

产权 与 政治

中国农村土地制度变迁研究

刘承魁 / 著

CHANQUAN YU ZHENGZHI

ZHONGGUO NONGCUN TUDI ZHIDU BIANQIAN YANJIU

直至今日，中国社会主要还是一个农业社会，大多数的老百姓仍然是农民。对于农民群体和农业社会来说，土地始终是最为重要的生产和生活要素，土地制度设置是农业社会制度的核心内容。正因如此，中国农村土地制度的变迁才可谓中国社会变迁的一个缩影，研究中国农村土地制度变迁才会具有十分重要的制度价值和现实意义。



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



产权与政治

中国农村土地制度变迁研究

刘承魁 / 著

CHANQUAN YU ZHENGZHI
ZHONGGUO NONGCUN TUDI ZHIDU BIANQIAN YANJIU

本书出版得到中国政法大学青年学术创新团队项目资助



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

产权与政治:中国农村土地制度变迁研究 / 刘承
赓著. —北京:法律出版社, 2012. 7
ISBN 978 - 7 - 5118 - 3636 - 6

I. ①产… II. ①刘… III. ①农村—土地制度—研究
—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 130387 号

©法律出版社·中国

责任编辑/杨克

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张建伟

开本/A5

印张/8.375 字数/180千

版本/2012年8月第1版

印次/2012年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3636 - 6

定价:22.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

献给我的父母与岳父母



内容摘要

直至今日,中国社会主要还是一个农业社会,大多数的老百姓仍然是农民。对于农民群体和农业社会来说,土地始终是最为重要的生产和生活要素,土地制度设置是农业社会制度的核心内容。正因如此,中国农村土地制度的变迁才可谓中国社会变迁的一种缩影,研究中国农村土地制度变迁才会具有十分重要的制度价值和现实意义。

极具中国特色的农村土地财产权制度是中国特定历史背景和特定社会条件的产物,新中国成立后的农村土地制度变迁主要是由政党权力和国家力量决定的。不管是新中国成立前后的土改运动,20世纪50年代的农村集体化合作化运动,改革开放之初的包干到户改革,20世纪90年代之后的借由征地的城市化运动,以及近几年兴起的农村土地流转改革,无一不体现着国家权力和政治力量在农村社会的自主进退及深刻影

响。抽离国家权力的因素,我们根本无法理解最近六七十年的农村土地制度何以经历“农民私有一集体合作—包产到户—土地股份制再集体化”等一系列循环往复的制度变迁过程。“政治力量决定产权安排”的规律在中国农村土地制度的变迁中体现得最为明显。此外,即使是中国体制中的农村土地产权,它也不完全是消极的。农村集体、农民个人所掌握的农村土地产权的有无、多寡以及掌控产权的形式,也都制约着政党力量和政治权力的行使,甚至慢慢改变着中国农村社会的治理结构和发展模式。

因此,本书以产权与政治的关系以及国家权力在农村社会的进退为研究视角和论述思路,来较系统地研究中国农村土地制度的变迁,以期达到单纯的某一种学科研究方法(如法学研究方法、经济学研究方法、政治学研究方法、社会学研究方法)所不能实现的目的,得出更真实也更有实践指导价值的结论。

基于此,本书正文共分为六部分内容,前有交代背景与思路的导论,后有总结全文的结论,是较为系统研究农村土地制度变迁的著作。

本书第一章从理论上详细阐释了产权与政治的关联,对产权、财产权、所有权等概念进行了界定和区分;解析了政治对产权的意义,认为:政治力量决定产权的具体安排方式,产权也需要国家强制力提供保护;分析了产权对于政治的价值:产权是自由的保护神,是民主的堡垒;并对中西方产权与政治关系的差别进行了阐述,并指出把握此种差别对于中国社会的价值。

本书第二章梳理并论述了新中国成立后中国农村土地制度历经变迁的各个阶段,依次阐释了耕者有其田制度的确立、农村集体化的实现、集体所有权的性质、包产到户革命的出现。提出并依次

解答了如下问题：这一系列的土地制度变革过程是如何发生的？国家权力在这些过程中起到了何种作用？国家权力为什么在新中国成立后要渗透入村，而在改革开放后又从农村全面撤退？其进退产生了何种政治与社会效果？

