华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

我国农地所有权制度的变迁与创新①

梁亚荣, 陈利根

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘 要: 历史上, 我国农地经历了从原始公有制向国有制再到私有制的变迁, 而建国后则经历了从耕者有其田到集体所有的变迁。文章运用新制度经济学理论对我国农地所有权制度的变迁作了分析, 并为《物权法》的制定、当前集体农地所有权制度创新提出了建议。

关键词: 集体农地所有权制度; 变迁; 物权制度

中图分类号: F301.1 文献标识码: A 文章编号: 1672-0202(2006)02-0025-07

农地制度的优良与否, 其制度绩效如何, 对我国土地利用、农业生产和公民财产权利保护都具有非常重大的意义。农地制度是物权制度的重要组成部分, 农地所有权制度更是物权制度的根基所在。以史为鉴, 总结我国农地制度变迁的规律, 对于《物权法》的制定、当前集体农地所有权制度创新有重大的意义。

一、农地所有制变迁的简要回顾

解放前, 我国农地所有制主要包括农地国有制、农地私有制、农地宗族公有制等几种形式。解放以后, 我国农地制度经历了从耕者有其田到集体公有公用再到集体所有承包经营的变迁。

(一)历史上的农地所有制

原始社会的土地为氏族公有, 以共同经营为主。随着原始社会过渡到奴隶制社会, 出现了国家, 逐渐形成了法律, 土地制度也逐渐明确。夏商至西周, 形成了土地国有制度, 国王以天之命统治天下的疆土和人民, 并实行分封制[1]。

从战国历经秦汉到近代, 土地私有制逐渐占据了主导地位。私有土地分为自耕农土地私有制和地主土地私有制两种; 各种土地权利渐次发展, 土地租赁权、典权、甚至永佃权都出现了, 土地和身份特权逐渐脱钩, 土地逐步财产化、商品化。

随着私有土地的发展、成熟, 在私有土地中逐渐衍生出其对立面——公有土地。农村的公有土地包括寺田、义田、学田、祭田、义仓田等类型。族田等一经成立, 便成为全族人共有的财产。在族田设立之时, 就设定了管理使用的规章, 由族人共同管理使用, 不得分割, 不给变卖, 并以出租给外族人使用为原则, 所得用于实现设定时所确定的目的, 其管理使用规则已接近当代的社团所有

收稿日期: 2006-03-07

基金项目: 教育部人文社会科学研究项目(03JD630008); 南京农业大学人文社会科学基金(SK05009)

作者简介: 梁亚荣(1971-), 男, 广东高州人, 南京农业大学公共管理学院博士后, 副教授, 主要研究方向为土地法、土地制度.

① 我国农地所有权包括国有农地所有权和集体农地所有权, 本文主要讨论集体农地所有权问题。

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

权[2]。公有土地在宋代出现,在清代得到了迅速的发展,如清代单是苏州府的宗族义田,据不完全统计已达到150255亩[3]。土地私有制度产生了强烈的自我否定因素。

(二)解放以后我国农地所有权制度的变迁

耕者有其田一直是中国农民的梦想。共产党采取了革命手段来解决土地所有制问题,通过土地改革使三亿多无地或少地的农民获得了七亿亩的土地及其他生产资料,并免除了过去每年向地主交纳的700亿斤粮食的沉重负担,耕者有其田真正得以实现[4]。

但土地改革形成的土地私有制使已有的土地零碎化问题进一步加剧,与共产党在中国实现社会主义的目标亦相违背。因此,1953年底,我国走上农业生产合作化道路,经过农业初级合作化到高级社再到人民公社化,最终在1962年形成了"三级所有,队为基础"的集体农地所有制,并实行"共同劳动,按劳分配"的公有公用使用制度,一直延续到改革开放[5]。

改革开放以来,我国集体农地所有权制度没有大的变化,但进行了轰轰烈烈的联产承包改革,废除了集体土地公有公用的使用方式,变队生产为家庭经营。目前我国集体农地所有权制度远未完善,其变迁与创新还在继续。

