

农民发展研究文库



中国农民发展研究中心

浙江省哲学社会科学重点研究基地成果

改革开放35年 中国农民发展报告

GAIGE KAIFANG 35 NIAN
ZHONGGUO NONGMIN FAZHAN BAOGAO

顾益康 金佩华 等◎著

 中国农业出版社

014010315

F320.2
20

农民发展研究文库



中国农民发展研究中心
浙江省哲学社会科学重点研究基地成果

改革开放 35 年 中国农民发展报告

顾益康 金佩华 等 著



中国农业出版社



北航

C1696785

F320.2
20

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放 35 年中国农民发展报告 / 顾益康等著. —
北京: 中国农业出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-109-18637-8

I. ①改… II. ①顾… III. ①农村经济-经济体制改革-研究报告-中国 IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 282603 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 20

字数: 350 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农民发展研究文库》编委会

总 编：顾益康 金佩华

副 总 编：沈月琴 王景新 李勇华

潘伟光

编委会成员（按姓名笔画排序）：

王景新 龙 飞 李勇华

吴伟光 余 康 沈月琴

顾益康 徐秀英 高 君

潘伟光

总 序

中国是一个农民占大多数的发展中大国，解决好农业、农村、农民问题，始终是全党工作重中之重。农民问题是“三农”问题的核心，农民是中国最大的发展主体，农民发展是中国发展面临的最大难题，没有农民的小康就没有全国的全面小康，没有农民自由全面发展，就不可能实现国家富强、民族复兴、人民幸福的“中国梦”。

浙江农林大学中国农民发展研究中心自2012年6月成立以来，坚持以农民的全面发展和现代化作为主攻研究领域，以“为农民谋发展、为农民达心声、为农民著历史”为研究宗旨，设立三大研究方向开展研究：一是农业农村经济现代化与农民发展。该研究方向从农民是“经济人”的视角出发，探寻在农业农村经济现代化进程中农民收入持续增长和实现农民物质上共同富裕的发展路径，在中国特色农业现代化和高效生态农业发展、农民增收与扶贫、农民消费与生计改善、生态经济与山区农民发展等方面形成研究特色；二是农村社会发展与农民权益。该研究方向从农民作为“社会人”的视角，以社会主义新农村“五位一体”建设为背景，探索农民政治、社会、文化发展的历史变迁和当代农民政治、社会、文化发展和权益保障的内在规律，寻求实现农民精神生活共同富有的科学路径，在村域经济社会变迁、乡村治理转型、乡村社会管理创新、农民权益保护、新农村新文化建设等研究方面形成鲜明特色；三是城镇化与农民全面发展。该研究方向从让农民成为全面发展的现代人的视角出发，探索城镇化加速发展背景下农民全面发展的内在规律与实现路径，构建农民全面发展评价理论框架与指标体系，在新型城镇化与城乡综合配套改革、农民分工分业与农民转移转化、农民工市民化与现代农业经营主体培育、农民全面发展评价与进程监测等领域形成特色优势。

经浙江省社科联批准，研究中心于2013年1月正式成为浙江省哲学社

会科学重点研究基地之一（又名“浙江省农民发展研究中心”）。中心坚持“以人为本谋发展”的指导思想，紧紧把握中国农民发展历史脉络、新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化同步推进和城乡发展一体化趋势，以“服务浙江、辐射全国、走向世界”为研究愿景，协同创新，汇聚农林经济学、社会学、政治学、管理学、法学、心理学等多学科综合研究优势，致力于农民全面发展的顶层设计和实践创新，深入总结农民创业创新创富的先行经验，探索农民加快实现物质上共同富裕、精神上共同富有现代化的发展路径，并借鉴世界三农发展道路的经验教训，破解影响中国农民全面发展的体制障碍和发展瓶颈，研究农民全面发展的科学规律和中国特色的农业农村农民现代化发展道路。经过中心研究人员的辛勤工作，目前已经形成了相关领域的成果。我们将陆续结集出版，名为《农民发展研究文库》，也是应呼中心之名。

