

王瑞璞  
陈高桐等 著

# 当代中国农村

的

# 发展与改革

中共中央党校出版社

中共中央党校学术著作出版基金资助项目

# 当代中国农村的 发展与改革

王瑞璞 陈高桐等著

中共中央党校出版社  
·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国农村的发展与改革/王瑞璞等著. —北京: 中共中央党校出版社, 1998.12

中共中央党校学术著作出版基金资助项目

ISBN 7-5035-1865-0

I. 当… II. 王… III. ①农村经济—经济发展—研究—中国②农村经济—经济体制改革—研究—中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 28608 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10

字数: 260 千字 印数: 1—2000 册

定价: 15.00 元

# 序 言

国以民为本，民以食为天，食以农为基。

在整个世界文明历史进程中，农业的发展有着极为悠远的历史。同时，农业又似乎是一个说不尽的话题，直到今天，无论是发展中国家，抑或是发达国家，还没有哪一个敢断言自己已经彻底解决了农业问题。从世界范围看，饥饿依然威胁着数以亿计人的生命。

本世纪70年代末，中国开始了社会主义的大改革，而最初的改革，就是首先从农村拉开帷幕的。中国农村的改革，取得了令世人瞩目的成功，农业的发展显示了无比广阔的前景。但这并不意味着农村改革的终结，在新的历史条件下，新的情况、新的问题、新的矛盾还在不断产生着，包括农业增产，农民增收，两个转变，产业化经营，剩余劳动力，城镇一体化，乡镇企业，农村精神文明，基层政权建设，等等。新一轮的改革，正是要围绕此进行，才能加快历史的发展进程。本书所进行的研究，就是希望能在涉及我国当前农村改革与发展的新的矛盾和问题上，进行一点有益的探索。

农业是一个永恒的课题，愿我们不要只是在它难以供给社会所需时才给予焦急的关注，而是真正地把它看作是关系到人类社会稳定与发展的根本所在，不断地研究它的规律，推动它的发展。

是为序。

王瑞璞、陈高桐

1998年7月于北京

# 目 录

<b>第一章 当前我国农村改革与发展面临的基本问题</b> .....	( 1 )
一、问题是什么 .....	( 1 )
二、人口问题 .....	( 1 )
三、土地问题 .....	( 4 )
四、粮食问题 .....	( 6 )
<b>第二章 对我国农业地位的再认识</b> .....	( 10 )
一、历史的回顾 .....	( 10 )
二、现实的障碍 .....	( 11 )
三、重新认识农业的地位,调整国民经济发展战略.....	( 13 )
<b>第三章 我国现代农业系统的功能与结构</b> .....	( 16 )
一、农业是一个系统 .....	( 16 )
二、发展变化中的我国农业系统 .....	( 18 )
三、广义农业系统和狭义农业系统 .....	( 19 )
四、狭义现代农业系统的功能与结构设计 .....	( 21 )
<b>第四章 保证粮食有效供给要放在农业发展的首位</b> .....	( 28 )
一、粮食生产的特殊性和有效供给的涵义 .....	( 28 )
二、粮食问题关系发展、改革与稳定 .....	( 30 )
三、增加我国粮食有效供给的主要途径 .....	( 33 )
<b>第五章 农村产业结构的调整</b> .....	( 40 )
一、我国农村产业结构的演变与现状 .....	( 40 )
二、农村产业结构调整中的主要问题及制约因素 .....	( 45 )
三、农村产业结构调整的基本原则,主要任务和措施 .....	( 50 )

