

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

經濟發展與中國農村土地制度變遷

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2412-H-004-006-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學社會學系

計畫主持人：劉雅靈

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢

中 華 民 國 93 年 9 月 4 日

經濟發展與中國農村土地制度變遷

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC92-2412-H-004-006-

執行期間： 92 年 08 月 01 日至 93 年 07 月 31 日

計畫主持人：劉雅靈

共同主持人：

計畫參與人員：

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢
涉及專利或其它智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學社會系

中 華 民 國 9 3 年 0 9 月 0 4 日

經濟發展與中國農村土地制度變遷

(一)中文摘要

本研究探索中國農村土地使用制度的變遷及其對中國經濟發展的貢獻，企圖透過不同政治經濟組織形態的農村進行比較，以了解農村土地持有與使用制度的差異，以及農地使用變更與轉讓是沿襲傳統的行政強制力進行或新興市場機制的交易。本研究一方面了解在中國一統的家庭承包責任制之下，為何各地農村土地使用制度極為不同；另一方面探索農村土地增值利益的分配問題，在不同政治經濟組織形態的農村，土地增值的利益在村政府與農民之間如何分配？在現階段農村自治的基層選舉中，中國農民如何維護自身權益與監督土地增值利益的分配與使用？本研究將透過不同政治經濟組織形態的農村，選擇不同的田野地點，比較其土地使用制度的差異，並解釋產生差異的原因，這使我們對中國資本主義的發展途徑與制度基礎有更深的認識與了解。

關鍵字：土地使用制度、家庭聯連產承包責任制、土地流轉、兩田制、農村基層選舉、土地增值

Economic Development and the Chinese Land Tenure System

(二)English Abstract

This project explores the variations in the land tenure system across rural China in the reform era by looking at the local politico-economic organizations instituted in different village communities. It assumes that the different types of local politic-economic organizations in each rural community matter in determining the way in which land is held and used by local peasants. This project also examines land-transfer among villagers, either through administrative forces of village government or through market transactions, or both. Furthermore, the project will investigate in what way the added value of land is distributed among villagers, and the capacity for the villagers to monitor the distribution process, as a result of democratic election in the village. To fulfill this project, the author will conduct a comparative study, selecting two different Chinese villages in the strength of collective forces, examining their respective influence on the land holding systems. The author will argue that local institution in the form of politic-economic organizations is the key to the variations in the local land tenure system.

Key Words: land tenure system, household responsibility system, land transfer, two-field system, added value of land.

前言

中國於二十世紀末在資本主義世界經濟中崛起，不僅成為全球工業產品的加工基地，並成為全球工業產品主要出口國家之一。中國經濟發展之相對成功，除國際資金大量流入促進中國國內資本形成與出口外銷(Lardy 2001; Huang 1998)，而且國際貿易中非關稅障礙與設限促進中國工業技術升級(Moore 2002)外，一般均歸因於中國國內非國營經濟部門的大幅成長，尤其地方集體經濟在地方政府主導下蓬勃發展 (Oi 1992 ; 1995 ; 1998 ; 1999 ; Walder 1995 ; 1998)、私營經濟部門在政治壓制解除下逐漸茁壯。大量國營與集體企業在私有化產權改革中迅速轉型，這些均促使中國從計劃經濟時代的進口替代走向改革時期出口導向的經濟轉型。雖然這些研究均相當程度解釋中國經濟快速發展與相對成功，但它們均忽視中國農村土地產權制度變遷對中國經濟發展的貢獻。雖然農業產值自八十年代以後對中國整體經濟成長貢獻不大，但農村工業部門的發展大量佔用農地，外資集中的工業開發區亦建立在農村圈地運動上，當中國從農業社會進入快速工業化之際，集體所有的農業耕地如何在產權制度上進行調整以提供工業發展所需的工業用地？中國農地使用權與承包權在何種狀況下產生轉讓？農地轉讓是透過地方政府行政主導，還是以自發性市場協調(農民之間的自由買賣)為主？農村不同的政治經濟組織是否決定不同的土地使用方式？土地所有權代表的村委會，如何在農地使用權轉讓與變更後繼續確保村財政收入與集體提留？在農村工業化過程中，最大受益者為何？中國農民在農地使用變更過程中如何與地方政府抗衡？

