

中国农村土地制度改革理论与政策

冯玉华 著



华南理工大学出版社

中国农村土地制度 改革理论与政策

冯玉华 著

华南理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地制度改革理论与政策/冯玉华著
—广州:广东华南理工大学出版社,1994.6
ISBN 7-5623-0696-6

I. 中...

Ⅱ. 冯...

Ⅲ. 土地理论与政策

IV. F2

华南理工大学出版社出版发行

(广州五山 邮码 510641)

华南理工大学出版社电脑排版室排版

各地新华书店经销

华南理工大学印刷厂印装

开本:850×1168 1/32 印张 7.5 字数 187 千

1994年6月第1版 1994年6月第1次印刷

印数 1—1000

定价:9.80元

感 谢

本书的完成,凝聚了我师从数年的导师,受人尊敬的万建中教授的许多心血。他不仅在本书主题的确定、结构的安排上给予具体的指导,更教我严肃治学、正直无畏、艰苦探索。我终生难忘。本书今日出版,恰是万老师辞世三周年之期,以此表示我对老师的永久的纪念和感谢。

在成书过程中,曾得到许多老师和学友的指导、关心和帮助。特别要感谢的是西北农业大学的黄升泉教授、王广森教授、丁荣晃教授、贾文林教授、吴永祥教授、马鸿运教授、魏正果教授、张襄英教授、王忠贤教授、朱丕典教授、徐恩波教授、庾国柱教授、包纪祥教授、刘庆生教授、齐霞教授,他们给了我热心的指导和不断的鼓励。龙清林副院长、贾生华博士、陈彤博士、韩俊博士等许多学友以及西安财经大学冯大麟教授、陕西省农科院刘广熔研究员都提供了宝贵意见和大量帮助。西北农业大学经贸学院资料室的老师为我查阅资料提供了许多方便。华南理工大学出版社的黄敏老师为本书出版担任编辑,谨在此向他们以及所有曾经关心和帮助过我的老师和学友一并表示最真挚的感谢。

书中吸收、引用了许多专家学者的研究成果,除了在书中尽可能作出说明注释外,亦在此表示感谢。

我还要深深地感谢我的丈夫张文方和家人。没有他们对我的理解,精神上的鼓励支持和生活上的关心照顾,本书的出版是不可能的。

作者

1994. 4. 8

自序

本书终于付印出版。这不仅是我自己的愿望，更是师友的嘱咐和期望。

本书的基础是我在1989年完成的博士学位论文。当时论文答辩委员会一致肯定论文是30多年来对我国农村集体土地制度沿革的第一次比较系统的论述，论文对土地制度涵义的阐释，对农村土地“国有论”和“私有论”的理论缺陷和实践弊端的剖析，对土地商品化经营、土地价值和发展农村土地市场等问题的论述具有创见性和政策性意义，提出的“坚持土地集体所有，完善土地家庭承包经营、实行土地商品化经营”的农村土地制度改革目标模式，比流行的其他各种观点更切合农村实际，肯定论文具有理论价值和可供国家决策部门参考。《学位与研究生教育》1990年第3期以《我国自己培养的第一位农业经济及管理学科女博士》为题，报道了我完成学习获得博士学位的消息，并登载了对我的学位论文的上述评定意见。

我，一位年轻的农业经济理论研究工作，感到极大的鼓舞。答辩委员会主席及各位委员当时一致鼓励我，修改补充论文，争取尽早公开出版。指导我多年的老师、受人尊敬的万建中教授曾专门找我谈论文修改补充和出版问题，提出了很具体的意见，让我把这一工作作为一个新的研究任务，努力、严肃、仔细地抓紧完成。万建中教授当时已年过古稀，研究农业经济数十年，造诣很深，深得我国农经界的尊敬。我不能忘记万老师当时那期望的目光，那认真的话语。尔后，繁重的教学科研工作，只允许我断断续续的做修改补充工作，出版印刷费用的压力迫使我一再迁延书稿付梓时间。书稿

于今出版，万老师已长辞人世，不及亲见！

我攻读硕士研究生和博士研究生学位，都在万建中教授指导下研究土地资源经济问题，至今兴趣仍然。土地制度，是社会生活中的一项基础性制度。它规定社会的基本财产关系，是经济、政治和立法制度的不可缺少的因素。土地制度及其变革始终是经济学、政治学和社会学的一个中心议题。今天，世界各个国家里有关土地制度的著述，诚可谓汗牛充栋。我国历史上自来以农为本，倡农战，行农政。所有重大的社会变革，无不与土地制度直接相关，所有重大的社会进步，尽皆毕其功于土地制度的改善。“仁政必自经界始”。历代思想家、政治家都视土地制度为根本，存有丰富的典籍和深邃的思想。

