

中国农村

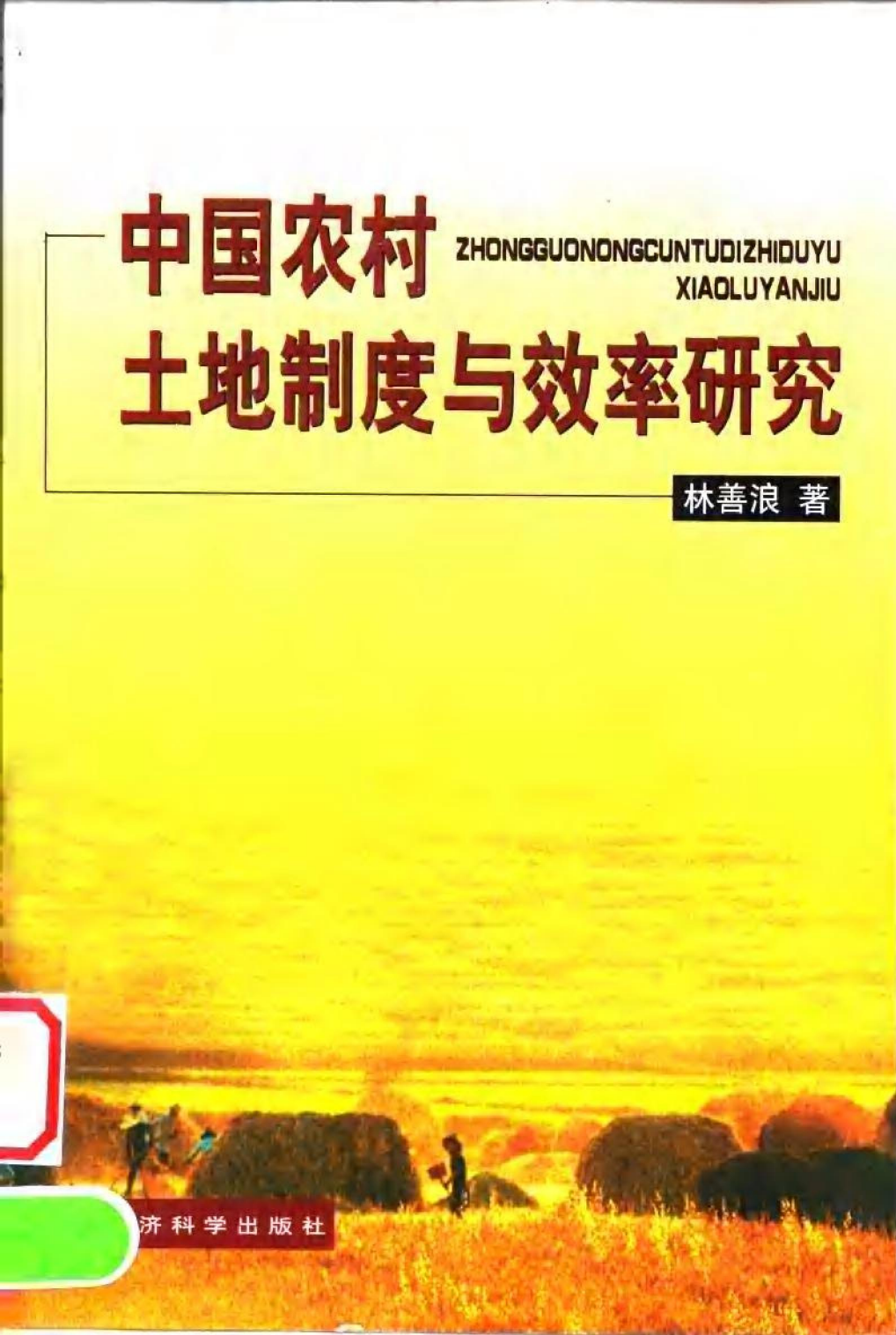
ZHONGGUONONGCUNTUDIZHIDUYU
XIAOLUYANJIU

土地制度与效率研究

林善浪 著



济科学出版社



中国农村土地制度 与效率研究

林善浪 著

经济科学出版社

一九九九年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地制度与效率研究/林善浪著. —北京:
经济科学出版社, 1999. 12
ISBN 7-5058-1923-2

