

新中国

农地制度研究

XINZHONGGUO NONGDI ZHIDU YANJIU

曾令秋 胡健敏 著



人 民 教 育 出 版 社

新中国 农地制度研究

XINZHONGGUO NONGDI ZHIDU YANJIU

曾令秋 胡健敏 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈鹏鸣

装帧设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

新中国农地制度研究/曾令秋 胡健敏著. —北京:人民出版社,2011.9

ISBN 978-7-01-007574-7

I. 新… II. ①曾…②胡… III. 农业用地—土地制度—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 199990 号

新中国农地制度研究

XINZHONGGUO NONGDI ZHIDU YANJIU

曾令秋 胡健敏 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印张:14 字数:210 千字

ISBN 978-7-01-007574-7 定价:30.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

《新中国农地制度研究》是曾令秋和胡健敏两位同志历经三个寒暑、潜心苦读、深入分析后写成的关于我国农地制度研究的专著。

我国作为一个人口大国和农业大国,几千年来形成的农地情结,在新中国成立后,不仅没有消失,反而越发浓烈,尤其是在改革开放后,现代化过程中的方方面面面对土地的需求不断扩大、不断刚化。随着工业化、城市化进程的加快,越发要求以农地作为工业化、城市化的空间载体,加上对农产品的非农和非生活性需求的膨胀,对农地产出的要求越来越高。一言以蔽之,人口的增长、现代化的推进使农地的供求矛盾越来越突出,怎样解决这一矛盾,是社会各界关心的大事。《新中国农地制度研究》一书正是在这样的历史背景下,广泛借鉴学界相关研究成果而成的一本力作。

《新中国农地制度研究》涉猎了新中国成立后与农地制度相关的诸多方面的内容,从新中国农地制度变迁,到农地所有权、农地使用权、农地保护、政府相关职能等都有详尽分析,并有一定的独到见解。

关于农地制度的研究,既是一个古老的课题,又具有全新的时代内

容,要“一著定乾坤”是不可能的,就本书而言,除上述所涉及的内容外,还有一些不容忽视的内容需要研究,如农地的属性,农地制度与其他社会制度的关系,都还有待充实,相信作者在以后的研究中,会对这些问题加以探讨和充实。

学不可以已。愿作者不断探索,不断提高,不断出新,是为序。

目 录

序	刘诗白 1
第一章 导论	1
第一节 选题背景和意义	1
一、农地制度变迁与农业问题的辩证关系	2
二、农地制度变迁与农村问题的辩证关系	5
三、农地制度变迁与农民问题的辩证关系	8
四、农地制度变迁研究的理论背景	10
第二节 研究的结构与内容	11
第三节 研究方法与创新	14
一、研究方法	14
二、创新	14
第二章 农地制度变迁研究的理论基础	16
第一节 农地制度研究的基本概念	16
一、农村土地与农用土地的基本概念	16
二、制度与制度变迁的理论内涵	18
三、农地制度与农地制度变迁的理论解释	21
四、农地产权制度的内涵	24
第二节 农地制度研究的理论综述	29
一、马克思对农地问题的论述	29
二、西方学者对农地问题的研究	36
三、国内理论界关于农地制度研究的主要成果	40

第三节 典型国家农地制度变迁的比较考察	46
一、日本农地制度的变迁与启示	47
二、美国农地制度的变迁与启示	48
三、印度农地制度的变迁与启示	50
四、世界各国农地制度发展对我国的借鉴意义	51
第三章 我国农地制度变迁的历史过程考察	54
第一节 改革开放前的农地制度变迁	54
一、土地改革的完成	54
二、初级社、高级社到人民公社的农地制度变迁	59
第二节 改革开放后的农地制度变迁	63
一、土地家庭联产承包责任制的确立	63
二、改革开放后我国农用土地制度的发展完善	69
第三节 我国农地制度变迁历程的特征分析	79
一、我国农地制度变迁的绩效	79
二、我国农地制度变迁的基本特征	80
第四章 我国农地集体所有权制度改革探索	82
第一节 我国农地所有权制度演进的理论分析	82
一、农地所有权的内涵	83
二、农地所有权制度变迁的简要回顾	84
三、我国农地所有权制度变迁的经济学分析	85
四、农地产权制度改革深化的必然性分析	87
第二节 我国农地集体所有权的产权性质分析	89
一、当前农地集体所有权制度缺陷的分析	89
二、理论界关于进一步深化农地所有权改革的 主要观点与评析	92
三、进一步深化农地所有权制度改革的基本原则	96
四、进一步深化农地所有权制度创新的具体措施	97
第三节 我国农地所有权股份制改革探索	99

