



南湖法学文库



— The Practice of Land Rights —

地权的实践

龚春霞 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



南湖法学文库

地权的实践

龚春霞 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

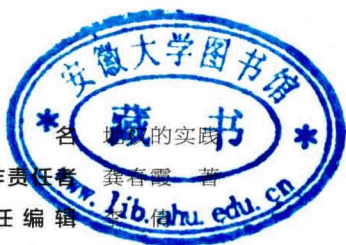
地权的实践/龚春霞著. —北京:北京大学出版社, 2015.3

(南湖法学文库)

ISBN 978 - 7 - 301 - 25393 - 9

I. ①地… II. ①龚… III. ①土地所有权—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第016625号



书

著作责任者 龚春霞 著

责任编辑

标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 25393 - 9

出版发行 北京大学出版社

地址 北京市海淀区成府路205号 100871

网址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京溢漾印刷有限公司

经销者 新华书店

965毫米×1300毫米 16开本 15印张 215千字

2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷

定价 35.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370



—— The Practice of Land Rights ——

总主编：吴汉东

· 南湖法学文库编辑委员会 ·

主 任：吴汉东

副主任：陈景良 刘 笋 张 红

委 员：吴汉东 陈景良 刘 笋 张 红

王广辉 郑祝君 张继成 赵家仪

胡开忠 樊启荣 詹建红 邓 烈

本研究受中央高校基本科研业务费专项资金资助(项目名称:“农地制度变动与公共品供给改革研究”,编号:20132015)

本研究为中南财经政法大学博士后科研项目“地权的理论与实践——以我国农村地权调研为基础”的前期研究成果。

总 序

历经几回寒暑,走过数载春秋,南湖畔的中南法学在不断精心酿造中步步成长。中南法学的影响与日俱增,这离不开长江边上这座历史悠久、通衢九州的名城武汉,更离不开中南法律人辛勤耕耘、励精图治的学术精神,中南学子源于各地,聚集于此,又再遍布大江南北传播法学精神,砥砺品格、守望正义的同时也在法学和司法实践部门坚持创新、止于至善,作出了卓越的贡献。

纵观中南法学的成长史,从1952年9月成立中原大学政法学院,到1953年4月合并中山大学、广西大学、湖南大学的政法系科,成立中南政法学院,后至1958年成为湖北大学法律系,1977年演变为湖北财经学院法律系,转而于1984年恢复中南政法学院,又经2000年5月的中南财经大学与中南政法学院合并至今,中南财经政法大学法学院已然积攒了50年的办学历史。虽经几度分合,但“博学、韬奋、诚信、图治”的人文精神经过一代又一代中南学人的传承而日臻完善,笃志好学的研习氛围愈发浓厚。中南法学经过几十年的积累,其学术成果屡见丰硕。“南湖法学文库”这套丛书的编辑出版,就是要逐步展示中南法学的学术积累,传播法学研究的中南

学派之精神。

中南法学经过数十载耕耘,逐渐形成了自成一格的中南法学流派。中南法律人在“为学、为用、为效、为公”教育理念的引导下,历练出了自有特色的“创新、务实”的学术精神。在国际化与跨地区、跨领域交流日益频繁的今天,中南法学以多位中南法学大家为中心,秉承多元化的研究模式与多样性的学术理念,坚持善于批判的学术精神,勇于探讨、无惧成论。尤其是年轻的中南法学学子们,更是敢于扎根基础理论的研习,甘于寂寞;同时也关注热点,忧心时事,活跃于网络论坛,驰骋于法学天地。

从历史上的政法学院到新世纪的法学院,前辈们的学术积淀影响深远,至今仍为中南法学学子甚至中国法学以启迪;师承他们的学术思想,沐浴其熠熠生辉的光泽,新一代的中南法律人正在法学这片沃土上默默耕耘、坚忍不拔。此次中南财经政法大学法学院推出这套“南湖法学文库”,作为中南法学流派的窗口,就是要推出新人新作,推出名家精品,以求全面反映法学院的整体科研实力,并使更多的学者和学子得以深入了解中南法学。按照文库编委会的计划,每年文库将推出5到6本专著。相信在中南法律人的共同努力下,文库将成为法学领域学术传播与学术交流的媒介与平台,成为中南法律人在法学研习道路上的阶梯,成为传承中南法学精神的又一个载体,并为中国法学研究的理论与实践创新作出贡献。

