

何道峰 著

乡村变革

人民出版社

责任编辑:赵晓东

装帧设计:徐 晖

版式设计:任宗英

图书在版编目(CIP)数据

乡村变革:当代中国农村政策问题探析/何道峰著

何道峰著. -北京:人民出版社,1995年12月

ISBN 7-01-002106-6

I. 乡…

II. 何…

III. 农村经济-经济体制改革-研究

IV. F320.2

乡 村 变 革

——当代中国农村政策问题探析

XIANGCUN BIANGE

何道峰 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京通县电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

1995年12月第1版 1995年12月北京第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张17.875

字数:430千字 印数:1—1,000册

ISBN 7-01-002106-6/F·469 定价:25.00元

序 一

杜润生

中国经历了长达十五年时间从指令性计划经济到社会主义市场经济的转变，创造了理性地自我改革，稳定地推进经济发展和社会进步的先例。这场改革是以农村为起点的，它终将也必须以农村问题的圆满解决而结束。因此，可以说农村的变革是这场时代性变革取得最终胜利的一个决战场。

任何一场社会变革都必须有其自身的理论基础，中国这场变革的理论基础就是小平同志所倡导的具有中国特色的社会主义理论，是以生产力发展作为检验经济政策的唯一标准的思想路线。可是一场理性的变革来讲，仅仅有正确的理论指导是不够的，因为理论概括是普遍而抽象的，而政策的操作则是具体而现实的。后者必须研究我们面对的各种条件命题，进行调查研究，小心翼翼地提出操作方案并观察其有关各方行为反应，预测相互影响及其正面、负面后果，在不同方案间进行比较和选择，这样做过之后，才能保证方案的可行性，变革过程的平衡性和协调性。这个过程的研究，我们就称之为政策研究。

中国农村的改革是从农地制度的变革开始的。农地的家庭承包激发了十亿农民的生产积极性。人们突然发现粮食产量出现了超常规增长，于是放开粮价、农副交易市场化、改革统购统销制度的问题就随之提上议事日程。一旦粮食和农副产品的增长满足了社会的需要之后，农民的剩余劳动力怎么用于务工经商的问题，也就做为宏观政策列为改革的重要项目。

总之，土地制度、农村市场、农村就业问题，是中国农村变革过程中的三个重要支点，也是政策研究的焦点。土地制度是农村产权制度的核心，它不仅影响到农民长期的预期、投资行为，而且还影响到资源的保护、农产品成本的控制等问题。农村市场本是以农产品交换的市场化为改革目标的，它关系到农民是否得到有利于经营的贸易条件，并在公平、合理的价格形成机制下体现其比较利益。关系到农业能否长期持续发展，农民经济地位能否不断改善。农村就业问题，更具有左右社会发展的重大意义，是在农业第一轮成长启动了国民经济的发展之后，农民能否获得更广泛的发展机会，进入非农业资源的开发空间，分享经济现代化所带来的收益问题。也是我们国家能否走出城乡二元结构，实现工农一体化问题。如果这些问题都能在变革过程中顺利地解决，中国农村就能通过变革，顺利步入现代化。

为了解决这些政策问题，中国的大批经济研究工作者付出了艰辛的努力，做了大量的调查研究，为推进乡村变革这一过程的平衡化和协调性提出了很多决策咨询意见。现在摆在我们面前的《乡村变革》一书，作者是何道峰同志，从十年的工作接触中，我得知他是具有思维能力和想像力的一位青年学者，这本书是作者作为一个经济政策研究工作者辛勤劳动的记录。无论观点如何，工作是扎实而规范的，读之可给我们以有关中国乡村变革的启迪，对

