

农村土地管理制度 优化研究

——以城镇化与农民市民化的协同发展为视角

郑兴明◎著



人民出版社

农村土地管理制度 优化研究

——以城镇化与农民市民化的协同发展为视角

郑兴明◎著



人民出版社

责任编辑:詹素娟

封面设计:彭世兴

图书在版编目(CIP)数据

农村土地管理制度优化研究:以城镇化与农民市民化的协同发展视角/

郑兴明 著. —北京:人民出版社,2015.10

ISBN 978-7-01-015354-4

I. ①农… II. ①郑… III. ①农村-土地制度-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 238099 号

农村土地管理制度优化研究

NONGCUN TUDI GUANLI ZHIDU YOUHUA YANJIU

——以城镇化与农民市民化的协同发展视角

郑兴明 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.75

字数:230 千字

ISBN 978-7-01-015354-4 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书受教育部人文社会科学研究规划基金项目“城镇化与农民市民化协同发展下农村土地管理制度优化研究”（13YJAZH140）资助

前 言

又有一部关于农村土地制度问题的研究专著面世了。虽然在理论上还存在着一些问题需要深化研究,但两年来的辛劳付出终于有了成果,我心中难免一阵窃喜。我最早关注农村土地问题,是在我攻读博士学位期间。由于感受到解决农村土地问题的复杂性与艰巨性,以及推动农地制度变迁对中国经济社会可持续发展的重要性与紧迫性,我毅然将农村土地问题作为博士论文的研究选题,以城镇化为研究背景,对农业转移人口土地承包经营权退出机制进行探讨。此后,经过多年的持续关注与研究,使我对中国农村土地制度问题有了更深入的了解。2013年,我获得了教育部人文社会科学规划基金项目立项,为深化研究提供了新动力和资金支持。我也充分利用该平台,契合时代发展脉搏,深入农村基层调研,掌握了课题研究的第一手资料,对城镇化与农民市民化协同发展下农村土地管理制度问题进行理论分析与实证研究。

之所以将城镇化与农民市民化协同发展作为课题研究的切入点,完全是基于如下考虑:尽管中国农村劳动力转移切合了经典的人口流动模型所揭示的规律性,但是低质量的城镇化也带来了严重的经济与社会问题。提高城镇化质量,发挥城镇化对国民经济发展的引擎作用,已成为当前政界、学术界普遍关注的热点问题。

城镇化是现代文明社会的基本标志,也是人类社会发展的必然趋势。中国的城镇化始于改革开放后,经过三十多的工业化驱动,我国城镇化建设已取得长足发展,截至2014年,城镇化率已达到54.77%,已经逐步接近中等收

入国家的平均水平。目前我国城镇化正处于快速发展的阶段,农村人口向城镇转移的步伐将不断加快。但是应该看到,我国城镇化质量不高,“伪城镇化”或“半城镇化”现象特别突出,农村人口向城镇人口转化的过程中呈现出不完整的路径,绝大多数农业转移人口只完成了农民向农民工转变,而农民工市民化进程却障碍重重。农民工市民化滞后严重制约我国经济和社会的可持续发展,不仅影响了农村社会现代化转型和城乡一体化发展,也导致了土地资源配置效率的下降,危及我国的粮食安全和农业现代化进程。

土地制度瓶颈是城镇化质量不高的根本诱因。改革开放以来,中国农村土地制度的变迁极大地解放了农村生产力,发挥了巨大的制度效应。然而,回顾农村土地制度改革的历史进程,始终未能突破城乡二元土地制度的构架。随着农村社会流动和农民职业分化不断加剧,农村土地制度运行的宏观背景已悄然发生变化,而以农民与土地之间依附关系为基本特征的城乡二元土地制度在土地资源配置和农业发展过程中始终起着主导作用。由于农民与土地之间有着割不断的“脐带”关系,导致了农民在社会流动中选择永久地退出农村和农地的比率极低,“离土不离乡”或“离乡不离土”始终成为广大农村地区农民人口流动的最主要形式,而真正实现“离乡又离土”的农民市民化尚属于少数。“离土不离乡”是改革开放之初农民就地进入乡镇企业,由从事农业生产转入从事工业生产或进入服务业,个人及其家庭仍然居住在乡村的一种社会流动模式;“离乡不离土”是农民到大城市或沿海地区从事第二、三产业生产,但由于土地制度和户籍制度的禁锢,仍然保留农村户口与土地承包权的一种社会流动模式。尽管“离土不离乡”和“离乡不离土”有其历史的合理性,释放了农村劳动生产力,赋予农民择业的自由,以及带动了乡镇企业的异军突起,但是随着经济与社会发展,其负面影响开始显现出来:一方面,农民与土地的依附关系阻碍了农民工向城市市民的身份转换;另一方面,土地低效率配置及农村空心化现象延缓了农业与农村现代化转型的历史进程。

