

# 新中国成立以来

## 党领导农村公益事业发展的 历史进程与基本经验研究

纪志耿◎著

XINZHONGGUO  
CHENGLI YILAI

DANGLINGDAO NONGCUN GONGYI  
SHIYE FAZHAN DE LISHI JINCHENG  
YU JIBEN JINGYAN YANJIU



四川大学出版社



纪志耿，男，1979年出生，中共党员，经济学博士，四川大学马克思主义学院副教授、硕士生导师，四川大学青年骨干教师。作为负责人承担过国家社科基金青年项目1项，国家社科基金重大招标项目子课题1项，四川省哲学社会科学研究青年项目1项，四川大学青年教师科研启动基金项目1项。先后获得过教育部高等学校科学研究优秀成果（人文社会科学）三等奖1项，四川省哲学社会科学优秀成果一等奖1项、二等奖2项、三等奖1项。先后在CSSCI来源期刊上发表论文20余篇，多篇文章被《人大报刊复印资料》《高等学校文科学术文摘》等杂志转载。主要研究方向为马克思主义中国化、思想政治教育、“三农”问题。



# 新中国成立以来

党领导农村公益事业发展的  
历史进程与基本经验研究

XINZHONGGUO  
CHENGLI YILAI

DANLINGDAO NONGCUN GONGYI  
SHIYE FAZHAN DE LISHI JINCHENG  
YU JIBEN JINGYAN YANJIU

ISBN 978-7-5690-0654-4



9 787569 006544 >

定价: 38.00元

# 新中国成立以来

## 党领导农村公益事业发展的 历史进程与基本经验研究

纪志耿◎著

XINZHONGGUO  
CHENGLI YILAI

DANGLINGDAO NONGCUN GONGYI  
SHIYE FAZHAN DE LISHI JINCHENG  
YU JIBEN JINGYAN YANJIU



四川大学出版社

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

责任编辑:蒋姗姗  
责任校对:周 艳  
封面设计:墨创文化  
责任印制:王 炜

### 图书在版编目(CIP)数据

新中国成立以来党领导农村公益事业发展的历史进程  
与基本经验研究 / 纪志耿著. —成都:四川大学出版  
社, 2017. 5

ISBN 978-7-5690-0654-4

I. ①新… II. ①纪… III. ①农村—公用事业—研究  
—中国 IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 119676 号

书名 新中国成立以来党领导农村公益事业发展的历史进程  
与基本经验研究

---

|      |   |                         |
|------|---|-------------------------|
| 著    | 者 | 纪志耿                     |
| 出    | 版 | 四川大学出版社                 |
| 地    | 址 | 成都市一环路南一段 24 号 (610065) |
| 发    | 行 | 四川大学出版社                 |
| 书    | 号 | ISBN 978-7-5690-0654-4  |
| 印    | 刷 | 四川盛图彩色印刷有限公司            |
| 成品尺寸 |   | 148 mm×210 mm           |
| 插    | 页 | 2                       |
| 印    | 张 | 10.75                   |
| 字    | 数 | 308 千字                  |
| 版    | 次 | 2017 年 6 月第 1 版         |
| 印    | 次 | 2017 年 6 月第 1 次印刷       |
| 定    | 价 | 38.00 元                 |

---



版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/  
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请  
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scupress.net>

本书获得2011年度国家社科基金青年项目  
“新中国成立以来党领导农村公益事业发展的  
历史进程与基本经验研究”的资助



## 摘 要

农业、农村、农民问题关系新时期党和国家事业发展全局，农村公益事业发展更是我党统筹城乡经济社会发展中的重中之重。新中国成立六十多年来农村公益事业发展史，就是一部党和人民不懈探索、曲折前行、波澜壮阔、成绩辉煌的长廊画卷。在改革开放四十周年即将来临之际，重温和学习这一阶段历史，对我们搞好新时期农村综合改革，赢得“三农”工作主动权具有重大的理论意义和现实意义。

### 一、计划经济时期党领导农村公益事业发展的初步探索阶段

在该时期，党和政府运用强大的政治和经济动员能力，以资本代替劳动，用双手改造自然，领导农村公益事业起步，奠基发展。其重大举措包括以下几个方面。

#### 1. 大规模兴修农田水利，推广深耕与积肥运动

水利是农业的命脉，1949年以后，党和政府对农田水利事业十分重视，掀起了数次大规模建设的热潮。1950年7月至9月，毛泽东就治理淮河问题连续做出四次批示，提出一定要根治淮河水患。1952年12月，周恩来签发了关于发动群众继续开展防旱抗旱运动并大力推行水土保持工作的指示，力图缓解旱灾对我国农业生产的威胁。1955年10月，中央在批转水利部党组





