

刘正山 著

(下)

Dangdai Zhongguo Tudi Zhidu Shi

当代中国 土地制度

史

在这套书中，试图对中国共产党成立至今（1921—2014）的中国土地制度史进行系统梳理，尽可能全面反映各个时期土地制度情况，在大背景下客观揭示这将近100年的土地制度的演化轨迹，检讨得失，启示未来。

「十二五」国家重点图书出版规划项目

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

全国百佳图书出版单位

刘正山 著

(下)

Dangdai Zhongguo

当代中国
土地制度

史

「十二五」国家重点图书出版规划项目

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目(CIP)数据

当代中国土地制度史(下) / 刘正山著. —大连: 东北财经大学出版社, 2015.10

ISBN 978-7-5654-1994-2

I. 当… II. 刘… III. 土地制度-经济史-中国-现代
IV. F329.07

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第140302号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 220千字 印张: 17 1/2 插页: 4

2015年10月第1版

2015年10月第1次印刷

责任编辑: 时 博 高 鹏 王芑南 李 彬 责任校对: 孙 萍

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 52.00元

目 录

第四编

改革开放初期的土地制度变革（1979—1985）/1

第十二章 土地产权制度的变化/2

- 一、农村土地产权制度：“两权分离”的确立/2
- 二、城市土地国有化的完成/12
- 三、私房改造遗留问题的处置/12

第十三章 城乡土地管理制度/18

- 一、土地管理机构设置/18
- 二、地籍管理/20
- 三、土地规划/26
- 四、城乡建设用地管理/31
- 五、隐形土地市场的管理/35

第十四章 城市土地使用制度改革的初步探索/38

- 一、各地的研究与探索/38
- 二、开放战略引致的初步顶层设计/43

第十五章 土地税收制度/45

- 一、农业税/45
- 二、房地产税/47
- 三、契税/48
- 四、新的土地相关税种/49

第五编

城乡土地统管后的土地制度变革（1986—2006）/51

第十六章 土地制度的变迁/52

- 一、土地管理体制与机构/52
- 二、土地管理立法与修法/61
- 三、土地产权制度的变革/67
- 四、地籍管理制度/78

第十七章 城市土地使用制度的重大变革/86

- 一、地方试点：深圳与上海/87
- 二、城市土地使用权有偿出让制度的正式确立/94
- 三、国有企业改革扩大土地市场化配置范围/100
- 四、1998年住房制度改革活跃土地市场/103
- 五、土地金融市场的形成/105

第十八章 耕地保护制度/106

- 一、“十八亿亩耕地红线”的来源/107
- 二、基本农田保护制度的建立与发展/110
- 三、“耕地总量动态平衡”/112
- 四、土地整理与复垦/115
- 五、未利用土地开发/118

第十九章 建设用地制度/120

- 一、土地用途管制/120
- 二、建设用地指标/122
- 三、征地制度改革/127
- 四、集体建设用地入市/132

第二十章 土地税收制度的变迁/138

- 一、农业税/138
- 二、房产税/143
- 三、城镇土地使用税/145
- 四、土地增值税/146
- 五、耕地占用税/148
- 六、契税/150

第二十一章 土地储备与土地财政/151

- 一、土地储备制度产生的背景/151
- 二、土地储备制度的诞生/153
- 三、土地储备制度在全国全面推行/156

第二十二章 土地参与宏观调控：特殊时期的制度变革/159

- 一、特殊阶段的土地政策期望/159
- 二、整治土地市场秩序：参与宏观调控的序曲/161
- 三、土地参与宏观调控：政策的提出与完善/162
- 四、31号文件：土地调控体系建成的标志/167

第二十三章 外资企业用地和其他特殊用地的管理/170

- 一、外资企业用地制度/170
- 二、矿业用地制度变迁/174
- 三、高尔夫球场用地/178

第六编

土地制度变革再起航（2007—2014）/185

第二十四章 土地物权制度的确立/186

- 一、物权法之前的土地权利制度缺陷/186
- 二、物权法的立法历程/192
- 三、物权法下的土地权利框架/197
- 四、物权法在土地制度改革上的创新/200

