

中国农村土地制度变迁：一个产权的视角 PDF转换可能丢失  
图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/492/2021\\_2022\\_\\_E4\\_B8\\_AD\\_E5\\_9B\\_BD\\_E5\\_86\\_9C\\_E6\\_c67\\_492298.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/492/2021_2022__E4_B8_AD_E5_9B_BD_E5_86_9C_E6_c67_492298.htm) 中国农村土地制度变

迁：一个产权的视角 袁钺（中南财经政法大学经济学院，湖北武汉430073）摘要：农地制度历来是中国农村变革的关键，其要义在于产权。本文从产权角度对建国后中国农地制度变迁作了简要分析。作者认为，产权的界定与实施决定着产权的经济绩效。土地改革以来各种农地制度创新形式的不同经济绩效都与产权清晰程度和实施机制有关。关键词：农地制度；产权；经济绩效 基金项目：教育部重大科研项目"农村土地问题立法研究"（05JZD0005）作者简介：袁钺（1967-），男，湖北京山人，中南财经政法大学法学院副教授，博士。《中共中央关于制定"十一五"规划的建议》指出："全面建设小康社会的难点在农村和西部地区。要从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展。坚持把解决好'三农'问题作为全党工作的重中之重。"由此可见，"三农"问题对于当今中国发展和改革的重要性。我国国情表明，土地制度的变革历来是农村变革的关键，"三农"问题的核心在于农村土地制度，（以下简称"农地制度"），农地之要义在于产权。本文试图从产权的角度，对建国后中国农地制度变迁作出一点简要的分析。一、土地改革与农村合作化时期的中国农地产权制度 刘少奇1950年在《关于土地改革问题的报告》中指出，"土地改革的基本目的，不是单纯地为了救济穷苦农民，而是为了要使农村生产力从地主阶级封建土地所有制的束缚之下获得解放，以便发展农业生产，为新中国的工业化开

辟道路。"根据有关材料估计，抗日战争前中国的地主约占50%以上的土地，地主和富农合计约占70%~80%的土地，而占农村人口90%的雇农、贫农、中农和其他劳动者只约占20%~30%的土地。土地改革在根据地于解放战争期间就完成了，在新解放区则是始发于建国前后，结束于1953年春。抗日战争胜利后，1947年，中共中央公布实行《中国土地法大纲》，根据地的土地政策由减租减息转变为没收封建地主阶级的土地归农民所有。1949年公布《中华人民共和国土地改革法》，对解放区的土地改革工作做了具体说明。1952年，全国农村总人口5.06亿，新解放区完成土地改革的农业人口约3.1亿，加上根据地已完成土地改革的农业人口1.45亿，约占全国农村总人口的90%。其中约占全国农业人口总数60%-70%的3亿多无地少地的农民获得了约7亿亩土地，免除了过去每年向地主缴纳的700亿斤粮食的超重地租[1]

(P72-82)。经过土地改革后，我国农村社会经济结构出现了一些新的情况和新的问题，突出表现在以下两个方面。第一，在绝大多数农民生活水平提高的同时，农村确实出现了贫富差距逐步拉开所谓"两极分化"苗头；第二，土改后的农民特别是贫农和中农，确有走互助生产道路的要求。这种状况，使中国共产党的有关政策开始发生了新的变化，毛泽东主张走互助合作道路的思想变成了党的政策。农村合作化运动始于1953年的互助合作，经过1954年的初级社，再到1956~1957年的高级社和1958年的人民公社运动。人民公社制度后来经过多次调整，1962年将原来以生产大队为基本核算单位，普遍改为生产队，规模大体相当于过去的初级社，平均每队约二三十户人家。这次调整所形成的"三级所有，队为基

础"的基本模式被长期保留下来。土地改革是中国历史上规模最大、进行得最顺利、搞得最好的一次土改运动。这次中国农地制度创新的绩效在随后几年的农业发展中得到了充分的体现。建国初期，在进行着抗美援朝战争并承担着艰巨的社会改革任务的同时，在如此短的时间内取得的经济建设成就充分就证明了土地改革的正确性。农业合作化运动在取得初期的成功后出现农业生产的突然滑坡，最终导致1959~1961年破坏性的农业危机的到来。土地改革和农村合作化不同的经济绩效主要是由其不同的土地产权制度决定的。首先与土地产权的排他性和完备性程度有关。在土改阶段，虽然国家对农民土地产权的使用、收益和转让进行了一定程度的限制，国家的干预多是从宏观角度，一般不干预农业生产具体经营活动，并且严格依照法律和政策进行。因而，农民土地产权具有较强的排他性，土改后农民土地产权具有完备性。土地所有权和经营权都归农民所有，允许在农村中实行土地买卖和租佃自由的政策。加上，建国初期，对农民实施了"休养生息"政策，政府与农民之间土地的合约享益权与剩余享益权相对较为固定，土地收益权主要也归农民所有。国家权力随着农业合作化运动升级逐步侵犯农民土地产权。在互助组和初级社阶段，国家剥夺了农民土地经营使用权；在高级社阶段，国家又剥夺了农民土地所有权；人民公社时期，国家权力全面侵入农村，对农地无偿调拨。对单个农民来讲，农地成为一种公共物品，他不拥有相对于其它成员的对土地排他性使用、转让、收益和处置权，农民土地所有权出现"残缺"。其次还与产权实施机制有关。地主和富农在解放前占有绝大部分土地，是封建土地所有制下的既得利益集团。土地改革是

