

刘云生 著

中国市场经济法治研究系列丛书

Systematic Variation and Rural Poverty

——Legal Rights of Land Interests Distribution In China's Rural Areas

制度变异与乡村贫困

——中国农村土地利益分配法权研究

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

D422.7
23

013032731

制度变异与乡村贫困

——中国农村土地利益分配法权研究

Systematic Variation and Rural Poverty

——Legal Rights of Land Interests Distribution

In China's Rural Areas

刘云生 著



北航

C1640420



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

D422.7
23

图书在版编目(CIP)数据

制度变异与乡村贫困——中国农村土地利益分配法权研究

/ 刘云生著. —北京:法律出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4560 - 3

I. ①制… II. ①刘… III. ①农民利益—保护—研究—中国 IV. ①D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 021029 号

© 法律出版社·中国

制度变异与乡村贫困
——中国农村土地利益分配法权研究

刘云生 著

责任编辑 王旭坤

装帧设计 乔智炜

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 17.25 字数 282 千

印次 2012 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 法律教育出版分社

经销 新华书店

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4560 - 3

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书为教育部新世纪优秀人才支持计划项目（NCET-10-0925）、
国家社科基金西部项目（05XFX008）最终成果，
特此致谢！

编委会名单

主任

刘 俊

委员

(以姓名拼音排序)

程燎原	付子堂	胡光志	黄胜忠
江 帆	刘云生	卢代富	盛学军
孙 鹏	谭启平	谭宗泽	王学辉
王煜宇	徐 泉	徐以祥	许明月
杨继瑞	岳彩申	张国林	张新民
张志辽	赵万一		

目 录

西部地区无地无业农民法律权利保障体系研究	
——以土地增值利益为中心	001
导论	001
一、基本命题	002
(一)理论研究	002
(二)实证研究	003
(三)立法研究	003
(四)对策研究	003
二、制度创新	003
(一)农村土地国有化	003
(二)农村土地市场化	004
(三)农民权利体系化	004
(四)政府职能全方位转型	005
(五)以土地增值利益为基础,推进农村 现代化转型的各项配套工程	005
三、研究视角	006
(一)理论研究	006
(二)实证研究	006
(三)对策研究	006
(四)立法研究	006
四、方法论	006
(一)比较研究方法	006
(二)实证研究方法	007
(三)历时研究与共时研究	007
第一章 无地无业农民:三农问题的沉重背影	
——制度变异与乡村贫困	008
一、从实体所有权向抽象所有权的历史过渡	009
(一)作为法律事件的地权变革	009
(二)地权变革的历史必然性	013
(三)地权变革的负面效应	015

二、关于公平的历史记忆与现实热情	018
(一) 家庭承包经营制度选择的必然性:人地矛盾与地权配置	018
(二) 价值误区与制度障蔽:农地零细化经营的弊端与缺失	021
三、贫困的“主人”:三农问题之另类表述	029
(一) 三种剪刀差:乡村贫困的制度诱因	031
(二) 城乡收入差距、区域贫困与代际贫困	033
(三) 角色悖论:三无“主人”的产生	038
 第二章 沉降与飞扬	
——中国农村土地利益分配格局考察	039
一、命题证伪:土地征收的三大基本假设透析	039
二、土地增值利益形成路径	044
(一) 资源稀缺与土地增值	045
(二) 土地资源垄断与土地增值	046
(三) 城市增长与土地增值	049
三、土地增值利益分配与再分配格局	055
(一) 二元分配格局中的中央与地方	056
(二) 二元分配格局中的开发商—地方政府合谋与利益共享	059
(三) “主人”的失语——农民与集体的土地增值利益分配	062
 第三章 身份歧向与价值背离	
——中国农村土地利益分配成因考察	069
一、变异的“产权”——集体土地所有权检讨	069
(一) 产权特性及其功能	070
(二) 歧向语境:关于集体土地所有者的身份、功能检讨	090
(三) 双重悖论:关于集体土地所有权的土地产权模型	093
(四) 制度解蔽与命题证伪	096
二、奉献的“主人”——农民角色认知与制度设计	099
(一) 理性与感性:农民阶层的行为特性定位	100
(二) 身份注塑与制度刚性	110
三、强势的权力——政府角色错位与法律的畏缩	119
(一) 行政权力主导,集体土地所有权被悬置,农民对土地增值利益享有呈最低化趋势	121
(二) 实施手段的强制性与反人性化	122
(三) 法律的畏缩与倾斜	124

