



博源文库

中国经济观察丛书

博弈： 地权的细分、实施和保护

Game: the Segmentation,
Implementation and Protection of
Land Rights

—
张曙光 / 主笔
—



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



博源文库

中国经济观察丛书

博弈： 地权的细分、实施和保护

Game: the Segmentation,
Implementation and Protection of Land Rights

张曙光/主笔



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

博弈：地权的细分、实施和保护/张曙光主笔. —北京：
社会科学文献出版社，2011. 1

(博源文库·中国经济观察丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1960 - 2

I. ①博… II. ①张… III. ①土地制度 - 研究报告 -
中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 230545 号

· 博源文库 · 中国经济观察丛书 ·

博弈：地权的细分、实施和保护

主 笔 / 张曙光

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 徐思彦

责任编辑 / 赵子光

责任校对 / 谢 华

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 14 字数 / 204 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版 印次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1960 - 2

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，

请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

总编：秦晓 何迪

张曙光

经济学教授。1939年9月8日生，陕西长安人，中国社会科学院经济研究所研究员，中国社科院研究生院教授、博士生导师，北京天则经济研究所学术委员会主席，北京大学法律经济研究中心主任，浙江大学民营经济研究中心学术委员会主席，中国经济50人论坛专家。

中国经济观察
丛书

目 录

前言	001
第一篇 城市化背景下土地产权的实施和保护	015
一 引言	017
二 现行土地政策及其实施：效果与评价	019
三 地方经验与政策创新：个案调研及分析	039
四 政策完善和法律修改建议	059
第二篇 集体建设用地地权的实施和保护	
——兼及“小产权”房问题	075
一 问题的提出和界定	077
二 集体建设用地制度的变迁与分析： 以农村宅基地为例	079
三 政府集体建设用地执法的方式和效果	090
四 令人担忧的城乡统筹综合改革试验： 宅基地换房是突破口吗？	099
五 农民、集体和基层的创新与试验	108
六 “小产权”房：农民争夺与实施财产权、 发展权的博弈	121
七 改革思路和政策建议	130
八 有关法律的修改建议	138

第三篇 土地流转与农业现代化	141
一 引言	143
二 土地流转和规模经营政策的演进 及其特征	144
三 土地流转和农业规模经营的案例	153
四 土地流转、组织变迁与农业现代化： 基于案例的分析和讨论	171
五 政策建议	193
附录 专题研讨：中国土地制度改革	199
编后记	271

前言

2006 ~ 2010 年，由张曙光主持和主笔、北京天则经济研究所组织立项，完成了三个关于中国土地问题的研究报告。现在，我们将其结集出版，以飨读者。

—

本项研究是在土地问题日趋尖锐的情况下进行的。

中国曾经是一个农业大国，农民占人口的绝大多数。目前正处在从农业国到工业国、从传统社会到现代社会的巨大转型之中。

基于这样的基本国情，中国共产党以解决土地问题为中心，依靠农民取得了民主革命的胜利。在 1949 ~ 1978 年的 30 年中，又利用工农业产品价格的剪刀差为工业化积累了大量资金，但是，由于国外的封锁，再加上实行了一套城乡分割的体制制度，走了一条内源工业化的道路，违背了工业化的规模经济特征和国际分工的原则，结果并不成功。虽然建立了一个独立完整的工业体系，但在改革开放后的市场经济大潮中，这个体系被冲得个落花流水。

改革开放以后，中国改变策略，走上了一条外源工业化的道路，大力利用外部资源和市场，形成了规模经济，

参与了国际分工体系，在 30 年中，取得了工业化的巨大成功。实践再一次证明，外源工业化是一条成功的工业化道路。与此同时，中国的城市化也快速发展。目前的城市化率已经超过 46%。然而，由于城乡分割的体制，造成了城市化的严重扭曲。现有的城市化不仅是半拉子城市化，进城的 2.1 亿农民工并未变成真正的城里人，而且是一种畸形城市化，城市面积的扩展快于城市人口的增加，而城市人口的增加又快于城市生活的变化和提升，现代化的城市建设承载着一种单调、低俗、受到限制和缺乏创造的城市生活。

