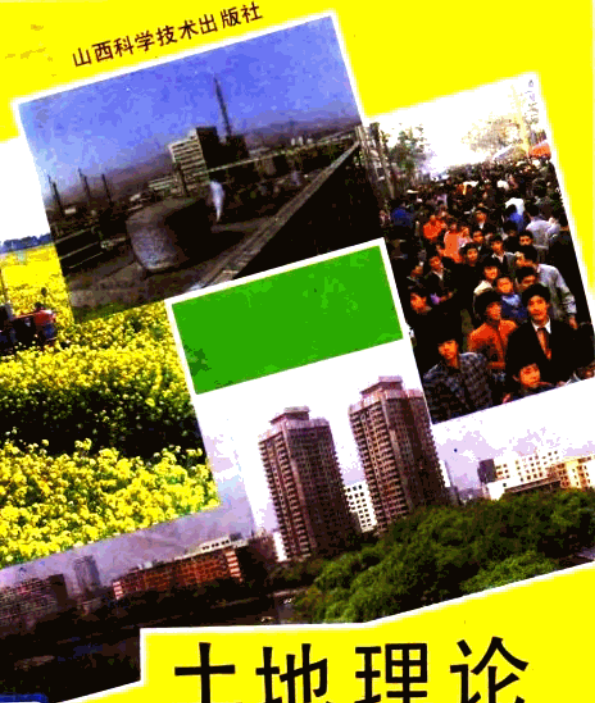


山西科学技术出版社



土地理论 与实践

王德明 著

珍惜和合理利用

每一寸土地

郭詒懷
九
初月

前 言

《土地理论与实践》一书,现在同大家见面了。借此机会,我们想谈谈土地管理理论与实践的关系问题。

第一,坚持理论来源于社会实践的哲学观点,认真总结和研究土地管理工作的实践经验。

人类与土地的关系,是人类与自然关系的集中表现。有史以来,土地作为人类繁衍生息、安身立命的唯一场所,忠实地记载了人类发展悲壮的可歌可泣的历史。人类在认识自然、改造自然、认识社会、改造社会和认识自我、改造自我的必然王国向着自由王国迈进的漫长过程中,付出了大量辛勤的劳动乃至无数鲜血和生命代价;积累了丰富的社会实践经验,推动着人类社会的生产活动一步一步地由低级向高级发展,同时也使人们的认识由浅入深,由片面到更多方面,一步一步地由低级向高级发展。马克思主义认为,人类的生产活动是最基本的实践活动,是决定其他一切活动的动力。人们的正确的认识,主要地依赖于物质生产活动中对自然规律性的实践与把握。这是被人类生产活动实践反复证明了的客观规律,也是马克思主义的基本哲学观点。正是基于此,我们研究社会主义制度下的土地理论与实践问题,不能不对广泛深入的社会实践活动进行认真的总结,从中把握理性的升华,总结出符合社会实践的规律。

1949年以来,在中国共产党领导下的社会主义革命和社会主义建设历程中,有着广泛深入的社会实践需要我们去总结归纳。目前,我们迫切需要的是从社会政治、经济诸方面,全面认识和把握

社会实践的必然规律,以利我们更好地沿着建设有中国特色的社会主义道路勇往直前。土地问题属我们当前必须认识和把握的一个方面。对此,我们应当有个清醒的认识。

第二,坚持社会实践是检验真理的唯一标准,不断探索和完善土地管理的理论体系。

马克思主义者认为,只有人们的社会实践,才是人们对于外界认识的真理性的标准。实践的观点是辩证唯物论的认识论之第一和基本的观点。任何理论要想站住脚,必须经得起社会实践的检验。经不起社会实践检验的理论,也就不能称之为真理。我国的土地管理理论研究,起步较迟,尤其是符合建设具有中国特色的社会主义的土地理论体系研究,为时更迟,对此,我们不能急于求成,生拼硬凑,否则,是注定要失败的。我们需要的是,遵循马克思主义认识论的基本法则,坚持社会实践是检验真理的唯一标准,从广泛深入的社会实践活动中,不断探索和完善适合我国基本国情的土地管理理论体系,使之建立在社会实践检验这块基石上,服务于社会实践。所以,我们既要积极倡导对土地理论体系的研究,又要反复强调理论来源于实践,要经得起实践检验的基本观点。遵循实践、认识,再实践、再认识,这种循环往复以至无穷的由低级向高级发展的辩证唯物论的认识论去积极稳妥地进行土地管理的理论研究。

