

中国农村 改革研究

张湘涛 著

湖南人民出版社

www.com

中国农村 改革研究

张湘涛 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村改革研究/张湘涛著. —长沙:湖南人民出版社,
2005.5

ISBN 7-5438-3971-7

I. 中... II. 张... III. 农村经济-经济体制改革
-研究-中国 IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 052421 号

责任编辑:唐 艳

装帧设计:胡薇薇

中国农村改革研究

张湘涛 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路 3 号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2005 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

开本:730×960 1/16 印张:25.5

字数:366,000

ISBN7-5438-3971-7
F·626 定价:51.00 元

序

党的十一届三中全会召开以来的 26 年,是我国农村改革不断深化的 26 年。我国的改革从农村开始,农村的改革有力地推动了城市的改革;农村经济发展释放出的巨大活力,有力地支持了整个国民经济的发展。但是,近十几年来,农村的发展滞后于城市的发展,城乡居民收入差距不断拉大,“三农”问题成为国民经济中一个最突出的问题。农村发展滞后的根本原因,在于近十几年来农村改革滞后于城市改革,解决“三农”问题,必须从加快农村改革入手。2003 年 10 月党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制的决定》,2004 年、2005 年分别出台的两个中央 1 号文件,都对深化农村改革提出了新的要求,指明了深化改革的方向,又激荡起农村改革的股股热潮。

改革的推进,体制的创新,必须以改革的实践和对实践经验的分析总结为基础。本书正是来自于改革前沿的实践的总结。在这本书中,作者既准确把握农村改革的基本脉络,又深入到农村改革的各个方面,既勾勒了农村的

轮廓,又揭示了农村各项改革的内在联系,并指出了目前改革实践中存在的一些值得注意的问题,提出了今后进一步完善、提高,逐步走向规范化、制度化的意见。这些都是理论工作者和从事农村工作的同志所关心的问题。全书具有构架的完整性和逻辑的严密性,是当前农村改革方面较为系统深入的一部力作。中国农村改革与发展,需要更多的人来关注和共同努力。特别是要关注农村改革中的新问题、新思路、新探索。本书提出了农村改革中的一些新问题,并做出了很好的分析,提出了许多很有价值的观点,给人以启迪。

本书作者张湘涛博士,在农村工作 20 多年时间。从农村基层干部到县委书记,到主管农业和农村工作的副市长,对中国的农村改革既有着直观的感性认识,也有着深刻的理性思考。在繁忙的公务之余,他对农村问题孜孜不倦地思索,体现出对农业农村农民的深厚感情。实践无尽,思想无涯;学海浩渺,文章无穷。在未来的岁月里,我希望作者继续这种努力,坚持这种研究。锲而不舍,定会取得更有价值的成果,为中国农村改革和发展做出新的贡献。

谨此为序。

郑新立

2005 年 3 月

目 录

1 章

农村改革 的历史回顾

第一节 农村改革的历史背景	1
一、产业背景:农业在经济发展中的地位	1
二、体制背景:农村改革前的制度安排	5
三、时代背景:基于增量改革战略的农村改革	6
第二节 农村改革的历史进程	7
一、农村改革的起步准备阶段	7
二、农村改革的第一个历史阶段	8
三、农村改革的第二个历史阶段	10
四、农村改革的第三个历史阶段	13
第三节 农村改革的历史经验	14
一、农村改革的主要成就	14
二、农村改革的总体特征	16
三、农村改革的规律探要	19

2 章

农村改革 进入新阶段

第一节 农村改革推进的新机遇	23
一、机遇及其在农村改革中的重要作用	23
二、改革开放的伟大成就为农村改革奠定了基础	25
三、农业对外开放的加快给农村改革带来了深刻影响	27
四、农业自身阶段性的发展规律为农村改革提供了依据	27
第二节 农村改革目标的新定位	29
一、建设全面小康	29
二、实现城乡统筹	29
三、破解“三农”困局	31
第三节 农村改革战略的新部署	32
一、农村改革内涵的新阐述	32

3 章

农村土地 制度改革

二、农村改革方案的新设计	34
三、农村改革原则的新要求	38
第一节 农村土地制度的形成与探索	44
一、农村土地制度的变迁路径	44
二、农村土地制度的改革交锋	47
三、农村土地制度的形式创新	49
第二节 规范土地承包经营权流转	51
一、农村土地流转的主要形式	51
二、农村土地流转的规范要点	53
三、农村土地流转的政策关系	55
第三节 农村土地征用制度改革	58
一、农村土地征用的概念特征	58
二、农村土地征用中存在的问题	60
三、农村土地征用制度改革创新	63
第四节 深化农村税费改革	68
一、农村税费改革的基本情况	68
二、农村税费改革中的问题	69
三、进一步深化农村税费改革	72

