

# 溪陂村土地制度调研报告

第十组：李鸿丞 刘子毅 孟星辰

## 一、引言

### （一）研究目的

农村问题在历史上始终受到关注，在中国近代发展中更是有着特殊的地位，而土地问题又成为了农村问题的关键。土地制度是这所有问题的根本出发点，其影响是决定性的。

阐述目的之前，我们需要来界定一些名词的意义。制度经济学家诺斯[1]认为“制度”一词是指“能够组建起政治、经济与社会互动的人为创立的约束。”放在中国的环境下，土地制度主要有两种组成，其一叫作分配结构，其二称为权力结构。分配结构是刻画了当前经济激励的制度，而权力结构是刻画了经济主体改变当前分配结构的能力的制度。如果制度被视为一个随时间变化的对象，则分配结构代表了某特定时刻下制度的形态，其被当时的外界激励（如全国范围实行的法律、省市以上范围的市场环境和自然状况等）和本地激励（如科层组织结构、宗法制度、集体-农户组织形式，土地占有的形式，以及占有形式带给经济主体的权利和义务等）所形塑，它决定了主体在经济活动中的决策。另一方面，权力结构则表述了制度随时间演化的内在动因，实质是经济主体之间的议价力量对比，是其建立本地正式制度和非正式制度来解决内部矛盾和应对外来冲击的基础。例如，若几个近邻村落都居住同姓氏居民，且本姓宗族在分配土地和仲裁纠纷等问题上有决定力，甚至能有效影响法律在当地的实施形式，则可称此地拥有宗族主导的权力结构。类似地可以界定政府或生产集体主导的权力结构。然而大多数时候，权力结构都是混杂的，在不同的领域会有不同的主导者，且某些主体在特定问题上因为有或没有冲突，则倾向于融合成一个主体或拆分成多个主体，所以权力结构的形式更加不确切，通常只能通过事后的演化结果并结合具体事例来界定主体的边界以及力量的对比。最后需要说明的是，我们通常所谓的土地政策是区别于权力结构这一内在动因的外在动因，对本地土地制度演化来说是一种外生的冲击，其直接影响分配结构，并会在相当长一段时间内和权力结构互相融合从而共同形塑制度演化。因其外生性和重要性，我们将把这些土地政策作为主要研究案例。

我们的研究目的，即是要探索这两种结构的具体内容，并审视其带给中国土地制度演化的启示：当地的土地制度是什么样子？外来政策如何影响了本地制度？这些影响是如何适应具体环境而成为可能的？政策是否达到了效果？未来有怎样的可能？从费孝通所写的江村时期，到新中国土地改革，再到人民公社，后来又有改革开放，以及今天的新时代，中国土地的演变是非常生动的，无论是分配结构还是权力结构，农村都经历了曲折的变化。我们拟用在江西省溪陂村的土地制度状况来对上述问题进行窥探，并从不同角度展开分析。

我们的主要线索是依照改革开放以来的诸多土地政策案例来展开，通过分析其政策内容、在地方实施的情况以及具体实施中的因果关联，来对所关心的问题解答。这些政策包括：包产到户政策（1980）、“农转非”政策（1998）、退耕还林政策（2002）、农业税改革（2005）、水田改造运动（2007左右）以及私人土地承包、政府征用土地以及土地调整等土地现象。部分关于经济部门与市场的分析，也可能穿插于案例之中，在总结部分也会着重展开对其的讨论。

### （二）土地制度概览

中国农村土地的分配，基本可以由“三权”来描述。“三权分置”是近年才提出的政策意见[2]，其强调了将所有权、承包权与经营权严格区分开的重要性。虽然本世纪才得以在政策上强调，但这种提法是新中国土地问题的经济学分析所必须依赖的，在费孝通[5]所记述的民国时期其实已经出现田底和田面这种说法了。在我们所关注的漠陂村，三权的概念总体来看已经比较清晰，部分的实践已经开始，说明基本跟随了政策方向进行土地权利分配改革。

理论上来说，三权分置是一个双层代理结构，拥有所有权的集体将承包权分配给农民，拥有承包权的农民又将经营权分配给他人或自留。两层代理体系中的委托方有着明显的不同，从理论上形成了一套兼顾监管、合作、市场配置的优良体系；这两种代理关系的契约形式也是不同的，集体给予农民承包权靠的是强制的计划分配，而农民转让经营权是来自市场调配。这一制度一方面还权于民，希望农民发挥积极性来最优化经济效率，另一方面也可以保持集体对生产的一定控制能力，这适当地兼顾了效率和监管等发展难题。理论上，这看似是很合理的。

但是现实的土地制度，并不见得有这么理想。譬如较极端的情况，在人民公社时期，可以认为承包权实际落在生产队手中，而且由于生产过程是以生产队给农民派发任务的形式，经营权本身也是生产队的。这样一来，依赖计划而非市场所关联起来的三权被锁死了，无法发挥出追求自身利益的农户和其他市场主体的积极性。而至于改革开放之后，三权的演变又有不同，但也不能保证就完全如同理论：改革开放初期统称承包经营权，名义上只有“二权分置”，并没有很明确的经营权转让概念，土地市场没有得到发展；然而实际上，80年代很多农户的行为却已经形同转让，说明经营权流转是有需求的，而这种正式市场的缺失意味着效率损失。而到今天，尽管三权的概念已然确立，但我们调研过程中遇见的大多数农户都不认为对土地经营权的管理实际掌握在自己手中。

