



农村经济政策浅说

20

责任编辑：刘培德

封面装帧：邹纪华

农村经济政策浅说

上海社会科学院
部门经济研究所农业经济研究室
编写

上海人民出版社出版

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所发行 无锡县人民印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 2.875 字数 58,000

1980年5月第1版 1980年5月第1次印刷

印数 1—12,000

书号 4074·435 定价(三) 0.19元

前 言

在全党工作着重点转移到社会主义现代化建设的新的历史时期，农业战线面临着特别艰巨的任务。因为农业是国民经济的基础，而现在这个基础太薄弱了，如果不大大加强它，整个社会主义现代化就难于迈开步子。抓住了农业，实现四个现代化就有了保证。但怎样才能把农业生产搞上去呢？历史的经验和现实的经验都告诉我们，农业生产能不能上得去，关键在于亿万农民的社会主义积极性能否调动得起来，而这种积极性的迸发，又全靠党的政策的落实和兑现。

回顾我国三十年来农业生产发展所经历的道路，可以这样说，什么时候党在农村的正确的经济政策贯彻执行得好，广大干部和农民的生产积极性就高，农村的形势就好；反之，什么时候违反党在农村的正确的经济政策，广大干部和农民的积极性就调动不起来，农业生产就受到影响，甚至停滞倒退。解放初期的国民经济三年恢复时期和第一个五年计划期间，我们坚定不移地执行了党的农村政策，进行了土地改革和合作化运动，引导农民走社会主义的金光大道，妥善处理了国家、集体和个人三者之间的关系，农业生产就得到迅速发展。一九五七年全国粮食总产量达三千九百零一亿斤，比一九四九年增长百分之七十二点三，平均每年增长百分之七；比一九五二年增长百分之十九，平均每年增长百分之三点五。但是

到了一九五八年，由于我们对领导全国的社会主义集体农业既缺乏经验，又缺乏清醒的头脑，政策观念淡薄，犯了“共产风”、“浮夸风”和“瞎指挥”的错误，挫伤了干部和农民的生产积极性，再加上三年自然灾害，使我国农业生产在五十年代末和六十年代初遭受了严重的挫折。党中央及时纠正了错误，并且制定了人民公社工作条例“六十条”。党的正确政策又激发了广大干部和农民的社会主义积极性，使农业生产很快得到了恢复和发展。可是，在十年文化大革命期间，林彪、“四人帮”推行极左路线，肆意破坏党在农村的各项正确的经济政策。他们不顾生产力发展水平，一味追求公有化程度的提高；他们用“堵资本主义的路”、“割资本主义尾巴”的大棒，收回自留地，限制家庭副业，关闭集市贸易；他们歪曲“以粮为纲，全面发展”的方针，把开展多种经营，发展集体经济，当作资本主义进行批判，使农民的切身利益受到极大损害，农村形势因而又一次遭到严重破坏。粉碎“四人帮”以后，由于清算了他们的极左路线，落实了党在农村的各项正确的政策，并且制定了一些适合实际情况的新政策，农村形势迅速好转。一九七八年农业生产在连续遭到比较严重的自然灾害的情况下，仍然夺得了丰收，粮食总产量达到六千零九十五亿斤，比一九七七年增产四百四十亿斤，即增长百分之七点八。这样的增长幅度是三十年来所不多见的。特别是党的十一届三中全会原则通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》(十一届四中全会正式通过)和《农村人民公社工作条例(试行草案)》两个农业文件，提出了一系列适合我国现阶段农业生产发展需要的方针政策，受到了全国农民和农村干部的热烈欢迎，大家齐口称颂这两个文件是“我国农业的及时雨”，

是“多年来没有过的好文件”，广大农民的社会主义积极性极大地调动起来了，农村到处呈现出多年未见的欢欣鼓舞的景象。我国农业三十年来走过的这一曲折道路充分证明，农业生产发展的快慢，与能否贯彻执行正确的政策有着密切的关系，党在农村的各项正确的经济政策，是加快我国农业发展的强大动力。

