

山东省农村改革
试验区系列报告

平度土地制度建设

● 主编

王明钢

● 副主编

于茂安

王洪海

济南出版社

平度土地制度建设

主 编 王明钢

副主编 于茂安

王洪海

济 南 出 版 社

1991年·济南

平度土地制度建设

王明钢 主编

*

济南出版社出版发行

(济南市经二路182号)

济南市中印刷二厂印刷

*

850×1168毫米32开本 9.25印张230千字

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数1—7500

ISBN 7-80572-468-7/F·53

定价: 3.50元

山东省农村改革试验区系列报告编辑委员会

主 任	谢玉堂			
委 员	王明钢	于茂安	张永森	王克功
	王存荣	邹书良	杨培才	刘同占

《平度土地制度建设》编辑部

主 编	王明钢			
副主编	于茂安	王洪海		
编 辑	冯周安	王统志	高健民	赵玉良
	林峰海	柳忠贤	吴清晓	刘希聚
	尹惠凯			

序

党的十一届三中全会以来，我省遵循党中央的统一部署，结合山东的实际，深入进行了农村经济体制改革，有力地推动了全省农村经济的发展。

农村改革同整个经济体制改革一样，是社会主义制度的自我完善。随着改革的展开和深入，逐步建立起与社会主义商品经济发展相适应的新的经济体制，农村经济体制发生了深刻变化：它突破了“一大二公”的原人民公社体制，普及了家庭联产承包责任制，建立起以“土地公有、家庭经营、合作服务”为特征的“统”、“分”结合的双层经营新体制，有效地发挥了农民家庭经营的积极性和集体经济的优越性；改革了农产品统派统购制度，实行了国家定购与市场调节的“双轨制”，初步形成了多渠道、少环节、开放式的农村商品流通体制；突破了传统农业结构的框架，形成了资源配置合理、经济效益显著、现代农业因素逐步增强的农村经济结构，促进了农村经济的全面协调发展；逐步建立起新的宏观调节机制，实行计划经济与市场调节相结合，走出了具有中国特色的社会主义商品经济发展的道路。改革给我省农村经济注入了新的生机和活力，使农业和整个农村经济获得突破性进展。1990年与1980年相比，农村社会总产值增长6.2倍，农业总产值增长90.4%（1980年不变价），粮食总产量增长49.7%，棉花增长81.6%，油料增长48.3%，农民人均纯收入增加2.2倍，农村形势很好。事实表明，我省农村改革始终沿着社会主义方向健康发展，并获得巨大成功。

农村改革是一个渐进的不断深化的过程。随着温饱问题基本解决，农村经济步入了社会主义商品经济发展阶段之后，农村改

革也进入了一个复杂而艰难的阶段。农村改革同城市体制改革交织，生产经营体制改革与流通体制改革并进，经济体制改革与政治体制改革结合。改革越是深化，越触动新旧体制的利益摩擦，往往拨动社会和人们最敏感的神经。每一项改革措施的出台，一旦失误，不仅会给改革本身造成困难，而且会对农村经济、社会的安定产生严重影响。根据党中央、国务院的统一部署，设立农村改革试验区，凡改革的措施、方案都先拿到这里来试验，通过试验积累经验和探索规律，就可以提高决策的科学性，大大减少改革风险和失误。这是一项富有远见卓识的战略决策。从1988年开始，经国务院批准同意，我省建立了平度市、周村区农村改革试验区。把平原县农业科技开发、福山区发展贸工农外向型经济、平邑县贫困山区开发作为省内试验项目。3年来，在各级党委、政府领导下，我省试验工作取得了引人注目的阶段性成果，对推动全省农村改革和经济发展起到了积极作用。目前试验区组织建设日趋网络化和实体化，制度、政策建设日臻配套和完善，监测工作引起重视并日益走向正规。

平度试验区的试验课题是农村土地制度建设，推行以“两田制”为主要形式的适度土地规模经营和建立与之相配套的土地管理使用制度、农村积累制度和农业服务制度三项制度。土地制度是农村的一项基本制度，土地制度建设是深化农村改革的重要环节。特别在我国，由于土地资源稀缺和人口膨胀的压力，农产品供求矛盾始终是一个突出问题。只有搞好土地制度建设，调动农民的积极性，提高土地的产出率，才能促进农业生产的发展，不断增加农产品的有效供给。几年来，平度试验区在平度市委、市政府的组织领导下，坚持开拓创新精神与科学严谨态度相结合，广泛调查，精心设计，认真实施，取得了显著成效，提供了丰富的经验。江泽民总书记在1989年国庆讲话中指出：“已经确定试点的改革，正在进行综合改革试验的地区，要继续试点和试验，并

