

第三章

农业经营制度

本章学习目标

1. 理解农业家庭承包经营的含义。
2. 了解改革开放以来农地改革的基本脉络。
3. 了解“三权分置”下经营权最核心的权利内容。
4. 把握现阶段农户兼业化的原因。
5. 理解新型职业农民的培养目标。



小岗村农民的创举

在中国国家博物馆里,收藏着藏品号为 GB 54563 的一纸契约,这就是广为人知的安徽省凤阳县梨园公社小岗村农民“包产到户”的“地下协议”。它被作为中国当代史的珍贵文物收藏。

小岗村属凤阳县,以前是地地道道的贫困地区,吃粮靠返销,花钱靠救济,生产靠贷款。1978 年安徽特大灾荒后,凤阳人“走四方”更是达到了高潮。小岗生产队共有 20 户人家(包括两户单身),共 115 人。在全县推行包工到组时被划分为两个组,麦子刚种齐,两个组就闹起来了,于是又划分为 4 个包干组,干不了多少天,各组又出了新矛盾,后又划分为 8 个小组,每组两 three 户人家,基本上是父子或兄弟组,但仍矛盾重重、人心不齐。眼看春耕在即,于是有的社员说,要想有口饭吃,只有一家一户地干。1978 年 12 月 16 日(另一说是 12 日)夜,小岗生产队 18 户没有外出的农民(有 2 户外出)聚集在一间破屋里,由生产队副队长严宏昌主持召开了一次“分田单干”的秘密会议。严宏昌说:“如果大家答应我两个条件,我就同意这么干。第一,夏秋两季打的头场粮食,要先把国家的公粮和集体提留交齐,谁也不能当孬种;第二,我们是明组暗户,瞒上不瞒下,不准对上级和队外任何人讲,谁讲谁就是与全村人为敌。”一位老农补充道:“我看再加一条,今后如果队长因为我们包干到户坐班房,他家的农活我们全队包,他的小孩全队人养到 18 岁。”大家异口同声表示同意。就这样,在众目睽睽之下,严宏昌执笔,神情极为严肃地写下了这纸契约。

值得一提的是,小岗村农民的“地下协议”正好签订在中共十一届三中全会召开前夕。这不是巧合,而是说明了当时的“天下大势”;同时也说明了小岗村“包产到户”能够获得成功的关键所在。从小岗村开始,引发了轰动全国乃至世界的家庭联产承包责任制。

本案例包含以下几个方面的农业经济学问题。

(1) 农业家庭承包经营的概念。在坚持土地等生产资料集体所有的前提下把土地承包给农户。

(2) 农业家庭承包经营制度的优越性。农业家庭承包经营制度可以充分调动农民的积极性。

(3) 农业经营体制创新。创新应按照明晰产权、优化资源配置的思路,保障农民主体地位。

所谓农业家庭经营,就是指以农民家庭为相对独立的生产经营单位,以家庭劳动力为主所从事的农业生产经营活动,因此又称其为农户经营或家庭农场经营。农业家庭承包经营,就是在坚持土地等生产资料集体所有的前提下把土地承包给农户,由农户家庭独立经营。

第一节 我国农业家庭承包经营

一、农业家庭承包经营体制的产生

实践证明,中国农村从合作化到集体化的演变,违背了社会经济发展规律,不符合农业的产业特点。实行“政社合一”“队为基础、三级所有”的农村人民公社制度,严重地阻碍了农业生产力的发展。农民没有经营自主权,市场不能发挥配置资源的基础性作用,结果农业不仅不能满足社会经济发展的需要,而且农民的自我生存也难以保障。到20世纪80年代初,大约有2.5亿的农民食不果腹,处于绝对贫困的状态,其他农民也并不富裕。这种情况迫使农民在当时政治制度所不允许的情况下实施农业微观经济体制改革。