中央的两个农业文件，是关于党的农村政策的极重要的文件。它体现了我们党在经济上充分关心农民的物质利益，在政治上切实保障农民的民主权利，使农民真正成为集体经济的主人。它既适合当前农村生产力的发展水平，又是在相当长时期内稳定不变的根本性政策措施。这两个文件的公布和贯彻执行，必将进一步调动广大农民和干部的社会主义积极性，在我国农村掀起一个发展农业生产的新高潮。

但是，要全面地贯彻落实中央这两个文件所提出的各项方针政策，还要做大量深入细致的工作，并且还要用很大的力气去排除各种阻挠。广大农村干部和社员，对党的政策是拥护的，但由于多年来“左”的流毒比较深，政策多变或层层走样，当前农村中干部怕“右”，社员怕“变”的思想仍比较普遍。干部怕将来政策变了，再被扣上“复辟”、“倒退”的帽子；社员怕说不定什么时候政策又会变，空欢喜一场。这些，是当前落实党在农村经济政策的主要思想障碍。为此，必须继续批判林彪、“四人帮”极左路线的流毒，划清正确与错误的界限，并大力宣传党的方针政策，做到人人明白，家喻户晓，使党的各项政策进一步落实，真正成为我们一切工作的指南。鉴于这个目的，我们编写了这本《农村经济政策浅说》。由于我们的水平有限，难免有错误和不当之处，希读者批评指正。

目 录

前 言.....	1
一、继续稳定地实行“三级所有、队为基础”的制度.....	1
二、全面发展农林牧副渔生产.....	11
三、因地制宜地搞好农业基本建设.....	19
四、社队企业要有一个大发展.....	26
五、坚持勤俭办社，讲究经济效益.....	37
六、坚持按劳分配，反对平均主义.....	44
七、社员自留地、家庭副业和农村集市贸易是社会 主义经济的附属和补充.....	58
八、加强对农业的支援，给农民看得见的物质利益.....	66
九、走出一条适合我国情况的农业现代化的道路.....	76

一、继续稳定地实行“三级所有、队为基础”的制度

“三级所有、队为基础”是现阶段农村人民公社的根本制度。在今后相当长的时期内，人民公社要继续稳定地实行公社、生产大队、生产队三级集体所有制，而以生产队为基本核算单位。这是《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中明确规定了的。

为什么现阶段还要实行“三级所有、队为基础”的制度

人民公社建立二十多年了，现阶段仍要继续实行“三级所有、队为基础”的制度，完全是由当前我国农业生产力的状况、经济发展的水平、农民的觉悟程度等多方面因素所决定的。当前我国农村经济究竟是一种什么状况呢？

第一，农业生产力仍然处在主要靠手工操作的落后水平。公社化以来，随着农村技术改革的进行，农业机械化水平虽然逐步有所提高，农田水利建设有了较大的发展，但就全国范围来说，农业生产的物质技术条件还是很落后的。目前全国平均每个生产队的固定资产仅一万元，不够买一台“铁牛”；有的省平均不到五千元，连一台20马力的小拖拉机也买不起。这说明农业劳动还没有改变以手工操作为主的基本状况。适应这样的生产力水平，直接组织劳动的单位，其规模不宜过大，一般说来，现在二、三十户组成的生产队还是合适的。以

生产队为基本核算单位，生产队范围内的土地、耕畜、农具等生产资料和产品归生产队所有，劳动力由生产队支配，使生产资料的所有权、劳动力支配权、经营管理权和收益分配权密切结合起来，有利于调动社员群众的积极性，促进集体生产的发展。

第二，我国农村各个大队之间和各个生产队之间的经济发展水平很不平衡，还存在穷队和富队的差别。有的队集体家底厚，积累多，社员分配水平比较高；有的队则家底薄，积累少，社员分配水平也比较低。一九七九年全国平均每个社员从集体分得的收入约八十多元，但是，有的地方队与队之间每人平均收入相差几十元甚至上百元。在这种情况下，如果实行大队统一核算，必然会出现“穷富拉平”、“抽肥补瘦”的问题。而以生产队为基本核算单位，承认队与队之间存在的穷富差别，既有利于调动富队进一步发展生产的社会主义积极性，又有利于激发穷队自力更生、艰苦创业，尽快改变面貌，逐步缩小差别。