在工业化和城市化的进程中，土地作为农业主要资源和基本生产条件的地位并未改变，却焕发出新的神奇的魔力。它已不再仅仅是出产粮食和农副产品，而且长出了一大批工厂和工业产品，长出了一片片城市建筑和城市社区；它已不再仅仅是农业的劳动对象和农民生存保障的源泉，而且成为升值最快、用途很广的生产要素，成为非农产业和城市投融资的可信赖的抵押品和担保品。土地商品化和资本化，成为整个国家、各个区域、各个城市，甚至一个村庄高速成长的发动机和经济奇迹的秘密，也成为中央政府、地方各级政府、土地使用者、农村集体经济组织和农民博弈及争夺的焦点。这种博弈和争夺一方面造成了一系列严重的社会经济问题，另一方面也推动了土地制度的变迁。

中央政府的目标是粮食安全和社会稳定，其基本手段是利用现行法律制度，加强土地管制和土地执法。一方面，国家的粮食安全和社会稳定既非地方政府目标，也非农民和用地单位的目标，得不到其他主体的配合和呼应，遭遇到的是疏离和抵制，另一方面，中央政府实现自己目标的手段又十分有限，既要依靠地方政府实行土地管制和

落实土地执法，又要限制并在一定程度上满足地方政府的土地扩张需求；既不能完全保护农民的权益（只能通过提高征地补偿标准，不能给农民完整的土地权利），又想借助农民去制衡地方政府的行为。因此，在土地问题上，中央政府是左右为难，进退失据，除了固守既有的格局，难以在改革上往前迈进。

地方政府的目标是地方经济发展和地方收入增长。一方面，由于现行财政体制的限制，地方政府既想干事，又没有资金来源，扩大征地面积和城市建设规模成为手段之一。于是它们利用现行法律从农民手中攫取土地利益；另一方面，对中央的土地政策，地方政府既要贯彻执行，又不能完全照办，变通和为我所用成为它们的生存之道。不仅如此，为了避开中央政府的计划管制，地方政府往往支持和保护农民及基层的创新行为。对于农民，地方政府既要攫取土地增值收益，又不能把农民逼得走投无路。因此，在土地开发的博弈中，地方政府既是土地违法的主体，又是推动制度创新的一股力量；既是攫取农民利益的强势主体，又在与农民利益的妥协中创造出新的制度安排。

农民的目标，就是尽可能维护和增加自己的土地权益。在这场博弈中，一方面由于农民在我们的体制框架内是弱势群体，难以通过正式和合法的途径来保护自己的利益，他们的土地权益往往受到侵害；另一方面，由于农民是土地的直接占有者和使用者，掌握着产权的直接实施，其他主体任何有关土地的举动，不论是行政强制，还是合法获取，抑或忽悠欺骗，都得与他们直接接触。对于伤及他们利益的行为，农民个体也会消极抵制，甚至采取集体行动。

