

# The Current State and Debate on the Land Contract System in Rural China and A Proposal for Its Reform

Feng Chen

School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China,  
Beijing, China

Chenfeng0224@163.com

ORCID: 0009-0007-7627-7275

Zhihui Tong

School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China,  
Beijing, China

*Corresponding Author*

[tongzhihui@ruc.edu.cn](mailto:tongzhihui@ruc.edu.cn)

ORCID: 0000-0002-6453-7451

## 中国农地承包制度的现状、争议与改革设想

陈锋

中国人民大学农业与农村发展学院

仝志辉

中国人民大学农业与农村发展学院

*Received 19 October 2024 | Accepted 14 May 2025*

**Abstract:** Since the 1990s, the guiding principle of “maintaining land allocations regardless of changes in population” 增人不增地、减人不减地 has gradually slowed the allocation of contract land in rural China and resulted in a new generation of rural residents without land contract and management rights. This article places the evolution of this policy in the context of the global expansion of neoliberal property rights theory, systematically reviewing the theoretical debates and practical issues arising from the rigid allocation of land contract and management rights. After reviewing the current situation, this article argues that there is an immediate need for reform of the land contract system based on the principle of “allocating land in accordance with changes in population” 增人增地、减人减地. To address concerns about protecting investments in agricultural land, this study recommends combining insights from local experiences in the practice of the land system with the Harberger Tax mechanism, proposing a new model for the allocation of land contract and management rights. This innovative model builds upon the new practices of rural land allocation since the introduction of the “separation of the three rights” 三权分置 approach in China’s collective land tenure system. It aims to promote the fair allocation of land and protect investments in the same, thereby achieving an organic unity of equity and efficiency. This study shows that an in-depth analysis of the institutional practices involving the land tenure system in local rural areas can help us reassess the theories underlying national policies and provide insights for further improvements in the land system in rural China.

Keywords: contract and management rights - the Harberger Fee - separation of the three rights - collective land tenure

**摘要:** 20 世纪 90 年代以来, 中国农村承包地配置在“增人不增地、减人不减地”的指导原则下走向固化, 导致新一代农村人口普遍没有获得相应的土地承包经营权。本文将这一政策演变置于全球性的新自由主义产权理论扩张影响的背景之下, 系统梳理了土地承包经营权配置日渐固化所引发的理论争论和现实问题, 提出应当尽早按“增人增地、减人减地”原则来改革土地承包制度。为化解保护农地投资的忧虑, 本文基于农地制度实践的地方经验, 将“增人增地、减人减地”与哈伯格费 (Harberger Tax) 机制相结合, 提出一种新型的土地承包经营权配置方案。该方案是中国集体土地“三权分置”提出以来各地农村土地配置新实践基础上更进一步的机制创新构想, 有助于促进农地公平配置和保护农地投资, 从而实现公平与效率的有机统一。本文研究试图表明, 深入阐释地方层次上的农地制度实践有助于反思全国政策所依据的理论, 也有利于思考进一步改进农地制度的方向。

**关键词:** 承包经营权 哈伯格费 三权分置 集体土地所有制

## 一、引言

中国从 1990 年代开始实行了一系列旨在限制集体对土地的控制权、强化农民个体土地权利的法律法规和政策。与许多第三世界国家类似, 中国农村实行的是集体土地所有制 (communal land tenure system), 即土地由集体所有, 而农户享有土地的承包经营权。经济学家们认为私人产权可以激励所有权人增加投资 (Demsetz, 1967; Feder and Noronha, 1987), 而在集体土地所有制下, 农户则会因为产权不明晰、缺少保护而减少对土地投资, 导致效率损失 (Johnson, 1972; Ault and Rutman, 1979; 刘守英, 1993)。在这种产权理论思想指引下, 世界银行鼓励发展中国家实施强化个体产权的改革 (Stamm, 2004), 亦有不少发展中国家采取相应的改革措施, 如墨西哥 (Assies and Duhau, 2009)、埃塞俄比亚 (Rahmato, 2009)、加纳 (Amanor, 2009) 等。有研究认为强化个体产权的改革激励农民增加对土地的长期投资 (Besley, 1995), 然而亦有不少研究指出在集体/习俗土地共有制 (communal/customary tenure system) 中土地租佃关系不稳定并未影响土地的长期投资 (Brasselle et al., 2002; Otsuka, 2007; Fenske, 2011)。那么, 中国是如何实施这些土地使用权利改革的, 它是否得到中国农民的广泛支持, 它对中国的农村发展和农业经济造成何种影响? 在保护产权的话语外, 我们是否还有别的道路可以选择? 本文将尝试回答这些问题。

从正式制度上看, 中国农村土地承包制度是从 1970 年代末的改革初期的“按人均分、定期调整”, 转向了土地承包经营权不因农户家庭人口增减而变动的制度。在毛时代, 中国农村土地实行的是集体

所有、集体经营的制度。1978 年后的“去集体化”改革中，在土地的所有权仍归集体的前提下，绝大部分地区是采取平均主义的做法，即根据农民家庭人口数分配相应面积的土地，并根据家庭人口变动情况定期或不定期的进行调整。1993 年，《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中提出“为避免承包耕地的频繁变动，防止耕地经营规模不断被细分，提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法”（后文将该办法简称为“生不增死不减”）。这一办法的实质是要求农村地区集体土地的承包经营权不得再根据人口情况进行调整，由此来实现稳定承包经营权的目的。主张“生不增死不减”的学者和官员认为不再按人口调整承包地，可以稳定农民的经营预期，激励农民增加对土地投资（周其仁和刘守英，1988；李菁和丁远康，1994）。在第二轮土地承包调整基本完成后，2003 年正式施行的《农村土地承包法》规定在“承包期内，发包方不得收回、调整承包地”（后文将这部分法条简称“承包地禁调令”）。至此，“生不增死不减”原则被正式确认为法律规定。为了进一步强化农民个体的土地权利，中央政府于 2013 年决定实施农村承包地确权，2017 年开始在全国范围内推行，到 2018 年底已基本完成农村承包地确权。确权政策就是进一步强化农民与具体承包地块的权利义务关系，从而实现土地承包关系的“长久不变”（刘守英和王佳宁，2017）。总体而言，从 1990 年代中期至今，中央政策和法律都在不断强化农户的个体土地产权。

然而，这种意在保护个体产权的政策却遭到了基层农民的抵制。即便有“承包地禁调令”的限制，中国农村仍然有许多集体在坚持实行承包地调整。从全国范围的抽样调查数据看，即使在 2003 年《农村土地承包法》明令禁止发包方调整土地后，至少有 30% 的村组进行了承包地调整（丰雷等，2013；仇童伟和罗必良，2019）。不同学科背景的研究者关于承包地调整意愿的调查一致地表明，一半以上的农民不认同“生不增死不减”政策，承包地应按人口调整有着广泛的民意基础（陶然等，2009；高飞，2017）。有时，农民甚至通过集体上访来迫使地方官员让步，从而获得承包地调整的权利（李力东，2017）。

农民集体坚持调地和要求调地，实际上是对“生不增死不减”政策造成的一系列非意向后果（unintended consequences）的直接反应。从效率上来看，“生不增死不减”不仅未能如预想那样促进土地投资，甚至反过来抑制了对土地的公共投资；“生不增死不减”理论上能阻止土地进一步细碎化，但其也造成任何尝试克服土地细碎化的努力都存在违背法律的风险，从而固化了土地细碎化的现状（田孟和贺雪峰，2015）；对 2013 年后土地确权政策的研究表明，确权导致农户土地流转谈判交易成本上升了 3.1 倍（唐忠等，2024），甚至会抑制农户流转土地的意愿（仇童伟和罗必良，2020）。在公平问题上，“生不增死不减”政策在农村制造了大量的“待地农民”，其中又以妇女的土地权益受损最为严重；与此同时，2018 年新修订的《农村土地承包法》第二十七条，却允许已经完全城市化的农民继续保留

承包地，鼓励他们通过出租土地来获利。据估算，从1999年到2019年，农村人口与承包地不匹配的人数累计约有2.09亿，如果“生不增死不减”政策再不做调整，人地不匹配的情况还将会进一步恶化（姚志，2021）。

为了解决当前承包地配置既无效率、又不公平的问题，势必要恢复承包地调整。更准确地说，在农村土地集体所有制下，承包地配置必然要根据集体内成员人口变化而进行调整，即实行“增人增地、减人减地”的办法（下文简称为“生增死减”）<sup>①</sup>。“生增死减”的代表性做法是“大稳定、小调整”，即只对集体内人口发生变动的家庭进行承包地的小型、边际上的调整，以避免土地增减变动对农户经营造成太大影响。除了“大稳定、小调整”外，还有一些地方农民集体利用“三权分置”等政策试点和实施初期的模糊空间，通过互换“承包经营权”或互换“经营权”来规避“承包地禁调令”的限制，从而实现更大范围的承包地调整，有力地化解承包地细碎化问题（查定全，2014；孙邦群等，2016）。

为化解承包地调整有可能影响土地长期投资的担忧，本文将哈伯格税机制（Harberger Tax）引入承包地调整实践中。<sup>②</sup>保护农户投资激励并非只有承包地永不调整的单一办法，姚洋（2000：56）就已明确指出“如果投资在土地调整时得到恰当的补偿，则地权的不稳定性不会影响农户的投资积极性”，难点在于如何确定合理的补偿标准，而哈伯格税机制正好能以近乎零成本的方式确定补偿标准。哈伯格税机制能激励参与者“说真话”（truth-telling），它的规则只有两条：第一，个人定期为其持有的资产估价，并按照这个估价，每年向政府支付一定比例的税收；第二，任何人都可以按照其估价来购买其资产（Posner and Weyl，2017）<sup>③</sup>。在承包地调整中引入哈伯格税机制，意味着承包土地变动时的投资补偿是由原承包经营权持有人通过自评（self-assessment）来确定，如果农户因家庭人口减少而导致承包面积减少，则其只需要每年按照土地自评价值的的一定比例作为其减少部分承包地的经营权租金，就可以继续经营其原先所承包的土地。同时，集体或集体中的其他成员，均可按这一自评价值来购买这

