

农地制度论

刘 强◎著

 中国农业出版社

农地制度论

刘 强 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农地制度论 / 刘强著. —北京: 中国农业出版社,
2016. 10

ISBN 978-7-109-22135-2

I. ①农… II. ①刘… III. ①农地制度—研
究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 226416 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 6.375

字数: 140 千字 印数: 1~2000 册

定价: 29.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

徐祥临：农村土地集体所有制优势及实现形式（代序）	1
农地制度论	17
杜老的农地制度思想	
——关于杜润生先生对农地制度系列重要论述的研究	42
关于“人地矛盾”问题的争议	
——基于农村土地承包法立法与释义中两种不同意见的研究	62
落实“长久不变”的思路与对策	80
关于湖北沙洋在确权登记工作中推行“按户连片”耕种的调研报告	88
附录1：调研访谈情况	103
农村土地承包制度调研访谈图片	103
农村土地承包制度调研访谈情况 （山东、河北，2015年4月）	107

农地制度论

农村土地承包制度调研访谈情况	
(辽宁、河北, 2015 年 5 月)	112
农村土地承包制度调研访谈情况	
(河北, 2015 年 6 月)	119
农村土地承包制度调研访谈情况	
(安徽、贵州、河南、山东, 2015 年 9 月)	123
农村土地承包制度调研访谈情况	
(河北、山东, 2016 年 4 月)	134
农村土地承包制度调研访谈情况	
(河北、内蒙古、山西, 2016 年 5 月)	143
农村土地承包制度调研访谈情况	
(河北、河南、山东, 2016 年 10 月)	151
附录2: 参考资料	164
廖洪乐: 农村土地承包政策执行效果评估	164
后记	190

农村土地集体所有制优势 及实现形式（代序）

中共中央党校经济学教研部教授 徐祥临

习近平总书记谈到农村改革时反复强调，要“坚持农村土地集体所有制”，前不久考察农村改革主要发源地小岗村再次重申了这一基本观点，并指出，深化农村改革的主线是处理好农民与土地的关系，底线是“不管怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了”。深入理解习近平总书记的这一讲话精神，需要切实认识农村土地集体所有的制度优势，并落实到深化农村改革的实践去。本文以马克思主义政治经济学为指导，结合农村改革发展的鲜活实践，予以初步探讨。

一、农村土地集体所有制是农业社会主义改造的制度性成果

中国的小农经济自秦汉定型以后，创造了领先世界近两千年的中华文明发展成就，但同时也造成了长久以来人多地少的基本国情。历史上中华民族的治乱兴衰，都可以

直接或间接地从农民与土地的关系中找到原因。

清王朝作为最后一个皇权专制王朝退出历史舞台，留给中华民国一个烂摊子，最烂之处仍然是占有很多土地的地主与无地少地的贫农之间矛盾尖锐。所以，孙中山为中国国民党确定的民主革命纲领包括了“平均地权”、“耕者有其田”内容。孙中山逝世后的中国国民党由蒋介石独裁，他嘴上喊着“继承总理遗志”，实际上却不允许农民开展土地革命，1927 年对积极推动土地革命的中国共产党人及农会积极分子进行血腥镇压。中国共产党被迫武装反抗，承担起了领导中国完成民主革命的历史使命。当苏联模式的城市武装暴动革命道路走不通以后，毛泽东领导中国工农红军开创了农村包围城市的革命道路，以“打土豪分田地”为旗帜，动员亿万无地少地的农民成为中国民主革命的主力军，推翻了国民党的反动统治，在新中国成立之后短短一两年里完成了中国历史上最彻底的以平均地权为目标的农村土地改革，贫苦农民从地主富农手中分得了七亿多亩土地。

然而，新中国进行土地改革建立起来的仍然是小土地私有制，并没有脱离小农经济范畴，顺其自然一部分农民失去土地是必然的。事实上，在新中国成立后的最初几年里，确实出现了一些农民由于各种原因卖掉土地，而另一些农民买入土地的现象。长此以往，土地改革的成果将丧失殆尽。为了避免农村重新两极分化，以毛泽东为核心的

我党第一代领导集体依据马克思主义政治经济学基本理论和革命根据地创造的成熟经验，在土地改革之后就注意引导农民走互助合作的发展道路，取得了良好效果。1956年，在全国农村以兴办农业生产合作社为基本途径进行了农业社会主义改造，破天荒地打破了分散单干的小农经济生产方式，连续几年获得了农业大丰收，初步显示了社会主义农业的制度优势。

