

吉林大学中国国有经济研究中心博士文库  
教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

主编 徐传谔

# 中国农村 土地产权问题研究

ZHONGGUO NONGCUN TUDI CHANQUAN WENTI YANJIU

高元禄 / 著



经济科学出版社

吉林大学中国国有经济研究中心博士文库

# 中国农村土地产权 问题研究

高元禄/著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地产权问题研究/高元禄著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 12

(吉林大学中国国有经济研究中心博士文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8907 - 1

I. 中… II. 高… III. 农村 - 土地所有制 - 研究 - 中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 227430 号

责任编辑: 杜 鹏

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

## 中国农村土地产权问题研究

高元禄/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

季蜂装订厂装订

880 × 1230 32 开 5.5 印张 150000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001 — 3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8907 - 1 定价: 15.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

## 总 序

吉林大学中国国有经济研究中心，是教育部人文社会科学重点研究基地，是目前国内唯一一所研究国有经济为主要内容的重点研究基地。截至2007年，中心共有研究人员27人，其中教授、博士生导师15人，副教授8人，讲师4人；有24人具有博士学位。

中心成立七年来，共承担国家社会科学基金、教育部社会科学基金、其他（省）部委基金和企事业单位委托项目72项，累计获得科研经费700余万元。

自中心成立以来，产生了一批比较有影响的科研成果。累计在CSSCI检索刊物上发表学术论文400余篇，其中有30余篇发表在《中国社会科学》等权威期刊或被《新华文摘》等转载，共出版专著30余部，获省部级奖励40余项。

中心在积极进行国有经济开拓性研究的同时，还利用自身丰富的中外文图书资源、先进的信息技术手段、浓厚的学术氛围、经常性的学术活动多层次地研究课题，搭建起培养高级经济学人才的平台，探索新时期拔尖人才培养之路。中心不仅定期举办“国有经济博士论坛”（现已举办37期），展示研究生的横溢才华、创新思想和学术成果，提升他们勇于探索、善于创新的信心和勇气；还吸收他们参与各层次的科研课题研究，促使他们把经济学理论与中国的经济改革实践结合起来，

创造性地解决国有经济发展中的重大问题；同时，千方百计地挤出一部分资金，资助一批“棱角分明”、“标新立异”的专著出版。

这些创造性的举措，取得了显著的效果，大幅度提高了研究生的学术水平。几年来，他们已经发表学术论文百余篇，其中有10余篇在吉林大学研究生“精英杯”优秀论文大奖赛中获奖。吉林大学中国国有经济研究中心培养了大量的硕士、博士等高层次人才，他们走上工作岗位后，参与到国有经济研究或经济活动实践中，不仅壮大了国有经济研究的力量，带来了研究方法、研究手段、研究思想和研究角度的创新，而且在实践中不断为国家经济建设、改革开放做出自己的贡献；既活跃了国有经济研究的气氛——热点频出、亮点频现，又不断有精品力作涌现。国有经济理论的丰富和创新，推动了国有企业改革的深化和国有企业效益的提高；国有企业的发展和改革实践，又进一步推进了国有经济理论的发展。

吉林大学中国国有经济研究中心得天独厚的研究领域，为博士研究生生的博士论文选题提供了内涵丰富的内容。大多数博士论文的选题都与国有经济研究紧密相联系。因此，每年都产生一批高水平的博士论文。为了鼓励他们的探索精神，也为了使这批优秀的博士论文保存下来，广为利用，我们决定选择其中的精品，编辑出版《吉林大学中国国有经济研究中心博士文库》。

《吉林大学中国国有经济研究中心博士文库》的出版发行，必将呼唤更多的博士研究生立志于国有经济理论的研究，投身于国有经济理论的研究，成功于国有经济理论的研究。最终，创立起独树一帜的国有经济理论体系，支撑国有经济的改革、完善和发展。

