

商品经济下的土地使用制度

马炳全 张小华 编著

中国农业科技出版社

人类生存和发展的一切重要物质，除阳光、空气和水之外，都来源于土地。目前，我国人口多而耕地少，人口剧增而耕地锐减。因此，珍惜国土资源，爱护每一寸土地，就成了每位公民的光荣义务。本书除强调提高全民的国土意识、采取一切必要措施保护土地之外，还根据国内外土地使用政策和管理经验，努力探索具有中国特色的社会主义土地使用制度，以帮助县、乡、村各级干部提高土地管理水平，使土地发挥更大的经济效益、社会效益和生态效益。该书适用于土地管理部门干部、各级农村干部、农经管理人员、农经院校师生、经济理论工作者及工农大众使用。

商品经济下的土地使用制度

马炳全 张小华

中国林业出版社出版（北京海淀区白石桥路30号）

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

农民日报社印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7.75 插页： 字数：188千字

1990年3月第一版 1990年8月第二次印刷

印数：10001—16000册 定价3.20元

ISBN 7—80026—190—5/S·143

改革土地管理制度和土地
使用制度是土地管理战
线的战略任务。

王先達
一九八九年

前 言

地球上除了阳光、空气和水外，人类生存和发展的一切物质都源于土地。珍惜国土资源、爱护每一寸耕地，这是每个公民的义务。尤其我国人多耕地少，人口剧增、耕地锐减的逆向发展趋势再也不能忽视了。要把控制人口问题和重视耕地保护同等对待。当前的紧迫任务是要大张旗鼓地宣传提高全民的国土意识，采取一切必要措施来保护我们这一生存环境。

我们是社会主义国家，土地实行公有制。由于土地长期无偿使用，带来诸多弊端。要改变这种状况，实行有偿使用。这是一项长期的战略任务。为了帮助县、乡、村干部和土地管理部门干部提高管理水平和业务素质，我们撰编了《商品经济下的土地使用制度》一书，对我国土地制度的形成历史和新土地制度建设中有问题进行了较为广泛的探讨，力图把实践性、理论性和探索性融为一体。

这本书是在《农村工作通讯》增刊（《土地制度变革及其完善》）的基础上，重新选题排列撰编而成，充实了三分之二以上新内容。在增刊的撰写和新书出版过程中，得到各方面的支持。《通讯》的武蘊、徐静等领导同志，原二编室沈镇昭、厉抒华、孙一丹、邓乃刚同志，以及刘晓东和张宗理等同志都出了不少力。新书撰编及出版过程中又得到国家土地管理局有关同志的大力支持。张小华司长给予了多方协作共同完成这项工作。尤其是王先进局长在百忙中还专为该书题了词。出版社的郝心仁同志给予了大力帮助。对这些同志在此表示深切谢意。

土地制度建设是我国面临的一个新课题，撰编这本书是一次探索与尝试。由于我是主要执笔人，书中若有疏漏与错误，由我承担其责任。愿与大家一道，为探索和建立具有中国特色的社会主义土地使用制度共同努力。

吴耀全

一九九〇年三月于北京

目 录

国家土地管理局局长王先进题词

前 言

第一章 土地制度建设历史与现状·····(1)

- 一、我国土地制度的几次重大变革·····(1)
- 二、两种公有制的形成及经营状况·····(4)
- 三、理论界对土地制度的三种主张·····(6)
- 四、土地公有制的历史与现实·····(9)
- 五、联产承包形式及其分类·····(15)
- 六、联产承包制进入新的发展阶段·····(21)
- 附：所有制与生产力的关系·····(26)

第二章 土地使用形式·····(29)

- 一、两权分离与双层经营·····(29)
- 二、双层经营要素分析·····(34)
- 三、两权合一与土地专业化管理·····(37)
- 四、土地所有权、使用权及其转移·····(39)
- 五、建立土地档案·····(44)
- 六、土地无偿使用造成混乱和浪费·····(48)

