

农业部农村经济体制与经营管理司
农业部农村合作经济经营管理总站
中国农村合作经济管理学会

编著

中国农村经营管理

50年

中国农村经营管理50年

57989
F325.2

社

中国农村经营管理 50 年

农业部农村经济体制与经营管理司
农业部农村合作经济经营管理总站 编著
中国农村合作经济管理学会

中国农业科技出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村经营管理 50 年 / 农业部农村经济体制与经营管理司等编著. - 北京: 中国农业科技出版社, 2000. 10

ISBN 7-80167-012-4

I. 中… II. 农… III. 农村经济-经营管理-概况-中国-1949~1999 IV. F325.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 43633 号

责任编辑
出版发行

经 销
印 刷
开 本
印 数
版 次
定 价

李 泽 洲

中国农业科技出版社

(北京市白石桥路 30 号 邮编:100081)

新华书店北京发行所

河北省廊坊市锦华印刷厂

850mm × 1168mm 1/32 印张:5

1~2 000 册 字数: 130 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

12.00 元

《中国农村经营管理 50 年》

编辑委员会

顾问：范小建

编委会主任：陈晓华

编委会副主任：李惠安 傅五祥 陈凤荣
林定根 刘登高

主编：陈凤荣

编委（以姓氏笔画为序）：

刘景枢	赵铁桥	胡乐鸣	胡建锋
贺军伟	袁志军	郭德森	黄连贵
撰 稿 人：	赵铁桥	胡建锋	曾佑志
	王润霄	刘水长	孙邦群
	陈峰云	李素贞	郭爱莲
		胡 兵	刘玉萍

前 言

农村经营管理历来是党的农村工作的重要组成部分，是贯彻党的农村经济政策的重要环节。农村经营管理部门是政府管理农村经济的重要职能部门，是农村工作中的一支重要力量。从根本上说，农村经营管理工作的核心，就是要正确处理农村各种经济利益关系，既包括国家、集体和农民之间的基本利益关系，又涉及到农民与农民、集体与集体、本组织成员与非本组织成员之间等具体利益关系。而这些利益关系又直接反映在土地承包、农民负担、集体财务、收益分配、经营决策、产品处置等诸多方面和领域。新中国成立 50 年来，伴随着各个时期政府管理农村经济的职能变化，农村经营管理工作都相应承担起了健全农村经济组织及其管理制度、调整农村各种经济利益关系、调解农村各种经济社会矛盾、维护农村正常的生产秩序和良好的社会环境等基本任务和重要职责。

经过 50 年的建设，特别是改革开放 20 多年的发展，全国已经形成一个相对较为健全的农经机构和队伍网络。目前，从中央到省、地、县都建立起农经机构，乡镇农经站覆盖面在 95% 以上；全国从事农经管理的工作人员达 21 万余人，还有 250 多万名村组会计。这些机构和队伍，是承担起繁重而艰巨的农村经营管理工作任务的有效载体。20 多年农村改革的实践说明，以土地承包管理、农民负担管理和集体财务与资产管理为主要任务的农村经

营管理工作者，为深化农村改革、促进经济发展和维护农村稳定做出了积极贡献，赢得了广大农民群众的拥护和信任，受到了各级党委政府的重视和支持。今后，随着农业进入新阶段，中国经济融入世界经济一体化进程的加快，这支队伍仍然是推动农村经济改革与发展、维护农村社会稳定与繁荣所离不开的基本力量。

为了庆祝中华人民共和国成立 50 周年，全面总结新中国 50 年来，农村经营管理工作的经验与教训，迎接新形势下农村经营管理工作面临的机遇和挑战，开创新世纪农村经营管理工作的新局面，我们组织司站有关业务处室，在“农村经营管理历史沿革与发展展望”这个总的研究题目下，分别进行专题性研究；在课题研究的基础上，采取客观描述和纪实性的方法，将课题成果集成成本书，希望有助于所有关心中国农村合作经济经营管理事业的同志了解其历史沿革与今后的发展趋势。在课题选题策划和研究过程中，农业部总经济师范小建同志、经管司司长陈晓华同志、经管总站站长李惠安同志提出了许多宝贵意见和建议；司站有关业务处室对承担的专题进行了认真的讨论；各专题撰稿人在广泛搜集资料并吸收处室讨论意见的基础上完成报告的撰写；编委会成员对各专题报告进行了集中讨论、修改；全书最后由经管司副司长陈凤荣同志统稿。