一、我国农地产权制度股份制创新的必要性	99
二、农地所有权的股份合作制改革需辨明的两点	101
三、通过股份合作制实现对集体土地所有权的改造	101
第四节 我国农地所有权转移——征地制度的改革与完善	103
一、土地征用的含义及实质	103
二、征地的正面效应与负面效应	104
三、被征地农民权益受损的制度成因	106
四、征地制度改革中的关键:补偿问题	108
五、改革征地制度,保护失地农民合法权益	113
六、积极探索征地制度的创新	117
第五章 我国农地使用权制度改革探索	118
第一节 土地承包权与土地使用权的理论内涵	118
一、农地承包权的性质:法律规定与理论辨析	118
二、土地承包权、土地所有权与土地使用权	121
第二节 我国家庭承包责任制框架中的农地使用权改革	123
一、家庭承包制的确立过程	123
二、土地“集体所有、包产到户”后的产权性质分析	124
三、家庭承包制对农村生产力发展与国民经济发展作出的贡献	128
四、家庭承包制下的农地产权制度绩效:不同理论观点的评析	129
五、我国现行农地使用权的制度缺陷	135
第三节 我国农地使用权改革的模式与方向	137
一、当前农地使用权制度安排的几种主要模式	138
二、农村土地产权演进的影响因素分析	141
三、我国农地使用权制度的改革与完善的基本方向	143
第四节 我国农地使用权流转的改革探索与制度创新	144

一、农用地流转的概念、形式和作用	144
二、规范农用地流转的基本途径与改革建议	147
三、农村建设用地的流转的基本情况	149
四、农村建设用地使用权流转的制度创新	153
第五节 我国农地使用权的金融制度创新	154
一、农地金融制度的特点与基本功能	154
二、我国发展农地金融的现实性分析	156
三、农地使用权金融制度创新的技术手段	158
四、农地使用权金融创新的组织体系构建	159
五、农地使用权金融创新的制度环境建设	161
第六章 我国农地保护制度改革与创新研究	162
第一节 我国农地保护现状	162
一、农地保护的基本内涵	162
二、当前我国农地非农化造成耕地减少的基本情况	163
三、我国农地非农化的基本趋势	164
四、政府加强农地保护的现实必要性:三农问题	166
第二节 政府保护农地的经济学分析	167
一、农地非农化的主要历史背景——城市化加速	167
二、农地保护中的市场失灵	168
三、农地保护中的政府失灵	171
四、双重失灵使得农地非农化具有自发趋势	173
第三节 进一步完善我国农地保护制度的思考	175
一、农地保护的国外经验借鉴	175
二、有序推进城镇化,缓解农地保护压力	181
三、完善农地保护的补偿机制与激励机制	183
四、完善保护农地的各项政策	186
第七章 我国农地制度变革中的政府职能分析	188
第一节 政府在农地制度变革中的行为分析	188

一、1949年后我国农地制度变革的基本过程	188
二、地方政府是推动土地制度创新的重要主体	189
三、农地流转与农地保护中的政府行为分析	190
第二节 我国农地制度改革的方向与目标	193
一、改革以来我国土地政策的基本目标	193
二、实现土地政策目标的主要障碍	194
三、我国土地政策改革的基本目标	194
第三节 政府农地政策改革的具体途径	195
一、确保农村土地拥有者的正当权利	196
二、提高农地的使用效率	196
三、改革与土地税费有关的各项制度	196
四、确保法律的系统性和规范性	197
五、加强政府行政能力,规范政府行政行为	197
六、健全农村社会保障制度,优化外部环境	197
参考文献	199

第一章 导 论

第一节 选题背景和意义

农地既是农村经济发展的基础要素、农民劳动的主要对象,又是农民利益的核心。农地制度是农村经济的基础制度,其他制度将以之为基础和核心并形成完整的农村制度体系。特定的农地制度是农村经济关系的具体体现,是农业发展的保障,是保护农民利益的有力工具。

