

ZHONGGUO

中国

Nongcun jingying
Bianqiediaocha

农村经营变革调查

崔传义 / 著

上卷

山西出版集团
山西经济出版社

崔传义 / 著

农村经营变革

周查

吴承

己丑年夏

上卷

山西出版集团
山西经济出版社

序 一

在新中国 60 周年华诞即将来临之际,回顾农村所走的历程,特别是改革开放以来取得的重大成就和中央近年把解决“三农”问题作为重中之重而采取的政策措施,感想很多。我感到农村工作最重要的经验教训是,要在理论和实践上正确对待农民,要讲农民的权、责、利,并使之制度化。中央在新的发展阶段提出以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观。我国已处于工业化中期,但农村人口仍占多数,算上已是产业工人重要组成部分却没有获得公平待遇,仍是农民身份的农民工,比例更高,而且城乡差距明显。如果不能切实解决好“三农”问题,农民的合法权利不能得到很好落实和维护,以人为本的科学发展观就会在大部分人口中得不到切实体现。

占人口大多数的农民,过去是、现在也是我国变革、发展的决定性的一个力量。我国从半封建、半殖民地的境况下求民族独立、人民解放,是党团结一切爱国力量,领导进行以农民为主体、以土地改革为重要内容的革命战争,才取得了新民主主义革命的胜利,建立了新中国。新中国成立后,建立与完善社会主义制度,实行向市场化、工业化、城镇化、现代化转型,农民、农业、农村依然是关系全局的根本性问题。什么时候的政策、办法使农民的利益得到增进和维护,农业、农村就繁荣,社会各个方面就都得到顺利发展,什么时候的政策、办法损害农民的权利,农村发展就停滞、甚至倒退,各方面就都要受到严重影响。

从新中国成立到改革开放前夕近 30 年,对农民、农业、农村产生深刻影响的有几件大事。一是新中国成立初,继续在新解放区推进土地改革,完成新民主主义革命尚未完成的任务。亿万农民实现了“耕者有其田”的千年夙愿,成为土地的主人,迎来农业、农村发展的第一个黄金时期。二是出于防止土地私有基础上的两极分化和适应工业化的考虑,通过农业合作化、集体化,推进了对农业的社会主义改造。我国历史上的地主封建制度是以土地私有为基础的,改变土地私有,从根本上避免了农民失地、破

产悲剧的再度发生,为生产力发展开辟了广阔天地。但在土地私有变为集体所有的过程中,生产经营也由一家一户的家庭经营,变为集体共同耕种、集中经营、集体劳动、评工记分、统一分配。不论是高级社,还是人民公社,基本上都是实行这种经营体制和分配方式,农民失去了财产支配权、经营权、收益分配权。虽然农村基本上没有发生两极分化,但却滋生了生产瞎指挥、干好干坏一个样,吃大锅饭、搞平均主义,又重新伤害和束缚了农民的生产积极性,产量下降,再加上“左”的政策的影响,农村的“政治运动”不断,因而农村普遍贫穷,出现了“三年困难”时期。三是实行重工业优先发展战略和计划经济体制,以农养工、限制农民流动进城。这在初期具有必然性,起了积极的历史作用,但长时间推行这种政策,过度从农村积累资金,必然损害农民的利益,也严重影响农村基层单位的生产经营自主权。

微观经营体制决定着整个农村经济的生机活力。集体所有制农业采取什么样的经营体制才能发展生产力,改善农民生活,对国家做出贡献,这个问题在相当长的时间里没有解决。我们重视对私有制的改造、对公有制的坚守,甚至追求一大二公、纯而又纯的公,而忽视集体所有制经济中农民的主体地位、权力和利益,忽视生产发展、农民生活改善。把土地的集体所有制和生产队集中经营、集体劳动、统一分配的经营体制,都作为农村走不走社会主义道路的标准,不准越雷池一步,禁锢了基层群众改变吃大锅饭、平均主义,解决经营管理矛盾的探索。几度兴起的包产到户,都被作为资本主义倾向予以无情批判而被取缔。对农民的自留地、家庭副业,人们说是困难来了讲政策(允许发展),困难过去改政策,运动来了批政策,“文化大革命”期间把它称作“资本主义尾巴”,进行批判和斗争。并在理论上把农民说成每日每时产生资本主义的小生产者,把农民视为异己力量,与农民群众的意愿对着干。大锅饭、平均主义,加上其他“左”的错误,使农民的劳动积极性消磨殆尽,农业长期发展缓慢甚至停滞,农民生活贫穷的状况难以改变,到改革前夕,全国仍有 2.5 亿农民没有解决温饱,生活在绝对贫困线以下。

