

中国农村人口变动 对土地制度改革 的影响

杜 鹰 唐正平 张红宇 主编

ZHONGGUO
NONGCUN
RENKOU BIANDONG
DUI
TUDI ZHIDU
GAIGE
DE YINGXIANG

中国财政经济出版社

意大利政府资助



中国农业部与 FAO 合作项目

中国农村人口变动对 土地制度改革的影响

杜 鹰 唐正平 张红宇 主 编

中国财经经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村人口变动对土地制度改革的影响/杜鹰等主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.4

ISBN 7-5005-5641-1

I. 中… II. 杜… III. 乡村人口-人口迁移-影响-土地改革-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 013702 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.875 印张 207 000 字

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1300 定价: 26.00 元

ISBN 7-5005-5641-1/F·4968

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

课题组成员名单

中方课题组成员名单

主持人：

杜 鹰（农业部产业政策与法规司司长、研究员）

唐正平（农业部国际合作司司长、研究员）

张红宇（农业部产业政策与法规司副司长、博士）

成 员：

孙梅君（国家统计局农村抽样调查队）

阎 芳（国家统计局农村抽样调查队）

陈良彪（农业部产业政策与法规司）

王德文（农业部产业政策与法规司）

王 晖（农业部产业政策与法规司）

王 锋（农业部办公厅）

王锦标（农业部国际合作司）

刘 玫（国务院扶贫开发领导小组办公室）

李 娜（农业部产业政策与法规司）

FAO 专家成员名单

大卫·马歇尔（经济及社会部统计发展司）

张慎睦（经济及社会部统计发展司）

阿德瑞亚娜（可持续发展部乡村发展司土地所有制处）

利博·斯德洛卡（可持续发展部妇女与人口司人口计划处）

约翰·科瑞（可持续发展部妇女与人口司妇女参与发展处）

课题报告会与会专家名单

- 唐仁健（中央财经领导小组办公室局长）
- 韩俊（国务院发展研究中心农村部部长、研究员）
- 刘守英（国务院发展研究中心农村部研究员）
- 陈剑波（国务院发展研究中心农村部研究员）
- 杜平（国家计委区域研究所所长、研究员）
- 马晓河（国家计委产业发展研究所副所长、研究员）
- 陈晓华（农业部农村经济体制与经营管理司司长）
- 宋洪远（农业部农村经济研究中心副主任、研究员）
- 蔡昉（中国社会科学院人口所所长、研究员）
- 党国英（中国社科院农村发展研究所研究员）
- 姚洋（北京大学中国经济研究中心教授）
- 付泽田（中国农业大学副校长、教授）
- 曲福田（南京农业大学土地管理学院院长、教授）
- 李正东（农业部国际合作司副司长）
- 李生（农业部产业政策与法规司副司长）
- 钱忠好（扬州大学经济学院教授）
- 张艳霞（全国妇联妇女研究所副研究员）
- Marcello Gorgoni（FAO 意大利技术评估组）
- Vincenza Russo（意大利外交部多边组）
- Nicolaas Bernardus Maria Heerick（荷兰瓦宁根大学教授）
- Li Ping（美国华盛顿大学农村发展研究所教授）

David Wilcock (FAO 经济及社会部全球前景研究组)

Ergin Ataman (FAO 可持续发展部研究、推广与培训司环境
及自然资源处)

David Bigman (荷兰国家农业研究所)

Isidoro David (亚洲开发银行)

Donato Antiporta (FAO 亚太区域办事处)

Aleksander Zaremba (FAO 技术合作部与多边及双边机构合作
组)

Gamal M. Ahmed (FAO 驻华代表)

中国农村的土地制度问题

代 序

一、我们面临的主要问题是什么？

20 世纪 70 年代末开始实行的家庭承包经营体制，是非常有效的土地制度，对推动农业经济乃至整个国民经济的增长起到了关键性、历史性的作用。但它也遗留下来两个问题。