第四章 对峙与抗争:农民与集体的双重反射	130
一、基本命题	130
(一)“参照群体”理论模式下农民阶层的身份、地位、利益及心理	130
(二)“价值权利”理论模式下农民阶层的行动意愿、行动方式	137
二、基本路径	141
(一)行为动力	141
(二)行动能力	145
(三)行动方式	156
三、社会后果	169
(一)影响民生福祉的进一步改善	169
(二)加剧社会阶层的分化	170
(三)影响政权有效运行	172
(四)影响中国社会转型的最终实现	174
第五章 国有化与市场化:农村地权改革的必由之路	177
一、实证调研	177
(一)农民阶层对农村土地所有权主体的认知	178
(二)农民阶层对农村土地所有权主体的期待	184
二、理论证成与模式选择	190
(一)产权变革的必要性——以农村土地国有化为视角	191
(二)农村土地市场化的必要性——以农民土地使用权抵押为视角	201
(三)农民土地权利体系构建	208
三、乡村土地产权变革配套工程	228
(一)确立市场化补偿体系	228
(二)农村社会保障体系	231
(三)农村剩余劳动力转移体系	235
(四)多元化投融资体系	237
(五)现代化乡村治理体系——以统筹城乡为中心	239
参考文献	247

图表目录

表 1	小岗村年人均粮食、收入统计表 (1966 ~ 1976)	019
表 2	农村劳动力基本情况(2000 ~ 2005)	026
表 3	1983 ~ 2005 年中国农村劳动力情况	027
表 4	农村农业、非农业劳动力分布趋势图 (2000 ~ 2005)	028
表 5	农村非农业劳动力从业分布趋势图 (2000 ~ 2005)	028
表 6	2005 年全国乡村劳动力区域分布表	029
表 7	不同产权形态与农业生产要素投入及总 产出增长率的必然联系(1949 ~ 1978)	030
表 8	城乡居民纯收入差距比(2000 ~ 2004)	034
表 9	城乡居民可支配收入比较表(1978 ~ 2007)	034
表 10	重庆市与全国城乡居民人均收入 差距比(1996 ~ 2006)	035
表 11	国家扶贫开发重点县分布(2005)	036
表 12	西部地区贫困人口、低收入人口、 收入水平所占比例	036
表 13	中国农村贫困人口区域分布(2004)	037
表 14	重庆市完善合法手续供地的土地 利用情况比例图(2005 ~ 2007)	042
表 15	重庆市未完善合法手续供地的土 地利用情况比例图(2005 ~ 2007)	042
表 16	城市人口和建设用地增长比较表 (1995 ~ 2003)	043
表 17-1	江苏省失地农民基本生活保障 资金平衡表	052
表 17-2	江苏省被征地农民基本生活保 障最低标准表	053
表 18	武汉市城乡结合部受访农户对征 收政策评价的比例图	053
表 19	江西省鹰潭市受访农民对土地征 用态度的比例图	054

表 20	国有土地出让招拍挂比例表(2002~2005)	060
表 21	土地收益构成及其在地方财政收入中的比重	065
表 22	以政府为对象的农用地转用的成本收益分析	066
表 23	以政府为对象的农用地转用土地增值分配方案	066
表 24	参与土地流转的农民频数分布	075
表 25	广元市元坝区土地流转规模对比表(2002)	076
表 26	成都市土地流转规模动态表(2008)	077
表 27	贵州白云区、务川县土地流转规模比较表(2008)	077
表 28	重庆市忠县土地流转一览表(2002~2007)	079
表 29	农户对土壤改良和水利建设投入资金的意愿调查表	085
表 30	农民对土壤改良和水利建设投入资金的意愿比例图	086
表 31-1	农户不愿意投入资金的原因调查表	087
表 31-2	农民不愿意对土地投入资金的原因比例图	087
表 32	农民对耕地生产劳动力的投入比例图	088
表 33	农民对耕地生产劳动力的投入意愿趋势图	088
表 34	农户对农地发包人认知的比例图	101
表 35	农户对农地发包人认知的比较图	101
表 36	农地发包人为国家的区域认知差异图	102
表 37	农户“不清楚农地发包人是谁”的比较图	103
表 38	农户对承包耕地的功能认知表	104
表 39	江西省受访农户承包耕地的主要目的比例图	105
表 40	农民对农地价值及功能认知比例图	106
表 41	上海浦东新区、浙江温州蒲洲街道和四川广元受访 农民对征地持肯定评价原因比例图	107
表 42	上海浦东新区、浙江温州蒲洲街道和四川广元受访 农民对征地持否定评价原因比例图	107
表 43	江西省鹰潭市农民不愿意土地被征用的原因比例图	108
表 44	农民家庭收入与土地征用意愿关系图	109
表 45	农民年龄与土地征用意愿关系图	109
表 46	重庆市璧山县农村宅基地流转表	117
表 47	重庆市开县宅基地流转方式比例表	118
表 48	城市政府制度性租金空间区域比较表	122
表 49	农民对各级党委与政府信任程度的综合评价表	124
表 50	重庆市征地补偿费、安置补助费标准表	127
表 51	征地前后农民家庭收入来源的变化表	134
表 52	征地前后家庭年收入、年支出的变化表	135
表 53	失地农民对征地前后生活水平变化自我认知表	135
表 54	全国各地土地纠纷原因分析表	140
表 55	江苏省通启高速公路被征地农民对征地补偿水平	

