

走出困境之路

当前中国农村土地制度研究



杨沛英
卢新生 著
王祥瑞

导 言

当前，我国农村经济改革与发展正处在一个关键的转折时期。整个80年代，农业发展经历了连续五年的蓬勃发展和接踵而来的五年徘徊。改革与发展面临着新的考验。如何深化改革，怎样走出徘徊，是摆在中国人民面前的现实课题。

发轫于70年代末的农村改革，掀开了农村经济发展新的一页。以家庭联产承包为基础的双层经营体制的实行，打破了长期以来存在的对农业控制过死，以及所有制上“归大堆”，分配上吃“大锅饭”的弊端。使农民获得了生产经营自主权，确立了独立的商品生产者的地位，从而极大的调动了农民的生产积极性，使整个农村经济有了突破性的进展。经过十多年的经济改革，家庭联产承包责任制在内容上不断充实，在形式上不断扩展，整个农村生产关系呈现出既生气勃勃，又错综复杂的沸腾局面。

承包经营责任制克服了人民公社体制在经营管理上的“大呼隆”“磨洋工”现象，把发展生产，增加产量同农民劳动数量质量直接结合在一起，使农民的注意力从关心工分转移到关心劳动成果方面上来，从而大大提高了劳动的工效和劳动的质量，提高了劳动生产率。承包经营责任制克服了长期存在的在

所有制问题上的“归大堆”现象，为农村土地等其他生产资料的管理和使用创出了新路。土地所有权和使用支配权的相对分离，统分结合双层经营体制的确立，使农村社会分化出千千万万个相对独立的利益主体，从而为农村商品经济的发展构造了充满生机的微观基础。这样便极大地解放了前30年所积聚的农业生产力，促进了土地产出率和劳动生产率的提高，取得了举世公认的伟大成就。

科学总结和认真回顾10年来农村改革的基本经验，可以发现其核心和主线是土地制度即土地与农民关系的重大调整。改革以前的农村土地关系，一方面是农民集体(生产队)对土地实行名义上的所有和集中统一经营；另一方面是国家通过指令性计划和低价征用，对土地实行一定程度的支配和管理。广大农民群众对土地的占有支配权，只是通过土地收益在社区人口的均等分配中方能显示出来。而土地收入的分配每个工日仅仅只有几分到几角钱。这种体制下的土地与农民之间的经济关系，是非常间接的利益关系。它淡化了农民对土地的深厚感情，扼杀了农民群众从事农业生产的积极性。因而不可能有效地促进劳动生产率和土地生产率的提高。

家庭承包经营责任制实行以后，土地与农民之间的关系发生了重大变化，其主要内容为（1）在每个核算单位（生产队）范围内，农民按人口和劳力均等地承包到了土地。使土地集体所有制内部每一个成员对土地所有权的享有形式，由人民公社时期的对经营成果的按劳分配变成为对土地自然形态的实际占有，由原来的间接受益权变成为直接经营权。（2）农民家庭实际上成为土地经营的主体，不仅获得了使用经营权，而且获得了一定的占有支配权。土地集体所有权仅仅保留下最后的处

置权，即法律范围内的最终所有权。（3）集体经济组织对土地的所有权，主要体现在依据发包权从农户处提取各种提留款和实物方面。其管理职能主要是负责分散的农户所无力完成的水利和农田基本建设以及在农户要求下对土地承包进行小调整方面。集体组织已经处在土地耕作经营之外，扮演着通过服务进行管理的角色。其作为一级经济组织的“法人”地位已不完整了。

农村土地关系的这一重大调整，是基于解决当时人民公社旧体制下的种种弊端而采取的重大的改革步骤，同时又是生产力和生产关系内在矛盾运动的结果。在过去一个长时期内，我们片面理解生产关系一定要适应生产力发展这一规律，过分强调生产关系对生产力的反作用，过急、过多地调整生产关系，追求生产关系的“大”（规模大）、“纯”（所有制性质纯）、“高”（社会化程度高），使生产关系脱离了生产力的发展水平，从而压抑了农民群众的生产积极性，束缚了生产力的发展。农村改革之所以要采取“大包干”的承包经营责任制形式，其根本原因便是农民作为农业生产中最主要最活跃的生产力，要求实现同土地等生产资料的直接结合。农民从自己生活经历的体验中不愿再接受那种“归大堆”搞起来的“一大二公”旧体制，而愿意直接耕作经营土地，直接支配自己的劳动成果。

