

# 农地制度安排与村民集体行动 ——小产权房问题探析

郭罕卓<sup>1</sup>, 蔡继明<sup>2</sup>

(1. 清华大学 经济学研究所, 北京 100084; 2. 清华大学 政治经济学研究中心, 北京 100084)

**摘要:**小产权房是一个新问题, 同时也是一个攸关中国土地制度改革的大问题。文章通过分析小产权房供给背后的黑匣子, 认为催生小产权房的制度根源在于我国的城乡二元结构和不完美的土地产权制度, 这种制度诱导了村民的集体行动。短期政策要注意平衡各方利益, 利用经济手段而非激烈的行政手段慎重地解决小产权房问题; 在长期要着眼于土地制度的建设和完善。

**关键词:**小产权房; 农地制度; 集体行动

**中图分类号:**F061.5; F301 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2009)05-0085-09

## 一、小产权房概况

(一)小产权房的概念辨析。目前,小产权房还没有明确的定义,本文研究的小产权房是指村民在其宅基地等村集体所有的建设用地上建设的房屋,这些房屋本身未纳入城市统一规划,也未缴纳相关的税费,并向城市居民销售。其产权证不是由地市级政府颁发,而是由乡政府或村委会颁发。

具体而言,小产权房可以分为两种,一种是在农村建设用地(非宅基地)、村民个人的宅基地和集体通过新村改造再节省出的宅基地上建造的商品房;另一种是在耕地或基本农田上建设的房屋。由于国家有严格保护耕地的制度,侵占耕地或基本农田并在其上建设小产权房的行为无疑于法不容。所以,本文把讨论集中在第一种的小产权房上,即在农村建设用地(非宅基地)、村民个人的宅基地和集体通过新村改造再节省出的宅基地上所建的房屋。<sup>①</sup>小产权房还具有如下特点:首先从价格看,小产权房的价格只有同样位置商品房价格的30%至40%;其次从住房形态看,一般是普通住宅;再次从买卖手续看,没有缴纳相关税费;再有从使用成本看,物业费、水电费和采暖费等费用都偏低;最后从物业管理看,由乡政府指定的开发商成立物业管理机构进行管理,

收稿日期:2009-01-20

作者简介:郭罕卓(1983—),男,山东烟台人,清华大学经济学研究所硕士生;

蔡继明(1956—),男,河北唐山人,清华大学政治经济学研究中心主任,教授,博士生导师。

服务管理水平不是很高。

(二)小产权房大量存在。<sup>②</sup>首先,从全国范围来看,根据近年来村镇建设统计公报和国家统计局的有关资料,截至2007年上半年,全国实有村镇房屋建筑面积已达到330亿平方米。通过带房入城、旧城改造、合村并镇、新农村建设和城镇居民的依法建造、村集体直接开发、合作开发、各种形式的信托持有等多种途径和形式,小产权房已达到现存全国实有村镇房屋建筑面积330亿平方米的20%以上,其中涉及村镇住宅的大约50多亿平方米;涉及村镇生产性建筑的规模也很大,它甚至已成为许多中小企业、“三资”企业的主要的生产场所、仓储场所。

其次,从分地区的情况来看,一些机构、专家的抽样调查显示,小产权房在一线城市和二线城市都广泛存在。比如,根据笔者参与的课题到目前为止取得的调查结果显示:北京的小产权房大概占整个市场的18%左右,已售和在建的小产权房很快就会超过1000万平方米;深圳这样的一线开放城市占的比重就更高,有的可能高达40%、近50%。不仅京沪惠等地小产权房广泛大量存在,很多内陆大中城市也出现了类似的情况。例如,西安估计已经占到25%到30%,而济南市的小产权项目总面积仍有1000多万平方米。

最后,小产权房存在旺盛的需求。导致小产权房拥有旺盛需求的主要原因就是其低廉的价格。根据焦点房产网所作的网上调查显示:截止到目前,91%的受调查者认可低价是其购买小产权房的唯一原因。在搜房网所作的调查当中有94.7%的受调查者认为小产权房热销的主要原因是价格便宜。尽管公众基本都已知道小产权存在法律风险和道德风险,但还是有将近一半(47%)的受调查者表示“虽然有风险,但价格低,还是会购买”,甚至还有35%的人表示“只要是自住,不转让交易,其实没什么风险”。<sup>③</sup>