自本世纪 50 年代中期农村集体土地制度建立，至 80 年代初土地承包制的实行之前的近 30 年，我国对土地制度的研究几乎沉寂无闻。土地承包制实行以后，这一研究才又逐渐开展起来，且日渐热烈，内容广泛，但系统、深入和全面的分析很少，更缺乏细致广泛的调查，又多就政治和社会而少从经济的角度出发。众说纷纭，莫衷一是。本书的努力，即企望从对我国农村土地制度沿革的回顾，特别是通过对土地承包制实行后出现的实际情况的剖析，系统地论述我国农村集体土地制度建立以后在不同时期的得失，借以提出现阶段农村土地制度进一步改革的目标模式，讨论其实现的途径与措施。

土地制度的进一步改革与完善，不仅是界定农村全部地权关系，规范土地利用行为、实现地尽其用、地尽其利的基础工作，而且是明确农村全部产权关系，改善和发展农村产业组织，深化农村改革，促进农业和农村经济社会进一步发展的核心环节。

本书的主要观点虽形成于数年之前，均与国家目前确定的政策相符，这是我感到宽慰的。但由于个人精力、时间和许多条件的限制，书中未能更多地更换采用新鲜材料和反映不同的观点，后当

努力。研究复杂的土地制度问题,自知经历尚浅、水平有限。书中错漏之处,祈望指正。

冯玉华

1993年9月16日

目 录

1. 导 论	1
1.1 土地制度	1
1.2 农村土地制度的特殊性	9
1.3 我国近年对农村土地制度的讨论	13
1.4 研究我国农村土地制度的理论价值和意义	18
2. 中国农村土地制度的演变	20
2.1 旧中国农村土地制度	20
2.2 土地农民所有制的建立	23
2.3 土地公有制的建立	25
2.4 现行土地制度的基本特征	27
3. 中国现行农村土地制度的矛盾与农业困境	30
3.1 土地承包的冲动和制度变革目标	30
3.2 深刻的改革在半途停顿	35
3.3 走出困境的尝试	55
4. 中国现行农村土地制度改革目标模式探索	57
4.1 目标模式的基本要求	58
4.2 坚持和完善农村土地集体所有制	60
4.3 坚持和发展农民家庭承包使用制	101
4.4 土地商品化经营	108
5. 农村土地制度改革目标模式的实现	138
5.1 现阶段农村地权的界定与完善	138
5.2 建设农村土地市场	149
5.3 土地价格	165

6. 农村土地制度改革对土地资源供需运动及其开发利用的影响.....	172
6.1 农村土地资源需求	172
6.2 农村土地供给	190
6.3 农村土地供需运动的平衡	194
6.4 强化土地制度对土地供需平衡的调节功能	202
6.5 引导社会消费、改善土地供需结构.....	212
7. 农村土地制度改革的配套措施.....	217
7.1 人口控制与转移	217
7.2 发展资金市场,开展土地信用.....	219
7.3 改革农产品价格制度	221
7.4 健全土地立法体系	223
7.5 完善土地管理机构	225

1. 导 论

1.1 土地制度

1.1.1 土地制度的产生

土地是人类社会最为重要的资源。它是人们居停之所,衣食之源。人类靠利用土地求生存,人类社会的经济活动始于土地利用,并一直以土地利用为基础。人类社会的历史就是人们使用土地资源的历史,就是土地关系发展历史。

人类最初对土地的使用是极其简单和被动的,只知采集捕猎,利用地上现成之物,过游徙不定的生活。这种简单、不固定的土地使用关系,却是人类社会全部土地关系的开始。

土地使用关系随着人们利用土地能力的提高和利用方式的扩大而发展。人类由游牧而懂得驯养牲畜,而后逐渐懂得利用土地的生产潜力来种植作物,开始了农业生产。此后,土地用途日渐扩大,使用方法和技术不断进步。土地提供出较多而且稳定的产品。这为人们定居一处提供了条件。对土地的使用随即相对固定。土地使用关系逐渐由原来十分简单,带有极大偶然性的状态,发育成为复杂而且相对稳定的状态。土地对人类的价值日益增加并逐步为人们所认识。