在土地制度的权力结构方面，名义上的改变不多，大致维持在生产、行政和宗族三条线上。生产结构主要是村委会（生产大队）、村小组（生产小队）和农户组成的等级管理制度，可以视为所有权对承包权的一种当地的行政管理体系，是计划经济时代的产物，在生产上主要处理土地问题，也涉及生活问题。行政结构则是从中央到地方的各级政府，有时又涉及村委会、村小组的传导体系，在政策传达、执行、监管等方面发挥作用。而宗族结构则大多以姓氏为纲领，设立族长、村长、理事会等管理框架，是同姓村民以私人关系建立起的长期合作关系网络。在漠陂村，村民主要是梁姓、刘姓等，各家宗族建有祠堂，宗族仪式频繁且宗族关系紧密，可见宗族制度是本村的重要组成，同时影响着土地制度的权力结构。权力结构的相关内容在前面的报告中有更详细的阐述<sup>1</sup>。

土地制度从分配和权力两个角度的概览大致如此，基于这些信息，我们能更有效地去分析提炼出漠陂村所经历的各个土地政策中所发生的实质变化，有助于理解土地制度与土地政策的关系，从而给出批评与建议。接下来我们就以漠陂村为例，按照时间顺序（如图1）对重要的土地政策以及相关土地现象展开讨论。

---

<sup>1</sup> 参考“乡村治理”有关章节

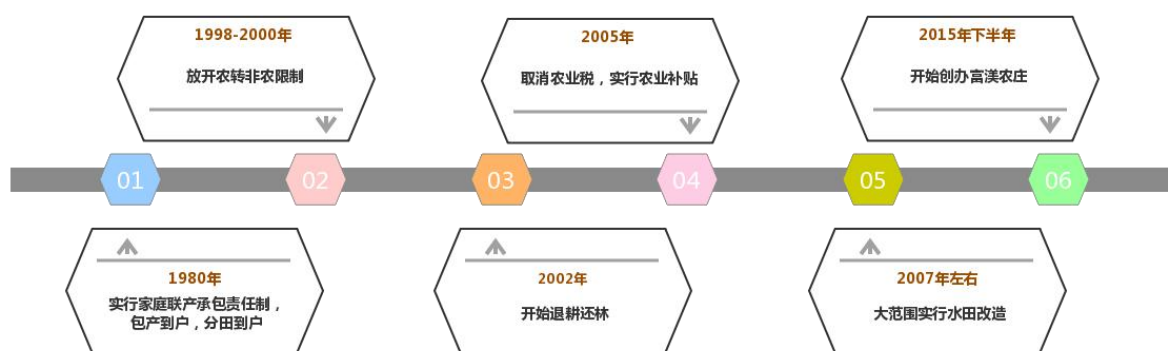


图 1 溪陂村土地制度变化时间轴

## 二、溪陂村土地制度

### （一）家庭联产承包责任制

家庭联产承包责任制是在上世纪 80 年代初于中国大陆农村推行的一项极其重要的生产制度，标志着农村土地制度的重要转折，也是中国大陆农村现行的一项基本经济制度。是一项试图将土地承包经营权转让到农民手中的土地政策。农民将集体的土地承包，集体与农民签订合同，规定农民将相当数量的农产品上缴给集体后，余粮由农民自由处理，从而也有“包产到户”和“包干到户”的说法。从政策和理论上讲，虽然土地的所有权仍是集体的，但土地的承包权和经营权归农民所有。这项措施较大程度地改变了以生产队或生产大队为单位的生产模式，增强了农民的劳动积极性，降低农民的负担，改善了民生，为中国的经济转型立下了不朽的功勋。本文将分两个部分介绍这项改革对农民生活的影响，主要材料为在溪陂村的访谈记录，辅以相关政策文件与二手资料。

### 1、计划经济时代的溪陂村

在计划经济时期，生产队是当时大陆农村地区最基层的行政编组，直接管辖农户，每位农民在其中的身份为“社员”。生产队设有队长、副队长、会计、出纳等职务，在经济上是一个相对独立的团体。在实际的生产活动中，生产队的队长或副队长可以决定每个人每日的工作内容，在我们的访谈中，某前生产队队长称他们分配任务的依据是“每个人擅长做什么就分配什么”，所以生产决策的实施实际上由小队长控制。任务的种类，完成情况直接与每个组员所能得到的工分挂钩，工分主要分为“包工工分”与“非包工工分”，前者与任务的完成情况相关，“干得越多，赚得更多”，主要应用于农忙时节；而非包工工分则是定额工分，主要应用于农闲时期，则是农民完成小队分配的任务即得到工分。生产队全年下来的收成减去上交的公粮，征购粮等后就是可供生产队队员分配的口粮，而工分则是分配口粮与工资的重要依据。虽然包工工分的存在能一定程度上增加对农民的激励，但整体来看，这仍然是一种高度计划的经济体制：小组队长直接指令生产过程，对分配过程也有很大的影响力，可以预见，与小组生产队长的私人关系对能拿到多少口粮有重要的影响；同时我们也猜测，仅凭小队长的决策进行生产可能造成效率损失，因为计划经济时代的生产小队等同一个层级制度，且层级的规模不是灵活可变的，而是强制规定的。由于农业生产率的偏低，小队在上交公粮、提供征购粮后剩下的粮食很难满足所有组员的需要，口粮不足的农户只能向粮站回

购粮食。除了上交粮食，每户农民还需要上交规定数额的鸡蛋、毛猪<sup>2</sup>等产品作为征购粮，主要以将产品带到收缴站低价出售为形式，每户无论人口多寡均以相同规格上交。据村民反映，养殖成本 100 元左右的毛猪最终征购价格仅有 50-60 元，是农户的较大负担。

