

关于建国以来 4 次强调“农户自主”的思考

Thoughts on “The Peasant Household Acts on Its Own”

丁 力

(农业部产业政策与法规司 北京 100026)

十五届三中全会审议通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，强调要稳定农户的家庭经营，发扬农村基层民主，从而调动农户的生产经营和自我管理的积极性。回顾建国 50 年的历程，与此类似的强调农户自主的举措还有 3 次。本文拟对这 4 次有关“农户自主”的背景、政策进行分析，以期对今后农村改革与发展政策的制订与实施有所助益。

一、建国以来几次强调农户自主的背景和过程

居民一般来说难以改变自己的“户口”身份。现在看来，这种户籍制度具有明显的先赋性成分，不符合社会公平的原则；而且，限制了正常的社会流动，妨碍了众多社会成员自身潜能的开发，不符合效率的原则。显然，这是同改革开放和市场经济原则不相适应的。虽然出于社会稳定的考虑，目前不宜全面改变这一制度，但是作较大幅度的改革恐怕是一件不可避免的事情。户籍制度的松动，将会导致大量的农村居民流入城镇工作和定居。这在客观上既会减少城镇贫困群体成员就业的机会，也会增大同一聚集地贫困群体成员的密度，使得城镇贫困群体成员压力更大、心理更为紧张。

如何才能有效地缓解并最终解决中国贫困群体所面临的种种问题，以保证中国社会的平稳、有效的发展？不少论者提出了一些很有价值的对策方案。这里不拟重复，只想强调这样几点：

其一，应当确保广大社会成员包括贫困群体成员能够不断地从中国社会经济发展中获得益处。这应是一切相关的对策方案应予遵循的原则。1978 年以前的 30 年间，由于受计划经济体制和禁欲主义的影响，中国社会成员的生活水准一直维持在最低的限度内。随着计划经济体制向市场经济体制的过渡、禁欲主义的瓦解以及生产水平的不断提高，人们开始极为看重日常生活问题，中国社会成员生活

第一次强调农户自主是在 50 年代初。那时全国刚解放，农村经济凋敝，各地还有国民党残余势力和土匪的侵扰，城市中物价飞涨，工厂停业或倒闭，大量工人失业。国际环境也很严峻，朝鲜战争爆发，我国遭到国际封锁。这时党和政府在农村抓住土地改革这一环节，让广大农户得到土地，翻身做主人；又在农户要求进一步发挥自主性时，允许土地买卖自由、贸易自由、借贷自由和雇工自由。正是“土改”和“四大自由”，使亿万农户焕发出活力，不但支撑了抗美援朝，而且还迅速使全国城乡发生了可喜的变化。但好景不长，不久开始的对“四大自由”和“反冒进”的批判，再到以后连绵不断、各种形式的集体

消费的需求呈不断增强的趋势。任何使民众生活水准有所下降的举动均会招致广泛的抵触。所以，在推进改革与发展进程的同时，必须注意使广大社会成员包括贫困群体成员不断地受益，至少应当尽可能地满足社会成员尤其是贫困群体成员日常生活最基本的需要。

其二，建立起系统的、规范的社会保障制度。中国本应超前一步建立起社会保障制度，以释放社会成员所承担的社会风险，增强社会成员尤其是贫困群体成员对于改革的承受力。应当承认，中国的社会保障状况已明显地滞后于改革与发展的进程。因此，目前在这一方面应增大投入，建构起完整的“社会安全网”，包括社会保险、社会救助、社会福利以及社会优抚 4 项制度。否则，对于贫困群体的救助仍会带有临时性的、随机性的色彩。

其三，注意培育社会层面的力量。现在，政府对于扶贫解困问题包揽的事情过多，如救助、再就业等等，事无巨细地承担一切。政府行为的过于泛化，实际上是降低了政府办事的效率和做事的周密性。应当看到，随着现代化进程的推进，社会层面的各种因素在迅速发育，诸如社会中介组织、社区等事物将在社会生活中发挥越来越大的作用。所以，如果将一部分扶贫解困的事情交给社会层面去办理，其效果可能会更好一些。（责任编辑 孙立明）

