

目 录

绪 论	(1)
一 农村政策的定义	(1)
二 农村政策的性质和特点	(4)
三 农村政策的几种关系	(9)
四 农村政策的作用	(12)
五 研究农村政策的方法	(14)
 第一章 农村改革与农村政策	(18)
第一节 农村改革的历史进程	(19)
一 改革前中国农村发展概况	(19)
二 农村改革发展的历史进程	(21)
三 关于深化农村改革的几个问题	(26)
第二节 农村改革的主要政策及其依据	(31)
一 农村改革与发展的基本政策	(31)
二 制定农村政策的基本依据	(35)
第三节 正确处理农村改革与农村政策的关系	(39)

一	农村改革与农村政策相互促进	(39)
二	稳定农村政策,深化农村改革	(42)
第二章	农村所有制改革与发展的政策	(44)
第一节	农村所有制改革与发展的历程	(44)
一	农村所有制的沿革与评价	(44)
二	农村所有制改革的现状	(48)
三	农村所有制改革发展的趋势	(51)
第二节	农村所有制的性质与作用	(54)
一	全民所有制经济的性质与作用	(54)
二	集体所有制经济的性质与作用	(56)
三	个体所有制经济的性质与作用	(58)
四	私营经济的性质与作用	(59)
第三节	农村所有制改革与发展的基本政策	(61)
一	农村所有制形式必须适应生产力的发展水平 ...	(61)
二	以公有制为主体发展多种所有制经济	(62)
三	坚持农村土地公有的改革方向,保护和合 理利用耕地	(64)
四	在稳定联产承包责任制的同时逐步壮大集 体经济的实力	(66)
第三章	农村经营管理改革与发展的政策	(68)
第一节	农村经营管理工作的性质与职能	(69)
一	农村经营管理的回顾与总结	(69)
二	农村经营管理的职能	(72)
三	农村经营管理的性质与目的	(74)

第二节 农村经营管理的形式与特征	(76)
一 集体经营管理的形式与特点	(76)
二 个体经营管理的形式与特点	(78)
三 联合体经营管理的形式与特点	(80)
第三节 完善与发展农村经营管理的基本政策	(82)
一 经营管理活动必须以提高经济效益为目的	(82)
二 实行以家庭联产承包为主的责任制,建立 统分结合的双层经营体制	(83)
三 建立和健全承包合同制	(85)
四 创造条件实现农业规模经营	(86)
五 加强农村财务的审计监督	(87)
 第四章 乡镇企业改革与发展的政策	(90)
第一节 乡镇企业的性质特点和作用	(90)
一 乡镇企业的发展过程	(90)
二 乡镇企业的性质和特点	(93)
三 乡镇企业的地位和作用	(96)
第二节 乡镇企业的管理	(98)
一 乡镇企业的经营方向和决策	(98)
二 乡镇企业管理的主要内容	(100)
三 乡镇企业的经济承包责任制	(103)
第三节 继续贯彻“十六字”方针,坚持不懈地 办好乡镇企业	(105)
一 乡镇企业继续贯彻“十六字”方针的必要性	(105)
二 贯彻“十六字”方针的具体要求	(107)

第五章 农村分配制度改革与发展的政策 (112)

第一节 农村分配制度改革的必然性..... (113)

- 一 农村分配制度的变迁..... (113)
- 二 农村分配制度改革的客观依据..... (114)
- 三 农村分配制度改革的意义..... (116)

第二节 农村个人消费品分配的基本政策..... (118)

- 一 以按劳分配为主体,其它分配方式为补充 (118)
- 二 正确处理国家、集体和农民个人的利益 (120)
- 三 以共同富裕为目标,允许一部分农民通过
诚实劳动和合法经营先富起来..... (122)

第三节 农村个人消费品分配的具体政策..... (127)

- 一 国营农业人员劳动报酬的形式..... (128)
- 二 集体农民劳动报酬的形式..... (130)
- 三 经济联合体农民劳动报酬的形式..... (132)
- 四 乡镇企业从业人员劳动报酬的形式..... (133)

第六章 在改革中加强农村基层党组织 建设的基本政策 (135)

第一节 在改革中加强党的农村基层

组织建设的必要性..... (136)

- 一 农村基层党组织的特点..... (136)
- 二 农村基层党组织的作用..... (138)
- 三 农村改革必须加强农村基层党组织的建设..... (140)