由于年代相对比较久远，我们对计划经济时期漠陂村的访谈资料较少，在这些访谈中，农户都反映了当时经济困难，生活水平低下的问题，这也体现了土地制度改革的重要性。

## 2、家庭联产承包责任制下的漠陂村

在漠陂村，家庭联产承包责任制于 1980 年前后开始，农民拿到了土地的承包权，将某数量的农产品上缴给国家后，余粮可由农民自由处理。生产大队改称“村委会”，生产小队改称为“村小组”，虽然不再指令农户的生产活动，但对农户的其它活动还存在较大的管理权力，比如土地调整等活动。

在调研过程中，一位村民向我们展示了“中华人民共和国农村土地承包经营权证”，该证件注明了发包方全称、承包方的姓名、承包方的住址、承包方式、承包土地的用途、承包期限、承包地的面积等指标。发包方即为当地的行政单位，承包方的住址精确到了其所在小组。承包期限开始于 1998 年 12 月 31 日，经询问，这是补发证件的日期，实际上证件上的土地都是自 1980 年即开始承包的。该证件中注明了《中华人民共和国农村土地承包法》[3]中的相关规定，其中比较重要的整理如下：

1. 农村土地是指农民集体所有和国家依法由农民集体使用的耕地、林地、草原等。
2. 农村土地承包主要采取家庭承包方式，而荒山这种不宜采取家庭承包的土地可以采取招标、拍卖、公开协商等方式进行承包。
3. 在承包期内，发包方不得调整或者收回承包地。
4. 通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法转包、出租、互换、转让，受国家保护。
5. 县级以上地方人民政府应当向承包方颁发土地承包经营权证书。
6. 通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农特土地，经依法登记土地承包经营权证或林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、抵押等方式流转。

关于证件，也有这样一些比较重要的规定：

7. 承包期内，承包方采取转包，出租，入股方式流转土地承包经营权的，不需要办理农村土地承包经营权证的变更、而采取转让、互换方式流转部分土地承包经营权的，承包方应当办理农村土地承包经营权证变更。
8. 承包期内，承包方全家迁入设区的市，并转为非农业户口的；或承包方提出书面申请，自愿放弃全部承包土地的，应当将农村土地承包经营权证书交回。

---

<sup>2</sup> 也即家养猪



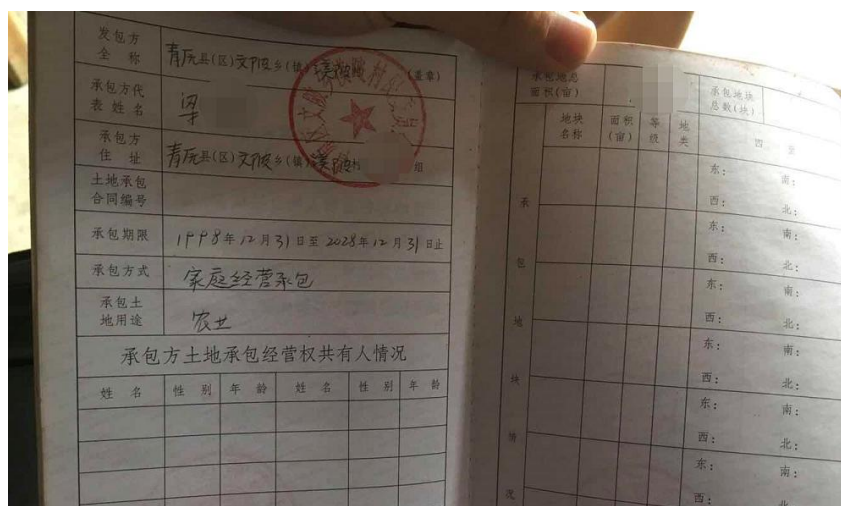


图 2 中华人民共和国农村土地承包经营权证

《中华人民共和国土地管理法》[4]是在 1986 年 6 月 25 日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议中通过,于 1986 年 6 月 25 日中华人民共和国主席令第四十一号公布,自 1987 年 1 月 1 日起施行的,之后只有少量修订。可见在 80 年代中期,国家已经对土地承包经营权的流转持有开放态度。据村民反映,最初承包土地分配主要依据每户的人口,之后的土地调整在小组之间存在差异。

尽管在村民口中家庭联产承包责任制是一项利民政策,然而我们也发现了实际实施中的问题,对之后的农村格局有着较深远的影响。首先分散田的问题,我们所采访到的所有溪陂村农户家的土地有一个共同特点,也就是包产到户时期分得的田亩过于分散,每家无论田亩面积至少有三块田,且两两相距大约都在 1.5 公里以上。这可能与生产队采取的分田方式有关。据某小队的一位前小队会计描述,该小队在分田以及之后土地大调整时多次使用“抽签排序,分级选田”的办法,也就是先用抽签的方式决定农户选择田亩的次序,接着再由小组统一根据土地质量将土地分为几个等级,然后农户便以抽签次序在每一级田中各选一块归自家所有。这种方法较公平,但会造成田亩分散,因为同一级的田在地理上可能是连成一片的,于是各级之中取一小块则必然不能集中。这无疑使得耕种成本上升,加大了农民劳作的负担,在之后的农村老龄化现状下表现得尤为突出。不过另一小队的某户农民则透露,其小队在分田时虽有分散田,但允许户间私下达成互换协议,也即两户农民可以通过互换田亩使得分别得到离自家更近的耕田,这种协议是要通过小队长记录在册的。然而这种方法并不能完全解决分散田,互换协议不可能充分。

