

# 山西经济问题研究

---

● 主编 张改枝 / 原玉廷

副主编 杨素青 赵满华 闫二旺

# 山西经济问题研究

---

● 主编 张改枝 / 原玉廷

副主编 杨素青 赵满华 闫二旺

山西出版集团  山西经济出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

山西经济问题研究 / 张改枝, 原玉廷主编. —太原: 山西经济出版社, 2009.4

ISBN 978-7-80767-156-5

I. 山… II. ①张…②原… III. 地区经济—经济发展—研究报告—山西省 IV. F127.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 069504 号

## 山西经济问题研究

---

主 编: 张改枝 原玉廷

责任编辑: 孙 茜

---

出 版 者: 山西出版集团·山西经济出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351—4922133(发行中心)

0351—4922085(综合办)

E—mail: [sxjjfx@163.com](mailto:sxjjfx@163.com)

[jingjshb@sxskcb.com](mailto:jingjshb@sxskcb.com)

网 址: [www.sxjjcb.com](http://www.sxjjcb.com)

---

经 销 者: 新华书店

承 印 者: 山西力新印刷科技开发有限公司

---

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 11.5

字 数: 320 千字

印 数: 1—2000 册

版 次: 2009 年 4 月 第 1 版

印 次: 2009 年 4 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80767-156-5

定 价: 28.00 元

---

目  
录

山西家庭联产承包责任制问题研究

张改枝 /001

山西省城市竞争力报告

原玉廷 李 博 /023

山西省发展循环经济模式研究

闫二旺 原绪娇 /038

山西省城中村改造研究报告

赵满华 /054

山西省社会保障体系建设研究报告

杨素青 闫晓平 /070

山西民营企业融资环境研究报告

王艳萍 景 泓 /086

山西省收入差距实证分析与对策研究

刘淑清 /105

山西省国有企业发展现状与对策

李繁荣 /131

山西产业结构调整研究

孙冀萍 /147

|                   |              |
|-------------------|--------------|
| 山西省农村融资渠道建设研究报告   | 李 娟 /163     |
| 山西省物流业发展研究报告      | 李 梅 /175     |
| 山西人才环境建设问题研究      | 史学文 /194     |
| 山西省上市公司业绩评价研究报告   | 张 静 /210     |
| 山西知识产权保护与技术转移研究报告 | 孙月蓉 /229     |
| 山西县域经济发展研究        | 李 洁 /241     |
| 山西省公共财政体系建设研究报告   | 王效梅 贾 军 /256 |
| 山西省中小企业发展问题与对策    | 王建秀 /269     |
| 山西省现代服务业发展状况及对策   | 王国惠 彭邓民 /281 |
| 山西省旅游产业发展问题研究     | 李晋宏 /298     |
| 山西省新农村建设研究报告      | 冯旭芳 /322     |
| 山西省特色城镇化发展研究报告    | 郭文炯 /341     |
| 后记                | /364         |

# 山西家庭联产承包责任制问题研究

张改枝

改革开放30年来,中国农村发生了翻天覆地的变化。家庭联产承包责任制是农村经济体制的重大变革,有力地解放和发展了农村生产力。但是随着改革的不断深入,市场的确立与慢慢成熟,家庭联产承包责任制的一些缺陷逐渐暴露出来,一定程度上也客观制约了农村经济的发展。本文试图通过对家庭联产承包责任制产生的历史背景和发展现状的分析,结合山西实际,对“家庭联产承包责任制”和当前中国农村根本矛盾进行探讨,以引起人们更多的关注并为政府部门进一步规范和完善家庭联产承包责任制提供决策参考。

## 一、山西家庭联产承包责任制的形成与发展

### (一)家庭联产承包责任制产生的历史背景

#### 1.人民公社体制束缚生产力的发展

中国的改革是从农村开始并率先取得突破的,而农村改革最重要的举措是推行了家庭联产承包责任制。20世纪50年代末60年代初,中国实现农业合作化以后,曾经出现过几次“包产到户”的农业生产责任制,但每次都被否定于萌芽之际。1958年建立起人民公社的经济体制和管理体制,由于高度集权,农民没有生产积极性,农业长期处于徘徊局面。粉碎“四人帮”后,全国还有1亿多人没有解决温饱问题,农村经济体制和管理体制急需来一个大的变化。

