



亿万农民的伟大创造

—— 村民自治的兴起与发展 ——

罗平汉 / 著

—— 中国共产党与中国农村社会变迁丛书 ——

丛书主编 / 罗平汉

以纪实笔法写作，既有历史的真实描述，又有现实的理性思考。以宽大高阔的视野、纵横交错的思路、认真负责的态度，深挖特有的时代蕴意，写出历史的凝重，揭示中国共产党与农村的社会变迁之间的关系。

河北出版传媒集团
河北人民出版社

D638
103

—— 中国共产党与中国农村社会变迁丛书 ——

丛书主编 / 罗平汉

亿万农民的伟大创造

—— 村民自治的兴起与发展

罗平汉 / 著



河北出版传媒集团
河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

亿万农民的伟大创造：村民自治的兴起与发展 / 罗平汉著. — 石家庄：河北人民出版社，2015.6
(中国共产党与中国农村社会变迁丛书 / 罗平汉主编)
ISBN 978-7-202-10079-0

I. ①亿… II. ①罗… III. ①农村-群众自治-研究-中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 072862 号

丛 书 名 中国共产党与中国农村社会变迁丛书
书 名 亿万农民的伟大创造——村民自治的兴起与发展
丛书主编 罗平汉
著 者 罗平汉

策划编辑 荆彦周
责任编辑 唐 丽 段 鲲
美术编辑 于艳红
责任校对 付敬华

出版发行 河北出版传媒集团 河北人民出版社
(石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷 河北新华第一印刷有限责任公司
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 16.5
字 数 296 000
版 次 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-202-10079-0/K·1141
定 价 36.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

包产到户、乡镇企业和村民自治，被誉为中国农民的三个伟大创造。这些年来，学界关于村民自治的研究成果可谓多矣。从中国知网上检索，发现题目中含有“村民自治”这几个字的文章，1990年以前，每年发表的不过寥寥数篇，1990年以后逐年增加，1998年达到了六十余篇，而2000年一下超过了二百篇，此后每年的相关文章都没有少于二百篇，多的时候达到四百余篇。中国国家图书馆收藏的关于村民自治的著作和学位论文，题名中含有“村民自治”字样的达三百余种。由此可见，村民自治问题的研究已引起学界广泛关注。

这些林林总总的研究成果，其内容涉及到村民自治的方方面面，既有宏观的述说，也有个案的探讨，既有经验的总结，也有问题的研究，既有历史的回顾，也有未来的前瞻，总之颇为丰富。不过笔者发现，在这些著述当中，对村民自治问题从其兴起、全面推行到制度定型直至新世纪发展完善的全过程，进行系统梳理的著述，似乎并不多见。笔者多年从事当代中国农村史的研习，曾就土地改革运动、农业合作化运动、人民公社化运动等问题有过一些习作，遂产生了对村民自治历史也作点简单勾勒的想法，于是草成了这部书稿。全书拟分以下八章对村民自治的历史进行介绍。

第一章，村民自治的兴起。本章分为包产到户的冲击、人民公社悄然退场、村民自治的兴起、村委会的普遍建立四节。主要内容是关于村民自治的兴起原因、村民委员会普遍建立的经过。

第二章，村民自治立法的启动。本章分为社会主义民主的基础工作、《村民委员会组织法（试行）》的颁布、由点到面推行村民自治、村民自治不是自由化四节。主要内容是关于《村民委员会组织法（试行）》的立法、试行及村民自治全面推开的过程。

第三章，民主形式的初创。本章分为“海选”萌芽、早期村民代表会议、最初的村务公开、发展中的问题四节。主要内容是介绍早期村民委员会选举、村民代表会议和村务公开制度的建立情况，并对上世纪80年代中后期村民自治中出

2 亿万农民的伟大创造

现的一些问题作了分析。

第四章，示范活动。本章分为莱西经验、启动示范活动、制定示范标准、示范效果四节。主要内容是介绍村民自治示范活动开展情况及其效果。

第五章，制度定型。本章分为地方选举法规的出台、“选海”模式的形成、其他选举模式的出现、村民代表会议制度的完善、自治章程与村规民约五节。主要介绍上世纪90年代前期各地制定关于村民自治的地方性法规，探索民主选举新模式，完善村民自治制度的具体作法。

