

# 就地权逻辑答周其仁教授

贺雪峰

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

**摘要** 如何看待当前中国农村土地制度的合理性,有 2 种不同态度,笔者著作《地权的逻辑》在基本肯定当前中国农地制度和征地制度合理性的前提下,对当前学界和政策部门激进的土地制度改革思路进行了批评。针对《地权的逻辑》对现行土地制度的基本肯定立场,作为激进土地制度改革思路代表人物的周其仁教授提出了反批评。本文是对周其仁教授反批评的回应。回应主要集中在农民土地权利悖论、农村征地制度合理性、建设用地价值来源和社会科学研究方法等方面。

**关键词** 土地制度;土地权利;土地确权;征地制度;成都模式;学术争鸣

**中图分类号:**F 301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)03-0001-09

周其仁教授是中国农村土地制度研究领域的老将,早在 1980 年代初即在杜润生先生手下从事农村政策研究,尤其长于土地制度研究,1987 年贵州湄潭县“增人不增地、减人不减地”试验即出自周其仁教授的设计。笔者则是农村土地制度研究领域的新兵,过去主要研究村民自治和乡村治理,在全国农村到处跑。10 多年来,不断与农民接触,不可能不对作为中国农村基本制度的土地制度有所接触,便在 2009 年写了一本专业以外的关于中国土地制度的书,取名《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》<sup>[1]</sup>。因为是新兵,且对土地制度素少研究,就不自信,写作目的似乎只是为了恢复社会关于土地的常识。因为在笔者看来,学界和政策部门(更不用说媒体了)好象忘记了很多关于土地的常识,其中一个可能的原因是,掌握话语权的中国学界、政策部门和媒体都集中在北京。他们习惯将北京发生的事情放大到全国,而忽视了中国仍然是一个农民占多数、全国农村与北京农村大不同、且全国农民的土地与北京农民的土地具有完全不同性质、功能和价值的三农中国。或者说,笔者以为,高居首都的学界、政策部门和媒体中人的视野不能仅及京郊农村,而要有对全国农村的常识。事实也是如此,写作《地权的逻辑》的最初冲动即源自读到国务院发展研究中心刘守英研究员发表在《北京大学学报》关于北京郑各庄的调查报告<sup>[2]</sup>。出于对刘守英报告政策建议部分缺

乏常识的不满,笔者放下手头正做的工作,仓促写作了《地权的逻辑》。

《地权的逻辑》出版后,获得了出乎预料的反响,表扬很多,批评也不少。批评意见中,影响最大也是笔者唯一愿意回应的就是周其仁教授发表在《经济观察报》上的长文“给农民更多的土地权利,真会损害农民的利益吗?——致‘成都模式的批判者’”<sup>[3]</sup>,全文近 8 000 字。本文旨在回应周其仁教授的批评,进行相关学术问题的讨论。

周其仁教授的批评集中在 3 个方面,一是认为笔者不懂经济学的常识,更不懂得真实世界的经济逻辑,而是所谓“死寂逻辑”;二是对笔者书中所讲“给农民更多的土地权利,其结果可能恰恰会损害农民的利益”的批评,认为“这是一条经典的奇谈怪论”;第三是认为笔者没有深入调研即做出结论,社会科学研究方法有问题。以下分别回应。

## 一、关于“死寂逻辑”

周其仁教授在引用《地权的逻辑》一书关于成都土改的 2 个评论后展开他的批评,他的述评如下<sup>[3]</sup>:

耐心翻找,发现在我们这位成都模式的批判者手里,还真的执有那么一把“利剑”。容我代为展示一下。先看作者怎样批判成都建设用地的运作。开头照例抄录一则新闻报道,内容是温江区部分进城农民“放弃”宅基地,然后通过置换这部分建设用地,

收稿日期:2013-02-26

作者简介:贺雪峰(1968-),男,华中科技大学中国乡村治理研究中心主任,教授,博士;研究方向:农村社会学。E-mail:hexuefeng68@hust.edu.cn

换得在城镇的住宅、社保或现金的故事。然后,作者挥剑上场:“为什么被置换出来的集体土地就一定可以‘每亩至少拍到 100 万元以上’?谁来买”,“成都市长说要 400 万农民转化为市民,即至少可以置换出 100 万亩的非农耕地”,(如果)“100 万亩置换出来的宅基地全部建成小产权房,……至少可以住上 5 000 万人口,接近一个四川省的人口总数”;“也因此,每亩被转换出来的宅基地怎么可以拍出百万以上的高价?”显然,成都搞的这套,“真可以说是异想天开”!

