



湖北省学术著作出版专项资金资助项目

中国农村改革四十年研究丛书

全国高校出版社主题出版

# 中国农村集体经济政策演变研究

The Evolution of China's Rural Collective Economic Policies

李霞 龚云 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

湖北省学术著作出版专项资金资助项目

中国农村改革四十年研究丛书

# 中国农村集体经济政策演变研究

The Evolution of China's Rural Collective Economic Policies

李霞龚云著

华中科技大学出版社

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

中国农村集体经济政策演变研究/李霞,龚云著. —武汉:华中科技大学出版社, 2021.12

(中国农村改革四十年研究丛书)

ISBN 978-7-5680-6790-4

I. ①中… II. ①李… ②龚… III. ①农村经济-集体经济-经济政策-研究-中国  
IV. ①F321.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 260631 号

中国农村集体经济政策演变研究

李霞 龚云 著

Zhongguo Nongcun Jiti Jingji Zhengce Yanbian Yanjiu

策划编辑:周晓方 杨玲

责任编辑:林珍珍

封面设计:廖亚萍

责任校对:李琴

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话:(027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编:430223

录排:华中科技大学惠友文印中心

印刷:湖北金港彩印有限公司

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:17.25 插页:2

字数:245千字

版次:2021年12月第1版第1次印刷

定价:148.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换  
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务  
版权所有 侵权必究

## 内 容 提 要

本书是为纪念中国改革开放四十周年而专门写作和出版的一部学术性著作。本书主要介绍了我国改革开放四十年以来农村集体经济政策的演变。主要以政策改革的历史背景、政策演变的基本脉络、现行政策的具体内容、政策演变的效果评价为逻辑顺序进行归纳叙述。全书共六章,从不同方面分别系统回顾、总结了基本经营政策、土地政策、集体资产政策、乡镇企业政策、集体经济组织政策和合作经济组织政策等中国农村集体经济政策。

邓小平提出的关于农业的“两个飞跃”理论是我国农村四十年改革的理论指导。宪法是我国的根本大法,是我国农村四十年改革的法律依据。首先,本书在宪法视域下,通过引用中央相关的政策文件总结我国农村政策的四十年演变。在此基础上,对我国改革开放以来农村集体经济的政策框架进行了初步构建。其次,结论部分从中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略高度出发,总结了组织发展农村集体经济的现实意义。最后,附录部分对邓小平的“两个飞跃”思想进行了文献综述研究,以纪念改革开放总设计师对集体经济理论的贡献。

## 改革是农村发展的根本动力

农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着亿万中国农民的获得感和幸福感，决定着我国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。

1978年十一届三中全会以来，农村率先开始了一系列旨在解放和发展生产力、实现共同富裕的重大改革。农村改革拉开了中国改革开放的序幕，被称为“启动历史的变革”。

中国农村改革自1978年安徽小岗村实行家庭联产承包责任制开始，历经40年，敢闯敢试，波澜壮阔，影响深远，大致经历了以下五个阶段。

1978年至1984年是中国农村改革的启动阶段。农村改革从改变基本经营制度开始，推行“包产到户”和“包干到户”等责任制，逐步形成了家庭联产承包责任制，农民成为自主经营的生产者，农户成为相对独立的市场经营主体，极大地调动了农民的积极性。

1985年至1991年是农村以市场化为导向的改革探索阶段。随着农村基本经营制度的逐步确立，农村改革进入探索市场化改革阶段，改革重点主要在改革农产品流通体制、培育农产品市场、调整农村产业结构和促进非农产业发展等方面。

1992年至2001年是农村改革全面向社会主义市场经济体制过渡阶段。1992年初邓小平发表的南方谈话和10月中共十四大的召开，确立了社会主义市场经济体制的改革目标，农村改革由此进入了全面向社会主义市场经济体制过渡的时期，初步建立了农产品市场体系，市

场机制在调节农产品供求和资源配置等方面逐步发挥着基础性作用。

2002年至2011年是中国农村全面综合改革阶段。这一阶段农村改革的突出特征在于把农业、农村、农民问题放在国民经济整体格局下,聚焦农业、农村、农民发展的深层次矛盾和问题,以农村综合改革和社会主义新农村建设为主要抓手,实行“以工促农、以城带乡”,加强城乡统筹,促进农村全面发展。