化运动,直至人民公社化,使农户在建国初期获得的自主权丧失殆尽,于是农业和农村经济形势每况愈下,到“大跃进”时上千万人死于严重饥荒。

第二次强调农户自主是在大饥荒蔓延后的60年代初期。当时国内城乡一片萧条,国际上掀起反华大合唱,台湾要反攻大陆。这时安徽、浙江等地的农民率先起来,在中央和地方一些党政领导的默许和保护下搞“三自一包”(即自留地、自由市场、自负盈亏和包产到户),又一次迅速改善了全国的农产品供给,为当时中国在“高天滚滚寒流急”的危难时刻,带来“大地微微暖气吹”。但可惜的是,这种情况又被从“四清”开始的“以阶级斗争为纲”、“大批促大干”的无产阶级专政下继续革命运动所改变。到文化大革命后期,国民经济到了崩溃的边缘,农民生活困苦不堪,粮食消费水平还不及1952年的水平。

第三次是70年代末到80年代初。当时“文革”刚结束,国内社会经济矛盾起伏,百废待兴。这时以安徽凤阳小岗村18户农民为代表的广大农民,又一次起来搞包干到户,党和政府因势利导,拨乱反正,大胆地解散“政社合一”的人民公社,使广大农户从经济到政治上又一次获得自主权,其积极性和创造性的发挥,使中国奇迹般地改变了模样。

但值得注意的是,80年代末特别是90年代以来,由于种种原因,农户在经济上和政治上的自主权又受到不断侵蚀,承包土地被频繁调整、侵占,乡镇企业发展受阻,经济效益下滑,农民收入增长减缓,负担加重,管理农民和农村的机构和人员庞杂,干部作风令人担忧。城市的生产能力放空,工人下岗,社会经济矛盾突出。国际上又爆发亚洲金融危机,波及全球,不断加大的动荡和风险直接影响我国的发展。在这种情况下,中央作出上述《决定》是非常及时的。

这4次强调农户自主有这样几个共同特点。

第一,都是在国内外形势严峻时出现的。人们的思想认识在困难时暂时得到统一,允许广大农民在各方解困无良策时先进行探索,试上一试。

第二,都迅速取得意想不到的良好效果,改变了当时国内外的困难处境,赢得了以后发展、回旋的时间和空间。

第三,都是在取得短期“轰动”效应后,出现“两极分化”、“一切向钱看”、“社会多元化”等问题,于是人们的争论又开始,实践上也动摇,随之而来的是农户自主权逐渐受侵蚀,其正面效应逐步衰减。

第四,都是经过10年左右或更长一点的时间延续,完成一次循环过程,在各方面的挤压下,又似乎走到上一次强调农户自主时的历史起点,期待着人们的重新认识和再一次的纠偏行动。

二、农户自主为何经常循环反复

为什么建国以来在对待农户自主问题上总是出现反复,进而影响整个国家的发展呢?笔者认为这期间除了一些偶发的外部因素影响外,主要是许多必然的内在原因在反复起作用。

第一,农户与政府的关系 几千年来,中国较恶劣的生存环境造就了华人所特有的文化:寄希望于子孙后代,讲究教育与积累;重视血缘与地缘关系,因为非制度性的组织安排的成本低;不注重固定的规则,灵活处世;好赌,敢冒风险;宁做鸡头不做牛尾,致力于发家致富。这些特点集中反映在我国农村的小农户身上,决定了他们具有在经济上自由选择的合理要求。实践也一再证明,在农户自主选择基础上按市场取向进行发展,是中国农村走向文明富裕的康庄大道。但受传统理论与观念的影响,许多人不能正确认识国情,始终认为小农户经营的是传统农业,“每日每时,自发地大量地产生资本主义”。即使面对农户自主经营后迅速解困的现实,在不得不承认它解决温饱的功绩的同时,仍认为在它的基础上搞不了农业现代化,更不能“迈向共产主义”;要往前走,就要由政府出面“把他们组织起来,进行改造”。相应地,认为政府始终是正确、公平和高效的,即使农户自主经营取得的成效,也都是政府指导的结果,成绩要记在政府的账上;而出现了问题,则都是小农户的自发性、盲目性的表现。在这样的认识指导下,就要从上到下按计划 and 规划来指挥农户。然而建立庞大的政府体系及其派生的所谓“集体经济组织”必然会带来高昂的管理成本、低下的运行效率和难以避免的贪污腐化。但这些问题又往往被认为是“资产阶级思想,官僚主义”等思想道德和作风方面的问题,没有看到其体制根源,更不能看到由此认识导致的计划经济式的政策和体制对农户积极性(也就是农村主要生产力)的巨大压抑。于是只要形势允许,政府的职能和规模就在此观念上膨胀起来,农户的自主权就被同步压缩。