中国农村的土地制度，在明末清初以前，是“分封制”基础上的官宦占有制、贵族占有制。取得政权的帝王将相们按照官位的高低、功劳的大小，从最高统治者皇帝那里分到相应的领地。全国土地连同生活在土地上的子民被大小“千户侯”“万

户侯”们所占有和支配。而土地的所有权却集中在最高统治者皇帝那里，所谓“普天之下，莫非王土。率土之滨，莫非王臣。”^①因而在明末清初以前，中国实际上没有出现真正的土地私有制。中国农村土地的耕作经营，在秦以前是封建领主统治下的庄园式经营。大大小小的封建诸侯（部落酋长）各霸一方，驱使农民为其耕作。《诗经》描述的：千耦其耘，十千维耦。说的就是成千上万个农奴被编在“井田”上进行集体耕作的状况。秦汉以后，随着诸侯割据的相对稳定和“分封制”的广泛认同，中国农业耕作经营逐渐演变为佃农经济。那些被帝王分封的“千户侯”“万户侯”们，不再过问土地的生产经营，连驱使农奴耕作之事都懒得管了。而把土地租佃给农民，自己则坐享其利。汉代董仲舒在叙述当时佃农和田主之间的租佃关系时写到：“耕豪民之田，见税什五。”宋代苏洵也说“富民之家，地大业广。……有田者一人，而耕者十人，是以田主日累其半，以至于富强；耕者日食其半，以至于穷饿”。明末清初以后，随着国家税收、财政制度的建立和完善，新老贵族之间的矛盾斗争有了新的解决办法。新贵族完全可以靠各地富豪上缴的税收安享其乐，不必要再重新分封领地。旧贵族拥有的土地成了私有财产。分封制逐渐解体，土地私有制和商品性兼开始出现。新兴地主阶级逐渐登上历史舞台。但是，土地私有制和地主阶级出现以后，并没有带来土地规模经营的发展，农业生产经营仍然采取的是租佃制。所以，中国近代尽管土地私有制和土地兼发展很快，但始终没有出现西方式的农业资本家。中国近代的农村经济基本上仍然是佃农经济。据陈伯达

^①见《诗经·小雅》。

《近代中国地租概论》一书中的统计资料，当时（1927年）占农村人口不足10%的地主、富农，占据着全国70%以上的耕地，而占人口70%以上的贫雇农和下中农，只占据不到20%的土地。半数以上的农民是地主，富农的佃户。所缴地租都占全收获量50%以上，最高的地方达80%左右。

中国共产党诞生以后，开始依据马克思主义的理论看待和解决中国的土地问题。早在1927年土地革命战争时期，中国共产党人就开始土地改革的伟大实践。在获得政权以后的40余年里，共产党人为中国农民做了三件大事。一是打倒了地主、富农阶级，实现了耕者有其田，使广大农民特别是佃农祖祖辈辈渴望土地的愿望得以实现；二是废除了土地私有制，实现了合作化，完成了党对农业的社会主义改造；三是实行家庭承包经营责任制，建立统分结合的双层经营体制，找到了土地集体所有条件下发展农业生产的模式和道路。

纵观中国农业土地制度的历史沿革，可以得出以下两点结论：（1）中国农村的社会主义农业是在佃农经济基础上建立起来的，农业生产力和经营规模发展先天不足，在农业生产力未得到长足发展的情况下，过早地实现土地共耕制不利于促进农业生产的发展。（2）以佃农经济为特征的农业小生产在中国存在2000多年时间，除了中国封建社会的保守性和生产力发展缓慢的原因而外，还因为小农经济在解决温饱问题方面比较实用。体弱而命长，贫穷但却有效。这是经济学界对传统农业的普遍性看法。美国经济学家约托·保洛斯在一项关于印度农业的扩展函数研究中得出结论，认为在农业资源有限的情况下，小农场比大农场更有效率，小农场每单位稀缺资源能够生