第三,坚持运用正确理论服务于社会实践的总方针,为不断发展社会生产力而管好用好土地。

“通过实践而发现真理,又通过实践而证实真理和发展真理。从感性认识而能动地发展到理性认识,从理性认识而能动地指导革命实践。”这是毛泽东同志在《实践论》中,对理论与实践问题的高度概括。在我们现阶段建设有中国特色的社会主义的进程中,发展有计划的商品经济的主要目的是发展社会生产力。土地管理的基本要求也应该是有利于促进社会生产力的发展。为此,我们的土地管理工作要在依法管理土地的前提下,运用被实践证明是正确

的理论,改正已被实践证明是错误的或落后的东西,补充完善现行的政策规定,做好基础工作,同时,要按照有利于促进生产力发展这个基本要求,检验我们的各项工作,通过理论与实践的相互协调发展,管好用好土地,达到为社会经济的持续稳定协调发展提供土地保障这个土地管理的总目标。

编著者

1991年12月

目 录

第一章 土地问题的历史回顾	1
一、原始社会的土地问题	1
二、奴隶社会的土地问题	3
三、封建社会的土地问题	7
四、资本主义社会的土地问题	9
五、历史经验的概要总结	16
第二章 1949 年以来山西省土地管理的基本回顾	18
一、土地公有制的建立与发展	18
二、土地管理中存在的主要问题	24
三、强化土地管理采取的主要措施	27
第三章 从世界粮食发展战略看我国土地管理的重要性	33
一、粮食生产的战略意义	33
二、我国粮地关系的现状	40
三、强化土地管理是解决我国粮食问题的根本出路	48
第四章 土地的基本属性浅探	51
一、土地的自然属性	51
二、土地的经济属性	53
三、土地的法律属性	56
四、土地的社会属性	58
第五章 土地管理的基本问题探讨	61
一、土地管理的基本概念	61
二、土地管理的基本特征	64
三、土地管理的基本原理	67

四、土地管理的任务与内容·····	71
第六章 土地问题的战略思考 ·····	76
一、必须坚持和维护社会主义土地公有制·····	76
二、必须更新全体公民的国土观念·····	78
三、必须依法保护好基本农田·····	80
四、必须均衡地利用土地资源·····	81
五、必须提高土地的利用率·····	83
六、土地的增值必须归国家财政·····	84
七、必须规定地价和实行有偿使用土地制度·····	86
八、必须强化土地管理的执法手段·····	87
第七章 土地管理的战略方针与战略措施思考 ·····	90
一、基本形势估计·····	90
二、土地管理的战略方针·····	93
三、土地管理的战略措施·····	94
第八章 土地使用制度改革的理论与方法浅论 ·····	99
一、马克思主义创始人的基本理论与实践·····	99
二、现行农村土地管理体制的局限和弊端·····	105
三、现行非农用土地管理体制的弊端及剖析·····	115
四、改革现行土地管理体制的基本考虑·····	122
第九章 社会主义级差地租理论浅探 ·····	130
一、社会主义条件下的级差地租现象及其产生的原因·····	130
二、社会主义制度下级差地租的性质及其作用·····	136
三、社会主义制度下级差地租的分配与调节·····	141
第十章 社会主义地价理论初探 ·····	150
一、1949年以来的地价体系与经济体制的沿革·····	150
二、有计划的商品经济实践提出的新问题及其剖析·····	157
三、建立社会主义地价体系的初步思考·····	161
第十一章 地价评估原理与方法浅探 ·····	172

一、我国地价的基本构成	173
二、地价评估的基本原理	178
三、基础地价的评估方法	182
四、社会需求调节量的评估方法	202
第十二章 农村宅基地管理探讨	210
一、农村宅基地的特点	210
二、农村宅基地中存在的主要问题及原因	215
三、农村宅基地的管理原则	218
四、实行农村宅基地有偿使用的方法	221
第十三章 城市土地管理问题研究	224
一、城市的产生与演变	224
二、我国人口的城镇化道路	229
三、我国城市土地管理的现状及对策	235
四、实施城市土地管理工作的若干思考	247
五、关于城镇国有土地使用权出让转让试点的设想 与建议	254
第十四章 人地关系浅探	260
一、人口与土地的关系概论	260
二、我国及山西人口的现状与特点	264
三、人地关系的战略决策	273
第十五章 乱占滥用耕地风源探析	279
一、土地管理法制长期不健全	280
二、对土地问题的片面认识	282
三、以权代法的主要表现	284
四、土地管理职能机构不健全	286
第十六章 重点工程和大中型项目建设用地中存在的 问题及对策	288
一、存在问题	288

