

土地制度与中国发展

— 刘守英 / 著



Land System Reform and
Economic Development in China

中国人民大学出版社

海外卷

土地制度与中国发展

— 刘守英 / 著

Land System Reform and
Economic Development in China

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地制度与中国发展/刘守英著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-300-25918-5

I. ①土… II. ①刘… III. ①土地制度-变迁-中国-文集 IV. ①F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 132968 号

土地制度与中国发展

刘守英 著

Tudi Zhidu yu Zhongguo Fazhan

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

印 张 18 插页 3

字 数 340 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275



版 次 2018 年 10 月第 1 版

印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

定 价 79.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录 Contents

第一部分 总 论

- 第一章 中国土地制度改革的上半程及下一程 / 3
 - 一、土地制度变革进程：一个回顾性评论 / 3
 - 二、土地制度的绩效与困境 / 14
 - 三、下一程经济的趋势性特征与土地制度改革 / 22
- 第二章 中国乡村振兴战略的实施与土地制度改革 / 28
 - 一、问题的提出 / 28
 - 二、国内外研究现状与评述 / 29
 - 三、影响乡村振兴的制度安排与体制机制 / 33
 - 四、乡村振兴的路径与制度供给 / 39

第二部分 产权与土地制度的研究方法

- 第三章 产权、行为与经济绩效 / 47
 - 一、产权的功能 / 47
 - 二、产权的界定与实施 / 50
 - 三、存在不同产权安排的原因 / 52
 - 四、产权安排与经济绩效的关系 / 54
 - 五、简单的结论 / 55
- 第四章 认识土地产权的角度 / 57
 - 一、土地产权是一个社会最基础的制度安排 / 57

- 二、土地产权是附着在土地上的权利与利益关系，而非土地作为“物”本身 / 58
- 三、土地所有权是所有者对土地的所有可能权利，但在不同权利体制下必须分别处理 / 59
- 四、控制权及权利束的合约安排是评判土地产权有效性的核心 / 61
- 五、土地产权的强度以对责任和义务的履行为前提 / 62

第五章 农地制度的合约结构与产权残缺 / 64

- 一、对制度的经济分析方法 / 64
- 二、中国现行农地制度的合约结构与产权残缺 / 67
- 三、简短的结论 / 71

第六章 中国土地制度变革的基本逻辑 / 72

- 一、选择与变迁的两大约束 / 72
- 二、土地制度的选择与变迁 / 74
- 三、宅基地制度选择与变迁 / 77
- 四、农村土地转用制度的选择与变迁 / 79
- 五、土地制度改革需要动根子 / 80

第三部分 农村土地制度经验研究

第七章 中国农村土地集体所有制结构与变迁 / 85

- 一、所研究区域的基本特征 / 85
- 二、土地集体所有包产到户制度的性质 / 87
- 三、后包产到户阶段农地产权的演进 / 91
- 四、结论和政策意义 / 96

第八章 中国农地制度的特征与问题 / 97

- 一、农地承包经营权制度的特征与问题 / 97
- 二、农村宅基地制度的特征与问题 / 104
- 三、农村集体建设用地制度的特征与问题 / 110

第九章 农村土地承包经营权流转与市场发展 / 116

- 一、农村土地承包经营权流转的政策演进 / 116
- 二、《中华人民共和国农村土地承包法》实施以来的土地流转状况 / 120
- 三、当前土地流转的现状与存在的问题 / 130
- 四、土地流转与规模经营的几个政策问题 / 133

第十章 中国农村土地权属及其经营方式的变化 / 136

- 一、农村土地权属状况与变化 / 136
- 二、土地流转与规模经营的进展 / 141

第四部分 农村土地转用的制度分析**第十一章 中国土地管理制度的历史演进 / 155**

- 一、中国土地管理制度的历史演变 / 155
- 二、中国现代土地管理制度的主要特点 / 159
- 三、历史的重要启示 / 161

第十二章 中国的二元土地权利制度与土地市场残缺 / 164

- 一、土地制度变革对中国经济增长的贡献 / 164
- 二、改革以来中国二元土地制度的形成与强化 / 165
- 三、简短的评论与结论 / 171

第十三章 中国征地制度的历史演变、特征与问题 / 173

- 一、中国征地制度的形成与主要特征 / 173
- 二、征地制度与经济发展 / 181
- 三、征地的经济及社会后果 / 188
- 四、征地制度改革的探索与进展 / 193
- 五、改革征地制度的基本思路 / 198
- 六、征地制度改革的现实选择 / 203