再看本章怎样批判成都农用地的运作。这大概是作者自觉更为熟悉的领域,所以一口气抄录了 5 则有关农地流转、规模经营和“老板下乡”的长篇报道,然后只用一句话就给予了断:“我们可以想见到目前成都市大力推进的土地流转所形成的规模经营若全部种起高效益经济作物产生的可怕后果”。

以上两大板斧,用的原来是同一个逻辑。这就是,小部分土地(或其产出)进入市场,固然可卖出个大价钱,但只要允许更多的土地(或其产出)入市,它们就将变得一钱不值。正是基于这把利剑,贺教授判定,“成都模式是错误地理解土地性质,不懂总量概念,误判中国当前工业与农业发展形势而推出的激进实验,成都模式是不可能成功的”(第 298 页)。

让我们来推敲一番。给定需求总量,任何资源、资产、商品和服务,投入市场的数量越多,其平均价格就越低。这是市场上屡见不鲜的现象,叫规律、叫常识都可以。但是,商品价格从来就不是自动变平的。恰恰是少量商品在供不应求下的相对价格飙升,发出资源动员的信号,并“指引”更多的资源向这个尚未满足需要的方向投入,才开启商品价格变平的进程。随着更多供给的涌入,一种需求得到满足,商品价格变平,资源才转向满足人类的其他需求。这就是说,均价变平是“市场过程”的结果。

贺教授的“总量概念”则是另外一回事了。他只需把全部成都的建设用地、农地除以总人口,就轻轻松松算出了成都土地“最后的均价”。毫不夸张,他也一定可以用同样的方法,算出四川省、西部地区、全中国以至全世界土地的“最后均价”。站在这样绝对的制高点看世界,芸芸众生竞争一切高于“最后均价”的机会,当然统统都是无谓之举,都是多余的、错误的、“不可能成功的”。

读来读去,我终于明白这差不多是一套让世界

死寂过去的“逻辑”。想想看呀,有这样的思维当道,世间哪里还有什么经济活动?(……)

之所以不厌其烦地整段整段地引用周其仁教授的话,一是周教授表述的意思很清楚,笔者转述可能不如周教授原话说得清楚准确。二是这样可以让读者更清楚看到周教授的论证。

周教授在对笔者的批判中,给笔者普及关于自由竞争和经济增长的经济学常识,且用语生动活泼。他是想说,从一个长期的过程来看,决定一个国家经济是否发展的关键是这个国家有没有鼓励企业家创新的制度空间和制度激励,只要有制度激励,这个国家中一定会有具有创新精神的熊彼特意义上的企业家出现,使用新技术,捕捉市场机会,创造市场需求,打破市场均衡,获取超额利润,推动经济增长和发展,并创造出更高水平的经济均衡。正是对企业家创新精神的激励,国民财富得以增长,民富而国强,等。

但是,周教授给笔者普及的这个经济学常识与笔者讨论的“总量概念”及对成都模式的批评有关系吗?

周教授讲的经济学常识与笔者对成都模式的批判可以说毫无关系,因为他混淆了 2 个完全不同的东西。

第一,他混淆了短期与长期 2 个完全不同的概念。经济学讲企业家创新从而创造出新需求,是指在一个很长的时期,因为企业家的创新而带来需求总量的增加,国民财富的增长。正是通过企业家的创新,旧均衡不断被打破新均衡不断被重建的过程中,经济得以发展,财富得以积累,总需求得以扩大,这是一个动态的缓慢的波动式发展的过程。

而笔者要讨论的是在一个相对短期内的供需平衡。在短期内,很难改变需求总量,但若政府介入进去推动土地流转种经济作物,推动农民用宅基地建小产权房,市场供给的快速增长就必然打破均衡,从而导致严重问题。这也是为什么全国农民应对地方政府强制农民调整农业产业结构时普遍总结出“政府号召种什么,我们就不能种什么”的原因。

周教授的第二个混淆,是混淆了政府与企业家行为的差别。企业家的创新行为是市场行为,政府行为则不是市场行为,尤其是成都市在推动农民土地流转和推动农村宅基地入市方面,都带有很强的

政府意志,且他们正是以政府有效推动来计算收益的。我们来看前述周教授引用中未引的笔者书中所引成都市官员的讲话<sup>[1]5</sup>:

《中国新闻周刊》记者在都江堰市采访,都江堰市委书记在解释土地“产权改革”时举例说:“确权办证,就是要把土地、房屋和林地这些本本发到村民手里”,“双流的豌豆尖,卖到了国外是100元一斤,而我们本地是两三元一斤,这就是集中经营的效果。双流还有牛肚菌,卖到国外,一亩地一年产值是1.5万美金,这在国内是很难想象的”,“只要大家把土地的归属权弄清,房子有了产权就可以用来担保贷款,拿钱去搞这些项目”。

