

农村改革专题

零陵地区农村生产责任制的建立 与完善

林祥胜 邓全社

家庭联产承包责任制是农民的伟大创举，它使农村生产关系发生重大变革，极大地促进了农村生产力的快速发展，进而推动了城镇乃至整个经济体制改革。纵观当时零陵地区家庭联产承包责任制的推行，大体经历了三个阶段。第一阶段是自发摸索阶段，处于“上面有吹风，态度不明确，各级有争论，下面试试看，农民自发干”的状态，中途出现了所谓“纠偏”的曲折过程。第二阶段是全面建立阶段。这一阶段，高层态度明确，各级认识比较统一，全地区家庭联产承包责任制迅速推行，工作取得了显著成效。第三阶段是稳定完善阶段。将大包干责任制引向山村、水面、果园、猪场、茶场、社队企业等领域，并按照中央和省里要求，两次延长土地承包期，还对集体经营这个薄弱环节进行了完善。经过艰难曲折的探索完善，家庭联产承包责任制进入健康运行的轨道。

(一)

1979年1月11日，中共中央下发《关于加快发展若干问题的决定》（草案）和《农村人民公社工作条例》（试行草案），提出在广大农村建立农业生产责任制。这意味着，农村经济管理体制开始有所松动。长期苦于吃“大锅饭”，饱受经济贫困煎熬的农民，看到了获得生产自主权，早日摆脱贫困生活的希望。一个选定生产责任制形式的改革浪潮，在零陵地区悄然兴起。

当时，由于人们长期受左的思潮影响较深，很多干部包括一些高级领导干部，被姓“社”姓“资”的问题所困扰，在责任制推行和形式的选择上，存在着求稳怕乱的思想，担心犯方向路线错误，因而使家庭承包责任制的推行出现了一些曲折。

3月12日—14日，国家农委邀请7省农村工作部和3县负责人召开座谈会，讨论建立农业生产责任制问题，会议围绕联产计酬特别是包产到户问题进行了热烈讨论。会上，当时主管全国农村工作的负责人说：“包产到户本质上和分田单干没有多大区别。”甚至认为，万里同志在安徽支持包产到户，造成了很大的混乱。鉴于很多与会人员坚持认为包产到户有助于解决农村的贫困问题，会议开了个小口子，在强调目前多数地方包产到组、定额计酬的同时，允许深山、偏僻地区的孤门独户，可以包产到户。3月中旬，湖南省就贯彻这一会议精神提

出了“六个不准，即不准分田单干、不准包产到户、不准以作业组为核算单位明分组实分队、不准乱砍滥伐森林，不准拆散茶场、林场、猪场和社队企业，不准分散集体财产”。这期间，我区有一个县在上报地委的一份总结材料中，认为包产到户有 13 大危害：削弱了党的领导；破坏了安定团结；国家计划下达落实不了；争山争土争水；影响发展农业方针的贯彻；破坏耕牛农具等生产资料；限制了社会出工；劳力外流；企业下放；猪场散伙；助长投机倒把；影响农业机械化；影响科学种田。

这时，从国家到省、地、县对实行农业生产责任制的认识很不统一，争论十分激烈，不少领导同志对包产到户基本持否定态度，而广大农民群众走到了改革的前头。根据全省农村工作电话会议和地州市委书记会议精神，3 月 25 日，地委召开县委书记和地直部办委主要负责人会议，由于担心联产计酬形式会走偏方向，决定分四种情况区别对待：一是对未定计酬形式的生产队，暂不搞联产计酬形式；二是已包产到户的要纠正过来；三是对联产承包到作业组的，县委认识不统一的，先作调查研究，弄清情况后再纠正；四是即使符合搞联产计酬形式的，也要帮助完善，不能滑向单干。会后，各县分别召开常委会、区社书记会议，层层统一思想认识，并派出机关干部下到社队“纠偏”。

新田县的十字公社包产到户搞得比较早，影响也比较大，有人写信反映到省里，省领导把告状信批转到零陵地委。地区一个工作组带着这封信进驻到十字公社纠偏，要把已经大面开

花的“包产到户”纠正过来。可农民说什么也不干，说：“泼出去的水，差出去的兵，不是喊收就能收的。”他们明顶暗拖，死活也要坚持搞一年。工作组没有办法，只好默认。纠偏没有收到实效，相反，变成了一个不是发动的发动。在新田县，那些原本不敢搞的社队，在短短几个月里也搞起了“包产到户”。“包产到户”具体内容是：坚持土地、水利设施等主要生产资料公有，其他生产资料为农民私有，应上缴国家的农业税、集体公积金、公益金等费用，按承包面积分摊到户，由户完成，各户经营的生产成果不搞统一分配。按照农民的说法，“完成国家的，留足集体的，剩下都是自己的”。

