

中国农村

经济 改革 与 发展

ZHONGGUONONGCUNJINGJIGAIGEYUFAZHAN

张秀生 著

武汉大学出版社



中国农村经济 改革与发展

张秀生 著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村经济改革与发展/张秀生著. —武汉: 武汉大学出版社, 1999. 3

ISBN 7-307-02704-6

I. 中… II. 张… III. ①农村经济—经济体制改革—研究—中国 ②农村经济—经济发展—研究—中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 00123 号

武汉大学出版社出版

(430072 武昌 珞珈山)

湖北省黄冈日报社印刷厂印刷

(436100 湖北省黄州市八一路 59 号)

新华书店湖北发行所发行

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 8.375

字数: 214 千字 印数: 1—2000

ISBN 7-307-02704-6/F·583 定价: 9.50 元

本书如有印装质量问题, 请寄承印厂调换

目 录

第一章 农村土地所有制的论争	1
第一节 土地所有制改革问题的提出	1
第二节 土地所有制改革的基本思路	4
第二章 土地经营方式的理论与实践	17
第一节 平均主义（或近似于平均主义） 的土地经营方式	17
第二节 均田公标制	20
第三节 双向承包责任制	21
第四节 两田制（或三田制）	25
第五节 转包经营	32
第六节 租赁经营制	35
第七节 股份经营制	38
第八节 永佃制	41
第九节 私营制	43
第十节 代营制（代耕制、委托经营）	44
第三章 市场经济条件下农业的基础地位	47
第一节 市场经济条件下农业依然是 国民经济不可动摇的基础	47
第二节 市场经济条件下农业基础地位的削弱	55

第三节 深化改革 加强农业基础	62
第四章 双层经营体制的稳定与完善	68
第一节 双层经营的初衷和现实	68
第二节 稳定和完善双层经营体制 首先要稳定家庭承包经营	70
第五章 科技兴农	92
第一节 科学技术在农业发展中的地位与作用	92
第二节 现代农业技术变革	97
第三节 完善我国农业技术进步机制全面 促进农业发展	102
第六章 健全社会化服务体系	111
第一节 统一经营的核心——社会化服务	111
第二节 服务之首——观念开发	117
第三节 服务内容——系列化	119
第四节 服务组织——网络化	121
第七章 规模经营	127
第一节 适度规模经营的内涵及其评价标准	127
第二节 平均主义土地经营方式向适度规模 经营转变	128
第三节 我国农业适度规模经营的形式	130
第四节 适度规模经营与家庭经营	132
第五节 适度规模经营的渐进性	134
第六节 适度规模经营的不平衡性	144
第七节 发展规模经营的原则	146

第八章 兼业经营	148
第一节 兼业经营与专业经营	148
第二节 兼业经营的成因	149
第三节 兼业经营的利弊	155
第四节 兼业化与专业化长期并存	160
第五节 兼业化发展阶段	165
第九章 集约经营	167
第一节 集约经营及其评价标准	167
第二节 农业经营集约化的紧迫性	170
第三节 提高农业集约经营的水平	176
第十章 村级经济发展	184
第一节 怎样看待村级经济的萎缩	184
第二节 怎样看待村级经济的重新起步和发展	187
第三节 怎样看待村级经济发展与家庭分散经营 的关系	191
第四节 村级经济发展模式	195
第十一章 农民负担过重的现状、后果、原因及对策	201
第一节 农民负担过重的状况	202
第二节 农民负担过重的后果	208
第三节 农民负担过重的原因	211
第四节 解决农民负担过重的对策	218
第十二章 发展农业产业化经营	225
第一节 关于农业产业化的涵义和组织形式	225
第二节 农户家庭分散经营是农业产业化经营 的基础	229

第三节	农民是农业产业化经营的主体·····	232
第四节	农业产业化经营的龙头是市场·····	235
第五节	我国农业产业化经营的制约因素·····	238
第十三章	市场经济条件下政府对农业发展的	
	宏观调控·····	244
第一节	市场经济条件下的农业发展需要	
	宏观调控·····	244
第二节	政府对农业发展宏观调控的目标和内容·····	251
后 记 ·····		259

第一章 农村土地所有制的论争

关于农村土地所有制的改革，理论界提出了三种主要思路：土地国家所有制、土地集体所有制、土地私有制。此外，还提出了以农户所有为主，集体和国家所有并存的多种成分的所有制结构；提出了废除单一的土地集体所有制，建立国家、农民双重土地所有制的构想；提出了国家、集体、农户混合所有的构想；提出了股份所有的主张等。

