

前言

我研究农业经济问题始于 20 世纪 80 年代中期。1995 年夏天,我从退休教师手上接过了农业经济管理专业硕士研究生学位课程《农业经济专题研究》的教学任务。当时,我对这门课程的定位是,跟踪我国农业和农村经济中的热点问题和重大问题。同时,我又开了另一门研究国外农业经济和政策的研究生课程《世界农业经济问题》,作为姐妹课程。在这些年的教学中,我不断涌动着这样一个念头,撰写一本全面介绍和研究我国农业和农村经济中的热点问题和重大问题的学术著作,这本著作要努力达到三个目的:一是有助于普通读者包括本科生和硕士研究生一般性了解我国农业和农村经济中的热点问题和重大问题,二是能帮助农业经济专业的硕士研究生和有志研究我国农业和农村经济的青年同志掌握我国理论界和政府决策部门有关农业和农村经济及其改革的研究水平和动向,三是在每一个热点或重大问题上都能提出自己的哪怕一星点儿独立见解,以与同行交流。写这样一本著作并不是一件易事。但是,每当我环顾这些年那潮水般涌现的林林总总的各类经济学著作,却鲜见关于农业经济的研究成果时,我就更感

到自己所做的是一件有意义的事情。现在这本书终于要问世了，我是否达到了写作的初衷，要接受读者的检验。

本书研究了1978年十一届三中全会改革开放以来，我国农业和农村经济发展与改革中涌现的热点问题和重大问题。本书定义的“热点问题”和“重大问题”是那些关于我国农业和农村经济发展与改革的根本性问题。实践中，有一些问题可能曾经被认为是农业和农村经济改革的热点，但从较长的时间来看，却是昙花一现。因此，热点问题必须同时被历史证明是重大问题，才能进入我们的研究视野。

中国的改革始于农村，农村的改革又首先在土地制度上取得突破。本书的第一章选择了家庭承包制这个迄今为止我国农村最深刻的改革和制度创新。家庭承包制最重要的创新是赋予农民独立的经营权和剩余索取权，形成了以家庭承包为基础，集体统一经营和家庭分散经营相结合的“双层经营”新体制，从根本上再造了中国农业的微观组织结构。实践证明，家庭承包制是我国农业中适宜的经营组织形式，是我国农村中需要长期坚持的一项基本制度。然而，家庭承包制的产权安排并不是十分完善的。稳定和完善家庭承包制，核心是要赋予农民群众长期而有保障的土地使用权。深化家庭承包制的改革一直是我国经济生活中最重要的一个议题。

中国是一个人口大国，以占世界7%的耕地养育着占世界22%的人口，农产品的供给历来是一件头等大事。本书的第二章研究了我国农产品供给尤其是粮食生产的基本态势。改革以前，我国主要农产品的供给长期处于短缺状态。改革以来，通过20多年的努力，目前我国农产品的供求格局已转为总量基本平衡，丰年有余。老的矛盾解决了，新的矛盾必然又会产生。在市场经济条件下，农产品的供给不能脱离市场需求。目前，我国农产品供给的主要矛盾由总量不足让位于结构不适。世纪之交，我国农业和农

村合作基金会。本书的第七章选取相对受忽略的社区型股份合作制为研究的对象。我们的研究结论是:社区型股份合作制是农村集体经济产权制度创新的一个超前试验;社区型股份合作制是一个典型的诱致性制度变迁;社区型股份合作制产权制度的创新是引导农村社区传统集体经济的财产制度由公共社团产权向集体产权过渡,在纯粹的公有中掺入了私有因素,成为现阶段农村社会主义公有制经济的一种有效实现形式。

乡镇企业是有中国特色的乡村企业。乡镇企业的崛起与发展被称为“中国奇迹”,它为中国工业化和城市化开辟了第二条道路,极大地促进了农村经济和整个国民经济的增长,改变了中国的二元经济社会结构。一般认为,乡镇企业的经济效率来自于它具有比国有企业好的经营机制。但是,内在的产权矛盾使乡镇企业的经营机制发生退化,乡镇企业必须进行制度创新,即所谓的“第二次创业”。本书的第八章研究了乡镇企业产权制度改革的历史轨迹,尤其着力于乡村集体企业近年新一轮“转制”热潮中涌现出的新问题。新一轮改革中典型的现象是使经营者持大股,行使企业的控制权和经营权,乡镇政府退出所有权,也不再支配企业。由此会对集体乡镇企业的性质和未来的发展方向产生什么样的影响,备受理论界和实际工作部门关注。

