

“国家社会科学基金资助项目成果”

赶超的基石

——中国西部地区深化农村改革研究

龚晓宽 刘西荣 主编

国家社会科学基金资助项目成果

赶超的基石

——中国西部地区深化农村改革研究

龚晓宽 刘西荣 主编

经济科学出版社

一九九二年·北京

(京)新登字152号

责任编辑：刁其武

封面设计：张卫红

版式设计：代小卫

赶超的基石

——中国西部地区深化农村改革研究

龚晓宽 刘西荣 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

东华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 11.5印张 290000字

1992年12月第一版 1992年12月第一次印刷

印数：0001—1000册

ISBN 7-5058-0529-0/F·423 定价：5.90元

内 容 提 要

本书是运用实证和比较方法研究西部农村改革与发展问题的专著。本书从体制演变、经济发展水平和社会文化氛围入手，全面分析了西部农村进一步改革与发展的总体背景；从宏观角度揭示了西部农村改革与发展面临的现实问题；基于社会主义有计划商品经济体制和计划与市场结合的内在要求，结合西部农村的特点，提出了深化西部农村改革的总体思路，并着重讨论了西部农村土地制度、农价制度和生产经营组织、市场组织、社区组织的改革创新。此外，还对政府的宏观管理职能和推动西部农村改革与发展的作用，西部农村科技进步、劳动力转移、城乡关系协调以及扶贫开发等问题进行了较为深入的探讨和研究。

主 编 简 介

龚晓宽

1950年生，贵州省贵阳市人。1984年考入四川大学经济系攻读政治经济学，1987年毕业并获硕士学位。现为贵州省社会科学院科研组织处副处长，四川大学经济系客座副教授。近年来，先后在省级以上报刊发表论文50余篇，合作或主编论著4部。现任国家社会科学基金资助项目《中国不发达地区深化农村改革研究》课题组长、贵州省社会科学首次招标《深化贵州农村改革》课题组长，先后主持国家级、省、地（州）级科研课题十余次。主要著作有《旅游经济管理》、《旅游企业管理学教程》、《农村经济改革》等。

刘西荣

1956年生，四川省渠县人。1978年考入四川大学经济系攻读政治经济学，1982年毕业后在西藏军区某部工作。1983年考入四川大学经济系攻读社会主义经济问题，1986年毕业并获硕士学位。现为四川省发展与改革研究所副所长。近几年来，先后在全国报刊杂志上发表论文近60篇，合作或主编论著5部。主要著作有：《中国企业运行的法律机制》、《社会主义经济运行中的宏观调控机制》、《四川省国民收入流程》等。

序

《赶超的基石——中国西部地区深化农村改革研究》一书是在国家社会科学基金资助下，由龚晓宽、刘西荣等一批中青年作者，经过两年多的努力而完成的一项重要科研成果。这本著作提出的基本观点和可供操作的政策措施，对深化我国西部地区的农村改革有积极的指导意义，对其他地区农村的进一步改革也具有重要的参考价值。

中国第二步发展战略中提出，到2000年要使全国人民收入达到人均800美元的水平，这一目标的实现关键是提高农民的收入水平。目前我国农村还有1.1亿农民，即占总人口1/10的人还处在贫困线以下，其中54.55%，即有6000万人口分布在西部11个省区，占其农业总人口的24%。这就表明西部地区将近1/4的人还处在贫困线以下。要使全国人民达到小康水平，首先应使这些人口摆脱贫困，然后才能实现第二步战略目标。该书针对我国经济发展中的这一重大问题，提出了比较全面系统的对策和完整配套的设想，因而，它具有重要的实践意义和理论意义。

该书对深化不发达地区农村改革的整体思路是明确的，即在坚持社会主义方向的前提下，通过制度和组织创新，建立起有计划的商品经济体制，形成宏观可调控的资源市场配置机制，这一思路把握住了深化西部农村改革的关键问题。书中指出，政府推动市场发育，综合配套地进行土地制度、产权制度、经营方式、价格制度、科技制度、宏观管理等方面的改革，是深化西部农村改革的有效措施，是脱贫的重要对策。这对于指导实践具有很重要的参考价值。

