



工商管理学术论丛

● 邵彦敏/著

中国 农村土地制度研究

ZHONGGUO
NONGCUN
TUDIZHIDU
YANJIU



 吉林大学出版社

中国农村土地制度研究

邵彦敏 著

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地制度研究/邵彦敏著. — 长春: 吉林大学出版社, 2008. 9

(工商管理学术论丛)

ISBN 978-7-5601-3836-7

I. 中… II. 邵… III. 农村—土地制度—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第132062号

书 名: 工商管理学术论丛

中国农村土地制度研究

作 者: 邵彦敏 著

责任编辑、责任校对: 曲天真

吉林大学出版社出版、发行

开本: 880×1230 毫米 1/32

印张: 8.5 字数: 133千字

ISBN 978-7-5601-3836-7

封面设计: 张沐沉

长春大学印刷厂 印刷

2008年9月 第1版

2008年9月 第1次印刷

定价: 20.00元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路421号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-88499826

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

我国已经进入加快现代化建设和全面建设小康社会的新的发展阶段。我国经济已经呈现以工促农和以城带乡的新的发展趋势。加快农业和农村经济的发展步伐是我国经济发展新阶段和新趋势的必然要求。农村经济制度是农村生产关系的总和。坚持和完善农村经济制度是实现农业和农村经济快速发展的基本保证。农村土地制度是农村土地关系的总和，它是农村经济制度的基本内容。坚持和完善农村土地制度是实现农业和农村经济快速发展的最基本的保证。而农业和农村经济的快速发展又是实现工业和农业、城市和乡村协调发展的关键所在。因此，研究中国农村土地制度问题，具有重要的理论价值和实践意义。

本书是在博士学位论文基础上充实了相关内容并在一定程度上作了修改和完善而成的。我是 2002 年入学的博士研究生。为期一年的课程学习阶段结束以后，于 2003 年进入博士论文写作阶段。这时，在头脑中已经初步选定了博士论文的研究方向，即中国农村土地制度问题。因为，此前我就比较关注农村问题，对学习和研究农村问题产生了一定的兴趣，并发表过有关农村问题的文章。2002 年下半年，在博士生课程学习过程中，当学习《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》时，我自然地重点学习了农业和农村经济发展问题。其中，关于农村土地制度方面的问题，诸如长期稳定土地承包关系，积极探索土地经营权流转制度，严格执行基本农

中国农村土地制度研究

田保护制度，加强农村土地制度法制化建设等都吸引了我的注意力。于是，我头脑中产生了一个念头即可将中国农村土地制度问题作为博士论文的研究方向。2003年10月14日，党的十六届三中全会作出的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，把“完善农村土地制度”作为深化农村改革、完善农村经济体制的首要任务。《决定》指出：“土地家庭承包经营是农村基本经营制度的核心，要长期稳定并不断完善……。农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权，完善流转办法，逐步发展适度规模经营。实行最严格的耕地保护制度，保证国家粮食安全。按照保障农民权益、控制征地规模的原则，改善征地制度，完善征地程序。……征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制，及时给予农民合理补偿。”这就更加坚定了自己研究中国农村土地制度问题的信心，同时也为我撰写博士论文指明了方向。然而，我也预感到研究农村土地制度问题难度较大，不过，通过对农村土地制度问题的学习和研究，可以把自己对农村问题的学习和研究引向深入。

我国经济体制改革首先是从广大农村开始的，而广大农村的经济体制改革又首先是从土地经营制度起步的。上个世纪80年代初，广大农民在党的领导下创造了土地家庭承包经营制度。随着农村经济体制改革的不断深化，在90年代，广大农村中逐步形成了以集体农民土地所有制为前提，以土地家庭承包经营制度为核心，以土地承包经营权流转制度、土地征收与补偿制度和耕地保护制度为重要内容的现代土地制度体系。我国农村土地制度改革和建设的生动实践，极大地唤发了经济理论工作者的研究热情。十几年来，他们相继出版了不少专门研究中国农村土地制度的著作。书中借鉴了前人的相关研究成果。这里所讲的前人成果是指国内专家学者有关中国农村土地制度问题的研究成果。

