

城市化、农民分化与“耕者有其田”^{*}

——城市化视野下对农地制度改革的反思

陈文琼¹ 刘建平²

摘要：本文通过对普通农业型村庄农民家庭城市化的考察发现，绝大多数农民家庭均维持着半城市化状态，正在城市化的农民家庭已然分化为耕者和非耕者，二者的行为逻辑存在“保障—维权”的显著区别且相互冲突。由于未能协调好这一冲突，当前的农地制度改革对高质量城市化起反作用。具体来说，耕者希望低价扩大经营规模，并渴求解决土地细碎化问题以降低耕作成本，从而增加家庭收入，最终提高进城安居能力；而非耕者则主张巩固个体地权，并希望以地权换取理想的财产性收入，与其进城安居能力无关。当下的农地制度改革走向与非耕者的地权诉求相契合，结果是耕者利益受损，并最终凝结成高质量城市化的反作用力。因此，“耕者有其田”是保障农村人口有序且高质量向城市转移，防止“强者愈强、弱者愈弱”，进而保障快速变迁社会总体稳定的农地制度。

关键词：农地制度 农民分化 耕者有其田 半城市化 地权诉求

中图分类号：D035 **文献标识码：**A

一、问题的提出

在少数工业型村庄和被征地拆迁村庄农民城市化过程中，农民变市民的资本主要源于由农地利用性质转变而产生的相对可观的土地增值收益。学界将工业型村庄农民的城市化称为“农民自主城市化”（贺雪峰等，2018），“农民自主城市化”过程中农地非农使用产生的增值收益主要归其承包经营权人享有。以珠三角为例，这里的农民早已不从事农业生产，其农地已经大量用于建设工厂或商业街，其宅基地已经成为高耸的出租房用地，农民实质上已经成为从事工商业尤其是从事物业出租的市民。被征地拆迁农村农民的城市化，常常被转化为失地农民的市民化问题，失地农民可以获得

^{*}本研究得到2014年度湖南省社科基金项目“长株潭农村宅基地退出问题研究”（项目编号：14YBA402）、2017年度浙江省哲学社会科学规划课题“农村土地产权认知中的圈层结构：理论建构及其意义阐释”（项目编号：17NDJC296YB）的资助。感谢匿名审稿人的意见，感谢一起调研的武汉大学中国乡村治理研究中心的成员刘超、雷望红、王秋月等同仁，还要感谢武汉大学社会学系贺雪峰教授在本文写作和修改过程中给予的帮助，当然，文责自负。

政府征地拆迁补偿，政府补偿是农地非农使用的增值收益在政府、村庄和村民之间分配时，给予村集体和村民的那一部分，它往往能解决失地农民城市化的住房问题，同时也能对市民转变过程中的就业、养老等困难进行兜底。然而，在广大普通农业型村庄农民自发向城市迁移的城市化过程中，没有密集的资本和城郊的优势，普通农业型村庄的农地只能作为农业生产资料与农民的劳动力相结合生产出极为有限的农业剩余，但并不能以此断定农地对这些农民的城市化而言作用极为有限，当然也不能指望农地能为这些农民的城市化提供他们所需的一切资源。

普通农业型村庄占中国村庄绝大多数，普通农业型村庄农民如何实现城市化，应是一个更具代表性、普遍性和典型性的城市化命题。基于这个认知，就产生了很多亟待解决的问题，如普通农业型村庄的农民向城市迁移的城市化过程如何发生？这些农民是如其他发展中国家一样沦为贫民窟的一员，还是能够在城市安居乐业？他们如何获取进城安居所需的资源？在他们进城安居的过程中，农地在其中发挥着怎样的功能？中国当前的农地制度是否与这些占绝大多数的、正在城市化的农民对农地制度的诉求相一致？正在城市化的农民群体对农地制度的诉求是否一致？若不一致，为确保城市化进程的稳步推进，中国的农地制度在不一致的诉求中该走向何处？本文将致力于回答这些问题。

自2014年以来，笔者以“普通农业型村庄农民的城市化如何发生”为主题开展了广泛的田野调查。首先，于2014年6月、2015年9月和10月、2016年5月和6月，在江汉平原4个不同村庄^①分别开展了为期数周的驻村调研，从农民的视角来理解当前城市化的具体实践样态；其次，于2016年7月和8月到湖北某地级市的农村综合改革办公室挂职，从政府及城市的角度反观农民的城市化，在两种不同视角的张力中，进一步理解当前政府推进农民市民化和农地制度改革工作；最后，2017年至2018年7月，笔者先后到江苏、福建、湖北、浙江、贵州、重庆等地的农村开展为期10天到20天不等的驻村调研^②，对前期的调查发现进行检验和进一步推进。研究的田野工作以深度访谈法为主、以参与式观察法为辅，力图形成对城市化的过程机制以及农地在此过程中角色的系统认识和质性判断。

二、研究思路

在中国的语境中，城市化是家庭行为，而非个体行为（石智雷、杨云彦，2012），城市化是农民以家庭为单位致力于在城市实现安居乐业的高质量^③城市化过程，而不只是抽象的劳动力就业部门转

^①这四个村庄分别是河镇的梅村、段镇的巷村、木镇的目村和烟镇的加村，其中，2014年6月在梅村调研，2015年9月至10月在巷村调研，2016年5月在目村调研，2016年6月在加村调研。为遵循学术规范，文中的所有地名均为化名。

^②2017年4月至5月，2017年7月，2017年10月，2018年1月，2018年5月和2018年7月，笔者分别在江苏南京杨村、福建龙岩将村、湖北荆门官村、浙江绍兴虹村、贵州铜仁双村和重庆长寿元村开展田野工作。

^③文中的“高质量”是相对于许多发展中国家正在发生的进城人口沦为城市贫民窟居民这类城市化现象而言的，中国农民在进城时致力于拥有属于自己的稳定住所，且人居环境远远优于贫民窟；农民也致力于在城市拥有稳定且能支撑

