

文 | 陈思

改革破局

——建立农村家庭联产承包责任制

历史发展往往超出人们的预期。中国的改革率先从农村破局，并且取得巨大成功，由此推动全国改革进程，是谁也没有想到的事情。

“肚子决定脑袋”的农民发起改革

党的十一届三中全会做出改革开放重大决策之后，到底从哪里入手取得突破？这是当时党中央和各级组织都在思考的问题。三中全会公报提到的改革集中于两个方面，一是企业管理体制改革，二是农业改革。两相比较，企业管理体制改革问题，全会公报所提措施具体，改革方向明确，而农业改革则只提到改革管理方法以调动农民生产积极性层面。因此当年人们大多估计改革将率先从企业管理体制突破。

但是，中国改革却偏偏是从农村改革破局的。这是为什么？有何道理？要回答这个问题，就必须正视中国的国情。

中国人口众多，吃饭总是第一位的大问题；中国又是农民占人口多数的国家，农村和农业问题，千百年来始终摆在首位。封建时代，粮仓足，则天下太平；粮食歉收，发生饥荒，就要天下大乱。近代以来，中国农业生产方式没有进步，人口却激增，于是，一遇灾荒和兵乱，饿死人的事经常发生。因此，吃饭问题，始终

是中国最牵动人心的头等大事。

中国共产党夺取全国政权后，把解决人民吃饭问题放在第一位。解决的办法，是发动农民起来搞土地改革，实行耕者有其田。土改中发生很多这样的故事：分得土地的农民，有的把脸贴在地上亲吻土地，有的高兴地在土地上打滚。中国农民与土地如此亲近，至今让一些外国专家难以理解。土改使农民拥有了土地所有权、使用权、经营权，生产积极性极大提高，促进了农业生产的发展，新中国成立不久就解决了全中国人民吃饭的问题。但是，农民拥有土地三权，也存在一些问题：分散的小生产方式，不能抵抗大的自然灾害，一遇灾年，大批农民因粮食歉收而挨饿；农民视土地为命根子，农民之间因土地纠纷而矛盾增多；农民因家庭状况和生产经营状况不同而造成了贫富差距拉大，很快就出现了两极分化，甚至有出卖土地抵债而重新成为赤贫者。把人民利益看得高于一切的毛泽东为了解决这个问题，探索出了集体化道路，在发展农民互助组基础上，建立农业生产合作社，又在合作社基础上，通过初

级社、高级社两个阶段，建立了人民公社。经过“大跃进”时期搞“一大二公”失败的教训，毛泽东于 20 世纪 60 年代在全国农村确立了三级所有、队为基础的人民公社体制。人民公社体制，将土地的所有权、使用权、经营权和劳动力使用，集中于集体，搞了很多农田基本建设工程，为实现农业机械化拓展了空间，办了很多农民个体家庭办不了的大事，集体化也为计划经济条件下的中国其他各项事业的发展提供了支撑。这些都证明农村实行集体化的道路是正确的。但是，农民完全丧失了土地的所有权、使用权和经营权，也减弱了劳动积极性。在集体劳动中，出工不出力和各种损害集体利益的事情屡禁不止，同时，由于土地所有权和使用权高度集中，土地不能出租，不利于土地资源的合理流动和优化配置。很多经营管理不好的生产队因粮食歉产而使社员饿肚子。

中国共产党是时刻为人民谋幸福的政党，是实事求是的政党。在共产党里，早就有人提出在保持土地所有权归于集体的制度前提下，改革农村劳动生产组织方式和分配制度，还



◆十一届三中全会是1949年以来中国共产党历史上具有深远意义的重要转折。

具体提到了实行包产到户的问题。翻开史册，我们可以列举出很多提出这个问题的人的名字：刘少奇、陈云、邓小平、邓子恢……但是，毛泽东出于维护社会主义制度，维护国家安全和人民利益的考虑，反对包产到户，他说过这样的话：“我为什么把包产到户看得那么严重？中国是个农业大国，农村所有制的基础如果一变，我国以集体经济为服务对象的工业基础就会动摇，工业产品卖给谁嘛！工业公有制有天也会变，两极分化快得很。”在毛泽东的坚持下，人民公社体制存在了二十多年。三中全会召开时，中国农村仍然是这种体制。

