



ZHONGGUO TUDI ZHIDU GAIGE DE XINSIKAO

中国土地制度改革的新思考

张琦等著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



北京市社会科学理论著作
出版基金资助

ZHONGGUO TUDI ZHIDU GAIGE DE XINSIKAO

中国土地制度改革的新思考

张 琦 邹晓云 王宏新 王 昊 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

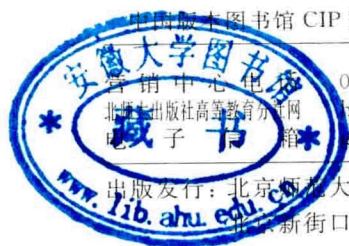
中国土地制度改革的新思考/张琦等著. —北京: 北京师范大学出版社, 2014. 8

(北京市社会科学理论著作出版基金资助)

ISBN 978-7-303-14834-9

I. ①中… II. ①张… III. ①土地制度—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 078276 号



010-58802181 58805532

http://gaojiao.bnup.com

gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京航空航天大学出版社 www.bnup.com

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京易丰印捷科技股份有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 148 mm×210 mm

印张: 11

字数: 270 千字

版次: 2014 年 8 月第 1 版

印次: 2014 年 8 月第 1 次印刷

定价: 49.80 元

策划编辑: 胡廷兰

责任编辑: 邢自兴

美术编辑: 王齐云

装帧设计: 天泽润公司

责任校对: 李 蕊

责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言暨自序

土地制度改革是中国革命和建设及 30 多年改革开放取得成功的重要基础。实践证明，社会变革的成功是否，在很大程度上，取决于土地制度改革是否成功。社会进步、经济发展要取得新的提升，没有土地制度改革的率先启动，是很艰难的。这一点，中外历史也早已证明。

中国经历了第一个 30 年（1949 年—1978 年）建国立制的艰难探索，第二个 30 年（1979 年—2008 年）富民强国的改革开放，如今进入到第三个 30 年民族复兴的新发展阶段。推进发展方式转变，建立和谐社会，实现小康目标，新的历史使命，促使土地制度改革也跨入到了创新突破的关键时期。我们认为，如何适应新的发展形势，完成新的历史使命，积极稳健地推进土地制度改革与创新，是未来中国新的 30 年改革发展成功的关键。对此，需要理论工作者和实践工作者不断地进行探索。

近几年来，我们一直从事这方面的研究和思考，本研究就是从理论和实践方面进行的一些尝试，奉献给大家，供大家参考，也供大家批评指正。

全书共分为八章。第一章是中国土地制度改革

30 年理论轨迹。本章重点从理论上梳理了 20 世纪 80 年代中国农村土地制度改革理论创新和实践探索为核心的理论观点, 90 年代以中国城镇土地制度改革创新为核心理论探索研究, 并对进入到 21 世纪后, 中国土地制度改革转入以城乡土地制度公平化创新为核心理论研究的新阶段, 相信本章评述对理论工作者有一定参考。

第二章对中国土地制度改革 30 年来实践创新、面临困惑及前景进行了阐释。本章首先系统归纳和总结了 30 年来中国土地制度改革的十大变革创新, 并对十大变革创新进行了分析和评述, 有一点新意。其次, 也对我国土地制度改革仍存在的“土地权利非公平性、二元土地制度下城乡差异、扭曲土地收益分配机制、体制缺位与错位、土地管理集权与分权、农地流转与城市土地储备的矛盾和困惑”等进行了分析。提出了中国未来土地制度改革趋势即实现城乡统一市场化体系, 实现资源保护与资产增值的有机结合, 实现土地权利与土地收益对等, 实现依法行政和规范行政等观点。

第三章是新时期中国农村土地承包经营权流转的政策路径选择。本章首先对土地承包经营权流转研究动态进行了综述及述评, 然后根据 2008 年国家统计局公布的全国第二次农业普查结果, 归纳了我国土地承包经营权流转的五大特点, 结合对农村典型调查数据, 对中国土地承包经营权流转进行了典型案例分析。在此基础上, 对土地承包经营权流转的动力机制进行了分析, 进而重点研究和分析了农村土地承包经营权流转的条件及可行性。最后提出了农村土地承包经营权流转的路径选择。

第四章是新时期中国耕地保护的社会约束新机制研究, 这是一个新视角上的思考与分析, 也就是说, 从社会约束机制这一构想中, 探讨耕地保护新体系, 目的在于打破原有的行政管理框架, 构建“全民参与、齐抓共管”新型耕地保护制度体系。将“十分珍惜和合理利用每一寸土地, 切实保护耕地”这一我国基本国策得以落实。