晓南湖畔书声朗,希贤岭端佳话频。把握并坚守了中南法学的魂,中南法律人定当继续开拓进取,一如既往地迸发出中南法学的铿锵之声。

是为序。

吴汉东

2010年12月1日

序 言

《地权的实践》一书是龚春霞在博士论文基础上修改而成。很长一段时间以来,地权问题就一直是学界、政策部门和媒体关注的焦点话题,2010年龚春霞博士的论文选题选了地权研究,现在看来是很正确的。2014年9月,中央全面深化改革领导小组召开第五次会议,审议了《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》。同年12月,中央深改组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,涉及主题都是地权问题。

既然是焦点话题,在地权问题上面就会有不同意见。龚春霞在《地权的实践》一书中讨论了相关争议,提出了相当有主见的观点。龚春霞的意见我都同意。就我看来,在当前引起社会广泛关注的地权问题上存在很多认识上的误会,我愿意借《地权的实践》序言的一角讲讲我的看法。也许我的这些看法有助于读者进一步理解《地权的实践》。

一、中国现代化成败的关键是缺少大约 1 亿亩建设用地?

经济发展、城市扩张,在人口城市化的过程中也同时进行着土地的城市化。中国人多地少,能否保持 18 亿亩耕地红线,关涉到能否养活所有中国人的大问题。城市化会占用农地,从而会减少耕地,因此,国家采取了严格的耕地保护政策,严格控制新增城市建设用地指标,强调城市建设集约节约用地。为了集约节约用地,保护耕地,国家出台了很多具体政策。在保护耕地和严控新增建设用地指标的情况下,造成城市建设用地的相对稀缺,这种建设用地稀缺产生的价值再加上土地不可移动所产生的城市建设用地级差收益,使城市建设用地具有远高于一般农地的价值,在一些地区甚至高达每亩数百万元。

城市建设用地价值巨大,容易让人误会为土地价值巨大,从而以为,如果中国再多 1 亿亩土地,就可以产生巨额的财富,就可以为中国现代化提供关键资源。中国现代化能否成功,中国能否走出中等收入陷阱,关键是我们能否获得一亿亩城市建设用地。

这个认识显然是错误的。中国有 960 万平方公里的国土面积,相当于 140 多亿亩国土,其中有 20 亿亩耕地。城市化需要占用土地,并非仅是耕地,140 亿亩国土上,虽然有沙漠、高山、河流、戈壁等不适宜建城的地方,但适宜建设城市的国土少说也有三、四十亿亩,当然就不缺少当前中国快速城市化所必需的大约 1 亿亩土地。

何况城市化就意味着农民进城。农民进城之后,他们就会退出自己的宅基地。现在农民有大约 2.5 亿亩宅基地,即使退出一半也有 1 亿多亩,足以弥补城市新增建设用地所占用耕地。

有人说,自 1990 年以来,中国耕地由 19 亿多亩降低到 18.26 亿亩,就是因为城市建设用地过多。这个说法有误,因为耕地减少的主要原因是退耕还林,退耕还林的耕地高于城市建设占用耕地。

现在城市建设用地具有远高于一般农地的价值,并非土地本身有价值,而是因为经济发展、城市扩展,使得土地上的经济容量极大地增加所致,也就是说,是经济发展所产生的价值附着在特定的不可移动的用于建设的土

地上的缘故。没有经济发展就不需要建设用地,土地也就不会产生增值收益。国家为保护耕地进行的土地用途管制和严格控制城市新增建设用地指标,使得建设用地相对稀缺,从而进一步提高了城市建设用地的价值。

值得再次强调的是,城市建设用地具有高价只是因为两个原因,一是经济发展和城市扩张,使特定区位的土地附着了巨大增值收益,一旦离开这个特定区位,附着在土地上的价值也就不再存在。没有经济发展和城市扩张带来的价值附着,一块土地,无论你是否叫它建设用地,都是没有这样一种增值收益的。二是因为土地用途管制,国家采用偏紧的建设用地供给政策,而使建设用地相对稀缺,从而产生形成指标价值。这个指标价值是管制形成的,一旦取消管制,指标价也就没有了,因为建设用地不再稀缺。

