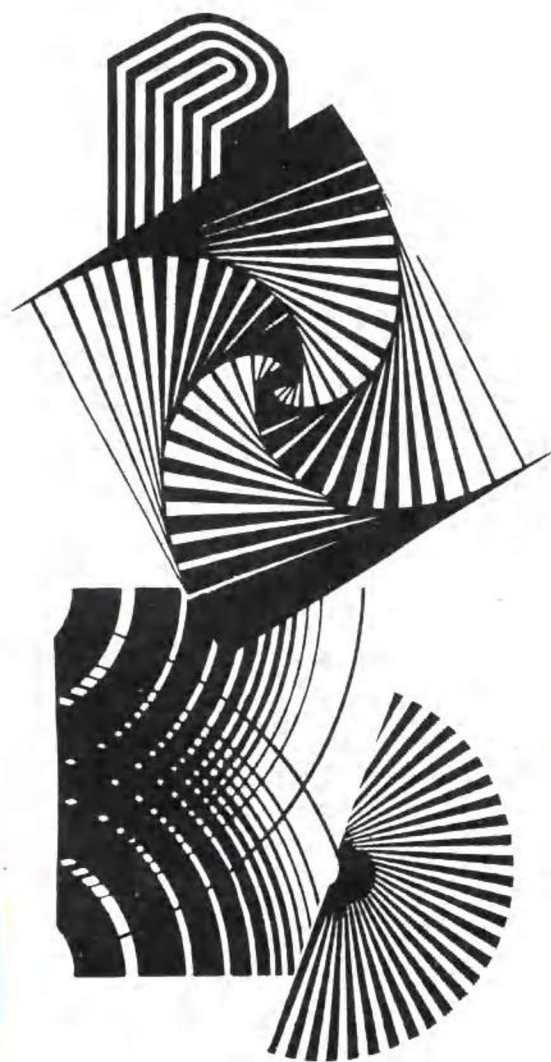


主 编 郭书田 副主编 闵耀良 董庆松

变革中的农村与农业

中国农村经济改革实证研究



中国财政经济出版社

此项研究受联合国粮食与农业发展组织资助

变革中的农村与农业

中国农村经济改革实证研究

主 编 郭书田

副主编 闵耀良 董庆松

008804

(京)新登字 038 号

变革中的农村与农业
——中国农村经济改革实证研究

主 编 郭书田

副主编 闵耀良 董庆松

*

中国财经出版社出版

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

通县兔子店印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 10.5 印张 249 000 字

1993 年 3 月第 1 版 1993 年 3 月北京第 1 次印刷

印数:1—16 80 定价:12.00 元

ISBN 7-5005-2007-7/F·1898

(图书出现质量问题,本社负责调换)

此项研究受联合国粮食与农业发展组织资助

课题主持人：郭书田 闵耀良 董庆松

课题组组长：张红宇 李正东

课题主要研究人员：

闵耀良 张红宇 杨启荣 付玉祥

高宽众 刘杰民 张文宝 宗锦耀

郝树仁 唐仁健 刘剑文 颜 榕

变革中的农村与农业

——中国农村经济改革实证研究

主 编 郭书田

副主编 闵耀良 董庆松

中国财政经济出版社

前 言

1978年以来,中国以农村土地制度变革为先导,开始了具有历史意义的经济体制改革。1978—1991年,在历史的长河中不过是短短的一瞬间,但是,改革不仅使中国农村、农业发生了巨大的历史性变化,而且使整个国民经济也有了长足的发展。中国农村历史性的变革,国人瞩目,世人瞩目。