I. 中… II. 林… III. 农村-土地制度-改革-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 50506 号

责任编辑: 赵树林

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 戴小卫

技术编辑: 姬建辉

中国农村土地制度与效率研究

林善浪 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@public2.east.net.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区万泉河路 66 号 邮编: 100086

出版部电话: 62630591 发行部电话: 62568485

北京印刷一厂印刷

河北后奕装订厂装订

850 × 1168 毫米 32 开 10.5 印张 260000 字

1999 年 12 月第一版 1999 年 12 月第一次印刷

印数: 0001—4000 册

ISBN 7-5058-1923-2/F·1379 定价: 15.50 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

农业是国民经济的基础，土地是农业最基本的生产要素，也是农民最基本的生活保证。我国是农民占多数的国家。土地的占有和利用问题，不仅关系到农村经济的持续发展和农村社会的稳定，也关系到整个国民经济的持续发展和全国的稳定。因此，自古以来就有“地者，政之本”（《管子·揆度》）的名言。

中国共产党在几十年的革命斗争中，领导了轰轰烈烈的土地革命，废除了地主阶级的土地所有制，使3亿多无地少地的农民无偿地获得了7亿亩土地和大量的生产资料，免除了过去每年向地主缴纳的约700亿斤粮食的苛重地租，实现了农村生产力的第一次大解放。这是一个伟大的历史性胜利。从1953年开始，党领导农民走合作化的道路，逐步建立了农村土地集体所有制，为农村社会主义公有制经济的发展奠定了坚实的基础。但是，从50年代后期开始，在“左”倾思想的影响下，农村先后经历了“大跃进”、“人民公社化”、“农业学大寨”等运动，形成了高度集中的计划经济体制，严重地

束缚了生产力的发展。党的十一届三中全会以后，在以邓小平为核心的第二代领导集体的领导下，中国共产党总结了历史经验和教训，成功地走出了一条建设有中国特色的社会主义的新道路。在农村，首先进行家庭承包制的改革，废除了人民公社制度，建立了“双层经营体制”，激发了亿万农民积极性和创造性，推动了农村生产力的第二次大解放，取得了举世瞩目的成就。

实行家庭承包制，赋予农民生产经营自主权，符合生产关系要适应生产力发展要求的规律，符合农业生产自身的特点，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。坚持家庭承包制，核心是稳定和完善土地承包关系。稳定土地承包关系，才能引导农民珍惜和有效地利用有限的土地资源，增加投入，培养土地肥力，保证农业持续发展。但是，家庭承包制并不是农村经济体制改革的终结，而仅仅是改革的开端。家庭承包制本身要完善，要随农村生产力的发展而不断创新。首先，家庭承包制本身需要完善，解决好承包过程中出现的土地细碎分割、土地使用权流转、集体与农户之间权责利关系的界定、农民单家独户生产与市场之间的矛盾、土地集体所有权的边界和主体的界定等一系列问题。其次，要处理好家庭承包制与耕地保护之间的关系、家庭承包制与土地的宏观管理之间的关系，等等。再次，要协调好家庭承包制与农业现代化之间的关系。邓小平同志指出：“中国社会主

义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制”。“第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进”。^①“第一个飞跃”使农民成为商品生产者，在几年之内基本解决长期未能解决的温饱问题，这在世界农业发展上堪称奇迹，因此必须长期不变。“第二个飞跃”的内容和目标比“第一个飞跃”更丰富、更伟大。但是，“第二个飞跃”必须以“第一个飞跃”为微观基础。离开了家庭承包制，就无法发挥农民积极性和创造性，也就无法实现“第二个飞跃”。实现“第二个飞跃”的过程，也是实现农业现代化的过程。这是一个长期的任务。党的十五届三中全会指出：“在家庭承包经营基础上，积极探索实现农业现代化的具体途径，是农村改革和发展的重大课题”。要在家庭承包制的基础上实现农业现代化，必须解决好家庭承包制与农业生产社会化的关系，家庭承包制与土地规模经营的关系、家庭承包制与社会主义市场经济的关系、家庭承包制与农村土地集体所有制的关系、家庭承包制与农村土地的保护和管理的关系等一系列问题。解决这些问题，要通过实践的不断摸索，理论的创新。林善浪同志的博士学位论文《中国农村土地制度与效率研究》，以农村土地制度与效率的关系为中心，对这些问