三中全会突破了“两个凡是”的束缚，极大地解放了人们的思想，也讨论了农村改革。但是，受当时历史条件限制，三中全会特别强调：“人民公社要坚决实行三级所有、队为基础的制度，稳定不变。”三中全会关于农业问题的决议草案提到“也可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励”。这段话，实际上是主张在保持原有人民公社体制下，略微改变一下生产队的劳动管理方式，与包产到户有本质区别。尽管如此，三中全会与会者多数不赞成搞包工到作业组。会议期间，对于包工到作业组，仍然发生很大争论。经过

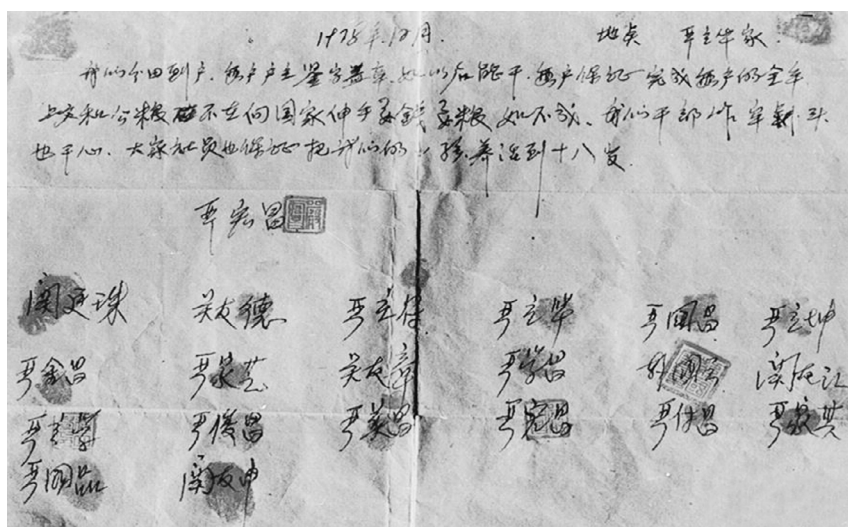
争论，最后对包工到作业组的问题，形成了如下折中文字：“只要群众拥护，都可以试行。”决议是“草案”，“草案”中在保持原有管理体制下属于劳动管理方式改变的包工到作业组也仅仅是“试行”，而且，三中全会通过的这个文件明确规定：“不许包产到户”。可见当时包产到户不合法，农村改革根本没有打破旧框框。

在此情况下，务实的农民却在生产实践中大胆迈出了改革的步子，一些农村，悄无声息地搞起了包产到户。这种来自基层农民的自发改革，激起了改革初澜。

勇敢迈出农村改革第一步的，是安徽省凤阳县凤梨公社一个几百年、上千年默默无闻的小村子（当年叫生产队）——小岗村。它为什么敢于迈出农村改革第一步？其实道理很简单，就是“肚子决定脑袋”：这个村子的人为了解决吃饭问题才冒着很大政治风险改革的。这个村子过去就因为拘泥于僵化的生产管理方式而长年歉产，靠吃返销粮过日子。1978年安徽省发生了百年不遇的特大旱灾，粮食严重减产。自然灾害使小岗村雪上加霜，吃饭问题成了生产队必须解决的首要大事。1978年11月24日晚上，以生产队队长严俊昌为首的18位农民召开秘密会议。会上大家一致同意并签订了一份有三条



◆《人民日报》刊载《关于人民公社若干问题的决议》。



◆1978年冬，安徽省凤阳县小岗村18位农民以“敢为天下先”的精神，在“大包干”的契约上摁下鲜红的指印，从此拉开中国农村改革的序幕。

内容的保证书：一是分田到户；二是不再伸手向国家要钱要粮；三是如果干部坐牢，社员保证把他们的小孩养活到18岁。队长严俊昌特别强调：这个保证书不准向任何人透露。在1978年全国仍然坚持人民公社体制不能动摇的情况下，小岗村这样做，是冒天下之大不韪的壮举。可当年的农民们没有这个感觉，他们只是为了吃饱肚子搞了这个务实之举。他们根本没有想到，他们的这个举动，竟然起到了推动中国农村改革从而改变中国亿万农民命运的巨大作用。当年，小岗村农民所关注的是他们的务实举动取得了实在成果：1979年10月小岗村不到一年的粮食总产量达到66吨，相当于全队1966年到1970年5年粮食产量的总和。