中国农村改革取得了举世瞩目的成就。但是，改革以来，农村经济发展也曾出现过徘徊和波动，存在基础设施老化失修，投资减少，经营者短期行为，后劲不足等问题。怎样解决农业和农村经济发展中存在的诸多问题，进一步激发农民种地的积极性，保持农业和农村经济发展的好势头，加快其发展呢？不少同志把着眼点首先放在土地制度改革上面。

第一节 土地所有制改革问题的提出

有的从现行土地制度的特征出发，有的从联产承包责任制实行中所出现的问题出发，有的从深化农村改革的基本任务出发，提出了土地所有制改革的必要性。

1. 有的同志认为，现行的农村土地名义上归农民集体所有，实际上是社区所有制。取得社区身份是取得土地所有权的唯一条件；全部土地归本社区成员使用，主要解决本社区的耕种、住房等使用需要，非社区成员一般不能取得该社区土地的使用权。这

种社区所有制存在着难以克服的缺陷。在土地社区所有制的条件下,农户对土地的占有和使用不稳定,对土地进行长期投资的效益得不到保证,不可避免地会导致土地经营行为短期化,使农户对土地实行掠夺式经营;由于受到社区壁垒阻隔,土地与劳动力难以实现优化组合,土地资源得不到充分利用;由于土地是社区生存的权利保障,农业剩余劳动力不能彻底转移,这不仅制约着土地集中,而且也不利于非农产业组织水平的提高。^①

2. 有的同志认为,农村土地关系不明确,特别是土地所有权含糊不清。《中华人民共和国宪法》规定,农村土地属农民集体所有,而《中华人民共和国土地管理法》则规定,土地属村合作经济组织所有。目前,能够取代集体行使职权的新的经济组织或行政组织在多数地区尚未形成,担当这一任务的只是村一级组织的几个干部,而村一级组织按我国宪法规定是基层农民群众的自治组织,不是行政组织,却行使着行政职能。在无健全的土地保护制度和良好的土地监督管理系统作保证的情况下,有些地方土地承包关系经常变动,这从事实上造成了国家土地政策的不稳定,人为地造成了农民的恐慌心理,使得人们不肯去投资本来风险就大的农业,必然导致农业后劲不足。^②

3. 有的同志提出,我国宪法规定农村土地归农村集体所有,但在旧体制下,农村土地实际上由国家主宰,集体只是国家与农民之间的一种行政牵制力量与机构。实行生产责任制后,土地所有权留归集体,经营权交给农民,但国家实际上仍然掌握着很强的经营管理权,指导性计划在多数情况下往往转化为指令性计划,集体名存实亡。同时,承包土地的经营权完全属于农民,但

① 贾生华:《农村土地制度创新:股份所有、租赁经营》,《经济问题探索》,1989年第8期。

② 牛贵崇、姜志浩:《从农村土地关系看增强农业后劲问题》,《农经理论研究》,1989年第4期。

农民真正要行使经营权必须具备相应的环境与条件，诸如土地经营内容选择权、土地经营方式选择权、土地收益处分权和参与市场的权力等。而在现实中，农民的这些权力受到来自国家和集体两个方面的侵蚀：国家强行规定生产计划、产品结构和收购量，集体具体执行国家的管理计划，农民的自我选择余地很小。所以说，在新体制下，土地经营管理与操作的主体仍然是国家，所有权与经营权在农村并没有真正分离。与此同时，农民又自觉不自觉地把土地经营权与所有权在意念上和行为上结为一体，农民对土地的处分是比较自由的，可以撂荒土地，可以自由地选择投资方案，可以在承包土地上办企业、修房产等。因此，这种观点认为，农村第二步改革的重心是重塑农村土地所有制。^①

4. 有些同志从家庭分散经营自身所固有的局限性和家庭分散经营面临的矛盾，提出了土地制度改革的必要性。他们认为，以人口为主要根据的平均主义土地经营方式，虽然迎合了农民的平均主义心理，促进了生产力的发展，但是，它使本来可以创造出更多财富、呼唤出更大生产力发展的几亿农村劳动力，程度不同地被束缚在数量不多的土地上，生产资料与劳动力不能实现最佳结合。由于土地经营规模过小，造成了生产要素特别是土地资源的浪费，有的地方出现了土地的“稀缺中的富余”现象。现存家庭分散经营的小块平分耕地方式，赋予了土地的福利性，农民把土地作为生活的保障，对土地低偿或无偿使用，使土地价值不能真实地被反映出来，导致蚕食土地的现象出现。^② 现行家庭承包经营，导致土地经营的分散性，阻碍了农业生产集约经营的形成和经济效益的提高。同时，土地长期承包的固定性，制约了土

