

温铁军 著

中国经济出版社

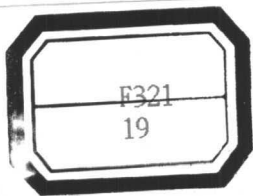
# 中国农村

## 基本经济制度研究

——“三农”问题的世纪反思

- ★ 农业部软科学1995年重点课题
- ★ 国家社会科学基金1997年度课题
- ★ 中国改革基金会1997年度课题

本项研究获1999年部级科技进步一等奖



# 中国农村基本经济制度研究

——“三农”问题的世纪反思

农业部软科学 1995 年重点课题  
国家社会科学基金 1997 年度课题  
中国改革研究基金会 1997 年度课题

本研究获 1999 年部级科技进步一等奖

中国经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国农村基本经济制度研究/温铁军著. - 北京: 中国经济出版社, 2000.1

ISBN 7-5017-4634-6

I. 中… II. 温… III. 农村经济-经济制度-研究-中国  
IV. F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 76560 号

**中国农村基本经济制度研究**  
**温铁军 著**

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮编: 100037

北京师范大学印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168毫米 1/32 16.25印张 400千字

2000年5月第1版 2000年5月第1次印刷

印数: 0001~3000

ISBN 7-5017-4634-6/F·3519

定价: 28.00元

## 序 言

---

农村从 1978 年启动改革,到 1984 年全国确立了土地家庭承包制的当年就出现的“卖粮难”,引起农民自发调整种植结构,1985 年粮食播种面积下降 7000 多万亩,产量减少了 500 多亿斤。这样一来,被大包干以后连续 3 年大丰收一度掩盖了的争论又尖锐起来。那时,我们在回答人们对“家庭联产承包责任制”的潜力是不是已经释放殆尽的疑问和对家庭经营到底“姓社姓资”的质询的同时也感到,农村需要建立和完善一个基本制度体系,来稳定与扩展农村改革成果。

后来,1986 年最后一个“一号文件”发出以后,有些青年人提出创办农村改革试验区,进行以市场为导向的、有理论指导的改革。把涉及农村中长期发展的重大问题都放到试验区去试一试,成功了,就总结推广;不成功的,风险也不大。

中央采纳了这个设想,1987 年发了一个指导农村工作的“5 号文件”就正式决定在全国有选择地开办一批改革试验区。当时挑选了几个有基层调查经验的中青年同志,组建了试验区工作办公室。我还提倡过,让试验区办公室每

年都组织一批青年学者下到农村去搞调查研究,每半年开一个工作会议,及时反映农村实际情况,开展经验交流。这样干了几年,确实能集中较多的信息和不少有创见的新思想,对农村政策研究很有帮助。如果坚持这样做,就会少犯错误,少走弯路。

试验区创立当时设计的项目中,土地制度、农村基层经济组织建设、乡镇企业制度、农产品流通和农村金融体制改革这5个方面是重点。现在,这本书把试验区的经验总结和理论研究结合起来,讨论农村基本制度问题,我很赞成。这个研究项目曾得到过3个基金资助,还获得了农业部的科技进步一等奖。看来还是得到了学术界好评的。

这本书的作者温铁军同志,也是从试验区一创立就参与其中的青年人之一。十几年,对谁都不是个短时期。当年的青年已经变成了中年。经验丰富了,认识也提高了,总结提炼写成书本出来,让后人了解个人这段难得的理论与实践结合的经历,也是有益的。

不过,我支持他把试验研究成果写成书出版的主要原因,还不在于肯定这个研究的水平有多高,而主要在于他从事研究工作表现的开拓精神,敢于向某些定式提出挑战。

比如,一般而言,土地本来应该是农业最基本的生产资料,是农村最主要的财产。他却强调:在城乡二元结构的体制矛盾制约下,随着农村人口不断增加,土地越来越成为农民的社会保障基础,只要政府不能完全解决9亿农村人口

的社会保障制度安排,土地就不能完全地体现生产功能。从这个判断出发进一步提出,大包干又是一种形成制度改变的交易:政府向村社集体和农民在土地和其他农业生产资料所有权上的让步,换得的是农村集体自我管理和农民必须自我承担福利保障。因此,大包干以后我国农村形成的基本制度形态,还是有中国特色的“小农村社经济”。可见,兼有生产和福利这种两重功能的土地制度,是农村基本经济制度研究的首要问题。

