

曲福田著

中国农村土地制度 的理论探索

江苏人民出版社

中国农村土地制度的理论探索

曲福田 著

江苏人民出版社出版发行

陆军指挥学院印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 印张5.625 插页4 字数139000

1991年4月第1版 1991年4月第1次印刷

印数1—1500册

ISBN 7—214—00673—1

F·112

定价: 3.00元

责任编辑: 吴永和

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换。

序

中国社会主义农业面临的最大课题仍然是改革与发展。

实行改革开放政策以来，中国的农业取得了举世公认的巨大成就，农村改革曾长期支撑着整个国民经济的改革与发展。然而，当前国民经济面临的主要矛盾仍然是农业问题。土地分散零碎，农业经营规模狭小，投入不足，农产品产量及经济效益增长缓慢甚至下降，严重地影响着国民经济稳定持久协调地发展。为此，党的十三届五中全会提出了“重视农业、支持农业、发展农业”的号召。从长远看，解决农业问题不仅要“一靠政策、二靠科技、三靠投入”，同时还必须着眼于社会主义农业的长期稳定协调发展，继续推进深层次的改革，探索出一套符合中国实际的农业经济制度，为农业发展提供一个长期起作用的、相对稳定而富有效率的制度基础。

土地制度是农业经济制度体系和农业发展的基础或主体制度。始于 1979 年的中国农村改革，其核心正是土地使用制度的变革（家庭联产承包责任制的建立）。世界各国几乎也都是通过阶段性的土地制度变革来推动其农业的发展。自从 1985 年以来，中国农业在经历了一个突飞猛进的增长过程之后出现滑坡，农业经济再度陷入困境。过去几年，我们在分析农业再度徘徊的原因及寻求农业出路这一问题上，更多的精力是放在改善农业发展的宏观环境（如国家农业投资政策、粮食“合同订购”政策、农业劳动力转移政策等宏观政策体系的调整）、以及增加科技投入、加强社会化服务等方面。应该承认，这些问题必将对中国农业的发展产生重大的促进作用。然而，所有这些都必须以一个合理、完善、高效的土地制度为基础。因为无论是宏观政策调整，还是投入及服务，其作用与功能最终都是在农业发展微观机制的运行中得以体现或实现；而农业发

展微观机制直接是由土地制度体系的特性所决定的。土地制度通过确定农业中农民、集体、国家的权利以及由此构成的土地经济关系，直接规定着农业发展微观基础的特性及运行机制的特征与效率。土地产权明确、配置目标及原则合理、行为主体之间的经济关系协调，就会创造出一个高效的、充满活力的、具有自我调节能力的农业发展微观基础及运行机制，才能在合理、正确的宏观政策指导下，实现土地资源的合理配置，发展农业生产。1985年以来，中国农业出现的徘徊，除了由于国民经济增长新格局而造成农业发展环境恶化这一直观成因外，土地制度缺陷以及由此而产生的农业政策不规范（包括政策多变与政策僵化）则是其深层原因。由于农村第一步改革的不完善、加上随后没有进一步配套改革，到目前为止，我们尚未建立一个有效的土地产权制度，造成现实中农民、集体、国家都不可能成为土地真正的所有者，农业发展的微观主体缺乏发展商品经济、提高土地经营水平的内在动力；另一方面，土地产权不明及传统的行政组织作用，使得土地被细割成规模狭小的田块，长期通过指令性分配机制固定在各个农户利用，从而违背了稀缺资源优化配置的必要条件——按效益原则流转。如此缺陷的直接后果，一方面是制度的激励机制疲软，土地经营与农业发展动力不足；另一方面缺乏约束功能，土地经营不同主体互相侵权，土地管理十分艰难。在此基础上很难创造出一个充满活力的、高效的农业发展微观运行机制。正因为土地制度效率由于缺乏激励与约束双重功能而趋于下降，政府过多地投入短期政策以补充制度缺陷成为必然选择；农民行为短期化、农业徘徊非正常波动也就在情理之中了。因此，今后农业发展，除了进行一系列宏观政策调整外，应仍然通过土地制度的改革与建设，创造出一个构造规范、主体独立、运行高效的农业发展微观基础及其运行机制。不仅如此，我国土地管理理论基础薄弱，管理水平不高，制约着对非常稀缺的土地资源的有效管理。而土地制度的改革与建设，对于丰富土地管理理论，加强土地管理工作，也是一项十分迫切的基本功。由此可见，曲福田