① 李含琳：《中国农村微观经济基础的重塑与组织创新》，《甘肃理论学刊》，1989年第2期。

② 张秀生：《论规模经营发展的渐进性》，《江汉论坛》，1989年第7期。

地的流动，与土地和劳动力的优化组合产生了矛盾。^①

第二节 土地所有制改革的基本思路

我国理论界在讨论中所提出的改革土地所有制的基本思路，从宏观上来划分，大致有三种：即土地的国家所有；土地的集体所有；土地的私人所有。但就这些观点内部来说，其向目标模式的迈进过程和与所有权相联系的经营方式又有很大的不同。有的同志提出了多元所有制的设想，但在如何向多元所有制发展，何者为主等问题上，又有不同的看法。

一、土地实行国有制

主张土地国有制的基本理由是：

1. 鉴于土地资源的特殊重要性及其在我国的极端稀缺性，选择我国土地制度的基本考虑应当是：最大限度地激励农业经营者对土地资源的充分利用，便于国家对土地资源的高效管理。^②

2. 土地制度是整个国家产权制度的基础，在土地制度的选择上不能不顾及历史传统。我国是个封建统治延续了几千年的国家，土地兼并是封建官僚地主积聚财富的主要方式。因此，当前农村土地制度选择，必须一方面注意防止封建地主式的兼并，另一方面要有助于弱化小农经济的绝对私有意识。^③

3. 人民公社制度的结束，使农村地产实际上处于无政府状态，从而为农村土地国有化提供了极为有利的条件。在我国农村的现实条件下，实行土地国有，既不需要国家支付巨额资金去购

① 顾作义：《现行土地制度改革的思路》，《农村研究》，1988年第5期。

②③ 杨勋：《国有私营：中国农村土地制度改革的现实选择——兼论农村改革的成就与趋势》，《中国农村经济》，1989年第5期。

买农民的土地，也无需担心由此引出什么剧烈的社会动荡。^①

4. 国家已经以低价收购农产品的方式间接收取了地租，国有化后可由经营者直接收取地租，理顺经济关系。^②

5. 国有化可在制度上废除使用权的垄断，利用地租进行调节，地块越大，承包期可越长，租金越低，形成土地自我流转的内在机制。土地国有化有利于对土地的宏观调节，用招标的办法使国有土地向懂技术善管理的人手中集中，有利于发育企业化、商品化的经营主体，打破由均田制形成的土地经营方面的新“惰圈”。^③

6. 国家向经营者收取地租，可形成专项农业发展基金，有利于形成农业部门系统、完善的生产经营机制。^④

需要指出的是，主张土地国有制者并不是主张经营权的集中，也不是主张土地的国家经营，而是主张或在国有条件下实行租赁制，^⑤ 或实行国有私营。^⑥

不同意土地国有的主要理由是：

1. 缺乏实行国有的财力条件。据估算，我国现有耕地价格总额为2 000亿元，国家根本没有这笔巨额资金来购买甚至赎买农村集体的土地。^⑦

2. 实行土地国有化，只能是对农民的剥夺。土地与农民是血与肉的关系，农民对土地的感情根深蒂固。如果实行土地国有化，实质上是把农民同土地的感情割断了，等于剥夺了农民的饭碗，这显然不会为农民所接受。^⑧ 特别是在商品经济不发达的条

①⑥ 杨勋：《国有私营：中国农村土地制度改革的现实选择——兼论农村改革的成就与趋势》，《中国农村经济》，1989年第5期。

②③④⑦ 马力：《我国农村土地制度建设有待新的突破》，《求是》，1988年第12期。

⑤ 赵源、张岩松：《契约承租：农村土地制度改革的深化》，《福建论坛》，1989年第8期。

⑧ 陈昌：《谈农村土地的所有制问题》，《农业经济》，1989年第6期。

件下，土地仍然是农民谋生和就业的手段，实行国有化，社会震动大，农民不易接受，缺乏必要的思想条件。^①

3. 我国农业机械化程度低，技术落后，劳动力素质差，缺乏实行土地国有化和农业规模经营所需要的科学技术条件；我国第二、三产业不发达，能提供的就业机会有限，缺乏实行土地国有化所需要的农业剩余劳动力转移的条件；我国农业生产落后，农民收入低，若土地收为国有，实行租赁经营，地租过高农民承受不了，过低又不能达到运用土地的有偿使用制来提高土地使用效率的目的。^②

