

中国土地制度研究

——土地制度改革的产权经济分析

曲福田 黄贤金 等著
王同顺 吴 群

中国矿业大学出版社

责任编辑 罗时嘉
责任校对 关湘雯

中国土地制度研究
——土地制度改革的产权经济分析
曲福田 黄贤金 王同顺 吴 群等著

中国矿业大学出版社出版发行
新华书店经销 江苏省赣中印刷厂印刷
开本 850×1168 毫米 1/32 印张 10.25 字数 250 千字
1997 年 5 月第一版 1997 年 5 月第一次印刷
印数 1—3200 册

ISBN 7 - 81040 - 689 - 2

S·6

定价:18.00 元



序

刘书楷

由曲福田、黄贤金等青年学者所著的《中国土地制度研究——土地制度改革的产权经济分析》一书即将问世，我欣然接受邀请为该专著作序。

作为社会制度的基本要素，土地制度历来是各国学者十分关注的问题，尤其是在我国，正是土地制度的改革拉开了整个经济体制改革的序幕，土地制度的探索也一直是我国经济改革和土地问题研究的主旋律。80年代初，土地制度改革首先在农村展开，以后又逐步扩大到城市。这一时期制度变革的主要内容是：在农村通过推行联产承包责任制，实现了土地所有权与使用权的分离，并将土地使用权交给农民；在城市，则采取了将土地使用权作为独立的财产权从所有权中明确地分离出来的措施，逐步推行城市土地有偿使用制度。所有这些改革在方向性上都是正确的，并在土地合理配置和社会经济改革与发展中起到了十分关键的作用。但是，随着社会主义市场经济体系的建立，现有的土地制度及其改革模式仍然存在着一些亟待解决的问题。比如土地产权主体的法人代表问题，改革至今我国尚未明确国有土地产权主体的法人代表，国有土地产权在很大程度上是掌握土地的单位、部门或地方所有，从而使土地所有制名实不符。在农村，虽然法律规定属于集体所有，但实际上只有少数地方存在着具有法人资格的社区合作

经济组织,绝大部分农村土地是由村民委员会等行政组织控制,造成土地所有权的虚置。土地产权主体模糊,必然造成土地的无主状况及他人对土地权利的侵犯,结果导致土地利用低效和国有土地收益的大量流失。再比如,土地隐形市场问题也反映了我国土地制度建设的薄弱。一些企业在转换经营机制和建立现代企业制度的过程中,特别是在实行股份制、租赁制、企业兼并的过程中,把国有土地使用权以不计价或以低价的隐性形态进入生产要素市场;农民将集体的土地私卖给他人用作非农建设等。另一个问题是小城镇建设中的土地利用制度,由于小城镇建设尤其是乡镇企业的发展所占用的土地大多是集体土地,在集体土地是否能在市场进行拍卖、出租没有明确规定的情况下,大量的集体土地(主要是农田)被占用,并进入土地市场或出租进入房地产市场,这不仅使大量农田被侵占,小城镇土地市场也混乱不堪。除此之外,地价管理制度不严、土地收益分配体系不合理、土地制度建设的法律措施不力等,都影响着现有土地制度改革的深化和土地配置效率的提高。

中国实现社会主义市场经济体制,必须建立按经济效率原则配置土地的运行机制,以上土地制度所存在的问题必须加以解决。而这些问题的解决,必须加强土地制度理论研究,对我国土地制度运行的现状加以评价,进而提出土地制度建设的基本体系。尽管土地制度问题一直是我国经济学界、社会学界及土地学界学者一直关注的问题,也有不少的文章和专著问世,但已有的研究大多侧重在某些问题或只对农村土地制度或城市土地制度进行理论分析,而对中国土地制度的综合理论研究显得不够,尤其是对于在确立了社会主义市场经

济体系这一经济体制下的土地制度的配套改革研究仍滞后于实践。

曲福田、黄贤金等同志所著的《中国土地制度研究》，从一个新的角度对中国土地制度建设的若干理论和实践问题作了较为系统的概括和回答。本书的作者大都是我的学生，他们在《中国土地科学》、《中国农村经济》及《Land Use Policy》等国内外著名报刊上发表过许多土地制度方面的论文，对土地制度许多方面进行了深入的探索。《中国土地制度改革》一书是他们在在此基础上进行提炼、升华和拓展而形成的新成果。

