

YAN HAI JING JI FA DA DI QU GONG YE HUA JIN CHENG ZHONG

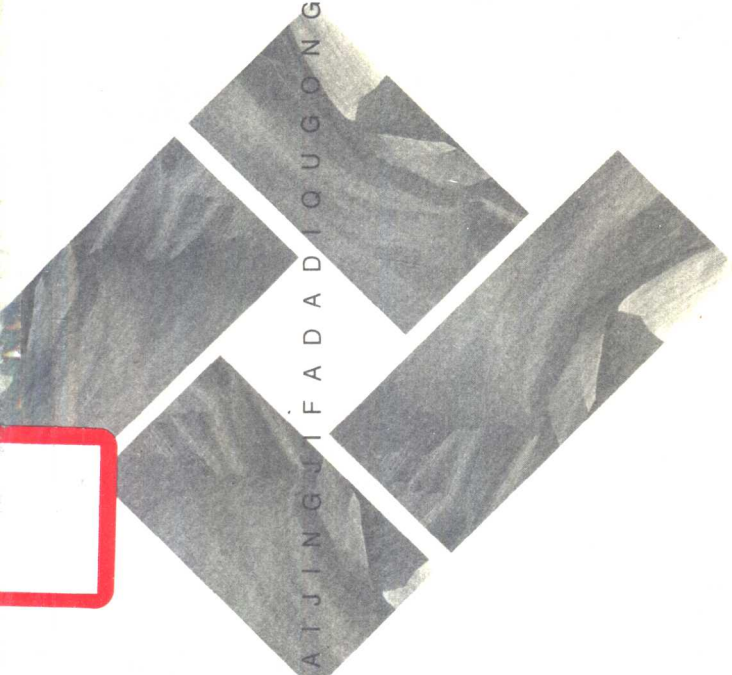
沿海经济发达地区工业化进程中

农地租赁问题及管理

谢经荣 叶剑平 王 玮 等著

经济管理出版社

NONG DI ZU JIN WEN TI JI GUAN LI



沿海经济发达地区工业化进程中

农地租赁问题及管理

谢经荣 叶剑平 王玮 等著

经济管理出版社

责任编辑： 谭 伟

版式设计： 徐乃雅

责任校对： 孟赤平

图书在版编目 (CIP) 数据

农地租赁问题及管理/谢经荣等著. —北京：经济管理出版社，2000.6

ISBN 7-80118-940-X

I. 农... II. 谢... III. ①土地-租赁-理论研究-中国-沿海②土地管理-理论研究-中国-沿海 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 31782 号

沿海经济发达地区工业化进程中

农地租赁问题及管理

谢经荣 叶剑平 王 玮 等著

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行、全国各地新华书店经销

印刷：国防工业出版社印刷厂

850×1168毫米 1/32 印张 268千字
2000年6月第1版 2000年6月北京第1次印刷

印数：1—2000册

ISBN 7-80118-940-X/F·887

定价：16.00元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街2号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

前 言

建国 50 年以来，我国农业制度和农地利用制度都发生了多次的变革。自 1978 年以后所推行的家庭联产承包责任制给我国农业带来了新的生机，也带动了我国整个国民经济的发展，被称为“中国的农业奇迹”。80 年代的农业改革，也成为早期我国其他行业改革思路的源泉。

但进入 90 年代以后，我国农业逐步进入徘徊状况，农业面临挑战，农民收入提高速度放缓，农村发展面临新的问题。这些问题在沿海经济发达区表现的更加突出，就农地问题而论主要面临以下问题：①农业收入，特别是来自农地的收入，所占比例越来越低，在很多地区已低于 10%，农业的重要性降低。②由于农业经营收入低，大量劳动力被转移到非农产业，使从事农业生产的劳动力多是老年人或中年妇女，农业生产率不高。③在一些经济发达地区农业兼业化现象严重。④农地粗放经营普遍，在一些地区甚至出现抛荒现象，农地浪费现象严重，生产力不高。⑤城镇的建设和工业企业的发展不断吞食着大片的粮田，越是经济发达区工业发展速度越快，占用耕地的现象就越严重。

之所以出现以上问题，是同我国的经济发展阶段分不开的。我国目前正处于经济起飞阶段，工业化加速期，也是城市化迅速发展的时期，这个时期出现大量农业人口转移到城市和非农业是必然的现象。二战后的日本，我国台湾省以及美国、法国等在其

