



Survey On Land Reform In Rural China

农村土地改革调查

宋志红 著



经济科学出版社
Economic Science Press

国家行政学院青年骨干教师培养计划资助

农村土地改革调查

宋志红 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地改革调查/宋志红著. —北京:
经济科学出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6858 - 7

I. ①农… II. ①宋… III. ①农村 - 土地
改革 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 081347 号

责任编辑: 高进水 刘 颖

责任校对: 曹 力

版式设计: 齐 杰

责任印制: 潘泽新

农村土地改革调查

宋志红 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

880 × 1230 32 开 7.25 印张 180000 字

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6858 - 7 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

农村土地制度改革需要深入研究 地方实践（代前言）

改革农村土地制度一直都是一个热门话题，从新中国成立起，无论是中央还是地方，对农村土地制度改革的探索就没有停止过。但我国的农村土地制度到底应该何去何从？对此，却是仁者见仁智者见智，争议颇大。2014年年底，中央明确了农村土地制度改革的“三条底线”，从而在一定范围内统一了思想，尤其是将争议空间限定到了公有制的框架下。但即便是在公有制的框架下，未来农村土地制度改革之路该如何走，仍然存在很大的争议。不仅学术界争议很大，不同时期的中央政策有时候也呈现出“徘徊”的一面。例如，二轮承包到期后的延包方案到底应该如何安排？“长久不变”到底应该如何理解，如何落实？如何处理好农村土地担负的财产功能与社会保障功能之间的关系？到底应不应该允许农民对外流转（流转给本农民集体之外的主体）宅基地使用权？在集体所有制的框架下如何准确界定集体所有的内涵和外延？集体经营性建设用地入市到底是不是未来改革的方向？还是说仍然应该以征地模式为主？城乡建设用地增加挂钩是应该鼓励还是限制？当前的土地确权到底意义何在？在城镇化的过程中如何处理农民土地权益与农民户籍身份之间的关系？对这些问题的研究，除了需要理论的支撑，更需要对地方实践经验的考察。



无论是学术上的争议，还是政策上的不明朗，其背后都突出体现了效率价值与稳定价值之间的矛盾。改革开放 30 多年来，我国的土地制度安排虽然从总体上看是朝着产权明晰、效率、市场配置的方向前进，但一些具体的政策却时常在上述矛盾两端之间徘徊，螺旋式前进。对稳定的顾虑成为主要的影响因素。是更重稳定还是更重效率的不同价值主张导致了对同一问题的不同看法。

自 1978 年至今，回顾我国农村土地制度变革，其市场化趋势十分明显，这一趋势是与我国整个经济体制的变革相协调的。具体到土地领域，这一趋势又是通过两条主线体现的：一是赋予农民（农户）个体更独立、更充分的实际占有、使用土地的权利；二是赋予农户越来越自由的流转土地的权利。以农地为例，先是从不承认农户个体产权的“大锅饭”到赋予农户土地承包经营权的“大包干”，使农户对其分得的承包地取得充分自主的耕作收益的权利；然后通过逐步延长承包期稳定农户的产权，减少其变动；同时从不许流转承包地到赋予农户越来越宽松的流转土地的权利。尽管这一变革趋势明显，但速度缓慢，而且很多时候是中央文件指出了方向，但配套制度的启动长时间无法跟进。例如，对于宅基地使用权，党的十七届三中全会的文件提出要保障农户的宅基地用益物权，但是 7 年过去了，农民始终无法享有完整的用益物权，其中最核心的处分权能（流转其宅基地使用权的权利）受到限制。农民住房财产权的抵押同样也是“雷声大雨点小”。究其原因，在于这一市场化的变革方向始终受到一些因素的制约，突出表现为效率和稳定的矛盾。

市场化的改革是基于生产要素流动和资源优化配置的需要，是基于提高经济效率的需要，无论是赋予农户更加明晰而有保障的产权，还是强化农户的处分权，都是为了提高土地资源的利用效率，前者是为了激发农户积极性提高自用时的生产效率，后者