中国改革首先从农村实行大包干家庭承包制的微观经营体制改革取得突破。安徽凤阳小岗村农民首创的农业大包干,短短几年就覆盖了全国 99% 的生产队。由此废除了人民公社制度,农民重新在土地集体所有的条件下获得了自主经营、收益的基本权利,获得第二次解放,推动农村和全社会由计划经济转向社会主义市场经济,迈出中国特色社会主义道路的第一步。

改革为什么会首先由农村突破?其根本的推动力来自农民。农民群众已经不能按照原来人民公社的生产经营方式继续生活下去了,有着强烈的改革愿望。同时,粉碎

“四人帮”以后,从开展“实践是检验真理标准”的大讨论到十一届三中全会重新确立实事求是的思想路线,转到以经济建设为中心,在拨乱反正过程中,使人们逐步从“左”的思想禁锢中解放出来,一批干部面对实际,深入群众,也深感原有经营方式不能再继续下去。他们以民意为天,积极支持群众改革,尊重群众的首创精神和实践的选择。再加上新闻媒体和政策咨询部门的积极参与,这就在党中央和群众、基层干部之间架起了一座沟通的桥梁,做到上下结合,从群众中来、到群众中去。正如邓小平同志说的那样:“我们改革的成功不是靠本本,而是靠实践,靠实事求是。农村搞家庭联产承包,这个发明权是农民的,农村改革中的好多东西都是基层创造出来的,我们把它拿来加工、提高作为全国的指导。”^{〔1〕}另外,过去农业、农村、农民不仅受到人民公社体制的束缚,而且受到计划经济以及城乡二元分割体制的束缚和伤害,是多种矛盾集中的—个焦点,所以农民对体制改革的要求就特别迫切,改革也就从受“左”的折腾最厉害的贫困地区率先开始。改革从农村突破,归根到底是按照生产力发展要求和群众意愿,不断地解决社会主义社会前进中的基本矛盾。在改革中,农民要摆脱的不是社会主义,而是与那种生产经营和分配方式直接联系的“大呼隆”、“大锅饭”和平均主义。家庭承包制作为一种生产关系的具体形式,适应农业生产的特点和生产力水平,使农民有了充分的经营自主权,能够多劳多得,是农民有权、有责、有利的体制,从而调动了广大农民的积极性、创造性,使我国农村经济获得了突破性的进展。

改革率先在农村突破,进而推动城市和整个经济体制的全面改革,使中国进入了波澜壮阔改革开放新时期。家庭承包制的实行,极大地调动了农民的积极性,—举解决长期困扰的粮食短缺问题。连续几年农业特别是粮食增产幅度很大,1984年粮食总产达到4073亿公斤,人均400公斤,接近世界人均水平,比1978年增产33.7%,油料比1978年增产1.29倍,棉花为1978年的近3倍。保证我国众多人口有饭吃,这在任何时候都是头等大事。这对物价稳定和政治稳定具有重要意义。家庭承包制的实行不仅基本解决了温饱问题,而且使农村富余劳动力从干活大呼隆旧体制下解放出来。农民手中有—了余粮,有—了—定的资金,农村又有富余劳动力,便从发展多种经营,创办小作坊、小企业起步,开始离开土地到小城镇务工经商,从而催生了乡镇企业的异军突起,农民有了参与工业化的权利。中西部农区受到种种条件的限制,乡镇企业薄弱,大量的农村富余劳动力要找出路,因此越来越多的农民勇敢地离开了本乡故土,走上了打工的艰苦历程,引发打破城乡二元体制的农民跨地区流动、进城就业。农民外出

〔1〕《邓小平文选》第3卷,第382页,北京,人民出版社,1993。

就业已由改革初期的 200 万左右,发展到目前的 1.4 亿人以上,这在世界人口流动史上是罕见的。它使劳动力资源的配置由政府决策为主转变为由市场配置为主的机制,从而推动了用工制度、工资制度、教育制度、户籍制度等方面的改革,促进了中国劳动力市场的形成、发育和成长。而且,稳定就业农民工的市民化趋势要求根本改变城乡二元分割的体制,推动形成城乡经济社会一体化发展的新格局。

农村经济体制改革也推动政治体制改革。农村经营体制改革的兴起,是以政治思想领域拨乱反正为先导的,允许和支持改革,尊重农民对大包干到户的选择权,建立农民群众有权、有责、有利的农业经营体制,这本身就是民主政治的推进。“随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”^{〔1〕}农村土地不再集中经营,2 亿农户成为自主经营的商品经济细胞以及数千万乡村中小企业的兴起,不仅为我国建立社会主义市场经济体制奠定了基础,也促进了农村高度集中“一大二公”的人民公社政社合一体制的解体。经济的自主要求政治的民主,继农村家庭承包制的建立而产生的村民自治,农村基层的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度逐步得到发展,这是政治上的还权于民,是中国农民为我国社会主义民主政治的发展做出的重要贡献。

