

中国农地制度 改革研究

ZHONGGUO
NONGDI ZHIDU
GAIGE YANJIU



赵光南 ◎ 著

 经济日报出版社

中国农地制度

改革研究

A Study On China's Agricultural
Land System Reform

赵光南◎著



经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农地制度改革研究/赵光南著.

—北京:经济日报出版社,2012.6

ISBN 978-7-80257-424-3

I. ①中…

II. ①赵…

III. ①农地制度—经济体制改革—研究—中国

IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 104658 号

书 名:中国农地制度改革研究

作 者:赵光南

责任编辑:王 含

责任校对:王力成

出版发行:经济日报出版社

地 址:北京市西城区右安门内大街 65 号(邮编:100054)

电 话:010—63567690(编辑部) 010—63567687(邮购部)

网 址:www.edpbook.com.cn

E - mail:jjrbbjb@163.com

经 销:全国新华书店

印 刷:郑州曼联印刷有限公司

开 本:889×1194mm 1/16

印 张:13.25

字 数:212 千字

版 次:2012 年 6 月第一版

印 次:2012 年 6 月第一次印刷

书 号:ISBN 978-7-80257-424-3

定 价:35.00 元

特别提示:版权所有·盗印必究·印装有误·负责调换

自序

乡村是我成长的乐园，我是闻着泥土的气息长大的，我对泥土地一直怀有深厚的感情。

我依稀记得，小时候农忙时帮生产队“复收”小麦，“复收”小麦就是等大人们把小麦收割后，我们“儿童团”去麦田里捡拾遗留下来的麦穗，交到生产队做到颗粒归仓。我刚上小学不久，家里分到了两亩地，别的家也有，当时被称作自留地。我家的自留地准确地说是两亩一分，全家七口人，每人三分。可能是多年来首次有了专致自家耕种的土地的缘故吧，全家对这块土地的大小印象很深刻，当然也包括小时候的我。也是因为同样的原因，我家，和别的家庭一样，似乎都对这一土地充满了无限激情，常常是日已过午才恋恋不舍地撇下农活荷锄而归。听左邻右舍伯叔爷儿们讲，自留地是不需交公粮的，我随即也明白了大人们披星戴月地耕作的玄机。

之后，集体土地分给各家耕种，称作责任田。没隔多久，自留地也一体算作了家里的责任田。责任田按家里的人口分配，每人一亩半，全家大约分配有十一亩，这些土地散布于村子四周，零星地被分割为十余块之多，离家最近的在村子边上，最远的离村子有三四里地之遥，在童年的记忆里这可是一段好长的路。学校放假回到家里，就和家人一起干农活，往往从早上开始一天甚至一晌内就要转场两三块责任田，如果庄稼种类不一样或者农时不一致，往往还要扛上农具地奔儿好远的路程。从上小学一直到中学毕业，基本上是中国传统文化所倡导的半耕半读生活，对我来讲，更贴切的是半读半耕，因为总体上时间比例是读的时间多耕的时间少，而且离开家乡上高中之后，耕的时间主要是在假期和周末了。到几百里之外上大学后务农的时间更是主要集中在暑假了。我的小学时期的老师，也大抵如此，只是他们属于半教半耕，教书育人兼事稼穡，有的时候或因急收或急种或急耕的原因，老师干脆荒了育人的苗圃，撂下我们去耕作自己家的责任田。老师去耕自己责任田的时候，就让班干部发挥管理作用，我们基本上都能坚守在自己的学习园地。但是，次数多了同学们也依稀有一种老师不安心为我们教书而是更积极

