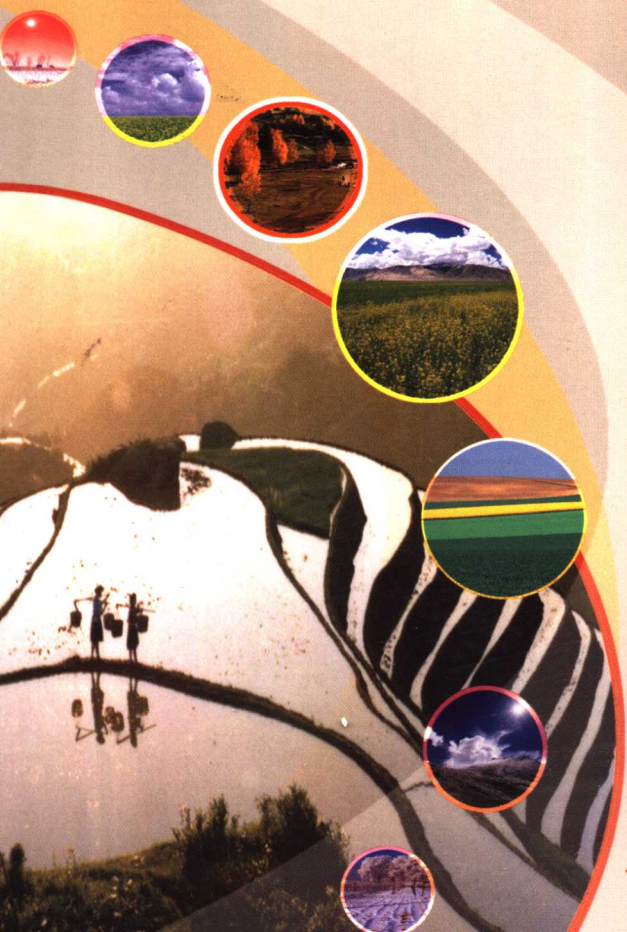


ZHONGGUONONGCUNTUDIZHIDUYANJIU

中国农村 土地制度研究

刘福海 朱启臻 主编



中国农业大学出版社



ZHONGGUO NONGYE DAXUE CHUBANSHE

中国农村土地制度研究

刘福海 朱启臻 主编

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地制度研究/刘福海,朱启臻主编. —北京:中国农业大学出版社,2006.6

ISBN 7-81117-012-4

I. 中… II. ①刘… ②朱… 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(2006)第 019903 号

书 名 中国农村土地制度研究

作 者 刘福海 朱启臻 主编

策划编辑 孙 勇

责任编辑 潘晓丽

封面设计 郑 川

责任校对 王晓凤 陈 莹

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路2号 邮政编码 100094

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

E-mail caup @ public. bta. net. cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2006年6月第1版 2006年6月第1次印刷

规 格 890×1240 32开本 10.25印张 283千字

印 数 1~850

定 价 20.00元

图书如有质量问题本社发行部负责调换



刘福海，1940 年出生，北京市政协委员、高级经济师。长期从事农村工作，历任乡镇党委书记、副县长、县长、县委书记，北京市人民政府农林办公室主任。发表论文 20 多篇，著有《农村产权问题研究》一书。他的研究大都从实践出发，为解决农村实际问题服务，被誉为“实践着的理论家”。



朱启臻，北京房山人，“三农”问题专家。现任中国农业大学人文与发展学院副院长，社会学系教授，博士生导师，中国农村政策研究中心研究员，北京社会学会理事，中国农村社会学会常务理事。主要研究方向：农村与农民问题。主持多项国家及省部级课题，对中国农村与农民问题有较深入的研究。发表有关论文 70 余篇，著有《转型期中国农民社会心理研究》、《社会心理学理论与实践》、《中国农民职业技术教育研究》、《农村社会学》、《中国小城镇建设》等著作。



