

中国农村

土地流转与劳动力转移

计卫舸 高国忠 李锡英 等著

本书是笔者长期深入农村开展社会调查，持续关注发达国家现代农业发展情况，不断研究我国农业的历史发展和当今社会“三农”问题的基础上完成的实力之作。

- 中国土地制度变革与土地文化梳理
- 中国土地流转史与承包经营权流转
- 中国农村劳动力转移的动力与困惑
- 中国农地流转风险与安全机制构建

河北人民出版社

国家软科学计划项目：“土地承包经营权流转对劳动力转移影响的研究”（2010GXS5D185）资助

河北省社会科学基金项目：“‘农地入股’法律制度创新研究”（HB11FX020）资助



中国农村

土地流转与劳动力转移

计卫舸 高国忠 李锡英 等著

河 / 北 / 人 / 民 / 出 / 版 / 社 /

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地流转与劳动力转移/计卫舸,高国忠
著. — 石家庄:河北人民出版社, 2013.1

ISBN 978 - 7 - 202 - 07097 - 0

I. ①中… II. ①计… ②高… III. ①农村 — 土地流
转 — 关系 — 农村劳动力 — 劳动力转移 — 研究 — 中国 IV.
①F321.1②F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 317474 号

书 名	中国农村土地流转与劳动力转移
著 者	计卫舸 高国忠 李锡英

责任编辑	王 琳
美术编辑	吴书平
责任校对	付敬华

出版发行 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 石家庄燕赵创新印刷有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 21.5

字 数 338 000

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 202 - 07097 - 0/Z · 163

定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究

绪 论

呈献在读者面前的这本书,是我们在长期深入农村开展社会调查,持续关注发达国家现代农业发展情况,不断研究我国农业的历史发展和当今社会“三农”问题的基础上完成的。

从公元前 2070 年禹建立起我国第一个奴隶制王朝夏开始,历经夏商周至秦开启的封建社会,从秦汉的鼎盛至隋唐的繁荣,经过分裂战乱的宋辽金元,再到明清式微,继而建立中华民国,漫漫五千年历史长河,伴随着一次次土地制度的变革,推演着炎黄子孙农业社会的兴衰跌宕。

中国共产党继往开来,自成立之日起就主张没收地主、资本家的土地,消灭私有制,实现公有制。而实现土地公有制的总目标要分两步走:第一步,消灭封建剥削制度,土地归农民所有,实现耕者有其田;第二步,实现土地公有。整个民主革命时期和新中国成立后的初期,都致力于第一步目标的实现。但是土地归农民所有本质上仍是私有制,因此第二步土地公有目标的实现则只能通过社会主义改造完成。从互助组、合作社、初级农业合作化、高级农业合作化,到人民公社化,彻底废除了土地私有制,建立起了农村土地的社会主义集体所有制。开天辟地的土地集体所有制,没有经验可以借鉴,土地集体经营的航船难免触滩。我党从让农民共同富裕的美好愿望出发,在农村实行了土地经营管理高度集中、收入分配绝对平均化的政策,这种政策使得农民群众之间的差异被忽略,劳动者的劳动积极性被惰性所影响,导致农业生产发展活力不足。自发变革的力量逐渐酝酿并爆发在小岗。这个皖北小村十八户农民分田到户的悄然之举,一经展现于光天化日,便轰轰烈烈地开启了以土地家庭承包经营为内容的农村改革。土地家庭承包经营,解放了数以万计的农业劳动力,使农村劳动力转移成为上世纪末中国经济发展中最具影响力的事件之一。

人类历史上,劳动力转移多次发生,最著名的是英国的圈地运动,为了

发展纺织业,资本家跑马扬鞭,将数以万计的农民赶出农田,并放火吞噬农民家园,大火烧出了消灭农民的血腥的历史。东方和西方在社会变型过程中,伴随着生产方式的变革,农村劳动力都发生了大比例的迁移,其共同的结果是,都实现了大比例的农民向市民的转变,实现了传统农业经济向工业经济、知识经济的飞跃,都实现了农业产业化升级。而不同的是,发生在中国的这场波澜壮阔的农村劳动力转移,虽时有矛盾冲突,但总体祥和顺畅,它有效地避免了皮鞭和血腥,避免了大量失地农民在大都市周围的持久堆积。

