
四川农业农村改革 40 周年:回顾与思考

胡俊波¹

【摘要】本文回顾了自 1978 年以来四川省农业农村改革的 40 年历史,根据各个时期的农村经济社会主要矛盾,将这 40 年历史划分为四个大的阶段。对四川省在农村基本经营制度、农村投融资体制、农村公共服务管理体制、农村行政管理体制、农村社会管理体制等多个方面的改革贡献进行了分析和梳理。在此基础上对四川省农业农村改革之所以取得成功的经验进行了系统总结。

【关键词】农业 农村 改革

【中图分类号】F320.3 【文献标识码】A 【文章编号】1003—7470(2019)—03—0015(08)

【作者】胡俊波 副研究员 四川省社会科学院农村发展研究所 四川成都 610072

2018 年是我国改革开放 40 周年,从最初的计划经济体制经过不断地探索逐渐建立起了具有中国特色的社会主义市场经济体制。在此过程中,制度红利得以不断释放,原来被禁锢的各类生产要素在市场经济的大潮中焕发出勃勃生机与活力,推动着生产力水平不断迈上新的台阶。这场举世瞩目的伟大变革最初就是始于农业农村改革,因此,对这 40 年来的农业农村改革进行全面回顾,总结历史经验,对于进一步深化农业农村改革,推进乡村全面振兴,实现农业强、农村美、农民富,具有十分重要的理论意义和现实意义。四川省作为全国农业农村改革的发祥地,40 年来也走过了不平凡的历程,并为推进全国农业农村改革作出了重大贡献,提供了许多宝贵经验。

一、四川省农业农村改革的历程回顾

四川省农业农村改革 40 年的历史,是不断探索和创新的历史,从农业经营体制改革、农村管理体制改革、乡镇企业发展、农产品流通体制改革、农村税费改革到统筹城乡综合配套体制改革、农村全面综合改革,每一步探索和创新,都凝结着农民的智慧、基层的勇于实践以及政府的支持、引导和鼓励。

1. 20 世纪八十年代的农业农村改革

这一时期的主要矛盾是人民公社高度集中的计划经济体制与提高农业生产效率之间的矛盾,以及家庭联产承包责任制改革获得成功以后随之而来的“卖粮难”、“农村隐性剩余劳动力显性化”等问题。

1978 年,为了提高农业生产效率,农村改革从当时最需要解决的农业经营体制改革开始。四川省则是最早进行农业经营体制改革的发源地。四川省广汉县金鱼公社在 1978 年最早实行了“分组作业、以产定工、联产计酬”这一具有联产承包责任制性质的农业经营体制。当年金鱼公社农业就获得大丰收,全社粮食总产量达 13625 吨,比未实行承包责任制的 1977 年增产 21%。四川省委、省政府及时、认真总结了广汉县的经验,肯定了广汉县的作法,制订了《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》,并决定在全省范围内推广。^{〔1〕}

随着家庭联产承包责任制的建立,计划经济时期留下来的“政社合一”的人民公社生产经营体制已不适应生产力发展的需

¹本文系国家社科基金项目“劳务输出大省农民工回流与农村养老资源配置研究”(编号:16BSH132)的阶段性研究成果。

要。1980 年以后,四川在一些地方实行农村综合体制改革,⁽²⁾⁽³⁾建立农工商联合体。1980 年 2 月,邛崃县前进公社 17 大队的 5 个生产队联合创办凤凰农工商联合企业。“凤凰联合企业”下设粮油、副业、工业、商业 4 个专业公司,在保持生产队原有体制不变的情况下,由各生产队投劳、投资,实行利润返还。同时,开办了酒厂、农副产品加工厂、建筑队等 12 个企业。到 1981 年,联合企业规模进一步扩大,发展出了化工、机砖、花茶等 33 个厂组,实现了生产、加工、销售“一条龙”。在产业链不断延伸的同时,联合企业的价值链也同步扩张。1981 年“凤凰联合企业”产值达 222 万元,比联合前增长了 7 倍多。广汉县向阳乡则是全国最早摘除人民公社“牌子”的乡。1981 年,向阳公社改“政社合一”为党政分设,撤销向阳人民公社,改为行政乡。然后,将公社党委改为乡党委,原公社管理委员会改为乡人民政府,其所属的企业由农工商联合公司管理。党、政、企分为三个班子办公。⁽⁴⁾当年 11 月,在全国第一个摘掉了人民公社的“牌子”,挂起了中共向阳乡委员会、乡人民政府、乡农工商联合公司的牌子。

