



转型与产权理论探索丛书(第一辑)  
主编/周冰

The Collection Explored of the Transition and Property Rights Theory

万举/著

The Conflict and Amalgamation of the Land Property Rights in Chinese Transition

# 转型中的土地产权 冲突与融合



经济科学出版社  
Economic Science Press

《转型与产权理论探索丛书》

# 转型中的土地产权冲突与融合

万 举 / 著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的土地产权冲突与融合/万举著. —北京:  
经济科学出版社, 2010. 6

(转型与产权理论探索丛书)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9271 - 2

I. ①转… II. ①万… III. ①土地所有制 - 研究 -  
中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 066822 号

责任编辑: 沙超英

责任校对: 杨 海 郑淑艳

技术编辑: 董永亭

## 转型中的土地产权冲突与融合

万 举 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.25 印张 190000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9271 - 2 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

## • 丛书序言 •

# 坚持中国经济学理论研究的主体性原则

就像国人的奥运金牌情结一样，中国经济学界的诺奖情结实在是太强烈了。自 1994 年北京大学中国经济研究中心成立时起，林毅夫明确表达了对中国学者获得诺贝尔经济学奖的热切期盼，学界和媒体立即广泛响应，部分老一辈经济学家也按捺不住激动之情，撰文呼应，一时间似乎中国很快就要出现诺奖获得者了。那么，中国在未来不太长的时间里究竟能否摘取诺贝尔经济学奖的桂冠呢？如果可能的话又是凭什么样的研究成果折桂呢？拿 2009 年的两位诺奖得主来说，他（她）们的获奖作品都是 30 年前研究发表的成果。自 1969 年瑞典银行首次颁发诺贝尔经济学纪念奖以来，迄今共有 64 位获奖者，从其研究成果发表到获奖的平均时间超过了 30 年。这就是说，如果预测未来 30 年内诺奖可能的获得者的话，其研究成果现在就应该已经出现了。环顾当下的中国经济学界，可以举出类似这种分量的、具有开创性、系统性而又被广泛认可的研究成果吗？不免令人汗颜。

本来，科学和学术研究的目的并不是为了获奖，而是为了认识世界获取新知识，人类科学研究的终极目的则是为了改造世界。由于事物的无限复杂和发展变化，人的有限理性和认识的可错性，对新事物和新知识的探索是一个

永无止境的航程，科学和理论的发展也就永远不会停止。知识就是力量，它会改变人们的思想和行为方式，从而改变社会及其发展演化的道路。一个民族、一个国家和一个社会的理论水平决定着这个民族、国家和社会的精神文明发展的高度。正因此，恩格斯说：“一个民族想要站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维”<sup>①</sup>。创造是人的一种本性。科学理论研究的探索性质决定了它从不重复，在满足好奇心和求知欲的同时，总是在挑战前人和自我，是最具有创造性的活动，因此是一种最符合人的本性的工作。从这个意义上来说，科学研究本身就是对研究者的最大报偿，研究过程的复杂艰巨和取得成果时的喜悦，就是激励学者不断探索的强大动力，因为在这个过程中，他不仅满足了自己强烈的好奇心，而且也实现了作为一个真正的人的价值，为人类社会知识的发展留下了个人的印记。凡是真正的思想产品，社会总会以某种方式承认的。至于奖励之类，只是社会承认的一种方式罢了，实际是科学理论研究结果的一个副产品。副产品当然也有其价值，甚至是非常重要的价值，但是绝不当本末倒置，喧宾夺主，淡忘了科学和学术研究自身的目的。更何况，奖励作为科学发展的激励机制，在刺激催生出更多研究成果的同时，实际也在控制、引导和限制着科学理论发展的方向，诱导功利主义和机会主义行为，排斥和扼杀着真正的学术兴趣和学者个人的选择自由。过多和过度使用奖励机制对科学和理论的发展弊大于利。

中国当然应该出世界级的经济学家。中国作为一个有五千年悠久文化传统的伟大民族，是最大的发展中国家和体制转型国家，改革开放以来又是经济增长最快的国家。经过30年高速增长，中国的面貌已经发生了翻天覆地的变化，国际地位越来越重要，对世界经济的影响越来越大，中国经验、中国道路和中国模式正受到越来越