关于华北五省区农田水利工作会议纪要的通知中，要求“一五计划”结束时全国农田水利任务由 7200 万亩增加到 1 亿亩，农业合作社要担当兴修水利的主体。1958 年“大跃进”期间，中央鼓励人民公社在农田基本建设中，实行打破社界、乡界、县界大协作，做到组织军事化、行动战斗化、生活集体化，以期动员更多的人力和物力。肥料是农业生产的关键，由于当时化学肥料供应不足，中央只好采取变通办法，鼓励农村开展大规模的深耕与积肥运动。1957 年 10 月，毛泽东关注到山东省莒南县厉家寨乡深翻土地获得增产的经验，鼓励各省同志深翻土地、保水保肥、实现增产。1958 年 8 月北戴河会议期间，中央发布了关于肥料问题的指示，提倡土法制造化肥，积极沤制农家肥，实行养猪积肥等。直到 1960 年 10 月成立中央化肥小组，陈云具体领导，我国加快氮肥工业发展支援农业的战略才逐渐被提上日程。

### 2. 坚持教育与生产劳动相结合，鼓励知识青年“上山下乡”

由于经济落后，教育资源不足，文盲率高，新中国成立初期，党和政府坚持教育与生产劳动相结合，采取两条腿走路的原则，大力发展工农速成教育、业余文化教育、民办农业中学、共产主义劳动大学等，迅速提高了广大群众的算术、识字等基础文化水平。随着受教育者数量的增多，学生的升学矛盾日渐凸显。1954 年 5 月，中央转发了教育部党组关于解决高校和初中毕业生学习和从事生产劳动问题的请示报告，指出除一部分学生升学深造外，绝大多数学生都应从事生产劳动。1957 年 3 月，刘少奇参加湖南长沙中学学生代表座谈会，做了关于中小学毕业生参加农业生产问题的谈话，鼓励学生参加体力劳动，回乡就业。1958 年 5 月中央扩大会议上，刘少奇进一步阐述了两种教育制度、两种劳动制度的思想，提倡勤工俭学和半工半读。20 世纪 60 年代初，国民经济进入调整期，中央更加重视通过城市人口

下乡来解决粮食危机和就业危机。1961年5月，陈云发表了动员城市人口下乡的讲话。1964年1月，中央下发了关于动员和组织城市知识青年参加农村社会主义建设的文件。1968年12月22日，《人民日报》头版引述了毛主席的最高指示“知识青年到农村去，接受贫下中农再教育，很有必要”，号召广大知识青年响应主席指示，“我们也有两只手，不在城里吃闲饭”。自此知识青年上山下乡运动逐渐达到高潮。

### 3. 开展爱国卫生运动，培养乡村“赤脚医生”

1952年春，美国在侵朝战争中发动了细菌战，为了保家卫国，毛泽东推动群众性卫生防疫运动深入发展，形成了著名的“爱国卫生运动”。当时，爱国卫生运动的主要任务是消灭导致鼠疫、霍乱、伤寒等传染病的病媒害虫，人民群众在运动中提出“八净”“五灭”“一捕”和“打死一个苍蝇就是消灭一个美国鬼子”的口号。1956年1月通过的全国农业发展纲要草案中又提出了消灭老鼠、麻雀、苍蝇、蚊子“除四害”的重要任务。同年4月，国务院还发布了关于消灭血吸虫病的指示，成立了中央血防领导小组和各级防治委员会。1958年6月，江西余江县宣布在全国率先消灭血吸虫病，毛泽东欣然做出著名诗篇《七律二首·送瘟神》。20世纪60年代，爱国卫生运动演变为“两管五改”，即管理饮水、粪便，改良水井、厕所、畜圈、炉灶和环境。针对农村缺医少药的状况，1965年6月26日，毛泽东在同医务人员谈话时，严厉批评卫生部，说其不是人民的卫生部，改成城市卫生部或老爷卫生部好了，医学教育年限过长，农村常见病、多发病的预防和治疗不够。“六二六”指示在整个卫生界引起了强烈震动，同年9月，卫生部党委向毛泽东和中央上报了关于把卫生工作的重点放到农村的报告。为了培养一大批农村养得起的医生给农民看病，上海市川沙县江镇公社、湖北省长阳县乐园公社出现了“赤脚医生”的原型，他们既要劳动又要行医，大队给



