

张锦洪 著

我国农地的市地转型研究

光明日报出版社

张锦洪 著

我国农地的市地转型研究

光明日报出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国农地的市地转型研究 / 张锦洪著. — 北京: 光明日报出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-5112-1365-5

I. ①我… II. ①张… III. ①农业用地—土地流转—土地管理—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 146520 号

我国农地的市地转型研究

著 者: 张锦洪

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 高 迟 毛文丽

责任校对: 霍晶莹

装帧设计: 袁 飞

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078237 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn maowenli@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 成都市天金浩印务有限公司

装 订: 成都市天金浩印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 880×1230 1/32

字 数: 200 千字

印 张: 8

版 次: 2011 年 8 月第 1 版

印 次: 2011 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-1365-5

定 价: 22.00 元

目 录

1 选题的背景和意义·····	(1)
1.1 基本概念的定义·····	(1)
1.1.1 农地市地转型的定义·····	(1)
1.1.2 本文的研究对象和范围·····	(3)
1.2 选题的背景和意义·····	(4)
1.2.1 选题的背景·····	(4)
1.2.2 选题的意义·····	(5)
2 相关研究综述·····	(7)
2.1 马克思主义关于农地市地转型的相关理论·····	(7)
2.1.1 马克思的地租地价理论·····	(7)
2.1.2 中国城市地价理论·····	(9)
2.2 国外有关农地市地转型的相关理论·····	(11)
2.2.1 伯吉斯同心圆理论·····	(11)
2.2.2 霍伊特扇形理论·····	(13)
2.2.3 阿朗索竞标地租与城市土地区位理论·····	(14)
2.2.4 1942年英国的《阿斯瓦特报告》·····	(14)

2.2.5	1988 年日本的《关于地价等土地政策的建议书》	(15)
2.2.6	刘易斯·芒福德的城市规划商业化批判	(15)
2.3	我国学术界对农地市地转型的相关研究	(16)
2.3.1	土地市场层面	(16)
2.3.2	农地制度层面	(20)
2.3.3	耕地非农化层面	(26)
2.3.4	农地的城市流转(农地的非农化)层面	(29)
2.3.5	土地制度的结构层面	(41)
2.3.6	中国现代化路径层面	(43)
2.4	现有文献的不足和本文的创新之处	(46)
2.4.1	现有文献的不足	(46)
2.4.2	本文的创新之处	(47)
3	本文的分析框架	(48)
3.1	农地市地转型的基本模型及其合理边界	(48)
3.1.1	农地市地转型的基本模型	(48)
3.1.2	农地市地转型的合理边界	(49)
3.1.3	农地市地转型的数量约束指标	(51)
3.2	本文的理论基础和结构安排	(54)
3.2.1	理论基础	(54)
3.2.2	结构安排	(56)
4	我国农地的市地转型之一:农地征收制度	(57)
4.1	土地征收制度的逻辑起点	(57)
4.1.1	新中国的工业化发展战略:重工业优先发展战略的确立	(57)
4.1.2	国家主导的工业化发展道路:高度集中统一的计划经济体制的形成	(60)

4.2	我国征地制度的历史变迁	(63)
4.2.1	农村土地的集体化及其改革	(63)
4.2.2	我国征地制度的变迁	(68)
4.3	我国现行征地制度的内容	(76)
4.3.1	我国征地制度的法律基础	(76)
4.3.2	土地征收的条件、程序及其审批	(77)
4.3.3	征地实施及其补偿	(78)
4.3.4	我国征地制度的特点	(78)
4.4	土地征收制度的当代困境	(79)
4.4.1	计划经济体制下的土地征收制度在市场经济条件下的困境	(79)
4.4.2	农村税费改革后的征地悖论	(86)
4.4.3	土地征收制度在城市中的怪胎:城中村	(98)
4.5	地方政府热衷征地的制度逻辑	(101)
4.5.1	地方政府的理性冲动:大力发展地方经济	(101)
4.5.2	地方官员的信号传递行为:大肆兴建政绩工程	(104)
4.5.3	资源动员的结果:软化的地方政府预算约束	(109)
4.5.4	地方政府主要的“软预算收入”来源:征地	(111)
4.5.5	制度运行的逻辑结果	(113)
5	我国农地的市地转型之二:农地征用制度	(115)
5.1	我国宪法对征收和征用的规定	(115)
5.1.1	国外关于征收、征用的制度与理论	(115)

