

中国博士后科学基金项目

国家211工程重点学科建设项目 资助

黑龙江省哲学社会科学研究基地

吴 玲◎著

STUDY ON CHANGES AND INNOVATIONS OF
FARMLAND PROPERTY RIGHT SYSTEM IN NEW CHINA



新中国 农地产权制度 变迁与创新研究

 中国农业出版社

中国博士后科学基金项目
国家 211 工程重点学科建设项目 资助
黑龙江省哲学社会科学研究基地

新中国农地产权制度 变迁与创新研究

STUDY ON CHANGES AND
INNOVATIONS OF FARMLAND
PROPERTY RIGHT SYSTEM
IN NEW CHINA

吴 玲 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

· 新中国农地产权制度变迁与创新研究 / 吴玲著. —北京:
中国农业出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-109-11806-5

I. 新… II. 吴… III. 农村-土地所有制-研究-中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 124966 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)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.75

字数: 182 千字 印数: 1~2 000 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)



作者简介

吴 玲 1970年生，黑龙江省绥芬河人，1992年毕业于哈尔滨师范大学政治教育系，获得法学学士学位；1998年毕业于哈尔滨师范大学经济专业，获得经济学硕士学位；2005年毕业于东北农业大学经济管理学院，获得管理学博士学位；2005年10月进入东北林业大学农林经济管理博士后流动站从事研究。现为东北农业大学人文学院副教授、硕士研究生导师，主要从事农业经济理论与政策、马克思主义基础理论研究。先后在《科学社会主义》、《当代世界与社会主义》、《农业现代化研究》等学术刊物发表论文40余篇；主持黑龙江省科技攻关项目、黑龙江省社会科学基金项目、中国博士后科学基金项目、黑龙江省教育厅项目6项；科研成果获得黑龙江省社会科学优秀成果奖3项、黑龙江省科技进步奖1项。

摘 要

农业、农村和农民问题是中国社会发展的根本问题，也是中国社会稳定的根本问题。党的十五届三中全会提出：“农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设的大局问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化”。江泽民同志在党的十六大报告中指出，本世纪头 20 年我们要建设一个惠及 10 多亿人口的、更高水平的小康社会，全面建设小康社会的宏伟蓝图能否顺利实现，取决于“三农”问题能否妥善解决，而农业、农村和农民问题，归根结蒂就是土地问题，制度性因素是解决“三农”问题的关键，而农地制度又是关键中的关键。农地问题是涉及中国社会发展、稳定的大问题，是关系我们事业成败的关键问题，也是我们当前理论界亟需研究的一个重大课题。

纵观新中国农村社会经济发展历程，实际上就是一部农地产权制度变迁的历史，从土地改革到家庭承包制，我国农村先后经历了土地农民所有、农民经营；农民所有、集体经营；集体所有、集体经营；集体所有、家庭经营的变迁，初步建立了一套基本适合中国实际的农地产权制度体系。其间，无论是制度变迁成功的经验，还是失败的教训，都充分地体现了农地产权制度对农业生产、农村经济发展的巨大作用。

中国经济二十多年的持续增长得益于农村社会经济的发展，归功于本质上作为生产关系的农地制度深刻地变迁：从土地的集体经营逐步过渡到家庭承包经营，从家庭承包经营制的基本制度

确立，到在家庭承包制基本制度框架下，土地不同的经营使用形态的创新，中国的农地制度一直在探索着效率更高的制度变迁。目前，我国农村经济正以稳健的步伐向前发展，但是我们也应清醒地看到，农地制度的发展正面临着严峻地问题：有限的耕地和不断增长的人口，在今后的发展中依然是一对非常尖锐的矛盾；过多的农业人口以及农地的过度分散经营，严重制约着农业生产率的提高；人力的不合理开采利用与自然力的极大破坏，使得生态环境日益恶化，使得耕地以更快的速度减少；家庭承包制固有的制度缺陷也逐步凸现，导致土地产出率的下降和农业生产的停滞，因此，在保持家庭承包制合理内核的基本前提下，现行的农地制度有待进一步创新。