^① 邓小平：《国际形势和经济问题》，《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第355页。

题进行深入探讨，是很有理论意义和现实意义的。

作者以效率为判断标准，较系统地分析了我国农村土地所有制、农村土地的生产组织形式、农村土地规模经营和农村土地的宏观管理等问题。在掌握国内外大量资料和充分剖析理论界不同观点的基础上，以马克思主义经济理论为指导，立足于我国农村的实际情况，提出了一系列有现实意义的、创新的观点。

1. 作者认为，改革开放以前，农地所有制是缺乏效率的，是典型的“没有发展的增长”。产生这种效率特征的根本原因在于集体经营这一使用制度，而不在于农地的集体所有权，最明显的标志是从1955年秋开始出现的合作化高潮和综合要素生产率的由升到降的转折点是完全一致。家庭承包制的意义不仅在于实现了“有发展的增长”，更重要的是解放了农业劳动力，促进了农业内部结构和农村经济结构的变革。1985年以来，随着粮食产量的波动，在理论上出现了否定家庭承包制的观点；在实践上出现了“两田制”、“集体农场”、“统种分管”试验，其主导思想是限制、削弱农户的生产经营权和收益权。作者认为，否定家庭承包制的观点是错误的。

2. 作者认为，农地所有制改革方案的设计要以提高效率为基点，使微观效率与社会效率有机地协调起来。农地的公平分配与效率不仅没有矛盾，反而有利于实现微观效率和社会效率的双重目标。我国农村土地所有制改革既不能片面地强调所有权制度的绝对性，也不

能片面地强调“利用”，而是在进一步明确所有权主体、划清集体所有权边界的基础上，强化农户独立的生产经营权，保障农户的利益。农地使用制度进一步改革的基本思路是“平均分配，无偿占有，定期调整，滚动使用”。

3. 作者认为，农业的产业特点、农业技术类型和农业社会化的特点决定了农业适合于家庭劳动，而不适合于工厂化劳动。农业的产业特点决定了集体劳动和雇工劳动的监督费用太高；农业技术类型和农业社会化的特点决定了可以在家庭经营的基础上实现农业现代化。家庭经营可分为小农经济条件下的家庭经营和社会化大生产条件下的家庭经营。我国农业生产组织形式大体上要经历三个阶段，即家庭经营 + 落后的生产手段 + 落后的农业技术 + 初级社会化服务体系 + 自给自足；家庭经营 + 落后的生产手段 + 较先进的生物化学技术 + 初级社会化服务体系 + 不发达的商品经济；家庭经营 + 机械耕作 + 先进的生物化学技术 + 发达的社会化服务体系 + 发达的商品经济。现代农业技术的运用，要遵循先生物化学技术后农业机械的路径。农业经营组织一体化的主流是垂直一体化，而不是水平一体化。

4. 作者认为，与其他产业相比农业的规模经济效益比较弱。农地规模经营是一个长期的、渐进的过程，大体上要经历以人畜力耕作为主的“人畜力满负荷”和以机械耕作为主的“管理能力满负荷”两个阶段。从第一个阶段过渡到第二个阶段的关键是农业劳动力的转移