ZHONGGUONONGCUNTUDIZHIDUYANJIU

前 言

党的十一届三中全会后,邓小平提出建设社会主义新农村的理论,其主要特征是以农村土地制度改革为中心的经济体制和利益格局的重建,通过家庭联产承包责任制代替了“集体所有,集体经营”的人民公社体制,以此为发端极大地推动了现代农业、乡村企业和小城镇的迅速发展,成为中国改革和发展的原动力,这是改革开放后中国开展的第一阶段的乡村建设。党的十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,从我国实际国情出发,明确提出继续把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。2006年,《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》明确指出,全面贯彻落实科学发展观,统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营权流转机制,有条件的地方可发展多种形式的适度规模经营。

从国际经验看来,要实行市场经济,必须建立产权明晰的土地产权制度安排,如果土地不能得到产权确认或有效保护,资本、劳动、技术的流动也很难激活,共同促进农村经济增长的目标很难实现。因此,不断创新以家庭承包经营为基础的农村土地制度,不仅是新农村建设的重要内容,也是新农村建设的根本动力所在。

任何改革与发展都不可能一帆风顺,社会主义新农村建设也存在多方面的阻力,有经济因素,也有政策的因素,但“集体所有、农户经营”的土地制度已经成为社会主义新农村建设的桎梏。到了必须寻求根本性突破口的关键时期。家庭经营基本制度确定后,制度创新之初的突

发式绩效和对生产的激励效应逐渐减弱,以致出现了农业生产和农民收入停滞的现象,甚至导致农业萎缩、农村凋敝和农民再度陷入贫困。为什么家庭经营制度的推动力在减弱呢?除了农民需求的变化外,主要因为现行土地制度存在着3个方面的固有缺陷。一是没有完成农民与土地的彻底结合,导致农民的利益难以得到保护,不能形成有效的农业投入和积累机制,难以有效保护耕地等消极后果。二是使土地的流动和形成规模失去了动力机制,农业的产业化、规模化经营难以实现。三是限制了农民流动,没有为农村城镇化、工业化做制度准备,妨碍了城市化的进程。由此可见,无论是乡村的城镇化,还是农民的非农化,无论是农业产业结构的调整,还是现代农村组织的催生,都离不开土地制度的变革,正是在这个意义上,我们说农村土地制度变革是社会主义新农村建设的动力基础。没有土地制度的变革,新农村建设就会失去动力的源泉。

为研究“社会主义新农村建设”中的土地问题,2005年10月25日至26日,在中国农业大学举办“中国农村土地问题学术研讨会”,对土地产权和农村土地制度问题进行了多学科、多视野的探讨。参加这次研讨会的专家有长期担任领导工作的老同志,也有从事农村土地管理工作的青年人;有来自高等院校和科研院所的研究人员,也有来自基层的实际工作者。大家就中国农村土地问题的现况、当前农地制度的功能、空心村现象、宅基地问题、农村土地产权、农地制度的变迁、新农村建设的动力机制等问题进行了广泛研讨。在研讨会的基础上,现将各位专家的论文汇集成册,相信关注新农村建设和农村土地问题的读者会从中受到启发。论文集的作者都是长期从事土地问题研究的专家、学者和基层实际工作者,对中国农村问题有深切的关怀和很深的造诣,在此成书之际,编辑委员会向各位作者表示崇高的敬意和深切的感谢!

编 者

2006年4月20日

目 录

恢复农民的土地所有权 建立现代农业制度·····	刘福海(1)
彻底拨乱反正才是出路·····	冯玉忠(22)
对农村土地问题的两点看法·····	张根生(32)
农业集体化道路的回顾与思考·····	张广友(41)
农村宅基地制度改革需要提上日程·····	赵树枫(89)
解决“三农”问题的动力基础·····	朱启臻(100)
农民价值观念的转型特点与农地制度变迁的路径选择 ·····	陈冬生等(116)
农村宅基地的整治与增值·····	张正河(145)
论如何使土地承包经营权成为农民真正的财产权·····	艾建国(160)
中国土地制度改革必须寻求根本突破·····	刘守英(176)
再论农村土地承包经营制度的历史局限与改革出路 ·····	方湖柳 王景新(183)
农村土地产权制度的弊端与改革·····	许发圣(194)
对现行农村土地产权制度的反思·····	鲁可荣(209)
中国农村土地产权制度改革探索·····	王天义(219)
政策下的管理缺失·····	王晓毅(227)
耕者有其田的土地制度·····	赵旭东(254)
多重约束下的我国土地制度选择分析·····	张 征 张正河(274)
增设农地发展权 完善征地补偿制度 ·····	窦敬丽 张凤荣(293)