本书第九章研究中国加入 WTO 问题。20 世纪 80 年代中期,作为深化对外开放的需要和对经济全球化浪潮的回应,我国开展了恢复中国作为关税及贸易总协定缔约国的地位和加入世界贸易组织的工作。随着谈判进入关键阶段,“入世”成为举国上下关注的一个热点。从农业领域来看,加入世界贸易组织像一把双刃剑,将给中国农业带来积极和消极双重影响。政府应当对此采取什么样的政策,给农业以什么样的必要保护,成为一个重大研究课题。进入 21 世纪,中国加入世界贸易组织在即。在世界贸易组织规则的框架下,构建和运行相宜的农业保护政策,迫在眉睫。

本书第十章研究了我国农业现代化的理论和实践。现代化是人类社会进步的必然之路。农业现代化是现代化的重要组成部分。可持续发展成为农业现代化的题中应有之义,是农业现代化的核心。实现包括农业在内的现代化,是中国人民梦寐以求的理想。改革以来,党的工作重心转移到经济建设,全国人民充满信心,在理论上和实践中探索具有中国特色的社会主义现代化道路。随着对国情和现代化内涵认识的深化,党和政府做出在 21 世纪上期基本实现现代化,沿海经济发达地区要率先实现现代化的发展战略。21 世纪是中国人民夺取现代化胜利的时代。现代化正向中华民族走来。第十章主要研究了现代化和农业现代化的内涵,理论和实践相结合,回顾我国现代化的历史进程,以及中国农业现代化和农业可持续发展战略的基本内容和特点。

本书大纲的形成受益于与牛宝俊教授的讨论。罗必良教授对本书的初稿提出了建设性的意见。由于个人的学识和水平有限,书中一定存在不少的不足甚至错误。作者诚恳地期待读者的批评与指正。本书的出版得到华南农业大学经济贸易学院“211 工程”标志性成果建设经费的资助,特表示衷心的感谢。

傅 晨

2001 年初夏于广州

村经济工作的中心任务就是进行农业产业结构的战略性调整。农业产业结构的战略性调整,既是热点问题,也是重大问题。

从根本上来说,对计划经济体制的改革就是市场化改革。家庭承包制使农民成为独立的生产者,但农民若还是不能走向市场,改革就只进行了一半。农产品流通体制是城乡之间、工农之间的利益分配,是经济体制的重要组成部分。本书的第三章主要研究了我国粮食流通体制的改革,这是因为粮食是重要的农产品,粮食流通体制改革是中国农产品流通体制市场化改革的难点。读者在这一章将会看到我国粮食流通体制的改革虽励精图治,却跌宕起伏,一波三折。1998年,政府发起新一轮粮食流通体制改革,成为世纪之交我国经济生活中的一个热点。

农业产业化是90年代我国农业和农村经济发展中最热门的话题之一。农业产业化是继家庭承包制后我国农业产业组织的又一重大创新。家庭承包制再造了中国农业的微观组织基础,农户成为经营的主体。但是,分散农户在市场化的过程中面临诸多的困难。农业产业化针对改革以来我国农业发展中累积的深层次矛盾,试图通过农业产业组织的创新推进农业发展。农业产业化被认为是一个根本性的举措,是一场“真正的农村产业革命”。本书的第四章主要研究了农业产业化提出的背景和意义,农业产业化的基本内涵和经营组织形式,其中尤其是进行了经营组织形式的比较分析,并探讨了实践中农业产业化的要素培育。

中国是一个农业和农业人口大国,农业劳动力的比重很大。改革前,受城乡分割体制的束缚,农业过剩劳动力只能沉淀在土地上,制约了农业效率的提高。改革后,家庭承包制的实施使土地上隐性过剩的劳动力迅速显现。同时,农民有了择业的自由,主要通过发展农村二、三产业“就地转移”,或是“离土离乡”流动到城市谋取就业。但是,由于农业人口队伍的庞大和体制创新的迟滞,农业中仍然滞留着大量的剩余劳动力。数量庞大的农业剩余劳动力能

