

## 中俄土地產權初始配置制度的法律經濟學分析

魏衍亮\* 楊 峰\*\* 羅大鈞\*\*\*

### 目次

- 壹、前言
- 貳、改革目標
- 參、制度安排與效率
  - 一、俄羅斯改革的方式與效率
  - 二、中國歷史上三種主要的土地制度
  - 三、中國現有土地制度所取代的土地制度
  - 四、中國「新土地改革運動」的特點與效績
  - 五、中俄土地改革運動的相同與不同之處
- 肆、對策
  - 一、俄羅斯的對策
  - 二、中國的對策
- 伍、預期制度安排的合目的性
  - 一、經驗解釋
  - 二、理論解釋
- 陸、動力機制
  - 一、國家規模經濟的發展機制
  - 二、國家成本的發展機制
  - 三、國家功能的發展機制
- 柒、結論

關鍵字：土地產權、初始配置、家庭農場、國有化

投稿日：九十一年五月十三日；接受刊登日：九十一年九月十七日

\* 北京大學法學院民法專業博士研究生。其已在中國大陸、美國、歐洲發表財產法論文 30 多篇。其代表本文全部作者感謝兩位匿名審稿人提供之寶貴修改意見。

\*\*華僑大學法律學系講師，中國社會科學院法學研究所民法專業博士研究生。

\*\*\*華僑大學法律學系教授，碩士研究生導師。其主要研究領域為財產法。

## 壹、前言

本文對比分析了中俄土地<sup>1</sup>產權初始配置的目標、措施、效率、對策、預期制度安排的合目的性、動力機制，提出了一個土地產權制度變遷的分析框架。目標、措施、效率的考察是分析兩國「要做什麼」、「做了什麼」、「做得怎麼樣」。對策考察分析了兩國「還需要做什麼」。合目的性考察分析了預期制度安排的效率稟賦，其實是分析了兩國「以後好不好」。動力機制的考察分析了制度變遷的合理性、必然性，其實是分析了「為什麼會這樣變」。這樣就完成了一個包括過程、經濟效績、預期效用、動因的制度變遷分析框架。制度要素方面，本文分析物件涵蓋了中國的憲法、土地法、黨中央決議、省黨委決議、集體經濟組織行為機制、農業企業類型等，以及俄羅斯的憲法、議會一般性立法、總統令、聯邦政府決議、地方政府立法、農業企業類型等。一些法律文件的內容我們沒有具體地予以介紹，但是我們分析了這些內容維繫的制度安排。物質要素方面，本文分析物件涵蓋了農場規模、人口、耕地存量等。經濟效績、預期效用方面，本文分析物件涵蓋了經濟收益、農業生產的外部性、產權與人的異化、生育效用、制度要素凝固預期等。

下面是幾個主要概念：（一）狹義上，土地產權初始配置是公權力分配土地產權的活動。它是在不存在有效的使用權和支配權的土地上，或者在公權力剝奪原有使用權和支配權的土地上重新分配土地產權的活動。初

---

<sup>1</sup> 本文討論的土地主要是耕地，不包括非農業用地，也不包括林業、畜牧業用地等。

始配置的結果必須賦予土地產權排他性、讓與性、可執行性<sup>2</sup>。本文研究的中國農地承包使用權（下文簡稱使用權）分配制度、俄羅斯農地私有化制度就是狹義上的初始配置。廣義上，消除市場交易障礙的任何土地產權分配活動都是初始配置。例如，繼承、分家析產、解散農場時，存在交易障礙的共有土地被分散的主體分割、認領，這也是初始配置。不能把土地產權推向市場的分配活動都不是初始配置，而僅僅是一般意義上的土地產權制度。本文主要研究狹義上的初始配置，但是也涉及其他類型的土地產權制度。（二）土地產權初始配置的成本包括物質技術成本、制度成本等。物質技術成本方面，土地界線的勘測、產權界線上障礙物或者標誌物的設立、土地價格的評估、私有化土地的首次拍賣都需要經濟投入<sup>3</sup>。制度成本包括說服或者壓制反對派、國家補償被新制度損害的人、要求受益者支付特定補償給受害者、變革相關制度為新的土地制度提供生存空間、修訂與頒行新法律、增加的司法成本等。（三）土地產權初始配置的收益可能體現在方方面面。最直觀的收益是農業經濟的增長。其他收益有：創造有效率的農場規模、優化農業生態環境、減小生育活動的效用預期、促進社會長治久安等。（四）家庭農場其實就是自耕農或者家庭同時為土地產權、農場經營權之主體的農場<sup>4</sup>。中國各家庭承包的土地雖然產權關係不穩定、

---

<sup>2</sup> Terry 認為，自然資源上設立的財產權至少應當具備排他性、讓與性、可執行性。See L. A. TERRY, CONTINENTAL WATER MARKETING, 119 (1994).

<sup>3</sup> 美國有些機構通過提供資金、技術幫助了摩爾多瓦的土地私有化。對俄羅斯土地私有化提供物質技術支援的不但有美國的機構，還有世界銀行等國際組織。

<sup>4</sup> 家庭農場的英文可以是 peasant farm enterprise、private farm、family farm 等。See Roy Prosterman & Tim Hanstad, Effective Rural Land Relations In ECA Countries: A Comparative Perspective, Prepared for The World Bank Group Europe and Central Asia Regional Office, 120 (1998).

規模太小，但是也可以看作家庭農場經濟的初始模式。這種家庭農場經濟是公權力通過產權初始配置創造出來的。只要公權力完全退出土地產權的配置，而後完全由市場配置土地產權，中國土地資源就會自發配置到有效率的<sup>5</sup>家庭農場經濟中。下文，有效率的<sup>5</sup>家庭農場就是初始配置永遠結束後，市場配置土地產權而產生的家庭農場。理論上，在特定的物質要素集合中，其邊際成本等於邊際收益。現實中，其只能接近這種狀態。(五) 集體經濟組織是中國農村土地（包括農村地區「非國有」的全部耕地、林地、山地、宅基地等）的所有權人。這類所有權人包括八十萬個村級組織（人民公社時代的生產大隊）、數百萬個組級組織（人民公社時代的生產隊）。理論上，它們不屬於公權力組織。實際上，它們是中國共產黨、中國政府在農村地區設立的最基層的統治機構。村級組織不但負責管理戶籍、貫徹計劃生育政策、經辦公立教育、徵收農業稅、保護環境、審批宅基地使用權、維護地方治安、發展共產黨與共青團組織等公法職能，而且負責執行各級黨委、政府的指令。組級組織往往沒有常設機構，其大部分公權力、私權利由村級組織代為行使。目前，集體經濟組織主要的工作是經營「官商合一」的鄉鎮企業<sup>5</sup>。本文把集體經濟組織看作公權力組織。

---

<sup>5</sup> 1998 年，「鄉鎮企業」完成全國國內生產總值的 27.9%。中國發展鄉鎮企業的背景是：城市的國有企業絕大部分資不抵債，但是國家沒有對這些企業進行私有化，而是在鄉村地區發展鄉鎮政府、集體經濟組織為投資主體的「鄉鎮企業」，從而實現中國經濟粗放式的規模擴張。這些集體所有的企業取得了比城市國有企業更大的生產效率。然而，絕大部分「鄉鎮企業」由鄉鎮政府官員、集體經濟組織官員們直接經營。這些企業的生產效率也非常低下。從破壞農村自然環境這方面看，我們認為：發展鄉鎮企業是中國改革開放以來最大的政策失誤。上述 1998 年統計數字，參照中國鄉鎮企業年鑑編輯委員會，《中國鄉鎮企業年鑑（1999）》，頁 3，北京，中國農業出版社（1999）。

## 貳、改革目標

在俄羅斯，土地產權初始配置的目標是建立分散的、小規模的家庭農場擁有、租賃大部分農地的產權結構<sup>6</sup>。目前，俄羅斯全國農地的 90% 已經變為私人所有，但是絕大部分私有土地僅僅體現為私有化股份。這類私有土地份額沒有確定為物理邊界明晰的地塊，而且仍然混同在重組後的股份化農場中，由集體農場經理們統一經營。這類重組後的集體農場幾乎從未對股權人（即私有土地份額的所有者）支付股權分紅或者土地使用費。相反地，其仍然把難於完全支付的工資作為首要的分配專案。和重組前一樣，私有土地份額的所有者仍然主要依靠從集體農場領取的工資維持生活。因此，股份化的土地所有權對權利人沒有實際價值。很少有股權人願意退出股份成立家庭農場。即使有人願意退出，他們對其私有權利的確定性也非常懷疑。為了完成土地產權初始配置，俄羅斯改革的後續目標應當是：完善私人股份從集體農場退出的方法，鼓勵私人股份退出集體農場成立家庭農場，以完成目前進行的土地產權初始配置。

在中國，穩定農地產權關係是黨中央的重要目標<sup>7</sup>。根據黨中央的指

---

<sup>6</sup> 俄羅斯改革家們在農地改革初期就提出了「農業私人農場化」的口號。參照 B. 梁贊諾夫、李新等主編，《中俄經濟學家論中俄經濟改革》，頁 185，北京，經濟科學出版社（2000）。

<sup>7</sup> 1998 年 10 月 5 日《人民日報》發表江澤民總書記當年 9 月 25 日在安徽考察工作時的講話：「中央的土地承包政策是非常明確的，就是承包期再延長三十年不變。而且三十年以後也沒有必要再變。」中共中央十五屆三中全會通過《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》，其規定：國家「要堅定不移地貫徹

示，中國一些地區正在進行土地承包權三十年、五十年、七十年不變的實驗<sup>8</sup>。例如，早在一九八七年，中國就在全國九個農村改革試驗區進行了「增人不增地、減人不減地」為核心的土地產權改革試驗。這個試驗如果在全國推行，其將徹底改變中國農地的產權結構。另外，一九九七年，中國共產黨貴州省委員會<sup>9</sup>第二十四號文件已經在全省執行。其規定全省農村土地承包期從一九九四年起算，耕地承包期延長五十年不變，非耕地承包期延長六十年不變。這實際上已經把「增人不增地、減人不減地」制度擴展到了貴州全省。表面上，貴州的土地制度已經和以色列很近似了<sup>10</sup>。只要貴州省委的文件能夠得到執行，隨著時間的推移，土地使用權的買賣、租賃將不斷擴大家庭經營的規模，並最終形成有效率的家庭農場經濟。我們認為：中國可以在農地長期使用權基礎上發展家庭農場占主導地位的農業經濟。事實上，中國目前改革的大方向就是發展家庭農場經濟。貴州省的做

---

土地承包期再延長三十年的政策，……賦予農民長期而有保障的土地使用權。」

<sup>8</sup> 參照遲福林主編，《中國農民的期盼——長期而有保障的土地使用權》，頁 5，北京，外文出版社（1999）。

<sup>9</sup> 本文中，「黨」、「中共」都是指中國共產黨。本文中，「黨委」都是中國共產黨的黨委。社會實踐中，中央、各省、各市、各縣（區）、各鄉（鎮）、各類學校、各國有或集體企業的黨委都是上述單位的最高權力機構。這體現了中國現有政治制度的最大特點：中國共產黨全面領導中國社會。

<sup>10</sup> 有效率的家庭農場經濟可以建立在長期土地承租權、使用權基礎上。例如以色列兩大機構控制的國有土地占全國土地的 92%，這些土地不能轉讓給私人，但是可以出租給私人使用。租期原來可以達到 99 年，現在則延長到 196 年。（參照 Roy Prosterman & Tim Hanstad，前揭註 4，頁 54。）以色列和貴州農地制度的主要差異在於：農民獲得的農地使用權期限不同。此外，以色列的土地所有權人非常單一，土地使用權的權利來源比較可靠。中國土地所有權人是幾百萬集體經濟組織。它們經常任意重新實施土地產權初始配置。參照後揭註 12 所列資料。



法不過先行一步而已。和俄羅斯相比，中國各個家庭獨立經營的地塊在物理界限上早已確定。一九九七年，全國耕地總面積的 97% 由各家庭獨立經營。但是，中國農戶獨立經營的地塊太小<sup>11</sup>，缺乏規模效益。很多地方的黨委、政府、集體經濟組織違背黨中央的政策，在短期內不斷重複地進行土地產權的初始配置<sup>12</sup>。這樣，公權力就一直沒有退出土地產權的配置活動。中國農民私有的、附期限的土地產權的穩定性仍然遠遠低於古代井田制、均田制下分得土地使用權的奴隸或平民<sup>13</sup>。中國後續的改革目標應當是：國家無償地剝奪集體經濟組織對土地的所有權並由中央政府壟斷發動、實施土地產權初始配置的權力。這樣，公權力才能把土地產權一次性、永遠推向市場，從而退出土地產權的配置活動。初始配置結束後，市場會自發配置土地產權。這樣，有效率的、規模適當的家庭農場就會成為農業經濟的主導力量。下面，通過對比分析中俄土地產權初始配置的制度安排，我們提出兩國發展家庭農場經濟的對策。

---

<sup>11</sup> 不斷重新分地的結果是：戶均經營的土地面積持續減少。例如：1984 年戶均耕地 0.62 公頃。1986 年為 0.61 公頃。2000 年降為 0.42 公頃。參照遲福林，前揭註 8，頁 213。

<sup>12</sup> 1978 年到 2000 年，儘管中共中央要求穩定土地產權關係，但是作為土地所有者的農村集體經濟組織仍然反覆發動土地產權初始配置。這一時期內，全國農地已經平均重新分配了 3.01 次。每次分配中，集體經濟組織都無償廢除原有的土地使用權，然後重新無償分發土地使用權。參照遲福林，前揭註 8，頁 18。

<sup>13</sup> 參照後文對井田制、均田制的介紹。

## 參、制度安排與效率

### 一、俄羅斯改革的方式與效率

前蘇聯推行的國營農場、集體農莊制度維繫了以行政權力為中心的產權制度。農莊莊員基本上是可以怠工的農奴；農莊管理人員基本上是能夠以權謀私的地主。絕大部分土地上基本不存在私有產權<sup>14</sup>。前蘇聯消滅私有制依靠的是國家命令和對反對派的武力鎮壓，所以其建立和維護產權制度的成本較低，但是農業生產效率低下。俄羅斯、東歐國家進行的私有化就是對這種產權制度的否定。通過分解國有或集體農場、歸還土地給原來的所有者，很多東歐國家實現了產權的初始配置。這樣，公權力就完全退出土地產權的配置活動了。俄羅斯則通過股份化改革實施初始配置。在俄羅斯，國家不分年齡、性別，對具有農莊身份的人平均分發土地私有化股份，這使得 90% 以上的農地實現了私有化。其土地私有化主要依靠行政命令和農場表決進行，實施成本很低。但是，私有化之後，俄羅斯絕大部分土地仍然被集體農場的經理們控制，農業經濟效率並沒有提高<sup>15</sup>。

---

<sup>14</sup> 根據前蘇聯《土地立法綱要》第二十二條，農業用地無償撥給下列單位和個人無限期使用：國營農場、集體農莊、其他類型農業企業、個人。全國 90% 以上的土地被前兩種農業企業控制。個人則獲得一定的保留地用於經營不使用僱傭勞動的個體經濟：例如種植自用的蔬菜、花卉、水果等。這類土地上，存在著私有的長期使用權。參照 B.B.EPO φ EEB 等合編，梁啓明譯，《蘇聯土地法》，頁 180，北京，人民大學出版社(1987)。

<sup>15</sup> 俄羅斯大約在 1993 年結束了土地的證書式私有化，但是農業的衰退並沒有因此停止。例如：1991 年至 1997 年，俄羅斯的農業總產值縮減了 40%，平均每年縮減 7.2%。參照 B·梁贊諾夫、李新，前揭註 6，頁 185。



## 二、中國歷史上三種主要的土地制度

中國歷史上，土地制度有三種主要類型：產權的個人所有制（人人皆有的私有制<sup>16</sup>）、產權的部分人私有制、自耕農制度<sup>17</sup>。（一）個人所有制在國家層次上主要體現為井田制、均田制。例如，奴隸制時期，國家對私人土地產權「背書」的最典型方式是井田制。其核心內容是：土地國有，國家結合身份、土地肥瘠，在不同層次上平均分配土地使用權。「井田制的本質特點……在於把土地分給單個家庭並定期實行重新分配<sup>18</sup>」。其實施方式是：「民年二十受田，六十歸田<sup>19</sup>。」均田制始於北魏而終於隋：國家把國有土地按照勞力強弱相對平均地分配給人民使用，並在其老、死時收回改授他人。例如，北魏均田制的主要內容是：「民年十八歲以上受田，六十五老免退田<sup>20</sup>。」秦朝的授田制、清朝的八旗田制也有很強的均田制色彩。個人所有制在家庭層次上主要體現為家族共用土地收益<sup>21</sup>、子嗣分割

<sup>16</sup> 個人所有制、部分人所有制是馬克思在《哥達綱領批判》中提出來的。參照馬克思著（中共中央馬克思、恩格斯、列寧、史達林著作編譯局編）《哥達綱領批判》，頁 10，北京，人民出版社（1997）。

<sup>17</sup> 有的學者認為：中國歷史上主要的土地制度有土地國有制、土地大私有制、土地小私有制。參照趙儷生，《中國土地制度史》，頁 57，濟南，齊魯書社（1984）。

<sup>18</sup> 參照金景芳，《論井田制度》，頁 8，濟南，齊魯書社（1982）。

<sup>19</sup> 「受田」即無償分得土地；「歸田」即無償返還土地。此話出自《漢書·食貨志》。此處之民為附屬於特定貴族的奴隸。參照侯紹莊，《中國古代土地關係史》，頁 88，貴州，貴州人民出版社（1997）。

<sup>20</sup> 參照武建國，《均田制研究》，頁 78，昆明，雲南人民出版社（1992）。

<sup>21</sup> 中國封建社會前期，土地等財產主要由嫡長子獲得繼承權，但是被繼承人的全部妻妾、晚輩直系血親等往往共用財產收益。封建社會中後期，中國繼承制度發生了一些變化：“等級、特權等仍然由嫡長子繼承，但財產則由兒子均分。”很

土地產權<sup>22</sup>等繼承制度。(二) 部分人私有制主要體現為奴隸主所有制、地主土地所有制等。中國奴隸制時期，奴隸主所有制與產權的個人所有制密不可分。前者分配土地所有權；後者平均分配附期限的土地使用權。中國封建社會占主導地位的土地制度是地主土地所有制。其始於秦漢，一直延續到 1952 年。和奴隸主所有制不同，地主土地所有制排斥個人所有制。其主要特徵是：第一、土地作為最重要的農業資本可以自由流轉<sup>23</sup>。這使得土地兼併成為可能，而且社會資本大量流向土地交易，工商業的發展受到了抑制<sup>24</sup>。第二、地主雖然也可能參加農業勞動，但其主要是土地資本的經營者，而不是土地的經營者。其兩大經營方向是在物資要素上，通過兼併土地擴大經營規模；在制度要素上增強對佃農的剝削能力。第三、由於人口過剩，真正的土地經營者缺乏與地主談判的能力，只能接受地主的經濟、甚至人身壓迫。第四、由於總體的制度安排著力於通過地主經濟的主導地位凝固現行制度，地主土地所有制對自耕農制度既存在壓力（地主壓制、消滅自耕農），又存在吸引力（自耕農通過購買、放租土地轉變為地主）。一九五二年前，消滅地主土地所有制，推行以均田制為基礎的人