二、我国农地制度变迁的经济学分析

根据新制度经济学的研究成果,"制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求福利或效用最大化的个人行为[6]"。当环境发生变化,制度也需要进行调整。经济原因是推动制度变迁最根本、最持久的因素。当制度需求发生变化,并且创立和利用新的制度安排的预期收益为正(即制度创新的收益大于成本)时,制度就会发生变迁与创新。可以用新制度经济学关于制度变迁的理论来对我国农地制度变迁的原因进行分析、总结。

(一)从原始氏族公有向奴隶社会土地国有变迁的原因分析

在原始社会,由于当时生产力的限制,协作是生存的基础,以氏族为单位占有土地、成员共同耕作、共同分享收获成为必然选择[7]。原始社会末期,随着人们交往的增加,制定新的规则来调整相互之间的关系对大家都有利,并且部落、氏族之间的合作的利益显而易见。如洪水治理决非某一部落能承担,而合作治理则带来很好的外部利润,但这需要遵守共同的规则,需要突破原有的土地界线,形成一个更大范围的共有土地,这就产生了土地制度变迁的要求。于是部落联盟形成,新的土地占有规则、利益分配规则也逐渐产生。随着外部利润的内部化,社会获得了更大的发展,财富出现了剩余,财富的私人占有成为可能,推动了阶级分化的加深。为了维护既得利益,土地制度朝更大范围、更巩固的共有土地方向发展,最终产生了我国的第一个王朝——夏朝。夏王朝通过正式的强制规则——法律来强化和保护新的土地制度,使原来的部落、氏族之间的冲突带来的损失减到最小,并带来因扩大地域,获取规模效应的收益。同时,为了降低交易成本,国王避免与国家中的每个成员进行交易,而是通过土地的层层分封诸侯、卿大夫和士,形成上下属级土地使用网络。国王成为全国土地的最高所有者,负责整体性的农业基础设施等建设,并以贡的形式分享其利益,而诸侯、卿大夫和士负责局部的农业基础设施建设,并负责组织具体的农业耕作。于是氏族部落的排他性占有土地制度向奴隶社会的国家所有制演变[8]。

(二)从奴隶社会国有制向封建土地私有制变迁的原因分析

农业生产中铁器和耕牛的普及使生产力大为提高,使原来需要多人协作方能进行、完成的工

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

作变得只需要少数人协作有时甚至一个人就能完成，农业生产家庭经营的生产力条件已具备[9]。在原来的奴隶集体耕作方式下，奴隶的劳动积极性为负数，使用奴隶劳动的监督、组织、管理等成本非常庞大。而农业家庭劳动在监督、组织、管理等方面成本都大为降低，劳动积极性亦大为提高，与奴隶集体耕作方式相比，有着巨大的优越性。国家和地主通过出租土地收取封建地租获得了大量收益，产生了原奴隶社会国有土地分封制下无法获得的收益。这样，农业生产的家庭经营代替了奴隶的集中劳动，土地家庭占有的排他性和占有土地的可转让性就得以实行，于是封建土地私有制得以确立[10]。由于农业生产公共设施的投入和国家运作的费用靠国有土地的收入和税收等维持，封建国有土地亦保留了相当的份额。但封建国有土地的生产、管理等交易成本相对于私有土地来说越来越高，国有土地不可避免地出现了私有化的趋势。同时，土地更大范围的优化配置有利于土地利用效率的提高，土地逐渐与各种特权、身份脱钩，恢复其资源和资产的本来面目，其配置越来越受到经济利益的影响，越来越私有化、市场化。