在这一时期，从上到下都处于摸索争论状态。一方面，农民的积极性长期受“一大二公”体制压抑，现在有所松动而一下子爆发了出来，更多的人盼“包干到户”“包产到户”；另一方面，上面一些领导怕看不准，不敢越雷池一步，在很大程度上限制了农民选择“包产到户”的责任制形式，出现了纠偏而收不到实际效果，使家庭联产承包制的推行，处于一种或明或暗、自发缓慢发展的状态。

(二)

1979年9月，党的十一届四中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，提出：“可以搞定额记工分加评议，也可以搞包工到组，联产计酬。”这使各级领导和干部群众心里有了一些底，胆子也大了一些。1980年3月5

日,《湖南日报》发表《尽快把责任制全面建设起来》的社论,称生产责任制分定额包工责任制和产量责任制,建立责任制必须坚持“三级所有、队为基础”,生产队的规模一定要稳定。3月13日,地委发出《关于进一步加强农村人民公社经营管理工作的意见》,文件要求解决好四个问题:第一,要切实尊重生产队的自主权;第二,要建立健全严格的生产责任制,实行“五定包工”或联产计酬或“三包一奖罚到组”,不许包产到户,不许分田单干,不许随意划小核算单位,生产队的多种经营项目可以实行专业承包;第三,讲究经济效益,实现增产增收;第四,把经营管理真正摆上党委议事日程。

从当时省、地对农业责任制建立的态度来看,虽然有所松动,但责任制形成的选择仍限制在定额包工责任制和产量责任制等几种形式上,与农民想要的包产到户和包干到户,还是有很大差距。

1980年5月,邓小平发表《关于农村政策问题》的谈话。《谈话》指出:“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”。又说,关于这样搞会不会影响集体经济的担心是不必要的,这些地方只要生产发展了,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,集体经济不巩固也会巩固起来。邓小平同志一锤定音,对包产到户给予了充分肯定。同年9月27日,中央下发《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》,指出“生产队领导下实行包产到户是依存于社会主义经济,而不会脱离社会主义轨道的,没有什么复辟

资本主义危险”，“对那些边远山区和贫困落后的地区，长期吃粮靠统销，生产靠贷款，生活靠救济的生产队，可以包产到户，并在一个较长时间内保持稳定。”后来，中央又进一步肯定“大包干”是社会主义集体经济的生产责任制，是合作经济中的一个层次。在中央的推动与支持下，省、地、县领导层思想开始有所解放，观念逐步发生变化，姓“资”姓“社”的包袱逐步放下。

1980年11月4日，中共零陵地委在贯彻中央75号文件精神中提出“允许边远山区和贫困落后地区采取包产到户的责任制形式”。1981年3月中旬，零陵地委召开县委书记会议，就农业生产责任制问题再次开展大讨论，地委常委、行署副专员和地直有关部门主要负责人参加。会议着重讨论十个问题，主要是：“左”的影响在农村工作中的表现，农业生产责任制发展的趋势，包产到户的性质，怎样加强对建立生产责任制的领导。会议回顾了全地区的农业合作化历程，清理“左”的思想影响，分析农业发展现状，统一了对有关责任制问题的认识：①联产到劳到户是农业生产责任制发展的趋势，它既有利于克服平均主义，又符合零陵农村生产力发展水平，因而只能因势利导，不能强行堵塞；②联产到劳到户是初级形式的承包，仍然是社会主义性质的农村经营方式，不能与分田单干划等号；③正确对待联产到劳到户过程中出现的问题，坚持宜统则统，宜分则分，对种植计划，农田灌溉、杀虫、机耕、化肥供应等应坚持由生产队统一安排；④敢于和善于加强领导，积极推动农民建立责任制的实践，取得领导权。1981年，湖南

