

# 包产到户和包干到户是不同的 集体经营体制

——兼论乡村振兴战略下增强集体统筹发展能力的路径\*

郑有贵

[关键词] 包产到户;包干到户;收益分享权;集体积累;统一经营;双层经营体制

[摘要] 包产到户、包干到户有相同之处,也有差异。相同之处在于,两者都突破了集体的土地等农业生产资料单一统一经营的做法,实行家庭承包经营,形成以此为基础的统分结合的双层经营体制,这不同于封建社会时期家族公田的租佃经营,是社会主义农村集体经济经营体制的创新。不同之处在于,两者由于集体和农民在家庭承包经营收益分配上“包”的程度不同这一收益分享权差异,使家庭承包经营与集体统一经营的关系有差异,由此形成有差异的乡村发展路径。针对乡村发展不充分和城乡发展不平衡的问题,实施乡村振兴战略,需要在促进家庭承包经营的同时,在促进统一经营发展上着力,使双层经营体制名副其实,发挥统一经营在增强乡村聚集资源能力和城乡融合发展能力中不可或缺的作用。

[作者简介] 郑有贵,中国社会科学院当代中国研究所研究员,中国合作经济学会副会长,中国经济史学会副会长兼中国现代经济史专业委员主任(北京 100009)。

以往对包产到户与包干到户一字之差的研究,关注到了成员与集体之间收益分配操作繁简的方式之差,还少有涉及收益分享权及衍生的差异。包产到户与包干到户都是把农村集体的土地等农业生产资料交由农民家庭承包经营,经营体制似乎是相同的,但“产”与“干”这一字之差,不只是表象上的收入分配方式之差,更是实质上的集体与农户在家庭承包经营收益分享权之差,进而导致集体积累能力、集体统筹发展能力和集体经济组织功能之差,以及更为深远的乡村发展和制度变迁路径之差。这一系列差异是相关联递进的。

## 一、包产到户、包干到户兴起的 历史背景和经济体制不同

包产到户与包干到户都是由农民首创,但其兴起的场景是不同的。

包产到户是在计划经济体制下兴起的,旨在国家、集体、成员的利益链中向国家和集体倾斜的情况下,改善集体与成员、成员与成员间的利益关系。

农民首创包产到户,是自高级农业生产合作

\* 本文系国家社科基金重大委托项目“改革开放历史经验研究”(项目编号:2015MZD009)的阶段成果。

社(以下遵从历史习惯简称“高级社”)建立起,受国家对高级社实行定额管理,发明的比定额管理能够更好处理集体与成员、成员与成员收益分配关系的经营方式。20世纪50年代中期,在农业社会主义改造过程中,农村普遍建立起高级社,在这一组织中实行土地等农业生产资料集体所有、统一经营、集体劳动、按工分分配,这一形式的组织解决了传统农业生产水平较低情况下生产经营中生产工具和畜力不足等问题,加之国家在信贷、技术等方面给予高级社的支持较多,高级社的农业生产实现了快速发展,也避免了土地私有制导致重蹈两极分化,进而避免广大农民陷入更深重的贫困陷阱。尽管如此,高级社由于实行集体统一生产经营的规模较大,又实行集体劳动,在这种经营方式下,怎样才能处理好国家、集体、成员利益关系成为难题。刚成立起来的高级社,经营管理制度还不完善,加之干部经营管理经验不足,有的高级社经营管理不善,发生成员收入减少的现象。这是一个影响成员积极性的重要问题。加之农民家庭经营的长久习惯,一些农民要求退出高级社,再回到家庭经营。为改善高级社的经营管理,1956年6月30日,第一届全国人大第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定,高级社应根据生产经营的范围、生产上分工的需要和社员的情况,把社员分成若干个田间生产队和副业生产小组或副业生产队,实行定额管理,并以劳动日作为报酬的计算单位。

高级社实施定额管理制度后,引发了包产到户的实行。由于农业生产的自然性,在用劳动日作为社员报酬计量单位时,精准评定集体劳动中各成员劳动投入数量和质量的难度较大,这种情况下的计工分,并按工分分配,也导致了实际存在的成员与成员之间吃“大锅饭”问题。顺着中央实施定额管理的思路,农民认为“包”的单位越小越好,直至小到以家庭为单位。在这种制度改进逻辑下,1956年开始,安徽、四川、江苏、浙江、河北、广东等地的一些农民实行包产到户。可惜,根据1957年8月8日中共中央发布的《关于向全体农村人口进行一次大规模的社会主义教育的指示》,在农村开展社会主义教育中,把闹退社和包产到

