

南京农业大学土地资源管理博士论丛



# 中国农村 土地制度变迁的动力机制

MOTIVE FORCES FOR THE EVOLUTION OF LAND  
TENURE SYSTEM IN RURAL CHINA

○ 胡元坤 著

中国大地出版社



南京农业大学土地资源管理  
博士论丛

# 中国农村土地制度变迁 的动力机制

胡元坤 著

中国大地出版社

·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地制度变迁的动力机制/胡元坤著. —北京: 中国大地出版社, 2006. 10

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-812-5

I. 中… II. 胡… 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 (2005) 第 157545 号

---

责任编辑: 卢晓熙

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 114.875

字 数: 2984 千字

版 次: 2006 年 10 月第 1 版

印 次: 2006 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1-1000 套

书 号: ISBN 7-80097-812-5/F·141

定 价: 220.00 元 (全 11 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 曲福田 欧名豪

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 孙佑海 刘友兆

刘书楷 曲福田 李 元 沈守愚

陈利根 吴 群 欧名豪

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工作，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10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

2006年5月

# 序

土地是最基本的农业生产资料，土地制度作为农村制度体系的基础，对农村经济社会发展产生着举足轻重的影响。新中国成立以来，农村土地制度变迁先后经历了新区土地改革、合作化运动、人民公社运动、家庭承包经营四个阶段，出现过农民土地所有制、初级社、高级社、人民公社、包产到户、两田制、规模经营、股份合作制、反租倒包、四荒权拍卖等多种制度安排。这些制度蜿蜒曲折地演进，展现出一幅纷繁复杂的制度变迁图景。究竟什么原因导致中国农村土地制度沿着这样的路径变迁？弄清这个问题具有历史和现实的双重意义。

近年来，围绕中国农村土地制度变迁的内在规律，国内外学者开展了大量研究，形成了许多有价值的成果，但还有很多深层次问题值得进一步研究。胡元坤同志以勤奋、务实的精神，吸收已有成果，结合工作实践，运用制度经济学方法，从新的视角对这一问题作了深入研究，形成了《中国农村土地制度变迁的动力机制》论文，并以此获得了南京农业大学管理学博士学位。摆在读者面前的这本书，就是胡元坤同志对其毕业论文进一步完善而形成的专著。

与其他同类著作相比，这本书的创新之处有三：一是提出了交易环境概念，并将交易费用分为环境费用和博弈费用，从而将交易环境和利益集团在同一个研究框架中加以整合，构建了制度变迁动力机制模型，用于解释一般意义上的制度变迁；二是通过对中国农村土地制度变迁中交易环境和利益集团的具体分析，以

制度变迁一般理论模型为基础，构建了中国农村土地制度变迁动力机制模型；三是运用所构建的农村土地制度变迁动力机制模型进行实证分析，对1949年以来中国农村土地制度变迁给出了经济学解释。

中国农村土地制度研究涉及多个层面，是一项长期而复杂的工作，也许寄希望于一两项成果解决所有难题是一种奢求，但恰恰是这些点点滴滴的积累将这一领域的研究不断引向深入。我想这也正是胡元坤同志《中国农村土地制度变迁的动力机制》研究的积极意义所在。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters. The characters appear to be '胡元坤' (Hu Yuankun), written in a cursive, expressive style.

2006年11月30日



这是一次艰辛而漫长的思想旅行

当所有的痛苦结束之后

我将体会到她的美妙之处

——  
作者

# 目 录

<b>第一章 绪 论</b> .....	(1)
第一节 问题的提出 .....	(1)
第二节 文献回顾 .....	(7)
第三节 研究目标、研究框架及本书结构 .....	(29)
<b>第二章 交易环境、利益集团与制度变迁</b> .....	(34)
第一节 交易环境——一个新的制度分析工具 .....	(35)
第二节 利益集团——制度变迁的新视角 .....	(49)
第三节 交易环境约束下的利益集团博弈理论 .....	(61)
<b>第三章 中国农村土地制度变迁的动力机制——一个理论     分析框架</b> .....	(68)
第一节 农村土地制度变迁的交易环境 .....	(68)
第二节 农村土地制度变迁的利益集团 .....	(91)
第三节 中国农村土地制度变迁的动力机制 .....	(132)
<b>第四章 1978年以前的农村土地制度变迁</b> .....	(146)
第一节 新区土地改革 .....	(146)

