

# 中国 土地问题 调查

土地权利的底层视角

Investigation on China's  
Land Issues  
Land Rights from  
the Civilian Perspective

刘守英 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS



# 中国 土地问题 调查

土地权利的底层视角

刘守英 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地问题调查：土地权利的底层视角/刘守英著. —北京：北京大学出版社，2017. 12

ISBN 978-7-301-29247-1

I. ①中… II. ①刘… III. ①土地问题—调查研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 024970 号

书 名	中国土地问题调查——土地权利的底层视角 ZHONGGUO TUDI WENTI DIAOCHA
著作责任者	刘守英 著
责任编辑	刘 京
标准书号	ISBN 978-7-301-29247-1
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	em@pup.cn QQ: 552063295
新浪微博	@北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书
电 话	邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
印 刷 者	涿州市星河印刷有限公司
经 销 者	新华书店
	730 毫米×1020 毫米 16 开本 23.25 印张 351 千字
	2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷
定 价	79.00 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

## 推荐语

本书作者是我三十年前的同事，一起调查过农村土地问题。推荐这本书不是碍于面子，而是因为她的内容。土地现象看似简单——还有谁没见过土地呢——但由表及里深入进去，会发现藏在其中的宝贝。家与家、村与村、乡与城、民与国，实利、权利、法律、观念，还有过去与未来，一起纠缠到看上去毫不起眼的土地里。机缘巧合，本书作者于1986年踏入土地问题调查研究，从此再没回头，坚持在真实世界从事第一手调查，坚持在真实前提下探究围绕土地行为的逻辑。关心中国土地问题的朋友，不难找到理由，把这本书放在自己常常要翻阅的书架上。

——周其仁，北京大学国家发展研究院教授

本书提供的核心信息是，中国农村从不乏敢于且善于创新者，中国学者中也不乏一定要把真实世界搞清楚的探索者。

——刘世锦，国务院发展研究中心原副主任

不积跬步无以至千里，了解掌握实际情况，是理论政策研究的根基。本书就是守英的跬步和根基。

——黄小虎，国家土地勘测规划院原书记

当众人纷纷回避土地制度这个雷区之时，坚信唯实的守英，一直勇敢正视土地制度改革的必要性。三十余年来他奔波于城乡之间，深入调查和反复推敲，使这本呕心沥血之作得以成形。这在急功近利的今日是极为难能可贵的。此书必将成为研究当代中国农村问题，特别是土地问题的必不可少的重要著作。

——文贯中，美国三一学院终身教授

土地问题也就是发展问题。多年来，刘守英走访中国各地，从农村到城市，深入调查和研究复杂的土地问题。无论是偏远山区的特殊制度安排或是富庶地区的土地财政状况，在刘的笔下我们总能看到公有制框架下中国土地所呈现的既复杂但又合乎经济规律的组织形态，及其背后所反映的资源禀赋、制约条件和对发展的考虑。无论在国内外，刘教授的研究都位列前沿。对欲了解中国土地问题的读者来说，这是一本不能不读的书。

——龚启圣，香港科技大学人文社会科学学院教授

当下没有比见到一位学者这份来自对基层一线几十年观察、调研和理论分析的报告更让人感动的了。

——安刚，北京市人大常委会农村办公室主任

## 跑不完的真实世界

农村土地调查始于1988年。当年夏天，我卷起在复旦大学用过的铺盖，风尘仆仆来到那个年代许多青年人向往的地方——原国务院农村发展研究中心发展研究所。按照安排，我跟周其仁搞一段时间土地问题调查。没几天，所里发给我一件军大衣，一个大行李箱，这是我们所那时的标配，大衣备大伙冬天在外调研时御寒，箱子供大家下乡调研回来装资料。安顿下来后，我的第一趟出差就是随其仁到贵州湄潭调查，一同前往的还有在芝加哥大学读博士的文贯中兄。还没来得及收拾第一次坐飞机的兴奋、第一次在机关食堂用餐的好奇，我们就坐着“周师傅”开的老式军绿色“212”吉普向湄潭进发。从贵阳到湄潭200多公里，我们头天下午启程，一路颠簸，连夜兼程，受着沿途崖边夜行、乌江天险、息烽浓雾的惊吓，伴着一路上双手紧抓车护栏的贯中兄不停地和其仁讨论土地问题，于第二天下午抵达湄潭县城。湄潭试验产生的影响在此不表，对相关争议也不在此作回应。湄潭调查至今仍然刻骨铭心，主要是它在很大程度上影响了我从事研究的路数。

