



Gongyou yu Siyong

赵阳 著

共有与私用

中国农地产权制度的经济学分析

生活·读书·新知 三联书店

赵阳 著

共有与私用

Gongyou yu Siyong

中国农地产权制度的经济学分析

生活·读书·新知 三联书店

Copyright © 2007 by SDX Joint Publishing Company

All Rights Reserved.

本作品版权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可，不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

共有与私用：中国农地产权制度的经济学分析 / 赵阳
著. —北京：生活·读书·新知三联书店，2007.7
ISBN 978-7-108-02704-7

I. 共… II. 赵… III. 农村—土地所有制—经济分析—
中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 049329 号

责任编辑 贾宝兰

装帧设计 罗 洪

出版发行 **生活·读书·新知** 三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

经 销 新华书店

印 刷 北京京海印刷厂

版 次 2007 年 7 月北京第 1 版

2007 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 8

印 数 0,001—4,000 册

字 数 200 千字

定 价 27.00 元

序

陳翰文

赵阳同志的著作《共有与私用：中国农地产权制度的经济学分析》问世了。赵阳同志是我多年的同事，他从1987年到国务院农村发展研究中心以来，就一直从事“三农”问题的政策咨询和理论研究工作，多次参与和组织为决策服务的农村调研活动，对中国农村经济社会发展的基本状况有比较全面的把握，对土地制度、公共财政和基层组织等方面的问题也有比较深入的研究和独到的见解，在国内外发表的学术成果曾多次获得国家和单位的奖励。这些年在承担比较繁杂的事务性工作的同时，仍结合自身的工作性质坚持思考，积极参与农村情况的调研和理论著作的撰写，积累了不少有价值的学术文献，发表了若干有一定影响的研究成果。

翻阅中国明清时期的经济史料，“丁”和“亩”也许是两个出现最频繁的关键字。“丁”一般泛指人口（“人丁”、“丁口”），也特指男劳动力（如“成丁”，特别涉及赋税时）；“亩”即指田、地。可见，人、地问题及其关系历来就是受决策者和史学研究者高度重视的经济社会问题。正如作者在本书第一章导论中开宗明义地提出的那样：“农村土地制度实际上包含了两层含义，一层是

人与地的关系，另一层是人与人之间的社会关系。”“所谓人地关系，就是指农村土地制度对土地物权属性的界定，通过这种界定，可以清晰地表达某一块土地归何人所有，谁有权利支配这块土地，或是耕作、或是出租，以及谁享有这块土地的收益等财产关系的内涵。所谓人与人之间的社会关系……”通篇看下来，本书的研究也正是围绕“人”和“地”两个字为中心展开的。从理论分析到实证检验，层层剥去，我们看到了产权制度这个核，围绕这个核，作者从法与制度的变迁，到主体的经济行为和绩效，向读者展现了一种严肃的逻辑和丰富的感知相结合的学术风格。我曾在很多场合都讲过这样一个观点：经济学的分析应该是冷静的，但经济学家不应该是“冷酷”的！中国的“三农”问题研究尤其如此，既要懂得并严肃认真地去面对国情，又要时刻怀有对农民深厚的感情。中国土地问题的研究浩如烟海，其中当然不乏力作。我从这本短小精悍的书稿中，看到了作者认真的思考，也看到了他思考背后的感情。

本书围绕产权这个核心问题，以建国后我国农地制度的历史变迁为背景，运用产权与新制度经济学的理论思想，借助计量经济学为分析工具，深刻阐释了农村土地家庭承包经营制度“共有与私用”的产权特征及对现实经济生活的影响。在本书中，作者还依靠大量第一手的调查资料，描述了土地二轮承包政策的落实、土地经营权的流转、土地承包权的调整等当前农村土地关系的基本状况，也涵括了对有关法律的认知、基本政策的认同等农民主观意愿的分析，内容比较全面。缜密的逻辑加翔实的实地调查是本书的一大特色。有了这个特色，读起该书，既感觉观点鲜明，论证有力，又感觉通俗易懂、内容丰富。作者积极探索，勇

