

主 编 ◎王曙光
执行主编 ◎王丹莉

農

第『叁』辑

农村土地变革：理念与实践

本

- ▲ 农村土地制度变革：从福利功能转向财产功能 罗必良
- ▲ 农民分化、市民化意愿与土地产权诉求 傅 晨 曾亿武 张 琦 王建浩
- ▲ 激活乡镇闲置土地资源与新型城镇化发展 郭晓鸣
- ▲ 论土地的用途管制 郭光磊
- ▲ 家庭农场的实践界定、资格条件与登记管理 高 强 孔祥智
- ▲ 略论20世纪中期的土地改革与乡村社会重建 武 力
- ▲ 我国在计划经济时期对农村公有制实现形式的探索 李 文



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

农村

第『叁』辑

农村土地变革：理念与实践

主 编 ◎ 王曙光

执行主编 ◎ 王丹莉



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

农本：农村土地变革：理念与实践/王曙光主编. —北京：
中国发展出版社，2014. 11

ISBN 978-7-5177-0281-8

I. ①农… II. ①王… III. ①农村—土地改革—研究—中国
IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 276276 号

书 名：农本：农村土地变革：理念与实践

著作责任者：王曙光

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978-7-5177-0281-8

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京明恒达印务有限公司

开 本：700mm × 1000mm 1/16

印 张：16.75

字 数：240 千字

版 次：2014 年 11 月第 1 版

印 次：2014 年 11 月第 1 次印刷

定 价：30.00 元

联系电话：(010) 68990630 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话：(010) 88333349 68990639

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

農 本

第【叁】辑

主 编

王曙光 北京大学经济学院教授

执行主编

王丹莉 中国社会科学院当代中国研究所副研究员

本辑学术顾问（按姓氏拼音顺序排列）

傅 晨 华南农业大学经济管理学院教授

郭光磊 北京市农研中心党组书记、主任

郭晓鸣 四川省社会科学院副院长

孔祥智 中国人民大学农业与农村发展学院教授

李 文 中国社会科学院当代中国研究所第四研究室主任

罗必良 华南农业大学经济管理学院教授

武 力 中国社会科学院当代中国研究所副所长

卷首语

P R E A M B L E

农地变革：自由主义与福利主义的平衡术

农地问题是解读历史上中国王朝兴衰与治乱循环的核心密码之一。土地是农民的命根子，由土地而生出来的税赋当然也是传统农业社会治国者的命根子。几千年来，一种以土地为主角的历史剧反复上演：当一个王朝肇创与兴起时期，治国者往往以平均地权作为统治合法性的基石，农民获得耕地并得到较长时期的休养生息；在此期间，主要依赖土地产出的税赋持续增加，而随着国家汲取能力的增强与国力的提升，国家治理体系亦开始膨胀，财政支出压力随之增大；继而，随着经济的发展与社会结构的演变，小农经济内部出现贫富分化，富裕阶层的土地兼并以及拥有较高政治地位的官僚阶层的土地占有亦有逐渐加剧的趋势；在王朝的由盛转衰的后期，大规模的土地兼并带来社会矛盾的激化，此时，治国者必须进行深刻的社会变革以抑制豪强对土地的过度占有，然而这种社会变革虽然可能给农民带来局部的福利改善，却又极易导致统治者内部的剧烈冲突，从而使土地变革搁浅；在王朝的最后阶段，失地农民往往以集体暴力的形式来满

足自己对土地的梦想与渴求，从而颠覆旧王朝，创建新王朝。如此周而复始，千年兴衰故事又开始重演。在这个治乱循环的历史图景中，土地流动与农民福利之间的张力，一直是决定我们这个以小农经济为基础的国家兴亡的主导力量。

