

中国农村土地流转的 关键问题

——农地流转与农民权利

朱重庆 崔传义 王金凯 编著

中国农村土地流转的关键问题

——农地流转与农民权利

朱重庆 崔传义 王金凯 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地流转的关键问题：农地流转与农民权利 / 朱重庆，崔传义，王金凯编著. —北京：中国农业出版社，2011.8

ISBN 978-7-109-13730-1

I. ①中… II. ①朱… ②崔… ③王… III. ①农村—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 153637 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘爱芳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：10.75

字数：210 千字 印数：1~1 000 册

定价：30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)



□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

概论 保障农民权利，促进城乡发展，完善土地流转制度	1
第一章 历史新起点的农地流转回顾	8
一、农地流转的基础——在农业家庭承包中还权于民的产权改革	8
(一) 农地制度变迁决定农业国工业化进程中的兴衰治乱	8
(二) 集体土地承包到户是经营体制改革，也是还权于民的产权制度改革	10
(三) 家庭承包制打下农地流转的基础——农地的承包权与流转权	18
二、稳定农民土地承包权、放活土地经营权流转的制度建设	19
三、农用范围内农民承包土地流转的进展与问题	24
四、城乡间土地农转非与工业化、城镇化的进展及问题	28
五、保护基本农田和改革征地制度的探索	31
第二章 当前城乡经济社会矛盾的聚合点：农地流转中的农民权益	33
一、农地流转中侵害农民权益是当前经济社会最大问题之一	33
二、土地问题伤害“三农”，不利于城镇居民、企业和社会发展	37
三、导致农民权益受损、问题滋生的制度原因	40
第三章 以农民为主体的农地流转方式创新：个案调查	43
一、城郊农村经济社会发展转型及农地流转的特点	43
二、12 个城郊村案例分析	45
(一) 主要作为农业用途的农民承包土地流转	45
(二) 农村土地被征用，村集体引导农民利用土地资本创业致富	48
(三) 纳入城市规划范围的城郊村农地流转与利用	49
(四) 集体和农民利用征用后剩余的土地自主发展二、三产业	51
(五) 农村土地全部由村集体和农民自主开发	57
(六) 农村集体土地进入非农建设用地市场	62
三、12 个城郊调查村农民承包土地流转的启示	64
四、其他地方农地流转制度的改革探索	65
第四章 解决农地流转问题的制度创新要求 及关键问题的处理	68
一、解决农地流转问题的制度改革要求	68
二、关于农地产权主体、农业经营制度的基本走向与农地流转	70

三、关于农民承包土地在农用地范围的流转	74
四、关于现有农地经营体制下工商企业进入农业的取向	76
五、关于城市化中农地转为非农建设用地与农民权益保护	79
六、关于农地流转中的农民宅基地、住房和村庄整理问题	81
七、关于促进农民工进城定居及其承包土地、宅基地的流转	84
第五章 当前应采取的政策措施	88
一、从两个层面进一步将承包土地确权到户，还权赋能	88
二、促进农民家庭经营与合作组织、涉农企业的合理配置	89
三、促进农民在农地农流转中受益的关键性措施	89
四、形成土地农转非政府规划管制的市场机制，让农民受益	90
五、规范集体土地进入市场，拓展农民自主推进城市化的发展空间	91
六、保障农民工的承包土地、集体资产和宅基地权益及流转利益	92
七、杜绝城市区划外自上而下的拆村行为，推进农地与村庄的规划和治理	93
附录	95
附录一 个案调查	95
附录二 土地流转相关报道	144
主要参考文献	166
后记	168

概 论

保障农民权利，促进城乡发展，完善土地流转制度

中国改革首先从农村突破，突破口是调整农民与土地的关系，将集体土地承包到集体范围内的农户，实行农业家庭承包经营，农民获得土地的占有、使用和收益权，这便是农民承包土地流转的基础。随着市场经济体制的形成和城乡经济发展、结构转变，农民承包土地流转成为农业内部要素流动配置、适应农业发展需要的重要组成部分，也与农村劳动力向非农产业和城镇转移一起成为城乡工农之间要素流动配置的重要组成部分，以适应工业化、城镇化发展的需要。因此，工业化、城镇化与农业、农村及农民生存发展的多种矛盾便交织在农地流转领域。

农民承包土地流转中发生的问题可从多角度分析，我们认为，最重要的方面是农民土地权利的保障。承包土地的财产权利属于农民，农业发展的主体是农民，工业化、城镇化发展根本上也是大量农民转入非农产业和城镇的过程，城乡发展和制度建设的得失，都是和农民的利益紧密联系在一起。因此，在农业国工业化、现代化的转型期，应保障农民土地权利，完善土地流转制度，促进城乡发展、农地流转与农民权利的统一。