第五部分 告别以地谋发展模式**第十四章 土地制度改革与经济结构转型 / 211**

- 一、土地制度及其变迁在经济发展中的作用 / 211
- 二、土地制度变迁与结构转变的阶段 / 215
- 三、深化土地制度改革的需求 / 224

第十五章 土地制度改革与国民经济成长 / 226

- 一、土地在当前经济增长中扮演着重要角色 / 226
- 二、现行土地制度面临严峻挑战 / 229
- 三、深化土地制度改革的建议 / 235

第十六章 土地资本化与土地财政 / 240

- 一、土地出让收入增长的特点与原因 / 240
- 二、土地出让的成本、收益与支出 / 245

- 三、土地出让收支管理政策 / 247
- 四、土地出让制度及其收支管理存在的主要问题 / 248
- 五、完善土地出让收入制度的政策建议 / 251

第十七章 告别以地谋发展 / 255

- 一、卖地模式：东部受挫，中西部蔓延 / 255
- 二、卖地模式为何不可持续 / 258
- 三、改革之策 / 264

第十八章 中国土地制度改革的思路与推进路径 / 266

- 一、中国土地制度的特征与问题 / 266
- 二、中国现行土地制度与发展方式转变 / 268
- 三、改革的总体思路与主要内容 / 270
- 四、土地制度改革的突破口与优先顺序 / 276

主要参考文献 / 279

致 谢 / 284

第一部分

总 论

第一章 中国土地制度改革的上半程及下一程

土地制度是中国政治经济制度的基础性安排。土地制度改革是中国全局改革关键而敏感的领域。独特的土地制度安排与变革是中国经济高速增长和结构变革的发动机。20世纪80年代初的农村土地制度改革拉开了中国改革开放的大幕，促进了中国的农村转型和体制转轨，20世纪90年代末的城市土地制度变革推动了中国从乡土中国向城乡中国的历史转型。但是，中国在利用土地创造“中国奇迹”的同时，也形成了独特的以地谋发展模式，造成了国民经济运行、财富增长与分配对土地的过度依赖，阻碍了经济转型和结构改革。随着中国经济从高速增长转向中高速增长^①，发展动能出现转换，土地的发动机功能减退，以地谋发展模式的弊端凸显，深化土地制度改革对全局意义重大。

中国改革走过了40年的非凡历程，土地制度改革也经历了任人评说的风风雨雨。总论第一部分是一个对中国过去40年土地制度变革进程与主要内容的回顾性评论；第二部分评估了土地制度在40年国民经济高速增长阶段所起的历史作用，分析了这套土地制度存在的主要问题；第三部分展望了中国经济在进入新阶段后的主要特征，提出了为适应这一阶段性转换亟须深化推进的土地制度改革。

一、土地制度变革进程：一个回顾性评论

对中国过去40年的土地制度变革给出一个统一的一般性评论是很困难的。这一方面是因为土地制度安排的目标与变迁路径在城乡和不同用途之间差异很大，另一方面是因为对各项土地制度变革结果的评价因角度和立场不同共识很少，有些方面的改革比较一致地令人称道，有些方面的变迁产生的影响巨大但争议很大，有些

^① 刘世锦，刘培林，何建武. 我国未来生产率提升潜力与经济增长前景. 管理世界，2015（3）：1-5.

深层的制度改革因利益、观念、知识的羁绊贻误时机令人遗憾。从土地制度对中国经济和社会转型的影响来看，农地承包地、农户宅基地、土地转用、城市土地使用是其中影响深远且至关重要的几项制度安排，我们将分别予以讨论。

（一）农地集体所有、家庭承包经营制度

农地承包地是全国土地面积中份额最大、涉及人数最大的一块。截至2015年年末，全国共有农地64 545.68万公顷，其中耕地13 499.87万公顷（20.25亿亩）^①，家庭承包经营的耕地面积为13 423.68万公顷，占总耕地面积的99.44%，这些土地被发包给2 305.74万户农户承包经营。^② 农地承包地制度是一项被视为对农业绩效、农民权利和社会稳定具有基础性影响的安排。

