

繁荣的基石

王西玉 雷毓华 / 著



建设有中国特色社会主义新农村丛书

- ▲ 改革以来农村基本政策、基本制度的调整和演变
- ▲ 以公有制为主体、多种所有制经济共同发展
- ▲ 以家庭承包为基础、统分结合的经营制度和经营组织
- ▲ 农村土地政策、土地制度
- ▲ 以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度
- ▲ 农村金融、农村保险、农村合作经济



江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

繁荣的基石/王西玉,雷毓华著. —南昌:江西人民出版社,
1999.4

(建设有中国特色社会主义新农村丛书;3/陆学艺 邓光东主
编)

ISBN 7-210-02093-4

I. 繁… II. ①王…②雷… III. 农村经济政策-中国 IV.
F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 11225 号

繁荣的基石

王西玉 雷毓华 著

江西人民出版社出版发行

江西科佳图书印装有限责任公司印刷 新华书店经销

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/32 印张:5

字数:110 千 印数:1-5000 册

ISBN 7-210-02093-4/F·297 定价:5.90 元

江西人民出版社 地址:南昌市新魏路 17 号

邮政编码:330002 传真:8511749 电话:8511534(发行部)

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

总序

陆学艺

中国农村改革走过了 20 年的光辉历程。20 年给我们留下的,不仅仅是农村面貌的深刻变化,更有那来自九亿农民投身改革、亲身实践的深刻体验,这就是:走改革的路,建设有中国特色社会主义新农村。这是历史的选择,也是中国九亿农民的唯一选择!

中国是个农业大国,农业、农村和农民问题,始终是一个影响国家全局的根本性问题。所以,要真正了解中国的国情,就必须深入了解农村和农民,深入了解农村的经济状况;同样,要把中国的事情办好,首先必须把农村的事情办好。农村是农业的载体,是整个国家经济体制改革的主战场。农业基础是否巩固,农村经济是否繁荣,农民生活是否富裕,农村社会是否稳定,直接关系到国家改革发展、稳定的大局,关系到国民经济和社会发展宏伟目标的实现。没有农村的现代化,就没有中国的现代化。由此,党中央从保持农村持续稳定发展的战略高度,在党的十一届三中全会启动农村改革 20 年后,党的十五届三中全会又通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,对我国农村改革 20 年的经验作了系统的总结,对我国跨世纪农业发展和农村工作作了全面

的部署。这又一次反映了党把握全局的远见卓识。

农村改革的成功,是邓小平理论的伟大胜利。20年农村改革和发展的经验集中到一点,就是农村改革和发展——乃至我们的一切工作,都必须始终高举邓小平理论的伟大旗帜。离开了这面旗帜,我们就很可能偏离方向。因此,要实现党的十五大提出的奋斗目标,做好跨世纪的农村工作,就必须高举邓小平理论的伟大旗帜不动摇。当前,就是要认真地贯彻落实十五届三中全会《决定》的精神,动员全社会都来关心农村、农业、农民问题,做好为“三农”服务的工作。

为了帮助广大干部更准确、更全面地理解、把握十五届三中全会《决定》的精神,帮助他们尽快提高建设有中国特色社会主义新农村的理论认识水平,从而更好地运用邓小平理论指导农村新一轮改革和发展的实践,江西人民出版社组织编写了《建设有中国特色社会主义新农村丛书》(10本)。丛书的撰稿者均为长期研究农村工作的研究人员,有的还直接参与了20年农村改革有关文件的起草。他们熟悉国家的政策,了解农村的情况。丛书以邓小平理论为指导,紧紧围绕实现我国农业和农村跨世纪发展目标这个中心,按照《决定》的十个方面内容,分别立册著述。在构思上,针对干部的特点,以《决定》为纲目,对《决定》的深刻的思想内涵作了精到的阐述和具体翔实的材料说明;在写作上,深入浅出,文风朴实,易于领会,便于操作。这对于提高干部的理论水平和宏观认识能力,更好地把握农村改革发展的整体态势,在实际工作中更好地贯彻落实《决定》的精神,都会有所帮助。希望我们的干部喜欢这些小册子,让它成为我们学习《决定》的好帮手。