不断发育的土地使用关系,逐渐引发出土地所有关系。人们在使用土地的同时就实际占有了土地。由于土地使用关系的固定,人

们对土地使用就具有了排他性。任何人都靠土地生存,要使用土地,而适用土地数量有限,人口却不断增加。于是,人们不可避免地相互抢夺、占有土地。这样就产生了保护土地使用不受侵犯的问题。解决这一问题的办法,惟有明确土地所有关系,让土地所有者有自由使用土地而不受他人干扰的权利,即承认其土地所有权。对所有权较早做出规定的《拿破伦法典》^①及当代的法律,均认为所有权是为保障使用权而设立并为此而运用。土地所有关系出现以后,连同原已存在的土地使用关系一起构成人类社会的全部土地关系。

土地关系随人们使用土地的广度和深度的拓展而渗入到社会关系的一切方面。土地及其利用的好坏,土地产品的多少,决定着人们生活的安定和改善,决定着可供农业外生产部门利用的产品的数量,也就决定着社会分工和生产交换的发展。在人类社会的发展过程中,经济的繁荣或萧条,国家的富强或贫弱,社会的动荡或稳定,都直接间接地依赖于土地利用程度的高低。由是,人口和社会对土地资源的压迫也不断加深。全面确立和维护一定的土地所有关系和使用关系愈见必要。而当人们在土地资源的使用上产生新的要求时,社会也必须对全部土地关系作出新的规定。人类在进入文明阶段以后,社会对土地关系的规定,逐渐采用了法律的形式,成为强制性约束,建立起人们占有和使用土地的行为规范,以使土地关系合乎社会需要。这样,就产生出土地制度。

1.1.2 土地制度的涵义

土地制度的产生过程直接表明,土地制度是人们占有和使用

^① 原名《法国民法典》,1804年公布。它规定资本主义财产制度,保证私有财产不受侵犯,稳定了小农土地所有制,保证农民利用自己的小块土地。参见《辞海》第323页。

土地的行为规范。它是人类在一定的社会发展阶段建立的理想的土地关系。

对土地制度概念的这一解释,与目前流行的其他一些解释有重要区别。我国学术界对土地制度概念并未形成统一观点。可以查阅到的有代表性的几种表述方式是:

(1)土地制度即土地所有制,是人类社会一定发展阶段中土地所有关系的总称。^①

(2)人们在一定社会条件下土地关系的总称。^②

(3)土地制度包括土地的所有制度、经营(使用)制度和国家的宏观管理制度。^③

(4)人们在占有、支配和使用土地的过程中所结成的各种关系的总和,包括土地所有权关系和土地使用权关系两大方面。^④

第一种表达显然是不全面的。土地制度是应人类社会合理分配土地和使用土地的要求而产生的,是对土地使用和所有关系所做的各种规定。一定社会经济条件下的土地制度,必须能反映出特定条件下的全部土地关系,而不能只是所有关系或使用关系。

第二种和第四种表达很容易使人产生对现实土地关系与土地制度之间的混淆。事实上,二者之间是不能划等号的。

第三种把土地管理制度作为土地制度的内容是对两者的职能及其作用范围分划不清的表现。土地制度与土地管理有着本质的差别。土地制度是人们建立的要求共同遵守的一种理想的土地关系。土地管理则是国家用来实现土地制度的行为和措施。它具体地施行对土地所有者和使用者的合法权益的保护,合理组织土地

① 陈道主编,《经济大辞典·农业经济卷》,上海辞书出版社、农业出版社,1983年。

② 周诚主编,《土地经济学》。

③ 马炳金主编,《土地制度变革及其完善》,农村工作通讯(增刊),1988年。

④ 张朝尊主编,《中国社会主义土地经济问题》,中国人民大学出版社,1991年。

利用,贯彻和执行国家在土地开发、利用、改造等方面的决策等而采取的行政、经济、法律和工程技术的综合性措施。它只是实施土地制度的手段,而不应是土地制度本身所包含的内容。实际上,土地制度也不应包罗万象,人为地使其复杂化反难于贯彻执行。

土地制度概念需要加以明确和统一。这决不仅仅是一个理论概念的文字之争。它关系到现实土地制度的改革和建设。概念的模糊和混乱,将导致政策的偏差。土地制度源于土地关系。对一定土地关系的确认和维护形成一定土地制度。前边对这一历史过程的概述中,我们已经看到,土地制度应该是人们占有和使用土地的行为规范。它是人类在一定的社会发展阶段建立的理想的土地关系。对土地制度概念的这一表达表明:

