

新中国农村的 土地制度变迁

张红宇 著

始于20世纪70年代末的中国经济持续性增长，得益于农业的发展；而中国农业的增长，又始于农地制度深刻的变迁。

农地制度变迁的结果不仅推动了农业乃至整个中国经济历史性的增长，而且极大地丰富了制度经济学在转型经济国家的应用理论。

经过改革开放30多年的发展，目前我国农村土地制度建设又到了一个关键的时期，迫切需要与时俱进健全完善相关制度安排。

农地产权是一个包含了占有、使用、收益、处置等多项权利在内的权利束，各项权利如何设置以及在不同主体之间分配，对农地制度的公平与效率具有重大影响。而现阶段的农地制度变迁，核心和关键在于使用权制度的创新。



湖南人民出版社

新中国农村的 土地制度变迁

张红宇 著

始于20世纪70年代末的中国经济持续性增长，得益于农业的发展；而中国农业的增长，又始于农地制度深刻的变迁。

农地制度变迁的结果不仅推动了农业乃至整个中国经济历史性的增长，而且极大地丰富了制度经济学在转型经济国家的应用理论。

经过改革开放30多年的发展，目前我国农村土地制度建设又到了一个关键的时期，迫切需要与时俱进健全完善相关制度安排。

农地产权是一个包含了占有、使用、收益、处置等多项权利在内的权利束，各项权利如何设置以及在不同主体之间分配，对农地制度的公平与效率具有重大影响。而现阶段的农地制度变迁，核心和关键在于使用权制度的创新。

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

新中国农村的土地制度变迁 / 张红宇著. —长沙：湖南人民出版社，2014. 9
ISBN 978-7-5561-0472-7

I. ①新… II. ①张… III. ①农村—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第217473号

新中国农村的土地制度变迁

编 著 者 张红宇著
责任编辑 李思远 黎晓慧
装帧设计 张 毅

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 湖南省汇昌印务有限公司
版 次 2014年9月第1版
2014年9月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 15.25
字 数 240千字
书 号 ISBN 978-7-5561-0472-7
定 价 30.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

自序

我研究中国农村的土地问题已有十多年历史。早在1987年年底我承担农牧渔业部政策法规司粮食课题组设立的《粮食生产要素调整和变革的设想》分报告的研究时，对中国农村土地制度曾提出了一系列的改革设想。比如，针对中国经济发展的不同区域特点，我主张对农地使用制度安排要实行多样化的形式。尤其是提出对土地使用实行“永包制”的设想。即农户可以长期性地承包使用集体的土地。在“永包制”的前提下，农户的权利由单一的耕作权变为占有、使用、收益和处分四权统一的承包经营权，让农民对土地拥有更充分的权利。而且为了完善这种土地制度改革，应促使农村非农产业发展，进而推进中国城市化进程。我提出对自愿放弃土地经营，让出土地承包权的农民，采取由国家设置专门“土地转让资金”的方式，发给农民“创业费”，使农民有从事非农产业的垫底资金^[1]。1988年，我与骆友生、高宽众同志一起，对完善土地家庭承包制提出了进一步设想。其基本思路是强化农民承包权，明确土地所有权，积极开辟土地权流转市场。尤其是明确提出稳定和强化农户的承包权是土地制度建设的核心^[2]。这些设想尽管非常粗糙，也带有一些理想化的成分，但其中透出的信息即使用现在的观点来衡量，也不失为一种创新。

随后，在1991年，农业部受联合国粮农组织（FAO）委托，进行了以

[1] 郭书田：《短缺与对策——中国粮食研究》，中国人民大学出版社1988年第1版，第124~130页。

[2] 张红宇等：“土地家庭承包制的现状判断与变革设想”，载《经济研究》，1988年第11期。

中国农村土地制度变革与农业结构调整为主题的实证研究。这项研究由我担任课题组长，并承担了主报告的写作。在报告中，我对由中国农村土地制度变革引发的农村经济结构调整、农村经济组织的各类形态、农村非农产业发展、农民收入变动以及农村人口变迁等一系列问题进行了归纳和阐述。提出中国农村土地制度建设的基本方向，首先是界定清楚农村土地的各种权属关系，其次是稳定和强化农户对土地的承包经营权，并以此使农业和农村经济有一个持续增长的基础。这项课题研究由于准确地传递了FAO希望表达的主题——为世界上其他转型经济国家提供可资借鉴的经验；也由于课题认真严肃的态度，以一个主报告、十个分报告，共计近25万字的规模，高质量地完成了FAO委托的任务。因此，报告得到了FAO的高度评价，并成为FAO的公开出版物^[1]。为进一步合作打下了良好基础。