工业化过程中都遇到过类似问题，各国或地区在不同发展阶段也采取了不同的政策、措施以提高农业生产率。

我国年内将加入 WTO，我国农产品将面临国外质优、价廉产品的冲击，我国农业又面临新的挑战：①粮食亩产和价格增长速度，远低于成本上升速度。1988 年到 1996 年粮食亩产上升 28%，价格上升 173%，但生产成本上升 274%，农业生产增产不增收现象严重。②我国粮食价格高于世界粮价。1997 年我国小麦在大丰收情况下价格仍然高于国外同质小麦 231—543 元/吨；我国目前农村出现的卖粮难，在入世后将更加困难。③家庭经营规模进一步缩小。调查显示，1986 年户均土地规模 9.2 亩，1990 年下降为 8 亩，1997 年又下降为 7.65 亩。不解决有效的农地流转机制，随着人口的不断增长，土地经营规模不断细小化的趋势不可避免。虽然家庭责任制是符合我国现阶段农村实际的组织形式，但由于生产规模小，生产效率不高，不具备与国际农业生产产业化、集约化和规模化方式的竞争力；农户分散、小规模经营和兼业生产方式已不适应现代化农业要求。

在市场经济和城市化水平不断发展的形势下，怎样发展在家庭经营基础上的农地规模经营是提高我国农地经营效率，提高我国农业竞争力的重要手段之一。

在稳定家庭承包经营权的基础上，放活土地使用权，推行农地租赁制是克服农村乱收费和推行农地家庭规模经营的有效方式。

研究主要包括：①我国沿海经济发达区农地租赁存在的问题。②工业化国家或地区工业化过程中的农地利用变化和管理政策。③我国沿海区不同农地租赁方式及管理对策。

通过三年的研究，作者认为我国农地使用制度由计划经济条件下的“联产承包责任制”，发展到“家庭承包责任制”，随着城市化的发展将逐渐建立起产权清晰，更适应市场经济发展的“家

庭农地租赁制”。这是我国农业的未来，是克服当前很多农业问题的根本。

研究得到了国家自然科学基金的资助（1997—1999）（7960005），出版得到了华夏英才基金会的资助，我在1999年荣获华夏英才奖。向以上两基金会表示衷心的感谢。

在研究过程中，除本书作者外，还有很多同志。我过去带的研究生、本科生的参与，也受到调查地区、单位领导、农民的热情帮助。由于要感谢的人员特别多，这里就不一一列出。作者在这里向所有参与或帮助我们的同志、同事以及中国农业大学、中国人民大学两校科研处的领导表示感谢。

在研究过程中，由于主持人工作单位的变化，课题组成员也有增减；由于租地行为的短期性，早期确定的定点观察户在研究过程中也多次发生变化，对获取系统、全面、准确的数据带来了困难。再加上研究者水平有限，在研究方法、研究深度等方面都存在不少问题，请广大读者、同仁给予指正、批评。

谢经荣

2000年4月21日于中国人民大学

目 录

第一章 当前我国农地制度研究现状综述	(1)
第一节 不同发展阶段的农地使用制度	(1)
第二节 目前农地制度研究现状	(19)
第二章 海外工业化过程中的农地使用制度变革及研究 ...	(44)
第一节 日本战后工业化过程中的农地使用问题 和政策	(46)
第二节 美国工业化过程中的农地使用问题和政策	(64)
第三节 法国工业化过程中农地使用问题和政策	(76)
第四节 印度工业化过程中的土地使用问题和政策	(84)
第五节 台湾省工业化过程中的农地使用问题及对策 ...	(89)
第六节 各国工业化过程中农地利用方式变化的规律	(102)
第三章 国内农地利用政策民意调查研究	(108)
第一节 调查对象和调查方法	(109)
第二节 调查结果	(113)
第三节 结论与建议	(131)
第四章 农地自发租赁研究	(139)