---

多情況下，遺產並不分割，而是由家族成員共同支配、共用收益。參照佟柔，《繼承法學》，頁 26，北京，法律出版社（1986）。

<sup>22</sup> 例如：清朝時期，「嫡庶子男，分析家財田產，不問妻妾所生，止以子繼數均分。」參照史尚寬，《繼承法論》，頁 17，北京，中國政法大學出版社（2000）。

<sup>23</sup> 某些時期，國家禁止某類土地自由轉讓，但是這些規定往往得不到執行。例如：唐高宗時，「國家禁止轉讓世業口分田」，但是貴族、官僚、富商通過巧取豪奪的方式“購買”世業口分田的情況已經非常普遍。參照霍俊江，《中唐土地制度演變研究》，頁 228—35，廣州，暨南大學出版社（2000）。

<sup>24</sup> 參照(日)西鳴定生著（馮佐哲譯），《中國經濟史研究》，頁 520，北京，農業出版社（1984）。

人皆有的私有制，這一直是中國共產黨推行的主要土地政策。一九二一年，中國共產黨第一次全國代表大會召開<sup>25</sup>。當年，浙江蕭山縣首開中國共產黨土地改革運動的先河<sup>26</sup>。一九四九年前，共產黨已經在部分地區推行消滅地主、富農經濟<sup>27</sup>的土地改革。然而，一九四九年十月一日，中華人民共和國建國後，全國<sup>28</sup>土地的 50%至 80%仍然為地主<sup>29</sup>所有，另有 10%至 15%為富農所有。一九五〇年六月二十八日，中央人民政府頒佈《中華人民共和國土地改革法》。該法實施不久，到一九五二年冬，地主、富農經濟便被完全消滅了。例如，占全國人口 4%的「原來的地主」到一九五二年冬僅僅擁有全國土地的 4%<sup>30</sup>。（三）自耕農制度<sup>31</sup>往往附屬於前兩種類型。但是它不同於前者之處在於其產權是穩定的<sup>32</sup>。不同於後者之處在於其對私有產權的實現形式不同<sup>33</sup>。自耕農制度的一個制度稟賦是：只要沒

<sup>25</sup> 當時全國僅有 53 名黨員。參照中國社會科學院現代史研究室、中國革命博物館黨史研究室編，《「一大」前後》，頁 136，北京，人民出版社（1985）。

<sup>26</sup> 參照成漢昌，《中國土地制度與土地改革：20 世紀前半期》，頁 344，北京，中國檔案出版社（1994）。

<sup>27</sup> 富農經濟其實是「富裕的自耕農經濟」。前文講到，一些自耕農可能通過兼併、放租土地轉化為地主。富農就是有望轉化為地主的自耕農。

<sup>28</sup> 僅指當時共產黨統治的區域，不包括臺灣、香港、澳門、西藏。

<sup>29</sup> 地主人口占全國人口的 4%。

<sup>30</sup> 參照李成瑞，《中華人民共和國農業稅史稿（從 1928 年革命根據地創立新的農業稅制度到 1958 年農村人民公社化）》，頁 121—23，北京，財政出版社（1959）。

<sup>31</sup> 中國古代的自耕農經濟和本文討論的家庭農場經濟並無本質差別。

<sup>32</sup> 例如，均田制往往由國家在農民衰老、死亡時收回土地重新分配。自耕農制度中，土地產權則往往不附期限。

<sup>33</sup> 自耕農不但是土地私有者，而且是經營者和勞動者。自耕農通過直接經營自己的土地獲得收益。相反，奴隸主、地主往往依靠奴隸或者佃農直接經營土地。

有戰爭<sup>34</sup>、國有化、地主或者社團發動的土地兼併<sup>35</sup>、平均分割土地權利的

---

<sup>34</sup> 中國歷史上，外來侵略戰爭破壞了土地產權關係的穩定性。例如：（一）金滅北宋後，上百萬女真人進入中原圈佔土地。到金世宗時，中國 171.8 萬頃土地被金人所占，約占全國土地的 37%。（二）征服中國不久，蒙古族興起了第一次南遷的熱潮。「於至元十五年（西元 1278 年）前後，便形成民族大遷徙的第二次熱潮。一大批蒙古族人進駐江南。伴隨著蒙古民族的大遷徙，在黃河流域和大江南北，又製造了圈地運動的高潮。凡是元軍的佔領區之交通要道及肥沃土地，多被圈佔。」參照烏廷玉，《中國歷代土地制度史綱》，頁 87、113，長春，吉林大學出版社（1987）（三）抗日戰爭時期，僅東北三省，被日本人侵佔的耕地就有 3000 萬畝。參照張永泉、趙泉鈞，《中國土地改革史》，頁 5，武漢，武漢大學出版社（1985）

外來侵略戰爭中，大批中國人被屠殺。這也嚴重破壞了土地產權關係的穩定性。例如：成吉思汗及其子孫的對外征服造成了上億人的死亡（此時，全世界人口總共才 4 億），這個數字超過了第一、二次世界大戰造成的傷亡人員的總和。5300 多萬人的北方地區到元初時僅剩 1000 多萬人。南宋時曾經有 2000 萬人的四川，元初戶口只剩下 85 萬人。參照許焰，〈一代天驕威震歐亞〉，北京青年報，第二一版，（2002）；楊訥，《世界征服者——成吉思汗及其子孫》，頁 137，廣州，華夏出版社 / 廣東人民出版社（1996）。再例如：清軍南征時，10 天內，清軍在揚州城殺死 80 萬軍民。在江陰屠城時，清軍也殺死了 9.7 萬平民。由於大規模的軍事征服造成了數千萬人的死亡，清順治 18 年（1651），全國僅有 2000 萬人，比明朝中期減少了近 3000 萬人。由於大批人口被戰爭消滅，土地拋荒的情況非常普遍。清順治 18 年，全國耕地總量僅及明朝（1626 年）的 1/3。參照劉淑英，《中國人口史話》，頁 51—2，瀋陽，遼寧人民出版社（1987）。

<sup>35</sup> 在封建社會，地主土地兼併居主導地位。例如，明神宗有一次曾經贈給自己兒子福王 200 萬畝良田。明朝官僚、地主巧取豪奪兼併土地的情況極為普遍。（參照劉淑英，前揭註 34，頁 51。）目前，中國大量公有制農業企業通過反包、購買、租賃等方式也兼併了一些土地使用權。對“反包”的解釋請參照後揭註 82 的內容。

繼承制度<sup>36</sup>、集體經濟組織運用公權力收回私人土地產權的行為<sup>37</sup>等破壞產權的完整性、穩定性，自耕農制度就會自發形成，並自覺選擇、設計有效率的制度與物質要素集合，從而實現農業經濟的最大化增長。自耕農制度在秦朝曾佔據重要地位，西漢時期，自耕農制度曾經一度是全社會的主要經濟基礎<sup>38</sup>。此後雖然自耕農經濟從未消失，但是一直附屬於地主經濟<sup>39</sup>。

### 三、中國現有土地制度所取代的土地制度

從一九二一年到一九五二年冬，中國共產黨主要的土地政策是消滅地主、富農經濟。其結果是：通過無償地平均分配土地、禁止土地轉讓，國家建立了「耕者有其田」的個人所有制。一九五三年至一九五八年，中國共產黨轉而推行消滅個人所有制的土地政策——發展共同經營的互助組、合作社<sup>40</sup>。這一過程中，大批私有土地被農戶自願地、無償地送給了

<sup>36</sup> 參照前揭註 21、22 中的內容。

<sup>37</sup> 一些集體經濟組織以進行規模經營、建設鄉鎮企業、興修私人別墅等藉口收回了很多農民的土地使用權。參照鄧大才，〈鄉級政府該撤了〉，《中國國情國力》99 期，頁 36，北京，國家統計局出版社（2000）。

<sup>38</sup> 參照許牧、張文華主編，《中國土地管理利用史》，頁 23，中國農業科技出版社（1995）。

<sup>39</sup> 例如，1930 年，毛澤東在江西興國縣第 10 區的調查顯示：只占人口 6% 的地主、富農擁有農村全部土地的 80%。1945 年抗日戰爭結束前，非敵佔區中，占總人口 3% 的地主控制著大約 60% 的土地。參照李成瑞，前揭註 30，頁 5-6。

<sup>40</sup> 中共中央在 1953 年 2 月 15 日正式通過《關於農業生產互助合作的決議》。1953 年 12 月 6 日，其又通過《關於發展農業生產合作社的決議》。到 1957 年，全國 97.5% 的農戶加入了合作社。一開始，合作社土地名義上屬於私有，但是實際上由合作社經理們統一經營。由於農民沒有經營管理權，這些組織不是合夥組織。後來，很多高級合作社的社員把土地等財產「無償送給」合作社，這樣就形成了人

一些高級合作社。合作社的土地主要由合作社經理們<sup>41</sup>統一經營。一九五八年元旦，《人民日報》發表了題為《乘風破浪》的社論，號召人民發動快速建設共產主義的「大躍進」運動。於是，「人民公社運動」席捲全國。到一九五八年十一月，「全國各族農民的 99.1%，共計 12,692 萬戶，組成了 26,572 個『又大又公』的人民公社<sup>42</sup>。」這類農業企業其實和前蘇聯的集體農莊、目前俄羅斯的集體農場並無本質差別。人民公社的社員不再是土地所有者。名義上，他們是公有土地所有權主體的組成部分；實際上，他們是靠「工分<sup>43</sup>」領取工資<sup>44</sup>的農業雇工。這類雇工沒有就業自由，必須在其居住的公社勞動、生活。公社的土地也不分成獨立的地塊讓各個家庭獨立經營，而是由公社的領導們統一經營<sup>45</sup>。這種土地制度是共產黨的最

---

民公社的雛形。參照秦柳方、陸龍文，《中國各種經濟合作社》，頁 2—12，北京，中國文史出版社（1994）。

<sup>41</sup> 他們其實都是最基層的政府官員。合作社領導們後來變成了人民公社的領導。改革開放之後，他們又變成了國家最基層的政權機關——鄉（鎮）黨委、政府、人民代表大會的領導。由於中國不存在普選制度，這些人都是上級政權機關任命的。

<sup>42</sup> 參照趙素芬，《黨的農村改革政策研究與探索》，頁 14，貴陽，貴州人民出版社（1988）。

<sup>43</sup> 由於交易成本太高，沒有一種「工分」計算方法可能和社員實際的勞動效績相結合。在人民公社時代，「工分」主要按照勞動力的年齡、勞動時間來計算。

<sup>44</sup> 工資主要是糧食。

<sup>45</sup> 名義上，公社的土地屬於公有。「公有」不是國家這個唯一的法人組織享有名義上的土地所有權。「公有」是全民所有：中共中央、中央政府、其他各級黨委和政府、公社、生產大隊、生產隊等都有權配置土地權利。例如：在上海、廬山召開的共產黨全國代表大會上，中共中央曾經規定「生產大隊所有制」，也就是說：附屬於公社的生產大隊（現在變成了「村」）是土地的所有者。但是，直至 1978 年



基層組織負責統一經營、公社成員參加共同勞動的土地公有制。

中國古代的井田制度把土地的使用權平均分配給各個奴隸家庭。各個家庭主要對奴隸主提供「貢賦與力役」<sup>46</sup>，其餘勞動所得、勞動時間完全由各個家庭自由支配。這樣，奴隸的勞動積極性就會得到基本的保障。相反，中國共產黨推行的上述公有制度僅僅賦予農民按照「工分」領取工資的權利。和井田制中的奴隸不同：名義上，共產主義公社的社員是土地所有權主體的組成部分。但是具體的各個社員將其私人勞動的收益進行「內部化」的能力遠遠低於上述奴隸。公社的領導者<sup>47</sup>，甚至中共中央領導的行為<sup>48</sup>都

---

農村土地承包制度開始廣泛推行，土地仍然主要由公社控制、經營。參照(英)麥克法誇爾著(文化大革命的起源翻譯組譯)，《文化大革命的起源：大躍進 1958-1960》，頁 449，石家莊，河北人民出版社(1989)。

<sup>46</sup> 參照侯紹莊，前揭註 19，頁 84。

<sup>47</sup> 很多社員依靠討好公社領導爭取更大的分配份額。絕大部分社員則極力服從公社領導的意志，避免自己的利益受損害。這種土地制度成了共產黨統治人民的主要工具。參照康健，《輝煌的幻滅——人民公社警示錄》，頁 36，北京，亦凡公益圖書館(2001)。

<sup>48</sup> 1959 年至 1961 年三年自然災害期間，中國人口死亡率大大提升，數千萬人死於饑餓。這和 1960 年糧食出口大量增加有關。1959 年，國際黃金價格下降。國務院總理——周恩來認為應當出口糧食換取硬通貨，增強國力。於是，在 1959 年糧食產量下降的同時，全國糧食淨出口量比 1958 年提高了 50% 以上。與此同時，農村人均留糧大幅度下降，全國死亡率從正常年份的 0.01 至 0.011，提高到 1959、1960、1961 年的 0.014、0.025、0.014。直至糧食從淨出口轉變為淨進口以後，死亡率才逐漸恢復至正常的 0.01 左右。參照黃佶，《三年自然災害期間死亡率異常提高和糧食減產、出口猛增、留糧下降有關》，<http://www.nowa.com:81/z/lunwen/chukou.txt> (2002/09/01，造訪)。轉引自費正清主編(金光耀等譯)，《康橋中華人民共和國史(1949-1965)》，頁 286，上海，上海人民出版社(1992)。

可能影響農民的私人收益率。「理論上講，如果不存在外部的或『第三者』的干預，資源利用的社會收益率應該等於私人收益率，或者說，私人收益沒有任何『滲漏』，這時的所有權效率就是高的；反之，私人收益率越是小於社會收益率，所有權效率越低<sup>49</sup>。」由於私人收益率遠遠低於社會收益率，上述公有制成了有史以來效率最低的土地制度。中國共產黨第十一屆三中全會前，全國「八億農民搞飯吃，飯還不夠吃，衣還不夠穿，要靠進口糧食和棉花來彌補<sup>50</sup>。」儘管農民極端貧困，但是平均主義的分配制度<sup>51</sup>仍然製造了史無前例的高生育率<sup>52</sup>。井田制時期，奴隸主們可以通過增加耕地面積解決人口增長的問題。爲了緩解人口增加的壓力，中國共產黨號召人民大規模開墾東北的草地、濕地，在北方山西<sup>53</sup>等省和南方各省的山地毀林興修梯田，在各地圍湖造田等。這給全國大部分地區的自然環境造成了嚴重的破壞。例如，一九四九以來，鄱陽湖水面減少了2/5。洞庭

<sup>49</sup> 按照科斯定理，一項初始的所有權安排旨在消除經濟活動的外部性，將外部性內化，從而使經濟單位的私人收益接近社會收益，私人成本接近社會成本，從而提高資源配置效率。德姆塞茨認爲：「產權的主要功能在於引導各種激勵機制，使外部性在更大程度上得以內化部。」參照蔣伏心、周春平，〈所有權效率：基本涵義與影響因素〉，經濟學家，第六期，頁94，(2001)。

<sup>50</sup> 參照趙素芬，前揭註42，頁24。

<sup>51</sup> 公社對無勞動能力的人平均分配一定的生活費用。

<sup>52</sup> 1949年至1970年，中國人口增長率超出「乾隆盛世」時期一倍。從1974年到1981年，全國人口淨增近一億。參照孟繁華，《中國問題報告：大國之難——當代中國的人口問題》，頁25，北京，今日中國出版社（1997）。

<sup>53</sup> 山西省昔陽縣大寨大隊就是毀山林開梯田的典型。當時，共產黨號召全國各地學習大寨的經驗。這個大隊的一個農民——大寨大隊黨支部書記陳永貴後來由毛澤東安排進了中共中央政治局，後來又被毛澤東任命爲國務院副總理。參照呂相友、金繼，《大寨之花遍地開》，頁1，北京，人民畫報出版社（1966）。

湖水面減少了 46%。湖北省湖泊水面減少了 3 / 5。一九五七年以來，長江水土流失面積增加 56.6%，土壤流失率超過黃河，達到了 22.4 億噸 / 年<sup>54</sup>。目前，長江、黃河的年均土壤流失量分別居世界各大河第一、二位。這些環境惡化的情況主要是由人民公社時代的土地制度造成的。此外，共產黨還號召人民在乾旱的黃河流域興建了一些大型引水灌溉工程<sup>55</sup>。這些工程幾乎把黃河流域的生態環境推到了崩潰的邊緣<sup>56</sup>。儘管如此，中國農村經濟也到了瀕臨崩潰的邊緣。例如：一九七八年，中國農民人均年收入為一三三元，其中 90% 以上為實物（主要是糧食）收入。一九七八年，全國農民中有四千萬戶擁有的糧食只夠吃半年，「還有幾百萬戶人家，地淨場光就是斷糧之時，從冬到春全靠政府救濟，靠借糧或外出討飯度日<sup>57</sup>。」此外，一九七八年時，農民生活消費支出、食品支出已經占農民全部收入的

<sup>54</sup> 黃河年均流失土壤 16 億噸。參照周運清、熊瑛，〈流域問題的本質與長江流域的適度開發〉，長江流域資源與環境，第十卷第一期，頁 28，(2001)。

<sup>55</sup> 建國前，黃河流域的灌溉面積主要分布在上、中游，共有 940 萬畝，其中幹流 276 萬畝，支流 664 萬畝。黃河下游尚未利用黃河水灌溉。1949 年後，各地政府紛紛投資興建引黃工程。至 1985 年，僅僅花園口以上引用黃河水灌溉的有效灌溉面積達到了 4565.7 萬畝，其中實灌面積 3597.7 萬畝。到 1990 年，黃河流域及下游沿黃平原地區總灌溉面積為 1.069 億畝。絕大部分引黃工程是在大躍進時期和六、七十年代修建的。參照黃河水利委員會，《水資源利用與規劃》，<http://www.yrcc.gov.cn/ztc/guihua/guihua01.htm>。〈2002/07/25，造訪〉

<sup>56</sup> 黃河從 1972 年首次出現斷流現象。此後 28 年中，河南利津水文站有 21 年出現斷流。進入 20 世紀 90 年代，黃河 90% 的年份出現斷流。例如：1997 年，黃河斷流 226 天。由於黃河斷流，山東省當年經濟損失約 135 億元。參照鹿永建，《統一調度、科學調控，黃河斷流時間大大縮短》，人民日報，第四版，北京（2000）。

<sup>57</sup> 參照李錦，《大轉折的瞬間：目擊中國農村改革》，頁 40，長沙，湖南人民出版社（2000）。

97.3%、67.7%。文化消費支出則僅占 1.7%。「以四口之家計算，一家的全年文化生活服務支出僅為 4.76 元。當時，僅夠買一個書包<sup>58</sup>。」這些事實證明：改革前，中國的土地制度是一場以人民的自由、尊嚴與生命為賭注的政治試驗。這種土地制度製造了當時世界上規模最大、最壓抑人性的貧窮和苦難<sup>59</sup>。

#### 四、中國「新土地改革運動」的特點與效績

一九七八年十二月，中共十一屆三中全會以後，共產黨開始在全國農村推行新的土地改革運動。該運動受歷史文化的影響很大。其主要特徵有：

---

<sup>58</sup> 由於貧窮，大部分農村孩子上不起學校（當時只有公立學校）。全國文盲數大大增加。例如：中共第十三屆全國代表大會報告中指出，「全文盲」人口占全國人口的 1/4。參照王瑞璞，《中國農村十年（1978-1988）》，頁 4—5，北京，解放軍出版社（1989）。