同志这部研究分析中国农村土地制度改革与建设问题的著作是极有意义的。

近年来，中国土地制度问题引起了学术界及实际部门的广泛关注。对于土地所有制、流转机制及规模经营等重大问题进行了广泛地讨论，也进行了不同典型的改革试验，对于指导土地制度改建，发展农业生产，加强土地管理，发挥了积极作用。但是，由于理论指导不够，加上土地制度在农业经济制度体系的特殊性和其本身的复杂性，土地制度改革的系统、整体研究不够，系统、全面地提出着眼于中国农业长期稳定协调发展的土地制度改革总体方案客观上不是一件容易的事情。至今为止，我们未能见到有关这方面研究专著问世。

曲福田同志是南京农业大学经贸学院的青年教师，是国内较早从事于土地制度与农村发展研究的学者之一。近年来，他积极投身于农村改革与发展的研究，深入农村和中央改革试验区，作了大量的调查研究；并积极参加了国内和有关的学术讨论会，撰写和发表了一系列的论著。现在呈现在读者面前的这本专著，就是他在数年研究基础上写成的创新之作，对中国农业长期发展的土地制度改革问题提出了一些新颖、独特的观点，从而使本书具有了许多特点。

这本书的特点之一是理论性强。作者综合应用了马克思主义的经济学和西方的发展经济学、新制度经济学、产权经济学、土地经济学、经济政策理论等，提出了农村土地制度改革与建设的主要理论基础，形成了由改革的任务、目标、判别准则、主体、方式与动力及改革的结构特性构成的改革思维体系，并指导着全书。他的着眼点不仅是土地制度改革本身，更重要的是制度改革的依据和指导思想。因此，该书很有理论研究深度。

特点之二是系统性强。作为一部学术专著，往往十分重视其研究的深度和观点的创新。然而，本书在主体与结构上有了一个较为完善的结合。不仅能针对中国农村土地制度主要问题进行深刻的、

多方面的论证，提出自己的见解，在全书的内容结构体系安排上，也能环节紧凑、步步有序、层次分明，富有逻辑性，有助于人们对这一问题的认识和思考。

富有开拓性则是本书的第三个特点。本书从实证与规范两个角度对本领域尚未涉及到、或尚未有人作过专门探讨的问题，进行了开拓性的研究。例如，关于土地制度创新的“有效动力”、由所有制到产权制度——改革思维的转变、产权主体选择的准则及国家与农民复合产权结构的确定等方面的分析；关于土地流转的双重任务、含义及首要目标、土地税种设置、粮食“合同订购”向“租、税+市场”转变的研究；关于土地制度缺陷四重压力及共激效应、土地制度变革中政府行为与政策规范化等问题的探讨，等等，对于这些问题，作者提出了一系列开拓性的见解。在方法论上，本书也有所创新。例如，在分析土地产权要素在不同产权主体之间分配时，独特地采用了边际平衡原理。

第四个特点是，书中借鉴了比较经济的研究成果，但不是生搬硬套，而是在充分理解原有理论与深刻认识中国现实的基础上有条件地加以应用，或在利用过程中有所补充、修正甚至有所发展。例如，土地制度创新的“有效动力”概念，就是在利用制度经济学制度创新动力学理论分析中国土地制度改革动力学系统过程中提出来的。这一概念对于深入研究制度变迁动力学问题以及分析我国农村土地改革动力系统问题具有重要意义。本书中，土地金融制度、土地特别税、产权税、空地税等理论的引进，将是今后中国土地制度研究新的而有十分重要的内容。

这里值得一提的是，本书的作者是以实事求是的科学态度来研究土地制度问题，从中国实际出发，在坚持社会主义基本经济制度的基础上，借鉴一切可以利用的科学方法对土地问题进行分析、研究，从而取得了开拓性的成果。这是值得提倡的。

但也必须指出，土地制度改革研究难度大，理论性极强，作为中国农村土地制度改革理论研究的拓荒之作，这本书的分析研究只

能看作是初步的框架。创新的观点不可能是一下子就十分成熟，也不可能一下子被大家接受。有些观点还有待于作者在今后的研究中逐步完善，有些观点就只能看作是一家之言。但我相信，这本书对于从事农村经济与发展、土地管理理论研究和参与制订土地制度与土地政策的实际部门的同志都有参考价值。当然，我也希望作者继续这一方面的研究，写出学术水平更高的农村改革与发展著作来。

