

中国农村土地制度六十年 ——回顾与展望

廖洪乐 著



中国财政经济出版社

中国农村土地制度六十年 ——回顾与展望

廖洪乐 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地制度六十年——回顾与展望/廖洪乐著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0983 - 8

I. 中… II. 廖… III. 农村 - 土地制度 - 改革 - 回顾与展望 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 152198 号

责任编辑: 卢关平

责任校对: 李 丽

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 孙俪铭

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

河北省零五印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 8.625 印张 189 000 字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月河北第 1 次印刷

印数: 1—3000 定价: 19.80 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0983 - 8/F · 0813

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

谨以此书献给

中国农村改革三十周年

和
建国六十周年

自序

zixu

今年是中国农村改革 30 周年，30 年前，农村土地制度改革拉开了中国农村改革序幕。明年是中华人民共和国成立 60 周年，60 年前，新、老解放区开展了轰轰烈烈的土地改革运动。一个 60 年，一个 30 年，在这个过程中，中国从传统农业社会走上现代工业社会发展道路。无论是农村，还是城镇，都发生了深刻变化。这些积极变化，均始于农村土地制度变革。

总结中国近百年历史，我们得出一个重要结论：中国的问题是农民问题，农民问题的核心是土地问题。孙中山先生在旧民主主义革命和新民主主义革命时期，分别提出“平均地权”和“耕者有其田”的宏伟设想。中国共产党自成立之日起，就意识到土地问题的重要性。在第一次国内革命战争时期（1924～1927 年），中国共产党发动农民起来“打土豪、分田地”。在第二次国内革命战争时期（1927～1937 年），共产党在各根据地进行土地改革，“没收地主土地、平均分配给农民”。在抗日战

争时期（1937～1945年），共产党将“没收地主土地”改为“减租减息”。在第三次国内革命战争时期（1945～1949年），共产党又将“减租减息”改为“没收地主土地、平均分配给农民”。到1949年，1.6亿人口的老解放区全面完成土地改革。

不可否认，中国现行农村土地制度，仍然存在不少问题，需要进一步调整和完善。根据最近30年“渐进式”改革的成功经验，农村土地制度变革，不能完全偏离其原有历史变迁轨迹。因此，客观地分析和评估过去60年的经验与教训，是一件很有意义的事情。

自1995年以来，本人主要从事农村土地制度研究，至今已有10余年。期间的研究，多以实证分析为主。呈现在读者面前的这本专著，试图以史为据，结合实证研究积累，系统地描述和分析60年来我国农村土地制度的变迁轨迹与变迁效果。

本书导论部分，尝试性地建立了一个农业生产效率的分析框架，将农业生产效率分解为技术效率、生产要素效率和劳动效率。技术效率由气候、农业基础设施、耕作技术、优良（高产）品种等技术条件决定；生产要素效率由劳动、化肥、农药、机械投入等生产要素投入水平决定，生产要素投入水平主要受农产品比较收益（即生产者积极性）影响；劳动效率由劳动者的劳动能力和劳动者积极性共同决定，劳动者积极性主要受农地制度影响。这个分析框架非常重要。本书利用这个分析框架，系统地分析了1950年以来中国农业生产效率（以粮食生产为例）的变化，客观地评估了农地制度的变革效果。依据这个分析框架，本书对20世纪80年代中期围绕“家庭承包经营是否潜力已尽”的那场争论，给出了如下解释：家庭承包经营的作用在于提高劳动效率（即农民劳动积极性）；1984年以后粮食产量下降，主要由农民粮食生产积极性下降所引致，而农民劳动积极性并没有

下降，家庭承包经营仍然有效；不过，随着技术效率和生产要素效率的继续增长，由家庭承包经营引致的劳动效率，对农业生产效率的贡献份额在下降。依据这个分析框架，可以更加准确地理解“提高农民农业生产积极性”这个问题。农民农业生产积极性，包括生产（者）积极性和劳动（者）积极性；生产（者）积极性，主要由比较利益决定；劳动（者）积极性，主要受农地制度影响。因此，提高农民农业生产积极性，既要关注农业比较利益，也要关注农地制度，两者缺一不可。与此同时，导论部分还介绍了地租理论和土地发展权理论，掌握这些背景知识，可以帮助我们科学地甄别农村土地制度变革中出现的一些问题，准确地把握农村土地制度变革方向。