土地使用者的目标简单明白，就是如何以最低的成本

取得土地的开发使用权，然后尽可能最大化自己的收益。其策略既可以与官员合谋，也可以与农民合作；既可以在现行政策下进行变通，也可以设法绕过政府的管制。

总之，任何一块土地的转用和土地制度的变迁，都是在以上主体的互动和博弈中完成的，都是这种博弈达成的一种均衡。

通过以上的分析和讨论可以看出，在土地政策的实施和土地制度的变迁过程中，中央政府处于坚守和维护现行土地法律制度的地位，不仅在行动上不作为，而且往往依靠现行法律框架，压抑基层和农民的制度创新。而地方政府则扮演了双重角色，一方面，它们是土地政策的执行者和农民利益的掠夺者；另一方面，又是主要的土地违法主体，为了摆脱这种尴尬的处境，它们又有着进行土地制度创新的动机和活力，扮演着土地制度供给者的角色。不仅如此，为了通过土地制度创新，避开中央政府的计划管制，地方政府往往支持和保护农民及基层的创新行为。随着土地价值的增值和土地稀缺程度的上升，农民的产权意识也迅速觉醒，现行土地制度和政策的实施成本越来越高，困难越来越大。因而，在过去 30 年中，面对土地制度的重大缺陷，地方基层和农民的创新行为左冲右突，推动着土地制度向产权细分和有限产权的方向转化。对此，三个报告从不同的角度作了清晰的描述和深入的分析。

二

在土地产权制度变迁的研究中，主张实行土地私有化的人很多，赞成完全国有化的也不乏其人。我们没有意识形态的偏好，对这些观点和主张不作政治正确与否和道德高下优劣的判断，只是想指出，这些议论不是从某种原则

出发，缺乏事实的基础，就是从某种理想出发，进行一种乌托邦式的想当然的设计，因而，也缺乏实践的可能。

在制度变迁的研究中，机制设计理论是有用的，制度设计也少不了，但是，人们越来越重视制度演化。这是有一定道理的。演化不仅有一个出发的基础，而且有一个参与人互动和博弈的过程。主张私有化和国有化的人都忽视了这两个问题。

从演化的基础来说，我们不是从零开始，不是从一张白纸出发，而是从现有的制度资源和现实的经济状况出发。而现状既是几千年发展的结果，更是60年来变迁的产物。不管这种发展和变迁是好是坏，是成功还是失败，它终究是我们无法离开的立身之地和进一步前进的出发点。如果这一切都可以不管不顾，可以凭空创造一个完美的制度，那就根本谈不上什么制度演化。既然不是从零开始，也不是凭空产生，那么，现实就是撇不开和抛不掉的。私有化和国有化处在两个极端，都有从零开始的味道。

从参与人的制度博弈来看，私有化和国有化是不是博弈的均衡解，还很难说。怎么私有化，怎么国有化？是按现有的承包土地私有，还是回到合作化和土改以前，抑或由国家发布一个命令宣布全部土地国有？私有化或者国有化以后会怎么样，是改善还是恶化，是前进还是后退？私有化或者国有化，在多大程度上是农民的偏好和选择？谁也说不清楚。其实只有一个答案：不确定。大力推行一个完全不确定的东西，是否一相情愿，是否过分激进和冒险？笔者以前也有过土地私有化的主张，现实使我们逐渐改变了自己的想法。

从制度变迁的现实来看，产权是公有还是私有，是国家所有还是集体所有，并不是问题的实质和关键。重要的也许在于产权的实施能力，在于处分权和收益权。如果你

有产权的实施能力，能够决定土地的使用，能够取得土地的收益，管它是公有还是私有、国家所有还是集体所有，似乎都不成其为问题。政府力量不是很强大吗？集体产权不是明文规定的吗？为什么对“小产权”房无能为力，还不是因为农民握有产权实施能力。各地城市政府都在进行城中村改造，凡侵犯了原住民处分权和收益权的地方，没有一个是能够顺利进行的；相反，凡保护了原住民产权实施能力的，也都能够顺利地解决。

影响产权实施能力的因素很多，诸如传统习俗、国家的法律制度、直接控制和实施的方便程度、实施的规模，但是，最重要的也许是产权细分的状况和程度。

关于产权细分和产权实施的问题，是本文集收入的三个报告考察的重点。这是最值得人们关注的问题。

产权并不是一个单一的整体，而是一个多种权能构成的复杂结构。就以土地产权而论，既有基于自然属性的构成，如耕作、通行、地下、天空，又有基于社会关系的构成，如所有权、处分权、使用权、经营权、收益权，它们既有重叠，也有交叉，其中，主要是所有权、经营权和收益权。如果说所有权、经营权和收益权三权合一是产权结构的古典形态，那么，产权权能细分则是它在现实中的发展形态，也可以称作产权的实施形态。事实上，在土地产权的实施过程中，产权细分呈现出相当复杂的形态，土地产权变迁的过程，在很大程度上也是权能细分的过程。这一点，既为 60 年的土地变迁所证明，也不乏历史上无数的案例证据。