二、原因剖析	291
三、主要对策	293
第十七章 山西省采煤塌陷土地的现状与对策	296
一、土地塌陷量大面广	296
二、农业生产环境受到严重影响	299
三、土地用途受到严格制约	302
四、赔偿标准不一,复垦规定未执行	303
五、意见与对策	304
第十八章 加强铁路土地管理的几个问题	307
一、铁路土地管理的概念与特点	307
二、加强铁路土地管理的重要性与迫切性	309
三、完善铁路土地管理的构思与设想	310
四、山西铁路土地管理工作的实践与对策	312
第十九章 山西省土地管理“八五”计划与十年规划设想	315
一、规划的指导思想	315
二、规划的基本依据	315
三、规划的主体框架	319
四、规划的具体指标	320
五、“八五”计划与十年规划设想	321
六、实施的主要措施	324
附录一 山西古交矿区建设用地的调查与思考	327
一、古交矿区的基础与现状	327
二、矿区建设用地的经历与管理	329
三、矿区建设用地的经验与教训	334
附录二 运城市隐形土地市场的调查与剖析	342
一、触目惊心的事实	342
二、面对现实的思考	343
三、新形势下的抉择	345

第一章 土地问题的历史回顾

一、原始社会的土地问题

原始社会是人类社会发展中经历过的第一个社会制度。在其漫长的发展进化中,原始人群与土地朝夕相处,同自然界奋斗,向自然界索取,对土地的特性经历了一个由不认识到逐步认识的过程。

原始社会实行土地的氏族公社公有制。这种氏族公社是以血缘关系结合而自然形成的共同劳动、共同消费的社会基本单位。

原始公社公有制是由于当时生产力水平的极端低下而必须实行集体劳动的必然结果。在当时的条件下,生产工具十分简陋,人同自然界进行斗争的能力非常薄弱,单独的个人是无法抵御猛兽和开垦荒地的,只有联合起来进行集体劳动,才能获取赖以生存的生活资料。马克思指出:“这种原始类型的合作或集体生产显然是单个人的力量太小的结果。”(《马克思恩格斯全集》第19卷,第434页)。斯大林说,这种“公共的劳动导致生产资料和产品的全民所有制”(《联共(布)党史简明教程》,第138页)。这说明,原始社会由个人的力量低下而必然实行的集体劳动决定了在劳动过程中的生产资料(如土地、森林、牧场以及住房、家畜等)和生产产品归氏族公社的全体成员所有。同时,与之相适应的是劳动者在生产中结成平等的相互合作关系,劳动产品中的消费品实行按人口平等分配制度。

恩格思在《家庭、私有制和国家的起源》一书中,以北美易洛魁人氏族为典型,叙述了该氏族的习俗,揭示了原始社会生产关系的

基本特征。原始社会的公有制，是一种十分单纯的和质朴的制度，是与低下的生产力水平相适应的。随着生产力的发展，原始社会的生产关系经历了相应变化过程。

蒙昧时代的原始人是以采集现成的野生植物果实和鱼类为主，这个阶段人类表现的多是动物本能，为生存而向自然界索取。野生植物果实的自然分布和人类的动物本能，构成了原始人以血缘关系群聚的狭小活动范围。这个时期，人类对土地的概念只是食物的资源区域。在其低级阶段，刚刚脱离动物界的猿人以采集植物的根、茎、果实为食。中级阶段，原始人从采用鱼类作为食物和使用火开始，人类渐渐摆脱气候和地域的支配而得到独立，地球上的大部分区域开始有人类活动。由于食物来源不是经常有保证，在这个阶段发生了食生之风，这种风气，后来保持颇久。高级阶段从弓箭的发明开始，到陶器的发明结束。弓箭的出现推动了狩猎，使原始人自卫和征服自然的能力增强。

