

中国改革开放 40 年丛书

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG 40 NIAN CONGSHU

韩保江 主编



中国农村改革 40 年

刘艳梅 编著

40

ZHONGGUO
NONGCUN
GAIGE
40 NIAN

河北出版传媒集团
河北人民出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国改革开放 40 年丛书

韩保江 主编

中国农村改革 40 年

刘艳梅 编著

河北出版传媒集团
河北人民出版社
石家庄

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村改革40年 / 刘艳梅编著. -- 石家庄: 河北人民出版社, 2019. 4

(中国改革开放40年丛书 / 韩保江主编)

ISBN 978-7-202-12562-5

I. ①中… II. ①刘… III. ①农村经济—经济体制改革—成就—中国 IV. ①F320.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第060532号

丛 书 名 中国改革开放 40 年丛书

丛书主编 韩保江

书 名 中国农村改革 40 年

编 著 刘艳梅

策划编辑 荆彦周

责任编辑 陈小彦 刘晓冬

美术编辑 李 欣

封面设计 赵 健

责任校对 付敬华

出版发行 河北出版传媒集团 河北人民出版社

(石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 河北新华第一印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 18.25

字 数 222 000

版 次 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-202-12562-5

定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究

MULU | 目 录

导论 中国农村改革 40 年之变迁 / 1

第一章 农村改革起步时期(1978 年 12 月—1991 年 12 月) / 13

第一节 家庭联产承包责任制 / 13

第二节 人民公社体制改革 / 22

第三节 促进农村商品生产发展 / 31

第四节 改革农产品统派销制度 / 37

第五节 摆正农业在国民经济中的地位 / 45

第六节 农村改革起步时期的典型事件 / 54

第二章 农村市场化改革时期(1992 年 1 月—2002 年 10 月) / 64

第一节 推进粮食购销价格体制改革 / 64

第二节 加快发展中西部地区乡镇企业 / 73

第三节 深化供销合作社改革 / 84

第四节 深化农村金融体制改革 / 96

第五节 农业和农村经济结构战略性调整 / 106

第六节 推进农村税费改革 / 118

第七节 农村市场化改革时期的典型事件 / 127

第三章 统筹城乡发展时期（2002年11月—2012年10月） / 135

- 第一节 促进农民增加收入 / 135
- 第二节 提高农业综合生产能力 / 146
- 第三节 社会主义新农村建设 / 154
- 第四节 发展现代农业 / 163
- 第五节 统筹城乡发展 / 173
- 第六节 农业科技创新 / 184
- 第七节 统筹城乡发展时期的典型事件 / 191

第四章 城乡发展一体化时期（2012年11月至今） / 203

- 第一节 增强农村发展活力 / 203
- 第二节 全面深化农村改革 / 213
- 第三节 加大改革创新力度 / 223
- 第四节 以新发展理念推进农业现代化 / 233
- 第五节 推进农业供给侧结构性改革 / 242
- 第六节 乡村振兴战略 / 252
- 第七节 城乡发展一体化时期的典型事件 / 275

参考文献 / 283

导 论

中国农村改革 40 年之变迁

马克思认为：城乡关系发展是人类社会的全部经济社会发展史。人类社会自从开启了工业化进程，城市出现之后，城市与乡村相分离；伴随着人类城市化进程，城市与乡村的差距越来越大，甚至产生了对立。随着社会生产力的进一步发展，城市与乡村开始统筹融合发展，你中有我，我中有你，城市有城市的风貌，乡村有乡村的特色，即开启了一场轰轰烈烈的“城乡联姻”之路。城乡发展一体化是现代社会的典型特征，是社会生产力发展和社会大分工的产物，是经济关系、政治关系、阶级关系等诸多要素在城乡关系中的集中反映。