5.1.2	我国征收、征用制度的严格区别	(119)
5.2	宪法修正案对土地管理法的影响	(123)
5.2.1	宪法修正案导致对《土地管理法》的修改	(123)
5.2.2	《土地管理法》尚需要妥善处理的几个问题	(123)
5.3	宪法修正案对《物权法》的影响	(127)
5.3.1	《物权法》对“公共利益”的处理	(127)
5.3.2	《物权法》对征收和征用的分别规定	(131)
5.3.3	《物权法》应明确规定征收征用的合理补偿标准	(133)
5.4	正确认识和处理物权法、土地管理法和国家征收法之间的 关系	(136)
5.4.1	征收和征用问题上不同观点的争论	(136)
5.4.2	征地制度中权利和权力的均衡态势	(137)
5.4.3	法治理想和社会现实	(138)
6	农地市地转型制度的创新模式:自用、入股、租赁	(139)
6.1	农地的市地转型之三:自用	(139)
6.1.1	地方政府主导的土地转型制度创新	(139)
6.1.2	兴办乡镇企业导致的土地转型	(140)
6.1.3	农村股份合作制导致的土地转型	(145)
6.1.4	建设社会主义新农村导致的土地转型	(153)
6.1.5	发展都市农业、建设生态城市导致的土地转型	(154)
6.1.6	农村房地产交易(宅基地流转)导致的土地转型	(156)

6.2 农地的市地转型之四:入股	(166)
6.2.1 农民土地入股在高速公路建设中的试验	(166)
6.2.2 农民土地入股试点的主要原因	(168)
6.2.3 土地入股面临的问题	(169)
6.2.4 土地入股问题上所谓的“国际惯例”	(172)
6.3 农地的市地转型之五:租赁	(173)
6.3.1 “以租代征”的典型案例	(173)
6.3.2 “以租代征”的主要形式	(174)
6.3.3 “以租代征”现象产生的原因分析	(175)
6.3.4 “以租代征”的合理性	(177)
6.4 集体土地直接入市:基于交易成本的损益分析框架	(178)
6.4.1 征地制度对土地集体所有制的强化	(178)
6.4.2 现行征地制度对市场机制的模拟	(180)
6.4.3 征地制度与集体土地直接入市的交易成本比较	(182)
7 中央和地方在土地问题上的长期博弈	(185)
7.1 地方创新对地方财力的增强	(185)
7.1.1 地方政府的土地财政规模	(185)
7.1.2 土地财政的机遇:招商引资	(187)
7.2 土地“闸门”失控及其后果	(188)
7.2.1 失控的土地“闸门”	(188)
7.2.2 投资的周期性“过热”	(189)
7.2.3 调控经济过热中独木难支的信贷闸门	(193)
7.3 中央对土地“闸门”的反复、多次调控	(196)

7.3.1	中央和地方围绕土地利益的博弈:五五分成到三七分成	(196)
7.3.2	2006年以来中央对土地的宏观调控	(198)
8	改革和完善我国农地的市地转型制度	(204)
8.1	深刻反思国家主导的工业化、城市化发展道路	(204)
8.1.1	中国土地不能承受之重	(204)
8.1.2	全面理解公平与效率的关系	(205)
8.2	市场配置土地资源的超边际分析	(207)
8.2.1	城乡一体化的含义及其杠杆	(207)
8.2.2	城乡一体化中土地配置模型的设定	(209)
8.2.3	土地的市场配置的静态和动态模式	(210)
8.2.4	土地配置模式的理性选择	(215)
8.2.5	土地配置模式的结构类型	(217)
8.2.6	超边际分析的结论和启示	(222)
8.3	政府在土地方面的宏观调控	(223)
8.3.1	既要“权利法定”更要“权力法定”	(223)
8.3.2	正视公务员的人性“弱点”	(228)
8.3.3	改土地出让收入为税收收入	(230)
8.3.4	遏制农地的过度转型	(232)
8.3.5	构建土地整理和土地转型的良性互动关系	(234)
	参考文献	(238)