产更多的产品^①。

十一届三中全会以后，我国农业之所以选择家庭承包经营这一经营模式。其原因也是以上两条。一是为了调整发展过急过快的生产关系，克服人民公社旧体制盲目追求大、纯、高那一套而造成的种种弊端。二是为了解决农业生产长期发展缓慢和部分农民的温饱问题。家庭承包经营责任制作作为一种社会经济制度，当然和小农经济有严格区别。一是家庭承包经营建立在土地公有基础之上，其经济性质仍然是公有性质的。从本质上讲仍然是一种联产经营责任制形式，它既不同于私有制基础上的小农经济，也不同于以租赁契约为纽带的佃农经济。二是从制度建设的法律基础上来讲，家庭承包经营只是统分结合双层经营体制中的一个经营层次，并不是经济活动中独立的“法人”。但家庭承包经营作为一种生产经营形式，却具有某些小生产方式的特点。既有小生产经营方式的某些优点，也有它自身固有的局限性和保守性。农村实行家庭承包经济责任制以后，土地耕作经营完全以农民家庭为主体，这虽然不是集体经营向小生产经营的简单复归，不是分田单干，但作为一种生产方式，毕竟是小规模生产而不是大生产。而作为小生产，一般都具有两重性，一方面，它有决策灵活实用，利益直接的优越性。因而能极大限度的调动起生产者的积极性，从而促进生产的发展。这种小规模生产和传统的精耕细作结合在一起，便能有效地促进土地集约经营的发展，使有限的资源生产出较多的产品，因而在耕地少人口多的国家和地区，解决农业问题简便而实用。但小规模生产也有它自身固有的局限性和保守性。

^①见约托·保洛斯著的《改造传统农业》一书。

一是生产的目的一半是为保证自己的生存，而不是为了追求利润，扩大规模。二是生产力水平低下，生产规模较小，各个生产单位——家庭处于分散、孤立状况，因而不适应城市大市场的要求，三是生产的进行以个人劳动为基础，劳动分工具具有某些自然属性，比如长期存在的男耕女织。四是生产规模小，和社会联系不多，因而是一种不稳定的经济，一遇天灾人祸，就有破产的风险。实事求是地讲，小生产方式存在的局限性和保守性，家庭经营中都是不同程度的存在的。

由于家庭承包经营本身的局限性和土地管理使用制度中法规、政策不完善，加之前几年忽视了对农村基层组织的建设和管理。使当前农村土地制度建设方面存在许多严重的问题：

1. 土地所有权归属对象不清。中华人民共和国《宪法》、《民法》、《土地法》都明文规定，农村及城市郊区的土地归农民集体所有。土地公有这一点是明确的。但公有土地归哪一级管理和经营呢？这一点法律规定并不明确。法律规定由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营、管理。而实际情况是农业生产合作社多数地方没有建立，建立的也似同虚设。村民委员会不是原来的核算单位，无权经营管理土地。土地管理、经营权仍掌握在原生产队范围的社团即村民小组手里。而法律规定中恰恰没有列举村民小组。这无疑会在土地所有权归属问题上造成混乱。另外，承包经营责任制实行以来，土地所有权内部已出现了占有支配权、使用耕种权、受益权等相关概念。土地所有权实际上已经过了两次分离。第一次是所有权与占有支配权的分离，即村民小组把土地均分给农户，归农民占有和支配，村民小组只保留了最后处置权，即法律上的所有权。第二次分离是占有支配权和使用耕种权的分离，即获

得土地占有支配权的农户或国营农场下的家庭农场把土地再转包给别人使用耕种。土地受益权和其余三权均有联系。不可能再行分解。但它会根据其余三权在所有制范畴的地位和分量进行分解。因而土地所有权归属对象不清，还包括土地所有制内部四权不清。

