

- 对“三位一体”的农村改革观的研究思路
- 中国农地产权制度改革实践中的几个理论问题
- 中国下一步继续深化农村改革的基本政策走向
- 农民可塑性研究
- 贫困山区发展小城镇的可贵探索

“三位一体”的农村改革观

詹启智 / 主编 张新光 / 著



中国“三农”问题研究学者文库

“三位一体” 的 农村改革观

詹启智 主编
张新光 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“三位一体”的农村改革观/詹启智主编；张新光著。
北京：中国农业出版社，2006.3
（中国“三农”问题研究学者文库）
ISBN 7-109-10790-6

I. 三... II. ①詹...②张... III. 农村经济—经济
体制改革—研究—中国 IV. F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 020534 号

© 2005—2015 北京三面向版权代理有限公司

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路2号)

(邮政编码 100026)

出版人：傅玉祥

责任编辑 卫洁

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2006年4月第1版 2006年4月北京第1次印刷

开本：787mm×1092mm 1/16 印张：11.75

字数：260千字 印数：1~2000册

定价：22.00元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

出版说明

《中国“三农”问题研究学者文库》是根据党中央、国务院在新形势下把解决“三农”问题作为全党工作重中之重的战略意图，为深入研究“三农”问题，真实反映我国理论工作者研究成果而编辑的丛书。

本文库作者是在全国“三农”问题研究领域享有盛誉的著名学者和专家。文库汇编作品是各作者在多年研究“三农”问题取得成果的基础上精心编著的高水平学术著作，反映了作者与时俱进的理论探索和学术成果。本文库是研究中国“三农”问题的力作，展示了我国新时期“三农”问题研究的新走向。

选入本文库的作品，表达了理论界、基层工作者对“三农”问题的各自思路。有的观点新锐，凸显改革情结；有的看法不同，可能见仁见智，本文库编者对此均未加评述，只是构建了一个“百花齐放，百家争鸣”的学术平台，从而给理论界、基层工作者的研究和思考提供丰富多彩的具有现实意义的学术思想。相信读者会根据自身的理论底蕴和实践经验做出实事求是的判断和取舍。

编者对本文库选编的作品进行了适当的编辑加工，对一些作品根据体例统一要求，增加了部分小标题，个别作品对篇名进行了适当的调整。

本文库的编辑出版，是我们对“三农”问题研究和出版事业探索的阶段性成果。今后，我们在“三农”问题上还要继续为优秀学术成果的出版与传播进行不



“三位一体”的农村改革观

懈的努力。期望全国各地理论界的专家学者、在基层工作的朋友们继续支持“三农”图书的出版工作，共同为繁荣我国“三农”问题研究事业做出贡献。

在本文库的出版过程中，得到有关作者与朋友们的大力支持，在此，我们深表谢意。

编 者

2005年12月18日



目 录

出版说明

第一篇 共同聚焦“三农”问题

河南省省长李成玉对张新光的“五十条”的批示·····	2
坚持“三位一体” 深化农村改革·····	3
关于下一步继续深化农村改革的政策性建议·····	18
一个乡镇党委书记和他的“五十条”·····	21
来自中国高层决策机构的反应·····	23
国家计委宏观经济研究院姜长云博士的一封来信·····	24

第二篇 统筹城乡改革与发展

对“三位一体”的农村改革观的研究思路·····	28
“三位一体”的农村改革观·····	30
对“三位一体”的农村改革观再认识·····	34
“三位一体”整体推进农村改革·····	40
“打狗运动”与养犬风气盛行	
——豫西南农村见闻之一·····	42
“平坟运动”与祖坟地死灰复燃	
——豫西南农村见闻之二·····	45
从“大包干”到农村费改税	
——豫西南农村见闻之三·····	47
中国农民贫血、补血、造血的生命历程·····	48
论中国农民的劳动价值及其贫困根源·····	52
第二次“上山下乡”：关注回乡大学毕业生的命运·····	57
论我国农业和农村发展的三次历史拐点·····	62
如何扭转中国城乡“九天九地”之差·····	64
20年的小康路到底怎么走·····	66
中国下一步继续深化农村改革的基本政策走向·····	72



