

博士



西南财经大学“211工程”三期建设项目资助

中国农地集体产权 制度研究

*ZhongGuo Nongdi Jiti Changuan
Zhidu Yanjiu*

黄 韬 ■ 著



西南财经大学出版社

SOUTHWESTERN UNIVERSITY OF FINANCE & ECONOMICS PRESS

文庫

博士



西南财经大学“211工程”三期建设项目资助

中国农地集体产权 制度研究

*Zhongguo Nongdi Jiti Chanquan
Zhidu Yanjiu*

黄韬 著

文庫



西南财经大学出版社
SOUTHWESTERN UNIVERSITY OF FINANCE & ECONOMICS PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国农地集体产权制度研究/黄韬著. —成都:西南财经大学出版社,2010.4
ISBN 978-7-81138-706-3

I. ①中… II. ①黄… III. ①农村—土地所有制—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 055575 号

中国农地集体产权制度研究

黄韬 著

责任编辑:黄霞

封面设计:大涛

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	170mm × 240mm
印 张	14
字 数	230 千字
版 次	2010 年 4 月第 1 版
印 次	2010 年 4 月第 1 次印刷
印 数	1—1000 册
书 号	ISBN 978-7-81138-706-3
定 价	35.00 元

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

序

王永锡^①

当前，我国的“三农”问题是具有战略意义的紧迫问题。解决“三农”问题，近年来在“多予”、“少取”上有较大进展，但在“放活”方面仍需要突破，在这一领域仍需要继续深化改革。作者从产权制度入手进行的研究，是非常必要且有重要意义的探索。

围绕主题，本书进行了具有一定系统的分析，有自己的理论创新和探索，具有浓郁的理论色彩。本书在论述马克思产权理论和西方经济学产权理论的基础上，较深入地探讨了土地产权和集体产权的内涵和特征，客观分析了我国农村集体产权制度变迁的特征、绩效以及趋势，特别是在集体产权和农村土地集体产权的内涵和权能结构等方面的分析有一定深度。在理论创新方面，一些观点颇有新意。本书提出了以“合作人”为假设的和谐产权关系的理论框架，以此为指导，对当前农村土地集体产权制度做出了自己的概括和界定。在此基础上，作者还指出，我国农村集体所有权已

^① 作者系西南财经大学教授，曾任全国马列主义经济学说史学会副会长，全国社会主义经济学说史学会副会长，中国资本论研究会副会长，西南财经大学党委书记、校长，第八届四川省人大常委，第九届全国政协委员。

经名义化和空洞化，并提出集体产权主体化、流转资本化、经营合作化的农村土地集体产权制度建设的“三个原则”，从而形成了我国农村土地产权制度的具体架构。探讨集体产权名实相符问题时，作者还提出了和谐产权关系的基本要求——城乡土地产权“均势”，提出国家权力和政府干预从农村产权制度中有序退出，提出对农村土地集体产权进行市场经济适应性改造，提出探求多样化的集体产权形式，提出允许集体土地在符合国家耕地保护政策和规划管理的前提下，以出让、租赁、抵押、入股等多种形式进行流转或转化为建设用地，提出要打破国家对建设用地市场的垄断，在社会保障体系、产权市场建设及征地管理等方面都提出了比较明确的对策措施。这些观点和对策建议有思想深度和创新性。

从指导思想和方法论的角度，本书也有所长。能以马克思主义的观点，历史地分析产权问题，始终以生产力的发展来说明产权的更新和变迁，特别是运用科学发展观，着眼于建立和谐的产权关系。论文对西方经济学的一些有益分析作了介绍和借鉴，广收博引了学术界（包括经济学界和法学界）的研究成果，并做出了自己的评价。在这些论述基础上，作者提炼出产权、法与政策的一致性命题，也颇有新意。

由于农村的土地制度改革是十分复杂的问题，存在着较多的争论，而付诸实践更是非常困难，需要我们深入实际，进一步研究和探索。我们期待作者在这一领域继续耕耘，为农村土地制度变革提供更多更好的创见。

