

农村土地产权与经营制度研究

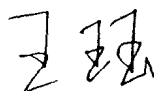
姚新章 著

中国经济出版社

农村土地制度改革理论探索

一序《农村土地产权与经营制度研究》

中国市场经济研究会 会长
中央党校经济学 教授
全国政协委员



土地制度改革是农村改革的关键。就此，理论界和实际工作者进行了十多年的探索，取得了很大的进展，但随着时间的推移，目前理论界又有了新的研究，出现了多种不同的思路。我认为紧密结合改革实践的理论，才是言之有物且无愧于时代的理论；有科学的理论指导的改革实践方为理性的且有益的实践。姚新章同志应中国经济出版社之约所著的《农村土地产权与经营制度研究》一书，来之于实践，又可指导实践，是农村土地制度改革的重要研究成果。

中国的农业、农村和农民问题，直接关系到国民经济的发展和社会的稳定。目前，我国农村改革与发展中问题很多，要解决这些问题，必须在产权与经营制度的深层次中寻求答案。也就是通过落实延长土地使用期政策，并通过一定的法律程序保证土地使用的长期性；同时积极推进土地使用权的市场化，建立适应生产力发展的土地流转制度，发挥市场配置土地及其他生产要素的基础作用；提高土地产出率，启动农业剩余劳动力转移机制；进而促进农村工业及乡镇企业的发展，加速小城镇建设，实现产业结构及经济社会结构的大调整，推动经济的发展和社会的进步。

姚新章同志由乡到县，由县到地区，多年在基层摸爬滚打，具

有丰富的农村工作经验。他在永济任县委书记时，就通过调研，果断决策，大胆实行谁造谁有、长期不变的政策，使黄河滩涂治理取得了显著成效。到吕梁任地委书记后，他认准造地、植树、种草、养畜的路子，积极探索稳定土地承包和推进土地流转的办法。小平同志南巡重要谈话发表后，他带领全区县（市）领导和地直有关部门的负责同志，赴沿海特区考察学习，为出台拍卖“四荒”使用权政策奠定了思想基础；尔后，他又多次深入山区县、乡、村，调查研究承包治理小流域的经验和问题。随后地委作出决策，推出了拍卖“四荒”使用权的改革举措。这项政策出台后，立即在全区范围内引起强烈反响，农民治山治水的积极性就象潮水一样喷涌出来。拍卖“四荒”实践是本书最为宝贵的第一手资料。姚新章同志总结实践经验，以其不懈的探索精神，从理论上加以概括和总结，去粗取精，去伪存真，使认识发生飞跃，将群众的实践上升为系统的理论，初步设计了适应市场经济的农村土地制度构架。

这项研究成果具有较强的理论性，但并不是从概念出发，而是采取单刀直入，切中实际问题的方法，用大量的篇幅讨论具体的政策和实施操作问题。吕梁地区的农地制度改革基本上是按这一理论的指导展开的，“集体所有，农民租赁，市场流转，长期不变”的政策就是这一理论在实践中的集中体现。

在土地制度问题上，理论界尤其是实际工作者长期困惑于稳定与流转的二难之中：强调稳定就排斥流转，提倡流转就难以稳定。姚新章同志科学地阐述了土地稳定权与流转的辩证关系。长期稳权就是通过行政权力赋予农民受法律保护的长期使用土地的权利；合理流转就是农民对一定期限内拥有的土地使用权行使出卖、转租、抵押、继承等法律行为，没有稳定的权属关系，就不会产生合理的流转。只有土地使用权长期稳定的政策，善于经营土地的农民才会购买使用权，不愿经营土地者才会在经济利益

刺激下放弃土地；同样，只有进行合理的流转，才会产生经济合理意义上的稳定。正如姚新章同志讲的：“过去栽树不让砍，就没有人栽，养畜不让杀，就没有人养。后来可以自养自宰，结果促进了养猪业大发展。”吕梁地区的拍卖“四荒”政策也正是合理地解决了稳定与流转的关系，才引起了强烈反响和社会各界的广泛关注；得到了党和国家领导人及中央有关部门负责同志的充分肯定。从1992年以来，先后有30多个省、市、地区前去吕梁考察；1994年9月中央农村工作领导小组和林业部先后在吕梁召开全国部分省拍卖“四荒”地使用权座谈会充分肯定了吕梁拍卖“四荒”的实践作用和理论价值。这在一定程度上也是对姚新章同志关于农地产权与经营制度研究成果的肯定。