本书第三章是对城市化背景下的中国征地制度的反思与建议，笔者把标题定为“政府主导的城市包围农村”，意在明确指出在实践中引发严重社会矛盾的征地运动其实是政府权力主导下的产物。不管是实现城市化改造的政绩指标还是地方财政需求的经济驱动，都使近几十年的征地运动掺杂了严重的公权力因素，这就导致征地的合理性受到民众的普遍质疑。同时，国家权力自改革开放后已经从农村社会撤退的事实，也是导致征地纠纷和矛盾日趋严重的重要因素。最后还借鉴美国先进征收补偿制度和中国有益实践经验对我国征地制度存在的问题寻找解决的思路。

本书第四章集中探讨中国农村土地制度基础上的农村社会保障问题，不仅详细回顾了中国农村基于土地的传统社会保障方式，解析了当下环境中传统社会保障方式出现的严重困境及变革取向，还对未来农村社保改革中的政府角色、土地角色等问题进行了探讨，期待得出有益的建议和结论。

本书第五章认真研究了农地流转中的产权与政治问题，揭示了农地流转近年兴起的背景原因，指出了农地流转中包含的社会、政治困境与矛盾，分析了农地流转的当前形势和实践模式，并建议在未来实践中采取集公司治理、合作产销和特殊保护为一体的农地流转新型模式。

本书第六章意在探究农村土地产权与农村社会治理的关联，本部分从农村土地承包经营权的赋予入手来分析农地产权对于农民

积极性、农村经济发展以及农村社会治理的推动作用。并在考察历史上的农村社会治理的基础上对当前中国农村社会治理存在的困境及未来出路进行自己的分析、评论,并提出相关的建议。

总之,本书以中国农村土地制度为研究本体,以产权与政治关联为研究视角,以新中国成立后的农村土地制度变迁为时间范围,希望得出最接近事实真相、最有利于问题解决的研究结论,而不管此种研究视角和分析方法是法学的、经济学的、社会学的,还是政治学的,这或许更符合笔者一贯所主张的“问题导向”和“经验理性”的实用主义哲学吧。

目 录

导论 /1

一、问题意识和研究意义 /1

- (一)土地之于中国的重要性:“土地是中国最大的政治与社会问题” /1
- (二)农村问题之于中国社会的重要性:新重农主义 /4
- (三)研究中国农村土地制度变迁的重要性 /6

二、研究内容与研究范围 /6

- (一)研究内容概要 /6
- (二)研究焦点:集中关注新中国成立以后的农村土地制度变迁 /7
- (三)论述思路与中心线索:“国家权力在农村社会的进出” /7

三、研究视角与研究方法 /8

- (一)现实世界的产权需要政治的认定与保护 /8
- (二)产权可以塑造政治秩序、推动政治发展 /9
- (三)中国的“产权(尤其土地产权)与政治”关联性更强 /10

