

地权

的逻辑

中国农村土地制度向何处去

贺雪峰 著

◆ 中国政法大学出版社

地权

的
逻辑

贺雪峰 著
中国农村土地制度向何处去



中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

地权的逻辑：中国农村土地制度向何处去 / 贺雪峰著. — 北京：中国政法大学出版社，2010.9

ISBN 978-7-5620-3700-2

I. 地... II. 贺... III. 农村-土地制度-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第162865号

- 书 名 地权的逻辑—中国农村土地制度向何处去
DIQUAN DE LUOJI ZHONGGUO NONGCUN TUDI ZHIDU XIANG HECHUQU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088信箱8034分箱 邮政编码100088
邮箱 academic.press@hotmail.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
(010)58908437(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 650×980 16开本 22.75印张 320千字
- 版 本 2010年10月第1版 2010年10月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3700-2/F·3660
- 印 数 0 001-3 000
- 定 价 38.00元

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由本社发行部负责退换。



序：主张土地私有化的人， 尤其要看这本书

雪峰应该是最著名的反对土地私有化的三农学者之一了。

雪峰著述颇丰，他的每本书我都是认真读的。他的书与一般的学者很不同，每本书都是他立足于农村感悟出来的，真实，实事求是，有思想，有见解。

5年以前，雪峰的研究是极少涉足土地制度的。

大概2006年春节前后，我特别慎重地建议雪峰和他的研究中心要高度关注土地制度及其演变，并表达了我特别期待看到雪峰关于土地制度的书。我之所以如此期待雪峰高度关注土地制度，一是因为土地是农村经济、政治、社会的根，很重要，研究农村不能不研究土地；二是因为雪峰多年以来一直都坚持每年花2~3个月的时间，带领他的弟子们住在农村边调研、边读书，这在三农研究的圈子里似乎没有第二人做得到。正因为这样，雪峰不仅自己成果多，他的学生也成果颇丰，如：陈柏峰、申端锋、吕德文……，这些孩子在做学生期间的成果超过了很多大学的副教授、甚至教授。在我看来，雪峰的团队应该成为土地制度建设的重要力量才是！

四年了，终于高兴地看到雪峰《地权的逻

辑——中国农村土地制度向何处去》的书稿了。

一口气读完《地权的逻辑》，果然不一般。雪峰在书中不仅对最近一些年围绕土地制度改革激烈交锋的各种观点进行了解读或回应，而且系统地提出了土地制度建设的主张。虽然，我不是完全同意雪峰的某些主张，但这不影响我对这本书的好感，因为他的主张是站在农村土地上放眼全局和国家、民族未来的严肃思考。无论你是主张土地私有化的、国有化的、或是维护集体所有制的，你都可以从他的书中了解到很多你不曾了解的东西，他的书有助于修正和完善你的观点和主张。

我期待雪峰《地权的逻辑》的出版，这将使土地制度改革的讨论和土地制度建设推向一个更务实、更理性的阶段。

主张土地私有化的人，尤其要看这本书。

李昌平

2010年4月18日



自序：破解土地权利的神话

土地权利问题是当前学界、政策研究部门、媒体以及社会大众关注的一个焦点问题。主流观点认为，给农民更大的土地权利，不仅有利于保护农民的利益，而且有助于加快土地流转，形成规模经营，提高土地资源配置的效率。经济学家中的极端观点认为，土地私有化是中国历史中的常态，也是中国农村土地制度的必然方向；温和观点也认为应当给农民更大更加完整的土地承包权，弱化乃至虚化村社集体的土地所有权。近年来，中央农村土地政策的方向正是加强农民土地承包经营权。2007年通过的《物权法》中将土地承包经营权界定为用益物权，而使农民土地承包经营权具有了超越债权的性质。

但是，究竟给农民多大的土地权利才能保护农民利益，及可以提高土地资源配置效率？农民土地权利越大，就越能保护农民利益吗？从我最近十多年的农村调查来看，给农民更大的土地权利，可能不是保护了农民利益，而是损害了农民利益。农民更大的土地权利可能并不是提高了土地资源的配置效率，而是降低了土地资源的配置效率。

为什么会出现这种情况？我们不应该仅仅抽象地讨论土地权利与农民利益和资源配置效率的关系，而需要深入到土地制度运作的具体

语境与处境中，深入到土地权利的内在逻辑中去。

中国当前的土地制度是承接人民公社“三级所有、队为基础”而来的，由生产队演化而来的村民组是农村土地最基本的所有权单位。分田到户时，生产队以户为单位，按人口均分土地。为了做到公平，土地分配一般按远近、肥瘦和水源条件好坏来搭配承包，由此形成中国农户人均一亩三分、户均不过十亩，且往往分散为七、八上十块的小农经济格局。中国农民承包的土地，不仅规模小，而且十分细碎。这是我们讨论中国农村土地制度的一个基本前提。

