

# 一 可持续发展与农村经济政策



# 学习十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》的几点体会和当前农村政策的几个问题

中共中央办公厅 韩长赋

## （一） 体会与经验

农村 20 年改革之际也是中国农业和农村发展跨世纪的关键时刻。中央召开三中全会集中研究农业和农村问题具有重大意义。

十五届三中全会以农业和农村为议题，中央是从国民经济和社会发展全局的高度来考虑的，是高瞻远瞩深思熟虑的重大决策。如果说十一届三中全会开了思想解放的先河，是中国农村走上改革之路的里程碑，十五届三中全会则可以说是在 20 年农村改革发展的基础上推动农村向跨世纪目标前进的里程碑。中央历来对农村工作十分重视，改革开放 20 年中，着重研究农业和农村问题做出重要决定的中央全会就有 4 次。十一届三中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决议》的草案；十一届四中全会经过实践，修改并正式通过了该决议；十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，明确提出了以家庭承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是中国乡村集体经济组织的一项基本制度，决不是解决温饱的权宜之计；第四次就是十五届三中全会。此外中央还制定下发了一系列指导农业和农村工作的文件。重要的有：1980 年 9 月发的关于农村实行生产责任制的 75 号文件；1982 年至 1987 年连续发了五个 1 号文件和一个 5 号文件。1993 年以后每年都召开一次中央农村工作会议，下发文件：1993 年的 11 号文件，提出第一轮承包之后再延长 30 年；1996 年的 13 号文件《关于减轻农民负担的决定》；1997 年关于搞好土地承包、延长土地承包期、移交土地承包关系的两个通知等。20 世纪 90 年代以来，以江泽民总书记为核心的党中央对农业、农民和农村问题更加重视，明确提出要把农业放在一切经济工作的首位，强调农村工作必须把农业增产、农民增收、农村稳定作为一个整体来抓。今年的中央经济工作会议和中央农村工作会议特别强调要增加农民收入和保持农村稳定两件大事，制定了一系列促进农业发展、保护农民积极性的农业措施。

十五届三中全会做出决定，一是赶上农村改革 20 周年需要也应该认真总结；二是党的十五大做出了跨世纪的战略部署；实现十五大提出的目标、任务，重点和难点都在农村；三是农村改革和发展都存在许多需要研究解决的问题；四是应对亚洲金融危机实行扩大内需、开拓市场的战略措施。扩大农村市场、增加农民购买力是一个非常重要的问题。基于上述考虑，三中全会集中研究农业和农村问题，三中全会决定内容非常重要、非常丰富，值得我们深入学习研究。

十五届三中全会的决定充分肯定了党的十一届三中全会以来农村改革和发展的巨大成就和基本经验，明确提出了农业和农村跨世纪的发展目标和必须遵循的基本方针，对中国农村经济、政治、文化建设做出了全面部署，制定了推动农业和农村工作的重大措施，是指导中国建设社会主义新农村的行动纲领。全会的主题就是坚持党的农村基本政策不动摇，在这个基础上深化农村改革，推动农业和农村经济的更大发展，开创中国农业和农村工作的新局面。《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）共写了十个问题，需要重点把握的是：

#### 1. 关于成就和经验

《决定》全面系统地总结了农村改革 20 年，农村改革大体经历了三个阶段、五个主要方面的改革、取得了四个重要的历史性成就。改革从实行家庭联产承包开始，十一届三中全会召开到 1984 年这个阶段，农村改革重点是普遍实现家庭联产承包责任制；1984 年到 1992 年农村进入经济体制全面改革阶段，中央先后提出了调整农业产业结构、发展乡镇企业、改革农产品统购统派的制度，搞活农产品流通，推动农业向商品生产转化；1992 年以邓小平南巡讲话和党的十四大为标志，农村改革进入稳定基本程式，按照建立社会主义市场经济体制的目标不断深化改革进入新阶段。

20 年改革主要在五个方面进行重大变革：第一是突破了高度集中统一的人民公社体制，实行家庭承包经营为基础统分结合的双层经营体制，农民有了生产经营自主权，调动了亿万农民的积极性，并由此奠定了农村改革不断前进的基础；第二是突破了“以粮为纲”的单一产业结构，发展多种经营和乡镇企业，全面活跃农村经济；第三是突破了统购统派的制度，面向市场，搞活农产品流通；第四是突破了单一集体经济的所有制结构形式，发展以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局；第五是突破了实际生产业的指令性计划，因地制宜。五个突破的核心是实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，实质是从计划经济体制转化到市场经济体制，建立适应发展社会主义市场经济要求的农村新体制。

四个历史性成就：一是粮食和其它农产品大幅度增长，由长期短缺到总是大体平衡、丰年有余，基本解决全国人民的吃饭问题；二是乡镇企业异军突起，带动农村产业结构和就业结构变革以及小城镇发展，开创了一条有中国特色的农村现代化道路；三是农民生活水平显著提高，全国农村从总体上进入由温饱向小康迈进的阶段；四是农民思想顺应时代发展的要求，发生巨大转变，农村精神文明和农村法制建设取得明显进步。

在回顾农村改革的历程和成就的基础上，《决定》总结、提炼了五条基本经验，这是站在农村发展的历史高度来评价的：一是必须承认并保障农民的自主权，把调动农民积极性作为制定农村政策的首要出发点，提出经济上充分关心物质利益、政治上切实保障农民的民主权利是农村工作的准则，自主权加实惠等于积极性；二是必须使农村生产关系适应生产力发展要求，具体是坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，实行所有权与使用权分离，土地集体所有，家庭承包经营；三是必须坚持农村改革的市场取向，农村改革从一开始就是向着建立社会主义市场经济体制的方向走的；四是必须充分尊重农民的首创精神，就是坚持三个“有利于”标准，在群众实践创造的基础上，形成政策、推进改革，这是中国共产党领导农村改革最基本的方法；五是必须以农村改革推动城市和整个经济体制