户当作“走资本主义道路”加以批判,包产到户历时不足一年就被迫终止。

农民在农村人民公社建立后不久的1959年和1960年,又实行包产到户。不过,包产到户这两次兴起,与1956年第一次兴起有明显差异:第一,与第一次兴起是顺着推进定额管理进一步探索完善经营体制不同,后两次是面对由于“大跃进”运动和农村人民公社化运动的失误而导致生产生活的困难,迫不得已的维持生计的一种自救措施。第二,实行的范围一次比一次大,而且支持的人,不仅有基层干部,有毛泽东的秘书田家英和中共中央农村工作部部长邓子恢等,更是上升到第一代中共中央领导集体中的刘少奇、陈云、邓小平。可惜,受当时主流意识影响,包产到户被视为“单干”和“资本主义自发势力”,两次兴起都被迫取缔。实际上,改革开放前,一些地方仍然坚持包产到户,只不过是悄然进行。

改革开放以来,农民创造的包干到户能够被允许并长久实施,是因为有了与改革开放前不同的历史条件,即恢复了解放思想、实事求是的思想路线,并实行搞活经济的政策。农村改革初期,包干到户与包产到户一样,经历了由不准到被明确为国家的正式制度的过程。中央重视吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济(简称“三靠”)生产大队、生产队的困境,允许在这些生产大队、生产队实行包产到户。随着实践的发展和认识的深化,1982年,“中央一号”文件中共中央批转《全国农村工作会议纪要》中首次将包产到户、包干到户明确为姓“社”。无论是先期在“三靠”地区允许实行包产到户、包干到户,还是1982年“中央一号”文件出台起在全国范围推广包产到户、包干到户,都是主张实行以家庭承包为主的多种责任制。在这样一个政策调整过程中,两者与其他多种形式的责任制,都被视为多种联产责任制形式之一,用了一个以家庭联产承包为主的多种形式责任制加以统称,不仅如此,还特别突出两者,而且并提,像双胞胎一样对待,没有孰轻孰重之分。

然而,由于诸方面原因,实践对可实行多种形式责任制的政策作出了选择,包干到户在全国普遍实行,而包产到户等多种责任制形式占的份额

极小。到1983年,全国实行包干到户的农户占总农户数的比例高达97.8%。可见,晚出生的包干到户替代了有过20多年历史的包产到户。导致这一现象的原因,除国家放权搞活经济改革的大的政策环境外,重要的原因之一是包产到户、包干到户实施中操作的繁简程度。当时流传“大包干(即包干到户),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”的顺口溜。而更深层次的原因在于,农民不能跳出小农经济下家庭独自经营的长久习惯。对此,很多人没有认识到这个问题,甚至不愿意对其加以承认。

## 二、包产到户、包干到户是集体积累能力不同的双层经营体制

包产到户与包干到户不同,这在一开始就是很清楚的。1980年5月,邓小平同中央负责人员谈话,在肯定安徽农村实行的包产到户、包干到户时,并不是笼统说,而是对肥西县的包产到户和凤阳县的包干到户分别表述。<sup>[1](P315)</sup>

无论是20世纪50年代国家推进农业生产集体化及在高级社中实行定额管理,还是农民首创包产到户、包干到户,围绕的核心问题都是国家、集体、农民之间的利益关系。包产到户、包干到户形成了不同的农民与国家、集体的利益关系。就农民与集体之间的利益关系而言,表现上是收益分配份额多与少的差异,实质上是收益分享权的差异,前者只是后者的表象。

包产到户是集体将土地等农业生产资料,交由农户承包经营,承包户生产的产品归集体,集体根据承包户生产的农产品给其计工分分配,或对承包户实行定产和超产部分给予一定奖励,即在家庭承包经营的收益分配上实行“活”包。如果与包干到户的通俗说法对应表述,就是交够国家的、给够个人的、剩下都是集体的。换言之,实行包产到户后,集体对家庭承包经营的边际收益仍有分享权。