## 2 中国农村土地制度变迁的动力机制

第二节	合作化运动 .....	(158)
第三节	人民公社体制的建立 .....	(173)
第四节	人民公社体制的调整 .....	(183)
第五节	本章小结 .....	(195)
<b>第五章</b>	<b>1978 ~ 1983 年的农村土地制度变迁 .....</b>	<b>(199)</b>
第一节	家庭承包经营制度变迁的背景 .....	(199)
第二节	家庭承包经营制度变迁的交易环境 .....	(202)
第三节	人民公社体制的外部利润 .....	(205)
第四节	意识形态改变导致的制度变迁 .....	(214)
第五节	本章小结 .....	(225)
<b>第六章</b>	<b>1983 年以来的农村土地制度变迁 .....</b>	<b>(227)</b>
第一节	1983 年以来农村土地制度变迁的背景 .....	(227)
第二节	1983 年以来农村土地制度变迁的交易环境 .....	(231)
第三节	家庭承包经营制度的外部利润 .....	(238)
第四节	多样化的土地制度安排 .....	(242)
第五节	本章小结 .....	(262)
<b>第七章</b>	<b>研究结论和政策建议 .....</b>	<b>(265)</b>
第一节	研究结论 .....	(265)
第二节	政策建议 .....	(267)
<b>参考文献</b>	.....	<b>(270)</b>

本章的任务是对选题进行说明，对已有的文献进行回顾，在此基础上提出本研究的总体框架。

## 第一节 问题的提出

选择新中国成立以来农村土地制度变迁作为研究对象，来自于对历史的反思和对现实的分析，目的是为了揭示农村土地制度变迁的内在规律，解决一些认识上的问题，以便更加全面地认识已有的变迁，更加准确地把握将要发生的变迁。

### 一、对历史的反思

新中国农村土地制度经历了蜿蜒曲折的变迁过程，并由此导致农业和农村经济经历了兴衰更替的发展历程。在这一过程中，农村土地制度作为农村基础制度的地位和作用得到了充分体现。新中国农村土地制度大体经历了私有制、集体所有制、集体所有制下的分户经营3个阶段，每一次土地制度的变迁都导致了农村制度体系和经济结构的改变。土地私有制造就了小农经济，并使

## 2 中国农村土地制度变迁的动力机制

其成为新民主主义经济的组成部分；高级社、人民公社实行土地集体所有从体制上消灭了小农，剥夺了农民的私产权利，从而使“一大二公”的集体经济体制得以建立；在土地集体所有的基础上实行分户经营重新确立了农民的私产权利和作为经济主体的地位，并导致了农村生产、分配等制度的重大变革，推动农村制度体系朝着新的方向变迁。另一方面，土地制度变迁还直接影响了农业和农村经济的发展。建国初期的农民土地所有制充分调动了农民的生产积极性，有效地促进了农业生产的发展，促进了农村经济的恢复。1952年，我国粮食和棉花总产量分别达到16392万吨和130.4万吨，比1949年分别增长44.8%和193.7%<sup>●</sup>，比解放前的历史最高年产量（1936年）分别增长9.3%和153.6%<sup>●</sup>。高级社和人民公社的建立则束缚了农民积极性和创造力，阻碍了农业和农村经济的发展。从1957年到1978年的21年间，我国粮食总产量增长了58.1%，平均每年增长2.2%；棉花总产量增长了50.0%，平均每年增长1.95%；油料总产量增长了2.6%，平均每年增长0.12%<sup>●</sup>。以这3种主要农产品的全国人均占有量来看，1957年人均占有粮、棉、油分别为306.0、2.6和6.6公斤，但到1978年则分别变为318.7、2.3和5.1公斤，人均占有粮食增加了12.7公斤，而人均占有棉花和油料反而减少了11.5%和16.6%<sup>●</sup>。农民的人均粮、油消费水平折成贸易粮和食用植物油后实际是下降的。1957年农村人口平均消费贸易粮204.5公斤、食用植物油1.85公斤，但1977年农村人口平均消费贸易粮为187.5公斤、食用植物油为1.0公

