

# 中国是否应当实行农地入市？

土地是个老话题了。我国从建国前就开始土改，新办法随着新问题不断出现，作为解放生产力的手段，取得的成效举世瞩目。随着城市化的推进，农地是否入市成为了这一阶段土改要回答的最重要的问题。国发院的《经济学（季刊）》早在 2004 年就出过一个“土地征用问题专辑”，其中有周其仁老师的大作《农地产权与征地制度》；但直到 2020 年最新的一期，这个问题仍然在讨论——这就很有意思了。虽然已有诸位大咖发表过意见（因此材料众多便于写作 hhh），但基于其重要性（作为国发院的学生，大学四年总得思考过一次这个问题吧）与争议性（各方观点都有一定的道理），我最终还是选择了农地改革作为此次对话的主题。本文设置一位主持人、一位旁观者、两位辩论者，并在文末给出一点我关于经济学和历史学的评论。

## 〇、讨论开始之前

**主持人：**讨论开始前，我们明确一下讨论的问题。

**旁观者：**

我补充一下背景知识（假设徐老师在这方面非常无知，当然我觉得不太可能）。

我国的土地，按照权利性质（所有权、使用权），分为城市国有土地（市区土地）和农村集体土地（郊区和农村土地+宅基地+自留地/山）；按照利用类型，分为农用地、建设用地、未利用地。进行排列组合就是：

	A 农用地	B 建设用地	C 未利用地
U 城市国有土地	UA (很少)	<b>UB</b>	UC (渐渐没了)
R 农村集体土地	RA	RB =RBZ（宅基地）+ RBF（乡镇企业&乡镇村公共设施、公益失业用地）	RC

（为了方便阅读理解、压缩文章字数，自创了一些缩写，没什么科学意义。

记忆方法：U=urban, R=rural, Z=Zhai 基地, F=firm, A=agriculture。后文 L=left, R=right。）

由于实行用地审批，城市建设（如盖房、修路等）只能使用 UB（“买地”）。UB 原本不算多，随着经济发展，一方面 UC 渐渐被利用成 UB，另一方面通过土地征收（政府征收 R，变更为 UB 后出售），UB 不断增加并几乎等同于 U<sup>1</sup>。于是就出现了这样的景象：政府垄断了土地买卖，做起了土地经营的生意。

政府经营土地在经济发展中发挥了重要作用，但随着规模扩大，弊端日益显露（后文双方嘉宾将进行介绍），而且不够用。这几年的“三权分置”改革增加了经营权，但经营权流转后仍然不允许改变土地利用类型（A-B 转换），只不过是流转到大户手里发展规模农业，城市发展仍然面临用地瓶颈。于是有人动了心思：能不能用 R 来搞建设？RA 有耕地红线的限制，能不能突破？RBF 的量很少（集体经营性建设用地入市），能不能动一动 RBZ（宅基地制度改革）？改什么、怎么改，这是我们要讨论的问题。

**主持人：**请双方介绍一下自己的身份（你是谁？）及中心观点。

**LL：**我是所谓“突破改革派”，我是王小鲁、李波、徐林、周其仁、蔡继明、陈钊、陶然、郑

<sup>1</sup> 此外还有土地置换：某城有一块 UB 在市郊、一块 UA 在市中心，两块土地等量等质。法律允许复垦 UB、将 UA 用于建设。但由于土地置换不改变各类型的总量，且 UA 本来就很少，所以不做重点讨论。

振源。我认为 18 亿亩更低红线可以突破，应当建立 RB 市场，放开 RBZ 买卖，吸引城市资本下乡参与农村建设。

**RR:** 我是所谓“保守改革派”，我是陈锡文、张晓山、韩俊。我认为 18 亿亩耕地红线不能突破，农村集体土地（R）要坚持农民自有自用的原则，RBZ 不能向集体以外的人出售，市场化不是农村土地改革的方向。

**主持人：**你们有什么共识要达成吗？

**LL:** 明眼人都能看出，政府经营土地的模式仅一利而有百弊，改革是必须的。你赞同吗？

**RR:** 是的。我们的争议不是改不改，而是改什么、怎么改。

**对政府经营土地的总结：**（虽然这段挺没用的，但为了完整还是写一下。）

好处：增加政府收入，推动城市经济发展。

弊端：

1. 政府征地时借用强制力，吃相很难看。农民没有土地所有权，议价能力很低，获得的补偿款<sup>2</sup><<市场价，往往不满意；而政府低价买入、高价卖出，可以获得高额收益，动机就很强，有时甚至会出现暴力拆迁，侵犯农民利益。十八大之前，因土地问题而到各级政府上访的情况比比皆是。

2. 政府卖地时是垄断方，通过“饥饿营销”、联合开发商炒房，抬高了地价和房价，一定程度上是导致一线城市房价攀升的祸首之一，同时助长了官场腐败和不正之风。

3. 扭曲了土地市场效率。政府虽然“卖”地，但计划的气息还是很强。呈现出的结果是，城市建设“摊大饼”，存量土地集约利用、耕地保护效果寥寥，出现许多“浪费性”政绩工程。

