

『三农』难题与

中国农村土地制度创新

SANNONG NANTI YU ZHONGGUO NONGCUN
TUDI ZHIDU CHUANGXIN

冯继康 著

农民

山东人民出版社

“三农”难题与中国农村土地制度创新

冯继康 著

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

“三农”难题与中国农村土地制度创新/冯继康著.
济南:山东人民出版社,2006.7
ISBN 7-209-04035-8

I. 三... II. 冯... III. ①农业经济—研究—中国
②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国
④农村—土地制度—研究—中国 IV. ①F32②
D422.64③F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 072888 号

责任编辑:于宏明
封面设计:周云龙

“三农”难题与中国农村土地制度创新

冯继康著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社址:济南市经九路胜利大街39号 邮编:250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规格 32 开(148mm×210mm)

印 张 9.5

字 数 240 千字

版 次 2006 年 7 月第 1 版

印 次 2006 年 7 月第 1 次

ISBN 7-209-04035-8

定 价 20.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0532)88194567



作者简介：

冯继康 山东潍坊人，1967年生，管理学博士，经济学教授，山东省中青年学术骨干，硕士生导师。现为山东省农业厅副厅长、党组成员。主要研究马克思主义经济理论与当代中国改革发展，侧重于市场经济制度创新与“三农”问题研究。先后主持或参与国家级、省部级研究课题8项，科研成果获山东省社会科学优秀成果二、三等奖6项。在《经济科学》《中国软科学》《农业经济问题》《中国行政管理》《经济管理》等发表论文220余篇。已出版专著6部。代表作有《马克思经济理论与方法论研究》《农村土地经营制度比较研究》等。

内 容 简 介

本书从“三农”难题成因探源视角切入，系统剖析了中国农村土地制度的历史嬗变、现实格局及未来发展走向，力求为中国“三农”难题的有效化解提供一种全新的思路。

作者始终认为：农村土地制度的适时创新与合理构建，是农业生产与农村经济持续协调发展的中心内涵；现行农村土地制度只是一种过渡性模式选择，它只有启动农村土地制度创新的作用，而不具备完成这一变革的动能。

作者提出：中国农村土地制度创新的基本内涵是以土地产权有效分离（即法律所有权与经济所有权分离）为基础、以现代农户家庭经营为载体、以现代农业与适度规模经营为中心、以公平与效率有机耦合为目标的涵盖创新任务、目标设计、现实约束、创新主体、创新动力、创新结构等多个要素的系统工程。

内容摘要

本书是在“三农”问题引起社会广泛关注的社会背景之下,从农村土地制度创新这一视角切入,系统分析与探讨中国农村土地制度的历史嬗变、现实运行及未来发展趋向,力求为中国“三农”难题的有效化解提供一种新的思路。本书的研究思路大致是按照“提出问题→理论分析→文献综述→历史分析→实证研究→创新设计→结论及政策建议”这样的逻辑路线展开的。

无论是理论推演还是实证分析都表明了这样一个事实:农村土地制度作为农村经济制度体系中的基础组成部分,不仅是农村社会生产关系优化的主要中介,而且也是农村社会生产力进步的主要载体;农村土地制度的适时创新与合理建构,是寻求我国农业生产与农村经济持续稳定协调发展模式的中心内涵,也是政府宏观农业政策有效实施的基本前提。而从现实的视角出发,目前我国农村土地制度运行格局还存在着许多急需从理论与实践两个层面进行优化与创新缺憾,这同时也是“三农”难题有效化解必须正视的问题。

农村土地具有自然与经济双重属性,其自然特征表现为:位置固定性、数量有限性、质量差异性、功能永久性;其经济特征表现为:数量供给的稀缺性、利用方式的分散性、利用方向的难变性、利用后果的社会性、收益递减的可能性。从内涵上讲,农村土地制度是指农村土地与其他生产要素有效配置与优化组合而形成的有机系统以及保障这一系统正常运转的相关法律规范与制度体系,它是农村生产力

进步的主要运行载体,是农村各种生产要素转化为现实生产力的基本中介。农村土地制度的运行特征表现为:运行目标的兼顾性、运行格局的灵活性、运行模式的多样性、运行载体的家庭主导性、运行规模的适度性、运行机制的健全性。农村土地制度体系创新的基本原则为:因地制宜、适时适度、自愿互利、优化组合、规范约束与法律支持。

学术界关于农村土地制度的创新研究大致是沿着两条主线展开的:一是研讨农村土地制度创新的制度绩效与优化政策选择,二是研讨“三农”难题背景下农村土地制度的创新路径与制度设计。当代中国农村土地制度的创新不仅需要马克思主义经济理论与方法论的支持,而且也需要借鉴与吸收当代西方经济理论与方法,这些理论支持主要包括:现代产权理论、路径依赖理论、制度变迁理论、博弈理论。