他们一定的工分补贴。1968年9月，毛泽东在《人民日报》相关文章上批示道：“赤脚医生”就是好！

#### 4. 构建五保供养制度，在公社内部试行生活供给

1954年9月通过的第一部《中华人民共和国宪法》规定，劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。依据宪法精神，1955年秋，毛泽东在为《中国农村的社会主义高潮》一书所写的按语中指出，一切合作社有责任帮助鳏寡孤独、缺乏劳动力的社员和虽然有劳动力但是生活上十分困难的社员，解决他们的困难。根据毛泽东的指示，1956年1月，中央发布了全国农业发展纲要草案，规定对于鳏寡孤独的社员在生活上应给予适当的照顾，做到保吃、保穿、保烧（燃料）、保教（儿童和少年）、保葬，使他们的生死养葬都有指望。这便是农村五保供养制度的原型，所需款物从合作社公益金中扣除。除此之外，1958年12月党的八届六次会议以后，我国还进行了人民公社体制下生活供给制的一些尝试，创办公共食堂、托儿所、幼儿园、敬老院、卫生院等集体福利事业，实行吃饭不要钱、按需分配。由于没有解决“搭便车”和“大锅饭”问题，该运动最后归于失败，但它为后来市场化改革时期的公益事业的发展提供了宝贵经验。

## 二、市场化改革时期党领导农村公益事业发展的转折前行阶段

在该时期，党和政府审时度势推动家庭联产承包责任制改革，在各个行业试行放权搞活措施，由此带动农村公益事业发展格局转折前行、多元迸发。其重大举措包括以下几个方面：

#### 1. 确立统分结合的双层经营体制，走一条中国特色的农业机械化之路

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国

农村的基本经营制度，具有强大的生命力。针对 20 世纪 80 年代实行包干到户后人们思想认识上的混乱，1982 年 1 月中央发布了第一个“一号文件”，指出包干到户不是责任制的唯一形式，包干到户不能等同于“土地还家”、平分集体财产和分田单干，在管理和使用土地、大型农机具和水利设施，安排烈军属、五保户、困难户的生活等方面，还要加强集体的统一领导和协调作用。1990 年 6 月，宋平在中央政策研究室召开的农村工作座谈会上，再次强调双层经营的好处，主张因地制宜、多种形式、宜统则统、宜分则分。1991 年 10 月，国务院专门下发文件，提出构建多层次的农业社会化服务体系，充分发挥村级集体经济组织、乡级农技站、供销合作社等主体的服务能力。为了发挥农户生产和投入的积极性，1983 年 1 月中央发布了第二个“一号文件”，指出农民个人或联户购置农副产品加工机具、小型拖拉机和小型机动船从事生产和运输，对发展农村商品生产活跃农村经济是有利的，应当允许。同年 2 月商务部发出通知，要求过去有关农民个人或联户购买汽车、拖拉机、柴油机从事运输不供油的规定一律撤销。1985 年，中共中央、国务院又发出相关文件，对农民购置机动车船、租赁国营交通企业闲置车船等予以放行。自此，我国的农业机械化水平得到迅猛发展，民营化、小型化、机动化的长处得到发挥。

## 2. 20 世纪 80 年代末实现“普小”，20 世纪 90 年代末实现“普九”

20 世纪 70 年代末“文化大革命”结束以后，农村义务教育出现了倒退和投入不足的局面，1979 年全国学龄儿童入学率下降到 93%，国家对农村义务教育的财政支出一度在 1980 年、1981 年出现负增长。为了扭转这一不利局面，中央于 1980 年 12 月发出关于普及小学教育若干问题的决定，指出在 20 世纪 80 年代，全国应基本普及小学教育，有条件的地区还可以普及初中教



