

ZHIDU YU FAZHAN

制度 5 发展

中国三农问题的经济学思考

綦好东◎著

ZHONGGUO SANNONG WENTI DE JINGJIXUE SIKAO



经济科学出版社
Economic Science Press

制度与发展

——中国三农问题的经济学思考

綦好东 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度与发展：中国三农问题的经济学思考/綦好东著.
—北京：经济科学出版社，2006. 12
ISBN 7 - 5058 - 5947 - 1

I. 制... II. 綦... 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
IV. ①F32②D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 138377 号



作者简介

葛好东，山东莱州市人，经济学博士，山东财政学院副院长、教授，山东省中青年学术骨干，山东省重大经济理论与经济发展研究基地学术带头人。曾获“全国优秀教师”、“山东省高等学校优秀青年教师”等荣誉称号，入选“山东省理论人才百人工程”。主要社会兼职：中国会计准则委员会咨询专家、中国会计学会理事、中国会计学会新领域委员会副主任、山东省会计学会副会长、山东省教育会计学会副会长。主要运用制度经济学研究农业（村）经济制度改革与变迁、会计制度变迁与会计准则制定等理论和现实问题。近年来，主持完成国家自然科学基金项目3项、国家社会科学基金项目1项及教育部、财政部等省部级项目5项，在《管理世界》、《中国农村经济》、《财政研究》、《中国软科学》、《会计研究》、《当代会计》（台湾）等重要学术期刊发表学术论文60多篇，8次获得省部级优秀科研成果奖励。

Zihaodong

序

慕好东教授是我大学时的同班同学。1979年我们一起考进了山东农业大学，一同学习农业经济这门最为古老的经济学学问。1983年大学毕业，我考取了西北农业大学（现西北农林科技大学）农业经济管理专业研究生（后硕博连读），而他留校任教。凑巧的是，两年后他也考取了西北农业大学农业经济管理专业研究生，我们又成了同学，所以我俩是同窗时间最长的学友。20多年来，我们作为同行都在关注和研究三农问题，经常交流研究心得。

20多年来，好东教授一直在用经济学的理论和方法研究三农问题，同时又通过研究三农问题深化对经济学的理解，这一点从他发表的论文可以得到证明。他的硕士论文和博士论文都以优秀的成绩受到评阅专家和答辩委员会专家的充分肯定，这本书中的部分论文就出自他的硕士和博士论文。他主持完成了多项国家自然科学基金和国家社会科学基金项目，本书也收集了来自于这些课题研究报告中公开发表的代表性论文。从收入本书的这些论文足以见得，好东教授无论是做学位论文还是做科研课题都着实在以一种“研究”的姿态来对待，用一种“学术”的标准来要求。这本书所汇集的27篇论文均发表于《中国农村经济》、《农业经济问题》、《农村经济与社会》（现改名为《中国农村观察》）、《经济学家》、《中国软科学》、《会计研究》等这些国内顶尖的学术期刊，其中许多论文发表之后被其他刊物转载，一些学术观点被他人所引用，有些论文还获得了省部级的科研成果奖励。这些都能说明，好东教授的

学术研究水平和成果得到了广泛的社会认可。

正如我们所知，三农问题是一个庞大的系统工程，单纯地就事论事恐怕很难说得清楚，而对它进行全方位的系统研究又并非易事。难能可贵的是，20多年来，好东教授对三农问题一直有着强烈的研究兴趣和执著的探索精神，他对三农问题的研究并没有只停留在就事论事上，而是进行了较为全面系统的相关研究。

好东教授所发表的大部分论文我都拜读过，总的感觉是，他的论文观点鲜明，有自己独到的学术思想，不人云亦云。

由于土地在农业生产中的特殊作用及土地面积的有限性，土地问题始终是农业、农村和农民的基本问题。而土地问题的核心是产权制度安排，因为土地产权制度安排决定着土地配置的效率和效益。好东教授抓住了产权制度这一牛鼻子，以制度经济学作为分析工具，对新中国成立以来我国农地产权制度的历史变迁和重新构造进行了颇有深度的研究。例如，他以“产权束”的内部构造及组织形式为标准，将20世纪80年代之前的产权结构划分为四种不同的类型，并以产权功能为视角进行了深入的分析，提出了“产权明晰、长期有效、市场化流转”的农地产权结构调整与演进目标；提出了“有限公平优先安排下的效率最大化”的土地产权制度改革原则；提出了既能继承现有制度遗产又能体现市场经济内在要求的农地产权结构重构的目标模式：合股所有、长期租赁。其中有些观点已经得到实践的验证，而一些观点尽管目前尚不能得到全面验证（如合股所有、长期租赁等），但也已经有实践案例。

