

河南省社科规划项目

河南省政府决策研究招标课题

农村土地使用权

流转的思考与土地制度创新

NONGCUNTUDI SHIYONGQUAN

LIUZHUANDESIKAO YU TUDIZHIIDUCHUANGXIN

杨海钦◎著

辽宁大学出版社

河南省社科规划项目“河南农村土地承包经营权流转的市场培育与政府规制研究”(批准号2009BJJ013)
河南省政府决策研究招标课题“农业现代化进程中的农地制度改革研究”(批准号B680)

农村土地使用权

流转的思考与土地制度创新

NONGCUNTUDI SHIYONGQUAN

LIUZHUANDESIKAO YU TUDIZHIDUCHUANGXIN

杨海钦◎著



辽宁大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村土地使用权流转的思考与土地制度创新/杨海钦著. —沈阳: 辽宁大学出版社, 2010.3

河南省社科规划项目. 河南省政府决策研究招标课题

ISBN 978 - 7 - 5610 - 6020 - 9

I. ①农… II. ①杨… III. ①农村—土地使用权—土地转让—研究—中国
②农村—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 033106 号

出 版 者: 辽宁大学出版社

(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036)

印 刷 者: 沈阳市北陵印刷厂有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 10

字 数: 196 千字

出版时间: 2010 年 3 月第 1 版

印刷时间: 2010 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 董晋赛

封面设计: 韩雪霜

责任校对: 李 菲

书 号: ISBN 978 - 7 - 5610 - 6020 - 9

定 价: 20.00 元

联系电话: 024—86864613

邮购热线: 024—86830665

网 址: <http://www.lnupshop.com>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

前言

Preface

中国是以农民为最大社会群体的农业大国,农村稳则社会安,农业、农村和农民问题始终是经济发展、社会安定、国家富强的基础,始终是中国革命、建设和发展的根本问题,而农业、农村和农民问题的根本问题是土地。如果说农业是国民经济的基础,那么土地就是农业的基础,这是因为:土地是农村特殊的也是最基本的生产资料,是农民的生存之源、发展之本;土地占有关系与农民的身份紧密相连,稳定的土地财产权是农民获取其他权利(包括集体成员权及其与此相关的民主选举、决策、管理、监督权等)的基础;土地关系稳定,农民才有稳定长久的发展农业生产的积极性;土地关系稳定,国家才有稳定的政权基础和科学的治理结构。总之,良好的土地制度是中国农村经济发展、社会稳定的现实基础。

“三农”问题的核心是农村土地问题,而农村土地问题的核心是农村土地产权制度问题。农村土地产权制度是否科学合理,不仅关系到土地能否得到优化合理的配置,还关系到农村经济的全面健康发展,而且对国民经济的整体发展与运行都具有举足轻重的作用。

在中国,要用只占世界7%的耕地养活22%以上的人口,土地的重要显而易见。土地的占有和利用问题,不仅关系到农村的持续发展和社会稳定,而且是整个国民经济持续发展和国家稳定的前提,所以说,土地问题是维系国计民生的战略问题。

我国现行的农村土地家庭联产承包责任制是在农村集体化、人民公社化后形成的,是改革开放的产物。30多年来的实践已经证明,它对解决农民的温饱问题,对农村经济乃至整个国民经济的正绩效性是十分明显的。但是,作为一项涉及千家万户的土地制度,在肯定成绩的同时,也应看到,作为特定历史阶段的一项制度创新,家庭联产承包责任制是自下而上主要依靠农民群众的力量推动而建立的,成熟的理论准备和系统的制度设计的欠缺,注定了制度本身的不完善。随着市场经济体制改革的深入发展,家庭联产承包责任制日渐暴露出诸多弊端,已经影响到农业的长期稳定发展,这一现实要求我们必须对农地制度作出新的选择。

因此,加强对农村土地制度的研究,分析目前我国农地制度运行中存在的问题,提出我国下一步农村土地改革的目标、基本思路及对策建议,并在此基础上系统构建符合市场经济运行规律的农地制度创新模式,对加快我国农地经营权的流转、逐步实现农地的适度规模经营、提高农地资源的配置效率、实现农地资源的充分合理有效利用,对实施农业和国民经济可持续发展战略及发展现代农业等都具有十分重要的意义。