萌芽于上世纪70年代末、普遍开始于80年代初的农村土地家庭承包,采用的是“人人有份”的承包方式,以家庭为单位按人口平均分配承包地数量,为保障每个家庭对土地资源占有的优劣均等,一户多田、土地被碎化,成为各地土地家庭承包后的普遍现象。这种初始公平的土地家庭承包,在发展过程中产生了一系列结构性矛盾,比如:30年不变的家庭土地承包,随着家庭人口增减而产生的人地分离的矛盾;土地家庭分散经营从生产方式上与发展规模化现代农业的矛盾;土地家庭分散经营与农田水利基本设施统一规划、建设及管护的矛盾等。这些结构性的矛盾制约着现代农业的发展。为改变这种局面,自发、零星、分散的土地承包经营权流转在全国各地悄然兴起,继而有组织的、集中的、规模化的土地承包经营权流转不断出现,到2011年上半年,全国农村土地承包经营权流转的总面积已达到2亿亩,占承包耕地总面积的16.3%。土地承包经营权流转,在全国各地已普遍开展。

1990年邓小平就提出了我国农业发展要经过“两次飞跃”,第一次飞跃是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制;第二次飞跃是适应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经济。第一次飞跃已经普遍实现并有效推动了传统农业生产,而正在进行的第二次飞跃则开启了中国社会主义农业现代化的历史进程。农村土地流转与劳动力转移具有内在联系。如何促进农村土地流转发展现代农业?土地流转后不种地的农民到哪里就业?这成了现阶段困扰农村发展的两个相互关联的问题。

历史地看,农村劳动力转移先于土地经营权流转。随着农村劳动力向城镇转移就业,土地无人耕种的问题在各地农村不断出现,于是看似是自发的、随意的代耕代种应运而生,这是由劳动力转移撬动引发的最初的土地承包经营权流转。随着土地承包经营权流转的发展,进一步解放了生产力,促

进了农村劳动力持续转移。但是劳动力转移和土地流转并不是只有相互促进的一面,其相互制约的问题也不可小觑。转移就业使家庭收入增多,微薄的种地收入可有可无,反而成为不利于土地流转的一种因素;有能力有思路的适龄劳动力向外转移,使农村缺少了能经营大量土地的人才;转移就业融入城镇生活艰难,亦工亦农的兼业行为也不利于土地流转。其次,土地流转后,农民不愿意背井离乡,浓厚的离土不离乡思想观念,制约着劳动力转移就业;土地流转后承包权丧失等纠纷,告状上访使农民无法静下心来转移就业;土地流转后就业难,无工作的闲散一旦成了习惯又容易滋生一系列不良行为,类似问题还有很多,需要我们不断探索解决之法。

从字面上看“流转”是流动转移,农村土地承包经营权流转是指农村土地承包经营权的流动转移,即农村土地承包经营权的取得、变更和消灭。从广义上说,土地被依法征收、征用导致承包经营权的消灭也应属于土地经营权流转的范畴。但从狭义上说,农村土地承包经营权流转是指在农村土地所有权不变的情况下,土地承包或经营权主体的变更,不包括土地被征收和征用。根据《中华人民共和国农村土地承包法》的有关规定:农村土地属于农民集体所有或国家所有而依法由农民集体使用;农村土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。

在现实生活中,国家为了公共利益的需要有时要依照法律规定对土地实行征收或者征用,但公共利益的需要往往具有一定弹性空间,这就为某些地方政府留下了借土地征收或者征用之名违规征占土地的机会和条件。涉及承包经营权转移的土地流转,依法应办理合同手续,但是农村土地经营权流转始于自发的代耕代种,这种无合同、不规范的土地流转像一张温床,容易滋长一系列违规违法的现象,从而导致土地经营权流转的风险如影随形。

农村土地经营权流转与劳动力转移的风险主要表现在四个方面:一是土地撂荒与毁损,包括显性、隐性撂荒,土地沙化、污染等;二是农耕地违规变性,导致耕地面积减少;三是农民权益损害,包括农民失地、失业、土地收益下降、社会保障丧失等;四是社会安全问题,包括粮食安全、农业生产、城乡社会治安、农村家庭伦理等面临的风险。调查研究发现,造成上述风险的主要原因主要有:不同社会群体的利益冲突、相关法制薄弱、城乡二元体制、落后土地文化的消极影响等。这些风险和风险的根源难以在短期内消除。因此,建立科学的土地经营权流转风险干预和防范机制十分必要。大量调