否顺利转移获得就业,不仅事关提高中国农业的效率、增加农民的收入、进一步繁荣农村经济,也关系到国家政治和社会的稳定。拓宽和加快农业剩余劳动力转移的步伐,一直是全社会沉重的话题。本书的第五章评价了农业剩余劳动力转移的理论模式,并对我国农业剩余劳动力转移的历史、现状和趋势,进行了实证和对策分析。

本书的第六章研究农民收入、负担和农村税费制度的改革。农民是农业的主体,也是中国社会最大的人口群体。不断地增加农民的收入,是提高农民生活水平、保证农业稳定和健康发展的根本性条件,也是国家政治和社会稳定的一个重要方面。改革以来,独立经营权的获得和市场机制的引入,极大地增加了农民的收入。随着市场化改革的深入,农民收入目标越来越具有主导地位。然而,80年代中后期以来农民收入增长不快,而且难度越来越大;另一方面,农民负担支出增多,中央屡禁不止,农民怨声载道。稳定地增加农民收入、切实地减轻农民负担,成为中国农村社会的一个热点问题。进入新世纪,涌动中的农村税费制度改革,被称为新中国农村继土地改革、家庭承包制之后的第三次革命。

20世纪80年代中期,一种被称为“股份合作制”的经济组织形式首先在我国东南沿海经济较为发达地区的农村,特别是在乡镇企业悄然兴起。进入90年代,这种经济组织形式在全国经济发展不同水平的地区获得极大的效仿和推广,方兴未艾。农村股份合作制所体现出来的制度绩效及其创新,引起理论界和实际工作部门的高度重视,成为改革的热门话题之一。一些人认为股份合作制是新时期中国农民的又一创造,是深化农村改革的又一重要突破口,是我国城乡集体经济改革的目标模式,但也有不少人认为股份合作制“非驴非马”不规范,属于过渡性的产物。农村股份合作制的经济形式千姿百态。从组织载体角度进行划分,典型意义的股份合作制主要有社区型股份合作制、企业型股份合作制和农

目 录

1	家庭承包制:中国农业微观组织的再造	/1
1.1	农地制度的历史遗产	/2
1.2	农业合作化:通向社会主义	/6
1.3	人民公社制度及其失败	/11
1.4	家庭承包制的变迁和创新	/19
1.5	家庭承包制的发展和完善	/30
1.6	本章小结	/52
2	农产品供给与农业结构调整:从短缺走向剩余	/55
2.1	布朗风波:谁来养活中国?	/56
2.2	农产品供给	/59
2.3	农业产业结构调整的理论	/63
2.4	我国农业产业结构的变迁	/67
2.5	世纪之交我国农业产业结构的战略性调整	/70
2.6	本章小结	/78

- 3 粮食流通体制改革:艰难的市场化攻坚 /87
 - 3.1 计划经济时期的粮食流通体制 /88
 - 3.2 粮食流通体制的市场化改革 /92
 - 3.3 粮食流通体制改革的难点 /102
 - 3.4 深化粮食流通体制改革的理论探索 /105
 - 3.5 本章小结 /110
- 4 农业产业化:农业经营组织的制度创新 /113
 - 4.1 农业产业化提出的背景和意义 /114
 - 4.2 农业产业化的内涵和本质 /119
 - 4.3 农业产业化经营的组织形式 /126
 - 4.4 农业产业化的要素培育 /137
 - 4.5 本章小结 /143
- 5 农业剩余劳动力转移与农村城市化:
走向“离土离乡” /146
 - 5.1 农业剩余劳动力转移的理论模型 /147
 - 5.2 我国农业剩余劳动力转移的实证分析 /152
 - 5.3 21世纪我国农业剩余劳动力的转移 /159
 - 5.4 本章小结 /168
- 6 农民收入、负担与农村税费制度改革:
农村第三次革命 /171
 - 6.1 农民收入增长的总量分析 /172
 - 6.2 农民收入的结构分析 /175
 - 6.3 农民收入增长趋缓的原因 /180
 - 6.4 农民负担研究 /183