2009年，我们开始研究农民承包土地流转问题，有些农民出让给城市的土地所得补偿只是政府转出收益的零头，但是其赖以就业的土地永远丢失了。到底能不能让农民在土地转让中获得其应有的收益？再就是城镇周围有的村庄处于城镇发展规划的范围内，村民利用集体土地自己发展了二三产业，带动农民转移就业致富，其中没有办理将集体土地转让给政府变为国有土地的手续和缴纳相应的税费，是否能让其合法化？总之，是否能纠正在农地流转中农民被边缘化、利益受损害的倾向，促进实现城镇化、农地流转与农民权利的统一是十分重要的。为此，我们在全国选择工业化、城市化进展较快的9个省市12个村进行调查，研究他们在实践中闯出的路子、创造的经验，旨在如何将土地资本化的收益更多留在农村和农民手中，保护农民的土地权益。随着调查研究的逐步展开，越来越感到农民承包土地流转已经是一个突出问题，涉及多方面的体制、政策，需要从保障农民土地权益出发，对完善土地流转制度进行综合的研究。

1992年，邓小平同志曾说过：“改革开放胆子要大一些，敢于试验……一开始就自以为是，认为百分之百正确，没那回事……要总结经验，对的就坚持，不对的赶快改，新问题出来抓紧解决。恐怕再有30年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化。”^①在农地流转制度上也应是如此。

^① 邓小平，在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点，邓小平文选，第三卷，人民出版社，1993年。

一、经济社会转型把农民承包土地流转问题提上突出位置

我国加快向工业化现代社会转型，由改革开放、向市场经济体制的转变所推动，贯穿着工业化、城镇化发展与解决“三农”问题相互促进的发展进程。在相当长时期里“三农”问题是重中之重，根本问题仍然是占人口多数的农民问题，农民的一个根本问题又是土地问题，保障农民土地权益是关系全局的重要问题。

新时期农民与农民土地权益的重要性，首先由农村实行土地家庭承包制拉开改革开放的帷幕显示出来。农村集体土地承包到户，农户有了土地的占有（承包）、使用、收益权，成为自主经营、自负盈亏的经济主体，形成“缴够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”收益分配方式。这不仅奠定了农业微观经营体制的基础，使农业发展获得激励机制实现超常增长，国民经济很快越过温饱阶段，而且从农村封闭式的集体劳动中解放了农民，打开了亿万农村富余劳动力转移就业的闸门。农民以土地家庭经营为依托，乡镇企业异军突起，发展了跨地区流动、进城就业，给工业化、城镇化注入动力，形成不断壮大的农民工劳动大军。同时，2亿多自主经营农户、大量乡镇企业主体，决定性的推动了市场化的经济体制改革在城乡深入发展。这都是在土地家庭承包和发挥农民积极性、主动性、创造性的基础上展开的。

新时期农民与农民土地权益的重要性，与以往相比，既有共性，又有特殊性。新时期是以工业化、城镇化发展为主导，经济社会结构发生重大变革，农村劳动力大量向非农产业和城镇转移，人口、土地要素在城乡之间大量流动和重新配置，以城带乡，以工促农，实现工业化、城镇化与农业现代化、新农村建设协调推进的时期。这就需要从统筹城乡发展的角度，认识农民与农民土地权益问题。

与以往相比，其共性是：尽管经济结构发生变化，但国土资源的绝大部分仍然是由农民经营农林牧副渔的大农业，即使农业在国内生产总值的比例下降，但以提供粮食、食品等必需品为职能的农业，基础地位不会改变，仍是安天下的基础产业。农业维护生态资源环境的功能和其他多元功能还会进一步加强。即使到2030年我国人口城镇化率达到65%以上时，仍然有4.5亿左右农村人口，相当于新中国成立初的农村人口规模。因此，农民、农民土地权益仍然是一个根本问题。

与以往相比，其特殊性是：伴随着工业化进程，农村人口向非农产业和城镇的流动，一方面，农民问题扩展到农民向产业工人和市民转化、推动工业化和城镇化发展；另一方面，农民土地权益问题则扩展到保障农民工转移过程中进退有据，由农民减少将带来的农地流转和农业规模经营的扩大，以及农业土地转变为城镇用地中农民让渡土地的权益保障，农业用地的保护、城镇用地的节约使用等。因此，农民、农民土地权益面临着更多更复杂的新问题，关系城乡发展的全局。

在新的发展背景下，农民土地流转权益的问题进一步凸显。自农村实行土地家庭承包制起，农民就要求稳定土地承包权，也开始了承包土地使用权的流转。承包土地的稳定和流转，成为农地制度完善发展的两个核心问题。改革初期，关键是实行家庭承包制，把土地权利还给农民，重新确立土地基本经营制度和产权制度，农民的利益要求主要是土地承

包权的稳定；而随着土地家庭经营制度和市场经济体制的确立，工业化、城镇化和农业现代化的进展，农村富余劳动力的转移，要素在城乡间的加快流动和重新配置，农民承包土地在农用地范围、在工农城乡范围的流转问题就上升到越来越重要的位置。土地流转中的农民权益，关系到农民的生存发展命运，关系到农业基础的巩固，也关系到农民工的利益，关系到工业化、城镇化和城乡经济社会的整体发展。

保障农民土地权利，完善土地流转制度，已经被突出地提上日程。

二、土地流转中侵犯农民权益的问题已成影响城乡发展和社会稳定的最大问题之一

近年来，农民承包土地在农用地范围和城乡范围的流转，是保障农业发展和工业化、城镇化推进的一个基础性因素，土地流转制度逐步建立，但也存在不少侵犯农民土地权益的问题。调查表明，在农民上访中涉及土地问题的占40%左右。20世纪90年代后期，诸多涉农纠纷中农地负担过重处于突出位置，而近年土地纠纷，特别是强征土地，补偿过低，且许多牵涉到暴力行为或暴力威胁的土地纠纷，已经成为矛盾的主要方面。由土地流转中以侵犯农民权益为主的失范行为造成的社会矛盾，越来越受到社会公众的关注，成为影响经济社会健康发展和社会稳定的一个最大问题。

