

YINGJIEERSHIYISHIJICONGSHU

● 迎接21世纪丛书



● 李文著
● 延边大学出版社

中国土地制度 的昨天、今天和明天

责任编辑:贾 锐

封面设计:张 弘

责任校对:张宏飞

21 世纪之约
——中国土地制度的昨天今天和明天
李文著

延边大学出版社出版
(吉林省延吉市延边大学院内)
延边新华书店发行
吉林市华南彩印厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张: 10.375
字数: 260 千字 印数: 1— 5,000
1997 年 8 月第 1 版 1997 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-5634-0936-X/F·130

定价: 18.80 元

《迎接 21 世纪》丛书编委会

主任：王洛林教授 中国社会科学院副院长
副主任：王先进教授 中国土地学会名誉会长
赵振英教授 中国社会科学杂志社总编辑

委员(按姓氏笔划为序)

王先进	王洛林	王树岭	王炳照
卢嘉瑞	关君蔚	李文	张维达
赵振英	胡岳岷	高天恩	殷继海
潘石			

执行主编：殷继海

执行副主编：李文 胡岳岷

作者近照



李文

【作者简介】

李文,1963年生,山西大同人。1983年和1986年先后毕业于天津南开大学历史系和中国社会科学院研究生院,主攻经济发展史和前资本主义政治经济学,分获学士和硕士学位。现为中国社会科学杂志社副编审,主要研究方向为发展经济学、不动产经济学和社会主义经济理论。现已公开发表专著、论文、评论等近二百万字。与土地制度相关的代表作为:《房地产投资指南》(主编),中国广播电视出版社1992年出版,32万字;《实用不动产管理要则》(专著),中国社会科学出版社1994年出版,73万字。

通讯地址:北京市鼓楼西大街甲158号中国社会科学杂志社经济室,100720。

《迎接 21 世纪丛书》出版说明

人类即将走完又一个百年之旅。值此世纪之交的关键时刻，人们各自站在不同的角度，审视着我们现在所处的情境和将会面临的问题；思索着 21 世纪将会是一个什么样的未来，谋划着跨世纪的行动纲领……尽管谁也不是上晓五千年，下知五百载的预测大师，对未来的事情难以未卜先知。但是，揆情度理，鉴往知来，就会使我们在奔腾不息长河的淘沙激流中发现瞻前的真理性和历史方位的准确性。

百年来，人类可以骄傲地回首在物质生产、精神生产和自身生产方面取得的辉煌成绩。中国人民历经百年离乱，百年屈辱，百年抗争，走过了一条悲壮而又漫长的历史道路。在本世纪前半叶，国家和人民积贫积弱，内部分争连绵，外敌欺凌不绝，特别日本帝国主义者以武力侵占过中国半壁河山。然而，以毛泽东同志为代表的中国共产党领导人民历经艰苦卓绝的浴血奋战，终于在本世纪 40 年代末登上了中国政治舞台，中国人民从此站起来了，并开始了没有成例可循的社会主义建设的全新事业。然而，由于急于求成和经验不足，走了近二十年的弯路。面对一次又一次的众所周知的曲折和失误，从本世纪 70 年代末以来，以邓小平同志为代表的中国共产党人从中国的具体情况出发，解放思想，实事求是，依据对我们以往正反两方面的经验和教训的总结，也借鉴并参考外国的经验，逐步提出并形成了通过改革开放建设有中国特色社会主义的理论。它对人类和世界的贡献是具有划时代意义的。

今天的伟大胜利只是万里长征走完了第一步，以后的道路更长、更艰巨、更曲折，但前途更光明、更灿烂。

在迈向 21 世纪的征程上,我们将会面临哪些重大问题呢?

——资源对未来的挑战,将是对人类生存愈演愈烈的最大威胁。中国是一个人口大国,资源小国,22%的世界公民拥挤在只有世界平均水平 1/3 的耕地上,用世界上 40%的农民为世界上 7%的非农民搞饭吃,这就使农民问题始终是中国革命和建设的首要问题。“口号农业”究竟还能喊多久?中国农民 80 年代初的冲天激情还会被重新唤起吗?市场化改革能使农民再造新世纪的新文明吗?

