

靳相木◎著

中国乡村 地权变迁的 法经济学研究

A Research on Institutional
Arrangements and
Legislative Issues of Farmland
Rights in China

中国社会科学出版社

中国乡村 地权变迁的 法经济学研究

A Research on Institutional
Arrangements and
Legislative Issues of Farmland
Rights in China

靳相木 ○ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村地权变迁的法经济学研究/靳相木著. —北京:中国社会科学出版社, 2005. 8

ISBN 7-5004-5213-6

I. 中… II. 靳… III. 乡村—土地所有权—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 095723 号

责任编辑 胡 兰
责任校对 尹 力
封面设计 毛国宣
版式设计 李 建

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029450(邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新魏印刷厂	装 订	丰华装订厂
版 次	2005 年 8 月第 1 版	印 次	2005 年 8 月第 1 次印刷
开 本	880×1230 毫米 1/32		
印 张	9.25	插 页	2
字 数	222 千字		
定 价	23.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

盖国强

靳相木博士的学术专著《中国乡村地权变迁的法经济学研究》临付梓之际，作者邀我作序，遂忆起7年前，我从滨州地委调任山东农业大学党委书记，也就是在那年的一次座谈会上，我与作者开始熟悉。当时，作者还是一位留校工作时间不长的助教，今天他已经成长为一名在本学科领域有一定造诣和建树的年轻学者。靳相木博士是一位不尚巧华、不惜气力、学风严谨的年轻人，这几年我目睹了他在学术上的不懈追求和成长过程，值此靳相木博士的学术专著即将问世之际，谨向他表示由衷的祝贺！

我先后在公社党委书记、县长、县委书记、地委副书记等岗位上工作了二十几年，长期与农业、农村和农民打交道，有幸在基层亲身经历、参与、组织和推动了农村改革，切身体会了农村改革给中国带来的翻天覆地的变化。到山东农业大学工作后，我有机会更理性地观察和思考中国农村改革和发展问题。我们党领导广大农民改革僵化的人民公社体制，逐步建立农村社会主义市场经济体制，最根本的一条就是搞了“大包干”。“大包干”的基本内容是土地制度改革，是从土地制度改革拓展到对农村旧体制的全面改革。25年来，“大包干”在农村实践中不断演变、创

新，有力地推动了我国土地集体制度的深刻变革，农村集体土地产权结构和农地资源配置效率得到了相当大的改进。但是，同时也要承认，直至今日，我国的土地集体制度还有其内在的缺陷迫切需要解决。应该看到，现行的土地家庭承包经营制度仅解决了农业劳动的监督问题，只是实现了农民的劳动投入与报酬相挂钩，只是一定程度地调动了农业劳动者的生产积极性，是集体土地的经营体制改革，还没有从根本上对集体土地产权结构进行改革，没有交给农民一种独立的、明晰的、受法律保障的土地权利，农民还没有真正成为土地的主人，农民还没有把土地当作自己的财产。

现在，党的政策和国家有关法律已经赋予了农民长期而有保障的土地使用权，但从实践上看，目前这一政策和法律规定尚未完全落到实处。农民的土地承包经营权之所以在实践中难以生根，根源就在于土地集体产权结构的内在缺陷。迄今为止，在土地集体所有制框架之下，农民与集体的关系仍然是模糊的，农民是集体成员，是土地所有者，但他却无法辨识他的产权份额，造成农村土地是集体的而不是农民的。我认为，这就是当前中国农村全部问题的根源之所在。

在把握中国农村改革发展态势时，应该引起我们关注的是，市场取向改革虽然从农村发端，但目前农村改革已经落后于城市改革。城市国有企业改革，改到深处是产权。农村改革，改到深处是土地。作为市场经济体制不可或缺的土地市场，在城乡间的发育是不平衡的。城镇土地市场的基本结构已经确立，土地市场在配置城市土地资源的过程中发挥着日益重要的基础性调节作用。但在农村，土地市场的基本结构还没建立起来，农地资源配置基本上还是建立在行政调节的基础之上。

新一届党中央领导集体把“三农”问题摆在各项工作首位，

提出了统筹城乡经济社会发展的重大课题。而统筹城乡经济社会发展，必须统筹城乡改革。统筹城乡改革，最关键的问题之一就是要切实尊重和保障农民的土地权益，建立城乡联动、衔接的土地市场，让市场机制在城乡土地资源配置中发挥基础性调节作用。因此，着眼于当代中国农村改革发展大局，着眼于全面建设小康社会，着眼于中华民族的伟大复兴，研究走入新世纪的中国农村地权改革，不仅具有重要的学术价值，而且具有突出的现实针对性和紧迫性。靳相木博士的学术专著《中国乡村地权变迁的法经济学研究》，以最终回答“21 世纪的中国赋予农民什么样的土地权利”为研究目标，把经济学和法学的逻辑方法揉为一体，纵论三千年中国乡村地权历史变迁之线索，执意追究百年中国地权变迁之经验，大胆探索走入 21 世纪的中国农地制度改革和立法的关键问题之答案，可谓恰逢其时。