4 章

农村流通 体制改革

第一节 农村流通体制的发展现状	75
一、农村流通产业的基本格局	75
二、农村流通体制的主要问题	79
三、农村流通市场的总体特点	82
第二节 农村流通体制改革的内涵	84
一、农村流通产业发展的重大意义	84
二、农村流通体制改革的有利条件	87
三、农村流通市场体系的构建条件	89
第三节 农村流通体制改革的路径	91
一、农村流通体制改革的目标定位	91
二、农村流通体制改革的工作重点	95
三、农村流通体制改革的保障措施	100

5 章

农村经营 体制创新

第一节 农业产业化基本分析	103
一、农业产业化基本概念	103
二、农业产业化的基本特征	104
三、农业产业化的基本类型	105
第二节 农业产业化发展判断	110
一、农业产业化发展概况	110
二、农业产业化发展效应	111
三、农业产业化发展制约	114
第三节 农业产业化创新范畴	115
一、农业产业化的组织创新	115
二、农业产业化的机制创新	122
三、农业产业化的政策创新	128

6 章

农业支持 保护体系 的构建

第一节 农业支持保护体系的现状分析	130
一、我国对农业补贴政策的起源分析	130
二、当前我国农业支持政策存在的问题	133
三、我国与各国农业支持政策的差距	136
第二节 WTO 规则下的农业支持保护体系	137
一、WTO 农业规则的主要内容与我国的农产品承诺	137
二、WTO 农业规则对我国农业的影响分析	140
三、美国政府农业扶持政策借鉴分析	142
第三节 农业支持保护体系的建构思路	146
一、农业支持保护体系建设的主要目标	146
二、农业支持保护体系建设的基本原则	148
三、农业支持保护体系建设的保护重点	149
第四节 农业支持保护体系的整体框架	151
一、多元化的农业资金投入体系	151
二、多层次的农业政策支持体系	154
三、多渠道的农业贸易保护体系	155
四、多主体的农业综合保险体系	157

7 章

乡镇机构 改革

第一节 乡镇机构的发展轨迹	162
一、乡级机构的历史考察	163
二、乡镇机构的发展过程	164
三、乡镇机构的问题辨析	166
第二节 乡镇机构的改革思路	169
一、乡镇机构改革的基本视角	169
二、乡镇机构改革的基本要求	172
三、乡镇机构改革的基本形式	174
第三节 乡镇机构的改革保障	178
一、转变乡镇职能	178
二、推进配套改革	181
三、增强执政能力	183

8 章

深化农村 教育改革

第一节 农村教育的战略地位	186
一、农村教育的内涵与分类	186
二、农村教育的地位与作用	188
第二节 农村教育的现状分析	190
一、农村基础教育发展现状	191
二、农村职业教育发展现状	194
三、农村成人教育发展现状	196
第三节 农村教育的问题成因	197
一、农村教育的投入主体缺位	198
二、农村教育的功能主体缺位	200
三、农村教育的服务主体缺位	202
第四节 农村教育的改革路径	203
一、农村教育改革的目标定位	203
二、农村教育改革的原则要求	205
三、农村教育改革的深入深化	206

9 章

小城镇建设 体系创新

第一节 小城镇建设思路创新	212
一、小城镇建设的重大作用	212
二、小城镇建设的规划体系	216

10 章

创新农村 扶贫开发机制

三、小城镇建设的发展态势	218
第二节 小城镇发展模式创新	221
一、小城镇发展的主要问题	221
二、小城镇发展的政策建议	223
三、小城镇发展的战略转型	226
第三节 小城镇经营理念创新	227
一、市场化的经营机制	227
二、区域化的经营平台	229
三、产业化的经营途径	230
第四节 小城镇管理体制创新	234
一、创新小城镇政府管理体制	234
二、完善小城镇户籍管理制度	236
三、强化小城镇建设管理体制	237

第一节 农村扶贫开发面临的新形势	240
一、我国农村贫困的基本现状	241
二、农村扶贫开发的主要成就	243
三、农村扶贫开发面临的外部环境	245
第二节 构建农村扶贫开发的新框架	248
一、明确总体目标以阶段推进	248
二、讲究工作方法以有效推进	250
三、完善配套体系以协调推进	252
第三节 农村扶贫开发机制的新内涵	254
一、创新管理体制	254
二、创新运行机制	256
三、创新开发方式	261
四、创新扶贫思路	262

