



中国农村土地制度研究

(1949~2008)



罗红云 著

新疆财经大学重点学科科研基金资助

中国农村土地制度研究 (1949~2008)

罗红云 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地制度研究:1949~2008/罗红云著. —上海:上海财经大学出版社,2012.3

ISBN 978-7-5642-1150-9/F·1150

I. ①中… II. ①罗… III. ①农村-土地制度-研究-中国-1949~2008 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 152628 号

- ☐ 责任编辑 刘光本
- ☐ 责编电邮 lgb55@126.com
- ☐ 责编电话 021-65904890
- ☐ 封面设计 张克瑶
- ☐ 责任校对 胡芸 赵伟

ZHONGGUO NONGCUN TUDI ZHIDU YANJIU

中国农村土地制度研究 (1949~2008)

罗红云 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷

上海春秋印刷厂装订

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 11 印张 306 千字

定价:35.00 元

序 言

罗红云的博士论文《中国农村土地制度研究(1949~2008)》即将出版,作为导师我非常高兴,她从新疆发来邮件,盛情邀我作序,即欣然应允。

土地问题现在已经成为中国诸多社会矛盾和官民冲突的焦点问题之一。2010年,在两轮房市调控之下,全国土地出让金数额为2.7万亿元,再创新高;增幅再创新高,同比增长70.4%;土地出让金占地方财政收入的比例再创新高,为76.6%。这一比例是空前的,反映了地方政府对土地财政的极度依赖(见《南方周末》2011年1月13日)。时至今日,我国的失地农民至少已达4 000万人,由土地征迁导致的群体性事件此起彼伏。与此相伴随的是,进入21世纪后,我国的耕地面积总量以及人均耕地面积不断减少、劳均粮食产量、人均粮食拥有量也出现了不断下降的趋势。这种局面如果得不到遏制,将导致极其严重的后果。

到底是哪些因素导致了上述变化以及如何扭转这种危险的趋势呢?这是一个理论意义和现实意义都非常重大的命题。从制度经济学的角度来看,与土地相关的产权制度是理解这一切变化的关键。这也是这个领域中众多专家学者的共识,可以说当今中国经济和社会发展的几乎所有重大问题,如经济发展方式转变和结构转型,政府职能和收入结构转变,城市化与城乡统筹,土地、住房和收入分配,维稳与法治等,都与土地制度密切相关。

罗红云博士的这本著作运用公共选择理论的政党理论、官僚理论和利益集团理论以及新制度经济学的制度变迁理论,对新中国六十年农地制度变迁过程进行梳理,比较了不同阶段的农地制度效果,解释了推动不同阶段农地制度产生和变迁的原因。更难能可贵的

是,罗红云博士还做了大量的入户调查,通过运用多元统计手段对问卷进行分析,从实证和规范两个角度进一步对中国农地制度改革路径进行了探讨。

在我看来,这些工作有着重大的理论和现实意义。从方法论角度讲,社会科学(包括经济学)的基本方法与物理、化学等自然科学是一样的,都是运用演绎、归纳、分析、综合这些逻辑学的基本方法去探索、把握(社会科学方面的)因果规律,为实现具体的政策目标提供理论依据。但是,社会科学与自然科学最大的不同就是很难像后者一样做受控实验(在社会科学中,很多实验要么有违道德伦理,要么成本高得无法承受),而历史恰恰是最好的实验室。众所周知,解放战争的胜利是与我党的土地改革的成功直接相关的,而新中国成立后的农业合作社和人民公社制度却直接导致了农业产量的大幅下降,产生了在风调雨顺的和平年代大量饿死人的奇怪现象。在北京七千人大会后,刘少奇、邓小平仅仅采取了恢复农民自留地的措施(用术语来讲,就是赋予农民对自留地的使用权和收益权,而自留地所占的份额是很少的)就遏制了饥荒的蔓延,此后哪怕是经过十年文革这样的内乱,中国再也没有重现1959~1961年“三年自然灾害”时期的大面积饥荒。改革开放后,包产到户制以及其后的一系列以赋予农民更多产权为特征的土地制度改革所带来的农业产量、农民收入的大幅提高的伟大成果奠定了中国三十年经济腾飞的基础。以上历史过程,运用约翰·穆勒的“寻因果五法”中的“求同求异并用法”就可得出结论:对农民的土地产权保护得越好,经济绩效越高;反之亦然。