又如,多数人赞成应该让农民获得完整的土地产权,他却以上百年的历史资料分析,说明公、私“两田”,和所有权、使用权“两权分离”,是长期存在的制度形式。解放前是所有权归地主,使用权向最有生产经营能力的自耕农集中;现在的所有权归村集体,使用权向农户平均分配。他还向人们提出一个反问,解放前 50 年有 3 次以平均地权为目标的土地革命战争;解放后 50 年有 3 次按人口均分土地的改革。那么从长期看是否可以认为,无论革命还是改革,都只不过实现了农民对土地均分的诉求。由此他提出了一个观点:大包干这种制度的实质内容是“定额租 + 均分制”。而且,人地关系越是紧张,土地私有化的制度成本越高。

记得 10 年前我曾经说过:“8 亿人给 2 亿人搞饭吃,这个农业没有出路。”这话常被他用来解释上述问题,并且还演化出一个结论:“一切制度安排都只不过是一定资源禀赋制约下相关要素结构变化的结果。”他的这本书列举了很多案

例和数据资料分析,就是要验证这个结论。这个结论尚待实践,也期待读者重新评价。

是为序。

杜润生

1999年12月16日于北京西皇城根

# 目 录

序言 ..... 杜润生(1)

作者自序 ..... (1)

## 第一部分 导论：“三农”问题与制度变迁

**第一章 农村基本经济制度的理论分析** ..... (19)

**第一节 农村制度变迁研究的基本假设与理论框架** ..... (20)

一、假设、概念、定义 ..... (20)

二、理论框架 ..... (23)

**第二节 农村制度变迁的研究背景——两个基本矛盾分析** ... (31)

一、基本国情矛盾与土地问题 ..... (31)

二、基本体制矛盾与农产品购销问题 ..... (38)

**第三节 主要问题——资源紧约束下农户经济的特征** ..... (41)

一、人地关系紧张的资源约束更加严峻 ..... (41)

二、劳动替代资本投入 ..... (43)

三、土地生产率高、劳动生产率低 ..... (44)

**第二章 农村制度变迁的外部制度环境问题** ..... (47)

**第一节 国际贸易对小农经济条件下农业生产的影响** ..... (47)

一、粮食周期问题 ..... (47)

二、世界贸易组织谈判对我国农业的影响 ..... (49)

**第二节 改变农业外部条件的农村城市化** ..... (55)

一、城市化滞后于工业化、城乡人口比例结构调整滞后于



产业结构调整·····	(55)
二、城市化会降低粮食压力·····	(56)
三、股份合作制比股份制更有利于解决农村城市化中的 产权问题·····	(58)
<b>第三章 农村基本经济制度试验研究</b> ·····	(60)
<b>第一节 产权制度与经济主体</b> ·····	(61)
一、土地产权的进一步完善·····	(61)
二、股份合作制与稳定家庭承包制·····	(62)
<b>第二节 农业规模经营与产业化</b> ·····	(63)
一、抗衡价格风险周期的农业适度规模经营·····	(63)
二、农业产业化·····	(66)
三、政策建议·····	(68)

## 第二部分 旧中国的农村基本经济制度问题

<b>第四章 内生性的制度安排：“两田制”和 “两权分离”</b> ·····	(73)
<b>第一节 旧中国的土地占有关系</b> ·····	(74)
一、人地关系紧张是土地制度变迁的重要前提·····	(74)
二、民国以后的土地占有关系的阶级分析·····	(77)
三、按农村土地占有数量划分等级的调查与分析·····	(83)
四、公田性质和数量·····	(85)
五、旧中国佃农与其他农户所占比重基本稳定·····	(89)
六、土地占有关系的变动趋势·····	(91)
<b>第二节 土地租佃关系与地租率</b> ·····	(93)
一、土地使用权的变动趋势·····	(93)

