

An Analysis on Realizing “Agricultural Second Leap” in New Era

—According to the Transformation of Rural Land System since the Founding of P. R. China

Jiang Luan

Party School of Tianjin Municipal Committee of CPC & Tianjin Administrative Institute, Tianjin
Email: luan529@126.com

Received: Aug. 25th, 2019; accepted: Sep. 9th, 2019; published: Sep. 16th, 2019

Abstract

Chinese rural land tenure system had experienced several great adjustments since the founding of P. R. China, which made profound effects on agricultural development. According to Deng Xiaoping’s “two leaps” theory, Chinese agriculture needs the second leap to realize agricultural modernization after the first leap resulting from family-contract responsibility system. The central government has launched several adjustments around the rural land tenure system since the 18th National Congress that promotes agricultural development and modernization strongly. China still needs to deepen the reform to realize “agricultural second leap” in the new era. That should uphold the basic rural operation system, improve the collective ownership of rural land, avoid farmland conversion, and encourage within-limit-scale management of farmland.

Keywords

Rural Land System, New Era, Two Leaps Theory, Agricultural Modernization

从“两个飞跃”理论看新时代农村土地制度改革

——基于建国70年来的经验分析

栾江

中共天津市委党校天津行政学院, 天津
Email: luan529@126.com

收稿日期：2019年8月25日；录用日期：2019年9月9日；发布日期：2019年9月16日

摘要

新中国成立70年以来，我国农村土地制度发生了数次重大调整，并对农业发展产生了深远的影响。根据邓小平“两个飞跃”理论，我国农业在经历了家庭联产承包责任制带来的“第一个飞跃”之后，还需要再进行“第二个飞跃”来实现农业的现代化经营。十八大以来，中央围绕农村土地制度进行了数次改革，有力地促进了农业发展和现代化经营。新时代还将继续深化农村土地制度改革，来促成农业“第二个飞跃”的实现。这需要在坚持农村基本经营制度不变的前提下，完善农村土地集体所有制，防止农地非农化开发，鼓励土地适度规模经营。

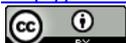
关键词

农村土地制度，新时代，“两个飞跃”，农业现代化

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

新中国成立70周年以来，农村的生产关系围绕土地制度改革进行了数次调整，对国家政治、经济、社会发展产生了深远的影响。十八大以来我国农业农村发展取得了一系列举世瞩目的成就，但是需要清醒地看到，农业仍然是“四化同步”的“短板”，农村仍然是全面建成小康社会的“短腿”。要实现新时代乡村的全面振兴，核心是解决好“人”、“地”、“钱”三大生产要素瓶颈，而农村土地制度改革是其中的关键环节。新时代的农村土地制度在坚持农村基本经营制度不变的基础上，又进行了“三权分置”制度改革、农地确权颁证、第二轮土地承包期到期后延长30年等一系列优化调整，这必将对我国农业发展产生深远影响。

纵观70年以来土地制度变迁可以发现，土地制度改革不仅是对土地这一最重要的农业生产资料分配方式的改革，更是农业生产关系的变革，对农业生产方式、农民组织形式和农村发展都具有重要影响。要全面、深入、科学地审视新时代农村土地制度调整的深远影响和意义，需要从历史的角度出发，以邓小平“两个飞跃”理论为依据来进行分析。

1990年3月3日，邓小平同志在同江泽民同志、杨尚昆同志、李鹏同志等谈话时提出了我国农业发展“两个飞跃”思想：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”邓小平的“两个飞跃”理论科学地揭示了中国农村生产力和生产关系的运动规律，在肯定家庭联产承包责任制带来的农业生产巨大进步的同时，也指出了小农经营方式无法适应现代化农业生产的需求，还需要第二个飞跃[1]。

那么，新时代农村土地制度改革将如何促进农业的第二个飞跃的实现？还存在哪些问题值得注意？本文试图在总结新中国成立70周年以来土地制度变迁对于农业生产关系和生产力影响的基础上，对以上

