

中国农村 土地流转模式 研究

谢代银 邓燕云 著



ZHONGGUO NONGCUN
TUDI LIUZHUAN MOSHI YANJIU



西南师范大学出版社

中国农村 土地流转模式 研究

谢代银 邓燕云 著



ZHONGGUO NONGCUN
TUDI LIUZHUAN MOSHI YANJIU



西南师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地流转模式研究/谢代银,邓艳云著. —重庆:西南师范大学出版社,2009.7

ISBN 978-7-5621-4540-0

I. 中… II. 谢…邓… III. 农村—土地使用权—土地转让—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第(105592)号

中国农村土地流转模式研究

谢代银 邓艳云 著

责任编辑:雷雪梅 邓开锋

封面设计:王玉菊 白 好

版式设计:王玉菊 白 好

出版、发行:西南师范大学出版社

重庆·北碚 邮编:400715

网址:www.xscbs.com

印 刷:重庆东南印务有限责任公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:14.5

字 数:230千字

版 次:2009年7月第1版

印 次:2009年7月第1次

书 号:ISBN 978-7-5621-4540-0

定 价:23.00元



谢代银，男，1963年10月出生，西南大学管理学博士，西南财经大学博士后，硕士生导师，副教授。主要从事城市区域经济、现代企业经营和管理研究。先后任四川省遂宁市经贸委主任、射洪县人民政府县长、遂宁市发展和改革委员会主任等职，主持省级以上相关课题5项，发表学术论文30余篇，出版了《现代企业融资策略研究》、《全球产业转移与区域战略抉择》两部专著50余万字。



邓燕云，女，1966年6月出生，四川大学经济学博士，副教授，硕士生导师。现就职于四川省遂宁市发展和改革委员会。主要从事农业经济、社会保障、中国经济改革与发展研究。主持省级以上相关课题4项，发表学术论文20余篇。

前言



小规模的传统农业生产经营模式,难以实现“粮食增产、农业增效”,难以改变农村的贫困面貌,难以让农民脱贫致富,也难以适应市场经济、新兴工业化时代的发展要求。为此,中国人开始重新审视农业、农村、农民(简称“三农”)问题,重新审视千百年来一个古老而又神奇的主题——土地。为提高土地使用效率而进行的土地流转经营模式探索,在全国蔚然兴起,因地制宜,各有特色,这就是本文研究的由来。

“三农”问题是中国经济和社会发展的全局性、战略性问题。改革开放以来,我国以“三农”问题为主题发出的中央一号文件多达八次。不久前,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部关于建设社会主义新农村专题研讨会上,强调指出:“全面建设小康社会,最艰巨、最繁重的任务在农村;农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。”随着市场经济的快速发展,我国经济发展过程中的结构性矛盾和体制性缺陷日益显现。在食品安全事件屡屡发生的情况下,针对我国农业生产中的薄弱环节,进行农业结构战略性调整、加快农业科技创新、加强农业基础设施建设、建立新型农业社会化服务体系、促进农业可持续发展、扩大农业对外开放,目的就在于从根本上改变农业投入不足、基础脆弱的状况,真正建立粮食增产、农民增收的长效机制,积极发展现代农业,不断提高农业综合生产能力。

农村人口多是我国的国情。在我国农村,制约农民增投增收的重要原因还是人均耕地少,农产品商品率低,农业产业结构调整 and 农业产业化经营困难,农业生产成本高。农业结构的战略性调整包括土地结构的调整,改变土地流转模式。面对市场的变化与新一轮的农业结构调整,让土地使用权“流转”起来,推动农业产业结构的调整,是加快农村经济发展与稳定、增加农民收入的制度取向。经济发展过程中的结构性矛盾和体制性缺陷是相互关联相互制约的。只有在以市场为基本配置机制的基础上,通过城乡间生产要素的合理配

置,形成城乡经济的合理分工、专业化和交换体系,发展好农村经济,建设好农民的家园,让农民过上宽裕的生活,才能保障全体人民共享经济社会发展成果,才能有效解决“三农”问题,才能不断扩大内需和促进国民经济持续发展,最终改变我国经济社会发展中存在的城乡二元化格局。