成都市正是通过这种向农民允诺,只要进行农地产权改革,只要土地流转集中经营,农地就可以产生出巨大效益,来推动农村土改。2008年国庆成都市委安排笔者等人参观的3个村庄,均为老板下乡进行土地流转后规模经营经济作物,然后作为模式在全市推广。同样的农地,种粮显然不可能有那么大的突然而来的收益,经济作物的特点是经济收益较高,市场风险也大。正是市场风险大,一般农民不愿冒风险进行投资或扩大种植规模,市场供给量不会大幅增长,而保证了与风险相匹配的收益。现在政府向农民的允诺是只要规模经营和增加投资,农民都可以种经济作物赚大钱,这难道有可能吗?这不是违反常识的事情吗?再来看成都市官员关于宅基地置换的讲话<sup>[4]</sup>:

温江区农村发展局局长王旭昆估计:一亩地拍卖价在100万—200万元/亩之间,而且随着城市化的进程,土地的升值空间还很大。

正如前面周教授已引,成都市市长说要将400万农民转化为市民,即至少可以置换出100万亩的非农用地,这么多的非农用地,除建房以外,怎么可能拍卖出100万—200万元/亩的高价?因为购地就要建房,建房必须有人来买,问题是谁来买?

周教授说,农民置换出宅基地,但他们并不一定要马上拿到市场上交易。但成都市长明确说要在短期内将400万农民转化市民,并且让农民让出宅基地,成都市政府给农民以城镇的住宅、社保和现金。

总而言之,成都市试图以推动农地流转→规模经营→种经济作物,和置换农民宅基地→拍卖土地

→建商品房这2条土地路线来推进成都市土改,这是地地道道的政府行为,而不是企业行为。政府追求短期政绩,而企业追求长远利益。成都市政府希望以这2条路线来推动成都市激进的土改,他们不是缓慢地自然而然地由市场力量来配置资源,而是试图通过政府强力推动,在短期内同时在农地流转和宅基地腾出方面做大文章,问题是农民和企业家都不会上当。所以我认为成都市领导人的想法不切实际。

周教授在对笔者的批评中写道:(贺雪峰)“这把‘批判之剑’无非是说,允许更多耕地种经济作物,正如允许更多农地转为非农一样,最后势必降低均价,所以这些机会完全没有意义,争取这些机会的权利也完全没有意义,探索能不能确立这些权利的成都改革试验,也因此完全没有意义”<sup>[3]</sup>。周教授问到:“天底下真有这么一套‘地权逻辑吗’?请读者评判吧”<sup>[3]</sup>。

但笔者书中全无以上所讲意思。允许更多耕地种经济作物,这还用探索吗?难道今天中国的政策不允许农民种更多经济作物?成都市的问题不在于允许不允许更多耕地种经济作物,而在于政府官员以为耕地只要一确权、一流转、一规模经营、一贷款投入资本,一种上经济作物,农民就可以致富,并以此判断为基础,来下大力气推动以农地确权到种高风险经济作物的行政运作。这个判断是错误的,以此错误判断来推动农地流转并企望以此来提高农民收入,是一定要失败的。种不种经济作物,种经济作物赚不赚钱,农民自己知道,他们才是市场经济的主体。

经济在发展,城市要扩展,城市建设用地一定要增加。农地转为非农使用具有必然性。但是,我们不能因此以为农地一转为非农使用就可以形成巨大价值,以至于以为只要取消当前加诸土地之上的用途管制,就可以凭空产生巨大的财富。以此并不存在的财富来设想设计城市建设和统筹城乡发展,就一定会犯大错误。

总结以上讨论,笔者以为,周教授误会或混淆了经济增长中长期和短期的概念,也混淆和误会作为市场主体的企业家与作为行政主体的政府的概念。笔者对成都模式的批判是基于对成都市政府以为仅仅做土地文章(还权赋能、规模经营、盘活资产、土地置换等等),就可以在短期内推动经济快速发展和全

面统筹城乡的“大跃进”的担忧。笔者相信,今天成都都市的同志们看到这个论断,一定会深有同感。

## 二、关于地权的悖论

周其仁教授在文章中写道:“我最无法接受的是贯穿本书的如下核心命题:给农民更多的土地权利,其结果可能会损害农民的利益”<sup>[3]</sup>,他认为“这是一条经典的奇谈怪论,因为完全得不到中国土地革命、土地改革、家庭联产承包和现在成渝改革试验区大量可观察经验事实的支持”<sup>[3]</sup>。