——环境对生存的挑战,将是我们未来需要付出的代价越来越大。倘若人类以凶残和傲慢伐撻大自然,时间和大自然就会以百倍的疯狂对无知还以报复。然而,一旦发生了不该发生的危机,欲再挽生态平衡于艰危,救环境沉痾于霍然,是十分艰难且徒劳的。今天的中国,经济发展对城市环境污染越来越明显,工业增长对自然生态环境的负效应正迅猛上升,农民对生态环境的破坏也已到了十分严重的程度,这将使人类的生存空间日趋拥挤,发展的空间日益萎缩……中国是世界少有的多灾难国家,因台风、地震、风暴潮、洪水、干旱、病虫等多种灾害,每年造成的直接经济损失在一千亿元左右,均为当年国民生产总值的 1/50 左右。进入 21 世纪水旱灾害将更加肆虐神州大地,它今天就已一次又一次地向我们发出了警告……

——在下个世纪,我们还将面临更多的老问题、新问题和棘手的问题,诸如地区差距和贫富分化的问题,人口增长和失业问题,可持续发展与教育问题,市场经济建设和国有企业改革问题,国家资源分配和财政问题,道德建设与犯罪问题,城镇建设与现代化问题等等,都需要我们去正视、去探索、去解决。时代在前进,问题无穷尽,探索无止境……然而,正如马克思在《政治经济学批判》序言中指出的:“无论哪一个社会形态,在它们所能容

纳的全部生产力发挥出来以前,在它存在的物质条件在旧社会的胎胞里成熟以前,是绝不会出现的。所以人类只能提出自己能够解决的任务。”(《马克思恩格斯选集》第 2 卷,第 83 页)

21 世纪,将是一个全面竞争的时代;一个资源弥珍的时代;一个信息技术的时代;一个竞技太空的时代,一个全球变革的时代;也是一个中华民族再次腾飞、圆我百年强国梦的时代。在这历史即将转折的时刻,把一个什么样的中国带入人类纪元的第三个千年的大门,这不仅是国内外十分关注的问题,更是我们华夏子孙现在就必须着力解决的问题。天下兴亡,匹夫有责。正是基于这一认识,我们组织了这套迎接 21 世纪丛书,首先,推出《21 世纪中国能否养活自己》、《中国土地制度的昨天、今天和明天》、《中国太空开发》、《世纪之约——信息高速公路漫议》。我们将陆续出版有关这方面的著作,恳切希望得到有关专家和学家的批评和帮助。我们相信,由于作者和出版者的至诚和努力,这套丛书的出版,一定会对回顾过去,展望未来,豪情满怀地奔向新世纪具有重要的参考价值 and 深远的未来意义。

不忘历史的嘱托,不忘人民的期望,不忘时代的召唤,朝着高远的理想,坚定把握大局,认识规律,同心同德,务实创新,继承前人,突破陈规,艰苦奋斗,我们就能够把一个富强、民主、文明、稳定、自立的中国带入 21 世纪,并傲然屹立于世界民族之林。

延边大学出版社

内容提要

本书对中国土地制度的发展作了系统的回顾与展望,内容安排上薄古厚今,涉及了土地所有制度、土地占有关系、土地使用方式和经营形式、土地收益分配关系和农民负担、土地的资源管理和资产管理、以及土地管理体制等各个方面,阅后可使读者对从远古、近代一直到当代土地制度的演变过程和未来的改革取向有一个清晰完整的认识。作者设计的地制改革方案特别注意从实践出发,兼顾了经济体制转换和可持续发展的需要,可操作性强,变革成本低,对今后改革和完善土地制度的实践极富参考价值。

Abstract

Although stressing more on the present conditions, the author of this book presents before us a systematic survey on China's land system from the past all the way to the future, covering diverse aspects including the land ownership, occupation, use of land and its operation, distribution of profits, burdens of the peasantry, management of land resources and assets, and land management structure. The readers will get a clear and complete insight into the development of land system from the remote ancient to modern and contemporary times, as well as the trends of reform in the future. The author's design of land reform, with the economic transition and sustainable development being taken into consideration, is practical and highly operable for its low innovation cost, hence is desirable for the future practice of reforming and improving land system.