家庭联产承包责任制的普遍实行大大提高了粮食等主要农产品的产出量,但由此带来了许多地方出现“卖粮难”的新情况。针对这一新情况,四川省大力调整农业生产结构和产业结构的同时,在 1985 年着力改革农产品统派购制度,除个别品种外,不再向农民下达农产品统购派购任务,按照不同情况分别实行合同定购和市场收购。⁽⁵⁾家庭联产承包责任制普遍实行带来的另一个新情况就是农村出现了大量的剩余劳动力,这主要是集体统一劳动时期的隐形剩余劳动力由于实施家庭经营提高了劳动生产效率而显现了出来。为解决农村剩余劳动力的去向问题,四川许多地方如德阳市、乐山市等地根据当时的市场需求大搞乡镇企业,探索农村剩余劳动力就近转移的路子。

2. 20 世纪九十年代的农业农村改革

20 世纪九十年代期间,我国明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标,四川农业农村改革进入了一个向市场经济体制转轨的时期。也因此,这个阶段四川农业农村发展的主要矛盾是农户小生产与社会化大市场之间的矛盾。为了解决这一主要矛盾,四川在农村土地制度、农业产业化发展等多方面展开了改革探索。

由于农户家庭承包的地块相当分散,不仅导致土地的“碎片化”,也导致生产经营单位的个体化。市场经济浪潮对这种传统的小农生产方式产生了巨大的冲击。针对此,四川省一方面积极探索“两田制”、“增人不增地、减人不减地”、“大稳定、小调整”等农村土地制度改革模式,同时也在学习山东等地的经验,积极探索“公司+农户”“专业合作社+农户”的农业产业化发展新路子,把农户小生产引入社会化大市场。

在这个时期,我国粮食的播种面积不断提高,各种增产措施也得以充分实施,粮食产量连年丰收。但是,在总量不断增长的同时,小农户生产与市场化经营之间的矛盾也开始激化。由于农户对市场信息的变化反映滞后,导致生产端粮食生产结构逐渐同化并固化,而与之相对应的消费端则由于人们的生活水平不断提高,粮食需求呈现多元化的趋势,进而产生供求之间的结构性矛盾。为此,四川省按照国家农产品流通体制改革的要求,推行了以“三项政策、一个完善”为主要内容的粮食购销体制改革,其中一项非常重要的政策就是对粮食进行保护价收购,此项政策对保护农民利益、促进粮食生产的发展起到了积极作用。

市场化改革不仅对农业生产经营模式提出了新要求,也对乡镇企业经营管理产生了挑战。20 世纪九十年代中期四川省大多数乡镇企业生产经营十分困难,在这种情况下,四川省大力推进乡镇企业以出租、转让、股份制、股份合作制等为主的产权制度改革。为适应农民在城镇打工就业增加收入的需要,四川省积极改革城乡户籍管理制度和农民就业制度,建立劳务输出服务机构,采取多种措施引导农村劳动力合理流动,使农民工在外打工的收入成为家庭收入的重要来源。

3. 2000 年~2012 年的农业农村改革

由于农业农村发展受市场化改革带来的阵痛影响,以及原有城乡二元结构的惯性制约,20 世纪九十年代农业农村发展相对滞后,农民负担日益沉重、农民增收缓慢。进入 21 世纪,城乡二元发展所导致的城乡差距不断扩大的矛盾成为这一时期的主要矛盾,也因此从 2000 年到 2012 年,四川农业农村改革集中于探索减轻农民负担以及如何实现统筹城乡发展。