文库首辑将出版有十部：《改革开放 35 年中国农民发展报告》、《改革开放 35 年浙江农民发展报告》、《中国特色农业现代化道路》、《中国农民发展指数研究》、《新“三农学”研究》、《农民流动与社会保障》、《浙江省农户林地流转行为及绩效研究》、《韩国三农》、《浙江省农业转移人口市民化路径与政策研究》、《中国农民发展论》。我们深知，在今后工业化、城镇化和城乡一体化的相当长的历史进程中，农民仍将是发展变化最剧烈、对中国发展影响力最大的一个社会群体，也仍有庞大人群的农民继续生活在农村社区，从事农业和农村二、三产业。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”，农民发展的研究问题没有终点，我们的研究工作也不能穷尽。作为研究者，只有坚持农民研究的情怀与志趣，不断努力，薪火相传，希望我们的耕耘能够照见后来者研究道路的方向以及对政府部门决策有所应用和启发。希望中心能够产出更多、更有影响力的高质量农民发展的研究成果，更好体现研究中心“为农民谋发展、为农民达心声、为农民著历史”的宗旨。

中国农民发展研究中心主任 顾益康

2013 年 9 月 18 日

目 录

总序

第一章 三十五年农村改革与政策演变	1
第一节 农村改革发展历程	1
第二节 农业经营体制改革与政策演变	8
第三节 农业市场化改革与政策演变	15
第四节 农村经济改革与政策演变	23
第五节 农村基层管理体制变革与政策演变	36
第六节 统筹城乡发展与社会主义新农村建设	44
第二章 三十五年农民对中国发展的贡献	56
第一节 农民对中国经济发展的贡献	56
第二节 农民对城镇化和社会发展的贡献	67
第三节 农民发展对中国特色社会主义市场经济体制建立的贡献	69
第三章 三十五年中国农民经济发展	72
第一节 农民家庭收入	72
第二节 农民家庭消费	80
第三节 农民家庭储蓄与借贷	98
第四节 农村劳动力转移及农民就业	109
第五节 农民生活方式	121
第六节 农村扶贫开发	139
第四章 三十五年中国农民政治发展	149
第一节 三十五年中国农民政治发展的历程	149
第二节 三十五年中国农民政治发展的内容	153

第三节 中国农民政治发展的展望	182
第五章 三十五年中国农民社会发展	188
第一节 中国农民社会发展概述	188
第二节 中国农民社会发展现状	199
第三节 中国农民社会发展展望	216
第六章 三十五年中国农民文化发展	221
第一节 中国农民文化发展的历程	221
第二节 中国农民思想道德素质发展状况	230
第三节 中国农民科学文化素质发展状况	238
第四节 中国农民对传统文化的传承创新状况	246
第五节 中国农民精神文化生活发展状况	251
第六节 农民的文化事业和文化产业发展状况	257
第七节 未来农民文化发展的展望	264
第七章 推动农民全面发展的改革创新	271
第一节 中国农民发展面临十大问题	271
第二节 制约农民全面发展的原因剖析	287
第三节 推动农民全面发展体制机制的改革创新	289
参考文献	307
后记	310

第一章 三十五年农村改革与政策演变

1978年12月，党中央召开十一届三中全会，确立了“解放思想，开动脑筋，实事求是，团结一致向前看”的指导方针，揭开了我国改革开放的序幕，开始了社会主义现代化建设的伟大转折。从那时以来，中国共产党和中国人民以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践，谱写了中华民族自强不息、顽强奋斗的壮丽史诗。纵观我国农村改革的历程，主要包括推行家庭联产承包制，促进农业市场化、农村工业化及城镇化进程，改革农村基层管理体制，统筹城乡发展和推进社会主义新农村建设等。经历了改革开放35年的发展，中国农民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌都发生了历史性变化。中国的广大农村经历了从凋敝村落到整洁村容的巨变，中国的农民从改革开放前温饱挣扎的贫困线走向今天幸福的小康生活。当前，中国的农业和农村发展进入一个新的阶段，总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段。认真回顾和梳理我国农村改革发展的光辉历程和政策演进，有助于我们加深对农村改革新阶段的认识，有利于我们进一步总结“三农”实践与政策的经验教训，为推动我国进一步深化农村改革、为我国实现农民自由而全面的发展、实现全面小康社会以及实现伟大的中国梦提供有益的启示。