1. 家庭承包经营的萌发阶段

1978年秋到1980年9月是家庭承包经营的萌发阶段。1978年秋,安徽省部分地区率先恢复包产到组、包产到户责任制,揭开了中国农业体制改革的序幕。1978年底中国共产党十一届三中全会到1979年9月十一届四中全会,围绕农业生产责任制展开了赞成和反对两种思想的争论。理论的模糊与政策不明确并没有妨碍这种制度的推进。据统计,到1980年3月,全国实行不联产的各种包工责任制的核算单位,占到全国生产队总数的55.7%,包产到组的占全国生产队总数的28%,从安徽、四川、贵州、云南、广东几省发展到全国。

2. 家庭承包经营的全面发展阶段

1980年9月到1981年底是家庭承包经营的全面发展阶段。1980年9月中共中央下发了75号文件,即《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,这是中央召开的省、市、自治区“一把手”座谈会的会议纪要,在包产到户问题上指出,在那些边远山区和贫困落后的地区,群众对集体丧失信心,因而应当支持群众包产到户的要求,既可以包产

到组,也可以包产到户。在一般地区,已实行包产到户的,如群众不要求改变,就应允许继续实行。该纪要为包产到户正了名。全国各地又开始了一次巨大而深刻的变革,多种形式的联产责任制迅速发展。据1981年10月统计,全国农村基本核算单位建立的各种责任制形式已占97.7%,其中包产到户占10.9%、包干到户占39.1%。

3. 家庭承包经营的确立阶段

1982年春到1984年初是家庭承包经营的确立阶段。1982年1月,中共中央一号文件出台了1981年底全国农村工作会议通过的《全国农业工作会议纪要》,该文件指出,目前实行的各种责任制,包括包产到户、包干到组,都是社会主义集体经济的生产责任制。政策上的肯定,使得包产到户、包干到户在联产责任制中的比重在1982年底达到了78.7%。1983年1月中共中央在当年的一号文件《当前农村经济政策的若干问题》中进一步肯定了包产到户责任制,并宣布了对人民公社体制进行改革。1983年10月,中共中央发布了《中共中央国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》。到1983年底,全国实行联产承包的队数达到586.3万个,占生产队总数的99.5%。中共中央在1984年的中央一号文件中提出了土地承包期应在15年以上,生产周期长的项目可以更长一些,打消了农民担心政策会变的顾虑。1984年底,家庭承包经营在全国全面铺开,农业生产取得了前所未有的增长。

1992年中国正式提出了建立社会主义市场经济体制,1993年全国人大常委会制定了农业法,在法律层面上肯定了农业家庭承包经营,同年国家将这一经营体制写进了宪法:农村集体经济组织实行家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制。到1999年底,全国除了第一轮承包尚未到期外,基本上完成了承包工作,承包期至少30年不变。2002年,全国人大常委会通过了《农村土地承包法》,对农业家庭承包中以农地为核心的一系列问题作出更为详细的法律规定。2008年党的十七届三中全会明确提出农民土地承包经营权长期不变,进一步完善了土地承包经营权制度。党的十九大报告进一步明确指出: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30年。

二、家庭承包经营与统分结合的双层经营体制

家庭承包经营是农业经营体制的基础,是中国农村集体经济组织内部的一个经营层次,家庭承包经营与集体统一经营是相互依存的统一整体。1978年至今,我国农村改革整整40年了。废除人民公社制度,实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,并把这一体制确立为农村基本经营制度,是农村改革近40年来最重要的制度成果。

(1) 统分结合双层经营体制的确立。把以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制确立为农村基本经营制度,大体是在实行家庭联产承包责任制之后。1986年1月《中共中央、国务院于一九八六年农村工作的部署》提出,“地区性合作经济组织,应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制”。1991年11月党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》(以下简称《决定》)首次明确提出,“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”。1998年10月党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出,“长期稳定以家

庭经营为基础、统分结合的双层经营体制”。1999年3月第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定,“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。至此,农村基本经营制度得到确立。