姚新章同志在分析过去，研究现在的同时，还对土地制度从宏观和理论的角度进行了研究和探索，为我们设计了一定发展时期切实可行的土地制度模式，即通过划分土地等级，核定基本地价；以基本地价为基础，实行长期租赁使用，收取价款；把土地总价款按人口、劳力分股定额，分摊到户，平均按股占有，参与分红；所有的土地及股权可以转租、继承、抵押或出卖；乡村成立土地股份公司。形成土地“资源能者经营，资产人人占有”的新格局，通过占有权公平原则和使用权效率原则的双重结合，实现土地制度公平与效率的内在统一，这无疑是一条调动使用者经营土地的积极性，提高土地生产率，实现农村经济全面振兴的改革之路。

我相信，该书的出版，必将对我国农村土地制度的改革与建设产生积极的影响。同时它对农村市场经济的发展也会有巨大的推动作用。

1994年10月15日

目 录

序

第一章 农民与土地关系的调整:农村改革成功

的基础和关键 (1)

第一节 农村集体土地所有制的形成 (1)

第二节 集体所有制关系的变异 (5)

第三节 中国社会的双重贫困 (8)

第四节 中国农村改革的兴起及其本质 (12)

第二章 农地制度再变革:农村经济超载和市场经济

确立的双重呼唤 (22)

第一节 土地家庭承包的局限对农业发展的
影响 (22)

第二节 农业徘徊中的改革尝试及效果评价 ... (26)

第三节 变革小块分散经营的土地制度是
农业发展的内在要求 (29)

第四节 改革农地制度是农业全面走向市场的
客观要求 (31)

第三章 拍卖、租赁、可流转:吕梁农地制度改革

的重大突破 (40)

第一节 吕梁拍卖“四荒”地的缘起及动因
分析 (40)

第二节	吕梁地区拍卖“四荒”地使用权的政策	
要点		(43)
第三节	拍卖“四荒”地的形式与管理	 (45)
第四节	拍卖“四荒”地的理论与政策评价	 (48)
第四章	集体所有制:符合中国国情的农村土地	
所有制		(55)
第一节	当前世界各主要国家和地区的土地	
所有制形式		(56)
第二节	当今世界中综合的土地所有制形式	... (60)
第三节	新的农地制度对所有制形式的选择	... (66)
第五章	公平与效率内在统一:农村土地制度	
建设的核心与目标		(73)
第一节	为什么在土地制度上要体现公平	 (73)
第二节	失去效益的公平则是最大的不公平	... (76)
第三节	公平与效率内在统一是农地制度的	
基本特征		(78)
第六章	“两田划分”与“双层经营”:具有明显的	
整合机制和制度潜力		(85)
第一节	两田制是长期实践的产物	 (85)
第二节	在相当长时期内仍应坚持两田制	 (91)
第三节	从“统分结合”到“双层经营”	 (95)
第四节	双层经营的存在基础	 (97)
第五节	农地“双层经营”的制度潜力和开发	
措施		(100)

第七章 长期租赁制:确保农业增长农村发展的

使用制度 (104)

第一节 租赁制的演变及我们的选择 (104)

第二节 农地租赁制的形式及其意义 (109)

第三节 农村土地租赁制的基本内涵 (113)

第四节 土地长期租赁的提出与实践 (117)

第五节 农地长期租赁制具有明显的
制度潜力和发展后劲 (122)

第八章 依据产权分配收益:市场经济下土地利益

调整的全新格局 (125)

第一节 使用土地资源的经济报酬 (125)

第二节 我国农村的土地收益分配及存在
问题 (129)

第三节 合理界定农村土地产权,依据产权
分配土地收益 (130)

第四节 土地利益分配的理想模式:
资产按股占有,收益按股分红 (136)

第五节 土地价格评估方法简介 (141)

第九章 土地经营商品化:配置土地及诸生产要素

的最优途径 (145)

第一节 土地经营商品化的萌发概况 (145)

第二节 土地经营商品化的理论依据 (148)

第三节 农地使用权的有偿出让和市场
流转 (151)

第四节	土地经营商品化的社会效果及经济效益	(156)
第五节	土地市场运行的宏观调节	(160)
第十章	家庭农场与城镇化:中国农村走向市场的必由之路	(165)
第一节	农村土地上劳力超载是中国农业发展的根本制约因素	(165)
第二节	家庭农场是中国农村商品生产的基本单位	(171)
第三节	乡村城镇化是农村及整个国民经济发展的根本战略	(174)
第四节	采取得力措施,走全方位开放式的城镇化道路	(178)
附录:	主要参考书目	(181)
后记:		
跋:		