问题进行深入分析。

2. 新中国成立 70 周年以来农村土地制度变迁

2.1. 第一阶段：1949~1953 年，农民土地所有制阶段

新中国成立初期，全国在党的领导下开展土地改革，废除了封建地主阶级土地所有制，实行“耕者有其田”的农民土地所有制。1950 年颁布的《中华人民共和国土地改革法》中明确规定了土地改革的路线、方针、政策，1953 年全国基本上完成了土改。但在农民土地所有制改革的同时，中央也认识到规模经营的必要性。早在 1943 年毛泽东在陕甘宁边区劳动英雄大会上发表的《组织起来》的演讲中就提出了经过合作社实现集体化生产的想法。在新中国成立前后进行了农民合作社的试点，这为后期的人民公社化提供了早期的实践基础。

2.2. 第二阶段：1953~1978 年，合作和集体经营阶段

这一阶段的土地制度调整经历了初级社、高级社和人民公社三个时期，将我国的农村土地逐步由分散经营转为集体统一经营(刘广栋、程久苗，2007) [2]。

首先是 1953 年~1956 年的初级社时期。这一时期中央推动初级合作社来促进生产资料的集中统一经营。农民将土地等生产资料作为股份进入合作社，由合作社统一经营，土地的经营权与农户家庭逐步分离。但是这一时期中央考虑到农民的私有观念，允许社员保留部分自留地。自留地保存了农民经营的自由性，也保留了部分土地报酬，一定程度上能够激励农民的生产积极性。

第二是 1956~1958 年的高级社时期。由初级社发展而成，规模较初级社大。这一时期农民私有的土地、农具、牲畜全部收归合作社集体所有。这就取消了土地报酬，实行按劳分配的原则。但是社员仍然保留了部分私有的生活资料和小部分的农具、家禽、家畜等。

第三是 1958 年~1978 年人民公社时期。在人民公社化的初期，为了扩大生产规模，开始了大规模的并社热潮。1958 年底，全国共有人民公社 2.3 万多个，1.28 亿农户，占全国农户总数的 99% (王曙光，2017) [3]。从初级社到高级社到人民公社经历了短短三四年的时间，彻底消除了生产资料和产品私有制。农民原有的自留山、自留地、宅基地、零星果树等土地全部归人民合作社所有。1958 年中央《关于在农村建立人民公社问题的决议》中指出“自留地可能在并社中变为集体经营”，地方在落实过程中较为激进，将自留地全部收归公有。同时，“一平二调”的共产风将农民的土地报酬全部取消，大大降低了农民生产的自由度和积极性。1959 年中央开始纠正过激的土地公有制度。一方面逐步缩小生产集体核算单位，强调“三级所有，队为基础，是现阶段人民公社的根本制度”。另一方面开始“允许社员经营少量的自留地和小规模的家庭副业”。

60 年代之后，中央开始对人民公社制度不断进行调整。1961 年，全国开始实行生产大队对生产队的“包产、包工、包成本和超产奖励的三包一奖制”¹，有些地方开始有领导地自上而下执行“包产到户”。这些制度调整也为改革开放之后的家庭联产承包责任制奠定了实践基础。

2.3. 第三阶段：1978 年~现在，家庭承包经营阶段

1978 年中央为了维持土地制度的稳定，继续实行“三级所有”的制度体系。经过对“包产到户”、“包干到户”、“分田到户”等问题的讨论后，1982 年中央一号文件第一次明确了包产到户在内的“家庭联产承包责任制”的合法性。并在 1982 年到 1986 年的连续五年中央“一号文件”中一再强调包产到户政策的长期不变。其中，1984 年中央《关于 1984 年农村工作的通知》强调要继续稳定和完善联产承

