

# 中國農村土地制度變遷及調適： 制度安排的成本與效益分析

黃 鴻 博

(國立政治大學東亞研究所博士班研究生)

## 摘 要

中國最大的問題是農民問題，農民最大的問題是土地問題。目前中國農村土地制度變遷的產權標的，仍是以集體所有制為目標模式，但其內涵和外沿並不是先驗地存在，土地集體所有制是一個在實踐中不斷活動著的範疇，歷經土地改革、農業合作化運動、人民公社及家庭承包制等階段，目前仍處於不斷摸索演化中。本文從新制度經濟學的角度出發，並依歷史事實提出三個命題，探究中國農村土地制度變遷及調適過程，並分析制度安排的成本與效益，梳理其未來深化制度調適的方向與觀察架構。

**關鍵詞：**農村土地制度變遷、成本與效益分析、土地集體所有制、家庭承包制

\* \* \*

## 壹、前 言

杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 曾從現代化的角度提出一個命題：現代性產生穩定，而現代化卻引起不穩定。他認為對於政治體系來說，城市裏的對抗令人不安，但不是致命的，然而農村裏的對抗卻是致命的。他的結論是：誰控制了農村，即等於控制了全國。<sup>①</sup>他進一步認為農民可以是捍衛現狀的砥柱，也可以是革命的突擊隊。究竟扮演什麼樣的角色，取決於農民認為現有體制滿足其眼前的經濟、物質需求到什麼程度。在進行現代化的國家裡，政府的穩定取決於它在農村推進改革的能力。國家的政治不穩定，在很大程度上是慾望和前景之間的差距所造成的，而這種差距則是由於現

---

註① Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (New Haven Conn: Yale University Press, 1968), pp. 292–293.

代化初期特別容易出現的慾望不斷上升而產生。<sup>②</sup>杭廷頓提出的命題，正是中國在現代化過程中所遭遇到的問題，農業專家杜潤生即認為：「中國最大的問題是農民問題，農民最大的問題是土地問題。<sup>③</sup>」中共在改革開放後放棄了計畫經濟，其明顯的效益就是經濟的快速成長，但基本上這種經濟成長未能同時滿足農民的經濟與物質需求，因而農民維權意識日益高漲。從中共所發布的 11 份「一號文件」足以證明其問題的嚴重性，顯然已成為中共中央優先解決首要議題。<sup>④</sup>

在研究中國農村土地制度問題時，新制度經濟學的制度變遷理論具有重要的借鑒意義。主要代表人物諾斯提出著名的「制度決定論」，基本觀點是：「有效率的經濟組織是經濟增長的關鍵；除非現行的經濟組織是有效率的，否則經濟增長不會簡單地發生；一個有效率的經濟組織在西歐的發展正是西方興起的原因所在。有效率的組織需要在制度上作出安排和確立所有權，以便造成一種刺激，將個人的經濟努力變為私人收益率接近的社會收益率的活動。<sup>⑤</sup>」他所強調的重要論點，即經濟增長的關鍵在於制度因素，一種提供適當的個人刺激的有效的制度，是促使經濟增長的決定因素，而在制度因素之中，又以產權、國家及意識形態等三個基本要素為核心。

諾斯認為由於人類受其自身生產能力和生存環境的制約，又通過交換（交易）此一基本活動而獲得經濟效益和安全保障，而產權是交易活動的基本先決條件，產權結構的效率引起經濟增長、停滯或經濟衰退；國家則因為界定產權結構，所以國家是不可或缺的，最終要對產權結構的效率負責。<sup>⑥</sup>此外，意識形態的作用是不可替代的，它是一種節約時間、精力的工具，有助於實現決策過程簡化，並使社會穩定和經濟制度富有黏合力。意識形態及其變遷如果與現實中的經濟變遷相一致，則它就能有效發現和識別潛在的利潤；迅速達成制度變遷的一致同意，減少談判費用；促進產生集體行為，降低組織費用；對新制度的認同而降低其運行成本。<sup>⑦</sup>

在解釋長期制度變遷方面，諾斯認為「制度變遷」是指制度的替代、轉換和交易

註② *Ibid.*, p. 56.

註③ 張進、常紅曉主編，「三農」變局（北京：中國友誼出版社，2009年），頁128。

註④ 1980年代的五個「一號文件」主要是解決「允許農民做什麼」的問題，核心是打破舊的觀念和意識形態方面的束縛；後六個「一號文件」主要解決「政府幹什麼」的問題，涉及到國家財政支出及土地流轉政策。參見洪民榮，*新農村建設：面向未來的歷史轉折*（上海：上海人民出版社，2007年），頁15-18；柯炳生，「建設社會主義新農村與解決三農問題」，農業部農村經濟研究中心編，*中國農村研究報告（2006年）*（北京：中國財政經濟出版社，2007年），頁19。

註⑤ 新制度經濟學派已擴展學科理論分支，為避免概念混淆，本文係以新經濟史學派的代表性人物 Douglas C. North 的相關理論為主，其他人為輔。歷以平、蔡磊譯，Douglas C. North and Robert P. Thomas 著，*西方世界的興起：新經濟史*（北京：華夏出版社，1989年），頁1-3。

註⑥ Douglas C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: W. W Norton & Company, Inc., 1981), p. 17.

註⑦ 諾斯強調意識形態有五個作用。（1）簡化決策過程從而節省交易費用；（2）有助於克服搭便車問題；（3）在一定程度上解決非市場機制的資源配置問題；（4）一定程度上降低社會經濟運轉的費用（減少摩擦和矛盾）；（5）能直接促進或阻礙經濟發展。Douglas C. North, *Structure and Change in Economic History*, pp. 45-58.

過程，其間存在著諸多技術的和社會的限制條件。<sup>⑧</sup>他針對制度變遷提出五項論點：（1）在稀缺經濟和競爭環境下，制度和組織的連續交互作用是制度變遷的關鍵點；（2）競爭迫使組織連續不斷地在發展技術和知識方面進行投資以求生存，這些技能、知識以及組織獲取這些技能、知識的方法將漸進地改變制度；（3）制度框架提供激勵決定人們取得什麼種類的技能和知識，以取得最大限度的報酬；（4）人們的想法源於人們的思想角色；（5）集體學習，即從歷史中存活下來的，表現在社會文化中的知識技能和行為規範，使制度變遷絕對是漸進的並且是經濟依賴的（指今天的選擇受歷史因素的影響）。<sup>⑨</sup>

在制度變遷的類型區分上，一般可分為「誘致性」的制度變遷和「強制性」的制度變遷兩種。誘致性的制度變遷指的是現行制度安排的變更或替代，或者是新制度安排的創造，是由個人或一群（個）人，在響應獲利機會時自發倡導、組織和實行。與此相反，強制性變遷是由政府命令和法律引進、實行的。<sup>⑩</sup>此外，在制度變遷的過程中，存在著路徑依賴（path dependence，或稱為路徑相依）現象，其強調歷史的重要性（history matters），認為若不追溯制度逐步累積的演變，就無法理解今天的決策，並認為「人們對過去做出的選擇，決定了他們現在可能的選擇。<sup>⑪</sup>」諾斯認為路徑依賴是源自於一旦走上特定路徑，就會鎖定方向的報酬遞增機制（Path dependence comes from the increasing returns mechanisms that reinforce the direction once on a given path）。路徑改變是肇生於意料外的選擇結果、外部效果，而且有時候是源於分析架構之外的其它力量。路徑的轉向（從停滯到成長，或相反的改變）可能是出自上述路徑改變的來源，但也通常會因為政府體制的改變而發生。<sup>⑫</sup>

中國從計畫經濟走向市場經濟，實質上也是一個制度的替代、轉換與交易過程。<sup>⑬</sup>從中共建政後的發展過程中，可以發現制度與經濟發展之間存在著清晰的雙向關係，一方面，制度會影響經濟發展的水平與進程；另一方面，經濟發展可以而且確實經常

註⑧ Douglas C. North, *Structure and Change in Economic History*, p. 201.

註⑨ 此五項觀點係 1995 年 3 月 10 日諾斯在北京大學中國經濟研究中心成立大會上的演講重點。參見道格拉斯·諾斯，「制度變遷理論綱要」，*改革*（重慶），第 3 期（1995 年），頁 53。

註⑩ 林毅夫，「誘致性制度變遷與強制性制度變遷」，盛洪主編，*現代制度經濟學*（下卷）（北京：北京大學出版社，2003 年），頁 260。

註⑪ 路徑依賴有多種不同的解釋，本文採用諾斯的看法。參見 Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 100；陳郁、羅華平等譯，Douglas C. North 著，*經濟史中的結構與變遷*（上海：上海三聯書店，1994 年），序言、頁 1。

註⑫ 諾斯論述的路徑依賴概念，強調文化傳統與信仰體系是根本性的制約因素，他認為必須非常敏感地注意：你過去是怎樣走過來的，你的過渡是怎樣進行的。此外，他認為一個國家政體起著根本性作用，它仍然決定著經濟結構和經濟發展。從短期看，集權政府可以取得高的經濟增長率，但從長期看，法制、保證合同執行的制度規則才是真正保證長期經濟發展的至關重要因素。參見 Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, p. 112；道格拉斯·諾斯，前引文，頁 56。

註⑬ 盧現祥、朱巧玲，*新制度經濟學*（北京：北京大學出版社，2007 年），頁 9~10。

導致制度變遷。<sup>⑭</sup>目前中共所進行的以農村土地公有化為取向的土地制度變遷，其產權的目標模式仍是維持土地集體所有制，但是土地集體所有制的內涵和外沿並不是先驗地存在，土地集體所有制是一個在實踐中活動著的範疇，<sup>⑮</sup>歷經建政前後的土地改革（革命）、農業合作化運動、人民公社、家庭承包制等階段，每一階段的繼承與否定，均對嗣後的制度變遷產生深遠的影響。

在分析架構方面，杭廷頓認為一黨專政的威權政權（one-party authoritarian regimes）在革命成功之後，會經歷政權轉型（transformation）、政權鞏固（consolidation）及政權調適（adaptation）三個階段，<sup>⑯</sup>另本文增列革命成功前的「政權取得」階段，用以解釋建政前的土地改革（革命）。接續則依中國農村土地制度的發展歷史事實為基礎，結合上述三個發展階段而分別鋪陳三個命題：第一個命題－在維持政權合法性前提下，面臨農村土地制度選擇問題，它必須符合共產主義的理想，並儘速達到工業化目標。此代表著第一個階段－「轉型」；第二個命題－具有激勵誘因的土地產權制度是農業績效較佳的必要條件，缺乏激勵誘因的土地產權向較具激勵誘因的土地產權制度變遷，可以促進農業經濟的明顯增長。此代表著第二階段－「鞏固」；第三個命題－考量社會主義屬性與地區發展的差異，未來土地制度調適的路徑選擇，在集體所有制的前提下，應是多樣的，並且應考量各經濟當事人的反應和接受程度以及制度調適的交易成本。此代表著第三個階段－「調適」。

最後，在文章的發展脈絡上，鑑於路徑依賴強調歷史的重要性，今天的各種選擇實際上受到歷史因素的影響，因此，本文先從歷史的角度出發，探討中國農村土地制

註⑭ 林毅夫，再論制度、技術與中國農業發展（北京：北京大學出版社，2000年），頁11。

註⑮ 在提及「集體所有制」時，就必須釐清其與「全民所有制」的區別，兩者在中共的文獻中經常出現。事實上，兩者的區別，在於國家支配和控制前者，但並不對其控制後果負直接的財務責任。然而，國家控制全民經濟時，卻以財政擔保其就業、工資和其他福利。中共在建政後初期常提到全民所有制，例如1958年中共中央《關於在農村建立人民公社決議》中，強調人民公社帶有全民所有制成分，並且這種成分「將在不斷發展中繼續增長，逐漸代替集體所有制。」但後來中共轉而強調「集體所有制」。時至2008年10月12日中共第十七屆中央委員會第三次會議通過《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，總結改革開放30週年之歷程與經驗，提及在健全嚴格規範的農村土地管理制度時，強調土地制度是農村的基礎制度，土地承包經營權流轉，不得改變「土地集體所有性質」。強調堅決守住18億畝耕地紅線，劃定永久基本農田，實施最嚴格的節約用地制度，從嚴控制城鄉建設用地總規模，此外，農村宅基地和村莊整理所節約的土地，首先要復墾為耕地等等。由此可知，即使集體所有可以因徵地而轉變為全民所有或者國家所有，但畢竟在數量上絕對是少數，故而本文認為中共目前堅持的仍是集體所有制，而不是全民所有制或國家所有制。參見靳相木，中國鄉村地權變遷的法經濟學研究（北京：中國社會科學出版社，2005年），頁124；周其仁，產權與制度變遷：中國改革的經驗研究（北京：北京大學出版社，2004年），頁6-7；「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」，文匯報（香港），2008年10月20日，<http://paper.wenweipo.com/2008/10/20/CH0810200038.htm>。

註⑯ 杭廷頓強調的「轉型」是指摧毀舊秩序並且以新的政治組織取而代之。Samuel P. Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems," in Samuel P. Huntington and Clement H. Moore eds., *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-party System* (New York: Basic Books, 1970), pp. 23-40.

