

南京农业大学土地资源管理博士论丛

延长土地承包期的 政策前提研究

严金泉 著

中国大地出版社



南京农业大学
土地资源管理博士论丛

延长土地承包期的 政策前提研究

严金泉 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书作者以“历史理性人”为基本前提,结合作者在福建和江西两省的实地调查资料,系统分析了我国村落土地产权组织现状及其效率,论证了土地制度的生命乃是在一些表面相近的制度后面隐藏的不同价值依据。在上述研究分析结果的基础上,对新政策与农村目前实际状况可能存在的潜在冲突进行了分析,并提出了一些具体对策和建议。

图书在版编目 (CIP) 数据

延长土地承包期的政策前提研究/严金泉著. -北京:中国大地出版社, 2001. 12

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-483-9

I. 延... II. 严... III. 土地-承包-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072145 号

责任编辑:张海风

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62183493 (发行部)

传 真:010—62183493

印 刷:冶金印刷总厂

开 本:850×1168 ¹/₃₂

印 张:6.75

字 数:169 千字

版 次:2001 年 12 月第 1 版

印 次:2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1—600 套

书 号:ISBN 7-80097-483-9/K·78

定 价:200.00 元 (共 8 册)

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》编委会

主 任：李 元

副主任：王万茂 杨任远 曲福田

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 刘书楷 曲福田

李 元 沈守愚 杨任远 陆承平

陈利根 欧名豪 费仕良

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于 20 世纪 20~30 年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从 1925 年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于 1937 年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930 年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952 年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984 年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20 世纪 60 年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987 年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992 年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993 年国务院学位委员会批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”

(1997年专业目录调整为“土地资源管理”)博士学科点,开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年,该学科被评为部级重点学科;同年,设立“公共管理”博士后流动站。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科,至今已为国家培养了20余位博士,大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人,也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展,南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模,主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近十篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会,从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版,其目的一是愿作“春泥”,为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦;二是介绍该学科的最新成果,为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外,如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作,也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段,许多理论问题有待于进一步研究,请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2001年12月

序

自 1979 年我国农村实行家庭联产承包责任制以来，农业生产取得了举世瞩目的成就。然而，1984 年以后，农业增长速度明显减慢。在 10 多年的时间内，农业发展的滞缓，已经直接构成了经济发展的瓶颈制约。与此同时，也暴露了一些深层次的问题，如：由于农户、集体、国家之间的一些关系没有理顺使干群关系不协调，地块分散，经营规模狭小，农田水利设施失修，农业生态环境恶化等。为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地生产率，中共中央在 1993 年 11 号文件中规定耕地的承包期 30 年，其他从事开发性生产的土地，承包期可以更长。与此同时还提倡“增人不增地，减人不减地”的政策。1998 年新修订的《土地管理法》把这一党的政策上升为国家法律。然而，从该政策实施的情况来看，延长土地承包期工作举步维艰。根据有关方面的调查，许多村、组还没有开展延长土地承包期的工作。有的地方把第二轮承包等同于以前的土地调整，个别地方在第二轮承包才结束，又出现按人口增减调整土地的现象。因此，研究这种现象的深层原因以及评价“延长土地承包期”可能出现的问题具有十分重要的现实政策意义。

近十多年来，中国土地制度问题引起了学术界和实际工作部门的广泛关注。对于不满足目前我国地权制度现状而试图改革的人们来说，地权制度将如何安排是一个重要的问题，但这并不意味着我们可以在未来对土地产权组织现状分析之前就可以去改革。因为这一问题对于任何负责的政策是十分重要的前提。它将有助于把实行新政策可能带来的危害减少到最低限度。财产权利