---

<sup>①</sup> 恩格斯：《自然辩证法》，《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第467页。

越多的关注，中国的经济问题已经有了世界性的意义。毛泽东在论文艺时曾说过：人民生活“是一切文学艺术取之不尽，用之不竭的唯一的源泉”，“过去的文学作品不是源而是流”<sup>①</sup>。其实，这话同样适用于科学和理论的研究。作为理论物理学家的杨振宁认为，科学，即使最纯粹的理论科学，也是从实际现象和社会实践中发现和提出问题，形成理论的。如果没有学术传统的传承和思想理论的渊源，学术的发展就难以达到深邃浩瀚的境界，难以形成蔚为大观的气势；如果不是面对现实生活中的矛盾提出问题，科学的生命就将枯竭。什么人能成为重要的甚至是伟大的经济学家？就是那些研究了影响一个社会、一个国家乃至人类福祉的最重要经济现象的人。当今的中国为经济学家提供了这种历史性的机遇。

但是，把握住机遇不仅需要有时代的责任感和理论勇气，而且还要有心智选择正确的研究方向。在信息化和全球化的时代，中国经济学的发展首先需要的是理论研究的主体性，这就是，在经济学的理论研究中明确中国的立场，从中国的国情出发，不分理论流派，充分吸收和借鉴国内外各种经济学说，为解决中国的问题而进行理论研究，并以此来推动中国经济学的发展。近年来流行的说法是，中国经济学研究要现代化、国际化和本土化。然而，科学理论虽然有着新和旧的区别，但是却并不存在所谓的先进和落后的问题，存在的只是解释力的强弱和对所研究的问题是否适合及其程度大小的问题，因此，所谓经济学现代化的说法是很荒谬的。所谓国际化，实际就是理论研究要以北美主流的新古典主义和凯恩斯主义经济学为本位，而为了使西方经济学的理论能够适合中国的需要，所以要将其本土化。这种主张颠倒了科学理论发展中的源和流的关系，因此是不可取的。

---

<sup>①</sup> 毛泽东：《在延安文艺座谈会上的讲话》，《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1969年版，第817页。

理论是思维的强大工具，认识任何复杂的事物都不可能离开理论思维，但是，理论作为人的思维的主观创造物，又不可避免地存在着局限性，这就是它的倾向性和可错性。任何理论，特别是人文社会科学理论，都依赖着它所产生的那个特定的时代和社会的文化背景，不可能摆脱历史和制度的制约。理性思维需要借助理论概念作为思维的语言符号系统来进行，但是作为语言概念系统，理论始终和它所反映的客观事物之间存在着某种程度的差距。任何理论，都代表了一种特定的思维方式、一种看问题的角度，甚至一种立场和观念，完全客观和中性无偏的社会科学理论是不存在的。理论一旦形成并被人们接受，就具有了支配力量，就有了话语权，就会在无形中影响人们的思维，因此在提高人们思维能力的同时，也在遮蔽和扭曲着人们的视线，使人们难以认清面对着的事物的真相。因此，只有透过一切既有理论语言的迷雾，才能真正看到纷繁复杂现象背后的事实及其本质，并在此基础上提出相应的概念，发展理论。为此，我们主张以不群不党、不帮不派的态度对待发展到今天的各种经济学理论，以海纳百川的胸怀学习、吸收和融会贯通，用来解决中国经济转型和发展所面对的问题，建立以中国为背景的经济学理论，进而为经济学科的发展做出贡献。

我们这个学术团队就是本着这种精神从事中国经济转型的理论研究的。我们的研究主要着眼于发现中国经济体制转型过程中那些最具特色并对现有理论构成挑战的现象，努力挖掘和揭示出其中所具有的原创性理论含义，试图以此来促进转型经济学理论的发展。前一个时期，我们的研究集中在经济体制转型的宏观层次的各个方面，研究成果主要体现在“转型经济学理论前沿丛书”（社会科学文献出版社2007年版，共8本）中。目前，我们把研究的重点转向了体制转型过程中的产权制度及其变革的理论，因此现在这套书定名为“转型与产权理论探索丛书”这套丛书和前一套丛书是姊妹篇。收入本丛书的各部著作，除了由我主持的研究课题的成果之