1 选题的背景和意义

1.1 基本概念的定义

1.1.1 农地市地转型的定义

本文研究我国农地的市地转型。为了保证研究的科学性,以免引起歧义,同时也有利于研究的顺利进行和学术交流,首先对几个基本概念加以准确地界定或约定。

一、关于“农地”,本文主要是指农民集体所有并用于农业生产的土地,不包括虽然用于农业用途,但是属于国家所有的土地。也就是说,本文的农地具有两个必备的要件:第一是用于农业生产的土地;第二是农民集体所有的土地,两者缺一不可。农业生产包括农、林、牧、副、渔等农业部门的活动,不单指种植业。

根据2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》第二条的规定,该法所称“农村土地”,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。可见,《农村土地承包法》的规定比本文的农地范围大,包括国

家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。

二、关于“市地”,本文采纳经济学家杨继瑞关于城市的广义定义^①,把城市作为广义来理解,不仅包括狭义的大、中、小城市,还包括建制镇和非建制小城镇和集镇。因此,本文的“市地”主要指的是用于各种城市(包括小城镇建设、大型水库电站等基础设施建设,下同)建设用途的土地,不涉及所有权问题,专指土地的城市建设用途。土地是否属于城市建设用地,本文采用“实质重于形式”的原则,衡量的标准不是看它是否符合城市规划,是否符合国家现行的法律程序,而是看二点:第一,是否由农地转变为了非农用地;第二,是否在功能上成为城市的一个有机组成部分。

1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国城市规划法》第三条规定,该法所称“城市”,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇,所称“城市规划区”,是指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。城市规划区的具体范围,由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定。第四条规定,国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局。大城市是指市区和近郊区非农业人口50万以上的城市;中等城市是指市区和近郊区非农业人口20万以上、不满50万的城市;小城市是指市区和近郊区非农业人口不满20万的城市。可见,《城市规划法》是按照行政建制的原则来定义城市,根据非农业人口的数量来区分城市规模,不是按照“实质重于形式”的原

^① 杨继瑞. 中国城市地价探析[M]. 1页. 北京:高等教育出版社,1997(10)

则,因此与本文的“市地”含义有很大的区别。

行政建制原则强调的是国家行为,事实上,城市的兴起和发展,尤其是商业城市,很大程度上是一种自然的演进过程,往往走在国家行政行为的前面,一般而言是先有土地由农地转变为非农用地,各种要素进行聚集,然后才由国家通过行政的手段,进行行政建制,设立为城市进行管理,最多也是两者同时进行。因此,笔者认为,采用“实质重于形式”的原则,能够更好地把握问题,揭示问题的实质及其未来的发展趋势。

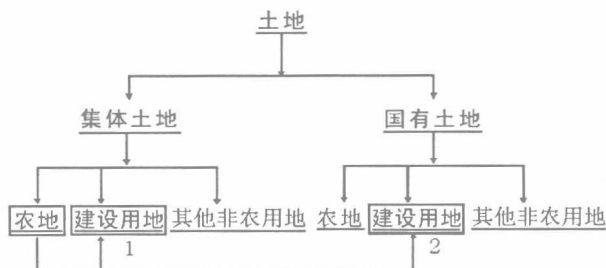
三、本文的“转型”,是指土地由一种属性转变为另一种属性的过程,主要包括两种情况:一是所有权的转变,二是土地用途的转变。其中,土地所有权的转变导致的土地转型是由中国处于社会主义初级阶段的基本经济制度所决定的特有土地现象。我国在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,因此就存在着不同所有制之间的转型问题。而土地在中国,只能属于国有或集体所有,所以就存在着在土地在国有和集体所有之间的转型问题。土地所有权的转变导致的土地转型包括农民集体所有的土地转变为国有土地和国有土地转变为农民集体所有土地。不过,根据目前中国的转型实际,土地转型是单向转型,主要是指土地由农民集体所有转变为国家所有;土地用途属性的转变导致的土地转型是指土地由农业用途转变为城市建设用途。