变的过程（夏柱智、贺雪峰，2017）。在考察普通农业型村庄时，笔者发现，绝大多数农民家庭都处于“半城市化”状态，这里的“半城市化”是指，农民家庭一方面致力于在城市安居乐业，另一方面却又与农村保持着经济和制度关联的状态，因而是一种不稳定、不彻底的城市化状态。其中，经济关联的根本在于农地产出仍然是农民家庭收入的组成部分，制度关联的根本在于农民家庭成员维系着自身作为农民的户籍身份，以享有其背后附着的以农地为核心的基本权利（陈文琼、刘建平，2017）。深入考察发现，农民家庭维持半城市化状态的原因并不相同，这根源于当下正在城市化的农民群体存在显著分化，并且分化的农民群体各自的地权诉求相互冲突（陈文琼、刘建平，2018），能否处理好这组冲突直接关系到高质量城市化能否有序推进。面对分化的农民群体及其相互冲突的地权诉求，应当立足于有序推进高质量的城市化，梳理和反思当前的农地制度设置及其实践中存在的问题，并探讨下一步农地制度改革的方向。

首先，本文将呈现江汉平原普通农业型村庄农民家庭城市化的基本情况、具体目标和实现目标的能力差异；其次，在当前农地性质和地权格局下，梳理能力存在差异的农民对农地权利的不同诉求，并进一步厘清不同诉求之间的关系；再次，以实现农民家庭城市化目标为目标，考察当前农地制度及其转向是否顺应正在城市化的农民家庭的地权诉求，或者顺应了哪一部分农民家庭的地权诉求，又与哪一部分农民家庭的地权诉求存在偏离，研究农地制度是否有助于农民家庭城市化目标的实现；最后，探讨农地制度设置如何与农民家庭城市化目标的实现更契合。具体研究思路如图 1 所示。

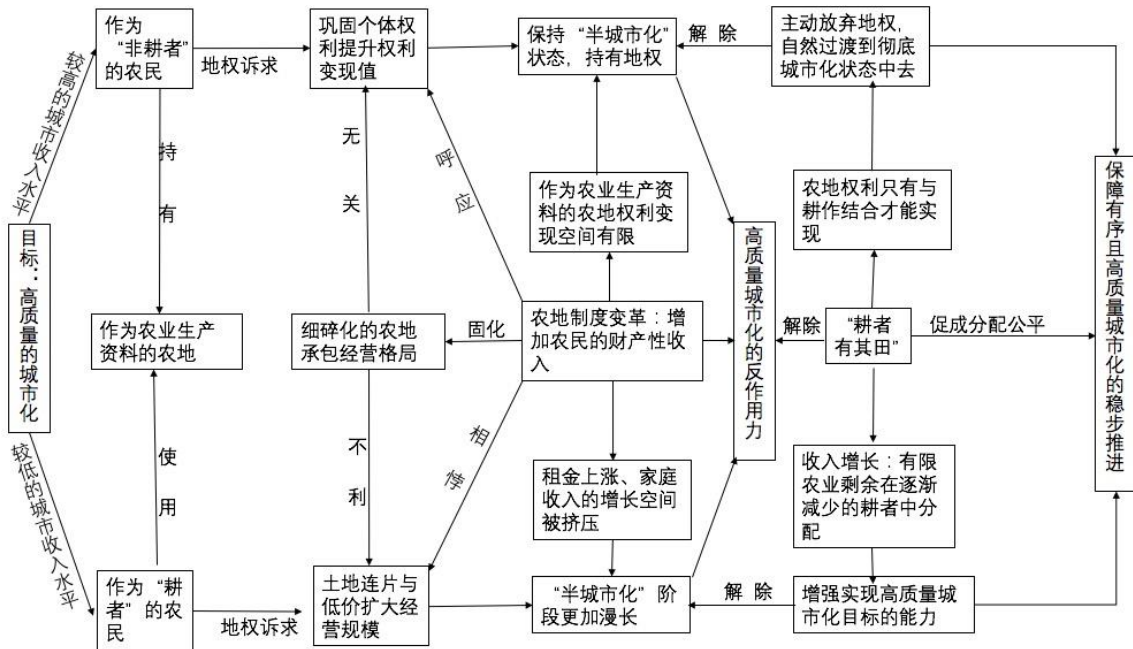


图 1 有序推进高质量的城市化与农地制度诉求的逻辑关系建构

他们享受各类城市资源的收入水平，尤其是教育和医疗资源，以确保其在城市生活的家庭成员拥有体面的生活。

三、高质量的城市化目标与能力分化的农民

改革开放 40 年来，农村社会发生了天翻地覆的变化，从城市化视角来看，主要体现在两方面：一是农民进城务工带来农民家庭收入结构的改变、收入水平的提高和生活状态的改善；二是农民进城买房定居，从而进入乡村社会向城市社会转型的新阶段，即农民从在城乡间往返的状态逐渐向在城市稳定下来的状态转变（贺雪峰、董磊明，2009）。后者要求农民家庭收入水平进一步提高，收入结构彻底向非农结构转变。

事实上，在农民家庭城市化的具体行为逻辑中，一些重要的社会现象引起了学者的关注：首先，农民所追求的是一种具体的、能在城市体面生活下去的城市化，这是一种高质量的城市化（夏柱智、贺雪峰，2017）；其次，正在城市化的农民家庭普遍维持着“半城市化”状态（王海娟，2015；王德福，2017）；最后，同处“半城市化”状态的农民家庭在收入水平和收入结构上均存在着显著不同（陈文琼、刘建平，2017）。需要首先解答的问题是这三个社会现象的发生机理及三者之间的社会关联。

（一）目标共识与广泛实践：高质量的城市化

自人口流动政策松动以来，城市化成为学界关注的核心问题之一。长期存在的农民工现象，让中国的城市化被视为一种特殊的城市化，从而衍生出特色的城市化相关研究主题，诸如推进农业转移人口市民化研究^①（陶然、徐志刚，2005；王春光，2006）、农民工市民化的影响因素研究（李楠，2010）、赋予农民工同等市民权的研究（王小章，2009；秦晖，2012）、农民工“返乡城市化”研究^②（章铮，2006；夏怡然，2010）、农民工进城买房的影响因素研究（刘成斌、周兵，2015）等。

随着研究的深入，一些关乎农民城市化的关键要素逐渐清晰起来。首先，农民城市化影响因素研究需要整合到以农民家庭为单位的城市化研究中来，如此方能规避诸多个体化的不确定性因素，以更深入地探讨农民城市化的一般机理（石智雷、杨云彦，2012；陈文琼、刘建平，2018）；其次，农民在城市化过程中，除了追求获得一份工资报酬相对可观的工作之外，还致力于在城市拥有属于自己的房子，以求能稳定且体面地在城市生活下去（夏柱智、贺雪峰，2017；陈文琼、刘建平，2018），所以“进城买房”逐渐成为乡村社会的热门话题；最后，除了常住人口城市化率之外，户籍人口城市化率也是城市化率的重要考量（李明月、胡竹枝，2012），农业转移人口进城落户的意愿问题也成为近几年学界和政策界讨论的热点之一。在这些研究的基础之上，本文认为，农民以家庭为单位的城市化应该包含四个方面的内容，即进城务工、进城买房、进城定居和在城市落户。