(2) 统分结合双层经营体制的充实和完善。自实行家庭联产承包责任制、确立双层经营体制为农村基本经营制度后,这一制度在稳定中不断得到充实和完善。主要表现为两个方面。

一是延长土地承包期,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。2008年10月党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”,并要求“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”。

二是完善双层经营,创新农业经营体制机制。1991年11月党的十三届八中全会通过的决定提出,完善双层经营体制,包括完善家庭承包经营和集体统一经营。“稳定和完善的家庭承包经营,要认真完善土地和其他各业的承包合同管理,明确双方的权利、责任和义务”。“目前多数地方集体统一经营层次比较薄弱,要在稳定家庭承包经营的基础上,逐步充实集体统一经营的内容,一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事,乡村集体经济组织要根据群众要求努力去办”。并提出积极发展农业社会化服务体系、逐步壮大集体经济实力。2008年10月党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,“推进农业经营体制机制创新,加快农业经营方式转变。家庭经营要向采取先进科技和生产手段的方向转变,增加技术、资本等生产要素投入,着力提高集约化水平;统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展集体经济、增强集体组织服务功能,培育农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度。”并提出有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。“两个转变”的提出,特别是统一经营由单一主体向多元主体转变,是对改革实践的科学总结,极大地完善和创新了双层经营体制。

(3) 党的十八大以来,农村改革进入全面深化的新阶段。农村经营体制创新取得了一系列新突破、新发展。主要表现在如下五个方面。

一是稳定完善农村土地承包关系,健全土地承包经营权登记制度。党的十九大报告指出:巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度。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30年。2014年11月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出,建立健全土地承包经营权登记制度,是稳定农村土地承包关系、促进土地经营权流转、发展适度规模经营的重要基础性工作。“在稳步扩大试点的基础上,用5年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题”。

二是完善农村土地“三权分置”办法,加快搞活土地经营权。2016年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,明确提出将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权“三权”分置

并行,加快搞活土地经营权。这是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新,丰富了双层经营体制的内涵和党的“三农”理论,为优化配置土地资源、发展适度规模经营、促进农业现代化开辟了新路径。

三是赋予土地承包经营权抵押、担保权能,开展农村承包土地的经营权抵押贷款试点。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。2015年8月,国务院印发《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》,经全国人大常委会授权,在农村改革试验区、现代农业示范区范围内的232个县(市、区)开展农村承包土地的经营权抵押贷款试点,试点期间暂停执行相关法律条款。

四是培育新型经营主体,构建新型农业经营体系。2012年11月,党的十八大报告提出,培育新型经营主体,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。2013年11月,党的十八届三中全会决定提出,“坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新”。2017年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》,提出构建框架完整、措施精准、机制有效的政策支持体系,不断提升新型农业经营主体适应市场能力和带动农民增收致富能力。

五是稳步推进农村集体产权制度改革,探索形成农村集体经济新的实现形式和运行机制。2016年12月,中共中央、国务院印发《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,对推进这项改革进行了全面部署,明确提出以推进集体经营性资产改革为重点任务、以发展股份合作等多种形式的合作与联合为导向,用5年左右时间基本完成这项改革。这一重大改革的推出,对于坚持中国特色社会主义道路、完善农村基本经营制度、增强集体经济发展活力、引领农民逐步实现共同富裕具有深远历史意义。

第二节 我国农村实行家庭承包经营的必然性

我国农民首创的土地家庭承包经营责任制,充分调动了农民的生产积极性,成为推动我国农业和农村经济快速高效发展的根本性动力,极大地解放了农村生产力,带动了整个城乡经济的大发展,启动了我国由计划经济体制转向社会主义市场经济体制的全面改革。从近年来农村土地家庭承包的实践来看,目前我国农村推行的土地家庭承包经营制度是适应社会主义初级阶段基本国情的,有利于农村生产力的进一步发展,且仍具有旺盛的活力。因此,必须长久地坚持稳定和完善土地家庭承包制度。