第三篇 9 亿农民与土地问题

农民可塑性研究	80
宽松环境“释放”农民的可塑性	96
论新时期发挥农民首创精神的科学依据与实践基础	97
新中国农地制度变革的一条主线——平分土地	103
中国农地产权制度市场化改革的思想障碍	119
中国农地产权制度改革实践中的几个理论问题	126
不要把土地问题复杂化	132
别让好年成也成为一种不幸	135
建立复合型农地产权制度是下一步深化农村改革的重点	136
明晰农地产权是解决 9 亿农民增收的首要问题	138

第四篇 费改税与村民自治

建立与社会主义市场经济体制相适应的农村行政管理新体制	148
离退职村干部缘何在费改税中伤心流泪	151
关于解决村干部报酬与保持农村社会稳定的关系问题	160
全面取消农业税的应急措施要抓紧跟上	165
全面取消农业税后不要留尾巴	168
中央财政转移支付制度：好钢用在刀刃上	170
贫困山区发展小城镇的可贵探索	173
把实践“三个代表”化做一种自觉行动	176
后 记	180



中央文献研究室编 中央文献出版社

《求是》“第十五”

本刊自创刊以来，始终坚持以马克思主义为指导，贯彻党的基本路线，宣传党的理论和路线方针政策，为改革开放和社会主义现代化建设提供理论指导和精神动力。

五期
2004年11月10日

第一篇

《求是》“第十五”

共同聚焦 “三农”问题

“三农”问题，即农业、农村、农民问题，是关系国家全局的重大问题。中央历来高度重视“三农”问题，提出了一系列方针政策。进入新世纪，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新阶段。农村改革发展面临许多新情况新问题。中央提出，必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，走中国特色农业现代化道路，促进农民增收，缩小城乡差距，实现农村经济社会全面发展。这是全面建设小康社会的必然要求，也是贯彻落实科学发展观的必然要求。本刊自创刊以来，始终坚持以马克思主义为指导，贯彻党的基本路线，宣传党的理论和路线方针政策，为改革开放和社会主义现代化建设提供理论指导和精神动力。本刊自创刊以来，始终坚持以马克思主义为指导，贯彻党的基本路线，宣传党的理论和路线方针政策，为改革开放和社会主义现代化建设提供理论指导和精神动力。

王岐山撰文

2004年11月10日

河南省省长李成玉对张新光的 “五十条”的批示^{*}

该同志在基层工作时间较长，并且善于积累与总结。请农业厅作为基层工作联系单位，经常性地获取一些信息和反映。

李成玉

2001年9月27日

附：张新光同志致李成玉省长的一封信

李成玉省长：

您好！我是一名长期在大别山区工作的基层干部，现任新县沙窝镇党委书记兼人大主席。

20世纪90年代，沙窝镇与全省农村一样发生了巨大变化。我们这里原来是“公路没有油，集镇没有楼，电话没有声，电视没有彩。”如今，实现了村村通公路、通程控电话、通有线电视，户户通电、通自来水。近年来，镇党委、镇政府提出“移民下山，兴商建镇”，多方筹集社会资金8000多万元，建成了“鄂豫皖商贸大世界”，城镇化水平达到40%。沙窝镇也成为省政府确定的82个农村综合改革试点单位之一和115个重点建设镇之一。2000年又被省委、省政府授予河南省7个文明乡镇之一。但是，目前，我国农村地区仍有许多深层次的体制性障碍，严重地制约和影响农业生产发展，农民收入增加，农村社会稳定。近几年，大别山区的税费征收和“三提五统”越来越难收取，造成乡村两级组织债务缠身，陷于瘫痪或半瘫痪状态。特别是今年我省的费改税实施方案流产后，对广大农村基层干部带来了很大的麻烦，农民群众大发牢骚说：“年年等，天天盼，结果上面还是下了软蛋。”长此下去，势必会动摇农村基层政权的巩固与稳定。可以说，广大农村基层干部眼下处于一个极度困难的危险期。为此，我结合在农村基层工作16年的亲身体会，提出了下一步继续深化农村改革的50条政策性建议。请您在百忙之中给予批评指正。

