

借城乡之分野，把脉中国经济  
解析中国特色的城镇化  
厘清迷雾，预见中国城乡发展的大趋势  
从全新的角度认知中国

# 城乡中国

下

周其仁◎著



中国出版集团 · 中国发展出版社 · CDRF

# 城乡中国

周其仁◎著

下

借城乡之分野，把脉中国经济，  
解析中国特色的城镇化，  
厘清迷雾，预见中国城乡发展的大趋势，  
从全新的角度认知中国。

### 图书在版编目(CIP)数据

城乡中国(下)/周其仁著. —北京: 中信出版社, 2014.8

ISBN 978-7-5086-4705-0

I. ①城… II. ①周… III. ①城乡建设-经济发展-研究-中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第162073号

城乡中国(下)

著 者: 周其仁

策划推广: 中信出版社(China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承印者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 17.25 字 数: 180千字

版 次: 2014年8月第1版

印 次: 2014年8月第1次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号

书 号: ISBN 978-7-5086-4705-0/F·3234

定 价: 39.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: [author@citicpub.com](mailto:author@citicpub.com)

目  
录

**| 第六部分 | 寻找突破口 |**

- “政社合一”的长尾巴 / 3  
也谈“土地的社会保障功能” / 8  
政产不分，遗祸无穷 / 13  
农村确权要到户 / 18  
拖延改革，永无宁日 / 22  
为什么宅基地流转后来居上？ / 28  
分宅基地的游戏 / 33  
“房地分离”是奇迹 / 38  
超强的土地需要 / 43

## | 第七部分 | 治标分歧路 |

- 土地用途管制的起源 / 51
- 土地用途管制的后果 / 56
- 制度成本，兹事体大 / 61
- 逼出来的“增减挂钩” / 66
- 挂钩主体是怎样产生的？ / 71
- 政府主导的增减挂钩 / 76
- 郟县的佐证 / 81
- 土地收益分配与权利的制度安排 / 86

## | 第八部分 | “挂钩”三岔口 |

- 走出“半拉子”改革工程的第一步 / 93
- 市场版的“挂钩”（上） / 97
- 市场版的“挂钩”（下） / 102
- “土地交易所”破土而出 / 107
- 土地的市场流转不可阻挡 / 112
- 从产权的角度看土地流转 / 117
- 国土部怎么成了“供地部”？ / 122
- 行政之手不高明 / 127
- 土地配置，何难之有？ / 132
- 分权、分责、分利 / 138

## | 第九部分 | 思维的辨析 |

- 辨“土地供求无弹性” / 145

辨“给农民权利会损害农民利益”	/ 150
辨“土地涨价要归公”	/ 155
辨“建筑不自由”	/ 160
辨“土地配置靠规划，不靠市场”	/ 166
规划出错催生市场	/ 173
管制不当激活黑市	/ 178
法外行为一分为三	/ 183
“非法”帽子满天飞	/ 187
同地同权的宪法依据	/ 193
农地农房入市，会天下大乱吗？	/ 198
农房入市早就发生了	/ 203
收权容易还权难	/ 208
改革要改也要革	/ 213
房转地转，帮衬人转	/ 218

## | 第十部分 | 形势比人强 |

打开城乡间的市场之门	/ 225
以城带乡“新土改”	/ 230
缘起上海的“三个集中”	/ 235
“地票”是一个了不起的创造	/ 240
凤凰社区飞凤凰	/ 249
土地入市的路线图	/ 255
转让权的政治经济学	/ 260
跋 从乡土中国到城乡中国	/ 267

第六部分

寻找突破口





## “政社合一”的长尾巴

始于 20 世纪 80 年代贵州的土地制度改革试验，后来有机会上升为全国性的法律。不过其内容多少已打了折扣：所谓“承包期内不得调整承包土地”，不是贵州的 50 年不变，而只是 30 年不变。即便如此，该法也没有得到全面实行，很多地方在承包期内就调整承包地，调地的方法也多种多样，非常因地制宜。

算“有法不依”吗？似乎不算，因为村子里的事，还有另外一套法律准则在平行发挥作用。这就是“村民自治”，即“由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设”（见 2010 年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》）。“村民自治”也是改革的产物。人民公社的传统是“政社合一”，全国基本上一乡一社，人民公社既是基层政权，也是集体经济组织。家庭联产承包之后，人民公社解体，