认真总结经验。我们要进一步发扬勇于探索，勇于创新的精神，把改革开放事业继续推向前进。”认真研究总结试验区的经验，揭示其规律性，使之理论化、规范化，用以指导试验区和整个农村改革工作，是党中央提出的要求，是实现领导决策民主化、科学化。对农村改革实行正确领导的保证。为此，我省农村改革试验区领导小组办公室决定编写农村改革试验区系列报告，并陆续出版。《平度土地制度建设》是这组系列报告的第一部。本书较为系统地介绍了平度创办农村改革试验区以来的工作情况和基本经验，并对土地制度建设从理论上进行了研究和探索，既有理论，又有实践，值得一读。

王乐泉

1990年12月26日

目 录

概 论 篇

我国农村土地制度建设规律性探析

.....赵玉良 李召国 林峰海 (1)

综 合 篇

加强土地制度建设 建立农村经济发展新机制

.....魏景瑞 (22)

平度县农村改革试验区土地规模经营试验方案

.....中共平度县委 平度县人民政府 (41)

平度县农村改革试验区土地规模经营试验实施草案

.....中共平度县委 平度县人民政府 (47)

专项试验篇

实行“六统一”大包干 为农村经济注入新的活力

.....王永佐 王世敏 (56)

推行“两田制” 优化生产要素组合.....吴清晓 (63)

建立土地管理使用制度 进一步理顺经济关系

.....矫恒臣 尹惠凯 (75)

建立农村积累制度 增强农业发展后劲.....邓乾玉 (83)

建立农业社会化服务制度 提高农民组织化程度

.....潘明俊 蔡德周 (91)

规章制度篇

关于实行土地适度规模经营和完善土地承包合同的意见

.....	平度县人民政府	(107)
关于土地制度建设的试行意见		
.....	中共平度县委 平度县人民政府	(116)
关于建立健全农村积累制度的试行意见		
.....	中共平度县委 平度县人民政府	(121)
关于加强乡(镇)村农业服务制度建设的试行意见		
.....	中共平度县委 平度县人民政府	(126)
关于改革农村提留方式的意见		
.....	中共平度县委 平度县人民政府	(136)
平度县农业发展基金征集使用管理暂行办法		
.....	平度县人民政府	(142)

典型篇

可贵的探索 成功的试验——蓼兰镇土地制度建设试点		
.....	刘希聚 刘登业 吴清晓	(147)
率先实行“两田制”的丈岭村.....张娴君 张本贤 (157)		
充满生机和活力的谭家村集体农场		
.....	郭万东 尹惠凯	(162)
高戈庄靠优化生产要素组合加快经济发展		
.....	张言辉 梁绍考 吴清晓	(166)
“两田制”促进了门村集体经济发展.....张剑光 (171)		
以地定养 畜旺粮丰.....董福光 (174)		
农业承包大户农明周.....张建东 (178)		
务实的决策 辉煌的业绩——平度市农建兵团坚持治水		
十三载.....刘建民 (181)		
聚财·管财·用财——中庄镇重构农村积累机制		
.....	王纪斌 张锡源 刘金奇	(187)
乔家村依靠集体积累建水库.....刘洪利 刘显东 (192)		

在科技兴农上下功夫.....	张锡琛 徐文松	(196)
服务加快了南村镇商品经济发展		
.....	崔德志 毛德学	(202)
大泽山镇实行专业化生产系列化服务		
.....	邢新茂 郭秀凯	(210)
宅科乡农技站是怎样开展服务的		
.....	刘洪利 张言辉	(217)
兰底镇畜牧站靠自身积累实现综合服务.....	苏勋军	(223)
走在全省前列的马戈庄乡农机站		
.....	汤玉国 宗绪昌	(230)
急农民所急的灰埠镇水利服务站		
.....	张炯君 刘丰华	(235)
瓦子丘村实行全方位服务.....	石文斋 衣忠龙	(241)