（三）公有土地出现的原因

族田等公有土地的出现主要是在保证土地利用效率的同时兼顾社会公平。族田等公有土地在利用方面与私有土地没有区别，保证了土地利用的效率，而其所得主要用于族内公共利益，一方面有助于救济贫族、维护宗族的延续与稳定，从而有助于社会的稳定，另一方面在土地兼并剧烈、贫富差距悬殊的情况下有助于缓解部分贫苦农民的经济生活，使其免于过快地破产，对部分农民的农业生产起着稳定作用。在土地私有充分发展、土地兼并剧烈的私有化社会里，这些公有土地对抑制贫富分化、维护社会稳定起着一定的作用，同时也表明土地私有制度产生了越来越强烈的自我否定的因素。

（四）从耕者有其田到集体公有公用演变的原因分析

解放之初，政府通过强制性的垄断权力进行土地改革，使土地和劳动力重新配制，实现了从农地的地主土地所有制到“耕者有其田”的强制性制度变迁，保护了农民利益，调动了农民的生产积极性，也使农民成为党和政府坚定的支持者和追随者，取得了巨大的制度绩效。但土地改革形成的个体农民土地所有制，一是分散，二是小生产，难以保证国家从农业中集聚工业发展所必须的资金，而且分散经营的农业也不易为国家控制、掌握，而动员农村剩余劳动力将会增加农村资本的形成，加强对农村的控制，消除农村地区的收入差别以及使政府增加对农业剩余的提取率[11]20。因此，农业集体化运动就不可避免了。

合作化和人民公社也是一次强制性制度变迁。政府作为制度供给的行为主体，其预期包括两方面：一是经济上通过合作化使农业为工业化提供基本保障；二是政治上使我国逐步向社会主义过渡。对于制度的需求者——农民而言，一方面要保持已获得的土地权利和经济效益，另一方面为了发展生产需要克服资金、农具、劳动短缺等困难，因而一定程度的互助合作是欢迎的，但过度限制其土地权利和损害其经济利益以支援工业建设则是不愿意的。初级社的组织还比较稳定，农民仍拥有较完整的产权，特别是拥有比较充分的退出权，不仅可以实施对合作社的监督，促使管理者改善制度绩效，还可以参与合作社分配等重大决策，社员还有着较完整的剩余控制权和剩余索取权，国家干涉农民和合作社的可能性不大，使其继续保持良好的制度绩效[11]45。

而其后的高级社和人民公社的制度变迁，使农地归集体所有、共同经营，加上强制性的农产品统派购制度，农民从根本上缺乏对土地排他的使用权、收益的独享权和自由的处置权，表现出“产

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

权残缺①”。而正是这种产权残缺使国家在人民公社体制下获得了原来属于集体和农民的土地产权,取得了对农产品生产计划的控制权、产品的支配权,能直接组织、安排、监督、管理农业生产。这有利于保证国家利益,减少国家与农民打交道成本,易于以农业资源支援工业化。但对农民而言,由于产权的模糊,在没有财产约束的制度下,产权明晰产生的激励和资源优化配置效应丧失殆尽。产权越模糊,劳动组织越集中,就越钳制了地租对农产品价格的推动,同时真正的按劳分配也就越不可能;而分配愈“平均”,就愈缺乏资源配置效率和劳动激励,这就是人民公社制度效率低下的经济学解释[12]。由于人民公社体制下农业生产一落千丈,政府制度安排的预期也就无法根本实现,其解体也就是迟早的问题了。

(五)从集体农地公有公用向土地承包经营变迁的原因分析

人民公社制度极大地阻碍了生产力的发展,而农民自发创造的联产承包方式变队生产为家庭经营,初步实现了土地所有权和使用权的分离,恢复了产权的激励功能,极大地促进了生产的发展,也使政府取得大量农产品的目的得以最终实现,取得了原人民公社制度下无法比拟的巨大利益。政府顺应了生产发展的要求,废除了人民公社体制,认可了联产承包制度,并且在其后的制度变迁中采用增量改革的方式,发挥决策者作为制度供给的方向、速度、形式和战略的主导力量的作用,实现了联产承包制度最初由渐进式改革的制度变迁方式到后期的供给主导性制度安排的转变。由于取得了政府和农民的一致同意,联产承包责任制取得了巨大的制度绩效。但这只是使用制度的改变,对农地集体所有制并没有造成太大的影响。