第三章 土地有偿使用·····(52)

- 一、马克思和恩格斯认为应保存地租形式·····(52)
- 二、土地公有制与土地价值·····(54)
- 三、社会主义的地价和地租·····(56)
- 四、地租决定产品价格辨析·····(68)
- 五、西方国家计算地价的几种方法·····(72)

六、建立土地流转机制的核心是实现价值管理..... (73)

七、土地分等定级补偿的两种作法..... (75)

第四章 运用地租理论..... (82)

一、按照商品经济要求管理使用土地的办法..... (82)

二、从土地有偿使用看土地价格..... (86)

三、土地承转包中的“大租”和“小租”..... (91)

四、耕地的不同用途可收取不同租金..... (93)

五、“三提留”不能简单划作地租..... (94)

六、农地荒芜原因及罚款处理依据..... (95)

七、超额利润转地租可调节承包纠纷..... (99)

八、统一经营土地租金的计算..... (102)

九、城市地籍与地租..... (104)

十、农田地租..... (106)

十一、牧业地租..... (107)

十二、矿山地租..... (108)

附：合理计收水费减轻农民负担..... (110)

土地无偿使用与农业缺后劲的关系..... (112)

“三地”使用与农业现代化..... (115)

第五章 宅基地租金形式及奖惩办法... (118)

一、山东省农村宅基地有偿使用的几种办法..... (118)

二、招贤一村实行宅基地租赁..... (120)

三、武岗村宅基地实行有偿使用..... (122)

四、枣强县宅基地有偿使用的规定..... (123)

五、文家乡宅基地有偿使用的做法..... (124)

六、峰峰矿区鼓励农户建集体楼房..... (127)

七、老周场村实行宅基地园地有偿使用..... (129)

八、宅基地使用同农村提留挂钩..... (130)

第六章 闲置地开发与废弃地复垦····· (132)

- 一、闲置地开发中应注意的问题及开发形式····· (123)
- 二、闲置地开发要实行商品化经营····· (135)
- 三、土地复垦和复垦基金的提取····· (137)

第七章 土地制度建设探索····· (140)

- 一、城乡土地统管体制不能动摇····· (140)
- 二、要试验租税互补调节政策····· (143)
- 三、深圳经济特区土地管理条例····· (144)
- 四、深圳市国土局局长答问····· (150)
- 五、开放土地市场加快改革进程····· (153)
- 六、涪源县土地制度建设试点调查····· (158)
- 七、上海农地商品化经营初端倪····· (162)

第八章 土地管理法规····· (165)

- 一、《中华人民共和国土地管理法》····· (165)
- 二、《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》····· (175)
- 三、《财政部关于耕地占用税具体政策的规定》····· (177)
- 四、《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》····· (180)
- 五、《土地复垦规定》····· (182)
- 六、《黑龙江省农村合作经济承包合同管理条例》····· (186)

第九章 农地管理典型分析····· (191)

- 一、土地规模经营····· (191)
 - 1. 顺义县适度规模经营取得明显成效。
 - 2. 张辛庄的土地专业化管理。
 - 3. 大稿村的农工商公司。
 - 4. 产头村的农业车间。
 - 5. 叶家村的合作农场。

二、双田制.....	(198)
1、什邡县试行的“双田制”。2、大荔县用“利益调节法”稳定土地承包。3、修武县稳妥地推行“双田制”。	
三、双层经营与双向承包.....	(204)
1、统种分管家庭经营。2、郑州市的双向承包。3、肇东市全面推广“双保制”。	
四、农地有偿使用形式.....	(207)
1、济源县的土地有偿承包。2、曹一村土地招标承包有偿转让的做法。3、水田集中招聘承包。4、奈林村的抵押承包制。5、兴桥乡土地抵押承包的作法。	
五、异地转包和联营.....	(215)
1、北窑村跨村转包边远地。2、异地转包各得其所。3、招聘外籍劳力联营创造新的生产力。	
六、生产要素联合与开发入股.....	(219)
1、芒顶村组成股份种植联合体。2、均安镇开发边远低产田的五种形式。	
七、代营制.....	(222)