《中国土地制度研究》一书以马克思主义经济制度理论为指导，并科学地运用西方产权经济分析的方法，对中国土地制度改革过程进行了深刻剖析，对我国土地制度创新的目标、模式及途径进行了设计，尤其是对企业改制、小城镇建设、地价管理制度等这样一些新的问题和领域进行了开拓性的研究，并取得了令人满意的成果。该书在研究体系上，加强了土地制度的综合研究，指出了我国土地制度改革的总体目标和方向，以指导农村和城市土地制度的改革；在内容上拓宽了土地制度研究的内容，特别是将小城镇建设土地制度问题、地价管理制度纳入研究范围，拓展了土地制度研究体系和范围；在研究方法上，大胆采用产权经济原理对中国土地制度进行剖析，具有创新精神；并能做到从理论到实践、从原则到具体，甚至进行实例分析，努力把理论与实践相结合。同时，对西方一些国家的土地制度进行比较研究，大胆借鉴西方关于土地制度与法规建设的经验，启发我国土地制度改革。书中所得出的许多论点，如农村土地复合产权结构、地权歧视等，颇具新意，具有开拓性。书中所提出的中国土地制度改革的道路和措施具有

可操作性,这是很值得称道的。因此,我认为这本专著的问世,对于促进中国土地制度改革理论研究,探索具有中国特色的土地制度体系,加强地政管理,具有重要的理论价值和政策意义。

由于土地制度问题涉及社会经济的方方面面,甚为复杂,加上我国土地制度改革还在深化之中,许多理论问题仍需要作进一步的探索。我愿作者和我国土地经济理论界及地政管理工作一起,继续对中国土地制度改革的规律性进行探索,写出更多更好的土地制度研究著作,为建立社会主义市场经济体制下的中国土地制度体系贡献聪明才智。

1996年11月于南京紫金山南麓

前 言

香港经济学家张五常教授在一篇题为《经济学可以误导中国的经济改革》的文章中指出：“在中国发展的问题上，很多经济学的理论是无关宏旨的。中国的问题是制度的问题——也就是产权的问题，其他的经济理论对中国都不重要。”^①当今新制度经济学家普遍认为，制度对经济行为影响的有关分析应该居于经济学的核心地位。由此看来，土地制度的研究也应该是土地经济学的核心问题，而我国目前正处于社会大变迁时期，这一特定时期，土地制度变迁也主要探讨两个问题，一是土地制度创新，即新的土地制度安排如何产生，二是土地制度转换，即如何实现由旧的土地制度安排向新的土地制度安排过渡。围绕着这两个问题，本书在论述所有制本质及现代产权理论的基础上，将理论与实践紧密地结合在一起，展开了我国土地制度改革的产权经济分析。

什么是所有制的真正内涵，是土地制度研究必须首先界定的问题，依据传统的一贯认识，所有制就是指生产资料所有制，两者的内涵及外延是完全一致的。在第一章中，作者在深入分析评价马克思、恩格斯、列宁、斯大林等的“关于所有制的经典理论”基础上，结合我国社会主义所有制改革实践，提出了所有制概念包含人与人的关系、劳动产品关系、生产资料关系三个方面的内容，所有制关系最重要的意义在于经济激励，