第二十五章 土地物权政策的完善/202

- 一、对集体土地所有权权能限定的放松/202
- 二、“做实”土地用益物权/203
- 三、扩大担保物权的权能/205

第二十六章 完善土地物权的实践：试点情况/207

- 一、完善和强化土地用益物权/207
- 二、土地承包经营权抵押/208
- 三、集体建设用地流转/212
- 四、住宅土地使用权续期的探索/217

第二十七章 土地管理制度创新/219

- 一、地籍管理制度/219
- 二、耕地保护/223
- 三、土地使用制度进一步完善/225
- 四、高校、电影、健康等各类土地管理/227

第二十八章 土地储备、土地财政与土地金融/241

- 一、《土地储备管理办法》的争议/241
- 二、土地储备与土地财政/243

- 三、地方政府土地金融/244
- 第二十九章 土地税收制度/247
 - 一、房产税/247
 - 二、耕地占用税/250
 - 三、营业税/252
 - 四、土地增值税/252
- 第三十章 宏观调控：土地政策的逐渐淡出/254
 - 一、土地政策参与宏观调控：加强与改善/254
 - 二、土地政策参与宏观调控的效果/257
 - 三、土地政策参与宏观调控：理论不足/259
 - 四、土地政策淡出宏观调控/260
- 第三十一章 国有企业改革与土地资产处置/262
 - 一、2007年至2012年国有企业改革中的土地资产处置/262
 - 二、2013年后国有企业改革中的土地资产处置/268

第四编

改革开放初期的 土地制度变革 (1979—1985)

1978年12月18日至22日，中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议在北京举行。全会的中心议题是根据华国锋的指示讨论把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来^①。全会作出了实行改革开放的新决策，启动了农村改革的新进程。土地制度建设工作也得到重视，各项工作陆续展开。

^①马立诚，凌志军. 交锋：当代中国三次思想解放实录[M]. 北京：人民日报出版社，2011.

第十二章

土地产权制度的变化

这一时期，土地产权制度的变革主要体现在三个方面：一是农村土地产权制度发生重大变化，最终确立了“两权分离”思路；二是城市土地国有化进程得以完成；三是有关城市私有土地房地产的社会主义改造遗留问题的处置。

一、农村土地产权制度：“两权分离”的确立

十一届三中全会结束了粉碎“四人帮”之后两年中党的工作在徘徊中前进的局面，实现了建国以来党的历史的伟大转折。全会作出了实行改革开放的新决策，启动了农村改革的新进程。

（一）纠正“左”的做法，部分回归“农业60条”修正草案

“文化大革命”中，由于“农业学大寨”，在部分地区，以生产队为基本核算单位的所有制被冒进地过渡到以大队乃至以公社为基本核算单位的所有制，有的地方甚至过渡到全民所有制。农民的宅基地和自留地，在一些地区被收归、调整或改变使用方式。

1979年1月11日，《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》和《农村人民公社工作条例（试行草案）》印发各省、市、自治区讨论和试行。1979年9月28日，中共十一届四中全会通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》（1979年中央4号文件）。

由于“文化大革命”的余音尚在，这些文件具有如下一些特点：

第一，这些文件主要是对“文化大革命”时期的一些过“左”的做法进行了改正，在相当程度上向“农业60条”修正草案^①回归。

例如，该决定规定：（1）社员自留地、自留畜、家庭副业和农村集市贸易，是社会主义经济的附属和补充，不能当做所谓“资本主义尾巴”去批判。（2）人民公社要继续稳定地实行三级所有、队为基础的制度，集中力量发展农村生产力。不允许在条件不具备、多数社员又不同意的时候，搞基本核算单位从生产队向生产大队的过渡；条件具备了，大多数社员同意了，实行这样的过渡，要报省一级领导机关批准。目前已经实行生产大队为基本核算单位并有条件坚持下去的要继续努力办好。

这里，强调不得将社员自留地当做“资本主义的尾巴”去批判，依然坚持“三级所有，队为基础”的人民公社管理体制。这些精神，与“农业60条”修正草案是一致的。

第二，该试行草案虽然肯定了“包工到作业组，联系产量计算报酬”的责任制，但是仍“不许分田单干”，“也不要包产到户”。1979年中央4号文件，也坚持了这一点，不过，提出了一个较大突破：“深山、偏僻地区的孤门独户，实行包产到户，也应当许可。”