第六章，村民自治立法的完善。本章分为“中国农民的伟大创造”、《村民委员会组织法（试行）》的修订、新的突破三节。主要内容是回顾上世纪90年代中后期村民自治的情况。这一时期，中共第三代中央领导集体对村民自治予以高度重视，《村民委员会组织法》经过修订，内容有了许多新的突破，推动了村民自治向纵深发展。

第七章，村务公开推进。本章分为农村稳定发展必然要求、村务公开备受重视、村务公开的全面推进三节。随着村民自治的发展，广大农民的民主意识进一步增强，村务公开成为村民自治发展完善的关键，各级党委和政府高度重视村务公开工作，从而使村务公开在全国农村全面推行，对农村的稳定发展起了重要作用。

第八章，村民自治的深化。本章分为各地配套法规的制定、世纪之交的村委会选举、健全民主制度、协调“两委”关系的探索四节。主要内容是关于并报世纪以来各地村民自治立法的进展情况，村民委员会选举中的新气象和新问题，健全农村基层民主制度的新进展，以及各地协调村民委员会与基层党组织关系所进行的新探索。

书稿试图对村民自治兴起、发展、完善的全过程进行较为详细的回顾，较为完整地记录改革开放以来村民自治的发展轨迹，从一个侧面反映这些年来中国为推进农村基层民主所付出的努力和所取得的成果。当下的中国包括农村固然有许多的问题，有的问题甚至还比较严重，所以改革发展的任务依然十分繁重，但这些年来中国社会在向前发展也是客观事实，村民自治的演进过程便是一个例证。

目 录

第一章 村民自治的兴起	(1)
一、包产到户的推行	(1)
二、稳定包产到户政策	(7)
三、人民公社悄然退场	(16)
四、村民自治的兴起	(25)
五、村民委员会的普遍建立	(35)
第二章 村民自治立法的启动	(49)
一、“社会主义民主的基础工作”	(49)
二、《村民委员会组织法（试行）》的颁布	(59)
三、由点到面推行村民自治	(65)
第三章 民主形式的初创	(76)
一、“海选”萌芽	(76)
二、早期村民代表会议	(80)
三、最初的村务公开	(88)
四、发展中的问题	(92)
第四章 示范活动	(104)
一、“党的政策不会变”	(104)
二、莱西经验	(110)
三、启动示范活动	(116)
四、制定示范标准	(121)
五、示范效果	(125)
第五章 制度定型	(133)
一、地方选举法规的出台	(133)
二、“海选”模式的形成	(143)
三、其他选举模式的出现	(150)

2 亿万农民的伟大创造

四、村民代表会议制度的完善	(155)
五、自治章程与村规民约	(161)
第六章 村民自治立法的完善	(170)
一、“中国农民的伟大创造”	(170)
二、《村民委员会组织法（试行）》的修订	(173)
三、新的突破	(183)
第七章 村务公开的推进	(187)
一、农村稳定发展的必然要求	(187)
二、村务公开备受重视	(195)
三、村务公开的全面推行	(202)
第八章 村民自治的深化	(210)
一、各地配套法规的制定	(210)
二、世纪之交的村民委员会选举	(215)
三、健全民主制度	(233)
四、协调“两委”关系的探索	(241)
主要参考文献	(250)

第一章 村民自治的兴起

一、包产到户的推行

村民自治与包产到户、乡镇企业一起，曾被誉为中国农民的三个伟大创造，而村民自治的萌生，又是与包产到户的推行紧密联系在一起的。包产到户给延续了二十多年的农村人民公社体制以巨大冲击，并最终导致了这一体制的瓦解，从而使村民自治这一新型的农村基层民主形式得以产生。

以1978年12月的中共十一届三中全会召开为标志，我国进入了改革开放的新时期。众所周知，这场轰轰烈烈的改革运动，又是以农村改革为突破口的。

1978年11月，中共中央在北京召开工作会议，为即将召开的十一届三中全会作准备。会议原定的一个重要议题，是讨论和修改会前形成的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》和《农村人民公社工作条例（试行草案）》（即“新农业六十条”）两个文件的草稿，进一步贯彻落实以农业为基础的方针。但会议一开始，一批老同志纷纷提出当时党内外普遍关心的一些重大问题，主张彻底纠正“文化大革命”的错误，并为过去的冤假错案平反。这就使这次工作会议和随后召开的中共十一届三中全会，突破了原定的只讨论经济问题的议题，成为全局性的拨乱反正和开创新局面的会议。

