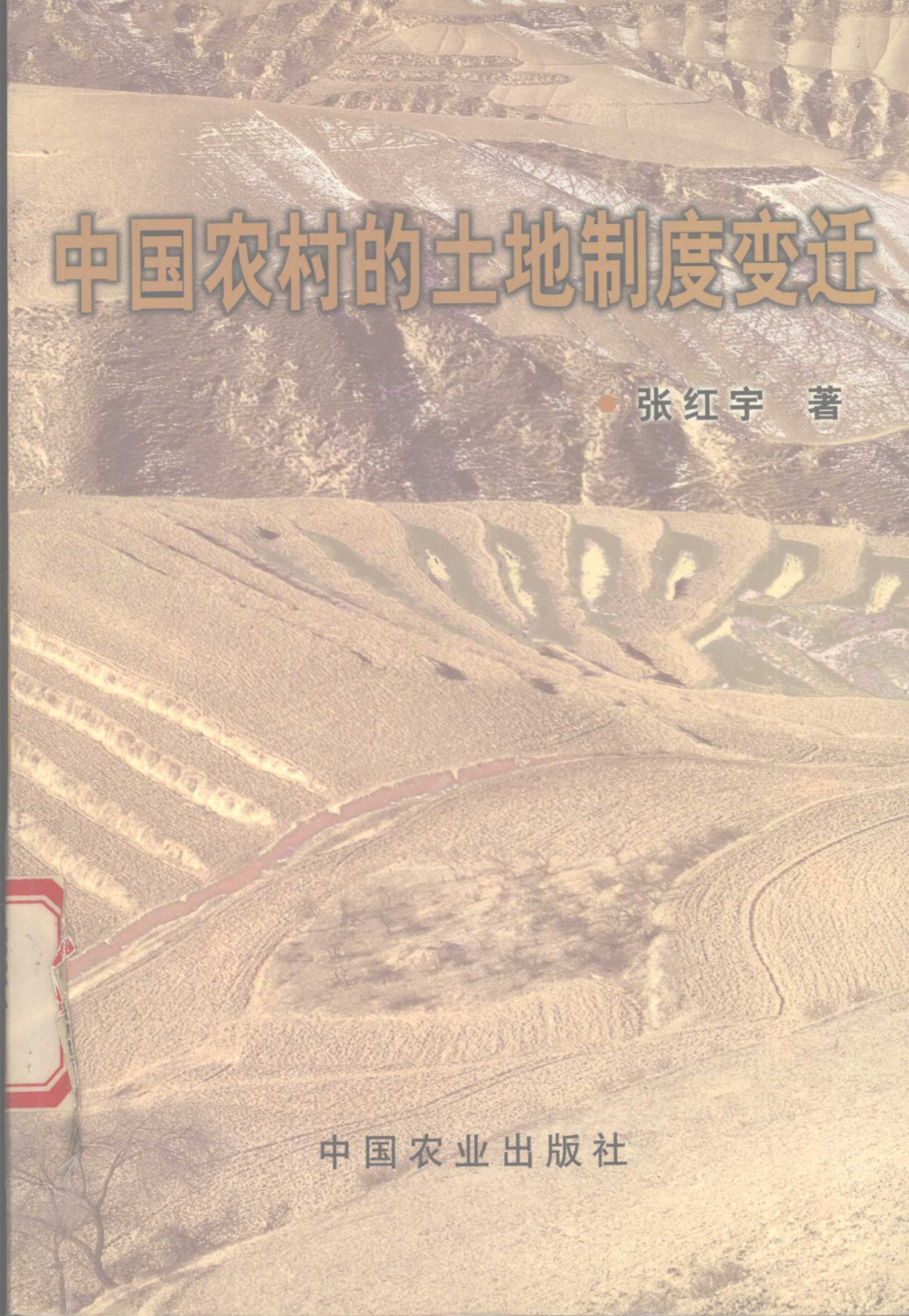


An aerial photograph of a terraced landscape, likely a river valley. The terraces are carved into the hillsides, creating a series of stepped fields. A river or stream flows through the center of the valley, winding between the terraces. The overall color palette is warm, with shades of brown, tan, and yellow, suggesting a dry or autumnal environment. The terraces are arranged in a way that follows the contours of the land, showing traditional agricultural land use.