于忙活自己家里庄稼的感受。现在回头想想,那时老师也何其难哉:放下自己的学生而不顾,不得已去做面朝黄土背朝天的谋生行当实属无奈之举。其实这样的景况甚至时至今日还在持续着。我深知,这个责任不应该由老师去负!但是又该怎样去改变这种现状呢?上大学的前三年,我请过三次假,都是在下半学期的六月初回家收小麦,其中一次刚到家乡天就下起了雨,无功而返。我最后一次请假回家收小麦,也是我真正务农的收官之作,是在大学三年级下半学期的六月初,集中四天,把麦子全部收回后才面带太阳的颜色重新回到校园。一起被带回校园的当然还有对农村农业农民的一连串思索……

对农业的种种感受,只有参与其中才会有真正的体会。这种深切的体会,是驱使我把农地制度改革作为研究对象的内生动因。

还有,是一种责任感使命感的涌动促使我对农地制度改革这一重大问题的拷问:农地,你能不能让农民活得再轻松些过得再富裕些?“农民真苦,农村真穷,农业真危险!”上世纪90年代初,一位有良心的乡镇党委书记几句声嘶力竭的呐喊,令人唏嘘!听到这样的呐喊,总能在我的心灵深处激荡起阵阵回音。国家兴亡,匹夫有责。尽管十一届三中全会后,在改革开放的春风吹拂下,国家的各项事业发展都取得了举世瞩目的成就,但是农业农村农民问题却仍然是制约国家全面发展的瓶颈,“三农”问题仍然是一个亟待破解的难题。因此,“三农”问题也备受中央重视,成为全党工作的重中之重。早在新民主主义革命时期,毛泽东同志就有“土地问题是中国革命的核心问题”的重要论断。在社会主义建设时期和改革开放时期,土地之于农村,土地之于农业,土地之于农民,其重要地位又何曾消减过!发展农业现代化绕不过土地问题,建设社会主义新农村绕不过土地问题,破解城乡二元经济畸形发展实现城乡一体化发展,贯彻落实科学发展观,又有哪一项能够绕过土地问题?我参加工作后,耳闻目睹党和政府各级领导为“三农”工作亲力亲为,推动出台一系列的政策措施,比如取消延续中国两千多年的农业税,比如实行农民粮食收购保护价政策,比如实行种粮补贴政策等等,深受农村欢迎,深受农民拥护,政策的效果非常明显。土地是农业之母,她不但孕育着农村、农业,而且也孕育着工业、城市乃至我们五千年薪火相传的中华文明,可以说一部土地史就是一部中华民族的生存史。

农业的比较效益还偏低,农业现代化的路还很长,农地的潜力尚有很大的挖掘余地,农民致富的任务还很艰巨。然而,农地仍然蕴藏着巨大的潜在能量,她仍然有很大的释放空间。只要我们遵循农业生产发展的科学规律,对制度改革、科技进步、资本投入、人力开发、市场培育、结构调整等诸要素科学统筹,农地必然会被激发出新的活力,农业必然会焕发出新的生机。农业经济也必将会从传统半传统的窠臼中化蛹成蝶、脱胎换骨。

真正使我有勇气拿起笔杆子的原因还主要是脑子里有了些许积累。我一直琢磨着想写点关于农业的东西。其中三个问题一直萦绕在脑际,挥之不去。一个是农地改革问题,另一个是农业合作社问题,还有一个是农村金融体系体制的构建问题。第一个问题,从收集资料、梳理总结到创新研究、理论分析,前后花了数年之久,现在奉献给专家同行朋友面前的这个本子就整整花了两年时间,我的导师武汉大学郭熙保教授,河南财经政法大学李小建教授、杨承训教授都给了我很多的支持和指导。第二个问题给我的思考冲击来源于多年前的一次农业调研活动,那年秋,我和一个专题调查组一起到河南固始县搞农业问题调查研究,固始县是河南第一人口大县、第二产粮大县,当然也是一个典型的农业大县。这个县外出务工的人口占较大的比例。田地怎么种?谁来种?农民如何走市场?县里如何在不牺牲农业和粮食的前提下引导农民致富?都是摆在地方党委、政府面前急迫而现实的问题。我们在稻田里见到一个拖拉机手,和他聊起了机械化耕作问题。他介绍说,他是一名外出务工返乡的农民,回乡后自己购置了农业拖拉机、收割机,刚开始主要是耕种自家的承包田,后来又帮助别人耕种,再后来就和附近村镇的其他几家有农业机械的农民联合到外地耕作,2006年秋天他们成立了一个农机专业合作社,吸纳更多的有农机的农户加入,在更大范围的地区开展农机作业,不但自己快速致富,还带动了其他农户一起致富,同时也解决了当地一些农户没有农业机械,农忙时劳动力短缺的问题。这是一个很好的农业发展、农民致富的典型!遗憾的是由于种种原因没能形成系统的研究论文。但内心终究是难以搁下,就在去年年底,草就篇章,写了短文谈了自己的浅见,发表在《人民日报》理论版上。第三个问题,主要来源于对农村地下钱庄盛行而国有银行及农村信用合作社在农村缺位的思考,为什么会出现这样异常的“草盛豆苗稀”的情况呢?为什