祝您身体健康！

张新光谨上

2001年9月24日

^{*} 李成玉省长做出批示后，河南省农业厅和省委组织部领导分别到新县沙窝镇找张新光同志座谈，详细了解当前农村工作中存在的突出矛盾和问题以及具体解决途径。

坚持“三位一体” 深化农村改革*

1. 面向 21 世纪, 中国要按照有利于社会主义市场经济发展的客观要求, 全面深化城乡经济体制改革和政治体制改革。

2. 我国下一步继续深化农村改革, 要坚持农地制度、农民收入分配制度和农村行政管理体制改革“三位一体”, 综合配套, 整体推进, 协调运作。

一、坚持“三位一体”综合配套改革有其内在的规律性

3. 农村社会的政治、经济、文化是一个有机统一的整体。在一定社会制度下的各个历史时期, 农村政治制度、经济体制和社会结构既有不可分割的相互关联性, 又有相对的独立性。进一步深化农村改革将面向全社会, 涉及许多领域, 牵一发而动全身。各项改革措施必须综合配套、相互协调。

4. 生产关系一定要符合生产力发展的要求, 上层建筑一定要与经济基础相适应, 这是马克思主义的基本原理。进一步深化农村改革, 要坚持经济体制与政治体制改革综合配套、同步协调地进行。

5. 农村土地集体所有制和农民按劳分配制度是中国农村的基本经济制度。改革开放以来, 中国农村经过一系列重大的制度变革, 基本经济制度已经发生了深刻的变化, 正由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。而我国农村的政治体制改革起步晚、进展慢、收效甚微, 目前已成为制约农村经济体制进一步深化改革的主要制度障碍, 必须下决心尽快改革。

6. 坚持农地制度、农民收入分配制度与农村行政管理体制改革“三位一体”, 综合配套进行, 这既是建立和完善社会主义市场经济新体制的必然要求, 也是发展农村社会主义市场经济的客观需要。

7. 中国历史上几乎每一次较大规模地变革土地制度、赋税制度和行政管理体制都是同步配套进行的, 有其相互关联性和一般规律性。

8. 当今中国农村改革, 是一项浩繁的系统工程。任何重大的决策过程就如同走钢丝, 稍有不慎, 很容易出现无序、混乱、失控、停滞、甚至遭到破坏的被动局面。不过, 我们只要始终坚持农地制度、农民收入分配制度与农村行政管理体制改革“三位一体”, 综合配套, 协调运作, 就一定能够克服过去那种单项突破、寻求改革出路的片面性和短期行为, 从而推动农村社会经济持续、健康、快速发展。

* 本文是作者于 2001 年 9 月上书中央有关部门《关于我国下一步继续深化农村改革的 50 条政策建议》的全文。
原载 <http://www.ccrs.org.cn> 2003 年 9 月 16 日。



二、引入市场机制，加快农地制度创新

9. 任何国家设计农地制度，制定土地政策，一般都综合考虑三种因素，即巩固国家政权、发展农业生产和保持社会稳定。由此，农村土地产生了三种功能，即政治功能、经济功能和社会功能。

10. 在中国长达几千年的封建社会里，历代统治者都是从巩固国家政权、加重赋税剥削、维护统治阶级利益出发，来制定土地法律制度，实行超经济强制，维持着超稳定型的小农社会经济结构。随着封建土地私有制的建立、发展和不断完善，把中国封建经济带到了前所未有的发达程度；同时也抑制了新型的生产方式的成长和壮大。

11. 春秋战国时期，我国农村的土地私有权开始逐步确立。自秦汉至清末的 2000 多年间，耕地始终是在国有一私有一国有不断反复中变化着，先后经历了三轮大的循环。每一次由私有向国有的转化，都伴随着社会动乱与逆转；而每一次由国有向私有的分配，则促使农村经济恢复和国家强大。与此相适应，通过土地买卖、兼并转移产权，利用租佃制进行经营，成为中国古代土地关系的重要内容。至于非耕地，则一般属于国有，基本上不加入产权流动的领域。由此推断，中国封建社会农地私有权长期存在、并在较大的范围内流转的运行机制，对于我国今后建立和完善农村土地市场体系，具有一定的积极借鉴意义。

12. 新中国成立初期，在全国范围内（香港、澳门、台湾除外）进行的土地大变动，彻底打破了几千年来耕地分配不平的旧格局，每个农民相对地获得了机会均等的土地分配权利。这为新中国实现工业化开辟了道路。实践证明，新中国成立后确立的农地私有产权制度，是一个比较适宜的微观经济基础。

