

中国第二轮改革

丛书

丛书提要 这套丛书瞄准中国第二轮改革中的热点问题和已经出现的新成果进行实证分析，她既是对改革进程的写照，又是对进一步改革的探索。

改革的现实是她研究的出发点，丰富、翔实的经验资料是她提炼观点的素材，邓小平南巡谈话是她的一个重要思想武器，改革中遇到的问题是她的主攻点，与第一轮改革的比较是她研究的新角度，为第二轮改革服务是她研究的目的。

农村改革的新方略

刘福垣 著

主编 牛仁亮 宋光茂

中国财政经济出版社

《中国第二轮改革》丛书

牛仁亮 宋光茂 主编

农村改革的新方略

刘福垣 著

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

《中国第二轮改革》丛书

牛仁亮 康兆茂 主编

农村改革的新方略

刘福垣 著

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

河北涿州新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 5.5印张 127000字

1992年11月第1版 1992年11月北京第1次印刷

印数：1—4000 定价：3.90元

ISBN 7-5005-1961-3/F·1852

(图书出现质量问题，本社负责调换)

《中国第二轮改革》丛书

学术顾问（按姓氏笔划排序）：

于光远 马 洪 厉以宁

刘国光 吴敬琏 张卓元

高尚全 蒋一苇 董辅初

特聘编委（按姓氏笔划排序）：

马建堂 刘福垣 陈东琪

张重庆 周桂元 钟朋荣

郭树清 董宇明 樊 纲

主 编： 牛仁亮 宋光茂

前 言

面对世界新格局，基于中华民族的根本利益，以邓小平南巡谈话为标志，我国的第二轮改革拉开了帷幕。

与第一轮改革相比，第二轮改革具有四个显著特征：一、有明确的战略指导。第一轮改革中，人们在减少计划是否削弱了社会主义，发展市场是否发展了资本主义这些概念上徘徊。第二轮改革则是从实践出发，明确了改革的实质就是全面发展社会主义市场经济，推进我国的现代化进程；二、改革进入攻坚阶段。第二轮改革是第一轮改革的继续。如果说第一轮改革是一种粗放式改革，即改了一些容易改的、浅层的、表面的东西，则第二轮改革就是一种攻坚式、集约式的改革，它要完成第一轮改革中没有完成也不可能完成的历史使命；三、社会承受能力增强。改革必将对利益格局重新调整。经过第一轮改革，一方面人们的经济收益普遍增加，另一方面，物价不能上涨，工人不能失业等传统神话被打破，从而人们对改革的心理承受力和经济承受能力大为加强；四、在广度和深度上，全面超越了第一轮改革。在广度方面，沿海、沿江、沿边各地纷纷推出开放新举措；而地处内陆的各省市则相继制定改革新政策。在深度方面，传统体制下公有基本生活资料——住房，已迈入市场；土地产权的市场评价初露端倪；生产资料股份制改造风靡全国；个人储蓄资产化的证券浪潮更是此起彼伏。

改革是另一种意义上的革命，而革命就不可能没有风险。第二轮改革的力度大大超过第一轮改革，因此，它也具有比第一轮改

改革更大的风险。风险之一：可能引起新的经济过热，因为深入的改革固然需要全体人民的不懈努力，但在现有体制下，这种动员很容易把改革搞成“大跃进”式的运动，自上而下地为改革定指标，自下而上地超额完成那些人为指标，盲目投资，仓促上项目，最终可能导致新的通货膨胀，这将给改革帮倒忙；风险之二：在不成熟条件下或在侵权基础上搞产权重组，同样威胁着改革的正常进行；风险之三：在没有社会保障条件下，搞企业破产或压缩企业冗员，搞不好，它将置改革于困境。

不搞第二轮改革，墨守常规似乎风险最小，但事实恰恰相反。因为不搞改革固然可避免上述种种风险，然而其自身将面临着中华民族被现代文明淘汰的最大风险。由此看来，搞改革有风险，不搞改革风险更大。可见，第二轮改革是历史的选择。