11 章

农村金融 体制改革

第一节 农村金融市场的运行情况	265
一、农村金融市场的功能特点	265
二、农村金融市场的组织结构	267
三、农村金融市场的问题分析	270

12 章

农村社会保障 体系改革

第二节 深化农村信用社改革	272
一、农村信用社的改革思路	272
二、农村信用社的模式分析	277
三、农村信用社的环境优化	281
第三节 完善农村金融服务体系	283
一、增强农村金融服务功能	283
二、健全农村金融服务组织	285
三、推进农村金融服务创新	289
第四节 健全农村金融风险规避机制	290
一、农村金融信用环境建设	290
二、建立政策性农业保险体系	293
三、形成农村资金回流机制	294
第一节 农村社会保障体系的现实状况	296
一、农村社会保障的特征	296
二、农村社会保障的现状	297
三、农村社会保障体系建设的意义	299
第二节 农村社会保障体系的改革思路	303
一、农村社会保障体系建设的总体目标	303
二、农村社会保障体系建设的基本原则	305
三、农村社会保障体系建设的主要内容	306
第三节 农村社会保障体系的建设重点	307
一、农村社会保险制度	307
二、农村社会救济制度	309
三、农村社会福利制度	312
四、农村优抚安置制度	312
五、农村社会互助制度	313
第四节 农村社会保障体系的发展格局	315
一、统筹兼顾的发展策略	315
二、依法推进的发展保障	317
三、政府主导的发展路径	319

13 章

城乡劳动力市场 与劳务经济 的发展

第一节 农村劳动力转移的现状分析	322
一、农村劳动力转移的主要途径	322
二、农村劳动力转移的基本特征	323
三、农村劳动力转移的制约因素	324
第二节 政府引导下的农村劳动力转移	326
一、劳动力转移过程中的政府作用	326
二、传统的劳动力计划配置	330
三、市场条件下的农村劳动力转移	332
第三节 农村劳动力转移的长效机制	336
一、组织领导体系的建设	337
二、政策法规体系的建设	338
三、管理服务体系的建设	342

14 章

乡镇企业的 改革与调整

第一节 乡镇企业改革发展现状	350
一、乡镇企业的崛起历程	350
二、乡镇企业的改制难点	352
三、乡镇企业的发展障碍	354
第二节 乡镇企业改革的基本思路	357
一、乡镇企业改革的目标设计	357
二、乡镇企业改革的总体思路	359
三、乡镇企业改革的基本要求	360
第三节 乡镇企业结构调整	363
一、乡镇企业布局结构调整	363
二、乡镇企业产业结构调整	366
三、乡镇企业生产力要素结构调整	371

15 章

农村改革的 整合化趋势

一、农村改革动力的整合：坚持以人为本与增强党的执政能力	378
二、农村改革目标的整合：促进经济、社会、环境的协调发展	381
三、农村改革内容的整合：统筹城乡经济社会发展的体制平台	382
四、农村改革方案的整合：社会主义市场经济体制的薄弱环节	384
五、农村改革环境的整合：开放条件下农村发展的体制创新	386
参考文献	389
后 记	391

第1章

农村改革的历史回顾

回顾中国改革的历程，从20世纪50年代中期到70年代末期，中国始终把改革的重点放在国营工商业方面，却一直没有能够取得突破。只是通过大规模实行农村家庭承包经营制，才出现了“柳暗花明又一村”的新境界。所以，农村改革是中国经济改革的真正始点和推动力量。完善社会主义市场经济体制，是我们党在新世纪、新阶段做出的具有重大现实意义和深远历史意义的战略性决策，它将为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。建成完善的社会主义市场经济体制，是改革的深化和进一步完善。这其中，农村改革又是重中之重。从理论与实践的结合上厘清农村改革的运行轨迹，对于进一步把农村改革引向深入具有重要意义。