在农村改革中,安徽省和四川省先走了一步。1977年6月,万里出任中共安徽省委第一书记。在他的支持下,安徽省农委经过反复调查研究,起草了《关于当前农村经济政策几个问题的规定》,并以省委名义于1977年11月15日在安徽全省农村工作会议上通过。这个文件规定生产队可以实行定任务、定质量、定工分的责任制,只需个别人完成的农活可以责任到人。这份文件可以说是粉碎“四人帮”后全国出现的第一份关于农业生产责任制的文件。与此同时,四川省省委也实行了“放宽政策”、“休养生息”的方针,制定了《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》,允许和鼓励社员经营少量的自留地和家庭副业,特别是肯定了四川农村不少地方已经实行的“定额到组、评工到人”的办法。

1978年以前,安徽省凤阳县凤梨公社小岗村是全县有名的“吃粮靠返销、用钱靠救济、生产靠贷款的三靠村”,每年秋收后几乎家家外出讨饭。1978年夏秋之交,安徽发生了百年不遇的旱灾,安徽省委根据面对的困难,做出了“借地种麦”的决定。在这项政策鼓励下,小岗村的农民秘密达成了包产到户的协定。1978年11月24日晚上,小岗村的18位农民在村民严立华家里召开了一次关系全村命运的秘密会议。这次会议的直接成果是诞生了一份不到百字的包干保证书。其中最主要的内容有三条:一是分田到户;二是不再伸手向国家要钱要粮;三是如果干部坐牢,社员保证把他们的小孩养活到18岁。结果,坐牢杀头的情况最终没有发生,而包产到户的结果却是加快了生产进度、抓住了季节,这便是“家庭联产承包责任制”的雏形。实行包产到户的小岗村,在1979年就获得了大丰收,粮食总产量达到6.6万千克,第一次向国家交了公粮,还了贷款。小岗的突破,产生了极大的示范效应。与此同时,小岗村所在的风阳县的其他一些乡村、安徽省肥西县的部分地区、四川省的一些地区也先后搞起了名称各异的承包责任制。

## 2. 党的政策发生了巨大变化

小岗的突破产生了极大的示范效应,也引起了激烈的争论。

怎么看待这一突破性的实践呢? 1979年1月23日,中共陕西省委

会议决定：“必须继续稳定地实行三级所有、队为基础的制度。”这是肯定人民公社，反对包产到户。山西省委第一书记王谦在1979年1月说：“大寨是在毛主席指引下成长起来的，山西是坚持学大寨的。”湖南省委第一书记毛致用在1979年春说：“要继续坚持学习大寨的基本经验。”各种舆论纷起：“什么解放思想，我看是天下大乱！”“三中全会以来的政策是复辟资本主义！”“辛辛苦苦三十年，一夜退到解放前！”正当此时，邓小平于1980年5月31日同中央负责人就农村问题发表了重要谈话。邓小平说：“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。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数搞了大包干，也是一年翻身、改变面貌，有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”

邓小平在关键时刻发表谈话，一下子扭转了乾坤。根据邓小平谈话的精神，1980年9月27日，中共中央在北京召开了各省、市、自治区党委第一书记座谈会，专题讨论加强和完善农业生产责任制问题。此时尽管人们对包产到户和承包责任制的认识尚有分歧，但阻力已大为减少。会议很快取得共识，并形成了一个纪要。不久，经中央批准后印发了《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，即著名的中发[1980]75号文件。文件围绕农业生产责任制讲了12个问题，特别强调指出：“实行包产到户，是联系群众，发展生产，解决温饱问题的一种必要的措施。”“在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的危险，因而并不可怕。”至此，包产到户和承包责任制终于得到中央政策上的认可。

《通知》下发之后，到1980年年底，实行包产到户和包干到户的生产队从1980年初的1%上升到15%。

1980年11月23日，中共中央转发《中共山西省委关于全省农业学大寨经验教训的初步总结》，这个决策看似与农业生产责任制无关，实际上是推倒了阻挡农业生产责任制的一座大山。到1981年底，全国已



有90%以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制。

1982年1月1日,中共中央发出第一个关于“三农”问题的“一号文件”《全国农村工作会议纪要》,对迅速推开的农村改革进行了总结。文件明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”。

1983年1月,第二个中央“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》正式颁布。从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。

1984年1月1日,中共中央发出《关于一九八四年农村工作的通知》,即第三个“一号文件”。文件强调要继续稳定和完善联产承包责任制,规定土地承包期一般应在15年以上,生产周期长的和开发性的项目,承包期应当更长一些。