也是在安徽，有两个村稍后于小岗村搞起了包产到户。一个是肥西县山南镇黄花村，一个是肥西县山南镇小井庄。先搞的是黄花村。这个村过去的情况和小岗村差不多。为了解决农民吃饭问题，区委书记汤茂林来这里组织干部们开了

一次会，讨论在1979年多打点粮食度过饥荒的问题。会议确定了一个办法：借一部分地给农民种，每人借三分，谁种谁收，对外称为“四定一奖”（定土地、定产量、定工分、定工本费和超产奖励、减产赔偿），联工分不联产，实际执行的，就是部分土地包产到户。邻村小井庄得知消息后，做出的决定更大胆：直接包产到户。1979年，这两个村的庄稼都长势喜

人，年底获得丰收。

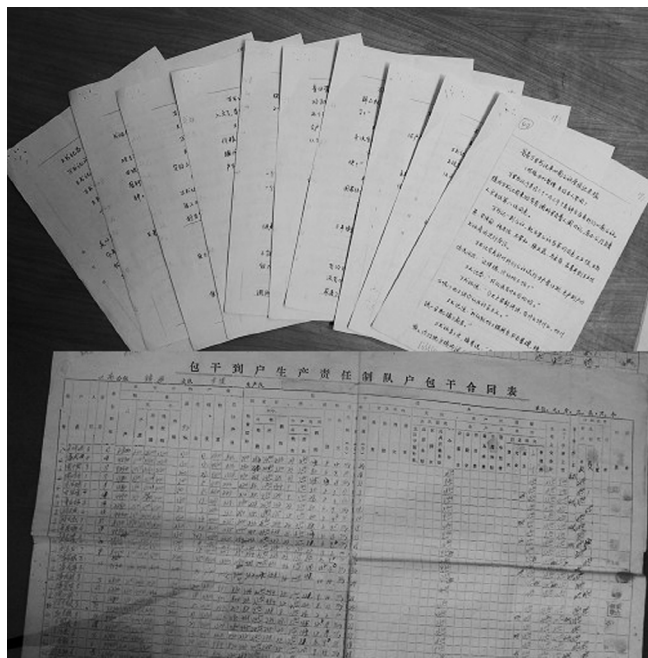
这项改革，简单说就是：在保留集体经济必要的统一经营的同时，将土地和其他生产资料按人口或劳动力比例、根据责权利相结合的原则分给农户经营承包；承包户和集体经济组织签订承包合同，根据合同规定的权限，独立做出经营决策和劳动、管理，在完成国家和集体任务的前提下分享经营成果，因此被称为“家庭联产承包责任制”。搞包产到户的这些农民，并不懂得什么叫改革，甚至说不出“改革”这个词，他们不知道自己的行动是什么壮举，相反，还觉得这样做会犯罪。但是为了吃饱肚子，他们顾不上那么多了。这些农民不知道，他们的行动恰恰是率先破局的重大改革举措，是对既往的农业管理体制进行的划时代冲击。

中国农民以自己的辛勤劳动开辟着这条改革之路。在安徽省，过去春节期间就准备外出逃荒的小岗村农民没等过完节就已经准备好农具下地劳动了，以往春节要休息到正月十五的肥西县小井庄农民，正月初四

就把锄头刨向干涸的土地，连妇女和儿童也跟着男劳力挥汗如雨。农民劳动积极性的极大提高，预示着中国改革开放的春天从中国广袤农村的田野上燃起希望，为“群众才是真正的英雄”“历史是由人民创造的”做出了最为生动的注脚。