中国 40 年的改革开放史也是一部具有中国特色的城乡关系发展的变迁史。40 年来，我国农业生产、农村面貌、农民生活发生了翻天覆地的变化，农村改革取得了巨大的辉煌的成就。40 年来，改革奏响了我国城市与乡村关系发展史上的新篇章；新气象、新篇章、新成就，都值得我们珍视地载入史册。40 年来，农村改革的每个大事件，都产生了波澜壮阔般的巨大风暴，可圈可点，可敬可佩。例如，农村土地制度改革开启了中国改革开放的序幕；粮食购销体制改革开启了农产品市场化进程；乡镇企业蓬勃发展推进了国家工业化进程；农村税费改革揭开了城乡统筹发展的序幕；

乡村振兴助推了城乡一体化进程。这五大标志性的转折性事件都彻底地改变了数以亿计的中国农民的人生命运。

一、农村土地制度改革开启了中国改革开放的序幕

在党的十一届三中全会召开前夕，中国发生了值得历史记载的两个重要事件：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，在经济计划和财政、外贸等方面应给地方更多自主权，最迫切的是要扩大厂矿企业和生产队的自主权；在经济政策上允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来，就必然产生极大的示范力量。讲话精神实际上成为即将召开的十一届三中全会的基调。另一件是发生在 1978 年 11 月 24 日，安徽省凤阳县小岗村 18 户农民为摆脱贫困，冒着“坐牢”的风险，自发在一张合约上按下了 18 个手印，偷偷摸摸将集体耕地包干到户。自此，中国农村开始了以家庭联产承包责任制为主的经营体制改革。

在安徽凤阳小岗村 18 户农户开启了包产到户、包干到户的新实践之后，党和国家高度重视农村土地制度改革的问题，充分肯定了包产到户、包干到户的积极作用和合法性。国家对包产到户、包干到户这种新型农村土地关系的态度经历了完全禁止、小部分允许和全面推广三个阶段。为了进一步明确国家进行土地制度改革的路径，国家在 1982 年中央一号文件——《全国农村工作会议纪要》中提出了完善家庭联产承包责任制的政策。主要包括四个方面的内容，一是完善农业生产责任制，二是承包要因地制宜、分类指导，三是坚持土地集体所有制，四是抓好合同订立工作。中央一号文件聚焦于家庭联产承包责任制，从政策和法律上明确了农民所拥有的土地承包经营权，奠定了我国统分结合的双层经营体制的基础。

在政策出台之前，各地所采用的包产到户、包干到户的经营体制意味着事实上农民获得了土地承包经营权，之后党和政府高度关注农民的合理需要，不断出台政策法规，一步一步地扩大农户承包土地的自主权，从政策和法律上界定、规范和保护了农民采取家庭联产承包责任制进行生产的合法性。家庭联产承包责任制的确立和推行，激励了广大农民的生产积极性，彻底解放了农村生产力，极大促进了我国农村农业生产发展。联产承包责任制迅速发展，绝不是偶然的。它以农户或小组为承包单位，扩大了农民的自主权，发挥了小规模经营的长处，克服了管理过分集中、劳动“大呼隆”和平均主义的弊病，又继承了以往合作化的积极成果，坚持了土地等基本生产资料的公有制和某些统一经营的职能，使多年来新形成的生产力更好地发挥作用。这种分散经营和统一经营相结合的经营方式具有广泛的适应性，既可适应当前手工劳动为主的状况和农业生产的特点，又能适应农业现代化进程中生产力发展的需要。

在规范和保护农民合理的土地承包经营权同时，中央一号文件强调了农村土地集体所有和耕地保护的重要性，这体现出家庭联产承包责任制等一系列新型生产责任制不是私有制，土地不是私人财产，集体拥有土地这一农业生产资料的所有权。坚持农村土地集体所有，体现了党和国家坚持走社会主义道路的决心，家庭联产承包责任制是在社会主义道路下促进农村生产发展的一种有效方式。正是因为推行了家庭联产承包责任制，才使得中国的农村在改革开放之后发生了翻天覆地的变化。