于创新，善于从新的角度来发现问题、思考问题。比如，作者敏锐地意识到土地调整是否打破村民小组界限对于农地产权稳定与否具有关键含义，并从多方面对其影响进行了科学的实证。在本书中，像这样令读者耳目一新的地方还有很多。《共有与私用：中国农地产权制度的经济学分析》一书也反映出作者在学术研究方面所具有的较深功底和良好素养。

党的十一届三中全会以来，农村实行了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。2002年8月，九届全国人大颁布了《农村土地承包法》，进一步以法律形式赋予了农民长期而有保障的土地承包经营权，标志着我国农村的土地制度走上了法制化轨道。农户获得了稳定的土地承包权，就可以根据气候、环境和农作物生长情况，以及市场供求形势做出决策；同时，还可以自主安排剩余劳动力和劳动时间，从事其它的生产活动以增加收入。由于这一制度符合农业生产的自身特点，符合生产关系要适应生产力发展要求的规律，这项制度的实施极大地调动了农民的积极性，农业生产力得到了空前的解放和发展，农业生产和农村经济取得了举世瞩目的成就。

但人多地少、人地关系紧张是我国的基本国情。目前我国人口已超过13亿，其中近9.5亿为农业人口，分成2.5亿多个农户单位，而耕地总面积已经减少到18.3亿亩，人均耕地面积已经逼近1.4亩。因此，在社会保障体系不健全，农村剩余劳动力向城镇转移受到种种阻碍的情况下，农村土地作为农业生产的基本要素，就不仅是农民的基本生产资料，同时也是农民最重要的生活保障。保护农民的土地权利，是对农民权益最直接、最具体、最有效的保护。稳定和完善农村土地承包关系，是党在农村基本政

策的核心。1998年江泽民同志在大包干发源地安徽考察时就曾指出^①，“中央关于土地承包的政策是非常明确的，就是承包期再延长30年不变。而且30年以后也没有必要再变。”2003年1月，胡锦涛总书记在中央农村工作会议上的讲话中强调，“土地直接关系到农民的权益、农业的发展和农村的稳定，我们一定要给农民一个‘定心丸’。”这个“定心丸”就是给予农民长期而稳定的土地承包经营权！2005年和2006年，温家宝总理在人大会议期间，更是两次明确将这一基本政策阐释为就是“永远不变”^②。回顾改革以来的历史，可以清楚地看到，凡党的农村基本政策坚持得好的时期，必定也是农村经济发展快、农村社会稳定和睦的时期。从这个意义上说，党在新的历史时期不断重申要继续坚持和完善农村土地家庭承包制度，就是从农民利益出发，从中国国情出发，尊重历史，尊重民意所做出的必然选择。

当前，一些地方仍然存在土地承包关系不稳定、农民土地承包经营权落实不到位、承包权益受到侵害等问题。打着各种旗号，乱占滥用耕地，违法转让农村土地，随意破坏农村土地承包关系的事情还时有发生。在新农村建设过程中，也有些地方出现了一些侵犯农民土地权益的新苗头，有的地方片面强调土地的集约使用和规模经营，强行把农户承包的土地向种养大户和龙头企业流转，出现了靠强制手段推动土地使用权集中的倾向；还有一

① 参见《江泽民文选》，第二卷第213页，人民出版社，2006年版。

② 关于这一论述，温总理在2005年十届人大三次会议结束时首次讲到“农民对土地的生产经营自主权将长期不变，也就是永远不变”；2006年3月14日，在十届人大四次会议记者招待会上再一次明确：“我们说要给农民的土地经营权以长期的保障，15年不变，30年不变，就是说永远不变！”（新华网）。

