



国际食物政策研究所

寻求根除饥饿与贫困之良策

中国农村改革过程

杜润生



INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

国际食物政策研究所(简称IFPRI®)始建于1975年。IFPRI是国际农业研究磋商小组的十五个农业研究中心之一。国际农业研究磋商小组得到各国政府、国际及区域性组织以及私人的大力财政支持。

中国农村改革过程

杜润生

杜润生先生在建国之初就担任中共中央农村工作部秘书长兼国务院农林办公室副主任，十一届三中全会之后，担任中共中央农村政策研究室主任兼国务院农村发展研究中心主任，主要负责中国农村经济改革和发展的政策研究。杜老多次受中央委托，主持起草中共中央、国务院有关农村政策文件，特别是中共中央连续五年的“一号文件”的起草工作，为深化农村经济改革、建立农村家庭承包经营责任制、推进农村经济的市场化进程，从理论和实践上都作出了突出贡献。本文根据杜老在《新华文摘》2004年第8期发表的署名文章“中国农村改革漫忆”一文编改，经作者本人修订成文。

农村
改革

危机促成改革

革命胜利后的二十几年，激进主义一直占上风，过早废除土地私有，土地疏远农民，到“文化大革命”结束时，中国经济已处于相当困难的境地，引发农业危机。人口增长，食品短缺。人均粮食始终只有300多公斤。8亿农民中，贫困人口占2.5亿。整个国家粮食不能自给，要大量进口。

1978年，以中共十一届三中全会为转折点，重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，承认实践是检验真理的惟一标准这个唯物主义哲学的命题，承认社会主义就是发展生产力，走向共同富裕。因而废除阶级斗争为纲方针，党的工作中心转向现代化建设。这一切使人们从过去的意识形态和制度环境下解放出来，为开创一个新的环境、新的制度提供了可能。

中国农村改革选择了渐进的策略

建国后30年，形成资源占有不公正的格局，培养了一些既得利益者。他们趋向保守，以维护社会主义公有制为名，行怠慢改革之实。制度本身具有惯性。制度经济学有制度“路径依赖”的说法，走惯了的轨道，时间长了，都愿意在那里走。离开了旧轨道，怕乱了秩序。巨大的惯性维持着原来的制度体系。而长期以来公有制等于社会主义，这种思维定势。温州永嘉县、安徽凤阳县农民为摆脱食品短缺，试行公有土地家庭承包。包产因其是农户家庭经营，因为违背毛泽东主张，因而成为一个禁区。

我最初提出包产到户，有同志就批评：毛泽东主席是反对包产到户的，老人家才去世几年，就提倡包产到户，晚节不保。以此可以想见改革面对的环境，最初是多么严峻。我们提倡包产到户，实行制度创新，涉及农村微观经济主体的变革，势必触动各方面利益调整。为

规避风险，有必要先行试验。且包产到户不能单独推进，必须与其他相关制度联动，在改革整个制度环境过程中实现。而改革这个制度环境，诚非一举而得的事情。改革实行渐进的策略是必要的选择。

改革事业应力求减少阻力

包产到户政策一出台，就等于直接动摇人民公社，十几万公社每个都占有土地、劳力资源，都是经济实体。对公社所有制的冲击，一定会遭到极大的阻力。冲击力越大，阻力也越大。所以，我们推广包产到户，必须尽可能减少阻力，增加助力，避免中途夭折。

本着上述要求，设想了三条对策：一是先不提废弃人民公社，只是在人民公社内部实行生产责任制。使原来的许多反对者能够接受这个变革。二是责任制有多种形式，供群众选择。不以自己的主观偏爱强加给群众，尊重群众选择结果。事后看来，群众乐于选择大包

干形式。“大包干，直来直去不拐弯，交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”，利益直接，关系简单。提出任由群众选择，对于检验自身主张的可行性，也有好处。

三是先从局部地区开始，逐步推开。1979年春，刚刚成立的国家农业委员会召集7个农业大省会议，在北京崇文门饭店开会讨论责任制问题。那时安徽已经试验包产到户。但是到会的7个省有5个不同意安徽的办法。在党的总书记华国锋主持政治局开会听取汇报时，他讲了湖南农村每到抢种抢收季节必须互助换工的经验，主张坚持集体方向。但他赞同在山区单门独户不好搞集体活动的地方，可搞包产到户。中央转发的国家农委党组《关于农村工作问题座谈会纪要》，继续规定了“不要包产到户”，“不许分田单干”；但边远山区单门独户允许搞。不是单门独户的地方有人包