^① 张五常：再论中国，香港信报有限公司，1987年，第11页

以促进生产力的发展,而且所有制是一个权与利相对等的结构体,即由一系列权所构成,而每一个权都有利益上的独立性和排他性。

经典作家对于我们认识所有制问题只是提供了一个思路,当我们把研究重点转向如何发挥所有制对人的激励作用时,第二章关于“西方产权经济学家的理论”则可资借鉴。科斯认为,任何生产制度,无论企业、市场、政府,还是别的什么制度,其运作都是有成本即交易成本的,因而一个完整的产出最大或者说资源配置最优的经济体系,实际上是生产制度的混合体,在一个有效率的生产制度混合体中,各种生产制度的规模与所占比重,取决于边际交易成本的均衡点。德姆塞茨认为,完整的产权包括排他权、让渡权及收益权,但产权与外部性有密切关系,产权的主要功能就是完成外部性内部化的引导激励,将收益和成本聚焦于行为一身。在个人层面上将产权研究清楚之后,就需要将产权置于企业组织的范围进行探讨,阿香的“队生产理论”认为,一个有效率的经济组织,必须具有将资源的生产率与资源的报酬紧密联合起来的能力,如果不考虑生产者的努力,而随意支付报酬,则这种组织没有提供努力生产的激励;如果报酬与生产率呈负相关,则这种组织就会对生产率的提供起破坏作用。巴塞尔的产权交易成本模型说明,产权是所有人自己的直接保护努力、他人的捕获企图及政府保护的函数,因此,权利不是恒定不变的,能够被人们的行为所改变,其价值也是一个变量。

在系统评述马克思、恩格斯的经典理论及西方产权经济学家的代表性理论后,第三章则在分析评价我国学术界有关地权理论的观点后,着重考察分析了我国土地所有制及国

有土地制度。作者认为,必须在把握土地所有权、土地使用权两个基本权能的基础上,科学界定各项权能的内涵,而不能盲目推崇产权多元化而导致产权关系混乱。继而作者提出了我国目前存在的轻视集体所有、重视国有的地权歧视问题,认为地权歧视将导致土地收益分配关系失衡、耕地被乱占滥用、土地纠纷增加、土地市场被人为割裂等问题,不可等闲视之。现行国有土地制度运行中的主要问题则是:国有土地所有权法律主体与实际主体脱节,国有土地使用制度不尽完善、地权管理体制不顺、土地收益严重流失,这些问题的解决有待于土地制度改革的深化。

针对第三章中所提出来的我国现行土地制度运行中的问题,第四章“土地制度:改革与创新”提出了观点鲜明的改革思路。作者认为,从地权运行机制来看,地权界定是前提,地权安排是中介,地权经营是核心,地权效率是准则,我国地权制度改革的总体思路是以地权效率准则为依据,大力推进地权市场化。对于我国土地制度改革的范畴,人们总是习惯于将它们局限在土地使用制度范畴内,作者通过对比较不同所有制形式、公平与效率的比较分析,提出必须改革我国的土地所有制,具体思路是:将城市国有土地改为各级政府分别所有,对农村土地实行国家+农户的复合产权模式,从而更有利于实现收益与成本在地权主体上的聚焦。对于我国土地市场的认识,人们几乎众口一词,只存在土地使用权市场,那么我国究竟是否存在土地所有权市场呢?在第四节作者通过对土地市场的客观分析,认为我国存在土地所有权市场,并探讨了其存在的理论及现实依据,同时,还对土地所有权市场制度建设问题作了分析。在市场经济体制下,要构建什么样的土地资产管

理制度,无论是实践部门还是理论界都多有阐述,本章第五节首先论述了土地资产管理体制构建的基本目标,即土地资产人格化、产权经营市场化、资源配置合理化、资产营运规范化、资产运行高效化,据此提出要从社会、政府、企业及产业部门四个既相互独立、又有机联系的组织层次来构建我国土地资产管理体制。

国有企业是我国国民经济的支柱,农村城镇化是我国农村经济社会发展的必由之路,而如何搞好国有企业及小城镇的土地制度改革也是理论界和实践部门普遍关注的热点问题。遵循第四章提出的我国土地制度改革的总体思路,第五、第六章分别探讨了“国有企业改制与地产管理制度”、“小城镇土地使用制度改革”两方面的问题。在第五章,作者在分析了企业改制与土地制度改革两者关系的基础上,比较分析了国有企业地产出让、租赁、入股及划拨四种处置方式,并深入探讨了现行股份制企业及破产企业的土地资产管理问题。第六章关于小城镇土地使用制度改革的论述,从小城镇社会经济发展的客观要求出发,挖掘了一些切合实际的改革思路,并以江苏省江都市农民一条街建设为典型案例,分析了目前在全国小城镇建设中带有普遍性的乱上项目、乱铺摊子、乱占耕地的问题,并提出小城镇建设中要善于发挥土地市场功能,促进小城镇建设事业的持续、高效发展。

