

变迁

——安徽农村改革述论

◆ 张德元 何开荫等著



BIAN QIAN
ANHUI NONGCUN GAIGE SHULUN

安徽大学出版社

本书是香港乐施会资助的《安徽农村改革历史评估与现实考察》项目研究成果

变迁 ——安徽农村改革述论

张德元 何开荫等著

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

变迁——安徽农村改革述论 / 张德元, 何开荫等著.
—合肥: 安徽大学出版社, 2006. 12
ISBN 7-81110-232-3

I. 变... II. ①张... ②何... III. 农村经济—经济
体制改革—研究—安徽省—1977~ IV. F327.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 144032 号

变迁——安徽农村改革述论 张德元 何开荫等著

出版发行	安徽大学出版社	印刷	中国科学技术大学印刷厂
	(合肥市肥西路3号 邮编 230039)	开本	850×1168 1/32
联系电话	编辑室 0551-5108498	印张	15.5
	发行部 0551-5108397	字数	390 千
责任编辑	李梅	版次	2007年1月第1版
封面设计	张蕻	印次	2007年1月第1次印刷

ISBN 7-81110-232-3/S·14

定价 29.00 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

序 言

中国问题说到底是个农民问题。我们的先民开创的农耕文明,经历了二十几个世纪的辉煌,孕育了中国的乡土社会,也打上了农民问题的历史之结。中国社会二千多年的变迁里,农民问题一直表现为:要么因积聚而爆发,从而酿成朝代的更替;要么处理得和顺,从而促使统治者建设起仁政盛世。复杂的社会问题总是与农民问题一同显现,农民问题一旦不可收拾了,最终就要倒逼出巨大的社会动荡。中国封建社会史说明了这一点,中国近代民族国家的救亡史、现代中国民族革命史也都印证了这个道理。近代中国民族救亡图存的原因和过程,始终都是与农民问题相联系的;而现代民族民主革命的进程,则更是一个力图解决农民问题的进程。所以,毛泽东说,中国革命的根本问题是农民问题,这是经过历史验证的真知,是对中国社会本质的深邃洞见。毛泽东所以能领导中国共产党和中国革命取得成功,一个重要的原因也在这里。

应该说,新中国建立以后,农民问题是一度得到过很好解决的。但这种解决仍然不是根本性的。因为中国社会发展的起点低,工业化和城市化进程起步晚,底子薄。建国以后,我们为了建设国民经济的工业化体系,采取了以农补工的方法。一方面,牺牲农民利益,我们建立起了国民经济的工业化体系;另一方面,我们为了保护这种脆弱的城市工业化成果,又把城乡社会做了严密分

割,城乡社会二元结构的设计,基本上把农村和农民摒弃在现代社会的大门之外。上个世纪 50 年代末,中国遭受了农业大减产、大饥荒和经济的倒退,这促使中央认清了农业是国民经济的基础地位,从那以后,中央一直是把农业放在经济建设的首位的。经过大跃进和人民公社,在计划经济的意识形态作用下,农业的基础地位虽然获得了加强,但这却没有促成农民问题的彻底解决。农民相对弱势的身份地位没有丝毫改变。农民问题仍然成为中国社会主义建设的关键问题。

1977 年 11 月,中共安徽省委颁布了《关于当前农村经济政策几个问题的规定(试行草案)》,拉开了安徽农村改革的序幕。发生在安徽大地上以农村家庭联产承包责任制为主要内容的改革,我是亲历其间的;在经历了是是非非、风风雨雨后看这场改革,有许多新的启示。1992 年春天,邓小平同志在南方谈话中谈到农村改革时说:“中国改革是从农村开始的,农村改革是从安徽开始的,万里是立了功的。”对此,万里则说:“农村改革之所以取得这样的成就,除了邓小平等中央领导同志支持和广大农民积极拥护外,还有一条就是得到一批政治思想强,理论水平高,真正了解实际,敢于讲真话,坚持真理,敢于为人民利益而斗争的领导干部、理论家、科学家、作家和新闻工作者的坚决支持。”家庭联产承包责任制改革调动了农民的积极性,农业生产出现了崭新的局面。这次改革的意义不亚于土地改革,它解放了农村生产力,促进了农村生产关系的调整,农业生产效率得到了很大程度的提高。1996 年,中国粮食产量超过 1 万亿斤,棉花 8 400 万担。粮食供给不足问题历史性地得到了解决。农民生活水平也有了很大程度的提高。到 20 世纪 80 年代中期以后,发端于安徽的农村改革迅速推广到城市,改革的重心也转移到了城市,从此中国社会的全面改革就在农村和城市各个领域展开,安徽农村改革结出了丰硕的果实。