农民家庭追求的城市化目标是高成本的：农民需要在城市拥有属于自己的稳定的住所；他们也需要在城市生活并享受城市里优于乡村的各项社会资源——尤其是教育资源。这两个目标的实现均需要农民家庭支付相当的成本，而高成本支撑的是进城的农民家庭居有所并能体面参与城市生活

^①推进农业转移人口市民化研究强调的是，政府应该逐步引导所有从农业转移到二、三产业中的农民转变为市民。

^②返乡城市化，指的是在沿海发达地区务工的农民，返回家乡所在城市定居的城市化。

的城市化。因此，本文将上述四方面的目标总结为“高质量的城市化目标”。

笔者 2014 年至 2016 年在江汉平原的田野调查发现，许多现象和数据都在与“高质量的城市化目标”相呼应，其中农民进城买房的数据最为显著，详见表 1。笔者第三轮调研的六个不同省份的普通农业型村庄的农村社会，也均被进城买房定居的城市化广泛动员起来。

表 1 江汉平原 4 村 7 个村民小组农民家庭进城买房的情况

| | 江汉平原 | | | | 合计 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 梅村 | 巷村 | 目村 | 加村 | |
| 采集的村民小组个数 | 1 | 1 | 2 | 3 | 7 |
| 户籍户数 | 25 | 20 | 105 | 145 | 295 |
| 有效户数 | 25 | 19 | 100 | 118 | 259 |
| 已经进城买房户数 | 20 | 13 | 72 | 85 | 190 |
| 打算进城买房户数 | 5 | 5 | 15 | 23 | 43 |
| 占比=已经买房户数/有效户数 | 80.00% | 68.42% | 72.00% | 72.03% | 73.36% |

注：户籍户数是笔者在相应村庄开展田野工作时村庄的在册户籍户数。有效户数指的是适用于本文分析的户数，这里排除了两类农户，一是和本村户籍的子女分开单独立户的老年人农户，二是只有女儿且不招女婿的农户，排除前者是为了避免农民家庭的重复计算，排除后者缘于其社会学意义上属于即将走向衰亡的家庭。

对第一轮调研四个村庄和第三轮调研六个村庄的田野调查有以下四方面的发现：首先，纯农户所占比重已不足 10%，即超过 90% 的农民家庭均有成员进城务工，同时近 40% 的农民家庭的经济收入完全由务工收入构成。其次，除相对贫困的贵州铜仁双村外，每个村庄都有超过一半的农户进城买房，若将考虑范围扩大到打算买房的农民家庭，这一比重将会更大。再次，除相对发达的浙江绍兴虹村之外，虽然农民家庭在进城务工和进城买房上保持着高度热情，但在“在买房所在城市定居”这一行为上，这些村庄的农民家庭却显得相对滞后。受经济能力限制，多数农民家庭选择在家乡附近的中小城市买房——据当地村干部和村民所言，这一比重高达 80% 以上，然而为了最大化家庭经济收入、最小化家庭支出，以缓解进城初期的资源压力，农民家庭无法放弃农村收入，甚至仍然需要去沿海发达城市务工，所以只有部分家庭成员入住城市，甚至城市房屋目前完全闲置，存在这两种情况的农民家庭占已经进城买房农户总数的 60% 以上。最后，农民家庭户籍进城的意愿极低，在所有 10 个村里，近 10 年来，农民家庭全体成员整体户籍城市化的情况基本没有发生。例如，表 1 所涉及的所有农户，20 世纪 80 年代以来，整户户籍城市化的只有 14 户，且均发生在全面取消农业税费之前。

综上所述，农民家庭广泛参与城市化的实践至少在三个方面存在共识。首先，除了在城市就业之外，在城市拥有属于自己的房子也是农民家庭城市化追求的目标，大城市对农民家庭来说更类似于让其获取较高收入的驿站，因为没有足够的收入以购买这座城市昂贵的房子，农民家庭即便在大城市务工，也大都选择在家乡附近的中小城市买房定居。其次，虽然可以通过家庭几代人共同努力获得中小城市的房子，但农民家庭并不会选择或者不会立即选择全家进城安居，也不会轻易放弃农村的收入，因为参与城市生活需要相当的家庭经济资源支撑，除非在城市的务工经商收入足以满足

其城市生活所需，否则农户家庭生活总伴随有城乡拆分的底色。最后，城市务工收入足以满足其城市生活所需的农民家庭也不会轻易放弃农村户籍，更不会放弃农村以土地为核心的各项资源。这三点共识可以总结为一种高质量城市化目标共识，即不同农民家庭对高质量城市化目标具有共识，但农民家庭户籍城市化及其与高质量城市化目标的关系，则需要农民家庭的地权诉求中进一步讨论。

（二）耕者与非耕者：城市化过程中的农民家庭及其分化

高质量城市化目标的实现，需要农民家庭收入达到相应的标准。农民家庭经济积累要能负担城市的房子，经济收入结构要从兼业结构向非农结构转变，家庭非农收入水平要能支撑其全部家庭成员在城市生活所需，否则农民家庭不会放弃农村收入，也大多不会选择全家人进城生活，因为农村收入是通过家庭中几近甚至已经被劳动力市场挤出的成员用还富余着的劳动能力获得的。因此，非农收入结构和较高收入水平是高质量城市化对农民家庭提出的硬要求，而不同农民家庭同时达到这两项要求的能力存在显著差异。

参照学界共识，农户可以分为四类，即纯农户、一类兼业户、二类兼业户和非农户。农民相互进行社会评价时，存在“造孽”“一般化”“还可以”“有钱”等习惯标准^①，其中，“造孽”指连简单的家庭再生产都难以为继的农民家庭，“一般化”指家庭收入还不错但因家庭负担过重而少有结余的农民家庭，“还可以”指家庭收入能够相对自如应对家庭负担且产生少量可自由支配收入的农民家庭，“有钱”指拥有相对充分可自由支配收入的农民家庭。本文将农民家庭收入水平的分化相应归为如下四类，即贫弱阶层——“造孽”、中间阶层——“一般化”、中上阶层——“还可以”和富裕阶层——“有钱”。笔者对表1中7个村民小组所有农民家庭的收入结构和收入水平进行了摸底调查，经后期整理，259户农民家庭在“结构—水平”二维坐标中的分布情况如表2所示。