徐传谔

2009年10月10日

# 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 引言                           | 1  |
| 第一章 农村土地产权的基本分析              | 8  |
| 第一节 土地                       | 8  |
| 第二节 产权                       | 15 |
| 第三节 农村土地产权                   | 24 |
| 第二章 关系农村土地产权的前人思想            | 36 |
| 第一节 马克思主义经典作家有关农村土地<br>产权的理论 | 36 |
| 第二节 西方经济学家有关农村土地<br>产权的思想    | 50 |
| 第三节 国内专家学者关于我国农村土地<br>产权的研究  | 61 |
| 第三章 中国农村土地制度的变革及产权化          | 69 |
| 第一节 土地改革中建立农民个体<br>土地所有制     | 69 |
| 第二节 农业合作化中确立农民集体<br>土地所有制    | 75 |
| 第三节 农村改革中创立土地家庭<br>承包经营制度    | 86 |

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| 第四节    农村经济市场化中产生现代<br>土地产权制度 ..... | 94         |
| <b>第四章    中国农村土地产权的实际状况 .....</b>   | <b>100</b> |
| 第一节    农民集体土地所有权的实际状况 .....         | 100        |
| 第二节    土地家庭承包经营权的实际状况 .....         | 106        |
| 第三节    家庭承包经营土地流转权的实际状况 .....       | 113        |
| 第四节    农村土地管理权的实际状况 .....           | 121        |
| <b>第五章    中国农村土地产权的建设之路 .....</b>   | <b>129</b> |
| 第一节    进一步明确农民集体土地所有权 .....         | 129        |
| 第二节    进一步稳定土地家庭承包经营权 .....         | 134        |
| 第三节    进一步重视家庭承包经营土地流转权 .....       | 143        |
| 第四节    进一步强化农村土地管理权 .....           | 149        |
| <b>结    语 .....</b>                 | <b>157</b> |
| <b>参考文献 .....</b>                   | <b>159</b> |

# 引 言

## 一、选题的思索

在我国加快现代化建设和全面建设小康社会的发展阶段中，建立健全现代产权制度，既是完善社会主义基本经济制度的内在要求，也是完善社会主义市场经济体制的客观需要。我国现代产权制度最基本的内容是现代企业产权制度和现代农村土地产权制度。建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村土地产权制度，有利于维护农村土地集体所有权，巩固集体所有制经济的基础地位；有利于稳定农村土地家庭承包经营权，强化广大农户的市场主体地位；有利于增强农民的生产和投资积极性，加快农业现代化建设。因此，研究中国农村土地产权问题，具有重要的理论意义和现实意义。

我是2003年9月入学的博士研究生。为期一年的课程学习阶段结束以后，于2004年9月正式进入论文写作阶段。论文写作阶段的第一项工作就是确定博士论文的研究方向或者选定博士论文的题目。2003~2004学年第二学期，宋冬林教授给我们讲授《国有企业改革问题研究》课程。宋教授在课程结束时应学生的要求讲了博士论文选题问题。他希望大家在重视国有企业改革和发展问题的同时，还要关注农村经济改革和发展问题。我是从吉林省桦甸县走出来的学生，就自然而然地倾向于研究农村经济改革和发展问题。进入论文写作阶段不久，我在资料室阅读了一篇论文，题目是

《农村集体土地产权制度与土地流转》，这使我产生了研究我国农村土地产权问题的念头。产权，这是我多有所闻却又不懂的概念。于是，我又翻阅了魏杰教授所著的《现代产权制度辨析》一书，可是产权在我这里仍然是一个混沌的概念。当我把博士论文选题的想法向徐传谔老师汇报后，徐老师说：“研究中国农村土地产权问题，这个题目很好，但难度比较大。”我的博士论文选题就这样定下来了。

