

基层领导干部能力与素质培训系列教材

农村改革

与发展

肖万春 主编

红旗出版社

基层领导干部能力与素质培训系列教材

农村改革 与 发展

主 编 / 肖万春

副主编 / 吴焕新

红 旗 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村改革与发展/肖万春主编.

—北京:红旗出版社,2005.1

(基层领导干部能力与素质培训系列教材)

ISBN 7-5051-1161-2

I. 农…

II. 肖…

III. 农村经济—经济体制改革—中国—干部教育—教材

IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 004783 号

农村改革与发展

肖万春 主编

责任编辑:张素兰 封面设计:孙翠之

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail: hqpbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64037147 发行部:64037154

印刷:北京振兴源印务有限公司

2005年1月北京第1版 2005年3月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:29.25 字数:760千字

ISBN 7-5051-1161-2

定价:60.00元(全套共五册)

目 录

第一讲 农村改革发展的历史回顾与

新时代要求 (1)

一、农村改革发展的历史回顾 (1)

二、农村改革与发展取得的主要成就和基本经验 (8)

三、农村改革与发展面临的新形势与新要求 (16)

第二讲 加快农业工业化进程 (21)

一、加快农业工业化进程是农民增收的重要途径 (22)

二、依托“龙头”企业发展推进农业工业化 (27)

三、以建设县域工业园区为平台打造特色乡镇工业 (33)

第三讲 促进农业产业化经营 (37)

一、我国农业产业化经营的发展进程 (37)

二、我国农业产业化经营的误区	(44)
三、以利益联结机制为纽带促进农业产业化经营	(47)
第四讲 推动农村城镇化健康发展	(54)
一、农村城镇化进程缓慢是城乡差距拉大的重要原因 ..	(54)
二、当前农村城镇化误区与政策缺失	(57)
三、以城镇经济发展推进农村城镇化	(62)
四、农村城镇化发展要正确处理的几个关系	(68)
第五讲 深化农产品流通体制改革	(73)
一、我国农产品流通体制改革的历史进程	(74)
二、当前我国农产品流通体制存在的主要问题	(75)
三、积极推进农产品流通体制改革	(79)
第六讲 实施科技兴农战略	(88)
一、实施科技兴农战略的现实基础	(89)
二、加快农技人才工程建设	(93)
三、引导和推动企业成为农业技术创新的主体	(96)
四、完善农业科技推广体系	(100)
第七讲 继续推进农村税费改革	(104)
一、农村税费改革取得的主要成绩和存在的 主要问题	(105)
二、深化农村税费改革的取向和主要内容	(109)
三、壮大乡镇财政以化解乡村债务	(113)
第八讲 完善农村土地制度	(119)
一、要长期稳定土地家庭承包经营制度	(120)

二、深化农村土地制度改革的必要性和迫切性	(124)
三、按照现代产权制度的要求完善农村土地制度	(127)
第九讲 建立健全农业支持保护体系	(135)
一、西方国家运用 WTO 农业条款支持保护农业的 经验	(135)
二、我国农业支持保护体系建设存在的主要问题	(140)
三、建立符合世贸组织要求的农业支持保护体系	(144)
第十讲 以科学发展观指导农村全面小康社会目标 的实现	(153)
一、科学发展观的内涵和特征	(153)
二、我国全面建设小康社会关键在农村	(160)
三、按照科学发展观要求加快农村全面 小康社会建设	(165)
《农村改革与发展》主要参考文献	(171)
后 记	(175)

第一讲

农村改革发展的历史 回顾与新时代要求

党的十一届三中全会以来，我国农村经历了一个从传统的计划经济体制到现代市场经济体制，及其运行机制的深刻变革和巨大发展的历史进程，适应社会主义市场经济发展要求的农村经济体制的基本框架已经初步形成，取得了举世瞩目的成就和整体基本经验。但同时，党的十六大提出了全面建设小康社会目标，实现这一目标的难点和关键则在农村，当前农村改革已进入了攻坚阶段，农村的发展已步入关键时期，一些深层次的矛盾和问题亟待通过深化改革来解决。