直到今天，尽管国家的经济结构和社会结构发生了深刻的变化，但是在考虑国家治理与经济发展时，农地仍是一个极其敏感而又不可能绕过的问题。福利导向的农地政策思路与市场导向的农地政策思路之间的冲突与平衡，一直是决策者极感棘手的难题。以经典经济学理论为基础的市场导向的农地思路，往往把土地作为一个单纯的市场要素来看待，而市场要素只有在充分自由流动的前提下才能实现最优配置，才能获得最大的效率与产出。然而在中国这样一个小农经济国家，土地从来就不仅仅是一个纯粹的生产要素，单纯用现代经济学视角、搬用现代一般均衡理论来探讨土地问题，只能显示研究者对中国悠久历史经验与复杂现实的无知以及在土地变革问题上的幼稚病。从政治经济学的高度，从国家安全和结构角度来审视土地问题，才能得到真正符合历史规律又具有现实可操作性的结论。任何基于新自由主义经济学而作出的简单的土地市场自由化与土地资本化的政策主张，在实施层面都是危险的。

与此相反，福利主义导向的农地思路更多地考虑到农地作为社会结构平衡器与社会矛盾稳定器的作用，持这种观点的人往往从中国历史治乱循环的教训出发，发出“一旦土地完全市场化则极易导致社会矛盾激化、贫富差距拉大、社会结构断裂的严重后果”的警告。在城镇化迅猛推进、大量农民工涌入城市并部分地成为城市居住者的今天，福利主义的农地思路对社会稳定与和谐的意义不言自明。但是在福利主义农地观影响下所导致的对市场化的过度恐惧、对国家土地市场的过度管制姿态、对土地产权交

易所设置的种种障碍与枷锁，却恰恰在某种程度上损害了农民的利益，降低了农民在城镇化进程中和中国经济改革过程中所应享受的改革红利和福利，他们在一定程度上丧失了土地资本化和市场化所带来的收益，虽然国家在迅猛发展，城镇化如火如荼地推进，但所有土地增值似乎与农民无关。带有民粹主义色彩的福利主义观点虽然有保护农民的初衷，但是在实践中却往往导致农民的福利流失。更重要的是，福利主义观点低估了中国农业经营模式的变革所蕴含的巨大力量，低估了中国小农经济向现代农业经济转型所带来的潜在冲击力，而这种变革和转型，是不以个人意志为转移的历史潮流。农民合作组织、农业产业化组织、家庭农场组织的兴起，内在地要求土地制度必须做出相应的调整。小农经济所赖以生存的经济条件已经逐步丧失，小农正在被挤压到一个非常危险和尴尬的角落，随时有被农业经营风险（市场风险和自然风险）推向破产边缘的可能。而福利主义导向的农地思路无疑为中国农业经济的结构演进设置了巨大障碍。

于是在激进与保守之间，在自由和管制之间，在市场导向与福利主义之间，决策者必须掌握极其高超的平衡术。一个很明显的事实是，由于中国农地制度调整的严重滞后，有大量的土地正在被抛荒闲置，利用效率极其低下，农业经营机制变迁与提升受到严重限制。农地的细碎化使得运用大型现代农业生产设备和使用现代生态农业手段来提升农业效率和品质的努力归于失败，使我国的农业形态长期处于小自耕农状态，农业的安全甚至食品的安全受到严重影响。农地的非资本化使得农民难以获得资本收益，难以分享经济增长和城镇化带来的红利，更难以利用土地的产权抵押获取金融支持。所有这些，都束缚了农民收入的增长和农业生产绩效的改善。因此，当下农地政策的深刻变迁势在必行，这是新中国继50年代初土改、五六十年代合作化运动与人民公社化运动、70年代末土地联

产承包责任制改革之后的第四次土地变革。这场土地变革，不仅仅是土地制度本身的调整，而且还涉及一系列与“三农”有关的制度的系统性调整。这是一个系统工程，一环扣一环，互为条件，只有从这种宏观的制度视野出发，才能最终解决好农地问题。具体而言，在土地制度调整的同时，诸如土地产权市场的建立、城乡统筹的社会保障体系的构建、国家户籍管理制度的深刻变革、乡村民主治理制度的完善等方面的改革必须同步进行，这样才能真正为农地制度改革提供良好的法律和制度前提与保障。