6.5	农村税费制度改革	/194
6.6	本章小结	/201
7	社区型股份合作制:	
	集体经济产权制度改革的超前试验	/204
7.1	社区型股份合作制的主要形式	/205
7.2	社区型股份合作制的制度变迁	/211
7.3	社区型股份合作制的产权制度	/227
7.4	社区型股份合作制的治理结构	/237
7.5	社区型股份合作制的主要问题	/246
7.6	社区型股份合作制的发展完善	/251
7.7	本章小结	/261
8	乡镇企业产权制度改革:第二次创业	/263
8.1	乡镇企业的发展概况	/264
8.2	乡镇集体企业的产权制度改革	/276
8.3	农民股份合作企业	/290
8.4	本章小结	/297
9	加入世界贸易组织与农业保护:	
	对经济全球化的回应	/300
9.1	世界贸易组织及其农业贸易规则	/301
9.2	中国加入世界贸易组织	/305
9.3	加入 WTO 对中国农业的影响	/308
9.4	他山之石:发达国家的农业保护政策	/314
9.5	WTO 框架下我国农业保护政策的构建	/319
9.6	本章小结	/327

10	农业现代化与可持续发展：走向 21 世纪	/330
10.1	现代化的基本含义和标准	/331
10.2	我国现代化进程的回顾	/332
10.3	农业现代化	/335
10.4	中国农业现代化的道路	/343
10.5	农业可持续发展	/346
10.6	中国可持续农业发展战略	/353
10.7	本章小结	/363

1

家庭承包制： 中国农业微观组织的再造

中国的改革始于农村，农村的改革又首先在土地制度上取得突破。土地是农业最基本的生产资料，土地的所有制度和经营制度构成农业最基本的经济制度。改革前，中国农业实行集体所有和统一经营的人民公社制度。改革废除了人民公社，实行家庭承包经营责任制，形成了集体统一经营和农户分散经营“统分结合”的双层经营体制，从根本上再造了农业的微观组织结构。家庭承包制是迄今为止中国农村最深刻的改革，也是我国农村需要长期坚持的一项基本经济制度。但是，这个制度还不完善。由于制度的缺陷必然削弱制度的功能和绩效，深化家庭承包制的改革一直是我国经济生活中最重要的议题之一。

沿着历史发展的逻辑，本章研究以下问题：①中国农业为什么要选择社会主义公有制；②改革前的人民公社制度为什么是失

败的；③改革后的家庭承包制为什么是一个制度创新；④家庭承包制为什么不完善；⑤家庭承包制发展完善的趋势。

1.1

农地制度的历史遗产

中国为什么要实行农业的社会主义公有制度？改革前的人民公社制度为什么会失败？对这些问题的认识不仅关系到评价过去我国农地制度的根本选择，也关系到现在和将来如何坚持和发展家庭承包制。纵观历史的长河，我们认为，只有理解中国封建社会农村土地制度的历史遗产，才能找到正确认识的钥匙。

在商代以前的原始社会，我国已进入原始农业阶段。由于生产工具极其简陋，生产力水平十分低下，生产所得只能维持人类的基本生存，还不能产生剩余产品。在这种条件下，个人不能离开集体而单独生存。这一历史阶段的土地制度是氏族公有制。

由西周开始，中国进入了漫长的封建社会。封建国王将土地和附属土地上的农户分封给各路诸侯，各路诸侯又将受封土地的一部分赐给自己的臣属，由此形成了土地的各级封建领主所有制。封建领主将受封土地的一部分授予农民耕种，换取农民在领主的土地上提供无偿劳动，农民必须首先耕种归各级领主所有的“公田”，然后才能耕种自己的“私田”^①，这就形成了土地划分为“公田”和“私田”的井田制。井田制土地关系的重要特征是领主依靠对土地的所有权剥削农民的劳役地租。农民在“公田”

^① 孟子：“方里为井，井九百亩，其中为公田，八家皆私百亩，同养公田。公事毕，然后敢治私事”。

和“私田”呈现两种效率完全不同的劳动，由于在“公田”上的劳动成果被领主无偿占有，农民没有任何积极性。因此，井田制阻碍了农业生产力的进一步发展。

进入春秋时期，井田制逐步瓦解。战国时期秦商鞅变法，“废井田，开阡陌”，承认土地私有，准许土地买卖。土地买卖使土地私有制不断发展。

汉朝是我国封建社会发展史上第一个长达400年的强盛时期。在这一时期，一方面，因实行授田制度而获得长期土地占有权的农户形成自耕农，另一方面，豪门贵族和因在战争中立功而变成的新贵构成了势力强大的地主集团，他们不仅分封有大量土地，而且依靠封建特权巧取豪夺，大肆侵占农民的土地。地主把土地分散租给农民，劳役地租被实物地租取代。由此形成中国封建社会的二元土地所有制，即地主大土地所有制和自耕农民的小土地所有制。前者处于主体地位，后者处于从属的地位。