13. 党的十一届三中全会以来，农村进行的第二次农地改革，是在坚持土地集体所有权不变的前提下，通过农地所有权与使用权相分离，使农民获得了自主经营土地的权利。这为我国解决 20 世纪 70 年代末期的农民饥荒和发展农村商品经济，再造了一个平等竞争的微观经济基础。但这次农地制度改革与土改时不同，农民仅仅是获得了农地使用权，却始终没有拥有实实在在的土地私有产权。

14. 目前，要想激活农村经济的微观基础，就必须不失时机地、有步骤地彻底恢复土地作为农业生产要素的经济性质，引入市场机制，发挥市场在配置农业资源中的基础性作用，真正使农村土地流转起来，逐步地培育、发展、完善农村土地市场，提高农地利用水平，提高农业市场化、社会化程度，提高土地产出率、农产品商品率、农业劳动生产率和投入产出率，不断地增加农民收入，促进农村社会主义市场经济持续、快速、健康发展。

15. 经济合理性是衡量农地所有权与使用权相分离的理论依据。缺乏经济效率的农地两权分离经营制度是违背现代市场经济发展规律的。中国封建社会的地主土地所有权与佃农使用权相分离条件下所形成的租佃经营方式是低效率的，它已经被历史淘汰；我国现行的农地集体所有权与农户使用权相分离条件下所形成的双层经营体制仍然是低效率的，它实际上是传统小农制经营方式的历史延续，也必将会被彻底地淘汰。

16. 我国实行农村土地集体所有制，是计划经济体制下的特殊产物。它是依据传统的

社会主义合作经济理论，靠政治运动和经济强制建立起来的。这与发展社会主义市场经济的要求是很不适应的。今后要继续深化农村改革，必须重构产权清晰的农地市场。

17. 确定农地所有权，一定要坚持土地在法律上确认的所有权与农民在经济上享有的所有权相统一的原则。我国现行的家庭承包农地经营制度，实际上存在着政治上和法律上规定的农村土地集体所有权与农民经济上拥有的私有财产权相分离的问题，造成农村土地集体所有权长期虚置，习惯上形成了行政权大于农地所有权的怪现象，导致农村土地大量的流失，严重地侵犯了农民的经济权益。

18. 农村实行家庭承包经营的土地制度，实质上仍然是一种自耕农民拥有的小块土地所有权。很显然，这是传统的小农经济最通常的土地所有权形态。在这里，土地所有权是实现这种小农经营方式充分发展的必要条件，也是农民独立发展的基础。在传统的农业生产发展上，它也是一个必要的通过点，但它的历史局限性又使它必然趋于灭亡。正如马克思所说：“小块土地所有制按其性质来说就排斥社会劳动生产力的发展，劳动的社会形式、资本的社会积聚、大规模的畜牧和科学的不断扩大的应用。”同时，“高利贷和税收制度必然会到处促使这种所有制没落……人力发生巨大的浪费。生产条件日趋恶化和生产资料日益昂贵是小块土地所有制的必然规律。对这种生产方式来说，好年成也是一种不幸。”

19. 尽管如此，在今后一个相当长的时期内，我国广大农村地区依法确立起可耕地农民家庭私有制，这仍不失为一种最佳的制度选择。

(1) 它可以继续发挥土地的社会稳定功能，保持农村改革的连续性，减少社会局势发生动荡。

(2) 它可以进一步明晰农地产权关系，引入市场竞争机制，促进可耕地在农户之间自由流动，优化配置农村经济资源，提高农地利用水平和农业劳动生产率，加快农村分工分业，加快农业生产结构调整和农村第二产业、第三产业发展。

(3) 它可以更好地发挥土地作为增加社会财富母体的再生功能，通过农业生产过程中的分工协作、土地集中、股份合作、中介服务以及农业产业化经营等多种形式，培育出大量的新型合作经济实体和合作经济组织，发展壮大农村集体经济，保持农村社会主义集体经济性质不会发生根本性改变。