在可见的将来，中国农村人口向城市转移是一个漫长的过程，因为中国农村人口太多。当前中国农村户籍人口达到9.4亿，即使将所有进城务工的约1.5亿农民都算作城市人口，农村人口数量也有将近8亿。而我们知道，进城务工农民的绝大多数都无法在城市获得稳定的就业与收入，从而无法在城市体面地生活下来。当前中国农民往往通过家庭代际分工来同时获得务工和务农两笔收入，即年龄比较大的父母在家务农，获得农业收入，年轻子女外出务工，获得务工收入。年龄比较大的父母在家务农，务农收入可以解决一家人的温饱问题和应付日常开支，年轻人的务工收入就可以作为闲钱积攒下来。若没有务农收入，务工收入就只能用于解决一家人的温饱 and 应付日常开支，这个家庭就很难积攒闲钱，家庭生活因此可能跌到温饱以下。也就是说，在未来三、五十年，中国大多数农户家庭要维持一个超出温饱、相对体面的生活水准，就还需要依靠务农收入。

在农户家庭还要依靠土地获得农业收入，及农民从农村转移出来还有一个漫长过程的前提下，中国“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经济就还有长期存在下去的合理性和必然性。这是我们讨论中国农村土地制度的又一个基本前提。

二

在以上两个前提下讨论中国农村土地制度和土地权利，就十分有趣。给农民更大的土地权利，显然不是专给某个农民更大的土地权利，而是要给村社集体内所有承包土地农户更大的土地权利。假定一个村民组有 30 户，有 300 亩土地，每户承包 10 亩土地，则给农户更大的土地权利，就是给所有 30 户农户更大的土地权利。给农户更大的土地权利，谁的土地权利变小了？是村民组的土地权利变小了。村民组是谁？村民组是由 30 户农户共同组成的一个最基本的土地所有权单位，也是一个基本的农田灌溉单位，是用来解决一家一户“办不好和不好办”的事情的最小集体单位。

农户更大的土地权利，意味着个体农户有更大的不服从村民组集体的权利，也就意味着个体农户有更大的对抗村民组内大多数农户决定和利益的能力。因此，在村民组集体内，无论对大多数人多么有利及大多数人有多么强烈愿望去做的事情，只要少数农户反对，这些事情都可能无法做成。村民组是一个很小的单位，是一个最基本的灌溉单元，也是一个最小的维持农业生产基础条件的单位。中国“人均一亩三分、户均不过十亩”的小规模且细碎的土地，离开村社集体的协作，将难以获得顺利进行农业生产的基础条件。农户更大的土地权利，也就意味着农户为了自己的利益而不顾其他农户反对的能力。农户更大的土地权利显然是所有农户都有不顾其他农户反对的能力。则村民组内，维持农业基本生产条件的、一家一户“不好办和办不好”的公共和公益事业，如集体灌溉、机耕道修建、植保等等，都容易因人反对而无法办成。结果是，所有农户都因为更大的土地权利，而更加难以获得基本的进行农业生产的条件。农民的土地权利增加了，但农业生产的基础条件更加难以获得，农业生产更加不方便了。这是笔者近年来在全国农村调查的强烈感受。

前几天，清华大学崔之元教授到我所在的华中科技大学演讲，提到“反公地悲剧”。“公地悲剧”是大家熟悉的比喻，意指

公共资源因被过度使用而被破坏的悲剧。“反公地悲剧”是美国经济学家黑勒教授提出的理论模型。在“公地”上存在着很多权利所有者，为了达到某种目的，每个权利所有者都有权阻止其他人使用该资源或相互设置使用障碍，而没有人拥有有效的使用权，导致资源的闲置和使用不足，造成浪费，由此所产生资源不能被充分使用的悲剧即为“反公地悲剧”。当前中国农地制度安排尤其是取消农业税后的农地制度安排，正是“反公地悲剧”的一个极好的例子。

每一户农户有更大的土地权利，则田块在上游的农户就希望在灌溉中搭下游农户的便车；有农业以外收入的农户就希望在农业生产基础条件改善中搭主要依靠农业收入农户的便车；进城农户就希望在基础设施建设中搭仍在村庄生活的农户的便车。当前的中国农村，农民已经发生极大分化，从收入来源来看，既有纯农户，又有兼业户，还有已经转移进入城市但在农村仍然有承包地的农户。从收入多少来看，有经济条件好、中、差的不同农户。农民的分化，使农民利益诉求差异极大。在改善农业生产基础条件的任何集体行动中，农民所获得利益或所受到的损失总会有所差异，因此就容易产生持反对意见的少数，这个持反对意见的少数因为有很大的土地权利，而足以阻止任何大多数人的决定，从而导致在村民组范围内的集体行动困境。农业基础条件的改善也就不可能实现。

