

中国当代土地制度

A Chronicle of The Evolution of Land
System in Contemporary China

变迁笔记

(1988~1996)

蒋亚平 著



中国大地出版社

中国当代土地制度变迁笔记

1988 ~ 1996

蒋亚平 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国当代土地制度变迁笔记: 1988 ~ 1996/蒋亚平著.
—北京: 中国大地出版社, 2010. 11
ISBN 978 - 7 - 80246 - 378 - 3

I. ①中… II. ①蒋… III. ①土地制度—经济史—研究—中国—1988 ~ 1996 IV. ①F329. 07

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 216358 号

ZHONG GUO DANG DAI TU DI ZHI DU BIAN QIAN BI JI

责任编辑: 卢晓熙

责任校对: 杜悦

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传真: 010—82329124

网址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印刷: 北京天成印刷有限责任公司

开本: 787mm × 960mm 1/16

印张: 16.75

字数: 250 千字

版次: 2010 年 11 月第 1 版

印次: 2010 年 11 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 378 - 3

定价: 36.00 元

版权所有·侵权必究

序

陳錫文

了解亚平同志是在 20 多年前。他那时是人民日报社经济部记者，主要负责农村报道。当时，亚平给我的印象是敬业、执着、富有责任感——这也是那时许多人民日报记者身上共有的特质。

亚平似乎注定和农村有缘，和土地有缘。作为千千万万下乡知青中的一员，种地、栽秧割谷、犁田打耙，他都干过。1982 年，亚平当上了湖北人民广播电台的一名基层记者。那时，“大包干”刚刚发轫。工作的第一年，他就获得了全国好新闻奖。获奖文章，写的是湖北省宜城县一位农民，从当年的中央一号文件中知道了家庭联产承包责任制不会改变后，果断买牛增加投入的故事。这一新闻故事的经济学原理，是产权稳定和投资积极性的关系。亚平有不少类似的报道和写作，反映出他对中国经济改革和发展的热忱，和他把握基层实践经验，以及这些经验中蕴藏的一些经济学规律所特有的敏锐。

1986 年 8 月，亚平作为人民日报社的一名记者，被指派专门联系当时刚刚成立的国家土地管理局。本书中的论文和笔记成文于 1988 ~ 1996 年，这期间，是我国改革开放进入的第二个十年。当代中国农村改革发展的丰富实践，成为他报道土地和研究土地最肥沃的土壤。他曾任人民日报社经济部农村组组长，写过许多文章。其中影响大

的，多与土地有关。如他在1988年写的“我们不过要种地”、“丰收的折扣”等，因涉及温饱问题解决之后是否仍要坚持家庭联产承包责任制这一基本制度的重大问题，而受到广泛关注。亚平和他的人民日报同事们，在这一关涉中国改革和发展的紧要问题上，表现出作为一个中国新闻工作者和知识分子所应有的清醒、坚韧和良知。作为人民日报社主要报道土地问题的记者，亚平也是中国当代城市土地制度变革的讴歌者和参与者。

本书中的文章，是多年以前写成。但这些文章不仅表现出了他作为一名新闻工作者对中国土地问题的专注和热情，而且还有特别的角度、丰富的资料和灵活生动的表现形式。其中一些深入独到的观点，到现在仍有参考意义。例如，早在1993年，他就在《中国农地制度现状及其分析》一文中一语中的地提出：“说到底，回答中国农村制度现状中提出的问题，核心是如何看待家庭这样一个被认为是‘小农经营的单位’，同农村工业化、农业现代化的关系问题。此类问题的最终答案，不仅取决于整个社会的经济发展战略如何确定，取决于目前这种严重失衡的国民收入格局能否改变，取决于对工业化发展道路的选择和工业化进展的快慢，也取决于社会现有的政治、文化形态向高层演进速度的快慢。”在其他文章中，他也提出了切中要害和令人耳目一新的观点。

本书的出版，能够帮助读者以轻松的方式了解和回顾我国土地制度改革曾经面临过的各种挑战、鲜活的改革过程和成果、需要进一步解决的问题。我也衷心祝愿，亚平同志能够从我国的国情和走有中国特色现代化道路的要求出发，继续在这一领域精心耕耘，为推动我国土地制度改革朝正确的方向发展作出更大的贡献。