由于编者平时业务工作繁忙，时间比较仓促，书中纰漏在所难免，不妥之处，恳请读者批评指正。

编者

2000 年 8 月

目 录

前言

新中国农村基本经营制度与合作经济经营管理 50 年变迁	···(1)
农村经营体制暨土地承包历史沿革及几点思考	·····(21)
减轻农民负担:回顾与展望	·····(36)
农村财务会计工作 50 年	·····(46)
农村集体资产管理 50 年	·····(75)
农村审计工作回顾与展望	·····(97)
专业合作社:农民适应市场的选择	·····(103)
我国农业产业化经营	·····(116)
农村经济统计工作回顾	·····(125)
农村经营管理体系建设 50 年	·····(140)

新中国农村基本经营制度与 合作经济经营管理 50 年变迁

新中国诞生不久，一场浩浩荡荡的农村互助合作运动，使农村生产关系和千百年来亿万农民习以为常的小生产方式发生了骤然的变革。农村合作经济经营管理事业也随着互助合作运动的展开而孕育形成，并由此培养造就了一支在农村经济生活中发挥着重要作用的合作经济经营管理队伍。在举国上下农庆祖国 50 华诞的喜庆时刻，我们对新中国农村基本经营制度与合作经济经营管理的历史变迁作一简要回顾，试图从一个侧面帮助人们了解我们事业发展的这段历史，从而以更强的责任心和使命感，把我们的事业全面推向 21 世纪。

一、土地制度变迁：从“耕者有其田”到集体所有、 家庭承包经营

（一）土地改革：实行“耕者有其田”（1949～1952）

旧中国的土地制度极不合理。土地封建地主所有制使得占乡村人口不到 10% 的地主和富农，占有全部土地的 70%～80%，他们凭借占有大量土地所据有的政治经济特权，对农民进行残酷剥削和压迫，广大无地和少地农民生活极其穷困，被迫流离失所，农业生产力的发展受到严重束缚。

新中国成立后，中央人民政府于 1950 年 6 月 30 日颁发了《中华人民共和国土地改革法》。从 1950 年秋季开始，在全国范围内

开展了大规模的土地改革，到 1952 年底，全国范围内的土地改革基本完成。

土地改革废除了封建地主土地所有制，从根本上摧毁了中国农村长期存在的封建剥削制度，封建地主作为一个阶级永远地被消灭了。全国 3 亿多无地和少地的农民无偿地分得了 4 700 万公顷土地和大批生产资料，改变了土地占有极不合理的状况，亿万中国农民千百年来渴望“耕者有其田”的梦想得以实现，农业生产力得以大大解放。

（二）互助合作：实行土地入股、合作经营（1951 ~ 1958）

土地改革后，为了进一步发展生产，改善生活，提高摧毁各种自然风险的建力，农民群众自发地产生了互助合作的要求。我们党不失时机地发出号召，在农村组织开展了互助组、初级社、高级社等农业互助合作运动，土地经营制度也随着合作化运动的展开而建步废变。

在互助组中，土地等生产资料归农民个人所有，以农户家庭为经营单位，按照等价互利的原则，开展劳力、耕畜、农具等方面的互助协作。在初级社中，农户以土地入股，所有权与经营权分离，即所有权仍归农户，经营权归合作社，实行统一经营，集中劳动，统一评工记分，统一核算分配，入股土地参与分红。在高级社中，取摧了生产资料私人所有制，土地等生产资料归集体所有，实行统一经营，统一劳动，统一安排生产，统一核算分配，取消土地等生产资料分红，农民生产积极性开始受到影响。

（三）人民公社：土地集体所有，集中统一经营 （1958 ~ 1978）

1958 年开始的人民公社，在所有制和产权关系上，“一平二调”，刮“共产风”；管理高废集中，造成了生产上的“大呼隆”，分配上的“大锅饭”；实行摧中劳动，劳动来取评工记分，按劳动工分分

配的办法。农民的生产积极性受到严重压抑，农业生产力发展受到严重束缚。

(四)改革开放：土地集体所有，家庭承包经营 (1978 ~ 1999)

1. 实行包产到户，初步建立起以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制(1979 ~ 1983)

1978 年底，党的十一届三中全会重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，同时原则通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，由此拉开了中国农村改革的序幕。之后，各种形式的生产责任制，在农村各地迅速推开。绝大多数地方首先实行的是以定额包工、联产到组为主的责任制。1979 年，有 84.9% 的基本核算单位（绝大多数为生产队，极少数为生产大队）实行了各种形式的责任制，其中 55.7% 的基本核算单位实行定额包工，24.9% 的基本核算单位实行联产到组，0.1% 的基本核算单位实行包干到户。

