

政策研究

从理论到实践

郑念 著

社会科学文献出版社

中國農村現實經濟
研究叢書

薄一波



秦其明
袁永康
田 涛
主编

政策研究：从理论到实践

郑念著

社会科学文献出版社

(京)新登字 028 号

政策研究：从理论到实践
郑念 著

社会科学文献出版社出版发行
(北京建国门内大街 5 号 邮政编码:100732)
新华书店经销 北京通县大中印刷厂印刷

850×1168 1/32 开本 6.5 印张 154 千字
印数 0001 - 5000

1994 年 4 月第一版 1994 年 4 月第一次印刷

ISBN 7-80050-552-9/F·66 定价:5.90 元

版权所有 翻印必究

中国农村现实经济研究丛书

顾问：杜润生 孙尚清 刘国光 何 康

王洛林 郑 重

总策划：袁永康 郑 念 陈劲松 樊 平

主 编：秦其明 袁永康 田 涛

副主编：郑 念 郭纪元 吴亚荣

编 委：秦其明 袁永康 田 涛 郑 念

郭纪元 吴亚荣 陈劲松 樊 平

阎文学 吴尚民 白晓丽 王彩明

冯广军 田永强 潘晨光 曹宝明

王留平 鲍怀谦 张青年 赵合文

胡必亮 韩 俊 宋庆根

特邀编委：李诗刚(中共湖北枣阳市委书记、市长)

魏昭炜(河南商丘地区农业局副局长
长)于振琦(湖北枣阳市常
务副市长)

张刚明(湖北枣阳市人民政府办公
室副主任)

编委会主任：秦其明 袁永康(常务)

总 序

当代中国农村正由传统的计划经济体制转向社会主义市场经济体制。面对中国农村深刻而急遽的变迁，社会各阶层对当代中国农村现实经济和当代中国农民经济行为的了解显得滞后，能够对农村现实经济活动作出科学归纳和概括的理论研究和分析工具也显得滞后，因而增加了规范农民经济行为、化解农村社会矛盾、协调农村经济社会发展的难度。中国社会变迁和经济发展最积极的动力和最沉重的阻力都来自于农村，农村经济问题不可回避也不可忽视。没有中国农村的现代化，就没有中国的现代化。正是基于对这些基本国情的了解和认识，秦其明、袁永康和田涛等同志主编了这套丛书，通过对我国农村改革开放的历史回顾，从不同方面描述了15年来中国农村改革与发展的历史轨迹，并对农村改革的深入和农村经济的进一步发展提供启迪，拓宽思路。现在看来这套丛书的出版基本可以达到三个目的：一是回答人们对农村现实问题的关注；二是为农村经济决策者提供现实依据；三是作为农村经济发展大变革时代的历史记录，供后人参考，给后代留下宝贵的研究资料。

自从1978年党的十一届三中全会以来，农村改革经历了三个阶段。一是以联产承包责任制为核心的农村第一步改革，在这一阶段里，农村生产力得到大的解放，劳动力和土地等要素的组合达到史无前例的高效，功绩永不可磨。二是以大力发展乡镇企业为主要特征的农村产业结构的调整，在这一阶段里，农村改革的深度和广度都大大向前迈进了一步，农村剩余劳动力开始找

到了一个安置途径,创造了巨大的社会效益和经济效益。三是向社会主义市场经济体制迈进为基本前提的农村经济发展新格局正在逐步形成,在这一阶段里,要素组合和资源配置日益以市场法则为导向,农村商品经济的发展正在出现质的变迁。中国农村正在逐步走向小康,奔向富强。所以,这套丛书以15年来中国农村改革与发展的历史轨迹为素材,对农村经济中的重大现实问题进行剖析和研究,这件事本身就有重要意义。回顾历史可以更好地面向未来。总结过往农村改革和发展的经验教训,有利于探索当前及今后农村改革和发展之路。