第一章 农民与土地关系的调整： 农村改革成功的基础和关键

和谐创造辉煌。纵观新中国 40 余年的发展史不难发现，每一次经济建设高潮的到来，必然伴随着人与社会之间关系的调整。而以农业为基础的社会主义中国的每一次经济高潮的出现，几乎无一例外地依赖于农民与土地关系的调整。与此相反，我们的每一次失误，无不表现为农民与土地关系的错位。为此，研究中国社会，探求农村改革的出路，必须找准农民与土地关系这一焦点。

第一节 农村集体土地所有制的形成

一、土地革命与第一次社会主义建设高潮

在旧中国，占农村人口总数不到 10% 的地主、富农，占有 70—80% 的农村土地，他们凭借着这种封建的土地私有制关系残酷地剥削、压迫农民，而占有农村人口总数 90% 以上的贫农、雇农和中农，终年辛勤劳动而难得温饱。在这里土地资源分配严重失衡，农民与土地关系被彻底打破。

失去土地的农民在贫困与饥饿的推动下，铤而走险，揭竿起义，渐次走向与统治者相对抗的道路，农民革命也就随之出现。新民主主义革命的基本任务之一，就是消灭封建土地制度，废除封建的土地关系，在广大农村建立起适应农民生存、发展和社会

进步的新型生产关系。

早在大革命时期，中国共产党在其创建的苏维埃政权区域内，就进行了大面积的土地革命。打土豪，分田地，耕者有其田，在铲除封建土地关系的基础之上，调整了农民与土地的关系，从而调动了全国穷苦农民的革命热情与生产积极性，为中国共产党团结、领导农民完成新民主主义革命，打下了良好的基础。

土地革命就是要消灭封建土地所有制，建立新型的、和谐的农民与土地的正常关系，实现耕者有其田的理想追求。为此，新中国在建国之初制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》中就明确指出：“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制。”到1952年，在我国大陆上除西藏、新疆等少数民族聚居的地区外，普遍实行了土地革命。全国大约有3亿人口的农民获得了约7亿亩土地和大批生产资料，免去了每年向地主交纳约700亿斤粮食的土地地租和其它一些繁重的劳役。

这是一场用革命性手段对土地与农民关系的大调整，土地由少数地主垄断的局面被彻底打破，农民实现了土地回归，在政治上和经济上都得到解放，极大地激发了农民的生产热情，从而出现了建国初期的第一个生产高潮。

这是一次不彻底的土地革命。之所以说其不彻底，是因为“农民的土地所有制”的确立只是对地主垄断土地形式的革命，并未能彻底根除私有制。也就是说，1952的土地革命，并不是一场所有制革命，它所确立的“农民的土地所有制”从本质上讲仍然是农村土地私有制。而这种私有制下的土地变革，只能获得短时间内对土地的平均占有，却无法排除土地向少数人手中垄断的可能。也就是说农民与土地的这种平等和谐的关系，只能是暂时

的，极不稳定的，随时都可能发生新的倾斜。

二、对“农民的土地所有制”的改造和农村集体所有制的确立

1952年土地革命，形成了“农民的土地所有制”形式。由于这种所有制从本质上并未能突破私有制关系，所以在农民土地所有制关系确立之时就已经含有新的两极分化以及由此而至的农民与土地关系的不协调。建国初期的实践就无可辩驳证明了这一点。据江苏吴县等十县统计，在土地改革以后到过渡时期总路线提出之前，出卖土地的农民就有2728户，其中雇农204户，贫农2117户，中农343户，其他64户。各地农村相继出现了一批新富农。许多农民面对这一倾斜的出现大声疾呼：“再这样过十几年，又要和土改以前一样了”。

显然，土地所有制关系不动，封建土地所有制就无法打破，新型的农民与土地的关系就无法确立。我们党在迅速倾斜的土地分配关系中敏锐地看到，要建立农民与土地的和谐关系，要取得土地革命的彻底胜利，必须打破封建的所有制关系——消灭农村土地私有制。1952年底，毛泽东同志根据马克思主义理论，结合中国实际，提出了过渡时期的总路线，农村合作化运动随之发起。到1954年底，农业互助组运动蓬勃兴起，参加的农民达到农村总户数的58.3%。到1955年，比互助组高一级的初级农业生产合作社也迅速发展起来，1955年上半年就组建初级社67万个，参加的农民约1700万户，占全国总农户的14.2%。初级社只是一种土地改革的过渡性变革，所有制关系仍保留了私有制形式，对于农村经济发展还有相当大的限制。为此，到1958年的夏季，又开始办起了高级农业合作社，农业生产合作社的性质也就随之