序 言

王先进

土地制度是一个国家最基本的经济制度。70年代末、80年代初,正是发轫于广大农村的以实行家庭联产承包责任制为核心内容的土地制度改革,揭开了中国经济体制改革的帷幕。如今,农村的土地制度改革已经走过了将近20个年头,众所周知,我国农村的面貌已经发生了翻天覆地的变化;城镇土地使用制度的改革也已经走过了将近10个年头,这项改革不但振兴了我国的房地产业,而且也有力推动了我国城市各项建设事业的发展。

但是,我们的改革还远没有完成它的历史使命。在农村,土地的产权关系还不够清晰,农户对政策的依赖性较强,影响长期投资预期;而且土地经营规模狭小,地块分割零碎,不利于农业的技术进步,也影响了农民收入水平的提高;农民的负担问题还比较突出,国家、集体和农户三者的利益关系还没有理顺;农户的土地使用权流转还处于自流状态,缺乏相应的法规明确地予以规范。在城镇,国有土地有偿使用制度还只是在城市建设增量用地中部分地得到了推行,增量用地中的绝大部分和全部存量用地还基本上是实行行政划拨的制度;土地市场还很不规范,土地投机和隐性交易还大量存在,国家土地资产流失严重。就全国范围内的土地管理工作来看,一些地方乱占耕地、违法批地、浪费土地的问题还没有从根本上解决,城市规模过度扩张,非农业建设占地缺乏有效的约束体系,造成农业用地特别是耕地的大量减少,不仅严重影响了粮食生产和农业发展,也影响了整个国民经济的发展和社会的稳定。这些问题的存在,表明我国今后深化土地制度改革的任务仍很繁重。加强土地管理特别是保护耕地的工作仍很艰巨。土地制度的改革启动了经济体制的改革,就理当在经济体制改革的深化中继续起积极的推动作用,而不是

反过来拖整个经济体制改革的后腿。为了在本世纪还剩下不多的几年里初步确立起与社会主义市场经济体制相适应的土地制度基本框架,在下个世纪的若干年里形成完善的、有中国特色的、与社会主义市场经济体制融为一体的城乡土地制度,需要全党和各级政府土地改革和土地管理方面付出更多的努力,需要基层干部和广大群众解放思想、勇于实践、积极探索,更需要理论工作者对国内外土地制度的理论和实践不断进行更加深入的研究和总结。

改革开放以来,学术界对土地制度的研究渐成热点,研究队伍不断壮大,研究成果越来越多。李文同志撰写的《中国土地制度的昨天、今天和明天》就是这些众多的学术成果中很有特色的一部学术专著。该书对中国土地制度的发展作了系统的回顾与展望,阅后可使读者对远古、近代一直到当代土地制度的演变过程和未来的改革取向有一个清晰完整的认识,这是目前同类著作中所不多见的。而且作者在阐释土地所有制性质、土地占有关系、土地使用方式和经营形式的同时,对过去一些同类著作中很少涉及的土地收益分配关系和农民负担、土地的资源管理和资产管理、以及土地管理体制等方面的内容给予了特别的关注。作者设计的土地制度改革方案特别注意从实践出发,从客观规律出发,兼顾了经济体制转换和可持续发展的需要,可操作性强,变革成本低,对今后改革和完善土地制度的实践很有参考价值。作者是一位年轻的经济学者,从这本书的内容来看,作者不但熟知现代经济学,而且还具有相当扎实的经济史功底。作者在土地制度和不动产经济的研究方面情有独钟,这已是他近四年来在这方面推出的第三部著作。我为他学有所成感到由衷的高兴,乐于见到他在今后有更多、水平更高的科研成果问世。是为序。

一九九七年七月于北京

前 言

本书是对古往今来中国土地制度演变过程的一个系统的回顾与总结,并对今后的发展趋向作了展望。

中国经历过一段极其漫长的封建社会史,时间大致是从公元前 21 世纪一直到本世纪 40 年代末。这四千多年又可分作三个阶段,即领主制阶段(公元前 5 世纪以前)、地主制阶段(公元前 5 世纪到公元 1840 年)、半殖民地化阶段(1840—1949 年)。从本书的介绍中见不到对奴隶制社会土地占有关系的描述,这是因为在中国从来就没有发展起利用奴隶从事大规模的集体经营的生产方式,这是十多年前我在经济发展史和前资本主义政治经济学的研究中得出的一条重要结论。从世界范围看,经历过奴隶社会的只有古希腊、罗马、腓尼基等一些极少数的国家和地区,而四大文明古国和其他绝大多数农业民族都是经由农村公社的内部分化和部落联盟的频繁征战,走上了一条与自然经济相适应的封建化道路,并最终确立了封建主义的生产方式。公社的内部分化促成了社员之间土地和财产占有关系上的不平等,部落联盟的频繁征战造就了一批以部落联盟首领为首的军事贵族。当联盟首领由民主推选变为世袭继任时,首领也就成了国王,贵族也就成了领主,而联盟所辖部落也就成了大大小小的诸侯国。农村公社的土地占有关系依然延续下来,只是“私田”已变作“份地”,“公田”上的劳动成果也不再在公社内部统一分配,而是归领主无偿占有。这时土地名义上是国家的,归国王(“天子”)一个人所有,实际上则是封建领主等级占有。终于有一天“礼坏乐崩”,贵族不再向国王纳贡,国王也不再能依法收回贵族的土地,贵族对土地的占有也就成了事实上的所有。而且,贵族已不再满足于继续拥有过去从国王或上级领主那里受封而来的土