正如周教授所说,《地权的逻辑》一书的基本观点即在当前农民已经分化,农村土地用途分化的情况下,抽象讲给农民更大的土地权利可能会损害农民利益。且正如周其仁教授指出的,《地权的逻辑》一书贯穿了这个观点。笔者之所以要写这本书,就是为了驳斥一些学者打着给农民更大土地权利的幌子来为土地私有化鸣锣开道,来为资本掠夺农民制造舆论的用心。这些学者站在为农民要权利,为农民说话的道德高地,却不愿深入具体地考察农民到底要什么,他们的利益究竟何在。周教授没有耐心读完笔者全书,也几乎不了解和理解笔者的论证,即断定笔者所论是“一条经典的奇谈怪论”,笔者认为:

分田到户以后,中国农村土地的所有权归村集体所有,农户有承包经营权,依中央政策,第一轮土地承包为 15 年不变,20 世纪 90 年代中央政策规定第二轮土地承包延期 30 年不变,且按“增人不增地、减人不减地”的精神,要求各地稳定农村承包关系,赋予农民长期稳定的土地承包权。十七届三中全会进一步提出“现有土地承包关系保持稳定并长久不变”。总体来讲,中央是按照给农民更大土地权利来出台农村政策和制定相关法律的。

中国农民的主体无疑是从事农业生产尤其是大宗粮食作物生产的粮农。当前中国以农户为单位的小农经营,基本状况是“人均一亩三分、户均不过十亩”且地块分散在七、八上十处。如此狭小的土地上,单门独户根本不可能解决生产环节的诸多事务,而有很强的进行生产协作的需要(不是经营协作,即不是针对市场而只是针对生产)。在取消农业税前,村集体还可以通过向农户收取共同生产费,来解决单门独户“不好办和办不好”的事情。取消农业税后,村集体不再能强制向农户收取共同生产费,无力再介入到农户生产环节尤其是灌溉、植保和机耕

环节的事务,农户不得不依靠个体力量来解决本应通过公共决策解决的事务。

当农民土地权利不够大时,村集体可以通过调整土地形成农户相对连片的小规模经营,从而可以减少农作困难。若村集体还有向农户收取共同生产费的能力,村集体也就更有能力来解决共同生产事务。当前农村土地政策规定,要“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地关系保持稳定并长久不变”,又取消村集体所有向农户强制收取费用的权力,这样就形成了每个农户在土地上的刚性利益,只要有一户反对,村集体就既无法调整土地以利农户连片耕作,也无法通过向农户收费来提供共同生产服务。

当前农村情况恰恰是,虽然现有土地承包关系长期稳定,村庄人口却发生了极大变化,有一些承包土地的村民早已离开村庄进城,不仅经济关系离开了村庄,而且社会关系也大多移出村庄,还有相当数量农民外出务工。无论是永久进城还是临时外出务工的承包有土地的村民,他们都不愿轻易将土地权利转让出去,而只是临时性地将土地流转给邻里亲朋耕种。

除村民进城以外,村庄社会内部也已经出现严重的分化,农民身份分化,利益多元化和村庄边界更加开放,使得村庄缺乏凝聚力。因此,在与小农生产生活基础条件密切相关的村庄公共事务中,任何一件要靠众多农户共同商议决策的事情都可能遇到刚性反对力量,从而既达不成一致决策,更无法一致行动。农户土地权利越大,反对的力量就越强,公共决策就越无法达成和执行。美国农场平均经营规模相当于中国若干个行政村数百农户的耕作规模,每个农户都具有大而明确的土地权利,就意味着每个农户都可以成为一个强有力的反对者。这样,美国农场主个人决策的事情,到中国农村就变成了数百农户的集体决策,自下而上照顾到每一户利益与诉求的集体决策,其决策成本和执行成本都会高到无法承受,况且现在很多承包土地的农户早已搬出村庄,进行集体决策的人都找不齐,根本不可能面对面坐下来协商,还如何决策? 这样,在中国农村,农户土地权利越大,集体行动越难,生产生活基础条件就越无法改善,单门独户的小农,尤其是仍在农村种田的耕者,就不得不面对更加恶劣的农业生产条件,他们不仅要流汗,而且要流泪,甚至流血了(比如为争水

而打架伤人)。这是典型的“反公地悲剧”。

周其仁教授是贵州湄潭“增人不增地、减人不减地”土地政策的设计者之一,这一土地制度设计,较当时全国农村承包地“三年一小调、五年一大调”,赋予了农民更大的土地权利。后来中央农地政策吸收了湄潭经验,尤其体现在十七届三中全会“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”的决议上。自1987年以来,湄潭试验已有25年了。那么湄潭试验的结果如何?当年参加湄潭试验的国务院发展研究中心研究员刘守英到湄潭调研发现,湄潭试验的结果表明,“增人不增地、减人不减地”既不公平,又无效率。关键是,20多年过去了,“农民对土地调整的意愿仍然强烈。93%的被调查者同意按人口进行土地再分配”<sup>[1]</sup>,刘守英等人将之解释为“农民根深蒂固的成员权观念”<sup>[2]</sup>。

