

上
篇

中国农村税费改革
理论探索

农村第二步改革的出路何在

一、农村经济体制改革的回顾

(一) 传统农业经济体制形成的原因及包干到户的直接动因

1. 传统农业经济体制形成的原因

一个经济体制的形成和存在，是多种背景因素共同作用的产物。我国传统的农业经济体制的产生和存在，决定于建国以后选择的经济发展战略，以及追求的社会主义目标与其经济模式和当时所能利用的组织资源，其中最主要的是经济发展战略对它的影响。

建国初期，我国既是一个典型的经济落后的农业国，又是一个新兴的社会主义国家。作为前者，为了迅速改变产业结构低级化的状况，将实现工业化作为经济发展的总目标，显然是合乎理性的抉择，这也是战后大多数发展中国家的做法；作为后者，为了尽快显示出社会主义制度的优越性，提出以“赶超资本主义经济”为内涵的经济发展战略，显然是合乎思维逻辑的，这也是战后所有的新兴的社会主义国家的做法。

推行赶超战略的核心是加快工业化进程。要做到这一点，必须提高资本积累能力和更为有效地分配稀缺资源。对于一个工业化比重极小的农业国来说，依靠工业的自身积累是不可能的；对

于一个新兴的社会主义国家来说，则不可能用掠夺海外殖民地的办法获取工业化的起步资金；当时资本主义世界对我国实行经济封锁，没有外资可以利用；因此，只能把集中农业剩余作为提高资本积累能力的主要手段。集中农业剩余可以有两种迥然不同的方式：一是经济诱导，即通过金融机构动员储蓄的民间积累；一是经济强制，即通过财税系统集中剩余的国家积累。在 50 年代，无论从市场发育程度、可资利用的组织与管理经验看，还是从广大群众的储蓄能力和偏好看，我国都不具有采用第一种方式的条件。采用第二种方式可以有两种做法，一是重农业赋税，一是设置工农业产品价格剪刀差。二者相比较，我们选择了后者。这是因为：第一，建国前，广大农民深受多如牛毛的苛捐杂税之苦，采用加重农业税赋的办法集中农业剩余，显然是广大农民不愿意接受的做法；第二，加重农业税赋无法从降低农产品价格入手并降低工业扩大再生产的成本，从而无法使工业扩张成为工业企业的内在冲动；第三，设置工农业产品价格剪刀差既能产生加重农业税赋的效应，又有极大的隐蔽性，而且它可以从降低农产品价格入手，降低由农业提供的工业原料的价格和工人的生活费用，达到降低工业扩大再生产的成本的效果，进而使工业扩张成为工业企业的内在冲动。由上述分析可见，我国在集中农业剩余方面偏好设置工农业产品价格剪刀差，是有深刻的历史原因的。

但是，利用工农业产品价格剪刀差这样的单项政策来集中农业剩余是不够的。因为对农户来说，他总是根据市场上的价格信息进行资源配置，如果政府用低价格收购农产品，农民是不会接受的。这是农民的合法权利和理性选择。1953 年秋收后，国家的粮食收购计划在很多地区不能按时完成，而粮食销售又大大超出计划，形成购销不平衡的局面。这意味着仅仅设置剪刀差，不能达到集中农业剩余的效果。于是，关于粮食、棉花、油料的统购统销政策，以及烟、麻、猪等重要农产品的派购政策就应运而

生。1953年11月，中共中央和政务院分别发布命令，决定对油料和粮食实行计划收购和计划供应。1954年9月，政务院又发布了关于实行棉花计划收购的命令。1955年8月，国务院颁布《农村粮食统购统销暂行办法》，对粮食、棉花、油料规定了具体的定产、定购、定销办法。接着又陆续把烤烟、麻类、生猪、茶叶、蚕茧、羊毛、牛皮等农产品规定为派购产品。1958年国务院颁布的农产品及其他商品分级管理办法，将农副产品统购统销和派购政策进一步制度化、法律化。办法规定：对关系国计民生的重要商品和某些重要的外销商品，作为第一类商品，由中央集中管理；对需要保证重点地区供应或必须保证特殊需要的商品，作为第二类商品，由中央实行差额调拨；上述两类商品以外的农副产品和食品等，作为第三类，由地主自行管理，必要时由商业部组织交流。从政治上看，以一个没有反对党或独立利益集团制约的政府而言，实行农产品统购统销几乎没有难度，是最容易被接受的政策；从经济上看，有现成的商业、供销社、行政系统和组织资源可利用，便于节省国家的交易费用。当然，推行农产品统购统销及派购政策，除了能强制集中农业剩余外，在商品性农产品供给不足的情形下，还能使城镇居民都得到维持温饱所需的农产品。