然而，在农业合作化运动节节胜利面前，1958年在全国范围内大办人民公社，试图“跑步进入共产主义”。结果犯了“步子太大、转变过快、方式过于简单”的错误，严重挫伤了广大农民的生产积极性，成为陷入“三年困难时期”的主要原因。1962年，毛泽东发现问题后纠正急躁冒进错误，指导中共中央制定了人民公社六十条，形成了“三级所有，队为基础”、“政社合一”的人民公社体制，确立了古今中外史无前例的农村土地集体所有制。

人民公社六十条出台后，农村经济发展得到了很大的恢复和发展，但仍然受到计划经济体制和政策的束缚，没有从制度上找到调动农民生产积极性的有效办法。但是，突破了小农经济束缚的土地集体所有制还是顽强地表现出了制度优势，主要成果包括：大规模开展农田水利建设、科学种田得到普及、农村工业得到初步发展、推动了农村教育和医疗卫生事业发展、农村鳏寡孤独得到了照顾、妇

女得到解放、农村移风易俗成效显著，等等。1982 年以后，农村土地集体所有作为农村社会主义经济制度载入中华人民共和国宪法。

在党的十一届三中全会精神指导下，1978 年开启的农村改革在绝大多数农村建立起了统分结合的双层经营体制，即农村基本经营制度。该制度的基本构成要件有三个，一是土地归农民集体所有；二是集体土地由作为集体经济组织成员的农户承包经营；三是集体统一向农户提供服务。也就是说，由小岗村农民带头发起的农村改革只是否定了人民公社的集体统一经营体制，并没有否定土地集体所有，而且，正是在这一制度基础上，通过土地由农户承包经营的制度创新消除了“大锅饭弊端”，促进了农业生产发展，也为农户自由支配劳动力、发展个体私营经济奠定了制度基础。

综上所述，农业由集体统一经营到由农户分散经营，土地集体所有制经受了改革开放前后六十年的考验，堪称农业社会主义改造为中国留下的伟大制度性成果，在人类土地制度史上增添了新的一页。

二、叶屋村：土地集体所有制基础上再次“土改”的成功案例

毋庸讳言，农村土地集体所有制是否应该继续坚持，在理论界和实际工作部门都存在不同看法。对此，不宜单

纯进行书斋式的思辨，而是应该像当年毛泽东领导土地革命和邓小平领导农村改革那样，由农民的实践做出回答。这里，讲述一个笔者多次实地调研过的案例。

广东省清远市有个叶屋村（村民组），地处粤北丘陵地带，有 35 户人家，175 口人；有各类可耕作的土地资源（包括林地）1350 多亩*；村内主要生产经营项目有养猪养鱼、种植沙糖橘、栽桑养蚕等，水稻生产主要是为了满足口粮需求，属于纯粹的农业地区。1981 年，该村作为生产队把集体土地按人平均承包到户，平均每户有 10.6 亩。为了把肥力、位置不同的土地搭配均匀，每户大约有 11 块土地分布在村庄四周。由于农民外出经商务工收入机会越来越多，农民把劳动力投入到细碎土地上越来越不划算，土地粗放经营乃至撂荒现象便越来越严重。直到 2009 年，叶屋村人均纯收入 3000 元左右，相当于全国平均水平的 60%，整体上没有摆脱贫困。

在这个贫穷的小村庄里，也有比较富裕的农户，村长（村民小组组长）叶时通家就是其中之一。叶时通致富的诀窍很简单：在最初承包的三亩鱼塘边上开荒，形成了 11 亩集中连片的鱼塘，每年收入稳定在 10 万元以上。叶时通由自己家想到全村，明白了一个道理：是承包地分散拖累了全村，如果每户都像自家一样土地连片，成规模地