---

<sup>①</sup>承包地按“生增死减”调整并不是随时随地地调整，而是集体经济组织完成内部民主程序后进行调整。现有实践中，“生增死减”大多是定期进行，每5-6年调整一次。当然，如果集体经济组织成员经过民主程序决定不进行承包地调整，则可以不调整。

<sup>②</sup>Harberger Tax 直译应为“哈伯格税”，它是由美国经济学家 Harberger（1965）提出。Posner and Weyl（2017）创造性地将哈伯格税机制用于确定资产的真实价值，从而解决过度保护产权导致资产配置效率损失的问题，使这一概念得到广泛关注。

<sup>③</sup>Posner and Weyl（2017）在其脚注中指出，哈伯格税的理念与孙中山的“平均地权，节制资本”思想颇为相似。孙中山在1912年后主张土地由地主“自报价格”，国家“照价征稅”，必要时可以“照价收买”，以此来实现土地收益由国民共享（黄自进，2016）。

一土地的经营权。由于土地投资的补偿和经营权租金都是发生在集体与成员或者是成员之间，为了避免“税”这一术语可能引起的误解，后文将用“哈伯格费”来代替“哈伯格税”。

本文的研究有助于理解旨在保护个体土地权利的新自由主义改革是如何在发展中国家推行的，增强我们对这种改革推进方式、成本及其后果的理解。Foucault（2008：129-157）指出与主张放任自由的传统自由主义相比，新自由主义反而要求政府对经济活动施加更多的干预，并且这种干预常常是发生在人口和法律等社会背景层面。从1990年代至今，中国政府通过一系列的法律和政策干预，强行制止农村集体的土地调整惯例，通过割断农村人口与土地分配间的联系，以求实现保护个体土地权利的目标。这种改革违背了多数农民的意愿，必须依靠国家行政和司法系统的强力才能得以推进，并由此造成一系列非意向的后果。

本文的研究指出应超越集体与个体产权制度的二元对立，正视集体土地制度在农村经济社会发展中的积极作用。在经济学研究中，常常将集体土地制度视作传统，而将个体产权制度视为现代（Besley，1995），似乎只有不断强化农户个体权利、直至完全私有化，才是现代的产权制度安排。这种传统与现代、集体与个人的二元对立，掩盖了集体土地制度的作用。Huang（1985：179-184）指出1949年前中国华北的个体小农难以完成排水、灌溉等农田基础设施建设工作，致使农业产量低下，这一困局在解放后依靠集体的努力才得以彻底扭转，作物亩产更是得以提高三倍。近年来，中国农村出现农民土地权利的扩大反而阻碍他们达成有效合作的问题（贺雪峰，2010：5-7；纪月清等，2021），而那些坚持实行承包地调整的村组集体，往往村民自治的活力更高，村内社会矛盾更少，在村庄内部公共事务上表现更好（杜姣，2017；刘新卫和赵崔莉，2018）。在小农家庭经营仍占主流的中国，集体土地所有制在维护土地权利公平、降低公共事务组织协调成本、促成农民合作上仍发挥着关键作用。

本文提出基于哈伯格费机制的承包经营权调整办法，不仅有助于中国建立起新型的集体土地承包制度，亦能为实行类似土地制度的国家提供有益参考。哈伯格费机制超越公有和私有、集体和个人的二元对立，为完善集体土地制度和保护个体土地投资提供了另一条路。基于哈伯格费机制的集体土地利用办法主张维护土地的公共性，按照公平的惯例来配置农户土地，实现公共土地资源的公平利用；同时主张在土地转移或再分配的过程中，运用哈伯格费机制来确定农户在土地上的已有投资，从而化解保护土地投资的难题。

## 二、中国农地制度的现状、争议与制度成效

### （一）“生不增死不减”在争议中确立

在1980年代诸多农村承包地配置办法中，“生不增死不减”只是小范围内的地方试点，它之所以在1990年代能成为承包地配置的主要选项，甚至是唯一选项，完全是由中央政府通过政策和法律强力推广的。在1980年代，中央政府主张因地制宜，在“集体所有，按人均分”的基础上，允许各地在农村土地承包经营制度上有不同的实践做法；但从1990年代中期开始，政策逐步转向“一刀切”，中央政府先后通过一系列的政策文件和法律法规，对农村土地承包经营制度进行统一规制（张路雄，2012：93-128）。在第一轮承包期内（1982-1997）<sup>①</sup>，主要有六种代表性的土地承包管理办法，其中最普遍的是“大稳定、小调整”，而最具个体化土地权利特征的是贵州省湄潭县试验形成“生不增死不减”（姚洋，2000）<sup>②</sup>。从1993年的《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》开始，中央政府开始全国范围内推广“生不增死不减”办法。政府（包括中央和操盘湄潭试验的贵州）官员在各类期刊报纸上宣扬“生不增死不减”办法具有这些优点：切断土地与人口的联系，以达到控制农村人口增长的目的；防止新增人口要求获得承包经营权而造成土地进一步细碎化；通过将个人的承包地固化，增强稳定感，从而促进农地的生产性投资；倒逼无地人口进城务工，推动城镇化进程等（李菁和丁远康，1994；陈锡文，1994a、1994b）。不过，亦有地方官员认为“生不增死不减”剥夺了新增人口使用土地的权利，不利于农村社会稳定，主张应该继续实行“大稳定、小调整”（张同国，1995；何轶群，1995），但这些反对意见并没有改变“生不增死不减”的全面推行。

从1997年开始的第二轮承包期，原本承包地配置的主要办法，即根据集体内人口变化来调整承包地的“大稳定、小调整”被中央政府全面否定。1997年，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步

---

<sup>①</sup> 为避免混乱，本文默认第一轮承包期为1982年至1997年，第二轮承包期为1997年至2027年。1982年，中共中央的一号文件正式确认包产到户、包干到户的合法性，因此，1982年被视为农村土地承包制度的元年。实际上，第一轮承包各地开始时间差别较大，而第一轮承包期时长统一为15年，造成第二轮承包开始时间亦各不相同。有的地方第二轮承包期是从1993年开始，而有的地方则迟至1999年才开始，大部分地区的开始时间集中在1996至1998年。关于第二轮承包时间的问题，可以参见国务院新闻办就《中共中央、国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》有关情况举行发布会，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-11/28/content\\_5456676.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-11/28/content_5456676.htm)。

<sup>②</sup> 除了“大稳定、小调整”和“生不增死不减”外，姚洋（2000）列举的其他四种办法分别为：平度“两田制”，以机械化为代表的苏南模式，以市场租赁为代表的温州模式以及广东南海的“土地股份制”。

稳定和完善农村土地承包关系的通知》，开始对“大稳定、小调整”施加严格限制，要求“‘小调整’只限于人地矛盾突出的个别农户，不能对所有农户进行普遍调整”，并规定了严格的审批程序，“‘小调整’的方案要经村民大会或村民代表大会三分之二以上成员同意，并报乡（镇）人民政府和县（市、区）人民政府主管部门审批”。1997年的这一文件还允许因“人地矛盾突出”而调整承包地，而2003年实施的《农村土地承包法》则明确规定“承包期内，发包方不得调整承包地”，只有在“因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形”的例外情况下，才可以按前述的审批程序对个别农户的承包地进行适当调整。至此，因应人口变化的“大稳定、小调整”在法律和政策层面已被严格禁止。

由于《农村土地承包法》对承包地调整限制是在“承包期内”，不少农民期盼第二轮承包结束时可以进行承包地调整，但就在各地的第二轮承包期即将陆续到期之际，中央政府又提前颁布政策继续限制可能的承包地调整。2016年对5省159个村483户农户调查表明，对第二轮承包到期后是否调整土地的问题，有37.27%的农户支持承包期结束后不调整土地，但有39.75%农户则反对承包期结束后不调整土地（郑志浩和高杨，2017）。然而，中央政府依然持限制承包地调整的态度，2019年公布的《中共中央、国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，要求“农户承包地要保持稳定，发包方及其他经济组织和个人不得违法调整”，“第二轮土地承包到期后应坚持延包原则，不得将承包地打乱重分，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定”。

“生不增死不减”虽然有中央政府的强力支持，但反对“承包地禁调令”，主张承包地配置应当“生增死减”的呼声从未停止过。在《农村土地承包法》正式实施后，就有全国人大代表先后多次提议要修改“承包地禁调令”，主张应允许农村承包地进行一定程度的调整。2010年，全国人大代表黄河等125名代表提出关于修改农村土地承包法的议案4件，要求“允许农民调整承包地”<sup>①</sup>。黄河在接受采访时表示现行《农村土地承包法》“只重视对现有的土地承包关系的保护，却没有重视解决农村新生人口及时取得承包地的问题，使农村出现了一部分‘待地农民’”<sup>②</sup>。类似的提议还有：2019年全国人大代表胡桂花提议应根据人口增减来动态调整耕地承包权，2022年全国人大代表郭凯提议第三轮土地承包按现有人口发包等<sup>③</sup>。考虑到中国的人大代表很少公开对现行法律提反对意见，这些频繁的反对方

---

<sup>①</sup>资料来源：全国人民代表大会农业与农村委员会关于第十一届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告，2010年12月24日，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2011-02/24/content\\_1630664.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2011-02/24/content_1630664.htm)。

<sup>②</sup>资料来源：两会代表委员关注农村土地，2010年3月12日，<http://finance.sina.com.cn/g/20100312/15027554713.shtml>。