本章对中国构建耕地保护的社会约束机制的必要性、可行性及战略思路和具体政策提出了自己的看法和意见，供大家参考。

第五章是新时期中国的二元土地市场与城乡一体化新型体制构建。本章通过分析中国城乡二元土地市场形成的原因，深入讨论了目前二元市场结构对土地制度改革的影响和存在问题，并从改革中国土地制度，建立城乡一体化的市场角度入手，阐述了如何改革以及未来改革的目标、战略、步骤及相关政策建议。

第六章是新时期中国土地市场化及招拍挂制度改革思路。本章对中国土地市场化及招拍挂制度在发展过程中还面临着诸多问题包括供求不平衡、城乡二元土地市场、招拍挂推高城市土地价格等进行了客观实际的分析和评价，提出了完善和改进土地市场化与招拍挂制度的建议。

第七章是新时期城乡居民住房用地制度改革新思考。城乡居民住房用地是关系到老百姓住房与安居保障的重要问题，本章重点对城市商品性住房用地、保障性住房用地和农村的宅基地这三种城乡居民住房用地如何有效配置、流转与开发建设、理论界和现实中遇到的许多问题等进行了分析，提出了中国未来城乡住房用地制度改革建议。

第八章是关于土地流转案例的研究。

以上内容，尽管不是土地制度改革的全部，但却是新时期中国土地制度改革的难点和重点，我们对此进行了研究分析和思考，包括提出的一些构思和建议，期望能对我国土地制度改革有所帮助，也为理论工作者和实际工作者提供一个参考，我们无法期望这些建议和设想完全就能适用，但如能给土地制度改革的政策研究者提供一个思考和参考。也是我们最大的收获！

目 录



CONTENTS

第一章 中国土地制度改革 30 年理论轨迹	1
第一节 1978 年—1990 年中国农村土地联产承包责任制理论 体系形成	2
第二节 1990 年—1999 年:中国城镇土地市场化制度改革 理论形成	11
第三节 2000 年—2008 年:中国城乡公平化土地制度改革 研究与探讨	21
第二章 中国土地制度改革创新、困惑及展望	42
第一节 中国土地制度改革 30 年:十大变革创新	43
第二节 中国土地制度改革面临的困惑	60
第三节 中国土地制度改革的发展趋势及前景展望	73
第三章 新时期中国土地承包经营权流转政策路径选择	81
第一节 土地承包经营权流转研究综述	82
第二节 中国土地承包经营权流转的典型案例分析 ——基于农村典型调查数据资料的分析	96
第三节 农村土地承包经营权流转的动力分析	108
第四节 农村土地承包经营权流转条件及可行性分析	114
第五节 农村土地承包经营权流转的路径选择	125
第六节 农村土地承包经营权流转政策建议	140

第四章 新时期中国耕地保护的社会约束新机制研究	144
第一节 耕地保护社会约束机制的内涵	145
第二节 社会约束机制的国际经验借鉴	158
第三节 我国耕地保护社会约束机制缺失及其成因	166
第四节 我国耕地保护社会约束机制建设框架	178
第五章 新时期中国二元土地市场与城乡一体化体制构建	205
第一节 研究的背景、必要性和意义	206
第二节 土地市场“二元”问题的成因与根源	213
第三节 城乡土地市场一体化改革的理论与实践探索评述	217
第四节 推进城乡土地市场一体化改革的创新思路及建议	227
第六章 新时期中国土地市场化及招拍挂制度改革思路	239
第一节 研究的必要性及意义	240
第二节 中国土地市场化的发展特点与现存问题	244
第三节 各地土地市场化改革与招拍挂制度改革改进评述	254
第四节 完善土地市场化及招拍挂制度体系的相关建议	258
第七章 新时期中国城乡居民住房用地制度改革新思考	267
第一节 研究的必要性及意义	269
第二节 当前中国城乡居民住房用地存在的主要问题	271
第三节 当前城乡居民住房用地改革举措的简要评述	283
第四节 改革现有城乡居民住房用地制度的相关建议	293

第八章 土地流转案例研究	297
第一节 土地流转问题的调查报告	297
第二节 农村土地流转案例研究	309
第三节 关于土地承包经营权流转动力、条件和路径的案例研究	319
参考文献	330
后 记	338