育。“普小”必须坚持“两条腿走路”的方针，以国家办学为主体，同时充分调动社队集体、厂矿企业、群众自筹等各方面办学的积极性。由于农村社队集体财力不足，办学条件较差，1980年前后还多次发生校舍倒塌引起的伤亡事故。为此，1981年3月，国务院批转了教育部的请示报告，要求各地抓紧排查解决中小学危房问题。做到校校无危房，班班有教室，学生人人有课桌板凳，保证最起码的办学条件。在“普小”的基础上，1985年5月，中央在关于教育体制改革的决定中指出，要有步骤地实现九年制义务教育的目标，管理和经费实行地方负责、分级管理、征收教育费附加。进入20世纪90年代，中央把“普九”放在更加突出的位置上。1993年2月，教育部制定的教育改革和发展纲要中提出了“两基”目标，即20世纪90年代末全国基本普及九年制义务教育、基本扫除青壮年文盲。李鹏、李岚清等都对落实“两基”目标给予高度重视，2000年底，这一目标顺利实现。

### 3. 调动各方面办医的积极性，启动计划生育基本国策

家庭联产承包责任制推行后，原来的农村集体经济迅速瓦解，以此为依托的赤脚医生、合作医疗等制度也受到了巨大冲击。有些赤脚医生因为防病治病、计划生育任务繁重，没有时间搞家庭农副业，也得不到超产奖励，有的弃医务农，有的转做民办教师。针对这种情况，1981年2月，国务院批转了卫生部关于合理解决赤脚医生补助问题的报告，建议对合格的赤脚医生发给“乡村医生”证书，并给予相当于当地民办教师水平的待遇。此后，卫生部部长钱信忠在一次全国卫生工作会议上，强调大队卫生所要适应家庭承包制以后的新变化，形式多样办医，可以看病收费，支持个体办医。1985年4月，国务院在批转卫生部的改革报告中，也主张简政放权，多方集资，发展全民所有制、集体卫生机构，支持个体开业行医，开阔卫生事业发展的路子。由于卫生和生育条件的改善，新中国成立后二十多年中，我国人口

净增加 4.3 亿，这一状况日渐引起党和国家的重视。1980 年 9 月，中央发表了关于控制我国人口增长问题致全体党员、团员的公开信，提倡一对夫妇只生育一个孩子。1981 年 3 月，国家计划生育委员会设立。1982 年 2 月，中央发布关于进一步做好计划生育工作的指示，提出对独生子女及其家庭予以奖励和照顾。1983 年 10 月，中央在关于实行政社分开建立乡政府的通知中，把做好计划生育工作设定为乡人民政府的职责之一。

#### 4. 强化土地保障功能，完善五保供养制度

人民公社制度解体以后，集体的保障功能不断衰弱，但同时由于农民获得了自己的土地承包经营权，土地成了农村的一项最大社会保障。当时的土地承包带有明显的福利性质，人口多少作为土地均分的依据。为了应对人口增减带来的土地频繁调整，部分地区搞“两田制”试验，预留“机动地”，明确“口粮田”的福利性质和“承包田”的效率原则。因为存在不少漏洞，这一政策在 1997 年被中央政府叫停。但这并不能否认土地在农村所发挥的社会保障功能，1991 年 12 月田纪云指出，家庭联产承包经营制度是一项最大的社会保险，它是农民的命根子。除了土地保障外，1994 年 1 月，国务院还颁布了农村五保供养工作条例，把“五保”作为一项制度构建起来。明确对农村中无法定抚养义务人或抚养义务人无抚养能力，无劳动能力、无生活来源的老年人、残疾人和未成年人可以在吃、穿、住、医、葬等方面给予照顾和帮助。该条例实施后，在广大人民群众中产生了良好的影响，农村“养儿防老”和“传宗接代”的旧观念得到一定程度的改变。