1999年3月于北京

顾 问	陈耀邦	舒惠国
主 编	陆学艺	邓光东
副 主 编	韩 俊	林学勤
编 委	(按姓氏笔画为序)	
	王西玉	邓光东 刘应杰
	陆学艺	陈锡文 林学勤
	徐建国	韩 俊 谢义亚
常务编辑	徐建国	徐明德

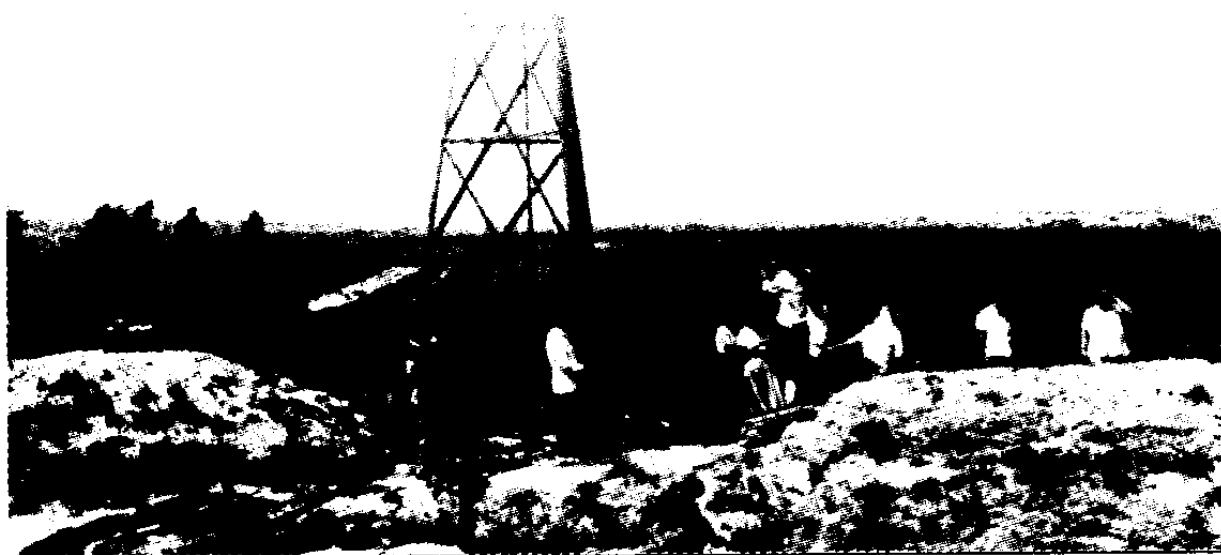
前 言	1
第 1 章 改革以来农村基本政策、基本制度的调整和演变	3
一、中国农村的历史性转折	3
二、五个 1 号文件对农村基本政策、基本制度改革 的推进和突破	5
三、十五届三中全会关于农村基本政策和基本 经济制度的总结和概括	10
第 2 章 以公有制为主体、多种所有制经济共同发展	13
一、以公有制为主体、多种所有制经济共同发 展,是我国社会主义初级阶段的一项基本 经济制度	13
二、实行以公有制为主体、多种所有制经济共 同发展的方针,是我国社会主义性质和初 级阶段国情决定的	16
三、正确认识和理解公有制经济的主体地位	21
四、为什么要鼓励引导农村个体、私营等非公 有经济有更大的发展	25
	1

目 录

五、继续完善农村所有制结构,促进农村各种所有制经济共同发展	30
第3章 以家庭承包为基础,统分结合的经营制度和经营组织	34
一、家庭经营与农业经营体制	34
二、以土地公有为基础的社区合作组织	42
三、专业合作组织	51
四、股份合作制和股份制组织	58
五、国外合作经济简介	65
六、学习合作经济理论,发展完善中国农村合作事业	68
第4章 农村土地政策和土地制度	76
一、基本生产资料和基本制度	77
二、改革开放以来的农村土地制度及其演变	85
三、现行农地制度的基本框架	101
四、当前土地制度存在的主要问题	106
五、农村土地制度的建设和完善	112