表2 农民家庭在“结构—水平”二维坐标中的分布情况

| 项目 | 贫弱阶层 | 中间阶层 | 中上阶层 | 富裕阶层 | 合计 |
|-------|------|------|------|------|-----|
| 纯农户 | 1 | 1 | 4 | 0 | 6 |
| 一类兼业户 | 4 | 31 | 39 | 2 | 76 |
| 二类兼业户 | 1 | 30 | 29 | 10 | 70 |
| 非农户 | 7 | 27 | 38 | 35 | 107 |
| 合计 | 13 | 89 | 110 | 47 | 259 |

根据表2，并结合相关数据，在107户非农户中有100户农民家庭在城市有房子，且这100户农民家庭再生产的所有过程均在城市进行，但能在城市完成家庭再生产的同时还能略有结余的只有73户，这73户是非农户中的中上阶层和富裕阶层。而剩余的152户农户中，所有纯农户、一类兼业户及二类兼业户中的贫弱阶层和中间阶层，共计111户，他们的共同特征是城市收入水平有限，均没有达到高质量城市化对家庭收入水平和收入结构的要求，且二类兼业户中的中上阶层和富裕阶层脱离了农村收入也不一定能够达到高质量城市化的上述要求。换言之，纯农户、一类兼业户和二类

^① “造孽”“一般化”“还可以”及“有钱”，是笔者在江汉平原调查时发现的当地农民相互间评价家庭收入水平时，习惯采用的评价标准。

兼业户中的绝大多数正在城市化的农民家庭都还离不开从农地中获取的收入，这里以“耕者”对这些农民家庭进行概括，“非农户”即“非耕者”。耕者和非耕者都是以家庭为单位界定的，即只要家庭成员中有人直接从事农业生产，即为耕者；家庭成员都没有从事农业生产，即为非耕者。判断农民家庭是否为耕者，根本在于是否有家庭成员直接行使农地的经营权，而不仅是承包权；若农民家庭仅仅保留着农地的承包权，而将农地经营权流转出去，则为非耕者。

根据表 2，有 68.22% 的非耕者——他们是 107 户属于“非农户”的农民家庭中在城市有房子、能够在城市完成家庭再生产同时还能有结余的 73 户——目前能够或者暂时能够达到高质量城市化目标的要求；而只有不足 26.97% 的耕者能够达到这一要求，若排除掉来自土地的收入，耕者群体中达到高质量城市化要求的比重会更低。所以，当以实现高质量城市化的能力为衡量标准时，从静态的比较来看，大部分非耕者属于相对优势群体，而绝大部分耕者属于相对弱势群体。

从动态角度看，耕者与非耕者存在相互转化。属于贫弱阶层和中间阶层甚至中上阶层中的少数非耕者目前虽然在城市，但他们随时可能退回农村。情况很可能是这些非耕者农民家庭中相对弱势的劳动力退回到农村继续从事农业生产，从而转变为耕者，这种情况在经验中并不鲜见。而少数耕者虽目前尚未退出农业生产，但农业收入于其家庭在城市安居乐业而言已经越来越不重要甚至可有可无了，他们随时可能因家庭生活的某些需要而退出农业生产进入城市。从实现高质量城市化目标的能力和动态变化的耕者与非耕者来看，能够稳定地作为非耕者在城市体面生活的，确属相对优势的农民家庭；而大部分耕者因个体客观经济需要不能离开农地，属相对弱势的农民家庭。

（三）保障与维权：普遍“半城市化”状态下的两套行为逻辑

从城市化的四个内容来看，259 户有效户数中，参与到进城务工中来的农户有 253 户，其中一半以上家庭的收入结构尚未非农化；进城买房的农户有 190 户，这 190 户同时也进城务工，但有 108 户的收入结构没有非农化；进城安居的农户有 165 户，其中全部家庭成员都常年在城市生活的农户只有 63 户，即进城安居农户大多保持着“城市—农村”两地分居的状态；全体家庭成员都在城市落户的农户为 0 户，多数进城安居的农民家庭中仅有少数家庭成员实现了户籍城市化，许多农民家庭甚至完全不考虑户籍城市化。因此，城市化进程中，农民家庭普遍处于“半城市化”状态，在经济收入上和制度身份上与农村保持关联的状态；经济收入关联发生在正在城市化的耕者群体中，制度身份关联既发生在耕者中，也发生在正在城市化的非耕者中。但对于实现高质量城市化目标而言，相对优势的非耕者和相对弱势的耕者维持“半城市化”状态的行为逻辑完全不同。

相对优势的非耕者退回农村参与农业生产的可能性很小，因为他们已经达到高质量城市化的硬要求，且农村收入于他们而言已然可有可无。除了那点微乎其微的租金——大约每亩地每年 200~600 元^①，非耕者与农村基本上不再有经济关联。然而，他们并不愿以无偿或低偿的方式放弃农地承包权，而是通过与农村维系制度关联将这个权利持有在自己手中，期待能有有利于他们的好政策，以增加其权利变现的价值。所以，相对优势的非耕者维持“半城市化”状态的出发点在于维护以农

^①这里的数据源于在江汉平原的调研。

地为核心的权利，即“维权”。

相反，相对弱勢的耕者维持“半城市化”状态缘于其还未达到高质量城市化的要求，必须从事农业生产，以充分配置家庭中所有成员的劳动能力，用相对弱勢的劳动力从事农业生产和相对优势的劳动力进城务工的办法尽可能多的积累家庭资源，以保障其有相对充分的家庭资源，参与到高质量的城市化过程中。所以，相对弱勢的耕者维持“半城市化”状态的出发点是“保障”。

四、农地性质、地权格局与相互冲突的地权诉求

对农民家庭的高质量城市化的考察发现，农地在其中有着突出重要性：它或者成为相对优势的非耕者顺利从“半城市化”过渡到完成高质量城市化状态的羁绊——因要“维权”而不得不持续保持“半城市化”状态；或者是相对弱勢的耕者参与高质量城市化的资源保障——因需要农地作为其充分配置家庭成员劳动能力的重要生产资料。因此，有必要在此对农地本身进行讨论，这里主要回答三个问题：农地的性质是什么；当前的地权格局呈现为一种怎样的状态；面对当前的地权格局，分化的农民各自有着怎样的地权诉求。