中国农村的土地制度变迁

● 张红宇 著

中国农业出版社

中国农村的土地制度变迁

张红宇 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村的土地制度变迁/张红宇著. —北京: 中国农业出版社, 2002.5

ISBN 7-109-07644-X

I. 中... II. 张... 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 (2002) 第 021457 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 柯文武

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.5

字数: 175 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

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底垫资金^[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委托任务。因此,报告得到了FAO地高度评价,并成为FAO的公开出版物^[3]。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》发表后,曾引起了经济学界同仁们的关注^[4]。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》^[5],这是一本联合国开发计划署(UNDP)用于培养中国贫困地区干部的教材,虽然这本由人民出版社出版,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智慧的思想，编著者即使是穷尽殚思，也会留下很多遗憾。

或许是出于希望有所创新，我总想继续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《中国农村土地产权政策：持续地创新》论文^[6]。这篇论文尽管我本意是对中国农地制度，尤其是在土地使用制度方面进行较深入的分析，尤其是理清土地使用制度的创新机理，并提出自己不囿陈见的见解和判断。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，自己在中国农村土地制度问题研究上的停滞不前，自以为再也不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先行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，制度建设的法制化取向以及制度变迁中的创新机理，不断催新着新理论的产生。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，我发现我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。该报告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，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。作为课题主持人之一，我为之深感欣慰。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

注释：

[1] 郭书田，短缺与对策——中国粮食研究，北京：中国人民大学出版社，1988年12月第1版，第124~130。

[2] 张红宇等，土地家庭承包制的现状判断与变革设想，见：经济研究，1988（11）期。

[3] 郭书田等：变革中的农村与农业——中国农村改革实证研究，北京：中国财经出版社，1993年3月第1版。FAO《Land tenure reform in China》（1995）。

[4] 张红宇等，家庭承包责任制后的农地制度创新，见：经济研究，1995（1）。

[5] 张红宇等，中国农村土地制度建设，人民出版社，1995年12月

第 1 版。

[6] 张红宇, 中国农村土地产权政策: 持续地创新, 见: 管理世界, 1999 (5)。

[7] Zhang Hongyu: Land Tenure Policy in Rural China: Developments and Prospects, OECD. Agriculture in China and OECD Countries.

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 年底开始的农地制度改革，在经历了 20 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作出判断。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，本书设计安排了七章来回答上述问题。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基本制度，这一制度安排有没有存在的长期可能性。同时，通过对 20 多年来农地制度变迁的阶段性的描述，清理农地政策线索，揭示农地政策在确立制度安排中的特殊功能和作用。第四章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、制度内涵、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。第五章谈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,实现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,并着重就农地制度中所涉及的重要法律逐一进行设计构建。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,本书在如下四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,尤其是要充分发育土地租赁市场,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。第三,20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。

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，应该充分顾及到制度变迁的交易成本、宪法程序、道德规范和公众的认识水平，确保制度需求和制度供给“同意的一致性”。

(4) 中国农地制度的最优化选择，更多地受外部社会经济环境制约。因此，制度变迁的预期最大化，最终寄希望于中国城乡、工农之间二元经济的消失。

(5) 法制化是中国农地制度变迁的基本方向。中国农地制度能否继续其不断的绩效示人于制度变迁和创新过程，农地的法律制度建设是超越一切的终极目标。

Abstract

The research on changes of land tenure system in China is a typical topic that explains China's economic issues using institutional economics theory.

Institutional changes drive the development of economy. China's Reform initiated from rural areas, and more precisely from land tenure system. Since 1978 more than 20 years land tenure system reform has set up a basic institutional framework of collective ownership and household management, and then developed different pattern of land utilization system. The successful transformation of land tenure system has promoted the growth of agriculture and the whole national economy at a high speed. It not only shows us a successful example that system changes drive economy development, but also highly contributes to institutional economics theory through many studies on its changes, process and performance in which the experiences could shed light on transitional economies.

