


贺雪峰 / 著

地权


地权变革的真相与谬误
的逻辑II

人民东方出版传媒
 东方出版社

地权

地权变革的真相与谬误
的逻辑II

贺雪峰 / 著

人民东方出版传媒
 东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地权的逻辑Ⅱ：地权变革的真相与谬误 / 贺雪峰 著. —北京：东方出版社，2013.7
ISBN 978-7-5060-6254-1

I. ①地… II. ①贺… III. ①农村—土地改革—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 080023 号

地权的逻辑Ⅱ：地权变革的真相与谬误

(DIQUAN DE LUOJI Ⅱ: DIQUAN BIANGE DE ZHENXIANG YU MIUWU)

作 者：贺雪峰

责任编辑：徐 玲 李治华

出 版：东方出版社

发 行：人民东方出版传媒有限公司

地 址：北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码：100706

印 刷：北京市大兴县新魏印刷厂

版 次：2013 年 6 月第 1 版

印 次：2013 年 6 月第 1 次印刷

印 数：1—8000 册

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张：19.75

字 数：283 千字

书 号：ISBN 978-7-5060-6254-1

定 价：45.00 元

发行电话：(010) 65210056 65210060 65210062 65210063

版权所有，违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题，请拨打电话：(010) 65210012

前言

地利共享的制度安排因何遭遇傲慢与偏见？

土地作为最重要的资源，是很多问题的“根”之所在。因此，土地制度成为近年来上至决策层，下至民众最关注的话题。对土地制度的客观评判必须建立在对土地属性全面认识的基础上。中国现行的土地制度安排是新民主主义革命和社会主义革命的重要成果，是中国在全球化中取得世所瞩目的经济成就的一大秘密，是中华民族伟大复兴的制度保证。无论怎样评论现行土地制度对改革开放以来中国经济发展所做的贡献都不为过。奇怪的是，这样一个基础、重要且有效的制度，近年来却受到各方面质疑甚至围攻，媒体和学界甚至已经形成了现行土地制度祸国殃民的共识。

例如，周其仁即说：“现行土地管制与征地制度，引发无数社会冲突、权力腐败、利益输送和资源错配，严重不适应城市化加速的现实需要，再不主动改革，怕要面临系统性崩溃的危险境地。”^① 政策部门对现行土地制度已颇不满意，大幅度修改《土地管理法》的意见占绝对主导地位，温家宝总理曾在答记者问中，将出台农民土地征收补偿条例作为任内首件必须完成的工作。前不久，国务院常务会议通过《土地管理法修正案（草

^① 周其仁：“给农民更多的土地权利，真会损害农民的利益吗？”，《经济观察报》2011年7月22日。

案)》，各大门户网站均头条以“集体土地补偿标准将修改，或提高10倍”转载了相关报道，舆论几乎一致认为，中国土地制度必须进行彻底修改。

正是在这样一种背景下，我陆续撰写了一些辩论性质的文章，试图将对土地制度的认识建立在对中国土地制度内在脉络及土地制度发挥作用的内在机制梳理之上。《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》^①一书，侧重从耕地角度讨论了中国农村土地制度的一些重要问题。本书试图重点讨论中国农村建设用地制度，以期为各界提供一种与“激进的、具有浪漫主义想象的土地私有化”的“常识”大为不同的新常识。

一、批评现行土地制度的几种声音

即使是反对中国现行土地制度最激烈的周其仁教授，也认为现行土地制度“使中国的城市化在改革开放以后有很大的进步”，问题只是“征地制度给土地原来的主人即农民的补偿普遍偏低，导致城市化过程中对农民利益有太大的侵犯”^②。

总结起来，反对现行土地制度，认为现行土地制度必须改变的意见大略可以分为以下几类：

一是侵犯农民权利说，即征地侵犯了农民的权利。任何人和机构都不能剥夺农民的土地权利。另外一个权利版本是，土地是农民世代基本的生存资料，离开土地，农民将无法生存。这是生存权利说。