(1)土地制度以现实的全部土地关系为基础,反映现实的全部土地关系的要求和趋势。这里需要强调的是“全部土地关系”。作为土地制度基础并为土地制度所反映的现实土地关系,不能仅仅是土地所有关系,如公有或私有关系,也不能仅仅是土地使用关系,如佃耕或自耕关系,尽管土地所有关系在建立起来之后,具有支配土地使用关系的地位。如前所述,土地所有和土地使用关系出现于不同的时间。前者因后者的存在而发生,是对后者作必要的限制和保护。二者虽然有密切的联系,但内容不同,功能各异,是两个不同的范畴,相互不能包容、代替。一种形式的土地使用关系可以与不同的所有关系结合。在一种形式的土地所有关系下,也可以有多种土地使用关系并存。不管是土地使用关系还是土地所有关系,都可以自行发生变化,或同时变化,产生需要相互协调的问题。一种土地制度必须能够对土地所有和使用关系都作出明确的规定,并以此去限制和引导它们可能出现的变化。这里还应该提出,土地制度所反映的全部土地关系——使用关系和所有关系,都是因土地利用而产生的人与人之间的物质利益关系,社会的价值交换关系。这是土地制度内含的经济本质。正因为此,一定的土地制度才

能体现一定生产关系的特征。

(2)土地制度的形成总有其一定的社会经济基础和历史发展过程。所以,不同的社会发展阶段,不同的地区,便有不同的土地制度。换句话说,土地制度是由社会生产方式决定的。社会生产方式一旦发生变化,即要求土地制度也作出相应的变革。与人类社会发展过程相适应,历史上也依次出现过原始社会、奴隶社会、资本主义社会和社会主义社会生产方式下的土地制度。当然,在一种既定的生产方式下,其土地制度也不是一成不变的。同是原始社会,其土地制度有由氏族公社公有共用制到村社公有私用制的进步。在奴隶社会的奴隶主国家所有制基础上,有分配土地给各户奴隶耕种或直接驱使奴隶集体耕种土地的使用形式的变化。在封建社会,其土地制度也经历了由封建领主制到封建地主制的发展。在封建地主制下,也有“均田制”和“限田制”等的更替。资本主义社会有国有和私有土地之别,在土地经营上有土地集中和土地碎分两种趋势。社会主义的土地所有制最初为国家所有一种形式,后有集体所有、社会所有及允许农民个体所有,更有集体使用到农民家庭使用和其它多种经营主体使用等形式的发展。一定社会生产方式下土地制度的变化,根本原因在于该生产方式自身的发展,在于这一发展的渐进和积累过程。社会生产方式中首先是社会生产力发展水平,决定了人们利用土地能力的大小,从而决定了人们使用土地的形式和规模,从而形成人们占有土地的具体条件。其次,社会生产关系的性质决定土地制度的性质。土地是最重要的生产资料之一,它归谁所有,为着什么样的目的而使用,是社会生产关系中最重要内容。第三,社会人口的多少,决定了人地比例,直接影响人们的土地关系。正是人口对土地的压迫,才出现了土地问题,才产生了对土地制度的需要。一个国家,土地面积固定。其人口的多少,对土地分配、土地经营规模、耕作方式及土地与其他生产要素的配合、作物类别及栽培制度等都发生很大影响。第四,社会经济发展

水平对土地关系产生重大影响。土地的利用需要投资,而且需要越来越多的投资。经济水平高,资金多,土地上原有生产便于维持,扩大其生产才有能力。发达、富裕的经济中的土地关系,与落后、贫穷的经济中的土地关系,无论其土地所有关系,还是利用结构,还是土地经济规模,都有许多不同。第五,社会文化及相应的传统、习惯等,对土地的使用与所有关系都发生影响。此外,土地制度与自然环境条件亦有密切关系。

(3)土地制度决定于人们主观意志的要求,是人们主观思维的产物。一定社会条件下现实存在的土地关系是其土地制度的基础。但土地制度,如同任何其他制度一样,是要求人们共同遵守,按一定程序处理事情的规程体系,是人们主观建立起来的。在现实社会生活中,任何一种土地制度,都是统治阶级(国家或政党)依据具体条件所要建立的理想的土地关系,反映着统治阶级的意志和利益,表现其力量。它往往采取法律形式并依赖于社会风俗习惯的力量。