由于我国幅员辽阔,各地经济发展水平不同,客观上要求因地制宜地调整农业生产结构,改革土地流转模式。为此,本文从我国土地制度的变迁、土地流转的模式和社会各阶层对土地流转制度的解读等方面,运用马克思主义的地租理论、社会再生产理论、合作经济理论和商品货币理论以及西方经济学的新制度经济学理论等基本理论,对土地流转的类型、基本模式及其成效、问题和路径进行了分析研究。土地制度是我国农村的基础制度,而土地流转是对家庭联产承包经营责任制的补充和深化。家庭承包制是“分”土地,“分”地是为了调动广大农民的积极性。土地流转是“合”土地,“合”地是为了适应市场经济、新兴工业化时代的发展。土地流转把农村土地从“分”往“合”方面引导,通过流转双方的优势互补,包括土地、资金、技术、劳动力、项目和经营管理等生产要素资源的优势互补,实现共同赢利,促进城乡统筹和经济社会的全面协调发展。

本书研究表明,土地是我国农民所必需的生活保障和城市建设发展的基础。土地流转既不等于政府征地,也不等于土地出让。政府征地可以改变土地用途,而土地流转则必须农地农用,土地用途、所有权、承包权都不能改变。土地流转的主体是承包方,承包方有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的方式,流转的收益原则上是全额返还给原承包农户。土地流转方式具有多元性,主要是在农户间以出租、转包和股份合作方式进行,以提高农业生产率,保障农民获得合理的土地增值利益。公司、企业进入农业都采取相当谨慎的态度。土地流转以保证耕地面积不减少、确保粮食生产安全、提高土地使用效率为目标,要求实现土地占补平衡和资金占补平衡,并要保障农民的基本权益,实现土地自愿流转、规范有序流转。但是,由于时间仓促,水平有限,本书可能还存在一些不足之处,敬请读者批评指正。

作者于 2009 年 2 月

目 录

001 第一章 中国农村土地制度的历史追溯

- 001 1.1 原始社会时期的土地共有制
- 002 1.2 奴隶社会时期非私有性的井田制度
- 003 1.3 封建社会时期以私有为主的土地混合所有制
- 003 1.3.1 秦代的土地制度
- 004 1.3.2 汉代的土地制度
- 006 1.3.3 曹魏时期的屯田制
- 007 1.3.4 西晋时期的占田制
- 007 1.3.5 北魏至唐朝的均田制
- 009 1.3.6 唐代前后赋税制度的租庸调法与两税法
- 011 1.3.7 宋元以来土地明显私有化及明清两次重大税费改革
- 014 1.4 半殖民地半封建时期的农村土地制度
- 014 1.4.1 太平天国时期的天朝田亩制度
- 014 1.4.2 民国时期的民生主义
- 015 1.5 本章小结

018 第二章 新中国不同时期的土地政策

- 018 2.1 中国共产党建党初期农地政策的形成
- 018 2.1.1 土地革命时期
- 020 2.1.2 抗战时期(1937~1945):双减政策
- 020 2.1.3 解放战争时期(1947~1948)
- 022 2.2 新中国农村土地制度的变革
- 022 2.2.1 20世纪50年代初期的土地改革:土地私有私营
- 024 2.2.2 农业生产合作社时期(1951~1957):土地公私合营

2.2.3 人民公社时期(1958~1980):土地公有公营	026
2.2.4 人民公社解体以后的家庭联产承包责任制	027
2.2.5 家庭承包制的实践创新	033
2.3 新中国成立后我国农村土地制度的演变	041
2.3.1 十年来的土地政策	041
2.3.2 十七届三中全会的土地政策	042
2.3.3 新中国农村土地政策分析	043

第三章 国外农村土地政策案例分析 048

3.1 英国的“圈地运动”	048
3.1.1 “圈地运动”概述	048
3.1.2 “圈地运动”的由来	049
3.1.3 “圈地运动”的路径	050
3.1.4 对“圈地运动”的评价	052
3.2 美国南北战争时期的土地法令	053
3.2.1 南北战争前	053
3.2.2 林肯政府的《宅地法》	053
3.3 日本的农地制度	054
3.3.1 日本农地制度的设定体系	054
3.3.2 日本农地制度评价及启示	055
3.4 苏维埃俄国的《土地法令》	057
3.4.1 《土地法令》的颁布	057
3.4.2 中俄土地改革比较评价	058
3.5 本章小结	061

