

中国社会科学院研究生重点教材

MAJOR TEXTBOOKS FOR POSTGRADUATE STUDENTS
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

中国农村改革 与发展概论

An Introduction to China's Rural Reform
and Development

张晓山◎主编

中国社会科学出版社

中国社会科学院研究生重点教材

MAJOR TEXTBOOKS FOR POSTGRADUATE STUDENTS
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

中国农村改革 与发展概论

An Introduction to China's Rural Reform
and Development

张晓山·主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村改革与发展概论 / 张晓山主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 10

(中国社会科学院研究生重点教材系列)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9137 - 8

I. ①中… II. ①张… III. ①农村经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 185604 号

责任编辑 侯苗苗
责任校对 邓晓春 李 莉
封面设计 王 华
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 10 月第 1 版 印 次 2010 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 25 插 页 2

字 数 420 千字

定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

中国社会科学院 研究生重点教材工程领导小组

组 长：陈佳贵

副组长：武 寅

成 员：陈佳贵 武 寅 黄浩涛 施鹤安 刘迎秋

秘书长：刘迎秋

中国社会科学院 研究生重点教材编审委员会

(按姓氏笔画排序)

主任：刘迎秋

副主任：王巍

党圣元

委员：

于沛

王逸舟

邢广程

李扬

杨光

陈淮

金碚

逢锦聚

高培勇

蒋立峰

王逸舟

牛凤瑞

任宗哲

张车伟

李周

汪同三

陈光金

侯惠勤

党圣元

曹宏举

谢地坤

李培林

王巍

刘迎秋

张汉亚

李林

沈家煊

房宁

姚喜双

唐绪军

黄行

靳诺

金碚

王国刚

朱玲

张星星

李国强

陆建德

罗红波

洪银兴

袁卫

朝戈金

蔡昉

侯惠勤

王建朗

江时学

张宇燕

李培林

陈祖武

金泽

胡国成

顾海良

舒元

总 序

中国社会科学院研究生院是经邓小平等国家领导人批准于1978年建立的我国第一所人文和社会科学研究生院，其主要任务是培养人文和社会科学的博士研究生和硕士研究生。1998年江泽民同志又题词强调要“把中国社会科学院研究生院办成一流的人文社会科学人才培养基地”。在党中央的关怀和各相关部门的支持下，在院党组的正确领导下，中国社会科学院研究生院持续健康发展。目前已拥有理论经济学、应用经济学、哲学、法学、社会学、中国语言文学、历史学等9个博士学位一级学科授权、68个博士学位授权点和78个硕士学位授权点以及自主设置硕士学位授权点5个、硕士专业学位2个，是目前我国人文和社会科学学科设置最完整的一所研究生院。建院以来，她已为国家培养出了一大批优秀人才，其中绝大多数已成为各条战线的骨干，有的已成长为国家高级干部，有的已成长为学术带头人。实践证明，办好研究生院，培养大批高素质人文和社会科学人才，不仅要有一流的导师和老师队伍、丰富的图书报刊资料、完善高效的后勤服务系统，而且要有高质量的教材。

20多年来，围绕研究生教学是否要有教材的问题，曾经有过争论。随着研究生教育的迅速发展，研究生的课程体系迈上了规范化轨道，故而教材建设也随之提上议事日程。研究生院虽然一直重视教材建设，但由于主客观条件限制，研究生教材建设未能跟上研究生教育事业发展的需要。因此，组织和实施具有我院特色的“中国

社会科学院研究生重点教材”工程，是摆在我们面前的一项重要任务。

“中国社会科学院研究生重点教材”工程的一项基本任务，就是经过几年的努力，先期研究、编写和出版 100 部左右研究生专业基础课和专业课教材，力争使全院教材达到“门类较为齐全、结构较为合理”、“国内同行认可、学生比较满意”、“国内最具权威性和系统性”的要求。这一套研究生重点教材的研究与编写将与国务院学位委员会的学科分类相衔接，以二级学科为主，适当扩展到三级学科。其中，二级学科的教材主要面向硕士研究生，三级学科的教材主要面向博士研究生。