于我们思考今天中国农村的问题，也不无裨益。

我们已走过了一个漫长的历程，但与未来相比，即使追溯到远古时代也是短暂的。中国农村问题在今天仍然面临许多艰巨而复杂的难题，其中最大的一项难题就是劳动就业问题。由于乡村就业的非农化受到阻碍，城乡收入差距在扩大，从而国内市场扩张的力度在减弱，这对经济成长的影响是深刻而长久的。希望有更多的同仁来关心中国的乡村问题并研究和解决这些问题，为我们胜利完成改革开放的历史使命，建设具有中国特色的社会主义再做贡献。

一九九四年十月

序 二

刘 堪

《乡村变革》一书的作者何道峰先生，执意要我为该书作序。为人作序我从来不曾干过，实在惶惑。序者叙也，要能旨陈全书的徽言大义，盖属大人长者之所为，这些条件我是不具备的。但道峰与我同在一个部门，过从十载，相交忘年，现在他声言将以出版论文集的形式“告别”农村研究，闻之颇多感慨，就写几句没用的话吧。

道峰生长于一个边远省份的农村，是道地的农民儿子。他放过牛，当过乡村民办教师，以后进入上海的复旦大学经济系，读完了硕士研究生，80年代在农村变革的高潮中来到了当时的中央农村政策研究室。他是研究室内中青年研究骨干之一，做过不少较为深入、规范的农村调查，提供过不少较好的论文和政策建议，经受了现代知识的洗礼，又散发着几分泥土气息为农民立言，可谓得其所哉。但时代大潮冲他“下海”了，俨然当了“老总”。

人各有志。当“老总”本不足惜。人的思维能力和行为能力

终归是有限的，谁也跳不出历史的漩涡。道峰是有理想又富于情感的，内心蕴藏着贴近现实、突破陈规、不断开拓的强烈冲动，属于“进攻型”的一族。“下海”以后，他办大学，搞扶贫，在业务活动中刻意求新。身不居“庙堂之高”，但为八亿农民改善处境而献身、为一个现代化中国的实现而催生的初衷并没有改，要改也难。

我们五千年文明古国是靠无数代农民的脊梁撑起来的。农民是推动历史前进的主力军。在社会大变革的近代和当代，是农民支持了持久的革命战争，是农民用汗水捐输了工业化，是农民的首创精神打开了改革的新局面，并且为经济体制和社会结构的平稳转型提供了基础。中国的现代化最终要以农民的蜕变为标志，不论古往今来的历史家和至圣先知们，对这具有惊人耐力的群体如何评说。

专致于农民服务的知识层是充实而幸福的。

盛年的何道峰在人生历程中究竟如何自我裁定，还远远没有划上句号……

一九九四年十月

目 录

序 一	杜润生(1)
序 二	刘 湛(4)

土地制度问题

非农用地的微观管理机制与宏观控制

——陕、浙、沪非农用地问题的调查研究报告	(1)
我国非农用地的现状	(2)
对非农用地管理体制与宏观控制目标相互关系的分析	(9)
对新管理体制方案的设想	(24)

村级土地制度的变革

——中国农区 280 村农地制度调查的初级报告	(39)
家庭联产承包责任制的历史进程	(40)
村级土地管理制度与规则	(51)
地税制度及村级微调政策	(79)
村级干部对一些基本土地政策的判断	(97)
基本结论	(100)

中国农户土地经营规模研究	(103)
--------------------	-------

农户土地经营规模问题的历史背景	(103)
-----------------------	-------

农户经营规模的实证分析	(113)
对规模经营的重新讨论	(139)

就业结构变迁与现代化进程

——中国劳动力转移模式的研究及未来情景分析	(146)
导言	(146)
就业结构转变的历史偏差	(149)
劳动力转移滞后的缓解及其深层危机	(158)
中国劳动力转移的未来情景分析	(176)
简短的政策含义和结语	(191)

从封闭走向开放的历史抉择

——从江阴县就业结构看社区型乡镇企业的历史	
功绩和封闭隐患	(194)
就业结构与经济总量的迅速跃迁	(194)
资本形成的社区刚性：产业同构对就业结构变动的影响	(196)
孤立的社区现代化：不透明产权对就业的排斥	(201)
突破封闭，走向开放模式	(206)