第十章 国外及港台地区土地制度..... (224)

一、美国的土地制度及使用政策.....	(224)
二、日本的土地制度及法规.....	(225)
三、加拿大的土地制度与政策.....	(226)
四、南朝鲜的土地制度.....	(227)
五、新加坡的土地制度与使用政策.....	(229)
六、苏联的土地制度.....	(230)
七、南斯拉夫的土地制度.....	(232)
八、香港的土地管理和使用制度.....	(233)
九、台湾的农地政策与土地法.....	(235)

第一章 土地制度建设历史与现状

解放以来，我国土地制度发生了几次重大变革，特别是推行联产承包制后，这次变革正产生极其深远的影响，提出了一系列的新问题。因此，加速土地制度建设已经提到紧迫的日程，不可再拖延了。

一、我国土地制度的几次重大变革

解放前，我国70%以上的耕地集中在占农村人口不到10%的地主、富农手中，而90%以上的农民却只占有不到30%的耕地。地主、富农对农民进行残酷的封建剥削，一般实物地租占收获量的50%左右，高的达70%至80%。为了改变封建土地制度的极不合理状况，新中国成立前，党就在一亿以上农业人口的地区领导完成了土地改革。新中国成立后，1950年6月，中央人民政府就颁布了《中华人民共和国土地改革法》，规定没收地主土地，征收祠堂、庙宇、寺院、学校和团体在农村中的土地及其他公地，按行政区划平均地权分配给无地和少地的农民，变封建土地所有制为农民小土地私有制，废除了封建剥削。到1952年底，全国除台湾、西藏等少数地区外，基本上完成了土地改革，使3亿无地和少地的农民，分得4600多万公顷的土地及其大批牲畜、农具等生产资料。这是我国解放后土地制度的第一次重大变革，变封建土地所有制为农民小土地私有制。

土地改革结束后，广大分得土地的农民，特别是贫雇农，由于缺劳力、缺资金、生产资料不齐备等原因，生产上碰到不少困难。为了克服这些困难，各地成立了互助组，用换工、租借等形式，实行生产上互助合作，收获物归各农户自己支配。于是，互助组应运而生，有的互助组还逐步发展了公共积累。在生产互助合作的基础上，有的地方又建立了初级农业生产合作社（以下简称初级社）。初级社的特点是：农户私有的土地和其他生产资料，实行折股入社，合作生产、统一经营，收获物按劳分配与股份分红相结合。这是一种比较好的合作形式。它明确规定入社土地和其他生产资料分红，从经济上承认农户入社财产的私有权。但是，尽管农户拥有土地等财产的所有权，然而由于统一经营，逐步削弱乃至动摇了他们的私有制观念。在党和政府的号召提倡下，1952年全国建立初级社4000个，到1956年发展到21.6万个。初级社是土地制度由小农私有制向公有制逐步转化的过渡形态。我们把这种形态算作土地制度的第二次变革，所有权和经营使用权处于分裂状态。

尽管初级社实行合作生产、统一经营，但是由于它承认农户土地等入社财产的所有权，即保留了“私有尾巴”。因此，当时把初级社看作是“半社会主义”性质，经济上还存在股份分红形式。为了尽快由“半社会主义”过渡到完全按劳分配的社会主义，就必须斩断“私有尾巴”，取消分红，实行生产资料公有制。于是，在初级社的基础上，党中央又号召建立高级农业生产合作社（类似苏联集体农庄，以下简称高级社）。高级社的特点是：农户入社土地等财产所有权，以取消分红形式给予否定，改变了生产资料的权属关系，所有生产资料都变成集体所有。现在看，这种作法有些