农业部根据与联合国粮食与农业发展组织(FAO)的协议安排,组成专门课题组于1991年3—8月,开始了以中国农村土地制度变革与农业结构调整为主题的农村改革实证研究。3—5月,课题组先后安排了若干调查组到安徽、浙江、江苏、广东、四川、福建、江西、山东、河北、内蒙古、北京、上海、天津、沈阳等省市分别就中国农村土地制度变革、经济组织形式、乡镇企业发展、农产品流通情况、产业结构调整、农民收入变动、农村人口变迁以及农业资源情况进行了实地考察,并走访了农村基层领导干部和农民,掌握了大量第一手材料;6—8月,在实地考察的基础上,课题组还结合各部门的实际工作,应用了大量先期研究成果,并采用了农业部系统的大量抽样调查数据,做了充分的案头资料收集、分析、研究,最后完成了包括一个主报告和十个背景报告组成的课题研究报告。本报告提交联合国粮食与农业发展组织后,受到委托部门专家的高度评价。本书即是在研究报告的基础上编撰而成的。

农业部课题组的主要参与单位有:政策体改法规司、国际合作司、农村合作经济指导司、乡镇企业司等。本课题由郭书田、闵耀

良、董庆松主持；张红宇、李正东为课题组组长。全部研究报告由闵耀良、董庆松、张红宇、李正东修改定稿。骆友生作为主持人参与了课题最初的领导和设计。

本书撰写人员为：

主 报 告：张红宇 刘剑文

背景报告：

- | | | | | |
|-------|-----|-----|-----|-----|
| 一、杨启荣 | 白天山 | | | |
| 二、颜 榕 | 张红宇 | 何宝贵 | | |
| 三、禡树仁 | 吴天锡 | 付玉祥 | 徐有生 | |
| 四、高宽众 | 王 文 | 吴晓琴 | | |
| 五、刘杰民 | 张忠军 | | | |
| 六、张文宝 | 左常升 | 李彦立 | 丁 力 | 胡素全 |
| 七、宗锦耀 | 李正东 | 邹范鸣 | | |
| 八、禡树仁 | 付玉祥 | 李 芹 | 李素贞 | 湛东升 |
| 九、闵耀良 | | | | |
| 十、唐仁健 | 黄延信 | 王忠海 | 张新慧 | |

借本书出版之际，我们向课题组实地调研所到省市的农业厅（局）的领导、专家、学者和调研陪同人员，尤其是北京市农村发展研究中心、浙江省农业厅、安徽省农业厅、上海市农业局，表示衷心的感谢。

编 者

1992年8月

目 录

主报告：中国农村土地制度变革与农业结构调整	(1)
一、问题的提出	(1)
二、1978 年：中国农村改革的背景分析	(3)
三、土地制度变革：两权分离的宏观效应	(12)
四、变革中的农业经营体制	(35)
五、农村产业结构调整与非农产业发展	(54)
六、经济增长中的农民生活	(82)
七、平衡增长：宏观问题与思考	(99)
八、几点结论	(108)
 背景报告一：农业发展与经济增长	(113)
背景报告二：中国农村人口基本情况与政策	(138)
背景报告三：农业经营体制：创新与发展	(158)
背景报告四：中国农村土地制度的变革与发展趋势	(175)
背景报告五：中国农村经济结构变革	(193)
背景报告六：中国农业社会化服务体系的构建	(212)
背景报告七：非农产业发展：乡镇企业的现状、 问题与前途	(225)
背景报告八：中国农民生活：收入、积累、消费	(245)
背景报告九：农业自然资源：短缺、开发与保护	(269)
背景报告十：中国农业政策评价：现状与未来	(288)

主报告：

中国农村土地制度变革与 农业结构调整

一、问题的提出

1.1 1978年后,中国经济以农村改革为发端,进入了自新中国建立以来最富有活力增长的好时期。

1.2 1978—1990年,中国农村经济在增长方面取得了乾坤旋的巨变。几组数据可以清晰地反映这种变迁的结果:按可比价格计算,农业总产值增长了102.6%,年平均增长6.06%,比1952—1977年的平均增长率高出3.6个百分点;主要农产品总量的增长速度均超过各个历史时期,粮食总产量年平均递增3.2%,棉花总产量年平均递增6.28%,油料总产量年平均递增9.9%;肉类总产量年平均递增10.56%。分别高于1952—1977年的年平均递增2.2%,1.82%,—0.01%,3.4%的增长速度;乡镇企业产值在11年间以26.7%的速度递增,非农产业产值占农村社会总产值的比重由30.5%上升到54.9%;农民人均纯收入从133.57元增加到629.79元,平均每年增加41.4元,而改革前的28年平均每年仅增加3.2元。