改革，城乡改革协调发展。同时，《决定》也提出了一条根本经验，就是坚持以邓小平理论为指导，解放思想，实事求是。农村改革历程说明没有邓小平理论，就不可能进行农村改革，也不可能有现在一整套党在农村的基本政策，更不可能有今天的巨大成就。只有坚持邓小平理论为指导、解放思想、实事求是，才能冲破旧的观点和僵化体制的束缚，进行建设中国特色社会主义的新探索。五条经验亦从根本上深刻揭示了农村改革的内在规律，具有深远的指导意义。

## 2. 关于目标与方针

为了实现目标，《决定》提出了十条基本方针。概括说主要讲了五个问题：第一条是坚持农业基础地位，强调农业是国民经济发展的一个长期的全局的方针。第二条是强调长期稳定农村基本政策，指出这是深化农村改革的前提，是农村经济发展和社会稳定的保障。第三、四、五、六条讲全面发展农村经济，加快农村生产力建设。第七条讲减轻农民负担，保护农民利益，保护农村生产力。第八、九、十条讲两手抓，推动农村全面进步。十条方针反映了中国共产党对农业和农村工作规律性的深刻认识，也是新中国成立以来，特别是改革开放以来党在农村一系列方针的概括和总结。

## 3. 关于工作部署

《决定》在八个方面做出部署，在此不多说了。只想讲一下《决定》对农业和农村问题理论上的新概括和方针政策上的新发展。全会《决定》是指导农村工作全局的文件，也是一个长远的文件，必须有大的、全局的方面。另外，该《决定》是在农村改革 20 年的基础上总结经验，根据当前新的形势和任务要求做出新的部署。

(1)《决定》第一次全面阐述了社会主义初级阶段农村不发达的特征，并且从农村实际出发，提出了在整个社会主义初级阶段都必须把发展农村经济，提高农业生产力水平作为整个农村工作的重心。《决定》从六个方面系统提出了农村不发达的特征：农业生产力落后，主要靠手工劳动；农业市场化程度低，自给半自给经济占相当比重；农业人口多，就业压力大；科技教育文化落后，文盲半文盲数量较多；农民生活水平较低；城乡差别大，农村发展自身差别也大。本质特征是生产力落后，市场化程度低，这决定了必须以生产力为中心，一切政策都要有利于增强农村经济活力。

(2)《决定》第一次比较完整地提出了建设有中国特色的社会主义新农村的纲领，是十五大纲领在农村的具体体现。

(3)《决定》对中国农村基本经营制度做了更科学准确的新概括，以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制，这个概括强调基础，没有用“联产”，这样表述更符合农村的收入分配关系的实际。没有用“责任制”但并不是否认责任制，因为承包经营本身就是责任。表述更简洁易懂。另外《决定》指出以家庭承包经营为基础的双层经营体制是农村集体经济的有效实现形式。

(4)广大农村 9 亿农民改变落后面貌，创造幸福生活，靠国家集体包下来不行，只用一种方法不行，必须在农村形成以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的格局，因此《决定》提出在完善所有制结构基础上，在农村可放得更开一些。在发展壮大集体经济的同时，应采取更灵活、更有效的政策措施，鼓励引导个体、私营等非公有制经济有更大的发展。

(5) 《决定》第一次对农村改革经济体制的目标作了具体描述，《决定》提出建立以家庭承包经营为基础，以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑，适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制。这个表述抓住了新体制框架的关键要素，即“一个基础，三个支柱”。

(6) 在生产力建设上，把水利建设、科教兴农提到了更为突出的位置。科教方面，号召一场新的科技革命，提出许多科技进步，改革的要求，特别把水利建设提到了全党工作的突出位置。在党的全部决定中，提出了水利建设的原则、方针，包括全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理的原则。兴利除害相结合、开源节流并重、防洪抗旱并举的方针，同时提出推广节水灌溉技术作为革命性措施来抓，这是因为 1998 年发生了特大洪涝灾害，中央和各级地方政府在加强水利建设上形成共识。

(7) 《决定》第一次把小城镇建设提到了农村发展的战略高度。江总书记在视察江浙时讲，在大力发展乡镇企业的同时，积极推进小城镇建设也是一个大战略。决定提出发展小城镇是带动农村经济和生产发展的一个战略，小城镇建设从“小城镇大问题”到“小城镇大战略”，标志着中国农村经济社会发展到了逐步实现农村城镇化的阶段。也可以说，小城镇建设从理论探讨到从实际出发进行实际操作阶段。所以中央审时度势及时提出促进小城镇发展，表现了长远的战略眼光。

(8) 第一次把增收减赋，特别是把减轻农民负担提到了农村工作基本方针的高度。

(9) 第一次在党的全会决定中系统阐述了农村基层民主建设问题。

(10) 把党对农村工作的领导提到了一个新的高度。《决定》指出党管农村工作是中国共产党一个传统，也是一个重大原则。提到这样的高度认识，对增强全党做好农村工作的自觉性，从而加强改善党对农村工作的领导具有重要意义。

因为《决定》已经发表，内容非常丰富，大家正在学习，需要全面理解，深刻领会，并在实际工作中认真贯彻。这部分内容跟中央领导会后的讲话精神和我的学习体会，就做这点概括供大家参考。

## (二) 关于稳定农村政策问题

十一届三中全会以来，中国共产党在领导农村改革的实践中，以邓小平理论为指导，总结农村群众的实践创造，形成了一整套农村基本政策。最重要的是三项制度：一是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；二是以家庭承包经营为基础，统分结合的经营制度；三是以劳动所得为基础和按生产要素分配相结合的分配制度。实践证明，党在农村的政策充分体现了十一届三中全会上提出的在经济上保证农民物质利益、在政治上尊重农民民主权利的准则，符合农村的实际和农民的意愿，符合生产关系一定要适合生产力发展的规律，所以必须保持稳定性和连续性，在这个基础上来推进改革。