第二,粮与钱的关系 每当农户有了自主权,展开家庭经营,很快就会使自家的农产品供求平衡。这时农民对粮食的需求下降,对钱的需求上升,只有把多余的农产品平等交换出去,换回现金,农民才有继续增产的积极性。但此时问题就来了:计划经济所规定的收购农产品的价格与渠道不能使农民得到满意的交换效果,挫伤了农民种粮增产的积极性,于是农民转向务工经商,调整产业、产品及就业结构来增加现金收入。而这在传统理论与观念看来,这种增收活动是“一切向钱看”,将会影响粮食的有效供给。自主经营一段时间后,农民为了增

收而调整结构，必然在市场价格引导下减少一些粮食等大宗农产品的生产。这本是经济主体正常的市场经营行为，若今后市场变化，粮食交换的价格好，农民自然会再增产。但在过去的政治经济体制下，许多人看不到粮食波动的内在机理，更承受不了粮食波动带来的各方面的压力，于是在“以粮为纲”的口号下，把增产与增收对立起来，为确保国家能以计划经济的方式拿到粮食，不让农民挣钱。这必然引起农民的反感，对此各方面就用行政手段来压制。越压，农民越不买账，形成恶性循环。农户的自主权也就在这种对粮钱关系的错误认识 and 政策的挤压下，逐步消失。

第三，是先富与共同富裕的关系 我国农村的社会经济发展十分不平衡，不同农民经营能力和承受风险的能力不一样，各家的投入与决策也不一样，这样就会出现一部分农户先富起来。这部分人先富起来后，可以对其他农户起示范带动作用，而且随着他们的资本积累和再投入，尤其是他们在积累和投资中有了创新的条件和欲望，就会成为农村经济增长的新的支撑点。这本是经济增长的规律性现象，但在传统理论与观念看来，这种在发展过程中的农户分化，就是“一极是财富的积累，一极是贫困的积累”的“两极分化”。要缩小贫富差距，就要改变让农户自主经营的政策，代之以“引导”和“调控”政策，尽量使农户之间的收入差别缩小。于是对农村中先富起来的农户采取歧视、压抑和打击。更可怕的是，这种错误认识在农村长期存在的平均主义思潮的推动下，会自动走向极端，不但使人不敢致富，而且还让人感到“为富不仁”、“越穷越革命”，这就使不尊重别人的劳动成果和财产权利的土匪行径都披上了合理合法的外衣。结果不但集体财产，而且农民个人的财产也被偷抢，产权关系被彻底破坏，广大农民因此失去通过积极的生产经营来致富的条件和要求，而把主要精力放在分配结果上，这就需要超越农户的权力来主持。在这种轻生产、重分配，吃“大锅饭”的格局中，只能是可分配的财富越来越少，而越少就越增加了剥夺农户自主权，由外在权力来分配的理由。农户自主权就在这种要求“共同富裕”的幌子下被逐步剥夺。

第四，是经济体制与政治体制的关系 建国以来前几次强调农户自主时，都是侧重在经济体制方面，当时受方方面面的制约，在政治体制上考虑较少。因此，对真正制约经济发展，从深层次影响经济体制运作的政治体制没有根本性的触动。那些在旧体制格局中获得较大利益的权力机构、部门、集团等，会在经济情况不好、难以维持旧格局的形势下做出暂时妥协，对垄断权力有所放松，但也害怕农户掌握自主权后的经济市场化和政治民主化会危及生存的根本。所以经济形势一旦好转，他们就

