

中国农村土地制度改革 与体系建设模式

张琦 高振南 著

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

**中国农村土地制度改革
与体系建设模式**
张琦 高振南著

*

中国财政经济出版社出版
(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销
北京通县西定安印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 10.5 印张 25 000 0 字
1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1150 定价: 7.00 元

ISBN 7-5005-2452-8 / F·2325

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

序 言

土地制度是我国社会主义农业重大而具有根本性的问题。无论是理论界，还是有关的行政部门，对土地制度改革都给予了应有的关注，这是理所当然的。

近七八年来，关于土地制度改革和建设的专著和文章已有相当的数量，并提出了各自的主张和设想。主要可分为三种主张：

(1) 土地国有；(2) 土地集体所有；(3) 土地私有。当然每一种主张还可再细划分若干亚种。例如在主张土地国有中有国有租赁、国有永佃，等不同意见。又如在主张土地集体所有中，有集体所有承包经营、集体所有永佃，等等。当然就个人来说，我赞成土地集体所有。因为土地私有，不仅会出现占有上的不平衡性扩大，也会出现不利于土地适度集中经营的问题。土地国有，是相当长远未来的事，现在搞土地国有，必然会产生平调现象，并引起社会震荡。但我赞成进行深入探讨，以求得共识。

现在摆在读者面前的《中国农村土地制度改革与体系建设模式》一书，所表述的主张，从长远来说，也是实现土地国有，但又不是现在就实行土地国有，而是经过若干阶段最终达到土地国有。对这种主张，不管是赞成还是不赞成，但它为我们提供了又一可供参考的思路，显然对于理论研究和实践探索是有益的。

该书把土地制度作为一个系统的体系来进行分析研究，给人

以新意，避免了以往一些研究中缺乏系统性的不足。

该书重视中国实际的研究，尤其是对中国土地制度的演变过程的分析，较好地把握了中国土地制度的制约因素，克服了以往研究中曾经存在的忽视中国客观环境和特殊条件的不足。本书还对世界上一些国家的土地制度的演变及趋势进行了分析，无疑可以扩大我们的视野，对研究中国土地制度改革和建设是很有帮助的。

特别需要指出的是，该书从系统的角度，为中国农村土地制度改革与建设的模式提出了一个供人们选择的方案。作者提出的中国农村土地制度改革与体系建设发展战略模式分为三个阶段。第一阶段是土地资产经营责任制，即在现行土地联产承包责任制基础上，把土地产出物与土地本身资产相结合，构成新双重责任制形式，完善“双层经营”体制。第二阶段是土地资产股份所有，土地使用租赁经营。即在第一阶段土地资产评估基础上，设立土地资产股份公司，将原有土地资产设立股份析股，并着手建立土地银行，将土地金融纳入农村土地制度之中。这样：①可以鼓励竞争，扩大农村经济开发度，提高土地生产率；②土地股份所有，可以保证农民利益和权利不受损失。③可以促进农业兼业化的不断优化。第三阶段是土地资产国有社会化，使用商品化。即在各村土地资产股份公司基础上，建立土地银行系统，将土地资产纳入土地银行大系统之中，实现土地资产国有社会化目标。其办法不是无偿没收，而是通过土地银行金融的渗入，发行股票，构成新型土地资产产权模式。使用商品化即在土地租赁经营基础上，采取市场开放性的商品经济多元化格局和多样化经营形式。在这个大的格局中，土地使用者或土地股份公司可通过抵押土地使用权获取贷款和经营。显然作者这一战略模式有以下特色：其一，他们显然充分研究了其它各种改革“方案”、“模式”的优劣，

综合了各种方案的优点，比较了各种方案实现的难易程度和客观可行性，从而形成了自己的见解和观点。这种研究方法是科学的。其二作者提供的发展战略模式，不但指明了改革的总体格局与发展方向，而且对不同阶段的具体实施重点内容进行了论述，力图使方案具有可行性和可操作性。用他们自己的话说，应该把中国农村土地制度改革与体系建设，建立在系统连贯性和长期稳定性的时序发展的动态优化组合和阶段性递变演化的基本格局之中，使其“近期内有现实可行性，中期内有经济合理性，远期内有客观必然性。”显然这种注重可行性、可操作性的研究精神是可贵的。其三，作者在改革模式中，以产权关系和经营关系为两条主线，使其理论构思具有比较严密的逻辑性，较好地解决了目前土地制度改革可能带来的同步振荡、农户经营行为短期化、土地流转不畅等问题。其四，本书提出的战略构思自始至终都将土地资产贯穿于改革内容之中，这在理论上是一个前进，也是一次富有意义的尝试。其五，该模式构思的另一个可贵之处是，这一方案力图解决同一土地制度体系构思中平等与效率的统一，并使公平与效率在土地制度改革中赋予了具体的内容，而不是空洞的概念解释，能给广大读者以深刻的启示。