十一届三中全会上，《农村人民公社工作条例（试行草案）》并没有详细讨论而被原则通过，与《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》一起，发给各省、市、自治区讨论和试行。由于新“农业六十条”在起草时，指导思想仍以“阶级斗争为纲”，因而其中还有许多不合实际的“左”的规定，并且强调“不许包产到户，不许分田单干”。但新“农业六十条”亦有一些可取之处，例如它明确规定要“建立严格的生产责任制”，并且提出“可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算报酬，实行超产奖励”。这个规定得到了广大农村基层干部和农民群众的衷心拥护。1979年春开始，各种形式的生产责任制在全国各地广泛兴起，比较普遍的是恢复和发展“小段包工、定额计

2 亿万农民的伟大创造

酬”的责任制。在这个过程中，中国农民充分发挥自己的智慧，先是包产到组，然后不断地把组划小，进而搞起了包产到户，这其中包括现在人们所熟悉的安徽凤阳县梨园公社小岗生产队秘密进行的包产到户。

除了农民自发搞起的包产到户外，个别地方开始有组织地尝试包产到户。1979年2月，中共安徽省委组织工作队，深入到肥西县的山南公社，向社员宣读十一届三中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决议（草案）》和“新农业六十条”。在讨论这两个文件时，山南公社的干部社员最感兴趣的是生产责任制的问题，并且强烈要求实行包产到户。不仅劳动力强的社员对于包产到户积极拥护，就连劳动力弱的，甚至五保户，也认为包产到户的办法好。对于这一情况，工作组负责人立即向省委第一书记万里作了汇报。万里认为，群众的意见应该重视，并决定召开省委常委会议讨论包产到户的问题。随后，中共安徽省委决定在山南公社进行包产到户的试点。

早在1961年，安徽全省曾推行过名曰“责任田”的包产到户。1962年初七千人大会后，“责任田”被强行纠正，但安徽农民却对此一直念念不忘。他们深知，只有包产到户才能解决自己的吃饭问题。安徽省委在1979年山南公社搞包产到户试点的消息传开后，肥西全县各生产队纷纷仿效，在一个月的时间内，全县有40%的生产队搞起了包产到户。山南公社和肥西县的包产到户又直接推动了全省包产到户的推行，包产到户顿时有蔓延安徽全境之势。

包产到户毕竟是刚刚通过的新“农业六十条”明文禁止的，对于这样重大的问题，安徽省委决定向中共中央汇报。1979年3月4日，安徽省委向中共中央报告了安徽推行责任制的情况，其中讲道：“关于责任制的问题，我们认为，只要不改变所有制的性质，不改变核算单位，可以允许有多种多样的形式，三包一奖到组可以普遍地搞……少数边远落后、生产长期上不去的地方，已经自发搞了包产到户岗位责任制的，我们也宣布暂时维持不变，以免造成不必要的波动，由于为数不多，允许作为试验，看一年，以便从中总结经验教训。”^①

思想的解放和认识的提高，对每个人来说是有先有后的。当包产到户重新在农村出现的时候，有的人依旧用过去两条道路斗争的观点去看待，认为包产到户是对集体经济的瓦解，破坏了社会主义公有制，是倒退和走回头路。就连分组作业或包产到作业组的办法，一些人也一时转不过弯来。

1979年3月15日，《人民日报》在头版显著位置发表了一封署名“张浩”的读者来信——《“三级所有，队为基础”应该稳定》。信中说，最近，河南洛阳地

^① 周曰礼：《回顾安徽的农村改革》，《中共党史资料》第68辑，中共党史出版社1998年版，第55页。

区的不少县社，已经、正在或将要搞“包产到组”，听社员说，这是第一步，下一步还要分田到户，包产到户。如果从便利管理，加强责任心着眼，划分作业组是可以的，但轻易地从“队为基础”退回去，搞分田到组、包产到组，则是脱离群众、不得人心的；也会搞乱“三级所有，队为基础”的体制，给生产造成危害，对搞农业机械化也是不利的。