（一）集体所有制框架内的农业生产资料是农地的根本属性

农地性质的争议主要围绕着农地究竟是集体所有制中的农业生产资料还是私有化的个人财产展开（桂华，2016）。即便赞成不改变所有制性质，也有学者主张应该通过一些制度设置将农地财产化，使农民手里的农地实现两个转化，即“资源资产化、资产资本化”（周其仁，2013）。

习近平总书记2016年在“农村改革要坚持‘四个不能’底线”的讲话^①中强调，农村土地制度改革的四条底线是“坚持农村土地集体所有”“坚持家庭承包经营，并且坚持家庭经营是中国农业最基本的经营形式”“坚持耕地红线不动摇”和“退不退地、进不进城，要把选择权交给农民”。从这“四个不能”中可以得出一个判断：农地制度改革中产生的新型农业经营主体不能随意变更农地利用性质，在“耕地红线”和“国家粮食安全战略”下，农地农用和粮地粮用是不得触碰的底线。换言之，即便农地能够在集体所有制的框架里制度化为农民的财产，从农地的最终用途来看，它仍然是农业生产资料，尤其对于绝大部分农地已被划入基本农田的广大普通农业型村庄而言，更是如此。因此，农地的根本属性是集体所有制框架内的农业生产资料。

作为农业生产资料的农地面临的客观现实是：它们的利用性质不能变更，拥有农地的农民家庭无法参与相对可观的土地增值收益的分配过程，这些农民家庭只能将农地与劳动结合，生产出有限的农业剩余。农地租金通常有限，农地承包者能够从农地中获取的财产性收入并不丰厚。通过土地流转获取租金，成为部分农民的农地财产权最主要也最广泛的变现方式。在笔者获得的田野经验中，绝大部分农民家庭每年只有不足1000元的财产性年收益，对实现高质量城市化目标的作用有限。

（二）细碎化的小农承包经营格局

这里的细碎化是指“小且散”，即单个农户承包经营的农地“地块小，并且极为分散”，这是当

^①习近平：《农村改革要坚守“四个不能”底线》，http://news.china.com.cn/2016-05/25/content_38529138.htm。

前农地地权格局的核心特征。分田到户时，“小且散”的承包经营格局在农地资源差异更为复杂的水稻产区非常严重，并且一直没有得到根本改变（王海娟、贺雪峰，2017）。在长期实践中，农户间自发互换地块（王海娟、贺雪峰，2017）、村集体通过村民自治的方式组织农民互换地块（刘强，2016）以及地方通过政策创新的方式鼓励农民组织起来解决地权细碎化问题（王海娟、贺雪峰，2017）等实践均在发生。就笔者及笔者所在研究团队在全国各地的调查来看，第一种方式发生率最高；第二种次之，并且主要发生在少数省份的少部分村庄；第三种最少。解决地权细碎化问题的诉求和自发实践均是自下而上的，由于缺乏宏观的政策引领，地权细碎化的问题仍然十分突出^①。

（三）集体与个体：差异化地权诉求中的冲突性

相对优势的非耕者的地权诉求，聚焦在充实个体地权，并期待能有政策或实践机会赋予他们更大的权利变现的空间。然而当前普遍存在的现实情况是，相对优势的非耕者仅有极其有限的权利变现空间，即农地自发流转的租金收入。

细碎化的地权格局对相对优势的非耕者并不产生直接影响，而对直接从事农业生产的相对弱势的耕者产生了很大的负面影响。主要表现为农业生产过程中的管理成本、时间成本和交易成本都难以在细碎化的地权格局下减少；随着兼业机会的增加以及农业机械化的程度的提升，细碎化地权格局还增加了耕者的机会成本，因为耕者只能耗费更多的时间从事农业生产而无法用更多的时间务工；因为“小且散”，农业生产诸多环节中的外部性问题或“搭便车”的问题也难以克服，导致农业生产中的公共品供给几近瘫痪，农民农业生产中的“第二次单干”（桂华，2017）实属无奈。因此，通过有组织的调整或互换实现土地连片，是相对弱势的耕者的第一个地权诉求。

除了农业生产环节中的各种成本降不下来之外，从事农业规模经营的耕者，获取农地的成本，即流转土地的租金，也存在增长趋势。该增长趋势是不断强化的个体地权和寻求新型农业经营形式共同作用的结果（杜园园，2015），以致于有限农业剩余通过租金的形式进一步从耕者手中流失。因此，抑制租金上涨，从而低价甚至无成本扩大农业经营规模，是相对弱势的耕者的第二个地权诉求。

相对弱势的耕者第一个地权诉求，在实践中，一方面，很难依赖农户私底下的互换得到实现；另一方面，由于地权被个体小农的承包经营权切割零碎并被相关政策稳固下来，这意味着，村社集体组织互换过程中，一旦有反对者产生，这个工作就无法落实下去，因为担心反对者上访，村社集体为了“不出事”便只能“不做事”；最后一方面，以地方政策创新，为基层村社集体组织村民完成土地连片设置治理反对者的“政策庇护”，事实上，若不能将此创新政策的执行上升为地方中心工作，其在具体执行过程中的效果会大打折扣，结果往往是，“上面硬宣传、下面软执行”，能够实现按户连片还需要依赖某些能够被动员起来并且工作作风过硬的村干部。换言之，若这种政策创新不能上

^①以笔者调查的村庄为例：加村最小地块只有 0.009 亩，最大地块也不过 2 亩，绝大部分地块都在 1 亩以内；巷村的一位中年农民种了 13 亩地，地块却多达 30 块，且极为分散，用他自己的话说就是，“巡一次田，至少要大半天的时间；天旱时要给这些田抽水灌溉，不是在架（电）线，就是在放（水）管子，不是在收（水）管子，就是在挪泵（灌溉用的潜水泵），也是‘永远在路上’。这么分散，经常有顾不来的时候，就只能眼睁睁看着一些地块的秧苗旱死”。

升为地方中心工作，细碎化问题的解决仍然具有很大的偶然性。由此，耕者第一个地权诉求的实现，要克服的症结在于“对连片过程中的钉子户的治理”。这些钉子户的不配合，既不违反政策、更不违反法律，他们只不过在主张政策和法律赋予他们的稳固的个体土地权利。所以，需从宏观的政策上重申集体土地权利，并赋予村社集体在其拥有所有权的农地上贯彻自身意志的可操作空间。