综上所述,农村改革是党的实事求是的胜利,是尊重农民创造和选择取得的成功,是重新调整、界定农民权利,还权于民,还利于民,创造和完善农民有权、有责、有利的经营体制的过程,是对改革前所取得的农村社会主义制度建设和经验教训的继承、扬弃和创造性发展。可以说,改革开放以来我国经济长达 30 年保持了 9% 以上增长的世界发展奇迹,其中的奥秘之一,是农村改革提供了中国国民经济结构改革和发展的基本动力,提供了民主政治稳定发展的基础。

党的十六大以来,胡锦涛、温家宝同志提出“三农”是党和政府全部工作的重中之重,提出了“多予、少取、放活”的六字方针。胡锦涛同志在党的十六届四中全会上,提出了关于“两个趋势”的论断,指出从总体上看,我们现在已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段。这些论断的提出标志着我国已经开始进入了以工促农、以城带乡的新时代。当前和今后要全面贯彻落实科学发展观和十七大精神,坚定不移地继续深化改革,推进农村改革发展新的突破。现在,与农民生产生活相关的商品市场、要素市场距离形成公正交易秩序尚远;农民专业合作社发育相当薄弱,影响了他们在许多领域

〔1〕《〈政治经济学批判〉序言》,见《马克思恩格斯选集》第 2 卷,第 2 版,第 32 页,北京,人民出版社,1995。

的谈判地位和收益;农民参与乡村经济社会事务管理的权利和体制仍相当欠缺;政府加大了农村投入,但使这些投入不被侵蚀,发挥应有惠农效益的机制尚未形成;农村富余劳动力向非农产业和城镇转移仍受城乡二元体制的制约,两种身份制度的鸿沟阻碍他们融入城市社会;整个经济快速发展,城乡差距却明显扩大。因此,农村改革还任重道远,要继续解放思想,选准新的突破口,破除二元体制,建立维护农民合法权益、促进城乡一体化发展的新机制,进一步激活农民的积极性。历史告诉我们,在未来的改革和发展中,只要我们始终坚持充分关注民生、改善民生,依靠农民、尊重农民,就能进一步调动农民的积极性,发挥农民群众的首创精神,为改革开放的继续深化和发展做出更大贡献。

《中国农村经营变革调查》一书作者,曾跟随我工作多年,参加了20世纪70年代末、80年代初安徽滁县地区实行农业大包干的改革历程,其后他在安徽省直机关、中央农研室、国务院发展研究中心农村经济研究部的工作中,一直围绕“三农”面临的新问题开展政策调研,作风踏实认真,坚持理论联系实际,不断总结群众创造的新经验。该书汇集了他多年研究农村问题的成果,保留了不同阶段农村改革发展的一手资料,在不少方面进行了探索和独立思考。事物发展是具有连续性的,历史的回顾、反思,有利于今天和未来。我相信这本书的出版有助于实际工作者,也有利于研究人员。情况越来越清楚地表明,放在城乡发展的全局里解决“三农”问题,应当转变二元结构,实行双轮驱动。既要以工业化、城市化支持和带动农业、农村发展,促进农村富余劳动力向非农产业和城镇转移,又要在农村深化改革,在进一步的组织、制度和机制创新中,加强农民的主体地位和平等权利,增强农村内部的生机活力,发展现代农业,推进新农村建设。我们希望广大理论和实际工作者更多关注农民、关注农业、关注农村,为实现中国城乡的共同富裕、文明、民主和现代化贡献智慧和力量。

王郁昭

2009年8月1日

序 二

从 1949 年新中国成立到现在的 60 年，中国农村发展走过了一段艰难曲折的历程。改革开放前 30 年，由于推行集体化农业制度，农民缺乏生产经营自主权，积极性长期受到挫伤；由于实行计划经济体制，农民没有自由交易权，农产品价格失真，农业资源配置效率低下；由于限制人口自由流动，农民没有自由择业权，农村剩余劳动力大量沉淀在土地上，人地矛盾加剧，城乡关系严重扭曲。改革开放前，中国农产品供给长期短缺，农村普遍处于贫困状态。1978 年中国农村有 2.5 亿人没有解决温饱，占农村人口的 30% 以上。