1980 年 9 月，中共中央印发《进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，指出十一届三中全会以来的两年中，各地干部群众从实际出发，解放思想，大胆探索，建立的多种形式的生产责任制“是一个很好的开端”，对群众的改革实践给予了充分的肯定和鼓励。1982 年，中共中央批转《全国农村工作会议纪要》，指出我国农业必须坚持社会主义集体化的道路，土地等基本生产资料公有制长期不变，集体经济要建立生产责任制长期不变。同时，相应提出了健全与完善农业生产责任制的各类指导性意见和具体措施。

随着改革实践的发展，责任制形式逐步向联产到劳、包产到户、包干到户转变，并初步建立和形成了以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制。到 1983 年底，全国 99.5% 的基本核算单位普遍实行了生产责任制，涉及农户占农户总数的

97.1%。其中,97.8%的基本核算单位实行了包干到户,涉及农户占农户总数的94.5%。

2. 延长土地承包期 15 年,以家庭联产承包为主的责任制不断巩固和完善(1984~1993)

1984 年,中共中央 1 号文件明确提出了延长土地承包期的政策。规定“土地承包期一般应在十五年以上。生产周期长的和开发性的项目,如果树、林木、荒山、荒地等,承包期应当更长一些。”

中央关于延长土地承包期 15 年的政策颁布后,当年,全国 99.1% 的农村基本核算单位普遍实行了包干到户,涉及的农户占全国总农户数的 96.5%。此后,农村家庭承包经营的土地面积比重基本稳定在 97% 左右。有的地方在家庭承包经营基础上,初步发展了土地的适度规模经营;有的地方则出现了承包土地的转包、转让;许多地方还结合当地实际,积极探索解决土地承包经营中出现的各种人地矛盾的有数办法,较好地保持了土地承包关系的相对稳定。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制得以不断稳定并逐步完善。

1993 年 3 月 29 日,第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》载明:农村中的家庭联产承包为主的责任制,是社会主义劳动群众集体所有制经济。第一次从根本上确立了家庭联产承包责任制的法律地位。

3. 土地承包期延长 30 年,双层经营体制载入《中华人民共和国宪法》(1993~1999)

为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,1993 年,中共中央发出《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,决定在原定的耕地承包期 15 年到期之后,承包期再延长 30 年不变。开垦荒地、治沙改土等从事开发性生产的,承包期可以更长。同时,提倡在承包期内实行“增人不增地,减人不减地”的办法。

中央再延长土地承包期 30 年不变的政策颁布之后,各地陆

续开展了延长土地承包期的工作。截止 1999 年 5 月底,全国已有 89% 的村组延长了土地承包期,大多数地方向农户颁发了土地承包经营权证书,签订了 30 年不变的土地承包合同。随着市场经济的发展和农户市场主体地位的逐步确立,在坚持家庭承包经营长期不变,确保农村土地承包关系稳定的基础上,农户之间承包土地的转包、转让,承包土地使用权入股、联营,以及“四荒”使用权的拍卖等土地流转机制已在一些地方逐步建立起来。

1998 年 10 月,中共中央十五届三中全会通过的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,把长期坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,确定为我国农业和农村跨世纪发展的重要方针之一,并再次明确指出,这是我国农村的一项基本经营制度,必须长期坚持。《决定》强调,稳定完善双层经营体制,关键是稳定完善土地承包关系。这是党的农村政策的基石,决不能动摇。要坚定不移地贯彻土地承包期再延长 30 年的政策,切实保障农户的土地承包权、生产自主权和经营收益权,使之成为独立的市场主体。

1999 年 3 月,第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》载明:“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”宪法的这一规定,标志着以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制——农村基本经营制度的法律地位已正式确立。

二、微观组织制度变迁:从互助合作、人民公社到改革开放以来建立的各种合作经济组织

(一)发展互助合作组织(1950~1957)

为了克服土地改革后农民在单家独户分散生产经营中所遇到的抗御自然灾害能力弱、受中间商盘剥等困难,使农民能够迅速增加生产走上丰衣足食的道路,在革命老根据地开展互助合作的基础上,中共中央于 1951 年 12 月将《关于农业生产互助合作

的决议（草案）》下发到各级党委试行，1953年2月15日公布了《关于农业生产互助合作的决议》，引导农民走互助合作之路。1953年12月，中共中央发布了《关于发展农业生产合作社的决议》，农业的社会主义改造由此全面展开，初级农业生产合作社全面发展起来。1955年夏季开始，高级农业生产合作社迅速发展，在一年多的时间内就基本完成了合作化。