《人民日报》为这封读者来信特地加了编者按，其中说：为贯彻按劳分配原则，搞好劳动计酬工作，可以在生产队统一核算、统一分配和统一使用劳动力的前提下，包工到作业组，联系产量计算报酬，实行超产奖励。但这里讲的包工到组，主要是指田间管理，同“分田到组”“包产到组”完全是两回事。人民公社现在要继续稳定地实行“三级所有，队为基础”的制度，不能在条件不具备的情况下，匆匆忙忙地搞基本核算单位的过渡；更不能从“队为基础”退回去，搞“分田到组”“包产到户”。

包产到户虽然为农民所拥护，但它在生产形式上表现为农民个体劳动，与长期形成的农业集体化农民必须集体劳动的观念相左，而且集体的土地为农民一家一户经营，也容易给人一种包产到户就是分田单干的错觉。因此，要在这个问题上突破传统观念，自然需要有一个人们逐渐理解的过程。

1979年3月12日至24日，国家农委邀请广东、湖南、四川、江苏、安徽、河北、吉林七省的农村工作部门和安徽全椒、广东博罗、四川广汉三个县委的负责人，在北京召开当前农村工作座谈会。会上，围绕包产到户的问题展开了激烈的讨论，有人认为包产到户虽然还承认集体对生产资料的所有权，承认集体统一核算和统一分配的必要性，但在本质上与分田单干没有什么区别。安徽等地的与会者则认为，包产到户只要坚持生产资料公有制和按劳分配，它与分田单干就有本质的不同。

这次座谈会并没有在包产到户问题上形成共识。会后报送给中共中央的《座谈纪要》说：“把主要作物的全部农活由个人承担，产量多少也完全由个人负责”的包产到户，“失去了集体劳动和统一经营的好处”，“本质上和分田单干没有多少差别，所以是一种倒退”，强调人民公社的三级所有、队为基础的体制必须稳定。《座谈纪要》还提出：“除特殊情况经县委批准者以外，都不许包产到户，不许划小核算单位，一律不许分田单干。”但是，《座谈纪要》又明确表示：“喂养家禽、管理鱼塘、经营小宗作物等农活，实行个人岗位责任制，并且规定产量（产值），实行超产奖励，是统一经营下的专业化生产，不是对统一经营的否定，

4 亿万农民的伟大创造

应当允许。深山、偏僻山区的孤门独户，实行包产到户，也应当允许。”^①

1979年9月，中共十一届四中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。这个决定与十一届三中全会原则通过的决定草案相比，最耐人寻味的是将草案中的“不许包产到户，不许分田单干”改为这样一段话：“不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户。”从强制性的“不许”到规劝性的“不要”，表明中共中央对待包产到户的态度已经出现了明显的松动。据农业部人民公社管理局统计，1980年1月，全国有84.7%的生产队实行了各种形式的生产责任制，其中实行定额包工责任制的占生产队总数的55.7%，实行各种联产承包责任制的占29%，而实行包产到户、包干到户等家庭联产承包责任制的为1.1%。^②

其实，当时实行包产到户的生产队的实际数目远不止如此。据新华社从各省分社了解到的情况，实行包产到户的生产队，安徽有23%，其中肥西、凤阳、来安、定远、芜湖、宣城等县较多，有的县占80%以上；广东有10%，其中惠阳地区较多，大约占生产队总数的35%；内蒙古的53个县、旗的47849个生产队中，实行包产到户的有13894个，占29%；河南实行包产到户的生产队也有10%左右。此外，贵州、云南、甘肃、山东、河北及其他一些省区，也有生产队在搞包产到户。没有搞包产到户或搞得很少的是北京、天津、上海三市郊区，东北三省和湖北、湖南等省。^③

1980年1月11日至2月2日，国家农委在北京召开全国农村人民公社经营管理会议。会上，安徽代表作了《联系产量责任制的强大生命力》的发言，介绍了安徽建立各种联系产量责任制的情况及其效果，并且强调在生产队统一领导下的包产到户，因为它没有改变所有制性质和按劳分配原则，不能同分田单干混为一谈。这个发言引起了与会者激烈的争论。有人认为，联系产量责任制是半社会主义的，包产到户实际上是分田单干，与社会主义沾不上边，是资本主义性质的，更有人将包产到户戴上违反中央文件和宪法规定的大帽子。