2008年4月25日

于光华园

前言

“三农”问题多年来沉重不得解。由于集体化的历史教训以及公有产权的现实弊端，集体产权不仅在实践中属于弱势的产权，而且理论上的研究比较薄弱，缺乏对集体所有制及其产权关系的深入研究。本书旨在为农地集体产权制度的认识和行动提供一个理论坐标，并做出理论与实践得以联结的一种基础性努力。对于有意探究现实农地制度背后的理论归因及其求解的人而言，本书或可有所启发。

本书建构基于产权经济学的理论和方法，在梳理我国农地制度变迁的历史经验和现实矛盾基础上，提出了产权主体的合作人假定与和谐产权关系的理论分析框架，并运用于农地集体产权制度的分析。从经济学对产权研究的已有成果出发，本书致力于以下几点创新：

一是基于产权主体兼具利己与利他两重秉性的“合作人”的一个新假定，提出了包括所有制经济形式、产权主体形式、产权内部权能关系以及政府行为等在内的理论分析框架——和谐产权关系。这一理论分析框架，对于分析我国多种所有制经济共同发展基础上的产权关系的矛盾运动，具有一定的解释力，在一定程度上深化了对农村土地集体产权制度的分析。

二是比较深入地分析了集体产权和农村土地集体产权的内涵和权能结

构，做出了具有理论分析意义的概括和界定，对相关问题进行了具有自治性的分析。集体产权并不是一种典型的物权概念，既有研究往往套用其他产权形态的特征，没有在实践中做出符合实际的概括，本书在一定程度上弥补了现有研究的不足。

三是提出了关于农村土地集体产权制度建设的“三个原则”，即集体产权界定的主体化、集体产权流转的资本化和集体产权基础上的合作化，对相关基础理论问题进行了比较深入的分析，在此基础上提出了具体的政策建议。既有研究相对局限于具体的问题和对策，较少提出这样在理论上具有内在一致性的整体性原则。

对于农地制度，这个千千万万农人赖以生活的根基，虽稍涉足亦不免畏惧，虽穷黔驴之技也难得其要领。本书无非记录特定时期一个有所思的印记而已，惟愿再多些人来研究，再多些人来实验，再多些人来发展。

本书末了原是有一个后记的。偶有师友读后向人推荐，失乎作者本意，所以将其隐去。最重要的是，作者对所有帮助本书研究和出版以及提供文献和分析基础的人们，始终充满真诚的敬意。

目 录

1 导论	1
1.1 关于研究目的和意义	2
1.2 关于基本思路和方法	4
1.3 关于基本认识和创新性内容	9
1.4 关于后续研究的设想	17
2 产权理论的基本观点综述	19
2.1 马克思产权理论概述	20
2.2 西方产权经济学概述	25
2.3 有关产权理论评述	33
3 产权、土地产权和集体产权解析	39
3.1 产权的内涵和特征	40

3.2 土地产权的内涵和结构 45

3.3 集体产权的内涵和特征 48

4 农村土地集体产权制度变迁研究 57

4.1 农村土地集体产权制度的总体特征 58

4.2 农村土地集体产权制度的绩效分析 64

4.3 农村土地产权制度变迁趋向分析 73

5 和谐产权关系：一个理论分析框架 83

5.1 合作人假定：和谐产权关系理论的前提 84

5.2 和谐产权关系的三个层面 91

5.3 和谐产权关系与集体产权 93

5.4 我国农村集体产权制度的非均衡特征 99

5.5 和谐社会视角下的新农村建设方略 103

6 农村土地集体产权主体化研究 111

6.1 集体产权主体化的一般机理 112

6.2 农村土地集体所有权的空洞化 115

6.3 农村集体土地所有权的主体化 122

7 农村土地集体产权资本化流转研究 131

7.1 农村集体产权资本化流转的一般解释 132

7.2 农村土地承包经营权的资本化流转 138

7.3 农村集体建设土地产权的资本化流转 145

8 农村土地集体产权基础上的合作制研究 157

8.1 合作经济、集体经济与集体产权 158

8.2 农村社区性合作经济组织的制度分析 163

8.3	农村专业合作社的特征与发展路径	169
9	农村土地集体产权制度创新的保障体系	179
9.1	建立和健全农村社会保障体系	180
9.2	建立和完善农村土地产权市场	183
9.3	改革和规范农村土地征收机制	189
	结语——关于产权、法与政策的一致性命题	195
	参考文献	202