包干到户也是集体将土地等农业生产资料,交由农户承包经营,但与包产到户不同的是,集体不按承包户生产的农产品给承包户记工分分配,

而是承包户交足集体和国家的,剩余部分全部归承包农户所有(实际上这种承包经营不再联系产量,据中央文件起草者说,为避免包干到户被扼杀,仍将包干到户与其他责任制统称为联产承包责任制),即在家庭承包经营收益的分配上实行“死”包。换言之,实行包干到户后,承包农户交足国家和集体的后,边际收益由承包户独享。特别是21世纪初实施农村税费改革后,农民不仅不交农业税,还不向集体交旨在促进集体积累和统筹发展的公积金、公益金和管理费三项提留款,也就不存在“交足国家和集体的”,这实际上是农民在承包经营集体土地的收益上,由包产到户的边际收益分享权扩大到对整个收益拥有独享权。如此,在包干到户这种经营方式中,就农民承包经营集体土地的收益而言,集体的收益分享权完全让给了成员。

包产到户与包干到户中集体与农民在承包经营收益分享权的差异,衍生出集体积累能力的差异。实行包产到户,集体由于在家庭承包经营的收益上仍有分享权,可实行持续积累,也就有助于实现统筹发展,从长远看,可以实现集体与成员发展的统一。

包干到户与包产到户不同,集体由于在家庭承包经营收益上的分享权缺失,导致了以下两个方面的问题:

一是,由于集体积累能力弱化,局部利益与全局利益没有统一起来。在不同的经济发展阶段,全局利益有不同的内涵。在中华人民共和国成立后的较长时期内,全局利益就是要实现国家的工业化。为此,在工业化原始积累阶段,需要将农业部门的剩余转移到工业部门,即实行农业养育工业的政策,这是国际上普遍的做法。除此之外,中国还有更为特殊的情况,即作为处于劣势地位的后发国家,为实现赶超发展,对于尽快完成工业化资本原始积累更为迫切,因而更需要农业对工业的养育。毛泽东用“大仁政”与“小仁政”<sup>[2](P163)</sup>这种中国式的话语,来定位当时的政策取向。建立高级社乃至后来的农村人民公社,要义之一就是服务于国家工业化战略的实现,即通过这一体制,促进农业发展和顺利实行低价收购农产品,保

障工业化需要的农副产品,以及出口农产品为进口工业技术装备提供外汇支持。“大仁政”政策取向符合全体人民的利益,只不过这一政策实施的时间过长,农民的利益没有得到充分保障。农民为实现自己的利益,自高级社起,就开始主张实行包产到户,以改善成员与成员、成员与集体、集体与国家的收益关系。由于要保障国家工业化战略的实施和认为社会主义不能实行家庭经营,导致对农民发明的,能够改进集体经济中国家、集体、个人利益关系的包产到户没有给予重视,还将其定性为姓“资”,加以批判和取缔。改革以来,由于独立的工业体系已建立,工业化原始资本积累的任务已经完成,加之对社会主义农业经营方式认识的变化,包产到户、包干到户也就可以实行。集体由于实行包干到户失去了家庭承包经营收益的分享权,加之20世纪90年代在产权制度改革中,把集体乡镇企业改为非公有制企业,集体积累和统筹发展能力进一步弱化,仅剩下少量机动地、水面等发包收入,不少集体经济组织滑落至没有统一经营活动的“空壳村”。这些都解构了集体积累和统筹发展机制,乡村发展的全局利益被淡化。

二是,由于集体积累能力弱化,近期利益与长远利益没有统一起来。在改革开放前,通过发展集体经济及构建起的集体积累和统筹发展机制,促进了农田水利建设、农业机械化、农村社会事业发展,<sup>[3](P76-79)</sup>也为工业化提供了支持,长远利益基本实现了。实行包干到户,在兑现近期利益之后,由于集体积累能力弱化,也就弱化了统筹发展能力,这一缺陷很快显现,使之后的发展面临重重困难。依时序而言,小规模家庭经营与大市场对接难,农民生产的粮食等农产品卖难;农业基础设施建设难以跟进,导致农业发展后劲不足;农村教育与城市教育差距拉大,农民科技文化素质低的问题日益显现,由此导致农民发展能力弱化;不少地区农村劳动力外流而空心化。当年,毛泽东反对实行包产到户,就是基于组织起来能够解决发展中的困难,担忧实行包产到户后,可能发生农民重新陷入发展困境和两极分化。陈云针对毛泽东认为他是主张搞分田到户,时隔20年后,到1982年11月22日,还非常认真地在中共中央政治局

会议上解释说:“一九六二年我同毛主席谈话以后,毛主席很生气,在北戴河开会,批了三个文件给我们看,并对陈云、邓子恢、田家英批得很厉害,把问题上纲到主张分田单干。说分田单干,我还没有发展到那个程度。”<sup>[4](P522)</sup>这一辨释表明,在20世纪60年代初,陈云支持的是包产到户,而对可能导致集体经济解构的分田到户是不赞成的。

