

华彦玲 ● 著

苏南乡村 土地流转中的 地权及利益研究

——以H村为个案

中国社会科学出版社

华彦玲 著

苏南乡村
土地流转中的
地权及利益研究
——以H村为个案

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

苏南乡村土地流转中的地权及利益研究: 以 H 村为个案 / 华彦玲著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1349 - 3

I. ①苏… II. ①华… III. ①农村—土地流转—土地所有权—
权益保护—研究—苏南地区 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 204869 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
特约编辑 马新晶
责任校对 邓 梅
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 8 月第 1 版
印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 10.5
插 页 2
字 数 260 千字
定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出及研究意义	(1)
第二节 研究对象的界定和选择依据	(8)
第三节 国内外相关研究综述	(29)
第四节 研究的主要内容及技术路线	(69)
第五节 研究的基本假定、方法论和主要创新点	(72)
第二章 乡村土地流转中的地权及利益理论基础	(76)
第一节 产权的一般理论	(76)
第二节 利益理论	(85)
第三节 路径依赖理论	(95)
第四节 国家理论	(103)
第五节 制度创新与制度变迁理论	(107)
第六节 乡村土地流转的利益分配评价理论	(110)
第七节 本章小结	(128)
第三章 苏南乡村地权及利益的历史考察	(130)
第一节 明清和民国时期地权及利益	(131)
第二节 土地改革时期的地权及利益	(140)

2 / 苏南乡村土地流转中的地权及利益研究

第三节	互助组和初级合作社时期的地权及利益	(145)
第四节	集体化时期的地权及利益	(148)
第五节	家庭承包责任制第一时期的地权及利益	(153)
第六节	家庭承包责任制第二时期的地权和利益	(168)
第七节	苏南乡村地权演进的路径依赖性	(191)
第八节	本章小结	(198)
第四章	现阶段苏南乡村土地流转的地权分析	(200)
第一节	现阶段国家对乡村权力的政策释放	(200)
第二节	权威作用下的苏南乡村土地流转	(208)
第三节	权威创造权力:一个理论拓展	(230)
第四节	权威权力下土地流转的利益格局分析	(243)
第五节	本章小结	(253)
第五章	苏南乡村土地流转的地权效率及利益分配评价 ...	(255)
第一节	权威地权效率分析:基于科斯定理	(255)
第二节	苏南乡村各类土地价格估算	(260)
第三节	土地流转的利益分配分析	(279)
第四节	土地流转收益不合理的根源	(284)
第五节	土地流转的利益分配形式:股份合作制	(285)
第六节	本章小结	(290)
第六章	苏南乡村土地流转中的地权及利益重构	(292)
第一节	主要制度:土地产权制度重构	(293)
第二节	相关制度重构:法律与土地流转制度	(303)
第三节	利益表达机制之一:土地股份合作制重构	(313)
第四节	利益表达机制之二:宅基地使用权制度构建	(315)

第五节 本章小结	(317)
第七章 结论与展望	(319)
参考文献	(322)

第一章

绪 论

第一节 问题的提出及研究意义

一 问题的提出

土地是人类赖以生存和生产的基础，土地资源的有限性决定了其一直是历代利益纷争的对象和焦点，注定了土地问题是一个亘古不变的热门话题。现阶段，随着我国乡村工业化、现代化和城镇化的迅速推进，各种资源要素在加速流动。土地作为经济发展中必不可少的重要资源和资本之一，也在迅速发生“流动”。苏南乡镇企业 30 多年的蓬勃发展，极大地促进了地方经济，并为农民提供了大量的非农就业机会。农民与耕地的关系也由依赖转向淡化，从事农业的劳动力比重越来越低，对耕地的依赖程度也越来越低。同时苏南乡村地区开始尝试社保、医疗改革，农地的社保功能也进一步弱化。这些变化使得苏南地区在统筹城乡经济社会发展，推进城镇化、工业化，推行“三集中”（即工业向园区、开发区集中，农民向城镇集中，土地向规模经营集中）的举措变得轻而易举。苏南乡村地区经济的繁荣发展带动了土地流转的空前加速，促使乡村土地制度正发生着深刻的变革，即农村土地经营由家庭承包向股份化经营流转、经营规模由超小规模向适度规模经营流转、经营土地的农民由兼业型向职业型转变、