实行农产品统派购政策对于强制性地集中农业剩余，是极为重要的。但是，仅有统派购政策的配合还不够。统派购政策的实质，是通过关闭农产品市场，达到国家利用剪刀差集中农业剩余和落实统销计划的效果。然而这个政策本身，是无法保证待售农产品数量与结构同国家的统派计划相一致的。要确保这个任务完成，必须要求农民按照对应于国家统销计划的生产计划组织生产，并且不能因为务农比较效益低而放弃农业生产。为此就需要一种制度安排，使农民得以固定在土地上，按照国家下达的生产计划安排生产。人民公社，这个农工商学兵样样俱全的组织形

式，是实施该制度的最佳选择。毛泽东同志曾经指出：“统购统销是实行社会主义的一个重要步骤。”（《毛泽东选集》第 5 卷第 335 页）时隔不久，他又明确指出：还是办人民公社好，它的好处是，可以把工、农、商、学、兵合在一起，便于领导。这就不难理解，为什么仅短短几年，农业生产、经营单位能够实现从小而分散的个体农户，经由互助组、初级社、高级社，到大而全的人民公社迅速而大跨度的跃进了。如果说互助组和初级社是农民利用规模经济的自愿选择，那么高级社和人民公社纯粹是国家出于控制的必要自上而下强制推行的产物。

由此，我们可以发现这样一条线索，国家为了推行赶超“资本主义经济”的经济发展战略，采取了设置工农业产品价格剪刀差来集中农业剩余的办法。在实践中为了确保这种办法奏效，先后推行了农产品统派购政策和建立受国家控制的农村经济组织——人民公社——的做法，前者形成了传统农业经济体制中的流通体制，后者则形成了传统农业经济体制中的生产、经营体制。顺着这条线索分析可以发现：无论是设置价格剪刀差，还是推行农产品统派购政策和人民公社制度，都是逆市场机制而动的。这个共性表明：传统发展战略的本质是反市场的。

2. 包干到户的直接动因和深层原因

如果说，由农产品统购统销及派购政策引致的农业流通体制，剥夺了农民对资产流量即农业剩余的支配权，那么由人民公社制度引致的农业生产、经营体制，则剥夺了农民对资产存量即土地等生产资料的支配权。也就是说，随着传统农业经济体制的形成，农民已失去了自主配置农业生产和支配农业剩余的权利，农业中的产权已处在名存实亡的虚置状态。我们知道，农业是一个劳动监督成本极高的产业，而降低劳动监督成本的最好办法是消除农业产权与农民分离状况，这也是历史上许多采用封建雇工制的农业经营方式陆续改用租佃制的主要原因。按理说，我国土

改以后，广大农民都分到了土地，已经消除了农业产权与农民分离的状况，农业中劳动监督成本高的问题也不存在了。遗憾的是，我们并没有珍惜当时形成的农业发展环境，却把模糊产权作为消除新的两极分化的最佳选择，以致造成农业劳动监督成本高和农民从事农业生产激励下降的问题。更为严重的是，把模糊产权的范围愈益扩大看作是社会主义农业发展的标志，把进一步明确产权看作是反对社会主义农业的行为。产权越模糊，按劳分配就越困难，这就不可避免地造成干得多不一定多得，干得少不一定少得，不干也不一定不得的情形。当然，如果农民对是否模糊自己的产权有完全独立的选择权，即有参加或退出集体农业生产的自由，这种情形是无法维持下去的，至少不能越演越烈。事实上，在人民公社以前，农民是行使这种权利的。但遗憾的是，政府对农民行使这种具有理性的选择权，采取了严格限制的做法，并且把它同反社会主义联系起来，轻则批评，重则批斗。在如此强大的政治压力下，这种选择权就被彻底地剥夺了。而实践证明，这种选择的权利能很有效地制止产权侵犯或“免费搭车”行为，在危及生存时，它甚至是农民自救的惟一办法。这可以从人民公社化以后，在我国最贫困的农村地区数次出现秘密地推行包产到户的做法得到证实。分配不合理实质上是产权侵犯，农民都不愿意充当产权被侵犯者，于是农民对参加集体农业劳动的报酬预期越来越低，劳动积极性自然愈益低落。与此形成鲜明对照的是，农民在产权明晰的自留地上劳动的积极性非常高，这可以用自留地上的土地生产力是集体农田的几倍的事实加以证明。