稳定农村基本政策核心是长期稳定家庭承包经营，也是党在农村政策的基石。农业以家庭承包为基础，决不是偶然的，是不以人的意志为转移的。它既符合生产关系要适应生产力发展的普遍规律，也符合农业生产自身的特殊规律，具有普遍适应性和旺盛的生命力。

农村改革前，农民多次要求家庭承包。农民要求与家庭承包的实行，其深层次原因就

是生产关系要适应生产力发展的规律在起作用。以前农村那么负责，甚至一个坑点几个玉米都管，但生产还是搞不好，就是农民认为不是给自己干活。农业生产与企业不同，它不能返工，搞分段包工也不行，只有家庭承包。20年改革实践充分证明：家庭承包经营不仅适应传统农业，也适应现代农业。中国人多地少的国情要走出一条现代化农业道路，就是要在家庭承包基础上通过发展社会化服务，发展农业产业化经营来走向现代化。江总书记在视察安徽时讲“一条不搞土地私有，一条不改变家庭承包经营”，这就是中国特色的社会主义农业。《决定》对该问题进行了系统的阐述，坚持土地集体所有长期不变，家庭承包经营长期不变。

完善家庭承包经营体制，稳定土地承包关系，对农业生产力发展，对稳定农村社会至关重要。农村社会保障有自己的特点，土地是关键。中央近几年来，高度重视农村土地承包关系的稳定。第一轮承包到期要及时延包，延长30年不变。要制定确保农村土地关系的法律法规，通过立法赋予农民长期有保障的使用权。

在实际贯彻中也有一些问题，随意缩短承包期就是一个。中央三令五申地抓，情况有所好转。还有是想方设法收回农民的部分承包地，农民意见很大。既然中央政策是明确的，农民是拥护的，按中央政策办的地方效果也是好的，为什么还有这些问题呢？主要是三个认识问题：

#### 1. 对发展集体经济缺乏正确认识

一些基层干部认为收回承包地，多留集中地，提高发包费，高价发包，用这些方法多收点钱是为了发展集体经济。集体经济要发展必须走新路子，决不能打农民承包的主意。必须明确家庭承包经营是集体经济不可分割的一个层次。家庭承包经营是基础，集体统一经营主要是为了家庭承包经营服务，是为了增强家庭承包经营的活力而不是削弱，不能用削弱家庭承包经营的方法来壮大集体经济。

#### 2. 对发展土地规模经营缺乏正确认识

把责任田拿回来搞集中经营，统一发包，农民反映很大。问题在于什么条件下可以搞规模经营。中央强调搞土地适度规模经营要有三个条件：第一是大多数劳动力转移到二、三产业，并且有相对稳定的收入；第二是农业社会化服务要健全，保证规模也要保证集约；第三是农民要自愿转移土地使用权。这三个条件目前大多数地方不能满足。探讨规模经营也要有新的思路，在稳定家庭承包经营，通过农业产业化的路子，带动千家万户走向市场。

#### 3. 如何解决人地矛盾的认识

基层干部认为20年要多一代人，必须多留集中地来调整。但该办法农民不赞成，不利于农村稳定，另外也不利于提高土地生产力，从长远看也会走到尽头，迟早要分光。因此要有新的思路。通过市场机制的办法、要素流动的办法，另外通过发展二、三产业、发展小城镇的办法来解决，这是根本的路子。以新的思路解决人地矛盾，无论从经济学或是社会学意义上来说，都比乡村干部用行政手段来调整成本低得多，也可防止以权谋私。

### （三）关于深化农村经济体制改革问题

农村社会经济体制改革总的目标是建立以家庭承包经营为基础，以农业社会化服务体

系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑，适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制。当前和以后一个时期，重点要抓好下面几方面的工作：一是进一步完善农村所有制结构，按照《决定》的精神，坚持始终把加快发展农业生产作为整个农村工作的中心，一切政策都要有利于增强农村的经济活力，进一步完善农村所有制结构，从农村实际出发，在发展壮大集体经济的同时，采取更灵活的、更有效的政策措施，鼓励和引导农村非公有制经济有重要的发展。二是在稳定和完善以家庭承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制的基础上，促进农村土地、资金、技术、劳动力等生产要素合理流动和优化组合，发展多种形式的联合与合作。三是大力发展农业社会化服务体系，在家庭承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制的基础上，引导农业走专业化、市场化和现代化的道路。服务体系是要千家万户同千变万化的市场联系起来，并引进农村科学技术，解决这一进一出，要有新的思路，要放手依靠农民来发展农业社会化服务体系，在发挥国家优势基础上放手依靠农民，要打破政府包办和社区包揽，充分发挥农民积极性，特别是发展农产品预售服务和农业技术服务。四是深化农产品流动体制改革，逐步形成国家宏观调控下以市场价为主的新体制，建立统一、开放、竞争、有序的农产品市场体系，特别是要深化粮食流通体制改革，建立起适应社会主义市场经济要求和中国国情的粮食流通体制，保护、调动农民积极性，促进农业生产，保证粮食安全，当前就是要全面准确理解中央粮政方针，贯彻执行“按保护价敞开收购农民余粮，粮食收购企业实行顺价销售和粮食收购资金封闭进行”三项政策，加强国有粮食系统政企分开和粮食企业机制转变的改革步伐，特别是落实好按保护价敞开收购余粮，这是关键。五是逐步改革农村投入体制，增加对农业投入。六是改革和规范农村税务制度。

#### （四）关于减轻农民负担问题

负担与土地是两大问题。十五届三中全会把减轻农民负担提到保护农村生产力、保护农村稳定的大事这样一个高度，江总书记指出：减轻负担不是多拿还是少拿钱的问题，而是保护还是挫伤农民积极性的问题，是促进还是阻碍生产力发展的问题，是丧失还是得到农民拥护的问题。中央制定了一系列政策措施，使农民负担加重的趋势有所遏制，但问题还未根本解决。关于这方面，我讲几个问题：

