

让农民把土地 当成自己的

——农村土地制度创新研究

盖国强/著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

让农民把土地 当成自己的

——农村土地制度创新研究

盖国强/著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

让农民把土地当成自己的：农村土地制度创新研究 /
盖国强著. —济南：山东人民出版社，2014. 1

ISBN 978-7-209-07962-4

I. ①让… II. ①盖… III. ①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(2013)第 313325 号

责任编辑：周云龙

让农民把土地当成自己的

盖国强 著

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社 址：济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编：250001

网 址：<http://www.sd-book.com.cn>

发行部：(0531)82098027 82098028

新华书店经销

肥城新华印刷有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 15.75

字 数 190 千字

版 次 2014 年 1 月第 1 版

印 次 2014 年 1 月第 1 次

ISBN 978-7-209-07962-4

定 价 32.00 元

如有质量问题，请与印刷厂调换。(0538)3463159

自序

(一)

一个人要有自己的思想，一本书要有自己的观点，思想和观点的形成来源于个人的经历和实践，来源于个人对经历和实践的感性认识和理性思考。

我从1969年参加工作，先后当过工人，参过军，蹲过机关，1976年参加“农业学大寨”工作队开始到农村工作，先后担任过公社副书记、常务副县长、县长、县委书记、地委副书记。1997年到山东农业大学当了11年党委书记，最后转岗到山东省人口计生委当了三年多主任，现在是省政府的参事。几十年的工作经历都没有离开农业、农村和农民。特别是在农村基层亲历了轰轰烈烈的农业学大寨，亲身参与了十一届三中全会前后农村大包干的深刻变革，使自己对农业、农村和农民有了深厚的感情。我工作了八年的公社是一个当地最贫困、最落后的公社，我工作八年的县是一个全国综合改革试点县，我在工作实践中对农村改革，特别是农村土地制度改革也形成了自己的认识、自己的思想和自己的观点。

(二)

中国的国情决定了新民主主义革命必须走农村包围城市的道路，也

决定了改革开放和现代化建设更要重视农村问题。35年来，农村为中国的改革开放和现代化建设做出了重大贡献。35年前的中国改革是从农村的“大包干”开始的，冲破计划经济体制是从打破“统购统销”和“一大二公”的人民公社起步的，实现第一步奋斗目标解决温饱问题主要靠了农业的快速发展。中国的工业化和城市化靠了什么？靠的是廉价农产品作为生活资料和生产资料的保障供给，靠的是廉价农村劳动力的进城打工，靠的是廉价农村土地的“农转非”，靠的是乡镇企业和民营经济的异军突起，靠的是小城镇的快速发展和巨大变化，还有最广阔的农村市场拉动了内需，否则……多年来，尽管我们对三农采取了一系列的优惠政策和措施，但总体上对三农仍是欠账的。

要正确认识新时期的农民，正确认识新时期的农业，正确认识新时期的农村，要从中国的国情看三农，要从经济社会发展的客观规律看三农，要带着对三农的感情去研究和解决三农问题，三农问题是中国最大的政治。只讲中国的农民真穷，中国的农村真苦还不行，还必须看到中国的农民真好，中国的农民真伟大！离开了中国的农民，中国的任何事情都办不好！要真正了解和理解农民，要真正相信和依靠农民，更要尊重和维护农民的利益。解决三农问题是最大的民生工程，也是最大的民心工程。和农民没感情，研究不了中国的三农问题，解决不了中国的三农问题。解决三农问题需要的不仅是认识的提高和财政的投入，而且需要感情的投入。

(三)

改革是一个复杂的系统工程，三农问题更是一个复杂的社会问题。但解决最复杂的问题往往都是最简单的办法，甚至可以说，就像捅破窗户纸一样简单。这些简单的办法，不是理论家的大思路，也不是领导者的大手笔，而往往是群众的愿望和群众的创造。三十年没有解决吃饭问题时，老百姓就讲“像种自留地一样就解决了”，结果有了“大包干”。20世纪80年代，当大面积的国企亏损而陷于困境时，企业厂长经理们

心里都明白，“让我们自己说了算给我们点自主权就行了”。随着农村生产力的发展，随着工业化、城市化进程的加快，三农又成了“老大难”，其实农民心里很明白，“把土地当成自己的”，“把林地当成自己的”，“把草场当成自己的就行了”。道理很简单，新民主主义革命成功在于“斗地主分田地，打土豪分田地”，实现了“耕者有其田”。新中国成立后，近三十年没有解决吃饭问题，原因在于搞“一大二公”又把农民和土地分离了，农民不再把土地当成自己的了。大包干之所以成功，是实现了农民和土地的结合，但大包干只实现了承包经营环节的结合，农民还没有真正把土地当成自己的。

