

# 中国农村发展政策分析

李成言 主编

陕西人民出版社

(陕)新登字 001 号

中国农村发展政策分析

李成言 主编

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街 131 号)

新华书店经销 西安市建明印务有限责任公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 15 印张 1 插页 332 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—1000

ISBN 7-224-05003-2/F·671

定价: 18.00 元

## 前 言

从安徽凤阳县小岗村的农民“敢为天下先”，大胆进行联产承包责任田的改革，到中共中央最新决定，将联产承包责任制再延长30年不变，中国农村的改革与发展走过了20年的风雨而历程。20年来，在党的领导下，农村发生了一系列制度与政策的变革：突破了高度集中的人民公社体制，实行以家庭联产承包为基础、统分结合的双层经营体制；突破了“以粮为纲”的单一结构，发展多种经营与乡镇企业，全面活跃农村经济；突破了统购统销制度，面向市场，搞活农产品流通；突破了单一集体经济的所有制结构，形成了以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的格局。经过20年的政策改革与制度创新，初步构筑了适应发展社会主义市场经济要求的新体制框架和政策体系，极大地解放和发展了农村生产力，给农民带来了翻天覆地的历史性变化。一是农业综合生产能力大幅度提高，结束了主要农产品长期短缺的历史。粮食总产量20年间增加了4千亿斤，12亿中国人吃饭问题已经基本解决。二是农村产业结构和劳动力就业结构进行了重大调整，乡镇企业异军突起，转移了1.3亿农业富余劳动力，农村开始了史无前例的工业化进程。三是农民生活显著改善，全国农村从总体上进入由温饱向小康迈进阶段。四是在农村经济快速发展的基础上，农村各项社会事业也取得了明显的进步，农民的思想观念

和精神面貌发生了积极的变化。总之，在“希望的田野上”，出现了适应现代化发展需要的好势头。有人把它说成是“第二次农村包围城市”。

中国农村改革与发展的成功，是党的十一届三中全会以来农村政策的胜利。党和政府正确的农村政策，如同一把钥匙，打开了农村改革与发展的门。用政策学的理论与方法，认真研究建国以来农村改革与发展，尤其重点研究改革开放以来农村、农业、农民问题，对于贯彻党的十五大精神，落实党的十五届三中全会关于解决农村、农业和农民问题的政策措施，展望21世纪中国农村发展政策导向，具有重要的理论与实践意义。同时，这也是从事政治学、政策学理论教学与研究工作者义不容辞的重要责任。从这个意义上讲，应当引导、鼓励政策理论工作者关注农村发展，研究农村政策。因为中国发展问题，实质上是农村发展问题。农村是中国发展的基础，而农村的发展，首要的取决于党和政府农村政策的正确与否。

显然，农村政策问题，已成为研究中国农村改革与发展的前提和基础。在过去，对中国农村政策的研究，还主要限在党和政府机关中的研究部门。他们对农村政策的研究取得了很大成就，对推动政府农村政策的贯彻执行，起了不可替代的作用。但是应该承认，作为中国改革与发展理论内容之一的农村发展政策，还始终没有引起理论界以至全社会广泛而足够的重视。本书是在为大学本科生和研究生开设专业课的基础上，对农村改革与发展政策中的重点理论问题作一探讨，从中认识农村政策制定、政策执行、政策期望与导向等政策行为的规律性，以期对我国农村政策分析的研究和政策理论体系的建设有所裨益，对今后农村政策提供借鉴和参考。

全书共十一章，各章之间既有联系，又有区别，既可独立成篇，带有专题特点，合起来又较好地体现了农村政策理论重点问题研究的整体性和系统性。运用政策理论与合理分析，解决农村改革与发展中的实际问题，是我们在理论教学与研究中的一种尝试，由于时间仓促和水平有限，本书还存在着这样和那样的错误与不足，谨望读者批评指正。

### 李成言

于北京大学燕东园

# 目 录

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 前 言                            | (1)   |
| 第一章 中国农村改革与发展政策综论              | (1)   |
| 一、农村发展政策研究：内容与依据               | (2)   |
| 二、农村发展政策的基本原理                  | (13)  |
| 三、农村发展政策过程                     | (38)  |
| 第二章 中国农村改革与发展政策历史演变            | (58)  |
| 一、1978 年以前中国农村发展政策的历史过程        | (59)  |
| 二、改革开放以来中国农村发展政策的转变            | (63)  |
| 三、中国农村改革与发展中的问题与对策             | (72)  |
| 第三章 毛泽东与邓小平农业发展战略              | (81)  |
| 一、毛泽东与邓小平农业发展战略的形成             | (81)  |
| 二、毛泽东与邓小平农业发展战略的特征             | (109) |
| 三、寻求家庭经营与集体经济的最佳结合             | (115) |
| 第四章 中国农村经营方式和组织结构的<br>政策性转变与创新 | (128) |
| 一、进一步稳定和完善家庭联产承包责任制政策          | (128) |
| 二、积极推进农业的产业化经营政策               | (141) |
| 三、逐步推进农业的适度规模经营政策              | (152) |
| 四、推行土地适度规模经营的主要政策建议            | (159) |