相对弱勢的耕者的第二个地权诉求，直接主张限制相对优势的非耕者的个体地权，该限制的本质是提升耕者的地权而弱化非耕者的地权。而实践中，非耕者和耕者往往处在一个动态流变的过程中，即这种提升和弱化需要在一个动态的过程中适时调整，从而将非耕者让渡出来的农地经营权以低租或无租的方式转移到耕者手中。相对弱勢的耕者希望转让过程中产生的低租不转移给非耕者，而用来解决农业生产环节中的公共品供给困境。能够进行这种地权调剂最好的主体，便是拥有农地所有权并且可以及时掌握这一动态信息的村社集体，因此，相对弱勢的耕者的第二个地权诉求的实现，也需要有政策对集体地权进行重申并赋予它一定可操作空间。

综上，相对优势的非耕者和相对弱勢的耕者的地权诉求是相互冲突的，前者主张地权尽可能地个体化，而后者主张的集体土地权利能有切实可操作的空间。

五、农地制度改革新趋势与高质量城市化的反作用力

从普遍存在的“半城市化”状态来看，要有序推进高质量的城市化，需要解决两个问题：一是对于已经达到高质量城市化硬要求却因“维权”而仍处在“半城市化”状态中的相对优势的非耕者而言，要引导他们有序走出“半城市化”状态；二是对于尚未达到硬要求的相对弱勢的耕者而言，要在客观资源禀赋和当前经济社会发展阶段的限制下，尽可能提升其收入水平，进而提升其参与和实现高质量城市化的能力，逐步使其具备走出“半城市化”状态的能力。然而，当前农地制度改革的一些新趋势，不仅于解决这两个问题无益，反而凝结成高质量城市化的反作用力。

（一）“个体化”与“财产化”：呼应非耕者地权诉求的农地制度改革趋向

近年来，有两个层面的农地制度改革，一是国家层面有关农地制度改革的总体方针，二是地方层面农地制度改革的具体试验；而农地制度又包括两个维度，一是规定农地权属的农地产权制度，二是直接关系农业生产经营的农地利用制度（桂华，2016）。

自家庭联产承包责任制实施以来，国家层面的农地产权制度改革总体上一直倾向于充实和稳固农户的个体地权，并相应削弱集体地权，以至于当前即便拥有农地所有权，集体也很难找到落实权利的路径（刘强，2016）。十八届三中全会提出，“现有承包关系保持稳定并长久不变”；十八届三中全会提出，要在农地产权制度改革中，“赋予农民更多的财产权利”。有学者认为，取消农业税费之后这种不需要承担义务且长久不变的承包经营权近乎“农地私有化”（华生，2013），如此，农地产权在“个体—集体”这组关系中，显然向“个体”方向走了很远。

2008年以来，推进农业经营体系创新、培育新型农业经营主体，在国家重要文件和重要会议上不断被强调。小农经营被定性为落后的生产关系，有学者认为其与当前农业机械化大生产所具有的生产能力不匹配（王培先，2003；李燕琼，2007），加上“无人种田”的认知，推进土地流转、促成

农业规模经营是农业利用制度改革的总体走向，这一改革走向需要相应的农地产权制度进行配套，“三权分置”、“土地确权”的农地产权制度改革完善了制度配套，并存在将地权的个体化进一步固化且推得更远的趋势。地方的农地制度改革试验主要包括农地有偿退出试验、农地产权交易试验等农地产权制度改革试验，和推动农地规模流转、促成资本下乡经营农业的农地利用制度改革试验等。这些改革试验是“增加农民财产性收入”这一总体方针的具体实践路径。国家层面的农地制度改革的当前趋势，无疑响应了相对优势的非耕者的地权诉求；地方层面的改革试验则进一步增加了相对优势的非耕者对地权变现的期待值。

（二）“返耕”与“返农”：维权逻辑下的“逆城市化”

不断强化个体地权，而通过彻底转让产生的权利变现值又无法达到产权持有者的期待，并且，因为农地的根本属性是农业生产资料，考虑到当前经济社会发展水平，对不能变更利用性质的农地变现值抱以期待，本就是不现实的（贺雪峰，2010），但是农地制度改革的新趋势却一再助长这种期待。所以，对相对优势的非耕者而言，最理性的选择就是把这份个体地权牢牢抓在手里等待更加有利于自己的政策。但是，这部分相对优势的非耕者已经不再直接从事农业生产，甚至其中有些家庭只有一两个高龄老人还保留着农村户籍，他们或者出于今后的政策将对自己不利的担心，或者出于对自己将不再是村社集体成员的担忧，进而开启了两类独特的“逆城市化”现象，一是“返农”，二是“返耕”，不急于走出“半城市化”状态。

“返农”现象指的是重新找回农村户籍，变回农民，经验中的直接表现是户籍的“非转农”。户籍“农转非”意愿不强，而“非转农”却意愿高涨，在城市化的进程中，这一吊诡现象确实发生着。最能体现户籍“农转非”意愿不强的现象是，即便是普通农业型村庄中考取大学的大学生，也不再将户籍迁往学校所在的城市，而更愿意保留自身的农村户口。笔者2016年在一个地级市调查时，被告知“去年（2015年）全年，全市户籍‘农转非’只有2人（不包括农民的新生儿落户城市的情况），而‘非转农’却超400人”。据笔者调查村庄的村干部介绍，时常有户籍已经外迁的村民来找他们，要求把户口迁回农村。户籍迁回农村要满足的条件非常苛刻，基本没有能达到条件要求的回迁者，却仍然无法阻挡户籍回迁的人情，很多人托“关系”、找“后门”希望户籍迁回农村。他们“返农”的出发点在于找回集体成员身份从而持续合法享有个体地权，并继续等待本就不现实的政策。

“返耕”现象指的是相对优势的非耕者重新实践自身的农地经营权，这类现象虽然不如“返农”突出，但仍然值得注意。加村的一个村民小组，相对优势的非耕者只有10来户，2016年6月笔者在此驻村调查时，已经产生了2例“返耕”户。他们的具体行动方式是，将原来低价流转给本村耕者的农地要回，然后在自己拥有承包权的农地上种树，他们并没有对种下的树进行管理，也不寄希望于种树本身能为其带来切实的收益，而只是希望种下的权属明晰的树能助其稳固不太明晰的地权。相对优势的非耕者“返耕”的出发点是在农地制度变革过程中为个体地权寻找安全感。

