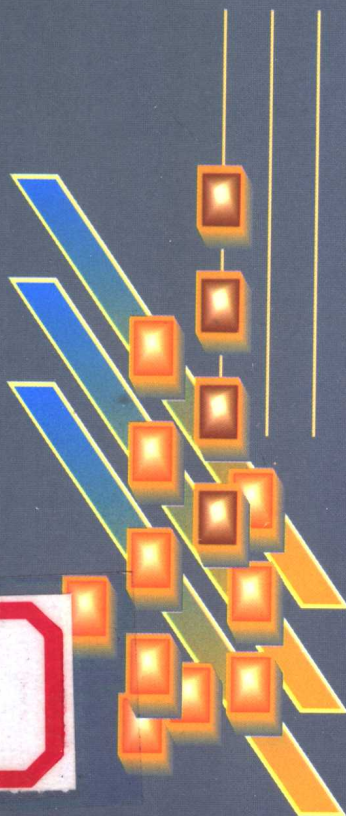


 中国人民大学农业经济博士论丛

农村土地制度 比较研究

唐 忠 著

中国农业科技
出版社



农村土地制度比较研究

唐 忠 著

中国农业科技出版社

(京)新登字 061 号

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地制度比较研究/唐忠著. - 北京: 中国农业科技出版社, 1999.11

(中国人民大学农业经济博士论丛)

ISBN 7-80119-650-3

I. 农… II. 唐… III. 土地制度-对比研究-世界 IV. F301.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21622 号

责任编辑

技术设计

出版发行

经 销

印 刷

开 本

印 数

版 次

定 价

薛 尧

(中国农业科技出版社 邮编: 100081)

电话: (010) 68919711; 传真: 62189014

新华书店北京发行所

北京奥隆印刷厂

850mm × 1168mm 1/32 印张: 6.625

1~800 册 字数: 168 千字

1999 年 11 月第 1 版, 1999 年 11 月第一次印刷

18.00 元

目 录

导言	(1)
1 土地制度的一般理论	(5)
1.1 土地制度的含义	(5)
1.2 土地所有制的演变	(12)
1.3 土地使用制度的分类	(14)
1.4 土地产权	(16)
1.5 土地管理制度	(20)
1.6 近现代资产阶级土地制度理论	(21)
1.7 马克思主义土地制度理论	(27)
2 近现代各国农地制度变革的比较	(31)
2.1 主要资本主义国家的农地变革	(31)
2.2 发展中国家或地区的农地变革	(42)
2.3 社会主义国家的土地制度变革	(59)
2.4 结语	(62)
3 农地所有制比较	(64)
3.1 世界上的农地所有制形式	(64)
3.2 各国农地所有制结构	(68)
3.3 东欧一些前社会主义国家剧变后土地所有制的变化	(77)
3.4 对土地私有权的限制	(90)
3.5 结语	(94)
4 农地使用制度比较	(96)
4.1 前苏联及东欧社会主义国家的农地使用制度	(96)

2	<u>□农村土地制度比较研究</u>	
4.2	资本主义国家农地使用制度：从土地产权关系进行的考察	(103)
4.3	资本主义国家农地使用制度：从土地使用主体进行的考察	(118)
4.4	资本主义国家农地经营规模的变化	(122)
4.5	结语	(127)
5	<u>农地宏观管理制度比较</u>	(131)
5.1	管理体制	(131)
5.2	农地管理的主要内容	(132)
5.3	农地管理手段	(135)
5.4	结语	(137)
6	<u>中国农地制度建设：借鉴与探索</u>	(139)
6.1	新中国建立以前的农村土地制度	(139)
6.2	农村土地集体所有制的建立	(146)
6.3	土地家庭经营制的重新确立	(154)
6.4	我国现行农地制度的特征	(157)
6.5	土地制度改革的不同主张及其选择	(160)
6.6	完善农地制度的原则	(170)
6.7	农地所有制的完善	(171)
6.8	农地使用制度改革	(173)
6.9	国家的农地政策与农地管理	(177)
7	<u>几点补充</u>	(180)
	<u>参考文献</u>	(194)
	<u>后记</u>	(202)