产到户，也不必禁止，不批不斗，不要勉强纠正。这个文件由华国锋批准，发出后，对包产到户开了个小口子。

1980年，再一步开口子就扩大到整个贫困地区。当时要解决这类地区的吃粮问题，要从外省调粮，粮食调入省越来越多，调出省则越来越少。正值国家召开长期规划会议，时任国家计委主任的姚依林与我商量如何减少贫困地区的粮食供应问题。我建议试一试包产到户，让农民自己解决吃饭问题，不再靠返销粮。你把土地包给他，他就靠自己的土地弄饭吃。姚依林认为有道理，汇报到邓小平那里，邓小平同意并表态说：困难地区可以搞，搞错了再回来，有什么了不起，有饭吃就可以不搞。从此就开了个大口子。

1980年中，中央领导集体改组后，邓小平、胡耀邦等中央主要领导

一致赞成不同地区可以搞不同形式的农业生产责任制。当时提出了分三类地区，贫困的搞包产到户；先进的搞专业承包，联产计酬；中间的自由选择。1980年秋，中央召开各省市区党委第一书记会议讨论责任制，产生了75号文件，即《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》。试验的结果，一包就灵，贫困地区第二年就有饭吃，其他地区也能增产。事实说服了多数人。就这样，揭开农村改革的序幕。

党中央五个“一号文件”

1981年冬，中央召开全国农村工作会议。会后不久，起草了1982年中央一号文件（即《全国农村工作会议纪要》），正式肯定了土地的农民家庭承包经营制取代人民公社集体统一经营，包产到户从此成为中央决策。群众、干部反映良好。胡耀邦说：农村工作的文件，下次还要排“一号”。此后5年，每年的中央“一号文件”都是谈农业

贫困地区第二年就有饭吃，其他地区也能增产。事实说服了多数人。就这样，揭开农村改革的序幕。

问题，在年初布置调查题目，到秋季总结，冬天起草文件，次年年初发出。

1982年：第一个“一号文件”进一步指出，包干到户、包产到户，深受群众欢迎，全国已经普遍化。此项改革是社会主义制度的自我完善，它不同于过去的单干，更不能当做资本主义去反对。土地等生产资料的公有制是长期不变的，责任制也是长期不变的。那时候许多地方的农民都担心，过去的农村政策多变（广东农民怕“一年放，二年收，三年不认账”），担心它又是一个“权宜之计”，所以“长期不变”这句话最打动人心，都说“一号文件”是给农民吃了“定心丸”。

文件的另一要点是尊重群众的选择，不同地区，不同条件，允许群众自由选择。鉴于一个稳定性制度的形成必定是个群众选择的过程。这个过程，包括不同方面按本身利益要求和政治追求，相互对话协调整合。我们既要让群众自由

选择，就暂时不要把它变成国家的法律。而是把法律当做社会实践选择的结果，最后给出法律的保障，形成制度。所以要划出一两年时间在社会上推行，然后成为国家的法令，有这样一个实践过程，利于吸纳公有制和个体经营双重优势。

文件还提出疏通流通领域任务，把统购统销纳入改革的议程，有步骤地进行价格体系的改革。还重申了发展多种经营和社队企业。提出了专业户这个新概念，鼓励个体经济、私人经济并形成专业分工。过去20多年是不准长途贩运，不准私人经营国家派购、定购的产品，实质上是阻止资源流动。

尽管第一个“一号文件”内容很多，但最重要的是第一次以中央的名义取消了包产到户的禁区。这个文件报送给中央领导人审批，邓小平看了以后说：“完全同意”。陈云看后叫秘书打来电话，说：这个文件我已看了，这是个好文件，可以得到干部和群众的拥护。

文件下达，包产到户在全国推开，它解放了土地和劳动力。1978年，中国粮食产量约为3000亿公斤。集体化20多年当中，国家每年收购粮食300亿—350亿公斤，只要多购1/10就会挤占农民的口粮。可是，一搞体制改革，到1984年，粮食就增加到4000亿公斤。同时，农业总产值增长68%，农民人均收入增长166%，取得了举世瞩目的成就，说服了持不同看法的干部，统一了认识。

紧接着，发扬了劳动力多的比较优势，允许农村兴办工商业，乡镇企业异军突起，加上外资企业、私人企业形成一大块非国有经济，矫正公有制经济形式过于单一化的弱点，并为农民收入增长开辟了新的巨大的来源。这些，为推动全国经济改革起到了鼓舞信心的作用。