查发现,所有风险的产生都和法治有关,加强风险防范,首先是要进一步完善法制:一方面,要明晰农村土地产权关系、明确土地流转主体、完善土地承包经营权权能、规范土地流转合同、严格履行土地流转程序、完善承包经营权证书和土地登记制度。另一方面,要完善农村土地承包经营权流转和劳动力转移相关立法和保障性制度,拆除户籍藩篱,为城乡劳动力自由转移提供法律支持。二要解决有法不依的问题:加强法制宣传教育,加大打击违法力度,提高违法成本,强化法律监督,创造守法环境。在土地流转的过程中,地方政府应当在保护农民利益的前提下,协调解决国家和农民、集体和农民、企业和农民的各种利益关系,做好矛盾化解工作。同时要在为农民服务的过程中,不放松对农民的教育,培养广大农民群众的法制观念、市场经济观念以及良好的社会生活习俗,提高农民整体素质,打造从小农经济向现代化农业转变的社会基础。

农村土地经营权流转与劳动力转移是当前社会主义新农村建设的两个历史性课题。对立统一的辩证发展理论,不仅揭示了土地流转和劳动力转移中的风险,而且也揭示了只有通过土地流转和劳动力转移才能化解其中的风险。我们高度关注并深入研究了农村土地流转和劳动力转移问题,期望能以此为中国当前社会主义新农村建设贡献一己之力。

内 容 简 介

本书以中国历史上土地流转和劳动力转移为线索,以发达国家在工业化、城镇化、农业现代化过程中的土地流转与劳动力转移为背景,用历史与国际眼光审视中国目前在工业化、城镇化和农业现代化过程中农村土地流转与劳动力转移的特点,分析影响和制约农村土地经营权流转和劳动力转移的土地文化、思想观念、政策和法律制度等问题;在大量调查研究和实证分析的基础上,提出了中国当前农村土地承包经营权流转与劳动力转移造成的农地撂荒与毁损、农耕地违规变性、农民权益损害、社会安全等四方面十余种风险,并且应用数学方法建立风险预警模型。本书对促进土地的规模化经营,推动现代化农业的发展进行了研究,提出了促进农村土地经营权流转和劳动力转移的法制保障对策和建议。

目 录

绪论/1

第一章 中国土地制度的历史变革/1

- 第一节 古代土地制度的历史演变/1
- 第二节 近现代农村土地制度/7
- 第三节 新中国农村土地制度的革命/19
- 第四节 当代农村土地制度的改革/25
- 第五节 农村土地制度变革的理论辨析/35
- 第六节 中国土地制度变革的文化阐释/39

第二章 中国农村土地承包经营权流转/48

- 第一节 农村土地流转的历史回顾/48
- 第二节 农村土地承包经营权的产生/57
- 第三节 农村土地承包经营权流转的必然趋势/63
- 第四节 农村土地承包经营权流转的现实需要/69
- 第五节 农村土地承包经营权流转的模式/78
- 第六节 农村土地承包经营权流转中的问题与对策/86

第三章 中国农村劳动力转移的捆绑与挣脱/97

- 第一节 中国农村劳动力转移的历史回顾/97
- 第二节 发达国家和地区工业化过程中的农村劳动力转移/106
- 第三节 西方劳动力转移理论及其启示/112
- 第四节 中国农村劳动力转移的现状与趋势/122
- 第五节 中国农村劳动力转移中的问题及土地暗影/129
- 第六节 解决中国农村劳动力转移问题的对策/135

第四章 农村土地经营权流转与劳动力转移的关系/142

- 第一节 农村劳动力转移对土地经营权流转的推动/142
- 第二节 农村土地经营权流转对农村劳动力转移的促进/149
- 第三节 农村劳动力转移对土地经营权流转的制约/157
- 第四节 农村土地经营权流转对劳动力转移的制约/165
- 第五节 农村土地经营权流转与劳动力转移的协同/172
- 第六节 农村土地经营权流转与劳动力转移并举促进农村产业升级/177

第五章 农村土地流转与劳动力转移风险及社会安全问题/185

- 第一节 农村土地撂荒毁损等风险/185
- 第二节 农民权益损害风险/193
- 第三节 社会安全风险/200
- 第四节 农村土地流转与劳动力转移风险的原因/212
- 第五节 农村土地流转与劳动力转移风险的防范/220
- 第六节 农村土地流转与劳动力转移的安全预警/232