目录 Contents

序	(1)
农村改革的新思路	
(一九八八年十二月)	(1)
一、组织紊乱：农村改革是否已经到头	(3)
二、组织农户生产的基点是什么	(5)
三、公司 + 农户：农村改革的新思路	(6)
中国当代国有土地使用制度改革回顾和分析	
(一九九〇年十月)	(9)
一、土地无偿使用的由来	(11)
二、捧着“金碗”要饭吃	(12)
三、深圳的历史性变革	(13)
四、停止改革，还是修改宪法	(16)
五、上海、广州急起直追	(17)
六、国务院“一文两令”和部门职能之争	(19)
七、成片开发和洋浦风波	(21)
八、改革效应和房地关系	(24)
九、对手众多的马拉松战斗	(27)
农村土地笔记四则	
(一九九〇年十月——一九九一年一月)	(29)
一、关于农村土地制度	(31)
二、关于农村土地“集体所有”	(40)
三、关于规模经营	(44)
四、关于“两田制”	(49)
关于加快培育土地市场的对话	
(一九九二年六月)	(55)

一、“八五”期间分三个梯度推进	(56)
二、整顿“隐性土地市场”	(57)
三、应当注意的几个问题	(58)
中国农村土地制度改革有关理论和方案	
(一九九二年七月)	(59)
一、关于土地应该归谁所有	(61)
二、关于土地经营形式的分歧	(63)
三、关于平等与效率的关系	(67)
四、关于农村土地制度的五种设想	(69)
中国农村土地制度现状及其分析	
(一九九二年七月)	(75)
一、涉及农地制度的相关基本概念	(77)
二、农地制度的三种形态	(81)
三、农地经营制度的变化趋势	(87)
四、影响农地制度的内在机制和外因因素	(93)
中国洪水灾害对耕地的影响及其防救	
(一九九三年三月)	(103)
一、中国洪水灾害情况	(104)
二、中国防御水灾措施及其问题	(109)
三、中国防灾救灾资金情况	(118)
四、几点结论	(126)
“开发区热”：一个中国谜	
(一九九三年五月)	(128)
一、开发区：三大热点之一	(130)
二、到底有多少个开发区	(130)
三、“开发区热”的三大问题	(132)
四、究竟怎样看待“开发区热”	(135)
五、“开发区热”的五大背景	(136)
六、用新的视野看“开发区热”	(138)
七、不能用传统计划经济的办法“宏观调控”	(139)
广州市郊区城市化过程中的制度变迁	
(一九九三年七月)	(142)

一、广州市在全国的经济地位及其郊县概况	(145)
二、广州郊区城市化、工业化过程中的劳动力、 耕地变化	(148)
三、广州郊区非农化过程的障碍：要素流动的 逆转	(151)
四、要素流动和体制再造之一：社区股份 合作制	(157)
五、要素流动和体制再造之二：乡镇工业的 “公有民营”与股份化	(162)
六、制度变迁下的社区权力结构：稳定和衍变	(165)
七、六点结论	(169)

房地产市场问题随笔

(一九九三年九月)	(171)
一、低迷和调整	(173)
二、政策和落实	(176)
三、规范和发育	(179)

土地增值税和中國大陸房地产市场

(一九九四年三月)	(182)
一、大陸土地增值税出台背景	(184)
二、土地增值税出台风波	(186)
三、土地增值税实施展望	(187)
四、土地增值税风波思考	(188)
五、大陸房地产市场展望	(189)

城乡统管房地合一好制度

(一九九四年七月)	(191)
一、汕头经验：城乡统管 房地合一	(192)
二、改革的三个阶段	(192)
三、新的房地行政管理体制	(195)
四、改革效益	(196)
五、全国意义	(197)
六、改革迈上新台阶	(198)

土地市场必须实行严格科学的统一管理	
(一九九四年十一月)	(199)
一、土地市场与国情：“四大一少”	(200)
二、土地市场与体制：四种“双轨”	(201)
三、令人忧虑的土地资产流失	(204)
四、关于对策的思考	(206)
广东省人大常委会质询省国土厅一案及其思索	
(一九九五年二月)	(208)
一、质询案的由来	(210)
二、国土厅是“执法”还是“违法”	(211)
三、“质询”案引起的五大思考	(213)
关于土地政策的断想	
(一九九六年一月)	(218)
农村土地制度建设的八个问题	
(一九九六年四月)	(221)
一、家庭联产承包责任制的制度意义	(223)
二、农田闲置和农地流失的制度原因	(223)
三、农地流失及其底线	(226)
四、农地非农化过程中农民的遭遇和反抗	(228)
五、政府为实现土地管理三大目标时面临的 冲突	(229)
六、中国谁在真正保护耕地	(231)
七、农地究竟能不能直接进入市场	(233)
八、农地基本理论需要突破	(235)
土地：革命与危机	
(一九九六年四月)	(238)
关于耕地总量动态平衡的对话	
(一九九六年五月)	(243)
一、怎样理解耕地总量动态平衡	(244)
二、我国土地利用的潜力有多大	(245)
三、实现目标的五项配套措施	(248)
后 记	(251)