这样一来,无论有多少土地,叫什么名字,作什么用途,没有经济发展和城市扩张对建设用地的需要,这些土地就没有超出农业用途以外的高价。而农业用途土地的价值现在也就在1万元左右。这个价值相对于动辄数百万元的城市建设用地来说,实在太少。

换句话说,中国即使可以从天上掉下来1亿亩土地,中国也并不能因此获得每亩数百万元的土地增值收益。土地增值收益来自经济发展和城市扩张,这本来是一个朴素的真理。没有哪个国家是因为土地丰富就实现了现代化的,也没有哪个国家只是因为土地稀缺就无法实现现代化。可惜的是,当前中国社会中普遍出现了土地拜物教,将附着在土地上的价值当作了土地本身的价值,从而闹出很多笑话。

其中比如为节约土地而填海造地,为节约集约用地将城市拆了重建,为获得建设用地指标而拆农民房子以致于每亩建设用地指标达数十万元,等等。在中国总体建设强度还不足的情况下,这其中造成的严重资源浪费简直是犯罪啊。这样的节约集约用地必导致中国现代化重大损失。

二、现行土地制度没有效率?

一种普遍的认识是,中国现行土地制度没有效率,必须得改。这种认识认为,现行土地制度剥削了农民利益,引起土地冲突,导致国家合法性的流失。现行土地制度限制了土地自由流动,降低了土地的资源配置效率。城

乡建设用地不能形成统一市场,既不公平,又无效率等等。总之,现行土地制度是无效率的制度。

以上认识可谓是大杂烩,还可以列举更多关于现行土地制度没有效率不合理必须改变的认识出来。

问题是,现行土地制度真的没有效率不公平吗?

现行土地制度是经由新民主主义革命和社会主义改造的两场革命所锻造出来的制度。新民主主义革命平均地权,消灭了土地食利者,社会主义改造消灭了土地私有制,这样就彻底摧毁了依附于土地谋取利益的食利者阶层,从而使中国经济发展剩余主要用于分配给劳动者。随着改革开放和私人资本的兴起,参与中国经济剩余分配的就主要是资本和劳动,而无关土地,农地非农使用所形成增值收益主要通过土地出让金的形式用于城市基础设施建设,从而最终归还给社会,做到了“地利共享”“涨价归公”。这样的土地制度,得益于新中国两场革命摧毁了土地既得利益,才使得中国社会具有远比未经历土地革命国家强大得多的活力。

假定中国土地是私有的,这就意味着,中国经济发展所形成剩余要由资本、劳动和土地所有者来分。在全球化背景下,资本要获得全球平均利润,土地分享剩余,则劳动必减少剩余的分享。劳动者之间的利益分配关系必进一步紧张,这样的社会结构当然是无法与不存在土地分享剩余的中国经

济相竞争的。

有人说,现行土地制度剥削了农民的利益,问题是,土地本来就不是农民的私有财产,国家征收农民土地是给予了补偿的,且农民是欢迎国家征地的(当然要有足够的补偿)。关于在征地拆迁过程中出现冲突,其中原因并非农民利益受到损失,而是有人希望得到更多补偿。中国正处在史无前例的高速城市化过程中,附着在土地上的利益极其巨大,如何分享土地利益,各利益主体必有争执甚至争夺。在城市化快速推进和土地利益激增的背景下,难以避免发生矛盾和冲突。相对来讲,虽然征地拆迁发生了一些矛盾,总体却是可控的,因为农民从征地拆迁中是得到了巨大利益的。再过十多年,城市化结束,征地拆迁也就不再有,与此相关的征地拆迁冲突也就不再

有了。

有人说,当前城市建设用地与农村建设用地同地不同权也不同价。这种说法也是似是而非。农村建设用地是服务于农业生产和农民生活的建设用地,是生产生活附属设施用地,虽然也是建设用地,与城市用于第二、三产业的建设用地根本就是两码事。有人望文生义,说农村建设用地与城市建设用地同地不同权不同价,但本来就不是同一类型的土地,怎么可以同权,且本来就处在不同区位,如何可以同价呢!建立城乡统一的建设用地市场?这种说法完全不理解中国土地制度及不理解土地不可移动的属性。

