

城市化进程中的 农地转用问题研究

许宝健 著

- 农地转用中的农民权益；
农地转用中的政府收益；
农地产权制度分析；农地
征用制度分析；农地发展
权和失地农民发展权；发
达国家城市化过程中的
耕地保护与补偿



中国农业出版社

城市化进程中的 农地转用问题研究

许宝健 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中的农地转用问题研究/许宝健著. —北京: 中国农业出版社, 2006. 8

ISBN 7-109-11099-0

I. 城... II. 许... III. 农业用地-土地利用-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 081421 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.75

字数: 200 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 18.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



许宝健，男，1963年11月7日生，祖籍山东，黑龙江省人。文学学士，法学硕士，管理学博士。现任经济日报农村版报社社长、中共经济日报农村版报社机关党委书记、法人代表，经济日报县域经济研究中心主任，高级记者。美国密西根州立大学访问学者。

擅长于重大新闻和政治社会活动策划，曾策划经济日报农村调研点、中国县域经济论坛、中国百县大厦等活动和项目。农村调研点受到中央领导同志的充分肯定，中国县域经济论坛对党的十六大提出“壮大县域经济”产生了重大影响，百县大厦带来了可观的经济效益。

曾因一篇报道被河南、湖北相邻两镇人民修了一条“宝健路”以志纪念；曾当过5年北京市东城区的人大代表；曾应邀参加中华人民共和国45周年国庆招待会；入选《中国新闻记录大全》（444页，广州出版社）、《中国当代杰出青年大典》（30页，中国经济出版社）、《中国新闻学之最》（547页，新华出版社）。

曾出版《万世根本——一个记者眼中的“三农”》（55万字，中国农业出版社，2001年3月）、《社会企业家——一个农民企业家对理想王国的探索与实践》（26万字，人民出版社，2003年6月）、《二十年前》（诗文集，中国文联出版社，2005年1月）、《东北1963》（合著，中国文史出版社，2005年3月）；主编《中国企业家经营管理思想文库》（系列丛书，人民出版社，1999年6月）、《中国县域社会经济年鉴》（中国经济出版社，2006年3月）；曾在经济和新闻之类杂志上发表经济理论和新闻业务论文多篇。

土地问题是中国农村的核心问题

(序一)

最近几年，由于推进农村税费改革，由农民负担问题引发的社会矛盾得到缓解或者基本消除了。现在农村最尖锐的矛盾主要跟土地问题有关。土地问题已成为当前农村经济中不容回避的一个最突出的问题。2005年发生在河北定州和广东汕尾等地的土地血案，凸现了土地问题在当代中国的紧迫性。有的观察家指出：由土地争夺而引发的暴力事件，正在逐渐演化成一股汹涌的社会潜流。这绝不是危言耸听的。土地问题解决得不好，就容易出乱子，社会也就不会太平。

中国土地制度存在的问题主要表现在：

一是农民集体土地所有权具体归属不明晰，农村集体土地产权治理结构不完善。农村土地归农民集体所有，这在有关重要法律中，都有规定，但是，在集体所有制下，“谁”真正拥有土地，实际上是不明晰的。土地集体所有制的基本内涵是，农民作为集体组织的成员，都平等地拥有对集体土地的“人人有份”的成员权，但并不拥有按份分割农地所有权的权利。在土地集体所有制下，农民“人走权失”，“退出权”被剥夺。“集体产权”的这种特征，使得集体与农民在权益关系上往往很模糊。村民委员会、村民小组是村民自治组织，不是全体农民以平等身份参加的集体经济实体，不适于充当农民集体所有土地的所有权主体，农民集体所有实质上是一种所有权主体缺位的所有制。大量的调查表