则是为了通过市场分工让资源配置到更有效利用的人的手中。但在农村土地制度市场化改革的过程中，总会被“社会稳定”的问题所困扰：担心允许承包地自由流转后农民会因各种原因失去承包地从而失去生存保障，担心允许农房流转后农民会流离失所，担心工商资本下乡导致土地兼并，担心进城农民工转出土地房屋后遇到经济波动回乡无退路。故此，认为在当前尚不具备放开农村土地市场的条件，应该继续维持农村土地的身份限制，将农民绑定在土地上。这种种担忧的实质，是担心农民会在市场化大潮中因经验欠缺、缺乏远见、决策失误等原因而失去土地，从而使得农民“耕者无田”、“居者无屋”，从而威胁农村社会的稳定。

故此，基于效率考量的允许自由流动与基于稳定考虑的农村土地身份限制之间的矛盾一直贯穿我国农村土地制度改革的始终，不同会议、不同文件体现的诸多改革政策在两个价值取向之间徘徊摇摆，甚至相互矛盾。当前，对土地承包经营权来说，虽然已经明确了鼓励流转的方向，农民已经享有相当程度的自主流转的权利，但仍然对流转有一些限制，例如对转让的限制性条件。农村土地“三权分置”理论试图通过权利结构的重构推动承包地的流转和规模经营，但同时一样充满“农民失地”的担忧，希望通过让农民保留承包权的形式来为农民提供生存保障和退路。对于农房及其它基地，其流转或者说农民的处分权则受到更多的限制，仅限于在本集体内部之间处分，对外流转（流转给本集体经济组织之外的人）则不被允许，故此，保障农民住房财产权、保障农民财产性收益、农村金融、农房抵押贷款等提法虽然被中央文件表述多次，但终究没有实质性进展，其症结也在于宅基地使用权的流转限制问题。而其背后的制约因素，也是基于对农民流转农房后陷于流离失所的境况从而威胁农村社会稳定的

担忧。

效率是追求的目标，但一旦被认为涉及稳定，问题便会变得复杂和慎重，其中有一些改革举措可能真的会涉及稳定问题，有些则是伪命题。放开农村土地流转市场到底是否会或者在多大程度上会威胁农村社会稳定，是一个没有也无法在全国开展“试验”的命题，到目前为止也仅鉴于学者的学术分析和逻辑推理，并没有任何实证研究的统计数据。在平衡效率与稳定这两个价值目标时，不仅仅需要兼顾眼前与长远，更重要的是要因地制宜。全国各地发展情况不一，各地农民对土地的依赖程度不等，农户流转土地的意愿、能力、机会等也千差万别，中央部署的同一项改革举措在不同地方可能产生迥异的实施效果。

从这些年各地土地制度改革探索的情况来看，土地制度的安排与经济发展程度高度相关，经济越发达的地方，改革土地制度的呼声越高，推动制度变迁的力量越强，试图冲破现有制度的各种试点、探索、隐形交易也更常见；考察各种土地管理方面的创新做法，也存在一条明显的“发达地方创新试点取得成功——其他发达地区学习取经——次级发达地区学习取经”的推广路线，而同样的做法在不同地区实施的效果差异，也与当地的社会经济发展状况具有密切联系。中国土地制度改革的一个很大的困难，便是东西南北中地区差异太大，各地的经济发展情况、城镇化程度、农业人口转移情况、务农人员数量、土地资源禀赋情况等存在很大差异，如果在土地制度的安排上缺乏灵活性，必然导致“发达地区认为太落后、欠发达地区觉得太超前”的后果。以宅基地使用权对外流转的问题为例，在深圳，农民在宅基地上大量建造多层或高层住宅后出租给打工者居住，已经是不争的事实，这些宅基地远远超过了法律规定的“自用”范畴，这里的农民也不存在“允许宅基地使用权流转之后有可能导致一些农民流离

失所”的问题。在江浙、北京等地大城市的城郊，出租甚至变相出售农房的现象也是司空见惯。但在偏远的农区，情况则大不相同，城里人来买农房的只是极少数现象，并且受制于当地的人文自然景观。集体经营性建设用地入市是否能有市场，更是与经济发展水平、地理位置等高度相关。总体而言，在经济越发达、城镇化水平越高、农业人口比重越少的地方，土地对农民的保障作用越弱，农民对土地的依赖性越低，土地就越有可能充分发挥其财产功能从而参与市场交换；反之，土地承担着较重的社会保障功能，出于农村社会稳定的担忧，其土地的流转自然受到更多的限制。