三、农地所有制变迁对当前集体农地所有权制度创新的启示

当前我国《物权法》的制定工作正在紧张地进行,我国农地制度正在进行新一轮的创新。通过对我国农地所有制变迁的考察,可以为当前《物权法》的制定、农地所有权制度创新提供以下几点有益的启示。

(一)任何农地制度安排都要符合当时生产力和社会条件

通过对以往我国农地所有制变迁的分析,可以发现,农地制度变迁都是生产力和社会条件发展变化的结果,任何农地制度安排都不能脱离当时的生产力和社会条件。如果影响土地制度变动的生产力诸因素和相关社会条件发生了变化,产生了大量的外部利润,经济当事人就会产生变革土地制度的要求。集体农地所有权制度总体上是符合所有权社会化要求的,但在具体制度安排上应进一步加以改进。目前我国已为农地所有权制度创新准备了条件:近年来,我国农业现代化水平大为提高,高新技术和先进管理经验被大量使用,特别是入世后面临着国外农业强大的竞争压力,使我国产生了农地所有权制度创新的强烈需求;而社会主义各项法制建设的突飞猛进使农地所有权制度创新具备了有利的宏观法律环境,《宪法》、《土地管理法》、《农业法》的修改更是使我国农地所有权制度创新有了直接的制度基础,加上我国农地所有权制度创新是对原有农地所有权制度的继承和发展,不需要做根本性的转变,制度创新成本很低,等等,这一切都使我国农地所有权

① “产权残缺”,指资产拥有者其中一种权利或是全部权利的享有受到限制或侵蚀。引自刘守英《中国农地制度的合约结构与产权残缺》一文,载于《中国农村经济》1993年第2期,这本身又来自哈罗德·德姆塞茨在《所有制,控制与企业》一文中的概念。

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

制度创新具备了成熟的条件。应抓住当前物权法制定的机会，以现行制度为基础，克服现行制度的不足之处，推进新一轮的农地所有权制度创新。

（二）农地所有权制度创新要兼顾公平与效率

土地既是重要的生产资料，又是最重要的财产，其能否合理分配事关社会公平，其能否有效利用事关社会经济的发展，因此，农地所有权制度创新要兼顾公平与效率。一方面，目前我国土地还担负着重要的保障功能，因此，集体土地所有权制度改革要侧重于公平，以保障广大农民的基本生活、保持社会安定为首要任务；另一方面，在完善集体农地所有权的基础上，可以设立农地用益物权制度，实现所有权和使用权的适当分离，以促进土地资源的优化配置和利用效率的提高。《物权法》关于农地所有权制度的构建必须兼顾公平与效率。

（三）农地制度创新要切实保护农民的土地权益

农民是中国人数最多的群体，中国的现代化的基础是农业、农村和农民的现代化。农民是农业生产的主体，是农业、农村现代化的主力军，农地制度创新应以农户为主，只有将农民作为农地制度创新的首要得益者，切实保护农民的利益，才能提高微观效率，才能使农民具有创新的动力。同时，农地又是农民最重要的财产，各种土地权利是农民利益的重要组成部分，是激发农民生产积极性的基础。因此，能否把农民的利益放在首要位置，能否切实保护农民的各种土地权利，是《物权法》制定、当前农地所有权制度创新能否成功的关键。只有取得了政府和农民的一致同意，农地所有权制度创新才能取得良好的制度绩效。因此，《物权法（草案）》向社会公开征集意见，特别是听取集体和农民的呼声，是一个良好的开端。

四、当前农地所有权制度创新的具体措施

当前我国农地所有权制度还存在诸多问题，如主体不清、内容受限制和受歧视、与其他物权制度不协调等[13]。以史为鉴，结合当前的实际情况，应抓住《物权法》制定的有利时机，采取以下措施对我国农地所有权制度作进一步的完善。

