

战略中国

今天

中国战略与管理研究会 主编

我们在做什么



中国改革发展战略报告

中国现代化建设中的土地管理及其问题 · 2000—2050:中国的粮食国际贸易及其全球影响 · 工业化进程中的粮食安全问题 · 东亚金融危机对中国的教训:政策、制度与危机应对 · 国际金融风潮与中国的“资源资本化” · 论协调发展货币市场和资本市场 · 论人民币汇率政策调整的可行性 · 中国中长期利用外资的战略选择

文匯出版社

战略中国

中国改革发展战略报告

今天 **我们在做什么**

中国战略与管理研究会 主编



文匯出版社

今天我们在做什么

——中国改革发展战略报告

主 编 / 中国战略与管理研究会

责任编辑 / 钱汉东

封面装帧 / 周夏萍

出版发行 / 文匯出版社

上海市虎丘路 50 号

(邮政编码 200002)

经 销 / 全国新华书店

印刷装订 / 上海市青浦任屯印刷厂

版 次 / 1999 年 12 月第 1 版

印 次 / 1999 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 850×1168 1/32

字 数 / 200 千字

印 张 / 9.75

印 数 / 1—3 000 册

ISBN 7—80531—724—0/D·25

定 价 / 15.00 元

中国战略与管理研究会

名誉会长 萧 克
会 长 谷 牧
高级顾问 (副会长)

张爱萍	王 平
罗青长	秦 川
韩念龙	郑文翰
李耀文	袁宝华
阎明复	于恩光
何 方	高 锴
霍 克(澳)	杜润生

目 录

上 篇

中国农村的社会主义改造与经济体制改革

- 答问 杜润生(3)
- 中国农业持续发展战略研究报告 康晓光(25)
- 农村宏观分配制度改革的回顾与展望 段庆林(40)
- 大中型工商企业推进农业产业化经营的实
 践与思考 关锐捷(59)
- 中国现代化建设中的土地管理及其问题
 邹玉川(74)
- 2000—2050: 中国的粮食国际贸易及其全
 球影响 康晓光(83)
- 工业化进程中的粮食安全问题 朱 泽(107)
- 中国的水危机: 困境与对策 史培军(127)
- 环境、资源与发展
 ——全国人大常委会环境与资源保护委员

会主任曲格平答问	(141)
执行环保基本国策,实施可持续发展战略	
.....	解振华(154)
江村经济六十年	
——费孝通教授访谈录	(163)

下 篇

东亚金融危机对中国的教训:政策、制度与	
危机应对	樊 纲(179)
国际金融风潮与中国的“资源资本化”	温铁军(190)
中国金融改革:现状与展望	米建国(195)
中国货币市场:现状、问题与建议	
.....	曾康霖 王自力(206)
论协调发展货币市场和资本市场	姚庆海(216)
国家资本再分配与民间资本再积累	温铁军(229)
论人民币汇率政策调整的可行性	
.....	岳健勇 陈 漫(241)
货物流、资本流和经济周波对人民币汇率	
的影响	秦 晓(262)
分税制:评价与建议	胡鞍钢(269)
中国中长期利用外资的战略选择	
.....	国家计委经济研究
所利用外资课题组	(284)
后记	(305)

上 篇

中国农村的社会主义改造与 经济体制改革答问

杜润生

问：既然过去肯定 50 年代中国农村社会主义改造取得伟大胜利，为什么到 80 年代中国农村要进行改革？

答：回顾我国 50 年代发起的合作化运动，其目的正如毛泽东在《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》一文所说：“我们对农业实行社会主义改造的目的，是要在农村这个最广阔的土地上根绝资本主义的来源。”在几亿农民的国家完成这个艰难复杂的革命事业，没有出什么大的混乱，从这一目的说，“取得伟大的历史性胜利”是有理由的。

但取得胜利的事业，从来都不是完满无缺的。《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》曾指出：对农业的社会主义改造运动，有“要求过急，工作过粗，改变过快，形式也过于单一”的缺陷，“长期遗留了一些问题”。这是因为社会主义改造不同于一般经济工作，它是要重组社会。这样一项社会变革事业，一旦处置不当，就会造成体制性扭曲，很难自行修复。从所遗留的问题来看，除过急过快外，还有个体制选择问题。