二、地租和地租率 .....	(97)
<b>第三节 农村赋税 .....</b>	<b>(100)</b>
一、农村赋税增加的外部原因 .....	(101)
二、农业税(田赋)及附加税 .....	(102)
三、赋税预征与苛捐杂税 .....	(105)
四、启示 .....	(107)
<b>第五章 旧中国农业的商品化与相关制度问题 ...</b>	<b>(108)</b>
<b>第一节 旧中国农业的商品化和农民收入的货币化 .....</b>	<b>(109)</b>
一、农业种植结构的市场化调整 .....	(109)
二、农业的商品率和农村经济的商品化 .....	(112)
<b>第二节 商业和金融资本对农业的剥夺 .....</b>	<b>(119)</b>
一、旧中国的“统购统销”和工商业垄断的形成 .....	(119)
二、商业资本对农民的剥削大于地租率 .....	(119)
三、农村借贷关系与金融资本活动 .....	(127)
四、启示 .....	(135)

### 第三部分 从合作社、集体化到村社集体经济

<b>第六章 农村集体经济制度形成的原因 .....</b>	<b>(141)</b>
<b>第一节 农业合作化的产生 .....</b>	<b>(141)</b>
一、背景之一:建国初期的国际形势变化 .....	(142)
二、背景之二:土改以后的国内经济矛盾 .....	(147)
<b>第二节 统购统销和合作化成为长期制度的原因 .....</b>	<b>(157)</b>
一、“合作化”解决的是政府与农民的交易成本问题 .....	(157)
二、统购统销与合作化演变成为农村的基本制度和组织 载体 .....	(160)

---

三、农业集体化的两重性 .....	(165)
<b>第七章 从合作社到人民公社 .....</b>	<b>(169)</b>
<b>第一节 集体化高潮的形成 .....</b>	<b>(170)</b>
一、国家工业化的资本积累方式 .....	(170)
二、工农产品剪刀差 .....	(172)
三、组织制度变化 .....	(178)
<b>第二节 公社化的问题与政策调整 .....</b>	<b>(203)</b>
一、针对人民公社问题的体制调整 .....	(204)
二、“自然灾害”引起的政策调整 .....	(214)
三、农村基本经济制度相对稳定的内在机制 .....	(215)
四、城乡二元体制矛盾的形成与相关制度安排 .....	(220)
<b>第八章 对农村集体化成败得失问题的研究 .....</b>	<b>(227)</b>
<b>第一节 关于集体经济问题的讨论 .....</b>	<b>(228)</b>
一、长期争论的问题并没有解决 .....	(228)
二、关于集体经济的问题 .....	(233)
<b>第二节 农村集体化时期的台账分析 .....</b>	<b>(236)</b>
一、资料的收集与整理 .....	(236)
二、生产费用账户和劳动力投入 .....	(238)
三、收入与分配变动分析 .....	(241)
四、投入产出关系分析 .....	(246)
五、工副业发展分析 .....	(247)
六、初步认识 .....	(248)
<b>第三节 对农村集体化问题的访谈调查 .....</b>	<b>(248)</b>
一、调查简介 .....	(248)
二、农业生产发展 .....	(250)

三、农村生产关系变化 .....	(254)
四、集体经济组织管理和劳动监督 .....	(258)
五、其他问题 .....	(268)

## 第四部分 “大包干”以来的制度创新

<b>第九章 以土地产权为核心的农村财产制度 .....</b>	<b>(275)</b>
<b>第一节 土地与财产制度的变迁过程 .....</b>	<b>(276)</b>
一、大包干的实质内容及其引发的新问题 .....	(276)
二、新中国成立后农村土地制度的四次变革 .....	(279)
三、家庭承包制与两权分离的财产共有制 .....	(284)
<b>第二节 理论和现实问题的讨论 .....</b>	<b>(289)</b>
一、家庭承包制引起的理论讨论 .....	(289)
二、分户经营以后现实问题的讨论 .....	(292)
<b>第三节 制度试验 .....</b>	<b>(297)</b>
一、以完善和稳定土地家庭承包关系为目标的产权制度 改革 .....	(298)
二、土地适度规模经营 .....	(303)
三、土地流转 .....	(305)
四、山地制度建设 .....	(313)
五、农村土地资本化与财产关系重建 .....	(315)
<b>第四节 初步认识:制度问题与解决办法 .....</b>	<b>(320)</b>
一、制度建设是一项长期的任务 .....	(320)
二、耕地制度 .....	(323)
三、非耕地制度 .....	(325)
<b>第十章 农村基层经济主体及相关制度建设 .....</b>	<b>(326)</b>