明，现在多数农民对土地所有权的具体归属是模糊不清的，甚至相当一部分农村基层干部和县乡领导认为农村土地是国家的，想怎么处置就怎么处置。

二是农民土地承包权的性质尚不够明确。农村改革以来，农民以承包方式获得的土地使用权，又称土地承包权，从法律性质看，农民土地承包权一开始就是以债权的形式出现的。土地承包权的债权属性不利于农户对抗乡村集体干部随意调整土地、更改土地合同的侵权行为。《农村土地承包法》明确规定，“在承包期内，发包方不得收回承包地”和“在承包期内，发包方不得调整承包地”，这就使得土地承包权中隐含了物权的一些排他性特征，但现行法律并没有将农民的土地承包权明确界定为物权。

三是现行土地征用制度对农民明显不公。在工业化过程中，尤其是在快速工业化、城市化过程中，农民的农业土地转化为非农业用地是不可避免的，任何一个国家都要经历这样的过程。国家每征一亩地，铁路、公路给农民的补偿是5 000~8 000元。一些重大的基础设施建设，征地款都没有打足，有的地方就讲一亩地2 000块钱，有的甚至一分钱也不要，由地方来补偿农民，实际上地方根本无力补偿农民。工商业用地对农民的补偿一般是2万~3万块钱（包括土地补偿费、青苗补偿费及劳动力安置补助费），发达地区是3万~5万块钱，而且这些钱不是直接补偿给农民本人，征地款到村里之后如何分配又是一个很尖锐的问题。我国的农民失地问题突出表现在三个方面，一是土地农转非速度太快，土地征占规模过大，失地农民群体越来越多；二是对失地农民补偿太低，不足以解决他们的长远生计；三是失地农民的社会保障、再就业困难。征地制度存在的一个根本性的问题是公权侵犯私权，行政权侵犯财产权。为了城市的公共利益就可以侵犯农民的土地财产权利，这种做法不符合十六届三中全会提出的统

筹城乡社会经济发展的精神。中央已经提出要实行工业反哺农业、城市带动乡村的方针，但在土地问题上，现实正相反，如有些地方低价征用农民土地，再低价出让给企业，这是以农补工，不是以工补农。

四是农村宅基地的权利性质也不明确。农村宅基地是指农村居民因居住生活而建造房屋等建筑物所占用的土地，包括住房、辅助用房与房前屋后庭院用地等。我国农村宅基地分布广、占地面积大，且近年来呈不断增长之势。根据国土资源部土地整理中心《全国土地利用变更调查报告》提供的数据，2004年全国村镇建设用地总量为16.4万平方公里（约2.46亿亩），已经接近于河南省的总面积，是城市建设用地总量的4.6倍，人均用地185平方米。按照宅基地产权演变的情况，可以将我国的宅基地立法分为两个阶段：第一个阶段是1949—1958年，宅基地属于农民私有财产，可自由流转；第二个阶段是1959年—至今，宅基地属于农民集体所有，禁止宅基地流转。现行农村宅基地属农村集体组织所有，农民的宅基地的取得是无偿和没有成本的，取得后的使用也是无限期的，无流动性，也没有福利性，既不能转让，也不能抵押和出让。中国农民通常会将很大一部分的可支配收入花在盖房或翻修房屋上。由于经济发展和人口迁移，越来越多的农民将会迁出农村，一旦他们决定迁到城市，由于市场几乎不存在，农民面临的难题是如何收回在房屋上的投资。与城市居民拥有的处分其房屋的权利相比，这些限制是非常不必要而且严格的。

在经历了20几年的改革探索之后，应当根据十六届三中全会的精神，在进一步明确界定农村土地产权，保护农民土地合法权益方面迈出更大的步伐。

一是界定、确保、扩大农民在土地权利。《农村土地承包法》

虽然为承包农民提供了更大的交易土地的自由，但没有提供以承包权进行抵押的法律基础。允许抵押将能使农民更充分并有保障地实现与土地权利相连的潜在经济机会，也会促进农村土地与城市土地有更加同等的权利。因此，应赋予农民的承包地在30年承包期内的抵押权。另外，物权法草案对农民在处理其房屋及其房屋下面的宅基地方面的权利限制过于严格。如果农户仅可以将房屋转让给本集体内的农户，由于在目前的法律下一个农户只能拥有一处宅基地，那么有条件成为受让人农户的数量将会非常少。并且，农民通常会将很大一部分的可支配收入花在盖房或翻修房屋上。由于经济发展和人口迁移，越来越多的农民将会迁出农村，一旦他们决定迁到城市，由于市场几乎不存在，农民面临的难题是如何收回在房屋上的投资。与城市居民拥有的处分其房屋的权利相比，这些限制是非常不必要而且过于严格的。因此，法律应提供更多的灵活性，农村宅基地的转让至少应该对所有农民开放，而不仅仅是同一集体的农民。

