

当代经济管理研究丛书

DANGDAI JINGJI GUANLI YANJIU CONGSHU

中国农地产权 配置制度研究

姜军松◎著

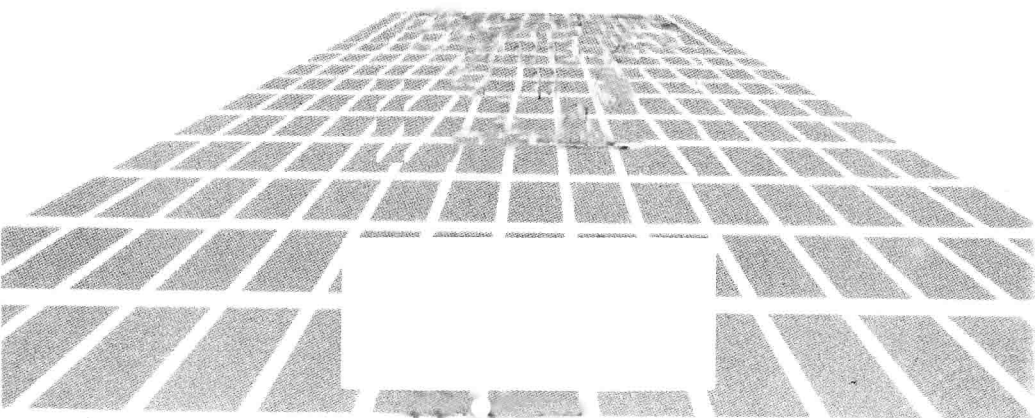
湘潭大学出版社

当代经济管理研究丛书

DANGDAI JINGJI GUANLI YANJIU CONGSHU

中国农地产权 配置制度研究

姜军松◎著



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农地产权配置制度研究/姜军松著. — 湘潭:
湘潭大学出版社, 2012.11

ISBN 978-7-81128-455-3

I. ①中… II. ①姜… III. ①农地制度—土地产权
—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 282617 号

责任编辑:黎毅

封面设计:罗志义

出版发行:湘潭大学出版社

社址:湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真):0731-58298966 邮编:411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印刷:长沙理工大印刷厂

经销:湖南省新华书店

开本:787×1092 1/32

印张:11.5

字数:289千字

版次:2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-81128-455-3

定 价:29.00元

(版权所有 严禁翻印)

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.2 国内外研究综述	5
1.3 研究方法和框架结构	27
1.4 本研究的创新和不足	31
第2章 中国农地产权配置制度基本理论研究	34
2.1 社会利益观照中的权利制度转型	34
2.2 权力与权利的辨析及整合	44
2.3 社会权利结构变动的内在逻辑	81
2.4 农村土地产权制度的变迁机理	96
第3章 传统中国农地产权制度变迁研究	113
3.1 原始社会土地公有产权制度演变	113
3.2 先秦时期农地产权配置制度分析	117
3.3 中国封建社会农地产权制度变迁	130
3.4 新中国成立前我党农村土地产权制度变革	166

第4章 新中国农地产权配置制度研究	177
4.1 解放初期农地私有产权的制度经济学分析	177
4.2 计划经济时期农地产权制度的历史演化	184
4.3 改革开放时期农地产权配置制度探析	215
第5章 中国农地产权配置制度变迁路径研究	262
5.1 农地产权制度变迁的逻辑框架	262
5.2 农地产权制度变迁的具体设想	294
5.3 农地产权结构变动中制度环境创新的战略选择 ...	325
参考文献	346
后 记	356

第1章 导论

1.1 研究背景和意义

古往今来，人类社会的更替和国家兴衰无不与农村土地产权制度变迁存在着千丝万缕的因果关系。在西方，基于一定生产力条件下形成的农村土地产权制度造就了古希腊罗马的荣败、中世纪庄园经济的兴灭、现代工业革命和资产阶级宪政文明成果。在中国，农地权利结构也同样深刻地影响了封建社会的循环治乱、国民党在大陆统治的终结和中华人民共和国的成立与强盛。

