

当代财经文库



中国农村 土地使用与管理 制度研究

郑景骧○主编
西南财经大学出版社



国家社会科学基金资助研究课题

当代财经文库



中国农村 土地使用与管理 制度研究

郑景骥○主编

西南财经大学出版社



当代财经文库 dciwk 当代财经文库 dciwk

责任编辑:吴定光

封面设计:穆志坚

书 名:中国农村土地使用与管理制度研究

主 编:郑景骧

出版者:西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编:610074 电话:(028)7301785

排 版:西南财经大学出版社照排部

印 刷:西南财经大学印刷厂

发 行:西南财经大学出版社

四 川 省 新 华 书 店 经 销

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:6.25

字 数:125千字

版 次:1997年6月第1版

印 次:1997年6月第1次印刷

印 数:3000册

定 价:12.60元

ISBN 7-81055-178-7/F·138

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

课题组成员

组长:郑景骥

成员:郑景骥 吕火明 张思文

杨灿智 唐旭辉 徐一丁

赵昌文 颜安生

《当代财经文库》总序

世界正在走向 21 世纪。在这世纪之交,人们可以看见,不可抑阻的生产力,正在带来一场人类社会各个方面的全面而深入的变化。变革的浪潮势不可挡,而科技革命充当了这场革命的先导,社会经济结构、政治体制、人们的社会关系、生活方式以及思想观念都处在不可避免的自我调整和革命变革之中。

中国正在走向 21 世纪。在“九五”和走向 2010 年的新时期,中国将实现经济体制的根本性转换,建立起社会主义市场经济体制,同时将进行增长方式的根本性转换,使国民经济转到集约型的轨道。这是一场社会主义发展过程中史无前例的历史性变革,它将极大地解放生产力,大大完善中国的社会主义制度,增强经济的活力。在改革中焕发出新鲜活力的、社会主义的中国,昂首阔步地跨入 21 世纪,这是当代的最重大的历史事件,这一事件将给整个世界的发展带来深刻影响。

我国社会主义经济的发展与改革,直接推动了财经领域学术研究的繁荣和发展。近年来,理论经济学,以及金融、财政、税收、工商管理等各个部门经济学,在马克思主义和小平同志有中国特色的社会主义理论的指引下,一方面吸收国外现代经济学研究的有益成果,一方面紧密结合中国社会经济发展和改革的实际,推出了一大批优秀的结果。这些财经领域的研究成果,推

动了我国财经科学的建设。为了推进两个根本性转换,促进我国社会主义现代化,我们需要进一步加强财经科学的研究,建立起社会主义的中国经济科学,因此,不仅需要提倡科学研究,奖励优秀学术成果,而且需要采取措施,解决学术专著出版困难的问题。西南财经大学出版社从1985年开始,以学校设立的学术专著出版补贴基金推出一批学术专著,把一些反映财经研究最新成果,有较高学术价值的著作奉献给广大读者,特别是从事财经领域科学研究的专业理论工作者和研究生,扩大了这些成果的社会影响。

从今年开始,西南财经大学出版社决定继续依托于校学术专著出版补贴基金,以《当代财经文库》的形式,每年推出一批财经学术研究专著。《当代财经文库》将以提高出版质量,多出适应时代需要的精品为主旨,同时,力求在版面设计、装帧、排版、印刷等各方面都更加规范化、统一化。

根据国家哲学社会科学研究“九五”(1996—2000)规划,社会科学研究的指导思想是:以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,坚持党的基本路线和基本方针,坚持理论联系实际、坚持重在建设,坚持“百花齐放、百家争鸣”,以建设有中国特色社会主义的重大理论问题和实践问题为主攻方向,重点加强对“九五”期间与21世纪初叶我国国民经济和社会发展以及改革开放、社会主义精神文明建设中重大问题的研究,在继续加强应用研究的同时,重视和提高基础研究。加快发展新兴边缘交叉学科研究和跨学科综合研究,进一步发展和全国繁荣哲学社会科学,更好地为经济发展和社会全面进步服务。为建设有中国特色社会主义服务。这既是财经领域社科研究的指导思想,也应该成为《当代财经文库》出版的

