

国家“十五”科技攻关项目

小城镇土地制度与 政策研究

XIAOCHENGZHEN TUDI ZHIDU
YU ZHENGCE YANJIU

■ 周建春 编著



中国社会科学出版社

国家“十五”科技攻关项目

小城镇土地制度与 政策研究

 周建春 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

小城镇土地制度与政策研究/周建春编著. -- 北京: 中国社会科学出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-5004-6007-7

I. 小… II. 周… III. ①城镇—土地制度—研究—中国 ②城镇—土地政策—研究—中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 152521 号

责任编辑 曲弘梅
责任校对 张报健
封面设计 弓禾碧
版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 鑫鑫装订厂

版 次 2007 年 1 月第 1 版

印 次 2007 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 30.5

插 页 2

字 数 464 千字

定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

小城镇介于城市和农村之间，既有城市的特点，又有农村的特征，小城镇的土地既承载着城镇建设，又满足着农民生产生活需要，研究小城镇土地问题，对于加快城市化发展、解决三农问题意义重大。科技部在国家“十五”科技攻关计划中设计了“小城镇科技发展重大项目”，小城镇土地制度与政策研究（项目编号：2003BA808A03）即是该项目的21项重点课题之一。2003年，中国土地勘测规划院成功中标，承担了此课题的研究任务。课题组经历三年时间完成了该项研究。本书主要汇集了研究成果的总报告和专题报告部分，是对近年来小城镇土地制度与政策理论研究与实践探索的全面总结，总报告是对专题研究成果的高度提炼与集成。主要内容可以概括为：

1. 基于物权理论对我国现行法律法规中有关小城镇土地产权的内容进行梳理，重新审视我国小城镇土地所有权的主体、范围、权能，土地使用权的取得与支配，以及土地他物权等方面的规定。在明确产权主体、完善产权权能、促进产权流动、保障各方权益等方面，提出了小城镇土地产权制度建设的基本目标和思路，特别是提出了根据社会经济发展的要求，适时新增包括土地空间权（地上、地下权利）、地役权、发展权在内的一些权利。

2. 从征地制度与社会经济形态、法制化进程以及征地目标和程序等方面，归纳了我国征地制度变迁的特点，通过对国外征地补偿理论的深入探讨，提出小城镇征地制度改革的核心在于保护农民土地产权的合法权益和正确处理国家、集体和农民三者之间土地收益关系的问题。探

讨了征地权行使范围改革方案、征地补偿标准的测算方法和改革建议,并将土地发展权收益分配的内涵引入到征地补偿中进行了探索性研究。

3. 分析了我国小城镇集体建设用地的流转现状,确定小城镇集体建设用地流转应遵循的基本原则,提出加强流转的公开性、透明度,把各种形式的集体建设用地放到土地有形市场中交易观点,并对小城镇集体建设用地流转的条件、范围、方式、年期、运行模式和收益分配制度等进行了深入探讨。

4. 运用博弈理论探讨了当前小城镇建设用地市场供应中问题存在的制度根源,从而印证了集体土地使用制度残缺和监督管理机制的缺位会给小城镇建设用地供应市场带来诸多问题;分析了诱发土地隐形市场形成、土地的盲目供应、寻租行为产生的原因和危害,从宏观管理、市场化程度、城市化进程、土地利用和收益分配等多个方面系统评估了小城镇集体建设用地市场供应创新模式的优势。

5. 在分析小城镇发展中耕地及基本农田保护现状的基础上,突出强调了地方政府政绩考核制度的弊端、经济补偿机制的缺乏以及监督评价机制的缺陷对于耕地与基本农田保护的不利影响。从小城镇的长远发展趋势出发,构建了小城镇发展中耕地与基本农田的需求预测模型和小城镇发展中耕地与基本农田保护政策的总体设计框架,提出了基本农田划定的原则和标准。