研究目的

本研究主要探討中國農村土地使用制度,尤其在七十年代末期確立農村家庭聯產承包責任制之後,中國農民在經濟發展過程中,如何看待作為生計的土地？農民認為土地分配的公正標準是什麼？採用何種分配方式才是公正合理的？中國農民對土地做為資產的認知是否受當地農村經濟發展狀況與村治理結構的影響？中國農民對土地產權的觀點是什麼？是否有可能走向土地私有化？農地在何種條件下才會成為真正的資產,使中國小農脫離生計邊緣？

雖然中國農村土地目前是集體所有而非私有產權,但是中國農民在改革之後因享有土地的使用權、經營權、與收益權¹，從而提高生產的積極性,使農業生產在八

¹ 經濟學者的產權(property rights)概念包含對財產(如土地)的使用或控制,享有財產(土地)使用而來的收入(收益),以及對財產(土地)的處置權力,如買賣轉讓或出租等。見 Walder Andrew G. and Jean C. Oi. 1999. "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change," Pp. 1-24, in *Property Rights and Economic Reform in China*. Ed. By Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.

十年代初期大幅提昇，許多大陸學者均從當時的生產數據表現而持肯定看法(張厚安、徐勇、項繼權等編 2000；張繼焦 1999)，但此一現象並未持久，尤其中國農業生產力自八十年代中葉起便出現停滯現象，一直持續到九十年代末，中間起伏不定。從 1985 至 1993 年之間，每年平均農業產出只增加 2.5%，穀物產量只增加 1%(Kursekopf 1999)，雖然農業產出有小幅增加，但農民實質收入卻在下降，而且城鄉收入差距逐漸在擴大，為何在農民獲得土地使用權及其連帶的經營權與收益權之後會產生如此不樂觀前景？為何中國農民與城鎮居民之間的生活差距不但沒有日益縮減反而與日俱增，中國農村主要經濟問題何在？是否與土地使用制度有關？

研究方法

本研究採用大陸田野調查與圖書文獻研究兩種方法取得資料。作者已於 2004 年初與年中兩次在溫州農村進行田野調查，每次各停留約二至三星期之久。第一次田野調查地點在溫州市，探訪市郊農村的社會變遷，村民如何從農業種植轉變為城鎮居民，村集體在解散過程中如何處理村集體財產與分配問題。作者訪問城郊三個村的幹部與村民、兩個城區國土所幹部、城區街道辦事處主任、溫州市委政策研究室主任、溫州市的鞋業集團、瑞安市農村與私營企業、樂清縣蒲岐鎮農村、永嘉縣歐北鎮私營企業等，並在溫州市委黨校圖書室察閱地方文獻與研究性資料。在本年度中，作者再度造訪溫州瑞安曹村鎮的農村，與鎮幹部、村幹部、地方農民、農業辦公室、農經辦、鎮國土所、城建所、廣電站、計生(計畫生育)辦等單位會談。針對農村土地分配、承包、農民收入、村集體收入、鎮財政收入、村鎮工作、村鎮關係、村鎮發展等問題交叉訪談。除此外，作者並利用其中一個星期時間在江蘇無錫農村做調查，走訪無錫市的城中村與市郊農村、江陰市的華西村，探索農村村民轉變為居民之際，如何使原本村民享受到居民式的福利、醫療、養老待遇。用此比較溫州農村與蘇南農村在中國經濟轉型過程中的差異。

文獻探討與初步發現

根據中國憲法，中國農村土地為集體三級(公社、隊、小隊)所有，而作者在溫州瑞安曹村調查結果，農地分配的主要執行單位是村小組，在村小組進行農地勘查與實際調配及抽籤時，村幹部與鎮駐村幹部皆實地參與。

中國農業生產為何自八十年代中葉起就呈現生產停滯，無法更進一步提升？根據中外學者研究，中國農村在家庭聯產承包責任制的實踐中，由於人稠地狹，每戶分配到的耕地面積過小，並在分配公正基礎上，每戶田地必須肥脊搭配，造成農

與 Weimer, David L. 1997. "The Political Economy of Property Rights," Pp. 1-19, in *The Political Economy of Property Rights*. Ed by David L. Weimer. Cambridge: Cambridge University Press.