虽然我的博士论文选题过程比较简单，但是，在论文题目确定后的一段时间内，我头脑中却泛起了不小的波澜。思想波澜产生于碰到的困难。我在阅读资料的过程中感到相当吃力。在老师和同学的启发下，我认识到，学习和分析资料伊始就感到困难有两个原因：（1）本科阶段和硕士阶段所学的都是思想政治教育专业，缺乏经济学特别是政治经济学的理论基础，撰写政治经济学专业的博士论文必然会遇到更大的困难；（2）农业土地关系是农业经济关系的基本内容，农业经济关系是社会经济关系中最复杂的经济关系。农村土地产权关系是由法律确定的农村土地关系。即便是政治经济学专业的硕士去撰写中国农村土地产权方面的博士论文，也必须克服很多困难。我既然把中国农村土地产权问题作为博士论文的攻克目标，不管在写作过程中遇到多大的困难，我都要不屈不挠地奋斗下去。我要做一名政治经济学专业的小学生。这就是我的态度。

## 二、前人的成果

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产权问题的研究成果。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是从土地经营制度起步的。20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。在90年代，随着农村市场经济和家庭承包经济的不断发展，广大农村中基本形成了以农民集体土地所有制为前提、土

地家庭承包经营制度为核心的现代土地经济制度。在此基础上，农村土地法律制度也初步建立起来。正是在这种背景下，农村土地产权制度开始显现出来。我国农村土地经济制度、土地法律制度、土地产权制度改革和建设的生动实践，极大地焕发了经济理论工作者的研究热情。多年来，他们相继出版了不少有关中国农村土地产权问题的著作。

这里有必要说明的是，由于对产权和农村土地产权存在不同的理解，致使有的以中国农村土地产权制度为题的著作，其内容大多是中国农村土地经济制度；有的著作取名中国农村土地制度，却包含不少中国农村土地产权制度的内容。我国经济学界较早研究中国农村土地产权制度的著作应属毛科军教授于1993年出版的《中国农村产权制度研究》，以及王涿教授和许浜教授于1996年出版的《中国农村土地产权制度论》。自2000年以来，经济学界研究中国农村土地产权制度的著作明显地多了起来。如王景新的《中国农村土地制度的世纪变革》、徐汉明的《中国农民土地持有产权制度研究》、赵阳的《中国农地产权制度的经济学分析》。特别应该提到的是一批研究中国农村土地产权制度的博士论文，如刘永湘的《中国农村土地产权制度创新论》、陈天宝的《中国农村集体产权制度创新研究》、任庆恩的《中国农村土地权利制度研究》、李明秋的《中国农村土地制度创新研究》、邵彦敏的《中国农村土地制度研究》。

一篇合格的经济学博士学位论文，应该是一部具有创新性的经济学著作。然而，从一定意义上说，博士学位论文的写作过程，却是学习和运用前人相关成果的过程。在对农村土地产权进行一般性分析时，较多地利用了毕宝德、屈炳祥、刘书楷、徐汉明、邵彦敏的研究成果。在阐述关系农村土地产权的前人思想时，较多地利用了林善浪、洪名勇、韩喜平、安希伋、邵彦敏的研究成果。在阐述中国农村土地制度的变革及产权化时，较多地利用了王涿、苏星、王景新、刘永湘、邵彦敏的研究成果。在阐述中国农村

土地产权的实际状况时，较多地利用了李明秋、陈天宝、洪名勇、金文成、邵彦敏的研究成果。在阐述中国农村土地产权的建设之路时，较多地利用了王景新、任庆恩、王克强、刘乐山、邵彦敏的研究成果。还应该说，在上面所列的研究成果中，有四项研究成果对我的写作帮助更大一些，这就是：邵彦敏的《中国农村土地制度研究》、王景新的《中国农村土地制度的世纪变革》、刘永湘的《中国农村土地产权制度创新论》、徐汉明的《中国农民土地持有产权制度研究》。