20. 从《宪法》和法律上，确认可耕地农民家庭所有制，是新时期农村社会主义市场经济发展的新起点。今后，我国发展农业生产，调整农业结构，开展农业社会化服务等，都要严格遵循市场经济运行的一般规律，实行耕地规模农场化，农业生产企业化，农村产业结构调整市场化，农产品质量标准化，农民中介服务组织实体化，耕地保护法制化。我国加入WTO后，应当积极地培育、发展农村土地市场体系，规范和完善可耕地的产权流转机制，建立和健全农业生产社会化服务体系，农产品市场体系和国家对农业的支持、保护体系。要以市场为导向，发展农业产业化经营，逐步形成生产、加工、销售有机结合的和相互促进的经营机制，推进农业向商品化、专业化、现代化转变。

21. 在全国范围内普遍实行可耕地农民家庭所有制，这是又一次对现行的农村双层经营体制进行的农地制度创新。为了确保大宗农产品有效供给，减轻市场风险和自然灾害给国家粮食安全所带来的巨大威胁，中央政府必须进一步加强宏观调控，并制定相关的配套政策措施。

(1) 要按照建立现代企业制度的一般规则,对国营农场和农垦农业企业进行规范的公司改制,使国有农业企业成为独立的法人实体和市场竞争主体,加强国家对大宗农产品直接的调控力量。

(2) 要根据国家财力状况,按照产销挂钩、经济合理的原则,有计划地、分步骤地建立现代化的大型商品粮基地。要按照现代农业企业的先进管理经验,实行工厂化生产和市场化运营。国家依靠财政补贴和信贷支持等政策保护措施,重点投资建设大型农田基础设施,搞好大江大河治理,使国有农业企业分享社会平均利润,主动参与市场竞争,提高主要农产品的市场供求能力。

(3) 要通过调整行政区划、合并县市或乡镇、迁移村庄、移民建镇等措施,对国家建设大型商品粮基地的迁出农村人口,优先推行农民的最低生活保障制度。以此保证现代大型农业企业运用农业生产新技术,实行机械化作业和规模化经营,提高农业生产的效率和效益。

(4) 各级政府要有计划地组织农民成建制集体迁移,由国家给予被迁移农民合理的经济补偿,而所得土地则依法收归国有,然后再转让给新组建的大型农业开发企业有偿使用。

(5) 除此以外,其他农村地区的广大农民,要学会运用市场机制优化配置农业资源,依靠自我积累,发展农业生产,真正激活农村的微观经济主体有效地发挥作用。

22. 农村非耕地,包括森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面和农村公益事业建设用地等,一律收归国家所有,重新确立各级人民政府为国有土地所有权的法人代表。因为:

(1) 马克思在《资本论》第3卷中指出:“森林是说明这一点的最好例子。只有在森林不归私人所有,而归国家管理的情况下,森林的经营才有时在某种程度上适合于全体的利益。”

(2) 中国历代政府都把山林川泽等自然资源和祠堂庙宇等公益设施占地收归国家所有,它具有悠久的历史传统文化传统,这很容易被我国的广大农民认可和接受。

(3) 新中国成立50多年来,全国生态环境不断地恶化的主要原因是,农村非农土地的国家所有权法律地位没有真正地确立起来,造成非法占用、滥垦滥伐现象屡禁不止,导致大面积的无主空地水土流失严重、沙漠化加剧。因此,必须确立农村的大片公益土地归国家所有的法律制度。

23. 中国实施可持续发展战略,关键在于加强国家对非农用地的开发利用和有效保护。

(1) 科学规划全国农村的国有土地资源开发利用总体方案,有计划地组织实施国土整治计划。

(2) 以体制创新和科技创新为动力,逐步建立起以政府投入为主的公益型和以市场融资为主的商业型开发国有土地资源的模式,实行双轨制运行。

(3) 制定和完善国有非农土地资源保护的法律法规,加强政府监督和执法力度。

三、要建立与新的农地制度相适应的农村分配制度

24. 按照马克思主义的经济学原理,分配关系是由生产方式决定的,是生产方式、特

别是生产资料所有制的体现。在传统的农业社会，农产品初次分配主要由土地占有情况决定，社会再分配则依靠国家赋税制度决定。

25. 中国是世界上的传统农业大国，几千年来，农业生产一直是支撑封建政权存续的经济基础，国家财政收入的主要来源是政府向农民征收赋税。中国历史上的农村分配制度，其实质是一种土地分配制度。农产品初次分配，首先要满足少数的地主阶级利益，而农产品社会再分配则由国家实行超经济强制，广大的农民遭受沉重的经济剥削和政治压迫。马克思说：“消费资料的任何一种分配，都不过是生产条件本身分配的结果。”