中国社会科学院研究生重点教材的研究与编写要站在学科前沿，综合本学科共同的学术研究成果，注重知识的系统性和完整性，坚持学术性和应用性的统一，强调原创性和前沿性，既坚持理论体系的稳定性又反映学术研究的最新成果，既照顾研究生教材自身的规律与特点又不恪守过于僵化的教材范式，坚决避免出现将教材的研究与编写同科研论著相混淆、甚至用学术专著或论文代替教材的现象。教材的研究与编写要全面坚持胡锦涛总书记在 2005 年 5 月 19 日我院向中央常委汇报工作时对我院和我国哲学社会科学研究工作提出的要求，即“必须把握好两条：一是要毫不动摇地坚持马克思主义基本原理，坚持正确的政治方向。马克思主义是我国哲学科学的根本指导思想。老祖宗不能丢。必须把马克思主义的基本原理同中国具体实际相结合，把马克思主义的立场观点方法贯穿到哲学社会科学工作中，用发展着的马克思主义指导哲学社会科学。二是要坚持解放思想、实事求是、与时俱进，积极推进理论创新”。

为加强对中国社会科学院研究生重点教材工程的领导，院里专门成立了教材编审领导小组，负责统揽教材总体规划、立项与资助审批、教材编写成果验收等等。教材编审领导小组下设教材编审委员会。教材编审委员会负责立项审核和组织与监管工作，并按规定

特邀请国内 2—3 位同行专家，负责对每个立项申请进行严格审议和鉴定以及对已经批准立项的同一项目的最后成稿进行质量审查、提出修改意见和是否同意送交出版社正式出版等鉴定意见。各所（系）要根据教材编审委员会的要求和有关规定，负责选好教材及其编写主持人，做好教材的研究与编写工作。

为加强对教材编写与出版工作的管理与监督，领导小组专门制定了《中国社会科学院研究生重点教材工程实施和管理办法（暂行）》和《中国社会科学院研究生重点教材工程编写规范和体例》。《办法》和《编写规范和体例》既是各所（系）领导和教材研究与编写主持人的一个遵循，也是教材研究与编写质量的一个保证。整套教材，从内容、体例到语言文字，从案例选择和运用到逻辑结构和论证，从篇章划分到每章小结，从阅读参考书目到思考题的罗列等等，均要符合这些办法和规范的要求。

最后，需要指出的一点是，大批量组织研究和编写这样一套研究生教材，在我院是第一次，可资借鉴的经验不多。这就决定了目前奉献给大家的这套研究生教材还难免存在这样那样的缺点、不足、疏漏甚至错误。在此，我们既诚恳地希望得到广大研究生导师、学生和社会各界的理解和支持，更热切地欢迎大家对我们的组织工作以及教材本身提出批评、意见和改进建议，以便今后进一步提高。

陈佳贵

2005 年 9 月 1 日于北京

撰写人

- 第一章 中国农村发展与改革：回顾、现状与趋势 张晓山
- 第二章 中国农村的土地制度改革 王小映
- 第三章 中国农村金融改革与发展 张元红
- 第四章 中国农村劳动力转移状况 刘建进
- 第五章 生态保护、利用与中国农村发展 李 周
- 第六章 中国农业的技术进步 黄季焜 胡瑞法
- 第七章 中国农产品国际贸易 程国强
- 第八章 城乡经济一体化 宋洪远、郑有贵、马永良
- 第九章 中国的财政支农政策 朱 钢
- 第十章 中国农村的扶贫事业 吴国宝
- 第十一章 中国的乡村治理改革 党国英
- 第十二章 中国农民合作经济组织的发育 苑 鹏
- 第十三章 中国农村社会保障事业的发展 崔红志

目 录

| | |
|-------------------------------------|-------|
| 第一章 中国农村发展与改革：回顾、现状与趋势 | (1) |
| 第一节 引言 | (1) |
| 第二节 农村社会主义市场经济体制的形成 | (2) |
| 第三节 乡村治理结构的改革与完善 | (29) |
| 第四节 30年农村改革的经验教训 | (38) |
| 思考题 | (47) |
| 第二章 中国农村的土地制度改革 | (49) |
| 第一节 农村土地所有权制度 | (49) |
| 第二节 农村土地使用权制度 | (51) |
| 第三节 农村土地管理制度 | (57) |
| 第四节 农村土地制度的改革完善 | (61) |
| 思考题 | (68) |
| 第三章 中国农村金融改革与发展 | (70) |
| 第一节 中国农村金融体系及其演变 | (70) |
| 第二节 农村金融市场现状及其特点 | (83) |
| 第三节 存在问题与发展趋势 | (87) |
| 思考题 | (92) |
| 第四章 中国农村劳动力转移状况 | (94) |
| 第一节 中国农村劳动力转移进程的历史回顾和转移特点 | (94) |
| 第二节 中国农村劳动力转移现状分析 | (97) |
| 第三节 中国农村劳动力就业状况分析 | (103) |
| 思考题 | (111) |
| 第五章 生态保护、利用与中国农村发展 | (117) |
| 第一节 生态保护与利用的基本概念 | (117) |
| 第二节 改革以来生态保护、利用的实践与研究的回顾 | (124) |
| 第三节 生态保护与利用的现状分析 | (133) |