与历史上的土地制度相比，中国共产党执政以来的土地制度具有在乡村改天换地的性质。在传统乡土中国，农地属于农户私有，以自耕农和佃农为主的家庭农业是小规模农地的主要经营者，土地所有权和经营权同等受到法律保护 and 契约约束，且耕作权在很大程度上具有事实上的所有权权能。^③ 在中国共产党取得政权后，实行公有制的社会主义制度全面推进中国从农业国向工业国转变。^④ 为此，新政权在乡村进行了一系列国家主导的制度再造^⑤，形成了独特的农村土地集体地权制度：一是作为公有制在乡村的实现形式，对农村土地实行集体所有制，国家通过人民公社、生产大队、生产小队三级对农村实行全面的政治与经济控制；二是国家事实上行使集体土地产权，生产队对土地的使用由上级控制，并不享有作物种植选择权，收益权因国家实行农产品统购统销而丧失，生产队的公共积累和社员分配以完成国家任务为前提；三是农业经营制度实行主要以生产队为单位的统一经营，农业经济活动和社员劳动由生产队统一安排，生产成果按工分统一分配。^⑥

由于政治气候的变化加上国家控制的集体所有、统一经营制度的低效，中国于20世纪70年代末80年代初成功实现了上下互动的农村土地制度改革。经过底层创造、顶层支持与政策推动^⑦，形成了为各方所接受的农地集体所有、家庭承包经营制度：一是在公有制社会主义制度下，改革以坚持土地集体所有制为前

① 资料来源于《2016年中国国土资源公报》。

② 中华人民共和国农业部，中国农业统计资料，北京：中国农业出版社，2015。

③ 费孝通，乡土中国，上海：上海人民出版社，2007。

④ 参见毛泽东在党的七届二中全会上的报告。

⑤ 杜润生，杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实，北京：人民出版社，2005。

⑥ 周其仁，中国农村改革：国家和所有权关系的变化（下）——一个经济制度变迁史的回顾，管理世界，1995（4）。

⑦ 国务院农研中心发展研究所，中国农村经济体制改革的系统考察，北京：中国社会科学出版社，1984。

提。国家连续通过文件宣示集体所有制不变，强调包产到户与私有单干不同^①；保留“三级所有、队为基础”的集体所有构架；农民与土地的关系被界定为发包与承包的关系；集体组织不同程度地行使着集体所有权；农村土地不准买卖。二是形成国家、集体与农户之间的承包合约。土地合约的初始安排由自发变法的底层农民默认，后来被作为一项非签约但必须遵守的三方合约制度化，即“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”，农户在承诺并完成所承担的国家任务和集体义务的前提下，获得集体土地剩余索取权。三是集体所有权明确为成员集体所有权。与集体化时期的社员（他只是以自己的劳动为国家做贡献、同时分得一定的收入）不同，包产到户后的成员不仅以集体成员身份平均分配集体土地和资产，随人口增减带来的成员权变化调整土地，而且享有集体土地上长出的一切资产的权益。改革以后的集体所有权事实上成为集体成员的权利集合，同时也使集体所有权的身份性更加强化。四是明晰承包农户对农地的产权。通过集体所有权与使用权的分离，做实承包权为实实在在的权利，又通过强化农户的主体地位，不断完善农户对所承包土地的使用权、收益权和转让权。五是实行家庭农业经营制度。通过废除生产队统一组织生产、统一分配收益的经营制度，以家庭替代生产队成为农业生产、经济决策与收益所得的单位，农户成为农业经营主体，并通过相关法律予以制度化。

农地集体所有、家庭承包经营制度确立以后，在实施过程中，尽管遇到了一些波折和质疑，但这套制度还是坚持了下来，并且农地权利演进一直朝向强化农民土地产权保护的方向。

一是在法律上明确集体所有的内涵。通过《中华人民共和国农村土地承包法》和《中华人民共和国物权法》对集体所有的内涵予以法律表达，即农村土地农民集体所有是农村基本经营制度的根本，土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利，农民集体作为土地所有权的主体，分属三个层次，即村农民集体、村内农民集体、乡（镇）农民集体。^②

二是完善和保护农户土地承包权的财产权。针对土地承包权作为一种特殊的用益物权，明确承包地就是农民的财产^③；以法律形式明确承包农户依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利，有权自主组织生产经营和处置产品，承包地被依法征用、占用的，有权依法获得相应的补偿^④；承包期内发包方