二是农民利益受损说，即征收农民土地导致农民利益受损，或不允许农民自主将土地用于建设，使农民无法获得土地非农使用增值收益，导致农民的贫困，扩大了城乡收入差距。

三是现行土地制度不可持续说，即征地引发大量矛盾，农民自主开发建设小产权房规模庞大，这些都使现行土地制度无法再执行下去，只能改

① 贺雪峰：《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》，中国政法大学出版社，2010。

② 周其仁：《城市化须保障农民土地收益》，《农村经营管理》2010年第12期。

弦更张。

四是资源配置无效说，即认为现行土地制度限制了土地资源的有效配置，降低了经济效率，影响了发展速度。

五是土地资源浪费说，即认为现行土地制度导致土地资源严重浪费，无法实现土地资源的合理利用。

六是权力腐败说，即现行土地制度安排导致地方政府官员权力太大，不仅形成了地方官员与开发商的合谋，而且以地生财可能导致系统性的金融风险。

如何改变现行土地制度？主要意见有以下几类：

一是改革征地制度，严格区分公益性用地和经营性用地，只有公益性用地才能强制征收，经营性用地由用地单位与农民直接谈判。

二是按市场价格补偿失地农民。

三是允许农民自主开发土地。

四是建立城乡统一的建设用地市场。

但是，从我近年的研究来看，以上说法几乎都似是而非，不仅与实际情况相差甚远，而且逻辑上存在问题。我认为，中国现行土地制度虽然存在若干瑕疵，有待进一步完善，但就主体而言，中国现行土地制度相当合理，甚至极为精巧。现行土地制度安排为中国提供了不同于其他发展中国家的经济剩余分配方式，从而使中国可以在目前“中国制造”的基础上从容发展战略产业，实现产业升级，在城市化的同时，实现从“中国制造”向“中国创造”的伟大转变。

二、“释放”农村集体土地价值的真相与谬误

以下是我对中国现行土地制度安排的略作疏理，并针对以上讨论进行评论：

1. 现行土地制度安排的法律秩序

《宪法》第十条：城市的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。

《土地管理法》第二条：中国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。

第四十三条：任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。

依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

第四十七条：征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。

土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。

第五十五条：以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后，方可使用土地。

第六十三条：农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。

以上条款实际上是体现了中国土地制度的宪法秩序，这种宪法秩序大致体现在三个方面：

第一，从原则上讲，中国已经消灭了土地私有制，依附在土地上面的土地剥削阶级和土地食利者阶层已经被消灭掉了。

第二，国家垄断城市建设用地一级市场，放开土地使用权的二级市场。国家按被征收土地原用途给农民补偿，按城市建设用地市场价值向市场供地。农地非农使用形成的增值收益归国家所有，即所谓“涨价归公”。

第三，农民只有耕地的承包经营权，农民占有的宅基地为一户一宅，

宅基地免费获得，无偿使用，农村集体所有的土地使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设，农民只有有限的土地权利。土地如何使用，国家进行用途管制。

以上三条，第二、三两条是第一条的具体化。简单地说，经过新民主主义革命和社会主义革命，中国已经消灭了土地私有制和土地剥削阶级。经济发展、城市扩张带来建设用地需求增加，农地要转用为建设用地，则这种转用必须经由国家对农地进行征收。土地征收是按原有用途补偿，征收后的国有土地使用权可以按市场价值进行招拍挂，这样一来，因为农地非农使用形成的土地增值收益就主要留在国家手中，形成地方政府的土地财政基础。

此外，中国是土地稀缺国家，国家为保护耕地，采取偏紧的建设用地年度供给，使得建设用地相对稀缺，从而加大了建设用地相对于农地的价值。

2. 现行土地制度的作用

中国目前城市化率刚过 50%，未来 20 年将是中国城市化最快的 20 年，若顺利，20 年后，中国的城市化率将由 50% 上升到 70%，到时，中国城市化基本完成。

城市化既是人口的城市化，也是土地的城市化，所谓土地城市化，即随着城市的平面扩展，城郊农地变为城市建设用地。按中国土地制度安排，农地属于村社集体所有，农民拥有承包经营权。地方政府将农地征收为城市建设用地，从而保证城市发展的需要。没有土地城市化，城市将拥挤不堪，生产生活都无法进行。征地制度保证了与人口城市化相适应的土地城市化。同时，因为城市规模经济和聚集效应，被征收为建设用地的土地获得巨大增值收益。地方政府按农地原有用途进行补偿，而按城市建设用地市值招拍挂土地使用权，就可以占有大部分非农使用的增值收益，形成地方政府的土地财政。按规定，土地财政收入主要用于城市基础设施建设。城市发展越快，越多农地被征收为建设用地，地方政府就可以