农村土地作为农民的主要生产资料,其制度设计如何,对其作为生产要素所产生的效益影响巨大。一旦审视土地问题,我们很快就会看到:我国现在农业市场化程度滞后于经济总体市场化程度,农业要素市场化程度低于农产品市场化程度,而农业要素中土地市场化程度最低。农地的市场化程度低的原因在哪里?其答案必然在土地制度方面。我国实行土地国家所有和集体所有制度,集体土地转为国家公益和商业建设用地只能首先由国家征用为国有,再行出让和划拨给使用单位,中间的巨额利润被国家和开发商分享,导致农村集体和农民的土地权利遭到严重损害,同时这也是一种以行政手段配置土地资源的方式,排除了以市场优化配置土地资源的可能性。对农地的使用采取家庭承包经营制度,农地承包经营权具有很强的债权性,不利于对农民的土地权益进行保护;而且现行农地承包经营权只能在有限的范围内流转,限制转让,禁止抵押、继承,使得我国难以形成农地产权交易市场,不能以市场作为配置农地产权资源的基础。农地市场化程度低造成了农地的低效利用,难以体现农地的真正价值。当然,农地产权的完全自由流转会导致土地兼并和农村两极分化,同样不利于社会和国家政权的稳定,这就遇到了效率和公平的矛盾,二者好似鱼与熊掌的关系难以兼得,为改革带来了困难。作者近年来在此笔耕不辍,就是要力图分析和解决这些问题和矛盾,并将农村土地制度改革作为切入点,努力探寻一套合理可行的农地产权制度,以期实现我国农地效用的最大化,从而实现农民收入的增加,农村的繁荣和农业的稳定。

无论是农村的土地制度问题或者是农村土地使用权流转问题,作为一个专题或者一项课题,若要系统研究的话,至少应该从历史渊源、理论探讨、制度创新和实证研究等四个方面进行。研究农村土地制度的历史渊源,弄清楚历史上各个时期的土地制度及土地流转、典当、买卖情况有助于为改革现行的土地制度提供借鉴依据,起到发扬传统、以史为鉴的作用;理论探讨则是所有从事土地制度研究专家、学者的重点研究内容,它包括国家有关土地制度、流转制度的现行法律、法规,目前国内外专家、学者的研究前沿,现行土地制度、流转制度的积极作用,存在的问题及提出改革的建议措施等各个方面的内容;制度创新则是在理论创新的基础上提出的制度设计、政策建议等;个案实证研究则是在理论探讨的基础上,通过对具体个案进行深入的调查研究,以具体的个案剖析进一步阐明我国农村土地制度和土地流转制度的执行情况和建议措施,以起到对其他区域的借鉴、推广作用。因此,可以说,农村土地制度及农村土地

使用权流转研究是一项内容浩瀚的巨大理论与实证调查研究工程。作为学疏才浅的作者,目前还远没达到这样的能力完成这一工作;但作为一个对“三农”问题有着浓厚兴趣和深厚感情的教育工作者,近年来,围绕土地制度的历史、理论探讨和实证研究三个方面对我国农村土地制度及农村土地使用权流转作了一些尝试性的探讨。

由于本人知识水平、科研能力水平有限,本书在编写过程中难免会出现这样或那样的缺陷,敬请各位专家、同行、朋友批评指正!

杨海钦

2009年12月18日

目录

Contents

中国土地制度(政策)史简述

001 **第一章**

- | | | |
|-----|--------------------------|-----|
| 第一节 | 新中国成立以前土地产权制度变迁概论 | 004 |
| 第二节 | 新中国改革开放前土地制度概论 | 011 |
| 第三节 | 从改革开放以来十个“一号文件”看未来农业政策走向 | 025 |

理论探讨

031 **第二章**

- | | | |
|-----|-----------------------|-----|
| 第一节 | 农村土地使用权流转的经济学分析 | 033 |
| 第二节 | 农村土地使用权流转中政府规制的政治学思考 | 039 |
| 第三节 | 基于政府规制的农村土地使用权流转的博弈分析 | 045 |
| 第四节 | 科学发展观视域下的农村土地使用权流转 | 048 |
| 第五节 | 农地规模经营陷入困境的理性分析与农庄经营 | 053 |
| 第六节 | “三农”问题新思考 | 059 |

制度创新		064	第三章
第一节	土地经营制度创新与中国特色农业现代化	065	
第二节	农村土地规模经营模式与乡镇机构改革	070	
第三节	农地承包经营权市场流转的意义及制度安排	074	
第四节	农村土地使用权流转存在的问题与政策建议	078	
实践研究		085	第四章
第一节	城乡建设用地增减挂钩与中原城市群 建设——以许昌市为例	087	
第二节	河南省鄢陵县农村土地使用权流转问题调查 研究	102	
参考文献		146	
后 记		149	