罗红云博士的这部著作,通过对新中国成立后六十年农地制度变迁历史的回顾,使我们对六十年来农地制度的发展脉络以及由于农地制度变化而产生的不同制度效果有一个清楚的把握,从而梳理出推动新中国不同阶段农地制度产生和变迁的影响因素以及新中国农地制度变迁中存在的主要问题,为今后中国农地制度的改革提供借鉴。其理论意义和实践价值是怎么强调都不为过的。

当然,作为一部探索性的著作也存在着进一步完善的必要。在我看来,本书过于强调了意识形态的重要性。

诺思提出的关于意识形态理论的观点,当然有助于解释我国土地制度变迁过程中的一些特点。但是,诺思强调了意识形态对交易费用和经济绩效的影响,却没有揭示有利于或不利于增长的意识形态产生的根源。在诺思的分析方法中,意识形态是外生的。我认为,虽然意识形态具有非常重要的作用,但从“发生”的角度看,其就像在说“张三之所以这么做是因为他喜欢这么做”,这样的理论解释并没有为我们提供任何知识。用奥尔森的话说就是:“可由意识形态来解释的说法不构成一种解释,这只不过是增加了一个词而已,除非我们解释清楚是什么促成了该意识形态的出现,以及为什么社会选择了这种意识形态而不是其他什么学说或折中观点。”

当然,瑕不掩瑜。综观全书,作者研究思路清晰,逻辑结构严密,论述清楚,结论明确,是近年来关于中国农村土地制度研究方面的力作。相信本书的出版会进一步推动对中国农村土地制度改革的研究。

是为序。

蒋 洪

2012年3月

前 言

中华人民共和国成立以来,农业为国民经济增长做出了重要贡献。在此期间,农业产出、农民收入和农村土地资源都发生了较大变化。

哪些因素决定了上述变化?

诺斯指出,经济增长和发展的关键是制度因素,一种提供适当的个人刺激的有效的制度是促进经济增长的决定性因素,而在制度因素中,财产关系的作用最重要。诺斯认为,引起经济增长的真正原因是制度的变迁。除非现行的经济组织或制度安排是有效率的,否则,经济增长不会简单发生。

土地是人类赖以生存的基础。不同的农地制度会产生不同的农业生产效率,并决定土地资源配置效率、农民收入水平以及社会经济能否协调发展。

对新中国六十年农地制度变迁历史的回顾,能使我们六十年来农地制度发展脉络以及由于农地制度变化而产生的不同制度效果有一个清楚的把握,从而梳理出推动新中国不同阶段农地制度产生和变迁的影响因素以及新中国农地制度变迁中存在的主要问题,以为今后中国农地制度改革提供借鉴。上述问题的解决具有重要的理论和实践意义。

本研究在广泛收集并消化国内外对新中国农地制度研究的基础上,采用实证分析方法,利用大量的历史资料和统计数据,描述了新中国六十年不同历史时期的主要农地制度及其制度特征、制度效果和制度运行成本。并利用新制度经济学的制度变迁理论和公共选择理论中的政党理论、官僚理论和利益集团理论,分析并解释了推动不同历史时期农地制度产生和变迁的主要因素。最后总结出推动新中国六十年农地制度产生和变迁的主要影响因素和新中国农地制度变

迁中存在的主要问题,结合农民对现行农地制度的态度和对今后农地制度改革意愿的分析,利用新制度经济学的国家理论和产权理论,本研究从实证和规范两个角度对中国农地产权制度改革路径进行了探讨。

本研究分为三大部分共八章。

第一部分对研究背景、文献综述和理论基础进行了简单介绍,包括第一章至第三章。

第二部分将新中国成立后的农地制度划分为土地改革时期、农业合作化时期、人民公社时期和近三十年四个阶段,分别对这四个阶段主要农地制度及其制度特征进行了系统描述,并利用相关理论解释了不同时期农地制度产生的原因,在此基础上描述了不同阶段的农地制度效果并对其进行评价。本部分共包括四、五、六、七章。