我国农业社会主义改造，从 50 年代初到 70 年代末，历时 27 年。在此期间，1958～1961 年的大跃进、大公社引发了大困难，造

成非正常死亡事件,可算作短暂的非正常状态;其余 20 多年,是把农民小私有制改变为集体所有制,以统一经营取代农户分散经营,全国一式,都是高级农业生产合作社。这种单一形式的合作社缺乏激励机制,社员必须付出劳动,但没有好的预期,“大呼隆”、“搭便车”、“三个和尚没水吃”等出工不出力现象很难纠正,影响生产力提高,始终解决不了全国人民温饱问题。农村缺粮地区日渐扩大,城市农副产品供应凭票证配给,长期走不出短缺经济的困境。

推行一种新制度,如果真正贯彻执行典型示范、经济诱导方式,给群众更多的时间和机会,允许自愿选择,不完善的模式可以得到改进,更合适的形式可以从容地创造出来。但是,我国推进农业合作化,从 1953 年起就把反对右倾保守当做反倾向斗争的主要方面。当时中央农村工作部多数同志主张合作化应逐步推进,“宁可慢些,但要好些”,但这却被认为是“小脚女人走路”,是站在富农、富裕中农的立场讲话,是“不相信群众、不相信党”。强调土改以后,必须趁热打铁,推进合作化。建社指标不断提高,期限不断缩短。在 1955 年全国仅有 55 万个小型初级社,入社人口只占总数的 14% 时,就预测中国农村中“一个社会主义高潮就要到来”。这实际上是用反倾向斗争形成的压力,取代耐心的说服和经济的引导。原定农业合作化大约用三个五年计划或更长一点时间完成,结果提前了 10 多年。这个意外的胜利,又变成了 1958 年“大跃进”和“大办人民公社”的思想动力。

在实行所有制改造的同时,还关闭市场,实行主要农产品的统购统销和政社合一的体制,强化了集体经济作为政府财政工具的作用,结果导致干群关系恶化,农业生产积累能力削弱,形成城乡二元经济结构。

上述种种问题,影响了农民对社会主义优越性的认同。从 50 年代~70 年代,通过多少次连续不断的“整社”、“四清”、“社会主义教育”、“农业学大寨”运动,千军万马下乡,费力很大而收效甚

微，便进而加强了“阶级斗争”的力度，以克服农民“资本主义自发倾向”，并对农户搞家庭副业的“小自由”严加限制。社队内部阶级差别消失了，却由“不患寡而患不均”变为“既患寡又患不自由”。所有农村公民都是社员，谁也没有退社的自由，使人民公社形成封闭型经济组织，在图谋生计上形成连锁性互相依赖。

中国农民一直怀着民主革命建立起来的对党的信任感和良好期望，参加了党所领导的社会主义大试验。只是当吃饭变成长期困惑时，才自发地去寻找温饱之计，产生了日益发展的离心倾向，从而唤起人们的反思，重新评估过去的工作，认识到原有的经济体制有改革的必要。正是在这个基础上中共中央集中群众的要求，在70年代末80年代初，做出了推行农村改革的决策。这是一个无产阶级政党对自己倡导的一项革命事业所进行的自我完善。

问：可以就农民自发探索和党群之间的关系，谈谈一些情节和看法吗？

答：农民是工人阶级的同盟军，他们能为阶级的、社会的利益英勇奋斗牺牲。同时也是有理性的经济人，遇事都要从经济上计算得失。经过土地改革，无地、少地的农民分到土地，获得了一个发展机会。当时，党倡导发展生产，劳动致富，为克服生产中的困难，鼓励自愿结合组织互相合作，是受农民欢迎和积极响应的。1952年办土地入股分红的农业生产合作社，初期是慎重的，保留农民财产私有，均属10余户的小型社，为数不多，且多有上边派出的干部进行帮助，有的还得到财政支持，大部分能够增产。只在个别地方出现了冒进现象。新成立的中共中央农村工作部，在毛泽东主席指导下，及时研究情况起草文件，提倡一切工作要从小农经济现状出发，稳定了农民情绪。1953年中，党提出过渡时期总路线，从此整个运动便改变部署，要逐年分配数字任务，定期完成建社计划。农民有的自愿，有的不自愿，更多的人是随大流入社。他们的想法是：先进去看一看，有利则留，无利就走。1955年经过一场争论批了右

