

中国农村土地制度创新及 农地使用权流转机制研究

李明秋 王宝山 著

中国大地出版社

中国农村土地制度创新及 农地使用权流转机制研究

李明秋 王宝山 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本文以农村土地制度为研究对象,以农村土地产权关系和经营关系为主线,运用多种分析方法,系统地回顾和总结了我国农地制度的历史变迁及经验教训,从实际出发,构建了农地制度创新模式,并从微观、中观和宏观三个层面构造了农地使用和流转机制。

本书可供土地管理及其相关领域的研究人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地制度创新及农地使用权流转机制研究/李明秋,王宝山著.
—北京:中国大地出版社,2004.2
ISBN 7-80097-608-4

I. 中... II. ①李... ②王... III. ①农村—土地制度—研究—中国
②农村—土地使用—土地制度—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 099649 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: 010-82329125(发行部) 010-82329008(编辑部)

传 真: 010-82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷厂

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 10.375

字 数: 260 千字

版 次: 2004 年 2 月第 1 版

印 次: 2004 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1-1200 册

书 号: ISBN 7-80097-608-4/F·65

定 价: 26.00 元

(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)

前 言

农村土地制度是农村经济制度的基础和核心。这一制度安排的成功与否，不仅关系到农村土地能否得到充分合理利用，关系到农村经济的全面发展，而且对整个社会经济的发展都具有举足轻重的作用。

本书以农村土地制度为研究对象，以农村土地的产权关系和经营关系为主线，以农村经济发展水平（包括农村生产力发展水平和农村工业化、城镇化水平）和农民的承受能力为依据，以促进农地使用权流转、最大限度地提高农地经营效益、确保农地资源的可持续利用为目的，借鉴西方新制度经济学理论和市场经济理论，采用宏观分析与微观分析、定量分析与定性分析、规范研究与实证研究相结合的研究方法，系统地回顾了新中国成立后我国农地制度的演变过程及世界农地制度的演变趋势，总结了农地制度对农地经营效益的影响规律，分析了我国现行的家庭承包经营责任制的创新机理、制度绩效及其面临的困境与挑战，并从我国的实际出发，确定了农地制度创新的目标及应遵循的原则，在此基础上构建了符合市场经济规律和农村经济发展水平的阶段性规律、兼顾效率和社会公平的阶段性农地产权制度创新模式及其对应的经营制度创新模式，进而从微观、中观、宏观三个层面构建了农地使用权流转机制，即农地使用权流转的微观配置机制、中观促进机制和宏观调控机制。

全书除导言外，共分三篇十章。第一篇是理论篇，包括第一～第三章。第一章以西方新制度经济学理论为指导，扼要地阐述了人的行为假定、制度的内涵及功能、制度的划分与构成、制

度创新与制度创新过程模型和制度创新的路径依赖；第二章论述了农地制度的涵义，系统地总结了农地制度的性质、基本内容及制度体系；第三章以市场经济理论为指导，论述了市场经济与农地产权制度的关系。

第二篇是历史与现实篇，包括第四～第六章。第四章应用定量分析与定性分析、规范研究与实证研究相结合的研究方法，系统地分析了农地制度与农村经济发展之间的关系，总结了农地制度对农地经营效益的影响规律；第五章结合历史学和经济学，以辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，对新中国成立后我国农村土地制度的主要发展阶段做了回顾和总结，探讨其优劣得失，评判其是非功过，并做了深入思考，以期对农村土地制度的创新提供一些借鉴；第六章以产权经济学理论为指导，系统地论述了我国传统农地产权制度的矛盾和缺陷，在此基础上，阐述了家庭承包经营责任制的创新过程和创新机理，分析了家庭承包经营责任制的制度绩效及其源泉，并根据我国实行家庭承包经营责任制的20余年来的经验教训，总结了目前家庭承包经营责任制面临的困境与挑战。