### 三、研究的方法

本书以马克思主义经济理论为指导思想，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产权问题。

为了分析中国农村土地产权，首先分析了农村土地产权；为了分析农村土地产权，首先分析了土地和产权。在对中国农村土地产权进行实际分析之前，首先对农村土地产权进行了理论分析。这些都体现了从抽象上升到具体的方法。为了分析中国农村土地产权的实际状况和未来建设，首先分析了中国农村土地制度的变革历程以及在此基础上的产权化过程。这就体现了历史分析与现实分析相统一的方法。

全书分为两大部分：第一大部分是理论部分，包括第一、二章；第二大部分是实际部分，包括第三、四、五章。在理论部分，对土地、产权和农村土地产权作了一般性分析，还概述了马克思主义经典作家有关农村土地产权的理论，以及国内外经济学家有关农村土地产权的研究成果；在实际部分，阐述了中国农村土地制度的变革历程以及在此基础上的产权化过程，分析了中国农村土地产权的实际状况，还提出了中国农村土地产权的未来建设之路。这就体现了坚持理论与实际相结合的基本原则。本书的框架如图1所示。

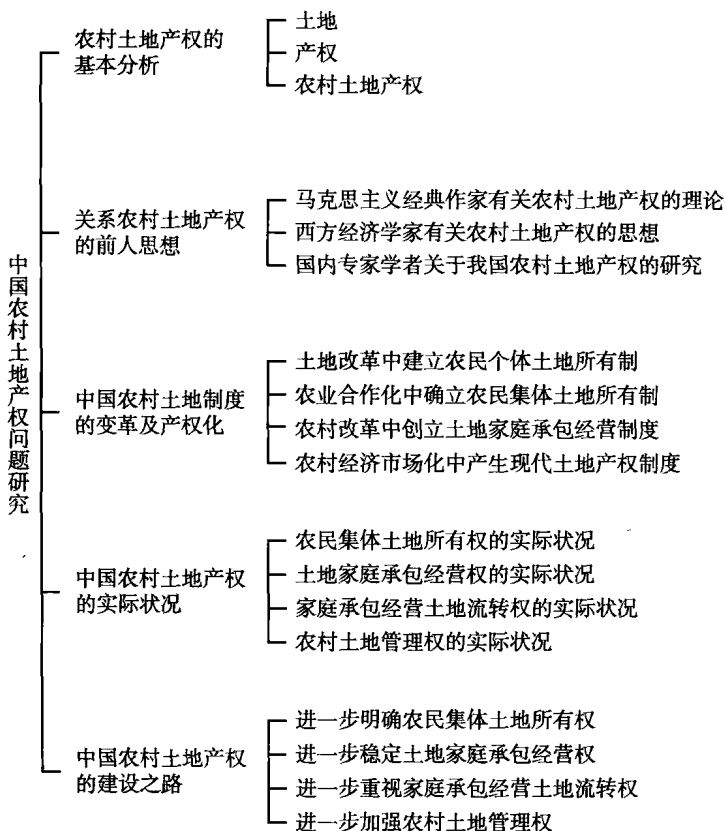


图 1 本书研究框架

#### 四、独立的见解

1. 现代产权是在市场经济条件下产生的概念。西方学者对产权进行解释的特点是：（1）重视法权关系，轻视经济关系；（2）重视使用权，轻视所有权；（3）涉及所有权，抹杀所有制。这是由西方经济学的思想体系所决定的。国内多数学者对产权进行解释的特点是：（1）重视法权关系，也重视经济关系；（2）重视所有权，

也重视使用权；(3) 重视所有权，也重视所有制。这是由马克思主义经济学的思想体系所决定的。产权是从各类财产权和各种权能中抽象出来的一个概念。产权，从表现形式上看是法学概念，从实际内容上看是经济学概念。简而言之，产权是由法律确认的经济利益关系，因此，它基本上是经济学概念。不过，产权所反映的经济关系是具体经济制度，属于经济体制范畴，当然也直接或间接地受到基本经济制度的制约，并反作用于基本经济制度。