自耕农土地所有制自萌生就一直处于不稳定的状态。在各个历史朝代，地主总是凭借封建特权侵占小农的土地，使他们沦为佃农或流民。大批自耕农的破产必然引发大规模的农民起义。封建统治阶级为了缓和社会矛盾，总是要对土地兼并采取一定的限制措施，同时奖励农桑，移民垦荒，兴修水利，又使小农经济得以恢复和发展。土地的兼并和反兼并贯穿于中国封建社会始终，地主大土地所有制与自耕农小土地所有制长期并存，成为中国封建社会土地关系的一个基本特征。自耕农土地所有制的存在和发展反映了广大农民渴望土地的顽强抗争。

清朝后期，社会矛盾和危机日益深化，土地占有不均加剧。从根本上破除封建土地制度，实现千百年来农民群众渴望的“耕者有其田”的梦想，无疑是中国社会革命必须解决的基本和首要问题。哪一个阶级、政党能够解决这个问题，他就将主宰中国。

19世纪中叶，太平天国的《天朝田亩制度》第一次系统地

表达了农民破除封建土地关系的政治主张。《天朝田亩制度》的核心是废除地主土地所有制，按人口多少把土地平均分配给农民。太平天国失败，变革未能得到实施。

1911年由孙中山先生领导的辛亥革命推翻了清王朝的统治，结束了中国延续2000多年的封建专制。在这场革命中，孙中山鲜明地提出了“平均地权”的土地纲领：第一步是限制土地所有者拥有土地的最高数量；第二步是土地国有化，主要以赎买方式实现私人土地转为国家所有；第三步是按照“耕者有其田”的原则，将国有土地平均分配给农民耕种。孙中山变革中国封建土地关系的主张受到大地所有者的抵制和反对，平均地权的纲领和主张也未能实施。

国民党蒋介石政权代表大地主阶级的利益，不仅没有触动旧的土地制度，而且使封建土地制度的矛盾更加加剧，土地占有的两极分化更加严重。

中国共产党自1921年成立之日起，就把解决农民的土地问题作为中国革命的首要任务。中国共产党与农民结成政治联盟，在根据地和解放区踏踏实实地开展减租减息和“耕者有其田”的斗争。1947年7月，中共中央首次召开全国土地会议，通过了《中国土地法大纲》，宣布废除封建性和半封建性剥削的土地制度，实行“耕者有其田”，按人口平分土地，并废除劳动人民所欠地主富农的高利贷债务。至1949年上半年，在拥有2.7亿人口、230万平方公里的解放区中，已经完成土地改革的地区约有1.5亿人口，约占当时全国人口总数的1/3，1亿左右无地、少地的农民从地主富农手中分得了3.7亿亩土地，从根本上改变了解放区的土地关系。

1949年10月，中华人民共和国成立。1950年6月，《中华人民共和国土地改革法》颁布施行，它的基本精神与《中国土地法大纲》一致，但在对待半封建富农的政策方面进行了必要调整，

将过去规定征收旧式富农多余土地财产的政策，改变为保护富农所有自耕和雇人耕种的土地及其他财产，同时规定不没收小土地出租者的土地，不抽动中农的土地。这个调整使土地改革的打击面从过去的 8% 缩小到 3% ~ 4%，减少了土地改革的困难和阻力。到 1952 年底，除暂不进行土地改革的一些少数民族地区之外，全国土地改革基本完成，3 亿多无地、少地的农民分得了 0.5 亿公顷土地和大批耕畜、农具等生产资料，免除了每年向地主缴纳 350 亿公斤粮食的地租。土地改革的顺利完成，使中国农村的土地占有状况发生了根本变化，占农村人口 90% 以上的贫农和中农占有 90% 以上的耕地（表 1-1），中国的封建土地制度被彻底摧毁。