60 年来，中国的地权变迁大致经历了三个阶段：合作化时期、联产承包责任制时期和目前的土地规模流转阶段。

合作化时期，从土地私有变为公有，在一个相当大的

范围内实现了所有权、经营权和收益权的三合一，并且全部归集体掌握，农户只是一个劳动者，其收入也只有按劳取酬的劳动收入。由于机会主义的盛行和外部性的相互施加，在没有公开退出权情况下的隐性退出大量发生，磨洋工，大呼隆，再加上人七劳三的平均主义分配，形成了“贫困陷阱”，导致了公社化的失败。

联产承包责任制的实行发生了产权的一次细分：所有权和承包经营权分离。所有权仍归集体经济组织，承包经营权交给了农户，农户有了劳动收入和经营收入。由于在土地的使用与产出之间建立了较为明确和相对稳定的联系，农户成为集体土地的承租人和农业剩余的索取者，形成了国家、集体和农户之间的一种均衡，解决了公社化时期的激励问题，促进了农业的发展。但是，由于集体地权+按人均分的土地使用权的局限，不仅使集体经济出现“空壳化”，而且不利于农业的现代化发展，形成“温饱陷阱”。

随着大规模的人口流动和就业结构变化而来的土地规模流转，形成了又一次的产权细分：所有权、承包权和经营权三权分立。所有权仍归村集体，承包权归承包农户，而经营权转给了种植大户、土地股份合作社和外部涉农企业。正如亚当·斯密（1983）和扬（1928）所说，分工的发展取决于市场规模的扩大，而市场规模的扩大也依赖于分工的发展。由于土地的规模流转，不仅为农业的产业化和现代化发展创造了条件，促进了农业产前、产中和产后服务的专业化，而且促进了市场化农业的发展，既形成了农业内部的劳动市场，又形成了土地市场和土地价格，同时也扩大了产品市场，使之从一个地区性市场扩展为全国市场和世界市场。农户不仅有了劳动收入，而且有了财产收入，地租成为承包土地流转的价格，入社农户还可能取得分红收入，农户既有了增收的途径，又做实了财产



权，集体经济组织也摆脱了“空壳化”的困境。

由此可见，由于产权细分，虽然尚未改变土地集体所有的名分，却大大扩展和提高了农户的产权实施能力，不同的权利主体各自拥有有限的产权，并按照各自的方式实施自己的权能，共同促进了生产的发展。虽然这并不是什么经典意义上的私有化，但从产权实施的意义上，将其看作私有化也没有什么不合理之处。

产权细分之所以能够增强产权的实施能力，是因为产权细分的过程就是通过权利交易重新配置产权的过程，它会把产权配置给或者转移给能够最有效地使用它的主体。因而，这既是一个产权交易的市场过程，也是一个产权优化配置的过程。这一变化在很大程度上免除了人为的强制和行政的干预，回归了产权变迁和经济发展的正道。事实上，在中国经济发展的历史上，很早就发生过产权细分的故事，只是政治斗争的需要，对之作歪曲的描述。