我真正有意识地运用制度经济学理论来分析中国农村土地制度，是1994年承担农业部软科学委员会委托的“中国农村土地制度改革”课题开始的。在以《制度、制度安排与中国农地制度创新》为题的课题研究中，我第一次系统地运用制度经济学的理论，从制度安排的需求与供给入手，对中国农地使用制度变迁的历史进行了小结，并侧重对中国农地制度创新的需求与供给、农地制度安排的三种类型（两田制、规模经营、“四荒”使用权拍卖）进行了分析。此报告后来以“家庭承包责任制后的农地制度创新”为题在《经济研究》发表，曾引起了经济学界同仁们的关注^[2]。此文得到的反响，极大地增添了我运用制度经济学理论研究中国农村问题尤其是土地制度问题浓烈的兴趣。

应该提到的是1995年我与陈良彪同志共同编著了《中国农村土地制度建设》^[3]，这是一本联合国开发计划署（UNDP）用于培养中国贫困地区干

[1]郭书田等：《变革中的农村与农业——中国农村改革实证研究》，中国财经出版社1993年版。FAO: *Land tenure reform in China* (1995)。

[2]张红宇等：“家庭承包责任制后的农地制度创新”，载《经济研究》1995年第1期。

[3]张红宇等：《中国农村土地制度建设》，人民出版社1995年版。

部的教材，由人民出版社出版，长达48万字，被编辑委员会认为是一部极富改革探索精神的教科书，也有众多研究者将此书作为资料引用。但作为编著者，我坦率地承认，其中真正属于编著者个人的思想并不多。这本教材如果不是由于汇集了众多专家、学者关于中国农村土地制度建设的精辟论述和深透分析，如果不是众多专家、学者慷慨地贡献了他们成熟的见识和睿智的思想，编著者即使是殚思极虑，也会留下很多遗憾。

或许是出于希望有所创新，我总想在中国农村土地制度研究方面保持一种持续研究的冲动。1998年，利用出席农业部与经合发组织（OECD）在法国巴黎共同举办的中国农业政策研讨会的机会，我提供了题为“中国农村土地产权政策：持续地创新”的论文^[1]。这篇论文尽管我本意是对中国农地制度，尤其是对土地使用制度方面进行较深入的分析，特别是理清土地使用制度的创新机理，并提出自己不囿成见的见解和判断。然而，这种努力并未取得预想的效果。论文本身缺乏实证材料，更缺乏深入的思考。尽管它也在OECD和中国的出版物上用中英文公开发表，但却谈不上是一篇优秀作品。对作品的不满意，更由于思维的不活跃，曾一度使我甚至打算放弃这方面的研究。随后两年，我在中国农村土地制度问题研究上停滞不前，自以为再也不会会有什么能使我激情满怀了。这种心态伴随着我时而浮躁，时而焦灼，以至于当我经过几年的博士生课程学习，试图确立以研究中国农地制度变迁这个主题作为我博士论文的选题时，我曾犹豫过，我以为这是个早已被包括我自己在内的无数寻宝者挖掘过千百遍的贫矿，再也没有可供后人找寻的宝藏了。

然而，实践从来没有停止过它前进的脚步。当中国经济发展已进入不由人们意志转移的快车道时，各方面的情况都发生了很大变化。农村经济的发展、农村土地制度改革的实践、各种新的土地使用制度形态的出现、

[1]张红宇：“中国农村土地产权政策：持续地创新”，载《管理世界》1999年第5期；ZhangHongyu: *Land Tenure Policy in Rural China: Developments and Prospects*, OECD.Agriculture in China and OECD Countries.

