

TUDI CHENGBAO

JINGYINGQUAN YANJIU

土地承包

经营权研究

韩志才 著

安徽人民出版社

D922.4/4

2007

土地承包

经营权研究

韩志才 著

安徽人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地承包经营权研究 /韩志才著. —合肥:安徽人民出版社,2007. 5

ISBN 978-7-212-03055-1

I. 土… II. 韩… III. 农村土地承包法—研究—中国
IV. D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 069721 号

土地 承 包 经 营 权 研 究

韩志才 著

出版发行:安徽人民出版社

地 址:安徽合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编:230063

发 行 部:0551-2833066 0551-2833099(传真)

组 编:安徽师范大学编辑部 电话:0553-3883578 3883579

经 销:新华书店

印 刷:安徽芜湖新华印务有限责任公司

开 本:889×1194 1/32 印张:7.5 字数:188 千

版 次:2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-03055-1

定 价:18.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

前言

2005年至2006年我到中国人民大学法学院作访问学者,师从我国著名的婚姻家庭法学专家杨大文教授。中国人民大学的得天独厚的图书馆藏书,丰富快捷的网络资源,浓厚的学术氛围感染了我、启发了我,使我产生了写作的欲望。杨大文教授严谨的治学态度,敏捷的思维方式,恰到好处的指点,使我学会了如何去发现问题,研究问题,寻找解决问题的路径。

在中国人民大学访学期间,我很快确立了土地承包经营权这个研究课题。围绕土地承包经营权这个课题,我一方面将以往的认识进行了认真梳理,另一方面展开了细致的资料收集、整理工作,并在此基础上完成了对《土地承包经营权研究》一书的构架。如今经过近两年的资料收集和写作,几易其稿,这本书终于画上了句号。

我是抱着为解决“三农”问题贡献自己绵薄之力的愿望撰写本书的。写作过程中我考虑到了不同层面人的需要,既有土地承包经营权知识性的介绍,也有土地承包经营权实践操作性指导,还有有关土地承包经营权制度完善的理性审思。如果我的努力,能够对人们认识、重视、落实土地承包经营权起到推动作用,对解决“三农”问题,建设社会主义新农村起到一定的积极作用,我将倍感欣慰。

还有两点需要说明的是,第一,在本书写作过程中,我有幸获得了2006年度中国法学会部级法学研究课题“土地承包经营权继承问题研究”和2006年安徽省法学会建设社会主义新农村法律问题专题调研课题“安徽省农村妇女土地权益保障现状调查研究”。

在这两项立项课题的实地调研中,我对农村中土地承包经营权的现状及解决出路又有了更多的感性和理性认识。从某种意义上说,该两项课题是本书的催生剂之一。第二,在本书写作接近尾声的时候,恰逢《物权法》颁布,于是我结合《物权法》有关规定对本书又作了适当补充和修改。无疑《物权法》中有关土地承包经营权的规定是我国土地承包经营权法律制度发展的一个里程碑,但《物权法》中有关土地承包经营权的规定并非完美无缺,我国土地承包经营权法律制度的完善仍需继续。

本书参考了大量有关土地制度,特别是土地承包经营权方面的文献,对于引用和参考的部分,我在文中都一一注出,在此我对所有参考文献的作者表示诚挚的谢意。我要感谢池州学院领导及诸位同仁给予我的大力支持和帮助;感谢安庆师范学院政法学院焦少林教授、罗本琦教授在百忙中为我审阅书稿,并提出宝贵的修改意见;感谢安徽人民出版社、安徽师范大学编辑部张传开主任、房列署总编给我提供的出版机会和秦宗才编辑为本书所付出的辛勤劳动。我还要借此机会感谢我的夫人刘玲芳女士,她不仅承担了全部家务和照顾、教育儿子的重任,为我的学习和研究提供良好的家庭环境,使我专心致志于自己的写作,而且还为我的书稿的打印、校对等做了大量工作。没有她的鼓励和奉献,本书不可能顺利完成。

最后还要说的是,本书完成的喜悦和轻松只是暂时的。因为喜悦、轻松之余,我又感到了沉甸甸的责任感和等待读者评说的惴惴之情。土地承包经营权是一个具有中国特色的新型民事权利,该权利需要我们认真审思的方面很多,因本人水平有限,书中的不足甚至错误在所难免,欢迎读者、同行及专家斧正,我将深表感谢。