外，都是在我指导的南开大学博士研究生的学位论文基础上修改而成，其中少数延续了对体制转型的宏观研究，更多的则是以中国体制转型为背景进行的产权理论研究，也有以中国体制转型过程中产权制度变革过程为重点的研究。我们在这方面的研究还没有结束，因此本丛书将分辑陆续出版。这些研究分别从各种不同的产权主体、产权客体或者产权的基础理论方面进行探索，是对产权理论的深化和发展，有助于加深人们对产权理论和我国产权制度现状的理解，可供各方面的研究者和学习者阅读参考。这套丛书是我们在转型和产权理论上的探索，不成熟和不完善之处，希望能得到读者的斧正，也希望我们的工作能为未来中国出现可以问鼎诺贝尔经济学奖的研究成果铺路添砖。

周 冰

2009 年冬至

## 内容摘要

---

本书以城中村为具体考察对象，研究我国城乡二元社会经济结构在快速城市化进程中的二元土地产权利益冲突与融合问题。

“城中村”是指在我国转型经济城市化过程中，耕地被征占、村民已脱离第一产业生产、村庄已被城区包围，但仍保持传统乡村社会经济管理体制和空间居住结构的原农村村落。城中村问题是我国自城市经济体制改革以来快速城市化进程中逐渐凸显的一个问题。在进入 21 世纪之后，城中村问题所蕴涵的矛盾冲突急剧呈现：它不仅在城市规划、城市建设和城市社会文化上阻滞城市现代化发展，更主要的是传统乡村管理体制和城乡居民获取产权利益的制度背景的巨大反差使城中村成为城乡利益冲突的聚合点。这昭示了中国城乡“二元”分割的经济和社会管理体制在快速城市化进程中变革的实质，即转型经济的城市化应当是城乡居民利益关系的重新整合过程。我国城乡“二元”分割制度是指以“二元”所有制为核心，包括行政体制、财政体制、户籍制度和社会保障制度等在内的城乡分割的两套制度体系，“二元”所有制的基础是“二元”土地所有制，或“二元”土地产权制度。本书研究的目的是要揭示城中村问题产生的根源，并寻求化解问题的出路，进而为顺利推进转型经济城市化进程和土地产权制度创新提供思路。

产权分析是本书的主要研究方法。本书系统提出产权维度分析框架，即基于产权主体、产权客体和产权束三要素，考察决定产权利益的三个方面：产权内涵维、强度维和时间维三维度。本书强调了国家（或政府）的作用，国家对产权的界定与保护决定了实际

产权主体的权利及其获取产权利益的限度。

在转型经济城市化过程中，城区扩张是经过征收集体土地来完成的，国家通过一系列制度安排垄断城市化进程，并寻求成本最小化的城市化道路是城中村产生的直接原因。从法律规定和具体实践两方面讲，由于产权主体地位的差异，国有土地产权具有集体土地产权所不可比拟的产权维度优势。国家在事实上恰恰利用了两种公有土地的产权模糊和不平等促进了社会财富的快速积累与集聚，从而为整体经济快速增长和效率提高提供了动力。城中村问题的典型意义使我们从一个焦点来观察、研究经济和社会管理体制从“二元”向“一元”转型过程中不能回避、必须化解的矛盾和问题，城中村这一问题的出现表明，国家并没有很好地抓住转型经济城市化这一契机来整合城乡利益关系。