1983年1月2日，党中央颁发了《当前农村经济政策若干问题》的文件，高度评价了以包产到户为主的家庭联产承包责任制。在党中央的领导和支持下，在成功示范效应带动下，包产到户从南到北、从东到西进一步发展。到1983年末，全国已有1.75亿农户实行了包产到户，包产到户在所有责任制中的比重达到97.8%，1984年末进一步上升到98.9%。随着包

产到户的兴起和迅速发展，为传统计划经济体制配套的人民公社制度弊端日益凸显出来。为此，改革政社合一的人民公社体制、建立乡镇政府便成为历史必然。同时，以“交够国家的，留足集体的，剩下全是自己的”为特征的包干到户，还迫使国家改革农产品流通体制，推进了农产品购销的市场化进程。

二、粮食购销体制改革开启了农产品市场化进程

改革开放以来，粮食购销价格体制改革不断进行，1992年改革的重点是提高粮食统销价格，改变购销价格倒挂的情况，减轻财政压力。1985年国家规定取消粮食统购、改为合同定购，目的是进一步解放生产力，但1985年到1989年粮食产量一直处于徘徊状态，1989年粮食产量为40754.9万吨，虽然比1988年提高了1346.8万吨，但是由于1985年粮食减产幅度大，1989年的产量与粮食减产前的1984年产量基本持平。因此，从1986年到1992年，国家对粮食体制的改革一直在探索中前进。1992年在1991年适当提高粮油统销价格的基础上进一步提高了粮食统销价格，至此，粮食基本上实现了购销同价，理顺了粮食价格关系，减轻了财政补贴的压力。

1992年农村改革推进粮食购销价格体制改革的另一方面是推进粮食商品化、经营市场化，突出的表现是完善农产品市场体系建设，尝试建立粮食批发市场，筹建农产品期货市场。随着我国农业生产的发展，农产品供求关系开始由过去的长期短缺向供求基本平衡发展。20世纪80年代中期放开农产品初级市场和提出建设农产品批发市场后，90年代，国家加快了农产品市场网络建设，并提出要逐步建立和完善以批发市场为中心的农产品市场体系。在国家一系列政策的作用下，我国农产品批发市场的数量与规模取得了飞速发展。截止到1993年，全国已有农产品批发市场2081家，

在 1987 年的基础上增加了 1 倍多。随着“菜篮子”工程的实施，农产品批发市场的建设力度进一步加大，“九五”期间，国家每年安排 1 亿元中央财政贴息贷款，用于蔬菜批发市场建设，并提出了在发展区域性批发市场的同时，有计划地组建全国性中心批发市场，形成覆盖全国各地的市场网络的目标。随着农产品集贸市场与批发市场的发展，国家着手准备建立更高级形态的农产品期货市场，以便进一步完善中国农产品市场体系的建设。1984 年，国家有关文件多次提出建立农产品期货市场的要求，直到 1990 年 7 月国务院批转了原商业部等 8 个部委《关于试办郑州粮食批发市场的报告》，决定成立由原商业部和河南省政府合办的中国粮食批发市场，农产品期货市场才正式开始筹建。

20 世纪 90 年代以来，党中央、国务院制定了一系列政策措施，加强农业基础地位，推动粮食生产迈上新的台阶，取得了举世瞩目的成就。同时，粮食流通体制改革也取得了一定进展，对促进粮食生产、搞活粮食流通、稳定粮食价格、保证市场供应，发挥了积极作用。但是，粮食流通体制仍然没有摆脱“大锅饭”的模式，国有粮食企业管理落后，政企不分，人员膨胀，成本上升；同时又严重挤占挪用粮食收购资金，导致经营亏损和财务挂账剧增，超出国家财政的承受能力。这些都说明，粮食流通体制已越来越不适应社会主义市场经济的要求，到了非改不可、不改不行、刻不容缓的时候了。不改革，中央和地方的责权关系不清，中央财政不堪重负；不改革，国有粮食企业就难以扭转亏损，不能担当粮食流通主渠道的重任；不改革，不利于保护农民的生产积极性，必将影响粮食生产的持续稳定增长。