此外，该书还对贫困地区和发达地区的农村土地制度改革与体系建设重点和难点进行了探讨，并提出一些建设性的建议。从而使该书无论从结构还是内容等方面显示出全面性和完整性。

当然这本书写得并不是十全十美，书中所提出的一些问题，还有待于进一步深入的研究，一些观点还需要进一步推敲和完善，尤其是对改革三个发展阶段的转化条件的论述尚嫌不足，对第三阶段的一些具体的理论问题和实际操作问题，还需要作者进一步深入系统的研究探索。

总之，该书的出版，将给广大读者很多理论启示，对我国农村土地制度改革实践具有一定的参考价值。

王 贵 宸

1992年3月10日于北京

目 录

第一章 农村土地制度体系概论	(1)
一、体系规范：农村土地制度体系的内涵、基本属性和基本内容	(1)
二、体系变革与优化：农村经济发展的主线索	(26)
三、体系环境：影响农村土地制度体系的主要制约因素	(30)
四、体系评价：什么样的制度体系最合理	(38)
五、体系方法：如何研究农村土地制度改革与体系建设	(41)
第二章 启迪与借鉴：农村土地制度体系变革的国际比较	(47)
一、农村土地制度变革的比较与分析	(47)
二、国外农村土地制度现状	(59)
三、国外农村土地制度体系的模式分类	(63)
四、世界各国农村土地制度体系变革发展趋势展望	(71)
第三章 历史追索：中国农村土地制度演变分析	(77)
一、远古时代的农村土地关系及其土地制度	(77)
二、封建土地制度	(81)
三、近代中国农村土地制度的演变特征	(94)

四、小结与启示	(101)
第四章 建国后中国农村土地制度体系变革历史与评价 ..	(105)
一、变革的阶段性分析	(105)
二、对各阶段变革的认识与评价	(112)
第五章 现行中国农村土地制度体系面临的困境与挑战 ..	(131)
一、现行中国农村土地制度的局限性	(134)
二、现行中国农村土地制度面临的困境与挑战	(146)
第六章 中国农村土地制度改革与体系建设的新基础与 新矛盾	(158)
一、中国农村土地制度改革与体系建设的新基础	(159)
二、中国农村土地制度改革与体系建设面临的新 矛盾	(169)
第七章 中国农村土地制度改革与体系建设的基本点与 指导思想	(188)
一、中国农村土地制度改革与体系建设的基本点	(190)
二、中国农村土地制度改革与体系建设的指导思想 ..	(192)
第八章 中国农村土地制度改革与体系建设的发展战略 模式	(208)
一、土地资产经营责任制	(208)
二、土地资产——股份所有，土地使用——租赁 经营	(227)
三、土地资产——国有社会化，土地使用——商 品化	(242)
四、小结	(253)
第九章 中国农村土地制度改革与体系建设的区域对策 ..	(262)
一、不同区域的农村土地经济关系比较	(262)
二、贫困地区农村土地制度改革与体系建设对策	(269)

三、发达地区农村土地制度改革与体系建设的对策 …	(276)
四、小结 ……………	(286)
第十章 中国农村土地制度改革与体系建设的完善途径	
及其配套措施 ……………	(287)
一、政策、制度、法律的协调与统一：中国农村土地制度改革与体系建设的重点 ……………	(289)
二、政府行为与农户个体行为的优化与规范化：中国农村土地制度改革与体系建设的關鍵 ……………	(304)
三、非经济因素的消除：中国农村土地制度改革与体系建设的保证 ……………	(313)
后记 ……………	(324)

第一章 农村土地制度体系概论

农村土地制度体系的研究，是一个复杂的自然社会经济系统研究，不可能仅仅从一个侧面去孤立的研究，也不可能仅仅在一个封闭的系统中去进行静态研究，经济发展现代化、专业化和社会化的必然趋势，迫使我们对于农村土地制度体系的研究，必须从实证研究和规范化研究相结合的角度进行全面系统的探索，为此就必须对这种研究的范畴、领域进行理论上的基础规范和设计。这些设计是研究农村土地制度体系的前提条件，缺乏这种必要前提，就会使研究的中心和主题偏移，也会导致研究的混乱，继而缺乏系统性、全面性，影响研究的深度和广度。本章的主要内容就在于进行农村土地制度体系的研究规范和设计，其中主要包括，体系规范的内在约定，农村土地制度体系建设与经济发展的关系，体系环境影响因素，体系结构，体系评价和制度体系研究的方法等等。