因此,综合上述两种情况,所谓“农地的市地转型”,是指农民集体的土地通过各种方式转变为各种城市建设用地,它既包括土地用途在集体土地和国有土地不同所有制形式之间的转变,也包括土地用途在集体土地内部的转变。

1.1.2 本文的研究对象和范围

基于本文基本概念的上述界定,本文的研究对象是农民集体所

有的土地由于各种原因由农业用途通过各种途径转变为城市建设用地的问題。也就是说,本文研究的是中国土地问题中的几个特殊问题,可以用图表示如下:



本文的研究范围和对象

因此,本文的研究范围是:第一,集体农地转型为集体建设用地;第二,集体农地转型为国有建设用地。至于集体农地转型为集体其他非农用地(比如退耕还林)、集体农地转型为国有农地和国有其他非农用地(如建立自然生态保护区)、国有农地转型为国有其他非农用地等,不在本文的研究范围之内。

1.2 选题的背景和意义

1.2.1 选题的背景

中国是个历史悠久的农业大国,又是一个人均资源占有率极低的资源小国,人地矛盾非常尖锐和突出。在中国历史上,中华民族凭借自己的勤劳和智慧,创造了璀璨的农业文明,形成了发达的土地制度,为人类留下了宝贵的文明成果。但是,在近代以来,面对更为先进和强大的工业文明,曾经辉煌的华夏文明一度黯然失色,整个民族都陷入了苦闷和彷徨之中。为了救亡图存,我们奋起抗争;为了民族振兴,我们不断变法。一百多年来,我们不敢稍有懈怠。

中华民族是一个胸襟博大,善于学习的伟大民族。面对新兴的工业文明,我们虚怀若谷,不耻下问,努力学习各国先进文明。经过比较和鉴别,我们历史地选择了社会主义道路,以现代化为目标,实行工业化发展战略,走出了一条有中国特色的社会主义道路。

工业化,我们自己没有任何经验可资借鉴,向西方学习不失为一个明智、理性的选择。然而,中国有自己的国情,与西方有重大的不同。其中,最大的不同当是社会性质的不同。我们是社会主义国家,实行社会主义制度;西方是资本主义国家,实行资本主义制度。西方资本主义社会,市场经济已经非常发达,西方经济学的许多理论都是在这样的既定前提下产生的。而中国是社会主义国家,市场经济不发达,尚在开创、建立和完善的艰难过程中,因而西方的经济理论并不能完全适用于中国。因此,我们既无古可循,又不能食洋不化。在中国已经日益融入世界的今天,我们必须运用科学的方法,以科学的态度,面对当今国际政治经济的现实环境,针对中国的实际,进行艰苦细致、踏踏实实的研究,不断解决中国自己的问题。中国有超过 13 亿的人口,是世界第二大经济体,在当今国际政治经济的现实实践中,解决中国问题就是解决世界问题,就是为全人类谋福利。

1.2.2 选题的意义

走工业化道路,必须正确处理工业和农业、工业和服务业等许多错综复杂的关系问题,而土地是任何经济活动都不可缺少的要素。然而土地作为资源,又是异常稀缺的,其供给从长期来看缺乏弹性,甚至是无弹性的。而且,土地又具有区位的固定性,不能移动,属于不动产,这种属性决定了对土地的占有和使用具有巨大的机会成本,用之于此也就不能用之于彼。尤其在中国,我们是农业大国,农业人口多,地区差异大,在这样的条件下搞工业化、城市化,

实现现代化,农地和市地的矛盾将更加尖锐。所以,就土地而言,中国工业化问题其实就是农地的市地转型问题。在工业化过程中,必须正确处理农地和市地之间的转型问题。

然而,在我国工业化的过程中,特别是改革开放以来,随着市场化进程的不断推进,恰恰在农地的市地转型问题上,出现了许多“悖论”:

悖论1:一方面是农地特别是耕地大量减少,另一方面是被征用农地长期闲置不用;