4. 地方政府过度依赖土地财政，向金融机构抵押或质押土地融资形成“地方债”，土地出让金、质押金难以真正纳入财政预算管理，蕴含着财政和金融风险。

## 一、进入讨论

**主持人：**现在开始讨论第一个问题：是否应当同意 RA 入市、突破耕地红线？

**LL:** 我认为可以突破。

首先，从粮食安全的角度，世界上不缺粮食。根据阿玛蒂亚·森的研究，现实中很少有饥荒是因为粮食产量不足发生，更多是因为穷人丧失了对食物的权利（直接权利和交换权利的失败）。衡量中国粮食安全，只看耕地面积是不行的，关键还要加强农业科技创新、农田整治、拓展农业国际贸易与投资。

其次，从效果上来说，放开耕地红线后，城市居住用地至少有 10 倍以上扩张空间，对降低房价能起到明显效果。当前农村耕地抛荒严重，让这些土地被产值更高的二三产业利用，对任何一方都有好处。

**RR:** 这个论点不仅在数据上站不住脚，而且很难让国民接受，还会有一系列恶劣的后果。

单从粮食安全角度来看：当耕地>16 亿亩，中国能实现粮食 85% 自给率；17 亿亩，90% 自给率；18 亿亩，95% 自给率。现在养活中国人需要 30 亿亩的播种面积，而我们不足 24 亿亩。我国的小麦、玉米、稻谷自给率高达 98%，但是大豆的自给率只有 18%。主粮问题不可能靠国外来解决，如果中国大米稻谷的自给率降到 80%，把全世界可以出口的大米都买来也不够。

此外还有国家战略考量。中国的粮食总产量接近 5.9 亿吨，全球粮食的交易额是 3 亿吨，

---

<sup>2</sup> 征地补偿标准多有变化，近些年在提高，但总体还是挺低的。2020 年以前《土地管理法》规定的征地补偿由土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等构成，都是以“被征前三年平均年产值”为标准。2020 年后标准改为“区片综合地价”。

如果中国出现粮食短缺问题，恐怕全球没有哪个国家能解决，如果全球出现粮食危机，各国首先要保障的必然是本国的粮食安全，限制出口。如果中国不能立足本国来解决主要粮食供给问题，就是把自己置于非常危险的境地。

一旦放开红线，地方政府在现有的考核机制和土地财政的驱使下，会将很多粮田转化成非农用地，会一发不可收拾。

农用地除了生产粮食，还有“保险功能”，能够提供就业、减少贫困、促进农村工业化。这解释了为什么在工业化的过程中，印尼苏哈托政权瓦解了、巴西出现了贫民窟，而中国没有发生农民的“破产”和“赤贫化”。此外农业还是一种文化载体和乡村组织形式，不能把它的意义看得太单薄了。

至于土地抛荒问题，应该做的是促进土地流转、农业规模经营，而非转化成建设用地。  
**旁观者：**这个论点的倾向性很强，总体上 RR 比较有道理，LL 的想法过于简单化了。假设取消红线，LL 提到的农业科技等措施在短期难以立竿见影，而市场耕地非农化的速度是很快的。国家 2013 年多次强调坚守耕地红线就是一个现实的印证。

**主持人：第二个问题：是否应当允许 RBZ 和 RBF 入市？**

**旁观者：**补充一下背景：

2013 年 11 月，党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场；在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价；保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度。

**LL：**我觉得两者都应该让。现在的政策是允许 RBF，不允许 RBZ。但问题是：

1.全国 16.5 万 km<sup>2</sup> 的 RB，RBZ 占 70%，可交易的 RBF 只占 10%，如果仅允许后者，建立统一的土地市场还是很困难。

2.这是一个没有必要的限制。因为哪些 RB 用于 F。哪些用于 Z，是由最初的农民、集体决定的，这是农民的自由。而此时限制 RBZ 入市，是对农民权益的侵犯，堵住了农民财产性收入的渠道。

3.造成区域的不公平。就全国来看，东部沿海地区乡镇企业较多，中西部整体偏少。最初乡镇企业用地是不合法的，东部沿海靠着这种不合法获得了发展先机，在合法后又获得了先机，对于中西部地区是不公平的。

4.现实中，农村空心化严重，很多宅基地已经荒废，长期闲置，房倒屋塌，破败不堪。这部分土地如果进行整理，肯定比什么都不做要强得多。

**RR：**我认为 RBF 可以，但 RBZ 不可以，主要观点是 RBZ 的权利性质。

1.宅基地制度是农村集体组织对其成员居住权的保障，如果开放给集体外的人，会导致集体的瓦解。

2.宅基地制度是农民住房保障制度的基础，它是无偿获得的，因此所建的住房就属于保障房，产权是不完整的。如果允许农村保障房入市，而城市类似性质保障房的无法交易，是一件很尴尬的事情。

3.最重要的是出于社会公平的预防性考虑。现在 RBZ 没有入市，政府经营土地就出现了暴力拆迁、赶人上楼的情况。试想一旦放开，土地的集中趋势会不会使得“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”？中国古代史中，这种情况并不鲜见。均田制等制度设计中，往往是某个允许买卖的细微缺口，成为了最后土地兼并黑洞的肇始。