| | | |
|------------|-----------------------------|--------------|
| 第四节 | 生态保护与利用的展望 | (139) |
| 思考题 | | (145) |
| 第六章 | 中国农业的技术进步 | (148) |
| 第一节 | 农业技术的特征与农业技术进步的演变过程 | (149) |
| 第二节 | 农业技术进步的相关理论 | (153) |
| 第三节 | 农业技术进步的测定方法 | (156) |
| 第四节 | 改革开放以来中国农业技术进步贡献的测定 | (160) |
| 第五节 | 未来农业技术进步的趋势分析 | (168) |
| 思考题 | | (171) |
| 第七章 | 中国农产品国际贸易 | (175) |
| 第一节 | 中国农产品国际贸易发展 | (175) |
| 第二节 | 农业贸易自由化的影响 | (179) |
| 第三节 | 中国农产品出口竞争力 | (182) |
| 第四节 | 中国农业融入世界贸易体系的战略选择 | (189) |
| 思考题 | | (192) |
| 第八章 | 城乡经济一体化 | (195) |
| 第一节 | 城乡经济一体化的内涵与理论模式 | (195) |
| 第二节 | 城乡经济的分割与改革 | (200) |
| 第三节 | 城乡经济一体化进程分析 | (207) |
| 第四节 | 城乡经济一体化趋势展望 | (214) |
| 思考题 | | (219) |
| 第九章 | 中国的财政支农政策 | (221) |
| 第一节 | 财政支农的概念与衡量标准 | (221) |
| 第二节 | 财政支农政策的基本演变过程 | (224) |
| 第三节 | 财政支农政策演变过程中的利益关系变化与调整 | (228) |
| 第四节 | 中央与地方财政支农职责的分工与调整 | (237) |
| 第五节 | 财政支农政策未来趋势展望 | (243) |
| 思考题 | | (246) |
| 第十章 | 中国农村的扶贫事业 | (249) |
| 第一节 | 贫困和反贫困理论 | (249) |
| 第二节 | 改革开放以来中国农村扶贫进程的回顾 | (258) |
| 第三节 | 农村扶贫现状分析 | (264) |
| 第四节 | 未来趋势展望 | (272) |

| | |
|---------------------------------|--------------|
| 思考题 | (281) |
| 第十一章 中国的乡村治理改革 | (283) |
| 第一节 关于乡村治理的概念与基本理论 | (283) |
| 第二节 改革开放以来我国的村民自治改革 | (299) |
| 第三节 改革开放以来我国的乡镇机构改革 | (317) |
| 思考题 | (326) |
| 第十二章 中国农民合作经济组织的发育 | (329) |
| 第一节 农民合作经济组织基本概念和基本类型 | (329) |
| 第二节 改革开放以来农民合作经济组织的演进历程 | (334) |
| 第三节 农民合作经济组织的发展现状 | (340) |
| 第四节 未来展望 | (343) |
| 思考题 | (346) |
| 第十三章 中国农村社会保障事业的发展 | (349) |
| 第一节 改革开放前的农村社会保障事业 | (349) |
| 第二节 改革开放后农村社会保障事业发展进程 | (353) |
| 第三节 对改革开放以来农村社会保障事业发展的评价 | (363) |
| 第四节 农村社会保障事业发展的目标和实现目标的路径 | (373) |
| 思考题 | (383) |

第一章 中国农村发展与改革：回顾、现状与趋势

内容提要

30年中国农村改革的巨大成功始终贯穿一条红线，就是在经济上保障农民的物质利益，政治上尊重农民的民主权利，解放和发展农业和农村的生产力。本章拟回顾梳理经济和政治两个方面的中国农村发展与改革历程，总结出一些可资借鉴的经验，阐述农村发展与改革的现状，并展望未来的发展趋势。