倾,1956年底形成入社高潮。1957年初,就连续发生农民“闹退社”事件,这是用脚板来表示他们的抵制态度。

1957年2月毛泽东在最高国务会议上作《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话,肯定合作社发展是健康的,有点问题属于人民内部矛盾。当年夏天开始反右派斗争,提出区别敌我矛盾的六条标准。同年8月8日中共中央发出《关于向全体农村人口进行一次大规模的社会主义教育的指示》,其中提出要开展社会主义和资本主义两条道路的大辩论,对地主、富农、反革命分子和其他坏分子的反动言论予以反击。下边执行起来,就将某些带头闹退社的农民也划定为反对社会主义的敌对分子。经过这次政治打击,把退社风潮制止住了。但也等于废除了合作制的一个组织原则:社员有退社自由。在此以前,已有个别地区为消除农民对合作社的不满情绪,曾搞过“包产到户”。《人民日报》记者介绍过四川江津县包产到户的经验,浙江永嘉县一度仿效在几个乡试行,倡导此事的一位县委副书记被定为右派分子,开除出党。关于合作制选择什么样经营方式,本是允许讨论的工作问题,从此却被纳入两条道路的政治斗争范畴。“集体所有,统一经营”成为排他性单一形式,不准另有选择。

“民以食为天”的规律迫使人们寻找各种变通办法。比较普遍的是多种形式的瞒产私分。基层干部采用“两面态度”:上级领导讲什么,照本宣科;对群众,则着重说明生产不出东西,只能共同饿饭,只要搞好生产,可留下一块在队内自行分配。这件事关系到所有人的利益,一说就通,能关起门来实行。有些地方在收割粮食时,故意在田边地头和行垄里留下一些农作物,然后交由农民谁捡谁有。有些作物,如玉米棒子、地瓜、土豆则有意识地让社员多存少算。种种变通行为因带有非法性,有的地方就发动反瞒产私分的斗争,引发了多起死人事件,反而形成责任事故,受到追究。于是许多县社干部宁肯承担风险,相互效仿,造成法不责众的局面。这种状

况在许多地方延续了多年。加上按人口与劳动力比例分配的粮草等实物(调查个别案例,人劳比值约5:1),可以把生产率维持在一定水平上,不至于荒芜土地和饿死人。

但农民不会满足于现状,他们总不放弃内心希望:争得一个有经营自主权的制度安排。为了弥补集体化激励性不足的缺陷,所有社会主义国家农业集体经济组织章程中都允许农户拥有一小块自留地。与此相配合,还办了农贸市场,形成一块自留经济,发挥出一定程度的激励作用,并对缓解国家食品短缺做出或大或小的贡献。我国社员自留地总量控制在总耕地的5%~7%。数量虽小但受到农民的偏爱,尽其所能增加投入、精耕细作,单产高于集体耕地的2倍~3倍。除补充全家的口粮,还可以发展其他高附加值的副业生产,创造点收入改善家计,形成一个自主经营空间。人们从中受到启发:仅仅从集体所有土地中分离出少数土地归农民使用,就形成这么大的经济效益,这种机制可不可加以推广呢?从而使自留地成为实行包产到户的参照标本。

在大跃进、大公社时期,一度把自留地也取消了。这时发生大饥荒,有的地方实行“借地”措施作为应急对策。安徽、河南两地饥荒最严重,非正常死亡人数也较多,也是最早实行“借地”救荒的省份。所谓“借地”,实质上就是变相的自留地。

在一些边远地区、深山区和少数民族地区,山河阻隔交通不便,居民分散居住,难以组织集体劳动。云贵高原一些深山区,仍为刀耕火种、流动耕作。这些地方大多只挂个牌子,表示集体经济组织成立,而耕作方式依旧,这是一种更大规模的自留地模式。