第三部分包括第八章。本章首先总结了推动新中国六十年农地制度变迁的原因和存在的问题,然后对8省292户农民的入户调查资料进行分析,得出如下几个结论:农民更多地将集体看作与外界对抗时的依靠力量而非土地所有者;土地规模经营在中国农村将是一个长期的发展过程;兼业农民将会长期存在;农地规模经营受农民家庭现有农地经营规模、非农收入占家庭纯收入比例以及农民家庭所属区域等因素影响。最后,本章从实证和规范两个角度探讨了中国农地产权制度改革的路径:从现有权利和利益格局分析,集体所有制是中国今后农地产权制度的必然选择;从资源有效配置的角度分析,国家拥有农地所有权、农民拥有农地的使用权、收益权和转让权的国家与农民的混合所有制是一种有效的制度安排。建立民主的“强化市场型政府”是产权(狭义)归农的农地制度改革得以顺利实施的保证。

目 录

序言	1
前言	1
第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 本书所持的基本假设和方法论	6
第三节 本书的研究思路、结构和概念解释	8
第二章 文献综述	13
第一节 国外文献综述	13
第二节 国内文献综述	22
第三节 简要评价	37
第三章 基础理论	42
第一节 新制度经济学的基础理论	42
第二节 公共选择理论中政治市场参与者的行为理论	56
第四章 土地改革时期的农地制度	64
第一节 传统中国社会的土地制度演变史	64
第二节 民主革命时期中国共产党的土地制度	69
第三节 土地改革时期的农地制度及其制度特征	85
第四节 土地改革的制度效果及评价	95
第五节 土地改革顺利完成的原因分析	102

第五章 农业合作化时期的农地制度	108
第一节 农业合作制度产生的原因分析.....	108
第二节 农业合作化时期的农地制度变迁及其制度特征.....	117
第三节 农业合作化的制度效果及评价.....	140
第四节 农业合作化相对顺利实施的原因分析.....	149
第六章 人民公社时期的农地制度	157
第一节 人民公社产生的原因分析.....	157
第二节 人民公社时期的农地制度.....	163
第三节 人民公社时期的农地制度效果分析.....	190
第四节 人民公社时期农村土地制度变化的原因分析.....	201
第七章 近三十年的农地制度	210
第一节 第一阶段(1979~1993年)的农地制度及其制度特征.....	211
第二节 第二阶段(1993~2001年)的农地制度及其制度特征.....	221
第三节 第三阶段(2002年至今)的农地制度及其制度特征.....	229
第四节 近三十年农地制度效果分析.....	238
第五节 近三十年农地制度变迁的特征和影响因素分析.....	250
第八章 中国农地制度改革路径探讨	258
第一节 新中国六十年农地制度变迁的影响因素 和存在的问题分析.....	258
第二节 农地制度与农民意愿调查分析.....	264
第三节 中国农地产权制度改革路径探讨.....	307
参考文献	320
后记	338

第一章 导 论

第一节 问题的提出

经济学家对农业对经济增长的重要作用的研究由来已久。重农主义的代表魁奈认为农业是国民财富增长的唯一源泉。这一看法虽然极端,却道出了农业在国民经济中的基础性地位。斯密在《国富论》中指出,农业生产率的提高是国民财富增长的必要条件。19世纪中叶,约翰·斯图亚特·穆勒在其著作中指出,经济增长(即人均实际收入上升)可以与农业发展并行不悖,共同阻止粮食实际价格的上升。^① 传统的新古典经济学认为,如果农业能够以合理的价格,提供有保证且不断增长的食物供应,那么它将有力地促进经济增长。发展经济学的代表人物西奥多·W. 舒尔茨指出,农业是经济增长的一个源泉。如何把弱小的传统农业改造成为一个高生产率的经济部门取决于对农业的人力资本投资。^② D. 盖尔·约翰逊在《再论农业在经济发展中的作用》中指出:“我相信,现在人们已经认识到,如果有适当的政策和环境,农业就可以为经济增长做出许多贡献。”^③