在原始人学会制陶术开始的野蛮时代，以原始人对动物的驯养、繁殖和植物的种植为基本标志。由于东西两大陆自然条件的差异，两个大陆的居民从此以后便各自循着自己独特的道路发展。到中级阶段，在东大陆是从驯养家畜开始；在西大陆是从靠灌溉之助栽培食用植物以及在建筑上使用日晒砖和石头开始。高级阶段，开始了铁器的制造，终止于文字的发明及其应用于文献记录。在这个阶段，原始人生产的进步比过去一切阶段的总和还要丰富。利用家畜作动力牵引带铁铧的犁，伴随着这些发明和从前的园艺而来的便是农业。由于农业，人类第一次获得了无限制的食物来源。由于有了铁斧和铁锹，使大规模地开拓森林、草原为耕地有了可能；由于有了铁制的农具，农产品剩余成了事实。随着社会生产力和社会分工的发展，饲养家畜或种植业则完全可以由家庭或个人来完成了。地权的划分不再是以血缘关系为群体的食物资源区域了，“以前公有的耕地和草地就按人所共知的方式，在新形成的单个农户

之间实行分配，这一分配起初是暂时的，后来便成为永久的。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，第138页）。被垄断的土地首次成为人类个体和群体财富的象征。随着金属货币的出现，土地开始成为可以抵押和出卖的商品，表现出了现代地价的基本特征。

需要特别指出的是，垄断地权的原始形成过程是伴随着人类征服自然的能力的发展而发展。在人类铁器的制造和应用的初级阶段，农业的发展使人口也开始急速增长起来，稠密地聚集于不大的地域内。人口的增加和定居带来对土地的需求只能通过两个途径解决。其一，寻找新的生存区域；其二，在原有的土地上生存。而人类对土地的需求，在垄断地权的前提下形成了人与人之间的利益冲突。这个矛盾冲突运行的基本规律是战争——地价。这个规律在国家出现之前，在人类历史上反复重演。战争是为获得土地支配权而战，地价是和平条件下为获得土地支配权而付出的代价。原始人的群体利益冲突的剧烈与否，取决于原始人类对自然资源可获取食物的地点与数量是否有限的预计。如果动植物资源在地点与数量上都无法预计，那么原始人的领土欲望就很小，群体间往往不会有冲突。可获食物量愈有限，冲突愈剧烈。随着生产力的发展，冲突呈扩大化，最终运行的结果，是导致人类进入奴隶社会形态。

二、奴隶社会的土地问题

奴隶社会是人类历史上最残酷的社会形态，奴隶主阶级依靠土地所有权和直接强制权对奴隶实行奴役，奴隶生活在生存极限状态，无自由和财产而言，奴隶劳动果实的绝大多数被奴隶主阶级所强制占有，奴隶与奴隶主阶级的矛盾异常尖锐。在古代东方的各奴隶制国家中，象希腊罗马奴隶制那样的土地私有权无论在立法上还是实际上都是不存在的。

首先，古代东方各奴隶制国家土地所有权的基本形态，是奴隶制国家所有制。如在埃及古王朝时期，全国土地在法律上都是归国

家所有的。法老是国家的人格化，他是全国土地的最高所有者，辅佐法老的宰相具体掌管土地的登记和普查，代为法老管理全国土地。法老有时也将一些土地赏赐给他的大臣，但赏赐给大臣的土地主要是作为禄田，如果被赏赐的大臣罢了官，他的禄田就必须还给国家。中国奴隶社会的土地所有形式，也主要是奴隶主国家所有制。夏、商、周这三个朝代，全国土地都归奴隶主所有，也就是所谓的“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”国王占有的土地，除留一部分由农官管理耕作外，其余的土地全部按照奴隶主贵族的等级——公侯、卿、大夫，封赐给各奴隶主。国王封赐给各奴隶主的土地叫“公田”，作为奴隶主贵族的俸禄，由奴隶主贵族世袭占有。但是国王封赐的土地不许自由买卖，即所谓的“田里不鬻”。古代东方奴隶制社会的土地国有制是比较彻底的，就连当时普遍存在的农村公社也对土地没有严格的所有权，而只有“占有”权。农村公社没有权利象私人随便处理自己的物品那样来处理公社的土地。马克思谈到这一点时指出：“在大多数的亚细亚的基本形式中，凌驾于所有这一切小的共同体之上的总合的统一体表现为更高的所有者或唯一的所有者，实际的公社只不过表现为世袭的占有者。”（《马克思恩格斯全集》第46卷上册，第473页）。