一类是农用地和农村范围的农民承包土地流转问题。这种土地流转，是以农民对土地的承包权为基础的，土地承包权是农民长久不变的用益物权，用以流转的只是承包土地的经营使用权，国家政策规定，要在农民自愿的条件下依法有偿流转。问题是，有的地方擅自做主，对农地流转下指标、定任务，违背农民意愿。有的地方认为要发展现代农业，就要改变农户家庭经营的基本经营体制，借助行政推动，将农民土地集中到企业和大户，让农民变为帮工，而且分散的农户在流转土地的定价上处于不利地位，出现损害农民利益的情况。由此也提出了是否要尊重当前的农业基本经营制度、如何对待工商企业进入农业的问题。少数地方收回外出就业农民工的承包地，损害了他们的土地权益，同时也存在为推进新农村建设要农民拆房上楼，占有农民宅基地，以及农村宅基地无偿扩大中的不公和侵蚀农田的问题。

另一类是工农城乡之间农地转为非农业用地的“流转”。即农村集体土地、农民承包土地转变为城镇和工商业建设用地。多数情况下转让的不再是农民承包土地的经营使用权，而是农民土地的财产权。主要的形式是政府垄断一级建设用地市场，向农民低价征收，高价出售给开发商使用，被转让土地的农民主体地位缺失，利益受损，所得甚少，失权、失利，甚至失业、失去生活保障。近年在实行城市建设用地的增加与农村村庄建设用地的减少挂钩中，一些地方打农民宅基地的主意，实行“整村推进”，要农民拆房上楼，甚至连农民工外出赚钱回家乡盖的新房子也被拆掉，实行集中居住，剥夺农民的宅基地甚至承包耕地，搞所谓“城镇建设”。有的地方要农民工“用土地换户口”，农民工要进城落户，转变身份，获得子女就学、社会保障权利，就要放弃承包土地和宅基地。

这些问题的发生，脱离了农村的实际发展条件，违背了农民意愿和经济规律，吃亏的是农民。最大的问题及问题的实质，是农民承包土地权益受到了损害。问题不是要不要土

地流转，而是不要在土地流转上损害农民的利益。

问题发生的原因，除了存在过于追求 GDP 增长和地方财政收入增加而弱化民生改善的偏向之外，根本在于以往计划经济、重城轻乡和城乡二元体制对土地流转制度和机制的影响。农村集体土地和城镇国有土地两分，农民承包的集体所有制土地被征用，就要被政府垄断地转变为国有土地，即使同一块土地不同权、不同价，损害了农民利益，又扭曲了市场，形成了特权和寻租空间，产生了土地财政、土地金融、不公平获利和腐败等问题。农民承包土地农用和工农城乡之间非农用地的流转，绝大多数情况应是市场主体之间的交易，但在很多场合农民缺乏自主处置权和讨价还价的权利，或者这种权利受到越出政府土地用途规划管制之外的干预。农民承包土地流转中的一些问题，还可追溯到农民土地的确权和承包土地权能不能完善的问题上。

土地流转问题的发生，表明了土地流转制度还不够健全，或存在不合理的方面。对农地流转问题认识的不一致，又加剧了土地配置行为的混乱。这些问题迫切需要我们进行具体分析，从制度上加以解决。

土地流转问题的解决，需要实践和理论的创新。不能因为土地流转中发生了亟待解决的问题，就看不到各地领导干部和乡村基层干部对土地流转新问题所做出的有益探索。在农地流转中，一些地方包括一些乡村进行了创新实践，创造出不少行之有效的办法，如在规划范围内以农民股份合作制的方式，将部分或全部农村土地进行自主开发，发展二、三产业，或使农村集体土地进入非农建设用地市场。对这方面的经验和办法，有的一时看不准，应允许试验，对看准了的，就应总结完善，使之上升为相应的具体政策，逐步实现制度化。

三、完善农民承包土地流转制度的目标和体制、政策要求

1. 解决农民承包土地流转中的问题、完善土地流转制度，首先要明确基本的出发点和战略目标。

农民承包土地流转涉及多方面的问题。既涉及土地流转是否符合农业、非农产业和城镇化发展的客观条件和需要，又涉及土地流转中农民、企业、政府、开发商和社会公共之间的利益关系处理。如，农地农用范围的流转，涉及转出、转入双方的利益关系，及政府的公共服务；农地转为非农建设用地的流转，既涉及农民、企业及公共用地单位之间的利益关系，还涉及政府对农用土地的宏观保护、两种土地所有制的关系、非农用地级差地租的分配、政府的角色和服务等。要处理好这些利益关系，都要首先明确农民承包土地流转的基本出发点和三个目标。主要是：

首先，农地流转的基本出发点是尊重农民的主体地位和意愿，保护农民的土地财产权力和应有收益。

之所以要把尊重农民意愿，保护农民土地财产权利作为出发点，是因为：①承包土地是农民的用益物权和财产权利，土地是否流转要由农民做主（除了公共需要的情况之外），流转的价格要由其参与决定和认可，流转的收益为其所有。产权得到依法保护，在承包土地流转中农民的自主处置权、收益权不受侵犯，正是市场经济体制赖以存在和有效运行的