<sup>59</sup> 除了「鎮壓反革命」、「土改」、「反右」、「文化大革命」等運動中被政府屠殺的數百萬人，政府荒謬的共產主義試驗也造成了大規模的饑荒。例如：「1959—1961 這三年的人口增長曲線呈下降趨勢，『未增加人口』大約為 2 千萬人，這其中大部分可認為死於饑餓。」（參照溫鐵軍，《周期性經濟危機及對應政策分析》，中國宏觀經濟資訊網，<http://www.macroschina.com.cn/zhtq/20010608007807>〈2002/09/01，造訪〉，有人認為：“不論與其他任何災年或是常年比較，1959-1961 年三年災難時期全國的氣候都可以說是天公作美，甚或『歷史上的最好時期』。”如果是這樣，「三年自然災害」就完全是「人禍」，而不是「天災」了。（參照金輝，〈風調雨順的三年：1959—1961 年氣象水文考〉，方法，第三期，頁 27，（1989））三年自然災害時期，全國糧食產量大大下降，但是出口卻急劇增加。例如：1959 年全國糧食徵購量、出口量達到建國以來最高的 674 億公斤和 41.6 億公斤。當年出口量比 1958 年增加了 50%。即使到了嚴重遭災的 1960 年，糧食徵購量和出口量仍高達 510.5 億公斤和 26.5 億公斤，出口量與大豐收的 1958 年相等。參照國家統計局，《中國統計年鑒（1983）》，頁 393、422，北京，中國統計年鑒出版社（1984）。

(一) 運用了成本低廉的產權初始配置模式——均田制度。從權力核心向普通大眾分配土地產權的最經濟的方式就是均田制度。即：分散的、私有的土地產權被消滅之後，國家重新分配土地產權的最經濟的方式就是按照身分平均地權。這種起源於安徽<sup>60</sup>農村的制度和中國古代的井田制、均田制等都強調平均分配土地。在古代，這類制度設計的目標不是提高土地效率，也不是促進社會穩定與繁榮，而是減少產權初始界定的成本，使得統治者能夠早日收取政治租金<sup>61</sup>。在現代，其制度設計的目標也不是建立一種長期的、穩定的、有效率的產權制度，而是重塑國家保護和履行產權的職能，避免產權保護單位（國家）崩潰所導致的不經濟。其主要的社會道德目標是：迅速提高農業效率，解決貧窮農民的生存問題。這一成本低廉的制度安排不可能長期維持農業增長。表面上，這場初始配置運動很溫情脈脈：無論性別、年齡、勞動能力、智力狀況等差異，農民可以憑藉其在集體經濟組織中的身分無償獲得土地使用權。但是，這場運動同樣沒

<sup>60</sup> 參照陳庭元，〈在朱元璋家鄉掀起的一場革命〉，收錄於歐遠方《農村改革的興起》，頁 39，北京，中國文史出版社（1993）。

<sup>61</sup> 諾思認為：統治者的主要目標是使統治者租金最大化。多數情況下，使這種「租金最大化的產權結構與它推進經濟增長的作用是相衝突的。」也就是說：「在零交易費用條件下，統治者總是先設計一套有效的規則，然後再去為他們的租金進行談判。但這一假定從福利經濟學角度來看簡單地忽略了正的交易費用，而博弈都是與正的交易費用有關的。即使對歷史和當代世界最一般的考察，也可清楚地看到『無效率』的產權是常態而不是偶然。」統治者為租金支付的對價是產權保護；租金的形式則富於多樣性——可以是公法直接分配給統治者的政治租金，也可以是統治者直接控制一部分經濟資源而由私法分配給統治者的經濟租金。由於官員的腐敗，政治租金會發生很多洩漏；經濟租金則往往不會發生這種洩漏。參照（美）道格拉斯·諾思著（陳鬱、羅華平等譯），《經濟史的結構與變遷》，頁 28—34、頁 122，上海人民出版社 / 上海三聯出版社（1994）。



有使農民成爲直接面對市場與法律的獨立的人。相反，農民的經濟自由從屬於集體經濟組織領導的行爲、各級黨委與政府的決策<sup>62</sup>。

(二) 小周期內重複實施均田制度。上文講到，儘管中共中央要求穩定土地產權關係，但是作爲土地所有者<sup>63</sup>的成千上萬個集體經濟組織仍然在一九七八年至二〇〇〇年間，把全國農地重新分配了 3.01 次。這一制度安排的內容是：根據集體經濟組織領導、各級黨委或政府的決策，較短時期之後分散的私有產權被完全地、無償地廢除，集體經濟組織重新實施產權的初始配置。其制度安排的核心內容是：「增人增地、減人減地」。其主要形式是：在產權重新界定時，現有人口憑藉集體經濟組織成員的身份，每人獲得均等的土地份額。已經出嫁、死亡、遷出、考取大中專院校、被判處刑罰處罰等類別的農民將被剝奪土地使用權。新出生、新嫁入、新遷入等類別的農民將自動、無償獲得土地使用權。這種隨意性、周期性的「重新分地」不但破壞了農地產權關係的穩定性，而且能夠鼓勵生育。

(三) 實施產權初始界定的權力單位極度分散。如果私有產權的權利基礎不穩定（例如私人僅僅獲得了有期限的使用權，所有權仍然屬於國家或集體），但是只要實施產權初始配置的主體單一，那麼私人產權的穩定性也會大大提高。我們知道：除非土地制度變動的實施者（利益集團）能夠獲得額外的收益，他們不會推動、參與制度要素的改變。例如，在土地國有的情況下，僅僅中央政府有權力收回土地重新進行土地權利的出租、

<sup>62</sup> 集體經濟組織領導們可以隨意剝奪農民的土地使用權。例如：違反計劃生育政策的人可以被剝奪土地使用權。參照丁國香，《中國農村改革紀事：1979～1993》，頁 240，太原，山西經濟出版社（1995）。

<sup>63</sup> 參照《中華人民共和國憲法》第 10 條：「城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。」



發包、平均分配等。但是在中央政府卻很難產生一個推動制度改變的利益集團。因此實施土地產權初始配置的權力被中央政府壟斷，土地產權關係很難再次發生大規模的改變。事實上，就全國耕地而言，中國古代國家的均田制、授田制、八旗田制等僅僅在特定的朝代實施過一次<sup>64</sup>。相反，作為土地所有權主體，中國數百萬集體經濟組織直接面對市場、權力和財富。它們的代理人<sup>65</sup>不但能夠從收回、重新分配土地產權上獲得政治租金，而且能夠通過反復進行產權初始配置增加其自由支配的土地存量從而獲取經濟租金。原來，這些代理人主要獲取政治租金。其方式是按照「增人

---

<sup>64</sup> 均田制雖然存在人口老、死時由國家收回土地重新分配的情況，但是全國範圍內收回現有使用者土地份額重新分配的情況在每個朝代僅有一次。參照侯紹莊，前揭註 19 書對均田制的介紹。

<sup>65</sup> 這些代理人就是集體經濟組織的官員。諾思認為：「在統治者是一個集團或階級代理人的地方，某些成功的規則要設計得使在統治者死後革命或巨變的機會最小。」在西歐封建歷史上，政府倒臺或社會革命大多數來自「統治者的代理人」。（參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 53。）然而，諾思沒有意識到：中國社會有其獨特性。在封建時代，中國用一種極端主義的專制制度、用一種非常偽善的政治哲學腐蝕了人們的心靈；中國統治集團內部從來不會產生積極的改革力量。中國的社會革命基本上都是極端貧窮的農民發動的惡性革命。在人民公社時代，中國共產黨在農村地區極為惡劣的政策給廣大人民造成了巨大的苦難。然而，數百萬公社經理們仍然為了維護黨的權威而壓制人民的權利訴求。我們認為，中國共產黨之所以牢牢控制中國社會，其主要原因在於三個有特色的制度設計：在農村地區，讓分散到數百萬集體經濟組織中的共產黨官員控制人民；在城市地區，讓數千萬共產黨幹部分散到各國家機關、公司、學校、醫院、社會團體直接控制人民；讓上述官員通過執行上級黨組織的命令來維持其在各單位中的地位、利益。

增地、減人減地」原則，不斷地「重新分地<sup>66</sup>」。後來，隨著土地資本價值的增長，他們轉而主要尋求經濟租金。其方式是以規模經營為藉口，通過合作農場、集體農場、「公司+農戶」、股份制農業企業、收購或租賃農民的土地使用權等方式「兼併」私人土地產權，然後通過經營「官商合一<sup>67</sup>」的農業企業獲得經濟租金<sup>68</sup>。

（四）除非國家強力介入，集體經濟組織對家庭農場發展的阻礙就會一直存在。下面，我們解釋這個特徵。第一、意識形態上的解釋：地主土地所有制在中國存在得過於漫長，對貧苦大眾造成的傷害已經成為中國人文化心理上一個揮之不去的陰影。由於大眾從根底裏懼怕地主土地所有制重新導致土地兼併、社會壓迫，他們寧願維護低效率的、壓抑個人經濟自由的集體經濟<sup>69</sup>。歷史上很多自耕農通過土地兼併轉化為地主。因此人們

<sup>66</sup> 中央曾經反覆要求延長土地承包期。例如，1984 年，中央規定承包期 15 年不變，1993 年規定再延長 30 年。但是「根據廣泛的調查和訪問，不折不扣地執行中央規定的村莊並不占多數，而三年一換、兩年一變的頻繁變動倒成了常事……這為鄉村幹部尋租提供了機會」。參照農業部農村經濟研究中心、當代農業史研究室編，《當代中國農業的變革與發展研究》，頁 335，中國農業出版社（1998）。

<sup>67</sup> 他們負責計劃生育、戶籍管理、社會治安、環境保護、學校、醫院、農業稅收、黨務、團務，以及執行上級黨委、政府的命令，所以他們是官員。作為鄉鎮企業的董事、經理，他們又是商人。目前，中國絕大部分鄉鎮企業由這些官員直接經營。參照石秀印，《農村股份合作制》，頁 310—422，長沙，湖南人民出版社（1999）。

<sup>68</sup> 這類農業企業的經營範圍涉及工農商各個領域，名稱可以是公司、農場，但是其共同特點是由這些代理人直接或者間接控制。除了控制權之外，農村股份合作制企業中，還存在村社股份比例過高、成員股份不能轉讓、股份分紅太少，成員死亡、出嫁、犯罪導致其被剝奪成員股份等問題。同上註，頁 356—455。

<sup>69</sup> 股份合作制企業中，成員股權不能影響企業決策、成員股份不能轉讓、集體股權人分割大部分利潤而成員股份分紅太少，成員死亡、出嫁、犯罪導致其被剝奪

也擔心：如果家庭土地產權不能被收回重新分割，如果它們可以在市場上自由流轉，目前很多自耕農就會成為封建社會的地主。這種憂慮使得人們容忍集體經濟組織破壞土地產權關係的穩定性，以及通過「增人增地、減人減地」維護土地產權的平均分配制度。第二、凝固現存制度上的解釋：短期內不斷進行土地產權的初始配置（平均地權），當代人可以把資源、制度危機轉嫁給後代人，從而避免讓一個潛在的當代貧窮群體推動現存制度的變遷。一項調查顯示：僅僅 55.56% 的農戶贊成私人土地產權永久化；認為無所謂的為 17.63%；反對的為 26.81%。關於土地承包期，中央已經提出「三十年不變，而且三十年以後也沒有必要再變」。貴州省也已經把耕地承包期延長到五十年不變。但是該調查顯示：僅僅 37.38% 的農戶贊成超過十五年；認為應當依群眾意願的為 17.13%；其餘的 45.49% 認為應當五年以下或者十五年不變<sup>70</sup>。這些資料顯示：並不是絕大多數農戶希望完全剝奪集體經濟組織介入土地產權關係的權力。中國農民是容易滿足的。雖然「人地危機」要求中國社會儘早變革土地制度，從而保護耕地資源、提高農業效率，但是不斷平均地權造成的積極預期（有生之年溫飽不愁）使廣大群眾對現行制度非常依戀。因此，農民對凝固現存制度仍然有非常積極的預期。集體經濟組織依靠這種預期可以繼續長期阻礙家庭農場的發展。第三、有關集體經濟組織代理人的解釋。集體規模經營模式中，集體經濟組織主動集中起來的土地主要不是流向自耕農、私人家庭，而是流向了集體經濟組織控制的農業企業。規模經營過程中，決定家庭土地產權流向的不主要是意識形態（例如上述文化心理），而是集體經濟組織代理人的自利動機。推動集體經濟組織重新分地的也往往是這個動機。如果土地

---

成員股份等，這些都體現了個人經濟自由受到的限制。同上註。

<sup>70</sup> 參照遲福林，前揭註 8，頁 112。

產權一次性完成初始配置，而且土地產權分配給家庭後通過市場流向追求規模經營的家庭農場，那麼這些代理人就不能繼續獲取政治、經濟租金了。牢牢握住重新分地的權力，或者直接由他們在各類企業中對土地進行集中經營，這是他們的根本目標。

1978 年之後，中國共產黨發動的「新土地改革運動」取得了巨大的收益。例如；中國人均糧食產量從一九七七年的 599 斤增加到了一九八六年的 739 斤。農民人均純收入從一九七八年的 133.57 元增加到了一九八一年的 223.44 元<sup>71</sup>。儘管如此，和家庭農場經濟占主導地位的國家相比，中國農地的生產效率仍然很低。例如，一九九三年稻穀平均畝產：中國為三九〇公斤，澳大利亞為五三七公斤，比中國高 37.7%；一九九四年玉米平均畝產：中國為 311 公斤，荷蘭為 613 公斤，約為中國的兩倍；一九九五年小麥平均畝產：中國為 236 公斤，而荷蘭為 590 公斤、英國為 513 公斤，都是中國的兩倍多。中國農業的勞動生產率也很低。按每個勞動力生產的穀物計算：一九九四年，中國每個農業勞動力一年生產量為 1,194 公斤，只相當於法國的 1/39、美國的 1/84、加拿大的 1/111。中國每個農業勞動力生產的肉類為 136 公斤，只及法國的 1/32、英國的 1/44、加拿大的 1/51、美國的 1/84。每個農業勞力的農業產出可養活的人口：一九八八年，德國是 67 人、美國是 75 人、荷蘭是 112 人、丹麥是 160 人；一九九四年，以色列是 90 人；二〇〇〇年，中國還是一個農村勞動力另外養活一個人<sup>72</sup>。

---

<sup>71</sup> 參照農業部計劃司，《中國農村經濟統計大全：1949—1986》，頁 558，北京，農業出版社（1989）。

<sup>72</sup> 參照安徽省政府，安徽省政府資訊網站，<http://www.in.ah.cn/analyses/expert/cn00004.htm>，〈2001/07/31，造訪〉。有關資料也可參照國家統計局統計資訊資料庫，<http://www.stats.gov.cn/>。

因此，中國目前的土地制度僅僅能夠暫時解決吃飯問題。從產權制度的效率這個方面來看，其促進農業增長的潛力已經發揮殆盡了<sup>73</sup>。目前，中國改革的效率、總經濟收益都高於俄羅斯<sup>74</sup>。但是，俄羅斯的一次性產權初始配置還遠遠沒有完成。一旦大部分私人土地股份脫離集體農場進入家庭農場，其整個農業經濟的效率就會遠遠超過中國<sup>75</sup>。

## 五、中俄土地改革運動的相同與不同之處

(一) 中俄土地改革運動的最大共同點是：兩國都試圖通過初始配置把土地產權分配給自然人，進而發展家庭農場占主導地位的農業經濟。具體而言，其共同點包括：第一、產權初始配置時，兩國都採用了成本低廉的均田制度，當然都是相對的：前者在集體經濟組織內平均地權；後者在重組表決後同意私有化的農場內平均地權。身份是農民無償獲得土地產權的唯一依據。第二、兩國都確認土地產權通過公權力分配給自然人、家庭是產權初始配置的最優制度安排<sup>76</sup>。從長遠來看，這種制度安排的收益最

<sup>73</sup> 有關統計資料顯示：農村承包責任制的增產潛力已經發揮殆盡了。參照中國農業年鑒編輯委員會，《中國農業年鑒(1982)》，頁96，北京，中國農業出版社(1983)；中華人民共和國農業部，《中國農業統計資料》，頁28，北京，中國農業出版社(1993年)。國家統計局綜合司，《2000年國民經濟和社會發展統計公報》，國家統計局，<http://www.stats.gov.cn> (2001年9月10日發佈資料)。

<sup>74</sup> 如果一併考察「增人增地、減人減地」制度對中國農村人口膨脹的推動作用，中俄改革效績的對比可能有不同的結論。

<sup>75</sup> 上文講到，1993年俄羅斯家庭自留地和家庭農場僅僅控制著全國8%的農地，但是生產了全國1/3的農產品。如果俄羅斯全部耕地達到該年家庭自留地和家庭農場的生產效率，整個農業經濟的總量就會增加300%多。

<sup>76</sup> 1997年，中國耕地的97%由家庭經營。參照中國社會科學院農村發展研究所、國家統計局農村社會經濟調查總隊，《1998-1999年中國農村經濟形勢分析與預



大。第三、兩國都主張通過市場配置土地產權<sup>77</sup>，家庭農場可以自發優化農地產權結構和農場規模<sup>78</sup>。第四、兩國都認為應當減少產權初始配置的次數，穩定土地產權關係。第五、兩國都在著力抑制集體經濟的發展<sup>79</sup>。

(二) 兩國最大的差別是：中國的初始配置頻繁進行，產權關係不穩定；俄羅斯雖然進行了一次性的產權初始配置，但是效果很差。即：前者建立了大量的、完全獨立的小型家庭農場，大部分耕地已經被分散的家庭獨立經營，但是產權初始配置頻繁進行，產權關係混亂而易變。後者產權的初始配置是一次性的。其一步到位地實現了 90% 以上土地的私有化，明確其改革方向就是分解集體農場發展家庭農場占主導地位的農業經濟，但是絕大部分耕地仍然被集體農場集中經營。一些具體差異包括：

第一、初始配置產生的土地產權不同。前者確認的是附期限的使用權。集體經濟組織領導、各級黨委或政府的官員們可以隨意地、無償地剝奪或終止農民的土地使用權。後者是無限期的私人所有權。由於大部分私有土地還是集體經營，這個權利在絕大部分農地上並不比中國農民享有的

---

測》，頁 21，北京，社會科學文獻出版社（1999）。

<sup>77</sup> 一項調查顯示：2001 年，中國 1/6 的農戶、1/20 的土地進入了產權市場。參照張照新，〈中國農村土地流轉市場發展及其方式〉，中國農村經濟，第二期，頁 19，北京，中國農村經濟出版社（2002）。

<sup>78</sup> 1997 年，中國實行適度經營的耕地共有 5109.9 萬畝。其中 92.7% 由農戶經營。僅僅 7.3% 由集體經濟組織經營。參照中國社會科學院農村發展研究所、國家統計局農村社會經濟調查總隊，前揭註 76，頁 23。

<sup>79</sup> 例如：理論上，貴州省耕地承包期 50 年不變的規定可以限制集體經濟組織通過「重新分地」、「反包」、「強迫入股」、「收回」等方式發展集體農業企業。俄羅斯鼓勵私人股份退出農場成立家庭農場、禁止集體農場長期租賃土地股份的規定也能限制集體農場的發展。對「反包」的解釋請參照後揭註 82 的內容。



土地產權更有價值。

第二、初始配置產生的土地產權進入市場的障礙不同。前者主要是集體經濟組織。土地份額在中國是界限明確的。家庭經營也早已完全獨立。目前，土地產權交易已經非常普遍<sup>80</sup>。集體經濟組織重新分地、發展集體農業企業，這阻礙了土地產權市場的發展。後者規定私人土地股份和家庭農場的私人土地可以自由買賣。但是，一些規定限制了土地股份的退出、交易，有的限制了家庭農場土地的分割、交易。例如，家庭農場最小面積限制由各共和國或者省規定：莫斯科省最小限制是 30 公頃；Rostov 省是 80 公頃；Saratov 省是 350 公頃。俄羅斯家庭農場一經註冊，不得因其成員的退出而分割<sup>81</sup>。這限制了家庭農場的土地交易。俄羅斯私有土地股權人有權從新的集體組織退出土地股份、財產股份而創立家庭農場。該退出不需獲得農場管理機構或者成員大會的允許。但是，土地股份的退出在實際運作中有很多困難。因為土地股份的物理邊界不確定，法律曾經要求待退出的土地股份的物理位置需要獲得土地共有人或者其代理人的一致同意。由於共有人的數量成百上千，獲得這種同意非常困難。後來，法律要求待退出的土地股份的位置需要股份化的集體組織的領導們同意。這些領導們同意的這類土地往往位置偏僻而且質量低下。目前法律規定退出土地的方法要由雙方當事人協商一致。如果不能達成一致，土地位置由地方政府決定。這剝奪了股權人的選擇權。此外，俄羅斯民法典和其他農業改革

<sup>80</sup> 1997 年，中國轉讓、轉包土地的農戶總計有 316.2 萬戶，占承包經營農戶總數的 1.6%，比上年增長 0.2 個百分點；共轉讓、轉包土地 1534.9 萬畝，占全國承包經營耕地總量的 1.2%，比上年增長 0.3% 個百分點。參照中國社會科學院農村發展研究所、國家統計局農村社會經濟調查總隊書，前揭注 76，頁 23。

<sup>81</sup> See KAREN BROOKS ZVI LERMAN, LAND REFORM AND FARM RESTRUCTURING IN RUSSIA 24 (1994).