由此可见,随着宏观经济与社会背景的演变,土地制度变迁的外部效益正在衰减,制度变迁的“内卷化”现象愈发明显。“有增长无发展”的制度

变迁“内卷化”提示了中国农村土地制度改革进一步深化的客观必然性。党的十八大报告明确提出要“有序推进农业转移人口市民化”,这是新时期新形势下促进我国经济社会协调发展、科学发展的必然选择,也是提高城镇化质量的关键环节。而以农民工市民化为核心的城镇化又是实现农地规模化经营与农业现代化的必要前提。基于现实观察与文献整理,我们认为,现有农村土地管理制度制约了农民市民化和农业现代化的发展,土地制度改革应该是提高城镇化质量的重中之重。因此,要在尊重农民意愿和土地权益的前提下,通过农地管理制度的改革与优化,促进农业转移人口顺利地退出农村与农业,从而实现城镇化、农民市民化与农业现代化的同步演进。

鉴于选题具有重要的学术价值和现实意义,本书将在通过实地调查和研习国内外相关研究文献的基础上,在宏观、微观两个层面来研究现有农地管理制度对农民市民化进程的影响,利用经济计量模型对农业转移人口农地处置意愿的相关影响因素进行实证分析,深入理解农民在城乡迁移过程中农地处置方式的行为逻辑以及对农地制度改革的认知与态度,在此基础上,尝试探索我国农村土地管理制度优化的路径,以期为推进农民市民化发展提供可资借鉴的参考。

本书稿之所以能够顺利完成并提交,还得到了福建省社会科学研究基地马克思主义中国化研究中心的大力支持。当然由于笔者的学术水平所限,本书中有些观点难免有失偏颇,有些论证还不够充分,在此,我衷心希望各位专家学者能给予批评指正。

郑兴明

2015年9月

目 录

第一章 导 论 / 1

- 第一节 选题背景与意义 / 1
- 第二节 研究目标与研究内容 / 4
- 第三节 研究方法与技术路线 / 7
- 第四节 重点难点及创新之处 / 9

第二章 理论框架、制度优化目标及政策取向 / 11

- 第一节 相关概念的界定 / 11
- 第二节 课题研究的理论基础 / 15
- 第三节 制度优化目标及政策取向 / 33

第三章 中国特色社会主义土地理论的演变及其实践 / 36

- 第一节 中国特色社会主义土地理论的逻辑进路 / 36
- 第二节 中国特色社会主义土地理论的当代实践 / 43

第四章 农村土地管理制度优化的现实基础 / 47

- 第一节 城镇化与农民市民化进程中农村土地问题 / 47
- 第二节 中国农村土地管理制度主要特点及存在问题 / 62
- 第三节 中国农村土地管理制度变迁的内卷化 / 64
- 第四节 城镇化进程中农村土地制度改革实践的经验与教训 / 67
- 第五节 农民市民化背景下农村土地管理制度改革的困境 / 77
- 第六节 农民市民化背景下农村土地管理制度优化的总体思路 / 80

第五章 农村土地管理制度优化的微观基础	/ 85
第一节 研究方法与调查样本的总体特征	/ 85
第二节 农民工承包地处置现状	/ 101
第三节 农民工农地处置意愿及其相关影响因素分析	/ 111
第四节 农村生源大学生农地处置现状调查研究	/ 123
第六章 农民市民化进程中农地管理参与主体的行为分析	/ 139
第一节 农村土地管理参与主体的确定	/ 139
第二节 农村土地管理中政府与农民的博弈行为	/ 142
第三节 政府农地管理行为的局限及纠正	/ 155
第七章 农民市民化背景下农地制度变迁的国际经验	/ 158
第一节 农民市民化背景下农地制度变迁的国际考察	/ 158
第二节 国外农地制度变迁对我国农地制度优化的重要启示	/ 165
第八章 农村土地管理制度优化的框架设计与政策路径	/ 168
第一节 农村土地管理制度优化的基本框架	/ 168
第二节 农村土地管理制度优化的政策路径	/ 170
附录一 进城务工人员农地处置状况调查问卷	/ 180
附录二 农村生源大学生农地处置状况调查问卷	/ 183
附录三 农村土地法律政策目录（截至 2009 年）	/ 186
附录四 中华人民共和国农村土地承包法	/ 197
参考文献	/ 208
后 记	/ 227