《农本》第三辑的文章，从各方面显示了农地问题的复杂性、农地改革的系统性以及各地农地改革试验模式的丰富性与多元性。这些文章有的着重于理论层面的辨析，有的着重于地方经验模式的梳理，有的则从历史视角展示了我国在农地问题上的漫长探索和经验。历史总要向前走的，虽然自由主义与福利主义之间的纠结和争议仍会存在，但是农地制度的变革却是大势所趋，不容回避和拖延。在中国这样一个农业大国和农业人口大国，对待农地问题既要稳健慎重，不要搞运动式推进，同时又要与时俱进，不能丧失改革良机。

王曙光

2014年8月10日

目 录

CONTENTS

农村土地制度变革与金融创新

农村土地制度变革：从福利功能转向财产功能 / 罗必良	3
农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析 ——基于北京、上海、广东的调研 / 夏 英 袁崇法 王安琪 曲 颂 丁 宇	20
推动农村集体土地流转制度改革，赋予农民土地经营自主权 / 张 辉	30
我国农村土地流转模式介绍 / 李品科 孙建平 丁 明	33
我国土地信托流转的典型实践 / 刘睿文	46
土地流转金融创新的权利关系与法律风险 ——山东枣庄流转大户跑路事件的启示 / 王东宾	61
农村土地制度变革与农村金融发展 / 王丹莉 王曙光	68
“人地”剥离及货币化市场配置 ——山东青岛良乡一村土地整治实践 / 徐鲜梅	74

农村土地制度变革与新型城镇化

农民分化、市民化意愿与土地产权诉求

——对广东农民的问卷调查 / 傅晨 曾亿武 张琦 王建浩 91

激活乡镇闲置土地资源与新型城镇化发展

——基于四川省西充县的调查 / 郭晓鸣 103

北京市城乡结合部集体建设用地集约利用乡镇统筹经验研究

/ 张秋锦等 109

新型城镇化发展不可忽视小城镇建设 / 范迪军 119

北京郑各庄农民自主城市化的成功实践和周边几个村的乱象与困局

——兼论村域城市化的路径选择与土地制度改革

/ 北京市农研中心课题组 123

农村土地经营管理制度变迁

论土地的用途管制 / 郭光磊 141

家庭农场的实践界定、资格条件与登记管理

——基于政策分析的视角 / 高强 孔祥智 150

我国家庭农场发展模式与面临的主要问题

/ 王曙光 张棋尧 孔新雅 169

从土地管理谈我国自然资源管理体制改革 / 黄小虎 174

农村土地问题的历史透视

略论 20 世纪中期的土地改革与乡村社会重建 / 武力 187

我国在计划经济时期对农村公有制实现形式的探索 ——以下放基本核算单位和建立健全农业生产责任制为中心 /李 文	202
新中国成立初期土地制度变动与农业生产力的提高 /王瑞芳	223
现代中国的土地问题 /陈翰笙	240

农村

农村土地变革：理念与实践

农村土地制度变革与金融创新

农村土地制度变革

从福利功能

转向财产功能

◎ 罗必良

土地对农民具有重要的福利保障功能，这几乎是以往农地制度安排的基调。现实的难境是，一方面伴随着农业劳动力的转移，农民对土地的依赖性显著降低；另一方面随着土地保障功能的替代机制逐步形成，但并未有效促进农地的流转。因此，农民的土地“退出”，并不是一个简单的福利保障功能及其替代问题；“人动地不动”表达了农民对土地财产权利的诉求。文章认为，农村土地制度变革的内核，应该从保障农民的土地福利功能转向强化农民的土地财产功能。

