

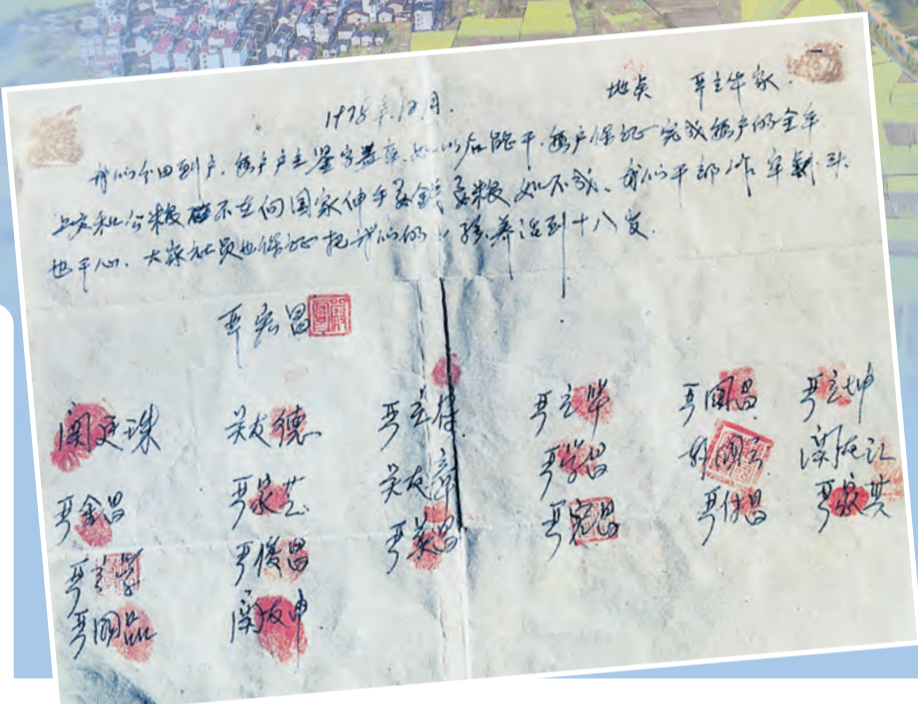
# 從家庭責任制到鄉村振興 農村土改撐起國民經濟變革



小崗村當年在一紙分田到戶「大包幹」生死契約上按下紅手印的農民的兩張合影，反映出今昔變化。

開始於1978年的農村改革已經走過了40年的光輝歷程，從土地家庭聯產承包責任制到土地流轉，再到土地確權、集體產權制度改革和鄉村振興，農村實現了從計劃經濟向市場經濟，從傳統農業向現代農業的轉變，農民的生產生活方式也發生了翻天覆地的變化。40年彈指一揮，農村土地改革的巨大成就不僅帶來了農村經濟社會的歷史性變化，而且有力地支持了整個國民經濟社會的深刻變革。

香港商報記者 黃鶯



從安徽省鳳陽縣小崗村18位農民在一紙分田到戶「大包幹」生死契約上按下鮮紅的手印（小圖）開始，到浙江省杭州市淳安縣汾口鎮「千村示範、萬村整治」工程獲聯合國環境規劃署年度「地球衛士獎」中的「激勵與行動獎」（大圖），中國農村土地改革也從最初的家庭責任制發展到如今習主席提出的鄉村振興戰略。中國的農村已隨着改革開放的步伐，變得更美更先進。

改革開放最早始於農村，而農村改革則始於土地，特別是土地經營體制的變革，這無疑是其中重要的一環。1978年11月24日，安徽省鳳陽縣小崗村18位農民以敢為天下先的膽識，按下18顆紅手印，搞起「大包幹」生產責任制，揭開了中國農村改革的序幕。中國社會科學院農村發展研究所研究員黨國英接受本報記者採訪時稱，改革開放40年來，農村土地改革最亮眼的當屬農村土地承包制的不斷推進，而土地承包期的延長更有着積極重大的意義。

家庭聯產承包責任制的推進，改變了中國農村舊

的經營管理體制，極大地調動了廣大農民生產經營的積極性和能動的創造性。農業生產的效益和產能得到極大提高，產值也年年遞增，在一定程度上解決了中國糧食產量不足的問題，解決了人民的溫飽問題。廣大農村地區迅速摘掉貧困的帽子，走上富裕的道路，並為改革開放打下了堅實的基礎。黨國英稱，農村家庭承包經營制大大解放了農業生產力。從1978年到1984年，糧食平均每年增產達4.8%，總產量增長和前15年比較起來翻了一番，農業生產水平上了一個新階梯，真正解決了中國人吃飯問題。農民生活水平也迅速提高，從1987年

