

河南省社会科学规划项目：

传统农业向现代农业 历史性转变中的土地制度创新

彭幸国

项目类别：自筹经费项目

学科分类：经济学（JJ）

课题批准号：2003FJJ023

批准日期：2003年10月

完成日期：2005年6月

传统农业向现代农业 历史性转变中的土地制度创新

江苏工业学院图书馆
藏书章

2005年6月20日

内 容 提 要

我国农业在新世纪进入了一个全新的阶段，从传统农业向现代农业转变过程加速，在这一重要的历史时期，加强制度创新研究意义重大。

本课题把农村土地制度作为重点研究对象，用新制度经济学的方法，对我国农村土地制度的变迁过程、当前存在的制度缺陷、新时期土地制度创新的目标、制度创新的模式和实施制度变迁的路径选择等做了较为全景式的阐述。

课题共分为七大部分。

一

第一部分，从制度在新时期农村经济发展中的极端重要性和土地制度创新是深化农村改革的基础和核心开始展开研究，在明确土地制度创新的重要意义的的基础上，在第二部分对新中国土地制度的四次重要变迁做了简要的阐述和分析，重点分析了制度的变迁与其绩效的紧密关系，由此得出一个基本结论：无论什么时候，土地制度的变革都会对整个农业生产带来巨大的影响，不同的制度有着截然不同的绩效。土地制度中的不同权利与农民结合的越紧密，农民的生产积极性就越高，农业的发展就越快，这一制度就越有绩效。这一结论既是对新中国土

地制度变迁的历史总结，也是对当前土地制度变迁提出了一个重要的创新原则。

二

在总结历史的基础上，第三部分对当前我国农村土地制度现状进行了详细的剖析。首先，对当前土地制度理论成果作了基础性阐述，特别是重点阐述了当前土地产权制度发展的最新成果。根据这些最新理论成果，对我国当前土地制度体系做了总结，分析了以家庭联产承包责任制为核心的土地制度的特征，较为全面地总结了当前我国农村土地制度存在的五大缺陷：土地制度强调公平缺乏效率；农民土地产权残缺，土地权益得不到切实保障；土地使用权流转市场化程度低，封闭性强；土地制度缺乏规范的法律保障；现行农村土地征用制度侵犯农民的权益。

三

土地制度的缺陷就是土地制度创新的原因和动力，从第四部分开始，本课题把如何进行土地制度创新作为重点内容进行了深入的探讨。

首先提出了土地制度创新的目标——建立现代土地制度。即要建立起与社会主义市场经济发展要求相适应的现代土地制度，让市场机制在土地资源配置中发挥基础作用。

其次明确了土地制度创新的价值取向，主要有：实现农村土地的资本化；实现农民的业主土地所有权物权性质的权利；处理好土地制度变与不变的辩证关系；把市场机制引入土地利用本身，使土地逐步商品化；同时土地制度创新更要注意与政治目标相联系。

根据土地制度创新的目标和价值取向，本课题在第五部分抓住土地制度体系中的核心制度即所有权制度、流转制度、土地征用制度和土地法律制度，做了有较强的可操作性的土地制度模式设计。

在所有权制度中，提出了构建双层产权制度的构想，其中心内容是：现阶段我国农村的土地所有制应实行以社会所有制为前提，业主所有制为基础的双层产权制度。建立土地委员会，代表国家和全体人民拥有土地终极所有权，在承包制的基础上逐步实施农民等业主所有权。

在农地征用制度中，提出了发展权制度的创新，即设立一种归农民所有的农地可转为建设用地进行开发利用的权利。

在土地使用权流转制度中，明确地界定了土地使用权权利，提出了土地使用权证券化等新颖的构想。

土地法律体系建设，重点阐述了建立以农地使用权为核心的土地法权体系、按照物权法和债权合同法规规范土地流转等。

四

科学的土地制度模式设计，更要求有科学的路径和实施主

体，只有二者的科学结合，才能顺利实施制度变迁。家庭联产承包责任制是一种诱致性制度变迁，它越来越显露出先天的缺陷，因此，实施新的土地制度变迁模式就要弥补其缺陷，选择强制性制度变迁，让政府作为制度变迁的主体。