和生产要素相对价格的变化。在相当长时期内，我国的农地规模经营还只能是逐步实现“人畜力满负荷”。农地规模经营有利于提高劳动生产率，不利于提高土地生产率。在相当长时期内，我国国情决定了土地生产率是衡量土地利用效率的主要指标。我国农地规模经营只能在保证土地生产率不断提高的前提下逐步提高劳动生产率。要做到这一点，关键是农业技术的进步和农业劳动力的逐步转移。这是一个长期的、渐进的过程。在这个过程中，政府的职能不是在条件不具备时人为地缩短这个过程，而是通过创造性的工作，形成有效的社会化服务体系和完善的农地交易市场，使农户的经营规模随着劳动力的转移而逐步扩大。我国农地规模经营的形成应主要依靠市场机制，而不是行政机制。规模经营的基础是家庭经营，而不是集体经营；规模经营的基本形式是规模不断扩大的家庭经营+社会化服务体系。

5. 作者认为，为提高农地利用的宏观效率，必须建立健全农地宏观管理制度。农村土地管理制度要以市场机制为基础，以提高农村土地资源配置效率为目的；要通过对土地产权的限制和保障，以达到微观效率与社会效率的统一；现有的土地征收制度是耕地流失的主要原因，土地征收制度要根据国际惯例的做法，仅仅限制于“公共利益”事业的用地，其他用地应通过市场机制取得；要通过改革政府对土地的管理制度，实现土地的集约使用，保护有限的耕地资源。

作者的上述论证：在强化农民生产经营自主权、保

障农民利益的基础上，来完善家庭承包制，完善农村土地集体所有权制度，健全农村土地宏观管理制度，逐步实现土地规模经营，实现农业现代化。这个思路，完全符合中央精神，应当予以肯定。

作者对我国农村经济已进行了八年的研究，在这方面已出版了三部很有学术价值的专著：《股份合作经济研究》^①、《中国合作经济发展史》^②、《中国股份合作经济问题探索》^③，在攻读博士学位期间，对我国农业继续深入研究，又取得了上述可喜的成果。全文内容正确，分析细致，论证严谨，理论密切结合实际。审阅过该论文的专家学者，都作出了较高的评价。我作为他的导师，把这些评价视为对他的鼓励和鞭策。现在，作者在论文的基础上进一步修改，作为专著出版，其实，这部专著只是作者对农村经济问题研究计划的一部分。我希望作者以高度的历史责任感、严谨的治学态度、求实创新的科学精神，在攀登科学高峰的崎岖道路上，不畏艰险，勇往直前，在对我国农村经济的研究中，取得更丰硕的高质量的成果。

陈 征

1999年首秋于资红书屋

① 1993年10月，福建地图出版社出版。

② 1998年8月，当代中国出版社出版。

③ 1999年4月，福建人民出版社出版。

目 录

导 论	1
第一章 我国农地所有制变革的效率评价	39
第一节 农地所有制与效率：一般分析	39
第二节 我国农地所有制的变革及其效率评价	53
第三节 家庭承包制及其效率	77
第四节 1985 年以来的农地所有制改革及其评价	89
第二章 完善农地所有制，提高农地利用效率	106
第一节 农地所有制改革的指导思想	106
第二节 现实的选择：明确界定多层次的农地所有权	120
第三节 农地使用制度的现实选择	147
第三章 农地经营的组织形式与效率	171
第一节 国外农地经营组织的简单比较	171
第二节 农地生产组织与效率	183
第三节 经营一体化与农地利用效率	212
第四章 农地规模经营与效率	228
第一节 农地规模经营是长期的趋势	228
第二节 农地规模经营与生产率	237
第三节 我国农地规模经营的模式	253
第五章 宏观管理制度与农地资源配置效率	263

第一节	农地宏观管理的基础、目标和任务	263
第二节	农地产权的宏观管理	270
第三节	农地流转的宏观管理	279
第四节	农地征收制度	285
第五节	耕地保护制度	304
结 论		310
主要参考书目		315
后 记		324