##### 1. 农民负担重在哪里

农民应当有一定的合理的负担，但问题是哪些该农民负担，负担多少。农民应负担的，税收是一方面，农业税不到土地收益的 3%，农民是接受的。有意见的是农业特产税和屠宰税的征收方式。有的为了完成税收包干任务，若收不上来就强按人或按地摊。对总的税收是没意见的。“三提五统”是一方面，这是集体经济组织按政策收取的，“三提”是公积金、公益金和管理费。按一定比例提，问题是高估农民收入。问题最大的是“三乱”：乱集资、乱收费和乱摊派。农民的收入很大一部分是实物性收入，吃的（粮食、蔬菜等）、烧的，特别是农业区，中西部地区，所以农民手里的现金很少。而我们所说的负担都是要农民拿现钱的。所以农民的现金收入缴了负担，真正能用于生活的、用于支付的医疗费、子女教育等，剩下钱很少，因此农民觉得手里的钱大部分都被拿走了。在农民看来，各项负担占收

入的比重决不止 5% 或 10%，所以这个问题不解决，势必挫伤农民特别是务农农民的积极性，影响农民的情绪，影响干群关系。

## 2. 农民为什么负担减不下来

农民负担重，是由多种原因造成的，有些是长期积累下来的，还有其它原因，也有工作的原因。但我认为最重要的原因有两条：一是乡村机构臃肿，人员太多。二是一些地方建设主要是社会发展的建设超越能力。简而言之，就是一些地方建设超越能力，超越经济发展水平。养了一些不该养的人，办了一些不该办的事，没办法就收了一些不该收的钱。所谓“养了一些不该养的人”，主要是指乡镇政府及其所属机构过多过滥，由农民负担供养的人员太多，乡镇的编制一般都是二十几个，但现在实际上乡镇少的七八十人，多的一百四五十人，个别乡镇超过 200 人。人员过多，人浮于事，效率低下，很多为农民服务的机构成了农民的负担。但也要承认，这些年来，由于农村各项事业的发展，工作内容增加，所以说也需要增加人。但过多过滥的问题确实存在，有关部门曾做过调查：五千县、百人乡、七人村，有的地方还有一人组。“五千县”是一个县的农民负担供养的干部有 5 000 人，不包括教师；一个乡平均 100 人左右，小的乡五六十人，七八十人，多的 100 多；村里一般是 7 人，村里规定一般是 3~4 人，主要是干部，实际上不止，有的地方组长、队长一年也得给点补贴。算下来县一级大概是 5% 要有农民供养或者靠收费；乡一级 40%~50% 靠农民供养，村一级当然由农民负担。大概算下来可能是 1 000 万到 1 300 万人由农民负担，这么大批人由农民负担，而这些可以说少不了，除非人裁下来；不裁下来，人要吃饭，招聘干部要吃饭，临时聘人要吃饭。“办了一些不该办的事”主要是指当地经济发展水平超过农民承受力就搞指标升级。多数达标升级活动还是想为农民办点实事，但办好事实也应量力而行，一些地方从主观愿望出发，从上级主管部门的指令出发，层层下指标，层层赶进度，做事过急，很多事该办，譬如农村办学校是最该办的了，包括贫困地区也要办学校，再穷不能穷孩子，再苦不能苦孩子，其实农民懂这个道理，知道吃饱穿暖了，首先让孩子上学，但办学校也要根据当地实际情况办，不能标准过高。所以达标升级得实事求是；标准太高，脱离实际，怎么办？没有资金，就向农民伸手，就按行政命令。这当然也与现在有些地方的工作考核方法有关，一票否决，地方压力很大，第一年不达标，要吃黄牌，第二年就要停职。农民的精神压力比较大，所以精神压力是共同反映。上级政府包括机关部门对基层工作考核，怎样从实际出发，为基层干部减轻压力，为他们的的工作创造条件。有的时候，第一不能逼着基层干部去得罪群众，第二不能逼着基层干部去做假，这很重要。当然，有些干部搞短期行为，只讲政绩，不讲政策；只对上级负责，不对农民负责。当然也该对上级负责，但两者要一致。少数或个别的甚至为了个人升迁或荣誉搞形式主义，做表面文章。推广要得到农民的理解，不应搞教条主义。当然农民负担重也和少数乡村干部大吃大喝有关、铺张浪费、胡吃乱花，甚至以权谋私有关。但我认为最重要的还是那两个原因，人员过多和达标升级更具有普遍性。

## 3. 农民负担如何解决

总方针是多给少取的原则、标本兼治的方针。毛主席在延安说过要先给后取，多给少取。标本兼治有六条：发展农村经济，增加农民收入，增收减赋一起抓，这是治本。比较而言，东部发达和西部贫困地区，不是那么突出，农民负担重，恶性案件多的是中部地

区，特别是粮棉土产区。东部收入高，集体经济可负担多一些；西部温饱不解决，也不搞达标升级；中部觉得条件还行。集体经济和农民收入上去了，问题就好解决了。精简乡村机构人员，减少刚性配置。改进干部政绩考核机制，禁止一切脱离实际的达标升级。加快农民负担立法，把农民负担纳入法律化、规范化轨道。当前要坚决贯彻中央提出的“合理负担、定向限额、一定三年不变”的规定。⑥探索积极费改税。各项税纳入税收，依法收取，不再搞任何摊派。村里的事通过村民大会，村务公开，村民自治，很多事都能解决。总的说是改革要规范，也要把干部从收费中解脱出来，收费要跟农民讲清道理，也要讲方法。

## （五）关于农村基层民主建设问题

《决定》对此作了系统的部署。概括为“一个创造、两个原则、三个重点”。“一个创造”即村民自治是党领导下中国农民的伟大创造。十五大报告指出扩大基层民主，保障人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的美好生活，是社会主义民主最广泛的实践。实践证明扩大农村基层民主，实行村民自治，有利于调动农民积极性，促进农村经济发展；有利于促进干部转变作风，密切干群关系；有利于人民群众自我管理、自我教育、自我服务，提高农村社区管理水平；有利于提高广大农民素质，推动农村文明进步。“两个原则”推动农村基层民主建设，一条要坚持党的领导，一条要坚持依法办事。要充分发挥农村基层组织，特别是党支部的核心作用，另外必须贯彻依法治国的方针，使扩大基层民主建设同加强法制建设紧密结合，这方面主要是建章立制，按法律法规办事，同时引导和教育农民依法行使民主权利。特别强调这一点，因为中国农民几千年来缺乏民主权利的意识。总之，农村基层民主建设中，党的领导是关键，依法办事是保证。