是一个社会历史概念，某种土地产权的产生和发展都有其复杂的社会历史关系和渊源，而历史又是在文化选择的基础上发展起来的。任何一个文明的社会都只能以自己的方式产生发展，并没有一种普遍的模式可以用来说明所有文化特征，更不可能用一种放之四海而皆准的法则或真理去度量和要求形态各异的文化。因此，如果预先假定西方地权制度中的基本问题同时也是中国地权制度中的根本原则，这就可能对真实的和完整的中国历史文化视而不见。由此可见，严金泉博士这部著作系统地分析我国村落土地产权组织现状及其效率是极有意义的，是我国农村土地制度研究方面的一项具有开创意义的成果。

严金泉博士的著作《延长土地承包期的政策前提研究》是在其博士学位论文基础上经修改后写就的。作为他的导师，阅读书稿后深感其内容得到了很好的充实，论文的重点则更为突出，故欣然应邀为之作序。

严金泉博士的著作《延长土地承包期的政策前提研究》应用多学科、多视角的方法研究我国土地承包制。以“人不仅是理性人，而且是历史人”为基本前提，应用该文化的观点和方法把地权制度作为文化的一部分进行研究。从“家”入手进行研究，认为传统的宗族制度和均产思想对地权制度效率有着深远的影响。对于家庭联产承包责任制与生产队体制在劳动效率上的差异，作者从劳动时间价值角度进行探索，进一步揭示家庭联产承包制下提高农业生产率的真实原因。在研究“组集体所有的土地收为村有”时，综合运用博弈论、计量经济学和社会学等学科的理论和方法进行研究，认为这种所有权上升不仅增加了乡村干部寻租机会，而且还为组集体之间带来许多益处；在研究土地承包期与耕地持续利用问题时，则综合运用土壤学、农业化学、耕作学以及经济学等学科的知识来研究，认为承包期长短并不是影响耕地持续利用主要原因。

我国村落土地制度现状的形成历史十分复杂，各地情况千差万别，许多问题尚无定论，学术观点的差异总是存在的。由于作者是年轻的学者，对土地制度尤其是对村落土地制度的理解和把握难免有挂一漏万之处，衷心希望能够得到各位读者尤其是同行们的批评和指正。

中国土地学会副理事长 王万茂
南京农业大学教授、博士生导师

2000年12月22日于南京

目 录

总序	(1)
序	(1)
绪 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 国内外研究动态	(3)
第三节 本书着重研究的问题	(7)
第四节 研究方法与本书结构	(8)
第五节 本书的创新与不足	(9)
第六节 本书的有关概念界定	(10)
第一章 作为文化一部分的地权制度	(13)
第一节 文化、符号与规范	(13)
第二节 传统与文化模式	(15)
第三节 历史与理性	(17)
第四节 制度变迁与法律进化	(20)
第五节 作为文化一部分的地权制度	(25)
第二章 现行农村地权制度形成的背景与回顾	(28)
第三章 村落家族关系、家庭经营与地权制度效率	(38)
第一节 “家”研究之必要性	(38)
第二节 中国传统家族关系与地权制度	(41)
第三节 村落家族关系与解放后地权制度安排效率	(46)
第四节 时间价值、家庭经营与地权制度效率	(56)
第四章 文化传统、产权共识与土地产权	(69)

第一节	文化传统、权利与产权共识	(69)
第二节	集体土地所有权的产权共识	(75)
第三节	组、村集体所有权博弈理论与经验解释	(90)
第四节	农地承包经营权的产权共识	(102)
第五章	延长土地承包期相关问题的实证研究	(117)
第一节	土地承包期与土地持续利用问题的实证研究	(117)
第二节	土地承包期与土地流转集中问题的实证研究	(129)
第三节	农村地权制度改革的农户心态分析	(137)
第四节	延长土地承包期政策实施现状及其评论	(154)
第六章	基本结论、前景分析和政策建议	(163)
第一节	基本结论	(163)
第二节	前景分析	(169)
第三节	政策建议	(171)
附录 1	龙慈村林业股份有限公司章程	(180)
附录 2	林业承包合同书	(187)
主要参考文献		(191)

