

深化农村改革

研究与探索

SHENHUA NONGCUN GAIGE
YANJIU YU TANSUO

孙中华 © 著

深化农村改革 研究与探索

孙中华 著

中国农业出版社

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深化农村改革研究与探索 / 孙中华著. —北京:
中国农业出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-109-23058-3

I. ①深… II. ①孙… III. ①农村经济—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 136607 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣 潘洪洋

北京万友印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 33.5

字数: 450 千字

定价: 50.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前言：农村基本经营制度的建立、 完善与发展

从 1978 年至今，我国农村改革已步入第 39 个年头，到 2018 年就是整整 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。建立、完善与发展这一制度，一直是深化农村改革的重要任务。

(一)

农村基本经营制度的建立，始于 20 世纪 70 年代末实行的家庭联产承包责任制，这一改革经历了一个从局部到全面的推进过程。1979 年 9 月，中共中央通过的《关于加快发展农业若干问题的决定》提出，除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，不要包产到户。这是中央第一次正式宣布包产到户可以作为例外存在的政策文件。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》的通知提出，边远地区和贫困落后的地区要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户。在得到政策支持后，1980 年末全国实行包产到户或包干到户的生产队占生产队总数的比例上升到约

20%。1982年1月中共中央批转《全国农村工作会议纪要》对包干到户初步作出了理论上的阐释，指出包干到户这种形式，建立在土地公有基础上，农户和集体保持承包关系，所以它不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分。1983年1月中共中央印发《当前农村经济政策的若干问题》进一步提出，联产承包责任制这种分散经营和统一经营相结合的经营方式具有广泛的适应性，既可适应当前手工劳动为主的状况和农业生产的特点，又能适应农业现代化进程中生产力发展的需要。并指出，“在这种经营方式下，分户承包的家庭经营只不过是合作经济中的一个经营层次，是一种新型的家庭经济”。到1984年底，全国约98%的生产队都实行了家庭联产承包责任制这种新的经营方式，标志着家庭经营作为新型农业经营体制的微观基础已经形成。

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《中共中央关于加强农业和农村工作的决定》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。

(二)

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。1984年1月《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》提出，“土地承包期一般应在十五年以上”。1998年1月《中共中央国务院于一九九八年农业和农村工作的意见》提出，“第一轮承包到期的地方，都要无条件地延长三十年不变”。2002年8月第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《农村土地承包法》，明确规定“耕地的承包期为三十年”，并全面规范了农村土地承包关系。2007年3月全国人民代表大会第五次会议通过的《物权法》，将土地承包经营权明确为用益物权。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《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。

(三)

党的十八大以来，农村改革进入全面深化的新阶段。以习近平同志为核心的党中央高度重视农村改革工作，勇于攻坚克难，加强顶层设计，推动农村经营体制创新取得了一系列新突破、新发展。主要有：

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。2014年11月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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《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《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。

近40年来，我国农村基本经营制度经历了建立、完善与发展的不平凡历程，反映了实践需求，体现了群众意愿，凝聚了全党智慧。改革永远在路上。随着农村生产力的发展变化，这一制度还将不断得到创新发展，继续焕发出蓬勃生机和活力，为促进农业现代化和社会主义新农村建设提供有力的制度支撑。

农村改革特别是农村基本经营制度改革问题，是我从事农村政

策研究和农村经济体制与经营管理工作接触的领域，30多年来先后形成了一些调研报告、政策建议和认识体会，现选编成册。这些文稿大多在报刊等媒体上发表过，编辑时除个别技术原因外未作改动。不全面、不准确的地方在所难免，敬请读者指正。

孙中华

2017年7月

目 录

前言：农村基本经营制度的建立、完善与发展

一、深化农村改革综合问题

统筹城乡发展需要解决的几个体制性问题	3
完善中的农村双层经营体制	
——对 274 个村庄双层经营体制的考察	10
关于稳定和完善农村基本经营制度的几个问题	42
创新农业经营体制机制 加快转变农业经营方式	65
关于创新农业经营体制的几个问题	
——学习 2013 年中央 1 号文件的认识体会	75
农村经营体制机制改革创新问题研究	94
深化农村改革的几项重点任务	134
关于推进农业供给侧结构性改革与完善创新农业经营体制	159
学习领会习近平总书记科学思想方法和工作方法的体会	173