第一章 导 论

第一节 选题背景与意义

人才、改革与城镇化是支撑中国未来经济发展的三大红利,而城镇化是其中最红的红利。^① 2013 年的中央经济工作会议明确指出:“城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在,要围绕提高城镇化质量,因势利导、趋利避害,积极引导城镇化健康发展。”党的十八届三中全会进一步提出促进城镇化健康发展的政策思路:“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。”可见,中央高层对我国城镇化发展作出了重大的战略部署。推进城镇化建设已经成为我国转变经济发展方式,推动国民经济持续健康发展的重大战略举措。

总体而言,中国的城镇化进程正处于诺瑟姆 S 形曲线的中期阶段。在此阶段,农村劳动力转移进程将不断加快。从发展的轨迹来看,我国农村劳动力的城乡迁移模式与刘易斯模型(A. W. Lewis, 1954)以及推拉理论(E. S. Lee, 1966)所揭示的劳动力转移规律基本上是相一致的。但是,大多数的农村劳动力城乡迁移只完成了农民向农民工转变,而“农民工向市民的转变仍步履维艰,障碍重重”^②。农民市民化严重滞后于城镇化发展已经是一个不争的事实,由此也带来了双向的困局:一方面,农村人口空心化导致的农地抛荒、

① 倪鹏飞:《新三大红利支撑未来中国经济》,《经济参考报》2012 年 12 月 3 日。

② 刘传江、徐建玲:《中国农民工市民化进程研究》,人民出版社 2008 年版,第 17 页。

闲置浪费现象日益凸显;而在另一方面,进城务工农民难以融入城镇,在城镇社会长期维持一种边缘化状态,“伪城镇化”或“半城镇化”^①现象日益成为学术界和政界关注的焦点。问题的症结所在:现有的农村土地制度强化了具有“中国特色”的城镇化路径,使得农村城镇化与农民市民化渐行渐远。

土地制度的束缚,使农民无法真正地从事农村及农业领域退出。许多学者对此问题已做过深入的探讨。吴庆全认为我国现行农村土地制度不仅巩固了“农民工”依土恋乡的情结,而且也强化了“农民工”把土地作为进城务工经商失败的“留退路”思想,不利于农民工毅然决然地转化为市民。^②王小章指出,农村土地制度使农民不能真正自由地处置“自己的财产”,因而不能使这些财产按照自己的意志有效地进入市场。^③樊纲认为,现有的土地制度安排将工业化和城镇化的劳动力储备留在农村,使农民工无法真正融入城镇,这是中国城镇化不稳定的主要原因。^④马晓河认为,现行土地制度的传统城乡二元体制的惯性力对农民工市民化具有强大制约作用,“永久不变”的土地新政,对于一心向往城市生活的新生代农民工来说,已没有实际意义。^⑤显然在现阶段破解土地制度的束缚,深化农村土地制度改革,是推动城镇化与农民市民化的协同发展必要前提。

国内学术界一直对农村土地管理问题予以高度关注,进行了大量的理论与实证研究,积累了丰厚的文献资料。然而,尽管研究成果汗牛充栋,既有研究也涉及城镇化进程中农村土地的诸多问题,但是针对农民市民化背景下农村土地管理制度优化或创新的研究成果相对匮乏。近一段时期以

① 我国学术界提出的“伪城镇化”或“半城镇化”的概念,是指农村人口向城市人口转化过程中的一种不完整状态,主要表现为:农民已经离开乡村到城市就业与生活,但他们在劳动报酬、子女教育、社会保障、住房等许多方面并不能与城市居民享有同等待遇,在城市没有选举权和被选举权等政治权利,不能真正融入城市社会。

