

历史与选择

——陕西农村经济社会发展中的
主要问题及对策研究

主编 张建功



陕西人民出版社

99
F327.41
2

历史与选择

——陕西农村经济社会发展中的
主要问题及对策研究

主编 张建功

陕西人民出版社



3 0040 4390 1

(陕)新登字 001 号

历史与选择
——陕西农村经济社会发展中
的主要问题及对策研究
主编 张建功

陕西人民出版社出版发行
(西安北大街 131 号)

新华书店经销 西北测绘院彩色印刷厂印刷
850×1168 毫米 32 开本 11 印张 4 插页 230 千字
1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN7-224-04977-8/C·153
定价: 18.00 元

本书编委会

主任委员：张建功

副主任委员：杨明理 罗久序

主 编：张建功

副 主 编：罗久序 杨明理 郭 华

执 行 编 辑：郭 华 张超英 张文奇 李小虎

序

一、农村固定观察点是根据中国农村改革的需要，于1984年建立起来的。它是一个在全国范围内对农户和村庄进行连续跟踪调查的系统。它的建立是为了向中央和各级党政部门提供中国农村微观经济运行的一些重要信息和基本数据，制定农业和农村政策的参考资料。

农村固定观察点系统在14年中，积累了上亿个第一手调查数据、4000多万字的研究报告和分析资料。此期间，曾根据农业和农村经济的重点、热点、难点安排了专项调查，但缺乏按地区部署的研究课题。而观察改革所引起的区际变化，却是不可缺的一个层面。陕西省首先尝试把陕西省25个村庄、1000户农民过去十几年的调查数据进行了分门别类的汇总分析。这在全国省、市、自治区中带了个头，这是一个很好的开端。他们的努力是有收获的。如果把原始的数据资料库存起来，不进行分析加工予以利用那是很可惜的，这个系统的作用就大大降低了。

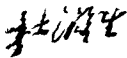
二、陕西省是一个西部省份。从这个调查报告所述情况来看，这20年来农村也有很大变化。但比起东部来是慢了些。这主要是由它的区位条件决定的，因为它没有东部开放政策的早期效应，而且面临自然条件和基础建设的制约。大部分地区交通不便、水资源不足，城乡经济分割状况持续过久，商品经济发育滞后。

农村怎样向前发展只能根据自己的条件制定目标，过去人们简单地讲东西部差距，主要表现为乡镇企业的发展的程度，但不能反过来说抓一项乡镇企业就能把西部全面推上去。东部乡

镇企业发展快,主要靠投资环境好,西部要跟上去,也要在改善投资环境上下功夫,先在条件好的地区启动。西部有天然气、石油、煤这些战略资源,但利于大型企业开发,乡镇企业适于在大企业带动下发展中小型服务业。而在农业领域则有更多条件作为投入方向。贸工农一体化模式又可提供广大的选择空间。总之这要根据自己的条件,发挥比较优势,不是简单地模仿发达地区。要防止重复建设、形成低效甚至无效投入。

三、这些年来陕西农村发展经济作物较多较快。农民喜欢多搞点经济作物,只要是因地制宜,就应该在提供信息和技术服务方面给予支持,老百姓手中钱多了,才能向土地增加投资或发展农产品加工业吸引外部投资。黄河中上游,无计划地发展以产粮为目标的垦拓,会引来环境退化危机,必须慎之又慎。西部重视粮食要从改造中、低产田,搞节水农业,整治坡田、堰田、草场上下功夫,而不是简单扩大粮田面积。

四、使用来自农村和农户的第一手的调查资料作为分析依据,这是值得提倡的。为此目的应要求在研究队伍建设方面多做准备,要倡导干部和研究人员多占有经济学知识和掌握分析方法与分析工具。掌握一些公认可用的分析模型,提高研究水平。随着信息技术的发展,对大量数据作统计和计量分析的工具软件已日趋成熟。如果我们今后能在数据的分析中更多地采用先进的计量分析手段,多浏览国内外同行的研究成果,就会使我们的分析结论更科学也更有说服力。



1998年12月24日

目 录

序·····	杜润生 (1)
关于陕西农村跨世纪改革和发展问题的探讨·····	(1)