农村建设用地向工业园区集中流转、宅基地向居住区集中流转的土地利用格局，意味着苏南乡村地区土地利用方式及土地收益分配正在发生着深刻的变化，一场新的围绕乡村土地的改革正在实施中。

苏南乡村地区正发生着的这场大规模的土地变革，与苏南乡镇企业发展催生的一批经济能人的参与以及地方政府的推动是紧密相关的。20世纪80年代初，家庭承包责任制的实行，国家给予乡村社区更多的自治权利，使沉寂了50年之久的苏南乡村地区乡绅、族绅等经济能人、权威又悄然复兴。由于这些经济能人、权威精英的经济主宰性和权威性，其触角不断伸展，逐步控制着乡村社区包括社区政治、经济、文化等方方面面，其势力触角甚至渗透到国家正式土地制度领域，改变着乡村土地利用及其收益分配，导致苏南乡村土地流转具有了一个显著特点：土地流转主要由乡村权威精英控制，并辅之以地方政府推动，流转主要发生在村集体和乡村经济能人、权威精英经营的企业之间。在国家对土地具有绝对权力的整个历史长河里，这种由经济权威精英控制乡村土地的现象，是国家成本—收益问题、苏南乡村社区发展和权威精英本身的需要。在国家治理乡村的成本大于收益时，需要利用乡村权威精英的资源——权威、福利等管制乡村社会。于是，给予精英行政权力帮助了社区结构运转，但又不可避免地为乡村权威精英提供了寻租空间。乡村精英涉足社区行政管理其诱惑主要在于土地的资本价值，乡村权威精英同地方、乡镇政府和村集体流转农民集体土地进行土地资产经营、管理，不仅为其乡村工业发展提供廉价的土地资源，还在于通过对村民及村级地域的控制，实现其权威和统治欲望，这在苏南乡村地区是一种常见现象。然而，这种由乡村权威掌握村庄资源、控制土地收益分配的制度变革，并不完全是一种制度进步。利益关系处理不好，

很容易导致更加严重的“新三农”问题。

土地流转的核心问题是地权问题，地权是苏南乡村社会历史变迁的全息元，即地权蕴涵了乡村社会历史的全部信息。抓住地权问题一层层剖析下去，就是抓住苏南乡村“新三农”问题的核心和要害——土地收益分配问题，即土地流转收益问题的核心是农民利益问题。由于苏南乡村权威精英有着追求自身利益最大化的特性，因此不可避免地会出现侵犯农民权益的现象，农民作为弱势群体很难抵御土地流转的利益分配和再分配过程中各种非常规权力的侵害，使农民不仅失去对集体土地的权利（力），还会导致土地流转收益主要流向工业企业部门，而让全社会承担土地转让成本，这在人多地少的我国，是不具备可持续性的。这些问题对缩小城乡差距、构建和谐社会形成一种阻碍作用。因此，现阶段苏南乡村大规模的土地流转、土地流转的地权归属及其土地流转利益分配问题是值得关注和研究的重要课题。

“苏南是一个始终值得关注和研究的地方，她的改革、发展经常站在全国前列。研究中国国情，研究中国农村，特别是研究前瞻性的发展趋势，一个有效的方法是跟踪苏南，苏南这块神奇的土地往往会让人早几年感受到整个大局未来的脉搏。”^①按照新时期统筹城乡发展、构建和谐社会的要求，协调好苏南乡村土地流转引致的地权问题和利益分配关系，构建新的土地产权制度以维护农民土地权益，不断优化苏南乡村利益格局，实现资源配置的公平与效率，是关系经济发展、社会和谐的全局性重大问题。

^① 汝信：《城市化：苏南现代化的新实践》，中国社会科学出版社2001年版，第340页。

二 研究意义

(一) 理论意义：从理论中探索土地流转发生的原动力及其利益协调机制

马克思曾经指出，“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关”^①，恩格斯认为，“只有首先解决农民的土地问题，才能实现和保护农民的利益”^②。列宁认为，巩固工农联盟，就必须实现农民的利益要求，而实现农民的利益要求，就必须满足农民的土地要求。自人类社会产生以来，利益问题就一直是人们生活中的一个焦点问题。人类的全部社会活动都莫不与利益和对利益的追逐有关；人们之间的全部社会关系，也都莫不是建立在利益关系的基础之上。利益问题是一个关涉到人的存在和发展的根本性问题。因此，利益是一个古老而新鲜的话题，而农民利益问题源远流长，但历史发展过程中，农民利益长期以来被忽视甚至被剥夺。