6. 基于小城镇土地合理利用的内涵,通过综合研究各种类型小城镇社会经济发展水平、人均资源占有量、土地对经济发展的贡献率以及社会经济发展目标对土地的合理需求量等因素,建立了科学的小城镇用地指标体系,为合理确定小城镇发展规模和分配用地指标提供了科学依据。

本研究在小城镇土地制度与政策研究方面做了积极的探索,有以下创新:一是研究方法上的创新。在土地制度创新、政府治理模式创新、市场机制培育等诸方面系统研究了小城镇的土地制度与政策问题;运用包括博弈论在内的理论模型解释了相关问题,也借鉴政策评估与规划等方面的理论探讨了制度改革和政策创新的各种方案及其可行性。二是理论认识上的创新。从政府(政策)失灵和市场失灵的角度系统分析小城镇土地制度与政策问题及其深层诱因,在宏观发展层面探索小城镇土地

制度与政策的创新途径。将土地发展权的内涵融入到对小城镇土地产权体系创新与征地补偿制度改革的分析 and 探讨之中,具有较强的理论解释力和政策应用前景;同时,通过综合研究各种类型小城镇社会经济发展水平、人均资源占有量、土地对经济发展的贡献率以及社会经济发展目标对土地的合理需求量等因素,建立了科学的小城镇用地指标体系,为合理确定小城镇发展规模和分配用地指标提供了科学依据。三是政策实践上的创新。注重理论与实践的紧密结合。通过系统的理论研究不仅促成了相关政策建议和措施办法在国家层面的制度和政策改革中得以实施,也指导地方各级部门进行了一系列有益的改革尝试。

本课题成果的研究意义在于:

——有利于在保障小城镇建设的同时,加强对稀缺的耕地资源保护。我国耕地保护形势严峻,小城镇战略是我国城镇化战略的重要组成部分,小城镇是城市和农村的连接带,其土地利用状况直接影响我国耕地保护目标的实现,因此,在小城镇建设过程中必须做到既保证小城镇建设合理用地,又注重耕地保护。在产权制度方面,要作出有利于节约耕地、使有限的资源发挥出最大效益的制度安排,促进农民承包地和集体建设用地有序流转,保障农民权益,以满足小城镇建设所需要的土地和劳动力。

——有利于在小城镇的发展中解决“三农”问题。“三农”问题是我国经济发展过程中的重要问题,只有妥善加以解决,才能真正实现城乡一体化,缩小贫富差距,促进社会公平。具体到土地问题,就是通过改革土地征收制度,给失地农民以合理补偿,妥善安置劳动力,保障被征地农民生活水平不降低,长远生计有保障,切实促进农村社会稳定;允许集体建设用地进入城镇建设用地市场,农民凭借土地参与城镇化建设,并在集体建设用地流转过程中,充分保障农民利益,使集体土地产权真正在经济上得到体现。在土地制度与政策层面,为解决“三农”问题提供切实可行的有效途径。

——有利于小城镇土地市场的健康发展。小城镇土地市场是我国土地市场的重要组成部分,其土地利用规划、土地供应方式等都应符合国家有关规定,尤其是土地用途管制制度、基本农田保护制度等。但是,由于小城镇其特有的土地利用规律,在土地市场建设方面,应区别于城

市建设用地市场,从小城镇特点出发,制定出适合小城镇发展需要的土地政策,如在供地制度、供地方式等方面有所创新,促进小城镇土地市场健康发展。

2006年1月,科技部、国土资源部分别在北京组织有关专家,对课题研究成果进行了评审和验收。评议认为该项研究成果指导思想和目标明确,理论与实践紧密结合,具有较强的探索性,研究成果丰富,有多方面创新,总体上处于国内同类研究的领先水平。课题从土地制度创新、政府治理模式创新、市场机制培育等方面,系统研究了小城镇的土地制度与政策问题。研究路线、方法正确。运用博弈论、政策评估与规划等理论,研究探讨了小城镇土地制度改革和政策创新的方案。分别从政府管理和市场运行的角度,系统分析了小城镇土地制度与政策问题及其深层原因,提出了小城镇土地制度与政策的创新方向,特别是将土地发展权应用到小城镇土地产权体系创新与征地补偿制度改革方案中,具有较强的理论意义和应用前景。通过探索与实践,在土地产权、土地征收、集体建设用地流转、土地市场供应、耕地及基本农田保护、土地合理利用评价等方面,提出了一系列小城镇发展土地制度设计与政策建议,部分研究成果已在国务院和国土资源部等近二十个政策文件中得以应用。

