

耕地

我们的生命线

11

目 录

序：当代中国的土地制度	D. Gall Johnson (1)
导言	文贯中 (8)
从传家宝到商品：乾隆年代 (1736~1795 年)	
广东省土地商品化与土地产权演化的过程 ,	
.....	步德茂 张人则 (17)
湄潭：一个传统农区的土地制度变迁	周其仁 (37)
农地经营规模与经济发展——关于中国农业	
制度基础构造的理论思索	王诚德 (105)
大陆各形态土地制度之优劣与全要素 ,	
生产力变化	文贯中 (127)
中国家庭农场与土地制度变迁——关于	
浙江省家庭农场演变的思考	洪朝辉 (144)
中国农村剩余劳动力转移与土地制度改革	
——中国与日本、台湾的比较研究	李宗敏 (157)
包产到户与土地集体所有制	罗小鹏 (174)
关于中国农村实行股田制创新的研究报告	程抱全 (197)
中国土地制度的政治经济学及其超越——在生态、	
人口、技术和文化制约下的演化动力学研究	陈平 (211)
中国农村产权结构变化对商品化和生产率	
的影响	杨小凯 王建国 I. Wills (236)

CONTENTS

- Preface *D. GALL JOHNSON* (1)
Introduction *G. JAMES WEN* (8)
From Patrinomy to Commodity: the Commercialization of
Land in Guangdong Province during the Qianlong Reign
(1736~1795)
THOMAS BUEYO RENZE ZHANG (17)
Land Institutional Change in a Traditional Farming Area;
the Case of Meitan *QIREN ZHOU* (37)
A Reflection on China's Agricultural Institutions: Average
Farm Size and Economic Development
CHENGDE WANG (105)
A Comparison of Changes in TFP under Various Land
System—the Case of Modern China
GUANZHONG JAMES WEN (127)
The China's Family Farms and the Changes in its Land
Institution—the Case of Zhejiang Province
ZHAOHUI HONG (144)
A Comparative Study on Rural Migration and Land Tenure
System in Mainland China, Japan and Taiwan
ZHONGMIN LI (157)
The Household Responsibility System and the Collective
Land Ownership *XIAOPENG LUO* (174)
The Feasibility of Land-Sharing System in Rural China—a
Proposal on Institutional Innovations
BAOQUAN CHENG (197)
Political Economics of Chinese Land System and Beyond—an
Evolutionary Dynamics under Ecological, Demographic,
Technological and Cultural Constraints
PING CHEN (211)
The Impact of Property Right Changes on the
Commercialization and Productivity in Rural China
XIAOKAI YANG JIANGUO WANG I. WILLS (236)
-

序：当代中国的土地制度

D. Gale Johnson

中华人民共和国的农业和食品体制面临着三个最为重要的问题。这本论文集所涉及的主题，即为其中之一。也许正因为其重要性，自1978年下半年开始的农业改革，在这个问题上至今未能形成一项全国性的政策。

本集所收的论文主要讨论土地所有权及使用权的制度安排、不同制度安排对农业资源的生产力所带来的影响以及农户对控制土地使用权的某些特定规则的反应。虽然大部分文章主要关心的是最近十年来的发展情况，但历史的经验也并没有被忽略。过去的经验提醒我们，土地的所有权及使用权问题一直在中国历史上占有重要的地位。而且，过去这半个世纪中的经验也并非如我们所想象的那样自成一体。

简单地说，改革虽然导致责任制的迅速推广，使责任制成了农村的主要经营方式，并使公社不复存在。但是，改革并未改变农地的所有权。到底谁拥有土地的问题，至今仍如公社时期一样含糊不清。假如有人问起土地的所有权归谁，他会得到许多不同的答案——国家、生产队或村。在这个重要问题上的模糊性之所以能够被维持至今，主要可能是因为这样做符合干部的利益。很