关于土地流转中的利益分配问题，理论界有许多争论，其中制度成为论述的焦点，产权制度、社会保障制度、城乡二元结构制度、法律制度等成为理论界论述的重点，但从利益视角出发研究土地流转问题的少之甚少。任何事物的发生都源于一定的利益目的，这些因素的背后和核心是利益问题。现阶段苏南乡村发生的土地流转，从深层次意义上讲，是一个农村各阶层利益的再分配与重组过程，这一过程通过一定的地权方式实现或被某种地权方式所控制。因此，土地利益是通过地权而被掌握和控制的，利益和权力（利）的关系体现的是“利益—

① 《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社1956年版，第82页。

② 《马克思恩格斯选集》（第2卷），人民出版社1995年版，第630页。

权力（利）—利益”这样一种循环往复的过程。另外，乡村社区的地权方式不仅同经济发展密切相关，还同其社会、文化等非制度因素息息相关，即中国土地制度的演进，非正式制度与正式制度一直相互作用着，并随着社会经济环境的变化呈现出不同的均衡状态。中国的农地制度很难单以正式制度来加以完全阐释，苏南乡村土地制度变迁及其引致的利益格局同样与乡村非正式制度的参与存在难以割舍的历史渊源。无论从何种角度观察中国农地权制度，乡土社会的轮廓都作为背景现实地存在着，而恰恰是这种背景或语境的乡土性质，从根本上决定了非正式制度的影响在农村要远远大于城市，这也是本书将苏南土地流转冠之以“乡村土地流转”而不是“农村土地流转”的目的所在，以体现乡村非正式制度对乡村土地流转的地权转移以及由此引致的利益格局的深刻影响。因此，结合非正式制度考察土地流转中的地权问题及利益分配，是一个全新的研究视角。

因此，结合社会学领域的权威理论和政治经济学的利益理论研究苏南乡村土地制度问题，具有重大的理论意义。它可以从一个新的视角拓展制度经济学的研究范围，完善和深化经济学和管理学学科建设，并为经济管理学科的发展和建设提供一个新思路、开拓一个新领域。

（二）现实意义：构建和谐社会、坚持科学发展观以保障农民合法权益的需要

党和政府一直高度重视土地流转这一制度变革。1984年，中央1号文件明确提出了鼓励土地使用权向种田能手集中，对转出土地使用权的农户应当给予适当经济补偿的主张；1993年，国务院11号文件更加明确了承包期内的土地使用权可以在农民自愿基础上依法有偿流转。1995年，国务院在国发〔1995〕7

号文件中界定了使用权流转的内涵，提出：在坚持土地集体所有和不改变土地农业用途的前提下，经发包方同意，允许承包方在承包期内，对承包土地依法转包、转让、互换、入股，其合法权益受到法律保护；十五届三中全会重申，土地使用权的合理流转要坚持自愿有偿的原则，不得以任何理由强制农户转让；2001年中央18号文件（《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》）除了进一步强调农户承包地使用权流转要在长期稳定家庭承包经营制度的前提下进行和农户承包地使用权流转必须坚持依法、自愿、有偿原则外，还对农民土地使用权的流转作出了具体规定，如为稳定农业、稳定农村，不提倡工商企业长时期、大面积租赁和经营农户承包地，农村土地流转应当主要在农户间进行；《农村土地承包法》更是以法律形式规定了国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地经营权流转和承包方之间为发展农业经济，可以自愿联合将土地承包经营权入股，从事农业合作生产。