1985年1月,中共中央、国务院发出《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,即第四个“一号文件”。取消了30年来农副产品统购派购的制度,对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策。

1986年1月1日,中共中央、国务院下发了《关于一九八六年农村工作的部署》,即第五个“一号文件”。文件肯定了农村改革的方针政策是正确的,必须继续贯彻执行。

从1982年起接连发出的5个中央“一号文件”,一步步地按照农民的意愿和实践创造,完善政策,引导农民开拓改革的新领域,终于确立和巩固了家庭联产承包责任制。

## (二)山西家庭联产承包责任制的发展阶段

党的十一届三中全会以后,山西省根据党中央的决策部署,同全国上下一样,进行了农村经济体制改革。改革的核心内容是农村土地经营制度。农村土地经营制度改革,使农村建立了以农民家庭承包经营制度为基础的经营体制,并在此基础上完善了家庭承包经营制度——建立和发展了为农民家庭经营服务的适应现代农业需要的农民专业合作社。进入新世纪以后,又积极推行了农村税费改革,从根本

上减轻了农民负担,创造了农民进一步发展生产,增加收入,全面建设农村小康社会的有利环境,提供了社会主义新农村建设的体制机制保障。概括起来讲,山西家庭联产承包责任制的发展经历了三个阶段:

### 1.全面推行多种形式的联产承包责任制

尽管有了小岗村农民的先行实践,有了邓小平的肯定和中央文件的认可,但改革开放最初山西省的“家庭联产承包责任制”并不是一下子就被农民接受的。原忻州地区行署专员刘耀在他写的《推行农村家庭联产承包责任制亲历记》一文中这样描述当年推行“家庭联产承包责任制”的艰难:……我于1980年4月到河曲县进行了调研,以旧县公社小五村大队为突破口推广家庭联产承包责任制。大队干部苗混瞒同志思想比较解放,一拍即合,很快在小五村实行了家庭联产承包责任制。这一下引起了河曲不少社队干部的反响,有人说:“辛辛苦苦三十年,一夜退到解放前。”面对种种疑惑,1982年1月1日,中共中央批转《全国农村工作会议纪要》,指出目前农村实行的各种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组,包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制。有了中央文件的肯定,广大农村尤其是农村干部的心才踏实下来,家庭联产承包责任制也由此得以迅速推行开来。当时运城地区一些地方如闻喜、稷山等,首先废弃了大寨模式的劳动管理办法,实行“三小五定”、“四定一奖惩”、“三包一交”以及单项生产责任制等多种形式的“联产到劳”、“联产计酬”生产责任制,把农民的劳动成果和劳动报酬紧密结合起来,调动了广大农民的劳动积极性,表现了极强的生命力。在1979年底,运城地区实行联产责任制的生产队为7841个,占46.2%;到1980年达13397个,占72%;1981年实现了全面普及。1981年,运城地委以运地发[1981]27号文件批转了地区农委起草的“专业承包”、“联产到劳”和“包产到户”三个责任制试行办法,对各种类型的生产责任制进行了规范和完善。忻州地区的五台、河曲、繁峙、代县、宁武、静乐、保德、偏关等县1980年春就有相当一部分生产大队实行了家庭联产承包责任制。1982年初忻州地区实行家庭联产承包责任制的核算单位达到92.6%。

河曲县苗混瞒首创户包治理小流域,成为全国推广学习的典型,得到中央、省领导及水利水保等部门的一致肯定。

## 2.以“包干到户”为核心的家庭承包经营责任制的建立

1980年9月,中共中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》下发后,根据中央、省委的号召和安排,山西省各个地区都先后派人参加宣讲团,训练基层干部。运城地区当年就先后派出了3570人参加宣讲团,训练基层干部15万人次,大大加深了以“包产到户、包干到户”为主要特点的家庭联产承包责任制的理解和认识,为家庭承包经营制度的全面贯彻落实做好了充分准备。

1982年12月21日,《山西农民报》头版头条刊发了题为《大包干落实到了大寨大队》一文,这标志着山西省“家庭联产承包责任制”的全面实行。到1983年底,全省实行家庭联产承包责任的农户已经占到总农户的98%,农民的生产积极性被极大地调动起来,并迸发出巨大的能量。