“小城镇土地制度与政策研究”项目由周建春研究员(博士、中国土地勘测规划院副院长)主持,中国土地勘测规划院承担,并约请北京大学、中国人民大学、浙江大学通力协作共同完成。项目实施过程中一直得到国土资源部、科技部及有关部门的指导、关心和支持,成果倾注了众多专家、学者的辛勤劳动和研究精华。项目具体分工为:《小城镇土地制度与政策研究总报告》由周建春汇总执笔完成;《小城镇土地产权制度研究》由叶剑平主持完成;《小城镇征地制度研究》由唐健主持完成;《小城镇集体建设用地流转研究》由姚丽主持完成;《小城镇发展中耕地及基本农田保护政策研究》由吴次芳主持完成;《小城镇建设用地市场供应政策研究》和《小城镇土地合理利用评价体系研究》由冯长春主持完成。参与项目研究的人员还有:张晓玲、李珍贵、卢艳霞、魏西云、王柏源、章波、张志宏、黄先栋、陈志刚、陈江龙、谭峻、叶艳妹、资亮、丁洪建、金洁、方斌、邹晓云、伍德业、严金海、王竹梅、

郭金洲、郑娟尔、刘继文、吴智刚、高菠阳、孟繁瑜、王景岗、李方、闫永涛、陈春、刘保奎等。

本书作为小城镇重大项目科技攻关成果，可供从事小城镇土地制度与政策研究工作者参考，也可供各级政府决策时参考。课题研究内容多，涉及面广，由于时间紧迫，尽管我们做了许多努力，书中的缺点和问题在所难免，敬请各位读者批评指正。

小城镇土地制度与政策研究课题组

2006年6月

目 录

前言	(1)
----	-----

第一部分

小城镇土地制度与政策研究总报告

1 引论	(3)
1.1 问题的提出	(3)
1.2 研究基础与背景	(5)
1.3 研究框架	(10)
2 小城镇土地产权制度研究	(13)
2.1 小城镇土地产权的现状：现行法律法规的一个透视	(13)
2.2 小城镇土地产权制度运行的主要问题	(17)
2.3 小城镇土地产权制度建设的基本思路	(20)
2.4 小城镇土地产权制度建设的绩效	(23)
3 小城镇征地制度研究	(26)
3.1 我国小城镇征地制度缺陷	(26)
3.2 小城镇征地制度改革的基本思路	(29)
3.3 小城镇征地制度改革的政策选择	(30)

4 小城镇集体建设用地流转研究	(42)
4.1 小城镇集体建设用地流转现状.....	(42)
4.2 小城镇集体建设用地流转中存在的问题.....	(48)
4.3 小城镇集体建设用地流转应遵循的原则.....	(49)
4.4 小城镇集体建设用地流转的建议.....	(51)
5 小城镇建设用地市场供应政策研究	(55)
5.1 小城镇建设用地市场供应: 现状考察.....	(55)
5.2 小城镇建设用地市场供应的问题剖析.....	(59)
5.3 小城镇建设用地市场供应的模式创新.....	(61)
6 小城镇耕地及基本农田保护政策研究	(69)
6.1 小城镇发展中耕地及基本农田保护现状.....	(69)
6.2 耕地及基本农田保护中存在的主要问题和原因.....	(71)
6.3 小城镇发展中耕地及基本农田的需求分析.....	(73)
6.4 耕地及基本农田保护政策方案的总体设计.....	(75)
6.5 基本农田划定的原则和标准.....	(76)
6.6 小城镇发展中的耕地及基本农田保护: 几项具体制度与政策设计.....	(79)
7 小城镇土地合理利用评价体系研究	(83)
7.1 小城镇土地合理利用的内涵.....	(83)
7.2 小城镇土地合理利用的影响因素分析.....	(83)
7.3 小城镇土地合理利用的评价体系.....	(85)
8 小城镇土地制度与政策创新	(96)
8.1 小城镇土地制度与政策创新的总体目标.....	(96)
8.2 小城镇土地制度与政策创新的指导思想.....	(96)
8.3 小城镇土地制度与政策创新的主要内容.....	(97)