第三，文件的不足之处。例如，试行草案规定：“农村土地包括宅基地一律不准出租和买卖。”这与“农业60条”修正草案的“社员有买卖或者租赁房屋的权利”规定相比，有不少的距离。而且，“农业60条”修正草案和上述文件所坚持的“三级所有，队为基础”的人民公社管理体制，也是不符合农业发展要求的。

（二）农村土地所有制改革的探索及争议

在农村土地制度改革方面，实践走在前面。

^① 即1962年9月，中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例（修正草案）》。

1978年12月，安徽凤阳梨园公社小岗生产队的18个农民在一份合同书上按下手印，搞大包干到户。全文如下^①：

“时间：1978年12月 地点：严立华家

我们分田到户，每户户主签字盖章，如此后能干，每户保证完成每户全年上交公粮，不在（再）向国家伸手要钱要粮。如不成我们干部作（坐）牢杀头也干（甘）心，大家社员们也保证把我们的小孩养活到18岁。”

此前，其他地区（如四川、内蒙古、广东）已经出现了突破“三级所有，队为基础”的人民公社管理体制的做法，即采取包产到户^②。

小岗村搞的大包干到户，与包产到户不同。包产到户强调“五统一”，要实行“统一分配”，农民承包土地后，实行“承包产量，以产计工，增产奖励，减产赔偿”的办法，农户生产的粮食等，最后要全部交给生产队，由生产队上缴国家征购任务，留下集体提留，再按各户上缴的产品计算出工分，然后按工分实行统一分配。大包干到户则不同，农户承包集体的土地后，由生产队同农户签订合同，农户按合同上缴国家的征购任务，交足集体的提留，剩下的都是自己的，即“完成国家的，交足集体的，剩多剩少全都是自己的”。也就是说，包干到户，农村土地实现了两权分离，土地所有权归集体，农民通过承包获得对土地的经营权。简而言之，包产到户是农民对所种植的作物产量的承包，而包干到户则是对土地经营权的承包。

显然，大包干到户模式若推广，则意味着农民用和平的方式取得了土地承包经营权和集体的生产经营权，动摇了“一大二公”的人民公社

^① 佚名.小岗村——农村土地包产到户的先行者[EB/OL].[2008-09-29].http://hxd.wenming.cn/sdc/content/2008-09/29/content_2452.htm.

^② 在合作化晚期的1956年，包产到户就出现在温州永嘉等地。而后，包产到户在全国大范围内出现过三波高潮。根据杜润生的记载，底层的包产到户，有文字报告的就遍及浙江、四川、广西、广东、江苏、河北、河南、安徽、山西和甘肃等十数个省区，甚至“差不多每个省、市、区都有发现”。直到1979年“改革开放”时，出自于农民自发的承包经营的冲动从未停止过。杜润生.杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实[M].北京：人民出版社，2005.

体制。

1980年初，小岗村的经验得到当时的安徽省委第一书记万里的肯定和支持。^①

然而，1980年3月，万里从安徽省委第一书记任上，调国务院任副总理。刚到北京，迎接他的是《农村工作通讯》上接连发表的两篇文章——《分田单干必须纠正》、《包产到户是否坚持了公有制和按劳分配》，对包产到户和包干到户进行了猛烈的抨击。

万里安排人写文章反驳，题目是《联系产量责任制好处多》，并建议以安徽省委农工部名义在《安徽日报》发表。然而，继任省委第一书记张劲夫有些犹豫，在几天后的蚌埠会议上，特别讨论了文章的去留后决定，此文不宜在《安徽日报》发表，更不宜用省委农工部的名义发表。

从1980年3月至8月，安徽省委先后在蚌埠、芜湖、巢湖和合肥召开4次会议，对家庭联产承包责任制表示否定。^②但是，后来，张劲夫到河南考察之后，又赞同承包制。

其实，早在1979年3月12日至24日，国家农委邀请七省农村工作部门和三个县的负责同志，就当前农村中的一些迫切问题进行座谈。华国锋于1979年3月20日到会讲话，定了调子，不支持推行包产到户^③，但是，他也表示“不要搞一刀切”^④。后来，华国锋同意“深山、偏僻地区的孤门独户，实行包产到户，也应当许可”^⑤。1979年4月，中央批转了这个会议《纪要》，这是中央文件里第一次提出在一些特殊地区应当允许包产到户，并把它写入三中全会提出、经四中全会审定的中央关于加快发展的若干问题的决定中，从而为农村政策的进一步转变奠定

① 张广友.改革风云中的万里[M].北京:人民出版社,1995.