上 篇

调整农村产业结构 推动农村产业升级 ·····	(41)
农村经济社会发展地区差异分析 ·····	(51)
发展壮大集体经济 完善双层经营体制 ·····	(63)
实现土地资源动态平衡 确保经济社会 可持续发展 ·····	(78)
挖掘土地潜力 改善生产条件 促进粮 食生产再上新台阶 ·····	(92)
发挥农户投入主体作用 促进农村经济 持续发展·····	(106)
大力发展乡镇企业 加快农村工业化进 程·····	(118)
调整经济结构 突出扶贫重点 千方百 计提高农民收入水平·····	(131)
改革农村管理体制 加大执法检查力度	

切实减轻农民负担·····	(144)
---------------	-------

中 篇

农村社会阶层问题研究·····	(157)
农业人口与农村经济社会发展关系分析·····	(187)
农村劳动力分化与转移问题研究·····	(201)
低收入农户脱贫致富问题探讨·····	(216)
大力发展农村教育事业 全面提高农民 的科学文化素质·····	(228)
重视发展农村文化事业 建设富裕民主 文明的社会主义新农村·····	(243)
建立完善农村社会保障体系 实现经济 社会稳定协调发展·····	(258)
加快小城镇建设步伐 推动农村经济与 社会全面进步·····	(274)

下 篇

西湖村农户家庭经营状况调查·····	(293)
东南坊村精神文明建设调查·····	(308)
朱家坝村脱贫问题调查·····	(315)
固定观察点 25 个村简介·····	(320)
后记·····	(345)

关于陕西农村跨世纪改革 和发展问题的探讨

一、20 年来农村改革发展的历史回顾

(一) 农村改革的基本内容和基本历程

我国农村改革是从改变农民同土地的关系、改革土地经营方式入手的。1978 年,当洛南县在陕西率先推行作业组责任制而遭到非议的时候,这一年的 11 月 24 日,安徽省凤阳县小岗村 18 户农民却冒险签订了一份“包产到户”的合同书。其实,中国农村的包产到户,几乎同农业合作化同时出现。即在“化”了之后,立即就出现了“包”。例如,被誉为在当代思想史上“占有一个非常重要的位置”,“在共和国历史上,这是真正称得上‘光辉’文献之一”的《一叶知秋》,就是陕西省户县城关公社杨伟名等三名大队干部 1962 年 5 月写给从公社党委直至党中央的建议信,信中明确要求实行“包产到户”等项改革。实际上,在此之前,全省已有 2.4% 的生产队搞过包产到户。但这些不仅没有得到承认,反而被采取政治手段打了下去。只是到 1978 年党的十一届三中全会端正思想路线之后,小岗村才能一炮打响,并由此拉开了农村改革的序幕。20 年来,农村改革以土地制度变革为突破口,以市场为取向,采取循序渐进的方式,突破了传统体制的束

缚,逐步形成了具有中国特色的农业和农村经济新体制的基本框架。

从改革的基本内容上看,大体包括三个方面:

一是以土地制度改革为主的经济体制改革。包括农村集体经济经营体制改革,以及与之相联系的农村所有制结构的调整;农产品购销体制的改革,以及与之相联系的管理体制的调整。经济体制改革的核心是改革农村集体所有土地的实现形式,变单一的集体统一经营为以农民家庭承包经营为基础的双层经营,扩大集体经济组织和农民的自主权,建立多种形式的经济实体,保障农民的物质利益和民主权利,提高生产者的积极性,形成经济发展的内在动力。

二是以发展多种经营和乡镇企业为主的产业结构改革。在保持粮食生产稳定增长的同时,充分发挥农村劳动力众多的资源优势,全面合理地开发利用自然资源,大力发展包括农副产品加工在内的农村工业和第三产业,改变城市——工业、农村——农业的城乡分割的“二元结构”,建立起农林牧渔全面发展、农工商运综合经营、多种产业相结合的农村产业结构。

三是以发展“两高一优”农业和实行产业化经营为主的农业技术改革。包括增加物质技术投入和改革完善农业科研、教育、推广体制两个方面。目标是把传统的农业技术同现代技术结合起来,在发扬传统农业精耕细作、节能低耗等优点的同时,吸收现代科学技术和科学管理方法,提高农产品的产量和质量,提高土地生产率和劳动生产率,提高农业综合生产能力,逐步形成高产、优质、高效和生态良性循环的农业技术体系。