第 5 章	以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度	122
	一、总结历史经验,实行符合现阶段实际的分配制度	122
	二、怎样理解以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度	125
	三、在农村为什么要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	128
	四、正确认识和处理农村分配中的几个关系	130
第 6 章	保护农民利益 减轻农民负担	136
	一、农民负担过重是当前影响农民实际收入、挫伤农民积极性的重要因素	136
	二、农民负担过重的直接因素和深层背景	140
	三、保护农民利益,认真贯彻党中央、国务院减轻农民负担的一系列政策措施	142
	四、减轻农民负担要常抓不懈,并从体制上解决深层根源	147

前 言



农村基本政策和基本制度是现阶段党和国家在农村经济发展中路线、方针和政策的具体体现,是农村经济运行所必须遵循的基本规程和行动准则。贯彻执行党在农村的基本政策,就能保证农村改革沿着正确的轨道前进,保证农村经济健康发展。

党的十五届三中全会所作的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》明确指出,“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度,以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度”是党在农村的基本政策。它是农村改革发展经验的总结,是农村改革深入和成熟的标志。

中国农村改革的主力军是九亿农民,农民群众的实践和

首创精神是一切改革成果的源泉。20年改革,风风雨雨,有实践、有争论、有探索,但更多的是创新和喜悦。农村基本政策就是亿万农民实践经验和智慧的结晶,也是改革的成果,把这些成果用“制度”固定下来,更具有稳定性和可靠性,它能够用以统一人们的认识,规范各级干部和农民群众的行为,从而成为农村发展和繁荣的基石,因此学习、宣传和贯彻这些基本政策和基本制度,就是今后一个时期农村工作的重要任务。

本册分六个部分介绍现阶段党在农村的基本政策和基本制度。第一章综合介绍了党的十一届三中全会以来农村基本政策和基本制度的调整和演变,特别是中央五个1号文件和十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》对基本政策和基本制度的概括。第二章至第六章分别讲了以基本经济制度、经营制度和分配制度为主的农村基本制度。其中第二章讲所有制问题,第三章讲经营制度,第四章讲土地制度,第五章讲分配制度,第六章讲农民负担问题。

党在农村的基本政策和基本制度,当然不止这些,但就经济方面来说,这是几个最重要最有普遍意义的政策和制度,长期坚持和认真落实这些政策和制度,农村经济就能发展,社会就会稳定,农村形势就会越来越好。这可以看出,十五届三中全会把基本经济制度、经营制度和分配制度作为农村三个基本制度就更有全局和长远意义了。

作者

1999年1月

改革以来农村基本政策、 基本制度的调整和演变



一、中国农村的历史性转折

今天的中国农村同 20 年前的中国农村几乎是完全不同的两个时代,20 年的巨变是无法用时间来计算的。这 20 年时间,一年等于过去多少年谁也说不清。但生活在这个历史转折时期的人们,都有切身的体会,人人心里都有一本帐。如果用直观的数字来看,在当今世界上也是罕见的。20 年粮食总产增长了 60%,农业总产值按当年价格计算增长了 16 倍多,农民纯收入扣除物价因素实际增长了 3.4 倍,农村人均住房面积增长了 1.8 倍,农村贫困人口减少了 4/5。这一切都得

益于党的十一届三中全会,正是这次会议结束了过去,翻开了中国历史上新的一页。

1978年12月18日召开的中国共产党十一届三中全会,批判了“两个凡是”的错误方针,确立了实事求是的思想路线,作出了把工作重点转移到经济建设上来和实行改革开放的战略决策。农业问题是这次会议的一个重要议题,会议要求全党必须集中主要精力把农业搞上去,会议强调必须首先调动亿万农民的社会主义积极性,必须在经济上充分关心他们的物质利益,在政治上切实保证他们的民主权利。会议原则通过了《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)》。正是这次会议拉开了中国农村改革的序幕。

而农村变化更直接的原因是党在农村基本政策的转变。三中全会以后农村政策进行了一系列调整,变化最大影响最深的是农村的基本政策和基本制度。主要包括以下几个方面:以人民公社解体和家庭承包双层经营体制确立为标志的基本经营制度变化;由家庭承包经营引起农村财产关系变化和允许农民购置拖拉机、汽车等大型生产资料,允许农民发展个体和私营经济为表现的所有制结构变化;纠正“农业学大寨”、平均主义等错误,实行“保证国家的,留足集体的,剩下都是自己的”分配办法带来的分配制度的变化;允许农民务工经商,从事长途贩运而出现的农产品流通制度的变化等。这些基本政策、基本制度的变化,为农村经济由计划经济体制向市场经济体制转轨创造了条件,也是农村经济充满活力和发展繁荣的基本条件。