② 参见吴庆全:《我国当前农村土地制度对农民市民化的阻碍》,《苏州大学中国特色城镇化研究中心电子期刊》2009年12月31日。

③ 王小章:《从“生存”到“承认”:公民权视野下的农民工问题》,《社会学研究》2009年第1期。

④ 樊纲:《“十二五”规划与城市化大趋势》,《开放导报》2010年第6期。

⑤ 韩俊、马晓河、李兵弟:《城镇化难题:农民如何变市民》,《光明日报》2010年10月17日。

来,一些学者开始对相关课题进行初步探讨,如吕天强提出要建立农地承包权退出补偿机制来促进农民市民化的建议。^①曾祥炎等提出通过“土地换保障”可以加速农民工市民化的观点。^②付文亮等对农民市民化进程中土地流转的体制性障碍进行具体探讨,提出了土地征购制度、补偿制度、资本化经营等制度创新。^③黄锬认为促进新生代农民工市民化,农地制度改革必须按照有利于明确和保护土地物权的思路,建立以承包权为核心的农地产权制度、农地流转制度和基于土地物权的农地征用制度。^④汪阳红提出通过稳步推进农民工承包地和宅基地的流转、城镇建设用地增加与吸纳农民工数量相结合以及支持吸纳农民工较多地区开展土地利用的创新试验等措施来解决农民工市民化过程中的土地问题。^⑤周晓唯采用博弈的分析方法,证明农地流转能够降低农民转变为市民的经济门槛和社会门槛,在此基础上提出了完善土地流转,推动农民市民化的政策建议。^⑥钟德友提出要引导和鼓励农民工采取多种形式流转承包地使用权,并建立农民工自愿退出农村土地的配套政策等制度创新破解农民工市民化障碍。^⑦姚婷等通过总结广东农村集体建设用地流转立法的经验,提出了保护农民的土地权益、完善农民的土地产权结构以及完善农村集体建设用地使用权流转等政策措施来推动农民工市民化进程。^⑧傅晨等以农民分化为分析框架,提出在

① 吕天强:《建立农村土地退出机制促使务工农民市民化》,《南阳师范学院学报》2004年第10期。

② 曾祥炎、王学先、唐长久:《“土地换保障”与农民工市民化》,《晋阳学刊》2005年第6期。

③ 付文亮、胡磊、周茜:《农民市民化过程中土地制度的创新研究》,《重庆工学院学报》(社会科学版)2007年第10期。

④ 黄锬:《农村土地制度对新生代农民工市民化的影响与制度创新》,《农业现代化研究》2011年第2期。

⑤ 汪阳红:《“十二五”时期农民工市民化进程中的土地问题研究》,《经济研究参考》2011年第34期。

⑥ 周晓唯:《土地流转对农民市民化促进作用的研究》,《首都经济贸易大学学报》2011年第2期。

⑦ 钟德友、陈银容:《破解农民工市民化障碍的制度创新——以重庆为例证的分析》,《农村经济》2012年第1期。

⑧ 姚婷、傅晨:《农村土地制度改革与农民工市民化——兼论广东农村集体建设用地流转立法的积极意义》,《广东农业科学》2013年第8期。

市民化背景下,农村土地制度创新的依据是分化农民的土地产权诉求变化。^①

综观已有研究,学术界对农民市民化背景下农村土地制度创新做了初步的研究,也提出了不少很有创见的观点,为后续研究奠定了基础,但还没有形成一种最优的有利于农民市民化的农地制度改革路径共识,而且尚存不足之处:已有研究多从政府主导的角度来探讨农地管理制度的改革与创新,忽视了对农民作为利益相关者参与土地管理决策的可行性研究;已有研究倾向于从宏观层面来研究,对城镇化主体即农民的微观层面分析较少。事实证明,现代农业的构建与城镇化的发展,离不开农民这个主体,任何的政策构建与制度创新必须以尊重农民权益和意愿为前提,否则制度变迁将付出巨大的社会成本。

城镇化是扩大内需,转变经济发展方式的重要途径,也是解决我国“三农”问题的根本出路。党的十八大报告要求,到2020年“城镇化质量明显提高”,并强调要“有序推进农业转移人口市民化”,这是新时期新形势下促进我国经济社会协调发展、科学发展的必然选择。提高城镇化质量的关键环节是有序推进农业转移人口市民化,实现农民工向市民的转变。基于现实观察与文献整理,我们认为,现有农村土地制度阻滞了农民市民化进程,也不利于农业现代化的发展。优化农村土地制度是推进农民市民化与农业现代化发展绕不开的课题。因此,在充分尊重农民意愿和土地权益的前提下,通过土地制度的改革与创新,促进农民工顺利地退出农村与农业,这是实现农民市民化与城镇化协同发展的客观需要,也是本书研究的理论意义所在。