第三，农村人民公社三级集体经济的收入中，生产队的收入目前还占主要比重。一九七八年全国农村人民公社三级集体经济的总收入中，公社一级占百分之十五点七；大队一级占百分之十六点四；生产队一级占六十七点九。这表明，社员的基本收入主要还是靠生产队。

第四，以生产队为基本核算单位，也符合当前社员和干部的思想觉悟和管理水平。生产队规模小，社员对集体经济的发展和自己的劳动成果“看得见、摸得到、算得出”，使他们更能够关心生产，爱护集体。同时在小范围内组织生产和经营，既便于社员直接参加管理，也便于干部接受群众的监督，

使民主办社和勤俭办社有广泛的、牢固的群众基础。

人民公社以生产队为基本核算单位，决不等于可以忽视公社、大队两级集体经济。这是因为人民公社的三级集体所有制是一个统一的整体，一方面，生产队集体所有制是整个人民公社经济发展的基础，离开了生产队集体经济，人民公社的巩固、发展就不可能；另一方面，公社和大队两级所有制是比生产队所有制公有化程度较高的经济，它体现着全大队、全公社的经济利益，代表着人民公社的伟大希望和光明前途。有了公社和大队经济，就可以购置大、中型农业机械，举办一个生产队无力举办的农业基本建设，还可以发展为农业生产服务、为人民生活服务、为大工业和外贸出口事业服务的社队企业事业，并对生产队特别是穷队在资金、物资、技术上给予支持和帮助。因此，公社、大队两级集体经济的存在和发展，都是不可缺少的。贯彻执行“三级所有、队为基础”的制度，既要坚定不移地维护生产队基本核算单位的经济利益，又要积极地不断壮大公社和大队两级经济，使将来“有产可共”。

稳定地实行“三级所有、队为基础”的制度，并不意味着一成不变。随着条件成熟，人民公社的基本核算单位将从生产队向大队过渡；再由大队向公社过渡。但基本核算单位的过渡，首先必须具备一定的经济条件，即农业生产力的水平有很大的发展，公社和大队两级经济不断壮大，各生产队之间的贫富差别显著缩小，乃至基本消失。其次是政治思想条件，即社员自愿要求过渡。而这两个条件又是密切联系的，政治思想条件要以经济条件成熟为基础。只有具备了这两个条件，实现基本核算单位的过渡才能瓜熟蒂落，水到渠成。相反的，如果客观条件不具备，凭主观意志任意改变基本核算单位，那就

必然要遭到客观规律的惩罚。目前强调稳定“三级所有、队为基础”，正是为了使生产力有一个大发展，以便为将来的逐步过渡创造条件。

在“四人帮”横行的时候，他们违背客观规律，不顾生产力发展水平，不顾穷富队差距，搞什么“穷过渡”，实际上就是搞“一平二调”。这样做不仅是穷队共了富队的产，而且是大队共了生产队的产，结果造成富队吃亏、穷队得益，富队不满、穷队遭白眼，挫伤了广大社员的积极性，农业生产遭受严重的破坏。这个沉痛的教训必须记取。因此，党中央规定现阶段继续稳定地实行“三级所有、队为基础”的制度是十分英明的，它对加速我国农业生产的发展，实现农业现代化，都具有深远的意义。当然，对一些具备条件，已经实行大队核算的单位，经过实践考验，生产发展了，群众也满意的，就应该稳定下来，坚持下去，把它办好，不要轻率改变。