26. 中国历史上的农民负担问题，从根本上说，是土地制度问题。不管是土地所有制性质，还是土地的占有关系、经营使用方式，最终都要体现到土地收益分配上来。中国历朝的处理土地收益分配关系、调整国家赋税制度方面，始终都是采用“加”和“减”的办法。一般情况下，每当政权初建、国泰民安的开平盛世，均以轻徭薄赋、安邦抚民为立国之本，往往采取“休养生息”的减税政策；然后，随着封建统治阶级没落、上层社会腐败，土地兼并加剧，苛政重赋又成为一种历史的必然。这种历史的周期性，在中国一直延续了几千年。马克思曾说：“我们在亚洲帝国经常可以看到，农业在一个政府统治下衰败下去，而在另一个政府统治下又复兴起来。在那里收成取决于政府的好坏，正像在欧洲随时令的好坏而变化一样。”这正是中国封建社会不断延续的一个历史的“怪圈”。它像“历史的幽灵”似的影响着当今中国的农村社会经济发展。

27. 中国历史上造成农民负担恶性循环“历史之谜”的关键在于，封建地主土地制度的顽固不化，以及由此形成的农村分配制度极不合理。因此，土地制度的改革和创新是中国农业发展、乃至整个国民经济发展的一个重要前提条件；同时，它又成为农村分配制度改革和制度创新的必要条件。正如马克思所说：“分配的结构决定于生产的结构，分配本身就是生产的产物，不仅就对象说是如此，而且就形式说也是如此。就对象说，能分配的只是生产的成果，就形式说，参与生产的一定形式决定分配的特定形式。”由此可见，建立与土地制度相适应的农村分配制度是所有以农业生产为主的国家必须遵循的客观经济规律。

28. 新中国成立初期，农村土地实行农民家庭私有制，农民与耕地直接结合、劳动与收益直接挂钩，农民基本上能够做到农产品自主分配。当时国家废除了700多亿斤（注：1斤=500克）粮食的地租负担，对农民实行差额较大的农业税全额累进税制。大体上看，从1950—1957年，全国农业税正税和附加额占农业净产值的平均比例在10%左右，农业税负担是比较稳定的。从1953年1月起，国家对粮食实行“三定”的统购统销政策，即定产、定购、定销。1957年春，毛泽东同志讲道：“国家征收的农业税并不算重，每年只有三百多亿斤。每年以正常价格从农民那里购粮也只有五百多亿斤，两项共八百几十亿斤……我们准备在几年内，把征粮和购粮的数量大体上稳定在八百几十亿斤的水平上……”

29. 合作化和人民公社化以后，随着农村土地集体所有制确立，国家对农业生产搞指令性计划约束，形成了全国统一经营模式的分配制度。在生产队内部，农民收入分配主要依据工分制和家庭人口数，实行按劳分配和按人头分配相兼顾的平均主义分配办法。这严重地挫伤了广大农民的生产积极性。当时在特殊的政治环境下，农民收入分配不仅是一个



经济问题，更主要的还是一个政治问题。农村分配的首要原则是：先国家、后集体。农民的经济负担包括：国家征购粮、农业税、公积金、公益金、储备粮或储备金以及义务工等。就总体情况来看，人民公社时期的农业税负担不是很重，而且农业税本身在国家税制结构中的地位也不断下降。其比重分别是，1953—1957年为22.21%，1957—1962年为15.07%，1962—1965年为13.74%，1965—1970年为13.32%，1970—1975年为8.56%，1975—1980年为5.75%，到1985年仅占3%，可谓微乎其微了。人民公社时期，国家对农产品征购和农业税收任务主要由生产队来完成。除此之外，每年还要从集体可支配收入中，提取3%~5%的公积金和2%~3%的公益金。储备粮的数目，一般不许超过本生产队在上交国家任务以后的粮食总量的1%，最多不许超过2%。从总体上看，建立在集体土地所有制下的农村分配制度，要比新中国成立初期复杂得多，管理难度也很大。经过20多年的实践证明，人民公社是一种不成功的“理想”试验模式。

30. 十一届三中全会以来，农村实行以家庭承包经营为主的农地制度，使农业生产领域发生了深刻变化。而与新的农地经营制度相适应的农村分配制度却迟迟没有建立起来，致使农业生产与农民收入分配两者之间严重脱节。

