

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 去農業集體化的代價：中國農村土地制度轉型的危機

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2412-H-004-008-

執行期間：93年08月01日至94年09月15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：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 9 月 7 日

## 去農業集體化的代價：中國農村土地制度轉型的危機

### (一)中文摘要

本研究探索中國農村在去農業集體化之後衍生的轉型危機，透過大陸農村經濟發達與貧困地區的資料蒐集與比較，了解產生農業轉型危機的制度因素，並建立解釋農村轉型危機的理論架構。本研究認為地方政府經濟法人觀點、市場轉型理論、產權私有化觀點都不足以有效解釋中國農村轉型危機，而且農村土地使用方式、農地徵用與開發，均造成中國農業危機。農業危機必須放在地方政府財政稅收與幹部個人私利架構下，才能理解為何地方政府是阻撓農地產權明確與土地市場發展的阻力。縱使中央政府為解決農村危機而欲貫徹農民土地永久性使用權與建構合法化土地買賣市場，但在與地方政府財稅利益直接衝突下，中央政策勢必無法在地方徹底落實貫徹。本研究將使我們對中國資本主義發展途徑與制度基礎了解更深入。

關鍵詞：土地制度、農地徵用、市場轉型、產權私有化、方政府經濟法人

## **Economic Development and the Chinese Land Tenure System**

### **(二)English Abstract**

This project aims to explore the institutional conditions under which Chinese agrarian crisis has emerged after decollectivization in the rural reform, and to construct a theoretical framework within which the emergence of crisis can be effectively explained and analyzed . The author sees the illegal enclosure of arable land from peasants by the local cadres as the most urgent crisis deepened the rural unrest. For this to occur lies in the result of privatization of collective economy since the mid-1990s, which deteriorated the local budget deficit. As the collective firms as the main source of local revenue were cut by privatization from local coffer, real estate development and land speculation through enclosure instead were substituted to shoulder fiscal burden for the local governments and benefit cadres' pocket personally. The author argues that both market transition and property rights theories are not useful in explaining the emergence of enclosure as a form of rural crisis if they are not taking the local state's fiscal problems into account. The local officials would have opposed the extending of the permanent land use rights to peasants and the building of legal land market in the locality, for these two would deprive of the source of revenue for the local coffer. In other words, the local officials would have refuted against property rights of land and the emergence of land market. In order to build an alternative account for the rise of enclosure, the author needs to look at local finance and the land institution in both coastal and inland villages for data collection.

Key Words: enclosure, property rights, land market, market transition, local state corporatism.

## 前言

中國農民在農業聯產承包責任制的制度創新中雖然獲取農地經營的使用權、經營權、與收益權，但是不具有土地所有權，也沒有土地永久性使用權，導致農村土地調整頻仍，缺乏長期投入，地利枯竭(遲福林、孫秀平、朱華友 1995)。按中國憲法，農地所有權歸農村集體所有，往往是代表集體的村經濟合作組織、村政府、與鄉鎮政府執行土地所有權與處置權，因此給予地方政府權力濫用的機會。尤其當農村發展工商業，建立工廠與商家店面急需土地，農民耕種土地的使用權往往未經同意便被剝奪，透過地方政府強制徵用農地，並擅自變更地目使用。另一方面，在許多鄰近城鎮的農村地區，由於農業經營效益太低，農民期望能將土地轉作其他經濟效益更高的用途，因而期望農地使用權能開放買賣，並合法轉移使用目的。但是在目前中國政府對農地農用的法令限制下，農地市場與非農目的使用不可能正常發展，然而在實際迫切需要下，尤其當城鎮擴張急需兼併郊區農村土地時，非法的「農地隱性市場」便應運而生(楊繼瑞、任嘯 2002；劉紅梅、王克強 2001)。不可否認，在中國農村工業化過程中，非法的農地隱性市場隱藏巨額利潤，誘發代表土地所有權與處置權的地方幹部之尋租行為，一方面滿足地方財政自主目的，另一方面幹部又可獲得個人私利，中國政府不應對農村農地隱性市場視而不見。

## 研究目的

比較中國與東歐後社會主義國家農業改革時，學術界通常展現出對中國農業經濟改革較為成功的迷思，雖然中國農村改革截至目前為止尚未進行土地產權私有化，但是中國農村整體經濟發展表現超過土地產權私有化的東歐國家如匈牙利(Harcsa, Kovach, and Szelenyi 1998)。在探討中國經濟改革比東歐後社會主義國家轉型較為成功時，學界論述焦點均以中國農村工業發展為主，尤其地方政府為創造財政收入，善用市場機會並扮演企業家角色，努力於鄉鎮企業建構，促進地方資本積累而帶動地方經濟發展(Oi 1992; Lin 1995)。但這些論點均忽視農村工業發展過程中農地使用變更、土地徵用、農地使用權轉讓與買賣的問題。本研究側重探索引發中國農村轉型危機的制度結構因素，建構解釋農村經濟轉型危機的分析架構，並探索中國農民面對不公正的土地徵用所採取的對應方式，即弱者抗拒的武器是什麼？