---

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第五章 中国农村土地管理与控制政策</b> .....   | (167) |
| 一、土地管理与控制的政策基础.....              | (167) |
| 二、我国农村土地管理与控制的政策演变.....          | (175) |
| 三、农村土地管理与控制的后续政策.....            | (187) |
| <b>第六章 中国农村可持续发展政策</b> .....     | (199) |
| 一、农村可持续发展政策的理论基础.....            | (200) |
| 二、农村的生态保护政策.....                 | (203) |
| 三、我国农村的人口政策.....                 | (214) |
| 四、农村资源利用政策.....                  | (222) |
| <b>第七章 中国农村发展中的农业保护政策</b> .....  | (233) |
| 一、农业保护和农业保护政策的理论说明.....          | (234) |
| 二、我国农业政策从歧视到保护的历史考察.....         | (241) |
| 三、我国市场经济体制下农业保护的政策取向.....        | (253) |
| 四、发达国家农业保护的借鉴.....               | (263) |
| <b>第八章 改革与发展中的新型城乡关系政策</b> ..... | (274) |
| 一、政策性城乡关系的演变.....                | (274) |
| 二、我国城乡关系的现状及特征.....              | (283) |
| 三、建立和发展新型城乡关系的政策分析.....          | (294) |
| <b>第九章 中国农村城镇化发展的政策选择</b> .....  | (310) |
| 一、中国农村城镇化政策的历史回顾.....            | (313) |
| 二、农村城镇化的政策选择.....                | (322) |
| 三、农村城镇化的政策前瞻.....                | (345) |
| <b>第十章 中国乡镇企业改革与发展政策分析</b> ..... | (356) |
| 一、中国乡镇企业发展政策的历史轨迹.....           | (356) |
| 二、中国乡镇企业发展政策之转变.....             | (361) |
| 三、乡镇企业发展中的政策环境.....              | (371) |

---

---

|                                    |              |
|------------------------------------|--------------|
| 四、乡镇企业改革与发展中的政策建议·····             | (376)        |
| <b>第十一章 中国农村发展中的科技教育政策·····</b>    | <b>(388)</b> |
| 一、新时期农村科技教育的政策演变·····              | (388)        |
| 二、我国农民科技教育的现状·····                 | (398)        |
| 三、开创农村科技教育新局面的政策保障·····            | (412)        |
| <b>附录：新中国成立以来农村改革与发展政策大事记·····</b> | <b>(429)</b> |
| <b>后 记·····</b>                    | <b>(469)</b> |

## 第一章 中国农村改革与 发展政策综论

自党的十一届三中全会以来，中国农村发生了翻天覆地的变化，不仅有力地改变了广大农村的贫穷落后面貌，部分地区的农民提前实现了小康，极大地支持和推进了整个国民经济的改革和发展，为渐进式增量改革的成功，为产业结构的调整，为社会主义市场经济体制的建立作出了不可磨灭的历史贡献。

农村发生的可喜变化，得益于正确的农村政策。可以说，没有家庭联产承包责任制、统分结合的双层经营体制、积极发展乡镇企业等等一系列政策和制度创新，中国农村的改革和发展成就是不可想像的，国民经济的快速发展、人民生活水平的提高、综合国力的大幅度增强也就会成为无本之木、无源之水。正如人们常说的那样，农业生产的发展，农村面貌的改变，“一靠政策、二靠科学、三靠投入”。在这三靠里面，政策发挥着第一位的主导作用。因此，对农村政策展开深入细致的研究，为决策部门和农村的实际工作者提供参考，具有极大的必要性和迫切性。本章拟从对农村政策的基本内涵入手，尝试建构一个农村政策的原理框架，以此总揽后面各章的具体政策分析。

