

□ 顾海英

## 新中国的农业改革与发展

新中国成立以来,农业改革一直作为我国改革开放的先导,为我国全面的经济改革积累了经验,创造了条件,取得了举世瞩目的成就。回顾过去 50 年来我国农业改革的历程,正确地总结经验教训,不仅对进一步加强农业改革的坚定性和自觉性,解决农业发展面临的各种复杂的矛盾和问题具有重要意义,而且对全面推进中国的改革具有深远的影响。

### 一、新中国农业改革和发展的成就

回顾新中国农业改革的风风雨雨,大体经历了三个发展阶段。

第一阶段:从土地制度改革到建立家庭联产承包责任制前(1949—1978 年)

从 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立至 1978 年期间,中国农业改革的根本任务是恢复和发展农业生产,其目的是解决我国农产品的供给不足,稳定市场物价,安定人民生活。围绕着这一目标,我国首先对制约农业发展的不合理的土地占有制度进行了改革。1950 年 6 月 28 日,国家颁布了《中华人民共和国土地改革法》,在全国范围内,分地区、分步骤地开展了大规模的土地改革运动。历时三年的土改运动,使得 3 亿多无地或少地的农民无偿获得了 4667 万公顷土地,实现了“耕者有其田”,并分到了牲畜和农业生产工具,还免去了约 350 亿公斤粮食地租和繁重的劳役。至此,严重阻碍农业发展的封建土地制度被彻底废除,实行了农民的土地所有制,解放了农村生产力,农民成了土地的主人,生产积极性空前高涨。土地改革在随后几年的农业发展中表现出了巨大的制度绩效。据统计,1952 年与 1949 年相比,粮食总产量年平均递增 13.14%,棉花总产量年平均递增 43.15%。不仅迅速恢复和提高了农业生产力,而且也为国家工业化的起步奠定了物质基础。

其次,对农业进行社会主义改造,引导农民走合作化道路。为了避免在农村出现新的两极分化,巩固土地改革的成果,发挥群体合作的优势兴修水利,抗御自然灾害和采用农业机械等先进的农业科学技术,进一步发展农业生产,党和政府决定在土改的基础上趁热打铁,对农业进行社会主义改造。中国的农业社会主义改造,经过了互助组、初级农业合作社和高级农业合作社阶段,及时地引导农民走上了集体化的道路。历时 5 年引导农民走合作化道路的改革,在一定程度上解决了农业生产中劳动力、畜力和农具不足的矛盾;使得土地得到了更充分合理的利用;把农户的分散经营改为统一经营,使得农业有了较多的公共积累;把主要的生产资料转为社会集体所有,取消土地入股分红,实行按劳分配等,对促进农业生产的发展起到了积极的推动作用。除此之外,为配合农业合作化道路的改革,这一时期还保留了一定的社员家庭经济,社员家庭经济经营的产品及其出售收入,归社员家庭所有、所支配;还发展了全民所有制的农

场,包括国有农场和军垦农(牧)场;建成了粮食、工业原料、副食品、土特产品等农业生产基地;推广了先进的科学技术,繁育和推广了良种、种苗、种畜、种禽,对集体经济起到了示范带头作用,对农民进行了技术指导;这一时期,为解决农民生产和生活中的困难,在实行农业生产互助合作的同时,党和政府还重视发展农民流通领域的合作,相当普遍地建立起了农村供销合作社和农村信用合作社。

第三,对土改时期,国内贸易实行的自由贸易政策进行了改革。针对当时农副产品供求的突出矛盾和一些不法私商的投机倒把而产生的问题,党和政府废除了农副产品的自由贸易制度。在1953年11月和1954年9月,相继对主要农副产品实行统购派购制度,通过这两种方式收购的农副产品在当时约占商业部门收购总额的80%左右。对品种复杂,生产分散,季节性强,产销变化快的小宗农副土特产品,实行议购的方式,从而缓解了国民经济的发展和城镇人口的迅速增加,对商品粮食、棉花和油料等关系国计民生的大宗农副产品需求急剧增长的矛盾,稳定了物价,维护了社会安定。

总之,农业合作化运动和对农产品流通实行的改革,在当时促进了农业生产较快的发展。据统计,1953—1957年,我国的农业总产值平均增长4.5%,粮食产量年均增长19%,棉花产量年均增长4.7%,猪、牛、羊肉产量年均增长3.31%,其他农产品产量也有较大幅度的增长,农民人均纯收入年均增长5.39%,农民生活得到了改善。

第二阶段:从家庭联产承包责任制到建立市场经济体制前(1979—1992年)

