

# 新土地所有制

陈东琪 著

中國改革研究叢書  
薄一波題

重慶出版社

# 新 土 地 所 有 制

陈 东 琪 著

重 庆 出 版 社

1989年·重庆

责任编辑 赵文林

封面设计 王庆伦

技术设计 刘黎东

陈 东 琪 著

新 土 地 所 有 制

---

重庆出版社出版、发行(重庆长江二路205号)

新华书店经销 达县新华印刷厂印刷

\*

开本787×1092 1/32 印张3.875插页2 字数80千

1989年8月第一版 1989年8月第一版第一次印刷

印数: 1—1,600

\*

ISBN7-5366-1005-X/F·42

定价: 1.40元

# 让理论之树常青

代 序

童 大 林

有一句名言：生活之树常青，而理论是灰色的。这是针对那种理论脱离实际、理论发展落后于实践进展的状况而言的。我国近十年城乡改革的历程，展现在人们面前的则是另一番绚丽多彩的图景：不仅实践繁花似锦、争奇斗艳，而且理论之光璀璨夺目，熠熠照人。无限丰富的改革实践为科学正确的改革理论提供了肥沃的土壤和良好的气候条件，理论上的新思想、新观点破土而出，生机勃勃，联翩涌现。在这改革的年代，不仅实践之林根深叶茂，理论之树也四季常青。

伟大的社会变革必然产生出无愧于时代的先进理论。近十年来，在我们中国这个既古老而又年轻的国度里所进行的这场伟大变革，犹如大海的波涛，猛烈地冲破了旧体制的堤坝，摆脱了旧观念的束缚，荡涤了“左”的僵化思想的积习，使整个国家的面貌发生了巨大而深刻的变化，给我国理论界注入了新的生机与活力。党的十一届三中全会关于实事求是、实践是检验真理的唯一标准理论，为我们党制定一系列马克思主义路线奠定了基石。关于社会主义社会的根本任务是发展生产力的理论，为全党胜利实现工作重点转移，集中全力搞好改革和建设，确立了行动的准则；关于我国还处在

社会主义初级阶段的理论，为我们进行这场震惊世界的改革，提供了根本依据；关于大力发展社会主义商品经济的理论，为在城乡进行经济体制改革，指明了总的方向；关于国营经济必须实行所有权与经营权的分离、使企业成为独立的商品生产者和经营者的原则，为增强企业活力，广泛推行承包、租赁经营责任制，提供了依据；关于培育和发展社会主义市场经济体系的观点，为搞活城乡经济，开辟了无限广阔的天地；关于以公有制为主体发展多种所有制经济的设想，为调动各方面的积极因素，繁荣社会主义经济，创造了良好的条件；关于以按劳分配为主体实行多种分配方式的理论，为实行正确的分配政策和建立新的社会保障制度，找到了正确的途径；关于广泛开展社会主义竞争的理论，为增强企业在国内外市场上的应变能力和使各种人才脱颖而出，提供了新的机会；关于充分发挥中心城市功能的方针，为发展各种横向经济联合和建立以中心城市为依托的各种经济区，找到了科学的根据；关于政府要由直接管理为主向间接控制为主过渡的设想，为宏观经济管理体制和政府机构的改革，指出了奋斗的目标；关于社会主义国家必须实行对内对外开放的政策，为打破旧体制格局和建立开放型的新体制模式，提供了有力的论据；关于实行党政分开、建立社会主义民主政治和法制的构想，为进行政治体制改革，勾画出了宏伟的蓝图；关于经济发展必须依靠科学技术进步，科学技术必须与经济建设相结合，教育要面向现代化、面向世界和面向未来的观点，为进行科技、教育等体制的改革，确立了指导方针；关于要进一步解放思想、更新观念的观点，为上层建筑和意识形态领域的改革，建设社会主义精神文明，打下了思想基

础；等等。所有这些新的理论、新的思想、新的观念，将构成指导我们今天这场伟大变革的改革理论体系和框架。不断丰富、完善和发展改革的理论体系，正是摆在我们广大理论工作者、实际工作者和千千万万改革者面前的一项光荣而艰巨的任务。