危机催生改革。从 20 世纪 70 年代末开始，以安徽、四川等地农民自发的大胆改革为开端，中国发生了一场自上而下的规模宏大的农村改革。中国农村改革最重要的成果是废除了集体农业制度，代之以将集体所有的土地分配给农户开展个体农业生产，并让农户拥有土地使用权，不断强化对农民土地权利的法律保护；此后的其他改革措施，譬如开放农产品市场、发展农村企业、允许农村劳动力流动、改革农业税收制度等，这些改革措施，突破了旧体制对农民的束缚，不仅带来了中国农村社会生产力的大解放和农村的历史性巨变，而且开启了中国改革开放的大门，为中国由计划经济体制向市场经济体制转轨摸索了经验，为中国整个国民经济持续快速发展奠定了坚实的基础。

中国农村改革发展取得的成就是令人瞩目的，但我们要清醒地认识到，在中国经济快速增长、社会结构加快转型、利益格局深刻变化的大背景下，农业农村发展正面临着许多困境和制约。农业发展面临的资源环境约束问题越来越突出；城乡收入差距加大，城乡之间在教育与医疗领域，服务的普及与质量仍存在巨大的差别；农村经济体制尚不完善，农民进入市场组织化程度低，农民土地权益缺乏充分和有效保障，农村金融体系不完善，农民工无法平等地享受城市公共服务，城乡分割体

制尚未破除。

解决好农业、农村、农民问题，是一个长期而艰巨的历史任务，必须立足于社会主义初级阶段的基本国情，充分尊重自然规律、经济规律和社会发展规划，着力解决好以下重大问题。

第一，确保国家粮食安全。粮食是一种特殊的产品，不仅具有原始食物属性，也具有能源属性、金融属性、政治属性、人权属性。粮食安全与能源安全、金融安全并称为当今世界三大经济安全。中国是世界上人口最多的国家，每年粮食消费量占世界粮食消费总量的 1/5，占世界粮食贸易量的两倍左右。世界粮食市场的供给能力有限，如果进口过多，不仅国际市场难以承受，也会给低收入国家购粮带来不利影响。一旦中国出现严重的粮食供求缺口，国际市场也满足不了中国的需求。“手中有粮，心中不慌”，解决好吃饭问题是治国安邦的头等大事。必须坚持立足于靠国内保障粮食等重要食物基本自给。当然，我们也应清楚地认识到，中国作为一个多地少的发展中大国，在经济发展、收入增长的过程中，是不可能保障全部农产品的基本自给的，在全球化条件下，政府需要对农业中保护什么、开放什么作出正确决策，需要处理好农业开放和保护的关系。中国农业发展战略布局必须从强调自给自足，转向利用国内外两种资源、面向国内外两个市场。

第二，稳定农村基本经营制度。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是中国农村的基本经营制度，是中国农村政策的基石。中央政府历来强调要稳定和完善这一基本经营制度。稳定农村基本经营制度的核心是，进一步强化对农民土地承包经营权的保护，防止用行政手段强迫流转农民土地承包经营权。东亚农业发展的经验表明，人多地少国家不可能走北美等发达国家以大规模农场为特征的农业现代化道路。中国也不例外。从稳定农村大局出发，土地流转必须坚持“依法、自愿、有偿”的原则，必须限制土地流转的用途和流转对象。在引导土地向专业农户集中、发展规模经营的同时，为了防止在农业人口大批转移之前，就出现以大资本排挤小农户和土地兼并的现象，需要借鉴许多国家保护家庭经营体制，严格进行农业生产者认定，限制工商业法人进入农业的做法，保障农地在农业产业内流转，坚持实行“农地农有、农地农用”的政策。

第三，转变农业增长方式。人多、地少、水缺是中国的基本国情，在农业政策的制定上，必须将农业资源的保护和节约集约使用摆在突出位置，建立健全最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，发展循环农业、生态农业、节约型农业，形成资源节约、环境友好的农业发展方式，改善农村生态环境，提高农业可持

续发展能力。中国农业科技进步贡献率仅为 49%，大大低于发达国家 70%~80% 的水平。中国农业科技成果转化率为 30%~40%，远低于发达国家 80% 以上的水平。灌溉水有效利用系数为 0.46，只有国际先进水平的 60%。要顺应世界科技发展潮流，大力推进农业科技自主创新，加快农业科技成果转化，加强农业技术推广，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率。农民知识化是农业现代化的关键。在大力发展农村义务教育的基础上，要加快普及农村高中教育，重点发展农村职业教育，提高广大农民的就业技能，为农业现代化提供人才和智力支撑。