新中国成立以来,我国对农用土地权益进行了多次调整,每次调整都给我国政治、经济、社会带来了深远的影响。新中国成立初期的土地改革,及时巩固了新生政权,极大地提高了农民的政治地位和生产积极性,较大程度地提高了农业生产力,比较彻底地变革了当时农村的政治、经济关系;改革开放初期的家庭联产承包责任制,迅速激发了农民的生产热情,较快恢复了正常的农业生产,在较短时间内解决了国人的吃饭问题,进一步巩固了农业在国民经济中的基础地位。同时,农地所有权与承包经营权的成功分离,为我国后来的城市、企业改革提供了成熟的理论支持,从此开启了我国改革开放的大门。

一、农地制度变迁与农业问题的辩证关系

我国历来就是一个农业大国,历届政府对农业生产和农业研究都给予了极大地关注。虽然,随着改革开放的不断深入,随着城乡工业经济的持续发展,农业产值在国民经济中所占比重越来越小,但是其基础地位并未因此而受到撼动。因为农业是国民经济的基础,关系到国民生存、国家独立、经济安全和社会稳定。农业的发展状况更关系到国家能否实现国民经济的可持续发展。我国人多地少,人地关系高度紧张,因生存而带来的环境破坏,如“围湖造田”、“毁林开荒”、“过度放牧”等时有发生,带来的后果如沙尘暴年年南移、洪水肆虐、久旱无雨等十分严重。同时,工业化肥的不合理使用、土地进一步盐碱化、草原进一步荒漠化严重威胁着人民的生产、生活和经济社会的可持续发展。虽然我国粮食供给 80 年代就已经实现了自给自足,但我国持续增长的人口与耕地逐年迅速减少的矛盾,已使传统的农耕方式难以为继。

(一) 粮食安全与农地制度

曾任粮农组织总干事的爱得华·萨乌马 1983 年提出了粮食安全的概念,即“粮食安全的最终目标应该是,确保所有的人在任何时候都能买得到又能买得起他们所需要的基本食品”。换言之,能否做到粮食安全具有双重标准,首先是粮食生产力的保证,粮食供应量需足额而持续稳定,其次是粮食购买力的保证,需求者有意愿的同时有能力购买到他们所需要的粮食。在这样的定义下,粮食安全涉及粮食的生产、供应,甚至包括居民收入等一系列指标。然而,我国粮食供给离安全标准尚有较大差距,根据我国国土资源部 2007 年 4 月 12 日公布的 2006 年度全国土地利用变更调查结果报告:截至 2006 年 10 月 31 日,全国耕地面积为 18.27 亿亩,比上年度末净减少 460.2 万亩,全国人均耕地面积 1.39 亩。^① 耕

^① 国土资源部:2006 年度全国土地利用变更调查结果显示我国现有耕地 18.27 亿亩,全国人均耕地 1.39 亩,资料来源: http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200704/t20070412_80256.htm, 2007 年 4 月 12 日。

地面积不仅在总量上与世界平均水平存在差距,还存在逐步递减趋势。粮食安全问题一直为我国政府和学术界所密切关注,人们希望在土地密集型农产品与劳动密集型农产品的生产之间达到和谐均衡。农地作为农业生产的要素载体为我国的粮食安全提供了资源和制度保障,因此,从粮食安全角度上看,完善农地保护制度至关重要。

目前,我国农地比较突出的问题主要体现在以下几个方面:第一,由于城市化、工业化进程的加快,农用地大面积向城市用地转化,导致耕地总量不断减少。据国土资源部资料显示,1998—2002年,仅城市建设和农业结构调整原因造成的耕地减少面积就达8848万亩。^①第二,由于粗放式耕种和化学肥料过度使用造成土地自然肥力不断下降,不合理耕作方式和植被破坏造成了水土大面积流失,耕地大面积荒漠化、沙化,同时工业污染和农药的不当使用也造成了有效耕地面积大量减少。第三,耕地后备资源不足和水资源地理性、季节性分布不均造成了耕地开发潜力不断减小。第四,人均耕地面积持续减少。