第四章 中国农村土地政策解读 063

4.1 农村土地政策概述	063
4.1.1 农地政策	063
4.1.2 非农地政策	064
4.1.3 新土改政策——土地流转	065

066	4.2 专家对农村土地政策的解读
066	4.2.1 实现农村“第二个飞跃”的时机成熟
067	4.2.2 土地流转不是土地私有化,而是经济社会的发展方向
069	4.2.3 土地流转是有效解决“三农”问题、统筹城乡发展的战略要求
072	4.2.4 保障农民权益,探索创新土地流转模式
074	4.3 政府官员对农村土地政策的解读
074	4.3.1 土地承包制是我国土地政策的主体
075	4.3.2 放宽金融政策,赋予农民在经济领域自由做主的权利
076	4.3.3 充分发挥政府职能,建立完善的土地产权体系
081	4.4 民众对农村土地政策的解读
081	4.4.1 土地流转是土地改革的创新
082	4.4.2 土地流转是工业化、城市化、农业现代化的客观要求
091	4.4.3 土地流转必须尊重农民意愿、保障农民权益
094	4.4.4 四川民众解读土地流转政策
098	4.4.5 解读农村土地流转问题及对策
114	4.5 本章小结

115 第五章 农村土地流转模式

115	5.1 土地流转类型
115	5.1.1 农民自主型
116	5.1.2 政府主导型
116	5.1.3 业主经营型
117	5.2 土地流转模式
117	5.2.1 转包模式
117	5.2.2 出租模式
118	5.2.3 互换模式
119	5.2.4 转让模式
120	5.2.5 股份合作模式
121	5.3 本章小结

第六章 地换房换社保流转模式案例分析 123

- 6.1 天津华明宅基地换房模式 123
 - 6.1.1 基本情况 123
 - 6.1.2 主要做法 124
 - 6.1.3 取得的成效 124
- 6.2 成都温江“三保障、两放弃”模式 124
 - 6.2.1 基本情况 124
 - 6.2.2 主要做法 125
 - 6.2.3 取得的实效 125
- 6.3 重庆九龙坡宅基地换住房、承包地换社保模式 126
 - 6.3.1 基本情况 126
 - 6.3.2 主要做法 126
- 6.4 宅基地换住房、承包地换社保模式的分析评价 127
 - 6.4.1 宅基地换住房模式比较分析 127
 - 6.4.2 承包地换社保模式比较分析 127
 - 6.4.3 宅基地换住房、承包地换社保模式的评价 128

第七章 土地股份合作流转模式案例分析 130

- 7.1 成都土地股份合作模式 130
 - 7.1.1 邛崃汤营土地入股模式 130
 - 7.1.2 龙泉龙华股份合作模式 132
 - 7.1.3 武侯永康资金入股模式 135
 - 7.1.4 成都股份合作模式的评价 138
- 7.2 浙江模式 140
 - 7.2.1 浙江省土地流转模式和创新 141
 - 7.2.2 土地流转模式案例 144
 - 7.2.3 浙江省土地流转实践的评价 146
- 7.3 上海、江苏、广州南海股份合作模式 149
 - 7.3.1 上海集体土地股份合作模式 149
 - 7.3.2 江苏以奖代补、执照经营模式 150

- 153 7.3.3 广州南海分区规划模式
- 154 7.4 股份合作模式的经济学分析
- 154 7.4.1 马克思主义合作经济理论
- 155 7.4.2 土地股份合作制的制度特征
- 158 7.4.3 土地股份合作制的实践指导意义