第一节 农村改革发展历程

从20世纪70年代末开始，中国农村经历了一系列波澜壮阔的改革。在改革开放35年中，农村改革发展走过了光辉的历程。纵观中国35年来的农村改革发展的历程，大体上可划分为四个大的阶段：1978—1984年，农村改革开始起步，建立以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制；1985—1991年，农村改革进入不断深化阶段，乡镇企业异军突起，小城镇快速发展；1992—2001年，农村改革进入攻坚突破阶段，即进入了一个全面向社会主义市场经济体制转轨时期；2002年至今，农村改革进入以工促农、以城带乡的发展新阶段（表1-1）。

表 1-1 中国农村改革的阶段性变化

阶段划分	重要改革措施
1978—1984 年	家庭联产承包责任制 农村土地承包期 15 年不变 减少统派购的农产品品种，提高农产品收购价格 撤社建乡，确立村民委员会是群众性自治组织的法律地位
1985—1991 年	取消农产品统派购制度 乡镇企业异军突起 小城镇快速发展 简政放权，健全和完善乡镇政府职能 逐步建立和完善村民自治的各项制度
1992—2001 年	废除粮食统销制度，加强对粮食市场的宏观调控 农村土地承包期 30 年不变 乡镇企业进入第二个高速增长期 引导小城镇的健康发展 放松对小城镇的户籍管制，“民工潮”有序流动
2002 年至今	深化农村税费改革 粮食流通体制取得突破性进展 建立城乡劳动者平等就业制度 加快土地制度和户籍制度改革 推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设 推进社会主义新农村建设

一、第一阶段：1978—1984 年

1978 年，中国拉开了改革开放的序幕。这一年，中国共产党的中央领导集体和普通农民，不约而同地选择了改革。当年 12 月 18—22 日召开的十一届三中全会，确立了解放思想、实事求是的路线，果断停止使用“以阶级斗争”为纲的口号，把全党的工作重点转移到现代化建设上来，为农村改革创造了良好的政治环境；原则上通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，对农业和农村经济政策作出了一系列重大调整。也是在这年冬季的一个夜晚，安徽省凤阳县小岗村的农民，冒着极大的风险，写下血书，悄悄搞起了包干到户，宣告了自下而上的农村改革破茧而出。

在 20 世纪 70 年代末和 80 年代初,农村家庭联产承包责任制改革像星星之火,在短短的几年时间里,就从局部地区扩展到全国所有省份。1980 年 9 月,中共中央印发《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,包产到户和包干到户等责任制形式得到了政策的充分肯定。到 1981 年底,全国农村已有 90% 以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制。到 1983 年底,全国农村基本上实行了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。1984 年中央一号文件明确了土地承包期为 15 年以上。

在农村经济体制改革的同时,政治体制改革同样逐步开展。家庭联产承包制的普遍推行,动摇和瓦解了人民公社体制的基础。我国开始实行政社分开、撤社建乡的工作,确立了村民委员会是群众性自治组织的法律地位。人民公社体制彻底解体,标志着农村微观经济组织基础从此发生了本质的改变。农户作为从事商品性生产经营活动的基本主体,强化了农村基本生产单位的预算约束和激励机制,使得农业生产的内在动力大大加强。同时,从 1979 年开始,国家大幅度提高农产品收购价格,缩小了工农业产品价格的“剪刀差”,减少了统购派购的农产品品种,扩大市场调节的品种。在这些因素的作用下,这一时期的农业获得了超常规的高速增长,并为其后的农村改革和全面发展创造了条件。