本研究以新制度经济学、土地资源经济学、产权经济学、信息经济学、农业经济学等为基础理论，采用规范分析与实证分析相结合、静态分析与动态分析相结合、制度分析方法、博弈论等方法，在有关产权理论和制度变迁理论的基础上，对我国农地产权制度变迁的历史进行了回顾，考察了不同阶段农地产权制度的演进、制度安排及制度绩效，对我国农地产权制度变迁提出了经济学和法学意义上的解释，分析了现行家庭承包制的产权缺陷，论证了农地制度创新的未来走向，深入研究了当前制度创新热点问题——征地制度的变迁与创新。

本书在吸纳中外大量理论研究和实践成果的基础上，又有所发展和创新，形成了自己的研究体系和学术观点，在以下几个方面进行了深入研究和探讨：用委托—代理理论分析了初级社和高级社作为一种组织存在与消失的原因，从博弈的视角分析了农民与经济组织之间的互动；从实证的角度分析了影响农地承包调整的因素，得出了农地调整在短期难以取消的结论；归纳了现行的农地征用制度安排的多重制度悖论，总结了征用制度变迁的具体路径；中国农地制度创新的过程实际上是土地使用权的权利束不断呈现扩张态势的过程，使用权权利束扩展的程度不同，农地制

度的绩效也不同。权利束越完善，农地制度的配置效率越高。

应该说，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探索，一方面，中国农地制度变迁理论的博大精深，以至于任何结论都可能显得浅显；另一方面，面对汗牛充栋的文献资料，前人的深入探讨与已有的成就，理论研究的突破与创新难度加大。然而，实践从未停止它前进的步伐，面对如火如荼的实践，本书希望通过对农地制度变迁的历史考察和现实绩效分析，总结归纳中国农地制度变迁的普适性和特殊性规律，对中国农地制度变迁做出不囿陈见的进一步解释，探讨中国农地制度变迁的未来发展方向，这依然是富有探索意义的课题。

关键词：农地制度；产权制度；制度变迁；制度绩效

Abstract

The problems of agriculture, rural areas and farmers are the basic problems for Chinese society to develop and to keep steady. It was proposed at the Third Plenary session of the 15th Central Committee of the party that "The problems of agriculture, rural areas and farmers are significant for China's reform and opening policy and modernized construction. Without rural stability, there is no stability of the whole country. Without farmer's well-to-do level, there is not the whole national well-to-do level, Without agricultural modernization, there is no national economic modernization." Jiang Zemin pointed out, in the report of the 16th parliament of the CPC, that we want to construct a high-level well-off society with over 1 billion population. To achieve the blueprint, we have to solve the problems of agriculture, rural areas and farmers, which have the farmland system as the key problem. So the problem of farmland is very critical to China's development and stability.

The history of New China's rural social economic development is a process of the changes of agricultural real estate right systems from land reform to household contract responsibility system. An agricultural real estate right system from privately owned and individual managed to privately owned and managing collectively, then collectively owned and managed, and finally, collectively owned and family managed. Both experiences and

lessons of the system change have great influence on agricultural production and the development of rural economy.

The steady growth of China's economy in the post two decades benefited from the development of rural social economy, which was attributed to the innovation and efficient change of agricultural real estate system. At present, China's rural economy is developing steady, but we can find some serious problems existing in the development of agricultural real estate system. Limited farmland and increasing population become intense conflict, and excessive agricultural population and loose management of farmland confined the agricultural productivity. unreasonable exploitation of natural resources and destruction of the elements worsen the ecological environment and reduce the farmland fast. The inborn weakness and causes the decrease of land productivity and stagnation of agricultural production. So, current farmland system needs further innovation on the condition of keeping household contract responsibility systems.

The research takes New System Economics, Land Resource Economics, Property Right Economics, Information Economics, Agricultural Economics as the basic theories, and adopts such methods as norm analysis, case analysis, stagnant analysis and dynamic analysis, system analysis and game theory. This dissertation, based on relevant property right theories and change theories, traces back to the change history of China's agricultural real estate systems, and investigates the change, arrangement and performance agricultural real estate right system at different phases. It explains the system change from economics and laws, and analyses the shortcoming of current household contract responsibility system. At last, it proves the trend of agricultural

real estate system innovation, and studies the top topic-taking over the land for use system.

