

粮食主产区的城镇化与耕地保护

杨建云 著



郑州大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

粮食主产区的城镇化与耕地保护/杨建云著. —郑州:郑州
大学出版社,2016.5

ISBN 978-7-5645-2999-4

I. ①粮… II. ①杨… III. ①粮食产区-城市化-研究-中国
②粮食产区-耕地保护-研究-中国 IV. ①F299.21②F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 082389 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:张功员

全国新华书店经销

河南新华印刷集团有限公司印制

开本:710 mm×1 010 mm 1/16

印张:13

字数:248 千字

版次:2016 年 5 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

印次:2016 年 5 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-5645-2999-4 定价:35.00 元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

前言

伴随工业化、城镇化深入发展,同步推进农业现代化,我国农业、农村发展正在进入新阶段。以河南省为代表的粮食主产区农村劳动力大量流动,农户兼业化、村庄空心化、农业资源要素流失加快,粮食安全受到威胁。建立城乡要素平等交换机制的要求迫切,缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距任重道远。我们必须顺应阶段变化,遵循发展规律,增强忧患意识,持之以恒强化农业、惠及农村、富裕农民。

首先,针对农业转移人口流入城镇,在城乡统筹基础上对其住房需求要给予关注。对于在本省区购房的转移人口可以结合自身的特点探索宅基地退出和城镇政策性购房相关联的制度创新。

其次,针对城镇化进程中城市扩建侵占农地,在做好城市发展规划基础上,做到“占一补一,占补平衡”。将土地整治与城乡建设用地增减挂钩相结合。在群众自愿的基础上探索开展城乡建设用地增减挂钩的新形势。

再次,针对在城镇已经安家的农业转移人口承包经营集体土地,在稳定土地承包关系基础上,引导农村土地承包经营权有序流转。鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转,发展多种形式的适度规模经营。结合农田基本建设,鼓励农民采取互利互换方式,解决承包地细碎化问题。土地流转不得搞强迫命令,确保不损害农民权益、不改变土地用途、不破坏农业综合生产能力。规范土地流转程序,逐步健全县、乡、村三级服务网络,强化信息沟通、政策咨询、合同签订、价格评估等流转服务。

上述对策实施的基础有二:一是保障农民基础的土地财产权利。二是保障农民的政治民主权利。二者相辅相成,财产权利是基础,民主权利是保

障。农民的财产权发展到一定程度才会对民主权利有所要求;农民民主权利得到保障,才能进一步巩固农民的财产权利。

有效保障农民财产的权利,就应该建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度,这是激发农村发展活力的内在要求。依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权应该始于农村土地确权登记颁证工作。健全农村土地承包经营权登记制度,强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护。

完善乡村治理机制,加强农民的政治民主权利,进一步健全村民自治机制,逐步建立责权明晰、衔接配套、运转有效的村级民主监督机制。

本书的编写和出版得到了河南省高等学校专业综合改革(经济学)、河南省航空经济研究中心、航空经济发展河南省协同创新中心、郑州航空工业管理学院校级科研创新团队“航空产业经济”(2016TD02)的支持和赞助,特此表示感谢。

杨建云

2016年3月

目录

第一篇 粮食主产区农民主动城镇化	1
第一章 农民进城的利益驱动:强化个体发展权	3
第一节 农民发展权理论	3
第二节 农民发展权内容解析	5
第三节 农民发展权综合指数评价模型的确立	9
第四节 农民发展权综合指数评价模型应用	19
第二章 粮食主产区农民进城后的安居能力及对城乡分化的影响 ...	23
第一节 城乡分化背景下的农民购房进城能力测算	23
第二节 农民进城后的结果分析	31
第三节 农民进城后的农村社会结构分化趋势	35
第三章 粮食主产区城乡分化的实证研究	38
第一节 粮食主产区健康城镇化定位	38
第二节 粮食主产区城镇化水平与城乡收入差距关系验证	40
第三节 粮食主产区城乡收入差距拐点原因分析	46