<b>第六章 农业增长方式转变与农业产业化</b> .....	( 57 )
一、农业增长方式转变的基本要求.....	( 57 )
二、产业化是转变农业增长方式的重要途径.....	( 59 )
三、实现农业产业化, 加快增长方式的转变.....	( 62 )
<b>第七章 农村土地经营体制的变革</b> .....	( 66 )
一、家庭“均包制”统一模式的局限性及生存时空.....	( 66 )
二、农村土地经营体制深化改革模式、优势及其 适应范围.....	( 70 )
三、农村土地经营体制改革的新套路及其原则.....	( 76 )
<b>第八章 农业投入与投资体制改革</b> .....	( 82 )
一、我国农业投入的基本状况.....	( 82 )
二、必须切实增加农业投入.....	( 87 )
三、改革现行农业投资体制.....	( 91 )
<b>第九章 农业科技投入与农村科技体制改革</b> .....	( 97 )
一、加大农业科技投入是振兴农业的重要措施.....	( 97 )
二、我国农业科技投入的现状.....	( 101 )
三、农村科技体制要进一步深化改革.....	( 107 )
<b>第十章 农村剩余劳动力转移</b> .....	( 112 )
一、农村剩余劳动力的产生.....	( 112 )
二、农村剩余劳动力转移的经济社会意义.....	( 115 )
三、农村剩余劳动力转移中的宏观调控.....	( 120 )
<b>第十一章 农村经济市场化</b> .....	( 125 )
一、农村经济市场化的进程及其障碍.....	( 125 )
二、推进农村经济市场化应着重解决的几个问题.....	( 129 )
三、加速农村经济市场化, 离不开政府的支持和 保护.....	( 138 )
<b>第十二章 农产品流通体制改革</b> .....	( 142 )
一、农产品流通体制改革现状分析.....	( 142 )
二、农产品供求与价格形成的特点.....	( 148 )

三、深化改革,完善农产品流通新机制·····	(151)
<b>第十三章 农村股份合作经济</b> ·····	(155)
一、农村股份合作制的产生·····	(155)
二、农村股份合作制的规范·····	(163)
<b>第十四章 农业社会化服务体系</b> ·····	(171)
一、建立健全农业社会化服务体系的客观必然性 及其意义·····	(171)
二、我国建立农业社会化服务体系的几个重要 问题·····	(174)
<b>第十五章 增加农民收入与农村小康建设</b> ·····	(184)
一、实现小康目标的重点在于不断增加农民收入·····	(184)
二、改革开放以来我国农民收入的状况分析·····	(186)
三、影响农民收入增长的因素分析·····	(192)
四、当前引导农民增收奔小康的环境分析·····	(196)
五、增加农民收入的途径和对策·····	(198)
<b>第十六章 缩小农村贫困地区与经济发达地区的差距</b> ·····	(203)
一、农村贫困地区与发达地区的经济发展差距 现状·····	(203)
二、制约农村贫困地区经济发展的主要因素·····	(207)
三、缩小农村贫困地区与经济发达地区差距的 途径·····	(210)
<b>第十七章 农村非农产业的发展</b> ·····	(217)
一、我国农村非农产业产生和发展的必然性·····	(217)
二、农村非农产业发展的伟大历史意义·····	(219)
三、非农产业与农副业的关系·····	(222)
四、非农产业进一步发展与改革的设想·····	(228)
<b>第十八章 加快小城镇建设,推进城乡一体化</b> ·····	(232)
一、城乡一体化是历史发展的必然·····	(232)
二、城乡一体化的道路选择·····	(235)

三、加快小城镇建设是实现城乡一体化的重要战 略举措·····	(239)
<b>第十九章 农业保护政策</b> ·····	(246)
一、农业保护的必要性·····	(246)
二、世界发达国家对农业的保护·····	(252)
三、建立我国农业发展保护机制·····	(254)
<b>第二十章 国民经济中农业大省的农业责任及其所需         的政策支持</b> ·····	(260)
一、农业大省应该承担的农业责任·····	(260)
二、影响农业大省履行农业责任的几个因素·····	(264)
三、建立对农业大省适度的政策支持体系·····	(266)
<b>第二十一章 当代我国农民心态分析与教育</b> ·····	(273)
一、当前我国农民心态的五种表现·····	(273)
二、农民教育的三项工程·····	(278)
<b>第二十二章 农村精神文明建设</b> ·····	(282)
一、新形势下农村精神文明建设的艰巨性和创 新性·····	(282)
二、新形势下农村精神文明建设的新思路与对策·····	(284)
三、农村精神文明建设应该着重处理好的几个 关系·····	(289)
<b>第二十三章 农村发展与基层党组织建设</b> ·····	(295)
一、农村发展对基层党组织建设提出了新的更高 要求·····	(295)
二、推动农村发展必须进一步加强基层党组织 建设·····	(298)
三、县(市)委要加强对农村基层党组织建设的 领导·····	(308)
<b>后 记</b> ·····	(311)