一、家庭承包经营符合农村生产力发展的要求

中国农业在一定程度上还要“靠天吃饭”,在绝大多数地区还是以手工劳动为主。这种不发达的状况,在相当长的时期内难以有较大的改观。在这样的生产力水平下,发挥劳动者的主观能动性和生产积极性,对于搞好农业生产具有更为重要的意义。而发挥劳动者的主观能动性和生产积极性要靠生产关系来调节。在生产资料所有制的性质确定之

后,决定生产关系的重要因素就是在生产过程中处理好人与人的关系和劳动成果的分配关系。在手工劳动为主的农业生产中,劳动者一般不受生产工具的监督。人民公社时期的集体劳动无法保证每个劳动者都能尽心尽力地工作,不可避免地导致“出工不出力”现象的发生。这种情况,主要是在当时的生产力水平下,农业搞集中劳动与农村实际具有的生产水平不相适应,管理手段达不到准确考核劳动者付出多少劳动的水平。过去也搞了劳动定额,搞了评工记分,但由于农业劳动的实际效果一般总是要等最终成果出来后才能评定,生产过程中的定额和工分往往很难准确评价劳动者付出劳动的真实情况,结果是出了工不能保证真出了力,有了数量不能保证有质量,这样无形中会导致奖懒罚勤的现象出现,客观上会造成鼓励出工不出力的后果。从根本上说,这确实是一个生产关系与生产力发展水平不相适应的问题。这种不相适应,不是土地的集体所有制导致的,而是农业生产过程中存在管理问题,即生产过程中人与人的关系和劳动成果的分配有问题。这两个问题解决不好,农民当然没有积极性。家庭承包经营可以比较好地解决对劳动的监督和计量问题,使全体家庭成员付出的劳动与获得的最终成果直接挂钩,每一天、每一个生产环节上付出的劳动,都决定着最终的收成,一分耕耘,一分收获。这样,减少了管理者和被管理者之间的矛盾,能比较准确地体现按劳分配的原则,充分发挥农民的主观能动性和生产积极性。因此,这是农村生产关系的一个重大改革。

二、家庭承包经营符合农业生产自身的特殊规律

农业的劳动对象是有着自己生命活动规律的动植物,大多生长在自然环境中,而自然界的变化,如降水、气温、光照等,往往具有很大的不确定性,对动植物的生长产生各种不同的制约。因而,农业的经营决策,要考虑各种经济因素,更要考虑各种自然因素,及时作出生产决策,才有可能最大限度地减少损失,达到预期的经营效果。这就要求农业的经营决策者必须随时随地了解生产现场的实际情况,决策的过程必须尽可能减少层次和环节,及时作出快速反应。而家庭经营的决策方式,恰好符合农业生产的这种特殊要求。家庭经营在生产的组织形式上同样符合农业生产的特殊性。由于动植物的生命活动是一个连续的、不可逆的过程,每一个环节都不允许出任何差错,即使查出了问题也不可能返工。只有等到收获,才能根据产量来评价各个生产环节的综合情况。从这个角度看,家庭的经营规模是可以分割的,但农业的生产过程却很难被分割。只有让一个生产者负责农业生产的全过程,使他在各个生产环节付出的劳动与最终的产量挂钩,才可能准确地评价付出劳动的质和量,这样才能充分调动其积极性,否则就难以进行准确的监督和检查。

农业生产的生产时间与劳动时间不一致决定了必须让农民自主地安排劳动时间。作物的生长要有一个自然过程,这个自然过程就是农业中一个周期的生产时间。农业中的劳动时间,只是作物生长过程中的某几个阶段,并不需要农民每时每刻都在地里耕作。也就是说,农业的生产时间要比劳动时间长得多。这两个时间之间的差别,就构成了农业劳动者的剩余劳动时间。在人民公社统一经营体制下,剩余劳动时间很难得到充分利用,造成了很大浪费。实行家庭承包经营后,家庭对劳动时间和劳动力的安排都有了充分的自主权。农户除了种好承包地之外,还可以大搞家庭副业、多种经营,并逐步发展起形式多样的乡镇企业、开发式农业以及劳动输出等,从而实现向生产的广度和深度进军,明