明显，清晰地定义土地产权将会大大限制各级干部任意干预的权威——不管它们是村、乡、县、省一级的还是中央一级的。假如能够更明确地规定土地的使用权，并且有办法实施这些权利，那么象顺义县所发生的农业体制被重新集体化，或1991年在湖北省兴起的将每户地块由8~9块减为2~3块的运动就能被及时制止了。然而这都未能实现，因为权利并没有被清晰地定义，而实施这些权利的措施一般也仍由干部们制订。

在家庭承包责任制之下，每个家庭都已经被赋予了使用土地的权利，但这种权利仅适用于特定的时期及特定的地块。这就引起关于土地使用权及其配置的许多重要问题。这些问题在本书中占有相当重要的地位。一般来说，在每个决策单位（生产队或村）之内，土地的分配是建立在一种平均主义的基础之上的——可以是仅仅以家庭人口，也可以是以家庭人口与家庭劳力两者结合作为土地分配的基础。可是，如果这种平均主义原则也适用于家庭未来的成员的话，那么随着每个单位中的家庭人口数的变化，土地的再分配就必然导致家庭之间的有得有失。尽管我们对于农村实际情况仍不清楚，但有证据显示，在许多地区，尽管给予农民的土地使用权年限要长得多，土地的调整却几乎每隔三年发生一次。

洪朝辉的文章生动地说明了现有体制无法保障土地使用权的状况。在浙江省的一些例子中，就有村干部为了建立大的农场而强迫农民在他们的土地承包合同到期之前归还土地的情形。他的文章并进一步指出，规模经济在中国农村的作用并不显著。浙江省的许多大农场以直接财政拨款或减税的形式获得政府的大量补助。土地使用权方面的缺乏保障，也影响了这些大农场的行为，导致他们在土地使用上的短视行为。有些地方的这种定期土地调整造成许多不稳定因素，直接影响了农民的决策。这些决策涉及旨在改善土地生产力的投资，或涉及旨在消除由水土流失或其他对

土地生产力有负面影响的因素的投资。由此可见，这是一个非常值得深入探讨的问题。周其仁描述了湄潭县放弃家庭人口与土地再分配相联系的作法。

关于土地使用权的一个重要的含混之处，在于这些权利在何种程度上可以通过租赁或出售而转让。这种转让除少数特例外几乎都是非法的，虽然关于代耕的各种安排无疑是存在的。这种土地使用权的无法转让已经对农业耕作规模及兼职农户的发展造成显著影响。对这两个问题，本书都有深入的探讨。

本书中的几篇文章所提到的另外一个问题，是各村社被迫实行一系列的限制措施，这些措施影响了劳动力由农村移向城市，以及由一个村社移向另一村社的流动性，这对农村地区已造成很大的损失。

总之，本书中的文章都很值得我们深入探讨。这些文章由一群年轻的中国经济学家写成。他们的努力显示了现代经济学对深入理解中国农村地区所面临的各種非常紧迫的问题是十分有助益的。对于这些重要问题，他们是十分言之有物的。

PREFACE

D. GALE JOHNSON

The subject of this collection of articles is one of the two or three most important issues confronting the agricultural and food system of the People's Republic of China. Perhaps because it is so important, it has also been the aspect of the agricultural reform process inaugurated in late 1978 that has been largely left alone so far as national policy decisions are concerned.

The articles deal primarily with the institutional arrangements related to the ownership and use of land and the effects of those arrangements upon the productivity of agricultural resources and the responses that farm families have made to the particular rules that control the rights to use land. While most of the articles are concerned with the developments of the past decade, historical experience is not ignored. The historical experience serves to remind us that issues related to land ownership and rights to use land have been of major importance in the history of China and that the experiences of the last half century are not as unique as we may be inclined to believe.