一、农村改革发展的历史回顾

我国市场化改革是从农村开始的。农村市场化改革是实践发展的要求，随着农村市场化改革的不断深化，极大地推动了农村经济社会的发展。

1. 来自实践呼唤的农村改革“序幕”

我国率先以农村改革为突破口的经济体制改革自然发端于农业。党的十一届三中全会召开前夕，中国发生了两件具有重大历史影响的事件：

一件是1978年12月13日，邓小平在党中央工作会议上作了题为《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的重要讲话。他指出我国经济体制管理权力过于集中，应在经济体制、财政和外贸等方面给地方更多的自主权；在政策上允许一部分地区、一部分企业、一部分农民、工人，因辛勤努力、成绩大而收入先多一些，生活先好起来，由此产生极大的示范力量^①。该《讲话》实际上是5天后（1978年12月18日）召开党的十一届三中全会主题报告的主要内容。

另一事件是自发发生在邓小平讲话后的第3天、十一届三中全会正式召开前两天的12月16日，安徽省凤阳县梨园公社小岗生产队的20户农民为了摆脱贫困，冒着“坐牢”的风险（他们立下契约：“我们分田到户，如今后能干好，每户保证完成上缴的公粮，不再向国家要钱要粮。如不成，我们干部坐牢杀头也甘心！”）^②，各户主在签名的手迹上均按下了自己血红的指印（17个）或图章（3个）。随即将全队517亩耕地按人分包到户，十头耕牛估价后，两户一头。这一改革带来了1979年的农业大丰收：全队粮食产量达到66185公斤，相当于1966~1970年粮食产量总和；油料产量17600公斤，是过去20年的产量之和；生猪饲养量也达到135头，超过历史上任何一年^③。由此揭开了中国

① 郑绍：《中国经济体制改革20年大事记》（1978~1998），上海辞书出版社1998年版，第1页。

② 这个惊天动地的契约，现作为中国当代史的珍贵文物，收藏在中国革命博物馆，藏品号为GB54563。

③ 马晓河：《结构转换与农业发展——一般理论和中国的实践》，商务印书馆2004年版，第112页。

农村改革的序幕。后来邓小平对此高度评价说：“农村搞家庭联产承包，这个发明权是农民的。”^①

2. 十一届三中全会吹响了大胆决策的农村改革号角

在农民进行包产到户的自发改革试验时，中央面对当时的现实国情：即从1952~1978年的26年中，每个农业劳动力所创造的国民收入才增加5%，粮食产量年平均增长只有2.4%，农业总产值增长速度不超过3.2%。至1978年，全国仍有2亿多农民的温饱问题未能解决^②。于1978年12月18日召开了党的十一届三中全会，这次全会的召开，标志着伟大的历史转折。会议毅然抛弃了“以阶级斗争为纲”这不适用于社会主义的“左”的错误纲领，恢复了党的一切从实际出发、解放思想、实事求是的思想路线，拨乱反正，把党和国家的工作重心转移到经济建设上来，做出了实行改革开放的伟大决策，奠定了新时期党的基本路线“一个中心、两个基本点”的坚实基础，重点专门讨论并于十一届四中全会补充修改正式通过了全面实施农村改革发展的两个重要文件，即《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》和《农村人民公社工作条例（试行草案）》。《决定》用了七个“一定要”科学总结了我国农村经济发展的基本经验教训^③，

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第382页。

② 李建国主编：《改革开放十五年》，广西人民出版社1996年版，第50页。

③ 这七个“一定要”的内容为：（一）一定要长期保持安定团结的政治局面；（二）一定要正确认识和处理农村以及全国范围的阶级斗争，防止“左”的或右的干扰；（三）一定要集中力量抓好农业技术改造，发展农业生产；（四）一定要持续地、稳定地执行现阶段的各项政策；（五）一定要坚定不移地执行以农业为基础的方针；（六）一定要正确地、完整地贯彻执行“农林牧副渔同时并举”和“以粮为纲，全面发展，因地制宜，适当集中”的方针；（七）对农业的领导，一定要从实际出发，按照自然规律和经济规律办事，按照群众利益办事，决不能滥用行政命令，决不能搞瞎指挥和“一刀切”。（李建国主编《改革开放十五年》广西人民出版社1996年版，第52页。）