第一章

中国土地制度改革 30 年理论轨迹

从理论上梳理中国土地制度改革的发展历程和理论探索可以发现，20 世纪 80 年代是以中国农村土地制度改革理论创新和实践探索为核心，20 世纪 90 年代是以中国城镇土地制度改革创新为核心，而到 21 世纪，中国土地制度改革转入以城乡土地制度公平化创新为核心的新阶段，这既是历史的必然，也是土地制度改革创新的内在要求。

每当人们进行总结和回顾中国改革开放 30 多年取得的辉煌成就时，都绝不会遗忘和忽视中国土地制度改革在中国改革开放 30 多年中的巨大作用，事实上，正是中国农村土地制度改革的成功突破，从而引发和推动了整个中国农村经济体制的全面变革，进而又带动中国城市经济的市场化改革和点燃了中国沿海地区改革开放的火苗。中国整个市场经济改革全面进行和有序化推进的历程，在一定程度上也是中国土地制度改革历史的反映，中国土地制度改革所走的每一步，实际上也是整个中国市场经济改革的真实写照。改革开放的成功，形成了转

轨国家实现社会经济可持续发展的独特经验，而中国土地制度市场化改革 30 年的理论探索与创新的历程，是这种经验中的经验，同时也是众多理论工作者奉献才智辛勤耕耘的结果，很值得认真总结。

第一节 1978 年—1990 年中国农村土地 联产承包责任制理论体系形成

20 世纪 80 年代是中国改革开放探索试点阶段，同时也是冲破计划理论禁区的大胆创新的阶段，从理论和实践深层次看，土地制度的改革更多的是从实践中率先突破，然后才是理论上的完善和丰富，并进而指导实践。纵观 20 世纪 80 年代中国土地制度改革历程，可以分为两个阶段：1978 年—1984 年土地联产承包责任制理论形成阶段和 1985 年—1990 年土地联产承包责任制反思和完善阶段。

一、第一阶段：1978 年—1984 年土地联产承包责任制理论初步探索

有人说以安徽省凤阳县小岗村为代表的中国农民，在极其困难的条件下，秘密进行的家庭承包经营是一种冒险自救的行为，是有一定道理的。幸运的是这一做法获得了改革开放总设计师邓小平的支持，从而，掀起了一次中国农村土地制度改革，进而引发了农村经济体制改革和整个中国的全面改革。理论界对土地联产承包责任制这一改革创新进行了相当激烈和严肃的讨论，讨论重点主要集中在土地联产承包责任制产生的根源和性质、采取的具体形式和效果评价以及完善土地联产承包责任制对策建议等方面。

（一）土地联产承包责任制出现原因的讨论

这是这一时期理论界首先要研究的最基本问题，只有分析

研究其产生的根源和原因，才能证明产生的内在必要性、客观必然性和现实可行性。对此一般学者都认为这一制度是广大农民自发寻求的一种最适合当时农村情况的生产方式，是农民自救的结果。农业生产活动在客观上要求依据劳动社会化的需要，把分工和协作的关系通过建立一定的生产责任制巩固起来，而土地联产承包责任制正是集体劳动分工协作发展的产物^①。还有的学者从马克思主义原理出发，认为家庭联产承包责任制是生产关系一定要适应生产力水平基本原理的体现，过去那种具有超前性质的生产关系和落后的生产关系一样会阻碍生产力的发展^②，土地联产承包责任制的出现是生产关系要适应生产力发展的必然结果。

（二）土地联产承包责任制性质的讨论

作为一种新的制度安排，土地联产承包责任制在最初出现的时候，人们的认识并不是十分清楚，因此，学者们针对土地联产承包责任制的性质进行了较多的讨论，有的是针对土地联产承包责任制来讨论，有的则是针对具体的形式如包产到户、包干到户来展开研究的。有的学者认为，土地联产承包责任制和分田单干没有区别，就是一种个体经济。但是大部分学者都认为其实是社会主义性质的，因为土地联产承包责任制是在坚持土地公有制的前提下开展的，是在坚持国家计划指导和集体统一管理的原则下开展的^③。包产到户只是联产计酬的一种形式，是集体经济经营管理的一项措施，土地等生产资料仍是集体所有，生产队通过合同，可以在相当程度上控制社员的生产

① 郑庆平，《论农业生产责任制》，载《农业经济问题》，1981(8)

② 冯子标，《农业联系产量责任制和生产关系一定要适合生产力性质的规律》，载《经济研究》，1981(4)

③ 陈钦凤，《家庭联产承包责任制的性质及其发展趋向》，载《暨南学报(人文科学与社会科学版)》，1984(1)