农村改革的新思路

(一九八八年十二月)

〔提要〕 进入 20 世纪 80 年代中后期，我国粮食生产在实行家庭联产承包责任制，连续多年大丰收之后，开始徘徊不前。为改变这种情况，一些传统的生产组织手段又强化了起来。与农村已经开始的新的制度产生冲突。农业生产组织紊乱，已成为大家共同的感觉。但为什么乱，如何治乱，却又众说纷纭。粮食产量徘徊不前，究竟是因“分田单干”各自为战导致的结果，还是多种利益冲突下的必然结果？是通过“归大堆”扩大土地统一经营规模解决这个问题，还是在确保农户独立自主经营的基础上建设商品经济的社会化服务体系？是干脆重新恢复农副产品和有关生产资料的专买专卖，还是着力去建设合理的价格体系和支撑环境？

坚持家庭联产承包责任制，完善农村使用制度改革，放活农户，是农村改革的主轴。中国农村的改革只能朝前走，新的改革只能在继承和发挥第一步改革最重要的成果——解放农民的基础上进行，总的方向应沿着“国家调节市场，市场引导农户”的路子走，让农民真正从长期的人身依附地位中解放出来，有作为人的独立地位和价值，让他们在“大包干”基础上，获得更多的、比较完整的经营自主权。只有这样，才能从根本上建立起自发展、自积累、自调节机制的商品经济运行机制。

“活”与“乱”之间，看似无大的界限，但存在着两个截然不同的内在机制和体系。为治“乱”而放弃“活”是很容易的，但要长期繁荣和培育“活”却是困难的。要坚定不移地坚持以农户为中心的家庭联产承包责任制，更多地用公司+农户的方式去组织农户，组织农业生产。

近年，我国粮食生产徘徊不前，去年又减产。另一方面，需求却在与日俱增。一段时间里，粮食及某些农副产品的供应趋紧。

为改变这种状况，一些传统的生产组织手段又强化了起来：上上下下喊粮食，喊农业，靠行政命令保证粮食面积和维持定购，拿出相当大数量的生产资料和贴息贷款搞“三挂钩”，逐步关闭已经放开或正在放开的市场……等等。但是，这些人们曾使用的十分熟练的手段，却似乎失去了往日的魔力。计划依旧完不成，市场依然统不住，各种各样的“大战”照样连绵不断，甚至愈演愈烈。

确实，在商品经济的新格局下，如何组织农业生产已成为一个日益令人关注的问题。不久前，在吉林省长春市，农业部政法司、中国技术经济研究会青年联络中心、中国农村经济杂志社，吉林省畜禽总公司和人民日报经济部联合召开了“组织创新与经济发展研讨会”，围绕这个专题展开了讨论。原国务院农村发展研究中心副主任朱厚泽、中顾委委员于光远、农业部副部长刘江、吉林省的负责同志以及来自全国各地的60位专家、企业家等出席了会议。

一、组织紊乱：农村改革是否已经到头

农业生产组织紊乱，已成为大家共同的感觉。但为什么乱、如何治乱，却又众说纷纭：是“分田单干”造成的各自为战，还是利益冲突下的合理选择？是通过收回土地扩大土地统一经营规模，还是在确保农户独立自主经营的基础上去建设商品经济的社会化服务体系？是干脆搞农副产品和有关生产资料的专买专卖，还是着力去建设合理的价格体系和支撑环境？

中青年农村经济研讨会的代表认为，农村诸多产业的发展近年显现两大特征：凡是效益较好、价格较活的产业，发展就很快，如水果和一些经济作物。凡是政府不统、放在市场上去的产业发展也较快，如鱼、禽、蛋之类。在这两个特征的背后，隐藏着这么一个基本事实：作为农村改革的重要收获，农户开始有了一些