在来发展研究所之前，我对成为一个好的研究者可谓信心满满，甚至跃跃欲试。底气来自在复旦大学苦读攒的那点知识，几年时间啃完了发展经济学家，如张培刚、纳克斯、罗森斯坦-罗丹、赫希曼、莱宾斯坦、库兹涅茨、罗斯托、舒尔茨、刘易斯、费景汉、拉尼斯等的原著，并以“劳动力剩余型经济发展”为题完成了硕士论文。另外还备了一套“秘密武器”，就是以张五常的《卖桔者言》《中国的前途》等小册子为线索，将产权和制度学派代表人物科斯、阿尔钦、德姆塞茨、诺斯、张五常以英文发表的论文和著作等一篇也不放过。更大的自信来自我把“从农村来的”视为优势，自己考上大学之前，从未离开过村庄，对农民和农村的感受是城里人不会有的，心想研究农村和农民问题不就

是那点事，自己的出生和经历可以派上用场。

一进到真实世界，这两套备用武器完全失灵！到湄潭后的第二天，我们就住进了抄乐乡楠木桥村的农民家里，白天听其仁和村干部及村民聊，一个一个细节地抠，一环一环地追问，一连几天乐此不疲。问者津津乐道，高兴时还开怀大笑；被问者就跟与远方来的亲人唠嗑似的，全然没有一丝丝陌生和警觉。到了晚上，我们三人分头到一户户农民家里去做访谈。20世纪80年代后期湄潭的贫困我们在研究报告中有所刻画，由于没有电，我们就在当地干部的引领下，打着手电筒，一家家走访，在昏暗的油灯下记录。快十点多了回到落脚的老乡家，将对农户的访谈一户户整理成访谈录。已经十一点多了，其仁又把我们喊到一起讨论当天的感受和发现，贯中兄与其仁那时的激辩仿如昨日。几道流程走完，每天倒下就快一点了！

几天下来，我就从兴奋、受冲击转向疲惫、自信心受挫。兴奋是因为听其仁和农民聊天句句新鲜，一问一答充满机智，来劲！受冲击是来自一线调查的现场感对人的震撼，以及通过调研细节还原真实世界的美妙；疲惫是来自没日没夜连续作战感到身体已到极限，而更主要的是来自对密集访谈形成的庞杂信息的消化困难。自信心的受挫是最致命的，面对一个个和我老家差不多朴实的农民，要打开他们的话匣子怎么这么难？怎样才能自如而有逻辑地和他们聊天？一个农家出身的研究者怎么连台账都看不懂？原来熟悉农民并不等于了解农民，要研究农民更是完全不同的两码事！湄潭调查期间最痛苦的是如何过研究路数关。作为一个刚出校门的大学生，对于听到和看到的，老想找书上怎么说的，晚上也琢磨用哪一套理论来解释。但是，其仁走的完全是另一套，他在展开一项研究之前完全不给假设，也没有提纲，也不提谁谁说过，当时听到的唯一引证是，在和陪同调查的时任贵州省委研究室主任李青讨论湄潭方案时，冒了一句：“雍正搞过一个‘新增人丁，永不加赋’，我们就来个‘新增人口，永不分地’！”这就是后来对中国土地变革产生重大影响的“增人不增地、减人不减地”制度的由来。到了地方就开始一轮轮密集的狂风猛炸，对象既有干部，也有农民，不预设前提，问题完全是问出来的；然后在调查点进行讨论、碰撞，形成判断。回北京以后进行资料的处理、调查信息的还原、观点的提升，再形

成政策含义。他这套打法和一般的研究路径是反着的，后者一般是：文献—假设—数据—检验—政策含义，他的方法则是：与各种访谈对象聊—发现问题—讨论与激辩—提炼与概念抽象—资料处理、还原与提升—一般化—政策含义。许多跟其仁跑过的人都认为，这套基于真实世界的研究方法过瘾，但一般人学不来，这需要你有良好的体力，与不同对象无缝聊天的本事，现场发现蛛丝马迹的嗅觉，掌控座谈会不跑题的气场……我的体会，这些还不是根本性的，最难的是你对这一套打法的信心是否坚定。这一点做到了，前面几条只是功夫高低的差别。问题就在于没有几个人能坚持，走一段就会怀疑，还有你会内心开小差：干嘛要吃力不讨好这样做！