度變遷的歷史因素；再從成本與效益的角度，探討中共建政後的制度安排，並分析農村土地制度調適的路徑選擇。此外，在本文的成本與效益分析指標上，就成本發生的原因與特點而言，可概括為實施成本與摩擦成本（社會成本）兩類。<sup>⑰</sup>至於效益部分，範圍較廣泛，主要以組織效率及激勵作用等為分析指標，並可具體顯現在農業年均增長率及糧產增加率。

## 貳、中國農村土地制度變遷的歷史因素

### 一、建政前的土地改革（革命）

中共建政以前，在不同的發展階段，曾針對具體的形勢分析、制定了許多重要的土地政策，但其政策的重心往往表現在「階級鬥爭」上，且歷次都因時期和主持人的不同而產生差異甚大的主張和方法。<sup>⑱</sup>此外，雖然中共發動土地改革（革命），並且在各根據地制定了多項的土地法律、決議與公告等行動，其成本與效益很難純粹以經濟成本和經濟效益加以衡量，但可以確定的是，其目的是為了「政權取得」。<sup>⑲</sup>綜整中共

註⑰ 所謂「實施成本」是指制度變遷過程開始後，一切由於訊息不完全、知識不完全和制度預期不穩定等所造成的經濟效率損失，是完成舊體制下各種經濟組織的結構、功能以及規範組織間關係的各種正式和非正式制度、規則、習慣等，向新制度過渡所必須的設計、創新、磨合過程中所造成的經濟損失，即實施新制度的交易成本；而所謂「摩擦成本」則是源自改革的利益再分配，與反對改革的言論和行為相聯繫。由於制度變遷不可能改善所有社會成員的福利，總有一部分社會成員的利益受到損失，從而導致這部分社會成員對改革的抵觸和反對所引起的經濟損失，是非經濟領域的混亂、摩擦和動盪影響到生產過程所引起的損失。科爾內（Janos Kornai）從國民經濟出發，將「社會成本」定義為：「一切涉及社會個別成員和集團的負擔、損失、痛苦、犧牲或困難的現象。」（The phenomena that involve burdens, loss, suffering, sacrifice or trouble to individual members or groups of society）鑑此，本文將「摩擦成本」等同為「社會成本」。然而，要估量這種阻力和言行究竟造成多少成本損失是不可能的，依據一般思維邏輯，可以認為，社會動盪越劇烈，對經濟造成的損害和效率損失越大。是以，可用「社會穩定度」（譬如消極怠工、尋租、犯罪率、遊行示威、罷工及其他敗德行為等）來間接表示摩擦成本（社會成本）的大小。參見樊綱，「兩種改革成本與兩種改革方式」，*經濟研究*（北京），第1期（2003年），頁3~9；王躍生，「不同改革方式下的改革成本與收益的再討論」，*經濟研究*（北京），第3期（1997年），頁34；Janos Kornai, *Economics of Shortage*, Vol. A (New York: North-Holland, 1980), p. 272.

註⑱ 中共既以土改起家，對於土改自應有一個整套的辦法。金一鳴在香港訪談張國燾時，張氏亦持此種見解，但實際檢閱中共所發布的文件時，他卻發現情況並非一般人所想像，其實沒有一致性或完整的土改政策。金一鳴，*中共土改與中國土地問題*（香港：自由出版社，1952年），頁17；另有關中共建政前土地改革運動過程，參見William Hinton, *Fanshen: A Documentary of Revolution in a Chinese Village* (New York: Random House, 1966), pp. 400~410；羅平漢，*土地改革運動史*（福州：福建人民出版社，2005年），頁1~302。

註⑲ 本文統計在抗日戰爭以前，中共發布的重要土地法律、決議與公告等，計有45項；抗日戰爭爆發後（含國共內戰期間），計有93項。相關內容參見韓延龍、常兆儒編，*中國新民主主義革命時期根據地法制文獻選編*（長沙：中國社會科學出版社，1984年），頁2~541。

革命與土地改革的過程，學者們的劃分方式各有所不同，<sup>⑳</sup>本文為利於分析，以抗日戰爭為分界線，區分為「抗日戰爭爆發前」與「抗日戰爭爆發後」兩個時期。

抗日戰爭以前，可說是「地下黨時期」。基本上，此階段的土地政策主要是依據中共一大的黨綱與決議，採取「不妥協」政策，主張在中國實行社會主義革命，沒收一切生產手段，實行無產階級專政。<sup>㉑</sup>中共在第一次與國民黨合作期間，奠基於階級鬥爭理念的工農運動迅速發展，但也激發了社會的動盪和分裂。1927 年國民黨清黨以後，中共利用國民黨內戰，在跨省的窮鄉僻壤地帶建立蘇維埃政權並進行土地革命，以取得群眾基礎。<sup>㉒</sup>1928 年 12 月首次以法律形式訂定《井崗山土地法》，規定了土地所有權屬政府。接續於 1929 年 4 月、1930 年 2 月及同年 5 月各頒布了《興國土地法》、《軍委土地法》及《土地暫行法》，這些法令僅賦予農民土地使用權，因而無法深入動員農民「為土地而鬥爭」。這種情況直到 1931 年 12 月 1 日頒布《中華蘇維埃共和國土地法》後才有所轉變，主要差別在於：土地歸農民所有；不禁止土地的出租與買賣；分配土地以勞動力及人口的混合為標準；不實行土地國有化。總之，此時期中共從各地的土地鬥爭經驗中，已初步探索出一個進行土地鬥爭的策略路線，其基本特點是：依靠貧、僱農、聯合中農、限制富農，集中全力消滅地主階級，並且將土地歸蘇維埃政府所有改為歸農民所有。<sup>㉓</sup>

抗日戰爭爆發後，中共為了再次和國民政府建立統一戰線，不僅名義上奉國民政府的「正朔」，而且公開承諾停止土地革命，但卻趁機在日軍敵後建立根據地。在這些根據地中，雖然不再號召土地革命，然而透過合理負擔和減租減息等政策，動員和組織了貧苦農民。<sup>㉔</sup>中共特別反對「恩賜減租」、「幹部包辦替代」，強調要動員農民直接面對地主要求減租減息，其目的就是要削弱地主在農村中的傳統社會地位和政治力量，建立中共的農村政權和農民的政治優勢；<sup>㉕</sup>此外，中共更在 1943 年發起「合作

註 ⑳ 例如金一鳴簡單區分為江西時期與抗戰時期；陳永發細分為上海（1921-1927）、瑞金（1928-1935）、延安（1936-1945）及平山（1946-1949）四個時期；趙效民則區分建黨初期和第一次國共合作時期的土地鬥爭（1921-1927）、第二次國內革命戰爭時期蘇維埃區域的土地革命（1927-1937）、抗日戰爭時期抗日根據地的減租減息（1937-1945）及第三次國內革命戰爭時期解放區的土地革命（1945-1949）等四個階段。金一鳴，前引書，頁 19-65；陳永發，*共產革命 70 年（上）*（台北：聯經出版社，2000 年），頁 41-45；趙效民，*中國土地改革史（1921-1949）*（北京：人民出版社，1990 年），頁 57-436。

註 ㉑ 有關於中共一大的黨綱及決議內容，參見郭華倫，*中共史論（第 1 冊）*，第 4 版（台北：國立政治大學國際關係研究中心，1989 年），頁 26-27。

註 ㉒ 陳永發，*共產革命 70 年（上）*，頁 42-43。

註 ㉓ 克思明，「論中共之農民運動與土地政策（1921-1949）」，國立政治大學東亞研究所碩士論文（1980 年），頁 141-153。

註 ㉔ 陳永發，*共產革命 70 年（上）*，頁 44。

註 ㉕ 香港學者何高潮認為中共是把抗戰時期的減租減息運動，作為整個中共革命過程中的一個有機組成部分來策劃的。既有革命的目標，又有靈活的策略運作空間，它的革命性含意，是在鬥爭和妥協的策略互動中實現的。何高潮，*地主·農民·共產黨：社會博弈論分析*（香港：牛津大學出版社，1997 年），頁 29-30。

社運動」，此舉不僅有助於農業生產，而且有助於在華北農村形成新的組織和領導方式。<sup>⑥</sup>持平而論，儘管農民與共產黨本質上並不是一個天然的利益共同體，但戰爭提供了中共喘息的機會，中共得以利用經濟誘因（以溫和的方式推動土地革命），獲得農民初步的參與，進而透過軍事組織去創造一個可以統合不同地方防衛團體的結構。<sup>⑦</sup>然而，這僅是基於統戰需要的權宜之計，陳永發認為雖然許多西方學者將抗戰期間的「溫和土地革命」稱之為「分期付款式的革命」（Revolution by Installment）或「安靜的革命」（Quiet Revolution），但中共絕未改變對階級鬥爭的信仰。<sup>⑧</sup>

國共內戰期間，中共在 1947 年 10 月 10 日頒發了《中國土地法大綱》，宣布無償沒收地主的全部財產、富農多餘的土地以及族田、學田、廟田等一切公產，隨後便在農村各地重新揭起土地革命大旗。在推行土地革命的過程中，指責農村基層幹部已成為地主、富農所滲透和軟化，以致蛻化成為貧苦農民的對立面，妨礙土地革命的貫徹，因而在農村「開門整黨」。<sup>⑨</sup>這種緊張情況直到 1948 年 4 月 1 日毛澤東發表「在晉綏幹部會議上的講話」，闡明中共的「新民主主義革命總路線」和「土地改革總路線」後，才恢復了原先平緩漸進的狀態。<sup>⑩</sup>事實上，1947 年的土地革命，並不是一般中共學者所解釋的是由於中共急於實現「耕者有其田」的理想所致，實乃出於毛澤東對農村社會的深刻認識。我們與其強調其中理想主義者急於求成的成分，不如強調政治人物深思熟慮的因素；與其強調毛澤東的錯誤判斷，不如強調毛澤東的政治謀略。毛澤東一方面從意識形態和政治理想中取得行為的道德基礎，另一方面也充分利用意識形態和政治理想的原則性和曖昧性，為縱容土地革命中的暴力製造理由，以便達到充分動員貧苦農民和大量汲取農村資源的雙重目的。<sup>⑪</sup>

基本上，中共在建政以前，在統戰和動員農民方面是成功的，<sup>⑫</sup>期間囿於現實環境的需要，或者基於戰爭與統戰的需求，必須暫時採取妥協的政策，因而建政前的農村

註⑥ Theda Skocpol 認為合作社的意義重大，是中共第一次在農村基層積極地介入農民賴以維生的生產活動，是由黨的幹部和農民積極領導的，而不是由富人及其代理人的領導和協作組織。當時這些合作社的任務是，幫助改善農民生活以及支援戰爭。劉北成譯，Theda Skocpol 著，*國家與社會革命*（台北：桂冠圖書有限公司，1992 年），頁 363。

註⑦ Kathleen Hartford and Steven M. Goldstein, "Perspectives on the Chinese Communist Revolution," in Jeffrey N. Wasserstrom ed., *Twentieth-century China: New Approaches* (New York: Routledge, 2003), pp. 152-153.

註⑧ 陳永發認為表面上看起來毫無階級鬥爭含意的政策，卻是建立在階級鬥爭的論述之上，如果我們拒絕用中共自己的觀點，也就是階級鬥爭，來瞭解中共的政策，那是一廂情願。陳永發，*內戰、毛澤東和土地革命：錯誤判斷還是政治謀略？*（台北：行政院國科會科資中心，1995 年），頁 1-2。

註⑨ 同前註，頁 2。

註⑩ 毛澤東，「中國革命與中國共產黨」，*毛澤東選集*（第 4 卷）（北京：人民出版社，1966 年），頁 1248-1260。

註⑪ 陳永發，*內戰、毛澤東和土地革命：錯誤判斷還是政治謀略？*，頁 2-3。

註⑫ 有關中共動員農民方面，參見 Lucien Bianco, "Peasant Responses to CCP Mobilization Policies, 1937-1945," in Tony Saich and Hans Van De Ven eds., *New Perspectives on State Socialism in China* (New York: M. E. Sharpe, 1997), pp. 175-187.