Very briefly the reforms that resulted in the rapid spread of responsibility systems with the household responsibility system becoming dominant and with the abolition of the communes did

not change the ownership of farm land. Who really owns the land is as ambiguous today as it was when the communes existed. If one asks who owns the land, one gets a variety of answers — the state, the production teams, the villages. The ambiguity on this important issue remains presumably because it is in the interests of the cadres to keep it so. It is obvious that clearly defining property rights greatly limits the arbitrary exercise of authority by the cadres at all levels — village, township, county, province or national. If the rights to use land were clearly specified and there was a means to enforce those rights, then the kinds of arbitrary actions that occurred in Shunyi County to recollectivize agriculture or the campaign in Hebei Province in 1991 to reduce the number of plots per holding from 8 or 9 to 2 or 3 could have been stopped. But neither condition actually exists since rights are not well defined and enforcement procedures generally are under the control of the cadres.

Under the household responsibility system each family has been given rights to use land. This right is for a specified period and for specific pieces of land. Important issues arise with respect to the use rights and how they are allocated and these issues have an important role in this volume. Generally speaking within each decision unit (production team or village) land has been allocated on an egalitarian basis — on the basis of the size of the family or a combination of size and number of able-bodied members.* But if the egalitarian principle is applied to future members, then as the population of families within the unit change, land is reallocated with some families gaining and others losing. While there is considerable ambiguity concerning the factual situation, there is evi-

dence that in many areas such land reallocation occurs every three years even though land use rights have been assigned for a much longer period.

Zhaohui Hong's article vividly illustrates the failure to systematically enforce the land use rights. Big farms have been formed in Zhejiang Province, at least in some cases, by forcing some farmers to return their land to the villages before the expiration of their land contracts. His article provides further evidence, if any were needed, that there are not significant economies of scale in farming in China. Many of the large farms in Zhejiang Province are heavily subsidized by direct financial support and tax concessions. It is further noted that the lack of security in their land use rights influence the behavior of the large farms by inducing short-sighted behavior in the use of land. The periodic reallocation of land, where it occurs, creates uncertainty that influences decisions families make concerning investments that either improve the productive capacity of land or that serve to reduce or eliminate losses in productivity due to erosion or other processes that adversely affect the land. Consequently, this is an issue that merits serious consideration, and the approach taken by Meitan County to abandon the link between household population and land reallocation is described by Qiren Zhou.

An important ambiguity concerning the land use rights is the degree to which such rights can be transferred either by renting or sale. With minor exceptions such transfers are not legal though undoubtedly many arrangements do exist under which a family's land is cultivated by someone else. The failure to make

such rights transferable has significant effects upon the sizes of farm operating units and the development of part-time farming. Both issues are ably discussed in this volume.

An issue that is noted in a number of the articles is that rural communities have been forced to adapt to numerous restrictions that affect mobility of labor, especially from the countryside to the cities but also from one rural area to another. These restrictions impose substantial costs upon rural areas.

The papers in this book are well worth careful study. They are written by relatively young Chinese economists who show the relevance of modern economics to an understanding of very important problems confronting the rural areas of China. They have much to say that is important.

导 言

文贯中

土地在人类的文明史上一直扮演着举足轻重的角色。无论是游牧民族还是农耕民族，都不能须臾脱离土地而生存。对很早便跨入农业社会的中国来说，土地更被看作社稷之根本。在先哲贤人的教诲中，对土地制度重要性之论述随处可见。他们都把理想的土地制度视作立国安邦之本。史实也雄辩地证明了这一论断。中国历史上不少强盛一时的朝代，便是在农民的造反中遭天顶之灾。参加造反的农民大多为无地、少地的佃农。土地的丧失使他们失去了与皇朝的最后维系。新朝代在建立之初，亦往往把重新划分土地、平均地权作为恢复社会秩序、繁荣经济生活、获取民众支持的首要大事。即使到了近、现代，在中国这样人口稠密、工商业尚不发达的国家中，土地的重要性仍是有目共睹的。先有几乎摧毁大清帝国的太平天国运动，后有中国共产党所领导的土地战争。文革之后，以土地使用权的私有化为主要标志的农村体制改革使濒于崩溃的大陆经济奇迹般地获得中兴。这些历史事实足以证明土地制度不但对一个民族的经济的发展起着重要的作用，而且直接影响到社稷的安定。对中国这样务农人口占总人口大半，崇山峻岭和沙漠戈壁又占国土大部的国家，相对来说耕地无疑是十