1月31日，国家农委负责人向华国锋、邓小平、李先念等中央领导人汇报情况。华国锋在讲话中强调，责任制和包产到户单干不要混同起来，已经搞了包产到户的要认真总结经验，提高群众觉悟，逐步引导他们组织起来。邓小平则表示，对于包产到户这样的大问题，事先没有通气，思想毫无准备，不好回答。

实践的发展改变着人们的认识。随着包产到户在越来越多的地方被推行，领

^① 黄道霞等主编：《建国以来农业合作化史料汇编》，中共党史出版社1992年版，第919页。

^② 朱荣等主编：《当代中国的农业》，当代中国出版社1992年版，第310页。

^③ 吴象：《中国农村改革实录》，浙江人民出版社2001年版，第150—151页。

导层及有关农业和农村工作主管部门，对包产到户的态度也在逐渐发生变化。同年3月6日，国家农委印发了《全国农村人民公社经营管理座谈会纪要》，除了重申《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中对于包产到户的规定外，还表示“至于极少数集体经济长期办得很不好、群众生活很困难，自发包产到户的，应当热情帮助搞好生产，积极引导他们努力保持、并且逐渐增加统一经营的因素，不要硬性扭转，与群众对立，搞得既没有社会主义积极性，也没有个体积极性，生产反而下降。更不可搞批判斗争。”^①

1980年4月，主张包产到户的万里从安徽调任国务院副总理，表明中央高层对包产到户的某种认同。但是，此时党内对包产到户问题的认识还没有统一。就在万里到北京赴任的时候，国家农委主办的《农村工作通讯》同年第2期和第3期上，分别发表了《分田单干必须纠正》、《包产到户是否坚持了公有制和按劳分配》两篇文章，对包产到户进行了公开的责难，批评包产到户并没有坚持公有制和按劳分配，实际上倒退到单干。其他一些报刊也刊发文章对包产到户进行批判。3月20日，山东《大众日报》发表《包产到户不是责任制》的文章，认为包产到户同集体经营、分工协作的责任制有本质上的区别，包产到户有滑向单干道路上去的危险。8月14日，《湖南日报》也公开发表《大田生产不宜包产到户》的文章说，大田包产到户，如果领导不好，生产队很难搞统一核算和分配，容易变成变相单干，成为个体经济，这就违背了坚持走社会主义道路的原则。

还有一些地方则是明令纠正包产到户或不准包产到户。1979年12月，中共陕西省委就渭南地委报送的《关于个别地方发生“口粮田”的情况报告》作出批复，认为分给社员“口粮田”（所谓口粮田，就是从集体耕地中划出一部分由社员自己耕种代替口粮分配，是包产到户的一种变通），势必形成社员热衷于经营“口粮田”而影响大田生产，不利于巩固集体经济。安徽在万里调离安徽到中央工作后，安徽也引发了包产到户的大争论，安徽省委个别人给包产到户扣上了“经济主义”“机会主义”、“工团福利主义”等大帽子，指责包产到户是倒退，是“迁就农民落后意识”。安徽一些地方还不顾群众反对，强行纠正包产到户，有的县委负责人还宣布，谁搞包产到户就以破坏生产论处，要加以逮捕。刚刚萌生的包产到户面临再次夭折的危险。

就在这个时候，几个月前对包产到户“不好回答”的邓小平，在经过深思熟虑后，作出了肯定的回答。1980年4月2日，邓小平找胡耀邦、万里、姚依林、邓力群谈长期规划问题。邓小平让姚依林（时任中共中央书记处书记、国务院副

^① 中共中央党史研究室等：《中国新时期农村的变革中央卷》（上），中共党史出版社1998年版，第86页。

总理兼国家计划委员会主任) 先讲。姚说: 工业、农业都要甩掉一些包袱。拿农业来说, 甘肃、内蒙古、贵州、云南这些省份, 中央调给他们很多粮食, 这是国家的很大负担。对这些地区可不可以改革, 在政策上搞得宽一些, (不如) 索性实行包产到户之类的办法。让他们多想办法, 减轻国家背得很重的包袱。