生产关系必须适应生产力的发展，农村的土地制度安排必须充分考虑地区差异的因素，处理好统一性与差异性的关系：一方面，我们是一个中央领导的统一的单一制国家，土地制度作为一个国家经济制度中的一项最重要的基本制度，必须具有一定的统一性；另一方面，生产关系必须适应生产力的发展，农村的土地制度安排必须充分考虑地区差异的因素，才能符合地方实践发展的需要，在各个地方平衡好效率与稳定的关系。因此，对改革中的一些争议较大的问题，先选择典型地区进行局部试验，用实践效果来统一思想，并在一定程度上允许差异化操作模式的存在，是走出当前改革胶着状态的可行办法。而且多年的改革历程也表明，实践出真知，农村土地制度改革的许多真知灼见恰好出自地方基层的伟大实践。有鉴于此，在研究农村土地制度改革问题的时候，必须深入研究地方实践。

近年来，出于教学和科研的需要，走访大江南北，专门调查各地土地制度改革探索情况，一方面惊叹于地方领导干部和人民群众的创新智慧，另一方面也感叹于我国推动土地制度改革之复杂性和艰难性。本书精选了16个案例作为考察的样本，汇集了



我十余年来调查研究地方土地改革实践的心得体会。在此，感谢这些年来在实地调研和学术研究过程中给予我极大帮助的人，其中有地方领导同志和朋友，也有奋战在基层一线的村干部和淳朴的农民，是他们的悉心安排和热心真诚让我的研究得以更加贴近实际，是他们的改革创造精神和真知灼见让我钦佩并茅塞顿开；感谢国家行政学院的领导和同事们，感谢他们为我提供了教学科研咨询尤其是调研的宝贵平台以及良好的工作环境；感谢国家行政学院青年骨干教师培养计划对本书出版的资助；感谢出版社的编辑和校对，是他们的辛勤劳动让本书得以尽快出版；感谢我的家人对我全方位的支持，使我能够潜心研究和写作。

宋志红

2016年3月1日于北京

目 录

第一章 我国迫切需要改革农村土地制度 1

- 第一节 发展社会主义市场经济、转变政府职能、
促进国家治理现代化的需要 2
- 第二节 促进土地资源集约节约利用的需要 4
- 第三节 推进农民工可融入的城市化和经济健康
发展的需要 9
- 第四节 维护社会和谐稳定的需要 12
- 第五节 守住耕地红线、保障国家粮食安全的需要 15
- 第六节 全面推进依法治国的需要 17

第二章 城镇化进程中的户籍改革、人口增减与 土地权益关系调查 22

- 第一节 改革探索背景 22
- 第二节 宁夏回族自治区平罗县三权永久退出机制调查 27
- 第三节 青海省户籍制度改革中农民土地权益
处置模式调查 34
- 第四节 广东省佛山市南海区土地股份合作社调查 49
- 第五节 综合评价与思考 55



第三章 集体经营性建设用地入市调查 62

- 第一节 改革探索背景 62
- 第二节 广东省佛山市南海区集体经营性建设
用地入市 65
- 第三节 上海市松江区集体经营性建设用地入市 77
- 第四节 浙江省德清县集体经营性建设用地入市 82
- 第五节 贵州省湄潭县集体经营性建设用地入市 87
- 第六节 辽宁省海城市集体经营性建设用地入市 91
- 第七节 海南省文昌市集体经营性建设用地入市 99
- 第八节 综合评价与思考 105

第四章 城乡建设用地增减挂钩与宅基地整理 实践调查 110

- 第一节 城乡建设用地增减挂钩政策实施的背景 110
- 第二节 天津以宅基地换房建设示范小城镇 114
- 第三节 江苏省扬州市小纪镇万顷良田建设工程 120
- 第四节 重庆地票交易 129
- 第五节 农民主导的增减挂钩
——都江堰市天马镇金陵村金陵花园项目 140
- 第六节 农民主导的增减挂钩
——指路村“五自”模式 146
- 第七节 综合评价与思考 153