地,而且还通过军事入侵或移民垦荒占有了更多的土地。鉴于过去庄园里“公田”“私田”两种生产率的差别已很明显,贵族先是在新增土地上试行招佃出租的经营方式,继而在过去的庄园里也普遍推行了这一方式,即不再将土地分为“公田”和“私田”,而是全部租给农民经营,收取实物地租。于是,领主成了地主,农奴也就变成了佃农。这时自耕农也增多了,他们依靠经营自己的土地自给自足,并向国家承担赋税和徭役。土地买卖也出现了,人们既可凭恃特权占有土地,也可通过购买来扩充自己的田宅,因此除了贵族地主以外,又新出现了一个平民地主阶层。但直到中唐以前,土地的地主占有特别是贵族占有至少在表象上是作为国有土地的对立面出现的,这是因为这一时期的封建政权“舍地而税人”,地主特别是贵族地主土地的过度扩张,会直接威胁国家的财政基础。所以,地主经济与自耕农经济的此消彼长是这一时期的突出特点。中唐以后,课税时“重地而轻人”,国家得以参与地租收入的再分配,地丁逐渐走向合一,自耕农经济失去最后一道保护屏障,土地兼并得以加速进行,地主土地所有制随之走向成熟。地主土地所有制的发展把中国的封建经济带到了一个前所未有的发达程度,但同时也抑制了新型的生产方式的成长和壮大。由于商品经济不发达,地租剥削率又极高,新的经营方式和剥削方式也就很难确立起自己的优势地位,从而也就限制了商品资本和高利贷资本向产业资本的转化,因而中国在受到外国产业资本的入侵以前,依然不见有任何向新的生产方式过渡或转化的征兆。外国资本的入侵,促成了中国城市经济的殖民地化和农村自耕农经济的迅速瓦解,但并未触动中国占统治地位的土地占有关系、土地经营方式和土地剥削形式,只是使中国农民受到的剥削愈发加重了。辛亥革命虽然在政治上推翻了清王朝的统治,但在经济上并未铲除封建土地所有制,而这时,这种严重落后和反动的封建土地所有制已经成为中国经济和社会

发展的主要障碍。“十月革命一声炮响,给中国送来了马克思主义。”中国共产党成立后,领导全国人民成功地进行了土地革命,终于在全国范围内结束了封建地主土地所有制的统治,实现了“耕者有其田”,历史从此掀开了新的一页。

新中国成立后,中国共产党又领导全国人民迅速地进行了土地和生产资料所有制的社会主义改造,在城市确立了社会主义土地国有制,在农村确立了社会主义劳动者集体土地所有制。但是现在看来,这一变革所迈的步子太快了些,以致全国上下都沉浸在一个个急风骤雨般的社会主义高潮之中。也是由于当时的社会主义实践只有苏联模式的计划经济体制可资借鉴,落后的经济基础也急需依靠农业的积累来推进工业化进程,因而先是合作化,后是公社化,未能把合作化以后各地出现的生产责任制形式当作现实生产力发展的客观需求来认识,相反一味在所有制上贪大求公,在生产经营上强调集中统一,在产品分配上搞平均主义,在土地使用上摒弃了地租范畴,剥夺了劳动者的经营自主权,抹杀了劳动者的个人物质利益,违背了经济发展的客观规律,造成了国民经济发展的严重失衡和低效率;农业方面还由于“失血”过多导致增长乏力,由于劳动力转移严重滞后和人口增长失控而使人地关系更加恶化。不过人们总是在不断思考、不断变革中前进的,当人们的头脑冷静下来、对过去习惯性的左倾错误有了比较清醒和深刻的认识之后,对传统的做法进行变革就会由个别的自发行为发展为集体的自觉行动,于是就有了70年代末、80年代初先是自下而上、后是自上而下的经济体制改革,土地制度历史地成了这场有深远意义的改革的突破口。改革的中心任务,在微观上是要重新确立一种生产经营的动力机制,于是就有了土地所有权与土地经营权的分离,就有了以大包干为主体的家庭联产承包责任制的普遍确立;在宏观上是要重新建立一种资源配置的效率机制,于是就有了土地的有偿使用,有