改革有风险，并不等于这种风险绝对不可避免，通过科学努力，至少可把它降低到最低限度，这就需要全面研究第二轮改革的各个主要方面及其内在联系，需要让广大改革者时刻把握这一改革的脉搏，从而顺利推进改革。为此，我们设计、构思和组织了这套丛书。本丛书从农村改革、圈层开放、股份制度、证券投资、住房改革、公务员制度及配套改革等方面讨论第二轮改革的条件、困难、关键和步骤。本丛书不是从概念出发，构筑某种学究式的理论体系，而是采取了单刀直入、切中实际问题的方法，讨论改革的操作问题。每本书都是以实证分析为主，深入浅出，通俗易懂。

本丛书在编写过程中，得到了袁宝华同志的支持，他为丛书题写了书名；在出版过程中，得到了中国财政经济出版社领导的重视和大力支持，出版社的其他有关同志对本丛书给予了具体指导与热情帮助，特在此一并表示谢意。

《中国第二轮改革》丛书编委会

1992.7.30

目 录

导 言.....	(1)
----------	-------

第一章 第一轮改革的得与失.....	(8)
--------------------	-------

第一节 砍断绳索.....	(8)
---------------	-------

一、桎梏层层知多少.....	(9)
----------------	-------

二、解铃还需系铃人.....	(12)
----------------	--------

第二节 舒筋活血.....	(14)
---------------	--------

一、调整农村经济产业结构.....	(14)
-------------------	--------

二、商品化趋势.....	(16)
--------------	--------

第三节 失重在双轨之间.....	(19)
------------------	--------

一、伤筋动骨的一刀切及其后果.....	(19)
---------------------	--------

二、指鹿为马的是与非.....	(21)
-----------------	--------

三、守株待兔再误战机.....	(26)
-----------------	--------

第二章 发展的台级与原始积累误区.....	(31)
-----------------------	--------

第一节 四大发展阶段.....	(31)
-----------------	--------

一、农村经济形成阶段.....	(32)
-----------------	--------

二、农村生产方式变革阶段.....	(33)
-------------------	--------

三、商工农一体化.....	(38)
---------------	--------

四、农业份额下降和城乡一体化阶段.....	(40)
-----------------------	--------

第二节 原始积累的三岔口.....	(41)
-------------------	--------

- 一、合作化、集体化是原始积累的一种模式…… (42)
- 二、新时期原始积累的三岔口…… (43)
- 三、原始积累三个历史阶段的启示…… (47)

第三章 第二轮改革的负荷和阻力…… (52)

第一节 超重负荷…… (52)

- 负荷一：劳动力就业…… (53)
- 负荷二：劳动者教育…… (54)
- 负荷三：人口迁移成本…… (54)
- 负荷四：企业化农场配套的基础设施…… (55)
- 负荷五：可怕的增长速度…… (55)

第二节 小农户经济的隐患…… (56)

- 一、小农户经济：地位显赫…… (57)
- 二、小农户经济：隐患无穷…… (59)
- 三、小农户经济：落后生产方式的再生剂…… (60)
- 四、小农户经济：买难卖难的终极原因…… (67)

第三节 滞后型的城市化…… (69)

- 一、庞大的剩余劳动大军…… (70)
- 二、农村劳力剩余的工业原因…… (71)
- 三、滞后的城市化…… (74)

第四节 来自政府的阻力…… (75)

- 一、消费补贴和城乡户口控制…… (76)
- 二、直接干预微观经济行为…… (77)
- 三、财政包干与诸侯经济…… (78)

第四章 改革方略的重新选择…… (80)

第一节 四大指导思想…… (80)

一、不断改革论和阶段改革论.....	(80)
二、实事求是与指鹿为马.....	(83)
三、转换政府职能与改善宏观环境.....	(84)
四、经济规律与逆调节措施.....	(85)
第二节 劳动力的市场对流.....	(86)
一、户口制度与劳动力市场.....	(86)
二、户口制度改革的三个步骤.....	(88)
三、劳动力市场与服务组织.....	(89)
四、分配关系与劳动力交流.....	(90)
第三节 二元经济与土地市场.....	(92)
一、公有土地产权关系现状.....	(93)
二、我国土地市场的特殊形态.....	(94)
三、政府对土地的宏观管理.....	(97)
第四节 二元经济与金融市场.....	(98)
一、白条之迷：专业银行职能错位.....	(98)
二、银行专业化与企事业化.....	(99)
三、资金供求与融资渠道.....	(101)
四、宏观管理与城乡融资一体化.....	(102)
 第五章 各司其职 各得其所.....	(105)
第一节 改革税制，重分馅饼.....	(105)
一、明税：重乎？轻乎？.....	(105)
二、暗税：总量不重、负担不公.....	(107)
三、费与税：谁增加了农民负担？.....	(115)
第二节 只当裁判员，不当运动员.....	(119)
一、进一步放开农产品市场.....	(119)
二、市场调控与农民利益.....	(120)