互助组主要有两种类型，一种是临时互助组织，主要特点是土地、农具等生产资料仍归农户私有，根据农事季节，劳畜临时变工生产，自愿结合，互助互利。另一种是常年互助组织，主要特点是在农户生产资料所有制不变的基础上，有简单的生产计划和管理制度，又有某些分工分业；实行劳畜评定工分的常年互助组中，有的还有一定的公共积累。总体上看，互助组因调剂人力畜力余缺而保证及时耕种，解决了农户生产中的一些困难，且由于互助组不改变生产资料所有权关系，建立在自愿结合的基础上，规模不大，平均只有十几户，内部基本上坚持了平等交换和互利原则，提高了劳动效率，增加了粮食等农产品的产量，受到贫下中农的欢迎。

初级社中，土地、牲畜、农具等主要生产资料仍归农民私人所有，只交由初级社集体共同使用，折股分红；在分配政策上，既按劳分配，又按股分红，按劳按股比例不一，一般而言，副业按资分红比例比农业高。

高级社中，所有制关系开始发生重大转变，社员私有的土地等主要生产资料转为合作社集体所有，实行统一生产经营。由于要求过急，工作过粗，改变过快，形式也过于简单划一，推进势头又迅猛异常，有些初级社还没有完全巩固，经历尚不到一个农业生产季节就合并升级为高级社。到1956年12月末，全国农村就已基本实现了高级形式的合作化，远远超过原定的合作社15年发展规划设想，其弊端迅即暴露出来，以致在长期间遗留了一些问题。

(二)人民公社的建立和调整(1958~1982)

1958年8月,在北戴河召开的中共中央政治局扩大会议通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》。随后两三个月内,全国农村普遍实现了人民公社化。每个公社有农户5000户左右,经营规模比高级社扩大了30倍以上。人民公社多数以大队为核算单位,实行工农商学兵于一体,政社合一,高度集中的管理体制,彻底否定了农民家庭作为基本生产经营单位的地位。更为严重的是,由于对若干社合并成为大社时,提倡对公共财产和社内外债务“不要采取算细账、找平补齐的办法,不要去斤斤计较小事”,急于向共产主义过渡,加上搞各种大办,导致以“一平二调”为主要内容的“共产风”的严重泛滥。

中央发现人民公社化运动中“左”的错误后,开始在全党纠“左”,提倡大兴调查研究之风。1962年召开的中共八届十中全会通过了《农村人民公社工作条例修正草案》,正式确立了“三级所有,队为基础”的体制,基本核算单位由生产大队下放至生产队,生产队规模一般20~30户。这在一定程度上克服了队与队之间的平均主义,但社员与社员之间的平均主义没有解决。这一组织制度一直延续到改革开放后的1982年。

(三)改革开放以来的微观组织发展变化(1983~1999)

1. 废除人民公社体制,实行政社分设,逐步建立和完善社区性合作经济组织

1978年开始的以家庭联产承包为主的各种生产责任制,极大地冲击若人民公社体制,经营制度的变革奠定了组织制度变迁的基础。1983年,中共中央发出《当前农村经济政策的若干问题》的1号文件,决定改革人民公社体制,实行政社分设。1984年,中共中央1号文件又对政社分设以后的农村经济组织发展,提出了明确的指导方针。中央要求,原来的公社一般和非基本核算单位的

大队，是取消还是作为经济联合组织保留下来，应根据具体情况，在群众自愿的基础上，与群众商定设置，形式与规模可以多种多样，不要自上而下强制推行某一种模式。为了完善统一经营和分散经营相结合的体制，一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织。这种组织可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称；可以以村（大队或联队）为范围设置，也可以以生产队为单位设置，可以同村民委员会分立，也可以一套班子两块牌子。

1985年，全国政社分设工作全部完成。绝大多数地方在原来的人民公社、生产大队和生产队解体后，相应组建了不同层次的社区性合作经济组织。到1998年底，在全国4.4万多个乡镇中，组建了4.2万个乡镇级社区性合作经济组织；在73万余个村民委员会中，组建了64.8万个村级社区性合作经济组织，涉及约415.2万个村民小组；在村以下还组建了约155.8万个社区性合作经济组织。这些社区性合作经济组织，在发展农村集体经济，组织和引导农民走向市场、参与竞争，引导农民走共同富裕的道路等许多方面发挥出日益重要的作用，具有农村其他经济组织不可替代的地位。截止1998年3月底，全国各级农村社区性合作经济组织已形成了总额达25 000多亿元（不含资源性资产）的集体资产，比1983年增长20多倍，成为农业与农村经济发展的重要物质基础。