(1) 改革开放初期，安徽农民怀着对社会主义集体制度的政治热情，同时也企盼“大包干”试验能够得到高层决策者认可，于是，提出了土地收益分配的响亮口号：“交足国家的，留够集体的，剩下都是自己的。”正是这句话，后来成为中国广大农民普遍遵守的基本分配原则，并延续了20多年。

(2) 农村实行家庭承包经营以后，生产队集体经济组织自然解体，农民对农产品初次分配形成以承包土地数量和劳力投入为主，辅之以资金和技术投入。这是一种顺其自然的过渡，并不需要过多的政府干预和制度规范。

(3) 十五届三中全会提出：农村实行“以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度”。它拓宽了传统的“按劳分配”的内涵，更加符合市场经济条件下形成的新的收益分配关系；但是在农地产权流转长期受阻的制度约束下，农村土地、劳动力、资金、技术、管理等生产要素合理流动和优化组合就显得十分困难。所谓按生产要素分配，最起码在农业生产领域难以做到。目前，农村已经形成了新的利益分配格局，这与僵化的农地集体所有制相互脱节，两者之间发生的矛盾和冲突日益严重，亟待进行配套性的整体改革。

(4) 20世纪90年代以来，农民负担重的问题，成为一件令中国高层决策者和广大农村基层干部最头痛却又难以解开的“疙瘩”。这期间，尽管中央和各级政府都相继出台了一系列的减轻农民负担的政策和办法，特别是像安徽省费改税那样的试点；但它作为单项突破的农村分配制度改革，如果不与国家财税制度、价格制度、农地制度、户籍制度以及农村行政管理体制改革相配套，那么就不能从根本上解决农民负担重的问题，也很难从制度上理顺和规范农村新的收益分配关系。因此，必须要探索治本之策，建立城乡税负“公平、合理、统一”的新的税制体系。只有这样做，才能真正走出“黄宗羲定律”的怪圈，避免由农民负担重所产生的“乱麻团效应”。

31. 建立与社会主义市场经济发展要求相适应的新的农村分配制度，至少应当考虑以下几个方面的因素：

(1) 应当遵循现代市场经济的一般规律，与农村社会主义市场经济发展的客观要求相

适应。

(2) 要体现出社会主义本质的基本精神, 坚持“效率优先, 兼顾公平”的总体分配原则。

(3) 要符合中国的国情, 重点考虑现实的农村生产力发展总体水平和在不同地区分布上的多层次性、不平衡性和存在着巨大的差异性。

(4) 要把改革农村分配制度与国家财税制度、价格制度、土地制度、户籍制度以及农村行政管理体制等项改革相配套, 决不能搞单项突破。

(5) 在今后相当长的一个时期内, 土地仍然是大多数农村居民生存和发展的主要经济收入来源。农村分配制度改革一定要与农地制度改革同步进行, 避免生产与分配相互脱节现象再次发生。

32. 根据上述五项原则, 建立新的农村分配制度的近期目标和相应采取的政策措施是, 进一步规范 and 理顺农村新的分配关系, 提供宽松政策环境, 为建立与社会主义市场经济体制相适应的新的农村分配制度过渡积极创造条件。

(1) 在进行农地制度创新和农村行政管理体制改革过程中, 暂缓向农民征收农业税、农林特产税、屠宰税、耕地占用税、乡镇统筹和村级提留, 免除农民义务工和劳动积累工, 以及面向农民征收的多种不合理的部门收费项目。乡镇在编工作人员和农村中小学教师工资以及其他经费等, 一律由中央和地方政府财政供应。村干部误工经济补贴和村级必不可少的办公经费, 以及遭遇特大自然灾害需要征用民工等, 实行村民代表大会表决制, 采取一事一议的办法, 根据实际需要, 本着量力而行的原则临时筹集, 切实做到专款专用。

(2) 继续维持适当比例的工农业产品价格“剪刀差”。并按照国民待遇平等的原则, 面向全国城乡消费者开征消费税, 尽量弥补因全额免征农业税费后所造成的财政资金缺口, 以保证国家财政收支预算正常运行。