些地方以制订乡村规划、整顿村容村貌为名，通过行政手段强制性合并村庄的问题等。不管是过去出现过的老问题，还是在发展进程中暴露出的新问题，这些侵犯农民土地承包权益，影响农村稳定的现象之所以屡禁不止，固然与某些干部对党的基本政策的重要性认识不足有关，但归根结底，还在于农村土地制度本身的不够完善，在于对农村土地承包关系缺乏更有力、更有效的保护。在农村土地承包关系中，产权关系是最核心、最深层，同时又是最基础的部分，如果产权制度安排比较科学，利益各方的权利关系才会更加清晰，农村土地承包关系也才能更加有效地得到维护。

作者紧紧抓住了产权制度这个农村土地问题的中心命题，对我国的农地产权制度进行了深入剖析，刻画了我国农地家庭承包制度的产权关系是“共有与私用”的基本特征。我很赞同作者对农村土地制度共有产权的实证描述。从包产到户到二轮承包的15年间，这种共有的产权特征已经越来越清晰地显出“按人口均分”的特征（第五章，第95页），也就是说“丁”与“亩”越来越一致化了，这实质上是一种“按份共有”的特征。作者实证检验了这种“共有私用”的产权安排对农户土地长期投资行为、土地调整意愿、土地流转和市场发育以及土地税负^①等诸多方面的影响。作者的研究发现，在农民集体土地所有权的背景下，赋予农民物权化的土地承包权具有明显的经济学意义：其一，可以降

① 上世纪90年代以后（直至今年取消农业税），农民税费负担越来越显现出“摊丁入亩”的形态，农民的税赋既是“人丁税（费）”，也是“地亩税（费）”。作者在书中论证了过重的税赋以及这样的税赋方式极可能导致土地调整的加剧，动摇农村土地承包制度的稳定，这也从理论上说明党中央国务院下决心彻底取消农业税的决策何其必要和英明。

低农户保护承包土地权益的交易成本；其二，可以进一步稳定土地承包中的财产关系，促使农户增加对土地的长期投资；其三，可以增强农户维护土地物权的信心，促进市场化方式的土地流转。据此，作者提出要虚化“共有”权（集体所有权），强化“私用”权（农户承包土地的使用权、收益权和处分权）。目前，备受瞩目的《物权法》起草工作还在进行之中，本书的研究可以说是对农村土地承包权的物权化再次做出了一个有力的呼吁。

当然，作为一本学术著作，本书中的一些观点可能存在值得商榷之处，也不可能把农村土地制度中的全部问题说清楚。但我相信，对关注中国农村土地制度变革的读者来说，对热心于解决中国“三农”问题的人们来说，本书确实是一本颇具参考价值的力作。同时，我也衷心希望作者能够不断努力，继续为我国的“三农”工作做出应尽的贡献。

2006年10月7日

目 录

序	陈锡文 1
---------	-------

第一章

导论：从新制度经济学视角看当前中国的农地制度

第二章

中国农村土地产权制度的研究

第一节 农地产权制度的研究路线	17
第二节 农地产权的制度变迁	24
第三节 农地家庭承包制度的经济效果	28
第四节 下一步农地产权制度改革的路径选择	37

第三章

新中国成立以来中国农地制度的历史变迁

第一节 土地改革：确立“耕者有其田”的农地制度	45
第二节 合作化运动初期的农地制度	50

第三节 合作化运动进一步发展后的农地制度	54
第四节 人民公社的农地制度	57
第五节 十一届三中全会以来：以家庭为主的土地承包制	64

第四章

农地产权制度的法律规范及其发展

第一节 农民对农地法律的认知情况	74
第二节 农地产权制度在法律中的体现	79
第三节 农民对农地产权法律规范的认同意愿	83
第四节 现行农地法律的局限与完善	87

第五章

农地制度的产权结构：一个简洁的数量描述

第一节 使用权（控制权 Control Rights）	95
第二节 剩余索取权（收益权 Income Rights）	100
第三节 让渡权（Alienation Rights）	103
第四节 本章小结	106