指导思想。

《当代财经文库》是旨在推出财经研究学术专著的一套丛书,它的特点是:(1)重视理论经济学的研究;(2)推动财经领域各部门经济学学科的理论研究和应用研究;(3)提倡有创新意义的经济学各学科交叉研究和边缘学科研究;(4)支持中青年学者的科学研究。

西南财经大学出版社推出《当代财经文库》是一件大好事,对广大读者来说,它有助于扩大视野,了解当代国内外财经科学的最新发展趋势,增强经济理论的素养和分析问题的能力。

在《文库》出版之际,谨致以最美好的祝愿。

刘诗白

1996年5月于成都

前言

《中国农村土地使用与管理制度的研究》是全国哲学社会科学规划领导小组批准立项的中华社科基金资助研究课题。课题组经过为时两年的理论探索与实地调查，业已完成研究任务，得出这一研究成果。

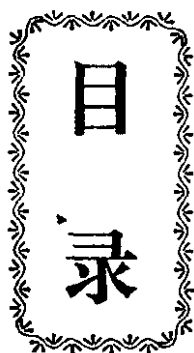
本课题研究任务的完成，得益于已有相关研究成果不少，谨向直接或间接地为我们提供调研资料的同志们致以虔诚的谢意！

· 作者 ·

全国政协常委、四川省人大副主任王叔云教授对本课题研究工作给予了热忱支持与指导，谨对他表示由衷的谢忱！

对于本课题研究的缺陷与失误，热忱地欢迎各界人士批评指正。

本研究成果系由众人分工撰写完成的。第一章由郑景骥、唐旭辉撰写，第二章由郑景骥撰写，第三章由徐一丁、赵昌文、颜安生、杨旭、王毅撰写，第四章由吕火明撰写，第五章由杨灿智、庄道军撰写，第六章由张思文、郭侃撰写。全书由郑景骥总纂。



1. 中国农村土地制度的基本特点 (1)

1.1 坚持土地的社会主义公有制,而以集体所有制为主 (3)

1.2 实行多种土地经营形式并存,而以家庭联产承包经营形式为主 (7)

1.3 实行多种土地经营主体并存,而以农户为主 (14)

1.4 实行土地的三级管理体制,而以国家宏观管理为主 (19)

2. 改革与完善农业承包地的分配机制 (21)

2.1 现行承包地分配机制的基本特点 (22)

2.2 现行承包地分配机制的负面效应 (29)

2.3 改革现行承包地分配机制的指导思想与基本原则 (35)

2.4 承包地分配机制改革的方案与对策 (41)

3. 推进农村土地使用权商品化进程 (53)

3.1 农村土地使用权商品化的概念与作用 (54)

3.2 国内外农村土地使用权商品化的系统考察 (64)

3.3 农村土地有偿使用和有偿转让制度的建立与完善 (78)

4. 搞好农业商品生产基地与科技试验基地建设 (110)

4.1 建设农业商品生产基地的积极意义 (110)

4.2 我国农业商品生产基地建设现状 (116)

4.3 建设农业商品生产基地的原则、措施与对策 (123)

4.4 农业商品生产基地建设与农业科技试验基地建设的结合 (132)

5 . 建立和健全农村土地保护机制 (137)

- 5.1 建立和健全农村土地保护机制的
必要性 (137)
- 5.2 农村土地保护的科学内涵 (140)
- 5.3 农用地的保护 (144)
- 5.4 非农用地的保护 (159)

6 . 建立和健全农村土地管理体制 (164)

- 6.1 我国现行农村土地的管理体制 (164)
- 6.2 国家对农村集体土地的管理 (169)
- 6.3 集体对其所有的农村土地的管理 (178)

● 1. 中国农村土地制度的基本特点

1.