1 导论

1.1 关于研究目的和意义

选择这一问题,首先是因为“三农”问题多年来沉重不得解,虽然一个时期以来学术界几经讨论,研究成果和调查报告文献浩繁,却难以有新的理论突破,甚至似乎有些停滞,实践中也就各寻出路,新老问题层出不穷。2006年是学术界颇多争论的一年,卫兴华和孙咏梅将其概括为五个方面:①关于“反思改革”及批判新自由主义的争论;②关于公平与效率问题及收入差距扩大问题的争论;③关于转变经济增长方式的多种见解;④关于新农村建设和土地制度改革;⑤关于马克思主义经济学与西方经济学的关系的争论。① 新农村建设和土地制度改革不仅是近年讨论较多的一个方面,而且与其他几个方面的问题也有着内在的关联,比较集中地体现了经济学的价值取向和现实矛盾。社会主义新农村建设是我国现代化进程中的重大历史任务②,对它的研究既包括所有制和产权的基本理论,也涉及农村的一系列重大现实问题,还有统筹城乡综合改革试验区的改革探索等,需要在理论研究的基础上提出系统的政策安排。虽然集体产权与国有产权、私有产权都是具有平等市场主体地位的产权形式,但由于集体化的历史教训以及公有产权的现实弊端,不仅在实践中属于弱势的产权,而且在理论上的研究比较薄弱,缺乏对集体所有制及其产权关系的深入研究。党国印把集体产权等同于集体所有制,认为“集体产权(Collective Property Rights)”或“集体所有制”这样的概念在主流经济学那里几乎是看不到的,它出自马克思主义经典作家,在中国又伴随意识形态的强制力而存在,然而这是一个没有得到严格定义的概念,事实上是许多产权结构形式的统称。③ 从学者们的探讨来看,缺乏运用马克思主义理论方法进行研究的成果,缺乏对于集体产权名义和实际的准确把握。相反,主张对集体所有制经济和集体产权进行改革的学者很多,其中不少观点实质上是使集体

① 卫兴华,孙咏梅. 2006年理论经济学的若干热点问题. 经济动态, 2007(3).

② 中共中央十六届五中全会,国务院. 关于推进社会主义新农村建设的若干意见[EB/OL]. (2006-02-21)[2008-11-05]. http://news.winhuanet.com/politics/2006-02/21/content_4207811.htm.

③ 党国印. 论农村集体产权. 中国农村观察, 1998(4).

产权逐步异化和消亡,或为国有产权和私有产权所取代。物权法明确集体产权的平等市场主体地位后,学术界还缺乏应有的理论和政策准备。我们应当看到,历史上集体所有制没有能够正确实施,客观上是由于计划经济的局限造成的,但在市场经济以及新的时代条件下,集体产权有可能与市场经济相结合,重新焕发新的生机,展现新的面貌,而这正是建设社会主义新农村面临的首要问题。我们也应当看到,集体产权特别是集体所有权在很大程度上已经名义化和空洞化,在社会主义新农村建设中,使集体产权名实相符本身就已经是革命性的举措。因此,新农村建设与土地集体产权制度问题的研究是颇具挑战性的。