获得越多农地非农使用的增值收益，从而可以建设更加良好的城市基础设施。这就是为什么中国虽然是发展中国家，却可以有与欧美等发达国家相媲美的城市基础设施的原因。

向农民征收的土地并非只是用于招拍挂的经营性用地，而是要用于三个方面，一是商业服务业包括房地产在内的经营性用途；二是工业用地；三是基础设施建设等公益性用途。我们通常所讲政府低价征地、高价卖地，三种用途土地的征收价格都是按土地原有用途给予补偿，因此都可以算作低价征地，高价卖地仅指用于经营性用途土地，才可以高价卖出，对于工业用地，地方政府为招商引资，一般都会相当廉价地出让，地方政府多是亏本买卖。低工业用地价值是中国制造具有国际竞争力的重要原因。公益性用途的建设用地，是政府征收来用于建设而没有任何收益的。我们一般讲的土地财政只来自于高价拍出经营性用地和低价征收农地之间的差额，而非全部征收的农地。

现在有人主张，政府只应征收公益性建设用地，而让农民与经营性和工业用地的建设者协商土地使用，且称之为农民自主型城市化。若如此，城市近郊农民就可以获得全部农地非农使用的增值收益，廉价的工业用地就很难再有，没有廉价工业用地，中国制造的国际竞争力就要下降。更重要的是，虽然这种主张认为，公益性建设用地仍然应该征收，但是，征收并不等于剥夺，就是说，征收应按所在位置土地的市场价值给予农民补偿，这个市场价格就是农民与经营性用地方协商形成的均价。若如此，地方政府就必须高价征收公益性建设用地。

如此一来，地方政府不仅没有通过低价征地高价卖地中，从经营性用地上获取土地财政收入，而且还要高价征收公益性建设用地。地方政府就不只是没有土地财政收入用于城市基础设施建设，而且根本就没有能力征收公益性建设用地。这样的城市化必然是劣质的城市化，这样的城市化不仅无法为市民提供良好生活的环境，而且无法为经济提供良性运转的基础。

3. 城郊农民的利益

现在的问题是，有学者认为，即使现行土地制度不错，但这种土地制度牺牲了城郊农民利益，引起城郊农民的强烈抗争，这样的制度就不只是不人道，而且必然难以持续下去。

实际情况却大相径庭。按现行土地制度，地方政府征收农民土地，要给农民按土地原有用途以补偿，现在的补偿可以达到土地原产值的30倍，即大约可以达到每亩6万元。

除土地补偿外，地方政府征收农民土地，还要给地上附着物以补偿，最重要的地上附着物是住宅。在沿海发达地区和大中城市近郊农村，因为经济发展很快，城市不断扩展，城市近郊农民早已预期土地要被征收，住宅要被拆迁，他们用了各种办法来谋取更多利益，既包括种房子，也包括组织起来要求提高补偿，其中有些方法比较极端，引起媒体和社会广泛关注。正是因为预期到要征地拆迁，沿海发达地区和大中城市近郊农民绝大多数都可以从征地拆迁中获得巨额补偿。媒体一般将失地农民想象为弱势群体，认为他们是这个社会中最贫弱者，其实不然。因为征地拆迁而获得数以百万计补偿的情况是普遍而非个别。真正失地而未获高额补偿的，往往是中西部地区的中小城市，地方政府财力有限，又要招商引资发展城市，就按最低标准补偿失地农民，导致失地农民生活困难。在现行土地制度安排框架内稍稍提高征地拆迁标准，即使中西部中小城市的征地拆迁补偿，也对农民有吸引力。其中原因很简单，按土地产值（而非利润更非地租）的30倍来补，这样就可以将耕地价值变现。何况住宅拆迁一般都可以置换城市经济适用房。

这也是为什么我们可以看到，沿海发达地区和大中城市近郊农民，虽然失了地，却大都十分富裕，且往往不再从事农业、工业、服务业的劳动，而靠房租和利息生活的原因。或者说，即使在当前土地制度框架下，发达地区和大中城市近郊失地农民正隐然形成为食利阶层。

沿海发达地区和大中城市近郊农民因为恰好位于城市扩展的边缘地

带，使其土地不断被征收为城市建设用地，从而使这些特定区位的农民可以获得部分土地非农使用的增值收益。这部分农民已经是中国经济发展和城市扩展的受益者了。虽然他们没有占有全部农地非农使用的增值收益。这个部分的农民人数很少，只占全国农民总数的5%~10%。