第三篇是创新篇，包括第七～第十章。第七章根据制度创新理论和市场经济理论，结合我国国情，论述了现阶段我国农地制度创新的制约因素、创新的目标及基本指导原则，确定了我国农地制度创新的方式；第八章根据生产关系必须适应生产力发展水平的马克思主义基本原理和建立社会主义市场经济体制的要求，结合我国现代化建设分“三步”走的战略目标及农民的接受程度和能力，认为我国未来的农地制度不应该拘泥于某一固定模式，而应该建立在系统连贯性的动态优化组合和阶段性渐进演化的基本格局之中，并构建了我国农地产权制度的阶段性创新模式；第九章通过对农业生产的特点和家庭经营的优势分析，结合发达国家农业发展的经验，提出了家庭经营是我国21世纪农地经营的最佳组织形式的结论；论述了农业家庭经营与农地规模经

营的关系,分析了现阶段我国农业家庭经营的潜在收益及其实现的制约因素,进而提出了完善农业家庭经营制度和推进农地适度规模经营的具体措施;第十章首先阐述了农地使用权流转的目标、流转的内容和形式,然后在分析目前我国农地使用权流转现状的基础上,从微观、中观、宏观3个层面构建了农地使用权流转机制,即农地使用权流转的微观配置机制及利益分配机制、中观促进机制和宏观调控机制。

本书在写作过程中得到了华中农业大学土地管理学院和经贸学院韩桐魁教授、陆红生教授、沈达尊教授、雷海章教授和王雅鹏教授的悉心指导和帮助,并对本书的原稿提出了颇具建设性的意见。此外,在调研过程中,得到了焦作工学院测量工程系1999级、2000级200余位学生的大力协助。在此,谨向上述各位师长和同学一并致以真诚的谢意。

由于作者水平有限,书中缺点和纰漏在所难免,敬请读者批评指正。

作 者

2003年8月

目 录

导 言	(1)
一、研究的目的和意义	(1)
二、国内外研究综述	(7)
(一) 国外和我国台湾研究综述	(7)
(二) 国内研究综述	(15)
三、本书研究思路、结构及主要理论创新	(21)
(一) 本书的研究思路与结构	(21)
(二) 本书的主要理论创新	(23)

第一篇 理论篇

第一章 制度与制度创新的基本理论	(29)
一、人的行为假定	(30)
(一) “经济人”的假定	(30)
(二) 搭便车或机会主义行为	(32)
(三) 稀缺性假定	(33)
(四) 规模效益假定	(35)
二、制度的内涵及功能	(36)
(一) 制度的内涵	(36)
(二) 制度的功能	(40)
三、制度的划分与构成	(41)
四、制度创新与制度创新过程模型	(43)
(一) 制度变迁与制度创新	(43)
(二) 制度创新的主体	(45)
(三) 制度创新的源泉	(46)

(四) 诱致性制度创新过程模型	(47)
五、制度创新中的路径依赖	(47)
第二章 农地制度及农地制度体系	(50)
一、农地制度的涵义	(50)
二、农地制度的性质	(51)
三、农地制度的基本内容及制度体系	(54)
(一) 农地产权制度	(54)
(二) 农地经营制度	(57)
(三) 农地流转制度	(59)
(四) 农地管理制度	(60)
(五) 农地制度体系	(61)
第三章 市场经济与农地产权制度	(64)
一、完全竞争的市场经济与农地产权制度的功能	(64)
(一) 完全竞争的市场经济所依赖的假定条件	(64)
(二) 新古典经济学不涉及产权问题之谜	(66)
二、市场缺陷与零交易费用假定的非现实性	(67)
三、科斯定理的实质:产权制度的重要性	(70)
四、市场经济条件下的农地产权制度安排	(71)
五、农地产权界定的效率与成本	(74)
六、简要结论	(76)