一旦认定从真实世界找问题、寻答案这条路，你会逐渐远离用数据试假设、跑回归检验相关性的研究，因为你会对那样找出来的假设是否为真问题打问号。还有一点就是你会抗拒用二手、三手、甚至四手、五手……的“证据”来表达自己的观点，总感到这些经过不断倒手的资料已经加入了一道道的主观取舍与处理，倒手越多，离真实世界越远。30年来养成的习惯是，不到一线调查，不掌握一手材料，没有和相关者直接聊，就不踏实，不敢就自己没有见到的发表看法，更不敢武断地下判断、给主张。这样的研究确实很笨，但只要坚持，总会有所斩获。

收录本书的农村土地案例尽管跨度很长，主线围绕集体所有制何去何从和农业经营制度的演化展开。收入本书的第一个案例1988年涪潭报告的价值，就在于提出了包产到户以后中国农地制度的成员权集体所有制性质，分析了这一制度的运行成本，提出通过“增人不增地、减人不减地”代替不断分地的成员集体所有制的改革方案。在那以后，我们差不多每十年对新制度实施的效果与需要进一步解决的问题进行跟踪调查，本书的第二个案例就是我们在涪潭改革25年时对500农户的分析，结果表明，“增人不增地、减人不减地”制度确实如当初预计的那样使涪潭无地人口增加，但是，这一制度带来的风险很大程度上通过农户内部代际传递、非耕地开发和工业化、城市化的作用所消化，尤其是土地规模越小的农户，家庭总收入越高，非农收入越高，表明通过坚定不移地稳定农民土地关系，加上结构转变的推动，配合对无地人口的社会保障，中



国农村的土地制度可以走出不断按成员权调整和分配土地的集体所有制困境。第一篇“农村土地问题调查”部分收录的另外几个案例侧重于集体所有农户经营制度变迁的可能形式，通过上海松江家庭农场、成都股份合作制、湖南种粮大户、山东服务规模化试验的案例研究，分析了家庭农场、股份合作社、服务主体规模化三种经营方式的收益成本与制约。我们不同意在农业经营制度上采取非此即彼的极端化态度，因为在真实世界看到的情况是，随着结构变革，原有农业经营制度的约束条件发生了重大变化，变是必然的，堵不住。关键是怎么变。农业经营制度的变迁路径就是根据各自面对的约束条件及其变化，形成不同的合约结构和制度安排，公共政策上切忌挥舞“不许、不许、也不许”的大刀将地方可能的制度创新扼杀，同时也要制止以行政手段和给吃偏饭搞农民非自愿的所谓制度创新。

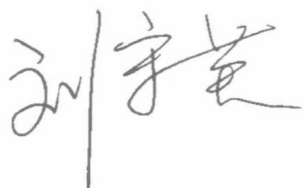
对城市土地问题的关注纯属偶然。2000年春天，当时国务院发展研究中心农村部的负责人告诉我，中心来了个办公厅主任，想找我聊聊。之前听同事传过新主任是个将军，心想一个军人能聊出什么！既然人家高看咱们一眼，就去会会吧。主任名蒋省三，将军身份不假，曾担任过前国家主席杨尚昆的秘书，兼军委研究室主任。老蒋一见面就开门见山，说看过我写的东西，而且他对土地问题感兴趣，陪杨主席到广东时，听时任广东省委书记谢非讲过广东的土地股份制。老蒋问有没有可能一起去调研。他的这一提议又把我已经灰掉的心调动起来，1992年我就参加过南海召开的土地股份制改革研讨会，对这个地方“喝头啖汤”的劲头留下深刻印象。几天后我们的南海调查成行。得益于老蒋对南海大到县委书记小到村书记都非常熟悉，以及他在这里广泛的人脉关系，我们很快进入南海模式的本质。几天下来，我们从原本设计的了解土地股份制的具体安排转向一个更宏大的视角，就是这里以集体建设用地入市提供企业发展用地、以土地股份制让农民从农地承包权种地到非农化股份分红，实际上是一个与国家征地工业化完全不同的另一条道路，之后我们又沿着这个路径跟踪南海如何实现集体土地上的城市化。有了这个视角，我就觉得土地问题的研究没有那么窄了，有了继续挖下去的兴趣。期间又遇到一档子事，2008年奥运会之前，从北京市农研中心调到首都经济贸易大学的张强约我去看看郑各庄。听