2012年中共十八大以来,中国农村改革进入全面深化阶段。2015年11月,中共中央、国务院发布《深化农村改革综合性实施方案》,明确了深化农村改革的指导思想、目标任务、基本原则、关键领域、重大举措和实现路径,是十八大以来农村改革重要的指导性、纲领性文件,对深化农村改革发挥了重大的推动作用。2017年十九大以后,启动乡村振兴战略。中国农村改革进入向纵深推进阶段。全面深化农村改革的关键性领域是农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理体系。这五大领域的改革,对健全符合社会主义市场经济要求的农村制度体系,具有“四梁八柱”的作用。

改革开放四十年来,中国农村发生了翻天覆地的变化。习近平总书记指出:“改革开放以来农村改革的伟大实践,推动我国农业生产、农民生活、农村面貌发生了巨大变化,为我国改革开放和社会主义现代化建设作出了重大贡献。这些巨大变化,使广大农民看到了走向富裕的光明前景,坚定了跟着我们党走中国特色社会主义道路的信心。对农村改革的成功实践和经验,要长期坚持、不断完善。”农业农村发展取得的成就主要体现在以下两个方面。

农民的物质生活水平有了显著提高,向全面小康社会迈进。农村改革在促进增产增收、解决吃饭问题和贫困问题等方面的效果极为明显。1978年至2017年,农村居民年人均纯收入由134元增加到13400多元。1978年,我国农村贫困人口[当时的贫困线标准为100元/(人·年)]为2.5亿人,贫困发生率为30.7%;到2020年,农村贫困人口全部脱贫。

农民的精神面貌发生了显著变化。农民成为相对独立的经营主体,农

民的公民权利得到实现,农民的主动性、积极性、创造性得到极大调动,农民的精神生活日益丰富。

农村改革发展40年,经验很多,主要有下面五条:一是坚持马克思主义的一切从实际出发、解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线;二是正确处理国家与农民的关系,保障农民经济利益,尊重农民民主权利,满足农民的精神需要;三是尊重客观规律,尊重自然规律、农业规律、经济规律;四是始终坚持农村土地集体所有制这个社会主义农村基本经济制度;五是始终把解决好“三农”问题这个关系国计民生的根本性问题作为全党工作的重中之重。

中国特色社会主义进入新时代,习近平总书记多次强调:“小康不小康,关键看老乡。一定要看到,农业还是‘四化同步’的短板,农村还是全面建成小康社会的短板。”“我国农业农村发展面临的难题和挑战还很多,任何时候都不能忽视和放松‘三农’工作。”2018年3月8日,习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时明确指出:“实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,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,是新时代做好‘三农’工作的总抓手。”

我国改革是有方向、有立场、有原则的。2013年12月23日,习近平总书记在中央农村工作会议上的讲话中指出:“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了。实现乡村振兴,需要高度重视下面几个问题。”

巩固和完善农村基本经营制度。习近平总书记指出,农村基本经营制度是党的农村政策的基石。坚持党的农村政策,首要的就是坚持农村基本经营制度。

第一,坚持农村土地农民集体所有。这是坚持农村基本经营制度的“魂”。农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度。农村基本经营制度是农村土地集体所有制的实现形式,农村土地集体所有权是农村土地承包经营权的基础和本位。坚持农村基本经营制度,就要坚持土地集体所有。

第二,坚持家庭承包经营的基础性地位,在动态中稳定农民的家庭承包经营权益。

第三,坚持稳定土地承包关系。党的十九大报告明确了农村第二轮土地承包到期后再延长30年。

深化农村集体产权制度改革。发展壮大村级集体经济是强农业、美农村、富农民的重要举措,是实现乡村振兴的必由之路。习近平总书记指出:“集体经济是农村社会主义经济的重要支柱,只能加强,不能削弱。”农村集体产权制度改革是巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求,不断深化农村集体产权制度改革,探索农村集体所有制的有效实现形式,盘活农村集体资产,构建集体经济治理体系,形成既体现集体优越性又调动个人积极性的农村集体经济运行新机制,对于坚持中国特色社会主义道路、完善农村基本经营制度、增强集体经济发展活力、引领农民逐步实现共同富裕具有深远的历史意义。要按照分类有序的原则推进改革,逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度,保护和发展的农民作为农村集体经济组织成员的合法权益,以推进集体经营性资产改革为重点任务,以发展股份合作等多种形式的合作与联合为导向,坚持农村土地集体所有,探索集体经济新的实现形式和运行机制,不断解放和发展农村社会生产力,促进农业发展、农民富裕、农村繁荣,为推进城乡协调发展、巩固党在农村的执政基础提供重要支撑和保障。