33. 根据上述五项原则, 建立新的农村分配制度的中期目标和相应采取的政策措施是一种过渡。

(1) 建立与新的农地制度相适应的农税制度。坚持对农业征税从轻和公平合理的原则, 设计税种单一、简便易行、适合市场农业发展特点的农业税税种, 开征农产品流通税和农地产权交易税。

(2) 逐步缩小工农业产品价格“剪刀差”, 制定合理的工农业产品价格体系, 减少农民从农业生产环节所获得的经济收益, 向工业和城市净流出数量。

(3) 实行国家保护农业生产的扶持政策, 根据不同时期的财力状况, 增加对农业生产资金投入。

(4) 建立农民社会保障制度, 开始在部分省、市、区进行试点, 逐步在全国农村范围内推广。

34. 根据上述五项原则, 新的农村分配制度的长期目标和相应采取的政策措施是: 建立和完善符合社会主义市场经济发展要求的全新的农村分配制度, 实行以农民劳动收益为主和按生产要素分配相结合的分配制度。

(1) 进一步理顺工农业产品价格比例关系, 建立合理的工农业产品价格体系, 实行工



业产品和农产品等价交换的价格制度。

(2) 国家对农业实施保护措施，通过财政补贴和信贷扶持以及农产品贸易保护等政策措施，来促进现代农业生产发展。

(3) 建立健全农民的社会保障制度，给予城乡居民平等的国民待遇。

四、建立与我国社会主义市场经济体制相适应的农村行政管理新体制

35. 在建立新的农地制度和农村分配制度过程中，它必然要求改革与之不相适应的旧的农村行政管理旧体制。不在这方面取得实质性进展，新一轮的农村改革将难以继续深化、甚至中国的社会主义市场经济体制也将难以完善起来，这样就会影响到整个国民经济社会的协调发展。

36. 改革开放以来，农村经济体制改革率先起步、不断得到深化，这有力地促进了我国的农业生产发展，也促进了农村经济繁荣。但是，农村的政治体制改革却基本上没有实质性进展，这又严重地制约着新的农地制度建立和新的农村分配制度形成。

37. 中国现行的农村行政管理体制，实际上是传统小农社会的基层管理模式的延续，它还带着浓厚的乡土特色和革命战争年代流传下来的政治色彩，同时是社会主义计划经济体制下的特殊产物。

(1) 中国共产党在农村的基层组织是乡镇党委和农村党支部。党在农村基层的群众组织，包括共青团、妇联、民兵、工会等组织系统。其中，乡镇党委和农村党支部又是各种组织和各项工作的领导核心，长期处于领导和执政地位，始终发挥着主导性作用。坚持党对农村工作的领导，是由党的性质、执政地位决定的。不过，像这样一个既复杂又庞大的农村基层组织系统，这在中国几千年的封建社会是绝无仅有的，而且在当今世界各国恐怕也很难找到与此相类似的农村管理模式。总之，它是中国共产党在长期的革命战争年代里一手创建，后来在合作化和人民公社时期不断发展壮大队伍，建立和健全组织管理系统，最终才形成了像今天这样的僵化管理模式。

(2) 中国农村基层政权组织以及民间自治组织基本上是沿袭封建社会的乡里组织和乡官系统建立起来的。自秦朝确立中央集权的君主专制的国家行政制度以后，我国几千年来都始终没有从根本上改变过。近代名人谭嗣同曾经说过，中国“二千年来之政，秦政也”。不过，古代的乡里制度属于县的分部管理，从来也没有构成过独立的一级行政建制。而现在的乡镇人民政府却是中国最基层的农村政权组织，村民委员会则是“准行政性机关”。乡镇人民代表大会制度是虚置的农村最高的权力机关和监督机关，实际上并没有发挥应有的作用。此外，传统小农社会遗留下来的民间宗族组织和各种民间协会，又带有浓厚的地缘和血缘色彩，主要是以血缘关系为基础，具有一定的独立性和自治性。但在当今中国的广大农村，这种内生性秩序维护机制比其他任何行政机构对稳定社会都十分有效。

(3) 农村集体经济组织是计划经济体制下的特殊产物。中国共产党从创建新的组织制度入手，对传统的农村社区进行了一次伟大的现代组织制度创新，建立起农村集体形式的经济组织。但在中国的传统社会，农民始终靠着家庭来组织生产，每一个农户既是最基本