土地改革（革命）一直徘徊在理想與現實之間，這種矛盾不僅在建政前反覆出現，建政後亦同樣遇到同樣的難題。中共建政後即面臨一個制度變遷的問題，顯然地，當時無法採取自發演進的途徑，採取人爲設計的制度變遷自然成爲 1949 年建政後的第一個問題，就是命題一（政權轉型階段）：在維持政權合法性前提下，面臨農村土地制度選擇問題，它必須符合共產主義的理想，並且儘速達到工業化目標。

## 二、超趕戰略與集體所有制的歷史選擇

中國的問題，基本上是一個人口膨脹面臨資源短缺的農民國家追求工業化的發展問題。<sup>③</sup>就中共建政初期的發展階段和知識水準來看，實現國家工業化，幾乎是發展經濟、擺脫貧窮落後的同義語，<sup>④</sup>農村土地問題因而與工業化的發展過程的「超趕戰略」相互關聯，以重工業先導的超趕戰略也對實行集體化提供了基礎。<sup>⑤</sup>然而，當時採用超趕戰略是缺乏效率的，因爲這種戰略不符合中國當時的比較優勢原則，但爲何最終選擇此一戰略？就「政權轉型」的角度而言，中共建政之初面臨著嚴峻的歷史兩難境況：一方面正是現代資本主義在中國的失敗，使中共最終奪取了政權；另一方面，也正是資本主義的失敗使取得政權的中共缺乏實現社會主義目標的手段。事實上，列寧在取得政權後也遇到相同的問題，他的結論是：布爾什維克政治權力能否生存，取決於它能否運用這種權力去實現資產階級革命，以及能否在社會主義政黨的領導下，以最快的速度完成資本主義經濟發展任務。這意味著首先要迅速實現城市工業化，而城市的工業化又要求有一個專制的國家機器，能夠有效地控制農村，從農業生產中徵收城市工業發展所必須的資本。嗣後，史達林在強制的農業集體化基礎上實現快速的的城市工業化的戰略，其理論和政策要點都來自列寧。簡言之，列寧關於革命勝利後的「政權轉型」指導理論，就是：迅速的經濟發展、社會主義國家政權的存在、以及關鍵生產資料的國有化。當時相信這三者的結合就能在一定程度上自動保證社會主義的實現。顯然地中共在 1952 年毫無保留地接受了這種假設。<sup>⑥</sup>

由此可知，超趕戰略與當時所處的政治、經濟環境與意識形態有著密切的關聯，制度環境決定了：國家作爲新制度的供給者，借鑑現存的社會主義國家工業化模式—以城市偏向爲特徵的優先發展重工業戰略，是成本相對較小的次優戰略，而通過剝削農業剩餘，以犧牲農業和農村爲代價的優先發展重工業的超趕戰略，就成爲中國工業

註③ 溫鐵軍，「三農問題：世紀末的反思」，讀書（北京），第 12 期（1999 年），頁 3。

註④ 林毅夫，中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革（上海：上海人民出版社，1994 年），頁 21。

註⑤ 所謂「超趕戰略」，按照林毅夫的說法是：採取扭曲產品和要素價格的辦法和以計畫制度代替市場機制的安排，提高國家動員資源能力，以突破資金極爲稀缺的比較劣勢對資金密集型產業發展的制約，使資金密集型產業能夠在很低的起點上得以發展，進而通過短時間內的突飛猛進，使產業結構達到先行發達國家水平的戰略。林毅夫、蔡昉、李周，「超趕戰略的再反思及可供替代的比較優勢戰略」，戰略與管理（北京），第 3 期（1995 年），頁 1。

註⑥ 杜蒲譯，Maurice Meisner 著，毛澤東的中國及其後：中華人民共和國史（香港：香港中文大學，2005 年），頁 98-100。

化原始積累必然的次優選擇。<sup>⑳</sup>要在落後的農業國家實現國家工業化，首當其衝要改造個體農業，也就是把農村和農民高度地組織起來，唯有如此，才能以較低的交易成本，便捷、通暢地從農業中抽取經濟剩餘，完成國家工業化所必須的原始積累；因此，農民的土地個體私有制最終被土地集體所有制取代。<sup>㉑</sup>薛爾頓（Mark Selden）進一步認為中國農村集體化的實行是非自願的「動員式集體主義」，是由國家力量強制動員農民走向集體主義的發展道路。<sup>㉒</sup>此說明了農村土地集體所有制是國家強力主導下的制度變遷。

中共採取農產品的定價形式，從農民手中低價統購，又對城市居民和工業企業低價統銷，用以維持大工業的低工資和低原料成本，提供不斷產生超額利潤的條件，最後又通過大工業利稅上繳，集中了國家工業化的建設基金。<sup>㉓</sup>根據統計，1952 至 1990 年，中國農業通過稅收、剪刀差和儲蓄三種方式為工業化提供了資金積累的總量達 11,594 億元，扣除國家財政支農資金，同期工業化從農業中淨調動資金 9,528.15 億元，平均每年高達 250 億元。從時間序列來看，每個農業勞動力為每年工業化提供的資金淨流量呈遞增趨勢。按每個農業勞動力平均，每年無償向工業資本積累提供的剩餘，最少時達 30.59 元以上（1952 年），占當年人均純收入 50% 以上，最多時達 266.03 元（1990 年），占當年農民人均純收入 42.24%。<sup>㉔</sup>更嚴重的是，為了實現最大限度地從農民手中獲得低價的農產品，維持限定的城市人口低工資和低消費，以得到更多的剩餘來獲得積累，中共頒布了一系列政策、法令，通過戶籍制度、糧油供應制度、勞動用工制度和社會保障制度等，把城市人口和農村人口分割開來，形成了城鄉二元結構的基本制度，此一制度安排的矛盾成為現今解決中國三農問題的根本制約。<sup>㉕</sup>

從新制度經濟學角度看，雖然土地制度不是影響農業績效的唯一因素，但毫無疑問地是十分重要的變項，不同的土地產權制度對人的行為具有不同的激勵效應，會使活動於土地制度框架內的人作出不同的行為選擇。<sup>㉖</sup>由此衍生了本文的第二個命題（政權鞏固階段）：具有激勵誘因的土地產權制度是農業績效較佳的必要條件，缺乏激勵誘因的土地產權向較具激勵誘因的土地產權制度變遷，可以促進農業經濟的明顯增

註 ⑳ 杜濤，「城鄉統籌協調發展的比較制度分析」，當代經濟研究（長春），第 7 期（2005 年），頁 51。

註 ㉑ 靳相木，前引書，頁 96。

註 ㉒ Mark Selden, *The Political Economy of Chinese Socialism* (New York: M. E. Sharpe, 1988), pp. 6-18.

註 ㉓ 周其仁、戴小京，「農民、市場和制度創新：包產到戶 8 年後農村發展面臨的深層改革」，周其仁主編，*農村變革與中國發展*（下卷）（香港：牛津出版社，1994 年），頁 457。

註 ㉔ 馮海發、李激，「我國農業為工業化提供資金積累的數量研究」，經濟研究（北京），第 9 期（1993 年），頁 60-64。

註 ㉕ 溫鐵軍，「中國的問題根本是農民問題」，學習月刊（武漢），第 1 期（2007 年），頁 18；另有關於戶籍制度對農民的影響，參見 Tiejun Cheng and Mark Selden, "The Construction of Spatial Hierarchies: China's Hukou and Danwei System," in Timothy Cheek and Tony Saich eds., *New Perspective on State Socialism in China* (New York: M. E. Sharpe, 1997), pp. 23-50.

註 ㉖ 有關農村土地制度與經濟效益的關係，參見姚洋，「中國農地制度：一個分析架構」，中國社會科學（北京），第 2 期（2000 年），頁 56-59；姚洋，「農地制度與農業績效」，中國農村觀察（北京），第 6 期（1998 年），頁 1-10。

長。

## 參、建政後農村土地制度安排的成本與效益分析

中共在 60 年的社會主義建設實踐中，歷經了以所有權制度為主軸的四次農村土地制度安排，在過程中或有國家主導的強制性變遷，也出現農民自發的誘致性變遷，而每一次變遷所付出的成本與效益，都對中國農業發展發生了深刻的影響。

### 一、土地改革（1950～1952）

中共於 1949 年建立新政權時，中國農村已有五分之一的鄉村完成了土地改革，中共決定把解放區的土地改革迅速推進到剛剛解放的其他各地農村。進行土地改革的決心不僅出於農村消滅封建社會經濟關係的意識形態上的要求（即完成「新民主主義」的一個重要承諾），還包含著各種重要的政治、社會和經濟考慮：（1）要維護新政權的群眾支持基礎；（2）藉由土改消滅地主階級（從而也消除了潛在的反革命威脅），建立中共在鄉村的政治權力；（3）中共期望通過土改，為農業技術革命奠定政治基礎，而農業技術革命又是現代工業發展的希望所在。<sup>④</sup>

從 1950 年開始到 1952 年春結束，除了一部分少數民族區外，基本上完成了土地改革運動。<sup>⑤</sup>這次農村土地制度變遷，主要實行農民土地所有制，農民擁有比較完整的土地產權，包括土地所有權、使用權和受益權。土地的所有權和使用權是統一的，農民成為土地生產成果的獨立享有者，並擁有土地的自由轉讓權。也就是說這是一種趨近於有保障的土地產權制度安排，農民獲得比較完整的排他性產權，尤其是收益權的獨享，因而調動了農民的生產積極性。1952 年農業總產值比 1949 年增加了 48.5%，年均增長 14.1%；1952 年糧食產量比 1949 年增長 41.8%，年均增長 12.6%。<sup>⑥</sup>如前所述，在超趕戰略驅動下，土地改革事實上成為國家資本積累的主要方式，第一個五年計畫的工業化進程也因土改的順利進行而得以實現。

此階段土地制度變遷所形成的農民私有制，是國家強制推行、農民參與的制度變遷，國家是通過無償沒收地主的土地和生產資料並無償分配給農民來完成土地改革。<sup>⑦</sup>但這種私有制不是產權市場長期自發交易的產物，也不是國家僅僅對產權交易施加某些限制的結果，而是國家組織大規模群眾階級鬥爭直接重新分配原有土地產權的結

註④ 杜蒲譯，Maurice Meisner 著，前引書，頁 86~87。

註⑤ 翟振元、李小雲、王秀清主編，中國社會主義新農村建設研究（北京：社會科學文獻出版社，2006 年），頁 39。

註⑥ 郭劍雄，二元經濟與中國農業發展（北京：經濟管理出版社，1999 年），頁 206~207。

註⑦ 鄒東濤、歐陽日輝，中國所有制改革 30 年（1978~2008）（北京：科學文獻出版社，2008 年），頁 313。

果。由於土地改革所形成的農民私有制，是政治運動直接重新分配土地產權的結果，因此，在土改形成的農民個體私有制中已經包括了後來集體所有化的一切可能的形式，因為通過政治運動製造了所有權的國家，同樣可以通過政治運動改變所有權，<sup>④</sup>所以，當國家的意志改變的時候，農民的私有制就必須改變。

## 二、農業合作社（1952~1956）

1955 年存在三種合作社形式，第一種形式是「互助組」，由相鄰的 4 至 5 個農戶組成。農民在農忙時將各自的勞動力、農具和牲畜集中起來。這種合作主要區分臨時的勞動互助組及長期的互助組兩種。此制度下，土地的私有權未改變，作物種植決策權仍歸農戶負責，這種互助合作只是農戶在政府引導下尋求規模效益而發生的市場交易行為。簡言之，是一種不改變生產資料歸屬與勞動者通過生產過程中的協作，來解決生產要素分布不均勻的經營形式。這種形式對於一些缺乏勞動力和耕畜的農戶來說，確實具有相當重要的作用。<sup>④</sup>

第二種形式是「初級合作社」，由 20-30 個相鄰的農戶組成。他們按統一的計畫將資產組合起來。合作社的純收入分成以下兩種形式：一種是按土地、牲畜和農具分紅，另一種是按勞動完成情況給付報酬，土地、牲畜和農具仍由單個農戶所有，實現了「私有土地的聯合使用」，從而大幅地降低了交易費用。<sup>⑤</sup>初級社的產權關係中，農民仍然擁有獨立的土地所有權，但土地必須以入股的形式交到社裡統一經營，農民的收入主要來自於社裡的統一分配，實際上農民不再擁有土地使用權和收益權，而是要由集體統一使用和分配，這時就已經開始出現土地產權制度中所有權和使用權的分離。簡言之，農民的土地私有權實際上已經虛化了，集體所有權已經開始萌芽，由社區內全體農民直接享有集體的所有權。但由於人數不多，相互熟識，土地狀況差別不大，因此，這種土地產權關係雖然限制了農民個人的經營自主權，但卻賦予社員平等的地位，並有可能把社區內的集體利益反映到土地經營中，就當時的歷史條件下，有助於激發農民的積極性。<sup>⑥</sup>此制度的效率具體表現在：（1）初級社創建的集體產權制度，基本上使參與者避開了「集體行動的邏輯」（the logic of collective action），有效地維持了社員關心集體資產的內在動力；（2）初級社的入、退社自由制度，促使社員之間形成自我監督的合約結構，在一定程度上解決了農業勞動中的監督難題，且勞動成果分配的交易成本不高；（3）初級社內「委託—代理」關係的契約性質，可通過退社方式，有效遏制了代理人的敗德行爲（moral hazard），從而迫使代理人的目標儘可

註④ 周其仁，「農村經濟改革：國家與土地所有權關係的變化——一個經濟制度變遷史的回顧（上）」，*管理世界*（北京），第 3 期（1995 年），頁 183。

註⑤ 陳錫文、趙陽、羅丹著，*中國農村改革 30 年回顧與展望*（北京：人民出版社，2008 年），頁 40。

註⑥ 林毅夫，*制度、技術與中國農業發展*（上海：上聯書店上海分店，1992 年），頁 19-21。

註⑦ 趙陽，*共有與私用：中國農地產權制度的經濟學分析*（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2007 年），頁 51-53。

能向委託人的目標逼近；<sup>⑤②</sup>（4）初級社所依存的環境的特性有助於增進組織效率。<sup>⑤③</sup>

第三種形式是「高級社」，由一個村的所有農戶（150-200 戶）組成。中共對合作化的態度起初是謹慎和漸進式的，但後來卻在發展速度上出現了嚴重的分歧，並造成農業社會主義改造加速進行。1955 年 7 月 31 日毛澤東在「省市自治區黨委書記會議」中提出「關於農業合作化問題」報告，嚴厲批評農村工作部像「小腳女人走路」，同年 9 月 26 日在審查鄧子恢自我批評的發言稿時，更質疑「為什麼老是喜歡去挫折社會主義因素，而老不喜歡去挫折資本主義因素？」在這種情勢下，形成一種氣氛：誰不跑步前進，誰就是「小腳女人走路」，<sup>⑤④</sup>於是農業社會主義改造由 15 年變成了 3 年，合作化變成了高度公有的集體化，<sup>⑤⑤</sup>全國各地依據 1956 年 6 月發布的《高級農業生產合作社示範章程》，掀起了興辦高級社的高潮。在種制度安排下，中國農村社會以分散性為特徵的社會結構就被以高度集中的社會結構所取代，所有的生產手段都集體化了，社員統一經營、共同勞動、統一分配。合作社的收入只以勞動的貢獻為基礎分配，並採取了工分的形式。一個農戶的收入取決於家庭成員掙得的工分數和一個工分的平均值，後者反過來又取決於集體農場的淨收入。比較特殊的是《章程》明訂農民仍保有 5% 的自留地及社員有退社自由，但當時社員權不僅僅是農民勞動地位的體現，同時也是農民在社區中社會地位、政治地位的象徵，所以原土地所有者的資產處置權是難以真正行使的，社員實質上是沒有退出權的。<sup>⑤⑥</sup>