第四，推进农村制度创新。农业现代化既包括实现农业物质技术装备的现代化，又包括推进一系列农村制度的现代化。在稳定和完善农村基本经营制度的基础上，必须进一步推进农村的制度创新。中国农村土地制度、农村金融制度、农村公共服务制度、劳动力市场制度等都需要进一步改革。要依法保障农户享有的对承包土地的占有、使用、收益等权利，完善土地承包权权能，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，减少现行农村土地产权关系中内含的不确定性，使农民形成长期的预期。改革农村金融制度，关键是放松对农村金融的管制，加快建立能有效、全方位地为农民提供服务的金融体系，尤其是要为目前金融体系并没有覆盖的农村人口提供有效的服务。

第五，推进农村劳动力转移。中国需要向非农产业和城镇转移的农村人口数量之多、任务之艰巨，是任何国家都无法相比的。尽管从 20 世纪 90 年代初农业就业人数就开始绝对减少，但目前仍然有 3 亿多农村劳动力主要从事农业。2006~2030 年，如果转移速度保持每年 2%、城镇化水平保持每年提高 0.7~0.8 个百分点，到 2030 年，中国非农就业比重将达到 73%，城镇化水平将达到 61%，这期间农业劳动力转移总量达 1.26 亿人，城镇人口将净增 3.08 亿人，即使这样，中国届时仍将有 2 亿多农业劳动力和 5.64 亿农村人口。城乡就业的难点主要在农村。必须把促进农村劳动力持续向非农产业和城镇转移作为长期的战略任务，拓宽农村剩余劳动力转移渠道，引导农民工有序外出就业，鼓励农民就近转移就业，扶持农民工回乡创业，努力实现农民就业充分、稳定就业。公平对待、一视同仁是解决好农民工问题的根本要求，要以实现农民工“就业有技能、劳动有合同、工资有保障、伤病养老有保险、维权有手段、居住有其屋”为目标，健全农民工工资支付保障制度，加快建立城乡劳动者平等就业和平等享受城市公共服务的制度，建立覆盖全体农民工的工伤、医疗、养老社会保障制度，建立农民工养老保险关系异地转移与接续制度，确保农民工共享改革发展成果。

第六，促进农村全面发展。统筹解决好农业、农村、农民问题，必须办好农村教育事业，促进农村医疗卫生事业发展，健全农村社会保障体系，加强农村基础设施和环境建设。应强化政府职责，按照逐步实现城乡基本公共服务均等化的要求，与经济发展水平和公共财政能力相适应，全面提高财政对农村基本公共服务的保障水平。加快发展农村教育事业，提高农村义务教育的水平，使农村人人享有接受良好教育的机会。创造条件，实行免费的农村职业教育，加快在农村普及高中教育；加快发展农村卫生事业，增强公共卫生和基本医疗服务能力，逐步提高新型农村合作医疗的保障水平，做到人人享有基本医疗卫生服务；完善农村最低生活保障制度，加快建立新型农民社会养老保险制度，加快解决失地农民和农民工社会保障问题，完善农村社会救助制度，做到人人享有基本生活保障。要逐步改变城乡分治的制度安排状况，形成城乡统一的制度框架，促进公共财政资源在城乡均衡配置，为城乡居民共享经济社会发展成果提供制度保障。

第七，完善农村治理方式。治理不单纯是自上而下的强制性行为，更是一个上下互动的管理过程。治理不是政府唱独角戏，而是政府组织、非政府组织等多种主体，主要通过合作、协商、建立伙伴关系来管理公共事务。改革开放以后，中国农村治理方式正发生着广泛而深刻的变化，以村民自治为核心的治理已基本成型。在近几年进行的村民委员会选举时，农民表现出空前的政治参与热情。今天的中国农村，伴随着中国市场化、工业化、城市化的快速推进，农村人口社会流动性显著增强，农民不再是一致的均质性社会群体，农村也不再是单一的同构性社会；从信息传播看，信息传播越来越快，农民获得外部信息变得快捷方便；农民意识从“身份取向”向“权利取向”转变，身份平等意识和权利意识普遍提高。目前，从政府和社会的互动过程看，主要问题是农村社会组织发育和作用发挥不足，农民保障自身及乡村公共权益的能力相应就弱。在农村工作中，政府规划一切、管理一切的方法已经行不通了，一切以政府组织为中心的治理格局应该转变。乡村治理要“有破有立”。破，就是破除政府运行体制中那些不合时宜的东西，特别是那些不尊重农民主体地位的东西；立，就是培育确立那些有利于农民自主治理的东西。应建立政府与乡村社会的新型关系，完善政府对于乡村社会的行政性管理和控制，让乡村内部的自主性力量在公共服务供给、社会秩序维系、冲突矛盾化解等多种领域充分发挥应有的作用，让这些主体在伙伴关系的基础上协同共治，使乡村社会内部充满活力。

