

叶剑平等 编著

中国农村土地产权制度

研究

中国农业出版社

编 著 叶剑平
罗伊·普罗斯特曼 (Roy Prosterman)
徐孝白 (Brian Schwarzwald)
况伟大

前 言

本书是中国人民大学与美国华盛顿大学农村发展研究所 RDI (Rural Development Institute) 在 1999 年共同完成的“中国实行 30 年农村土地使用权调查研究报告”基础上编写而成的。

产权的重要性一直被主流的产权经济学家所秉持着。他们认为，制度的有效性源于产权制度安排的有效性。国内许多学者在判断农村土地制度的有效性时，也往往采用了产权学派的观点，将中国农村土地制度绩效低下归因于土地产权制度安排的无效性。故对中国农村土地产权制度进行改造，将矛盾重点指向土地产权制度，就成为他们坚持农村土地产权制度改革的必然逻辑。遵循这一逻辑，来重新审视农业的制度绩效也许能够给我们提供很多有益的结论与深思的问题。鉴于此，本书将在产权经济学的分析框架之下，对中国农村土地产权制度进行考察，为我们农村土地产权制度的进一步改革提供理论依据与政策建议。

全书共分五章：第一章是对中国农村土地产权制度历史演变的一个简单回顾，以便于我们了解中国以往农村土地产权制度的历史，以及其所包含的内容、结构、绩效等；第二章是对海外农村土地产权制度作一简要的比较与评述，以便于我们找出带有规律性或普遍性的东西来，为我们的农村土地制度建设提供借鉴作用；第三章是改革开放后中国农村土地产权制度的研究。我们对现行农村土地产权制度的方方面面进行了考察，并对其进行了分

析与总结，为我们提供一个分析中国农村土地产权制度的框架；第四章是对中国实行 30 年农村土地使用权的实证调查研究。我们对事关农民切身利益的土地使用权状况进行了详细的考察，以便发现问题，倾听农民的呼声，为农村土地产权制度改革提供实证资料；第五章是对中国农村土地产权制度的展望。我们对在农村土地产权制度建设中应该注意或需要着重解决的问题进行了理论方面的探讨，并提出了问题解决的思路。

本书第一、三、五章由叶剑平、况伟大编写，第二、四章由叶剑平、罗伊·普罗斯特曼（Roy Prosterman）、徐孝白（Brian Schwarzwaldler）编写，最后由叶剑平统稿。本书在写作过程中得到了众多学者与人士的帮助，丰雷和蒋妍同志为调查问卷做了大量的分析，王小映博士、吴刚、高海韵、孔维东、李平等先生为本书提供了资料和意见，中国人民大学工商管理学院的部分学生参加了农地产权调查。在此，对本书帮助过的所有人士表示诚挚的谢意！由于作者的水平有限，加之时间仓促，书中的缺点错误在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2000 年 3 月于北京

目 录

第一章 中国农村土地产权制度历史演变	1
第一节 封建社会农村土地产权制度 的演变	1
第二节 民国时期的农村土地产权制度	11
第三节 新中国的农村土地产权制度	16
第二章 其他国家或地区的农村土地产权制度	18
第一节 美国农村土地产权制度	18
第二节 英国农村土地产权制度	22
第三节 德国农村土地产权制度	26
第四节 东欧国家农村土地产权制度	30
第五节 日本农村土地产权制度	37
第六节 印度农村土地产权制度	42
第七节 中国台湾地区农村土地产权制度	45
第三章 改革开放后中国农村土地产权制度	53
第一节 产权制度与土地产权制度	54
第二节 农地产权制度	59
第三节 “四荒地” 产权制度	88

第四节	乡镇企业用地产权制度	95
第五节	农村宅基地产权制度	102
第四章	中国农村土地 30 年使用权调查研究	107
第一节	调查目的与调查问卷的制定	107
第二节	调查方法和调查过程	111
第三节	调查结果分析	116
第四节	政策建议	151
第五章	中国农村土地产权制度展望	156
第一节	农地承包权是物权还是债权	156
第二节	城市化与农村土地产权制度	169
第三节	农地产权制度与农村社会保障 体系	176
第四节	农地产权市场的建立	183
第五节	建立一个能够实现农地可持续发展的 农地产权制度	192
主要参考文献	197
附：中国农村土地使用权 30 年不变执行情况调查表	201

第一章

中国农村土地产权制度 历史演变

第一节 封建社会农村土地产权制度的演变

一、农村土地产权制度的存在形式

在漫长的封建社会中，中国农村的土地产权制度主要存在以下三种形式：

1. 大地主土地私有的农地产权制度

这是中国数千年封建社会农村土地产权制度的主体形式，也是封建社会农村土地产权制度的核心。封建大地主土地私有权主要通过以下途径取得：君主的封赏，战争的掠夺，对国有土地的侵占，市场买卖（土地兼并的主要途径）。

大地主土地私有的农村土地产权制度可分为官僚地主私有的农村土地产权制度和庶民地主私有的农村土地产权制度。前者的土地所有权归朝廷大臣、地方官吏所有；后者的土地所有权归农村中经济实力强而拥有大量土地的地主所有。封建社会农村土地产权的使用制度可分为租佃制度和经营制度。其中租佃制度是封建农村土地产权制度的主要使用制度形式，是土地所有者将土地

分成若干部分，通过租佃契约，交给佃农和自耕农耕种，收取地租。地主雇佣经营是雇佣农业劳动力进行农业生产，产品归地主所有，雇工仅能获得维持劳动力再生产的廉价报酬。

2. 封建土地国有的农村土地产权制度

此种土地产权制度是指封建国家对农村土地享有所有权的一种产权制度安排。封建国家国有的土地主要包括山林、皇室的园囿、官庄及屯田。不言而喻，封建国有土地实际上为皇帝所有。

3. 自耕农私有的农村土地产权制度

此乃封建农村土地产权制度的重要组成部分。在整个中国封建社会的历史长河中，小土地私有制始终存在，它是小农经济的典型形态。综观数千年的中国封建社会历史，当一个封建王朝刚建立时，自耕农私有的农村土地产权制度比较流行，封建社会经济亦呈现出某种繁荣景象。但随着时间的推移，土地逐渐集中到大地主手中，自耕农小土地私有制逐渐被大地主私有制取代。到了该朝代的末期土地兼并更加严重，自耕农土地私有制所占比重日趋减少，多数农民沦为佃农。

二、农村土地产权制度的演化过程

1. 井田制及封建农村土地产权制度的开始

谈到中国的农村土地产权制度就必然要提到井田制。井田制最早实行于西周时期，它是奴隶社会的土地使用制度，但它对以后中国社会土地使用制度的影响非常深远，它的结束就是封建农地制度的开始。

井田制是一种跨越原始社会土地公有制与奴隶社会土地国有的土地制度。周时期地广人稀，而周天子以及各地领主大多提倡王道，以“修仁德而安天下”相号召，很可能推行井田之制，

使耕地分配公平，农民得以安居乐业。^① 诚如汉末荀悦所说“井田之制不宜于人众之时，田广人寡，苛为可也”。由此可见，井田制盛行于两周盛世，是中国历史上第一个具有中国特色农村土地产权制度的开始。

进入春秋时代，铁器使用逐渐普及而且已开始使用耕牛，从而为大规模开荒和兴修水利提供了有利条件，这样就使井田制发生了新的变化：^①土地所有权由国王所有转变为诸侯所有；^②实施“授田制”，改小亩为大亩；^③对井田中的地租进行改革。春秋时期，虽然地权下移到诸侯手里，但各国仍然实行土地分配制度，即井田制。但当时楚、鲁、齐等国在收取地租时，都取消了劳役地租，征取实物地租，并按田地面积征取，其地租率为单位面积的1/10。在土地国有制下实行井田制，只能是土地所有权与使用权相分离，把土地分配给该土地使用者（农户）去使用。因此，在实行井田制时，“一夫一妇受田百亩，以养父母妻子，五口为一家”。“多余五口，名曰余夫，余夫以率受田二十五亩”（《公羊传》，何休注）。另有“民年二十而授田，六十归田”（《后汉书·食货志》）。而且，“男六十，女五十，无子者官衣食之”（《公羊传》，何休注）。^②

战国时代井田制受到破坏，封建土地产权制度开始产生。首先由于生产力的发展及各国政治体制改革，土地的所有权由诸侯所有逐渐变为国家所有，并建立了普遍的土地国有制。最早完成转变的秦国是从商鞅变法开始。到了战国时期，秦、魏及其他国家都实行了“授田制”，并建立了与两周不同的土地国有制。虽然有关对此一时期的土地私有化及土地买卖现象分歧颇多，如

^① 张德粹，《土地经济学》，台湾国立编译馆，1979年。

^② 转引自周诚“均田制、永佃制探新”，《土地经济研究》，中国大地出版社，1996年。

《中国史纲要》曰：“商鞅下令废井田，开阡陌，允许土地买卖，承让土地所有权，为地主经济的发展铺平道路”，董仲舒的《限民名田疏》也曰：“至秦则不然。用商鞅之法，改帝业之制，除井田，民得买卖，富家田连阡陌，贫家无立锥之地。”但不管怎样，战国时期的土地私有化已开始萌芽，尽管地主只有土地占有权，所有权属于国家。

至战国末期，奴隶得到了一定程度上的人身自由，封建社会的土地产权制度开始形成。首先是春秋时的诸侯，军功勋者及商人等成为占有大量土地的地主，虽然他们尚未拥有土地所有权，但是对实际占有权的拥有，使得土地买卖开始出现。然后在战国末期形成了以半自耕农、佃农等为主体的农民阶级，这样就产生了封建的土地关系，封建的土地产权制度开始形成。

进入秦汉以后，中国的封建土地产权制度才得以真正建立。其标志为：①大地主所有制的形成和巩固；②社会上多数自由农民变为依附农和农奴。中国农村土地产权制度演变过程受封建土地产权制度的影响很大。这不仅是因为中国封建社会的历史很长，而且因为封建社会的农村土地制度处于不断地循环往复之中，而这种循环往复的内容却没有发生实质性的改变。

2. 封建农村土地产权制度的形成

封建农村土地产权制度形成于战国、秦汉时期。春秋战国时期，产生了封建的土地经济关系，形成了地主阶级与农民阶级这两大封建土地产权制度的产权主体。而秦汉时期是封建农村土地产权制度的最终形成时期。这一时期，我们可以划分为两个阶段：

第一阶段是秦朝与两汉时期。经过春秋战国的战争，秦统一了中国，土地也随之统一。这一时期，对农村土地产权制度而言，土地私有制及土地买卖关系在法律上获得了承认。地主阶层，秦初仅为土地占有者，由于采取了授田制，最终成为真正的

土地所有者和土地产权制度的主体。另一方面，农民阶级随授田制的推行，原所授土地并具有长期土地占有权的半自耕农（兼国家佃农）最后沦落为一个“无地者”。农民阶级租用大地主阶级的土地，并成为封建农村土地产权制度中不利的产权主体，这样便构成了封建土地产权制度的基本格局。不过，此一时期，农民对土地的依赖性并不很强，有些人还拥有自己的住宅、桑田、牲畜等其他财产。汉朝时期，土地兼并活动开始出现。但是由于汉王朝采取强制迁徙大地主等政策，使两汉的土地吞并活动受到了严格限制，直到西汉末年由于朝廷政策的改变，才使得土地兼并活动日益活跃。

第二阶段是东汉时期。自东汉建立后，刘秀明确宣布“吾理天下欲以柔道行之”。所谓“柔道”，就是对地主豪强让步，让他们自由发展，其政策表现在：①由西汉严厉打击地主豪强转变为给豪强地主服务，取缔了迁徙豪强的政策。②放弃了西汉时设置十三州刺史，专门监督各地豪强地主，超过占用强制收夺土地的各项政策。因此，整个东汉王朝，封建豪族地主更加发展，土地买卖尤其是土地兼并活动更加活跃，大地主所有制进一步强化。由于土地兼并、土地苛捐杂税以及繁重的地租负担，引起农户大量破产，生活难以维持，导致了社会动乱和农民起义。

综上所述，东汉时期农村土地产权制度的特征为，地主土地私有的程度加深，土地兼并活动日益活跃，农民对地主的依附关系加重。

3. 封建农村土地产权制度的巩固阶段

封建农村土地产权制度的巩固阶段经历了魏晋南北朝隋唐五代等朝代。

(1) 魏时的世家大族与地方豪强扩大自己地产，到两晋，大土地所有制继续发展，从而影响了封建国家的税收和社会稳定。虽然此时颁布了占田法，即按品职大小规定不同的占地数量，但

效果甚微，大土地所有制仍然发展很快。而且土地兼并已扩展到对山林川泽的占有与所有，从而改变了自周秦以来山林川泽一向属于国家的制度。国家也正式承认了这一兼并行为，大土地所有制得到进一步确立。从在此之前的西汉来看，国家干预土地所有权，地权很不稳定。东汉则采取放松并鼓励支持大地主富豪的政策，使其土地所有权比西汉更加稳定，但此时还未有制度来保证。而进入魏之后，朝廷大臣与地方官吏都出身豪门，这些大臣官吏在朝为官达 100 ~ 400 年，从而能够凭其权利任意吞并中小地主和自耕农的田产。因此，世家大族代代为官，土地所有权相当稳定，出现了一些自给自足的田庄。

(2) 南北朝时期北方的均田制。自汉灵帝以后，连续不断的战争，严重地破坏了生产力，造成了劳动力锐减，农业衰退、土地荒芜，于是北魏后为缓和高压剥削掠夺而造成的阶级矛盾，便实行了均田制，北齐北周也同样实行了均田制。均田制就是按一定的标准分配土地。“均田”并非是完全的平均分配。事实上，这种分配是按不同的封建等级来分配不同的土地数量，如北齐亲王 24 000 亩，嗣王 16 000 亩等等依次不断下降。因此，均田制实质上还是封建的等级土地所有制，并没有消除土地私有制，只是改变一下形式而已。从根本上来说，均田制是封建土地产权制度的法律化，土地封建国有和自耕农小土地私有制的格局进一步巩固。但均田制对于农民也规定了一定的土地数量，也就使得农民能够占有一定量的土地，进行农业生产，而不同的农民按不同的层次又分等定量，从而在一定程度上为土地的有效利用发挥了作用。

(3) 隋唐租佃制度。隋唐基本上沿袭了北周北魏的均田制度，但均田制毕竟是生产力低下时的土地产权制度安排，而且必须具备人少地多的先决条件。但随着生产力的提高和人口的增长，使得人地比例严重下降，从而使得均田制在安史之乱后，全

面瓦解。而土地租佃制度却逐渐盛行起来。虽然在此之前的各个朝代都存在着租佃制度，但由于所占比重比较小、时间短，而且租佃条件常不合理，使得土地租佃制度的发展极不稳定。唐代封建土地租佃制度的特点为：①所有土地除自耕农之外都存在土地租佃制度。不仅官田，包括屯田、营田、职田（按朝廷封的官品分封的土地）、公廨田（即按州县不同等级分配不同等级数量的土地），国有土地实行租佃制，就连地主大土地所有者，小土地所有者也盛行租佃制。②租佃地租按土地质量等级和不同类型收取。地租支付有预付和后付两类，但地租额差别不大，并分为货币地租和实物地租两种形式。肥沃土地采取货币地租，并以预付形式支付，如常田，大多数都规定预付货币地租，而部田则一般是预付实物（即粮）地租。交纳地租有一次付清和两次付清之分。凡出租“部田”，不管是预付还是后付，皆交次粮，而常田出租，则可以分两次交租。纳租的方式一般多采用额租制，分成制较少。租佃契约明确规定了主佃双方应承担的义务。田主一般都规定“租殊自役”，即土地税由地主负责交纳。租佃方在出租过程中，若水渠出现问题则要受到责罚。契约上还规定了违约退佃责罚。这说明了唐朝土地租佃契约比较注重权责利问题，不失为一种较严格的租佃制度体系。

4. 封建农村土地产权制度的进一步发展阶段

这一阶段包括了宋元明清（鸦片战争前）几个朝代。这一阶段的总体特点是：封建国有土地向封建私有土地转化速度加快，大地主私有制成为主体，而其中官僚地主比例下降，农村的庶民地主逐渐增多，并分布在全国各地，佃耕制更加巩固，货币地租实物地租成为主流，定额租代替了分成租，土地买卖更加盛行，土地兼并竞争更加激烈。随着经济发展，资本主义土地经济关系开始萌芽。

（1）北宋和南宋时期，由于土地兼并受到政府鼓励，结果官

员圈占了大量的土地，大量农民丧失了土地，使得租佃关系得到进一步发展。政府为了控制逃税避役减少财税赤字，北宋实行了千步方田法，南宋实行了公田法制度。千步方田法是以方为单位测量土地，按土地等级及实际面积确定纳税数额，造册登记，颁发土地所有者“地符”。公田法是指多田之人应当捐金助国，即凡超过规定者，国家购买以充公。这些措施的出台，在一定程度上促进了土地的利用，但由于未严格执行，收效甚微。

(2) 明清时期，由于战争，造成了大量的劳动力减少、土地荒芜和耕地破坏。因此，政府制定了恢复农业生产的优惠政策。如明朝初期，在消灭封建贵族官僚之后，农民自发夺回田地自己耕垦，明朝政府承认自耕农的土地所有权，并组织向一些移民地区进行土地开垦，凡开垦土地归农民个人所有，还分别免除三年赋役，这样就出现了明初自耕农土地所有制的小农经济的大发展。但好景不长，随着王朝的建立，土地兼并活动空前高涨。如明朝中叶亲王勋贵的圈地运动。亲王勋贵是当时最典型的特权阶层，据初步考察，当时亲王共圈占土地达 277 393 万顷，等于全国官民田总数的 13% 以上，大大超过了汉唐两宋时的贵族。清朝土地兼并最典型的是商人地主和豪强地主。据史料查证，此时期商人地主兼并土地数量很大，从几百亩到 10 万亩不等，分布在 15 个省份。商人兼并土地的手段，大多是通过高利贷。另外，土地的租佃制度有了新的发展，即出现了永佃制和押佃制。明代的租佃制度中，佃农多是封建依附农，自由农民极少，这就为永佃制创造了进一步发展的条件。虽然永佃制萌芽于南宋，元代有所发展，但直到明代，才发展成型。此时的永佃制是一种“一田三主”的土地产权制度，即产权主体由业主、大租主和佃户构成。所谓业主指原来地主，他具有“田底”权。大租主具有“田面”权，他曾为提高土地质量进行过资本投入，是具有永佃权的佃户，“大租主”将土地转租于实际种田者即所谓的“佃户”。由

此可见，明朝的永佃制是为了维持比较稳定的土地使用权，而大租主乃是经济比较富裕之阶层，实际上他们并不耕种，而是转租他人，从中坐享其利。“业主”则是不劳而获的剥削阶层，是租佃制度中最高阶层，凭借所有权收取地租。因此明朝永佃制实际上是封建土地产权制度的进一步发展。而到清代，永佃制则相当发达。此时，拥有永佃权的佃农与一般佃农是有区别的。一般来说，永佃权的土地都划分为“田底”与“田面”，“田底权”是地主对土地的所有权，“田面”是佃农对土地的使用权，又叫“田皮权”。地主出卖土地时就是卖掉“田底”，享有永佃权的佃农有权出卖“田面”，地主无权干涉，此时所有权与使用权处于分离状态。因此，在清代买卖“田面”或“田皮”的现象相当普遍，尤其是在南方诸省。

押租制出现于元代，明代进一步发展，到了清代则更为普遍。押租制实质上是维持保护封建土地产权制度的一种形式，是商品经济发展的结果。清代押租名称多达10种以上。清代大概有18个省实行押租制，而湘川两省最为普遍。押租制就是在租佃大地主土地时，需要交纳一部分钱（或物），以保证将来可以收取地租，从而在一定程度上保证了租佃制的稳定，但押租制实质上是大土地所有者对农民进行剥削的一种手段，农民受剥削的程度进一步加深。

最值得注意的是，在清代出现了新型经营地主，他们不仅自己经营农业，使用大量雇工，并且为获取利润而组织生产。据考证，清代有18个行省，都出现了这种新型经营地主。新型经营地主是商品经济发展的结果，他们是在手工业产生了资本主义萌芽后出现的，他们是按商品经济 and 市场需求组织生产。他们与以前出租地主不同之处在于：他们不是依靠超经济手段进行生产，而是通过提高经营管理水平和劳动生产率获取更高利润。但新型经营地主能够长期存在的原因在于：首先是大量破产的农民雇工

队伍的存在。其次是新型经营地主与雇工是一种纯经济契约关系，易于被农民所接受，因为雇工报酬是通过新型经营地主与雇工的谈判确定的。

三、封建社会农村土地产权制度的特点

根据以上分析，我们可以对封建社会的农村土地产权制度归纳出如下几个特点：

1. 从农村土地产权主体的构成来看，则是由封建地主、国家、自耕农三类不同的产权主体构成

在这三种不同的产权主体中，封建地主一直在农村土地产权制度中占据了主导地位，而自耕农则一直处于从属和被动地位。只是在王朝初建时，自耕农的地位有所提高，但随着王朝的巩固，其权利几乎丧失殆尽，以致于在很多时候封建地主占有90%左右的土地。

2. 租佃制是封建社会农村土地产权制度最突出的特点

也就是说，土地的所有权和使用权开始分离，收益权则以契约形式确定下来。但这种土地权利分离并未形成真正的使用权主体，因为土地的处置权还在封建地主手中，租佃者仍未获得完全的土地使用权。由于实物地租以及封建的自给自足限制了商品交换和产业发展，这就限制了租佃者进一步扩大生产的积极性。

3. 土地产权交易已相当发达

虽然封建社会的商品经济没有得到充分发展，但土地所有权的买卖，土地使用权的转让、转租，以及土地的抵押等已相当普遍。由于受经济发展水平以及封建势力的影响，土地产权的交易使土地进一步集中于封建大地主手中，农民所享有的土地权利微乎其微，责、权、利的不一致导致了封建社会农村土地产权制度的制度效率极其低下。

第二节 民国时期的农村土地产权制度

一、农村土地产权制度的存在形式

1. 地主的土地产权制度

辛亥革命以后，在政治上结束了封建帝制，原先掌握在满族统治者手中的官田公田迅速民田化，官荒和牧场也大规模地丈放和开垦升科，甚至被地方政府公开拍卖，使国有土地进一步私有化（如表 1-1 所示），以东北、内蒙古等地最为明显。1905—1929 年间，黑龙江的 95% 的土地，皆归私人所有，大部分转入大地主手中。在这些地主阶层中，形成了一个军阀大地主阶层，如河南的袁世凯、湖南的赵恒惕、四川的刘湘等，都占有大量的土地，在所有有名的大地主中，几乎找不出几个不是出身于军阀、官僚的。

表 1-1 官公田私有化的趋向

时 期	总计	官 公 田				私有地
		合计	屯田	各种官田	庙田及其他公田	
明朝万历年(16 世纪末)	100	50	9.2	27.2	13.6	50
清朝光绪年(1887 年)	100	18.8	7.8	11		81.2
民国时期(1929—1933 年)	100	6.7	2.3	1	3.4	93.3

2. 自耕农的土地产权制度

在民国时期还存在自耕农的土地产权制度。自耕农比佃农的优势在于：①土地属于自己所有，不必担心地主抽田退佃，有利于对土地进行长期投资。②除承担国家的赋税外不必遭受地主剥削。③自耕农有自己的“恒产”，有恒产者有恒心，比佃农安居乐业，有利于社会安定与乡村建设。

3. 资本主义的土地产权制度