开放模式下的非农就业转变

——乐清县和江阴县的个案比较	(210)
乐清就业牵引模式的产权特征和市场特征	(210)
微观开放模式下的就业结构转变	(215)
对乐清模式之资本就业效应的理论讨论	(225)
对乐清模式问题的分析	(229)

中国农地制度的改革与深化	(236)
--------------------	-------

对农地制度问题的重新审视	(238)
中国农地制度运行中的问题	(244)
农地制度改革与建设的尝试和探索	(254)
几点基本结论与政策取向	(267)

流通体制问题

我国近年的通货膨胀与农产品流通体制改革

——通货膨胀的发生机制与结构表现	(270)
温和型通货膨胀的深层原因是现存的企业制度	(273)
货币供给量过多是通货膨胀的表层原因	(280)
农产品市场放开和价格上涨是通货膨胀的果而不是因	(287)
几点基本认识	(292)

农产品价格体制改革及市场发育 (296) |

行政性调价的矛盾和冲突	(297)
价格发生机制的改革——收入分配职能	
与交换相分离的苦恼	(300)
价格发生机制的改革——资源配置功能的运作	
与市场发育	(306)
几点思考	(309)

粮食供求的均衡与调节 (311) |

传统粮食供求均衡机制的系统特征和偏差调节	(312)
粮食微观生产组织的再造及其对均衡调节的新挑战	(317)
近年粮食供求的均衡偏差与宏观调节	(323)
优化“双轨制”和进一步诱发改革的思考	(329)

中国经济发展中的农工关系	(331)
中国经济增长与“农业——现代产业”的结构变换	(333)
农村农村经济改革与农工关系的变化	(337)
中国经济增长过程中农工关系的国际比较	(340)
改革与调整(一)	
——从河北定县看农户的调整行为	(344)
从简单维持阶段向发展冲动阶段的转变	(344)
全面调整的新阶段与农户的风险决策	(348)
转型时期的调整障碍与阵痛	(353)
农户行为与宏观调控	(358)
改革与调整(二)	
——对县级政府行为的初步分析	(362)
背景的描述	(362)
对县级政府的一般行为分析	(366)
农产品流通中的县级政府	(373)
艰难的转变	
——农产品流通中的国营企业在双重职能下的	
行为分析	(379)
出乎意料的结果——价格的超常弹跳与国营商业企业的	
迅速溃退	(379)
企业行为角色二重化的困难——转向市场经营者的组织约制和	
转向市场调控者的财政约制	(383)
双重角色的利用——政府财政补贴的要求和	
使用间的转换器	(391)

改革的进一步诱发——组织的分环节改造 和市场调控者的重设	(397)
---------------------------------------	-------

市场生长与组织发育障碍

——农产品流通中新经营者行为分析	(401)
从机会投资到服务差别化竞争	(402)
不确定预期与伸缩经营	(410)
体制断层与组织再造	(415)

企业组织问题

我国旧经济体制下企业的创新意愿分析	(419)
组织结构和企业的创新决策	(420)
利益阈限和企业的创新决策	(423)
创新决策视野和企业的创新决策短视	(426)
企业的创新意愿和经济创新的宏观效应	(429)
我国社会主义经济机制与技术创新	(431)
影响企业家创新初始动机的机制因素	(431)
影响企业家创新后续动机的机制因素	(436)
各机制变元对企业创新的复合作用及前提分析	(441)
体制改革与企业的创新行为	(445)
我国投资体制与乡镇企业主体投资行为浅论	(448)
乡镇企业各投资主体的行为特征	(449)
乡镇企业主体的一般行为特征及其经济效应	(454)
改进主体投资行为模式的建议和设想	(459)