土地产权制度对农村养老保障制度的影响	韩 芳(302)
认识发达国家现代农业制度的形成规律 建立中国的现代 农业制度	刘福海(314)

恢复农民的土地所有权 建立现代农业制度

——完成农村土地制度改革“半拉子”工程
过好经济体制改革的最后一“关”

刘福海

“三农”面临的问题，归结起来是生产能力不高和农民动力不足两大类。前者属非制度性问题，后者属制度性问题。本文的主题是恢复农民的土地所有权，建立现代农业制度，解决“三农”的长效动力机制问题，着眼点主要是发挥土地制度长治久安的综合效应，而不是眼前的增产增收。

一、恢复农民的土地所有权是 3 种农村 土地制度 50 年实践的选择

建国以后，围绕农村土地归谁所有和由谁经营这两个问题，我们实行过 3 种土地制度，即土地改革后的农民所有，家庭经营的制度；农业合作化后的集体所有，集体经营的制度；改革开放后的集体所有，家庭经营的制度。这 3 种土地制度都曾决定和影响了农民的行为，决定和影响了“三农”的状况乃至国运的兴衰。

（一）农村土地农民所有，家庭经营的制度

建国后农村实行的第一个大的经济制度，就是新的土地私有制，即农村土地农民所有，家庭经营的制度。它确立了农民的经济地位，是农民的第一次解放。

建国前夕在解放区和建国初期在全国范围内，农村实行了土地改

革。土地改革的成果是废除了旧的土地私有制，形成了新的土地私有制即农村土地农民所有、家庭经营的制度。

新的土地私有制，起到了立国安邦、开国定天下的历史性作用，昭示了得农民心得天下的道理。新的农村土地私有制一举奏效，它改善了农民的经济地位，转变和坚定了农民的政治态度，从而赢得了农民，赢得了战争，取得了政权。

新的土地私有制，是加快农民家庭经济成长发育的制度。土地改革后大量的史料显示，在建国以前实行土改的老解放区，建国初就出现了贫农数量逐渐缩减，中农数量逐渐增加的“农村中农化”现象。中农逐渐成为农业的“中心人物”，部分中农成为富裕中农和“三马一车一犁”式的富农。富农户数占总农户的比重，在新解放区约占1%，在晚解放区富农户数占总农户的2%~4%。短短几年，农民成分的这种变化反映了农民家庭经营规模的扩大，说明新的土地私有制，有力地推动了农民家庭经济的成长发育。

新的土地私有制既有公平又有效率。公平体现在解除了农民与封建地主的依附和被依附关系以及体现了土地资源占有上的人人均等，使农民处在同一个起跑线上。这是与旧社会土地私有制的主要区别。效率体现在农村的三大要素——土地、人力、资金可以自由流动，土地进入市场的频率、市场化程度比今天还要高。市场的竞争机制使生产要素不停地进行重新组合，优化配置，从而产生差距，产生优劣。在这种分化中，生产力得到发展。建国初期农村经济恢复发展很快的历史事实证明了这一点，当时产生的中农、富裕中农增多的“农村中农化”现象证明了这一点。

新的土地私有制焕发出时代的最强音：翻身不忘共产党。新的土地私有制使农民有了土地所有权的全部权益即土地的使用权、收益权、买卖权、抵押权、继承权，是农民经济地位的最好时期（直到现在农民也没有这样的经济地位）。“翻身不忘共产党”成为当时农民的共同心声。共产党用给农民以土地的爱心换来了农民对党的忠心。这生动地表现在3年困难时期，在农民吃不上饭的极易生“变”的时候，农民对党的领

导从来没有动摇,靠的是新的土地私有制产生的“翻身不忘共产党”的政治老本儿。可见新的土地私有制固本强基的政治效应。

总之,新的土地私有制是共产党领导的立党为民的制度,是追求起点公平又有效率的制度,它同旧的土地私有制有本质的不同。我们应当摒弃“私有制是万恶之源”的传统思维,以历史事实为依据,以新的视角即市场经济的眼光,正确认识它的历史地位与作用,重新评估它在今天市场经济体制中的地位与作用。

