

中国农村 土地制度的变革

——中国农村土地制度
国际研讨会论文集

中国农地制度课题组 编著

北京大学出版社

新登字(京)159号

中国农村土地制度的变革

——中国农村土地制度国际研讨会论文集

中国农地制度课题组 编著

责任编辑：李宝屏

*

北京大学出版社出版发行

(北京大学校内)

北京大学印刷厂印刷

新华书店经售

*

850×1168毫米 32开本 7印张 175千字

1993年11月第一版 1993年11月第一次印刷

印数：0001—1500册

ISBN 7-301-02381-2/F·189

定价：9.00元

国务院发展研究中心中国农地制度课题组名单

课题主持人：黄青禾 王西玉

课题组组长：何道峰

课题组成员：刘守英 裴长洪 蒋中一
沈敏峰 陈子光 曾 天
王月民 赵 燕

特邀研究员：史正富

特邀顾问：张培刚 安希伋 郭书田
段应碧 章舍之 周 诚
戚铭琛 陈吉元 王家福

内 容 简 介

土地问题是农村的一个基本问题,土地经营和管理制度的改革是中国农村改革进程中最具深刻影响、最有根本意义的改革内容之一。目前,这项改革还在进行。在福特基金会的资助下,以国务院发展研究中心农村部和农业部经济研究中心为主,并聘请了国内外的专家组成的课题组同美国威斯康星大学土地研究中心的专家,从1978年开始,对中国农村土地问题进行了合作研究。本书是这项研究的论文集,它集中反映了该项研究的阶段性成果。

全书包括中方论文、外方论文和专家评论三部分,共约17万字。内容涉及到中国农村土地制度改革进程、耕地、山地制度改革、自然资源利用和全球经验和反思,以及对对中国农村300个村级土地制度变革和800农户的追踪调查数据分析等。全书资料翔实,论据充分,观点新颖,具有一定的学术价值和政策咨询的参考意义。

前 言

呈献在读者面前的这本《中国农村土地制度的变革》，是国务院发展研究中心中国土地制度课题组与美国威斯康星大学土地研究中心联合举办的“中国土地制度国际研讨会”的论文集。

这本集子是土地制度课题组的一份阶段性研究成果，她记载了我们对中国农村土地制度现状的研究和对问题的揭示。这项研究以深入的个案调查与规范的抽样调查为基础，提出了我国农村土地制度改革的发生和成长理论，对中国农村土地制度的发生机理和成长过程进行了定性和定量的描述，揭示了中国农村土地制度在发展中暴露出来的产权边界的模糊、产权流转的障碍、地租的隐性以及地税的复杂等等一系列问题，由此形成了中国农村土地制度需进一步完善的政策含义。

这项研究我们是从一个客观的立场进行文献的收集和整理、假说的设定和验证，力图在研究中去掉感情色彩，使之不致引发复杂的感情性的争论，而是引起研究者们对中国农村土地制度的重视，进一步地深入研究和探讨。

在此要特别感谢福特基金会对此项研究的诚挚资助。感谢中国农村经济学界的老前辈杜润生先生、王郁昭先生、刘堪先生以及著名经济学家马洪先生对本项研究的支持、鼓励和指导。感谢张培刚教授、安希俊教授、段应碧研究员、陈锡文副研究员、郭书田高级经济师、王家福教授、戚铭琛高级经济师、周诚教授、杜鹰副研究员等专家学者对本项研究的关心和支持。同时，还要感谢国家统计局农调队在数据收集、整理方面所做的大量工作。

本课题数据的计算机处理，《800农户调查》由陈子光、赵燕、曾天和王月民同志合作完成；《300村抽样调查》由曾天、黄鸣同志完成；《怀化地区非农耕地调查》由赵燕同志完成。在资料收集方面王月民和赵燕同志做了许多工作。本书的编校工作主要由赵燕同志负责。

我们再次向这些为课题进展做了大量工作的同志表示深切的谢意。

目 录

在研讨会开幕式上的讲话

- 杜润生在中国土地制度国际研讨会上的讲话
..... (1)
- 王郁昭在中国土地制度国际研讨会上的讲话
..... (5)
- 约翰·布鲁斯在中国土地制度国际研讨会上致词
..... (7)
- 美国福特基金会驻中国首席代表彼特·哈里斯
在中国土地制度国际研讨会上致词..... (9)
- 联合国粮农组织代表华尔诚先生
在中国土地制度国际研讨会上致词..... (10)
- 美国福特基金会代表沃尔特·科沃德
在中国土地制度国际研讨会上致词..... (11)