第一章

中国土地制度(政策)史简述 <<<<<<<

中国社会从奴隶社会向封建社会的变迁是华夏文明的历史性飞跃,是对人类社会进程的重大贡献,其重要标志就是完全依赖于奴隶主的农奴不再作为一般生活资料和劳动者归奴隶主所有,从只是一种会说话的工具,变成为“社会自由人”,具有一定的人身自由。而土地则作为一种重要的生产生活资料,开始扮演重要的角色,从此,各阶级围绕土地产权所进行的变迁构成了中国波澜壮阔的社会经济发展史。在长达3 000多年的封建社会历史长河中,土地私有成为其明显的特点,是基本的土地制度。但土地产权在私有制的框架下又不断从聚合走向分散,再从分散走向聚合的过程,一方面促进了封建社会文明程度的不断提高,一方面又成为社会经济发展的严重桎梏,成为文明古国与西方世界差距逐渐增大的重要制度原因。

在中国传统的封建社会,“重农抑商”、“农本商末”无不为历代帝王所尊崇,这与中国几千年的封建礼教制度紧密联系。历代王朝无不用暴力抑制工商业的发展,用暴力手段把丧失土地的农民“捆绑”和阻滞在农村。皇权没有创造出更多货币资本的投资方向,土地成为其追逐的主要或唯一对象。无地农民除了租赁地主土地,租田交租养家之外,没有其他兼业、从事方向,只能世代代面朝黄土背朝天。这种情况进一步发展的结果,必然导致两个阶级生存平衡状态的被打破,而社会政治经济危机的周期性爆发,最终为农民战争开辟了活动空间和前进道路,即数量众多的无地农民为占有地主土地而爆发的农民起义无不打上了这一历史烙印。如秦末的陈胜、吴广起义、西汉末年樊崇起义、明末清初的李自成、张献忠农民起义等。马克思说过:“在亚洲……一次毁灭性战争就能使一个国家在几百年内人烟萧条,并且使它失去自己的全部文明。”就连从上个世纪20年代开始的由中国共产党人领导的新民主主义革命也鲜明地打上了这一历史烙印。

新中国成立以后到改革开放前的29年时间里,中国土地政策从私有逐渐过渡到公有,最终确定为农村土地的集体所有制形式。整个土地制度的发展演变与整个国家的政治、经济、文化发展密切相关。当政治形势好、经济发展快的时候,土地政策的发展也就随之好和快,呈现出数量多、质量高的良好态势;反之,就可能出现相反的结果。据初步统计,1949年10月至1978年12月的29年内,国家一共制定各类土地政

策文件近30个。其中,绝大部分是文化大革命前制定和出台的。就文件的规格而言,文化大革命时期也是比较低的。什么时候国家重视了,农业就会健康稳定地发展,这是一条带有规律性的经验。

总体来讲,新中国成立以后土地制度在不同的发展阶段,其发展演变也呈现出不同的特点。新中国成立初期,是中国由新民主主义向社会主义转变的特殊时期,因而这一时期土地政策的发展就带有明显的剥夺性、分配性、私有性与过渡性的特点。1956年9月,中国开始进入全面建设社会主义的重要时期,这一时期土地政策的发展表现出强劲的合作化、集体化、国有化的巨大浪潮,“一大二公”成为土地政策的主要内容。文化大革命时期,土地政策基本处于停滞不前的状态,由于机构被撤销及有关国家机关的正常活动无法保证,所以土地政策的发展表现出停滞不前、倒退、遭践踏等特点。1976年11月至1978年12月这两年,土地政策发展比文化大革命时期虽有所好转,但起色不大,突出的特点是徘徊、酝酿,为新一轮土地制度的重大改革做准备。从新中国成立以后到改革开放前的29年,中国的土地制度虽然取得了不容忽视的成绩,但也存在着不少问题:一是过早地推行了土地合作化,挫伤了农民的生产积极性;二是强制实行人民公社统领下的土地公有政策,超越了历史发展条件,扭曲了土地这个生产要素的经济关系;三是土地产权政策残缺不清,农民、集体、国家、农场等土地关系混乱,制约了土地生产率;四是崇尚“一大二公”,追求“一平二调”,无视土地的商品经济关系,人为地消除了土地有偿政策的存在。