但这次改革是有局限的。农业劳动生产率提高了,农村社会

面貌却没有得到根本改变,农民的身份待遇也并没有实质性改善。实际上,二元社会结构不打破,农民的地位就不可能提高。从 80 年代中期以后,城市经济社会改革的巨大成本,最后依然还是由农民来承担。到 20 世纪 90 年代中期,农村经济社会发展的形势出现了逆转。其主要表现是:农民收入增长缓慢,农业生产不景气;大量农民工进城打工,土地撂荒现象严重。人民公社体制解体后,乡镇政权开始重建,行政事业人员恶性膨胀,这种体制转轨的负担到最后也转移到了农民的身上,农民问题至此终于演变成为“三农”问题。在计划经济和集体经济的背景中,农民问题表现为身份的被限制和利益的被剥夺。而在改革开放以后,农民问题则进一步暴露为某些权利的被侵害,甚至是生存尊严的被践踏。从这个角度看,“三农”问题究其实质仍然是一个农民问题,这也是当代中国社会所面对的关键问题。

我一直是坚持要综合地治理“三农”问题的。实际上解决“三农”问题功夫还是在“三农”之外。农民负担形成的原因很复杂,但有两个却是最基本的:一个是城乡经济社会发展战略的不协调,一个就是各种体制的弊端没有得到改革。为什么发端于小井庄和小岗村的农村改革,在被演进为我们社会的全面改革开放以后,中国社会的矛盾反而更集中地表现为农民权利的被侵害呢?为什么中国社会取得很大的改革开放成果的同时,伤农、坑农、害农事件却反而越来越多,农民负担却反而越来越重,农民的生存尊严却反而被践踏?问题本身正好说明,我们在坚持改革开放的道路上,处理各种社会矛盾时,是不可能忽略农民这个根本问题的,缘木求鱼,最终是要出现事与愿违的结果的。城乡经济社会发展缺乏统筹性,二元社会结构体制没有实质性的改革,这些造成了社会严重不公,造成了“三农”问题的严重局面。什么教育问题、分配问题、医疗问题、乡镇机构改革问题,说到底都是体制问题,这些问题都影响到“三农”的现状,而这些都需要用深化改革的办法加以解决。

我们必须认识到这个问题的实质,上世纪 90 年代的农民负担问题之所以发展到荒诞不经的程度,往大处说,是我们对待中国社会的中国农民的判断与看法上出现了失误。

温家宝总理曾经说过:“过去,毛泽东说‘严重的问题是教育农民’,现在我看,严重的问题是农民的利益问题。如果农民的利益得不到足够的重视,农村社会就难以发展,农业生产就难以为继,国家的发展和长治久安就都成了一句空话。”“亿万农民当年之所以跟随我们党闹革命,是因为他们认识到我们党是为他们谋利益的,是带领他们翻身求解放的。今天如果我们不关心他们的实际利益,反而让他们感到不堪重负,他们会是一种什么心态?一千多年前的唐太宗就曾说‘水能载舟,亦能覆舟’,这水,说的就是中国的农民嘛!唐太宗李世民知道农民的重要,历朝历代没人不知道农民的重要,可赶到一掌握了政权,就很难说再代表农民了,总是反过来剥削农民,甚而镇压农民。以史为鉴,我看中国共产党人同样面临着这个严峻的课题。”这说明温家宝总理对中国社会的本质有着深刻的理解。农民问题不仅是个社会问题,而且也是政治问题,是马虎不得的。

要透析“三农”问题,安徽是最好的活标本。这不仅因为安徽是农村改革的发祥地,而且也因为安徽在探索农村综合改革,进行税费改革方面始终走在前列。我主张减轻农民负担,解决农民这个根本问题的方法既要扬汤止沸,更要釜底抽薪。1993 年,安徽省在太和、涡阳等地开始了农村税费改革的尝试,切实减轻了农民负担。这是对农村分配体制的又一次新的改革探索,为减轻农民负担起到了扬汤止沸的作用。但税费改革不是包治农村社会百病的良药,农民负担、农村剩余劳动力的转移、农村基础设施建设、农村社会保障体系的完善乃至深层次的综合体制改革能不能到位,依旧是困扰农村社会发展的因素。党的十六大报告中对农村工作提出了“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增