<sup>③</sup>资料来源：《对十三届全国人大二次会议第7283号建议的答复》，[http://www.moa.gov.cn/gk/jyta/201909/t20190909\\_6327548.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/jyta/201909/t20190909_6327548.htm)；《对十三届全国人大五次会议第4006号建议的答复》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202206/t20220622\\_6](http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202206/t20220622_6)

是禁止承包地调整政策不得人心的直接反映。

即便《农村土地承包法》明令禁止调整承包地，实践中仍然有部分农民集体冒着违法风险也要调整承包地。各地在土地承包经营上本来就有各自的经验做法，这些在实践中发展形成的规则惯例，有很强的群众基础。关于集体所有权及其衍生的承包权、经营权，法律法规、政策条文中存在大量模糊空间（刘灵辉，2023），也为各地在承包地调整问题上的弹性实践提供了空间。从全国范围的抽样调查数据看，即使在2003年《农村土地承包法》明令禁止发包方调整土地后，至少有30%的村组进行了承包地调整；而未进行土地调整的村组中，有一半以上是被行政命令制止而未能调地的（仇童伟和罗必良，2019）。不难推断，如果没有《农村土地承包法》严禁发包方调地的禁令，实施承包地调整的村组比例将会更高。

越来越多的调查和研究表明，农民希望政府修改“生不增死不减”政策，恢复承包地调整，甚至为此采取抗争行动。在“生不增死不减”政策的发源地贵州省，参与湄潭改革试验的官员不得不承认“25年来中国农村集体组织内部面临的人口增减要求调地的压力一直普遍存在，质疑湄潭土地制度改革的声音不绝于耳”（罗凌，2012）。高飞（2017：189）调查显示有75.60%的受访农户认为“生不增死不减”政策不合理，即便是长期实行“生不增死不减”的贵州省也仍有58.33%受访农户认为“生不增死不减”政策不合理。甚至在湄潭当地的调查都表明，高达“93%的被调查者同意按人口进行土地再分配”（刘守英和邵夏珍，2012：35）。现有文献已经指出群众为了获得自己应得的承包经营权，轻则向村两委、乡镇政府提出诉求（聂建刚，2020），拒缴承包费（黄家亮和郑绍杰，2018）；重则组织集体上访来要求重新调整承包地（李力东，2017）。在第三轮土地承包即将全面开始之际，如仍按1997年第二轮承包时的农村人口情况来维持承包地不变，势必将加剧农村土地问题矛盾，引发严重社会问题。

## （二）“生不增死不减”的制度成效问题

政府官员和经济学家曾对“生不增死不减”寄予厚望，但这一制度的实践成果与他们的期望背离甚远。在1993年中央政府开始提倡“生不增死不减”时，负责政策解释的中央政府官员陈锡文（1994b）认为这一政策将能强化承包地的生产要素职能，从而实现效率为主、兼顾公平的耕地利用局面。然而，大量证据表明“生不增死不减”政策的实践既未能实现设想中的增加土地投资、提高经营效率等目标，



反而因禁止调整承包地，在农村中制造了一系列土地权益不公的问题。

### 1. 未能实现的效率：稳定地权的三大悖论

第一，“为激励投资而稳定地权”与“地权稳定未能激励、甚至抑制投资”之间的悖论。“生不增死不减”的政策目的在于稳定个体农民土地权利，其理论地基是“产权稳定促进长期投资”的经济学假说，但经验研究的结论与这一理论假说颇有出入。土地长期投资主要指土地的灌溉、排水和长期肥力保持（如施用有机肥）等（许庆和章元，2005），这些投资有助于实现农业经营的长期可持续发展（姚洋，2000）。刘守英（1993）基于新制度经济学的分析框架，认为承包地的定期调整会使农户与特定地块的联系不稳定，从而影响农户对土地长期投资的积极性。大部分经验研究都是把绿肥或有机肥投入作为土地长期投资的代理变量，得到“地权稳定促进土地长期投资”的结论（朱民等，1997；姚洋，1998；郇亮亮等，2013；Brandt et al., 2002）。但是，亦有不少类似的研究，未发现“地权稳定促进土地长期投资”的证据（许庆和章元，2005；钟甫宁和纪月清，2009）。事实上，这些研究中变量的设定和测量、抽样调查的样本大小和代表性等问题都会直接或间接的影响到研究结论，导致不同研究结论迥异（冯华超和钟涨宝，2017）。如果超越基于抽样数据的经验研究，从全国层面的总量数据来看，会发现地权稳定与有机肥投资之间的关系甚至有可能是反向的。例如，1980年代末全国绿肥种植面积尚有1.8亿亩，到2006年时绿肥种植面积已经不足3000万亩（徐晶莹，2011）<sup>①</sup>。

如果将灌溉、排水、土壤改良和耕地整治等提升土地长期生产力的固定资本投资纳入研究范围，而不仅仅局限于用有机肥这一具有争议的代理变量来度量针对农地的投资<sup>②</sup>，就更会发现，地权稳定不仅没有促进，反而严重阻碍了固定资本投资。个体农户土地权利的扩大，容易形成“产权地理垄断”（纪月清等，2021）。这使个别农户更有可能对抗村组内绝大多数农户形成的决定和利益，从而阻止那些改进农业生产的集体行动和集体投资，造成“反公地悲剧”（贺雪峰，2010：5-7）。张同龙等（2023）对5省1200个农户的研究发现地权稳定性提高，仅能微弱地促进有机肥等私人投入；但其代价却是极大地阻碍灌溉、土壤改良等公共土地投资，并且其对公共土地投资的负面效应远大于其可能促进有

---

<sup>①</sup> 有鉴于此，从2006年开始，当时的农业部实施了土壤有机质提升补贴项目，用于鼓励农民种植绿肥、施用有机肥。资料来源：《农业部召开会议要求抓好土壤有机质提升补贴项目》，[https://www.gov.cn/gzdt/2012-04/13/content\\_2113050.htm](https://www.gov.cn/gzdt/2012-04/13/content_2113050.htm)。

<sup>②</sup> Otsuka（2007）综述中国土地承包制度对土地投资的影响时，亦指出将有机肥投入当作是对土地的主要投资可能会受质疑。事实上，有机肥更适合作为农业的中间投入（intermediate inputs）或可变资本（variable capital）来对待，而非新制度经济学意义上真正面临投资激励不足的投资标的。在Grossman and Hart（1986）以及Hart and Moore（1990）这些讨论投资效率的经典文献里所集中讨论的激励不足的投资对象，恰是这里所说的固定资本。

机肥投入的正面效应。

第二,“为抑制土地细碎化而稳定地权”与“地权稳定反而固化土地细碎化”之间的悖论。主张“生不增死不减”的一方认为“生增死减”会造成土地进一步细碎化(陈锡文,1994b),然而现实是大部分农村的承包地调整并不会造成土地进一步细碎化。在家庭承包制改革之初,土地就已经被划分的很细碎了。在第一轮承包期中的土地再调整,农民就已经很少彻底打乱重分,而是在实践中以因地制宜地发展出尽量避免浪费耕地的“小调、微调”的办法(龚启圣和周飞舟,1999)。到第二轮承包时,绝大多数农民已经认识到不能再继续增加田埂来侵占耕地,如确有需要将大块土地分给多户承包的,也多用木桩、埋石等标志物加以区分,而非增加田埂。

更重要的是,“生不增死不减”无法克服土地细碎化问题,它反而是在一个农村人口基数很高、从而土地细分程度很高的时点上,固化了土地细碎化,并且极大地推高了克服土地细碎化的交易成本。土地整治是应对土地细碎化主要治理手段之一。在土地整治过程中,本应推动土地权属调整和清理,但因为担忧调整土地会违反“承包地禁调令”,村组集体和项目实施方常常会刻意回避权属调整,导致破解土地细碎化、实现耕作地块集中连片等目标难以实现(刘新卫和赵崔莉,2017)。有的地区即便是土地整治工程能顺利完成,却又因为“承包地禁调令”的存在,仍然保持着土地权属分散的局面,难以形成规模化经营或流转,只能继续维持土地整治前的细碎化经营的局面(王海娟和胡守庚,2023)。

第三,“为促进流转、提高经营效率而稳定地权”与“地权稳定抑制流转、降低经营效率”之间的悖论。“生不增死不减”主张可以靠进一步强化承包经营权来推动土地流转,从而化解土地细碎化,实现规模经营(陈锡文,1994a),然而现实是绝大多数土地流转并不能变动流转地的“四至”<sup>①</sup>,只是在土地细碎化的基础上简单扩大经营规模,难以实现规模经济。流入经营权的农户很难独立完成细碎土地的整理工作(王海娟和胡守庚,2019)。依靠流转分散土地经营的规模农户,他们生产经营效率也因土地细碎化而降低(韩旭东等,2020)。偶有一些通过先流转、再克服土地细碎化的成功案例,其前提也是新型农业经营主体优先选择了那些权属纠纷少的地区来进行土地流转和平整工作(吴诗嫚等,2021)。

目前这种片面强调承包经营权稳定的做法,甚至还会反过来抑制农户流转土地的积极性。日本和

---

<sup>①</sup>农业农村部甚至要求“解决承包地细碎化”的试点地区“在打破田垄界限、土地集中连片后,要确保能依据确权数据回溯承包地块空间位置、面积”。资料来源:《农业农村部关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》, [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content\\_6895087.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6895087.htm)。

韩国的经验早已表明，在允许土地出售或出租后，大多数农户宁愿撂荒也不愿出售或出租土地，形成土地“流转僵局”（叶兴庆，2015）。中国也不例外，罗必良及其合作者的系列研究指出，以承包经营权确权颁证为代表的旨在强化承包经营权的政策，提高了农户对于土地的“禀赋效应”（endowment effect），已完成土地确权的农户对于出租自己土地的意向租金比未进行土地确权的农户高 41.46%，并且远高于土地出租市场的实际成交价格（罗必良，2016：5），“不仅无益于促进农地流转，反而抑制了农地流转”（仇童伟和罗必良，2020：1）。