当然,仅靠一套丛书来反映丰富多彩的农村现实是不可能的,况且这套丛书就其内容、结构和写法上都还存在一些欠缺。但是农村经济理论工作者关注现实,农村实际工作者重视理论,二者都注意理论与实践的紧密结合,这实在是一件大好事。希望理论工作者和实际工作者能进一步加强联系和沟通,都来关心我国的农业、农村和农民问题,深入研究,找出规律,寻求对策,为了更好地建立农村市场经济体制,为了农村的更加繁荣和农民的尽快富裕作出不懈努力。

刘国志

编者的话

经过两年多的筹划,经过几位志同道合同志的共同努力,这套丛书的前五分册终于与读者见面了。尽管还有这样、那样的缺陷和疏漏,尽管作为编者的我们也不是很满意,但书毕竟出版了。这期间经历的艰辛和困难只有我们自己最清楚。

早在 1991 年底,袁永康提出出版农村经济丛书的设想,之后得到了几位同事的积极响应和大力支持,接着,袁永康、郑念、陈劲松和樊平等几位学术同仁开始策划组织出版一套反映农村现实经济问题的丛书。当时设想在全国不同省区选择 100 个县(市)作为案例,从社区组织、产品购销和乡镇企业等 11 个方面描述 100 个县市农村经济的变迁,对中国农村现实经济各个层面的历史轨迹作出客观描述,其目的一是回答人们对农村现实问题的关注,二是为农村经济决策者提供现实依据,三是作为农村经济发展大变革时代的历史记录,供后人参考。这一设想现在看来也挺好,但是当真正开始进入操作时,我们才发现只有学者们的理想还远远不够,没有实际工作部门尤其是各县市有关同志的大力支持,出版丛书只能是美好的梦想。

时间进入 1993 年,在中国社会科学院办公厅负责同志的支持下,我们又把出版这套丛书的设想提了出来,准备付诸行动。适逢此时,我们结识了海南省《投资与合作》杂志社总编田涛同志和海南省琼山市市长吴亚荣同志。当我们向他们谈及这一设想时,二位同志立即表现出极大兴趣,并表示尽力支持这套丛书的出版。正是由于他们的大力支持,我们才增强了信心,终于使

设想变成了现实。而且，他们积极参与了这套丛书的编写工作。

尤令我们深为感动的是，当我们把出版这套丛书的计划向原中央书记处农村政策研究室主任杜润生、国务院发展研究中心主任孙尚清、全国人大常委会、原中国社会科学院副院长刘国光、原农业部部长何康、中共中央候补委员、中国社会科学院副院长王洛林、原农业部副部长郑重等六位领导同志汇报时，得到了他们的支持与鼓励，他们均表示愿意担任丛书顾问，而且从那时起，六位领导同志在繁忙的工作中仍然关心这套丛书的编著和出版。刘国光同志还欣然为丛书作了序。

尊敬的薄一波同志在百忙之中为这套丛书题写了书名，更令我们终生难忘。

社会科学文献出版社社长沈恒炎和张星等同志对本丛书的出版给予了大力帮助，中国社科院中国边疆史地研究中心的张书田、徐京丽、刘逖和乔燕等同志为丛书的印刷付出了辛勤的劳动。没有他们的支持，这套丛书的顺利出版是不可能的。

在此，向前述所及的所有同志表示最衷心的感谢。并恳请读者对丛书的疏漏和错误不吝批评指正。

编者 1994. 3. 12

前 言

曾几何时,国人当中流传着一种说法,中国的经济学是政策注释“学”。其意是说,中国的经济学尚没有形成自身的理论体系和研究方法,也是对我国研究界充当政策的“马后炮”以及经济理论与经济政策研究融而不分的指责。这种指责虽有偏激的一面,但在过去的较长一段时期内又确实如此,特别是在党的十一届三中全会以前的时期内(1949—1979)更是这样。虽然有人认为,“经济思想一般是由于解决政策问题的需要而引起的。”^①但在经济高速发展,社会高度进化的今天,经济学仅充当注释政策或研究政策的角色是不够的,它应该让位于政策科学,更具体地是经济政策科学。