(二)农村土地集体所有、集体经营的制度

人民公社制度的解体标志着农地集体所有、集体经营制度的失败,是公地制度的一场悲剧。

土地改革以后,好景不长,农民很快卷入到以苏联“老大哥”集体农庄为样板的农业“改造”中,农村土地全部归了大堆儿,新的土地私有制变成了集体所有、集体统一经营的制度。

农地集体所有、集体经营的制度,发端于农村合作制,又是对合作制的异化。建国初期党便领导农民办生产合作社、供销合作社、信用合作社。这3种合作社的“原汁原味”都是承认农民的个人产权,入资折股、按股分红。从产权角度上说,合作制是联合起来的个人占有制,是以私人占有为基础的共有制。它本来是小私有者为抵抗大鱼吃小鱼的威胁自愿结成的联合体。合作的初衷是保留、保护私有而不是消灭私有。后来歪理出现了并毁掉了合作制,说按股分红是“半”社会主义性质的,于是便取消了按股分红,“跑步”进入了“完全”的社会主义。从此,农村合作制开始变“味”、变“质”、变“向”,直至农村改革才“回头”。现在看,病根儿源于改变合作制的初衷与性质,从保留、保护私有变成通过合作、合并消灭私有,不是犯急性病搞得快一点慢一点的问题。合并来的土地总要有人管理,于是在家庭之上产生一个经营土地的经济实体,叫做集体经济。至此,农村土地的合作占有制异化成了集体所有、集体经营的制度。集体公有偷梁换柱取代了合作共有,鱼目混珠了近半个世纪。其实两者是泾渭分明的,分水岭就是承认不承认个人财

产权。

农地集体所有、集体经营的制度，是少数人实际占有和支配土地的制度。在这个制度下，集体和农民家庭是同吃一锅饭的两个不对等的利益主体。集体是家庭之上的有资源、有权力、兼有企业和行政两种权力的利益主体，农民只是个赤手空拳的打工者，而且是上午不知道下午干什么活的打工者。实际占有和支配土地的只是少数干部。集体和农民家庭在分配上是“你多我少”的利益关系。近几年出现的“圈地风”，因为集体出让土地的大笔资金不翼而飞、去向不明引发的大量农民集体上访，充分说明了这个制度少数人实际占有和支配的这一本质和分配上“你多我少”的制度性矛盾。

农地集体所有、集体经营制度的失败是土地公有的悲剧。主要表现在5个方面：①它没有效率。它产生了中国历史上最大规模的农民消极怠工现象，数亿农民长期解决不了吃饭问题，甚至出现了饿死大量人的严重悲剧。②它也没有公平。首先是土地来路不公，土地是从农民手中无偿剥夺来的，剥夺是没有付出的，比起地主的剥削要来得快，来得容易；其次是上面说的土地占有和支配上的不公；再次是分配上的不公。劳动“大拨轰”，分配“大锅饭”，是少劳者与多劳者的一种不公。③它曾经唤起农民对“共同富裕”的向往，而农民实际领教到的是共同贫穷，是在温饱线、贫困线上多年的苦斗。④它使农村和平年代不“和平”，进入多事之秋。自从合作化以后，农村就没有安稳过，长期陷入公与私、社与资的争斗之中。⑤它造成土地惊人的浪费、流失与劣变。

如果说土地改革后的农地私有使农民成为有产者，是对农民最大的恩德的话，那么，集体化后的农地公有便是使农民失去了土地，沦为事实上的无产者，是对农民最大的一次釜底抽薪。不管当时的理论家为它“包装”了多少“合理性”，实际受害的是农民，是农民的一场灾难。农民不仅很苦，而且很“冤”。因此，无论从哪个角度我们都应彻底否定农村土地集体所有这一命题，在农民合作共有与集体公有这两种根本不同的资产组织形式上正本清源，发展合作制经济，告别传统集体经济。