绪 论

第一节 问题的提出

第二次世界大战后,许多国家或地区都进行了大规模的土地改革。不管是社会主义国家还是资本主义国家都把土地改革视为社会经济发展中的最关键的一步。近年来,农业生产非集体化浪潮席卷了诸如中国、原苏联、东欧各国、越南等社会主义国家。在中国,以家庭联产承包责任制替代生产队体制来作为生产与收入分配的单位的变革,已取得举世瞩目的成就。由于激励的增加,1979年到1984年间,农业产值年均增长7.5% (按不变价计算) (Lin, 1988; Mcmillan etc., 1989)。

然而,1984年以后,农业增长速度明显减慢。在10多年的时间内,农业发展的滞缓,已经直接构成了经济发展的瓶颈制约。与此同时,由于农户、集体、国家之间的一些关系没有理顺使干群关系不协调,地块分散,经营规模狭小,农田水利设施失修,农业劳动生产率低下,农业自然资源衰退,农业生态环境恶化等深层次的问题也都凸现了出来。

中外学者对上述问题产生的原因作了许多有益的探讨。总体上认为:扭曲的农产品价格 (Sicular, 1991)、农业生产资料价格上涨 (Ye, 1991)、技术基础薄弱 (Fan etc., 1995; Rozelle etc., 1996)、以及环境危机 (Carter, 1991) 等是限制中国农业发展增长的因素。毫无疑问,上述问题的解决必将对中国农业发展产生重大的促进作用。然而,这些问题的解决都必须以一个合理、完善、高效的地权制度为基础。因为无论是宏观政策调整,

还是投入服务，其作用与功能最终都是在农业发展微观机制的运行中得以体现，而农业发展微观机制是由地权制度体系的特征所决定的。因此，许多研究中国农业经济问题的学者往往将 20 世纪 80 年代后半期的农业增长速度明显减慢归咎于土地承包制度（陈吉元等，1990；Johnson，1995），并认为土地使用权的不稳定性和经营规模过小妨碍了农户对农业的投资意愿。此外，土地产权模糊也间接影响农业生产，因为农户无法用他们的土地作为抵押品来获得信贷（Belsely，1995）。

土地产权的模糊性、使用权的不稳定性和经营规模过小与农村土地集体所有的性质息息相关。农村土地集体所有制允许村民享有平等使用土地并分配其收益的权力。这也意味着为了平均因人口变化产生的土地分配上的不均衡，村民有权重新分配土地。这些平均主义的倾向反映在中国大多数村在集体解体时根据农户家庭人口规模大小来平分土地和其他生产资料。因而使学术界积极寻求改革现行农村土地集体所有制的良方。归纳起来有以下四种改革土地所有权的思路：①土地国有化（安希汲，1988；蔡昉，1987）；②土地私有化（张逸讷，1990；朱秋霞，1994）；③完善集体所有制（骆友生，1988；刘书楷，1989；魏科超等，1990）；④复合所有制（或复合所有权）（王万茂等，1998；曲福田，1989）。但是土地国有化、土地私有化和复合所有制这三种方案在近期内是不可行的。像最近倡导的一样，我国政府一直宁愿在集体所有制框架下进行全国农村地权制度改革（中发[1993] 11 号文；国发[1995] 15 号；1998 年修订的《土地管理法》）。

作为稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地生产率的一种政策措施，中共中央在 1993 年 11 号文件中规定耕地的承包期可延长至 30 年，其他从事开发性生产的土地，承包期可以更长。与此同时还提倡“增人不增地，减人不减地”的政策。