制度建设的法制化取向以及制度变迁中的创新机理，不断催促着新理论的产生。实践在发展，理论要创新，当我面对如火如荼的实践，面对汗牛充栋的文献资料，下决心从实践、从理论再次吸取营养时，我发现自己其实做出了一个正确的选择，中国农地制度变迁博大精深，实际上是一个远未掘尽的富矿。运用各种理论、各种方法研究中国农村土地问题，似乎永远是经济学的经典选题。且慢论过去的理论远未廓清过去的实践，何况旧的问题解决了，新的矛盾还会出现。我想，倘若能以我们不懈的努力，认真对实践进行总结，以理论的创新补先人之漏，长后人之气。此生当不愧时代，不负人民。

或许是一种巧合，当我思考再次运用制度经济学理论梳理中国农地制度变迁的实证时，联合国粮农组织（FAO）又委托农业部以“中国农村人口变动与土地经营制度改革”为题，对20世纪90年代以来的中国农村人口变动对土地制度改革的影响做出理论和实证的分析。我作为课题主持人之一，对整个课题框架进行了构思和安排，并组织农业部、国家统计局等有关部门的专家进行课题系统的研究，完成了一个主报告和五个分报告的撰写。2001年11月在北京召开的中国农业部与FAO共同组织的专题研讨会上，该报告又一次得到来自中国、意大利以及FAO等国家和国际组织专家的高度评价和肯定。对此我深感欣慰。而课题研究的部分成果，又丰富了本书的内容和观点。所有这些努力，我以为都注定我要在中国农村土地——这个肥沃土壤上继续耕耘，而过去所做的一切仅仅是开头。

张红宇

再版自序

当湖南人民出版社决定再版我的《中国农村的土地制度变迁》一书时，再版自序从何谈起，我竟在纠结中斷断续续思考了月余。

这种纠结来自两个大的方面。

第一，这部专著2002年由中国农业出版社出版，十多年间，拙著不断地被业内人士提及。2003年，该书获得了首届“中国农村发展研究奖”专著奖。通过中国知网等系统检索，该书及其中相关章节的内容，具有很高的引用率。尤其当听说不少攻读农业经济学以及制度经济学专业的研究生提及拙著是他们学习过、引述过的重要学术专著之一时，言语上尽管谦卑着，心里却颇有些成就感。众多读者反映，拙著运用制度经济学理论勾勒、描绘中国农村土地制度变迁历史，对近代以来中国农村土地重要制度的安排和变迁，特别是围绕新中国成立以来的制度变迁，所进行的政治经济学分析，引人思考，给人启迪，其中不少属于作者个人的鲜明观点、创新思维，读后令人印象深刻。

其实，拙著最重要的思想在于比较深刻地揭示了1978年改革开放以来，在农村土地集体所有产权结构下，对农户拥有的承包经营权的权利分解，以及由此产生的多种形式的经营权流转模式的客观描述，对农村土地制度变迁所涉及的所有权、承包权和经营权，强调了不同权利的不同属性。同时，对由于外部环境变化使农地制度变迁由强制性让位于诱致性安排过程的分析处理，随着时光的推移，迄今仍未褪去她曾经的光芒。

更值得作者欣慰的是，拙著在有关中国农村土地承包经营权的调整和使用权流转论述中，明确提出农地使用权流转，严格意义上讲是指农地的

经营权流转。在家庭承包制的制度框架下，农地产权结构被明确分解为三种权利，其一是所有权；其二是承包权；其三是经营权（使用权）^[1]，从而表现出“三权分离”的权利结构。而我在随后的相关论文中，曾多次对“三权分离”的内涵，特别是将承包经营权分解为承包权和经营权的意义进行了专门阐述^[2]。承包经营权的再度分离是确保原承包农户在让渡经营权后可以获得财产权益，而经营权独立发挥作用，可以在更大范围内优化配置土地资源，提高农业生产效率^[3]。令我倍感振奋的是，上述观点和论断已经成为近年来深化农村土地制度改革决策的重要参考，相关重要文件在深化农村土地制度改革中明确要求，在落实农村土地集体所有权的基础