自留地演变是包产到户形成的一个线索;另一条线索是集体经济内部分配制度推行遇到困难,也促使人们另觅蹊径。在集体经济建立之初,分配制度仿效苏联,实行按质按量制定劳动定额,折合为劳动日计酬,在中国叫评工记分,但始终难以普遍推广。在农民和他们的干部的经济生活中,早有包工这个传统经验,当遇到劳

动管理难题无计可施时,就求助于这种经验,在包字上多下功夫。后来提出“死分活评”制,所谓活评,某些地方就用按农活包工分办法。当时中共中央农村工作部以邓子恢为代表,也借鉴这种经验倡导“田间管理生产责任制”,即田间作业包工制,受到农民欢迎。三年困难时期安徽省有较多地方实验,省委书记曾希圣拟进一步推广,请示毛泽东。毛问:“是不是‘统一经营’?”曾答:“是五统一。”毛泽东似有意无意地说:“你可以试一试,行得通就行,行不通准备受批评。”于是在安徽全省推广开来。到了基层就演变成为两权分离、分户经营的包产到户。只实行了一个季度,就发挥出巨大的增产效果。1961年中央领导李富春在安徽调查后,向中央写了报告,表示赞成安徽的做法,陈云、邓小平也表示了支持。有人向刘少奇汇报说:“安徽包产到户,实际上是单干,但很受欢迎。”刘少奇说:“单干总比不干好。”邓子恢两次派农工部的干部去安徽调查,向中央写出报告,表示积极支持安徽实验。毛泽东的秘书田家英,也把调查到的实际情况向毛陈词,赞成在较大范围试行包产到户。

实际上,在三年困难时期全国已有很多地方先后试行了包产到户。记载可查的有:四川江津县、江北县,广东中山县、顺德县、文昌县,广西环江县、龙胜县,湖北宣恩县,河南沁阳县、临汝县,甘肃临夏县,浙江新昌县、永嘉县,福建连城县,河北大名县和贵州的不少县份的一些社队先后仿效。一些地区领导,如河南新乡地区、洛阳地区和河北张家口地区的地委书记们,还提倡包产到组。据事后估计,在1960~1962年,自发试行包产到户到组的社队约占全国的20%。此时面临饥荒,“造反有理”,从自留地制度向包产到户演变,是一种极其自然的发展倾向。

部分农民的希望是退到土改以后的“耕者有其田”。但多数农民权衡轻重,懂得在现时保住土地公有制而取得土地使用权,较之预期不定的按工计酬和按人口分配办法来,还算比较现实而有利的选择。农民的这种愿望,当时已得到部分中央领导的支持,好像

有望行得通了。不料好事多磨，农民的愿望再次遭受挫折。

1962年10月在北戴河召开的党的八届十中全会上，本来就不同意包产到户的毛泽东直接批评提倡包产到户的邓子恢刮“单干风”，并和“翻案风”、“黑暗风”一起，被当做当时阶段斗争的“三大风浪”。事后还严厉地批评中共中央农村工作部：“十年来没有办过一件好事”，并予以撤销。

尽管“包产到户”被打入禁区，但是党中央和毛泽东主席仍然重视医治人民公社时期刮“共产风”的严重后果，主动对农民做出有限度的让步。制定并公布了人民公社“六十条”，划小经济核算单位，实行“三级所有，队为基础”，退回到规模较小的高级社，恢复自留地。虽然此后全国在政治上朝着更“左”的方向发展，一直走到十年动乱，但是在农村，定入“六十条”的几项重要政策，还是坚持下来了。由于这些政策放松了对农民的控制，加上多次规定农村不搞夺权、要稳定生产秩序，这就在较大程度上避免或减少了瞎指挥，并减轻了一些“文化大革命”动乱对农业生产的直接影响。

尽管包产到户被搁置起来，可是农民的希望之火并没有从此熄灭。反映到上层，关于中国农业合作化快慢之争，已转变为包统之争。两次大争论反映了深层次的同一个问题，即在过渡时期，面临两种选择：提早彻底消灭农民私有制，全面实行统一经营的集体所有制；或者，接受农民要求，探索某些多样化经济形式，鼓励农民生产积极性。两相比较，究竟何者更适合于我国社会条件，更有利于生产力发展？