第六章 农村土地经营权流转与劳动力转移的法制保障/249

- 第一节 农村土地承包经营的政策法律制度/249
- 第二节 农村土地承包经营权流转的法律制度/264
- 第三节 农村土地承包经营权流转法律制度存在的问题/271
- 第四节 农村土地流转中的法律制度虚置问题/278
- 第五节 促进农村土地经营权流转的法制对策/286
- 第六节 农村劳动力转移的法制保障/295

附录 部分国家和地区土地经营制度与劳动力转移资料/312

参考文献/331

后记/334

第一章 中国土地制度的历史变革

“国以民为本,民以食为天,食以土为根。”土地是农业生产最基本的生产资料,也是人类社会赖以生存与发展不可或缺的物质基础。土地制度作为整个社会经济制度的基础和核心,其变革在很大程度上影响着社会历史发展进程。纵观我国几千年来的经济社会发展史,在一定程度上就是一部土地制度变革史。土地制度是一个历史范畴,与社会发展的不同阶段和不同的社会经济制度相适应,随着生产力水平的提高和经济社会的发展而发展。

第一节 古代土地制度的历史演变

中国古代的土地制度经历了井田制、名田制、王田制、屯田制和均田制等变革,每次土地制度的变革,对当时经济社会发展都起到了一定的积极作用。回顾古代土地制度的演变历程,对我们今天的土地制度改革具有一定的借鉴意义。

一、西周奴隶社会的井田制

约公元前 2070 年,我国第一个奴隶制王朝夏朝建立,我国进入了奴隶社会。奴隶社会实行的土地制度是井田制。这一制度由夏朝创立,到西周得到充分发展,春秋时代逐渐瓦解。西周时期,在政治上实行的是“授民授疆土”、封邦建国的分封制度。在分封制度下,土地分配实行的是逐级分配。周灭商后,全部土地的主权归周王室,周天子把土地连同土地上的民众按地区分封给大贵族作封地,或赏赐给臣下作采邑。周天子享有最高的土地所有权,可以通过分封权、册封权、贡赋征课权以及对于违法失职者的夺爵削地权,行使其对于土地的处分权。这就是所谓“溥天之下,莫非王土;率土之

滨,莫非王臣”。被封各诸侯又将其所受封国的一部分疆土及其民众分授给卿大夫作为封邑,卿大夫也可以把所受封邑的一部分封地及民众再分授给士作为禄邑。这样一级一级分封,形成了一种阶梯形的土地占有结构。各诸侯、卿大夫、士等可以依法世代占有和使用受封的土地,但不可以对其受封土地随意买卖、转让。

西周时期,土地的使用方式是井田制。战国时期的思想家孟子对西周时代的井田制进行了带有理想色彩的描述。孟子说:“死徙无出乡,乡田同井,出入相友,守望相助,疾病相扶持,则百姓亲睦。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,所以别野人也。此其大略也。”^①在“井田制”下,周天子和诸侯等贵族直接掌握的土地称为“公田”,由庶人以及国人中的平民集体耕种,其收益由周天子和诸侯等贵族支配占有。作为平民生活份地的“私田”,实行个体劳动,私田收入用于各户养家糊口。因此,西周土地制度的特点是土地所有权归属周天子,他拥有天下土地占有、使用、收益和处分的权利,在名义上代表国家行使最高所有权。诸侯、贵族等实际占有、使用受封土地,占有受封土地的部分收益。而平民以服劳役的形式换取部分农地(私田)的使用。

二、秦朝封建社会的土地私有制

春秋时期,由于铁器的使用和牛耕的逐步推广,大量荒地被开垦出来,井田制公田以外的私田大量出现。私田主人控制了私田产品,不再缴纳给国君,而且改变了对耕田者的剥削方式,即让劳动者交出大部分产品后,可以保留一部分产品。这样,耕种人就转变为封建农民,私田主人成为封建地主,农民向地主缴纳地租,封建土地所有制的剥削方式开始出现。到战国时期,奴隶主的土地国有制,已大部分被封建土地私有制所代替。新兴地主阶级要求在政治上进行改革,废除奴隶主贵族的特权,发展封建经济,建立地主阶级统治。这样,各诸侯国出现了一系列变法运动。秦国的商鞅变法是其中比较彻底的。变法运动先后进行了一百多年,新的封建制度终于在各诸侯国确立起来。