四川省于 2002 年被纳入全国农村税费改革试点省, 全面开展了农村税费制度改革, 取消了屠宰税、乡镇统筹款和农村教育集资费等专向农民征收的行政事业性收费及政府性基金和收费, 调整了农业税政策和农业特产税征收办法。(6)(7) 为减轻农民负担, 四川于 2003 年在全国率先取消农业特产税。(8)

从 2003 年开始, 四川以成都市为代表展开了统筹城乡发展的实践探索。(9) 在 2003 年统筹城乡改革发展的初期, 成都市就开始了以推进“三个集中”^①为核心, 以集约集群发展为导向, 以创造“三化联动”^②的产业形态与和谐交融的新型城乡形态为目标的统筹城乡发展进程。在统筹推进“三个集中”的基础上, 2005 年至 2007 年 6 月, 成都市以“四位一体”(政治、经济、文化、社会) 科学发展战略为导向, 大力统筹推进“六个一体化”,^③以实现城乡资源均衡配置和农民平等享有发展成果。2007 年成都市被批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区以后, 成都市开始重点推动农村“四大基础工程”, 全面开展农村产权制度改革、扎实推进村级公共服务和社会管理改革、稳步实施农村土地综合整治、积极构建农村基层治理新机制。

4. 2012 年之后的农业农村改革

2012 年党的十八大以来, 四川省统筹城乡发展改革取得了显著成效, 主要矛盾也进一步演变为城乡之间如何融合发展的矛盾。在成都试验区的试点带动下, 以创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”为基本原则、以城乡居民平权为起点, 以构建城乡一体的权利体系、市场体系、公共品供给体系来消除城乡居民身份性福利差异, 通过城乡养老体制、医疗体制、教育体制、村级治理体制、农村金融体制、新农村建设体制等领域一系列改革的配套组合, 在城乡融合发展的诸多领域取得了重大突破, 并开展了统筹城乡综合改革示范片建设, 实现各项改革的有机集成、连片推进。

四川在这一时期还确定 20 个县(市、区)为农村改革综合试验区, 主要聚焦在农村集体产权制度、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、农村社会治理制度和扶贫开发脱贫攻坚体制机制等领域开展综合试验, 综合试验区现有省级和部分全国试点项目都可以先行先试, 对具有基础性、全局性试验的内容全域全面深入推进, 根据自身优势和特色, 一体谋划、统筹推进, 提高覆盖面, 形成了一批可复制、能推广到全省、全国的成功经验。

二、四川省农业农村改革的重大贡献

自 1978 年以来, 四川省在农业农村发展过程中大胆探索、勇于创新, 在农村基本经营制度、农村投融资体制改革、农村公共服务管理体制、农村行政管理体制、农村社会管理体制等多个方面展开了诸多“敢为天下先”的实践努力, 为全国农业农村改革作出了巨大的贡献。

1. 改革农村基本经营制度: 搭建生产关系基础框架

在农村基本经营制度的改革过程中, 四川省两次站在重大制度变革的最前沿, 为全国农业农村基本经营制度改革探索作出了重大贡献。

第一次重大变革是探索家庭联产承包责任制及其后续的人民公社管理体制改革、农村综合体制改革实践。1978 年广汉县金鱼公社实行“分组作业、以产定工、联产计酬”, 在全国范围内第一个实行联产承包责任制。当这种双层经营体制建立起来之后, 人民公社“政社不分、一大二公”的管理体制越来越不适合农村经济社会发展的需要, 迫切地需要进行改革。1980 年 9 月, 四川广汉县再为人先, 率先对人民公社“政社合一”的管理体制进行改革, 撤销向阳人民公社, 改为行政乡。到了 1981 年, 四川省又在广汉、新都、邛崃三县开始进行农村综合体制改革试点。第二次重大变革是在试验统筹城乡发展的过程中以“还权赋能”为核心的农村产