一直到“四人帮”垮台，“文化大革命”结束，经过“实践是检验真理的唯一标准”的讨论，反对“两个凡是”，理论务虚会召开，1978年底党的十一届三中全会废除“以阶级斗争为纲”代之以经济建设为中心，邓小平倡导解放思想，实事求是，一切从实际出发，加之开始下放权力，发扬民主，健全法制，纠正极左思潮，平反冤假错案等一系列步骤，终于引起国内形势大转变。

党的十一届三中全会就农业问题做出决议，对提高农业在国民经济中的地位，发扬农民的主动性、创造性，保障生产队经营决策自主权等，提出了一系列符合农民要求的政策，可是对于“包产到户”问题，两易其稿，从“不许”改为“不要”，只取得一字之差的松动，这反映了在此问题上改变传统观念的难度。此时从中央到地方，都有两种声音。因受决议的约束，当时中央主要领导人还是不同意包产到户。国家农委主要负责人也以遵守这个决议为理由，重申集体经济几大优越性，并支持《人民日报》发表反对包产到组的读者来信和编者按语，制止包产到户的蔓延。但是，在当时的形势影响下，他们对各地已实行包产到户问题的处理则采取了较前宽松的态度。

在全国形势整体变动的前夜，一言堂式的领导传统终于动摇，是不是包产到户，各地可以按本地不同情况作不同选择了。安徽一些地方试行包产到户，得到省委书记万里的支持，进而又得到邓小平的赞许。同时还有很多省份再度出现地方干部默许下的包产到户。

国家农委在1979年召开的一次小型会议上提出的文件中，允许山地散居分散地区可以包产到户，其他地方农民自发实行的不要硬纠。这得到了中央的批准。

1980年秋，中央召集各省、区、市委第一书记会议，在起草文件的过程和会议讨论中都发生激烈争论，最后发出的75号文件，在以下两点上取得一致：可先在所有贫困地区推行包产到户；其他地区如果农民自愿实行，也不要硬性制止。这就使包产到户取得合法阵地。此时，不论在哪里实行包产到户都取得立竿见影的增产效果，说服了更多的怀疑者。农民的要求，最终被改组后的党中央和国务院领导人接受。在邓小平、陈云的热情支持和胡耀邦、赵紫阳、万里的直接主持下，从1981年起先后连续5年，用中央1号文件的形式，将土地公有、家庭承包的双层经营制定性为社会主义所

有制的一种实现形式。同时,逐步放开农产品价格管制,恢复市场交易,允许农民自主经营,允许多种经济成分并存发展,进入市场竞争,共同向现代化农业进军。这期间,虽然也出现过某些暂时摩擦和反复,但未能阻止改革开放这个大趋势。

家庭承包制的演变和形成,乃是对过去所有制变革中理想与现实发生矛盾而形成扭曲现象的一个校正。这是几种力量相互制约、相互推进、相互学习的互动过程,是沿着曲折反复的道路逐步演变过来的。在整个过程中,中国农民作为生产力的体现者起到了决定性的作用。

问:请概括地讲讲农村改革的成就和农村发展的取向。

答:基本成就:

农村改革引起的最主要变化是废除人民公社,实行新的土地制度——集体所有、家庭承包经营新体制,与此并行的目标是使农村经济逐步过渡到社会主义市场经济体制,为农村生产力发展铺垫新的制度基础。

新经济体制的建立,使每个农民在经营自主、自由交往、平等交换机制的激励下,积极劳动,提高文化知识和技能,努力改善生存条件,为未来自身的全面发展创造机会。这也意味着农民摆脱封闭性社会的约束,使潜藏的活动能量获得释放机会,走向现代化。从这个角度看,农村改革是在过去的社会改革基础上,继续解放土地、解放农民的革命运动。

改革启动头几年仅仅实现了土地使用权改革,农户自主经营,已使农业生产率明显提高,向非农业人口提供食品增多,保证城市需求和全民族健康繁衍。目前,粮食产量从改革前的3亿多吨,增加到现在的近5亿吨。肉类从800多万吨增至6000万吨。农民人均收入水平提高,扩充了国内消费市场容量。还初步形成了一个劳动力市场,向本乡本村和远近城镇输出剩余劳动力,使我国得以发挥劳动资源优势,启动经济发展与起飞。农村乡镇企业异军突起,