二、深化农村土地制度改革

关于云南、贵州农村土地承包关系长久不变调研报告	179
扎实开展农村土地承包经营权登记试点工作	191
总结试点经验 贯彻实施好《农村土地承包经营 纠纷调解仲裁法》	202
关于江苏省农村土地股份合作社发展情况的调研报告	210
加强调查研究 探索解决土地承包经营权流转面临 的新情况、新问题	220
对改革农村土地征收制度的意见和建议	224
我国农村土地承包经营权流转政策要点及完善趋向	229
发展土地适度规模经营的对策建议	235
对农村土地“三权分置”有关政策法律性问题的思考	247
关于工商资本进入农业的政策性问题	257
关于修改农村土地承包法的几点看法	265
重视土地承包权互换和转让对促进农业适度规模 经营的作用	268
关于农村土地“三权分置”改革的若干问题	273

三、培育新型农业经营主体与构建新型农业经营体系

关于农村土地规模经营主体发展情况的调查与分析	293
大力培育新型农业经营主体 夯实建设现代农业的微观基础	304
关于培育新型农业经营主体的研究报告	307

培育新型经营主体 增强农村发展活力	319
加快构建新型农业经营体系	325
赴基层联系点的调研报告	328
充分发挥规模经营主体在农业供给侧结构性改革中 的引领作用	338

四、培育家庭农场

积极引导和扶持家庭农场发展	345
关于三个家庭农场发展情况的调研报告	356
积极稳妥地发展家庭农场	360

五、发展农民专业合作社

中国农民专业合作社发展演变及对策措施	369
深入学习贯彻十七届三中全会精神 促进农民专业合作社 加快发展	377
做好新形势下指导农民专业合作社建设和发展工作 的几个问题	381
关于德国、荷兰、丹麦农业合作社的考察报告	387
合作社迎来新的发展机遇期	401
台湾农民合作组织考察报告	405

六、发展农业产业化

关于推进农业产业化的几点认识	421
----------------------	-----

试论农业产业化	428
推进农业产业化经营又好又快发展	450
加大扶持力度 加快推进农业产业化发展	461

七、深化农村集体产权制度改革

关于河北省石家庄市建立村级集体财富积累机制的调查	471
关于上海市闵行区农村集体经济组织产权制度改革的 调查与思考	479
推进农村集体产权制度改革需要研究解决的重点问题 及政策建议	494

八、农村改革试验与调查研究

勇当农村改革的探路先锋	503
做好农村改革试验区工作应着重提高五种能力	506
坚持创新发展 充分发挥农村改革试验区示范引领作用	509
谈谈农村调查研究的意义和方法	512

附录：以农为所学 以农为己业

——在山东农业大学 2015 级新生开学典礼上的发言	518
后记	522

统筹城乡发展需要解决的 几个体制性问题

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,城乡分割的二元体制结构虽有所松动,但还没有从根本上得到改变。

一、深化农村改革综合问题

第一,改革征地制度,完善征地程序,保障失地农民权益。

随着工业化、城镇化进程的加快,国家征用农地的规模越来越大。农民权益得不到保障的问题日益突出。1997—2001年间,全国非农建设占用耕地多达334万亩^①,约有300万农民因征地

^① 资料来源:《中国统计年鉴》,1999年,222页。

统筹城乡发展需要解决的 几个体制性问题

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，城乡分割的二元体制结构虽有所松动，但还没有从根本上得到改变，城乡差距呈扩大趋势。党的十六大在科学分析我国国民经济和社会发展面临的突出矛盾的基础上提出，要“统筹城乡经济社会发展”；十六届三中全会又明确提出，要“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”。这为从根本上解决“三农”问题指明了方向，是全面建设小康社会、确保国民经济健康发展和社会全面进步、国家长治久安的一个重大战略。实现这一要求，关键在于逐步消除制约城乡协调发展的体制性障碍，加快建立社会主义市场经济体制下平等和谐、良性互动的城乡关系。

一、改革征地制度，完善征地程序， 保障失地农民权益

随着工业化、城镇化进程的加快，国家征用农地的规模越来越大，农民权益得不到保障的问题日益突出。1987—2001年间，全国非农建设占用耕地多达3 394万亩^{*}，约有3 400万农民因征地

^{*} 亩为非法定计量单位，1亩=1/15公顷。——编者注。