（三）“不增反减”：耕者实现高质量城市化目标的能力

提高收入水平，是相对弱势的耕者实现高质量城市化目标的重要条件之一，以支撑他们在城市购买房屋，有助于他们度过经济压力最大的进城安居初期阶段。但是，农地制度改革的新趋势，至

少从两个方面限制了相对弱勢的耕者实现高质量城市化目标的能力。

一方面，没有伴随着适当的地权集体化改革，赋予集体治理“反对者”的能力以实现按户连片，相反，细碎化地权格局将随着“土地确权”进一步固化，耕者农业生产过程中因细碎化而产生的各项成本没有下降可能，有限农业剩余只能在不能下降的成本中耗散。在农业产业中，对个体农户而言，以降成本促成增收是最稳妥的办法，但这一增收路径却没有得到疏通。另一方面，在改革过程中调整农民与土地关系时，没有识别农民分化情况，造成有限农业剩余进一步从耕者流入非耕者手中，这一影响是通过不断增长的农地租金实现的。具体来说，在农地制度改革中“增加农民的财产性收入”的主张，并没有注意到相对弱勢的耕者没有将农地视为财产，而是基本的农业生产资料（贺雪峰，2009），农地是为逐步实现高质量城市化目标的农户补充必要经济资源的保障。实践中，随着一些非耕者退出农业经营，不少农地的经营权被让渡出来，当没有资本进入也没有“增加农民财产性收入”的政策主张时，这些农地的经营权绝大部分会在留村耕者中再配置，学界习惯称其为农地“自发流转”（孙新华，2012），它意味着极低甚至为零的农地租金。如此，在实践中便形成了相当部分耕者的经营规模超过其承包规模的农业经营格局。在此格局中，耕者只需剥离出有限农业剩余的极小部分以租金的形式转移给非耕者。而在地权更加个体化的趋势下，以“财产性收入”包装农地租金，为非耕者“不劳而获”地参与到并没有多大增长空间的农业剩余的分配提供了明确的合法性，并且一旦租金上涨，可以由耕者分享的部分会更少。租金上涨在资本下乡的冲击下已然发生，原来有利于耕者的农业经营格局正在通过上涨的租金悄然改变，资本的本性是追逐利润而不是做慈善，在改变后的新格局中，只要农业剩余的总量难增长，耕者获得的便不会比原来多。

（四）地权过于个体化是当前反作用于高质量城市化的症结之一

当前阶段，过于个体化的地权倾向，一定程度上使“强者愈强、弱者愈弱”，并且对高质量的城市化存在明显的反作用。

对于已经达到高质量城市化目标硬要求的非耕者而言，地权个体化的改革趋向虽然与他们的地权诉求相契合，但从当前的政策实践来看，地权个体化主张已经对这部分群体有序完成高质量的城市化起了反作用。具体表现在当前的农地政策走向不断地建构一个虚高的农地财产权变现的制度价值，然而事实上，普通农业型村庄的农地是既无资本密集优势也无城郊区位优势的生产资料，其实际价值对已经具备高质量城市化能力的相对优势的非耕者而言，并没有非要“维权”的必要。

对于相对弱勢的耕者而言，当前契合相对优势的非耕者地权诉求的农地制度改革实践直接损害了他们的利益。对相对弱勢的耕者而言，在地权诉求上，耕者希望有政策能充分整合有限的农地资源，一方面控制甚至消灭农地作为农业生产资料的租金；另一方面赋予集体所有权以确切的、可操作的空间，以解决地权细碎化问题，从而节省农业生产各个环节中的成本。这两个成本的节约对逐步城市化的耕者农民家庭的边际效用要比非耕者大得多。相反，当前过于个体化的地权倾向是在将本可以归耕者享有的劳动报酬以租金的方式转移到非耕者手中。“强者愈强、弱者愈弱”，这种地权倾向构成了相对弱勢的耕者实现高质量城市化的反作用力。

六、“耕者有其田”：有序推进高质量城市化的政策启示

弱化对不现实的“可观农地财产性收入”的期待，是解决相对强势的非耕者在走出“半城市化”状态时存在农地羁绊这一问题的可取方向。在农地制度改革中，无论从政策正义上来说，还是从有序推进高质量城市化来说，“响应相对弱勢的耕者的地权诉求”（贺雪峰，2009）都是下一步农地制度改革可以参考的方向。在农地性质是集体所有制框架内的农业生产资料这一基本共识下，“耕者有其田^①”的农地制度设置，既能很大程度上响应相对弱勢的耕者的地权诉求，又能有效消除相对优势的非耕者的进城羁绊，还能在耕者和非耕者状态动态变化中适时调剂。“耕者有其田”本不是新产生的农地制度主张（简新华，2013），但在农民分化的新形势和高质量城市化的阶段性历史任务这些新语境中，确有再讨论的必要。

首先，“耕者有其田”的基本前提是农地集体所有制，在这个前提下，农地作为农业生产资料产生的地利，完全由耕者享有，而把非耕者排除在外，这是“耕者有其田”最重要的内容（张路雄，2012）。换言之，“耕者有其田”可以保障有限农业剩余在逐渐减少的耕者中分配，消灭农业生产资料的租金，以使耕者能低成本甚至零成本地扩大经营规模，进而保障甚至提升耕者实现高质量城市化目标的能力。

其次，“耕者有其田”设置的是一个动态的地权格局，由享有农地所有权的村社集体，根据即时掌握的耕者与非耕者变更情况，适时调整，但不等于频繁调整。随着高质量城市化进程逐步推进，将会有越来越多的农户转变为非耕者，相应地，耕者会越来越少，耕者转变为非耕者后，就不再分享地利。同时，也会有部分非耕者因为没有达到或者无法再满足高质量城市化的硬要求，只能重新在城乡间充分配置其家庭成员的劳动能力以最大化家庭收入，支撑其高质量的城市化实践，因而存在退回农村变为耕者的可能。因此，在耕者减少的趋势下，也需要给部分非耕者为了实现高质量城市化的目标而转变为耕者保留制度空间。

再次，“耕者有其田”的农地制度设置，通过赋予村集体土地所有权以具体的可操作空间，村集体很可能在这个路径中衍生出贯彻自身地权意志的能力，这根源于权力的外部性；排除掉非耕者之后的农民群体在地权诉求上更具有高度一致性，集体意志的形成和贯彻的阻力本身就较小（贺雪峰，2009）。因此，土地连片这一当前细碎化地权格局下最突出的集体意志，便得到了贯彻下去的支撑点，相对弱勢的耕者的第一个地权诉求也更容易转变为现实，进而通过降成本促成收入增长，以助力于其实现高质量城市化。