2. 土地管理、使用无组织载体，种植业领域没有法人。人民公社三级所有队为基础经营体制改为村民委员会自治组织以后，政社合一的生产队作为行政组织，被村民小组所替代。而作为集体经济组织暂时被搁浅起来。从而使原生产队一级经济组织身分不明，权益不清。政社分设以后，生产队作为一级经济组织从法理上讲已不存在了。但土地所有权实际上仍掌握在原生产队范围的社团手里。从这一点讲，生产队好像是“名亡实存”了。但从另一个侧面看，生产队已不成其为经济组织了，土地经营已交给了农户，原有的集体积累已所剩无几，债权债务能力已经丧失，“法人”地位已不完整了。但中央文件又一再称生产队是双层经营中的统一层次。因而从这一点看，生产队又好像是“名存实亡”了。那么，农户是不是“法人”呢，也不是。尽管在实际经济生活中它已完全自主地进行生产经营，在经济往来中承担着债权债务责任。但从法律和文件规定中，它仍然是一个经营层次，其经营是承包经营。土地管理无组织载体，种植业领域无完整“法人”，这不能不给土地管用制度带来混乱。

3. 土地流转没有法定的利益补偿机制，流转中的客观要求与现实政策制度约束存在着矛盾。农村商品经济发展以后，使土地商品性流转从内容到形式上都迅速地扩展起来。土地这一不动的生产资料动起来了，不断地纳入生产要素的优化组合。土地流转中的各种利益补偿办法诸如地租、拍卖使用权等已是

客观存在。法律规定中也允许土地所有权和使用权相对分离。但土地出租仍然是非法的，土地流转中的利益补偿只是在私下进行。这必然给土地的集中和规模经营带来障碍。

4.在土地种植计划和作物布局方面，宏观调控和微观搞活互不衔接。造成作物种植结构大起大落，农副产品市场供不应求和供过于求交替波动。价值规律、市场法则注入农村经济生活以后，广大农民群众耳闻目染，已经懂得了比较利益原则（所谓啥赚钱就种啥）和边际效益理论（所谓不愿意高投入种商品粮）等经济学方面的知识。并且已根据自己掌握的知识和市场行情安排自己的作物布局和种植计划。但社会对农副产品有结构性要求，要求每年必须生产多少粮食、多少棉花、多少肉蛋。而国家又不可能全部开放农副产品价格。通过价格波动来调节农业生产。这样便客观上存在宏观调控和微观搞活的矛盾。

5.土地投入缺乏激励机制，投入主体和对投入效益的占用相脱钩，影响了对土地投入的积极性。造成地力建设落后和农业发展后劲的不足。建国以后，由于建设起步时的特殊矛盾，使我们选择了低价收购农副产品和以农民活劳动投入代替资金投入的农业投入模式。其成功之处在于，在既要解决农业发展投入不足又要建立工业体系的两难选择中找到了出路。其缺点是阻碍了农业自我积累自我发展的能力，影响了农村资金运动良性运转模式的建立。而农民劳动投入的积累，在承包责任制实行以后，又出现了投入的长期性和投入效益直观性的矛盾。农业投入（比如兴修水利、平整土地）期限长耗资大，而农民只考虑承包期内的利益，因而在看不到对己有利的情况下，是不愿积极投入的。同时又缺乏必要的组织和领导，从而带来了地力建设下降和农业发展后劲不足的问题。