^①①工业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中。

^②②新型工业化、新型城镇化、农业现代化。

^③③城乡规划一体化、城乡产业发展一体化、城乡市场体制一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化。

权制度改革。2008 年初,成都市启动了农村产权制度改革,以农村产权确权颁证为契机,落实农民对土地和房屋的财产权。在此基础上建立并依托农村产权交易所等有形市场,开展土地承包经营权、集体建设用地使用权、林权、房屋所有权的流转服务。

这两次重大改革探索举措对于调整农村生产关系具有重大历史意义。家庭联产承包责任制改革的目的在于,通过改革解决了人民公社时期由于监督激励机制缺乏所导致的生产效率低下问题,极大地释放出了农业生产力。而 2008 年以后的“还权赋能”产权改革意义在于,它不仅将农村产权制度改革范围从承包地扩展到了集体建设用地以及农户房屋等财产上,并以确权颁证的形式从正式制度层面对其认定,它还建立产权交易市场让这些确权以后的资产能够得以资本化。

2. 改革农村投融资体制:增强农村自我造血功能

由于工业化水平比较落后,为了增加积累发展工业,国家通过城乡二元体制、以工农业“剪刀差”的形式将农业农村的积累转移到城市及工业部门,农村农业的发展长期面临失血的局面。

改革开放初期,由于基本经营制度的改变,农户家庭的自主经营权利得到保障,并初步释放出农户家庭对经营性资金的需求,开始内生出农业生产的融资需求。为了解决生产发展所需的资金问题,四川省将改革的目标锁定在了当时的农村供销合作社上。1981 年 7 月,为了恢复基层供销社的合作性质,实现“组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性”,大竹县率先探索农民入股供销社的模式,清理农民的股金,落实股权,换发了股权证,通过联营吸收生产者入股,一大批农民成为供销社的股东,在一定程度上缓解了农户家庭经营的资金需求压力。1982 年 9 月,时任中共中央总书记的胡耀邦对大竹县改革供销体制的相关材料作出了重要的肯定性批示。⁽¹⁰⁾

1994 年以后国有大行开始以商业性银行的模式开展经营,此后国有大行纷纷收缩农村业务,农户的资金需求更加难以得到满足,融资难的问题严重制约着农村经济发展。在仪陇县这样的贫困县,农民因为拿不出抵押,也找不到担保方,很难从银行贷到款项。为了支持农村经济发展,2007 年 3 月 1 日,中国首家村镇银行——四川仪陇惠民村镇银行正式挂牌成立,在中国农村金融史上写下重要一笔。⁽¹¹⁾惠民村镇银行由南充市商业银行发起,注册资本仅为 200 万元,存款业务与一般银行相似,但是贷款业务却分得很细,主要包括小额农户贷款、微小企业贷款、专业农户贷款等三类。小额农户贷款最高贷款金额不超过 2 万元,贷款程序非常简单方便,无需抵押,仅凭信用即可。

2009 年,为了配合“还权赋能”为目标的农村产权制度改革,成都市政府出台《成都市农村产权抵押融资总体方案》和《成都市集体建设用地使用权抵押融资管理办法(试行)》、《成都市农村房屋抵押融资管理办法(试行)》、《成都市农村土地承包经营权抵押融资管理办法(试行)》三个配套文件。⁽¹²⁾此项改革对农村集体建设用地使用权、农村房屋、农村土地承包经营权等农村产权的抵押融资进行了诸多探索,以解决农户和新型农业经营主体贷款难、融资难的问题。

四川省在供销合作社、村镇银行,以及农村产权抵押投融资改革等方面所做的探索和创新,其意义均在于希望通过改革构造出“三农”内部的自我造血功能和机制。供销合作社的改革是在国家对金融机构实行计划经济管理的背景下,寄希望于农户内部的合作与互助解决生产经营过程中的短期资金缺口问题。村镇银行的成立是在国有大行撤出农村地区之后,希望通过建立根植于农村社区、服务于农村社区的银行机构来填补大型银行金融机构经营范围的“真空”地带。而农村产权抵押融资则是从最基本的产权角度出发进行探索,希望将过去隐性的农村财产权利,通过制度创新还原其资产属性。