切实尊重和保护
生产队的所有权
和自主权

切实贯彻执行“三级所有、队为基础”的制度，就一定要尊重和保护生产队的所有权和自主权。人民公社是集体所有制经济，它与全民所有制的国营经济虽然都是社会主义公有制，但公有化的程度毕竟不同。生产队作为基本核算单位，它的生产资料、劳动力、产品和收入，只能归生产队全体社员所有，只有他们有权使用和支配，任何单位或个人都不能无偿占有和调用。全民所有制单位与集体所有制单位之间，集体所有制相互之间，以及大集体和小集体之间发生经济上的联系，只能按照自愿互利、等价交换的原则来进行。国家除了向集体所有制单位征收一定的农业税外，不能再无偿调走生产资料、劳动力和产品。人民公社的基本核算单位不仅有

支配自己的劳力以及土地、牲畜和农业机械等生产资料的权利，而且有权因地因时制宜地进行种植，有权决定增产措施，有权决定经营管理的方法，有权分配自己的产品和现金，有权抵制任何领导机关和领导人的瞎指挥，一句话，只有切实保障基本核算单位的所有权、经营管理权、分配权和社员政治上的民主权利，使生产队的所有权和使用权统一起来，生产权和分配权统一起来，才是真正尊重农民的集体所有制，才能充分发挥广大干部和社员的主人翁作用。可是，多年来，在林彪、“四人帮”极左路线的影响下，有些人把法制观念、政策观念全都抛在脑后，不尊重农民的集体所有制，侵犯生产队权益的现象十分严重。有的以兴办各种事业为名，任意平调生产队的劳力、物资和产品；有的征购过头粮，压级压价收购或硬性派购农副产品，不讲等价交换原则，不给农民有改善生活的余地；有的支农产品质次价高，使农业成本无法降低，把不合理的负担转嫁给农民，使农民吃亏。所有这些，都是对生产队集体所有制的侵犯，是对农民直接或间接的剥夺。这样上下左右向生产队伸手，四面八方挖生产队的墙脚，生产队的集体所有制怎么能得到保障？广大社员的积极性如何调动得起来呢？因此，为了尊重生产队的所有权，必须杜绝“一平二调”和转嫁负担等卡农、坑农的现象。过去对生产队的平调，一定要认真退赔，取信于民。

生产队的所有权和自主权是相互联系的，如果生产队没有自主权，一切听从别人的摆布，实质上就是否定了它的所有权。尊重生产队的所有权，就必须保障生产队经营管理的自主权。这不仅因为生产队是一个独立核算、自负盈亏的集体单位，集体经济的发展和社员收入的多少，直接取决于生产队

的经营成果,而且因为农业生产具有强烈的地域性,自然条件对它有很大影响。我国幅员辽阔,各地的自然条件千差万别,在目前农业生产主要依靠人力、畜力和手工操作的条件下,生产队经营成果的好坏,很大程度上取决于对自然条件的利用程度。生产队掌握了经营管理权,就能够按照经济规律和自然规律的客观要求,因地因时制宜地安排生产,充分利用和发挥自然条件的优势,做到人尽其才,地尽其利,物尽其用,取得发展生产的主动权。

在强调保障生产队独立自主的经营管理权时,必须防止两种倾向,一种是强调生产队自主权而无视国家计划的指导;另一种是担心尊重生产队自主权会影响国家计划的落实。这两种倾向都把国家计划的指导和尊重生产队自主权对立起来了。其实,国家采取间接计划的形式,对人民公社集体经济实行计划指导,和尊重生产队自主权并不矛盾。一方面,有了国家计划的指导,可以有助于克服生产队在种植上的盲目性。另一方面,生产队有了自主权,可以克服国家计划中某些不切实际的缺陷。过去有些地方下达的计划过细过死,生产队种什么,种多少,怎样种,都由上面规定好了。我们国家有千千万万个生产队,它们的自然经济条件各不相同,如果不让农民当家作主,因地制宜地种植,那就必然会损害农民的切身利益。如何把坚持国家计划和尊重生产队自主权统一起来呢?根据一些地方的经验,第一,各级领导在下达生产计划时决不能搞硬性指派,而是要通过调查研究,与生产队民主协商,先是发动生产队自下而上地自报,然后自上而下地综合平衡,经过几上几下以后再确定。第二,决不能够“一刀切”,而必须根据各生产队的不同条件,合理规划,使国家计划的指导建立在