对中国农村土地制度的历史嬗变进行系统分析,不仅可以从中汲取有益的逻辑启示;而且可以使我们明确中国农村土地制度现实创新的历史起点。通过对中国古代、近代、当代三个不同历史时期农村土地制度的历史分析,得出了有益结论:农村土地制度的创新必须立足于农村生产力的发展水平;农户家庭是农村土地制度变革与创新的主要载体;政府有效的宏观支持是农村土地制度创新的必要保障;土地产权关系的分解与确认是农村土地制度创新的主要动力;尊重农民的切身利益与自主选择是农村土地制度有效运行的重要前提;土地适度规模经营是农村土地制度创新的基本目标追求;专业化、企业化、社会化、市场化是农村土地制度创新的中心内容。

对于中国农村土地制度创新的现状进行实证分析与系统反思,从而明确了农村土地制度创新的现实背景与约束条件。现行农村土地制度运行格局在带来一系列积极效应的同时,更多地显现出了其固有的缺憾与弊端,主要表现在:土地产权关系界定模糊、土地经营主体分散、土地管理体系不健全、土地适度规模经营发育迟缓、土地收益分配体制不规范等。因此,现行农村土地制度只能是一种过渡性的模式选择,它只有启动农村土地制度变革的作用,而不具备完成

这一变革的功能;从长远发展的视角来看,难以为“三农”难题的最终化解提供持久有效的推动力,其创新与变革是必然的。

最后,本书对于中国农村土地制度创新的体系构建与制度设计进行了重点探讨,从而论证了农村土地制度的未来走势及相关政策建议。农村土地制度创新体系大致涵盖创新任务、目标设计、现实约束、创新主体、创新动力、创新结构六个层面。中国农村土地制度创新的基本内涵是以土地产权有效分离(即法律所有权与经济所有权的分离)为基础,以现代农户家庭经营为主要运行载体,以生产专业化、管理企业化、运行协作化、经营农场化、规模适度化为中心内容,以政府有效宏观调控与社会规范服务为外部保障,以土地合理流动与优化组合为契机,以租税科学界定与合理分流为实现机制,以公平与效率有机耦合为目标,最终推动农业生产与农村经济全面、协调、可持续发展。

关键词:农村土地制度 产权关系创新 农户家庭经营 制度设计

ABSTRACT

Rural Land Policies in China: Historical Analysis and Institutional Innovation Under the circumstance of issues concerning agriculture, countryside, and farmers attracting more and more public attention, the author systematically analyzes and discusses the history, the reality and the future of rural land policies in China from the view of its innovation, striving to offer novel ideas to tackle issues concerning agriculture, countryside and farmers effectively. The paper evolves based on "raising the question – analyzing the question – discussing relative literature – dissecting the history – studying demonstration – designing innovation – conclusion and proposal".

Both theoretical analysis and empirical study show that: it's the core of choosing the countryside land policies as the fundamental part of countryside economic system, as well as the carrier of countryside society productivity progress; timely innovation and scientific construction of land policies are not only the center meaning of the pattern in pursuing the lasting, steady, harmonic development of countryside product and rural economics, but also the precondition of government macroscopic agriculture policies. From the view of reality, the rural land policies has not been well established, which need theoretical and practical innovation to further solve the issues concerning agriculture, countryside, and farmers.

Generally, the rural land carries both natural and economic characters.

Its natural characters are: the fixation of its location, the limitation of its quantity, the differentiation of its quality, the durability of its function. Its economic characters are: the scarcity of its quantity, the unchangeability of the variety of its utility, the sociability of its exploitation sequent, and the possibility of progressive decrease of the profit. According to the connotation, rural land policies are the organic system effectively distributing and optimizing rural land and other factors of production; are the regulation system to guarantee the smooth operation of the organic system mentioned above. Rural land policies are carriers of the development of rural productivity and the media of turning basic factors of productivity into real productivity. During the operation of rural land policies, the following marks its characters: all - round consideration of its aim, flexibility of its pattern, diversity of its mode, family - orientation of its carrier, appropriation of its scale and perfection of its mechanism. Basic principles of rural land policies innovation are: adjusting measures to local conditions, being appropriate and timely, respecting individuals and being mutually beneficial, optimization grouping, restricting by regulations and backing from the law.

There are two trends in the study of the innovation of rural land policies. One is to study the achievement of the innovation and to optimize the policies; the other is to study approaches and systems of the innovation under the tricky circumstance of issues concerning agriculture, countryside and farmers. Nowadays, the innovation of rural land policies must be supported by certain theories such as property rights theory, approach dependence theory, game theory and system variance theory.