161 第八章 中国其他土地流转模式

- 161 8.1 安徽小岗村土地自愿流转,发展规模化现代农业
- 161 8.1.1 小岗村基本情况
- 161 8.1.2 小岗村土地流转办法
- 163 8.1.3 小岗村模式的成效及评价
- 164 8.2 重庆开县土地流转“八种模式”
- 164 8.2.1 开县模式的基本情况
- 165 8.2.2 开县土地流转模式
- 167 8.2.3 对开县土地流转模式的评价
- 168 8.3 福建、云南、甘肃土地流转模式
- 168 8.3.1 福建三明土地承包经营权可抵押贷款模式
- 169 8.3.2 云南法邑传统农业的工业化改造模式
- 170 8.3.3 甘肃宁县民生农民土地股份合作社模式
- 172 8.4 浙江土地流转其他模式
- 172 8.4.1 温岭土地流转服务中心
- 174 8.4.2 台州农田托管、规模经营模式
- 176 附件一:《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》
- 193 附件二:《中华人民共和国农村土地承包法》
- 202 附件三:《国家土地管理局关于印发〈确定土地所有权和使用权的若干规定〉的通知》
- 211 附件四:《中华人民共和国土地改革法》
- 214 参考文献

第一章

中国农村土地制度的历史追溯

土地“是地球表层的陆地部分及其以上、以下一定幅度空间范围内的全部环境要素,以及人类社会生产生活活动作用于空间的某些结果所组成的自然—经济综合体”。本书所称农村土地是指农民集体所有和国家所有,依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。土地制度指一切涉及土地问题的制度,包括土地所有制、土地使用制度、土地规划制度、土地保护制度、土地征用制度、土地税收制度和土地管理制度等,是人们在一定社会经济条件下,因土地的归属和利用问题而产生的所有土地关系的总称。本章对原始社会、奴隶社会、封建社会等不同历史时期的中国农村土地制度进行回顾,这对本书的研究有着重要的参考作用。



1.1 原始社会时期的土地共有制

原始社会时期实行土地共有制,原始人群内部各成员之间以及各原始人群之间都没有土地占有的观念。进入氏族公社时期后,开始形成了土地氏族公社内部的公有制。奴隶社会实行土地的国家所有制,代表奴隶主阶级的意志和利益,集族权与君权于一身的国王是全国土地的最高所有者,各级奴隶主通过“授民”形式获取土地和奴隶,不完全地拥有土地的部分所有权。这种双重混合所有、多层分管使用的土地制度难以简单地用“公有”或“私有”来概括和归类。

运用马克思“亚细亚的所有制形式”的分析方法判断中国古代社会土地所有制的性质:既不是纯粹的私有制,也不是纯粹的公有制。就奴隶社会而言,一方面有其私有的一面;另一方面,土地的所有权仍然在国家或国王手里,而奴隶主仅对土地拥有部分所有权。

1.2 奴隶社会时期非私有性的井田制度

井田制度是一种非私有性的土地制度,土地不能自由买卖。先秦时期土地属于国有,当时曾实行井田制度。井田制度在商代已经出现,到西周时期得到全面推广。因土地被划为“井”字形,故名井田制。根据不同的记载,各时期的井田规划并不完全一致。

井田的划分,大约一块为 100 亩(约合今 31.2 亩),是奴隶耕种的一个土地单位,称为一田。纵横相连的九田合为一井。十井为一成,十成为一同。也有以一田为一夫,十夫为一井,再以百夫、千夫计算的。在标准的井田中间,有排灌水渠系统,称作遂、沟、洫、浍、川,与之相应的道路系统称作径、畛、涂、道路。纵横在井田上的道路称作阡陌。在相当数量的井田周围,“启土作庸”,形成封疆。井田在法律上属于周天子(代表国家)所有。周王按爵位高低赐封给诸侯及卿大夫一定数量的土地。受封者对于土地只有占有权和使用权而无所有权。土地不能转让或买卖,“田里不鬻”。井田的经营方式,是奴隶的集体劳动。由于生产技术水平很低,也为了便于监督奴隶劳动,井田上实行奴隶集体耕耘。