了一二，觉得跟我的关注点吻合就答应了。没想到的是，一进入村庄就惊呆了，这哪是村子，分明是城市，十几层的办公大楼，几家五星级酒店、温都水城、几所大学……我们一下子就来了情绪，和村庄也是宏福集团掌门人黄福水也对上脾气，他答应我们敞开调查，所有资料和记录公开，除了访谈骨干，还要和他有意见的人谈。于是，我们团队在红楼选秀的岛上安营扎寨，躲开奥运会的喧嚣，经过几个月时间的努力，写出“集体土地长出的城市”案例，因为这段研究，郑各庄成为我的一个长期跟踪点，自2016年我到学校后，两年来都带学生到这里听老黄讲课。

南海研究完成后，老蒋又提议，去浙江、陕西、重庆看看。去这些地方之前，主题还是土地问题，但并没有很明确的目的，就是因为他在这里有好的人脉，能听到比较真的实情。第一站到浙江，重点调查的是绍兴、义乌和金华。现在我都在纳闷，当时的地方干部怎么会如此敞开地让我们翻箱倒柜，我们不仅了解占补平衡、建设用地指标分配、征地及其补偿等一般性的土地问题，还从城市扩张延伸到财政状况与信贷，越往下问，越感到土地问题绝不是个技术问题，是牵动国民经济运行的重要主线，“土地财政”概念就是在一线调查发现并提出的。至于后来有人喊“改革土地财政就是自毁长城”，甚至用一套自创的理论和自造的事实搞出一套所谓的理论来解释这套东西有多么的伟大，就不在这里细表了。浙江调研完后，觉得这个事情非同小可，就把同一拨人马拉到陕西和重庆进一步调查。发现问题更加严重，浙江的以地谋发展还是有产业支撑的，但是到了陕西就变成了土地质押，到重庆更是依靠八大投资平台公司“以地融资”。这种土地财政和以地融资模式确实能实现快速城市化，但是由此带来的地方财政风险、金融风险和社会风险代价巨大，如果不想办法摆脱这种以地谋发展的模式，国民经济运行会出大问题。遗憾的是，在城市化的高歌猛进和卖地收入的飞速增长中，这种预警没有多少人能听得进去，听明白的人也不愿意碰这套模式。

来到学校以后，越发觉得过去30年调查的弥足珍贵。这些案例尽管独立呈现，但每一个都是一手调查，汇到一起以后还是能看出中国土地制度的一些本质特征以及存在的问题。感谢在真实世界的路上给出了指引性和激励性的周其

仁、蒋省三、黄小虎、安钢等兄长和师友，感谢参与案例调研和写作的所有同事和朋友，他们是周其仁、蒋省三、余斌、徐小青、邵夏珍、张强、周飞舟、高圣平、邵挺、王小映、李青、樊雪志、石光、谭明智、王瑞民、廖炳光、李艺铭、付伟、王绍琛、韩启民、李代等，感谢原农研中心发展所培养的调查基因，感谢国务院发展中心提供的平台和政策转化优势，感谢所有支持本书案例调查的地方领导和朋友，最后要感谢北京大学出版社林君秀主任的力主出版和刘京编辑的辛勤付出。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '刘京' (Liu Jing), written in a cursive style.