城中村问题的解决需要表、里两种路径：一是改造现有城中村，二是避免新的城中村问题。城中村改造要顺利推进，应逐渐化解矛盾冲突：在集体土地国有化时，必须保障村民获取持久收入流的产权对等置换，而不是完全依靠国家征收权进行利益非平等交易获取集体土地。要根本避免新的城中村问题出现，应在渐进平滑转型过程中改造集体所有制，其核心在于集体土地产权制度的创新，即在经济转型过程中促使二元土地产权的融合。为此，本书提出转型经济就是权力分配资源向权利与利益对等实现机制的转化的观点，即国家权力逐渐淡出经济资源配置而让位于市场机制，由此逐渐打破对城市化的政府垄断，鼓励在宏观规划指导下由社会经济发展本身所引致的自然演化的城市化，在这种社会经济自然演化中，各产权主体公平地获得产权利益；保证各类土地产权具有同等的基本产权内涵维度，并保障各类土地产权平等进入市场；推进健全的社会保障体制等社会配套制度建设，政府转换职能并依法行政。

**关键词：**转型经济 城市化 产权维度 二元土地产权 城中村



Contents

## 第1章 导论 / 1

- 1.1 问题的提出与本书研究的意义 / 1
- 1.2 文献综述 / 5
- 1.3 本书研究方法、逻辑思路与结构安排 / 23
- 1.4 本书研究的主要创新点与不足之处 / 26

## 第2章 产权维度与二元土地产权制度：分析框架 / 29

- 2.1 产权、产权要素与产权维度 / 29
- 2.2 我国二元土地产权的三要素和三维度 / 45

## 第3章 城中村产生的根源 / 60

- 3.1 我国城市扩张现状与转型经济城市化的特殊任务 / 61
- 3.2 城中村产生的原因之一：转型经济国家垄断  
城市化 / 68
- 3.3 城中村产生的原因之二：成本最小化的城市化  
道路 / 81

第4章 城中村中的土地产权利益冲突 / 98

- 4.1 城市土地收益构成变动 / 98
- 4.2 土地增值收益归属  
——城中村集体土地产权利益认定 / 108
- 4.3 村民集体与村民个体的行为分析 / 115
- 4.4 房地产开发商的行为分析 / 126
- 4.5 城中村的集体土地产权利益冲突 / 131

第5章 现有城中村改造：城中村问题的化解 / 139

- 5.1 城中村改造实践 / 139
- 5.2 城中村改造的实质 / 147
- 5.3 城中村改造过程探讨 / 153

第6章 二元土地产权的融合：在转型中整合城乡  
利益关系 / 163

- 6.1 改造集体所有制，重构土地产权关系：消除城中村  
问题 / 163
- 6.2 钳制“掠夺之手”：回归经济发展的市场动力  
机制 / 167

附录：关于城中村问题的部分调研资料整理 / 175

参考文献 / 198

后记 / 217

# 第1章

## 导 论

### 1.1 问题的提出与本书研究的意义

#### 1.1.1 问题的提出

“城市化是指从人口稀疏、空间上相当均匀遍布、劳动强度很大且个人分散为特征的农村经济，转变成为具有基本对立特征的城市经济的变化过程。”<sup>①</sup>《中华人民共和国国家标准城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)中城市化定义指“人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程。又称城镇化、都市化。”自1978年以来特别是城市经济体制改革以来，快速城市化已经成为中国现代化、工业化、国际化等各项社会实践活动中的突出特征。<sup>②</sup>据统计，我国人均国内生产总值(GDP)已从1978年的381元增加到2007年的18 934元，增加了48.7倍；2007年全国完成GDP总

---

① 沃纳·赫希：《城市经济学》，中国社会科学出版社1990年版，第26页。

② 钱纳里和塞尔昆(1989/1975)以经验数据验证，城市化是一个国民经济发展中的因果链条上各类事件的最后结果。此外，除把城市化看成是生产结构变化的结果外，还必须把它看成是某种程度上分散的发展过程。参见[美]霍利斯·钱纳里、莫尔塞斯·塞尔昆：《发展的格局1950~1970》，中国财政经济出版社1989年版，第56~58页。