附 录

平度市国民经济和社会发展第八个五年计划		
(1991~1995)		(248)
平度市农业统计资料 (表 1 ~ 7)		(270)
后记		(280)

概 论 篇

我国农村土地制度建设规律性探析

赵玉良 李召国 林峰海

土地是人类社会生存和发展的基础。马克思指出：“土地是一切生产和一切存在的源泉。”^①农村土地（包括农地、林地、牧地、内陆水面、滩涂、荒地、宅基地等）是土地的主体。充分地开发利用农村土地，以满足社会经济发展的需要，是任何社会都必须研究解决的重大问题。而农村土地制度及其配套建设对于土地资源的开发利用和农业生产的发展具有重要作用。

农村土地制度是农村土地关系的总称，是以农村土地为媒介而产生的农村土地所有、使用和管理等方面的复杂的制度体系。本文试图依据马克思主义土地经济理论，结合我国土地制度建设的现实，借鉴历史上土地制度建设的经验教训，探讨我国农村土地制度建设的规律性，以便为深化农村改革、完善我国土地承包制度提供参考和依据。

一、我国农村土地制度演变的历史回顾

我国历史悠久，从过去的以农立国到现代的农业为基础，无

^①《马克思恩格斯选集》第二卷，第109页。

不反映出重视土地制度建设，将农业视为国家建设之基础。自原始农业以来，我国土地制度为适应生产力发展的要求，发生了几次重大的变革。从原始社会的氏族公社土地公有制、奴隶社会的奴隶主土地所有制、封建社会以及后期半封建半殖民地的封建地主土地所有制一直到社会主义的土地公有制，构成了由低级到高级、由简单到复杂的土地制度的历史发展序列。

原始社会的氏族公社土地公有制，是人类社会起始的最低级、最简单的土地制度。夏朝以前，人们使用的是简单的石器工具，劳动技能低下，生产力水平非常落后。在恶劣的条件下，人们为了自身的生存发展，就必然采取人与人直接相互依赖的办法，氏族成员共同占有、共同利用赖以生存的土地，并且共享劳动成果。

原始社会后期，第一次社会大分工后，有了专门从事畜牧业的游牧部落，他们择水草之地而居，经常流动，所畜牧之地，大都是临时性的，这也决定了土地无私有之必要。

奴隶社会的土地制度是奴隶主阶级国家所有制为特征、以土地归国王所有的形态呈现的。受国王赏赐的、拥有土地多少不等的奴隶主，对其受封的土地，除没有所有权、不能私自转让或买卖外，可以世袭享用，拥有土地的占有权、使用权，并以井田的方式，强化压榨奴隶劳动。

奴隶社会的土地制度，同原始社会相比，具有一定的进步性，它把简单的分工与协作、监督与管理引入了劳动过程，对当时的生产发展具有推动作用。但是奴隶社会仅有奴隶主经济而无奴隶经济，奴隶地位极端低下，被视为会说话的工具，更谈不上有自己的土地。奴隶在皮鞭棍棒下的劳动所得，仅能维持生存，有的甚至难以维持正常的劳动力再生产。这种使生产力要素中能动的因素——劳动者受到严重压抑的土地制度，不可能使奴隶社会的农业生产得到长足发展。

漫长的封建社会以及鸦片战争后转变成的半封建半殖民地社会，土地制度和奴隶社会相比有了很大的差异。从本质上讲，封建地主对土地的占有一直是封建土地关系的基础，因而封建地主土地私有制，是封建土地制度的主体。除此之外，还有作为其附庸的自耕农土地所有制与其补充的土地封建国有制。封建地主，分为经营地主和租佃地主。经营地主自己经营土地，使用雇工和奴婢为其劳动；租佃地主则把土地租给或分给农民耕种，自己基本不从事生产和向土地投资，只坐收地租，榨取农民的全部剩余劳动甚至部分必要劳动。在封建农村经济关系中，租佃地主占主要地位。

封建地主土地私有制，在人身束缚上，比奴隶社会有了很大的松动，农民大都有了自己的经济，有了自己的生产工具，有些自耕农还拥有少量的土地。封建社会的农民，在完成地租的情况下，甚至还有剩余，这使农民在经济上产生了动力和追求，对封建社会的发展有较大的推动。但是，封建土地私有制存在着难以克服的弊端。由于这种土地制度确立之时，就产生了土地的自由买卖，加之封建统治者对土地的巧取豪夺，土地兼并日益严重，导致社会矛盾尖锐化。土地问题成为每个封建王朝统治者都无法回避的问题，试图解决土地问题的主张大量涌现，土地经济思想不断丰富发展，封建土地制度在具体内容上也不断演变。

