

XINNONGCUN JIANSHE YU CHENGZHEN CAIZHENG ZHUANXING

新农村建设与城镇财政转型

中国财政学会城镇财政研究专业委员会 编



经济科学出版社
Economic Science Press

新农村建设与城镇财政转型

中国财政学会城镇财政研究专业委员会 编

经济科学出版社

责任编辑：白留杰

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

新农村建设与城镇财政转型

中国财政学会城镇财政研究专业委员会 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 23.75 印张 350000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7131 - 1/F · 6382 定价：45.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设与城镇财政转型 / 中国财政学会城镇财政
研究专业委员会编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7131 - 1

I. 新… II. 中… III. ①农业 - 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国②城镇 - 地方财政 - 研究 - 中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 053125 号

《新农村建设与城镇财政转型》

编委会名单

编委会顾问 许毅 叶振鹏 梁尚敏 陈宝森
杨德向 刘邦池

编委会主任 苏明

编委会副主任 傅志华 韩凤芹 孔志峰

编委 (按姓氏笔画)

于海平	孔志峰	李步鸣	叶文君	叶林竑
吕宝生	苏明	吴兴德	陈祖涛	陈树存
陈锐康	陆翌琴	申相臣	柯菊明	郭法江
夏芳晨	傅志华	韩凤芹	詹文光	潘耀贵

有关“新农村建设”的几个问题 及相关政策建议

(代序)

许 毅

“无农不稳”是长期以来举国上下的共识，为此，多年来党中央一直十分重视农村经济的发展，重视“三农”问题的解决。

我国幅员广阔，各地区的自然条件 and 生产、生活习惯不尽相同，近几年，我们陆续选择了一些在地区、产业、经济发展水平等方面比较有代表性的乡镇及村庄进行了调研，涵盖范围包括东北地区的长春、大连，山东的烟台、寿光，河南的焦作、开封，江浙地区的苏州、杭州、南京、镇江，广东的东莞、深圳，湖南的湘西地区，湖北的武汉、荆门，安徽的合肥、桐城、安庆，四川的德阳、广元，广西的南宁、桂林等。这些地区中，既有沿海发达地区，也有中西部经济相对落后地区，既有东北老工业基地，也有农业的传统大省，应当说类别相对比较全面。通过对这些省市农村的调研，我们发现了一些“三农”领域中较有共性又亟待解决的问题。

2005年党的十六届五中全会正式提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。“新农村建设”任务提出两年以来，很多地方取得了较好的开局。但通

过调研我们发现,在进一步改革发展的过程中,由于政策、体制以及主客观条件等各种因素的影响,也仍有一些地方的农村经济尚未得到发展,一些乡镇和村集体仍然面临着很多制约发展的难题。

化解“三农”问题、建设社会主义新农村,是打破城乡二元结构,使广大农村人民群众最终走上富裕道路,从而完成好和谐社会建设使命的重要途径。本书是几年来我们对“三农”理论研究和实地调研的一个小结,力图从乡镇、村基层债务负担、基层政权财权与事权的偏离、当前农业补贴政策和承包制存在的问题、新农村建设中县乡基层政府的职责等几个角度提出问题,并提出相关政策建议。

一、关于当前农村基层债务负担问题

目前,影响乡镇发展的最大制约因素是债务负担问题,这不是某些地区的个别问题,而是一个具有一定普遍性的问题。乡镇政府及村委会的债务包括原有负债及税费改革后出现的新债务两部分,债务的来源多种多样,具体分析主要有以下几个来源:

一是征收农业税而形成的负债。在实行家庭联产承包责任制之前,我国农业税的收缴方式是以人民公社为单位集体上缴,改革开放之后随着家庭联产承包责任制的推行,农业税也随着分田到户而按土地或人口平均分摊到各家各户,征收的责任则落实到村集体,而缴税责任在各户、征税责任在集体的模式存在着一定矛盾。在实际征收农业税的过程中,基层干部时常会遇到来自个别农户的阻碍,如不能及时足额上缴,干部又会受到上级的批评乃至处分,这给基层干部带来了很大压力。在难以足额完成任务的时候,部分基层政府不得不通过以干部个人名义通过各种社会关系贷款缴税的办法来完成任务,同时也导致个别地方出现了挪用国家下拨资金来缴税的现象。现在有很多农民进城务工经商,几年也不回乡,形成空户,他们的农业税无处征收,事后也不可能补交,由此也造成农业税的尾欠。