近十年来如此丰富的城乡改革实践，为我们全面系统地研究改革的理论，提供了非常宝贵的矿石和原料。当前，迫切需要理论工作者按照党的十三大精神，进一步解放思想，大胆探索，紧密结合中国改革的实际，对十年改革的实践经验，从理论上加以概括和总结，进行一番去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的精炼和加工，使认识发生飞跃，概念得到升华，由经验上升为理论，由思想的火花变成指路的灯塔，把零星的观点提炼成系统的理论，逐步形成一个完整的具有中国特色的改革理论体系。这无疑是一个宏大的社会系统工程，需要理论工作者和实际工作者，老的理论工作者和中青年理论工作者、专业理论工作者和业余理论工作者、社会科学工作者和自然科学工作者等各方面专家、学者的密切协作和共同努力。改革越深化，理论的指导作用越显得重要。应该说，脱离了改革实践的理论是空洞的理论，没有正确理论指导的改革实践是盲目的实践。现在需要我们更好地把理论与实践有机地结合起来，不断把各项事业推向前进。

党的十三大向全国人民提出的中心任务是加快和深化全面改革。改革的实践造就了一大批改革人才。近年来，许多颇有建树的中青年理论工作者在改革的实践中崭露头角，给理论界带来了一股清新的空气。他们在改革的大潮中搏浪前

进，采撷浪花，探索规律，提出了很多新的观点和见解，已经引起了理论界和国内外的普遍重视。这次，重庆出版社捷足先行，特地将这些同志的一批最新研究成果汇集在一起，准备陆续出版一套“中国改革研究丛书”。这套丛书的出版，对于加强改革的理论研究和舆论宣传，对于加快和深化政治、经济、科技、教育等体制的全面改革，无疑是一个很大的推动和促进。当然，任何理论都要经受历史和实践的检验。这套丛书中的许多理论观点，也需要在实践中不断充实、发展和完善。但是，这毕竟是一个良好的开端。我们希望，这套丛书中的许多一家之言和一得之见，能够迎来改革理论研究百花齐放、百家争鸣的新局面。

一花引来万花开。又一个姹紫嫣红、百花争艳的春天到了。1988年，这是中国大地上第十个改革的春天，让我们张开双臂欢迎她！愿灿烂的实践之花，在这大好的春天里结出丰硕的理论之果。

， 于北京

# 目 录

|            |                               |        |
|------------|-------------------------------|--------|
| <b>第一章</b> | <b>中国当前土地问题的严重性及其理论探源</b> ··· | ( 1 )  |
| 一          | 我们将面临耕地危机·····                | ( 1 )  |
| 二          | 耕地质量与粮食产量·····                | ( 3 )  |
| 三          | 解决中国人吃饭问题的出路·····             | ( 6 )  |
| 四          | 深化土地制度改革需要新的土地理论·····         | ( 9 )  |
| <b>第二章</b> | <b>土地经营权变革：家庭承包制</b> ·····    | ( 16 ) |
| 一          | 从集体统一经营到家庭承包经营·····           | ( 16 ) |
| 二          | 当前土地家庭承包经营的特征·····            | ( 19 ) |
| 三          | 承包制的成就及其局限性·····              | ( 22 ) |
| 四          | 近期措施与长远目标·····                | ( 26 ) |
| <b>第三章</b> | <b>土地所有权制度的再选择：三个主流思路</b> ··· | ( 28 ) |
| 一          | 主流思路Ⅰ：土地国有化·····              | ( 28 ) |
| 二          | 主流思路Ⅱ：稳定集体所有制·····            | ( 30 ) |
| 三          | 主流思路Ⅲ：重建农户私有制·····            | ( 31 ) |
| 四          | 对三个思路的若干比较·····               | ( 34 ) |
| <b>第四章</b> | <b>新的选择：土地合股制</b> ·····       | ( 36 ) |
| 一          | 规模农业的所有制前提·····               | ( 36 ) |
| 二          | 土地合股制：基本内容和特征·····            | ( 38 ) |
| 三          | 合股制与土地资本化·····                | ( 43 ) |
| 四          | 土地所有权股份化应注意的问题·····           | ( 45 ) |