---

● 国家统计局. 中国统计年鉴 (1993). 北京: 中国统计出版社, 1993: 365

● 国家统计局. 中国统计年鉴 (1993). 北京: 中国统计出版社, 1993: 389

● 国家统计局. 中国统计年鉴 (1993). 北京: 中国统计出版社, 1993: 364

● 国家统计局. 中国统计年鉴 (1993). 北京: 中国统计出版社, 1993: 390

斤，分别降低了8.3%和45.9%<sup>●</sup>。家庭承包经营制度的确立极大地调动了农民的生产积极性，推动了农业和农村经济的大发展。在安徽省凤阳县小岗村，包产到户之前农民还以讨饭为生，包产到户当年就生产了人民公社时期粮食产量的总和。从全国来看，1979~1984年的6年间，粮食总产量增长了33.6%，平均每年增长4.95%，棉花总产量增长188.8%，平均每年增长19.33%，油料总产量增长128.2%，平均每年增长14.75%<sup>●</sup>。公有集体资产也有了持续增长。1978年公社、大队、生产队三级所有的生产性固定资产原值约为849亿元，而到了1991年末，仅乡村企业和村组集体经营的生产性固定资产原值就已超过2664亿元<sup>●</sup>。通过以上回顾可以发现，农村土地制度的每一次变迁都导致了农村制度体系的调整，并给农业和农村经济发展带来了直接而深远的影响。因此，农村土地制度在农业和农村经济发展中发挥着举足轻重的作用。

## 二、对现实的分析

当前实行的农村土地家庭承包经营制度，实质是在坚持土地集体所有的基础上按人口均分土地使用权。这种制度安排曾极大地调动农民的生产积极性，使农业生产和农村经济实现了快速增长，但也存在着明显缺陷：一是不利于资源的优化配置。为了满足人口对土地的要求，必然要随着人口变化调整土地使用权，这会带来3个方面问题：一个问题是从长期来看土地使用权处于变化之中，也就是说农户将面临土地的频繁调整<sup>●</sup>，这会造成地权不稳，影响农民对土地的预期；第二个问题是随着人口增加，土

---

● 农业部政策研究室. 中国农业经济概要. 北京: 农业出版社, 1982: 202~211

● 陈锡文. 中国农村改革: 回顾与展望. 天津: 天津人民出版社, 1993: 79

● 陈锡文. 中国农村改革: 回顾与展望. 天津: 天津人民出版社, 1993: 75

● 有调查显示, 从1978年以来农民承包的土地已经平均调整3.01次, 至少有60%的村庄和60%的农户经历过土地调整。

#### 4 中国农村土地制度变迁的动力机制

地被不断细分，难以形成规模<sup>①</sup>；第三个问题是农民之间在技术水平、投入能力等方面存在差别，但土地分配没有考虑这些因素，而只是片面地强调了公平，从而影响了土地作为一种生产要素与劳动力的优化配置。以上3个问题都可以归结为公平和效率的矛盾，从这个意义上说，按人口均分土地的制度安排虽然照顾了公平，却牺牲了效率。二是土地所有权主体不明确。现行政策只明确了土地归集体所有，但集体是一个相对模糊的概念，由此导致土地产权不清晰，不仅所有者权属不清，使用者权属也不清，结果在实际操作过程中，大集体侵犯小集体权益、集体侵犯农民权益的情况十分普遍，既增加了农村基层矛盾，又影响了农业生产经营。为了解决上述问题，近年来围绕农村土地制度创新从实践和理论两个方面进行了积极探索。在实践方面，先后出现了两田制、规模经营、土地股份合作制、反租倒包、四荒权拍卖等制度安排，这些制度安排在提高效率方面都有明显的绩效，但往往导致农民土地使用权得不到保障等新的问题，一些地方农民甚至陷入失地失业的困境。<sup>②</sup>农业部2003年9月对华北、东北、西北、华东、中南、西南12个省（区、市）的调查显示，农村土地问题已成为侵犯农民权益的主要方面，具体表现为随意改变承包期、强行收回承包地、强迫农民流转土地、截留土地流转收益等。造成这些问题的深层次原因，一是现行家庭承包经营制度不够完善，二是地方政府和基层干部片面追求政绩<sup>③</sup>。这些事实再一次说明，农村土地制度选择是一个非常复杂的问题。首先，土地本身不仅具有生产功能，而且具有保障功能，在当前的低收

---

<sup>①</sup> 农村发展研究中心1986年对28000户农民的调查显示，平均4~5口之家的9.2亩土地分成8.99块，平均每块只有1.02亩。1987年对同样的抽样户再调查显示，8.9亩分成了10.3块，每块平均0.87亩。