家庭承包责任制与以“队为基础”的联产承包责任制相比,其特点是农民的劳动成果“交够国家的,留足集体的,剩下全是自己的”。家庭承包责任制的实行,对农村生产力的解放更彻底,群众的积极性更高。所以在多种责任制中异军突起,发展迅速。以运城地区为例,据统计,1979年搞双包(包干、包产)到户的生产队仅86个,占生产队总数的0.5%;1980年达到2993个,占16%;到1981年9月就发展到87.2%。1982年底,达到19361个,占到99.1%,至此,以“大包干”为主要形式的家庭承包制在山西省各地区普遍建立起来。

在山西省推行家庭联产承包责任制的过程中,有一个标志性的人物,他就是刘耀在文章中提到的河曲县旧县公社小五村大队干部苗混瞒。

苗混瞒之所以成为引人注目的人物是因为他在推行家庭联产承包责任制的过程中承包新尧沟小流域治理,开创了以户承包治理小流域的先河。生于1939年的苗混瞒先后曾任河曲县小五村农业生产合作社社长、生产队队长、党支部书记。1981年在全省率先承包本村新尧沟

小流域30.0公顷,成为户包治理小流域的创始人。1982年11月11日的《山西农民报》头版刊发了题为《推广社员苗混瞒包治小流域经验》的一文,文中对苗混瞒承包治理小流域所取得的成绩给予了高度的评价和赞扬。同年的《山西日报》《山西农民报》连续发表评论员文章,指出:“河曲县旧县公社采取让专业户承包小流域治理办法,调动了社员搞水土保持的积极性,取得了较好效果。”“苗混瞒的这一经验,为加快山西水土保持,进行土水林综合治理,为山区人民广扎富根,使山区人民更快地富裕起来,开拓了一条新路。”此后,苗混瞒的做法逐渐在全省乃至全国许多地方得到推广,产生了很大影响。苗混瞒的实践同时得到了省委、省政府乃至中央的肯定。1984年,“专业户承包小流域治理”被写入中共中央[1984]1号文件,成为一项具有全局指导意义的做法。1987年苗混瞒当选为第七届全国人大代表,从忻州的小流域走进了庄严的人民大会堂。

“家家粮满仓,人人喜洋洋”是改革开放之初常见于山西省党报党刊的一句谚语,其意在于打消群众对推行“家庭联产承包责任制”的疑虑和对农民实行“包产到户”的鼓励。而随着家庭联产承包责任制在全省的全面推行,“家家粮满仓”也变成了铁一样的事实。1980年2月26日,时任山西省委书记的王庭栋在全省农业先进单位和劳动模范代表会议上讲到:1979年山西农业总产值达到39亿元,粮食集体总产量72.5亿千克。到1984年,全省农业总产值为59.6亿元,粮食总产量87.2亿千克。

### 3.进一步完善家庭承包经营制度

山西省对土地承包经营制度的规范完善工作,从1987年开始,经历了落实政策、省人大《条例》到执行《土地承包法》这样一个全过程。

1987年,运城地委、行署以运地发[1987]5号文件批转了地委农工部《关于做好农村联产承包责任制完善工作的意见》,1988年,运城行署办公室以运署办发[1988]21号文件转发了地区农牧局《关于加强农业承包合同管理的意见》,重点解决了合同管理的制度建设问题。1988年5月25日至29日,全省在临猗县召开了“山西省农村承包合同管理经

验交流会”，对运城经验给予了肯定，运城土地承包制的完善工作取得初步成效。

在1989年9月《山西省农村经济承包合同管理条例(试行)》和2003年3月1日《中华人民共和国农村土地承包法》先后颁布施行后，2002年，运城市农业局以运农发[2002]3号文件下发《关于做好农村土地承包法学习宣传和贯彻实施工作的意见》，2005年，市政府办公厅以运政办发[2005]82号文件下发了《关于贯彻山西省实施中华人民共和国农村土地承包法办法的意见》，进一步推动了全市农村土地承包管理的规范和法制化进程。并在2007年，结合农村会计委托代理制度的全面推行，全市已有108个乡镇推广使用了农业部的合同管理软件，逐步实现合同管理的微机化和网络化。