通过调研我们了解到，在 2003 年农村税费改革之前，很多乡镇、村的行政组织为了保障农业税及时足额上缴而产生了很多负债。例如，四川省德阳市某镇有个别农户从 1982 年实行联产承包责任制之后就从未交过税费，还有的农户为了逃避补交尾欠而通过社会关系悄悄迁移户口，这些行为不但打击了 90% 以上积极交税的农户的缴税热情，也加大了基层干部开展工作的难度和个人生活负担。例如，四川省广元市下辖某乡的前任书记个人就因此贷款 7 000 元，每个月还要用个人收入偿还利息。

二是城镇化建设过程中形成的负债。过去几年一些地方在城镇化建设和撤并乡镇的过程中，为了发展本地经济而加大了集镇硬件设施建设的投入，在缺乏法律约束的情况下，出现大量举债搞基建的情况，多年来的债务长期积累，随着乡镇的合并，这笔债务又集中到一个乡镇，造成了巨大的负担。例如，安徽省桐城市某镇目前用于城镇建设与扩张的债务已达 1 200 多万元，占其 1 407 万元政府性债务的 85.3%。

三是在“普九”义务教育建设达标和学校危房改造过程中形成的负债。当时上级给各乡镇中小学建设下达了很多硬指标，而上级财政拨款不足，国家政策也命令禁止对农民的各种乱收费、乱摊派，于是为了完成任务，基层政府不得不贷款搞学校建设。2004 年取消教育附加费之后，乡镇政府就失去了弥补这部分债务的收入来源，从而造成债务积累，随着利息的逐年积累，乡镇这部分债务的总额还在逐年上升。例如，安徽省桐城市某镇目前仍拖欠“普九”债务 291 万元，截至 2006 年年底拖欠利息 36 万元，合计约 328 万元。

四是大办社队企业、乡镇企业时由于经营管理不善造成的亏损形成的债务。过去，一些地区为了追求政绩曾不顾现实条件大办乡镇企业、农业公司。现在随着生产力的发展，这些企业无法适应当前经济结构的需要，从而大量倒闭，欠下了农民个人大量股金无法偿还。而且，这类企业往往存在着隶属关系不清的问题：经营形势好时政府随意从企业要钱，管理人员也在行政命令指挥下随意调动；经营不好时则无人负责，形成亏损。

据四川省广汉市的同志介绍,以前乡镇企业搞得好的地方现在普遍欠债较多,许多投资项目缺乏充分的可行性论证,全由政府担保或直接借款投资,市、乡政府担保总额达4.5亿元,其中已出现的巨额亏损形成了政府负债,每年财政预算需要安排几千万元付息,根本没有还本的能力。

五是农村合作基金会倒闭形成的债务。20世纪90年代初,一些地方开展了金融体制改革试验,允许供销社和农村合作及基金会融资办企业。但在资金运作过程中,贷款审批制度和管理制度不健全,导致股金的筹集和使用发放出现偏差,资金周转失灵且规模越来越大。例如,四川省广汉市“两金”清算前合计应兑付股金4.45亿元,但政府已无力清退,形成了巨额债务。

此外,还有因征地形成的债务,由修建公路等地方建设项目筹集集资款,集资款收缴后不按计划使用,不及时支付民工工资,干部调动后又形成无头账而形成的债务,等等。

在新农村建设的过程中,一些地方的县市政府给下属乡镇、村下达了行政村的规划建设任务,包括村里道路、房舍的建设改造等。而在实施过程中,采取的是村里先垫资建设,然后由上级评估后再以奖金的形式拨款,这种“以奖代补”的资金发放在数量上远远低于建设的实际投入,由此便形成了村集体的负债。例如,安徽省桐城市下辖某村,为了完成2006年示范村建设项目,村集体贷款投入了38万元搞村级水泥路建设,而最终只得到上级“以奖代补”形式下拨的8万元资金,由此便形成30万元负债。当初搞大包干时,许多集体土地、山场等资产普遍都已分到农户,留存的集体经济十分薄弱,某些村集体甚至只能靠出租一些集体房屋每年获得一两万元的租金收入,远远不能弥补资金缺口。税费改革以后,村里原来可获得的农业税附加等收入也被取消,行政村的日常经费主要来自上级的转移支付,但转移支付的数额与村里开展工作的实际资金需求相比还有不小的缺口。因此化解债务对于村集体来说也是无法完成的任务。支出没有减少,但是收入减少了,所以无力化解。