会从既得利益出发，利用此时必然出现的农户与政府、钱与粮、富与贫等重大关系问题上的争论，以前一阶段放权出现了问题，政府及各部门要加强指导和调控为由，把放出的权力收回，全面恢复对农户的控制。值得注意的是，这样的重新控制只能用比上一次循环时更多的人力和财力，这就使滞留在上层建筑、不事生产的人员迅速膨胀。“生之者寡，食之者众”，农民负担焉能不重，农民怎能有生产积极性？在政治体制与经济体制的互动作用下，农业和农村经济形势只能向历史的起点演化，并为下一轮农户自主的循环变化准备了条件。

第五，是农村与城市的关系 每当强调农户自主，放活农村时，随着占中国“大头”的农村经济的发展，就会促进城市经济的启动，反过来再带动农村，形成农村与城市相互促进的良性循环局面。但遗憾的是，在传统的观念与理论框架内，一些人看不到中国国情制约下的农村与城市的不可分割性，看不到中国经济发展只有通过市场化这一“元”来解决农村与城市的复杂关系，而是把农村与城市截然分开，作为“二元”来分别对待，即认为农民和农村暂时依靠还可以，但从长远上讲，还要依靠工人、依靠城市，而农民是同盟，农业和农村是“基础”，暂时依靠是策略、是手段、是权宜之计。所以一旦形势好转，农产品供给相对平衡后，就认为农业已过关，“基础”已牢，需要发挥城市经济的“主导”作用，从而把农民和农村放在一边；而一旦农产品短缺，或城市经济发展受阻，为保城市的财税任务，保城市居民的稳定，就加强对农村的控制以获取农村财富，转嫁城市经济中的风险。这些做法都必定伴随着削弱农户的自主权。当人们运用行政的方法来处理城市与农村的关系时，不但认为其在经济上有合理性，还认为在政治上是改造农民和农村的必然过程。这就是为什么过去农户的自主权总是随城市经济的变动而变化。

通过以上 5 方面的分析可以看出，建国以来尽管在形势困难时，人为地、经验式地想到农民，通过让其自主来调动积极性，并取得成效，但由于在思想观念、学术理论、政策措施和体制机制上没有相应地实现真正的转变，所以每当情况好转，农户自主出现问题和争论时，在“左”的思潮和其代表势力的压力下，农户自主发展的势头就会逆转，经过方方面面的不断博弈和均衡，已有起色的农业和农村经济发展又会进入历史的怪圈，逐渐回到上一轮历史循环的起点。

三、制订长远政策，以农户自主为中心推动农村的改革与发展

综上所述，为防止进入历史的怪圈，就必须从

社会整体着眼,在观念、理论、政策、体制和机制上有大突破,这样我们才能应对目前国内外各种严峻挑战。

1、要采取切实有效的过硬措施,进一步确立和保护农户的经营自主权。

首先要不折不扣地贯彻以 1997 年 16 号文件为主的有关土地承包的政策,以顺延为主开展第二轮延长土地承包期 30 年的工作。在延包时,要把需要调整的土地压缩到最小的范围,严格按程序来进行。为了使农民在土地问题上真正吃下“永久牌定心丸”,可考虑制定《农村土地承包法》,将农民的土地承包权,由目前内涵很窄的债权,明确解释为包括转包、租赁、抵押、继承、买卖等权利在内的物权,并规定 30 年承包到期后可以继续延长承包期限。二轮土地承包时由地方政府发放的土地承包权证可以作为农民转包、租赁、抵押、继承、买卖土地承包权的主要法律凭证。这样就可以在现行宪法的框架内,以法律的变通形式确认农民永久占用、使用自家承包土地的权利。其次,要对传统的社区集体经济组织进行改造。在农村土地承包长期化以后,社区集体经济组织不再有土地发包的权利,应从过去的管理型转变为服务型,并在农户自愿的基础上,重新改造、组建农民合作社。一个社区可以有兩個以上的合作社,农民随便参加,退社自由;合作社与农民是平等的交换关系。国家还应制定《农民合作法》,对合作社的产生、组成、运作、成员权益及相关扶持措施做出法律规定,依法对农民自愿组成的合作社登记。第三,参照《消费者权益保护法》制定《农民经济权益保护法》,其核心是采取法律措施,来鼓励农民做为主体起来捍卫自己的经济权益。如参照《消费者权益保护法》规定,凡加重农民负担者取一退三(即按照向农民非法索取金额的 3 倍来退赔),制订有关农民的诉讼先不收费的法律规定。第四,要在适合时机修改宪法,将保护公民财产权明确写入宪法,使之成为一项基本权利。宪法中对公共财产和私有财产应采取同等保障,当私有财产因公共利益需要被征用时,必须依法给予补偿;同时也要加强公民对土地使用权的保护。