笔者恰好于2008年底到湄潭进行过20天驻村调查,从调查情况来看,湄潭农民不欢迎“增人不增地、减人不减地”的给自己更大权利的土地制度,而要求按人口调整土地(注意,包括土地多的农户也大多要求调整土地),其中原因并非刘守英所讲农民所谓“成员权观念”,而是这种土地制度既不公平,又无效率。不公平是显然的,无效率则可以从以上所讲“反公地悲剧”中理解。周其仁教授既然认为笔者的命题是经典的奇谈怪论,为何不回到自己亲手设计的湄潭农村问一问农民的意见?如果说我们要尊重农民的意见的话,既然93%的湄潭农民要求重新按人口再分配土地,我们为什么不尊重农民这一意愿呢?要知道,农民的土地权利,对我们来讲,只是一种话语,最多是一个道德制高点,而对农民来讲,却是实实在在要付出汗、泪和血的代价。

### 三、关于“农民建设用地的惊人数目货币财富”

周其仁教授提出一个著名观点,即:“农民自用的建设用地一旦经由市场定价,可能表现为惊人数字的货币财富”。我在《地权的逻辑》一书中多处批评了周教授的这个观点。周教授在批评笔者的文章中为这个观点作了如下辩护<sup>[3]</sup>:

明眼人一看便知,这不过是一句“若A则B”的事实性判断句——若农民自用的建设用地可以在市场竞价流转,则价格大涨、农民的收益大增。贺教授

要批我的这句话,也是很自然的。因为根据他的“死寂逻辑”,若所有农民建设用地全部投放到市场竞争,其最后的平均价格一定很低很低,不可能有什么惊人的货币财富。针尖对麦芒,贺教授一定要批判,也有权批判。

不过倒是好好批呀?在下的这句话,是一点也不难批的。你只需找出实例,显示农民自己入市交易原本自用的建设用地,结果得到的货币收入不但没有惊人的增加,反而与政府强制征用给予的补偿差不多,那上面的这句话就主动被批倒了。是的,不用多,一个反例足矣。可是很遗憾,尽管我的这句话在贺教授的第六章及全书中被反复引出来批判(不下十处),可除了用他那著名的“死寂逻辑”推断“这根本是不可能的”,贺教授压根就拿不出哪怕一个实例来举证,在农民有权自由交易自己建设用地的前提下,他们得不到比征地补偿高得多的货币收益。拿不出成都的例证,别的地方的也行。可惜,一概没有。

接下来,周教授写道:“四年来我们对成都改革经验的调查,已经积累了越来越多的证据,让我对上面自己写过的那句推断,越来越有信心”,然后周教授举了若干成都试验区农民将自用建设用地入市所获收益,特别举例,“举其大者,城乡建设用地增减挂钩项目,全成都市已立项11万亩,其中完成验收的5万亩,农民让渡土地指标的对价,平均在每亩15万元以上”。

之前笔者引用并批评的周教授所说“农民自用的建设用地一旦经由市场定价,可能表现为惊人数字的货币财富”,现在在周教授看来,成都已经用实践证明“农民自用的建设用地一旦经由市场定价,一定可以表现为惊人数字的货币财富了”。

周教授所说的“一旦经由市场定价”,是针对现行《土地管理法》第63条规定“农民集体所有的土地不得出让、转让和出租用于非农业建设”,他认为,如果没有这条限制,农民集体所有的土地可以进入市场,用于非农业建设,这些土地就可以获得巨大增值收益。

是否如此呢?周教授认为,只要突破土地管理法,农民的建设用地可以获得巨大增值收益,这是已经被成都实践所证明了的。其实,不用成都的例子来证明,北京郊区农民用集体建设用地建小产权房

致富的实践,北京的同志们早都看到了。

问题是,突破土地管理法,经由市场竞价可以表现为惊人的货币财富的农村建设用地,可能只是极少数地区特定位置的建设用地,而非任何位置的建设用地。建设用地价值来自 2 个方面:一是特定位置的级差地租,二是因为土地用途管制导致建设用地稀缺所形成的增值收益。在北京郊区,和成都都江堰旅游风景区,因为良好的区位条件,农村建设用地用于经营性目的可以产生很高价值。在国家进行土地用途管制,为保护耕地而采取偏紧的建设用地供给策略,和限制农村建设用地流转的背景下面,特定位置的建设用地会有极高的市场价值,这是我们都看到了的事实。