从当前农村总体经济状况来分析，家庭承包经营是适合于农村生产力状况和我国国情的。关于农村政策问题的问卷调查也说明，65%的农民认为最满意的政策是实行家庭承包责任制，使他们有了生产经营自主权。因而稳定家庭承包经营责任制，仍然是当前我国农村不可动摇的大政策，也是广大农民群众的强烈要求。但稳定不等于不发展、不完善。因而需要继续深化农村改革，完善土地承包和管用制度。其目标是：（1）完善土地承包制度，建立利益约束机制，把土地经营和流转纳入商品经济的发展轨道。克服当前承包中普遍存在的有承包，无经营，只包地，不联产，虽有承包关系，但无合同责任风险的无偿承包形式，代之以有偿承包、竞争招标、自由流转的承包经营形式，使承包经营者带着某种经营风险去经营土地，使经济核算制贯穿于承包经营的全过程，从而获得土地经营效益的最大化，避免土地粗放经营甚至撂荒现象的继续发生。（2）完善土地管理、使用制度，承认土地的商品属性，逐渐使土地商品化。土地不是劳动生产物，但却有价格，更具有潜在的价值，本身也进入流通领域，可以让渡。因而土地价格是客观存在的。只有承认土地价格的存在和土地本身含有的潜在价值，才能使土地这一不动的生产资料动起来，纳入生产要素的优化组合。只有承认土地价格的存在和土地本身含有的土地价值，才能通过利益调节法实现土地的集中经营，从而用土地价值的平均分配代替土地自然形态的平均分割，遏制土地继续碎化的恶性循环，以适度规模经营之目的。（3）完善土地种植的计划调控机制。合理调整农户、社团和国家三者之间的利益分配关系，使国家的宏观计划和农户的利益冲动结合在一起，从而消除生产种植计划大起大落，市场供应供不应求和供过于求的交替波动。（4）

完善土地投入机制，克服投入主体和投入效用长期享用相脱钩的现象，停止执行造成这种脱钩现象的所谓“小调整”。使土地投入和使用纳入良性循环的轨道。（5）完善和土地经营密切相关的双层体制、价格和市场体制，克服“统”的层次在放任自流，集体经营层次有名无实的现象，解决工农业产品之间及农副产品内部价格不合理问题以及人为地限制农副产品销售市场和销售渠道问题，从而为家庭承包经营创造一个良好的外部环境。

实现上述土地制度改革的总体目标。首先要在理论思维的一系列两难选择中找到出路。在土地所有权关系和土地管理使用制度的建设方面，我们面前摆着许多两难选择的棘手问题。

1. 耕者有其田和能者多耕田的两难选择，即公平原则和效益原则的两难选择。土地资源的有限性和耕地资源的紧缺性，决定了我们必须坚持珍惜每一块土地的基本国策。客观上要求最大限度的体现出经营中的效益原则，把土地交给种田能手去经营，杜绝粗放经营甚至撂荒现象。但人口多、耕地少、就业门路窄的现实，又从反面驱使人们去拼命占有土地、支配土地。土地在平均主义驱使下日益碎化。在主要依靠务工经商生活的农户那里，也不愿让渡土地使用权。使我们在效益原则和公平原则之间处于两难选择的境地。走出这种困难境地的出路在于承认土地的潜在价值，并用土地价值的平均分配代替土地自然形态的平均占有。既使农民的平均主义心里得到满足，又使土地能适当集中在种田能手手中。

2. 规模经营和集约经营的两难选择，即劳动生产率优先还是土地生产率优先。从经营管理学角度讲，一种生产方式既是规模的又是集约的当然最好，但在实际管理中这种情况很难同时兼顾。原因是生产力诸要素供给的难易程度和价格的高低决

定着经营形式的选择，同时存在互动的变量关系。在土地和机械力供给充足且价格便宜，而劳动力供给紧缺且价格昂贵的情
况下。经营者自然会选择规模经营策略，优先追求劳动生产率的
提高。反之，经营者又会选择集约经营策略，优先追求土地
生产率的提高。从我国的当前国情看，我们既要克服土地耕作
过于细小的缺点，又要优先追求土地生产率的提高。走出这一
困境的办法是实行土地有偿承包，引入竞争招标机制，平均土
地经营产值，将土地经营纳入商品经济运行轨道。

3. 计划调节和市场调节两难选择，即到底按价值取向还是
按实物取向（使用价值）安排农作物种植计划。从当前农村实
际看，农民除自给的口粮以外，其余土地均是根据市场情况和
价格的高低安排自己的作物布局的。但从社会对农副产品结构
性需要来看，又不能没有国家的宏观调控计划。如何在农业生产
领域实现计划调节和市场调节相结合，是深化农村改革面临的
又一个难题。解决这一问题的思路是建立价格调节基金制度，建
立国家货物储备制度及相应的吞吐机制。附之以经济作物特产
税制度。通过国家有计划地货物吞吐，来平抑农副产品的价格
水平和内部比价，从而促使农作物种植结构和社会消费结构大
体相吻合。