农村家庭联产承包责任制的推行拉开了中国改革开放的大幕，也有力地促进了山西农业和农村经济的大发展。30年来，从深化家庭联产承包责任制到农村各项综合改革的不断推进，山西农业和农村经济取得了长足的进步，农产品总量和农民人均收入也连续迈上新的台阶。1978年，全省农业增加值为18.2亿元，2007年达到269.7亿元，年均增长3.3%，粮食单产由每亩115千克增长到214千克，粮食总产量1978年为70.9亿千克，1990年首次超过90亿千克，1996年更迈上了百亿千克的台阶，1998年达到108.15亿千克的历史最高水平，此后10年，山西省的粮食产量始终保持在百亿千克的较高水平。2007年，山西省粮食总产达到103.71亿千克，成为第五个粮食产量突破百亿千克的年份，农民人均纯收入达到3665.66元。

## 二、山西家庭联产承包责任制存在的主要问题

### (一)家庭联产承包责任制本身存在的问题

家庭联产承包责任制在承包形式上有两种：①包产到户。以土地等主要生产资料公有制为前提，以户为单位承包，包工、包产、包费用。按合同规定在限定的生产费用范围内完成一定的生产任务，实现承包合同指标受奖，达不到承包指标受罚。②包干到户。又称大包干。承包

合同中不规定生产费用限额和产量指标,由承包者自行安排生产活动,产品除向国家交纳农业税、向集体交纳公共提留以外,完全归承包者所有。即“交够国家的,留够集体的,剩下都是自己的”。联产承包责任制在承包内容上也有两种:①土地承包。即在不改变土地集体所有制的前提下,按照农户人口、劳动力数量,将土地分给农户自主经营。②专业承包。即在生产队统一管理下,将集体所有的农、林、牧、副、渔、工、商各业的生产过程承包到户或承包到组,由户或组自主经营。

家庭联产承包责任制的显著特点是“集体所有、分户经营”,将土地的所有权与经营权分离开来。可见,设计之初的农村家庭联产承包责任制,应该包括“家庭承包经营”和“联产”两大本质内涵。该内涵不仅考虑到以家庭为基础,动员农户参与农业生产的积极性,而且兼及农村经济近短期和长远发展规划,兼顾家庭之间联产合作的整体发展趋向,倡导“家庭经营”和“联产”有机结合,无疑是未来中国农村经济的最理想模式。但在现实实践中,受理论引导和组织管理的缺位等因素影响,农村联产承包责任制之“家庭经营”和“联产”两方面被经常性割裂,甚至对立了起来——多数农村的“农村联产承包责任制”被演绎成了纯粹的“家庭经营”。分(单户生产)被无限度强化,统(联产)反而日益淡化。农村经济受一家一户小农经营的高投低效影响,一方面因农业基础生产条件(农田水利、化肥、种子等技术性投入)更新乏力,一定阶段高效率发展之后,受土地单位产量制约,农民收入多年开始徘徊不前,整体发展迟缓或者停滞。另一方面,全部依托农户分散生产“家庭经营”的多数农民,一年只有三个月时间做农活,其他时间无事可干,大量农业人口不得不束缚在有限的土地之上,造成劳动力资源的巨大浪费。

## (二)家庭联产承包责任制实行过程中存在的问题

### 1. 中国农村土地承包制度的演变

中国农村土地承包政策是逐渐形成的,了解我国农村土地制度变迁的整个过程,有助于理解土地承包中各种问题的来龙去脉。

中华人民共和国成立前,中国农村土地实行私有制,土地占有极

不平均。中华人民共和国成立到十一届三中全会前,我国农村土地制度的变迁大致经历了三个阶段,即土地改革到农业合作化运动,人民公社体制到现在的家庭联产承包责任制。1950年进行了土地改革,做到了耕者有其田,相对平均了地权。土地改革后开始了合作运动,到1956年全面实现了农业合作化,土地等生产资料由农民私有改变为集体所有。1958年,农业生产合作社改组为人民公社。人民公社彻底消灭了农村土地的私有制,实行了“三级所有,队为基础”的土地所有制。

十一届三中全会后,我国的农村政策开始发生重大变化。为保障农民的土地经营权,1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定:“农村和城市郊区的土地,除由规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”尤其是在1983年中共中央在《关于印发当前农村经济政策的若干问题的通知》后,全国农村由此普遍推行了包干到户。到1983年底,98%左右的基本核算单位都实行了包干到户,家庭承包经营的土地面积占耕地总面积97%左右,实现了土地所有权与使用权的分离。为稳定农村的土地政策,1984年土地承包期一般应在15年以上。1986年6月通过的《中华人民共和国土地管理法》,使这一制度更加明确,它规定:“集体所有的土地按照法律规定属于村民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体经济组织所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”这种土地制度并没有从根本上改变土地的集体所有的性质,只是将土地的所有权、经营权分开了。但在当时,对调动农民的积极性、解决农民的温饱问题来说,的确取得了很大的成就。