Land Institutional Changes: A Comparative Study

Preface	(1)
Chapter 1 General Theory on Land Institutions	(5)
1.1 Some Basic Concepts	(5)
1.2 Evolution of Land Ownership Systems	(12)
1.3 Classification of Land Use Systems	(14)
1.4 Land Property Rights	(16)
1.5 Land Administration Systems	(20)
1.6 Western Theory on Land Tenure	(21)
1.7 Marxist Theory on Land Tenure	(27)
 Chapter 2 Comparison of Evolution of Land Institutions	 (31)
2.1 Evolution of Land Institutions in Western Countries	(31)
2.1.1 Types of Reform	(31)
2.1.2 Land Enclosure Movement in the UK	(32)
2.1.3 Land Reform in France	(34)
2.1.4 Evolution of Land Institutions in Denmark	(35)
2.1.5 Land Tenure Change in the US	(37)
2.1.6 Land Reform in Japan	(40)
2.2 Evolution of Land Institutions in Developing Countries and Regions	(42)
2.2.1 Introduction	(42)
2.2.2 Land Reform in India	(43)
2.2.3 Land Reform in Mexico	(48)

2.2.4 Land Reform in Egypt	(51)
2.2.5 Land Reform in Taiwan, China	(54)
2.2.6 Comparison Among Developing Countries and Regions	(57)
2.3 Evolution of Land Institution in Socialist Countries	(59)
2.3.1 Land Tenure before Reform	(59)
2.3.2 Reform Measures	(60)
2.3.3 Results of Reform	(61)
2.4 Conclusion	(62)
Chapter 3 Comparison of Land Ownership Systems	(64)
3.1 Types of Land Ownership Systems	(64)
3.1.1 Community (Tribe) Ownership System	(64)
3.1.2 Private Ownership System	(65)
3.1.3 Collective Ownership System	(66)
3.1.4 State Ownership System	(67)
3.2 Structures of Land Ownership in Different Countries	(68)
3.2.1 Land Ownership Structure in Socialist Countries	(68)
3.2.2 Land Ownership Structure in Capitalist Countries	(70)
3.3 Land Privatization in FSU and CEEC	(77)
3.3.1 Collapse of Soviet Union and CEEC	(77)
3.3.2 The Way of land Privatization in FSU and CEEC	(86)
3.3.3 An Assessment of Land Privatization in FSU and CEEC	(87)
3.4 Restrictions on Private Ownership	(90)
3.4.1 Ownership: From Absolute Right to Restricted Right	(90)
3.4.2 Restrictions on Ownership in Some Countries	(91)

3.5 Conclusion	(94)
----------------	------

Chapter 4 Comparative Analysis on Land Utilization Systems (96)

4.1 FSU and CEEC	(96)
4.2 Developed Countries: Analysis on the property Rights	(103)
4.2.1 Forms of Land Utilization	(103)
4.2.2 Land Tenancy Policies	(112)
4.2.3 Conclusion	(115)
4.3 Developed Countries: Analysis on the Land Users	(118)
4.3.1 Structure of Land Users	(118)
4.3.2 Family Farm 's Advantage	(119)
4.4 Changes of Farm 's Land Scale in Developed Countries	(122)
4.4.1 Changes of Farm 's Land Scale	(122)
4.4.2 The Impacts of Land Policies on Farm Scale	(124)
4.5 Summary: A comparison of Land Institutional Functions	(127)
4.5.1 Safety Function	(127)
4.5.2 Distribution Function	(128)
4.5.3 Incentive Function	(129)
4.5.4 Restraint Function	(130)

Chapter 5 Comparison of Land Administration (131)

5.1 Land Administration System	(131)
5.2 Content of Land Administration	(132)
5.3 Instruments of Land Administration	(135)
5.4 Conclusion	(137)

Chapter 6 Land Institution Building in China (139)

6.1 The Evolution of Land Systems before the Founding of P. R. China	(139)
6.2 The Setting up of Collective Land Systems	(146)
6.3 The Setting up of Farm Household Responsibility System	(154)
6.4 Characteristics of Current Land Systems	(157)
6.5 Assessment of Different Scenarios for Further Reform	(160)
6.6 Principles of Improving Land Systems	(170)
6.7 Improvement of Land Ownership	(171)
6.8 Further Reform of Land Use Systems	(173)
6.9 Land Policies	(177)
 Chapter 7 Some Supplements	 (180)
References	(194)
Postscript	(202)