## 2. 承包经营权配置日益不公

“生不增死不减”政策冻结了人口增减与土地的连接，造成土地承包经营权配置的严重不公，其最直接的后果是不依赖土地生存、不从事农业经营的人口仍占有着承包地，而仍依赖土地的弱势群体没有或者只有少量的承包地。

第一，在“生不增死不减”政策下，不少离村进城、不再从事农业生产的精英群体仍然保有土地承包经营权。在现行司法实践中，公务员、事业单位等由国家财政供养的工作人员不得认定为农村集体经济组织成员（赵元松，2018），不应再享有集体经济组织成员所拥有的各种权利。2024 年 6 月公布的《农村集体经济组织法》第十七条中规定，已经成为公务员的人员，将丧失农村集体经济组织成员身份。刘灵辉和张迎新（2022）依据 1999 年后农村大学生录取人数和公务员录用人数估算，至少有 500 万原农村籍的大学生在体制内工作，却仍保有承包经营权。这部分人理应完全且无偿地退出承包地，但在“生不增死不减”政策下，却仍占据着承包地的相关财产权益。这样的安排明显不利于降低城乡收入差距和实现共同富裕。

第二，在“生不增死不减”政策下，农村妇女的承包地权益受到严重侵害。2010 年没有土地的农村妇女比 2000 年增加了 11.8 个百分点，达到 21.0%。其中，农村女性无地的第一原因是从未分到过地，占 42.4%；其次是因婚姻变动（含结婚、再婚、离婚、丧偶）而失去土地占 27.7%，而男性因婚姻变动失地的比例仅为 3.7%（第三期中国妇女社会地位调查课题组，2011）<sup>①</sup>。在“生不增死不减”下，女性很难从夫家所在集体中分得土地，而从夫居的传统使得绝大部分女性若想回娘家耕种土地，仅在交通上便要花费大量的时间和金钱。更遑论，农业生产的家庭特性，既不可能再从娘家家庭承包土地中分割出一块土地单独由出嫁女耕种，娘家也很难按照承包地的经营状况给女方一笔经济补偿。保护

---

<sup>①</sup>2020 年进行的第四期中国妇女社会地位调查至今未公布农村妇女土地的相关数据，不过从目前基层调研中了解的情况，可以断言农村妇女无地问题在进一步恶化。

农村妇女土地权益，最合理的方式是坚持“生增死减”的原则：妇女在嫁入地获得新的集体经济组织成员资格，并据此获得嫁入地的土地承包经营权。

第三，在“生不增死不减”政策下，依赖农业生产的留村农民难以低成本获得足够份额的承包经营权。留村农民或是擅长农业经营，或是要照顾家庭，或是缺乏外出就业能力和机会，相比前述离村精英而言，他们对土地的依赖程度显然更高，而“生不增死不减”政策限制了他们通过承包地调整获得土地的可能，进一步加剧农村的社会不公。钟晓萍（2021）基于 129 个村 3953 个农户研究指出，承包地调整能提高农户的农业经营收入，而且这一效应对低收入组农户尤为突出。留村农民一方面要从事艰辛的农业生产，另一方面如果他们想要扩大经营规模，就只能靠租入土地，并要为此支付租金，造成“强者越强、弱者越弱”的马太效应。Zhao（2020）将《农村土地承包法》的颁布作为自然试验，发现禁止承包地调整的政策加剧了村内家庭间收入的不平等。

第四，与“生不增死不减”配套的承包经营权有偿退出，不仅无效，而且会造成更大的不公。随着城镇化进程的日益深入，举家进城定居的农民日益增多，但由于“生不增死不减”的要求，这部分家庭的承包经营权无法由集体收回。为应对这种局面，2015 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》，提出“在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点”<sup>①</sup>。但是，土地资源天然的稀缺性使其价值会随着经济发展而日益增加，进城家庭更愿意持承包地待涨，而非出租或“有偿退出”。越是经济条件好、越是离农进城的家庭越不愿退出承包经营权（李荣耀和叶兴庆，2019；刘同山和孔祥智，2020）。此外，由谁来支付“承包经营权有偿退出”的补偿费用亦是一大难题。目前多地开展的“承包经营权有偿退出”试点，每亩要支付约 1 万元到 4 万元不等的补偿费用（曹丹丘和周蒙，2021）。如果是由原发包方集体出资，就成了在村务农的农民反而要集体补贴进城的新市民，无疑是在进一步加剧收入不平等；如果是国家和地方政府出资补贴，则法律上的名义是什么，收回的承包经营权又应归谁所有、由谁决定分配给谁呢？这些补贴如果付给原本就属于农村地区高收入、有能力进城的群体，其边际效用明显要比补贴给无力进城、在村经营农业的弱势农户低的多，还会造成财政补贴的错配和财政资金的浪费。

### 三、承包经营权调整和配置的地方经验及其启示

虽然《农村土地承包法》禁止发包方调整承包地，但地方实践中对承包地进行调整的情况并不少

---

<sup>①</sup>资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content\\_2958781.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content_2958781.htm)。

见。这些承包地调整的实践一方面反映了基层群众对“生不增死不减”政策的不满，另一方面也为后续承包经营权调整和配置的创新实践提供了宝贵经验。

### （一）“大稳定、小调整”的实践经验

“大稳定、小调整”是农民为了能满足新增人口对于耕地的要求，同时避免土地进一步细碎化而发展出来的承包地调整办法。国务院在1994年的调查显示曾进行过土地调整的村组有70%是采用“大稳定、小调整”办法（龚启圣和周飞舟，1999）。从2020年开始，中央政府开始组织第三轮承包期试点，胡凌啸等（2023）调查了其中的四个试点村组，虽然四个村组在具体土地调整办法上存在差异，但都坚持“增人增地（权益）”，并且有两个村组是采用“大稳定、小调整”的办法来满足新增人口的土地需求。“大稳定、小调整”符合公平的价值理念，群众接受度好，同时增减土地仅限于人口有增减的家庭，调地成本低，对经营影响小。一旦中央政策放宽对承包地调整的限制，“大稳定、小调整”仍将会是承包地调整的主要办法。

对“大稳定、小调整”的主要批评是认为其会导致土地进一步细碎化，但从具体的调地案例来看，这一批评并不成立（龚启圣和周飞舟，1999）。“大稳定、小调整”大多是通过不同大小的承包地进行组合搭配、互换等操作来完成土地调整，而基本无需再细分土地。更重要的是，批评者的预设前提是农村人口持续增长对土地承包分配的压力，但在城镇化和人口达峰（翟振武和金光照，2023）背景下，这一预设前提已不再成立。“大稳定、小调整”的不足之处在于为了保证承包地调整能以小成本进行，集体要么需要预留部分机动地，要么是让部分土地维持细碎化的状态来方便进行不同面积承包地的组合调整。

### （二）农地“三权分置”与承包经营权配置的创新性实践

“三权分置”是指将农村土地产权分解为所有权、承包权、经营权。在中国农村改革之初，集体土地权利被分解为所有权和承包经营权，即土地仍归集体所有，但土地由集体内部的农户家庭来承包和使用。随着中国经济快速发展，大量农民进城务工，很多人选择将无暇经营的土地交由（有时甚至是无偿）仍在村种地的亲朋好友来使用，亦有不少人选择将土地出租给下乡城市资本或者农业经营大户。为了规范这类土地转让和出租行为，2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，正式明确实施农村土地“三权分置”。“三权分置”强调集体中的承包农户出租土地的行为，只是转让土地的经营权，并不影响原本土地的承包关系。

一些地方将“三权分置”与承包地确权、土地整治、基本农田建设等项目建设相结合，利用政策

存在的模糊空间，通过承包地调整、承包经营权互换、经营权互换等办法，努力克服土地细碎化问题，从而提升土地耕作、经营权流转的便利度，妥善解决部分无地人口的耕地需求问题，形成了一系列富有创新性的地方经验做法。各地的经验既有相似之处，也有区别，但因为促进农业生产与保护农民利益客观需要的相似性，以及对公平与效率的共同追求，这让各地实践在发展过程中趋同到相似的做法上。本文将这部分地方实践总结成两种有代表性的做法：

## 1. “一户一块田”模式

“一户一块田”模式，指通过承包地调整、承包经营权互换或经营权互换的模式，保持承包面积基本不变的条件下，让每户的承包地块尽可能集中，从而减少经营地块数量，化解土地细碎化经营的问题<sup>①</sup>。在第二轮承包时，绝大多数地方还是按照土地肥瘦、远近等因素来搭配组合分配承包地。农户少则有 4-5 块、多则有 10-20 块承包地。在人多地少的条件下，土地细碎化有助于多样化经营、增加农民收入和分散农业经营风险（李功奎和钟甫宁，2006），但在当下农村人口净流出、务农人口老龄化以及农业经营现代化的趋势下，土地细碎化的负面效应已远超其正面作用。为了解决土地细碎化问题，不少地方基于地情和民意，进行了“一户一块田”试验探索，其中比较有代表性的有湖北沙洋（孙邦群等，2016；贺雪峰，2016；王海娟，2016）、广东清远（刘强等，2017；刘新卫和赵崔莉，2018）、安徽怀远（孙邦群等，2017）和陕西榆阳（查定全，2014；张蚌蚌等，2020）等。

作为化解土地细碎化问题的途径，“一户一块田”在实践中必然要牵涉到承包地合并和位置调整的问题。“一户一块田”一方面要完成土地合并、平整和配套设施建设等土地整治工程任务，另一方面还需要对项目实施前后的土地权属，即土地承包经营权的变动予以妥善处理。在土地权属整合的过程中，主要有承包地由集体先收回再重分承包地、农户承包经营权互换和“三权分置”后的仅经营权互换的三种做法。湖北沙洋的经验表明如果能从村组集体层面对各户承包土地进行先收回再重分，其协商成本最低，一户一块地实现的效果最好（贺雪峰，2016）。