儘管如此，這種制度安排在當時的歷史環境下仍表現出一定的效益，其主要制度績效表現在：（1）高級社的集體產權制度，在一定程度上仍繼續維持了社員關心集體資產安全和增值的內在動力；（2）組建穩定的生產隊，實行統一經營、分級管理的制度以及建立與健全分層包乾的生產責任制等，一定程度上克服了高級社規模過大帶來的監督難題；（3）高級社的「委託—代理」關係仍然是契約性質的，對迫使集體產權制度下代理人的目標儘可能地向委託人的目標逼近作出了重要貢獻。<sup>⑤⑦</sup>但是與初級社相比，高級社不僅明確規定土地所有權為集體所有，而且土地的經營權和收益權主體也

註 ⑤② 敗德行為通常指：由於信息的不對稱和監督的不完全，代理人通過侵蝕委託人的利益而謀求自身利益最大化的行為。靳相木，前引書，頁 112~116。

註 ⑤③ 當時經濟活動主體還擁有自由選擇經濟組織的權利，這為初級社提高其組織效率施加了外部壓力，另外當時的農業尚未引進現代科學技術，小規模的農戶走向聯合尋求集體對自然的統治權的動力相對較強，這對提高初級社的效率也是很重要的。靳相木，前引書，頁 115。

註 ⑤④ 有關「農業社會主義改造」加速進行的始末，參見薄一波，**若干重大決策與事件的回顧（上卷）**（北京：中共中央黨校出版社，1991 年），頁 326~375。另陳永發認為毛澤東改變看法的原因除了急於求成的心理外，最根本的原因是他相信集體農業的優越性，認為只要通過階級鬥爭性質的群眾運動，不僅可以輕易調動基層幹部的積極性，更可以輕易調動貧苦農民的戰鬥性，因而加速農業集體化並非難事。陳永發，**中國共產革命 70 年（下）**，頁 596。

註 ⑤⑤ 杜潤生，**杜潤生文集（上）**（太原：山西經濟出版社，1998 年），頁 30。

註 ⑤⑥ 毛育剛，**大陸農業演變之探索**（台北：喜瑪拉雅研究發展基金會，2000 年），頁 10~16；林毅夫，**制度、技術與中國農業發展**，頁 19；趙陽，前引書，頁 55~56。

註 ⑤⑦ 靳相木，前引書，頁 116~119。

上升到一個更高的集體，這個主體突破了初級社以熟人社會為特徵建立起來的農村社區邊界；另外，由於變遷之前全國各地農民合作化的程度差異較大，變遷的過程又非常短暫，這就導致了土地制度的變遷沒有穩定的社會基礎，以致於掩蓋了因忽視不同主體的利益差別而產生的矛盾。然而，對於高級社所產生的問題，毛澤東卻認為問題的根本在於公有制的程度還不夠高，生產關係落後於生產力的要求，認為解決辦法是進一步提高公有制的程度。<sup>98</sup>正是這種想法的推動下，農村合作化的主要組織形式又從高級社發展到人民公社。

### 三、人民公社（1958~1978）

中共在 1958 年上半年，發布了《中共中央關於把小型的農業合作社併為大社的意見》後，不但原來不屬於高級社的土地都無償歸人民公社所有，而且原來農民所有的不超過 5% 的自留地，也併為人民公社集體所有。在產權關係上，一切主要生產資料歸全民所有，產品由國家統一調撥使用，生產利潤完全上繳，社員的生活和消費，實行全社統一的供給制和工資制。此外，人民公社也不再是純粹的合作社，而是取消了社員的入、退社自由，並與地方政權組織合二為一。至 1958 年 10 月底，中國大陸農村共建立 23,630 個人民公社，參加的農戶占總農戶的 99.1%。合作化運動剛剛建立的 75 萬多個高級農業生產合作社，在短短 2 個月內被 2 萬多個人民公社所取代。<sup>99</sup>此舉卻造成 1958 至 1978 年是中國農業發展最緩慢的 20 年，農業生產年均增長率僅 1.48%，糧食生產年均增長率亦只有 2.13%，農民生活艱困。時至 1978 年，中國農村低於貧困線的絕對貧困人口為 2.6 億，占農村總人口 33.3%，農民的人均收入僅 133.57 元。<sup>100</sup>

人民公社前後持續 20 年，整體而言，仍表現了一定的效益，如大型農業基礎設施的建設、大規模的水土整治工程、完成國家徵派購計畫、有利於採用新的農業技術、照顧老弱病殘的福利事業、農村教育和醫療事業的發展以及農村工業化的開展等，<sup>101</sup>但這種缺乏激勵誘因的土地產權制度安排是不可能有效率的。其失敗的原因主要是因為：（1）無法支付存在於生產隊生產中高昂的監督與計量成本，以致偷懶及搭便車等機會主義行為盛行；（2）無法分解也無法對象化的社區產權結構，割斷了產權與個體福利之間的緊密聯繫，破壞了產權制度對社員的激勵功能，進一步弱化了社員關心社內資產的內在動力；（3）不僅具有一次博弈（one-time game）特徵，而且因其對人力資源所有權的控制，農民失去選擇經濟組織的自由，因而人民公社對社員的組織參與，具有比高級社更為嚴厲的「鎖定」性質。尤其人民公社組織與農村社區是重疊

註 98 此時期的社會主義改造問題上，鄧子恢側重強調生產關係的改造，一定要同生產力發展相適應，亦即要和工業化配合，毛澤東則側重於強調要通過加快生產關係的改造來大力發展生產力。薄一波，前引書，頁 350；趙陽，前引書，頁 56-57。

註 99 翟振元、李小雲、王秀清主編，前引書，頁 45-47；趙陽，前引書，頁 59。

註 100 國家統計局農業統計司編，*我國農民生活的巨大變化*（北京：中國統計出版社，1985 年），頁 9；郭劍雄，前引書，頁 207-208。

註 101 杜蒲譯，Maurice Meisner 著，前引書，頁 136-137。

的，從而使這種「鎖定」極大化，這就意味著初級社存在的退出威脅效應，在人民公社已完全消失；<sup>⑥</sup>（4）在政府強大政治力量的保護下，幾乎失去了外部組織的競爭壓力，從而弱化了它改善內部制度安排提高組織效率的動力。<sup>⑦</sup>

諾斯（North）認為國家的存在是經濟增長的關鍵，但國家又是人為經濟衰退的根源。<sup>⑧</sup>國家具有統治者租金最大化的動機，同時也願意在此前提下降低交易費用以使稅收增加，但上述兩個目的並不是一致的，因為「在使統治者和他的集團租金最大化的所有權結構與降低交易費用和促進經濟增長的有效體制之間，存在著持久的衝突」，<sup>⑨</sup>從上述的基本矛盾，可以說明人民公社為何失敗。這種體制雖然節省了公社內部的交易費用，保證了工業化建設，但卻導致了農業生產率下降，尤其當農民失去了退出權（exit right），不能退出這種體制時，農民仍然可以表達他們對公社體制的不滿意。一個常見的合法形式，是減少投入集體生產的勞動數量；或者更普遍的，降低勞動品質，或其他種種人為增加集體勞動的監督費用。眾所周知，在集體勞動中，任何一個成員的機會主義態度都對其他成員具有傳染性，結果，經過一個「懶惰驅逐勤勞」的蔓延過程，集體經濟的勞動生產率下降，人均收入水準長期停滯不前。<sup>⑩</sup>這種「有增長而無發展」（只有總產出的增加，沒有單位工作日產出的增加）的「內捲化」現象，一直困擾著當時的農村；換言之，單位勞動力產出停滯或下降了。<sup>⑪</sup>最後，失去產權的農民既不能退出也不能投票改變集體體制，就只能採用消極的縮減生產的辦法要求國家作出讓步。

由於大躍進的失敗（1958-1960），迫使中共領導人不得不分散集體土地所有權，於 1962 年 9 月制定了《農業人民公社工作條例修正草案》（簡稱六十條），規定農村人民公社以生產隊為基本核算單位，實行以生產隊為基礎的三級集體所有制，即「三

註 ⑥ 針對 1959-1961 年的農業危機，林毅夫以博弈論的觀點解釋，認為農業合作社或集體農場，只能依靠社員間達成一種「自我實施的協議」。在此協議下，每個成員承諾提供同他自己的農場勞動時一樣大的努力，但這種自我實施的合約只有在重複博弈的情況下才能維持。在一個合作社裡，社員如果擁有退社的自由，那麼，這個合作社的性質是「重複博弈」（repeated game）的，如果退社自由被剝奪，其性質就變成「一次性博弈」（one-time game）。林毅夫，*制度、技術與中國農業發展*，頁 16-38。

註 ⑦ 宋圭武，「公社制度與中國鄉村的未來」，北京師範大學中國農民問題研究中心編，*中國農民問題—新農村建設與農民問題調查*（北京：團結出版社，2006 年），頁 153-154。

註 ⑧ Douglas C. North, *Structure and Change in Economic History*, p. 20.

註 ⑨ *Ibid.*, pp. 24-25.

註 ⑩ 周其仁，「農村經濟改革：國家與土地所有權關係的變化—一個經濟制度變遷史的回顧（上）」，頁 186-187。

註 ⑪ 「內捲化」（involution）是人類學家葛爾茨（Clifford Geertz）在研究印尼爪哇水稻農業後所提出的概念，指的是一種社會或文化模式在某一發展階段達到一種確定的形式後，便停滯不前或無法轉化為另一種更高級模式的現象。黃宗智曾借用這個概念來形容中國在 30 年代的農村發展現象。參見 Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1966)；黃宗智，*華北的小農經濟與社會變遷*（香港：牛津大學出版社，1994 年），頁 89、166、214、310-317；黃宗智，「中國革命中的農村階級鬥爭—從土改到文革時期的表達性現實與客觀性現實」，黃宗智主編，*中國鄉村研究第 2 輯*（北京：商務印書館，2003 年），頁 72-73。

級所有、隊為基礎。」此項調整包括了截然不同的兩種內容。其一是維繫人民公社的制度框架，但做出大幅度的政策修補；其二是承認農民家庭經營在集體經濟中的地位（自留地、自留畜和家庭副業），開放城鄉自由市場，允許包產到戶，甚至分田單幹。<sup>⑧</sup>這兩組長期方向完全不同的調整政策，表明國家不得不在農村經濟政策上退卻，但國家在收益曲線突然大幅度下降的壓力下作出的退卻是短暫的，等到農業總產出恢復到原來水準（1964-1965），許多見效的政策都被當作權宜之計而棄之不用。<sup>⑨</sup>短期的總收益下滑並沒有根本動搖原有制度安排的保護結構，毛澤東認為只是在實行的過程中，遭受到官僚主義的扭曲和阻擾而已，關鍵問題不是對這個制度本身進行變革，而是考慮如何具體落實這個制度，故而從政治、意識形態的角度出發，在農村展開「四清」運動，希望透過社會主義教育運動來激發農民的勞動熱情，因此，人民公社作為國家控制的農村經濟組織在制度上仍然得以保留和延續，<sup>⑩</sup>這種情況一直到 1980 年 9 月才有所轉變，中共中央在政策上對聯產承包責任制給予初步的認可。

#### 四、家庭承包制（1978～至今）

中國改革開放後的農村土地改革，是在缺乏一個事先設計好的藍圖之下開始的；換言之，家庭承包制就是「摸著石頭過河」，允許各地試驗下的產物，當時中共中央對農村土地制度改革的態度，從最初的反對、猶豫、再到最後的認可，<sup>⑪</sup>共發展出「專業承包聯產制、定額包工制、聯產到組制、聯產到勞制、包產到戶制及包幹到戶制」等六種形式，1984 年前五種承包責任制已告式微，僅以包幹到戶制為主。時至 1987 年，中共中央稱此一制度為以家庭承包責任制為主、統分結合的「雙層經營」體制，復於 1998 年十五屆三中全會將農村家庭聯產承包制正式更名為家庭承包制。<sup>⑫</sup>這種土地產權制度的基本內容是：土地的所有權仍歸集體，農戶具有比較完整的使用權，村

註⑧ 駱友生、張紅宇，「家庭承包責任制後的農地制度創新」，*經濟研究*（北京），第 1 期（1995 年），頁 69。

註⑨ 人民公社時期，改革制度安排的需求是經常且強烈的，出於農民自發的誘致型制度調適衝動也從未停止，1979 年前 5 次包產到戶的實踐（1956 年浙江永嘉、瑞安，四川江津，山西榆次，安徽鳳陽；1960 年的四川、安徽、廣西；1964 年的雲南、貴州；以及 1970 年的福建、江西和廣東等），實際上為爾後的農村土地制度調適埋下了伏筆。駱友生、張紅宇，前引文，頁 69。