导 言

0.1 问题的提出

改革与制度变迁密切相连，处于改革时期的中国人特别关注经济制度就极其自然。因为他们不仅已经强烈感受到改革所引起的社会、经济的变化，而且正在为继续推进改革而努力探索。

中国的改革始于农村。农村的改革，从本质上说是农村经济制度和经济政策的大调整：首先，逐步改变了政社合一的经济体制，将农业生产经营自主权逐步还给农业生产单位。其次，农村集体经济内部的土地制度和收入分配的具体办法也随之改变，由集体统一经营改变为农民以家庭为单位分散经营，由集体统一以工分为尺度进行分配改变为大包干。其结果是农民获得了一定经营自主权和经营剩余享益权，改革取得了成功。70年代末80年代初中国农业的持续增长，一致公认得益于中国农村经济体制的变革。

也许是改革初期农业增长较快，使人们长时间地陶醉于成功中，而没有重视改革后出现的新问题，或者说仍需继续改革的地方。1985年以后，连续4年的农业低增长（甚至负增长）使人们开始清醒，重新审视几年前取得巨大成功的农村经济体制（制度），逐渐发现它存在许多问题，土地制度方面的问题，就是其中最重要的一个。怎样改革（完善）农村土地制度？在80年代

2 □农村土地制度比较研究

中后期，理论界就有激烈争论。到今天，虽然争论不那么激烈了，但人们的认识并没有统一。怎样改革中国农村土地制度，仍需继续探讨。

古语云：他山之石，可以攻玉。根据我国的实际情况进行农地制度的理论探索是必要的，放眼世界，借鉴别国的经验也是有益的。分析、比较其他国家的农地制度，一方面可对别国的农地制度有所了解，并据此探讨土地制度演变的一般规律；另一方面可从分析比较中得到启示，有所借鉴。笔者认为，无论是从理论研究还是从实践来看，都需要这方面的研究，但这方面的理论供给却是短缺的，尚不能满足需要。因此，笔者以此为本书选题，但愿能扩大一点点这方面的供给。

0.2 比较的范围

比较经济制度从来不是件易事，因为经济制度的内涵很丰富，且很难对之进行量化分析。进行农地制度比较同样是一项艰难的工作，包括很多内容。比如，从时间上看，有历史和现实的比较；从涉及国家（地区）看，有两国之间的比较，两种制度间的比较，多个国家间的比较等等；从制度的内涵来看，有产权制度的比较，决策（管理）制度的比较，协调（信息）机制的比较，激励（动力）机制的比较等等。本书不可能对上述方面进行全面研究，一方面因为笔者力所不及，没有如此厚实的知识准备，另一方面也难搜集到这样详尽的资料。因此，本书只能以现行农地制度为主，适当兼及历史，以一些国家（地区）为代表，以农地所有制度和使用制度为核心来进行比较。

在选择国家（地区）时，虽然考虑了以下原则：①不同社会制度的国家均有代表；②不同发达程度的国家均能涉及；③不同人地比例的国家均能兼顾。但实际上，可供选择的国家受限于所

能找到的相关资料，因此，本书并没能做到每章都始终坚持这一原则。

0.3 研究方法

如书名所揭示的，本书主要采用横向比较的研究方法，当然也不排斥纵向的历史比较。本书不是按国别进行全面、完整的比较，而是按土地制度的各个层面进行比较。因此，每章所涉及到的国家（地区）可能不完全相同，通过本书也很难完全了解某一国家（地区）土地制度的各个方面，这是这种比较方法无法克服的缺点。但从研究制度变迁规律、借鉴别国的经验的意义上说，这种方法是省力而有效的。

进行制度比较的难点是缺乏适用于各种经济制度的比较标准。马克思主义经济理论偏重于对经济制度所反映的人与人（阶级）之间关系的分析，并以此对经济制度进行评判。西方经济学则多以经济结果来评价经济制度。本书采取一种折衷的态度，既对经济制度里的人与人之间关系进行分析，也对经济制度对资源配置的影响给予重视。

进行土地制度比较的意义，在于承认不同的土地制度安排会对经济运行及其结果产生不同的影响。虽然很难把整个经济制度看作一个经济变量，从而精确说明经济结果里制度所起的作用，但制度的改变对经济的影响是众所公认的。中国近十几年来变化也说明了这一点。由于经济制度的这一特点，使得本书不得不更多地采用定性分析的方法。因为经济结果是自然、经济、社会多方面因素共同作用的结果，经济制度只是其中的一个因素，尽管它很重要，但其重要性难以量化。