目前,基层债务负担已经成为了制约地方经济发展的一个主要

因素。在2004年的调研中，据四川省德阳市某区的负责同志介绍，该地区总人口60多万，包括38万农民，共负债12亿元，其中乡镇负债6亿多元。而该区1年的财政总收入为2.4亿元，留归地方的财政收入1.3亿元。因此，该区即便把每年的财政收入完全用来还债，仅本金就需9年还完。实际上这当然是不可能的，因此清理基层债务成为了一件棘手的事，没有上级政府的干预和支援是不可能解决的。2005年，安徽省安庆市在进行乡镇财务清理工作中发现，全市乡镇财政及行政事业单位的债务达23.87亿元，平均每个乡镇负债1100万元，有的高达2000万元，这已经严重制约了基层政权的正常运转。在调研中我们也发现，2006年乡镇合并工作完成之后，安徽省桐城市下属各镇的历史债务负担随着并镇而显得更为庞大。在走访的6个镇中，每镇负债少则200多万元，多则2000多万元，平均也达到1100多万元。

对于历史债务负担，目前的客观现实是乡镇、村的确无力化解，而且其中的部分债务是为了完成上级下达的某些政绩任务而形成的，不应由基层承担全部责任。当前一些县市正尝试着运用财政拨款来化解一些村级债务中以个人名义贷款的部分，但是据经办干部反映，由于过去账目不全等原因，这部分负债的甄别清理工作相当复杂，很可能得到事倍功半的结果。这个问题的解决，只能采取由上而下的方式，否则很难得到圆满解决，因为根据公共财政框架的要求，现在基层的收支模式已较为固定，既无钱也无权化解以往的历史债务负担。要化解这笔债务，可以考虑从中央政府开始设计政策措施，由上级政府牵头，协调各方财政、金融力量，根据债务来源的不同，通过财政拨款、银行冲销等手段来分别处理解决。目前我国每年的财政收入都存在着一定数量的超收，应该说这是化解农村基层债务负担的一个有利条件。如经过仔细核算，每年从这笔资金中拨出一定比例有目的地化解乡镇、村历史债务负担，这个问题可望在几年内获得解决。这样做的好处是可以使乡镇、村尽快摆脱债务负担的纠缠，早日把精力更多地投入到发展上来。

二、关于农村基层财权与事权不对称的问题

2003年农村税费改革在全国推开之后,很多地方乡镇财政的收支和管理得到了进一步规范,实行预算收入全额缴入国库、国库集中支付,镇属单位的非税收入实行“收支两条线”,由市“乡财县管中心”管理,统一核算,上级下拨的专项经费严格按照资金性质实行专款专用,不截留,不挪用。自此,乡镇的收支规模基本实现均衡,基本没有了新增债务,但与此同时,乡镇的收支结构也被模式化了,乡镇财政的增收空间非常有限,旧债因而无力化解,而随着利息的逐年增加,旧债的总额还在不断扩大。

在我国现行的行政体制中,基层政府在博弈的过程中处于很不利的地位,乡镇政府对上负责有余而对下负责不足。就目前的财政体制而言,县乡财政之间形成一种事实上的“承包”关系,而承包制的制定权掌握在县政府手中,乡镇政府处于被动、服从地位。为了保证上级政府机关的收支,乡镇收入上缴基数和年增长比例往往都定得较高,造成“鞭打快牛”的现象,另一方面超收部分当年可以获得分成,第二年这部分收入就会因为新收入上缴任务的增加而失去,使得乡镇政府面临着收入不稳定的困难。同时,由于各乡镇发展产业不尽相同,上级下达的税收任务与税源之间也存在着不匹配的现象。

另外,目前乡镇中实行的是条块结合的运行机制,实际上形成了权力在“条”,责任在“块”;财权在“条”,事权在“块”的模式。责权利的分配不尽合理,在财权方面,教育、工商、税收、公安、司法等部门都实行了垂直管理,财权、财力上收,乡镇政府无权直接对这些机构进行管理,而部门的事业经费却还要由乡镇承担,从而使乡镇政府陷入有事权而无财权的窘境。