导 论

一、研究对象

“制度”是一个外延很广的概念。在马克思和恩格斯的著作中非常广泛地使用“制度”这一概念，如“社会制度”、“政治制度”、“法律制度”、“封建制度”、“资本主义制度”、“殖民制度”、“财产制度”、“工厂制度”、“银行制度”、“行会制度”等等。从他们所使用的“制度”概念的场合看，制度是指人与人之间结成的社会关系的总和。在一定历史阶段，人与人之间结成的社会关系是复杂多样的，包括经济关系、政治关系、文化关系、宗教关系、国家关系、宗法关系、家庭婚姻关系等等，与此相应地就有经济制度、政治制度、文化制度、宗教制度、国家制度、宗法制度、家庭婚姻制度等。这些社会关系，有的上升为国家的意志，形成法律、政策等，有的没有上升为国家的意志。人的本质“是一切社会关系的总和。”^① 一个人的发展不可能超越一定历史阶段的社会关系，因为社会关系是由一定阶段的生产力发展状况决定的。”在人们的生产力发展的一定状况下，社会有一定的交换[commerce]和消费形式。在生产、交换和消费发展的一定阶段上，就会有一定的社会制度、一定的家庭、等级或阶级组织，一

^① 《马克思恩格斯选集》，第1卷，人民出版社1972年版，第18页。

句话，就会有一定的市民社会。”^① 那些上升为国家意志的社会关系对一个人的约束具有强制性，成为正式约束；那些没有上升为国家意志的社会关系对一个人的约束不具有强制性，成为非正式约束。这样，制度具有经济基础和上层建筑之分，经济基础决定上层建筑。不管是构成经济基础的经济制度，还是属于上层建筑的制度，归根到底都是由生产力发展状况决定的。

土地制度是社会经济制度的重要组成部分，也是社会经济制度的基础。在农村，土地制度是农村社会经济制度的核心。土地制度一经建立，便规定了人与人之间因土地占有和利用而发生的各种关系。农民的任何生产活动，都离不开土地并以占有和利用土地为基础。因此，对土地关系的确定，就为农村社会的全部经济关系，进而为农村社会的经济发展确定了一个基本框架，农村的社会经济制度就在此基础上建立。

什么是土地制度呢？我国学术界对此并未形成一致的看法，代表性的观点有：

1. 土地制度就是土地所有制，是人类社会一定发展阶段中土地所有关系的总称。^②

2. 人们在占有、支配和使用土地的过程中所结成的各种关系的总和，包括土地所有权关系和土地使用权关系两个方面。^③

3. 土地制度是在经济运行过程中所发生的土地经济关系和土地法权关系制度化的总和。土地经济关系表现在人们对土地的所有权、使用权、占有权和处分权等方面，而法权关系则是指土

① 《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社1972年版，第320~321页。

② 陈道主编：《经济大辞典·农业经济卷》，上海译文出版社1983年版，第230页。

③ 张朝尊主编：《中国社会主义土地经济问题》，中国人民大学出版社1991年版，第27页。

地经济关系在法律上的反映、确认和规范。^①

4. 土地制度是由土地所有制、土地使用制度、土地流转制度和土地管理制度及其他构成的一项有关土地的社会经济制度。^②

5. 土地制度有广义和狭义之分。广义的土地制度包括有关土地问题的一切制度，如土地利用方面的土地开发制度、规划制度等，土地所有和使用方面的土地分配制度、承包制度、租赁制度、地租和地价制度等，土地管理方面的地籍管理和征用制度等。狭义的土地制度指土地所有、使用和国家管理三大方面的制度。^③

根据马克思使用“制度”概念的内涵，再综合各家所述，可以看出，“土地制度”这一概念包括以下几个方面的内容：

1. 土地制度是一定社会条件下，人们在占有和利用土地过程中所形成的人与人之间关系的总称。

2. 以土地为媒介结成的人与人之间的关系，有的上升为国家意志，形成有关土地的法律和政策。因此，土地制度既包括经济关系，也包括法权关系。前者属于经济基础，后者属于上层建筑。