第二，农村公社是社会生产的基本单位和基层社会组织。在古代东方奴隶社会，由于水利灌溉制度等原因，农村公社没有象希腊罗马奴隶制那样解体，而是被长期保留下来了。在东方奴隶制社会中保留下来的农村公社，既起着社会生产基本单位的作用，又作为一种地域性的社会组织，执行奴隶制国家的命令，起着奴隶制国家基层社会组织的作用。例如，在古巴比伦王国，农村公社负责划分土地和分配水流等生产事宜，还审理案件和解决公社社员之间的纠纷，维护社会秩序；在印度的孔雀王朝时期，农村公社有国王派去的官吏，负责管理河渠、丈量土地以及征收赋税和征集劳动力等事务；在埃及古王朝时期，农村公社替国家向公社成员摊派租税，

征调公社成员去开凿运河、疏浚河道以及运石建造金字塔等。

第三，农村公社成员基本上处于奴隶的境地。在古代东方奴隶制社会中，农村公社成员在法律上是自由人，可以从公社分得一份土地，并且可以同自己的家庭独立地在分配给他的那块土地上进行生产。但是，农村公社的任何成员对自己所分得的那份地都没有所有权，土地的最高和唯一所有者是国王。国王不仅占有土地，而且有权通过赋税和奴役无偿地占有公社成员所提供的剩余产品和剩余劳力。例如，在古巴比伦王国，国王通过连环保的方式把公社成员严密地组织起来，以便向公社成员进行剥削和奴役。因此，古代东方奴隶制下的农村公社成员并没有人身自由，同样要遭受奴隶主阶级的残酷剥削和奴役，实质上与奴隶没有差别。马克思在谈到这种情况时说：在古代东方奴隶社会的农村公社中“单个的人从来不能成为所有者，而只不过是占有者，实质上他本身就是作为公社统一体的那个人（指奴隶主国家的国王——引者注）的财产即奴隶。”（《马克思恩格斯全集》第46卷上册，第493页）。

第四，实行君主独裁专制制度。在古代东方奴隶制社会中，由于没有最终形成土地私有制，农村公社制度被长期地保留下来，国家是土地的最高所有者。因此，作为国家具体体现的国王就成了全国土地财产的唯一最高所有者，同时也成了全国政权的唯一的最高支配者。国王君临万民，囊括一切，所有居民都成了他的奴隶，这样，就在东方奴隶社会形成了君主专制的国家形式。

另外，国家经营和管理水利灌溉，是古代东方奴隶制不同于希腊罗马奴隶制的一个重要特征，这是由于古代东方各奴隶制国家大都集中在幼发拉底河、底格里斯河、尼罗河、恒河、黄河等大河流域，社会生产的最主要部门都是农业，因而水利建设工程和管理水利灌溉系统由国家统一组织和领导。恩格斯在谈到这一点时说：“不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少，它们中间每一个都十分清楚地知道自己首先是河谷灌溉的总的经营者，在那里，

如果没有灌溉农业是不可能进行的。”(《马克思恩格斯全集》第20卷,第195页)。

在奴隶制社会中,奴隶主的残酷剥削和血腥统治引起了奴隶的强烈反抗,奴隶同奴隶主之间存在着激烈的阶级斗争。当奴隶和奴隶主之间的矛盾发展到异常尖锐的地步时,便会爆发奴隶反对奴隶主的武装起义。根据历史的记载,无论是在古代的东方各国,还是古代的希腊和罗马,都经常发生奴隶反对奴隶主的起义。特别是到了奴隶制末期,这种起义更加频繁,其规模也不断扩大。奴隶起义经常与破产农民的起义结合在一起,给奴隶制度以越来越沉重的打击,从根本上破坏了奴隶制度的经济基础。

奴隶的劳动生产率本来就十分低下,加之奴隶为了反抗奴隶主的残酷压榨,又经常进行怠工和破坏,以至大批逃亡,不断发生起义,结果使由大规模的奴隶劳动而经营的奴隶制大庄园,变得无利可图了。在这种情况下,奴隶主被迫改变使用奴隶劳动的方式,把大片土地分成许多小块,一部分交给奴隶耕种,让奴隶自己独立地经营土地,并允许奴隶组成自己的家庭,而它们只向奴隶征收一部分收成。这种被束缚在土地上的奴隶,被称为佃隶。奴隶制大庄园的另一部分土地,则租给破产的自由农民去独立经营,庄园主只向他们收取一定额度的地租。这种小佃农就是通常所说的隶农。