作者

2007年4月于池州

目 录

前 言	1
第一章 土地承包经营权制度形成的历史与现状	1
第一节 农民土地私有制时期	1
第二节 土地集体所有制时期	5
第三节 土地集体所有,家庭联产承包经营制度	12
第四节 我国土地承包经营权的实现形式	14
第五节 我国土地承包经营权的现状调查分析	20
第二章 土地承包经营权的概念和性质	31
第一节 土地承包经营权的概念	31
第二节 土地承包经营权的性质	46
第三章 土地承包经营权的构成和变动	60
第一节 土地承包经营权的构成	60
第二节 土地承包经营权的变动	70
第三节 土地承包经营权消灭后利益上的处理	9

第四章 土地承包经营权纠纷及其处理	100
第一节 土地承包经营权纠纷概述	100
第二节 土地承包经营权纠纷若干问题的处理	112
第五章 土地承包经营权制度之若干审思	123
第一节 土地承包经营权主体之两点审思	123
第二节 土地承包经营权继承问题研究	150
第三节 婚姻变化中的妇女土地权益的法律保护	160
第四节 我国土地承包金制度之确立构想	171
附录一： 相关问卷调查	187
附录二： 相关法律法规节选	199
附录三： 主要参考文献	230

第一章 土地承包经营权制度形成的历史与现状

今天的土地承包经营权制度,是新中国成立以后农村土地制度的历史演变结果。概括地说,新中国成立至今,我国农村土地制度经历了三个不同时期(即三次变革):第一个时期,通过土地改革,彻底废除了封建地主土地私有制,建立了农民土地私有制。第二个时期,通过农业生产资料的社会主义改造的人民公社运动,把农民土地私有制改造成人民公社、生产大队、生产队三级所有,以生产队为基础的集体所有制。第三个时期,通过农村土地制度改革,使土地所有权与经营权分离,实行集体土地家庭承包经营制度,产生了具有中国特色的民事权利——土地承包经营权。今天的土地承包经营权的实现形式已出现了多样化模式,但围绕土地承包经营权在认识、落实、保护等方面仍存在这样和那样的问题,急待解决。

第一节 农民土地私有制时期

这一时期又经历由私有逐渐向公有转变的三个阶段。

一、第一阶段:土地改革时期

这一时期开始于 1950 年《土地改革法》公布施行^①,至 1953 年

^① 该法于 1950 年 6 月 28 日中央人民政府委员会第八次会议通过,同年 6 月 30 日公布施行。

中共中央宣告土地改革已经完成而结束,通过“打土豪,分田地”,实现了“耕者有其田”。

这一时期的中心思想是通过土地改革“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路”。^①之所以如此,是因为:新中国从半殖民地、半封建的旧中国继承下的是落后的农业经济,除了一些解放较早的地区(主要是华北、东北等老解放区)外,拥有 3.1 亿人口(其中农业人口为 2.64 亿)的全国大部分的新解放区尚未实行土地改革,封建剥削土地制度依然占主导地位。当时占农村人口不到 10%的地主富农拥有 70%—80%的土地,而另外占农村人口 90%的贫农、雇农和中农只拥有 20%—30%的土地。^②农业生产水平也很低,1949 年粮食亩产量仅为 68.5 公斤。^③低下的农业生产力,连简单再生产都很难维持下去,改革旧的不合理的农村土地制度的重任历史地落在了新中国的执政党和政府的肩上。要想让饱受战争创伤的新中国的国民经济尽快复苏,财政状况根本好转,农民吃饭问题基本解决,惟有运用老解放区和革命根据地已取得的成功经验,从农村土地改革入手。

《土地改革法》第 10 条规定:“所有没收和征收来的土地和其他生产资料,除本法规定收归国家所有者外,均由乡农民协会征收,统一地、公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有。对地主也分给同样的一份,使地主也能依靠自己的劳动维持生活,并在劳动中改造自己。”这样通过土地改革,即没收地主的土地,征收富农的土地,分给无地、少地的农民,使三亿多无地、少地的农民分得了大约 7 亿亩土地和其他大量生产资料,免除了 350 亿公