尊重生产队自主权的基础上。第三，要允许生产队对国家计划提出不同意见，有道理的要采纳、调整；没有道理的可说服，决不能听之任之，我行我素，甚至给人乱扣“不服从国家计划”的帽子。只有这样制订的计划，才能既保证国家计划的落实，又符合生产队的实际需要与可能，从而把干部和社员的生产积极性充分调动起来，促进农业生产的发展。

尊重生产队的所有权，还必须切实保障生产队收益分配的自主权。生产队的产品和收入，是全体社员辛勤劳动的成果。在坚持社会主义方向，执行国家政策、法律、法令，接受国家计划指导的前提下，生产队有权分配自己的收益。谁侵犯了生产队收益分配的自主权，就是侵犯生产队的所有权。生产队在分配收益时，必须兼顾国家、集体和个人三者利益，合理确定扣留和分配的比例。首先要完成向国家缴纳农业税和农副产品征购、派购的任务，然后在生产队内部安排好积累与消费的比例。至于这个比例如何确定，生产队完全有权在兼顾三者利益的前提下，根据生产发展的水平，集体经济发展和社员生活改善的需要，作出适当的安排。过去有些地方对生产队的收益分配和口粮标准规定得过死，卡得太紧，生产发展了，社员不能多分；粮食多打了，社员不能多吃，这都是不恰当的。在生产发展和集体收入提高的基础上，让社员多分一点，多吃一点，生活水平提高一点，这正是社会主义经济优越性的表现。要相信广大社员能够安排好生产，也能够安排好分配；要相信他们能处理好国家、集体和个人三者利益，也能够处理好积累和消费的比例关系。

尊重生产队的所有权，还必须保障广大社员的民主权利。人民公社的社员是集体经济的主人，应该享有广泛的民主权

利。他们除了享有宪法规定的劳动和休息的权利、选举权、被选举权和人身自由不受侵犯的权利外，对于社队的行政工作、经济工作有参加讨论，提出建议，进行表决，实行监督的权利。人民公社各级管理机关应该分别由社员代表大会或社员大会选举产生。社员对于不称职的干部可以随时罢免。社队管理机关对于生产、基建、经营管理、分配、供销、信贷、集体福利等重大事情，应广泛征求社员意见，由社员代表大会或社员大会讨论决定，不能由少数人说了算。社员对于某些干部压制民主，打击报复，打骂群众，侵犯社员人身权利等违法乱纪行为，有批评和向上级控告的权利，情节严重的，应绳之以法。保障社员享有这些基本权利，才能体现他们真正当家作主，发挥他们的生产积极性，促进集体经济的巩固和发展。

有些上级领导干部担心生产队有了自主权就不好领导了。这是把党的领导和生产队自主权对立起来的错误看法，也是当前落实自主权的主要障碍。强调尊重生产队的自主权不是不要党的领导，而是向领导工作提出了更高的要求，要求各级党组织的领导工作更符合客观实际，防止不切实际、损害群众利益的瞎指挥。只有切实尊重生产队的自主权，才能取得真正的领导权。从这个意义上说，尊重生产队的自主权正是加强了党对农业生产的正确领导。如果生产队离开了社会主义方向，违背了国家的政策法令，如乱砍山林，把生产队任意划小，没有正当理由而完不成国家的征购任务等等，那就根本不是政策所允许的自主权。对于这种情况，决不能放任自流，党组织必须大胆地实行正确领导，通过调查研究，分析利弊，讲明道理，引导生产队按党的政策妥善解决，并帮