研讨会上的论文

- 、中国农村土地政策的回顾与面临的问题（黄青禾）..... (13)
- 、关于“中国农村土地政策的回顾与面临的问题”的评论
美国福特基金会项目官员 孟则思..... (29)
- 、村级农地制度的变革（何道峰）..... (31)
- 、关于“村级农地制度的变革”的评论和几点看法
原中央农村政策研究室副主任、研究员 刘堪..... (62)
- 、关于“村级农地制度的变革”的评论
美国威斯康星大学农经系教授 米切尔·卡特..... (70)

、中国耕地制度的个案研究

—— 平度、无锡、乐清三县(市)的比较分析(王西玉)
..... (73)

、关于“中国耕地制度的个案研究”的评论
农业部软科学研究中心高级经济师 郭书田..... (92)

、关于“中国耕地制度的个案研究”的评论
中国人民大学农业经济系教授 周诚..... (95)

山地产权制度变迁与农户行为变化

—— 湖南省怀化个案研究(刘守英)..... (99)

关于“山地产权制度变迁与农户行为变化”的评论
美国威斯康星大学土地研究中心教授 约翰·布鲁斯
..... (115)

关于“山地产权制度变迁与农户行为变化”的评论
农业部农村经济研究中心副主任、副研究员 杜鹰
..... (118)

关于“山地产权制度变迁与农户行为变化”的评论
北京农业大学中德合作中心副教授 李小云..... (120)

华北四村地税问题个案调查(蒋中一、裴长洪)..... (121)

关于“华北四村地税问题个案调查”的评论
农业部农村经济研究中心主任、研究员 段应碧..... (128)

关于“华北四村地税问题个案调查”的评论
美国威斯康星大学土地研究中心教授 约翰·斯卓斯玛
..... (130)

关于“华北四村地税问题个案调查”的评论
国家土地管理局高级经济师 戚铭琛..... (133)

农户经营规模的效果与原因

—— 800农户调查资料的初步分析(史正富)..... (138)

关于“农户经营规模的效果与原因”的评论
美国威斯康星大学土地研究中心教授 米切尔·罗斯
..... (144)

关于“农户经营规模的效果与原因”的评论	
中国社会科学院经济所副研究员 朱玲·····	(148)
制度与自然资源的管理 (约翰·布鲁斯)	
·····	(150)
农地税收的概念、问题和趋势 (约翰·斯卓斯玛)	
·····	(155)
关于“制度与自然资源的管理”的评论	
国务院发展研究中心农村部副研究员 何道峰·····	(164)
关于“农地税收的概念、问题和趋势”的评论	
中国社会科学院法学所教授 王家福·····	(168)
✓土地制度与农业绩效	
—— 对全球经验的反思 (米切尔·卡特 米切尔·罗斯	
格申·费达)·····	(170)
关于“土地制度与农业绩效”的评论	
北京农业大学教授 安希伋·····	(189)
关于“土地制度与农业绩效”的评论	
国务院发展研究中心农村部部长、副研究员 陈锡文	
·····	(192)
资源制度研究中的性别分析 (苏珊娜·拉斯塔丽亚·康希尔)	
·····	(197)
关于“资源制度研究中的性别分析”的评论	
北京农业大学中德合作中心教授 李小云·····	(209)
关于“资源制度研究中的性别分析”的评论	
美国福特基金会项目官员 孟则思·····	(211)
关于“资源制度研究中的性别分析”的评论	
美国威斯康星大学留学生 李宗敏·····	(213)