## 一、农村发展政策研究：内容与依据

### （一）政策与政策研究

政策是一种与人类的生存和发展紧密联系的社会历史现象，它反映了公共权力主体对社会政治、经济、文化各种事务的统治、管理、调控和引导。由于人们所处的历史条件和环境不同，因而会从不同的角度、立场与层次去解释和认识政策，这导致了政策定义的纷繁多样。我国有的学者认为：“政策是政党和国家用来调动和约束社会力量以达到政策制定者预期目标的一种策略和策划。”《辞海》中对政策一词的解释为：“党和国家为实现一定历史时期的路线而规定的行动准则。”与此相近的定义还有，“政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南。”<sup>①</sup> 这些说法是目前国内比较通行和比较权威的。西方学者对政策的界定更是形形色色，这里仅列举具有代表性的几种。政策科学的创始人之一哈罗德·拉斯韦尔与亚伯拉罕·卡普兰认为：公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。政治学学者、系统分析大师戴维·伊斯顿认为，政策就是对全社会的价值作权威的分配。著名学者托马斯·戴伊则突出强调政策的实践性和选择性，认为政策是政府选择作为或不作为的行为。决策论研究者詹姆斯·安德森认为，政策是政府的一个有目的的活动过程，是政府实际做的

---

<sup>①</sup>张金马主编：《政策科学导论》，19、20页，中国人民大学出版社，1992。

事情而不是政府打算做或将要做的事情<sup>①</sup>。这些概念都有其合理之处，然而亦有缺憾，主要是没有揭示出政策的利益调整本质。近年来，有学者从利益分析入手，在综合国内外各种定义的基础上，对政策的内涵进行了更深入的探索，认为：“政策是政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。”<sup>②</sup>

综上所述，在对政策进行理解和分析时，必须注意以下几点：①政策是社会公共权力主体作出的，这就意味着它有某种强制性和普适性。从我国古汉语来说，“政”指政治、政权；“策”指策略、谋略、手段。在英文中，政策“policy”一词是从政治“politics”中演化出来的。这些都证明了政策与政治之间的内在相关性。因此，探索和研究政策，往往需要以政治为基点乃至借助政治学的方法。②政策既是政府的计划、纲领和为社会确定的行为规范，又是政府的活动和行为过程，因此，政策是规则与过程的统一。③政策诸要素包括：需要解决的社会公共问题（政策任务）及由此引致的政策目标，创造和分配社会利益所遵循的价值标准，各种备选的策略方案，实际的行动过程。

进入现代社会，伴随着政府职能扩张和作用增强，政策对人类生活的影响在广度和深度上都加大了，这就促使人们去关注和研究政策，以改善政策质量、提高政策效率。二战以后特别是 70 年代以来，工业发达国家的政策科学得到了迅速发展

---

①转引自张国庆：《现代公共政策导论》，8、9 页，北京大学出版社，1997。

②陈庆云：《公共政策分析》，9 页，中国经济出版社，1996。

(西方学者通常把政策科学、政策研究、政策分析作为同义语使用)。在政策研究的范围问题上,有的强调描述和解释政府行为的原因与结果,即所谓“Analysis of Policy”,有的强调为政策制定者提供更好的建议和方案,即所谓“Analysis for Policy”<sup>①</sup>。就我国的情况来说,对政策作比较客观、中立的描述性、实证性研究向来是个薄弱环节,应大力加强,否则难以改变政策研究仅是为政策文件作注释和论证,不能有效发挥决策咨询和参考作用的状况;另一方面,政策研究在任何情况下都不能违背或放弃为国家利益、人民利益、社会利益服务的根本原则,而必须以邓小平理论作指导,为经济建设、民族复兴积极地、创造性地出谋划策。

那么,政策研究有哪些内容呢?就农村政策来说,第一,要研究农村政策的内涵和演变,即从理论、历史、方法论的角度研究政策本身,比如农村政策的含义、目标与功能,从归大堆的集体化农业政策向家庭联产承包责任制政策转变的史实及结果,农业实现两次飞跃的内容、时机与途径等等。第二,要研究农村政策的价值取向和战略重点,比如是产业优先还是地区优先,是粮食作物优先还是经济作物优先,是榨取农业支持工业还是用工业来反哺农业等等,而像公平与效率、速度与效益、发展农业生产与加强环境保护、安置剩余劳动力与扩大土地规模经营这些矛盾范畴,更是需要研究者和决策者作出价值选择。第三,要前瞻性地看到潜在问题,通过对问题的揭示和分析,把它列入政策议程,形成政策目标,比如粮食虽然从目

---

<sup>①</sup> 参见:Christopher Harn & Michael Hill:《The Policy Process in the Modern Capitalist State》,Brighton, Sussex:Wheatsheaf Books,1984,P5.