农地产权制度的创新和发展,离不开一定的制度环境。正如戴维斯和诺思(1979)所言,制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则,而环境变动将导致在菜单内的重新选择,即便现在的安排已经早在运行之中。^①制度环境对于具体的制度创新而言是外生的,一方面,制度的强烈震动会引起社会的失范,使得具体的制度创新无从契入,因此创新需要一个制度环境的相对稳定期;另一方面,制度环境的变动也会继发引起具体制度的创新和发展。经过三十年改革开放,我国社会主义基本政治、经济和社会制度蔚然成形,既为制度创新提供了相对稳定的制度环境,又因深化改革开放而留有相当空间。近几年来,构建和谐社会、树立科学发展观、建设社会主义新农村以及关于“两个趋向”的论断^②等一系列新的治国理念,将提供这种向好的“环境变动”,“三农”问题因之将获得“菜单内的重新选择”,有可能在新的制度环境下取得新的突破。值得注意的是,建设社会主义新农村写进了党的十七大通过的中国共产党新党章,并列在总纲关于发展社会主义市场经济的重要段落中。这一方面说明了建设社会主义新农村在党的路线方针政策中的重要地位,另一方面也说明了它与发展社会主义市场经济的内在联系。建设社会主义新农村,必须看到其处在构建和谐社会的历史背景下,必须结合社会主义初级阶段的基本特点、基本制度和基本规律,来构建和完善

① DAVIS LANCE, NORTH DOUGLASS C. Institutional change and American economic growth: a first step toward a theory of institutional innovation. J. of Econ. History, 1979 (30).

② 在2004年9月中国共产党十六届四中全会上,胡锦涛提出关于“两个趋向”的论断,即“纵观一些工业化国家的发展历程,在工业化初始阶段,农业支持工业,为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业,城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向”,并指出从总体上看,中国已经进入了以工促农、以城带乡的发展阶段。

其理论与政策体系。20 世纪 50 年代公有化运动和改革开放以来市场化改革的双重实践,有可能使以公有制为基础的土地关系与农民个体(或农户)的利益增进一致起来,不仅农民集体和农民个体能够真实地拥有公有土地的物权,并且能够与城市平等地享有公共产品的供给,构建一种不同于西方国家以农民破产或消灭农民为特征的工业化和城市化,从而建成中国特色的全面小康社会的新模式。作者把论题定位为社会主义新农村建设中的土地集体产权制度研究,旨在把新农村建设置于构建和谐社会主义初级阶段的历史视野中,分析中国农村社会的产权基础命题与新农村建设方略。这个问题对于农地集体产权制度建设,对于丰富发展社会主义初级阶段的产权理论,完善社会主义基本经济制度,具有重大的理论和现实意义。

1.2 关于基本思路和方法

在现代史上不乏新农村建设或诸如此类建设的经验和教训。

(1) 乡村建设运动的先驱希望通过改造中国民众愚、穷、弱、私的四大病根,而使这片“文盲和苦力的土地”,成为拥有“有知识的公民、现代的农民和技师”的“强大而民主的国家”。^①在当时中国外有帝国主义的强权与侵略,内有封建势力的强大和压迫,而且新兴工业化力量极为弱小的时代条件下,这种文化启蒙式的“理性改良”注定是行不通的。

(2) 20 世纪 50 年代的新农村建设中,在土地改革和合作化运动的前期,农村社会生产力取得了显著的发展,但此后却陷入生产关系与生产力相脱节的矛盾和困扰。1956 年实现合作化后,本应对高级社进行整顿,使之适应生产力的发展,但由于盲目追求“一大二公”,不断变革生产关系,最终实行人民公社体制,脱离了当时的生产力发展水平,阻碍和破坏了生产力的发展。^②

(3) 1978 年家庭承包责任制突破了脱离实际的集体经营体制,通过所有权与经营权相分离的产权安排,焕发出空前的生产力,使得农村生产大

^① JAMES YEN. How to implement the American policy for a “strong and democratic China”. RAC, 1947 (4).

^② 涂文涛. 当代中国所有制结构变迁研究. 成都:西南财经大学出版社, 2002: 222.