This dissertation has following development and innovation: It analyses the reasons of existence and disappearing for junior communes and senior communes as an organization with the entrust-acting theory, and analyses the interaction between farmers and economic organization. It analyses the factors of farmland adjustment with examples, and draws the conclusion that it's hard to abolish farmland adjustment in short period, It summarizes the wrong idea of multi-system of taking over the land for use, and points out a specific clue.

Frankly, it's hard to analyses the history and reality of China's agricultural real estate right system change with the theory of system economic. On one hand, The theory of China's farmland system change is so profound that any conclusion appears shallow. On the other hand, too much research made by others and the author's limited knowledge make it hard to innovate the theory. However, it is still very significant to investigate the history of farmland system change and analyses it's present performance, to summarize the general and special property of China's farmland system changes, to explain and explore the developing direction of China's farmland system changes.

Key word: farmland system; property system; system changes; system performance

目 录

摘 要

Abstract

1 绪论	1
1.1 立题的目的和意义	1
1.2 国内外研究综述	5
1.3 主要研究方法	18
1.4 基本思路与主要内容	19
1.5 主要创新点	20
1.6 小结	21
2 农地产权制度变迁的基本理论	22
2.1 农地产权制度理论	22
2.2 制度变迁理论	36
2.3 小结	49
3 改革开放前新中国农地产权制度变迁的回顾与评价	51
3.1 土地改革阶段的农地产权制度及绩效 (1949—1953 年)	51
3.2 合作化阶段的农地产权制度及绩效 (1953—1958 年)	58
3.3 人民公社阶段的农地产权制度及绩效 (1958—1983 年)	68

3.4 小结	80
4 家庭承包制下的农地产权制度变迁	81
4.1 家庭承包制形成的阶段性演进	82
4.2 家庭承包制下农地产权制度变迁的诱致性	86
4.3 家庭承包制下农地产权制度变迁的路径依赖	88
4.4 家庭承包制下的农地产权制度特征	94
4.5 农地稳定与农地调整——两难的选择	101
4.6 家庭承包制的制度绩效	116
4.7 小结	119
5 现阶段农地产权制度创新	121
5.1 均田承包的制度缺陷	121
5.2 现阶段农地使用制度创新的实践模式及评价	130
5.3 现阶段农地产权制度创新的发展趋势	142
5.4 现阶段农地产权制度创新的路径	147
5.5 现阶段农地产权制度创新的保障体系	153
5.6 小结	158
6 我国征地制度的变迁与创新	159
6.1 现行的征地制度与绩效	159
6.2 我国征地制度的创新分析	170
6.3 小结	179
7 结论	180
参考文献	183
后记	199

1 绪 论

1.1 立题的目的和意义

农业、农村和农民问题是中国社会发展的根本问题，也是中国社会稳定根本问题。党的十五届三中全会提出，农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设的大局问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。我国已经进入加快现代化建设和全面建设小康社会的新的发展阶段。我国经济已经呈现以工促农和以城带乡的新的发展趋势，本世纪头 20 年我们要建设一个惠及 10 多亿人口的、更高水平的小康社会，全面建设小康社会的宏伟蓝图能否顺利实现，取决于“三农”问题能否妥善解决，而农业、农村和农民问题，归根结蒂就是土地问题，制度性因素是解决“三农”问题的关键，而农地制度又是关键中的关键。农地问题是涉及中国社会发展、稳定的大问题，是关系我们事业成败的关键问题，也是我们当前理论界亟需研究的一个重大课题，其中最突出且不易解决的是农地产权制度问题。

“民以食为天，食以农为本，农以地为根”。土地是人类赖以生存和发展的基础，是最基本的生产要素。人类社会的发展史无不与土地紧密相连。土地问题是人类几千年历史的核心问题，是历史上无数冲突和战争的起因。以土地的占有为标志形成的人与人之间种种权利关系而构成的农地制度，已成为人类社会最基本的制度，在很大程度上影响和制约着社会历史的发展进程。在中