一、问题的提出

2011 年对全国 931 个村庄抽样调查的结果表明，我国农地流转的发生率为 15.25%，但与此同时，各类外出务工与兼业的农村劳动力已经高达 48.62%^①。一方面是农民的“离农”，但却没有“离地”；一方面是农民工“进城”，但却没有“弃地”；一方面是土地的“弃耕”，但却没有有效流转。劳动力与农地两类要素的流动严重不匹配。

本文曾以《农地保障和退出条件下的制度变革：福利功能让渡财产功能》为题发表于《改革》2013 年第 1 期。感谢该刊同意收录转载。

基金项目：教育部长江学者创新团队发展计划“中国农村基本经营制度”（批准号：IRT1062）；国家自然科学基金重点项目“农村土地与相关要素市场培育与改革研究”（71333004）。

① 来自 2011 年度上海财经大学“千村万户”社会调查项目。感谢该项目组所提供的数据。

对于农地流转滞后的原因，大量文献给予了持续的关注。其中，农地的初始制度安排、社会环境以及农户资源禀赋以及政策保障等，受到了学者的广泛重视。其中，土地承担的福利保障功能所形成的流转约束，是值得格外关注的问题。

在农村人口对土地压力不断增加的条件下，必然导致土地逐渐“福利化”，从而使得土地对农民的社会保障功能越来越大于其作为生产资料的功能。土地只要具有保障的价值，不论其保障实际能力的大小，人们都会保留并将其作为一种生活的保障。鉴于我国社会保障体系难以在短时期内覆盖农村，因此农地在一个相当长时期内仍将是大部分地区、大部分农民获取收益和维持生存的基石。特别是在非农就业的岗位和收入尚不稳定的情况下，绝大多数农民仍将土地视为“活命田”、“保险田”和非农就业的退路，因而宁可粗放经营，甚至抛荒，也不愿轻易转让和放弃土地。解决农民的发展问题，降低农民对土地的依赖，必须建立与城市居民均等的基本保障制度。

我们的问题是，既然土地承担着农民的福利保障功能，那么是否意味着如果存在保障功能的替代机制，农户就必然会有转出或者放弃土地的可能性？本文的回答将是否定的。

本文分为五个部分。除第一部分外，第二部分通过土地制度的初始安排及其演变，揭示了以土地保障功能为基调的内在逻辑；第三部分从事实和意愿两个层面，说明了土地对农民福利保障功能的弱化；第四部分利用计量分析的结果，证明了农民对土地重要性的评价，并不是一个简单的福利保障功能及其替代问题，而是表达了农民对土地财产权利的诉求；第五部分进一步阐明了从强调土地的福利保障功能转向为强化土地的财产功能的制度取向。

二、制度安排及其内在逻辑：以土地保障功能为基调

1. 初始的制度安排：国家制造

初期的农地制度安排是政治的需要。中国是农业大国，是农民大国，在资本主义发育极为有限的背景下，中国共产党领导的政权革命所依靠的基本力量必然是农民。正如毛泽东所指出的：中国“80%的人口是农民，这是小学生的常识。因此农民问题，就成了中国革命的基本问题，农民的力量，是中国革命

的主要力量”^①。农民以农为生，土地被视为农民的命根子。严酷的人地矛盾决定了谁赋予农民以土地的产权，谁就能获得广泛的政治资源与社会支持。因此，共产党领导的中国革命，一个重要的战略是“打土豪、分田地”，广泛开展土地改革运动。

土地改革运动从1950年底开始，到1952年底在全国范围内基本完成。土地改革“使全国3亿多无地、少地的农民无偿地获得了7亿亩的土地和其他生产资料，免除了过去每年向地主交纳的700亿斤粮食的苛重的地租”。“土地改革以后，贫农、中农占有的耕地占全部耕地的90%以上，原来的地主和富农占有全部耕地的8%左右。”^②