中国农村土地制度 的基本特点

在人类历史长河中，无论在哪一种社会形态下，无论在哪一个历史阶段上，土地制度都是社会的基本制度。这是因为：第一，土地在人类对其垦殖之前，就以现成的生活资料供给人类，满足人的衣、食、住、行、乐的需要。第二，土地为人类一切生产提供原始的生产资料，它一方面是生产中的劳动对象，另一方面是生产活动的场所与基地，再一方面是生产用劳动资料的源泉，成为原始的劳动资料库。第三，土地为人类的一切劳动产品提供物质基质。一切人类劳动产品，在它们的身上，除了包含有各种不同的劳动之外，“总还剩有一种不借人力而天然存在的物质基质”，人在生产中“只能改变物质的形态”，而不能创造物质基质。因此，“劳动并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉”，提供物质基质的土地也是物质财富的源泉。所以，“劳

● 中国农村土地使用与管理制度研究

动是财富之父，土地是财富之母”^①。第四，土地在农业上具有更为特别的意义，它是农业最基本的、最重要的、不可能替代的生产资料，而农业是国民经济和整个社会的基础。以上四点，决定了土地在人类社会中的极端重要性，从而决定了土地制度乃是社会的基本制度，土地制度的变革乃是整个社会变革的基础，正如马克思所说：“我早就确信，社会革命必须认真地从基础开始，就是说，从土地所有制开始”^②。

中国农村的土地制度，随着社会革命阶段的变化和中国执政策的变化而几经变化。新中国建立之后，首先完成民主革命的扫尾任务，进行了土地改革，实现了农民土地所有制；其后，在农民土地所有制的基础上进行农业社会主义改造，实现了农业生产合作化，实行了土地的合作社所有制；再后，对农业生产合作社沿着“一大二公”的方向再度拔高，实现了人民公社化，实行了“三级所有，队为基础”的政社合一的土地公社所有制。到了20世纪70年代末80年代初，中国农村发生了一次伟大的、深刻的变革，产生了以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，形成了多种形式的合作经济，与此相适应，土地制度也发生了巨大的、深刻的、积极的变化。

中国现行农村土地制度的基本特点，概括起来说就是：在土

① 马克思：《资本论》，第1卷，见《马克思恩格斯全集》，中文版，第23卷，57页，北京，人民出版社，1965。

② 马克思：《马克思致路·库格曼》，见《马克思恩格斯全集》，中文版，第32卷，530页，北京，人民出版社，1965。

● 1. 中国农村土地制度的基本特点

地所有制方面，奉行和坚持社会主义公有制，实行国家所有制和集体所有制并存，以土地的集体所有制为主；在土地经营形式方面，实行多种土地经营形式并存，以土地的家庭承包经营形式为主；在土地经营主体的组织形式方面，既以农户为经营主体，又以多种形式的集体为经营主体，其中以农户主体为主；在土地的管理体制方面，实行国家管理、社区经济组织管理、基层经营者管理的三级管理体制，以土地的国家宏观管理为主。

1.1 坚持土地的社会主义公有制， 而以集体所有制为主

中国现行的农村土地所有制，存在着集体所有制和国家所有制两种社会主义公有制形式，其中集体所有制土地占居绝大部分。有人认为，我国农村土地制度的改革，应该向土地所有制改革的深层发展，取消土地的公有制，承认农民对土地的私有权，以适应市场经济大环境的要求。我们则认为，我国农村土地的两制公有制并存而以集体所有制为主的制度必须坚持和维护。

1.1.1 土地公有制必须坚持

坚持和维护土地的社会主义公有制，决非陈旧观念的固执，更非“左”倾思潮的顽疾，而是公平原则的要求、效率原则的要

● 中国农村土地使用与管理制度研究

求、我国基本国情的要求。

从公平原则来说，坚持土地公有制是避免两级分化、逐步实现“共同富裕”目标的根本保证。土地及其附着设施，是农业最基本的生产资料，也是当前农业中仅存的公有化生产资料。如果土地私有化，那么我国农业的社会主义性质何在？如果国民经济中起基础作用的和最主要的农业部门实行生产资料的全盘私有化，那么社会主义公有制经济在我国社会经济中的主体地位与主导作用何存？而没有了社会主义公有制经济在我国经济中的主体地位与主导作用，必要的和起码的“社会公平”何以维持？农民两级分化的现象何以避免，共同富裕目标的最终实现何以保证？