戶耕地分散零碎，無法整合成為一塊，由於農地面積過小與零散，無法達到經濟規模，以致生產成本過高，農民無法從中受益。更由於中國農民對農地使用權的穩定缺乏信心，而且農地使用權、經營權、與收益權均缺乏法律與行政保障，造成中國農民對土地進行短期掠奪式經營，不願作長期性投資與維護，導致地力貧瘠，因而農業生產力下降(Kursekopf 1999；Lohmar 1999；當代中國土地管理編輯委員會 1998(上)：177-8；何道峰 1993)。這些論點誠然正確，並精確指出中國農業經濟問題出在農業生產未達經濟規模，生產成本過高，以致小農在現代工商業社會中難以存活。這和台灣以及東亞國家的農業經濟狀況類似。縱使如此，農業經濟學的論點都未指出中國農民，雖然在改革期間獲得較多經濟自由與生活改善，但是卻無法趕上城鎮居民收入水準，而且收入差距頻頻擴大。農業經濟學論點忽視中國農民向來就不只是養活自己，同時還要支付村級行政、甚至部分鄉鎮行政開支的事實。中國中央政府一向忽視農村基層政權的財政需要，村級行政從來不曾納入國家官僚財稅體系，也從未獲得中央政府財稅的分享，因此農村基層政權必須自給自足，由農民支付村級行政運作。中國農民已經因為耕地面積過小而無法從農業經營中獲利，而且中國農民還要支付農村政權的運作成本，惡化中國農民的經濟生計，這是農業經濟學家所不見的。

作者在溫州曹村田野調查中發現，由於人多地少，曹村農民人均不到三分地，每一農戶最多分配不到三畝地，又由於分配兼顧地利肥沃與貧瘠，使原有狹小的耕地更加零碎與分散。根據農業經濟學論述，由於農業生產不具任何規模與經濟效益，扣除耕種所投入的勞力與成本，農家一年耕種所得有限，甚至經常虧損。在這種狀況下，曹村農民多半外出打工與經商，留下老弱婦孺在家種田。更由於種地賠錢，多數曹村農民種田意願並不高，也因此曹村農民多為兼業農，這已是東亞國家共同特色。由於曹村農民不願種田，土地在農民之間出租或流轉普遍。通常農民之間雙方談妥條件，就可進行耕地使用權的出租或轉讓，不必透過村或小組的同意與許可，顯示溫州農村市場經濟發達，對農地使用權轉讓的行政干預比蘇南農村少。也因此農民自願基礎上，不改變耕地使用前提下，溫州地方政府允許農民自由轉讓土地使用權或承包權，使土地使用承包權可以合法買賣²，並解決耕地零散過小的現象。透過農地使用權的買賣可使農地集中在耕種大戶手中，進行機械化的規模經營，降低生產成本與提高農業生產力，這也是學術界對中國政府農村政策的建議(陳錫文 2001；Kung and Liu 1997；周其仁、鄧英淘、白南生 1994；王西玉 1993；李秀國 2000)。

當中國政府已認識到農民稅費負擔過重，不緊農業耕種無法獲利，而且長期支付基層政權財政，農民生計危危可及，中央政府遂於今年 2004 年全面取消中國農民所有的稅費負擔，包括農業稅也已全面停止徵收，此外並於今年提高糧食收購價

² 中國官方與學術界對土地使用權在人際之間的轉換，稱作土地流轉，而非用資本主義社會慣用的買賣。

格，而且補助農民種植稻穀。³在中央政府全面補貼農民，並意圖提高農民所得之際，中國農民是否因此而生活得到改善？收入因而上升？當農村稅費全面取消，村與鄉鎮的財政收入頓然減少，鄉鎮與村在面對財政赤字威脅下如何維持日常行政與政策推行？當農民賦稅減少，是否意味村與鄉鎮財政赤字上升？要如何解決此一兩難？