第一节 引言

农村改革30年的进程中，旨在保障农民经济利益和政治权利的农村政策和法规体系已经逐步形成。

发轫于30年前的中国改革自农村始。1978年12月召开的党的十一届三中全会，深入讨论了农业问题，同意将《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》发到各省、直辖市、自治区讨论和试行。全会公报中强调指出，调动我国几亿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，在政治上切实保障他们的民主权利”。此后，自1982年起，中央连续发了关于农村工作的5个一号文件，奠定了农村的基本经营制度，确立了农户作为农村的微观经济主体，阐明了农村经济要从自给半自给经济向较大规模的商品生产转化，从传统农业向现代农业转化，初步形成了农产品市场体系和要素市场体系。20年后，1998年10月，中国共产党第十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，该《决定》重申，“调动农民的积极性，核心是保障农民的物质利益，尊重农民的民主权利。在任何时候，任何事情上，都必须遵循这个基本准则”。30年来中央制定的一系列关于农村改革和发展的政策都始终贯穿着这个基本准则。

进入21世纪以来，党的十六大提出了建设一个惠及十几亿人口的全

面小康社会。此后，中央明确把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重，确立了统筹城乡发展的基本方略，胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上作出了“两个趋向”的重要论断。2004年中央经济工作会议上，胡锦涛总书记再次强调：“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展。”在这几年间，党中央在农村工作中采取了“多予、少取、放活”的重大措施。农村综合改革逐步深化。从2004年起，中央又连续发布了5个一号文件，出台了一系列重要的方针政策。2005年10月，党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。中国共产党的十七大报告指出“要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”。

改革开放以来，中国颁布了如《农业法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》、《农民专业合作社法》等一系列事关农村改革发展的法律法规，所有这些政策和法规的提出为中国农村的发展和新农村建设奠定了思想基础，提供了理论依据。这些政策法律措施及其落实是农业和农村领域取得巨大成就的制度根源和体制保障。

第二节 农村社会主义市场经济体制的形成

改革开放30年来，农村的经济基础发生了巨大变化，上层建筑通过制度变迁逐渐适应经济基础的变化，在农村初步形成了维护农民经济利益、有利于资源优化配置的社会主义市场经济体制。

一、农村的家庭承包经营制度

改革开放以后，中国农村建立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。家庭承包，承包什么？承包农村土地。土地是财富之母，劳动是财富之父。十一届三中全会后，通过改革建立农村的基本经营制度，就是让劳动与土地能够更好地结合在一起。中国农村土地这一宝贵的稀缺资源如何有效利用，这是中国能否实现全面小康、进而成为一个现代化强国的关键性问题之一。在农村土地的利用上，第一是农业用地的利用。这方面的问题主要是如何进一步通过体制创新，优化资源配置，实现适度规模经营，提高土地生产率和农业劳动生产率，确保中国的粮食安

全，提高务农劳动者的收入。第二是非农建设用地的利用。在城市化和工业化的进程中，一部分农地转为非农建设用地是必然的趋势。中国的现代化过程在某种程度上说就是土地增值和土地资本化的过程。农民作为集体所有者拥有的最重要的资产就是农村的土地，在未来十几年间，农村土地资本的分配方式与分配格局在很大程度上将左右城乡经济一体化的发展进程。这部分资本化的土地资源如分配和使用得当，完全可以支付消除城乡二元结构、促进城乡经济社会协调发展、实现农业现代化所需的运作成本，从而使农民能真正享有其土地增值收益中应有的份额，合法、合理地分享城市化的“红利”，这是最大的“多予”和“少取”。从这个意义上讲，当前和今后相当长的时期内，农村土地制度的改革将在深化农村改革、统筹城乡发展、构建城乡经济社会发展一体化新格局的大战略中处于关键性的位置。

（一）农村土地制度变革的演进历程

改革开放以来，中国农村土地制度的变迁实质上是在保留多元的土地集体所有制的前提下，赋予并不断强化和保障农村集体成员（农民）土地承包经营权的产权制度改革过程，也是对农地集体所有制实现形式不断进行探索的过程。

《中华人民共和国宪法》规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”同时规定：“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”1998年修改后的《土地管理法》还规定：“已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”根据历史上形成的农村土地占有现实，这些法律规定了包括组所有、村所有、乡（镇）所有的多元的农村集体土地所有制，农村改革后多元的集体土地所有制在法律上得到规范。

根据《中华人民共和国民法通则》，“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利”。家庭联产承包，实际上是土地所有人（集体）将所有权这个权利束中的部分权利让渡给集体的成员（农户）。改革之初的争论集中在能否把集体所有的部分权利（主要是使用权和收益权）让渡给农户，以及广东农民陈志雄和福建农民李金耀大