第二篇 城镇化进程中粮食主产区的耕地保护	49
第一章 耕地保护矛盾中河南省的城镇化进程	51
第一节 粮食主产区的城镇化加速和耕地保护现实矛盾	51
第二节 粮食主产区城镇化与耕地变化关系实证研究	55
第二章 粮食主产区城镇化和耕地保护策略	61
第一节 粮食主产区健康城镇化策略	61
第二节 粮食主产区耕地保护策略	65
 第三篇 粮食主产区农村土地整理	69
第一章 农村土地整理概述	71
第一节 中国农村土地整理实践的发展历程	71
第二节 新中国成立后中国农村土地整理模式	74
第三节 中央政府与地方政府、地方政府与农民在土地整理中的博弈关系	77
第二章 农村土地综合整治分析	81
第一节 农村土地整治项目实施效率的探索	81
第二节 乡村治理视角下的农村土地综合整治研究	89
第三章 城乡建设用地增减挂钩政策分析	97
第一节 国内城乡建设用地增减挂钩的治理模式	97
第二节 河南省人地挂钩政策探索	101
第四章 农村集体土地确权的制度规范	111
第一节 集体土地所有权登记发证工作规范(一)	111
第二节 农村集体土地确权登记发证工作规范(二)	113
第三节 农村集体土地确权登记发证规范(三)	116
第四节 宅基地使用权登记发证规范	120
第五章 占一补一政策实施规范	122
第一节 城乡建设用地增减挂钩试点规范(一)	122

第二节	城乡建设用地增减挂钩试点规范(二)	126
第三节	城乡建设用地增减挂钩试点规范(三)	129
第四节	土地复垦规范	132
第六章	征地及审批制度规范	139
第一节	被征地农民合法权益维护规范	139
第四篇	粮食主产区农地流转	145
第一章	农地流转机制	147
第一节	农地流转相关概念	147
第二节	农地流转的诱导因素与障碍	150
第三节	农地流转参与者的生成	153
第四节	农地流转的方式	155
第五节	协调农地流转的市场与行政机制	159
第二章	农地流转的地区差异分析	164
第一节	粮食主产区农地流转的区域差异比较	164
第二节	粮食主产区农地流转机制及农业结构调整分析	170
第三章	农村土地承包经营权流转规范	175
第一节	农村土地经营权流转规范	175
第二节	农村土地承包经营纠纷仲裁规范	182
第三节	农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款实施规范	188
	参考文献	193

第 一 篇

粮食主产区农民主动城镇化

第一章

农民进城的利益驱动：强化个体发展权

第一节 农民发展权理论

一、农民发展权理论起源

发展权作为一项参与发展进程享有发展结果的权利,其理论渊源可以追溯至 20 世纪 40 ~ 50 年代,第二次世界大战结束后,发展中国家基于和发达国家在利益博弈中自己的弱势地位,提出发展权问题。在随后的经济发展过程中,双方认识到共同发展才是最终实现世界和谐发展的唯一渠道。因此,凯巴·姆巴耶于 1970 年在斯特拉斯堡人权国际协会开幕式上提出了发展权的概念,此后作为一项基本人权在一系列国际法律文件承认。随着发达国家和发展中国家利益矛盾的淡化,发展权关注焦点逐渐由国际转向了国内不同阶层间的利益矛盾。改革开放后,市场经济的引入、收入差距逐渐拉大,特别是在目前我国社会转型的背景下,社会矛盾冲突逐渐加大。尽管社会的阶层结构在中国不断重组,但城乡分化却最为瞩目。中国城乡分化自古就有,费正清先生在《美国与中国》一文中谈到“自古以来就有两个中国,一个是农村中为数极多从事农业的农民社会,那里每个树林掩映的村落和农庄,始终占据原有的土地,没有什么变化;另一个是城市和市镇比较流动的上层,那里住着地主、文人、商人和官吏——有产者和有权有势的家庭。”美国知名人类学者沃尔夫在著作中谈到从历史阶段看,农民的存在会经历两个阶段:身份农民和职业农民。这两个阶段是农民从维持生计到追求经济利润的转变过程。中国的人多地少的资源禀赋和市场经济发展现状,职业农民的大规模出现还需要假以时日,身份农民的现状更多的是和中国成立后城乡分隔的户籍制度和社会福利制度有直接关系。进入 20 世纪 90 年代中期,城乡间的收入差距进一步拉大,公共资源与服务占有严重不

均。在中国城乡分化的背景下,关注、研究农民的发展权也就提上议事日程。

二、农民发展权理论的研究视角

国内对农民发展权的关注最早可以追溯至古代战国时期孟子的仁政思想。孟子有“若民,则无恒产,因无恒心。苟无恒心,放辟邪侈,无不为己”的感慨。围绕恒产、恒心,孟子关注的是农民的财产权利。孟子倡导赋予农民财产权利,故有:“五亩之宅,树之以桑,五十者可以衣帛矣。鸡豚狗彘之畜,无失其时,七十者可以食肉矣。百亩之田,勿夺其时,数口之家可以无饥矣”之说。获取财产权利后,孟子主张农民有接受教育权利:“后稷教民稼穡,树艺五谷,五谷熟而民人育”“谨庠序之教,申之以孝悌之义”。此外,孟子关注农民的社会保障问题,“鰥、寡、独、孤,天下之穷民而无告者,文王发政施仁必先斯四者”。可以说孟子对农民的关注直指农民经济发展权、文化发展权和社会发展权,这恰好就是后世学者们所说的农民发展权的主要内容,是人的基本权利。