形成上述问题的根本原因在于,一是农地制度内容不完善,二是农地制度未能得到严格遵守。具体而言,一是农地制度在国家制度体系中的定位不准确,造成部分人在物质利益、眼前利益的诱惑下打农地制度的擦边球;二是未能建立完善的农地规划制度,或者没有严格地执行农地的规划制度;三是没有建立严格的农地使用和保护制度,在耕地的使用过程中既不注重保护土地的自然肥力,同时又过分依赖土地人工肥力;四是没有完善的农地总量平衡机制;五是耕地的重要性没有得到国民,尤其是部分当权者的足够认识,在已有政策的执行方面大打折扣。当务之急既要用制度来规范人们的行为,依靠外部约束来保护农业资源和生态环境,更要培养全民“藏粮于地”的粮食安全意识。

^① 刘俊文:《耕地:确保粮食安全的基础》,载《调研世界》2004年第6期,第46、44页。

（二）农业规模经营与农地制度

从经济学的意义上讲,如果对生产要素投入的增长幅度小于产出的增长幅度,就具有了规模效应。分工、专业化是促使劳动生产率不断提高的关键因素,是经济进步的核心本质,分工经济延伸出规模经济。

因此,农业规模经营并不表现为耕地面积的绝对数量的大小,而决定于农业内部分工、专业化发展的状况。就我国农业人口众多,人均耕地远低于世界平均水平的国情来讲,农业规模经营不是指土地面积绝对数量的大小,而是适度规模的程度;同时,根据不同地区的具体情况,协调物质、技术、劳动力的投入比例,提高对土地这种稀缺资源的利用效率。这种规模经营,既追求经济效益,又注重社会效益。“谷贱伤农”和农业比较收益较低等现象严重挫伤了农民的生产积极性,“抛荒”现象时有发生,因此,通过农业规模经营来提高农业规模效益已势在必行。然而,农业规模经营除了土地的适度集中要求外,还需要一系列制度支持,其中以农地制度最为关键。

结合我国目前的国情,搞好农业规模经营应该创新农地产权制度,并与家庭承包制相适应;遵循市场规律,建立完善的土地市场体系,特别是建立农地使用权流转市场;注重农业投入的资金规模、技术规模、人力规模与土地规模的协调。

（三）农业产业化与农地制度

农业产业化是当今农业发展的必然趋势。农业产业化应该坚持以市场为指导,实现区域化布局、专业化生产、一体化经营,进而实现农业生产资料的合理配置、农业产业结构的合理调整,同时发挥各地区的比较优势,实现城乡经济的良性互动。其实质就是经营一体化,推进农业产业化必须确立主导产业、发展龙头企业、提高农产品的商品化率。

我国农业产业化的推行较为缓慢,从制度经济学的角度来看,一个重要原因就在于,现行农村土地制度导致的交易费用过高,难以适应市场经济发展的要求。农业产业化是壮大农村经济的必然选择。因此,我国农地制度建设要与农业产业化相适应,确认农民土地使用权的排

他性,提高其可交换程度,以推动农业规模经济的适度发展,降低农业生产的交易费用,实现农业经济的产业化。

二、农地制度变迁与农村问题的辩证关系

我国农村问题较多,总体来讲包括以下几个方面:农村贫困问题、农村人口问题、农村教育问题、农村组织问题、农村基础设施投入问题等,这些问题都与农用地制度有着千丝万缕的联系。

(一)农村贫困问题与农地制度的辩证关系

农村贫困包括绝对贫困与相对贫困。绝对贫困就是指“农村真穷”,包括部分农民的温饱未能根本解决、生存环境恶化等。相对贫困是指农村与城市相比、西部农村与东部农村相比、内陆农村与沿海农村相比,农村经济社会发展的整体差距太大。相对贫困是我国经济发展的特殊时期的必然表现,也是经济发展的区位差异的必然反映,与农地制度建设没有太大的联系。但农村的绝对贫困全然不同,与农地制度的安排联系紧密。家庭联产承包责任制虽调动了农民生产的积极性,但强化了农民的小农意识,抑制了农民对农业投入的积极性。农地制度变迁未能改变农民“靠天吃饭”的生存状况,反而抑制了农民改造自然、改善农业生产条件的积极性,随着时间的推移,“靠天吃饭”进一步强化,部分农民在贫困的基础上积弱积贫。

(二)农村人口问题与农地制度的辩证关系

家庭联产承包责任制确立了以土地换保障的农村社会保障体系,既调动了农民生产的积极性,又限制了农村人口的城市化进程。在“有保障”和恶劣的生存条件下,加速了人口的增长,只是在严格的计划生育政策的约束下,农村人口的增长速度才得到一定程度的抑制。但两种制度安排的非协调性,加大了计划生育政策的执行成本,并且越来越庞大的农村人口造成人地关系更趋紧张。农村的生存环境在资源的掠夺性开发条件下进一步恶化,造成更多的、非计划的人出生,并导致农村人口男女比例的严重失衡。总之,我国很大部分农民还没有走