邓小平接过话头说: 对地广人稀、经济落后、生活穷困的地区, 像贵州、云南、西北的甘肃等省份中的这类地区, 我赞成政策要放宽, 使它们真正做到因地制宜, 发展自己的特点。西北就是要走发展畜牧业的道路, 种草造林, 不仅要发展现有的牧场, 还要建设新牧场。农村要鼓励种树, 要发展多种副业, 发展渔业、养殖业。政策要放宽, 要使每家每户都自己想办法, 多找门路, 增加生产, 增加收入。有的可包给组, 有的可包给个人, 这个不用怕, 这不会影响我们制度的社会主义性质。在这个问题上要解放思想, 不要怕。在这些地区要靠政策, 整个农业近几年也要靠政策。政策为农民欢迎了, 即使没有多少农业投资, 只要群众的积极性发挥了, 各种形式的经济、副业发展了, 农业增产的潜力大得很, 发展余地大得很。^①

5月31日, 邓小平同胡乔木、邓力群谈话。他说: 农村政策放宽以后, 一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户, 效果很好, 变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户, 增产幅度很大。“凤阳花鼓”中唱的那个凤阳县, 绝大多数生产队搞了大包干, 也是一年翻身, 改变面貌。有的同志担心, 这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。我们总的方向是发展集体经济。实行包产到户的地方, 经济的主体现在也还是生产队。可以肯定, 只要生产发展了, 农村的社会分工和商品经济发展了, 低水平的集体化就会发展到高水平的集体化, 集体经济不巩固的也会巩固起来。^② 邓小平的这两次谈话, 把搞包产到户的门打开了。

1980年9月, 中共中央召开各省、市、自治区党委书记座谈会, 讨论加强和完善农业生产责任制问题。会议开始时, 只有少数人赞成包产到户。会上, 国家农委副主任杜润生作了《对进一步加强和完善生产责任制几个问题的说明》的发言, 着重讲了如何处理包产到户的问题。他强调“要区别包产到户和单干, 单干和资本主义”, 认为包产到户虽然成了独户经营, 自负盈亏, 但它仍然通过承包与集体相联系, 成为集体经济的组成部分, 与过去的单干有所不同, 因此也应

^① 中共中央文献研究室:《邓小平年谱(1975—1997)》(上), 中央文献出版社2004年版, 第616页。

^② 中共中央文献研究室:《邓小平年谱(1975—1997)》(上), 中央文献出版社2004年版, 第641页。

算作是社会主义社会的一种经营形式，即一种责任形式。杜润生在发言中还指出，对于中西部地区的穷队来说，第一位的问题是解决温饱。解决温饱当然不限于包产到户一种方法，但包产到户有利于调动群众的积极性，有利于突破集体经济办不好，群众不积极；群众不积极，集体经济也办不好的恶性循环，不失为较好的选择。包产到户虽然有一些副作用，但只要有领导地搞，就可以最大限度地避免。^①

经过讨论，与会者对于包产到户的问题基本上达成了共识，认为包产到户至少在贫困地区是必要的。会议最后形成了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的座谈纪要。座谈纪要强调：“凡有利于鼓励生产者最大限度地关心集体生产，有利于增加生产，增加收入，增加商品的责任制形式，都是好的和可行的，都应加以支持，而不可拘泥于一种模式，搞‘一刀切’。”“在那些边远山区和贫困落后的地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。”^②中共中央随即印发了这个文件（即1980年第75号文件），并要求“结合当地具体情况贯彻执行”。

75号文件对于“边远山区和贫困落后地区”可以搞包产到户的规定，承认了包产到户的合法性，对包产到户是一个巨大的推动。在当时的中国农村，绝大多数地区都可以说是“贫困落后地区”，有了这样一条政策，农民就可以放心地搞包产到户了。随后，包产到户发展很快。据1981年6月底的统计，当时实行各种联产承包责任制的生产队达377.7万个，占生产队总数的64.2%。其中包产到户的生产队166.9万个，占生产队总数的28.2%。到1980年底，包产到户、包干到户^③已在全国三分之二以上的省、自治区得到普遍推行。

二、稳定包产到户政策

为了巩固农村改革的成果，给广大农民吃一颗包产到户、包干到户政策不会改变的“定心丸”，中共中央决定出台一个具有指导意义的文件。1981年7月31日，在刚刚结束的中共十一届六中全会上当选为中共中央主席的胡耀邦，写信给