①《中华人民共和国土地改革法》(1950)第 1 条。

②江流:《中国共产党的社会主义建设理论与实践——科学社会主义在中国的胜利发展》,青岛出版社 2001 年版,第 102 页。

③国家统计局:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 1982 年版,第 154 页。

斤的粮食地租,全国的贫农、中农占有的农村耕地上升至 90%,而地主富农占有的耕地下降至 8%。^①在中国存在达二千多年之久的封建剥削的地主土地所有制被彻底废除了,取而代之的是新型的“耕者有其田”的农民土地所有制。土地改革的完成,实现了生产关系的巨大变革,解放了长期被压抑的生产力,提高了广大农民的生产经营积极性,促进了农业生产的恢复与发展,极大地提高了农业劳动生产率。关于这一点,可以通过 1949-1952 年主要农产品产量快速增长的事实得到验证。1952 年我国粮食总产量比 1949 年增长 44.79%,棉花产量比 1949 年增长 193.36%。^②但是,以农民私有为基础的土

地制度不是我国土地制度演变的目标模式。实际上,这种农民土地所有制根本不在我国占支配地位的意识形态所界定的制度选择集合之内;加之以小块土地、农民私有为特征的一家一户的小农经济,难以解决必要的协作劳动,无力抵御自然灾害,农民因灾返贫现象严重,因病和劳力缺乏等原因借债、卖地或受雇于人情况开始出现;同时土地改革后,农村的阶级结构发生了变化,一部分经济上发展较快的农户开始买地雇工,扩大经营,再次形成土地集中化趋势。这种分散、落后小农所固有的排斥生产力发展的弱点及两极分化同公平原则的背离等,都决定了这种土地制度在我国当时的历史条件下只能是短暂的存在。

二、第二阶段:互助合作组时期

这一时期,通过农户互助、入社方式,变土地农民私有制为农民所有、集体统一经营使用的土地制度。

我国农业合作化运动,是在土地改革运动的基础上,发展了农业生产互助组这一初级形式开始的。因为当分散的农民土地私有经营模式遇到许多困难时,对个体经济采取互助合作的形式以解决个体

① 胡绳:《中国共产党的七十年》,中共党史出版社 1991 年版,第 284 页。

② 国家统计局:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 1982 年版,第 170 页。

劳动解决不了的问题则成为自然。其实早在 1951 年 12 月,中共中央起草了《关于农业生产互助合作的决议(草案)》,并发给各级党委试行。先是组织了以农民个体经济为基础的农业生产互助组,一般由 10-20 户农民组成,组员的土地和其它的生产资料及产品均维持私有,并独立经营。从某种程度上说,互助它克服了农民个体劳动中诸如劳动力和其他生产资料等方面的困难,达到了互助互信、集中劳动和协作分工的效果;它既承认了农民对土地和其他生产资料的所有权,也消除了农民对自己所拥有的土地、其他生产资料和已获得的利益能否得到有效保护的担忧;因此它适应当时农村的生产力发展水平,促进了农业生产的发展。互助组虽只是一种简单的劳动协作关系,是典型的互相帮忙,并没改变农民对土地的私有关系,但是却体现了集中劳动和分工协作的某些优越性。正是对这些优越性的过高估计成了我国迅速走上合作化的政策依据。

三、第三阶段:初级合作社时期^①

1953 年底,中央发出了《关于发展农业生产互助合作的决议》,12 月发布了《关于发展农业生产合作社的决议》,各地开始有计划地普遍试办初级农业生产合作社。按照中央计划“在第一个五年计划内即到 1957 年,全国农业生产合作社应争取发展到 80 万个左右,参加农户应争取达到农村总户数的 20%左右。”^②实际上到 1955 年夏季,初级社已发展到 65 万个,入社农户 1690 万户,约占全国总农户数的 15%。^③而且 1955 年下半年我国出现农业合作化高潮,同时

^① 1956 年 3 月第一届全国人大常委会第三十三次会议上通过《农业生产合作社示范章程》,根据该章程规定,初级社主要内容是:将个人所有的土地及生产资料入社,供合作社共同使用(第 1、17 条);退出自由,退出时可将入社时所持份额从集体所有中分割(第 15 条);入社的土地及生产资料属于有偿使用(第 18-31 条)。