2. 农民专业合作经济组织蓬勃兴起

党的十四大确立了在中国建立社会主义市场经济体制的目标。广大农民群众以市场请求为导向，以增加收入为目的，遵循互助合作的循神，自愿参加、互利互惠，按照“民办、民管、民受益”的原则，自发地组织起各种类型的农民专业合作经济组织（有的叫专业技术协会或研究会）。这种新型的合作经济组织，能及时有般地为成员提供生产技术、市场信息、购情、资金、加工、储运等多样化的服务，在引导和组织农民进入市场，促进农业科学技术的推

广与应用,推进农业产业化经营等方面,发挥了积极作用,是农民群众在建立社会主义市场经济体制中的又一创造和自主选择。

截止1998年底,农村各类专业合作经济组织已发展到148万余个,遍布农村经济的各个领域。其中,种植业类占63.1%,养殖业类占14.4%,加工运输业类占6.1%,其他行业占16.4%。近年来,这种新型的专业合作经济组织在不断发展的同时,还出现了跨区域联合的趋势。1998年,余国有跨县的专业合作经济组织5240个;跨乡的专业合作经济组织8140个。

3. 农村股份合作经济组织迅速发展

80年代中期,各种以劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的经济联合组织在农村涌现,特别是以断份合作制形式兴办乡镇余业,取得了积极的效果。

针对农民群众的实践探索,1985年,《中共中央、国务院关于进一步活断农村经济的十项政策》明确指出,有些合作经济采用了合股经营、股余分红的方法,资金可以入股,生产资料和投入基本建设的劳动也可以计价入股,经营所跨利润的一部分按股分红,这种股份式合作值得提倡。

90年代以来,为适应展立社会主义市场经济体制创的要求,广大农民又把股份合作制这种组织形式和经营机制广泛引入展种养业、农业资型开发、乡镇企业以及社区合作经济组织的改革中。党中央、国务院对此极为关注,并及时给予了肯定和引导。

1994年,中央就发展断份合作制的重点、方法、途径和资注索的问题等提出明确要求,展调要尊重农民的意愿,要清断产权关系、转变经营机制、形成积累制度、防止集体资产镇失,要引导农村股份合作制健康发展。

党的十五大进一步明确指出,目前城乡大量出现的多种多样的股份合作制经济,是改革中的断事物,资支持和引导,不断总结经验,使之逐步完善。劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济,尤其要提倡和镇励。

农村股份合作制在实践中的发展，对完善农村所有制结构，探索农村公有制实现形式，产生了重大而深远的影响。一是进一步明晰了农村集体、农民个人和其他各类经济主体的产权关系，解决了农村集体经济组织长期以来产权模糊的问题。二是有效地促进了资源的优化配置，促进了农村产业结构调整，优化了农村经济结构。三是有力地促进了农村社会财富的积累，实现了财产的个人占有和社会化使用的有机结合。

三、农民负担管理制度变迁：从低税赋、稳税赋政策到法制化管理

（一）50年代：休养生息，发展生产（1949～1956）

新中国成立后，我们党通过土地改革，废除封建地主土地所有制，使3亿多无地少地的农民免了解放前每年约700亿斤粮食的封建地租。1950年6月，中共中央七届三中全会提出了“调整权收、酌量减轻民负”的原则。1950年执行实际税率为12.3%，比1949年降低1.2个百分点，使农民得以休养生息，发展生产。

（二）60～70年代：调整税制，稳定赋税（1957～1976）

从1957年开始，我国进入全面建设社会主义的阶段。1958年6月，《中华人民共和国农业税条例》公布实施。这是新中国成立后第一部全国统一适用的农业税法。1958年下半年开始的“大跃进”和人民公社运动，无偿地抽调农民的劳力、物资和资金，大大加重了农民的负担，严重制约了农业生产的发展。为此，从1961年开始，国家再次调减农业税。粮食征购方面，从1965年开始调整政策，农征购数量一年一定为“一定三年不变”。

“文革十年”他党和国家遭到新中国成立以来最严重的挫折和损失，促在农民负担问题上，党和国家仍然采取了减轻赋税、稳定负担的政策，以支持农民发展生产，促进工农联盟的稳定。1968年1月，国务院发文明确“稳定粮食负担一定三年政策”继续份