法令規定：如果土地股份的所有人銷售其共有土地中的股份，土地共有組織（主要是合夥制的集體農場）在同樣的條件下有優先購買權。由於出賣人一定程度上喪失了選擇買方的自由，一些家庭農場購買土地股份的機會被剝奪了。

第三、初始配置產生的土地產權被沒收、收回、廢除、變更的方式不同。前者破壞產權關係穩定性的、最重要的制度要素就是「增人增地、減人減地」。此外，反包<sup>82</sup>、強迫入股、成員死亡、出嫁、犯罪後收回、沒收土地產權或者股權等，都可能破壞產權關係的穩定性。後者不存在「增人增地、減人減地」的情況；成員死亡、出嫁等不導致私有股權的喪失；新出生、新遷入人口也不能再無償獲得土地股份。但是後者規定了一些沒收、收回私人土地的情況。對違法行為的懲罰：《俄羅斯民法典》第二四三條規定政府可就「犯罪或者其他違法行為」沒收財產。這種籠統的規定為政府無償沒收私人土地提供了方便。不使用土地的處罰：俄羅斯 1991 年土地法第三十九條規定政府可以沒收不使用的土地。一九九三年葉利欽總統廢除了這個規定。但是就不使用而沒收土地的情況仍然存在。例如，一個地區超過一半的土地由於經濟形勢沒有耕種。官員沒收了沒有耕種的一些私人土地。不合理使用土地的處罰：《俄羅斯民法典》第二八五條規定公然違反土地合理使用規則，尤其是違反規定的土地用途、導致土壤肥力的減少、導致生態狀況的嚴重惡化，政府可以沒收該土地<sup>83</sup>。地方土地委員經常到處視察土地合理使用情況，給予土地所有人罰款或沒收其土

---

<sup>82</sup> 集體經濟組織分發土地使用權的方式是：農民無償地承包集體所有的土地。「反包」則是集體經濟組織承包它們已經發包給農民的土地。這樣，土地使用權就從私人手中轉入集體經濟組織手中了。參照石秀印，前揭註 67，頁 380—419。

<sup>83</sup> See Article 285 of the Civil Code of the Russian Federation.

地。例如，一九九六年，一個地區的官員們以土地未合理使用為藉口沒收了約四千公頃私有耕地<sup>84</sup>。地方土地官員還把檢查和沒收土地作為其最重要的工作。由於行政權力過大，人們往往隱藏土地資訊，這阻礙了土地登記程式，限制了土地交易。

第四、初始配置的周期不同。前者反覆進行初始配置。重複初始配置的理由不僅包括「增人增地、減人減地」，而且包括實施集體規模經營等。其初始配置的發動具有任意性。後者是一次性結束初始配置。

第五、推行初始配置的權力結構不同。前者是黨中央、國務院、各省級行政區的黨委或政府、集體經濟組織等均有權發動初始配置，但是最終都由集體經濟組織實施。其後果之一是：土地權力關係混亂；之二是：利益集團（主要是集體經濟組織的代理人）往往架空上級黨政機關的規定，肆意重新進行土地產權的初始配置。上文講到江澤民總書記要求「承包期再延長三十年不變。而且三十年以後也沒有必要再變。」貴州省已經把耕地承包期延長到五十年不變。我們認為這個期限具體為多少年已經並不重要了。關鍵問題是誰有權力來變更這個期限。目前，雖然中共中央、各省黨委都有權力規定這個期限，但是，最後還是集體經濟組織說了算。除非中央壟斷發動、實施土地產權初始配置的權力，農民的土地使用權就永遠得不到保障。後者由中央政府壟斷土地產權初始配置的權力。但是集體農場中的利益集團仍然享有財政政策優惠<sup>85</sup>。雖然大量集體農場符合破產條

---

<sup>84</sup> See Bradley Rorem & Renee Giovarelli, *Agrarian Reform in the Russian Far East*, Rural Development Institute Reports on Foreign Aid and Development No. 95, 28-29 (1997).

<sup>85</sup> 在俄羅斯，財政補貼是家庭農場發展的關鍵因素。它決定了家庭農場的清償能力。1992-1993 年度，負利息率的貸款使得家庭農場迅速擴張。此外，該年度家庭農場還獲得了其他的大量財政補貼。它們用於幫助家庭農場增加產量和購買設

件，但是國家仍然拒絕採用破產法消滅這些集體企業<sup>86</sup>。

第六、家庭農場之外，其他類型農業企業的產生方式、規模與經營狀況不同。前者是各個集體經濟組織通過保留、收回、反包、入股等方式建立的，而且很多是通過消滅、聯合私人土地產權而形成的。後者是原有的國營、集體農場重組後形成的，消滅、聯合，甚至租賃獨立的私人土地產權的情況很少。前者平均規模很小<sup>87</sup>。後者則達到了五千公頃。前者總規模在一九九七年僅占全國耕地的 3% 以下。後者一九九九年約為 90%。前者經濟效益遠遠好於後者，但是，隨著集體經濟組織代理人群體的交接班，產權和組織制度糾紛會不斷干擾企業的發展。

---

備。事實上，家庭農場的食品銷售往往不能補償其花費。原來這個差額是被政府擔保的銀行貸款來填補的。1993 年 10 月之後，該貸款沒有了。從 1994 年開始，對家庭農場的財政撥款也大大減少了。隨著家庭農場破產數量的增加、新產生的家庭農場數量的減少，家庭農場的總量開始負增長。對效率低下的集體農場的財政補貼卻沒有減少。See Stephen K Wegren, *Socio-economic Transformation in Russia: Where Is the Rural Elite?* in *EUROPE-ASIA STUDIES*, 237—271 (2000) .

<sup>86</sup> 1998 年春天，大農場的債務達到了聯邦年度農業財政撥款的 11 倍，總額為 220 億美元（按照 1997 年的盧布/美元匯率計算）。事實上，俄羅斯大約僅有 10% 的大型農場是盈利的。例如：1997 年，Kostroma 地區的 342 個大農場中，僅僅 18 個是盈利的。大量的農場符合破產法規定的破產條件，但是幾乎沒有大農場由於破產而被政府關閉。同上註。

<sup>87</sup> 2000 年，平均每個專業合作組織吸納 899 戶農民的耕地。由於 2000 年戶均佔有耕地 0.42 公頃，這類專業合作組織的平均規模為 377.58 公頃。參照牛若峰，〈中國農業產業化經營的發展特點與方向〉，中國農村經濟，第五期，頁 4（2002）。

## 肆、對策

### 一、俄羅斯的對策

對於優化家庭農場的制度安排而言，俄羅斯不需要新的制度變革。其嗣後的改革僅僅需要設計一些私有股份從集體農場退出的方法，進一步分解集體農場，從而完成土地產權的一次性初始配置。退出方法上，俄羅斯 Vladimir 地區採取的博弈談判方法有普遍的借鏡意義。談判的當事人是要退出土地的股權人、其他土地共有人的代理人（主要是集體農場的經理）。一方先指定一塊要劃出的土地，如果另一方同意，則談判成功。如果不同意，則該地塊被排除出此後的談判範圍。雙方繼續上述「一方指定土地，另一方決定談判結果」的程式。如果一直無法達成一致，則最後剩餘的地塊就是確定要退出的地塊。另外，「邊緣漸進抽籤法」也是可行的法律選擇。在共有土地邊緣劃出一定範圍的土地，分割劃定每個土地股份的物理邊界。最後由退出者抽籤選定自己的地塊。

### 二、中國的對策

爲了優化家庭農場的制度安排，中國需要發動新的制度變革。其主要的對策設計需要回答以下問題：

（一）如何處置集體經濟組織、鄉鎮地方政府？集體經濟組織是農村土地的集體所有制單位，包括八十多萬個村級組織（改革前的生產大隊，一九九七年擁有農村土地的 8.5%）、數百萬個組級組織（改革前的生產隊，一九九七年擁有農村土地的 91.5%<sup>88</sup>）。此外，中國有 4.5 萬個鄉鎮政府。其

---

<sup>88</sup> 參照中國社會科學院農村發展研究所、國家統計局農村社會經濟調查總隊，前

作為法定的基層政權組織對集體經濟組織的影響力很大。它們也經常破壞農地產權關係的穩定性。剝奪集體經濟組織介入土地產權關係的權力時，國家應當在新的制度安排中，重新規劃鄉鎮政府的前途。組級組織<sup>89</sup>往往沒有常設機構、專職工作人員，所以應當被完全廢除。對村級組織、鄉鎮政府而言，處置方式有：僅僅剝奪其介入土地產權關係的權力、不但剝奪其介入土地產權關係的權力而且停止給予其任何財政支援、完全廢除這些機構或組織。我們認為：第三種為最優選擇。目前，中國的官民比例已經達到歷史之最<sup>90</sup>。農村地區，全國每二萬農民供養一個鄉級政府和多個

---

揭註 76，頁 21。

<sup>89</sup> 其權力往往由村級組織代為行使。

<sup>90</sup> 為了加強集權統治，中國的官民比例一直在持續上升。現在，中國的官民比例為歷史之最。例如：西漢時期，官民比例為 1:7945；唐高宗時為 1:3927；元成宗時為 1:2613；清康熙時為 1:911。中國現在是 1:30。（這是經濟學家董輔芳在 1997 年第 21 期《改革內參》上發表的《改革的障礙就是政府》一文中的資料、觀點。參照劉智峰，《第七次革命：1998 年中國政府機構改革備忘錄》，頁 18，北京，經濟日報出版社（1998））1995 年，中國國家機關、共產黨機關和社會團體中就業的人數為 1,042 萬人，在事業單位中就業的人數為 2,534 萬人，合計 3,576 萬人，占全國職工人數的 24%；企業中，黨委、工會、共青團等思想政治組織的管理人員占 10% 以上，約為 1,136 萬人。這些吃「皇糧」的人占全國職工總數的 32%。在農村地區，全國有 4.8 萬個鄉鎮，80 萬個村，如果一個鄉鎮按照 60 個吃皇糧的計算，一個村按照 5 個吃皇糧的計算，那麼中國農村地區有 690 萬人吃皇糧。這些吃皇糧的官員每年吃掉中國國民生產總值的 20% 以上。這是周天勇在《「皇糧」吃掉國民生產總值的 20%》一文中提出的資料、觀點。參照劉智峰，《第七次革命：1998 年中國政府機構改革備忘錄》，頁 23—25，北京，經濟日報出版社（1998 年）。



村自治機構。每個鄉級政府就有 70—200 名幹部<sup>91</sup>。村自治機構的工作人員也非常多。農民負擔這麼龐大的管理階層，這已經大大降低了農村經濟的效率。鄉村機構在亂建開發區、亂建鄉鎮企業、亂批私人別墅宅基地、亂修路、亂搞小城鎮建設、亂修形象工程方面嚴重破壞了耕地資源。這些機構、組織的存在對農地產權關係的穩定、安全永遠是一個威脅。由於稅收、環保、不動產登記、土地管理、計劃生育、社會治安等工作日益專業化、技術化，縣級政府的派出機構已經行使了鄉村機構的絕大部分職權。因此，「廢除鄉村機構是大勢所趨<sup>92</sup>」。很多地方的鄉村領導直接經營利潤豐厚的工商企業。他們從這些鄉村企業獲得的收入超過了國家一般公務員工資的幾倍、甚至上百倍。剝奪鄉村組織介入土地產權關係的權力不會大量減少這些人的既得利益，更不會導致社會動蕩。完全廢除這些組織可能存在政治風險，但是國家能夠消除這個風險。其具體辦法就是創造一個擁護、推動改革的利益集團。國家可以把鄉村組織的財產分割給其他履行稅收、環保、不動產登記、土地管理、計劃生育、社會治安等社會職能的縣級機構；把鄉村機構需要繼續履行的職責分配給這些機構；在不增加公職人員數量的基礎上，大大提高其工資、福利水平。對於原來鄉村機構的工作人員，國家要把他們全部推向社會。為了防止他們破壞改革，在給予一定經濟補償（單位房屋產權和鄉村企業股權上可以適當給予照顧，另外可以按級別支付一筆資助金）的基礎上，國家應當至少在 5 年內禁止他們進入任何類型的吃「皇糧」的部門。五年後，他們中的大部分人也就在新的社會關係中安定下來了。即使保守派恢復原來的鄉村組織，很多人也不願意支付成本重新恢復自己的社會角色了。

<sup>91</sup> 以上兩個資料為鄧大才提供。參照鄧大才，前揭註 37，頁 36。

<sup>92</sup> 鄧大才發文認為：廢除鄉鎮政府是大勢所趨。同上註，頁 36。

(二) 選擇私有化還是國有化？土地私有化的主張早在一九八五年就有人提出來了<sup>93</sup>。土地私有制度在發達國家取得了很好的經濟效績。俄羅斯領導人相信私有化的制度價值。例如，葉利欽一九九一年訪德時說，「沒有私有化，什麼事情也辦不成<sup>94</sup>」。前俄羅斯國務秘書——布林布里斯評價私有制時說，「多少年來的人類歷史表明，人類社會還沒有創造出比它更符合人的天性的東西來。私有制可能不是最理想的，但卻是現實中最好的。這種制度存在於歐洲、美洲以及東南亞，並無需任何民族性的修飾<sup>95</sup>」。事實上，俄羅斯也最終選擇了土地私有化。但是中國不能推行土地私有制度。其原因在於：

第一、任何制度要素在一個集合中相互匹配，才能產生促進經濟增長的制度安排。因此，單純討論土地私有制的效率是沒有意義的。我們必須考察它能不能和必須與之結合的制度要素相匹配。後者可以看作新制度安排中固定不變的制度要素。我們以政治風險為例分析這個問題。中國解放後，國家政治制度的初始設計不科學。其最不合理之處在於：把是否奉行一套具體的政治理想作為判斷黨和政府決策之合法性的標準<sup>96</sup>。這就嚴重

---

<sup>93</sup> 土地私有化的理論依據主要有效率理論、馬克思的個人所有制理論等。參照鄭風田，《制度變遷與中國農民經濟行爲》，頁 126，北京，中國農業科技出版社（1999）。

<sup>94</sup> 參照關雪凌，《艱難的歷程——俄羅斯經濟轉軌八年》，頁 151，北京，中國人民大學出版社（2000）。

<sup>95</sup> 參照張樹華，《私有化：是禍？是福？——俄羅斯經濟改革透視》，頁 35，北京，經濟科學出版社（1998）。

<sup>96</sup> 這套政治理想的一個重要內容是：只有堅持公有制的主導地位才能堅持國家的共產主義方向。事實上，用十幾億人的自由、前途為賭注去證實這個判斷是極其荒謬的。用只有未來經驗才能證明的理念規範人們的行爲，這非常類似中世紀以神為中心的政治哲學。不過這裏的神更加殘酷，因為這套政治理想的內容非常具

削弱了黨和政府進行制度創新的能力。鄧小平、江澤民等國家領袖通過理論創新，建立了以人爲中心的政治哲學。評估黨和政府決策合法性的不再是抽象的政治理想，而是民衆的意志。問題在於，中國法律制度沒有提供一套有效率的民衆意志表決、執行程式。短時間內建立這套程式的政治風險很大（這是風險之一）。如果沒有這樣一套程式，任何政治反對派都可以打民意牌，對抗黨和政府的決策。由於沒有一套被大衆普遍尊重的程式可以甄別不同意見的真偽<sup>97</sup>，民衆可能被反對派裹挾、愚弄，對抗黨和政府的決策（這是政治風險之二）。通過和平的方式，對現行政策進行重大改革需要政治權威。例如：俄羅斯農地改革的法律淵源包括憲法、議會一般性立法、總統令、聯邦政府決議、地方政府立法等。其中總統令的作用超過了議會立法。它一度被賦予至高無上的權威。在一九九一年十月至一九九二年十一月期間，總統獲得授權：他可以“在經濟改革領域頒佈違反

---

體，對人們行爲選擇集合的約束更全面、更深入。但是這一切與共產主義這個奮鬥目標無關。馬克思在《共產黨宣言》中指出，共產主義是自由人的聯合體。確立這個彼岸世界的信念對僅僅信仰現世主義的中國傳統政治哲學、大衆文化心理的結構性變遷有非常積極的意義。我們認爲：中國原來的問題不在於選擇了共產主義，而在於舊的官方政治哲學不但確立了實現這個奮鬥目標的一整套具體的政治理想，而且把是否符合這套政治理想作爲黨和政府行爲，甚至私人行爲合法性的判斷標準。

<sup>97</sup> 西方政治民主的核心就是程式至上。國家可以通過透明的程式產生、推行政府決策。中國主要通過上級指示、宣傳、教育、人事組織壓力、行政措施推行政府決策。因此，西方社會主要根據決策產生程式的合法性而決定是否尊重它。中國社會對有效率的政府決策的尊重程度取決於民衆對決策者權威的信服程度。中國老百姓根本不接受程式至上的政治哲學。這是中國不可能引進西方民主政治的根本原因。

任何現存法律的總統令<sup>98</sup>。總統還被賦予對議會法令的否決權。例如，一九九一年的土地法案沒有明確涉及土地股份化問題，而且其第九條僅僅允許殘疾、服兵役、在校讀書的土地所有人出租土地。一九九三年十二月二十四日第二二八七號總統令廢除了該條的規定。此後幾個新土地法法案由於排斥土地私有化、限制家庭農場的發展，也全部被葉利欽總統否決了。中國如果對土地產權關係進行重大調整，沒有一套維護改革派權威的制度是不行的。短時間內建立這樣一套制度也有很大的政治風險（這是政治風險之三）。爲了迴避這些政治風險，中國必須把有關的政治制度作爲固定不變的制度要素，除非它們在新的制度安排中和土地私有制度相互匹配，新制度安排不可能獲得預期的經濟增長。事實上，維護土地公有制度是中國政治制度合法性的標準之一。和前蘇聯一樣，除非完全廢除現有的政治制度，中國社會不可能接受土地私有制度<sup>99</sup>。