三、市场障碍的清除·····	(122)
第三节 重新规范社区内部关系·····	(125)
一、重新界定产权·····	(126)
二、新产权构架引出新分配格局·····	(131)
第六章 城市化新战略与农业剩余劳力·····	(138)
第一节 经济效益与城市化·····	(138)
一、城市化趋势与经济效益·····	(139)
二、城市规模与经济效益·····	(140)
三、中等城市战略·····	(142)
第二节 全方位开放式城市化战略·····	(145)
一、人口迁移的障碍·····	(145)
二、工农业劳动者的收入差异·····	(149)
三、科技人才梯度流动·····	(154)
第三节 城市化与宏观调控·····	(158)
一、结构调整措施·····	(158)
二、加速第三产业发展·····	(160)
三、正确把握经济发展模式转换的分寸·····	(163)
后记·····	(166)

导 言

以放宽政策为起点的中国农村改革，在80年代最初几年，就以摧枯拉朽之势砍断、冲破旧体制对农村生产力的层层桎梏，使巨鹰舒筋活血，蓄势待飞。那形势是何等喜人！然而巨鹰只是绷断了自身的枷锁，面对的还有一个铁笼，欲振翅高飞，却空间狭小，左冲右突，始终徘徊于有限空间之中，遥望青天，真是急煞人也！早在1985年前后，历史就已经提出农村改革的第二轮任务：砸碎铁笼、放出苍鹰，让农村生产力的要素与城市经济溶为一体，到蓝天中去一展雄姿。可惜，人们还没有从第一轮改革成功的醉梦中醒来，沾沾自喜于砍断绳索、舒筋活血的丰功伟绩。人们一直在稳定现状上作文章，甚至把鹰当鸡养，把鸡当鹰夸，企图让雄鹰在鸡笼子发展壮大。我们写这个小册子的目的就是大声疾呼：雄鹰需要的是蓝天。鹰有时比鸡飞的低，但鸡永远也飞不了鹰那样高。只要砸烂鸡笼，鹰飞蓝天，人们议论的就不是鸡与鹰的选择，不是何者为鸡、何者为鹰，而一定会被鹰的雄姿所吸引，议论的是如何导航，如何飞向新的高度的问题。我们相信，只要抓住主要矛盾，大胆地向前走，旧的争论、旧的枷锁就会被抛在后面，就会被新高度的课题所取代。

80年代初期改革的本质是什么？90年代深化改革的任务是什

么？每一个改革者应当了然于胸。

公社体制最大的弊病、核心的问题是什么？我们认为不在于集体所有、统一经营，而在于政社合一，在于国家直接经营。社队没有独立自主的经营权，又要自负盈亏，客观上否认了集体所有制，否认了集体经济是一个独立的经济实体，从而使公社体制下的生产队集体和社员个人都没有积极性。

以自然村社区为主体的核算单位生产队，本是社会主义集体经济组织，尽管当年合作化、集体化、公社化有包办婚姻、有穷过渡、拔苗助长的失误，毕竟在这期间完成了对小农经济的社会主义改造，完成了商品经济的原始积累，在避免了农民两极分化、“圈地运动”之苦的条件下，实现了小生产和它直接占有生产资料分离的过程，消灭了农户经济，使生产资料在社区内积聚，使劳动力脱离了小块耕地的束缚，这本是中国农业、农村经济腾飞的良好机遇。但是在政社合一的公社体制下，国家直接参与经营、直接予以流通和分配，不许农村生产要素按经济规律流动、合理布局，把农民死死钉在农村、钉在耕地上，最大限度地钉死在粮地上。户口制度、统购统销政策等等，有如层层桎梏和密密的麻绳，把集体经济捆得死死的。农民集体丧失了经营自主权却要上面瞎指挥的后果负完全责任，因此大多数社队都在亏损经营下进行所谓按劳分配，造成工分所得补偿不了劳动力再生产费用，形成按劳分亏的局面。当时如果没有自留地、家庭副业和少量社队企业，农民几乎没有活路，这三大法宝不存在的地方常常出现饥饿、饿死人的情况。这一切，农民默默忍受到1978年。少数农民把造成这一切的原因简单地归结于集体经济的统一经营，概括为大锅饭、平均主义，因而常常是出工不出力。至今，有少数理论工作者也把责任完全推给集体经济、推给统一经营，好象当时农业搞不好，关键是没有家庭经营。其实，当时大多数生产队客