过急，是形而上学地处理问题，带来很多后遗症。1952年全国只有10个高级社，到1956年即达54万个高级社，参加农户占全国总农户的87.8%，土地所有权基本上实现了集体化（城市等是国有土地）。这时农村土地的所有权和经营使用权由分裂转向合一。这是土地制度的第三次重大变革，是具有根本性的变革。

大家知道，高级社以后，还出现过人民公社、“三级所有、认为基础”体制，我们认为这些都只是在土地公有制的范围程度上不同，就公有制本身而言，没有发生本质上变化。当然，这种公有制范围程度上的调整，也带来所有制问题上发生“动乱”，影响到利益结构调整，从而也影响到生产。党的十一届三中全会后，农村普遍推行了以家庭联产承包为主要内容的生产责任制，这是在土地公有制基础上的经营方式变革。这种变革使土地所有权和经营权又出现了分离，这次分离特别在土地商品化上更深层次地表现出来，提出很多从前没有预料到的新问题，这正是我们需要分析、研究和解决的课题。

从上面分析可以看出：我国土地制度的几次重大变革，有些经验和教训值得总结。土地改革没收地主土地，无偿地分配给无地或少地的农民，这在理论上是讲得通的，因为地主的财产是剥削农民来的，应无偿剥夺归还农民。土地制度的第二次变革就处理得不合理，我们既然承认土地是农民私有的，就应当尊重这个权利，入社土地分红应保持相当时期，即通过分红形式把农户土地的财产价值基本偿还后，再提出集体化问题。这样作从经济上看才比较合理。但是，我们没有尊重农民这个权利，很多地方实质上等于无偿没收归集体。侵犯了群众的利益，刮了“共产风”，挫伤了农民的生产

积极性。问题并非到此为止。在第二次土地制度变革中，如果说是集体侵犯了农户利益的话，那末土地制度第三次变革，则是国家长期以土地出产物的非等价交换形式，无偿占有集体利益。这个问题至今未能很好解决。实行联产承包制后，土地两权分离，而所有权又缺少经济形式体现，管理上比较混乱，这是现实中一个普遍问题。从上述情况看，可以得出这样认识：在土地制度变革中，由于没有恰当地处理好产权关系和利益关系调整，在一定程度上伤害了群众的积极性，致使在相当一段时期内农业的总体效益不理想，尽管我们投入了很大力量去抓。党的十一届三中全会后，对上述弊端有所克服，然而在新形势下又出现新矛盾，要求我们要继续研究解决这些问题。

二、两种公有制的形成及经营状况

随着1956年全国农业社会主义改造的基本完成，土地实现了公有化。我国土地公有制的权属基本上是两种形式：城市及其郊区土地，国营农、林、牧、渔、矿场土地，草原、山区、河流、海域、大型水库、交通干道等土地，是国家所有；农村耕地，部分林区、山区，塘、渠、沼泽、乡间道路等土地，基本上是农村居民集体所有。这两种土地公有制形式，至今已形成三四十年了，尽管使用管理上存在不少问题，然而群众已逐渐习惯了，公有制深入人心。这是必须尊重的现实，不可轻易变更。

现在我们来分析一下集体土地和国有土地的经营状况。农村居民集体所有土地：从1956年到1978年党的十一届三中全会前的22年间，基本上是集体（生产队）所有、集体经营，两

权合一。但是,由于国家计划经济和非等价交换原则制约,集体土地所有权是不完善的。它表现在土地出产物的处理上,除部分满足本集体居民生活需要外,长期来基本上按平价(不等价交换)供应国家,保证城市所需。这样,生产队的土地经营就具备两重属性:既是集体生产单位,又是国家的生产单位。在集体内部是平均主义分配,供国家所需部分是非等价交换,这就无法在经营上按企业化要求管理,处处精打细算。在这种状况下,土地报酬被取消,地租和地价也消失,从生产到分配都是“大锅饭”调节。由于经营方式和土地产品的双重所有权属性,制约了流转机制的形成,土地退出了市场流通。这种结果受到复杂的综合体制所制约。土地究竟有没有报酬或地租呢?实际上是存在的,只不过它以产品的非等价交换形式被国家占去了,或者说部分占去了。这就是我们前面说的,土地集体化后国家平调集体财产,使形式上的土地集体所有制变成事实上的集体和国家共有制。所有权不明确,经营权不独立。这种经营状况掩盖着很多弊端,要克服这些弊端,就需要按商品经济管理原则去纠正,按照价值规律办事,使集体农民的利益受到保护。农村实行联产承包制后,土地经营由两权合一,逐步走向两权分离,这有利于商品化管理,尽快结束无偿使用,实行有偿使用和有偿转让,加速土地流转机制的形成。