第二、意識形態也影響到制度選擇。諾思認爲「意識形態是種節約機制，通過它，人們認識了他們所處環境，並被一種世界觀導引，從而使決

---

<sup>98</sup> 儘管總統獲得了臨時特權，但是這一時期的總統令必須獲得最高蘇維埃或者最高蘇維埃主席團的批准。參照 KAREN BROOKS 等，前揭註 81，頁 16。

<sup>99</sup> 公開接受土地私有化主張，這相當於共產黨否認其統治中國的合法性。目前而言，中國社會對政治制度進行根本性變革會遭到數千萬黨員的反對。截至 2000 年底，全國共產黨黨員總數已達 6451 萬名。其中農村地區有 3166 萬名，占黨員總數的 49.1%。這些農村黨員控制著鄉鎮政權機關、絕大部分村民自治委員會、絕大部分農村集體經濟組織，也控制著絕大部分鄉（鎮）辦、村辦企業。對現行政治制度的根本變革將損害這些黨員的利益。以上資料，參照中國權威新聞機構——新華社，<http://202.84.17.73:7777/Detail.wct?RecID=61&SelectID=1&ChannelID=4255&Page=4>（2002/04/09，造訪）。

策過程簡單明瞭<sup>100</sup>。」而且，意識形態能夠促進一些群體不再按有關成本與收益的、簡單的、享樂主義的和個人的計算來行事。因此，意識形態可以通過抑制搭便車行為減少界定、維護產權的費用。這樣意識形態可以用來維護產權邊界龐大而不明晰的「公有財產」。另一方面，意識形態讓人們拒絕支付制度變遷的費用。即使他們將獲得更大的收益，他們也會反對制度變遷。就農地私有化而言，農民對集體所有制的信仰使他們拒絕對土地私有的制度安排進行成本與收益計算。他們的意識形態給出的決策往往是否定土地私有制。事實上，根據對八個縣八百戶農民的調查，僅僅 2.5% 的農戶自以為是土地所有者，僅僅 13.6% 的農戶希望成為土地所有者<sup>101</sup>。由於僅僅農民可能是制度變遷的第一行動集團，他們對土地私有化的消極態度實際上已經宣告土地私有化不可能成為中國土地制度變遷的方向<sup>102</sup>。

因此，只要共產黨仍然執政，只要農民不完全放棄對集體所有制的信仰，中國就不可能接受土地私有制度。然而，在現有的政治制度與意識形態架構下，中國仍然可以發展有效率的家庭農場經濟。在廢除集體經濟組織的基礎上，國家可以把集體經濟組織的土地全部無償地收歸國有，由中央政府壟斷發動、實施土地產權初始配置的權力。新的初始配置中，各個

<sup>100</sup> 參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 53。

<sup>101</sup> 參照遲福林，前揭註 8，頁 109。

<sup>102</sup> 諾思認為制度變遷的過程是：第一、首先產生第一行動集團（對制度變遷起主要作用的集團，往往是最大的受益者）；第二、提出方案；第三、根據制度變遷的原則對方案進行評估和選擇；第四、形成推動制度變遷的第二行動集團（起次要作用的集團）；第五、兩個集團共同實現制度變遷。（參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，前言）在推動土地承包制度產生、發展方面，中國農民就是制度變遷的第一行動集團。在土地私有化方面，僅僅農民可能是受益群體，第一行動集團自然非他們莫屬。



家庭目前實際經營的土地位置、面積都不需變動。土地使用權可以是現行的三十或五十年不變，到期如何延長、調整，完全由中央政府單獨決定，並由其單獨實施<sup>103</sup>。這種制度安排的實施成本會很低，但是收益很大。它不存在政治風險，也更容易被農民的意識形態所接受<sup>104</sup>。

(三) 國有化之後，國家是否應當讓土地產權一去不復返？這個問題的核心是要不要廢除「增人增地、減人減地」制度。這個制度沿襲了中國「歷史上獨特的土地分配制度<sup>105</sup>」。前文已經指出，中共中央雖然通過一再延長土地承包期限來穩定土地產權關係，但是多數地方並未執行中央的政策。前文，江澤民總書記說，中央的土地承包政策是：承包期再延長三十年不變。而且三十年以後也沒有必要再變。因此，按照中央的思路，土地產權初始配置不能反覆進行了，土地產權分配到各個家庭之後，公權力沒有必要再重新進行土地產權初始配置了。也就是說，應當讓土地產權「一去不復返」：公權力進行的初始配置永遠結束後，應當讓土地產權進入市場，由市場配置土地產權，從而創造有效率的制度要素、物質要素集合。其實施辦法可以是：現有的三十年、五十年期限屆滿之後，無論家庭人口是否增減、土地產權是否已經流轉，國家應當繼續延長使用期三十年、五十年不變。也就是說，以後每次期限屆滿之後，中央政府對產權重新無償背書一次就行了。

---

<sup>103</sup> 如果國家授權一些代理人按照「增人增地、減人減地」原則無償廢除現有土地產權、並無償地重新分配土地產權，那麼土地制度和現在沒有本質差別。

<sup>104</sup> 一項調查顯示：對集體經濟組織所有的土地，8 縣 800 個農戶竟然有 48.3% 認為是國家所有。認為是集體所有的則是 46.5%。因此國有化符合大多數農戶的意識形態預期。參照遲福林，前揭註 8，頁 109。

<sup>105</sup> 鄭風田還進一步指出：土地集體所有導致「均田制」。這種「均田制」就是中國當前從歷史上沿襲的土地分配制度。參照鄭風田，前揭註 93，頁 122。



(四) 國家應當消除哪些土地產權市場化配置的障礙？我們認為市場的自發配置可以產生有效率的家庭農場經濟，但是土地產權市場化配置的一些障礙必須被減小或者消除，否則市場配置的效率稟賦就會受到嚴重的損害。第一、這些障礙中，危害性最大的就是產權障礙。產權障礙主要體現為集體經濟組織、各級黨委或政府憑藉土地公有關係肆意剝奪私有土地產權；強制私人進行產權交易；強制私人加入經濟聯合；強制私人變更土地用途；強制農民推廣經營方式、農業技術、作物品種等。這些行為的具體表現形式非常多、破壞性非常大。例如：開發區熱、引進外資熱、鄉鎮企業熱、修路熱、新城區廣場熱、高爾夫球場熱、小城鎮試點熱<sup>106</sup>都佔用了大批耕地<sup>107</sup>。更令人憂慮的是：地方政府往往虛報耕地減少數額，掩蓋實際的耕地危機<sup>108</sup>。為了強化對私有土地產權的法律保護，國家應當引進

<sup>106</sup> 例如某省提出在 200 個農村鄉鎮進行「小城鎮試點」，每個鎮先圈地 300 畝用來作試點。這樣，農民耕種的 6 萬畝土地就被「沒收」了。參照李希光、聶曉陽，《饑餓會重新叩響中國的大門嗎》，頁 133，北京，改革出版社（1996）。

<sup>107</sup> 中國土地產權關係不穩定、明晰，這導致了耕地的大量流失。1958—1960 年大躍進時期，耕地被佔用 2 億畝。即使實行聯產承包責任制之後，土地產權關係仍然不夠明晰、穩定，耕地流失速度仍然很快。例如，僅 1985 年，全國耕地就被佔用 1500 萬畝。1992 年「開發區熱」中，全國耕地又減少了 2000 多萬畝。（參照張鳳榮，《持續土地利用管理的理論與實踐》，頁 212，北京，北京大學出版社（1996 年））在很多地區，集體經濟組織官員擅自剝奪農民土地使用權的情況已經非常令人震驚。例如安徽省靈璧縣西鄉山南村黨支部書記程仲友不顧農民強烈反對，近年來把近百畝農民耕種的土地陸續出售，「用於建設工廠、私人別墅。耕地基本賣完後，小學操場也被出售給私人修建房屋。」參照鄧大才，前揭註 37，頁 36。

<sup>108</sup> 例如南方某省 1992 年至 1994 年減少耕地 123 萬畝，但是上報的統計數僅僅為 58.2 萬畝。參照李希光、聶曉陽，前揭註 106。

臨時性禁令、永久性禁令、懲罰性賠償金等財產保護制度。中國的《行政訴訟法》（1990）僅僅能夠打擊具體的行政行爲。由於中國破壞土地產權關係的大量行政行爲是通過不合理的法律文件在大範圍地區強制推行的，所以中國應當引進司法審查制度。這種引進可以是有限度的，但是至少應當允許自然人、法人通過司法程式，推翻省級及以下各級機構頒佈的規範性文件。第二、國家要消除私有土地產權的交易障礙。其中，國家要首先消除土地產權進入市場的障礙<sup>109</sup>。由於這個障礙，中國一度出現了大規模的土地撂荒現象。例如，一九九三年湖南安鄉縣有5%至8%的農戶要求退田。湖北新洲縣三十個村到該年八月有九二八戶撂荒土地165.4公頃，分別占農戶和耕地總數的9.6%和4.6%<sup>110</sup>。改革之初，一些地方並沒有試圖消除土地進入市場的障礙，讓棄耕土地的農民出賣、出租土地使用權。相反，它們一度用行政性罰款來遏制土地棄耕現象，從而企圖強迫農民耕種土地<sup>111</sup>。我們認爲：這類制度設計應當被完全廢除。只要國家消除私有土地產權的交易障礙，棄耕的農民可以通過出讓、出租土地使用權退出農業活動。第三、國家要消除土地交易的技術障礙。儘管俄羅斯立法和規章涉及了小花園之類土地的銷售程式與示範合同、農地股份的出租程式與示範合同，但是政府沒有公佈農地股份的轉讓，以及農地<sup>112</sup>銷售、出租、贈予的程式與示範合同。這限制了家庭農場購買、承租農地的能力。俄羅斯第八十六號聯邦政府決議規定集體農場的成員、國家農場工人、退休人

<sup>109</sup> 改革之初，分地運動並不是初始配置：農民獲得的土地產權並不能進入市場。

<sup>110</sup> 參照李希光、聶曉陽，前揭註106，頁132。

<sup>111</sup> 參照《黑龍江省土地荒蕪費徵收辦法》（黑龍江省人民政府令第二十三號），<http://www.ngl.org.cn/zgfd/heilongjiang.htm>（2002/09/01，造訪）

<sup>112</sup> 已經退出集體農場的私有土地。

員有權獲得土地股份、財產股份。該決議還規定自然人，而不是家庭獲得土地股份，因此土地股份證書應當按照自然人進行登記<sup>113</sup>。但是家庭農場往往實行共有制，產權登記在家庭之主的名下<sup>114</sup>。一九九一年俄羅斯《家庭農場法》不要求家庭農場的成員名字都登記在家庭農場登記申請書上。儘管其第七條規定家庭農場中有勞動能力的成員的名字必須標明，但是這個規定後來被廢除了<sup>115</sup>。家庭農場內部實行的共有制、其登記證書對土地私有權人的不完全記錄不利於私有土地的自由流動。結合俄羅斯的經驗，中國應當把簽發給農戶的土地長期承包合同轉變為不動產登記證書<sup>116</sup>，並完善自然人為中心的不動產登記制度。農地使用權以家庭為單位進行分配後，每個家庭成員獲得均等的土地份額。每個家庭可以擁有一份產權登記證書，但是每個成員的名字、每個成員擁有土地份額的數量和位置應當註明。未列入證書的新生人口、新遷入人口等不能由於獲得家庭成員的身份而自動獲得土地份額。國家還應鼓勵家庭成員之間轉讓土地股份，這樣婚姻、繼承、分家析產、服兵役、外出求學、外出務工等就不容易導致家庭農場的分裂或者消亡了。

（五）如何調控各類農業企業？目前，在中國，家庭農場之外的其他農業企業並不是市場配置土地產權的結果。其絕大部分是政府部門組建的

---

<sup>113</sup> See Resolution of the Government of the Russian Federation No. 86: On the Procedure for Reorganization of Collective and State Farms, Enacted on December 29, 1991.

<sup>114</sup> See Article 257(1) of the Civil Code of the Russian Federation.

<sup>115</sup> See Presidential Decree of the Russian Federation No. 2287: On Bringing the Land Legislation of the Russian Federation into Conformity with the Constitution, Enacted on December 24, 1993.

<sup>116</sup> 農戶享有的不是所有權，而是長期使用權。這和中國城市土地不動產登記證書登記的權利專案是相同的。

公有制企業。在市場經濟最為發達的沿海地區，情況也無例外。例如：到二〇〇〇年年底，浙江省全部「農民專業合作組織」中，由政府的農業部門、供銷部門、科協、其他政府部門組建的分別占 45.13%、3.38%、12.75%、13.57%<sup>117</sup>。此外，還有一些是集體經濟組織的領導們組建的。浙江農戶加入上述專業合作組織的比例僅為 1.88%，其加入各類農業合作組織的比例也很低。然而，就全國而言，到二〇〇〇年年底，政府推動的合作化浪潮已經把全國農戶的 25% 帶入各類合作化組織。這類組織的私有化比例極低。這類組織中的國有、集體企業已經購買、租賃了大批農戶的土地使用權。因此，目前中國的合作化浪潮並沒有使土地使用權流入家庭農場。相反，國有、集體企業正在大規模地「兼併」土地，發展公有制為主導的、規模化經營的「新經濟組織<sup>118</sup>」。

尋求規模化經營，這無可厚非。上述「合作化浪潮」興起之前，中國各個家庭獨立經營的土地面積過小<sup>119</sup>。國家有必要通過更大的農業企業發展規模經營。然而，很多人沒有意識到：發展規模化經營應當由市場配置土地產權；現有的私有土地產權也不應當流入各類公有制企業。目前，「土地使用權應當最大程度地被私有化」、「公權力應當通過最後的初始配置完全退出土地分配關係」都沒有成爲人們發動制度變遷的基本信念。相反，很多人仍然擁護公有制農業企業。例如，有人提出了三種發展規模經營的模式<sup>120</sup>：第一、發展與俄羅斯現有的股份制農場類似的並由現有的集體經

<sup>117</sup> 參照黃祖輝、許旭初、馮冠勝，〈農民專業合作組織發展的影響因素分析：對浙江省農民專業合作組織發展現狀的探討〉，中國農村經濟，第三期，頁 14(2002)。

<sup>118</sup> 參照牛若峰，前揭註 87。

<sup>119</sup> 2000 年，中國戶均經營的土地面積僅爲 0.42 公頃。參照遲福林，前揭註 8。

<sup>120</sup> 參照溫文靜、溫偉靈，〈農地規模經營與產權制度建設〉，中國土地，第六期，頁 43 (2002)。

濟組織經營的股份制農場。這是俄羅斯正要削弱的土地制度。我們認為：中國不能接受這種模式。第二、國家強制性地、有償地徵收集體經濟組織對土地的所有權，然後把使用權「出讓給有經營能力的企業、組織或者個人經營。」我們認為：集體經濟組織對土地的所有權應當被國家無償剝奪。國家也不能徵收土地後把土地使用權出讓給企業法人、合夥組織。相反地，國家應當讓市場配置土地使用權，而且應當禁止企業法人、合夥組織從土地市場上無限制地購買、租賃農民私有的土地使用權。因此，第二個模式也不合理。第三、土地由集體經濟組織控制，由其實行規模經營。我們認為：這個模式等同於復活「人民公社」時代的土地公有制。其結果將是：農民變成比井田制時代的奴隸更懶惰、更貧窮的社員。我們認為：在市場中發展起來的、規模適度的家庭農場應當取代各種類型的有限公司、集體所有的股份制企業、合夥組織等，成為實行規模經營的主要組織形式。此外，國家也要對家庭農場在內的各種農業企業進行宏觀調控。下文，我們討論這個問題。

儘管發達國家一般不禁止法人擁有農地，但是各國普遍存在對法人組織農業生產的社會效率的懷疑態度。例如，在美國明尼蘇達州，除家庭有限責任農場、研究和實驗農場、一九七三年以前存在的有限責任農場外，有限公司、養老金基金或者投資基金、有限責任合夥等都不得經營農業，不得擁有，或者以其他形式獲得農地或者能夠用於農業的土地<sup>121</sup>。農場最大規模限制也用於防止企業從事的土地兼併。例如，在法國，有限公司擁有的農地面積不得超過六十歲以下的合格土地使用人數量的乘積。事實上，在發達國家，每個股權人被允許擁有的最大農地面積與股權人數量的乘積往往成為法人擁有的農地面

---

<sup>121</sup> See Section 500.24.3 of Minnesota Statutes Annotated (West 1996).



積的上限。在俄羅斯，企業擁有的最大農地面積不受限制。在農場重組中，集體農場往往強迫股權人放棄土地股份。《農業合作法》第十條規定：農場重組中，股權人應當決定加入新的集體農場或者其他農業組織，或者創建家庭農場。如果決定加入新的合作組織，他可以放棄土地股份，或者在保有該股份的基礎上加入該組織。但是事實上，合作組織的經理們往往強迫股權人永遠放棄其股權。另外，法律也允許股權人長期出租該股權給合作組織。一旦股權人放棄或者長期出租其私有土地份額，他就不能退出土地股份成立家庭農場或者出租退出的土地給其他家庭農場了。這樣「俄羅斯進行的非集體化就落空了<sup>122</sup>」。在俄羅斯，很多學者主張禁止新的集體農場獲得土地股份的所有權，禁止其長期租賃土地股份。這種主張的目的是：防止非家庭農場的農業企業進行土地兼併。儘管俄羅斯對各類農場的最大面積沒有限制，但是對家庭農場卻規定了最小面積限制。家庭農場最小面積限制由各共和國或者省規定。例如：莫斯科省規定其最小限制是 30 公頃。此外，家庭農場一經註冊，不得因其成員的退出而分割<sup>123</sup>。民法典也禁止家庭農場的成員離開農場的時候退出土地。目的是防止農場面積過分減少。這限制了小家庭農場的發展。由於家庭農場能夠在市場上自覺選擇有效率的物質要素集合（包括經營規模），法律應當限制的是其他類型農業企業的規模，而不是家庭農場的規模。結合俄羅斯的經驗，中國應當禁止法人繼續購入長期土地產權，應當禁止法人長期租賃自耕農本人或其家庭的土地。在中國，除單個家庭的內部成員共有或者少數家庭共有的家庭農場之外，法律還應當禁止建立任何形式的土地產權共有組織。這樣，很多非法人的農業企業就無法發展了。通過否定家庭農場之外的土地產權

---

<sup>122</sup> See *supra* note 10, Section 4, Russian Federation Decree No. 337.