1998 年，《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》是按照党的十五大提出的目标和要求，利用当时宏观经济环境明显改善、粮食供求情况较好的有利时机，旨在加快粮食流通体制改革的步伐。改革的原则

是“四分开一完善”，即实行政企分开、中央与地方责任分开、储备与经营分开、新老财务账目分开，完善粮食价格机制，更好地保护农民的生产积极性和消费者的利益，真正建立起适应社会主义市场经济要求、符合我国国情的粮食流通体制。

《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》初步推动了粮食市场化改革，提出了“三项政策、一项改革”，即实现按保护价敞开收购农民余粮、顺价销售、资金封闭运行，加快国有粮食企业改革。2004年中央一号文件进一步要求，全面放开粮食收购和销售市场，实现购销多渠道经营。同时，为了支持主产区农民种粮积极性和应对加入WTO后国际农产品的冲击，国家陆续出台了粮食直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴政策，并不断拓宽补贴领域和范围，逐步形成了以粮食生产、农民增收和生态环境保护为目标，综合补贴和专项补贴相结合的农业支持政策体系。

三、乡镇企业蓬勃发展推进了国家工业化进程

乡镇企业是党的十一届三中全会以后发展壮大起来的。特别是1984年中共中央、国务院转发农牧渔业部和部党组《关于开创社队企业新局面的报告》之后的十多年来，乡镇企业经济总量迅速增长，整体素质不断提高，不仅在繁荣农村经济、增加农民收入、支持农业生产、转移富余劳动力、提高农民素质、加强社会主义精神文明建设等方面发挥了巨大作用，而且为我国经济发展、政治稳定和社会进步做出了重大贡献。

乡镇企业的生产经营活动，几乎涉及国民经济的各个领域，目前乡镇企业的许多产品，特别是日用消费品，曾占全国相当大的比重，如电子及通讯设备制造占17%，机械占26%，原煤占40%，水泥占40%，食品饮料占43%，服装占80%，中小农具占95%，砖瓦占95%，为繁荣我国的城乡

市场做出了历史性贡献。乡镇企业成为推进国家工业化进程的重要一翼。1995年，乡镇工业增加值10804亿元，占全国工业增加值的44%。“八五”期间，全国工业增加值净增量的50%来自乡镇企业。城乡工业相互依托，相互结合，相互促进，开辟了中国特色工业化的新路子，加快了我国工业化的进程。

乡镇企业坚持以市场为导向组织生产经营活动，生产要素从市场中来，产品到市场中去，形成了一套独具特色的灵活机制，包括：自主快速的决策机制，能进能出的用工机制，能上能下的干部机制，酬效挂钩的分配机制，奖惩分明的激励机制，自负盈亏的约束机制，自我积累的发展机制等。坚持企业不吃“大锅饭”，职工不捧“铁饭碗”，干部不坐“铁交椅”。这些都为我国建设社会主义市场经济体制进行了有益的探索，提供了宝贵的经验。

事实证明，乡镇企业是我国农村经济的主体力量和国民经济的重要支柱，是建设有中国特色社会主义的重要组成部分。它的兴起和壮大，不仅使农村经济和整个国民经济发生了深刻的变化，而且为我们这样一个农民占绝大多数的农业大国，逐步实现农业和农村现代化，加快国家工业化进程，促进改革开放和经济持续发展，开辟了一条新路，符合国情，顺应民意，合乎规律。

乡镇企业的快速发展，不仅改变了农民和农村面貌，还无形中推动了经济结构的转型，打破了计划经济主导下以国有企业为主的重化工业优先发展的模式。乡镇企业是一种混合型制度安排，它既有集体所有制，也有个人所有制和合伙制，同时还有股份制和股份合作制等，这意味着在国有体制之外发育和成长起来一批非国有企业，使得我国所有制结构由单一制转向多元化。