而占全国农民90%的一般农业型地区的农民，则因为不处在城市扩展的边缘地带，其土地不可能被征收，他们当然无法分享到农地非农使用的增值收益。他们仍然要通过耕作来获得收入来源，如果耕作，扣除生产成本，农民每亩耕地可以有大约500元的纯收入，如果出租，每亩耕地可以拿到200~300元的年租金。即使按农民种田每亩每年得到1000元纯收入计算，他们耕种60年才能获得6万元的务农收入。在现行土地征收制度下，农民可以一次即拿到。更重要的是，这90%的农民想进城，他们在农村的住房只能任其倒掉，而不可能被置换为城市的经济适用房。他们该是多么盼望自己的土地被征收和自己的房屋被拆迁中，从而可以变现土地利益，并实现自己进城的梦想啊！

因此，全国农民分为两个部分：一是可以分享到土地非农使用增值收益的沿海发达地区和大中城市近郊占全国农民总数不超过10%的少数失地农民，二是占全国90%以上的农业型地区无法分享到农地非农使用增值收益的无法失地的绝大多数农民。现在，我们往往是用无法分享到利益的多数农民的弱势话语，来为已经得到好处且实际上已相当强势的大中城市近郊农民维权和谋利，这真是一个致命的倒错。之所以会产生这个倒错，也许因为在早期征地拆迁中，大中城市也是按最低标准给农民补偿，补偿太低致使失地农民生活质量大幅下降。但最近几年，全国各地尤其是大中城市近郊，在给农民的征地拆迁补偿快速上升，农民因征地拆迁而一夜暴富已成常例的情况下，我们仍然要为这些农民背书，恐怕就有问题了。

那么，如何理解失地农民的抗争甚至自焚？如果我们深入到失地农民抗争的背后就会发现，农民抗争不过是他们争取利益最大化的一个博弈策略，甚至自焚也是一种博弈策略。这种以自焚作博弈手段的行为，在绝大多数时候都可以获得更多利益，因为地方政府官员怕出事，且给钉子户更

多补偿又不是自己掏钱。但问题是，一户以自焚为要挟手段成功获利，就会激起无数人的效仿。结果，在这个无尽的利益博弈过程中，博弈双方互不相让，都架上高台下不来，意气用事，擦枪走火，出了大事。

近年来，给失地农民的征地拆迁补偿越来越多，因征地拆迁而产生的冲突不仅没有减少，反而越来越多越来越严重，这就说明，征地拆迁中并非农民利益绝对受损，而是农民期望借人生中难得的一次机遇以拿到子子孙孙幸福生活本钱的补偿，全力博弈一回。没有人会认为补偿太多，而往往是胃口越吊越大，利益越要越高。从这个意义上讲，在中国正处在快速城市化征地规模很大的情况下，要求征地拆迁不出任何问题，甚至提出和谐拆迁，这是不切实际的。我们要还征地拆迁冲突中利益博弈的本质，而不应用所谓维权或弱势群体抗争的话语来理解。

4. 农村土地价值来自何处？

与大中城市近郊失地农民的“抗争”不同，全国绝大多数地区农民根本就没有失地的机会，他们也无法通过“抗争”这一策略来谋取更多利益。

有人说，农民有宅基地，有住房，有耕地，如果能够确权确地，还权赋能，就可以释放出大量土地利益，让农民致富。成都市城乡统筹改革实验区中重要的一项就是接受了周其仁教授所谓“还权赋能”的理论，开展了浩大的农村确权改革。周其仁更是认为：“农民自用的建设用地权一旦经由市场竞价，可能表现为惊人数目的货币财富。”^①因此，要通过确权，然后让土地进入市场，从而让全国所有农民都可以获得数目惊人的货币财富，如此也就都可以做到一夜暴富了。但这是不切实际的幻想。

不讨论耕地，仅仅讨论周其仁所讲农村建设用地，那么，农村建设用地价值来自何处？

按现行土地制度，农村建设用地只能自用，不允许流转。不过，2006

^① 周其仁：“试办‘土地交易所’的构想”，《南方周末》2007年10月11日。

年国土资源部出台“城乡建设用地增减挂钩试点办法”，允许在一定范围内开展农村建设用地减少和城市建设用地增加相挂钩的试点。农村建设用地减少即将农村建设用地复垦为耕地，形成可以用于增加城市建设用地指标的挂钩指标。在当前国家采取偏紧建设用地供给的情况下，因为新增建设用地指标少，城市建设用地供不应求，城市建设用地的稀缺产生价值，这个价值就成为城市借“增减挂钩”政策来整理农村建设用地形成挂钩指标的动力。