第二节 研究目标与研究内容

一、研究目标

鉴于国内基于农民市民化视角的农地管理问题研究相对匮乏,尤其缺乏比较系统的理论和实证分析,本书在通过实地调查和研习国内外相关研究

^① 傅晨、任辉:《农业转移人口市民化背景下农村土地制度创新的机理:一个分析框架》,《经济学家》2014年第3期。

文献的基础上,在宏观、微观两个层面来研究现有农地管理制度对农民市民化进程的影响,利用经济计量模型对进城务工农民农地处置意愿的相关影响因素进行实证分析,深入理解农民在城乡迁移过程中农地处置方式的行为逻辑以及对农地制度改革的认知与态度,在此基础上,尝试探索我国农村土地管理制度优化的路径,以期为推进农民市民化发展提供可资借鉴的参考。

二、研究内容

本书研究的主要内容有以下几个方面:

(一) 城镇化、农民市民化进程中农村土地问题分析

介绍现阶段城镇化与农民市民化进程中土地利用的主要特征,分析存在的农地问题及其产生的原因;剖析农村人口迁移过程中农地保护和农民土地权益保护面临的矛盾与困境;阐释城镇化与农民市民化协同发展下农村土地问题解决的目标与思路。

(二) 中国农村土地制度的理论渊源及其演变的历史进程

主要论述中共历代中央领导集体对马克思主义土地思想的丰富与发展:以毛泽东为首的第一代中央领导集体对马克思主义土地思想中国化的理论探索、以邓小平为核心的第二代中央领导集体对马克思主义土地思想的进一步发展,以及十三届四中全会以来的历代中央领导集体对马克思主义土地思想的新发展;根据不同时期土地理论的发展路径,揭示出中国农村土地制度的理论渊源及其演变的历史进程。

(三) 农村土地管理制度优化的理论与现实基础

对当前中国农地管理制度框架及其存在问题进行分析;回顾国内各地城镇化进程中农地制度改革实践,总结经验与教训,为农民市民化背景下优化农地管理制度提供借鉴;基于城镇化与农民市民化协同发展的视野,阐述农地管理的制度优化功能及目标,提出我国农地管理制度优化的总体思路。

(四) 农业转移人口土地处置意愿及对农地制度认知的实证分析

本部分微观调查研究分为两大部分:其一,以福建省福州、厦门、泉州三地市进城务工农民为具体观察对象,通过大量的问卷调查和访谈,了解农

民工城市融合现状、农地资源处置现状、处置意愿及农地改革意愿;对样本进行描述性统计,运用 Logistic 回归模型,实证分析市民化条件下农民工处置农地意愿的相关影响因素;测量农民工家庭资源禀赋、城市融合现状与农地处置意愿的相关性;分析现行农地管理制度对农民工市民化意愿、农地处置意愿的影响,以及农民工对农地管理制度的认知状况和改革意愿。其二,以福州大学城为调查样本地区,对在榕城的农村生源大学生进行问卷调查,了解农村大学生农地利用状态、非农化过程中农地处置意愿,然后利用 Multivariate Probit 模型对大学生不同的农地处置意愿的相关影响因素进行实证分析。

(五) 农民市民化进程中农地管理参与主体的行为分析

通过对土地利益相关者的行为研究,揭示当前政府、农民在制度变迁中所扮演的角色与影响关联,他们之间的行为博弈;基于新制度经济学视角,分析农民市民化进程中各级政府的农地管理决策行为及角色定位;探讨农民参与决策对增加政府决策理性、降低制度变迁成本的现实意义,以及农民参与土地管理决策的可能途径。

(六) 农民市民化背景下农地制度变迁的国际经验

以比较视野,借鉴世界其他国家在农民市民化背景下农地制度变迁的历史经验。通过文献资料查阅,了解发达国家和新兴工业化国家在城镇化进程中农村人口迁移、农地制度变迁问题,分析这些国家农地制度变迁对农民市民化的影响;结合我国实际,探讨国外农地制度变迁对我国农地管理制度优化的启示。

(七) 农村土地管理制度优化的框架设计与具体措施

以坚持农村基本经营制度为前提,以促进农民市民化发展为目标,结合国内外农地制度改革实践的经验教训与重要启示,提出优化农地管理制度的基本框架;基于农民土地意愿及市民化意愿,从实践的角度提出制度优化的政策路径:通过拓宽农民参与决策渠道建构农民参与土地管理决策的新型土地管理模式,保障农民利益表达权、话语权;从尊重农民意愿出发,通过采取差异化的政策措施,激励与引导农业转移人口有序退出农村与农地经营;通过建设有效运转的农村土地市场、创新农地金融及农地资本化等措施加速农村土地要素的合理流动。