么穆罕默德·尤努斯的村镇银行能在孟加拉国取得成功？能不能“拿来”为我所用？我对此也颇费思索，认为在我国农村地区完全可以建立起为农民提供金融服务的乡村银行体系。在研究大量的文献、国内外实践经验的基础上，终于构成了一个基本的思想框架，这个框架中除必须包含金融政策法律、金融运作规律之外，还关注到了文化、伦理、社会、市场等诸要素，我对自己的设计体系形成很激动，并冲动着我把这种思考行之成文。我想，为农村发展计，为农民致富计，为农业现代化计，这些文章都有做出来的必要，但总要慢慢地吐。

“三农”有着说不完的话题，有着做不完的事，但要想走得远行得快，还需从脚下开始一步一步稳稳当当地前行。

恳请读者方家多提宝贵意见。

赵光南

2012年6月

论文创新点

本文通过古今中外农地制度比较,保留合理性,吸纳先进性,取向前瞻性,在适应国情农情前提下挖潜农地制度创新。通过创新推动对农地制度改革渐趋符合不断变化着的中国国情,推动建立中国特色的农地制度。

第一,提出新的农地权能结构理论。把农地权能总体分为三项主权利和四项从权利,共七项权能,即农地所有权、农地承包权、农地经营权及农地收益权、农地流转权、农地继承权、农地承包退出权。设定农地权利义务体系。构造三项主权利即农地所有权、承包权、经营权“三权分离”的地权体系。在厘清农地包含的各种权能及对各权能属性分析的基础上,对农地制度改革创新:①农地归国家所有,赋予农民永久的农地承包权;②分离经营权,建立完善的经营权流转制度建设,引导农地适度规模经营;③强化农地宏观权利的稳定性,放宽农地微观权利的灵活性。明晰附着于农地上的两大义务,即农地承包税、农地承包退出义务。建立农地承包权的退出机制。

第二,重构农地管理和规划。建立农地行政管理体系,实行国家对农地垂直管理;实行国家农地功能的区域规划。在保障国家粮食安全前提下,根据区域发展和区域需求实际,实行农地区域规划,细分功能,提高农业生产效率,以区域划分合理配置农产品需求。

第三,创新农地经营思路。赋予“统分结合”以新的含义。在不改变“统分结合”提法的同时,确立国家为“统”的主体地位,强化发挥“统”的功能,承担农业发展的公共职能。使赋予新义的“统分结合”为农业现代化建设提供理论支撑和制度支持。

另外,本文还提出来构造农地经济功能、政治功能、社会功能、环境功能“四能结合”的农地功能体系建设。

摘 要

肇始于农地制度改革的农村经济制度改革,为中国农业的发展尤其是实现粮食的增长,释放出了巨大的活力。作为世界第一人口大国,我国用全球 7% 的耕地养活了世界 20% 的人口,成功解决 13 亿人口的吃饭问题,这在世界所有国家中是独一无二的。释放巨大能量的家庭承包经营的农地制度模式,在世界农地制度改革史上已经成为无可争议的成功的典范。