20世纪90年代中期开始，“四荒”地这类非主体的土地资源因产权界定不清发生了诸多的产权纠纷案例，这一问题引起了中央的高度重视。如何建立有效的四荒资源产权运作和管理模式成为亟待解决的现实问题，好东教授依靠他敏锐的观察力，以“四荒”资源产权运作和管理模式为题展开了深入研究。他围绕可持续利用这一长远目标，从深层次上研究了具有可指导性、可操作性的四荒资源开发利用的产权界定、产权运作规则和方式及宏观管理政策，

得出的许多研究结论既具有经济学意义，又具有管理学意义。

农业和农村的发展离不开科学技术的强有力支持。如何认识科学技术向现实农业生产力转化的机制并改进和完善这个机制，如何制定科学有效的农业科技进步政策和优化实施农业科技进步政策的环境，都是重要的理论和实践问题。好东教授的《农业科学技术转化为现实生产力的机制探讨》等几篇论文从认识论上和可操作性两个层面对这些问题做出了回答。

农村公共品的供给和运营问题一直是困扰我国农业和农村发展以及农民生活环境改善的重大问题。农村税费制度改革之后，如何根据变化了的环境，通过机制和制度的创新解决这一问题，是摆在学界和政府面前的重大课题。好东教授以“我国农村公共品融资机制的经验与创新”为题，从融资角度对这一问题展开了深入的研究。从收入本书的几篇相关论文看，他对民主财务与村级公共品供给、村级财务及公共品融资、基于农户意愿的农村公共品融资、贫困缺水地区农村饮水工程筹资机制创新等都进行了卓有成效的研究，其中的一些研究结论富有创新性和探索性。例如，发表在《财政研究》2003年第7期上的《民主财务与村级公共品供给》一文，运用公共选择理论提出了村级公共品需求的理论模型，并以税费改革为制度背景，对民主财务的决策机制与公共品供给进行了创新性分析。文中提出了“村民个人对公共品有效需求的均衡点主要取决于村民的货币支付能力、预期受益等因素”、“村级财务尤其是公共品融资与投资方案的选择必须有村民的直接参与”以及“以‘近似一致性同意’的表决规则作为民主决策规则是必要和可行的”等许多创新性观点。

乡（镇）村财务关系，本质上是农村社会再生产过程中所体现的国家、集体和农民之间的经济利益关系，也可以说是国家、集体和农民之间的分配关系。乡村财务管理是事关我国乡村经济发展和社会稳定的重大理论和实践问题。农村税费改革之后，乡村财务管理出现了许多新情况、新问题。好东教授以“建立与新的税费

制度相适应的乡（镇）村财务管理规范体系”为题展开了对这一问题的研究。收入本书中这方面的论文更侧重于应用性、实践指导性。例如，发表在《中国软科学》2004年第5期上的《论乡（镇）村财务管理规范体系建设》一文，探索性地提出了我国农村税费制度改革背景下乡村财务管理规范体系建设的框架体系。书中关于乡村财务管理规范体系建设的目标、国家在乡（镇）村财务管理中的职责、乡镇政府在村级组织财务管理中的职责、村民会议及村民委员会在村级财务管理中的主体地位等问题的探讨，我认为有许多值得称道的思路和方法。另外，农业会计核算规范化问题也是值得研究的问题，好东教授利用他学科涉猎面广的优势，对农业会计准则制定的几个基本问题进行了探索性的研究。尽管因近十几年来我国会计发生了模式性的转变，我对农业会计的许多问题并不熟悉，但我读过《我国农业会计准则制定的几个基本问题》一文之后，仍感觉对我国农业会计核算标准和准则的研究是十分必要的，尤其是对农村信息化建设意义重大，该文的研究结论具有重要的实践意义。

