

 《农村治理创新研究丛书》 主编：任 平 刘广登 菅从进

农地承包权与宅基地使用权 退出机制创新研究

Innovation Research on
Exit Mechanism of
Rural Land Contract
Right and the Right to
Use the Homestead

楚德江◎著



中国出版集团



世界图书出版公司

✎ 《农村治理创新研究丛书》 主编：任 平 刘广登 菅从进

本书为教育部人文社会科学基金青年项目“我国农地承包权退出机制创新研究”
(10YJC630033)的最终成果。

农地承包权与宅基地使用权 退出机制创新研究

Innovation Research on
Exit Mechanism of
Rural Land Contract
Right and the Right to
Use the Homestead

楚德江◎著

中国出版集团
世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农地承包权与宅基地使用权退出机制创新研究 / 楚德江
著. —广州: 世界图书出版广东有限公司, 2015.12
ISBN 978-7-5192-0577-5

I. ①农… II. ①楚… III. ①农村—土地承包制—研究—
中国 ②农村—住宅建设—土地使用权—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第319708号

农地承包权与宅基地使用权退出机制创新研究

责任编辑 孔令钢

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲25号

[http:// www.gdst.com.cn](http://www.gdst.com.cn)

印 刷 北京振兴源印务有限公司

规 格 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12.5

字 数 202千

版 次 2016年1月第1版 2016年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5192-0577-5/F · 0208

定 价 38.00元

版权所有, 翻版必究

《农村治理创新研究丛书》总序

在推进中国农村治理创新体系建设中 谱写美丽乡村中国梦

江苏师范大学农村治理创新研究中心推出的《农村治理创新研究丛书》即将问世，作为中心主任和丛书主编，我有义务和责任为此丛书的出版写序，正好借此机会写点个人的感想，以供读者参考。

正在迈向全面小康社会和高速城镇化进程中的中国，如何创新农村治理体系，一直成为党和政府高度关注的重大问题。中国社会结构正在出现人类有史以来涉及最大规模人口的深刻变动。马克思说过：传统社会根基在乡村，而现代社会根基在城市。2014年，按照常住人口统计的中国城市化率已经达到57%，历史性地将一个“乡村中国”变成了一个“都市中国”。就世界范围来看，现代性的制度存在表现方式之一就是城镇化。西方经典现代性的历史曾经用“羊吃人”的方式使乡村不断破产，而资本全力发展都市，让乡村服从于城市，正如马克思、恩格斯在《共产党宣言》中说描述的“资本的世界历史性的事业”那样。这一进程也曾经被全球资本跨空间移植到中国。自1840年鸦片战争以来，原初作为国本的中国乡村在不断遭遇“天灾、人祸、内忧、外患”中迅速走向衰败。西方注入的大工业不断使男耕女织的乡村家庭工业破产，西方大生产的农产品也以低廉价格排斥中国小农经济，进而导致乡村人口在原有的贫困基础上更加贫困。大批乡村人口出逃，千年乡村凋敝，就是在1840—1949年间在中国大地上所广泛发生的实际情形。乡村的凋敝深刻地动摇了国本，使中国更加积贫积弱。于是，为了扭转这一格局，从20世纪二三十年代开始，除了中国共产党在乡村用农民革命运动的方法打倒地主阶级、分田地，发动土地革命，解决乡村贫苦农民耕者无田的状况之外，一大批有良心有抱负的中国知识分子搞起

了中国民粹运动，出现了所谓的“乡村建设派”。他们脱下长衫，穿起短衣，走入乡村，用文化启蒙、技术启蒙和实业救民的方式来改造乡村，力图把一个封闭、传统、贫穷、凋敝的乡村中国改造成为一个文明、现代和富裕的乡村中国。晏阳初开创河北定县模式、梁漱溟创建山东邹平模式以及徐公桥模式、无锡模式等，都是当时著名的乡村建设模式。然而，可以想见，这些建设是有效的，然而是有限的。因为它没有从根本上解决土地所有制问题，没有根本触动土地变革必须要打倒的地主阶级。