省推行农业生产责任制大门全面打开，全区 500 多万农民群众欢腾起来，迫切要求建立包产到户为主的农业生产责任制。全国、全省形势发展很快，地、县领导同志的顾虑基本上消除了。1981 年夏秋，全区共抽调培训 8.7 万余名骨干，基本达到了一个大队有一名国家干部，一个生产队有两名骨干，下到大队、生产队帮助建立完善农业生产责任制。据统计，到 1982 年 3 月，全地区实行包产到户、包干到户的生产队占总数的 91.3%。这时，农业生产责任制在全区基本建立。

(三)

家庭联产承包责任制的建立，开始由于受“左”的思想影响，加之政策不明晰，不敢放手，后来看到上面越来越肯定，全国各地发展很快，形势逼人，就一下子全放开了，甚至出现了完全让农民自己搞的状况，导致出现了一问题：有些农民擅自抢占集体荒山荒坡发展种养业，引发群众不满；有的农田水利设施无人管理、维修、用水纠纷时有发生；有的对国家税费、合理集体提留、烈军属补助和五保户供养等农民应尽的义务，定得不具体、不规范；有的农民擅自在自己承包地上建私房，烧制砖瓦；有的集体财产分光了，集体经济几乎没有一点，无法开展水利、修路、科技服务等公益事业等。这些问题亟需完善加以解决。

1982 年 1 月 1 日，中共中央批转《全国农村工作会议纪要》，文件突破了“三级所有，队为基础”的体制，明确指

出，农业承包联产计酬、联产到劳、包产到户、包干到户等都是社会主义集体经济的责任制，只要群众不要求改变就不要变动。同时要求，各地切实解决好责任制建立后出现的一些新问题。地委贯彻这一精神，进一步消除“左”的影响，着力巩固和完善联产承包责任制。1982年3月20日，地委批转地委调查组《关于新田县完善包干多户责任制几个问题的调查报告》，认为该报告对全区具有普遍的指导意义，肯定包干到户责任制形式比较适合当前农村的生产力水平和干部管理水平，但有几个问题急需解决：①保护集体土地，坚决制止侵占和破坏耕地的现象；②坚持国家计划指导；③认真签订承包合同，保证合同兑现；④积极发展多种经营，逐步改变“全部劳力归田”的现象；⑤保护集体财产，建立健全管理使用制度；⑥搞好基层班子建设，改变部分领导班子瘫痪和半瘫痪状态。各县认真贯彻中央〔1982〕1号文件和省、地委有关文件精神，组织干部深入社队，开展完善农业生产责任制的工作，有针对性地解决出现的问题。

1983年1月2日，中共中央印发《当前农村经济政策若干问题的通知》指出，稳定和完善农业生产责任制是当前农村工作的主要任务。全区认真贯彻中央文件精神，派出6600名干部，办完善责任制试点1014个。上半年，重点延长大田责任制承包时间，并将“包”字上山、下水、进栏、进厂、进场、进园，建立农、林、牧、副、渔各业责任制。下半年，重点解决统分关系，扩大山水承包面积，增加社队收入等薄弱环节。

1984年1月1日中共中央印发《关于1984年农村工作的通知》，提出土地承包期一般应在15年以上，生产周期长的开发项目，承包期应更长一些。1984年1月中旬，地委根据中央1号文件精神，下发《关于稳定完善土地承包责任制的意见》，强调做好调整承包土地和土地承包期的工作，在原有基础上延长15年承包期。承包期未满，但群众迫切要求重新承包，可以提前办理承包手续，延长承包期；如果群众暂无要求的，也可以暂时维持原承包合同，待承包期满以后再延长承包期限。这一项工作在上半年基本完成。

土地承包期延长后，农民吃下了定心丸，短期行为的现象逐步得到克服，但集体经营这个层次仍然薄弱，农民需要的水利灌溉、防病治虫，农业机械使用、农村道路维修等公益事业，越来越跟不上农民的需要。地委根据中共中央〔1987〕5号文件“把农村改革引向深入”的精神，从地直单位抽调干部分别到祁阳县大忠桥镇、东安县大庙口镇进行完善农村承包责任制试点，重点是完善统分结合、双层经营的体制，加强集体的山林、果园、水面、企业的承包经营，增加集体收入，加强统一服务功能，统一生产规划，统一集体提留制度，统一农田基本建设，统一管水用水，统一防病治虫。此后，我区农村家庭联产承包责任制逐步健康运行。

