

农地产权制度创新与 农民土地财产权利保护

NongDi ChanQuan ZhiDu ChuanXin Yu
NongMin TuDi CaiChan QuanLi BaoHu

陈 明 著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

农地产权制度创新与 农民土地财产权利保护

陈明 著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

农地产权制度创新与农民土地财产权利保护/陈明著.
武汉:湖北人民出版社,2006.2

ISBN 7—216—04578—5

I. 农…

II. 陈…

III. 农村—土地制度—研究—中国

IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 156941 号

农地产权制度创新与农民土地财产权利保护

陈明 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉中远印务有限公司
开本:880 毫米×1230 毫米 1/32
字数:167 千字

经销:湖北省新华书店

印张:7.5

插页:2

版次:2006 年 2 月第 1 版

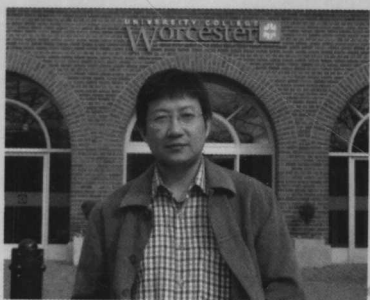
印次:2006 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—5 000

定价:24.00 元

书号:ISBN 7—216—04578—5/F·811

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>



陈明，湖北广水人。

1989年毕业于中南财经大学农业经济系。2004年6月获经济学博士学位。大学毕业后多年从事财政支农工作。2001年至2004年间，参与湖北省农村税费改革试点的决策调研、政策设计和重要文稿起草工作，并获得湖北省委、省政府授予的“湖北省农村税费改革试点工作突出贡献奖”。1996年11-12月曾在法国巴黎参加欧盟农业与财政政策培训，2004年12月至2005年3月在英国研习高级行政管理。主要研究兴趣为农村制度变迁、财税制度改革和公共管理问题。现在湖北省财政厅预算处工作。

序

卢现祥

改革开放以来,中国农村生产力水平的提升举世瞩目。经济学家估计,由家庭联产承包责任制取代原来的集体农作制度这一制度变迁对中国农业生产力的贡献份额在20%到50%之间,有的学者的估计值甚至高达70%。著名经济学家科斯对于中国农村家庭联产承包责任制也给予了高度的评价。中国是一个农业大国,近年来“三农”问题成为经济社会发展中的热点问题,“三农”问题的形成和解决思路与农地制度密切相关,而农地制度的核心是产权制度。陈明博士的《农地产权制度创新与农民土地财产权利保护》一书在其博士论文基础上修改而成,对农地产权制度变迁和创新以及与此相关的农民土地财产权利保护问题进行了有益的探讨,具有一定的现实意义。

土地作为特殊的资源和要素,是人类生存和发展的物质基础,具有重要的作用。土地制度与农村经济社会发展也为历代经济学家、社会学家和政治家高度关注。为什么有的国家或地区的土地得到了有效的利用,并使那里的人们致富,而有些国家或地区的土地并没有得到有效的利用呢?这其中的根本原因在于制度。好的制度可以大大地提高土地的利用效率和农业生产率。农地制度是

规范人们在农业生产经营中围绕土地的占有、使用、经营、管理等问题而发生的各种关系的规则体系。农地制度包括农地产权制度、农地经营制度和农地管理制度等。陈明博士在本书中是以农地产权制度为切入点来分析的。这抓住了问题的实质。农地产权制度既是农地作为财产和财产关系的制度体系,也是农地制度的核心内容。

我认为,研究中国农地产权制度重点需把握两个问题:

一是为什么会产生农地产权制度变迁与创新?对此进行较系统分析的是德姆塞茨 1967 年发表的《关于产权的理论》一文,这篇文章是原始产权理论中的经典之作。他的主要论点是:“当内在化的收益大于成本时,产权就会产生,将外部性内在化。内在化的动力主要源于经济价值的变化、技术革新、新市场的开辟和对旧的不协调的产权的调整……当社会偏好既定的条件下……[对于私人所有还是社会所有的偏好]新的私有或国有产权的出现总是源于技术变革和相对价格的变化”(科斯等著《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店,1991 年,第 100 页)。德姆塞茨运用这一理论解释了加拿大北部印第安部落土地私有权的产生。在 18 世纪早期,这些印第安部落之间通过划分狩猎区的方式逐步确立了获取海狸毛皮的排他性权利。在此之前,印第安人猎取海狸获得肉和毛皮只为了自己消费,排他性权利并没有出现,因而土地使用的机会成本为零。随着毛皮贸易的发展,需求的增加大大刺激了狩猎活动,这就要求增加保护资源的投资(例如对野生动物的驯养)以实现财富现值最大化。但对资源的最优化利用需要对狩猎者的行为加以一定的控制,在没有排他性权利的条件下,野生动物的私人价值为零。正因为排他性权利的确立可以提高社会的净财富量,所以印第安人才有了确立这一权利的经济激励([冰]思拉恩·埃格特森著《新制度经济学》,商务印