十一届三中全会标志着中国农村轰轰烈烈改革序幕的正式拉开,从1982—1986年和2004—2008年,党中央、国务院分两个时段共出台了十个涉及“三农”问题的“一号文件”,其根本目的是促进农民增收、农村繁荣和农业发展。文件所涉及的土地制度虽然仍是农村土地集体所有,但在土地集体所有的框架内,前五个“一号文件”创新性地实行了农村土地以家庭联产承包为基础的双层经营体制,这一土地制度的创新发展,激发了亿万农民的生产积极性,开创了中国农村改革发展的新局面。自此,亿万农民逐步从绵延数千年“面朝黄土背朝天”的生产模式中解放了出来,收入日趋稳定并开始快速增长,几千年温饱不保的中国农民越过贫困,从温饱向小康迈进。后五个“一号文件”仍然强调在农村土地集体所有制的框架下,实现农业综合生产能力的提高,加强农业基础地位,积极推进社会主义新农村建设,并在强农惠农的政策引领下,积极推进农村土地承包经营权的合理有序流转,为农业规模经营创造条件,为发展现代农业奠定了基础。

纵观封建社会至今的土地制度变迁,整个土地制度的发展演变与整个国家的政治、经济、文化发展密切相关,并一直是农业社会政治、经济和社会发展的重大问题。当今,我国正处在由落后的农业大国向先进的工业大国的转变过程中,“三农”问题一

直是我国现代化过程中的重大问题,也是作为世界第一人口大国需解决的基础问题。农村土地是农业生产资料的基本生产资料,农村土地关系是农业生产关系的基本关系,在工业化、现代化的过程中,正确对待、认真处理农地问题,不仅能促进农村现代化的发展,更能有力促进整个社会的现代化,保证整个国家政治、经济社会的健康、持续、快速发展。

本章第一节是中国封建社会土地产权制度变迁的概论。本节首先梳理了建国前的土地制度发展脉络,全面审视了新中国成立以前近3000年的封建社会历史,并在此期间封建王朝所实行的土地制度作了详细地阐述。在此大背景下,本节在对封建社会土地产权的制度变迁作出了历史分期后,接着阐述了各个分期的土地所有制存在形式:封建社会早期(公元前1046—公元24)的土地制度是在地主制经济下,土地国有制和土地私有制长期并存;封建社会中期(25—1368)的土地制度仍然是以封建地主所有制为主,同时土地国有与自耕农制度并存;封建社会晚期(1368—1912)的土地制度在地主所有制成为严重阻碍农业发展的严重桎梏的同时,由于《钦定宪法大纲》的颁布,为封建土地从地主所有制向现代土地私有制转化奠定了基础;民国时期(1912—1949)的土地制度开始由传统土地私有制向现代土地私有制转化,特别是台湾地区成功地实施了这一转化过程,而同期的大陆则开始实施土地公有制形式,成为脱离当时农业生产水平,阻碍农业发展的重要制度安排。

本章第二节介绍了新中国改革开放前的土地制度。从1949年新中国成立到1978年十一届三中全会召开29年的时间内,中国的土地制度变迁经历了新中国成立初期、社会主义建设时期、文化大革命时期、改革前准备时期等四个阶段。在第一阶段,土地制度带有明显的剥夺性、分配性、私有性和过渡性特点;第二阶段“一大二公”成为主要内容;第三阶段基本处于停滞不前的状态;第四阶段为徘徊、准备阶段。之后,本节较详细地阐述了四个阶段土地制度及相关政策的内容,并论述了中国农村土地制度从新中国成立初期的私有制逐步过渡到以“一大二公”为主要内容的集体所有制形式。在这一过渡过程中,各个阶段的相关政策对当时农业生产、农民积极性的调动及政策实行的绩效评价,本节也有所涉及。总之,通过对这29年中国土地制度及相关政策的介绍,使读者对改革开放前中国的土地制度概况有一个较清晰、全面的认识。

第三节探讨了改革开放后中央的农业政策和土地政策发展情况。作者详细阐述了改革开放以来党和政府分1982—1986年和2004—2008年两个时期,集中出台了十个关于加强农业基础地位、繁荣农村经济、促进农民增收的“一号文件”,并对两个时期十个“一号文件”所取得的成果作了总结。通过对十个“一号文件”的梳理,阐述了中国未来一定时期“三农”政策的基本走向:一是粮食安全将成为中央政府一直关注的工作重点;二是积极推进城镇化建设将成为我国的一项长期国策;三是建设社会



