



张路雄 著

耕者有其田

中国耕地制度的现实与逻辑



中国政法大学出版社



中国耕地制度的现实与逻辑

张路雄 著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

耕者有其田: 中国耕地制度的现实与逻辑 / 张路雄著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-5620-4071-2

I. 耕… II. 张… III. 耕地-土地制度-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第221738号

- 书 名 耕者有其田——中国耕地制度的现实与逻辑
GENGZHEYOUQITIAN ZHONGGUOGENGDIZHIDU DE XIANSHI YU LUOJI
- 出版发行 中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 fulipeng10@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908584 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm × 1230mm 32 开本 7.375 印张 150 千字
- 版 本 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4071-2/F · 4031
- 定 价 20.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序 一

路雄同志出版新作，邀我作序，我义不容辞。第一，我们是多年的老朋友。第二，他的这本书，是以他 2007 年承担、2008 年完成的中国土地勘测规划院的课题为基础，修改、完善而成。当时，我还在规划院工作，参与了他的课题立项、验收等环节的活动。第三，对于路雄同志的观点，我确实有话要说。

一

路雄同志的这本书，是专门研究中国农地制度的。对于他的观点，我概括如下：

1. 农业生产特点决定，其最适合家庭经营，而不适合公司经营、雇工经营等。但是，中国农户的土地规模太小，发展现代农业，许多生产经营环节，农户难以独自承担。农村集体经济组织实行统分结合的双层经营体制，可以有效地解决这一矛盾。这是中国独特的组织资源和制度优势，应当充分利用。

2. 80年代中国农村改革的政策设计，始终是在大力发展家庭联产承包为主的责任制的同时，强调“统分结合、双层经营”。但实际操作，主要着力于“分”，“统”并未真正建立起来。可以说，改革只完成了一半。

3. 90年代以后，政策设计的指导思想发生变化。一是把“家庭联产承包为主的责任制”改为“以家庭经营为基础”。这一来，其他责任制形式就没有地位了。二是把第二轮承包期延长为30年不变，后又改为长久不变，强调“生不增、死不减”，集体不得对承包地作任何调整，而承包经营权则可以自由转让。这实际上是土地使用权侵犯了所有权，土地在很大程度上已经私有化了。尽管双层经营写入宪法，但统一经营已失去经济基础，成了空洞的口号。

4. “耕者有其田”符合农业发展的规律，是人类千百年的理想。世界历史的经验表明，土地私有制不能坚守这一理想，最终会导致农业劳动者与土地相分离。这种情况，在当今的中国也正在发生。随着工业化、城市化的快速发展，农民兼业现象日趋普遍。一兼户即以务农为主的兼业，对农业生产是有利的。而二兼户即以非农为主的兼业，对农业的发展极为不利。现在的问题恰恰是二兼户越来越多，导致相应的农地粗放经营甚至抛荒。为什么二兼户越来越多？因为制

度障碍使进城务工农民不能落户城市，加上农地政策片面保护承包经营权（减免税收、各种补贴等），农民工即使不想种地也不愿放弃土地。在这种情况下，农地流转大多期限短、不稳定，真正耕种者的权益得不到保证。集体经济组织没有了调整土地的权利，也就难以在集体的架构下实现土地的适度规模经营，发展现代农业。目前集中土地较多的业主，一是公司，二是雇工经营的大户。公司的主要目标是利润，并不是发展农业。雇工经营也不是真正意义上的家庭农场，被雇佣者不可能对农业生产有精耕细作的责任心。上述问题如不解决，我国农业将面临危机。

5. 解决问题的思路，一是重新赋予集体经济组织一定的调整土地的权利。由于大量农村劳动力已转移出去，调整的重点已不是按人或劳平均，考虑公平问题，而是把完全脱离农业者的承包田，特别是撂荒、半撂荒的土地，调整给仍在务农者，发展以家庭经营为基础的集中连片种植，即适度规模经营。由集体组织提供各种产前、产中、产后的生产经营性服务。二是为了切实贯彻“耕者有其田”原则，应制定政策和法律，禁止公司进入农业。也不宜提倡以雇工经营为主的所谓“家庭农场”。三是针对承包权与耕作权相分离的情况，相关政策、制度应重点保护耕作者的权益。