计划，所以属于社会主义集体经济性质^①。包产到户、包干到户与分田单干不同，它们有着本质的区别，分田单干是私有制下的个人经济，而包产到户、包干到户是公有制下的分散经营^②。前者是完全独立的、完整的个体经济，后者则是集体经济内部的、附属于集体经济的个体经营单位^③。而另外一些学者则认为，包干到户实际上已经将生产的实际经营管理权、产品分配权以及生产资料的占有权、使用权、支配权都下放给农民，农民在生产过程中起支配作用，它至少成为不完全的集体经济了^④。

（三）土地联产承包责任制采取的具体形式

当时在实践中存在两种生产责任制：一类是不联系产量的生产责任制；另一类是联系产量的生产责任制。不联系产量的生产责任制的特点是包工不包产，按定额记工分，并以此为基础计算报酬。虽然比原先的方式要先进，但是在实行时要求比较完整的劳动定额，如果定额不健全，组织领导松散，则容易形成大轰大嗡的局面，导致分配上的平均主义^⑤。相比之下，联系产量的生产责任制既包工又包产，和不联系产量的生产责任制相比更有优越性：实行联产计酬，一是可以把劳动者的生产劳动和最终成果联系起来；二是可以使劳动者将劳动成果和其经济收益直接联系起来^⑥，让农民直接体会到劳动和报酬之

① 王贵宸、魏道南，《论包产到户》，载《经济研究》，1981(1)

② 王松需、郭明，《论“包产到户”与“包干到户”》，载《经济研究》，1981(10)

③ 周诚，《论包产到户》，载《经济理论与经济管理》，1981(2)

④ 马德安，《农业生产的组织管理形式要由生产力发展水平决定》，载《经济研究》，1981(1)

⑤ 王贵宸、魏道南，《论包产到户》，载《经济研究》，1981(1)

⑥ 冯子标，《农业联系产量责任制和生产关系一定要适合生产力性质的规律》，载《经济研究》，1981(4)

间的紧密联系，更有利于刺激农民发挥自己的生产力^①。除此之外，联产计酬还可以避免大量的无效劳动，改善经营管理，方法简便，适合当时农村大多数干部和群众的管理水平。

（四）土地联产承包责任制的效果评价及其推广价值

学者们通过对多种形式生产责任制的比较，论述了土地联产承包责任制巨大绩效，其最大功效就是大幅度提高了劳动生产率，增产增收，经济效益显著，有效克服了分配上的无偿平调“瞎指挥”，同时也降低了成本，减轻了社员负担，改善了干群关系^②。同时，还有学者指出它不仅克服了生产、分配、交换、消费过程中互相脱节和互相抵消的不良现象，而且使劳动者和生产资料更好地相结合，正确地处理了农民生产劳动和物质利益关系^③。虽然农业生产责任制显示出强大的生命力，但也伴随着一些分歧和担心，有学者担心这种措施只是权宜之计，会影响到农业现代化，或者是会引起两极分化。对此，有人指出实行大规模集体耕作或机械耕作是现代的一种方式，而分户经营，由农机服务单位为各户服务，也同样能提高机械化程度^④。至于会不会两极分化，发展成资本主义，有学者认为我国农业生产水平低，货币收入少，不可能发展成资本主义，并且发展资本主义的前提条件如生产资料私有、劳动力成为商

① 杜润生，《农业生产责任制与农村经济体制改革》，载《红旗》，1981(19)

② 灏寒，《包产到户责任制产生和发展的历史必然性》，载《财经理论与实践》，1982(1)

③ 乔凤山，《农业生产责任制是适应生产力状况的生产关系的具体形式》，载《内蒙古社会科学(汉文版)》，1981(6)

④ 钱梦梧，《从联产承包责任制的发展看农村合作经济的前景》，载《江苏社会科学》，1983(6)

品可以买卖等在我国并不具备^①。这种讨论，对认识土地联产承包责任制是非常有利的。

(五)土地联产承包责任制的缺陷及完善建议

由于生产责任制是一场深刻而复杂的变革，时间短，所以包干到户责任制的做法还有待于总结、完善和提高。有学者认为完善土地联产承包责任制的中心环节就是处理好集体统一经营与家庭分散经营的关系，关键是建立和健全承包合同制，这既是保障集体利益的需要，也是保护农民利益的需要^②。针对当时存在“用地而不养地”的现象，有许多学者提出应鼓励农民对土地进行投资，最直接做法就是延长承包期，稳定土地承包关系，这条建议是非常及时的，因为当时的土地承包期限多为3~5年，较短的承包期无疑鼓励了掠夺性的经营^③。还有学者提出可以对承包土地进行适当作价，这也是考核和鼓励承包户进行投资的好方法。此外，还应该发展新的经济联合体，从“小而全”向“小而专”转化，向着专业户、社会化的方向发展。并做好土地转包工作，以使土地可以向种田能手集中，这样不仅有利于多种经营专业户迅速扩大生产规模，还有利于提高劳动生产率和产品商品率。这一系列建议经过多位专家呼吁，被国家所接受，将承包期延长到15年。从上面可以看出，土地联产承包责任制理论的形成有一个从实践到理论再到实践的过程，而这一阶段只是这项制度形成的阶段。

