# 倒逼与深化：浅析中共农村经济政策选择变迁的历史

来源：网络 作者：空山新雨 更新时间：2024-07-26

*1921 年至今， 中国共产党一直重视农业、农村和农民问题，它们始终是一个关系我们党和国家全局的根本问题。 新民主主义革命时期是这样，社会主义现代化建设时期也是这样。 当然，中国共产党在农村经济政策的实际取舍过程中则基本是围绕某一阶段的中...*

1921 年至今， 中国共产党一直重视农业、农村和农民问题，它们始终是一个关系我们党和国家全局的根本问题。 新民主主义革命时期是这样，社会主义现代化建设时期也是这样。 当然，中国共产党在农村经济政策的实际取舍过程中则基本是围绕某一阶段的中心任务展开，并为其服务。 这一选择虽然充满了曲折、出现过大的波动，但顺应了中国的国情，是马克思主义理论与中国实际相结合的产物。 对党在过去农村经济政策的选择变迁历程做一个总结，是极有必要和重要的。 通过回顾，可以察看其得失，为今后的发展提供借鉴。 本文尝试就中国共产党对农村经济发展政策的变迁加以考察，揭示其制度选择的路径及其经验，为今后城乡一体化和新农村建设提供理论和经验借鉴。

一、新中国建立之前党对农村经济政策的取舍

1921 年 7 月到新中国建立期间，中国共产党在经济政策的选择上不是一开始就定位在农村，而是以城市为核心展开革命活动。 在中国共产党刚成立时，共产党人希望通过领导新生的无产阶级， 使其势力在中国的大都市中凸显出来。 [2](P230)在这一思想指导下，党的工作基本没有涉足农村地区，重心在城市，目标还是在经典理论的指导下， 力图通过城市工人的联合暴动来获取全国革命的胜利。 事实上， 通过城市暴动获取政权的模式进行了多次实践，并且在 1924 年之后也跟中国国民党建立了首次联合， 但受到国内工人力量薄弱和国民党背叛革命的影响，最终在 1927 年陷入了首次合作破裂和革命受挫的困境之中。 在此背景下，中国共产党才在国民政府斩尽杀绝政策的倒逼下被动转入了地下和农村。 从此，农村经济政策开始成为中国共产党的工作重心。解放区(包括了苏区、边区和解放区三个时期)的经济政策，基本内容是农村经济政策，是解放农村封建主义问题的政策;解放区的生产，中心是农业生产;农民是解放区发展经济的主力军。 此时，受军阀割据等因素影响，农村地区已经破败不堪，农民生活艰难，稍有资财者又迁移城乡，农村经济陷入到难以持续的困境之中。 农民或以田亩荒芜，或以农产落价，致收入减少，而其日用必需，未能尽减，仍须求之于市。 乡间富户，或以匪患迁徙城市;或以农产衰败，不再投资田亩，乡间储蓄，遂逐渐向城市推移。 农村经济的困窘和农民耕者有其田的愿望却为刚刚转入农村地区的中国共产党提供了成长、 壮大的契机。为此，中共尚未在农村立足，就在 1927 年汉口会议上确立了土地革命的方针。 伴随各革命根据地的建立， 土地革命运动如火如荼地开展起来。1928 年 12 月毛泽东主持制定了 《 井冈山土地法》， 明确规定：没收一切土地归苏维埃政府所有，没收的土地以(1)分配农民个别耕种;(2)分配农民共同耕种;(3)由苏维埃政府组织模范农场耕种，但禁止土地买卖。次年 4 月，毛泽东又在前期土地改革的基础上主持制定了《兴国土地法》，把早期没收一切土地改为没收公共土地及地主阶级土地。之后，又对土地革命中出现的问题及农村的社会各阶层关系进行多次调整，从而使土改活动顺利推进。 显然，在这一时期，我们的经济政策的原则，是进行一切可能的和必须的经济方面的建设，集中经济力量供给战争，同时极力改良民众的生活。 由于有了这些政策的保障，使陷入困境的农村地区经济， 即使一直处在不断的战火和混乱之中，也获得了长足的发展， 如 1933 年， 处在国民党围剿 之中的中央革命根据地的粮食生产比前一年增长了 15%， 而闽浙赣根据地则增长了20%。