[1]在农村土地家庭承包经营制度框架下，依据《宪法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》等法律法规，我国农民集体拥有农地所有权，农户拥有土地承包经营权。而土地承包经营权包含着占有、经营、流转、入股、收益、抵押、继承、退出、处置等多项权利内容，大体可分为承包权和经营权两类。承包权是集体经济组织成员因其身份而获得的权利，体现在集体经济组织成员与集体之间的关系；经营权则主要体现为经营者对土地的直接利用关系。在没有发生权利分离的前提下，承包经营权拥有相应的占有、经营、收益、处置权等完整的权利；在承包与经营两权分离之后，承包权则更多地表现为占有、处置权，以及在此基础上衍生出的多重权益，典型如继承权、退出权等，相应的经营权更多地表现为耕作、经营、收益以及其他衍生的多重权益，比如入股、抵押等。

[2]如本人发表于2013年7月26日《中国经济时报》的论文“构建以‘三权分离’为特征的新型农地制度”，2013年12月9日《财经》杂志的论文“农地‘三权’须分离”，2014年1月14日《人民日报》的论文“我国农业生产关系变化的新趋势——从‘两权分离’到‘三权分离’”。

[3]其主要原因在于，依据《土地承包法》等法律法规，承包权往往与集体经济组织成员资格相挂钩，承包权主体的范围，要远远小于经营权主体的范围。实行承包权与经营权相分离，可以让更多不具备承包资格的主体获得经营土地的资格，从而提高有效土地资源的配置效率。

上，稳定农户承包权、放活土地经营权。作为建言者，我为之自豪。^[1]也正因为如此，再版拙著，抑或补充新的内容，能否再有对读者的吸引力，我深为惶恐。此为纠结之情之一。

当然，历史从未停滞她前行的步伐，时代在变，世界在变，中国更在变。进入21世纪的十多年，农村土地制度变迁的外部环境和内生机理都发生了深刻变化，这种变化对土地制度在新形势的创新轨道影响无论如何是不可忽视的。

其一，2010年中国经济总量已达世界第二，而2013年在中国经济总量构成中，第一产业已下降到10%，工业化、城镇化大发展，农村劳动力不断向非农产业转移，留在农村从事农业经营的劳动力数量和比例都在下降。转移进城的农村劳动力尽管保留了拥有的土地承包经营权带来的财产关系，但基本割裂了与其的经营关系，不断实践着农村土地承包经营权在新形势下继续分割的事实。与此相伴，谁也不曾想到，中国在2001年加入WTO以后，在获取全球一体化带给中国经济增长巨大的开放红利的同时，全球化带给中国农业的最直接影响是重要农产品依存度越来越高，使中国迅速地成为全球最大的农产品进口国。千家万户分散经营导致的农业生产规模小、劳动生产效率和土地生产效率以及资源配置效率低，已成为中国农业的软肋。换言之，在工业化、城镇化大发展的背景下，如何促进农业现代化同步发展；在全球经济一体化的背景下，如何提升中国农业的全球竞争力，深化农村土地制度改革、转变农业经营方式是我们不得不思考的重大问题。

其二，工业化和全球一体化对农业农村经济可持续发展

[1] 我于20世纪80年代就提出，稳定和强化农户承包权是土地制度建设的核心，90年代提出农地制度改革“三权分离”的具体建议。参见发表于《经济研究》1988年第11期的论文“土地家庭承包制的现状判断与变革构想”，发表于《经济研究》1995年第1期的论文“家庭承包责任制后的农地制度创新”，发表于《农村合作经济经营管理》1996年第2期的论文“土地使用权流转：创新与选择”等。

的影响是深刻的，而这种影响对农村土地制度创新的催化作用十分明显。一方面，大量农村劳动力转移，使土地经营权流转和土地规模经营日渐普遍，成为大概率现象。到2013年，全国农村承包土地流转面积高达26%；而且，越是发达地区，流转程度越高。另一方面，也是由于农村劳动力转移，“谁来种地”“地怎么种”问题越来越突出。在稳定农户家庭承包经营权的基础上，培育壮大一大批以商品农产品生产为重要特征的新型农业经营主体，成为实现农业、农村经济可持续发展的必然选择。同样，到2013年，全国平均经营规模200亩的家庭农场达到87万家，平均经营规模50亩以上的种粮大户287万家。此外，各类专业合作社100万家，农业产业化经营组织30万家。他们存在发展的基础，同样取决于农户拥有的土地承包经营权如何分解为相对独立的承包权和经营权。