4. 实行土地国有，需建立一个庞大的对土地控制、管理和监督的机构，既产生高昂的交易费用，又混淆了政府的行政职能与经济职能。^③

5. 土地国有化，仍然是由农民去种田，不论采取何种形式将土地交给农民去经营，或是行不通，或是没有必要、没有意义。组织国营农场，让农民去当农业工人，没有必要，因为现有的国营农场还组织家庭农场，采取包干到户的形式。实行租赁制，在土地经营方式上似乎与承包制无大的区别。^④

在不赞成土地国有化的观点中，有的认为这在我国就根本上行不通，有的则认为，虽然它有利于废除使用权的私人垄断，打破地域的界限，形成土地自我流转的内在机制，加强宏观调节，促进农业经营企业化和商品化，但我国目前尚不具备全面实行土地国有化的条件。^⑤

①②⑤ 刘学伟、湛永杰：《农民经济行为的二重性与土地制度建设》，《社会科学探索》，1989年第4期。

③ 参见马力：《我国农村土地制度建设有待新的突破》中所引的观点，《求是》，1988年第12期。

④ 陈昌：《谈农村土地的所有制问题》，《农业经济》，1989年第6期。

二、土地实行私有制

有的同志提出,农村经济进一步朝私有化发展的道路应该是发展我国农村商品经济最为平坦的道路;^①有的同志认为,私有化是农村产权制度改革的目标和基本方向,而且走这条路宜早不宜迟,宜彻底不宜留尾巴。^②他们认为,第一,农村联产承包责任制实质上是一场不彻底的私有化运动。大部分农村地区的主要农业生产要素,如农用工具设备被作价卖给农户,就使购买者获得了完全的所有权;农用土地或固定资产承包给农户,则使承包者在承包期内获得了不完全的占有权;农民不再必须为集体劳动,也使自己的劳动力真正归个人完全所有。第二,在公有制条件下无法提供有效利用资源的动力机制和约束机制,而生产要素的私有化使农民的个人利益基本上直接维系于自己对所占有的生产要素的利用状况,将会使我国农村资源的利用水平提高到前所未有的高度;而在不允许农村资源完全归私人所有时(联产承包制则是不彻底的私有化),农村资源的利用水平停滞于远离最优的状态中。第三,有了明晰的、人格化的私有产权制度(将名义上的集体所有资源彻底划归农户所有),资源的流动、重新组合才会围绕提高资源收益率的目标不断发生,能有效集聚资本的现代商品经济组织才能形成和发育起来,从根本上解决规模不经济的问题,使农村产出水平持续增长。第四,资源私人所有不会引起对资源的滥用和破坏,因为正常人不会疯到将永远属于自己的财产毁于一旦;而农村的普遍事实是,那些破坏资源的行为全发生在公共财产上或未来产权不确定的资产上,真正的私产无一例

① 朱晓峰:《农村所有制改革:历史的教训与启示》,《农业经济问题》,1988年第11期。

② 罗海平:《农村产权制度改革目标——私有化》,《农业经济问题》,1988年第11期。

外地被保护得极好。第五，私有化不会再出现“赤贫阶级”。消灭贫困的唯一途径是鼓励公平竞争，发展经济，为自己创造财富。财富人均有一份的制度从来就只会制造共同贫困。少数人的生存困境用社会保障制度来缓解，比靠公有制硬匀出“一碗饭”来的办法有益得多。^①

绝大多数人不赞成土地私有制的观点。其主要理由是：

1. 实行土地私有制，必然表现为“无限产权”，农民对自己所有的土地就有自由处理的权力，包括买卖的权力等。这样做的后果，已有历史为证，^② 不可避免地会使部分农民丧失土地，解放初期的两极分化现象必将重演。^③

2. 实行土地私有，必然要按人口重新分地，搞第二次土改，分田单干。这样，现行承包制，地区性合作经济组织，农村业已形成的新的产业结构等都要废除，势必出现民心混乱，生产混乱。^④

