

《神农书系》 主编：温铁军 孔祥智

中国农地转用开发 问题研究

张清勇 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

中国农地转用开发问题研究

张清勇 著

 商务印书馆
The Commercial Press

2013 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

中国农地转用开发问题研究/张清勇著. —北京:商务印书馆, 2013

ISBN 978-7-100-09261-6

I. ①中… II. ①张… III. ①农村—土地问题—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 138436 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国农地转用开发问题研究

张清勇 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-09261-6

2013年3月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2013年3月北京第1次印刷

印张 8 1/4

定价: 28.00 元

目 录

前言	/ 1
----	-----

第 1 章 导论	/ 5
----------	-----

1.1 研究主题	/ 5
----------	-----

1.2 文献综述	/ 11
----------	------

第 2 章 中国征地制度的变迁	/ 18
-----------------	------

2.1 问题的提出	/ 18
-----------	------

2.2 《国家建设征用土地办法》:从 1953 年到 1958 年	/ 20
-----------------------------------	------

2.3 1982 年的宪法修改和《国家建设征用土地条例》	/ 28
------------------------------	------

2.4 1986 年的《土地管理法》	/ 38
--------------------	------

2.5 1994 年的“继续实行低价征用土地的办法”	/ 42
----------------------------	------

2.6 20 世纪 90 年代的《土地法》起草和《土地管理法》修订	/ 44
-----------------------------------	------

2.7 2007 年的《物权法》	/ 61
------------------	------

2.8 结论性评论	/ 66
-----------	------

第3章 招商引资、土地财政与政府主导的农地转用 / 76

- 3.1 问题的提出 / 77
- 3.2 城市经营的来历 / 81
- 3.3 政府经营土地的行为是怎样形成的? / 85
- 3.4 地方政府是怎样经营土地的? / 100
- 3.5 地方政府经营土地的操作工具 / 123
- 3.6 政府经营土地的行为可持续吗? / 134
- 3.7 结论 / 137

第4章 集体土地与农村工业化:东莞的案例 / 140

- 4.1 问题的提出 / 141
- 4.2 集体土地非农建设的背景 / 145
- 4.3 东莞的制度创新 / 153
- 4.4 雁田村的案例 / 159
- 4.5 横坑村的案例 / 169
- 4.6 结论 / 177

第5章 经济发展的主导者与农地转用开发模式

——苏州和东莞的比较 / 186

- 5.1 问题的提出 / 187

- 5.2 苏州的经济发展与土地转用开发模式 / 189
- 5.3 东莞的经济发展与土地转用开发模式 / 208
- 5.4 为什么两地的土地转用开发模式不一样? / 214
- 5.5 东莞会苏州化吗? / 228
- 5.6 结论 / 233

第6章 结论与政策建议 / 237

- 6.1 化解城市扩张中非出于公共利益
占用农地的悖论 / 244
- 6.2 制定专门的土地征收法律 / 247
- 6.3 坚持只有公共利益项目才可征地的原则 / 248
- 6.4 坚持不应为了公共利益就低价补偿的原则 / 252
- 6.5 允许集体土地按规划进入市场 / 255

参考文献 / 257

图表目录

- 图 3-1 地方财政收入和支出占全国财政收入和支出的
比重:1978—2010 / 90
- 图 3-2 地方税收中的房地产业、建筑业税收:2001—2009 / 108
- 图 3-3 土地转让收入与城市维护建设:2001—2010 / 110
- 图 3-4 三类用地出让面积中协议出让的比例:2003—2006 / 116
- 图 3-5 全国土地储备机构数:1996—2003 / 125
- 图 3-6 政府土地储备机构贷款余额:2003—2007 / 127
- 图 4-1 凤岗镇雁田村和寮步镇横坑村的位置 / 144
- 图 5-1 苏州昆山市的征地面积:1978—1995 / 197
- 图 5-2 苏州市乡镇企业的工业总产值和职工人数:1978—1998 / 202
- 图 5-3 苏州市实际利用外资金额:1986—2008 / 203
- 图 5-4 苏州市国家级、省级开发区的已开发面积:1995—2008 / 206

- 表 3-1 全国土地出让收入:1987—2010 / 104
- 表 3-2 全国三种土地间接税收:2001—2011 / 106
- 表 3-3 东中西部工业用地的平均交易价格和平均成本 / 118
- 表 3-4 S 县 2003—2004 年土地使用权抵押登记情况表 / 126
- 表 4-1 10 省 200 家大型乡镇工业企业创办时的占地方式、
数额和代价 / 148
- 表 4-2 雁田村的主要经济指标:1991—2007 / 165
- 表 4-3 2005、2008 年雁田村与土地有关的直接收入 / 167
- 表 4-4 横坑村的主要经济指标:1991—2007 / 176
- 表 5-1 苏州市乡镇办、村办工业企业概况:1962—1995 / 217
- 表 5-2 东莞市镇办、村办乡镇企业概况:1980—2001 / 221
- 表 5-3 东莞市、镇、村三级财政(可支配纯收入):1998—2008 / 224