书馆,1996年)。后来关于农地产权制度变迁的分析比德姆塞茨的分析更为复杂。农地产权制度变迁不仅受经济因素的影响,而且还受政治因素的制约。陈明博士在该书中对中国从土地改革到人民公社体制时期的农地制度变迁的历史进行了简要回顾,其中提到从合作化到人民公社时期,是我国农地产权制度变动频繁的时期。这一时期的制度变迁既是经济的产物,但更多的是政治理想的产物。这时农地产权制度安排与经济发展战略和经济体制演变存在着高度的相关性,国家意识形态偏好对农地产权制度变迁路径的选择起了决定性的作用。

不同的农地产权制度其绩效是不一样的。这是农地产权制度变迁和创新的另一个重要原因。有资料表明,前苏联的农民用1%的自留地生产了前苏联27%的农产品。这就是私人地与公共地(前苏联农村99%的地是集体农庄的土地)对人的行为影响的差异。据测算,前苏联私人地的效率是公共地效率的40余倍。一样的天、一样的地、一样的自然环境,就是由于制度(私人土地制度和公共土地制度)的差异而导致生产率的天壤之别。

在历史上,法国在一个时期内的农业发展落后于英国的农业发展,历史学家们找了很多原因,但最后发现导致这种差距的根本原因在于土地产权制度的差异。在法国,土地上的及土地上空的权利都是土地所有者的,但土地下的权利是国家的。但在英国,土地上的、土地上空及土地下的权利都是土地所有者的,也就是说,英国的土地所有权要比法国的土地所有权完整。为什么法国土地所有权的不完整不利于法国农业的发展呢?这是因为人们在土地上不敢从事长期投资,一旦政府在地下发现了矿藏,那么投资就很难收回了。这些都说明,从长期来看,不同的农地产权制度对一国经济发展的影响有多么大。

二是农地产权制度的变迁与创新能解决中国的“三农”问题

吗?从理论上讲,任何国家“三农”问题的解决必须从农地产权制度入手,这是毫无疑问的。现在的问题是农地产权制度有没有一种理想的制度(或目标模式)?陈明博士在本书中归纳了建立现代农地产权制度的一些特点:第一,要按照归属清晰的要求,明确界定农地产权关系;第二,要按照权责明确的要求,推进农地使用权的资本化;第三,要按照流转顺畅的要求,实现农地产权的市场化交易;第四,要按照保护严格的要求,加快农地产权保护的法律制度建设。中国农地产权制度的改革如何达到这个目标?达到这个目标后能解决“三农”问题吗?这些问题都值得学界继续深入探讨。我认为,农地产权制度改革只是解决“三农”问题的一个基本条件,没有这个条件,“三农”问题不可能有效解决;但是,也不能说只要具备了这个条件,“三农”问题就能彻底解决。

新中国成立以来,中国的农地产权制度处在不断变迁之中,陈明博士的这本专著对这个过程作了详尽的论述。频繁的农地产权制度变迁对中国经济发展的影响是什么?这也是研究中国经济史和研究制度变迁的理论工作者值得关注的课题。改革开放以来,中国农地产权制度的一个重要变迁和创新就是家庭承包经营制度。作者在本书中对中国家庭承包经营制度进行了两个阶段的划分:第一阶段为20世纪70年代末期至1984年,通过农民和基层组织自发的制度创新行动,家庭联产承包责任制得以正式确立;此后的演进时期为“后承包时期”,制度安排呈现出多样化格局。为什么把1984年以后的时期称为“后承包时期”?主要是基于这样一种判断:以“承包”为核心的农地产权制度安排不是一种有效的、稳定的产权结构,而只是通向现代农地产权制度的一种过渡形态。

家庭联产承包责任制作为一种制度创新已经进入了“制度平台”,它解决了中国农民的温饱问题,但是解决不了中国农民致富问题,要想一劳永逸地解决中国农村、农业、农民问题,必须改革中

国农村的土地制度和土地政策。现在中国按人(或户)的家庭联产承包责任制,只能解决农民的温饱问题,大家饿不死,但是也难以富起来;农民想进城,但是又“舍”不得家里的承包地;家庭联产承包责任制“固化”了现有农村的格局,既不利于农村发展规模经济,不利于农业制度的创新(如家庭农场等),也不利于推进城市化进程。因此,改革农村土地产权制度是解决中国农业、农村和农民问题的关键所在。