主义新农村将成为建设和发展现代农业的最好载体；四是农庄经营形式将成为我国农村土地改革的最终归宿。

第一节 新中国成立以前土地产权制度变迁概论

一、中国封建社会土地产权变迁的历史分期及土地所有制类型

中国历史的发展进程，完全是一部土地产权交替变化的土地变更史。从进入封建社会开始，所有王朝皇权的交替变更无不伴随着土地产权的分散、聚合，再分散、再聚合，所有对王朝皇权产生变化的历史事件也无不围绕着土地产权的变更而展开。可以说，研究中国土地产权变迁是研究中国历史的一把金钥匙。

中国土地产权变迁从大跨度的历史角度审视，经历了三个阶段：一是从西周开始中国社会已进入封建社会，开始实行土地私有制，一直坚持到清政府退位。二是从1912的清政府退出中国历史舞台，标志着封建社会的结束。一直到1949年新中国成立，此间中国的土地制度是从传统的封建土地地主私有制向现代土地私有制变迁，大致经过了近半个世纪的时间。三是1949年新中国成立至今，以实行土地集体所有制取代私有制，已经有60余年的时间。如果研究新中国成立以前的土地产权制度变迁，则可划分为以封建土地地主私有制为主导的西周到西汉的封建社会早期、东汉到宋元的封建社会中期、明清封建社会晚期和封建土地地主私有制与现代土地私有制并存的中华民国时期四个阶段。

在新中国成立以前近3000年的封建社会历史长河中，对于土地制度存在的类型，学界普遍认为其存在三种主要类型：土地产权的个人所有制、土地产权的部分人私有制和自耕农制度。

所谓土地产权的个人所有制是土地建立在国有基础上的个人所有制，即所有权属于国家、使用权属于农户的所有制形式。历史上的井田制、均田制、授田制等均属此种类型。

所谓土地产权的部分人私有制即为封建地主土地所有制。其始于秦汉，一直延续到1952年新中国土改运动结束。其主要特征，一是土地作为最重要的农业资本可以自由流转。这使得土地兼并成为可能，而且社会资本大量流向土地交易，工商业的发展受到了抑制。二是地主主要是土地资本的经营者，而不是土地的经营者，地主主要通过兼并土地扩大经营规模，进而增强对佃农的剥削和控制能力。

所谓自耕农制度则是附属于前两种类型的一种小农所有制土地类型。但是它不同于前者之处在于其产权是稳定的；不同于后者之处在于其对私有产权的实现形式

不同。自耕农制度在秦朝曾占据重要地位,西汉时期,曾经一度是全社会的主要经济基础。但从整体上看,由于其经济实力较小,一直附属于地主经济。

二、中国封建社会各个历史分期的土地产权制度变迁概述

(一)封建社会早期(公元前 1046—24)

按照马克思人类社会五种社会形态的划分办法,中国社会在西周时期(公元前 1046—公元前 771)即进入了封建社会,到 1912 年清政府退位,其间经历了近 3 000 年。之所以以西周作为中国社会进入封建社会的标志,重要的理由就是西周井田制度的实施。在井田制度下,周天子是全国最高的土地所有者。此所谓“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”(《诗·小雅·北山》)。周天子把所有土地分封给诸侯和贵族,诸侯和贵族采用井田形式组织农业生产,即皇权通过封王、封地达到治理国家,维护政权运行的目的。根据《孟子》记载:“方里而井,井九百亩,其中为公田,八家皆私百亩,同养公田。公事毕,然后敢治私事”(《孟子·滕文公上》)。即封建诸侯和贵族把一大块土地以横竖各三条线分成相等九小块,周围八小块由农夫个人来耕种,称作私田,收获归己;中间一块为公田,收获归公家所有,以代替农夫的赋税。公田居中,私田在四周形如“井”字,故曰“井田”。一井就是一个耕作单位,为百亩,一户所有。

西周土地井田制度的实施已是我国封建社会土地地主所有制的雏形。周天子及诸侯、贵族已经具备封建地主的所有特征,农夫在完成“公田”的耕作任务后,享有充分的人身自由,且具有“私田百亩”,收入归己。封建社会地主—土地—农民的剥削关系已经非常清晰。

从西周到西汉封建社会早期的土地制度是在地主制经济下,土地国有制和土地私有制长期并存,同时,自耕农土地所有制得以发展。

这一时期国有土地主要有屯田和各类官田,私有土地包括贵族、官僚、庶民等不同阶层的地主和农民所有的土地。具有国有土地性质的屯田主要来源是国家利用士兵、免刑罪人或招募农民开垦的荒地。秦有类似屯田的“屯戍”,汉文帝时实行民屯,汉武帝时实行军屯,屯卒多时至 60 万人,配田征租,实行强制生产劳动。