The purpose of the political economy analysis on changes of land tenure system in China is to employ institutional economic theory to analyze and explain the causes, performance and process of institutional changes, uncover the phenomenon and the fundamental issues, and judge the direction and trend of future changes of land tenure system. On account of this consideration, my paper will

firstly analyze the land tenure system under People's Communes and give an explanation on its inefficiency, and then discuss the emergence and establishment of household land contracted system after comparing different types of land ownership, and finally try to examine the innovation mechanism of land use system and its effective institutional arrangement of land use right transfer system, and put forward the direction and trend of changes in land tenure system in future from the perspective of the construction of land law and regulation. My paper tries to test the following four hypotheses: (1) Household Responsibility System (HRS) as a fundamental institution of agriculture and land management system is a rational institutional arrangement with lowest transaction cost and highest performance at the development stage; (2) Under the fundamental institutional framework of HRS, the emergence of various patterns of land use system as a derived institutional arrangement are rational choice of economic agents whatever the change process was used; (3) During the process of transformation and perfection of HRS, exogenous factors will change the preference structure of institutional arrangement, which indicates that HRS needs continuous innovation. (4) Institutional changes depend on continuous innovation behaviors, and the clarification of the property right of beneficiaries and the integrity of household's land rights should be the major aspects for future institutional arrangement.

My paper has seven chapters as follows:

Chapter one is introduction, which mainly puts forward the problems that this paper will solve. They are: What theories can we use to explain historic facts of changes of land tenure system in China from institutional economics theory? What are the contribution and

limitation of relevant literatures about political economic analysis on changes of land tenure system? What method will be used, what is the structure of the paper, what framework should be designed?

Chapter Two is brief review, which objectively reflects the background of changes of land tenure system in China. This part will make brief comments on land tenure system before rural reform, and reveal why institutional changes and innovation will happen through comparative analysis between land tenure systems before and after the foundation of People's Republic of China.

Chapter Three is to describe different stages of changes of land tenure system. The main purpose is to explain the emergence and establishment of Household Responsibility System, and discuss the possibilities of long-term existence. At the same time it will analyze the special functions and roles of land policy in establishing institutional arrangement through the description of the change clue of 20 years land tenure system transformation.

Chapter Four analyzes the diversification of land use system in order to construct a derived and universally adaptive institutional innovation mechanism of land use system under the framework of household contracted system. It is the important task of this chapter to thoroughly analyze the background, institutional definition and concepts, and performance of various land use system such as "Two Plots" system (i.e. dividing farming land into two plots, one for farmers' growing subsistence grain, another for farmers' obligation), land auction of use right for poor land, bottomlands, moor and mountains, land stock-holding and land leasing. Then we can draw a conclusion that various land use system is the choice of ratio-

nal behavior of economic agents.

Chapter Five discusses land adjustment and transfer of land use right, which are always the key issues accompanied with HRS. So it is the center of this chapter to discuss how to avoid frequent land adjustment and use marketing mechanism to allocate land resource, and how to deal with the relationship among stabilization, adjustment and transfer of rural land.

Chapter Six reveals the relation between changes of land tenure system and institutional performance. This chapter mainly analyze the political economy of changes of land tenure system, discuss the various performance resulted from institutional changes, and objectively reflect the expansive effect of changed of land tenure system on the development of agriculture, rural economy and national economy.

Chapter Seven emphasizes on the construction of land law and regulations in land tenure system. It mainly discusses the right structure of land at present, defines the right boundary of beneficiaries, and emphasizes on the design and construction of important laws concerned with land tenure system one by one.

The final chapter is the summary and conclusion of my paper.

My paper presents the following four basic viewpoints through the political economy analysis of changes in land tenure system.

Firstly, the description of various patterns of land use system under the framework of HRS is one of the main points that this paper focuses on. So the author emphasize on every institutional arrangement through the analysis of various patterns of land use system. Institutional innovation is actually caused by the rational behavior of e-