国历史上，人地矛盾一直是中国农村社会经济最突出的问题，人地关系紧张和结构性失调造成封建社会周期性争夺农地产权的斗争，形成了农地集中和均田交替进行的历史轨迹，使社会每经过一定时期的稳定与发展后，就要遭受一次伤筋动骨的冲击。

农业增长对工业化和一般经济增长至关重要（速水佑次郎，2000）。新中国的经济成长史表明，国民经济的高速增长或停滞徘徊，其实都是农业经济增长或停滞的反映，它与农地产权制度的选择和安排密不可分。新中国的农地产权制度经历了三个不同时期：第一个时期是通过土地改革彻底废除封建地主土地所有制而建立农民土地所有制；第二个时期是通过农业生产资料的社会主义改造和人民公社化运动，把个体农民的土地改造为人民公社所有、以生产队为基础的集体所有制时期；第三个时期是通过土地使用制度的改革，使土地的所有权与使用权发生分离，实行集体土地家庭承包经营时期。近二十多年中国经济的持续增长更是得益于农村社会经济的发展，本质上归功于作为生产关系的农地产权制度变迁：从农地的集体经营逐步过渡到家庭承包经营，从家庭承包经营的基本制度确立，到在家庭承包经营基本制度框架下，农地不同的经营使用形态的创新，中国的农地产权制度一直在探索着效率更高的制度变迁。中国现行的集体所有、分散经营的农地制度，是中国农民的伟大创举，是中国历史选择的结果，为中国农村经济的发展做出了重要贡献。但是随着社会经济的发展，这一制度固有弊端也逐渐暴露出来并给我国农业带来了不容忽视的问题。要把党的十六大精心绘制的宏伟蓝图变成现实，必须对现行农地产权制度进行改革，以推动我国农业走向现代化，为全面建设小康社会提供有力支持。

本研究的核心思想是：从历史的长波段、大跨度地考察和论证我国农地产权制度变迁，通过制度变迁理论分析农地产权制度演变的过程及绩效，解释各个时期我国农地产权制度变迁不同的路径和迥异的效率，寻找演变背后成败的关键，以期为未来的农

地产权制度创新提供理论依据和决策建议。

农地产权制度对农村经济增长和社会发展至关重要。经济发展理论表明,经济理论仅有三大传统柱石——天赋要素、技术和偏好还不够完善,还必须有第四大柱石——制度,土地、劳动和资本这些要素,只有在有效的制度安排下才得以发挥功能,制度至关重要(戴维·菲尼,1992)。农业是国民经济的基础,国民经济的高速增长或停滞徘徊,其实都是农业经济增长与停滞的必然反映,而农业生产效率又与农地产权制度的选择、安排密不可分。人民公社阶段的农地“公有公用”制度严重阻碍甚至窒息了农业发展和农村繁荣;而家庭承包经营的“公有农用”制度推动了农村经济社会的发展和稳定。显然,作为生产关系的农地产权制度对农业生产、农民生活的影响巨大而深远,对促进农村经济增长和社会发展起着至关重要的作用。因此,研究农村经济和社会发展问题,农地产权制度变迁研究是关键一环。

农地产权制度变迁是研究中国经济问题的重要内容。我国农村社会经济发展历程,实质上是一部农地产权制度变迁的历史,它已成为研究中国经济问题的一项重要内容。从解放前的封建农地产权制度演化到目前的家庭承包制,经历了土地改革、农业合作化运动、人民公社运动和农村经济体制改革的数次变革,每一次变革都产生了深远地影响,现在实行的农地集体所有、家庭承包经营的产权制度已经成为我国社会主义公有制的主要标志。用制度经济学理论解释中国农地产权制度变迁和制度创新是富有意义的选题,制度经济学以其清晰、简明的理论逻辑分析、合理的框架结构和有效的研究工具,可以对中国农地产权制度变迁的动因、过程、绩效进行了令人信服的解释、分析和预测,成为研究中国农地问题的逻辑框架,同时中国农地产权制度变迁的实践也极大地丰富和发展了制度经济学理论。