显然，农村建设用地减少所形成的挂钩指标的价值，来自于城市建设用地的稀缺程度，而城市建设用地稀缺程度又与国家偏紧的新增建设用地供给有关。在增减挂钩政策中所形成的农村建设用地的价值是国家控制新增城市建设用地总量的结果，或是政府管制的结果，而非农村建设用地本身值钱。这个因为新增建设用地总量控制所形成的城市建设用地稀缺所造成的指标的价值，我称之为价值 B。这个价值 B 与土地位置无关，只与建设用地稀缺程度有关。

建设用地价值的另外一个来源是区位，由区位所决定的土地级差地租，我称为价值 A，正是特定区位的建设用地具有不同的开发价值，而使不同区位的土地级差地租（价值 A）相当不同。全国绝大多数农村地区都不处在城市扩张的边缘，不会被征收为城市建设用地，因此无法实现价值 A，只有特定区位的具有开发价值的土地，才有由农地变成建设用地的增值收益（价值 A）。

如果放开土地用途管制，可以随意非农使用，则因为国家控制新增城市建设用地而造成城市建设用地相对稀缺及由此形成的土地价值 B 也就不再存在了，增减挂钩政策也就没有意义。在城市建设用地无限供给的情况下，决定土地价值的唯一因素是区位，即我们说的价值 A。大中城市的土地因其区位良好而有巨大价值（不同地块的价值 A 是不相同的），而偏远农村的土地因没有区位优势，也就没有价值 A 存在。

也就是说，之所以偏远农村的建设用地在现行土地用途管制和偏紧的建设用地供给背景下，可以通过增减挂钩政策来获得价值 B，只是因为政

策管制，而不是农村建设用地仅仅因为所谓“市场竞价”就可以产生出惊人数字的货币财富。世界上没有这样的好事。

当前学界、政策部门不断在农村建设用地上做文章，以为通过折腾农村集体建设用地就可以将土地变资源变资产再变财产，就可以“显化”土地价值，“释放”土地价值，就可以让农民增收致富，且为此不断折腾农民拆房子，让农民上楼等等，就实在是太荒唐了。

三、完善地利共享的制度安排

正是现行的土地制度，才使中国可以防止土地食利集团形成，并将农地非农使用增值收益主要掌握在国家手中。国家有了土地财政，就可以建设更好的城市基础设施。良好的城市基础设施使城市可以为居民提供良好的生活环境与设施，为企业提供良好的生产环境与设施，总之是为经济增长提供了润滑剂，城市可以真正起到规模经济和发挥聚集效应的作用。经济进一步发展又为城市扩展提供了条件，城市扩展征收更多农地，就有更多农地非农使用的增值收益，这些增值收益作为土地财政收入，主要用于进一步的城市基础设施建设。这样就可能形成一个良性的城市化：一方面城市扩展，另一方面将城市扩展所征收农地的增值收益以土地财政的形式用于建设良好的基础设施，从而进一步推动城市经济发展和城市扩张。在中国史无前例的城市化浪潮中，大量农村人口城市化，每年城市化人口多达上千万，这样再过20年，中国人口的城市化就可以大致结束，与人口城市化同时结束的是土地城市化。这个时候，随着城市化的结束，大规模的需要昂贵投资的城市基础设施投资也大致结束了，这个时候的城市基础设施的主要支出是维护费用。靠向市民征收房产税，就可以得到足够维护城市基础设施所需的费用。

因为有土地财政投入进行城市基础设施建设，就使中国城市化的扩展可以在规模扩大的同时保证良好的基础设施，这正是当前中国虽然只是发展中国家却有着与欧美日等发达国家相媲美城市基础设施的原因。这样，

中国就可以做到又快又好的城市化。

又快又好的城市化绝不只是面子工程。良好的城市基础设施是城市生活和规模经济得以发生的基本条件。没有良好的城市基础设施，城市就无法有效满足经济发展的需要。相对来讲，在一般发展中国家，因为土地私有，城市发展带来城郊土地增值收益主要被地主占有，城市缺少强大土地财政支持，而无法建设良好城市基础设施。没有良好基础设施，城市就很难为经济发展提供强有力支持。中国经济之所以在全球化背景下一直可以保持相当强的活力，其中的两大秘密：一是廉价而高素质的劳动力，二是良好的基础设施。随着中国经济发展，劳动力越来越贵，在廉价劳动力方面，中国已不如东南亚和南亚国家有优势。但在基础设施方面，中国仍然具有极大优势。这种优势就可能继续支持中国制造在世界上的竞争力。在这个过程中，中国有越来越强大的经济实力，有越来越多具有自主知识产权的高新科技，以“中国创造”为特征的高端产业发展起来，并渐有国际竞争力，最终完成中国在国际经济分工中位置的升级，则中国就可以走出中等收入国家陷阱，就可以真正实现中国梦。