农民更大的土地权利比如十七届三中全会规定“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”，就使得有些转移进城的农户不必退出自己的土地。这些进城农户并不关心土地收入，他们也不会随意将土地流转出去，而是会让土地“有”在那里。随着越来越多农民转移进城，从事农业生产的农户就会发现，为了方便生产而计划进行基础设施建设时，他们根本就找不到讨论基础设施建设的商议对象。

对于从事农业生产的农民来讲，更大的土地权利并不意味着更多的收入和利益。相反，更大的土地权利却往往意味着更高的集体行动成本，更少的集体妥协，更难对付“钉子户”和更加无

法防止搭便车，从而使农户更难获得进行农业生产的基础条件。取消农业税前，农村集体灌溉还普遍可以进行，取消农业税后，大多数地方农村的集体灌溉体系迅速解体，农户不得不通过打井来灌溉水稻。笔者主持的一个乡村建设实验区，一个只有4万多人的乡镇，近年来竟打了7000口灌溉机井。

相对于更大的土地权利，从事农业生产的农民最需要的是耕作方便，是旱涝保收。而在中国如此小而细碎的土地规模下，离开农户协同一致的行动，离开作为基本灌溉单元和土地所有权单位的村民组，农户根本不可能获得进行农业生产的基础条件。站在（从事农业生产的）农民的立场，农民不是要更大的土地权利，而是要耕作方便。

三

从资源配置的角度来看，农民更大的土地权利也并不意味着可以更快地推动土地流转和扩大土地经营规模。农地的价值只能依据其农业产出来计算，而农业产出主要是大宗农产品的产出，因为中国90%的土地只可能种植粮食作物。种植粮食的农地价值不可能很高，从我们的调查来看，一亩地永久流转出去的价格也就在数千元到一万元。农民拥有更大的土地权利，如果是表示农民可以自由买卖（“流转”）土地的话，则只有那些进城之后生活仍然艰难的家庭，才会因为小孩上学、生病住院或缺少流动资金等原因，而将乡下的土地卖掉，但这样的家庭即使有了卖地收入，他们仍然可能无法在城市体面生活下去。一旦无法再在城市体面生活下去，在农村的土地又已卖掉，他们便无家乡可回，他们就不得不沦落到城市贫民窟中。在城市有稳定就业与收入的家庭，他们恰恰又因为在了城市有了收入，而不急于将农村的土地卖掉（流转出去），他们就会将农村的土地“有”在那里，留作“乡愁”，或等待土地升值。

越来越多的农村人口进城，这些进城的农村人口中，不能在城市体面生活下去的人往往不得不卖掉农村的土地，而在城市有稳定收入来源的家庭则将农村土地“有”在那里。这些有城市收

入来源的农户并不关心土地的产出，也不关心土地上的基础设施建设，农村的土地也就不仅难以做到成规模的流转，而且连最基础的农业生产条件也难以获得。也因此，农民更大的土地权利可能不是提高了土地资源的配置效率，而是降低了土地资源的配置效率。

对于从事农业生产的农户来讲，土地权利不重要，土地产出和耕作方便最重要。倒是转移进城不再依靠土地产出也不再从事农业生产的家庭要求有更大的将土地“有”在那里的权利。能够转移进城的家庭显然是农村中的强势群体。更大的土地权利，只是让农村中更加强势的不再从事农业生产的群体获益，而留在农村真正从事农业生产的弱势农民群体则因为更大的土地权利而利益受损。

四

城郊和沿海发达地区，因为经济发展、城市扩张，越来越多的农地被征收为建设用地。由农地变为城市建设用地，土地价值大幅度增加。如何分配土地收益就会成为各方关注的焦点，正是因此，为征地而引发冲突已成为当前中国社会矛盾的显著特点。

从土地被征用农民的角度来讲，他们当然希望可以分享更多土地增值收益。若农民有更大的土地权利，他们就可以在与政府征地的谈判中占据更加有利的位置，就可以分享到更多的土地增值收益。