刘崧生

1990年10月9日于南京

目 录

序	刘崧生
第一章 绪论	1
一、问题的提出	1
二、研究的方法	5
三、本书的主体与结构	6
第二章 中国农村土地制度的阶段演变与现实特性	9
一、中国农村土地制度变革的阶段分析	9
二、中国农村土地制度的现实特性：缺陷与不规范	17
三、压力与共激效应：制度面临创新	27
第三章 中国农村土地制度的改革系统	35
一、改革的任务：农业发展微观基础的重构	35
二、效率与公平：改革目标的艰难抉择	38
三、交易费用：改革模式的判别准则	45
四、土地制度创新的主体、方式及动力	49
五、农村土地制度改革系统的结构特性	53
第四章 土地产权制度的创新	57
一、产权制度改革思维的发展	57
二、土地产权制度改革中的地位	60
三、土地产权制度选择的基本准则	62
四、土地私有论辨析	64
五、土地国有化的评价	71
六、集体所有制完善的可行性	75
七、国家与农民的复合产权结构：现实的选择	78
八、复合土地产权结构创新：操作要点	88

第五章 土地流转制度与集中机制	92
一、土地流转：产权的交换	92
二、土地流转的双重任务	97
三、土地流转的微观机制：租赁、抵押、买卖	103
四、土地流转的宏观机制：国家控制与调节制度	110
第六章 中国农村土地金融制度建设	115
一、土地金融：发达国家和地区土地制度成功的经验	115
二、中国农村土地金融制度的建设	124
三、土地抵押：一举多得的制度形式	128
第七章 中国农村土地税制度的建设	131
一、农业税制改革与土地税制建设	131
二、国外土地税制简介	134
三、中国农村土地税制度建设的基本原则	137
四、中国农村土地税制度建设的基本体系	141
第八章 农村土地制度建设中的组织创新与政策规范	145
一、土地制度建设的组织创新	145
二、政府行为与农业政策规范化	148
第九章 典型国家和地区近代农村土地制度及改革的比较研究 	155
一、英国农村土地制度及演变	155
二、丹麦农村土地制度及改革	158
三、日本农地制度改革及问题	161
四、台湾的农村土地制度改革	165
五、典型国家和地区农村土地制度及改革的比较研究： 一些启示	168

第一章 绪 论

一、问题的提出

1.1 始于 1979 年，以土地使用制度变革（联产承包责任制的建立）为核心的农村经济改革及其成就已举世公认。然而，在 1984 年，即农村第一步改革成功之后，农村土地制度问题又一次引起了我们前所未有的关注和广泛的研究兴趣，这一现象决不是偶然的。

1.2 不难看出，1985 年前后我国农业发展出现的截然不同的两个阶段的主要原因是：农民利益主体的崛起改变了原有政策的逻辑基础；国民经济新格局形成了农业发展的新环境，表现为非农产业与农业的比较利益差别悬殊；对农业政策运行判断的连续失误（一是对 1984 年粮食生产形势的乐观估计，二是把 1985 年开始的农业滑坡认为是农村经济的正常波动），使我们继续固守过去的政策逻辑基点，使用了许多不利于农业发展的政策。然而，如果透过以上的直观原因，可以发现农业经济陷入困境的深层原因则是以土地制度^①为核心的农业经济制度缺陷以及由此而产生的农业政策的不规范。

到目前为止，我们尚未建立一个有效的土地产权制度。从现实的所谓“双层经营”、“统分结合”的土地经营制度来看土地产权关系，表面上双层经营一方面似乎承认了家庭层次的独立性，另一方面使土地所有权归属集体，似乎维护了公有制性质，但实际上两种

^①本书中的土地应是农村范围内农民集体所有的土地，而以农地为主要研究对象。

作用均未实现。国家对土地处置权、宏观使用决策权以及部分收益权的实质拥有，使集体所有制极不完整，造成集体所有的虚假性和不可操作性。即使所有权让渡给集体，实质上只是让渡给集体行政组织，而行政组织在经济上不可能成为一个集职、权、利三位于一体的法人。因而农户、集体、国家谁也不可能成为土地真正的所有者，造成所有权位置的“空缺”；土地所有权的行政组织名义上的占有必然导致其对农户经营独立性的侵犯；从农户自身来看，由于土地所有权为集体名义占有，并缺乏较为完整的使用权、收益权和转让权，农户对土地的感觉永远是身外之处，从而极大地影响了农户作为经营主体投入和财产增值的积极性。另外，产权不明确，尤其是农户缺乏转让权，也限制了资源的流动，不能形成优化配置机制。因此，双层经营在肯定了家庭经营制度的同时，却违背了土地产权明确、有效的要求，因而使家庭经营不可能具备农业发展微观基础的基本条件。