<sup>②</sup> 据农业部统计，2003年上半年群众来信涉及土地问题占18.6%，来访涉及土地问题占40.3%。

<sup>③</sup> 例如招商引资、培育新税源和方便向农民收取税费等。

人水平下，土地对大多数农民来说意味着生存的基础，因此土地制度不能只考虑效率，还必须兼顾公平。其次，与土地制度相关的外部因素很多，不仅要考虑经济因素，还要考虑社会背景。再次，与土地制度相关的利益主体很多，既有中央政府、地方政府，还有基层干部和农民，土地制度与他们的利益都密切相关。因此，土地制度的选择不能只考虑单方面的条件或个别主体的利益，而应在准确把握制度变迁规律的基础上，综合考虑各方面因素再做出决策。在理论方面，围绕农村土地所有制的争论比较多，大体上分为3种观点：一种观点认为应维持集体所有制不变，在土地使用制度上进行创新；一种观点认为应该实行农村土地国家所有制，即将农村土地收归国家所有，统一规划使用；还有一种观点认为应该实行农村土地私有化，明确农民对土地的所有权，以便切实保障农民的土地权益。作者认为，这些观点都有一定的道理，但作为牵涉面广、关系重大的一项决策，农村土地制度的选择必须十分慎重。从当前的实践和理论来看，农村土地制度问题尚未破题，现在作出这样或那样的结论为时过早，比较务实的做法还是对已有实践进行深入研究，找出农村土地制度变迁的内在规律，相信这将有助于我们在将来的变迁中少走弯路。

### 三、对问题的考虑

新中国农村土地制度变迁先后经历了新区土地改革、合作化运动、人民公社运动、家庭承包经营等4个阶段，出现过农民土地所有制、初级社、高级社、人民公社、包产到户、两田制、规模经营、股份合作制、反租倒包、四荒权拍卖等多种制度安排，其中许多制度安排还因时间和空间不同而演变出一些次生的制度安排。所有这些制度安排按照历史阶段不断更替所展示给我们的是一幅纷繁复杂的制度变迁图景。现在看来，抓住这些复杂图景背后的一般规律显得十分重要，而这一点在过去一直没有很好地做到。事实上也正因没有很好地把握这些规律，才使农村土地制



## 6 中国农村土地制度变迁的动力机制

度经历了曲折的变迁过程，才使农业和农村经济经历了起伏的发展历程，才会有我们现在所看到的复杂图景。这方面的损失是无法估量的，教训也是相当深刻的。为了避免重蹈历史的覆辙，必须从根本上把握农村土地制度变迁的内在规律。这就需要弄清一个问题，那就是究竟什么原因导致中国农村土地制度沿着这样的一个路径变迁？这是一个十分复杂的问题，涉及到许多层面。从过程的层面来说，新区土地改革的制度绩效刚刚显示出来，便转向以集中为主的合作社，继而发展成为公有化程度很高的人民公社制度，人民公社尽管是一种低效率的制度安排，但却维持了20多年，当包产到户最终取代人民公社之后，却又在短短的10多年内演变出多样化的制度安排。从主体的层面来说，新中国农村土地制度变迁涉及中央政府、地方政府、基层干部、农民等多个利益主体，这些主体与制度之间是相互影响的，主体利益的实现取决于制度安排，因而制度安排会影响主体的行为；主体的行为又会直接关系到制度运行，从而影响到制度变迁的过程和结果。农村土地制度变迁的实际结果是，土地制度选择开始由中央政府决策，而在包产到户这个环节由农民决策，其后又变为由地方政府决策。从绩效的层面来说，不同的制度安排带来了不同的绩效，即便是相同的制度安排在不同的历史阶段或外部环境下绩效也会有所不同，而这又将影响到制度安排的选择。农村土地制度变迁自始至终贯穿了制度绩效的不断变化以及在此基础上对制度的比较和选择。令人费解的是，一些低效率的制度安排会长期存在，一些绩效明显的制度安排却长期被排除在选择之外。从利益取向的层面看，制度变迁总是受到一定的利益取向支配，从土地改革到初级社，显然是为了调动一切积极因素恢复和发展国民经济；从高级社到人民公社则更多地是为了满足国家工业化的需要和加快社会主义改造、向共产主义过渡的政治需要；从人民公社到家庭承包经营则是为了调动农民的积极性，促进农业和农村经济的发展。不同阶段利益取向变化的原因及其对土地制度的影