本研究認為地方政府法人觀點、市場轉型、產權私有化理論均不能有效解釋與解決中國農村轉型危機，如果未能充分考慮地方政府財政供應與隨之而來的幹部個別利益之滿足。地方政府經濟法人觀點雖然強調中國財政分權是引發地方政府扮演企業家角色直接介入生產的制度誘因，但在九十年代推行農村產權私有化之後，地方政府逐步退出企業經營角色，與地方政府財政收入主要來源的企業分離，在財政收入減少，財政支出並未縮減狀況下，地方政府如何遞補退出企業經營所造成的財政損失？

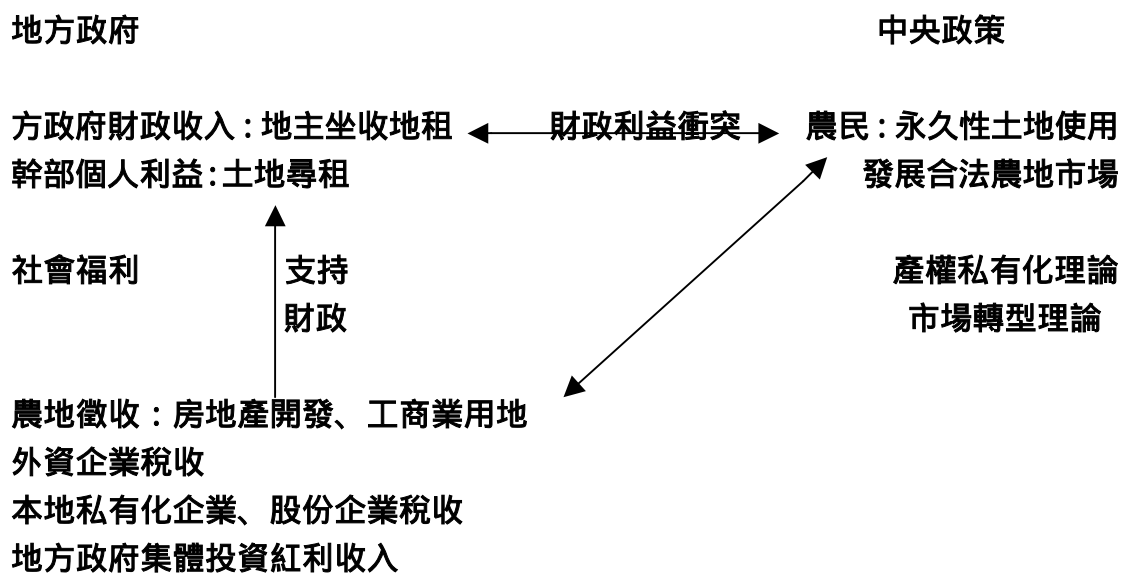
## **研究方法**

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 年年暑假與 2005 年八月兩次在江蘇無錫農村進行田野調查，每次各停留約二星期之久。第一次田野調查為無錫市城區與農村的官式拜訪，瞭解無錫地區的發展概況，包括城鎮規劃、行政區域的重新劃分、城鎮合併、農村集體財產的處置、農業轉型、無錫商會組織的發展等，並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。今年八月作者二度前往無錫，針對農村併入城鎮的作法、土地兼併與開發、農民轉變為城市居民的實際作法、農村集體在解散過程中如何處置村集體資產分配等問題進行瞭解。作者訪問無錫城郊的黃巷鎮、廣益鎮、以及無錫經濟開發區中農村的幹部與村民，此外並訪問鎮的國土所、財政所、規劃所、社會保障所、村支部書記、村民，以及無錫市國土局、社會保障局的幹部。又作者在去年順便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，用此比較溫州農村與蘇南農村在中國經濟轉型過程中土地使用的差異。