国内经济学界专门研究农村土地制度问题的著作可大体上分为三类：第一类是土地经济学教科书，如刘书楷、曲福田的《土地经济学》，周诚的《土地经济学原理》，毕宝德的《土地经济学》，曹振良的《土地经济概论》；第二类是研究中国农村土地制度的专著，如张红宇、陈良彪的《中国农村土地制度建设》，王涿、许滨的《中国农村土地产权制度论》，王景新的《中国农村土地制度的世纪变革》，温铁军的《中国农村基本经济制度研究》，林善浪的《中国农村土地制度与效率研究》；第三类是研究中国农村土地制度的博士论文，如李明秋的《中国农村土地制度创新研究》，刘永湘的《中国农村土地产权制度创新论》，任庆恩的《中国农村土地权利制度研究》，陈天宝的《中国农村集体产权制度创新研究》。

从一定意义上说，博士论文的写作过程，就是学习和运用前人相关成果的过程。在对农村土地制度进行一般性分析时，较多地利用了王景新、毕宝德、刘书楷、徐汉明和李明秋的研究成果。在阐述关于农村土地制度的前人思想时，较多地利用了洪名勇、林善浪和屈炳祥的研究成果。在阐述中国农村土地制度的变革历程时，较多地利用了王涿、王景新、宋洪远和刘永湘的研究成果。在阐述中国农村土地制度的现实状况时，较多地利用了钱忠好、王克强、林善浪、陈天宝和李明秋的研究成果。在阐述中国农村土地制度的改革完善时，较多地利用了刘书楷、王克强、刘乐山、任庆恩和陈天宝的研究成果。

本文坚持理论与实际相结合的基本原则，运用从抽象上升到具体的方法以及历史分析与现实分析相统一的方法，系统地论述了中国农村土地制度问题。为了分析中国农村土地制度，首先分析了农村土地制度；为了分析农村土地制度，首先分析了土地制度；为了分析土地制度，首先分析了土地。这就体现了从抽象上升到具体的方法。为了分析中国农村土地制度的现实状况和需要改革完善之

中国农村土地制度研究

处，首先分析了中国农村土地制度的变革历程。这就体现了历史分析与现实分析相统一的方法。全书共包括七个部分。

第一部分是农村土地制度的基本分析。土地是农业生产最基本的生产资料，也是农村经济发展最基本的物质条件。它具有有用性、稀缺性、利用的分散性、商品性等特性。它是提高人类劳动生产率的重要条件，是资本扩张力得以实现的重要支撑点，还能为其所有者或经营者参加利润分配提供一种权利。土地制度是就土地经济关系而言的。土地制度在法律上体现为土地权利关系的土地所有制关系，具体表现为土地的占有关系、支配关系和使用关系。土地制度由土地所有制度、土地使用制度和土地管理制度以及从土地使用制度中派生出来的土地流转制度，从土地管理制度中派生出来的土地征收制度等组成。土地所有权是土地所有制的法律形式。土地产权是土地制度的核心问题。一定社会的土地产权结构与土地产权关系的总和构成土地产权制度。土地产权制度具有排他性、分离性和可转让性的特点。现代土地制度具有明晰产权、激励约束、有序交易和利益保障的功能。农村土地制度是在农村经济运行过程中，土地这一基本生产要素与其它农业资源（包括资本、劳动力、生产资料、技术信息、组织管理等）有效配置与优化组合而形成的有机系统，以及保障这一系统正常运转所必需的制度体系与相关法律法规规范。农村土地制度具有原始性、差异性、公共性、阶段性等属性，其运行的过程中还具有模式的多样性、载体的家庭主导性、规模的适度性、目标的兼顾性等特点。

第二部分是关于农村土地制度的前人思想。其中包括马克思主义经典作家对土地制度特别是农村土地制度进行的系统分析，又包括西方经济学家对发达国家和发展中国家的农村土地制度作的一些分析和描述，还包括国内专家学者适应我国农村土地制度改革实践的需要，对农村土地制度展开的研究和讨论。