诚然，“天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往”。马克思曾经指出：“把人和社会联结起来的唯一纽带是天然必然性，是需要和私人利益，是对他们财产和利己主义的保护。”列宁也曾经指出：“单靠革命热情，而不靠劳动者对个人利益的关心是不能建立社会主义的。”邓小平更是一针见血地指出：“……如果只讲牺牲精神，不讲物质利益，那就是唯心论。”可见，理性主体对物质利益的追求是一种最原始而又单纯的道德情感和道德权利，正是人们在竞争和合作中对自身利益的关怀才不断推动着社会的发展和进步。人们在生产生活的经济竞争中通过法律和习

俗来规制人与人之间利益关系的权利界定就是产权制度，它规范着人们的竞争行为和利益边界。农地产权是土地财产界定的法律表现形式，农地流转就是土地权利的转移，农地交易就是农地产权的再配置，农地交易价格就是农地产权的权利交易价格。由产权经济学理论可知，如果农地产权关系不明确和地权不稳定，市场主体之间的各种权责就难以划清，就会导致农地交易费用过高或无法交易，致使农地要素配置效率低下和经济的停滞（埃格特森，1996）。而个人财产权的法制化和合理化正是西方国家经济发展和繁荣的根本原因，正如西方学者所言，界定的产权越完整，越能提高效率，因为它减少了经济不确定性，促进了资源的最经济的利用，也就构成了农业经济增长和农民增收的关键（配杰威齐，1972）。然而，纵观中国农地产权的历史和现状，农民享有的土地权利从未真正达到排他状态，在农地权利结构中的一些私有产权或多或少地被强权所删除，农村社会也就始终存在着德姆塞茨所描述的“所有权残缺”现象。目前，中国社会出现的“农民真苦、农业真困、农村真穷”现象，其表面原因是农民土地抛荒、投入不足、土地规模狭小和经营成本增大等，但根本原因就是农民的权利贫困。具体而言，农民土地权利贫困主要表现为农民政治参与权极少、社会保障权受压、农地所有权不明、农地承包经营权弱小和宅基地及房屋权利不全等。因反复博弈而形成的共识规则，界定了彼此的权利行为能力，从而构成社会所普遍接受并采用的正式的和非正式的惯例，并反过来影响和制约着利益主体在利益分配中的分配份额。然而，在平等交易的私权契约中，人们因存在巨额交易成本而难以实现自身利益和安全，在保留自由、人权和财产权利的条件下转让部分权利给公共组织（即国家），以获取更大的利益回报。由此而形成的社会权利及结构，就始终存在着权利与权力的矛盾运动，因为理性的受托者——国家也希望获取最大化租金。于是，公

民和国家间限政与反限政的演绎运动也就反映了变化中的权利和权力关系。权利和权力的此消彼长，直接决定了民族国家的兴衰与繁荣，这也就印证了诺斯所言的“国家悖论”的行动逻辑。农村产权制度对于转轨中的中国而言，就是要构建一个排他性农村土地产权激励制度，尊重和保护农民理性及合理合法的利益要求。唯有如此，全体农民才能在认同和遵守基本的社会规范的前提下，运用自己的知识和创造力来实现己利和他利，促进社会繁荣，以真正实现国家和农民利益的帕累托效率。

新制度经济学家们认为，产权是关于某种资源的一切权利的约定，其界定的财产权利涵盖了所有权、占有权、使用权、收益权和处分权等。而目前中国社会农地产权交易受阻和农地征用产权遭剥，尽管国家取消了农业税，但农民增收依然缓慢，农民土地经营预期仍感茫然，土地流转和规模经营仍未出现“天下一片赤旗的世界”。可见，作为与时代宪政精神严重背离的城乡“二元权利结构”制度已经成为当下中国新农村建设过程中社会经济发展转型与变革的严重障碍，中国的问题依然是产权制度问题（张五常，1987）。对于中国农村和农民来说，最重要的无疑就是土地产权问题，中国革命时期是如此，中国建设时期仍是如此。唯有赋予农民在土地上足够多的完整产权，才能彻底缓解伴随新中国六十多年的经济发展的“内需不足”和“府市失灵”的困扰，才能从容应对经济全球化和未来类似当前所发生的世界金融危机所带给中国的经济风险，使得中国在国际竞争中真正实现中华民族的伟大复兴。

毋庸置疑，农村土地具有多重属性，总是关联着中国的政治、经济、文化和制度。农民富，国家富；农村强，国家强。中国农村社会经济的发展，尤其是农村土地制度变迁及其逻辑演变，始终牵动着法学界、政治学界和经济学界学者的目光，他们