显然,高速度增长的动因来自改革。事实上,始于1978年底的改革,在取得若干方面的实质性突破后,就开始构建全新的农村经济体制,持续的改革任务则是对新体制的不断修正和补充。改革的基本顺序是:确立以土地家庭经营为核心的联产承包责任制(利益调整);改革经实践证明效率低下的人民公社的组织体制,确定双层经营体制,并发展多种形式的农村经济组织(组织创新);微观经营机制变革的结果,是资源配置效率大大提高,为在最大范围内实施产业结构转换提供了要素基础,非农产业异军突起(结构变动);同时,资源利用效率的提高、利益结构的调整和交换条件的改善,对农户的生活质量起到了明显的推动作用,农民生活水准显著提高(生活改善)。中国农村改革被实践证实是成功的。改革对中国农民、农业、农村乃至整个国民经济成长的宏观效应都是世人瞩目的。可以说,家庭联产承包责任制和乡镇企业在农业经济运行中的双重创举,是中国对世界经济发展,尤其是对发展中国家经济增长的重要贡献。

1.3 很容易发现,中国农村改革实际上是沿着土地制度变迁导致的微观组织再造,以及由于资源要素效率提高,推动农村产业结构变革两条改革的逻辑主线运行的。因此,本报告设计了如下内容:(1)引言。(2)1978年:中国农村改革的背景分析。概述导致农村变革的基本动因。(3)土地制度变革:两权分离的宏观效应。这是本报告的重点部分,着重讨论了土地制度变迁引发的宏观问题及变革本身的创新。(4)变革中的农业经营体制。侧重分析人民公社体制改造后,新的经营体制的特征以及经济组织创新中的多样化选择。(5)产业结构调整与非农产业发展。对农村资源效率提高后对产业结构变动的影响进行分析,尤其是讨论乡镇企业发展的成因与结果。(6)经济增长中的农户生活。是从农户的收入与支出、积累与消费的分析中,讨论中国农户的生活质量。(7)平衡增长:宏

观问题与思考。主要是阐述农村改革和发展与国民经济的相互关系、问题与调整。(8)结论。检索全文,对主要问题总结。

二、1978年:中国农村改革的背景分析

2.1 一个国家经济结构的变动与形成,固然是多种因素共同作用的结果,并表现出国与国之间的异化发展倾向。而以农业积累为启动工业化的初始资本,却几乎是世界各国工业化的共同经历,尤其是发展中国家工业化的起步阶段莫不如此。

中华人民共和国成立伊始,面临的是连年战争后的异常脆弱的经济基础。1949年按当年价格计算的社会总产值仅557亿元,其中农业产值为326亿元,占58.5%,而工业包括建筑、运输业在内也只有163亿元,占29.3%,商业为68亿元,占12.2%。重工业几乎是一张白纸。在工业比重低水平的农业国度实现工业化,农业为工业发展提供积累,国民收入分配由农业向工业、农村向城市倾斜的发展战略,具有选择的必然性,况且这种经济发展战略的确立有两个前提:可以借鉴的发展模式和可动员的资源储备——原苏联社会主义工业化发展模式和国内相对于工业的较丰富的农业资源。

