

城乡关系视角下的农村土地制度 变迁绩效

王大伟 著

商 务 印 书 馆

2012 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

城乡关系视角下的农村土地制度变迁绩效/王大伟著. —北京:商务印书馆, 2012

ISBN 978-7-100-09367-5

I. ①城… II. ①王… III. ①农村—土地制度—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 200915 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

城乡关系视角下的农村土地制度变迁绩效

王大伟 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

印 刷 厂 印 刷

ISBN 978-7-100-09367-5

2012 年 9 月第 1 版

开本 880×1230 1/32

2012 年 9 月北京第 1 次印刷 印张

定价: 元

序

发展中国家经济社会发展进程具有“二元结构”特征,我国也不例外,其典型的表现是:制度约束下的城乡分割以及由此产生的城乡差距,从而严重制约着经济社会发展总体水平的提高。破除城乡“二元结构”、正确处理农村和城市之间的关系,是我国全面建设小康社会和推进现代化进程中不可回避的重大问题。2002年,中国共产党的“十六大”报告指出:“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”,首次在文件中正式提出要统筹城乡发展,这也吹响了加快破除城乡“二元结构”的号角。2003年的十六届三中全会、2007年的“十七大”报告、2008年的十七届三中全会……,都对“统筹城乡发展”提出了明确要求。在这一系列政策文件的要求和指导下,免除农业税、粮食直补、户籍改革、新农合、新农保等支农、强农、惠农措施相继实施。在这些支持措施和改革政策中,农村土地制度的改革尤为重要。粮食安全、18亿亩耕地红线、小产权房、征地拆迁、高企的房价等众多热门词汇背后都指向了土地制度。土地制度及相关问题也成为政府高度重视、学界激烈讨论、民间热情关注的话题。

回顾新中国成立以来的历史,土地相关制度的变革始终贯穿

发展进程,从新中国成立伊始的土地改革到集体化运动,土地的所有和经营制度安排确保了以农村剩余支援城市发展,使国家工业化有了可靠的保障;1978年开启的改革之路,恰恰也是以建立家庭联产承包责任制为重要标志的农村土地经营制度的变革;1986年第一部《土地管理法》颁布、1999年新的《土地管理法》实施,到2004年国务院出台《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发【2004】28号),土地管理不断完善,在这一过程中一个显著的特征是土地市场化进程的加快;但由于政府对土地一级市场的垄断和对农村土地的征收制度,使得土地制度在运行中存在事实上的“双轨制”,即对农村土地的低价征收和土地转用后的高价出让,这也被认为是以“土地剪刀差”实现农村支援城市的新方式。农村土地制度作为基本的经济社会制度,在城乡“二元结构”形成中起到了极其关键的作用。当然,各地以土地制度创新为载体、突破城乡“二元结构”的探索一直没有停止:从集体建设用地使用中的“南海模式”到“昆山模式”、从城乡建设用地结构调整中的“三个集中”到“土地综合整治”,无不以土地利用为平台、以缩小城乡差距为重要目标的探索。2007年,成都和重庆获批“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,两地在推进城乡统筹发展的进程中,农村土地制度都成为一个重要的突破口,例如,成都实施的“农村基层民主政治建设、农村产权制度改革、农村土地综合整治、村级公共服务及社会管理改革”四大基础工程和户籍制度改革,重庆的“地票”等,农村土地问题都是这些改革措施的重中之重。总之,在破除城乡“二元结构”的进程中,土地制度改革具有最为重要的作用,是城乡“二元结构”转换的关键所在。

土地作为农民和农村最重要的资产,与之相关的问题一直是“三农”问题的核心,也是统筹城乡发展的重大战略,而土地问题的核心在于与利益分配紧密相连的土地制度。当前,我国处于加快推进现代化的重要阶段,从这个意义上说,我们仍在“赶超”,只是不同于计划经济时期,以扭曲要素价格和城乡关系为基础的“赶超战略”,新阶段的“赶超”是在更加完善的社会主义市场经济体制下以制度创新为动力的“赶超”。在我国进入城乡关系重大调整的新阶段,作为核心制度之一的土地制度调整,自然被寄予很高的期望和要求。土地制度对城乡关系到底有何影响,如何量化评价土地制度对城乡关系的影响程度?搞清楚这些问题,对合理选择土地制度变迁方向、支持和加快城乡统筹发展,具有重要的理论价值和实践意义。这正是王大伟同志的这部著作中力求回答的问题。