¹中共中央《农村人民公社工作条例(修正草案)》，1962 年。

包责任制, 延长土地承包期, 一般应在 15 年以上。这激发了农民投资土地的热情, 当年粮食产量达到历史高峰(刘广栋、程久苗, 2007) [2]。

从此, 以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制在逐渐农村长期稳定下来。1993 年第八届全国人大将“家庭承包经营”写入宪法。同年中央进一步强调在原定的耕地承包期到期后, 再延长 30 年²。1998 年第九届全国人大第 10 次会议通过的《土地管理法》为“土地承包经营期限为 30 年”提供了法律依据。同年的十五届三中全会上提出第一轮土地承包期到期后再延长 30 年, 并且在 1999 年开始落实农村土地承包关系规范化管理, 要求将承包合同书和土地承包经营权证签发到户。

2002 年之后, 家庭联产承包责任制以开始逐步以法律形式固定下来。2002 年全国人大通过的《农村土地承包法》, 要求全部农地的使用权、收益权和转让权都长期承包给了农户。2007 年通过的《物权法》确定了农村土地承包经营权属于“用益物权”, 并明确了“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定, 有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。”为土地流转提供了法律保障。此后, 农村土地流转规模不断提高。

党的十八大以来, 中央在坚持农村基本经营制度不变的基础上, 不断优化调整农村土地制度。2013 年中央一号文件提出, 全面开展农村土地确权登记颁证工作。2014 年中央提出要“坚持农村土地集体所有, 实现所有权、承包权、经营权分置”³, 拉开了“三权分置”改革的序幕(孟勤国, 2018) [4]。2017 年党的十九大报告中提出“巩固和完善农村基本经营制度, 深化农村土地制度改革, 完善承包地‘三权分置’制度。保持土地承包关系稳定并长久不变, 第二轮土地承包到期后再延长三十年。”

3. 新时代农村土地制度和农业“第二个飞跃”

3.1. “第二个飞跃”对于新时代农业发展的重要意义

邓小平“两个飞跃”的理论是中国农业发展的伟大纲领, 是邓小平理论的重要组成部分, 深刻揭示了我国农业发展的一般规律, 并且阐明了“第二个飞跃”的具体路径(周绍东等, 2018) [5]:

第一要发展适度规模经营。小农户经营不仅难以适应现代化、机械化和科学化的农业生产需要, 而且也造成农业生产效率低下、生产成本居高不下。但是我国人多地少的国情决定了不能通过土地兼并, 走美国大农场式的规模化农业道路。因此, 既考虑农业生产规模效率, 同时又兼顾广大农户利益的“适度规模经营”成为了我国农业现代化发展的必由之路。

第二, 科学种田是提高农业生产效率的根本动力。科技是第一生产力, 我国农业科技投入虽然保持快速增长, 但是科技转化率和应用程度并不高。大量农户仍然沿用粗放式的生产方式, 靠过量的化肥和农药等化学品投入加重了农业污染、危害着食品安全和人体健康; 对土壤和水的低效率利用透支着稀缺的自然资源。只有以科技为支撑, 走绿色兴农、质量兴农之路, 才能实现农业的可持续发展, 提高农产品的市场竞争力。

第三, 生产社会化是农业生产发展的必然规律。现代农业发展需要大量的投入, 并同现代市场对接来提高农业部门的利润。但是单纯靠单个农业经营个体难以承担大规模的农业投入, 同时也很难独自承受市场风险的挑战。这就要求农业的生产和经营环节通过社会化来分担投入成本和市场风险, 从而有效提升农业部门的经营效率。

第四, 集体经济是广大农民利益的根本保障, 也是社会主义制度优越性的重要体现。逐步实现全体人民共同富裕是我们党长期坚持的奋斗目标。如果发展最终加剧了贫富分化, 那就与社会主义建设目标背道而驰。集体经济是社会主义公有制经济的重要组成部分, 是劳动群众集体所有、共同劳动、以按劳