最后，正因为权力本身具有外部性，所以“耕者有其田”的农地制度设置还必须在具体落实过程中，平衡好集体和耕者的关系，平衡好这对关系的准则是，集体地权切实操作空间的获得，是以保护耕者的权利为前提的，而不是相反。

^①根据张路雄（2012）《耕者有其田》一书的界定，“耕者有其田”指的是耕作者享有农地的承包经营权，而非耕者不享有此权利。

“耕者有其田”，一方面从制度上消除了相对优势的非耕者对农地变现值的幻想，农地便不再是他们进城过程中的羁绊；另一方面确是相对弱势的耕者实现高质量城市化的有力保障，直到他们的非农收入足以应对高质量的城市化目标之前，这种保障力量都可以在其城市化过程中体现出来。正是在这个意义上，本文认为，从有序推进高质量城市化目标的实现来看，“耕者有其田”是农地制度变革的可取方向。

参考文献

- 1.陈文琼、刘建平，2017：《发展型半城市化的具体类型及其良性循环机制——中国农民进城过程的经验研究》，《城市问题》第6期。
- 2.陈文琼、刘建平，2018：《家庭发展秩序：非精英农民城市化的核心机制——家庭视角下江汉平原的农民城市化》，《公共管理学报》第2期。
- 3.杜园园，2015：《资本下乡与新中农争地的社会后果研究》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第4期。
- 4.桂华，2016：《从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革的回顾、反思与展望》，《政治经济学评论》第5期。
- 5.桂华，2017：《农民地权诉求与农地制度供给——湖北沙洋县“按户连片”做法与启示》，《经济学家》第3期。
- 6.贺雪峰、董磊明，2009：《农民外出务工的逻辑与中国的城市化道路》，《中国农村观察》第2期。
- 7.贺雪峰，2010：《地权的逻辑》，北京：中国政法大学出版社。
- 8.贺雪峰，2009：《如何做到耕者有其田》，《社会科学》第10期。
- 9.贺雪峰、桂华、夏柱智，2018：《地权的逻辑III——为什么说中国土地制度是全世界最先进的》，北京：中国政法大学出版社。
- 10.华生，2013：《城市化转型与土地陷阱》，上海：东方出版社。
- 11.简新华，2013：《中国土地私有化辨析》，《当代经济研究》第1期。
- 12.李明月、胡竹枝，2012：《广东省人口城市化与土地城市化速率对比》，《城市问题》第4期。
- 13.李楠，2010：《农村外出劳动力留城与返乡意愿影响因素分析》，《中国人口科学》第6期。
- 14.李燕琼，2007：《我国传统农业现代化的困境与路径突破》，《经济学家》第5期。
- 15.刘成斌、周兵，2015：《中国农民工购房选择研究》，《中国人口科学》第6期。
- 17.刘强，2016：《农地制度论》，北京：中国农业出版社。
- 18.秦晖，2012：《城市贫民窟的居住权问题——如何看待“棚户区”“违章建筑”“城中村”和“廉租房”》，《社会科学论坛》第1期。
- 19.孙新华，2012：《土地流转与农户家计：两种流转模式的比较》，《贵州社会科学》第4期。
- 20.石智雷、杨云彦，2012：《家庭禀赋、家庭决策与农村迁移劳动力回流》，《社会学研究》第3期。
- 21.陶然、徐志刚，2005：《城市化、农地制度与迁移人口社会保障》，《经济研究》第12期。
- 22.王春光，2006：《农村流动人口的“半城市化”问题研究》，《社会学研究》第5期。
- 23.王德福，2017：《弹性城市化与接力式进城——理解中国特色城市化模式及其社会机制的一个视角》，《社会科

学》第3期。

24.王海娟、贺雪峰, 2017:《农地细碎化的公共治理之道》, 武汉: 华中科技大学出版社。

25.王海娟, 2015:《人的城市化: 内涵界定、路径选择与制度基础——基于农民城市化过程的分析框架》,《人口与经济》第4期。

26.王培先, 2003:《适度规模经营——我国农业现代化的微观基础》, 复旦大学博士学位论文。

27.王小章, 2009:《从“生存”到“承认”: 公民权视野下的农民工问题》,《社会学研究》第1期。

28.夏怡然, 2010:《农民工定居地选择意愿及其影响因素分析——基于温州的调查》,《中国农村经济》第3期。

29.夏柱智、贺雪峰, 2017:《半工半耕与中国渐进城镇化模式》,《中国社会科学》第12期。

30.张路雄, 2012:《耕者有其田》, 北京: 中国政法大学出版社。

31.章铮, 2006:《进城定居还是回乡发展? ——农民工迁移决定的生命周期分析》,《中国农村经济》第7期。

32.周其仁, 2013:《城乡中国(上)》, 北京: 中信出版社。

(作者单位: ¹中南大学公共管理学院;
²华中科技大学公共管理学院)
(责任编辑: 曙光)

Urbanization, Peasant Differentiation, and “Land to the Tiller”: Reflections on the Reform of Agricultural Land System from the Perspective of Urbanization

Chen Wenqiong Liu Jianping

Abstract: Based on the investigation of the urbanization of rural families in ordinary agricultural villages, this article finds that a vast majority of rural families maintain a life style of semi-urbanization, and rural families under the process of urbanization have been already divided into cultivators and non-cultivators. Significant differences and conflicts exist between “guarantee rights” and “defense rights”. Due to a failure to cope with the conflict, the current reform of agricultural land system is counterproductive to urbanization with high quality. Specifically, the cultivators are willing to expand their scale of operations at low prices. They are eager to solve the problem of land fragmentation and reduce the cost of farming, thus increasing household income and eventually increasing the ability to live in peace in cities. Non-cultivators tend to claim for the consolidation of individual land rights, wishing to use land rights in exchange for good property incomes. This has nothing to do with their ability to live in peace in cities. The current trend of the rural land system reform is consistent with the claim of non-cultivator’ land rights. As a result, the cultivators’ interests are impaired, and they eventually condense into the counteraction of high-quality urbanization. The study proposes that the system of “land to the tiller” can ensure an orderly migration of rural population to cities, prevent the phenomenon that “the strong people become much stronger and the weak people become much weaker”, and maintain an overall stability of a rapidly changing society.

Key Words: Rural Land System; Peasant Differentiation; Land to the Tiller; Semi-urbanization; Land Claim