在国有经济主导的重工业优先发展的模式之外，农村发育和成长起来

一批以劳动密集型产业为主的轻工业企业，生产了大量轻纺日用消费品，既满足了国内市场需求，为告别“短缺经济”做出了卓越贡献，又形成了向外出口的能力，为我国消除“双缺口”贡献了力量，这使得我国经济结构过早过度的重型化倾向得到矫正。需要强调的是，在农村发育起来的企业和成长起来的产业，在加入 WTO 之前就已经进入了国际市场，他们练就了一身闯国际市场的能力与经验，后来借助加入 WTO 的机会，进一步发展壮大了自己，成为占领世界劳动密集型产品市场的主力军。

乡镇企业还是催生城镇化的新生力量。在计划经济条件下，我国大中城市得到支持和发展，离农民较近的小城镇难以发展。乡镇企业异军突起后，改变了这种格局。乡镇企业在小城镇开办纺织、服装、食品加工、农机具加工修理、矿产品加工业、农业农村服务业等，吸引了大量农村剩余劳动力向小城镇集聚，社会资本和技术也向这里汇集，于是，全国各地的小城镇也迅速发展起来，中国的城市化变成了真正的城镇化。

四、农村税费改革揭开了城乡统筹发展的序幕

农业、农村和农民问题是关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的重大问题。我们党历来十分重视正确处理国家、集体和农民的关系，注意保障农民利益，在农村实行休养生息的政策。特别是改革开放后，通过实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，调整农产品价格和购销政策，改善农村分配关系，采取一系列减轻农民负担的政策措施，调动了农民的生产积极性，保持和发展了农村好的形势。

与此同时，农村税费制度和征收办法还不尽合理，农民负担重、收取税费不规范的问题仍然存在。有些地方和部门不顾国家三令五申，随意向农民伸手，面向农民的各种收费、集资、罚款和摊派项目多，数额大；有些地方虚报农民收入，超标准提取村提留和乡统筹费，强迫农民以资代

劳；有些地方违反国家规定，按田亩或人头平摊征收农业特产税和屠宰税；有些部门要求基层进行的各种名目的达标升级活动屡禁不止，所需资金最后摊派到农民身上；有些地方基层干部采取非法手段强行向农民收钱收物，酿成恶性案件和群体性事件……。这些问题，严重侵害了农民的物质利益和民主权利，挫伤了农民的生产积极性，伤害了农民对党和政府的感情，影响了农村社会稳定。对于这些问题，必须通过深化改革，从根本上加以解决。

在2001年，我国农业和农村经济进入了一个新的发展阶段。农产品供给出现了阶段性、结构性和地区性过剩，农产品卖难，价格下跌，对农民收入影响很大。由于整个国民经济正处在结构调整时期，乡镇企业的发展速度放慢，效益下降，农村劳动力外出务工的难度增大，农民从第二、第三产业得到的收入也受到影响。在这种情况下，增加农民收入，关键是要适应农业发展新阶段的要求，对农业和农村经济结构进行战略性调整，开辟农民增收的新途径和新领域，但这需要一个较长的过程。

在此背景下，2001年农村改革的重点是进行农村税费改革试点，逐步在部分省市进行试点、推广。其主要内容可以概括为“三取消、两调整、一改革”。“三取消”，是指取消乡统筹和农村教育集资等专门向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；取消屠宰税；取消统一规定的劳动积累工和义务工。“两调整”，是指调整现行农业税政策和调整农业特产税政策。“一改革”，是指改革现行村提留征收使用办法。