基础。②承包土地与农民的生存发展利益关系最密切。承包土地不仅是农民主要的财产和基本的生产资料，还是农民就业的依托、收入和生活资料的来源及社会保障。只有农民和处于转移过程中的农民工，才能把握自己是否有转出土地的可能和需要。尊重农民的土地流转选择权，才能使流转合乎“天时、地利、人和”，反之，就可能因转出土地而影响其生存发展。③土地流转中的农民权益，实质是生产关系问题。生产关系要适应生产力的发展，而生产力的首要因素是人，是人的积极性，要适应其发展，就要尊重劳动、经营者的权利和选择，这样才能够调动和发挥好他们的积极性。在土地流转上，就是要尊重承包土地的农民和农民工的利益和选择，才能保护而不是伤害他们的积极性。

历史经验表明，损害农民土地权益对社会发展的负面效应非常严重。改革前发生的损害农民利益的问题，不仅在于低价统购农产品，让农民为以重工业为主的工业化作贡献，更重要的是农村人民公社制度剥夺了他们自主支配土地及劳动成果分配的权利，伤害了他们的积极性，而且农村内外部体制也限制了他们进城就业的自由。改革开放后，农民在承包土地经营权利和转移就业上有了根本性的改观，但仍存在就业和社会待遇的二元差别，以及土地流转中的二元体制。各种在土地农用、非农用土地流转中伤害农民利益的行政行为，表面上为政府或地区带来了好处，实际上是为日后埋下了隐患。

要解决土地流转中的问题，就要尊重农民的意愿和土地权利。农民和农民工整体上是推动发展的巨大动力，但作为个体，在资源、社会资本的占有上又处于弱势，这就尤其要维护他们赖以进退的土地权利。农民的意愿和处置权受到尊重，才有利于使土地流转符合客观实际，符合市场机制，符合农民利益。这是土地流转中农民不吃亏、少吃亏的必要条件。

其次，要通过国家宏观控制农业用地转为非农业土地的总体规模，保住必须的耕地规模，保障以粮食为主的食物供给安全。

目前我国农用耕地 18.3 亿亩，仅占国土面积的 12.7%。13 亿人口的吃饭问题，必须立足国内解决，国家提出保住 18 亿亩耕地的红线是必须坚守的。而城镇的土地扩张，主要是将靠近城镇的农民承包耕地转变为城镇建设用地。这就需要在农业用地转为非农业土地的流转上，实行严格的城市发展规划和土地用途管制，即对土地交易流转予以规制^①，以保证 18 亿亩耕地的红线不被越过。国土资源利用结构，主要由农业用地、村庄建设用地、城镇工商服务业与居民用地、公共基础设施用地、生态环境用地等几个部分组成。抓住了基本农田的保护，就抓住了整个国土资源利用结构合理配置的关键。

第三，要适应工业化、城镇化发展和农村人口、劳动力转移的需要，并促进农业的现代化。

城乡经济社会发展和结构变革，必然要求城乡工农之间的土地流转、资源要素流动重组。城乡之间在土地利用上，既相互制约，又互相促进，由于城市施行密集、高效的土地利用方式，工业化进程中农业、农村人口向非农产业和城镇的集聚，不应是加剧农业用地

^① 为保护农田，对土地交易进行规制，是国际的通行做法。如日本，规制土地交易的方法，一般是以实行事前申请义务和终止交易等为主要内容的劝告制度，审批制度只适用于特别指定的规制区域。规制的要件，在于看他的利用目的是否得当和交易是否等价。见关谷俊作著，金洪云译，日本的农地制度，三联出版社，2004 年。

的困难,而要能为减少农村人口、缓解农业的人地矛盾做出贡献。基于我国人多地少的国情,处理城乡工农用地的矛盾,必须是城市既要装产业,又要装人,实现集约、节约用地,而且不要只是占用耕地。这就要形成适应工业化、城镇化和农村劳动力转移的土地流转及节约使用的体制、机制。

2. 在完善土地承包制度基础上,健全有政府宏观调控和土地用途管制的市场流转机制。

农地流转中农民权益受侵害问题的发生,既有土地流转机制中不符合市场经济或扭曲市场的不合理因素,也有农民土地承包制度权能不完善的问题。这就需要推进土地承包制度的完善和土地流转制度的创新。也就是要在工业化、城镇化、农业现代化发展和农村人口、劳动力转移的进程中,尊重农民意愿、保护农民土地财产权利,界定政府与市场的分工,形成在国家宏观控制、保住必须耕地的条件下,按照市场规则进行土地流转的机制。

3. 面对土地流转中的主要问题,采取符合现实情况与经济发展规律的政策措施,维护农民权益,协调多方利益。

转型期的土地流转有农民之外的多种主体参与,出现许多新情况和新问题。形成有利于保护农民土地权益,有政府土地用途管制的土地流转市场机制,需要从解决土地流转中的关键性问题入手。比如承包土地流转中的农民主体地位问题,农地流转与农业基本经营制度的关系问题,如何对待工商企业进入农地经营问题,城市化中农地转为建设用地与农民权益保护问题,农村集体土地进入非农建设用地市场或自主开发利用问题,农民工进城定居及其承包土地、宅基地的流转问题,新农村建设与农民宅基地问题,等等。需要面对土地流转中的主要问题,总结各地的实践经验,提出和采取符合经济发展规律与现实情况的政策措施,维护农民权益,协调多方利益。