第五章 征地制度改革探索 179

- 第一节 改革背景 179

第二节	海南省陵水县大墩村征地制度改革	181
第三节	存量建设用地再利用探索：佛山市 “三旧”改造	186
第四节	综合评价与思考	215

第一章

我国迫切需要改革农村土地制度

我国农村的土地制度，与当前政治经济以及社会发展的各个方面都密不可分，大到国家的意识形态和所有制性质，小到农村的邻里纠纷与和睦相处。土地资源的归属与国家的所有制形式和意识形态密不可分，土地所有权的行使机制与国家政治结构紧密联系，土地资源的配置模式和效率直接影响经济发展的模式、效率和可持续性，土地权利和利益的分配直接决定社会财富的分配格局，一个国家对土地权益的保障程度又在很大程度上反映了这个国家对公民权利的保障程度，农村集体土地产权的运行机制既取决于又受制于村民自治的水平并影响农村社区的社会管理水平。但到底哪些因素是推动当前农村土地制度改革的最迫切、最关键的因素？尤其是哪些方面的理由是中央部署此项改革的动力？法学界经常会从农民权利保障的角度来论述，这一角度固然重要而且正确，但并不是决策者考虑问题的唯一角度。基于此，笔者从如下六个视角来探讨当前我国农村土地制度改革的必要性和紧迫性。

第一节 发展社会主义市场经济、转变政府职能、促进国家治理现代化的需要

当前的土地制度安排既不利于深化市场经济体制改革，也不利于简政放权、转变政府职能，与国家治理现代化的方向背道而驰。

首先，农村土地产权模糊成为了市场配置土地资源的首要障碍。产权明晰是市场机制发挥作用的前提。一个产权明晰的土地所有权制度必须具备三个条件：一是所有权的主体明确，权利行使机制顺畅；二是所有权的标的范围明确，也即其横向地域范围和上下空间范围明确；三是所有权的权利效力范围明确，也即所有权人与其他相主体（尤其是国家）之间权利（权力）义务的界线明确。但现行农村土地所有权制度在三个方面均存在缺陷：集体土地所有权主体虚位；农村土地所有权的地域范围尤其是横向地域范围不明确；集体土地所有权权能残缺。农村土地产权模糊残缺，既是农民土地权益易被侵害的核心原因，也是发展农村土地市场的首要制约因素。

其次，土地资源高度行政计划配置，市场无法发挥作用。当前我们的土地资源配属属于高度计划管控，城镇国有建设用地由地方政府垄断，全国新增建设用地指标也采取全国自上而下的计划指标分配模式，而农村土地要素由于禁止入市流转则几乎不存在市场配置。

再次，权力（利）配置重公轻私，阻碍市场发育。检视当前的土地制度，不难发现其存在明显的“重公轻私”现象——重公权轻私权。在权利配置上，重所有轻利用，过分重视保障公

有制，对公有制下各主体使用土地的权利关注和保障不够，虽然我国宪法和法律规定了土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权等不同形态的土地使用权，但这些权利独立性较差，均受到过多的限制，随时有被所有权人干涉（例如征收、各种名义的收回）的可能；在处理国家土地管理职能和人民土地权利上，重管理轻利用，过分重视实现国家管理职能，忽视土地资源的市场配置和有效利用，对各种土地权利保障较弱；在土地管理的手段上，重行政轻市场，过分注重通过增强行政权力加强土地管理，不重视经济手段的使用。导致的结果是人民土地权利缺失、缺乏保障，土地市场难以发育，土地资源高度行政计划配置。当前土地制度存在的这种重权力轻权利、重管理轻利用、重行政轻民事的状况，与我们长期以来的土地立法理念和立法模式不无关系。在土地立法理念上，存在明显的“扬公抑私”倾向；^①在立法模式上，我们没有土地基本法，只有土地管理法，土地管理法既规定了土地管理事项，也附带规定了老百姓的土地权利事项，但后者所占比例和规定的内容都很不充分。事实上，土地法应当包括土地管理法和土地权利法两大类事项，当前行政主导的土地立法模式，将土地管理和土地权利两类事项糅合在土地管理法中，并以有关主管部门作为立法牵头单位，极易导致法律条款设计过分重视土地的行政管理而忽视对人民土地财产权益的保障。在法律实施时，政府部门也存在明显的“重公轻私”现象。而各种市场主体享有有保障的土地权利是发展土地市场的关键，市场主体土地权利的缺失严重阻碍了土地市场的发育和土地资源的市场配置。