表面看来，农村税费改革只是减轻农民负担，其实不然。农村税费改革的实质是按照市场经济与依法治国的要求，规范国家、集体与农民之间的分配关系，因而是整个国家层面分配领域的重大改革。农民负担问题十分复杂，也十分繁重。在启动农村税费改革之前，农民负担还十分“乱”，表现在对农民征收税费的主体乱、项目乱、标准乱、程序乱、监督乱，等

等。农村税费改革试图以法治的方式规范农村的分配制度，遏制面向农民的乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派，从根本上解决农民负担过重问题，是从分配上理顺和规范国家、集体、农民三者之间利益关系的重要举措。

五、乡村振兴助推了城乡一体化进程

乡村振兴战略是社会主义新农村建设的重要升级。党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村，强调，要按照生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，扎实稳步地加以推进。党的十九大提出的乡村振兴战略，强调，要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。2018年中央一号文件全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕实施乡村振兴战略讲意义、定思路、定任务、定政策、提要求，坚持问题导向，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，加快推进农业农村现代化，走中国特色社会主义乡村振兴道路，谋划新时代乡村振兴的顶层设计，是贯彻落实习近平总书记“三农”思想的重要行动。

实施乡村振兴战略涉及许多方面，是一个系统性工程，应重点注意两个问题。第一，要坚持城乡融合发展，强化乡村振兴的制度性供给。长期以来，资金、土地、人才等各种要素单向由农村流入城市，造成农村严重“失血”“贫血”。实施乡村振兴战略，必须抓住“钱、地、人”等关键环节，破除一切不合时宜的体制机制障碍，推动城乡要素自由流动、平等交换，促进公共资源城乡均衡配置，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

解决“钱”的问题，关键是健全投入保障制度，创新投融资机制，加

快形成财政优先保障金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局；解决“地”的问题，关键是深化农村土地制度改革，建立健全土地要素城乡平等交换机制，加快释放农村土地制度改革红利；解决“人”的问题，关键是畅通智力、技术、管理下乡通道，创新乡村人才培养引进使用机制，大力培育新型职业农民，加强农村专业人才培养队伍建设，造就更多乡土人才，发挥科技人才支撑作用，鼓励社会各界投身乡村建设，聚天下人才而用之。

第二，要处理好两个重要关系。处理好实施乡村振兴战略与推进新型城镇化的关系。乡村振兴与推进城镇化不是非此即彼的关系，而是互促共进、相辅相成的关系。从总体上看，我国仍处在人口由乡村向城市集中的阶段，农村人口外流的趋势短期不可能逆转，但今后人口回归回流农村的现象将会大量出现。要坚持乡村振兴与新型城镇化一起抓，两个轮子一起转，要处理好“走出去”“留下来”和“引回来”的关系，让进城的进得放心，留在乡村的留得安心；要创造条件让农村的产业留住人，让农村的环境留住人，让农村的机会吸引人，让农村更有人气。

处理好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战的关系。脱贫攻坚是决胜全面建成小康社会补短板、强弱项的重点任务，乡村振兴是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，二者是内在统一的。乡村振兴，摆脱贫困是前提。打好脱贫攻坚战，本身就是实施乡村振兴战略的重要内容。就贫困地区而言，2020年之前的乡村振兴，核心还是脱贫攻坚。实施乡村振兴战略，既有利于当前加快实现脱贫目标、巩固脱贫成果，也有利于为脱贫之后从根本上改变贫困地区面貌奠定基础。因此，要做好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战的有机衔接。

实施乡村振兴战略具有重大的历史性、理论性和实践性意义。从历史角度看，它是在新的起点上总结过去，谋划未来，深入推进城乡发展一体化，提出了乡村发展的新要求新蓝图。从理论角度看，它是深化改革开

放，实施市场经济体制，系统解决市场失灵问题的重要抓手。从实践角度看，它是呼应老百姓新期待，以人民为中心，把农业产业搞好，把农村保护建设好，把农民发展进步服务好，提高人的社会流动性，扎实解决农业现代化发展、社会主义新农村建设和农民发展进步遇到的现实问题的重要内容。