公元前356年,秦孝公任用商鞅变法。商鞅变法废分封,行县制,建立起君主集权的行政制度;“为田开阡陌封疆”,废除井田制,确立起国家授田制。

^①王立民译评:《孟子·滕文公上》,吉林文史出版社,2004。

秦政府将一定数量的国有土地按户籍计口授田与农民,凡在户籍的农民都可以分得一定土地。不管是否垦植耕种,按照每顷纳刍三石、碾二石的租率向农民征收田租。农民通过国家授田制分得的土地在传统观念上所有权属于国家,但按规定授田一般是只授不还,农民对所授土地有相对稳定的使用权和占有权,实际上,可以依法传给子孙。秦国除对个体小农普遍实行国家授田制外,还实行特殊的等级授田制。其中以军功赐爵授田制为代表,规定凡立有军功者,均可按照勋劳大小,依法获得多少不等的授田。根据法律规定,按照军功或其他勋劳所赐予的爵位和授予的田宅,是可以依法世袭的;只要其所有者不违法犯罪,就可以世代相传。这样,出现了自耕农土地所有制和地主土地所有制。土地所有权逐渐由国有向个体私有过渡,土地私有制开始发展起来。秦统一后,于公元前 216 年颁布“使黔首自实田”的土地法令,即命令有田的人向政府呈报占有土地的数额。改变战国时期各国普遍盛行的国家授田制,鼓励进而要求广大农民自行开垦并占有土地,国家既不再对其加以限制,也不再继续进行授田。因此,这项土地法令的颁布,标志着秦朝正式以法律形式确立了普遍的土地私有权。从此以后,土地私有制的发展取得了公开的合法地位。

土地私有权的确立,并不意味着国家土地所有制的消失,封建国家仍然拥有众多的土地,只是导致了地主土地所有制和自耕农土地所有制的出现。在国家土地所有制、地主土地所有制和自耕农土地所有制三种形式并存下,国有土地在秦朝社会经济中仍然保持着主导地位。

三、隋唐的均田制

隋唐时期是我国封建社会的繁荣时期。这一时期实行的土地制度是均田制。均田制是中国封建社会中一个重要的土地制度。它始于北魏太和九年(公元 485 年),隋唐时期大规模实施,至唐建中元年(公元 780 年)颁行两税法时宣告结束,经过北魏、北齐、北周、隋、唐共五代,历时近 300 年。均田制是在承认原有土地占有关系即土地私有制基础上,对国家控制的荒地,按照一定的程序与规定授予直接生产者耕种,然后按授予土地的法定数量向生产者课取租、调、力役的一种国有土地制度。唐朝实行的均田制比较系统完备。

唐于武德七年(624 年)开始建立均田制度。唐朝《均田令》规定:普通户分配口分田、永业田。口分田按规定身死要还田,永业田可传给子孙,身

死不还田。如百姓迁移可卖永业田,如果是从人少地多的宽乡迁往狭乡,还允许卖口分田,而且迁到新属地再授田。王公贵族与各级官员除按一般人标准分得口分田与永业田之外,还可按照官爵品级依法多分配数目不等的永业田。而按照官职爵位多分配的永业田,一旦本人罢免官职或解夺爵位,则要依法予以收缴。

唐朝均田制的特点,一是无论是口分田还是永业田,其使用、继承、买卖、授受等都有一定的令式限制,带有国有土地色彩。二是承认原有土地占有关系,维护自耕农土地的私有制。农户的永业田除部分是官府授予外,大部分是农户的祖传私田,此类田可由子孙继承,超过规定限额永业田官府也不剥夺,可放作口分田名下。农户口分田是受之于公的国家荒田,虽无继承、买卖权,但可永久使用。三是对地主阶级来说,均田令虽给与特权多占私田,但对按其官爵品级的高低,规定了数额不等的占田限额,不准超过,遏制地主土地私有的膨胀。均田制实施的根本目的,就是封建王朝在承认各类土地私有的前提下,通过对私有土地的强制性干预,减缓土地流转,抑制豪强土地兼并。但因未触动地主阶级大土地所有制,不可能从根本上解决土地占有不均和兼并集中问题。因此到了唐代中期,随着国有土地的日益衰竭和激烈兼并以及大量农民的破产逃亡和户籍混乱,使得均田制难以为继,终于随着安史之乱的爆发而彻底崩溃。