2、适应农业和农村经济发展进入新阶段的特点,以农民增收为主线来推动农村工作。

经过 20 年的改革和发展,我国的主要农产品供给已由长期短缺变成大体均衡、丰年有余,农业发展不仅受到资源的约束,还越来越受到需求的约束。我国农业和农村经济正在发生着新的阶段性变化。要适应这个变化,在新的起点上把农业和农村经济提高到新水平,就必须转换思路,由过去以增产粮食为主转到以农民增收为主的轨道上来。这样才能真正满足自主后的农民致富奔小康的迫切要求,也才能使农户自主有更宽阔的活动空间。要增

加农民收入,首先就要注重农户的现金收入,并建立一整套体系严密的指标体系和监测系统,公正、客观、准确、及时地反映农民收入的详实情况。其次要深入阐述农民增收的意义,讲清增收与增产、钱与粮的辩证关系,真正使广大干部和群众都认识到在新阶段,只有抓增收,才能促进农村的资源优化配置、管理体制转轨和社会结构转型。第三,始终要尊重农户的自主权。农户是增收的主体,增收的门路、渠道、办法和措施,最终还是靠农户自己。农户只有自己运用好到手的各项权利,充分发挥积极性和创造性,自觉利用市场机制,才能实实在在地增加收入。各级政府的职责,主要是为农户增收创造良好的外部环境。第四,抓减轻农民负担也是增收的一方面,必须从靠政府管理,转到主要靠农户的自主管理,才能减轻负担,这是治本之策。

3、正确对待农户自主后必然出现的社会分化,让大户和企业家充分发挥示范带动作用。

根据各国的经验,由不发达走向发达的过程中,一开始靠社会分工和比较优势,然后就是靠积累与投资,再后就是靠创新,靠企业家与科学家的创新。我国农村发展在很多地方都已走过第一阶段,以后必然要进入靠积累投资、靠创新的阶段,因此由农户自主经营而带来的社会分化是必然的,有好处的,尤其是在市场竞争中涌现出的能人、大户和企业家,正是今后农村发展的骨干力量和新的增长点。现在全国各地兴起的农业产业化经营,在很大程度上就是由这些大户和企业家来带领的。广大农民要越过一家一户经营的范围,去与国内外市场衔接。这些大户和企业家,会在超出家庭经营的更大范围内更好地配置生产要素和各种资源。为了使农业和农村经济在新起点上达到新水平,首先就要满腔热情地支持和帮助农村中的大户和企业家率先致富,同时发挥他们对其他农民的示范带动作用。其次要放开管制,给予农民企业家平等待遇,允许其进入一切经营领域。第三要尽快制定有关财政、信贷、税收、进出口等方面的政策,使农业产业化的龙头企业能更好地发挥联系千家万户共同致富的作用。第四是宽容地对待农村中大户、企业家、能人的消费方式和习惯,使他们在打破农村同步消费、停滞封闭的格局中发挥先导作用。

4、不断扩大农村基层民主,推动农村的政治体制改革。

实践证明,农户的经济自主和政治自主是不可分割的,而且在目前,政治上的自主比经济上的自主更为迫切。这是因为这些年农村经济体制改革与政治体制改革不配套,已是诱发农村社会中许多矛盾和冲突的根源。目前就是要抓住各地贯彻执行《村民委员会组织法》之际,把农村民主政治建设摆上重要日程。在农村普遍实行农民任意提名选举村

增加科技投入,确保下世纪新增人口的基本衣食需求

To Increase S&T Input to Meet the Needs of Food and Clothing of the Population to Be Increased in Next Century

戴小枫 叶志华

(中国农业科学院科技局 北京 100081)