註⑩ 所謂「四清」是清工分、清帳目、清財務及清倉庫，主要是針對農村幹部。陳永發，*中國共產革命 70 年*（下），頁 735、747；趙陽，前引書，頁 63-64。

註⑪ 有關改革開放初期中共中央對家庭承包制（包產到戶）從反對到贊成的態度、試點及政策制定過程，參見 1978 年 12 月十一屆三中全會修改、通過的《人民公社工作條例》、1979 年 9 月四中全會通過的《加快農業發展若干問題的決定》、1980 年 9 月中共中央《關於進一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題的通知》、中共中央發布的前四個「一號文件」及杜潤生，前引書，頁 1-151；中共前總書記趙紫陽亦坦承當初很多中央及省級領導幹部反對，誰都沒打算在全國農村，或者在大部分農村搞包產到戶，他強調這是一步一步發展起來的，認識也是一步步加深的。趙紫陽，*國家的囚徒：趙紫陽秘密錄音*（台北：時報文化，2009 年），頁 173-179。

註⑫ 溫鐵軍，*三農問題與世紀反思*（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2005 年），頁 146；毛育剛，前引書，頁 80-81。

集體合作經濟組織（鄉鎮）或村民委員會、村民小組作為社區的代表，仍承擔著土地的某些統一經營或管理職能，主要包括合同中集體所承擔義務的履行和集體權益的維護，農業公共設施的建造、管理和服務的供給，土地使用權的分配、監督和調整。<sup>⑭</sup>在這種制度下的合約結構是，「交足國家的、留夠集體的、剩下全是自己的」，至於怎樣使用土地，如何處理剩餘產品，農民自己決策。<sup>⑮</sup>有學者將這種制度的基本特徵歸納為「共有私用」，<sup>⑯</sup>也有學者將這種制度稱為一種「准私有制」，<sup>⑰</sup>其核心特徵是建立生產與收益之間的直接聯繫。

家庭承包制的制度優勢是初期農村改革成功的關鍵因素，這項制度調適使瀕於崩潰邊緣的農村經濟擺脫困境。<sup>⑱</sup>1978 至 1984 年，是一個制度穩定的邊際效益遞增階段，農業生產年均增長率達到 7.4%，糧食產量增加了 33.6%，年均增長 4.95%，農民收入的實際增長率達 15.1%。如此高的增長速度，雖然與提高農產品收購價格等因素有關，但普遍認為家庭承包制的制度變革是主要增長的因素。<sup>⑲</sup>整體而言，其主要效益是：（1）直接把家庭收入與家庭的生產投入結合在一起，在較大程度上克服了集體共同生產條件下的農民的搭便車行為，產生了制度的激勵功能；（2）監督成本為零，因為一個勞動者能確切知道他所付出了多少勞動，不需要使用為執行勞動計量所花費的資源；<sup>⑳</sup>（3）農民在相當大的程度上獲得了生產自主權，為農業生產實現資源合理配置創造了重要條件；<sup>㉑</sup>（4）家庭具有傳統社會中小型、排他、內聚、面對面的同質性共同體，具有「深度信任」的特質，能有效降低各種交易費用，並且可以通過促進合作行動而提高生產效益。<sup>㉒</sup>

但自 1985 年以後，進入了制度穩定、邊際效益遞減的階段，建立在家庭承包制基

註 ⑭ 慕好東，「新中國農地產權結構的歷史變遷」，*經濟學家*（成都），第 1 期（1998 年），頁 82。

註 ⑮ 「交足國家的」係指農業稅，「留夠給集體的」實質上是向集體組織繳交地租，通稱提留，包括公積金、公益金等。參見曾育裕，*大陸土地制度改革之法律與經濟分析*（台北：五南圖書公司，2003 年），頁 66。

註 ⑯ 趙陽認為土地的所有權歸農民集體所有，就是「共有」，土地的使用權和收益權（土地承包權）歸農戶所有，也就是所謂的「私用」。趙陽，前引書，頁 17。

註 ⑰ James Kaising Kung 認為土地的集體所有權主要體現為一種意識形態，一種政治保障，而並非一定具有實質性的經濟意義，而根據有關的法律規定，農民的土地承包權幾乎包括了除不准買賣土地以外所有的土地私有產權的經濟權益。參見 James Kaising Kung, "Equal Entitlement versus Tenure Security under a Regime of Collective Property Rights: Peasants' Preference for Institutions in Post-reform Chinese Agriculture," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 21, No. 1 (August 1995), pp. 82-111.

註 ⑱ 黨國英，「中國農村改革與發展模式的轉變」，中國（海南）改革發展研究院編，*強國之路：中國改革步入 30 年*（北京：中國經濟出版社，2008 年），頁 159。

註 ⑲ 郭劍雄，前引書，頁 209。

註 ⑳ 林毅夫，*制度、技術與中國農業發展*，頁 55。

註 ㉑ 黨國英，「中國農村改革 30 年回顧與展望」，高尚全等著，*改革歷程：獻給改革開放 30 年*（北京：經濟科學出版社，2008 年），頁 179-180。

註 ㉒ 周紅雲，*社會資本與中國農村治理改革*（北京：中央編譯出版社，2007 年），頁 30-43；岳成浩、薛冰，「新中國合作化運動的信任模式研究－基於社會資本的視角」，*天津社會科學*（天津），第 2 期（2008 年），頁 88-89。

礎上的超小型農戶經營的潛力似已釋放殆盡，制度與制度環境無法配套和不兼容程度日益凸顯，加大了兩者之間的磨擦成本，以致制度效益下降，已引發了一些新的矛盾。<sup>⑳</sup>具體表現在：

### （一）集體地權主體界線的模糊

目前中國農地制度是集體所有制，但問題是由誰來代表行使農地的所有權？人民公社遺留下來的土地所有權關係相當混亂，家庭承包制是在人民公社體制內產生、推廣的，沒有涉及土地所有權關係，有學者認為這是「有意的制度模糊」。<sup>㉑</sup>雖然農村集體分為鄉鎮、村和村民小組三級，現行法律並沒有明確對所有權邊界進行界定，沒有清楚界定到底哪一級集體所有，造成農民承包權的不穩定和經營權的不充分，<sup>㉒</sup>以致農民對土地的使用權、收益權與處分權遭到嚴重侵犯，甚至形成所謂的「委託—代理悖論」現象。<sup>㉓</sup>

### （二）土地使用權權能不明確

家庭承包制土地使用權權能不明確，缺乏明晰的排他性，致使農民產生不穩定的心理預期，掠奪性經營行為盛行，土地肥力呈貧瘠化，集體的利益得不到相應的保障。<sup>㉔</sup>不斷地調整土地承包關係，更助長了非農業過量佔用耕地的現象，引發了利益分配結構的不合理，於是國家、集體與農民之間的相互侵權行為時有發生，承包合同糾紛因此日增，也為幹部提供了「尋租」的機會，甚至產生「鄉村權勢階級」並引發了

註 ⑳ 張勇濂，「從制度穩定角度推進我國農村地權制度改革」，中國國情國力（北京），第 9 期（2008 年），頁 51。

註 ㉑ 何·皮特（Peter Ho）提出「有意的制度模糊」概念，認為中共採用「有意的制度模糊」的原因，是為了確保家庭承包制在社會行為者眼中的具有可信度。如果生產隊或自然村（村民小組）試圖恢復中央政府頒布的法規中曾賦予他們的法定地位，成為集體土地的實際所有者，則將掀起新一輪的爭奪土地所有權的浪潮。為了避免引發大規模的社會衝突，中央政府有充分的理由下定決心，不對土地的集體所有權做任何明確的界定。林韶然譯，Peter Ho 著，誰是中國土地的擁有者？—制度變遷、產權和社會衝突（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 33、256-257、268-269。

註 ㉒ Wei Hu, "Household Land Tenure Reform in China: Its Impact on Farming Land Use and Agro-Environment," *Land Use Policy*, Vol. 14, No. 3 (July 1997), p. 179; 趙陽，前引書，頁 80。

註 ㉓ 形式上，村民與村集體組織或村民委員會形成了委託—代理關係，但事實上，農民擁有土地承包經營權後就很難享有集體土地所有權。鄉鎮一級黨委、政府，能夠直接決定村兩委幹部的人事任免，村兩委不是代表「村農民集體」行使土地所有權職能，而是貫徹執行鄉鎮意圖。從產權經濟學的角度看，中國農村集體土地所有權歸屬是虛擬的，而這一層虛擬的土地所有權實際是歸屬於鄉鎮一級的，委託—代理關係完全脫節，因此就產生了所謂的「委託—代理悖論」。管清友、劉亞峰，「制度、利益與談判能力：農村土地『流轉』的政治經濟學」，上海經濟研究（上海），第 1 期（2003 年），頁 29。

註 ㉔ 倪瑛、丁任重，「中國農村土地制度改革問題探討」，王振中主編，中國農業、農村與農民（北京：社會科學文獻出版社，2006 年），頁 55-58；陳冬生，「農地改革的路徑依賴與馬克斯東方社會理論的啓示」，北京師範大學中國農民問題研究中心編，中國農民問題—新農村建設與農民問題調查，頁 52。

農民的維權運動。<sup>87</sup>

### (三) 淡化了土地的經濟功能

由於政府對社會穩定與政治穩定的偏好，過多地賦予土地就業、生存和社會保障功能，農地經營規模越來越小，農地分配出現全面「福利化」現象，尤其是當保險和農村信用制度等風險分擔機制成本過高時，土地使用權的高度分散不失為迴避風險的較好策略，<sup>88</sup>因此導致了土地經營制度、土地產權制度及農產品流通制度，不是以經濟效率為目的，而是為了達到社會和政治穩定目標，而這就既違背了市場經濟規律，也與以追求商品化、市場化為目標的農業現代化發生了衝突。<sup>89</sup>

從制度變遷的角度來看，因為制度調適總是有風險，可能失敗，也可能成功，即使成功，其調適成本也相對較高。而沿著原有路徑改革，風險小，成本也較低，保守的改革決策者就會選擇後一種改革路徑。現行的家庭承包制由於持續增長的人口，不斷加重社會對土地產出品的需求壓力，導致土地制度必須朝著更有效率的方向改進；另一方面，農村持續增長的人口又強化著土地的社會保障功能，使得土地制度朝著效率方向改進面臨著內在成本。<sup>90</sup>為了協調這種矛盾，中共面臨了農村土地制度調適的迫切壓力。由此引發了本文的第三個命題（政權調適階段）：考量社會主義屬性與地區發展的差異，未來土地制度調適的路徑選擇，在集體所有制的前提下，應是多樣的，並且應考量各經濟當事人的反應和接受程度、以及制度調適的交易成本。

## 肆、中國土地制度調適的路徑選擇

目前中國理論界對於農村土地制度調適的路徑選擇，主要區分土地私有制、土地國有制及維持並完善現有的農村土地集體所有制三種主要方案。<sup>91</sup>三者分別從個人主義、非公非私及集體主義邏輯角度思考，<sup>92</sup>前兩種方案的討論盛行於 1980 及 1990 年代，雖然都能產生一定的效益，但囿於社會主義屬性的堅持、政權穩定與成本等因

註 87 黨國英，「中國農村改革：一種政治經濟學的審視」，博士咖啡網，2003 年 1 月 28 日，<http://doctor-cafe.com/detail.asp?id=1249&tid=2>。

註 88 溫鐵軍，「土地能保障農民什麼？」，南方週末（廣州），2001 年 6 月 14 日，第 3 版。

註 89 白躍世，中國農業現代化路徑選擇分析（北京：中國社會科學出版社，2004 年），頁 128。

註 90 張曉山主編，中國農村改革 30 年研究（北京：經濟管理出版社，2008 年），頁 169~170；張秀生主編，中國農村經濟改革與發展（武昌：武漢大學出版社，2005 年），頁 167。

註 91 有關土地制度改革的三種主要方案的內涵，參見李佐軍，中國的根本問題：9 億農民何處去（北京：中國發展出版社，2000 年），頁 198~200；汪振江，農村土地產權與徵收補償問題研究（北京：中國人民大學出版社，2008 年），頁 87~91；毛科軍，中國農村產權制度研究（太原：山西經濟出版社，1993 年），頁 368~370；曲福田，中國農村土地制度的理論探索（南京：江蘇人民出版社，1991 年），頁 64~78。

註 92 陳冬生，「農地改革的路徑依賴與馬克斯東方社會理論的啓示」，頁 38~40。

素，僅限於理論探討，暫無實施的可能性。就新制度經濟學的角度而言，由於路徑依賴對制度變遷具有很強的制約作用，一旦制度變遷中的路徑依賴形成，其既定方向就會在以後的發展中得到強化。換言之，初始制度的選擇會強化現存制度，因為沿著既有路徑前進，會比另闢蹊徑更方便。「國有制」及「私有制」方案與初始的路徑相差甚遠，過高的創設成本使其難以實現。具體而言，國有制路徑變遷成本包括法律修訂成本、農民反對成本、效率損失、政策不穩定導致農民積極性下降成本等；私有制路徑變遷成本包括法律修訂成本、公有制動搖導致政治風險成本、兩極化成本等。<sup>⑧</sup>由此可知，上述兩種制度具有難以估計和控制的風險成本，因此，目前中共中央政策宣示及各地區在具體實踐上仍以維持並完善現有的農村土地集體所有制為主，並針對集體土地權利主體虛位及權利內容殘缺等缺陷進行改革。