国有土地的经营状况是:部分是所有权和使用权合一,如国营农、林、牧、渔、矿场,城市国营企事业单位、机关、学校、部队、团体所使用的土地,基本上属于这一类型;部分是两权分离,如城市郊区农地、草原、街道居民占地等,基本上就属两权分离类型;部分是混合型,如海域、江河、交通干道等,大都属于这一类;部分是待开发国土,如

未开发的矿山、荒山、海涂等，就属于此类型。可见国有土地的经营管理状况更复杂些。企业推行联产承包制后，普遍实行独立核算，扩大了经营自主权，国有土地的两权合一状况，也逐步在向两权分离方向发展，这为土地实行有偿使用和转让创造了条件，有利于加强土地管理。然而国有土地也是长期无偿使用，至今没有建立起新的管理制度，导致很多“混乱”，特别是企事业单位实行改革后，这类情况尤为突出。比如，城郊农民、草原牧民使用国家土地生产，不仅不付费，侵占国有财产，而且国家征用城郊土地时还得向农民付费（合理补偿和正常安置费除外），有的还要高价，造成所有权者向使用权人付款，权属关系倒置；国营企事业单位、机关团体等占用国有土地，除自身使用不付费外（单位侵权于国家），多余土地还可以出让给其他单位（包括国营企事业单位和机关团体）获利，占用权成了实质上的所有权；街道集体也利用国有土地发财等。这些现象到处可见，屡见不鲜。集体所有土地也存在类似问题。由于土地无偿使用，造成权属关系模糊，甚至权属关系颠倒，相互侵权现象十分普遍。这不仅带来经济上的损失，管理上的混乱，而且影响了生产和利益调节，造成极大浪费。因此，公有土地（无论是国有还是集体所有）必须通过经济形式来明确和体现权属关系，稳定所有权，放活使用权，加速土地有偿使用和转让的制度建设，已经成为当前迫在眉睫的客观要求。

三、理论界对土地制度的三种主张

农村推行联产承包制，土地所有权和使用权，由过去集体经营两权合一逐步转向两权分离。在这种情况下，土地制度建

设的重点是什么？我们认为，重点当放在通过经济形式明确所有权，放活使用权，逐步完善土地流转机制。但是，由于经济环境的制约，土地制度建设是一个比较复杂的过程，因此只能统一大原则，短期内难于做到规范化，在实践中逐步实现这个目标。对土地制度建设，目前理论界大体有三种主张：

（一）国有永佃制。这种主张是，将土地归国家所有，永远佃给农户使用。我们认为，从我国实际情况看，这种主张不太现实。首先，我国的社会主义改造确定土地公有制是两种形式，即国家所有和农村居民集体所有。这种状况已经维持三四十年了，实践证明是符合我国国情的，它不象苏联革命一成功就宣布土地国有。因此，现在要把集体土地变成国有土地，这就有一个政策问题。如果简单宣布为国有，那就等于国家无偿平调集体的财产，群众是不会接受的。如果国家出钱从集体手中赎买过来，然后再租给农民使用，那么这笔庞大的开支由何处出？其次，永佃制在我国封建时代搞过几百年，那时是地多人少，一是为了稳定人口，二是通过这种办法也可以稳定赋税。现在是商品经济时代，情况已大不相同了，家家佃种几亩地决不是长远之策。第三，永佃制造成租佃和转让混乱，土地细碎化问题也无法解决。这些都不利于生产力的解放，从长远看将造成很大浪费。因此我们认为，国有永佃制既不可行，也不可取。