经济体制改革的关键是产权制度改革。明晰产权、界定产权和保护产权是培育市场主体，建立商品和要素市场体系，发挥市场机制调剂生产和配置资源的基础作用，完善市场经济体制的核心内容。农村改革的首要任务是土地制度创新，土地制度创新的关键是土地产权制度改革。土地产权制度改革是土地经营制度和管理制度创新的基础和前提。农村土地产权不清、主体不明不可能搞好土地的有序流转，不可能健全新型经营体系，更不可能健全统一的城乡土地市场。过去、现在和将来农村土地出现的诸多矛盾和问题，最根本的原因是农村土地产权不清。

改革是一场深刻的社会大变革，从某种意义上讲，是社会权力和利益的大调整。改革的出发点和落脚点，是让最广大人民得到实惠，是调动亿万人民群众的积极性、主动性、创造性，是增强社会的生机活力和自我发展的能力。对管理者来讲，改革是权力和利益的自我剥夺，只顾领导权力和利益的改革，只顾部门权力和利益的改革，都是不可能成功的，因为改革的出发点和落脚点错了。农村土地制度改革首先考虑的应该是农民利益，而不是城市利益，更不是部门利益。

35年来，改革开放调动了亿万农民的生产积极性，促进了农业的持续发展。同时也多次出现了卖粮难、卖棉难、卖肉难、卖菜难等问题，严重挫伤了农民的生产积极性，影响了农业生产；相继也多次出现过农产品供不应求，影响了生产和生活。政府必须转变职能，改进领导方式

方法。在计划经济时代，政府重生产、轻流通、轻消费，重点解决农产品少了怎么办；而在市场经济条件下，政府职能主要是解决农产品多了怎么办。农产品少了靠市场调剂、靠价格刺激调动农民生产的积极性，而在农产品多了时，不仅靠市场调剂，更重要的是政府要加大投入，对农产品实施政策保护。

“总结推广典型”是多年来的重要经验。但是，总结推广典型的意义，一是树立学习榜样，二是为了研究探索事物的普遍规律。而不能人为地制造典型，更不能盲目地推广典型，因为推动工作需要的不是事物的偶然性和特殊性，而是事物的必然性和规律性。不仅要重视典型，更要注重研究事物性质、特点和规律，切忌搞形式主义，人为制造典型。

夺取新民主主义革命的成功要靠群众路线，搞改革开放和经济建设也要靠群众路线。群众路线的领导方法包括：一切为了群众，从群众中来，到群众中去，相信依靠群众，放手发动群众，正确与否靠群众检验。没有广大人民群众的积极性、主动性和创造性，没有亿万人民的广泛参与，什么事情也干不好。但是，走群众路线不是搞群众运动，过去“以阶级斗争为纲”搞政治运动不行，今天以经济建设为中心搞经济运动也不行。

35 年来说得最多的一个词就是“解放思想”，35 年改革开放和经济社会发展最根本的经验得益于解放思想。什么是解放思想？解放思想就是实事求是，实事求是就是解放思想的最高境界。解放思想的过程就是认识事物本质，研究事物特点，探索事物规律的过程，就是实事求是的过程。任何主观意愿的“敢想”，任何脱离实际的“敢干”都不是解放思想。解放思想就是尊重规律，尊重自然规律，尊重市场规律，尊重民心民意。一句话，就是坚持实事求是，一切从自己的实际出发，不唯书，不唯上，只唯实，努力把上级的指示精神和外地的经验，同自己的实际做好结合文章。

改革和任何事物一样，是一个过程，是一个不断深化、完善配套的发展过程，改革不可能一蹴而就。改革和革命一样，都要有代价和牺牲，

没有牺牲的革命是不会成功的，没有代价的改革也是不可能的。但是，一定要做到以最少的牺牲去夺取革命的胜利，以最小的代价去赢得改革的成功。要正确地处理改革、发展和稳定的关系，要科学地把握解放思想的程度、改革的力度、发展的速度和社会承受度的“度”。

深化改革必须全面坚持以人为本的治国理念，不仅要以个人利益为本，更要以集体利益、国家民族利益为本；不仅要以人们眼前的现实利益为本，更要以人们共同的长远利益为本。改革是社会利益格局的调整，新形势下的改革不仅要冲破旧的思想观念和体制机制的束缚，而且要打破既得利益集团的樊篱，因此难度要大得多。

(四)