第二篇 历史与现实篇

第四章 农地制度与农村经济发展	(81)
一、农地产权制度与农地经营效益的理论分析	(81)
(一) 农地产权制度与激励效应	(85)
(二) 农地产权制度与农地资源配置机制	(87)
(三) 农地产权制度与技术进步	(88)
(四) 农地产权制度与交易费用	(89)
二、农地产权制度对农地经营效益影响的规律	(89)

三、农地产权制度与农地经营效益的实证分析	(92)
四、农地产权制度与农地的可持续利用和经济的可 持续发展	(97)
(一) 可持续发展与土地资源利用	(97)
(二) 农地产权制度与农地资源的可持续利用	(99)
五、农地经营制度与农地经营效益	(100)
(一) 农地经营形式与农地经营效益	(100)
(二) 农地规模经营与农地经营效益	(101)
六、简要结论	(104)
第五章 新中国成立后我国农村土地制度的变革	(106)
一、波澜壮阔的土地改革阶段(1949年10月~1952 年12月)	(107)
(一) 土地改革的原因	(107)
(二) 土地改革的过程	(108)
(三) 土地改革时期土地制度评析	(111)
二、悲喜交织的农业集体化时期(1953年~1978年 底)	(113)
(一) 农业合作化:土地由农民个人所有向社会主义公有 的适时转变	(114)
(二) 人民公社化:农村土地进一步公有化的失败尝试	(124)
三、深刻变革的家庭承包、双层经营时期(1978年 底~现在)	(133)
(一) 家庭承包、双层经营体制的确立:土地制度理论与 实践的重大突破	(133)
(二) 第一轮土地承包期间:土地制度理论与实践的双重检验	(142)
(三) 党的十五届三中全会以来:土地制度理论与实践 的逐步成熟	(150)
四、新中国成立后农村土地制度变革引发的思考	(157)

(一) 发展生产力是农村土地制度变革的出发点和归宿 …	(157)
(二) 土地制度变革过程中应重视农民的作用 ……………	(160)
(三) 正确看待土地制度变革中政府的行为和作用…………	(162)
(四) 土地制度变革应坚持公平和效率的原则 ……………	(165)
(五) 土地变革应有利于农地资源的可持续利用和发展 …	(168)
五、本章小结 ……………	(170)
第六章 家庭联产承包责任制的创新机理、制度绩效及其源泉 ……………	(171)
一、新中国成立后我国农村土地制度变迁的回顾及评价 ……………	(171)
(一) 新中国成立后我国农村土地制度变迁的回顾…………	(171)
(二) 新中国成立后我国农村土地制度变迁的评价…………	(173)
二、我国传统农地产权制度的矛盾和缺陷 ……………	(174)
(一) 传统农地产权制度各种产权主体之间的矛盾…………	(175)
(二) 高度集中的农地产权制度与调动劳动者个人积极性和创造性的矛盾 ……………	(176)
(三) 高度集中的农地产权制度与农村生产力发展水平的矛盾 ……………	(178)
三、家庭联产承包责任制的创新过程和创新机理 ……	(180)
四、家庭联产承包责任制的制度绩效及其源泉 ……	(185)
五、家庭联产承包责任制下的农地产权结构 ……	(188)
(一) 农地产权的构成 ……………	(188)
(二) 农地产权的结构 ……………	(190)
六、家庭联产承包责任制面临的困境与挑战 ……	(191)
 第三篇 创新篇	
第七章 农地制度创新的总体设计 ……………	(197)
一、农地制度创新的制约因素 ……………	(198)
(一) 基本社会经济制度的约束 ……………	(198)