在地主和富农在政治上处于低谷时进行的。由于新中国建立前后的形势和条件发生了重大变化，与以往老解放区的土地改革相比，新解放区的土地改革将消灭富农经济的政策改为保护富农经济，将没收地主全部财产的政策改为仅没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及在农村中多余的房屋，其他财产均不予没收，在一些特殊地区甚至实行过和平赎买政策，这样做可以减弱地主和富农等旧制度的既得利益集团对土改的反抗，从而有利于稳定社会秩序，减少土改政策实施的阻力。中国共产党始终认为土地改革只解决了反封建问题，而没有解决小农经济的生产落后和效率低下等问题。农业合作化运动的出发点是想使中国广大农民既摆脱资本主义式的发展道路，又能够迅速改变农村经济的落后面貌，其结果却是集体经济的低效率。其中的原因除了农村合作化和人民公社发展道路的选择严重脱离中国农村实际外，还与人民公社制度实施方式有关。由于公社监督生产队的成本太高，因而任何计划任务，尤其是征、派购计划总是不能圆满完成。同样，也由于生产队对农民缺乏激励，监督成本高昂，所以劳动中偷懒和机会主义行为十分盛行。人民公社制度同时损失了监管者和劳动者两个方面积极性。

## 二、家庭承包责任制下中国农地产权制度

在集体经济无法满足农民生存需要的贫困地区，生产责任制往往成为政府最有效的办法。1956年全国出现大办高级社高潮后，农业生产出现了前所未有的困难。许多地区都试行过“包工包产”到户的责任制[2]。1959~1962年，为了借地度荒，农业生产责任制开始恢复。直到1979年改革开放时，出自于农民自发的承包经营的冲动从未停止过。与一般人的想像相反，作为中国改革开放发端的

党的十一届三中全会通过的关于农业发展的两个文件，尚未肯定“包产到户”、“大包干”，反而明文规定“不许包产到户”、“不许分田单干”。1978年底新制定的农村政策的基调是“休养生息”和加强基层自主权。这两个方面都没有要在农村启动体制改革，特别是产权改革的思想。1978年底小岗生产队把农民家庭对产量的承包发展成对土地经营的承包，成为农村改革的发源地。1979年中央转发的国家农委党组《关于农村工作问题座谈会纪要》，规定边远山区单门独户允许搞“包产到户”，“分田单干”，不是单门独户的地方有人包产到户，也不必禁止，不批不斗，不要勉强纠正，这就对包产到户开了个小口子。1980年，再一步开口子就扩大到整个贫困地区。当时贫困地区成了国家一个包袱，解决不了这类地区的吃粮问题。1982年中央一号文件，正式肯定了土地的农民家庭承包经营制度，包产到户30年的非法存在结束了，从此成为中央政策。1982年6月，全国农村实行“双包”的生产队已达71.9%，其中实行包干到户的生产队占全国生产队总数的67%，到年底，全国实行“双包”的生产队增加到了78.8%。1983年1月的中共中央1号文件完成了对农业生产责任制的理论总结，称“双包”为主的家庭联产承包责任制是“我国农民的伟大创造”，认为家庭联产承包制具有“广泛的适应性”，不仅农业要实行，林业、牧业、渔业、开发荒山荒水以及其他多种经营方面，也要抓紧建立联产承包责任制。伴随着家庭承包制的产生、确立、退化与创新，农村经济是在波动中向前发展的。1980~1984年是家庭承包制确立并在全国大力推广时期，农民人均纯收入由191.33元增加到355.33元，年均增加近33元，年均增长15.9%。1984年出现了“卖粮难”、“卖棉难”现象后，连续4年