自主权，也开始更明确勇敢地追求自己的利益。这不能不说是一种历史性进步。

但现实的困难在于：由于我国工业发展是建立在低廉的农副产品价格上的，目前城市改革步履艰难，我国企业还不能承受较高的农产品原料价格，结果是大宗的工业原料和粮食作物在通往市场的路上，都面对着一个屏障：政府统购。

在这种背景下，农户对自身利益追求的自主权必然与行政性统购发生矛盾，“活”与“乱”并存就成为当前突出的“时代病”。你要改革，就得放活农户。而你要统购，就必然制约放活。要农民富裕，就应尽可能放活。而要保证眼前的城市利益，就应更多地统购。

“活”与“乱”并存，还有一些组织上的原因。这几年，改革的一条主线是非经济手段的淡化和经济手段的加强，即纵向行政组织的指令性手段减弱，横向经济联合和对话增多。传统的纵向型国家统派购制度遇到了来自横向的商品经济交换原则的挑战。各种各样的“大战”实质上都可归结为“纵”“横”之战。更有意思的是，担负流通职能的商贸部门同时肩负着“统”“放”两种相互矛盾的职能，使用着“平”“议”两种相互离差的价格。这些部门本身的组织方式、行为标准和购销渠道就是矛盾和混乱的，而这些部门的利益冲动往往加剧和扩大“价格双轨”的内在冲突。再加上农户经营的自主权逐渐扩大，出于利益的驱动，“为革命种政治田”的少了，为自己种赚钱田的多了，行政命令的效果大不如前，农民确实有些越来越不听话了。

中国社会科学院农村发展研究所的李庆曾同志指出：这种情况确实使有些同志怀疑当初搞“大包干”的必要性，也使得有些同志疾呼要在“统分结合、双层经营”的旗帜下强化“统”的职能。有的同志甚至要求干脆明确恢复统派购制度。诸如此类，皆认为农户太不听话，皆认为农村已活得过多而统得不够。一句话，改革已经到头。显然，以给农户自主权为主旨的农村改革，正在接受新的、严峻的考验。

怎么办？率先“起义”的农村，经过近 10 年的改革，还得回答这么一个问题。

二、组织农户生产的基点是什么

遍地矛盾，遍地机会，遍地问题，遍地希望。这幅格外复杂、凝重的图像，使长期习惯于统一行动、统一步伐、统一文件的农村困惑了。人们在等待，等待新的中央农村工作会议，等待新的一号文件。会上，一位经济学家由此感叹：改革10年，农村却仍未走上自发展、自调节的轨道。

惯于从宏观角度思考改革的经济学家于光远指出：农村改革和发展的主体是农民，我们学者和政府都不能也不应替代农民。农村发展当然不能永久停留在家庭联产承包责任制这一点上。但新的发展，一定要建立在农村改革成果的基础上，即保障生产者的自主经营权，保持生产者高度的生产积极性。一些与会代表对当前有的地方通过下指标的方式来层层重建地区性合作经济组织的做法提出异议。他们指出，市场是农民行为更新的“炼狱”，应依靠市场来确定组织取向，尊重农民的选择。

长期潜心研究农村问题的朱厚泽同志则对中国农村长期争论不休的集体化问题发表了看法。他说，把一大堆土豆用一个布袋装起来，这么一种组织关系，你说“化”了没有？实际上一点也没有化。“大包干”调动了农民的积极性，有人怀疑说，你那“大包干”究竟是社会化还是个体化，究竟是社会进步还是社会倒退？当然是社会进步。其实，中国农民对社会化的热情，只是在家庭联产承包责任制的基础上才真正充分地得到了表现和发挥。

广东省农委的陈华一联系广东改革的实践提出，改革成功的要素有两条：一是要多试验多让各地自主选择，一是要顺应民心。现在广东农民是利就干，无利不干，小利小干，大利大干，这对不对？这很符合经济学原则，也应成为各类农村政策出台的一个出发点。

一个显然的历史教训更使人难忘：我们什么时候与农民的关系处理得较好，国民经济就发展得较好。农村改革，还是应沿着使农民成为独立的商品生产者的方向发展。提醒者是农业部政策法规司司长郭书田。

代表们得出这么几点共识：中国农村的改革只能朝前走；新的改革只能在继承和发挥第一步改革最重要的成果——解放农民的基础上进行，总的方向应沿着“国家调节市场，市场引导农户”的路子走，只有这样，才能从根本上建立起自发展、自积累、自调节机制的商品经济运行机制，才能从根本上防止朱厚泽所形容的用“布袋装土豆”的形而上学的组织悲剧的发生。