在中國近三十年的經濟改革過程中，不僅工商業急速發展，而且城鎮區域快速擴張。當工商業發展與城鎮擴張都需要土地來支持時，農村土地便成為支持發展的首要來源。尤其城鎮郊區的農村往往被併吞，城鎮擴建工業區或開發區，不停對農村進行圈地，因此農村賣地便成為村集體收入的主要來源。在賣地過程中，村必須先經過鎮的同意與批審，因此鎮也獲得賣地利潤的分享，成為鎮預算外收入主要來源。然而當村與鎮在獲得大部分的賣地利潤時，中國農民卻排除於賣地利潤分享之外，只獲得最基本徵地補償，因此時有農民因待遇不公上訪縣城，甚至集體暴動抗議村鎮的聯手剝削。在耕地大幅流失，農民待遇不公的紛亂中，中國政府終於採取嚴厲的土地政策，禁止農村土地買賣。根據中國國家土地局的規定，凡是劃定為農業保護區之耕地是禁止轉做他用與買賣。當土地買賣全面凍結之後，村與鎮的財政收入遂大幅下跌，財政赤字變成村鎮基層政權的普遍現象。現在加上農民稅費負擔全面取消，基層政權財政更是雪上加霜。根據作者在曹村調查，曹村鎮政府已負債兩百多萬元人民幣，目前鎮政府靠農村信用社借債度日，使鎮政府日常行政能夠勉強運轉，曹村鎮下轄的十八個行政村絕大多數負債度日，很多村在農民稅費負擔取消之後，因村集體無收入而無法支付村幹部薪資，或者迫使村幹部向上級瑞安市去申請補助，或者仍暗地要農民繳稅費。根據曹村幹部，能夠申請到瑞安市對村的補助，必須村幹部與瑞安市關係良好，否則在村分文不得的困窘下只能暗中強迫農民繼續承擔村的行政支出。由此來看，當中國政府取消農民稅費負擔，改善農民生活待遇，並企圖降低農村與城鎮的收入差距，用意原本良好，但是中央政府並未讓農村基層分享中央財稅，在取消農民負擔之後，中央政府並未提供農村基層行政運作的財力基礎，在村集體毫無分文收入情況下，村基層政權如何繼續行政工作與政策執行？此一政府農村政策與美意將會大打折扣，無法收到實際效果。

計畫結果自評

在溫州農村田野調查中，透過實地考察與訪談，作者注意到城中村的問題，尤其當城鎮在擴張過程中併吞郊區農村，將其納入城鎮行政體系中，將城郊農村轉變為城鎮居民委員會，從農村村民轉變為城鎮居委會居民，這不只是村民戶口身份的轉變，這還牽涉到農村集體瓦解後的財產分配，以及城鎮居民應享受的福利、養老、醫療待遇的問題。在中國社會急速變遷過程中，城中村財產分配衝突、

³ 根據作者 2004 年 8 月在溫州瑞安曹村田野調查，浙江省與瑞安市為鼓勵農民種水稻，特別給予種稻補貼，一畝人民幣十元。

村民之間的認同瓦解、村民的福利待遇等成為棘手問題，這些現象是當初撰寫研究計畫時所未曾注意到的。

在中國經濟發展過程中，中國農民的小農經濟幾乎破產，因為耕種面積過小與零散，不達生產經濟規模與效益，農民無法從農業耕種中獲利，甚至維持溫飽，在此情況下，中國農民必須尋找非農收入，這也是中國內陸省分農業剩餘勞動力到沿海找工作的重要原因之一。正因為如此，溫州曹村農民似乎並不在乎耕地的分配公正與否，有一些農村至今尚未完成第二輪的承包工作，因為許多村民今日並不靠耕種為生，他們早就轉行於工商業，有沒有耕地並不影響其生計，甚至根本不認為土地是經商失敗的退路。由於對農地分配不熱心，有些山區農村就完全繼承第一次承包分到的地，並沒有重新打散按照新標準來分地。這是當初撰寫計畫書時未注意到的新發展。

上述曹村的土地使用狀況和位於城鎮郊區農村情形非常不同。城鎮郊區農村的土地價格較高，因為城鎮在擴張過程中或建設過程中，經常向郊區農村擴散，急於需要徵用郊區農村土地作為建設用地，或工業區中心，故城郊土地待價而沽，農村因為土地徵用而獲得大筆利益，城郊農民都期待能分享土地價格上漲的集體利益，故非常注重村行政、財務處理與分配，時而產生村幹部與村民之間的利益分配糾紛，而土地正是利益糾紛與瓜葛的來源。本文將探索造成農村土地價值差異的制度因素，並將在最短時間內完成資料耙梳工作，撰寫成期刊論文，投稿學術期刊。

參考書目

- Huang, Yasheng, 1998, *DFI in China: An Asian Perspective*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Kung, James Kai-Sing and Shouying Liu. 1997. "Farmers' Preferences Regarding Ownership and Land Tenure in Post-Mao China: Unexpected Evidences from Eight Counties." *The China Journal* 38(July) 33-63.
- Kursekopf, Charles Conrad. 1999. *Land-Tenure Institutions and Agricultural Productivity in Post-Reform China*. Ph.D. Dissertation, Department of Economics, University of Washington. Ann Arbor, MI: UMI Dissertation Services.
- Lardy, Nicholas R., 2001, "The Role of Foreign Trade and Investment in China's Economic Transformation." Pp.385-98, in *Growth Without Miracles: Readings on the Reform*. Ed. By Ross Garnaut and Yiping Huang. Oxford: Oxford University Press.
- Lohmar, Bryan Thomas. 1999. *The Effects of Land Tenure and Grain Quota Policies on Farm Household Labor Allocation in China*. Ph.D. Dissertation in Agricultural