到1990年，農民人均消費水平增長速度達到5.6%，超出城市1.1個百分點。

中國社會科學院農村發展研究所研究員張曉山則認為，農村土地制度變遷的進程，實際上是在保留集體土地所有制的前提下，賦予並不斷強化和保障農民土地承包經營權的產權制度改革過程，也是對農地集體所有制實現形式不斷進行探索的過程。1978年開始的改革開放不僅解決了中國人的吃飯問題，還大大豐富了中國人的生活，堪稱奇蹟。

1993年3月，《憲法》修正案正式把「統分結合的雙層經營體制」納入憲法。同年7月2日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過《農業法》，其中第五條指出，「國家長期穩定農村以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制」。至此，農村基本經營制度正式確立。到2008年黨的十七屆三中全會，確定「賦予農民更加充分而有保障的土地承包經營權，現有土地承包關係要保持穩定並長久不變」，第一次提出了「長久不變」，在政策上強化了這種穩定性。

中國的土地制度的複雜性在於，它關涉的不僅僅是「三農」問題，即農業、農村、農民，還關涉到

### 土地責任制揭改革序幕

工業化和城市化。土地既是農業生產的基礎，也是農民生存的保障；既是工業化積累、工業化基礎設施的來源，也是城市化的必要條件。黨國英認為，「土地紅利」和「人口紅利」一樣，為中國經濟成長提供了綿延不斷的動力，而中國農村的進步乃至整個中國經濟的成長，其奧秘正是改革開放。可以說，農村土地改革解放了農民的土地束縛，農民可以相對自由流動，也就釋放了勞動力紅利，繼而推動工業化和城鎮化進程。而農民進城落戶，也造就了中國發展的巨大市場需求。

反之，改革開放的成功在很大程度上有賴於中國在土地制度與工業化、城市化之間建立的正向反饋：土地國有和集體所有保障低地租，低地租降低

城市化和工業化的成本，也使得農村剩餘勞動力積極向城市和工業領域流動，而工業生產力的提高，不僅支持城市化的持續發展，吸納農村剩餘勞動力，也向農業和農村回贖資源和資金。

此外，值得關注的是，2006年，中國農民徹底告別了延續2600年的「皇糧國稅」，即農業稅，這不僅減輕了農民的負擔，也開啓了農民命運的重大變化。黨國英認為，從歷史的角度看，農業稅實際上是國家在經濟上對農民實行特殊強制的一個表現。而隨着中國經濟的發展，國家的財政基礎越來越不依靠農業稅，農業稅的征收成本過於高昂，還有種種弊端，因此取消農業稅成爲必然。

### 「三權分置」新時期改革重點

2014年，新一輪農村土地制度改革開始實施，實行所有權、承包權、經營權「三權分置」，這是繼家庭承包制後農村改革的又一大制度創新，是農村基本經營制度的自我完善，是習近平總書記「三農」思想重要組成部分。

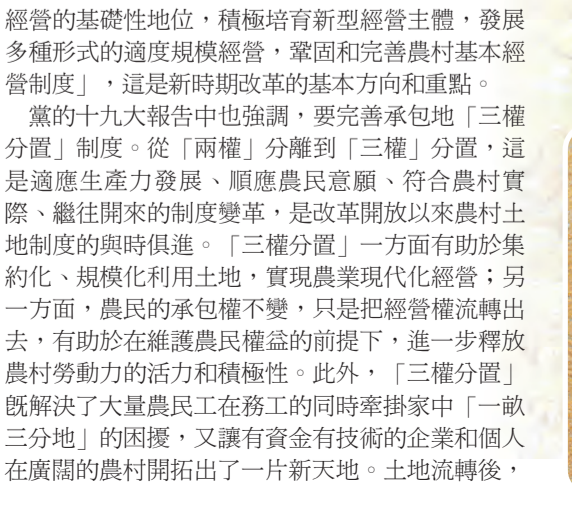
實際上，早在1984年，中央一號文件就「鼓勵土地逐步向種田能手集中」。1993年的中央11號文件、2002年的《農村土地承包法》、2008年的中共十五屆三中全會都有鼓勵土地流轉的內容。2014年11月20日中央《關於引導農村土地經營權有序流轉發展農業適度規模經營的意見》，明確提出「堅持農村土地集體所有，實現所有權、承包權、經營權三權分置，引導土地經營權有序流轉，堅持家庭經營的基礎性地位，積極培育新型經營主體，發展多種形式的適度規模經營，鞏固和完善農村基本經營制度」，這是新時期改革的基本方向和重點。