<b>第一节 组织结构与经济主体的变化</b> .....	(328)
一、农村基层组织和经济主体的体系结构变化 .....	(329)
二、农村经济主体的行为变化 .....	(337)
<b>第二节 农村改革以来的农业投入与农户行为分析</b> .....	(340)
一、问题的提出 .....	(340)
二、农户经济行为研究 .....	(343)
三、农业投入的增加情况 .....	(347)
四、农户成为投入主体之后的结构问题 .....	(351)
五、农户投入机制分析 .....	(354)
六、农户经营兼业化问题 .....	(360)
七、不同类型农户农业投资的计量经济分析结果 .....	(363)
八、初步认识:加强制度建设,提高农业规模 .....	(369)
<b>第三节 农村基层经济组织多样化发展及其相关制度建设</b> .....	(372)
一、问题的提出 .....	(373)
二、基本国情与农村基层经济组织建设的理论问题 .....	(377)
三、农村社区经济组织制度建设的基本内容 .....	(379)
四、专业合作经济组织与产业化经营 .....	(393)
五、几点认识 .....	(408)
<b>第十一章 农村基层的税费分配制度</b> .....	(409)
<b>第一节 农村税费制度演变与农民负担问题</b> .....	(410)
一、农业税费制度的历史特征 .....	(411)
二、改革以来农业税费制度的变化 .....	(419)
三、现行农业税费制度运行中的问题 .....	(422)
<b>第二节 农村税费制度改革试验</b> .....	(426)
一、农业税费“征收办法”改革的试验过程 .....	(427)
二、税费改革试验的教训 .....	(432)
三、“试错”的启示 .....	(436)

---

<b>第三节 进一步深化农业税费制度改革的思路和操作办法</b> …	(439)
一、改革的基本思路 .....	(440)
二、农村基层的制度创新 .....	(441)
三、深化税费制度改革的原则和内容 .....	(442)
<b>附录</b>	
<b>附录一 参考文献</b> .....	(447)
<b>附录二 第二部分“旧中国的农村基本制度问题”附表</b> .....	(449)
<b>附录三 第三部分 从合作社、集体化到村社集体经济调查</b> <b>附件及附表</b> .....	(455)
1. 河北玉田县林南仓乡十一村流动资金整理说明 .....	(455)
2. 河北玉田农村调查附表(流动资金与投入) .....	(456)
3. 河北玉田农村调查附表(固定资产与分配) .....	(462)
4. 贵州湄潭农村调查附表 .....	(465)
5. 广东、河北、贵州农户访问选辑 .....	(466)
<b>附录四 第四部分“大包干”以来的制度创新</b> .....	(494)
1. 贵州湄潭土地制度变革的成效分析 .....	(494)
2. 山东平度土地制度改革的成效分析 .....	(498)
3. 江苏苏南地区土地规模经营成效分析 .....	(501)
<b>后记</b> .....	(504)

## 作者自序

# 重新解读我国农村的制度变迁

纵观百年中国,人们不难发现:前50年中历经三种政权,发生了三次“土地革命战争”。而新中国建立后50年尽管国内无战乱,但也仍然发生了三次以按社区人口平均分地为实质内容的改革。

由此可见,无论是三次革命还是三次改革,百年农村基本制度变迁的实质已经跃然纸上:以农民为主体、以“平均地权”为内容。

新中国三次农村土地制度变革分别为:1949~1952年的土改,1978~1984年的“大包干”,1997~1999年落实“30年不变”的延包政策。每次的间隔不过20~30年,也不过就是大约一代人罢了。这就难免使人困惑:假如外部条件难以改变,我们能否改出这样每隔二三十年就不得不“再来一次”的恶性循环?

与建国前相比,新中国农村经济制度的资源约束不仅是刚性的,而且越来越严峻,50年间农村人口从4亿增加到9亿,人均耕地面积相应减少了一半多。结果是:人地关系越紧张,土地承担的对农民人口的社会保障功能就越大于生产功能,也就越得体现公平原则按人均分。于是,中国农地通过这样几次按人均分之后,就接近于全面“福利化”了。而当土地这个农业第一要素已经演化成了9亿农民安身立命的福利基础、并被各种长期政策固定下来之后,人们却又无可奈何地发现:我国户均只有0.41公顷的家庭农场,没有可能在WTO原则约束下与国际上平均数百公顷的大农场竞争<sup>①</sup>,更惶论农业的