3. 改革农村公共服务管理体制:实现城乡公共服务均等化

改革开放以前,人民公社不仅承担着组织公社社员按计划进行农业生产经营活动的责任,另一方面也承担着为社员提供教育、文化、基础设施等公共服务供给的职能。改革开放后,由于传统经济体制的制度惯性,农村公共服务的供给在相当长一段时间内沿袭着计划经济体制下的模式,导致城乡公共服务的供给水平差距不断扩大。

为了统筹城乡发展,从2005年开始,成都试验区首创城乡公共服务一体化的体制机制,探索推进城乡公共服务一体化:将政府公共服务延伸到村级,并探索建立村级公共服务和社会管理的“分类供给、经费保障、统筹建设、民主管理、人才队伍建设”机制;改革街道管理体制,剥离街道办经济管理职能,强化其公共服务和社会管理职能;大力推进城乡户籍、就业制度改革,在全域成都范围内统一户籍,逐步实现居民不论城乡均可以在行政辖区内自由地从一地迁往另一地,在迁徙的过程中,保障居民们平等地享有基本公共服务和社会福利。在推进户籍、就业制度改革的过程中,农民可以在保有原农村宅基地使用权、土地(林地)承包经营权等权益的基础上进城;大力推进城乡社会保障制度改革,探索具有鲜明特点的、易于操作的城乡养老保险关系转移接续机制,通过“补差”、“换算”、“合并”三种方式实现了由城乡居民养老保险向保障水平更高的城镇职工基本养老保险关系的自由转移。特别是允许通过补缴对应年度缴费差额,实现缴费年限合并计算的办法,使流动人口、特别是外出务工群体的养老保险得到累积和延续,极大地降低了劳动力转移和流动的成本,解决了阻碍城乡劳动力自由流动的关键性难题;构建城乡一体化教育、卫生等社会事业管理体制,通过上挂、下派等多种形式不断探索试验教师、医务人员在城乡之间的交流,推动优质的教育、卫生资源向广大的农村腹地辐射渗透;通过在农村地区实施“村村通”广播电视建设工程、“校校通”信息网络工程等基础设施建设,构建起覆盖城乡的公共基础设施。

上述改革举措的意义在于,通过农村公共服务管理体制的改革,拆除了过去二元体制结构中横亘在城乡之间的户籍“藩篱”,户籍不再成为承载城乡公共服务和福利差别的平台,而“农民”也仅仅是一种职业划分的称呼并不再是城乡居民身份差别的载体。通过改革,不仅农民的合法权益得到了有效保障,同时也进一步推动了社会的公平发展,初步实现了基本公共服务在城乡之间的均衡配置。

4. 改革农村行政管理体制:破除城乡壁垒

上世纪80年代撤销人民公社建立乡镇政府之后,尽管在体制上逐步实现了由计划经济体制向市场经济体制的转变,但是城乡行政管理体制二元分割的局面却一直没有被打破,为了适应经济社会发展也需要进一步对农村行政管理体制进行改革。

从1998年到2004年,四川省在全国率先开始基层乡镇领导的选举试点改革。1998年6月遂宁市市中区开始乡镇长的公选试点,首先通过每个选区的乡、村干部,以及村民代表投票,从相关的报名者中票选出两位候选人,然后再通过乡镇人民代表大会对两位候选人进行差额选举,最终选出乡镇长。当年6月22日在保石镇产生出“中国第一位”通过公选产生的镇长。^[13]1998年底,遂宁市市中区再次试水基层领导选举的改革方式。在区委和区人大制定选举办法之后,经过公开报名、资格审查确定15名初步候选人,然后由选区联席会议进行预选选出3名正式候选人举行竞选活动。1998年12月31日,在步云乡产生“中国直选第一乡乡长”。^[14]2001年底,四川省委决定结合乡镇换届选举,在全省三分之一以上的乡镇公推公选包括乡镇党委书记在内的乡镇领导干部,并于当年在四川省平昌县进行了全国首次乡镇党委班子公推直选的试点实践。2004年,四川省在成都等10个市州的30个县(市、区)扩大乡镇党委班子公推直选试点工作。