因此，初始的制度安排既满足了农民对土地福利保障功能的需求，同时也满足了政治动员与组织革命的需要。

2. 剥夺私有权：国家控制的集体产权

通过土地改革所形成的产权制度无疑是一种土地的农民私有制。无疑，这一制度安排是政治的需要。但是，不同的制度形成方式，所隐含的制度强度是不同的。

周其仁（1995）区分了三类土地私有权的获取途径：一是经过自由的交换契约获得产权（产权市场长期自发交易的产物）；二是通过一个国家干预的土地市场在形式上获得产权（对土地产权自发交易过程中施加某些限制的产物）；三是通过国家强制的制度安排而完全不经过市场途径所获得的土地（国家组织社会政治运动直接重新分配土地产权的结果）。在第一种情形下，农民有独立的谈判地位，他能够根据成本收益的合理预期决定是否继续持有或完全让渡产权。但是，农民的这种独立谈判地位在第二种情形下打了折扣，而在第三种情形下几乎荡然无存。显然，这三类产权的强度具有依次弱化（attenuation）的特点^③。

因此，土地改革形成的土地的农民私有制，既不是产权市场长期自发交易的产物，也不是国家仅仅对土地产权自发交易过程中施加某些限制的结晶，而

① 毛泽东：《新民主主义论》（1940年1月）。

② 国家统计局编：《伟大的十年》，人民出版社1959年版。

③ 所以周其仁合乎逻辑地指出，完全可以有不同的土地私有制，它们具有不同的强度、不同的稳定性，并且具有完全不同的进一步改变的逻辑。

是国家组织大规模群众斗争直接重新分配原有土地产权的结果。根据周其仁的分析，由于国家和党的组织对突破无地少地农民在平分土地运动中不可避免的“搭便车”（freerider）行为具有决定性的作用，同时平分土地的结果又可以经过国家的认可而迅速完成合法化，因此在领导土地改革私有化运动的过程中，国家就把自己的意志铸入了农民私有产权。当国家意志改变的时候，农民的私有制的产权制度就必须改变。这一点正为 North（1981）所言中，作为一个暴力潜能的垄断组织，当然可以创造任何产权形式。

中华人民共和国的成立尽管结束了中国近代百年的乱局，但毛泽东领导的共产党面临的却是满目创痍、贫穷落后的农业国家。于是，工业化成为重要的国家目标。

特别是1952年土改完成后，当以低价格在市场上获得农产品变得越来越困难时，国家开始实施“统购统销”政策，并于1958年完成了这一制度安排。在这一制度下，政府垄断了农产品的全部收购，并通过城市票证制度控制了食品和其他农产品的销售。一方面，低价垄断农产品市场，可能会导致农民从农业领域的退出；另一方面，这个制度压低了城市的生活成本，可能会诱导农民向城市的转移，从而一个旨在降低政府管制成本的户籍制度于50年代后期得以建立并延续到今天。为了确保农民从事农业生产，并低价出卖农产品，政府必须实施相应的政策以限制地区之间和部门之间的劳动力流动。由此，政府在农业生产的微观机制上，强行推广集体化政策。于是，人民公社体制的建立及其土地的集体所有制为实施政府的经济与行政计划提供了有效的制度形式。

统购统销、人民公社以及户籍制度作为国家获取农业剩余的三套相互匹配的制度体系构建，使得集体所有制经济完全处于国家的控制之下，国家成为所有制经济要素（土地、劳动和资本）的第一决策者、支配者和收益者，集体在合法的范围内，仅仅是国家意志的贯彻者和执行者。

如果说初期农地产权的私有化是政治的需要，那么随之而来的土地集体化则既是政治的需要，更是经济的需要。

土地的集体所有制以成员权的方式，维持了农民对土地社会保障功能的基本需求。但正因为如此，以土地维系农民的社会保障和国家为城市居民提供福利保障的“二元保障体系”得以形成并被不断固化。

3. 家庭承包制：对土地保障功能的强化

长期的低效率以及经济的短缺与食品匮乏，特别是核心人物的更替（1976