农业是国民经济的基础。新中国成立以来,特别是近三十年来,中国农业发生了巨大的变化(见表 1.1)。农业总产值从 1949 年的

① [美]D. 盖尔·约翰逊著,林毅夫、赵耀辉编译:《经济发展中的农业、农村、农民问题》,商务印书馆 2004 年版。

② [美]西奥多·W. 舒尔茨著:《改造传统农业》,商务印书馆 2003 年版。

③ [美]D. 盖尔·约翰逊著,林毅夫、赵耀辉编译:《经济发展中的农业、农村、农民问题》,商务印书馆 2004 年版,374 页。

326 亿元增加到 2007 年的 48 892.96 亿元,增长了 149 倍。同期,粮食总产量、棉花总产量和油料总产量也分别增长了 3.4 倍、16.2 倍和 9 倍。与此同时,农业单位产出也有了较大增长。尤其是粮食单产由 1952 年的 1 322 千克/公顷增加到 2007 年的 4 748 千克/公顷;劳均粮食产量由 1952 年的 947 千克/人增加到 2007 年的 1 595 千克/人。尽管全国人口由 1949 年的 54 167 万人增加到 2007 年的 130 832 万人,人均粮食拥有量仍然从 1949 年的 208.95 千克增加到 2007 年的 380.6 千克(见图 1.1)。

表 1.1 农业总产出汇总表(当年价格)

年 份	农业总产值 (亿元)	粮食总产量 (万吨)	棉花总产量 (万吨)	油料总产量 (万吨)
1949	326	11 318	44.4	256.4
1952	461	16 391.5	130.4	419.3
1978	1 253	28 272.5	204.9	401.7
1982	2 081	32 502	296.8	1 020.5
2007	48 892.96	50 160.3	762.36	2 568.74

资料来源:依据《新中国五十年农业统计资料汇编》、《新中国五十五年统计资料汇编》、《中国农业年鉴 2006~2008》相关资料汇总得出。

总量的增长是巨大的,但其增长并非持续。从 1949~2007 年粮食总产量变化来看,其增长处于不断波动中,期间经历了 1959~1961 年、1999~2003 年和 2005~2006 年的持续下降及其后的恢复性增长(见图 1.2)。同期,农业单位产出也在波动中不断增长(见图 1.1)。

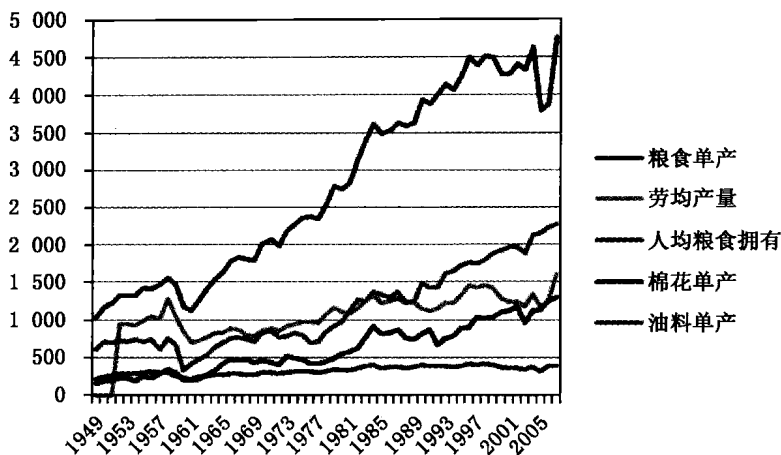


图 1.1 1949~2007 年农业单位产出变化图

资料来源:1. 资料来源:依据《新中国五十年农业统计资料汇编》、《新中国五十五年统计资料汇编》、《中国农业年鉴 2006~2008》相关资料汇总计算得出。2. 单位:农业单产单位是千克/公顷;劳均产量等为千克/人。