农业财富的积累为支持工业化、城镇化的发展提供了可能,工业化、城镇化的飞速发展也直接为实现农业现代化奠定了坚实的物质基础。

但是,与农业相关的各种因素都在不断变化中。工业的发展凸显农业比较效益低下的现实,工农业发展的平衡被打破;城镇化的发展使得人口快速向城市集中,城乡发展显现二元化的异象;农村经济发展又进入了一个相对发展迟滞甚至徘徊的阶段。尽管国家加大对农业各种支惠政策,但是粮食的每一斤增长,农业的每一步发展,都要付出比过去任何时候更多的努力、更大的代价。因此,如何保障国家粮食安全,一直是我们面临的十分严峻而又不能回避的现实问题。

本文阐释了农地制度的基本理论。结合对中国历史和国外农地制度的考察分析,通过对制度变迁理论的分析,探索出农地制度变迁的一般规律:农地制度应与社会生产力的发展水平相一致;农地制度改革可以通过多种形式进行;改革的侧重点应从重视土地的所有制转变为重视土地的使用制;政府作为农地制度决定性主体的作用不可替代;农地制度改革应该保证农业生产者拥有自主经营权;农地制度改革应充分考虑其所受到的土地资源条件的约束;农地制度改革应充分重视配套制度的改革和完善等。

本文对家庭承包经营农地制度如何进行改革与完善,提出系列观点并进行理论分析。鲜明地指出农地改革的目的,总结出农地制度改革的六大现实需要。从改革的困难、改革的时机等方面分析农地制度改革面临的形势;从以何种方式改革方面提出以强制性深化诱致性;从采取何种改革模式方面回答了如何以多元化包容多样化;从采取何种改革手段方面提出以务实性体现有效性;从降低改革成本角度指出改革路径要以渐进性化解风险性,以及正确统筹好改革中的几个重要关系的必要性。比较精当地确定了农地制度改革的四条原则:遵循并综合运用路径依赖和制度变迁规律;注重农地改革中的稳定与发展 and 公平与效率问题;以促

进农地资源利用的科学高效专用为核心;降低改革成本,统筹兼顾,力忌顾此失彼。对改革方案的设计,毫不含糊地提出要在坚持“以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制”的基本框架下进行,因为这是几十年来农地制度改革探索出的基本成果,是党的农村政策的基石,必须予以坚持。改革的方案在坚持市场、公平、民主、民本基础上,向“三权分离,两大义务;四能结合,垂直管理;统分明责,以统惠分;分区统筹,因地制宜”的改革方向努力。把农地改革的基本内容确定为:划定农地红线,农地农用;设定国家和农民为不同性质主体的产权结构,即国家为农村土地的所有权主体,农户为农地承包权主体,农户获得永久的、完整的农地承包权;承包权与经营权分离;建立国家垂直的农地管理机构行使农地的所有权职能,从法律、组织、运转机制等方面加强农地管理体系建设;改革农地使用权的获得方式,转化地租理论为地租实践,实行农地有偿使用制度;建立农地承包权退出机制;建立农地纠纷的救济机制;扩大农村社会保障覆盖范围,重点保障失地农民和人地比例较小地区的农民;保障农民合理合法流动,加快农业现代化进程,统筹考虑促进国家工业化、城市化稳步健康有序协调发展。明晰农地的各项权能,把农地划分为三项主权利和四项从权利,共七项权能,即农地所有权、农地承包权、农地经营权及农地收益权、农地流转权、农地继承权、农地退出权。把明晰附着于农地上的各项义务,归纳为两大义务,即农地承包税、农地承包退出义务。对建立农地制度改革的保障体系,对农地适度规模经营与农地流转,对农业现代化的国际规律,作了比较详细的分析,并提出了可行性很强的对策建议。