同时，土地使用缺乏有效的配置机制，不能形成充满活力的农业发展微观基础。流转是一切稀有资源优化配置与利用的必要途径。在我国农村，土地作为一种十分珍贵的资源，却是被细割成规模狭小的田块，长期通过指令性分配机制固定在各个农户加以利用。在人多地少的情况下，土地不能流动，不能按价格或效益原则进行配置，加剧了中国农村人地之间矛盾的激化，并进而制约着农村土地的规模经营和整个农业资源的优化组合。土地不能以价格信号进行有效配置的主要原因，一是缺乏有效、明确的土地产权关系，集体或国家对土地转让权的拥有，排除了农户作为独立的微观经济行为主体转让土地的可能；二是长期以来对农村制度安排中公平与效率的片面理解，维护传统的社会主义公有制形式以及极力避免农民之间的两极分化（事实上并未做到）则基本排斥了对土地市场制度的探索。然而，农村商品经济的发展，使得低效的土地配置机制给整个农村经济发展带来了相当大的困难。

土地制度缺陷的直接后果首先表现为制度激励功能疲软，农民

对土地投入减少，缺乏对经济利益的追求动力。如果说国家投入减少是使农业发展陷入困境的外部原因，那么制度不能对农民在土地占有使用中的经济权利给予保障是导致其徘徊的内在因素。由于产权不明确，建立起的农业微观基础——双层经营是不规范的，因此它担当不起土地投资积累主体的重任。农民的经济利益活动由于土地产权结构的非规范化而常常呈现起伏波动。组织制度的缺乏使农民难于同城乡不合理利益体系相抗争，在完整的土地收益权难以保证的情况下，农民只得选择农业以外的非农产业作为就业门路。缺乏约束功能是土地制度缺陷后果的第二种表现，土地产权不清造成了国家、集体、农民的互相侵权，大量的土地被非法买卖、出租、抵押和入股，大量的农用地非法转变为建设用地。因而，土地的集体所有权受到来自国家和农民两方面的侵犯；国家以合同征购粮食，集体以各种名义向农民摊派费用，又侵犯了农民对土地的收益权。由于土地制度缺乏约束功能，诸如此类的侵权行为，最终导致了土地产权关系的全面混乱，农业发展失去动力基础。

值得指出的是，近几年来我国土地政策乃至农业政策的不规范是土地制度缺陷后果的另一表现形式。由于现行土地制度缺乏激励和约束两方面的功能，制度效率明显低下，为保证农业经济的发展，政府必然使用过多政策以补充制度缺陷。然而相当的政策远远代替不了具有法律意义上的制度激励和保障作用。首先政策的依据很大程度是从较为短期利益出发，在整个经济形势不良而土地制度又缺乏对国家政策约束的情况下，就有可能使缺乏制度保障的农民成为其它产业的牺牲品。其次，过多的政策投入及政策的随意性使农民对土地的经营活动缺乏合理的预期，土地经营短期行为成为普遍现象。由此可见，土地制度缺陷而由政策投入替代，不仅不能很好地解决农民与土地问题，而且成为农业发展与改革陷入困境的重要因素。

1.3 可以认为农村土地制度改革与建设是构造农业发展微观基础，寻求中国农业稳定长期发展运行机制的主要内容。在发展社

会主义计划经济的条件下，农业发展的目标必定是经济发展，这就意味着，需要通过土地制度的安排，确立与商品经济发展相适应的财产主体以及相应的产权结构，从而明确确立土地利用主体与土地的关系，使行为主体的土地产权利益得到保护和实现，激发农民土地经营的积极性，产生农业发展的动力源和建立农业长期发展的动力机制。也正是通过土地制度的改革与建设以及相应的土地政策，实现包括土地、劳动力与资金、技术的合理配置，从而使我国土地极度分割零碎、分散使用的格局依靠合乎发展逻辑的作用机制（包括土地流动机制）向规模与效率方向发展。在此基础上，农业科学技术才能得到充分有效地利用，使农业的发展走上现代化的道路。由此可见，土地制度改革与建设，实质上是要重新构造农业长期持续稳定发展的运行机制，也从而为农业政策的规范化提供基础。