第一，农户经营土地的规模过于狭小，而且还在进一步地细化。2 亿 3 千多万农户，平均每户只有 0.6 公顷的土地，是世界上经营规模最小的农户。土地经营规模小对效率的影响主要不表现在产出水平上，有研究指出，土地经营规模与农业产出水平相关不显著，但我们不能不注意到，土地经营规模小却是引起农产品生产成本上升的一个重要因素。把美国、加拿大、中国小麦生产的成本结构作个比较，中国的物质费用比美国和加拿大明显低，而劳动力成本却是他们的 3 倍。这是因为，在粮食生产上最适合机械代替劳动力，但小规模限制了机械的应用，尤其是限制了劳动生产率的提高。加入 WTO，生产成本过高使我们的粮食等大宗农产品丧失了国际竞争

力，与农户经营规模狭小是联系在一起的。

第二，地权稳定性较差。这同中国特殊的地权结构有直接联系。中国农村的土地是集体所有制，而集体（村庄）又是一个动态的概念，它的人口是在不断变化的。土地承包后，所有权和经营权分离，这种分离是以土地均分为前提的，它要求随人口的变化不断调整承包地。加上来自行政的干预，使经营权不稳定问题更加突出。其结果，就是农户对土地收益没有稳定的预期。而农户对土地收益预期不稳定，就不会对土地做必要的特别是长期的投入。

农村土地制度问题很多，但这两个问题是最基本的，也是具中国特色的问题。

二、我们能在多大程度上解决上述两个问题？

第一，我们不能期望地权制度有一个根本性的变革。土地集体所有，不是国有，也不是私有，这是土地制度变革的基础。我们不能舍弃土地集体所有制，我们只能在所有权与使用权之间找到一个平衡点，使农民预期不稳定的问题得到缓解。所有权应是自物权，这是没有问题的，那么，农户的土地使用权是债权，还是用益物权？有人认为是债权，不仅如此，这个债权还不是民法上的债权，只是组织内部的行政性债权；也有人认为，应当界定为用益物权，因为正是这个行政性债权的性质，是导致农户土地经营预期不稳定的根本原因。如何让农户的土地权力得到一个具体的界定，如占有权、使用权、收益权和处置权，农户应当或者可以拥有什么样的权利或一组权力的组合，我们还是有选择余地的，这里可能有很多的创新甚至是创新的办法。但是，所有这些选择都必须在集体所有制的基础上考虑问题，我们不可能舍弃土地集体所有制。

第二，小规模经营的问题在今后也不可能有大的变化。到2030年，中国人口达到16亿左右，即使城市化率从30%上升到

60%，届时农村还会有6亿多人口，也就是说，农业上的劳动力还有3亿多，而现在农业上的劳动力就是3.5亿。所以中国的农户经营规模将来会有所扩大，但永远也达不到像欧洲和美国那样的水平。我们只能在户均0.6公顷耕地的基础上，寻找提高农业竞争力的有效途径，这就是中国的国情。

说到底，是一个基本矛盾在制约着农村土地制度变革的方方面面，就是公平与效率的问题。单从效率讲，根本就不应该让农民平分土地，而应该让那些最适合搞农业经营的农户甚至是企业来经营土地。但果真如此，8亿多的农民到哪里去？所以只能在公平的前提下，保社会稳定的前提下，忍受土地均分，忍受兼业化的趋势。有研究证明，兼业化经营比专业化经营的效率损失要大，但我们没有别的选择，这是为社会公平最基本问题，即所有人的生存权必须付出的代价。另外，我国是劳动剩余经济，剩余的劳动力必须沉淀到某一个部门。它不可能沉淀到制造业，也不可能沉淀到服务业，而只能沉淀到农业这种传统的部门，沉淀到生产率最低的部门，这就使得土地不得不承担对过多人口的保障的功能。在这个背景下，追求土地效率的途径只能是促使劳动力离开农业并建立起一个替代土地的保障体系。由于劳动力的转移是一个漫长的过程，而且目前的社会保障体系不可能在短期里覆盖到农村，所以讲土地问题，不能单纯从效率的角度出发，必须同时考虑土地的保障功能。