3. 土地制度有广义和狭义之分，广义的土地制度包括一切有关土地的制度，狭义的土地制度包括土地所有制、经营制度和管理制度。

农村土地制度反映了农村土地经济关系。由于农村土地不同于城市土地，因而农村土地制度也具有特殊性。

① 张月蓉：《完善我国农村土地制度的途径》，载中国土地学会编《中国土地经济问题研究》，知识出版社 1992 年版，第 377 页。

② 陈宪：《农村土地制度的改革目标与阶段性选择》，载《江西农业经济》，1989 年第 4 期。

③ 周诚主编：《土地经济学》，农业出版社 1989 年版，第 40 页。

首先，农村土地制度受自然生产力和社会生产力双重制约。农业生产是一种有生命的生产，依赖于大自然，并且同大自然进行物质交换，转化为农产品。因此，自然生产力是农业生产的基础。农地制度的选择不仅要考虑社会生产力，也要考虑自然生产力。

其次，农村土地制度是最原始的经济制度。在原始社会末期，人类从采集活动逐渐向种植业转化，从渔猎活动逐渐向饲养业转化，从而产生了原始的农牧业。由此人类开始定居，产生了对土地的固定的占有，也就逐渐地产生了人类历史上最早的所有权制度即土地所有制。“所有制的最初形式无论是在古代世界或中世纪都是部落所有制，这种所有制在罗马人那里主要是由战争决定的，而在日耳曼人那里则是由畜牧业所决定的。在古代民族中，由于一个城市里同时居住着几个部落，因此部落所有制就具有国家所有制的形式，而个人的所有权则局限于简单的占有，但是这种占有也和一般部落所有制一样，仅仅涉及到地产。”^①

再次，农村土地制度在经济制度中的地位在生产力发展的不同阶段是不同的。从历史上看，地产先于资本而存在。因为在资本主义以前的农业社会中，地产或土地制度体现了人类财富的基本形式和人类生存的主要基础。在资本主义社会，土地从属于资本，如农业资本，矿山资本中用于购买、租赁土地的那一部分资本。在这种土地制度中，土地所有者已经和土地经营完全分离，而只是凭借土地所有权收取一定货币的地租。因此，马克思说：“土地所有权在这里表现为派生的东西”^②，“是非生产者对自然的单纯私有权，是单纯的土地所有权”，^③是“纯粹经济的形

① 《马克思恩格斯全集》，第1卷，人民出版社1972年版，第68页。

② 《马克思恩格斯全集》，第26卷Ⅱ，人民出版社1973年版，第168页。

③ 《马克思恩格斯全集》，第25卷，人民出版社1974年版，第714~715页。

式”，“因为它摆脱了它以前的一切政治的和社会的装饰物和混杂物，简单地说，就是摆脱了一切传统的附属物，……一方面使农业合理化，从而第一次使农业有可能按社会化的方式经营，另一方面，把土地所有权弄成荒谬的东西”。^①由于土地所有权与土地实际利用的分离，“土地所有者，在古代世界和中世纪世界是那么重要的生产当事人，在工业世界中却是无用的赘疣。因此，激进的资产者在理论上发展到否定土地私有权（而且还打算废止其他一切租税），想把土地私有权以国有的形式变成资产阶级的、资本的公共所有。”^②可见，随着生产社会化和商品经济的发展，土地制度采取了所有权和利用相分离的制度，从而使土地所有权在生产中的作用削弱。

本书研究的土地制度是狭义的土地制度，并主要研究农业用地制度。因为土地所有制、经营制度和管理制度是所有土地制度的核心，并决定土地制度的其他方面。

构建和评价土地制度的首要标准是生产力标准。因为“人们在发展其生产力时，即在生活时，也发展着一定的相互关系；这些关系的性质必然随着这些生产力的改变和发展而改变。”^③生产力是人们改造自然界的能力，具体到土地的改造和利用方面，就是土地利用效率。在马克思的著作中，效率或生产效率是指在生产过程中生产资料、劳动力等生产要素的性能和使用状态。

效率是受多种因素影响的。

从生产力内部要素看，劳动力和生产资料的质量及其利用都对效率产生影响，由此也把效率划分为两种类型，即“劳动的生

① 《马克思恩格斯全集》，第25卷，人民出版社1974年版，第697页。

② 《马克思恩格斯全集》，第26卷Ⅱ，人民出版社1973年版，第39页。

③ 《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社1972年版，第325页。