## （六）正确对待农民，做好新时期农民工作的问题

江总书记在视察安徽讲话时提到这个问题。农业、农村、农民问题（“三农”问题）是革命和建设的基本问题，而其核心是农民问题。中国农业归根到底在于几亿农民的积极性。农民问题对农村和全社会发展有重要现实意义。有这样几个观点：

### 1. 必须充分认识新时期农民工作的新特点

中国共产党同广大农民有天然的血肉联系，也积累了丰富的经验。但必须看到，随着改革和发展，随着经济体制的转变，也随着由此带来的对农村工作领导方式的转变，我们同农民的关系、做农村工作也有了转变。我们必须善于在市场经济条件下同农民打交道，不同于 20 世纪 70 年代。那时所有资源都在干部手里，农民什么事都要找干部；信息也不通，全靠干部传达。现在不同，农民是市场主体，你必须尊重农民，尊重农民的权利。

### 2. 农民问题的核心是利益问题

农民是讲求实际的，在一定程度上讲，物质利益决定他们的政治趋势，这是我们的历史经验。在农村工作问题中，要努力给农民带来看得见的物质利益，任何时候都不能损害和剥夺农民的利益，这是正确对待农民的根本准则。“三农”问题是中国革命建设的基本的、

首要问题“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的核心是利益问题，利益问题现阶段的核心是土地和负担问题。所以在土地和负担上不能剥夺农民的合法利益。

### 3. 尊重群众，尊重实践

要正确对待农村出现的新事物，尊重农民的创造和选择，要坚持两条：一是鼓励允许看不争论，一时看不准的事不要急于下结论，更不要轻易否定，看一下再说，然后帮助群众总结提高，加以引导，对的坚持，不对的改正；二是坚持“三个有利于”的判断标准，对农民的一些做法，只要有利于发展农村生产力，有利于调动农民积极性，有利于增加农民收入、改善农民生活，就应该加以鼓励与支持。总之，在农村办任何事情，都要从实际出发，符合农民意愿。各项工作都必须考虑到农村现状，不能脱离实际，必须因地制宜，分类指导，不能搞一刀切，要把革命热情同科学求实的精神统一起来。

### 4. 改善工作方法

善于用说服的方法、示范的方法、服务的方法来推动农村工作，引导和启发农民认识到自己的利益所在，并且围绕在党组织的周围，去奋斗、去争取，这是我党开展农村工作的一条成功经验。改善工作方法也是改善干群关系的一条重要途径。在处理同农民关系上，最根本的是尊重、维护、保障农民的合法权益，坚持从群众中来，到群众中去。坚持全心全意为人民服务的宗旨。中央部署要分期负责对基层特别是县乡干部轮训的一个很重要的内容，就是要学会做农民工作的方法，学会正确处理新的形势下农村人民内部矛盾的方法，学会为农民服务的本领，增强法制观念和民主意识，提高政策水平。总之，把干部和农民的积极性都调动起来是农村工作的重点。

（根据录音整理，未经作者审阅）

# 中国农业发展中的政策与体制问题

农业部农村经济研究中心教授 柯炳生

## （一）农业政策的基本目标与任务

准确地认识和把握社会主义初级阶段中国农业和农村经济的基本特点和特征的目的和意义在于：认清形势，明确背景，并据此明确目标和确定任务。上述特征是决策的基础，也是决策的方向。

根据社会主义初级阶段中国农业经济的发展特点，农业政策的总体目标和任务可以归纳为四个大的方面：即生产目标、收入目标、环境目标和国际化目标。

### 1. 生产目标

这既包括农产品的生产数量，也包括产品的质量和产品的多样性（即产品的种类结构）。在未来一个相当长的历史时期中，人口将不断增加，人们收入也将不断增加，国民经济将不断发展。所有这些，都将不断增加对农产品的需求数量、质量和品种。而供给由于资源的约束等等原因，进一步的增加将面临着严峻的挑战。尤其是考虑到生态环境的持续性利用问题。这使得农产品的长期供求趋势是偏紧的。不断地增加生产，尤其是在难以扩大生产外延规模的情况下，是一项重要的目标。中国人口在 2030 年将达到 16 亿。如此巨大人口的食物安全问题，只能主要依靠中国自己的努力来解决。

与此同时，还应看到，随着经济的发展和人们收入水平的提高，人们对农产品的要求除了数量方面之外，在质量方面也提出了更高的要求。农产品的质量标准是由产品自身的客观特性和消费者的主观评价共同决定的。其中产品本身的客观特性是质量评价的基础。质量标准是多重的，包括：养分含量（能量、蛋白、维生素、微量元素等）、口感（味道、质感等）、观感（大小、颜色、形态）、有害成分含量（受污染程度）、储加特性（规格的一致性、耐储藏性）、主观价值判断（偏爱有机食品、散养鸡蛋）等。

随着经济的发展和收入水平的提高，人们对产品的多样性的要求也不断提高。对谷物产品、水果蔬菜、畜产品等等均如此。单一的产品即使质量很高，也难以满足需要。例如，北方的人在冬天也要求吃到较多品种的新鲜蔬菜，对产品的加工程度和分化程度（如肉类的分割细度）的要求也越来越高等。这也要求农业的生产过程日益不断地向后延伸，日益紧密地与产后过程联系在一起。

农业生产目标是农业政策的基础性目标，其重要意义是由农产品对人的生存的必不可缺性、对国民经济其它部门的基础相关性和对社会政治的稳定意义所决定的。这是中国传统上具有绝对首要意义的农业政策目标。随着人们食品消费水平的不断提高和食品安全程度的提高，这个目标的具体内涵会有所变化，即由单纯强调生产数量为主转为以满足市场