第二节 农村改革中基层党组织建设的主要内容..... (144)

- 一 切实把思想建设放在首位..... (144)
- 二 认真抓好组织建设..... (146)

三 加强作风建设,发展党和人民群众的血肉联系.....	(148)
第三节 农村基层党组织在改革中活动的	
基本原则	(150)
一 坚持民主集中制是农村基层	
党组织活动中的根本原则.....	(151)
二 正确处理党同基层政权和群众组织关系的	
原则.....	(153)

第七章 农村基层政权和群众自治组织建设

的政策

第一节 农村基层政权的性质与职能..... (160)

- | | |
|--------------------------|-------|
| 一 农村基层政权的设置与建制..... | (160) |
| 二 农村基层政权组织的性质和特征..... | (162) |
| 三 农村基层政权组织的基本职能..... | (164) |

第二节 农村群众自治组织的性质和任务..... (166)

- | | |
|----------------------------|-------|
| 一 农村群众自治组织的概念及历史演变..... | (166) |
| 二 农村群众自治组织的性质与特征..... | (168) |
| 三 农村群众自治组织的作用与任务..... | (170) |

第三节 建设农村基层政权组织和群众自治

组织的基本政策..... (173)

- | | |
|---------------------------|-------|
| 一 基层政权必须理顺四个关系..... | (173) |
| 二 健全与完善乡镇人民代表大会制度..... | (180) |
| 三 整顿健全农村群众自治组织..... | (181) |
| 四 大力加强农村基层干部队伍建设..... | (182) |

第八章 农村社会主义民主和法制	
建设的政策	(185)
第一节 改革中建设农村社会主义民主和法制的	
重要性	(186)
一 农村改革必须加强社会主义民主	
和法制的建设	(186)
二 农村社会主义民主和法制建设是一个长期的	
循序渐进的过程	(189)
第二节 农村社会主义民主和法制	
建设的基本内容	(191)
一 农村社会主义民主建设的主要内容	(191)
二 农村社会主义法制建设的主要内容	(195)
三 农村社会主义民主建设必须同社会主义法	
制建设相结合	(197)
第三节 农村社会主义民主和法制	
建设的基本政策	(199)
一 从农村实际出发,加强社会主义民主建设	(200)
二 从农村实际出发,加强社会主义法制建设	(202)
三 农村社会主义民主和法制建设必须在基层党	
政组织领导下有组织有秩序地进行	(205)
第九章 农村教育改革和发展的政策	(207)
第一节 农村教育改革的必要性和紧迫性	(207)
一 农村教育的战略地位	(207)
二 农村教育改革势在必行	(210)
第二节 农村教育改革的主要内容	(213)

一	农村教育改革的基本思路·····	(213)
二	农村教育改革的主要内容·····	(216)
第三节	贯彻党的农村教育政策,努力	
	实施“燎原计划” ·····	(224)
一	“燎原计划”的实质、任务和目标·····	(224)
二	“燎原计划”与教育改革的关系·····	(224)
三	湖南郴县实施“燎原计划”的典型经验·····	(225)
第十章	农村思想文化建设与发展的政策 ·····	(229)
第一节	农村思想文化建设的地位和作用 ·····	(229)
一	农村思想文化建设的战略地位·····	(229)
二	农村思想文化建设的重要作用·····	(232)
第二节	农村思想建设的基本内容和基本政策 ·····	(233)
一	新形势下加强农村思想政治工作的 重要性和必要性·····	(233)
二	农村思想建设的基本内容·····	(235)
三	农村思想建设的基本政策·····	(239)
四	加强农村思想政治工作队伍的建设·····	(240)
第三节	农村文化建设的基本方针和政策 ·····	(241)
一	农村文化建设的成就和存在的问题·····	(241)
二	农村文化建设的基本方针和政策·····	(243)
三	认真抓好农村社会主义文化的基本建设·····	(246)
第十一章	农村计划生育的基本政策 ·····	(247)
第一节	农村计划生育的必要性 ·····	(248)
一	计划生育是我国的一项基本国策·····	(248)

二 计划生育的重点在农村.....	(251)
三 农村计划生育是进一步解放农村妇女的重要条件.....	(254)
第二节 农村计划生育的现状和发展趋势.....	(256)
一 改革前在人口认识上的片面性.....	(256)
二 农村计划生育的现状.....	(258)
三 农村计划生育发展的趋势.....	(261)
第三节 农村计划生育的方针政策.....	(264)
一 搞好农村计划生育必须解决思想认识问题.....	(264)
二 农村计划生育的基本方针.....	(266)
三 农村计划生育的具体政策.....	(268)