本书是作者多年研究我国土地制度和跟踪土地制度变迁实践的成果总结。首先,作者对新中国成立以来的城乡关系和农村土地制度变迁历程进行回顾,并在量化评价的基础上,划分了城乡关系的不同阶段;其次,作者基于产权经济学,分析了农村土地功能演进与土地权利特征,并通过对农地收益分配份额的定量描述解析了土地制度的权利结构;再次,借鉴制度经济学分析方法,通过对土地权利结构特征的量化,将土地制度要素引入数量模型,定量分析了农村土地制度要素对城乡关系(差距)的影响;最后,作者总结了近期在促进城乡协调发展过程中,各地有关农村土地制度创新的模式和经验,并进一步提出了未来促进城乡关系走向融合下的农村土地制度变迁的方向。通过对以上内容的分析,作者对如下的关键问题给出了解答:第一,随着经济社会的发展,农村土地

的功能发生了重大变化,并且,这些功能变化引起了潜在的土地权利的变化,这也是推动土地制度变迁的内在动力。第二,通过农村土地制度控制与调整实现的“价格剪刀差”和“土地剪刀差”对城乡关系有较大的负面影响,其影响的程度可以进行量化,这也是本书作者的重要创新。第三,土地制度调整应该基于城乡协调发展的目标,各地在实践探索中取得了一定成绩,但也存在一些问题。其中,作者重点跟踪了近年来受到普遍关注的“城乡建设用地增减挂钩”政策,该政策目前仍处于试点阶段,对于其中的是非得失,作者给出了较为客观中肯的评价。最后,作为研究的现实政策应用,作者综合考虑“权宜之计”与“经常之策”,既给出了针对诸如“土地增减挂钩”等“谋一时”之计的对策,也提出了土地制度变迁方向等“谋长远”之计的建议。

当然,作为一本学术研究著作,其中的一些观点还有待进一步深化研究,比如,能不能从更细分的区域层面上分析因不同环境而产生的制度影响等。但无论如何,作者都提出了一个较为新颖的研究视角,相信该书对关注我国城乡关系和土地制度问题的人们能够有所裨益。在此,我也希望作者能够不断努力,持续跟踪土地制度变革实践、关注我国城乡统筹发展的重大问题,并继续为城乡发展和土地制度问题研究贡献力量。

中国人民大学教授、博士生导师

谢经荣

2012年6月

目 录

序

第一章 绪论.....	1
第一节 城乡关系与土地制度变迁总体情况.....	1
第二节 研究总体框架与主要内容.....	9
第二章 城乡关系与农村土地制度研究评述	14
第一节 城乡关系影响因素与测度方法	14
第二节 农村土地制度变迁的原因与效果	26
第三节 城乡发展与农村土地制度关系研究	32
第四节 小结	34
第三章 城乡关系与农村土地制度变迁历史	36
第一节 城乡关系的历史变迁	36
第二节 农村土地制度变迁	50
第三节 小结	75
第四章 农地功能演进与土地权利结构关系	76
第一节 农地利用中的不同利益主体及其利益诉求	77
第二节 农地功能及其实现形式	79
第三节 农地功能演进、农地收益分配与农地权利结构 分析.....	103
第四节 小结.....	120
第五章 农村土地制度对城乡关系作用的理论分析.....	121

第一节	农村土地制度对城乡经济发展的影响机制·····	121
第二节	土地制度变迁与城乡关系变化·····	125
第三节	土地要素与二元结构转换·····	128
第四节	小结·····	133
第六章	农村土地制度对城乡关系作用的定量分析·····	134
第一节	农村土地制度对城乡关系的综合影响分析·····	134
第二节	改革前农村土地制度对城乡差距的影响·····	148
第三节	改革以来农村土地制度对城乡差距的影响·····	159
第四节	农村土地制度对城乡关系影响评述·····	167
第七章	协调城乡关系的农村土地制度改革探索·····	168
第一节	近期农村土地制度改革的政策表达·····	168
第二节	“土地增减挂钩”:农村土地制度改革的一种 探索·····	182
第三节	“土地增减挂钩”的实施模式:效果评价与问题 分析·····	197
第四节	农村土地制度改革展望·····	216
第八章	农村土地制度改革探索追踪·····	222
第一节	“土地增减挂钩”规划及效益:一个案例·····	222
第二节	部分地区“土地增减挂钩”实施情况·····	237
第九章	结论与展望·····	245
第一节	主要结论及创新·····	246
第二节	研究展望·····	251
参考文献	·····	254