发展权概念引入国家范围内后,基于中国城乡分化的大背景,农民发展权引起了国内学者们的关注。法律学者们围绕农民发展权的内涵和外延、中国农民发展权的现状和政策主张进行了一系列探讨。如汪习根认为农民发展权是农民阶级中的每一个个体和农民集体拥有的公平参与促进经济、社会、文化和政治发展过程并公平分享发展成果的基本人权,其核心是农民的平等发展权,包括机会、规则和结果意义上的公平发展的权利。汪习根认为尽管农民发展权在公共话语体系和社会生活实践中都有所提高,但农民发展权仍然面临一系列的挑战:农民的经济发展权的现实状况并未完全得到改善;农民政治参与权、表达权受到一定的抑制;农民的文化发展权难以兑现。单飞跃认为中国农民具有贫弱特性,发展能力不足。农民发展权内涵可以分解为四个方面:政治发展权、经济发展权、社会发展权、文化发展权。其中农民政治发展权是基础,经济发展权是核心,社会发展权和文化发展权是衡量标准。在国家政策的长期挤压下,农民为中国经济发展做出了巨大牺牲和贡献,应该赋予中国农民发展权。丁同民认为保障农民发展权主体地位,政府应承担农民发展权发面的责任,加强对农民发展权的法律保护。李长健认为保障农民发展权应该从立法救济、行政救济、司法救济和社会救济方面着手。丁德昌通过对农民政治、经济、社会、文化发展权的描述,得出结论中国农民发展权严重缺失。缺失的原因在于:二元体制的弊端、政府责任的缺失、维权组织缺位和主体权利意识阙如。他主张对症下药,提高农民发展权。

虽然从研究源头上看发展权是法律学者的研究课题,从政治学、经济学、社会学等学科角度有针对性研究其中一个或者多个方面,能够更加细致的展现农民的发展权具体内容。目前,国内法律学者对于农民发展权的内涵和外延、属性并没有很大异议,对于农民发展权的表述也多以描述和举例为主,这和发展权的学科属性有直接关系。日本学者樋口阳一把人权分为三类:作为语言的权利;作为思想的权利;作为制度的权利。作为语言的权利仅仅是一种权利的表现,并不表示权利被实际接受的程度和被法律所接纳的状况。汪习根认为目前中国农民的发展权几乎是一种纯粹的作为语言的权利,还未成为作为思想的和作为制度的权利。实现由语言权利向思想和制度权利的提升,需要将农民发展权这一抽象的概念普及化,推向大众。将一个抽象概念普及化推向大众,首要的是对农民发展权层层解析,以更加具体、直观、数据化的方式进行表达,方便农民发展权口口相传。农民发展权数据化可以通过对农民发展权内容的详细解析,建立一套完整而合理的农民发展权综合评价模型,同时这样的模型也能为相关部门提供真实可信的数据支撑,为政策制定提供决策上的保证。从而更加有利于农民发展权实现由语言、思想权利向制度权利的提升。

第二节 农民发展权内容解析

编制农民发展权综合评价模型,首先要根据农民发展权的内容框架设计农民发展权指标体系。基于法律学者们普遍认可的“农民发展权可以分为农民政治发展权、经济发展权、社会发展权、文化发展权”理念,可以为农民发展权制定4个一级指标;基于汪习根的“农民发展权主要体现为农民参与机会、规则的公平和结果的公平”思路,每个一级指标下可分为发展机会、规则的公平和结果的公平两个层次。如果说农民发展权指标体系的一级指标是农民发展权内涵外延的呈现,那么二级指标则是对农民发展权的具体解析。二级指标的设计、遴选,首要的是确定指标设计、遴选的原则,然后,基于学者们认可的“农民与城镇居民相比存在一定的贫弱性,农民发展权的核心在于相较于城镇居民的平等”的理念遴选、设计二级指标。

一、农民发展权指标设计、遴选原则

1. 定量性

用指标和数据向人们直观而具体的描述农民发展权,使得农民发展权

为更多人了解和接受,这是最初建立指标体系的用意。因此,定量性是建立测度指标体系,对农民发展权进行量化的基本要求。即使某些农民发展权的具体内容、理念明确化,但如果很难量化,就只能放弃,因为定量性原则是首要原则。