提出了 25 条农村改革的政策措施和经济措施^①，吹响了农村改革的号角，集中反映了亿万农民要求改革的强烈愿望，给广大农民进行改革指明了前进的方向。

3. 中国农村改革的发展历程

自 1978 年党的十一届三中全会吹响我国农村改革与发展的号角，到 2002 年党的十六大提出全面建设小康社会目标、再到党的十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，这 25 年为我国率先重点实施的第一轮农村改革与发展的全过程，整体上经历了以下几个推进改革与发展的阶段：

(1) 1978 ~ 1984 年：改革农村经营管理体制，以家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制确立农民市场主体地位的阶段

在这一阶段，首先，在农业生产经营体制领域展开了一场先自下而上，充分发挥广大农民的首创精神，发现典型，试验引导，调研总结，而后再自上而下，制定改革文件，出台政策，指导贯彻执行，进而一举废除原高度集中的国家指令性计划体制下“政社合一”、“三级所有、队为基础”、劳动上“大呼隆”、分配上“大锅饭”的人民公社制，到 1983 年底，全国基本实现了家庭联产承包责任制和统分结合双层经营体制的大变革，其实质是通过对农地所有权与使用权的适当分离，在保持土地所有关系和集体经营形式不变的前提下，确立了作为市场主体的农户地位和

^① 这些措施主要包括：人民公社、生产大队和生产队的所有权和自主权必须受到国家法律的保护，不允许无偿调用和占有生产队的劳动、资金、产品和物资，各级经济组织必须认真执行按劳分配原则，克服平均主义；社员自留地、家庭副业和集市贸易是社会主义经济的必要补充部分，任何人不得乱加干涉；人民公社的各级组织都要坚决实行民主管理、干部选举、账目公开；稳定粮食征购指标，绝对不许购过头粮；缩小工农业产品交换差价，提高粮、棉、油等农副产品收购价格，等等。（李建国主编《改革开放十五年》，广西人民出版社 1996 年版，第 51 页。）

家庭经营的主体地位，从根本上调动了农民的生产积极性，实现了中国农业的一次巨大飞跃，也为农村更深层次的变革提供了基础。

然而，这一变革的实现过程是通过连续五年的五个中央“一号文件”的贯彻实施得以完成的。1982年的中央1号文件《全国农村工作会议纪要》出台，正式承认包产到户的合法性，给农民吃了颗“包产到户长期不变”的“定心丸”，促进了农业生产超常规发展。1982年9月党的十二大报告再次肯定联产承包制是“现阶段在农村发挥我国社会主义经济制度优越性的一种十分有效的形式”。1983年的中央1号文件《当前农村经济政策的若干问题》，提出了“两个转化”（促进农业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）、“三个一点”（思想更解放一点，改革更大胆一点，作风更扎实一点）的目标，其政策规定都是围绕着放活农村工商业而展开的。1983年农业商品率由上年的51.5%提高到59.9%，产值达到2753亿元，比1978年增加了1299亿元，增幅近90%。1984年的中央1号文件《关于1984年农村工作的通知》，围绕进一步发展农业生产力这个中心，疏通流通渠道，实行国家、集体、个人一齐上的方针，创造一个以竞争促发展的新局面。

这一阶段，农业连续大丰收，一年上一个新的台阶。1984年粮食总产量8146亿斤，与1978年的6095亿斤相比净增2051亿斤，平均年递增5%，每年净增342亿斤。1984年棉花总产量12516万担，比1978年的4340万担增加1.88倍，平均年净增1362万担，每年递增19.3%。这是农业生产历史上从来没有过的，一举解决了全国的温饱问题。这6年也是农民收入增加最快的，1978年，农民人均年纯收入133.6元，1984年达到355元，扣除物价因素，每年递增15.1%。这是农村改革后出现的第一个欣欣向荣的黄金时代。