前 言

本书尝试在历史和空间的背景下考察中国的农地转用开发问题——是由政府征收农村土地后进行开发,还是由农村集体自行进行农地的转用开发。本书主要讨论两个问题:一是农地转用开发制度的历史变迁和现实状况,二是不同地区农地转用开发模式的差异及其成因。

本书第2章走进历史,发现1949年以后,重工业优先的发展战略以及城市偏向的政策塑造了计划经济时期的征地制度,征地补偿按“节省国家开支”和基本排除农民转业的方向安排;改革时期的实践进一步强化了工业化初期的政策扭曲和经济社会二元格局,“继续实行低价征用土地的办法”。现行《土地管理法》及其实施条例、释义在将征地的合法范围由宪法规定的“为了公共利益的需要”扩展到“城市建设需要占用农民集体所有的土地”和“城市外能源、交通、水利、矿山、军事设施等项目建设占用集体土地的”的同时,规定是否征地、征多少地、怎么补偿和安置、补偿和安置的标准等都由政府决定,政府征地只需公告,不再需要与被征地单位签订协议,被征地方只能提供“意见”,农民对补偿标准有争议的也由征地

方——政府来裁决,且“征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施”,很大程度上进一步忽视了集体土地产权和农民的财产权利。

本书第3章分析地方政府通过土地运作实现招商引资、城市建设资金筹集的土地经营行为。笔者认为,这种土地经营行为内生于20世纪八九十年代的一系列改革——土地使用制度改革、分税制财政体制改革、上海浦东开发的示范效应、房改和房地产业被定为支柱产业、1998年《土地管理法》修订时征地制度的转折。地方政府的主要做法是:一方面,在低价强制征收土地之后,一手以高价出让居住、商业用地获取巨额土地收入,一手以协议方式(或表面上的招拍挂方式)低价出让工业用地以招商引资,并用从出让居住、商业用地中获得的土地收入补贴工业用地的低价出让;另一方面,用于城市建设和维护的收入很大一部分来自于土地和与土地开发相关的收入,而土地收入投入城市建设后使土地价格趋升,为地方政府获得更多的收入创造了条件。地方政府通过规划来扩大城市的规模,形成“城市规划—土地开发—土地收入—城市建设”的循环。而通过土地收购储备获取土地收益、通过开发区实施工业用地价格补贴是地方政府经营土地的两种方式。在过去十余年间,地方政府的这种土地经营行为有力地推进了工业化和城市化,但这种依靠土地经营来推动经济发展的做法存在着严重的可持续问题。

本书第4章从对东莞的案例研究中发现,从20世纪70年代末、80年代初起,以凤岗镇雁田村为代表的第一批村庄进入了依靠集体土地进行资本积累的时期;90年代初中期是以寮步镇横坑村为典型的第二批村庄学习第

一批村庄的经验、奋起直追的时候；而 21 世纪初则是一些后进的村庄依托土地撬动经济发展的新时期。案例研究表明，农村可以通过集体土地的非农建设发展经济，农村集体有能力统筹规划、利用好自己的土地，农村集体可以且有能力主导自己的城市化。如果再能有政府的帮助和服务，而不是取代和排斥，农村集体土地可以在不改变集体所有产权属性的情况下转用，且达到更高的利用效率，更有利于提高农村集体经济的实力和农民的生活水平。

本书第 5 章讨论不同地区农地转用开发模式的差异，通过对苏州（以政府大规模征地后进行开发区建设为主）和东莞（以农村集体开发自己所有的土地、自行招商引资为主）的比较案例分析，考察苏州的农地转用开发模式在 20 世纪 90 年代中期发生巨变，而东莞大致沿袭原来的农地转用开发模式的原因，发现其中经济发展的主导者的差异具有决定性影响——在苏州，经济发展的主导者是政府，而不是集体土地的所有者——村，走向了以征地、建开发区为主的开发模式；在东莞，经济发展的主导者是村，与集体土地的所有者二位一体，主要由村自主开发集体土地。在此基础上，笔者尝试提出了一个理论假说——在现有征地制度下，地区经济发展的主导者是否和集体土地的所有者合二为一，是造成农地转用开发模式区域差异的主要原因。