粮食产量下降。1985~1991年农民收入在波动中缓慢增长，年均增长42%，年增长9.3%，1989年为负增长（-1.6%）。在农业生产徘徊的情况下，20世纪80年代中后期，乡镇企业“异军突起”，推动了农村经济继续向前发展。从1992年开始，中央全面深化农村改革。第一，进一步深化农产品流通体制改革。改革开放以来逐步形成的农产品价格“双轨制”，开始转变为国家宏观调控下的自由市场购销体制。第二，坚持稳定家庭承包责任制。强调家庭承包责任制是我国农村的基本经营制度和农村经济体制的基础，必须长期坚持不动摇。1993年中央提出在原有耕地15年的承包期到期后，再延长30年不变。1998年8月延长土地承包期30年的政策被写进了新修订的《土地管理法》，这是从农村合作化以来中国农民的土地使用权首次得到法律保障。2002年通过的《农村土地承包法》又一次以法律的形式确保了以家庭承包为主的经营制度长期不变。第三，建立合理的土地流转制度。第四，积极推动农业社会化服务体系的建设。1978年开始的农村改革促成1978~1984年间农业超常规增长，其后农业增长速度明显放慢。由于1978年底开始的改革是从几方面同时进行的。我们除了变革微观经济主体并将集体制转变为家庭承包经营的农作制度外，还改革了整个制度环境。如大幅度提高农副产品收购价格，缩小农产品统购派购范围和降低征购指标，开放城乡农产品集贸市场等等。在这段时期农业的投入要素，尤其是化肥也有快速增长。1985年以后，我们在稳定和完善的家庭承包制的同时，还大力发展乡镇企业，进一步深化包括农产品流通体制和农业社会化服务体系在内的整个制度环境改革。到底什么是导致1978~1984年间农业超常规增长及其后增长

明显放慢的原因？从理论上讲，上述各项改革都可能对农业生产起促进作用。根据新制度经济学的产权理论，1985年前后中国农业的不同经济绩效主要是由其土地产权不同特征决定的。1978~1984年农业超常规增长主要是由于政府保持农民土地产权排他性的完整性及其被充分地执行，提高了农地资源的利用效率。经济学界过去认为资源利用效率的提高是技术进步和生产组织形式的变化带来的。但是，我们认为如果没有产权合约结构发生根本性的变化和政府对农民土地产权排他性限制的减少，即使发生技术进步和生产组织落实到户，也不可能导致生产效率根本性的提高。例如，在人民公社制度实行期间，政府一直对农业机械、化肥、农药、农用薄膜、农业用电、农用柴油以及小农具等生产资料，实行价格优惠和不断降价的政策，这些优惠政策是在农民土地产权排他性严重限制下的情况下实施的，因此对生产效率的提高并没有产生决定性的影响。因为对农民土地产权排他性的限制所产生的后果与低价优惠的激励是完全无法对称的，即对土地的强制性合约控制和强制性合约享益所造成的激励的缺乏是低价优惠无论如何也无法弥补的[3]。家庭联产承包责任制的实行使农民土地的剩余权益发生本质性的变化。“交够国家的，留足集体的，剩下的都是自己的”，生动地反映了农民拥有完整的剩余享益权。加上，改革开放之初国家制定农村政策的基调是对农民“休养生息”，当时农村基层政权规模也没有膨胀。因而，农民土地的剩余控制权也相对较固定。与人民公社时期相比，农民土地产权排他性空前提高。农民土地排他性的产权能被充分地执行，主要是由于无论是地方政府、村干部，抑或是农民甚至是城市居民，都不是旧体制下的

既得利益集团，都从土地家庭承包制度的确立中获得了额外的收益，这次农地制度变迁属于典型的"帕累托改进"。1985 ~ 2002年农业增长速度放慢主要是由于农民土地产权排他性程度降低及其不能被很好地实施。从1984年开始，中国改革的重心从农村转向城市，国家经济发展的重心也从农村转向城市，国家又一次实施工业和城市优先发展战略。国家不仅凭借农地的最终产权，通过征用方式，随意侵犯土地集体所有权和农民土地承包经营权；而且还依据行政权力对农民土地使用权广泛干预。村集体经济组织是农村集体土地事实上的产权所有者，作为发包方，可以通过承包合同任意决定合约控制权与剩余控制权、合约享益权与剩余享益权的比例。因而，目前我国农民土地承包经营权的排他性受到国家、集体经济组织等众多行为主体的限制。虽然这一时期国家采取大力发展乡镇企业和进一步深化农业发展的整个制度环境改革，都不足以完全弥补农民土地产权排他性残缺所带来的损失。1984 ~ 1990年，在畜牧、水产以及非农业稳定增长的同时，唯独基本农作物粮食、棉花等出现徘徊的局面。1984年家庭承包制在中国普遍实现后，地方政府和村干部便成为了这一体制的既得利益集团。中央政府为了国家的长治久安，众多确保农民拥有统一完整的承包经营权的努力，因为涉及地方政府与村干部的利益，最终没有实现预期的目标。例如，"八五"和"九五"期间，党中央和国务院始终把减轻农民负担作为农村工作的一项政治任务来抓。然而，这些都不足以遏制农民负担的日益加重的趋势。其中的原因还是在于这些措施与地方政府和村干部的既得利益相矛盾。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)