当前中国具有全世界最高效率的土地制度,且这个土地制度防止了土地食利者的产生,做到了农地非农使用增值收益的涨价归公,地利共享,因此也是世界上最公平的土地制度。这个土地制度是两场革命的结果,用宪法巩固下来的,因此可以称之为中国土地制度的宪法秩序。我们要防止有反革命的力量来破坏土地制度的宪法秩序。

三、农地入市即产生巨额货币财富?

这是一种十分流行的误会。这种误会认为,只要放开农地入市就可以产生出巨大的货币财富,而完全忽视了城市建设用地之所以具有远高于农地的价值,是因为经济发展和城市扩张需要建设用地,正是经济发展和城市扩张,使用于城市建设的土地附着了增值收益。是经济发展而非土地本身创造出了巨大的城市建设用地的价值。因为城市只能平面扩张,就使得只有在城市近郊的土地才具有更高增值收益。而因为国家对土地用途的管制和相对偏紧的建设用地供给,使城市建设用地相对稀缺而具有超出实际价值的超额价值。

显然,让农地自由入市,并不能创造出额外的巨额货币财富,而最多只能分享现有的附着在土地上的价值。农地可以自由入市,则土地用途管制和建设用地指标就不再存在,偏紧的建设用地供给所形成建设用地稀缺也就不再存在,因为建设用地指标稀缺而使入市农地可以获得的价值自然也不存在。而正好处在城市近郊的农地因为可以分享到城市发展附着在土地上的利益,这些农地入市的确可以产生巨额货币财富,但这个货币财富与农

民劳动无关,与土地无关,而只是特定区位参与分享了经济发展的成果,从而产生了不劳而获。而占全国95%以上的土地,入市不入市,都因为缺少经济发展对建设用地的需要,而不可能获得农地入市的机会,更不可能产生巨额货币财富。

四、农民需要更大土地权利?

在广西农村调查时,农民说,“国家不能只给我们钱,还要给我们权利”,农民要更大的权利,这话听起来很熟悉,因为现在学界和政策部门都在说,应当给农民更大的土地承包经营权,现在正在全国试点的土地确权正是以给农民更大土地权利作为目标的。但与农民讨论,很容易就知道,他们所要的更大土地权利,恰恰不是个体农户更大的土地权利,不是土地确权所确权利,而是要让村社集体有一定的调整农民土地以便于耕作的权利。农民并不需要抽象的土地权利,他们也不是要将土地当作财产去抵押、交易的权利,而是要适应生产技术条件的发展和农村普遍出现的人地分离,而可以通过土地调整、尤其是小块并大块,以达到连片经营的问题,以及村社集体为单家独户小农提供共同生产服务的问题。农民最急需解决的问题,恰恰是因为个体农户土地权利过大而成钉子户,以及因此导致农业共同生产协商困难,组织交易成本过高,从而造成的“反公地悲剧”。

农村土地是用于耕种的,耕种方便才是作为耕者的农民的最大最强烈期盼。给农民更大的土地权利,其实不仅不能解决农民耕作便利问题,而且极大地提高了农民协商成本,使农民无法解决一家一户难以解决的生产困难,从而不得不在农业生产中多流汗与多流泪。甚至要多流血。

五、农地非正规流转没有效率?

当前全国都在建农村土地产权交易所,其中一项是将农村土地流转纳入到正规的土地产权交易所进行交易,从而形成正式的规范的农地经营权的流转。之所以要建产权交易所来流转农地经营权,是因为据说农民之间自发进行的农地流转无效率,且易引起争议。

但农民之间自发进行的不正式非正规的农地流转是在熟人社会进行的,我几乎从来没有听说农民之间自发的土地流转会引起争议,且这种自发

流转,因为是在熟人社会中进行的,流转极其便利,手续基本不需要,可以说是效率极高。

极高的效率还表现在农村自发流转,进城农民将土地流转给亲朋邻里之后,亲朋邻里也正好帮他看看房子,照顾老人。流入耕地的农民,因为种种原因无法进城务工经商而留村务农,他们自家承包地太少,流入一定面积耕地形成适度规模经营,他们就可以从农业中获得不低于外出务工的收入,并因此成为村庄的“中坚农民”。正是村庄中坚农民的存在,使农村人财物流出背景下面仍然可以保持一个健全的社会结构和稳定的样态。这如何可以说效率不高!