1982年9月，党的十二大召开，胡耀邦代表党中央所作报告提出，这几年来农村建立的各种形式的生产责任制，进一步解放了生产力，必须长期坚持下去，只能在总

结群众实践经验的基础上逐步加以完善，决不能违背群众意愿轻率变动，更不能走回头路。赵紫阳则在他代表国务院向五届人代会所作报告中，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”。

在这一年里，为巩固扩大农村改革成果，我曾在十二大作了题为《农村工作的历史性转变》的发言，阐明包产到户、包干到户，能够体现公私利益相结合、近期发展和远期现代化目标相结合的优点。农民要求现行政策稳定下来，让他们好好干几年，希望党和政府能接受这个要求，帮助农民走出自给经济困境，多产商品，增加货币收入，谋求自身全面发展。

我的另一次讲话，题为《要继续把政策放活》。我在福建参观了一个孵鸡厂。14人每人出资2000元，厂房100平方米，一年孵120万只小鸡。而在他们旁边，国营农场也有个孵鸡厂，已经投资几十万

元，一年才孵50万只小鸡。我用所见事实说明，在我国经济发展的现阶段，维持经济增长，投资主体只靠政府（从中央到乡镇政府）税收，谋生只靠按劳取酬，经济结构如此单一化，很难带来好的整体效益。

在以公有制为主导，多种经济并存的基本结构下，国民收入按劳分配之外还允许按投入的生产要素分配，即按投入的资金、土地、技术实行分红，借以鼓励人们多留积累，多投入，以补充国家投入的不足。之所以提出上述问题，是根据下边反映的一些争论，如允不允许私人买拖拉机和汽车，允不允许私人跑长途运输，允不允许合伙入股修鱼池按股分红，等等。有一个小故事：湖北一位领导干部，曾坐汽车追赶一个农民驾驶的私人拖拉机，赶上去责备机主说：我要不是坐汽车赶，可能让你跑掉了。农民回答说：是呀！你晓得汽车比拖拉机快，我晓得拖拉机比牛车快，你买汽车为什么不让我买拖拉机？这位领导干部无言以对。当时交通

部门不让拖拉机上牌，党政干部认为拖拉机是生产资料，只许公有，不许私购。所以，1983年“一号文件”（即《当前农村经济政策的若干问题》）提出了进一步的奋斗目标：“两个转化”、“三个一点”，即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；党和政府各部门、各级领导干部都应力求做到：思想更解放一点，改革更大胆一点，作风更扎实一点，保证“两个转化”加快速度进行下去。

1983年这一年，农村改革的步伐加快，引起的经济生活变化也很显著。家庭承包普及到几乎每个村庄，农村劳动力从闲置状态下解放出来，积极发展多种门路的商品生产。农业商品率由上年的51.5%提高到59.9%，产值达2753亿元，比1978年增加了1299亿元，增幅近90%。

“两个转化”、“三个一点”，即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。

1984年：提出疏通流通渠道，以竞争促发展。如果说，前两个“一号文件”着力解决的是农业和农村工商业微观经营主体问题，那么，随后的“一号文件”要解决的就是发育市场机制。

商品生产发展要求贸易自由，要求资金、土地、劳动力诸要素保持流动性，这就与政府既定政策发生了矛盾。过去农村20多年实行统购派购制度，除了对粮棉油3项实行统购外，还对生猪、鸡蛋、糖料、桑丝、蚕茧、黄红麻、烤烟、水产品等实行派购，品种多达132种，几乎包括了所有的农副土特产品。其中多项派购量占总产量的比重达90%以上，事实上农村产品交易均由国营商业实行高度垄断。资

金、土地、劳动力流动性又受到生产资料公有制和公社组织制度以及城乡分隔的户籍制度的限制。

我主持的中共中央

农村政策研究室经过深入调查，整理出一个书面建议，提请中央书记处会议讨论。建议除陈述情况外，提出农村经济迫切要求放松历史上多年形成的政府垄断、管制，及其他妨碍农民进入市场的规定，以利发展商品生产，摆脱穷困。具体建议：(1)土地承包期延长15年，在此期间允许有偿转让土地使用权；(2)允许农村社会资金自由流动，鼓励加入股份制合作，入股分红；(3)允许农民自理口粮进城镇做工、经商、办企业；(4)允许私人办企业雇工经营；(5)国营商业、供销社逐步开放市场交易、退出市场垄断、改变服务方式，供销社回归民办。到会领导同志大多表示支持。对所提出的建议，(1)、(2)、(3)项原则无异议通过。第(5)项，要商业、供销、财政部门进行清理，与粮食统购统销问题一并解决，准备第一步，只留粮棉油统购，基本上取消各种派购。第(4)项雇工问题，胡乔木提出一个如何对待党员雇工问题。经过讨论，意见未能取得一致，不好做结论。大家同意，看不清的问题，可以放下再看一个时期，搞清楚再

