

杜润生经济思想初探

■ 经济学家周报副主编 白卫星



杜润生是影响中国农村改革的核心人物。他作为农村改革的“总参谋长”，他的经济思想是构成推动改革成功的重要因素之一。《杜润生文集（1980—2008）》（山西经济出版社2008年出版，以下简称《文集》）是集中反映杜老经济思想精华的著作。

（一）农村经济思想

杜老的农村经济思想最贴近我国农村实际。他对农村改革的贡献主要是“家庭联产承包制”理论，这个理论获得首届“经济理论创新奖”。他“这一生大部分时间都是与农业、农民打交道，对农村感情深厚。”（《文集》第1041页）说明笑容可掬的杜老为农村、农民倾注了一生心血，是他带着对农村、农业、农民的感情，尊重农民的意见、实践、选择，创造性地提出“家庭联产承包制”理论。他的足迹踏遍了除青海和西藏的所有地级党委。（《文集》第1411页）因此，杜老的农村经济思想就吸取了广大农民对改革的迫切愿望，用最朴素的农民语言诠释着贴近“三农”的亲和力。这正是“家庭联产承包制”能够在短时间内迅速推向农村，并解决温饱问题的根本原因之一。思想观点主要有：

1. 关于农业经济结构和形式

发展生产力是杜老考虑农村经济发展问题的聚焦点。杜老在长期的工作实践中认识到：“我国地大人多经济不平衡，农业本身又有多样化的结构，因此我国农村社会主义集体经济的结构与形式必须是多样化的，过早地主观地把它定型化是不利的，也是不可能的。”“多样化，包括适用于生产力水平较高地区的一些形式，也包括适合生产力发展水平较低地区的某些过渡形式。”（《文集》第3页）所以占主导地位的公有制不宜“覆盖一切地区和一切经济领域”（《文集》第548页）。这样的认识在上世纪八十年代初是无人企及的，其思想是从改逐步形成的。

回顾历史，从建国初到1955年，由于土地改革，消灭了封建土地制度，解放了农村生产力，自愿互利的初级形式的互助合作，使农业生产适应当时的生产力水平，使我国农业发展的第一个“黄金时代”。1955年同1949年相比，农业总产值增长了72.2%，年均增长9.3%，这个时期农民生活水平显著提高，举国上下呈现一派安定团结的政治局面。

从1956年到1978年，在急于求成和“左”的思想指导下，在当时手工劳动、自然经济占绝对优势，温饱问题尚未解决的情况下，过早地实现高级农业合作化和人民公社化。这种生产关系大大超越了农业生产力的发展水平，严重地束缚了农业生产力的发展。加之单一的公有制形式和平均主义的分配方式，使我国农业长期停滞徘徊，始终走不出短缺经济的困境。从根本上说，实行高级农业合作化和人民公社化这种生产关系，不仅仅是束缚了农业生产力发展的问题，更重要的是破坏了农业生产力，尤其是人这一主要因素。这在其他社会主义国家是从未有过的。按全国人均粮食产量，1956年为310公斤，而1957年又降到306公斤，1960年降到这个时期的最低点，为215公斤，仅比1949年多6公斤，1978年为319公斤。

1979—1984年，由于废除了“政社合一”的农村人民公社制度，农村率先进行改革，实行了以家庭经营为基础的承包责任制。农民多年积累下来的积极性犹如万马奔腾，一跃千里，生产潜能得到全面发挥，使我国农业出现了第二个“黄金时代”。这期间，农业总产值增长68.1%，年均增长为10.1%，全国人均粮食产量1979年为343公斤，1984年达到396公斤，为建国四十年历史的最高点。宣告了长期以来中国人民未能解决的温饱问题已基本解决。

可以看出，建国初期我国形成的一整套包括统购统销、人民公社、户籍制度等在内的城乡隔离的二元经济结构，这种生产关系造成了农业生产率低下，农业经济发展极为缓慢。我国区域发展很不平衡，农村集体经济经营形式的多样化不可避免。因此，“必须把不适合生产力水平的生产关系调整到适合生产力发展的位置，促使原来的生产力发展到一个新的高度，把自然经济变成商品经济，把简单再生产变成扩大再生产，把广种薄收变成精耕细作、集约经营，促使生产专业化、社会化。”否则，“大脚穿小鞋，受不了；小脚穿大鞋，也走不了路。”（《文集》第51页）这就决定了“中国的社会主义经济体制将是多层次、多样化的结构”（《文集》第65页）。杜老对生产力与生产关系的认识是深刻的，是完全符合我国农村实际情况的。杜老还认识到“包产到户是社会主义经济的一种责任制”，“责任制”也是多样化的，“家庭联产承包制”是改造农村微观经济主体的变革，它的演变和形成，是对过去所有制变革中联想与现实发生矛盾而形成扭曲现象的一个校正，是适应我国大部分地区的生产力水