- and Resource Economics, University of California at Davis. Ann Arbor, MI: UMI Dissertation Services.
- Moore, Thomas G. 2002. *China in the World Market: Chinese Industry and International Sources of Reform in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.
- Oi, Jean. 1992. "Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics* 45(October): 99-126.
- Oi, Jean. 1995. "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *China Quarterly* 144(December): 1132-49.
- Oi, Jean. 1998. "Evolution of the Local State Corporatism," Pp.35-61, in *Zouping in Transition: The Process of Reform in North China*. Ed. by Andrew G. Walder. Cambridge: Harvard University Press.
- Oi, Jean. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Rozelle, Scott and Go Li. 1998. "Village Leaders and Land-Rights Formation in China." *The American Economic Review* Vol. 88, No. 2 (May):433-438.
- Walder, Andrew G., 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* vol. 101, No.2, (September):263-301.
- Walder, Andrew G., 1998, "The County Government as an Industrial Corporatism." Pp. 62-85, in *Zouping in Transition: The Process of Reform in North China*. Ed. By Andrew G. Walder. Cambridge: Harvard University Press.
- Walder Andrew G. and Jean C. Oi. 1999. "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change," Pp. 1-24, in *Property Rights and Economic Reform in China*. Ed. By Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Weimer, David L. 1997. "The Political Economy of Property Rights," Pp. 1-19, in *The Political Economy of Property Rights*. Ed by David L. Weimer. Cambridge: Cambridge University Press.
- 陳錫文.2001.「關於我國農村的村民自治制度和土地制度的幾個問題」,發表於中國河南省新密市土地市場和城鎮建設國際座談會,2001年8月,中共中央編譯局與河南省新密市主辦。
- 李秀國.2000. 工業化、家族文化與經濟發展:珠江三角洲鄉村的人類學考察 Pp.201-52,見《當代中國農村研究(下):實徵調查》楊善華、羅沛霖主編。River Edge, NJ: Global Publishing Co(八方文化企業公司)。
- 張厚安、徐勇、項繼權等編.2000.《中國農村村級治理:22個村的調查與比較》武漢:華中師範大學出版社。
- 張繼焦.1999.《市場化中的非正式制度》北京:文物出版社。

- 周其仁,鄧英淘,白南生.1994. 土地轉包的調查和初步分析 Pp.630-43 見《農村變革與中國發展(下卷)》周其仁編。香港：牛津大學出版社。
- 周其仁,劉守英. 1994. 湄潭：一個傳統同區的土地制度變遷 Pp.657-726 見《農村變革與中國發展(下卷)》周其仁編。香港：牛津大學出版社。
- 何道峰.1993. 村級農地制度的變革 Pp.31-61,見《中國農村土地制度的變革：中國農村土地制度國際研討會論文集》。國務院發展研究中心編。北京：北京大學出版社。
- 王西玉.1993. 中國耕地制度的個案研究---平度、無錫、樂清三縣市的比較分析 Pp. 3-91.見《中國農村土地制度的變革：中國農村土地制度國際研討會論文集》。國務院發展研究中心編。北京：北京大學出版社。
- 當代中國土地管理編輯委員會.1998.《當代中國土地管理(上)(下)》 北京：當代中國出版社。
- 劉雅靈. 1999. 中國國內市場的分裂性：計畫經濟的制度遺產 《國立政治大學社會學報》 29 期, 10 月: 1-6.
- 劉雅靈. 2000. 廣東華陽的依賴發展：地方政府與外資企業的利益共生 《Issues & Studies: a Journal of China Studies and International Affairs (SCI)》 (Monthly in Japanese) Vol.29, No.7, April: 57-72.
- 劉雅靈. 2001. 強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程 《台灣社會學刊(TSCI)》 26 期, 12 月: 1-54.
- 劉雅靈,王信賢.2002. 缺乏發展的增長:中國大陸股票市場的制度內捲化 《中國大陸研究(TSCI)》 45 卷 4 期(7-8 月):43-74.
- 劉雅靈.2003. 經濟轉型的外在動力：蘇南吳江從本土進口替代到外資出口導向 《台灣社會學刊(TSCI)》 期 6 月:89-133.