由此看来，讲土地承包权应物权化、价值化，土地使用权应社会化、市场化，以此作为土地制度改革的进一步取向，不是没有前提的，而且约束条件还很多。完全物权化在集体所有制条件下做不到，完全市场化在土地承担保障功能的条件下也做不到。

三、现在我们能做些什么？

在农地制度建设问题上，政府目前能做的主要有四件事。

第一，尽可能地使农户的土地使用权更加稳定，核心是要切断人口变动与土地分配的联系。对于这一点，我们正在用法律把它确认下来。全国人大常委会6月份讨论并正在进一步征求意见的《土地承包经营法》，规定除国家或集体占用和自然灾害毁地等情况，农村土地不再随人口变动调整。如果将来确认了这一条，那将是农村土地承包制度上的一个革命性的变化。但要做到这一点很难。因为一个村庄的农民，都是集体成员，每个人都拥有一份土地，这是天经地义的事，是土地集体所有制赋予的权利。要把集体从一个动态的概念转变为只保证起点的公平，不再保证承包期内新增人口参与土地分配，会遇到很大的阻力。我们曾做过一个800多户农户的问卷调查，在接受访谈的农户中，80%不赞成这个做法。但如果附加一些条件，其中又有70%的农民赞成。这些附加条件：一是初始分配公平；二是国家帮助开拓非农就业机会；三是通过“动账不动地”的办法进行土地调整等等。在人口与土地的关系上，从过去的绝对平均和整个时间序列的公平，转变为起点的公平，对提高土地效率有很大的好处，也是解决农户土地收益预期不稳定问题的根本措施之一。

如果说在耕地上还不得不考虑兼顾公平与效率、以公平优先，那么在非耕地利用上，则可以兼顾公平与效率、以效率优先。比如把荒山分配给农户，不再是按人头平均，而是采取招标分配的办法。

第二，促进土地流转，相对扩大农户经营的土地规模。地权稳定和土地流转是不矛盾的，而是相互联系的。不是强调了稳定农户的土地使用权，就是反对土地流转，就阻碍了土地流转。不能把二者对立起来。事实上，只有地权稳定了，土地才能流转，流转才有效率。同样在流转上，要采取新办法，减少集体对土地流转的干预，把流转的权利交给农民。

第三，要尽快解决既不公平也不效率的问题。这里有两件事，一件涉及农地的负担，一件是农地转成非农地的利益分配问题。农

民负担的实质，是国民收入在农民、集体和国家三者之间的再分配关系问题。农民负担重，既是不公平的，而且也严重影响了土地使用效率。所以要优先考虑对农村税费体制进行改革，减轻耕地的负担。这样的改革，对提高土地使用效率是有好处的。至于农地转成非农用地的利益分配问题，必须把国家纳入进来一起考虑。尽管宪法里规定，农村土地属集体所有，但在调查中问到：“你认为土地所有权是谁的？”，只有 13% 的农民能够准确地回答出是集体所有，而相当一部分的农民认为是国家所有。这说明，现在的农村土地关系，不仅仅是农民与集体的关系，而是农民、集体和国家三者之间的关系，集体的产权是残缺的，国家实际上拥有占有、使用和收益的权利。突出的表现，就是国家征地只给农民很少的补偿，却可以用高于补偿 10 倍、20 倍甚至更高的价格转让土地使用权。土地集体所有权是一种不完备的产权，背后还有个国家。这种事实上存在的产权关系，既影响土地公平，又影响土地效率，必须优先加以解决。1999 年出台的新《土地管理法》，承诺提高补偿标准，但没有实质性的进展。怎么解决呢？必须明确界定土地占用的用途，如转作工业用途，转作商业用途，转作公益性事业用途等等，根据用途确定对农民的补偿，并且要让农民直接参与有关补偿问题的谈判。

第四，推进土地制度改革要坚持多样化。中国地域广大，不同地区情况全然不同，很难用一个模式解决全部问题。从 1987 年起，中国各地都在通过试点探索不同的办法，产生了家庭承包经营基础上的多种土地制度形态。这提出了一个问题，就是多样化和规范化的问题。有的专家建议，应该有统一的法律规范。但从国情出发，未来相当长一段时间内，多样化是必要的。要允许不同地区探索不同道路，要通过多样化，逐步找到和完善符合中国实际情况的土地制度框架。