1.4 土地制度建设是农业经济制度全面改革的基础。由于土地在农业生产中的特殊地位，决定了农业乃至农村经济制度改革都必须以土地制度为核心。如粮食等农产品市场制度的建设，直接受约于土地制度安排的形式，如果土地归国家所有，取得农产品的途径则必须以地租收取为主，而农民具有土地的产权，则只能通过税收和市场获得粮食保证。当然，目前粮食的“合同订购”制度的存在与运行，某种程度是土地产权关系不清，尤其是土地收益权混乱所致。农村土地制度的内容还决定着农业劳动力转移政策的制订，产权结构的性质与流转机制的特点影响着农业劳动力转移的方向、方式、速度及效果。在土地制度混乱，产权关系不清的情况下，农村组织制度（包括行政组织与经济组织制度）的建设就会失去基础依据。同样的，农业税制度、农村金融制度、农业计划制度等，都须围绕着土地制度的性质和形式来加以设计。所以，农村经济制度的全面改革与建设有赖于土地制度改革与建设这一基础“工程”。

1.5 中国农村土地制度问题的探索，不仅具有重要的理论学术价值，而且具有一定的国际意义。

土地制度改革理论是发展经济学和土地经济学的重要组成部分

分，是农业经济学科研究的重要领域。从 18 世纪开始，经济学家就开始系统地研究这一问题，并提出了许多理论和政策建议，如卓马士·司勃斯的土地公有论、约翰·米尔氏的地权论、华伦斯的土地国有化、传统社会主义土地改革理论，等等。但由于大部分理论脱离农业发展的现实，尤其是不符合发展中国家的背景，难以形成科学的理论进而成为国家制定政策的依据，从而，对中国农村土地制度改革与建设的研究，必将会丰富和发展经济学与土地经济学的内容。

不仅如此，中国近年农村土地制度改革实践及其理论探讨已经引起了国外许多经济学家和一些国家政府的关注。一方面，中国农村土地制度所遇到的问题在国际上带有一定的普遍性，如人多地少、土地零碎、使用分散、效率低下。如何通过土地制度的变革与调整来解决中国土地分散、规模狭小、流转困难、农民兼业化严重、土地配置效率低下等问题，对于诸如日本、台湾和大多数亚洲国家和地区以及其他发展中国家乃至西欧国家具有重要的借鉴意义，因为这些国家同样面临着诸如人多地少、土地经营规模狭小等问题，而又无法较为完善地加以解决。他们本身也在进行探索。另一方面，在社会主义经济制度改革处于最为困难的阶段，中国的社会主义农村土地制度改革模式的探索必将会对社会主义国家农村土地制度乃至整个经济制度的建设有所影响。可以认为，中国农村土地制度改革与建设研究，具有一定的国际意义。

二、研究的方法

从本书的研究目的出发，考虑到研究题目的特点，作者在研究方法的选择上有以下几个特点：

1. 动态分析与静态分析相结合。农村土地制度改革与建设是一项复杂的系统工程，应当从时空两方面寻求改革与建设大量的“参数”，总结人类社会，尤其是近代发展过程中土地制度改革的经验与教训。这不仅需要对中国农村土地制度发展过程中表现出的种种

特性进行静态分析，而且还要在时序上对中国在中国共产党领导下的农村土地制度改革进行历史剖析，对现行制度形成的背景和过程进行研究，通过动态分析总结中国农村土地制度变革的经验与教训，并将动态分析方法延伸到未来制度形式的设计之中。

2. 定性分析与定量分析相结合

农村土地制度改革与建设不仅是一项受多种因素影响的十分复杂的问题，而且直接与政治信仰、思想体系、价值判断（标准）以及整个社会的根本制度有关，是难以用一个或一组数学模型加以模拟和分析。所以，作者将主要运用定性分析对整个问题进行研究，通过对问题的性质把握及正确的逻辑推理揭示事物的发展规律。然而，土地制度运行及改革过程又包含着许多的数量关系，如果不正视这些客观存在的数量关系，仅仅停留在定性分析上，难以深刻认识制度改革的规律性，所得结论就难免显得空泛和抽象。因此，作者试图在占有必要的数据资料的基础上，对农村土地制度改革问题进行定量分析，以求定性分析与定量分析结合起来进行全面研究。