靳相木博士认为中国历史上皇权的出现和土地私有权的产生是一枚硬币的两面，并从皇权与土地私有权的历史关系的角度，界定了传统土地私有制和现代土地私有制的分野；在分析 20 世纪土地集体所有权在中国乡村的产生和发展时，他认为历史场景惊人的相似，土地集体所有权也是由社会主义国家政权催生出来的，土地集体所有制同样存在“传统”与“现代”之分。他认为，走入 21 世纪的中国农地地权改革和立法的总方向和最终目标，就是要实现农村土地制度的现代化，即彻底实现农村土地公有制从传统土地集体所有制向现代土地集体所有制的历史性转变。

靳相木博士的著作体现着解放思想、实事求是、与时俱进的精神。作者坚持生产力标准，锐意探索中国农村土地制度变革与创新的路径。他认为，实现传统土地集体所有制向现代土地集体所有制的历史性转变，就必须把农民与集体的关系尽快地以民法

的基本原则予以改造，使土地集体所有权法律关系尽快从半行政、半民事的法律关系状态转换为一种纯粹的民事法律关系。他倾向于认为，在迄今为止人类所积累的制度创新经验中，除“股份制”能用来改造土地集体所有制的内部关系而又不使之消灭之外，实在没有其他的经验可资利用。他还认为，在以股份制改造土地集体所有权的过程中，还必须吸收私人地权的积极因素，加快土地承包经营权的物权化；同时，要把市场关系引入农民与集体之间的土地承包关系。

我认为，靳相木博士在本书中所提出的定义、假说、观点和主张，对于丰富中国农地地权改革和立法的理论大厦，对于把农地制度改革的讨论引向深入，具有一定的贡献。当然，作者的观点和主张，在学术上尚不能称为尽善尽美，实践价值也更需时日检验。但是，作者的历史责任感，作者的求实精神，作者的“大胆假设，小心求证”，是应该被充分肯定的。

这几年作者认真读书，刻苦钻研，我为他取得的成果感到欣慰和高兴，更希望靳相木博士不懈努力，争取更大的学术成就。

是为序。

2004年5月18日

摘 要

本书在对相关研究文献进行综述和评析的基础上，首先在一个长达三千年的超长期分析框架中对中国乡村地权的历史变迁做了分析，提出和论证高水平制度均衡陷阱假说。然后，构造了一个短期制度变迁分析框架，对 20 世纪后 50 年中国农村的地权变迁，进行比较静态分析；接下来，着力对当代中国农村土地制度改革的“过程”和“结果”进行分析和评估。最后，对进入 21 世纪的中国农地制度改革和立法的目标、路径与方针做了探讨，并在法律层面对中国农地制度中的关键问题进行了分析、设计。

本项研究提出和论证了高水平制度均衡陷阱假说，对“李约瑟之谜”做了解释：从比较世界史的角度看，在华夏农业文明初期，作为制度供给者的国家（皇权），在生产水平还比较原始的历史条件下，跃进式地不断提供具有“现代性”的地权制度安排，建立在井田制度之上的封建主义生产方式较之西欧封建庄园制度提早一千年，随后地主土地私有制比西方世界超前确立约两千年，从而华夏民族由于享有压倒性的制度比较优势，在与西方世界的较量中取得了巨大的经济成就和遥遥领先的科学技术，迄至 14 世纪，已经通达爆发全面的工业和科技革命的大门。然而，在此之后，作为制度供给者的国家（皇权），由于自身的历史局限性，在生产水平相对较高的状态下没能把传统土地私有制推

向现代化，地权制度处于一种长期均衡状态。不仅如此，传统土地私有制所蕴含的特殊经济规律——土地兼并规律，把中国经济向前发展的生机和活力也都窒息了，因而 18 世纪末英国工业革命的主要技术条件在 14 世纪的中国虽然都已经存在了，但中国却始终没能爆发工业革命。

中国历史上皇权的出现和土地私有权的产生是一枚硬币的两面，而不是时下产权经济学所认为的“先产权，后国家”或者“先国家，后产权”。不仅如此，无论是土地私有制，还是土地集体所有制，国家的公权力与土地所有权均经历了从交织、结合在一起，到走向分离、独立的发展过程，这个过程就是地权制度从传统走向现代的过程。土地私有制从传统向现代的变迁，就是地主土地私有与皇权（封建国家的公权力）走向分离和独立化的历史过程；土地集体所有制从传统向现代的变迁，则是指集体的土地所有权与社会主义国家的公权力走向分离和独立化的历史过程。