1982年《宪法》提出重建乡、镇人民政府。1983年中共中央、国务院下达通知，宣布实行政社分开，要求到1984年底完成乡（镇）人民政府的重建。

问题是一个乡平均也有几万农民，在乡级之下，还要不要设立更基层的政权组织？不设村庄机构，乡行政的跨度太大——考虑到当时的交通、通信状况，更是如此。可再设一层呢，无端加出几十万个村公所来，财政供养压力过大。这才是中国这样的中央集权大国的基本难题，不妨称之为“大国末梢定理”。来回权衡，最后的均衡点选在村民自治，也就是设立由村民选举产生的村民委员会，作为“基层群众性自治组织”。至于村民委员会与基层政权的相互关系，1982年《宪法》先定下“由法律规定”的原则，然后由《村民委员会组织法》给予法定。

第一部《村民委员会组织法》是1998年由全国人大通过的。该法肯定了村民自治，也规定了乡、镇政府对村民委员会的工作要“给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项”；又规定“村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。反正怎么解读，村自治也是国家行政之末梢。在实际生活中，各地有了“行政村”的概念，区别于传统的自然村，大体上还是人民公社时代的“大队”。

本来“政社分开”应贯彻到村一级。村民自治是“政”，与土地及其他财产权利的行使（“社”）可以分开来处理。但是，如我们已探查过的，改革后集体土地所有制还在，所以村自治就包括了管理集体土地的职能。这是1998年的《村民委员会组织法》就明确了：“涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理”，其中包括“（六）村民的承包经营方案”，以及“（七）宅基地的使用方案”（见该法第19条）。到2010年修订，村委会经村民会议讨论决定后方可办理的事务，则包括“（四）

土地承包经营方案，（五）村集体经济项目的立项、承包方案，（六）宅基地的使用方案，（七）征地补偿费的使用、分配方案”（见该法第 24 条）。

很明白，虽然加了限制条件（“经村民会议讨论决定，方可办理”），但村委会还是有权“办理”包括承包地经营、宅基地使用以及征地补偿费分配在内的财产性事务。换言之，到了村庄一级，所谓的“政社分开”就不了了之，法定村委会还是有权“政社合一”。

在组织上，村委会要不要和集体经济组织分设，早在 1983 年中共中央、国务院的通知里就留有口子：“有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方，当地群众愿意实行两个机构一套班子，兼行经济组织和村民委员会的职能，也可同意试行”（见该通知第七条）。实际情况是，受“大国末梢定理”的支配，绝大多数村庄根本不可能专设多套管理机构，所以到处都是“三个牌一个门，说了算的还是那个人”。这也是日后“村官巨贪”现象的制度起源。

其实，“政社合一”并非中国传统。历史上，中央集权的正规国家政权也就设到了县。县太爷以下，其实是县官领导下的乡绅自治，包括那些在地方上尚未博得功名的，或做了官退休回家的，或较为富有、较有威望的，一起治理地方公共事务。一般模式也是受正规衙门的指导，并对官府行政给予协助。现代化没有完全变革这个构造，只是正规政权从县延伸到了乡镇。过去县以下的自治，现在演化为现在的乡以下的村民自治。

但过去政权无论到哪一级，均不直接管理民间财产。土地和其他产权为家庭私有，似乎商鞅变法后就一以贯之。家庭之上是家族，即便有族产，也是另外一个范畴里的私产。官家是不管民财的。至于“三年州知府，十万雪花银”，那是因权而贵的非法私产，靠政治纪律去解决，从来没有“政社合

一”给予节制。人民公社照搬苏式集体经济，顺便也搬来“政社合一”。那倒是一个苏俄的传统，沙皇拥有全部土地，无偿交付村社使用，村社既管行政也管土地。所以追根寻源，底层农村的“政土合一”、“政社合一”都是从“老大哥”那里来的。

回到土地承包年限问题，究竟按什么法律来执行呢？可以是2002年的《中华人民共和国农地承包法》，也就是“在30年承包期内，不得调整承包地”；也可以遵循村民自治的《村民委员会组织法》，通过村民的民主讨论决定、由村委会办理的任何一种“土地承包经营方案”——包括承包年限，也包括调整不调整土地、按何种准则调地等。