但是,全国绝大多数地区农村的建设用地并没有区位优势,很难进行商业开发。这样的建设用地数量很大,商业价值却并不一定大。这些地区的农村建设用地即使经由市场定价,也不可能表现出惊人财富,根本就没有人会在这样的建设用地上搞开发。即使在成都,大部分农村建设用地也缺少进行商业开发的价值。也是因此,周教授只能在特定区位(城市近郊或者旅游风景区)看到开发商购地开发的例子。

那么,为什么周教授说成都市已经有 11 万亩农村建设用地列入开发项目,且亩平可以获得 15 万元以上的收益呢?这与 2006 年国土资源部推出城乡建设用地增减挂钩政策有关,具体地,根据增减挂钩政策,农村减少建设用地就可以获得相应的城市新增建设用地指标。通过复垦减少农村建设用地,可以形成相应的城市新增建设用地挂钩指标。这里要注意,这里的农民集体建设用地只用到指标,而没有用到实地,就是农民将自己的建设用地复垦为耕地,土地还在那里,用途发生改变。正是因为国家偏紧的新增建设用地供给策略,导致城市建设用地稀缺,地方政府有增加建设用地指标的需求。借助国家增减挂钩政策,农村减少建设用地,可以增加相应的城市建设用地指标。这样,减少农村建设用地所形成指标才有价值,这个价值就是周教授所说亩平 15 万元以上的收益。但是,要注意,这个收益恰恰是国家进行土地用途管制和控制新增建设用地面积的结果。如果不控制新增建设用地计划,地方政府直接在城市近郊征地,不需要通过增减挂钩来获得用地指标。而如果不进行土地用途管制,则处在优越区

位的土地很快就变成了建设用地,并尽享土地增值收益,没有人会用不具有区位优势的建设用地搞商业开发。

也就是说,成都市农村建设用地之所以可以获得价值增值,其原因恰恰是政府的土地用途管制,才使得边远地区建设用地可以因其复垦为耕地获得指标,并因此可以分享到城市发展带来的增值收益的好处。

周教授看到北京郊区农村搞小产权房开发赚钱,在成都看到具有旅游资源的都江堰开发商买地开发的例子,就很高兴地宣布,只要经由市场竞价,农民自有建设用地就可以表现出惊人的货币财富,只要政府取消土地管制,农民就可以变土地资源为土地资本,一夜暴富。这话怎么听起来就不靠谱呢?

农民之所以可以在建设用地上获益,有 2 个原因:一是因为特定土地位置,使得农村建设用地具有商业使用的价值,这与北京市郊农民要建小产权房获利是一个道理;二是因为国家土地用途管制,包括农地与非农用地的用途管制,城市建设用地与农村建设用地的用途管制,以及每年国家下达偏紧的城市建设占用耕地计划的管制。对于特定位置的农民自用建设用地,若可以集中起来搞商业建设,土地价值可以提升,这是无疑的。但特定位置是前提,特定位置内含的级差地租才是市场竞价的关键。在成都近郊的农民自用建设用地,一经竞价可以表现为惊人货币财富,而偏远地区农民自用建设用地,自由竞价,谁都不愿要,唯有改为耕地种粮食可以获得收益。

对于因为国家土地用途管制所产生建设用地稀缺及因此而来的土地级差收益,通过特定的制度设置比如城乡建设用地增减挂钩,让农民复垦宅基地,从而取得地方政府新增城市建设用地指标,并因此由地方政府来补贴农民复垦的宅基地的“惊人的货币财富”,这只有且都是政府行为,何来市场竞价?!

从以上讨论可见,周教授不明白,建设用地的级差收益其实来自 2 个不同的方面:一是土地特定位置的级差收益,二是国家土地用途管制所导致建设用地稀缺所产生的增值收益。无论是特定位置所形成的土地级差收益还是国家土地用途管制所形成的土地增值收益,都与周教授所说的“若农民自用的建设用地可以在市场竞价流转,则价格大涨、农民的收益大增”无关,因为这 2 种级差收益与市场无关,根

本就没有市场参与其中。市场价格本身都是2种制度管制的需求表达。

#### 四、关于中国土地制度征地政策的讨论

周其仁教授对笔者肯定现行土地制度十分不满。他说<sup>[3]</sup>:

贺教授对现行的土地行政管制和政府征地,倒是不遗余力地给予正面评价。“国家不允许农地直接入市,而且限制农村转为非农用地的数量,控制每个省市新增建设用地的总量,……这样就保持了一个从紧的土地供求关系,就抬高了土地的价格。……国家政策显然是有道理的”。他倒是很坦白,恰恰是现行土地政策和征地制度在抬高地价,而还权赋能的改革,恰恰有助于地价变平,因为讲到底,成都的改革试验要探索的就是这样突破现行土地政策与征地体制的可行路径。

这里还有两个问题。第一,那些没有实行土地用途管制和政府强制征地的国家与地区,历史上是不是从来就没有发生过城镇土地价格高于农地的情况?如果也发生过,那么在“国家政策”之外,究竟还有哪些经济力量影响着城市化的地价变动?第二,政府管制和强力征地,在人为憋高地价的同时,还怎样严重地影响了收入分配与机会分配?难道作者真不知道,恰恰是“正确无比的”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。退一万步讲,贺教授认定现行土地政策和体制万分正确,尽管信任之、讴歌之和维系之。以中国之大,有个把成都试着把这一套改一改,也不要那样天地不容吧?