0.4 本书的结构

本书是笔者 1994 年底完成的博士学位论文。为保持论文的原貌,出书时对前 5 章未作大的修改,因此,所用的也是 1994 年时笔者所掌握的材料。为使第 6 章结构完整,修改时增加了前 3 节的内容,并按 1998 年修订后的《土地管理法》对法律条文进行了修改。第七章是出书时加上的。本书只考察狭义的土地制度,全书共分 7 章。

第一章讨论土地制度的一般理论,为全书作理论准备。对土地制度的含义、土地所有制的演变、土地使用制的分类、土地产权、土地管理制度、马克思主义及资产阶级土地制度理论作了考察,将土地制度的功能结构归纳为四个方面:保障功能、激励功能、配置功能、约束功能。

第二章考察近现代各国农地制度的改革。一方面对各国的改革措施及结果作一比较,另一方面为考察各国现行农地制度作历史铺垫。经过比较得到的启示是:在大多数国家,土地制度变革是一种强制性制度变迁,多由政府自上而下地进行。

第三章考察各国现行农地所有制。对农地所有制形式,农地所有制结构,东欧国家 90 年代以来的农地制度变革,各国对农地私有权的限制进行了比较。

第四章考察各国现行农地使用制度,从产权关系、使用主体、规模变化等角度,重点对西方发达资本主义国家的农地使用制度进行分析比较。

第五章简要考察了农地的宏观管理制度。对管理体制、管理内容、管理手段进行了简明分析。

第六章对中国现行农地制度进行考察。在借鉴国外经济的基础上,对我国制度建设进行了理论探索。

第七章对几个重要问题作了补充分析。

1 土地制度的一般理论

1.1 土地制度的含义

1.1.1 土地制度的概念

土地制度是社会经济制度的重要组成部分。经济制度，是指“人类社会发展到一定阶段生产关系的总和”^①。列宁曾指出：“马克思认为经济制度是政治上层建筑借以树立起来的基础，所以，他特别注意研究这个经济制度。马克思的主要著作《资本论》就是专门研究现代社会即资本主义社会的经济制度的。”^②生产关系是人们在物质资料生产过程中结成的相互关系，包括：生产资料的所有制形式；由此决定的各种不同社会集团在生产中的地位以及相互关系；产品的分配形式三个方面。土地制度，就是以土地为媒介产生的人与人的生产关系。作为经济制度，它需要法律的确认与保护。经法律确认与保护的土地区度，成为社会法权制度的组成部分，具有反映、规范、确认、保护、强化土地经济关系的作用。因此，有人认为，土地制度是在国家权力监督、控制之下，对于个人与个人间因支配、占有与使用土地而建

① 许涤新主编：《政治经济学辞典》，人民出版社1980年版，第60页。

② 《列宁选集》，人民出版社1977年版，第443页。

立之权利关系^①。

土地制度的内容相当广泛，有广义、狭义之分。按周诚的表述，“广义的土地制度包括有关土地问题的一切制度，诸如土地利用方面的土地发展制度、土地规划制度、农业土地轮作制度、土地保护制度、水土保持制度、土地利用计划制度等；土地所有和使用方面的土地分配制度、土地承包制度、土地租赁制度、土地有偿使用制度等；土地价值方面的地租制度、地价制度、土地税收制度、土地信用制度等；此外，还包括国家的管理制度、土地征用制度等。……狭义的土地制度则只涉及土地所有制、土地使用制和土地的国家管理三大方面”^②。张德粹认为，地权制度（Land tenure）包括许多种权力运用和限制的法制，“例如（1）有关土地所有权的制度，规定土地全属国有，或规定私有制与公有制同时并存；（2）有关土地利用权的运用及其限制，规定各种土地的利用人，其利用权应如何发挥及应遵守何种范围；（3）有关土地的租佃制（tenancy），规定土地所有者和土地租佃者彼此的权力与经济关系；（4）有关土地抵押的法制，规定凡用土地作为债务担保品时，债权人与债务人对于抵押的土地各应保有何种权力；（5）有关政府对土地的管制权，规定国内各级政府对私有土地的征收与征税等权力，及对各种土地利用上的管制。”^③