需要指出的是：第一，国家并非没有发现明确产权是促进农业增长的最有效办法。60年代初，国家正是靠采用缩小产权模糊范围（如取消建立人民公社初期吃饭不要钱的供给制做法、扩大自留地）和降低产权模糊的层次（如取消县联社、改人民公社二级所有为三级所有）的政策，摆脱了农业生产大滑坡后的危困

局面。70年代末期，国家正是靠公开宣布农村包干到户属于社会主义范畴，引致了农业的超常规增长。但是，国家从来没有把明确产权作为常规增长环境中促进农业增长的手段。恰恰相反，只要农业增长势头稍有好转，就力图扩大产权模糊范围和提高产权模糊层次。在80年代以前，表现为“穷过渡”，在80年代以后，则表现为鼓励和推行“规模经营”。第二，虽然在传统的农业经济体制下，集体经济与个体经济（自留地和家庭副业）在劳动激励上有显著差异，并成为政府数次开展社会主义教育运动（如60年代中期批判“三自一包”，十年动乱时期割资本主义尾巴）的主要原因，但是，政府并没有采取根除农村个体经济的政策。究其原因，主要是个体经济的存在对于维持农民的温饱状态，有着比较重要的作用。因此，尽管它同集体经济有着明显的冲突，但也只能在容忍其存在的前提下采取各种限制性的措施。理解这一点很重要，因为如果不是这样，在劳动激励上存在着显著差异的这两种经济类型，是不可能长期并存在一起的，更不会表现为：温饱问题越突出，农户选择个体经济的偏好就越能顶住政治压力，变为具体行动；政府对农民选择个体经济的态度也越宽容。

如果说在传统农业体制下，国家竭力推崇的集体农业生产始终缺乏足够的劳动激励，而国家不赞赏的个体经济却一直具有足够的劳动激励，是一种显著的经济反差，那么对于按照“不怕不识字，就怕货比货”的方式进行机会成本分析的我国农民来讲，这种显著的经济反差，就成为农民试图改变强制性的农业集体生产方式，采用个体生产方式的直接动因。于是就不难理解，一旦国家公开宣布农业个体经营与社会主义原则不悖之后，为什么包干到户就像雨后春笋那样，一瞬间在全国推广开了。

举国上下曾为包干到户引致的农业超常规增长振奋不已，以为几十年来阻碍农业增长的障碍终于消除了，今后将不再出

现人为的农业增长波动了；然而现实的经济运行并非如此。1984年以后，我国农业增长虽未停滞，但增长的结构波动较大，其中人为的影响程度很高。这意味着除了传统的农业经济体制外，还有阻碍农业增长的障碍，这就是本质上反市场的传统发展战略，尤其是为推行传统发展战略所生成的政策环境，未发生根本变化。

（二）十五年农业体制改革的历程

长期以来在农村经济发展指导思想和方针上的失误，致使在经过社会主义建设近 30 年后的 1978 年，我国农民仍未能摆脱贫困的状态，温饱问题依然困扰着中国；同时，农业发展的迟滞，严重制约着整个国民经济的发展。1978 年，中国在经历了政治上和经济上的“阵痛”之后，党和人民清醒地认识到，必须探寻一条适合我国国情的经济发展道路，必须建立一个新型的经济体制模式。这场对中国历史产生重大影响的变革，就从农村开始了：安徽凤阳率先实行了大包干，并很快地风行全国。自 1979 年到 1993 年的 15 年中，我国农业体制改革涉及的范围包括农业中的产权制度、分配方式、商品流通和资源配置等各个方面。改革过程大致经历了以下 4 个阶段：1979~1984 年为第一阶段，以土地产权结构改革为主；1985~1988 年为第二阶段，以农产品流通体制改革和农村非农产业兴起为主；1989~1991 年为调整时期；1992 年中共中央确立了建设社会主义市场经济新目标，农业体制改革又进入了一个新的阶段。