<sup>123</sup> 參照 KAREN BROOKS 等，前揭註 81，頁 24。



共有關係，法律可以限制集體共有產權的擴張，強迫人們發展單個家庭或自耕農同時為所有權、經營權主體的家庭農場。

(六) 如何改造集體經濟組織入夥、參股、控制的各種農業企業。非法人的這類農業企業應當首先舉行企業重組表決，允許原來入股、反包、收回的私有土地產權自由退出。然後，非法人的這類農業企業應當全部改造成私有公司。其擁有的集體股、村社股等留出一定比例分配給現有的管理人員、科技人員；其餘的平均分配給配股時擁有集體經濟組織身份的自然人股東。公司股份的買賣應當完全自由<sup>124</sup>。但是，集體經濟組織、政府組織不得購買這類公司的股份。此外，國家應當按照國外經驗限制這類公司控制的耕地的最大規模。

## 伍、預期制度安排的合目的性

下面，通過分析家庭農場經濟的效率，我們考察兩國預期制度安排的合目的性。在發達國家，家庭農場是占主導地位的農業生產單位。集體、國家農場是前蘇聯，而且仍然是當前俄羅斯占主導地位的農業生產單位<sup>125</sup>，其生產效率遠遠低於家庭農場。在俄羅斯國內，家庭農場的效率遠遠高於

---

<sup>124</sup> 查振祥認為：農村地區，人們獲得的企業股權是「天賦」股權。僅僅有特定身份的人可以無償獲得股份，該股份往往不能交易、繼承。即使能夠買賣，其也只能出賣給本村人。參照查振祥，〈評「天賦」股權〉收於查振祥、王立誠編，《中國農村股份合作制》，頁 173，北京，農業大學出版社（1992）。

<sup>125</sup> Collective Farms、State Farms 傳統上譯為集體農莊、國營農場。俄羅斯農場重組後產生的新 Collective Farms、Peasant Farms 則應當譯為集體農場、家庭農場。參照李仁峰，〈蘇聯東歐各國企業合作組織章程條例彙編〉，頁 526，北京，經濟科學出版社（1984）。

國家、集體農場。例如，到一九九三年，家庭自留地和家庭農場控制著全國 8% 的農地，但是其生產了全國 1/3 的農產品<sup>126</sup>。集體、國家農場主導地位的俄羅斯農地產權結構的效率也遠遠低於家庭農場占主導地位的發達國家。例如，同樣位於地球北部農業區的芬蘭、加拿大的穀物生產效率分別是俄羅斯的 2 倍、1.5 倍。美國、西歐的穀物生產效率則分別是俄羅斯的 2.5 倍、4 倍<sup>127</sup>。中國雖然絕大部分農地分割成獨立的地塊，由各個家庭獨立經營，但是土地產權關係極不穩定、家庭經營的規模太小，只能看作家庭農場經濟的初始模式。和發達地區的家庭農場經濟相比，中國農業經濟的生產效率也很低。

### 一、經驗解釋

規模適度的、產權明晰而穩定的家庭農場是否在農地產權結構中佔據主導地位，這已經成為解釋各國農業生產效率差異的一個依據。世界銀行在波蘭的一份調查顯示：一定規模的小家庭農場通常具有更大的生產效率。例如，波蘭十至十五公頃的農場具有最大的農業生產效率，五至十公頃、五公頃以下的農場相對於二十公頃以上的農場仍然顯示了更高的生產效率<sup>128</sup>。再例如，美國 94% 的農場是家庭農場；家庭農場產權結構中，土

---

<sup>126</sup> 這是在 Nizhny Novgorod 專案中工作的農業專家 Vasily Uzun 的觀點。See Elisabeth Rubinien, *Russia Moves to Dismantle Collective Farming System Province's Pilot Program Could Be a Step Toward Private Ownership*, WALL STREET JOURNAL, October 27, 1993, at 12.

<sup>127</sup> 參照 Roy Prosterman 等，前揭註 4，頁 123。

<sup>128</sup> See John van Zyl, Bill R. Miller, & Andrew Parker, *Agrarian Structure in Poland: The Myth of Large-Farm Superiority*, World Bank Policy Research Working Paper, 1596 (1996). 以下是法國、加拿大、俄羅斯、中國農場規模（物質要素）、產權（制度要素）、效率的比較：

第九期 中俄土地產權初始配置制度的法律經濟學分析

地私人所有權占絕對統治地位。美國家庭農場的規模也比較小：雖然家庭農場耕種了美國 65%的農地，但是僅僅 0.25%的美國農場達到了俄羅斯集體農農場的平均規模（五千公頃）。這類美國大農場僅僅耕種了美國 3%的耕地<sup>129</sup>。相比之下，一九九三年巨大的國家、集體農場仍然控制了俄羅斯 92%的農地。規模較小的俄羅斯家庭自留地和家庭農場僅僅控制了全國 8%的農地。到一九九九年，僅僅約 10%的農地不受國家和集體農場控制，其中大約 6%被 2.7 萬個家庭農場經營（家庭農農場的平均面積為五十公頃，為集體農場平均規模的 1/100，但是生產效率遠遠高於後者）；其餘的屬於家庭自留地。俄羅斯家庭農場在整個農業經濟中的比重仍然很小；其土地權利結構中，私人土地所有權也沒有佔據絕對統治地位<sup>130</sup>。中國主流的家庭

農場類型	家庭農場				國家、集體農場
	加拿大	法國	中國	俄羅斯	俄羅斯
平均規模(公頃)	33.3	35.5	0.42	50	5000
產權結構	私有權	私有權	平均期限約為 7 年的使用權	私有權	國有、集體所有、集體經營私有股份
效率	高	高	較高	較高	太低

<sup>129</sup> 美國農場平均面積為 190 公頃，不足俄羅斯集體農場平均規模的 1/25。以加州為例，1997 年農場數量為 74,126 個；總面積為 27,698,779 英畝；平均面積為 374 英畝。1997 年農場數量分佈為 1—99 英畝：52,428 個；100—499 英畝：13,042 個；500 英畝及以上：8,656 個。參照美國農業部發佈的美國土地資訊公報，<http://www.farmlandinfo.org/fic/states/california.html>（2002/01/06，造訪）

<sup>130</sup> 1993—1994 年，俄羅斯家庭農場中的土地權利類型為：私人所有權（主要體現為毫無實際意義的私有股份）控制全國農地的 49%；終生佔有權控制 27%；使用權控制 7%；承租權控制 17%。（See Johan F. M. Swinnen, Allan Buckwell, Erik

聯產承包責任制仍然無法消除普遍存在的「增人增地、減人減地」、集體經濟組織肆意收回土地或者變更土地承包合同、土地使用權變動周期過短等現象。農戶平均的土地規模也非常小<sup>131</sup>。因此從農戶土地規模和產權結構上講，主流的家庭聯產承包責任制很難促進家庭農場經濟的發展。由於地方各級集體經濟組織對農地享有所有權，貴州省委的上述規定能否被這些所有權人架空還有待於觀察。但是憑藉省委文件剝奪憲法賦予集體經濟組織的土地所有權，使得這些所有權人至少五十年內無法觸動農戶的土地承包使用權，這確實值得懷疑。除非通過國有化等方式對農戶土地使用權的權利來源進行變革，貴州省的改革不可能建立有效率的家庭農場經濟。

## 二、理論解釋

我們認為產權結構、農業經營決策的產生和實施方式等是農業經濟增長的制度要素。氣候、肥力、技術、資本、農場規模等是物質要素。物質要素集合不同，有效率的制度要素集合也會不同。道格拉斯·諾思認為，對經濟增長起決定性作用的是制度要素而非物質要素。社會應當從制度方面去保證創新活動的行為主體獲得最低限度的補償，而最可靠的制度保障

---

Mathijs, *Agricultural Privatization, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, Ashgate, 320 (1997).) 到 1999 年，上述私人所有權得到了極大的增長。其控制全國農地的比例達到了 90% 以上。參照 B·梁贊諾夫、李新，前揭註 6，頁 69。

<sup>131</sup> 1996 年中國人均耕地僅有 0.106 公頃，僅相當於加拿大的 1/17，美國的 1/8。(參照錢銘，〈21 世紀中國土地可持續利用展望〉，中國土地科學，第十五卷第一期，頁 5，(2001)) 中國部分省份人均耕地已經少於聯合國規定的 0.795 畝的警戒線。這些省份有廣東、福建、浙江、湖南等。(參照吳傳鈞，〈中國土地利用〉，頁 144，(1994)) 中國戶均耕地數量也在持續減少。例如：1984 年全國戶均耕地 0.62 公頃。1986 年為 0.61 公頃。2000 年降為 0.42 公頃。參照遲福林，前揭註 8，頁 213。

就是穩定、明晰的產權。由於推動制度變遷和技術進步的行為主體都是追求最大化滿足的，所以只要通過產權保證行為主體的選擇自由，他就能夠就農場規模、決策機制等生產要素做出有效率的選擇，同時在技術創新上投入更多成本<sup>132</sup>。在組織農業生產的企業模式中，家庭農場、法人或者合夥制的大企業都可能在私有產權基礎上組織農業生產，那麼為什麼僅僅家庭農場能夠獲得農業的最大化增長呢？和其他兩種企業模式相比，為什麼說僅僅家庭農場的外部經濟效果能夠維持農業的可持續發展呢？除了經濟增長、外部性之外，家庭農場對生育活動效用預期有什麼影響？家庭農場經濟維護的利益集團將希望凝固現存制度的哪些方面？下面，我們從四個方面回答這些問題。

（一）經濟增長。我們從中俄三類農業企業的產權結構開始進行有關的分析。在俄羅斯，合股型、有限責任合夥型的集體農場主要是建立在私人股份（混同在一起，沒有任何物理邊界）所有人的合夥關係上的。俄羅斯法人型的集體農場則對其經營的土地享有法人財產權。和中國的公司一樣，一旦私人土地股份入股，這些法人型的集體農場就對入股的土地享有所有權了。在合夥型農場中，共有產權的行使有賴於經理階層（主要是原來國家、集體農場的官員）的決策；收益的分配也是如此。法人型集體農場中，股東同樣必須通過代理機構處分法人財產。家庭農場中，所有權與經營權合於單一的自耕農或者家庭。中國的情況和俄羅斯基本類似。差別主要在於：中國各類農業企業的權利基礎是農戶對土地的私人使用權，而非所有權。在諾思看來，假設國家是中立的，那麼在現有物質技術條件、資訊成本和未來不確定性因素的約束下，在充滿競爭和稀缺的世界上，提高農業產出的、成本最小的制度安排是有效率的。這個制度安排的主要變

---

<sup>132</sup> 參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 66。

數是產權。以上三類農業企業的產權基礎可能相同，但是產權的實現形式、企業的組織結構卻不同。這些制度要素能夠影響到企業規模的選擇。我們知道：決定制度安排效率結果的主要物資要素是組織生產活動的企業的規模。企業規模的選擇取決於三個條件：企業存在的基本條件： $MC < TC$ <sup>133</sup>；企業規模的極限條件：企業內交易的邊際費用=市場交易的邊際費用<sup>134</sup>；企業利潤最大化的條件：邊際成本=邊際收益。以上三類農業企業中，中俄家庭農場大都滿足企業存在的基本條件。但是俄羅斯大多數新成立的集體農場不符合企業存在的基本條件<sup>135</sup>，國家的積極介入維護了這類企業的生存。在中國，由於某些地區限制土地使用權交易，或者通過行政權力建立股份合作制企業、合作農場、集體農場、公司+農戶等法人型或合夥型的農業企業，以上三種類型的企業也有很多不符合企業存在的基本條件。但是可以肯定的是，只要國家保持中立，一定時期後，繼續維持經營的這三類企業都會符合企業存在的基本條件。根據這個條件無法判斷三類企業中，企業規模選擇機制的效率問題。家庭農場土地產權的所有者、土地經營者往往是同一個自然人或者家庭。一方面家庭農場的經營管理模式

---

<sup>133</sup> MC (Management Costs) 為企業組織成本，TC (Transaction Costs) 為市場交易成本。(參照張乃根，《經濟學分析法學》，頁 45，上海，上海三聯書店(1995)。關於企業規模的經濟分析，參照(美)羅納德·H·科 斯著(陳坤銘、李華夏譯)，《廠商、市場與法律》，頁 53，(台北，1995) 遠流出版。

<sup>134</sup> 參照李曉瀾，〈新制度經濟學解讀〉，經濟學消息報，總第三八二期第四版，成都，經濟學消息報社(2000)。

<sup>135</sup> 1998 年春天，大農場的債務達到了聯邦年度農業財政撥款的 11 倍，總額為 220 億美元(按照 1997 年的盧布/美元匯率計算)。事實上全國大約僅有 10% 的大型農場是盈利的。大量的農場符合破產法規定的破產條件，但是幾乎沒有大農場由於破產而被政府關閉。參照前揭註 86 的內容。



使它不可能極度擴張企業規模，至少其組織模式不可能產生壟斷大範圍地區農產品價格的超級企業。另一方面由於所有者與經營者係同一主體，企業規模擴張的上限往往是企業利潤最大化時的企業規模。而且，家庭農場的組織結構，經營者的意識形態、健康狀況等約束因素使經營者不可能持續不斷地改變物質要素的集合，尋求新的利潤最大化結果。因此，家庭農場往往長時間停留在有效率的經營規模附近。相反，其他兩種類型的企業則會在獲得最大化利潤之後無限地改變物質要素的集合，在新的物質、制度要素投入水平上獲得新的利潤最大化結果，直至企業內交易的邊際費用等於市場交易的邊際費用。其原因在於：經理階層可以持續更換。他們的意識形態、健康狀況不會抑制企業擴張。此外，經理階層的根本目標不是企業利潤的最大化，而是控制自己手中的權力。為此他們需要不斷改變企業物質、制度要素的集合，使企業周期性擴張的壓力成為延續其權力的跳板。由於大企業的擴張有可能壟斷大範圍地區的農產品價格，使得壟斷價格可以彌補低效率企業經營的損失，股權人、有限責任合夥人等往往縱容或者鼓勵經理階層擴張企業規模。儘管在接近企業規模極限條件的過程中，在不同的物質、制度要素集合中，這類企業可能經常實現利潤最大化，但是它們在有效率的經營規模附近停留的時間往往較短。因此，家庭農場占主導的農業經濟是更有效率的。

(二) 外部性。在可持續發展理論中，農業生態環境的優化已經成為評估農業增長效果的新指標。在這方面，以上三類企業中，僅僅家庭農場能夠在實現物質產出增長的同時，總體上提高農業生態環境的品質。下面我們根據異化理論對此進行一些分析。在英美法理論中，財產權可以分割成許多部分。由於資源提供了人們多方面的選擇自由，因此不同部分的財

產權就使權利主體擁有不同方面的選擇自由<sup>136</sup>。財產權就是一組權利主體自由行使並且其行使不受他人干涉的關於資源的權利。「不受他人干涉的選擇權通常稱為『自由』。因此，我們也可以把財產定義為法律制度，它把一組關於資源的權力分配給人們，也就是把在資源上的自由給了人們<sup>137</sup>。」在完全分權化的自然狀態中，這種自由不需要國家的「背書」：產權的行使是有個性的，是由主體意識自由規定的；私人維護產權的形式是自力救濟。產權制度的第一次根本性變遷體現在產權授予、救濟形式的變遷上：它喪失了個性、成為國家賦予的權利、只能獲得公力救濟。德姆塞茨認為，國家對產權的「背書」促進了私人生活的效率：「一個由自由人組成的社會，可以看作允許國家採取行動來界定、實現私人權利的社會。在這樣的社會中人們的自由要小於完全分權化的社會，這是因為國家要行使其職能，必然要控制資源並實行強制。國家要有效地行使職能，就需具備侵犯私人生活的權利。如果國家行為受到禁止，人們也許會更為自由，但這並不現實，因為一般地說，通過國家行為，比純粹依靠個人行為，能更有效地實現私人生活<sup>138</sup>。」其原因在於：國家有兩方面的目的：它既要使統治者的租金最大化，又要降低交易費用使全社會的總產出最大化，從而增加國家稅收<sup>139</sup>。儘管這兩個目標經常相互矛盾，但是除非整個國家的產

---

<sup>136</sup> 施蒂格勒認為，應該把自由定義為真正的財富。一個人的自然財富越多，他可能做出的選擇也就越多。他說「自由就是產權」。參照德姆塞茨，《所有權、控制與企業——論經濟活動的組織》，頁357—359，北京，經濟科學出版社（1999）。

<sup>137</sup> 參照（美）羅伯特·考特、托馬斯·尤倫著（張軍等譯），《法和經濟學》，頁126，上海，上海三聯書店（1991）。

<sup>138</sup> 參照德姆塞茨，前揭註136，頁361。

<sup>139</sup> 參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註61。

權結構嚴重缺乏穩定性，從而導致統治地位的爭奪主導歷史進程<sup>140</sup>，國家對產權的「背書」往往比完全分權的自然狀態更能促進個人自由。但是一經「背書」，產權就被異化了。它具有了不受權利人控制，並自我發展的特性。其自我發展的結果可能抑制、剝奪個人自由<sup>141</sup>。產權制度的第二次根本性變遷體現在經濟組織中產權自我實現形式的變遷上。首先是法人制度賦予一個擬制的法律人以財產權。此後，現代企業制度又賦予產權以聯合、擴張的組織制度基礎，使它能夠控制任何類型的資源；能夠組織、管理或者控制數量無比龐大的自然人。事實上，一旦產權按照法人、現代企業制度被組織起來，它就不可能被任何自然人的意志所支配。它將把創造、維護它的企業組織變成自己的工具，強迫這些組織為它的擴張奮鬥不息。這種描述符合黑格爾的唯心主義。在黑格爾哲學中，產權制度應當是客觀精神的一部分；它支配主觀精神的發展。博弈論則可以對上述描述進行這樣的闡釋：由於自然人被組織到企業中，通過企業競爭獲得生存的物質條件，所以，儘管限制企業規模的極度擴張、減少物質消費、促進私人生活的全面發展可能是對全社會有益的制度選擇，但是首先參與變革的人將被剝奪生存的物質條件，坐享變革成果的人則會成為搭便車者。因此，除非全社會能夠達成並履行制度變革的契約，產權在企業組織中的極度擴張就永遠無法得到遏制。其實博弈論僅僅分析了產權自我實現形式的發展前途，黑格爾的唯心主義則間接提出了個人被產權所異化的價值判斷。人的本質在於其超越性，在於他是自由的。產權實現形式的變遷使得個人喪

---

<sup>140</sup> 這種爭奪的目標是對統治者租金的控制權。

<sup>141</sup> 讓億萬中國農民痛恨的黃世仁、劉文彩等地主典型其實演繹了地主土地所有權對人性的侵害。恩格斯的《英國工人階級狀況》則描述了資產階級對生產資料的所有權造成的人性苦難。

失了他在資源上的某些自由。他只能服從產權擴張的既定邏輯，卻無法改變、駕馭它。除非國家介入，產權在這類企業中的擴張可能疏離最基本的人性目標。

那麼家庭農場中就不存在產權實現形式對人的異化問題嗎？任何制度一旦脫離自在狀態，都會與理性創立制度時設定的道德目標產生衝突。家庭農場中的產權制度也不例外。但是，家庭農場維繫了一種自然人可以控制產權發展邏輯的制度。家庭農場基本上保持了自然狀態下自然人行使資源上之個人自由的能力。其他兩種農業企業的經營者依靠不斷擴張的經營活動擴張自己的權力；股權人、合夥人、合股人由於無法從企業財產上獲得經濟利益之外的其他收益，或者不能獨自佔有這些其他收益，他們寧願經營者無限擴張農場規模，無限增加經濟收益。家庭農場則相反，經營者也是農場的所有者。就農場提供的物質要素集合而言，他們往往把經濟收益作為個人偏好集的一個重要因素，而絕不是全部。雖然他們也尋求特定物質要素集合上，經濟利益的最大化實現，但是這種追求往往是附條件的。他們意識形態中其他方面的規範與欲求同樣需要在他們自己擁有、經營的這片土地上得到體現。在同一個自然人可以控制的土地上，經濟利益、審美要求<sup>142</sup>、創造欲望等等是被同一個人通盤考慮的。他需要同一塊土地全面地滿足自己的人性需求，而且通過穩定的產權保護，他也能夠耐心、細緻地全面規劃農場的前途。因此，我們可以說僅僅家庭農場有可能