① 刘隆，《包产到户是现阶段加快农业发展的劳动管理形式》，载《经济问题探索》，1981(1)

② 许经勇，《完善家庭联产承包责任制的若干问题》，载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》，1984(4)

③ 邱建强，《浅谈农业承包年限问题》，载《经济问题探索》，1984(3)

二、第二阶段：1985 年—1990 年对农村土地联产承包责任制的反思与完善

前一个阶段，农村经济的改革主要有两项措施：一是推行家庭联产承包责任制，二是取消农副产品的统派统购制度，实行合同订购。在这一阶段又出现了许多新问题、新矛盾，如土地经营规模过小，效益难以提高；流通渠道不畅，卖粮难等现象反复出现以及非农产业发展缓慢等。1985 年后连续几年粮食大减产给政府和社会各界敲响了警钟，此时，研究者开始重新审视农村经济形势，更多学者从更深更广的角度来探讨农村改革和发展问题。

（一）对农村经济包括“包产到户”的反思

20 世纪 80 年代中后期，我国出现了粮食减产以及农村经济发展徘徊现象，使理论界开始重新审视土地联产承包责任制，曾经还出现了一些否定土地联产承包责任制的声音。一些学者认为，虽然土地联产承包责任制对中国农村经济的发展产生了巨大的推动效应，但承包制是—定阶段农村土地关系的反映，随着农村经济的发展，将暴露出更多无法克服的困难，需进一步深化改革。有学者认为土地联产承包责任制的地权结构并不稳定，权能主体基本处于无组织状态，而且土地碎化和家庭经营降低了基本建设投资及农机利用率，农户短期行为十分严重。双层经营结构面临“统”作用日益降低，集体经济功能退化等问题，所以这种结构基本上已完成了历史使命^①。

有学者则持相反观点，认为否定土地联产承包责任制的起源仅仅是因为农业增长连续放缓，但放缓主要原因是自然灾害、粮食产量突然增多带来的卖粮难等问题，而不是责任制。

^① 高鸿宾，《对农村集体经济中双层结构的历史认识》，载《农业经济问题》，1985(3)

人们担心的土地规模经营等也不是原因，土地规模大小和经营方式与采用新技术之间没有必然联系^①。许多问题出现的原因不是土地联产承包责任制问题，而是落实不到位^②。

在反思的同时，许多学者还提出了下一步发展趋势。有学者认为现行土地制度限制了经济发达地区生产潜力和规模效益的提高，而土地适度规模经营，不仅是深化土地联产承包责任制的需要，也是农村经济向专业化、社会化、商品化方向发展的客观要求和必然趋势^③。

（二）反思焦点：农村土地所有制

对农村第二步改革，土地制度是讨论的焦点。其中，土地所有制关系调整则成了焦点中的焦点。当时我国农村的土地所有制又面临着集体所有者缺位、主体混乱、承包户乱占滥用耕地、一些集体组织侵犯承包户自主经营权等各种问题，许多学者认为这些问题出现的根本原因就是我国农村土地所有制关系不清导致的。集体所有的土地承包给农户，解决了分配上的大锅饭，推动了生产力的发展，第二步改革就应该解决土地使用和占有上的大锅饭，而变革土地制度，确立农民的土地所有权，则是从根本上解决这一问题的关键^④。关于土地所有制关系的讨论有以下观点。

第一种观点：国有制取代集体所有制。这部分学者认为社

① 张舫，《社会主义初级阶段和我国农村家庭联产承包责任制》，载《吉林大学学报》，1989（1）

② 张培春，《再谈农村家庭联产承包责任制》，载《渤海大学学报（哲学社会科学版）》，1990（1）

③ 冯明放，《土地制度改革中的适度规模经营问题》，载《理论导刊》，1988（6）

④ 蒋克平，《应该确立农民的土地所有权——变革农村土地制度初探》，载《安徽财贸学院学报》，1989（1）