隶农与佃农阶层的形成,标志了封建制生产关系的萌芽。从五、六世纪开始,到九、十世纪结束,十世纪以后,封建制度便完全确立起来了。

古代中国的封建制生产关系,也是萌芽于奴隶制机体本身。在西周末年,奴隶起义和逃亡使许多井田因无人耕作而荒芜,土地私有制代替了奴隶制井田制。随着私有制的发展而形成的土地兼并,使得有些人拥有了大片土地。这些大土地所有者不再象过去那样直接组织奴隶进行生产,而是将土地分成小块租给破产的平民和逃亡的奴隶,条件是交纳一定数量的生产品。一些中、下层奴隶主

贵族也开始采用新的剥削方式来经营土地,将土地划分成小块租给劳动者,要劳动者为他们交纳租税和定期服役。与此同时,随着铁器的出现,铁器的使用对扩大耕地面积和提高劳动生产率起了很大作用,一些奴隶主就在“公田”以外利用奴隶劳动开垦了大量荒地,一些农民也开垦了一些荒地。这些土地归开垦者私有,叫做“私田”。私田可以买卖,起初不向王室纳税。随着私田数量不断增加,并逐渐超过公田,致使奴隶土地所有制即井田制逐渐崩溃,封建土地所有制逐渐形成并出现了封建地主。

三、封建社会的土地问题

在自然经济占据统治地位的封建社会中,土地绝大多数为地主阶级所垄断,地主阶级依靠对土地的所有权的垄断和借助于超经济的强制,对农民进行着残酷的剥削,土地问题的集中表现形式是封建的地租关系。它经历了三种基本形态:劳役地租、实物地租和货币地租。

劳役地租又称劳动地租、徭役地租,是封建社会早期的主要地租形式。它是指地主凭借土地所有权和超经济强制使农民无偿地为地主劳动一定时间。在这种地租形式下,农民必须在一定时间内,带上自己的牲畜和农具在地主的自营地上为地主劳动,劳动产品全部归地主所有;而其余时间,则在自己的份地上为自己劳动,劳动产品归自己所有。在这里,农民的必要劳动和剩余劳动,在时间上和空间上都是截然分开的。实现份地劳动产品归自己的前提,是必须按地主指定的时间完成为地主的劳动。这里产生了土地所有权与使用权的分离,农民耕种的份地归地主所有,但使用权归农民,农民为获得份地使用权付出的代价是在地主自营地上的一定时间的劳动。受利益占有的动力支配,当农民在自己的份地上劳动时,就有劳动积极性,劳动生产率就高,而在地主自营地上劳动时,则毫无劳动兴趣、消极怠工。因而地主就不得不设置监工,靠棍棒

来维持劳动纪律。随着生产力的发展,农民对这种地租形式的反抗的增强,劳役地租逐渐被实物地租所代替。

实物地租又称产品地租,是指地主把土地租给农民,农民则把劳动生产物的一大部分作为地租交给地主。这是土地所有权与使用权分离的广泛化。在这种地租形式下,地主不再直接榨取农民的剩余劳动,而是凭借土地所有权和超经济的强制手段,榨取农民剩余劳动所产生的剩余产品。因此,农民的必要劳动和剩余劳动在时间和空间上已不再明显分开。农民受利益最大化的支配,为了在交纳地租后自己获得更多的劳动产品,就主动关心劳动成果,提高劳动生产率,因而这时“驱使直接生产者的,已经是各种关系的力量,而不是直接的强制,是法律的规定,而不是鞭子。”(《马克思恩格斯选集》第25卷,第895页)。由于农民的全部劳动与自己的切身利益发生联系和农民在一定程度上有可能自由支配自己的劳动时间和部分作业品种,也就是土地使用权范围可以扩充到某种程度的自主经营,这就使得农民的劳动积极性和主动性都进一步提高,从而促进了生产力的发展。但是,作为垄断土地所有权的地主阶级受利益最大化的支配,凭借地权的垄断和法律的强制,经常用提高实物地租额的手段,把农民收入的五六成,甚至七八成无偿地占有了,所以马克思说:“产品地租所达到的程度可以严重威胁劳动条件的再生产,生产资料本身的再生产,使生产的扩大或多或少成为不可能,并且迫使直接生产者只能得到最低限度的维持生存的生活资料。”(《马克思恩格斯全集》第25卷,第897页)。

实物地租和劳役地租都是自然经济占统治地位条件下的地租形式,随着商品经济的发展和自然经济的解体,实物地租就逐渐为货币地租所代替。

货币地租是指地主把土地租给农民,农民向地主每年交纳一定量的货币,地主在货币形态上占有农民的剩余劳动,甚至一部分必要劳动。这是自货币的出现和广泛应用于社会经济过程后,地价