助生产队用好自主权。这样的领导，必然是广大干部和社员所拥护的。

要允许部分社队
先富裕起来

尊重和维护生产队的所有权和自主权，还要在生产发展的基础上，允许部分社队先富裕起来。在实行“三级所有、队为基础”的条件下，各生产队之间富裕程度的差别是客观存在的。造成这种差别的原因，首先是由于各生产队占有的生产资料特别是土地的数量和质量不等，以及所处的位置不同。那些占有土地多、质量好或靠近城镇的队比占有土地少、质量差或离城镇远的队，具有发展生产的更多有利条件，因而产量高、成本低、收入多。其次，由于领导班子的经营管理水平不同，有的队干部领导水平高，既有丰富的生产经验，又能用好生产队的自主权，作风民主，善于把广大社员的积极性调动起来，因地制宜地发展多种经营，使人力、物力、财力得到充分的利用，集体经济的收益就增长得快；有的队干部领导水平低，生产经验少，又不重视经营管理，民主作风差，社员的积极性调动不起来，丰富的自然资源得不到充分利用，集体财物管理不善，浪费大，从而产量低、成本高、收益少。所以，在同一个时期内，队与队之间的经济收益有高有低是很自然的。

正因为各生产队之间经济收入上的差别是一种客观存在，因此，无视这种差别或企图通过行政手段拉平这个差别，其结果必然是侵犯生产队的所有权和自主权，阻碍和破坏农业生产的发展。当然，对条件差、经济收入低的社队，我们要给以必要的扶持，为他们创造条件，帮助他们逐步富裕起来。

有人担心，允许部分社队先富起来，会不会使队与队之间

的差别越来越大，以至给将来基本核算单位由生产队向生产大队过渡造成困难。其实，这种顾虑是完全不必要的。诚然，基本核算单位向生产大队过渡时，除了公社和大队两级经济要有很大发展外，各生产队之间的经济水平必须基本接近。但是，要达到经济上的平衡，办法有两种，一种是用削高补低的办法拉平，这是一种消极的平衡。这种办法由于穷队“共”了富队的产，其结果不仅挫伤富队的生产积极性，而且助长了穷队的依赖性，使生产遭受损害。在这种情况下，即使强行拉平过渡了，集体经济也得不到巩固和发展。另一种办法是允许部分社队先富起来，并带动其他队共同前进，逐步使生产队之间的经济水平趋向平衡，这是一种积极的平衡。因为让部分社队先富起来，在农村中树立一个榜样，就会产生极大的示范力量，吸引左邻右舍的干部和群众向他们学习，促成富队带穷队，穷队赶富队的你追我赶的局面，就可以大大推动整个农村集体经济的发展。部分社队先富起来，他们自己有力量解决自己的问题，就可以使国家腾出手来，用更多的财力、物力去帮助那些暂时还比较困难的地区 and 社队，使他们也较快地富起来，以便使各生产队之间的经济发展趋向平衡。所以，承认各生产队之间的差别，正是为了更快地缩小这个差别；允许部分社队先富起来，正是为了更快地使其他社队共同富裕起来，从而为基本核算单位向生产大队过渡创造条件。

二、全面发展农林牧副渔生产

总结我国农业三十年来正反两方面的经验，借鉴世界上一些发达国家现代化农业的发展趋势，我们的农业一定要改变过于偏重于经营种植业特别是粮食生产的经济结构，一定要贯彻执行“农林牧副渔同时并举”和“以粮为纲，全面发展，因地制宜，适当集中”的方针。这个方针科学地揭示了农业发展的客观规律，反映了全国亿万人民的愿望和要求。切实贯彻执行这个方针，对于迅速发展我国农业生产，加快农业现代化的进程，推动整个国民经济的发展，具有十分重要的意义。

要农林牧副渔同
时并举

农业是国民经济的一个重要物质生产部门。广义的农业包括农林牧副渔五大部门，这五大部门是一个有机的整体。发展农业生产，不能搞单打一，它需要农林牧副渔相互结合，同时并举，这是因为：

第一，社会主义国民经济的发展，要求农业全面地提供农林牧副渔产品。国民经济对农业的要求是多方面的，既要粮食，又要肉、蛋、奶、鱼等各种各样的副食品，还要棉、麻、丝、烟、茶、毛、皮、木材等多种工业原料。目前，我国轻工业使用的原材料有百分之七十来自农业，出口物资的一大部分也来自农副产品及其加工品，就是重工业、交通运输和基本建设等也需要农业提供木材等大量原材料。随着国民经济的发展和