了土地使用权的流转和土地市场的建立。

改革是深刻的,改革所取得的成效也是巨大的。但时至今日,我们还只能说改革只是取得了阶段性的成功。在土地资源的配置方式上,由行政配置向市场配置的转化还只是刚刚开始,城镇土地的行政划拨依然占有压倒的优势,诱发了建设用地的大量扩张、配置失当和土地利用的低效率;农村土地的承包关系变动不止,导致农民预期不足,诱发了大量的短期行为,而且“人人分地、户户种田”的格局也不利于提高土地使用效率。在土地资源的使用方式上,有偿、有期限使用所占的比重还相当低,而且粗放的用地行为已经造成宝贵的耕地资源的大量流失,直接威胁到农业和其他各项建设的可持续发展。在土地的产权关系上,国有土地的所有权主体和产权代表尚不明确,农村的集体土地所有权更是处于事实上的虚置状态,这当中有个重要原因就是国家、集体和农户三者在地收益分配上的关系还没有理顺,国家占有了集体土地的地租,并在相当大程度上是在代替集体组织行使土地所有权。在土地的管理体制上,管理主体不明确,城乡管理不统一,法制体系不完善,管理方式不规范,暴露出的问题也同样很多。目前,对城镇土地使用制度的改革在思路上是明确的,就是要变无偿、无期限使用为有偿、有期限使用,在此基础上实现土地使用权的有序流转和土地使用方式的根本转变。今后深化城镇土地使用制度改革的重点是要将有偿使用制度推广到存量用地中去,推广的方式除了出让制以外,应该对出租制给以更多的重视,也就是说应该用出租和出让这样的有偿使用的“双轨制”取代目前无偿使用的划拨与有偿使用的出让并行的“双轨制”。农村土地制度下一步怎么改,目前还在积极的试验和探索之中。中央给定了保持家庭联产承包制30年不变的政策,我想也许用不了10年就会有一个更加成熟的改革方案出来。目前这方面的思路已经很多,还需要结合实践经验进行很好的总

结。本书主张以彻底理顺国家、集体和农户三者之间在土地收益分配上的关系为突破口,以土地租赁制取代现行的包干制。这样做,变革成本低,也便于同城镇土地使用制度的改革相衔接,有利于实现城乡土地的统一管理。而且用土地租赁制取代土地包干制,也有助于在巩固集体土地所有制的基础上规范土地所有者与土地使用者之间的关系,由此确立的土地经营方式既符合现实生产力的实际水平,也能满足经济体制转换和未来农业现代化建设的需要。为了尽快结束“人人分地、户户种田”的局面,推进土地使用权的流转,逐步实现规模经营,有必要剥离土地的社会保障功能,在农村相应建立起完善的就业和社会养老保障体系,此举也将为土地租赁制的顺利推行铺平道路。

以上便是我在这本书里要向大家介绍的重要内容。大家可以把这本书当作一部介绍土地制度史的书籍来读,但大家不难发现,书中对古代和近代土地制度的介绍作了尽可能的浓缩,而对新中国成立以来土地制度的介绍则要详细得多,具体得多,甚至对每一场变动的宏观经济背景和政治形势的变化也都一一作了交待。本书还对70年代末80年代初以来土地制度改革的实践作了系统的总结;在展望未来土地制度改革的取向时,综合考虑了以下几个方面的因素:土地制度演变的规律,现实国情和未来的可持续发展,经济体制变迁和农业、城市建设发展的需要,以及制度变革的成本等。关于本书的内容安排还有两点需要提示一下:一是本书对土地制度的介绍并不局限于土地所有制性质、土地占有关系、土地使用制度和经营方式、以及土地管理体制等内容,对土地收益分配制度的介绍也占有了突出的位置,这样做是为了弥补一下现行有关土地制度的论著在这方面有所忽视的不足,而且在我看来不管是土地的所有制性质,还是土地的占有关系、使用制度和经营方式等等,最终都要体现到土地收益的分配上来,所谓农民负担问题,从根本上说是土地制度问题。