从各自的学术旨趣和知识背景出发，对农村土地问题进行了不同侧面的研究，取得了丰硕的学术成果，一定程度上达到了农村土地理论问题研究的预期，并为国家的制度供给弥补了相当的政府有限理性。但是，也不能不承认，农村土地产权问题研究仍然存在着“只见树木，不见森林”的缺陷。因此，农村土地产权制度的研究仍需长期的人力资本投入，以获取整体性的研究效率。一般说来，继续深入研究农村土地产权配置制度问题，具有如下几个方面的重要意义：首先，就学术价值而言，目前学术界有关中国农村土地产权问题的研究文献可谓浩如烟海，一般都是站在某个侧面的学术立场上对它进行分析，真正从排他性权利学术视角对这一问题进行研究的成果尚少见，从整体上深入透视农村土地产权制度的成果几乎没有，鉴此笔者认为对中国农村土地产权结构施以全方位的学术窥探实有必要。其次，就国家建设而言，现代产权必须对公权加以正式规范和约束，公权力对民事财产权利又不能随意加以干预或剥夺，公权的行使亦须以强大的私权存在为前提，权力和权利按恰当的比例安排才是科学发展的真谛。因而只有正确认识和研究国家权力和公民私权关系问题，我们才能真正理解国家为何有供给无效的土地产权制度，中国封建社会农民为何总是周期性地采取“以暴制暴”的方式行使“退出权”，新中国为何能够长期维持着低效率的非均衡农地产权制度，现阶段农民权益为何总是“容易受伤”并陷入“集体行动的困境”而难以自拔，中央为何要适时提出构建和谐社会的国家目标。再次，就农民权利而言，建设社会主义新农村是我国现代化进程中长期而繁重的历史任务，如果要真正改变农民贫困的现实，就必须从法律和制度上聆听与满足他们的农地权利需求。正如霍姆斯所言，权利的实质在于预测，农民有了实在的土地权利，就有了合理的预期，就会增加社会总剩余，相反，若政府不认真对待权利，人们也就不会认真对待法律（罗纳德·德沃金，

1998)。没有稳定长期的农地对世权利，农民就难以维护自己的利益，正如阿玛蒂亚·森所言，农民贫困的痼疾在于缺少可以交换的权利。最后，就农地制度效率而言，由于现行中国农地产权制度存在严重缺陷，农民享有的土地权利既不完善也不安全，农地产权制度存在严重的供给时滞，农地流转不畅严重影响农业规模效益的提高和农业产业化发展。不全的宅基地产权也直接影响了农民增收和城乡土地资源的合理配置，进而使得国家承受着巨额社会成本。综上所述，继续深入探求中国农村土地产权制度变迁及其规律，明了排他性农地产权制度变迁方向及其实现路径，切实推动和谐美丽中国社会建设，具有重要的学术价值和实践意义。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国内研究综述

(1) 制度变迁理论和社会转型问题研究

社会转型又称社会制度变迁，是泛指社会基本制度发生大规模变迁的过程，靳涛（2004）将社会转型细分为文明的转型（农业文明向工业文明的转型）、社会制度的转型（如奴隶社会制度向封建社会制度的转型）和经济体制的转型（如计划经济体制向市场经济体制的转型）。一般说来，前两者称为广义的制度变迁，后者称为狭义的制度变迁。学者们通过不同的视角对转型过程展开研究而形成的不同研究范式，无不闪烁着许多珍贵的