---

<sup>142</sup> 家庭農場所有者獲得經濟利益之外的其他收益，或者獨自佔有這些其他收益的成本較低。例如，在規模較小的家庭農場中，所有者往往可以設置樹籬、標牌、絲網等產權屏障，獨自享受農場中和諧的環境，欣賞試驗性作物的奇異形態、土地拋荒時草木的蔥鬱與私人水塘的狹小溝沿上他親手栽培的幾株奇花。這樣，「私人收益『滲漏』越少，所有權效率越高；反之，私人收益率越是小於社會收益率，所有權效率越低。」參照蔣伏心、周春平，前揭註 49。

使得農民成爲全面發展的經濟人：用理性尋求特定物質要素集合上人性（而不僅僅是經濟利益）的最大化滿足<sup>143</sup>。家庭農場中的經濟人在尋求最大化滿足的時候，能夠從總體上優化農業生態環境。這就是家庭農場經濟產生的外部經濟效果<sup>144</sup>。

（三）生育活動的效用預期。作爲產權初始配置的一種方式，某些類型的繼承制度能夠抑制人口增長。西歐封建歷史上，產權制度的核心內容是：保護土地的完整性，維護土地權利的單一性延續。例如英國貴族實行的長子繼承制<sup>145</sup>、窮人實行的幼子繼承制<sup>146</sup>都旨在維護完整的土地權利的單一性延續。這種制度設計不但有利於維護產權的完整性，還能抑制人口

---

<sup>143</sup> 其他不單純追求經濟利益最大化的企業還有私立學校、醫院等。這就提出一個問題：不單純追求利潤最大化的家庭農場爲什麼會創造有效率的家庭農場經濟呢？答案就是上文提出的：家庭農場往往長時間停留在有效率的經營規模附近。

<sup>144</sup> 這種對農業生態環境的優化也是一種產出。家庭農場的所有者能夠在更大程度上把這些產出據爲己有。相反，在其他農業企業模式中，上述產出中的「一部分收益被別人或社會無償佔有了，個人通常會減少產出」。參照蔣伏心、周春平，前揭註 49，頁 95。

<sup>145</sup> 「按照古日爾曼法中所規定之制度，家庭佔有和經管的份地只能由長子繼承，……西元十世紀以後，法蘭克王國北部地區盛行長子繼承制，遺產中的土地特別是各級封建主的領地由長子一人繼承，其他子女則只能繼承動產。……中世紀的英國，在調整繼承關係方面適用普通法、衡平法以及某些成交法。……十二世紀以後，逐漸確立了土地的長子繼承制」。參照劉素萍，《繼承法》，頁 52，北京，中國人民大學出版社（1988）。

<sup>146</sup> 「從 1066 年（諾曼第征服）到 1925 年，在英國大部分地區稱之爲長子繼承制的一般原則，是由長子繼承死者所有的土地。」「在中世紀的英國，土地繼承的規則對於富人是長子繼承制而窮人是幼子繼承制。」參照（美）羅伯特·考特、托馬斯·尤倫，前揭註 137，頁 221、頁 288 註 18。



的增長。例如，英國貴族子弟，除了長子，其他人往往只能離開土地去當海盜、騎士、軍人、工商業者、牧師等等，生活狀況無法被貴族所預期。因此，出於對後代前途的憂慮，貴族不願意放任自己的生育活動<sup>147</sup>。相比之下，中國封建社會在地主、自耕農中長期奉行的家族共同繼承、子嗣共同繼承和經營父輩地權、子嗣平均分割繼承地權等制度嚴重破壞了土地產權的完整性，鼓勵了人們不負責任大量生育子女的現世主義。可以說中國歷史上的這類繼承制度構成了中國人口惡性膨脹的一個重要推動力<sup>148</sup>。

上述中國古代繼承制度通過在家庭內部推行地權平均主義可以鼓勵生育。中國目前短期內不斷重新平均分配地權的制度，其實是在集體經濟

---

<sup>147</sup> 1541 年至 1871 年，英國夫婦的平均生育率年年都不超過 3.2 個，有些年份，僅為 1.8 個。由於人口死亡率較高（例如：1730 年達到了 33.4%），英國人口的自然增長率非常低，「人口再生產維持在世代更替的水平，1730 年甚至出現了負增長。」（參照彭松建，《西方人口經濟學概論》，頁 35，北京，北京大學出版社（1987））相比之下，中國古代的生育率一般超過 5，遠遠高於英國。「在人民生活最為貧苦的 1960 年—1970 年間，中國生育率仍然在 5—7.5 之間。」參照楊子慧，《計劃生育在中國》，頁 68，瀋陽，遼寧人民出版社（1987）。

<sup>148</sup> 北宋大觀四年（1110 年），全國有 4673 萬人。由於戰爭，元初人口減少到 1000 多萬人。社會穩定下來後，繼承制度成了人口增長的助推劑。元朝至元 27 年（1291 年），人口則迅速增加到 4000 萬以上。清朝發生了類似的情況。例如：清朝順治 12 年（1655 年），全國僅有 1403 萬人。但是到 1741 年，全國人口增加到 14341 萬人；1762 年，增加到 20047 萬人；1840 年，增加到 41291 萬人。「中國在 18 世紀下半葉和 19 世紀上半葉，創造了世界 20 世紀前 60 年的人口增長速度，比世界人口『提前起飛』一個半世紀。」共產主義公社維繫的產權制度（包括分配制度、繼承制度）製造了中國歷史上最快速的人口增長。「1949 至 1970 年，中國人口增長率超出『乾隆盛世』時期一倍。」本注中的繼承制度主要是身份繼承制度。參照孟繁華，前揭註 52，頁 19—25。

組織內部推行地權平均主義，它同樣可以鼓勵生育。例如：多生子女為父母增加個人福利而帶來的土地份額可以看作父母的生育效用<sup>149</sup>。從近期看，由於父母的土地份額隨總人口的增加在重新分地時會有所減少，如果不生，則家庭土地份額會發生淨減少；如果生，則新生人口帶來的土地份額不但可以用於支付自身消費而且可以補償父母份額的減少<sup>150</sup>，從而導致家庭土地份額的淨增加。這個淨增加的土地份額就是父母獲得的生育效用。從近期看，多生育子女是經濟的。從遠期看，多生子女無償獲得的土地份額不但可以用於養活該子女本人，而且其經濟剩餘可以用於贍養父母。也就是說：即使子女增加的消費佔用了自己土地份額的更大部分，仍然有剩餘的土地份額可以用於增加父母的福利。因此長遠來看，對面臨生育決策的父母而言，多生子女也是經濟的。當然很多地方政府通過罰款、沒收財產（包括土地使用權、宅基地使用權等<sup>151</sup>）、禁止超生子女獲得土地份額、強制採取節育或絕育措施等對這種制度安排的不效率進行了糾正<sup>152</sup>。但是，這反而增加了社會控制成本。最重要的是，這種制度安排演繹

---

<sup>149</sup> 生育活動的經濟分析，參照彭松建，《西方人口經濟學概論》，頁 264：「邊際孩子的效用」；頁 267：「孩子的成本與效用」；頁 272：「生育的經濟決策」；頁 334：「孩子質量的成本及其影子價格」，北京，北京大學出版社（1987）。

<sup>150</sup> 集體經濟組織可分配的耕地存量不斷減少，但是人口在增加。重新分配土地時，人均土地份額會減少。中國戶均耕地的減少情況，參照遲福林，前揭註 8。

<sup>151</sup> 中國農村的宅基地都屬於集體經濟組織所有。農民僅僅有使用權。

<sup>152</sup> 參照《人民日報》1981 年 6 月 16 日發表的文章，《計劃生育結合承包制》。對超生家庭在分配土地產權、安排就業、分配住房、子女入學、行政罰款等方面的政策，參照李華、楊泉，《最新計劃生育實用百科》，頁 132，北京，中國國際廣播出版社（1991）。

了無數的人性苦難<sup>153</sup>。讓土地產權初始配置一次性永遠結束，每個家庭獲得的土地就永遠不會變化了。多生一個子女意味著原來的土地要劃出一個份額用於該新生人口的生活。這就減少了父母用於增加個人福利的土地份額。父母生育子女的效用預期就發生了淨減少。這會鼓勵父母放棄生育決策。因此，有效率的家庭農場控制、租賃絕大部分耕地的制度安排可以抑制生育活動。

(四) 被凝固的制度要素。中國社會不穩定的一個根源在於：很多利益集團企圖凝固的制度要素往往強迫他們否定這些制度要素的合法性基礎。但是，如果不通過制度變遷凝固這些制度要素，社會經濟就會缺乏效率。這就提出一個問題：國家必須通過制度變遷改變合法性基礎從而凝固這些制度要素，或者必須通過制度變遷消除利益集團凝固這些制度要素的期望、打擊他們凝固這些制度要素的努力，從而維護那些合法性基礎。國家的上述兩種選擇都會改變利益分配關係、影響社會安定；國家不作爲，制度不經濟問題就會日益嚴重。於是，國家就會面臨一個作爲與不作爲的兩難選擇。但是，通過發展家庭農場經濟，國家可以創造一個利益集團：他們希望凝固的制度要素要求他們維護這些制度要素的合法性基礎。這樣國家就可以回避上述兩難選擇了。這個集團就是家庭農場所有者。他們希望凝固的主要是私有產權制度、契約自由制度。其合法性基礎不會是集體經濟組織、各級地方政府提供的。任何一個中央政府也不能提供這個合法性基礎。最可靠的提供者是法律。法律提供合法性基礎的時候不僅僅是確

---

<sup>153</sup> 它也是地方官員侵犯私人生活、獲取政治租金的工具。一些外國政府、國際組織官員並不知曉中國計劃生育政策的具體實施方式。他們往往對上述政策持贊同意見。例如：一些國外官員稱讚中國是“全世界生育率下降最快的國家”。參照楊子慧，前揭註 147，頁 66。

認私有產權制度、契約自由制度，它還可能提供行政訴訟、司法審查等救濟措施。因此家庭農場所有者可以運用這個合法性基礎對抗不同地域的行政行爲，還能對抗不同中央政府的各種法律文件，從而把私有產權制度、契約自由制度凝固起來，使其適用於全國各地、不同政府的各個統治時期。由於凝固上述制度的前提是維護和平、法治、理性，所以家庭農場主導農業經濟的社會中，長治久安就有了更大的保障。

## 陸、動力機制

下面，我們應用產權經濟學的國家理論分析兩國制度變遷的合理性、必然性。上文講到，人類歷史上，產權發生過兩次根本性制度變遷。它們導致了《經濟史中的結構與變遷》所討論的兩次經濟革命<sup>154</sup>。其中，第一次經濟革命的最大成果就是國家的產生。該書還揭示了國家產生、發展的機制。其基本假設是：經濟人追求最經濟的產權保護。由於國家能夠提供一種最經濟的產權邊界擴張模式，使得產權保護單位（國家）在新的制度、物質技術、意識形態集合中能夠產生規模經濟<sup>155</sup>，所以國家能夠提供這種最經濟的產權保護。國家的這個制度稟賦決定了國家發展的三種機制：國家規模經濟的發展機制、國家成本的發展機制、國家功能的發展機制。這

---

<sup>154</sup> 參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 232。

<sup>155</sup> 諾思認爲：「國家爲獲取收入，以一組服務——我們稱之爲保護——與公正作交換。由於提供這些服務存在著規模經濟，因而作爲一個專門從事這些服務的組織，它的社會總收入要高於每一個社會個體自己保護自己擁有的產權的收入。」這裏的「社會個體」可能是一些小國家。由一個更大的國家消滅這些小國，國家的規模經濟也會增大。參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 23。

三種機制能夠解釋兩國制度變遷的合理性、必然性。

### 一、國家規模經濟的發展機制

爲了減少界定產權的成本，也就是減少維護國家這個制度工具的成本，地理屏障很自然就成了產權的屏障。在那裏各個國家劃定了疆界（產權邊界）。例如：俄羅斯控制了地理屏障包圍的伏爾加河流域，然後逐步擴張到整個西伯利亞。中國奴隸制國家的統治區域主要位於地理屏障包圍的黃河中下游。隨著武器和作戰藝術的改進，國家維護產權的能力得到了增強，缺乏大山阻隔的長江天險逐漸喪失了作爲產權邊界的功能，集權國家的統治區域於是繼續向中國南方擴張。造價昂貴的長城（人工的產權邊界）、在邊疆的駐軍（一種界定和維護產權的成本）暫時維護了經濟增長。但是連綿大陸上賓士而來的騎兵仍然屢屢破壞產權的穩定。國家周邊地區日益膨脹的統治力量隨時都可能從相對封閉的盆地、山谷、高原把軍事威脅沿著河流、陸地擴張到中國古代集權國家的統治區域。因此除非國家產權邊界進一步擴張，社會經濟增長就不能得到有效的保障，於是歷代集權國家通過對外戰爭不斷擴大國家規模。除了軍事能力的增長，國家與周邊地區貿易、文化的交往也能夠降低國家維護更廣大區域產權制度的成本。經濟人將發現讓一個更大的產權保護單位元（國家）控制更大的區域會產生規模經濟。因此，在俄羅斯、中國統治區域所處的地緣政治環境中，由統一的國家維護廣闊區域的產權制度，對經濟人是更有利的。因此，中國在東亞地區劃定如此巨大的產權邊界，不是古代國家惡性或者隨意擴張的結果，也和偶然性繼受、愛國主義毫無關係。這一切都是產權自我進化的結果。也就是說，產權是自我規定的。它有內在的合理性，有自身的發展邏輯，不是單純被主體意識隨意設定的。但是經濟人可以按照產權內在的發展邏輯對制度進行選擇。經濟人的選擇也就是社會理性的選擇。這個選



擇的基礎是：被選擇的制度具有合目的性。俄羅斯的情況也是如此。雖然中俄兩國統治區域產權保護單位的單一性是符合規模經濟要求的，但是大國發動、實施有效率的土地產權初始配置存在巨大的成本障礙，平均土地產權於是成了唯一的選擇。這就解釋了中俄土地產權初始配置為什麼存在上述共同點。

## 二、國家成本的發展機制

國家保護和履行產權需要社會成本。這種成本主要包括物質成本、制度成本、塑造意識形態的成本。其原因來自國際、國內兩個方面。

（一）國際上，國家需要應付來自其產權邊界之外的軍事威脅。這需要國家供給公共物品（國防），例如中國古代國家修建長城、把匈奴民族大部趕出亞洲<sup>156</sup>、把突厥民族趕到中亞西部<sup>157</sup>等都是國家供給公共物品的行為。即時支付的制度成本包括創建和維護制度的成本。預期的制度成本包括國家凝固的現存制度為後續的制度變遷帶來的成本。後者對國家發展

<sup>156</sup> 西元前第 9 和第 8 世紀時，匈奴被中國人稱為嚴狁。從這一時期開始，中國古代國家已經開始和匈奴展開無休止的戰爭。春秋、戰國、秦朝時期，中國北方的長城就是主要為防範匈奴人而建。由於漢朝對匈奴人的猛烈攻擊，匈奴人的大部分被迫西遷。西元 4 世紀，匈奴人三次大規模進攻歐洲的哥特人、羅馬人等，在多瑙河中游地區建立了統治中心。西元 468 年，匈奴人進攻東羅馬帝國失敗，匈奴民族在歐洲的歷史記錄就此終止了。此前，460 年前，匈奴的餘部在前趙、北涼、大夏全部滅亡。匈奴作為一個民族在亞洲歷史上的記錄也消滅了。但是，現在匈牙利的統治地區居住著大量匈奴人的後裔。在中國，匈奴族已經完全消失了。參照林幹，《匈奴通史》，頁 260，北京，人民出版社（1986）。

<sup>157</sup> 參照王小甫，《戰爭與軍事系列：唐朝對突厥的戰爭》，頁 128，北京，華夏出版社（1996）。（蘇）巴托爾德著，羅致平譯，《中亞突厥史十二講》頁 269，北京，中國社會出版社（1984）。

的影響更大。例如，爲了集中軍事資源，中國古代國家限制商業階層控制、經營社會資本。冷兵器時代戰爭工具非常單一（冷兵器、戰馬、食鹽、糧食等等）。國家只要能夠控制食鹽貿易、土地、人口，就可以贏得對外戰爭。商業的發展總體上無益於配置戰爭資源。也就是說，國家維護的產權制度不需要發達的商業活動減少交易成本。總體上，商業限制對整個國家的經濟安全是有利的。但是，這增加了國內資源的交易成本，限制了產權制度的創新<sup>158</sup>。和制度成本一樣，構建意識形態的成本也有兩種，而且也是第二種對國家發展的影響更大。爲了減少界定和履行產權的成本，國家有必要發展一種抑制「搭便車行爲」的意識形態。原因在於：很多私人產權的界定是不經濟的。有一些則根本無法界定私人產權，例如國防。爲了鼓勵部分人（尤其是士兵）支付成本爲全社會購買這個公共物品，國家必須發展一種抑制「搭便車行爲」的意識形態。於是中國古代國家發展了一種極端主義的意識形態。它不但能夠「促進一些群體不再按有關成本與收益的、簡單的、享樂主義的和個人的計算來行事」，而且扭曲了人們的世界觀：爲了維護國家利益，個人可以付出一切，包括容忍效率低下的產權制度，也包括抑制個人經濟自由、扭曲人性<sup>159</sup>。這種意識形態嚴重束縛了

---

<sup>158</sup> 諾思在《西方世界的興起》一書中指出：「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。」該組織主要指產權受到保護的商業組織。商業組織的發展有賴於一系列的制度創新。例如，1463年菲力普大帝創立了代議制機構（國會）。它可以制定法律，並有權對統治者決定開徵稅種進行投票表決。這對保護商業非常有利。參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註61，頁173。

<sup>159</sup> 中國古代一些「忠臣」製造了殘害人性的暴行。例如：安史之亂中，「尹子奇久圍睢陽，城中食盡，議棄城東走，張巡、許遠謀，以爲：『睢陽，江、淮之保障，若棄之去，賊必乘勝長驅……不如堅守以待之。』茶紙既盡，遂食馬；馬盡，羅雀掘鼠；雀鼠又盡，巡出愛妾，殺以食士，遠亦殺其奴；然後括城中婦人食之，

經濟制度的創新。俄羅斯也存在這三方面的成本。例如，意識形態方面，改革派對文化的批評表明俄羅斯歷史上發展了和古代中國類似的意識形態。俄聯邦總統顧問、總統資訊分析中心主任拉季托夫 1992 年指出：俄國文化是一種「帶著面具的」文化；「近幾十年來，它裝扮成歐洲的文化，但保留了自己未受影響的本質，它的基本準則就是不尊重人和否定一切新生事物<sup>160</sup>。」

(二) 在國內，國家必須建立機構監督產權的履行、處理產權糾紛。這就產生了維護產權的經濟成本。同上，制度成本不僅僅體現在創建制度的經濟投入上，而且體現在制度剛性上。前者是實際的支付；後者導致預期的支付。在國內維護產權的制度安排一旦形成，其就會產生制度剛性。隨著物質技術要素、其他制度要素的改變，國家維護的產權制度可能變得效率低下，但是上述制度剛性會增加產權制度變遷的成本。事實上，除非制度變遷為他們帶來更多的尋租機會，官僚集團會努力凝固原有的產權制度。某些國家還會通過有特色的制度安排把制度剛性增大。例如，中國古代國家依靠軍事征服擴張產權邊界。一方面為了補償參加、支援軍事征服的利益集團，國家必須廢除被征服地區的土地產權，把大量土地分配給這個利益集團<sup>161</sup>。這鼓勵了奴隸主和地主所有制。其土地產權初始配置的方式往往是按照軍事貢獻、身份、職位級別在不同層次上向特權階層平均分配土地。另一方面，為了迅速使得統治者的租金最大化，國家必須通過成