1993年，中央发出〔1993〕11号文件，提出“农民承包”的耕地，再延长30年不变”。随后，省委发出〔1994〕3号文件，对全省贯彻中央11号文件精神作出部署。1994年7月，地委根据中央、省委文件精神，决定在冷水滩市岚角山镇

开展为期一个月的土地延包试点工作。试点组织了 50 多人的工作队，由地委农村部长林祥胜带队。试点工作分四步进行。第一步，宣传发动。召开了全镇村支书、镇干部和试点工作队员会议，认真学习领会中央〔1993〕11 号文件精神，讲清“土地承包期延长 30 年不变”的重大意义和开展这项工作的必要性。第二步，调查摸底。工作队员和镇干部分别进驻各个村组，召集农户开座谈会，个别走访，调查各个村家庭承包期现状，了解群众对“延长土地承包期 30 年不变”、“增人不增地、减人不减地”有什么想法，分析可能出现的矛盾和问题。第三步，制定实施方案。根据调查了解的情况，提出了 21 条具体实施意见，然后召开村支书和镇干部及工作队员座谈会，逐条进行讨论，反复修改。并将讨论稿印发各县（市）委书记、县（市）长征求意见，经修改汇总，最后经地委、行署讨论，以正式文件转发全区。第四步，全面实施。在各个村开展延长土地承包 30 年不变的工作，对承包中出现的具体问题，按照地委行署文件的政策规定进行了妥善处理。每个农民都签订了比较规范的耕地承包合同，领取了全区统一印制的土地承包经营证书。

岚角山镇试点结束后，全地区全面铺开耕地延包 30 年和土地流转制度为主的农村土地使用权制度改革。全区 5137 个村，44733 个组，全部从 1994 年 9 月 1 日起耕地延包 30 年不变，实行“增人不增地，减人不减地”的办法；123 万农户续签了 433.18 万份耕地延包合同，领取了全区统一设计的土地承包经营证书。同时，县乡村层层建立了土地流转制度。我区

率先在全省完成了“耕地延包 30 年不变”的工作，得到省委、省政府的充分肯定，并于次年在我区召开了全省农村土地使用权制度改革现场会。

零陵地区家庭联产承包责任制的完善经历了较长时间，期间也出现了一些小的波动。如有的地方对承包耕地做一些小调整时，由于宣传解释工作不到位，使一些农民误认为政策要变了，出现了一些短期行为。又如，个别地方强行推行“两亩制”和“租赁制”给农民造成了一些担心，后因及时得到纠正，没有造成大的负面影响。总的来看，这项工作是比较成功的，为我区农村经济发展乃至整个区域经济发展打下了一个好的基础。

(四)

家庭联产承包责任制的普遍推行，使农民摆脱了“一大二公”体制的束缚，克服了过去搞集体时出工不出力的现象，将农民的利益直接与自己的劳动挂钩，极大地调动了农民生产积极性，生产效率得到了很大提高。家庭联产承包责任制建立的初期，体现的突出效果是农业大幅增产增收。1983 年，全区农业总产值达到 12.3 亿元，比实行责任制前的 1978 年 8.45 亿元增加 45.5%；粮食总产量达到 223.11 万吨，增加 31.8%，农民人平均收入 288 元，增加 172 元，增加 1.48 倍。

伴随着家庭联产承包责任制不断深入，在此后一段时期里，零陵地区根据上级政策精神，进行了一系列配套改革，如

撤社建乡，允许农村剩余劳力从事非农产业和外出务工，鼓励发展二、三产业，取消统派购制度，取消指令性计划，允许农民进行商品生产、赋予农民经营自主权，取消统筹提留，允许农民参与流通，允许土地流转，等等。随着农村改革的深入，农村经济从过去单一种粮食到“农林牧副渔，工商运建服”全面发展，由过去小农生产发展到全方位的商品生产，大量的剩余劳力从事非农产业和外出务工，一大批重点户、专业户应运而生，一些地方逐步形成了专业化，区域化生产，极大地促进了农村生产力发展。1995年，全区农业总产值按1990年不变价52.82亿元，比1978年20.21亿元增加1.61倍。粮食总产量234.28万吨，增加38.41%。农民年人平均收入1272元，增加1156元，增加9.96倍。乡镇企业异军突起。蓝山县个体私营企业发展迅速，形成了木材加工一条街、针织加工一条街，闻名省内外，得到省里的充分肯定，并于1995年在该县召开了全省乡镇企业工作现场会。