党和政府各部门、各级领导干部都应力求做到：思想更解放一点，改革更大胆一点，作风更扎实一点，保证“两个转化”加快速度进行下去。

处理。这也是一种政策。过去规定雇工不超过八人，不作为资本主义；超过八人的允许试行。会后请示邓小平，他说：“不急于限制，看三年再说。”以上内容，均写入1984年的“一号文件”。

1985年：调整产业结构，取消统购统销。经过对农村经济微观经营主体和宏观市场环境的同时改革，1984年我国农业生产快速增长。重中之重的粮食，由“手中有粮、心中不慌”，转变为“粮食多了，卖粮难”。我随胡耀邦下乡察看，得出的结论是，已出现谷贱伤农情况，靠现有的农业生产结构，不可能实现收入翻番任务，需要构建新的生产结构。当时的主要问题是，农产品统派购制度的改革滞后于农村经济发展的新要求，迫使各省一定要下计划保证粮食播种面积，影响了因地制宜安排种植业。例如海南也提出粮食自给。其实这里多种热带经济作物，通过对外贸易交换进口点谷物，更合算，更受农民欢迎。华南地区多增加一些换汇产品，调进粮食，有利北方提高

粮食产量，增加收入。两头都能因地制宜。

这个道理谁都明白，问题在于农产品统派购制度行之已久，派生出利益调整问题，惯性很强，改变困难。好在正值党的十二届三中全会经济改革决议出台，众望所归，就把改革统派购制度、调整产业结构，作为1985年农村改革的中心课题。围绕这个中心，还提出发展林业，兴办交通，支持乡镇企业，鼓励技术进步、人才交流，放活金融市场，完善农村合作制，加强小城镇建设，发展外向型经济等项任务，文件取名为《关于进一步活跃农村经济的十项政策》。

1986年：增加农业投入，调整工农城乡关系。1985年改粮食统购制度为合同收购，合同之外，由政府议购改为市场收购；派购的132项农产品，只留桑丝、药材、烟草3项，其余均通过市场交易，由市场形成价格。这本来是一步到位的彻底改革，然而，问题就出在提高粮食收购价格，而没有相应提高对于

城市居民的粮食销售价格，这样，粮食增产越多，财政补贴越多，尤其是大量的超购加价粮食，使得国家财政不堪重负。这时，国家按“惯性”维持原有的利益分配格局，为了保持城市非农集团的优越地位，就以降低农民的贸易优惠，来减轻财政负担。具体措施是，取消了原先的超购加价50%的规定，将所有粮食按平均价收购。虽然从静态看，“朝三暮四”与“朝四暮三”没有区别；但是从动态看，大大减弱了对粮食增产激励作用。农田种粮比较利益低下，使得已经摆脱集体束缚的农民不愿多种粮。河北的农民说，种一亩小麦还不如赶一趟好集：“两户”（专业户、重点户）惹不起“三户”（工商、税务、公安）。不少农民进城打工，跑买卖，农田粗放经营。

农民利益受损迅即反映在对粮食和其他农产品供应的减少上，自此出现了农业，尤其是粮食生产的连年徘徊。上述图景，是改革尚待深化，还是改革已经过头，当时有不同看法。有的人认为，包产到户

潜力枯竭，所以造成粮食徘徊；事实证明这种观点是错误的。

经过几年的发展，国民经济供求关系发生变化，受恩格尔系数制约，居民消费增长缓慢，而在市场交换中呈现出农业成本上升，比价收益下降。有鉴于此，1985年底的农村工作部署就强调了“摆正农业在国民经济中的地位”。会议形成的1986年中央“一号文件”（即《关于1986年农村工作的部署》），决定从“七五”计划开始，增加对农业投资、水利投资，保证粮食生产提升到4500亿公斤水平；从乡镇企业上缴所得税中指定一部分用于扶持农业，稳定化肥、柴油、农药、机械等农业资料价格，并保证原有补贴不变；加强对农业和乡镇企业的技术支持，建立一批商品粮基地和出口商品基地，主要是引进新品种，改善基础设施；实施“星火计划”，支持乡镇企业技术改造，设计100类成套技术装备、建立500个示范企业，取得实用成果后向全国推广，大批培训技术人员和管理人员。