第七章“中外地价管理制度比较”,则是从地权价值化管理的要求出发,分别介绍了我国(大陆、香港、台湾)及美国、日本、英国等国家及地区的地价管理制度,通过建立完善的地价管理制度,可以规范产权主体的收益分配关系,从而依据产权主体的获利性特征,借助地价杠杆,有效地调控土地资源占有

与分配,实现土地资源的优化配置。

从事土地管理实际工作的同志是如何思考土地制度改革问题的呢?第八章作为案例分析,我们以全国土地利用综合试验区山东省淄博市为例,介绍了该市土地管理部门是如何搞好统一征地及企业用地制度改革这两个棘手问题的。

制度要形成一个具有高度约束力的规则,则必须法律化,对于土地制度法律化问题,由于制度本身尚未完全成形,我国仍在探索,而西方国家土地产权及法规制度业已成熟,故本书第九章“西方土地制度与法规比较研究”,以农地为例,向读者分别介绍了西方及代表性国家——荷兰的土地产权与法规制度,这对于建立我国的土地产权与法规制度很有借鉴意义。

附录部分“国外学者对土地产权与土地制度改革的研究”主要介绍了部分国外学者关于土地产权与土地制度的最新研究成果,从而可以使我们进一步把握土地产权理论及制度改革的有关背景材料及研究方法,以此为我国土地制度改革研究工作服务。

通观全书,读者可以发现本书写作的目的仅仅在于抛砖,即只是将我们的观点及国外最新研究成果介绍给大家,因此可谓很有棱角,而且本书所有作者的观点也不强求一致,只求畅所欲言,我们认为这有利于对土地制度问题的研究与探索。

全书由曲福田、黄贤金提出写作大纲,按章节顺序,著者有:李望洲、曲福田、黄贤金、王海宏、吴群、王同顺、王舒曼、冯淑怡,最后由曲福田、黄贤金修改并总纂定稿。本书部分内容研究得到了国家自然科学基金(项目号 79570035)、国家社会科学基金(项目号 96BJB036,95CJB002)的资助。

我国著名土地经济学家刘书楷教授在百忙中为本书写了

序,我们由衷地感谢他对学生们在这一领域探索的悉心教导和一贯支持,而书中所有的错误和缺点则属于我们。

作者

1996年12月

目 录

序	刘书楷
前言	作者
第一章 关于所有制的经典理论	(1)
第一节 马克思的所有制概念	(1)
第二节 恩格斯的所有制概念	(5)
第三节 列宁的所有制理论	(8)
第四节 斯大林的所有制理论	(11)
第五节 关于所有制的结构	(12)
第六节 社会主义所有制与国家所有制	(17)
第七节 对于企业的设想	(19)
第二章 西方产权经济学家的理论	(25)
第一节 科斯的 ^① 生产制度结构	(25)
第二节 德姆塞茨(Harold Demsetz)与阿香 (Aemen A. Alchian)的产权理论	(29)
第三节 约兰姆·巴塞尔的产权交易成本模型	(36)
第三章 地权理论及我国土地制度运行考察	(49)
第一节 地权理论:所有权、产权及产权构成	(49)

第二节	地权歧视及其经济学分析	(61)
第三节	国有土地制度运行状态分析	(67)
第四章	土地制度:改革与创新	(80)
第一节	地权效率与中国地权市场化政策取向	(80)
第二节	我国土地所有制改革设想	(95)
第三节	农地制度改革:国家与农民复合产权 结构探讨	(108)
第四节	创建土地所有权市场制度	(134)
第五节	土地资产管理制度的构建	(141)
第五章	国有企业改制与地产管理制度	(149)
第一节	我国国有企业产权制度的形成与变革	(149)
第二节	企改与地改关系	(157)
第三节	国有企业地产处置方式	(161)
第四节	股份制企业土地资产管理	(167)
第五节	破产企业土地资产管理	(170)
第六章	小城镇土地使用制度改革	(174)
第一节	我国小城镇发展建设中存在的主要问题	(174)
第二节	小城镇土地使用制度改革概述	(177)
第三节	小城镇建设用地的供地方式与集体土地 流转的管理	(180)
第四节	小城镇土地市场的启动和培育	(184)
第五节	走出误区——对传统观点的反思	(186)

