



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

卢强

我国土地制度与社会经济 协调发展研究

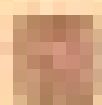
A STUDY ON THE COORDINATED DEVELOPMENT
OF CHINA'S LAND SYSTEM, SOCIETY AND ECONOMY

黄祖辉

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

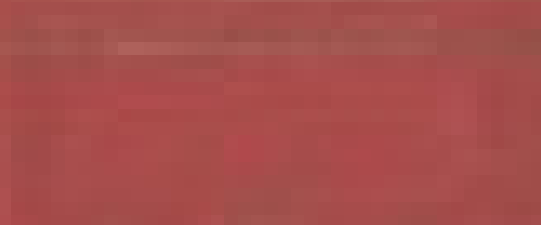


國立中央圖書館藏

卷

中國三教經書集成

卷一百一十五



卷一百一十五

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

我国土地制度与社会经济 协调发展研究

A STUDY ON THE COORDINATED DEVELOPMENT
OF CHINA'S LAND SYSTEM, SOCIETY AND ECONOMY

黄祖辉
等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国土地制度与社会经济协调发展研究 / 黄祖辉等著.
—北京: 经济科学出版社, 2010. 5
(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9092 - 3

I. ①我… II. ①黄… III. ①土地制度 - 研究 - 中国
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 028045 号

责任编辑: 卢元孝

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

我国土地制度与社会经济协调发展研究

黄祖辉 等著

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

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 27.25 印张 510000 字

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

印数: 0001—8000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9092 - 3 定价: 59.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果 and 优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造成出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

本书是2005年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国土地制度与社会经济协调发展研究”（项目批准号：05JZD00013）的最终成果。项目的部分阶段性成果已经在新华社《内部参考》、《浙江大学学报（社科版）》、中国留美经济学年会（CES）、浙江大学出版社等重要学术期刊、学术会议、出版社公开发表、宣读或出版，研究总报告于2009年5月通过了专家组鉴定。本书集成了这些公开发布和尚未公开发布的研究成果，吸纳了专家组在项目结题鉴定会上提出的修改意见。

我国经济社会发展正处在一种高速增长、粗放发展的矛盾凸显期，现有的制度与政策已经不足以解决这一特殊时期的各种社会矛盾，制度创新刻不容缓。一方面，我国的经济社会发展水平、综合国力和国际地位不断提升；另一方面，长期积累的各种社会矛盾在新一轮调整期开始之后不断凸显，例如，城乡差距、地区差距、群体收入不断扩大，劳动力就业和社会保障压力不断增加，土地和资源环境压力不断增长，农村教育、卫生、文化等社会事业发展严重滞后，自主创新能力比较落后等，这些问题构成了可持续发展的潜在风险。

本书的研究对象是土地制度，研究的切入点是土地制度与经济社会协调发展之间的关系。土地制度问题是我国经济发展、社会变革过程中必然面临的基础性制度问题，土地制度对于经济社会协调发展的影响以及两者之间互动关系更是一个复杂的系统问题。从实践看，我国农村土地制度不仅关系到土地资源的有效利用和现代农业的发展，而且还与城乡关系的处理、农民权益的保护与实现以及城市化的推进

等紧密关联。因此,研究我国土地制度与经济社会协调发展的关系,以及如何通过土地制度的深化改革与不断创新来促进我国经济社会的协调发展,无疑具有重要的意义。

本书重点研究了六个问题:

一是农村土地产权制度与农民土地权益保护。维护权利人的土地权益是建设社会主义和谐社会的基石之一。本专题研究的主要内容是:(1)农村土地产权制度的历史变迁;(2)农民土地权益保护的法律法规;(3)农民土地权益流失的现状分析;(4)创新农村土地产权制度与土地权益保护机制的路径选择。