农村的所有改革,都是围绕和伴随着经济改革这条主线进行的。从农村经济体制改革的进展过程看,农村改革可划分为

三个阶段。

第一阶段,从1978年到1984年。主要是以集体经济经营体制改革为中心的农村微观经济组织再造阶段。这一阶段的改革从改革人民公社制度开始,一是实行家庭联产承包为主的责任制,二是政社分立。这一过程大致经历了五年时间,又可划分为三个阶段:①从1978年秋-1979年冬,个别点上首先突破、小范围逐步开禁。以安徽省凤阳县和肥西县为代表,农民大胆搞起了“大包干”。由于得到省委的支持,“大包干”责任制在安徽省迅速推广。这一时期,四川、贵州、甘肃、河南等省的一些贫困地区农民群众,也先后冲破禁锢,搞起了包产到户、包干到户。陕西省的陕北、陕南一些地方群众也搞过包产到户。但由于当时“左”的思想仍占主导地位,所以基层干部提心吊胆,县社干部左顾右盼,谁也不敢公开支持和提倡。②从1980年春-1981年底,正式允许边远山区和落后地区自愿推行。1980年春,安徽省包产到户的生产队已发展到25%。一些长期落后的困难社队,实行包产到户后,面貌大变,一年翻番。1980年5月,邓小平同志对安徽省实行包产到户所引起的变化给予了充分肯定和赞扬。同年9月,中央召开了省、市、自治区党委第一书记座谈会,专门讨论了包产到户在内的农业生产责任制问题。会议提出:在那些边远山区和贫困落后地区,长期吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的生产队,群众对集体经济丧失信心而要求包产到户的,应当支持群众的要求,可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长时间内保持稳定。至此,包产到户在局部地区已经取得了合法地位。事实上,在思想解放和群众性的改革实践中,包产到户的发展已开始突破边远山区和贫困地区,呈现加速发展和不可阻挡之势。据1981年10月统计,全国实行包

产到户的生产队已占到总队数的 50.8%。同年年底,陕西实行包产到户和包干到户的生产队,也占到 50%。③从 1982—1983 年,包干到户得到全面、迅速的发展。1982 年 1 月,中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》第一次明确地肯定了包产到户的社会主义性质,这就进一步消除了人们的思想疑虑,促进了包产到户的迅速发展。1982 年 11 月底,陕西实行包干到户的生产队已占到总队数的 94.8%。

1983 年 1 月中共中央发出的《当前农村经济政策的若干问题》中,热情歌颂了以包产到户、包干到户为主要形式的联产承包制“是在党的领导下我国农民的伟大创造”,指出:这种分散经营和统一经营相结合的经营方式具有广泛的适应性,既可以适应当前手工劳动为主的状况和农业生产的特点,又能适应农业现代化进程中生产力发展的需要”。因此,“凡是群众要求实行这种办法的地方,都应当积极支持。”这样,包干到户在各地有了迅速发展,到 1983 年末,全国实行家庭承包的生产队已占到总队数的 97.8%。陕西则达到 99%。此后,家庭承包经营进入了稳定完善阶段。实行家庭承包经营后,农户成了与集体统一经营并存的一个相对独立的经营单位,把高度集中统一的经营体制,改变为统一经营与分散经营相结合的双层经营体制。从农业资源配置的角度看,实行家庭联产承包责任制之后,农业资源配置的方式实际上有两种,一种是市场力量支配的,即按政府的订购计划进行生产;另一种则是由市场供求关系支配的,即农户完全按照市场的需求来组织生产。因此,家庭联产承包制的建立,实质上是把市场机制引入了农业,并使得市场机制在农业和农村经济中的作用范围不断地扩大。到 1989 年底,也基本上完成了政社分设,人民公社作为一种政社合一的体制正式退出

历史舞台。

这一阶段的改革除了上述内容外,还对其他方面的政策作了调整。例如,为了改变农产品价格严重偏低的情况,使农民尽快获得休养生息,国家在1979年大幅度提高了18种主要农副产品的收购价格,平均提价幅度达24.8%。与此同时,逐步缩小了农产品统派购的范围和数量,到1984年底,农产品统派购的品种由原来的113种减少到38种。此外,还允许农民个人经营家庭工业和从事个体商业、服务业,允许个人购置加工机具、拖拉机、汽车、农用船只等生产资料,专业户也应运而生。