(二) 农地和农业特殊性的约束	(199)
(三) 资源禀赋的约束	(202)
(四) 农地利用的宏观目标与微观目标差异性的约束	(203)
(五) 非正式制度安排的制约	(204)
(六) 广大农民意愿的制约	(205)
二、农地制度创新的目标及基本指导原则	(206)
(一) 农地制度创新的目标	(206)
(二) 农地制度创新的基本指导思想	(208)
三、20 世纪 80 年代中期以来我国两类典型的农地 制度创新模式评析	(212)
(一) 两田制	(212)
(二) 规模经营	(213)
四、农地制度创新方式的选择	(215)
(一) 制度创新的方式及供给主导型创新方式的特征	(215)
(二) 我国农地制度创新方式的选择	(216)
第八章 农地产权制度创新	(221)
一、农地产权制度演变:产权运行形式及使用权主体	(222)
(一) 农地产权运行形式及使用权主体的一体化形态	(223)
(二) 农地产权运行及使用权主体的过渡形态	(225)
(三) 农地产权运行形式及使用权主体的高度分离形态	(226)
二、农地产权制度创新的近期模式:坚持并完善家庭 承包经营责任制	(228)
(一) 稳定家庭承包经营责任制的含义	(228)
(二) 完善家庭承包经营责任制的内容及措施	(232)
三、农地产权制度创新的中期模式:农地集体所有、 家庭租赁经营	(235)
(一) 租赁制的含义	(235)
(二) 租赁制与承包制的区别	(236)

(三) 用租赁制替代承包制的可行性	(237)
(四) 用租赁制替代承包制的积极意义	(240)
(五) 承包制向租赁制过渡可能出现的问题及其对策	(240)
四、农地产权制度创新的远期模式:农地国家所有、 农民家庭永佃	(241)
(一) 实行国有永佃的可行性及必要性	(241)
(二) 实行国有永佃制的意义	(245)
(三) 集体租赁制到国有永佃制的平稳过渡	(247)
(四) 国有永佃制有效运行的初步设想	(248)
五、简要结论	(251)
第九章 农地经营制度创新	(253)
一、家庭经营:21 世纪我国农业生产的最佳组织形式	(253)
二、农业家庭经营与农业规模经营	(257)
三、农业家庭经营的潜在收益及其实现的制约因素 分析	(261)
四、农业家庭经营制度创新的具体思路	(264)
五、积极创造条件,加快我国农地适度规模的进程	(271)
(一) 大力发展非农产业,改变乡镇企业分散格局,推进农村 小城镇建设和城乡一体化进程,提高我国的城镇化水平, 进而带动以城镇为主体的第三产业发展,实现农村剩余 劳动力的有效转移	(271)
(二) 积极调整农业生产结构,充分挖掘现有资源潜力,实现农 村剩余劳动力就地转移	(277)
第十章 农地使用权流转机制的构建	(279)
一、农地使用权流转的目标	(279)
二、农地流转的内容及形式	(279)
(一) 农地流转的内容	(279)

(二) 农地流转的形式	(280)
三、我国农地使用权流转现状分析	(281)
四、农地使用权流转微观配置机制: 市场化配置	(284)
五、农地使用权市场化流转的前提: 农地产权关系的 明晰化	(285)
六、农地使用权市场化流转的原则	(287)
七、农地使用权市场化流转的基点: 农地的有偿使用	(288)
八、农地使用权市场化流转的关键: 利益机制	(291)
(一) 农地收益的内容	(291)
(二) 农地收益分配现状	(292)
(三) 农地收益分配的理论依据	(294)
(四) 农地收益的表现形式及主要渠道	(295)
(五) 土地租、费、税问题的分析	(296)
九、农地使用权市场化流转的核心: 价格机制	(298)
十、农地流转市场化的目标模式	(301)
十一、农地使用权流转的中观促进机制	(303)
(一) 农村劳动力转移机制	(303)
(二) 发展壮大集体经济	(304)
(三) 农地使用权流转中介机制	(305)
(四) 社会保障机制	(306)
十二、农地使用权流转的宏观调控机制	(308)
十三、简要结论	(311)
主要参考文献	(313)

导 言

一、研究的目的和意义

农村土地制度是农村经济制度的基础和核心。这一制度安排的成功与否,不仅关系到农村土地能否得到充分合理利用,关系到农村经济的全面发展,而且对整个社会经济的发展都具有举足轻重的作用。