(三)小产权房的低价供给。尽管存在诸多风险,对小产权房的需求仍然强劲。背后的驱动因素则是其相对普通商品房低得多的购买价格。需求量大本应该推动价格进一步上涨,不过我们发现,小产权房的价格的确在上涨,但距离周边同类普通商品房的市场价格仍然有很大的差距。例如,某开发商租用了昌平区北七家镇东三旗村50年的土地使用权,并建设了王府家庭农场别墅区,这是典型的小产权房。开发之初,一套占地1亩左右、住宅建筑面积约300平方米的两层别墅小院,价格在30万元左右,而如今,这里的二手房交易价格已经达到150万元一套。但可以参照的是,在北京著名的“玫瑰园”小区,这样建筑面积的别墅价格应高达1000万元。

根据一般的经济学原理,如果供给量超过需求量,市场交易中的均衡价格就应该会下降。显然,小产权房的供给量不应该超过需求量,否则其价格就不会上涨。造成小产权房价格远远低于普通商品房价格的原因,肯定在于两者之间的成本构成不同,而造成这种成本差异一定有其深刻的制度根源。

## 二、制度困境与集体行动——小产权房的制度根源

根据新制度经济学的观点,制度本身就是一系列人为设定的行为规则,这套行为规则能够约束、规范人们的行为,帮助他形成对他人行动的合理预期。非正式制度自然能够长期持久地约束人们的行为,但是正式制度更为直接有效强制地约束着人们的行为,理性人根据这种正式的制度约束做出自己的选择和行动。小产权房建设在农村集体的土地上,其交易价格要比相对应的城市土地上建设的普通商品房低廉的多。如果要研究小产权房背后的制度根源,就必须先了解我国关于城乡土地的正式制度安排,找出这种价差背后的制度根源。

(一) 催生小产权房的宏观制度背景:城乡二元土地制度结构。小产权房在价格上享有极大的优势,但是产权本身又得不到国家的承认,这背后的根源就是房屋下面的那幅土地。事实上,城市的国有土地和农村的集体土地在制度层面和市场交易层面都处在不平等的地位上。城市国有建设用地有正式的土地使用权拍卖市场,实行市场定价,而农村集体建设用地流转的使用权市场体系和价格形成机制一直没有建立起来,以致造成“同地不同价”。

1. 政府是城市建设用地一级市场的垄断卖方。从 20 世纪 90 年代末开始,我国实行住房制度改革,城市房地产市场开始发育并且诱发了土地市场的萌芽和土地价值的大幅增值。由于土地的国有性质不容改变,城市的土地使用权交易市场开始逐渐发展。按照 2007 年 12 月 3 日通过的《土地储备管理办法》,土地储备制度在中央层面得到了认可。国有土地基本在城市土地资源管理部门的土地储备库中储备,由国家垄断,任何其他单位和个人都不得收购土地。土地通过招、拍、挂的方式进入土地使用权二级市场由房地产商进行开发。而在这一过程中政府要征收土地出让金和各种税费,招、拍、挂的过程又使土地的价格再次飙升。垄断的土地供应和分税制改革后地方政府的财政饥渴导致了地方政府利用土地来获得预算外收入以弥补各项资金不足的现实选择。很多大城市房价的迅速上涨都与政府垄断土地供应有关。

2. 城乡土地“同地不同权”、“同地不同价”。首先,农民集体拥有集体土地尤其是集体建设用地的所有权,本可以更加自由地将自己的土地作为一种可开发的资产进行开发再进入一个统一的市场通过交换获得收益,但是我们国家农村土地的集体产权极度不完整。耕地只能用于农业生产,从保护耕地和国家粮食安全的角度这一点可以暂且不论。但是农民自用的集体建设用地尤其是宅基地为何就不可以进入市场? 国家严禁土地所有权买卖、出租、抵押或者以其他形式转让,使农村集体土地所有权处于一种完全无价格衡量的“虚拟财产”状况。