纵观中华民族五千年的文明历史，生产力的发展和生产关系的变革都没有离开土地问题；回顾几十年的新民主主义革命，走农村包围城市的道路，最终实行土地改革，实现了耕者有其田；反思35年的改革开放，它从农村大包干开始，突破口还是土地问题；探究30多年来国民经济日新月异的发展，城乡面貌翻天覆地的变化，特别是工业化、城镇化的快速发展，说白了是做活了土地文章。时至今日，总揽“四化”同步，城乡一体化发展，实现中华民族伟大复兴的奋斗目标，全面深化城乡改革，农村土地问题仍是人们共同关注的热点和社会诸多矛盾的焦点。

我在长期农村工作中，思考最多的是土地问题。在山东农业大学工作期间，和国内外的专家学者就土地问题进行了多次研讨和交流，今年又接受委托就土地制度创新问题作了一个课题，结合几十年农村工作的经历和思考，整理成册作为一家之言供大家交流和指正。

搞好农村土地制度创新，首先要解决三个基本问题：是什么，为什么，怎么办。

农村土地制度创新是什么？这是一个关系农村改革发展稳定全局的大问题，也是一个错综复杂的老大难问题，更是一个不可避免、迟早要解决的问题。

为什么土地制度成为错综复杂的老大难问题？原因是多方面的，有历史的，有现实的，有农村内部的，也有农村外部的，但最根本的原因是没能实事求是，违背了经济规律和自然规律，违背了农民的民心民意。

怎样解决这个错综复杂的问题？其实道理很简单，新型土地制度不论顶层如何设计规划，不论专家学者如何措辞表述，不论基层如何试验探索，关键是处理好农民、集体、政府三者的利益关系，最根本的是研究农民和土地的关系，原则是尊重农民的意愿和保护农民的利益，目的是要让农民把土地当成自己的。

书名就叫“让农民把土地当成自己的”。

（五）

为什么取书名为“让农民把土地当成自己的”？

“自己的”，就是说应该让农民把土地当成自己的，而现实还没有当成自己的。

“当成”，说明了深化土地制度改革既不是固守僵化的“公有制”，也不是搞“私有化”；既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。

“让”，寓意了土地制度的设计必须符合农民的意愿和认知。



2013年11月9日

前 言

2013年6月，作为山东省政府参事，笔者就农村土地制度创新在山东省三市六县作了一次调研，并提出三点建议，现原封不动地搬过来，作为本书的前言。

一、积极引导和推动农村土地制度和基本经营制度创新，实现由政策农业向制度农业的转变

2013年中央一号文件指出：“抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，完善相关法律制度”，“因地制宜探索集体经济多种有效实现形式。”为深化农村改革指明了方向，即：我国的农村改革从土地承包环节的改革到土地产权制度的改革，从冲破传统经营制度的改革到建立现代经营制度的改革。

可以这样说，当前农村普遍出现的土地流转，其实质是土地产权、土地功能和土地资源配置方式的重大转变；家庭农场的出现和多元化、多形式农民专业合作社的兴起，其实质是农村基本经营制度发生了重大变化。枣庄市是中央农村工作领导小组批准的农村改革试验区，它从2008年以来进行的农村土地产权改革的试验，全面预示了农村土地制度和基本经营制度改革创新的思路、方向和目标，这一切都需要认真地总结、深入地研究、积极地推动。特别是，枣庄市的做法在山东具有十分重要的意义。

事实证明，当前农业生产和农村发展中存在的诸多现实问题和深层

次的矛盾，无一不和现行的土地制度和传统的基本经营制度联系在一起。如土地经营中的短期行为、投入不足、耕地减少、地力下降、环境破坏、土地纠纷、流转不规范、管理难度大、农业兼业化、农民老龄化、农村空心化等。还有，我们不仅要坚守 18 亿亩耕地红线，更应关注 18 亿亩耕地质量；还有，如何培育农户的市场主体？如何完善城乡统一的市场体系？如何发挥市场机制配置资源的基础作用？如何健全中国特色社会主义市场经济的法律法规和制度？同时还要看到，目前农村土地流转、家庭农场和合作社发展的势头很好，但缺少关于土地产权的法规制度保障。

农村土地制度和基本经营制度创新的基本思路：既不是坚持僵化的“公有制”，不走封闭僵化的老路；也不是搞“私有化”，不走改旗易帜的邪路，而是探讨集体所有制的实现形式，建立产权清晰、主体明确的现代土地制度和经营自主、管理科学的现代经营制度。

进一步说，现代土地制度应该是：在稳定现有承包关系（确权发证）的基础上，赋予承包户对土地的法人财产权和长久不变的使用权、受益权、处置权，完善相关法律制度，让农民真正把土地当成自己的。