从以上政策可见，我国政府从改革开放以来就很重视土地流转，规定了土地流转的方向、界定了土地流转的范围和制订了保护农民权益的措施。但事实上，土地流转却往往在实施中走了样。近年来，随着乡村土地流转的迅速增多，涉及土地流转的矛盾和纠纷也不断增多，比如强制流转；把土地流转作为增加乡村集体收入的手段或者作为地方的形象工程；推进土地流转时只顾当前利益，未充分考虑未来市场的风险和不确定性；租赁农户的承包地后，对农户的经济补偿不到位甚至不作任何补偿，严重侵害了农民的合法权益。苏南乡村土地流转在整个江苏省乃至全国来讲是规模最大、最早的，其特点是土地流转多由地方政府推动和乡村经济精英参与，主要形式包括规模经营、股份合作制、新农村建设“三集中”等，农民自发的土地流转却占少数，仅限

于在农业用途范围之内。这种由地方政府和乡村权威精英联合的土地流转，由于人有追求自身利益最大化的特性，往往很少顾及农民利益，土地对于农民来说，既是最基本的生产资料，又是最基本的生活保障，还是发展的重要资源。因而造成更严重的发达地区的“新三农”问题。土地往乡村权威手中集中，会对国家控制土地的利用和治理乡村社会造成一定的困难。因此，苏南大规模土地流转的中心问题是地权问题和由地权引致的利益分配问题。

同时，中共十六届四中全会出台《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，提出构建社会主义和谐社会，要高度重视和落实人民群众最现实、最关心、最直接的利益，特别要关心经济社会地位下降明显的群体。党的十七大又提出“科学发展观”这一概念，提出必须坚持以人为本，要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。提出必须坚持统筹兼顾。要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，充分调动各方面积极性。既要总揽全局、统筹规划，又要抓住牵动全局的主要工作、事关群众利益的突出问题，着力推进、重点突破。这就要求苏南在引导和解决土地流转及其利益问题时必须坚持科学发展观和构建和谐社会的要求，在解决问题时必须考虑广大人民群众的利益，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，做到发展为了人民、发展依

靠人民、发展成果由人民共享。

因此，研究经济发展、土地制度变革走在全国前列的苏南乡村地区土地流转引致的地权制度，以及由此引起的利益分配问题具有极其重要的现实意义，其重要性是由土地的经济、社会和政治功能决定的。在经济意义上，土地是集体成员平等获取生产资料和社会保障的权利；在政治意义上，土地是农民获得民主权利的基础，同时，土地的占有关系与农村基层政治治理格局存在着密切的逻辑联系；在社会意义上，土地对于稳定乡村社会结构具有重要意义，土地占有关系是否均衡和稳定，决定着中国社会阶级和利益结构是否稳定，这已经被从古至今的中国历史所证明。因此，研究苏南乡村土地流转中的地权和利益及其制度重构具有重大的现实意义。

第二节 研究对象的界定和选择依据

本节主要对乡村、苏南乡村、乡村权威、土地流转、地权及其利益和选择 H 村作为个案的依据等做出界定，以规范本书的研究对象和研究范畴。

一 苏南乡村的界定

（一）乡村

长期以来，学术界对“农村”、“乡村”这些概念的内涵和外延没有进行严格的定义。虽然它们具有一致性的特征，但仍然具有一定的区别。“农村”主要是一个经济概念，表明的是不同于城市的经济活动方式，是与“农业”相联系但并不相等的概念。“乡村”主要是指一个社区概念，强调的是一定社区的社会关系和社会秩序。乡村社区具备以下特点：（1）

自然环境对乡村社区的直接支配作用较强，乡村聚居点受土地和人口的支配，总是限定在一定的规模或空间范围之内。(2) 乡村社区人口的社会生活比较定型，人口的同质性较强。(3) 家庭是乡村社区的中心。乡村家庭不仅是经济生活的中心，而且是社会交往、教育和娱乐的中心。(4) 乡村社区的成员在心理上比较保守，地方观念和乡土观念浓重，注重家庭和家族的利益。

由于中国乡村土地制度的演进过程中，非正式制度与正式制度一直共存、互动，并随着社会经济环境的变化呈现出不同的均衡状态。因而，中国的农地制度很难单以正式制度来加以完满阐释，无论从何种角度观察中国农地制度发展，“乡土社会”的轮廓都作为背景或明或暗地存在着。而恰恰是这种背景或语境的乡土性质，从根本上决定了非正式制度的影响在农村要远远大于城市。因此，本书将研究对象冠之以“乡村土地流转”而不是“农村土地流转”，以体现乡村非正式制度对土地制度及其利益分配产生的深刻影响。