其次,集体建设用地无论是所有权还是使用权虽然都不可以进入市场进行交易,但是至少还是可以流转的。但是这种流转本身和交换在地位上也是

不平等的。“流转”只是在许多法定的农村集体土地的财产权利模糊不清的情况下的一种模糊的定义,本身就是一种受到诸多限制的交换行为,而这些限制都导致利益的天平倒向农民的对立面。

最后,如果农民的土地希望获得和城市国有土地一样的法律地位和资产价值,那么方法只有一个,就是通过国家征收的方式将农民的集体土地收归国家所有,然后进入城市的土地储备库,之后再按照前述程序进入使用权市场。在这一过程中,国家需要向农民支付的征地成本,根据《土地管理法》第四十七条的规定:土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍。这与政府在这一过程中获得土地出让金和拍卖所得的收益是无法相提并论的。

总而言之,国家对农村集体建设用地的用途和进入市场交易加以严格的限制性规定直接导致了农民在土地快速增值的过程中没有得到合理的利益补偿。

(二)催生小产权房的微观制度背景:农村宅基地房地产权不对称。我们讨论的小产权房主要是建设在“宅基地”上,上文中我们已经对一般意义上的农村土地产权制度变迁进行了回顾,现在我们对宅基地给予专门的分析。在建国初期的土地改革过程中,宅基地和其他农村土地一样实现了村民私有,并且得到了1954年通过的《中华人民共和国宪法》第八条的保护。后来的“人民公社60条”中第四十五条规定“社员的房屋,永远归社员所有。”“社员有买卖或者租赁房屋的权利。”这一条又明确指出社员的房屋,一般也就是建设在宅基地上的房屋,都是归社员也就是现在的村民个人所有,并且这些房屋还可以买卖或者租赁。这客观上造成了宅基地和其上的房屋地、房分离的法律困境。现今,我国《土地管理法》第六十二条事实上也没有否认村民在其宅基地上自建的房屋可以买卖和出租,继承的依然是“人民公社60条”中对于宅基地的规定。换言之,我国宅基地的正式制度安排上仍然存在这种房地分离的困境,我们称之为农村宅基地房地产权不对称。这种房地产权不对称是造成小产权房出现的重要微观制度温床之一。

按照法律的规定,小产权房的房屋本身是合法的,这种房屋用来与城市市民之间进行交易也是合法的,不合法的只是房屋下面的那幅土地。可是房地事实上是完全无法分离的,从一般意义上讲,我们不能利用土地的违法性否定房屋本身的合法性。这一问题的根源,还是在于农村土地集体产权的矛盾,其产权本身就是不完整的。这种制度本身的不平等、不均衡客观上为地方政府和开发商提供了巨大的获利空间。

(三)村集体建设小产权房是现行土地制度安排和巨大利益诱导的集体行动。小产权房的建设本身无疑是一次成功的村民集体行动。根据奥尔森的集体行动理论,一般情况下,由于集体过大、监督不够和“搭便车”的问题,结果使得集体行动无法成功实施。但是,在监督成本比较低的情况下,在存在较强的

选择性激励的情况下,如果集体的规模比较小,集体行动依然是可以达成的。当今中国,城市化进程突飞猛进,近郊农村与城市的融合日益加速,但是农民在这场游戏中付出了土地却完全没有获得相对应的利益回报。开发建设小产权房这一行为本身是在现行土地制度安排下,农民集体做出的一种理性选择。

1. 城市化和土地制度安排不均衡导致的巨大获利空间。在城市化的过程中,城市土地的价值急速攀升,土地的真实价值得到了体现。但是,同样作为土地所有者的近郊村镇却只能坐看土地收益进入开发商和地方政府的口袋,村民只能获得少量甚至是有最高限额的补偿,有些村镇领导与开发商和地方政府结成利益联盟。村民的宅基地其实存在很大的升值空间,只不过因为制度规定的不合理和农地集体产权的委托代理问题无法把本该属于自己的利益真正加以落实。依靠土地进行农业生产所获得的产出收益非常有限,但是通过小产权房的形式在自家宅基地上开发房屋并出售获得的收益则相当可观。