杜 鹰

2001 年 11 月 23 日

“中国农村人口变动与土地制度改革”课题受意大利政府资助，由中国农业部与 FAO 合作研究、共同完成。

农村土地制度是中国最基本的社会经济制度。中国农村的改革和发展，实际上就是从集体土地实行农民家庭承包经营开始的。可以说，20 世纪 80 年代以来中国社会经济出现的翻天覆地的变化，都是由农村土地制度改革引发出来的。所以，中国农村土地制度变革的过程，对世界转型经济国家具有重要的借鉴意义。也正因为如此，中国农村土地制度改革一直倍受各个方面的高度重视。但是，截止目前所有的关注和研究似乎都忽略了人口因素的影响。其实，中国农村土地制度的每一个细微的变化，都与人口因素的作用相联系。意大利政府资助的这个研究项目，无论对中国还是对世界其他国家都是一项开创性的活动，它将带动中国农村土地制度研究走向更加广阔的领域，为世界转型经济国家提供更加具有可操作性的经验。

在利用第一次全国农业普查资料方面，课题组付出了很大的努力。这些报告的某些部分是课

题组成员用时间和勤奋换得的开创性的成果。例如，农业发展中的性别参与和妇女作用，过去的研究很少关心，到目前为止，国家统计局公布的数据中也缺少农业中女性从业人员的资料，这个报告则从不同的方面做了分析，得到了一些初步的结论。例如，农村劳动力流动的有关数据，在课题开展之前只有很少的估计，课题组经过研究分析找到了2000年约7800万个答案。当然，这个答案也不一定很准确，但至少为今后的研究提供了一个可信的基础。再比如，农村老龄化问题同样也是缺少最起码的资料，但课题组克服困难，不仅在总量上有所描述，而且将研究延伸到了区域和农户的层次上。这些都是值得我们骄傲的成果，我们相信将在中国的农业和农村发展中起到重要的作用。

经过20多年的改革开放，中国农业和农村发展进入了一个新历史阶段。当前，中国农业发展的主要矛盾，已经不再是农产品短缺问题，而是农产品质量与市场要求不适应，是农民非农就业、收入、性别参与、可持续发展等等问题。中国农业和农村发展又面临许多新的课题，但人口变动与土地制度改革的关系仍然是主要线索，需要国内外专家一如既往共同关注、研究和分析，提出可行的政策建议。

唐正平

2001年11月23日

总报告

中国农村人口变动对土地制度改革 的影响·····	(1)
-----------------------------	-------

背景研究报告

农户的人口特征与经济特征·····	(63)
农业发展中的性别参与和妇女作用·····	(94)
农村土地使用制度变迁：阶段性、多样性 与政策调整·····	(127)
农村人口非农就业、流动和人口老龄化及 其对土地制度改革的影响·····	(165)
农村非农化与土地经营制度变革·····	(202)

中国农村人口变动对 土地制度改革的影响

一、引 言

农村土地制度是中国最基本的社会经济制度。可以说,20世纪80年代以来中国社会经济所出现的翻天覆地的变化,都是由农村集体土地实行农民家庭承包经营引发出来的。正因为如此,中国农村土地制度改革一直倍受国内外各个层面的关注和重视。

人口变动一直是中国农地制度变革最重要的影响因素。可以说,中国农村土地制度的每一个细微的变化,都是人口因素作用的结果:

1. 改革开放20年来,尤其是20世纪90年代以来,由于人口和劳动力的增长和变动,农村土地承包经营制度发生了许多重要的变化,并影响农业和农村经济结构变动和发展。“两田制”^①、

^① 所谓“两田制”,是将农户承包的土地区分为口粮田和责任田的一种土地承包方式。在这种制度安排下,口粮田按人均包,承担农户的基本口粮,主要解决生活保障问题。责任田按人、按劳或招标承包,主要解决收入、就业等问题。口粮田与责任田承担的义务不同,口粮田只负担农业税,责任田除负担农业税外,早期还要完成粮棉等国家定购任务,并以承包费形式负担村提留、乡统筹费。