^② 山东农学院农业经济系:《农村经济政策文件编》,山东农学院出版社 1979 年版,第 42 页。

^③ 张庆忠:《马克思主义的合作制理论与中国农业合作制的实践》,《中国农村经济》1991 年第 10 期,第 23 页。

也出现了要求过急,工作过粗,改变过快,形式也过于简单划一等缺点,以至在长期遗留了一些问题,到 1955 年 12 月下旬,合作社发展到 200 万个。

1954—1956 年的初级农业生产合作社,是在互助组基础上建立起来的社区集体经济组织。它虽然仍然保留了农民的土地所有权,但将农民私有的其他生产资料诸如耕畜和大型农具作价入股合作社。农民虽然可以凭借自己入股的土地和其他生产资料获得分红,在经济上实现对于土地和其他生产资料的所有权。但由于合作社实行的是土地统一经营,农民单独的、自主的土地使用权实际已被架空,加上压低土地分红比例,降低地租等,在一定程度上否定了农民的土地所有权。但由于农民思想情节仍固定在土地“私人所有”的形式上,同时由于初级社的土地规模经营取得了比原来农民分散的、小块的土地经营更大的经济效益,农民从土地分红和劳动中获得了比以往更多的实惠,也暂时满足了他们的求欲心理。因此,中国解放后第一次将土地使用权与土地所有权分离的改革并未受到农民的抵制,取得了土地制度改革成功的第一步。

但同时也暴露出一些问题。例如,劳动计量与监督难度增加,激励功能减退。由于初级社搞较大规模的集中劳动,使得劳动组织和劳动监督的难度加大,而且农业劳动场所在空间上的分散性及农业劳动种类的多样性造成了农业劳动质量考核标准化的困难,最终导致农民劳动热情的下降。

第二节 土地集体所有制时期

这个时期土地制度改革的宗旨是将农民土地私有转变为公有,将农民的个体所有制改造成为社会主义的集体所有制,由农民分散的家庭经营变成集体统一经营。

农业集体化历经高级社与人民公社两个阶段,前后历时 20 余

年,对我国农业生产及社会生活的其他许多方面都产生了极其深刻的影响。

一、第一阶段:高级农业合作社时期

这一时期的特点是土地集体所有,并集体经营。

1955年后,受当时“左”倾思想的影响,毛泽东等中央领导同志没能正确估量中国社会所处的历史阶段,认为中国已经到了全面实行社会主义的大好时期,因此极力主张加速农业社会主义改造进程。1956年6月,第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》,^①于是正式拉开了我国农村土地制度从个人私有制向集体所有制转变的帷幕,开始了大规模的高级农业生产合作社建设。到1956年底,参加高级社的农户就达一亿多户,占全国农户总数的87.8%。^②从1953年开始酝酿建立初级社算起,短短的四年时间,我国就基本完成了农村土地制度的社会主义改造,中央原准备15年完成的制度变迁,仅用了几年的时间就完成了。^③

高级社一改初级社那种保留土地农民私人所有,并可从土地取得应有的分红的制度格局,它是以公有、集中统一经营为特征的农业结构类型和农村组织类型,社员除保留自留地(占全部土地的5%)的

① 根据该章规定,高级合作社的主要内容是:供共同使用的个人所有的土地及生产资料必须变为集体所有(第13条);退出自由。退出时可将入社时入股的份额如数地从集体所有中撤回(第11条);供共同使用的个人所有的土地的使用是无偿的(第14条)。

② 胡绳:《中国共产党的七十年》,中共党史出版社1991版,第320页。

③ 1953年6月15日毛泽东在中央政治局会上提出:“党在过渡时期的总路线和总任务,是要在10年到15年或者更多一些时间内,基本上完成国家工业化和家对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。”但没说时间上从何时算起。1954年2月10日,党的七届四中全会通过决议,正式批准中央政治局提出的“从中华人民共和国成立,到社会主义改造基本完成,这是一过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务,是要在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造”。简称“一化、三改”。参见薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上卷),中共党史出版社1991版,第224、221-222页。