图 索 引

图 1—1	改革开放以来城乡居民收入比变动	3
图 1—2	研究框架	11
图 3—1	1952~2008 年城乡收入比变动	38
图 3—2	泰尔指数法测定 1952~2008 年城乡收入差距变动	39
图 3—3	1952~2008 年城乡收入差距变动阶段划分简单图示	40
图 3—4	1953~1978 年城乡居民总收入占 GDP 的比重和经济增长率变动(%)	44
图 3—5	经济增长率与滞后一年的收入分配占 GDP 比重关系	44
图 3—6	1949 年以来农地经营制度变迁图示	52
图 3—7	土改前中国农村社会各阶层人口比重及耕地占有状况	53
图 3—8	土改后中国农村社会各阶层人口比重及耕地占有状况(1954 年)	54
图 3—9	合作化以来农村土地公有化程度演进图示	62
图 4—1	农地利益主体与利益诉求	79
图 4—2	我国人均粮食占有量变动	82
图 4—3	1952~1990 年工农业产品剪刀差总额及占第一产业增加值比重变动	85

图 4—4	1950~2007 年农业税收占全部税收比重变化·····	93
图 4—5	农业税负总水平与农业税名义水平比较 ·····	96
图 4—6	地方政府在农地转用中获取的土地出让金以及出让 纯收益总额 ·····	97
图 4—7	1956~2007 年农民来自农业生产收入比重变化·····	99
图 4—8	转移和财产性收入占农民纯收入比重变动情况 ···	101
图 4—9	农地农业生产收益在中央、地方和农民之间的分配 变动 ·····	108
图 4—10	单位征收土地补偿款占土地转用后价格的比重 变化 ·····	111
图 4—11	农地农业生产收益权利结构变化 ·····	114
图 4—12	农地转用中的土地(隐含)权利结构 ·····	118
图 5—1	经济增长条件以及制度在其中的作用 ·····	122
图 5—2	制度对经济绩效(产出)的作用方式与机制 ·····	123
图 5—3	农村土地制度对城乡关系的影响 ·····	125
图 5—4	农村土地制度演变对城乡关系影响的理论模型 ···	127
图 5—5	刘易斯模型与费—拉模型图示 ·····	130
图 6—1	1949 年以来城镇化率与城镇土地规模增长率 ·····	136
图 6—2	1983~2007 年城镇类用地规模变化 ·····	137
图 6—3	转移到城镇中的土地增值收益占 GDP、财政收入 以及固定资产投资的比重 ·····	138
图 6—4	1983~2007 年估算耕地数量变化 ·····	140
图 6—5	1983 年以来人均耕地和农民人均耕地变化 ·····	141

图 6—6	1950~2006 年国家财政用于农业支出占财政支出 的比重变动	142
图 6—7	乡村非农从业人员比重	144
图 6—8	农村非农产业就业增长率与城镇类土地增长率	145
图 6—9	1983~2007 年农村居民收入结构变动	146
图 6—10	1952~1983 年中国农业产值、投入以及生产率 指数变动	150
图 6—11	部分年份农民来自家庭经营纯收入的比重	155
图 6—12	假定土地制度改变下城乡收入比与实际城乡 收入比对比	156
图 6—13	城乡收入差距与农民农业生产收益份额关系	158
图 6—14	剪刀差赋予农民后的城乡收入差距与实际城乡 差距对比	159
图 7—1	1996 年以来农村居民点用地与农村人均居民点 用地变化	185
图 7—2	一元结构下的土地价格空间分布	191
图 7—3	二元结构下的土地价格空间分布	191
图 7—4	无规划管制条件下的农地公平补偿标准与我国的 农地补偿	192
图 7—5	规划管制条件下的农地公平补偿标准与我国的 农地补偿	194
图 7—6	土地供给缺乏弹性	196
图 7—7	具有弹性的土地供给	196
图 7—8	天津华明镇复垦后建设的温室大棚以及拆旧复垦区 ...	202