因此，在观察上我们就可以看到数种模式的合法并存。有像贵州湄潭以及很多其他地方那样，坚持几十年不按变化的家庭人口调整承包地的，也有不断调整承包地的，其中不少是能不调就拖着不调，直到实在扛不过去的时候才调一把。四川省大邑县兰田村多年没调地，但“确实权、颁铁证”一来，老乡们觉得也许是最后一次机会了，于是彻底按人口重新调整了一回。在地理上，我在都江堰鹤鸣村看过两个村民小组紧挨着，却一个执行定期调地法，一个执行不调地法，并行不悖，“都由村民民主决定”。

这等于说，集体土地制度尚保留一个政治解决的机制。究竟保留多大一部分，也是由政治状态决定的。如果村民希望真正稳定土地承包关系，村庄民主讨论的结论是像湄潭那样“在不断延长的承包期内不得调整土地”，那么土地权利的边界就趋于得到清楚界定，农户家庭增长的人口压力除了提升农业生产率，只好向非耕地、工业、商业、城镇那个方向打主意，工业化、城市化过程中来自农村的推力就变强。

但是村民的民主讨论也可以有另外一个结果，大家或多数农户希望更多

保留集体不断调地的功能，于是在制度上促成土地承包经营的短期化，农民继续守着日益狭小的耕地，陷于“血战到底”的游戏逻辑而难以自拔。<sup>①</sup>在这种情况下，过量农村人口要靠工业和城市的拉力才离开土地，且外流劳力不论数目多么巨大，他们的根还在农村，还被牢牢粘连在小块农地上。

这样看，包产到户后我国农村基层的实际状况，在土地产权方面留下一条集体大锅饭的尾巴，在村庄管理方面则留下一条“政社合一”的尾巴。这两条互有纠缠的小尾巴，对农村发展、城乡关系以及工业化、城市化的路径选择有很大影响。人们对此见仁见智，更有理论论证上述尾巴的合理性或不可或缺性。

---

<sup>①</sup> 见《城乡中国（上）》第189页的详解。

## 也谈“土地的社会保障功能”

屈指算来，农村改革 30 多年了。不知道将来的史家会选哪一个时点作为这段改革史的开始。就我所知，在实践层面改集体大锅饭的行为，早在 1977 年安徽的一些地方就秘密出现了。更早的责任制，甚至可以追溯到 1956 年的浙江温州永嘉县。至于普遍重建自留地——集体所有权、农户家庭永久使用权——则是始于大饥荒后 1962 年的事件。从得到合法承认的时间算，中央文件说“可以”、“可以”、“也可以”，是 1980 年；把包产到户纳入“社会主义农业”，是 1982 年。怎么算，现在看都是 30 年以上，一代人的时间过去了。

不过正如上一篇评论所举证的，新的农村体制拖泥带水，还留有苏联式集体经济的长尾巴。一是按人口不断调地的逻辑尚未彻底终结，所以家庭联产承包制还没有做到真正长久不变。二是“政社分开”并没有贯彻到底，特

别是到了村庄一级，“政社合一”依然挥之不去。这对中国农业和农村现代化、工业化、城市化的继续发展，对城乡政治、社会、观念的架构，当然有着基础性的影响。

制度层面的长尾巴，根源在观念。一些流行的概念、术语、推理和对现象背后的因果关系的理解和解说，常常支持着那些制度上的长尾巴。别无他因，盖制度变革是一系列的公共选择，凡想不通的——或讲不明道理的——深入改革师出无名，只好不了了之，或受某些见解的束缚，还没好好思索就根本不敢再想，当然也就不会有变革的行动。

个人之见，20世纪90年代后流行起来的“农地承担社会保障功能”之说，怕要仔细辨析一下才比较妥当。讲起来很唬人：中国农地与众不同，除经济功能外，还承担着社会保障功能，倘若继续改，轻则工业化、城市化的波动无从消化（主要指农民工回乡无地可种），重则无地农民变成流民造反，天下大乱。念叨这套话语的名家不少，读者到网上一查便知，我这里就对言不对人了。