3. 规范分析与实证分析相结合

规范分析与实证分析是经济研究中同等重要的两种研究方法，而两者又不属于同一方法论范畴。实证分析主要是阐明一种现象产生的内在机理，说明事物是什么、为什么的问题；而规范分析则试图对这种现象存在的合理性作出评判，即要阐明事物应该是什么的问题。一项科学的研究应首先是充分理解和把握所考察的经济现象，然后在此基础上作出价值判断。所以，作者将力求把规范分析与实证分析有机结合起来分析所要研究的问题。

三、本书的主体与结构

正如其他研究一样，国内外已有的有关研究是本书研究的现实基点。作者在吸收了国内外有关研究成果的基础上，针对已有研究中的不足，以力求在这些方面有所突破为宗旨，来构造自己的理论体系。本书的主体是：通过对中国农村土地制度变革的历史反思以

及中国农村土地制度的现状把握，以农村土地制度改革与农业发展为核心，充分考虑到其他国家和地区的经验与教训，对中国农村土地问题进行理论探索和制度建设，以试图对中国农村土地制度问题提供一个系统的研究框架。这一思路是该书的主线，反映了研究的内在逻辑。本书的结构如下：

首先，本书对中国农村土地制度变革的阶段性演变和现实特性进行了讨论。在第二章，我们首先把中国共产党领导的农村土地制度变革过程划分了四个阶段，每一阶段的讨论都是按照改革的背景、目标、过程、特点这一思路进行的，试图总结出历史的经验与教训。其次，对中国农村土地制度的现存的不规范因素及其后果进行了分析，并通过提出现实土地制度运行后果的社会共激效应引出改革与建设中国农村土地制度这一研究主题。

其次，我们对中国农村土地制度改革与系统建设及制度安排进行了广泛而全面的探索。这是本书研究的重心。在第三章中，我们通过对土地制度改革的任务、目标、准则以及土地制度创新的主体与动力的讨论，形成了整个土地制度改革的思想系统，给出了土地制度改革的理论前提，这些为全文的研究提供了判别标准，起着导向作用。在第四章，我们把土地产权制度（产权主体结构）作为农村土地制度改革与建设的核心进行了深入地探讨。首先是力求提出中国土地产权制度安排的新思路，然后在分析和批判现行的学术观点的基础上提出了中国农村土地产权制度的改革方向，并就新的产权结构创新提出了操作要点。

第五章旨在寻求中国农村土地的流转制度，以期建立起长期的具有自我调节能力的土地流转机制，走出土地分割零碎和使用分散的困境。流转制度的建设是沿着微观土地市场制度与宏观国家调控机制的逻辑展开，从而设计了包括租赁、抵押、买卖在内的微观流转制度和包括经济、法律、行政机制在内的宏观调控制度。

在第六章，我们在土地产权与流转制度建设的基础上设计了中国农村土地的金融制度。首先在讨论了国内外农村金融制度之后，

提出了在社会主义制度下建立农村土地金融制度必要性及现实意义，然后根据中国农村土地关系的特点和今后土地制度建设的方向，提出了中国农村土地金融制度的基本体系，并提出了现阶段建设土地金融制度应遵循的基本原则。

第七章是关于农村土地税制建设的研究。现行的农业税制存在着许多缺陷，并与当前的农村土地制度内容相悖。我们把土地税制建设不仅看作是土地制度改革的重要组成部分，而且也认为它对土地其他制度形式起着宏观上的调控作用。在该章，我们将在改革当前的农业税制的基础上，考虑到一些国家土地税制的特点，找出我国农村土地税制建设的基本依据，提出今后土地税制的基本体系。

在农村土地制度改革的基本体系提出之后，中国农村土地制度改革问题能否得到顺利的解决，以及能否对农业发展起到理想的促进作用？在本书的第八章，作者将对直接影响农村土地制度改革与建设的两个主要问题：农村组织制度及政府行为与农业政策规范化进行了讨论，以试图创造一个宽松、适宜的外部条件，促进农村土地制度的改革与建设。

本书最后对几个典型国家与地区的农地制度改革进行了比较研究，力图从中找出一些规律性的问题，给中国农村土地制度改革与建设一些有益的启示，也为本书的研究提供一些重要的例证。