本书第一至第七章，重点分析了农村土地制度、集体土地征收制度、集体建设用地制度和失地农民社会保障问题。归纳起来，有如下主要观点和发现：第一，封建高额地租是旧中国农业生产效率低下的根本原因。封建高额地租有两个特点：一是地租率高；二是收取的地租不用于农业投资，而用于购买更多土地。因此，这种封建高额地租，不仅损害租种者生产积极性和劳动能力（主要是体力），还会降低农业投资水平。要提高旧中国的农业生产效率，只有两种选择，即改变土地所有权过分集中的状况和降低地租水平。第二，1949年前后的土地改革，既有政治意义，也有经济意义。其经济意义集中表现在：根除了妨碍农业生产效率提高的两个限制条件，即封建高额地租和土地所有权占有不均等。第三，合作可以降低交易成本，对小农意义重大。第四，20世纪50年代中国选择并快速推进农地集体化，有以下两个主要原因：土地改革与互助合作增产效果明显，是根本原因（即内因）；农副产品统购、统销只是重要的外部影响因素，而非决定性因素。第五，农地集体化，损害了农民劳动积极性和农

业劳动效率，却提高了技术效率和生产要素效率，它有三个消极影响，也有两个积极影响（见第二章）。第六，家庭承包经营的作用在于提高农民劳动积极性^①，它有两个积极影响，也有两个消极影响（见第三章）。第七，以全国为总体，家庭承包经营对粮食单产增长贡献率为21.5%（1984年）。这是个很大的贡献，这种贡献会长期存在。目前，家庭承包经营对粮食单产增长贡献率约为10%左右。第八，家庭承包经营呈现两大发展趋势，它需要多层次的服务体系做支撑。这两大发展趋势为：规模变小与规模扩大趋势同时并存，专业化与兼业化趋势同时并存。在目前家庭承包经营制度下，既有农户自发性的合作，也有集体统一提供服务，还有社会组织提供服务。这三种形式的合作与服务，并不是完全的竞争、排斥关系，它们具有层次性，相互补充。第九，现行法律和政策针对农地承包经营权流转的一些限制规定，其出发点各不相同。事实上，有些限制性规定早已名存实亡。比如，农户在转包、互换承包经营权时，习惯于不报集体（发包方）备案。随着制度环境的改变，这些限制性规定应当逐步取消，以使农民获得更为充分完整的农地承包经营权。第十，现行农村集体土地征收制度严重损害集体和农民利益。现行集体土地征收制度存在两大问题：一是没有明确界定公共利益范畴，致使地方政府滥用国家土地征收权；二是征收补偿标准很低。第十一，无论是政府征收集体土地，还是集体直接出让、转让或出租土地用于非农业建设，其关键是要在国家、集体和农民个人间合理分配土地增值收益。第十二，对中国农民来说，土地具有双重属性，它既是农民个人的就业和基本生活保障，也是农民集体的重要财产。第十三，以省级数据推算，1996~2004年全国完全

^① 而不是农业生产积极性，农业生产积极性主要由农业比较收益决定。

失去耕地的农民约为 1 108 万，年均约 123 万。如果再加上失去其他土地（非耕地）的农民，失地农民的数量会更多。第十四，农民愿意用征地补偿款为自己建立社会保障，并不等于农民愿意用土地换取社会保障；“以土地换保障”的观点，注意到了土地保障属性，却忽视了土地的财产属性。农民能否获得社会保障，不应与其是否拥有土地财产挂钩。

本书最后一章（第八章），尝试性地总结了中国建国 60 年以来农村土地制度变革的 7 点经验，并对中国农村土地制度的未来走向做了分析。依我个人看，实行农地国有会剥夺农民；在相当长一段时期内，农地实行私有的可能性也不大；集体所有制下的家庭承包经营，仍然具有普适性。今后，农村土地制度改革的重点，应由农地制度转向集体土地征收制度、集体建设用地（使用权）流转制度和基本农田保护制度。改革和完善这三项制度，必须遵循一个基本原则，即合理分配土地增值收益，既要确保国家利益，更要保护农民集体土地所有权，让农民分享更多经济发展成果。比如，提高征地补偿标准，建立基本农田保护的利益补偿机制等。至于农地制度的完善，重点在三个方面：一是继续赋予农民较长期限的农地使用权。比如将使用权再延长 30 年，或者仿照国有建设用地使用权出让的做法，给农民 50 年或 70 年的耕地使用权，也可以选择将集体土地永久租佃给农民耕种等。二是赋予农民更多收益权。三是赋予农民更自由的农地（承包经营权）流转权和承包地处置权。比如，赋予农民在同一集体经济组织内完全自由转包、转让和互换承包经营权的权利；赋予农民用承包地入股组建合作社的权利；赋予农户跨集体经济组织自由互换承包地的权利；赋予农民自由选择是否荒芜承包地的权利。至于学术界普遍关注的农地承包经营权抵押，目前条件还不成熟，这需要一个很长的过程。农地承包经营权流转，必须

遵循因地制宜、依法、自愿和有偿的原则。农地承包经营权稳定与流转并不矛盾，稳定是流转的前提。此外，随着社会经济的发展，建立农村土地产权登记和土地流转信息系统，显得非常重要。