由于乡镇与村级组织的财政收支存在缺口,其日常运转与经济社会的发展都遇到了阻碍。

2004年,安徽省实行了乡镇工资全额上划,由市财政按月统一

发放，从而减轻了乡镇财政压力，也稳定了人心。但由于全部乡镇财政收入均上缴国库，少量的财税分成难以维持机关日常办公及运转，计划生育经费也严重短缺，如此“吃饭财政”导致乡镇政府职能严重弱化。同时，县财政不予承担的乡镇公务员和职工及教师的误餐补助、医疗保险基金、住房公积金、下乡补助等，由于乡镇无力负担而一直拖欠无法发放，这种“只出工、不拿钱”的局面严重影响了基层公务人员的工作积极性。现在很多乡镇、村领导的主要精力都被迫用于保工资、保稳定、保运转，没有多少精力和财力可用于经济发展与公益性建设。很多乡镇农田水利基础设施已经老化，每年都需要投入大笔资金维护，险工险段的加固除险更需要大笔资金，这些资金均无出处。很多乡镇干部反映，现在的情况是，与以往相比，农村各家各户由于进城打工或开展多种经营而普遍致富，而集体经济的实力却比以前薄弱了很多，基层干部有些责任心想做些公益事业的话就得负债运作，而这些债因为没有收入来源是肯定无法偿还的。

村级组织也面临着类似的问题。据村干部反映，当前需要以集体为单位开展的农村基础设施建设项目大多难以开展，农村经济发展后劲难以保证。目前乡村土地已基本承包到户，加上税费改革和直补政策的实行，村级行政组织对农户的制约力越来越小，农户的集体意识也由此逐渐淡化，加上青壮年农民外出打工的人数越来越多，很多需要由集体出面组织的农业建设项目如疏浚沟渠、山林防火等都难以开展，而用于更新水泵、修村级公路等公益性建设项目的资金也难以顺利筹措。长此以往，农户中原本热心于村集体建设的积极分子的热情遭到打击，原本有人管的事也没人管了，长此以往造成恶性循环。

另外，因为村干部在职时的工资收入和福利待遇水平低，退休后生活来源无保障，造成村干部人心不稳，工作积极性受挫。我们调研中了解的村干部年收入均在5 000元左右，而一般村民外出打工的年收入均在1万元以上，由此造成村干部扎根最基层，稳定一方、富裕一方，却穷了自己、苦了家庭。同时，村干部大多在村里

工作二三十年，把人生最美好的时光奉献给了农村集体，他们退休后往往已经五六十岁，不能外出打工，也大多不能进行农业劳动，不得不为自己退休后的生活收入来源担忧。但目前的财政供给制度和保障制度在村干部老有所养、老有所依方面还是空白，这在一定程度上影响了村级干部队伍的稳定。

近几年，随着财政制度的进一步规范，以往基层存在的乱摊派现象得到了有效遏制，但如今农村基层政府又面临着财政收支模式固定化的局面。“上面千条线，下面一根针”，上级下达了种种发展任务，但地方由于财力有限而难以落实。很多上级下发的资金需要地方配套，但那些财力有限的地方政府往往因为缺乏配套资金而得不到上级拨款，并就此形成经济发达的与落后的地区之间差距越拉越大的局面。

目前一些地方的县在管理乡镇的过程中，存在着权力上收、财力上收、而事权过度下放的现象。没有管理权与财权的事权，即使最终能够通过各种途径实现也不可能持久，由此也给乡镇政权组织带来种种苦恼与困境。要化解当前的乡镇财政困难，首先应当从完善财政体制入手，其中的首要问题是解决好乡镇事权与财权对称的问题，真正形成“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基”的地方财政经济可持续发展局面，应当进一步完善包括税收返还、定额补助、专项拨款等形式在内的转移支付办法，建立健全规范的财政转移支付制度，贯彻落实“先予后取”的发展方针，给予地方更多的财力支持，保证不发达地区能够平等享受基本公共服务。此外，在实行“收支两条线”的同时，还应当根据实际情况考虑给县、乡、村三级政府各自下拨一定比例的机动经费，专款用于地方根据实际需要而安排的发展项目建设。