工农、城乡关系，是一个国家、一个地区发展进程中必须处理好的重大经济和社会关系。我一向认为，解决三农问题要着眼于通过深化改革，从体制和法律上建立保护农民利益的长效机制，应建立工业反哺农业的新机制，加快城镇化的发展，切实打破城乡隔阂，形成城市对农村发展的带动机制，并赋予农民平等的发展机会和国民待遇，让公共服务更多地深入农村、惠及农民。目前中国已进入了工业化的中期阶段。工业化进入中期阶段后，国民经济的主导产业由农业转变为非农产业，国民经济增长的动力主要来自于非农产业。进入工业化中期阶段以后，工农关系的基本特征是，农业不再替工业发展提供积累，农业成为接受“补助”的部门，而不是受“挤压”的部门。根据国际经验，此阶段不同国家从各自国情出发，都采取相应措施，以工业反哺农业。好东教授以工业化、城市化进程为背景研究了国外和我国城乡关系的演变历史，并提出

了我国应做出的“未来选择”。收入本书的两篇城乡关系方面的论文——《发达国家城乡关系的变化规律》和《论我国“二元经济”运行的历史、现实和未来选择》，虽然写作于20世纪80年代中期，但今天重读这两篇论文，我感觉其中的主要观点仍不过时或者说仍具有现实的可读性。例如，其中关于城乡关系变化的规律性和阶段性特征、关于我国城乡关系协调的思路等都富有启迪意义。最近中央提出的关于“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”的“两个趋向”的重要论断，已充分证明尽管“两个趋向”过程中的具体表现形式可能会因一个国家制度背景和其他环境的不同而有所差异，但工农关系、城乡关系的变化是有普遍规律可循的。

总之，我认为，收入本书的论文都有良好的阅读价值，相信本书的出版会对三农问题的深入研究产生积极的意义。学无止境，愿好东学友能继续发扬求知、求真的科学精神，取得更为丰硕的研究成果以奉献给同行和社会。

国务院发展研究中心
农村经济研究部部长

韩俊

目 录

土地制度变迁与改革

1. 新中国农地产权结构的历史变迁 3
2. 我国现行农地产权结构的缺陷及重构的实证分析 19
3. 我国农地产权结构重构的目标和原则 32
4. 渐进式改革：我国农地产权结构改革方式的必然选择 35
5. 论我国农地产权结构调整与演进的目标模式 44
6. 论农地使用权的市场化流转 55
7. 农地资产化管理构想 64
8. “四荒”资源产权流转的运作规则与操作规程研究 72
9. 关于“四荒”资源治理开发制度建设的调查 84
10. 治理开发农村集体“四荒”不同产权制度
模式的比较分析 94

农业科技进步机制与政策

1. 农业科学技术转化为现实生产力的机制探讨 107
2. 农业科技进步政策初论 117

农村公共品制度创新与改革

1. 民主财务与村级公共品供给 131
2. 税费改革、村级财务及公共品融资：一项实证研究 143
3. 基于农户意愿的农村公共品融资问题分析 159
4. 贫困缺水地区农村饮水工程筹资机制的创新性探索
——以山东省临朐县为例 172

农村财务管理与会计制度改革

1. 我国乡（镇）村财务关系及财务管理规范的
回顾与评价 187
2. 村级集体收入与乡（镇）村财务关系
——基于山东省调查资料的分析 196
3. 税费改革之后国家与农民财务关系及处理
规则的改进 204
4. 论乡（镇）村财务管理规范体系建设 210
5. 我国农业会计准则制定的几个基本问题 219

城乡关系与农村发展

1. 发达国家城乡关系的变化规律 233
2. 论我国“二元经济”运行的历史、现实
和未来抉择 248

3. 我国农村城镇化的进程与趋势	261
4. 我国现代化过程中的城乡产业分工问题	269
5. 我国乡镇企业经营环境及其优化初探	276
6. 中国乡镇企业之发展效应与对策构想	282
后 记	292