第一节 农村改革的历史背景

改革通常是突破原有的观念束缚、体制束缚，是向后取向的。研究农村改革，应当把握其所拥有的产业基础、所形成的体制脉络、所处的时代格局。

一、产业背景：农业在经济发展中的地位

农业是一个特殊的生产部门。尤其在发展中国家，它具有十分重要

的地位和作用。农业的状况如何，在很大程度上决定了这些国家的发展态势。

1. 农业在经济发展中的地位和作用。

农业是人类社会生存和发展的基础，一切发展都是从这里开始的。

经济学家通常把农业对于经济发展的作用归纳为以下四个方面：一是产品贡献。在所有的产业部门中，农业是唯一生产食品的部门。没有钢或煤，甚至没有电，人类仍能生存，但是绝对不能没有粮食。大多数制成品实际上都有替代品，但粮食却无可替代。农产品商品剩余的增长，是非农产业部门发展的先决条件。二是市场贡献。农业是工业以及整个非农产业产品的主要购买者和消费者。农民购买和消费工业品是发展中国家工业化的关键拉动力。三是要素贡献。在经济发展的早期阶段，农业作为经济结构中的最大产业部门，既是国内储蓄和投资的主要来源，也是劳动力的主要供给者。在经济发展比较落后的国家里，以农产品剩余为代表的农业储蓄和农业剩余劳动力的转移，是工业部门发展的原始动力。四是外汇贡献。对于大多数发展中国家来说，由于工业还没有发展到出口工业品换回自身所需要的资本品的程度，农业就成了依赖的对象。在较长的一段时间里，国内农产品生产的低成本为出口换汇创造了优势条件。

以上四方面作用在农业发展的不同阶段并不是同等重要的。在发展的早期阶段，农业作为国民经济中的基本部门，所做的产品贡献、要素贡献、外汇贡献具有决定性的意义，可以说对于发展起了第一推动力的作用。在发展的后期阶段，工商业的主导作用渐趋突出，农业的要素贡献和外汇贡献作用进一步削弱，市场贡献也在逐步减少。但是，随着城市人口增长，农业部门对经济增长的产品贡献作用再次凸显出来。即使是已经实现初步工业化的国家，如果农业基础受到削弱，也会对经济和社会的稳定发展造成损害。

当人均收入水平增长到一定阶段后，社会对农产品的需求增长由上升转为下降。与此同时，出于对高品质生活的需求，人们愈来愈要求农业生产出良好的“生态环境”，为社会提供休闲、旅游和教育等产品。于是，以绿化、美化和保护人类生存环境为目的的植树造林、种草种花

等生产和经营活动，在农业中迅速发展起来，形成了一种新的农业贡献，即“生态环境贡献”。

2. 农业是一个适宜于家庭经营的生产部门。

虽然农业在经济发展中具有如此重要的地位和作用，但是仍然有许多国家没有能够搞好农业。这种情况之所以发生，原因之一是这些国家没有选择适宜的农业经营方式。农业有两种基本的经营方式：一种是以私有制为基础，通过市场组织实现；另一种是以公有制为基础，通过计划安排实现。

世界上大多数国家都选择了前者。农业以私人农场为基本的经营单位，它们的经营活动以及商品服务和生产要素的配置是由市场供求调节的。还有一些国家选择了后者，比如改革前的苏联、东欧、朝鲜、越南、古巴和中国等社会主义国家。在实行计划经济制度的国家里，政府为了控制与农产品生产和消费有关的经济活动，首先在农业中推行了集体化，将土地、牲畜等农业生产资料收归公有，建立起以准国有的“集体所有制”为基础的集体农庄或人民公社。农产品生产和流通实行指令性计划，集体所有制单位有义务按计划的要求将自己的产品以极低的价格“交售”给政府。两种不同经营方式运作的结果显示，前一种方式是较为有效的，而后一种方式则很难具有效率。因此，农业采取后一种经营方式的国家或迟或早地要转向市场经济制度，并相应地改变经营方式。

但是就利用市场经济制度组织农业生产这一大类来说，也可以有不同的子类。例如，它可以是实行雇佣劳动制度的大农场，也可以是以农场主家庭成员劳动为主的家庭农场。各国农业发展的经验表明，家庭农场制度是最适合于农业生产的经营制度。农业对经营方式的这种特殊要求，是由农业（不论是狭义农业还是广义农业）生产的特点决定的。经济学家陈锡文指出，农业生产具有以下两个突出的特征：第一，它的生产过程是与动植物的生命过程合二为一的。其中狭义的农业即种植业的过程是与植物的生命过程结合在一起的，养殖业和渔业等广义农业则是与动物的生命过程结合在一起的。这就需要生产者经常和细心地照料作为劳动对象的动植物的生活和生长，并根据它们的成长情况采取相应的措施。第二，它受到气候等非人力所能控制的日照、降水、气流等的极