经济学充当政策注释的角色,原因在于我国缺乏经济政策学,而让经济学越俎代庖。

改革开放不仅使中国的经济面貌发生了深

^① 《发展经济学的先驱》,经济科学出版社。第9页。

刻的变化,也使中国的经济理论研究取得了重大发展,尤其是许多新研究方法和西方经济理论的引入,促进了我国经济研究工作进入一个全新时期。

近十几年来,我国经济理论研究和实践所取得的成就是有目共睹的。然而,尽管我国的经济工作和其它一切工作都是在政策指导下进行的,在政治经济学和部门经济学中也包括一些政策问题的阐述,但多是对不同阶段党和国家的有关政策制度等的理论注释,这很难称得上是政策学。政策学特别是经济政策学尽管与经济学有许多交叉之处,但经济政策学毕竟是一门独立的学科,具有其自身的研究对象、理论体系和内涵。农村政策学也是一样。从这一点上说,我国的农村政策科学尚处于产生和发展阶段,未能形成完善的学科体系。农村政策作为指导我国农村工作的方针、纲领,其重要性不言而喻。进入80年代以来,随着我国经济理论和实践的深入发展,对农村政策的研究也日益受到各级党政领导的重视,“一靠政策,二靠科学,三靠投入”成为我国农业生产发展的三个主要法宝,人们简称为“三靠”。农村政策研究显示出越

来越重要的作用,为此,各级党委和政府系统纷纷设立了农村政策研究机构,如农村发展研究中心,农村政策研究室等,各种民间学术研究和政策研究团体和机构也如雨后春笋般地发展起来。在农村政策研究取得长足发展的情况下,进入90年代,一些人开始从事农村政策学的研究。出版了一批诸如《经济政策学》、《农业政策学》等著作,翻译了一些国外政策研究的著作成果,为我国经济政策学、农村政策学的建立和发展奠定了基础。

正如农业与工业等其他国民经济部门相比,存在着许多特殊矛盾和特殊问题一样,农村政策研究与一般经济政策研究相比,也具有其特殊的内涵。尽管凡政策都是一个国家或政党为实现一定的目标、利益而采取的路线、方针和行动纲领,具有其共性,但正由于农业具有其特殊的矛盾和问题,农业政策在农村发展中具有特殊的重要地位。

在我国确定了社会主义市场经济体制的情况下,农村政策更具有重要作用。这不仅因为我国有地域广阔的农村地区和占三分之二的农村人口,而且是由农村经济的自身特性决定的。第

一,农业是国民经济的基础,是最重要的产业。农业是衣食之源,是国民经济的原料来源,农村是重要的市场,特别是象我国这样的大国表现的尤为突出。即象美国这样的经济发达国家,农业产值份额已下降到占国民经济的5%,农业人口只占2%,他们仍然十分重视扶持农业的发展。美国、欧共体每年都花费大量的财政对农业生产价格予以帖补。据资料,欧共体的共同农业基金占其预算的70%,而用于农业价格支持部分的资金占农业基金的90%,另外农业结构调整部分占10%。二次世界大战以后,美国与前苏联的军备竞赛激烈,但前苏联始终处于战略劣势,其重要原因之一是美国有进步的农业和丰富的农产品。正如美国农业部所说,美国之所以能战胜(前)苏联,不在于核武器和洲际导弹的多少,而在于美国有先进的农业作为后盾。当今世界农产品特别是粮食已成为重要的战略物品和展开外交的手段,而农业也成为国力大小的决定因素。