① 参见1982年中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》。

② 王利明，周友军。论我国农村土地权利制度的完善。中国法学，2012（1）：45-54。

③ 参见柳随年2001年6月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上对《中华人民共和国农村土地承包法（草案）》的说明，载2002年第5号《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》第353-356页。

④ 参见《中华人民共和国农村土地承包法》。

不得收回承包地，不得调整承包地^①；限制公权力对农民土地财产权利的侵犯，明确规定在法定承包期内，任何组织和个人不得干预农民的生产经营自主权，不得违法调整和收回承包地，不得违背农民意愿强行流转承包地，不得非法侵占农民承包地。^②

三是不断延长土地承包期，稳定农民对土地权利的预期。土地承包期从1984年的15年^③，延长到第二轮延包时的30年^④，1998年党的十五届三中全会赋予农民长期而有保障的土地使用权^⑤，到党的十七届三中全会时提出“长久不变”^⑥，党的十八届三中全会^⑦和党的十九大^⑧进一步重申这一规定。

四是改革成员集体所有权。20世纪80年代末中央农村政策研究室在贵州湄潭试点“增人不增地、减人不减地”。2002年“增人不增地、减人不减地”被写进《中华人民共和国农村土地承包法》。《中华人民共和国农村土地承包法》明确规定，“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定”，“承包期内，发包方不得调整承包地”。

五是土地承包合约条件的变化。一方面是附着于土地的国家义务的变化。先是降低粮食任务，农民对完成任务以外的土地有权自由种植；再是允许农民以货币交粮，减少农民土地与粮食任务的挂钩；然后实行粮食购销体制改革，国家以市场化方式购粮，农民与土地粮食任务解除；再到国家实行种粮补贴。另一方面是集体义务的变化。从上交集体公积金、公益金，20世纪90年代各种负担摊派到承包地，农民不堪重负；到后来采取一事一议，集体义务与承包地不挂钩，国家和集体义务改变，农民承包地权利的剩余权扩增。^⑨

六是将家庭承包经营制度作为国家基本制度。1991年首次提出，“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。”^⑩1999年的《中华人民共和国宪法修正案》明确规定，“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”2002年《中华人民共和国农村土地承包法》正式提出“国家实

① 参见《中华人民共和国农村土地承包法》。

② 参见《国务院办公厅关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知》（国办发明电〔2004〕21号）。

③ 参见《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》。

④ 参见《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》。

⑤ 参见《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。

⑥ 参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

⑦ 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

⑧ 参见《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》。

⑨ 周其仁，刘守英。湄潭：一个传统农区的土地制度变迁//中共贵州省委政策研究室，中共贵州省委。土地制度建设试验监测与评估，贵阳：内部资料，1997。

⑩ 《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》。

行农村土地承包经营制度”。2008年党的十七届三中全会强调，“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。”^①

（二）集体所有、农民使用宅基地制度及其变迁

在各项土地权利中，宅基地权利是一项关乎农民居住权和财产权的重要权利，宅基地制度也被视为对政治和社会有至关重要影响的制度安排。截至2015年，在全部土地中，村庄用地为140.134万公顷，其中宅基地约为133.3万公顷。^②

历史上的宅基地与土地一样一直是农民私有，且与其上所盖房屋的权利不可分割。^③土地制度改革时期和合作化时期的宅基地及其房屋还是属于农民私有。到人民公社时期开始实行宅基地和房屋权利的分别设置，即宅基地一律不准出租和买卖，归各户长期使用，房屋永远归社员所有，可以买卖或租赁。^④到20世纪80年代初开启农村改革时，集体所有、农民长期使用的宅基地制度架构初具雏形：一是宅基地所有权归生产队集体所有，禁止社员出租和买卖。二是宅基地与其上的房屋权利相分离，农户拥有宅基地长期使用权，对房屋拥有排他性所有权，可以买卖、租赁、抵押、典当，宅基地使用权随着房屋的买卖和租赁而转移。三是宅基地依集体成员申请无偿取得。^⑤

改革以后，当中国的农村土地制度不断朝向财产权方向演进时，宅基地制度则朝向使用与管制并行的方向发展。

一是集体宅基地所有权。与耕地所有权朝向成员集体所有不同，宅基地集体所有权的强度与控制权更强。在宅基地的所有权上，集体组织绝不仅仅具有法律意义，而是拥有实实在在的控制权、使用权和收益权。^⑥集体组织享有村庄宅基地的分配权，可以依法收回农户超出法定面积的宅基地，拥有对村庄内未分配到农户手上集体空闲地、公共用地、经营性用地的控制权。^⑦在一些实行村庄改造以及土地整治的村庄，集体控制宅基地结余指标的收益权。