伴随着新中国的土地变革，乡村从组织起来的初级社、高级社一路走来，取得了相当的进步成就，生产和人口稳步增长，但随着大跃进、人民公社化等急于求成的社会发展举措，加上三年自然灾害和不断左倾的社会政策与政治运动的影响，乡村社会发展和治理陷入相对停滞。尤其是城乡二元制的计划经济体制，严重束缚了乡村发展和农民进步。城乡二元的户籍制度和利益分割，使农民被束缚在土地上，被无形剥夺了若干原本应当是平等国民待遇的权益。价格剪刀差使原初属于农民的利益被计划经济转移到了城市，变成发展工业、养活城市的主要经济来源。在这一不公平的分配制度下，乡村和农民几十年来主要依靠自己而不是主要依靠政府和城市来苦苦支撑自己的生活。乡村缓慢地发展着，贫穷和落后面貌几十年来没有大的改观。一直到改革开放，联产承包责任制和乡镇企业之路，才为乡村崛起增添了强劲的动力。可以说，从1978—1984年，乡村与城镇的相对经济关系，才真正出现了百余年来第一次逆转。农民第一次真正吃饱了饭，第一次真正开始有了自己稳定的可卖商品，第一次解决了温饱问题而向小康迈进。然而，1984年以后，随着改革中心进入城市企业之后，在不完全市场作用下，工农业剪刀差再次被拉开，乡村发展速度又远远落到城市后面。乡村经济组织的涣散导致公益事业没有落实，教育、医疗、文化、乡村道路、农田灌溉、设施维护、科技服务等等都存在极大隐患。城市经济借助于开放、改革和市场化的强大优势迅猛地发展起来，随着企业、特别是外资企业的大量涌入，开发区遍地开花，出现了世界最大规模的土地非农化和农民非农化的双线进程。城市化人口从2000年的4亿多（城市化率36%）飞速扩张为近8亿（城市化率57%），十多年间几乎翻了一倍。在城市为大批青年打工者涌进城市而为“人口红利”沾沾自喜时，农村却因主体人口的大量流失而衰败。农村田地撂荒、五业不兴、土地污染、乡村废弃、空巢老人、留守妇女和儿童问题层出不穷。虽然中央



倡导“新农村建设”，在新型城镇化进程中考虑城乡一体规划，但是治理难度超过想象。因此，摆在我们面前的是一个世界级难题。我在江苏师范大学任校长之前，曾经在苏州大学担任教育部人文社会科学重点研究基地“中国农村城镇化研究中心”的创始主任，在这个世纪初我当时关注的重点是在城镇化扩展过程中的合理性和公正性的问题。我们主要研究的出发点在城镇化，研究如何保护“被城镇化”农民利益，不至于有“六失（失地、失居、失业、失学、失保、失身份）”问题，倡导“空间正义”和可持续城镇化发展问题。与这一问题关联十分密切的问题就是大片苏南乡村正在远逝，从我们的视野中不断消失。虽然也为之扼腕长叹，但是总认为这是历史发展的代价。到地处淮海经济圈中心都市徐州工作，环保的连片乡村地区使我的视野从城市转移到乡村，看到更多的乡村治理上暴露出来的严重问题。治理这些问题尽管可以借鉴，但绝对无法直接从历史、从国外照搬照抄，因此，需要创新。这时，江苏师范大学农村治理创新研究中心，在省有关部门大力支持下成立了。我们的任务，就是为苏北、为江苏、为中国探索一条农村治理的新路。尽管我已从校长岗位卸任，但是仍然愿意在这一领域为大家的奋进而鼓与呼。

中国道路在选择现代性路径中不能、也难以照抄照搬西方模式，因为中国面临的是一个复杂现代性的环境。西方前现代、经典现代、后现代与新现代依次衔接的阶段，在时空压缩下共时出场于当下的中国，而高速增长过程中，中国的现代性内在弊端和矛盾又提前高速爆量地呈现。复杂现代性语境要求中国新现代性不能简单平移西方道路，而是要走新型城镇化道路，需要在新型城镇化进程中着力重新治理乡村。这就使中国面临一个世界级难题，而要用自己的方式重写答案。中国正在走前无古人的道路。

本丛书的作者大多为江苏师范大学的学者。他们或从小生长在农村，或者坚持长期深入农村做调查研究，对涉及中国人口近 1/10 的广大淮海地区当前农村状况有深入、持续的了解。他们也与当地干部群众有非常密切的交往，与国内从中央到地方的各大研究机构和高校科研院所保持着密切的科研合作。我们有苏北农村问题数据库，也有“三农问题研究中心”和“淮海发展研究院”协同支持。本丛书首批推出的《农村承包权与宅基地使用权退出机制创新研究》等七本著作，分别围绕农村最为敏感和核心的土地等问题入手来展开法学、社会学、经济学、管理学等视角的