实现小农户和现代农业发展有机衔接。我国的农业经营目前主要以小农形式存在,这是由我国国情决定的。习近平总书记2016年4月25日在安徽省小岗村关于深化农村改革的讲话中明确指出:一方面,我们要看到,规模经营是现代农业发展的重要基础,分散的、粗放的农业经营方式难以建成现代农业;另一方面,我们也要看到,改变分散的、粗放的农业经营方式是一个较长的历史过程,需要时间和条件,不可操之过急,很多问题要放在历史大进程中审视,一时看不清的不要急着去动。他多次强调,农村土地承包关系要保持稳定,农民的土地不要随便动。农民失去土地,如果在城镇待不住,就容易引发大问题。这在历史上是有过深刻教训的。这是大历史,不是

一时一刻可以看得明白的。在这个问题上，我们要有足够的历史耐心。习近平总书记还强调：创新农业经营体系，不能忽视了普通农户。经营家庭承包耕地的普通农户仍占大多数，这个情况在长时期内无法根本改变。由于小农户将长期存在，在新时代农村改革发展实践中需要探索如何实现小农户与现代农业发展有机衔接的问题，准确把握土地经营权流转、集中、规模经营的度，与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平相适应。

中国农村改革经过40年发展，站在新的历史起点上。新时代的农村改革仍将是全面深化改革的重要领域，农村发展水平决定着全面建成小康社会和社会主义现代化强国的整体水平。我们任何时候都不要忘了农村改革的初心，巩固和完善社会主义制度，最终实现全体农民共同富裕！

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心执行副主任

中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心副主任

中国社会科学院世界社会主义研究中心副主任



2018年9月

# 目 录

	<b>绪论</b>	<b>1</b>
	一、改革历程中的农村集体经济	3
	二、本书的研究内容	12
	三、本书的研究价值	13
<b>第一章</b>	<b>基本经营政策</b>	<b>15</b>
	<b>第一节 经营政策改革的历史背景</b>	<b>16</b>
	一、十一届三中全会顺利召开	16
	二、两省开始“大包干”责任制试验	17
	三、“大包干”兴起,人民公社解体	19
	<b>第二节 经营政策演变的基本脉络</b>	<b>20</b>
	一、确立双层经营体制	20
	二、创新农村经营组织	27
	三、构建现代经营体系	34
	<b>第三节 现行经营政策的具体内容</b>	<b>42</b>
	一、巩固和完善农村基本经营制度	42
	二、大力培育新型农业经营主体	46
	三、加快健全农业社会化服务体系	49

<b>第二章</b>	<b>土地政策</b>	<b>55</b>
	<b>第一节 土地政策改革的历史背景</b>	<b>56</b>
	一、“三级所有、队为基础”	56
	二、从包产到户到包干到户	57
	三、一宅两制分离房地所有权	59
	<b>第二节 土地政策演变的基本脉络</b>	<b>60</b>
	一、承包期限：“十五年不变”，“三十年不变”，“再延长三十年”	60
	二、规模经营：从“向种田能手集中”到“经营权流转”	63
	三、产权交易：从确权登记颁证到“两权”抵押贷款试点	68
	四、一宅两制：从“房地分离”到“房地一体”	72
	<b>第三节 现行土地政策的具体内容</b>	<b>77</b>
	一、第二轮承包期满后“再延长三十年”	77
	二、稳定农村土地承包关系并保持长久不变	78
	三、承包地、宅基地“三权分置”	79
	四、进城农民“三权”有偿退出	80
	五、农村土地政策演变的四个阶段	82
	六、土地政策应关注的三个方面	84
<b>第三章</b>	<b>集体资产政策</b>	<b>95</b>
	<b>第一节 集体资产政策改革的历史背景</b>	<b>96</b>
	一、集体资产的历史积累	96
	二、集体资产的类别	97
	三、社会主义市场经济体制的确立	98
	<b>第二节 集体资产政策演变的基本脉络</b>	<b>99</b>
	一、从“禁止无偿平调”到“神圣不可侵犯”	99
	二、从“明确所有权”到“加强资产管理”	100
	三、从“股份权能改革”到“集体产权改革”	103