第二部分

小城镇土地制度与政策研究分报告

一、小城镇土地产权制度研究	(101)
1 小城镇土地产权的现状：现行法律法规的一个透视	(101)
1.1 小城镇土地所有权：主体、范围与权能	(101)
1.2 小城镇土地使用权：权利的取得与支配	(103)
1.3 小城镇土地他物权	(106)
2 小城镇土地产权制度运行的主要问题	(107)
2.1 小城镇土地产权制度的缺陷	(107)
2.2 小城镇土地产权制度运行的负面效应	(110)
3 小城镇土地产权制度建设的主要目标	(113)
3.1 明确产权主体	(113)
3.2 完善产权权能	(114)
3.3 促进产权流动	(115)
3.4 保障各方权益	(115)
4 小城镇土地产权界定的理性思考	(116)
4.1 小城镇土地产权界定的原则	(116)
4.2 小城镇土地产权界定的思路	(119)
5 小城镇土地产权制度改革与模式创新	(127)
5.1 小城镇土地产权设计：一个框架	(127)
5.2 小城镇集体土地产权转移模式之一：统征模式	(133)
5.3 小城镇集体土地产权转移模式之二：流转模式	(140)
5.4 小城镇集体农用地产权的转移	(151)
6 小城镇土地产权制度建设的绩效	(154)
6.1 对市场建设的影响	(154)
6.2 对产业发展和农民就业的影响	(156)
6.3 对政府治理模式转变的作用	(158)
6.4 对规划实施的作用	(159)

二、小城镇征地制度研究	(161)
1 我国征地制度的历史沿革与国际经验比较	(161)
1.1 征地制度的基本内容	(161)
1.2 新中国成立以来我国征地制度的历史沿革	(163)
1.3 征地制度的国际经验比较	(167)
2 征地制度中经济与法律理论分析	(171)
2.1 征地制度中新制度经济学理论探讨	(171)
2.2 征地制度的法与经济学分析	(177)
2.3 征地制度中法律理论探讨	(182)
3 我国小城镇征地制度缺陷	(186)
3.1 制度缺陷之一: 征地范围过宽, 没有体现“公共利益”的要求	(186)
3.2 制度缺陷之二: 补偿标准偏低, 测算方法不合理	(187)
3.3 制度缺陷之三: 安置政策不完善, 被征地农民生计得不到保障	(188)
4 小城镇征地制度改革的思路与政策选择	(190)
4.1 小城镇征地制度改革的基本思路	(190)
4.2 小城镇征地制度改革的政策选择	(190)
5 小城镇征地制度改革的对策措施	(201)
5.1 赋予农民应有的权力, 建立合理的征地程序	(201)
5.2 要加快与征地制度改革相关的其他土地制度的改革	(202)
5.3 改革现行的土地税费制度	(202)
5.4 改革现行的地方政府领导干部政绩考核制度	(202)
三、小城镇集体建设用地流转研究	(203)
1 小城镇集体建设用地流转问题研究的背景及总体框架	(203)
1.1 相关概念的界定	(203)
1.2 小城镇集体建设用地流转问题研究的必要性	(204)
1.3 本研究的总体框架	(211)
1.4 本研究的技术路线	(212)