家庭联产承包责任制的建立，是农村生产关系的大变革，是继新中国建立时农村土地改革后第二次大变革。这次改革的实践，是一个不断总结经验教训，不断完善的过程。回顾改革实践，给我们提供了一些有益的启示。

其一，变革农业生产责任制必须依据正确理论作指导。在农业生产责任制推行的初期，从上至下看法不一，争论激烈，主要是在一些理论问题上没有搞清楚。有的人把“包产到户”、“包干到户”与私有制等同起来，纠结于姓“资”姓“社”问题，放不开手脚，没有看到两者是有本质区别的，前

者是土地归集体所有，而后者是土地归私人所有。在双层经营的问题上，将集体所有等同于集体经营。认为集体对土地有所有权，也就是集体经营，将形式上的集体经营看作是内容上的集体经营。在对农业生产责任制的认识上，没有用“一分为二”的辩证法看问题，没有看到农业生产责任制极大调动农民积极这个主流，而对一些非主流的问题，加以指责。随着农村改革实践的深入，逐步克服了各种模糊认识，正确的理论逐步被人们所接受，从而使农业生产责任制能够顺利推行，并取得巨大成功。

其二，变革农业生产责任制必须充分相信和依靠群众。群众是最直接的实践者，什么样的生产关系适合他们的需要，他们心里最清楚，最有发言权。过去“一大二公”的体制不符合农民的需要，他们就用消极的态度来对待；家庭联产承包责任制受到农民的欢迎，就一下子推开了。在责任制形式的选择上，“包产到户”、“包干到户”，就很容易被农民接受，而其他形式的责任制农民就很难接受。实践证明，我们在工作中只要真正相信和依靠群众，就会取得工作成效，就会取得成功。

其三，变革农业生产责任制必须坚持以点带面的工作方法。办点是探索实践的过程，也是一个调查研究总结提高的过程。我们要取得经验和发现问题都要从实践中来。在建立完善家庭联产承包责任制的过程中，各级都办了大量的试点，这些试点对指导面上的工作起到重要作用。有了试点，心里就有了底，成功的可以在大面上推广，失败的可以总结教训，加以完善，然后再行推广。

其四，变革农业生产责任制必须切实加强党委政府的领导。变革农业生产责任制，涉及到国家、集体、农民个人利益的大调整，情况十分复杂，各种矛盾非常突出，需要党委政府统筹谋划，需要多个部门的参与，需要制订有关政策，需要帮助处理农民自身难以解决的各种矛盾和问题，因而必须加强党委政府的领导。在变革农业生产责任制的每个环节，各级党委政府做了大量工作，各级领导干部深入农村基层，调查了解情况，亲自办点，为取得这项工作的领导权和制订相关政策措施赢得主动。各有关部门积极参与，上下左右齐心协力，为变革农业生产责任制提供了有力保证。

其五，变革农业生产责任制必须坚持不断探索完善。发展无止境，改革无尽期。我市过去的农村改革虽然取得了很大成功，但随着形势的发展，一些矛盾和问题逐步暴露出来，如农产品销售网络还没有很好建立起来，一些社会化服务难以开展，一些地方出现了耕地抛荒现象，土地流转还不顺畅，适度规模经营的面还不小，等等，所有这些，都需在今后的实践中深化改革，不断完善。

（作者：林祥胜系市政府原助理巡视员，邓全社系市农办原纪检组长）

回忆农村联产承包制

何祥麟 周其跃

（一）解放思想，统一认识

人民公社“三级所有，队为基础”的经济体制，经过长时间实践证明，生产队核算比公社核算、大队核算时都有了增产增收，但还是束缚劳动者的积极性。从 1977 年以来，农村普遍推行五定一奖，联产到组（或包产到组），也有少数生产队暗地里采取“联产到劳”、“以产计工”，或“联产包干到户”等形式，不敢声张，怕戴单干帽子。

中央从 1978 年 12 月召开十一届三中全会，通过中共中央关于加快发展若干问题的决定（草案）和农村人民公社工作条例（试行草案），明确提出可以实行包产到组、联产到户的责任制，调动农民的生产积极性。但当时地方领导思想认识不一致，有的认为只有联产承包、包干到户这种办法，才能充分调动农民生产积极性，多打粮食有饱饭吃；有的担心性质变、犯错误挨整，认为搞联产包干到户就是分田单干，只有坚