2.2 获取工业化的农业积累比较直接的方式有两种:其一是对农业采取重税,即明拿;其二是通过“剪刀差”的方式暗拿。^①重

^① 此外还有经济诱导等方式。即通过金融机构进行民间储蓄等,但当时中国并不具备这种方式实施的前提。

税的方式,农民心理难以承受。而通过低价收购农产品和高价销售工业品的价格与价值双重背离的隐蔽方式,既可以保证工业原料的低成本,劳动力的低工资;又可以保持工业品的高价格,获取工业化的超额利润。1978年以前的中国工业化,主要是采用此种方式进行的。

2.3 问题是:通过剪刀差的暗拿方式获取农业资源是一回事,而农民能不能接受此种方式,向国家提供工业化积累又是另外一回事,作为经济人的农民利益取向必然与急欲拥有农业剩余的政府之间形成矛盾。此矛盾随工业化的加速而日渐突出。鉴于国家对商品粮食的需求不断增加,而建立在个体农民所有制基础上的农业不可能自觉地满足国家需求,1953年政府宣布对粮食进行统购统销——即粮食由政府统一低价收购,再对城市居民和工业部门统一低价销售。统购统销的核心是压低农产品价格,以较低的收购价格,获取一定数量的农产品,再低价销售给城市居民和工业企业,从而降低企业的原料成本支出和工人工资,产生超额工业利润,支撑工业化发展。统购统销是工业化积累资金的重要手段。

2.4 如何保障既能从农业稳定地取得更多的工业化积累,又不因此而得罪农民,造成社会动荡,中国农村长期实行的生产经营体制和组织构建,客观上巧妙地化解了矛盾,从而形成了1978年前中国工业化扩张中的农业经济运行的基本特征。

(一) 产权特征

2.5 经济利益是一切社会活动的最终目的,而经济利益的获取则来自对某种财产的占有并据此获取财产占有产生的利益分配。因此,与统购统销制度相配套,由政府直接介入农业经济活动,表现出1978年前运行了几十年的产权特征:(1)在生产方面,变土地的农民所有为集体所有,并归农民的土地权利,严禁土地流转以

钳制地租对农产品价格上升的推动作用；(2)在组织方面，变家庭个体经营为集体统一经营，限制农业劳动力流动，降低劳动的机会成本以维持农产品的低成本；(3)在分配方面，忽视农业生产的特点和劳动者智能、体能差异，以工分制度体现平均原则；(4)在流通方面，实行统购统销的垄断经营，关闭集市，限制区域交换，严禁长途贩运。从基本方面判断，如果说农产品统购统销制度剥夺了农民对其产品——农业剩余的支配权，那么人民公社制度则剥夺了农民对其经营的支配权。有资料表明，1978年人民公社财产总额共约达14335亿元，其中地产占88.4%时，平均每个农户仅拥有3.64间住房，价值约500元，加上少量的储蓄和简单的生产资料，估计全国农民自有财产不足800亿元。^①换言之，人民公社集体是最大的农村财产主体。

2.6 最大的产权丧失来自农民对土地的经营。土地改革后，实行“耕者有其田”，给予了农民实在的地产权利，较为彻底地解决了农业中劳动监督成本高的问题，因此迅速恢复了农业生产力。1952年与1949年相比，粮食总产量年平均递增13.14%；棉花总产量年平均递增43.15%。然而，我们并未意识到这是产权明晰的结果，相反却把模糊产权作为农业经济发展的动力之一。土地由农户所有和农户经营演变为集体所有和集体经营，农户不再是一个独立的经济主体。而人民公社组织体制的农户与生产队之间、生产队与生产大队之间、生产大队与公社之间产权界限极不清晰。在没有财产约束的集体经济组织制度之下，产权明晰产生的激励机制丧失殆尽，产权越模糊，劳动组织方式越集中，按劳动分配就越困难，而分配愈不合理，愈缺乏资源配置的效率机制与劳动的激励机制。这就是人民公社体制效率低下的唯一经济学解释。与此对应