### 三、城乡统筹发展时期党领导农村公益事业发展的全面推进阶段

在该时期，党和政府全面贯彻科学发展和共享发展理念，坚





持以工补农、以城带乡、城乡一体，着力推进基本公共服务均等化，领导农村公益事业突飞猛进发展。其重大举措包括以下几个方面：

### 1. 完成农村税费改革，探索农田基本建设新机制

为了切实减轻农民负担，切实缓和干群关系，2000年3月，中央下发了关于进行农村税费改革的通知，推动了以“三取消、两调整、一改革”为核心的综合改革：即取消乡统筹、农村教育集资，取消屠宰税，取消统一规定的劳动积累工和义务工，调整农业税和农业特产税政策，改革村提留征收使用办法。这一改革于2001年在部分省市试点，2006年在全国基本完成。税费改革后，农村基层政府的可支配财力、劳力锐减，加上上级政府的财政转移支付不足，这就倒逼着公益事业发展模式进行创新。第一种创新是“一事一议”。上述通知指出，税费改革后村内进行农田水利基本建设、修建村级道路、植树造林等集体生产公益事业时所需劳务应实行一事一议。第二种创新是“财政奖补”。受到农民文化水平及民主素养的限制，不少地方的“一事一议”流于形式，变成了“事难议、议难决、决难行”。针对这种情况，2006年1月发布的“一号文件”中，首次提出农村小型基础设施建设可以采取“以奖代补”模式，引导农民自愿出资出劳。2008年2月，国务院农村综合改革工作小组等部门还联合下发了一个关于开展村级公益事业一事一议财政奖补试点工作的通知，明确了奖补的对象和程序。第三种创新是“两减免、三补贴”。在税费改革减免农业税和农业特产税的基础上，2005年1月的“一号文件”中，又提出对种粮农民实行直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴。2006年还增加了农资综合补贴和退耕还林补贴，变成了“四补贴”或“五补贴”。十八大以后，针对农村土地流转带来的新情况和新问题，中央提出要按照存量不动，增量倾斜的原则，新增补贴主要向主产区和优势产区集中，向专

业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜。

## 2. 构建农村义务教育管理新体制，推行“两免一补”新政策

为了配合农村税费改革的顺利推进，减轻农村基层政府的教育负担，2001年2月，温家宝在讲话中指出，必须相应地改革农村义务教育管理体制，由过去乡政府和农民集资办学，改为县级政府举办和管理，农村中小学教师的工资管理上收到县。同年5月，国务院发布了关于基础教育改革与发展的重要决定，明确提出建立“以县为主”的教育管理体制，并划定了中央、省、市、县等各级政府的职责。这样做的目的，是确保农村义务教育经费有人负责并不低于税费改革前的水平。公用经费得到保障后，学生杂费的问题又变得比较突出。为此，2003年9月，国务院在关于进一步加强农村教育工作的决定中，提出对全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生实行“两免一补”（免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费）的设想。2005年12月，国务院下发了关于深化农村义务教育经费保障机制改革的文件，扩大了“两免一补”的范围，指出要分地区、分步骤全部免除农村义务教育阶段学生学杂费，对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费，所需资金由中央和地方按比例分担。此外，中央还十分关心中小学生的营养状况，2011年11月，国务院办公厅专门下发了关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见，决定从2011年秋季学习起，为连片特困试点地区的学生提供营养膳食补助，标准为每人每天3元，所需资金由中央财政承担。十八大前后，中央更加关心进城务工人员随迁子女接受教育和升学考试的问题，出台多个文件，深化教育制度和户籍制度改革，确保义务教育均衡发展。





### 3. 构建新型农村合作医疗制度，健全基层医生卫生服务新体系

20 世纪 90 年代，我国进行了几次重建农村合作医疗制度的尝试，但均没有取得显著成绩，原因在于筹资渠道主要依靠农民自身的投入和积累，各级政府的投入和支持力度不够，公益事业的福利属性和激励机制没有得到充分发挥。针对这种状况，2002 年 10 月，中央做出了关于进一步加强农村卫生工作的决定，提出要建立适应社会主义市场经济体制要求的农村合作医疗制度。具体办法是，从 2003 年起中央和地方财政分别对参加新型农村合作医疗的农民补助 10 元，农民个人缴纳 10 元，形成 10 : 10 : 10 的筹资结构。在选择性激励的作用下，农民的参与积极性不断提升。2006 年 1 月，卫生部等七部委乘势而为，下发了关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知，将中央和地方财政补助的标准从 10 元提高到 20 元，农民个人的缴费标准不变，形成了 20 : 20 : 10 的筹资结构。2008 年 3 月，卫生部、财政部又联合印发了新的文件，将中央、地方、个人的筹资标准提高到 40 : 40 : 20。之后这一标准逐年提高，2015 年各级财政对新农合的人均补助标准达到 380 元，农民个人缴费标准提高到 120 元左右。在破解看病贵难题的同时，中央还通过健全县、乡、村三级医疗卫生服务体系，建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，切实解决农村居民的看病难问题。免费为城乡居民提供健康档案、健康教育、预防接种、传染病防治等，这成为“十二五”时期深化医疗卫生体制改革的重点。2015 年 7 月，国务院办公厅还发布了关于全面实施城乡居民大病保险的意见，以此有效缓解农村居民的因病致贫、因病返贫问题。

### 4. 建立并统一城乡居民养老保险制度，实行精准扶贫新战略

由于经济发展条件的限制，我国的农村社会保障制度并不是