表 1-1 土改后农村各阶层占有土地的情况

	占人口的百分比	占耕地的百分比	人均占有耕地 (公顷)	户均占有耕地 (公顷)
贫雇农	52.2	47.1	0.193	0.833
中农	39.9	44.3	0.247	1.267
富农	5.3	6.4	0.253	1.673
地主	2.6	2.2	0.167	0.813

资料来源 林善浪：《中国农村土地制度与效率研究》，54 页，北京，经济科学出版社，1999。

土地改革的成功使农业生产取得了令人瞩目的迅速发展。1952 年与 1949 年相比，全国粮食产量由 11 318 万吨增加到 16 392 万吨，增长 44.8%；棉花总产量从 44.4 万吨提高到 130.4 万吨，增长 193.7%；油料总产量从 256.4 万吨增至 419.3 万吨，增长 63.5%。1952 年全国农业总产值达到 461 亿元，比 1949 年

的 326 亿元增长 41.4%。农业生产的发展和农民生活的改善，为国家经济建设奠定了有利的基础。

1.2

农业合作化：通向社会主义

1.2.1 农业合作化的背景

首先，农业合作化是中国社会主义革命的重要步骤。实现社会主义的公有制是中国共产党长期奋斗的目标。早在新民主主义革命时期，党就提出了当革命发展到社会主义阶段时，农业要实现集体化。1934 年，毛泽东在《中华苏维埃共和国中央委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告》中就指出，中华苏维埃共和国在将来向前发展过程中它将逐步实行国家工业化改革，它将实行农业集体化，它将逐步实行完全有计划的国民经济。1949 年 3 月召开的党的七届二次全会上，毛泽东进一步提出，“占国民经济总产值百分之九十的个体农业和个体手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又积极地引导它们向现代化和集体化方向发展，任其自流的观点是错误的”^①。

其次，土改后重新出现的土地买卖和兼并，加快了合作化的步伐。在漫长的封建社会，每一个封建王朝建立的初期，统治者大多都实行过某种程度的平均地权，以缓和地主阶级与农民之间的尖锐矛盾，恢复被严重破坏的农业经济。然而，这并不能阻止小农的破产和大地产的重新形成。新中国成立后，中国共产党实

^① 中华人民共和国农业委员会办公厅：《农业集体化重要文件汇编》（上册），3 页，北京，中央党校出版社，1981。

行了土地改革，铲除了封建的地主土地所有制，农民获得了土地，但土改并没有消灭农村土地的私有制。因此，实行土地改革之后，新生的人民政权如何防止历史上反复发生的土地所有权从平均到兼并、最终形成大地产的轮回，是必须认真对待的一个重大现实问题。据资料记载，土改后，贫苦农民由于贫困不能进行再生产，出卖土改中分得土地的现象在全国不同地方已经大量的出现^①。

最后，国家工业化是农业合作化的根本原因。新中国成立后我们面临的一个严峻的问题是，新生的社会主义国家只有像前苏联那样迅速发展工业，尤其是重工业，才能面对帝国主义国家的封锁和战争敌视，才能改变落后农业国的面貌，建立起现代国民经济。而小农经济由于生产手段落后，经营规模狭小，主要以满足自给为目标，不能支持国家的工业化建设。资料显示，1952年全国粮食商品率仅为17.2%，根本无法支撑工业化建设。

1.2.2 马克思主义经典作家的合作化理论

按照马克思、恩格斯、列宁等经典作家的理论，新生的社会主义国家应以合作社的方式，对小农经济进行改造，把小农引上社会主义道路。这个理论可概括为以下要点：

(1) 小农经济是一种落后的生产关系。恩格斯指出，小农通常拥有自己的土地，或少量租入，这块土地通常既不大于他们自己全家的力量所能耕种的限度，也不小于足以养活他的家口的限度。小农经营手段落后，无力采用先进技术，难以进行积累，通常进行维持自给的简单再生产，若有天灾人祸，连简单再生产也

^① 据对河北保定专区11个县的调查，1950年买卖土地3633公顷，1951年为7676公顷，呈逐年上升之势。见史敬棠等：《中国农业合作社运动史料》（下册），968页，北京，生活、读书、新知三联书店，1959。