4.城市建成区已经严重过剩，而农村 RB 总量是城市建成区面积的两倍。如果允许 RB 全盘入市，前文提到的政府经营土地的“浪费”弊端只会愈演愈烈。

**LL：**我对你方的观点做出几条反驳。

1.什么是产权？巴泽尔认为，产权包括个人对资产的产权由消费这些资产、从这些资产

中取得收入和让渡这些资产的权利或权力。产权不仅仅是使用权，农民对于宅基地处置、出售的权力也是产权的一部分。

2.什么是“集体”？我国农村的连接纽带主要是血缘家庭，虽然 50 到 60 年代集体生产队起过很强的联结作用，但改革开放后的人口迁移、生产的小家庭化、上楼运动，已经将这种联结进一步消解。就我个人经验来看，现存的只有薄弱的血缘联结与利益联结。以权利与义务为基础的“集体”的存在非常薄弱，自然也就什么“集体的瓦解”。

3.农民也是理性人，如果他预料到宅基地出售后自己会陷入赤贫，他就不会出售。现实的情况是，进城（镇）是许多农民的期望<sup>3</sup>，在出售农村宅基地后，部分农民会选择在小城镇中买房，这不仅促进了城镇化，而且让农民享受了土地增值的经济福利。凭什么城市中有房的人能享受房价上涨的好处，但农民就不能呢？

**旁观者：**所以 LL 反对了 RR 的多数意见，但对“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”没有做出反驳，对吗？

**LL：**是的。不能睁着眼睛说瞎话，资本永远具有规模效益，香港的土地问题为我们敲响了警钟。但我的理由仍然站得住脚。我在想的是，有没有办法，既能让农民的权利得到充分的尊重、享受发展的福利，又能避免贫富分化和土地兼并？我觉得这样的办法是有的。例如，放开 RB 市场，但限制特定产业（房地产）对农村宅基地的进入。

**RR：**但这样又会人为抑制土地价值。

**旁观者：**很难解。

**LL&RR：**是的，很难解。

**主持人：**我们从另一个角度看一下这个问题：实践的角度。

**LL：**这场改革中有很多经典案例，在此不详细说了，太占用篇幅。深圳土地改革、重庆的“地票”、北京昌平郑各庄村的 RB 入市和小产权房问题、浙江省土地发展权折抵指标交易、长沙浔龙河生态小镇的脱贫故事、浙江德清县与贵州湄潭县的 RB 分化，都可以查到。有两点经验值得重视：1.要让更多的普遍的法外行为合法化；2.要看见下层自发的变化。

**主持人：**能否就你们认为发展的方向和需要注意的问题形成一个总结？

**LL：**改革是一定要改的，不能无视问题的存在。要打破之前很多成见，抛弃那些“不是问题的问题”。但也要听取反对方的意见，不能把问题简单化。

**RR：**我赞同对方所说的城镇化、土地集约利用方向，但这些效率层面的目标，如何与预防贫富差距、保障粮食安全战略等“非效率”目标形成有机结合，是很难的事情。

**主持人：**最开始提到的“关于历史的思考”，说一下？

**旁观者：**我最初看历史看的是前期的共和国史，这段历史人治的特征比较明显，“偶然性”非常强，很多时候跳跃性太大了，让我怀疑，历史趋势究竟是不是“人民群众的呼声”的确凿反应。但这次农地入市的土地改革的重重阻碍、缓慢推进让我意识到，人群中，有人在后退，有人在前进，有人在拉，有人在推，虽然一道政策下来了，看上去不容置喙、乾纲独断，但整个改革的进程，实际上就是不同意见碰撞、交锋、最后达成一定妥协的结果。

---

<sup>3</sup> 周飞舟老师讲过“农民工的生命周期”：很多人说现在 20 多岁的农民工是“新一代”，因为他们很多用着最新的手机、下班后就去唱卡拉 OK、消费倾向很高，表现出不同于上一代农民工的特质。但这并不是他们发生了“转变”。在接近 30 岁时，他们会被叫回家相亲、结婚、盖房、生孩子，然后继续出来打工。这次再出来时，他们赚钱和存钱的意愿会变得强烈，因为他要为孩子盖房子（最好还是镇上的房子）、娶媳妇攒钱。当他接近 50 岁，这种意愿达到最高点，因为他的孩子马上就要结婚了，而他在体力上已经不具有优势。所以我们可以看到，50 岁的民工往往做着最苦最累的活儿、不挑不拣、消费很少——人们很难想象，他和那个 20 岁用着最新款手机的农村小伙是同一个人。

历史学相比经济学有意思的地方在于，它还融合了规范分析的价值判断，因此可以说是“非理性”的。短期人类不断地跌入一个个深渊，随后很快忘掉这份痛苦的记忆，又跌入新的陷阱，但长期还是在向好的地方走。一直追求最优的“理性”判断，和不断掉到坑里但是长期向好，哪个才是人类真正的“意义”呢？这是个有趣的矛盾，不是吗？