2005年,为了建立起与统筹城乡发展相匹配的覆盖城乡的行政管理体制,成都市开始积极探索覆盖城乡的行政管理体系。先后对规划、农业、水务、财政、交通、园林和林业等30多个部门的行政管理体制进行改革调整,初步建立统筹城乡发展的大部门管理体制。全面开展乡(镇)村综合管理体制改革,实施乡镇、行政村区划调整和管理体制改革,通过机构调整和职能整合,使所有的职能部门真正形成城乡一体的发展合力。改革行政审批制度,清理并简化行政审批的项目和程序,探索建立“许可预告、服务前移、一窗受理、内部运转、并行审批、限时办结、监控测评”的并联审批模式和“一个窗口受理、一个处室审核、一个领导审批、一个公章办结”的集中办理模式。实施规范化服务型政府建设,将便民和社会服务中心一直延伸到每个乡镇、村(社区)。实行户籍一元化管理,完善农村新型社区管理方式。

上述改革的意义在于,在实施统筹城乡发展战略之前,由于城乡二元体制的制约并未发生改变,通过基层乡镇领导选举方式的改革,有利于理顺乡镇行政管理体制与村级基层自治之间的关系,解决当时比较突出的乡村经济社会矛盾。而2004年之后的改革,则建立在城乡二元体制开始逐渐破除,走向统筹发展的时代背景下。城乡一体化的机构设置,极大地改变了政府部门之间存在

的城乡分割、各自为政的局面。通过建立创新的城乡一体的管理体制机制,为彻底消除城乡壁垒、统筹城乡经济社会发展,推进城乡一体化提供了切实有效的制度保障。

5. 改革农村社会管理体制:实现农民主体地位

随着农村基本经营制度、公共服务管理体制、行政管理体制等制度的不断创新发展,农村社会管理事务也发生着许多重大的变化。比如,随着统筹城乡发展进程的加快,原来许多只有城市居民才享有的公共服务开始进入农村,农村水、电、气、道路、交通等基础设施开始大规模更新,村民的生产生活方式也在不断变化。随着农村社会管理事务的变化,必须对原有的社会管理体制进行改革。

2003 年以后,四川省以成都市为代表开始积极探索建设新型的村级治理机制。为适应推进城乡一体化和农村税费改革后新形势的要求,成都市大刀阔斧地进行村组撤并,通过优化调整村组,对资源进行整合,切实改变了村组规模偏小、管理服务功能较弱等问题。把村级公共事务分成 59 项,构建了一套适应农民生产生活方式转变要求、城乡统筹的基本公共服务和社会管理标准体系;第一次把村级公共服务和社会管理经费纳入财政预算,按每个村年均不少于 20 万元拨付,形成保障有力、满足运转需要的公共财政投入机制,在此基础上,持续推进村组管理体制,建立与农村产权制度确立相适应的新型村级治理机制,建立健全村民议事会、监事会和新型集体经济组织,实现部门、乡镇、村组“三级联动”,村民委员会、议事会、监事会“三会合治”。