图 7—9	天津华明镇建新区农民安置区	202
图 7—10	山东章丘已投产的企业与正在整理的村庄	205
图 7—11	山东“土地增减挂钩”的几种模式与实施条件	207
图 7—12	山东临沂河东区和兰山区整理后的土地经营模式 ...	211
图 7—13	山东临沂兰山区葛疃村待拆区与安置区比较	213

表 索 引

表 3—1	2004~2009 年“一号文件”与“城乡统筹”.....	49
表 3—2	1962 年人民公社土地所有权状况.....	61
表 4—1	农地转用中中央政府土地收入估算	89
表 4—2	20 世纪 80 年代我国耕地面积调查数据.....	105
表 6—1	1952~1983 年不同时期农业总要素生产率平均值 ...	152
表 7—1	天津某挂钩项目区 40 户农民满意度随机调查	212
表 8—1	拆旧区涉及的村庄概况	223

题记：

“城乡关系的面貌一经改变，整个社会的面貌也跟着改变。”

——卡尔·马克思

“中国最大的问题是农民问题，农民最大的问题是土地问题。”

——杜润生

第一章 绪论

第一节 城乡关系与土地制度变迁总体情况

发展中国家的经济结构具有典型的“二元”特征(刘易斯, 1989)。中国作为一个发展中的大国,到 2007 年,农民占全国人口的比重仍然超过 55%;中国长期处于“二元”经济结构状态下,城乡关系成为最根本的经济社会关系(赵勇,2004)。自新中国成立以来,差距与对立是城乡关系的基本特点。这种城乡关系的形成有其深刻的制度和历史根源,计划经济时期,我国实施重化工业优先的赶超战略(林毅夫等,1999),这一时期,与城乡二元结构相关的一套管理体系是一个制度上的“三驾马车”:农产品的统购统销制度、人民公社制度和户籍制度(蔡昉、杨涛,2000)。这个制度“三驾马车”中,前“两驾”直接与农村土地制度的控制与调整相关。我国的改革始自农村土地制度的改革,并取得巨大成效。进入 20 世纪 80 年代中期,改革进入城市为主的阶段,农村对城市的支持方式则由“农产品价格剪刀差”改为“土地剪刀差”。土地制度在我国城乡关系的变化中始终起着极为重要的作用。

土地作为经济社会发展的重要基础,是最重要的农业生产资源,也是“一切生产和一切存在的源泉”,正因为土地的特殊重要

性,决定了土地制度不仅是农业中最重要的制度,而且也是国家社会经济发展中最重要的制度安排,土地制度是整个经济制度的基础和核心(陈锡文,1993;张红宇,2001,2002)。因此,围绕农村土地制度的变革将成为改善城乡关系、实现城乡统筹发展目标的重要政策和制度“抓手”。

一、城乡差距长期存在,“统筹城乡”已成共识

城乡“二元”结构是发展中国家的普遍问题,如果以城乡居民收入比作为度量指标,多数经济学家认为,该比值在 1.5~2 之间较为合理。纵观新中国成立以来城乡居民收入比,在新中国成立之初到人民公社初期的阶段,该比值在 3 左右;人民公社到改革开放初期,这一比值基本在 2.5 左右;我国的改革发端于农村,农村改革的阶段性终结可以以 20 世纪 80 年代“五个一号文件”的最后一个,即 1986 年为终点,1978~1986 年,城乡居民收入比由 2.37 下降到 1984 年的 1.7 左右的水平,进而又增大到 1986 年的 2.0 左右;随后,城乡居民收入差距又在波动中上升,到 2007 年,该比值已经达到 1978 年以来的历史最高水平 3.33(图 1—1)。可见,除改革开放初期的一段时期,我国城乡差距始终处于由国际经验所得到的“不合理”的水平。而改革初期城乡关系的优化则完全得益于以农村为主体的改革,在这一时期,农村实施家庭联产承包责任制,极大地调动了农民的生产积极性(林毅夫,2008),使农村经济得到了一次飞跃性发展,被人们誉为农村的“黄金时代”(陆学艺,2002)。