认知的比例图	142
表 56 江苏省通启高速公路被征地农民行动路径图	143
表 57 三峡库区天子路移民行为策略选择	148
表 58 北京市郊区农户掌握征地信息的程度	155
表 59 北京市郊区农户掌握征地信息时间比较图	155
表 60 北京市郊区农户获得征地信息的方式	156
表 61 农民土地维权路径选择比较表	160
表 62 失地农民是否参与维权行动动因比较表	161
表 63 农民土地维权上访信对抗主体选择比较表	167
表 64 农民土地维权路径选择、对抗主体变化及其成因对比表	168
表 65 中国绝对贫困指数及贫困人口绝对数	170
表 66 受访农户对集体土地所有权主体认知的比例图	178
表 67 受访农户对集体土地所有权主体认知的地区差异比较图	179
表 68 农户认为集体土地所有权主体是国家认知图	180
表 69 农户认为集体土地所有权主体是乡(镇)集体比例图	181
表 70 农户认为集体土地所有权主体是村集体比较图	181
表 71 农户认为集体土地所有权主体是村小组比较图	182
表 72 农户认为集体土地所有权主体是个人比较图	183
表 73 不清楚集体土地所有权主体是谁比例图	184
表 74 农户对农村土地权属期待状况比例图	185
表 75 农户对农村土地归属之区域比较表	185
表 76 对农村土地归属之期盼状况比较图	186
表 77-1 个人是集体土地所有权的理想主体的比较图	187
表 77-2 认为国家是集体土地所有权的理想主体的比较图	187
表 77-3-1 认为乡(镇)集体是集体土地所有权的理想主体的比较图	188
表 77-3-2 认为村集体是集体土地所有权的理想主体的比较图	188
表 77-3-3 认为村小组是集体土地所有权的理想主体的比较图	189
表 78 对农村集体土地所有权的现状认知和理想期待比较图	190
表 79 中国农民融资路径数据表(1985~1999)	237

西部地区无地无业农民法律权利保障体系研究

——以土地增值利益为中心

导论

本课题所称无地无业农民仅指西部地区失去土地而又无稳定职业的农民,即所谓的“失地无业”农民。该部分农民土地被征收后,虽然获得补偿费用及安置费用但却无固定职业,一部分农民被转为居民户口(仅仅意味着身份转换而无长期、稳定之经济实益或有效之社会保障),享受“低保”(部分地区实则表现为土地补偿金的定期支付),但大部分农民既无土地,又未被纳入社会保障系列,坐吃山空,形成极大的社会隐患,亦成为制约西部地区现代化转型的消极性力量,其生存环境的优劣直接影响到社会特别是城市的稳定与可持续发展。若采取的措施得力得当,上述社会力量可转换为可贵的生产力要素,推进现代化进程;反之,则可诱发严重而深刻的社会矛盾,成为现代化转型的强大阻力甚至成为破坏性力量。

迄今为止,学界与政府虽然对该一问题有所探究且已采取相关措施,但其研究视角、力度以及制度供给尚不能全面而具实效地解决无地无业农民的实际问题,亦不足以防范未来可能出现的社会风险。近年来不断出现的土地纠纷、风潮无一不说明了无地无业农民问题的重要性、紧迫性。学界对此的研究目前仅仅局限于理论层面而少实证研究与

对策研究,即便于理论研究层面,学界至今尚未形成统一而成熟的学术观点,学者们大道多歧,各是其是而非其非,更难有合理而成形的立法建议。与此相应,政府对该类问题多倾向于个案处理,畸轻畸重,鲜有定制。极而言之,对于无地无业农民以及所涉土地增值利益可谓论者芸芸,而具实效者寥寥。