需求平衡为中心，对数量、质量和多样性并重考虑。而生产目标在中国的核心地位在未来相当长的时期内不会发生根本性改变。在中国共产党的十五大报告中，对农业的“高产、优质、高效、节水”要求的前两项，就是生产目标要求。

## 2. 收入目标

不断改善农民的收入水平和生活水平，是中国农业发展中另一项重大目标。“高效”的要求，就隐含着收入目标。对农民来说，这是首要的目标。改革开放以来尤其是 20 世纪 90 年代以来，随着整个国民经济的快速发展，工业化的进程大大加快，农业在国民经济中的份额不断降低，工业自身的发展能力大大加强，对农业和农民支持工业做贡献的要求相应降低，农民本身的收入问题获得了越来越高的重视。“农业要增产，农民要增收，农村要稳定”越来越成为人们的共识。人们对农民收入问题的重视，已经不再仅仅是因为收入影响到农民的生产积极性。提高农民收入本身就是一个极为重要的政策目标。

农民的收入目标问题，可以分为三个层次：一是脱贫（温饱），二是小康，三是富裕。中国尚有 5 800 万贫困人口，对这些人来说，首先是脱贫问题，是解决温饱问题。对绝大多数农村人口来说，目前的目标是奔小康。而对于已经达到了小康水平的少数沿海发达地区来说，是如何进一步向富裕水平发展的问题。按联合国粮农组织的标准，恩格尔系数在 60% 以下为温饱水平，50% 以下为小康水平，40% 为中等水平，30% 以下为富裕水平。按此标准，中国的农村平均水平恩格尔系数为 58%，差距是明显的。

收入目标，实质上不仅仅是收入水平的提高，而是生活全面质量的提高。按纵向系列比，改革开放以来，中国农民的收入和生活水平发生了巨大的变化，取得了举世瞩目的伟大成就。但是，按横向比较，中国农村居民的收入与消费水平与城镇居民相比仍然有着较大的差别。与发达国家相比差别更大。由于中国农业和农村人口数量的巨大，“两个转移”的难度较大，不断快速提高农民收入是一项长期性的艰巨任务。从某种意义上讲，实现收入目标的难度比生产目标还要艰巨。

## 3. 环境目标

农业中的资源、生态与环境的保护问题，已经日益成为世界各国农业政策中的一个重要目标。在本质上，这是一个经济发展的可持续性问题。农业活动所涉及到的资源、生态与环境问题主要包括：土地资源的质量退化问题，过度开垦和耕作方法不当所造成的水土流失问题，水资源包括地下水资源的耗竭问题，草原过牧引起的沙漠化问题，农药和肥料过度施用所造成的地下水污染问题，生物资源多样性的减少问题，农牧业生产过程中的硫化物释放对温室效应的影响问题，过度垦殖对湖泊、森林的破坏问题，重金属和激素等有害成分通过食物链对人体的影响问题等等。如果再将乡镇企业的活动考虑在内，有关的资源与环境生态问题就更为广泛了。

在国外发达国家，农业中的资源环境问题已经被抬到了相当高的位置。对环境与生态的维护功能，已经被视为农业应当承担的重要职能之一。农业在环境与生态方面的潜在积极作用被加以强调。例如，欧洲国家积极研究利用农产品开发再生能源。又如，日本在世界贸易组织谈判中为其高补贴的稻谷生产政策做辩护时，就将稻田和蓄水调节生态环境的功能大加强调，声称由于稻田在生态环境方面的非经济价值很高，日本的保护政策是有道理的。又如，中国台湾省的生猪口蹄疫病发生后，使得台湾生猪的存栏量大量减少。岛内

的一些学者认为，从保护环境的角度看，是“塞翁失马”：台湾的生猪饲养量过高，远远超过台湾岛内的需求而需要出口，而对环境造成的问题日益严重。当局想减少饲养数量，调整结构，但是农民不愿意，一直未能实现。而口蹄疫病的发生客观效果上起到了调整结构的结果。

中国近些年来，对农业资源与生态环境问题日益重视。一些生态农业县的建立，一些生态农业模式的探索，可持续发展概念的提出和日益获得人们的共识，都是很好的例子。党的十五大报告中明确地将“节水”问题与“两高一优”并列提出来，也是对资源环境问题目标重视的表现之一。展望未来，由于人口压力的持续加大，对资源的利用强度也将不断加大。如何协调好发展生产同资源、生态与环境保护的关系，也就日益重要。

#### 4. 国际化目标

随着中国的改革开放政策的实行，中国的农产品市场也日益紧密地与国际市场联系在一起。从 1980 年到 1995 年，中国农产品出口额从 30 亿美元增加到 100 亿美元，进口额也从 30 亿美元增加到 60 亿美元左右。1995 年农产品进出口额折人民币为 1 300 多亿元。农业生产资料（主要是化肥、农药等）进口每年也高达几十亿美元。乡镇企业出口交货额已经达到 500 亿美元，占全国出口额的 1/3。这些数字都说明了中国农业和农村经济对国际市场的联系日益紧密，依赖性越来越强。

国际化必不可免的趋势和原因主要有三点：第一，是中国加入世界贸易组织的需要。农产品的贸易问题是世界贸易谈判中的焦点问题之一。下一轮农产品贸易多边谈判将于 1999 年开始。中国加入世界贸易谈判中，农产品贸易是必不可免的问题。这是从被动的角度来考虑。第二，是发挥国际比较优势和国际分工，提高经济效率的需要。中国劳动力资源丰富，发展劳动密集型的农业生产并出口，如高附加值的蔬菜业、水果业、花卉业、经济作物、畜禽产品等等及其加工制成品，会创造增加就业机会，提高农民收入，大大促进中国农业和农村经济的发展。第三，是充分利用国际市场，调剂产品品种余缺和平抑国内市场的需要。对那些中国不能生产的品种，或者中国市场经常发生波动的产品，通过国际化，可以有效地调控国内市场的供求平衡状态，起到稳定国内市场的重要作用。