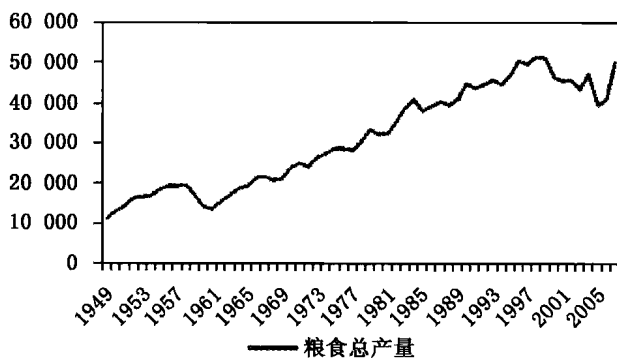


图 1.2 1949~2007 年粮食总产量变化图

资料来源:依据《新中国五十年农业统计资料汇编》、《新中国五十五年统计资料汇编》、《中国农业年鉴 2006~2008》相关资料汇总得出。

在农业产出增加的同时,农村居民的收入总额和收入构成也发生了较大的变化。农民人均纯收入从 1978 年的 133.57 元增加到 2007 年的 4 140.4 元,年均增长 12.48%。劳动者报酬收入占农民人均纯收入的比例已经由最低时的 9.22%(1986 年)上升到 2007 年的 38.55%,家庭经营纯收入占农民人均纯收入的比重从家庭承包制实行后的 80% 左右下降到 2007 年的 52.98%。^①

与此同时,全国耕地面积发生了较大变化,经历了建国初的逐步增加而后从 1958 年开始减少(见图 1.3)。期间,1958~1982 年 25 年间年均净减耕地 331.8 千公顷,1982~1996 年 15 年间年均净减 209.3 千公顷,1997~2006 年 10 年间年均净减 812.73 千公顷。^② 上述变化导致我国人均耕地面积由 1949 年的 2.71 亩下降到 2007 年的 1.39 亩,下降了 48.7%。^③ 一方面有限的土地(尤其是耕地)资源大量减少,另一方面征用土地的城市对土地资源长期低效利用。据国土资源部统计,中国城市土地资源有 40% 处于低效利用状态。根据国土资源部的专项调查,到 2006 年底,全国城镇规划范围内闲置、空闲和批而未供的土地有近 400 万亩。^④

哪些因素决定了中国的农业产出、农民收入和农村土地资源的上述变化?

制度经济学指出:“土地、劳动和资本这些要素,有了制度才得以发挥功能。制度至关重要。”制度提供了人类相互影响的框架,是一种经济技术合作与竞争关系的规范。如果忽视了制度及其变化这个重要因素,研究经济增长、解释经济增长就存在着较为明显的矛盾。新制度经济学的主要代表人物诺斯指出,经济增长和发展的关键是制度因素,一种提供适当的个人刺激的有效制度是促进经济增长的决定性因素,而在制度因素中,财产关系的作用最重要。诺斯认为,

① 中华人民共和国农业部编:《新中国 60 年农业统计资料》,中国农业出版社 2009 年版。

② 依据《中国农业统计年鉴》和《中国国土资源年鉴》相关数据计算得出。

③ 依据《中国农业统计年鉴》中各年末全国人口数和年末耕地面积计算得出。

④ 中国国土资源年鉴编辑部编:《中国国土资源年鉴 2007》,地质出版社 2007 年版。

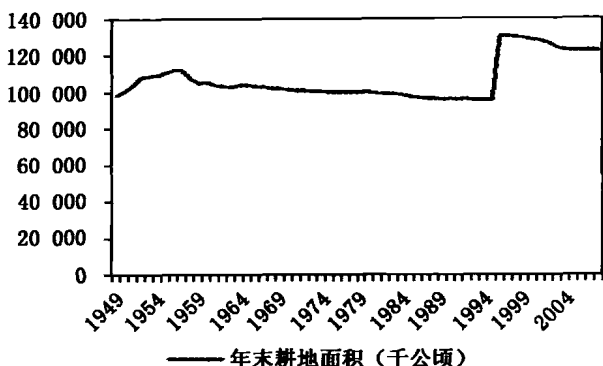


图 1.3 1949~2008 年年末耕地面积变化图

资料来源:《新中国 60 年农业统计资料》,中国农业出版社 2009 年版。

引起经济增长的真正原因是制度的变迁。除非现行的经济组织或制度安排是有效率的,否则,经济增长不会简单发生。

土地是人类赖以生存的基础。不同的土地制度会产生不同的农业生产效率,并决定土地资源配置效率、农民收入以及社会经济能否协调发展。

本书通过将新中国六十年农地制度变迁历史划分为土地改革、农业合作化、人民公社和近三十年四个时期,描述不同时期的主要农地制度及其制度效果。并利用新制度经济学理论和公共选择理论,试图研究并解释如下问题:哪些因素推动新中国六十年农地制度的不断变迁?新中国六十年农地制度变迁存在哪些主要问题?在这一制度变迁过程中,各级政府、农村集体、农民及其他利益相关者在制度形成过程中处于何种地位?采取了什么样的行为?进一步的制度变革面临哪些困扰?在对制度变迁历史进行分析的基础上,结合对农民的调查,希望了解农民对现行农地制度的态度和农地制度改革的意愿,并利用新制度经济学的国家理论和产权理论进一步对中国农地制度(主要是农地产权制度)改革的路径进行探讨。