四、本研究的特点和逻辑结构

杜润生在谈土地制度^①问题时说:“对于中国来说,土地制度问题不但在过去的农业社会是个重要问题,在工业化的进程中,甚至在工业化实现以后,仍然是个重要问题。因为中国的国情是人多地少,土地稀缺。因而,土地制度就成了影响一切方面的大问题,牵动了多方面的利益关系”^②。当前,土地制度构建的一个主要方面已是土地流转问题,在多方面利益关系的处理中,最突出的又是农民的权益问题。

本项研究期望突出的特点:①把城与乡、人和地结合起来,把时代发展的主题与大多数群众特别是农民的生存发展利益及自我努力结合起来,客观审视农地流转的地位、问题和制度完善。当前的农地流转已经是在城乡范围间进行,要适应农业发展在农用地范围的流转、满足日益增加的工商企业和城镇居民生活的需要、适应公共设施和生态环境的需要。土地制度包括农地流转制度,根本是人与土地关系的调适,而不只是土地资源的配置,它

^① 一般认为土地制度是为建立人与土地的应有关系,维持多数人共存的需要而形成的人们对土地所有、使用、处置、收益、继承的行为规范。

^② 杜润生,杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实,人民出版社,2005年。

既涉及经济要素组合、生产力的发展，又涉及生产关系，人与人的权益关系，特别是涉及农民的权益。总结我国的成功经验和挫折教训，重要之点，是要把时代发展的主题与大多数群众特别是农民的生存发展利益及自我努力结合起来。华裔历史学家黄仁宇很看重中国共产党在新民主主义革命时期假农民之手改造中国命运的思路^①，当时中国也期望由农业国变为工业国以摆脱挨打的局面，但实现这个要求的前提，不是工业化如何发展，而是要从使占人口绝大多数的农民获得土地，改变地主制在农村的经济、政治统治入手，实现反帝反封建的任务，从低层做起，为工业化发展扫清道路。在今天我国发展的新时期，工业化、城镇化已是发展的主题，但农村人口仍然占多数，同样要把这个发展的主题，与农民的生存发展结合起来，把工业化、城镇化发展与解决“三农”问题结合起来。从这个角度，才有利于把握农民的土地权益，特别是在土地流转中的权益的重要性，给予较为恰当的处理。^②把市场经济规则和土地流转问题的特点结合起来。一方面，农地制度、农地流转，必须建立在市场经济体制的基础上。以明晰、保护土地产权为基础，实行自主平等的交易，组织到有信用的交易中，维护交易双方的合法权益，特别是处于弱势地位的农民权益。这样才能激励投资和财富的创造与积累，包括对土地的保护和投入。另一方面，农地的特殊性，是利用农地的农业经营适宜于家庭经营，是要保护基本农田，需要对土地农转非进行用途管制，要把两者结合起来。^③把政府主导、企业推进的城市化，与农民自身开发土地、参与工业化，主动推进城镇化结合起来。在改革初期，表现为乡镇企业异军突起和小城镇发展，在新的阶段，除了打工之外是否能有农民自主发展二、三产业推进城镇化的方式？本课题通过对城郊村的调查，从这个角度提供了经验。

本项目吸收已有研究成果，利用村级调查，对农民承包土地流转问题进行了初步分析，其逻辑和结构是：①历史新起点的农地流转回顾；②农地流转中侵害农民权益已成为当前经济社会最大问题之一，分析其危害和原因；③地方的创新实践；④解决土地流转问题的基本思路、体制要求及要处理的关键性问题；⑤政策措施的选择。

^① 黄仁宇，中国大历史，北京三联书店，2008年。

第一章

历史新起点的农地流转回顾

最近我们在一些省市调研农民承包土地流转问题，结合相关资料的分析，认为完善农地流转制度，维护农民土地权益，已是转变经济发展方式、保持城乡经济良性发展、推进体制和法制建设、促进社会和谐的关键。

我国的改革发展，启动点和基础是农村实行集体土地承包到户，在农民获得承包土地的占有、使用、收益权利的基础上，重新恢复了农业的家庭经营，由此实现解决温饱的第一步战略目标，奠定了农村经济体制的基石，也拉开了全国市场化改革的序幕。工业化、城市化的发展，很大程度上是依靠从农村转移出来的廉价劳动力，大量农民工进城，启动和支撑了工业化的高速增长，同时，还依靠低价征收农民土地，增强了地方政府的财力及介入经济的能力，推动了城镇建设和公共基础设施的发展。但是，农民在改革中获得的土地权益和经营主体、产权主体的地位，在农地流转，特别是城乡之间农地向非农用地流转的过程中，经常受到威胁甚至侵害。由于替代农民在土地流转中的主体地位，随意触动属于农民的土地财产，随意给农民一个占地补偿标准，继续原来的扩张型经济发展方式，或塑造脱离农业生产方式的村庄建设模式，损害了农民利益，产生了大量矛盾，这已经成为我国当前的一个突出问题。如何在农地制度及流转制度上巩固已有成果，兴利除弊，将土地流转配置由政府垄断或行政推动，转向由政府规划控制和监管的市场运作，维护农民的土地流转主体地位和权益，已是当务之急和治本之策。