第十二章 坚持党的基本路线,加速农业

现代化建设	(271)
第一节 党的基本路线是实现我国农业现代化的根本指导路线.....	(272)
一 党在社会主义初级阶段基本路线的提出.....	(272)
二 党的基本路线的主要内容.....	(275)
三 以党的基本路线为指针,进一步深化农村改革.....	(276)
第二节 我国农业现代化的基本内容及战略选择.....	(279)
一 农业在社会主义现代化建设中的地位和作用.....	(279)
二 我国农业现代化的基本内容.....	(282)
三 我国农业发展的战略选择.....	(283)

第三节 加速我国农业现代化建设的基本	
方针和主要措施.....	(285)
一 党在农业问题上的一贯方针.....	(285)
二 当前我国农业发展的主要措施.....	(288)
附录	(296)
后记	(300)

绪 论

我国是一个农业大国，11 亿多人口，9 亿多在农村。这个基本国情，历来是我们党考虑全部问题的一个根本出发点。农业稳，百业兴，天下定。正如《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》所指出的：“农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题。没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。”因此，系统全面地研究指导农业和农村工作的农村政策，揭示农村政策的性质、特点和作用，阐明农村政策的基本内容及其发展过程和变化规律，对于坚持和加强党对农村工作的领导，深化和加快农村改革，对于贯彻执行农村政策，促进农村社会的繁荣进步和农业现代化的实现，对于维护整个国家和社会的稳定与发展以及整个国民经济的现代化，都具有极其重要的意义。

一 农村政策的定义

“政策”如果从字面上理解，“政”是指政治，“策”是指计谋；政策，也就是关于政治的“计谋”的意思，政策和政治是

不可分割的。事实也是如此。关于政治的科学含义，在不同的历史时期，有不同的表述。毛泽东在1942年指出：“这政治是指阶级的政治、群众的政治，不是所谓少数政治家的政治。政治，不论革命的和反革命的，都是阶级对阶级的斗争，不是少数个人的行为。”^①因此，中国新民主主义革命时期的政治，就是中国无产阶级领导的人民大众平等的反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的阶级斗争；在中国社会主义建设的新时期，邓小平同志指出：“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益、最根本的利益。”^②这就是说，我国新的历史时期的政治就是社会主义四化建设。尽管毛泽东和邓小平在不同历史时期对政治的表述不同，但却有着共同的本质，政治是指一定历史时期所要解决的代表人民根本利益的主要任务。

根据一定历史时期所面临的客观的社会任务及其所制定的基本路线和一定历史时期所制定的政策与农村政策的关系，给政策和农村政策下定义，政策就是指党或国家为实现一定历史时期所面临的客观社会任务及其所决定的基本路线而具体规定的行动准则。农村政策就是由一定历史时期农村面临的任务和党的基本路线所具体规定的原则、计划、方案、措施等等。党的农村政策，是党在农村的行动准则。

党的农村政策是不断发展的。农村的客观形势经常变化，所面临的任务也是一个接着一个，党在不同历史时期的基本路线也因社会所面临的任务不同而不同，因此，它们所决定的农村

① 《毛泽东选集》第3卷，第866页。

② 《邓小平文选》第149页。

政策也有一个发展过程。建国后的头三年，全国人民所面临的主要任务，是将反对封建主义、帝国主义和官僚资本主义的斗争进行到底，由此决定党在农村的政策主要是土地改革的政策，当时的《土地法大纲》系统地阐明了土地改革的各种政策。1952年，党中央提出了过渡时期的总路线“是要在一个相当长的时期内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造”。这条总路线具体规定了党在过渡时期的农村政策，是实现农业的社会主义改造政策，即农业合作化政策。毛泽东在《关于农业合作化问题》、《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》和《征询对农业十七条的意见》等文章里系统地阐明了这种政策。在所有制的社会主义改造基本完成后，我国全面开展社会主义建设，党在1958年又提出社会主义建设总路线，并由此规定了党在农村的政策。但由于缺乏社会主义建设经验和指导思想上的急于求成错误，我党在农村政策上犯了“左”的错误，盲目地推进人民公社化和大跃进运动，致使农村生产力受到大破坏，造成后来的三年困难。党的十一届三中全会以后，全党的工作重心已转移到经济建设上来，党提出了新的历史时期的基本路线，即以“一个中心”、“两个基本点”为主要内容的基本路线，并根据这条路线和农村所面临的根本任务，制定了一系列的农村政策。在党的十一届四中全会上通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》里，在1980年9月中共中央印发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，1982年1月1日中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》，1982年中共中央制定的《当前农村经济政策的若干问题》和1985年初党中央、国务院发出的1号文件里，全面系统地阐明了党在新的历史时期的农村政策。十分明白，党