为实现同步小康历史任务、实现区域均衡发展,成都市以中央精准扶贫战略思路为指导,根据区域经济社会发展特征提出了“‘相对贫困村’扶贫行动计划”,在重点帮扶简阳市实现脱贫攻坚的基础上,在全市各区县(市)按照收入倒排的原则确定了 100 个相对贫困村,创新设立了市、县两级“双组长”的扶贫开发领导小组,高标准实施扶贫开发工作。在整合帮扶资源投入的同时,积极引导各相对贫困村发展特色产业,创新发展路径,有效利用自身资源实现脱贫发展。2016 年,市级财政投入扶贫专项资金 5500 万元,用于相对贫困村及三圈层建档立卡相对贫困户的精准扶贫工作;按每村 10 万元标准,安排 1000 万元支农资金用于相对贫困村产业发展和经营主体培育;财政投入 2000 万元水务专项资金用于相对贫困村的农田水利建设。⁽¹⁵⁾

上述改革的意义在于:通过建设新型的村级治理机制,充分发挥了群众在村民自治过程中的主体作用。在尊重群众意愿和首创精神的基础上,乡村事务采取由群众民主决议的方式,真正体现了农民的主体地位,有力促进了基层民主建设。改革有效调动了群众的积极性和主动性,切实保障了群众的知情权、参与权、决策权和监督权。通过实施“‘相对贫困村’扶贫行动计划”,各贫困村不仅实现了经济发展和居民增收,有效改善了村庄环境和治理机制,更为重要的是通过这种对口精准帮扶,极大地改善了区域之间发展不平衡的矛盾。

三、四川省农业农村改革的经验

四川省农业农村改革 40 年走过的历程,积累了一些宝贵经验,这些经验对于进一步推进农业农村改革、实现乡村全面振兴具有重要意义:

首先,改革的时机要顺应生产力发展的要求。生产关系必须要适应生产力发展的要求,才能促进生产力发展,这是马克思主义的基本原理。建国初期由于生产力相对比较落后,单家独户进行农业生产其生产效率低,对自然灾害的抵御能力比较弱,因而逐渐为互助组、合作社等形式取代。经过 30 年时间的发展,在上世纪 80 年代初,我国的农业生产力水平已经大幅提高,为家庭联产承包责任制改革做好了技术准备。与此同时,人民公社这种“大锅饭”体制由于无法克服“搭便车”行为,已经严重制约着农业生产的发展。在这种情况下,在农业政策上作出调整,是符合生产关系要适应生产力发展要求的。家庭联产承包责任制改革正是在农业生产力水平发展到一定程度以后,在制度层面对生产关系作出的相应调整。当进入到新世纪以后,不仅是农业生产力水平得到了极大的发展,我国整体国民经济体系的生产力水平更是上升到了一个新的高度。现代生产技术的飞跃发展,给我国工业经济的腾飞打下了坚实的基础。工业化迅猛发展的同时,也推动了城镇化水平的快速提高。在工业化、城镇化的同步发展的过程中,我国整

体上进入了“以工补农、以城带乡”的历史节点,统筹城乡发展的系列改革试验正是在生产力发展到新的高度以后,不断通过改革调整各种生产关系以适应生产力发展的内生需求。同样,在统筹城乡发展改革到一定阶段以后,探索城乡之间如何融合发展,则是在生产力水平发展到了更高层次之后对改革提出的新要求。

其次,改革要以提高广大农村居民的生活水平为根本目的。无论是家庭联产承包责任制改革,还是粮食流通体制改革,农村税费改革,抑或统筹城乡发展改革,所有这些改革的探索、推进,其根本目的和出发点都是为了提高农民的收入水平和生活水平,也只有以此为目的,才能真正有效推动这些政策措施的落实。1978年,长期的“大锅饭”已经严重地制约了农村经济社会的发展,在这种条件下,农民群众自发开始的联产承包责任制改革,极大地释放了农民群众的生产积极性,同时也极大地释放了农业生产力。上世纪70年代末80年代初中期农业生产连年快速增长,在确保国家粮食安全的同时也极大地丰富了农民群众的物质生活。然而,随着时间的推移,从上世纪80年代末至本世纪初,在城乡二元体制的制约下,城乡差距不断扩大,农村居民的收入增长相对缓慢,农村经济社会中的各种矛盾开始突显。正是在这样的历史背景下,2003中央年提出“科学发展观”自上而下开始推动统筹城乡发展的改革探索。在中央的号召下,各地以提高广大农村居民生活水平为根本目的,不断实践探索各种制度创新,极大地推动了农业农村的发展。