为更好地表达观点和解释问题，书中引用了 15 个真实案例或根据真实案例构造的假想案例，其中有 10 个案例发生在我湖南老家。案例 1 表明，营养不良或饥饿，会降低劳动者的劳动效率。案例 2 的分析显示，小规模农户单独修建农田基础设施的交易成本很高。这种高交易成本，最终会使小农修建农田基础设施的努力失败。案例 3 根据我父母多年的柑桔种植、采摘和储藏经验，解释了集体化时期依据工分评定劳动贡献的局限性；工分可以衡量劳动数量和劳动时间，却无法反映劳动质量。这个案例还证明，有积极性的劳动者，会不断积累劳动和生产经验，进一步提高劳动效率。案例 5 与案例 6，分析了家庭承包经营后，农户与乡镇政府围绕农业生产经营自主权所展开的博弈。案例 7 分析了承包期长短（即地权稳定性）对土地长期投入的可能影响。案例 8 与案例 9，提供了 2 个农户互换承包地的例子。在这 2 个案例中，农户互换承包地不再局限于农业用途，也超出了本集体经济组织范围。这 2 个案例说明，实行家庭承包经营后，农户实际获得的土地处分权，多于法律正式赋予的权利。也就是说，在保护农民土地权利方面，法律未能及时跟进。案例 10 与案例 11 表明，家庭承包经营后，农户并没有完全抛弃集体，在许多方面仍需依靠集体采取统一行动。之所以选择湖南老家的故事作为案例，是因为我生在那里、长在那里，熟知那里的社会经济和人文环境，熟知案例所述事件的原因。其他 5 个案例为：案例 4 与案例 12，分别介绍了浙江省绍兴县采取“反租倒包”实行规模经营和为农户提供土地流转服务的经验；案例 13 介绍了北京市宋

庄“画家村”的宅基地买卖纠纷；案例 14 和案例 15，分别介绍了广东省一些地方跨村民小组整合土地资源的做法，这 2 个案例充分说明了允许农村集体建设用地使用权流转的必要性。

我要感谢我的父母——两位勤劳朴实的中国农民，他们让我从小就参加家里和生产队的各项劳动，从放牛、砍柴、做饭、喂猪到下地劳作，无所不包。直到 1995 年研究生毕业，在北京找到了工作，才真正脱离农业劳动。在劳动过程中，父母不断向我传授各种劳动技能，讲述他们的长辈、同辈及他们自己经历的许多事情。当然，话题中免不了有东家长、西家短的家常事。可别小看这些家常小事，它影响很大，甚至会影响农户的生产经营与投资决策。我还要感谢家乡的父老乡亲，他们的许多言行，深深地烙记在我脑海深处，并不断启发我思考。当他们的财产受到侵害时，他们会不惜一切代价予以保护，这让我非常敬佩和感动。受文化程度、法制观念和依法维权成本太高等因素制约，他们在维护自己权益时，免不了出现以非法手段去制止或惩罚违法现象。值得欣慰的是，这种现象正在逐步减少，这是一种进步。最后要感谢农业部农村经济研究中心和农村改革试验区办公室的同事们，在这 10 多年里，他们为我的研究工作提供了许多方便和帮助；要感谢中国财政经济出版社的卢关平先生为书稿编辑付出了辛勤劳动。

由于认知水平有限，书中观点和看法不一定正确，文责自负，恳请读者批评、指正。

廖洪乐

2008 年 8 月 于北京砖塔胡同 56 号

目 录

mulu

导 论

导 论	(1)
第一节 农地制度与农业生产效率	(1)
一、制度影响生产效率	(1)
二、农地制度影响农业生产效率	(2)
三、农地制度影响农业生产效率的方式	(2)
四、农业生产效率的一个分析框架	(5)
第二节 地租理论、土地发展权理论与土地增值收益分配	(10)
一、地租理论	(10)
二、土地发展权理论	(13)
三、新中国的土地增值收益分配	(15)

第一章

1949~1955 年的农地制度：土地改革与互助合作 (20)

第一节 旧中国的农地制度与农业生产效率 (20)

一、旧中国的农地占有与使用状况 (20)

二、封建高额地租是旧中国农业生产效率低下的根本原因 (24)

第二节 1950~1952 年底的土地改革 (29)

一、土地改革的具体做法 (29)

二、土地改革的政治意义与经济意义 (34)

三、土地改革的方式与效果 (36)

第三节 1950~1955 年的农业生产互助合作 (38)

一、农业生产互助合作对小农意义重大 (38)

二、土地改革后，农业生产互助合作的紧迫性 (40)

三、农业生产互助合作的三种形式 (41)

四、农业生产互助合作的发展 (43)

第四节 土地改革与互助合作，提高了农业生产效率 (43)

第二章

1956~1978 年的农地制度：集体所有、统一经营 (47)