## 2. “多户一块田”模式

“多户一块田”模式，是将多个农户的承包地整合在一起，然后再集体流转给经营大户、家庭农

---

<sup>①</sup> “一户一块田”模式也称为“按户连片耕种”、“小块并大块”模式。因为自然条件限制，除了少部分村组能在实践中真正做到一户只有一块田，大多数地区在“一户一块田”整合后，农户仍然拥有多块承包地，但相比整合前地块数量已有显著减少，如广西龙州县弄农屯的户均地块数量从整合前的 14.24 块降为 1.30 块（张蚌蚌等，2019）。

场等新型农业经营主体<sup>①</sup>。“多户一块田”模式常见于农户有较强流转土地意愿的地区。相比于主要为方便承包户自耕的“一户一块田”，“多户一块田”整合完成后，地块面积更大，更有机会从土地流转市场中获得高水平的租金<sup>②</sup>。在实践中，“多户一块田”还妥善处理了不同承包户在自耕和流转上意愿的差别，在保证想自耕的承包户有地可种的同时，又提高了土地流转的价值和效率。以下介绍三个比较有代表性的地方做法：

山东 L 村，通过承包地重新调整的办法，将各承包户想流转出去的土地集中整合在一处，再整体流转给经营大户。L 村是先统计承包地亩数和人口，确定每人每户应承包的面积。然后统计各户流转与自耕的意愿，将想流出的承包户土地集中安排在同一地块上，再将这一块地的经营权进行集体流转，而自耕的承包户的承包地则分配在另外位置上<sup>③</sup>。这一做法一方面通过承包地按人口重新调整保证了公平，并且尊重每户的经营意愿；另一方面，将想流转的耕地集中，既提高了经营权流转的效率，又提高了经营权流入户的耕作效率，实现了公平与效率的有机统一。（李力东，2017）

安徽繁昌沈弄村通过将承包权和经营权分置的“虚拟确权”办法，防止整治后的土地再度细碎化。在自耕和流转问题上，沈弄村为了不破坏土地整治形成的大块田地，选择将最好的地块整块交由自耕户经营。如果农户经营地块面积超过其自身的承包权面积，则要为超过的部分支付流转租金；反之，如果经营地块面积小于自身承包权面积或是直接选择不经营土地的农户，则可以从土地面积差额的流转中获得租金。（夏柱智和夏日，2020）

江苏亭湖充分考虑农户自耕和流转意愿可能会发生变化，将整治后的村组土地划分为三类：流转区、自种区和预留区。流转区土地流转给经营大户，自种区土地供希望自己经营的承包户使用，而预留区则由村干部用市场价格暂时流转。若有流转土地的承包户想要收回土地自耕，则从预留区中划出相应的土地交还承包户自耕。这一做法，既能保证农民合法权利的的实现，同时还稳定了流转区内的土地经营权，从而提高其市场价值。（刘同山和周静，2022）

### （三）承包经营权创新性实践的优点与局限

不管是“一户一块田”，还是“多户一块田”，这些新型实践的优点和局限都极为突出。从好的方

---

<sup>①</sup> “多户一块田”模式随着参与农户数量增加，还可以进一步发展成为“按村组连片耕种”、“一组一田”模式。

<sup>②</sup> 纪月清等（2017）基于 8 省抽样数据的研究发现流转地块面积越大，其单位面积的租金就越高。

<sup>③</sup> 在这一过程中，L 村进行了两次抓阄，第一次抓阄决定流转和自耕地块各自的位置，第二次则是自耕户抓阄决定自己的承包地位置。

面看，首先在于充分发挥了“三权分置”赋予的灵活度，不拘泥于“承包地禁调令”的刻板规定。其次是改善农业经营的基本条件，有力地实现降本增效。土地整合使耕作便利性得到大幅提高（刘新卫和赵崔莉，2018）；农机社会化服务的价格明显下降（文永明，2017；孙邦群等，2016）；耕作条件改善带来粮食亩产提升（文永明，2017）。大多数地区在土地整合过程中还会因破除田埂、田间小路而增加耕地，既可分给二轮承包以来的无地人口（查定全，2014），也可用于增加集体收入（刘同山和周静，2022）。最后，整合后土地的价值显著提升，流转更加便利，并且可以降低流入方土地整合成本，流转双方均能从中获益（刘恺，2019：70-71）。

在肯定地方新型实践的同时，亦要指出这些新型实践仍高度受制于“承包地禁调令”等法律政策。第一，因“承包地禁调令”的客观存在，土地整合过程中要耗费大量的人力物力，交易成本极高。土地整合过程中，土地的承包经营权属关系必然会发生变动，如何妥善处理这一变动、让群众满意是重中之重。为了避免可能存在的纷争，特别是由此引致的上访，不论何种方式的权属调整都得做到让所有人满意。实际上，更准确地说，就是要不得不做到让那些要求和意见最多的人满意，而无论这些要求和意见是否合理——这也成为在土地整合过程中推高交易成本、拉低社会福利改进程度的重要因素。例如，在湖北沙洋的实践中，因为部分农户承包地靠近公路，有被征迁的可能，因此他们拒绝进行承包经营权的调整或互换。最后村组只能用经营权互换的模式来完成“一户一块地”的整合，这其中有的村组经营权互换签约就高达1000多次。当地村干部认为：

“（经营权互换）这个做法很公平，但太繁琐，村干部工作量大。各户的经营权和承包权不一致了，使承包经营关系变复杂了。还是重新分地的办法好，但是地段好的农民不同意，我们做不下工作来，如果政策上统一要求重新分地、按户连片就好了。”（孙邦群等，2016）

从这一案例不难发现，在土地整合过程中，农民要求的补偿常常不是农地投资的补偿，而是基于土地非农化用途预期收益的补偿。非农化用途的预期收益与旨在保护农地投资的“承包地禁调令”相结合，使得旨在提升农地耕作价值的土地整合项目必须付出大量时间精力来协调非农用途导致的利益矛盾，再度凸显“承包地禁调令”的不合理。因此，有必要建立高效的机制体制，从农地制度本身的优化出发，减少对基层治理资源的过度占用，为土地利用效率寻求基于市场机制的制度化解办法。

第二，因“承包地禁调令”的客观存在，“待地人口”问题仍然难以得到解决。除了一部分地区在整合过程中实现按当前人口分地外，仍有不少地区在土地整合后被要求要遵守“生不增死不减”，即按



第二轮承包初始人口来确定承包经营权<sup>①</sup>。这种做法，其实没有得到任何经济学福利测算和政策评估研究的支持，只是一种历史遗留的产物，并不显然具有法理上的正当性和经济科学上的正确性或福利最优性。在土地整合调整的过程中，原本各家分散在各块农地上的投资（如果有的话），因剥离耕作层、土地平整和地块位置变动等原因，已经不可能存在了。此时，仍然教条式地坚持“承包地禁调令”，要求保证农民在第二轮承包起始时间和原始空间位置上的承包经营权，无异于刻舟求剑。本来应该通过土地整合来完成权属调整，化解人地不匹配的问题，但因害怕违反“承包地禁调令”，继续维持“生不增死不减”，导致新增人口无地矛盾未能得到有效化解。

总之，地方实践中各种类型的承包经营权配置创新，反映了农民改善农业经营条件的客观需求，但这些实践仍高度受制于教条化保护产权的中央政策，极大地推高土地承包制度的创新成本。地方实践经验表明土地承包制度的进一步改革应该破除保护产权的迷思，放弃“生不增死不减”和“承包地禁调令”这类刻板僵硬的政策，赋予集体和农民在承包经营权配置上更大的自由度。

#### 四、承包经营权配置的改革设想：基于哈伯格费机制的“生增死减”方案

保护产权是促进经济增长和社会稳定的重要因素，但过度保护可能导致投资效率下降和资源配置的不合理，因此现实世界中的产权常常被施加额外的限制。“产权是一种垄断”，产权所有人拥有垄断性的权力，可以为自己的资产设定任意的出售价格，激励产权所有人增加对资产的投资，但他也可能滥用这种垄断性的权力来谋求暴利（Posner and Weyl, 2017）。即便在产权制度完善的西方社会，产权保护也常常被施加一定限制。例如：专利、著作权等就有保护时间的限制，从而避免过度保护产权阻碍科学技术的进步；为了保护环境或者其他公共利益，即便是私有土地也会受到用途管制。对产权的限制不能被简单论断为破坏产权，而是要在维护公共利益和保护个人权利之间取得平衡。

在中国农村土地制度问题上，应该打破从 1990 年代中期以来片面强调农民承包经营权稳定性的桎梏，恢复“生增死减”的承包地调整办法。随着中国人口达峰和城镇化水平提高，农村常住人口将会长期持续减少（解安和林进龙，2023），“生不增死不减”政策的重要立足点，即为了避免因人口增加而进一步细分土地的前提条件已不复存在。不管是考虑土地的利用效率，还是维护土地配置的公平性，都到了对集体和农民个体土地权利关系进行调整的时候。“生增死减”既能避免个别人对“承包地

---

<sup>①</sup>同一个县域内不同行政村，甚至一个行政村中的不同组，都有可能选择不同时点的承包人口数作为分配承包地的基准。如陕西榆阳在土地整合后，有的村组仍按第二轮承包时的人口情况来均分整合后的土地，有的村组则坚持采用“生增死减”，将土地整合后增加的耕地当作机动田，用来满足新增人口的承包地要求（查定全，2014）。