前来看并不短缺,但从长远来看,粮食增长与人口增长是不对称不同步的,这就需要研究粮食问题,制定一系列政策确保在下世纪中叶人口达到峰值时,粮食能够基本自给;又如庞大的农村剩余劳动力群体,不但阻碍了国家的工业化和现代化进程,而且也给社会稳定带来了现实的巨大压力,如何转移和消化农村剩余劳动力,政策研究者必须作出分析和提出对策建议。第四,还要研究农村政策从制定、实施到评估、调整的全过程,也就是研究行政体制和政府活动,从中总结有益经验,提出改革办法,确保政策的科学性和有效性,换言之,既要强调对政策对象、政策环境的分析,又要注重政策制定者及其所属系统、程序、方法、手段的优化<sup>①</sup>。

总而言之,政策研究主要是对政策理论、政策问题、政策价值、政策过程四个基本方面的研究。以下各章,以政策问题为导向,在其具体分析中包含有政策研究诸方面的内容。

## (二) 政府、市场与农业

农业是国民经济的基础,是衣食的来源和工业原料的基地。任何国家都不能忽视农业与农村,否则就会导致工业的不稳、社会的不稳、政治的不稳,甚至危及国家安全。

与国民经济其他产业相比,农业具有自身的特点。第一,农业生产是经济再生产与自然再生产两个再生产过程的交织和统一,具有明显的季节性和空间散布性;第二,农业受到自然条件的影响很大,其产出状况很大程度上由自然条件决定,这就导致了农产品供给的波动性;第三,农产品是人类赖以生存

---

<sup>①</sup>参见张国庆:《现代公共政策导论》,6页,北京大学出版社,1997。

和发展的最基本、最重要的生活资料，农业生产活动还具有明显的生态效应；第四，农产品尤其是粮食的收入弹性高，在供给的无常波动与需求的相对稳定之间存在着巨大反差，“卖粮难”之类的高市场风险就来源于此；第五，农业生产的技术进步相比其他产业来说要困难和缓慢一些。这些特点，决定了农业是一个既有自然风险又有市场风险的双重风险产业，是一个自然效益低、社会效益高的弱质产业。

农业在产业结构体系里面的基础性地位和弱小的现实状况，要求政府在政策上予以支持和保护。在市场经济的条件下，农业乃至整个农村经济由于投入大、周期长、见效慢、比较利益低，因而在市场竞争中常处于不利地位。西方国家的大农场，虽然具有规模经营、机械化水平高、技术先进等优势，然而由于农业的自然属性，受环境、气候的影响大，以及来自农产品供求特性的影响，其竞争能力也无法与制造业、服务业相比。因此，即使像美国这样的发展国家，农业产值仅占国民经济的5%，农业人口只占人口的2%，也仍然十分重视扶持农业的发展，每年都要花费大量的财政对农业进行补贴。在冷战时代，美国与苏联的军备竞赛非常激烈，但苏联由于农业发展滞后，拖住了整个经济的后腿，以致于力不从心，危机四伏。正如美国农业部所说，美国之所以能战胜苏联，不在于核武器和洲际导弹的多少，而在于美国有先进的农业作为后盾。先进的农业，既来自于良好的基础和优越的自然地理环境，更来自于政府科学有效的扶持和发展政策。

由于各种原因，新中国成立后采取了压抑和剥夺农村以支持重工业赶超发展的政策，这是由工业化初期的一般发展规律与当时特定的国情条件所决定的，无可苛责。然而，也要看

到，由于过分剥夺与没有及时调整政策，使得长时期里农业发展极为缓慢，农民生活水平极为低下，农村经济一片萧条，最终给中国的工业化、城市化、产业结构高度化造成了严重的瓶颈制约。所谓比例失调、头重脚轻、经济过热，其问题的实质就是农业跟不上。农业和农村经济的不振，又会导致占全国人口近 80% 的广大农民购买力提高缓慢，使农村这个极大的潜在市场由于有效需求不足而难以发挥应有作用，最终制约整个经济的持续、快速和健康发展。此外，在当今世界，农产品特别是粮食已成为重要的战略物资和外交手段，我国作为一个人口大国，把吃饭问题的解决寄托在依靠农产品进口上，这是非常危险的。因此，抓紧抓好农业、促进农村的稳步发展，应成为党和政府常抓不懈的一项中心工作。