中国现行的农地产权制度亟待改革。经过多年的改革与探索,目前我国农村基本上形成了农地集体所有、家庭承包经营的

基本制度框架，并在此基础上创造性地发展了多种形态的农地使用制度，这种制度安排在一定程度上满足了经济主体的内在要求，表现出显著的制度绩效，极大地促进了农业生产、农村经济和社会的发展。但是，家庭承包制并不是农地使用制度变迁的终结，而只是一个阶段性成果，是当时既有的制度环境选择集合中的一种选择，随着农村改革的逐步深入和家庭承包制内在潜能的进一步释放，家庭承包制固有的制度缺陷也逐步凸现：所有权主体模糊、使用权权能残缺、承包经营权的频繁调整、相关法律法规的不健全等，导致农地产出率的下降和农业生产的停滞，致使家庭承包制的制度效率正在递减，已逐渐成为我国加快工业化与城镇化发展步伐、建设现代化农业的制度性障碍，因此，在保持家庭承包制合理内核的基本前提下，现行的农地使用制度有待进一步发展、完善。

中国现行的农地产权制度变迁理论有待发展。面对独具特色的中国社会实践，现有的理论显得力不从心，需要构建新的理论予以论证与解释。只有深刻领会农地产权制度变迁的历史，才能正确把握未来农地产权制度创新的方向。在迄今为止的研究中国农地产权制度变迁的史料文献中，大多比较注重正式制度安排，而遗漏或忽略了风俗习惯、伦理规范、道德观念、意识形态等非正式制度安排。由于制度变迁的路径依赖特性，现阶段的制度创新必须考虑中国制度变迁的传统惯性和历史沉淀，使一些重要理论和判断更加具有解释力和预测力，从而凸显农地产权制度变迁理论的中国特色，用中国的农地产权制度变迁实证去佐证、发展经济理论，用中国的理论来解释农地产权制度变迁地实践十分必要。

应该说，运用制度经济学的理论分析中国农地产权制度变迁的历史与现实，在现阶段还是比较艰难地探索，一方面，中国农地产权制度变迁理论的博大精深，以至于任何结论都可能显得浅显；另一方面，面对汗牛充栋的文献资料，前人的深入探讨与已

有的成就，理论研究的突破与创新难度加大。然而，实践从未停止前进的步伐，面对如火如荼的实践，本书希望通过回眸历史，对农地产权制度变迁的历史考察和现实绩效分析，对过去的实践活动予以重新审视，对新的实践活动进行抽象和归纳，总结中国农地产权制度变迁的普适性和特殊性规律，对中国农地使用制度变迁做出不囿陈见的进一步解释，探讨中国农地使用制度未来发展方向，以促进理论的发展，更好地服务于未来的实践，这应是富有意义的探索。

1.2 国内外研究综述

研究中国农地产权制度变迁问题，可以有不同的理论视角，但新制度经济学的理论逻辑和框架结构是研究农地产权制度变迁理论最有效的工具。为此，对有关文献的评述，本书集中在以下几个方面。

1.2.1 国外研究综述

1.2.1.1 关于制度、产权制度的一般理论研究

新制度经济学是 20 世纪 70 年代在西方经济学界独树一帜的经济学流派，它一反传统西方经济学在研究社会经济发展过程中把制度视之为既定的前提，而把制度视为经济活动的一个内生变量，研究制度、制度变迁及与经济绩效之间的关系，探讨了制度的基本功能、影响制度变迁的因素以及在制度变迁中国家行为和意识形态的作用等，注重社会经济发展、经济实绩与制度创新、制度变迁的内在联系。新制度经济学的代表人物主要有罗纳德·H. 科斯、道格拉斯·C. 诺斯、弗农·W. 拉坦、奥德尔·W. 舒尔茨和曼库尔·奥尔森等。

新制度经济学将制度视为经济活动的内生变量，并在此基础上运用微观经济学分析方法来研究制度对经济绩效（Economic