二是提高对失地农民的补偿标准。现行的补偿标准配合广为施用的征地权力，已导致社会的不满和政府对于征地权的滥用。从中短期来看，可以采取的具体步骤包括增进补偿的公平性以及改善征地的程序。要修改补偿计算方法，以使其成为更加公平、更具有预见性、更能为社会所接受的标准。公正补偿的根本目标是让被征地者的经济状况与征地前相同，并且有可持续性。

三是对强制征地权获得的土地用途进行限定，缩小国家强制性征地范围。在现代市场经济国家中，对征地用途没有施加任何实质性限制的做法是极其异常的。国际上有许多方法来界定政府征用财产的权力适用范围。大量国家的法律非常详细地列出了被视为“公共利益”的用地目的；还有些国家则只是确立了一个宽泛的原则。从各国经验看，征地法律必须明确、详细和精确，这

样人们就能知道他们在其中处于何种位置，以及如何控制官员的任意决定行为。应当尝试对公共利益和私人利益的边界进行界定，以使其更符合现代市场经济的需要。

四是在符合国家土地利用规划、严格管制非农用地总量的基础上，把更多的非农建设用地直接留给农民集体开发，让农民以土地作为资本直接参与工业化和城镇化，分享土地增值收益。

土地私有制是人类制度文明的重要成果。回顾历史可以看出，土地私有制是中国社会发展的主流。我国的封建社会长达2000多年，农村土地制度的演变内容十分丰富，但其总的特点是：随着人口的增长，地权关系的变化相当频繁，封建国有土地向封建私有土地转化速度加快，但土地私有并没有像欧美等国家那样，有效地促进地权的集中和农户经营规模的扩大。明清以后，随着人地关系的尖锐化，土地价格持续上扬，尽管社会上不乏占地数百亩乃至上千亩的地主，农产品的市场需求也愈益扩大，高度发达的民间手工业亦不乏农用工具改良的能力，但农业生产的集中趋势并未形成，中小农户的经营规模也愈来愈缩小。有关研究表明，在解放前的几十年间，全国地权变化的总趋向已是越来越分散。在中国几千的历史长河中，实行土地公有制是极其短暂的。近年来，主张中国重新实行土地私有制的主张见诸报端。有的专家指出：土地使用权不能流通，农民始终是无产者。在这种情况下，土地即是农民的生存工具，又是束缚农民手脚的枷锁。一个国家选择什么样的土地所有制形式是由多种因素决定的。效率高是决定农地制度变迁的关键变量，但不是唯一变量，社会公平也是决定农地制度变迁的重要变量。在人民公社解体过程中，为什么不实行土地私有化？当时宪法和意识形态等制度环境的制约无疑是最主要的障碍。如果没有这个障碍，土地私有化是完全行得通的。当时成年的中国农民仍然保留拥有家庭私

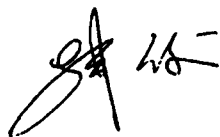
有土地的梦想。但在人地矛盾尖锐的情况下，土地私有化能否满足广大农民对效率和公平的要求。对中国农村土地制度变革问题，需要从中国农村的繁荣和社会的长治久安出发进行探讨。我在这里想进一步提出一个观点是：土地制度改革必须进一步弱化集体的土地权力，进一步强化农民个人的土地权力，必须赋予农民明确的、永久的完整的土地物权。