(三)农村土地集体所有、家庭经营的制度

农村土地集体所有、家庭经营的制度，是只限于农地经营制度的改革，它送走了农民不真干活的年代，又播下了农民不愿意经营土地的种子。今天我们在“三农”上的很多付出包括“零农赋”似乎都是在吞咽这个种子产生的苦果。

人民公社解体以后，将土地的经营权逐步归还给了农民家庭，从而形成农村土地集体所有、家庭经营的制度。

这个制度，曾有效地解决了农民真干活的问题，物质成果举世瞩目。农民精耕细作，使农业增产，一举解决了吃饭问题和农产品短缺问题；农民劳动效率提高，使农民有了剩余劳动时间和剩余劳动力，聚集起来形成巨大的社会生产力，构成了亿万廉价劳动大军大规模转移进入二、三产业和进入城市建设的历史画面。这个制度释放的能量，农民受益，全国受益，现在还在受益。国家工业和城市的崛起有这个制度的一份功劳。

这个制度的一举奏效，是典型的“难中取易”的成功，精神成果鲜为人知。即用最简单的做法，解决了最复杂的社会性难题。简单到只是允许农民自己种地。仅此而已，就一举解决了我们“全党全民大办农业”多年没能解决的问题。“难中取易”的奥妙是制度性问题必须用制度改革的办法去解决。用制度改革的“钥匙”去开旧制度的“锁”，会产生“一触即开”的效果。不触动旧制度，在旧制度的框架内修修补补改来改去，办法再多，声势力度再大，也无法改变制度扭曲形成的难题。它使我们悟出一个道理：制度高于权力与技术，在制度成为“瓶颈”的时候尤其是这样。

这个制度现在正面临农民不愿意经营土地的严峻挑战。

农民不愿意经营土地的主要表现是不种地或粗放经营，在二、三产业较多的地区尤为突出。不少村庄大部分土地本地农民不种，由外地农民临时包种。令人担忧的是这里的“今天”，变成欠发达地区农业的“明天”，农业的颓势成为二、三产业兴起的伴生现象。

农民不愿意经营土地,至少产生了3个社会性的问题:一是种地不养地,掠夺性经营。在农区表现为过量施用化肥农药,不进行农业深度开发和中、长期投入,地力下降。在牧区表现为过度放牧,60亿亩草原90%有不同程度的退化,每年还以3000万亩速度在增加。草原饲草的生产能力比20世纪60年代初减少了1/3~2/3。这是一组令人沉重的数字。遗憾的是,对国家这个心腹之患的成因推给“老天爷”后,似乎与土地制度无关。看不到用制度改革遏制草原退化的举动。二是土地流动缓慢。造成土地的经营规模和零散状况被固化;传统的生产方式被固化,现代农业发展缓慢。三是种植业家庭成长缓慢。在二、三产业较多地区,种植业家庭面临萎缩和解体,种植业呈现颓势。

上述3方面的问题一个突出特点是,它对社会的危害是渐进的、隐蔽的,不是突发性的,而且是受益在先,危害在后,受益的是个人的眼前利益,危害的是国家的长远利益。没有酿成问题时形势“大好”,一旦问题显现就是灾难性的,北国的草原变沙漠,南方的长江变“黄河”,就是这种问题的渐进性、隐蔽性演变成灾难性后果的典型例证。因此我们有理由说,今天农民不愿意经营土地,比起20年前的农民不愿意干活更可怕。不愿意干活影响的是农民眼前的“吃饭”,不愿意经营土地危害的是农民长远的“饭碗”与生存。这是农村两个不同时期出现的两种重大经济社会现象。它们背后都是制度,因此也叫制度现象。农民不愿意干活已靠家庭经营制度解决了,农民不愿意经营土地这种重大制度现象当然也要靠制度去破解。

农民不愿意经营土地的直接原因是农业比较利益低,解决不了富裕问题;深层次原因是农民没有土地产权,没有土地长远的效益预期,说到底还是公地固有缺陷所致,是公地悲剧的继续。

总之,农地集体所有、家庭经营这种“两权分离”的制度是在农民“吃不上饭”的特定历史条件下产生的。现在情况变了,它的作用在少数地区还有效,在发达地区它的“老本”已经吃光并已严重阻碍生产力的发展。因此它只能是特定条件下的过渡性措施,决不能成为长治久安的农地制度。