1. 1979~1984 年以农业生产责任制为主的改革阶段

(1) 从包干到户到双层经营、统分结合的家庭联产承包责任制。1979 年农业生产责任制的出现，是中国经济体制改革的开端。它的实质是：把原来农村人民公社土地所有权与使用权相结合的土地产权结构，改变为土地所有权与使用权相分离的一种新

的土地产权结构。改革结果是：农民在很大程度上取得了土地使用权，集体保留了土地所有权。这一改革极大地激发了农民的生产积极性和主动性。

农业生产责任制作为一个特定的经济概念，传统上本来指的是 50 年代高级农业生产合作社及后来的人民公社内部社员之间的一种分配制度。具体形式多种多样。例如“三包一奖”（包工、包费用、包产量，超产奖励）、“小段包工，定额计酬”和评工分等，是在生产资料公有、国营前提下所采取的一种按劳分配的组织形式。社员根据所付出的劳动数量和质量，从生产队取得相应的报酬。70 年代末兴起的生产责任制则与此不同，这种新的生产责任制，从一开始，实行的就是包产到户和包干到户，当时农民把包干到户叫做“大包干”。实行包干到户的生产队，1983 年已经占全国生产队总数的 98%，包干的户数占全国农户总数的 97%。家庭经营取代了集体经营，农户成了自主经营、自负盈亏的经济实体。农民中流传的话说：“大包干，直来直去不拐弯：交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的。”这就是包干到户。迄今为止，包干到户是土地所有权与使用权分离得较清晰的一种土地产权结构形式，也是对于农民激励较大的一种土地产权形式。正是这一变革，推动了 80 年代前期农业和国民经济的迅猛发展。

但是，农村人民公社是政社合一的组织，它把政治、经济和社区生活纳入了一个统一的整体，担负着多方面的功能。包干到户只是严重冲击了公社制度，并不能完全取代公社制度，主要是不能履行公社作为基层政权和社区组织的功能。具体说，在原来的公社制度下，中央人民政府逐级下达的农业生产指标、农产品征购任务和农用工业物资的分配，都是通过公社三级组织（公社、大队、生产队）进行的。每年的农产品征购任务，实际上纳入了公社分配之中，公社担负的带有社区组织性质的各种功能

例如水利设施和其他社区设施的维护和管理，农村文教和福利事业的安排等，也缺乏新的组织来接替。从某种意义上来说，包干到户这种新制度与计划经济体制之间出现了矛盾。在这种形势下，提出了“双层经营、统分结合的家庭联产承包责任制”，谋求协调这种矛盾。

“双层经营”是指家庭经营和与之相联系的集体经营。事实上家庭经营是经营实体，集体经营主要是指执行国家计划经济任务和社区组织职能，即原来公社作为基层政权的职能。“统分结合”是指双层经营要相互结合。不过，这是一个模糊概念，可以统得多一点，也可以统得少一点，实质上是一种行政性的工作。后来的实践证明，统与分的界限往往随着农业内外社会政治经济形势的变化而变化，这种变化又会影响农民利益和农业生产的稳定发展。

(2) 农产品流通中购销部分体制改革：计划经济向商品经济过渡。家庭承包责任制改变了执行计划经济的环境，主要是创造了放宽计划管理的条件。承包制促进了农业生产的迅猛发展，拿粮食来说，1979~1984年间，全国粮食总产量平均每年递增4.9%。农业生产的高速增长，在很大程度上改变了长期以来基本生活资料短缺的状况，从而也就失去了计划调拨、定量分配基本生活资料的迫切性与必要性；并且，完成了计划收购之后，农民手中还有较多农产品要求出售。适应这种新的形势，于是在农产品购销领域中，开始从计划经济向商品经济过渡。主要内容有3点：