出“穷与生育”的怪圈,农村人口的绝对数量还将在很长一段时间内保持增长势头。现有农地制度改革在社会保障和生产要素的双重负荷下,未能取得实质性的突破,更重要的是,农村剩余劳动力无法获得稳定的工作和有保障的生活,挫伤了他们从事农业生产的积极性,强化了农村自给自足的生产方式,使农村市场化进程减速,农业劳动生产率停滞不前,城乡差距进一步扩大。由于户籍制度改革、农民工进城务工的保障制度、务工农民子女的上学等制度供给的严重不足,导致农村剩余劳动力处于要转移但又进不了城,留下来种地但又无利可图的尴尬局面,从而造成土地资源的极大浪费。

农村人口变动影响农村土地制度改革,农村劳动力非农就业、农村人口流动和老龄化趋势加速了农户兼业化进程,导致农村土地制度出现了系列重大变革,尤其是农村土地承包期的延长,且有固化趋势,从而使农村土地承包权物权化、价值化,使用权社会化、市场化趋势逐渐明显。构建和完善新型农地制度,重点是解决好农地承包的权利结构和相应的权利内涵和外延,并使之规范化、法制化。

(三)农村教育问题与农地制度的辩证关系

农村教育问题表现在以下几个方面:(1)农村义务教育政策落实不到位;(2)为农村适龄人提供的高中与中等职业技术教育机会不足;(3)来自农村的、受过高等教育的人口占农村人口的比例非常小。由此导致了农民的城市生存能力不强、劳动手段单一、劳动技能缺乏以及个人素质不高等问题。这些问题又增加了农民对土地的依赖程度,增加了农业科技、实用技术等推广难度,进而强化了农地的平均分配。即使出现大面积的农地抛荒,农地使用权流转市场也难以建立,其原因便在于此。同样原因造成“增人不增地,减人不减地”等农地政策在实施中大打折扣。农村教育水平越高的地区,对土地的依赖程度越低;农村教育水平越高的地区,其农地的流转市场也较为规范,农地产权结构也更为合理,农地的生产要素功能体现得也更加充分。

(四)农村组织问题与农地制度的辩证关系

农村组织包括两个方面:一是农村基层政权组织;二是农村经济组织。农村基层政权组织的问题表现在两个方面:第一,机构改革不到位,人浮于事,造成基层财政困难。第二,是基层组织的人员素质低,不能转换工作方式,依旧按计划经济的模式来办事,不能按市场规律有效地为农民提供服务。农村经济组织的问题,同样表现在两个方面:第一,经济组织的缺失,使农户不能直接面对市场。农户分散,组织化程度不高,面对大市场形成的过高的交易费用,农户对市场信息反应不灵,参与农业产业结构调整的积极性也就不高。第二,缺乏对农村现有组织资源的有效整合。

农村基层政权组织的机构臃肿,财政收入来源有限,财政困难在所难免。在农村税费改革的情况下,农业税的取缔导致部分当权者通过农地征用谋利,给社会增添了更多的不稳定因素。同样,农村经济组织的缺乏,农民组织化程度较低,农民抵抗市场风险、自然风险的能力较弱。因此,农民参与农业产业结构调整、农地使用权流转的积极性不高,农地难以形成规模经营。

(五)农村基础设施投入问题与农地制度的辩证关系

2004年中央一号文件提出,要加强农村基础设施建设,为农民增收创造条件。从宏观层面上讲,农村基础设施包括农村交通、农村电网、信息网络、水利建设等;从微观层面上讲,包括节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等“六小工程”。农村基础设施建设的加强,将对改善农民生产生活条件、带动农民就业、增加农民收入等发挥积极作用。改革开放30多年以来,城市基础设施建设得到了较大程度的改善,但农村基础设施建设仍为落后,特别是大型水利、高等级公路等基础设施建设滞后,部分农村生存条件较差,农产品运输成本较高。

农村基础设施建设滞后的原因有两个:一是国家对农村基础设施建设的投入不足;二是农业内部对带有公共品性质的基础设施建设投