农村政策,是随着农村所面临的一个接着一个的根本任务,随着党的基本路线的变化而变化的。党的农村政策对农村面临的根本任务和党的基本路线的依赖性,揭示了党的农村政策变化发展的规律性。

二 农村政策的性质和特点

党的农村政策的性质的问题,实际上是一个主观和客观、理论和实践、上层建筑和经济基础的关系问题。从农村所面临的客观形势、任务及其人们的行动和农村政策的关系上讲,农村政策的性质就在于它的主观指导性。党的农村政策是党在农村的行动指南,也是农村广大群众的实践指南。毛泽东在阐明政策的性质时就指出:“政策是革命政党一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程和归宿。”^① 无产阶级政党的实践活动,农村广大农民群众的实践活动,总是同无产阶级政策,同党在农村的政策相联系的,在党的农村政策指导下进行的。党的十一届三中全会后,中国农村形势一片大好,广大农民群众把它归结为“党的政策好”不是没有原因的。

党的农村政策的主观指导性质,在农村政策与对象、农村政策与国民经济其它政策及农村政策内部的联系中,显示出各种不同的特点,其中比较重要的特点有:

第一,农村政策的导向性和率先性

农村政策的导向性,就是指它的方向性和目标性。农村的一切实践活动都不是盲目的活动,而是有选择的有目的的活动。党的农村政策是党的基本路线的具体体现,它具体地规定了农村一切实践活动的目标和实现其目标的原则、方案、措施、办

^① 《毛泽东选集》第4卷第1286页。

法等等，因而对农村一切实践活动都具有导向性。

农村政策的导向性，有两种不同的情形：正确的农村政策的导向，能够把广大农民群众引向所要实现的正确的目标；错误的农村政策就会把广大农民群众引入歧途，离实现的目标越来越远。党的十一届三中全会以来的一系列农村政策，是农村生产关系一定要适合生产力状况规律的正确反映，是大农业内部的农、林、牧、副、渔之间的本质联系的客观要求，是符合农村广大农民群众的根本利益的，因而是正确的农村政策。只要我们原原本本宣传现行的党的农村政策，只要我们认真地执行党的农村政策，就一定能够把农村广大农民群众引向社会主义现代化农业的道路，实现社会主义农业现代化目标。

农村政策的率先性，是指它在发展国民经济各部门的政策中的领先地位。农村政策的率先性是它区别于其它各部门政策的一个显著特点，也是中国的农业政策区别于外国农业政策的一个显著特征。

农村政策的率先性决定于中国的基本国情，自古以来，中国就是一个农业大国。现在全国有 11 亿多人口，就有 9 亿在农村，农业是中国国民经济的基础，农业的兴旺与衰败，前进与倒退，将直接影响到整个国民经济的发展状况，影响到全国人民的基本生活，影响到整个社会的政治、经济和秩序的稳定。在中国，要持续、稳定和协调地发展国民经济，首先就要稳定农村的现行政策，持续、稳定和协调地发展农业；要实现社会主义四个现代化，首先就要实现农业现代化；要走农、轻、重的发展道路，就必须做到党的农村政策先行。毛泽东曾经说过：你如果是真想发展重工业，“那你就要注重农业轻工业，使粮食和轻工业原料更多些，积累更多些，投到重工业方面的资金将来