以上我对路雄同志观点的概括，是否全面、准确，还望读者做出自己的判断。

二

我认为，路雄同志提出的我国农地制度和农业发展中存在的问题，并非空穴来风，而是从长期实践中提炼出来的。他对问题原因的分析及提出的解决问题的对策，是有道理的。他的意见，应当引起有关研究界及决策层的重视。

可能是观察问题的角度不同，我与路雄的认识还存在一定差异。

第一，关于承包经营权侵犯所有权。

集体土地所有权与农户的承包经营权，是对立的统一。理想的改革，应使两者相互依存、相互制约，和谐统一。但事实正如路雄所分析的那样，30多年的改革，最终重点放在了保护承包经营权，以至于使其享有了近乎所有权的权能。而集体土地所有权的权能则受到限制，双层经营体制中，统一经营如何实现，始终没有得到解决。

我以为，这个结果有其历史的必然性。在人民公社体制下，农户的权益长期受侵犯，许多人失去对集体组织的信任。80年代的改革，虽然强调“统分结

合、双层经营”，但多数集体组织并不具备“统”的经济实力。因此，彻底地“分”成了当时的主要潮流。不少集体组织尽管没有“统”的实力，但为了实现“统”的要求，难免侵犯农户的承包经营权。80年代的“垒大户”和后来的“两田制”，本来包含合理的成分，但一旦强制推行，就普遍出现侵犯承包经营权的现象。这背后，则是政府的行政干预。90年代以后，征地引发的社会矛盾日渐突出，更是政府行政权力直接侵犯农户的承包经营权。在这样的背景下，有关农村政策制定者，为了“矫枉”而“过正”，也就不足为奇了。不可否认，农村政策制定者的理论倾向或偏好，对政策的走向，有重要作用。但现实生活中的矛盾，则是决定性的因素。

“矫枉过正”是历史发展的常态，而一旦“过正”，就会积累新的矛盾和问题。对于现在已经大量产生的承包权与耕作者分离问题、农户兼业问题、土地流转不稳定问题、规模经营的主体问题等等，我基本赞成路雄同志的分析。如果说10年前，这些问题暴露得还不充分，那么现在已经是非常明显了。可能已经到了采取措施，解决这些矛盾和问题的时候了。或许还能再拖一拖，但迟早总要解决。

第二，关于农地私有。

路雄同志对农地私有化持完全否定的态度，他是

从是否有利于农业生产发展出发，而不是从意识形态出发。我基本赞成他对土地私有制局限性的分析，但我并不对农地私有持完全否定的态度。小农的土地私有制，属于劳动者与生产资料直接结合的经济形态，其发展前途，可能是两极分化的土地兼并，也可能走互助合作的社会主义道路。具体向哪个方向走，取决于整个社会的制度、政策环境。只要我国的基本社会制度不改变，即使在农村重建小农的土地私有制，其发展前途也只能是重走互助合作之路。由于有了人民公社“大锅饭”的教训和“大包干”的经验，合作之路还有可能走得比较顺畅一些。

由于集体经济组织的基本架构还在，今后改革的现实出发点，应是在原有架构下建立和完善双层经营体制，而不宜把农地私有作为首选方案。但必须看到，经过30年变化以后，建立双层经营体制并不是一件容易的事情。例如，我国的农村基层组织属于村民自治性质，并不是一级政府机构。村干部的报酬历来由村民分摊，报酬多少与集体经济实力的发展相联系，由村民决定。这样做，有利于村干部不脱离广大农民，不论是分散经营还是统一经营，决策都要符合村民的利益与要求。但近些年，许多地方村干部的补贴变为固定工资，由政府财政发放。这样做的本意是减轻农民负担，但却不符合村民自治原则，把村级组织变成

政府机构的延伸，把村干部官僚化了。当前中国改革的一个关键环节，是制约和规范政府行为。村民自治本是制约政府行为的重要组织和力量，却因此而受到削弱。其后果是强化行政干预，使农村基层组织失去农民的信任。一件看似的好事，却产生非同小可的负面效应。由于已经形成定制，再改会相当困难。