随着经济的发展，上述几大目标各自的具体内容会发生变化，目标之间彼此的地位和关系将发生变化，其优先次序也将发生变化。随着中国经济的不断发展和发达，对产品质量和多样性、对收入问题和环境问题的重视程度将越来越高。

动态地看，上述目标之间会有一些良好的彼此促进关系。例如，如果资源环境保护目标实现得较好，产量目标和收入（生活质量）目标也会受到有利影响。然而，静态地看，上述目标之间则是经常出现彼此的矛盾。例如，为了追求短期内的生产目标，对资源过度使用，就可能造成环境质量的恶化。又如，在市场经济条件下，如果政府对市场不加干预的话，产量目标和收入目标也会出现一种矛盾关系，即当出现连年大丰收，农产品尤其是粮食的产量较高时，农民的收入不会升高，反而会降低。这是由于农产品尤其是粮食的需求弹性很低，当粮食大丰收时，市场供过于求，市场价格将大幅度下降，农民因增产部分所引起的收入增加额不如价格降低所造成的收入损失大，从而使得总收入在丰收年份反而减少。计算表明，中国 20 世纪 80 年代中期，90 年代初期和 1996 年粮食主产区的情况，就是这样。因此，如何根据具体情况，协调各个目标之间的关系，采取配套措施，较好地同时

促进几大目标的实现，是非常重要的。

## （二）农业改革与发展的基本战略思路

基于对社会主义初级阶段中国农业和农村经济的基本特征和基本目标的认识，可以提出中国农业改革和发展的若干基本战略思路。具体归纳为以下七个大的方面，即：稳定与完善土地制度和农业经营管理制度；深化产品市场政策改革；加快要素市场政策改革；大力推进农业产业化进程；大力加强和加快农业科技体制改革；加快乡镇企业和小城镇的发展；加强农村社区组织与服务体系的建设。

### 1. 稳定与完善土地制度和农业经营管理制度

建立在土地公有基础上的家庭联产承包责任制是符合中国农业和农村经济特点的一项基本经济制度，应当长期稳定地坚持下去，并在实践中根据情况的发展不断完善。

经典的自由市场主义思想认为，私有制是最佳选择，私有制会保证经济效率的最大发挥。我认为，在中国的具体条件下，无论是从保证社会公平和社会稳定考虑，还是从经济效率方面考虑，土地公有都是最佳选择。原因有三：第一，土地公有利于土地的合理利用和保护。中国的土地尤其是农用地资源十分缺乏，保护土地资源具有战略性的意义。中国农村的教育水平较低，许多农民的眼光较为短浅，更有一些地方的农民还十分愚昧，如果土地实行了私有化，一些地方的农民就会滥用和浪费土地，会把十分宝贵的土地资源转作它用，如搞建筑、修坟等等。农业土地的利用方向就会发生改变。而公有制则有利于对土地利用的管理和控制。第二，土地公有制会利于农业未来结构的转变和改善。中国农业的经营规模极为狭小，在农业现代化的长期发展过程中，对经营规模扩大的要求即对土地适当集中的要求是不可避免的。没有经营规模的适当扩大，农业的现代化是不可能实现的。在人口地少的国家中，在土地私有的条件下，土地的集中过程是非常艰难的。日本和中国台湾省的历史经验已经提供了教训。日本和台湾省的学者也认识到了这个问题，认为在人口地少的国家和地区中，土地公有制对农业结构的转换可能更为有利一些。第三，对中国的广大农民来说，土地不仅仅是一种生产资料，也是一种生存保险资料。在土地公有的条件下，每个农户都享有一份口粮田，可以保证维持基本生存所需要的粮食。如果土地私有化了，那么就会有一部分人出于各种原因主动或者被迫卖掉土地，失去了生存的基本保障，从而造成新的两级分化，造成社会的严重不安定问题。

中国目前实行的土地公有为基础，土地的所有权、承包权和使用权相分离的制度，是一个较好的土地产权方式，适于中国的特殊国情，有利于土地的利用和保护，有利于农业和农村的稳定，有利于未来农业结构转变的要求。应当长期明确地坚持下去。在具体的政策设计和执行方面，例如土地承包期延长中的问题，土地承包权的转让问题，四荒拍卖中的一些技术性和制度保障问题，牧区牧业用地的责任制问题等等，都需要不断进行具体的研究、调整和完善。

家庭联产承包责任制是在中国的特殊国情条件下，充分发挥农民生产者的生产积极性的一种有效的农业经营管理方式。家庭承包责任制对发挥农民的生产积极性有重要作用，因为在这样的制度安排下，农民生产者享有充分的自主经营权，包括生产经营的自主权、产

品的销售权和收入的支配权。生产者的这些权利，也是市场经济条件下生产者经营主体所必须享有的权利。

在世界各个市场经济国家中，农业经济经营规模的扩大基本上是在建立在家庭经营为主的基础之上的。实际上，中国很多地区所谓的规模经营，在很多方面也是建立在以家庭经营承包责任制为基础的。根据农业尤其是中国农业的特殊特点，农业经营管理方式以家庭经营为主和为基础，是有历史必然性和规律性的。大力推进农业产业化，是解决农户小规模生产与市场经济大市场要求矛盾的一个较好途径。

强调土地的公有制和家庭联产承包责任制，并不否定多种经济成分和多种经营方式存在的合理性。市场经济在本质上不是单一的经济，是提倡各种经济成分进行自由竞争、多种经济经营方式并存的经济体系。各种合资、合作企业等等生产资料所有和经营方式，都应当允许在中国社会主义经济体系的大框架下并存。不同的经济成分彼此之间不仅可以通过相互竞争来促进社会进步和经济发展，而且还可以相互补充，来弥补各自的不足和不完善。