二是农户宅基地使用权与住房所有权。法律规定，宅基地使用权人对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施；一户只能拥有一处宅基地；农村村民在出卖、出租住房后再申请宅基地的，不予

① 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

② 中华人民共和国住房和城乡建设部·中国城乡建设统计年鉴·北京：中国统计出版社，2016。

③ 陈小君，蒋省三·宅基地使用权制度：规范解析、实践挑战及其立法回应·管理世界，2010（10）。

④ 赵树枫·农村宅基地制度与城乡一体化·北京：中国经济出版社，2015。

⑤ 刘守英·直面中国土地问题·北京：中国发展出版社，2014。

⑥ 刘守英·农村宅基地制度的特殊性与出路·国家行政学院学报，2015（3）：18-24。

⑦ 同⑥。

批准；宅基地因自然灾害等原因灭失的，宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地。^① 农民的宅基地使用权不得转让、抵押、收益。但农村房屋是农民的私有财产，为农民所有，农民享有房屋的买卖权、出租权、抵押权、典权、转让权等权利。

三是宅基地的成员身份性和非成员限制进入。只有集体经济组织成员才有资格申请和得到宅基地，非集体经济组织成员无法获得宅基地。^② 对非成员取得宅基地的限制逐步严格，1982年时允许农村社员中回乡落户的离休、退休、退职职工和军人以及回乡定居的华侨申请取得^③，1987年的《中华人民共和国土地管理法》允许城镇非农业户口居民经县人民政府批准后建住宅，1991年的《中华人民共和国土地管理法实施条例》仍然开放城镇非农业户口居民使用集体土地建住宅。到1999年时发生重大转向，规定“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅”^④。2004年国务院28号文件明令“禁止城镇居民在农村购置宅基地”^⑤。

四是强化宅基地使用管制。将农村宅基地占用农用地纳入年度计划，规定各省（区、市）下达给各县（市）用于城乡建设占用农用地的年度计划指标中增设农村宅基地占用农用地计划指标，农村宅基地占用农用地的计划指标应和农村建设用地整理新增加的耕地面积挂钩。县（市）国土资源管理部门对新增耕地面积检查、核定后，应在总的年度计划指标中优先分配等量的农用地转用指标用于农民住宅建设^⑥，但事实上这很难实施。宅基地审批采取各县（市）可根据省（区、市）下达的农村宅基地占用农用地的计划指标和农村村民住宅建设的实际需要，于每年年初一次性向省（区、市）或设区的市、自治州申请办理农用地转用审批手续，经依法批准后由县（市）按户逐宗批准供应宅基地。对农村村民住宅建设利用村内空闲地、老宅基地和未利用土地的，由村、乡（镇）逐级审核，批量报县（市）批准后，由乡（镇）逐宗落实到户。^⑦

（三）土地转用制度安排及其变迁

过去40年，中国经济的高速增长伴随着工业化和城市化的快速转变，农村土地非农化的规模和方式影响甚大。2003—2015年，中国农村土地转为非农

① 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路. 国家行政学院学报, 2015 (3): 18-24.

② 同①.

③ 参见国务院发布的《村镇建房地管理条例》。

④ 《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号）。

⑤ 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）。

⑥ 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路. 国家行政学院学报, 2015 (3): 18-24.

⑦ 高圣平. 宅基地使用权初始取得制度研究. 中国土地科学, 2007 (2).

地的面积达 1 156.18 万公顷。^① 农村土地转为建设用地，从空间来看包括转为城市建设用地和农村建设用地，从所有制来看存在集体转用和国家征用两种途径。

改革之初到 1998 年《中华人民共和国土地管理法》修订前，农村土地转为集体建设用地的通道一直是敞开的。20 世纪 80 年代初期，随着农村土地改革释放大量剩余劳动力，政府鼓励农民利用集体土地创办乡镇企业，农村建设用地量快速增长。1978 年全国乡镇企业用地估计为 235.5 万亩，到 1985 年时估计约为 844.5 万亩，用地规模扩大了 2.6 倍。1981—1985 年新建农民住宅平均每年在 6 亿平方米以上。