由半社会主义的经济形式过渡到完全的社会主义集体所有制经济，新型的社会主义经济体制随之在农村得以初步确立。

我们说高级社已经属于社会主义集体经济，首要依据就是农村土地由私有制彻底转向农村集体所有，农村两级分化与土地向少数人手里集中造成土地分配不公的现象得以消除。在这时，农村集体经济组织代表农民个人，共同占有农村土地与生产资料。每个农民在这种体制下获得了完全意义上的土地占有权，成了社会主义社会中独立的生产劳动者，取得了社会主义新型农民的身份。农村集体在获得土地与生产资料的同时，也获得了对土地与生产资料的支配权，同时享有生产、分配、流通、消费四个环节的全部权利，成为独立的经济组织，并通过生产、分配、流通、消费权的使用将农民组织在一起，共同构成社会主义农村的经济单元，结成新型的劳动者同盟。在这里集体代表国家利益，也代表农民的利益。农民成为国家的主人，通过劳动获得生产所需与进一步扩大再生产的资本积累，中国农民数千年来希求“耕者有其田”的梦想终于变成了现实，从而出现了社会主义经济建设的第二个高潮。

毫无疑问，这是一场完全意义上的土地革命。正是这场革命，彻底消灭了统治中国农村数千年的封建土地关系，确立了农村土地集体所有制，完成了对农村生产力的彻底解放，为社会主义生产关系的确立打下了基础。与此同时，到1956年，在城市进行了工商业生产资料的社会主义改造，以此为标志，宣告新民主主义革命的彻底胜利与社会主义制度的创立。

第二节 集体所有制关系的变异

农村土地集体所有制关系的形成,为农村社会主义经济建设打下了制度基础。问题在于,当广大农村初步形成农村集体经济之时,超越生产力发展水平的公社化体制却切入农村集体经济,加之计划体制深入到农村的生产领域,这种政社合一的体制,对农村集体经济组织的控制和干涉,构成了严重的侵权行为,从而引发了农村集体所有制的关系变异,使初次步入正规的农民与土地的关系再次出现倾斜,导致了两个后果:

一、集体经济法人地位丧失

农村集体经济组织具有独立的法人资格。在生产过程中,拥有独立进行生产、分配、流通、消费等权力,属于社会主义结构中的基层单元。集体组织成员,即农村劳动者群众,在集体经济的组织、协调下进行生产,参预流通与分配。从生产的角度看,农村劳动者——农民,又具有独立劳动者的身份。每一个农民作为集体成员,共同享有集体经济组织给予的一切权利,也相应负有一定的责任。此外,当其完成集体组织安排的任务之外,有权力支配自己的行动,并为自己的行为负责。当然也有权力参与相应的社会活动与经济交流。在集体经济组织内部,大家都具有平等成员的身份,在集体之外,每个人又都是一个身份明确的自由人。就此而言,社会主义农村集体经济组织才可以既能够最大限度地发挥其制度的优越性,又可以毫无制约地发挥每个人的聪明才智与创造精神,构成社会主义集体经济的新单元。

问题在于，当农村集体经济组织及其和谐的生产关系刚刚构成不久，公社化体制便进入集体经济内部，用行政手段，完全将集体经济组织及其成员——农民与土地一齐控制在手中，甚至取代了集体经济组织作为法人所拥有的生产、分配与流通、消费等支配权。将众多的集体经济组织揉合在一起，从而打乱了集体经济组织的正常运转。农村集体作为基层生产单位丧失了经营自主权，还得为瞎指挥造成的后果负责。多数生产队客观上已经不是一个经济实体，生产什么，为什么生产，怎么生产，都由国家计划控制，分配、流通、消费事实也都控制在政府手中，生产队只是政府的一个指令执行机构。

二、农民独立劳动者身份的丧失

与集体经济法人地位的丧失相关的是，属于集体经济成员的农村劳动者——农民作为独立劳动者的身份的丧失。其表现为：

1、独立生产权力的丧失。在公社化体制下，由于集体经济组织发生变化，从而使农村劳动者很难成为一个具有独立人格的生产者。在农业生产过程中，什么时候上地，什么时候收工，种什么、为何种、种多少等生产权利已非单个农民所有。