大时代带来的大变革显然为制度经济学在中国的应用继续提供着丰厚的学术土壤。事实上这些年围绕中国农村土地制度变迁，实践在探索，理论也在创新。改革层面，继决定农村土地二轮承包期限延续30年后，中央又明确提出赋予农民土地承包经营权长久不变的政策思路。而在法律层面，《农村土地承包法》《物权法》相继出台，不断赋予农民土地承包经营权新的权利内涵，土地承包经营权的用益物权性质，再次为农村土地“三权分离”奠定了坚实的理论基础。

作为从事农村改革和政策研究的专业人士，我自然一方面积极投身到农村土地制度变迁的实践，去观察，去总结；另一方面又毫不懈怠地致力于相关政策和法律的研究，建言献策。这些年来，在繁忙的工作间隙，在农业经济 and 政策需要关注的众多选项中，关于农村土地制度变迁问题，始终是我痴迷的课题，有关土地制度变迁方面的论文写了不少，也有不少值得梳理的言论，特别是拙著中关于农村土地制度创新“三权分离”的相关思想，多年来我一方面继续探求其深刻的制度内涵，丰富学术思想，一方面不懈为其成为决策依据而建言呐喊，推动其“落地生根”。而拙著再版，使我有机会在保持原版面貌的同时，将最近几年从实践中得到的观察以及理论研究获得的观点、启示进行了筛选、整理，围绕构建“三权分

离”的农地制度形成了新的章节，补充到了再版的拙著中，这是需要特别说明的。

第二，拙著再版，我自然高兴，但由此又生出一些新的话题，竟成为我纠结之二。这种矛盾的心境首先来自于与编辑的讨论，他们希望将我这十多年来有关中国农村土地制度变迁的相关论述和新的思想分解糅进拙著的原来多个章节，形成新的篇目安排。对此，经过认真思索后我未予应承，这不仅仅由于我本身日常工作的诸事繁多，不可能挤出更多空闲在规定的时间内，重新谋篇布局，再行一遍浩大的工程。更重要的是来自我对拙著就中国农村土地制度变迁所进行的理论和实证分析结论的自信，来自于拙著出版后的十多年间，中国农村土地制度新的创新实践过程，基本印证了我对制度变迁未来趋势的判断和结论。政策演变如此，法律建设亦是如此；理论探索如此，实践轨迹更是如此；过去十来年如此，坚信未来一段时间也如此。我只希望在完全保持原书面貌的情况下，将作为其中观念深化和延展的“三权分离”相关判断和看法补充进去，在坚持中国农村土地制度集体所有的前提下，把论述的重点放置于分析承包经营权不断分离的内在机理和由此衍生的新型农业经营主体生成的环境和土壤，并将此作为再版拙著的独立章节予以充实。让我欣慰的是经过讨论，出版社接受了我的意见，对此我深为感动。

另外，需要说明的是，再版拙著，固然是出于湖南人民出版社对拙著的偏爱，但他们同时希望再版时在原书名《中国农村的土地制度变迁》前冠一“新”字，以《新中国农村的土地制度变迁》为题再版。坦率讲，对这一个“新”字我颇为踌躇。这种踌躇一方面出于我对历史的观察和判断，来自制度本身的延续性，特别是对于我国这样一个沉淀了丰富农地制度演变传承的文明古国而言，即便是在最新的农地制度变迁中也依稀可以发现历史上土地制度的镜像。另一方面，拙著出版以来，得到了广大同行以及对农地制度怀有兴趣人士的充分认同。在此情况下，再版时改变书名，以《新中国农村的土地制度变迁》为名面世，效果如何，我自然心存惶恐。出于对出版社意愿的尊重和理解，我采取了妥协的态度，放弃了我