杜润生在中国土地制度国际研讨会上的讲话

女士们，先生们，同志们：

我有幸参加这个会议非常高兴。作为这个课题最初的发起人之一，看到课题组所有的同志们做出了一系列很有价值的工作，感到非常满意。我还看到威斯康星大学的各位研究人员和中国的同行们共同合作做了很多的工作，其合作一直是很好的。课题的设计、研究方法可以给我们今后研究这类问题提供一些示范和借鉴。研究的结论我看了看，有的符合原来的假设，有的推翻了原有的假说，有的推翻了一些社会上流行的看法和一些传统观点。比如说，对三年前粮食徘徊的看法就和一般人的认识不一样。课题组找到了一些真正可靠的事实根据，而且有些数据是我们过去许多年没有得到的。所以，总起来看，课题组的工作是科学的、扎实的，因而也是可信的。有些问题尚需进一步研究，答案留待以后来做，这当然是顺理成章的。课题组取得的这个成绩，可以说是令人满意的。时间经历得长了一点，责任不在他们，这是由客观因素造成的，包括机构变化等等。我想借这个机会感谢福特基金会所给予课题的资助，世界银行也给予了很大的支持。我作为课题的最初发起人，在此作一个事后的感谢。

下面我想谈几点意见，可能不切合会议的主题，讲几点希望可能更适合一些：

第一，课题组的材料反映，家庭承包制的政策已稳定了十几年，农民对“归大堆”、回到原来旧的集体化时期的顾虑已经减少了，但是承包权在这十几年间不断地进行小的调整，从地块的调整到制度的调整，这一点农民感觉到制度还不稳定。一方面有稳定感，另一方面又有不稳定感，这说明界定产权进行某些制度安排，对于我们农业的发展，以至于整个国民经济的发展具有重大的意义，是不可缺少的。

第二，可不可以考虑，将承包期延长至50年以上，把家庭承包制度化，法律化。农民对土地变化的要求，通过土地市场、使用权的交换市场来解决、满足。这就是既有稳定的一面，也有流动的一面，二者相互依存。市场的流动可以保证经济效益；稳定自主权，才有助于流动。

第三，使用权的市场，前几年并不如预期的那样发育起来。课题中提供的数字，转包的土地只有1%多一点，但估计今年和今后十年之内，会有一个新的发展。支持我这个看法的是沿海近两年的房地产业突飞猛进地开展了起来。另一个证据是今年一些地方先后取消了统购任务。在这两个因素的影响之下，广东、福建等地的农民原本有不愿意经营土地的，甚至希望放弃土地的承包权，现在又不愿意放弃土地了。另外，地租新的增值部分的分配问题，发生了很多的纠纷，有的地方发生农民请愿与政府及有关部门发生冲突，这证明农民认为土地可贵了。地价高涨，日本等国就出现过，中国沿海现在也出现了。这种变化会从沿海到内地，在全国发展起来。因为我们的国民经济要转向市场经济的轨道，我们的开放政策也要从沿海向内地、向边疆发展，速度可能会超出一般人的预料之外。因此这里有一个重大的政策必须确定，就是土地使用权的转让必须是有偿的，无偿的转让是很困难的。最近有人对南海的调查可以支持这一看法。南海已实行了再承包，原来把地包给农民，现在又从农民那里包回来了，实行“反承包”，这证明使用权的市场将会在全国发展起来。

第四，使用权市场一旦发育起来，就普遍形成土地的价格，它不一定等到进行土地评估才确立。使用权价格的流动，就必然形成地租，地租就是价格的一种形式。这个东西的出现其利害如何？这是一个尚待研究的问题。有的农民放弃土地，有的农民接收土地。接收一方作为经营者，他的成本中要增加一个地租份额。土地承包以后，地租除了土地税和承包费外基本上就没有什么了，土地税是很轻的。现在承包者的成本里有了这个新的东西，为了使这个负担不影响生产，就必须使土地资本化。对土地要有新的投资，随着人口的变化必然会增加一些机械设备。但在我们国家，土地的资本化收益率究竟怎样，这个

问题必须要有扎实的研究。要从现在的试验研究中得到答案。不然我们的头脑里总认为机械化总比不机械化好。希望进行分地区、分阶段的系统监测、分析，最后得出必要的结论。

第五，从材料中看到，中国的超小型农户经营保持了高产，而且效益并不比大规模经营低。这是课题组提出的一个与流行观点不同的看法。这个结论产生于什么条件，是什么原因，为什么这种资源配置反而有效益，这么小型的农业能产这么多的东西，要把这个问题搞清楚。搞清楚了我们就有了一个根据，这在世界上也是少有的事情。当然，这里面家庭承包这个制度是一个必要的条件，但不是充分的条件，要找一找别的原因，这关系重大。我们估计中国和中国的台湾、日本、南韩以至于东南亚都是这种类型的农业。这种类型受自然地理条件的约束是很大的，但还是有解决的办法。超小型经营一定会向大型经营转化的，但我们永远也达不到美国、加拿大那样的规模经营。在我们的缺点里产生的优点是怎么来的，这个问题要继续观察。这是很有意义的。