1993年又规定在原定的耕地承包期到期的,再延长30年不变。从2001年起,全国出现了农村土地流转即土地使用权转让的势头。截至到2001年底,全国农用地发生流转和集中的在5%~6%左右。这次流转势头迅猛,形式多样,为农业的发展带来了活力,也产生了一些负面影响。

2002年8月29日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了《中华人民共和国农村土地承包法》，并决定于2003年3月1日起施行。正如该法第一条所指出的其主要目的是：“为稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，赋予农民长期而有保障的土地使用权，维护农村土地承包当事人的合法权益，促进农业、农村经济发展和农村社会稳定，根据宪法，制定本法。”这部法律把家庭承包经营制度中比较成熟的做法固定下来，为以后农户能够以法律维护自身的土地权益提供了武器，对促进中国农村的经济发展和社会稳定起到了非常积极的作用。《农村土地承包法》的颁布实施，土地承包权成为目前为止农民享有的最广泛的权益。这部法律强化了现行的农村土地承包政策，保证了政策的连续性、稳定性和严肃性，但对现存的一些棘手的问题并没有提出新的解决办法。

二十多年来，中国农村土地承包政策虽几经变迁，但政策目标始终在于维持集体所有，均地承包、家庭经营和允许在农民自愿的前提下进行土地流转的大格局。后期的政策的制定以纠正前期政策执行中出现的偏差为起因，是这一时期政策的最大特点。

## 2.现行家庭联产承包责任制度的缺陷

实践表明，家庭联产承包责任制的确是一种有激励、有效率的制度。但是，随着改革的不断深入，随着市场经济的发展，特别是土地使用权的流转，现行的家庭联产承包责任制的一些缺陷也逐渐暴露出来。主要表现在以下四个方面：

一是农村土地产权不明晰。1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过修订的《中华人民共和国土地管理法》，以法律形式确定了农村土地社会主义公有制，即集体所有制及其权利关系，将近二十年来土地承包和“集体所有，家庭经营”的所有权与使用权分离的政策，做了概括性规定。

农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会发包；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组



发包。村集体经济组织或者村民委员会发包的,不得改变村内各集体经济组织农民集体所有的土地的所有权。从法律上看界限十分清楚,但具体到实践中,却无法操作。首先,农民集体经济组织事实上不存在。政社合一的体制废除后,无论是在法律规定中还是事实上都不存在能够代表乡农民集体的组织或机构。这样,法律规定的乡农民集体所有,实际上是无人所有。乡政府作为一级国家行政机关,在法律上不可能成为集体土地的所有者。其次,村民委员会也不能作为农村土地所有权的代表。根据《村民委员会组织法》第2条规定:村民委员会是村民自我管理,自我教育,自我服务的基层群众性自治组织。村民委员会不是农村集体经济组织,而是农村群众性自治组织,因而,它不能成为农村集体土地的所有者。最后,村民小组也不能作为农村土地所有权的代表。因为在家庭承包责任制后,村小组的组织基本上解除了,通常只有一个村民小组长充当类似行政村联络员的工作,况且村民小组仅仅是集体经济组织的成员,不是一级集体组织,因而它也不能作为集体土地所有权的代表。

以上的分析可以看出,农村集体拥有法定所有权,集体应当可以行使占有、使用、收益、处分的权利,但在客观事实上,我国的集体所有权是一种不完全的权利,农民集体所有权的最终处分权属于国家且集体土地所有权的经济利益得不到保障。最明显的例子就是土地流转过程中的最终处分权和部分经营收益属于国家。

二是容易产生权力寻租。2003年3月施行的《中华人民共和国农村土地承包法》虽然以法律的形式肯定了农民对土地的使用权、流转权和继承权,以此来保护农村土地承包关系的稳定,但由于土地权属不清,管理体制不健全,征地制度不规范,近些年来,不少地方政府为获取土地收益,打着“公共利益”的旗号,一方面用计划经济的办法低价拿走农民的土地;另一方面用市场经济的办法高价出售土地,使国家农民两头受损。另外,土地实行“集体所有,分户经营”之后,国家对农村土地经营的大部分控制权下放给了农村各级基层政权,基层干部掌握着土地发包、调整地价、决定费用收取和宅基地分配等权力,由于缺