二、五个 1 号文件对农村基本政策、基本制度改革的推进和突破

农村改革一直是在党中央、国务院的直接领导下进行的。20 年来,党中央、国务院发出了一系列有关农村改革的历史性文件。从十一届三中全会原则通过、十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,到十五届三中全会作出的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,期间发出了几十份关于农村改革和发展的文件。这些文件都是在调查研究吸收广大群众实践经验的基础上形成的,它回答了改革发展中出现的新问题,指明了前进的方向,因而有很强的针对性和指导性,推动着改革和发展的进程,真实地记录了中国农村改革和发展的这一段历史。

这些文件中,在农村影响最大、农民群众最熟悉的是中央五个 1 号文件。即 80 年代初到 80 年代中期,连续五年中央每年年初发布一个指导农村工作的文件,由于发文日期一般都是 1 月 1 日,文件编号为第 1 号,所以称为 1 号文件。

这五个 1 号文件发布的年份,正是农村改革的“困难”时期和攻坚阶段,因而倍受人们关注,为农村改革立下了汗马功劳。

毋庸置疑,党的十一届三中全会纠正“左”的错误、确立正确的思想路线和作出了实行改革开放的战略决策,预示着改革时代的到来,也为改革开放创造了一个良好的宏观环境。但是,在农村生产关系和农村政策上,几十年“左”的错误,“割

资本主义尾巴”、“批判‘小自由’、单干风”流毒极广,为害深远,一直到1978年当安徽省凤阳县小岗村严俊昌等18户农民迫于生存决定土地分包到户时,不得不冒着坐牢杀头的风险在字据上边摁上手印,以互济互保的方式准备承受可能来临的打击。这说明要彻底改变过去那一套管理体制、模式,特别是基本政策和基本制度,绝不是一件容易的事情。

中央五个1号文件,正是在这些方面逐年突破,不断推进,打开了农村改革的局面,基本勾划和奠定了农村社会主义市场经济体制的框架。

1. 肯定和高度评价了以土地承包到户、家庭经营为特征的“大包干”的社会主义性质。多少年来,包产到户曾作为“刮单干风”、“复辟资本主义”的主要标志,多次受到批判,“三起三落”^①。1979年9月十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》和1980年中央召开的各省(市、自治区)党委第一书记座谈会纪要即75号文件,才为包产到户开了个小口——允许在某些特殊生产项目和少数边远贫困山区实行包产到户。到1982年,第一个1号文件则明确指出“包产到户”、“包干到户”同其它形式的各种生产责任制一样,“都是社会主义集体经济的生产责任制”,“它不同于

^① “三起三落”:第一次是1957年,办起了高级农业合作社以后,虽然宣布了生产资料公有,但有些地方农民不搞统一经营,农户上交一定数量产品,其余归己,当时把这种作法叫包产到户,后来还出现拉牛退社,有的刚建起来的高级社又解散了。第二次是三年困难时期,农业减产,生活困难,一些边远落后地区的农民以包产到户方式度荒自救。安徽省在全省范围内大面积实行了类似包产到户的责任田。和第一次不同的是,这次包产到户得到了许多领导干部的支持。第三次是1964年,贵州、甘肃等困难地区,生产长期上不去,农民没有办法,又自发搞起了包产到户。这次虽然规模不大,但很多地方都有出现。

合作化以前的小私有的个体经济”。这就解决了长期以来存在的一个重大是非问题：包产到户、包干到户，姓“社”不姓“资”。1983年1号文件又进一步高度评价了包括家庭承包经营在内的联产承包责任制是“马克思主义合作理论在我国实践中的新发展”，是“我国农民的伟大创造”。