我国现行的农地集体所有、农村家庭承包经营的农地制度是经过农村集体化、人民公社化后形成的,是改革开放的产物,实施 20 多年来,它不仅成功地解决了 12 亿人口的温饱问题,有效地提高了人民的生活消费质量,而且为中国农村经济乃至整个国民经济的增长作出了历史性的贡献。仅以农地产出效率为例,我国粮食每公顷产量由 1978 年的 2 527 千克增长到 1997 年的 4 377 千克,年平均递增 2.9%,棉花每公顷产量由 1978 年的 445 千克增长到 1997 年的 1 025 千克,年平均递增 4.5%,其他经济作物产量更是倍增^①。林毅夫在分析 1978 ~ 1984 年间中国农业增长的源泉时,运用生产函数法测算,此间农业产出增长 42.23%,在各种解释变量中,制度变量的贡献约占 46.89%^②。家庭承包经营责任制的制度创新还原了农业家庭经营最优的经营特征和适应农业产业特征的本质规定,无疑是我国近代农地制度变革的成功范例,而且印证了现代经济的发展史实:有效的产权

① 张红宇. 中国农村土地产权政策,持续创新. 管理世界, 1998, (6): 168

② 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展. 上海: 上海三联书店, 1992: 95

制度并不意味着所有的权利都应集中于同一主体，而恰恰相反的是，权利的适当分解才是制度安排的成功要旨。

但是，家庭承包经营责任制毕竟只是一种农地使用制度安排，它不可能一劳永逸地解决我国农业发展进程中的所有问题。随着工业化进程的加快和整个国民经济持续高速增长，我国农业的进一步发展面临着来自不可逆转的人口增长和耕地减少所带来的农业人均农地资源占有量的绝对下降及农地资源非农化倾向所带来的农业生产要素流失的制约。这使农业发展的基础和条件恶化。今后我国农业的发展，不得不面临着这样的双重挤压：一方面，农地资源短缺的刚性约束越来越突出，资源、环境的恶化要求农业不能采取传统的经济增长方式；另一方面，国民经济的发展、人口的增长和人民生活水平的提高要求农业继续保持与此相适应的增长。在现有农地资源条件、农业生产方式和农地资源利用方式下，实现农业持续增长的困难显而易见。

不仅如此，当前，我国农地资源的有效配置和利用还面临着种种的制度缺陷。一是农地产权不稳。农地产权不稳主要表现在农地的频繁调整造成农地产权客体的不稳定性和农地产权缺乏有效的法律保障。据笔者在 2000 年暑假期间组织学生对河南省 86 个县的 226 个行政村（或村民小组）的调查，自实行家庭承包责任制以来，全部都进行了大调整（重新分配土地），其中调整 1 次的有 8 个村，占调查总数的 3.51%，调整 2 次的有 38 个村，占调查总数的 16.67%，调整 3 次的有 78 个村，占调查总数的 34.21%，调整 4 次的有 51 个村，占调查总数的 22.37%，调整 5 次的有 28 个村，占调查总数的 12.28%，调整 6 次的有 20 个村，占调查总数的 8.77%，另有 1 个村调整了 7 次，2 个村调整了 8 次。小调整（仅对增减人口进行调查）更为频繁，一般 1 到 2 年就调整一次。另据农业部全国固定观察点办公室 1997 年调查，1978 年以来，全国有 95% 的村对土地进行了调整。调整 1 次的占 12.5%，调整 2 次的占 22.2%，调整 3 次的占 30.6%，