随着国内外局势的迅速变化，中国共产党对农村经济的政策则不断地深化、调整、完善下来，更加适合社会各阶层的利益和革命斗争需要，起到了团结最广大人民群众的作用，降低了农村内部的摩擦、冲突。 具体而言，抗战爆发前后，中国共产党为了团结一切可以团结的力量以抗击日本侵入者，很快改变和调整了原有的农村经济政策，以减租减息替代没收地主土地的做法;同时，针对封闭的经济区域、敌伪的困扰和各种经济战、货币战等因素影响，中共适时制定了奖励生产、公私兼顾等制度，特别是在战争困难时期，各根据地还展开了一场自己动手、丰衣足食为内涵的大生产运动。 在这些政策的激励下，农民的积极性得以全面提升，大量荒地得到了开垦，农业生产获得了巨大提高，如陕甘宁边区的谷物产量由 1937 年的1，2600，00 担增加到了 1944 年的 1，7500，00 担，增长了 40%;棉花则由零上升到 1944 年的 300 万斤。随着抗战胜利，中国共产党又根据国内革命形势的变化，适时地调整了农村经济政策。 1946 年 5 月 4 日发出了《关于清算减租及土地问题的指示》，把减租减息的政策调整为没收地主阶级的土地分配给农民。 1947年 9 月 13 日通过了《中国土地法大纲》，彻底废除封建性及半封建性的土地制度， 实行 耕者有其田的土地制度。 之后，针对土改中存在的乱打乱杀等现象，中国共产党对土改等农村经济政策进行了修补。 截至 1949 年 6 月，在解放区中已有 2/3 的人口完成了土改。 而更为主要的是，中国共产党凭借农村经济政策，获得了广大农民的支持，为革命的最终成功奠定了坚实的群众基础。

由此可见，在此期间，党在农村经济政策上的选择明显是经历了一个不断探索、考察、定位、修补和完善的过程。 其制度安排与变迁则表明，中国共产党对农村经济政策的认识虽然很大程度上是在政治(革命)目标、内外形势倒逼下逐步推进和深化的，但总的趋势是越来越顺应广大农村地区和农民的实际，越来越获得民众的支持和拥护。

二、 新中国成立至改革开放之间党对农村经济的政策选择

新中国成立之初， 中国共产党继续延续了革命战争年代的土地改革政策，还根据新的形势赋予其新的功能，土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件。 凡已实行土地改革的地区，必须保护农民已得土地的所有权。 凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤，实现耕者有其田。这样，土改政策很快推广到新解放的地区，使广大民众真正实现了耕者有其田的梦想。 与此同时，中国共产党还把农业的恢复提高到国民经济复苏的基础位置。一方面，针对获得土地的民众缺乏生产资料等现象，党和政府在农村地区开展农业生产互助合作运动，实现资源优化配置;另一方面，又采取增加农业投入、兴修水利、改良农业生产技术、开垦耕地、开展城乡交流等措施， 力促农业生产的恢复和发展。到 1952 年，农村经济基本恢复到历史最高水平，其中全国粮食总产量比 1949 年增长 44.8%，超过历史水平 9.3%;主要农业经济作物的产量也增长迅速，棉花总产量比 1949 年增长了 193.7%，超过历史水平 53.6%。广大农民的收入和生活水平也有了很大改善和提高。

然而，伴随大规模经济建设活动的全面展开，中国共产党不得不面对农产品不能满足国家高速推进工业化的问题，是继续执行既定的优先快速发展重工业战略，还是采取均衡发展，使农业的积累首先用于农业和轻工业本身? 的政策选择问题突出。 如果顺延广大农民的意愿，选择后一种路径，必然要对工业化发展做重新选择，改变早期的优先发展重工业战略;相反，如果采取前一种策略，则要对当前农村经济政策的走势作一个全面的转变。 而抗美援朝战争、西方的封锁政策以及日益严峻的国内外局势，最终使党和政府在农村经济政策的选择中偏向了前者，采取完全排挤市场机制，直接实现由新民主主义向社会主义过渡的制度安排。 当然，优先发展重工业战略不同于原生型的工业化道路，存在资本替代劳动力的趋向。 对一穷二白的新中国来说，资本不但严重短缺，而且也无法像西方工业化发轫之时能够借助海外的掠夺和国内矛盾向海外的转嫁，我们只能依靠农业积累的转移来保证工业化资金之需。 要实现这一目标，党和政府在农村经济政策的选择和制度安排上不得不推行新的制度选择。 一是改变几千年来皇权不下乡的现状，增强政府的渗透和汲取能力，实现政府权力伸入基层，直接把分散在千万小农中的极少农业剩余集中到中央政府手上。 面对国家在 1952年下半年到 1953 年春夏粮食购销紧张的形势，中央政府一举把分散在广大小农手中的粮食购销困境转化为国家统购统销制度，并根据形势的变化不断扩大统购的范围。 接着，为了降低国家在统购农产品过程中的成本，又把前期农民自发自愿的互助合作、经过短暂的初级社后迅速提升到高级社，进而，我们的方向，应该逐步地有秩序地把工(工业)、农(农业)、商(交换)、学(文化教育)、兵(民兵，即全民武装)组成为一个公社，从而构成我国社会的基本单位。 之后，人民公社迅速在全国农村推广开来，从而达到了将个体农民组织起来，以解决粮食供应和工业化发展所需资本供给问题的目的。 二是针对重工业战略的特征，政府推行严格的户籍制度，成功阻隔了城乡之间的互动，降低广大农民涌入城市的目标，起到了稳定城市、 稳定社会的作用。 面对新中国成立之初大批农民涌入城镇加剧国家粮食供给负担和重工业战略的推行困境，党和政府从 1953年开始不断采取阻隔农民进入城市的制度。 1955年，国务院出台了《关于城乡划分标准的规定》，将按农业人口与非农业人口进行管理和划分。 1958年通过了《中华人民共和国户口登记条例》，标志着城市与农村二元户籍管理制度的形成。 这样，党和政府就不但能够保证对农村农产品的征收，而且还能从人口流动的限制中确保重工业发展战略所需，为相对完整的工业体系的形成铺垫了制度基础。