加农民收入”的要求。这抓住了问题的实质、要害,必须按照这个原则巩固税费改革的成果,推进农村社会的综合改革。今年2月,中央政府又以“一号文件”的形式发布了《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》。社会主义新农村建设目标的实现,也必须要有改革的保障。在我看来,建设新农村,彻底解决农民问题,是建设现代化国家的必然要求。为此我们必须做好两件大事:一是真正改变城乡社会二元结构状态,二是把农民的权利还给农民。这两件事做好了,农民问题才会彻底解决,才是真正釜底抽薪的方法。

2000年,安徽省被中央确定为全国唯一的农村税费改革的试点省,2001年全省农民共减轻政策性负担19.4亿元,加上减少“两工”负担,共减负45亿元,负担一举减轻31%。2005年初,安徽省出台了《关于开展农村综合改革试点建立农村基层工作新机制的意见》,标志着安徽又掀起了农村改革的第三波浪潮——农村综合改革。这次改革的重点是以“深化乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制改革”为主轴,以“转变乡镇政府职能、建立农村基层管理新机制、建立农村公共产品供给新机制、建立“三农”社会化服务体系、改进农村工作考核评价办法”为核心内容,并确定了18个试点县(市),强调以适用灵活的工作机制来进行农村综合改革。“第三波”改革的核心是尊重、激活农民伟大的创造性;鼓励农村“继续改革”,以破解税费改革后的“附生难题”;鼓励农民以提高组织化程度,来铸造新农村建设的“第三驾马车”;鼓励更多的农村居民参与全民创业,使农村、农业、农民自身的内生力量得到发展壮大。相对于前两次农村经营体制和农村分配体制的改革而言,这一次改革更有深度、广度、力度和难度,它的改革重点直指农村的上层建筑,用郭金龙同志的话说,“这是一场改革深水区的探索”。为了搞好这个意义非常的改革,及时总结安徽农村改革的历史与实践经验,为新农村建设谋划出力,是安徽“三农”学界的重要任

务。为此,安徽大学中国“三农”问题研究中心组织学者编写了这部以总结安徽农村改革经验得失为内容的书,在拜读了以后,我感到万分欣喜。这是安徽大学中国“三农”问题研究中心奉献给新农村建设的一项成果,是探索后税费时代中国农民问题出路的有益参考。

张德元与我交流“三农”问题研究的心得时,我们都认为中国现代国家的构建蓝图已经清楚,农民问题的根本解决将成为新农村建设成功与否的标志。税费改革以后的时代是农民享有权利的时代,缩小城乡差距,取消对农民的一切歧视性政策,建立和谐的、城乡协调发展的社会运行体系,理顺农村社会发展的各种关系,还有一段漫长的路要走,还需要在坚持深化改革中进行创新。总结历史的经验是弥足珍贵的。因此,本书的作者用理性视野梳理改革实践的成功得失,可以廓清一些理论问题,为建设新农村的伟大事业凝聚智慧力量。这部书是安徽“三农”学界的一个很好成果,是一本值得农村基层工作的同志、研究“三农”问题的学者和地方政府官员们阅读的好书。

是为序。

陆子修

2006年10月

目 录

序 言	1
导 论	1
第一章 “大包干”——家庭联产承包责任制	11
第一节 1978 年——中国小农经济的“历史回归”	11
第二节 “大包干”的内在矛盾及其发展	16
第三节 绕过障碍求发展——从外省看安徽“大包干”	22
第四节 从世界农业发展趋势看“大包干”的出路	29
第二章 农村税费改革	45
第一节 税费改革的缘起	46
第二节 税费改革的实践	55
第三节 农村税费改革后出现的新问题	67
第四节 解决后税费改革问题的对策	88
第三章 安徽省村民自治的进程和下一步发展	94
第四章 效能优先:安徽乡镇体制改革路径初探	111
第五章 粮食流通体制改革	140
第一节 安徽粮食流通体制改革历史回顾	140
第二节 新时期粮食流通体制改革在安徽的实践	146
第三节 粮食流通体制改革难点及相关理论探讨	172
第四节 粮食流通体制改革对农业发展的影响	182