第六节 小城镇建设用地制度分析·····	(189)
第七章 中外地价管理制度比较·····	(195)
第一节 中国地价管理制度·····	(195)
第二节 日本地价管理制度·····	(205)
第三节 韩国地价管理制度·····	(210)
第四节 德国地价管理制度·····	(213)
第五节 英国地价管理制度·····	(215)
第六节 美国地价管理制度·····	(217)
第八章 土地制度改革实践研究·····	(220)
第一节 统一征地制度运行分析·····	(220)
第二节 企业用地制度改革·····	(234)
第九章 西方土地制度与法规比较研究·····	(246)
第一节 西方农地制度与法规·····	(246)
第二节 荷兰的农地制度与法规·····	(263)
附录 国外学者对土地产权与土地制度改革的研究	
·····	(283)
一 产权和土地产权改革:产权理论及其在土地产权 改革中的应用·····	(283)
二 土地改革时间路径的动态理论模型 ——产权博弈理论的应用·····	(295)

第一章 关于所有制的经典理论

第一节 马克思的所有制概念

通常的观念,一般总把所有制作为生产资料所有制的简称来理解,也就是说,所有制概念和生产资料所有制概念的内涵和外延是一致的,但是,“马克思的著作中,所有制、所有制形式和所有制关系这些范畴所涵盖的内容,却远比生产资料所有制要广泛”。^①

马克思在1844年完成的《经济学——哲学手稿》中认为:“私有制,作为外在化了的劳动底物质的概括的表现包含着两个关系:劳动者和劳动,他和他的劳动生产品以及他和非劳动者底关系,非劳动者和劳动者以及和他的劳动生产品底关系。”^②这一段话中,马克思认为资本主义私有制包含着以下几个层面的关系:(1)劳动者和非劳动者的关系;(2)劳动者和他自己的劳动(力)的关系;(3)劳动者和他自己的劳动产品的关系;(4)非劳动者和劳动者生产的劳动产品的关系。可以看出,马克思的(资本主义)所有制概念实际上就是我们现在通常意义上的(资本主义)生产关系。

马克思之所以没有把所有制局限在生产资料所有制的狭

① 蒋学模. 社会主义所有制研究. 杭州:浙江人民出版社,1985. 第3页

② 马克思. 经济学——哲学手稿. 北京:人民出版社,1957. 第6页

隘范围内,主要原因如下:首先,马克思研究经济关系始终联系生产力,^①生产力的发展一直是判断经济关系是否合理的依据,这就是我们常说的生产力决定生产关系、生产关系反作用于生产力的辩证法。其次,马克思研究经济关系时,非常强调所有制的激励作用,因而劳动者生产的劳动产品和劳动者的关系,以及劳动生产的劳动产品和非劳动者的关系,在马克思的所有制概念中具有十分突出的地位,特别是如果我们联系生产力理解的话,这一点尤为明显。再次,在劳动者和非劳动者对于劳动产品的关系方面,马克思并没有简单地认为只有劳动者和劳动产品直接结合,才能产生生产关系的激励作用,生产力才能发展。资本主义以前的私有制及资本主义私有制在历史上之所以存在,是有其合理性的,虽然劳动者并不能支配自己的劳动产品,但是,马克思非常强调阶级关系,有劳动者和非劳动者之分。非劳动者实际上是凭借法律和强权掠夺(捕获)劳动者生产的劳动产品,因而这一层关系会对直接生产劳动产品的劳动者的积极性产生负面影响,导致劳动者的反抗,所以这一点也即阶级斗争,实际上是私有制包括资本主义私有制合理性(也就是说有制度效益)的对立面(制度成本)。

如果说《经济学——哲学手稿》中马克思的理论还是一个有待修改的手稿的话,那么他在1845~1846年和恩格斯合著的《德意志意识形态》中,对所有制关系的认识可以说比较周全了,其中有一段话是这样说的:“分工发展的各种不同阶段,同时也就是所有制的各种不同形式。这就是说,分工的每一个

^① 张薰华. 生产力与经济规律. 上海:复旦大学出版社,1989. 第2页