对于井田制的性质和经营方式,学术界目前尚无定论,主要存在三种不同的见解:一种意见认为井田制是周代奴隶制国家的土地制度,土地归国家所有,名义上属于周王,周王将土地分赐给诸侯和臣下,世代相袭。另一种意见认为井田制是封建国有土地制度。贵族地主把一部分土地分配给一家一户的农奴去耕种,收获归农奴所有;另一部分土质较好的土地归贵族地主自己,驱使农奴为他们代耕。这是一种榨取劳役地租的封建剥削形态。第三种意见认为井田制是从氏族公社土地公有制发展而来的贵族土地所有制,公社成员原来集体耕作的大块“公田”,已经变成周王、诸侯、贵族的私田,而农民耕种的小块“私田”,原来是公社划分成大小相等的方块分给公社成员耕种的,农民向贵族们交纳 1/10 的贡物,这些土地也同样变成贵族们的私田。



1.3 封建社会时期以私有为主的土地混合所有制

我国封建社会的土地所有制有三种形式:封建国家土地所有制,地主土地私有制和自耕农土地小私有制,其中地主土地私有制是主体,国有制和小私有制居次要地位且长期存在。

封建社会的中央专制集权必然要在土地制度上有所体现,农民家庭既是土地的微观所有权主体和微观使用权主体,又是农业生产经营的微观基层组织形式。土地制度随朝代更迭呈现周期性变化:在每个王朝新建之初,统治者大都采取鼓励自耕农发展的政策。随着社会经济发展,土地兼并日趋严重,农民破产流亡,地主豪绅势力上升。其后或是统治者进行土地制度的某些调整,如限田、反兼并等,或是爆发以“均田赋”为主要内容的农民起义,结果是旧王朝灭亡,新王朝建立。

秦国在统一之前,实行爰田制,虽然承认土地私有,但保留了一定数量的休耕地,政府对土地的使用权干预较多,而赋税的征收也比较繁琐。统一之后,这种土地制度和赋税制度已经不能适应形势发展的需要。因此,秦始皇在公元前 216 年“使黔首自实田”,即让老百姓(黔首)如实上报自己所有的土地(包括耕地和休耕地)。在此基础上,废除爰田制,在全国范围内推行土地私有制。两汉时期,土地原则上归国家所有,称作“公田”,由皇帝“假”给农民耕种。

1.3.1 秦代的土地制度

1. 国有土地

秦代的土地由国有土地和私有土地两部分构成。国有土地指的是封建官府所有并直接经营的土地,一般称作官田或公田。这种土地遍及全国各地。另外未被私人开发占有的山林川泽、未被开垦的草地和荒地,也都属于封建官府所有。这种国有土地有两种类型:一是封建官府直接占有和经营的官田和公田;一是封建皇帝、皇室占有和经营的官田和公田,如散布在全国各地的宫院、苑囿、行宫、园林、池沼、围场、陵地以及籍田、牧地等。

2. 私有土地

私有土地指的是私人占有的土地,亦称民田或私田。秦王朝统一全国后,



于秦始皇三十一年(公元前 216 年)公布“使黔首自实田”的法令,要求地主和有田农民据实申报自己所有的土地亩数,按照规定缴纳赋税,即可取得土地所有权,其所有权得到国家法律的承认与保障。因此,土地私有制在我国历史上确立起来。私有土地又分为地主私有和小土地所有两种形式。地主私有就是大土地所有者拥有较多土地,依靠剥削劳动农民的剩余产品和地租收入过“寄生”生活的大土地所有者。他们的土地来自赏赐、侵占、巧取豪夺以及购买等。小土地所有就是直接生产者和自耕农拥有小块土地。这种土地占有者除原来的自由农民外,大多是从农奴解放出来占有原来份地(私田)的农民,还有通过开荒或购买而取得土地者。小土地所有者占有的土地,既不大于自己全家力量所能耕种的限度,又不小于足以养活他们全家的限度。

这种封建土地私有制和人民可以自由买卖的土地制度,必然产生土地分配的失衡,趋向两极分化,豪强兼并土地的情况必然愈演愈烈。《汉书·食货志》中载有董仲舒关于秦代土地制度的一段话,很能说明问题:“至秦……用商鞅之法,改帝王之制,除井田,民得买卖,富者田连阡陌,贫者无立锥之地……邑有人君之尊,里有公侯之富……故贫民常衣牛马之衣,而食犬彘之食,食以贫暴之吏,刑戮妄加,民愁亡聊,亡逃山林,转为盗贼。”确立土地私有制度之后,土地兼并加剧,两极分化严重,人民生活困苦,这成为人民揭竿而起,推翻强秦的重要原因。