1.1.3 土地制度的内容与结构

如前所述,人们的全部土地关系可以概括地分为人们对土地的使用关系和所有关系。与此相适应,土地制度也分为土地使用制和土地所有制两部分。前者主要针对怎样对土地加以利用的问题,后者主要针对怎样分配土地即地权问题。综合起来,土地制度就是规定土地利用的方式和明确地权的归属。

土地所有制是人们在一定社会条件下拥有土地的形式、条件和程序。它指明土地这一生产资料的分配问题,即谁应该享有土地,包括其权力、责任和利益。具体的说,它是要解决谁是土地所有者、每一所有者可以拥有土地的数量,以及由土地所有权产生的地租及其实现、土地所有权在抵押、典当、买卖、转让等形式下的流动规范和土地产品分配等问题。

土地使用制是人们在一定的土地所有制下使用土地的形式、条件和程序。它指明人们怎样对土地这一自然(生产)资源加以利用和取得收益,谁享有土地使用权及其权利、责任和利益。具体的说,它要解决的是对土地资源使用时的组织状况;土地使用者、每一土地使用者可以使用土地的规模,土地使用目标、土地利用类型和结构、土地利用方式和水平,以及土地使用中产生的收益、土地使用权在抵押、典当、买卖、转让形式下流动的规范和土地产品的分配问题。

一般说来,土地所有制体现土地制度的社会性质和经济特征。它决定着土地使用制的内容和形式。

土地使用关系先于土地所有关系发生,但土地使用制只能建立在一定的土地所有制基础之上。土地使用制反映它所赖以建立的土地所有制,并且是实现、巩固和发展该土地所有制的重要工具。

另一方面,土地所有制又为土地使用制服务。唯有使用土地,才能从土地上得到有用之物,对人类产生出经济上的好处。所以,理想的土地所有制是引导土地使用制有效运行、保证土地得到良好利用的手段。土地使用制度的实施,也不总是与土地所有制的要求一致。它可能违反土地所有制的要求,或者促使土地所有制改变。

1.1.4 土地制度与经济发展

土地制度是社会经济制度的基础。土地制度一经建立,便规定了人与人之间因土地利用而发生的各种关系。人们的任何生产活动都离不开土地,并以利用土地为基础。因此,对土地关系的确定,就为社会的全部经济关系,进而为社会的经济发展确定了一个基本结构。社会经济制度就在此基础上建立。过去如此,现在如此。

在中国如此，在世界各国莫不如此。

土地制度又是社会生产力发展的重要条件。土地制度是在一定的生产力水平下形成的。但是土地制度的建立，为人们提供了正常进行生产活动所必要的秩序，使人们对生产力要素的利用成为现实。社会生产力的实现和发展，是在一定的土地制度条件下进行的。

历史上的第一个土地制度是原始社会中的氏族公社土地制度。它规定公社范围内的全部土地属公社所有，由全体氏族成员共同使用。它的出现，在当时生产力水平十分低下的条件下，使人们能够依靠群体的力量，利用极为粗糙的劳动工具，组织农业生产活动。

当社会生产力的进步使一夫一妻制家庭成为人类社会生活和生产的基本单位时，氏族公社的土地制度也演进为村社土地制度。村社公有私用土地制度的实行，既保证了各个家庭平等占有土地的权利，又能让每个家庭各自发挥最大能力，以尽地力。它推动了生产力的进一步发展，并产生了实行大规模社会分工的要求。奴隶社会土地制度于是出现。

奴隶制土地制度下，土地则归奴隶主国家所有，亦即大大小小的各级奴隶主所有，靠强迫奴隶劳动来进行土地的使用。奴隶的集体劳动，使较大规模的生产活动在当时的条件下得以进行。人们导洪治水，开垦耕地，进行最初的土地整治，使土地利用水平大大提高，农业得到长足发展。农业的发展，促进了手工业的独立和成长。农业生产工具大大改进，从而使农业劳动生产率和土地生产力都进一步提高。社会经济乃至政治和文化也在此基础上得到巨大进步。奴隶社会土地制度，创造了人类古代社会最初的经济繁荣。

封建社会土地制度取代奴隶社会土地制度后，农民逐渐有了小块土地，毫无人身自由的奴隶得到解放，并因有了自己的经济而成为农奴，最后，解除了对封建地主的人身依附关系。这就使社会