规模经营、股份制^①、“四荒”使用权拍卖等多种土地经营形态的出现,既是制度变迁的必然结果,也是解决人地矛盾的必然选择。

2. 农村非农产业的发展和农村劳动力流动,都对土地使用形态产生了重要影响。2000年,在农业中,种植业占的比重已下降到58%,林牧渔业的比重已上升到42%;在农村经济结构中,农业的比重已下降到23.1%,非农产业的比重已上升到76.9%。20世纪90年代以来,农村劳动力大量出乡就业,2000年,出乡就业的农村劳动力已达到7800万人,其中大部分进入各类城镇务工经商。农村人口和劳动力迁移、非农产业的发展,引起了对农业和土地投入的变化。大量的非农收入,增加了对土地经营的投入,提高了土地生产率,也降低了部分农民经营土地的兴趣,农村租地市场开始得到发育,部分地区还出现了土地撂荒现象。

3. 农村人口增长和其他一些人口因素,包括人口年龄结构、性别结构等,正在从不同方面对土地制度和农业发展产生种种重要的影响。

(1) 由于实行了计划生育政策,中国的人口出生率、自然增长率都有所下降,从而控制了人口总量的过快膨胀,避免了对土地需求的过快增长。1997年与1970年相比,人口出生率由33.43‰下降到16.57‰,人口自然增长率从25.83‰下降到10.06‰,妇女的总和生育率从5.81%下降到不足2%。目前,中国城市人口已基本实现了向低出生、低死亡、低增长的人口再生产类型的转变,农村人口正处于这一转变之中。

(2) 妇女的社会经济地位逐步提高,在农业生产中的作用越来越重要。在种植、养殖等农业生产方面,在科技、信息服务方面,

^① 即将土地折股分配给农民个体拥有,社区实行土地的统一规划和统一开发利用,农民以股份为依据参加土地收益分配。

在市场流通方面，在各种专业合作组织方面，都有妇女的广泛参与。同时，农村妇女正在逐步摆脱婚后频繁生育的状况和繁重的家庭负担，从而有更多机会学习科学文化知识，科技文化素质显著提高。1989年，中国在农村妇女中发起了“双学双比”（学文化、学技术、比成绩、比贡献）活动，截止目前，全国已有1.2亿农村妇女参加，其中9000多万人接受了实用技术培训，1.5万多人获得省以上先进女能手称号，51万人被评为农民技术员，出现了106.7万个以妇女为主的科技示范户。到1997年，农村成年妇女中具有高中以上文化程度的占8.9%，初中以上的占26.6%，小学的占27.9%，文盲半文盲的占36.6%。而其母亲一代具有高中以上文化程度的仅占0.5%，初中的占1.9%，小学的占9.0%，文盲、半文盲的比例高达88.6%。

（3）城乡之间收入和生活水平差距拉大，不同地区、不同产业间收入差距扩大，促使农村大量青年男性劳动力流向城镇、流向经济发达地区和非农产业部门，不少地方只留下妇孺老弱从事农业生产，妇女和老龄人口在农业生产方面的作用日渐增强。

但是，截止目前，所有对中国农村土地制度的关注和研究似乎都忽略了人口因素的作用，而主要分析各种土地利用形态的适应性问题，比如农民对土地承包期延长30年不变政策的反映，规模经营这种土地利用的方式是不是适合中国农村的实际情况，建立土地流转机制对兼顾土地利用公平与效率的重要性以及如何促使土地流转等，结果始终没有在农村人口增长、福利保障和稳定土地制度之间找到合理的逻辑关系。

由于农村土地制度变化、人口变化、经济发展三者之间互相影响和互相作用，即农村人口变化（包括人口增长、劳动力非农就业、流动、性别参与） $\longleftrightarrow$ 农村土地制度改革 $\longleftrightarrow$ 经济发展（包括工业化、城市化、农业现代化），本研究将围绕这个主题，论述一些基本观点，提出一些政策建议，期待对中国农村土地制度改革做出有用的贡献，同时为世界转型经济国家解决人地矛盾、更有效