十一届三中全会以后,我国农业发生了最深刻的变革,推动了中国农业的发展。这一阶段的改革,首先是从农业生产经营制度开始的。在改革初期,农业生产上先是恢复小段包工、常年包工和定额计酬;接着是一些地区的农民开始试行包产到组、包产到劳、包产到户、包干到户及专业承包等联系产量计算报酬的责任制形式,把社员的劳动付出与产量这个最终成果联系起来,极大地调动了农民的积极性。到1981年,全国大多数地区实行了多种形式的联产承包责任制;以后的发展是由组、劳承包向户承包转变,由包产向包干转变,至1983年底,全国农村实行联产承包责任制的生产队占生产队总数的98.6%,其中实行家庭联产承包责任制的生产队占97.7%,其时,已有1.75亿农户实行了包产到户,占农户总数的94.5%。至此,家庭联产承包责任制已普遍推行,人民公社的体制已不适应农业的发展。因此,1983年1月,国家发出了《当前农村政策的若干问题》的通知,1983年10月又发出了《关于政社分开建立乡政府的通知》,明确提出了改革人民公社政社合一的体制,实行政企分设体制,分别建立了乡政府和自主经营的合作经济组织;1985年以后,在稳定和完善农业生产家庭经营承包制的基础上,我国农业改革得到了进一步的深化,其主要内容是:取消农副产品统购派购制度,大量放开农副产品价格,由市场调节;建立社会化农业服务体系等等。在这一阶段,农业发展取得的成就主要体现在:有力地促进了农业的高速增长和农副产品供给的全面好转。据有关专家根据农业生产函数估计,1978—1984年,农业总产值以不变价计算,增加了42.23%,其中46.89%来自家庭联产承包责任制实行所带来的生产率的提高,1978—1984年,粮食生产从3亿吨上升到4亿多吨;棉花从217万吨上升到626万吨;油料从522万吨上升到1191万吨。这一阶段,农业发展取得的成就还体现在:促进了农民收入的实际年增长率达到15.1%,成为我国历史上农民收入增长最快的时期;农村的贫困人口减少了2/3,以年均16.4%的速度减少。

第三阶段:从建立市场经济体制到探索集体经济的多种实现形式(1992年一至今)

1992年,邓小平同志视察南方的重要讲话和党的十四大的召开,标志着我国农业改革进

入了一个新的阶段,在这一阶段里,改革的主要内容是:农业必须按照社会主义市场经济的目标和要求,稳定和完善的以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制;建立和完善农村市场体系;逐步建立社会保障体系等。在这一阶段的改革中,我国首先进一步稳定和完善的农业基本经营制度,开展了延长土地承包期工作,在逐步搞活土地承包经营权的基础上,在有条件的地区发展了土地规模经营,据统计截至1995年,实行适度规模经营的耕地面积已达9000多万亩,占全部耕地面积的6%—7%,其中,家庭经营的占绝大多数,集体统一经营的也都实行了不同形式的生产责任制,从而进一步稳定和完善的农业基本经营制度;发展壮大集体经济。目前,全国农村集体统一经营的收入和集体企业的收入共计达到3万多亿元,比1990年增长了5倍多;农民专业协会得到了发展。目前,农民专业协会已达140多万个,遍及全国各地农村,分布在农村经济的各个领域。

其次,积极发展农业产业化经营,形成生产、加工、销售有机结合和相互促进的机制,推进农业向商品化、专业化、现代化的转变。发展农业产业化经营是继推行家庭经营承包制之后,农业经营体制的第二次重大改革,这对引导农民进入大市场,提高农业的比较效益,建立高效农业,加快农业现代化促进农业劳动力转移,推进城乡一体化的进程等,发挥了重要作用。事实上农业产业化是提高农业比较效益的有效途径。在上海等地区取得的丰硕成果已经证明了这一点。据统计,截至1997年底,上海郊区已有年销售额500万元以上的农产品加工企业90个,全市各类副食品批发交易市场329家,农产品产业化率达到30%左右。

第三,深化粮食流通和购销体制的改革,健全和完善农村市场体系。1993年以后,国家为深化粮食流通和购销体制的改革,先后发布了一系列通知和决定,基本完成了粮食企业经营机制的政企分开,中央和地方责任分开,储备与经营分开,完善粮食价格机制等方面的改革。此外,在大力发展和规范城乡集市贸易市场的基础上,还建立和发展了多种类型的批发市场,从而基本形成了我国农产品市场体系的大体框架。

## 二、新中国农业改革和发展的启示

新中国农业改革和发展走过的50年,是农业发生巨变的50年,在这50年的风雨中,我们取得的成绩是巨大的。总结新中国农业改革和发展50年的经验,我们得到以下三方面的启示。

