

● 相关文献

- ◆ 环境与发展
- ◆ 战略环评与可持续发展
- ◆ 我国人口问题与社会持续发展
- ◆ 关于人口与可持续发展关系的...
- ◆ 农村城镇化进程中的环境保护...
- ◆ 海洋社会学：海洋问题的社会...
- ◆ 我国城市可持续发展对策研究
- ◆ 耕地资源可持续利用初探
- ◆ 人口素质与可持续发展
- ◆ 生态环境、文化理念与人类永...
- ◆ 绿色现代化是我国现代化的必...
- ◆ 协调人口与资源环境的关系 ...
- ◆ 城市人口规模与容量的理论思...
- ◆ 可持续发展的人口承载能力模...
- ◆ 人口、资源、环境与经济发展...
- ◆ 中国与可持续发展
- ◆ 如何推动整个社会走上生产发...
- ◆ 人口老龄化与可持续发展(摘...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 中国农村土地制度及土地流转的政策演变

中国农村土地制度及土地流转的政策演变

出处：谈佳隆 《中国经济周刊》 见习记者 陈婧

中国作为一个古老的封建农业国家，农村土地制度与中国农业生产力和政治经济形势变化有着密不可分的关系。

秦汉以后，随着中国农业生产工具与生产方式的改进，农业人口基数不断上升，逐渐形成了以封建地主所有制为基础的农村土地制度。

这一制度一直延续到20世纪初期的清末民初之际。随着人口增长、资本主义萌芽以及帝国主义对中国农村土地的侵占，中国人口与土地关系空前紧张，人均耕地面积从5.54亩下降到2.19亩。在北洋军阀统治时期，军阀、官僚和地主疯狂的掠夺农村土地，加快了农村土地产权的集中速度。除了少数自耕农，土地制度基本上是以租佃方式，转让给佃农和部分自耕农耕种。双方约定农地承包价格以后，剩余产品归耕种者所有。

土地制度一直是中国共产党在各个革命阶段的一项根本制度。1928年，在井冈山革命根据地，中国共产党颁布了中共历史上第一部关于农村改革的法律文件——《井冈山土地法》，规定“没收一切土地归苏维埃政府所有，以乡为单位，分配给农民共同耕种，禁止买卖。”

但后因自耕农对没收一切土地的做法表示不满，而大部分农民希望拥有土地，于是1929年4月制定的《兴国县土地法》中把“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级土地”，并成为抗日战争之前，中国共产党解决土地问题的主要思路。

抗日战争期间，为结成抗日民族统一战线，中国共产党在敌后的土地工作中主张“地主减租减息，农民交租交息”，而将“没收地主阶级土地”放在了次要位置上。

中华人民共和国成立后，全国土地的50%-80%仍为地主所有，另有10%-15%为富农所有。从1950年开始至今，中国先后进行了四次较大规模的土地制度改革，或者说农村土地流转政策经历了四个时期。

第一时期：1950年代初

1950年6月30日，颁布实施的《中华人民共和国土地改革法》标志了新中国在土地所有制方面的基本方针。新中国力图通过土地改革，废除民国时期的封建地主土地私有制，建立农民土地私有制，“使全国3亿多无地、少地的农民无偿地获得了7亿亩的土地和其他生产资料，免除了过去每年向地主缴纳的700亿斤粮食的苛重地租”，形成了自耕农所有制。在这一时期，农民不仅获得了土地，而且对拥有的土地“有权自由经营、买卖和出租”。（《土地改革法》第30条）新中国颁布的《土地改革法》真正赋予了农民对于土地流转的权利，但这个时期比较短。

第二时期：1950年代中-1970年代末

1955年夏，随着党在过渡时期的总路线和总任务（“一化三改”）的提出，为了避免小农经济方

式和局限和生产技术落后。新中国通过农业生产资料的社会主义改造和人民公社运动，逐步使得个体农民私有的土地改造为人民公社所有以生产队为基础的集体所有制。从农业合作化运动到人民公社，这一系列的生产方式的改变，使得农民对于土地的产权弱化，并使得土地所有权虚置，土地在运动当中逐步归集体所有，个体农民与土地不再存在法律上的产权关系，所以在这个时期，“有权自由经营、买卖和出租”的流转方式已经不可能实施，农村土地也就没有实现流转的可能。

第三时期：1970年代末、1980年代初-21世纪初

1978年，凤阳小岗18户农民搞起了“大包干”，正式揭开了中国农村土地改革的新时期，中国农村土地制度从单纯集体所有向集体所有、家庭经营的两权分离模式转变。在这一时期，农村土地的流转已经开始松动萌芽。

1983年中共中央颁发了《关于印发农村经济政策的基于问题的通知》，全国农村开始普遍推行包干到户。到1983年底，98%左右的基本核算单位都实行了包干到户，家庭承包经营的土地面积占耕地总面积的97%左右，实现了土地所有权与使用权的分离。这种模式在保证农地集体所有权的基础上保证了农户的独立经营权，并对农村土地的经营收益分配关系进行了调整，“交足国家的，留够集体的，剩下的都是自己的”。

1987，国务院批复了某些沿海发达省市就土地适度规模经营进行试验，使得土地经营权的流转突破了家庭承包经营的限制，中国土地流转制度开始进入新的试验期。

1999年的《土地管理法》虽然对于农村土地使用权的自由转让依然有比较多的限制，但2003年实施的《农村土地承包法》却从法律层面体现了对于合法土地承包经营权的保护。该法中规定，通过家庭承包取得的土地承包经营权，可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。而这部法律的颁布，被人称作中国土地制度的第三次创新。

第四时期：2005年

2005年7月，广东省政府发出《广东省集体建设用地使用权流转管理办法(草案)》明确农村集体建设用地使用权可于2005年10月1日起上市流转。这意味着广东全省包括农村的经营性用地全部走向市场，并可以通过招标、拍卖、挂牌和上网竞价四种方式进行“阳光交易”，此《管理办法》意味着农村土地使用权流转进入了市场化的阶段。这是广东农村集体用地管理制度的重大创新突破，同时更是中国农村土地流转制度的创新突破。

关闭