(2) 1984~1992年：农村改革进入到调整产业结构，重点探

索市场形式的农产品流通体制改革阶段

在这一阶段，我国农业市场化改革的重心转向流通领域，核心是改革传统的统购统销体制，确定农产品流通的“双轨制”模式，逐步形成和提高农产品流通市场化程度。这一方面是，我国农村改革几年来粮食连年大幅度增产，使其供给发生了根本变化，以致在1984年出现了首次全面过剩；另一方面是，我国过去长期形成的“农产品由国家收购，消费由国家配给，价格由国家制定，且基本长期不变”的传统流通体制，已不能适应农业推行家庭联产承包制后的新形势，在很大程度上影响着农业的收益水平和农民的生产积极性，同时也制约了价格对农产品供求的调节作用，进而到了非改革不可的地步了。故1985年中央1号文件^①规定：“从今年起，除了个别品种外，国家不再向农民下达农产品统派购任务，按照不同情况，分别实行合同定购和市场收购”。拉开了正式取消农产品统派购制度和“双轨制”的序幕：一方面逐步减少统派购种类和扩大自主流通品种；另一方面对粮棉油等主要农产品改统派购制为合同收购和市场收购两种流通方式或渠道。同时对农业生产资料流通也开始实行相应的“双轨制”变革，使得我国农业增长中开始实质性地引进市场因素，迈出了我国农业从计划经济体制向市场经济体制转轨的重要一步。在此基础上，1986年中央再发出一个“1号文件”^②，决定从“七五”计划开始多渠道全面增加对农业的投入，调整工农城乡关系。1992年中央决定将农地承包期延长30年，如有需要30年后还可顺延。

(3) 1992~2002年：深化市场变革阶段

① 1985年中共中央1号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，为党中央连发五个“1号文件”中的第四个。

② 1986年中共中央1号文件《关于1986年农村工作的部署》，此为中央连续发的第五个“1号文件”。

这一阶段的重点是改革长期以来农产品（特别是粮食）销售实行的统销与平价销售体制，使我国农业市场化变革从收购领域进一步扩大到销售领域。

长期以来，我国农产品销售实行的是统销与平价销售政策，以粮食为例，城市居民的定量口粮价格（统销价格），从1966~1980年的24年间保持不变，为每千克0.282元。1990年为0.295元，仅微涨4.6%。由于1978年以后多次提高粮食收购价格，而销售价格又基本未变，以致收购价格超过销售价格并且倒挂程度不断扩大，1978年全国粮食收购价格相当于销售价格的76%，1985年达到127%。随着农业丰收后农民超售粮食大幅增加，使得财政支出日益不堪重负，1978年国家粮油补贴支出占当年财政支出仅1.0%，1984年则急剧上升到11.8%。这种价格倒挂不仅使财政负担沉重，也阻碍了粮食体制的进一步改革。因此，1992年中国开始改革粮食销售体制，即在1991年城市平价粮食价格提高50%的基础上，1992年再提高50%，实现了购销价格的并轨。1992年4月1日起执行粮食购销同价政策，对消费者的粮食价格暗补改为明补，国家对农产品购销价格倒挂的补贴改为直接支付给消费者；对国有粮食企业的价格补贴相应取消，财政只补贴经营费用。从1992年起，广东等地区率先进行取消粮食统销制度的改革试验。到1993年下半年，全国各地基本取消了实行40年之久的定量计划供应粮食的销售体制（统销制度），90%以上的县（市）放开了粮油销售价格，价格随行就市，粮食供应与消费完全依靠市场进行调节和平衡。由此，中国粮食销售体制在经历了购销顺价统销、购销倒挂统销、购销同价统销阶段后，最终实现了放开销售和销售价格的市场化演进过程。粮食销售体制的变革，意味着中国农产品流通的市场化进程完成了质的飞跃。