“集体产权”（Collective property right）或“集体所有制”的概念它来自前苏联。它是一个没有得到严格界定的概念。“集体所有制”最基本的特征是每一个集体成员的“退出权”被剥夺。任何农民对集体土地的享有权是生来俱有的，不需要任何代价。当他的户籍关系脱离所在的集体时，也无法拿走任何一份集体财产。农民名义上作为集体土地的一个天然所有者，但它并不清楚自己在集体土地财产中所占有的份额。集体经济的实质是集体成员无差别占有生产资料。“集体产权”的这种特征，使得集体与作为集体主人的农民在权益关系上往往很模糊。在经济文献中，集体所有制总是与静态的和动态的效率损失相联系。我最近几年一直建议将土地农民集体所有制明确界定为农民土地股份制。农民土地股份制，一是将集体土地与集体经营性资产一起折股量化，明确每个社员的股份，经营收益按股分红。二是将农户土地承包经营权股权化。三是农户以土地承包经营权参股。农村集体经济的每一个成员都拥有按份分割农地所有权的权利，农民按份共有的农地权利可以合法继承或转让、抵押、赠送等。实行农民股份制，既保障了农民对土地的收益权，又有利于农民转变身份，加速向二、三产业转移。

赋予农民明确的、永久的完整的土地物权是一个比较可行的选择。在宣布农民永久使用的同时，对土地农户占有权、使用权、收益权、处置权等各项权能进行完善，主要是赋予农民完整

的产权，以克服当前农民自主产权残缺的弊端。给农民永久使用权古已有之，明清两代称为永佃权，也叫田面权。它的意思是说，农民在土地上不仅可以永久耕种，还可以继承、转租或出售永佃权，可以说具有半私产权的性质；地主拥有所有权，亦称为田底权，自然更是可以转让的，然而田底权即使换了主人，一般也不影响佃农永佃权。当前在农地产权制度改革的各项主张中，持此建议的学者不在少数。

总之，土地制度改革在当代中国是考量我们智慧的一个迫在眉睫的重大政策课题。本书是许宝健在他的博士论文基础上完成的。他长期从事农村问题的新闻宣传工作，在攻读博士学位期间，对农村土地问题作了深入的思考。这本书是他潜心研究中国农村土地制度的结晶，有不少独到的分析和见解，是一部用心之作。作为他的指导老师，我在本书出版之际，写下对土地问题的上述浅见，意在引起大家对土地问题的关注，也期待着许宝健博士在这一研究领域不断有新的成果问世。



2006年7月于北京

深化土地制度改革 推动新农村建设

(序二)

许宝健的博士学位论文即将出版，可喜可贺，也令我生出些许感慨。

1987年，宝健考入中国社会科学院研究生院新闻系，我是他的指导教师。20年过去了，宝健成为农口的一名资深记者（也是专家型记者），相继担任经济日报农村部、农村版领导工作，并在韩俊先生指导下完成了博士学业。20年间，宝健学业精进、事业有成，诚为可喜，而他与我同为报人，共事农村、土地新闻宣传，却一直称我老师，师生情深意笃。这一次，他写了这么好的一篇博士学位论文，我怎能不为他高兴呢！

所感慨的是，20年过去了，中国的“三农”问题沉重如初，在许多方面甚至愈益突出。我做宝健指导教师时，还在人民日报从事农村报道，其后又长期致力于土地管理新闻宣传，始终关注着中国的农村问题尤其农村土地问题。这期间，中国经济快速发展，工业化、城市化日新月异，而农村发展和改革却在大发展、大改革爆发之后，陷入长期徘徊状态。其中原因，主要是延续几千年的小农生产格局、新中国前30年形成的城乡二元发展体制，也有工作滞后的因素，非一时人力所能排解。所幸的是，党中央在我国现代化发展的新时期，又提出了建设社会主义新农村的宏伟战略，要求我们站在经济和社会发展全局的高度上，实行“城市支持农村，工业反哺农业”和对农村“多予少取放活”的方