当然， 这一时期党和政府在农村经济政策上的选择，目标是为了保证重工业战略的实现，但同时要想让农业也能获得较好的发展，显然是一个两重困局。 毛泽东虽然在《论十大关系》中明确指出过：他们采取所谓义务交售制等办法，把农民生产的东西拿走太多，给的代价又很低。 他们这样来积累资金，使农民的生产积极性受到极大的损害。 你要母鸡多生蛋，又不给它米吃，又要马儿跑得好， 又要马儿不吃草。 世界上哪有这样的道理! 但在追赶策略、国际国内环境的倒逼下，党和政府最终还是择取了前述农村经济的政策，自然不可避免地给农村社会的发展带来种种不良的后果，中国二元经济的隔阂不是在缩小，反而越来越大，农村、农业和农民作为一个系统在运行，而城市、工业与市民作为另一个系统也在运行，彼此独立，只是借助并依靠政权的力量，使得农业产品进入城市、工业产品进入农村。 而大量农业资本的流出，使农民、农业和农村失血太多，以致形成了后来一直困扰中国经济发展的三农问题。 这就是这一时期中国工业体系能够渐趋形成、农村经济陷入到困境的深层次因素。

三、改革开放至今党对农村经济政策的转变

自从农村经济发展由分田到户向三级所有、队为基础的人民公社转变以来，农村经济陷入到既要为工业化提供农产品等资源性贡献、又要在缺乏相应激励制度的条件下获得发展的内部逻辑矛盾之中，结果一方面，农产品供给不足，不能保证工业化和城市居民的需求; 另一方面，城乡收入差距持续扩大，一定比例的农民陷入难以维持温饱的贫困状况。 农村经济萧条、2.5 亿农民难以温饱， 最终促成农村内部展开了一场发轫于诱致性制度变迁的包产到户改革。 刚开始，来自农民内部的伟大创造并没有得到党和政府的认可，在 1978 年 12 月通过的党的十一届三中全会的决议中仍然有着 不许分田单干，不许包产到户的规定。 但伴随城市改革结果的不容乐观、 致使改革陷入一时困境的条件下，党和政府才对来自农村草根的改革冲动引起重视，在 1979 年通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》首次明确了，除某些副业生产的特殊需要和边远地区、交通不便的单家独户外，不要包产到户的规定;到 1980 年 9 月中央印发的《关于进一步加快和完善农业生产责任制的几个问题》便最终认同了发端于安徽小岗村的包产到户为主的农业生产责任制度。 从此，在全国逐步终止了推行二十几年的人民公社体制，明确了农户的市场主体地位，使农村经济渐趋纳入正常的发展轨道。 家庭联产承包责任制在得到党和政府的认可和全面推广之后，农民的积极性得到了全面促动， 农业生产在短时间内获得了井喷式增长。粮食总量由 1978 年的 30476 万吨增加到 1984 年的 40730 万吨，首次出现卖粮难的现象;农民收入则从 1978 年的 133.6 元增加到 1984 年的 355.3元，大大缩小了城乡收入差距，比例由1978 年的2.57：1 降到 1984 年的 1.86：1;林业、副业、渔业、牧业也获得了快速发展。