²中共中央《关于当前农业和农村经济发展的若干政策与措施》, 1993 年。

³中共中央办公厅、国务院办公厅《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》, 2014 年。

分配为主体的社会主义经济形势。只有坚持发展壮大村级集体经济，才能让广大农民群众最大程度的分享发展红利，实现共同富裕。

3.2. 土地制度调整是实现“第二个飞跃”的制度保障

纵观新中国成立以来农业发展和土地制度调整的历程，“两个飞跃”伴随着的是农村土地“由统到分”和“由分到统”的过程(张扬、程恩富，2018) [6]。改革开放后实行的家庭联产承包责任制，通过将农村土地由“统”到“分”的改革解决了激励的问题，实现了“第一个飞跃”。确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，解放了生产力，使农村发生了巨大变化。此后，随着改革开放的不断深入，中国放开农产品市场，取消农业税，对农民实行直接补贴，初步形成了适合国情和生产力发展要求的农村经济体制。

虽然改革开放以来长期实行的是“统分结合的双层经营体制”，但是在实践和理论层面都没有很好地落实双层经营体制，集体资产被分割、集体经济衰落，农业发展从一个极端走到了另一个极端，“分”是这一时期的主流(张扬、程恩富，2018) [6]。但是随着农业生产力不断提升和人民日益增长的物质文化需求，小规模分散经营已经难以满足农业现代化发展的需要。新的形势要求在家庭联产承包责任制的基础上进行制度的创新和优化，促进土地资源“统”起来实行适度规模经营，从而实现农业发展的“第二个飞跃”。那么，在我国农村基本经营制度不变的前提下，如何有效促进农村土地的适度规模化经营，实现由“分”到“统”，成为了新时代农业现代化发展迫切需要解决的问题。

3.3. 新时代农村土地制度调整助推“第二个飞跃”

农村土地承包经营权流转是实现土地由“分”到“统”的重要前提和条件。长期以来，家庭联产承包责任制为“两权”分离的产权结构，即所有权归集体、承包经营权归农户。但是农民对于流转土地后的承包权归属存在顾虑，这也造成了农村土地流转市场发展迟缓。

2014 年中央一号文件首次提出了“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权”。农村土地制度开始由“两权”向“三权”过渡。2017 年党的十九大报告再次强调“深化农村土地制度改革，完善承包地‘三权’分置制度”。这也标志着新时代新一轮农村土地制度调整正式开始。为了进一步保障农民对于土地流转的安全感和信心，我国 2014 年开始全面实行了农村土地确权颁证工作，并于 2018 年底基本完成；党的十九大报告提出“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”则给农民吃了定心丸[7]。

而通过本次土地制度调整，农村土地流转市场发展迅速，有力的促进了农业适度规模经营。在此基础上，农业科技贡献率显著提高，先进的农业生产技术和装备被更广泛地应用。社会化的生产服务组织迅速发展，有效地支持了“小农户与现代农业发展有机衔接”。农民通过合作社等形式被有效地组织起来，集体产权制度改革也进一步促进集体经济的发展壮大，为农民共同富裕提供了制度保障。这为农业的“第二个飞跃”创造了有利的条件。

4. 新时代土地制度要防止出现的几个问题

4.1. 完善农村土地集体所有制

农村土地集体所有制是农村基本经营制度的根本，不能以任何形式私有化，也不能弱化、虚化。农村土地集体所有制关系到广大农民根本利益，是实现共同富裕的制度保障。从历史上看，土地私有化不会使农民更富有，只会造成土地兼并和贫富的两极分化。新中国成立后，在短期内废除了土地私有制度，确立了农村土地集体所有制。这也支持了农业的迅速发展，农村居民贫富差距极大缩小，为中国共

产党奠定了坚实的执政基础。改革开放以来的实践表明,农村土地集体所有制改革能够支持农业的发展、农村民生的改善和国家粮食安全战略。虽然现阶段面临着小农经营带来的一系列问题与挑战,但是通过“三权分置”的改革完善社会主义农村土地制度,能够实现市场对农村土地的优化配置,实现农村土地的适度规模经营。