|            |                            |         |
|------------|----------------------------|---------|
| <b>第五章</b> | <b>土地集约经营及其组织形式</b>        | ( 47 )  |
| 一          | 提高农业劳动效率的基本途径              | ( 47 )  |
| 二          | 土地集约经营：手段、形式及步骤            | ( 48 )  |
| 三          | 从个体农户到家庭农场                 | ( 51 )  |
| 四          | 关于雇工农场和合股农场                | ( 52 )  |
| <b>第六章</b> | <b>农业发展模式与土地市场形成</b>       | ( 55 )  |
| 一          | 模式：从生存农业到商品农业              | ( 55 )  |
| 二          | 中国土地市场的形成：要素分析             | ( 57 )  |
| 三          | 地租和土地税                     | ( 59 )  |
| 四          | 土地市场运行的政府调节                | ( 61 )  |
| <b>第七章</b> | <b>土地产品价格与农业利润</b>         | ( 64 )  |
| 一          | 土地产品价格及其决定                 | ( 64 )  |
| 二          | 第三次食品危机与政府政策               | ( 66 )  |
| 三          | 期货市场                       | ( 71 )  |
| 四          | 农业利润                       | ( 76 )  |
| <b>第八章</b> | <b>解决土地上“劳动力拥挤”问题的基本途径</b> | ( 80 )  |
| 一          | 土地上“劳动力拥挤”及其成因             | ( 80 )  |
| 二          | 第Ⅰ途径：扩展养殖业                 | ( 83 )  |
| 三          | 第Ⅱ途径：加速非农产业的发展             | ( 87 )  |
| 四          | 农业内部积累与外部资本输入              | ( 92 )  |
| <b>第九章</b> | <b>政府对土地的宏观管理</b>          | ( 95 )  |
| 一          | 新模式下的国家职能                  | ( 95 )  |
| 二          | 土地经济的微观运行与宏观调节             | ( 97 )  |
| 三          | 土地的综合开发利用与政府投资             | ( 100 ) |
| 四          | 关于制定新“土地法”                 | ( 101 ) |

|            |                           |       |
|------------|---------------------------|-------|
| <b>第十章</b> | <b>中国土地改革史的简短考察</b> ..... | (105) |
| 一          | 历史演变.....                 | (105) |
| 二          | 比较.....                   | (110) |
| 三          | 农民、市场与现代化.....            | (112) |

# 第一章 中国当前土地问题的严重性及其理论探源

## 一 我们将面临耕地危机

我们时代的最大错误之一，就是以为自然资源可以取之不尽，用之不竭。我们从我们所处的自然界攫取太多，补偿太少。我们曾采取了错误的人口政策，过份强调人口的数量，以为“人越多越好”，忽视了自然资源特别是土地资源的有限性，不注意耕地数量的增长和质量提高。结果，耕地承担的压力越来越大。

在从1949年至1987年这38年间，我国人口翻了一番，从5.4亿增加到10.8亿，而耕地面积总量增长相当缓慢，加上非农占地无限制地扩张，就使得人均耕地占有量逐年减少。1987年已降到人均1.46亩。如果不加紧采取措施，到2000年人均耕地可能降到1.1亩以下。如果考虑到耕地的地区分布差异，目前全国有1/3的省、区人均有效耕地已不足1亩。一些原来人均耕地占有量较多的省份现在耕地减少速度也十分惊人。山西1954年人均耕地为4.8亩，1985年减至2.2亩，30年间减少54%。河北省解放初期人均耕地拥有量为3亩多，现在减至1.5亩。照这样的速度下去，我们将在不久的将来面临严重的耕地危机。

人均耕地减少，既有人口自然增长过快的原因，也有土地经营管理失误方面的原因。我们搞了近35年(1953—1987)的国民经济计划，而土地使用却处于无计划指导的状态。在土地实行集体经营条件下，土地使用失控问题还不那么严重，随着土地实行分散经营以来，问题的严重性就表现出来了。据调查，近10年来，因土地产权模糊而导致的耕地减少问题愈益严重。“六·五”期间可耕地面积总量每年平均减少700万亩。1985年一年就减少1513万亩。1986年减少960万亩，1987年减少720万亩。

由于耕地减少，总播种面积亦下降。1985年农作物总播种面积比1984年减少900万亩，粮食作物播种面积减少6050万亩。播种面积减少又直接导致粮食产量下降。1984年，我国粮食总产量为40731万吨，1985年猛减2820万吨。1986、1987两年粮食总产量开始回升，但仍未达到1984年的水平。粮食生产在1984年“低水平相对剩余”后，连续三年出现衰退、徘徊和低增长情况，表明市场调节对改革后的农业和农民经济行为的积极影响。因为农民一旦从过去作为生产队集体的“雇员”成为独立投资者和商品生产者，就必然按市场供求关系和市场价格决定生产什么、向什么地方投资。在粮价低以及在1984年底和1985年春全国一片“卖粮难”的呼声中，农民不得不收缩粮食生产，减少粮食投资，实行有限的转产。这恰恰表明我国农民在改革以后已经增强了市场意识。