减少农副产品统购派购的种类，从最多时的113种减少到1984年的21种。按品种来说，绝大部分农产品，如牛肉、猪肉、禽蛋、水果等都脱离了计划经济轨道，进入了农贸市场。

仍保留下来的统、派购农产品，减少了收购基数，增加了超购比重。仍拿粮食来说，1981年，实际统购数量比1978年减

少 36%，而同期政府统购和超购总量则增加 86%。

开放农贸市场，允许集体和私商长途贩运。不但非统、派购产品，而且完成了统派购任务的剩余产品，也可进入市场，自由交易，20 多年来第一次为私商进入市场打开了大门。

经过这些改革，农产品流通体制形成了新的特征，即计划调拨与市场交换并行，而以计划调拨为主；政府定价与市场价格并行，而以政府定价为主。这是农产品流通体制改革的初始阶段。

(3) 放松农村劳动力流动的管制。在公社制度下，农村有大量隐蔽的失业劳动力。不过，一则公社制度保证了他们的基本生活需要；二则户籍制度也不允许他们脱离土地，另谋生路。实行家庭承包经营以后，农村剩余劳动力才暴露出来。根据 80 年代初的一个抽样调查，全国过剩劳动力约占农村劳动力总数的 40%，有 1.2 亿~1.5 亿人。原来的社会保险功能随着人民公社解体而消失了，这支庞大的劳动大军，当然会到社会上寻求新职业和新的工作机会，从而冲击了旧的计划经济体制。另一方面，这段时期，城市工业和农村的非农产业也有了较快发展，它们需要补充劳动力。1980~1984 年间，乡镇企业兴起，约有 3300 万农业劳动力进入了农村中的非农产业。他们保持农民户口，主要从事工业生产，当时叫做“离土不离乡”。另有一部分农业劳动力，自带口粮流入城市，主要是做临地工，流动性很大。一是季节性流动，农闲外出，农忙回乡务农；二是随着城市经济状况的变化，往返于城乡之间：城市经济繁荣，工作机会较多的时候，就在城市工作，经济情况不好的时候，又返回农村。城乡工业对劳动力的需要为农村劳动力流动创造了条件。

2. 1985~1988 年取消农产品统、派购制度与非农产业兴起

(1) 取消主要农产品统、派购制度，改为合同订购和价格双轨制。1985 年初，政府宣布取消农产品统、派购制度，改为合

同定购制。这一措施说明，在农产品流通领域中，开始了从计划经济向市场经济转轨。其动因，一是由于连年大幅度增产，各种主要农产品的供应，都有了很大增加。在 1980~1984 年期间，粮食增长 27% 棉花增长 131%，植物油料增长 55%，猪牛羊肉增长 28%。粮食达到了供需平衡，不需要继续进口。农民完成了政府收购任务后，剩下的农产品越来越多，局部地区出现了卖粮难，又缺乏适当的仓储设施，农民要求进一步开放农产品市场。二是 1979~1984 年间，政府不断增加主要农产品收购数量。就粮食来说，国家库存量已增加了 1500 亿公斤，棉花库存也增加了 7000 万担。库存量远远超过了现有库容量，即使为了短期调节余缺，也势难再增加收购数量。三是 1979~1984 年间，政府大幅度提高了农产品收购价格，其中包括超购比重越来越大，而销售价格却未作相应调整。于是购销差额日益扩大，农产品购销补贴越来越多。1979~1984 年期间，此项财政补贴以每年 42% 的速度增长，共增加 2.9 倍，1984 年补贴达 370 亿元人民币。严重影响了财政收支平衡，成为一个沉重包袱。（《中国统计年鉴·1985》第 611 页，中国统计出版社）四是从 1984 年就开始出现了卖粮难、卖猪难的情况，粮价开始下跌。在许多地区，政府统购与超购粮食的混合价水平，大致相当于甚至略高于当地市价水平。这就为价格改革创造了一个有利时机。