量 249 529.9 亿元,比上年增长 11.9% (国家统计局, 2008)。<sup>①</sup> 据李金昌和程开明 (2006) 研究,我国人均 GDP 在短期内每变动 1%,城市化水平将同方向变动 0.37 个百分点,而这一系数在长期为 0.71,说明我国经济增长对城市化的长期影响更为显著。1979 ~ 2007 年,全国 GDP 年均增长 9.8%,同时城镇人口年均增长速度为 4.4%,城市化率已从 1978 年年底的 17.9% 上升到 2007 年年底的 44.9%。到 2007 年年底,全国城市建成区面积已达 35 469.7 平方公里;全国地级及以上城市占全国 6.5% 的土地面积和 28.2% 的人口生产的“地区生产总值”已占全国 GDP 的 63.0%。

快速城市化进程中的城区范围急剧扩张直接冲击着我国传统城乡二元分割的产权制度和社会经济管理体制,带来了许多利益冲突。据于建嵘 (2005) 的课题组调研,仅 2004 年上半年央视焦点访谈栏目观众声讯记录统计表明,农村土地问题占“三农”问题电话声讯记录的 68.7%;在对进京农民上访的问卷调查中,有 73.2% 的涉及土地问题;因土地问题引起的警民冲突占农村群体性突发事件的 66.9%。2005 年全国发生的群体性事件大约有 74 000 起,其中工人、农民维权问题占了 65% 多 (工人 30%, 农民 35%),而农民土地问题又占农民维权问题的 65% (于建嵘, 2006)。因此,土地产权利益冲突成为各种社会利益冲突的焦点,而“城中村”演化中的利益冲突是转型经济中此类问题的典型代表。

“城中村”是指在我国转型经济城市化过程中,耕地被征占、村民已脱离第一产业生产、村庄已被城区包围,但仍保持传统乡村社会经济管理体制和空间居住结构的原农村村落。“城中村”现象出现于 20 世纪 80 年代中期城市经济体制改革之后,尤其是改革开放最早的东南沿海地区大、中城市里。对“城中村”的认识是随着这一现象的演化过程不断深化的,从对这一现象的命名变化可见

---

<sup>①</sup> 本书数据除特殊说明外,均来自国家统计局:《中国统计年鉴 (2008)》(电子版),中国统计出版社 2008 年版。

一斑,如称作“都市里的村庄”(任文辉和程帆,1989)、“都市边缘农村社区”(周大鸣,1993)、“都市里的乡村”(田莉,1998)、“城市里的乡村”(敬东,1999)、“都市村庄”<sup>①</sup>(马广钦和巴明廷,2005)等,在理论渊源上来自于20世纪80年代就开始的对“城市边缘区”或“城乡结合部”的研究(顾朝林等,1995)。这说明,城市经济现代化发展水平在快速提高,人们对“城中村”的关注程度也伴随着由东南沿海经济发达地区向内地的梯度扩散推进的快速城市化进程而提高,深圳、广州、珠海等城市的“城中村”演化、发展与改造进程深刻影响着内地大、中城市同类现象的发展。“城中村”已经成为近年来各地城市化进程中的普遍现象,“城中村”俨然成了我国转型经济中传统乡村与现代城市二元社会经济形态一元化演化过程中的典型问题集结地。

根据“城中村”演化过程及其在城市边缘区位的变化,可将其划分为位于城区周边有较多耕地的“城中村”、接近城区边缘有很少耕地的“城中村”和位于繁华城区只有村民宅基地和公共集体土地的“城中村”(李培林,2002;吴智刚和周素红,2005)。在繁华城区的“城中村”最具有典型意义,因为它们早已成为“无农的村落”(李培林,2004),反映了“城中村”的现实困境。

并且,“城中村”问题已常被认为是现代城市协调发展的障碍。(1)“城中村”虽处城区之内,但它仍保持村庄原有用地和建筑格局,不受城市发展规划和建设用地规划的有效管理和约束。村中乱搭乱建,住宅、商用房、工业用房(地)混杂,道路狭窄阴暗,出现“一线天”、“握手楼”、“贴面楼”等现象,使得现代城

---

<sup>①</sup> “都市村庄(urban village)”在国外研究中的含义与国内“城中村(villages in city)”的含义有天壤之别,是两个完全不同的概念。国外的都市村庄是移民社区,是城市居民对村庄中人与人、人与自然之间和谐关系的向往而在城市边缘营造的社区,居民一般是高收入群体。国内的城中村是真正的村庄,原居民为农民,是移民与本地农民的混合型居住区。所以,城中村不宜称“都市村庄”,英译名也不宜译为“urban village”。参见李俊夫(2003:4)。