一、农地流转的基础——在农业家庭承包中还权于民的产权改革

（一）农地制度变迁决定农业国工业化进程中的兴衰治乱

在世界许多国家农业国工业化的发展中，农地制度改革都是从传统走向现代化的起点

和基础。在我国,古有“地为政之本”的历史传统,近代有孙中山先生“由平均地权而图社会改革、民生改善”的深刻认识^①,更有新中国建立前取得革命胜利、建立后各阶段发展、以至改革开放新时期里对农民土地是根本问题的实践验证。

新中国成立前,我国处于半殖民地半封建的社会,经济基础中现代经济成分很少,以农业和与农业相关的手工业为主体,农民占人口80%以上。推翻“三座大山”压迫的新民主主义革命,是为数不多的工人阶级及其政党依靠庞大的农民主力军,团结爱国进步力量,通过农村包围城市,主要依靠农民革命战争取得胜利。关键在于在农村发动和领导群众进行对封建地主制的土地改革^②,使农民获得土地,从而获得了农民的拥护。它显示毛泽东所提出的中国的根本问题是农民问题,农民问题就是土地问题的正确性。这种土地改革一直到新中国成立初期才全面完成。中国农村改革的推动者杜润生在回顾土地改革时说:“我国土地改革,‘发动群众重建基层’,使民主革命走出了‘改朝换代’的旧模式,展现出‘改天换地’的新格局,产权结构的公平性深得农民拥护。其后,实行了集体化,但在改革开放以后又为‘家庭承包制’所取代……所以说,土地改革对中国乡村社会的正面影响不但是历史的,也是现实的,其意义直到今天仍远未过时。”^③

新中国成立后至改革前,农地制度状况也对“三农”及整个经济社会发展起着基础性作用。这个时期的农地制度变化,先是继续完成消灭地主制、把大量土地分给无地少地农民的土地改革,普遍建立起农民当家作主的自耕农制度,可以称之为农地的“私有私营”。它极大地解放了生产力,推动了农业发展,成为促进国民经济恢复和稳定的关键。此后经过互助合作,实行集体化和人民公社化,土地由私有变为集体公有,由农户家庭经营变为集体经营,可以称之为农地的“公有公用”。虽然实现了农地的集体所有制,消除了农村产生“两极分化”的土地制度基础。但是,实行农地集中经营、农民集体劳动、劳动成果由集体统一分配,对社员评工记分、按工分分配的办法,使农民失去了生产经营的自主权和财产、收益分配的支配权,形成“吃大锅饭”、“干好干坏都一样”的平均主义,极大地挫伤了农民的劳动积极性。这是农业长期得不到发展,1/3农民温饱问题得不到解决以及广大农村陷于贫困的深层原因。加上计划经济体制下工农产品的价格剪刀差,城乡分割二元体制限制农民转移就业,以及把农民经营自留地、家庭副业都作为“资本主义尾巴”来限制的“左”的政策,使农业、农民、农村都处于发展缓慢甚至徘徊停滞状态,制约了城乡经济社会的发展,以至在“文化大革命”中陷于国民经济崩溃的边缘。

① 在中国古代,孟子说“仁政自经界始”(“经界”即指地界),管子说“地为政之本也”。近代孙中山先生说“若能将平均地权做到,那么社会革命已完成七八分了”。

② 土地改革,在1927—1937年间有井冈山土地法和中华苏维埃共和国土地法,没收土地“分给贫农与中农”,抗日战争时期为减租减息,解放战争时期有中国土地法大纲,宣布实行“耕者有其田”的土地制度,按乡村全部人口,不分男女老幼,统一平均分配土地。新中国成立后继续完成土地改革的任务,1950年制定的土地改革法规定实行“农民的土地所有权制”,没收的土地,除依法规定收归国家所有者外,应当“统一地、公平合理地分配给贫苦农民所有”,将7亿亩土地分给了约3亿农民,1949—1953年全国粮食产量由1132亿千克增长到1618亿千克,1956年更达到1927亿千克。

③ 杜润生,杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实,人民出版社,2005。

(二) 集体土地承包到户是经营体制改革，也是还权于民的产权制度改革

新时期我国的改革从农村实行农业家庭联产承包制取得突破。99%的农村实行了由安徽省凤阳县小岗村首创的大包干到户办法，即生产队的集体土地分包到本集体的农户，农户自主经营，所得收入“上缴国家的，留够集体的，剩多剩少都是自己的”。

【专栏 1-1】

小岗村首创大包干到户^①

改革前，安徽省凤阳县梨园公社小岗生产队是个穷队。从1956年高级社以来，这个队一直在走下坡路：地荒、人穷、集体空。生产水平低下，集体经济已经崩溃，社员生活极其贫困。1979年春，小岗自行采取了“包干到户”的责任制，仅一年时间，社员就翻了身。