2. 中国农村土地制度的变革可以分为两大阶段：改革开放前主要是农村土地所有制的变革；改革开放后主要是农村土地经营制度的变革。从 1953 年到 1978 年，我国一直实行高度集中的计划经济。在实行计划经济的前期，通过农业合作化道路，使农民个体土地所有制变为农民集体土地所有制。在实行计划经济的中后期，虽然人民公社体制严重破坏了农村经济，但并未能从根本上动摇农民集体土地所有制。1978 年年底开始进行农村经济体制改革，在坚持农民集体土地所有制的前提下实行土地家庭承包经营制度，从而使农村经济走上市场化轨道。随着农村市场经济和家庭承包经济的发展，以及有关农村土地法律法规的颁布，开始形成了农村土地产权，其主要表现为农民集体土地所有权、土地家庭承包经营权和家庭承包经营土地流转权。同时，法律还赋予政府土地管理权。

3. 在我国农村社会主义市场经济发展过程中，已经基本形成了具有中国特色的农村土地制度体系，也初步形成了具有中国特色的农村土地法律体系。在这种背景下，便开始显现了具有中国特色的农村土地产权体系。这个新型农村土地产权体系的基本内容是：农民集体土地所有权、土地家庭承包经营权、家庭承包经营土地流转权和农村土地管理权。我国农村土地产权的实际状况是：农民集体土地所有权的公有产权性质得到坚持，其主体和客体也基本明确，但还存在不明晰之处；土地家庭承包经营权逐渐趋于稳定，其内容不断得到充实，但仍存在不完善之处；家庭承包经营土地流转权已经得到确认，其行使范围逐步扩大，但尚存在限制性因

素；农村土地管理权已经确立，其行使力度正在强化，但还存在不到位之处。

4. 中国农村土地产权制度是以中国农村土地经济制度和土地法律制度为前提而开始形成的。这就决定了中国农村土地产权制度建设是一个长期的过程：到 2010 年，初步建成农村土地产权制度；到 2020 年，将基本建成农村土地产权制度。在今后若干年内，中国农村土地产权制度建设将会前进一步。具体内容是：进一步明确农民集体土地所有权，重点是确认农民集体土地所有权的客体边界，实现地籍边界确认和土地登记发证基本全覆盖；进一步稳定土地家庭承包经营权，重点是赋予农民长期而有保障的土地使用权，尊重农民依法享有的用益物权；进一步重视家庭承包经营土地流转权，重点是不得干预农户在承包期内依法、自愿、有偿流转所承包的土地，以便逐步发展适度规模经营；进一步加强农村土地管理权，重点是强化土地用途管制权，完善土地征用权，提高土地征用补偿标准。

# 第一章

## 农村土地产权的基本分析

在我国加快现代化建设和全面建设小康社会的发展过程中，建立健全现代产权制度，既是完善社会主义基本经济制度的内在要求，也是完善社会主义市场经济体制的客观需要。我国现代产权制度最基本的内容是现代企业产权制度和现代农村土地产权制度。建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村土地产权制度，有利于维护农村土地集体所有权，巩固集体所有制经济的基础地位；有利于稳定农村土地家庭承包经营权，强化广大农户的市场主体地位；有利于增强农民的生产和投资积极性，加快农业现代化建设。因此，研究中国农村土地产权问题，具有重要的理论意义和现实意义。为了系统地研究中国农村土地产权问题，有必要先对农村土地产权作一些基本分析。

### 第一节 土地

地生万物，地载万物。土地是民生之本、发展之基、财富之源。人类诞生于土地并长期在土地上生存和发展，没有土地就没有人类及人类的生存和发展。我国古代经济学家管子说：“地者，万物之本源，诸生之根菀也。”<sup>①</sup> 马克思指出：“土地是一切生产和一