在改革农产品销售体制的同时，继续探索农产品收购制度的变革：1993年试行粮食定购“保量放价”政策，即保持国家定

购粮食数量不变，价格实行随行就市，以期结束农产品流程中的“双轨制”，进而实现单一的市场化格局，但在实施过程存在反复，未能如愿以偿；1998年5月国务院出台《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，明确实行以“四分开一完善”为原则的粮食流通体制改革，即政企分开、储备与经营分开、中央与地方责任分开、新老财务账目分开和完善粮食价格机制。1999年开始了调整粮食收购政策范围，进一步扩大和提高了农产品流通的市场化范围和程度；同时在农业生产资料流通的市场化改革方面也出现了新的突破，市场机制开始在农资流通领域得到了较大力度的应用和显露。

二、农村改革与发展取得的主要成就和基本经验

我国农村经过20多年的改革发展，发生了翻天覆地的变化，农村经济社会发展取得了显著的成绩，农产品的供给实现了“买方”市场向“卖方”市场的转换，农民的生活水平得到了明显的提高，这为进一步推进农村的改革发展积累了经验、奠定了基础。

1. 农村改革与发展取得的主要成就

十一届三中全会以来，我们党和政府充分尊重广大农民群众自主改革实践的首创精神，积极支持和引导上述改革进程，一步一步地把农村市场经济的改革引向深入和纵横拓展，取得了如下主要成就。

(1) 通过实行家庭联产承包责任制，推进我国农村改革从传统计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变，走出了一条适合我国社会主义初级阶段国情的中国特色的农村社会主义经济发展道路

如前所述，我国农村的改革是从家庭联产承包责任制开始的，邓小平及时发现了农民自主发明的这一解放和发展生产力的

新创造，并将此归结为中国社会主义农村改革和发展的“第一飞跃”。因为它第一次突破了单一公有制（“一大、二公、三纯”）一统天下的局面，从根本上变革了原有的脱离中国国情、超越生产力发展水平的经济制度及其僵化体制与机制，使亿万农民从人民公社制度下解放出来，并拥有独立的生产经营决策权，调动了农业生产的积极性，使陷于崩溃边缘的农村经济摆脱困境，促进农业生产力连上几个台阶。据专家推算，1979~1984年农作物产值增长42.23%，其中家庭承包制改革带来的增长达19.8%，贡献率为46.89%。如果说20世纪50年代土地改革是土地所有制的第一次革命，是土地所有权的革命，使土地从封建社会的生产关系的束缚中解放出来，那么，家庭承包制改革则是土地所有制的第二次革命，是土地使用权的革命，使土地从计划经济体制的束缚下解放出来，进而极大地推动了农村经济的跨越式发展。农林牧渔业总产值由1978年的1018.4亿元，增加到1984年的2295.5亿元；农业劳动生产率迅速提高，由1979年的378.6元/人，增加到1995年的1980.8元/人；农村人均收入从1979年的179.8元/人，增加到1995年的2337.9元/人，增长了13倍；农业劳动力占社会劳动力的比重由1979年的70.5%，下降到1995年的52.2%；在农村社会总产值构成上，农业产值所占比重由69.5%下降到23.1%，而非农产业产值所占比重则由30.5%上升到76.9%。可见，我国农村改革的25年来确实走出了一条适合我国社会主义初级阶段国情的中国特色的农村社会主义经济发展道路。

（2）乡镇企业异军突起，农村产业结构战略性调整，探索出了以“乡镇企业+小城镇”为主要形式的中国特色的农业工业化新型发展道路

我国农村自普遍实行家庭承包责任制后，农民生产积极性空前高涨，产生了两个直接后果：一是农产品大量生产出来；二是农村出现了2亿多富余劳动力（目前我国占总人口65%的农村