第六章

农地产权结构的制度特性

第一节 “共有私用”下的土地再分配制度	107
第二节 土地再分配制度的决定因素分析	111

第三节 计量模型与估计结果	116
第四节 本章小结	126

第七章

农地产权制度与农地市场发育

第一节 土地的流转和市场发育的现状	129
第二节 土地市场发育的决定因素：分析模型及假设的建立 ...	137
第三节 对农地市场影响因素的计量分析	145
第四节 本章小结	153

第八章

农地产权制度与农民负担

第一节 农民负担成因的研究回顾	155
第二节 农业税费的分布和结构	158
第三节 农民负担的决定因素分析	162
第四节 本章小结	177

第九章

农地产权的稳定性与农户投入行为

第一节 农民的投入行为的理论回顾	180
第二节 农户对农家肥投入的决定因素分析	185

第三节 模型构建与结果估计	195
第四节 本章小结	207

第十章

不是结论的结论：迈向一种数量化的制度分析

参考文献	218
附表附图	231
后记	240

第一章

导论：从新制度经济学视角看当前中国的农地制度

土地作为农业生产不可或缺的生产要素，对于一个国家的农业发展来讲具有十分重要的意义。尤其是在农业生产技术比较落后的漫长历史时期中，除去气候变化因素外，土地数量几乎成为决定一个国家农产品总量的唯一外部性因素。然而，土地又是一种稀缺性资源，随着人口数量的不断增加，人多地少的矛盾越来越突出，这个矛盾在中国表现得更为明显^①（吴存浩，1996）。正是为了合理地配置土地资源，才会产生土地制度，在任何国家，农地制度都是农村的基本制度之一，因为它不仅关系到农民的切身利益，而且还影响到农业的长期发展方向（陈锡文，1993）^②。

从最一般意义上讲，制度可以被理解为社会中个人遵循的一套社会规则（林毅夫，2002）^③。那么，农村土地制度就可以理解

① 根据联合国粮农组织的数据，中国的人均耕地从1961年的2.34亩已经下降到2001年的1.70亩。事实上，截止到2006年底将低于1.4亩。历史学家的估计也显示，中国从清雍正年间到新中国成立时的220年，人均耕地面积减少一半（吴存浩，1996）。

② 陈锡文：《中国农村改革：回顾与展望》，天津人民出版社，1993年版。

③ 林毅夫：《关于制度性变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，《财产权利与制度变迁》，上海三联书店、上海人民出版社，2002年版。

为农村社会中的农民等行为主体在土地关系上所应遵循的一套社会规则。既然是社会规则，它规范的就不仅仅是人与地之间的关系，更重要的是人与人之间的关系以及人与其他社会组织之间的关系。因此，农村土地制度实际上包含了两层含义，一层是人与地的关系，另一层是人与人之间的社会关系。而所谓人地关系，就是指农村土地制度对土地物权属性的界定，通过这种界定，可以清晰地表达某一块土地归何人所有，谁有权利支配这块土地，或是耕作、或是出租，以及谁享有这块土地的收益等财产关系的内涵。所谓人与人之间的社会关系，它来自于这样一个基本事实：虽然随着人类社会的不断发展，有的农村土地可能会改变用途，也可能由于自然条件的改变，不再适合继续作为农地，但绝大部分农村土地在相当长的一段时间内，作为农地的自然属性是不会发生改变的，这在某种意义上可以称为农村土地的稳定性；与农地相比，人却是不断变化的，具体到某个人的健康状况、经济状况、社会地位等都是不断改变的，同样，社会组织也是会不断变化的，可以把这种相对于土地来讲的不断变化称为人或社会组织的非稳定性。这种农村土地的稳定性和人或社会组织的非稳定性之间的矛盾就决定了人和地之间的关系不可能是一成不变的。所以，农村土地制度不仅要规范人和地的物权关系，还要规范权利的变更关系以及一系列与之有关的社会关系。这些社会规则制度化以后就产生了一套完整的产权结构，它主要由所有权、使用权（控制权）、收益权和让渡权等成分构成。可见，农村土地制度从最初开始，就和产权问题密切相关，产权关系处于农村土地制度中的核心地位。