2017年12月30日于北京

# 目 录

## Contents

### 上篇：农村土地问题调查

- 第一章 湄潭：一个传统农区的土地制度变迁 / 3
  - 一、引言 / 3
  - 二、1979—1984：短期政策的不断迭加 / 5
  - 三、进一步变革集体土地所有制的经济要求 / 12
  - 四、制度供给：湄潭土地制度试验区 / 24
  - 五、结论 / 35
- 第二章 湄潭县“增人不增地、减人不减地”试验调查分析 / 38
  - 一、湄潭县“增人不增地、减人不减地”试验的背景与实施 / 39
  - 二、调查区域的基本特征 / 42
  - 三、“增人不增地、减人不减地”对农村转型的影响 / 44
  - 四、基本结论与建议 / 56
- 第三章 上海市松江区家庭农场调查 / 59
  - 一、松江区家庭农场发展情况与主要做法 / 59
  - 二、家庭农场经营状况与效果 / 64
  - 三、推行家庭农场的条件 / 70
  - 四、松江家庭农场探索的意义与思考 / 73
- 第四章 四川省成都市农地股份合作社试验 / 77
  - 一、实行农地股份合作社的背景 / 77

- 二、土地股份合作社的组建与制度安排 / 79
- 三、土地股份合作社的管理与经营方式 / 84
- 四、土地股份合作社的经营、收益与分配状况 / 86
- 五、对成都农地股份合作社试验的评论与建议 / 94
- 第五章 湖南省农民专业合作社调查 / 100
  - 一、湖南省农民专业合作社发展状况 / 100
  - 二、几个农民专业合作社案例 / 101
  - 三、农民专业合作社的新特点 / 107
  - 四、政策建议 / 110
- 第六章 黑龙江省绥化市农业发展方式变迁调查 / 114
  - 一、经济结构与农业投入的重大变化 / 114
  - 二、农业经营形式急剧变化 / 116
  - 三、农民专业合作社的经营与效果 / 119
  - 四、绥化现代化农业的投入产出分析 / 123
  - 五、发展现代化农业、提高农业经营效率的政策建议 / 127
- 第七章 山东省供销社的服务规模化试验 / 131
  - 一、单纯扩大农地经营规模实现不了农业现代化 / 131
  - 二、探索农业服务规模化：山东省供销社的试验 / 139
  - 三、正确认识和客观把握中国农业现代化的战略重点 / 149

## 下篇：城市土地问题调查

- 第八章 浙江省土地财政与城市化调查 / 153
  - 一、引言 / 153
  - 二、90年代末以来工业化、城市化的主要特征：从自动自发到政府介入 / 154

三、政府垄断土地一级市场：城市化扩张的制度保障	160
四、土地财政与土地金融：城市扩张的两大依托	175
五、政府与农民之间的利益博弈	191
六、基于实地调研的几点政策考虑	195
第九章 陕西省土地融资与城市化调查	200
一、引言	200
二、依赖基础投资和城市扩张支撑的高速增长	201
三、发育不充分的土地市场	208
四、土地税费及土地收益对地方财政的贡献	226
五、依赖金融和负债支撑的城市化	238
六、城市化进程中的农民土地权利	249
七、基于调查的几点结论和政策含义	255
第十章 20 世纪 90 年代的集体建设用地入市调查	257
一、农地转集体建设用地政策演进	257
二、农村集体建设用地进入市场进程	259
三、农村存量集体建设用地进入市场的几种途径	260
四、土地农转非市场发展的几个政策问题	276
第十一章 广东省南海区的土地资本化与农村工业化	279
一、工业化进程中的农民土地权利：南海模式	279
二、南海土地股份制制的实质	281
三、集体经济组织实体化	289
四、农村集体非农建设用地进入市场的法律困境	293
五、结论和政策建议	296
第十二章 广东省南海区集体土地入市与城乡一体化调查	298
一、集体建设用地上的工业化和城镇化	298
二、做法与效果	299
三、保护耕地和保障农民权益的措施	301

四、政策建议 / 303

第十三章 北京市昌平区郑各庄村调查 / 304

一、引言 / 304

二、宅基地商品化与土地资本化 / 305

三、集体建设用地入市与农地非农化 / 311

四、政策意义 / 317

第十四章 北京市朝阳区高碑店乡调查 / 323

一、城市化进程中城乡结合部面临的突出矛盾 / 324

二、朝阳区高碑店乡的做法与政策创新 / 328

三、解决“城乡结合部困境”的政策建议 / 335

第十五章 重庆市统筹城乡试验与土地制度创新 / 341

一、重庆统筹城乡改革试验的土地制度创新与绩效 / 341

二、改革试验的价值与面临的问题 / 349

三、进一步推进制度试验的建议 / 354

# 上篇

• .....  
农村土地问题调查