对于村镇集体领导者来说,他们自己也肯定会在开发小产权房的过程中获得可观的收益。同时,通过这种方式,其村庄事实上已经实现了城市化的生活环境。现实中,很多村镇正是以“新农村建设”的名义在进行小产权房开发。甚至像北京宋庄,借助画家的入住办起了文化产业园,其中长期收益更是可观。在宋庄出现违约纠纷之后,当地村镇领导甚至挨家挨户做工作,可见其对小产权房开发本身的重视程度。

这种利益事实上是现行的农村土地集体所有制和城市土地国有制的不对等关系的一种体现,随着土地要素价格的不断上涨,这种制度不均衡导致了一个巨大的获利机会。只不过,原来这种获利机会为开发商和地方政府带来了滚滚财源,小产权房则是村民集体希望把握这一获利机会的一种自发性的集体行动。

2. 村集体内部的监督成本相对较低。首先,村民集体内部委托人对代理人的监督成本比较低。农村土地集体产权本身是存在委托—代理问题的。在过去的很多土地流转的事例中,代理人村集体经济组织与地方政府、开发商结成了利益联盟,委托人农民的利益却被忽视。这种在土地流转的过程中违背集体成员意愿和利益的行为,客观上造成了农民与土地三级主体和上级基层政府的关系紧张,造成了很多社会矛盾,客观上不利于和谐社会的构建。但是另一方面,村落作为一个规模很小人际关系很密切的生活社区,委托人村民个体对代理人的行为进行监督的成本是比较低的。在构建和谐社会的背景下,各级政府的行政目标也逐渐由单一的追求经济建设向更加关心社会问题化解社会矛盾的方向转变。村民对集体代理人这种败德行为的反应也越来越受到社会和政府的关注,并且正在得到有效的解决。代理人采取败德行为的成本越来越高,采取和村民共同为集体谋利益正成为土地所有权主体更为合适的目标。对于双方来说都是一个可以实现共赢的选择。

其次,不同的村民集体领导者之间是存在竞争关系的。小产权房兴建的

村镇都是城市近郊的一些村镇,在相对比较近的半径里就会有多种情况很类似的村镇,村民的很多亲戚都居住在这些相邻的村镇里,其相互之间获取信息的成本也相对较低。如果其他村镇通过兴建小产权房使其成员获益,而另一个相距不远的村镇领导者还在和开发商一起进行违规操作,侵害农民利益,村民自然会向这些领导者施加一定的压力。当然,村民社会是一个相对稳固的社会,再加上户籍制度的存在,村民不会在各个村之间自由流动。但是以进城务工、考大学等其他形式退出集体却是村民自己可以选择的。现在的观察发现,建设小产权房的村镇村民的收益水平是相当高的,这样的村镇在远近都非常具有吸引力。

3. 开发小产权房的集体行动中不会出现“搭便车”行为。“搭便车”行为是奥尔森认为大集团无法实现集体行动的最主要的原因。其逻辑在于:他假设每个人付出的成本与集团获得的收益是等价的,但付出的成本只能获得行动收益中的一小部分。所以,大多数集体成员都会选择搭便车,让别人去付出成本自己却坐享收益,这样只有该行动的行动者在这一行动中获得的收益大于自己付出的成本,集体行动才可能完成。但是,在小产权房的问题上,每一个行动人也就是每一个村民都要付出相同的成本,那就是自己的宅基地,而法律规定的宅基地只能是一宅一户,一旦失去就不再补发。小产权房就是建设在这些宅基地上的,如果你不愿意付出这个成本,你就不可能获得最终的收益,无成本的坐享其成是不可能的。村镇领导和村民在集体行动成本方面是共担均分的关系,大家都要担负类似的成本和共同的风险。另一方面,根据我们的调查,通过建设小产权房,村民都可以获得至少一套免费补偿的房屋,另外建设小产权房出售之后获得的收益还会用来再次补偿给农民。有些小产权房项目是带有商业性质的房屋,其出租收入还可以给村镇带来长期稳定的收益,所以,可以说,对于每一个集体行为人来说其潜在收益肯定会大大高于其所必须付出的成本。

这种集体行动事实上是在城乡二元土地所有制下村民集体为了在土地增值的过程中尝试确认自己的集体土地所有权,是对现行农地制度安排或者说城乡土地制度安排的一种挑战,是村民集体在响应由制度不均衡引致的获利机会时做出的自发性的集体行动,而这种集体行动也可以看成是一种推动中国土地制度改革的动力源,一种诱致性的制度变迁。