本书的第 6 章是结束部分，主要是基于前面章节的研究结论，就如何稳步推进征地制度的改革提出一些思考。目前地方政府在很大程度上依靠征收土地来发展地方经济，对土地及土地相关收入的依赖程度很高，而这主要是由现有的财政制度和政治晋升机制塑造的。征地制度改革的推进有赖政

治体制改革和财政体制改革的配合。而要使征地制度朝着改善的方向发展,应抓住以下几个重点:(1)解决城市扩张中非出于公共利益占用农地的悖论。如果修法时机尚未成熟,也要坚持原则、进行试点,为尽快修法做好准备。(2)根据《立法法》中“对非国有财产的征收只能制定法律”的规定,尽快制定、出台专门的土地征收法律。(3)坚持只有公共利益项目才可征地的原则。(4)坚持不应为了公共利益就低价补偿的原则。(5)允许农地不改变其集体所有产权属性,按规划进入市场,参与工业化、城市化的进程。

与现有文献相比,本书的贡献主要有以下几个方面:(1)收集、整理了详细的资料,深入征地法律、法规的制定过程,分析了1949年以来中国征地制度的变迁,对理解中国征地制度的历史和现实、明确征地制度改革的方向有所帮助。(2)清晰刻画了作为内生行为的地方政府运用土地来发展经济的历史和制度环境,区分不同的用地类型,讨论了政府一手以低价工业用地招商引资、一手出让经营性用地筹集城市建设资金的内在逻辑及其相互关系,提供了比已有文献更为细致的图景。(3)以东莞的两个村庄为案例对象,分析普遍存在的农村集体土地流转现象及其对农村工业化、经济增长的贡献,为讨论“集体土地—乡村工业发展—中国经济的转轨与增长”的文献提供了具体、细致的案例,得出了几个重要的结论。(4)以苏州和东莞为比较对象,研究不同地区农地转用开发模式的差异,讨论农村集体或政府作为经济发展的主导者与土地制度的叠加,对当地农地转用开发模式乃至经济增长方式的塑造作用,在此基础上提出了一个新的理论假说,比已有文献更有解释力。

第1章 导论

我们要在历史和空间的背景下来考察中国的土地制度,而不是将它看作一成不变。^①

——何培生(Peter Ho)

1.1 研究主题

本书尝试在历史和空间的背景下来考察中国的农地转用开发问题。主要讨论两个问题:一是农地转用开发制度的历史变迁和现实状况,二是不同地区的农地转用开发模式差异及其成因。

1949年以来,尤其是1978年以来,我国农地大规模地转为非农用地,

^① Ho, Peter, *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights, and Social Conflict in China*, Oxford University Press, 2005, p. 22.

1986—2002 年全国每年约有 16.84 万公顷的耕地转换成非农用地。^① 农地转换成非农用地,大致可以分为两类:一类是政府征地,政府将农村集体所有的土地转换成国有土地之后,用于开发建设;一类是农村集体利用自己所有的土地进行开发建设。在现有的制度下,前一类主要表现为城市的扩张,占绝大多数;后一类则表现为乡镇企业占地。政府强制征地、将农地转换成非农用地存在着诸多问题,20 世纪 90 年代中后期以来地方政府依赖征地发展经济的增长模式也存在着严重的可持续问题。

1982 年的《中华人民共和国宪法》规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”,2004 年《中华人民共和国宪法修正案》改为“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。但是,执行中几乎所有占用农村土地的用地行为走的都是征地的渠道。国土资源部征地制度改革研究课题组根据 16 省(区、市)上报的材料计算,2000 年至 2001 年批准的 327 万亩用地中有 247 万亩是通过征地取得的,占 75%,征地项目不仅包括交通、能源、水利等基础设施项目(52%)和经济适用住房、市政公用设施等城市公益性项目(12%),还包括工商业、房地产等城市经营性项目(22%)以及道路、学校、企业和乡镇村建设用地项目(13%),有些省的部分高效农业项目、设

^① 谭荣、曲福田:《中国农地非农化与农地资源保护:从两难到双赢》,《管理世界》2006 年第 12 期,第 50—59、66 页。

施农业项目也是通过征地取得土地使用权的。^① 浙江省统计局 2003 年上半年对 24 个市县 455 户 1998 年以来土地被征用的农户进行抽样调查,发现被征用的土地中,用于工业园区和经济开发区建设的占 50.2%,用于房地产开发的占 12.7%,用于铁路、公路、机场等道路交通建设的占 18.6%。^②