（二）土地私有制。主张土地私有制的同志，可能是看到包干到户后，除了土地是名义上的集体所有外（因为没有经济形式体现所有权），其他生产资料都是农户私有，为了体制管理上的一致性，把土地也变成农户私有，这样农户就可以放心投入，有利于生产发展。或者还认为，南斯拉夫、

波兰大量存在土地私有，一样管理很好，仍然是社会主义国家。有的甚至认为，资本主义私有制生产力水平很高，我们实行私有制也会发展生产力。把生产力同所有制简单划等号，这个问题值得研究。我们认为，这种主张不管出于哪种考虑也难于行得通，起码在理论和操作办法上未考虑清楚，具体措施也不符合国情。我国土地公有制已经三四十年来了，今天要变公有制为私有制，从理论上如何给群众讲清楚，这是个难题。土地改革没收地主土地分配给无地或少地的农民，那是消灭封建所有制、消灭剥削，还权于民。今天把公有土地重新分给农民，变为私有，这在理论上作何解释？只能说公有制经济彻底失败了，除此还有什么解释？其次，土地私有后要把11亿人口的吃饭问题捆在土地上处理，这也难于行得通。群众若不接受，城市供应怎么办？第三，每家都有自己的私有土地，处置权归农户，把土地过于细碎化、生产要素割裂的问题固定化，这肯定会造成生产力的浪费和生产水平下降。还有国家建设征地也较难处理等。因此，在地少人多的条件下，土地私有制也不是一条出路。这里我们还没有谈土地公有制对社会主义的意义。

（三）维持现状，加以改革，使土地制度逐渐适应商品经济要求。我们认为，维持土地两种公有制现状，并加以改革，使之逐步适应商品经济的发展要求，这样各种矛盾较易于处理。从历史来看，肯定了社会主义改造的积极成果，尊重了群众多年形成的土地公有制观念。从现实来看，我们利用土地公有制和两权分离体制，既可以充分放活经营，又可以使国家、集体、农户三者利益兼顾。即使说，既要让农民有积极性，又要保11亿人民的饭碗，做到吃饭、建设两不误。这就要求对现行土地制度加以改革，逐步做到国有土地

和集体土地都实行有偿使用和有偿转让，稳定所有权，建立土地流转机制，使之适合商品经济的发展和农业现代化建设的需要。这个过程可能形成“三部曲”：第一步是家庭联产承包；第二步是集体或社区合作经济内部形成专业分工；第三步是打破区域所有制界限，按专业要求成立公司或企业集团，变成股份制联合经济。

四、土地公有制的历史与现实

土地公有制的历史

财产所有权是同人类的社会实践直接相关的。要探讨土地所有制问题，就必须了解人类社会的实践。大家知道，在原始社会一切财富都属原始人共同占有，共同劳动，共同分享，那个时候谈不上财产所有权问题，因为生活中一切都是公共的，没有财产权属关系的分歧存在。当然，偶尔之间部落同部落间会发生资源占有纠纷，甚至酿成战祸，这只是资源权属的朦胧关系，在部落内部不存在这个问题。

随着人类实践的丰富，生产力水平的不断提高，除了维持生存需要外，出现了生产剩余，于是产生了私有制，渐渐有了财产权属关系分歧。

土地公有制，全世界很多国家都曾有过。就我国来看，西周时期就有记载。比如《诗经·小雅·北山》上有这样的诗句：“薄天之下，莫非王土。率土之滨，莫非王臣。”意思是说，普天之下的土地都是周天子的。从内地到海滨都是周天子的臣民。这种土地公有制，郭沫若同志认为这首诗反映的是土地国有制。土地公有制由于时代不同，也逐步发生演