但是，土地非农使用的收益主要来自工商业的发展，来自经济的发展和城市的扩张，而与农户的努力无关。征地要给土地被征农户以补偿，但土地非农使用的增值收益显然也不能完全给到农户。农户、集体和国家如何分享土地收益，应该有一个合理的均衡点。土地被征收农户当然希望有更高的土地补偿，但我们也应该知道，城郊农民征地所获的补偿远高于一般农地流转所获得的收益。

当前的土地征收中，给失地农民更高补偿是应该的，合理的，城郊农民希望有更大的土地权利从而可以更多分享土地收益

也是可以理解的。但我们必须明确，这部分农民是中国9亿农民中的强势群体，他们的状况已经较从事农业生产的农民状况好得多，且他们只占农民总数的不足5%。这部分农民的土地权利诉求与一般农业地区的农民是完全不同的。同时，按照中国法律，农业用地属于集体所有，城市建设用地属于国有，将农地征收为城市建设用地，也是变土地集体所有为土地国有。是因为工商业的发展和农地非农使用才产生出土地的级差收益，这部分收益的大部分理应归国家占有。国家正是占有了土地收益，才有能力为全国大多数农民提供大规模的转移支付，才有能力进行大规模的城市基础设施建设。正是土地非农使用的级差收益不是全归失地农民占有，而可以防止出现一个庞大的土地食利阶层，而使国家可以用土地非农使用的增值收益进行社会再分配。

五

从以上讨论可以看到，土地权利问题并非我们一般所认为的那样简单。从道德角度看，更大的土地权利并不是抽象地保护了农民这个弱势群体的利益，而可能只是保护了农民中的极少数强势者的利益，却损害了占农民绝大多数的弱势者的利益。从效率上看，在中国农民人数众多、人均耕地狭小的国情下面，更大的土地权利往往意味着农业生产基础条件更难改善，和土地资源配置更加无效率。

当前学界和媒体鼓吹的给农民更大土地权利，其结果可能恰恰会损害农民利益。我们必须深入到土地制度背后的机制与逻辑中，在中国当前国情的语境下来讨论中国农村土地制度应该向何处去。任何抽象的、意识形态的、道德批判式的讨论，都是应该警惕的。

遗憾的是，当前关于中国农村土地制度的讨论中，既缺少关于中国农村土地问题的基本常识，又完全不理睬中国农村土地内在的逻辑。尤其是一些旅居海外的华人经济学家，在完全不懂中国农村土地制度甚至没有做过一次农村调查的情况下，即以想当然的态度对中国土地制度大发宏论，这些以普世价值、抽象真理

来发言的海外华人经济学家，只是用西方经济学教科书的知识来图解中国农村土地制度，而根本不愿深入探究中国土地制度复杂的实践逻辑，不管中国土地制度所面对的中国特殊国情。这种图解望文生义，迎合大众情绪，并因此形成了关于中国土地制度安排上的扩大农民土地权利的神话，这个神话的极端形式是：只要土地私有化，中国一切问题都可以迎刃而解。

让人忧虑的是，最近 10 多年，政策部门似乎也深受土地权利神话的影响，尤其是 2002 年《土地承包法》的修订，2007 年《物权法》的通过，和十七届三中全会关于土地制度的最新表述，都存在极大的解释空间。

六

正是基于以上忧虑，2009 年 4 月，我临时决定写一本关于中国农村土地制度的小册子，以对中国农村土地制度尤其是其实践状况进行梳理。我希望以自己十多年的农村调查经验，将土地制度背后的机制，尤其是地权的逻辑描述出来。我希望本书有助于读者恢复关于中国土地制度的一些被遗忘了的常识。

贺雪峰

2010 年 3 月 28 日晚

于华中科技大学喻国家中



目 录

序：主张土地私有化的人，尤其要看这本书 / 1	
自序：破解土地权利的神话 / 3	
第一章 导论 / 1	
第二章 什么土地，什么农民 / 16	
第一节 不同性质的土地 / 17	
第二节 不同类型的农民 / 29	
第三节 土地的政治学 / 42	
第四节 小产权房与城乡二元结构 / 59	
第五节 本章总结 / 72	
附 录 农民维权的变化? / 76	
第三章 农民到底要什么 / 82	
第一节 农民的烦心事 / 83	
第二节 农地收益与农民所要 / 89	
第三节 怕饿死的就会饿死 / 106	
第四节 土地何以成了权利问题 / 116	
第五节 村社集体是不可或缺的中介组织 / 134	
附录一 取消农业税对国家与农民关系的影响 / 138	
附录二 农民公共品需求偏好的表达问题 / 146	
第四章 什么农民在要 / 152	
第一节 谁是农民? / 152	
第二节 一般农业型地区农户的类型 / 156	
第三节 村庄成员权与承包经营权的错位 / 161	
第四节 土地纠纷源自政策预期改变 / 172	
第五节 土地流转的意愿与后果 / 178	
第六节 如何才能做到耕者有其田 / 187	