数据显示,1978—1984 年中国农业产出平均每年保持了 7.7% 的增长速度。1984 年与 1978 年相比,农业总产值(以不变价计算)增长了 42.23%,按照生产函数估算,其中约一半(46.89%)来自家庭联产承包责任制改革带来的生产率的提高,而化肥增加的贡献为 32.2%,约占 1/3。若以生产反应函数估计,农村经济体制改革对农业增长的贡献为 42.2%,提价贡献为 16.0%。家庭联产承包责任制作为中国农民的一次伟大创举,它不仅迎来了中国农业增长的“黄金时期”,而且在很短的时间内解决了上亿人的温饱问题。农村贫困人口的绝对数从 2.5 亿人下降到 1.3 亿人,贫困发生率从 30.7% 下降到 15.1%,成为人类消除贫困历史上的一项奇迹。

二、第二阶段:1985—1991 年

从 1985 年开始,我国着重对农产品流通体制进行改革,逐步取消农产品统派购制度,由市场来调节农产品,允许农民自由进入市场,让市场发挥资源配置的基础性作用,农村改革发展进入不断深化阶段。

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》,明确提出要取消农产品统派购。当年,国家对农产品的统派购制度进

行全面的改革,实现“双轨制”。取消了粮食、棉花的统购,将其改为合同定购。定购的粮食,国家确定按“倒三七”比例计价,定购以外的粮食可以自由上市。对于其他各类农产品,实行价格放开,由市场供求调节。从此,实施了 30 多年的农产品统派购制度被取消,政府对农业的指令性计划被取消,中国农产品商品化、农业经济市场化改革迈出了具有历史性突破的一步。

这一阶段,随着我国农村改革的不断深化,各地乡镇企业异军突起,小城镇快速发展。乡镇企业和小城镇在 20 世纪 80 年代得到蓬勃发展,并不属于偶然现象,而是借助改革开放的春风和各种有利条件而快速发展的。改革开放后,农业农村经济高速增长支撑着乡镇企业的发展,广大农民收入水平普遍提高,对生产生活的消费需求不断增加,为乡镇企业发展提供了巨大的市场空间。乡镇企业的异军突起,农村二、三产业向城镇的集聚,推动了小城镇的快速发展。同时,国家采取积极的措施鼓励农村劳动力流动,实行允许农民进城务工经商、农民自理口粮到集镇落户的政策,有力地推动了乡镇企业和小城镇的快速发展。乡镇企业的快速发展,促进了农村经济从传统的农业单一结构转向多部门的综合发展。在农业总产值的构成中,1991 年与 1978 年相比,种植业比重下降了 16.9%,林业、牧业和渔业分别上升了 1.1%、11.5%、4.3%。在农村社会总产值中,1991 年比 1978 年,农业比重下降了 27%,工业比重上升了 25% (宋洪远, 2009)。农业生产结构和农村产业结构的变动在这个阶段快于农村改革的第一阶段。

通过这一时期的改革,市场机制逐渐被引入到农业和农村经济之中,并发挥越来越重要的作用,为农业和农村经济全面向市场经济过渡奠定了基础。同时,也对农村管理体制的改革提出了新的要求,着重进行了“简政放权,健全和完善乡镇政府的职能”,“逐步建立和完善村民自治的各项制度”。但是,在深化改革的进程中,也遇到了一些始料未及的复杂情况:这次改革仅涉及收购体制,尚未触及粮食的销售体制,同时也加重了财政补贴的负担。并且出现合同定购价格不尽合理的问题,造成不少地区粮食生产起伏波动,从 1985 年开始我国农业生产陷入长达四年的徘徊状态,使农业生产速度有所下降。国家面对粮食生产波动局面,两次提高了城市粮食销售价格,确保全国粮食产量得到恢复增长。乡镇企业的迅猛发展出现了与城镇工业争原料、争能源和争市场,农民进入非农产业领域的摩擦加剧等问题。为了遏制通货膨胀,我国在 1988 年提出治理整顿的方针。在三年治理整顿期间,由于受资金紧缩、市场疲软等宏观背景和一些行政措施的影响,农村产业结构调整,尤其是乡镇企业发展受到抑制,农民收入出现改革以来的首次徘徊,甚至出现了负增长,农村贫困人