第一章 产权与政治的关联 /12

一、产权的概念：与财产权、所有权的关系 /12

二、政治对产权的意义 /14

(一) 政治力量和政治制度决定产权的具体安排方式 /15

(二) 产权需要国家强制力的保护 /16

三、产权的政治功能：“无财产的地方无公正”（洛克） /17

(一) 产权即自由：“财产权是自由的守护神” /18

(二) 产权即民主：产权孕育民主 /21

(三) 产权政治功能的中西差别及对中国的启示 /23

第二章 中国农村土地制度的历史变迁：从国家控制到“国家撤退” （1949—1979—至今） /26

一、新中国成立前的农村土地制度变迁：从“封建地主私有制”到“耕者有其田”的过渡 /26

二、新中国成立后的农村土地制度变迁：农村土地的集体化与国家权力渗透入村 /29

(一) 土改的完成：真正实现“耕者有其田”和“农民土地所有制” /29

(二) 土改进程与国家权力对农村的渗透 /31

(三) 土地所有权回收国家集体之路：通过国家权力的社会控制和政治安排 /34

三、集体所有权的实质：隐形国有化与国家在农村（土地和经济）的控制 /41

四、改革开放后农村土地制度的演进：“包产到户”革命引发“国家撤退” /44

(一) “包产到户”与家庭联产承包责任制的确立 /44

(二) “国家撤退”何以可能？ /49

(三) “国家撤退”引发的各种效应评析 /51

第三章 政府主导的“城市包围农村”：借由征地的中国城市化 /54

一、中国的城市化与现代化理论 /54

(一) 作为概念的现代化与城市化 /54

(二) 现代化与城市化的关系 /59

(三) 中国的现代化与城市化理论模式 /62	
二、中国的城市化实践:借由政府主导的征地运动而发生 /67	
(一) 中国城市化:为何从土地开始? /67	
(二) 中国城市化实践的两种具体方式 /70	
(三) 政府主导与征地运动:中国城市化的根本原因与主要渠道 /71	
(四) 土地财政:真实世界的政府征地动因 /76	
三、中国征地制度的困境与出路:美国经验与本土资源 /87	
(一) 中国征地制度的弊端 /87	
(二) 美国先进财产征收制度的经验 /91	
(三) 本土资源与地方实践:以南海模式和厦门模式为例 /96	
(四) 中国征地制度改革的出路 /103	
 第四章 国家撤退引发的政府角色变迁:农村土地产权与社会保障制度的关联 /114	
一、土地保障:中国农村传统社会保障方式 /115	
(一) 社会保障的概念:西方与中国 /115	
(二) 农村土地何以发挥社会保障功能 /119	
(三) 农村土地的社会保障功能:具体呈现 /124	
二、从农村传统土地保障向新型农村社会保障的变革 /128	
(一) 变革的必要性:传统土地保障遭遇困境 /129	
(二) 变革的可能性:农地流转的贡献与国家权力的推动 /136	
(三) 变革的核心要点:土地(所有权+使用权)的价值化 /141	
三、构建中国农村社会保障制度:国家和政府的主导角色 /146	
(一) 中国农村社会保障的成绩 /146	
(二) 我国农村社会保障制度之困境 /150	
(三) 构建我国农村社会保障制度的关键 /153	
(四) 中国农村社会保障制度的建构:国家责任和政府角色 /155	
 第五章 农地流转的政治效果:农地流转中的产权与政治 /163	
一、农地流转兴起大背景 /163	
(一) 农民需要拯救:农民真苦,农村真穷,农业真危险 /163	

4 产权与政治:中国农村土地制度变迁研究

(二)农地制度需要改革:家庭联产承包责任制出现困境、土地承包经营权绩效降低 /166

(三)如何拯救与改革?——农地流转是实现农民产权价值的重要手段 /172

二、农地流转中的矛盾和困境 /173

(一)农村社会稳定与农民增收之间的矛盾 /173

(二)解决粮食安全与城市建设的矛盾 /174

(三)城乡差距历史现状与城乡一体化取向之间的矛盾 /176

三、农地流转的整体态势 /178

四、农地流转的经典模式和有益经验 /182

五、农地流转的未来方向 /188

(一)采用公司治理的结构和方式 /189

(二)采用农业协会(农业合作社)的产销方式 /189

(三)采取对农民的特殊保护机制(农民社会保障制度必须完备) /191

第六章 基于财产的自由、民主和公共治理:农村土地产权与乡村治理 /194

一、土地产权的政治效果:对农民行为的激励和对农村治理的推进 /195

(一)土地承包经营权对农民积极性和农村经济的激励 /197

(二)农村再集体化的政治效果:农村社会民主治理的推动 /199

(三)农民再集体化实践的成功模式 /201

二、中国农村社会治理模式的历史沿革 /206

(一)传统中国农村社会治理模式 /206

(二)新中国农村社会治理模式 /210

(三)中国农村社会治理模式的变迁启示 /213

三、中国农村社会治理的困境与走向 /215

(一)我国“乡政村治”模式下农村治理面临的困境 /215

(二)关乎中国农村社会治理未来的核心要点:产权激励与法治保障 /219

(三)中国农村社会治理的改良举措 /225

结论 /231

参考文献 /233

后记 /256

导 论

一、问题意识和研究意义

(一)土地之于中国的重要性:“土地是中国最大的政治与社会问题”

土地是民法中的特定物,经济学上的稀缺和不可替代资源。迄今为止,土地及其出产物一直以来都是人类维持生计最重要的依靠,正如威廉·配第所言:“土地是财富之母,劳动是财富之父。”土地的这些特性都决定了地权的无比重要性。在土地、资本、劳动力和科学技术四大生产要素中,土地无疑是最重要的。皮之不存,毛将焉附?没有土地,资本、劳动力、科学技术将失去立足之地,创造财富也将无从谈起。新中国成立至今近 60 年的历史也证明,中国农村土地制度对于中国现代化建设起着决定性的作用。土地作为生产要素,与其他生产要素一样,首先必须明晰产权,其次必须能够自由流动,有了这两条,土地与劳动力、资本、科学技术相结合,就能够创造出巨大的财富。