春秋战国时期是封建领主制向封建地主制的过渡期,由于土地已经具有私有性质,并开始买卖,贵族、官僚依势兼并以及农民战争的冲击等,地权的集中与分散因时而异,但封建土地地主私有制在整个社会发展过程中始终占据着主导地位。各种土地制度以之为核心,它的发展制约着各类土地所有制的发展。

春秋战国时期的自耕农土地制度得到发展,其原因是各诸侯国的赋税制度改革。如鲁国的“初税亩”、楚国的“量入修赋”、郑国的“作丘赋”、秦国的“初租禾”等,都是按土地数量征收赋税。赋税制度的这一改革即承认了农民对土地的所有权,从而使这一

时期的自耕农土地所有制迅速发展起来。秦始皇三十一年(公元前 216 年)“使黔首自实田”制度的“黔首”主要就是指自耕农。

概括地讲,从西周的井田制开始到西汉年间中国社会经济结构发生的所有重大变化,其实质就是封建社会生产方式在此范围的不断发展、完善,从而最终确立了以土地私有制为基础的封建社会土地地主所有制形式,其间并存的还有自耕农土地所有制和部分土地国有制。

(二)封建社会中期(25—1368)

从东汉历经魏晋南北朝隋唐到宋元,是中国封建社会的中期,也是封建地主土地所有制发展的成熟时期。其间又可分为东汉至魏晋南北朝和隋唐宋元两个阶段。前一阶段世族地主在地主阶级中占主导地位,后一阶段贵族官僚在地主阶级中占主导地位。整个封建社会中期的土地制度仍然是以封建地主所有制为主,同时土地国有与自耕农制度并存。

这一时期具有国有土地性质的主要有屯田、露田、禄田等。首先是屯田:汉光武建武五年(29 年),马援屯田于三辅;魏蜀吴三国时期相继推行屯田;北魏在北方兴办屯田,又称“营田”;唐代,东起辽东,西至陇右,以及西南、东南地区,到处兴屯;宋代屯田减少;元代屯田剧增,军屯和民屯合计凡 17 万多顷。其次是露田:露田是指种植谷物之田,北魏孝文帝九年(485 年),下诏书均田,男夫年 15 以上授露田 40 亩,妇女 20 亩,奴婢同普通人一样授田,老死还田。从露田的授受形式看,具有国有形式,从农民长期耕种及剥削形式考察,却具有私有制的实际内容。第三类是禄田、职田:禄田和职田是皇帝授给在职官吏的公田,解职后移交后任,如北魏对地方官配田以代禄米,隋唐官吏按职配田,宋代官吏授职分田以代官僚,元代按品配佃户以代职田。

这一时期,封建地主阶层的主要来源是贵族、官僚,且土地集中比较严重。国家赏赐贵族官僚的土地实际为他们世代占有,并多享有优免权。如曹魏和东吴将佃户赐予功臣私室,西晋对各级官吏行按品荫户制,北齐对勋臣官吏行按品授田及按品占奴婢授田制,东晋及南朝行按品赐田荫客制,唐朝对勋臣吏行赐田及配永业田制等。元代勋贵所赐田额,动辄千顷,有的多至万顷。隋至唐代前期实行均田制,地权相对分散,农业相应发展,出现贞观之治。唐玄宗后土地兼并剧烈,均田制逐渐破坏,地权趋向集中。北宋建国,承唐末大起义及五代纷争,地权趋向分散,农业生产得以进一步发展。南宋时期,土地兼并复烈,广大自耕农沦为佃农。元朝统治时期,蒙古贵族在北方强占土地,投靠元室的汉人军功地主也依势兼并,地权更加集中于贵族、官僚地主手中。

另外,这一时期的东晋和南朝,具有庄园制外形的士族大地主所有制有所发展,这种新型的土地所有制形式对农业生产的发展曾起过一定的积极作用。

封建土地地主所有制的另一个组成部分——封建依附关系在这一时期也伴随

社会经济发展及地主身份地位变化而发生变化。东汉至魏晋南北朝年间,伴随着世族地主的发展,佃客、部曲、奴婢对主人具有严格的人身隶属关系,封建依附关系强化。隋唐时代,伴随地主阶级内部构成的变化,封建依附关系相对削弱。但一直到宋元两代,佃农和雇工仍没有摆脱地主阶级对他们的人身奴役。