一、基本命题

本课题所有研究立足于如下可进行相互解释的四大基本命题:

土地征收制度设计及农民权利制度的缺失催生了无地无业农民阶层→现行土地利益分配格局背离了公平正义轨迹,既是导致无地无业农民产生的直接根源,也是诱发未来高强度、高频率社会风险甚至政治风险的直接诱因→现行身份法制度及其公共服务配置加速了无地无业农民的贫困→无地无业农民参与土地增值利益诉求既具有正当性基础,也具有合法性依据。

根据课题设计思路,本课题遵循上述四大基本命题展开:

(一)理论研究

对农民参与土地增值利益权利的正当性进行论证,在此基础上完成无地无业农民土地权利体系及权利保障体系理论建构。主张无论是基于政治正义,还是基于经济伦理正义,作为政治国家的“主人”以及土地的实际占有人、使用人,农民均应该获得土地增值利益。从政治正义层面而论,作为国家主人的农民因失地而贫困,因无业而加剧贫困不仅证明了“主人”角色悖论;更引致农民阶层的角色障碍。唯有农民之土地权利,特别是土地增值利益分享权利得以完整实现,才能真正达成名实相符的政治正义立场。同时,建立合理的土地增值利益分配机制一方面可以衡平土地增值利益享有者之间的畸轻畸重的利益关系,还可使土地增值利益严格遵循市场规律良性循环,在确保农民利益的同时,缓解政府面临的强大压力和潜在的与公开的社会矛盾,实现“立党为公、执政为民”的政治理想和民法的公平正义理想。从经济伦理层面而论,依近、现代以来土地经济学理论,特别是日本自第二次世界大战以来地权改革过程中形成的“水本一渡边理论”,土地增值利益并非全然产生于土地所有权,而集中产生于土地使用权。基于经济伦理正义法则,农民自应参与土地增值利益分配。

（二）实证研究

以土地增值利益分配机制为视角,从土地级差利益产生、土地利益法律关系、土地增值利益分配、政府职能转换等方面探讨土地增值利益分配的市场化机制。以西部地区农村贫困及其原因探索为契机,主张自20世纪90年代以来,西部地区乡村社会因土地征收及土地增值利益分配不公而诱发的各类变异性要素是造成乡村贫困的直接原因,更是诱发群体性、突发性对抗事件的导火线。

（三）立法研究

基于路径依赖,现行制度设计并未触动建国以来的优先发展城市与工业之基本立场,现行立法——无论是《宪法》,还是《民法通则》、《土地管理法》以及《物权法》——均未对无地无业农民的利益作出合于公平正义的规定。有鉴于此,西部地区地方立法部门应当积极寻求弥补现行法律漏洞的权限与机遇,特别是成渝两地更应借统筹城乡实验区之政策优势,根据自身情况进行地方立法,渐次提供农村土地权利分配与再分配的立法样本,借此促进农民利益增长。

（四）对策研究

通过比较研究,借鉴西方发达国家解决城乡差距问题的先进经验,结合中国具体实际,设计出解决无地无业农民问题的全新模式。主张运用物权法基本原理及合同法基本制度构建一种既无悖于中国具体国情又合于公平正义的分配方式,建议通过农村土地国有化、市场化调整国家、集体、农民、开发商、城市居民等法律主体之间的土地利益关系。

二、制度创新

课题成果力争从历时与共时两大维面阐述现行农村土地增值利益分配失衡对乡村社会的致命约束以及对城市未来发展的“宿命”影响。试图以农村土地权利结构变革为核心,通过如下制度创新有效缓解、消弭半个世纪制度偏向所引致的各类问题。

（一）农村土地国有化

本课题既反对农村土地的私有化,也反对就现行农村地权进行无

谓的“改良”，主张在土地国有化基础上全方位、多层次实现城乡一体化和谐发展的目标。如此，既可避免私有化的违宪风险与土地资源垄断风险，亦可避免现有地权结构所造成的低效率与零碎化。具体内容包括：

1. 农村土地国有化之必要性；
2. 农村土地国有化之可能性；
3. 农村土地国有化之路径选择。

（二）农村土地市场化

基于效率追求，农村土地国有化之必然路径是农村土地市场化，于统一所有权模式下，极大程度推进用益物权的市场化进程，通过农村土地使用权与宅基地权的抵押、移转，促进地权流通。以市场配置乡村土地资源，一改封闭性、生计性地权结构为开放性、市场型地权结构，既实现乡村土地利益的有效利用、增值，也有力促进乡村土地利益分配合于公平正义轨道。具体内容包括：