第二阶段,从1985年到1992年。农村的产权制度改革扩展到非农领域,大力发展不同形式和层次的乡镇企业;同时改革农产品流通体制,发育农产品市场体系,逐步将国家对农产品的统购、派购改为合同订购和市场收购。

还在1984年,党中央、国务院发出了发展乡镇企业的专门文件,除乡办、村办集体企业外,第一次把联户企业和户办企业正式列入乡镇企业范畴。从1985年起,乡镇企业“异军突起”,并由此产生了农村的个体经济和私营经济。少数的社区合作经济和乡镇企业,还出现了股份合作制这一新的合作形式。农村的合作基金会也在这一时期诞生,并获得初步的发展。

在流通领域,首先是对粮食、棉花取消统购,实行按国家牌价的合同订购;对集体林区的木材也取消统购,实行议购议销。其次,逐步取消了生猪、水产品、果品和大中城市蔬菜的派购,使这些农产品可以自由上市,自由交易,随行就市,按质论价。第三,其他产品,除烟草和蚕茧实行国家专买专卖外,也都分品种、分地区逐步放开了。进行这些改革后,农产品不再受原来经营分工的限制,实行多渠道直接流通。农产品经营、加工、消费单

位都可以直接与农民签定收购合同;农民也可以通过合作组织或建立生产者协会等,主动与有关部门和企业协商签定销售合同。

这阶段除了上述改革外,其他方面的改革也有较大的进展,如金融体制、科技体制、农业投资体制改革等。

第三阶段,从1992年至今。农村改革进入了一个全面向社会主义市场经济体制转轨的新时期。在这一时期,随着宏观经济体制改革全面向社会主义市场经济体制迈进,农业和农村经济在改革方面也出台了许多重大举措,并取得了较大突破。在基本经营制度和产权制度上,提出了土地制度建设的基本框架,即在土地承包期再延长30年的基础上,稳步建立农地使用权的流转机制;沿海地区和中西部地区分别推进适度规模经营和“四荒”(荒山、荒坡、荒水、荒滩)使用权的拍卖;对乡镇集体企业实行了股份制和租赁、拍卖等多种产权组织形式的改革。在宏观调控上,出台了支持中西部地区乡镇企业、粮棉大县发展经济和建立高产优质高效农业示范区三大专项贷款,以及制定颁布了以《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国农业技术推广法》《乡镇企业法》《村民委员会组织法》为代表的一大批农业和农村法律法规。特别是近几年许多地方出现的贸工农一体化、产加销一条龙的农业产业化经营体制,既有效地促进了农业的规模经营和集约经营,又促进了市场体系的发育,使各种生产要素在更大的范围流动和组合,成为继家庭联产承包责任制之后,实现农村改革与发展第二个飞跃的一种重要形式。

还须提及的是,从1985年开始的粮棉收购体制改革,出于对种种因素的考虑,前后出现过几次政策调整,如何根据市场经济体制改革的总体要求建立适合我国国情的粮棉流通体制,现

在仍在进行探索。

(二) 农村改革取得的主要成就

农村改革取得的成就主要体现在两个方面。一是极大地推动了农业和农村经济的全面高速发展,并为整个国民经济的稳定发展和城乡人民生活的不断提高奠定了物质基础;二是率先突破计划经济体制的框架,并为社会主义市场经济体制的建立奠定了制度性基础。