### 三、相关政策建议

(一)短期内要区别对待各类小产权房项目,平衡各方利益。

1. 尽量避免使用过激的行政干预手段进行调控。对于农村集体建设用地上建设的这种小产权房,如果能够形成市场交易和合理价格就应该努力运用经济手段进行调控,而不是单纯运用行政手段进行大面积的拆毁。这样可

能会激化社会矛盾。占用耕地建设小产权别墅项目是违法行为，建设小产权别墅也与我国的国情不符，对于这类项目采用激烈的手段情有可原。但对于很多普通城市中低收入居民居住的小产权房，某些地方政府直接强行拆除而且不给予相应的赔偿，这种行为可能并不恰当。一方面其法理依据并不充分，根据前面的论述很多小产权房是可以找到法理依据的；另一方面这种行为会加剧社会矛盾，不利于民生问题的解决与和谐社会的构建。

2. 小产权房应区别对待。除了违法占用耕地开发建设的小产权房应当依法取缔之外，城市居民在农村租地建房的行为也不应当得到法律的承认。我国《土地管理法》第六十三条明确规定农村集体所有土地的使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设，除非是上述乡镇企业破产、迁移后符合土地利用总体规划的建设用地。宅基地上建设的小产权房的合法性在于村民有权在宅基地上建房并且法律并没有规定这些房屋不得买卖。但是，城市居民擅自去农村租地建设房屋而非用于农业建设，这种行为是明显违反《土地管理法》的，城市居民出于居住或者投资开发的目的是不能租用农村集体的土地的。如果不对法律本身进行修改就不能出台明显有悖于法律规定的政策。

小产权房在很多城市大量存在，很多城市居民都已经购买了这类房产，这证明小产权房的确存在一定的市场。因此，除非严重影响国家和城市的统一规划，对于那些在村民宅基地和集体建设用地上开发建设的小产权房，在补办相关手续并补交相关费用之后应当给予相应的正式产权，或者政府通过收购等方式将这些小产权房转变为经济适用房或回迁房。在将已有的部分小产权房合法化的过程中，还要注意制定购房者需交纳补偿费用的标准。按照经济适用房交易的要求，小产权房如想获得合法地位，其业主首先应补交土地出让金。考虑到小产权房主要建设在城郊农村，市政配套和城建设施相对比较差，补交费还应包括市政配套设施费，并且这些税费不得重复征收。制定具体补交哪些费用的政策是一个很复杂的工作，但是补交费用应有一个标准：小产权房业主需要补交费用的标准应不高于小产权房和普通商品房的差价。为了防止不纳入规划建设房屋现象的进一步蔓延，对于正在建设和新建的小产权房则要抓紧纳入城市统一规划当中，经过合理的审批程序予以确认或者制止。

3. 注意财税政策方面的调整。除了以上针对小产权房本身的调控之外，政府还要考虑利用财税政策的调整解决地方政府过度依赖土地财政和城市保障性住房供给严重不足的问题。在中央政府税收收入连年大幅增长的情况下，要加大中央对地方的财政转移支付力度；另一方面，中央和地方各级政府都要加大在城市保障性住房方面的投入力度。

(二)从长期看，按照《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的精神，在保持现行城乡土地所有制稳定的前提下给予农村集体土地更完整的权利。刚刚召开的党的十七届三中全会，核心议题就是推动我国农村改

革发展。会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),仍然保留了土地国有和集体所有的二元所有制结构,并“坚持最严格的耕地保护制度”,要“坚决守住十八亿亩耕地红线”,保持了我国土地所有制和保护耕地政策的连续性和稳定性。另一方面,《决定》开创性地推进了农村集体土地产权的完善,推进了农村集体土地的流转,确保农村集体建设用地与国有土地“同权同价”。可以说这是在不改变现行土地所有制的框架下,对城乡土地制度安排特别是农村集体土地所有制进行的一次增量改革。三中全会通过的《决定》在这一问题上实现了三个突破,给予农村集体土地更完整的权利,也为从根本上解决小产权房困局指明了方向。