争议背后的实质问题

但是，农村改革破



◆万里到山南公社的座谈记录和山南公社包产到户责任制队户包干合同表。

局决非一帆风顺。安徽小岗村和其他一些地方搞包产到户，立即引起争议，使这项改革举步维艰。

争议首先在安徽省内发生。山南镇两个村子搞包产到户之始，就引起轩然大波，反对的声音越来越响亮。在有些人看来，包产到户就是复辟资本主义。“辛辛苦苦三十年，一夜回到解放前”这句话，发源地也在安徽。一些邻近省份也有人加入了反对大合唱，他们跑很远的路到安徽架起大喇叭播放反对口号，并刷出一幅幅大标语：“坚决反对安徽分田单干”。绝迹多年的大字报也贴到了小井庄的墙上。大标语与大字报相伴随，一时形成了一种似乎回归到 1967 年的政治风景。大字报、大标语的指向非常明确：反对单干。当年这样一条标语最有代表性：“筑防风墙，修拦水坝，坚决抵制肥西单干风”。

与大字报和大标语同时出现的是告状信。让写告状信的人没有想到的是，恰恰是告状信，引起了安徽省委对这个问题的重视，并且采取了支持包产到户的态度。一封状告山南区委书记汤茂林的信送到了安徽省委第一书记万里手上，万里于 1979 年 2 月 6 日主持召开会议研究山南的包产到户问题，会上争论激烈。最后万里提议，将山南公社作为试点，年底总结，好就干下去，不好就收。万里意味深长地说：“如果滑到资本主义道路上去，也不用怕，我们有办法把他们拉回来。”万里的这番表态，虽然没有平息争论，却明明白白表达了允许搞包产到户的意见，为安徽农民继续搞包产到户的改革实验，打开了一道门。

安徽的争论还没落音，事情已经在全国传开。对于包产到户，有的省委领导支持，有的反对，有的观望，问题自然上达中央，争论也随之到达上层。1979 年 3 月 12 日至 24 日，

刚成立不久的国家农委召开广东、湖南、四川、江苏、安徽、河北、吉林七省暨正在进行农村改革的安徽全椒、广东博罗、四川广汉三县农口负责人会议，专门讨论包产到户。会上争吵得很厉害。会上有人提出：阶级、阶级斗争还讲不讲，阶级路线还要不要，学大寨还搞不搞？对包产到户的争论也涉及包产到组，有的认为那是与毛泽东亲自主持制定的农村六十条是相违背的。另外一些人则认为，不固

定到组是行不通的，怎么联系产量？

争议原本在一定组织范围内进行，不料，一封发表在 1979 年 3 月 15 日《人民日报》上的公开信，把这种争议摆在全国人民面前。这封信认为“包产到组、包产到户都是脱离群众，不得人心的”。《人民日报》将此信配发编者按，强调要坚持三级所有、队为基础，不能搞单干。该信似乎代表中央的声音，对于农民影响不小。已经搞了“包产到户”的，心惊肉跳，计划搞的，缩回了头，没有搞的，幸灾乐祸，本来有铺开势头的“包产到户”止步不前了。

七省三县会议意见不能统一，便请中央领导同志参会。在当时的历史条件下，有一些中央领导人对包产到户持坚决否定态度。他们根据过去固有的经验，尽力说明集体经济还是优越的。有的中央领导同志明确表态：包产到户不宜提倡。中国单干了几千年，还是没粮食吃，还是受穷嘛！在当时历史条件下，七省三县会议《纪要》按中央领导同志的意见，主要宣传集体经济的优越性，提出搞责任制形式不搞“一刀切”，但也写上这样的内容：春耕大忙在即，搞了责任制的



◆报纸刊登的《关于加快发展农业若干问题的决定》。

不再动了；包产到户也不同于单干，要纠正，不可上纲，更不可搞批斗。这种和缓的语气，实际上为搞包产到户的农民在政治上松了绑，鼓起了他们继续实验下去的勇气。

会议《纪要》以中央文件形式下发，但争议仍然存在。为了解决分歧，中央于 1979 年 9 月召开四中全会研究农业问题。会上出现反对和支持包产到户两种意见。参加会议的邓小平没有对可不可以搞包产到户这个具体要求问题表态，他说：农村问题很多，一大堆，应该抓住主要的解决。但他说了一句很重要的话：贫困地区总得放宽政策。他这句话，实际上表明了他对于包产到户的宽容态度。正是在这样一种情况下，中共十一届四中全会通过的《关于加快发展农业若干问题的决定》虽然明确“继续实行三级所有、队为基础的制度”，但对“某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单人户”搞包产到户也开了一个口子。