第二,农业又是较弱的产业,需要政府在政策上予以扶持。在市场经济条件下,农业乃至农村,由于其经营规模狭小,获利能力低下,在市

市场竞争中往往处于不利地位。即使是资本主义大农场,由于农业的自然属性,受环境、气候的影响大,以及来自农产品的供求特性的影响,其竞争能力也无法与工矿企业相比。因此农业必须受到政策的保护和支持。

第三,市场经济并非自由经济,需要政府的全面干预,使市场经济在特定的轨道上运行。目前一些政府特别是地方政府的领导片面理解市场经济。一种倾向是把市场经济下的市场调节机制看成是万能的,认为市场的价值规律具有调节资源分配、调节价格波动的功能,作为政府可以不再管了,而把主要精力放到机关办企业上去,搞什么创收。一种倾向是把市场经济理解为赚钱经济,什么赚钱抓什么,因而把主要精力放到搞工业、搞开发区上去,甚至动用公款去炒股票,炒房地产,而忽视基础产业的发展和建设,对农业生产则认为是赔本的买卖,不下大力气去抓。殊不知基础不稳,何来商品经济的高楼大厦。

总之,在市场经济条件下,更要重视农业的发展,要利用“三靠”扶持农业。这就要求重视农业政策的研究工作,研究如何用科学的政策支

持农业及农村各产业的发展。在新形势下,农村政策研究工作还应当用农村政策学的理论和方法来开展研究,因为农村政策学就是探讨农业政策的制定、实施、评价、调整等方面的基本原理、原则和方法;探讨各种农村政策的客观基础及其运用规律的科学。运用农村政策学的理论指导农村政策研究工作,从而达到正确地运用政策这一强有力的手段,促进农村经济发展的目的。

对现行和过去的农村政策的研究可以从中发现农村政策发展变化的规律性,为制定、实施新的农业政策提供理论和方法上的依据。本书作者力图对近十多年来我国关于农村政策研究的理论和成果作一现状描述和总结,对现有农村政策学的理论和方法作一介绍,并对市场经济条件下农村政策的功能作一分析,以期对我国的农村政策学理论体系的建设有所裨益,对今后的农村政策研究提供借鉴和参考。

目 录

总序	刘国光(1)
编者的话	(3)
前言	(1)

一 农村政策基本理论

第一章、农村政策的本质、特征、地位与功能	(2)
一、农村政策的本质	(3)
二、农村政策的特征	(7)
三、农村政策的地位	(13)
四、农村政策的功能	(15)
第二章、农村政策的运动规律	(19)
一、政策运动与社会发展规律	(19)
二、农村政策的运动规律	(22)
第三章、农村政策的制定、执行与评估	(38)
一、农村政策的制定	(38)
二、农村政策的执行	(46)
三、农村政策的评估	(52)

二 农村政策实践

第四章、农村政策变迁	(56)
一、十一届三中全会以前的农村政策	(56)
二、十一届三中全会以后的农村政策(1978—1984)	(65)

三、十一届三中全会以后的农村政策(1985—1992)·····	(73)
四、“十四”大以后的农村政策·····	(77)
五、政策思路的变迁·····	(79)
第五章、农村政策环境：内部掣肘与外部制约 ·····	(85)
一、农村政策的内部环境·····	(85)
二、农村政策的外部环境·····	(93)
三、农村政策的基点·····	(98)
第六章、市场、政府与政策研究 ·····	(114)
一、市场调节的局限性及经济政策的形成基础·····	(115)
二、政府职能的转变·····	(119)
三、领导与政策研究者(科学专家)在决策中的作用·····	(126)
第七章、农村政策研究的现状和特点 ·····	(129)
一、中央级农村政策研究的现状、特点·····	(129)
二、省区(自治区)农村政策研究的现状、特点·····	(133)
三、地市级农村政策研究的现状、特点·····	(137)
四、县级农村政策研究的现状、特点·····	(140)

附录：十一届三中全会以来关于农村经济方针、 政策大事记略

一、农村政策基本理论