使用权外,土地及其它所有资产都实现了集体化。这种农业结构使私有产权基本消失,各项资产的所有权、使用权、收益权与处置权均归集体。在劳动组织方面,实行集中劳动;在分配方面,劳动成为农民获得收入的基本依靠。

由初级社向高级社制度的变迁,是在政府的政治动员及变相强制下自上而下推动完成的,已经在很大程度上违背了自愿互利的原则^①和渐进的改革方式^②。这种类似苏联集体农庄的高级社,在一定程度上超越了当时农民的觉悟水平,而且受当时的经济和文化状况的制约,经营能力与经营规模很不相称,脱离了当时的生产力发展水平。它从根本上触犯了农民的切身利益,严重地挫伤了农民的生产积极性——尔后出现的一些地区群众要求退社的情况就表明了这一点,农业生产和农民收入出现了负增长。为了扭转这种局面,1957年9月,中央在《关于做好农业生产合作社生产管理工作的指示》中要求,除少数确实办好了的大社以外,现在规模仍然过大而又没有办好的社,均应根据社员要求,适当分小。然而,这个要求实际上未能得到贯彻,而是在一片胜利欢呼声中,不停顿地将农村合作事业推向更高的阶段。

不过从改革的成本角度而言,假若不是在那个时期很快地实行农村土地制度从农民私有制向集体所有制的过渡,实现了符合我国

① 薄一波指出:“违背自愿原则的强迫命令形式是多样的。除政治压力外,还有经济手段。1955年10月七届六中全会通过的《关于农业合作化问题的决议》明确指出:‘我国的农业生产合作社,在现阶段一般地是以土地入股统一经营为特点的半社会主义性质的初级合作社’。但是,在合作化高潮中,有些地方名义上是初级社,允许土地分红,实际上入股土地所分红利不够交纳农业税,这就使得土地较多、土质较好的农户(主要是上中农)不得不交出土地。这种变相的强迫命令是许多初级合作社建社才几个月甚至几天,就自愿过渡到高级社的根本原因。”见薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上卷),中共党史出版社1991版,第359页。

② 《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出:“在一九五五年夏季以后,农业合作化以及对手工业和个体工商业的改造要求过急,工作过粗,改变过快,形式也过于简单划一,以致在长期间遗留了一些问题。”见薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上卷),中共党史出版社1991版,第356页。

社会主义制度的土地所有制的变革,要是拖到今天,那么随着社会的进步和农民对权利意识的增强,改革的成本要加大(包括各级政府投入的人力物力以及对社会安定稳定的影响),甚至还可能延缓改革的进程。就此而言,也还有其积极意义。

二、第二阶段:人民公社时期

这一时期特点表现为土地所有权和使用权高度集中。1958年,我国开始实施第二个五年计划。由于“一五”时期农业生产指标的超额完成,极大地鼓舞了广大干部和群众,他们要求改变农业落后状况的社会主义建设热情不断高涨。与此同时,党和国家的一些领导人在成就面前产生了急于求成的思想。在理论上,由于对社会主义建设的经济规律认识不足,党内外许多人认为公有制度越高越先进,越大越优越,越能促进农业生产力的发展,混淆了社会主义和共产主义的原则界限。加之面临实行国家工业化和15年超英赶美的现实压力,1958年5月,党的八大二次会议通过了“鼓足干劲,力争上游,多快好省地建设社会主义”的总路线。至此,各行各业的大跃进运动全面展开。同年8月,中共中央政治局扩大会议在北戴河召开,会议通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,认为在当时的形势下,建立农、林、牧、副、渔全面发展,工、农、商、学、兵相结合的人民公社是指引农民加速社会主义建设,提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的方针。以此为标志,全国开展了声势浩大的人民公社化运动。到同年的11月初,经过近3个月的时间,全国农村就基本实现公社化。全国74万多个农业生产合作社被合并改组为2.6万多个人民公社,加入公社的有1.2亿多农户,占全国农户总数的99%以上。^①在短短的几个月内,实现了全国范围的人民公社化。