### 一、四種農地制度調適模式及效益分析

近年來，「維持並完善現有的農村集體所有制」的制度調適，已出現模式多樣化現象，一些所有權仍然屬於村集體，但其土地使用權已轉變為可交易的權利，實現了所有權、承包權和使用權的三權分離，其結果表現為：使用權仍由農民所有，但承包權可以被轉讓出去（或在一定年限內售賣出去）。村集體和擁有使用權的家庭之間簽訂的合約控制了土地的所有權，而這些有使用權的農戶和那些擁有承包權的農戶之間簽訂的合約控制了土地的收益權。政府通過以定購價收購農產品以及部分控制土地的承包和承包價格，從而擁有了部分土地收益權。這種對不同權利實行分離的主要依據，是試圖建立一個能在農業生產的不同階段上都具有有效激勵機制的制度結構。<sup>⑨</sup>本文囿於篇幅所限，僅列舉當前較受矚目的四種模式如後：

#### （一）兩田制

1980年代中期始於山東平度市的「兩田制」，是把集體發包的耕地，按一定的比例劃分為口糧田和責任田。口糧田按人承包，承擔農村人口基本口糧的社會保障；責任田按農戶經營能力承包（租賃）。承包期內人口增減，採取「兩田互補」辦法解決，因此，兩田制是在堅持家庭承包制下，本著公平與效率原則而進行的制度建設，實現了農地既要提供經濟發展的職能，又要提供社區成員生活保障的職能的統一。主要效益是：（1）實現了保障功能和就業功能，使公平與效率得到了體現；（2）在保證社區成員口糧的條件下，責任田的實質是類比土地市場交易，讓有生產能力和意願的農戶通過招租來獲得承包土地，基本上達到了市場配備資源的效果；（3）從產權的構成來看，實際上是將承包一分為二，分為承包權和經營權，這是將土地使用權進一步明確的過程；（4）「口糧田」的設計滿足了農民穩定佔有土地的心理，而「責任

註<sup>⑧</sup> 劉俊，*土地所有權國家獨佔研究*（北京：法律出版社，2008年），頁311。

註<sup>⑨</sup> 黃祖輝，*轉型、發展與制度變革*（上海：上海人民出版社，2008年），頁144-145。

田」的設計則滿足了政府和社區的利益，從而減少了在均田制度下的不確定性和多餘的交易費用。<sup>⑤</sup>

## （二）反租倒包制

在福建龍岩市首度實施的「反租倒包」模式，是在農民自願的基礎上，由鄉、村集體經濟組織把農民承包的責任田、山或水面反租過來，將土地化零為整，連片開發，確定種、養計畫後，再倒包給有能力進行規模經營的農戶，並向其提供良種、化肥、農藥和技術指導，而原土地承包戶可以從中得到相應的租金和勞務工資。主要效益是：（1）可提高土地規模經營；（2）降低土地流轉交易費用；（3）有利於農業產業結構的調整；（4）商品生產的經營風險由農民轉至一定抗風險能力的集體經濟組織，農民收入有了穩定的保障；（5）有效防止拋荒，土地資源利用率提高。<sup>⑥</sup>此種模式在一些地方取得了成功，就在於這種土地制度的設計考慮了土地出租者（農戶）、土地管理者（集體）、及土地承租者（企業）三方面的利益，明確了各方的權利、責任和利益，降低了制度的運行成本。<sup>⑦</sup>

## （三）土地拍賣經營

是指集體經濟組織或土地承包人把責任地，大多是荒山、荒坡、荒灘及荒溝的經營權，通過公開拍賣的辦法，允許不同經濟主體購買，突破 30 年的承包期限，允許延長使用時間。這種經營方式最具代表性的就是 1990 年代初期發端於山西呂梁地區的「四荒地」經營權拍賣。四荒地雖然為非耕地資源，但也是農村土地的重要組成部分。特別是在山區的農村，四荒地所占的比重更大，因此，這種產權制度安排對四荒地較多的地區而言，就顯的特別重要。主要效益是：（1）使得土地使用權主體更加清晰化和具體化，做到了承包權與使用權的適當分離，使得權利的界定更加明晰，避免了由於權利界定不清而導致的一種權利對另一種權利的侵犯，使責任權利相一致，產權安排富有效率；（2）土地使用權期限的穩定化和長期化，克服權利行使過程中的短期性與投機性，使承包人有了穩定的預期；（3）不僅有利於山區農民脫貧致富和改善生態環境，而且也為農地流轉創造了條件；（4）由於使用權的拍賣是一次性買斷，長期性開發受益，因此在考慮效率優先原則的同時，也注意社區成員的平等權利，確保

---

註⑤ 馬有生、馬才學，「對我國農地制度創新模式的評價及思考」，*經濟師*（太原），第 9 期（2004 年），頁 188；張秀生主編，前引書，頁 93~101；駱友生、張紅宇，前引文，頁 71~73。

註⑥ 林堅、鄭慧清，「反租倒包——一種新型的農地流轉制度」，*經濟論壇*（石家莊），第 24 期（2002 年），頁 15；胡亦琴，「新土地革命：浙江農村土地流轉方式調查」，*經濟理論與經濟管理*（北京），第 2 期（2002 年），頁 67。

註⑦ 陳錫文，「關於我國農村的村民自治制度和土地制度的幾個問題」，*經濟社會體制比較*（北京），第 5 期（2001 年），頁 17~18；張秀生主編，前引書，頁 105~107。

社區居民參與拍賣的廣泛性與群眾性。<sup>⑧</sup>

#### (四) 土地股份合作制

目前學界及實務界談論較多的是發軔於廣東南海市的「土地股份合作制」。土地股份合作制度最直接的影響，主要來自於建政後合作社和人民公社的制度遺產。<sup>⑨</sup>它是把股份合作制運用到土地制度上的一種形式，是在土地家庭承包經營中兩權分離的基礎上，進一步把承包經營權分解，即農戶用承包經營權入股，實行土地的股份合作經營。主要區分為土地股份經營公司、土地股份經營聯合體（合作社）及集體導向下的土地股份經營的家庭農場三種。基本作法是將集體的 land 及財產折成股份，以社區戶口為配股對象，並根據不同成員的情況設置不同檔次的股份，以股權證置換農民手中的承包權證；土地承包集中到股份合作企業手中，企業再將入股的 land 以招標或發包方式給那些願意承包的農戶或專業隊經營；股民監督企業的經營管理，並按照不同檔次的股權參與分紅。<sup>⑩</sup>主要效益是：（1）農民享有來自土地的福利保障，股份公司實現了土地集中和規模經營；（2）有利於減輕土地經營中的風險和經濟負擔；（3）農地轉用過程中，可以規避國家對集體土地的統一徵收，有利於農民獲取農地增值收益；（4）對土地的企業化管理和市場化經營，促使農村集體經濟組織向專業化的土地經營公司的職能轉變，管理由行政化轉向民主化。<sup>⑪</sup>

除了上述四種模式外，目前中國農村土地制度變遷仍處於動態狀況，各地區因應環境的需要，不斷推出新的調適方案。就新制度經濟學的角度而言，在農村土地制度變遷過程中，不僅要考慮變遷的經濟效益和成本，而且要考慮農戶的反應、接受程度和社會公平與社會穩定的影響，同時還要考慮制度變遷的路徑依賴和所處的客觀環境。<sup>⑫</sup>顯然地，維持並完善現有的農村土地集體所有制，雖然不是效益較高的制度安排，但卻是社會、政治成本較低，阻力較小，也是著重穩定壓倒一切的中共政權最佳的選擇。未來中國隨時間發展而選擇各種農村土地制度調適方案時，必然考量下列因素的影響作用：（1）一個較優的制度調適方案應能使勞動者的勞動報酬與其努力程度相一致，應能激發經濟當事人從事某種活動的內在動力，調動其積極性，而能否做到這一點，關鍵在於能否使經濟當事人的個人收益（成本）與社會收益（成本）相一致；（2）沿著原有的制度變遷路徑和既定方向進行農地制度調適可節省大量的制度調適成本。因此，農地制度調適方案所設定的方向和目標是否與既成的農地制度歷史變

註⑧ 杜偉，「『四荒地』使用權流轉的產權制度缺陷及其彌補」，廣州大學學報（社會科學版）（廣州），第4卷第11期（2005年），頁71~74；王西玉，「山地開發中的制度、政策和農民行為—山西省呂梁地區拍賣四荒地使用權個案研究」，中國土地科學（北京），第8卷第6期（1994年），頁7~10；駱友生、張紅宇，前引文，頁75~77。

註⑨ 張曙光，中國制度變遷的案例研究第1集（上海：上海人民出版社，1997年），頁227~229。

註⑩ 韓俊，中國三農100題（北京：中國發展出版社，2004年），頁56~57。

註⑪ 張曉山主編，前引書，頁169~170；張秀生主編，前引書，頁113~115。

註⑫ 岳正華，「農村集體土地所有權制度改革探討」，農村經濟（四川），第3期（2005年），頁39。

遷路徑相一致對農地制度方案的選擇就變得至關重要；（3）由於農地制度調適過程中，一部分人收益增加的同時往往伴隨著另一部分人利益的受損，而利益受損者對農地制度調適的反抗必然會影響到制度調適的成本。<sup>⑩</sup>因此，在現階段尚無法突破土地集體所有制框架的情況下，任何的土地制度調適方案，應考量制度變遷中各經濟當事人的反應和接受程度、制度變遷的交易成本以及是否容易取得「同意的一致性」，以儘可能降低制度調適的阻力。

## 伍、結 語

無論從哪個角度審視中國農村土地制度的變遷史，它都堪稱 20 世紀中國的一部大事紀。本文從制度安排的成本與效益的角度，採用三個命題分析中國農村土地制度變遷及其調適，透過本文的研究發現：

（一）從制度變遷的角度看，中國農村土地制度的歷次變遷既是對前一時期土地制度的繼承，又是對前一時期土地制度的否定。在毛澤東主政時期，明顯可以看出毛澤東個人意志在農村土地變遷中的決定性作用，屬於強制性的制度變遷，反觀在鄧小平及鄧後時期，則以誘致性的制度變遷成分居多。此外，中共在不同的革命階段，其農村土地制度改革與調適的內容和推行方法雖有所變化，但始終圍繞所有權的重新分配和使用權收益分配比例這兩個基本問題而展開。建政後以集體所有制為特徵的土地制度安排長期存在的根源，是與中共發展過程中共產主義意識形態與工業化超趕戰略而形成的相應制度安排。雖然是當時歷史條件下的必然選擇，也曾加速工業化進程、推動經濟發展，但隨著中國經濟發展的不斷深化，低效制度的負面影響越大，制度調適的動力也會越大。

（二）從歷史的路徑依賴的角度看，中國農村土地制度變遷明顯出現路徑依賴的特徵，土地集體所有制的初始體制選擇會提供強化現存制度的刺激和慣性，因為沿著原有制度變化路徑和既定方向前進，總比另辟蹊徑要來得容易；同時，集體所有制形成以後，會形成某種在現存制度中既得利益的壓力團體。他們力求鞏固現有制度，阻礙進一步的改革，哪怕新的體制（如私有制或國有制等）較之現存制度更有效率。換言之，初始的改革傾向為後續的改革劃定範圍。<sup>⑪</sup>此外，較特殊的是在中國農村土地制度變遷的過程中，可以明顯看到國家領導人的決心、力量和理念（意識形態），對制度變遷的路徑選擇與實施強度是至關重要的。

（三）從土地產權制度角度看，具有激勵誘因的土地產權是農業績效較佳的必要條件，缺乏激勵誘因的土地產權向較具激勵誘因的土地產權制度變遷，可以促進農業

註⑩ 錢忠好，前引書，頁 200-201。

註⑪ 吳敬璉，「路徑依賴與中國改革：對諾斯教授演講的評論」，改革（重慶），第 3 期（1995 年），頁 58。

經濟的明顯增長，農民在各階段制度安排下的行為似乎與「舒爾茨假定」相符。<sup>⑩</sup>儘管傾向土地私有制的制度安排可能最容易激發農民的積極性，然而，基於社會主義屬性與政權穩定考量，中共絕不會輕易動搖土地集體所有制的基本原則，這是中共的終極堅持，也是一再迴避「土地私有」的原因。雖然中共十七大的農業政策強調要以工促農、以城帶鄉，並且加大支農、惠農政策力度，但這些「內生性」的救急性措施，對廣大農民而言，僅是杯水車薪；基本上，如果要提升農業勞動力的生產空間，擴大農業生產規模，確保 18 億畝耕地，則勢必要採取「外生性」農業發展策略，吸引農村勞動力往城市發展；但矛盾的是，如不突破目前的土地集體所有制及戶籍制度，則留鄉種田的農民便不能擴大農業經營規模，而進城打工的農民工最終也會返鄉，農民的選擇空間將繼續被限制、依附於土地上；<sup>⑪</sup>因此，本文認為中共在農村土地產權制度上至今仍然是處於「摸著石頭過河」的階段。

（四）從整體的成本與效益角度看，農業集體化及人民公社階段的激進式農村土地制度變遷顯然係由毛澤東的唯意志論與民粹主義信念所主導，其總體的效益是使國家更有能力控制農業生產，更有效地徵購餘糧，實現了工業化的目標，並且維持了農村社會的基本穩定，但其付出的成本卻是長期的經濟內捲化，主要原因是沒有物質或精神上的激勵，無法調動農民的生產積極性。<sup>⑫</sup>而家庭承包制的漸進式改革效益方面，主要體現在農業生產年均增長率上。基本上，1970 年代末期，農村土地制度改革的發端非常策略地繞過了意識形態之爭，不改變土地集體所有制的性質，不改變人民公社體制的基本結構，只改變土地經營制度，而且是在恢復和發展集體經濟中的責任制的名義下推動土地經營制度的改革的。這種改革方式降低了制度變遷的實施成本與摩擦成本（社會成本），有力保障了土地制度改革的順利推進。<sup>⑬</sup>但自 1985 年以後，進入邊際效益遞減的階段，制度與制度環境無法配套和不兼容程度日益凸顯，加大了

註⑩ 舒爾茨 (Theodore W. Schultz) 認為農民也能在權衡長、短期利益之後，為追求最大利益作出合乎理性的反應，農民行為的「不正常」，其實只是對環境不正常的正常反應。透過經濟利益的刺激，小農就會為追求利潤而創新，從而改造農業。Theodore W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1964), p. 37, chapter 2-3、7-8.