# 第一章 当前我国农村改革与发展面临的基本问题

## 一、问题是什么

我国的农业和农村经济的发展，不仅是摆在我国人民面前的一个跨世纪课题，而且已成为世界关注的热点。有些外国人已经提出了“21世纪谁来养活中国”的问题，虽然论证很不充分，而且问题的背后隐藏着其他一些复杂的动机，但仍不失为从反面为我国的农业敲了一次警钟。我国的农业和农村经济，当前可以说正处在历史发展的关键时刻，关系到我国改革和现代化建设的成败，这就要求我们要从战略的高度，充分重视这一问题，深刻认识和分析制约我国农业与农村经济发展的根本症结，找出解决问题的途径。

影响我国农业和农村经济发展的因素，是多方面的，但根本性的问题是三个：一是人口问题；二是土地问题；三是粮食问题。其他的问题，都是由此派生的，这三个问题从根本上制约着整个农业和农村经济的发展，也是我们寻求解决途径的关键之所在。

## 二、人口问题

我国人口已逾 12 亿，约占世界总人口的 22%，相当于美、日、俄、欧共体等所有发达和比较发达国家的人口总和，这是我国的特殊国情，也是我们想问题、办事情的基本出发点。

说我国人口多，不单单是一个与国外进行人口绝对量比较而产生的概念，更重要的还是相对于我们所占有的国土空间而言所产生的概念，假如我们的国土空间很大，人口总量大一些，或许算不了什么严重的问题。但现在面临的现实是，我们必须在占世界 7% 的国土面积和占世界 7% 的耕地面积上养活占世界 22% 的人口，而且，人口在继续增长和膨胀，国土空间却无法对外延伸，这就给我国的经济建设和社会发展带来了许多突出的矛盾和问题。在人口基数大、增长快的情况下，我们既要保证新增人口的生活需要，又要不断使人民生活水平得到提高，还要增加积累，加快经济建设和社会发展，逐步缩小与发达国家之间的差距，这无疑是一个非常艰难的选择。

中国的人口多，首先是中国农村的人口多，12 亿人口，约有 80% 在农村，而且人均占有资源数量严重不足。目前，我国人均占有耕地只有 1.16 亩，随着每年人口增加 1500 万人，耕地减少 600 万亩，人均占有耕地是继续减少的趋势。人口过多和资源不足的结果，造成农村劳动力的严重过剩。据有关部门统计，1994 年全国农村剩余劳动力为 1.7 亿人，占农村劳动力的 36.5%。如此庞大数量的剩余劳动力，所带来的影响已经不仅仅局限于农村，而且冲击了城市。这就不仅只是一个经济问题，而且还形成了社会问题。近几年，农村剩余劳动力跨地区流动来得猛、来得快，形成一浪高过一浪的“民工潮”，已经对我国经济的发展造成巨大的压力，同时，给社会的综合治理也带来相当的难度。可以说，解决农村剩余劳动力的问题，已是当务之急，是关系到我国农业乃至整个国民经济发展和社会进步的重大战略问题。

在发展社会主义市场经济中，人口多是一个具有两面性的问题。它一方面表明劳动力资源丰富，如果能够利用好这个丰富的资源，使之得到合理的配置，就可能收到巨大的经济效益，特别是在国际市场竞争中，占据有利的地位。另一方面则可能由于它

与同样作为生产要素的生产资料之间的比例失调而造成闲置和浪费。劳动力闲置时，作为人仍需要消费，这种只消费不生产的状况，可以说是一种双重的浪费。更为严重的是，由于没活干，劳动力就难以安居下来，必然是人心浮动，盲目流荡，既影响农村安定，也影响城市安定，从而成为诱发社会不稳定的一个源头因素。

所以说，如果人口问题不解决，农业与农村经济的发展就谈不上，整个国民经济的发展乃至整个社会的稳定与进步，也统统谈不上。

解决人口问题，关键有三条，一是控制总量；二是提高人口质量；三是合理转移农村剩余劳动力。

控制总量，就是控制人口数量的过快增长，千方百计把人口自然增长率降下来，到本世纪，把全国人口控制在 13 亿以内；到 2010 年，控制在 14 亿以内。但只是有指标还不够，还要从抑制人口增长的动因上进行标本兼治。