显增加农民的就业和收入。以上说明,农民在经营体制上普遍选择以家庭承包经营为基础的形式,绝不是偶然的,也正是由于这种形式符合农业生产自身的特殊规律,所以,才具有普遍的适应性和旺盛的生命力。

三、家庭承包经营符合我国农民的愿望

家庭承包制是中国农民在生产实践中的伟大创新,是农民实践经验的总结和推广,它响应了中国农民发自内心的呼唤,符合农民的愿望和要求,因此,家庭承包经营具有牢固的群众基础。尽管在改革以后农业发展过程中,围绕农村人地关系,也曾出现各种各样的问题,但问题多是局部的和个别的,不影响实行家庭承包经营的主流。中央关于稳定家庭承包制的决策来自广大农民的社会实践,是应农民的强烈要求而及时作出的,代表着广大农民群众的心声。特别是中国共产党第十七届三中全会明确提出农村土地承包经营权长久不变的政策,更是广大农民的长久期盼和要求。该项政策的实施有利于调动农民的生产积极性;有利于农户对生产进行长远规划,克服短期行为;有利于增强农户对土地投入的自觉性,有利于农户加强农田水利建设,增强农业发展后劲。应在此基础上,完善农村土地管理制度,鼓励和支持农村土地承包经营权流转,推进农业规模经营,充分发挥土地资源的作用。

四、家庭承包经营具有广泛的适应性和旺盛的生命力

农业家庭经营的形式并非我国独创,世界各国无论是社会主义国家还是资本主义国家,无论是在古代还是现代,大都采取了农业家庭经营的形式。从技术路线来看,家庭经营既适宜于以手工劳动为主的传统农业,亦适宜于以先进技术和生产手段为主的现代农业;既适宜于小规模农场,亦适宜于大规模农场。从历史和世界范围看,过去传统农业采用了家庭经营并取得了成功,而目前发达国家的现代农业也仍然主要采取家庭经营形式。从生产关系来看,农民的家庭经营方式并不构成一个生产关系的独立的历史范畴,它从属于一个社会主导生产关系,家庭经营既适宜于封建社会制度,也适宜于资本主义制度,同样适宜于社会主义制度。应当说,农民家庭经营方式在生产关系上是中性的,这既得到了历史的验证,也正在得到现实的检验。农业家庭经营具有广泛的适应性与旺盛的生命力。

改革以来我国农业的迅速发展,证明农业实行家庭承包经营是完全正确的选择。实行家庭联产承包责任制,农民获得了生产经营的自主权,使之从过去高度集中统一的管理体制中解脱出来,灵活、方便而有效地组织生产。这种经营权的转变具有划时代的意义,它从根本上解决了农业的发展动力问题,极大地解放了农业生产力,是农业生产持续、快速、健康发展的重要保证。农业实行家庭承包制后短短几年,我国农民就基本解决了旧体制下几十年没能解决的温饱问题。由于家庭承包经营活化了农村劳动资源,促进了农村的分工、分业和非农产业发展,不仅增加了农民收入,而且促进了农村工业化与农村城市化,整个农村经济呈现出一片繁荣景象。目前,绝大多数地区农村开始了向小康迈进的步伐。我国农业改革与发展的实践无不说明家庭承包经营是正确的选择。

第三节 改革以来农地政策演变的基本脉络

近40年来的农地政策经历了一个循序渐进的过程,大体可分为四个阶段。

第一阶段(1978—1983年):由人民公社体制内部的责任制到全国基本实行土地承包到户。1978年12月中共十一届三中全会以后,为了改变人民公社内部存在的吃“大锅饭”现象,促进农业和农村经济的发展,中共中央提出要在人民公社体制内部普遍实行生产责任制和定额计酬制。1978年12月召开的党的十一届三中全会提出了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,决定的基本精神是要稳定人民公社体制内部普遍实行的生产责任制和定额计酬制。