最后，当前的土地治理与国家治理现代化的方向背道而驰。

^① 陈小君：《农村集体土地征收的法理反思与制度重构》，载于《中国法学》2012年第1期。

政府在土地管理中的职能定位不仅过多而且严重错位，政府在征地过程中扮演的土地经营者和投机者角色属于政府职能错位，政府将土地所有者和土地管理者两种角色不加区分属于职责混乱，政府对土地资源的高度计划管控属于过度干预市场，而地方政府对土地财政的路径依赖又阻碍了现代财税制度的建立。一个典型的例证便是政府过分注重从征地环节获取土地收益，而调节土地增值收益分配的税收体系（例如最核心的房地产税）没有建立起来。政府将过多精力花在土地经营、土地资源计划配置等上面，而最应该履行的土地规划、土地用途管制等方面的职能却没有履行好。

因此，改革土地制度，改变土地资源配置模式改变土地财富分配格局，已成为深化市场经济体制改革、转变政府职能、促进国家治理现代化之必须。

第二节 促进土地资源集约节约利用的需要

十分珍惜土地集约节约用地是我国的一项基本国策，但当前的制度安排不利于这一政策目标的实现。

我国要大力推进新型城镇化，就必须改革当前农村的土地制度。城镇化面临两个核心问题：人到哪里去？钱从哪里来？而这两个核心问题的解决，都离不开土地制度的支撑。有人将土地要素形容为城镇化发展的金矿，这是十分贴切的。我们首先看“人到哪里去”也即农民进城的问题。一方面，农民进城，会为城镇带来大量的建设用地需求：城镇需要为进城务工的农民提供就业机会，就业机会的供给需要工商企业，工商企业的发展离不开建设用地供给；城镇需要为进城农民提供住所，城镇住房的建设离

不开建设用地供给；农民进城需要城镇提供更多的市政基础设施，例如道路、公园等，同样离不开建设用地供给。因此，农民能否进城以及进城后生活品质如何，背后都离不开建设用地的支撑。另一方面，具体到中国农村的土地制度，农民进城，还涉及复杂的农民土地权益处置问题，农民进城后其土地权益是去是留，不仅关系到农村土地集体所有权的制度设计和农民权益保护，也关系到全社会土地资源的均衡配置与集约节约利用，需要在几种不同的价值追求与利益目标（例如公平与效率）之间予以权衡和取舍。我们再来看“钱从哪里来”的问题，这是一个非常现实的问题，城镇基础设施和公共服务的供给、农民工的市民化，都离不开“钱”，从英国、美国等发达国家的情形来看，房产税、地税等往往成为地方政府的主要收入来源，而我国则由土地征收、储备、出让等制度形成城镇建设用地政府垄断供应模式，“土地财政”获得的资金支撑了城市的市政基础设施建设。但是，这一模式的负面效应已经日益凸显，其为地方政府带来土地财政收入功能的发挥也日益受到各种约束条件的限制，这一模式已经不可持续，政府获取土地收益的方式必须更加符合法治政府和国家治理现代化的要求。人到哪里去？钱从哪里出？城镇化中的这两大核心问题都和土地制度的安排密切相关。一个有利于推动中国新型城镇化进程的土地制度安排，必须在兼顾其他重要价值目标的基础之上有利于这两大核心问题的解决，前者对土地资源配置的效率提出了要求，而后者则直指土地财富分配格局。

如果土地是可以再生产的，是可以无限供给的，那问题会简单得多。但土地资源是有限的，我们在 960 万平方公里的国土面积上，首先要刨除大量的沙漠滩涂以及其他不适宜人类居住的土地，在有限的可利用的土地资源中，还要留出 18 亿亩的耕地，