② 赵树凯.万里与农村改革[J].中国发展观察,2009(1).

③ 杜瑞芝.亲历“包产到户”由非法到合法的艰辛历程[N].南方都市报,2008-10-20.

④ 杜润生.土地家庭承包制的兴起[J].中国合作经济,2008(10).

⑤ 杜润生.土地家庭承包制的兴起[J].中国合作经济,2008(10).

了基础。

1980年1月31日，华国锋听取国家农委召开全国农村人民公社经营管理会议的汇报后，提出：“责任制和包产到户、单干不要混同起来。”^①

就在这次会议期间，万里曾找到邓小平，邓小平说：你就这样干下去^②。

1980年4月，邓小平听取姚依林关于长期规划问题的汇报。姚依林根据杜润生等的建议，主张对贫困人口，与其给粮食，不如叫他们搞“包产到户”，就是现在的家庭承包制，让他们自己解决自己的问题。邓小平说：“这个办法好！可以试一试！试的结果如果没有效用，还可以改嘛！”^③

1980年4月9日，《人民日报》刊发了文章《联系产量责任制好处很多》，从四个方面回答了对包产到户的诘难：（1）包产到户是集体生产责任制的一种形式，不是分田单干；（2）包产到户是农户向生产队承包，实行联产计酬，有利于调动广大农民的积极性；（3）实行联系产量责任制绝不是倒退；（4）要采取积极态度解决实行责任制过程中出现的问题。包产到户有利于充分调动群众的生产积极性，应当说不违反中央文件的精神。

1980年5月31日，邓小平同胡乔木等中央负责工作人员在关于放宽农村政策的谈话中指出：“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方，搞了包产到户，效果很好，变化很快。”“有些同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。我们总的方向是发展集体经济。实行包产到户的地方，经济的主体现在也还是生产队。可以肯定，只要生产发展了，农村的社会分工和商品经济不巩固的也会现

① 杜瑞芝. 亲历“包产到户”由非法到合法的艰辛历程[N]. 南方都市报, 2008-10-20.

② 刘金田. 邓小平对新时期中国农村改革和发展的历史贡献[J]. 党的文献, 2009(5).

③ 杜润生. 杜润生追忆邓小平与农村改革[N]. 新闻动态, 2004-8-20.

固起来。关键是发展生产力，要在这方面为集体化的进一步发展创造条件。”^①这是明确公开支持包产到户。

1980年9月14日至22日，中共中央在胡耀邦主持下召开各省、市、自治区党委第一书记座谈会，着重讨论加强和完善农业生产责任制问题。关于“包产到户”的问题，在会上引起很大的分歧和争论，被称做“阳关道和独木桥”之争。最后大会写出纪要《关于进一步加强完善农业生产责任制的几个问题》，中共中央于9月27日发了《通知》作为1980年中央“75号文件”下发。

《纪要》要求：“加强和完善农业生产责任制，在不同的地方、不同的社队，要根据实际情况，采取各种不同的形式，不可拘泥于一种形式，搞一刀切。”

至于会议上“包产到户”问题的争论，《纪要》采取了折中的态度。一方面沿用了1979年中央4号文件的提法，提出：“在边远山区和贫困落后地区，要求包产到户的，应当支持群众的要求，群众可以包产到户，也可以包干到户。”另一方面又提出：非边远山区、贫困落后地区“已经实行包产到户的，如果群众不要求改变，就应该允许试行”。

显然，这比1979年中央4号文件的“不许分田单干”和“也不要包产到户”，大大前进了一步。后来，杜润生说，75号文件其实是一个承前启后的文件，它实际上把生产责任制的规定推进了一步。^②

（三）家庭联产承包责任制的确立

1981年3月11日，国家农委组织农口各部、局负责人召开了党组扩大会议，主管领导、国务院副总理万里在会上作了长篇发言，他说：“农业上左的问题不肃清，农业就没有办法搞好……农业部是国务院的一个部，不能自己搞一套，不解决这个问题，就无法工作……现在必须

^① 邓小平.邓小平文选:第二卷[M].北京:人民出版社,1994.