4. 稳定土地承包关系和加速土地流转的两难选择。即稳定
和发展的两难选择。农村政策要有连续性要稳定。这是广大农
民群众的呼声，农民怕政策变主要是怕家庭承包责任制的政策
变。从培植地力，增加农业后劲的角度看，也需要稳定土地承
包关系。但稳定土地承包关系受到来自两个方面的挑战。一是
农业人口自然增减的挑战，人口增减会带来土地新的分配不
公，部分群众会强烈要求调整土地。二是商品经济发展的挑

战。商品经济首先要求有比较发达的社会分工体系，其次要求社会生产要素按商品经济的原则自由流转。要求土地这一不动的生产资料能动起来，加入生产要素的优化组合。而土地平均承包强化了农民对土地的依附关系，助长了农民对土地的占有欲望。从长远发展观点看，平均承包土地应该被竞争性承包所代替。稳定家庭经营责任制是要稳定这种土地经营形式，而不能鼓励土地占有使用上的平均主义。

其次，要在农户、社团、国家三者利益的缠绕中找到均衡点。围绕着土地的占有权和经营权，社会存在有三大利益主体，一是农户、二是社团（即原生产队全体成员构成的社团），三是国家。对农户来讲，土地既是他们最基本的生产条件，又是他们最可靠的生存条件或社会保险，作为基本生产条件，农民要靠土地提供自给性农副产品，要靠土地经营获得利润。作为生存条件和社会保险，土地不仅是他们最基本的生活来源而且也是一种财富的象征。因而农民对土地的占有和支配欲望是根深蒂固的。因而完善土地制度必须时刻注意照顾农民的利益。

对农村社团来讲，土地是他们所有权的所属对象，是他们大伙的财富。因而对内是开放的，人人都有占有使用权。对外是封闭的，外来经济组织或国家要剥夺这种所有权是很难办到的。土地承包到户以后，这种原生产队范围的土地所有权并没有变动。固而在土地制度改革和完善中，不能随意触及这种所有权。而应该作为一种“法权”关系长期保留下去，在此基础上实现与使用权的分离和商品性流转。

对国家来讲，土地是重要的生产资料和生产条件，是国民衣食住行的母体。是商品性农副产品的生产基地。国家作为全

体社会成员的代表，作为城市居民生活必需品供给的组织者，对土地使用方面及农作物布局不能毫无发言权。一般来讲，在社会主义制度下，这三者的利益从本质上讲是基本一致的。但在实际中也有相矛盾相冲突的地方。只有兼顾三者利益同时在三者利益的缠绕中保持一个均衡点，农村商品经济才能健康发展。

农村土地建设不仅面临怎样深化改革的问题，同时面临着如何进一步发展的难题。从现实状况和发展前景两方面来看，我国农业面临的形势都是比较严峻的。耕地面积锐减，人口压力增大，生态环境恶化，农业发展后劲不足。克服这些问题不能单靠深化改革，还必须靠国家物质力量的大量投入和农业生产力的发展。

我国人口1990年已达到11.3亿人。今后十年人口净增率按1.3%计算。2000年要达到12.82亿人。如人均拥有粮食保持1989年731斤的水平，就要增加生产粮食1242亿斤。如果考虑到随着经济发展和人民生活水平的提高，食物结构有所改善，增加一些肉、蛋、奶、糖、鱼等副食消费。比如按人均消费水平提高50%计算，饲料转换率按6:1计算，就需增加生产1000亿余斤粮食。到本世纪末粮食总产量不达到10500亿斤以上是不行的。如果以1989年的历史最高水平8150亿斤为基点，还需增加生产粮食近2400亿斤。平均每年增加210亿斤。从发展前景看，我国粮食问题只能立足于国内解决，11亿人口的大国，粮食出了问题谁也帮不了忙。世界粮食市场每年粮食贸易量只有4000亿斤，而能供给我国进口的只有300—500亿斤，哪怕我们只需进口粮食总量的1/10，就会打乱世界粮食供求市场，也是国际粮食市场所不堪负重的。因而粮食供给只能立足于国内