启示之一,只有按照解放思想、实事求是的思想路线来选择农业工作战略,农业才会发生巨变。

历史发展已充分表明,过去的50年,我国农业的发展来源于正确路线的选择。如新中国建立后,党和政府选择的土地制度,农业集体化道路以及农副产品统购派购制度,使农业生产发生了变化,尤其是党的十一届三中全会以后,我国废除了人民公社体制,选择了以家庭联产承包为主,统分结合,双层经营的体制作为农业经济的基本制度,这是我国农业最具实质意义的重大变革。这一伟大创造,使农户成为一个相对独立的财产主体,从根本上再造了农业的微观组织机构,较好地解决了我国农业中土地及其它生产资料所有制和经营形式与生产力发展相适应的问题,从而不仅解放了农村生产力,使农村社会经济面貌发生了历史性变化,也为整个国民经济的改革和发展奠定了基础。因此,邓小平同志把这一改革誉为中国农业改革与发展的“第一次飞跃”。随着农村改革的进一步深入,农村分工分业的日益深化,在推行家庭联产承包责任制过程中形成的分散、均田的小规模土地经营方式的局限性也日益显露,如何打破小规模均田制格局,适应科学种田和生产社会化的需要,实现农地的适度规模经营,发展集体经济,无

论在实践中还是理论上都成为一个重大的课题。邓小平同志把这视为中国农业“第二次飞跃”的一项重要内容。总之,在过去的50年内,正是由于党和政府选择了正确的农业发展战略,才有力地促进了我国农业的高速增长和农副产品供给的全面好转。今后,必须要进一步根据解放思想、实事求是的思想路线,选定正确的战略,寻求农业改革的“第三次飞跃”,以实现农业生产由数量型向质量型的转变,由粗放型生产、加工、销售向精细型、集约型生产、加工、销售方向发展,由资源支撑向注重科教兴农方向发展,改变农业的弱质地位,实现农业的高产、优质和高效。

启示之二,党的农业政策只有充分保障农民的自主权,农民的生产积极性才会调动起来,农业生产才会得到大力发展。

综观新中国50年的改革历史,实质就是不断承认和充分保障农民自主权的过程,如新中国成立后实行的农民土地所有制,社员的家庭经济等就是为保障农民自主权所进行的改革,尤其是十一届三中全会以后进行的一系列农业改革,实质就是三次释放农民自主权的过程。首先,十一届三中全会以后创造的家庭联产承包责任制的变革,赋予了农户相对独立的自主经营的权力,这种体制改革的第一个重要成果是使中国农民获得了经营第一产业(主要是农业)的自主权,它使我国农业发生了日新月异的变化。第二,乡镇企业的异军突起,表明中国农民在党的领导和支持下,依靠自己的创造力取得对第一产业的经营自主权以后,又靠自己的创造力取得了对第二产业(工业)的经营自主权。这一伟大创造为农村劳动力转移,实现土地适度规模经营,为农业提供经济支持,逐步实现农业现代化开辟了一条新路。第三,党的十四大确定以建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标,以及允许农民兴办商业等第三产业的重大举措,又使农民取得了经营第三产业的自主权。因此,在今后的农业改革过程中,我们应将保障农民第一、二、三产业经营的自主权作为跨世纪农业发展的目标和方针,以促进农业的健康发展。

启示之三,党对农业的改革措施必须尊重农民的意愿,并在总结群众实践的基础上,逐步加以完善,决不能违背群众的意愿轻率变动,走回头路,唯有如此,才能促进农业生产的发展。

推行家庭联产承包制、促进农业发展的三个阶段的实践充分证明了这一点。第一阶段(1979—1984年)为快速发展阶段。其经验主要是尊重农民的选择,关心农民的物质利益要求;第二阶段(1985—1989年)为缓慢发展阶段。原因是1984年农业大丰收后,人们过高地估计了农业经济的发展形势,从而采取了一系列抑制农业增长,违背农民意愿的政策措施;第三阶段(1990—1997年)为稳定增长阶段。在此阶段,政府在建立社会主义市场经济过程中,针对第二阶段出现的问题及时采取了一系列力度较大的政策措施,支持和保护农业的发展。因此,在今后的农业改革过程中,切记不能一刀切,要注意尊重农民的意愿。

#### 主要参考文献:

- ①陈吉元等:《人口大国的农业增长》,上海远东出版社1996年12月版。
- ②史万里等:《中国农村改革20年》,中州古籍出版社1998年12月版。
- ③单文豪:“上海农村社会经济全面走向繁荣”,《上海农村经济》1998年第12期。
- ④范德官:“上海郊区农村二十年改革的回顾与展望”,《上海农村经济》1998年第12期。

(作者系上海农学院农村经济系教授,农学博士;单位邮编201101)