1980年9月,中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知,充分肯定了各种形式的生产责任制,并着重讨论了包产到户问题,指出:“对于包产到户应区别不同地区、不同社队采取不同方针,在那些边远山区和贫困落后的地区,长期‘吃粮靠返销,生产靠贷款,生活靠救济’的生产队,群众对集体丧失信心,因而要求包产到户的,应当支持群众的要求,可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长的时间内保持稳定。”到1981年底,全国农村已有90%以上的生产队建立了各种不同的农业生产责任制。与前几个文件相比,这个文件除了对包产到户的态度更宽容外,更为重要的是指出了包产到户可以在一个较长的时间内保持稳定。1982年1月,中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》宣布包产到户、包干到户正式成为社会主义集体经济的责任制,使发展包产到户和包干到户成为名正言顺的事,大大促进了包产到户和包干到户的发展。

1983年1月中共中央关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知指出:当前农村工作的主要任务一是稳定和完善农业生产责任制,对于林业、开发荒山等都要抓紧建立联产承包责任制;二是实行政企分开。至此,原来的人民公社体制解体,代之以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包经营责任制。到1983年实行联产承包责任制的基本核算单位已上升到99.5%,其中实行家庭联产承包责任制的占98.3%。

第二阶段(1984—1993年):土地承包期延长到15年以上。第一阶段的重点是明确农村土地政策安排的大方向,即土地由原来集体所有、集体统一经营变为集体所有、农户承包经营,实现农地所有权和使用权分离。第一阶段涉及的都是些方向性的大问题,加之经验不足,各地在政策执行过程中引发了一些问题,最为突出的就是:①土地按人口或按劳力均分;②承包期过短,一般为2~3年,土地调整频繁,农民缺乏稳定感,不敢对农地进行长期投入;③无承包合同或承包合同不健全。这些问题不解决,农村以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包责任制就不可能稳定。为此,中共中央又先后出台了一系列具体的土地政策。1984年1月,中共中央在《关于1984年农村工作的通知》中指出:“土地承包期一般应在十五年以上。生产周期长的和开发性的项目,如果树、林木、荒山、荒地等,承包期应当更长一些。在延长承包期以前,群众有调整土地要求的,可以本着‘大稳定,小调整’的原则,经过充分商量,由集体统一调整。鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内,因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的,可以将土地交给集体统一安排,也可经集体同意,由社员自找对象协商转包。”“对农民向土地的投资应予合理

补偿。”这样,就保证了土地承包经营在较长时间内的稳定,给农民吃了长效“定心丸”,而且允许土地转包。1991年11月党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》指出,要把家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,作为乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来。

第三阶段(1993—2008年):土地承包期再延长30年不变。我们通常把前面提出的15年不变叫作第一轮土地承包,但是其起始年限究竟是从1984年算起呢,还是从刚开始搞土地承包到户的年份算起,对这个问题有不同理解。有些地方是从1984年算起,那么第一轮承包是1999年到期;有些地方是从原来他们刚开始搞责任制时算起,第一轮承包就应在1999年前到期;还有些地方,早在1978年就搞了包产到户,那么第一轮承包期到1993年就到期了。这时就出现了一个衔接问题,第一轮承包到期后,是否还要实行家庭承包经营呢?针对这一情况,中共中央于1993年提出了再一次延长土地承包期的政策,而且针对第一轮土地承包过程中出现的一些问题采取了相应的政策措施,这就是第二轮土地承包的开始。