马克思主义农村土地制度理论，主要包括农村土地所有制和所有权理论、资本主义地租理论和小土地私有制经营方式理论。马克思是以土地所有制和土地所有权理论来解释土地产权关系的。马克思认为，农村土地产权是一个集合概念，是由土地所有权以及由其衍生出来的占有权、使用权、收益权、处分权等组成的权能体系。农村土地产权既可结合又可分离。马克思还阐述了小土地私有制经营方式的落后性，同时，也指出了土地实行家庭经营的合理性。马克思指出，利用资本主义把小生产改造为大生产和通过合作社把小土地所有制引导到集体所有制道路是小土地私有制经营方式发展的两种前途。西方经济学家的农村土地制度思想主要包括斯密、缪尔达尔、托达罗和早见雄次郎等人的农村土地制度与农业生产的思想；配第和马歇尔的土地规模经营与农业经济收益的思想；舒尔茨的农民家庭经营与农业现代化等方面的思想。国内专家学者主要围绕农村土地集体所有制、土地家庭承包经营制度、土地承包权流转制度、土地适度规模经营制度等问题进行了研究和讨论。

第三部分是农村土地制度的国际考察与借鉴。作为关系民生的最重要生产资料，农村土地在任何国家、任何历史时期，都备受关注。考察国际上典型国家农村土地制度的发展和变化，对于促进我国农村土地制度的改革和完善，具有重要借鉴意义。

美国的农村土地制度是典型私有制为基础的农村土地所有制、现代化家庭大农场的农村土地经营制度和法制化的农村土地管理制度。日本的农村土地制度是家庭私有制为基础的农村土地所有制、小规模家庭协作式的农村土地经营制度和系统化的农村土地管理制度。英国的农村土地制度是法律上英王（国家）所有制而实质上农村土地私人所有制、自营农场规模化的农村土地经营制度和规范化的农村土地管理制度。俄罗斯的农村土地制度是抽象的农村“土地份额”私有制、合伙或合股等共同占有的农村土地经营制度

中国农村土地制度研究

和法制不完善的农村土地管理制度。通过分析比较国外典型国家农村土地制度发展变化的实践可以给我国的农村土地制度完善提供以下借鉴：目前改革和完善我国农村土地制度的关键是要赋予农民长期而有保障的土地使用权；家庭经营是农村土地经营制度运行的主要载体；建立农业社会化服务体系；法制化和规范化的农村土地国家宏观管理制度。我国国情决定了我国农村土地制度的完善不能照搬美日英俄等国家的模式，但这些国家农村土地制度发展过程中的共性对我国农村土地制度的改革和完善具有重要的启示和借鉴。

第四部分是中国农村土地制度的变革历程。在我国农村土地制度变革历程中，大致可以描述为以下三个阶段：土地改革中建立的个体农民土地所有制，实行农民家庭经营制度；农业合作化中建立的集体农民土地所有制，实行农民集体经营制度；农村经济体制改革中，在坚持土地集体所有制的前提下，建立起来的土地家庭承包经营制度。

封建的土地制度严重地束缚了中国农业生产力的发展。因此，新中国成立后，中央人民政府掀起了土地改革运动，建立了个体农民土地所有制。土地改革结束后，小农经济的自由发展出现了两极分化，还产生了与生产社会化的矛盾，另外小农经济也不适应国家工业化需要，由此导致了我国农村土地的集体化。我国农村土地集体化的过程，是经过互助组、初级农业生产合作社到高级农业生产合作社。生产资料的社会主义改造基本完成后，党中央随即掀起了人民公社化运动。人民公社的土地制度对农村经济产生了极大的破坏作用，造成了农业生产发展迟缓，农民生活水平的增长几乎陷入停滞状态。1978年秋，安徽省部分地区率先恢复生产责任制，揭开了我国农村经济体制改革的序幕。随后，在党中央的领导下，创建了土地集体所有家庭承包经营制度。它经历了土地承包到户、土地承包期延长15年、土地承包期再延长30年不变三个阶段。土地

家庭承包经营制度重塑了农业微观组织结构，使农户具有了独立的产权，重新确立了家庭经营的基础地位。土地家庭承包经营制度反映了经济规律的客观要求，尊重了农民群众的首创精神。它促进了农业生产的大发展、农业内部结构的调整和农村非农产业的发展。

第五部分是中国农村土地制度的现实状况。我国广大农村发展社会主义市场经济过程中，已经逐步形成了比较完整的现代土地制度体系。我国现阶段农村土地制度体系是由五种土地制度构成的，它们是农村土地集体所有制、农村土地家庭承包经营制度、农村土地承包经营权流转制度、农村土地征收与补偿制度以及农村土地管理制度。