在封建土地制度形成与确立的战国、秦汉时期，土地买卖开始盛行，有些自耕农走向破产，向佃耕制发展，土地兼并势头显露。在此期间，一些有识之士及封建统治者提出了一部分解决土地问题的主张或措施。约公元前120年，西汉时期的董仲舒，率先提出了限制人们私有土地最高数额、反对土地兼并的限田论。公元9年，王莽推行变土地私有制为国家所有制的“王田制”。这些主张当时难以被人们接受，在实践上也是行不通的。

从魏晋南北朝至隋唐、五代时期，是封建土地制度相对稳定

和成熟的阶段。农民对地主的依附关系增强，地主土地私有制进一步发展，封建地主经济达到了空前的兴盛。唐代“贞观之治”便是突出例证。这一时期，封建土地制度的具体内容也在不断充实和完善。公元485年，北魏实行的均田制，吸取了历史上的限田论、占田制的内容，对土地分类、受田、还田、官吏的按职分田，都做了详细的规定，是比较完备的封建土地制度。从北魏始，直至隋、唐中叶继续实行，只是内容规定上有所不同。“均田制”对调整土地关系，抑制大地主的过分土地兼并，促进封建社会经济发展，起到了一定的作用。

自宋代及其以后的封建地主经济后期，有关土地问题的经济思想理论及解决土地兼并等问题的方案为数甚少，土地私有已被认为是不可动摇的权利，土地自由买卖愈加盛行，土地兼并更为严重，土地占有严重不平衡。随着后期资本主义土地制度的萌发，农民在劳役地租、实物地租基础上，又加上了货币地租，遭受的剥削更加沉重。封建土地私有制，已成为生产力发展的严重障碍。

鸦片战争后，相继爆发的太平天国革命运动、辛亥革命，在土地所有关系上发生了一些结构性变动，加快了土地进一步私有化的进程。而外国资本的入侵，使中国逐渐沦为一个半封建半殖民地的社会。帝国主义对中国的侵略和掠夺，旨在把中国变成其原料产地、产品推销场所，开辟新的殖民地。因而，帝国主义者不仅支持中国封建或半封建的政治统治，而且支持封建势力赖以存在的基础——封建土地制度。所以，我国近代，尽管资本主义性质的土地所有制形式开始出现，并有所发展，但占主导地位的仍是封建地主土地私有制。地主阶级对农民的剥削，不但依旧保持着，而且同买办资本和高利贷资本的剥削结合在一起。

为了彻底解决土地问题，创建合理有效的土地制度，中国共产党把马列主义普遍原理同中国革命的实际相结合，提出了正确

解决我国土地问题的基本理论和政策，领导全国人民经过长期艰苦卓绝的斗争，终于取得了土地改革的胜利，彻底消灭了在中国延续2000多年的封建地主土地所有制，实现了农民土地所有制。并在此基础上，先后经过土地私有的农业生产互助组、土地入股的初级农业生产合作社、土地公有的高级农业生产合作社，实现了农村土地集体所有制，顺利完成了以土地为纽带的农村生产关系的深刻变革。这是我国历史上一次意义重大的土地革命。

回顾我国农村土地制度的发展演变，对我国当今的农村土地制度建设会有所裨益。

一定形态的土地制度，是一定历史条件下的产物，与一定时期的生产力水平、社会制度和人们的认识水平相适应。一个国家农村土地适宜采用什么样的土地制度，取决于该国一系列的经济、政治和社会条件。土地制度的变革，不能脱离经济社会发展的要求，落后于生产力发展水平不行，超越生产力发展水平也不行。必须从生产力发展的实际出发，根据具体的经济、政治和社会条件，选择适宜的土地制度。

要使土地制度充满活力，必须保障农民利益，使之具有改善土地生产条件，继续扩大再生产的能力。封建社会比奴隶社会在人身束缚上有了很大的松动，农民有了自己的经济，甚至还拥有少量土地，因而在封建土地制度建立后的一段时间里，推动了封建经济的发展。但因农民遭受封建国家和地主的双重剥削，土地占有极端不平衡，加之天灾人祸，农民连简单的再生产都难以维持，这样就严重限制了农民生产能力的发挥，也是封建社会经济长期发展缓慢的重要原因。