关键词:农地 所有权 农业发展 制度改革

A STUDY ON CHINA'S AGRICULTURAL LAND SYSTEM REFORM

ABSTRACT

Rural economic system reform that originated from agricultural land system reform, has released tremendous energy for China's agricultural development, especially for food growth. As the world's most populous country, China feeds 22 percent of the world's population with 7 percent of global arable land, and successfully solves the problem of feeding 1.3 billion people, which is unique among all the countries in the world. The agricultural land model of household contract system has already become an undisputedly successful story in the history of the world's agricultural land system reform.

The accumulation of agricultural wealth not only made it possible for supporting the development of industrialization and urbanization, but also laid a solid foundation for the direct realization of agricultural modernization.

This paper explains the basic theories of agricultural modernization and China's agricultural land system. In combination of the experience in achieving agricultural modernization at home and abroad, and the basic national conditions of China's agricultural development, this paper sums up the basic meanings of the agricultural modernization with Chinese characteristics; take it as the goal of protecting the supply of agricultural products, increasing farmers' income and promoting sustainable development; take it as the means of improving agricultural productivity, resource productivity and commodity rate; take it as the support of modern technology and equipments, on the basis of household contract system, and with the combined efforts of market mechanism and government regulation, so as to build up the diversified industrial form and multi-functional industrial system with close relation of agriculture, industry and trade, and tight integration of production, processing and marketing.

In associated with the study and analysis of Chinese history and foreign agricultural

land system, through analysis of the theory of institutional change of agricultural land, this paper aims to explore the general rules: agricultural land system should be consistent with the level of development of productive forces; agricultural land system reform can be carried out through various forms; the focus of land reform should be shifted from the ownership of land to the land use system; the role of government which is the decisive subject of agricultural land system, can not be replaced; agricultural land reform should ensure that agricultural producers have the right to operate independently; agricultural land reform should take full account of being bound by the conditions of land resources; agricultural land reform should give full attention to the reform and perfection of the supporting system.

This paper proposes a series of ideas and makes theoretical analysis to the reform and improvement of household contract system. It makes clear the purpose of agricultural land reform, and sums up six actual needs. In terms of difficulties and timing of the reform, it analyzes the real situations of agricultural land reform; in terms of manners of the reform, it puts forward the deepening of inductivity with coerciveness; in terms of models of the reform, it answers how to accommodate diversity with pluralism; in terms of measures of the reform, it suggests the reflection of effectiveness with pragmatism; in terms of reducing the cost of reform, it points out that the path of reform should be conducted progressively to resolve risk, as well as the necessity of correctly coordinating several important relationships involved in reform. The paper accurately establishes the four principles of agricultural land system reform: follow up and integratedly use the law of path dependency and institutional change; focus on the problems of stability and development, equity and efficiency in agricultural land reform; take the core of scientific efficiency of land resources; reduce the cost of reform, promote balanced development

and avoid trade-off force. In terms of design of the reform program, it unequivocally proposes the adherence to the basic framework of “household contract basis, unified and separate two-tier management system”, which is the basic achievement in agricultural land system reform for the past decades, and must be adhered to. The program of reform should stick to the basis of market-oriented, fairness, democracy and people-based principles, so as to progress in the direction of “separation of the ‘three powers’, ‘two obligations’, ‘four combinations’, vertical management, clear responsibility system, benefit from balanced development, partial coordination and in accordance with local conditions”. The paper also identifies the basic elements of agricultural land reform as the following: the alert line of agricultural land resource, designated use of agricultural land; state and farmers as the main subject in the structure of property rights, of which the state is the subject of rural land ownership, and farmers get a permanent, full contractual right of agricultural land; the establishment of national vertical land management agencies to exercise the functions of agricultural land ownership, the strengthening of management system for agricultural land from the aspects of legal, organizational and operational mechanism; the reform of the acquisition system for agricultural land, the transformation of the land rent theory into rent practice, the implementation of compensation for agricultural land use system; the establishment of withdrawal mechanism of contract right for agricultural land; the establishment of disputes relief mechanism for agricultural land; expanding the coverage of social security in rural areas, especially for the protection of landless peasants and farmers with small proportion of land; ensuring reasonable and legitimate movement of farmers to speed up the process of agricultural modernization, and balanced consideration for promoting the steady, healthy and orderly development of national industrialization and urbanization. The paper clearly