其次是生产队对农田的控制问题,尽管所有权仍然划归集体所有,然而为了充分让渡承包权,或者说是土地生产资料的决策权,集体应当尽量少地进行土地调整,不然会造成实质上的产权不明晰,借助农民最大程度发挥土地生产力的期望是难以达成的。但是在溪陂村,土地调整曾经是很频繁的,自 1980 年包产到户开始每年都会有因人口增减而展开的土地小调整,而后经规定改为 5 年一调整,且据农民记忆,在 1985、1990 和 1998 各有一次较大规模的土地调整。直到 2003 年之后胡锦涛主席上任,溪陂村才开始听说停止土地调整的政策,这一政策大概的实施年份是在 2005 年之后。从这种生产队对土地的频繁控制中,农民和生产队的关系很大程度上仍维持在了计划经济时代,农户对自家田地的决策权十分有限,承包权很大程度上说并不在农户手中,而农民所有的只是经营权和土地作物的所有权,包产到户很有可能只改变了土地资源的分配方式,而并没有彻底改变土地权利的分配。

总体来说,随着家庭联产承包责任制的广泛推行,农民有了更高的自由度和积极性,农

业产量明显上升，且新的粮食分配制度减轻了农民的负担，农村温饱问题得到较大程度的解决。但是城乡流转渠道的闭塞与较高的农业税以及相应的杂税成为了农民新的负担，这也是之后我们会重点谈到的部分。

## （二）“农转非”政策

“农转非”政策，即农业（农村）人口转为非农业（城镇）人口，是中华人民共和国实行的一项城乡人口户籍管理的制度。自 1959–1961 三年的经济困难时期，政府加强了农民进入城市的限制，为农业户口转为非农户口设立了较高的门槛值。在计划经济时期，国家对城镇人口实行按人口限量供给商品粮的制度，一般情况下农业人口是不能进城落户居住的，也不能享有国家的定量商品粮供给，必须在乡村经营农业，上缴公粮与征购粮。然而 80 年代初期改革开放之后，出现了农转非农政策，为满足一定条件的农民开辟了通向非农户口的道路。理论上农转非需要达到一些门槛，例如学历、劳动就业、亲属关系等，在官方上也有相应分配指标，遴选审核的流程，除了一些工本费外也并不需要额外收费。然而据溪陂村村民描述，在大约 1998–2000 年间出现了一款“修订”后的农转非政策，该政策似乎取消了农转非的绝大部分门槛，但具体能否操作成功主要取决于村民与当地公安局的私人关系。如果关系“硬”的话就可以少交钱，反之就要多交钱，其花费金额从数百到数千人民币不等。受访者均表示找关系和交钱是必须的，“不交钱不行”、“大家都这么干”。由于访问户数较少，我们对这项制度究竟何时大规模实行，为何为从原先的有门槛改为无门槛，为何在执行上有如此多的寻租性行为暂时无法了解。

在家庭联产承包制广泛推行后，农业税与借农业税之机征收的附加税<sup>3</sup>是农民的重要负担，对“城里人”身份的向往也进一步增加了农业户口转入非农业户口的需求。在我们的调研中，有几位受访者的家人在 2005 年农业税取消之前成功地由农业户口转入了非农户口。在农业税取消之前，从农业户口转入非农户口在农户眼中是一件稳赚不赔的事情，但在 2005 年农业税取消后，由于有可观的农业补贴，这种情况又发生了逆转。

## （三）退耕还林政策

溪陂村的退耕还林政策始于 2002 年。村委会干部告诉我们，退耕还林伊始时，先由政府根据林区规划与农民土地的具体耕种情况决定实施退耕还林的区域，再与涉及到的村小组组长进行协商。在我们遇到的存在退耕还林的村小组中，基本是组长同意政府规划，再通知农民，有着事先的计划性和强制性。在我们采访到的小队中，有一个小队的组长在退耕还林决策中与农户进行了商议，其他小队则没有事先征得农户同意。在退耕还林普及的过程中，组长会对进度进行监督，不按规定退耕的农户不能获得退耕还林补贴。

政府收集到土地后，便以鼓励承包的形式将土地承包经营权转让给私人。这些转让对象一般都是附近村里较有能力且愿意承包的村民。承包人和拥有土地的小队会签订类似股权的协议以共享林地收益：包括退耕还林补贴（约 210 元/年亩，会一次性派发前 7–8 年的补贴）与林地作物的收益。利润最初是由承包人与小队按 2:8 的比例分配，后改为 3:7。一些农民也成为雇工，在林地承担管理工作。溪陂的退耕还林后的林地多种植湿地松。种植约 10 年，可以采集松油。采集 4–5 年，即可砍伐。

少部分农户对退耕还林政策表示不满，认为退耕还林侵占了粮田；但是政策在大多数农户家中得到了肯定。原因是分散在边缘山地的土地耕种成本往往很高，还要征收相应的农业税——这些土地不仅不能给农民带来利润，还是一个经济上的负担，这在老龄化的家庭中

---

<sup>3</sup> 详见 2.4 节

体现得尤为明显。退耕还林政策选取的地块一般就是这些坐落于山地、不易耕种、农民不愿持有的土地，故该政策一定程度上减轻了农民的耕种负担和税负，也在一定程度上缓解了田地分散的问题。

值得注意的是，溪陂村退耕还林时人们的决策是基于农业税的背景。也正因此，有些农户当时同意了小队的安排，低价甚至无偿转包这些土地。而在 2005 年溪陂村取消农业税并进行农业补贴时，许多农民便认为当时的决定不甚合理。另外，大部分农户记不清退耕还林补贴的具体金额，甚至有农户反映，最近几年都没有拿到退耕还林协议的相关收益；与之相对的是，对于直接打到银行账户的农业补贴金额，农户却相当清楚。遗憾的是我们不知道这些收益金额是被小组长留作公用还是根本没有发到小组长手中，也没有得到最近种植与盈利情况的相关信息，这仍是一个需要进一步调查的问题。