这里面的关键一环是，在中国步入中等收入国家，劳动力已不再廉价，中国制造不能依靠廉价劳动力来获得国际竞争力，而具有自主知识产权的高端产业又未能大批成长起来的断裂地带，中国凭什么可以继续保持相对于其他发展中国家的中国制造的优势，从而为中国创造的成长提供战略性空间？其中的关键就是由土地财政来建设的中国独有而其他发展中国家没有的良好城市基础设施。且良好的城市基础设施不仅可以为中国制造提供竞争优势，也可以为中国创造提供成长的良好环境条件。

也就是说，正是作为中国社会主义革命成果的现行土地制度，使中国经济发展所形成的剩余未被城郊土地食利集团所占有，这部分经济剩余通过土地财政的形式建设了良好的城市基础设施，做到了地尽其利，地利共享，而使中国具有了不同于一般发展中国家的制度优势。

因此，我们应该尊重地权自身的逻辑，理性认识现行土地制度，在此基础上不断完善现行土地制度，而不是用一种浪漫主义的想象彻底否定它！

前言 地利共享的制度安排因何遭遇傲慢与偏见？ 001

一、批评现行土地制度的几种声音 002

二、“释放”农村集体土地价值的真相与谬误 003

三、完善地利共享的制度安排 011

上篇 土地制度与地权逻辑

引言 周其仁说对了吗？ 003

一、地权的逻辑还是“死寂逻辑”？ 004

二、常识还是“经典的奇谈怪论”？ 009

三、虚拟的还是“未释放的”数目惊人的货币财富？ 012

四、观点不同还是“方法错误”？ 016

五、学术态度，由读者评判 019

第一章 土地制度：地尽其利，地利共享 023

一、土地制度为什么是最复杂的问题？ 024

二、两种土地，两种价值 027

三、分享经济发展剩余的制度安排 031

四、土地食利阶层与地方政府的利益之争 033

五、中国土地制度的宪法秩序 035

第二章 土地收益：来自何处，归向何方 043

一、被“贱卖”的宅基地 044

二、决定征地价格的三个因素 047

三、保护耕地的声音为何折腾了农民？ 050

四、被假问题缠绕的土地征收 055

- 第三章 城乡统一的土地市场：还权赋能，还是画饼充饥？ 061**
- 一、如何理解土地资源？ 062
 - 二、“资源变资产再变财产”的办法，能将土地变“活”吗？ 065
 - 三、土地的不可移动性——一个被屏蔽的常识 069
 - 四、城乡统一的土地市场，后果没有预想的那么好 072
- 第四章 两类农民：为谁说话，替谁办事？ 077**
- 一、消除制度歧视，而不是剥夺农民自由返乡的选择权 078
 - 二、三元利益结构之下的两类农民 079
 - 三、5%的农民与95%的农民，真的只有一种声音？ 081
 - 四、慎提农民土地财产权 083

中篇 土地财政与征地拆迁

- 引言 华生的勇气与困惑 089**
- 一、华生敢于讲主流不喜欢听的话 089
 - 二、土地增值收益归谁更合理？ 091
 - 三、“涨价归公”，此涨非彼涨 093
- 第五章 土地财政错在何处？ 097**
- 一、“土地财政”是分税制改革的产物 98
 - 二、土地财政与贪污腐败不是因果关系 99
 - 三、完善还是推倒重来？ 101
- 第六章 用城市低成本扩张来否认征地制度，是怎样的逻辑？ 105**
- 一、城市的低成本扩张有什么错？ 106
 - 二、“劣质城市化”，我们准备好了吗？ 109
 - 三、乡镇房地产“热”需要“冷”下来 114
- 第七章 征地拆迁因何成了“天下第一难”？ 117**
- 一、“征地拆迁第一难”难在何处？ 118
 - 二、农民盼拆迁不仅普遍，而且合理 121
 - 三、土地征收中的“公共利益” 125