更进一步说，现代农村土地基本经营制度应该是：适应土地制度创新的要求，确立农户（家庭农场）的经营主体地位，逐步发展多种形式的合作社、行业协会、农业企业，构建充满生机活力的基本经营制度。

可以设想，农村土地制度和基本经营制度的创新，必将激发出难以估量的改革红利，为新农村建设和实现农业现代化注入新的生机和活力。

二、推动农村改革、搞好制度创新，必须解放思想，首先要打破“两个禁锢”的束缚

一个是“土地私有化”的禁锢，它束缚了土地制度的创新。“土地私有化”的一种倾向是担心私有化，另一种倾向是搞私有化。回顾历史，新民主主义革命的土地改革实现了亿万农民“耕者有其田”，推翻了“三座大山”，建立了新中国。但是，新中国成立后经历了短暂的互助合作，依靠“入社”运动使农民和土地分离了，挫伤了农民的积极性。

性，农民长期没有把土地当成自己的，导致30年未能解决吃饭问题。十一届三中全会后，实行“大包干”又实现了农民和土地的结合，又一次解放了生产力，很快解决了温饱问题。但大包干只解决了土地承包经营问题，没有能从制度和法律上解决土地的产权问题。中国农业、农村和农民问题的根本解决在于农村第二步改革——土地产权制度的改革，让农民把土地当成自己的。

其实道理很简单，我们能够用产权理论探讨公有制的实现形式，深化国企改革，建立现代企业制度，为什么不能用产权理论探讨农村集体所有制的实现形式、创新现代土地制度呢？为什么不坚持以生产力标准看问题，而习惯用生产关系标准关注公有制私有化呢？为什么城市土地可以靠市场机制配置资源搞活城市经济，农村土地只注重发挥它的保障功能而不注重作为资产运营呢？为什么新中国成立60多年来已建立了完善的社会主义制度和法律，还担心“耕者有其田”呢？同时，土地制度创新必须坚持中国特色社会主义道路，必须坚持社会主义基本制度的自我完善，必须坚持国家对土地的终极所有和政府土地的统一规划，严格管制。绝不能搞简单的“私有化”。

另一个是“发展壮大传统集体经济”的禁锢，它束缚了农村基本经营制度的创新。自从人民公社化运动以来，发展壮大传统集体经济就成了一个定向的思维模式、僵化的政治口号、固定的讲话术语。其实，它是伴随人民公社化运动而产生的，农村传统的集体经济经历了人民公社化、“农业学大寨”和大办乡镇企业三次高潮。几十年过去了，我们冷静地反思一下，什么是集体经济？到底搞了多少集体经济？投入了多少？形成了多少资产积累和债权债务？不可否认，“集体经济”在农村经济社会发展中，特别是在农田基本建设、发展乡镇企业、加快工业化和城镇化中发挥了积极的作用，也涌现出了一批又一批先进的“集体”和凤毛麟角的“典型”，但这些典型只有偶然性没有规律性，只有特殊性没有普遍性，只有阶段性没有长期性，大都是独一无二的。实事求是地讲，现在很多“集体经济”已不是传统的集体经济了，而是新型的合作经

济、股份制经济和民营经济。传统的“集体经济”应伴随新型经济组织的产生和新型基本经营制度的形成而逐步淡化和淡出。同时，要进一步完善与新型基本经营制度相适应的基层党组织建设和村民自治的社会管理，只能加强不能削弱。

三、坚持“四化”同步和城乡一体化发展，要把三农摆在应有位置上，防止忽视农业和农村，更要切忌新一轮侵害农民利益

党的十八大提出坚持走“新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的战略，“四化”是相辅相成、相互影响的，相互促进、相互制约的。农业现代化是经济社会全面协调可持续发展的基础，也是“四化”同步发展的短板。改革开放以来，工业化和城镇化有了快速的发展和巨大的变化，很重要的因素是得益于农村提供了充足的廉价劳动力、廉价土地、廉价农产品和广阔的消费市场。但是，城乡差距拉大，城市超常规的发展和农村的滞后现状，已成为鲜明的对照，已成为制约工业化和城镇化的主要矛盾。“四化”同步和一体化发展应成为解决三农问题的历史机遇。现在到了真正实现“以工补农、以城带乡”的时候了，要把“强化农业基础，保障农民利益，加快农村发展”放到应有的位置上。

当前，城镇化发展和新农村建设的形势是好的，但也存在一些值得注意的倾向：有的只重视城市建设，轻视农村建设；有的新农村建设的出发点、落脚点不是为了农业和农村，而为了工业和城市；有的不是实事求是尊重规律、尊重民心民意的民心工程，而是急功近利、急于求成的形象工程。