禁调令”的滥用，有助于促成集体合作与公共投资；又能化解“待地农民”问题，实现集体土地承包经营权的公平分配。

对于承包地“生增死减”可能影响土地投资激励这一土地制度改革中的核心忧虑，本文尝试从哈伯格费机制构想出发，提出一个能保护土地投资的“生增死减”的制度设计。承包地按“生增死减”调整和“保护土地投资”之间并不是绝对矛盾的，“如果投资在土地调整时得到恰当的补偿，则地权的不稳定性不会影响农户的投资积极性”（姚洋，2000：56）。哈伯格费机制正好提供了一种实践可能性，能以较低的交易成本确定“恰当的补偿”，从而在“生增死减”和“保护土地投资”之间取得平衡。

### （一）哈伯格费方案：承包地“生增死减”调整与哈伯格费机制的结合

哈伯格费的初衷从私有产权中创造部分公共产权（partial common ownership），从而增强资产的流动性、化解产权交易过程中的摩擦。它的规则只有两条：第一，个人定期为其持有的资产估价，并按照这个估价，每年向政府支付一定比例的税收；第二，任何人都可以按照持有人的估价来购买其资产。哈伯格费机制需要个人为其持有的资产估价，即自评其资产价值，而其他人如果想获得这一资产，则必须支付原持有人的自评价值。在哈伯格费机制中，如果资产持有者为其资产报出过高的价格，将会提升其持有成本，从而迫使资产持有者报告真实价格。在市场机制下，这会使资产更容易交易到以生产经营为目的的持有者手中，从而极大地提高资源的配置效率。（Posner and Weyl，2017）

将“生增死减”与哈伯格费机制相结合的办法（后文简称“哈伯格费方案”），将能有效保护承包农户在土地上的投资。哈伯格费机制的目标在于提高资产配置效率，同时尽可能少地影响资产所有者的投资激励，这与中国农村承包地调整问题在结构上有相似性。承包地“生增死减”调整的办法实施后，有新增人口的家庭可以调增承包地，同时还有一部分家庭可能会因人口减少而要调减承包地。对于这部分要减少承包地的家庭，可能存在两种情况。第一种情况，他们在即将调减的承包地上没有额外投资，他们也不想再继续经营这些承包地，则直接调减即可，不需要任何额外的制度安排。第二种情况，他们在即将调减的承包地上有额外投资，要么需要补偿他们在承包地上的投资，从而不影响农户对土地的投资激励；要么就是以土地出租的方式，允许他们通过支付租金来继续保留原承包地的经营权，继续利用他们的原有投资。在第二种情况中，不管是承包地上投资补偿的定价，还是确定继续使用承包地的租金，都可以应用哈伯格费机制来确定，从而妥善解决“生增死减”所可能引发“保护投资”的问题。

哈伯格费方案主张如果农户因家庭人口减少要调减承包地的，集体经济组织可以只收回土地的承包权（用于分配给其他新增人口的家庭），允许原承包者按照哈伯格费机制来继续保留经营权。对于想

要继续保留经营权的农户，他们只需依照哈伯格费机制，如实报告其在经营权上的投资总值，并按这一自评价值的一定比例作为经营权的年租金<sup>①</sup>，就可以实现经营权的长期稳定经营。如果集体想要收回或者其他第三方想要租入这一经营权，就必须支付经营权持有者报告的投资总值，从而实现对农户原有投资的保护。

哈伯格费方案是对现有承包经营权制度实践经验上的进一步发展。传统的承包地“大稳定、小调整”办法是将减少的承包地直接调出，而哈伯格费方案则是允许减地农户优先采用经营权流转的办法，来继续经营原承包地块，并且因为确定了其在土地上的投资价值，从而保护了该地块上可能有的投资。在土地经营权投资补偿的问题上，城市开发中的土地征收办法是对“地上附着物和青苗”进行补偿，但补偿标准是由地方政府统一制定，可能存在低估补偿的问题，而哈伯格费方案中则基于经营权人“自评”来确定投资总额，能更好地保护经营权人的投资。

在城镇化和人口达峰的历史进程中，哈伯格费方案可以妥善解决“人地分离”的问题，提高了农地配置的效率。对于人口没有变化的家庭或者人口减少同时也想缩减农业经营规模的家庭，哈伯格费方案将不会影响这些家庭的经营决策。对于“渐进城镇化”中的家庭（夏柱智和贺雪峰，2017），哈伯格费方案将激励他们逐步放弃对其而言效率较低的地块，转而由其他农户承包经营，从而提高农地的配置效率。对于那些人口减少、但仍然想要保持原有农地经营规模的家庭，因为哈伯格费方案内置了保护原有土地投资的机制，这些家庭将有机会继续保留原有承包地块的经营权，从而使承包地“生增死减”调整可能的影响缩到最小。

综合来看，哈伯格费方案能妥善统筹公平和效率，实现人地匹配，同时尽可能保护农民的投资激励。第一，哈伯格费方案坚持以公平为导向的承包经营权分配。哈伯格费方案主张通过集体经济组织成员权的变化来定期调整和配置承包经营权，从而实现集体成员权与承包经营权的匹配，彻底解决“生不增死不减”政策所导致的“待地农民”问题。像妇女、新生儿等群体“无地”问题将在承包地调整中得到彻底解决。第二，哈伯格费方案充分运用市场机制来保护经营主体对土地的投资。哈伯格费方案强调由经营权的主体自评确定其投资的价值，并且经营权的租金是按自评价值的一定比例来确定。越是土地投资密集、土地流转频繁的地区，哈伯格费机制的作用就越大；相反，越是以承包户自耕为主的地区，哈伯格费方案就越不会产生影响。第三，哈伯格费方案能顺应农村人口减少和城镇化的历

---

<sup>①</sup> 受限于文章篇幅，我们在这里不具体讨论应该如何确定哈伯格费的缴交比例。集体需要将这部分收到的土地租金，分给那部分拥有承包经营权，但未能分到实际土地的家庭或个人。

史趋势来推动耕地渐进集中。在农村人口日益流出的历史背景下，由集体成员权及其衍生的承包经营权因“出生、婚嫁、死亡、定居城市”等原因相应增减，是推动土地集中、实现适度经营规模的理想途径。

## （二）哈伯格费方案在农地经营权流转中的作用

根据 2021 年的数据，中国承包耕地流转面积已超过 5.55 亿亩<sup>①</sup>，围绕承包地经营权流转产生了大量问题、矛盾和纠纷，亟待得到妥善解决。哈伯格费方案是建立在“三权分置”实践的基础上，因此在承包权和经营权分离、经营权流转的相关实践中，哈伯格费方案也大有可为。第一，哈伯格费方案有助于妥善解决因承包地经营权的自然升值而引发的利益分配矛盾，从而实现经营权合约的长期稳定。农地经营权流转常常以一个固定的租金来签订合约，但随着中国经济的全面发展，土地稀缺性会使其价值随时间而自然增加，这部分价值的增长并非流入土地一方对土地的投资所引致的增值。若流出方（集体和农民）无法从土地本身价值的增长中获益，势必引起其不满，有毁约的冲动。即使流入方能通过政府、法院等正式渠道维护自己的合约权益，但往往因为流转的土地坐落于村庄之中，不满的村民仍然有许多灰色的手段来破坏土地流入方的权益。基于哈伯格费方案的经营权流转制度，可以有效解决这一问题。土地流入方支付的经营权租金是按其自评价价值的一定比例确定的，则土地增值的利益能部分分享给流出方，有助于减少双方潜在的矛盾冲突；反之，若流出方要收回土地经营权，只需支付流入方的自评价价值，便能直接收回经营权。

第二，哈伯格费方案还有助于激励土地经营权流入方增加对土地的长期投资。在土地经营权流转过程中，同样存在保护经营权流入方投资的问题。如果“可以将转入方在短期合约土地上的长期投资（特别是改善地力的投资）折价到未来的土地租金或者违约赔付里面，当前的转入方就有激励进行长期投资”，但是核算长期投资及其对土地价值变化的影响极为困难（郜亮亮和纪月清，2022：33）。在哈伯格费方案中，流入方对土地的自评价价值必然包括他在土地上全部投资，并且他支付的经营权租金是按自评价价值的一定比例计算的，这一办法促使流入方按照真实和公允的价格来报告自己的投资总额，从而保证流出方获得应有的收益<sup>②</sup>；另一方面，如果流出方想要收回这一经营权，就必须支付流入方报

---

<sup>①</sup> 《农村土地经营权流转管理办法》3 月 1 日起施行——15 亿亩承包地如何合理有序流转。  
[https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/08/content\\_5585799.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/08/content_5585799.htm)。

<sup>②</sup> 对于那些没有原始投资的土地，经营权流入方在合同签订的第一年可以按市场水平（或合同约定）支付租金，从第二年开始按哈伯格费方案来确定应支付的租金。对于已经实施哈伯格费方案，通过支付原经营权人自评价价值而获得土地经营权的新流入方，则他们第一年将以原经营权人自评价价值为基准来支付租金，从第二年开始将以新流入方的自评价价值为

告的自评价值，从而实现对流入方投资的保护。即便是承包地调整，土地的承包人发生变动，也不会影响经营权流入方对土地的经营使用，从而使得经营权流转合约可以超出一般承包期的期限，真正实现经营权流入方长期稳定经营。

此外，哈伯格费方案还有助于保护“确权确股不确地”等土地管理创新实践中的农户权益。在土地流转、土地整治等土地治理过程中，常常要采用“确权确股不确地”的办法，在保证集体每个成员按份享有承包权的基础上，来进一步实现经营权集中和流转。不过，“确权确股不确地”也存在收益不清晰、监督困难、农户难以退出和收回承包经营权等问题（高强和张琛，2016）。哈伯格费机制可以与“确权确股不确地”相结合，由此确定流转土地的经营权价值，实现土地经营权投入和集体收益公开化。如果集体经济组织成员对于经营权流转价值不满，则其还可以基于哈伯格费机制来回购经营权，这等同于赋予农民退出“确权确股不确地”的权利，从而更有效地监督集体经济组织的运作。