## **文獻探討與初步發現**

本研究認為地方政府法人觀點、市場轉型、產權私有化理論均不能有效解釋與解決中國農村轉型危機，如果未能充分考慮地方政府財政供應與隨之而來的幹部個別利益之滿足。本研究強調地方政府為求經濟發展，增加集體財政收入，在集體企業私有化後，補充地方財政收入則從農地徵用的房地產開發為主。故地方政府不會熱中推動農民永久性土地使用權，以及土地買賣轉讓的自由化與合法化。在地方財政收入未獲穩定與保障之前，中央政府對農民土地產權保障與土地自由買賣政策均不會得到地方政府支持，縱使中央政府執意要施行，恐怕此一政策的落實將會大打折扣。尤其當土地已成為地方政府最重要的生財之道，地方幹部如何會讓土地脫離其控制？要剝奪目前農村集體作為農地所有者的利益，村、鎮政府均會集體抗拒。本研究認為雖然地方政府法人觀點、市場轉型、產權私有化理論均對中國農村轉型危機的分析與了解有重要貢獻，但若排除地方政府財政收入保障的集體利益，將無法解決中國農業與農村轉型危機，因為地方政府財政問題不是土地產權私有化與市場化所能解決。因此土地產權私有化之後，恐怕仍無法切斷地方政府對農地的干預與強制徵收。顯然地方政府財政運作和農地制度、企業經濟(包括地方私營企業、股份企業、外資企業)之間形成一個相互糾纏(nested)或緊密鑲嵌(embeddedness)的三位一體，只要地方政府財政收入來源無法從土地徵收與企業的鑲嵌中脫離，市場轉型與私有化產權理論恐怕都無法有效解決與解釋中國農村轉型危機。

本研究在建立解釋中國農業轉型危機的分析架構時，將論述焦點鎖定在地方政府財政收入基礎之改變，從集體企業的經營轉變為農地徵用的土地開發，地方政府角色從企業家轉變為不事生產坐收租金的大地主。本研究強調中國農村土地產權為集體所有，往往是村、鎮幹部代表集體組織行使土地所有權，通常未經農民同意便強制徵收土地，剝奪中國農民的耕種權益。村、鎮幹部透過農地徵收改變地目使用，從事土地商業經營，出租店面廠房，或做房地產開發的商業用途，坐收巨額地租，不僅圖利幹部個人，而且成為地方重要財政收入來源。從地方政府幹部個人與集體利益著眼，皆會阻撓農民永久性土地使用權獲得與建立合法土地買賣市場的發展。縱使中央政府果真立法保障農民土地使用的永久性與合法化土地市場(產權論與市場轉型觀點)，但此一做法切斷地方政府財政收入，減損幹部個人利益，由於與地方幹部公私兩面均產生利益衝突，此一政策勢必無法得到地方政府支持，難以在地方落實，因而產權理論與市場轉型觀點無法成為解釋中國農村轉型的分析架構。本研究認為若欲有效解釋與解決中國農村轉型問題，地方政府財政收入將是分析的核心焦點。本研究強調，在財政分權改革中，地方政府被要求財政自理，當農村集體企業在私有化過程中已不再是地方財政最重要收入來源，土地便成為肩負地方財政重要基礎，若剷除此塊財政來源，地方政府如何繼續存活？它自然不會去執行自斷生路的中央政策，除非中央政府以中央財庫紓解地方財政問題，否則政策帶來的利益衝突將曲扭政策執行效果。分析中國農業危機的初步架構如下圖所示。



### 計畫結果自評

在田野調查深度訪談之下，發現地方政府，尤其鎮級政府除要支付學校教師薪資與部分教育經費之外，近年中央政府責成地方政府還要開辦農民社會保障，提供農民養老、醫療保險等社會福利開支，尤其那些因城鎮擴張而併入的農村地區，

在村民轉變為居民的同時，這些農村被要求一定要負責村民身份轉變時的退休養老與醫療保險。尤其蘇南無錫地區，原先農村集體工商業發達，集體積累較為殷實，村自治組織中的經濟合作社遂被要求承擔實施農村社會福利的經費開支。然而以農業生產為主的無錫市偏遠農村，因缺乏工商與服務業，這些農村集體經濟收入則相對薄弱，根本無力負擔當地學校的教師薪資，更遑論農民的社會保障。因此，大陸農村地區經濟愈富裕，農民享受的待遇愈好，甚至包括農民養老與醫療保險，然而經濟愈窮的農村地區，農民生活境遇愈慘，維持溫飽已屬不易，更遑論最花錢的養老醫療等服務。然而造成農村待遇呈現極端差別的罪魁禍首是中央政府，因為中央政府不願照顧農民，不願支付農民福利的財政負擔，反而要求地方政府扛起照顧農民福利的巨大責任，在財力極端欠缺狀況下，地方政府如何因應中央的政策要求？因而產生富者待遇愈佳，貧者待遇愈差，惡化農村內部貧富不均狀況。