points out the exact rights of agricultural land and divides it into three main rights and four sub-rights, a total of seven rights that include: ownership of agricultural land, contract rights, management and benefit rights, transfer rights, inheritance rights and withdraw rights. It also clarifies the obligations attached to agricultural land into two major obligations, which are contracted tax and out-of-contract obligations. It makes a more detailed analysis about the establishment of protection system for agricultural land reform, the appropriate scale of land operation and circulation, and the international law of agricultural modernization, and proposes counter-measures with strong feasibility.

Key words: agricultural ownership agricultural development system reform

目 录

自 序.....	1
摘 要.....	1
ABSTRACT	3
第一章 导 论	1
第一节 研究的背景	2
一、我国农业和农村经济发展进入新阶段	3
二、统筹城乡经济社会发展,解决“三农”问题	5
三、农民最关心的问题也是科学发展观要解决的问题	6
第二节 研究的目的及意义	8
一、研究的目的	8
二、研究的意义	8
第三节 相关文献综述	9
一、马克思等对土地制度问题的基本观点	9
二、西方学者对农地制度的理论研究	13
三、当代国外学者对我国农村土地制度等问题的研究	15
四、国内学者对我国农村土地制度改革问题的研究	15
第四节 论文的研究对象、研究方法、结构和创新点	21
一、研究对象	21
二、研究方法	22
三、论文结构和内容	22
四、可能的创新之处	25

第二章 农地制度的基本理论 26

 第一节 制度变迁理论 26

 一、制度变迁的一般理论 26

 二、生产力与生产关系相互作用引致制度变迁 26

 三、强制性制度变迁 27

 四、诱致性制度变迁 27

 五、路径依赖理论 27

 第二节 农地制度的基本理论 28

 一、农地制度的涵义及其功能 28

 二、农地制度的基本内容 34

 三、农地制度的特点 37

 四、农地制度的外部环境 39

第三章 国外农地制度模式与经验借鉴 41

 第一节 国外农地制度的基本内容 41

 一、国外农地所有制度 41

 二、农地使用的基本形式 43

 三、农地管理的基本形式 50

 第二节 国外几种典型的农地制度模式 52

 一、大型农场制的美国 52

 二、小型农场制的日本 55

 三、以中型农场为主的欧洲国家(以英法德为例) 60

 四、拉美国家的代表——墨西哥 67

 五、前苏联和东欧转型国家 68

第三节 国外农地制度改革的启示	72
一、农地制度应与社会生产力的发展水平相一致	72
二、农地制度改革可以通过多种形式进行	73
三、改革的侧重点应从重视土地的所有权能转变为重视土地的使用权能 ...	73
四、政府作为农地制度主导性主体的作用不可替代	74
五、农地制度改革应该保证农业生产主体拥有充分的自主经营权	74
六、农地制度改革应充分考虑其所受到的土地资源条件的约束	75
七、农地制度改革应充分重视配套制度的改革和完善	75
 第四章 新中国成立前农地制度及述评	77
第一节 中国古代农地制度及其政策思想	77
一、井田制	77
二、王田制	78
三、占田制	78
四、均田制	79
五、方田法和经界法	80
六、更名田	81
七、租佃制	81
第二节 近现代中国的农地制度	82
一、太平天国的土地思想	82
二、孙中山的土地观	83
三、新民主主义革命时期中国共产党的土地思想	84