2. 确立了家庭承包，统分结合的双层经营体制。1982年和1983年1号文件都指出，土地承包到户实行了“统一经营与分散经营相结合的原则”，“宜统则统，宜分则分”，“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，既可适应当前手工劳动生产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”。并强调“完善联产承包的关键是，通过承包处理好统与分的关系。以统一经营为主的社队，要注意吸取分户承包的优点，例如，有些地方在农副工各业统一经营的基础上，实行了‘专业承包、包干分配’的办法，效果很好。以分户经营为主的社队，要随着生产发展的需要，按照互利的原则，办好社员要求统一办的事情，如机耕、水利、植保、防疫、制种、配种等，都应统一安排，统一管理，分别承包，建立制度，为农户服务”。

1986年1号文件明确提出了“双层经营”的概念，指出：“地区性合作经济组织，应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制”，“由于各地社会经济条件差异较大，统分结合的内容、形式、规模和程度也应有所不同。在集体家底甚薄，生产比较单一，产品主要用于自给的地方，要从最基础的工作做起。切实帮助农民解决生产和流通中的困难，逐步充实合作内容。在经济比较发达，集体企业已有相当基础的地方，要充分利用统一经营、统一分配的条件，加强农业的

基础建设和技术改造,适当调整经营规模,促使农工商各业协调发展”。

3. 制定了以稳定人地关系,延长土地承包为主要内容的农村土地制度。1982年1号文件指出,“不论实行何种类型的承包责任制,土地的承包必须力求合理”。“社员承包的土地尽可能连片,并保持稳定”。

1984年1号文件指出要“延长土地承包期,鼓励农民增加投资,培养地力,实行集约经营”。并规定“土地承包期一般应在15年以上。生产周期长的和开发性的项目,如果树、林木、荒山、荒地等,承包期应当更长一些”。

对于因人口劳力变化或生产项目调整,承包的土地需要相应变化的,文件也作了具体规定。“社员在承包期内,因无力耕种或转营它业而要求不包或少包土地的,可以将土地交给集体统一安排,也可以经集体同意,由社员自我找对象协商转包,但不能擅自改变向集体承包合同的内容。转包条件可以根据当地情况,由双方协定”。文件还规定,在土地流动过程中,对于增加了土地投资的应给予合理补偿;对因掠夺经营而降低地力的,也应规定合理的赔偿办法;荒芜、弃耕的土地,集体应及时收回。

为了稳定土地承包关系,保护耕地,文件还规定,在建立和完善农业生产责任制的过程中,必须坚持土地的集体所有制,切实注意保护耕地和合理利用耕地。

集体所有的耕地、园地、林地、草地、水面、滩涂以及荒山、荒地等的使用,必须服从集体的统一规划和安排,任何单位和个人一律不准私自占有。集体划分给社员长期使用的自留地、自留山以及宅基地,所有权仍属集体。

4. 鼓励和支持农村多种所有制形式和多种经营方式的发展。中央几个1号文件,除了要求稳定完善家庭承包基础上的双层经营,发展乡镇企业和“按照商品生产的需要,发展多种多样的合作经济”外,还要求发展多种形式的专业户、个体经营和合伙经营,“集体与个人一齐上”。1983年1号文件规定,允许“农民个人或联户购置农副产品加工机具、小型拖拉机和小型机动船”,同时指出,“大中型拖拉机和汽车,在现阶段原则上也不必禁止私人购置”。另外,对农户之间的换工、雇请零工和农村个体工商户、种养能手请帮工、带徒弟也给予了积极肯定。

1984年1号文件指出,“要鼓励技术、劳力、资金、资源多种形式的结合,使农民能够在商品生产中,发挥各自的专长,逐步形成适当的规模”。文件规定“要依靠国家集体和个人力量,采取多种办法集资,兴办商品流通所需要的冷库、仓库、交通、电讯等基础设施,……谁举办,谁经营”。“同时积极发展集体和个体运输业,提倡组织运输合作社”。

针对当时社会上对发展个体经济存在的疑虑,1986年1号文件指出,“个体经济是社会主义经济的必要补充,在农村允许它存在并有所发展,就会出现生产资料占有的某些差别。只要采取适宜的政策,进行必要的调节,就可以使这种差别保持在社会所允许的限度,而不会构成对社会主义基础的威胁”。

5. 逐步开放农产品市场,建立市场化的农产品流通体制。1982年中央第一个1号文件指出,“必须多方设法疏通和开辟流通渠道”。“要有计划地试办和发展社队集体商业,如贸易货栈、联合供销经理部和农工商联合企业等等,逐步实