要采取综合政策措施，进行综合治理，进一步增强全民的人口意识，把计划生育工作与加快经济建设和社会发展，消除贫困，保护环境结合起来，提高全民族文化教育水平、社会医疗服务水平和妇女儿童保健水平，改变传统的单家庭赡养式的保障结构，建立和完善社会保障制度，从而改变传统的家庭人口再生产观念，特别是要改变农村传统的家庭人口再生产观念，使人口增长与经济社会发展相适应。

提高人口质量，必须大力发展教育，坚持科教兴国的方针，努力提高全民族的文化素质。

合理转移农村剩余劳动力，首先还是要着眼于农村，这是我们解决问题的立足点。要向农业生产的深度和广度进军，开垦宜农荒地，加强农业综合开发，积极发展乡镇企业和小城镇，这是吸纳和消化农村剩余劳动力的主导方面。当然，农村剩余劳动力流向城市，填补城市的某些就业空位，让城市容纳和消化一部

分，也是转移农村剩余劳动力的一个重要方面。这里，有两个原则要坚持，一是农村剩余劳动力的转移，不能削弱农业作为国民经济基础的地位，要充分利用农村劳动力的丰富资源，做好农业综合开发的大文章，而不宜大规模、过快地转移出农业；二是流向城市的农村劳动力数量要适度，必须有秩序的流动，要以城市产业结构的调整和搞好流动人口的就业培训为前提，以保证社会稳定为前提，防止农村剩余劳动力的盲无目的的四处流动。

### 三、土地问题

土地问题，这里主要是说农业耕地问题。我国当前突出的问题是耕地不足，而且人均耕地占有量呈下降趋势。

单从总量上看，我国在世界上可算作土地资源丰富的国家之一，土地总面积和农业土地面积都居世界前列。我国国土面积居世界第3位，仅次于俄罗斯和加拿大，但人均土地拥有量则是世界人均拥有量的1/4。我国的耕地面积，从总量上看约占世界耕地总面积的7%，居世界第4位，但若按人均占有土地资源量计算，目前不足1.2亩，仅相当于世界平均数的1/4。即便与建国之初的水平相比，亦下降了3/5。更为严重的是，全国有1/3的省、市人均耕地不足1亩，其中广东、福建、浙江等省人均耕地在0.6亩以下。目前，人口还在继续增加，耕地仍在不断减少，形势确实严峻，令人担忧。

再从我国土地资源的质量来看，我国地形复杂，全国土地总面积中，山地约占33%，高原约占26%，丘陵约占10%，盆地约占19%，而平原只有12%。由于山地较多和干旱缺雨地区的面积较大，全国土地总面积中可用于农林牧渔各业的面积只占70%多一点，可用于农耕的土地就更少。此外，我国土地资源的地区差异较大。东北平原、华北平原，地域辽阔，土地肥沃，历来有粮仓之誉；长江三角洲、珠江三角洲等，地势平坦、雨量充

沛、光热条件好，对农业生产非常有利。而地广人稀的西北部地区，则多为干旱、半干旱区，土地质量不高，由于缺少雨水而严重地制约着农业的发展，收成很不稳定，经济亦不发达。

由此可见，我国虽然国土辽阔，但由于人口众多，却是一个土地资源相对贫乏的国家，人多地少，耕地不足是我国的基本国情。更堪忧虑的是，即便在这样一种土地严重不足的情况下，现有的耕地面积仍然由于种种原因而日趋减少。有资料统计，从1979年到1989年，11年间我国累计减少耕地367万公顷，大体相当于一个山西省的全部耕地。近年来，乱占滥用耕地、致使耕地锐减的情况仍旧有增无减，“开发区热”、“房地产热”，使一些地方出现了多占少用、占而不用、闲置撂荒的现象，造成了耕地资源的严重浪费。1993年全国清理的2804个各级各类开发区中，有78%属于乱建，占用土地11.43万亩，几乎全是耕地。1994年基建占地又高达150万亩。除此而外，农业内部结构的调整，大中城市的外延式发展，小城镇的急剧扩展，也使基本农田大幅度减少，更有甚者，则是在耕地上建房、建坟、建窑、取土、采矿等等。据有关部门统计，自1990年至1993年，全国耕地面积净减少1500万亩，如果这种状况继续下去的话，到下个世纪中叶，全国人均耕地占有量将有可能降至0.6亩，农业发展空间的萎缩以及由此而造成的对整个国民经济的影响，可能是今天所不能完全设想到的。