解决以上诸多问题，不仅需要树立科学的发展观，而且要树立正确的政绩观；不仅需要基层摆正“四化”和城乡同步发展的关系，而且上层必须形成正确的工作导向；不仅需要对三农的资金投入，更需要对三农的感情投入。

我们还要解决好对 21 世纪农业、农村和农民的再认识。农村活力的增强、现代农业的发展、新农村的建设是中国最大的内需市场，是最大

的民生工程，是助推工业化和城镇化的基本动力。同时，搞城镇化要切忌“大跃进”，因为城镇化的过程实质是经济社会进步和农民全面发展的过程，是几千年农耕文化、村落文化历史演变的过程，是农民生产方式和生活方式深刻变革的过程，也是亿万农民分别走向城镇居民和职业农民的过程。

归结为四句话：坚持城乡一体化发展，既要重视工业化和城镇化，也要重视农业现代化，切不可忽视农业农村，再不能侵害农民利益；重视农业，不仅要重视生产力的发展，而且要重视生产关系的变革，重视农村改革；农村改革不仅要重视政策办法的研究，更要重视制度的创新；制度创新，必须走群众路线，一切为了群众，从群众中来到群众中去，相信依靠群众，放手发动群众，最后以群众满意不满意来检验。

目 录

CONTENTS

自 序	001
前 言	001

第一章 农村土地制度创新的背景与意义

第一节 农村土地制度创新的背景	002
一、农村土地制度运行与现存问题	002
二、不断推进的农村改革	002
三、国家宏观层面正在酝酿土地制度改革	003
第二节 农村土地制度创新的意义	004
一、农村土地制度创新是推动农业经济效率提升的重要动力	004
二、农村土地制度创新是推动土地有序流转、规模经营的 制度保障	006
三、农村土地制度创新是农业经营体制机制创新的重要支持	008
四、农村土地制度创新是完善农村市场经济体系的根本举措	009
五、农村土地制度创新是统筹城乡发展的重要支点	009
六、农村土地制度创新是实现农业可持续发展和农村生态 平衡的重要保障	011

七、农村土地制度创新是农村社会稳定和社会治理的 重要基础	012
---------------------------------------	-----

第三节 农村土地制度创新的条件逐渐成熟	012
---------------------------	-----

一、现行农村土地制度改革的实践为土地制度创新 积累了经验	013
二、农村耕地、宅基地功能和地位的转变成为土地制度创新 提供了条件	014

第二章 我国农村土地制度的历史沿革与现存问题

第一节 农村土地制度的历史沿革	018
-----------------------	-----

一、新民主主义革命时期的土地制度	018
二、新中国成立初期的土地制度	020
三、人民公社化时期的土地制度	024
四、改革开放时期的土地制度	026

第二节 农村土地制度变革的启示	031
-----------------------	-----

一、农村土地制度变革的核心内容是产权改革	031
二、农村土地制度改革必须遵循经济规律与自然规律	033
三、农村土地制度改革要尊重农民的创造与生产实践	034
四、农村土地制度改革要保障农民的权利和社会地位	034

第三节 土地制度现存的产权问题	036
-----------------------	-----

一、农村土地集体所有权的“所有者主体”不清	036
二、农民土地承包权的权能不清	036
三、农地征用中农民权益得不到有效保障	036
四、土地流转过程中政府的主导角色比较明显	037

第三章 国内农村土地制度创新的探索与启示

第一节 国内农村土地制度创新的探索	039
一、成都市以农村土地产权为核心的土地制度改革	039
二、重庆“土地新政”探索	045
三、广东、江苏、安徽等地农村集体建设用地流转	048
四、浙江嘉兴土地承包经营权换社会保障的改革	051
第二节 国内农村土地制度创新实践的启示	053
一、农业生产和农村发展中的诸多问题与现行土地 制度相联系	053
二、土地产权制度改革是土地经营制度、管理制度 改革的前提	054
三、农村土地制度创新的时代性已经很突出	054
四、农村土地制度创新还需要研究诸多问题	055
五、政策不配套和缺乏法律保障造成了土地问题的 复杂性和改革的艰巨性	056

第四章 山东省农村土地制度运行现状与创新尝试

第一节 调研地区农村土地制度的运行状况与成效	058
一、当前农村土地制度运行的状况	058
二、土地制度运行取得的成效	066
第二节 调研地区现行农村土地制度存在的突出问题	069
一、土地承包经营权取得的公平与效率问题	070
二、土地产权界定不清与功能残缺问题	071