平，是亿万群众实践的产物，是历史的必然。

2. 关于农村经济政策的长期稳定

保持农村经济政策的长期稳定是杜老经常强调的重要话题。由于他能在农民角度考虑问题，使他对政策的稳定有比较深刻的认识：政策的长期稳定有利于农村稳定，农村经不起折腾；同时，政策的长期稳定并不意味着政策不能灵活调整。

早在1981年2月，杜老提出“困难地区实行包产到户稳定几年，大有好处”（《文集》第20页）；1982年9月，他说“当前农民迫切、恳切的呼声是政策稳定下来”，“决不能违背群众意愿轻易变动”（《文集》第82页）；1983年3月，他指出“需要保持政策的稳定，特别要注意土地的稳定。”（《文集》第123页）随着农村经济形势的好转，杜老并未昏头搭脑，而是时刻始终保持着清醒，他认为“应当把家庭承包制稳定下来，让农民有稳定感，应承担关系长期化、固定化。”“鼓励农民长期打算，以利于改良耕地，增加投入，提高生产，避免掠夺式经营。”（《文集》第144页）

我国将长期处于社会主义初级阶段，决定了我国生产力水平需要大力发展家庭经营。尽管随着家庭经营规模的不断扩大，但以家庭经营为主的农村经济形式将长期存在。邓小平同志曾经强调家庭承包制要长期坚持不变，农村经济政策的稳定是实现经济繁荣的客观需要。

杜老强调政策的长期稳定并非“僵化”的稳定。他认为，保持承包的稳定性与鼓励有偿转移并不矛盾。“但稳定家庭经营，不是固化它向现代化，而是随市场化、工业化发展，促使它向现代化农村经济形式转化。”（《文集》第626页）另一方面，“稳定土地经营权不变，并不等于土地不流动。要允许农民转让土地经营权，也就是转让使用权，而且是有偿转让。”简单地说，就是政策要稳又要活，稳是大局，活是局部的变通，二者是辩证统一的。

进入新世纪后，杜老仍然关注农村政策特别是家庭承包制不变的问题，思想也有进一步的升华。他说：“家庭承包制三十年不变的政策必须稳定下来，家庭农场废除了，全世界都是如此。”（《文集》第1245页）“此项政策必须保持稳定，决不动摇，否则会带来多种不良后果”（《文集》第1247页）为此，他在2002年6月14日给时任全国人大常委会副委员长的田纪云同志写信说：“三十年土地使用权，已经由1998年8月修订的《土地管理法》确定下来，1998年10月十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重要问题的决定》又进一步确认，要赋予农民长期而有保障的土地使用权。如果在新法中允许土地调整，其实际意义将是：农民得不到三十年土地使用权，而是期限更短的使用权。”（《文集》第1287页）可以看到，杜老求稳是从农民的角度考量的。而政策一旦允许“调整”，必将冲击稳定大局。因为“调整”可以是局部的，也可能是全局的，必然牵扯农业的基础地位，它与“灵活”在本质上是不同的。稳定是为巩固农业的基础地位，“灵活”也是为稳定没有的基础地位，目是一致的。没有稳定就没有农民的“灵活”，“调整”将使有保障的土地使用权失去保障。

3. 关于农业的基础地位

杜老从“吃饭”的高度认识农业的。他说：“我们这样一个大国，吃饭问题是第一需要，只有解决了吃饭问题，人民才能发展，国家才能发展。”“没有饭吃的时候农业是国民经济的基础，有了饭吃的时候还是基础。”（《文集》第233、234页）因此，“对于12亿人口的大国来说，加强农业的地位，怎么强调也不过分。”（《文集》第706页）农业是国民经济的基础，这是一条普遍的经济规律。看邓小平同志曾指出：“中国稳定不稳定首先要看这80%稳定不穩定。城市搞得再漂亮，没有农村稳定这一基础是不行的。”在目前七亿多农民的大国中要坚定不移地把农业放在首要的地位，就是未来城市化达到80%时，还是如此。

关于农业基础地位，杜老的认识是逐步加深的。他认为，“农业是国民经济的基础这个论断需要大家再认识、再明确。我们是十亿人口的国家，吃饭问题必须靠自己解决，这是肯定的不容怀疑的事实。”（《文集》第222页）“主要因为它是供吃饭的产业。吃饭是人类生存的第一需要。人们的需要是多方面的，发展变化的，