第五节 粮食流通体制改革与其他改革关联·····	187
第六章 安徽省农村社会保障制度变迁·····	195
第七章 安徽土地制度变迁研究·····	226
第八章 安徽农村金融改革历程与反思·····	259
第一节 安徽农村金融改革的历程·····	260
第二节 安徽农村金融改革的案例剖析·····	281
第三节 农村金融改革的反思·····	294
第九章 安徽农村组织变迁与乡村治理·····	301
第十章 农村教育管理体制改革及现实评估·····	374
第一节 安徽农村教育管理体制改革的回顾·····	374
第二节 “分级办学,以乡为主”的教育管理体制 产生及其后果·····	378
第三节 “以县为主”的产生、成效及局限性 ·····	385
第四节 安徽省农村教育面临的问题·····	394
第五节 国外农村义务教育的基本政策及主要经验 和我国农村基础教育体制改革方向·····	408
第十一章 农科教结合:安徽人民的又一伟大创造 ·····	412
第一节 农科教结合产生的过程·····	412
第二节 农科教结合产生的动因与理论基础·····	429
第三节 农科教结合的管理体制与运作方式·····	438
第四节 农科教统筹的意义与作用·····	446
附录 安徽农村改革年表(1978—2004)·····	465
主要参考文献·····	477
后记·····	484



到2006年为止,改革开放已经进入了第28个年头。在这期间,中国的社会经济面貌发生了翻天覆地的变化,不但创造了许多举世瞩目的经济奇迹,也成为世界经济增长的引擎。这些成就的取得,均发端于以家庭联产承包责任制为主要内容的农村改革。

与城市的繁荣相比,中国的农村则是一幅完全不同的图景:经济改革发端于农村,但其主要收益者却是城市;如果说城市已经融入了现代化和全球化的潮流,那么农村则出现了边缘化的趋势,并显得有些萧条破败。中国是一个有着9亿农民的发展中大国,农民、农村和农业不仅关系到经济社会改革的成败,也直接关系到中华民族的前途和命运。

“土地是农民的命根子”,土地制度是农村最具有根本性的制度安排。自古以来农民对于土地有着强烈而深厚的感情。中国共产党人正是通过土地改革,“打土豪,分田地”,调动起农民参加革命的热情,从而实现了马列主义和中国国情的结合,并取得了民主革命的胜利。革命胜利后,中国共产党向农民兑现了诺言,全国上下“分田分地真忙”,农民一度成为土地的主人,也就是在这个时候,农民们真诚地喊出了“毛主席万岁”、“没有共产党就没有新中国”。正是依靠广大农民群众的生产积极性,我国迅速医治了多年的战争创伤,走向了现代化和工业化的道路。

由于国际环境因素,我国选择了以苏联模式为代表的重工业化道路。伴随着工业化进程的启动,自1952年起我国社会经济开

始了全面的社会主义改造。中国共产党人要带领农民“走社会主义道路”，借助于强大的政治动员能力，农村掀起合作化运动高潮，先是互助组，后是初级社和高级社。从1953年下半年到1956年初，在不到三年时间内，全国农村包括土地在内的所有生产资料被“集体化”了，农民们虽然“当家作主”了，但他们却觉得土地怎么也不像是“自己的”。就在农民们困惑、抵制——浙江、安徽许多地方悄悄“分田单干”或“包产到户”，甚至发动“反革命暴乱”（如陕西某县）时，毛主席又于1958年发现“人民公社好”。全国随之掀起了人民公社化运动，要“跑步进入共产主义”。在两三个月时间内，全国农村迅速实现了人民公社化，彻底做到了“一大二公”。至此，中国农民既失去了生产自主权，又失去了产品支配权，农民的生产积极性也随之一落千丈。1958年出台的户籍制度与统购统销制度、城市劳动力就业制度等，把中国分为城市和乡村两个截然不同的社会，农民被牢牢束缚在了农村。

人民公社之初，实行生产资料公有制，取消了评工记分，推行“按需分配”方式，提倡“放开肚子吃饭，鼓足干劲生产”，普遍建立了以村为单位的食堂。随后又在分配上刮起“一平二调”的“共产风”，在数字上刮起“浮夸风”，生产上“领导瞎指挥风”，同时“命令风”、“干部特殊风”盛行。“五风”盛行给农村经济的发展带来极其严重的后果，安徽的情况则更为严重、更突出，一些地方开始出现非正常死亡现象。