农业是国民经济的基础，耕地则是基础的基础。农业生产离不开土地，土地本身是最基本、最重要的生产要素，同时又是其他生产要素的载体，有田才有粮，如果没有了耕地，什么粮食生产，什么发展农业，统统谈不上，经济繁荣、社会稳定，当然也无从谈起。

所以，保护耕地就成为当务之急。当前，我国经济正处在快速发展时期，工业化和城市建设步伐加快，但越是这样，越要防止乱占滥用耕地，要把粮田留给农业，留给后代，要使每一个人

都明白：保护耕地，就是保护我们的生命线。保护耕地，首先要搞好基本农田保护区的划定工作，各级政府都要根据本地情况，尽快建立和划定基本的农田、粮田保护区。同时，要通过立法，制定最低限耕地保护制度，要确定一个较长的时期，按照全国现有人口及其增长的速率，按照生活不断得以改善的要求，按照工业对农业增长的粮食需求，比较准确地算一下到底需要多少粮食，生产这些粮食需要多少耕地，并用法律形式把最低限耕地数量固定下来，这就是全国必须保有的最低限耕地量。然后，再按照这个数量，逐级要求各省、各县、各乡必须保有多少耕地。最低限耕地一旦通过立法形式确定下来，就不得再以其他理由乱占滥用。此外，还要加强对建设用地的审批管理，坚持节约原则，不占用或少占耕地；要加大土地管理的执法力度，解决违法批地、闲置和撂荒问题，使耕地切实得到保护。

从经济发展的长远大计来看，单单有一个最低限的耕地保护还是不够的，还必须有一个相当数量的土地储备，这就要求我们要向生产的广度进军，在保护现有耕地的基础上，尽可能扩大农业用地。据全国 2444 个县级单位的概查结果，我国目前约有宜农荒地 5 亿亩尚待开发，这是一笔丰厚的后备土地资源。要通过改革土地产权制度及制订一系列有利于开发的政策措施，调动农民的积极性，尽快把这部分宜农荒地开发出来，把一切可以利用的土地有计划地合理利用起来，使我们民族赖以生息的生命线更加巩固和加强。

#### 四、粮食问题

人口众多，耕地减少，自然也就引发出粮食问题。粮食问题，也就是吃饭问题，是一个国家和民族的基本生存的问题。

作为一个发展中的大国，我们对于粮食生产，历来是重视的，一直致力于解决，但由于种种原因，至今仍然未能完全解

决，粮食生产还不能充分地满足人们的各种需要。

我国粮食生产的历史性突破是在1984年，改革开放为农业发展带来惊人的变化，我国农业生产一改多年的徘徊而变成突破性增长，这一年，全国粮食产量达40731万吨，创造了历史最高记录。之所以产生这样巨大的增长，除了过去农业基础设施的作用和当代农业新技术的推广等因素外，主要的原因：一是农村经济体制的改革即联产承包制的推行大大调动了农民的积极性，激发了农业生产中蕴藏的生产力；二是粮食价格的调整，使农民从农业生产中得到了实惠，增加了收入，进一步提高了农民种粮的热情，从而使农业成为国民经济中变化最引人注目的领域。但是，自1984年后，我国农业生产连续出现4年徘徊，直到1989年，才回复到1984年的水平。进入90年代后，1990年农业又获大丰收，全国粮食产量达到44624万吨，此后，又是两年徘徊。到1993年，才突破45000万吨大关，达到45644万吨。但是1994年，粮食又出现了新一轮的负增长，再一次给我国的农业敲响了警钟。