发展。随着市场经济体制的逐步建立,源于承包制的生产力的迅速发展,又提出了进一步的制度创新要求,需要进一步改革和完善农村生产关系,构建与新农村建设相适应的农村总体制度安排。^①

(4) 发达国家在推进工业化和城市化的过程中,十分重视乡村建设与发展。正是在20世纪50~60年代,德国、法国、美国、日本等国家兴起实施了乡村综合建设,如德国的“乡村更新计划”、英国的“新镇的建设”、美国的“新城市开发法”和“示范城市(镇)”实验计划、日本的“村镇综合建设示范工程”等,使农业与农村经济发生了巨大变化,逐步实现乡村与城市,农业与工业的协调发展。^②

(5) 日本、韩国以及中国台湾地区等在最初进行土地制度改革时,实行平均地权的政策,但结果导致资源配置不当,严重削弱了农业的发展后劲,之后进行了诱导和推进土地流动和集中的政策,在农地小规模家庭占有的基础上发展协作农业,扩大经营规模,鼓励农地占有权、使用权、经营权的分离,从而取得了较好的农业经济效益。^③

(6) 韩国自1970年开始的新村运动,尽管号称塑造了“勤勉、自助、协同”的农民,但事实上韩国的农民和农业至今仍然很脆弱,需要国家的补贴和保护,并依靠所谓的“身土不二”口号号召国民消费本国的农产品,因此还很难说摸索出了一条独特的农业发展之路。新村运动的实质,是其“三农”问题在城市化中得到缓解而已。^④

从这些历史经验和教训中,我们可以得到若干启示:一是新农村建设最终要依靠较高的生产力和经济发展水平才能成功。新农村建设始终要围绕解放和发展农村生产力,那种仅以思想启蒙和文化伦理重建为主要内容的乡村建设运动是难以取得实质性成效的。二是新农村建设必须坚持生产关系一定要适应生产力的基本原理。在新农村建设过程中,既不能脱离生产力发展的阶段随意调整生产关系,也不能因为生产关系调整兹事体大,面对生产力水平和生产条件的变化而无所作为。三是新农村建设不能仅仅依靠外部输血取得暂时的繁荣,而要以调整生产关系为先导,致力于内生发展机制的构建,以此促进农村生产力的发展。

针对当前对建设社会主义新农村的各种看法,作者赞同这个建设过程

① 谭洪江. 我国农业制度变革的根源和思路. 农业经济问题, 2002 (7).

② 曾建民, 彭玮. 略论发达国家农村建设的政策与措施. 江汉论坛, 2006 (12).

③ 韩鹏, 许惠渊. 日本农地制度的变迁及其启示. 世界农业, 2002 (12).

④ 董向荣. 韩国新村运动经验的局限性与启示. 国际经济评论, 2008 (1).

是20世纪50年代以来,社会主义理念在农村现代化建设方面的延续,其真实含义是一种生产关系和社会形态的创制。^① 社会和经济的发展最终依赖于生产力的发展,在生产力发展到一定程度后,必然要求变革原来的生产关系。改革开放以来,农村的发展已经提出了新的生产关系创制的要求,需要以社会主义新农村建设为契机,构建新型的以土地关系为核心的农村生产关系,在城乡统筹的意义上实现共同富裕。中央提出按照“多予、少取、放活”的方针,重点在“多予”上下工夫^②,加快建立以工促农和以城带乡的长效机制,取得了明显的成效。这些重要举措及其相应的政策组合,在新农村建设初期必将起到立竿见影的显著效果,但从新农村建设的使命和长远目标来看,则仍属阶段性的初步措施,其定位仍在于为农村生产关系的变化和发展做必要的准备。随着新农村建设的逐步深入和生产条件的改善,农村现行生产关系与生产力不相适应的矛盾会日趋突出。