农村土地制度和权利问题一直以来都是中国农村社会历史发展中的重要参与因素,是影响社会发展道路的重要内容。不管是封建社会的朝代变换,还是近代社会党派更迭、国体变革,甚至以新中国成立之初到改革开放的治国思路的转换,都与中国农村土地问题有着莫大的关系。并且,我们也已经清楚地看到,三农问题已经成为当下中国的核心社会问题,最好的例证便是,近九年中共中央每年一号文件都是关于三农问题的。^{〔1〕}同时,2007年出台的《物权

〔1〕“中央一号文件”原指中共中央每年发的第一份文件。2004年至2012年,中央已经连续发布了九个以“三农”为主题的“中央一号文件”,强调了“三农”问题的重要地位。历年“中央一号文件”一览:

(1)2004年:《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》

2004年1月,中央下发《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》,该文件是改革开放以来中央的第六个关于“三农”的“一号文件”,也是新世纪第一个关于“三农”的“一号文件”。文件指出,坚持“多予、少取、放活”的方针,调整农业结构,扩大农民就业,加快科技进步,深化农村改革,增加农业投入,强化对农业支持保护,力争实现农民收入较快增长,尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。

(2)2005年:《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》

2005年1月30日,中央下发“一号文件”《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》。文件要求,坚持“多予少取放活”的方针,稳定、完善和强化各项支农政策。当前和今后一个时期,要把加强农业基础设施建设,加快农业科技进度,提高农业综合生产能力,作为一项重大而紧迫的战略任务,切实抓紧抓好。

(3)2006年:《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》

2006年2月,中共中央、国务院下发《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》。文件要求,统筹城乡经济社会发展,扎实推进社会主义新农村建设,推进现代农业建设,强化社会主义新农村建设的产业支撑,促进农民持续增收,夯实社会主义新农村建设的经济基础,加强农村基础设施建设,改善社会主义新农村建设的物质条件。

(4)2007年:《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》

2007年“一号文件”名为《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》,文件指出,2007年农业和农村工作的总体要求是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针,巩固、完善、加强支农惠农政策,切实加大农业投入,积极推进现代农业建设,强化农村公共服务,深化农村综合改革,促进粮食稳定发展、农民持续增收、农村更加和谐,确保新农村建设取得新的进展,巩固和发展农业农村的好形势。

(5)2008年:《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》

2008年“一号文件”名为《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》。文件提出,加快构建强化农业基础的长效机制;切实保障主要农产品基本供给;突出抓好农业基础设施建设;着力强化农业科技和服务体系基本支撑;逐步提高农村基本公共服务水平;稳定完善农村基本经营制度和深化农村改革;扎实推进农村基层组织建设;加强和改善党对“三农”工作的领导。

(6)2009年:《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》

2009年“一号文件”名为《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》。文件提出28点措施促进农业发展与农民增收,其中包括较大幅度增加农业补贴,建立土地承包经营权流转市场,鼓励部分省推行省直管县体制,实施一村一名大学生计划等。

(7)2010年:《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》

2010年的“一号文件”名为《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》,提出了“稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲”的二十字基本思路方针。文件指出,把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求,把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容,把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措,把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务,把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力,按照稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲的基本思路,毫不松懈地抓好农业农村工作,继续为改革发展稳定大局作出新的贡献。

(8)2011年:《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》

2011年的“一号文件”名为《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》。文件指出,力争通过5年到10年努力,从根本上扭转水利建设明显滞后的局面。到2020年,基本建成防洪抗旱减灾体系;基本建成水资源合理配置和高效利用体系;基本建成水资源保护和河湖健康保障体系;基本建成有利于水利科学发展的制度体系。