（四）农业税改革

农业税改革具体是指 2006 年前后全国统一废除农业税并改为农业补贴的惠民政策。在溪陂村，取消农业税的确切时间应该是在 2005 年——我们找到了第 12 村小组 1998-2004 的农业税税表（如表 1 节选），而到 2005 年就不再有税表了。

表 1 2001 年溪陂村第 12 组缴税情况（节选）

编号	人口	亩分	农业税	农特税	地税	提留	民训	水费 <sup>4</sup>	优抚	文教	五保
1	5	5.4	136.3	77.1	60	97.2	6.3	70.7	12.6	75	15
2	4	4.32	109.0	61.7	36	77.7	5	56.6	10.1	45	12
3	7	7.55	190.6	107.8	84	135.9	8.8	98.8	17.6	105	21
4	4.5	4.86	122.7	69.4	54	87.5	5.7	63.6	11.3	52.5	13.5
5	3	3.24	81.8	46.3	36	58.3	3.8	42.4	7.6	45	9

在溪陂村，各小组基本以人口数分配田亩，收税时又以每人每年或每亩每年的标准计算，故最终的农业负担可以追溯到每位农户的平均上交金额。利用我们得到的数据，计算得到第 12 组每位农户平均上交金额的年际变化，如图 3 所示。



<sup>4</sup> 这里的水费既不属于“五统”，也列于“提留”之外，是上交地方政府还是留存村中亦不明确，故在下文的统计中仅包含在农民上交的总金额中，不包含在统筹、提留、规定税额中。

图 3 农民平均每人上交金额年际变化<sup>5</sup>

农业税的设立和征收实际上都存在比较严重的问题。首先是，农业税严格按照每亩每年来定税额，虽然便于操作但形式比较刻板，无论是田亩质量高低、农户是否有能力耕种，税收规格都是相同的，给许多老龄化严重的家庭造成了较重的经济负担。很多农户都反映，从包产到户时期遗留下来的分散田问题，使得耕种十分不便，原本并不多的农业税顿显分量。

第二个问题是，农业税存在“翻倍”的现象。农业税的实际实施有严重扭曲，如当地政府和生产队会借助收取农业税的机会征收附加税，被广泛地称为“三提五统”。我们得到的税收表中，从 1998 年至 2001 年有详尽的税项分类。其中，地税、文教、五保按每户人数收税，其他各项按田亩数收税。农业税、农林特产税与地税（这里是耕地占用税）是上交国家或地方的税收，民训、优抚、文教、五保属于乡镇统筹费，提留是村级提留款。2002 年后，税表采用正税与附加税两栏方式统计，农业税与农林特产税是正税，此外征收附加税，是正税的 20% 左右。2003 年数据不完整，一些计算中无法使用。据此我们计算了农民总上交金额、村提留统筹与国家规定缴纳金额<sup>6</sup>的年际变化，分别如图 4、图 5 所示。



图 4 农民总上交金额与规定税额之比的年际变化

<sup>5</sup> 由每家总上交金额除以每家每户人数，再取平均计算得出

<sup>6</sup> 规定税额包括：农业税、农林特产税、地税（耕地占用税），下同。



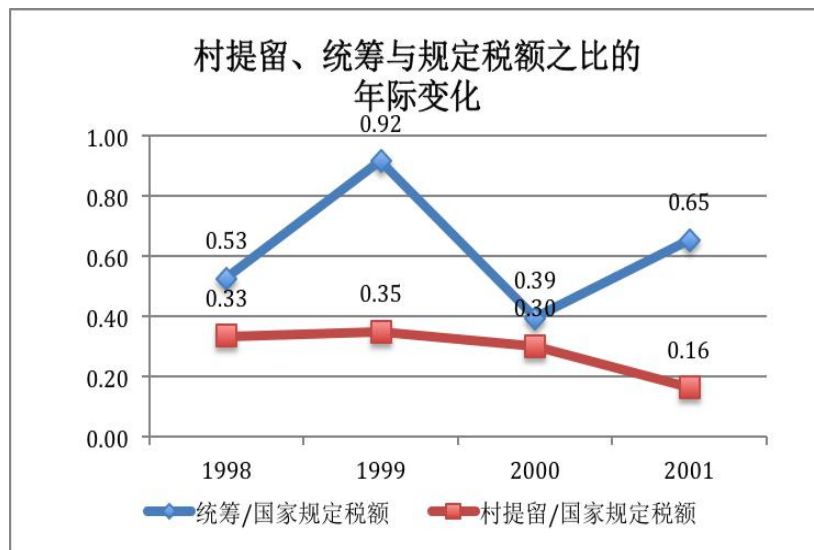


图5 村提留、统筹与规定税额之比的年际变化

结合以上三图可以看到，1999年时这组农民的税收负担达到顶峰，农民上交的总金额是规定税额的2.6倍，统筹款项几近与规定税收金额相等。而在1999年后，农民的税收负担逐渐降低，而到2005年这一负担消失。另外，我们了解到，每亩好的水稻田种植两季可收割得两千斤谷子，共卖到2000元，除去种子、肥料等成本，再用大约每人每天120元的市场价来计算人工费，减去后仅仅能留下400余元的净利润，而总体来看，农业税以及其余各种款项给农民每人每年施加了70-150元不等的负担，且年际浮动较大，对农民的额外索取是相当可观的。