3. 集体所有制建立的本身，就是适应生产力发展的要求，由私有转化为公有。以人口为依据重新分地的土地所有权和经营权直接结合的小生产，不仅与现代商品经济不适应，即使在资本主义商品经济发展的初期，它也是作为阻碍商品经济发展的对象而逐渐被摧毁的。^⑤

4. 主张土地私有者认为，土地个人所有，自由买卖和转让，会促进土地的集中，但实际上则相反。它会使目前土地利用过度分散的格局凝固下来，因为土地是极其稀缺的资源，一些农民虽

① 罗海平：《农村产权制度改革目标——私有化》，《农业经济问题》，1988年第11期。

②④ 陈昌：《谈农村土地的所有制问题》，《农业经济》，1989年第6期。

③⑤ 赵铁桥：《应坚持农村土地集体所有制》，《光明日报》，1989年12月9日。

然已经不再从事农业生产而转入非农产业，但他们仍会视土地为不断增值的不动产，而不愿转让。^①土地私有虽给农民带来土地经营长期不变的稳定感，并形成地权的商品市场，保证了小块的私有权，却阻碍了土地的转移和集中，难以发挥规模效益。^②

5. 土地一旦私有，有可能加剧农地非农化，使耕地面积更加紧张。^③这不是危言耸听，农村实行第一步改革后，部分农民就主观地把承包地视为私有财产，私自处置，使耕地面积连年减少。^④在地产价格今后看涨的趋势下，这会加剧地产投机。^⑤

6. 土地私有化并不是孤立的经济行为，它要在经济的全面私有化中才可能实现，经济的全面私有化不是我们经济改革的目标。^⑥

三、坚持土地的集体所有制

大部分同志认为，农村土地实行集体所有，符合中国国情，适应农业生产力的发展水平；地区间土地占有量不平衡是客观存在的必然，群众聚居的区域性是构成以村为单位的所有制的前提；村民的职业是决定土地所有权、经营权的主体。

有的同志从农村经济发展的现实和所出现的矛盾及解决的办法出发，说明了坚持集体所有制的必要性。

① 赵铁桥：《应坚持农村土地集体所有制》，《光明日报》，1989年12月9日。

② 王思铁：《对实行土地“三田制”的初探》，《农村经济》，1989年12月9日。

③⑤ 俞雄：《试论现行土地承包制的完善》，《温州论坛》，1989年第4期。

④ 王建之：《农村土地私有化能否促进农业的发展》，《农经理论研究》，1989年第2期。

⑥ 林叶：《论租地农场制——兼谈农村土地制度和经营方式的变革》，《河北学刊》，1990年第5期。

有的同志认为，农业生产出现徘徊局面主要是缺乏新的激励机制，这种机制来自于土地所有权以外的经济关系的调整，所有的经营者经营的首要动因是有利可图。我国农产品价格没有理顺，剪刀差实质性的扩大，使农业经营无利可图，因此出现了转向、不投资的现象。^① 短期行为并非土地公有所致。^②

有的同志认为，现有的矛盾，只是经营管理的问题，可以坚持集体所有，实行家庭分散经营，强化双层经营机制，是可以克服前进中的问题的。^③

有的同志指出，集体所有、农户承包，是目前我国最有利于合理利用土地的土地制度。这种承包制实行的是土地占有权和使用权不可分离的原则，不承包者就将土地交回集体。在承包期内可以转包，期满后不耕种的农户，集体收回承包地，分给他人承包。^④ 现实中的土地集体所有、家庭承包经营制度的确存在一些问题，例如因缺乏长期耕种同块土地的保障而缺乏长期经营的思想，这非土地公有所造成，它是可以通过延长土地承包期及其配套措施，稳定农业政策加以解决的。^⑤

因为前面所论及的不赞成土地国有和土地私有的观点，大都是主张集体所有制的。所以，关于坚持土地集体所有制的观点，不必赘述。

有部分同志不赞成土地集体所有制（如前面所论及的两种主张），而且有的同志还认为，在土地国有、土地私有和土地集体所有的三种思路中，最不可取的，就是我国现行的农村土地集体所有制。我国农村建设四十多年的实践证明，这种从斯大林社会

①④ 张路雄：《农村土地经营形式改革的目标是什么》，《求是》，1989年第14期。

②⑤ 王建之：《农村土地私有化能否促进农业的发展》，《农经理论研究》，1989年第2期。

③ 陈昌：《谈农村土地的所有制问题》，《农业经济》，1989年第6期。