周教授与笔者在土地制度上的观点不一样。他认为“再不主动改革,怕要面临系统性崩溃的危险境地”。在具体观点上有不同意见,正是需要讨论的。但周教授已经是结论先行了,那还讨论什么呢?

周教授说,“退一万步讲,贺教授认定现行土地政策和体制万分正确,尽管信任之、讴歌之和维系之”,这话说的?退一万步?用得着退一万步吗?这个话里,周教授是认定,当前中国的土地政策和体制是完全错误的,是没有一点正确的了?是一点道理

都没有的?是不能为现行土地政策和体制讲道理的?既然周教授已经如此认定现行土地制度是错误,周教授当然就不用再研究了,而且非得让政府按自己说的去办?

但周教授已掌握真理,不用再作研究,别人未必就一定非得信?别人就一定不能研究?

周教授完全不必对中国当下的土地制度政策下如此绝决的判断。中国现行土地制度当然不是没有问题,但不理解土地制度背后的深层次原因,不理解农民对土地的真正要求(从周教授文章看,周教授就不理解),将现行土地制度一棍子打死,恐怕也不是科学的态度。

反过来笔者倒是想问周教授,最近20年,中国创造了举世瞩目经济发展的奇迹,既然中国土地制度如此不堪,中国何以取得如此高的经济增长和社会发展的成就?

#### 五、关于社会科学研究方法

周其仁教授说“更一般地说,既然叫社会科学,总要尽力满足科学活动最起码的要求,那就是从可观察的现象中发现问题、提出假设、再以可观察的现象资料加以验证”。周教授认为笔者对成都没有深入调研,只是应邀参观了一下,没有用一条下过功夫的论据来支撑自己的论点,就写出整整一章“成都模式批判”,这样的写作,只能是马马虎虎的“游记”,与社会科学无缘。“观点不同还在其次,主要就是对方方法论上不可容忍的倾向,表示一点寸步不让”。

作为反例,或作为社会科学研究的范例,周其仁教授及其研究团队在对成都研究上,在证据上是下过功夫的,“四年来我们对成都改革经验的调查,已经积累了越来越多的证据”,“今年七月我们课题组又一次结伴到都江堰茶坪村,大家把几年调研的数据凑了凑,发现成都各种非征地土地流转模式的对价资料,我们已经收集得到不少”,“联建方案,仅都江堰市就有2000例(我们收集到全部联建合同的副本)”<sup>[3]</sup>,周其仁教授要用这些收集的论据来说明:“农民自用的建设用地一旦经由市场定价,可能表现为惊人的货币财富”<sup>[3]</sup>。

我们来看周其仁教授的论据和论证。

周教授及课题组在成都市收集了大量论据,证明只要农民自用建设用地经由市场定价,就可以表现为惊人货币财富,但从周的介绍中,看不到市场主

导的定价过程。而就笔者的了解,城乡建设用地增减挂钩项目并非农民自由定价而是要由政府立项的,因为是用地指标,指标不存在质量好坏,所以所谓买方的竞价,只是政府一方所出地价,何竞之有?也就是说,增减挂钩项目,不过是成都市利用国家政策通过腾出农民宅基地而换取城市建设用地指标所付出的成本,与市场无关,也与所谓“农民自用建设用地一经……即”无关。

周教授及其团队收集了全部联建合同的都江堰市联建案例,其实就是用农民的宅基地建小产权房,从而获利。真是辛苦周教授及其团队了,建小产权房可以获利的道理,不用周教授到成都调查,到北京郊区走一走就可以看到了,在全国几乎所有大中城市周边走一走就可以看到了。

从周教授及其课题组收集论据的态度来看——收集了都江堰市 2 000 例联建合同的全部副本——笔者要向他们致敬。而从他们收集论据的科学性上讲,笔者感到困惑。周教授及其团队将如此多的精力放在收集因为政策限制而造成稀缺而引起高价的案例上,并通过这些案例来说明,只要政策放开,允许农民土地自由定价就可以表现为惊人财富,这种研究的功夫好象是下了了的,不过功夫只费体力,好像下错了地方。与周教授调查相反的意见,周教授一律视而不见?比如,有报道说:“从成都市目前操作中的集体土地入市项目来看,能够盈利的几乎没有,基本都是在城市反哺农村的大前提下,由政府支付了相当数量补贴来完成”<sup>[5]</sup>。