这两种解释的大部分内容相同，其差别在于：（1）前者有广义和狭义的区别，广义的土地制度的内容比后者完整，因而更科学；（2）前者将地税制度划入土地价值方面而被排斥于国家的管理制度之外，后者则将其纳入政府管理制度的范围。笔者认为，

① 参见苏志超：《土地政策之比较研究》，台北中国地政研究所印行，1991年第八版，第33页。

② 参见周诚主编：《土地经济学》，农业出版社1989年版，第140页。

③ 参见张德粹：《土地经济学》，台北国立编译馆1990年版，第321页。

从政府（国家）管理经济的角度考察，税收政策是政府财政政策的重要组成部分，地税制度应是土地的国家管理制度的一部分。

本书以狭义的土地制度作为比较的内容，主要考察农地的所有制、使用制、管理制等。由于土地政策与土地制度关系十分密切，有时甚至难以明确把握二者的界限，因此，必然会涉及到土地政策。因为土地政策所讨论的问题不外是：“（1）增进土地之利用、保养与发展；（2）地权制度之调整与改进。”^①

1.1.2 影响土地制度的因素

任何经济制度的形成与演变，都与一定的环境条件相联系，或者说，都受到一定客观条件的影响，土地制度也不例外。某一土地制度的产生、演变与消亡，不以人的意志为转移，而取决于客观条件，使其具有“客观性。”

马克思主义理论认为，影响（决定）经济制度的终极因素是生产力状况。生产力的性质和水平决定生产关系，自然决定作为生产关系总和的经济制度。这无疑是正确的。影响土地制度的主要因素，正是生产力的性质及水平。但对于一个具体的土地制度来说，除了生产力状况这一根本因素外，还有其他一些因素也值得重视。格鲁奇（Allan G. Gruchy）将影响经济制度的因素分为自然环境和社会环境。自然环境包括地理位置、国土面积、人口、资源和气候。社会环境则包括历史和文化状况，公共机构的组合（国家的社会组织）^②。对于土地制度而言，这些因素至少包括：

1.1.2.1 一个国家（地区）土地面积的大小、土地的种类与人

① 参见苏志超：《土地政策之比较研究》，台北中国地政研究所 1991 年版，第 14 页。

② 参见〔美〕阿兰·G·格鲁奇：《比较经济制度》，中国社会科学出版社中译本 1985 年版，第 16～18 页。

口的比例。在其他条件一定时，人地比例关系会对土地制度产生一定影响。在人口稀少、人均土地面积较大的国家或地区，土地制度比较简单，法规不十分严密，农业经营易形成大农场，土地的使用倾向于集中化；相反，在人均土地面积少的国家（地区），土地制度势必较复杂，法规较严密，土地使用也倾向分散化。比较农地市地的法规，就能证实这一点。土地种类不同时也可能有不同的制度安排，比如广阔的草原、无边的林海和平原上的耕地的使用制度就可能不同，在草原上完全建立起排他的使用权的费用较高，所有权的实现也十分困难，而在耕地上就易做到。

1.1.1.2.2 社会政治制度。政治制度作为社会上层建筑，必对其经济制度产生影响。实行君主制（或酋长国）的现代国家，在一定程度上（或仅仅是名义上）仍残留有封建时代的土地制度的遗迹，如英国之土地为英王所有就是一例。政府的变动，更时常导致土地制度的变化，90年代俄罗斯的土地私有化就是最近的例子。

1.1.1.2.3 历史与文化。历史与文化会影响人们的思想和观念，影响人对土地的看法。比如，中国人就对土地有深厚的感情，人们愿意保有一块土地，这恐怕与我国漫长的封建社会有关。而在马来西亚的波巴特传统法地区，土地只授予氏族中的女性成员^①，这大概也是当地的文化与历史使然。农业资本主义化的“美国式道路”和“普鲁士式道路”的形成，也分别与其历史文化有关。

综上所述，影响土地制度的因素是多方面的，“不妨认为，在经济条件起主导作用的条件下，它与其他非经济条件的共同作用，决定了不同历史时期，不同国家、地区的具体的土地制度的

① 参见毕室德主编：《土地经济学》，中国人民大学出版社1993年版，第456页。