2、自由人格的丧失。在变异的集体经济组织中，农民在生产过程中失去了生产者的自主权，家庭生活中的婚丧嫁娶、探亲访友、人际交往亦受到极大限制。

3、市场主体位置的丧失。农民作为劳动者，既是生产者又是消费者，从而构成市场主体。但在变异的集体经济组织内部，农民无权进入流通，严重时期作为经济辅助性生产的家庭经济，养殖与种植也全部被当作资本主义尾巴割掉。养鸡，只能养几只，超过规定便是资本主义。养鸡生几个鸡蛋，只能到当地收购站廉

价出售，而无权进入市场，否则一旦发现，轻者没收、罚款，重则进行批判，农民作为市场主体的生产与流通权客观上已经不复存在。

4、人与土地的关系严重失衡。集体经济变异以及劳动者自主权与人格的丧失，首先使农民与土地被强行割离。自古以来，农民始终与土地联为一体，没有土地也就没有农民。但在集体组织变异之下，农民与土地被彻底割裂开来。土地名为集体所有，实为国家所有。农村土地的支配权归各级政府，而不是农村集体或农民，其突出表现为，被农民耕作的土地农民无权支配使用，种植对象、种植方式、种植手段都必须听从于政府。农村土地本是农民赖以生存的场所，但是，土地的处置全不在集体，更不在农民，而在国家。国家可以将某村某一块地无偿占有或使用，从而剥夺了农民对土地的使用权。农民本来以土地为生存，但在变异的集体经济下，农民已无法选择自己与土地的结合方式，今天你可以种地，明天强行命令你去做工，甚至远离劳动场所——土地，到不属于自己的、遥远的地方进行大会战。虽是农民，并不知自己与土地到底属何关系。

其次，农民与土地的关系被倒置。人类是社会的主人，农民是农村土地的主人，本应有权支配土地。但是，在变异的集体经济组织中，农民与土地的关系也随之被倒置，似乎土地成了农民的主人。农民为种地而种地，被行政命令牢牢地固定在土地中，活动于土地，服从于土地。土地成为无围墙的厂房，农民在指令下进出于工厂，有如一根绳索，束缚住了农民的手脚。

集体经济变异与农民自由人身的丧失，使的农民对集体经济组织失去了依存的兴趣，对生产队也不抱有多大希望。出工不出

力，“人哄地皮，地哄肚皮”的怪象也就由此而生，从而导致了
中国农村社会与农民单个人的双重贫困。

第三节 中国社会的双重贫困

集体所有制变异的后果，就是农民与土地关系的完全破坏。正是这种关系的破坏，使得改革前夕的中国农村经济直接表现为，处于国民经济重要地位的农业长期停滞不前，农业产量和收入增长率过低，农业生产力发展水平低下，社队企业发展缓慢，规模过小，经济效益甚微，整个农村经济缺乏生机。概括为两个方面：一方面是整个农村社会性整体贫困，其内涵包括赖以生存的物质条件和人类独具的精神生活，另一方面则是中国农民的温饱问题无法解决。

一、农村社会性整体贫困

从十九世纪中叶到二十世纪中叶，战火在中国大地燃烧了整整一个世纪，中国农村经济遭到了严重破坏，中国农民在封建主义与官僚资本主义的多重压迫下，穷不聊生，长期陷入水深火热之中，广阔的中国农村社会更是贫困、落后、满目疮痍。

新中国成立后，中国共产党人领导中国农民完成了土地革命，随后完成了农村社会主义改造，从建国初至五十年代中期，我国农业生产有了很大发展，农村经济初次显出勃勃生机。但是随之而至的大跃进与人民公社运动等“左”倾错误，干扰了农村经济的正常发展，加之人口增长速度过快，1977年全国平均每人占有粮食还少于1957年，农村还有1亿多人的口粮严重不足，农业生产的发展长期处于徘徊落后状态，中国农村社会整体上陷入

中国与世界主要国家农业产品产量和人均产量比较 (表一)

		总 产 量 (万吨)			人均产量 (公斤/人)	
		1952	1957	1978	1952	1978
谷 物	世界总计	663500	85070	159837	364	373
	中 国	13807	16308	26546	240	276
	苏 联		10480	22944		878
	美 国	14441	15818	27670	813	1243
	法 国	1456	1929	4510	344	846
	加拿大	3378	2163	4150	2330	1767
棉 花	世界总计	828	766	1323	4	3
	中 国	130	164	217	2	2
	苏 联	126	149	273	7	10
	美 国	328	239	236	18	11
	土耳其	17	14	48	8	11
肉 类	世界总计	4490	5710	10599	22	25
	中 国	339	399	856	6	9
	苏 联	520	740	1328	28	51
	美 国	1045	1213	1720	59	77
	阿根廷	105	285	356	59	132
	波 兰	101	150	253	39	72