观上就不是一个经济实体，不是集体经济，而是国营经济的附属物，生产、分配、流通、消费四大环节都掌握在政府组织，政府部门手中，省市委书记才是生产队长。如果当时没有生产队，生产单位是农户，如果农户的生产、分配、流通、消费四个环节都让别人掌握了，它能搞得好吗？不管核算单位大小，没有自主权，收入大部分被强制拿走，都会处于公社体制下生产队的环境。

第一步改革的本质就是砍断绳索，冲破层层桎梏，给经营者以自主权。也就是初步理顺国家和农民的关系，放宽农村政策。有了自主权，农民可以自订种植计划，自行在三大产业之间安排生产要素；可以采取大包干、包到组、双层经营、统一经营等等经济形式。一部分产品自行上市销售，国家收购价格成倍增长，强制分配因素减少了一大半，于是农村、农业开始舒筋活血有了生气，农民收入大幅度地连年提高。农民总的感觉是解放了，他们放开手脚，工、商、建、运、服各业逐步发展起来。

总之，第一轮改革使社区集体有了很大的自主权，在新的宏观环境下，只要集体经济实力还在，都获得了前所未有的发展；第一轮改革还产生了新型农户经济，农户在生产、流通、消费方面也享有自主权。一句话，社区和农户手脚上的绳索去掉了，可以拳打脚踢了。

我们说第一轮改革的本质是砍断绳索，这只是形象的说法，这是说改革的主要对象不是被捆住手脚的生产队本身，而是捆住生产队手脚的绳索即原来的经济体制。真正改革的对象不是被称为大锅饭的集体经济生产队，而是政府及其职能本身。许多人至今没有弄清农村经济改革的真正对象。改革农村经济体制，这种体制形成存在的根本原因，它的人格化是政府。原来的公社体制不同于资本主义、封建主义的经济关系，后者在微观经济组织中有其现实基础，它们是劳动力和生产资料的一种明文规定的结合

方式，而在公社体制下，明文规定的是社会主义劳动群众集体经济组织，这样的经济关系在我国当时经济生活中可以说大多不存在。实际经济运行的规则不是集体经济性质的东西，而是超经济的国家行政支配的半国营经济性质的东西在起作用。因此，改革的主要对象是政府及其职能。所谓捆在农村生产力身上的绳索是政府的不适当的政策，是政府捆上去的，改革就是改革政府的政策，改变政府的行为，重新规范政府的行为。政府行为变了，政府和集体经济关系理顺了，农村生产力身上的层层桎梏也就被砍断了。所以，我们说改革是从放宽政策开始的。

二

90年代改革的任务是什么？这必须首先分析中国农村当前面临的主要矛盾及其主要方面。

第一轮改革的副产品形成了1.85亿农户，到1991年发展为2.6亿小农户，这对合作化完成的原始积累是一次历史的反动。这是一刀切造成的严重后果。反原始积累带来的副效应是长期起作用的因素。问题在于许多人分不清正效应和副效应，往往是恰好相反把副效应当作正效应，把副产品当作主产品来津津乐道。这是可悲之处。这对第二轮改革的副作用很大，我们不能不一再指出改革的对象主要是政府和政府行为，不是微观组织，改革的对象是经济运行机制，而不是经济制度本身。

现存的规模不足10亩的2亿多小农户，在商品经济市场机制面前越来越不适应，在这种生产方式下，卖难买难是它的流通规律，农产品价格不断上升而收入增长缓慢，正是这种生产方式的特点。这种小生产方式是一种加速人口增长的生产方式，它使任何严厉的节育措施都相形见绌。人口政策和经济政策互相矛盾，最