以政府为实施主体的强制性制度变迁必然会加大农村土地制度创新的力度，能用较短的时间促进土地制度创新的全面迅速实施；更能够保证土地制度创新较好地运行；同时对原有土地制度有更大的更替作用，可以减少试错的成本，减少制度需求不足而引发的各种制度损失，从而保证土地制度变迁的成功实施。这是第六部分，采用诱致性制度变迁和强制性制度变迁理论对家庭联产承包责任制制度变迁做一深刻分析后所得出的结论。

五

在当前农村土地制度的创新中，我们不管构建什么样的土地制度变迁模式，不管是采用诱致性制度变迁或是强制性制度变迁，都应该鼓励广大人民群众的多元化土地制度创新和探索，这是我们创新的源泉。

目 录

内容提要	1
正 文	1
一、土地制度创新是我国农业实现现代化的重要而关键的 制度创新	2
（一）制度创新是传统农业向现代农业转变的原动力	
（二）土地制度创新是深化农村改革的基础和核心	
二、我国土地制度变迁的简单回顾和基本结论	11
（一）新中国土地制度变迁的简单回顾	
（二）新中国土地制度变迁的结论	
三、我国当前农村土地制度的特征和制度缺陷	19
（一）土地制度是一个制度体系	
（二）我国当前农村土地制度的特征	
（三）我国当前农村土地制度的缺陷	
四、农村土地制度创新的价值取向	41
（一）农村土地制度创新的目标及要求	
（二）农村土地制度创新的价值取向	
五、土地制度创新的模式设计	48
（一）构建双层产权制度，明晰各项权利	
（二）构建土地使用权流转制度	
（三）突破法律框架，设立农地发展权，全面改革征	

地制度

（四）推进土地制度法制化建设进程

六、土地制度创新的路径选择及实施66

（一）诱致性制度变迁和强制性制度变迁

（二）联产承包责任制制度变迁分析

（三）新时期土地制度创新路径选择

七、鼓励多元探索土地制度创新73

（一）广东南海、辽宁海城的“土地股份制”

（二）山东平度“两田制”

（三）江苏无锡、北京顺义的“村办农场”

（四）山西离石“租赁经营制”

（五）贵州湄潭县的“活化使用权制”

主要参考文献78

传统农业向现代农业 历史性转变中的土地制度创新

渐近式的改革推动了我国农业从传统向现代转化的进程，加快了农村工业化和城市化的发展，从 1990 年代，我国已步入工业化中期阶段，农业也同时进入一个新的历史发展阶段。在这一新的发展阶段，农业在国民经济中的份额不断下降；农业综合生产能力明显提高，农产品供给出现阶段性、结构性和地区性过剩；农业基础设施建设迅速发展，向现代化农业迈进；农业生产市场化进程加快；农业结构从单一的粮食生产向多元生产结构转变；农业发展对资本和技术依赖程度越来越高；农业的外贸依存度增加，农产品生产与销售的国际化程度明显地提高；农业从业人员占全社会劳动力的比重已经低于到 50%，农业劳动力就业结构发生了根本性变化。

农业进入新阶段的巨大变化，其实质是农业从传统农业向现代农业的转变，即把建立在直接经验和手工基础之上的农业转变为以现代化的科学技术、生产资料组织形式和现代化的经营管理为基础的农业。在这一转变过程中，现代化的科学技术和生产资料是其技术内涵，现代化的组织形式和经营管理是制度内涵。从这一意义上说，从传统农业向现代农业的转变过程是一个技术创新和制度创新的过程。这一过程的变化越剧烈，对农村、农业的制度需求越强烈，也更说明当前农村全面的制

度变迁缓慢成为制约农业和农村经济发展的瓶颈。

认真研究新阶段对农业制度需求的变化，适应制度需求的要求，迅速促进制度的供给，使我国的农业在尽量短的时间实现新的制度均衡，对于我国农业的发展，对于从根本上解决“三农”问题，实现农业的现代化有着重要的战略意义。