最后，农业税设置的不合理使农民有不种地的激励，很多地被抛荒。农业税本身是定额税，和固定租金相似，从农民的视角可以理解为一种债务契约，这种契约使得农民面临的风险增大，因而看似能让劳动激励也增大。但是道德风险理论[6]告诉我们，当代理人（此处即农民）存在风险厌恶或有限责任时，都不能形成比较有效率的结果。从前面的报告7中可以推断，漠陂村的农民是风险厌恶的，他们普遍不喜欢变故。另外，有限责任问题也普遍存在。据村民描述，虽然抛荒和逃税是会被称为“抗税犯”从而被邻居瞧不起的，有的小组也会对其进行罚款，大队也会在婚丧、读书和户籍等对抛荒户、抗税户进行“卡关”，然而很多农户罚无可罚，故仍然固执不交，生产队亦没有办法。于是，抛荒不种的无效率现象就出现了。

由此可见，农业税改革的最主要的成效是提升了土地利用的效率，增加了农民的福利。农业税取消之前，中央的规定就给予了地方政府较大的灵活性，允许地方上根据实际情况上报增减税率，况且地方政府长期以来就有额外征税的传统，借收取农业税的机会增加其他税捐也不难预料。农业税取消后改成了农业补贴，而农业补贴的派发方式是由机构统一发放至农户银行账户，这样地方政府也没有办法进行“截留”。这体现了农业税改革是有意识地去防范地方上的寻租行为。

另外，从入户访问的结果来对比，发现很多农民对地方政府借农业税寻租的事实并不清楚。漠陂村很多家庭都是三四亩田，但大多数人家在被问及“交多少农业税”时都回答3-400，也即翻倍之后的数目，只有很少农户能分得清农业税和附加税。可见执行的政策很难为农户所熟悉，村集体与生产队也并没有去努力纠正这种信息不对称。

最后，要对之前“农转非”政策做一点补充。如前所述，农业补贴的额度非常高，降低

<sup>7</sup> 参考“乡村生活方式”和“商品流通、贸易、信贷”相关章节

了农户的经济负担，却也造成了许多之前选择“农转非”农户的后悔。据受访者透露，在村中存在一定数量的农户，在农业税取消后，他们的境遇非常不好：没有农业补贴，没有土地并无法参与组内的决策（部分小组）。另外，转回农户非常困难，据受访者透露，在其组内，转成农户需要通过所有成员的投票赞成，但由于非农户转入后可分得组内的土地，而使得其他成员的土地减少，所以得到赞成票的可能性微乎其微。

### （五）水田改造运动

水田改造，农户常称为田**园法**，实施于 2007 年左右。水田改造主要是对农村耕地进行了集中的整改，形成了规制统一、利于机械化的新型耕田。在水田改造前，许多地块坡度较大、田间仅有窄小的乡土路，每个地块也大小不一，在划分田地与使用机械方面并不方便。改造的具体项目包括：首先将不平整的地块铲平，使地块大小相当，每块地均为 20 余米乘 30 余米的长方形，四周为笔直的田坎，中国的面积为标准一亩，整块大田以田字形排列这些长方形田亩，只有边缘的土地被围成半亩；其次加宽修缮了田间道路，使得农业机械可以自由行使，修建一些如水渠一类的灌溉设施。据村干部介绍，至少在整个江西省都实施了这项政策，在全国更大范围内也有遇到。

水田改造政策中，如果农民铲平土地，达到改造要求，每亩田将获得 50 元左右的补助。据一位农户反映，由于铲平田地付出的成本大，同时加宽田间的道路势必意味着每家粮田面积减少，使这项政策在实施初期招来大量的反对声音。不过这位农户也反映，现在大部分人认为水田改造是一件好事，因为统一规制的田亩确实使得生产效率有了较大提升。这位农户评价当时反对政策农民是“思想觉悟低”，对粮田面积的执着阻碍了他们认识到平整田地、方便交通、规范地块带来的长期意义。

另外一方面，水田改造运动在部分地方是具有强制性的。生产队会对违抗指令的农户进行惩罚，比如频繁派人催促农户对自家田地进行水田改造，并且剥夺该农户最终拿到 50 元补助的权利。



图 6 水田改造后的田地

### （六）农庄承包经营

2015年下半年开始，溪陂村为发展旅游业兴办“富溪农庄”，一个综合“农业+旅游+精准扶贫”的复合型田园。农庄占地面积约500亩，之前是农户的粮田，现在有了荷花池、鱼塘、蔬果大棚以及其他一些吸引游客的项目。每年7月，农庄会举办荷花节，2018年是第二届。

农庄的主要经营者有四人，其中两人是溪陂村两位梁姓男子，其中一位是前任书记的弟弟，第三位从溪陂嫁到外村的梁姓女子，第四位是外村罗姓男子，采取股份制组建企业。据说还有其他投资人。目前以480每亩每年的价格承包农户的土地。同时，由于国家鼓励土地一定程度的规模经营，农庄凭借其较大规模可以获得政府每年每亩100多元的补贴。除了国家的规模补助，当地政府也提供了相当可观的补贴，据两位农户透露，农庄从农户手中每得到一亩土地，政府就派发1000元的补贴给农庄。这样金额的补贴已经超过寻常耕地一年的净利润了，我们对此补贴的合理性表示怀疑。

农庄的成立与运营有着很多问题。首先是政府和生产队多方面的帮助，其原因有待分析。除了大数额的地方政府补贴之外，农庄在获取农民土地时也有生产队的强制行为，据农户透露，当时收集土地时有些农户并不愿意将土地交给农庄，然而生产队不仅强行转包了这部分土地，而且还取消了该农户得到480元转让价格的权利。当然这种现象在不同生产小队是不一样的，有的生产队就会尊重农户的选择，事先商议清楚。