怎样评价 1985 年的改革，一向是一个有争议的问题。从理论上来说，这一改革把农业运行放到了市场机制之中。合同收购是市场交换的一种方式，带有期货交易的性质，交易数量、品种和价格都应经过买卖双方事先协商、共同议定。1985 年中央政府提出的粮食合同价格水平，为 1984 年粮食统购价和超购价以倒三七比例计的混合价格，大体相当于当时的市场价格。这个合同价，可以说是随行就市定下来的，有的地区还略高于当地市场价格。棉花合同收购价格分为北方棉区和南方棉区两种：北方棉

区定为倒三七价，南方棉区采取统购价与超购价正四六比例计的混合价格。完成合同定购任务后的多余农产品可以到自由市场上卖高价，实行价格双轨制。当时许多省区都要求中央增加收购数量。

但是，这一改革却没有成功，头一年合同就不能顺利兑现。原因是多方面的，最主要的有两点。一方面，这一改革，头一年就遭到通货膨胀的冲击。年初议定的价格，本来是随行就市定下来的，但是，到了秋收以后，市价已不同程度地超过了合同价，这是没有预见到的变故，农民不愿意兑现合同，实际上也远没有实现合同收购数量。这主要是由消费过热和投资过热引起的通货膨胀，1988年达到了高潮。另一方面，1985年农业生产结构有较大的调整。粮食比重下降，经济作物、果菜及畜产品比重上升，这是社会需求变化的必然结果。在调整中还遇到了较大灾害，1985年粮食总产量比上年下降6.9%，集贸市场粮价上扬，农民就不愿以定购价卖给国家了。

当时国民经济中的主要问题，是通货膨胀和此由带来的经济失调，并且政府也缺乏进行宏观调控以遏制粮食产量下滑的经验和手段，于是合同收购便改成了“国家定购”，实质上又回到了指令性计划的统购制度，逐步加强了行政控制。

(2) 农村非农产业的兴起。农村中的非农产业是80年代初开始发展的，从1984年起，加快了发展速度。这一年比上年企业单位数增加3.5倍，出现了大量个体户和联户企业；职工人数增加61%；生产总值增加68%。此后几年继续高速发展，1988年企业单位数比1979年增加了11.8倍，职工人数增加了2.3倍，达到了80年代的最大规模，一举成为农村经济乃至国民经济中的主要产业之一。总产值占当年农村社会总产值的58%，占全社会总产值的24%。（农业部乡镇企业司：《中国乡镇企业统计摘要》，改革出版社，1991年）

在这一阶段中，农村非农产业以工业为主，1988年从事工业生产的职工人数占职工总人数的67%。非农产业是在长期以来工业品短缺情况下发展起来的。另一方面，80年代前期，城乡居民收入迅速增加，大大扩张了对于工业品的需求和对于建筑业、交通运输业、服务业的需求。同时，还前所未有地加快了农村资金的积累，也有大量闲散劳动力可以使用。在这种背景下，农村非农产业异军突起，滚滚向前。这里说的农村非农产业，习惯上叫做乡镇企业，包括乡办、村办、户办和联户办几种。1985年，户办和联户办的企业数占到企业总数的84.9%，职工人数只占38%。到了1988年，户办和联户办企业比重已达91.6%，职工人数占48.7%，但他们的产值只占总产值的32.5%。这是中国私有企业的萌芽。所谓“温州模式”，就是以个体私营企业为特色的一种非农产业模式。这是一项意义深远的重大改革。

有人把“温州模式”叫做市场经济。其实，80年代中期兴起的整个非农产业，可以说都是在市场经济轨道上运行的，并不限于温州。乡办和村办的企业，也并未列入国家统一的计划经济之内，他们的资金是自筹的，人员是自己招收的，所需生产物资和产品处理，都未纳入国家计划，而是在市场买进和卖出的。可见，农村非农产业从一开始就是市场经济的一个组成部分，它的飞速发展，本身就意味着市场经济的扩大。

当然，从生产资料所有制来说，乡办、村办集体企业同个体私营企业有着本质区别，前者属于社会主义公有制，后者是私有制。不过，随着农村企业股份化的兴起，这种界限将会变得越来越模糊，公有制和私有制都向着提高社会化程度的方向发展。