四、宋朝王安石变法

宋辽金元时期是民族关系异常复杂的长期分裂战乱时期,也是土地法律关系发生较大变化、土地法律制度进行相应重大调整时期。

唐代中后期国有土地日益衰竭,地主土地所有制逐步确立优势地位。宋初一反历代王朝抑制兼并的土地政策,采取了“不立田制”、“不抑兼并”、“有钱则买”、“无钱则卖”的土地政策。这一土地政策虽然有利于调动各方面生产积极性,但加速了土地集中,使宋代中后期土地兼并现象严重,造成了“富者有弥望之田,贫者无立锥之地”等一系列社会问题。宋神宗即位以后,为了缓和社会矛盾,重用王安石实行变法。王安石变法中采取青苗法、募役法、方田均税法、农田水利法和市易法等举措对土地兼并进行“摧抑”。

青苗法是王安石推行新政的举措之一,颁行于熙宁二年(1069年)九月。所谓青苗法,就是现在的农业贷款。在播种季节,国家贷钱于民,解决其农业生产资金紧张的困难,到秋收时还本付利;目的是为了减少农村高利贷,

救荒济贫,抑制土地兼并。所谓“使农人有以赴时趋事,而兼并不得乘其急”。^①募役法就是废除原来按户等轮差的做法,改为由官府雇人应役。所需经费,由民户按户等高下分摊。应服役的人户向官府交纳免役钱,原来不承担差役的人户,要按定额的半数交纳助役钱;家产越大,须交纳的免役、助役钱越多。这就减轻了农民的差役负担。

方田均税法是北宋丈量土地、重定税额的一种措施。宋朝长期存在地权与赋税地籍混乱,常见有地无税、地多税少、地少税多以及无地有税的现象,为解决田赋不均现象便实施方田均税法。方田均税法是以纵横各一千步为一方丈量,设大、小甲头,召集一方人户,令各认本户田亩,官府按田地肥瘠分等定税,并建造方账、庄账、户帖和甲帖作为存案和凭证。此法平均了农民负担并增加了封建国家的田赋收入。

此外,王安石变法措施还有农田水利法和市易法。农田水利法规定兴修农田水利工程,工料由当地居民按照户等高下分派,豪强兼并之家也须出工料和费用,并不得擅专所修水利。市易法就是官府设立市场务,出钱收购滞销货物,市场短缺时再卖出。这就限制了大商人对市场的控制,有利于稳定物价和商品交流。国家收入也有增加。以上王安石采取的抑兼并措施,尽管使兼并势力在经济上受了一定的损失,但没有从根本上解决土地兼并问题。

宋代土地兼并严重,使租佃制度进一步发展。租佃制采取契约形式,出租者(主户)与租佃者(客户)之间结成契约关系,包括各种土地形态以及牛、犁等生产工具都在可租赁之列。国有土地也同样采取出租形式。宋代官府对于它所掌握的公田,除了一部分作为职田外,职田由官府出卖或出租,其余大部分公田也都是招租承佃以收取地租。宋中后期随着人身依附关系的相对削弱,土地租佃关系发生新的变化。承租人与出租人之间的租佃关系,开始由原来超经济强制的人身依附性质转变为契约合同性质。租佃双方的权利义务关系,开始以契约合同为法律依据,并受到国家法律的保护。仁宗天圣五年,正式颁布法令:“自今后客户起移,更不取主人凭由,须每田收田毕日,商量去住,各取稳便,即不得非时私起移。如是主人非理拦占,许经县论详。”^②

① 引自《宋会要辑稿·食货(四之十六)》。

② 王有强:《中国古代土地权利制度研究》,西北农林科技大学2008硕士论文,第46页。

五、明清的一条鞭法和摊丁入亩法

明清时期是我国封建社会的衰落时期。但是,由于封建统治者在一定阶段和一定程度上注意调整生产关系,鼓励生产,封建经济还在继续发展。

明初的赋役制度是赋和役分别征收的,赋以土地为对象征收,按田亩计算;役以人为对象征收,分为按丁和按户征收两种。在征收内容上主要是征收实物和劳役。公元1581年,明朝内阁首辅张居正为了抑制豪强兼并,均平赋役,改革赋役制度,在全国推行“一条鞭法”。“一条鞭法”将原来的田赋、徭役、杂税,“并为一条”,折成银两,把从前按户、丁征收的役银,分摊在田亩上,按人丁和田亩的多少来分担。一条鞭法是我国赋役史上的一次重大改革,纳银代役的规定,相对减轻了农民负担,同时说明农民对封建国家人身依附关系的松弛;赋役征银的办法,适应了商品经济发展的需要,有利于农业商品化和资本主义萌芽的增长。