本书是崔传义同志研究中国“三农”问题重要成果的汇集，凝聚着他的全部心

血。他有着在“大包干”发源地安徽省滁县地区6年的工作经历，是农村改革最直接的亲历者，这段工作经历是他研究“三农”问题的最重要的驱动力和宝贵财富。他曾先后在安徽省政府、中央农村政策研究室和国务院发展研究中心从事农村政策研究工作，一直没有脱离农村问题研究这个行当。最近10年，我一直与崔传义同志共事，在我的印象中，他对农村和农民的感情是浓烈而真挚的，他长期坚持深入基层调查获取第一手资料，始终对农村重大政策问题保持敏感性并及时提出前瞻性很强的政策思考。本书的内容基本涉及了不同时期农村改革发展面临的一系列重大政策课题，研究内容主要涉及大包干、乡镇企业、农村市场体系发育、农业服务体系与农民组织、农民工就业与创业、农村土地制度、农村财政与金融、农村治理等。在上述领域，他围绕各种难点和热点问题，提出了许多重要的判断和有重要价值的政策建议。特别是在农村劳动力转移与就业问题的研究领域，他的研究成果不仅产生了重要的学术影响，而且直接为中央制定政策提供了依据。崔传义同志是国务院发展研究中心农村经济研究部这个团队中令我们值得骄傲的一个成员，他的事业发展经历告诉了我们：为什么要研究“三农”问题，为谁研究“三农”问题，如何研究好“三农”问题！

韩 俊

2009年9月于北京

序 三

历史、现在、未来是连续的。新中国成立 60 年来,农村经历了三次大变革:一是新中国成立初彻底完成土地改革,随着农民成为土地的主人迎来一个农村发展的黄金时代;二是通过合作化、集体化对农业土地私有制进行社会主义改造,建立起避免农民失地破产和发展进步的制度基础,但伴随而来的高级社、人民公社集中经营、集体劳动、评工记分、统一分配模式,加上高度集中的计划经济体制,又捆住了农民手脚。生产瞎指挥、劳动大呼隆和吃大锅饭、平均主义,成为多年难以摆脱的顽症,农民失去积极性,生产难以发展,生活不能改善,甚至造成农村一度出现饿病逃荒死的惨象;三是 20 世纪七、八十年代之交,党的十一届三中全会召开不久,农村实行了源于凤阳小岗农民首创的农业大包干家庭承包制,使大锅饭、平均主义的弊端药到病除,农民获得第二次解放。土地集体所有的农业有了来自农民取得经济主体地位和多劳多得利益所产生的内在动力。农民的积极性、主动性、创造性,像打开闸门的潮水一样涌流起来,推动商品生产、市场经济的涌动。这三次变革,我全程经历、感触最深的是第三次变革。陈云同志曾说,农业责任制的意义不亚于三大改造。我理解,三大改造是建立社会主义制度,以大包干家庭承包制为代表的农村改革,是解决现阶段农村要实行什么样的社会主义。当然,农村、农业、农民的问题没有一朝解决,这一变革所引发的、要继续解决的问题很多,但却自此走上具有中国特色的社会主义农业、农村发展路子。

农村所走的历程,有经验、成就,有教训、挫折,都是需要记取的精神财富。新的发展阶段因城乡二元结构体制和农村内部的体制缺陷“三农问题”仍然突出,重新成为党和政府工作的重中之重。历史从哪里开始,逻辑也就从哪里开始。应通过历史反思,找到观察今天问题的逻辑起点。从这个角度看,《中国农村经营变革调查》这本记述农村改革和改革前农村情况的著作,就不是消逝的历史,只具有史料价值,而是对继续解决前进中的问题具有现实意义。