^① 《杜润生改革论集》，中国发展出版社2008年版，第6—7页。

^② 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心：《新时期农业和农村工作重要文献选编》，中央文献出版社1992年版，第59、第60—61页。

^③ 包产到户与包干到户的区别在于：包产到户是先按估产进行包产，等实际产量出来后，用实际产量除去包产，两者之余额，上缴国家、集体后，剩下的都是承包人的；包干到户是不算细账，交了国家和集体的，都是承包者自己的。

国务院副总理兼国家农委主任万里，提出要再制定个农业问题指示。8月4日，胡耀邦同农委副主任杜润生谈话，布置文件起草工作，特别提出文件要写政策放宽问题。据此，国家农委组织人员作了调查研究，听取意见，并起草了文件。

同年10月，中共中央、国务院召开全国农村工作会议，专题讨论关于农业问题文件的草稿。胡耀邦在接见与会代表时明确指出：“包产到户并未动摇农村集体经济，把包产到户说成是分田单干是不正确的。责任制用了‘包’字本身，就说明不是单干。我国坚持土地公有制是长期不变的，建立生产责任制也是长期不变的。”^①

万里也在会上作了讲话。万里说，我国农村，经过三年来的拨乱反正，特别是各种形式的生产责任制的落实，现在出现了很多新的情况、新的问题，需要我们认真地分析、研究、总结。在这个基础上，引导农民进一步解放思想，创造新的经验，使现在朝气蓬勃的势头，进一步地巩固，向新的阶段发展。万里又说，现在，有相当一部分的干部和农民，思想解放，讲究实事求是，冲破了原来的一些框框，做出了许多过去想不到的和不敢想的事情。农民有了自主权，就想出了很多解决问题的办法，创造了各种形式的生产责任制，照顾到国家、集体、个人三者的利益，生产者的责、权、利紧密联系，达到因地制宜、因时制宜、因人制宜。万里同时认为，有一些人脑筋是很顽固的，对是否支持群众的首创精神，这个问题还没有完全解决。有的同志可能一时跟不上，但只要肯承认事实，终究会转变过来的。在这次搞文件的过程中，以至在今后农业的指导上，还有个继续解放思想、实事求是的问题，有个承认群众的创造和正确总结社会实践经验的问题。^②

这次农村工作会议开了十几天，会议的气氛很活跃，与会人员带来了各地农村改革的新情况、新经验和新问题，人们对以包产到户、包干到户为特征的家庭联产承包责任制有了新的认识。经过反复讨论和修改，在国家农委起草的文件草稿基础上，形成了《全国农村工作会议纪要》。12月21日，中共中央政治局讨论通过了该文件，并根据杜润生的建议，文件在1982年元旦发表，作为这年的第一号文件。胡耀邦在签发这个文件时表示，农村工作方面，每年搞一个战略性文件，下次还要排一号。

1982年一号文件最重要的内容，就是中共中央以文件形式，第一次正式肯定家庭联产承包责任制，从而结束了自1956年包产到户出现以来，这种责任制

^① 陆学艺：《我国农村改革第一步的回顾与思考》，中国社会科学院老专家协会编：《我在现场——亲历改革开放30年》，社会科学文献出版社2008年版，第91页。

^② 《万里文选》，人民出版社1995年版，第183—185页。

形式到底姓“社”还是姓“资”的争论。文件明确指出：“目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。不论采取什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动。”

针对一些人将包产到户、包干到户误解为“土地还家”、平分集体财产、分田单干等问题，文件作了必要的说明，指出：“包干到户这种形式，在一些生产队实行以后，经营方式起了变化，基本上变为分户经营、自负盈亏；但是，它是建立在土地公有基础上的，农户和集体保持承包关系，由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施，接受国家的计划指导，有一定的公共提留，统一安排烈军属、五保户、困难户的生活，有的还在统一规划下进行农业基本建设。所以它不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分；随着生产力的发展，它将会逐步发展成更为完善的集体经济。”^①

中共中央1982年一号文件对包产到户、包干到户是社会主义集体经济的界定，彻底地解决了人们对包产到户、包干到户的后顾之忧，促进了“双包”制在全国的广泛推行。到1982年11月，全国实行联产承包责任制的生产队已占92.3%，其中“双包”的占78.8%，贵州、安徽、宁夏、甘肃、福建等11个省、区，“双包”都在90%以上。