1949—1955年，即从土改到进入高级社前，是小岗村发展的黄金时期。小岗生产队，原是小岗村。新中国成立后，这个村同千千万万个中国农村一样起了翻天覆地的变化。土改时小岗31户，160多口人，村民分得了梦寐以求的土地，做了土地的主人，生产积极性空前高涨，过上了安居乐业的日子。政府一号召，就互助起来了。后来发展到34户，175人，30头牲畜，耕种1100亩^②土地。集体化以前，全村正常年景粮食总产都在十八九万斤^③，好年成可达20多万斤。平均每人1000多斤。那时是送公粮一路唱，卖余粮排着队，全村根本没有外流，人们把外流讨饭看做不光彩的事。

1956—1978年高级社、人民公社时期是小岗发展受到严重挫折的时期。1955年办初级社时，小岗村没跟上。1956年入了高级社。第一年境况还不错，全队收了16.5万斤粮食，平均每人600斤口粮，留下种子，其余4万多斤都卖给了国家。这4万多斤粮食是小岗入高级社后第一次，也是以后23年最后一次向国家作的贡献。1957年反“右派”时来了整风整社工作组，批“怪话”，小岗人便鸦雀无声了，从此上面叫怎么干就怎么干。那年冬天小岗队第一次吃上了国家供应粮，从此，小岗的黄金时代过去了。

1958年“大跃进”，小岗又跳上了“共产主义金桥”。生产上的“瞎指挥”相当厉害，工作组提出要“十里芋峰岭，五里菜花香，千亩水稻方”。结果是“十里芋峰岭变成大草荒，五里油菜地未收半‘土缸’，千亩水稻方没收多少粮”。由于“五风”越刮越大，使生产力受到严重破坏。1960年三年困难时期，非正常死亡60人，有78人背井离乡，外出逃荒。1962年安徽省推行“责任田”办法时，小岗由于迟了一步，秋种时刚刚种上了小麦，上级下令改正“责任田”，又归了大堆，因此第二年夏收时，抢的抢、偷的偷，结果生产队集体只收到粮食965斤，留下了900斤的种子，每人只分了一斤半。所以当时有个

① 参见吴庭美，一剂必不可少的补药——凤阳县梨园公社小岗生产队“包干到户”的调查，1979年12月20日；张万舒，中国，有这样一个村庄，1980年12月。

② 亩为非法定计量单位，1亩=666.6米²

③ 斤为非法定计量单位，1斤=0.5千克。

“种二十（斤），收十八（斤），不用镰刀用手拔”的说法。接着就暴发了“文化大革命”，小岗村分成了两派，斗来斗去。10年“内战”期间小岗生产队的生产非常落后，群众生活十分穷困。但是，尽管如此，还是照批“资本主义”。社员严金昌，家里有7口人，1975年在家前屋后种了几分地生姜、辣椒、大葱，自家一二十棵柿子树看管得好，秋后烘一烘到集上卖了，并喂了两头肥猪，年收入八九百元。得的这些钱，主要是到小市场买点粮食养家糊口，免得逃荒要饭。但在当时那种“富则修”、“一切共同”理论的指导下，严金昌被大队、公社批判了三四场，险些被戴上“暴发户分子”的帽子。他气愤地说：“都喝西北风，就平均了！”“文化大革命”10年，县、区、公社都派人到这个队抓阶级斗争，支一派压一派，搞得生产队干部像“走马灯”一样换来换去，“算盘响、换队长”，全队17个男劳动力，都先后当过队长或副队长。

经过“文化大革命”10年浩劫，小岗队已是名副其实的“吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济”的三靠队，户户外流、个个讨饭。据统计，从高级社以后，国家给小岗贷款15632元，无偿投资2425元。从1966—1978年的156个月中，有87个月吃供应粮11.4万公斤，占这13年粮食总产的65%，占集体分配口粮总数的79%，供应种子3.3万公斤，国家花钱买耕牛10头，犁耙农具也是花国家钱买的。小岗队社员说：“农民种田，国家给钱，缺吃少穿，国家支援。”群众对政府的救济支持感恩戴德，但也说：“我们都是庄稼人，种了一辈子地，看着长庄稼的地大片荒着，心里像油煎的一样。我们种田人不交一粒公粮，却常吃着国家供应的粮食，感到面愧。我们也知道怎么干能多收粮食，但是‘政策’不许啊。”

1979年春首创大包干到户责任制。1979年春，凤阳县委在贯彻十一届三中全会精神过程中，从实际出发，在全县有领导推行本地创造的“大包干到组”^①生产责任制。20户的小岗，分成4个作业组，不行；分成8个，还是合不拢。生产队领导班子的年轻人，请教经过“五风”的老汉关庭珠，他说：“六一年的‘救命田’很中用，一干就增产”。副队长严宏昌说：“对，那叫‘责任田’，同‘大包干’差不多，一竿子包到户。”队长严俊昌说：“咱们就套着包干到组的办法，搞个包干到户不行吗！”关庭珠说“行是行，就怕上面不准干呀！”严宏昌说“咱小岗已经穷得没门了，只要国家、集体、个人都有利，为啥不准干”，关庭珠说“你年轻，才当干部，不懂上面的规矩啊！”严宏昌说：“人家别的公社能走了大包干到组的第一步，咱们为什么不能偷偷走第二步？”严俊昌说：“这倒是个办法，只要社员一致同意，就偷着干，出了事，咱们几个顶着，撤职、处分都行，只要能增产，总不能开除咱们的社籍吧！”他们就这样拿定了主意。