	<b>第三节 现行集体资产政策的具体内容</b>	106
	一、推进农村集体产权制度改革	107
	二、全面深化农村“三变”改革	110
	三、有序发展农村混合所有制经济	112
<b>第四章</b>	<b>乡镇企业政策</b>	<b>115</b>
	<b>第一节 乡镇企业政策改革的历史背景</b>	116
	一、乡镇企业的历史由来	116
	二、农村劳动力流动受限制	118
	三、市场化进程下的异军突起	119
	<b>第二节 乡镇企业政策演变的基本脉络</b>	121
	一、“调整、整顿和改革”社队企业	121
	二、“十六字方针”开创乡镇企业新局面	122
	三、“八字方针”治理整顿乡镇企业	123
	四、《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》颁布	124
	五、《中华人民共和国乡镇企业法》出台及民营化改制	125
	<b>第三节 乡镇企业政策演变的效果评价</b>	131
	一、乡镇企业政策概览	131
	二、乡镇企业政策成效	132
	三、乡镇企业改革的必然性	134
<b>第五章</b>	<b>集体经济组织政策</b>	<b>137</b>
	<b>第一节 集体经济组织政策改革的历史背景</b>	138
	一、改革进程中的农村集体经济	138
	二、集体经济组织的发展历史	140
	三、新型农村集体经济组织产生	143

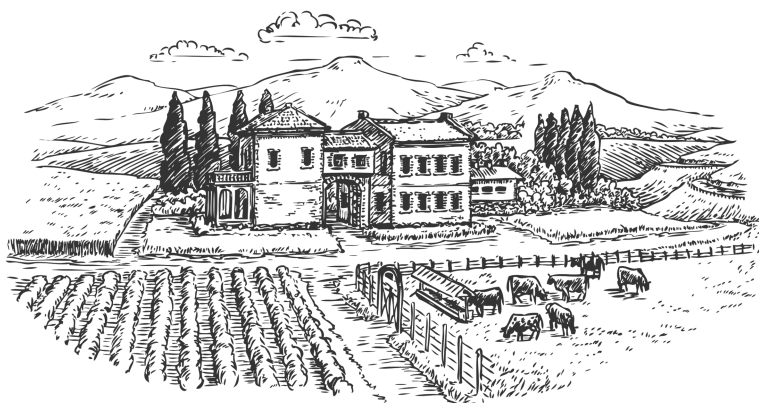
	<b>第二节 集体经济组织政策演变的基本脉络</b>	144
	一、兴办农村公益事业	144
	二、发展农业生产服务	145
	三、管理农村产权改革	147
	<b>第三节 现行集体经济组织政策的具体内容</b>	149
	一、赋予集体经济组织特别法人资格	149
	二、探索制定《农村集体经济组织法》	152
	三、发展壮大新型农村集体经济	154
<b>第六章</b>	<b>合作经济组织政策</b>	<b>159</b>
	<b>第一节 合作经济组织政策改革的历史背景</b>	160
	一、积极发展农村多种经营	160
	二、各类专业合作组织应运而生	161
	三、各类专业合作社蓬勃兴起	162
	<b>第二节 合作经济组织政策演变的基本脉络</b>	163
	一、发展多种多样的合作经济	163
	二、鼓励多方支持合作经济	169
	三、《农民专业合作社法》的出台	174
	四、引导发展专业合作社联合社	177
	<b>第三节 现行合作经济组织政策的具体内容</b>	183
	一、强化合作社脱贫致富带动能力	183
	二、鼓励土地经营权入股合作社	185
	三、促进农业多元主体协同发展	186
	<b>结论</b>	<b>195</b>
	<b>再论“组织起来”</b>	196
	一、改革开放以来农村集体经济政策演变	196

二、发展集体经济对乡村振兴的战略意义	198
三、正确辨析集体经济政策中的几组关系	210
四、当前农村集体产权制改革的政策建议	217
<b>参考文献</b>	<b>224</b>
<b>附录</b>	<b>235</b>
附录 A 关于邓小平“两个飞跃”思想的文献综述	236
一、“两个飞跃”思想的提出及背景	236
二、“两个飞跃”思想的内涵及内在联系	238
三、“两个飞跃”思想研究中的几组概念辨析	240
四、“两个飞跃”思想的地位及指导意义	244
五、“两个飞跃”思想指导新时代农村深化改革	245
附录 B 改革开放以来关于农村经济政策重要文献索引	249
<b>后记</b>	<b>258</b>