分稀缺的资源。这一稀缺资源的有效利用，显然取决于土地制度的优劣。

当代中国土地制度经历了频繁的变革。这种变革对中国社会的影响之深刻，在古今中外怕是空前绝后的。新中国建立前后，中国共产党先以急风暴雨的方式消灭了地主阶级，通过均分土地建立起土地的小农所有制。这一制度建立不久，政府又推动互助组、初级社、高级社运动。1958年在毛泽东的直接干预下，全国农村又被迫推行人民公社。这一制度维持了二十多年，直至1979年起才为联产承包家庭责任制（以下简称责任制）代替。

正象顾应昌教授在其《土地市场的畸型及租佃制改革》一书中指出的，土地改革可分为两类：一类是土地所有权的改革、一类是土地使用权的改革。人民公社实行的不但是土地的集体所有制，而且还是土地的集体使用制。人民公社为责任制所取代的过程实际上只涉及土地使用权的改革。在责任制下原先的土地所有权的主体——生产小队——已改名为村民小组。村民小组一般相当于一个自然村。土地名义上归全体村民共有，而其使用权则按人口和劳力在农户中均分。所以现行的责任制所实行的土地制度可归结为土地的集体所有权与土地的私人使用权的结合。与公社制度下土地所有权与使用权主体均为集体相比，责任制下的农村土地制度显然是大大进了一步。这种制度允许农民在依合同交纳一定的国家订购产品后，保留自己名下的土地上的一切产出物。农民成了自己劳动果实的主人。这种制度安排的效应对生产的促进是极其明显的。80年代中期以前中国农业的高速增长以及目前大陆农产品供应尚称充沛，无疑与这一制度的安排的长处是密不可分的。

但是，这种土地制度的产生并不是深思熟虑、精心设计的结果，因而并不是一种经得起时间考验的长远安排。这种土地制度实际上是权衡各种利益的结果。土地使用权的私有化满足了农民

占有土地、占有土地出产物的欲望，大大激发了他们的劳动积极性。土地所有权的继续集体所有符合对马克思主义经典理论的传统理解。对土地使用权的平均主义分配则又迎合了农民的传统意识。所以，这种土地制度的成功之处，或者说它的不成功之处，是在不根本触动土地集体所有权、缺乏产权保障和不存在土地市场的制度环境下，和平地完成了土地在农户中的重新配置。借助于农民传统意识中强烈的平均主义诉求，公社的土地在责任制下按人口和劳动平均地承包给了各农户。平均主义的土地配置避免了在人多地少的资源禀赋条件下由对土地的争夺而可能引起的暴力冲突。土地的平均主义分配短期内也避免了同一地区内农民的贫富悬殊和无地农民阶层的出现。这自然减少了社会震荡。保留土地的集体所有，也使大陆农村保留了以前的农业生产合作化的某些制度要素，这自然减少了党内、政府内一部分人对责任制的激烈反对。

然而，随着农业人口的继续增长，随着各地区经济、工业化和城市化的不平衡发展，这种平均主义的土地制度越来越无法回避在它创立之初竭力想要回避的一系列问题。

首先，如果土地属全体村民共有，则村民的定义就不仅是现存的村民，还包括未来世世代代的村民。因此，从逻辑上说，在这种土地所有制下，村当局没有理由拒绝村中新增人口和新成年人口的土地再均分的要求。然而，这种因人口繁衍而不断细分土地的做法必然削弱农民对土地使用权的安全感，从而对土地的长期投资犹豫彷徨，甚至促使他们滥用土地。

其次，土地作为一种稀缺生产要素，应能机动灵活地与其他生产要素结合，以促使农业生产的增长。按市场经济的原则，土地应由愿出最高地租者使用。这样的使用者必然是最有效率的，不然他们付不起高的地租。但在不存在土地市场和土地租赁市场的情况下，土地难以向种田能手集中，只能靠行政手段形式主义地