悖论2:一方面是农业基础薄弱,农民增收困难,另一方面是在征地中,农业资金大量外流,农民的土地权利得不到平等保护;

悖论3:一方面是国家努力增加对农业的投入,另一方面国家又从农业中大量抽取资金用于国家其他方面建设;

悖论4:一方面是要建立并完善各种要素市场,另一方面是国家完全垄断土地一级市场,不论是公益用地还是工商业用地,都由国家统一征收,然后通过招标、拍卖和挂牌方式出让;

悖论5:一方面修改宪法,保障公民的合法的私有权利不受侵犯,另一方面又漠视甚至侵犯农民的土地权利等重大的私有产权;

悖论6:一方面国家是土地制度的供给者,规则的制定者,另一方面国家又是土地市场的强势利益主体,既当运动员又当裁判员。

如此等等!

由于土地及其转型问题上的诸多悖论,不仅造成土地资源配置效率的低下,而且还引发了许多的矛盾和冲突,个别地方甚至还诱发了恶性群体事件,造成严重的社会治安问题。在中国现代化建设的过程中,土地问题越来越成为了一个严重的经济、社会甚至政治问题,必须引起高度重视,并对其进行科学的研究,以期提高资源配置效率,并化解当前的矛盾和冲突,为工业化、现代化创造一个良好的制度环境和社会环境,促进中国经济、社会和谐、协调、健康发展。

2 相关研究综述

2.1 马克思主义关于农地市地转型的相关理论

2.1.1 马克思的地租地价理论

马克思在《资本论》第三卷第三十七至四十七章中,全面研究了级差地租、绝对地租及资本主义地租的产生,分析了地租形成的本质原因和变动的一般规律,形成了马克思主义关于资本主义的地租、地价的经典理论^①,对指导我们今天关于农地的市地转型研究和实践,具有重要的理论意义。

马克思认为,土地所有者凭借对土地的所有权获取地租。所以,任何地租都是以土地所有权的存在为前提的。“而土地所有权的前提是,一些人垄断地球的一定部分,把它作为排斥一切人的、只服从自己个人意志的领域。在这个前提下,问题就在于说明这种垄断在资本主义生产基础上的经济价值,即这种垄断在资本主义生产基础上的实现。”马克思指出:“不论

^① 马克思. 资本论(第三卷)[M]. 693~917页. 北京:人民出版社, 1975(6)

地租有什么独特的形式,它的一切类型有一个共同点:地租的占有是土地借以实现的经济形式。”资本主义地租就是农业资本家为获取土地的使用权而交给土地所有者的超过平均利润的那部分价值。

土地作为生产条件,它质量优、劣的差别只是产生级差地租的自然条件或基础,不是产生级差地租的原因。在农业中,只有当土地自然条件的差别同时与土地经营的垄断结合在一起的时候,级差地租才会形成。马克思假定农业产品和工业产品一样,是按照生产价格出售,农业资本家获得平均利润,从而才肯投资于农业。由于土地资源的稀缺性和资本主义土地经营权的垄断,一部分农业资本家租种了优、中等地,就会排斥其他资本家再利用它,其他资本家只能在劣等地上进行耕种。在平均利润率规律作用下,种植劣等地的资本家也要求获得平均利润,这样,农产品的社会生产价格就必须由劣等地农产品的个别生产价格来决定。那么优等地和中等地的个别生产价格低于劣等地农产品的个别生产价格决定的社会生产价格,因而在平均利润之外,还可以获得超额利润,这些超额利润转化为级差地租,交给土地所有者。

雇佣工人在肥沃程度较高或位置较好的土地上创造的超额利润转化为的地租这就表现为级差地租Ⅰ。如果我们连续追加投资于同一块土地,而具有不同劳动生产率所产生的超额利润而转化的地租称之为级差地租Ⅱ。在农业中,由于农产品的社会生产价格不是由平均的社会生产条件决定,而是由劣等地的生产条件决定,因而农产品的社会生产价格总和不像工业产品那样,它大于个别生产价格的总和。这个差额马克思称为“虚假的社会价值”。

在资本主义生产方式下,耕种任何土地都必须交纳地租,这