第一节 农地集体化：集体所有、统一经营 (47)

一、1955~1957 年底，土地由农民私有转为高级社集体所有 (47)

二、1958~1978 年，农村人民公社“三级所有，队为基础” (49)

第二节	农业合作化与集体化中的社员退出	(52)
第三节	选择并快速推进农地集体化的原因分析	(54)
一、	实行土地公有的进程、步骤及形式选择	(55)
二、	快速推进农地集体化的原因	(56)
第四节	农地集体化的利、弊分析	(58)
一、	农地集体所有、统一经营的两个积极影响	(58)
二、	农地集体所有、统一经营的三个消极影响	(62)
第五节	农地集体化对农业生产效率的影响	(66)

第三章

1979 年以来的农地制度：家庭承包经营与集体统一经营

第一节	1979 ~ 1984 年：从生产责任制到家庭承包经营	(68)
一、	农村出现三种不同形式的生产责任制	(68)
二、	家庭承包经营的发展历程	(70)
三、	家庭承包经营的两种类型	(73)
第二节	1984 年：“15 年不变”与“大稳定、小调整”	(74)
第三节	1993 年：“30 年不变”与“增人不增地，减人不减地”	(75)
第四节	1984 年以来的农地规模经营	(76)
一、	农地规模经营的原因	(76)
二、	农地规模经营的形式	(77)
三、	农地规模经营的效果评价	(83)
第五节	家庭承包经营的利、弊分析	(83)

一、家庭承包经营的两个积极影响	(83)
二、家庭承包经营的两个消极影响	(89)
第六节 家庭承包经营的两大发展趋势	(92)
一、规模变小和规模扩大的趋势同时并存	(92)
二、农户(业)生产兼业化和专业化趋势同时并存	(95)
第七节 1978 年以来的集体统一经营	(96)

第四章

与家庭承包经营有关的若干问题	(98)
第一节 农地所有制：国有、私有还是集体所有？	(98)
一、有关农地所有制的三种主张	(98)
二、中国不宜实行农地国有或农地私有	(99)
第二节 1984 年以来家庭承包经营对农业生产效率的贡献	(103)
一、1984 年以来学术界围绕家庭承包经营的争论	(103)
二、1984 年至今，家庭承包经营仍然对农业生产有促进作用	(104)
第三节 承包地调整与农地保障功能	(110)
一、“大稳定、小调整”政策与“增人不增地，减人不减地”政策	(110)
二、承包地调整与农地保障功能	(111)
第四节 土地长期投入与承包期的关系	(114)
一、学术界围绕承包期长短对土地长期投入影响的	

争论	(114)
二、承包期长短对土地长期投入影响的共识性问题	(115)
第五节 农地流转：农地承包经营权流转与所有权互 换	(119)
一、农地承包经营权流转	(119)
二、农地所有权互换	(122)
第六节 家庭承包经营与社会化服务	(124)
一、自发性的农户合作	(124)
二、集体统一提供服务	(125)
三、其他社会组织提供服务	(127)

第五章

1950 年以来的农村土地征收制度	(129)
第一节 两个重要概念：土地征收与土地征用	(129)
一、1950 ~ 1952 年底，土地改革时期的土地征收 与征用	(129)
二、1953 ~ 2004 年的土地征用与临时租用（借用）	(130)
三、2004 年以来的土地征收、征用与临时租用 ...	(131)
四、土地征收与土地征用	(131)
第二节 征收农村（集体）土地的目的	(132)
第三节 征收农村（集体）土地的补偿	(133)
第四节 国有建设用地有偿使用及其市场价值	(136)
一、国有建设用地：从无偿使用到有偿使用	(136)
二、国有建设用地使用权市场与交易价格	(136)

第五节 现行农村集体土地征收制度存在两大主要问

题 (139)

一、农村集体土地征收补偿标准低,集体和农民利益受损 (139)

二、公共利益界定不明确,土地征收权被滥用 ... (143)

第六章

1950 年以来的农村(集体)建设用地制度 (145)

第一节 农村(集体)建设用地的概念与分类 (145)

第二节 不同历史时期的农村(集体)建设用地制度 (146)

一、1950~1957 年:维持农村建设用地原有的占有和使用关系不变 (146)

二、1958~1981 年:农村建设用地归集体所有,免费使用 (146)

三、1982~1986 年:强化用地规划、用地审批与面积控制,并试行补偿制 (148)

四、1987~1998 年:对部分集体建设用地实行补偿制度或有偿使用制度 (150)

五、1999 年至今:禁止农村集体土地出让、转让或出租用于非农业建设 (152)

第三节 农村集体建设用地使用权流转 (153)

一、农村集体建设用地使用权流转地下市场 (153)

二、农村集体建设用地使用权流转试点 (155)

三、农村集体建设用地使用权流转的必然性 (156)