第一节	北京市农地自发租赁	(139)
第二节	其他地区的农地租赁	(152)
第三节	外资农地租赁	(164)
第五章	农地股份制	(177)
第一节	初级合作社农地股份制的特征	(177)
第二节	我国当前的农地股份制	(179)
第三节	未来的农地股份制	(196)
第六章	农地拍卖租赁	(200)
第一节	枣庄市山亭区徐庄乡概况	(200)
第二节	农地拍卖租赁程序	(201)
第三节	农地拍卖的现状	(205)
第四节	土地使用权拍卖租赁的社会经济效益	(209)
第五节	农地租赁的管理	(217)
第六节	农地拍卖租赁体系的配套政策和措施	(236)
第七章	我国沿海发达区工业化过程中推行农地租赁制的 原则和政策	(246)
第一节	沿海经济发达区家庭承包制向农地 租赁制的发展	(246)
第二节	推行农地租赁制的原则	(249)
第三节	推行农地租赁制的政策措施	(251)

第一章 当前我国农地制度 研究现状综述

第一节 不同发展阶段的农地使用制度

建国 50 年以来，我国的农业制度发生了很多次变革。探究农业制度的变革，不难看出每次变革都是围绕土地问题即土地同农民的关系而进行的。这里我们先分析一下 50 年来的土地使用制度变化，然后将分析当前的家庭承包责任制以及未来的发展方向。

自 1949 年以来，我国农村经历了四次重大变革：新中国成立，农村人民公社，家庭联产承包责任制和市场经济。与此相适应，也就产生了相应的土地使用制度：1949 年至 1956 年的土地改革产生的土地私有制；1956 年以后所推行的农村集体化和人民公社运动产生的土地的集体统一拥有和经营体制；1978 年以后推行的土地家庭联产承包责任制。1992 年中央提出走社会主义市场经济道路后，我们国家正在探索的市场经济条件下的土地使用制度。下面将分析每一次土地使用制度所解决的问题及其贡献。

一、土地改革——土地私有化运动

旧的土地占有制度极不合理，农村人口中地主、富农占人口

的比重不足 10%，但占有农村土地的 70% 多，而占农村人口 90% 以上的贫雇农仅占土地的 20%—30%。这种土地分配、占有的极不平衡严重阻碍着生产力的发展，地主将土地租借给贫雇农而坐收地租。在一些土地占有很不平衡的地区还出现了“二地主”等现象，土地的多次转租极大地加重了农民的负担，降低了农民的再投资能力，使得农业生产长期得不到发展。据研究当时的地租曾占产量的 50%，高者甚至达到 70%—80%。1949 年和解放前最高年产量相比粮食减少 21.1%，棉花减少 47.6%（张春富等，1991）。

（一）土地改革

解放后和在解放战争中，为了消灭这种封建土地占有制度，实行“耕者有其田”的目标，迅速发展社会生产力，党和政府及时地推行土地改革，并在 1950 年颁布了《中华人民共和国土地改革法》，指导土地改革。到 1952 年 9 月，除少数民族地区外，土地改革在中国大陆基本完成了。

土地改革是把封建土地所有制度改革为广大农民平均占有土地的私有制度。它是通过没收或征收地主、富农、宗教机构等封建土地，分配给无地、少地农民和农村劳动者而实现的（蒋励，1994）。在短短几年间，没收地主土地 7.5 亿亩，基本平均分配给全国 3 亿多无地少地的农民（丁建中等，1994）。与此同时，农民还取得一定的生产资料和工具。这时，农民除向国家交纳一定的税后，不受任何“地租”的剥削。这时的土地私有制具有这样的特征：土地所有权和使用经营权高度的统一在农民家庭，农民生产积极性很高。以农户家庭为经营单位，生产规模小，适应当时农村低生产力水平生产发展的需要。土地产权可以流动，允许买卖、出租、典当、赠与等交换活动，有利于土地资源、人力资源的合理流动和优化配置，对促进当时农业生产的恢复和发展起了很大的作用（蒋励，1994）。这种土地私有制仅维持了 2—3

年的时间，其优势还没有充分发挥就被另外一种形式所代替。

土地改革使 60%—70% 的无地或少地的农民，无偿地获得了 7.5 亿亩耕地和大量的农具、耕畜和房屋，且每年可免除地租 700 亿斤粮食。这种土地同农民的紧密结合，大大地调动了农民的积极性，广大农民多少年来渴望土地的愿望一旦满足，生产积极性被释放出来。这种释放也就产生了建国后农业生产的第一次迅速增长：1952 年全国农业总产值比 1949 年增长 48.5%，粮食总产量增长 44.8%，棉花增长 1.93 倍，油料增长 60%（张春富等，1991）。农业生产的这种快速增长是农民在分得土地后，生产积极性爆发的具体表现。