（一）构建统一、和谐的物权制度

目前我国还没有统一的物权制度，造成了集体农地所有权与其他物权的冲突和混乱。土地是最重要的不动产物权，农地所有权制度是物权制度的重要组成部分；土地只是物权的一种，土地制度必须与整个物权制度相协调，农地所有权制度的完善有赖于整个物权法律制度的完备。通过制定物权法，规定物权法的原则（如物权法定、公示原则等）、物权的设立、变更、登记以及物权的保护等共性问题和一般规定；分别规定所有权制度、用益物权和担保物权制度，使农地所有权制度和农地使用权制度的关系更加清晰，从而奠定整个物权制度的基础，弥补我国农地制度根本性缺陷。

（二）明确集体农地所有权的归属及其管理

首先，切实保障村民小组的所有权主体资格。要明确规定农地为集体所有，以农地归村民小组为原则，并逐步将村民小组改造为法人组织，明确排除村民委员会对农地所有权的行使。这样既符合“三级所有，队为基础”的历史，又符合村民小组实际占有农地的现状，也符合缩小农地所有权主体的规模以减少农地所有权行使成本的需要，更能消除村民委员会将集体收益用于非集体福利事项的弊端。要做好集体土地所有权的登记工作，明确乡农业集体经济组织、村农业集体经济组织、村民小组农业集体经济组织各自的土地所有权的范围，发给土地所有权证书，使集体土地所

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

有权主体的资格及其所有权的范围明确无误。

其次,进一步明确经村民会议的权利及议事规则。详细规定村民会议的议事范围和村民会议决定的效力,如规定土地发包、个别农户之间承包地的调整、土地承包肥和征地补偿费等各种土地收益的使用、分配办法等事项必须经本集体村民会议讨论决定,集体成员享有撤销权、知情权等;完善农民集体的议事规则,制定详细的议事程序、表决规则等,加强集体农地管理的公开性和透明度,保障村民对集体农地所有权的行使能发挥应有的影响力。

(三)扩展集体农地所有权的权能

首先,切实保障集体土地的收益权。一是要改革现行土地征用制度,严格限定征地范围,提高土地征用补偿费,切实保障集体土地收益权。二是规定农地使用权的设定等权利只能由村民小组农业集体经济组织行使,其他任何组织或个人不能非法侵犯其权利。各种土地收益包括农地使用费、征地补偿费和其他集体土地使用费等交给集体经济组织支配使用,并接受集体经济组织成员的监督,任何单位和个人不得以任何借口截留、挪用集体土地收益。

其次,改革农地使用权设置方式。在坚持农地所有权保障功能的基础上,明确规定可以设立用益物权,以促使农地有效利用。随着我国经济的发展,工业化、城镇化进程加快,产生了农村劳动力由农业生产部门转向非农业生产部门、实现适度的规模经营、提高农业劳动生产率的强烈需要,而这些都要求农地资源能够根据市场需要进行配置[14]。但目前我国农地实行实物保障的均包方式无法满足这种需要,应进一步改革农地配置方式。要因应新时势,转变观念,变以往均包土地的实物福利保障为经济保障,农地不再向本集体经济组织成员均分使用,而是面向全社会以市场方式配置,村民(包括新增人口)的生活保障、福利则由各种土地收益(包括农地使用费)来保障。集体经济组织设置农地使用权可以采取招标、拍卖等方式进行,按市场需求进行配置,使农地的价值得以充分显现。这样既能充分实现集体土地的收益从而保障成员的生活,又能减少因人口增长而调整土地的压力,保证农地使用权的稳定,也能逐步剥离农地的保障功能,推进农地使用权的市场化,促进土地适度规模经营,有利于农地优化配置,可谓一举数得。