纵观半个世纪以来实行的3种农村土地制度，可以概括为：私地制度即农民所有、家庭经营的制度最好，属于正路；公地制度即集体所有、集体经营的制度最差，是弯路；半公半私地制度即集体所有、家庭经营的制度，喜忧参半，是在弯路上的一种改革、一种回头，属于“回头路”。从它们给农民带来的利与害上说，农民是得益于私地制度，受害于公地制度，徘徊困惑于现行的半公半私地制度。我们应当顺应实践的选择，恢复农民的土地所有权，恢复农民已经有过的经济地位，回到50年前正确的然而后来被我们抛弃的起点上去！这种“退”，实质是农民经济地位的一次跨越，它标志着人民公社制度从20年前的解体走向消亡，具有里程碑意义。

二、农村土地集体所有经过50年、两个阶段的演进已经走到尽头

农村土地集体所有的50年，如果以经营形式相区别，可分为集体统一经营和家庭承包经营两个阶段，每个阶段都是25年左右。

人民公社解体，农民叫“散社儿了”，但我们并没有放弃集体经济的旗帜，而是对集体经济作出新的理论解释，以各种形式强调它还存在。经过精心提炼概括，最后明确：农村集体经济“实行家庭承包经营与集体统一经营相结合的双层经营体制”，又称“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。简言之就是实行双层经营的集体经济。实行这一制度已有25年时间了，对双层经营集体经济可以作出3点概括。

第一，家庭承包经营早已名不副实。农村改革初期，农户和集体是一种承包关系，因为农民要向集体交纳土地承包费。后来中央决定取消土地承包费，农民按上年人均纯收入5%交纳“村提留、乡统筹”费，这就异化了农民与集体的承包关系。因为土地承包费，按田亩上交，反映的是经济主体之间的关系，“村提留、乡统筹”费按人口交纳，反映的是社会管理机构与社会成员的关系。从2000年开始中央又实行农村税费改革，将“村提留、乡统筹”费改为农业税附加。这样，使农民和集

体的关系就不再具有承包性质,家庭承包经营也就不存在了。

第二,社区双层经营远未形成。主要表现在两个方面:①绝大多数村除了土地再无其他集体经营性资产,除收缴“村提留、乡统筹”费外再无其他集体收入。人们称之为没有集体资产和收入的“空壳村”。②绝大多数村,集体没有面向农户的产前、产中、产后的服务,人们称之为集体服务的“空白村”。上述这种“空壳村”、“空白村”只有农户一层经营,没有集体介入的双层经营,当然也就没有以土地作生产资料的集体经济,这早已是不争的事实。

第三,土地集体所有权形同虚设,法律地位十分尴尬。最近十几年的改革走向,改革的天平向农户倾斜,实际瓦解了土地集体所有制,使土地集体所有权形同虚设。土地的经营权、收益权和农户间的流转权全部交给了农民,市场交易权在国家,抵押权还没有放开。集体在土地上的权力只是土地被国家征用时才浮出水面,一是在征地的法律文书上签字,单从这一点看集体这个土地所有者恐怕是所有资产所有者中法律地位最尴尬的。二是收取征地费用。

上述情况表明,人民公社解体以后,我们所设计的那种土地双层经营的集体经济模式,只是人民公社解体过程中的局部的暂时现象,总体上说早已消失,在一些地方一开始就不存在。这说明,就像城市告别全民所有制一样,农村也已告别传统集体经济。土地的集体经济已不复存在,集体所有的空壳还有正面意义吗?

三、恢复农民的土地所有权是农民走向 3 个 基本目标的兴由之路和推进器

农民要实现“小康”,取得彻底解放,经济上必须达到 3 个基本目标:一是推动土地规模经营,实现现代农业;二是通过家庭农场实现富裕;三是加入农产品合作组织,从个体农民变成合作农民。当合作农民好处有 3 点:一是联合起来进入市场,农产品卖个好价钱;二是农产品加工增值,农民分享其好处,免受他人盘剥;三是反映农民的诉求,提高