坚持书名不变的初衷，但这份纠结却未能释怀。读者其实可以一并体味作者再版拙著时兴奋、纠结和酸甜苦辣的心境！

基于上述考虑，本书再版时最大限度地保持了原版的框架结构和具体内容，除了根据编辑的建议，增加了对部分较为生僻的专业词汇的注释，以及为增加新的一章内容的前后衔接所必需的文字衔接外，全文未做其他改动和调整。是耶非耶，尚待各位读者和时间的检验。

断断续续写下这篇再版自序时，我忽然又想起，理论是灰色的，生命之树常青，过去如此，现在如此，将来一定还会如此。

张红宇

中文摘要

中国农地制度变迁问题的研究是运用制度经济学理论解释中国经济问题的经典选题。

制度变迁推动经济发展。中国改革始于农村，农村改革始于土地制度改革，自1978年年底开始的农地制度改革，在经历了30多年的历史性变迁后，确立了农地集体所有、家庭经营的基本制度框架，并在此基础上发展了多种形态的土地使用制度。中国农地制度的变迁成功地推动了农业乃至整个中国经济的高速增长，不仅向世人充分展现了由制度变迁推动经济发展的成功范例，而且制度变迁和变迁方式的选择以及由此产生的绩效，极大地丰富了制度经济学在转型经济国家应用的理论，对制度经济学理论发展做出了重大贡献。

对中国农地制度变迁的政治经济学分析，其目的在于运用制度经济学理论分析和解释中国农地制度变迁的动因、绩效和过程，揭示其表现和潜存问题的实质，并对农地制度变迁的未来方向做出判断。基于这个目的，本书希望通过对人民公社的土地制度的剖析，解释其为什么会缺乏效率。比较不同的农地所有制表现形式，揭示为什么要确立土地经营的家庭承包制制度安排。分析土地使用制度的创新机制，力求建立有效率的土地作用权流转制度。通过法律制度建设，对今后中国农地制度变迁的方向进行设计。而且，试图通过对这些问题的分析，证明四个基本假设：其一，家庭承包制作为农业和土地经营的基本制度，是现阶段交易成本最低、绩效最大的理性制度安排；其二，在家庭承包制的基本制度框架下，所有的农地使用制度形态，作为次生制度安排，无论采取什么样的制度变迁方式，都

是经济当事人的理性行为表现；其三，家庭承包制作为理性的制度安排，在其变迁过程中，外生变量会改变制度安排的偏好结构，从而表明土地的家庭承包制需要不断创新；其四，制度变迁取决于不断的创新行为，土地制度变迁中利益主体的产权界定和农户享有的权利完整性，要成为未来制度创新的基本着眼点。

由此，本书设计安排了八章来回答上述问题。

第一章是绪论。主要是提出本书要解决什么样的问题。运用制度经济学原理解释中国农地制度变迁的史实，需要哪些理论储备，现阶段围绕中国农地制度变迁展开的政治经济学分析，已有什么样的文献资料，前人都有什么样的贡献。同时，采取什么样的研究方法，确定什么样的篇章结构，需要什么样的框架设计，这些都是绪论要完成的任务。

第二章简要的回顾是为了客观反映中国农地制度变迁的背景。本章对农村改革以前的农地制度进行了简要的评述，通过对旧中国的农地制度以及对新中国成立以来农地制度安排的比较分析，揭示为什么农地制度变迁和创新会发生。

第三章是对农地制度变迁的阶段性的描述。其基本任务是分析说明为什么要确立家庭承包制的基本制度，这一制度安排有没有长期存在的可能性。同时，通过对1979—2000年农地制度变迁的阶段性的描述，理清农地政策线索，揭示农地政策在制度确立安排中的特殊功能和作用。

第四章是对农地使用制度多样化选择的分析，目的是研究在家庭承包制基本制度框架下，寻求建立次生的具有普适意义的土地使用制度创新机制。对两田制、规模经营、“四荒”使用权拍卖、股份合作制等主要农地使用制度形态产生的背景、制度的内涵与外延以及表现的制度绩效进行详尽分析是本章的重要任务，并由此说明不同形态的土地使用制度，都是经济当事人理性行为选择的结果。