一、土地制度创新是我国农业实现现代化的重要而关键的制度创新

（一）制度创新是传统农业向现代农业转变的原动力

改革开放以来，在农业由传统向现代化的迈进过程中，在农村经济体制改革的过程中，制度创新由于我国特殊的政治、经济和文化背景而具有尤为重要的意义。它在农村各个领域的改革和整个社会发展中起着前提和决定性的作用。从二十多年的改革历程来看：第一，制度创新是结构创新和技术创新的基础和前提，没有制度创新所形成的经济环境和经济机制，其它创新就没有发生的土壤和条件。第二，制度创新的进展和深度，决定了其它创新的进展和深度。无论农业结构创新，还是农业技术创新，都只能在制度创新提供的平台上施展。

制度创新的举足轻重地位，是中国农村、农业的特殊性所决定的。

从政治因素讲，改革开放以前我们形成的社会主义观念是“一大二公”，把公有制集体所有制作为社会主义公有制唯一的实现形式，“三级所有、队为基础”和“人民公社”成为农

村经济制度不可动摇的模式。这就在思想上给人们设置了种种禁区。如果这种经济管理制度不打破，把广大农民手脚束缚在“人民公社”里，就很难调动和发挥他们的生产积极性和创造性，也不能彻底解放农村生产力。

从经济因素讲，多年来我国实行计划经济，各种资源和生产要素都掌握在国家手里，生产者和劳动者只是被动的“受”体，他们的任务只是机械地按命令或者说“指令”从事操作。一个没有生产要素支配权的劳动者，在一个资源不能按效率要求自由流动的经济环境下，是不可能具有内在创新动力的。

从文化因素讲，中国农村大部分是从封建的自给半自给经济走向社会主义的，小生产传统观念、封闭的小农意识还根深蒂固，农民的科技文化素质也比较低，在这种背景下，如果没有制度的突破和创新作保证，要在其它方面创新是很困难的。

正是逻辑与历史相统一的发展，中国农村改革首先在经济管理模式与运行机制上实现了制度的创新。

——家庭联产承包责任制的推行开启了我国农村经济制度创新的大门。家庭联产承包责任制的普遍实行，确立了农户在农业生产经营中的主体地位，激发了农民的生产经营积极性，找到了集体经济新的实现形式，从而在实践中形成了统分结合的双层经营体制这一农村基本经营制度。它的形成和确立，为农村经济制度创新的进一步发展和深化奠定了基础。

——乡镇企业是我国农村经济发展中的一个创举。乡镇企业由于其体制优势，一经出现，在短短几年内就发展成为我国国民经济的重要力量。乡镇企业的本质属性在于乡镇企业所固

有的同农村、农业和农民之间的内在联系。在所有制结构上，乡镇企业以集体经济为主体，多种经济成份共同发展；在经营制度上，乡镇企业有机制灵活、各种限制少、当地政府支持的优势，因而从出现伊始便获得了迅猛发展。乡镇企业尽管目前在转型中遇到了诸多问题，但它作为我国农民的自主制度创新，仍将在新阶段上有新的意义和发展空间。

——股份合作制是一种新型的适合生产力发展的所有制形式。它作为我国农村改革的产物，既带有原来集体经济的某些特征，又发育着适应市场经济的股份制要求，是在特定的制度供给条件下，两种制度形式在边际上的结合。从发展情况看，股份合作制比较符合我国农村现阶段生产力发展水平，适应社会化生产和市场经济的要求，具有现代企业制度的一些基本特征，在乡镇企业、农业以及城镇小企业中具有比较广泛的适应性。股份合作制在内容和形式上都发展了合作制，可以说是我国现阶段公有制经济的一种重要实现形式，也是引导个体私营经济走向联合与合作的有效途径。