研究。这些问题如此敏感而重要，相信细心的读者会开卷有益，会为之欣然。

我衷心希望本丛书能为读者打开一扇门，让大家进入这一领域，共同为中国农村治理的创新出力。

是为序。

任 平

2015 年 11 月于徐州

（任平，江苏师范大学原校长，教授，博士生导师，江苏师范大学农村治理创新研究中心主任）

内 容 摘 要

本书是我国第一部研究农地承包权和宅基地使用权退出的学术专著。我国正处在城市化加速发展的历史时期，面对外需不足和竞争加剧的国际形势，我国经济下行压力加大，扩大内需成为推动经济增长的不二选择，而推进新型城市化战略正是我国撬动内需的重要杠杆。虽然一般而言，城市化进程依赖于工业化的推动，但城市化率一般远高于工业化率，而我国城市化水平始终远远落后于工业化的进程，显示出我国城市化进程的滞后和城市化在未来中国的发展潜力。

城市化的核心是农民向市民的转变，即实现农民工市民化。当前，推进农民工市民化进程仍面临着分别来自农村和城市的阻力。一是农民工对家庭在农村的财产权利的牵挂，包括住房所有权、宅基地使用权和农地承包权等；二是城市政府不愿接纳农民工落户，以免承担更多的服务责任。第一种阻力的根源在于农村目前尚缺乏农地承包权和宅基地使用权退出机制。第二种阻力的实质是城市难以从接纳农民工落户的过程中获得相应的利益和激励。本书着力解决上述第一个问题，同时将这两个方面的问题统筹思考，提出了一套综合解决方案。

针对农民工在农村的财产权利，本书提出建立农地承包权和宅基地使用权退出机制的设想，即通过完善农村承包地、住宅及宅基地确权登记，逐步放开农村住宅和宅基地入市限制，停止对农村新增宅基地的审批（允许宅基地置换），建立农地承包权退出补偿机制，大幅度提高宅基地退出补偿等措施，逐步建立和完善农地产权交易市场，通过市场交易和政府补偿等手段，提高进城就业农民的退出农地产权的意愿。同时，以“就业地落户”为原则，放开城市对外来人口落户的限制，在提高农民工进城落户意愿的同时，降低城市进入门槛。

针对城市政府接纳外来农民工落户的意愿偏低的问题,本书提出两方面的政策措施。一是降低城市政府接纳外来人口落户的财政支出,从而减少阻力。通过建立教育、社会保障等领域的国家统筹,既剥离了城市户籍之上的特权,又减轻了城市政府接纳外来人口带来的财政压力。二是建立针对城市政府接纳外来人口的激励机制。通过建立基于户籍人口规模的城市建设用地审批制度,把城市户籍人口密度作为城市新增建设用地指标审批中最核心乃至唯一的标准,从而激励城市政府为推动城市发展而吸纳更多人口的流入,进而建立起在公共服务和住房领域的城市间竞争机制。

本书的内容包括八章。

第一章“导论”,分析了我国当前城市化加速推进过程中农地承包权和宅基地使用权退出的重大意义,回顾了学术界围绕农地制度变迁、农地产权制度以及农地承包权退出等问题的学术研究现状,体现出本书所研究问题的重要意义。

第二章“我国农地制度的发展历程与农地承包权的形成”,从“土地改革运动与农民土地所有制的建立”、“农村合作化运动与农村土地集体所有制的形成”、“人民公社时期的农村土地所有制”、“农村家庭联产责任制的建立与发展”、“九十年代以来我国农村土地制度的发展与演变”等五个阶段对我国农地制度的发展进行梳理,分析农地承包权和宅基地使用权的形成原因及其性质。

第三章“我国农地产权结构分析”,从产权理论的分析入手,分析了中央政府、地方政府、农民集体及农户围绕农地产权的不同权能而形成的权利关系,对我国农村承包地产权结构和农村宅基地产权结构进行了深入分析。