从效率原则来说，坚持土地公有制是整个国民经济持续、快速、健康发展的需要。土地是一种具有巨大特殊性的生产资料，其特殊性之一是数量有限，不象其他许多生产资料那样可随意增加其数量；而土地又是农业最基本的和不可替代的生产资料。因此，必须以超出人们珍惜其他生产资料的程度来特别珍惜农业土地。对农业土地的特别珍惜，首先是要避免农业土地的浪费，尽可能充分地利用土地；其次是要精心安排土地生产，使土地产品的数量、结构与国民经济发展的需要始终处于最佳适应状态。而要使农业土地既能被充分利用，又要使土地产品的数量、结构与整个国民经济发展的需要始终保持最佳适应状态，就不能仅仅依靠市场调节的自发作用。市场调节，即使是国家宏观调控下的市场调节，也只能引导农业生产在曲折、波动的适应过程中逐渐地适应国民经济发展的需要。在曲折、波动的适应过程中，有可能

● 1. 中国农村土地制度的基本特点

存在土地利用不当的问题。这种土地利用不当造成的损失，是最不可弥补和最承受不起的损失。而扭转土地利用的方向，又因农业生产周期长乃是最不可能立竿见影的事情。因此，对土地这种特殊资源的使用和配置，必须有国家产业政策的指导，必须有根据产业政策而进行的宏观管理，在宏观管理形式中必须有一定的直接计划管理形式（当然，主要是指导性的计划管理形式）。如果完全抛弃土地利用的宏观调控和直接计划管理，则必然不利于农业生产与整个国民经济的始终默契配合，从而有悖于国民经济最佳效率原则的要求。而只有坚持土地的公有制，才有利于实现国家对土地利用的宏观调控和直接计划管理。所以，坚持土地公有制，是整个国民经济持续、快速、健康发展的需要。

从我国的基本国情来说，坚持土地公有制对我国尤为必要。人多地少的矛盾特别尖锐是我国的基本国情，无论是人均耕地面积，还是人均农用地面积，抑或是人均可垦地面积，我国都大大低于世界平均水平。这一情况，便使我国土地更为宝贵，更要避免浪费，更需精心安排与利用。马克思说：“土地所有权的前提是，一些人垄断一定量的土地，把它作为排斥其他一切人的、只服从自己个人意志的领域。”^① 这就是说，土地所有权人拥有对土地的最高的支配、处置权。倘若将农村土地的所有权交给农民个人，其后，国家不仅难于实施直接计划管理，而且难以避免土地的废弃与滥用。因此，坚持土地公有制，对我们这个人多地少

^① 马克思：《资本论》，中文版，第3卷，695页，北京，人民出版社，1975。

● 中国农村土地使用与管理制度研究

矛盾特别尖锐的国度来说，是尤为必要的。

1.1.2 坚持土地公有制必须以集体所有制为主

改革我国农村土地所有权制度的另一种主张，是变集体所有土地为国家所有土地，实行土地的“国有民营”。持这种主张的人认为：“国有民营”可以明确界定土地所有者和土地经营者的不同利益；可以有效地防止土地兼并和农民的两极分化；可以为国土的统一整治与利用提供可靠的保障；可以结束现有的土地使用过度分散的状况，实现土地的适度规模经营。我们认为，这种主张是不切实际的。首先，变集体土地为国有土地，其方式不外乎两种，一是无偿没收，一是有偿收买。如没收，这缺乏理论依据，与马克思主义关于不能剥夺劳动人民的思想正相抵触；如收买，这一笔极为庞大的资金，政府如何筹得？其次，在几十年的社会主义农业经济体制下，经过长期开展基本建设，已经以土地为基础形成了包括土地、企业、基础设施等等财产在内的不可分割的公有财产。实行土地国有化，单把土地从这个财产系列中分割出去，其操作难度很大。第三，农业的双层经营体制已被实践证明是具有巨大优越性的经营形式，在土地家庭经营层次之上不可缺少统一经营层次的“统”的职能。如实行土地国有化，其后，谁来行使统一经营的职能？如仍由社区组织来行使这种职能，则必然是社区行政组织既陷于政企不分境地，又无力搞好统一经营；或者社区经济组织因自身对土地没有所有权而不会比现