然而，从该政策实施的情况来看，延长土地承包期工作举步维艰。根据农业部对 23 个省（市、自治区）的统计，截至 1997 年上半年为止，只有 63% 左右的村、组完成了延长土地承包期的工作（人民日报，1997-10-21，第十四版）。另外各地在理解执行上也存在很大差异，有的把“延长土地承包期 30 年不变”理解为“家庭联产承包责任制 30 年不变”（中国改革报，1997-07-11；全国农村固定观察点办公室，1997）；有的把第二轮承包等同于以前的土地调整，个别地方在 1995 年第二轮承包才结束，1996 年又出现了按人口增减调整土地的现象（全国农村固定观察点办公室，1997）。

上述现象的出现决非偶然，而是有其深层原因。根本问题在于农户是否会因不停地重新调整土地而对土地使用权感到不稳定？如果如此，他们对现行的废除调整机制政策的反应如何？土地分配规则的修正是否能够起到稳定农民投资预期和控制住农田进一步细分的预期效果；或者反而增加承包关系的不稳定性的后果；抑或是无法得到真正地落实（正如在 1984 年规定土地承包期为 15 年，但在实际上很少被落实一样）。上述问题都需要在规范和实证两方面做更谨慎的考察。因此，研究这种现象的深层原因以及评价“延长土地承包期”可能出现的问题具有十分重要的现实政策意义。

第二节 国内外研究动态

经济学家认为在发展中国家，土地使用权的安全保障是决定农户是否向土地投资的一个根本性的要素。土地使用权的不确定性和外部性将会导致资源退化。假如土地权利被清楚地界定并且所有权流转能够在一个合理低的交易成本下充分自由地进行，那么地权是最有安全保障的，就能确保帕累托效率的实现。因此认

为土地私有和排他性的产权是制度变迁的结果，也是令人满意的 (Coase, 1960; Demsetz, 1967; Furubotn and Pejovich, 1972; Randall, 1980; Posner, 1977.)。集体所有资源不可避免地趋于过度开发利用 (Hardin, 1968)。此外受人口增长、资源商品化、社团中的分歧增加、血族关系和其他根植在传统集体产权中的关系的松散，以及集体资源被征用等因素影响 (Lane and Moorehead, 1994)，全球资源集体产权管理体系正在趋于减少。因而，其主要政策含义就是需要将这些资源私有化。然而，在许多发展中国家，集体所有制传统管理模式下的资源利用并不必然导致资源退化的结局 (Ostrom, 1990; Stevenson, 1991)。最近，一些学者对新制度经济学中关于集体产权体系必然比私有产权产生更糟糕的经济和环境问题的理念提出挑战，并认为有必要寻找集体产权的潜在益处 (Eggertsson, 1990)。例如，集体产权存在比正式的私有产权更低的制度成本 (Runge, 1986)、规模经济 (Delhman, 1980)、降低风险 (Runge, 1986; Van Den Brink, et al. 1995) 等潜在益处。因此，他们认为在某种自然、社会和经济条件下，集体产权管理体系可能产生更优的结果。

基于“制度变迁的惟一有效率的形式是走向私有”的理念，许多学者认为，我国现行农地制度运行和实施的费用极高。常见的几种结论有：频繁调整土地会使农户失去对土地进行长期投资的积极性；土地均分，造成地块分散、零碎，规模不经济；不同土地分配方案在集体成员间的反复磋商，致使交易费用很高等等。但是这些结论实际上都是没有得到研究证实的定论，包含着很多不确定的概念和逻辑关系。例如，承包期对土地投资的影响，绝大多数研究没有给出长期投资的范围。能列入长期投资的项目是很多的，农民会失去对哪种长期投资项目的兴趣，必须把问题提得很明确而不应一概而论 (蒋中一等, 1997)。近年来许多国内外学者对上述问题进行了一些实证分析和研究。Liu,