如果不能在原有集体组织框架下，建立起双层经营体制，那么可能的备选方案，就是在重建小农土地私有制基础上，重走互助合作之路。

第三，关于公司制农业。

公司以盈利为目的，粮食等大田作物利润极低，公司一般不愿介入，即使介入，目的也不是种粮，而是改变土地用途。因此，对公司介入大田作物生产，应严格禁止。但是，对于林果、养殖等产品的生产及深度加工，以及在城市周边发展旅游、观光农业，公司在资金、技术、管理方面，则有较大优势，似乎不宜简单否定。我刚刚去四川双流县调研，该县三分之二的面积为丘陵和山区，土质为红壤，肥力贫瘠、土层浅薄，不适于粮食等生产。但该县与成都市接壤，经过30年发展变化，已成为成都南部新城的中心区域。山区风景秀丽，市里居民愿意来这里休闲度假，一些公司顺应这种需求，通过流转集中了较多山地，或发展林果，或种植花卉，在改善景观的同时，修建

一些旅游设施。公司确实赚了钱，但农民也因此增加了收益，并拓宽了就业门路。对于可能出现的经营风险，政府把监管重点，放在保护农民的合法权益。

总之，对公司制农业，不宜绝对地肯定或否定。这里的关键，是要有科学、合理的农业发展的空间规划。解决未来中国的粮食问题，恐怕主要是依靠商品粮基地，那里绝对不能允许公司介入。但在非商品粮基地，则应允许因地制宜地发展一些公司制农业。

三

路雄同志长期在中央机关从事农村政策的研究与制定工作，他在书中以亲历者的身份，对党的农村政策的历史沿革，作了详尽的回顾。这对年轻人了解我国农村改革的历史，有重要的价值。

在长期的研究工作中，路雄同志积累和掌握了大量国外农业、农村发展的情况和经验，在本书中多有引用。对青年学者研究我国农村改革和农业发展，也是十分宝贵的资料。

从80年代到现在，路雄同志的观点是一贯的。在多数情况下，他都是少数派。但他从不跟风，也不媚俗，始终坚守自己的立场和观点。而且在任何情况下，都敢于发表不同意见，真正做到陈云同志所倡导的

“不唯上，不唯书，只唯实”。这一点，尤为可贵。

尊重少数派，尊重不同意见，是我们党的优良传统。当年杜润生同志在中央的统一部署下，具体领导农村改革工作，他的麾下汇集了一大批持各种观点的老、中、青研究骨干。杜老广开言路，耐心倾听各种正面和反面的观点和意见，尽可能让每个人都能畅所欲言，从不搞“一言堂”，更没有唯我独尊，对不同意见打棍子、戴帽子那一套。由于认真听取和考虑各方面意见，有些不同意见即使没有被采纳，其实也对政策的制定与出台，起了积极作用。这样制定出的政策，包容性比较强，少有“一刀切”的弊病。

“真理往往在少数人手里”，这是历史经验的总结。建议各级决策层，向杜老学习，注意听取不同的意见，特别是少数人的不同意见。

黄小虎

2011年7月20日

序 二

最近 10 多年一直在农村调研，主要研究乡村治理，对土地问题不重视。1990 年代的总体形势是农民厌农，土地之于农民，有时不是权利而是负担。取消农业税后，农民种田积极性高涨，土地权利问题变得重要起来，我在调研中也开始注意到土地问题。

一旦注意到土地问题，就发现，农民对土地的期待，与学者和政策部门有颇大差异。从农民的角度尤其是从耕者的角度来看，他们从事农业的最大困难在于经营规模太小，机耕、植保、灌溉等生产环节都难以独立完成，离开集体经营层次，“一家一户办不好或不好办的事”就会折腾农民，农民就不得不付出身体的、精神上的代价。集体经营层次的缺失又往往是与农民土地承包经营权的强化有关，比如土地承包期的延长，集体调整土地权利的丧失，农民不再承担对集体的义务，等等。农民土地权利增加了，农民却不得不忍受更多生产上的不便，不得不付出汗和泪的代价。这很吊诡。种田农民最关心的是生产方便，而不