唯独这个需要，必须首先满足，因而也要首先安排农业生产，在资源分配上应首先给以保证。”（《文集》第425页）进入新世纪以来“农业还是国民经济的基础，不能动摇。”（《文集》第1150页）

以农业为基础，是我国经济发展的一个长期战略方针。实践表明，农业发展了，农村经济搞活了，整个国民经济便欣欣向荣、蓬勃发展，相反，什么时候农业停滞不前，整个国民经济就要受到挫折。在党的十一届三中全会以前，虽然我们也提出了“农业为基础”的口号，并要求按农、轻、重的顺序来安排我们的工作，但事实上并没有落到实处，因而农业发展十分缓慢。从1953年到1978年，我国粮食生产每年只增加500多万吨，按人口计算，平均每人每年不过增加半斤左右，棉花、油料等也上不去。农民平均年收入1957年为73元，一直到1978年，仍然是这个水平，几乎没有什么增加，人民的吃饭穿衣问题一直处于十分紧张的状态。党的十一届三中全会首先抓了农业问题，在全国推开家庭联产承包责任制，取消了农产品的统派统购制度，调整了农产品结构等一系列改革措施，终于在1984年出现“农业奇迹”。但这并不能说明我国农业已具备现代化的物质、技术条件，相反，我国的农业基础设施建设、物质力量和技术力量还很薄弱。

在社会主义初级阶段，生产力水平不高，下力量发展农业生产是一项长期的任务。因此，我们在任何情况下，都应保持清醒，都要加强农业这个基础，而不能削弱和动摇这个基础地位。粮食是基础，没有粮食，整个国家不能。所以，农业上不去，不仅是个经济问题，而且也是政治问题；不仅关系国内政局，而且关系到世界和平与发展。所以应把粮食增产作为今后农村经济的一场“持久战”来抓。为了解决农业问题，杜老认为，“要在农村找出路”，“也不能只靠中国自身解决，要在世界范围内寻求解决办法。”（《文集》第1224页）“农村、农业、农民问题绝不是一个单纯、孤立的问题，它与整个国家发展战略选择以及当时所处的国际、国内的历史条件都是紧密相关的。”（《文集》第931页）杜老对农业的认识有了新提高——“农村、农业、农民问题绝不是一个单纯、孤立的问题，这就将农业提到国家发展战略的高度，从国内外的历史条件看把农村、农业、农民问题不能放松历史发展，要把‘农村、农业、农民’综合起来考虑，不能单纯或孤立看待。

4. 关于农村经济效益

我国农业要走出一条现代化的新路子，一个很重要的问题就是提高农业经济效益，就是要以尽量少的活劳动消耗和物质消耗，生产出更多符合社会需要的产品。

首先，微观上“不要搞无效劳动”。杜老对农业经济效益的观察很细，他在1980年就提出土地投入产出的效益问题，那时劳动生产率的提高同劳动的投入不相称，经济效益很差。而农民的自留地都种得很好，经济效益很高。通过比较，杜老认识到如何使微观经济效益和宏观经济效益有机结合起来，就是使八亿农民积极有效，放开手脚，而且有经济效益，不要搞无效劳动。”（《文集》第58页）“现在怎么施肥？用一个小锄头挖个坑，把化肥放在里边，一点一点放，不让他露在地面上，因为化肥是要出钱买的。这就是农民最朴素的‘效益经济’。”农业走效益型的道路，通过农民“效益经济”，促进了微观效益与宏观效益的有机结合。

其次，农业要讲规模效益。发展适度规模经营是探索中国特色现代农业发展道路的必然要求，也是农业现代化的重要途径。它能有效提高劳动生产率，增加农民收入，降低农业生产成本，推动农村劳动力进入城市，“使土地、资本、劳力三大要素配置合理化”（《文集》第335页），产生的效益是多方面的。“有一定的规模，才能获得规模效益。”规模太小，农业机械化受阻，竞争力不强。“就业机会越多，对机械需求越高，机械效益也越大。”（《文集》第304页）杜老认为，“我们讲规模不能只讲耕地规模，还要讲投资规模。”“要把耕地规模和投资规模恰当地结合起来，找出最佳的优化方案。”（《文集》第148页）