包干到户这种局部利益与全局利益、近期利益与长远利益没有统一的问题及导致的乡村发展困境,其启示是深刻的。基层利益主体进行的制度创新,由于是为实现自身利益更大化而展开的,也会发生局部利益与全局利益、近期利益与长远利益关系的改变。因此,对于基层从实现利益更大化进行的制度创新,应当正视这种利益诱导制度创新的逻辑,在尊重基层首创精神的同时,还要进行顶层设计,处理好各方面的利益关系,使局部利益与全局利益、近期利益与长远利益能够统一。

### 三、包产到户、包干到户是集体统筹发展能力不同的双层经营体制

无论是实行包产到户,还是实行包干到户,其中的家庭承包经营,都是集体经济的一个经营层次,但由于“包”的程度不同,导致了家庭承包经营的主体地位不同,集体统筹发展能力也存在差异。

包产到户是在集体所有和统筹发展下的家庭承包经营,集体保持了较强的统筹发展能力。无论是改革前,还是改革以来,包产到户都没有普遍实施,也没有形成完善的政策体系。从实施包产到户的地方看,包产到户不会冲击集体统一经营,是对单一实行集体统一经营的一种完善。例如,1961年,实施范围和影响都很大的安徽省,吸取以往包产到户被取缔的教训,不叫包产到户,取名责任田。更为重要的是,在实施包产到户时做出了较周详的配套制度安排,规定了以户为单位承包生产队的土地要完成定产指标,生产队还实行计划统一、包产部分分配统一、大农活统一、用水管水统一、抗灾统一的“五统一”。<sup>[5](P215-219)</sup>可见,实行包产到户,一方面,构建起能够兼顾集体与成员利益的新型关系,能保障农民的利益,进而调动

他们发展生产的积极性;另一方面,构建起集体统一经营统领家庭承包经营的双层经营体制,避免回到一盘散沙的小农发展路径,能够发挥集体积累和统筹发展优势,能够解决家庭承包经营中遇到的困难。

包干到户与包产到户不同,是集体所有下独立的家庭承包经营,受收益分配上的“死”包等因素共同作用,集体统筹发展能力弱化。包干到户与包产到户最根本的区别在于,集体把家庭承包经营的收益分享权让给了成员,加之搞活经济改革的推进,农户成为独立的经营层次,成为独立的市场主体,重塑起农户经济。在这种与实行包产到户有区别的双层经营体制下,农村集体经济统分结合的双层经营体制没有按最初的设计加以坚持,不仅把水利、农机具等全部分到户,还没有及时推进促进统一经营发展的改革,加之比公司、专业合作社等的政策支持弱、法律制度安排滞后,导致集体统一经营不仅没有得到相应的发展,还逐步弱化,有的仅剩家庭经营一个层次。国内外实践表明,组织化是农业现代化的必然选择。仅就国内而言,自晚清起,到民国时期,无论日伪占领区,还是国民党统治区,都借鉴国外发展合作社的做法,试验过把个体农民组织到合作组织。只不过把农民组织到合作组织的功能,除促进农业生产发展是相同的外,还会因为倡导者的不同而有差异。梁漱溟等开展的近代乡村建设的实验,把合作组织作为解决农民问题的根本办法;国民党和日伪把合作组织作为对农民实行强制掠夺的组织保障。毛泽东提出“组织起来”,作出了组织起来是“人民群众得到解放的必由之路,由穷苦变富裕的必由之路”的论断,中国共产党积极推进合作组织的发展,旨在破解小农生产经营中解决不了的问题。离开集体行动的单一家庭经营,难以解决生产经营中遇到的困难。从历史上看,中国历史上实行家庭经营,但农民难以发展,其收益权也是要被侵蚀的,即便国家强制实行重农抑商政策,农民依然摆脱不了发展困境。从国外实践看,即便是家庭农场经营规模较大的欧美国家,仍然离不开集体行动,这是欧美合作社、行业协会等多种合作组织发达的原因。实行包干到户重塑的

农户经济,其经营规模在全球范围都是较小的。农户经济的再度兴起和发展,打破了乡村发展对集体经济的依赖,给农业和农村经济的发展注入活力,但一段时期内回到与农业现代化必然的组织化相反的去组织化的小农发展路径,也使农业和乡村发展的内生发展能力弱化。