但是，不能不看到，近几年粮食吃紧以及由粮食吃紧以滞后形式引起的食品危机，实际上也表明我国农业经济过程中潜伏着土地危机。如果不及早对这个问题引起警觉，我国今后的粮食发展将处于长期的困境之中。

从1985年以来的情况看，造成耕地数量急剧下降主要是非农性建设用地增加过快。这里有三种情况：一是农民任意侵占耕地，扩建家庭住宅；二是政府官员利用职权任意在农用土地上修建各种楼堂馆所甚至盖私人别墅；三是国营工商业单位和乡镇企业侵地扩厂。据估计，非农业建筑物1986年净占用耕地960万亩，毛占用耕地1600万亩，相当于“流失”一个中等省、区的耕地面积。在1987年下半年关于“中国中期（1988—1995年）改革规划”讨论中，一些搞农业研究的专家提出了用提高粮价的办法来刺激粮食产量增长的建议，这无疑是正确的。但是应当看到，要稳定农业生产，保证粮食产量持续高速增长，单考虑提高粮价还不能从根本上解决问题。因为在目前出现的“耕地无偿瓜分大战”的情况下，即使粮价高到足以能刺激农民扩大粮食生产，由于耕地不足，农民有劲也无处使。所以还必须考虑深化土地管理体制改革的问題，耕地问题是稳定粮食生产的基础问题和长期问题。

## 二 耕地质量与粮食产量

我国潜伏着的耕地危机，既表现在数量减少，又表现在耕地质量下降，肥力递减。

随着耕地承包经营在我国农村的普遍实行，土地经营主体由原来的生产队转变成了家庭农户，耕地投资也由家庭农户来承担。在承包期初，农户对耕地投入的积极性还比较高因为耕地承包经营期一般确定为“一定三年不变”或“一定五年不变”，承包期初投入可以在承包期内收益。但是，到

承包期中和期末时,农民对耕地的资本投入便逐渐减少。虽然农村地方政府向农民许诺说:“你承包的耕地可以续包,而且政策不变。”但是实际上经常变化。根据江苏金湖县叶思法和陈元海两同志的调查,该县对土地承包采取了由县政府发放15年不变的土地使用证和每年一订农民经济上交合同两种办法。由于发包单位不明确,双方关系不健全,权力义务不清楚,上交合同变成了行政机关单方面的任务通知书;土地使用虽然纸面上规定15年不变,但实际上是几年就变。<sup>①</sup>有的县、乡甚至一年一个样。由于政策常变,农民不愿意在他所承包的耕地上投资。他们普遍的想法是:“土地投资,不可不投,又不可多投”。农民给土地施肥只愿施用,不愿意施养地肥,生产行为短期化。

1983年8月《人民日报》转述了当时普遍流行于农民中的一段话:“如果政策一年不变,我就施无机肥;两年不变施有机肥;三年不变施绿肥。”<sup>②</sup>施无机肥不但付出的代价较小,而且短期内见效,便于用地,但不利于耕地的长期保养。而施有机肥和绿肥,不但要花费更多时间和劳动,尤其是培植绿肥需要占用田地,又会减少其他作物收获量,但不会对耕地造成破坏性的影响。这样,农民没有养地积极性,尽量减少投入。尽管有的乡村政府安排专人或设专门机构按期检查农民承包土地的肥力程度,并给予相应的奖惩。但这种办法对解决耕地质量问题几乎无济于事。这种“检查”不

---

①叶思法、陈元海:《认真完善土地承包责任制增加土地投入》,载《江苏农村经济》,1988年第1期。

②参见英文《北京周报》,1983年第26卷第32期,第26页

但需要额外成本，而且常常因各种各样的原因而流于形式。农民没有改良土壤的内在刺激。近两年来，理论界和宏观决策界对农业投入减少议论纷纷，实际上问题的第一方面就是农民不肯给土地投资。