面对这种局面，安徽省广大干部群众开始了积极探索。安徽宿县褚兰公社光华大队小王庄70多岁的农民刘庆兰不愿意进养老院，主动向公社提出和儿子一起进山开荒。1960年他仅靠抓钩、铁叉、锄头等小农具，收获粮食3300多斤，并向大队交了1800斤粮食和60元钱。受到刘老的启发，安徽省委决定在全省推行“责任田”试点，并取得了成功。通过这种改革，1961年安徽超产粮食30多亿斤，不仅初步解决了自身吃饭问题，还能无偿支援河南等

周边省市。但由于当时党内“左”倾思想占据主导地位,在“限期改正责任田”的强大压力下,“责任田”改革最终夭折。尽管如此,它教育了广大干部和群众,为以后中国农村经济改革奠定了群众基础和思想基础。

尽管人民公社在农田水利设施建设、农村医疗卫生、农村社会保障等方面取得了举世瞩目的成就,但由于人民公社制度并不是农民自发选择的结果,对于人民公社,农民既没有退出权,也无权自由表达意见。他们之所以留在公社内,是因为他们别无选择。他们经常以减少劳动数量、降低劳动质量等方式表达自己的不满,因此磨洋工、混工分、出工不出力等就成为普遍现象。对此,有关决策者不是从经济利益角度去解决问题,却试图通过“社会主义教育运动”、“农业学大寨”等政治运动的方式来纠正农民的理性选择,这反而使得农民对经济自由的渴望更加强烈,“三自一包”与“四大自由”屡禁不止,甚至得到了一些高层人士的认同。

在人民公社体制下,国家通过工农产品“剪刀差”机制,获取了数千亿元农业经济剩余,并建立起了门类齐全的工业体系,其代价则是农村的普遍贫困。农民家庭平均每户拥有不超过 500 元的住房,32.09 元的货币存款和不超过 60 市斤的余粮,此外还有数量微不足道的简单农具以及户均 0.5—0.7 亩的自留地,原则上限于自给蔬菜和部分口粮。由于这一时期国家垄断地向农民提供“工业品”,从而使得农民对国家银行、信用社和集体负有可观的债务,农民几乎成了无产者。当中国工业化完成了资本原始积累后,人民公社制度也就走到了历史的尽头。而这次,安徽农民再次发挥了他们的改革精神。

小岗村隶属安徽省凤阳县小溪河镇,是淮河岸边的一个偏僻、闭塞、贫困的普通小村庄。1978 年以前的小岗村,只有 20 户人家 100 多人,是远近闻名的“三靠村”——“吃粮靠返销,用钱靠救济,生产靠贷款”。每年秋后,家家户户都要背起花鼓去讨饭。1978

年11月的一个晚上,小岗村农民们在严俊昌等人的带领下按手印立下了秘密协议,决定搞生产“大包干”,“交足国家的,留够集体的,剩下就是自己的”。协议上还写着:如果村干部坐牢杀头,其他农户保证把他们的小孩养到18岁。坐牢杀头的情况最终没有发生,而“大包干”的结果却是加快了生产进度,抓住了季节。小岗村实行“大包干”一年就大变样,不仅结束了20多年吃“救济粮”的历史,而且上缴国家粮食3200多公斤。

包括邓小平、万里、杜润生等在内的中国共产党高层明智之士也注意到,“大包干”是解放农村生产力的有效手段,他们对于“大包干”给予了积极支持。1979年9月,十一届四中全会通过了《关于加快农业发展若干问题的决定》,允许农民因时因地制宜,经营自主。1980年5月,邓小平发表谈话,肯定了一些地方“大包干”的做法。9月,中共中央印发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,认为包产到户或大包干“没有什么资本主义复辟的危险”。由于“大包干”从根本上打破了农业生产经营和分配上的“大锅饭”,使农民有了真正的主权,因此受到中国各地农民的广泛欢迎,如星星之火,迅速燃遍了中国农村大地。到1983年,全国实行“双包”的生产队达到了93%,其中绝大多数实行的是包干到户。家庭联产承包责任制赋予农民部分土地产权和生产自主权,农民生产积极性空前高涨,粮、油、棉产量连年增加,甚至翻番,农民生活普遍改善。这也从事实上应验了舒尔茨的著名论断:“一旦有了投资机会和有效的刺激,农民将会点石成金。”通过家庭承包责任制,中国农村面貌发生了翻天覆地的变化,农村呈现出一片欣欣向荣的景象。中国农民发出了“翻身不忘毛泽东,致富不忘邓小平”的肺腑之言。更值得指出的是,农村改革和发展的加速促进了农村产业结构的调整和农村二、三产业的发展,乡镇企业如雨后春笋般迅速发展起来,也造就了中国的经济奇迹。