^① 李国都编：《发展研究》，北京师范大学出版社1990年版，第244页。

的是尽管归集体所有,但归农户占用的户均 0.5—0.7 亩的自留地的生产率是集体土地的 5—7 倍的事实,也只能从财产关系较为清晰上得到合理的解释。

2.7 当然,这种产权特征的形成和演变,并不能从主观“偏好”上得到全部解释,除了主观上国家迅速工业化的需要外,还有以下一些客观原因:(1)小农经济自由发展产生的两极分化,与社会发展的整体目标相悖,要解决农户间的平等发展问题。(2)均分土地与生产社会化的矛盾。土改之后土地分散现象十分严重。这种土地分散包括:①土地占有的分散,几乎所有农户拥有的耕地都十分狭小;②土地地块分散,每个农户的耕地零乱地分为若干块;③土地耕作制度的分散,自给自足的农户,即使在有限的土地上,也要种植家庭所需的全部农作物品种,更加深了土地分散的程度。^① 因此,通过资源集中的方式,寻求资源配置最优状态和解决资源效率不高的愿望,也促使了集中的产权特征形成。

2.8 有必要指出,中国农村财产关系形成的基础是人民公社组织制度。

(二) 组织特征

2.9 实行统购统销,稳定地吸取农业剩余。政府直接与亿万个体农户打交道显然是困难的。于是,“把太多的小辫子梳成较少的大辫子”,把农民组织在农业生产合作社,事情就好办了,因而可以说把农民“组织起来”既是对农业进行社会主义改造的需要,又在很大程度上归于统购统销制度的得以实施。

从本质上讲,传统的小农经济是缺乏合作意识和参与动机的。

^① 土地分散的情形即使在改革以后的中国农村也程度不同地普遍存在,这只能是由人—地资源过于严峻的现实造成的。而且,土地分散与社会化大生产之间的矛盾在世界上各类国家普遍存在,如日本、印度、韩国等。

而在短短的几年内将分散孤立的农民组织起来,如此快捷的行为过程,是与政府的积极推动直接相关的。尽管1951年中共中央在《关于农业生产互助合作决议》(草案)中指出:“互助合作应保持积极引导,稳步前进的方针,逐步采取由临时互助组到常年互助组,到土地入股、统一经营的初级生产合作社,再到完全按劳分配的高级农业生产合作社,这样由低到高,逐步发展的方法。”并指出经过三个五年计划时间来实现这个目标。然而由于主观上的急进思想,原定用15年时间完成的合作化,到1956年春入社农户已从1955年夏的14%猛增到90%以上,基本上实现了全盘合作化,高级农业生产合作社立根未稳,1958年夏天开始了人民公社化^①,农业经营组织的速变到了极顶。同时在急速的推进中形成了1978年中国农业经营组织的基本特征(见专栏2-1)。

2.10 “一大二公”的组织规模。所谓“大”就是规模大,主张人民公社的规模一般以一乡一社,也可以数乡组成一社,六七千户甚至上万户,还提出小社并大社要一气呵成。同时实行工农商学兵五位一体。所谓“公”就是公有化程度高,在公社范围内把原来经济水平不一的生产单位归并在一起,以公共积累的名义,搞“一平二调”,严重违背等价交换原则。并且经营、核算、分配全公社统一。极盛时期实行供给制与工资制相结合的分配制度,并且将社员的自留地、自留畜、家庭副业统统收为社有,集镇贸易市场也相继关闭。当然,这种情形很快得到纠正,更普遍的时候实行“三级所有、队为基础”的经营体制。

2.11 政社合一的组织体制。中共中央在关于建立人民公社问题的决议中指出:“农村人民公社是政社合一的组织,是我国社

^① 中国农村的人民公社既是经济组织,又是政权组织,人民公社由生产队、生产大队、公社三级组成,一般是公社下属几个、十几个生产大队,每个生产大队再下属几个、十几个生产队。