国外经验借鉴

乡村发展与制度适应

- 韩国经济起飞与土地制度的变迁…………… (464)
- 二次大战结束时韩国的土地关系和经济背景…………… (465)
- 韩国土地改革的基本步骤…………… (471)
- 韩国经济起飞过程中土地制度的调整
 - 和其它相应的服务体系的重构…………… (479)
- 对韩国土地制度变迁的评价以及对我国土地制度建设
 - 的几点启示…………… (494)

从集体化耕作到分耕制的变迁

- 秘鲁农地改革的经验与教训…………… (505)
- 秘鲁农地制度的背景…………… (506)
- 秘鲁的农地改革和经营组织重构…………… (510)
- 以地权清晰为核心内容的二次革命…………… (521)
- 对秘鲁农地制度变革的评价和总结…………… (532)

共同财产问题研究及其对土地制度研究的启示…………… (545)

- 共同财产悲剧的概念和问题…………… (545)
- 政府控制和管理…………… (547)
- 财产的产权界定和私有化…………… (549)
- 合约基础上的自我组织与管理…………… (550)
- 制度的生成条件…………… (552)
- 共同财产问题对土地制度研究的借鉴意义…………… (554)

后记…………… (557)

非农用地的微观管理 机制与宏观控制

——陕、浙、沪非农用地问题
的调查报告

随着我国农村联产承包责任制的推进和城市体制改革的深入，农村产业结构的调整使农业人口向非农行业大量转移，非农用地的需求必然急剧增长，这就使我国本已稀缺的耕地进一步减少，从而使土地供求矛盾更加尖锐。因此，在城乡经济体制改革的同时，认真调查研究非农地管理的现状和问题，分析其发展趋势，根据经济体制改革的要求和经济发展的需要调整 and 改革原有的非农地管理体制，研究和建立新的管理体制，是摆在我们面前的一项重要而又迫切的任务。

土地问题可分为农用和非农用地两大类，它们各自都有着完全不同的特点和规律，在目前又都出现了不同的情况和问题。就当前的情况来看，解决非农地的管理体制问题显得更加迫切。本文根据陕、浙、沪三省市的调查，集中讨论和研究了非农用地问题。

我国非农用地的现状

一、非农地的占用数量

据我们对陕、浙、沪三省市一些县的典型调查,近年来非农用地迅速增加。比如,陕西省岐山县 1984 年非农用地审批数 2119.5 亩,比 1981 年的审批数增长了 3.5 倍。浙江省鄞县 1981-1983 年的非农用地审批数为每年 300 亩左右,1984 年增至 912 亩,1985 年上半年又增加到 1041 亩。陕西省渭南市阎村乡乡镇企业用地 1980 年为 75 亩,1983 年为 124 亩,1984 年为 203.5 亩,等等。

根据调查,目前非农占地主要分如下几类:

1. 国家建设用地

在大城市郊区,国家建设用地占有相当比重。据统计,上海郊区从 1949—1984 年共减少耕地 122.51 万亩,其中国家建设征地 27.47 万亩,占 22.4%。而据我们对上海郊区嘉定县和上海县的调查,上海县 1983 年非农占地 11278 亩,其中国家建设征地 8480.6 亩,占 75.1%。嘉定县 1983 年非农占地 2342 亩,其中国家建设征地 1156 亩,占 49.3%;1984 年非农占地 3026 亩,其中国家建设征地 1436 亩,占 47.5%。

2. 乡镇企业用地

在广大的农村,乡镇企业用地占有相当的比重,而且随着经济的发展有不断增加的趋势。比如,陕西渭南市阎村乡 1984 年建轮窑 13 座,用地 203.5 亩。1985 年 1—4 月又建 14 座,用地 212 亩。因此而引起的耕地减少速率就为 0.7%和 0.79%;上海市上