农村经济发展的根本问题是土地问题，而土地问题的核心是土地制度问题。为适应国民经济发展要求，必须遵循马克思主义关于土地问题的基本原理，从我国国情出发，积极探索，建立公平、合理、高效并且相对稳定的农村土地制度。

二、农村土地制度建设的重要地位和作用

土地是农业生产最基本的生产资料，土地制度是农村的一项基本制度。适应农村生产力发展要求，从我国国情出发，搞好土地制度建设具有重要的经济意义、政治意义和社会意义。

（一）土地制度建设是农村改革的重要环节，是巩固和发展农村改革成果的必要措施。

农村改革，其实质是自觉调整生产关系中与农村生产力发展不相适应的部分和环节。农村改革首先是从改革农村经济体制而发端的。在人民公社“一大二公”体制下，农村土地制度以土地所有权与使用权高度集中、国家对土地利用的宏观管理高度硬化为基本特征。这种土地制度严重影响农民的生产积极性，制约农业生产的发展。党的十一届三中全会以后，我国农村普遍推行了以家庭联产承包为主要形式的农业生产责任制。通过把集体土地承包给农户经营使用，实行土地所有权与经营使用权适当分离，初步建立起土地公有、两权分离、分户经营、国家调控的土地制度的基本框架。农村初期进行的改革，从某种意义上说，就是农村土地的变革。这一改革确立了农户相对独立的经营主体的地位，实现了农业劳动者与土地——农业生产的基本生产资料的直接结合，并将经营成果与农户的劳动挂起钩来，因而极大地调动了农业劳动者的生产积极性，促进了农业生产的发展，短短几年时间，结束了我国农业长期停滞不前的局面，基本解决了10亿人口的温饱问题。从1979年到1984年，我国农业产值（不含林、牧、渔、副，按1980年不变价格计算）增加了639.2亿元，比1978年增长75.3%；粮食总产量增加了10255吨，比1978年增长33.7%；人均占有粮食由1978年的316公斤增加到近400公斤。

土地制度的变革取得了巨大成功，但还需要进一步完善。土地所有权是明确的，但其实现缺乏制度规范；农民获得了土地使用

权,而缺乏必要的法律规范。农村家庭联产承包制的确立是以两权分离、农户获得土地使用权为基础的。家庭联产承包制的稳定乃至农村劳动力的转移、农村市场的开发,都与土地制度的配套完善紧密相关。只有加强土地制度建设,健全和完善土地承包制度,才能巩固和发展农村初期改革的成果,进一步调动农民的生产积极性。

(二)加强土地制度建设是实现我国农业持续稳定发展的要求,是改造传统农业、建立现代化农业的基础工作。

我国由于土地资源的稀缺和人口膨胀的压力,农产品供求矛盾始终是一个突出的问题。解决这个矛盾,固然需要不断开发利用新的土地资源,但更重要的是在提高土地生产率上下功夫,以单位面积产量的增长推动总产量的增长。为此,必须加强土地制度建设。只有建立起稳定、合理、有效的土地管理和使用制度,才能调动农民的积极性,推动农业生产力的发展。

从现实看,加强土地制度建设是促进农业再上新台阶的重要措施。农业上新台阶,意味着农业综合生产能力的提高,而农业综合生产能力的提高与农业投入密切相关。国内外农业经济发展的经验表明,农业投入与农业生产的增减呈现同向变动态势。目前有些地方由于缺乏有效的土地投入制度,加之农业的比较利益低,土地资源得不到合理有效的开发利用,出现重用轻养、经营行为短期化的现象,导致地力衰退,农业发展后劲不足。特别在农村二、三产业发展较快的一些地方,农业成为“副业”,土地投入相对减少,影响了农业生产力的发展。改变这种状况,必须建立一种农民行为理性化、规范化的土地投入制度和约束力极强的土地保护制度。

从长远看,加强土地制度建设是实现农业现代化所必需的基础工作。首先,建立科学合理的土地制度是实现农业生产专业化、社会化的重要前提。我国现行农村土地制度的基本形式主要是集体所有、家庭承包经营,它同原来的人民公社比较,一个重