第三，要有综合效益观。杜老认为，水利工程也要讲效益，不要搞无效工程和低效工

程。”（《文集》第297页）要提高用水的经济效益，水利工作要转上讲求效益的轨道。乡镇企业要向城镇集中，发挥集聚效益。评价农村经济效益“要把技术效益、经济效益、规模效益、劳动效益各种效益综合起来观察、分析。”（《文集》第301页）这就是综合效益观，是更高标准的效益。

5. 关于农村土地问题

杜老的农村土地思想是极为丰富和宝贵的财富，对于以“集体所有、承包经营”为特征的土地制度形成和完善，产生了广泛而深刻的影响。土地是人类赖以生存的广泛资料，是农业生产的基本条件。“我国土地的稀缺性会越来越严重。”（《文集》第1026页）农村土地问题是杜老一直关注的大问题，“不论过去、现在、未来，都是经济学的一项主题。”（《文集》第685页）土地的数量、质量、分布等决定着土地的人口负载量和人们平均生活的质量。要有效利用土地。杜老说：“有效利用土地，首先要保护土地。靠谁保护？主要靠农民。”（《文集》第685页）如果能科学地开发、利用、改造、保护土地，使人与土地正确结合，保持恰当的配比，就能在利用土地的过程中，实现土地的可持续利用和人类自身的可持续发展。因此，需要选择一种合适的制度，最大限度地调动农民爱护土地、利用土地、改善土地质量的责任感和积极性。

要完善农村土地政策。杜老指出：“土地政策要既坚持使用权，又要强化经营权；既保持承包的稳定性，鼓励农民行下长期化，又鼓励有偿转移，为规模经营留下余地。”（《文集》第401页）尽管农村改革最大的成果是形成了土地承包经营这一适合我国当前生产力发展水平的农村基本经营制度，但“还有进一步完善土地政策的必有”（《文集》第1305页）。杜老认为，“土地制度，可说是一个永恒的主题，土地是最基本的生产要素，是国民财富之源。”（《文集》第829页）在稳定、完善土地承包关系并保持长久不变的前提下，“还需从政策层面转到法律层面，建立法律保障，就是要把承包给农民的使用权肯定为一种物权，按私人财产，给予保护。”（《文集》第993页）这样就赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权利。

要严格保护耕地。杜老认为，“土地不能再生，它的有限性是普遍现象。由农业社会进入工业社会，土地的稀缺性更加突出，地价会不断提高。”（《文集》第685页）因此，“国家现有耕地，应实行分类”，“应规定基本农田不得改变用途”（《文集》第687页），“征用农村土地”不能再“剥夺”农民——征用农民的土地一定要给所有者、使用者相应的补偿。“必须严格保护耕地，保持六亿吨左右的粮食生产能力。”（《文集》第1379页）确保十八亿亩耕地红线，最重要的是构建统一的土地市场，按市场机制解决土地流动，促进土地资源合理配置。

6. 关于农民问题

农村改革是循着农民的实践一步一步向前推进的。杜老对农民问题看得清、看得准。为了推广农民的实践经验，他始终站在时代最前沿。他认为，“中国最大的问题还是农民问题”（《文集》第1276页），“农民问题，是世界共产主义运动中极为复杂的一个问题。”（《文集》第30页）他年年都会讲到农民问题，为此作了不懈探索。

要尊重农民的选择。杜老反复告诫我们，要正确对待农民，农民作为农业的生产者和经营者，就要让农民具有独立性，尊重农民的选择。大包干就是农民在实践中正确选择，必须尊重。绝不要不相信农民，农民是通情达理的，我们要树立民为贵、民为本的思想，保护人权，承认天赋人权。”（《文集》第1029页）这是解决农民问题的根本。

要让农民致富。农村最基本的情况是人多地少，农民致富的约束条件过高，还有城乡差别、地区差别，不易致富。杜老说：“农民不富，中国不会富；农民受苦，中国就受苦。”（《文集》第32页）“八亿农民的命运，也就是国家的命运；八亿农民的前途，也就是国家的前途。”（《文集》第164页）提高农民收入必须外出寻求出路，最重要的是解决农村剩余劳动力问题。我国在改革初的剩余劳动力就地转移是农

民当时唯一可选择的转移方式。伴随着工业化和城市化的发展，“民工潮”得到合理流动，加之国家完全免除农业税，农民收入显著提高。“要提高农民收入，必须推进收入和农村经济结构的改革，从各方面配套改革。”（《文集》第1127页）