二是农村土地流转制度。促进农村土地流转和农业规模经营,不断提高农业从业人员土地资源占有水平,是建设现代农业的前提,也是我国社会经济协调发展的基础环节。本专题研究的主要内容是:(1)农村土地流转的基本现状;(2)农村土地流转的制约因素分析;(3)农村土地流转与农地规模经营的优化配置。

三是农地非农化制度与政策。改变农地使用性质的制度与政策是整个土地制度的中间环节,也是协调农村土地与城市土地的市场化配置关系。本专题研究的主要内容是:(1)农地非农化制度的演变及问题;(2)农地非农化制度对城市理性增长的影响;(3)农地非农化过程的改革思路和制度设计。

四是城市土地制度与政策。城市土地制度与政策的主要目标是规划城市用地规模与城市发展布局。本专题研究的主要内容是:(1)城市土地产权制度分析;(2)城市土地利用利率分析;(3)城市土地利用与社会经济发展关系的实证研究。

五是土地政策参与宏观调控的原理、机制及效应。在经济转型期,土地政策对于保持经济平稳较快发展,保持社会供求总量基本平衡,避免经济大起大落,具有重要作用。本专题研究的主要内容是:(1)土地政策参与宏观调控的原理;(2)土地政策参与宏观经济总量调控;(3)土地政策参与宏观经济结构调控;(4)土地政策参与城乡统筹发展调控。

六是国内外土地制度改革案例。本专题研究的主要内容是:(1)“土地换保障”改革模式;(2)“农村集体建设用地流转”改革模式;

(3) “城乡统筹土地流转”改革模式；(4) 其他国家（或地区）的土地制度改革模式。

本书以经济社会协调发展为切入点，集成了我国土地制度所涉及的各方面问题，对于进一步促进我国社会经济全面、协调、可持续发展具有重要的理论价值和现实意义。

黄祖经

摘要

土地是一种相对固定的（物理属性）基础性生产要素（经济属性），对于任何一个国家（或地区）来说，土地制度的变化都会深深地触动社会基层民众的心理，进而影响国家政治、经济与社会格局，换言之，土地制度在稳定经济社会和政治方面具有不可替代的特殊作用（政治属性）。新中国成立以来，几乎每一次的经济变革都是以土地制度变革为出发点或者与之密切相关，而每一次土地制度的变革又都深刻地影响着我国经济、政治、文化和社会结构的发展变化。本书的研究成果比较全面地梳理了我国土地制度的变迁历史，描述了土地制度的发展现状和存在的问题，并深入分析了未来我国土地制度的创新思路、实现路径和政策启示。除了前言和结论部分以外，本书研究的主要成果由以下六章内容组成。

第一章“农村土地产权制度与农民土地权益保护问题研究”。该专题涉及农村土地产权、农民土地权益流失以及农民土地权益保护机制等。建设新农村和构建社会主义和谐社会，是新时期社会经济协调发展的重要目标。而土地产权制度对社会的稳定、人口的有序流动（如农民工问题）与迁移、农民权益的维护、城乡社会保障制度的衔接、不同利益群体的协调等，都具有直接的关系。如何从这一视角出发，将土地产权制度的改革与上述问题的妥善解决结合起来，具有极为重要的意义。

第二章“农村土地流转制度研究”。该专题涉及农村土地流转及其对现代农业发展的影响、农地规模经营等问题。目前，尽管各级政府都在大力倡导农村土地的加速流转，但是这种愿望仍然在土地产权

问题的严重制约下而无法轻易实现。与此同时,农村土地流转在发展农业规模经营、建设现代农业的进程中居于关键位置。因此,从发展的角度看,当前我国的农村土地承包经营权制度作为一项基本的农地政策,已不能适应农村土地流转市场和现代农业的发展要求。

第三章“农地非农化制度与政策研究”。该专题主要研究粗放型经济增长方式和城镇非理性发展对当前我国社会经济协调发展的重要影响,并指出我国现行农地非农化制度是粗放型的增长方式和城镇非理性发展的一个重要成因。因此,着眼于促进经济增长方式的转变和城镇健康、高效、持续的发展,检讨现行农地非农化制度的缺陷和问题,提出相关改革思路和政策措施,对于我国社会经济协调发展具有重要意义。