其次是农庄与贫困户存在多层关系。农庄成立时让溪陂村的贫困户悉数入股，据农庄的宣传，2017年吸纳贫困户71户185人入股，发放股金4万多元。然而我们怀疑农庄让贫困户入股的原意可能并不是扶贫。我们了解到，农庄将国家依照扶贫政策发放给贫困户的每年5000元的补助金拿到手中，再将农庄的股份分给贫困户。而且我们又了解到，农庄的旅游业刚刚起步，且耕作作物的收益周期较长。于是贫困户同意拿出自己的“救命钱”来换取一项收益期限长、不确定性大的旅游业投资收益的决策不太可信，是否真正出于农户自愿仍有待调查。另外还从询问中了解到，贫困户有以土地证获取最高5万元贷款额度的权利，但贫困户大多并不清楚他们具有这项权利。而清楚信贷政策的政府和企业会利用贫困户的证件来得到贷款，从而形成一个抵押不可靠的信贷关系，可能造成道德风险问题，吞噬贫困户福利。较积极的一面是，农庄为溪陂村以及附近其他村的部分贫困户提供了就业机会，农民可以通过帮忙剥莲子赚取收入。

值得一提的是，村里有一位在农庄租地种植特质品种西瓜的贫困农户。现在，他以240元每亩租用农庄的土地，价格低于农庄给其他农民的租金。他尝试很多新品种的培育，包括“双色冰淇淋”西瓜、甘蔗甜度的玉米等。他提到，几年前政府请来其他地方如浙江的专业人才来传播农业技术，政府也有几十万的启动资金提供，但基本无人问津，最后他因为一次机缘巧合才愿意尝试新技术。这种新技术种瓜可以从4、5月份采摘到10月份，最高一年可以产西瓜10000斤以上。但波动颇大，若遇到阴雨连绵，可能会绝产。双色冰淇淋西瓜非常独特，其种子昂贵，2018年就卖到了3元一粒；而西瓜卖价也不菲，在一些大城市，一个西瓜可以卖到100元以上。但在农村的西瓜市场则难以进行销售，因为农村西瓜的平价为1.5元一斤，这根本赚不回新品种西瓜的成本；还因为农村人不敢吃和不相信新品种，最初很难卖出。然而这位农户并不打算放弃，他决定“要么种很多，要么不种”，并计划用试销的方式打开市场。

他实质是在进行农业创新。新品种的培育面临市场竞争机制和声誉机制之间的矛盾，兼有信息不对称的考验。据他描述，农业创新前景很悲观，因为创新所依托的是声誉，而农业商品市场的竞争异常激烈，价格机制主导，通过声誉机制形成品牌的努力异常艰难。这个现状对理解农民决策有参考意义。

## （七）农村征地与土地流转

征地现象是近些年来农民土地面积减少的主要原因。由于农村基础设施建设的需要，土地用途的重新规划愈加频繁，政府可利用集体对土地的所有权将土地从农户手中有偿地拿走。在走访过程中，多户农户反映政府修路、建水库、建农贸市场、建镇政府大厅等行为征用了他们的土地。征地的费用主要由政府与村小组进行协商，有农户反映征地费用为3万4每亩，也有农户反映，政策规定征地费用为9万每亩，但实际拿到的却仅有2万每亩。我们也了解到征地过程中发生过农户与政府的冲突现象，农户躺在挖路机前，施工队泼汽油与辣椒水将其赶走。

另一现象是农村的土地流转，具体是指土地经营权的流转。土地流转在村庄里非常普遍，但流转市场却几乎不存在。农村的土地流转大概分三种：私人关系之间的转让、抛荒与捡荒，以及政府引入企业租用农民的土地。前两种流转基本没有租金，也没有正式的合同，大多都是口头缔约。这种流转通常以人情维系，出现于亲戚和邻里之间，而并不存在将土地转让给别村村民或者陌生人的情形。在流转中没有出手方与入手方的集聚，故也没有土地流转市场的存在。在农户的认识中，这不是土地承包经营权利的行使，而是类似于邻里和睦、互帮互助一般的顺水人情。一位农户提到，若要把土地给别人，自然是先考虑同村的村民，“以后别人也会帮助你”。现在，由于非农就业的增加，农村荒地比例上升，捡拾别人不种的地也成为村里年轻人增加土地面积的通常做法，称为“捡荒”。一位农户家里有人通过捡荒得到了100多亩土地，然而这些土地较为分散，荒地又有除草等其他成本，如果别人要种需要归还。这一规模化尝试在产权上不明晰，在生产上的最终利润也不高，私人经营比较艰难。所以个人如果不通过政府，想达到一定程度的规模经营并获利比较困难。

### 三、研究结论

#### （一）溪陂村土地制度总体特征

依照引言中的范式，我们仍从分配结构和权力结构来总结溪陂村土地制度演变与现状的特征。首先从三权分置的角度来说，在包产到户时期，溪陂村大部分农户实际上仅仅得到了经营权，而且获得的方式是计划的、强制的，几乎不能进行经营权的任何形式的转手。这样的结果使得尽管农民的生产激励增加，总体风险分担却不充分，效率有损失：土地经营权在实际操作中不能由农户自由转手，资源的配置有损失，兼有城镇化、老龄化等外生环境，很多土地并未得到充分利用。