第六，随着我们工业和第三产业的发展，国民经济转向市场经济体制（我们叫做社会主义市场经济体制），在这个情况下的农业会有什么变化。我感觉农业在市场竞争中常常是处于不利的地位，在计划经济下是这样，在市场经济下是不是会有改观呢？不一定，不要被这几年的粮食丰收迷惑住，以为农业问题就已经解决了。因为农业受自然条件的约束很大，中国的自然灾害频率是很高的，大约四年就有一次灾害，同时农业又受恩格尔法则的约束，少了一点不行，多了一点就滞销，食品这个东西和别的东西不一样。因此，总起来看，农业是一个风险产业。在今天，农业的机会成本非常高，同样的投资不愿放在这里，可以说农业不利于吸引投资。因此，我想，在我们的工业化过程中，农业出现停滞的局面是很可能的，而且是一个现实的威胁，所以要研究一下对农业的保护政策，其中包括土地制度的安排如何适应，要研究对策。如我们要有一批经营机构为农业融通资金，政府的贷款、财政支持可以通过银行发生更大的作用。如果政府可以让银行搞贴息贷款，投资的困难就可以减少很多，我们可以搞合作银行，搞

抵押贷款，让银行的亏损额由政府来补偿。政府对价格采取市场规律来调整。乡镇企业以工补农，以工建农这个事情本身是不那么合理的，转移乡镇企业的利润对它的发展有影响，但在中国的情况下，还得坚持下去，至于坚持多少年不知道。另外要给农民进入市场创造条件，如搞小城镇，为第三产业提供运行空间，为乡村工农业提供社会服务，减少交易费用，减少风险损失等等，要多想点办法，我希望有关的农业研究机构要共同想办法解决这个问题。我们要想到，农业现在有了这么个好局面，但在新的条件下，如何将其提高和发展，还有许多的事情要做，不能盲目乐观。我主张农村改革还要超前改革，原来我们就是超前于城市的改革，今后我们还要继续超前，这就是一个超前的项目之一，其它有关的问题我看到黄青禾同志的文章中都提到了，我同意。

这是一个不叫评论的讲话，也是一个希望。今天中外学者聚集一堂，在此我希望与会代表加强交流、互相学习，并预祝大会取得圆满成功。

王郁昭在中国土地制度国际研讨会上的讲话

女士们、先生们、朋友们：

中华人民共和国国务院发展研究中心、美国威斯康星大学土地研究中心联合召开的中国农村土地制度国际研讨会开幕了。我谨代表中国国务院发展研究中心向本次会议的联合举办单位美国威斯康星大学土地研究中心和资助单位美国福特基金会表示衷心的感谢。向参加这次会议的中外专家和学者表示热烈的欢迎。本次会议的中心议题是对国务院发展研究中心主持的中国农村土地制度课题的阶段性研究成果开展评论。中国农村土地制度课题组成立于一九八八年，整个研究活动得到了福特基金会的资助和世界银行的支持。在课题的执行过程中虽然因各种原因受到了一些影响，但仍然取得了比较好的成绩，基本上达到了预期的目的。首先，课题组对全国300个村，自农村改革实行家庭联产承包制以来的土地制度变迁的过程、具体方式以及地方采取的土地管理规则，进行了详细的问卷调查，取得了大量的第一手材料，并在此基础上写出了分析报告。其次，为了了解近十年土地制度变迁对农业绩效的影响，课题组与国家统计局农村调查队合作，从八个有代表性的县抽取了800个农户进行了全年的问卷追踪调查，其数据的处理已基本完成，并写出了分析报告。另外，课题组还就土地制度中比较关键性的问题，对三个县四个村的地税问题进行了个案调查，以及目前正在进行的非耕地制度的调查。所有这些研究，使我们已经和正在形成对我国现行土地制度中所面临问题的分析和判断。其中有许多观点在本次会议上将提交各位讨论。我们希望这些观点是一块引玉之砖，引起大家对我国土地问题的关注，并将这一研究引向深入，把理论研究的成果转化为政策影响。国务院发展研究中心作为中国政府一个重要的政策咨询部门，我们将把课题组的研究成果上报中央、国务院以及有关政策制定部门参考。