为了整合地方资源，撤并乡镇是必须的，但撤并本身并不能直接解决问题，关键还需要发展的财源有保证。另外，在已经着手撤并乡镇的同时，还应当进一步根据实际需要精简机构。以往乡镇政权为了实现上下级机关对口而设置五套班子，造成了行政单位机构臃肿、人浮于事、因人设事等种种弊端，实际上，在乡镇一级是否

有必要设置五套班子是有待商榷的。以领导经济发展为目的设立的“七站八所”现在有些已经成为供养闲人的机构，对这些单位也应当根据实际情况加以调整，一方面使其服务功能与市场经济对接，另一方面对于工作人员基本工资等确实需要由财政提供的资金也应当给予保障，以使“七站八所”能切实发挥应有的功能。

过去一些地方喜欢采取“上面出主意，下面拿钱”的模式来发展基层事业，但由于越到基层财力越有限，责任层层下推的结果是使中央制定的各项为人民谋福利的事业，在落实的过程中往往遇到很多阻碍，得不到很好的落实。因此，在未来的新农村建设中，国家财政有必要进一步加大资金投入，合理制定资金使用结构，制定切实可行的规划，逐年落实新农村建设投资重点，使得新农村建设二十字方针逐步全面落实。

在配套资金方面，由于我国幅员辽阔，许多中央统一制定的政策并不能很好地适应每个地方的实际，落实起来困难也较大。为了切实发挥资金效益，在各种补助和农业生产建设项目的投资过程中，中央财政要认识到基层政权财力的困难，改变以往层层投入配套资金的投资方式，可以考虑把补助和农业资金的使用权下放到省和县，由省和县因地制宜加以科学有效地使用。对于沿海、沿江经济发达地区，可以采取资金配套的方式，而对于中西部的经济落后地区就不要要求资金配套，可以考虑将各种补助和专项资金发放到县市一级，再由这一级政府根据当地的实际需要安排到农田水利、农村基础设施建设等领域使用，从而发挥资金的规模效益。

由于我国幅员广阔，各地情况很不相同，因此“三农”的问题的解决还是以县为基本单位较为实际，为此各地方的县级政府也应当根据自身实际，合理编制地方财政规划，并切实考虑到乡镇的发展需要，为各级基层政权依法组织收入创造条件。显然，先有收入才能有支出，如果乡镇领导不得不把大量精力放在想方设法完成上级下达的指令性增收任务上，就难以再有更多精力培养当地经济的造血机能，更谈不上带动农村和农民真正发展生产、增加收入，长此以往也在实际上不断削弱着上级政府经济发展的后劲。

三、关于优化农业补贴发放形式与发放结构的问题

近几年，中央每年下发的一号文件对于“三农”问题的解决给予了高度重视，通过取消农业税、发放农作物良种补、农机具购置补贴、测土配方施肥补贴、农民培训及奶牛良种补贴等各种农业直接补贴的方式，对发展农业生产、提高农民收入给予了大力扶持。从地方反映的情况看，随着“一卡通”的实行，国家对农民的各种补贴现在可以及时足额地发放到农民手中，与以前相比，农民负担减轻了，直接收入有所增加，农民发自内心感谢党的惠农政策。但与此同时，从现实生产生活的实际需要出发，村镇干部和农户也提出了自己对惠农政策的一些看法。

很多基层干部群众认为，目前下发的农业补贴总额很大，每个乡镇发放各种补贴的总额都在几百万乃至上千万元，但是由于农村人口众多，补贴资金下发到各家各户之后就会由于力量分散而很难发挥应有的作用，也达不到调节生产的目的。以粮食直补为例，一方面，每家每户分到的土地有限，平均每亩地十几元钱的直补发到农户手中起不了太多的直接促进作用，而且有很多村民并没有把领到的直补款用于发展生产，而是用于吃喝甚至打牌；另一方面，由于直补资金按田亩发放，很多外出打工者宁愿把土地抛荒也不愿交给村里其他人耕种，从而影响了土地的正常流转，很多种粮大户想发展规模经营但苦于无法集中土地。同时，村集体和乡镇迫切需要的农田水利设施等农村基础设施建设的资金也非常缺乏。

从宏观上看，中央直补农民，使农民直接获益，但同时也在一定程度上造成中间的基层政权被架空的问题，很多乡镇政府也往往忙于发钱而忽视了对农村经济的具体引导和组织，或根本不愿发挥引导和组织作用，发完了钱就放手不管了。这样一来，中央的很多好政策也就得不到切实的落实，又在客观上产生了中央政策被架空的问题，这种“双向架空”局面显然对于解决“三农”问题是非常不利的。