(二) 苏南乡村

江苏省有 13 个地级市，总体可以划分为苏南、苏中、苏北三大区域。本书所指的苏南乡村是根据 2002 年《江苏统计年鉴》所划分的苏州市（常熟市、张家港市、昆山市、吴江市、太仓市）、无锡市（江阴市、宜兴市）、常州市（溧阳市、金坛市、武进市）三市所辖的 10 个县级市范围内的 287 个镇和 7 个乡。

苏南地区是近代中国民族资本主义工商业的发祥地。20 世纪 80 年代开始以创办乡镇企业为发端，以农村工业为引擎，带动了农村经济和社会的全面繁荣，其经验被概括为“苏南模式”。20 世纪 90 年代末 21 世纪初，苏南在经济国际化和世界经

济一体化的趋势中重新确立了发展目标和发展路径，从而形成了“新苏南发展模式”^①。苏南是江苏经济最发达的区域，也是中国经济发展最快的区域之一。据国家统计局2005年10月22日发布的经济社会综合发展指标测算的“2005全国百强县（市）”名单，前十名中江苏占了六席，这六强县全部集中在苏南地区，分别是昆山（第一）、江阴（第三）、张家港（第四）、常熟（第五）、武进（第八）、太仓（第十）。2010年的全国百强县排名中，排在前四位的全部属于苏南地区，分别是江阴、昆山、张家港和常熟。

改革开放以来，中国农村的地区间差距日益扩大，基本上不存在一个统一的中国乡村，本书是将中国乡村进行分类，选择其中的某一部分作为研究的对象。作为本书研究对象的苏南乡村，本书借用一个已有的对中国乡村进行划分的理想类型来对苏南乡村进行归类。全志辉、贺雪峰等人^②为中国乡村设计了一个划分模型，该模型以社区记忆和经济社会分化两个维度作为指标来分析村庄的不同类型。所谓“社区记忆”即是指“由村庄内部全体或部分成员共享的村庄文化经验。这种文化经验通过一定方式在社区现实的社会政治生活中产生影响”。它通过村民日常的交往方式和共同的仪式、场景来发挥作用。经济社会分化即是指由于分户经营的经济制度和逐步渗入农村的市场因素所导致社区内的阶层分化状态，它往往决定着村庄内阶层的利益格局。依据这两个维度，贺雪峰等人将中国乡村划分为四种理想类型（见表1-1）。

① 曹宝明、顾松年：《“新苏南发展模式”的演进历程与路径依赖》，《中国农村经济》2006年第2期。

② 全志辉、贺雪峰：《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》，《中国社会科学》2002年第1期。

表 1-1 中国乡村四种理想类型

	经济社会分化程度低	经济社会分化程度高
强社区记忆	A	D
弱社区记忆	B	C

资料来源：全志辉、贺雪峰：《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》，《中国社会科学》2002年第1期，第162页。

在A类村庄中，经济社会分化程度低，村庄内部的阶层分化不大，再加上社区记忆较强，这类村庄主要分布在江西、湖南等传统势力相对较强、但经济不发达的地区。B类村庄中，经济社会分化程度低，村庄内部的阶层构成单一，同时社区记忆弱，这类村庄主要分布在中西部的广大地区，成为当前农村社会的主导类型。C类村庄中，经济社会分化程度高，村庄内部阶层划分明显，村民间异质性强，这类村庄主要分布在江浙的发达农村地区以及一些城市郊区。D类村庄中，经济社会分化程度高，社区记忆也强，“不仅有经济能人，而且有传统权威”，这类村庄在东南沿海的广东和福建比较多见。

本书界定的苏南乡村由于有着发达的乡镇经济或私营经济、发达经济催生的经济能人，以及经济能人和传统权威的合二为一的特征，按照全志辉、贺雪峰的村庄分类，将苏南乡村定为强社区记忆和经济社会分化程度高的D类。这类地区由于经济的快速发展，各类资源也加速在各部门之间流动。土地作为一种资源，其利用方式和利用主体也在发生着深刻的转变。乡村的经济能人和传统权威由于其经济主宰性和权威性，往往控制着土地的利用方式。