专栏 2-1 1956 年中国农户参加合作社比重规模												
	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
入社的户占总农户比重 (%)	83.3	87.0	88.9	90.3	91.2	91.9	92.4	92.9	94.5	95.6	96.1	96.3
高级社	30.7	51.0	54.9	58.2	61.9	63.2	63.4	66.1	72.7	78.0	83.0	87.8
初级社	49.6	36.0	34.0	32.1	29.3	28.7	29.0	26.8	21.8	17.6	13.1	8.5
每社平均户数(个)	62.5	93.2	98.0	102.7	109.7	112.4	115.3	123.0	134.4	150.8	152.7	155.9
高级社	268.5	259.9	250.1	242.2	246.8	246.4	244.4	239.9	232.0	230.1	206.5	199.0
初级社	42.4	48.9	49.5	50.3	50.5	51.1	53.5	55.8	55.9	51.6	57.6	48.2
资料来源:《中国农业合作化运动史料》,三联书店 1959 年版,第 991 页。												

会主义在农村中的基层单位”。已将人民公社视为基层政权组织，并认为人民公社集体所有制中已包含了若干全民所有制成分，当逐渐代替集体所有制。有些集体经济实际上丧失了自主权和独立性，成为所谓“二全民”。

概括地讲，人民公社是以牺牲资源效率为代价换取产权集中的，显然这与农业社会主义合作化的初始动因相悖。

（三）结构特征

2.12 1978 年前，中国农业最显著的特征就是一方面在农业经营上的人民公社制度和农产品分配上的统购统销制度的双重控制下，农业生产力增长缓慢；另一方面则由于人口的大量增加造成的需求压力，逐渐形成了农村经济以农业为主，农业经济以种植业为主，种植业经济则以粮食为主的单一产业结构。1978 年以农村社会总产值计算，在农村各业产值中，农业占 73%；在农业产值

中,种植业占 76.7%;在种植业产值中,粮食又占 76.7%。结果这一时期的农业,尤其是粮食等主要农产品非但没有随人口增长而相应增长更快,反而由于单一的结构和发展的极不平衡,致使农业经济发展迟滞,最终也影响到国家工业化的进程。

2.13 单一的产业结构对农业经济和国民经济的影响是巨大的。(1)农产品总量虽然有所增长,但人均占有量除粮食、肉类外均呈下降态势:1957—1978年,人均占有粮食平均每年增长不足 0.6 公斤,肉类增长不足 0.13 公斤;其余的人均棉花、油料等占有均呈下降态势。各种农产品匮乏,对一些主要农产品不得不实行凭票证限量供应,人民生活受到很大影响。(2)农业不能支撑工业的需求,从而影响国民经济发展。一般说来,中国轻纺工业的原料 70%以上来自农业。但在 1978 年前,油料的收购量只能满足油脂工业的 50%;皮张的收购量只能满足制革工业需要的 30%。1978 年,不仅粮食净进口 139 亿斤,而且进口食糖 123.8 万吨,棉花进口 950 万担,植物油进口 950 万担。1953—1978 年,在整个轻工业产值中,以工业品为原料的轻工业产值平均年增长率为 13.6%,而以农产品为原料的轻工业产值平均增长率只有 8%,尽管同期重工业产值平均增长率高达 12.4%。

2.14 结构单一的产业特征,其实也是可以从国家工业化倾斜发展战略中得到解释的。人民公社的集中生产、产品的统购统销体制,命中注定地产生既缺乏动力,更缺乏选择的经济运行机制。集中生产致使劳动监督成本提高,不仅仅影响了农民的劳动热情,更阻止了农民的创新能力和创新能力。低下的劳动生产率,难以为农业以外的其它产业发展提供资金资源和劳动资源。既然农民连在生产队之间的流动和地区之间的迁移可能性都不存在,就很难设想除了指望种田以外,农民还有从事其它经济活动的可能。同时,虽然在产业发展指导上,政府制定了“以粮为纲、全面发展”的方针,而且还