但是,在“三权分置”的制度体系下,也不能过度强调集体对土地的所有权,而侵害了农民对土地的合法权益。要依法保护农民对承包地的占有、使用和收益的各项权能,从而促进农村土地的优化配置。对于农村土地性质的变更,要让农民享有充分的知情权、参与权和决策权,通过完善征地补偿制度、承包地有偿退出机制给予农民合理的补偿。

4.2. 确保农地性质不变,防治非农化开发

农村土地制度的完善和承包经营权的放活,为农村土地流转市场发育和土地规模化经营提供了良好的基础。这也使得农业成为了目前热门的投资领域,备受工商资本的青睐。但是,放活农地的承包经营权并不意味着任何经营主体都可以参与农业经营,也不意味着经营者可以为了追逐利润最大化而随意变更土地用途。为了保障我国的粮食安全和食品自给率,我国实行严格的土地用途管制制度,限制农用地、建设用地等土地用途的转化,对于耕地实行特殊保护。如果允许土地性质的变更,必将造成土地市场的混乱,并威胁国家粮食安全。

目前,工商资本下乡和农村土地开发带来了农地“非农化”和“非粮化”的问题。一些农业经营者为了牟取更高的土地租金,钻政策空子,在耕地上私建“大棚房”的现象屡禁不止。尤其是在城市周边地区,随着土地价格的上涨,农地租金和升值潜力非常可观,更诱导了部分经营者铤而走险搞非法开发。这需要采取更为有力的措施,确保农地性质不变,防治农地过度“非农化”开发。

4.3. 鼓励土地适度规模经营

“人多地少”是我国的基本国情之一,我国人均耕地占有量远低于世界平均水平。虽然新型城镇化发展迅速,但仍然有约40%的人口长期居住在农村地区。这一基本国情决定了我国的农地流转和经营规模不宜过大,而要适中。习总书记在2014年中央农村工作会议上讲话指出“要把握好土地经营权流转、集中、规模经营的度,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应,不能片面追求快和大,不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地,更不能人为垒大户”。因此,在“三权分置”的制度安排下,既要实现农地的有序流转,实现土地的规模化经营;又要防止土地的过度集中和兼并,确保农村地区的和谐稳定。

基金项目

全国党校系统重点调研课题“农地确权对农民收入的影响机制研究”;中共天津市委党校、天津行政学院科研重点科研课题“乡村振兴背景下天津市农村集体产权制度改革问题研究”(DXWTKT1805);北京市社会科学基金重大项目“基于‘两山’理论的京津冀地区农民生态创业减贫机制研究”(17ZDA17)。

参考文献

- [1] 陈玉萍,丁士军,孙飞. 新时代中国农业农村的发展困境与出路——基于邓小平农业“两个飞跃”理论的视角[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2018, No. 366(3): 12-18+113..
- [2] 刘广栋,程久苗. 1949年以来中国农村土地制度变迁的理论和实践[J]. 中国农村观察, 2007(2): 70-80.
- [3] 王曙光. 中国农村[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017.
- [4] 孟勤国. 论新时代农村土地产权制度[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(1): 11-21.

- [5] 周绍东, 邵俊杰, 卜俊煜, 等. 中国农村土地制度的第二次飞跃——基于马克思主义政治经济学的解读[J]. 西部论坛, 2018, 28(4): 4-11.
- [6] 张杨, 程恩富. 壮大集体经济, 实施乡村振兴战略的原则与路径——从邓小平“第二次飞跃”论到习近平“统”的思想[J]. 现代哲学, 2018(1): 49-56.
- [7] 张建刚. 农村土地“三权分置”改革将促进农业“第二个飞跃”的实现[J]. 经济纵横, 2018, No. 389(4): 119-124.