人口人均只有 0.12 公顷耕地)去寻找新的致富门路。于是部分农村劳动力自筹资金、自置设备,自建厂房,自学经营管理,在农村创办了各种工厂和运销企业,名之为“乡镇企业”。这些乡镇企业大都集中在原有小城镇,或集聚生成为新的小城镇。进而探索出了以“乡镇企业与小城镇之间共生互动、互促发展”为中国特色的农业工业化新型发展道路。其显著特征为:一是以农业为母体,以农民为主体,并且具有反哺农业的特殊功能;二是先分散后集聚、自发自主地建立在农村地域;三是以多种所有制形式同等门槛进入共同发展;四是以中小型企业为主,产业结构偏于轻工业;五是与小城镇建设互生互荣共谋发展。

到 2002 年,全国乡镇企业从业人员达 1.33 亿人,占全国农村劳力的 26.8%,支付职工工资额 8200 亿元,农民人均从中获得的工资性收入 850 元,占农民人均收入的 34.4%。2002 年乡镇企业实现增加值 31800 亿元,占国内生产总值的 30.7%,乡镇企业现已成为中国农村经济的重要支柱,有半数以上的工业品是乡镇企业生产出来的。乡镇企业的发展也大大加快了我国工业化的进程。早在 1987 年 6 月 12 日,邓小平接见外国朋友谈农村改革时就说,我们完全没有预料到的最大收获就是乡镇企业发展起来了,突然冒出搞多种行业,搞商品经济,搞多种小型企业,异军突起^①。

乡镇企业的发展带动了农村产业结构和就业结构的变革,形成我国农村一、二、三次产业并行发展的特有经济结构,对整个国民经济做出了重要贡献。据中国社科院农村发展研究所专家分析,1997 年全国 74772 亿元国内生产总值(GDP)中,由农村第二产业创造的增加值为 15627 亿元,占 20.9%,由农村第三产业创造的增加值为 8449 亿元,占 11.3%,加上农业创造的 13683

^① 转引自陆学艺:《“三农论”——当代中国农业、农村、农民问题研究》,社会科学文献出版社 2004 年版,第 194 页。

亿元，占 18.3%，三项合计 1997 年农村创造的增加值，占 GDP 的 50.5%。

同时农村工业化的发展又提高了我国广大农村的发展水平。具体表现为：农村工业化是农村经济发展的主要源泉；是农民富裕和农村集体经济繁荣的途径；它吸纳了大量农村剩余劳动力，深刻地影响着农村人口的就业构成，改变着农村地区的产业结构；它带动了小城镇的建设，促进了乡村地区的社会进步和生活环境的美化。

(3) 实施农村改革，加快农村小城镇建设，走出了一条中国特色的农村城镇化发展道路

1978 年，中国 96259 万总人口，城镇人口只有 17245 万人，占 17.9%，82.1% 的人口在农村里。1978 年只有 193 个城市和 2780 个镇，那时已形成了城乡分割的二元社会结构，城乡差别很大。20 多年来，农村依靠乡镇企业发展形成的经济实力，大规模地建设了小城镇，已经有 1 亿多到将近 2 亿农民，转移到了小城镇或少量转到大中城市。例如到 1997 年由原来的 2176 个建制镇已发展到遍布乡村广大地域的 18402 个建制镇。这些小城镇开始多数建在东南沿海经济比较发达的地区，后随着乡镇企业的发展迅速向中部、西部推进。发展的趋势是“工业向工业小区集中，人口向小城镇集中，耕地向种田大户集中”。特别经过近些年的建设，很多小城镇，尤其是那些县级政府所在地的镇，以及资源型的、特色产业型的和专业化特色的新建镇，依靠本地和农民的力量，已经建设得颇具规模（有的已集中 10 多万人口），并相当现代化了。中国农民正在创造性地走出一条中国特色的实现农村城镇化的道路。

(4) 以改革促扶贫创造壮举，农民收入大幅度增长，带来整个人民生活水平实现了两大历史性跨越

中国曾拥有数量庞大的贫困人群，通过 25 年的农村改革发展，强有力地推进着扶贫攻坚的伟大实践，创造出了世界瞩目的