对上述问题的研究和解释具有重要的理论和实践意义。

第二节 本书所持的基本假设和方法论

一、基本假设

“天下熙熙,皆为利来;天下攘攘,皆为利往。”不论是单独的个人还是作为具有共同利益的组织,其行动的目标均是在其最大限度获取的信息和资源禀赋的约束下,最大化个人和组织的利益,无论这一行为是经济行为还是政治行为。因此,“经济人”假设和有限理性假设是本书所持的基本假设。

(一)“经济人”假设

从新中国六十年农地制度变迁历史来看,执政党、各级政府及其代理人(统称为官僚)、农村集体、农民以及其他利益相关者的行为选择,无不体现了“经济人”的特性。尽管他们拥有各自的目标函数,但在约束条件下最大化其自身利益这一点上是一致的。中国共产党作为执政党,其目标函数是保持政局的稳定和社会经济的持续发展。中央集权的政治体制决定了各级政府及其代理人的目标函数是在完成上级下达任务的基础上,最大化本部门预算并得到个人利益的满足。而作为农民代表的农村集体是一个矛盾集合体,作为一个组织,它有自己的利益,这就决定了它既不能完全代表农民的利益,也不能完全代表国家和各级政府的利益。这种矛盾性决定了其行为选择的多面性。农民和其他利益相关者的目标函数都是在各种约束下最大化自己的经济利益。

(二)有限理性假设

西方主流经济学一直将完全理性假设作为其体系的一个重要前提假设。其内涵是所有的完全理性行为人都具有一致的、稳定的偏好,有能力预测到可能发生的全部事情,并能在各种可行的行为中做出最佳选择。而且所有这一切都可以在瞬间完成,不存在任何成本。这一苛刻的假设显然与现实世界相差太大,对于揭示现实没有太大意义。

为了更接近真实世界的情况,当代经济学家更多关注的是不完全理性或者说有限理性。西蒙(Simon)指出,行为人的真实选择不可能具备完全理性,而是理性受到限制,只能是有限理性而已。有限理性概念包括以下三个方面:获取和处理信息的巨大成本所产生的后果;能力的有限——人类科学知识存量的有限或人类的信息储藏及推理能力的有限;人类理解或思维中存在着系统的扭曲。西蒙的有限理性是指这样一个事实:决策制定者并非无所不知,而是在信息的加工方面存在着实际困难。因此,人们可以被看作是意欲理性的,但他们并非是超级理性的。如果行为人在选择时主要运用了计算和推理手段,那么他的选择就是理性的。

本书接受有限理性假设。因为农村土地制度变革中涉及的各利益主体都不可能满足完全理性的假设,即便是信息相对完全的中央政府。其次,制度的形成是各利益主体间持续多次博弈的结果,而不是一次性博弈的结果。这就决定了信息出现和获取的非完全性。因而行为人的行为选择最终只能是有限理性而非完全理性。

二、方法论

本研究的主要目的在于说明新中国六十年的农地制度及其制度特征和制度效果。因此本研究在方法论方面的主要特点是将实证分析贯穿全文。

本研究通过对《中共中央文献选集》等建国前历史资料和《农村政策文件选编》、《毛泽东选集》、《中共中央文件选编》、《中共党史参考资料》、《建国以来重要文献选编》等新中国成立后历史资料进行研究的基础上,说明新中国六十年在不同历史时期制定并执行了哪些农地制度、制度的主要内容、这些制度安排使不同阶段农地制度呈现什么特征,以及哪些因素推动了新中国不同历史时期农地制度的变迁。同时利用《中国统计年鉴》、《中国农业统计年鉴》、《中国国土资源年鉴》和《中国农业发展报告》等统计资料中关于农业产出、农民消费水平和收入以及耕地资源等数据的变化,对新中国农地制度的运行效果进行分析,使对新中国六十年来农地制度变迁历史的研究更