(三)封建社会晚期(1368—1912)

明清是中国封建社会的晚期,封建皇权的统治和封建土地地主所有制已越来越成为农业发展的桎梏,也成为了拉开中国与世界先进距离的一个主要制度因素。即使如此,整个封建社会晚期的土地制度在一定程度上还是发生了较大变化。

首先是自耕农土地所有制广泛存在和庶民地主的发展。明代初期,编制鱼鳞图册(即征收田赋的土地登记簿)和黄册(即征课赋役的户口登记簿),制定了详尽的户籍地籍制度,据此制定每户的赋役田粮,确定田主的土地产权。这时地权相对分散,当时按户贡列等的里甲、均徭、杂泛等负担就是在自耕农土地所有制广泛存在的条件下制定的。明代中叶后,官绅地主权势滋长,地权高度集中,但经过明末农民大起义的冲击,绅权衰落,地权又分散。明清两代前期,自耕农土地所有制在相当地区占着极大比重,并逐渐分化出来不少庶民地主。

其次是具有土地国有性质的江南官田、庄田向民田的转化。江南地区,早在宋元时代就存在大量官田。明初又没收张士诚及诸豪族之田为官田,随后又将原拨勋贵庄田改为官田,使得当时江浙官田所占比重很大。为巩固封建皇权统治,从明初开始江南地区的官田逐渐向民田转化。明洪武七年(1374年)时将苏州、松江、杭州、嘉兴等府官田减征半租,以后又一再减租,官田租逐渐与民田赋拉平,实际变为民田。另外,诸王勋贵庄田建于明初,以后逐渐增置,明代后期庄田总数约达30多万顷。这类庄田实际就是私有制。到清康熙年间,又将明代勋贵庄田改为民田,纳粮升科,曰更名田。

再次是相对宋元而言,明清时代的封建依附关系趋向松解。在主佃关系方面,明初制定律例,不再把主佃尊卑关系列入封建法典,实际是革除了宋元以前一般租佃间地主阶级压迫佃农的封建法权。有关的主佃刑事案件,双方在法权关系方面是对等的。这时也出现了由分成租制向定额租制的过渡。明代定额租制已占一定比重,清代前期,逐渐占据统治地位。同时永佃制和押租制也有所发展。这种变化,助长了封建依附关系的松解趋势。清代前期,一些存在佃仆制地区的佃仆人数也逐渐减少。这时的地租实现形式,除依靠地主私人超经济强制外,已开始更注重依靠封建政权法令的保证。在雇佣关系方面,明万历十六年对压迫雇工的封建法规开始进行修订,清乾隆五十二年发生更大变化,绝大部分长工摆脱了对雇主的身分义务关系。

最后值得一提的是1908年清政府《钦定宪法大纲》的颁布。19世纪末20世纪初,中日甲午战争、八国联军侵华战争和国内的义和团运动,使清廷遭到空前的打

击。1905年的日俄战争,日本以君主立宪小国战胜俄国那样一个专制大国,给清廷上下以很大震动。“日俄之胜负,立宪专制之胜负也”,“非小国能战胜于大国,实立宪能战胜于专制”。^①为平息全国上下的反清情绪,巩固其统治地位,慈禧不得不采用维新派的某些主张,于1902年下诏变法修律,为君主立宪做准备。1906年(光绪三十二年)9月1日,宣布预备立宪;1907年宣布筹备在中央设资政院,各省设谘议局;1908年颁布《钦定宪法大纲》。

1908年,中国清政府颁布的《钦定宪法大纲》是中国历史上第一部宪法性文件。共计23条,由“君上大权”和“臣民权利义务”两部分构成。《钦定宪法大纲》在体现大清皇帝“君上神圣尊严,不可侵犯”的同时,也规定了臣民在法律范围内,享有言论、著作、出版、集会、结社、担任公职等权利和自由。这场宪政改革涉及的内容极其庞杂,触动了社会的方方面面,在造成极大社会混乱的同时,直接加速了清朝的灭亡,直接冲击了在中国已经延续了近3000年的“君权神授”的封建专制政体,拉开了中国政治近代化进程的序幕,也给国人进行了一场深刻的民主政治启蒙教育,培养了一大批具有初步民主自治能力的知识分子,为我国近代宪政运动的发展奠定了群众基础。这在当时无疑是进步的。宪法至高无上的地位逐渐被中国社会接受,这在中国政治发展史上是一次极大的飞跃,它标志着中国历史上的地主土地私有制从传统向现代的转型,即地主的土地私有权与皇权的彻底分离和独立开来,并在宪法的约束下各行其道。