农村土地集体所有制是集体农民共同占有土地的一种公有制形式。其法律形式是农村土地集体所有权。现阶段农村集体土地所有权主体有三种即村农民集体、乡（镇）农民集体和村内农民集体。农村集体土地所有权主要包括土地占有权、土地使用权、土地收益权和土地处分权。但目前我国农村土地集体所有权还存在主、客体和权能的不明晰之处。农村土地家庭承包经营制度是农民享有土地承包经营权，即占有、使用的一部分收益权，而土地的最终处分权掌握在集体组织手中。我国现行农村土地家庭承包制度还存在着不确定性、不稳定性和缺乏可转让性等不完善之处。农村土地承包经营权流转制度是指在土地所有权主体不变的情况下，土地承包权或经营权（使用权）在不同经济主体之间的转移。土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转。流转的主体是承包户，但流转时须经发包方同意或备案。土地家庭承包经营权流转的组织形式主要有：家庭农场、反租倒包、土地股份合作制和集体农场。但我国土地承包经营权流转尚处在起步阶段。土地征收是指国家或政府为了公共目的依法强制取得他人土地并给以补偿的一种行为。我国农村土地征收与补偿制度存在着土地征收目的不清、征

中国农村土地制度研究

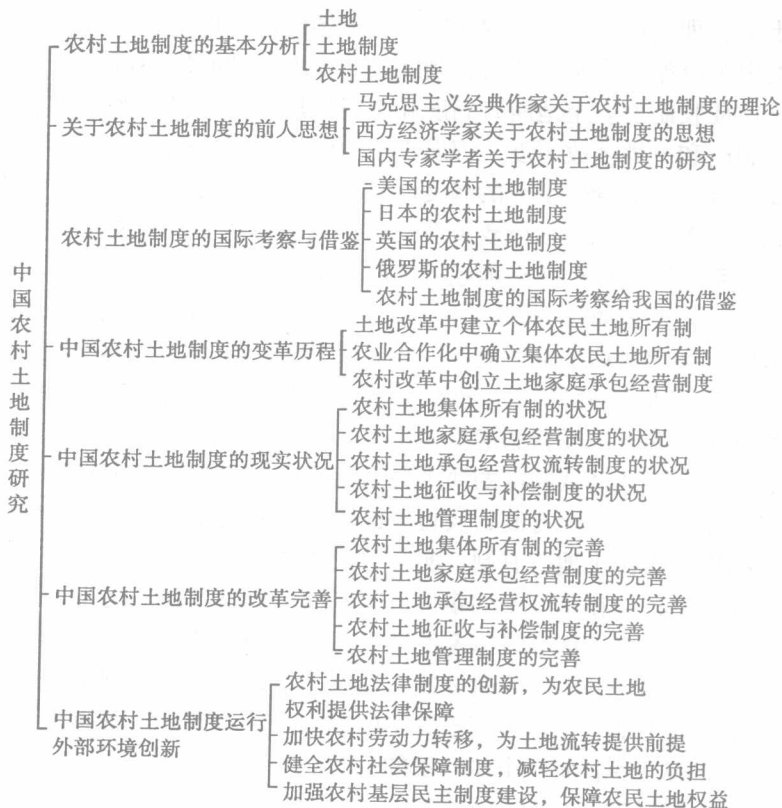
地程序不透明和征地补偿费标准低等不合理之处。农村土地宏观管理制度主要包括土地产权保障和土地用途管制两个方面。农村土地管理制度存在着土地产权保障不充分、土地用途管制不到位等不严格之处。我国农村土地制度的不完善,阻碍了农村经济的发展。

第六部分是中国农村土地制度的改革完善。农村土地制度的完善是通过完善农村各种具体土地制度实现的。完善农村土地集体所有制,首先应排除乡一级作为集体土地所有者主体,确立村组两级集体土地所有者的主体地位,然后明确农村土地集体所有者的权利和义务,最后明确农村土地集体所有权的经济实现形式;完善农村土地家庭承包经营制度,重点在于实现农村土地承包经营权独立化和长期化,并且实现农村土地家庭承包经营权物权化;农村土地家庭承包经营权流转制度的完善,重点在于积极规范农村土地使用权一级市场,着重发展农村土地使用权二级市场,同时建立健全农村土地承包经营流转机制,促进农村土地承包经营权流转的发展;农村土地征收与补偿制度的完善,首先应建立健全农村土地征收制度,其中包括准确界定公共利益范围,严格控制征地规模,改进土地征收程序,然后建立健全农村征地补偿制度,使农地征收补偿符合市场经济规律,提高农地征收补偿标准;农村土地管理制度的完善,重点在于实行最严格的土地管理制度,做到耕地占补平衡,保证基本农田的总量和质量,确保国家粮食安全,主要应通过改进和强化农村土地登记制度和农地用途管理制度来实现。