中国农村土地制度改革的基本思路是,土地的最终产权是国家的,但是土地的使用权、转让权及收益权是农民的。新的土地制度的一个最大好处是使农村土地真正“流动”起来。农民作为土地的主人,将会使土地真正有效利用,伴随着土地的流动,中国农村的规模经济、现代农场制度及农业的产业化将随之加快进程。新的土地制度的另一个最大好处是加快城市化的进程。在一个拥有70%农业人口的大国里,要想保护好农民的利益,难度是相当大的。目前美国的农民和他们的家人占总人口的比例仅略多于2%,但是,他们得到大约400亿美元的政府经费,用以安定其收入和所有各种的管制及其特别计划(如农产品出口、限制作物、优惠利率、电器用具补助物等等)。早在1950年代时,美国农民和他们的家人大约占人口的15%,却只获得30亿美元左右的联邦政府经费,这远低于1980年代的400亿美元(以1950年的币值计,约是95亿)之补助。排除通货膨胀后,每个农民家庭获得的政府补助,自1950年至1980年增加了7倍。农业人口越少,农民的利益就保护得越好。

新的土地制度并不是土地的私有化,因为土地的最终产权是国家的。新的土地制度可能还会带来一些新的问题,如经营不善的农民可能会失去土地而不得不进城,甚至失业。1858年的日本明治维新,当时的皇帝只有5岁,签署了一个指令,允许土地自由

交换。结果,政府没有任何力量控制,大量农民拥入城市,没有任何计划,完全混乱。但是最快的经济增长也就出现在那段时间。短期的混乱、痛苦可以换来长治久安。农地产权制度的变迁与创新不仅仅是一个经济问题,更重要的还是一个政治问题。我们在探讨中国农地产权制度改革问题时,如果仅仅从经济学的角度去分析显然是不够的,还必须考虑政治、社会、历史、文化及意识形态等方面的因素。

陈明博士在实际工作中有过较长时间与农业、农村和农民问题打交道的经历,攻读博士学位时的研究方向是新制度经济学。从这部专著来看,他对新制度经济学的应用是比较熟练的,能够较好地把握制度分析范式和产权经济学理论融合到对中国农地产权制度问题的研究之中,不少地方有自己的独特思考。我相信,本书的出版将有利于中国农地产权制度问题的研究持续、深入地开展下去。

于 2006 年元月

目 录

导论	1
一、选题背景和意义	1
二、相关文献综述	4
三、思路方法和结构安排	11
第一章 农地制度概述	17
第一节 土地和土地制度	17
一、土地及其特性	17
二、土地与经济增长	19
三、土地制度	21
第二节 农地和农地制度	24
一、农地的含义和特点	24
二、农地制度的主要内容	26
三、农地制度的功能	29
四、农地制度的演变	29
第三节 农地制度的合理性评价	30
一、促进农地资源的合理配置	31

二、强化农民的土地财产权利保护	31
三、适应不同区域的自然经济社会发展状况	31
四、实现宏观和微观层次的协调	31
第二章 农地产权制度的变迁机理	34
第一节 制度与制度变迁	34
一、制度的内涵及构成	34
二、制度的功能	37
三、制度变迁	38
第二节 产权制度及其功能	43
一、产权的内涵	43
二、产权的功能	46
三、产权的特征	48
四、产权结构的决定因素	49
第三节 农地产权制度的影响因素	52
一、制度环境约束	53
二、经济初始条件约束	55
三、技术因素约束	58
四、非正式规则的约束	59
第四节 农地产权制度的变迁机理	61
一、农地产权制度变迁的演进过程	61
二、农地产权制度的变迁机理	62
第三章 我国农地产权制度的历史变迁	69
第一节 农民土地私有产权的形成	69
一、封建土地产权制度及其特征	69

二、农民土地私有产权的确立	72
第二节 农业合作化和人民公社体制的建立	77
一、推行农业合作制度的政治经济背景	77
二、农业合作化的发展阶段	80
三、人民公社体制的建立	82
第三节 合作化时期和公社体制下的农地产权 制度变迁	83
一、体制变革中的农地产权关系	83
二、农地产权制度变迁的经济绩效分析	85
三、农地产权制度变迁的特点	88
第四章 农村土地家庭承包经营制度的形成和发展	96
第一节 农村家庭联产承包责任制的确立	96
一、公社体制下的“包产到户”尝试	96
二、家庭联产承包责任制的确立	97
第二节 “后承包”时期农地产权制度的多样化 形态	101
一、“后承包”时期的实践探索	102
二、“后承包”时期的土地产权制度建设	106
三、家庭承包经营制度的基本内涵	109
第三节 农村土地家庭承包经营制度变迁的简要 评价	110
一、家庭承包经营制度变迁的经济绩效	110
二、家庭承包经营制度变迁的特点	112