与此同时,现有征地补偿基本上是按被征收土地原用途年产值的倍数计算的,且规定了最高倍数。一项对分布在四个省市 1000 多个被征地农户的调查显示,征地补偿费一般只够维持被征地农民 6 至 7 年的基本生活,在落后地区或者是公益性项目征地,补偿标准更低,一般只够维持被征地农民 3 至 5 年的基本生活。^③ 国土资源部的调研发现,重点建设项目的征地费标准多先确定较低的补偿安置费用总额,再推算需要补偿的被征用耕地的产值倍数,农民的合法权益受到侵害。^④ 国土资源部征地制度改革研究课题组的调查发现,“一些建设项目,特别是国家和地方重点基

① 国土资源部征地制度改革研究课题组:《征地制度改革研究报告》,《国土资源通讯》2003 年第 11 期,第 48—53、55 页。

② 国家统计局:《关注“失地农民”生活,解决土地征用问题》,《统计报告》2003 年第 41 期。转引自孔祥智:《城镇化进程中失地农民的“受偿意愿”(WTA)和补偿政策研究》,中国经济出版社 2008 年版,第 101 页。

③ 韩俊:《我国农村下一步改革的重点及政策走向》,《发展研究》2009 年第 7 期,第 26—31 页。

④ 中华人民共和国国土资源部:《中国国土资源年鉴 2001》,《中国国土资源年鉴》编辑部 2001 年版,第 239 页。

基础设施建设项目,为节省投资,采取‘省部协议’、‘政府定价’的办法确定征地补偿标准”。^① 审计署对2004年度中央预算执行和其他财政收支的审计、对2005年度中央预算执行情况的审计也都发现,公路、水利等项目“拖欠工程款和征地补偿费,损害群众利益的问题比较突出”、“违规征地、拖欠工程款和农民征地补偿款问题严重”,补偿费用明显低于规定的标准。^②

与政府超出公共利益大规模征地并从中获取大量收益形成鲜明对比的是,许多被征地农民的生活、就业出现了困难。国家统计局2003年上半年对16个省(区、市)的2670户耕地被占用农户的调查显示,耕地被占用前后农民人均纯收入增加的占45%,持平的占9%,下降的占46%;^③征地时失地农户得到就业安置的仅约占劳动力总数的2.7%,赋闲在家的约占20%。^④ 另外,由于强制征地、低价补偿以及缺乏争议解决机制等原因,各地出现了大量政府与村民之间、开发商与村民之间因征地引发的冲

① 国土资源部征地制度改革研究课题组:《征地制度改革研究报告》,《国土资源通讯》2003年第11期,第48—53、55页。

② 李金华:《关于2004年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2005年第5期,第408—417页;李金华:《关于2005年度中央预算执行的审计工作报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2006年第6期,第492—503页。

③ 国家统计局:《耕地占用中出现的问题和建议》,《统计报告》2003年第45期,转引自孔祥智:《城镇化进程中失地农民的“受偿意愿”(WTA)和补偿政策研究》,中国经济出版社2008年版,第104页。

④ 韩俊:《中国农村下一步改革的重点和政策走向》,《经济体制改革》2004年第4期,第10—15页。

突和群体性事件,以征地纠纷为主的农村土地纠纷已取代税费争议而成为目前农民维权抗争活动的焦点,成为影响农村社会稳定和发展的首要问题。^① 国务院发展研究中心《推进社会主义新农村建设研究》课题组2006年在全国17省(市、区)的调查发现,土地问题是农村矛盾频发的一个焦点,其中尤以土地征用问题最为突出,2749个村庄中有村民上访的占28.9%,其中约39.4%的村民上访反映的是土地征用问题(东部地区为48.1%,西部地区为34.5%,中部地区为26%)。^② 笔者根据《中国国土资源年鉴》的数据计算,发现2004—2007年国土资源部受理的群众信访中,征地信访的比例一直居高不下——人民来信中反映征地问题的比例一直在70%以上,群众来访反映征地问题的也多在50%以上。

征地问题的严重性引起了广大研究者的关注,而与征地问题密切相关的地方政府基本上把GDP等同于“搞地皮”的行为——低价征地后,或高价出让以获取“土地财政”,或低价出让以招商引资——也受到了众多批评。笔者认为,目前的征地问题以及地方政府依靠大规模征地来发展经济的现状需要仔细刻画,它们的历史根源——1949年以来的征地制度变迁和20世纪90年代中后期以来塑造了地方政府的土地经营行为的历

① 于建嵘:《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》,《调研世界》2005年第3期,第22—23页。

② 国务院发展研究中心课题组:《中国新农村建设推进情况总报告——对17个省(市、区)2749个村庄的调查》,《改革》2007年第6期,第5—17页。