2 小城镇集体建设用地流转现状	(213)
2.1 流转特点	(213)
2.2 流转方式	(215)
2.3 管理模式	(219)
2.4 收益分配	(220)
2.5 流转效果	(222)
3 小城镇集体建设用地流转中存在的问题	(224)
3.1 土地产权界定和权益设计不明确	(224)
3.2 相关法律不完备, 流转受到阻碍	(225)
3.3 土地管理制度缺少相关内容, 流转缺乏制度约束	(227)
3.4 流转收益分配不合理, 不利于土地市场的建设和 发展	(227)
4 小城镇集体建设用地流转应遵循的原则	(228)
4.1 产权清晰、收益分配合理	(228)
4.2 严格按规划和计划用地	(229)
4.3 节约和集约用地	(229)
4.4 切实保护农民的财产权	(230)
4.5 纳入土地有形市场	(230)
4.6 与法律规定妥善衔接	(231)
5 小城镇集体建设用地流转的建议	(231)
5.1 建立完善的集体土地产权体系	(231)
5.2 集体建设用地流转条件和范围	(238)
5.3 实行“两种产权、统一市场、统一管理”的模式	(239)
5.4 流转方式和年期	(239)
5.5 流转和管理程序	(240)
5.6 收益分配制度	(241)
6 小城镇集体建设用地流转的配套制度改革	(247)
6.1 加强规划的实施管理	(247)
6.2 改革征地制度	(248)
6.3 完善用途管制制度	(250)
6.4 落实土地集中统一供应制度	(251)

6 / 小城镇土地制度与政策研究

6.5	改进新增建设用地有偿使用费的收取方式	(251)
6.6	完善不动产税费体系	(251)
6.7	做好建设项目用地预审	(253)
6.8	大力推行招拍挂等市场机制配置土地资源的方式	(254)
6.9	积极推进集体建设用地整理	(254)
四、小城镇建设用地市场供应政策研究		(257)
1	研究背景与分析思路	(257)
2	小城镇建设用地市场供应：现状考察	(258)
2.1	正式市场供应	(258)
2.2	隐形市场供应	(261)
2.3	试点改革	(262)
3	小城镇建设用地市场供应：问题剖析	(264)
3.1	存在的主要问题	(264)
3.2	存在问题的深层原因分析	(267)
4	小城镇建设用地市场供应：模式创新	(278)
4.1	模式创新研究的前提	(278)
4.2	模式构建目标和原则	(283)
4.3	模式的构建	(284)
4.4	模式的内容与运行	(285)
4.5	小城镇建设用地市场供应创新模式评价	(292)
5	案例分析：广东佛山顺德区龙江镇建设用地市场供应 模式设计	(294)
5.1	龙江镇发展概况及土地利用现状分析	(294)
5.2	龙江镇建设用地供应现状特点及问题	(295)
5.3	龙江镇建设用地供应模式设计	(299)
五、小城镇土地合理利用评价体系研究		(302)
1	小城镇土地合理利用的内涵	(302)
1.1	国内外土地合理利用的研究进展	(302)
1.2	小城镇土地合理利用的含义	(304)

1.3	小城镇土地合理利用的相关理论基础	(304)
2	小城镇土地合理利用的影响因素分析	(307)
2.1	土地资源状况	(307)
2.2	经济发展水平	(307)
2.3	土地利用规划、城市规划	(307)
2.4	地区配套基础设施水平	(308)
2.5	生态环境条件	(308)
3	小城镇土地合理利用的评价体系	(308)
3.1	评价的原则和总体思路	(308)
3.2	评价指标体系设计	(311)
3.3	评价方法和步骤	(315)
4	小城镇土地合理利用的政策启示	(320)
4.1	深化城市土地制度改革, 积极推行小城镇土地有偿 使用制度	(320)
4.2	积极实施土地集约型的二、三产业导向型战略, 构建小城镇成熟的产业体系	(320)
4.3	完善规划管理, 建立以效益为核心的土地利用模式 ...	(321)
4.4	严格按照土地分等定级的结果, 按土地等级质量 收取土地使用税	(321)
4.5	科学制定土地利用规划, 同时兼顾建设用地和耕地 的双重需求	(321)
六、	小城镇发展中耕地及基本农田保护政策研究报告	(322)
1	小城镇发展及耕地保护政策的简要回顾	(322)
1.1	农地制度的变迁	(323)
1.2	耕地及基本农田保护制度的演变	(325)
1.3	耕地资源的变化过程	(335)
1.4	耕地资源及基本农田保护现状	(337)
1.5	耕地及基本农田保护中存在的主要问题和保护困难 的原因	(342)
2	海外经验	(346)