(9)2012年:《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》

2012年的“一号文件”名为《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》,全文约10500字,共分六个部分23条,包括:加大投入强度和工作力度,持续推动农业稳定发展;依靠科技创新驱动,引领支撑现代农业建设;提升农业技术推广能力,大力发展农业社会化服务;加强农业科技培训,全面造就新型农业农村人才队伍;改善设施装备条件,不断夯实农业发展物质基础;提高市场流通效率,切实保障农产品稳定均衡供给。文件指出,实现农业持续稳定发展、长期确保农产品有效供给,根本出路在科技。农业科技是确保国家粮食安全的基础支撑,是突破资源环境约束的必然选择,是加快现代农业建设的决定力量,具有显著的公共性、基础性、社会性。必须紧紧抓住世界科技革命方兴未艾的历史机遇,坚持科教兴农战略,把农业科技摆上更加突出的位置,下决心突破体制机制障碍,大幅度增加农业科技投入,推动农业科技跨越发展,为农业增产、农民增收、农村繁荣注入强劲动力。

法》也对农村的土地物权制度进行了较为详细的规定,体现了国家对农地法律制度的关注。

此外,中国社会的未来发展当然也离不开农村土地问题的制约,土地在中国社会中也不再纯粹是一种经济要素和资源,而成为关乎中国政治和社会稳定、影响中央和地方关系、累积金融和财政风险的大问题。^{〔1〕} 再加之,政治本身就是利益分配的游戏,而土地历来就是中国社会的中心利益,也正是在这样的意义上,我们才会说,“土地是中国最大的政治。”

因此,农村土地制度问题值得认真研究和关注。而中国农地制度问题,由于还涉及中西方法律的嫁接、传统与现代的抵牾等诸多因素,要远比我们看到的复杂,也更有了专门研究的必要。

(二)农村问题之于中国社会的重要性:新重农主义

农村问题设定了中国社会现代化的难度和限度,是中国社会改革的瓶颈所在,也是当前中国的重大政治难题。当然,我们应该看到事情积极的一面。在认识到农村问题对于当前及未来中国社会的重要性后,中共中央连续九年的九个关于农村问题的一号文件有机衔接,一脉相承的,共同构建起了一个完整的符合当今潮流的“三农”理论体系和政策架构,符合整个经济社会发展的逻辑。当前中央关于三农的政策体系具体包括:(1)“两个趋向”的理论,即我们已经进入工业反哺农业、城市带动农村阶段,打破城乡割裂对立格局,推动城乡统筹发展;(2)“重中之重”主要是重经济发展,重农民利益,重制度创新。经济发展是前提,农民利益是核心,制度创新则是途径。这些都是新时期的中央“重农或尊

〔1〕 刘守英:“土地问题‘政治化’”,载《中国改革》2010年第1期。

农”思想的具体体现。

当然,说到重农思想,人们必然又想起了重农学派的主张和传统中国社会的做法。重农学派是18世纪流行于法国的一个古典经济学派。其核心观点是,农业是社会财富和收入的唯一来源,只有投入农业的劳动,才能够创造出新的社会财富即净产品,而工业、商业、服务业等部门,仅仅能够转变使用价值的具体形式,其经营所得仅仅能够收回成本,根本谈不上创造新的社会财富。^[1] 同样,中国传统社会是一个典型的农业社会,重农主义一直是国家社会的本位。但传统中国的重农主义思想并未起到保护农民利益的作用,问题的关键正如秦晖教授所言,在于那时所谓的“重农”是以朝廷为本位的,重的是“农”而不是“民”。^[2]

因此,今天我们所主张的新重农主义思想之“新”既不同于传统中国朝廷的“重农”观念,^[3]也要与法国古典经济学的重农学派有所区别,必须强调当前中央和国家所要重视的“农”,不仅仅是指“农业”(或者说更多不是指农业),更是指“农村和农民”。因此,新时期的“重农”,既重生产力发展,又重农民利益,重农民农村农业全面发展,重城乡统筹发展,重工农业协调发展,重当前今后可持续发展,还要深刻认识到农业在现代社会因其“先天性困境”是一种弱势产业,需要国家政策的倾斜保护。也只有将此种新重农主义的理念落实到行动和实践中去,限制中国社会革新和发展的农村问题才能迎刃而解,中央关于三农问题的政策和主张才不会总是流于

[1] 周诚:“新重农主义”,载《中国经济时报》2011年1月14日。

[2] 秦晖:“我们需要怎样的‘重农主义’?”,载《经济观察报》2006年第417期。

[3] 秦晖:“呼唤‘新重农主义’”,载《南方周末》2001年5月25日。