改革以来,农业和农村经济发展所取得的成就是举世瞩目的。从全国来看,粮食、棉花产量分别从1978年的30447万吨、216.7万吨,增加到1997年的49417.1万吨、460.3万吨;油料、糖料、水果、猪牛羊肉和水产品分别增长3.2倍、2.5倍、5.4倍、4.6倍和5.0倍。主要农产品产量的大幅度增长,使长期以来农产品供不应求的状况得到极大的改善,城乡居民由改革前有1/3的人吃不饱肚子,很快便跨入了温饱阶段,继而膳食结构和质量得到明显改善和提高。从陕西来看,20年间,粮食总产量由80亿公斤先后跨上100亿公斤、120亿公斤两大台阶;农民人均纯收入由133元增加到1285元,增加8.6倍;而全省的贫困人口由1200万减少到187万人;农民的衣、食、住、行及日常生活,都发生了巨大而深刻的变化。农村经济的发展,不仅改变了农业和农村经济长期处于国民经济短线的状况,还从供给和需求两个方面,推动了整个国民经济的快速增长。各类农产品的大幅度增长和产品结构的调整,使以农产品为原料的轻纺加工业获得了长足发展。而农村非农产业的迅速扩张,不仅加快了工业的增长,而且由于农村非农产业相对集中于工业原材料、轻工业和建筑、运输、商饮等行业,从而也使国民经济的结构状况

得到很大改善。同时,由于农民收入水平的提高,生产积累和生活消费水平也相应提高,农村购买力增强,又从需求方面引导了国民经济的快速发展。

农业和农村经济的高速增长,其主要推动力是农村的经济体制改革。据有关专家根据生产函数计算,1978年至1984年,农业总产值(不变价格)增加了42.23%,其中大约一半来自家庭联产承包责任制改革所带来的生产率的提高,提高农产品价格的贡献大约为16%左右(如果把提价也看作是其他方面的改革,则改革的贡献接近70%)。

更为重要的是,农村改革还为社会主义市场经济体制的建立创造了必要的制度条件。

——家庭联产承包责任制确立了农户经营主体地位,为农村市场经济的发展构造了微观基础。农户作为一个经营层次成为最基本的生产单元,以家庭经营为基础,农民的分工分业又创造出多种多样的经济主体和经济形式。农户和这些多样化的经济主体,逐步成为农村大规模发展社会主义市场经济的基础。而土地制度方面两权分离体制的确立,则为建立在公有制基础上的市场经济体制创立了全新的模式。

——生产要素的流动和重组,促进了要素市场的发育。实行联产承包责任制后,农户不仅可以据市场变化对各种生产要素进行“自由”配置,而且对投资方向的选择和农业剩余劳动时间的支配也“自由”了。在此基础上,改革后农村的生产资料、资金、技术、劳动力等要素市场日益活跃并逐步突破了城乡的界限,如果说计划经济时期还有一点离品市场的话,要素市场的出现则是对计划经济体制的重大突破,而这正是发展社会主义市场经济所必需的。

——以公有制经济为主体、多种经济成分和经营形式并存的格局,构建了市场经济的基本框架。实行承包制后,农户在承包经营的过程中,积累起属于自身所有的资产,并使自有的资产作用于承包来的属于集体的耕地上。这时,投入生产过程的生产资料就有了不同的所有者,即农业生产资料不是单一的集体公有制性质了。这样,农村的经济成分和经营形式就逐渐多样化了。整个农村资产积累的这种新机制,在保证其他所有制资产增长的同时,使公有的集体资产也在继续增长,形成了以公有制为主,多种经济成分、多种经营形式并存发展的局面。现在,农村经济中除集体经济外,还有私营经济、合伙经营、股份制和股份合作制经济、不同所有制间的联合经营以及中外合资经营等多种多样的资产所有制和资产经营形式。这种格局对于调动农村方方面面的积极性,扩大社会资产积累的来源和速度,提高市场竞争能力和提供更多的就业岗位等,都具有重要的现实意义。

——乡镇企业异军突起,成为向市场经济体制转变的重要推动力。农村改革后,由于农业资源中有相当一部分可以按市场供求来进行配置,因此农村的资金积累速度骤然加快。同时,由于农村劳动力可以自由流动,这就为农村生产要素的优化组合创造了必要的条件。资金和劳力流向效益比较高的非农产业,这是乡镇企业异军突起的重要原因。由于乡镇企业一开始就具有符合市场经济要求的运行机制,才在国营企业如林的非农产业领域为自己开辟了生存、发展、壮大的空间。到1997年,陕西乡镇企业从业人员已达372.21万人,乡镇企业总产值1332亿元,占农村社会总产值的79.6%,乡镇企业工业增加值196亿元,占全省工业增加值的42.9%,乡镇企业已成为农村经