推动小产权房问题的解决需要土地制度的调整,而土地制度则是农村的基础制度。此次《决定》明确缩小征地范围和村民集体可以经批准在农村集体土地上建设非公益性项目,并要求“建立城乡统一的建设用地市场”,并以此作为整个土地制度改革的重点,可谓是切中要害。首先,农业的发展需要规模化的土地经营,土地流转无疑有利于整合分散破碎的土地,为农民探索新的合作化生产提供制度基础;然后,农民增收不仅需要土地作为生产资料进行农业生产,也需要把土地作为一种可开发的资本进行运作,实现土地的真实价值;而最终解决农村问题的关键则需要城市化推进的加速。小产权房的开发也可以看作是城市郊区农民自发实现城市化的一种尝试。

30年前安徽凤阳小岗村的社员自发探索开创了土地承包经营制度,拉开了改革开放的序幕。小产权房问题的破解,三农问题的解决,都需要我们按照科学发展观的指导,本着实事求是、解放思想的精神,用开放、长远的眼光去探索新的模式。尊重基层群众的探索,这也是改革开放的基本经验之一。

注释:

- ①根据《中华人民共和国土地管理法》第四十三条的规定,任何单位和个人只能在国有土地上进行开发建设;但是,村集体兴办乡镇企业、兴建公共设施和公益设施、村民建设住宅经依法批准可以使用村集体的土地。可见,非宅基地的农村集体建设用地、村民个人的宅基地和新节省出来的宅基地都属于村集体所有的土地中的集体建设用地。小产权房主要涉及的是村民个人的宅基地,因为基本所有的小产权房项目都占用了宅基地,另外两种土地只是局部存在于某些情况特殊的地区。同时,宅基地又是中国农地制度改革中一个比较有代表性的问题。存在乡镇企业破拆或者搬迁的村镇,收回的集体建设用地才可以用来进行小产权房的开发,这种村镇并不普遍。对于这一问题在政策建议部分会进行专门分析。新农村建设节省出来的土地也是宅基地,只不过可能没有重新分配到各个村民头上。
- ②下文的数据如无注明都来自笔者参与的清华大学经济学研究所中国土地问题研究课题组的分支课题研究成果:《小产权房问题研究》。
- ③焦点房产网:[http://sz.focus.cn/common/modules/survey/show\\_pub\\_result.php? s\\_](http://sz.focus.cn/common/modules/survey/show_pub_result.php? s_)

id=621。

参考文献：

- [1] 奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海: 上海三联出版社, 1995.
- [2] 蔡继明. 对农地制度改革方案的比较分析[J]. 社会科学研究, 2005, (4): 28—32.
- [3] 周其仁. 小产权 大机会[N]. 经济观察报, 2007-08-27.
- [4] 乔新生. 小产权房拷问集体土地所有制[J]. 西部论丛, 2007, (8): 31—33.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 中华人民共和国宪法[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [6] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 中华人民共和国物权法[M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [7] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 中华人民共和国土地管理法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2005.
- [8] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 中华人民共和国农村土地承包法[M]. 北京: 法律出版社, 2006.
- [9] Alchian, Harold Demsetz. Production, information costs, and economic organization[J]. The American Economic Review, 1972, 62(5): 777—795.

## Institutional Arrangement of Rural Land and Collective Action of Villagers: Analysis on Incomplete-property-right House

GUO Han-zhuo<sup>1</sup>, CAI Ji-ming<sup>2</sup>

(1. *Institute of Economics, Tsinghua University, Beijing 100084, China* ;  
2. *Center for Political Economy, Tsinghua University, Beijing 100084, China*)

**Abstract:** The incomplete-property-right house is a new issue and is also a crucial one to the reform of land institution in China. By analysing the black box behind the supply of incomplete-property-right house, the paper thinks that the dualistic structure between urban and rural areas and the imperfect land property right institution are the root of incomplete-property-right house system which induces the collective actions of villagers. Short-term policies should pay more attention to balancing the interests of all parties, and solve the incomplete-property-right house issue by moderate economic means rather than by fierce administrative means. Long-term policies should focus on the construction and perfection of land system.

**Key words:** incomplete-property-right house; rural land institution; collective action

(责任编辑 许 柏)