第五章讨论农地调整和使用权流转。农地调整和使用权流转一直是与家庭承包制制度安排相伴而生的两个基本问题，那么，如何避免频繁的土地调整，建立土地资源优化配置的市场机制，处理好土地稳定、调整、流

转三者的关系是本章的重点。

第六章揭示了农地制度变迁与制度绩效之间的关系。这一章主要分析农地制度变迁的政治经济学意义，讨论制度变迁引发的多方面绩效，客观反映由于土地制度的变化，对农业、农村乃至国民经济增长产生的扩张效应。

第七章讨论农地制度变迁中的法律制度建设问题。主要分析现阶段农地的权利结构，廓清各利益主体的权利边界，并着重就农地制度所涉及的重要法律逐一进行设计构建。

第八章是本书再版增加的一章。总结了新世纪以来农地制度的新变迁，并论述了作者关于农地制度变迁“三权分离”基本方向的基本观点和政策主张。

最后是对全书的总结与说明。

通过对中国农地制度变迁的政治经济学分析，本书在如下五个方面展示了作者的基本观点：

第一，对家庭承包制基本制度框架下的多种土地使用形态的描述，是本书关注的重点问题之一。对此，作者通过对不同使用制度形态的分析，着重强调了每一制度安排，尽管有不同的评价标准，但作为制度创新，其实都是经济当事人的理性行为所致，制度安排的基本动因都是努力实现利益最大化。因此，对于制度变迁中的创新行为应当推崇，不宜急于下结论。

第二，针对中国人地资源高度紧张的国情，人地之间的平衡关系在任何时期都是必须予以高度关注的，但更重要的是实现土地资源的优化配置。为此，在土地经营上，应当鼓励农民自发进行的多种土地使用权流转，尤其是要充分培育土地租赁市场，建立有效率的土地使用权流转机制。同时，搞清楚土地的收入、就业、预期、风险四大功能在不同时期的不同表现，千方百计发展农村非农产业，转移农村剩余劳动力，实现人地之间的平衡关系。

第三，30多年来，中国经济持续稳定的增长基础，来自于农村改革，

来自于农地成功的制度变迁，这是无可争议的。农地制度变迁不仅促进了土地资源的市场化配置，而且大大激活了农村组织、资金等要素资源的市场化流转机制。事实上，中国农村劳动力转移，农村工业化、城镇化发展、城乡分割的二元经济格局向城乡一体化的一元经济格局转变，农地制度变迁是做出了突出贡献的。

第四，中国农地制度变迁的未来方向是法律制度建设。其中，最重要的是农户土地承包经营权的规范和界定。对此，作者在农地集体所有、家庭经营的基本制度框架下，对农地的承包经营权的权利主体、权利结构、相应的权利内涵和外延进行了界定，并结合十多年农地制度法制化建设的实践进行了说明，提出构建和完善新型农地法律制度的基本方向是推进农地承包经营权的物权化进程。

第五，农地制度变迁从“两权分离”到“三权分离”的制度设计。作者通过对土地制度变迁的纵深回顾，分析了为什么农地制度需要从“两权分离”到“三权分离”，“三权分离”下所有权、承包权、经营权的内涵与特征，以及在“三权分离”框架下对解决现实土地问题的基本考虑。

坦率地讲，运用制度经济学的理论分析中国农地制度变迁的历史与现实，在现阶段还是比较艰难的尝试，中国农地制度变迁揭示的经济学问题如此博大，以至于任何结论都可能失之浅显，但中国农地制度变迁中已经解决的问题、现存的问题以及可能出现的问题，又要求本书必须得出应有的结论。

为此，本书的几点结论如下：

（1）中国是富有由政府提供制度安排传统的国家，但家庭承包制制度的供给方式，极大地改变了传统的制度供给方式。然而，无论制度供给发生什么变化，交易成本最低、绩效最佳应该是制度安排必须考虑的首要问题。

（2）现阶段农地制度创新，必须坚持家庭经营基本制度基础，这实际上是从无数次制度变迁试错中得出的基本教训。

（3）政府对制度供给的理性行为，应该充分顾及制度变迁的交易成