直到 1987 年实施《中华人民共和国土地管理法》时，农村土地进入非农建设还保留有三个通道：一是只要符合乡（镇）村建设规划，得到县级人民政府审批，就可以从事“农村居民住宅建设，乡（镇）村企业建设，乡（镇）村公共设施、公益事业建设等乡（镇）村建设”。二是全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体经济组织共同投资举办联营企业，需要使用集体所有土地时，“可以按照国家建设征用土地的规定实行征用，也可以由农业集体经济组织按照协议将土地的使用权作为联营条件”。三是城镇非农业户口居民经县级人民政府批准后，可以使用集体所有的土地建住宅。^② 这一时期的集体建设用地仍然不断增长，集体建设用地量从 1988 年的 69 万亩增加到 1992 年的 93.5 万亩。

自 1992 年开始，国家对集体建设用地的政策发生转变，集体土地必须先被征为国有土地才能作为建设用地使用；集体土地作价入股兴办联营企业的，其土地股份不得转让。^③ 1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》从法律上使农村土地进入非农集体建设使用的通道紧缩，农民使用集体土地从事非农建设变成国有建设用地主通道的一个例外，即“兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。明确规定农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，保留农村集体经济组织以土地使用权入股、联营等形式与其他单位、个人共同举办企业。^④ 1999 年出台的《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39 号）要求“乡镇企业用地要严格限制在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内”。自那以后，加上乡镇企业改制和建设用地年度指标管制的加强，农村集体建设用地在大多数地区合法进入市场的通道基本关闭。直到

① 参见国土资源部的《2004 年中国国土资源公报》及《2016 年中国国土资源公报》。

② 刘守英. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查. 北京大学学报（哲学社会科学版），2008（6）：123-132.

③ 参见《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》（国发〔1992〕61 号）。

④ 参见 1998 年《中华人民共和国土地管理法》。

2004年时对农村集体建设用地使用的规定才发生一些变化,该年发布的28号文件“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩……在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”^①。2006年的国务院31号文件也允许“农民集体所有建设用地使用权流转,符合规划并严格限定在依法取得的建设用地范围内”^②。

农村土地转为非农使用中,征地是主要工具。尤其是在集体建设用地转用通道关闭后,征地转用成为唯一的合法土地转用方式。1982年的《中华人民共和国宪法》恢复了1954年《中华人民共和国宪法》提过的“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”的原则,但是该法也第一次提出城市土地属于国家所有、农村土地属于集体所有,形成两种所有制并存与分治的土地所有权结构。^③1987年实施的《中华人民共和国土地管理法》坚持土地征用公共利益原则,但是公共利益的界定极其宽泛,“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业”皆可实行征地,征地补偿实行原用途原则,只是将土地补偿费和安置补助费两项总和提高到不超过土地被征用前三年平均年产值的二十倍,以及对被征地者采取就业和转换身份安置。^④1998年的《中华人民共和国土地管理法》沿袭了征地公共利益原则、城乡分治格局和原用途补偿,将两项补偿之和提高到不超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍。这部法律同时作出了两条对土地转用产生重大影响的规定:一是确立土地用途管制制度,国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,控制建设用地总量,对年度建设用地指标实行审批^⑤;二是规定任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。^⑥

征地转用产生的问题随着工业化、城市化进程的加快越来越严重。国土资源部于2001年开始启动征地制度改革试点。^⑦在试点基础上,国土资源部于2005年试行征地统一年产值标准和征地区片综合地价。统一年产值标准的计算方法是,在一定区域范围内,综合考虑被征收农用地类型、质量、等级、农民对土地的投入以及农产品价格等因素,以前三年主要农产品平均产量、价格为主要依据

① 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)。

② 《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)。

③ 参见1982年的《中华人民共和国宪法》。

④ 参见1987年实施的《中华人民共和国土地管理法》。

⑤ 参见1998年修订通过的《中华人民共和国土地管理法》。

⑥ 参见1998年修订通过的《中华人民共和国土地管理法》。

⑦ 黑龙江省从2000年起,在全省实行了各市、县主要地类的征地统一年产值标准的做法;浙江省杭州市、江苏省南京市和苏州市也从2000年起不再以产值倍数来测算补偿费用,而是综合考虑土地用途、土地区位条件、当地经济发展水平和土地供求关系等因素,结合当地城镇居民社会保障水平,确定征地补偿标准。