第七部分是中国农村土地制度运行外部环境创新。农村土地制度离不开特定的外部环境。外部环境不仅制约着制度改革和完善的集合,而且决定着制度变迁的交易费用。也就是说,中国农村土地制度的改革完善从某种程度上来说并不完全取决于制度本身,在很大程度上受制于制度运行的外部环境。农村土地制度运行的外部环境创新是农村土地制度改革和完善的重要保证。具体来说,农

农村土地制度运行的外部环境创新包括：农村土地法律制度的创新，为农民土地权利提供有效的法律保障；加快农村劳动力转移，为土地流转提供前提；健全农村社会保障制度，减轻农村土地的负担；加强农村基层民主制度建设，保障农民土地权益。

论文的主要内容图示如下：



本书是从经济学的角度研究中国农村土地制度问题。在市场经

中国农村土地制度研究

济条件下，土地经济制度往往是同土地法律制度联系在一起的。因此，从经济学角度研究农村土地制度，主要是研究农村土地经济制度，但也要联系到农村土地法律制度。在具体阐述各章内容的过程中，形成如下一些独立的见解。

(1) 一般来说，土地制度是由土地所有制度、土地使用制度和土地管理制度三大部分构成的。在市场经济条件下，从土地使用制度中可以派生出来土地流转制度，从土地管理制度中可以派生出来土地征收制度。土地所有制度和土地使用制度，以及派生的土地流转制度和土地征收制度，都属于土地经济制度的范畴。土地管理制度无疑是政府管理土地的制度。它是通过政府行为来规范和调节土地经济关系，既包括行政关系又包括经济关系，行政关系服务于经济关系，因而也列在土地经济制度之中。

(2) 农村基本土地制度包括土地所有制度和土地使用制度。土地所有制度通称土地所有制，土地使用制度又称土地经营制度。相同的土地所有制可能有不同的土地经营制度；不同的土地所有制可能有相同的土地经营制度。在我国农村土地制度变革历程中，土地所有制和土地经营制度的演进关系可大致描述为：土地改革中建立的个体农民土地所有制，实行农民家庭经营制度；农业合作化中建立的集体农民土地所有制，实行农民集体经营制度；在农村经济体制改革中，却在坚持土地集体所有制的前提下，建立起土地家庭承包经营制度，进而形成以家庭经营为基础的集体统一经营和家庭分散经营相结合的双层经营体制。不过，土地集体所有制条件下的家庭经营与土地个体所有制条件下的家庭经营不同，前者属于集体经济的范畴，后者属于个体经济的范畴。

(3) 我国广大农村发展社会主义市场经济过程中，已经逐步形成了比较完整的现代土地制度体系。我国现阶段农村土地制度体系是由五种土地制度构成的，它们是：农村土地集体所有制、农村

土地家庭承包经营制度、农村土地承包经营权流转制度、农村土地征收与补偿制度以及农村土地管理制度。这些土地制度的现实状况是：农村土地集体所有制得到坚持和完善，但在土地集体所有权上还存在不明晰之处；农村土地家庭承包经营制度不断稳定和充实，但仍存在不完善之处；农村土地承包经营权流转制度已经初步形成，但尚处于起步阶段；农村土地征收与补偿制度已经基本形成，但仍存在不合理之处；农村土地管理制度已经建立起来，但尚存在不健全之处。随着我国社会经济环境的变化，农村土地承包经营权流转会广泛发展起来，土地适度规模经营将会作为一种土地制度融入农村现代土地制度体系之中。