一、体系规范：农村土地制度体系的内涵、基本属性和基本内容

科学的把握农村土地制度体系的内涵、基本属性和基本内容是农村土地制度体系研究的基础。为此就必须弄清楚体系、制度

体系、土地制度体系和农村土地制度体系的几个基础单元要素。

(一) 体 系

辞海里是这样解释的，体系就是由若干有关事物互相联系、互相制约、互相依赖而构成的一个整体。例如，工业体系、农业体系、理论体系、语法体系等等。这也就是说，体系首先是一个整体，且这个整体是由若干部分和要素组成的有机整体；其次就是各个组成要素之间是互相联系、互相制约，具有内在本质的必然联系。体系在一定程度上亦可称其为系统。系统论创始人奥地利生物学家贝塔朗非指出：“系统是处于一定相互联系中的与环境发生关系的各组成部分的整体。”这就说明，虽然系统是由两个或两个以上的部分（或元素）组成的，但是，系统一方面具有静态截面上的整体复合性，另一方面又具有动态时序上的开放性。即它不是孤立的、静止的，它与周围环境有着千丝万缕的联系。系统的整体性主要表现在系统具有整体连贯性和主体性，这就是说，作为一个整体必然有一个重心为主线，从而形成一个具有内在的必然的有机网络复杂整体。开放性包含着发展的动态变化之特点。整体性保证了系统相对稳定的主体特征，而开放性则使系统内部各元素不断更新替代和优化，从而达到适应外界环境条件的不断变化。反过来，环境条件的不断变化，使开放性的系统组成要素产生不断的量变和质变，从而使系统从原有状态向新的状态发生变化和优化。开放性越强，系统的组成结构越复杂；开放性越小，系统的结构则越简单。但是，开放性的系统具有高效性的能量和对要素配置优化之功效，而且这种优化过程是动态变化过程中不断优化，因此系统的整体效用高。开放性越小的系统或者封闭性的系统则能量蓄积度小，要素配置功效低，而且系统的变化及其内部要素的配置具有凝固性之特点。当然开放性的系

统，正是由于其系统的开放度大，使系统的变化大，当环境是良性条件下，系统可能更加优化。环境恶劣时，则会使系统的波动幅度增大，系统原有的平衡受到破坏，但从发展的角度来讲，系统的开放性增大，是事物发展的必然规律。而决定这一变化规律的要素就在于外部环境对内部要素的影响力之大小。对于开放性小的系统或者是封闭性的系统，一方面可能具有稳定性之特点，但是另一方面正是由于这种稳定性的极度化，使系统内部要素结构凝固化，呈现出超稳定平衡态的循环往复。然而，从系统本身来讲，整体性和开放性是缺一不可的。整体性保证了系统或者体系的统一协调性，开放性则使得系统内的要素具有较强的活力和能量，因为开放性使得要素对环境的适应性增强，并使得落后成分的取代成为可能，两者相结合，从而达到了系统的不断完善与循序渐进优化。

系统一方面有着内在的发展规律，是不以人的意志为转移的，违反了这个系统发展规律，就必然造成系统内部要素组成部分配置的结构，使系统发生扭曲。另一方面，这并不是说系统或者体系不受外界环境及人类的影响，人总是可以根据环境变化和追求目标的转化来影响系统或体系的主流和发展方向。由于系统和体系的相似性，我们在下面将主要以体系来进行讨论。

体系可分为自然体系和人为体系。自然体系是自然力之间相互制约制衡而形成的有机整体，是以自然要素力量增减强弱而构成的结构，并以此而变化。人为体系是以人类社会意志为中心而形成的各种体系。这种体系是人们在认识自然改造自然及其对各项活动进行规范约束与诱导而产生形成的体系。随着社会的发展、人类的进步、经济的增长，人为体系越来越多，越分越细，同时也愈来愈复杂，愈来愈完善。自然体系是没有阶级性的，决定这一体系发展变化的动力源泉来自于自然力。人为体系则是具

有阶级性的。这也就是说，决定人为体系的主要因素是国家制度和传统思想观念、文化心态、意识形态和习惯行为。但是自然体和人为体系又是相互联系、共生共长的。自然体系是人为体系的基础，人为体系总是利用自然体系的发展规律而为人类服务。自然体系决定人为体系，而人为体系决定自然体系的利用方式途径和自我循环的规模范围。自然体系随着人为体系的不断完善与优化而变化，人为体系随着自然体系的变化演进而不断完善与优化，人为体系通过自然体系而起作用，自然体系通过人为体系使其自身的功能与用途增加与强化。