调整 4 次的占 20.8%，调整 5 次的占 13.9%，最高的调整 8 次^①。此外，尽管党和政府在第一轮土地承包即将到期之前就明确指出，土地承包再延长 30 年不变，并在第二轮土地承包工作中再次重申，稳定土地承包关系是党的农村政策的核心内容，但相对于政策而言，农村土地制度立法明显滞后。迄今为止，我国还没有一部专门用于规范、界定和保护农村土地产权关系的农村土地法律制度，农地产权缺乏有效的法律保障，集体对农民的侵权现象时有发生。农地产权不稳不仅使农民难以形成稳定的心理预期，直接导致了农地经营上的短期行为和由此带来的掠夺经营；二是农地分配上的“好坏搭配”所导致的农地地块的分散零碎。我国 20 世纪 80 年代初实行的土地承包制一般是以家庭为单位采用人均分配的办法，且不同等级的地块都要逐一均分，即“平均分配，好坏搭配”。这种分配办法虽然节约了土地承包制的实施成本，但却导致了农地地块的极度分散零碎。地处中原的全国人口第一大省——河南省的人均耕地只有 0.083 公顷（1.25 亩），但每户家庭的平均地块数为 5.4 块，平均每块只有 0.055 公顷（0.825 亩）。另据调查，实行土地家庭承包经营后，我国农民户均占有耕地 0.56 公顷（8.35 亩），分割为 9.7 块，平均每块 0.06 公顷（0.86 亩）^②。并且随着我国农村人口的快速增长，农地分散零碎的状况有进一步加剧的趋势。农地地块的分散零碎不仅使大中型农业机械的使用受阻，难以提高农业劳动生产率，挫伤了农民特别是青年农民从事农业生产的积极性，而且降低了农民投资农田基础设施的积极性；三是农地产权界定不清，产权关系极为模糊。就农地集体所有权而言，在“三级所有、队为基础”的制度体制下，尽管生产队是农地使用和收益分配

① 农业部农业固定观察点办公室。对第二轮土地承包工作的观察分析。经济研究参考，1997，（38）

② 许经勇。我国农村土地关系的深刻变革。财经研究，2000，（1）

的基本单位，但来自“上级”的指令性计划不仅严格控制了作物种植品种、种植面积、收入分配等，而且利用政治特权长期占有农地收益的剩余索取权，使农地的集体所有制成为事实上的“政府”所有制。这一状况尽管在实行家庭承包经营后有所改善，但在实际工作中仍可以找到其得以存在的痕迹。在农村实行家庭承包经营后，农户又在事实上瓜分了集体所有制的农地产权，成为农地的又一所有权主体。来自集体的“上级”和“下级”对农地的集体所有制的双向挤压使农地的集体所有制有名无实，导致农地所有权重叠，纠纷时有发生，对农地的合理利用带来严重冲击。另一方面，由于不同的法律法规对农地所有权主体规定的模糊性，在微观上形成了集体经济组织、村民委员会和乡（镇）政府对同一块农地都拥有所有权。多元农地所有权主体的存在，使得农地产权关系相当混乱。就农地的占有和支配权而言，从表面上看，现行的农村集体所有制土地归集体占有和支配，但实际上却无法排除国家、农户对它的占有和支配，这显然不能为农户提供长期而又稳定的预期，势必导致农户土地利用行为的短期化。就农地收益分配权而言，实行农地家庭承包经营后，在统购统销制度和农村人民公社制度下形成的没有明确边界的地税制度，并没有从根本上改变。当前我国农村的地税制度，既有明税又有暗税，而其中的暗税则是软约束的，其随意性相当大，往往夹杂着对农民的乱摊派、乱收费，实际上是对农民利益的严重侵害，引起农民的强烈不满，极大地削弱了农地产权对农业生产的激励作用。农地所有权主体的模糊性、农地承包关系的不稳定性、承包经营权的不完整性和农地使用权的凝固性已严重制约了农业和农村经济的发展，制约了农村市场经济体制的建立和完善，使价格和市场引导农地资源的合理流动和有效配置的功能不能真正有效地发挥作用，降低了农地资源的配置效率，造成有限的农地资源不能得到有效地利用；四是农地制度改革与国家其他社会经济制度改革不配套，缺乏整体协调性，从而影响到农