“土地具有社会保障功能”，开始是对人民公社制度的一种描述。公社体制“公”字打头，除了与“主义”挂钩，实际上打动农民的，就是任谁——包括劳力不强甚至丧失劳动能力的社员——都可以分得一份工分，再转成一份口粮、柴草等消费资料，好歹最低生活有个保障。此保障，依托的不是本人当期的劳动所得，而是其他社员的劳动成果在公社（或生产队）范围内的再分配。说“社会保障”也没错，因为这是一套社会性的制度安排，意在使劳力弱或根本无劳力的社员也得到一个最低限度的生存保障。

其实，任何社会保障都离不开经济基础——总得有人干活，才能保障不能干活者的生存和生活。经济基础强，保障水平就高；反之亦然。人民公社

大锅饭开不下去，就是普遍来看，在该体制下能干的也不乐意多干，结果贡献于保障的劳力越来越少，吃保障的却越来越多。“食之者众，生之者寡”，年长日久大家一块儿穷，结果是吃不上饭的地方先改革，告别大锅饭、包产到户。

分户种地，新问题不少。其中一个，村里的五保户、孤寡伤残户怎么办？他们倒也分得了一小块土地，可是家庭没劳力，或有劳力也太弱，种不上、收不下，就是包了地也满足不了最低生活需要。1981年农村发展研究组在安徽省滁县地区（今滁州市）调查包产到户后的新问题，其中比较尖锐的就是新形势下的农村扶贫。我当时了解到的，就是当时的农民和干部并不是像外来人想象的那样蠢——似乎非退回到公社大锅饭，才能实现社会保障。当地的办法聪明得多：一是把承包户上交的提留（包干制的前提是“交够集体的”），拿出一部分来扶贫扶困；二是缺劳困难户把自己不能好好种的地，交给多劳户种，然后分享部分所得。

从这里得到的启发是，农村的社会保障总要以更充分、更高效利用土地和劳力资源为前提。资源的利用效率提高了，再分配的基础厚实了，才谈得上实施社会保障。公平第一、打倒效率，最后只能是普遍贫穷。

到了涓潭，改革再进一步，问题又来了。增人不增地，那增人多的农户耕地相对就少，是不是不公平？增人少地到了一定程度，那些农户岂不是陷入绝对贫困，永远没有出头之日？再深入一层，对贫户和困难户，社会要不要管，要不要实施某种最低限度的社会保障？用当时当地人朴实的语言来说，“人非草木，都要吃饭”，现在搞增人不增地，一部分人家的地不够吃饭的，怎么搞得下去？

涓潭的解决方案没有回避这些问题。增人不增地，意在提升那个地方耕



地的利用效率：减少碎片化、稳定耕作预期、增强对耕地投资的意愿。更要紧的，是把传统农区的人口压力引向开发非耕地资源，开拓农民的生存和发展空间。要明确，硬化农户家庭之间利用耕地资源的产权边界，并不意味着一定要减弱农户对村庄范围济贫的责任——当地提出的“有偿承包”，其实就是在农户增产基础上保证各家上交村庄的提留。提留不可以帮助贫困户和困难户吗？

讲到底，是不是唯有低效利用土地资源——不断按人口平分越来越少的耕地——才能实现农村的社会保障？其实，在任何情况下，能保障人们生活的不是资源和资产（包括土地）本身，而是从资源和资产里产出的收入，即那些可以带来享受的经济物品。倘若土地没有产出，它拿什么承担社会保障功能？倘若土地产出很低，或越来越低，它能承担的社会保障水平也就很低，或越来越低。在逻辑上，土地の利用方式决定着它承担社会保障功能的水平和能力。

很有趣，声称按人口不断调地才符合中国国情的论调，其实不那么经得起历史的检验。那是苏俄的“村社”传统，从来就不是人多地少的中国传统。中国的农业制度安排，有家庭小锅饭，但搞不起村社大锅饭。说中国小农经济没出路，是说人口压在狭小的土地上，即使搞家庭小锅饭最后也无济于事，根本出路是要把非耕地、非农业、工业、商业和城市的大门打开，而绝不是将中国的小农经济改造成苏俄村社式的集体经济。那是绝路一条，被人民公社的失败所证明。现在的问题，是要不要与苏式集体经济的尾巴彻底告别。

即使土地得到很充分的利用，仅仅在土地收益基础上的农村社会保障，对全国多数地方来说也不会很高。还要把非农收益纳入，农村社保水准才有