推行所谓的规模经营。公社经验表明，这种做法必然降低土地的使用效率。

其三，在这种土地制度下，土地所有权的主体为含混不清的全体村民，每个村民同时又是佃农。这种制度安排使经济学意义上的地主和佃农的职责、权利混淆不清，难以界定。地主管理土地、监督佃农的功能受到削弱。

以上这些问题是无法回避的。显然，中国大陆的土地制度还处于演变之中。在这个意义上，步德茂和张人则的文章考察的虽是广东省十八世纪的土地纠纷，但对当代中国仍有很强的借鉴意义。根据他们的研究，土地原先被当作祖宗留下的传家宝，即使一时缺钱，不得已典卖出去，也应千方百计赎回。这种允许回赎的典卖制度在十八世纪逐渐瓦解。随着人口的加速增长，对土地需求的增强，土地价值迅速上升，土地的产权成为日益敏感的问题。买进土地的一方往往拒绝原主赎回，因而引起层出不穷的民事暴力纠纷，使官府和民间都感到土地产权有进一步明确化的必要，以顺应土地商品化的趋势。于是由典卖亦即活卖（允许回赎）逐渐演变为有活卖和绝卖（不准回赎）的明确区别。这是人口压力促使土地产权明晰化的历史证据。对正经历急剧商品化的当代中国农村来说，这段历史是不无启迪意义的。为此，本书将此文收录在内，供读者参考。

土地的细零化问题是现行土地制度面临的另一个问题。在非农产业不发达、新增人口必须继续就业于农业的那些地区，只要坚持土地使用权的平均主义，土地细零化必然会进一步发展。周其仁在其对贵州省湄潭县的土地制度的周密详尽的考察报告中指出，1987年该县宣布永远切断人口增长与土地分配的制度联系。从1988年起，新增人口或新成年劳力无权向村当局要求土地，土地在农户中的现行分配格局基本不动，土地使用权可以传代、转让。湄潭县的作法实质上是在维持土地的村民集体所有制的前提

下实行永佃制。这种土地制度显然代表了对大陆现行土地制度的重大突破。对这种土地制度的最严峻的挑战还在于如何实际解决新增人口和新成年劳力的就业压力，或使新增人口接受土地集体所有制下土地使用权的实质上的私有。当然，即使象湄潭县这样切断新增人口与土地的制度性联系的地方，土地的细零化仍会进行下去，只是从农户之间移到了农户之内。一般来说，在人多地少，非农就业机会不足以吸收新增人口的国家，土地的私有制会使土地的所有权相对集中，但会使土地的使用权日益分散。

王诚德在他的文章中有力地论证了所谓的土地细零化并不总是件坏事，并论证了象中国这样人多地少又缺乏资本的国家，为什么以家庭为单位的小农场反较大农场能更有效地使用人力、土地和资本。当然，要使小农场较大农场更有效率，有一个前提是土地使用权的获得必须与使用人的经营能力相联系。在目前的土地制度下，土地使用权的获得仅取决于先天的村民身份，因而与使用者的经营能力并无一定的联系。这难免降低土地的使用效率。

所以，与其担心土地细零化，更迫切的问题不如说是寻找有效配置土地的机制。中国过去的经验很能说明问题。从1952年到1989年中国农业全要素生产力变化来看（见文贯中文），正是在土地的细零化问题最不严重的公社制度下，全要素生产力先急剧下降，后又长期停留在很低的水平上。而在细零化相对严重的50年代早期和中期以及自70年代后期以来的十多年时间内，农业全要素生产力不是维持在1952年的水平上，便是呈迅速上升的趋势。成立公社的一个理由是克服土地的细零化和追求规模经济。然而，公社先后存在了二十多年，在公社体制内也尝试过种种改革、试验，却始终无法提升全要素生产力至1952年曾达到的水平之上。因而在今天，若还有人再想用公社制度来解决土地细零化问题，我们只能说这些人是对惨痛的历史教训过于健忘了。