根据新制度经济学理论，在不同经济利益主体共存的社会

中，产权作为一种社会工具，其重要性就在于事实上能帮助一个人形成与其它人进行交易时的合理预期，它具体规定了如何使人收益，如何使之受损，以及为调整人们的行为，谁必须对谁支付费用（Demsetz, 1967）^①，实质上为人们的选择提供了理性判断的依据。在不同的产权结构下，人们会做出不同的选择，人们的不同选择又会导致不同的资源配置效率。那么，具体到土地产权制度而言，一旦某种制度安排作为社会工具得以确立，它就必然作为一个重要的约束条件，深刻影响着农民的生产、投资等行为，影响着农业生产资源配置的效率（王小映，2001）^②。在给定的土地产权制度下，对农民来讲，他会按照经济学中理性人的原则来选择自己的行为，以某种他认为对自己最有利的方式来配置资源，安排投资、生产和消费；对社会来讲，这时候农民为社会提供的产出或产出的变化趋势，就不再仅仅是一种偶然现象，而是和给定的产权结构紧密相关。在这种情况下，可以把土地产权制度看作能够影响社会农业产出的一种外生变量。这种外生性制度变量所导致的产出在一段时期内能够满足社会的需求，可以看作是适应社会发展的，形成了制度供需之间的均衡。

然而，任何事物都是不断发展变化的，当某种特定土地产权制度下的农业产出不再能够满足人们的需要或者不再能够满足国家发展战略的需要时，人们必然要对影响农业产出的各种因素进行调整。最初的调整可能只涉及到具体政策，但最终可能发现不

① Demsetz, H. (1967), 《Towards a Theory of Property Rights》, *American Economic Review*, 57, May 1967.

② 王小映：《重要的是重塑核心产权》，《经济学消息报》2001年10月5日。

得不改变原有的土地产权制度安排，这就打破了原有的制度均衡，提出了制度创新的要求。经过强制性或诱致性的制度变迁，再确立新的产权制度，达到新的制度均衡。在这种土地产权制度的变迁中，产权制度就不再是一种外生变量，而是经济发展的内生变量。土地产权制度的变迁过程就是产权制度作为一定时期的外生变量在长期的经济发展中不断内生化的过程。

概括地讲，任何现存的制度包括土地产权制度都存在不完善之处，都处在变迁的历史进程中；但任何产权界定和制度变迁都是有成本的，只有收益大于成本的产权界定和制度变迁才是理性的。如果产权界定和制度变迁的成本大于收益，在相对稳定的产权结构下，对具体的政策措施进行调整或者对产权束中某些部分的权利作出清晰界定，可能是更为明智的选择。

这就为我们研究建国以来中国农村土地产权制度提供了一个视角，一方面通过考察农地产权制度变迁的历程，研究产权结构与经济效率之间的关系，总结农地产权制度变迁的规律，为今后的农地制度改革提供借鉴；另一方面对当前的农村土地产权制度进行审慎、全面和经验主义的实证研究（empirically study）。

学术界在这两方面做了大量的研究，本章的主要目的就是対已有的研究进行总结，力求提炼出一些有价值的视点，在此基础上探讨进一步研究的方向。

中国的农村改革 1978 年从安徽凤阳县源起，自此“包产到户”作为相对于集体主义时期人民公社的一种创新制度迅速遍布全中国。1983 年末，全国 94% 以上的农户已经实行了家庭联产承包责任制；截止到 1984 年，全国 97% 的生产队实行了包产到