从体制变革的历史轨迹看,农业大包干家庭承包制由安徽凤阳县小岗村农民首创,获得邓小平的支持,走向全国,是历史偶然性和必然性的结合。历史是人民创造的,这种创造同顺应民心的历史人物的作用,是相互辉映的。就凤阳农业大包干的产生看,农民的创造需要一定的外部环境。胡耀邦同志曾说,粉碎“四人帮”后,全国有两年徘徊,安徽没有两年徘徊。自从中央解决安徽领导班子问题,组成万里为第一书记的省委领导班子,就很快拨乱反正,从思想上、政治上扭转局面。省委从实际出发,把解决农民吃饭问题放在首位,冲破“左”的束缚,提出以生产为中心,提出最重要的生产力是人,一切妨碍生产、影响农民积极性的问题都要解决,制定出省委《六条》,放宽农村政策。从实践是检验真理唯一标准的大讨论到十一届三中全会精神的贯彻、农村政策放宽,鼓励了群众自下而上的改革创造。由此在滁县地区包产到组、小宗作物到户、大包干到组、包产到户纷纷涌现,经过比较、演变、筛选,诞生了小岗的农业大包干。大包干产生的内因,则是农民对多年“左”的错误政策和大锅饭、平均主义的反抗。小岗农民经历过土改后吃上饱饭、交售余粮、安居乐业的日子,但集体化、公社化后就遭到“共产风”的摧残,此后多年元气没有得到恢复,农民没有种植权、分配权,在瞎指挥、平均主义、批资本主义的折腾下,守着土地吃不上饭,是20多年的曲折磨难孕育了他们对旧经营体制的否定,但他们摆脱的是平均主义、大锅饭,创造的是在土地集体所有基础上的包干到户。

农业大包干家庭承包制是对过去经营管理方式的批判性总结,也成为农村经济发展和新体制发展、完善的起点。大包干模式,以土地家庭经营为基础,以“保证国家的,留足集体的,剩下都是自己的”包干式的经营承包和分配为核心,形成统分结合的双层经营体制。农民一旦成了土地经营的主人,掌握了自己的命运,劳有所得,其生产积极性迸发出来,农业就超出自给经济的临界点,发展出商品,在获得自主权的条件下,进入市场;获得解放的农村富余劳动力,利用积累的少量资金、农业原料,面向市场需求,发展多种形式的小企业,形成乡镇企业的异军突起;在缺少办企业条件的地方,出现了农民外出打工、进城就业,这就推动了由计划经济向市场经济、由单一公有制向多种经济成分共同发展的转变。一家一户办得了的自己办,办不了的联合办,进入市场的困难,面对中间商的弱势,促使农民在家庭经营的基础上重建产权明晰、民办、民管、民受益的合作制。这样,大包干以来,市场经济、多种所有制经济成分、合作制、破除城乡二元体制的新事物、新实践、新理论接踵而来。

改革是历史的助推器,改革是群众生气勃勃的创造,改革是党和政府恢复实事求是、群众路线与群众创造结合的成果。我们不仅要看到改革以来的经济发展和已经取

得的制度成果,而且要看重使改革兴起来、取得物质和制度成果的成功经验,把它作为财富和传家宝,不要得而复失。我感到这个经验中最重要的是正确对待农民群众,是到基层实际中去、到群众中去,了解与尊重群众的要求、创造和选择,是以民生为重,是讲农民的权、责、利,是民主。在滁县地区群众创造多种形式的联产承包制和农业大包干的过程中,从地、县领导到工作人员都感受到,越是到基层群众中去,越实际了解群众生活的疾苦和经营管理的矛盾,思想就越解放,越了解群众创造的办法和取得的成效,就越感受到群众的聪明才智,越感到他们应该受到尊重。群众利益要求与客观规律具有内在的一致性。坚持群众利益第一、实践第一、发展生产力第一,探索与生产力发展相适应的体制,使群众、集体、国家都受益,是一个工作人员应尽的责任,向人民负责与向党向国家负责具有一致性。领导既不能压制群众改革,也不能代替群众、左右群众,而是要以群众为主体,支持群众创造、选择,帮助群众解决自己的问题。多做调查研究,从群众中集中起来,总结经验,形成办法、政策,再到群众中去检验、修正、丰富、拓展、完善。其实质就是民主。实践表明,只有群众参与创造和选择的制度,才能体现群众的权力和利益,才能在群众中扎根,产生持续的推动力。什么时候这样做,什么时候改革就能够取得实质性进展,什么时候不这样做,就会“政如飘风”,解决不了问题。

在领导与群众取得统一和互动中,一个重要环节是调查研究。本书作者进行了几十年坚持不懈的“三农”问题政策调研,大部分汇集在《中国农村经营变革调查》一书中,记录了波澜壮阔的农村改革进程、丰富多彩的农民群众创造和一些政策的制定过程,也留下改革亲历者理论联系实际思考和探索。这是我重视这本书的主要原因。同时,作者参加社会工作之始,即从1972年起,就跟我一起在滁县地区的皖东报社工作,一起到农村采访。他不愧为农民的好儿子,不愧为上海复旦大学的好学生,一走上工作岗位就想农民之所想,急农民之所急,扎根农村,住食农民家中,撰写了许多反映农民心声的好新闻。1974年我到地委工作,他1977年也调到地委调查研究室,直到1982年秋,我都是他的直接领导,共同经历了滁县地区实行农业大包干的日日夜夜,结下深厚的情意。此后,他调到安徽省政府、中央农研所、国务院发展研究中心工作,我们经常交流对重大问题所写的调查报告、政策建议,相互启发,可谓志同道合。解决“三农”问题任务仍重,我们都要继续尽力。