* 亩为非法定计量单位，1 亩=1/15 公顷。——编者注

集中搞好一两种产品，哪怕是效益最低的种桑养蚕，每亩地也能够收入 3000 元以上，各家各户就都能够富裕起来。

叶时通把这个想法先在村民理事会五个成员中提出来，得到一致赞同，马上召开全村家长会，也得到一致赞同。但在具体商量如何把七零八落的土地集中起来重新分配时，遇到了两个难题。一是人多地少户与地多人少户存在矛盾。因为承包地多年没有调整，各户按人平均的土地面积差别很大，一些户添人进口要求按人增加承包地，而另一些户人口减少却不想减少承包地。二是水田旱地不同地块水利道路条件不一，肥瘦差别很大，谁也不愿意把自己家的承包地集中到贫瘠和耕作不便的土地上。针对这两个基本矛盾，叶屋村在一年多时间里开了 35 次家长会，其间有暴风骤雨般的争吵，也有和风细雨式的说服，最终还是达成了一致意见：①叶屋村的人要把叶屋村的土地管好用好，各家各户的承包地集中连片是个好办法；②叶屋村的土地（包括开荒地）归在叶屋村生活的人集体所有，不是谁承包了就归谁私有了，娶进来的媳妇和新生的孩子要分地，故去的老人和嫁出去的闺女要把土地交回集体重新分配，每隔 20 年土地调整一次；③主要劳动力在家务农的户可分一块水田和一块旱地，主要劳动力不在家务农的户只分一块旱地，水田和旱地之间可以按 1 比 2 的比例互换；④为了尽量方便各家各户土地连片，无偿承包的土地占 80%，留出 20% 左右的土地作为机动地有偿承包；

⑤亲门近支的户之间可要求土地相邻承包；⑥动用集体土地有偿发包形成的集体积累改善土地生产条件，做到所有水田（包括鱼塘）旱能灌涝能排，所有旱地通机耕路；⑦满足村内农户土地经营面积需求后剩余的土地由村集体统一连片对外发包；⑧集体积累满足改善生产条件需求后用于集体福利。

叶屋村农民把上述做法称为“土改”。自2010年春季实施以来，彻底解决了各户土地细碎问题，粗放经营得到改善，杜绝了土地弃耕现象，村民之间争水争地等矛盾消除了。当年村民人均收入超过10000元；2015年全村人均纯收入超过30000元，人均收入最低的户也超过15000元；每年集体经济收入超过15万元。四十名左右的青壮年劳动力由原来的外出务工为主，变为在家务农为主。

叶屋村的做法在全国范围内并非孤立的个案，整合细碎的土地、定期调整承包地、收取承包费为社员服务，这些做法在全国各地都能看到。在清远市，叶屋村的经验已经得到普遍推广。

三、马克思主义政治经济学视角下叶屋村“土改”成功的原理

叶屋村1981年采用的土地承包方式是对小岗村“大包干”做法的简单复制。我们回过头来看当年的改革办法，其农业内部的改革价值越来越聚焦于消除集体统一经

营中农民出工不出力的弊端上，此外已经看不到其他制度优势。随着农业农村内外经济条件的变化，很多农户已经不像当年那样珍惜土地，粗放经营甚至撂荒现象随处可见，贫富差距拉大，集体经济成为空壳，农民的集体观念越来越淡化。对此，本文权且称之为“简单大包干弊端”。叶屋村进行的新土改基本上消除了这个弊端。那么，叶屋村土改成功的奥秘何在呢？当年我们党按照马克思主义政治经济学原理解释了大包干的科学性，今天面对叶屋村农民的新土改，又能得出怎样的新结论呢？观察叶屋村的土改过程和成效并梳理其中的经济利益关系，下面几个新观点应该是站得住脚的。

观点一：土地集体所有制是耕者有其田的永久性制度保障。

古今中外的农业发展史证明，耕者有其田是调动农民生产积极性、促进社会安定的有效制度安排。中国农民尤其希望房前屋后拥有一块足以养家糊口的土地。但土地私有制再加上天灾人祸，让大多数农民的梦想一次又一次地破碎。古代有几位统治者迫于农民战争的压力，在改朝换代初期也曾经实行过耕者有其田制度，但皇帝是农村地主的总代表，无法让多数农民摆脱土地被兼并的恶梦轮回。农村土地集体所有制则能够帮助农民把梦想变成现实，并且一劳永逸。叶屋村 1981 年后成家立业的青年农民能够获得土地资源，正是靠土地归集体所有制所赐。坚持这一

制度，全国所有的农户就都能像叶屋村的“耕者”一样不会失去土地。

观点二：土地集体所有制满足村庄内新生代农民平等、无偿获得土地的利益诉求，为大多数农民所拥护。

我们称农村中娶进来的媳妇（相应包括倒插门女婿）和新生孩子为村庄内的新生代农民。毫无疑问，新生代农民都希望无偿获得土地。在土地私有制下，穷富农户之间拥有土地的数量差别很大，导致同一个村庄内新生代农民生产生活的起点极不平等，穷困农户的新生代农民只有很少土地甚至没有土地。农村土地集体所有制彻底打破了穷困农民少地无地的恶梦循环，让所有新生代农民都能够在村庄范围内无偿、平等地获得土地资源。显然，为了获得这一根本利益，新生代农民必然要求集体土地的承包关系定期调整；而且，拥有新生代农民的农户在人口数量上必然超过人口减少的农户，所以，土地集体所有制必然得到农村大多数农民的拥护。这样的制度安排符合马克思主义政治经济学的基本立场。