面积承包鱼塘或荒山，雇工经营，是否背离了社会主义方向，算不算剥削；在明确了联产承包制“是在党领导下我国农民的伟大创造”^①之后，关于土地制度变革的讨论就集中在农户能享有哪些权利以及权利的让渡形式和存续期等问题上。

2003年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》对土地发包方和承包方的权利和义务、承包期限和承包合同、土地承包经营权流转等做了严格规范。第一条规定：“赋予农民长期而有保障的土地使用权”；第十六条规定：承包方“依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利，有权自主组织生产经营和处置产品”，“承包地被依法征用、占用的，有权依法获得相应的补偿”；第二十六条规定：“承包期内，发包方不得收回承包地”；第二十七条规定：“承包期内，发包方不得调整承包地”；第三十二条规定：“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”。总而言之，该法已经从法律上将农地所有权中除了抵押和继承权以外的大部分权利让渡给了农户。

（二）承包农户对土地的权利如何真正落实？集体对土地的权利如何体现

既然承包农户拥有了农地所有权这一权利束中的大部分权利，为什么还会出现农户的权利受到践踏的现象？问题出在谁来代表集体行使权利上。农村土地归集体所有，从理论上说，集体是由该社区的农民组成的，由民主选举出的领导人代表该社区的农民行使权利，集体与农民是一体的。但谁代表集体行使权利，在集体用地转为非农业用地时，或集体土地用于农业时，集体对土地的所有权怎么行使和体现？在现实生活中，往往是村干部代表农民集体行使权利，如果没有民主监督和有效的制衡机制，“集体”就会异化成为独立于农民之外的一个单独的利益主体，由村干部掌控了农村土地的处置权和转让权，集体经济就蜕变为“干部经济”，这就酿成了农村土地冲突的根源。

我们现在讲的更多的是保护农民的承包经营权，但与之相关的是集体的所有权怎么体现，并由谁来行使和监督的问题。这是一个不可避免的问题。

《中华人民共和国农村土地承包法》规定，“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺

^① 见1983年中共中央一号文件。

和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利”。这实际上体现的是成员的个人权利，而不是财产权利。但该法的第二十六和二十七条体现的又是农户承包经营权的物权化倾向，导致土地的“死不减，生不增”现象，实际上已经使农户对土地的权利由个人权利（成员权）向财产权利过渡，但由土地集体所有带来的成员权的利益又如何体现？这些矛盾问题都值得进一步研究。

正如有的学者指出的，为了真正保护好农民的土地权益，加强现阶段土地法律上的所有者（村、组集体）的民意基础，使其成为真正代表农民利益的权利主体则是更紧迫的任务。在农村基层，需要通过制度创新，在议政和行政之间建起一种民主制衡的机制，使各地村集体的治理结构逐步合理化。这将大大提高农民的集体谈判能力，成为农民抵制外来不合理剥夺的有力武器。没有村民代表会议或者村民全体会议的表决通过，任何政府部门、集团和个人都不能剥夺农民的土地。只有做到了这一点，使村干部由和企业、地方政府合谋，转为受社区成员监督，才能保护农民的合法权益，缓解目前大量存在的被激化了的矛盾，维护农村社会的长期稳定。

（三）关于健全土地承包经营权流转市场、发展适度规模经营的问题

十七大报告提出，要健全土地承包经营权流转市场。有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营。2008年9月30日，胡锦涛总书记在安徽小岗村调研时强调，不仅现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，还要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。同时，要根据农民的意愿，允许农民以多种形式流转土地承包经营权，发展适度规模经营。

1. 关于土地承包经营权的流转

中央一直倡导有条件的地方可发展多种形式的适度规模经营，并提出要健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营权流转机制。国家的法律亦有明确的规定。2002年颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》第二章专门用一节十九项条款谈土地承包经营权的流转。规定“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”。2005年中央一号文件指出，承包经营权流转和发展适度规模经营，必须在农户自愿、有偿的前提下依法进行，防止片面追求土地集中。各省、自治区、直辖市要尽快制定农村土地承包法实施办法。2008年的中央一号文件指出，农村土地承包合同管理部门要加强土地流转中介服务，完善土地流转合同、登记、备案等制度，在有条件的地方培育发展多种形式适度规模经营的市场环境。中共中央十七届三中全会通过的《中