总之,封建社会晚期的明清时代,土地制度已变成阻碍农业生产发展的严重桎梏,而封建土地制度的某些变化,诸如自耕农土地所有制的发展,封建依附关系的松解及租佃制度的变化等,却在一定程度上适应了农业生产的发展。同时,《钦定宪法大纲》的颁布为封建土地从地主所有制向现代土地私有制转化奠定了基础。

(四)民国时期(1912—1949)

1911年10月10日,武昌起义爆发;1912年1月1日,中华民国临时政府成立;1912年2月12日,清朝皇帝逊位。从此,延续了数千年的封建皇帝专制政权彻底结束,至高无上的皇权退出中国历史舞台,这给封建土地私有制向现代土地私有制的转化扫除了最大障碍。民国时期是封建土地地主私有制与现代土地私有制并存的时代。

民国时代的土地制度由于1930年土地法吸收了对土地私有权的保护内容而较清末显得更为成熟。但由于缺乏长子继承权,战乱连绵,制度化的土地市场仍不发达,所以每户土地分割为很小数块。据统计,1910年户均土地为2.62公顷,1933年为2.27公顷。民国时土地所有权相对比较平均。资料显示:当时73%的家庭平均每户拥有15亩地,他们的土地占全部土地的28%;而5%的家庭户均拥有50亩以上的耕地,占总

^①林乾,赵晓华.百年法律省思[M].中国经济出版社,2001:104.

耕地的34%。由于受传统“重农轻商”思想的影响,民国时期资本主义式的雇工租地大规模商业化农业经营并不普遍,广大农民仍然过着依靠租佃过活的日子。上世纪30年代,50%农业人口与租佃制有关,30%佃农耕作的土地完全是租佃的,20%以上的佃农在耕种自己的土地同时租佃部分耕地。

民国时期土地制度的另一个变化就是专业性租佃经纪人的出现。当时长江流域细密的水路运输网被用来形成区域性粮食市场,使得该区域的原始资本主义快速发展,该地域也成为自宋朝以来中国最发达的区域。当时这里出现了类似现代资本主义社会中的专业房地产经纪人的专业性租佃经纪人。租佃经纪人的出现对调剂土地的综合利用、专业化生产有一定的刺激作用,使得这一时期的佃农并不一定非常贫穷,有的佃农大户反而比小自耕农富有,他们已形成资本主义式租佃、雇工商业化农业经营的萌芽。

在民国近半个世纪的混战、动荡中,中国的资产阶级革命派为推动民主共和制度的建立所作的艰辛探索和不懈努力,还在很大程度上推动了中国社会政治经济结构的变迁,这自然包括推动着土地私有制从传统向现代转化的成长进程。特别是1927—1949年间,南京国民政府继承了清末以来所确立的大陆法系原则,吸取了以往历届政府的法制成果和经验,逐步形成和健全了六法体系。1947年“宪法”在“国民大会”上通过,这为现代土地私有制在中国的成长开拓了广阔的理论空间。

1949年10月1日,中华人民共和国成立。从1927年开始逐步建立的南京政府六法体系被彻底废除,现代土地私有制在中国的成长进程也随之戛然而止,中国历史上近3000年的地主土地私有制刚刚从传统踏入现代的门槛,还未来得及发展成为成熟的现代土地私有制度,便被随之开始的社会主义改造和土地公有制所取代。

关于现代土地私有制度还需要阐述的是,1949年国民党政权退居台湾后,把他的《六法全书》带到了台湾,现代土地私有制的成长、完善在我国台湾地区得到了延续和实践。台湾通过“三七五减租”、“公田放领”、“耕者有其田”三个步骤的农村土地制度改革,成功实践了“传统土地私有制向现代土地私有制的飞跃”。同在华夏文明的背景下,而我们则实践了以土地集体所有制代替土地私有制。但一个谁也无法否定事实是,直到1978年底,建立在土地集体所有制之上的中国农业,仍然未能解决中国人的温饱问题,还需对土地的集体所有制形式再创新。“五十年来,两岸在不同的道路上,发展出不同的社会制度与生活方式”。^①两种不同的理论体系、两条不同的发展道路和发展结果,为我们理论工作者观察、分析土地制度变迁的绩效评价提供了一个难得的对比参照。

^①中国共产党总书记胡锦涛与中国国民党主席连战会谈新闻公报[C]. 人民日报,2005-04-30.