一、粮棉生产面临的任务、挑战和问题

1. 人口—资源—粮棉生产发展的矛盾

我国现代化的进程中面临许多长期不容忽视的问题与挑战,如人口持续膨胀、粮食需求迅速扩张、农业资源日益紧张、环境生态日趋恶化等。其中,由资源与人口矛盾派生的食物安全问题尤为突出。在严格执行计划生育政策的前提下,本世纪末我国人口将达到13亿,加上下世纪30年代还将继续新增人口3亿多,预期将达16亿多的人口高峰值。

研究表明,我国农业资源承载力的合理值是6~8亿人口,理论警戒线是14亿,理论极限是15.8

干部;候选人依法竞选;农民秘密投票直接选举;在秘密投票中党员得票最多者即为村支书等有效做法,并在适当时机,推广四川等地经验,将直接选举扩大到乡镇一级,从体制和机制上保证乡村两级基层组织成为农民经济政治权益的代表,使这两级干部能全心全意为农民服务,并受到农民的有效监督。其次要积极推动地方的行政、事业单位改革。应大幅度压缩地方机构,地、市一级和乡镇一级的压缩幅度要更大些。随着乡村完善基本经营制度和加强基层民主政治建设的进程,乡镇不搞实体财政,变成派出性质的机构,主要领导由民主选举,同时撤掉“七站八所”,其原来的社会公益性职能由县级机构承担,其原来的经营服务性职能由合作社、农民协会、公司等各类组织来运作。教育、科研、卫生和文化等事业单位的改革,要“稳住一头,放开一片”,稳住社会公益性的,但也要引入竞争机制,使人员和生产要素流动起来;放开经营服务性的,可以“脱钩断奶”的方式,逐渐推向市场。与此同时,要鼓励社会办学校、医院,真正为农村基层,为广大农民服务。

5、以加强小城镇建设为突破口,打破城乡分割的二元格局。

小城镇的发展,是农村经济与城市经济在市场

亿。当21世纪我国人口穿过14亿警戒线后,如何在资源、环境与经济发展的多重压力下,妥善保障10多亿人口的基本衣食安全,是我们大家共同面临的严峻课题。特别是在2030年人口高峰期达16亿时,如何在农业资源承载能力处于崩溃边缘的极限条件下解决人口的基本衣食需求,已经成为国际、国内各方面密切关注的重大社会、政治问题。对于这一关系到21世纪中国乃至全球的食物安全、社会稳定、经济可持续发展的战略问题,必须予以高度重视。

2. 对粮棉生产量的需求

按人均400公斤谷物和4.5公斤皮棉的温饱型基本需求计,要为2030年时16亿多人提供足够的衣食保障,粮食总产必须达到6.4多亿吨、皮棉总产至少达到1.4亿担。按3步走的战略设计,随着经

机制的作用下交融、聚变的结果,是由计划经济下的二元结构走向市场经济一元结构的启动器。要以乡镇企业的重新布局和小城镇的建设为突破口,以取得一箭数雕的作用。农村城镇化的背后是城乡的市场化,因此在开展小城镇建设时就要尊重市场经济规律,按照市场上产品的流向、市场网络的状况、市场体系的发育程度来进行城市的规划及建设,防止一轰而起、一刀切和盲目性。其次要高度重视乡镇企业及其他各种经营组织的“当家人”即企业家在城市化进程中的核心作用,要顺应他们的经营需要,疏通城乡的人员、资金、信息、科技的交流渠道,加速发育产品和要素市场,以发挥其更大的带动和辐射作用。第三是加快小城镇及大中城市和户籍制度改革步伐,方便农村劳动力跨区域流动,保护农村进城务工经商人员的合法权益,促使各生产要素进一步向经济中心聚集。第四,要重新看待农轻重、城乡、工农等重大比例关系,以“三个有利于”为标准,从国情出发,在今后的发展中,谁有优势就支持发展谁。不以行政安排来衔接二元结构,而应以市场化为基准,通过市场、通过微观主体的自主经营来统一整合农轻重、城乡、工农等关系,进而彻底扭转国民经济整体结构中的历史性偏斜。

(责任编辑 孙立明)