The systematically analysis of the history of rural land policies in China, explains the logical revelation, then, locates the historical jumping - off point of the innovation. Through the historical analysis of rural land policies in ancient China, recent China and contemporary China, the conclusion is that the innovation of rural land policies must be grounded on the level of ru-

ral productivity, with families as carriers, macro support from the government as the guarantee, resolution and confirmation of property rights as the drive, respect for farmers' interests and choices as the premise, appropriate scale of operation as the aim and the specialization, corporatization, socialization and marketization as the focus.

The author makes clear the present background and restriction of the rural land policies innovation by empirically analyzes and systematically reflects on status of that in China. Apart from bringing some positive effects, current pattern of rural land policies demonstrates such disadvantages as unclear property ownerships, decentralization of management rights, imperfection of regulation system, slow development of appropriate scale of operation, irregularity of profit distribution system etc. As a result, current rural land policies are only a transitive mode, which can merely start rural land policy reform instead of completing this reform. In the long run, current rural land policies can hardly offer incentives to tackle issues concerning agriculture, countryside and farmers. So, it is extremely necessary to innovate rural land policies.

Lastly, the author emphatically discusses the system construction of the innovation of rural land policies, makes clear the future trend of rural land policies and relative proposals. Innovation system of rural land policies includes such aspects as innovation mission, aim design, current restraints, innovation subject, innovation drive, innovation structure. The connotation of rural land policy innovation in China is as the following: with the separation of property rights as the basis (the separation of legal property and economic property), family operation as the main carrier, production specialization, management corporatization, operation cooperation and farmnization, scale appropriation as the focus, and government macrocosmic control and regulative service as exterior guarantee, legal switch of operational rights and appropriate optimization of grouping as the opportunity, scientific taxa-

tion limitation and legal switch of operational rights as the realization system, the cooperation of fairness and efficiency as the aim, to enhance the complete, harmonious, sustainable development of agricultural production and rural economy.

Key Words: rural land policies, innovation of property relationship, family operation, system innovation

目 录

内容摘要	(1)
ABSTRACT	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 文献综述与评价	(3)
第三节 研究对象与目的	(24)
第四节 研究视角与方法	(25)
第五节 研究路线与结构	(30)
第六节 可能的创新与不足	(33)
第二章 农村土地制度:概念框架与理论阐释	(35)
第一节 农村土地的双重特征界定	(35)
第二节 农村土地制度的内涵与特征	(39)
第三节 农村土地制度的逻辑体系	(47)
第四节 农村土地制度创新原则	(56)
第五节 相关理论阐释	(59)
第六节 小结	(70)
第三章 中国农村土地制度:历史嬗变与逻辑启示	(72)
第一节 中国古代农村土地制度的演变及启示	(72)
第二节 中国近代农村土地制度的演变及启示	(83)
第三节 中国当代农村土地制度的演变及启示	(92)

第四节 小结	(107)
第四章 中国农村土地制度:现状分析与现实反思	(109)
第一节 现行农村土地制度的积极效应分析	(109)
第二节 现行农村土地制度的内在缺憾评判	(112)
第三节 小结	(123)
第五章 中国农村土地制度:模式创新与体系构建	(125)
第一节 农村土地制度创新体系	(125)
第二节 农村土地产权制度创新	(140)
第三节 农村土地配置制度转换	(157)
第四节 农村土地收益制度设计	(162)
第五节 农村土地流转制度选择	(168)
第六节 农村土地动力制度创新	(180)
第七节 农村土地组织制度创新	(190)
第八节 农村土地调控制度优化	(194)
第九节 小结	(204)
第六章 全书总结	(206)
第一节 基本结论	(206)
第二节 主要政策建议	(209)
第三节 需要进一步研究的相关问题	(212)
相关学术论文附录	(214)
主要参考文献	(279)
后 记	(288)

第一章 导 论

第一节 问题的提出

农村土地制度作为农村经济制度体系中的基础,其创新格局的选择与制度绩效的优劣对于农业生产与农村经济的持续稳定增长有着十分显著的影响。从历史的视角出发,改革开放以来,无论是学术探讨还是实践探索,农村土地制度的创新与优化始终是一个无法回避的难题;从现实的视角出发,实事求是地讲,与城市经济体制的创新相比,包括农村土地制度在内的农村经济制度创新呈现出明显的滞后性与不协调性;这同时也是引发当前“三农”发展困境的重要因素。