正是自然体系的内在规律性和区域差异性，才使得人为体系在不同的社会不同国家和不同发展阶段上呈现出不同特征。相反，正是人为体系的区域差异性和阶段特殊性，才使得自然体系与人为体系结合配置方式产生不一致性和非同步性。但是不管怎么样，自然体系与人为体系之间的配置结构、利用方式，相互制约、相互促进的不断优化，高效性、系统化，已成为世界各国开发利用自然资源和人类自身文明进步、经济增长与发展的必然趋势，所不同的只是在这一发展趋势变化过程中的规模、速度、结合配置方式和采取的途径不同罢了。

(二) 制度体系

制度就是指在一定历史条件下，统治阶级、社会团体及一定的组织按一定程序制定的要求大家共同遵守的办事规程或行动准则。制度体系则是指为了实现一种既定目标和维护群体利益而制定的一系列制度，从而形成一个有机联系又相互制衡的制度体系。

制度体系是一种人为体系。属于上层建筑的范畴。是按一定程序而制定的，是被一定区域范围内的人们共同承认的一项具有制约作用的行为准则。作为制度体系，具有以下特点：

第一，制度体系的全面系统性。既然是一项制度体系，那么就必须将某一社会经济活动的各项行为建立规范化的行为准则，它贯穿于其活动的自始至终，因此具有全面性。与此同时，制度体系是由各项具体制度组成的有机整体，而且各项制度之间具有相互补充、相互完善、相互协调的内在联系，因此具有系统性。

第二，制度体系的层次性。一系列的具体制度构成一个完整的制度体系，不可能都是平行的结构。事实上，组成制度体系的各个具体制度其作用是不同的，职权效能、责任范围等也是互有差异的。因此，制度体系实质上是由多层次的制度组成的体系。正象自然体系中，宇宙是由各大星系组成，而各大星系又是由不同的亚星系组成一样，制度体系也是由宏观制度、中观制度、微观制度组成的体系。但这并不是说，制度体系是一个网状的平面结构模型，也不是单纯的垂直条形模式，作为制度体系，不但具有平面的网状结构，又有垂直的条形格局，因此，制度体系是一个网络型的条块立体式结构。当然制度体系作为人为体系的一个组成部分，并不全是如此。不同的国家、不同的社会制度，在不同的发展阶段上，制度体系的侧重点是不同的。有的国家制度体系以条型为主，有的国家以块型为主，对此，不能苛求一致。不能说哪种模式是优越发达的，哪种模式是落后陈旧的，关键在于哪种制度体系模式更适宜于本国实际国情、民族习惯，以及制度体系本身内部的完善程度。完善的条型格局与全面系统的块型模式，同样可以达到制度体系的规范化，也同样可以起到促进和制约各项社会经济活动优化的功效，问题的关键在于其符合客观实际的程度与自身体系的完善优化程度。扭曲的条型格局与不完善的块型格局，都是有害的。当然也不能绝对说，将两者相结合就是完善最佳的模式，因为两种格局模式不但有各自的优点迭加，还有各自缺点的迭加。两种格局结构的模式差异，也必然产生两

者之间功能的摩擦空档与矛盾冲突。因此，绝对片面的评价哪一种模式是先进的，哪种模式是落后的，都是不正确的，仅仅追求形式或理论上的表象，而忽视内在本质规定和内容全面系统以及内部机制完善化的观点，更不可取。

第三，制度体系的相对稳定性。作为一项制度体系，在一定时期内必须保持其相对稳定性，因为一项制度的设计制定以及贯彻执行和逐步完善化与规范化，总是一个缓慢的渐进过程，不可能在短时间内完成，那么作为制度体系的完善化与规范化更是如此。这也是马克思生产关系与生产力理论的重要观点之一。生产关系要适应生产力的发展，生产力的发展必然促进生产关系的不断完善与发展。但是量变的积累、内涵的深化、外延的拓宽只有达到一定程度后，才能发生质的飞跃，在此之前，生产关系则不会发生质的变化飞跃。这也就是说，制度体系在未达到质的变化飞跃之前是一种相对稳定状态，变化的只是量的增加、能的积蓄和范围的扩大。这就告诫人们，制度体系必须在一定时期内保持相对稳定性，仅仅通过人为的生产关系变革，不仅会严重的制约生产力发展的潜能，而且也会造成对生产力的严重破坏。进而也就会影响制度体系本身内部关系的协调化和配置结构规范化。制度体系的相对稳定性包含着两层含义：其一，是制度体系的基本内容规定应保持相对稳定性，各项制度规定和准则的内容不应经常变动，否则就会引起制度体系的客体与主体之间的矛盾和冲突，影响制度体系的效能发挥。其二，是制度体系规定和准则的形式以及各项制度之间的相互制约、相互补充、相互制衡关系不能经常变化。其权利、责任和义务关系不能变化无常，应保持相对的稳定性，否则将会由于各项制度之间产生矛盾而引致整个制度体系所规定的各项行为准则扭曲以及社会经济关系的大震荡。