海县 1984 年乡镇企业用地 1887.6 亩, 占总耕地的 0.5%。1985 年上半年乡镇企业用地 2759.61 亩, 占总耕地的 0.75%; 浙江省温岭县 1983 年乡镇企业用地 159.72 亩, 占非农用地面积的 9.5%。1984 年则增至 348.84 亩, 占非农用地面积的 28.8%; 浙江省鄞县邱隘镇 1980—1984 年非农用地 234 亩, 其中乡镇企业用地占 64.9%, 1985 年上半年非农用地 201 亩, 其中乡镇企业用地占 91%。

3. 小城镇建设用地

虽然业已发展起来的小城镇至今仍为数不多, 但由于其在吸收农业转移人口中的重大历史使命, 今后将会有更快的发展。我们对浙江温州和台州地区的泽国、北象等 6 个小城镇作了调查。这 6 个小城镇共有耕地 35912 亩, 面仅 1983—1984 年用于小城镇建设的土地就有 501.58 亩, 占总耕地面积的 1.42%。其中北象镇近 3 年时间建了 6 条宽 8—12 米的街道, 总长 2000 多米, 用地 90 余亩。虹桥镇新规划建设的一条大街宽 20 米, 用地 105 亩。而且随着农民自带口粮进城落户的人口的增加, 各小城镇都拟定了新的发展规划。如浙江省鄞县邱隘镇计划在 1990 年内, 使现有 1 平方公里的建成区面积扩展至 1.5 平方公里, 这样就需占耕地 800 亩, 相当于每年使全镇耕地减少 1%。

4. 非农专业户和家庭工业用地

随着农村产业结构的调整, 非农专业户和家庭工业会有相当速度的发展。据有关方面统计, 1984 年全国第二、三产业专业户的户数、劳动力人数和总收入都占专业户总数的 50% 以上。非农专业户在其发展过程中, 需要不同程度地占用一定土地。比如浙江温岭县山市乡有 400 户非农专业户和家庭工业户, 目前已有 10% 的户数因生产规模的扩大而提出了土地占用问题; 陕西省华

阴县，已有 100 多个专业户和联合体向生产队提出了占用土地的要求。

5. 农民住宅建设用地

近年来由于农民收入增加，农村普遍兴起了修建住宅的热潮，致使农民宅基地成为非农用地的一个重要组成部分。比如浙江省 1984 年农民建房用地 30249 亩，占全省非农用地总数的 1/3 左右。陕西省岐山县 1984 年农民住宅建设用地占全部非农用地总数的一半以上。上海市上海县年平均农民住宅用地 700 余亩，占其耕地面积的 0.18%，占上海市年平均各县耕地减少数的 20%。而在相当时期内，农民住宅建设占地的势头不会减弱。

从耕地的减少速率来看，根据我们的调查，陕西渭南市 1980 年—1984 年耕地每年递减 0.48%，浙江温岭县同期的递减率是 0.38%，上海市郊区从 1949 年—1984 年的递减速率是每年 0.6%。

我们知道，我国是一个人多地少的国家。即使总耕地按新的调查数字 20.4 亿亩算，人均耕地也只有 2 亩，相当于世界平均水平的 36%。据中国科学院和国家计委自然资源委员会的调查估计，我国从 1957 年到 1980 年的 23 年中减少耕地约 5 亿亩，加上同期垦荒 3.2 亿亩，净减 1.8 亿亩。按此计算，耕地减少速度为每年递减 0.9%，净递减 0.35%。若按此速率算，到 2000 年将减少耕地 3 亿亩，加上宜农荒地可垦数 1 亿亩左右，将净减耕地 2 亿亩，若考虑到退耕还林和战略转移可能增占的数量，耕地减少数有可能突破 3 亿。而假设到 2000 年耕地减少到 18 亿亩，若粮地比按 0.75:1 计算，人口按 12 亿的控制数算，要维持人均 800 斤粮食的水平，需再增加粮食 1600 亿斤。这样，粮食亩产将从现在的 500 余斤提高到 700 余斤。然而，要完成这个飞跃，日本花了