1982年5月，中共中央为了加强对农村的调查和农村政策的研究，决定成立中央书记处农村政策研究室，任命杜润生为主任。中共中央赋予农村政策研究室的任任务，一是对农村工作进行系统的、深入的调查研究，及时反映农村工作的新情况、新问题；二是代中共中央起草或参加起草农村工作方面的文件、文稿；三是检查各地、各部门贯彻执行中央有关方针政策的情况；四是完成中央交办的其他事情。^②

中央农村政策研究室成立后，就开始下一个一号文件的酝酿和起草工作。不久，向全国派出七个调查组，分赴山东、安徽、江苏、四川、广东、广西、河北等省调研。7月份，各调研组回到北京，并带回了各地在农村改革过程中出现的新情况、新经验：山西农民购买了不少拖拉机，既有小型的，也有大型的，省里规定拖拉机不许长途贩运，农民问，什么是长途贩运，多远距离叫长途，不能贩，能不能运？不能运，农副产品如何进市场，农资如何运回农村？山东烟台农村多种经营收入超过了农业，已占80%以上，从事大田生产的劳动力逐渐减少，

^① 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心：《新时期农业和农村工作重要文献选编》，中央文献出版社1992年版，第59、第116—117页。

^② 余国耀等：《中国农民命运大转折——农村改革决策纪实》，珠海出版社1999年版，第98页。

这个问题如何看？辽宁农村已出现养猪百头以上，养鸡千只以上的养殖专业户，并且发展很快，如何出台新的政策促进其健康发展？安徽一些农户在承包土地的同时，又参加了养殖、粮食加工等新的联合体，这算不算合作经济等等。^①因此，包产到户合法化后，随着农村的改革发展，这些新的情况和问题亟待新的政策加以明确和解决。

农村出现的这些新的情况和问题，引起了中央领导层的关注，他们走出北京，到农村调研，在实践中寻求解决这些问题的答案。

1982年8月，胡耀邦到黑龙江省、吉林省和内蒙古自治区调研，重点了解新出现的专业承包责任制情况。在调研过程中，胡耀邦反复强调领导干部到第一线调查研究的重要性。他说，只有掌握丰富的感性知识，特别是到第一线去直接占有大量的第一手材料，才有可能形成科学的合乎实际的理性认识，作出正确的决定。不调查不研究，坐在屋子里听汇报，粗枝大叶，似是而非，要么没完没了地扯皮，要么作出的决定是错误的，这是当前党风不正的一个突出表现。革命战争年代，许多高级指挥员亲临第一线，察看地形，掌握关键性战斗，这个优良传统，在新时期中应当大大发扬。老同志年老体衰，不应要求他们这样做，但是一切65岁以下，特别是55岁以下的担负领导工作的同志，都应当奋发努力，做到这一点。^②

1982年11月30日至12月28日，时任国务院副秘书长的田纪云根据万里的指示，率领由有关部门参加的12人工作组赴山东、河南、四川，作了近一个月的农村经济调查，撰写了三篇考察报告。这些调查报告客观如实地反映了当时农村所发生的深刻变化，反映了广大农民对农村改革的喜悦和期盼。调查组写的三篇调查报告，由中共中央书记处研究室作为内部文件印发。这些调查报告，用事实回答了如下三个问题：

第一，广大农民衷心拥护党的十一届三中全会精神，衷心拥护在农村实行的以家庭联产承包为主的责任制，农村形势一派大好：农民生产积极性空前高涨，农业生产连年增产，基本解决了新中国成立三十年来没有解决的吃饭、穿衣问题，到处呈现一片兴旺发达景象，新房多、林木多、牲畜多、赶集上会的人多，农村集市贸易空前活跃。所到之处，流传着许多赞美党的政策，赞美现实的顺口溜。例如：“大包干是摇钱树，不出三年都变富。”“过去‘三靠’（即吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济），越靠越穷，现在‘靠三’（即靠三中全会路线），

^① 余国耀等：《中国农民命运大转折——农村改革决策纪实》，珠海出版社1999年版，第98—99页。

^② 《胡耀邦同志到黑龙江、吉林、内蒙古调查》，《人民日报》1982年8月25日。