在笔者主持的《中国制度变迁的案例研究》（土地卷）中，王景新等人的文章《江南村落土地的产权分化和制度安排》（2010），为我们详细描述了清朝中后期和民国初年中国农村的地权安排。按照产权结构的不同，当时农村的土地分为三类：清田，即所有权和使用权合一，或称大小皮归一；民田，即大皮田，有所有权，而不占有，即无使用权；客田，即小皮田，占有耕种，但无所有权。三类土地的产权均可自由交易和流转，只是价格有所不同，清田最高，而客田最低。民田可以买卖，但不能剥夺客田（永佃）权益（即占有者的耕作权）。客田也可以买卖，但交易的只是租赁权。而且交易相当灵活（只需交易双方自愿），又相当严肃（有中人立约公证，当面交割），很少发生违约现象。既然历史上有如此发达的产权分化和产权交易，为什么今天不能向这个方向发展呢？难

道现代化不是产权的进一步分化和产权交易的进一步发展，而是要回归多权合一的古典产权形态吗？其实，历史的发展已经证明，私有土地产权的权能应当而且可以分化，公有土地产权的权能也需要且能够分化，才利于产权的实施和保护。土地私有化和土地国有化的主张所以不大现实，除了前面指出的原因以外，还在于主张者把问题的重点不是放在产权的实施上，而是放在产权的归属上。而一个不能实施或者不能有效实施的产权等于没有产权。可见，理想化的社会科学研究是没有出路的。

如果承认产权分化是有意义的，产权的实施是重要的，那么，我们的政策结论也很清楚。要知道，现有的土地法律制度是以保护所有权为中心制定的，它适用于产权尚未分化的古典产权形态，而不适用于产权细分的现代产权形态，在《物权法》确认了土地承包权的用益物权性质以后，所有的土地立法都应当向着这个方向进行调整和修改。也就是说，要把现有的土地立法转变到以保护用益物权为中心的轨道上来。

三

以上的讨论清楚地表明，中国的土地问题绝不是一个单纯的经济问题，而是一个包括政治、法律、经济在内的复杂的社会问题和社会科学问题，它与现行制度结构、发展模式、利益关系高度纠结在一起，任何一种简单的想法和做法不仅不能解决问题，反而有可能把事情搞得更糟。

如何破解中国的土地问题，的确成为一个受到广泛关注的大问题，因而，各种各样的设计和主张五花八门，各种各样的探索和试验层出不穷。很多人主张依靠中央，从上而下地制定改革方案，在全国范围内普遍推行。于是各

种各样的改革方案满天飞，各种各样的讨论会接连不断，似乎人人都在谈论土地问题。然而，中国改革的一般规律和土地制度变迁的基本经验表明，改革不是设计出来的，从来都不可能有一个一次性的改革方案。试想想，改革开放30多年以来，哪一个改革是事先设计好了的？哪一个改革方案是真正实践了的？按照设计方案进行的改革，哪一个又是成功了的？在改革初期社会共识相对较大的情况下，尚且如此（当然也受认识程度的限制），那么，到了今天，社会已经分裂为不同的利益集团，改革共识基本无法达成的情况下，想通过事先的设计，从上而下地推行改革，只能是一种空想。中央政府的左右为难和不作为，除了既得利益考虑之外，不能说与此无关。于是，有人感到愤慨，认为改革成果已被既得利益者窃取，中国完全走向了“权贵资本主义”，只能再来一次大革命。有人感到迷茫，认为改革处于半死不活的胶着状态，既找不到新的改革的动力，也没有了可以推进改革的行动主体。有人则感到满意，认为中国的改革大功告成，已经创造出了一个成功的所谓“中国模式”，足以成为向世人炫耀的资本和推广学习的榜样。

然而，改革仍然在不断地进行。不过，不是在上层，而是在底层；不是自上而下地展开，而是自下而上地推进；没有统一的模式，只有不同的探索和试验；没有可以影响全局的突破，只有一点点地前进和积累。因而，从全国和从上层来观察，看到的只有停滞和倒退，而从底层和下面来考察，则可以不断地发现新的故事。面对底层鲜活创新，土地问题的考察，只有“用脚来研究”^①才有

^① “用脚做研究”是中国土地研究会副会长黄小虎在评论刘守英的研究风格时提出的。