第五章 农村土地家庭承包经营制度的产权经济分析

..... 120

第一节 农村土地家庭承包经营制度的产权特征

..... 120

一、集体所有的权属性质 120

二、债权性质的土地承包经营权利 124

三、单向度的农地权属转移 127

四、家庭经营的生产组织形式 129

第二节 农地产权制度的绩效分析 130

一、农地产权完整性及其绩效 130

二、农地产权稳定性及其绩效 132

三、农地产权可交易性及其绩效 134

四、农地经营组织及其绩效 136

第三节 农村土地家庭承包经营制度的产权结构

缺陷 137

一、农地产权主体模糊 137

二、农地产权权能残缺 139

三、农地产权稳定性差 142

四、农地产权流动性弱 145

五、土地权属转移中农民利益受损 147

六、农地经营效率不高 152

七、农地产权的法律制度不完善 154

第六章 我国农地产权制度创新的路径选择 158

第一节 农地产权制度创新的总体思路 158

一、市场经济国家农地产权制度的基本特征 158

二、我国农地产权制度创新的现实困境	160
三、我国农地产权制度创新的总体思路	162
第二节 现代农地产权制度的基本框架	165
一、现代产权制度的内涵和特征	165
二、我国现代农地产权制度的基本框架	168
第三节 完善农民土地财产权利体系的现实选择	178
一、完善农民土地财产权利体系的重要现实意义	178
二、完善农民土地财产权利体系的基本构想	179
第四节 农地产权制度创新的实施机制	189
一、培育农地产权制度创新中的农民组织	190
二、发挥国家在农地产权制度创新中的主导作用	192
三、深化农村市场经济体制改革	195
四、推进二元经济社会结构的转型	196
第五节 农地产权制度创新与相关制度变迁	197
一、建立农村社会保障体系	197
二、完善县乡公共财政制度	201
三、深化农村土地税费制度改革	203
四、重构乡村治理机制	205
主要参考文献	211
后记	224

导论

一、选题背景和意义

农地是用于农业生产经营的土地,包括耕地、牧草地、林地及水域。农地制度是规范人们在农业生产经营中围绕土地的占有、使用、经营、管理等问题而发生的各种关系的规则体系。农地制度是农村基本的社会经济制度,主要内容包括农地产权制度、农地经营制度和农地管理制度,其核心是农地产权制度。农地产权制度是指农地的所有权、使用权、收益权、处置权等各项权能的设置和划分。

任何一个社会形态都有其核心生产要素。在中国长达几千年的农耕社会中,土地始终是社会经济系统的核心要素。土地制度是影响中国历史发展趋势的关键内生变量。中国封建王朝更替的历史表明,土地占有是否均衡、土地关系是否稳定,决定着整个社会阶级和利益结构是否均衡和稳定,从而直接影响社会发展和政权巩固。在我国,任何一项关于土地的制度安排都将事关全局,对政治、经济和社会产生巨大的影响。建国前后,我国实施土地改革,改变了农村土地“地主所有、租佃经营”的制度,使农民无偿获得小块土地,实现了农村土地私有制,形成了“农民所有、农户经

营”的产权结构。这种制度创新使农民的土地所有权、经营权、收益权、处分权高度统一,因此产生了良好的制度绩效。此后的生产互助、初级合作阶段,农民土地关系出现了所有权和经营权分离的趋势,但此间的变革主要仍然是生产经营组织形式的变化,土地所有权及由此决定的土地财产关系并未发生根本性的改变,农民仍然是农村土地的所有者,产权结构的特征为“农民所有、合作经营”,农民对其土地的所有、使用、收益等权利仍然是比较完整的。高级合作化阶段,特别是1958年建立人民公社体制后,我国农村全面推行了以公有化为特征的土地制度改革,国家通过政权的力量把农民的土地和主要生产资料收归公有,农村土地集体所有制度和统一生产经营制度得以在很短时间内确立,并形成了“集体所有、统一经营”的产权结构,在高度集中的集体经营体制下,农民对土地的所有、使用、收益和处分权利不复存在。

20世纪70年代后期,我国农村开始了建立家庭联产承包经营责任制的实践探索。这种制度经历了农村基层组织和农民自发创造的专业承包、包产到组、包产到户和包干到户等各种生产责任制的具体形态,并逐步得到了主流意识形态的认可和国家政策层面的肯定,最终以政府的力量予以推进。至1984年,家庭联产承包经营责任作为一种正式制度安排,得以在全国范围内确立,其主要内核和基本形式一直延续至今。1984年之后的“后承包”时期,在家庭承包经营制度的框架之内,具体的制度安排出现了许多新的形式,如“大稳定、小调整”、“两田制”、“反租倒包”、“规模经营”、“土地流转”、“非耕地资源拍卖经营”等,但这一制度的产权基础并未发生根本性的变化,其产权结构仍然是“集体所有、家庭经营”。农村土地家庭承包经营制度在产权变革上的意义,既不同于土地改革确立的土地私有制,也不同于公社化确立的土地集体所有制。早期的联产承包责任制只是一种劳动组织关系和生产责任