## 五、 结论

中国家庭承包制的变动没有脱离世界范围内对于农地使用权应该如何配置的争论。随着西方世界在冷战中的全面获胜，华盛顿共识的出台，许多第三世界国家开始了各种各样的保护产权的改革。或许可以说，从1990年代中期开始，中国农村土地承包制度的一系列政策，从“生不增死不减”到“确权”都是世界范围内保护产权浪潮的组成部分。然而，实践表明不少国家保护产权的政策常常因忽视传统地权制度的有效性，而酿成新的矛盾冲突（丰雷等，2020）。中国自然也不例外。中国的家庭承包制实质上是社会主义集体经济与小农经营的结合，集体土地所有权的制度安排给集体内的每一成员公平分享土地权利的机会。最近30年，中国家庭承包制所进行的旨在强化农民个体土地权利的改革，“一刀切”的要求村组集体不再调整承包地，导致一部分成员丧失了从集体获得土地承包经营权的机会。这些强化个体土地权利的政策改革，打着“效率为主、兼顾公平”的旗号，不仅破坏了土地权利的公平配置，就连提高土地利用效率的目标也远未达到。

承包经营权的配置不应拘泥于保护产权的教条，而是应该与中国农业和农村的实际变动的情况相结合。以“生不增死不减”为代表的承包政策，试图通过固化承包经营权的方式来一劳永逸式地解决农村承包地配置问题，其政策后果不仅是难以应对中国农村人口变化和农业经营方式的变迁，反而为化解承包地细碎化、改进农业经营效率等问题上增添了许多障碍。地方实践经验表明，集体和农民通

---

基准支付租金。

过调整承包地或变相调整承包地，不仅未影响到土地投资，反而改善了农业经营条件，提高了土地流转收益。受地方实践经验启发，本文提出的基于哈伯格费机制的“生增死减”方案，强调应该坚持承包经营权的动态调整，并辅之以合理的机制设计，从而实现集体经济组织成员权与承包经营权匹配、经营权投资得到充分保护、经营权流转依托市场机制的一揽子目标，从而更好地适应中国农业与农村未来的变化与发展。

本文对中国农村家庭承包制的演变过程、现状及其未来选择的讨论，既是对具体土地制度形式的研究，也旨在重新审视这一制度背后的理论基础。将集体土地制度和个体土地制度视为二元对立、互不相容，并且制度后果截然相反的看法，其实是一种简单化的理论推演。现实中的土地权属常常是公有与私有的混合体，而中国的家庭承包制可以说是这种混合体的代表。这是一种实践中的土地制度形态，其逻辑和演变应基于实际需求和现实逻辑加以理解。究竟是集体的土地权利更多一点，还是个体的土地权利更多一点，应该从实践出发来考虑和处置。从这个角度来看，或许可以认为中国农业在过去 40 多年中的成就，很大一部分就在于妥善处理集体与个人二者间的土地权利关系，而当前土地制度中所存在的问题，就在于以“生不增死不减”为代表的、僵化的土地承包使用制度难以应对农业和农村发展的新形势。

在今后很长一段时间内，小农户仍然是中国农业经营的绝对主力，而土地，特别是从集体无偿承包获得的土地，是他们最重要的生产资料。城镇化和人口达峰的宏观背景，承包地细碎化和数量庞大的“待地农民”的客观现实，与承包地应该如何有效配置的问题交织缠绕在一起。从现在起到 2027 年，大部分农村将面临第二轮承包期到期后承包地应该如何公平承包的问题。本文提出的哈伯格费方案正是为了解决这一系列问题而做的尝试。同时，现有地方实践经验已经表明，放弃僵化的保护产权的教条，转而选择相信农民集体的力量，鼓励农民自发自主的制度创新，将会有更多更好的兼顾公平与效率的承包地配置办法。

#### 参考文献

- Amanor, Kojo Sebastian (2009) “Securing land rights in Ghana.” in André J. Hoekema, Janine M. Ubink and Willem J. Assies (eds.), *Legalising land rights. Local practices, state responses and tenure security in Africa, Asia and Latin America*. Leiden: Leiden University Press.
- Assies, Willem and Emilio Duhau (2009) “Land tenure and tenure regimes in Mexico: An overview.” in André J. Hoekema, Janine M. Ubink and Willem J. Assies (eds.), *Legalising land rights. Local practices, state responses and tenure security in Africa, Asia and Latin America*. Leiden: Leiden University Press.
- Ault, David E. and Gilbert L. Rutman (1979) “The development of individual rights to property in tribal Africa.” *The Journal of Law and Economics* 22, 1: 163-182.

- Besley, Timothy (1995) "Property rights and investment incentives: Theory and evidence from Ghana." *J. of Political Economy* 103, 5: 903-937.
- Brandt, Loren, Jikun Huang, Guo Li and Scott Rozelle (2002) "Land rights in rural China: Facts, fictions and issues." *The China Journal*, 47: 67-97.
- Brasselle, Anne-Sophie, Frederic Gaspart and Jean-Philippe Platteau (2002) "Land tenure security and investment incentives: puzzling evidence from Burkina Faso." *J. of Development Economics* 67, 2: 373-418.
- Demsetz, Harold (1967) "Toward a Theory of Property Rights." *The American Economic Review* 57, 2: 347-359.
- Feder, Gershon and Raymond Noronha (1987) "Land rights systems and agricultural development in sub-Saharan Africa." *The World Bank Research Observer* 2, 2: 143-169.
- Fenske, James (2011) "Land tenure and investment incentives: Evidence from West Africa." *J. of Development Economics* 95, 2: 137-156.
- Foucault, Michel (2008) *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*. New York: Palgrave Macmillan.
- Grossman, Sanford J. and Oliver D. Hart (1986) "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration." *J. of Political Economy* 94, 4: 691-719.
- Harberger, Arnold C. (1965) "Issues of Tax Reform for Latin America." Pp. 116-121 in *Organization of American States (ed.), Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Hart, Oliver and John Moore (1990) "Property Rights and the Nature of the Firm." *J. of Political Economy* 98, 6: 1119-1158.
- Huang, Philip (1985) *The peasant economy and social change in North China*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Omotunde EG (1972) "Economic analysis, the legal framework and land tenure systems." *The journal of law and economics* 15, 1: 259-276.
- Otsuka, Keijiro (2007) "Chapter 51 Efficiency and Equity Effects of Land Markets." Pp. 2671-2703 in R. Evenson and P. Pingali (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*. Elsevier.
- Posner, Eric A. and E. Glen Weyl (2017) "Property is only another name for monopoly." *J. of Legal Analysis* 9, 1: 51-123.
- Rahmato, Dessalegn (2009) "Peasants and agrarian reforms: The unfinished quest for secure land rights in Ethiopia." in André J. Hoekema, Janine M. Ubink and Willem J. Assies (eds.), *Legalising land rights. Local practices, state responses and tenure security in Africa, Asia and Latin America*. Leiden: Leiden University Press.
- Stamm, Volker (2004) "The World Bank on land policies: a West African look at the World Bank policy research report." *Africa* 74, 4: 670-678.
- Zhao, Xiaoxue (2020) "Land and labor allocation under communal tenure: Theory and evidence from China." *J. of Development Economics* 147: 102526.
- 曹丹丘和周蒙 (2021):《土地承包权退出: 政策演进、内涵辨析及关键问题》。《农业经济问题》第3期: 第17-27页。
- 查定全 (2014):《“绾绾田”整合观察》。载《农村经营管理》第5期, 第30-32页。
- 陈锡文 (1994a):《为什么提倡实行“增人不增地、减人不减地”的耕地承包办法?》。载《中国改革》第1期, 第52-54页。

- 陈锡文(1994b):《为什么耕地承包期要延长30年?》。《中国改革》第1期,第52-53页。
- 仇童伟、罗必良(2020):《强化地权能够促进农地流转吗?》。《南方经济》第12期,第1-18页。
- 仇童伟、罗必良(2019):《“好”的代理人抑或“坏”的合谋者:宗族如何影响农地调整?》。《管理世界》第35卷第8卷,第97-109页。
- 第三期中国妇女社会地位调查课题组(2011):《第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告》。《妇女研究论丛》第6期,第5-15页。
- 杜蛟(2017):《农地调整的治理内涵——基于山东S镇的考察》。《南京农业大学学报(社会科学版)》第17卷第4期,第110-118页。
- 丰雷、蒋妍、叶剑平、朱可亮(2013):《中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999~2010年17省份调查的实证分析》。《管理世界》第7期,第44-58页。
- 丰雷、郑文博、胡依洁(2020):《大规模土地确权:非洲的失败与亚洲的成功》。《农业经济问题》第1期,第114-127页。
- 冯华超、钟涨宝(2017):《土地调整的合理性与必要性:一个研究述评》。《中国土地科学》第31卷第7期,第83-90页。
- 高飞(2017):《土地承包经营权稳定与承包地调整的冲突及其解决之道——一个社会实证的分析》,载耿卓编:《土地法制科学(第1卷)》,北京:法律出版社。
- 高强、张琛(2016):《确权确股不确地的理论内涵、制度约束与对策建议——基于广东省珠三角两区一市的案例分析》。《经济学家》第7期,第32-40页。
- 郇亮亮、纪月清(2022):《中国城乡转型中的农村土地集体产权与流转配置效率》。《中国农村经济》第10期,第24-40页。
- 郇亮亮、冀县卿、黄季焜(2013):《中国农户农地使用权预期对农地长期投资的影响分析》。《中国农村经济》第11期,第24-33页。
- 龚启圣、周飞舟(1999):《当前中国农村土地调整制度个案的分析》。《二十一世纪》第55期,第136-147页。
- 韩旭东、王若男、杨慧莲、郑风田(2020):《土地细碎化、土地流转与农业生产效率——基于全国2745个农户调研样本的实证分析》。《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第20卷第5期,第143-153页。
- 何轶群(1995):《应当实行“大稳定、小调整”》。《中国土地》第10期,第20页。
- 贺雪峰(2016):《沙洋的“按户连片”耕种模式》。《农村工作通讯》第15期,第16-18页。
- 贺雪峰(2010):《地权的逻辑:中国农村土地制度向何处去》。北京:中国政法大学出版社。
- 胡凌啸、曹丹丘、刘余(2023):《二轮延包下的土地调整问题:来自延包试点的启示》。《南京农业大学学报(社会科学版)》第23卷第2期,第144-154页。
- 黄家亮、郑绍杰(2018):《新制度与旧格局:农村地权制度的实践逻辑——关于农村人地矛盾的一个解释框架》。《学术研究》第4期,第52-58页。
- 黄自进(2016):《孙中山[平均地权]的观念根源探索:以欧美的学术理论与日本同好具体实践之间的互动为中心》。《思与言:人文与社会科学期刊》第54卷第1期,第135-179页。
- 纪月清、顾天竹、陈奕山、徐志刚、钟甫宁(2017):《从地块层面看农业规模经营——基于流转租金与地块规模关系的