秦汉以来两千年封建社会的历史行程中，皇权在催生了土地私有制之后，又始终是传统土地私有制向现代土地私有制变迁的最大障碍，从而皇权专制之下的中国封建社会也就始终未能从高水平制度均衡陷阱中摆脱出来。当历史进入 20 世纪，中国的资产阶级革命派和中国共产党人为促进中华民族走出高水平制度均衡陷阱，实现农业文明向工业文明的转化，以彻底摆脱“光荣的历史与屈辱的现实”的尴尬，在一百年间先后进行了两次划时代的价值取向截然不同的伟大实践。铲除统治中国两千年的皇权，把传统土地私有制彻底推进到现代土地私有制，是资产阶级革命派开出的走出高水平制度均衡陷阱的“药方”；中国共产党人则力主在铲除皇权之后，直接以土地公有制取代土地私有制。

在 20 世纪后 50 年中，土地集体所有制一直是一个在实践中

发展着的范畴。在农业合作化时期，土地集体所有制没有否认社员的私人地权，社员享有携带其产权份额离去的权利，正是这种机制才维持了合作社较高的组织效率；在人民公社时期，国家的公权力广泛而深入地渗透到农业集体经济组织中，全面否定了社员的私人地权，人民公社体制也因此无论怎样调整，都无法从根本上解决组织效率低下的难题。20 世纪 70 年代末的农村改革，使农民以土地承包经营权的形式，获得了一项物权化的个体土地权利，集体农作制也因此重新退回到家庭农作制，彻底解决了长期以来的组织效率难题。这段历史表明，在新中国成立之后的头 30 年内，在否定土地私有制的问题上存在着矫枉过正的成分。

当代中国农村土地制度从政社合一的人民公社体制向“集体组织—农户”两级分享体制的转换，有一条红线贯穿始终，即国家的公权力逐渐地从土地集体所有权中抽身，与此同时集体所有权又逐渐地分离和成长出一项独立的、排他的、具有财产性质的土地承包经营权。这一条红线非常策略地借助“变通性”、“阶段性”而得以贯彻始终。这样的一条改革路线不仅实现了新旧体制转轨的“软着陆”，而且在保障社会稳定的大前提下，实现了农村地权制度的深刻而广泛的变革。21 世纪中国农村土地制度改革仍将沿着这条路线前进。

当代中国农村土地制度改革形成了两大过渡性制度成果，即土地承包经营权制度与村庄制度。到目前为止，宪法、民法通则、农业法、土地管理法、村民委员会组织法、担保法、农村土地承包法等，已经分别从不同侧面对改革后所形成的农村土地承包关系进行了反映、修正和规范，初步形成了比较完整、相对统一的土地承包经营权制度的基本框架。与此同时，人民公社体制在我国农村退出历史舞台后，并没有出现“集体”的组织真空，旋即继承其衣钵的是村庄制度，即：凡农村社会成员都被组织在

国家认可或设立的村庄中，国家以村庄为中介，对农村社会成员的政治经济文化活动实现全方位的有效调控和治理。

21 世纪中国农村地权制度变革的总方向和最终目标，是彻底实现农村土地公有制从传统土地集体所有制向现代土地集体所有制的历史性转变。达到这一目标的具体路径是在业已取得的改革成果的基础上，沿着“土地承包经营权物权化、土地集体所有权法人化和村提留地租化”三位一体的政策思路，循着地权和地稅（租、价）两条线索在法律层面逐步展开。

Abstract

At the historical moment of the turn of chiliad, China enters into a new developing stage characterized by completely constructing a wealthy society and boosting the modernization of socialism. It is the historical duty of the current theoreticians to form the new theory to better serve the future practice. Then it is necessary for them to look backward to clear the traditional theory and reconsider the past practice and look forward to abstract and sum up the new practice. Retrospecting in the study on the reform of rural land institution in the recent twenty years, though it is "booming" and "flourishing", there are many drawbacks in the research methods and analyzing frameworks. Therefore, for China, a developing agricultural country with five thousand agricultural civilization, it is very important to study thoroughly and systematically on the rural land institution and innovate it.

Based on the summarization and comment on the related research documents, the essay firstly analyzes the historical change of the rural land institutions in China in a long run and puts forward the hypothesis of high-level institution equilibrium

trap. Secondly, it constructs a short-term analyzing framework of institution change and goes on comparative static analyses about the historical change of rural land institution in the past fifty years in China. Thirdly, it focuses on the analyzing and evaluating of the "course" and "result" of the reform on the rural land institution in the new era. Finally, it discusses the aim and policy of the reform and construction on the rural land institution in the 21st century and designs the key institution arrangement of 21st century rural land institution on the view of laws.