表面上看，争议是对搞包产到户对不对、好不好，持不同看法，实际上，是在要不要对人民公社管理体制进行改革问题上存在分歧。当年不少

人认为，人民公社是我们党在 50 年代就树立起来的三面红旗之一，是在中国建立社会主义制度的体现。这个体制不能动，动了，就否定了中国社会主义制度的根基。因此，农村改革，可以在坚持三级所有、队为基础的人民公社体制前提下搞“包产到组”，不能搞“包产到户”。更深层的原因，是对毛泽东主席在世时确定的制度、政策、方针持什么态度：一种态度，是实事求是，按照实际情况和实践要求办事；一种态度，是不能否定、不能改变毛泽东主席在世时确定的人民公社制度，实际上还是“两个凡是”的遗留。

中央连发文件支持农村改革

有三个历史细节至今没有引起人们注意，一是中央下发的七省三县会议《纪要》中，没有把包产到户视为严重政治问题，反而指出，包产到户也不同于单干，并且明确规定，不允许对搞包产到户的人搞批斗。二是邓小平和当时的中央领导同志都表示，对于边远山区、交通不便的单独户，可以搞包产到户，并且以中央文件形式下发。三是四中全会《决定》的草案中，原来写的是“不许包产到户”，后来经过修改，变成“不要包产到户”，虽是一个字的变动，表示的态度却有很大区别。这三个历史细节恰恰表明，中央此时已经在这个问题上采取了较为宽松的态度。联系《决定》中坚持各尽所能按劳分配的原则、允许农民因地制宜经营自主的内容，可以看出中央在这个问题上已经发生了微妙变化。

农民中可能没有人注意到这些变化，但是，肚子继续决定脑袋，已

经搞了包产到户的，既然上边没有追究，他们就继续搞下去，而搞下去的结果，是粮食产量比没搞包产到户的大幅度增加。农民是务实的。在事实面前，原来搞了的，坚持不退回来，原来犹豫不决的，开始跃跃欲试，原来指责批评的，说话失去了分量。正如当年在中央负责农业领导工作的杜润生所回忆的：“当年形势的发展在逼迫人们思考、决策。像包产到户这样的问题，解决的关键在于说服党内领导干部。再跨一步，只有破除多数同志原有的思维定势，才会引起决定意义的变化，这要靠实践深化。”

实践的结果和农民的意愿，坚定了支持包产到户干部们的信心。他们以各种方式把农村改革实践结果和农民意愿反映到中央去。已经恢复实事求是优良传统的党中央，就是在这种情况下，肯定了包产到户，随后连发文件予以支持的。

1980 年 5 月 5 日，邓小平在会见一位外宾的谈话中讲了这样一段话：“像中国这样的大国，也要考虑到国内各个不同地区的特点才行。例如我们遇到了这样一个问题，有些地区过去粮食能够自给，后来却不行了。”邓小平这段话没有明确指向包产到户的问题，但他在这次讲话中确立了这样一个大原则：使生产力发展是压倒一切的标准。

1980 年 5 月 31 日邓小平在同

中央负责人员谈话时明确肯定包产到户。他说：“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。我们总的方向是发展集体经济。实行包产到户的地方，经济的主体现在也还是生产队。这些地方将来会怎么样呢？可以肯定，只要生产发展了，农村的社会分工和商品经济发展了，低水平的集体化就会发展到高水平的集体化，集体经济不巩固的也会巩固起来。关键是发展生产力，要在这方面为集体化的进一步发展创造条件。”