Carter, and Yao (1996)、Carter, Liu, Roth and Yao (1996) 和姚洋 (1998) 系统地分析了自实行家庭联产承包责任制以来中国农地制度的演进过程, 并进行了计量研究。在这些研究中, 农地制度被分解为三部分, 即地权稳定、土地交易和土地使用权。其基本结论是, 地权的不稳定性和土地交易权的限制对土地产出率具有负面影响, 其影响途径是降低要素配置效率和减少农户对土地的长期投入的积极性。相反地, 对土地使用权的限制迫使农民保持对土地的劳动投入, 从而提高土地的产出率, 但这是以牺牲其他收入为代价。这项研究的最大问题是他们选取土地平均水稻单产做为评价土地产出率的指标, 样本村选择在浙江和江西两省, 由于这些地区地貌复杂, 各村之间土壤质量差异很大, 对水稻产量影响很大, 因此他们估计的结果是值得怀疑的。与此相反, 另外一些实证研究结果表明, 农户并不赞成将“耕地承包期延长 30 年”的政策 (Kung, 1995; Dong, 1995; Kung and Liu, 1996); 土地长期不调整, 将面临人口的挑战 (陈子光等, 1996); 土地重新调整并不会增加土地细碎化 (Kung and Liu, 1996); 农产品收购价格低和其他因素是影响土地生产率下降的主要原因, 而非土地使用权问题, 而且过去调整频率越低, 未来调整可能性就越大, 因而土地使用权就越不稳定 (Kung, 1995); 在目前土地市场缺乏、信贷体制薄弱和其他市场不完善下, 将土地私有化可能导致经济无效和社会危机 (Dong, 1995)。Rozelle 等通过比较不同产权类型的耕地投入和生产率发现中国农村土地使用权问题影响农户生产行为, 但是与 shaban (1986) 所测定的在自耕田和合伙耕作的田块之间的 Marshallian 无效程度相比, 自留地和责任田之间的投入差异相对更小; 其生产率之间的差异也小于自留地与集体耕作的田块之间的差异, 因而就生产效率而言, 土地调整的代价可能并不高 (Rozelle etc., 1996)。

对于不满足目前我国地权制度现状而试图改革的人们来说,土地产权将如何组织是一个重要的问题,但在改革之前,必须对土地产权组织现状及发展历史进行深入地分析,它将有助于把实行新政策可能带来的危害减少到最低限度。在这方面,法律人类学(legal anthropology)似乎比经济学走得更远。Bohanman Paul J. (1972) 将概念分为两类,一类他称之为“民俗的”(folk),另一类他称之为“分析的”(Analytical)。他认为,西方法律学固然发达,但它仍然是一种“民俗体系”(folk system),如果无视这一点,而把它作为“分析体系”(analytical system)来运用,势必造成对于研究对象的曲解,而陷入种族中心主义。按照 Clifford Geertz 的说法,法学,如航行术、园艺、政治和诗歌,都是具有地方性意义的技艺,因为他们的运作凭靠的乃是地方性知识(Local knowledge)。Dorsy Gray L. (1990) 提出法文化(Jurisculture)这一概念乃是以一种特定方式,即通过“安排秩序观念”(ordering ideas)去理解法律,这些观念渗透于特定社会,并且有效地促进了基本的进化需求。他认为,如果一种社会和法律哲学根据一种文化为真实可信的,它即是有效的,在不相信它的人那里则是无效的。显然,法文化属于一种制度理论。一些非洲和亚洲国家的经验表明,在越来越接近欧洲法律传统的产权体系中,土地财产权利的私有和登记可能会导致土地资源分配的日益不平等,在产权的明晰性和稳定性方面,法律的安全性没有得到增加(Franz Von Benda-Beckman, 1996)。

19 世纪以来,我国对地权制度的研究,与其他学科一样经历了多种多样的西方中心主义的历史解释,并用来自于西方的概念、范畴和分析方法来研究中国地权制度。在最近十几年里,过去那种从传统与现代模式出发,把中国的过去视为愚昧、落后的看法,有逐渐对传统农业社会更积极的评价所取代的趋势(顾焕章, 1997; 王沪宁, 1991; 孔泾源, 1992)。从农村的现实情况