口数量也有所上升。但这些问题随着农村改革进入第三阶段和高速经济增长的到来被全面缓解。

三、第三阶段：1992—2001 年

1992 年 2 月，邓小平同志在视察南方时发表重要讲话，明确提出“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划，市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场”。同年 10 月党的十四大的召开，明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标。党的十四大之后，农村改革进入了一个全面向社会主义市场经济体制转轨的时期，改革进入攻坚突破阶段，这一阶段的农村改革主要集中在以下几个方面：

一是对以粮食为主的农产品流通体制进行一系列的改革，尝试建立与社会主义市场经济体制相适应的农产品流通体制。这一阶段初期，国家出台了购销同价和“保量放价”的政策，粮食统销制度彻底被废除，试图让市场在调节产销上发挥主要作用。但紧接着出现了粮食产量下滑和价格上涨，出于对稳定市场和粮食安全的担忧，国家出台了“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制，通过提高粮食价格、恢复定购、建立专项储备制度和风险基金制度，以及实行农产品收购保护价政策，加强对粮食市场的宏观调控。这一阶段末，尽管粮食流通体制改革尚未完成，但棉花流通体制改革基本建立了依靠市场机制，实现棉花资源合理配置的新体制。

二是乡镇企业经历了第二个高速增长期。乡镇企业通过加快产权制度改革，扩大对外开放力度，引导乡镇企业集中连片发展等，获得了空前的发展。1992—1996 年，乡镇企业增加值的年平均增长速度达到 42.8%，占国内生产总值的比重上升为 26.0%，占全国工业增加值的比重达 43.4%，成为我国农村经济的主体力量和国民经济的重要支柱（宋洪远，2009）。但是，进入 20 世纪 90 年代中期以后，乡镇企业发展的制度环境、市场条件等外部因素发生了深刻变化，中国经济由全面短缺走向相对过剩，卖方市场逐步转化为买方市场，国内市场有效需求不足的局面更加强化，国际市场也随全球经济增长形势变化和亚洲经济危机等因素影响变得难以驾驭，市场对乡镇企业发展的约束进一步增强；同时，金融体制改革，银行商业化进程的加快，使乡镇企业融资环境严重恶化。这一切使得乡镇企业面临前所未有的挑战。在市场竞争的压力下，我国乡镇企业进入一个由量的扩张为主向质的提高为主转变、由速度效益型向质量效益型转变的新阶段，政策的重点更多地倾向于推进乡镇企业深化改

革、调整结构、提高企业自身素质。

三是城镇化进入一个黄金发展时期，农村劳动力第一次出现大规模向城市流动和跨区流动，形成了“民工潮”。为了促进城镇化发展和有序引导农村劳动力流动，国家通过放松对小城镇的户籍管制，逐步实施流动人口就业证和暂住证制度等措施，加强对农村劳动力流动的管理。然而，受乡镇企业吸纳就业能力减弱、20 世纪 90 年代中后期城镇就业形势严峻的影响，农村劳动力转移数量在 90 年代中后期保持上升的同时，但转移速度有所下降。

同时，在这一阶段，我国确立了基层党组织领导的村民自治制度，努力创新乡村治理方式方法，不断扩大农村基层民主，努力开创农民民主政治建设新局面。

经过这个阶段的改革，除粮食外，我国农产品依靠市场机制配置资源和调节供求的方式已经全面确立，农产品供给实现了由长期短缺到供求基本平衡、丰年有余的历史性转变。在农产品总量增加的同时，品种增多，品质改善，质量安全水平提高，均衡供给能力增强。同时，农业和农村经济发展不仅受到资源条件的约束，而且还越来越受到市场需求的约束。中国农业和农村经济步入了新的发展阶段，农村经济的增长方式也发生了明显的变化。