针，推动“三农”工作进入一个崭新的发展阶段。而宝健的论文，正是在这样一个全新的历史背景下，切入城市化进程中的农地转用问题，重新审视城乡关系和农村的土地政策，使我们对征地制度的变革和治策，有了全新的理解，从而为新农村建设的理论和实践提供了切实有力的指导意义。

农地转用问题的尖锐性，是毋庸置疑的。本论文的长处在于，撕开一个小口子，对农地转用问题作了全方位的分析 and 探讨，使理论的阳光照亮了问题的方方面面，从问题的背景、实质、制度上的深层次原因、解决问题的方案设计等一系列方面，提出了创新性的见解和有说服力的答案，因而显现了博大精深的特点。我认为，论文的思路是清晰的、符合实际的，理论功底是厚实的，对策方案也很有启发意义。

农村土地问题，是当代中国最具挑战性的问题之一，也是新农村建设的坎。当前农村土地关系以及土地制度建设，主要面临三个问题：一是农地家庭承包制度，二是征地改革，三是集体建设用地流转。农地家庭承包经营长期不变，已为共识，而征地制度改革正在推进中，集体建设用地流转也处于试验阶段，正需要群策群力，在创新的实践和研究中，建立新的理论和制度范式。尤其征地问题。过度征地、低价征地乃至暴力征地，造成耕地过量流失，失地农民剧增，而且引发大量纠纷与冲突。农村土地问题至今停留在“大包干”阶段、后续问题没有得到很好解决，一个重要原因是许多人还生活在牺牲农村发展、农村利益来推进工业化和城市化时代，还生活在二元经济结构中。到了今天，这种陈旧的发展理论和路线，同建设新农村的战略已是格格不入。

新农村建设战略的核心任务，是克服重城轻乡、以农补工的体制，打破二元结构，实现以城带乡，以工补农，从调整城乡关

系入手来振兴农村发展。应当说，中国的城乡、工业二元结构，缘于曾长期实行的城乡差别发展路线。在二元结构下，城乡差别明显，农民从收入、消费、社会保障到户口、身份等方面，同市民都存在明显差距。走在繁华的都市和贫穷的乡村，至今使人觉得有如“两个世界”。城乡、工农间的这种差别，虽然使工业化、城市化得到一时的快速发展，但最终还是危害了社会的整体发展，成为工业化、城市化的桎梏。一条简单的理由是，农村不富，农民口袋里没钱，有效购买力低，工业品、服务品没有出路，工业化、城市化也就没有持久的动力。中国早在人均 GDP 仅 700 美元时就出现工业生产过剩，很大程度上是农民购买力低造成的，其祸根还是二元经济结构。

纵观新中国 50 多年，我们长期实行以农补工、以乡济城的路线。前期通过统购统销，以工农产品价格“剪刀差”方式，从农业中抽走了 5 823.9 亿元的资金，加上收缴的 1 044.4 亿元的农业税，从 1952 年到 1986 年的 34 年间，国家共从农业抽走了 6 868.3 亿元的资金。后期，改革开放 20 多年来，我们靠低价征用和出让农民土地的“剪刀差”，又拿走农民数以万亿计的资金。前期国家拿走的钱，是农民对工业化起步的贡献；后期国家拿走的钱，则是农民对工业化、城市化的贡献。应当承认，抑农兴工兴城，的确促进了工业化、城市化的兴起。特别是近 20 多年的快速发展，与低价征地、低成本建设、低地价招商等做法有很大关系。低廉的土地和农民工价格，是工业、城市崛起和国际制造业急速转移中国的重要原因。然而，二元结构和抑农政策却严重影响了农村的发展，以至在经济高速发展中出现了有人所称的“农村真穷，农民真苦，农业真危险”的情况，并危及工业和城市乃至经济社会的可持续发展。