第七节 本章总结 / 201

第五章 农业还是农民 / 207

第一节 中国城乡差距为何会不断扩大 / 207

第二节 当前中国的城市化状况 / 213

第三节 积极鼓励农民离土的城市化战略 / 219

第四节 中国不能选择贫民窟式城市化道路 / 226

第五节 为什么要维持小农业生产结构 / 234

附录一 理解农作 / 243

附录二 中国农业的前途与中国农村发展战略的转变 / 247

附录三 农民收入：结构问题还是政策问题 / 255

附录四 新城市剥削农村 / 257

附录五 农民工不愿落户广东城镇 难舍土地担忧无保障 / 260

第六章 经营土地？——成都模式批判 / 264

第一节 成都土地改革的实践 / 267

第二节 成都农村建设用地的运作 / 277

第三节 成都农用地的运作 / 288

第四节 成都模式批判 / 298

第五节 重庆土地改革实验 / 304

附录一 改革开放 30 年的最大经验是保持了农村的稳定 / 310

附录二 海南文昌 1000 亩圣女果销售无门 卖不出烂在地里 / 316

第七章 结语 / 319

一、土地不能私有化 / 319

二、土地问题要回归常识 / 322

三、土地问题要有辩证思维 / 331

四、经济学家批判 / 341

后记 / 348



第一章

导 论

为什么我国的农民问题那么难解决？三农的问题那么复杂？政策每年都在出，而且都是一号文件，是最重要的政策，但是见效甚微。原因就是没有抓住根本，是在外围兜圈子。核心问题是农民对土地的所有权。^{〔1〕}

土地私有化只会使现在相对贫穷的农民变得更富，君不见，台湾的很多农民比城里人富，就是因为他们有大块土地完全的所有权。^{〔2〕}

令人不解的是，因照搬“私有化+市场化”教条而失败的经验比比皆是，而理论界的不少学者却依然对其深信不疑。^{〔3〕}

假定土地私有化就能更好地保障农民的权益与收益，

〔1〕 茅于軾：“恢复农民对土地财产的所有权”，载《建设市场报》2009年2月16日。

〔2〕 杨小凯：“中国土地所有权私有化的意义”，载天益网：<http://www.tecn.cn>。

〔3〕 温铁军：“我国为什么不能实行农村土地私有化”，载《红旗文稿》2009年第2期。

这是对世界历史，尤其是近代社会转型史的惊人无知。^{〔1〕}

中国农村土地制度向哪里去，成为近年来国内政界、学界和社会各界关注的焦点。十七届三中全会用大量篇幅来讨论中国农村土地制度，在此前后，学界在土地制度上展开了激烈争论，中央和地方各级政府也各有想法。土地是农民的命根子，九亿农民离开土地，农民的生活就会变得困顿；因为不可再生和不可移动的特点，随着城市化和工业化的发展，土地非农使用可以产生巨额的级差收益，如何分配土地级差收益，不仅涉及到如何认识中国农村土地的性质、中国的现实国情等问题，而且涉及到未来中国发展战略的选择；土地是农业的基础，没有土地，就无法生产出粮食等农产品，而中国以占世界7%的耕地来养活22%的人口，耕地资源有限就不是一个虚假问题；从事农业生产的农民，他们在有限的耕地上，只能获得有限的收入，在将来相当长的一个时期内，农民收入增长慢于整个社会收入增长的状况可能难以改变；从事农业生产的农民，他们最需要的是什么？他们从事农业生产的困难在哪里？他们的出路在何方？不仅是农民，而且城里人越来越买不起住房，有人说住房太贵是因为土地太贵，为什么土地会那么贵，以至于城里人都买不起住房？所有这些问题，都是关涉九亿农民切身利益，关涉中国现代化前途，关涉到所有中国人生活的重大问题。土地制度成为当前社会各界关注的焦点，实在不是什么奇怪的事情。

也正因为土地关涉各方面利益，土地制度引起社会各界的高度关注，而使土地制度被笼罩上各种纠结不清的关系。土地制度在很多时候被高度意识形态化，被道德化和情绪化。仅仅靠道德情绪是无法解决中国问题的，甚至是无法理解中国问题的。我们需要对中国农村土地问题的实质进行讨论。

撰写本书的目的就是试图透过云遮雾罩的道德话语，厘清中

〔1〕 曹锦清：“坚持土地家庭承包制 还是土地私有化”，载《农业经济导刊》2009年第4期。