四、第四阶段：2002 年至今

2002 年，以党的十六大召开为标志，党中央提出统筹城乡经济社会发展、全面建设小康社会的重大任务。要求全国各地认真落实“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针政策。2004—2013 年连续出台 10 个中央一号文件，分别以促进农民增收、提高农业综合生产能力、推进社会主义新农村建设、发展现代农业、切实加强农业基础设施建设、促进农业稳定发展、加大统筹城乡发展力度、加快水利改革发展、推进农业科技创新等为主题，共同形成了新时期加强“三农”工作的基本思路和政策体系，构建了以工促农、以城带乡的制度框架，掀开了建设社会主义新农村的历史篇章，迎来了农业农村发展的又一个春天。在这个阶段，我国出台了一系列农村改革发展的重大措施：

一是深化农村税费改革，实现耕者有其利。党和国家出台了一系列强农惠农政策，主要有“四取消”和“四补贴”政策，即取消农业税、屠宰税、牧业税、农业特产税，实行种粮直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农业生产资料综合补贴。农村税费改革大大减轻了农民的负担，2000—2005 年，通过减免农业税，农民人均减负 1 250 元。

二是粮食流通体制改革取得突破性进展。从 2004 年开始,国家全面放开粮食收购和销售市场,实行购销多渠道经营,清理和修改不利于粮食自由流通的政策法规,推进国有粮食购销企业改革,使其真正成为市场主体。这项改革意味着我国农产品流通体制的最后一块堡垒被攻克,农产品市场的改革宣告结束。

三是在推进城市化发展过程中,确立了公正对待农民工、全面加强农民工权益保障、建立城乡劳动者平等就业制度、让进城农民融入城市的政策取向。与以往把农民工流动称为“民工潮”、“盲流”的认识相比,2004 年中央一号文件首次明确“进城就业的农村劳动力已经成为产业工人的重要组成部分”,这给了进城就业的农村劳动力一个符合实际和公平的定位,也具有了更加积极的政策含义。同时,加快土地制度与户籍制度的改革,法律保护农民的土地权益,取消城乡户口差别,放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件。

四是加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设,尤其是加强农村社会保障制度改革。党的十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容,明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系。从 2002 年开始,在社会保障体系建设方面,追求公平和共享的价值取向更加凸显,着重建立起农村基本医疗服务和医疗保障制度,积极探索农村养老保险的发展,改革和完善农村五保供养、最低生活保障和农村医疗救助等社会救助制度。

五是在科学发展观的指导下,按照统筹城乡发展的要求,全面推进社会主义新农村建设。2005 年 10 月,中国共产党十六届五中全会作出建设社会主义新农村的重大战略决策,2006 年中央一号文件,即《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,明确提出了从八个方面推进新农村建设。围绕建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村要求,协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。

通过梳理改革开放 35 年来农村改革的历程,我们可以看到,在农村改革的推动下,农业和农村发展的体制和机制发生了彻底改变,从计划经济改变为市场经济,市场机制在农业和农村发展中扮演着日益重要的作用。以农村的工业化、城镇化和农业现代化为代表的农村经济得到了快速发展。随着农村经济体制改革的不断深入,农村管理体制也发生了相应的调整。当前,农业和农村发展的阶段和目标发生了彻底改变,统筹城乡发展、建设社会主义新农村和全面建设小康社会成为现阶段中国农业和农村发展的首要目标。

第二节 农业经营体制改革与政策演变

中国农村的改革是从实行集体土地家庭承包经营开始突破的。这一改革，突破了高度集中的计划经济体制，重新确立了农村经济的利益主体和微观基础，引发了一系列制度突破和创新，为此后农业和农村发展奠定了最为重要的制度基础。实施家庭承包经营的改革，是全国改革的第一个成功突破口。“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”从 1993 年开始写进了我国的《宪法》，成为我国农村的一项基本经营制度。