（4）改革和完善农村土地制度，是深化农村经济体制改革和完善农村市场经济体制的首要任务。农村土地制度的完善是通过完善农村各种具体土地制度实现的。完善农村土地集体所有制，重点在于排除乡一级作为集体所有者主体，确立村组两级集体土地所有者的主体地位；完善农村土地家庭承包经营制度，重点在于实现农村土地家庭承包经营权长久化，并且实现农村土地家庭承包经营权物权化；农村土地承包经营权流转制度的完善，重点在于培育农村土地使用权二级市场，促进农村土地承包经营流转的发展；农村土地征收与补偿制度的完善，重点在于准确界定公共利益范围和严格控制征地规模，切实提高农地征收补偿标准，保证被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障；农村土地管理制度的完善，重点在于实行最严格的土地管理制度，做到耕地占补平衡，保证基本农田总量不减少、质量不下降，确保国家粮食安全。

目 录

第1章 农村土地制度的基本分析	1
1.1 土地	2
1.1.1 土地的概念	2
1.1.2 土地的特性	4
1.1.3 土地的功能	5
1.2 土地制度	9
1.2.1 制度的内涵及构成	9
1.2.2 制度变迁与路径依赖	14
1.2.3 土地制度的概念及内容	15
1.2.4 土地制度的法律形式	20
1.2.5 土地制度的功能	23
1.3 农村土地制度	26
1.3.1 农村土地制度的概念	26
1.3.2 农村土地制度的特点	27
1.3.3 农村土地制度的运行	29
第2章 关于农村土地制度的前人思想	34
2.1 马克思主义经典作家关于农村土地制度的理论	35
2.1.1 农村土地所有权理论	35
2.1.2 农村土地收益或地租理论	41
2.1.3 小土地所有制经营方式理论	45

中国农村土地制度研究

2.2 西方经济学家关于农村土地制度的思想	49
2.2.1 农村土地制度与农业生产的关系	49
2.2.2 土地规模经营与农业经济收益的关系	52
2.2.3 土地家庭经营与农业现代化的关系	54
2.3 国内专家学者关于我国农村土地制度的研究	58
2.3.1 农村土地集体所有制问题	58
2.3.2 农村土地家庭承包经营制度问题	59
2.3.3 农村家庭承包土地流转制度问题	63
2.3.4 农村土地规模经营制度问题	64
 第3章 农村土地制度的国际考察与借鉴	66
3.1 美国的农村土地制度	66
3.1.1 私有制为基础的农村土地所有制	66
3.1.2 现代化家庭大农场的农村土地经营制度	68
3.1.3 法制化的农村土地管理制度	71
3.2 日本的农村土地制度	74
3.2.1 家庭私有制为基础的农村土地所有制	74
3.2.2 小规模家庭协作式的农村土地经营制度	76
3.2.3 系统化的农村土地管理制度	80
3.3 英国的农村土地制度	81
3.3.1 法律上英王(国家)所有制、实质上农村 土地私人所有制	81
3.3.2 自营农场规模化的农村土地经营制度	84
3.3.3 规范化的农村土地管理制度	89
3.4 俄罗斯的农村土地制度	93
3.4.1 抽象的农村“土地份额”私有制	93
3.4.2 合伙、合股等共同占有形式的农村土地	

经营制度	95
3.4.3 法制不完善的农村土地管理制度	97
3.5 农村土地制度的国际考察给我国的借鉴	98
 第4章 中国农村土地制度的变革历程	102
4.1 土地改革中建立个体农民土地所有制	103
4.1.1 消灭封建土地所有制势在必行	103
4.1.2 土地改革在全国范围内胜利完成	105
4.1.3 个体农民土地所有制的普遍建立	107
4.2 农业合作化中确立集体农民土地所有制	109
4.2.1 农村土地集体化的基本原因	109
4.2.2 农村土地集体化的具体过程	112
4.2.3 农村土地集体化的历史功绩	116
4.2.4 人民公社化对农村经济的严重破坏	118
4.3 农村改革中创立土地家庭承包经营制度	123
4.3.1 农村土地家庭承包经营制度的形成过程	123
4.3.2 农村土地家庭承包经营制度的创新之处	126
4.3.3 农村土地家庭承包经营制度的内在优势	129
4.3.4 农村土地家庭承包经营制度的巨大作用	131
 第5章 中国农村土地制度的现实状况	134
5.1 农村土地集体所有制的状况	135
5.1.1 农村土地集体所有制的基本内容	135
5.1.2 农村土地集体所有权的不明晰之处	138
5.2 农村土地家庭承包经营制度的状况	141
5.2.1 农村土地家庭承包经营制度的基本内容	141
5.2.2 农村土地家庭承包经营制度的不完善之处	144