该书在一些重大理论问题上也有突破和创新，如对农村土地制度规范性的研究，农村新型合作经营发展的设想，不发达地区新型农村经济体制的设计，完善家庭承包责任制的分析，以及政府宏观调控的论证，都具有普遍的理论意义。总之，该书资料丰富，具有较高的学术价值，它的理论分析和实证论述，对西部地区深化改革具有重要的指导作用和参考意义。

特别值得指出的是，这批中青年经济理论工作者的研究方法是扎实的，他们从实际出发进行了大量的调查研究，不仅对新疆、甘肃、四川、贵州、广西等省区进行了面上的考察，而且对广东、福建、江苏、海南等省进行了比较研究，不仅对四川省广汉市、贵州省湄潭县、广西壮族自治区玉林市等全国农村改革的重要试验区进行了调查研究，而且对贵州的兴义、安龙、晴隆、普安四个考察县进行了典型剖析，在此基础上，再进行去粗取精、去伪存真，由此及彼、由表及里的加工和研究，从而总结出我国不发达地区农村改革的正反经验，探讨出了一些有价值的规律性的东西。这种深入实际、艰苦劳动、认真探索的科研作风是可嘉的。

如果该书能进一步指出实施步骤，就更具有操作性。

何伟

1990年10月28日

目 录

序.....	1
第一章 现实与挑战——西部农村改革的背景研究.....	1
一、体制背景：改革进程特色与改革的主要突破	1
二、经济背景：巨大的发展与令人忧虑的差距	16
三、社会文化背景：积极作用与消极影响	26
第二章 扑朔迷离的陷阱——西部农村改革中的矛盾 与困惑	40
一、崛起引发的烦恼	40
二、步履维艰的征程	58
第三章 走出困境的选择——深化西部农村改革的总体 思路	62
一、目标：宏观可控的资源市场配置机制	62
二、思路：政府推动市场发育，综合配套地进行制度 和组织创新	69
三、对策：转变战略、创造条件、稳步推进	81
第四章 土地制度变革——西部农村经济机制的基础 构造	87
一、土地制度变革与农村经济发展	87
二、西部现行土地制度的历史局限性	91
三、变革土地制度必须处理好的几个关系	94
四、土地制度变革的思路分析	97
五、西部土地制度变革的战略目标	101
第五章 组织创新——多元经济主体和多种经营方式.....	110
一、生产经营组织现状和组织创新的任务	110

二、生产经营组织创新的制约因素	113
三、生产经营组织创新的选择	118
第六章 发展的杠杆——市场发育与农产品价格改革	124
一、西部农村市场的现状分析	124
二、政府、农民与市场的发育和创新	130
三、市场机制与农产品价格改革	135
第七章 政府推动——西部农村宏观管理体制改革的	
目标取向	143
一、西部农村发展中的政府推动	143
二、政府推动的战略、政策与体制	146
三、宏观管理体制	152
四、农村基层组织建设	155
第八章 科技引入——西部农村改革与发展的新契机	160
一、徘徊的重要原因：科技引入滞缓	160
二、突进选择：开启新的动力机制	164
三、培育科技投入机制	166
四、促进西部农村发展的农业技术进步政策	173
第九章 农村劳动力转移——基础、模式和政策体制	178
一、西部农村劳动力特征与转移的制约因素	178
二、西部农村劳动力转移方式的选择	181
三、加快西部农村劳动力转移的政策体制问题	186
第十章 新型城乡关系——西部农村经济良性发展的基	
本前提	190
一、新型城乡关系的基本内容和要求	190
二、城乡关系的现状	193
三、促进城乡协调发展的对策	202
第十一章 构建新型扶贫机制——西部农村贫困形成	
机制及改革思路	206
一、脱贫，农村改革的重要目标	206
二、贫困形成机制及本质特征	209
三、增强“造血机能”，改革扶贫方式的思路 and 对策	214

附录一：深化贵州农村改革研究	龚晓宽	225
附录二：深化新疆农村改革研究	于向东	266
附录三：深化农村改革 发展多种经营——兴义市实例 分析	龚晓宽 吕建军 毛 迅	284
附录四：国外农村改革的经验及启示	邱小平	319
后记		351