第三节 研究方法与技术路线

一、研究方法

(一) 文献综述法

通过大量的文献资料检索,对城镇化、农民市民化及农地管理制度问题进行分析和总结,以明确本书研究的基本思路。

(二) 比较研究法

分析国内外农地制度改革实践的经验及启示,对不同国家农地制度变迁对城镇化和农民市民化发展的影响进行比较。

(三) 问卷调查法

通过问卷调查,了解农民土地处置方式、处置意愿及市民化意愿,收集相关数据为后面的计量分析提供数据支撑。

(四) 计量分析法

在整理相关数据的基础上运用微观经济计量方法,如运用 Logistic 回归模型对农民农地处置意愿进行实证分析;利用 Multivariate Probit Model 来估计农村大学生农地处置意愿的影响因素及其作用方向。

(五) 案例研究法

对农业转移人口土地处置方式及处置意愿的一些典型案例进行分析研究,进一步从微观主体的角度揭示了“二元”的农村土地产权制度对农民市民化的阻碍作用。

二、研究思路及技术路线

首先,在综述国内外最新研究成果的基础上,形成论文选题、研究框架及技术路线;其次,在总结国内农地制度改革实践经验教训的基础上,剖析我国农民市民化进程中面临的农地制度问题,提出农地管理制度优化的目标与思路;再次,运用计量经济分析方法,对农业转移人口土地处置意愿影

响因素进行实证分析,并研究现行农地管理制度对农业转移人口土地处置意愿的影响;最后,利用新制度经济学视角分析政府、农民在农地管理决策中角色定位,在此基础上结合国际经验和国内实际,提出优化农地管理制度的基本框架以及具体的政策措施。

基于本书的研究内容,本书遵循的技术路线见图 1-1。

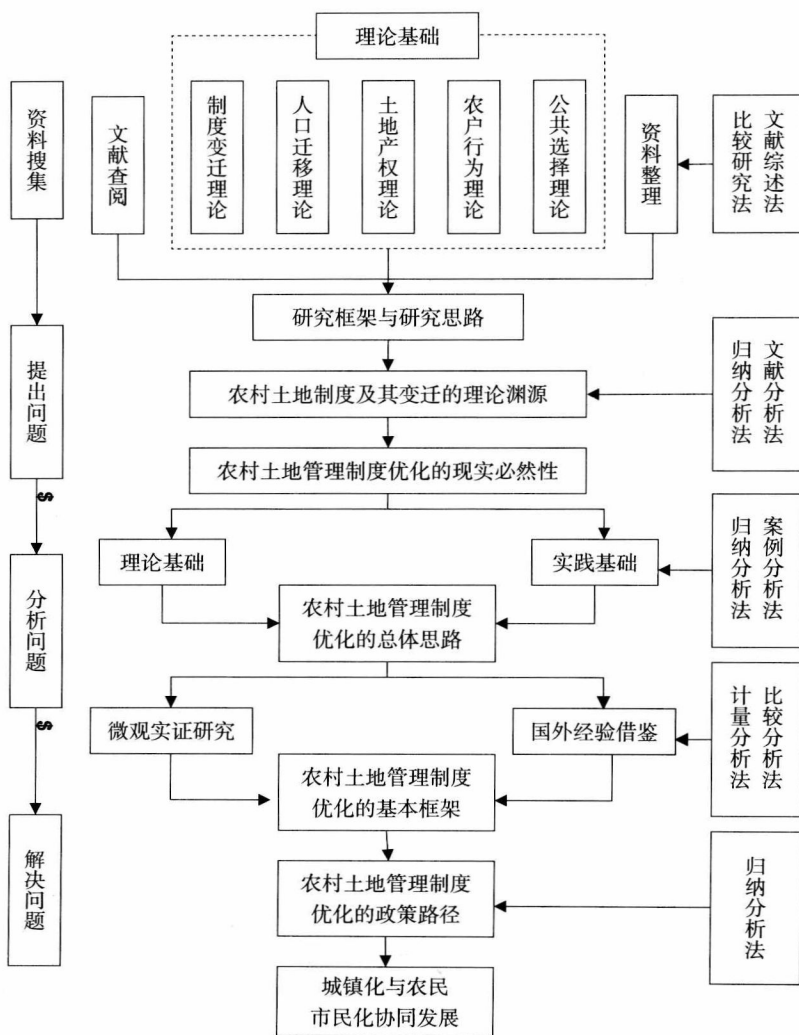


图 1-1 本书研究的技术路线图