---

<sup>①</sup> 《管子·水地篇》，科学出版社1956年版，第679页。

切存在的源泉，并且它又是同农业结合着的，而农业是一切多少固定的社会的最初的生产方式。”<sup>①</sup>可见，土地，尤其同农业结合的土地，从来都是人类社会发展的最基本的物质条件。

## 一、土地的概念

1. 从土地的空间范围来看。学术界存在四种观点：一是土地即土壤，亦即地球陆地表面疏松的、有肥力的、可以生长植物的表层部分。二是土地即地球的纯陆地部分，不包括陆地的水面。三是土地即陆地及其水面，亦即地球表面除海洋之外的陆地及江河、湖泊、水库、池塘等陆地水面。四是土地即地球表面，亦即地球的陆地部分和海洋部分都包括在内。

分析上述四种观点可以看出：第一种观点失之于过窄。其实，土壤只是具有肥力的土地。土壤是土地的组成部分之一，并不是土地的全部。土地的非土壤部分不具有肥力，不能生长植物，但仍具有土地的基本功能，不能排除在土地之外。第二种观点认为土地是陆地中不包括水面的部分，这是狭义的土地，而不是经济学意义上的土地概念，只能在某些特定的场合适用这种概念。第四种观点失之于过宽。陆地与海洋是地球的两个不同部分，具有不同的物质形态与功能。地球的海洋部分不具有土地的一系列功能，因此，不应包括在土地范围之内。第三种较为准确，陆地中的水面是经常变化的，它只是陆地的附属物，广义的陆地应该包括陆地中的水面。

2. 从土地包括的因素来看。西方经济学家多从这个角度去解释土地。英国经济学家马歇尔认为：“土地是指大自然为了帮助人类，在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和能量。”<sup>②</sup>美国经济学家伊利认为：“经济学家所使用的土地这个词，指的是自然的各种力量，或自然资源……经济学上的土地是侧重于大自然

① 《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社 1972 年版，第 109 页。

② 马歇尔：《经济学原理》（上卷），商务印书馆 1964 年版，第 157 页。

所赋予的东西。”<sup>①</sup> 上述观点所列土地要素，似乎偏广，是把土地本身的构成要素与对土地发挥功能的要素等量齐观了。光、热是宇宙因素，来自于太阳，不能作为土地的构成因素。显然，他们将土地只看做是一个自然综合体。联合国粮农组织则把土地视为自然——经济综合体，在其编写并出版的《土地评价纲要》中写道：“土地包括自然环境，如气候、地貌、土壤、水文与植被，还包括过去和现在的人类活动结果。”<sup>②</sup>

3. 从本书研究的需要来看。本书研究的农村土地产权问题即指农业用地的产权问题。

至于农村的非农用地，如农民的宅基地，企事业单位实际占用的土地，研究中可能涉及到，但却不在研究范围之内。农业用地是指农业生产经营所占用的土地。农业包括种植业、畜牧业、林业和渔业，它们都把土地作为最基本的生产资料。从农业用地的角度来看，国内学者关于土地定义的第三种观点较为合适：土地即陆地及其水面，亦即地球表面除海洋之外的陆地及其江河、湖泊、水库、池塘等陆地水面；联合国粮农组织的观点也较为合适：土地包括自然环境，如气候、地貌、土壤、水文与植被，还包括过去和现在的人类活动结果。

## 二、土地的特性

1. 土地的可利用性。土地的可利用性表现在人的生产与生活的众多方面，而且随着人类自身的发展不断延伸。土地在人类社会初期，首先是作为“劳动的原始的活动场所”<sup>③</sup>、“原始的食物仓”和“原始的劳动资料库”<sup>④</sup> 存在的，成为人类生产资料和生活资

---

① 伊利等：《土地经济学原理》，商务印书馆 1982 年版，第 19 页。

② 毕宝德：《土地经济学》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 1~2 页。

③ 马克思：《资本论》（第三卷），人民出版社 1975 年版，第 933 页。

④ 马克思：《资本论》（第一卷），人民出版社 1975 年版，第 203 页。