# 绪 论

---

华中科技大学出版社



中国特色社会主义进入了新时代,党的十九大提出乡村振兴战略,为我国深化农村改革指明了方向,为发展新型城乡关系奠定了基础,为壮大农村集体经济提供了契机。2013年12月23日,习近平总书记在中央农村工作会议上的讲话中,旗帜鲜明地强调:“农村基本经营制度是党的农村政策的基石……第一,坚持农村土地农民集体所有,这是坚持农村基本经营制度的‘魂’。农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度。”<sup>①</sup>“要在实践基础上,加强农村土地集体所有的组织形式、实现方式、发展趋势等理论研究。”<sup>②</sup>由此可见,习近平总书记仍将发展集体经济作为我国农村深化改革的总方向。

当前,我国发展农村集体经济仍具有划时代意义。首先,农村集体经济是社会主义公有制在农村的实现形式,是我国农村走社会主义道路的制度保障。“社会主义经济以公有制为主体,农业也一样,最终要以公有制为主体。公有制不仅有国有企业那样的全民所有制,农村集体所有制也属于公有制范畴。”<sup>③</sup>在我国这样一个农业大国,没有农村集体经济的发展壮大,就没有社会主义基本经济制度的发展和完善。其次,农村集体经济是农民实现共同富裕的制度基础。按照马克思主义的观点,所有制形式决定物质资料的分配形式。因此,“没有社会主义公有制的保障,按劳分配制度就很难实行,共同富裕也只不过是一句空话。同样,在农村,没有农业集体经济的发展,就没有农民的共同富裕,社会主义制度在农村的实现就会面临困难。”<sup>④</sup>最后,农村集体经济是我国实现农业现代化的必然要求。我国农业的基本状况是人多地少,机械化水平不高。农业现代化必然要求高度组织化、规模化和机械化。一家一户的各自为战无法形成农业的规模经营,只有发展农村集体经济将农民组织起来才能破除土地碎片化、非农化难题。

① 中共中央文献研究室,十八大以来重要文献选编(上)[M],北京:中央文献出版社,2014:668.

② 中共中央文献研究室,十八大以来重要文献选编(上)[M],北京:中央文献出版社,2014:671.

③ 中共中央文献研究室,邓小平年谱(1975—1997)(下)[M],北京:中央文献出版社,2004:1349.

④ 赵智奎,彭海红,邓小平的农业集体经济思想[J],毛泽东邓小平理论研究,2007(5):37-41,84-85.

## 一、改革历程中的农村集体经济

### 1. 农村集体经济的概念

恩格斯在《法德农民问题》中指出：“我们对于小农的任务，首先是把他们的私人生产和私人占有变为合作社的生产和占有，但不是采用暴力，而是通过示范为此提供社会帮助。”<sup>①</sup>关于无产阶级取得政权之后，如何进行农业合作化问题，马克思 1874 年在巴枯宁《国家制度和无政府状态》一书的摘要中指出：“一开始就应当促进土地私有制向集体所有制的过渡，让农民自己通过经济的道路来实现这种过渡；但是不能采取得罪农民的措施，例如宣布废除继承权或废除农民所有权；只有租佃资本家排挤了农民，而真正的农民变成了同城市工人一样的无产者、雇佣工人，因而直接地而不是间接地和城市工人有了共同利益的时候，才能够废除继承权或废除农民所有制。”<sup>②</sup>

列宁在《论合作制》中指出：“有了完全合作化的条件，我们也就在社会主义基础上站稳了。”<sup>③</sup>斯大林在执政后开始全面推行集体所有制，并于 1927 年 12 月决定“把个体小农经济联合改造为大规模的集体经济”作为党在农村的基本任务。苏联的土地政策从由农民自主选择使用形式并引导农民发展农业合作社为主过渡到发展集体农庄为主，并在 1929 年进一步由逐步集体化发展为冒进的迅速全盘集体化的做法。到 1937 年集体农庄已联合了 93% 的农户，集体农庄的播种面积占总播种面积的 99.1%。1936 年斯大林明确提出：“社会主义社会的基础就是公有制：国家即全民所有制以及合作社集体农庄所有制。”<sup>④</sup>

① 马克思、恩格斯，马克思恩格斯选集：第四卷[M]，北京：人民出版社，1972：310。

② 马克思、恩格斯，马克思恩格斯选集：第四卷[M]，北京：人民出版社，1972：634。

③ 列宁，列宁选集：第四卷[M]，北京：人民出版社，1972：687。

④ 斯大林，斯大林选集：下卷[M]，北京：人民出版社，1979：589。