在人民公社运动处于高潮期间曾经也有将农村的土地国有化的

^① 胡绳:《中国共产党的七十年》,中共党史出版社1991年版,第366页。

倾向,但后历经《关于人民公社若干问题的决议》(1958年12月中共八届六中全会通过)、《关于人民公社管理体制的若干规定(草案)》(1959年2月中共中央政治局郑州会议通过)、《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》(即《农业十二条》,1960年11月3日中央发出)、《农村人民公社工作条例(草案)》(1961年3月中共中央在毛泽东的主持下召开广州会议讨论和制定)、《关于讨论农村人民公社工作条例草案给全党同志的信》(1960年3月22日中央发出)、《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》(1962年2月中央发出)、《农村人民公社工作条例修正草案》(简称《农业六十条》)(1962年9月中共第八届十中全会正式通过)调整,最终在20世纪60年代初形成了“三级所有、队为基础”的农地基本制度。

该制度的基本特征是:第一,土地等基本生产资料归公社、生产大队和生产队三级所有,其中,生产队是土地的主要所有者,每个农户都隶属于相同或不同的生产队,间接地享有土地的所有权,土地的产权边界变得模糊不清。第二,从表面上看,生产队是农地的最基本的所有者,享有占有权、使用权和收益权,但是,公社、生产大队既是生产队的直接领导者,同时也是农地的所有者之一,这就使得生产队的生产经营权和收益权不能不受其干预,因而生产队的使用权和收益权是残缺不全的。第三,在计划经济体制下,农地的集体所有制与国家所有制并无太大的区别。集体所有制并不是注定意味着是一种较为宽松的国家控制形式。集体所有制与全民所有制的真正区别,在于国家支配和控制前者,但并不对其控制后果负直接的财产责任。但国家控制全民经济时,却以财政担保其就业、工资和其他福利。因此,我们有理由说人民公社体制下的农地集体所有制是一种变相的国家所有制,是土地产权与农村政权的统一。第四,与高级社相比,农村已丧失土地私有权的存在空间,农地禁止自由买卖和出租,农民不得退社,甚至连携带自身退出这一体制的自由也被剥夺,只能依附于集体共有的土地。第五,农业生产平均的组织和经营规

模大。作为农业生产基本组织形式的人民公社一般是一乡一社,有的是以县为单位组成联社。每个公社约有 5000 农户,有的多达 1 万户或 2 万户以上。每个公社平均拥有耕地达 6 万多亩,经营规模比高级社扩大了 30 倍以上。

人民公社时期强制性的农地制度安排呈现的上述特征,决定了它在运作过程中不可避免地存在诸多制度缺陷。首先,违背了农民意愿,片面追求农地的“一大二公”,强行将农民私有土地转为集体所有土地而不给农民任何经济补偿,实质上是对农民土地产权的剥夺。这一剥夺行为本身就对农民心理和农民的生产积极性产生了极为消极的影响。其次,农地产权不明晰,分配上的平均主义必然导致激励功能和效率的缺失。从土地所有权来说,土地名为集体所有,每个成员都对农地享有所有权,但谁都无法界定哪一块土地是属于自己所有的,这就使得土地产权无法对象化于集体成员身上。因而,对每个农民而言,都不具有对土地的排它性产权,从而土地的外部性增强,农民必然失去对土地的亲近感,干起活来自然就会“磨洋工”、“大呼隆”,农业劳动生产率和土地产出率也就无从提高。从土地经营权看,生产大队、生产队只是劳动的组织者,几乎没有什么生产决策权和农产品的定价权。生产什么、生产多少、怎样生产都由国家通过行政体制下达计划来严格规定。从农业生产结构到每种农产品的播种面积、产量、品种,从生产过程到管理方式,都有自上而下的详细计划。此外,国家还对农产品的流通方式、渠道、价格以及土地、劳动力的使用范围和方式都有严格规定。由于作为农业劳动基本单位的生产大队和生产队没有生产经营自主权和剩余索取权,它们作为上级机关的代理机构,在监督和管理集体中的每个成员时所付出的成本与收益脱钩,因而存在动力不足、监督成本高昂和监督失效问题,其又反过来进一步助长集体劳动中的偷懒、“搭便车”等机会主义行为。再加上集体劳动成果具有公共品性质,其分配办法是先扣除“口粮”(每个集体成员都能享受固定数量的粮食,成人和未成年人