黨的十九大報告中也強調，要完善承包地「三權分置」制度。從「兩權」分離到「三權」分置，這是適應生產力發展、順應農民意願、符合農村實際、繼往開來的制度變革，是改革開放以來農村土地制度的與時俱進。「三權分置」一方面有助於集約化、規模化利用土地，實現農業現代化經營；另一方面，農民的承包權不變，只是把經營權流轉出去，有助於在維護農民權益的前提下，進一步釋放農村勞動力的活力和積極性。此外，「三權分置」既解決了大量農民工在務工的同時牽掛家中「一畝三分地」的困擾，又讓有資金有技術的企業和個人在廣闊的農村開拓出了一片新天地。土地流轉後，

農戶可以說是最大的受益者。

農業農村部部長韓長賦認爲，「三權分置」爲統籌解決農業、農民問題找到了新路徑。農民作爲集體經濟組織成員，是土地所有者的一分子。通過土地確權登記頒證，「確實權」、「頒鐵證」，農戶

擁有穩定的承包權，可以進退有據，合法權益得到保護；通過經營權出租、入股、託管等，農戶可以獲得穩定的財產性收益。土地經營權流動起來，可以實現規模經營，發展新型經營主體，推進農業現代化，從而實現農業農民「兩道題目」一起解。



貴州省遵義市鳳岡縣土溪鎮石橋村農民在晾曬玉米。



小崗村發展新型農業經營形式後種植起來的葫蘆。

### 億萬農民的「定心丸」

家庭聯產承包責任制、免除農業稅、三權分置等一系列強農惠農政策的實施，讓一些農村問題得到了解決，但山區農民如何擺脫貧困，以及農村社會全面建成小康社會仍然是當前亟待解決的問題。

1997年8月中共中央下發通知指出，在第一輪土地承包的基礎上，土地承包期再延長30年。2001年12月30日，中共中央下發了《關於做好農戶承包地使用權流轉工作的通知》，允許土地使用權合法流轉，規定「農戶承包地使用權流轉要在長期穩定家庭承包經營制度的前提下進行」，並提出「農戶承包地使用權流轉必須堅持依法、自願、有償的原則」。2008年10月12日，十七屆三中全會通過《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，提出加強土地承包經營權流轉管理和服務，建立健全土地承包經營權流轉市場。

之後十九大報告首次提出「實施鄉村振興戰略」，並明確提出保持土地承包關係穩定並長久不變，第二輪土地承包到期後再延長30年，對億萬農民來說，這是一顆「定心丸」；對農村集體產權制度改革而言，這是一粒「活絡丹」。

### 適應了農民農企需求

對於第二輪土地承包到期後再延長30年，蘇州大學農業經濟管理學副教授徐文華表示，事實上，在改革開放以來的農業發展脈絡中，第一輪土地承包制是1983年開始的，承包期15年；第二輪則從1997年開始，承包期30年。在中國這個農村人口佔總人口將近一半的農業大國，2027年土地承包期滿之後怎麼辦，非常令人關注。「再延長30年，這意味着農村土地承包制度長期不變，對穩定農業發展、解決三農問題有長期意義。」徐文華稱，大多數農民盼望政策穩定，不希望政策多變，中央作出這個決策也是適應了農民的需求。

隨着土地承包期延長30年，農村土地承包經營權市場的信心也被提振起來。華中農業大學土地資源系教授陳銀蓉表示，農民對土地產權有了明確的預期，有助於形成農村土地市場。尤其在經濟發達地區，農民對土地價值的認識更高，那麼，他們通過土地流轉獲得的回報往往更高。對於農業企業來說，他們也會更放心大膽地與農民交易。而從宏觀角度來說，當土地流轉到一定程度時候，中國的農業企業化程度也就提高了，大量土地進入農業企業、種田大戶，大多數土地可以實現集約化經營。

此外，2018年中央一號文件亦指出，鄉村振興更需要深化農村改革，主線仍然是處理好農民與土地的關係。必須堅持和完善農村基本經營制度，堅持農村土地集體所有，堅持家庭經營基礎性地位，堅持穩定土地承包關係，真正讓農民吃上「定心丸」。改革要順應農民保留土地承包權、流轉土地經營權的意願，實現承包權和經營權分置並行，更好堅持集體對土地的所有權，更好保障農戶對土地的承包權，更好用活土地經營權。通過構建農村的產業體系，建立新型合作經濟組織，培育新的經營生產體系，把土地的經營權流轉到職業農民手裏或者善經營會管理的農民手中，農民正從土地上獲得更大的收益，大步邁向全面小康生活。