2.1	美国的农地保护	(346)
2.2	日本的农地保护	(350)
2.3	加拿大的农地保护	(353)
2.4	以色列的农地保护	(356)
2.5	匈牙利的耕地保护	(359)
2.6	台湾地区的耕地保护	(361)
2.7	韩国农地保护	(364)
2.8	借鉴及启示	(366)
3	耕地及基本农田的需求估算和保护规划	(367)
3.1	我国的人口增长分析	(367)
3.2	我国粮食的发展状况	(369)
3.3	我国人均粮食消耗量估算	(376)
3.4	基本农田保护合理规模估算	(379)
3.5	基本农田保护规划	(380)
4	基本农田划定的指标体系和程序	(382)
4.1	基本农田划定的指导思想和原则	(382)
4.2	基本农田划定的依据	(383)
4.3	基本农田划定的指标体系	(384)
4.4	基本农田的划定	(385)
4.5	基本农田划定的程序	(385)
5	耕地及基本农田保护政策方案的总体设计与内在 机制构建	(387)
5.1	耕地及基本农田保护政策方案的总体设计	(387)
5.2	耕地及基本农田保护政策制定原则	(389)
5.3	耕地及基本农田保护政策制定的内在机制	(390)
6	占用耕地及基本农田的补偿办法	(399)
6.1	补偿办法制定的指导思想和基本原则	(399)
6.2	占用耕地及基本农田补偿的模式选择	(400)
6.3	占用耕地及基本农田补偿的内容	(402)
6.4	占用耕地及基本农田补偿的方式	(404)
6.5	占用耕地及基本农田补偿的市场标准	(406)

6.6 占用耕地及基本农田补偿的实施程序	(408)
7 小城镇发展中农村居民点用地置换政策	(408)
7.1 小城镇发展中农村居民点用地置换的内容及其意义 ...	(409)
7.2 小城镇发展中农村居民点用地置换的主要模式	(409)
7.3 小城镇发展中农村居民点用地置换的程序	(410)
7.4 小城镇发展中农村居民点用地置换的相关政策建议 ...	(412)
8 小城镇发展过程中的耕地及基本农田保护：几项具体 制度与政策设计	(413)
8.1 进一步严格实施土地利用总体规划	(413)
8.2 实施建设项目用地规划指标的公开查询制度和 监督制度	(415)
8.3 规范建设用地项目耕地占补平衡操作	(415)
8.4 建立建设项目占用耕地表土再利用制度	(417)
8.5 提高建设用地的集约利用水平	(418)
8.6 大力推进农村居民点用地整理	(418)
8.7 提高耕地及基本农田保护主体的积极性	(419)
8.8 鼓励农地整理，不断提高耕地及基本农田质量	(420)
8.9 建立基本农田保护示范区	(420)
8.10 建立公众参与式耕地及基本农田保护监测 评价制度	(421)
8.11 建立基本农田保护实施检查与监督制度	(422)
8.12 建立耕地及基本农田保护责任的考核体系	(423)
8.13 补充耕地及基本农田数量质量实行按等级折算	(423)
8.14 推进“建设用地上山”，减轻耕地及基本农田保护 压力	(424)
9 耕地及基本农田保护政策的执行和监控	(425)
9.1 建立自下而上的耕地及基本农田保护领导问责制	(425)
9.2 定期进行耕地及基本农田保护政策效果评估	(425)
9.3 建立耕地及基本农田保护监控系统	(427)
10 耕地及基本农田保护政策研究应用案例：以浙江省平湖市 为例	(428)