第一章 现实与挑战

——西部农村改革的背景研究

本章从体制演变、经济发展、社会文化氛围等三方面对深化西部农村改革的总体背景进行概括性描述。

一、体制背景：改革进程特色与改革的主要突破

（一）改革进程的特色分析

西部地区的农村改革，从总体上说与全国其他地区是一致的。从改革的发端，第一步、第二步改革的主要历程，改革的重大措施，到改革的成就与面临的问题等方面与全国大体相同。但是，由于西部地区特殊的自然环境、经济发展水平和社会文化氛围，因而西部地区的农村改革也呈现出一些与发达地区不尽相同的特色。

1. 艰难的选择：曲折而漫长的酝酿史。

西部地区农村改革，从时间概念来说，远不是通常所说的“十年农村改革”所能包含的。早在50年代末，60年代初期，西部一些省区已在秘密地进行改革试验。这是西部地区农村改革的第一大特色。

以贵州为例。1961年，贵州省黔南州委政策研究室《关于三都县烂土公社苗草大队包干到户的调查》反映：苗草大队是一个高山偏僻的水族地区。1955年才成立互助组。公社化后，连年减产，历年分配没有搞好。在座谈中，社员异口同声地说，包产到户有许多好处：出工早、干活快、质量好、无小偷、懒汉少、方

便多。

1962年，贵州省册亨县委转发县委调研室《关于秧坝区乃言公社的尾麻、尾祖、同心、兴花四个大队包产到户的报告》。报告指出，几乎百分之百的社员群众都要求包产到户。社员说，包产到户，各负盈亏，能精耕细作；天亮出工，天黑收工，工效高；能抓紧季节，不误农时；粮食增产，有利于发展家畜、家禽；社员自己安排生活，可减少国家供应。最主要的是能体现多劳多得。

1962年5月，贵州黔东南州委在《关于当前工作情况的分析和今后工作的意见》中反映：全州搞包产到户的生产队，最多的时候有1.01万个，占生产队总数的43.3%。在前段工作中，有的地方纠正了一批，有的地方又出现了一批，有的地方纠正后又反潮了。以至出现纠正、发展、反潮的现象。到目前为止，全州包产到户的生产队仍有7885个，占生产队总数的33.7%。

1963年3月，贵州省安顺地委在《关于农村社会主义教育运动的总结报告》中说：前段时期农村出现一股“单干风”，全区有10%的生产队分田单干。有人提出“要靠包产到户来恢复和发展生产”，其优越性是“出工不用喊，田地有人管，评工不扯皮，年年得增产”。“包产到户”是“腊肉骨头，越啃越香”。

1963年4月，贵州铜仁地委给省委呈送的《关于开展社会主义教育运动的报告》中说，全区“近两年来农村出现一股单干风，有32%的生产队被吹散，最严重的德江县有80%的生产队被吹垮。”

类似的情况，当时在四川、云南、广西等西部各省区都有出现，这充分说明，农民群众对“一平二调”的大锅饭体制早就有自发的抵制，而这种自发的抵制一直为传统体制所压抑。

1965年5月21日，中共贵州省委向党中央和西南局呈送的《关于纠正农村单干、半单干，巩固人民公社集体经济的情况简报》中说：“贵州农村的单干活动，从1960年秋发现，1962年春达到严重程度（当时农村包产到户的生产队占40%，多的占到

60~70%)。"简报认为："如果不采取有力措施，继续纠正单干，不仅不能巩固过去一段工作的成果，而且还会直接影响今年农村的增产。因此从全省抽调了公社以上各级干部3万多人组成社教工作队，开展了声势浩大的以纠正各种形式的单干、巩固集体经济为中心的社会主义教育运动。"

1978年6月8日，黔南州委作了关于纠正包产到户、包产到组问题的情况报告。报告说：5月底统计，发现分田单干和包产到户、包产到组、按产计酬的生产队共1886个，占生产队总数的10.3%。州委认为这些都是"所有制倒退现象"，在两次电话会上要求各级党委旗帜鲜明，态度坚决，发现一个纠一个，务必在"双抢"以前纠正过来。

可以看出，西部地区的农民群众从50年代末、60年代初就酝酿和试行以包干到户为主导形式的农业生产责任制，试图为生产力的发展寻找适宜生存的生产关系。这种尝试，一直被反复批判、纠正。在1964年开展的"四清"运动中，包产到户、包干到户被当成严重的"单干风"受到严厉的批判。在长达10年的"文化大革命"中，不仅包干到户、包产到户，甚至包产到组之类的办法，也因为有一个"包"字而被视为资本主义异端屡次遭到取缔。然而，20多年来，包干到户时起时伏，或明或暗，"野火烧不尽、春风吹又生"，在新的历史条件下，这种农业生产责任制形式终于又获得了生机。