观点三：依托土地集体所有制与市场经济体制，地租这个古老的经济范畴摆脱了剥削的恶名，成为土地所有者、经营者、劳动者三者利益和谐统一的纽带。

从经济学角度看，农村集体向承包户收取的承包费就是地租。马克思主义经济学认为，地租是土地所有权在经济上的实现形式，反映的是地主阶级的寄生性即对

劳动者的经济剥削，意味着土地所有者、经营者和劳动者在经济利益上存在此消彼长的对立关系。连第二次世界大战后日本这样的资本主义国家都用法律限制了农业中地主收取地租。叶屋村的土改实践让我们看到了地租的新内涵，即三者利益关系的和谐统一：作为“地主”的集体向作为土地经营者的承包户收取承包费，并没有落入私人腰包，而是用于改善土地经营者和劳动者的生产条件（修渠修路等）以及增进其福利。从形式上看，地租所代表的市场交换关系仍然存在，即承包户向集体缴纳承包费是获得土地承包权的代价，但从实质上看，承包费所反映的经济利益关系完全改变了，即集体收取承包费是为了让承包户获得更多利益及更多的福利。中国农村形成这种崭新的生产关系，是土地集体所有制与市场经济有机结合的结果，是农业领域有中国特色的社会主义市场经济。

四、发挥土地集体所有制优势要解放思想深化改革

我国农村存在“简单大包干弊端”在时间跨度上已经超过“大锅饭弊端”。党中央、国务院一直强调要“完善农村基本经营制度”，就是要破除这些弊端。如何像当年推广小岗村经验那样，把叶屋村这类典型经验推广开？本文提出以下几点看法。

第一，对待小岗村要像对待当年大寨那样，采取解放思想、实事求是的态度。

农村改革前全国农业战线的典型是毛泽东树立的山西省昔阳县的大寨大队。大寨农民的自力更生、艰苦奋斗精神永远值得中国农民学习，大寨大规模进行农田基本建设的做法也值得所有农村效法。但大寨经验消除不了农村普遍存在的“大锅饭弊端”。小岗村农民以不怕坐牢的勇气突破人民公社体制束缚，创造了集体土地由农户承包经营的经验，调动了农民发展农业生产的积极性，取代了大寨的全国农村学习榜样的地位。

然而，小岗村经验普遍推广后，“简单大包干弊端”也随之出现，而且呈现愈加严重态势。当年对大寨经验采取了解放思想、实事求是的态度，推动了农村改革；今天面对简单大包干弊端，对小岗村经验也要采取同样的态度。叶屋村土改既吸收了小岗村的改革精髓，又在破除简单大包干弊端方面迈出了坚实的改革步伐，应该给予鼓励并大力推广。

第二，完善农村基本经营制度要突破两个认识误区。

统分结合的双层经营体制即农村基本经营制度已经定型三十多年，但一直不完善。与两个认识误区没有突破有直接关系。

其一，把土地集体所有制有效实现形式与增加农民负担混为一谈。大包干的分配方式是“交够国家的，留足集

体的，剩下是自己的”。所谓“国家的”是指承包户交给国家的农业税，所谓“集体的”包括两大项，一是承包户交给村集体的三项提留款，即公积金、公益金和管理费，简称“三提”；二是承包户交给乡镇政府的五项统筹款，即用于农村教育、计划生育、优抚、民兵训练、农村道路等民办公助的费用，简称“五统”。2006年农村税费改革中，国家以减轻农民负担的名义，把农业税和“三提五统”全部取消了。但实事求是地说，国家有权取消上缴国库的农业税和具有准税收性质（归乡镇政府收取）的“五统”，却无权取消农村集体经济组织向农户收取的“三提”。因为，“三提”是土地集体所有权在经济上的实现形式，是集体向农户提供统一服务所必需的经济来源，收多收少以及如何收取、如何使用应完全由集体经济组织内部民主决定。国家的职责是通过法治手段以及必要的行政措施保障集体积累不被少数人贪占。叶屋村的经验表明，集体收取土地承包费，立竿见影地解决了集体经济空壳问题，遵循民主决策原则使用集体积累，给农民带来的生产效益和生活福利远远多于承包费。有人以减轻农民负担为由反对叶屋村收取少量土地承包费，看似在维护农民利益，其实是割断了农户与集体的利益纽带，既违背了农村基本经营制度，也背离了马克思主义政治经济学基本常识。

其二，把满足新生代农民承包集体土地的利益诉求同