市发展战略的实施受到阻碍。(2)“城中村”管理体制沿用传统乡村的乡镇政府—村委会—村民小组—村民家庭的“政经合一”乡村管理模式,没有纳入城市统一管理。“城中村”公共设施缺乏,缺乏城市基本规范的水、电、气、暖等配套设施;垃圾遍地、脏水横流,卫生条件极差。(3)“城中村”已成为城市低成本生活区,大量外来人口聚集,远远超过原住村民,人口密度大,带来治安、文化和社会管理等一系列问题。“城中村”成为城市中“黄、赌、毒”泛滥和环境“脏、乱、差”区域,甚至被认为是城市“毒瘤”。为此,各大、中城市先后推进的“城中村”改造实践,又进一步彰显了此类问题在社会经济转型中的标本意义。“城中村”将原有空间分割的城乡二元体制问题集中在同一空间之中,形成“一城两制”。这样,二元经济和二元社会管理制度在快速城市化进程中形成了直接面对的矛盾冲突,因此,变得愈加尖锐、激烈。

因此,考察最具有典型意义的“城中村”现状、原因及其利益冲突和融合具有现实意义。第一,“城中村”村民与市民的关系反映了城乡二元社会管理体制在同一城市社会管理体系下的冲突,村民已与市民一样从事城市非农经济活动和享受城市生活,但户籍和社会身份不同,村庄仍是原有的村民自治。第二,“城中村”相对于城市边缘的区位变化反映了我国二元经济下二元土地制度的对立态势,城、村虽同处于一个地区,却在不同权属的土地上。第三,“城中村”反映了在乡村经济产业转换升级后,集体所有制在城市社会经济管理体制影响下的演化困境。

本书研究的主题就是探索快速城市化进程中“城中村”问题产生的根源及其化解途径。

### 1.1.2 本书研究的意义

我国城乡二元分割的经济和社会管理体制,即以国家所有制和集体所有制为核心,包括行政体制、财政体制和户籍制度等在

内的城乡分割的二元制度体系，是在传统计划经济体制下为实行赶超战略而建立起来的（林毅夫等，1994）。从本质上讲，这种二元分割体制以牺牲农村利益来维护和提高城市利益，实现整个社会工业化积累。这在传统的二元经济、社会分割结构下，它基本还能适应；在城市化进程缓慢的、近似处于静态的社会结构中，利益分割的二元体制导致的城乡利益矛盾还不太突出，至少没有凸显得那么激烈，但是，城市经济体制改革展开后，城市化进程不断加快，经济社会大规模转型也在加速，这种利益分割的体制导致的城乡利益矛盾逐渐变得尖锐和激烈，甚至发生直接冲突。

在我国社会经济转型过程中，城市化过程实际就是原城市居民与农村居民的利益重新整合的过程，也是国家权力逐渐淡出经济资源配置让位于市场机制的过程。但是，实践表明，国家在这一过程中并没有很好地利用城市化这一机会整合城乡利益关系，地方政府权力依然深入市场经济活动。随着城市化的加快，这种利益分割矛盾冲突越加显著，“城中村”及其改造过程是这种利益矛盾冲突的集中表现。

基于“城中村”问题的典型意义，本书集中以“城中村”为对象来研究中国城乡二元分割的产权制度（尤其是土地制度）和社会经济管理体制的矛盾、冲突与整合。在研究中，主要是对快速城市化中的二元土地产权问题进行深入分析，这不仅为现期的“城中村”改造实践提供参考，更主要的，是为我国在城乡二元经济和社会制度向现代一元社会经济转化（城市化）过程中的利益关系有机整合提供思路。并且，本研究所提出的产权分析框架及其对二元产权的深化分析也是一种理论创新上的有益尝试。

## 1.2 文献综述

“转型所涉及的大规模制度变化，属于人类所想象到的最复杂