（二）初级农业合作社

土地使用制度变革所带来的生产力提高的潜力还没有充分发挥时，便过早地改变了这种土地使用制度，这不能不说是一种失误。1953 年开始对农业进行社会主义改造，主要是消除小农经济和私有经济，发展社会主义公有经济。主要是采取把农民土地私有制度改革为农民私有、集体统一使用经营的土地使用制度，这种制度的组成形式为初级农业合作社。由于土地仍为私有，所以仍是土地私有化阶段，而同高级农业合作社有根本的区别。

实行初级农业合作社的做法为：在留出社员少量自留地，对山林、果树、经济作物的土地暂不人社的情况下，将农民其他的私有土地评产入社，由合作社占有、使用和处置，进行生产经营，合作社收益的 40%—50%，按土地评产的产量进行分红。这种土地使用制度的特点为土地所有权同使用经营权相分离。农民仍然拥有土地所有权，农民退社时可以带走入社时带来的土地；如果原土地不能退出，则可以用其他土地代替。或给予经济补偿；土地入社后，农民个人不能随意地处置土地，不能在原土地上建房、筑坟和转作它用。合作社集体拥有入社所有土地的使用经营权，合作社集体统一对土地进行规划、统一种植、统一收

获。

自 1953 年试验初级农业合作社，到 1954 年全国有 2% 的农户参加了初级农业合作社，到 1955 年这个比例上升到 14.2%，1956 年这种土地使用制度几乎在全国普遍实现。这样农民虽然拥有土地的所有权，但没有土地的使用权，土地所有权的作用就是按土地质量分配部分劳动成果；农民对土地的利用没有支配权；农民也失去了做为生产单位的功能，合作社是一个基本的生产单位，这样就消除了小农经济的基石。由于农民拥有土地所有权，在初级社阶段农民没有多大的反抗，农民的部分利益得到了保护，农民基本可以接受，当时推行初级合作社的目的是消灭私有制和发展集体规模经济。但，在当时情况下，一方面土地改革调动的农民积极性还没有充分发挥，表现为 1949 年至 1953 年粮食产量的持续高速增长；再一方面，大多数地方农民没有这种要求，它同当时的农业生产水平（手工劳动）也不相适应，再加上合作社干部的管理水平有限，结果实行初级合作社也没有引起农业生产大的增长。随着合作社迅速的发展，规模越来越大，也引起一些社会问题，退社农民增加，农民产生抵触情绪，说明农民利益受到了侵害。这时的土地制度还规定土地不能出租，买卖，这也就限制了土地资源的合理流动和优化配置。

总之，这种土地制度，推行过快，没有同农民意愿及当时生产发展水平相适应，结果农业生产不仅没有明显提高，增长速度反而放缓。

二、土地集体化

（一）农村土地集体化的过程

土地的集体化运动是靠 1956 年推行高级农业合作社和 1958 年实行人民公社后完成的。土地集体化主要是将旧有的土地农民私有、集体统一使用经营的土地制度，改革成为集体所有、统一经营使用的土地制度。这种制度主要是通过取消入社土地的分

红，将未入社的山林、种植果树和作物的土地，全部归合作社和人民公社所有，保留社员对自留地的使用权，实行完全的按劳分工分配制度而建立起来的。在“人民公社好”的号召下，全国60万个高级农业合作社转眼间合并建立起了2万多个人民公社，并在不少地方推行以人民公社为生产经营和分配单位。在这种情况下，土地由人民公社占有，统一使用、统一分配。农民在生产中仅是劳动力，按出工的多少取得相应的报酬。农民同土地的联系被这种制度割裂，结果就产生了有人不爱护集体财物，不关心集体经营，不参与集体管理监督。在取消按土地产量分红后，一些农户出现超支和欠款现象，而另一些农户的分配盈余又得不到兑现。结果就产生一些矛盾，降低了生产积极性，1958—1961年粮食总产量的急剧下降有自然方面的原因，也有农民对这种体系的抵制或对集体生产漠不关心的原因。再加上共产风和各种浮夸等现象使得这一时期的农业生产和农民生活都产生了很大的滑坡。