土地制度变迁与改革



新中国农地产权结构的历史变迁

一、考察的视角：土地产权的功能

土地产权的功能，从微观上看，主要是通过帮助人们形成与他人进行交易的预期，以激励人们的行为选择，进而影响土地资产的产出水平、产出结构和收入分配。产权功能直接由产权结构所决定。因此，我们可将产权功能看成是产权结构的函数，产权结构的有效性程度必须通过其功能的优劣加以判断。当然，产权结构的选择要受到多种因素的影响和制约，如政府对所有制结构的偏好、一个社会群体对某种产权结构或某项具体产权安排的接受或认同程度、促进外部性内在化的技术状况等。

效率与公平常常是判断某种农地产权结构优劣的两个基本标准，如何兼顾效率与公平是农地产权结构安排的难点。

农地资产的产权包括了所有权、占有权、使用权、收益权和处置权等权利。这些权利的不同搭配和组合形成了不同的产权结构。在产权中，所有权是根本，而使用权、收益权和处置权等则是所有权的派生权利。由于这些派生权利既可以与所有权统一于一身，又可以相对独立地存在，从而使产权问题变得复杂起来，也给产权结构的分析和评价增加了难度。

二、个体农户制：单一的土地私有产权结构

新中国成立后，中央人民政府于1950年6月颁布的《中华人民共和国土地改革法》明确提出，土地改革的基本目的是：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路。”该法规定，“所有没收或征收得来的土地和其他生产资料，除本法规定收归国家所有者外，”均“统一地、公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有。对地主亦分给同样的一份，使地主也能依靠自己的劳动维持生活，并在劳动中改造自己。”土地分配的具体办法是，以乡或相当于乡的行政村为单位，在原耕地的基础上，按土地数量、质量及其位置远近，采用抽补调整的办法按人口平均分配。

到1952年底，我国基本上完成了土地改革。土地改革的完成，结束了我国2000多年的封建地主土地所有制，实现了“耕者有其田”的农民土地所有制。

农民土地所有制，是一种集所有权、使用权、收益权、处置权于一体的“单一产权结构”。这一产权结构所形成的产权边界是清晰的，使农民获得了比较完整的排他性产权。农民产权的取得，尤其是收益权的独享，极大地激发了农民的生产经营积极性，土地资产的产出水平有了明显的提高，从而取得了比较好的产权效率。关于这一点，可以通过农产值和主要农产品产量快速增长的事实得到验证。1949~1952年，我国农业总产值年递增率为14.1%，粮食总产量年递增率为13.1%，棉花总产量年递增率为43.2%^①。

从封建土地地主所有制到农民土地所有制，是党和政府领导并组织实施的强制性产权制度变迁。这一变迁的出发点不是对已有产

^① 《中国统计年鉴》(1981)，中国统计出版社1982年版。

权的保护，而是对既存产权的调整和重新安排，实质上也是经济机会的重新配置。类似这样“推倒重来”的产权结构变迁不大可能、也不应该经常发生，往往只有政府更迭或国家政治制度重建时发生。而如果经常发生类似的制度变迁，就不会给产权所有者提供一个稳定的预期，也就不可能实现产权的激励和积累功能。

但是，以农民私有为基础的单一农地产权结构并不是我国产权结构演进的目标模式。实际上，这种产权结构根本不在我国占支配地位的意识形态所界定的制度选择集合之内；加之分散、落后小农所固有的排斥生产力发展的弱点及两极分化同公平原则的背离等，都决定了这种产权结构在我国当时条件下的命运只能是短暂的。

三、初级社：土地所有权与使用权初级分离、 收益权处置权分割的产权结构

1951年12月，中共中央起草了《关于农业生产互助合作的决议》，并发给各级党委试行。先是组织了以农民个体经济为基础的农业生产互助组。互助组有季节性互助和常年互助两种形式。一般由10~20户农民组成。组员的土地和其他生产资料及产品均维持私有，并独立经营。因此，互助组只是一种简单的劳动协作形式，是典型的互相“帮忙”，并没改变农民土地的产权结构和产权关系。所以，它并未对资产产权产生实质性影响。但互助组却体现了集中劳动和分工协作的某些优越性。正是对这种优越性的过高估计成了我国迅速走上合作化的政策依据。

1953年底，中央发出了《中国共产党中央委员会关于发展农业生产互助合作的决议》。当时，已有农业生产初级社1.4万个，参加农户27.3万多户。按照中央的计划，“在第一个五年计划内，即到1957年，全国农业生产合作社应争取发展到80万个左右，参