邓小平在这次谈话中点破了在包产到户问题上争论的实质，说：“总的说来，现在农村工作中的主要问题还是思想不够解放。除表现在集体化的组织形式这方面外，还有因地制宜

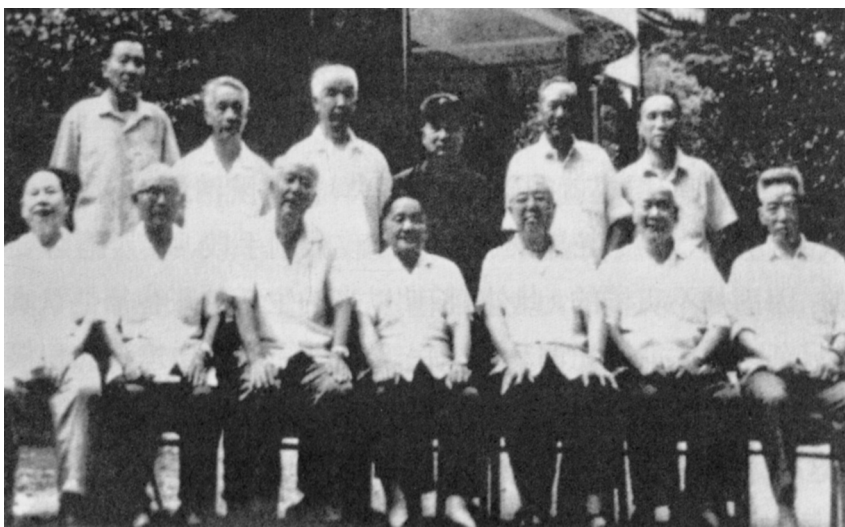


◆实行家庭联产承包责任制后，农业迅速发展，农民踊跃卖粮给国家。

发展生产的问题。所谓因地制宜，就是说那里适宜发展什么就发展什么，不适宜发展的就不要去硬搞。像西北的不少地方，应该下决心以种牧草为主，发展畜牧业。现在有些干部，对于怎样适合本地情况，多搞一些经济收益大、群众得实惠的东西，还是考虑不多，仍然是按老框框办事，思想很不解放。所以，政策放宽以后，还有很多工作要做。”邓小平说的“仍然是按老框框办事，思想很不解放”，就是指“两个凡是”残余。

邓小平表态肯定包产到户之后，中央高层在这个问题上很快取得一致意见。1980年9月，中共中央印发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，认为包产到户（后来规范提法为“联产承包责任制”），是中国农村集体经济组织实行的由生产任务承担者对其生产成果负责并按产量或产值计算劳动报酬的一种生产责任制。“没有什么资本主义复辟的危险。”这个首次肯定包产到户的中央文件下发后，立即在全国引起震动。农民们实行包产到户的热情，像打开闸门的江水，奔涌而出，势不可挡。

到1982年，在实践已经证明包产到户改革的正确性基础上，中共中央连发文件，进一步肯定“包产到户”，对之评价也越来越高。1982年1月1日中共中央批转了《全国农村工作会议纪要》。在这个中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件中，明确指出，农村实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制；1983年中央下发文件，指出联产承包制是在党的领导下我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。到



◆1979年7月，邓小平在安徽与万里等合影。

1983年，全国实行“双包”的生产队达到了93%，其中绝大多数实行的是包产到户。此后，中国政府不断稳固和完善家庭联产承包责任制，鼓励农民发展多种经营，使广大农村地区迅速摘掉贫困落后的帽子，逐步走上富裕的道路，中国因此创造了令世人瞩目的用世界上7%的土地养活世界上22%人口的奇迹。

到了90年代，中共中央决定把这种农村改革成果稳定下来，以利于将农村改革持续下去。1991年11月25日—29日举行的中共十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》。《决定》提出把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。

此后，党的历届中央委员会，都肯定这种农村改革，都采取新措施稳定这项改革成果。2006年，延续了两千多年中国农民“种田交税”的历史，被中央一号文件画上了句号，每年减轻农民负担超过1335亿元。这是对农村改革的极大支持。党的十八大继续稳定农村改革成果，在十八大报告中提出：“坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经

营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。”党的十九大报告不仅继续稳定农村改革成果，而且明确了稳定实行的时间，提出“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”。中国农民对这段话感到欢欣鼓舞，青海省农民李富祥说：“土地政策不变，惠农举措加强，这给我们农民吃上了‘定心丸’。党的政策实话好，我们的日子会越过越红火。”

家庭联产承包责任制作为农村经济体制改革第一步，突破了我国农村“一大二公”“大锅饭”经营管理旧体制，个人付出与收入挂钩，调动了广大农民的生产经营积极性，解放了农村生产力，使农业生产和农村经济得以蓬勃发展。

这项农村改革，也产生了推动城市企业改革和其他各项事业改革的联动效应。按劳分配、多劳多得、联产计酬，不需要讲解，不需要宣传教育，已经通过农村改革的事实深入人心。此后，承包制度在中国大地上普遍实行，由此展现出农村改革破局对于推动中国改革进程的重大作用。■