大影响。这些特点对农业生产者较之工业生产中的情况提出了特殊的要求，就是必须准确地掌握动植物的状况和自然界日照、气温、降水、气流等变化的信息，及时作出相应的决策。这样，农业生产者（劳动者）拥有包括特指控制权和剩余控制权在内的全部控制权就成为最有效的制度安排。

当然，仅仅为了适应上面讲到的特点，这样的经营制度安排，即所有者主要从事经营活动，直接生产活动则主要由雇来的劳动者进行也是可行和有效率的。但是，农业生产活动主要由受雇劳动者进行，还有一个有效激励的问题很难得到解决。农业生产中对劳动激励的难点在于：由于动植物的生命活动是具有连续性的，劳动者付出的全部劳动将最后体现在动植物的产量上，而不可能像在制造业中那样，分别计量生产过程各个环节上劳动者付出的有效劳动的数量和质量。如果不联系最终的产量来评价劳动者所付出的劳动，亦即不使每一个劳动者的劳动作用于生物整个生命周期，就不可能准确地计量劳动者所付出的劳动。农业劳动工种繁多、作业分散、季节差别大，就更增加了问题的复杂性。不过，如果把这个问题交给家庭去处理，事情就简单多了。由于家庭是一个十分紧密的经济利益共同体，家庭成员之间最少目标差异和利益摩擦，很少计较每个人的劳动付出和经济收入，这就大大降低了交易成本。

具体说来，家庭经营具有这样的优点：①可以实现家庭内部劳动力的优化组合与优势互补。家庭协作几乎没有交易成本，家庭成员具有共同的目标函数，不存在利益分歧。②决策成本很低。家庭决策主要是几个关键成员的共同决策，决策信息比较充分。家庭决策具有快速、灵活、方便、权威、随机等优点，很能适应变化的情况。③承担风险的能力比较强。家庭内部由于存在着血缘关系，凝聚力强，对投资收益的计算也比较充分。④家庭内部进行分配，节省了分配的成本，避免了结算、计量、划分、监督的成本。⑤管理成本较低。组织劳动的成本低，利用机会的成本也较低。总之，由于家庭是一个集生产、消费、教育、抚养子女于一体的社会基本经济细胞，具有持久的稳定性，家庭经营利用了家庭内部的自然分工，减少了决策成本，几乎不存在度量、监督等交易成本，这使家庭经营较之其他经营形式具有无可比拟的优势。因此正像经

济学家林毅夫等人所说：“农业因具有内部规模不显著、劳动的监督和度量都极其困难的特点，而成为一个适宜家庭经营的产业。”

二、体制背景：农村改革前的制度安排

实行家庭承包经营制之前，我国农村的体制主要由人民公社制度、统购统销制度和城乡分割的户籍管理制度构成。这一体制的形成，经过了三个发展阶段。

1. 土地改革。

土地占有问题是中国农村的主要问题，构成农村一切问题的焦点。2000 多年的封建土地所有制严重阻碍了农业生产力的发展。土地改革，就是废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。在中国共产党的领导下，到全国解放之时，在老解放区约有 1.6 亿人口的地区进行了土地改革。新中国成立后，1950 年 6 月 28 日，中央人民政府通过了《中华人民共和国土地改革法》。从这年冬开始，一场具有空前规模的土地改革运动在全国展开，并于 1952 年底在全国范围内基本完成。这一轮土地改革，根本改变了农村的生产关系，彻底地消灭了封建剥削制度，初步解放了生产力。它一方面从经济上根本改变了几千年来土地占有极不合理的状况，实现了耕者有其田。另一方面，广大农民不但摆脱了残酷的经济剥削，也消灭了野蛮的政治压迫，由地主阶级的奴隶变成了农村和土地的主人。土改后，农民的生产热情空前高涨，大规模兴修水利，扩大耕地面积，增施肥料，选用良种，这无疑巩固了无产阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的政权，对迅速恢复和发展全国农业生产起了决定性的作用。

2. 农业合作化。

农业合作化运动是中国农村自土地改革之后的又一场巨大的社会变革。1953 年 12 月在提出党在过渡时期的总路线之后不久，中共中央通过《关于发展农业生产合作化的决议》。总结了以往我国互助合作的经验，进一步明确肯定了经过简单的共同劳动的临时互助组和在共同劳动基础上实行某些分工分业而有少量公共财产的常年互助组，到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的农业生产合作社，到实行完全的社