终是有什么样生产方式就有什么样的人口规律，从而一年一个澳大利亚人口（1500万）生出来。“剪刀差”每年以200亿元的速度扩大，甚至有人计算出了1300多亿元的“剪刀差”，农业人口人均155元多的神话，又不能解释市场上粮价下滑、卖粮难的原因，对即将到来的《关贸总协定》更是无所措手足，国际市场主要农产品的价格都比中国市场低，放开国门后怎么办？！

第一轮改革留给我们的任务是如何重新实现原始积累，如何在市场机制的作用下，按经济规律改造传统农业，实现农业的两个转化。一方面要保存小农经济，一方面又期望农民有较高的收入，1985年以来的实践已经证明这是不可能的。但是我们千万不能重犯历史上穷过渡、拔苗助长、人为归大堆的错误。

农村人多地少的矛盾，就农村、农业本身而言，采取什么措施都解决不了。问题很明显，就是要把相对于耕地剩余的劳动力转移出去，转移到城市去。人口城市化，农业才能企业化，这个任务在1984年到1985年就历史地摆在我们前面了。但许多人至今还认为1985年以来的农业徘徊是投入少、价格不合理造成的。歪因为人们对第一步改革的本质缺乏理性认识，简单归结为家庭经营，归结为微观组织再造，因而他们一再地在微观上打主意想办法。其不知，我党四十年来农村政策最大的失误就是替农民决策，一会儿让农民合，还嫌合得慢，一会儿让农民分，还怕分得不彻底，合合分分，收收放放，仅在微观组织上作文章，忽视改革、完善政府职能，忽视宏观经济环境的改造，不重视调节“温度”，而总是替别人决策穿什么衣服。就象三九天逼人穿短裤一样，其实气候变了，天热了，你不让人穿短裤，人们也要穿。政府的职能是宏观调节，而不是微观调节，政府调节的对象是宏观，不是微观。微观组织是市场调节的对象。

改革以来农村生产力获得极大解放，本来可以按商品经济系

到使城乡生产要素溶为一体，使国民经济结构飞向新的高度。但是我们还坚持如下背时的政策：

1. 城乡封闭、划地为牢的户口政策；

2. 离土不离乡，以工补农政策；

3. 主要农产品定购定销、补贴政策。

这三项政策加上财政包干形成以各级政府部门为主导的诸侯经济，成为阻碍流通的壁垒，形成了农村生产力发展的一个有形无形的大鸟笼子。这个鸟笼子虽然有一定弹性，但毕竟很有限。在这个笼子里，农村的剩余劳动力流不出去，耕地不能规模经营，人口不能城市化，农村多生男丁的人口规律在继续起作用，农户从1.85亿发展为2.6亿，耕地大量被占有、浪费，户均耕地日益减少，小农经济变为佃农经济。我们不能把就地消化当作中国特色，千方百计不让农民进城，过早提出反城市化对策，把一靠家庭经营政策不变，二靠多方投入，三靠科学技术，四靠社会化服务，当作包治百病的灵丹妙药。这四靠是十分必要的，没有不行，但不是农业现代化的充要条件。这“四靠”，靠得再好，顶多象日本农业一样，靠出个“二兼户”的一统天下，把农业靠成了副业，把农产品成本和价格靠到吓人的高度，把城乡两元结构固定化。日本的农业是当今世界上“四靠”最典范的农业，也是世界上成本最高、效益最差的农业。日本政府为此深感头痛。我们在学习日本农业社会化服务的同时，不采取战略性的改造农业生产方式的措施，我国农业的前景绝对不会比日本农业好。

所以，第二轮改革就是砸破鸟笼子，让农村生产力振翅高飞。砸鸟笼就是改革政府职能，大力精简政府机构，建立小政府大社会，政府退出市场并凌驾于市场之上，让城乡生产要素在市场机制作用下大流通、大调整。第一轮改革的对象是政府，第二轮改革的对象还是政府，中国农村经济改革的本质是改革农村

生产力发展的宏观环境，对这一点我们应有明确的认识。总结几十年的教训，我们不要再在微观组织建设上下那么大力气了。只要宏观条件发生有利于生产力发展的变化，微观组织自然会在市场竞争压力下自我完善。世界上合作经济到处都有，而且相当多的国家和地区发展得很好、很稳固，是什么力量在起作用？是政府还是市场？回答是市场，是市场在教育农民联合、合作的。

本书的写作目的就是要阐明当前农村面临的主要矛盾及其解决的对策。