## 2. 深化产品市场政策改革

农产品市场流通政策的改革，已经取得了非常大的成绩，除了粮棉之外，其它农产品、畜产品和水产品的市场已经完全放开。但是在粮棉的购销和外贸体制方面，仍有待于进一步深化改革，对于已经完全放开了市场的产品，也仍然有待于进一步加强市场的规范和管理。

深化农产品市场改革，有几个观念认识需要进一步明确。第一，市场政策的目标应当明确，主要是调控农产品供求关系，同时使得政府用最少的开支，实现最大程度的稳定效果。不能将国有农产品经营部门几百万职工的吃饭问题与农产品的市场改革总是搅在一起。作为政府来说，对国有企业职工的生存和利益当然要管，但是应当用另外的方法管。国有农产品经营部门的根本出路与所有其它国有企业一样，是通过加快企业内部改革，加强管理，提供企业自身活力，改善经营效率，而不是靠国家补贴过日子。如果一定要依靠国家养活的话，也应当采取社会保障和救济制度的方法，这样比通过农产品的市场政策的办法更有效得多。这就像一个理智的现代企业家，宁愿把一个管理能力很差的儿子白养起来，也不会让他去掌管一个举足轻重的子公司一样。第二，要真正痛下政企分开的决心和勇气。

“四分开”中，核心是政企分开。政企分开的核心是政企职能分开。政府的职能就是政府的职能，不要强迫企业去行使；同样地，也不应当对国有企业发挥政府职能寄予不切实际的幻想。在市场经济条件下，国有企业的目标是企业自身的经济目标，是利润等经济收益指标的最大化，他们在现实的实践中也是在这样努力着，不管政府和企业是否愿意公开承认这一点。如果真正想按照市场经济规律办事的话，政府和国有企业的关系就应当是按照经济规律办事，必须尊重企业的经济自主地位。政府如果没有适当的经济手段，仅靠发布命令让今日的国有经营企业牺牲企业自身的利益去稳定市场，那么也很难指望国有企业会起到稳定市场的作用。许多人已经通过对近年来中国粮食市场波动的分析中认识到了这一点。宏观调控政策不当，通过国有企业也不能稳定市场；宏观调控政策得当，不通过国有企业，而是通过其它经营渠道也能够有效地稳定市场。美国和西欧并没有国有粮食部门，稳定市场的调控政策完全是通过各种所有制的经营企业来完成的，实践表明是有很有效率的。能否

有效地调控市场，关键在于政策本身，而不在于经营企业的所有制性质。现在政企分开的勇气似乎不大，关键原因在于怕分开后，离开了对国有经营企业的行政命令会稳定不了市场。第三，要逐步改变农业调控政策决策分散化的倾向。从短期看，决策分散化可以起到减轻中央财政负担的作用和促使地方政府对农业更加重视的作用。但是从长期看，决策分散化不利于市场机制的发展和市场规律的发挥，会造成地区封锁和市场分割，造成区域之间的市场摩擦和不平衡加剧，从而影响国内不同地区之间区域比较优势的发挥。欧盟十五个国家建立和竭力维护一个统一的农产品市场，是有道理的。第四，生产、内贸和外贸的管理关系应当理顺。部门分割的管理体制，使得生产和市场营销相脱节，内贸和外贸相脱节，是不符合市场经济规律要求的。市场规律要求生产（市场供给）要适应市场需求的要求而发展，而市场需求的变化是通过市场链条反馈到生产者那里去的。为适应这种要求，国外农产品生产、经营和贸易的宏观调控都是由一个政府部门来进行的。这大大有利于部门之间利益关系的协调，有利于提高决策的效率和及时性。

当然，经过十几年的改革和发展历程，随着总体经济环境的改变，主导农产品流通政策方面的一些观念也还是发生了深刻的变化的。其中最突出的就是，已经从利益关系调整为主变为提高效率和稳定市场为主。例如，中国的定购粮政策，以前是通过低价定购让农业为工业发展做贡献，而现在维护定购粮的考虑主要已经不再是这种收入转移了，而是想藉此保证粮食供给来源，确保城市居民的粮食安全，稳定市场，稳定社会。这种观念已经是一个很大的进步，但是仍然有待于进一步深化。粮食安全的最大保障是充足的生产和储备。只要农民把粮食生产出来了，那么，不用定购手段，而是用市场经济的措施，也照样可以使粮食流通到城市消费者的饭桌上。农民手中无粮，定购政策再严厉，城市消费者也吃不饱肚子。这一点，已经有历史证明。

在具体的改革措施方面，是应当有一个逐步的和渐进的深化过程的。焦点之一是取消定购制度。定购制度的取消可能是彻底改革的起点。焦点之二是完善国家储备吞吐制度。纳入国家储备的粮食数量不需要很大，但是完全由国家财政出资买入，而不是仅仅支付补贴。储备粮产权属于国家，不是粮食企业。焦点之三是加强粮食经营企业之间的市场竞争。包括：各个国有粮食企业经营独立，打破行政区域界限，彼此展开竞争；鼓励各种其它企业（包括其它原来的非粮食部门国有企业、农业生产企业、合作组织以及各种形式的民营企业）参与多渠道粮食经营。各种企业在满足了一定的技术要求之后，都可以受政府委托，代政府保管国家储备粮食，收取储藏费用。欧盟就是这样做的。储备粮产权是国家的，处置权（出售的时间、价格、对象等）完全在政府而不在企业。焦点之四是生产、内贸和外贸的统一协调。生产、内贸和外贸企业的经营活动界限也应当打破。生产企业允许搞经营，内贸企业可以介入外贸经营，外贸企业可以从事国内贸易。这涉及到更为复杂的管理体制改革问题。这四个焦点问题都非易事，需要做长久的努力。

### 3. 加快要素市场政策改革

农业生产要素市场政策改革的起步较晚，深化改革的任务非常艰巨。这方面的政策包括：资源的使用与保护政策，农业基础的建设与使用政策，各种农用品的市场流通政策，农业金融与信用政策，农业科技政策等五个大的方面。

资源的使用与保护方面，主要包括土地使用权的流转问题，四荒使用权拍卖中的问题，