第四，制度体系的动态性。制度体系的作用在于通过约束机

制和诱导机制达到行为的优化和规范化，实现其内部关系与外部环境的协调化。制度体系是整个社会经济体系中的一部分，因此它同样具有开放性的特点，同样要受到外部环境的影响，客观环境因素的变化，必然会对制度体系的内部要素产生巨大影响，要适应环境条件，保持其高效性与同步性，必然要变革制度体系使之能够达到各种关系的协调。事实上，目前的制度体系是客观环境长时间发展演化的结果，又是将来新的制度体系变革的起点和基础。制度体系同制度要素客体一样，也处在动态的不断变化之中。但是制度体系的动态变化与客观事物变化不同的是：制度体系变化，是一种阶段性的梯度递进变化，是一种相对稳定的梯度动态性变化。制度体系的动态性包含着两方面的内容，其一是制度体系量上逐渐完善，其二是制度体系质上的飞跃。第一种变化往往是社会经济平静的协调完善；第二种变动则是社会经济大变革过程中制度体系质上的飞跃转化过程。量上的渐变保持了社会经济制度长期稳定的特点，质上的飞跃则达到了社会及其各项活动进入新的层次和不断进步与完善的新阶段。没有质的飞跃，社会的进步，生产力水平的提高与发展就会受到严重压抑。但是，制度体系量的渐变是质的跃变基础，没有量的积累、质的跃变，只能是急于求成。反过来说，如果不适时的变革和完善制度体系，进行制度体系的创新，就会坐失良机。这就告诉我们，当量变到一定程度后或者说在稳定中进行制度体系的变革创新在社会经济发展中具有重大的意义。而在这里，准确地把握量变与质变的变革时机是其关键，否则超前滞后的变革都将影响制度体系的完善与优化的进程。

第五，制度体系的区域性。从宏观角度来讲，不同的国家，其制度体系是不同的。例如，社会主义国家是以生产资料的公有制为基础，那么其国家的所有制、占有制、经营使用制及其各项

产业制度以及资源开发利用制度、组织制度、经营主体制度等等，都是以维护公有制基础为中心的制度体系。资本主义国家是以生产资料私有制为主体基础的市场经济国家，因此其各项制度都是以维护这一基本格局为中心而形成的制度体系。从中观角度来讲，一个国家区域内自然资源的开发程度不同，自然环境气候不同，民族传统习俗的差异以及经济发展水平的不平衡性，都使得各地区在本区域范围内制定的一系列制度体系也千差万别。例如，我国的东部沿海地区气候条件优越，自然资源丰富，交通方便，经济发展水平高，而西部地区环境条件恶劣，交通落后，自然资源可垦程度差，经济发展水平低，这样在制定制度时，则应区别对待。例如，人口制度在一些少数民族地区就制定了与汉族地区不同的政策。粮食征购制度在发达地区与落后地区同样不同。这就告诫人们，在制定地区制度时，应根据区域客观现实来确定，而不能千篇一律，死搬硬套。

第六，制度体系的相互依赖与制衡性。制度体系是由相互联系的一系列制度组成的有机整体，是对各项活动与行为及其行为主体制定的权利、责任和义务的规范化准则，因此，权利、责任和义务是制度体系的中心内容与微观基础元素。然而权利、责任和义务则又是相互对立相互矛盾的统一体，因此，三者之间可能会产生多种矛盾，主要表现在以下几个方面：（1）只有权利而缺乏责任和义务的制度，会造成权利的滥用与个人专制弊端。（2）只有责任而缺乏权利与义务的制度，会造成自主权丧失与活力不足，就会出现一种僵化的超稳定式结构，社会经济发展就会停滞，创新思想就会受到严重压抑。（3）只有义务而缺乏权利与责任的制度，则会造成强烈的依附性，丧失自身的特性。

人类社会的发展，已出现这样一种趋势，不管承认与否，压抑或者限制与否，以上三种矛盾都必将被权利、义务、责任三者