如果我们认真梳理与系统反思十一届三中全会以来中国农村改革与发展的历史过程,不难发现,农村第一步改革与发展之所以成功,根本动力来自于以土地两权分离、家庭承包经营为核心的农村土地制度的适时变革与适度创新,它从生产力与生产关系两个角度释放了其自身蕴涵的巨大潜力,从而为农业生产与农村经济快速发展奠定了良好基础。而 20 世纪 90 年代以来以农民收入增长滞缓、农业生产波动、农村社会落后为特征的“三农”问题之所以再次成为社

会各界与中央政府关注的焦点,之所以成为中国经济改革与社会发展的严重掣肘,一个不容忽视的原因又恰恰在于农村土地制度创新的相对滞后与农村土地制度运行的不协调,从而使宏观政策应有的制度绩效因缺少必要的载体支持而无法充分表现出来;也就是说,伴随着社会主义市场经济的快速发展与城乡经济制度创新的不断深入,曾经是中国经济改革先导的农村土地制度改革,已经大大落伍于整个中国经济体制改革步伐,逐渐沦为制约农村经济改革与发展的“瓶颈”。

由于土地在农业生产与农村经济中的特殊地位,决定了农业与农村经济制度的设计与选择都必须高度重视农村土地制度这一基础载体;如果农村土地制度设计不合理或者创新相对迟滞,那么农村经济制度的选择与农业经济政策的实施都将会受到巨大影响而无法实现预期目标。从中央宏观政策的发展轨迹也可以充分看出这一点,改革开放以来,中央政府高度重视“三农”问题,迄今为止关于农村与农业的中央一号文件已经下达了七个。细细分析就会发现,虽然这七个一号文件的着重点有所区别,但农村土地制度问题始终是其中多次强调的关键环节;从“肯定家庭联产承包责任制的应有地位”到“延长土地承包期限以稳定与完善联产承包责任制”,从“调整农村产业结构”到“延长土地承包期限 30 年不变”,从“增加农民收入”到“提高农业综合生产能力”,无一例外地涵盖与涉及到农村土地制度的改革与创新。由此可见,农村土地制度的选择与创新,不仅可以为国家宏观农业政策的实施奠定基础,而且可以为农村土地、劳动力、资本、技术、信息等生产要素的优化组合与优化配置创造有利的组织载体。

客观而言,近年来我国农村土地制度的运行格局并没有实质性的创新与进步;无论是理论探讨还是实践探索,都没有超越土地两权分离、家庭承包经营的传统格局。诚然,这种农村土地制度格局就目前而言仍然具有存在的合理性与发展的现实性;但从长远发展的视角来看,其固有的局限与缺憾也会日渐暴露出来,比如:土地产权关系界定的不规范、土地产权主体权益的“虚化”与“缺位”、农民土地产

权的不完整、土地经营权的非市场化、土地流转权的分散化等。尤其是伴随着农业产业化推进与农业现代化的发展,农村土地制度的创新已经成为一种必然;与此相适应,如何进行农村土地制度的变革也就急需理论与实践两个层面的突破。有鉴于此,本书将在定性分析与定量分析、历史分析与逻辑分析有机结合等方法的基础上,着重对以下几个问题进行研究:农村土地制度创新的理论支持、农村土地制度变革的历史经验、农村土地制度创新的体系构建。在此前提下,力求为新形势下农村土地制度的创新选择提供新的思路,从而为政府宏观农业政策的制定与“三农”难题的化解做出积极贡献。

第二节 文献综述与评价

毋庸置疑,改革开放以来学术界研究农村土地制度的文献犹如汗牛充栋;这一方面为我们对中国农村土地制度的深化研究提供了丰富的资料基础;另一方面不可避免地加大了我们文献检索与梳理评价的现实难度。通过对以往农村土地制度研究文献的历史回顾,我们可以发现,学术研究的中心大多是伴随着农村土地制度改革实践的推进而逐渐演变的。尽管在不同的社会历史背景之下,学术界从不同的视角与不同的层面运用了不同的方法,对中国农村土地制度进行了全方位研究。但概括起来,学术研究大致是循着两条基本主线来展开的;与此相适应,国有学术界的研究重点也呈现出明显的差异性。一条主线是研讨中国农村土地制度创新的制度绩效以及完善优化的政策选择,其时间分布大致在 20 世纪 80 年代,其研究探讨的中心与焦点主要集中于家庭联产承包责任制的功过评判与价值反思、土地规模经营的初步涉猎以及土地所有权与使用权适度分离的格局调整等。另一条主线则是在中国农村经济波动徘徊与“三农”难题困境中探讨农村土地制度的创新路径与相关制度建设,其时间分布大致是进入 20 世纪 90 年代以后,其研究探讨的中心与焦点主要