到本世纪，也开始出现土地经营权得到流转的现象。这一般只有两种情况：依赖私人关系的非正式土地转借，以及存在政府或生产队参与的大规模私人承包。私人关系下的土地转借局限性很大：在溪陂村，借用土地者或者“捡荒者”在获得土地时几乎不用付租金，故亦没有正式契约，并在土地主人需要使用土地时借地者必须无条件让出土地，这使得土地转借的产权界定不明确，借地者面临较大不确定性，规模农业难以成形；而且，私人关系网络具有偶然性，非私人关系的土地转借交易成本又太高，规模化障碍重重。另外一类经营权流转，则需要政府和生产队参与，譬如退耕还林的实施、溪陂村富溪农庄的形成，都存在部分生产队对农户的强制索地现象，最终这些土地被私人经营。可见，经过几十年的演变，土地承包权似乎出现在了农户手中，但由于土地经营权买卖的范围小、市场不正规，又兼政府和生产队的频繁介入，承包权并不能说已经被农户掌握。

接着从权力结构角度来看，我们将土地问题划分为几个相关联的部门来分析。首先，是农户：在溪陂村居住的普通农民眼中，除了极具竞争性的农产品商品市场，没有别的市场存在，他们基本依靠私人关系向亲戚借钱，靠私人关系从他人手上得到土地。其次农业受到竞争限制，规模发展也极富不确定性，故而守家务农的收入甚微，年轻人普遍选择到城市中打



工，土地荒芜情况较多。然后，是生产集体与政府：计划经济时期留下的行政和生产框架具有极大的“惯性”，生产队与政府总是表现出较大的权力，有能力为实现政绩目标与私人目标而不择手段。比如地方政府借以农业税之名征收苛捐杂税，造成税赋翻倍，农民负担太重；又比如退耕还林、水田改造、政府征用土地等的过程中都存在政府与生产队强制农户的现象。最后，是企业：进行私人承包土地的企业于近几年才在涇陂村出现，而且存在与行政体系勾结的嫌疑，可以认为真正有效的土地流转市场并未出现，企业只是制度“惯性”的一种新形式。

从上述两方面分析可以看出，包产到户以来确立的权利分配，以及三权分置相关文件中所明言的“坚持农民主体地位，维护农民合法权益，把选择权交给农民，发挥其主动性和创造性，加强示范引导，不搞强迫命令、不搞一刀切”<sup>8</sup>还远远没有落实，土地权利的分配并不理想。权力结构也具有相当的顽固性，农民在土地问题上的地位太低，政府与生产队惯用的一刀切手法具有偶然性，寻租的空间也比较大。不能说两种结构之间有绝对的因果，因为两者总是互相决定——今天的分配决定了明天的权力，明天的权力又决定了未来的分配——这也形成了涇陂村土地制度现状的主要特征。

## （二）农村土地制度改革

中国农村土地制度改革是艰难的，主要是面临了一个进退两难的困局。其一方面，农民受到计划经济时期影响深重，参与市场的意识低下，且作为私人关系基石的宗法制度依旧有较强的影响力，又兼历史遗留下来的集体决策框架具有惯性，诸类因素都阻碍了农村各类市场的培养，有很多发展问题不能得到自发解决，短期来看没有政府的“专断”是不行的，诸如分散田、欠规模化等问题是很被自发解决的。然而另一方面，政府和生产集体的频繁干预，有违自1980年以来的开放政策，农民权利在实际实施过程中不可避免地被削弱，再加之城镇化、老龄化等外生因素，农村培养市场、自发合作的动机和能力愈发不足，从而对政府的专断更加依赖和放纵，走进一个恶性循环。

虽然有这样的矛盾，但从长期来看强化农民决策权力、营造市场经济土壤仍然是上策。首先一点，政府专断带来好处是有极大偶然性的：譬如涇陂村政府在实施退耕还林政策时虽有强制，但农户仍然觉得这是好政策，原因是因为包产到户遗留下来的分散田问题——原先离得远又难耕种的山地被政府收走，不用耕种也不必交税，农户自是甘心——但我们没有理由相信上级政府是从这些问题出发制定的政策，所以这一政策给农民带来利益有误打误撞之嫌。另外一点，中国土地政策既然要区分“三权分立”，就应该让权利的拥有者学会去行使权利，例如农民想要切实地拥有承包权，就应该构建一个成熟而正规的土地流转市场，而不是等待政府和企业来“帮助”农户转租土地。市场之所以能更好配置资源，其一方面是因为价格机制，另一方面则是市场参与者有动机去摸索、去谈判，从而关于供给和需求的信息才能充分涌流，农民的市场观念才能建立，理想的配置结果才能在长期存在。政府强制力是不能达到这种效果的。

所以，假借以上对涇陂村土地制度的分析，我们认为政策制定者应该综合考虑地方上的具体状况，尤其是各类或明或暗的市场的培育情况，而不应该仅着眼于宏观的汇报数据。将农村土地制度改革的着眼点，放到农民权力和思想的解放上，市场经济土壤的滋润上，可能才是政策效力提升的关键。

---

<sup>8</sup>中共中央办公厅国务院办公厅：关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[Z]. 2016-10-30



## 参 考 文 献

- [1] North,D.C. Institution[J]. Journal of Economic Perspectives,1991,Vol 5(No.1):97-112
- [2] 关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[J]. 新农村, 2017(1):3-4.
- [3] 中华人民共和国农村土地承包法[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2002(5).
- [4] 孙佑海. 中华人民共和国土地管理法[J]. 中国土地, 1998(10):3-10.
- [5] 费孝通. 江村经济[M]. 北京:商务印书馆,2002:156-158
- [6] Laffont,J.J. ,D.Martimort. The Theory of Incentives[M]. Princeton: Princeton University Press, 2002: 155