——农业产业化经营是在市场经济条件下出现的一种新型农业经营机制。农业产业化经营，综合地发挥了生产专业化、布局区域化、经营一体化、服务社会化、管理科学化等诸多优越性，为有效解决农户小规模经营与社会化大市场，提高农业劳动生产率等深层次问题，提供了一个重要路径。

从改革的进程和历史的逻辑看，家庭联产承包责任制、乡镇企业、股份合作制、产业化经营等制度创新使中国农村经济迅速进入了新阶段。而新阶段的到来，农村政治、经济和文化

的巨大的变化使农村制度创新有了强烈的制度需求冲动，而制度供给主体也对制度创新对农村经济发展的重大意义形成了共识。

（二）土地制度创新是深化农村改革的基础和核心

1、土地是一个国家最基本的资源和资产，土地制度是一个国家最基本的经济制度

马克思提出了土地的“生产源泉论”，威廉·配第则提出土地的“财富之母论”。土地作为农业发展不可替代的生产资料，既是农民的劳动对象，又是发展中国家的农民通过一系列投入，获得土地产品，增加土地收益，谋求生存与发展的“物质资本”与“福利资本”。同时，是农业为工业化提供“食品、原料、劳动力、市场、资本”五大贡献的基础和必要条件。

土地的特性决定了土地制度的基础性地位。在资本主义大工业发展起来之前，当社会处于农业阶段的时候，土地是最基本的生产要素，因而成为最主要的财富形式。在资本主义社会之前，土地的占有形式基本上决定了社会财富的占有形式和分配形式。因而土地制度成为当时最具有基础性的社会经济制度。18世纪产业革命以后，随着人类工业化时代的来临，国民财富大量增加，财产结构发生巨大变化，土地已经不再占据财产构成中的决定性地位。但是，由于人口膨胀和城市化进程加快，使土地日渐稀缺与昂贵。因而，土地制度在决定国家财富的占有和分配中仍然居于相当重要的地位。如美国的土地价值占国民财富总价值的23%左右；日本1973年的土地价值达到

206 万亿日元，相当于上一年国民生产总值的 3.22 倍。（数据引自毕宝德《土地经济学》中国人民大学出版社 2001 年第四版第 323 页）

2、土地制度创新是深化农村改革的基础和核心

我国经济的发展进入新的阶段，农业和农村经济能否进一步发展，能否迅速实现现代化，取决于三大主要资源——劳动力、土地和资本能否得到最优化的配置。在这三大资源中，制度因素是一个决定性的因素。特别是土地资源，位置的确定性、供给的稀缺性等特性，决定了如何让其发挥最大的效能，最终取决于土地制度。

在全面建设小康社会的新阶段，2003 年，中央的改革政策进行了战略调整，在中国共产党十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，中央明确提出了当前和今后一个时期经济体制改革的“五个统筹”和“五个坚持”，中央认为，完善社会主义市场经济体制要贯彻“五个统筹”，做到“五个坚持”，即要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用；要坚持社会主义市场经济的改革方向，坚持尊重民众的首创精神，坚持正确处理改革、发展、稳定的关系，坚持统筹兼顾，坚持以人为本。按照“五个统筹”的要求提出改革目标，体现了经济、社会和人的全面发展，体现了改革、稳定、发展三者紧密结合、相互统一的思想，确立了可持续发展观。

在“五个统筹”中，“统筹城乡发展”居于首位，自此以后，“三农”问题和农村改革被提高到中国今后社会经济发展的首要问题的战略高度。作为贯彻“统筹城乡发展”的具体措施，中央在《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中对今后的农村改革提出了“四点意见”，即“完善农村土地制度”；“完善农产品市场体系，放开粮食收购市场，把通过流通环节间接补贴改为对农民的直接补贴，切实保护种粮农民的利益”；“深化农村税费改革”；“改善农村富余劳动力转移就业的环境……逐步统一城乡劳动力市场，加强引导和管理，形成城乡劳动者平等就业的制度”。在这里，中央把“土地”问题仍然作为农村改革的核心问题放在“四点意见”的首位，提出“要长期稳定并不断完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，依法保障农民对土地承包经营的各项权利”，“完善流转办法，逐步发展适度规模经营”，“实行最严格的耕地保护制度”，“改革征地制度”。其核心点就是要逐步培育与社会主义市场经济相适应的土地流转市场，打破土地制度的城乡分割局面，变土地流转的行政化管理为市场配置，这说明，中央对现行土地制度的不完善和土地市场发育不全对我国市场经济进一步发展的制约作用已经有了更清醒的认识。