1993年11月《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出:以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,是中国农村经济的一项基本制度,要长期稳定,并不断完善;为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,在原定的耕地承包期到期后,再延长30年不变;开垦荒山、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的,承包期可以更长;为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行“增人不增地,减人不减地”的办法;在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下,经发包方同意,允许土地使用权依法有偿转让;少数二、三产业比较发达,大部分劳动力转向非农产业并有稳定收入的地方,可以从实际出发,尊重农民的意愿,对承包土地做必要的调整,实行适度的规模经营。1998年10月,中共中央十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,指出要坚定不移地贯彻土地承包期再延长30年的政策,同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权;对于违背政策缩短土地承包期、收回承包地、多留机动地、提高承包费等错误做法,必须坚决纠正;少数确有条件的地方,可以发展多种形式的土地适度规模经营。这个文件的出台,意味着今后对土地承包关系的管理将逐步步入法制轨道。

第四阶段(2008年至今):土地承包期长久不变。2008年,党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,再次将稳定基本经营制度向前推了一大步,并提出了鲜明的要求:“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”党的十九大报告进一步指出:巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度。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30年。

第四节 家庭承包制的绩效与缺陷

一、家庭承包制的绩效

自20世纪50年代后期以后,我国在农村长期实行的人民公社制度严重脱离国情,严重阻碍了农业生产力的发展。最先对这一制度发起冲击的是贫困的农民。早在集体统一经营还处在形成和调整时期的1956—1962年,就曾经三次出现“包产到户”的土地经营形式。这种尝试在20世纪70年代末改革之初变得更为普及,先后经历了包产到组、包干到组、联产计酬、包产到户、联产承包、分户承包等不同形式,直到家庭承包经营制。

家庭承包经营制从根本上否定了人民公社体制,解决了体制下的劳动监督和激励不足问题,使即将陷入崩溃的农村经济摆脱了困境,促进了农业生产的迅速发展。家庭承包制巨大绩效主要来源于重新赋予农业以家庭经营特性。历史和大量事实证明,家庭经营在内外激励决策灵活和照料细致等方面比其他形式更具有优势,更符合农业生产特性,同时能够有效解决农业生产的控制与剩余索取问题,形成理想的自我激励和约束机制。正是由于家庭经营的优越性,无论是发展中国家还是发达国家的农业都普遍以家庭经营为基础。在现代化程度非常高、各种先进的生产组织相当发达的美国,农业生产仍然是以家庭经营为主,而且数量相当大,其他国家也是如此。应当指出,在土地私有制下,西方农民更多选择家庭经营而不是其他形式,主要还是因为家庭经营在内部控制、人事协调、剩余索取等方面比其他组织形式更具优势,更适合农业生产的自身特点和规律。

总之,家庭承包制打破了传统计划经济时期人民公社对生产力的禁锢,将家庭经营引入农业生产中,克服了原来体制僵化、运行费用高昂等缺陷,并释放了改革前所积累的生产物质要素,从而产生了巨大的经济效益,推动农业生产力连续上了几个台阶。农村社会的这场变革,其贡献远远不止农产品的有形增长,更具深远影响的是以此为契机,推动了农村经济结构的变革,有力地推动了国民经济的增长。

二、家庭承包制的缺陷

家庭承包制并不是十分完善的。随着时间的推移,家庭承包制的内在缺陷越来越明显地暴露出来,具体表现在以下几个方面。

1. 土地产权主体模糊不清

在家庭承包制下,农村土地所有权依然归农民集体所有,农户以承包方式获得土地使用权,这没有从根本上触动土地的集体所有权,集体土地产权主体不清的问题依然存在。按照我国现行法律,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有。但是,“集体”究竟指哪一级,规定较为含糊。在《中华人民共和国宪法》中,笼统界定为集体所有。在《中华人民共和国民法通则》中,界定为乡(镇)、村两级所有。在《中华人民共和国农业法》和《中华人民共和国土地管理法》中,则是乡(镇)、村或村内农业集体经济组织所有。在集体所有制的框架下,产权主体模糊往往导致各个“上级”借土地所有者的名义来侵蚀农民的土地产权,使农民在现实中缺乏充分行使自己土地权利的