一、家庭承包经营制度的建立与完善

（一）家庭承包经营制度的确立

我国在计划经济时期就对土地经营问题进行探索，早在 1956 年合作化后期，安徽农村就曾出现过包产到户、农民家庭承包集体土地进行经营的尝试，但是很快就被明令禁止。此后，尽管又有过多次反复探索，最终都没有逃脱同样的厄运。1978 年秋，安徽省凤阳县小岗村自发地实行大包干到户的新实践，“大包干”在小岗村得以存续，并迅速蔓延到其他地区，揭开了新一轮农村土地制度改革的序幕，随后在四川、贵州、云南、广东、河南、河北等地，都出现了不同程度的包产到户行为，并且取得了意想不到的效果。在一些原有经济落后的地区，长期是吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的农村，实行包产到户一年之后，就结束了“三靠”的历史，实行了人们梦寐以求的愿望。1980 年 1 月底，全国实行各种包工责任制的核算单位占全国生产队总数的 84.7%，其中不仅有贫困落后地区，而且还包括一些中等地区和富裕地区（徐安勇，2011）。

1980 年 9 月，中央召开各省市自治区领导座谈会，专门讨论了农业生产责任制问题，制定了《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》，在肯定集体经济是我国农业现代化基础的同时，明确提出要允许多种经营形式、多种劳动组织、多种计酬方法的存在，强调包产到户是联系群众、发展生产、解决温饱问题的一种必要措施。党和国家从政策上对联产承包责任制给予初步认可，并要求及时传达讨论，澄清思想、统一认识，促进全国各种形式的联产承包责任制迅速发展。1981 年 10 月，在全国农村基本核算单位中，建立专业承包、联产到组、包产到户、包干到户等各种生产责任制的占 94.8%。

从1982年开始,连续发布的5个中央一号文件,指导了农村联产承包责任制的确立和农村土地制度改革的探索。1982年1月,中共中央批转《全国农村工作会议纪要》,明确提出目前农村实行的小段包工定额计酬,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,都是社会主义集体经济的生产责任制。“它不同于合作化以前的小私有经济,而是社会主义农业经济的组成部分。”党和国家从政策上对联产承包责任制给予正式认可,推动了生产责任制地位由组向家庭转移,生产责任制形式从联产到组迅速向包干到户、包产到户“双包”责任制转变,这种生产责任制形式的转变是一个巨大的变革。1983年1月,中共中央关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知,充分肯定了联产承包责任制,认为我国的联产承包责任制采取了统一经营和分散经营相结合的原则,这种统、分结合的双层经营体制具有广泛的适应性,既可适应于当前手工劳动为主的状况和农业生产的特点,又能适应农业现代化进程中生产力发展的需要;要求林业、牧业、渔业和多种经营都实行联产承包责任制。

(二) 承包期从“15年不变”到“30年不变”

到1983年年底,农村基本上实行了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。实行分包到户极大地调动了亿万农民的生产积极性。在看到这一经营形式对农业生产的促进作用以后,中央就开始考虑将这一制度稳定下来。为了给农民以稳定的心理预期,1984年中央一号文件《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》明确规定:“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,例如果树、林木、荒山、荒地等,承包期应当更长一些。在延长承包期以前,群众有调整土地要求的,可以本着‘大稳定,小调整’的原则,经过充分商量,由集体统一调整。”这是第一次以中央文件的形式规定了农村土地承包的承包期。

进入20世纪90年代以后,考虑到有些地方在1978年就开始搞包产到户和包干到户,如果第一轮承包期从1978年起计算,这些地方的15年承包期最早将于1993年到期。第一轮承包期到期后,农户的承包地如何处理呢?1993年11月,中共中央、国务院发布《关于当前农业和农村经济发展若干政策措施》,文件要求“为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,在原定的耕地承包期到期之后,再延长30年不变。”并提倡30年承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法,其目的是要防止各地利用“大稳定、小调整”的办法继续调整农民承包地。1997年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》指出“在第