註⑪ 中國農村勞動力轉移，主要是採取「離土不離鄉」的方式發展鄉鎮企業，但這種轉移已趨緩，侷限性日益顯露；據統計，至 2020 年，農村剩餘勞動力將由現在的 1.5 億增加到 2.5 億，學者普遍認為造成這種情況的根本原因，是城鄉分割的二元就業結構。傅豐誠，「中共十七大後農業發展框架與改革途徑」，二十一世紀中國（卷 3）—中共十七大觀察報告（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2008 年），頁 230-241；黃季焜，*制度變遷和可持續發展：30 年中國農業與農村*（上海：上海人民出版社，2008 年），頁 234；鄧鴻勳，「實現城鎮化為主的轉移，第三次解放農村勞動力」，鄧鴻勳、陸百甫主編，*走出二元結構—農民就業創業研究*（北京：中國發展出版社，2004 年），頁 44-45。

註⑫ 從 1952 年到毛澤東去逝，中國的工業以年均 11% 的速度增長，但農業產量年平均增長速度只有 2.3%，勉強跟上人口年均增長 2% 的速度。Maurice Meisner 甚至斷言：沒有毛澤東時代的工業革命，後毛澤東時代的經濟改革就無從進行。此外，Jean C. Oi 亦認為毛澤東時代的制度遺產發揮了經濟起飛的作用。參見杜蒲譯，Maurice Meisner 著，前引書，頁 386-387；Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999)。

註⑬ 靳相木，前引書，頁 128。

兩者之間的磨擦成本（社會成本），以致制度效益下降，並直接或間接地產生人口、生態環境、封建思想復甦、農民維權運動、新階級與新的社會結構等問題。<sup>⑩</sup>

（五）從維護農民土地權益的角度看，雖然八二憲法《總綱》第一條明文：「中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政社會主義國家。<sup>⑪</sup>」但實際上農民卻淪為被黨國侵蝕、犧牲的對象，例如徵地等權益得不到合法的保障，致使農民上訪事件不斷重演。<sup>⑫</sup>本文認為農民權益的維護，必須從以下兩個方面著手：一是「打破城鄉兩種票值」。中共在 1995 年第三次修改選舉法時，統一規定各級人民代表大會農村每一代表所代表的人口數和城鎮之比為 4：1。這種代表產生辦法，在很大程度上限制了農民在政治中的參與，以及他們的利益在公共政策決策中的反映。它表明在制度上，已經置農民於弱勢群體的位置。無論是從財政支出，還是從社會政策的安排上來看，農民的利益被置於所有其他利益集團之後，在資源有限的情況下，農民的利益最容易被犧牲。<sup>⑬</sup>二是「農會組織重建」。由於中共在建政過程中將農會變成革命組織與基層政權形式，致使現今中共領導人普遍以政治的角度看待農會，認為農會對社會秩序和穩定具有破壞性作用。事實上，農會不必然是一個革命組織，在許多國家中所扮演的是社會利益整合與維護秩序的組織角色。農會最重要的功能是使農民組織起來，有效又有序地表達自己的利益。如果管理得當，可能會給農民、地方領導和中央政府創造一個三贏的局面：一方面，農民的負擔或不滿可能由於農會與地方政府的溝通和談判得以減輕，另一方面，地方領導也可以借用農民的反對而獲得對上司的討價還價的能力，至少降低討價還價的政治風險。與此同時，中央可以以較低的成本獲取真實的訊息，並通過確立令行而重建自己的權威。<sup>⑭</sup>

最後，在兼顧土地產權與效益大於成本的目標方面，本文認為必須採取漸進式改革並堅持路徑選擇的開放性。理論上，由於漸進式改革完成整個制度變遷需要多次的「談判、簽約」，因而實施改革的交易成本（實施成本）較大，但漸進式改革只是局部地、一點點地危及和損害某些社會集團的利益，而且由於制度變遷帶來的「外部利益」的增加，可以對受損的利益集團給與補償，因而改革過程受到的反對和抵觸也較

註⑩ 杜蒲譯，Maurice Meisner 著，前引書，頁 432-435。

註⑪ 翁松燃，中華人民共和國憲法論文集（香港：中文大學出版社，1984 年），頁 269。

註⑫ 2004 年 3 月通過的《農村土地承包法》有兩條最重要的內容：一是承包期內，發包方不得收回承包地；二是承包期內，發包方不得調整土地。中共中央農村工作辦公室主任陳錫文坦率地承認這兩條執行的不好。陳錫文，「當前我國農村改革與發展中面臨的若干矛盾與問題」，黃祖輝等主編，中國「三農」問題：理論、實證與對策（杭州：浙江大學出版社，2005 年），頁 27。

註⑬ 管清友，「制度悖論、無組織狀態和政治危機—再論農村土地『流轉』的政治經濟學」，上海經濟研究（上海），第 2 期（2005 年），頁 30。

註⑭ 于建嶸，「為什麼我主張重建農民協會？」，中國社會導刊（北京），第 2 期（2004 年），頁 28-29。在農民權利維護問題上，陳錫文也強調農民之所以弱，很重要的原因，是組織化程度太低，沒有自己的組織，沒有自己的聲音，缺乏表述自己訴求的渠道。目前村委會基本上在承擔當地社區內部事務、社會事業管理的功能上有一定功能，但對農民來說，更多的要求是要帶領他們進入市場，發展生產，增加收入等，而村委會在這些要求上幾乎沒有發揮什麼作用。陳錫文，「當前我國農村改革與發展中面臨的若干矛盾與問題」，頁 29。

弱，由社會動盪造成的經濟損失（摩擦成本或社會成本）較小。反之，激進式改革由於在較短的時間內完成了從舊制度向新制度的過渡，整個制度變遷至少在理論上只需一次簽約，因而實施改革的交易成本較小（實施成本），但由於激進改革突然剝奪許多社會成員的既得利益，其受到的抵觸和反對就大得多，由此造成的經濟損失也較大（摩擦成本或社會成本），<sup>⑩</sup>因此，本文認為未來中國農村土地制度變遷的路徑應該堅持採取漸進式的改革，在保持所有制關係的相對穩定下，逐步對集體所有制進行調適，例如土地承包經營物權化、土地集體所有權法人化及村提留地租化等。此外，在路徑選擇上也應該是開放的，即中國農村土地制度的發展趨勢，應因地制宜地尋找多樣的具體制度安排，然後根據制度效益大於交易費用的原則來進行具體的選擇，合力形成土地的多種所有權組合，達到最終提高生產力的目標。

於此，本文認為可用「承包—分離—重新組合」概念，作為未來中國農村土地制度持續與變遷的觀察架構。「承包」是家庭承包制的根本，具有多種形態。不同承包形態的共同內容是：不要求突然改變原有的所有制關係，要求改變的只是原有的經營活動方式。「分離」是勞動群眾的共同所有，分散使用經營，並不限於一種模式，可以用體現承包者經營相對獨立程度有別的不同分離方式，來適應各地農村各種行業逐漸變化著的不同要求。分離帶來了生產要素原有組合的某種鬆動，並且釋放能量，農村最活躍的人力和人才，首先進入了多種形式的流動之中。「重新組合」則是時刻保持生產者同生產資料的社會結合形式允許鬆動的機制，即生產要素組合不能停止於一次而要不不斷重新進行。在這過程中，因為所有制關係處於相對穩定的狀態，分離不會造成連續的經濟過程中的中斷和震盪。簡言之，「分離」是實現「重新組合」的機制。它減少了流動的摩擦，降低了組合的困難，使「重新組合」的結構性變動更易進行。相對地，也只有當分離能夠同生產要素「重新組合」的要求聯繫在一起時，它才有確切的進步意義。從這個角度看，在維持並完善現有的農村土地集體所有制的大原則下，現今家庭承包制之調適形式的選擇合理與否，最終也要看是否合乎當地具體的要素組合要求，能否在分離之後引起「重新組合」的動態發展過程。<sup>⑪</sup>

註⑩ 王躍生，前引文，頁 33。

註⑪ 未來中國農村土地制度的變遷方向必然與提高生產力息息相關。此架構即源自於從整體上觀察中國農村生產力運動的特性、趨勢和主要結果。中國傳統農村生產力有兩個基本特徵：低層次平面墾殖與獨特的極不平衡。意即仍積蓄著許多遠未被充分利用的能量，因而中國農村生產力的發展任務，是實現生產力的層次躍遷。所謂「分離」，是同一的生產條件所有制關係中，佔有、支配、使用關係的分離，當承包者佔有生產條件，而這種佔有還沒有獲得社會普遍承認之前，也就呈現了所有與佔有的分離。在這些不同的分離類型之間，又有許多介於中間的類型，正是這種類型的多樣性，提高了經濟系統對複雜的不確定環境的適應性。「重新組合」指的是生產力不是其要素本身，而是要素組合起來的運動，因此全部生產要素的流動，也就表現為不斷的「重新組合」，這是能否提高生產力，達到層次躍遷的關鍵所在。假如要素的每一次組合都被來自社會經濟關係方面的力量固定住，不允許鬆動和變化，那麼要素組合的變化就無法發生，更合理的組合就不可能出現，要素流動從而農村生產力躍遷就不可能發生。有關「承包—分離—重新組合」概念的歷史觀察，參見中國農村發展問題研究組，「『重新組合』的歷史性要求及其在聯產承包制中的實現」，周其仁主編，*農村變革與中國發展（上卷）*（香港：牛津大學出版社，1994年），頁 33~59。

\* \* \*

(收件：98 年 3 月 25 日，第 1 次修正：98 年 6 月 9 日，複審：98 年 8 月 20 日，第 2 次修正：98 年 9 月 8 日，  
三審：98 年 11 月 16 日，第 3 次修正：98 年 12 月 28 日，接受：99 年 2 月 2 日)

# Variation and Adaptation of China's Rural Land System: Analysis of the Costs and Benefits of System Arrangements

*Hong-bo Huang*

Ph.D. Student of the Graduate Institute of East Asian Studies  
National Chengchi University

## Abstract

The most difficult issues in China are those of rural farmers, and the greatest trouble of farmers is that of land. The goal of restructuring in China's rural land system has been a system of collective ownership, but its inner and outer conditions have never previously existed. China's system of collective land ownership is a paradigm established by continuous practice. Having progressed through stages such as Land Reform, the Agriculture Corporative Movement, Rural People's Communes, and the Household Responsibility System, is still in a constant state of evolution and exploration. This article approaches the issue from the perspective of New Institutional Economics and offers three propositions about Agricultural Reform through historical facts while exploring the processes of variation and adaptation in China's rural land system, analyzing the costs and benefits of system arrangements, and assessing the direction and observational framework for the system's future adaptation.

**Keywords:** the variation of rural land system; an analysis on costs and benefits; collective land ownership system; household responsibility system

### 參考文獻

- 「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」，文匯報（香港），2008 年 10 月 20 日，<http://paper.wenweipo.com/2008/10/20/CB0810200001.htm>。
- 于建嶸，「爲什麼我主張重建農民協會？」，中國社會導刊（北京），第 2 期（2004 年），頁 28~29。
- 毛澤東，「中國革命與中國共產黨」，毛澤東選集（第 4 卷）（北京：人民出版社，1966 年），頁 1248~1260。
- 毛科軍，中國農村產權制度研究（太原：山西經濟出版社，1993 年）。
- 毛育剛，大陸農業演變之探索（台北：喜瑪拉雅研究發展基金會，2000 年）。
- 王西玉，「山地開發中的制度、政策和農民行爲—山西省呂梁地區拍賣四荒地使用權個案研究」，中國土地科學（北京），第 8 卷第 6 期（1994 年），頁 7~10。
- 王躍生，「不同改革方式下的改革成本與收益的再討論」，經濟研究（北京），第 3 期（1997 年），頁 34。
- 中國農村發展問題研究組，『重新組合』的歷史性要求及其在聯產承包制中的實現，周其仁主編，農村變革與中國發展（上卷）（香港：牛津大學出版社，1994 年），頁 45~59。
- 白躍世，中國農業現代化路徑選擇分析（北京：中國社會科學出版社，2004 年）。
- 曲福田，中國農村土地制度的理論探索（南京：江蘇人民出版社，1991 年）。
- 宋圭武，「公社制度與中國鄉村的未來」，北京師範大學中國農民問題研究中心編，中國農民問題—新農村建設與農民問題調查（北京：團結出版社，2006 年），頁 153~154。
- 汪振江，農村土地產權與徵收補償問題研究（北京：中國人民大學出版社，2008 年）。
- 何高潮，地土·農民·共產黨：社會博弈論分析（香港：牛津大學出版社，1997 年）。
- 李佐軍，中國的根本問題：9 億農民何處去（北京：中國發展出版社，2000 年）。
- 杜潤生，杜潤生文集（上）（太原：山西經濟出版社，1998 年）。
- 杜偉，『四荒地』使用權流轉的產權制度缺陷及其彌補」，廣州大學學報（社會科學版）（廣州），第 4 卷第 11 期（2005 年），頁 71~74。
- 杜漪，「城鄉統籌協調發展的比較制度分析」，當代經濟研究（長春），第 7 期（2005 年），頁 51。
- 杜蒲譯，Maurice Meisner 著，毛澤東的中國及其後：中華人民共和國史（香港：香港中文大學，2005 年）。
- 克思明，「論中共之農民運動與土地政策（1921~1949）」，國立政治大學東亞研究所碩士論文（1980 年）。
- 柯炳生，「建設社會主義新農村與解決三農問題」，農業部農村經濟研究中心編，中國