“四点意见”涉及的其他三个问题仍然是“土地”问题的衍生问题。“农村税费改革”表面上看涉及的是财政体制和行政体制，而其深层次根源仍然是“土地”问题。其理由有二：一是中央于1990年代确立了中国的社会主义市场经济体制，

市场经济的资源配置要遵循效率原则，以土地为生产资料的农业相对于城市的工业是弱质产业，因此国民收入分配必然向城市倾斜，农村就不可避免地掉进“发展中的陷阱”，从这个意义上说，1990年代农民收入增长乏力也就是“合理”的了，这就是为什么世界上绝大多数国家政府都扶持农业、补贴农民的缘故；好在中央已经认识到这一点，2002年进行粮食流通体制改革实验，变对农民的间接补贴为对农民直接补贴，2004年此项改革已推向全国。二是农民负担过重只是表象，实际上，它反映的是农村土地产出已经不足以支撑农村上层建筑，从而引发多种社会矛盾；1990年代分税制改革以后，作为政府主要收入来源的增值税由中央和省级政府分享75%，市、县、乡三级才共享25%，绝大多数县乡政府的收入来源于农业税，农业税占大多数县乡政府收入的70%以上，有些地方超过了90%，是农村土地产出支撑着中国农村基层政权的运转，1990年代由于县乡政府自主权扩大，其机构不断膨胀，而与此同时农业产出占GDP的比重却不断下降，至2003年已经降到15%以下，很明显农村土地有不能承受之重了。由此可见，如果说“大包干”是为了提高农村土地产出，那么农村税费改革就是为了调整土地产出的不合理分配，从而缓解农村社会矛盾。

“完善农产品市场体系”，进行“粮食流通体制改革”，“健全对农业的支持保护体系”，这实际上是为了解决“土地”产出的市场化问题，是“完善农村土地制度”的配套措施，因为农村土地制度的改革方向是，实现土地资源的市场化配置，按照经济学的一般理论，只有要素市场和产品同时均

衡，整个经济才能实现均衡，所以，作为生产要素的“土地”市场化了，“土地”产出也就必须市场化。

“农村富余劳动力转移就业”也是和“土地”问题紧密相关的，它是中国农村人地关系紧张、矛盾不可调和的产物，同时，“农村富余劳动力转移就业”也是农村土地制度市场化改革的前提，如果不能把农村富余劳动力从“土地”上转移出来，农村土地流转就不可能实现，实现农村土地资源的市场化配置也就成了空话，所以，“完善农村土地制度”和“农村富余劳动力转移就业”这两个问题是“一对双胞胎”。可见，从“战术”上看，在“四点意见”中，“土地”问题是深化农村改革的基础和核心。仍然可以说今后的农村改革还是“土地革命”，

3、土地制度是中国农业现代化进程中调动农民积极性的核心制度

历史和实践得出的一个基本的结论：农民是中国农业现代化的最主要推动力量。农民问题是中国革命、建设和改革的基本问题。中国革命成功靠的是农民的支持和参与，农村的改革靠的是农民的选择和创造性，1980年代解决温饱问题和1990年代奔小康靠的是农民发展农业生产的积极性。同样，新阶段农业的发展，推动我国农业现代化的进程仍然要靠农民。

农民在长期的生产实践中早已积累了对周围环境、利害得失做出及时、准确反应的经验与知识。新阶段农业的现代化就是在农民积累的经验、知识的基础上向前推进的。一切新技术的应用和推广只有被农民自觉地认识和接受才能转化为现实生