清建立后,在盛世时期为了缓和尖锐的民族矛盾,巩固封建统治,采取了废除圈地、奖励垦荒、实行更名田;推行摊丁入亩,大规模“蠲免赋税”等措施,从土地占有关系、服役制度和人身依附关系等方面调整了封建生产关系,促进了生产力发展。

在明末农民战争中,大批官僚、贵族、地主遭到镇压;他们原来霸占的土地,大部分重新回归为农民所占有。清朝初年,直隶、山东、山西、河南、陕西、甘肃、湖广等地的明朝王公贵族庄田,除直隶的一部分被清朝统治者圈占外,其余大多荒芜,或为豪强侵占,或者仍由原来的佃农耕种。针对这种状况,清廷为了加速垦荒,增加赋税收入,康熙八年颁布法令,将这些庄田改称为“更名田”,承认它们归耕种的农民所有,“承为世业”,“令与民田一例输粮”。清朝政府通过更名田形式把一部分明朝王公贵族庄田无偿地交与原耕佃农承种,使其成为拥有合法土地所有权、只缴纳封建国家赋税的自耕农民。有利于农业生产的恢复和发展。

清初赋役制度沿袭明朝的“一条鞭法”,按照地丁双重标准征收赋役,地有地税,丁有丁银。丁税的征收虽有部分已摊入田亩之中,但按丁纳银仍是无地少地农民的一大负担。因此农民常常隐瞒户口,甚至不敢落户垦荒。康熙帝即位后的四五十年间,全国人口数始终停滞,导致“有可耕之田,而无耕田之民”的状况;同时,由于清初战乱不断,不少农民失去土地逃亡,再加上地主大量兼并土地,致使“穷民有寸土全无而受丁银之累者,富户有田连

阡陌而丁银与穷户相等者,苦乐不均”。为了缓和社会矛盾、增加人口、保证税收,清政府实行了赋役制度的改革。

康熙五十一年(1712年)规定,以康熙五十年的人丁数和丁银数为准,以后新增加的人丁,不再多征丁银,叫做“盛世滋丁,永不加赋”。这一措施,虽然没有取消丁税,但把全国丁税总额基本固定,不再随人丁增加而加重,可以减轻农民和手工业者的负担。雍正年间正式在全国推行“摊丁入亩”。具体办法是把各省丁税原额分摊在各州、县的土地上,每地税一两分摊若干丁银,称为“地丁制”,于是地丁合一,这样农户向国家交纳的正税,就全以地亩为准,而实际包含着丁的因素,所以叫“地丁银”。

“摊丁入亩”是我国封建赋役史上一件划时代的大事。从唐后期的“两税法”到明中后期的“一条鞭法”,都是以人头、土地作为征税的依据,而“摊丁入亩”将固定的丁银数全部摊入土地,从此取消了人头税,这就减轻了无地少地农民的负担,缓和社会矛盾,调动了人民的生产积极性,促进了生产的发展。

纵观中国古代土地制度之演变,可以看出,从夏朝到清朝无论哪个朝代的土地制度,都是统治者为了稳定自己的统治、维护自身的利益所做出的努力。但这种变革在客观上适应了当时的社会状况,是生产力进一步发展的客观要求,变革的结果则是生产关系进一步适应了生产力的发展,进而推动了社会的进步。

第二节 近现代农村土地制度

在中国近代史上,最早提出解决农民土地问题的土地纲领和政策是太平天国时期颁布的《天朝田亩制度》,这是近代史上第一个农民革命的土地纲领,它集中反映了广大农民反对封建地主阶级土地占有制度和建立“处处平均,人人饱暖”的理想“天国”的愿望。在20世纪初,资产阶级革命领袖孙中山倡导民生主义,提出了以“平均地权”和“耕者有其田”为核心的土地思想。这一思想始终是国民党土地政策的纲领和核心。南京国民政府时期,力图通过制定实施具体的土地政策,实现平均地权和耕者有其田的纲领目标。但由于连年战争以及国民党蒋介石政权的阶级本质,使得这些土地政策并未认真贯彻和执行。而消灭土地私有制、实现土地公有制是中国共产党