思想火花。总的说来，社会制度变迁过程本质上是利益驱动下社会主体间的权利结构变化，国家行为也可纳入其中进行分析（商晨，2007）。

经济学者们一般侧重于从狭义上探求制度变迁理论问题。他们的制度变迁理论研究成果各有千秋，对于充分认识农地产权制度的非均衡性，深刻理解博弈主体各自的行动逻辑，确保广大农村社会的稳定和发展，均具有重要意义。林毅夫认为，在拉坦的诱致性制度变迁方式之外，还存在着强制性制度变迁，当制度发生不均衡时，就有可能导致诱致性制度变迁，但因统治者的偏好和有限理性、意识形态、官僚政治和分利集团冲突等因素，可能导致强制性制度变迁。制度的公共物品特性使得制度的自发供给常常低于社会最优水平，因而由国家提供制度比私人生产更为有效，理性的统治者会矫正制度供给的短缺。汪丁丁（1992）认为，制度变迁必须具有三个必要条件：信息成本大于零、终极动力存在个人理性行为和生产性资产的专有性。至于制度创新的关键在于改革者是否享有利润，它可以从代理人成本的节约中产生，也可以从信息成本的节约中产生，利润的存在对制度创新构成永恒的激励，这就是制度演化的一般理论，可适用于一切社会。张曙光（2002）认为，制度变革的根源不仅在于制度结构，也在于制度背景下各行为主体的具体利益矛盾，外部条件的变化一般只能通过内部因素的影响，博弈主体的矛盾决定制度变革的快慢和变革时机的具体选择。周其仁（2002）认为，基于产权契约视角，三十年的中国制度改革始终存在着所有权悖论的逻辑，国家既能使所有权得到有效执行，但又非常容易导致所有权的残缺，即便存在一个理性国家，也无法完全避免无效产权的后果。中国农村改革就是产权制度变迁和创新，农村产权的不断重新确定就是社会和政府之间的一系列交易，在制度创新的过程中应当理顺社会和政府的政治经济学关系，以免国家侵害私人产

权。黄韬（2007）认为，集体产权在中国农地制度转型中面临国有产权和私有产权的双重侵害。张世远（2007）认为，制度变迁就是如何处理好人权和产权的关系，产权是人权的基础，人权是产权的终极根源，产权的界定在本质上是对人权的具体化，经济学的核心就是权利交易。虞崇胜（2006）认为，制度变迁的过程就是政治资源再配置的过程，制度变迁在有了潜在收益时不一定发生，终究决定于政治力量的博弈。黄少安（2007）认为，社会变迁无论是制度决定论，还是经济增长论，最后终归于社会权力结构的调整。

（2）农地产权结构研究

产权经济学家和法学家都对产权问题怀有浓厚的兴趣，但对它的内涵却并未形成共识。有些学者认为产权是一种债权，不包括所有权（于光远，1990；高鸿业，1994）。有些学者则认为所有权只是产权中的一种权利（樊纲，1993；刘世锦，1993）。最新文献表明，学者们大都认为产权是由多束产权组成的产权束，它们可以统一于一体，亦可分属于不同主体，但产权束由何种独立权利构成却有不同观点。刘诗白（1993）认为，产权包括所有权、使用权和处分权。周诚（1997）认为，产权应包括所有权、使用权和宏观管理权。黄少安和吴宣恭认为，产权除上述三权之外还应包括处分权（2003，2000）。李明秋（2003）认为，土地产权应包括所有权、使用权、收益权、抵押权和承包权。黄和亮认为，土地管理权不属于产权范畴，它仅为一种行政管理权。法学学者对产权的理解似乎比经济学者们略显简洁，例如：姚洋（2002）认为农地产权包括所有权、使用权、处置权和剩余索取权等；叶剑平（2006）认为农地产权就是由所有权、使用权、收益权和处分权等构成；林建军认为，农地产权除了占有权、使用权、收益权和处分权外，还包括租赁权、继承权和抵押

权等权能。总而言之,学者们尽管对(农地)产权未能给出一个统一的定义,但毕竟都认为产权反映了市场主体之间的社会关系,它不是一项单独性权利,而是若干权利的集合,学术界对此不再存疑,仅有个别学者认为财产权利就是权利义务束,完全可以替代“产权”概念(李健,2006)。

除了产权结构的一般研究外,也有部分学者对农地产权制度作了一些历时性和共时性的研究。秦晖(2002)认为,中国封建社会里农民利益受损的关键是农民权利的缺失。钱宗范(2007)认为,中国封建社会农村治乱的原因在于存在不和谐的权力关系。王昉(2007)认为,传统中国农村社会存在所有权和使用权关系的不平等。杨光斌(2006)认为,封建社会和资本主义条件下私有农地产权效率不同的原因在于政治和企业关系的不同。台湾学者也认为,中国农地制度研究既要关注权利在不同集团中的分配,也要关注非正式制度对土地产权问题的影响(林甘泉、单超,1997)。钟昌标(2006)认为,封建社会制度存在权力垄断,农民因此而很少获取农业剩余。张术环(2005)认为,目前农村土地产权制度创新无法实现,原因在于国家没有公平分配权力。罗能生(2005)认为,土地产权的公平是道德产生的基础,也是避免社会动乱的基本条件。汪立鑫(2006)认为,新中国成立后农民产权的被剥夺是意识形态出现了偏差,目前农村土地产权的改革应当推进国家权力结构的变化。但有些学者提出了不同看法,宪政改革不是国家经济增长的充分和必要条件,后发国家首先应当确立按比较优势发展经济的战略思想,随后依法界定政府和经济主体的权义关系,实现农地产权制度的提升(林毅夫,2003)。