2.爆发性扩展：不可阻挡的社会性链式反应。

蓄之既久，其发必速。西部地区的农村改革在受到多年的压抑和阻拦后，在党的十一届三中全会实事求是，解放思想的正确路线指引下，重又回到了正确的轨道上，广大农民群众长达20多年的历史性选择终于成为现实。西部地区的农村改革从一开始就以迅雷不及掩耳之势迅速展开，较之东部来得更猛、更快。这是西部农村改革的第二大特色。

四川：1978年，广汉县率先在金鱼公社进行"分组作业，联

产承包，超产奖励”的生产经营形式的改革，调动了社员的积极性，促进了农业大幅度增产。1980年，全县普遍推行了联产责任制。与此同时，在向阳公社进行人民公社体制改革。群众说：“人民公社是一平二调的架子，瞎指挥的班子，吃大锅饭的路子，贫穷落后的根子。”向阳公社在全国第一个取消了人民公社的牌子，建立乡政府、乡党委和农工商联合公司三个工作任务和职责范围不同的机构，在组织上实行“政经分开”，经济上发展“综合经营”，打破了农村传统的单一经济结构。1981年8月，全县全面推行了向阳的试点经验。从联产到组，逐步试行口粮田、责任田，亩产到劳，包产到户。历时两年，1982年全县基本完成农村第一步改革。实行了“宜统则统，宜分则分，统分结合，双层经营”的家庭联产承包责任制。对全省，西部地区，乃至全国的农村改革都起到了十分重要的示范和推动作用。

贵州：1978年11月11日，《贵州日报》根据关岭县顶云公社实行“定产到组”责任制的做法，发表了题为《“定产到组”姓“社”不姓“资”》的报道，揭开了全省酝酿、讨论农村改革的序幕。

这篇报道，在全省范围内引起了激烈的争论。大多数意见认为：顶云公社的做法很好，看后心里非常痛快，干部社员无不拍手叫好。贵州日报的这篇报道“说出了我们想说而不敢说的话。”大家都为能责任明确，再不象以前那样，干好干坏、干多干少、干和不干一样而欢欣鼓舞。

继包产到组的大讨论后不久，在全省范围内又展开了关于包干到户的大讨论。

经过争论和探讨，大多数同志认为：包干到户坚持了社会主义生产资料公有制，主要的生产资料归集体所有，承包户只有对土地的种植权，没有所有权，无权出租和继承，也不准改作他用。因此，包干到户是社会主义集体经济中的一种生产责任制形式。

上述两次大讨论，排除了改革中的思想障碍，使全省农村改革得以迅速发展。

1980年底，全省98.1%的生产队选择了生产责任制的形式，其中包干到户的占60.8%。到1981年底，包干到户的生产队达到98.2%。这一年，农业生产克服了特大旱灾带来的困难，实现了大灾之年大发展。

西藏：1979~1984年，改革了农牧区公有制组织形式，调整了部分生产资料所有制关系。对大部分地方采取了包产到组、联产计酬的办法，实行休养生息的办法。1985年以后，农业土地归户使用，自主经营，长期不变。牧业在草场归国家和集体所有的前提下，牲畜归户，私养私有，自主经营，长期不变。原社队的林场、山水电站、农田水利设施和牧区草场，实行不同形式的经营责任制。

与全国农村改革的步伐比较，西部地区农村改革的步伐来得更为迅猛。据统计，1978年冬，在全国农村改革尚未全面铺开的情况下，包工到组、联产计酬的责任制，西部地区就有了相当大的发展。当时，实施这种责任制的生产队所占的比重，在四川省为57.6%，在贵州省为52%。

1981年底，全国实行双包到户的生产队扩大到50%左右，而在西部地区则大大高于此比例。如贵州，当年底实行包干到户的生产队就达到98.2%，四川、云南等省也超过了80%。

西部地区，农村改革步伐之快大大高于全国速度的基本原因，一方面是中央对西部地区的农村改革给予了特殊的优惠政策与支持。1979年9月，党的十一届四中全会正式通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》，已明确指出可以允许边远山区、交通不便的单家独户实行包产到户。这是我们党20多年来第一次允许包产到户这种形式存在，这为不发达地区的农村改革解除了思想上的锁链。1980年9月，中共中央下达的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，对包产到户作了进一步的