1. 农村土地市场化的必要性论证；
2. 农村土地市场化路径选择；
3. 农村土地市场化风险防范。

（三）农民权利体系化

为扭转城乡二元发展轨迹所带来的历史性差距，本课题在土地国有化基础上设计三种权利，借此作为农民阶层享有土地利益之前置性权利：

1. 分享权；
2. 环境权；
3. 自治权。

针对农村土地权利，在土地国有化模式下，无地无业农民与其他“在场”农民一样，应当完整享有如下权利：

1. 缔约权；
2. 知情权；
3. 参与权；
4. 监督权；
5. 收益权。

(四)政府职能全方位转型

在新的土地增值利益分配模式下,政府职能将实现从管理向服务的实际性转向,不再强力干预土地增值利益分配。其社会角色定位介于“主导—服务”两种角色之间。就其主导性而言,系指在为建立乡村社会保障体系与公共产品分配衡平方面应饰演“主角”身份,积极缩小城乡差别,为城乡一体化提供物质性、制度性保证;就其服务职能而言,政府是“协调员”与“服务生”。如农民在外部就业机会充分情况下自主选择外部就业,以寻求更大资本利益与更高生活质量,政府应积极疏通、协调农民从事非农工作,同时为乡村大量青壮劳动力流失后的乡村秩序做好协勤工作;当城乡差别过大或乡村地区差异过大,政府应作宏观调整;农业产业化过程中,政府不仅需协调乡村经济组织、社会组织与农民之间的矛盾,更应为产业组织提供信息合成与供给服务等等。

(五)以土地增值利益为基础,推进农村现代化转型的各项配套工程

1. 市场准入体系。允许农村土地进入市场,在确保土地用途不得变更前前提下,实现乡村有限土地资源的有效利用;基本路径为:通过农民主体权利集合,实现土地资源的有效整合与法权意义的产权主体塑造并通过市场化路径实现与外部市场有效链接;在此基础上逐步推进土地征收补偿市场化模式。

2. 农村社会保障体系。推行城乡一体化社会保障制度,使无地无业农民及其子女在最低生活保障、医疗卫生、子女教育等方面分享改革发展成果,老有所养,幼有所长,鳏寡孤独废疾者有所怙恃。

3. 农村剩余劳动力转换体系。从土地市场价格或补偿价格中提留发展基金,用于农业促进,组建农民企业,组织再就业、职业职能培训,实现无地无业农民劳动力有机转换。

4. 多元化投资融资体系。避免单向城市化路径,以农村土地国有化、市场化为基础,以土地资本化为路径,创建多元化投资融资体系,确保土地价格持续增值的同时,引导城市资本投入农村,在最短时间内、最大程度地缩小城乡差距。

5. 现代化乡村治理体系——以统筹城乡为中心。价值观念的多元化存在不仅是人类生存的实然样态,更是一个社会文明程度发达与

否的表征。统筹城乡并不意味着以城市价值立场替代乡村价值立场,亦非以城市化治理模式覆盖乡村化治理模式。现代化的乡村治理必须坚持以物质生活的城乡和谐共荣与精神价值的独立场域与自由抉择为前提。

三、研究视角

(一)理论研究

以近现代西方发达国家地权改革的成功经验为背景,以土地商品化与土地增值利益公平分配为中心,以国家、农民、开发商三大利益主体为基轴,寻求土地增值利益分配的最佳模式。

(二)实证研究

以西部地区为基准,探寻现行土地增值利益分配基本路径及其制度缺损,特别是对农民、农村、农业的消极影响,借此探求新的土地增值利益分配模式。

(三)对策研究

以建立合于公平正义之土地增值利益分配格局为中心,从农村土地国有化、农村土地市场化、政府职能转换以及社会保障体系、劳动力转化体系、投资融资体系各方面提供全面而有效解决无地无业农民问题的对策。

(四)立法研究

以重庆市统筹城乡综合改革配套实验区为样本,探索就土地增值利益进行地方立法之可能性、必要性及其价值前提。

四、方法论

(一)比较研究方法

以近现代英国、德国、日本、韩国、我国台湾等国家与地区的地权改革模型为背景,分析现行土地法律制度诸项缺失与漏洞。同时,以土地增值利益分配与土地权利为中心,探明上述国家与地区社会实现现代化转型的推进性力量,特别注重于研究西方国家自近代以来在土