应当说，过去沿用至今的对“三农”进行补助、支援、救济、保价收购等简单的“输血”方式已经无法有效地根除问题，必须让投入的资金发挥培养农村“造血”机能的作用。为此，国家有必要考虑对现行的补贴直接发放到户的形式加以进一步优化，在不必增加资金投入量的情况下，有关职能部门可以考虑从调整资金使用结构入手，科学使用资金。例如，在补贴发到县级单位的时候，应当根据实际需要考虑到有多大比例应当由集体直接调度，有多大比例可以直接下发到农户手中，经同级人大批准后再具体落实。归集体调度的资金部分，应当依法使用，由政府根据当地的实际需要安排到农田水利、农村基础设施建设等领域使用，从而发挥资金的规模效益，对于确实需要直接补助的农村弱势群体，则应当在现有的基础上进一步加大扶持力度，这也是需要基层政府根据实际情况统筹安排的。以往，在各种资金下发的过程中，地方出现了一些挤占挪用的现象，今后要杜绝这种现象，必须加强财政领域事前、事中、事后的监督以及内外审计，但是不能因为担心出现这些问题就让资金的发放绕过基层政府，毕竟基层政府了解当地的实际情况。因此应当在强化监督机制的前提下，充分信任基层政府和基层干部。另外，除了有针对性地完善农业补贴发放模式以外，随着农业大生产的开展，未来还应当根据实际需要，有针对性地研究农户收入增长与壮大集体经济相结合的课题，只有富了个人又富了集体，农村才能实现真正的富裕。

此外，各级财政部门还应当与金融部门的政策相互协同，形成合力，一方面发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，一方面从市场入手，制定相关鼓励、扶持政策，让金融部门敢于、也愿意将资金投入“三农”领域，而不是为了防止资金流失将其从农村中抽离。我们应当看到，农村问题不单单是钱的问题，不怕钱少，关键是怕没办法。要解放农村生产力，一个有效的手段就是结合生产力发展实际不断调整生产关系。生产关系及时调整了，土地和资金用活了，许多人、财、物的矛盾就会迎刃而解，市场流通也才能有机会顺畅地运转。



四、关于优化家庭联产承包责任制政策的问题

据基层干部和农民反映，现在实行多年的家庭联产承包责任制本身也出现了一些不适应时代发展的问題，应当加以及时解决。1978年起实施的家庭联产承包责任制曾充分调动了广大农民的生产积极性，农业生产由此获得了快速高效的发展。但是30年后的今天，这种分散生产经营的模式已经愈来愈不适应于效率已经有了大幅提高的农业生产力。土地分散在各家各户，使得农业大机械的普及存在困难，也不利于先进农业技术的推广普及。每家每户的几亩田除了口粮之外，满足不了致富的需要，而农业生产大户又苦于有生产能力却没有足够的地种。同时由于土地承包权30年不变，一些农户的人口增加了但分到的土地没有增加；一些农户的人口减少了但承包的地没有减少，由此造成土地闲置与土地紧缺并存的局面。当初实行的联产承包责任制是一项稳定民心的好政策，但是随着时代的发展已显现出跟不上农业生产力发展需要的问題，中央提出的土地承包权30年不变的初衷是保护农民的生产积极性，而不是要把农民固定在土地上。为此，应当考虑根据时代形势的变化和农民的主观意愿以及客观需要来不断地深入调整生产关系，比如可以通过市场化手段实行土地承包权的转让，按照市场交易规则实现土地经营权的转承包，只有这样才能既实现生产的集中和规模的扩大，使小生产转化为大生产，又把多余的农民从土地上解放出来，进一步解放农村的生产力。

1978年起实施的家庭联产承包责任制曾充分调动了广大农民的生产积极性，农业生产由此获得了快速高效的发展。但我们决不能满足于这些进步，而要不断地随生产力的发展调整生产关系，使其更好地为打造一条不断向上下游延伸的、坚固的农业产业链这一发展方向服务，从而不断地发展农村经济。随着市场经济的快速发展，以家庭为单位的承包责任制与社会化大市场间的矛盾也同时发展了。以承包责任制为基础的一家一户的小生产正呈现着日益与现代市场