科学包括社会科学,除了周教授讲的论据以外,还需要有思辨能力,还需要有对所研究对象内在机制和外在条件的深入理解与说明,否则就容易陷入只见树木不见森林、只见现象不见本质的困境。

成都土改,或成都模式,虽然笔者只是应邀参观了 3 个村,走马观花都谈不上,但关于成都市的报道可谓是铺天盖地,且正是因为报道的铺天盖地让笔者认为,应对成都土改进行研究,成都城乡统筹改革当然有值得总结的经验,有各种好与坏的方面,笔者无意全面研究和评价成都(及重庆)进行的城乡统筹试验区改革,但笔者通过媒体报道及调查获取的成都土改的部分文件材料,对自己认为存在问题的方面提出不同看法,为何就不科学了?笔者书中引用了大量媒体报道,成都官员的各种讲话,从媒体报道和官员讲话中,笔者发现成都土改存在乌托邦情绪,

因此认为有必要撰文批评。地方政府在土地问题上的乌托邦情绪,背后是对短期政绩的追求,这种情绪绝不仅仅表现在成都市的官员身上,而是全国地方官员的普遍现象,中央因此不得不接连发紧急通知,不得不三令五申要求地方政府按政策办事。成都和重庆与全国其他地方政府的差异在于,成渝借全国城乡统筹建设试验区的名义,在“土改”问题上比其他地区走得更远。笔者看到其中问题,提点批评意见,泼点冷水,何错之有?

笔者知道周教授年轻时是常下去调研的,并因此对中国农村改革做出了贡献,其中包括设计的贵州湄潭“增人不增地、减人不减地”的土地制度,目前已上升为国策。不过,从周教授讲“给农民更高的土地权利,其结果可能恰恰会损害农民的利益”是“一条经典的奇谈怪论”来看,周教授已经很多年没有到全国农村做深入调查了。周教授调研的时间总是有的,只是周教授是名人,给有关领导写建议,是有关领导的座上宾,想来周教授的调研,很难真正走进农民的生产生活中。满足于现象的收集,这样的调研,恰恰是周教授所反对的走马观花吧?

最近 10 年,笔者累计驻村调研时间超过 1 000 个工作日,几乎在全国所有省市农村进行过调研,对农村情况和农民生活还是有一些了解的。最近的几年,中国农村是正在发生巨变,不常到农村调研,则很难理解农村的状况。同时,农村巨变也给学者提供了研究机会,笔者及所在的华中科技大学中国乡村治理研究中心平均每年在全国驻村调研时间超过 4 000 个工作日,因为我们希望能够把握住这个千载难逢的机会。

笔者在《地权的逻辑》一书中,已有对当前中国农村巨变的描述,其中尤其对当前中国农村的分化,农民利益的多元化等等都有初步分析,笔者认为,现在很难再用一个笼统的农民、农村或农民土地来抽象讨论农民的权利问题包括地权问题,而必须具体地有针对性地讨论哪一部分农村的哪一部分农民的哪一部分土地权利。

以前一直以为周教授是假不懂土地问题,现在看来,也许是周教授真不懂中国农村土地问题?

## 参 考 文 献

[1] 贺雪峰. 地权的逻辑[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010.



- [2] 刘守英. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查[J]. 北京大学学报:哲学社会科学版, 2008(6):123-132.
- [4] 何忠洲. 成都试点‘土地换身份’[J]. 中国新闻周刊, 2007(33): 54-57.
- [3] 周其仁. 给农民更多的土地权利, 真会损害农民的利益吗? [N]. 经济观察报, 2011-07-22(49).
- [5] 吴红樱. 风疏雨骤来时路——成都农地确权改革报道[J]. 国土资源, 2009(2):14-15.

## Reply to Prof. Zhou Qi-ren on Logic of Land Ownership

HE Xue-feng

(Center of China Rural Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

**Abstract** There are two different attitudes towards the reasonableness of current land system in China. The author's book *Logic of Land Ownership* basically affirms the reasonableness of current rural land system and land requisition system, but this book also criticizes the thought of radical land system reform by academic circles and policy-making departments. *Logic of Land Ownership* holds a positive attitude towards the present land system, while professor Zhou Qiren, the representative figure of radical land system reform proposes his counter-criticism. This paper is the response to professor Zhou's counter-criticism. Such response mainly focuses on paradox of farmer's land rights, reasonableness of rural land requisition system, value of construction land and methodology of social sciences.

**Key words** land system; land rights; established right of land; land requisition system; Chengdu model; academic controversy

(责任编辑:陈万红)