伴随着农村改革的稳步推进,人民公社逐渐走向解体。乡

镇政府取代人民公社成为农村基层政权,并承担本辖区公共产品供给的职责,原来的生产大队也被陆续改为“村民委员会”。按照《宪法》规定,乡级政府的职能是“执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算;管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作”。其职责范围几乎涵盖了农村社会生活的各个方面。上世纪80年代中期以后,设立于乡镇一级的涉农机构,如农技站、农机站、水利站、畜牧兽医站、农经站等直接为农业生产服务机构的人、财、物管理权限由县级下放到乡镇,将“条条”为主的领导体制改为“块块”为主的领导体制。这些机构在被下放到乡镇管理后,由于经费短缺,加之和相关业务部门关系发生断裂,导致其服务质量直线下降。这一时期乡镇财政逐渐变得紧张起来。

在这一时期,乡镇逐渐成了各种达标考核活动的重灾区,其中一些如计划生育还具有一票否决的性质。由于上面只出政策不出钱,各种责任均被层层分解到了乡镇,形成了“上边千条线,下边一根针”的局面。乡镇要完成各有关部门交给的任务,不仅要增加干事的人,也要想办法解决经费上的缺口。自20世纪80年代后期,面向农民的各种收费项目也逐渐多了起来。

于是,空前庞大但效率又极为低下的政府诞生了,以最基层的乡镇政府为例,麻雀虽小,却也五脏俱全。据农业部有关调查,乡镇党委内设机构和县(市)级部门的派出机构一般都在30—40个,其中前者平均每镇为16个,干部总人数平均为158人,远远超过40—60人的编制人数;后者平均每镇为19个,干部总人数平均为290人。不仅如此,在体制外又衍生出庞大的部门,如乡联防队、计划生育小分队,再加上乡镇每年都要接收一些复退军人、大中专毕业生,冗员越来越多。虽然也曾进行过多轮机构改革,但这种改革均未能走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,机构和人员反而越精简越多。

乡镇为了完成上级各有关部门交给的任务,为了给数目庞大的工作人员发工资,无奈之下打起了农民的主意。这样就形成了“部门出点子,政府拍板子,农民掏票子”的局面。当然就乡镇干部本身而言,他们也很清楚加重农民负担的直接后果,但为了应付来自于上级的强大压力,他们别无选择,只好向农民收取各种费用,从而使得农民与乡村干部的矛盾不断加深。再加上有些领导为了政绩,借调整农业产业结构之名,随意干涉农民的土地承包经营权,并带来了严重的后果。不少人把问题归结为干部作风专断、好心办坏事等,但农民土地权利的残缺却是更值得关注的深层次问题。

应该说明的是,这段时期中国农村改革并非毫无进展,如“耕地承包期延长、30年不变”、“增人不增地、减人不减地”、“土地适度规模经营”等政策的出台不仅给农民吃了定心丸,也为农业继续向前发展创造了必要的条件。但由于乡村干部规模迅速膨胀,农民负担不断加重,再加上农业生产资料价格上涨过快,农民收入增长缓慢,农村各种矛盾逐渐暴露出来。种田不够本,土地不仅不能为农民带来经济上的收益,甚至成了农民的经济负担!在这样的社会大背景下,农民种田积极性受到损害,许多农民甚至弃田撂荒。

为了保护农民生产积极性,减轻农民负担,促进农民增收,也为了缓和干群之间日益紧张的关系。一些地方的领导干部、学者、乡镇和农民,在摸索中试验着一些新办法,如河北省的关于公粮制改革的试验和安徽的太和、涡阳两县进行农村税费征管办法改革试点。这些试验虽有些做法上的差别,但总的精神是一致的,即想方设法减轻农民的负担。这些试验逐渐得到了有关决策层的认可。到2000年3月,中共中央决定在安徽省进行农村税费改革试点,2003年农村税费改革推向全国。农村税费改革就是要把农村的税费制度规范起来,要求农村基层政府以农民土地总产出的