(3) 农村土地承包经营权制度研究

关于农村土地所有权争论。学界关于农村土地所有权问题的

争论始终围绕农村集体土地所有权的存废而展开（杨一介，2003），其原因在于几乎所有学者都认为我国的农村土地产权存在主体模糊和责权不清的现象。林可敬（1993）和王卫国（1997）认为，由于法律没有清晰界定农村土地归属于哪一级集体组织，政府和乡村干部便趁机侵犯农地产权，使得农民私有产权名存实亡。至于农村土地所有权改革，学界一直存在不同主张，主要有三种不同观点：土地国有化、土地私有化和完善集体土地所有制。其中，主张国有化的观点又可分为国有私营制和国有永佃制两种（迟福林，1999）；李成贵（2000）主张在农村实施农民土地私有制，何炼成（2007）等其他少数学者持有相同见解；大多数学者主张完善现有集体所有制，赋予农民完整的土地私权（崔庆仙，2007）。尽管《农村土地承包法》和《物权法》将农村土地界定为集体所有，但关于农村土地所有权的争论从未停止。

关于农村土地承包经营权属性及其权能研究。近二十年来，学界对农村土地承包经营权法律性质的探讨从未间断，形成了物权说、债权说和折中说三种学术观点（靳相木，2001）。不过，学界现已达成共识（王小映，2000），并认为农村土地承包经营权的物权化是充分保护农民利益的现实选择，而保留其债权性是不利于土地使用权的稳定和维护农民的生产积极性的（朱冬亮，2003）。令人遗憾的是，农村土地承包经营权的物权性质仍然不够完整，保留了一定的债权性质（胡亦琴，2007）。

依现行法可知，目前农民持有的农地产权不够完整，土地因人口增减和行政干预而经常发生调整，地权缺少稳定性，而且转让不便，难以抵押，这不可避免地影响了农民的投资积极性和土地的长期生产效率（胡新民，2007）。李果（1999）、姚洋（2000）和何凌云（2001）的研究结果表明，农地承包经营权越完整越稳定，农民对土地投入的长期行为就越显著，就能形成适

度规模经营。对此,还有其他学者认为,创新农地制度、明晰产权和增强农地产权权能是农地资源市场化配置的前提,也是引导农地资源优化配置的保障(高峰,2003;石晓平、曲福田,2003)。张建国(1995)和徐秀英(2004)认为,农村林地权不稳和权能不全是导致林地市场难以形成的主要原因,农民也缺少长期投资的激励,可见赋予农民完整的农地承包经营权是十分必要的(黄和亮,2006)。

(4) 农地股份合作制创新问题研究

林毅夫(1992)认为,计划体制下的农地制度存在很强的外部性,劳动成本太高,劳动激励缺乏等形成了对农业经营的根本制约。现行农地制度由于沿袭了“三级所有,队为基础”的旧制度,不可避免地存在产权结构不合理和使用权凝固等弊端,需要进行制度创新(邓大才,1999)。为此,全国各地出现的新的土地制度创新模式引起了学术界的广泛关注。“四荒”土地使用权拍卖制度已纳入法律规定,受到人们的肯定,但是,由于它是一次性买断,村干部又存在寻租行为,因而有学者认为,该制度应予完善,在兼顾效率时,应确保村组成员的平等权利,确保农民的参与性(骆友生,1999)。“贵州模式”属于一次性调整农地,保持了地权的稳定性,学界多持肯定态度。山东平度“两田制”的出现引起的反响较大,原因是尽管体现了效率精神(张红宇,1996),多少实现了“帕累托改进”(骆友生,1999),但毕竟属于行政手段配置土地资源(盖国强,1992),且通过市场配置土地较少,制度价值不大(孔泾源,1993)。由于配套制度不全,又不断发生行政侵权行为,“两田制度”已经明文禁止。