第四章“我国当前农地产权制度的利弊分析与改革探索”,分析了我国当前农地产权制度在实现地权平等、避免贫富分化、激励农业生产和适应性强等方面的优点,以及存在的产权模糊、产权残缺、退出权缺乏、面临土地调整和地权稳定双重压力等方面的不足,并对我国广东、重庆、河南等地方政府进行的农地改革进行了简要介绍。

第五章“农地承包权退出:价值、困境与政策选择”,分析了农地承包权退出在释放农村剩余劳动力、实现农业规模化经营、合理配置土地资源和破除城乡二元

结构等方面的功能，但同时也面临着缺乏退出激励、小城镇为主的城市化战略引力不足、城市政府缺乏吸纳农民工落户的动力等困境，提出通过建立农地承包权退出机制、合理确定农地承包权退出后的农地产权归属以及建立城市政府接纳农民工转变为市民的激励机制等措施以推进农地承包权退出。

第六章“农户宅基地退出：价值、困境与政策选择”，分析了农户宅基地退出在解决农村住房空置率、保障农民住房财产权利、保障土地使用权物权公平、避免农民两栖占地等功能，介绍并分析了当前农户宅基地退出的主要方式及局限，在分析农户宅基地退出存在的障碍和风险的基础上，提出了完善农村住宅及宅基地产权确权登记、逐步放开农村住宅和宅基地入市限制、停止对农村新增宅基地的审批和大幅提高宅基地退出补偿等促进农户宅基地退出的政策措施。

第七章“农地产权交易市场的形成与完善”。由于我国目前并不存在农地承包权和宅基地使用权的市场交易机制，所以本章主要介绍和分析我国农地流转市场运行和完善，并提出了建立农地产权交易市场的任务。本章首先介绍了我国农村承包地及农村建设用地流转市场的形成及制度规范，对比分析农地承包权退出与农地流转的异同与优劣，从加快农地流转平台的建设和发展、建立农地流转价格形成机制、加强农地流转交易主体建设、加强土地流转市场监管和土地流转服务、完善土地流转相关支持政策、推动农地流转市场向农地产权交易市场转变等六个方面提出了促进我国农地流转市场发展的政策选择。

第八章“市民化：农地产权退出后的农民身份转换”，主要着眼于解决农地产权退出后农民工的出处问题，即市民化。本章在分析了我国户籍制度存在的弊端的基础上，提出了“就业地落户”的政策主张。虽然“就业地落户”政策并未完全实现“居住地主义”所宣称的迁徙自由，但却是基于我国现实条件所能做出的最大限度的改革。尽管如此，“就业地落户”政策的实施仍可能面临巨大的阻力和风险，为此，需要在利益统筹视野下解决好不同主体间的利益冲突和利益失衡问题，具体包括：由中央政府统一推进户籍制度改革，建立教育、社会保障等领域的国家统筹以剥离城市户籍特权，建立公共服务和住房领域的城市间竞争机制，矫正就业地落户政策引发的利益失衡，建立基于户籍人口规模的城市建设用地审批制度等。

农村改革拉开了我国改革开放的序幕。在我国经济进入“新常态”的背景下，依托“新型城镇化”实现以内需驱动的经济增长成为现实的政策选择。在这一过程中，农民从农村退出和融入城市是相互衔接的两个关键环节。作为农民从农村退出的制度基础，农地承包权和宅基地使用权退出机制的建立和完善在很大程度上决定着我国城市化的进程和我国现代化的前景。

目 录

第一章 导 论	001
第一节 问题的提出	001
第二节 相关研究综述	013
第三节 本书的研究方法	035
第二章 我国农地制度的发展历程与农地承包权的形成	036
第一节 土地改革运动与农民土地所有制的建立	036
第二节 农村合作化运动与农村土地集体所有制的形成	039
第三节 人民公社时期的农村土地所有制	044
第四节 农村家庭联产责任制的建立与发展	046
第五节 20 世纪 90 年代以来我国农村土地制度的发展与演变	050
第三章 我国农地产权结构分析	059
第一节 产权、产权结构与经济绩效	059
第二节 当前我国农村承包地产权结构分析	067
第三节 当前我国农村宅基地产权结构分析	075