马克思主义以生产力发展为线索来研究产权关系,把生产力的发展作为产权关系研究的出发点,实际上指出了产权的起源在于生产力的发展,而产权的内涵是生产关系。因此,一种产权关系或产权制度同样不能脱离一定的生产力发展水平,并且,随着生产力发展水平的变化而变化。无论从理论还是现实的角度看,社会主义新农村建设都需要而且应当把产权作为重要问题来研究。随着社会主义市场经济发展,工业反哺农业、城市反哺乡村,城乡之间土地、资金、技术和知识等方面的产权交易不可避免,必须根据新的情况,对农村土地集体产权制度进行系统设计,否则会造成新农村建设的交易费用极大。新农村建设导致的对农村投入的加大,短期内会减缓产权建设的迫切性,但随着新农村建设的推进,产权问题会快速凸显出来。这与发达国家和地区的农村建设运动不同,它们是在产权比较明晰的情况下进行的。韩国农村发展的起点是1947—1952年间的土地改革,它确立了严格的土地所有权关系。1970年代以来,随着城市化的推进和农村土地的增值,自然带动了农民财产的上升。^③ 但前提往往是最容易被忽略的。“三农”问题表现在诸多方面,但根子在产权,产权问题不解

① 孙津,郭薇.建设社会主义新农村的真实含义:生产关系和社会形态的创制.中国人口、资源与环境,2006(3).

② 中共中央十六届五中全会,国务院.关于推进社会主义新农村建设的若干意见[EB/OL].(2006-02-21)[2008-11-05].http://news.winhuanet.com/politics/2006-02/21/content_4207811.htm.

③ 董向荣.韩国新村运动经验的局限性与启示.国际经济评论,2008(1).

决,农民利益无保障,不仅与新农村建设的方向南辕北辙,还会强化旧的利益格局。因此,我国当前亟须从统筹城乡产权制度建设的视角解析城乡二元体制的难题,立足于以农村而不是城市为中心进行制度设计,在集体产权的基础上构建农村发展的内生机制。对农村腹地特别是欠发达的中西部地区而言,现阶段消除城乡差别条件还不具备,这种情况下能够争取城乡地位平等、城乡利益平衡就不错了,这里面城乡土地产权的平衡就很重要。所以,统筹城乡发展的提法比较符合当前农村实际,特别是要把农村资金投入与农村产权制度建设统筹起来予以解决,为逐步实现城乡一体化创造条件。

本书从逻辑结构看分为四个部分:第一部分是基础理论研究,包括第一、二、三章。这部分主要是产权理论的基本观点综述,产权、土地产权和集体产权解析,以及农村集体产权制度的变迁研究,为全文提供一个必要的理论、概念、方法和历史经验的准备。第二部分是理论分析框架,主要是第四章。这部分从马克思主义关于人的本性的分析出发,提出了合作人假定与和谐产权关系的理论分析框架,并运用于农村土地集体产权制度的分析,进而初步提出了和谐社会视角下的新农村建设方略。第三部分是基本理论主张,包括第五、六、七章。这部分对依据和谐产权关系提出的新农村建设方略,从农村土地集体产权主体化、集体产权的资本化流转和农村合作经济组织发展等三个方面,作进一步的理论阐释,提出了农村集体产权制度建设的主要思路。第四部分是基本政策主张,主要是第八章。这部分呼应全篇提出的理论思考和现实问题,从健全农村社会保障体系、建立农村土地产权市场、改革土地征收机制等三个方面,就如何有效建立制度创新的保障体系提出相对具体的对策建议。各部分逻辑联系及结构安排如图1-1所示。

本书从研究的内容看,既有基础性理论研究,也有应用和对策研究,既有理论的探索也有以文献分析和描述性为主的内容,但从整体上看,理论性的分析仍然是主要内容,所提的理论和政策主张也主要是原则性和方向性的,仍有待进一步细化和论证。作此安排的考虑主要是,目前学术界在所有制与产权关系变动问题上的分歧较大,而政策措施与之关联甚大,政府对学术界争端又难以做出判断,只能根据自身利益进行选择,因此,必须在基本理论问题和理论主张上取得一致性认识,才能有利于实际问题的解决。本书在研究方法上以马克思主义为指导,结合产权经济学和制度经济学的研究成果,根据研究内容的需要,综合采用整体分析与个体分析