肯定，并重申这种责任制对于边远山区和贫困落后地区解决温饱问题的重要意义，这些都为西部地区农村改革走在全国前列提供了发展的良好条件。另一方面是西部地区的实际情况所决定的。西部地区长期处于不发达状况，社会、经济、文化发展水平的相对落后；使过去大锅饭体制与生产力发展水平的差异显得更为突出，矛盾更为尖锐，因而要求突破传统体制的需要更为迫切。以云南为例，在党的十一届三中全会以前的1978年，全省人均工农业总产值和人均国民收入在全国29个省、市、自治区中，分别居第26位和第27位，农业商品率仅34.3%。人口的文化素质较低，据1982年人口普查资料，全省每千人口中有大学文化程度的仅3人，居全国倒数第一；文盲率达339%，居全国倒数第三。在少数民族聚居的高山地区，刀耕火种、轮歇游耕的落后生产方式占有相当的比重。在这种实际情况下，脱离实际地大搞生产关系的超前变革，势必会造成生产力的极大破坏，从而遭到广大农民群众的自发抵制。而一旦政策允许实行符合农民意愿、符合农民管理水平的包产到户、包干到户的农业生产责任制，当然其普及和推开速度较之发达地区就来得更为迅速和猛烈。

3. 包干到户：直来直去不拐弯的形式。

西部农村改革的第三大特色，是联产承包责任制主要采取了包干到户的形式。在改革初期，西部地区先后采取过“五定小包工”、定产到组、定产到劳、包产到户、包产到劳等各种形式。然而，这些形式经历的时间都较短，很快被包干到户这种形式所代替。如贵州省，1980年底，包干到户的生产队只占60.8%，到1981年底就达到98.2%。在进入第二步改革之后，包干到户这种形式在西部地区又呈现出特别突出的稳定性，以至于合作经济及规模经营的发展步伐都落后于其他地区。从发展规模经营的步伐看，东部地区的步伐相当迅速，1987年，北京、浙江、广东等地都初步涌现出一批家庭农场和联产农场。如北京顺义县已有94%的村和93%的粮田实现了适度规模经营；浙江省鄞县农村还出现

了承包30亩耕地以上的家庭农场157个。而在西部地区，规模经营的步伐就显得缓慢得多。从合作经济发展的步伐看，西部地区也明显落后于东部地区，落后于全国平均水平。1987年，西部地区11个省区的农村经济联合体的固定资产原值总计为67997.8万元，仅占全国726010.3万元的9.36%。^①为什么包干到户这种责任制形式在西部地区特别适宜呢？这是因为这种形式在管理和分配上十分简单明了。正如群众所说的“大包干、大包干，直来直去不拐弯，交够了国家的，留够了集体的，剩下都是自己的”。同时，这种形式特别适宜于生产手段比较落后，以手工操作为主的经营方式；适合于生产专业化、社会化程度较低的生产力发展水平；适合于商品率较低，自给半自给为主的家庭经营形式。而这些条件，正是西部地区农村所具有的。西部农村的社会、经济、文化等各方面条件是包干到户这种责任制形式最适宜生长的土壤。

4. 领导滞后：前期被动给深化改革留下隐患。

西部地区农村改革进程的第四个特点是：由于改革初期农村实行包干到户的广泛性和急速性，超出了政府部门各级领导的思想准备，因而出现来不及选择就匆匆卷入的状况，从而导致了早期改革某种程度的放任自流状况，为深化改革留下了一些遗留问题。

在改革初期，贵州省委在指导思想上就经历了一个由被动到主动的变化过程。

1978年秋收前后，全国不少地方放宽政策取得成功的消息陆续传到贵州。贵州省委在被动中意识到松动农村政策的必要性。10月，省委制订了农村政策的10条意见，正式改变了年初“绝不准”实行包产到户、包干到户等责任制的提法。11月11日，《贵州日报》刊登了关岭县顶云公社定产到组的报道后，全省近半数的生产队起而效尤，短时间内搞起了定产到组，形成不推自开的生

^① 《中国农村统计年鉴（1988）》第251页。