- 讨论》。《管理世界》第7期，第65-73页。
- 纪月清、杨宗耀、方晨亮、王亚楠（2021）：《从预期到落地：承包地确权如何影响农户土地转出决策？》。《中国农村经济》第7期，第24-43页。
- 解安、林进龙（2023）：《中国农村人口发展态势研究：2020-2050年——基于城镇化水平的不同情景模拟分析》。《中国农村观察》第3期，第61-86页。
- 李功奎、钟甫宁（2006）：《农地细碎化、劳动力利用与农民收入——基于江苏省经济欠发达地区的实证研究》。《中国农村经济》第4期，第42-48页。
- 李菁、丁远康（1994）：《实行“增加人口、不再分地”的方略》。《中国农村经济》第2期，第52-55页。
- 李力东（2017）：《调整或确权：农村土地制度的公平与效率如何实现？——基于山东省L村的调查研究》。《公共管理学报》第14卷第1期，第117-127页。
- 李荣耀、叶兴庆（2019）：《农户分化、土地流转与承包权退出》。《改革》第2期，第17-26页。
- 刘恺（2019）：《农地整合确权：生成逻辑及其约束条件》。华南农业大学博士学位论文。
- 刘灵辉（2023）：《农地产权模糊性问题及产权清晰化的实现路径研究》。《河北法学》第41卷第5期，第154-169页。
- 刘灵辉、张迎新（2022）：《二轮延包中的公平与效率问题研究》。《湖南农业大学学报（社会科学版）》第23卷第5期，第84-93页。
- 刘强、董纪民、陈艺姣（2017）：《清远农村土地整合与确权情况调查》。《农村经营管理》第4期，第29-31页。
- 刘守英（1993）：《中国农地制度的合约结构与产权残缺》。《中国农村经济》第2期，第31-36页。
- 刘守英、邵夏珍（2012）：《贵州湄潭实行“增人不增地，减人不减地”24年的效果与启示》。《中国乡村发现》第4期，第32-36页。
- 刘守英、王佳宁（2017）：《长久不变、制度创新与农地“三权分置”》。《改革》第12期，第5-14页。
- 刘同山、孔祥智（2020）：《离农会让农户更愿意退出土地承包权吗？》。《中国软科学》第11期，第61-70页。
- 刘同山、周静（2022）：《创新农业经营体制的江苏亭湖探索》。《乡村振兴文稿》第6期，第45-52页。
- 刘新卫、赵崔莉（2018）：《土地整合探索与农村土地整治反思——以广东省清远市为例》。《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第18卷第1期，第18-26页。
- 刘新卫、赵崔莉（2017）：《农村土地整治的工程化及其成因》。《中国农村经济》第7期，第15-28页。
- 罗必良（2016）：《农地确权、交易含义与农业经营方式转型——科斯定理拓展与案例研究》。《中国农村经济》第11期，第2-16页。
- 罗凌（2012）：《湄潭试验，路在何方——关于湄潭农村改革试验区土地制度建设的思考》。《中国乡村发现》第4期，第41-44页。
- 聂建刚（2020）：《农村土地二轮承包期满能否重新调整》。《湖南农业》第4期，第40页。
- 孙邦群、刘强、胡顺平、罗鹏（2016）：《充分释放确权政策红利——湖北沙洋在确权登记工作中推行“按户连片”耕种调研》。《农村经营管理》第1期，第27-30页。
- 孙邦群、刘强、邹承东（2017）：《安徽怀远“一户一田”耕种模式改革与思考》。《农村工作通讯》第1期，第57-58页。
- 唐忠、钟晓萍、尤婧（2024）：《农地确权的政策效果“事与愿违”吗？——基于农户异质性的因果效应评估》。《安徽农

- 业大学学报(社会科学版)》第33卷第3期,第1-19页。
- 陶然、童菊儿、汪晖、黄璐(2009):《二轮承包后的中国农村土地行政性调整——典型事实、农民反应与政策含义》。《中国农村经济》第10期,第12-20页。
- 田孟、贺雪峰(2015):《中国的农地细碎化及其治理之道》。《江西财经大学学报》第2期,第88-96页。
- 王海娟(2016):《农地调整的效率逻辑及其制度变革启示——以湖北沙洋县农地调整实践为例》。《南京农业大学学报(社会科学版)》第16卷第5期,第96-103页。
- 王海娟、胡守庚(2019):《自主治理:一种中国农地细碎化治理模式》。《中国土地科学》第33卷第7期,第40-47页。
- 王海娟、胡守庚(2023):《浅析土地权属调整在高标准农田建设中的重要性》。《农村新报》。
- 文永明(2017):《阳山“一户一地”实现三变化》。《农村经营管理》第1期,第32页。
- 吴诗曼、叶艳妹、张超正、文高辉(2021):《不同模式农地整治对耕地细碎化的影响效应及其区域差异——来自湖北省江汉平原与武陵山区的经验证据》。《中国土地科学》第35卷第7期,第98-106页。
- 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,第117-137页。
- 夏柱智、夏日(2020):《土地整治:一个安徽农业村的振兴样本》。《决策》第12期,第62-64页。
- 徐晶莹(2011):《恢复发展我国绿肥生产的几点思考》。《中国农技推广》第27卷第10期,第39-41页。
- 许庆、章元(2005):《土地调整、地权稳定性与农民长期投资激励》。《经济研究》第10期,第59-69页。
- 姚洋(1998):《农地制度与农业绩效的实证研究》。《中国农村观察》第6期,第3-12页。
- 姚洋(2000):《中国农地制度:一个分析框架》。《中国社会科学》第2期,第54-65页。
- 姚志(2021):《中国农村人地矛盾:未现之谜与二轮延包处置思路》。《经济体制改革》第6期,第77-83页。
- 叶兴庆(2015):《集体所有制下农用地的产权重构》。《毛泽东邓小平理论研究》第2期,第1-8页。
- 翟振武、金光照(2023):《中国人口负增长:特征、挑战与应对》。《人口研究》第47卷第2期,第11-20页。
- 张蚌蚌、郭芬、黄丹、王浩阳、牛文浩、陈海滨、孔祥斌、郇文聚(2020):《陕北“一户一田”和“一组一田”耕地细碎化整治模式与绩效评价》。《农业工程学报》第36卷第15期,第28-36页。
- 张蚌蚌、牛文浩、左旭阳、孔祥斌、郇文聚、陈海滨(2019):《广西农民自主型细碎化耕地归并整治模式及效果评价》。《农业工程学报》第35卷第9期,第265-274页。
- 张路雄(2012):《耕者有其田:中国耕地制度的现实与逻辑》。北京:中国政法大学出版社。
- 张同国(1995):《还是应当实行“大稳定小调整”》。《中国土地》第11期,第26页。
- 张同龙、黄晓雯和张林秀(2023):《产权对投资的双刃剑效应——来自中国农村的经验证据》。《经济科学》第1期,第152-168页。
- 赵元松(2018):《农村集体经济组织成员资格司法认定标准研究》。《法制与经济》第10期,第18-26页。
- 郑志浩、高杨(2017):《中央“不得调地”政策:农民的态度与村庄的土地调整决策——基于对黑龙江、安徽、山东、四川、陕西5省农户的调查》。《中国农村观察》第4期,第72-86页。
- 钟甫宁、纪月清(2009):《土地产权、非农就业机会与农户农业生产投资》。《经济研究》第44卷第12期,第43-51页。
- 钟晓萍(2021):《承包地调整、农地不平等与农业生产效率——基于有调节中介效应模型的检验》。《中国土地科学》第35卷第5期,第26-36页。

周其仁、刘守英（1988）：《湄潭：一个传统农区的土地制度变迁》，载中共贵州省委政策研究室、中共贵州省湄潭县委编：《土地制度建设试验监测与评估》，贵阳。

朱民、尉安宁和刘守英（1997）：《家庭责任制下的土地制度和土地投资》。《经济研究》第10期，第62-69页。

## 作者简介

陈锋，中国人民大学农业与农村发展学院博士资格候选人，研究方向为发展经济学和中国经济史。

仝志辉，中国人民大学农业与农村发展学院教授，致力于通过理解历史上的乡村制度变迁和地方社会来透视当下中国农村的经济和治理制度，研究兴趣集中于1950年代中国、农村集体经济和县域发展。专著有《选举事件与村庄政治》《农民合作新路：构建“三位一体”综合合作体系》《中国乡村治理体系构建研究》等，代表性论文有《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》《部门和资本下乡与小农户经济的组织化道路——兼对专业合作社道路提出质疑》《权利诉求中的实用道义意识：从理解农民选举上访信开始》《村委会选举的村庄治理本位：从户内委托辩难走向选举权利祛魅》等。