---

繼以男子老弱。人知必死，莫有叛者，所餘才四百人。」參照葉桂剛、王貴元，《資治通鑒精華：白話本》，頁 682，北京，北京廣播學院出版社（1992）。

<sup>160</sup> 參照 B·梁贊諾夫、李新，前揭註 6，頁 234。轉載自：A·拉季托夫，〈文明、文化、技術、市場〉，哲學問題，第五期，頁 7—8（1992）。

<sup>161</sup> 參照前揭註 34 中，蒙古、滿洲等民族在侵略戰爭中掠奪中國土地的情況。

本最低的方式向平民平均分配土地。因此，不僅特權階層，平民也會企圖凝固現存制度。在國內，國家同樣有必要發展一種抑制「搭便車行爲」的意識形態。

這些成本的效用在於界定和維護產權，爲統治集團創建獲得租金的制度安排。但是當統治集團希望通過制度創新把租金最大化時，制度剛性增加了制度變遷的成本。另一方面，產權分配制度、意識形態還能支援平民的現世主義，鼓勵他們把資源壓力、文化危機轉嫁給子孫後代<sup>162</sup>。這一切都成爲制度變遷的障礙，使社會陷於停滯。社會停滯能夠產生制度整體性變遷的壓力。其原因在於：一些社會要素需要國家經濟持續增長。例如：對鄰國的比較軍事優勢、人口增長<sup>163</sup>等。國家可以通過擴張產權邊界、推行局部變革不斷化解這種壓力。但是，很多國家整體的社會制度可能存在抑制制度變遷的結構性缺陷。在這些國家，上述壓力將增長到一個臨界點：整個國家的社會制度被迫重新進行調整。這時，經濟、制度、意識形態領域的危機會全面爆發。臨界點之前進行的產權制度改革往往存在更大的成本障礙，新的制度安排需要保存很多舊的制度要素，對產權的保護更不穩定、明晰。也就是說制度創新本身是不徹底的。這符合中國的情況。臨界點之後進行的產權制度改革往往存在更小的成本障礙，新的制度安排完全放棄舊的制度要素，對產權的保護更穩定、明晰。也就是說制度創新本身是徹底的。俄羅斯就是前蘇聯全面的社會危機爆發之後進行改革的。

---

<sup>162</sup> 例如：A·拉季托夫認爲俄羅斯改革的重要目標就是「消除俄羅斯的文化和傳統，而且要不惜一切代價。」參照前揭註 160 中 A·拉季托夫的文章。

<sup>163</sup> 人口壓力是內外衝突、政治動亂和國家衰落的主要因素。過去的 8000 年中，人類爲抵制人口壓力所做的努力是：降低人口增長率、開拓殖民地和創造更有效率的制度與技術。人口壓力被描述爲定居農業取代狩獵採集部落的原動力。參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 72、124、129。

這就解釋了中俄土地產權初始配置為什麼存在上述差別。

### 三、國家功能的發展機制

施蒂格勒認為國家是保護和履行產權的工具。這個制度工具的基本效用在於促進經濟增長。原因在於：（一）國家把不同地域之間資源通過戰爭、偷盜流轉的方式轉變為國際貿易。這減少了來自產權邊界（國家疆界）之外的侵害，更多的資源可以從維護產權上轉移到社會生產上。暢通的國際貿易渠道也減少了交易成本。（二）國家把國內自然人、經濟組織之間資源通過戰爭、偷盜流轉的方式轉變為國內貿易。這樣國內自然人、經濟組織可以把更多的資源從維護產權上轉移到社會生產上，暢通的國內貿易渠道也減少了交易成本。（三）國家壟斷解決人與人之間衝突的暴力機制，把分工收益與分工成本之間的衝突轉變為制度、技術、意識形態進化的動力<sup>164</sup>。國家效用的產出規模取決於國家對其保護和履行產權功能的實現程度。這個功能在國家建立之後會漸漸流失。

其表現形式有三種：（一）中央政府的產權保護功能被架空。例如羅馬帝國通過向邊境地區的野蠻人支付黃金，在國內大片地區實現了長期和平。但是國家提供的貿易保護受到了腐蝕，尤其是長距離貿易日益缺乏保護。國際、國內商業活動出現了大規模的衰退。地方經濟也變得日益封閉、自給自足。「羅馬帝國中越來越多的地區發現，從當地政府那裏所得到的保護要比從內外交困的羅馬政府那裏得到的保護要多。因此，他們相信，

---

<sup>164</sup> 例如：國家維護先占權可以在魚塘上確立一個有效率的產權制度，後來者被迫從事其他經濟活動。（參照張軍，《現代產權經濟學》，頁 104，上海，上海三聯書店、上海人民出版社（1994））國家維護的這個制度還能夠鼓勵私人在新發現、新生產的資源上確立產權。這樣，建立分散的、獨立的、排他的財產權，就會「產生有效益地利用各種資源的激勵」。參照張乃根，前揭註 133，頁 58。



自己的命運取決於地方自治<sup>165</sup>」。它們開始拒絕羅馬政府的稅負，拒絕其保護。於是，羅馬帝國中央政府的產權保護功能被架空了。(二)對國民不均衡地終止產權保護。這主要是人口增長、土地兼併的結果。越來越多的人變成無產者，由於不為他們提供產權保護，國家對他們是沒有意義的。他們往往需要推翻現政府，廢除現有的土地產權。這解釋了很多中國古代國家的滅亡<sup>166</sup>。(三)對國民均衡地減少產權保護<sup>167</sup>。改革前，中國和前蘇聯通過制度創新避免了以上兩種情況的發生。計劃經濟使得國內產權制度的運行依靠中央政府的計劃和命令。公有制、國有制也賦予了中央政府直接調配、管理全國經濟資源的權力。地方政府不可能提供獨立於中央政府的產權保護。兩國在工農業領域普遍推行的國營、集體經濟也能夠持續不

<sup>165</sup> 參照(美)道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 139。

<sup>166</sup> 中國歷代封建國家的滅亡主要起因於土地兼併。土地兼併導致無地貧民的增加。由於國家不對這些貧民提供產權保護，國家對他們毫無意義。他們往往在改朝換代之後廢除現有的產權關係，並無償獲得土地產權，從而重新獲得國家的產權保護。例如：唐朝時，國家禁止轉讓世業口分田，但是貴族、官僚、富商通過巧取豪奪的方式「購買」世業口分田之所有權、使用權的情況已經非常普遍。後來，貧苦百姓的暴力革命使唐朝走向衰落和滅亡。(參照霍俊江，《中唐土地制度演變研究》，頁 228—235，暨南大學出版社(2000))「我國不斷的農民起義打斷了像西歐那樣的封建化進程，斷送了封建化所有取得的成就。」其最終結果是：國家政權在農民起義推動下不斷被更新，但是國家仍然停滯不前。參照《中國農民戰爭史論叢》編輯委員會，《中國農民戰爭史論叢(第四輯)》，頁 272，鄭州，河南人民出版社(1982)。

<sup>167</sup> 下面我們主要介紹了中俄兩國的情況。事實上，在西方，隨著國家間貿易、文化往來的擴大，國家之間的軍事威脅會大大減少。單個國家對其國民提供的產權保護也會均衡地減少。例如，歐盟一體化的方向就包括建立一支統一的軍隊。這樣成員國對其國民的產權保護就減少了。

斷地消化無產者<sup>168</sup>。因此，在兩國發生的情況主要是國家對國民均衡地減少產權保護。這可能是實際的減少，例如中國從解放初的土地改革，到農業合作化運動，再到人民公社運動，個人經濟權利、收益日益減少了。農民對土地的權利從私有變成了公有。原來的收益權變成了按照工分領取食品份額的制度。人均財產存量、收入也大大減少了<sup>169</sup>。也就是說雖然產權日益平均，但是國家提供的產權保護大大減少了。這也可能是預期的減少。在前蘇聯。北約軍事威脅的神化破滅了。人民認識到足以把北約消滅幾十次的蘇聯國防力量對於保護個人財產來說已經過分強大了，他們有必要減少購買這個公共物品（國防）的費用。另外，國營農場、集體農莊制度相對於「新經濟政策時期」的產權制度，大大削弱了個人經濟自由。雖然機械化提高了農業產量，但是這並沒有帶來個人經濟自由、經濟收益的預期增長。因此，在國營農場、集體農莊維繫的產權制度中，相對於個人對產權、福利增長的預期來說，國家提供的產權保護也減少了。社會停滯、國家無法繼續保護和履行產權的情況往往是同步發展的。

如果國家無法繼續保護和履行產權，它一般都會消亡。例如：羅馬帝

---

<sup>168</sup> 例如中國的「上山下鄉」就是國家推動的由農村集體經濟消化城市無產者的運動。1968年至1975年，全國有1200萬城市青年「上山下鄉」。文化大革命後，上山下鄉的城市青年主要是中學畢業生去農村務農。文化大革命前，年滿16周歲，沒能繼續上學而且找不到工作的小學畢業生也要去農村務農。參照（美）托馬斯·伯恩斯坦著（李楓譯）《上山下鄉》，頁21—24，北京，警官教育出版社（1993）。

<sup>169</sup> 以廣東為例：1932年，廣東最窮的往往是長工。他們除了全年的吃飯、額外津貼，還能領到2—200擔穀物。廣東番禺的長工全年工資相當於購買一畝中等質量的稻田的50%—95%的田價。（參照陳翰笙著（馮峰譯），《解放前的地主與農民——華南農村危機研究》，頁108，廣州，暨南大學出版社（1991））人民公社時代，農民生活水平大大降低了。參照王瑞璞，前揭註58。

國<sup>170</sup>、中國古代國家<sup>171</sup>、前蘇聯等。這些國家消亡的原因在於：統治集團沒有在上述臨界點形成之前重塑國家保護和履行產權的職能。中國在推行產權制度改革的時候則遠未達到上述臨界點。中國改革之後，個人產權得到了很大的增長，新的產權制度也更需要國家的界定和維護。這大大提升了國家保護和履行產權的職能。但是，制度創新基本結束之後，中國在農村地區確立的產權制度和原有的人民公社制度有一個共同點：仍然會使國家對農民均衡地減少產權保護。原因在於：由於不斷重複進行土地產權初始配置，隨著人口的增加、耕地存量的減少，人均分配的土地產權將持續減少。每一次土地分配份額的減少都相當於減少國家原來對私人土地產權提供的保護。當土地份額產生的純收益減少到不足以供養產權人的時候，國家提供的產權保護就已經沒有意義了。因此，單就土地產權而言，中國當前的制度安排還會導致國家無法繼續保護和履行產權的情況。也就是說雖然中國通過在上述臨界點之前發起產權改革避免了社會危機的全面爆發，但是產權改革不徹底，國家對產權的保護仍然在繼續流失。如果產權通過推動一個巨大的產權保護單位內部的全面社會危機不能夠總體上提高產權制度的效率，它就會推動國家在新的臨界點到來之前重塑其保護和履行產權的職能。由於俄羅斯對土地產權的初始配置是一次性的，它不存在上述情況。這就解釋了中俄土地產權的初始配置為什麼存在不同的後續目標。

---

<sup>170</sup> 諾思認為：「不再提供產權保護和執行產權時，羅馬帝國生存的理由也就完全消失了。」參照（美）道格拉斯·諾思，前揭註 61，頁 139。

<sup>171</sup> 參照前揭註 166 中的內容。

## 柒、結論

我們研究這個選題的起因是：自從接觸產權經濟學以來，我們一直希望就土地產權初始配置問題設計一個制度變遷分析框架，然後應用這個框架分析其他各種財產制度的歷史變遷。理論研究不必然導致促進公共福利的結論。它也不能爲了籲求社會功利目標，對事實進行選擇。我們設計這個分析框架的目的僅僅是爲了考察理論方法的分析力量。但是產權經濟學的一個基本假設是經濟人追求最經濟的產權保護。因此，任何制度變遷都要服從一系列的道德目標。在這個分析框架中，我們對家庭農場經濟的道德態度是否合理取決於我們對理論方法的運用是否正確，當然也可能取決於產權經濟學對現實問題的解釋能力。本文對中國改革後續目標的設定僅僅來自理論上二取其一的結論。前文講到，產權是自我規定的。因此，就中國目前的情況而言，如果產權通過推動一個巨大的產權保護單位內部的全面社會危機不能夠總體上提高產權制度的效率，它就會推動國家在新的臨界點到來之前重塑其保護和履行產權的職能。由於物質要素、制度要素、意識形態都在變化，產權內在的發展邏輯將朝向哪一種前途尚不得而知。但是經濟人可以按照產權內在的發展邏輯對制度變遷的前途進行選擇。經濟人的選擇也就是社會理性的選擇。在法律實踐中，僅僅國家能夠扮演社會理性的角色，代表民衆進行選擇。由於僅僅後一種選擇能夠重塑國家的權威，它很自然就成了本文籲求的國家改革後序目標。事實上，當代人都 unwilling 承受全面社會變革的代價從而爲後代人購買公共物品（一個有效率的產權制度），所以國家的這個選擇也往往能夠得到民衆的支援。

## 參考文獻

### 書籍

- B.B.EPO 等合編，梁啓明譯，*蘇聯土地法*，北京：人民大學出版社，1987 年。
- 中國鄉鎮企業年鑒編輯委員會主編，*中國鄉鎮企業年鑒 (1999)*，北京：中國農業出版社，1999 年。
- 巴托爾德著，羅致平譯，*中亞突厥史十二講*，北京：中國社會出版社，1984 年。
- 石秀印，*農村股份合作制*，長沙：湖南人民出版社，1999 年。
- 成漢昌，*中國土地制度與土地改革：20 世紀前半期*，北京：中國檔案出版社，1994 年。
- 西鳴定生著，馮佐哲譯，*中國經濟史研究*，北京：農業出版社，1984 年。
- 周天勇，“‘皇糧’吃掉國民生產總值的 20 %”，劉智峰主編，*第七次革命：1998 年中國政府機構改革備忘錄*，20-26，北京：經濟日報出版社，1998 年。
- 武建國，*均田制研究*，昆明：雲南人民出版社，1992 年。
- 金景芳，*論井田制度*，濟南，齊魯書社，1982 年。
- 查振祥，“評‘天賦’股權”，查振祥、王立誠主編，*中國農村股份合作制*，110-196，北京：農業大學出版社，1992 年。
- 秦柳方、陸龍文，*中國各種經濟合作社*，北京：中國文史出版社，1994 年。
- 馬克思著，中共中央馬克思、恩格斯、列寧、斯大林著作編譯局編，*哥達綱領批判*，北京：人民出版社，1997 年。
- 梁贊諾夫、李新等主編，*中俄經濟學家論中俄經濟改革*，北京：經濟科學出版社，2000 年。
- 陳庭元，“在朱元璋家鄉掀起的一場革命”，歐遠方主編，*農村改革的興起*，1-49，北京：中國文史出版社，1993 年。
- 道格拉斯·諾思著，陳鬱、羅華平等譯，*經濟史的結構與變遷*，上海：上海人民



## 第九期 中俄土地產權初始配置制度的法律經濟學分析

出版社、上海三聯出版社，1994年。

德姆塞茨，*所有權、控制與企業——論經濟活動的組織*，北京：經濟科學出版社，1999年。

鄭風田，*制度變遷與中國農民經濟行爲*，北京：中國農業科技出版社，1999年。  
遲福林，*中國農民的期盼——長期而有保障的土地使用權*，北京：外文出版社，1999年。

霍俊江，*中唐土地制度演變研究*，廣州：暨南大學出版社，2000年。

關雪凌，*艱難的歷程——俄羅斯經濟轉軌八年*，北京：中國人民大學出版社，2000年。

Prosterman, Roy, Tim Hanstad, *Effective Rural Land Relations In ECA Countries: A Comparative Perspective*, Prepared for The World Bank Group Europe and Central Asia Regional Office, (1998).

Terry, L. A., *Continental Water Marketing* Fraser Institute Press, (1994).

### 期刊論文

A·拉季托夫，“文明、文化、技術、市場”，*哲學問題*，5，pp. 1-28，1992。

牛若峰，“中國農業產業化經營的發展特點與方向”，*中國農村經濟*，5，pp. 1-9，2002。

李曉蘭，“新制度經濟學解讀”，*經濟學消息報*，總第382期，pp. 4-5，2000。

周運清、熊瑛，“流域問題的本質與長江流域的適度開發”，*長江流域資源與環境*，10(1)，pp. 28-36，2001。

金輝，“風調雨順的三年：1959—1961年氣象水文考”，*方法*，3，pp. 27-39，1989。

張照新，“中國農村土地流轉市場發展及其方式”，*中國農村經濟*，2，pp. 17-24，2002。

黃祖輝、許旭初、馮冠勝，“農民專業合作組織發展的影響因素分析：對浙江省農民專業合作組織發展現狀的探討”，*中國農村經濟*，3，pp. 12-19，2002。

溫文靜、溫偉霆，“農地規模經營與產權制度建設”，*中國土地*，6，pp. 42-45，

2002。

蔣伏心、周春平，“所有權效率：基本涵義與影響因素”，*經濟學家*，6，pp. 90-116，

2001。

鄧大才，“鄉級政府該撤了”，*中國國情國力*，99，pp. 35-38，2000。

錢銘，“21 世紀中國土地可持續利用展望”，*中國土地科學*，15(1)，pp. 1-9，2001。

Wegren, Stephen, “Socio-economic Transformation in Russia: Where Is the Rural Elite?”  
*Europe-Asia Studies*, 1, 237-271, 2000.

# 中原財經法學

## 摘 要

在土地產權領域，本文提出了一個中俄制度變遷的分析框架。通過無償分發土地私有化股份，俄羅斯中央政府發動、實施了土地產權的一次性初始配置。它僅僅需要完善私人股份從集體農場退出的方法完成其初始配置。中國發動土地產權初始配置的權力主體包括 80 萬個村級組織、數百萬個組級組織、約 4.5 萬個鄉鎮的黨委和政府、其他各級黨委和政府。名義上，中國農民無償獲得的土地使用權期限是 15 年、30 年或 50 年。實際上，這個期限大約為 7 年。平均每隔 7 年，全國農地被無償收回並被無償地、平均地重分一次。目前格局下，中國的土地產權初始配置只能反覆進行，永遠不會停止。中國需要無償地剝奪集體經濟組織對土地的所有權並由中央政府壟斷發動、實施土地產權初始配置的權力。這樣，公權力才能把土地產權一次性、永遠推向市場，從而完全退出土地產權的配置活動。中俄土地制度變遷的方向都是發展家庭農場占主導地位的農業經濟。近年來，俄羅斯一直在力圖分解集體農場，壯大家庭農場經濟。相反，截至 2000 年底，新的合作化浪潮已經使中國 25% 的農戶加入各種類型的合作組織。這種主要由政府機構、集體經濟組織推動的合作化浪潮阻礙了家庭農場經濟的發展，其應當被完全否定。中國農村地區的國有、集體農業企業應當被全部私有化。最後，我們應用國家發展的三種機制分析了兩國制度變遷的合理性、必然性。