陆子修

2009年8月5日

(陆子修,系第八届全国人大代表,安徽省人大常委会原副主任)

前 言

(讲农民权责利的经济社会变革)

新中国成立以来 60 年,有三件大事深刻影响农村。

一是新中国成立初,继续在新解放区推进土地改革,土地改革结束了千年封建地主制度,迎来农村发展的第一个黄金时期。

二是出于防止土地私有基础上的两极分化和适应工业化的考虑,推进了对农业的社会主义改造,实现了土地集体所有制。但在土地私有变为集体所有的过程中,土地的生产经营也由一家一户经营变为共同耕种、农民集体生产劳动,加之计划经济体制,使瞎指挥、大锅饭、平均主义,又伤害和束缚了农民。

三是农村实行大包干家庭承包制成为中国改革的第一声春雷,打破了人民公社制度和计划经济体制的坚冰。大包干家庭承包制使农民重新在土地集体所有的条件下获得了土地自主经营、收益的基本权利,奠定了中国特色社会主义农业体制的基础,迎来农村发展变革的新时期。有人说这是 8 亿农民继土地改革之后的第二次解放,是中国变革的第一推动力,或称第二次农村包围城市。

本书有关实行家庭承包制的调查报告,来自改革初我参加大包干发源地安徽省滁县地区 6 年改革的实践。尔后的材料,是在安徽省政府、中央农研室、国务院发展研究中心工作期间形成的。这些围绕农村经营变革的断断续续以事实为依据的调查研究材料,因改革的连续性连接起来,记述农村改革在什么背景下发生(即改革前的农村问题),解决了什么问题,由此初步形成的体制框架,体制变革的实质和推动力,正在和需要继续解决的问题。在此,谨结合全书内容对农村社会变迁谈几点感受。

一、农村改革的基本历程：农户大包干、市场、中间组织和政府的体制架构

1978年中共十一届三中全会召开时，我国还是80%人口在农村、城市人口多数两代左右出自农民的“农民国家”，2.5亿农村人口未解决温饱，吃饭问题突出。农业长期发展缓慢甚至停滞，多数农民相当贫穷，不仅因为人民公社初期“五风”的摧残、无休止的阶级斗争等错误，而且在于高级社、人民公社以来实行的体制。

农村改革首先从受“左”的危害严重、很多农民吃不饱饭的穷地方开始，从解决基层生产队的劳动分配矛盾和经营管理问题开始。那时，生产队共同集体生产劳动，农民只是数十人一起被指挥大呼隆干活的劳动力，对生产和劳动成果分配缺乏权利；对每天干的农活进行评工记分，很难反映每人的劳动状况，只是记“大概工”，以此作为分配依据，导致干多干少、干好干坏都一样，多劳不多得。生产瞎指挥，分配平均主义、吃大锅饭，干部特殊化，非生产人员多、费用大等弊端，成为不治之症。这严重挫伤了作为生产力首要因素的劳动者的积极性，农民只能以消极怠工来抵制，成为守着土地饿肚子、陷于贫穷的内在原因。1977年安徽省面向现实，纠正“左”的错误，开始放宽农村政策，群众创造的多种联产承包责任制就从下面冒出来，1978年凤阳小岗村的农民率先大包干到户。大包干的家庭承包制短短几年时间覆盖了中国农村99%的生产队。这种家庭承包制，土地仍然归集体所有，土地的经营使用权、收益权则转入农户，农户真正成了土地的主人，经营的成果，按照包干合同，缴够国家的，留足集体的，剩下都是自己的。从此摒弃了集体劳动干活大呼隆、分配吃大锅饭和平均主义，农户成为在承包土地上自主经营、自负盈亏、多劳多得、自我发展的经济细胞。从此在全国造就了2亿多农户独立经营的经济主体，奠定了中国特色农业、农村经营体制的基石，打开了巨量农民创造力的闸门。

随着农户家庭经营主体的建立，一方面，农民劳动积极性迸发出来，主要农产品连年大幅度增产，多种经营发展，基本解决吃饭问题，并推动农业由自给经济向商品经济转变，而流通体制如何与之适应，成为新问题。承包农户把国家征购的农产品交给国家，除此之外的农产品，农户有了支配权，自然进入市场交易。1984年前后，不仅先放开的蔬菜、水果、水产市场得到