目前学术界关注较多的是农村土地股份合作制问题,该项制度创新已经发挥了一定的制度作用。周振国(1995)认为,它是对人民公社产权的根本变革,促进了农地要素的流动和优化配

置。郑观藻（1995）认为，它有利于解决失地农民的权益问题。张雪玉（2005）认为，它有利于突破家庭承包经营责任制的弊端，促进农地规模经营。而管敏文（2003）认为，它有利于农民投资和土地产出率的提高。关于土地股份合作制的性质，李家好（1995）认为，它具有股份制和合作制性质的经济优势；解安（2002）认为，它不属于私有化，土地仍属于集体或国家所有。至于土地股份制的命运问题，靳相木（1995）认为，该制度是对农村集体所有制的扬弃，也是集体所有制在市场经济条件下的实现形式；同时，它业已触及深层次的产权关系，实质上是对私有产权的承认与落实，它可以适用于所有地区（綦好东，1998）。但也有学者认为，该制度的实施条件具有苛刻性，只适合非农产业比较发达的地区（周振国、王江涛，1995），集体经济组织须有一群高素质的干部（盛智颖，2000），还需要社会保障等其他配套制度的支撑（陈成等，2006）。当然，现有农地股份制还存在一定的缺陷，例如组织存在封闭性，股份流转不畅和治理结构不善等，应加强制度创新（李淑晶，2004；王小映，2003；杜伟、黄善明，2006）。土地股份合作制度现有研究已取得了较多成果，但从制度经济学角度进行理论分析和规律性研究的较少，进行制度分析的就更少，因而有必要对其内部权力结构进行深入研究，以提高推行农地股份合作制的效率（姜爱林、陈海秋，2007）。

（5）农地征用问题研究

近二十年来，随着社会主义市场经济体制的推行和城市化步伐的加快，形成于计划经济体制时代的传统征地制度越来越凸显其与和谐社会建设和党的十七届三中全会提出的“城乡一体化”建设目标不相适应的弊端。鉴此，不少学者开始探讨征地制度改革问题。从现有文献来看，主要集中在征地补偿标准、公共利益

界定和征地制度改革等问题上。当然，自 2005 年以来，广东和上海等地方政府对土地征用实践问题也作了一些有益探索，并引起了学界的关注。

关于“公共利益”界定问题。目前学者们都认为《宪法》的规定存在“公共利益”悖论，此种概括性规定缺乏操作性，直接导致城乡利益对抗，这种制度安排是导致征地权滥用的法律原因（张圳，2001；汪晖，2002）。还有学者认为，现有农地产权是土地征用的制度基础，也是城乡市场分割和土地资源低效配置的关键原因（张永良、包纪祥，1999）。陆红生（2003）认为，“公共利益”的具体判断标准应该看其是否具有商业营利目的。为此，法律应当对征地范围和土地征用权采取列举式和概括式方法加以立法约束（郭立芳，2003）。至于土地征用权滥用的原因，主要是政府权力的推动和地方利益的驱使（曲福田，2002），国家和公民的宪政关系仍未真正建立（张千帆，2005）。

关于农地征用补偿问题。早在 20 世纪初，孙中山先生就提出“土地涨价归公”的征用补偿命题，这种主张已受到学者们的批判，认为这不符合马克思主张的地租理论（彭美玉，2007）。陈泉生（1994）认为，我国应当借鉴世界各国土地征用补偿的范围和标准，扩大农地征用的补偿范围和标准，以维持农民的生活水平。张小铁（1996）认为，现有征地补偿制度不利于保护农地，不利于真正建立社会主义市场经济体制。国土资源部“征地制度改革研究”课题组（2000）认为，征地补偿应当实行相当补偿原则，但又提出以农地地价为依据确定补偿标准，这就有点前后矛盾。刘慧芳（2000）则认为，农地地价应包括农地价格和社会价值量值两部分，后者包括农民保障价值和为社会提供粮食安全的正社会外部价值，农地地价应当在产权主体之间进行分配，这种观点具有一定的合理内核，但未从市场角度来认知农地地价，显属不当。黄贤金（2001）认为，土地作为商