The main achievements of the essay are as follows:

I. It puts forward and proves the hypothesis of high-level institution equilibrium trap. At the beginning of the Chinese agricultural civilization, the "imperial power", as the institution supplier, under the low productivity in originality society, constantly and jumpily offers the "modernity" arrangement of land institution and as a result, the landlord land private system is established in China more than two thousand years earlier than in western world. Thus, China obtains great economic achievements and advanced science & technology due to the overwhelming institutional comparative advantages and she has arrived the gate to the wholly industrial and technological revolution till 14th century. However, from then on, the "imperial power", as the institution supplier, owed to its own historical limitation, does not put the traditional land private system into modernization under the comparative high productivity conditions and the land institutions are in a long run equilibrium. Furthermore, the land annex law contained in the traditional land private system

counteracts the development of China economy. Therefore, the main technology factor that generates the Britain Industry Innovation in the 18th has existed in China in the 14th century but the Industry revolution does not break through in China.

II . During the two-thousand-year history of feudalism in China since Ch'in Han period, the " imperial power" brings forth the land private system firstly. And then it becomes the biggest barrier for the flux of the traditional land private system to the modern land private system and the feudalism in China governed by the imperial power does not move out from the high-level institution equilibrium trap. When it turns to the 20th century, in order to prompt China to move out from the high-level institutional equilibrium trap and realize the change from agricultural civilization to industrial civilization, Chinese advanced people represented by Kuomintang and Communist Party carries on two times historical innovation practices with quite different objects.

III . During the later fifty years of 20th century, land collective-owned system has been an active category in practice. During the agriculture cooperation period, land collective-owned system does not deny the associator land private property rights and the associator possess the right to quit the cooperative with his share of property rights. It is this mechanism that maintains the high organizational efficiency of cooperative. During the people's commune period, the administrative influence of state penetrates the agriculture collective economic organization extensively and deeply and denies the associator's land private property rights roundly. So the people's commune system cannot re-

solve the difficulty problem of low organization efficiency in essence, regardless of the system change. The rural reform of the 1970s provides the farmer with a private land property right—land contracting right and the collective farming system is also superseded by household farming system, which resolves the difficulty problem of organization efficiency drastically. This history manifests that it is overcorrect to deny the land private ownership during the 30 years after the foundation of new China.

IV. In new era the rural land institution transformation from the people's commune of "administration and cooperative syncretism" to the double rank system of collective organization and farmer is continually progressive along a flexible land right privatization way characteristic of China. The reform way is carried out all the time making use of flexibility and stage quite subtly. This reform way not only achieves the "soft landing" of system transformation but also reforms the rural land institution deeply and extensively on the basis of maintaining the stability of rural society. This is the most intrinsic generalization of rural land institution reform way of China in new era. During the first half of 21st century, China rural land institution reform will still go on along this way. Only in this way can the active factors of private land right be inspired, thus the transformation from traditional land collective ownership to modern land collective ownership can be achieved smoothly.

V. The China's rural land institution reform in new era engenders two transitional institution results, namely land con-

tracting rights institutions and administrative village institutions. Up to now a lot of laws such as *constitution*, *general rule of civil law*, *agriculture law*, *land regulation law*, *villager committee organizational law* and *guarantee law* have reflected, amended and regulated the rural land contract relationship after reform from different aspects, and the relative integrated, uniform institutions framework of land contracting rights institutions has just developed. At the same time, after the people's commune system withdraws from the rural history stage, the administrative village institutions inherit its function. That is to say, all rural society members are organized in the village endorsed or established by country, and the country effectively regulates and governs the political, economic and cultural activity of rural society member on the medium of administrative village.

VI. In the first half of 21st century the general direction and final aim of China's rural land institutions reform is to achieve the modernization of rural land institutions, namely complete the historic transformation from traditional land collective ownership to modern land collective ownership. The specific path to achieve this aim is to carry on the policy of "land contracting rights being property rights, land collective ownership being share rights and *village tiliu* being rent" from the two clues of land rights and land taxes on the view of laws.

目 录

序.....	盖国强(1)
摘要.....	(1)
Abstract	(5)
 第一章 导论.....	(1)
第一节 问题的提出.....	(1)
第二节 本书的研究对象、目标和方法.....	(11)
第三节 本书的可能贡献和结构	(15)
 第二章 文献回顾:学术界的新近努力.....	(19)
第一节 当代中国农村土地制度改革论争 与理论研究的基本脉络	(19)
第二节 评论与前瞻	(35)
第三节 小结	(40)
 第三章 高水平制度均衡陷阱假说:一个超长期 制度变迁分析框架	(41)
第一节 中国在西周初年即进入了封建社会	(43)
第二节 高水平制度均衡陷阱假说	(46)