再次,改革的手段需要不断改进。家庭联产承包责任制改革是带来农业生产翻天覆地变化的重大社会变革,到现在这一制度仍然是保证农村经济社会平稳发展的基石。在基本经营制度保持不变的情况下,为了适应不断发展的生产力水平,需要不断因时、因地地推动改革手段的改进和创新,对各种体制、机制甚至是具体的政策、措施进行调整。一方面要在改革的过程中,将行政手段与市场手段结合起来。某些政策可以是政府行政命令式的推进,比如粮食直补政策;而某些政策则主要依靠市场手段,比如粮食流通体制改革。另一方面要在改革的过程中,不断动态调整改革手段。在政府财力比较弱的情况下,改革要以释放制度“红利”为主要手段,通过优化制度,调整生产关系,达到解放生产力的目的;在政府财力积累到一定程度之后,要充分利用经济手段,发挥财政资金的杠杆作用,通过有限的财政资金撬动社会资本参与改革。

另外,改革的内容需要适时更新。随着经济社会的发展,生产力与生产关系的矛盾总是在不同时期有不同形式的表现,矛盾点也会发生由此及彼的连锁反应。在解决了人们“有没有吃”的问题之后,就需要解决“能不能吃饱”的问题;解决了“能不能吃饱”的问题之后,就需要解决“能不能吃好”的问题;解决了“能不能吃好”的问题之后,则需要解决人们的其他物质文化生活需求,为了满足这些需求,就需要通过不断调整改革的内容,进而推动经济社会发展来加以解决。党的十九大提出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”随着社会主要矛盾的变化,将来农业农村改革的内容聚焦也必须进行更新,以解决农业发展质量和效益不高、创新能力不够强的问题,农村生态环境如何保护的问题,城乡收入差距如何进一步缩小的问题,脱贫攻坚的问题,农村居民在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临的问题,以及农村治理能力的提高等问题。

参考文献:

- (1) 舒维双等. 坚持改革开放,促进农村发展[J]. 经济体制改革, 1998, (06).
- (2) 刘政,陈武元. 农村管理体制改革的初步尝试[J]. 经济管理, 1981, (04).
- (3) 桂玉文. 四川省广汉、邛崃、新都三县农村经济改革试点综述[J]. 经济管理, 1982, (04).
- (4) (10) 中共四川省委宣传部等. 四川改革开放30周年大事记[M]. 四川:四川人民出版社

社, 2008.

-
- (5) 张学兵. 粮食统购统销制度解体过程的历史考察[J]. 中共党史研究, 2007, (03).
- (6) 四川省农村税费改革课题组. 农村税费改革的主要问题与难点[J]. 农村经济, 2002, (11).
- (7) 胡应全, 周俊林. 一场深刻的农村社会变革——四川省双流县农村税费改革调查[J]. 农业科技通讯, 2002, (12).
- (8) 史瑞. 四川农村改革发展大事记[J]. 四川党的建设, 2008, (12).
- (9) 余梦秋, 周灵等. 统筹城乡与均等化公共服务创新路径研究[J]. 理论与改革, 2011, (03).
- (11) 文维虎, 郑强. 四川农村新型银行机构 2007 年改革试点情况[J]. 西南金融, 2007, (02).
- (12) 冯毅. 统筹城乡发展与农村金融服务创新——成都实践及思考[J]. 农村经济, 2011, (05).
- (13) 汤玉权, 刘志鹏. 以乡级民主建设为导向的乡镇改革[J]. 学术探索, 2006, (12).
- (14) 汤玉权. 农民政治参与的扩展与乡镇人大制度的完善[J]. 人大研究, 2012, (09).
- (15) 牟冰吉, 张世海等. 精准扶贫到村到户[N]. 成都商报, 2015-07-09.