第四章 我国当前农地产权制度的利弊分析与改革探索	087
第一节 我国当前农地产权制度的优势	087
第二节 我国当前农地产权制度存在的弊端	091
第三节 我国农地产权制度的改革探索	094
第五章 农地承包权退出：价值、困境与政策选择	100
第一节 农地承包权退出机制的功能分析	100
第二节 目前我国农地承包权退出机制面临的困境	103
第三节 改革和完善我国农地承包权退出机制的政策思考	106
第六章 农户宅基地退出：价值、困境与政策选择	110
第一节 问题的提出	110
第二节 农户宅基地退出的价值分析	112
第三节 当前农户宅基地退出的主要方式	114
第四节 农户宅基地退出的主要障碍与风险	118
第五节 农户宅基地退出的政策选择	121
第七章 农地产权交易市场的形成与完善	125
第一节 我国农地流转市场的形成与发展现状	125
第二节 我国土地承包经营权流转的制度规范	127
第三节 我国农地流转市场存在的问题	130
第四节 我国农村建设用地流转的制度规范	132
第五节 农地承包权退出与农地流转的比较与分析	134
第六节 促进我国农地流转市场健康发展的路径选择	137
第八章 市民化：农地产权退出后的农民身份转换	141
第一节 我国户籍制度的弊端及其后果	142
第二节 就业地落户：兼顾公平与秩序的政策选择	150

第三节 就业地落户政策分析：执行风险与利益博弈	154
第四节 就业地落户：利益统筹视野下的政策选择	157
结束语：农地制度改革与我国现代化的前途	167
附录一 重庆农村土地交易所管理暂行办法	169
附录二 洛阳市委办公室市政府办公室关于鼓励农民转市民进城定居的 实施意见	178
附录三 中共成都市委 成都市人民政府关于全域成都城乡统一户籍 实现居民自由迁徙的意见	181
后 记	184

第一章 导 论

第一节 问题的提出

工业化是城市化的基础，工业化进程必然伴随着城市的扩张和城市化的发展。工业化带来了非农就业机会的增加，从而引起农业剩余人口向非农产业的转移。由于交通、技术、产业聚集等方面因素的影响，工业通常聚集于城市区域，农业剩余人口向非农产业转移主要体现为农村人口向城镇迁移的过程。随着城市人口的增长，城市社会所需要的各种类型的服务业也随之发展起来，城市就业规模进一步扩大，从而推动城市化进程加快发展。新中国成立后，便确立了建设现代化工业强国的目标，工业获得了快速发展。1952年，我国第一产业产值为第二产业产值的2.42倍，而到了1978年，第二产业生产总值已达到第一产业生产总值的1.7倍。^[1]改革开放以后，我国经济进入发展的快车道，从1978年到2010年，我国第一产业国内生产总值增长38.4倍，而第二和第三产业的发展速度更快，分别增长106.5倍和197.4倍，远超第一产业增长速度。第一产业产值占国内生产总值的比重也由1978年的28.2%，下降到2010年的10.1%。^[2]与此相对应，这一时期我国城市化的进程也同步加速，城镇常住人口占总人口的比重由1978年的17.9%，上升到2010年的49.9%。从事第一产业的人口比重也大幅下降，由1978年的70.5%下降为2010年的36.7%，而同期第二和第三产业的就业人口比重则分别上升11.4和22.4个百分点。^[3]

[1] 根据《中国统计年鉴2001》第49页数据计算得出。

[2] 根据《中国统计年鉴2011》第4—5页数据计算得出。

[3] 根据《中国统计年鉴2011》第12页数据计算得出。

改革开放以来我国城市化的加快发展主要得益于三方面的原因：一是在加大工业投资、大规模引进外资以及乡镇企业异军突起的背景下，城市和沿海经济发达地区对劳动力的需求急剧增加；二是农村实行联产承包责任制后，大量农业剩余劳动力被解放出来，急需寻找新的就业门路；三是我国放松了对人口流动的管制和对企业招工的限制，特别是对外资企业、乡镇企业和民营企业的用工限制较少。这些因素共同推动了农村人口向城市流动和中西部地区农民向沿海工业发达地区流动，人口流动的规模迅速扩大。