作者在溫州農村調查，發現溫州農村鎮級政府普遍呈現財政赤字。溫州農村私營經濟發達，向來就缺乏集體工商業，因而集體積累薄弱，反而多數農民因為從事工商服務業而積累個人財富。溫州農村因為缺乏集體經濟基礎，一向少有照顧村民生活的傳統，農民自生自滅成為常態，因而使溫州農民為生存奮鬥，走出私營經濟發展的天空。但當改革深入，地方政府職能擴張之際，地方卻無相應的財政收入去承擔被賦予之職能，因此溫州農村少有像無錫農村，以集體積累去發展農村社會福利，照顧農民生活。然而溫州也絕非沒有出現像無錫那樣龐大的集體經濟，近年因溫州市區擴張，已將城郊農村併入溫州市，出現市區中不少「城中村」。因為農村併入市區，農村集體土地價格暴漲，許多城中村利用土地使用轉移而大發橫財，土地暴漲所得增加村集體財富，又因為土地徵用中獲得部分土地返還，農村集體遂利用返還土地從事各種經營，包括店面出租、房地產開發、經營酒店等服務業，使農村集體收入暴增，因而少數城中村村民開始享受某些福利待遇，但尚未出現像無錫農村那樣的福利保障。例如溫州某些城中村為農民辦裡醫療保險，但卻是商業而非村集體支付的醫療保險，有些村民認為在商業醫療保險中個人負擔部分過重，因而退出不願續保，造成只有少數富裕村民有醫療保險，大多數城中村民是沒有保險的。此外，溫州絕大多數農村少有提供村民任何社會保障的服務。縱使溫州在中國誠屬富裕之地，但是因歷史、政策、制度傳統，溫州農村並未出現像無錫那種社會主義式的集體照顧，提供農民社會保障。

在無錫地區，因為農村集體經濟積累的差異，只有少數富裕農村能夠支付村民的福利待遇。縱使那些可以自行承擔福利的農村，在訪談中作者發現村民享受的福利待遇遠不及無錫市居民，使農民成為福利保障體制下的二等公民。無錫市民為城鎮戶口，向來在醫療與退休養老上有政府與單位的照顧，例如無錫市民在退休後可以領取養老金一個月 700-800 元，可是農村退休農民最初一個月只能領到 60 元，後來隨物價調整，有些村獲得集體補助調升到 200 多元，到目前為止又上升

到 315 元。而我所訪問的黃巷農民每月只領到 229 元，村民心理極端不平衡，發生許多村民上訪事件。

從地方政府財政收入角度言，中國農村轉型過程中地方政府委以重任，過去包括學校教師的薪資。但在農村基礎教育危機展現後，中央政府宣示教師工資與學校經費將於 2007 年完全由中央政府接手，可是截至目前為止，富裕地區的農村仍然在負擔教師薪資與教育經費，只有貧窮地區由上級政府接手。現在中央政府又將農村地區的社會保障委由鄉村政府來執行，並自行籌措福利資金，地方政府如何開闢財源辦理福利服務？因此，中國農村在轉型危機中，地方政府為籌措財源而進行土地開發，大量徵地與賣地，農民因土地徵用而耕種權利被剝奪，又因賠償不足而難以為生，造成城鄉貧富與收入差距的擴大。又因農村內部各地集體積累與集體經濟發展的差異，導致農民之間所能得到的福利待遇差異更大。所有這些問題的根本，在於農村地方政府在缺乏有力財源之下，被過渡要求承擔過多職能與工作。因此在討論中國農村轉型危機時，若不解決地方財政問題，則無法解決農村轉型危機。

## 參考書目

- Harcza, Istvan, Imre Kovach, and Ivan Szelenyi. 1998. "The Price of Privatization: The Post-Communist Transformational Crisis of the Hungarian Agrarian System," Pp. 214-344, in *Privatizing the Land: Rural Political Economy in Post-communist Societies*. Ed. by Ivan Szelenyi. London: Routledge.
- Lin, Nan. 1995. "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China." *Theory and Society* 24,3(June):301-54.
- Oi, Jean.1992. "Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics* 45(October): 99-126.
- 楊繼瑞、任嘯. 2002. 「農地“隱性市場化”：問題、成因與對策」 *中國農村經濟* 9: 26-30 轉 76.
- 遲福林、孫秀平、朱華友.1995. 「以市場化為目標加快中國農村經濟改革」 *中國農村經濟* 5:7-11.
- 劉紅梅、王克強 2001. 「浙江省農村土地市場時政研究」 *中國農村經濟* 2:33-37.