3.1989~1991 年调整阶段

(1) 家庭承包责任制的调整和完善，主要有两项内容：一是两田制；二是统一种植，分户管理。

“两田制”就是把农民承包的土地分为口粮田和责任田两个

部分。口粮田体现相沿下来的福利原则，带有社会保障性质，除非自愿放弃这种权利，人人有份。在缺乏转业机会和适当形式的社会保险制度下，口粮田可以保证农民基本的生活需要。责任田一般属于商品生产，在完成国家征购任务之后，可以或者力图取得盈利，增加家庭收入。由于各家劳力强弱不同，参加非农产业的机会也不同，每家承包的责任田可多可少，当然也可放弃责任田，全部转入非农产业。1990年全国实行两田制的耕地占总耕地面积的38%，东部地区较多。随着非农产业发展，两田制可以促进农业劳动力向非农产业转业，从而扩大农户经营的土地面积。就逐步走上农业较大规模经营的角度来说，两田制在理论上似乎改善了原来的家庭承包责任制。

家庭承包责任制的第二项调整内容，是进行“统一种植、分户管理”。统一种植是在同一包产单位内部，划分出若干个种植区，区内农作物结构统一布局，在统一安排下，分户管理他们的承包田，农户仍然自负盈亏。1990年全国实行统种、分管的耕地达9104万亩，其中东部地区占66%，中部地区占27.4%，西部地区甚少。从经济体制的变化来看，由原来的家庭承包责任制改为统种分管，是把原来农户手中的种植决策权转移至少是部分地转移到了基层干部手中，强化了统的一面，相应地削弱了农民的自主权。在统种分管条件下，担负农业盈亏的仍然是农户，而不是集体经济。这是一个矛盾：有决策权的集体不担负经营成败，没有决策权只有田间管理任务的农户，却要承担经营后果。解决这一矛盾的主要途径，从经济方面来说，事实上主要是靠逐渐强大起来的非农产业中的集体经济对农业的扶持。统种分管由东向西的梯形发展状况，显然与东、中、西部农村非农产业的不同发达程度有着密切关系。也就是说，在统种分管中失去的农业生产效率，由非农产业以各种方式予以补贴。西部地区非农产业不发达，实行统种分管制度就困难重重，受到了农民的抵制。所

以，在实践上两田制和统种分管都不受农民欢迎，很难推行。

(2) 在强化农业行政方面，重建了大批经济合作组织。1990年经济合作组织达189万个，但绝大多数合作社并未形成新的经济实体，主要是执行原来生产队遗留下来的行政功能，其中包括加强种植面的计划管理。主要措施是限制经济作物播种面积以及其他非粮食生产的发展，以保证粮田面积，强化粮食生产。

(3) 流通领域的调整。1985年进行了取消统购体制的改革，当年就夭折了，秋后改合同收购为“定购”，即把收购重新纳入了指令性计划。1989年开始实行大米专营和棉花专营，同年实行农用工业生产资料专营。主要农产品和工业产品的国家垄断，往往又非法流入市场，产生了种种弊端。并且，在财政分灶吃饭的体制下，各省区为了追求本地区利益，常有相互封锁现象，或者变相封锁，刚发育的农业市场也被割裂了。

(4) 农村非农产业的发展，也受到了挫折。从1989年起停止了对乡镇企业的银行贷款。企业单位数、职工人数和以不变价格计算的总产值，都有不同程度的下降，这就必然引起农户从非农产业取得的收入发生波动。

这段时期调整的主要结果是：

(1) 粮食生产上去了，保证了社会基本需求。在国家经贸关系严重恶化的环境中，这是一个稳定因素，但是，继续出现了卖粮难局面，农民收入基本停滞不前。

(2) 政府对农产品的财政补贴膨胀，1991年达到了477亿元人民币。于是逐步提高粮食和其他产品的销售价格，开始统销制度改革，以减轻财政补贴的压力。这是一项重大改革，直接涉及城镇居民利益关系的调整。

4.1992年以后建立市场经济体制的新阶段

中共十四大报告指出：“农业是国民经济的基础，必须坚持把加强农业放在首位，全面振兴农村经济。树立大农业观念，保