农历1979年正月的一天，严俊昌在社员大会上说：“全县都搞‘大包干到组’，咱们干脆‘大包干到户’。”社员说：“行！干！中央说生产队有自主权，咱们有这个权！”严宏

^① 1977年安徽省为了把农业搞上去，解决农民吃饭问题，提出了以生产为中心，制定了以尊重生产队自主权、贯彻按劳分配、搞责任制，调动群众积极性为核心的《省委六条》，放宽了农村政策。1978年在贯彻省委六条的过程中，在十一届三中全会精神指导下，广大农民冲破了“两个凡是”和“左”的禁锢，创造了包产到组、包产到户等多种形式的联产承包制，凤阳县农民创造了大包干到组的责任制。包产到户组是生产队对包产小组实现五个统一，以产计工，超奖减赔，统一分配，手续繁杂。包干到组是小组向生产队“上缴国家的、留够集体的，剩多剩少都是自己的”，该拿的拿在明处，该得的心中有数，既省事又简单。大包干到组比包产到组前进了一步。

昌说：“大家都同意，就这样干！但这是偷着干，瞒上不瞒下，以后漏了风，上级追查，我同严俊昌顶着。”小岗人就这样行使了自主权。

全队 517 亩地，按人分到户，10 头牛评好价，两户一头，国家农副产品交售任务、还贷任务、公共积累和各类人员的补助，按人包干到户，包干任务完成后，剩多剩少都归自己。

没有不透风的墙。小岗队搞大包干后不久被公社干部发现，觉得小岗队很穷，人也“难缠”，本想用不供应化肥、种子的办法压他们一下，但总觉得事关重大，不能冒这个险。于是，他们向县委作了汇报。县委书记陈庭元是一位在战争年代从苏北来到滁县地区工作的老同志，曾因敢讲真话吃了不少苦头。1957 年他认为集体化的步子要慢一些，差点被划成“右派”；1958 年大炼钢铁时，挨了批斗，成了“右倾机会主义分子”，被关押，丢掉了县长的乌纱帽，留党察看，下放农村劳动；“文化大革命”中又成了“走资派”。他心系农民，人生道路与小岗人、凤阳人民、中国农民所走的路，紧紧地胶着在一起。他到小岗看过后给公社领导说：“小岗已经穷得‘灰’掉了，还能搞什么资本主义，最多也只想多收点粮食，吃饱肚子，就让他们试试吧！也许这个办法能起点作用。就是复辟了资本主义，不就是一个生产队嘛，全县有三千多个生产队，也无关大局。”公社干部看到县委书记这样表态，也就不再追究了。于是小岗队的大包干到户就保存下来了。

小岗队大包干到户一年的实践。实行大包干到户的 1979 年，小岗队全年生产粮食 13.24 万斤，相当于 1966—1970 年五年粮食的总和，油料总产 3.52 万斤。群众高兴地说：“过去 20 年总共也没有收到那么多的花生、芝麻。”家庭副业也有很大发展，生猪饲养量达 135 头，超过历史任何一年。全年粮食征购任务 2 800 斤，过去 32 年一粒未交还年年吃供应，今年向国家交售粮食 24 995 斤，超额 7 倍多，还准备再卖 5 000 斤山芋干。油料统购任务是 300 斤，过去从未交过，这年完成花生、芝麻 24 933 斤，超过任务 80 多倍。全队还第一次还国家贷款 800 元，留储备粮一千多斤，留公积金 150 多元。唯有棉花没有完成任务，社员说：“明年要多种点棉花，一定要补齐。”随着生产的发展，社员人均收入 400 多元。最高的户总收入达五六千元，人均 700 多元，最差的一户人均也有 250 多元。社员严付昌，8 口人，两个劳力，划地 36 亩，开荒五六亩，共收粮食 1.3 万多斤，人均 1 500 多斤；农副业总收入 5 400 多元，人均 700 多元。收入最少的关有江，全家 7 口人，两个劳力，共收粮食 7 650 斤，人均一千多斤，农副业总收入 1 700 多元，人均 240 多元。

丰收使小岗队的群众对夺取来年的更大丰收充满了信心。他们说：“有了今年的本钱，明年肯定还会大增产。”秋种时，两个多月未下雨，社员群众男女老少齐上阵，一担担、一桶桶、一盆盆，挑水、拎水、端水造墒抢种小麦。种的小麦一般都是三肥下种，有的四肥下种。不少户不但施足了小麦的底肥，还留足了明年小麦追肥和春种用肥。有的户家有万斤粮，备有千斤肥（商品肥）。据统计，全队秋种前后共买化肥、磷肥、饼肥等各种商品肥 7.7 万多斤，花了 8 200 多元，未要国家分文。

农业丰收了，人们的精神面貌也发生了很大的变化。“参观”的人去了，他们总是像接待客人一样，把人们引进低矮尚未修复的茅屋，捧出炒熟的花生、瓜子。他们总是指着满满的笸子、圆鼓鼓的“草包”，自豪地说：“看！这不都是粮食，过去队里的仓库也别想有这么多！”外地讨饭的来了，他们分外大方，说：“往年，我们也是这样，谁有得吃还出