来解决。

我国耕地面积仅19亿亩，只占世界耕地面积的8.5%，人均耕地面积仅1.5亩，只占世界人均土地的1/3。而我国人口要占世界人口的22%。由于近十多年忽视了土地的开发和改造，加之国家基本建设和农民庄基建设占用大量耕地，使土地面积不断减少，给解决粮食问题带来越来越大的困难。自1957年全国耕地面积达到历史最高数量之后，耕地便一直呈现出逐年减少的趋势。30年中共减少7.4亿亩。相当于一个法国两个英国的全部耕地面积。同时由于人类不合理的耕作和垦殖，使部分地区土地的地力状况不断恶化。全国水土流失面积高达150万平方公里，每年大约有50亿吨农田的土壤被送入海洋。我国北方沙漠面积为32.8万平方公里，现在正以每年1560平方公里的速度扩展，按此发展下去，到2000年将有2个比台湾省面积还大的土地沦为不毛之地。此外，滥占耕地现象，屡禁不止，致使稀缺的土地资源大量丧失。从1982年到1989年，全国发生的各类违法占地案件高达1000多万宗，违法占地面积达660万亩。人口增长和土地减少的矛盾越来越突出。

形势发展要求我们必须在加强深化农村改革的同时，加强对农业生产开发，增强物质投入，对农业实行资金倾斜的政策，除了动员广大农民对农业增加投入，增加活劳动积累而外，国家要进行一些大项目的建设，包括兴修水利、开垦农田、改造盐碱地和沙地、改造中低产田等等。建国以后，由于工业化起步时的特殊矛盾，迫使我们选择一种颇具特色的农业资金运动模式。即国家通过农业品的低价收购政策，将很大一部分农业积累集中到国家手中。国家根据农产品供给状况，极有限地返还给农业一部分资金，用作农田水利等基本建设。但总的

来说是国家从农业那里索取的多，而用于农业基本建设的少。据有人测算，解放以来国家通过工农业产品的“剪刀差”从农业部门集聚了大约6000亿元资金原始积累。为了弥补对农业的投资不足，国家一方面动员农民进行了大规模的劳动积累，发动群众搞农田水利基本建设；另一方面是在生产中以活劳动代替物质投入，精耕细作。这种通过农民活劳动大量投入弥补农业投入的不足的办法，其成功之处在于在既要解决农业发展不足又要搞活工业的两难选择中，它既集中了非农产业发展所需的大量资金，又在一定程度中避免了农业因此而可能出现的萎缩。但从农业的进一步发展看，特别是从传统农业向现代农业，从自给半自给农业向商品性农业的历史转变过程看，这种农业资金运动模式无疑是一种障碍。其一，扼杀了农业自我积累、自我发展的能力，阻碍了农业有机构成的提高；其二，靠非经济措施迫使农民从事农业生产和土地建设，制约了农业劳动生产率的提高；其三，以活劳动投入替代国家资金投入的代价会越来越高。最终会达到边际效益为零，甚至为负值的阶段。从而导致农业的长期徘徊，我国农业目前状况可说已达到这种危机的临界点。因而再也不能等闲视之了。应该从治理、整治、开发国土资源入手，提高质量和数量，为农业发展提供一个较为宽余的空间。

我国国土面积有965万平方公里，约合144亿亩，其开发利用情况大体为：耕地约19亿亩，占国土总面积的13%；森林和有林地约20亿亩，占13.2%；草地约40亿亩，占27.7%；水域面积约5亿亩，占3.47%；城镇、村庄，工矿区用地约3亿亩，占2.1%；交通用地5亿亩，占2.1%；其余未利用的土地包括沼泽、沙漠、裸地、盐碱地等约52亿亩，占土地总面积的