土地所有权就是财产权。如果从农民那里拿地仅仅考虑农民

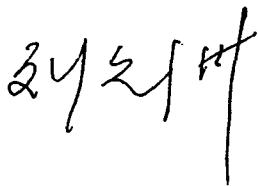
的生活水平不降低，那是不合理的。因为土地是农民的资产、财产，不能随便给个价就拿走了。其实，对于新农村建设来说，农民土地应该是最大的一笔资产、资本。据有人粗略估计，现在全国私人资产约有 30 万亿，国有土地资产超过 25 亿元，而农民的土地资产包括农地、林地、草地至少有 30 万亿元，再加上 2.7 亿亩建设用地，合起来应在 60 万亿元以上。这是一笔潜在的巨大财富。假如拿出其中 1/10 入市转为资本，也即大约 6 万亿元，就是新农村建设和农民增收了不起的动力源，它应当超过任何其他来源的投资。如果我们继续实行低价征地和不准集体建设用地入市的政策，农民的土地财产权只能继续处于隐性状态和无保护状态。我认为，土地资产是中国经济尤其城市经济腾飞的重要动力源，也应当成为农村复兴和崛起的重要动力源，关键在于如同国有土地一样，农村土地尤其是集体建设用地，一定要在用地管制的总原则下，通过市场方式来盘活。

中央的新农村建设战略中包含了一个重要的六字指针——“多予少取放活”，这对于我们改革和建设农村的土地制度，有极大的指导意义。取之于农、补之于工的时代早已经过去了。中央明明白白地告诉我们，我国已进入“城市支持农村、工业反哺农业”的新阶段，旧时代的二元经济模式和随之形成的农村土地制度特别是征地制度和集体建设用地管理制度，也要进行深刻的改革。否则，新农村建设就会步履沉重或者走上歪路。许多人简单地把新农村建设理解为拆旧建新，这是很浅薄的。

实际上，从国家与农村关系层面上调整农村土地的“取予”政策，不仅是还利于农的重大政策，也是还权于农、进而发育农村集体建设用地市场、优化配置农村土地资源的根本措施。农民有了非农用地的财产权和入市权，土地的重整和优化配置、优化布局才有动力机制，才能在重新规划和综合整理中顺利地实现节

约集约利用的效应。我们都知道，农村 2.7 亿亩集体建设用地中蕴藏着极为可观的潜力空间，可以从中找到至少 40% 的可资再利用的土地（那就是上亿亩的土地、约 10 万亿元的可变现的资金收入），这不仅是巨大的资金源，也是村镇建设和经济发展的巨大空间资源，对新农村建设的推动力不可估量。问题是，如果没有“放活”的方针，没有深刻的制度改革和制度再造，农民还是没有完整的土地财产权、入市权和发展权，上述效应和结果就只能是一句空话。

宝健的博导韩俊、宝健还有我，作为一代农村工作的观察者和研究者，都会热切盼望新一轮农村改革和土地制度建设的成功，盼望新农村振兴和繁荣的那一天！



2006 年 7 月 北京

摘 要

《城市化进程中的农地转用问题研究》共有六章，分别是第一章，导论；第二章，农地转用中的农民权益；第三章，农地转用中的政府收益；第四章，制度分析：农地产权制度；第五章，制度分析：农地征用制度；第六章，农地发展权和失地农民发展权。

一、目前我国已进入城市化快速发展时期，城市化进程中的农地转用带来了一些问题，主要是：耕地面积大量减少，非农建设占用耕地增多；失地农民数量增加，因征地引发的社会矛盾激化。农地转用研究是实践提出的紧迫课题，具有重要的理论和实践意义。既要肯定城市化进程中农地转用是一个不可逆转的必然趋势，也要结合中国国情，严格控制农地转用的速率，还要在转用中注意保护农民的权益。既要注意解决农地转用中农民权益保护问题，更要重视在农地转用的同时，完成农民身份转换的问题。城市化不能仅仅划走农民的土地，更要把农民化成市民。

二、大量事实证明，农地转用的过程不是一个平等的市场交易的过程，对农民来讲，它是一个强制的、被迫的过程。在征地程序等各个环节，都普遍存在着农民权益被剥夺、被侵害的情况。特别是农民的身份转换尚未引起足够重视。失地农民的问题，并不仅仅是农民失去土地的问题，而是农民在失去土地的同时，没有完成身份转换的问题。