吴象（1994）在其文章中描述了这个时期安徽省凤阳县的基本情况，从此可以推论全国：（1）劳动力减少，土地荒芜：1958年全县的劳动力为15.8万人，而到1961年减少为10.9万人，减少（包括死亡、外流和外调）了近5万人，占原人口的36%。（2）耕畜死亡，农具残缺：1958年实有耕畜3.8万头，而到1960年减少了1.4万头，减少了37%，剩余者也多为老弱和耕种能力较差的。各种农具1960年也较1958年减少了34.5%，价值约70万元。（3）产量下降，费用上升，1960年凤阳县虽风调雨顺，但粮食产量由1957年的2716万斤下降到1960年的990万斤，下降了近64%。同时，由于盲目地购进各种大型工具，造成资金浪费，成本上升。（4）饥荒外流，疾病死亡：由于前期大食堂的浪费和后期粮食收获量的降低，农民不得不以草代粮，1959—1960年发病人口占农业人口的37.6%，由于饥饿和疾病而死亡

人口占农村人口的 17.7%。

自 1962 年以后，中央纠正了过去那种极“左”思潮，提出了“三级所有，队为基础”的原则，生产队变成土地的所有者和经营使用者，且是农业生产的最基本单位，使土地同农民的距离拉近，大大地促进了农业生产的发展。自 1962 年到 1967 年农业生产连续快速恢复和增长。

1966 年的文化大革命再次暴露出这种土地使用制度的弊端，也使农业生产长期地处在缓慢的增长过程中，农民生活十分困难。这时，国家对农业管理实行了高度集中统一的计划经济体制，集体经济组织在生产经营和产品处置上，没有独立自主权；再加上“一平二调”共产风，就更增加了这种土地制度的负作用。但，这种土地制度虽然不时地在变化，但它仍然维持了 20 年，这是由强大的国家权力及国家实行高度垄断的计划经济来维持的。

（二）土地集体化存在的问题

由于土地集体化主要是农村集体对土地拥有所有权和使用权，土地的所有权和使用权高度的统一，任一权利都不能转移、出租。同时，国家通过计划来控制和管理农业的经营行为。这种体制存在很多问题。

1. 生产关系频繁调整

自 1956 年以后土地的占有、使用关系多次发生变化，一会儿由私人所有，集体耕种，发展到集体所有、集体使用，以后又逐渐发展到公社所有、公社经营，后来又回归到生产队所有、统一使用。每次调整都没有按照生产关系适应生产力发展水平，而是沿用其他国家模式或按理想模式过速地调整土地关系。当时的手工劳动同社会化生产是不相适应的。

2. 农民的小农意识同社会化大生产的不适应

由于土地的集体化是在农民刚得到土地几年后就开始的，农

民还没有从取得土地的喜悦中走出，还陶醉在土地私有制中，这时过速地实现农业集体化，一方面农民很难从心理上接受；再者从小生产者出身的农民在走上农业生产队的领导岗位时，很难适应这种集体化生产经营活动，很容易产生失误。所以这种制度的推行违背了农民意愿，侵犯了农民的利益，同当时我国的国情也是不协调的。

3. 过分平均主义削弱了农民生产积极性

农村推行的收益分配的平均主义产生了多劳不多得，少劳不少得和农民出勤不出力等现象；再加上这种制度割裂了责、权、利之间的内在联系，是同按劳分配原则相悖的。所有这些都大大降低了农民对生产的积极性。

4. 农业剩余资金被过分转移到工业

国家为了能迅速地发展国有工业，便通过压低粮食价格和征收农业税而积累工业发展资金。根据 1992 年中国统计年鉴资料，国有工业企业固定资产由 1958 年的 200 亿元增加到 1978 年的 2115 亿元，提高了近 10 倍，这是亿万农民勒紧裤腰带为国家大工业打下的基础。有人统计截止到 1978 年，国家通过工农产品的“剪刀差”，从农业转移了 6000—7000 亿元资金到工业，这是我国工业发展的前提（李晓明，1994）。也有人认为这种资金转移为 3917 亿元，通过税收途径转向工业的资金有 935 亿元，二者相加为 4852 亿；扣除财政返还农业的部分，农业净流出资金为 3120 亿元，相当于同一时期国有企业非农固定资产原值的 73.2%（牟秀珍，1994）。这种农业资金的过分外流破坏了农业生产的基础，产生了城乡收入差距的扩大，降低了农业自我发展的能力，这也是这一体制在维持 20 年后而失败的主要原因。