女士们、先生们、朋友们，正值本次会议召开之际，中共第十四次代表大会即将召开，在邓小平同志南巡讲话精神的鼓舞下，中国的改革步伐将迈得更快，对外将更加开放。在改革开放的大潮中，中国的土地制度将面临着如何与之相适应的问题。例如，在中国粮食购销体制变革之后，农地将面临着进入市场的问题，对农地制度的管理也将面临着由原来的行政约束如何变为法律规范的问题。在中国的人地关系越来越紧张的情况下，将面临着如何更有效地利用非耕地的问题，等等。因此中国农村土地问题的研究还远未结束，从所面对的问题来看，这个问题还仅仅是一个开端。中国国务院发展研究中心将进一步重视对土地制度的研究。我们希望与会同仁们积极参与这一研究，并希望美国福特基金会和美国威斯康星大学土地研究中心继续资助和支持土地制度课题研究的展开，预祝会议取得圆满成功。

谢谢！

约翰·布鲁斯在中国 土地制度国际研讨会上的讲话

我们威斯康星大学的土地制度研究中心，从事于各国土地政策问题的比较研究。到中国参加这次讨论会感到非常高兴。大约在四年前，我因世界银行的项目评估事宜第一次拜访中国，为我提供了会晤土地制度研究组许多成员的机会，同时也为我提供了后来在其它地方很有用的正确观察事物相互关系的能力。例如，去年我在阿尔巴尼亚访问时，把中国发生的一些变化与阿尔巴尼亚正在发生的变化进行比较，感到这种比较是很有意义的。我们之所以乐于从事这项工作，是因为在国务院发展研究中心的领导下进行的土地制度建设方面的研究工作，体现了实事求是的精神，课题组的研究人员具有很强的献身精神。在以后的几天里，我们将要评述这个很重要的研究团体的工作，他们收集的数据资料和提出的各种问题是值得注意的。我感到特别高兴的是，这次会议召开的时机很可能有利于中国土地制度设计的进展。随着经济的发展、调整和变化，土地占有制度也必须随之进行改革，从而适应这些变化和满足新的需要。但在继续变化的过程中，存在着一定的阶段性，这与经济发展的阶段性相适应。

对我们这些来自土地制度研究中心的研究人员来说，这次会议使我们能够与你们一起评论资料非常丰富的论文，对一些关键性问题的研究做出有价值的探讨，这将是一个很好的机会。你们收集的这套数据资料对分析生产规模、生产率和社会保障，以及产权变迁的范围和劳动力转入工业等问题是非常有用的。现在所完成的研究计划从另一方面来讲，也就是下一步研究工作的开始。许多发言者已提出的地税问题就是这些问题中的一个。对山地的开发、保护非农耕地资源的战略问题的研究已经开了头，但必须做进一步的研究。这里还讨论了性

别问题等，这些问题都还需进一步地展开研究。

我们很高兴参加这个项目的研究，并为你们使这个项目的完成，为使这次会议的召开，为对我们的盛情款待表示感谢。我们感谢来自中国农业部农村发展研究中心、北京农村经济研究中心、北京农业大学和其它机构的许多专家、学者所做的评论。我们还要特别感谢美国福特基金会对该课题提供的具有远见卓识的支持。我们期待与课题组的全体人员继续合作，并感谢我们至今已得到的机会。

谢谢！

美国福特基金会驻中国首席代表
彼特·哈里斯在中国
土地制度国际研讨会上致词

王郁昭先生、布鲁斯先生、杜润生先生、章含之夫人：
女士们、先生们：

福特基金会很高兴参加这个研究项目和这次会议。正如王先生所说，这个研究项目曾有过一个曲折的历史，但目前看来进展顺利。在座各位都知道，关于土地制度、使用和管理的问题对有效的现代化来说，是极其重要的。而且大家一致认为，这次会议召开的时间是特别好的。为此，我们表示最好的祝愿，并希望这次会议能够促进对此问题进行更有效的研究。

非常感谢！