要给农民国民待遇。杜老说：“给农民以国民待遇。从制度上、体制上、法律上废除歧视农民的分割城乡的户籍制，让农民享有自由迁徙权和迁徙权。”（《文集》第1284页）其好处是把农民从土地和其他约束下解放出来，改变农民的弱势群体地位，保护农民权益，成为与市民具有同等地位和待遇的国家公民。“农民有独特的利益，就是耕者有其田。”（《文集》第1153页）为了维护农民利益，杜老努力为农民代言，竭力呼吁成立农民协会。他曾经两次与邓小平谈农民协会问题，邓小平同志说“再看三年”，“再看三年”说明邓小平明白农民问题的重要性——农民问题是农业问题的根本，是党夺取政权、巩固政权的基础，农民定，天下定。“再看三年”还说明邓小平对待农民问题的极其慎重，与杜润生的农业思想是相同一致的。这也看出杜老总是把农民问题作为重中之重，想得超前。尽管如此，但杜老还是为遥遥无期，没有变为现实的农民协会而作检讨，“愧抱于农民，愧抱于党”！

7. 关于农业产业化问题

关于农业产业化，杜老认为：“就是使农业生产战线延长，从生产延长到销售，延长到技术改革，也叫做贸工农一体化。”（《文集》第1176页）目的是提高农民的收入，加快农业资本的积累，促进农业的进步。产业化经营的核心内涵是提高农民组织程度，在家庭经营基础上建立一批龙头企业和其他中介组织，发展农产品加工和市场销售，以增加农产品附加值。实际上，杜老在1980年就已经有了“农业产业化”的考虑，他说：“尽可能把产业的初级加工工业设在原料产地附近，采取适当形式把供产销结合起来，形成农工商综合体。”（《文集》第19页）这是杜老对农业产业化的最初认识。他还说，在农产品加工这个阶段，“服务于各项产品的加工——储藏——包装——运输等一系列的产业都会同时发展起来。”（《文集》第242页）这就是简单的农业生产战线延长。现在农业领域有了龙头企业，就应该支持它。一定要搞企业化，龙头企业才能在农业产业化中发挥作用。农业产业化要求实现从粗放经营向效益型经营转变，也就是增长方式的转变。“过去我们偏重于追求数量，现在有了一个大的转变，因为数量已经表现出剩了，现在要转向质量，就是质量第一，必须普遍提高产品的质量。”（《文集》第1179页）杜老这里提出的转变增长方式，也是农业产业结构调整的意思，我们认为与目前中央提出的供给侧结构改革是相近的。

（二）区域经济思想

杜老长期在“农口”工作，主持制定了一系列农村经济政策。他在改革初参与领导农村改革实践中，就提出“创造适合不同地区生产水平的经济形式”（《文集》第10页）。这可以视为杜老区域经济思想的发端。他虽然主要从事宏观经济学研究，但他在考察全国不同区域的经济工作中，也会使他不断地思考区域经济问题，比如西部经济问题、城市经济问题、山区发展问题等。同时，他的农村经济思想都是在实践中总结的。观点如下：

1. 关于东部与西部经济

1985年12月，杜老在中央农村工作会议上讲话时指出：“区域之间的不平衡，地区之间需求和供给的相互依赖，本身就存在着开拓相互利用的市场机会。”（《文集》第273页）这是杜老首次使用“区域经济”概念，是针对沿海和西部发展不平衡问题讲的。他认为，“我国是个幅员辽阔的国家，地区之间经济发展也是很不平衡的，自然会在国内形成一种经济、人口力量的梯度。”（《文集》第272页）我国人口多，耕地少，区域广，经济发展的地区差异很大，为加速农业现代化进程，必须制定分区推进战略。从当时情况看，西部虽然自然资源十分丰富，但处于待开发阶段。中部大部分地区的经济发展水平处于中间状态。沿海地区拥有比较先进的技术力量和雄厚的经济力量。东部先发展起来，通过辐射带动作用，促使经济开发的重点向西部地区转移。

杜老认为，“对大片贫困区，还须拟定适宜的区域经济发展政策，大家通过财政转移支付，给予支持。”（《文集》第442页）“山区经济政策应比其他地区放得更宽一点。山区的优势主要是山，山的优势主要是树。……山区靠山吃山，主要就是吃树，包括各种经济林、用材林、果木林和土特产等。”（《文集》第152页）“研究山区经济问题，不仅涉及经济效益、社会效益，而且涉及生态效益，是关系到整个民族和人类命运的大问题，应引起深切关注。”（《文集》第423页）关于牧区经济，杜老认为，“有必要及早起步，从根本上改变靠天养畜的粗放经营方式，逐步向草优、畜良、技术先进的集约化经营方式过渡，实现草业——畜牧业协调发展。”（《文集》第358页）（下转 04 版）