中国特色社会主义进入新时代实施的乡村振兴战略,提出了完善农村集体经济的双层经营体制和增强集体统筹发展能力的课题。国际经验表明,人多地少的国家一般选择综合合作,而人少地多的国家选择专业合作。中国人多地少的资源禀赋,决定了应主要发展综合性的组织化。在实行家庭承包经营后的再组织化中兴起的农民专业合作社,可以解决农业生产经营中的问题,但不能解决乡村社区发展的问题,不能承担城镇化进程中农民集体所有土地等权益保障的功能。中国农村集体经济组织本来是实行综合合作,不仅有社区内的生产经营合作,还有兴办基础设施和发展社会事业的合作。一段时期内,由于实行包干到户后集体经济弱化,离社区综合合作渐远。华西村、兴十四村等乡村振兴领头雁所形成的城乡融合发展态势,与无集体统一经营的“空壳村”及导致农村空心化的反差表明,发展家庭经营、家庭农场乃至专业合作社可以促进产业兴旺和农民增收,对其发展应予以支持,但仅仅如此,如果社区集体积累和统筹发展机制缺失,不保障集体应有的权益并促进集体统一经营的发展,就难以扭转乡村发展内生能力弱而对政府的强依赖,<sup>[6]</sup>也就难以形成资源向乡村聚集的效应,人才、资金仍然会由乡村向城镇单向流动,城乡融合发展的机制也就难以形成。2013年“中央一号”文件《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》中提出发展农民合作,这就解决了仅注重发展专业合作而忽视发展综合合作的问题。面对社区综合合作的发展困难,应采取一系列措施,除在乡村治理上加强党的领导、对集体统一经营在政策上予以支持、通过明确集体经济组织法人地位予以法律保障外,还应当改变双层经营中集体权益弱化的问题。基于包干到户的普遍和长久实行,而且也能够保障农民的权益,以及所

形成的制度变迁路径,不能为还集体本应有的收益分享权而再回到包产到户的双层经营体制及与之相应的乡村发展路径,而是应坚持和完善集体积累和统筹发展机制,并基于现阶段的实际,通过对农村集体经济组织实施股份合作制改造,以及促进集体经济组织的联合,来完善双层经营体制和增强集体统筹发展能力,促进资源向乡村集聚和城乡融合发展,把保障集体权益与保障成员权益、保障各方面权益与促进乡村振兴统一起来。<sup>[7]</sup>

参考文献:

[1] 邓小平文选[M].第2卷.北京:人民出版社,1994.  
[2] 中共中央文献研究室编.毛泽东年谱(一九四九—一九七六)[M].第2卷.北京:中央文献

出版社,2013.  
[3] 郑有贵.目标与路径:中国共产党“三农”理论与实践60年[M].长沙:湖南人民出版社,2009.  
[4] 陈云文集[M].第3卷.北京:中央文献出版社,2005.  
[5] 朱荣等主编.当代中国的农业[M].北京:当代中国出版社,1992.  
[6] 郑有贵.构建内生发展能力强的农村社区集体行动理论——基于发达村与空心村社区集体积累和统筹机制的探讨[J].马克思主义研究,2017,(12).  
[7] 郑有贵.农业“两个飞跃”应创建集体权益与成员权益统一的实现形式[J].毛泽东邓小平理论研究,2017,(8).

## Farm Output Quotas for Household and Farm Output Contracted to Gousehold are Different Collective Operations

——Also on the Path of Enhancing the Capacity of Collective Development under the Strategy of Rural Revitalization

Zheng Yougui

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009)

[Key words] production quotas to households; contractors to households; income sharing rights; collective accumulation; unified operation; two-tier management system

[Abstract] There are similarities and differences in the production of contracted products to households and contractors to households. The similarity between them is that they both break through the practice of single and unified operation of agricultural means of production such as collective land. It is different from the tenancy management of the clan field in the feudal period, which is the innovation of the collective economic management system in the socialist countryside. The difference between them is that the relationship between the collective and the collective management is different because of the different degree of the income distribution between the collective and the farmers in the household contract management. In view of the problem of inadequate rural development and uneven development of urban and rural development, the implementation of the rural strategy needs to promote the development of unified management while promoting household contract management. This will give full play to the indispensable role of unified management in enhancing the capacity of gathering rural resources, as well as the ability of urban and rural integration and development.

[责任编辑 李文苓]