是抽象的土地权利，因为农民已经有了充分的从土地上获得生产收益的权利。我在 10 多年的农村调查中，一再感受到了农民对种田不便的抱怨。

取消农业税前，农民不仅种田不便，而且负担沉重，“三农”问题日益严峻。取消农业税后，农民强烈地感受到了中央惠农政策的好处，同时也更加强烈感受到了种田的不便，取消农业税的同时也取消了三提五统和共同生产费，也就是取消了农民对村社集体应尽的义务，村社集体组织更加彻底地退出农户经营环节，农户不得不更加孤立地面对农业生产中“办不好和不好办的事”。

农民称分田到户后为“第一次单干以来”，称取消农业税改革后为“第二次单干以来”。第一次单干只是农户分散经营，村社集体在共同生产事务上还有一定的统筹能力。第二次单干以来，村社集体的统筹不再存在，仅仅剩下单个小农独自面对市场和生产环节中的事务。如此之小规模的小农，显然难以单独面对生产环节事务。

农民越是在生产中感受到不便，我们与农民聊天中，就越是能感受到农民的抱怨。与一般人想象取消农业税后情形不同，我们在农村调查发现，一方面农民对中央惠农政策的强烈感激，一方面是对生产不便的强烈抱怨。农民生产中的不便，恰恰源自专家

学者和政策部门扩大农民土地权利呼吁与实践，造成村社集体解体所致。

因此，我决定站在中国从事农业生产的农民角度来写一本反映他们需求的书，并很快拟好题目，备好资料，动手写作。

刚开始写作，偶然接触到张路雄先生本书中的研究报告，读后惊诧不已，因为我在 10 多年调研中所感受到的农民抱怨，张路雄先生均作了深刻的理论与政策解析，我在长期调研中所形成的关于中国耕地制度的模糊认识，张路雄先生最近 30 年都一直在坚持和重述。张路雄先生关于农村耕地制度的研究，是我迄今所接触到的分析最深刻，表达最系统、准确，最能体现种地农民情绪，反映种地农民要求的文字。不仅如此，张路雄先生还牢牢抓住了当前农村耕地制度中的主要矛盾，即耕者要有其田。当前中国土地承包 30 年不变甚至长久不变的政策，会因大量农民进城，而发生土地承包者与耕作者的分离，耕者无田，所以耕者无种好田的积极性，这样下去，中国农业的前途不堪设想。

张路雄先生对经验有深刻的把握，因此可以辩证地看待问题。他关于中国农村耕地集体所有制独特优势的分析，对土地权利与农业经营关系的分析，对农业公司化经营的担忧，对中国特色农业制度的设想，

都是极其深刻而让人警醒的。

尤为可贵的是，张路雄在近30年来保持了自己观点的一贯性。本书第七章写于1980年代的文字，到进入21世纪第2个10年的今天读来，仍感到力透纸背，可谓真知灼见。我这个做农村调查的后来者，因为长期在农村调查，听农民抱怨，偶有所悟，张路雄先生竟早在30年前即有此先见之明，敬佩之情油然而生。当我听张路雄先生介绍自己早年曾参加农业生产，方进一步悟出实践出真知的重要性。

普世意识形态高调和黑板经济学教条已经误导了当前中国的三农政策。从事三农研究的学者，制定三农政策的官员，也许都应有一个更加深入的农村调查，甚至需要到农村从事一个时期的三农工作。如此，则农民幸甚，中国幸甚。

受张路雄先生所嘱，发以上感慨，是为序。

贺雪峰

2011年6月26日晚

于华中科技大学

目 录

序 一	1
序 二	10
导 论	1
 第一章 中国耕地制度存在的问题及不可避免的政策选择	 20
一、户均耕地规模过小是我国种植业的最基本特点 / 21	
二、承包地的稳定与调整，立场不同结论相反 / 27	
三、耕地流转比重很低，与政策目标差距很大 / 35	
四、公司制企业已经成为规模经营的主体 / 38	
五、农业中兼业经营有利有弊 / 46	
六、耕地制度的政策选择 / 56	
七、耕地经营方式的政策选择 / 78	