以上存在的各方面问题要求改变这种不适应生产力发展水平的土地使用制度。

三、家庭联产承包责任制

自1978年以后，安徽、四川两省农民首先自发组织起“大包干到组”和“包干到户”，实行在保证完成国家产品交售任务和集体提留后，剩余归农民自己。结果很多原来的落后村庄，改变成为富余村。这是家庭联产承包责任制的雏形。

（一）为什么走联产承包责任制

家庭联产承包责任制实际上是将原来的集体这个生产单位改变为家庭生产单位，将土地的集体统一使用为家庭独立经营。在推行了20年的土地集体化后，为什么又回过头来恢复家庭做为生产单位的功能，独立分散经营土地，原因主要有：

1. 适应当时生产力发展水平

在1978年前后，广大农村生产力水平仍然十分低下，农田基本作业及运输多是手工或畜力。在经营方式上，实行集体统一经营；在所有制上，推行“一大二公”形式；在分配上，实行大锅饭制度等同这种生产水平不相适应。实现家庭责任制后，以家庭为生产单位的小规模、分散和独立经营形式很好地适应了这种小生产的生产方式，使农民的生产积极性得到了充分的发挥。

2. 实行家庭承包责任制是广大农民的长期愿望

自从实现高级合作社和人民公社后，各地农民曾经出现过多次抵制或克服集体化弊端的行动（莫建备，1994）。1956—1959年间，在四川的江津地区，浙江的温州地区，安徽的阜阳地区、芜湖地区，江苏的江阴，山西的榆次，广东的中山等地的农业社中都先后实行过包产到户，1959年到1962年，在河南沁阳县和临汝县的一些地方，广西、安徽、湖南等省的一些地方都实行过包产到户。1970年后，在福建、江西、广东和浙江等省的一些地方也秘密地进行这方面实践。这些都说明广大农民在生产的实践中得出这样的经验和认识，包产到户，家庭承包可以促进生产的发展。它保护和促进了家庭经济，是广大农民所长期盼望的。

3. 实行家庭联产承包责任制是我党多年经验的总结

50年代末农业生产的大滑坡不能不说同当时的领导集体有着这样和那样的联系。60年代初党中央开始纠正过去那种左的思潮，同时对包产到户给予了一定程度的肯定。1962年邓小平指出：“有些以生产队为核算单位的地方，现在出现了一些新的情况，如实行“包产到户”，“责任到田”，“五统一”等等。以各种形式包产到户的恐怕不只是百分之二十，这是一个很大的问题。”70年代末，邓小平同志出来主持工作，开始推行这种适用当前形势的家庭责任制。这是我国在走了20多年弯路后探索出的适合我国经济发展水平和农民需要的农业经营方式。

(二) 家庭联产承包责任制的理想模式

我国农村集体经济所暴露的问题随着时间的推移，越来越明显，在60—70年代，我国各地的农民采用各种方式来避免这些弊端，包产到组，包产到户等。十一届三中全会以后，这些形式的生产经营方式被不断总结、提高和推广，最后形成理想的模式，即以农民家庭经营为基础的联产承包责任制。家庭联产承包责任制是在坚持社会主义集体所有制的前提下，将土地的集体所有权和家庭经营权相分离，将集体统一经营与家庭分散经营相结合，发挥各自的优点，相互弥补其不足，充分地调动集体和家庭两个积极性。克服了计划经济条件对农民个人积极性的束缚，这是在计划经济条件下，劳动力同资源配置的最好形式。

1. 集体所有权和农户家庭经营权的分离

家庭联产承包责任制的初期，集体拥有土地的所有权，每年集体将土地平均分到各家进行管理，制定产量指标，超过部分归农户自己或农户同集体分成。但粮、棉等的种植面积是由国家下达的，村集体要统一安排；农户所拥有的职责就是管理和经营好土地。在这种情况下，集体统一的功能较强。随着责任制的发展，逐渐地将责任田长期化、固定化；农具及基础设施也责任到