在不存在土地市场的情况下，克服土地细零化的另一个办法

便是村当局直接干预，收回大部分农民的土地，集中交给指定的少数农户经营。北京郊区顺义县便发生过强迫农民在合同期满之前交出土地，以便推行人为的规模经营的事例，一时曾轰动全国。当然更多的情况是象洪朝辉文章中所提到的情况。在一些乡镇企业急剧发展、农业人口迅速转化为非农业人口的地区，当地农民对农业土地的需求迅速下降。农民往往只保留口粮田，将责任田退还村民小组。责任田变得无人肯种，而政府对当地的农产品征购任务维持不变。若存在土地租赁市场，地少人多而非农就业机会又甚少的那些地区的农民可移入当地，通过投标租种当地农民退包的土地。村当局不但不需补助外来农民，反而可坐收地租。而来自内地的农民因可获得肥沃的土地和其他现存设备，生活必然较前提高，也乐于接包土地，交纳地租。但在缺乏土地租赁市场的情况下，村、乡当局往往必须用种种津贴、补助来吸引一些当地农户继续务农，并补偿他们放弃非农就业机会而蒙受的损失。这些人为建立的、具有一定规模的农场固然暂时解决了沿海地区迅速工业化、城市化过程中出现的农民不愿务农的问题，但从长期看，这种作法会不会使这些地区的农业成本人为抬高，仍是有待进一步研究的问题。

李宗敏的文章提出另一个值得注意的问题——自推行责任制以来，大陆的兼业农户的数量正在迅速增加之中。她对比大陆的兼业农户与台湾、日本的兼业农户之后发现，大陆的兼业农户的迅速发展与台湾、日本的情况有明显的区别。在台湾和日本，由于长期来政府采取高价保护本国农业产品的政策，小规模农场不但能生存下来，还能坐收政府的补贴。所以小土地主往往采取兼业的办法而不愿干脆出卖土地。但在大陆，农产品的收购价格一般低于自由市场价格。所以不存在全国范围内的对农业的过度保护。李文认为兼业农户数量的发展一方面反映农村工业化的发展使非农就业机会增多，但另一方面大陆大部分地区并不象东南沿

海地区那样，农民已愿意彻底放弃农业。内地的农民即使找到非农就业机会，也要保留土地，以留退路。土地实际上起了社会保险的作用。

本书是一本学术性专著，十分重视不同意见的争论。为此，我们特地选入罗小鹏的文章。他认为，现行的土地分配原则是适合中国目前国情的。其理由是中国目前的主要问题不是土地生产力太低，而是资本的生产力太低。土地私有化后，土地兼并是避免不了的。随着农户土地经营规模的扩大，土地的生产力反而有可能下降。失去土地的农业劳动力一时也无法被工业充分吸收，极有可能影响社会安定。显然，只有在平均分配土地使用权的原则不变的情况下，才能使土地的社会保险功能得以发挥。在中国这样尚无完善的社会保险体系的社会中，土地的福利保障功能对保持社会安定无疑是有积极作用的。当然从长期来看，社会保险的提供是否一定要通过牺牲土地使用效率，抑或有更好的办法，仍是值得进一步探讨的。至于实行土地私有制后，土地生产力是否会下降，也是有待进一步商榷的。但罗小鹏文章中提出的一系列问题是主张永佃制或土地私有制的人所必须严肃对待的和认真解决的。

当然土地所有权的全面私有化对大陆来说，可能仍是过于敏感的问题。为此，程抱全提出股田制的建议。概括起来，他的建议是保持土地的村民集体所有，农民所均分到的土地折成股田由各农户认购。村当局将出售股田使用权后所获得的基金用于建设村、乡的基础设施。股田可以通过市场在农民中转手，并按市价成交。程文并未深入讨论股田制的许多细节，他的有关“三证”的许多建议也是编者不敢苟同的。所以程文仍是极不成熟的。但也许可对有志于这项试验的人以一些启发和借鉴，故也收录于本集子中。

陈平和杨小凯等的两篇论文由于收到时间较晚，编者只能列