---

<sup>①</sup> 温铁军,“中美WTO谈判中的农业条款对我国的影响”,中国社科院世界经济政治研究所《国际政治经济评论》1999年第4期。

现代化了！

并且，由于政府与高度分散的、细碎的、兼业化的和剩余很少的小农经济之间交易成本太高，也难以有效管理。于是，原来已经列入改革计划、并且一度初试市场化改革的国有粮食系统和供销社系统，由于至今仍然是惟一能够自上而下贯彻政府农产品收购和价格政策的组织，所以就需要继续替政府解决与分散农民的交易问题（虽然交易费用并不低）。这使得政府尽管明明知道这些部门自身问题越来越多，但就是离不开它们。

这方方面面的复杂情况使我们进一步认识到：我国农村任何过去的、现在的和将来的制度安排，其实都不过是宏观环境制约和要素结构变化的结果。

我在多年的调查研究中，也多少读了几本书，于是感悟到：无论是通过革命，例如解放前的“三次土地革命战争”；还是通过改良，例如“大包干”或者“股份合作制”；总之农村最终形成的基本制度，必然得要取决于我们这个人多地少、农民人口占多数的国家的某种“内生性变量”。换言之：中国农村发展的必然趋势和基本模式，既不可能是外生变量决定的，也不可能移植外国的，因此，对于我国农村问题的认识就不能照搬外来的理论去解释。

1987年农村改革试验区创立之初我曾经提出：中国应该研究的是农民、农村和农业这“三农”问题，而不是单一的农业经济问题。尽管现在我们有幸看到，当年提出的“三农”问题已经得到广泛共识。但我当时的大胆质疑，确实出于我并没有意识到这是对农业经济科学已经形成的理论体系的挑战。好在我原本不是理论工作者，自己没有“本本”，因此能够不断虚心向理论界学习，并有特殊条件在自己从事的农村试验区中身体力行，才更明白读书易而实践难。这个认识过程也就要求我只能从脚下这块热土出发，进行从实践到理论的研究。有鉴于此，本书讨论农村问题的方法，也就与一般规范研究不同。



90年代下半期以来人们看到：一方面，过去毁誉参半、但仍然被政策文件肯定为“异军突起”的乡镇企业，近年来正在金融、税收和政治环境不断恶化、大面积推行“股份制”改革之中，逐渐脱离过去承担的、替代政府的“以工补农”和缓解农村剩余劳动力的就业压力等职能。农民的非农收入随之下降，大量过剩劳动力于是在全国涌流（甚至流向世界）；城市于是惊呼流动人口犯罪为主的“第五次刑事犯罪高峰”。另一方面，农村小城镇本来已经静悄悄地搞了十多年，当它现在才终于被当作“小城镇、大战略”而予以肯定的时候，却已经很难再像开始不引人注目时那样起到集中乡镇企业和吸纳农村人口的战略作用了<sup>①</sup>。

近年来下乡调查的人常常听到：农户家庭经营在种植业上已经是负收入了，乡镇企业改制后也不能补贴农业了，农民外出打工越来越困难了，高利贷死灰复燃了，农民承担的税费征收越来越沉重了，农村的社会矛盾越来越尖锐了，基层组织的控制能力却越来越弱了……但愿这些情况只是危言耸听，我们也不必杞人忧天。

出于现实意义，农村基本制度变迁的研究不仅应该针对关系农村稳定和农业可持续发展的重大问题，而且应该有助于人们对“有中国特色的社会主义初级阶段理论”的理解；尤其是应该对大包干以来兼顾了各种不同意见的四句政策语言<sup>②</sup>和现在已经重新修改过的文件提法奠定科学的理论解释。我们也看到，在农村发展决策

<sup>①</sup> 温铁军，“地方政府资本的原始积累与土地的农转非”，《管理世界》，1996年第4期。

<sup>②</sup> “统分结合，双层经营，稳定家庭联产承包责任制，发展壮大集体经济”这4句中央农村工作部门之外的人常常感到语焉不详、但我们必须重复的政策语言，是融合各种不同的、甚至对立意见的表述。自从1984年的第三个一号文件全面肯定了农民创造的大包干以来，历年的中央农村工作文件都必须把这4句话一字不改地写全，直到1998年的十五届三中全会才修改为：“以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度”（参见《中共中央关于农业和农村工作的重大决定》第7~8页，人民出版社，1998年10月）。