文件在阐述农业在国民经济中的地位和作用时，着重说明，农业不但由于它是提供食品的产业，为人类不可或缺，而且，在当前的中国，又是九亿人口赖以生存和发展的物质条件，因而也是国家社会安定团结的经济屏障。农业又是一个弱质产业，它受到自然灾害和市场竞争双重制约，需要为它创造一个有利发育成长的适宜环境和有保障的支持系统。这正是农村改革解决了微观主体问题之后必须进一步解决好的课题。

政治改革不容拖延

中国农业的进一步改革，受制于城市国有经济改革和政治体制改革。用当时的一句话来讲，就是，对于中国农村改革，一切“便宜”的方法已经用尽。这样，不触动深层结构，就再不能前进一步。正是这个原因，农村改革一系列“一号文件”的历史使命告一段落。中国农村改革并未终结，必须从国民经济全局改革中寻找前进道路。

回顾中国农村改革20余年，没有大的曲折，只是1989年“六四”风波引发认识的反复。所幸暂时性认识障碍不可能改变土地家庭承包经营这一制度基础。任何当政的政治家都需要重视对于稳定全局至关重要的食品安全。“一要吃饭，二要建设”，在众多的领导干部中，这已形成共识。1984年启动城市改革，准备引入市场调节机制。由国家定价制度改变成由市场形成价格的制度。1987年中央北戴河会议就此事作出决定。但是当年农业歉收，物价上涨，城市里出现抢购风潮，人心浮动。另一个引起民众不满的因素是腐败盛行。价格形成机制改革，只得暂时搁置。

如果我们及时建成经济民主和政治民主制度，那么，当改革引发必要的利益调整时，社会将在心理上和实体上具备更强的承受能力。可是，这是一个知易而行难的课题。

任何当政的政治家都需要重视对于稳定全局至关重要的食品安全。“一要吃饭，二要建设”，在众多的领导干部中，这已形成共识。

1992年邓小平的南巡讲话，阻止了改革的反复，澄清了对改革的认识。新一届党中央总书记江泽民亲赴安徽，宣布家庭承包制不会变，中央决定承包期延长30年，如有需要30年后还可顺延。

农村改革也已25年了。如何将改革深入下去，如何改善土地制度，特别是完善公有土地家庭承包制，保持好农民与土地的亲和关系，进而探索相互合作，强化市场竞争力。政治体制改革滞后，缺乏民主监督，引起两极分化，分配不

公。改革的果实旁落到特权分子手中，影响群众应得收益。而且资源占有机会也不公，对大量公有资产支配权缺乏监督和民主参与，在经济转型时期，必然出现假公济私和资源流失。因此必须启动政治体制改革，发扬民主、实行法治，尊重人民享有的各种权利，保证人民大众能够公平地享受经济体制改革的成果。关系群众利益的大事应保证决策的公开、公正、公平。为此，必须以法律规范政府职能，建立法治政府，服务性政府。



IFPRI®

INTERNATIONAL FOOD
POLICY RESEARCH INSTITUTE

www.ifpri.org

国际食物政策研究所总部

IFPRI Headquarters

2033 K Street, NW
Washington, DC 20006-1002 USA
电话: +1-202-862-5600
传真: +1-202-467-4439
电子邮箱: ifpri@cgiar.org

亚的斯亚贝巴分部

IFPRI Addis Ababa

P. O. Box 5689
Addis Ababa, Ethiopia
电话: +251 11 6463215
传真: +251 11 6462927
电子邮箱: ifpri-addisababa@cgiar.org

新德里分部

IFPRI New Delhi

CG Block, NASC Complex, PUSA
New Delhi 110 012 India
电话: +91 11 2584-6565
传真: +91 11 2584-8008 / 2584-6572
电子邮箱: ifpri-newdelhi@cgiar.org

Copyright © 2006 International
Food Policy Research Institute.

文中章节的引用可不经国际食物政策研究所许可，但须注明出处。

翻版请联系：

ifpri-copyright@cgiar.org,

以获得许可。