也会更多些。”^① 总之，农业的基础地位，中国国民经济发展的道路和次序，决定中国农村政策的率先性特点。

在我国的社会主义建设时期，在国民经济发展方面，出现过几次大的主观指导上的政策调整，其中每一次大的政策调整，都是率先调整党的农村政策，然后再调整其它领域和部门的政策。1958年全国“大跃进”所引起的60年代初期的国民经济政策大调整，是从1960年中共中央《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》开始的；十年浩劫及“文化大革命”结束后的两年“洋跃进”所引起的70年代末到80年代初的国民经济政策大调整，也是党的农村政策调整一马当先。1979年12月22日，党的十一届三中全会上率先讨论了农业问题并同意把《中共中央关于加快农业发展若干问题（草案）》发到各省、市、自治区讨论，党的十一届四中全会上又正式通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》；在近几年里，出现一次由于发展国民经济过热和指导思想上的急于求成而引起的政策调整，还是首先调整农业和稳定农业政策，党的十三届五中全会上的《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》中，明确提出“全国动员起来，集中力量办好农业”的方针，对农业实行倾斜政策。

农村政策的导向性和率先性，是两种既互相区别又互相联系的属性。农村政策的导向性，是从主体和客体的关系上讲的；而农村政策的率先性，则是从国民经济各部门的主观指导政策之间的地位上讲的，两者是相区别的。但它们又是相联系的，都是党的农村政策的主观指导性质的表现。

^① 《毛泽东选集》第5卷，第269页。

第二，农村政策的针对性和时效性

农村政策的针对性和时效性，是农村政策的个体特征。

农村政策的针对性，是指农村政策中每一项政策的具体适用性。党在农村的每一项政策都是特殊的政策，都是要在特定的时间里和特定的空间里，解决特定的客观现实的矛盾问题。因此，在农村中每一项政策都有自己的适用时间和适用空间；都有自己的适用对象和问题，没有千篇一律或广泛适用的农村政策。

农村政策的时效性，是指农村政策中每一项具体政策的有效周期性。从农村中每一项政策来说，它的存在及其运动都有自己的生命周期，都有自己的持续性。

农村政策的时效性决定着农村政策的相对稳定性和变动性。在农村的每一项政策的生命周期内，保持它的相对稳定，才能显示它的生命力，才能稳住广大农民群众的心和积极性，才能有针对性解决客观现实的矛盾和问题。另一方面，农村政策的时效性，体现着每项农村政策的变动性。每一项农村政策都有它的生命周期，生命周期一经结束，就要变动它们，因此，每一项农村政策都不是永恒的。农村政策的变动性，要求农村政策的制订机关，要善于捕捉时机，在某一项农村政策的生命周期结束时，及时地变动这项政策。变动某一项农村政策，要注意政策的连续性，不能割断历史。过去的政策是新的政策的起点，新的政策则是过去政策的补充、丰富和发展。

农村政策的针对性和时效性也是相互联系的。农村政策的针对性，要以它的时效性为存在条件，没有农村政策的时效性，就谈不上农村政策的针对性；反之，农村政策的时效性，又要以它的针对性为前提，失去它的针对性，就没有具体内容。只

有把农村政策的针对性和时效性结合起来，才能正确地制定和执行党在农村的政策，才能有效地发挥农村政策的威力。

第三，农村政策的系统性和整体性

农村政策的系统性，是指农村政策是由一定数量的具体的政策相互联系构成的统一整体。农村政策系统和其它系统一样，具有层次性特点。每项农村政策在整个农村政策系统里，都是组成要素或成分，但对每项农村政策的方方面面来说，又是一个由这些方方面面相互联系、相互作用构成的系统，这样，成分或要素就变成了系统。同样，整个农村政策系统，和其它国民经济部门的政策系统相互联系，相互作用，又构成更大的全国的政策系统。在这里，系统又转化为组成要素或成分。

农村政策的整体性，是指农村政策系统虽然是由一项项的农村政策构成的，但它并不是一项一项农村政策的简单总和，而是互相联系、互相作用的各项农村政策的有机统一体。在农村政策系统里，任何一项农村政策都不能脱离整体而孤立地存在，否则，就会失去它的存在意义。

农村政策的系统性和整体性特点决定农村政策的制定和贯彻执行是一个系统工程，它要求在制定和贯彻执行农村政策的时候，协调好各种关系。首先要协调好研究和制定农村政策的机关、部门同执行农村政策的机关、部门的关系，不能上有政策，下有对策；其次，要协调好农业政策和工业、商业等政策的关系，协调好农村政策和城市政策的关系，不能各行其是，闹独立性；再次，要协调好农村政策系统内部关系，大农业内部的农、林、牧、副、渔政策要相互协调一致，互相促进，不能单打一；最后，必须注意每一项农村政策内部的方方面面的协调发展，不能只注意一方一面，忽视另一方另一面。