农民自发的土地流转,租金比较低,这对耕者有利,而流转出土地的进城农民也不在乎土地租金的多与少,但他们可以随时回来要地自己种,这也为他们进城失败提供了退路。这也是高效率。

所以,认为农民自发进行的土地流转没有效率,实在是错误的认识。这种自发进行的土地流转及因此形成的农村中坚阶层,正是自生自发秩序的典范啊。

我以上讨论的问题,龚春霞在书中大多都有讨论。此不赘述,还是请读者诸君看龚春霞在书中的具体阐述吧!

贺雪峰

2015年1月于华中科技大学中国乡村治理研究中心

前 言

现阶段,我国经济进入城市化、工业化快速发展的黄金增长期,同时也是各种利益关系和矛盾冲突加剧的敏感期。进入利益博弈时代之际,随着土地价值的日益增加,以土地为载体的各种社会关系复杂化。地权配置问题不仅影响人与物之间的关系,而且极大刺激了人与人之间的关系。农民与土地的关系构成了农村的一对基本关系。地权制度构建的目的即在于有序协调各方主体在土地利用中的经济社会关系,促使不同主体科学合理地行使土地财产权利,实现地权效益的最大化。

关于地权研究的主要视角是“权利”视角,强调应赋予农民更多的土地权利。权利是指法律赋予人实现其利益的一种力量。对于“农民权利”的强调,实则是强调保证农民依靠土地获得一定的利益。法律只有通过对于农地法律关系的界定,才能更好地保护农民从农地上获得更多的利益。地权的研究不可能脱离“权利”视角,但就“权利”视角想要达到的目标而言,笔者认为需要重点关注“权利的实践”问题。地权关系的确立发生在具体的场域之内,以当事人之间达成一致合约为条件,得到社区认可的权属关系才具有实际的作用和意义。换言之,地

权配置的有效运行必须依赖一定的时空条件,土地权属安排要在村庄内部有效运行,必须符合村庄内部对于产权的理解、支持与认同,与村庄的社会基础相吻合。

基于此,本书的研究视角侧重于对“权利实践”的关注,理解地权关系在不同场域的运行过程,在此基础上考察地权运行遇到的实践问题。本书的研究内容主要从地权诉求的实践、地权纠纷的实践、地权市场的实践及地权博弈的实践等四个方面来理解地权的实践情况。本书的目的并不在于呈现四者之间严密的逻辑关系,而在于通过这四个面向,来呈现文本意义上的地权配置如何在一定的约束条件和限制因素下运行。这对于认清土地制度的现实图景及可能的改革方向更为重要。

本书的主旨在于,通过具体呈现地权的实践逻辑,来回应土地制度的理论设计问题。当前并不存在单一的农民权利问题,农民的权利问题必须细化为什么农民的什么权利问题。不同农民的权利诉求不一样,对于土地制度的建构要求也不一样。与发达地区工业化程度较高的“农民”对于农地的诉求不一样,农业型地区的大多数农民希冀土地制度的设计满足他们关于土地上基础公共品供给的需求。土地法律制度关于农户承包经营权和集体土地所有权的界定应充分考虑这一点。城市化背景之下,土地非农化的增值收益不能突出个体的权利诉求,而应在基层政府、国家及个体之间进行合理配置。

目 录

第一章 导论 / 1

第二章 地权话语的实践 / 19

第一节 已有研究及问题意识 / 19

第二节 农地制度的变迁历程 / 22

第三节 农地制度的文本表述及理论阐释 / 30

第四节 地权话语的地方性实践 / 45

第五节 土地权利与地权的逻辑 / 52

第三章 地权诉求的实践 / 60

第一节 已有研究及问题意识 / 60

第二节 农民的分化及农民对土地的诉求 / 63

第三节 农业生产的困境 / 73