再次,逐步赋予集体农地处分权。尽管理论上有很多争论,但我国现行立法并不允许集体农地所有权可以自由转让。随着集体经济组织和集体土地所有权的逐步完善,作为所有权权能中必不可少的处分权必然要逐步赋予集体经济组织。一方面,没有处分权的所有权是不完整的,农地的价值也就无从谈起;另一方面,我国集体经济组织本质上还是合作组织,也存在因破产、迁移、经营等情况而导致土地需要转让的客观需要。因此,逐步赋予农地处分权是一种必然趋势。目前我国已经初步具备了赋予农地处分权条件,当前应允许集体农地所有权有条件的转让。例如,当集体经济组织因破产、迁移等情况而导致集体经济组织不能存续时,或因集体经济组织因经营需要而整体上或大部分转变为非农业经营时,或集体经济组织的土地绝大部分已被征收时,应允许集体经济组织部分或全部转让其所有的农地。当然,农地所有权转让应当受到严格的限制,要经过县级以上政府审批,要符合用途管制的规定,同时农地的受让者要具备农业经营条件。

(四)加强对集体农地所有权的保护

首先,统一不动产登记制度。土地和房产、土地承包经营权和其他土地权利的分别登记导致了不动产权利相互冲突、对各种不动产权利保护不力等诸多问题。应规定国家对不动产实行统一登记制度,为消除各种不动产权利冲突、保护不动产权利人的利益奠定制度基础。

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

其次，对包括国有土地和集体土地在内的各种物权采取一体承认、平等保护措施，消除对集体土地的歧视。同时完善对集体农地的保护方式，建立既包括公力保护方式（如请求法院通过诉讼程序保护），也包括私力保护方式（如物上请求权、正当防卫、紧急避险、财物自助行为等）在内的完整的物权保护方式，加强对土地权利的保护[14,15]。

参考文献：

[1] 赵淑德. 中国土地制度史[M]. 台北：现象文化事业有限公司，1995：28.
[2] 王文甲. 中国土地制度史[M]. 台北：台湾国立编印馆，1965：276－279.
[3] 范金民. 清代苏州家族义田的发展[J]. 中国史研究，1995(3).
[4] 武　力. 中华人民共和国经济史（上册）[M]. 北京：中国经济出版社，1998：116.
[5] 当代中国丛书编委会. 当代中国土地管理[M]. 北京：当代中国出版社，1998：46.
[6] （美）道格拉斯·C·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海：上海三联书店，1999：225.
[7] 朱绍侯. 中国古代史（上册）[M]. 福州：福建人民出版社，1985：39.
[8] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究[D]. 南京：南京农业大学博士论文，1998：74－75.
[9] （美）赵冈. 农业经济史论集[M]. 北京：中国农业出版社，2001：244.
[10] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究[D]. 南京农业大学博士论文，1998：75－76.
[11] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 上海：三联书店、上海人民出版社，1994.
[12] 张红宇. 中国农村的土地制度变迁[M]. 北京：中国农业出版社，2002：43－49.
[13] 梁亚荣. 土地承包经营制度研究[D]. 南京：南京农业大学博士论文，2004.
[14] 耕地保护与经济发展关系调研组. 当前经济建设中的若干新情况与土地利用管理及耕地保护政策调研报告[R]. 国土资源通讯，2002，(12).
[15] 周林彬. 物权法新论[M]. 北京：北京大学出版社，2001：258.

The Variance of Agrarian Possession System

LIANG Ya-rong，CHEN Li-gen
（*College of Public Administration*，*Nanjing Agricultural University*，*Nanjing* 210095，*China*）

Abstract：In history，the agrarian system experienced the primordial public-owned stage，the state-owned stage and the private-owned stage. After the Foundation，it evolved from planter possession to collective possession. This paper analyzes the above-mentioned variance，based on which it proposed some instructive suggestions to the constitution of Law of Property Rights and the innovation of agrarian use-system.

Key Words：agrarian possession system；variance；system of property rights

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.