- 農村研究報告(2006年)(北京：中國財政經濟出版社，2007年)，頁19。
- 金一鳴，**中共土改與中國土地問題**(香港：自由出版社，1952年)。
- 周其仁，「農村經濟改革：國家與土地所有權關係的變化——一個經濟制度變遷史的回顧(上)」，**管理世界**(北京)，第3期(1995年)，頁183~187。
- \_\_\_\_\_，**產權與制度變遷：中國改革的經驗研究**(北京：北京大學出版社，2004年)。
- \_\_\_\_\_、戴小京，「農民、市場和制度創新：包產到戶8年後農村發展面臨的深層改革」，周其仁主編，**農村變革與中國發展(下卷)**(香港：牛津出版社，1994年)，頁457。
- 周紅雲，**社會資本與中國農村治理改革**(北京：中央編譯出版社，2007年)。
- 林毅夫，「誘致性制度變遷與強制性制度變遷」，盛洪主編，**現代制度經濟學(下卷)**(北京：北京大學出版社，2003年)，頁260。
- \_\_\_\_\_，**制度、技術與中國農業發展**(上海：上聯書店上海分店，1992年)。
- \_\_\_\_\_，**中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革**(上海：上海人民出版社，1994年)。
- \_\_\_\_\_，**再論制度·技術與中國農業發展**(北京：北京大學出版社，2000年)。
- \_\_\_\_\_、蔡昉、李周，「超趕戰略的再反思及可供替代的比較優勢戰略」，**戰略與管理**(北京)，第3期(1995年)，頁1。
- 林堅、鄭慧清，「反租倒包——一種新型的土地流轉制度」，**經濟論壇**(石家莊)，第24期(2002年)，頁15。
- 林韶然譯，Peter Ho 著，**誰是中國土地的擁有着？——制度變遷、產權和社會衝突**(北京：社會科學文獻出版社，2008年)。
- 岳成浩、薛冰，「新中國合作化運動的信任模式研究——基於社會資本的視角」，**天津社會科學**(天津)，第2期(2008年)，頁88~89。
- 岳正華，「農村集體土地所有權制度改革探討」，**農村經濟**(四川)，第3期(2005年)，頁39。
- 吳敬璉，「路徑依賴與中國改革：對諾斯教授演講的評論」，**改革**(重慶)，第3期(1995年)，頁58。
- 胡亦琴，「新土地革命：浙江農村土地流轉方式調查」，**經濟理論與經濟管理**(北京)，第2期(2002年)，頁67。
- 姚洋，「中國農地制度：一個分析架構」，**中國社會科學**(北京)，第2期(2000年)，頁56~59。
- \_\_\_\_\_，「農地制度與農業績效」，**中國農村觀察**(北京)，第6期(1998年)，頁1~10。
- 洪民榮，**新農村建設：面向未來的歷史轉折**(上海：上海人民出版社，2007年)。
- 倪瑛、丁任重，「中國農村土地制度改革問題探討」，王振中主編，**中國農業、農村與農民**(北京：社會科學文獻出版社，2006年)，頁55~58。
- 馬有生、馬才學，「對我國農地制度創新模式的評價及思考」，**經濟師**(太原)，第9期

- (2004 年), 頁 188。
- 翁松燃, 中華人民共和國憲法論文集 (香港: 中文大學出版社, 1984 年)。
- 陳郁、羅華平等譯, Douglas C. North 著, 經濟史中的結構與變遷 (上海: 上海三聯書店, 1994 年), 序言、頁 1。
- 陳冬生, 「農地改革的路徑依賴與馬克斯東方社會理論的啓示」, 北京師範大學中國農民問題研究中心編, 中國農民問題—新農村建設與農民問題調查 (北京: 團結出版社, 2006 年), 頁 52。
- 陳永發, 內戰、毛澤東與土地革命: 錯誤判斷還是政治謀略? (台北: 行政院國科會科資中心, 1995 年)。
- \_\_\_\_\_, 共產革命 70 年 (上、下) (台北: 聯經出版社, 2000 年)。
- 陳錫文, 「關於我國農村的村民自治制度和土地制度的幾個問題」, 經濟社會體制比較 (北京), 第 5 期 (2001 年), 頁 16~18。
- \_\_\_\_\_, 「當前我國農村改革與發展中面臨的若干矛盾與問題」, 黃祖輝等主編, 中國「三農」問題: 理論、實證與對策 (杭州: 浙江大學出版社, 2005 年), 頁 29。
- \_\_\_\_\_, 趙陽、羅丹著, 中國農村改革 30 年回顧與展望 (北京: 人民出版社, 2008 年)。
- 張曉山主編, 中國農村改革 30 年研究 (北京: 經濟管理出版社, 2008 年)。
- 張進、常紅曉主編, 「三農」變局 (北京: 中國友誼出版社, 2009 年)。
- 張秀生主編, 中國農村經濟改革與發展 (武昌: 武漢大學出版社, 2005 年)。
- 張曙光, 中國制度變遷的案例研究第 1 集 (上海: 上海人民出版社, 1997 年)。
- 張勇濂, 「從制度穩定角度推進我國農村地權制度改革」, 中國國情國力 (北京), 第 9 期 (2008 年), 頁 51。
- 郭劍雄, 二元經濟與中國農業發展 (北京: 經濟管理出版社, 1999 年)。
- 郭華倫, 中共史論 (第 1 冊), 第 4 版 (台北: 國立政治大學國際關係研究中心, 1989 年)。
- 國家統計局農業統計司編, 我國農民生活的巨大變化 (北京: 中國統計出版社, 1985 年)。
- 黃宗智, 華北的小農經濟與社會變遷 (香港: 牛津大學出版社, 1994 年)。
- \_\_\_\_\_, 「中國革命中的農村階級鬥爭—從土改到文革時期的表達性現實與客觀性現實」, 黃宗智主編, 中國鄉村研究第 2 輯 (北京: 商務印書館, 2003 年), 頁 72~78。
- 黃祖輝, 轉型、發展與制度變革 (上海: 人民出版社, 2008 年)。
- 黃季焜, 制度變遷和可持續發展: 30 年中國農業與農村 (上海: 上海人民出版社, 2008 年)。
- 馮海發、李激, 「我國農業為工業化提供資金積累的數量研究」, 經濟研究 (北京), 第 9 期 (1993 年), 頁 60~64。
- 曾育裕, 大陸土地制度改革之法律與經濟分析 (台北: 五南圖書公司, 2003 年)。

- 傅豐誠，「中共十七大後農業發展框架與改革途徑」，二十一世紀中國（卷 3）－中共十七大觀察報告（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2008 年），頁 230~241。
- 溫鐵軍，「三農問題：世紀末的反思」，讀書（北京），第 12 期（1999 年），頁 3。
- \_\_\_\_\_，三農問題與世紀反思（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2005 年）。
- \_\_\_\_\_，「中國的問題根本是農民問題」，學習月刊（武漢），第 1 期（2007 年），頁 18。
- \_\_\_\_\_，「土地能保障農民什麼？」，南方週末（廣州），2001 年 6 月 14 日，第 3 版。
- 道格拉斯·諾斯，「制度變遷理論綱要」，改革（重慶），第 3 期（1995 年），頁 53。
- 管清友，「制度悖論、無組織狀態和政治危機－再論農村土地「流轉」的政治經濟學」，上海經濟研究（上海），第 2 期（2005 年），頁 30。
- \_\_\_\_\_、劉亞峰，「制度、利益與談判能力：農村土地「流轉」的政治經濟學」，上海經濟研究（上海），第 1 期（2003 年），頁 29。
- 趙效民，中國土地改革史（1921-1949）（北京：人民出版社，1990 年）。
- 趙陽，共有與私用：中國農地產權制度的經濟學分析（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2007 年）。
- 趙紫陽，國家的囚徒：趙紫陽秘密錄音（台北：時報文化，2009 年）。
- 鄒東濤、歐陽日輝，中國所有制改革 30 年（1978~2008）（北京：科學文獻出版社，2008 年）。
- 靳相木，中國鄉村地權變遷的法經濟學研究（北京：中國社會科學出版社，2005 年）。
- 樊綱，「兩種改革成本與兩種改革方式」，經濟研究（北京），第 1 期（2003 年），頁 3~9。
- 綦好東，「新中國農地產權結構的歷史變遷」，經濟學家（成都），第 1 期（1998 年），頁 82。
- 翟振元、李小雲、王秀清主編，中國社會主義新農村建設研究（北京：社會科學文獻出版社，2006 年）。
- 劉北成譯，Theda Skocpol 著，國家與社會革命（台北：桂冠圖書有限公司，1992 年）。
- 劉俊，土地所有權國家獨佔研究（北京：法律出版社，2008 年）。
- 薄一波，若干重大決策與事件的回顧（上卷）（北京：中共中央黨校出版社，1991 年）。
- 鄧鴻勛，「實現城鎮化為主的轉移，第三次解放農村勞動力」，鄧鴻勛、陸百甫主編，走出二元結構－農民就業創業研究（北京：中國發展出版社，2004 年），頁 44~45。
- 歷以平、蔡磊譯，Douglas C. North and Robert P. Thomas 著，西方世界的興起：新經濟史（北京：華夏出版社，1989 年）。

- 錢忠好，*中國農村土地制度變遷和創新研究*（北京：中國農業出版社，1999 年）。
- 盧現祥、朱巧玲，*新制度經濟學*（北京：北京大學出版社，2007 年）。
- 駱友生、張紅宇，「家庭承包責任制後的農地制度創新」，*經濟研究*（北京），第 1 期（1995 年），頁 69~77。
- 韓延龍、常兆儒編，*中國新民主主義革命時期根據地法制文獻選編*（長沙：中國社會科學出版社，1984 年）。
- 韓俊，*中國三農 100 題*（北京：中國發展出版社，2004 年）。
- 羅平漢，*土地改革運動史*（福州：福建人民出版社，2005 年）。
- 黨國英，「中國農村改革 30 年回顧與展望」，高尙全等著，*改革歷程：獻給改革開放 30 年*（北京：經濟科學出版社，2008 年），頁 179~180。
- \_\_\_\_\_，「中國農村改革與發展模式的轉變」，中國（海南）改革發展研究院編，*強國之路：中國改革步入 30 年*（北京：中國經濟出版社，2008 年），頁 159。
- \_\_\_\_\_，「中國農村改革：一種政治經濟學的審視」，*博士咖啡網*，2003 年 1 月 28 日，<http://doctor-cafe.com/detail1.asp?id=1249&tid=2>。
- Bianco, Lucien, "Peasant Responses to CCP Mobilization Policies, 1937-1945," in Tony aich and Hans Van De Ven eds., *New Perspectives on the Chinese Communist Evolution* (New York: M. E. Sharpe, 1995), pp.175~187.
- Cheng, Tiejun and Mark Selden, "The Construction of Spatial Hierarchies: China's Hukou and Danwei System," in Timothy Cheek and Tony Saich eds., *New Perspective on State Socialism in China* (New York: M. E. Sharpe, 1997), pp. 23~50.
- Geertz, Clifford, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1966).
- Hartford, Kathleen and Steven M. Goldstein, "Perspectives on the Chinese Communist Revolution," in Jeffrey N. Wasserstrom ed., *Twentieth-century China: New Approaches* (New York: Routledge, 2003).
- Hinton, William, *Fanshen: A Documentary of Revolution in a Chinese Village* (New York: Random House, 1966).
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Society* (New Haven Conn: Yale University Press, 1968).
- \_\_\_\_\_，"Social and Institutional Dynamics of One-party Systems," in Samuel P. Huntington and Clement H. Moore eds., *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party System* (New York: Basic Books, 1970), pp. 23~40.
- Hu, Wei, "Household Land Tenure Reform in China: Its Impact on Farming Land Use and Agro-Environment," *Land Use Policy*, Vol. 14, No. 3 (July 1997), p. 179.
- Kornai, Janos, *Economics of Shortage*, Vol. A (New York: North-Holland, 1980).
- Kung, Kaising James, "Equal Entitlement versus Tenure Security under a Regime of Collective Property Rights: Peasants' Preference for Institutions in Post-reform Chinese

- Agriculture,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 21, No. 1 ( August 1995 ), pp. 82~111.
- North, Douglas C., *Structure and Change in Economic History* ( New York: W. W Norton & Company, Inc., 1981 ).
- \_\_\_\_\_, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* ( New York: Cambridge University Press, 1990 ).
- Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture* ( New Haven, Conn.: Yale University Press, 1964 ).
- Selden, Mark, *The Political Economy of Chinese Socialism* ( New York: M. E. Sharpe, 1988 ).
- Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* ( Berkeley: University of California Press, 1999 ).