出路何在？

于光远引用了一句列宁的话：在组织上是中央领导地方，但从经验创造来说，常常是地方领导中央。我们为什么不把眼睛更多地面对现实、面对基层而老是习惯于发号施令，习惯于“等、靠、要”呢？

三、公司 + 农户：农村改革的新思路

基层有许多改革与创新之声。

吉林省畜牧局局长刘绍先介绍了他们组织畜牧业生产的以“场站带户”的新鲜经验。全省 3/4 以上的畜牧场站，以自己的技术优势去与农户的资源优势相结合，结果全省畜牧业，尤其是结合较好的养羊业发展很快，“场带户”成为小农社会化的重要方式。

农业部副部长刘江向大家介绍了四川的经验：四川是一亿多人的大省，现在基本上吃鲜猪肉。靠得是什么？是农户。一亿人消费基本上靠个体性生产、屠宰、销售来解决，实在不简单。关键是坚持让农民走向市场。把农民关在市场以外，工作是无法做的。

在江苏海安，坚持星火试验的徐川达根据他们试办的星火养殖试验场提出“养殖场辐射模式”。用养殖场的技术、资金和经营去带动周围农户的发展。养殖场本身仅获利 55 万元，而周围农户却获利 350 万元以上。1987 年该场所在的自然村平均每户增收 1200 元，效益相当可观。

山东省诸城县的外贸公司，从扶持农户生产入手，在良种、饲料、技术、加工、储运和销售等环节向农民提供产前产中产后

系列服务，每年投放1亿多元资金，带起12万农户，使该市的出口商品额以每年30%左右的速度递增。此外，山西省太谷县瓜类研究会用民办科研经营实体来组织瓜类生产，湖南省凤凰县放开粮食外购价格利用市场规律去组织粮食生产等，都给人以很深的启发。

以上各种经验，都有这样一个显著的特征：一头是立足于家庭经营、分散的农户。一头是独立自主、按商品经济原则办事的公司（或场、站、协会）。在这种组织结构中，既保持了农户作为最基本的经营细胞所特有的活力，又通过公司提供各种一家一户所无力办到的社会化服务，从而把农户家庭纳入了整个社会化大生产中。会议代表把这总结为“公司+农户”的组织结构，并认为，这比单纯地强调“统”的功能，强调行政组织要搞好服务更为经济有效。

公司，不应是以官为本而是与民命运相连的公司。中国农村技术开发研究中心的惠达主任根据他对国外农业的考察，认为这种公司应该是农户合理正常生产经营的“支撑体系”。这种体系起码包括六要素：物资供应、产品收购、技术服务、资金信用、社会保险和职业培训。只要这个支撑体系建设好了，农户依然可以成为十分有活力的细胞。当然，上面讲的各种经验，很少涉及粮食、棉花等大宗农产品生产，也即没有涉及价格仍被管死的农产品。这从另一个角度强有力地说明，合理的大宗农产品价格制度，是农村组织创新的一个重要条件。

放活农户，是农村改革的主轴。正如朱厚泽指出：我国农民长期处于一种人身依附地位，而没有人的独立地位和独立价值，这样一种社会特征，使得亿万农民不可能有对生产发展的兴趣，不可能发挥出高度的创造性和积极性，这是不是我们社会长期发展缓慢，落后停滞的重要原因？不少代表同意这样一种说法：让农民走上前台，实质是更多地让农民在“大包干”的基础上获得更多的比较完整的经营自主权。让公司走上前台，而不是人为地强调行政组织“统”的功能，也是因为前者比后者能以一种平等互利的身份与农民打交道，从而能够保证农户的独立自主地位。那么，政府干什么呢？把握全面、规范公司、扶助农户、治理环

境……可做的事情多得很呢！

“活”与“乱”之间，看似无甚大的界限，但确是两个截然不同的内在机制和体系。为治“乱”而放弃“活”是很容易的，但要长期繁荣和培育“活”却是困难的。更多地用公司 + 农户的方式去组织农户，组织农业生产，这是这次会议的一个大的理论收获。这个理论上的收获能否变为现实的收获，大多数代表对此是有信心的。

让实践来检验吧。

（此文原载《决策与信息》）