第四章“城市土地制度与政策研究”。该专题涉及城市土地利用效率等问题的研究。我国城市土地产权制度设计上的缺陷,是导致当前城市土地供应总量失控、城市土地价格扭曲、土地寻租活动盛行等问题的根本原因。因此,系统地梳理我国城市土地产权制度的发展历史、基本理论和改革思路,对于创新我国土地制度、赋予国民更完整的土地产权以及提升城乡土地资源的配置效率,都具有十分重要的意义。

第五章“土地政策参与宏观调控的原理、机制及效应研究”。该专题主要研究已经成为中国宏观经济“制动器”的土地政策。研究表明,土地政策成为中国宏观经济张弛的一道“闸门”,成为继财政政策和货币政策之后的撬动中国宏观经济的第三杠杆。近年来,土地政策参与宏观调控的成效总体上很明显,但灵活性和分类性还不够。同时,人们对土地政策参与宏观调控的机理、正负效应等问题还缺乏理论上的系统把握和认识。

第六章“国内外土地制度改革的案例研究”。该专题总结了国内外土地制度改革的案例,并对这些改革模式的基本背景、主要做法、创新思路以及实践结果进行了深入的分析。

我国的土地制度不仅已经成为我国经济社会协调发展过程中的最重大问题 and 最突出矛盾,而且还将在未来相当长的一段时期内与我国的农村经济发展、城市规划布局、国家宏观经济调控以及社会保障体

系构建等关系国计民生的重点领域紧密联系在一起。

为了进一步创新我国的土地制度安排,实现土地制度与社会经济协调发展的目标,本书提出以下几点对策建议:(1)同步推进农村土地产权关系和治权结构的创新。(2)努力保持传统农户和现代农业经营主体之间的土地权益平衡。(3)积极转变政府公权力在土地规划、征收、审批等过程中的角色。(4)严格规范城市土地利用规划的程序和监督机制。(5)充分发挥土地政策参与宏观调控的作用力。

Abstract

Land is a relatively fixed (physical attribute) and fundamental element of production (economic attribute) . For any country or region , the change in land system will exert a deep impact on the mentality of grass roots , thus affect the landscape of national politics , economy and society. In other words , land system plays an irreplaceable role in stabilizing a country's economy , society and politics (political attribute) . Since the founding of New China , virtually every time of economic reformation is carried out with the reform of land system as the starting point or closely associated with the latter ; and every time of land system reformation has deep implications on the development and changes of China's economic , political , cultural and social structure. This book provides a panorama on the historical evolution of China's land system , sheds light on the status quo of China's land system and existing problems , and gives an in-depth analysis of innovation ideas , possible paths and policy implications of China's land system in the future. In addition to the preface and conclusion , the book is comprised of six chapters.

Chapter one is entitled " A study on the property rights system of rural land and the protection of farmer's rights and interests on rural land. " The topic sheds light on the property rights of rural land , the loss of rural land interests and the protective mechanism of rights and interests of farmers. The construction of New Countryside and the building of socialist harmonious society are important objectives for achieving coordinated development of economy and society in the new era. The land property rights system has close correlations with social stability , the orderly flow of population (such as rural immigrant works) and immigration , the preservation of farmer's interests , the interface between urban and rural social security systems and the coordination among various interest groups. It is of vital significance to correlate the reform of land property rights system with the resolution to the abovementioned problems.

Chapter two is entitled " A study on rural land transfer system. " This chapter deals

with the transfer of rural land and its implications on the development of modern agriculture, the scale operation of rural land and so forth. Despite the fact that governments at all levels are devoting major efforts to advocating the acceleration of rural land transfer, the purpose cannot be achieved easily due to the severe restraint of property rights of rural land. Meanwhile, the transfer of rural land plays a key role in the development of scale operation of agriculture and the construction of modern agriculture. From the perspective of propelling development, the current system for cultivating and operating the rural land through the household contract responsibility as a basic rural land policy is unable to meet the requirements of building rural land transfer market as well as the construction of modern agriculture.