1.3.2 汉代的土地制度

1. 官田或公田

两汉的封建土地制度,沿袭秦代的土地制度并有所发展。两汉的土地制度可分为如下两类:一类是官田或公田,另一类是私田或民田。官田或公田,就是封建国家官府所有的土地。这种土地包括朝廷用来赏赐或赠与宗室、勋戚、功臣、百官的土地,以及宫殿、宗庙、官府、陵墓、苑囿、牧场、围场、籍田等占用的土地。凡是不属于人民私有的土地,都归封建国家或官府所有。其中耕地的来源,或系承袭前代的公有耕地,或系犯罪和死亡后被官府没收的“没收田”、“绝户田”,或系在边疆和荒僻地区实行屯田而开垦的荒地。

2. 私田或民田

私田或民田就是人民私有的土地,这是封建地主经济的基础。秦代实行



“使黔首自实田”的政策,从法律上确立了土地私有制。到了汉代,土地私有制得到进一步发展,从而奠定了我国两千多年封建地主土地所有制度的基础。两汉时期,土地私有制造成了诸多阶层的分化。(1)地主阶级的分化。两汉时期,在地主中已有大、中、小地主之分。大地主,一般指皇帝、贵族、皇亲、国戚、权臣、官僚以及富商、巨贾、豪绅、大农等人。他们多集中于封建国家统治机构部门、各大城市及郡县治所。而中小地主,则多散处于各地农村,构成封建社会经济的中心。(2)小土地所有者。如同晁错所说:“今农夫五口之家,其服役者不下二人,其能耕者不过百亩。”小土地所有者,大体上是五口之家,百亩之田的样子。这是秦汉以来小农经济的基础。(3)佃农与雇农。在土地私有制度下,土地既可自由买卖,占有也没有什么限制,就必然造成两极分化,一方面有“田连阡陌”的大地主,另一方面有“无立锥之地”的佃农和雇农。无地农民只能向地主租佃少量土地,交纳给地主一定数量的地租,以换取土地使用权。还有一部分无地农民从事佣工或佣耕而成为雇农。

3. 限田

汉代土地私有不断发展、土地兼并愈演愈烈,大量农民破产和逃亡,农民和地主的矛盾十分尖锐,如不采取限制措施,将危及地主阶级统治地位的稳固。为了维持其封建统治,封建统治阶级要缓和地主和农民的矛盾,董仲舒曾向汉武帝提出“限民名田”的建议。他说:“古井田法,虽难卒行,宜少近古,限民名田,以赡不足,塞兼并之路。”但是,董仲舒的建议未被汉武帝采纳。及至汉哀帝时(公元前6~1年)师丹又提出限田的建议:“古之帝王莫不设井田,然后治乃可平,孝文皇帝承亡周乱秦兵革之后,故不为民田奴婢为限,累世承平,豪富吏民资数钜万,而贫弱愈困,盖君子为政,贵因循,重改作,然所以有改者,将以救急也,亦未可详,宜略为限。”师丹所提妥协政策为汉哀帝所采纳,汉哀帝下诏曰:“制节谨度,以防奢淫,为政所先,百王不易之道也。诸侯王、列侯、公主、吏二千石,及豪富民,多畜奴婢,田宅无限,与民争利,百姓失职,重困不足,春议限制。”(《汉书·哀帝纪》)据《汉书·食货志》记载,限制的具体办法是:“诸侯王、列侯,皆名田国中,列侯的长安,公主名田县道,及关内侯,吏民名田,皆无过三十顷,诸侯王奴婢二百人,列侯、公主百人,关内侯、吏民三十人,期尽三人,犯者没入官。”由于这种限田办法遭到豪强贵族的反对,最终未能实行。

师丹的限田未能实行,土地兼并更加严重。汉哀帝至平帝10年间,无地



005