然而，尽管我国工业化的速度惊人，城市化进程在改革开放以后也得到突飞猛进的发展，但与世界其他国家相比，我国城市化仍严重滞后。从世界范围来看，城市化率的增长依赖于工业化率的提高。在工业化发展的早期，工业化率通常与城市化率相当，均处于较低的水平。随着工业化的发展，城市化水平随之提高。而且，城市内生的集聚效应和自我发展机制又加快了城市的发展，使得城市化的发展速度通常高于工业化的发展速度，这已是人类现代化进程中的一个普遍规律。^[1]以韩国为例，随着工业化的发展，城市化进程也不断提高，但城市化的发展速度明显高于工业化速度。在1965年，韩国城市化率只高出工业化率11.1个百分点，而到1995年，韩国城市化率已高出工业化率39.8个百分点。从全世界范围来看，1970年全球城市化率比工业化率低0.9个百分点，而到2010年，全球城市化率反超出工业化率24.8个百分点。不过，这种发展趋势会在某个时期趋缓。从韩国的情况来看，1990年后工业化进程明显趋缓，从1990年到2013年23年间，韩国工业化率仅增长0.4个百分点。与此同时，城市化率增长速度也明显放慢，同期仅增长8.4个百分点。这是因为随着城市化的完成，农村人口比例迅速降低，能够从农村流入城市的人口越来越少。从全球的情况来看则略有不同，城市化率与工业化率的差距逐步拉开既得益于城市化率的不断增长，也得益于工业化率的不断下降。随着世界进入后工业时代，第三产业在全球经济中的比重逐步上升，既推动城市化率不断上升，也使得工业产值在世界经济中所占比重逐步降低。

[1] 盛来运. 流动还是迁移——中国农村劳动力流动过程的经济学分析 [M]. 上海: 上海远东出版社, 2008: 4.

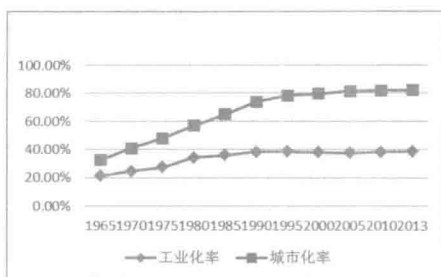


图 1-1 韩国城市化率与工业化率对比图

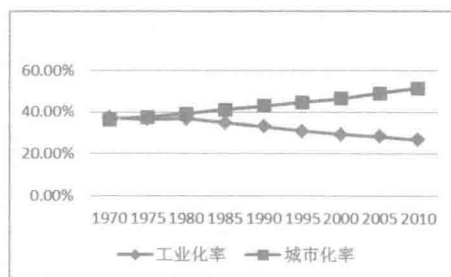


图 1-2 世界城市化率与工业化率对比图

以上二图的资料来源: world bank database, <http://api.worldbank.org/v2/zh/indicator/nv.ind.totl.zs?downloadformat=excel>。

我国的工业化率与城市化率的发展演变却呈现出与世界其他国家明显不同的三个特点。一是我国工业化率始终居于特别高的水平。从1960年到2010年50年间,我国的工业化率不仅远远高于低收入国家,也明显高于中等收入国家和高收入国家。2010年,我国工业化率比世界平均工业化率整整高出20个百分点(如表1-1所示)。二是我国城市化率虽然也在逐步提高,但城市化的发展速度很慢,甚至低于工业化率的增长速度。1960年到1980年20年间,我国工业化率从44.5%增长到48.2%,增长3.7个百分点,而同期城市化率只从16.2%增长到19.4%,增长3.2个百分点。三是与其他国家城市化率高于工业化率相反,我国城市化率长期远远低于工业化率。在1985年以前,我国工业化率基本上高出城市化率20个百分点。在2000年以前,工业化率仍高出城市化率10个百分点以上。直到2009年,我国城市化率才第一次超过工业化率。2010年我国城市化率高出工业化率2.5个百分点,而2010年世界平均水平的城市化率则高出工业化率24.8个百分点,其差额超出中国22个百分点(如表1-2所示)。

表 1-1 中国与其他国家工业化率比较 (百分点)

年份	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
中国	44.5	35.1	40.5	45.7	48.2	42.9	41.3	47.2	45.9	47.4	46.7
中低等收入国家	18.9	20.1	21.7	25.5	29.4	28.3	30.6	31.2	31.9	32.8	31
中等收入国家	33.2	29.7	33.1	36.9	38.8	37.1	36.2	36.5	36.8	38.1	36.7
高收入经合组织国家			38.1	35.9	35.9	33.9	31.6	29.1	27.1	25.6	23.9
世界			37.4	36.6	36.9	34.8	33	30.9	29.4	28.4	26.7