随着农村经济的迅速发展，农村积累有了明显提高。 然而，以民生为核心的工业化活动在全国的发展， 却需要依靠来自农村地区的劳动力、资金、土地等生产要素的支撑。 自然地，伴随市场主体地位的确立，农村的大量生产要素流向了收益更高的城市中。 而此时，党和政府经济发展的重心再次转向了广大城镇，在资源配置上明显偏向城镇。 对于农村地区的各种公共产品的提供，很大程度上是上级政府的偏好，这种偏好可能有一些会有利于社会的发展，但是更大多数就是所谓的政绩工程。 而且即使是有利于社会发展的公共产品，由于治理结构的原因可能根本不反映社区的需求结构，也就是没有考虑农业社区的承受能力。 所以，这种公共产品的供给越多，对于农业的社会再生产反而破坏也越大，甚至还会成为加重农民负担的一个重要原因。 之后，中央政府虽然也对农村的税费等领域进行改革，但农民的负担不但没有减轻，反而加剧了对农村经济发展的负面效应，最终在二十世纪九十年代以后渐趋形成了影响农村经济持续发展的三农困局。

所幸的是， 中国政府在追赶策略下所选择的工业化路径最终在 2003 年前后得以初步完成，开始进入了工业化的中期阶段。 此时， 党和政府有能力改变长期以来对农村经济的剥夺政策。 面对三农困局，党和政府顺应了社会经济发展的轨迹，果断地采取了城市反哺农村、工业反哺农业的政策，开始按照以人为本的科学发展观的思路致力于新农村建设。 之后，中央连续以中央一号文件的形式大刀阔斧地推进农村经济发展，不但降低了农民负担、取消了持续二千多年的农业税，而且还加大了对农村经济的补贴力度。 同时，对各种涉农政策、 制度也进行了变通， 以更加稳定、持续地推进农村经济的发展。 然而，这一过程也遇到政策执行中的某些反复和各种阻力，如在2007 年美国次贷危机爆发之后，政府为了保证城市的稳定、企业的生存和就业的深化，仍然在一定范围和程度上延续了前期倒逼农村经济的政策，在不考虑农村经济实际的前提下推行机电下乡策略， 以吸收农村稍有改善的经济积累;而面临日益严峻的城镇房地产用地困局，政府又采取了所谓的土地增减挂钩，即依据土地利用总规划，将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块和拟用于城镇建设的地块共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地复垦，最终实现项目区内建设用地总量不增加、耕地面积不减少、质量不降低， 用地布局更合理的土地整理工作目标。 该方法应该是切中时弊的，但各地在土地财政等因素作用下却频频引致了部分地区强制并村等活动，使广大农民被上楼后却面临生存困境。 当然，党和政府在农村经济政策的选择、推行、改进、深化方面， 确实越来越顺应了农村地区的实际，大大改善了农村地区的基础设施和农业的可持续性发展条件，以及公共产品的供给，提高了农民的收入、扩大了社会保障面。

四、结论与展望

总的来看，1921 年至今， 中国共产党在农村经济政策变迁中的路径选择完全迎合了中国社会发展不同阶段的核心目标，使中国由旧中国的亡国灭种、多灾多难和新中国成立之初的政治独立但经济一穷二白等现状转变成当前的世界第二大经济体。 农村经济政策的变迁过程尽管曲折、出现过某些悲剧性事件，但中国共产党基本遵循了以政府为主导的强制性路径选择方式，在政策的重要转折关头，采取了社会发展的核心目标倒逼农村经济政策择取策略，最终达到了农村经济服从于核心目标的目的;农村经济政策一旦选定，又会随着社会经济形势的变化而在政策的推行上深化发展下去。 如此路径的择取，明显是在缺乏外来资源援助和国内矛盾无法海外转嫁的结果，亦是中国工业化或自我重塑过程中资源转移、矛盾转嫁的结晶。 新中国成立之前，政治目标倒逼农村经济政策的选择，而国内外形势的变化则大大深化、 修正了政策的内涵，使之更加适合农村经济的实际，促进了党群关系的融洽;新中国成立至改革开放期间，重工业战略倒逼了农村经济政策的择取，自然在农村经济政策的推行中偏好农产品对城市的集中和阻隔农民进城;改革开放到 2003 年之间，民生工业化策略倒逼农村经济政策的取舍，党和政府在农村经济政策的走向上无形中选择对劳动力、资金、土地等要素向城市转移的策略;2003 年至今，和谐社会目标倒逼农村经济政策的取向，使党和政府正视日益严峻的三农问题，提出了新农村建设目标，推行了多予、少取、放活的策略。

回顾过去，展望未来。 党和政府在今后农村经济政策的取向上必然会更加注重农村经济的可持续性发展，增加农民收入、缩小城乡差距，加快城乡一体化进程。 当然，这一进程不会一帆风顺，会受到各种各样因素的约束，在农村经济的发展上仍然还会遇到传统政策择取思维的影响而出现某些波动，但城乡一体化、新农村建设和和谐社会构建的目标却会得到持续地推进，并在不远的将来得以实现。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn