

农村土地政策的变迁及启示

董志凯

中国是历史悠久的农业大国。农民的情况如何，决定着中国的命运。而“农以地为根”，土地是农业的基本要素和农民的基本保障。土地制度变革及其带来的经营体制的变化，也深刻影响着农业发展与国家经济社会结构。中国共产党的诞生、成长直至取得全国政权都与农村土地制度息息相关。新中国经济的发展也建立在贯彻实施农地政策、发展农村经济的基础之上。2001年，随着人口增加与耕地减少，人均耕地已下降至1.51亩，土地作为稀缺资源，更关系到改革、发展与稳定的大局。

农业、农村与农民的各类问题，都离不开土地归谁所有、如何使用、怎样经营。民主革命时期，党在领导农民土地斗争的过程中，摒弃了总体上农地国有的主张，交错实施了减租减息、平分土地、没收封建地主土地和城市郊区土地国有等政策。新中国诞生50年来，我国土地制度与农业经营制度发生了三次大的变革：土地改革运动；农业合作化、集体化运动；实行家庭联产承包责任制、土地所有权与使用权分离。目前，正在发生土地使用权多种经营形式的新的探索。历次变革之间由于政策的变化又呈现出不同的阶段。

一 新民主主义时期的农民土地政策

从中国共产党成立之初到1952年底，党实施的是新民主主义政策，农民土地政策的宗旨是废除封建土地制度，实现“耕者有其田”，建立新中国，完成民主革命的基本任务。

在中华人民共和国成立以前，中国共产党已经在1.19亿农业人口（总人口1.34亿人）的老解放区完成或基本上完成了土地改革。新中国诞生以后，新解放区的农村土地改革运动总结了历史经验教训，于1950年6月颁布《中华人民共和国土地改革法》。与革命战争时期的土地改革政策相比，它的主要特点是：保存富农经济；对地主只没收其“五大财产”（土地、耕畜、农具、多余粮食及其在农村中的多余的房屋）；保护中农（包括富裕中农在内）的土地和其他财产不受侵犯；规定小土地出租者如每人平均所有土地不超过当地人均占有土地的1倍，不予没收；对部分少数民族地区、侨乡采取有所区别的政策；对于城市郊区、沿海、山陵土地，也采取了有别于一般农村的特殊土地政策。到1952年底，除一部分少数民族地区外，全国广大新解放区的土地改革已基本完成。“耕者有其田”的土地制度极大地调动了农民的生产积极性，解放了农村生产力，进而推动了农村经济与整个国民经济的恢复与发展。

二 向社会主义过渡时期的农民土地政策

这个时期土地政策的基本特点是从私有土地入股互助合作到土地归集体所有。在1955年底高潮之前，这是一个渐进的过程，此后“过快过急”的问题就明显了。但是直到1956年底改造完成，尚留有少量个人经营的余地。



土地改革后，除大城市郊区以外，农村的土地是私有制。由于农户间劳力强弱差别存在和农业生产对自然条件的依赖，单个农户经常面对难以防范的天灾病祸，因而许多国家的经验证明，在土地私有基础上加速工业化，往往会导致个体农民迅速破产，被迫流入城市，加剧社会的动荡与贫富分化。这与建设社会主义社会的初衷相违背。土改以后，刚刚分到土地的贫农下中农普遍缺乏牲畜、农具及其他生产资料，为了避免重新借高利贷甚至典押和出卖土地，为了发展生产、采用农业机械和其他新技术，他们也迫切需要互助合作。

1951年12月15日发布的《中共中央关于农业生产互助合作的决议(草案)》，一方面指出：根据国家现在的经济条件，农民个体经济在一个相当长的时期内，将还是大量存在的。“凡已实行土地改革的地区，必须保护农民已得土地的所有权。”另一方面指出：要克服很多农民在分散经营中所发生的困难，要使广大贫困的农民能够迅速地增加生产而走上丰衣足食的道路，要使国家得到比现在多得多的商品粮食及其他工业原料，同时也就是提高农民的购买力，使国家的工业品得到广大的市场，就必须提倡“组织起来”，按照自愿和互利的原则，发展农民劳动互助的积极性。这种劳动互助是建立在个体经济基础上(农民私有财产的基础上)的集体劳动，其发展前途就是农业集体化或社会主义化。有了某些公共的改良农具和新式农具，有了某些分工分业，或兴修了水利，或开垦了荒地，就引起了在生产上统一土地使用的要求。这还是在土地私有或半私有基础上的农业生产合作社。土地入股同样是根据自愿和互利的原则，可以自愿退股。但在生产上，便于统一计划土地的经营，因地种植，使地尽其用，可以发挥劳动分工的积极性。

此后，在从土地入股至土地归集体所有之间有若干个过渡政策：如1953年4月经中央批转的华北局《关于农业生产合作社若干问题的解决办法》。其中规定：社员的生产资料，为社员所私有。社员土地入社，统一使用，社员按入股的土地分配一定比例的收获量，或给以固定的报酬(即“吃死租”)，但应允许社员自留少部分土地作为菜圃之用。入社土地一律按土质好坏、肥瘦，并适当照顾土地位置的远近及有无水利设备等条件，评定常年产量，以此折成“标准亩”(一般是以生产一市石原粮为一亩)，作为土地分益的计算单位。第二个是1954年8月10日中共中央农村工作部《关于半社会主义性质的农业生产合作社如何逐渐社会主义化问题复东北局电》。其中对土地公有化问题作了详细的分析，主张用降低至取消土地报酬的方式，而不是购买的方式实现。当时认为，把合作社的公共积累投入扩大再生产，而用以购买社员的土地对发展生产不利；如果让一部分占有土地较少的社员购买另一部分占有土地较多的社员的土地来实现土地公有，更是不合理的。否定了沈阳市委打算在高级农业生产合作社实行低价收买土地的办法。认为高级社实行的土地报酬，如果仍然相当高，应当先予降低，而不必急于把土地收买公有；如果土地报酬已经很低，或者是因为社的收入已经有了突出的提高，取消土地报酬不至于影响到土地多劳力少的社员收入适当增加，那也可以考虑取消土地报酬，而不必实行收买土地。第三个是1955年11月9日全国人大常委会通过的《农业生产合作社示范章程草案》，其在规定社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用的基础上，详细阐述了土地报酬问题，并提出应该允许社员有不超过全村人均土地5%小块的自留地。规定在农业生产合作社的初级阶段，合作社按照社员入社土地的数量和质量，从每年的收入中付给社员以适当的



报酬。……土地报酬必须低于农业劳动报酬，以便鼓励全体社员积极地参加合作社的劳动。但是在农业生产合作社发展的初期，土地报酬也不要过低，以便吸收土地较多较好的农民入社，并且使有土地而缺少劳动力的社员能够得到适当的收入。在土地特别多、人口特别少的地方，即使在合作社初办的时候，也可以根据当地的习惯，把土地报酬定得低些，或者不给土地报酬。相反，在土地特别少、人口特别多的地方，在合作社初办的时候，经过省级人民委员会许可，土地报酬也可以暂时相当于农业劳动报酬。在社员取得土地报酬的条件下，农业税应该由社员负担。如果农业税由合作社负担，社员的土地报酬就应该相应地减少。

1956年3月5日，中共中央《关于在农业生产合作社扩大合并和升级中有关生产资料的若干问题的处理办法的规定》正式取消了土地报酬。其中规定：在初级社转为高级社的时候，社员的土地转为合作社公有，取消土地报酬。但是同时规定社员有退社自由。即：“土地归社公有以后，如果有的社员退社，合作社应当从社公有的土地中拨给他一份耕地。”并规定：“有的高级合作社，要求社员交出土地证，这是不必要的。土地证，可以允许社员保留，不要收回。高级农业生产合作社，仍然应当像初级社一样，允许社员留下一定数量的自留地。社员修新房屋所需要的基地和埋葬所需要的坟地，由合作社统筹解决。”

在1956年改造高潮中正式取消了土地报酬以后，在土地经营上，与20世纪60年代中期，特别是“文化大革命”时期比较，尚留存一些灵活经营的余地。如在《1956年到1957年全国农业发展纲要(修正草案)》(1957年10月25日)和《中共中央关于在农业合作社内部贯彻执行互利政策的指示》(1957年9月14日)规定：农业合作社应当充分利用田埂、地角、塘边、沟沿、空闲的场院等一切零星的土地。这些土地可以根据情况，分配给生产队或者社员个人经营。1958年1月6日的《国家建设征用土地办法》规定：被征用土地的补偿费或者补助费以及土地上房屋、水井、树木等附着物和农作物的补偿费，都由用地单位支付。征用农业生产合作社的土地，土地补偿费或者补助费发给合作社；征用私有的土地，补偿费或者补助费发给土地持有人。

三 计划经济时期的农民土地政策

这个时期土地政策变化的基本特征在于土地所有权归属的集体层次变化，对于是否保留数量极少的个体经营在不同经济背景下有所调整。

(一) 遭遇困难，土地所有权下放至生产队；形势好转，对自留地的用途加以限制

“大跃进”初期，中央作出了限制自留地和家庭副业收入的决定。1958年3月21日成都会议通过，同年4月8日政治局会议批准的《中共中央关于合作社社员的自留地和家庭副业收入在社员总收入中应占比例的意见》中规定：家庭副业收入在社员总收入中所占的比例过大，这种情况对于合作社的巩固产生了不利的影 响，应当采取适当的步骤予以调整。自留地和家庭副业收入在社员总收入中所占的比例，一般以20%—30%为宜。1958年8月29日在《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》中进一步规定：自留地可能在并社中变为集体经营，



零星果树暂时仍归私有，过些时候再处理，股份基金等可以再拖一两年，随着生产的发展、收入的增加和人们觉悟的提高，自然地变为公有。

但是“大跃进”、人民公社化中的问题很快在土地产权上暴露出来。针对“共产风”严重挫伤了农民的积极性，1959年4月，中共中央政治局上海会议讨论了农村土地问题。其纪要《关于人民公社的十八个问题》规定：“作为包产单位的生产小队，对于土地、耕畜、农具和劳动力有固定的使用权，公社、生产大队和生产队都不能轻易调动，如果必要抽调的时候，一定要在不影响本小队完成包产任务的条件下进行，并且必须商得本小队的同意。”

1959年夏收作物比1958年减少20%。中共中央于同年5月7日发出《关于农业的五条紧急指示》，要求“恢复社员的自留地，仍然按照原高级合作社章程的规定，自留地不超过也不少于每人平均占有土地的5%”。1959年5月7日《中共中央关于分配私人自留地以利发展猪鸡鹅鸭问题的指示》进一步指出：要社员私养猪、鸡、鹅、鸭，就要给社员一定数量的自留地。自留地的多少，应当按照原高级合作社章程的规定，按人口计算，不超过每人平均占有土地的5%，也可以按猪计算，每头猪拨给一分或者二分饲料地。1959年6月11日《中共中央关于社员私养家禽、家畜和自留地等四个问题的指示》规定：恢复自留地制度，不管社员喂猪不喂猪，在食堂吃饭或在家吃饭，只要他愿意要，都应该给他。自留地长期归社员自由使用，不征公粮，不派统购任务。但是不准社员出卖、出租或私自转让。鼓励社员利用零星空闲的时间，把屋旁、村旁、水旁，路旁的零星闲散土地充分利用起来。这些土地上长的庄稼，谁种谁收，不征公粮，不派统购任务，愿吃、愿存、愿卖，完全由社员个人自由支配。并指出，允许这种小私有，实际是保护社员在集体劳动时间以外的劳动果实，并不是什么“发展资本主义”。

但是不久，庐山会议就将上述政策当作右倾批判。1959年10月15日中共中央批转农业部党组《关于庐山会议以来农村形势的报告》中指出：在五、六、七月几个月内，农村中也有局部地方曾经出现一股右倾的歪风：(1)改变了“基本队有制”，而以生产小队为基本核算单位，或者名义上保持“基本队有制”，而实际上把收入的50%以上。甚至60%以上归生产小队分配。(2)包产到户，实际是恢复单干。

然而，现实经济生活中的困难迫使中共中央不得不决定继续纠“左”，在1960年3月5日批转广东省委《关于当前人民公社工作中几个问题的指示》中指出了“一平二调”刮“共产风”的错误。1961年6月26日中共中央发布《关于确定林权、保护山林和发展林业的若干政策规定(试行草案)》，重申确定和保障山林的所有权：原来归高级社所有的山林，一般应该归生产大队所有，小片的和零星的林木，也可以由大队分给生产队所有。高级合作社时期，划归生产队所有的山林，仍然归生产队所有。山林归谁所有，林木的产品和收入就归谁支配，任何单位和个人都不得侵犯。

1961年11月23日，中共中央批转邓子恢11月9日《关于农村人民公社基本核算单位试点情况的调查报告》，这个调查谈到体制下放后，除了原来规模很



小的大队(如三四十户)不再分小队外,一般大队所属小队都比以前增多了……小队改划以后,土地调整也作了相应调整。调整的办法有按劳力、按人口或按初级社归还原建制等多种情况。靠近乡村的荒山可以分给社员作为自留地,每户三分五分都可以。在一系列调查的基础上,中共中央于1962年2月13日作出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》,其中关于土地问题指出:原来“四固定”的土地,如果是合理的或者大体上合理的,可以基本不动,个别调整。有些地方的土地,由于各种原因,几年来变动很大,各队之间过于悬殊,群众要求调整的,应当进行调整,但是不要打乱重分。土地的所有权归谁,可以斟酌情况决定。在有利于改良土壤、培养地力、保持水土和增加水利建设等前提下,可以确定归生产队所有,也可以仍旧归大队所有,固定给生产队长期使用。接着,于9月27日中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》明确规定了生产队是人民公社中的基本核算单位。它实行独立核算,自负盈亏,直接组织生产,组织收益的分配。这种制度定下来以后,至少三十年不变。生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等,一律不准出租和买卖。生产队所有的土地,不经过县级以上人民委员会的审查和批准,任何单位和个人都不得占用。土地、牲畜、农具、山林、水面、草原的所有权和经营权,经过社员大会或者社员代表大会讨论同意,定下来以后,长期不变。

但是形势略有好转后,对自留地的用途即再次作了限制。1964年4月,国家计委关于《第三个五年农业发展计划的几个问题的说明》中提出:在粮食增产,口粮留足之后,自留地有转向种经济作物为主的趋势。这种趋势,从好的方面说国家可以多收购一些经济作物,有利于国民经济的发展。从坏的方面说,吃饭靠集体,用钱靠自己的毛病,又增加了自留地的因素,集体的现金收入增加很慢,不利于集体经济的巩固。如果我们在经济作物的议购和换购方面,不加以改善,很有利于投机倒把的活动,这对富裕农民是有利的,对大多数贫农下中农是不利的。因此,需要教育农民群众,经营自留地要以粮食为主。

(二)“文化大革命”期间极“左”的错误指导思想发展到顶端

这一时期关于农民土地问题的文件不多,但“农业学大寨”运动严重地限制了生产队的经营自主权,使土地的集体所有权受到侵犯。农民的自留地经历了取缔、恢复的反复。

1966年12月15日,中共中央《关于农村无产阶级文化大革命的指示》,规定把“四清”运动纳入“文化大革命”中去,农村“文化大革命”也要采用“四大”。1967年11月23日,人民日报、《红旗》杂志、解放军报编辑部发表《中国农村两条道路斗争》一文,把农村集市贸易、自留地、自负盈亏和包产到户,称为“三自一包”,把这些说成是“妄图瓦解社会主义集体经济”,“实行资本主义复辟”。各地相应取消了自留地。

直至1970年,针对粮食增长缓慢,北方14省粮食不能自给的状况,国务院于8—10月召开北方地区农业会议。会议强调“六十条”中关于人民公社现阶段



的基本政策仍然适用，必须继续贯彻执行。其中包括，社员可以经营少量的自留地和家庭副业。

（三）1976—1978年农地问题上“左”的指导思想呈现发展的势头

1977年12月18日，中央将普及大寨县工作座谈会的意见转发各地。这次会议又强调了基本核算单位由生产队向大队过渡，一些地区此后又刮起“过渡风”。但是，在农村人民公社中，与农业集体劳动的低效形成鲜明对比的是，社员家庭副业以5%多一点的耕地和一部分闲暇时间、家庭辅助劳动，却完成了将近1/4的农业产值。

四 家庭承包经营中的农民土地政策

1979年以来，农地制度最突出的变化是实施了以家庭联产承包为主的集体土地多种经营方式。家庭承包制简称叫包产到户。它诞生于1956年，经历了近30年不合法、20年合法，到2001年立法的历史，体现了极强的生命力。而中国共产党与时俱进，认可并领导了这场变革。这一土地政策的制定也有一个过程：

1979年9月28日中共十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》依然规定：可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组；但不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户。直到1980年9月27日，中共中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》首次明确肯定了包产到户：专业承包联产计酬责任制，就是在生产队统一经营的条件下，分工协作，擅长农业的劳动力，按能力大小分包耕地。在那些边远山区和贫困落后的地区，长期“吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济”的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。

1981年3月30日中共中央、国务院转发国家农委《关于积极发展农村多种经营的报告》的通知中进一步指出：凡是适宜社员个人经营的项目，尽量由农户自己去搞，生产队加以组织和扶助。不搞包产到户的地方，可以因地制宜，适当扩大自留地、饲料地。两者面积的最高限度可达生产队耕地总面积的15%。

1985年1月1日，《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》中提出了承包制要长期实行，并首次提出了生产资料可计价入股：联产承包责任制和农户家庭经营长期不变。要继续完善土地承包办法和林业、牧业、水产业、乡镇企业的责任制。有些合作经济采用了合股经营、股金分红的方法，资金可以入股，生产资料和投入基本建设的劳动也可以计价入股，经营所得利润的一部分按股分红。接着，中共中央政治局1987年1月22日通过把农村改革引向深入的决定。要求进一步稳定土地承包关系。但长期从事别的职业，自己不耕种土地的，除已有规定者外，原则上应把承包地交回集体，或经集体同意后转包他人。承包期间整治土地，增加投资，提高了土地生产率的，土地转包时，集体或新承包户应给予相应补偿；弃耕荒芜的，要给予经济处罚，直至收回承包地。



在以上政策制定与实施的基础上，1998年8月29日第九届全国人大常委会修订通过的《中华人民共和国土地管理法》与1998年12月27日由朱镕基总理签发，自1999年1月1日起施行《中华人民共和国土地管理法实施条例》对农民的土地权利作出如下明确规定：“土地使用权可以依法转让”，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”，“国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务”，“农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为30年”，“国有土地可以由单位或者个人承包经营”，“发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务”。在这些法律之中，农民的一切承包权利，在合同中得到了充分的肯定，也受到了合同的保护。而且，法律明确规定农民的土地使用权为30年，除了特殊情况，即村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表同意，并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准才能调整30年的使用期。

在推行包产到户时，集体继续保留了作为土地所有权的主体的地位，对全村土地的分地、调地、土地用途的转换及土地负担的调整享有决定权。各农户根据分得土地量的大小和土地的性质来分摊原来由集体承担的粮食征购任务。

通过对村庄一级包产到户实施过程的分析，可以看出20世纪70年代末80年代初发生于中国农村的包产到户，其意义和深远的影响已远远超出了农民基于生存动机而进行的“均分田地”，它实质上是中国农民在经过20多年的集体化以后，在村社内部实行的一场重构土地资源产权的变革。

五 20世纪90年代以来对农民土地政策的新探索

20世纪90年代以来，特别是确立了社会主义市场经济体制以来，我国对不同经济发展水平的土地经营制度作了新的探索。其基本特点是：在80年代所有权与经营权分离改革的基础上，集体所有和国有土地的经营方式多元化，并进一步探讨劳动与土地如何密切结合。

(一) 赋予农民长期而有保障的土地使用权

赋予农民长期而有保障的土地使用权，是保证农村长远发展和稳定的重大战略措施。1997年，在土地承包政策的具体执行过程中出现了问题：有的地方在第一轮承包到期后没有及时开展延长土地承包期的工作；有的地方随意改变土地承包关系，以各种名义强行收回农民的一部分承包地，重新高价发包，加重农民负担；有的地方在实行土地适度规模经营过程中，强迫命令，引起群众不满；等等。8月，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》：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，是党的农村政策的核心内容。要求认真做好延长土地承包期的工作。土地承包期



再延长 30 年不变,营造林地和“四荒”地治理等开发性生产的承包期可以更长,并对土地使用权的流转制度作出了具体的规定。

1998 年 8 月 29 日第九届全国人大常委会修订通过的《中华人民共和国土地管理法》明确了土地承包经营期限为 30 年。同年 10 月,党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》重申:坚持党的农村基本政策不动摇,关键是稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;稳定家庭承包经营,核心是稳定土地承包关系。该决定指出:“土地是农业最基本的生产要素,又是农民最基本的生活保障。稳定土地承包关系,才能引导农民珍惜土地,增加投入,培肥地力,逐步提高产出率;才能解除农民的后顾之忧,保持农村稳定。”这一判断是建立在对“三农”现实矛盾科学分析基础之上的。

(二)突出耕地保护政策

1999 年 1 月 1 日正式实施了修改后的《中华人民共和国土地管理法》。相对于 1986 年颁布的旧法,其最大特点是突出耕地保护政策。其中规定:各级政府必须确保本行政区内耕地总量不减少,基本农田保护区一般应占耕地的 80%以上;国家将土地分为农用地、建设用地和未利用地三部分,促使土地使用者在用途管制的前提下依法使用土地;同时提高了征地补偿标准;严格限制农用地转为建设用地。

(三)在治理荒山、沙地中实行拍卖“四荒”的新举措

20 世纪 90 年代初,为了加强水土保持,国家推出了拍卖“四荒”新举措。包、租、卖、股等方式大大推动了“四荒”(荒山、荒坡、荒沟、荒地)资源的综合治理开发。全国可供开发利用的“四荒”资源约 4.7 亿亩,至 1998 年 10 月,通过上述形式已被利用的达 1.489 亿亩,其中拍卖达 6659 万亩、承包 7259 万亩、股份合作 698 万亩、租赁 278 万亩。

(四)小城镇建设中的土地政策

随着小城镇发展速度加快(1979 年设有建制镇 2581 个,1998 年达 19216 个),1999 年中央经济工作会议提出了“小城镇大战略”的方针。其中核心问题是土地利用问题。在遵守新“土地管理法”规定的基础上,各方提出允许土地置换,积极推行土地有偿使用制度,加快小城镇土地合理流动,并通过有效的土地资产管理积累资金等;关于征地制度必须体现农民作为农村财产所有者的权益问题,尚有待于政策进一步明确。

(五)经济发达地区集体经济的发展与股田制的出现

20 世纪 90 年代以来,经济发达地区的土地利用出现发展集体经济和股田制两个趋势。一方面,少数有特殊条件搞得好的如大邱庄、华西村、南街村、刘庄以及北京郊区的一些村镇经济具有了经营自主权和外部市场,规模效益突出,取得惊人发展。另一方面,在家庭联产承包的基础上,广东省南海市于 1991 年首先把股份合作制引入土地经营制度,取得良好的效果;农地股份合作制的试点范



围很快扩大到广东其他地区，以及福建、浙江、山东等经济较为发达的地方，以解决土地分散与农业现代化、分户经营与产业化、小生产与大市场之间的矛盾。股田制与现行的家庭承包制在土地所有制的公有性质和土地经营的家庭承包方式方面是相同的。但是，两者产权清晰程度不同；土地经营规模不同；土地经营机制不同；土地经营代价不同。从而使承包权由实物形态转化为价值形态，实现了土地资源向优势产品、优势企业、优秀经营者集中，提高生产的集约化程度；突破了农业投资体制上原有的社区封闭性和投资形式的单一性，为吸引社会各界的资金、技术、人才，特别是城市工商资本创造了条件。同时，将分散经营的农户纳入企业化轨道上来，改变了农户在市场交易中的弱势地位，农户可以有效地规避由于信息不完全带来的各类市场风险。

六 启示与前瞻

新中国 50 年来并上推至中国共产党 80 年农地政策的曲折历程表明：

（一）农民土地问题是中国的基本问题

农地制度与政策的改革和建设是关系我国经济发展的基本问题，在新的世纪中，仍应予以高度重视，绝不能听之任之、漠然视之。

（二）是否尊重大多数农民的意愿，是农村改革成败的关键

进入 21 世纪，农业发展日渐暴露出一些深层次难题，如：农产品价格提高难，农产品成本增加快，农产品加工增值链条短，农村税费提高和农业融资能力差，等等。加入 WTO 以后，随着国际竞争国内化、国内竞争国际化的迅速发展，如何提高农业的国际竞争力，更是一个迫切需要解决的问题。从土地使用来看，目前存在着三个问题：一是分散，每户一小块，广泛分散在众多的农户中；二是闲置，由于负担重，很多农民弃农进城打工，造成土地“抛荒”；三是非流动性。针对这种情况，在稳定农户土地承包关系的基础上，通过多种形式，实行农业的产业化、市场化经营。土地使用权的自由转让、土地经营的规模经济，以及建立在土地流动基础上的私有的或者股份制的农场制度，应该是土地制度和农村经营制度改革的方向。因此，需要在现有的土地管理制度和未来的改革方向中间架起一座桥梁。它包括户籍制度改革、城镇化的推进，其中不能回避土地的规范化流动。土地流动必须遵循“自愿、有偿、规范、有序”的原则。稳定和完善的土地承包经营制，给农民以“长效定心丸”，这是搞好土地流动的基础。土地流动必须在落实土地延包政策的基础上进行。尊重和确保农户在土地使用权流动中的主体地位。土地要不要流动，应由农户自己决定。土地使用权流动主要应在农户之间进行，以此将分散的地块适当集中，提高纯种田农户的规模。

（三）土地市场化、商品化的关键在于产权明晰、依法严管

市场经济的基本内容是资本经营。在社会主义市场经济条件下，改变土地产权的封闭性，通过租赁、股份投资等方式，使其市场化、商品化，使土地进入市场是难免的。但是土地作为稀缺资源、特殊商品，市场化的关键在于产权要明晰，法律要健全、执法要严格；通过法律手段来保护土地的自然流转、适度集中。



在 21 世纪中：要在发展生产力的目标下，在人民追求幸福中完善土地制度；在坚持和完善农村土地所有权的集体所有、国有的基础上，土地的使用权和经营权适应多种所有制经济共同发展的基本经济制度，并尊重不同经济发展水平的各类区域、尊重多元经济结构的要求；在不断探索中加以完善与改进。