市场经济是人类的一项伟大发明，它通过供需的变动、价格的涨落来引导资源流向，把资源配置在最有效益的地方。自工业化革命以来，西方古典资本主义在社会生产发展上所取得的伟大成就，不能不归因于亚当·斯密在理论上称之为“看不见的手”的市场机制。然而，市场并不是万能的，它有着自身无法克服的诸多缺陷，比如竞争的盲目性和无序性，市场调节的滞后性，某些公共工程和公用事业无人投资兴办或心有余而力不足，贫富高度悬殊，垄断的存在，个人利益的理性追求与社会福利最大化之间的矛盾等等。因此，必须有某种外部力量来弥补市场不足。本世纪 30 年代以来，在严重经济危机的打击下，西方各国纷纷采取“凯恩斯主义”政策，政府作为市场机制调节基础上的“看得见的手”，不再仅仅扮演守夜人的角色，而是积极介入宏观经济运行、防止危机和衰退，促进制度创新和经济增长。尽管 70 年代以来由于经济滞胀的原因，西

方国家又出现了回归自由市场经济、放松政府管制的呼声以及非国有化、行政改革等运动，但总的来说，政府对经济适度干预已成铁律，调整的不过是干预的范围、程度和方式而已。从这个意义上讲，政府对经济科学合理的宏观调控是现代发达市场经济的题中应有之义，它不是外部强加的，而是内生的。我国经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制，之所以加上“社会主义”的限定，一是因为它以公有制为所有制基础，公有经济对国民经济有控制力；二是因为它有比资本主义国家强大、有效的多的宏观调控，能够更好地实现经济的平稳、持续、快速发展和社会的全面进步。宏观调控的目标，最基本的有两个，一是创造和维护公平、有序的市场竞争环境；二是根据国家的发展目标来“扶弱抑强”，提供充足的公共品。

我国农业和农村经济要获得新的突破，必须走商品化、市场化道路，参与国际国内的经济循环。市场化的过程，同时也是要求和接受政府宏观调控的过程。目前，有的地方、有的干部存在着这样的认识误区，以为市场经济就是自由放任的不管经济，政府的任务就是办公司、搞创收、抓财政；或者认为市场经济就是赚钱经济，哪行的比较利益高就突出哪行，于是把主要精力和大量资金投入在工业和开发区上面，甚至动用公款去炒股票、炒房地产，农业生产由于被认为是赔本买卖，自然只能“门庭冷落鞍马稀”了。这种忽视基础产业的短期行为，必然导致经济生活的泡沫现象和虚热现象，导致经济持续增长的后劲不足。事实上，政府行为在很多时候是与市场行为背道而驰的，它存在的根本理由就是纠正和填补市场行为由于追求利益最大化而造成的偏误和漏洞，农业在市场经济中的天然不利地位，恰恰需要政府以“勇于吃亏”的姿态，采取强有力的

政策手段去保护和扶持农业发展。

### (三) 我国农业现状与政府调控

1978年以来,我国农村的改革与发展取得了举世瞩目的成就,但从总体上看,农业(这里指的是大农业。包括种植业、养殖业、畜牧业以及农村的工、商、建、运、服等经济活动)仍是国民经济中的一个薄弱环节,近些年来,农业发展相对滞后的问题愈加突出<sup>①</sup>。

第一,从当前和今后的一个时期看,我国农业既面临人口增加、需求扩大的巨大压力,又面临耕地减少、资源短缺、环境恶化的严重的制约。据统计,从1978—1994年,全国人均占有耕地由1.55亩减少到1.19亩。据有关部门预测,到本世纪末我国人口将到达13亿,耕地还将净减1800万亩,而到下个世纪人地矛盾只会愈加突出,这意味着我国要以更少的耕地养活更多的人口,农业生产任务非常艰巨。此外,我国人均占有水资源只相当于世界的1/4,人均森林面积只相当于世界的1/6,水土流失严重,旱涝灾害频繁发生,农业生产的自然资源条件不断恶化,这都极大地制约了我国农业产出能力的提高。因此,从长期来看,我国农业生产的压力将是巨大的,农产品供求关系仍会偏紧,粮食问题仍然严峻。

第二,我国农业基础设施薄弱,投入严重不足,导致农业综合生产能力不高,发展后劲不足。据统计,全国国有单位基建投资中用于农业的比重,“六五”时期为5%，“七五”时期降到3.3%，1993年降到2.8%，1994年降为2.5%。地方财

---

<sup>①</sup>农业部人事劳动司编:《农业政策与农业法制》,5—7页,中国农业出版社,1997。