我们必须意识到粮食问题的重要性。对于我们这样一个发展中大国来说，12亿人吃饭问题，可以说是所有问题中的重中之重。先有生存，才有发展；有了生存，才有改革；有了生存，才有稳定。先从发展的角度来看，我们同所有发展中国家一样，面临着产业结构的调整，但如果粮食供给不足，农村的产业结构势必还要回到过去以粮为纲的老路上去，城乡“二元结构”的调整也势必要受到阻滞。再从改革的角度看，如果粮食供给不足，就很可能使农村流通体制改革成果付诸东流，把我们再拉回到过去的统购统销体制上去。现在，有些城市和地方已经开始发粮票、粮本，这其实是一种不得已而为之的办法，作为一种暂时的措施是可以理解的，但如果使之固定下来，我们的改革就会背离既定的目标，与建立社会主义市场经济的要求背道而驰。最后，从稳定的角度来看，人们首先要有饭吃、有衣穿、有基本生存的

条件，安定团结和社会稳定才有可靠的基础。如果粮食供给不足，物价剧烈波动，势必会造成人心浮动，何来安定团结的政治局面。从这个角度上讲，粮食问题不单纯是一个经济问题，同时也是一个严肃的政治问题，如果忽视了这个问题，那在政治上是极其短视的。

所以，保证粮食供给，应该成为我们第一位的任务。如何保证供给，当然要立足于我们自己的生产，这是由我们这样一个12亿人口大国的基本国情决定的，我们不能把生存和发展的希望寄托在进口上，寄托在别人的施舍上，谁也不会承担养活我们的义务。只有靠我们自己，才是最根本的出路。

党的十四届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》提出，从现在起到本世纪末再增长1000亿斤粮食，使中国粮食产量登上1万亿斤的台阶，这是一个难度较大的目标。为了保证这个目标的实现，我们必须制定一系列切实可行的政策和措施。

首先要确保耕地和粮食播种面积，调整粮食品种结构。为了保证下个世纪我国人均拥有耕地不低于1亩，现在耕地的每年净减数必须控制在300万亩以下。即使对于非占用不可的耕地，也要考虑征收耕地占用税，用于开垦新的耕地。要划定全国粮食种植面积的警戒线，保证每年粮食播种面积达到警戒线以上。在粮食品种的选择上，要抓住稻谷、玉米等造成粮价上涨的源头品种，保证其稳定增长，以稳定全国的粮食市场。要适应我国粮食生产区域格局已由过去“南粮北调”而让位于“北粮南调”的变化，建立新的商品粮基地，培育和扶持新的粮食增长中心。

要进一步深化农村经济体制改革，增加农业投入，推动农业科技进步，提高粮食单产。深化农村经济体制改革，就是要进一步完善以家庭经营为主的联产承包责任制。同时，在有条件的地方，要逐渐完善统分结合的双层经营体制，积极稳妥地实行粮田适度规模经营，优化农业生产要素配置，提高资源利用效率。为



了发展适度规模经营，应尽快建立和健全土地流转机制，允许土地使用权依法流转，从而为土地的相对集中创造必要的条件。要继续增加对农业的投入，加强农业基础设施建设，增强农业抵御自然灾害的能力。要大力促进农业科技进步，通过科技与教育，提高农业各生产要素的使用效率，使同等要素的投入获得更多、更高质量的产出。

保证粮食的供给，关键还是要提高农民种粮的积极性。为此，各级政府都要把中央关于扶持农业的各项措施落实到位，进一步保护和提高农户的积极性。要不打折扣地按照中央的有关政策要求，继续减轻农民负担，坚决制止和纠正以种种名目向农民乱摊派、乱收费、乱集资等错误做法。工业也要大力支持农业，保证农用机械、化肥、农药、薄膜等农用物资的供给，并且要价格合理，以免过高地增加农业成本。农产品价格体制要进一步改革，使农民真正得到实惠。国家的粮食购销政策也要进一步完善，在稳定粮食供给的前提下，放开粮食市场购销，促进粮食市场发育，并给予必要的价格保护和支持。与此同时，还要健全政府的粮食储备调节体系，以有效地调控粮食市场，保障居民的基本需求，促进整个国民经济的稳定发展和社会的安定。