^② 王伟群.伟大的第一步——中国农村改革起点实录[N].中国青年报,2008-12-17.

统一到中央思想上来，要做耐心的思想工作，但问题不解决不行。要检查党风，不能同中央唱反调！”^①

第二天，在国家农委的统一组织下，由国家农委、农业部、农垦部、中国社科院农经所等部门组成了34个调查组^②，分赴全国各地，选择各种不同类型的地区进行调查。

1981年3月27日，中共中央办公厅转发杜润生《关于农村经济政策问题的一些意见》^③。该意见提出，困难地区实行包产到户，稳定几年，大有好处；中间社队适于采用统一经营、联产到劳责任制；建议在不搞包产到户的地方，适当扩大自留地的数量。

1981年夏天，国家农委连续召开会议，听取34个调查组的情况汇报。所有的调查组有了共同的结论：联产计酬生产责任制是一项好政策！^④

1981年8月26日，邓小平会见港台知名人士傅朝枢，在介绍国内现行政策时说：“‘包产到户’是社会主义制度下责任制的一种形式，没有剥削，没有违背集体所有的原则，可以调动人民的积极性，体现了按劳分配的社会主义原则，有利于发展社会主义经济，不是搞资本主义。”^⑤

1981年12月，全国农村工作会议召开。会议讨论了三中全会以来广大农民在实践中提出的一些新问题，并提出了解决问题的办法，并形成《全国农村工作会议纪要》。这个会议纪要在1982年1月1日以中央“一号文件”的名义下发到全党。这就是第一个关于“三农”问题的中央“一号文件”。1号文件中，有关土地制度的意见包括：必须坚持土地的集体所有制，切实注意保护耕地和合理利用耕地。文件明确指出，

① 王伟群.伟大的第一步——中国农村改革起点实录[N].中国青年报,2008-12-17.

② 王郁昭.中国改革从农村突破:包产到户及其引申[J].改革,2008(8).

③ 龚育之.中国二十世纪通鉴(1981—2000年)[M].北京:线装书局,2002.

④ 王伟群.伟大的第一步——中国农村改革起点实录[N].中国青年报,2008-12-17.

⑤ 中共中央文献研究室.邓小平年谱(1975—1997)[M].北京:中央文献出版社,2004.

包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”，同时还指出它“不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分”，在思想认识上实现了大的突破。

1983年1月，中央下发了第二个“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》，进一步从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”，全面彻底地肯定了家庭联产承包责任制，废除了一大二公的人民公社旧体制。

1983年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。《通知》指出，随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一的体制显得很不适应，政社必须分开，建立乡政府。政社分开以后，经济体制的改革应继续按照1983年中共中央关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知精神进行。乡政府建立以后，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围。

1984年1月1日，中央下发了第三个“一号文件”《关于一九八四年农村工作的通知》，强调“要继续稳定和完善联产承包责任制，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，承包期应当更长一些”，对家庭联产承包责任制进行了进一步的完善和规范。

（四）农地产权问题

这时期，国家政策与法规明确规定，宅基地、自留地（自留山）和承包的耕地等，所有权归集体，农民只有“使用权”。但是，对于家庭联产承包责任制下的土地产权问题，1986年以前，法律没有涉及。^①

1. 关于农村土地所有权

应该说，自1954年《宪法》保证了农民对土地的（名义上的）所

^① 《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》（中发〔1979〕4号）提出：“要尽快制定和颁布土地法。”直到1985年，农业部、国家农委报送了《土地法（草案）》，并向国务院报告了关于设置国家土地管理总局的请示。所以，这段时间，并没有专门的土地法规来规范。