Chapter three is entitled “A study on non-agricultural conversion system of rural land and relevant policies”. This chapter sheds light on the extensive economic growth model and the important effects of irrational urban development on the coordination of economic growth and social development. The author stresses that the current rural land non-agricultural conversion system acts as an important cause for the extensive model of economic growth and the irrational urban development. It is of critical importance to rethink the deficiency and problems of the non-agricultural conversion system and propose relevant ideas and measures for reformation, which will play a positive role in promoting the transformation of economic growth pattern, fostering the healthy, highly-efficient and sustainable development of national economy and achieving the coordinated development of economy and society.

Chapter four is entitled “A study on the urban land system and policies.” It deals with issues such as efficiency of utilization of urban land. The author stresses that the deficiency in the urban land property rights system is the root cause for the runaway aggregate supply of urban lands, the price distortions of urban land and the prevailing rent-seeking activities about land. It is of vital importance to get a systematic review on the evolution of China's urban land property rights system, the fundamental theories and ideas in innovating the current land system, endowing citizens with more complete land property rights as well as enhancing the efficiency of allocation of land resources in urban and rural areas.

Chapter five is entitled “A study on the principles, mechanisms and effects of land policy involvement in macro-control” deals with land policies which are regarded as the “brake” of China's macro economic control as well as the third lever exerting significant influence on Chinese economy next to fiscal policies and monetary policies. Despite ob-

vious effects of land policies on macro economic control, there are space for improvements in policy flexibility and classification.

And people still lack systematic comprehension of mechanism and positive/negative effects about the involvement of land policies in macro economic control.

Chapter six, entitled "A study on cases of land system reform: China and foreign countries", summarizes cases of land reform both at home and abroad. An in-depth analysis is conducted on the fundamental background, major practices, innovative ideas and results of implementation of these reform patterns.

Nowadays the land system has become the most significant issue and the most obvious contradiction in China's fulfillment of coordinated economic and social development. Furthermore, the land system will be closely correlated with the country's rural economic development, the planning of urban layout, the macroeconomic control, the building of social security system and other areas concerning national welfare and the people's livelihood over a long period of time. For the purpose of further innovating the institutional arrangement of land resources and fulfilling the goal of coordinated development of land system and socio-economic development, five recommendations are proposed by the author: (1) Proceeding with the innovation of rural land property rights and governance system Simultaneously; (2) Striving to maintaining the balance of land interests between traditional farmers and modern farming principals; (3) Transforming the government authority in planning of land use, land collection, examination and approval; (4) Regulating strictly the procedures and supervision mechanisms for planning of urban land use. (5) Taking full advantages of involvement of land policies in macro-economic regulation and control.

目 录

Contents

第一章►农村土地产权制度与农民土地权益保护问题研究	1
第一节 农村土地产权制度的相关研究述评	2
第二节 农村土地产权制度的历史变迁	15
第三节 农民土地权益保护的法律框架	23
第四节 农民土地权益流失的现状分析	31
第五节 创新农村土地产权制度与土地权益保护机制的路径选择	36
第六节 结论	49
第二章►农村土地流转制度研究	52
第一节 农村土地流转制度的相关研究评述	53
第二节 农村土地流转的基本现状	57
第三节 农村土地流转的制约因素分析	69
第四节 农村土地流转与农地规模经营的优化配置	80
第五节 结论	105
第三章►农地非农化制度与政策研究	107
第一节 农地非农化制度的演变历史及问题	108
第二节 农地非农化制度对城市理性增长的影响	123
第三节 农地非农化过程的改革思路和制度设计	133
第四节 结论	143
第四章►城市土地制度与政策研究	144
第一节 概念界定与理论依据	145
第二节 城市土地产权制度分析	159