问题的第二方面是政府对农业的投资减少。在耕地交给农民家庭承包经营后，政府对农业投资的任务基本上是在农业基础设施和大型的农业基本建设上。据记者张百新、赵明、胡宏伟1987年的统计考查，这几年，国家对农业的基建投资大幅度下降，1980年为52亿元，1986年下降到38亿元。其中，湖南省“六·五”期间的农业基建投资比“五五”期间下降41.9%，每年不到1亿元，1986年只占全省基建投资总额的2%。粮食产量多年居全国首位的四川省，1986年农业基建投资只占全省基建投资的2.84%，比同年党政机关团体的基建投资所占3.52%还低。向国家交售大宗商品粮的吉林省从1980年到1985年，农业基建投资从1.06亿元降到0.4亿元。政府对农业投资如此急剧减少，这是政府宏观投资政策的严重失误。它是近几年我国粮食生产不景气的宏观原因。

由于微观方面和宏观方面对农业的投资大幅度减少，就使得我们的耕地质量下降。目前大量耕地碱化，过去的肥土变成了今天的劣土；水田变成了旱田；总耕地量中劣等地占的比重越来越大。结果造成土地生产率迅速下降，平均收获量减少（见下表）：

由表可知，从1979年至1984年，我国种植业单位面积产量逐年增加；但从1984年以来，则呈下降趋势。这说明，在现存土地制度、管理水平，技术水平的条件下，土地肥力将

中国1979—1986年种植业单位面积产量变动趋势

| 年 份  | 粮 食 | 公斤/亩 |     |      |
|------|-----|------|-----|------|
|      |     | 稻 谷  | 棉 花 | 其他副业 |
| 1979 | 189 | 283  | 33  | 3928 |
| 1980 | 183 | 276  | 37  | 4656 |
| 1981 | 189 | 288  | 38  | 5198 |
| 1982 | 209 | 326  | 41  | 5382 |
| 1983 | 227 | 340  | 51  | 4962 |
| 1984 | 241 | 358  | 61  | 5406 |
| 1985 | 232 | 350  | 54  | 5289 |
| 1986 | 235 | 356  | 55  | 5206 |

资料来源：《中国统计年鉴1987》第175页

趋下降。如果不扩大土地投入尤其是养地肥的投入，我国在若干年后将会产生因地力恶劣而造成的土地质量危机。这应当引起政府的足够重视。

### 三 解决中国人吃饭问题的出路

中国是一个人口大国，吃饭问题始终是我们面临的难题。如果最有效地实行控制人口的政策，将人口自然增长率坚决控制在1.1%左右，到2050年全国总人口也将达17亿左右。即使让人均粮食保持在1984年400公斤的水平，2050年粮食供给量需要68000万吨，要比1986年净增29000万吨。如

果按1986年粮食播种面积单位产量水平即每亩235公斤计算，2050年粮食播种面积必须比1986年的16.64亿亩净增12.34亿亩。如果人口增长超过1.1%的速度且要求人均用粮大于400公斤，2050年要净增的耕地播种面积将更大。因此，单纯从解决中国人的吃饭问题来看，我国土地的负担也是相当繁重的。看来，我们不但需要制定人口增长战略计划和粮食供求增长战略计划，还需要着手制定耕地增长战略计划，需要全面地考虑土地的保护和使用效率问题，需要认真研究解决耕地不足问题的对策和途径。

假定在1989—2050年这60多年中，将非农建设用地和自然灾害损毁耕地每年限制在300万亩~200万亩之间，就是说严格控制非农业性土地需求的增长。（这既要行政控制又要有体制约束，关于体制约束本书第二章将论及。）从耕地的供给方面看，有以下几个措施可予以考虑：

- （一）提高土地垦殖指数，开发新的耕地；
- （二）提高复种指数，扩大有效总播种面积；
- （三）增加耕地单位投入，提高土壤肥力和质量。

根据杨树珍和李承祚等人的调查和研究，我国在经济恢复时期和“一五”期间耕地有所增加，1958年后除个别年份有增加外，总的趋势是不断减少。我国东部地区的土地垦殖指数已达到相当高的水平。其中山东、江苏、河南等省份已高达40%以上，东部其他省份亦高出全国平均指数，多在20%左右。在这种情况下，如果再过度加速开垦，势必破坏东部经济区的生态平衡，因沃土流失而造成土壤肥力下降。西部地区的垦殖指数虽然较低，绝大多数省区在5%上下，个别地区如青海、西藏不到1%。但在目前的经济条件下，