2. 可得性

农民发展权指标设定后,进行量化的基础是必须能够找到权威统计机构连续发布,具有一定的稳定性的数据(如各部门正式发布的公报数据和统计部门正式发布的数据)。因此,可得性原则属于第二原则。

3. 可比性

农民发展权的核心在于强调农村居民和城镇居民的平等性,因此二级指标的表现形式应该是城乡居民指标数据的比较,仅有城镇或者农村居民单方面的数据无法实现数据的比较的。因此,可比性原则又进一步增添了指标遴选的难度,缩小了遴选的范围,属于第三原则。

4. 科学性

经历三个原则的筛选后,所剩的符合要求的指标已经不多,在有限的范围内,基于对农民发展权的科学理解,设计二级指标。农民发展权指标体系不求全面,但求定量基础上的准确。

二、农民发展权二级指标的具体确定

1. 经济发展权指标的确定

农民经济发展权是指农民具有公平的从事农业生产或者其他非农经济活动的机会(经济活动的机会可以通过结果——收入得到体现,此处主要体现为城镇和农村居民家庭人均收入对比)和公平的分享经济发展成果(分享经济发展成果主要通过消费得以体现,此处主要体现为城乡家庭人均消费对比)的权利。

农村居民家庭收入由四部分构成:工资性收入、经营性收入、财产性收入、转移性收入,其中工资性收入和经营性收入排名前两位;城镇居民的家庭收入由工资性收入、经营性收入、财产性收入、转移性收入四部分构成,工资性收入和转移性收入排名前两位。从普遍意义看,农村居民实现守土、守家的非农就业岗位非常有限,只能通过家庭经营获取收入补贴,其中经营农业是主要收入来源。城镇非农就业岗位多,工资额度大,城镇居民实现非农就业的机会要多于农村居民;同时,由于城乡财力不同,转移性收入也有很大差异,城镇的转移性收入要明显高于农村,从另一个角度证明国家对于城乡给予的财政支持力度的差距。所以,城乡家庭人均收入比能充分体现城乡在经济发展机会、规则方面的差异。

从城镇居民的消费支出构成看,近几年排名前四位的是食品、衣着、教育文化娱乐服务、交通通讯支出。与城镇居民不同,农村居民消费支出中居住消费额度大,衣着支出小。城镇居民的住房消费支出,主要是维护、修缮住房费用,并非购买住房支出;与农民自建房价值额度相比,这部分数值偏小。

2. 社会发展权指标的确定

农民社会发展权指农民具有公平的分享社会发展而带来的养老、医疗、卫生相关的资源(养老、医疗、卫生相关资源在统计资料中主要表现为老年福利结构的服务人员,医院、卫生所的服务人员和床位,城乡在上述资源角度的比较不宜比较总数量,应用相同数量人群如万人拥有资源数量进行对比)的机会,以及最终在养老、医疗、卫生角度取得结果(养老、医疗、卫生角度取得结果可以通过一定年龄基础上老年人、新生儿的死亡率对比得到)的公平。

3. 文化发展权指标的确定

农民文化发展权指农民享有公平的教育权(教育权主要体现为教育资源的公平分享和教育结果的公平)以及公平参与文化活动、享受文化发展成果(事实上,农民可以享受的文化发展成果是非常有限的。统计资料中农民参与文化活动、文化发展成果相关指标可以查到的只有文化机构如乡镇文化站、群众文化馆办文艺团体、群众业余演出团队的数量,在城镇主要可以查到的指标主要为艺术表演场次、剧场、影剧院、公共图书馆的数量,缺乏对比基础,也不能直接对比)的权利。教育资源的公平分享可以体现为城乡一定数量人口对应的在校生数量、教育经费、学校师生比例的对比;教育结果的公平可以体现为城乡一定年龄基础上文盲率对比。

4. 政治发展权指标的确定

农民政治发展权指农民参与国家事务和管理社会事务的机会、规则的公平以及最终实现公平分享社会发展成果的结果。上述公平在中国现实世界能够找到只有选举法中规定的“农村和城市每一名全国人大代表所代表的人口数比例”,当然这只是法律平等精神的体现。根据农民发展权的内涵,真正有平等意义的应该是实际人大农村和城市代表所代表群体的比例。我国各级人民代表选举中的农村居民与城镇居民每一代表所代表的人数经历了8:1、4:1、1:1三个阶段,按常理可依据该法则计算每年参与到全国人民代表大会中的代表农民和城镇居民的个数,但从已有部分年份来看,在4:1法则阶段,该法则未完全贯彻(在4:1法则阶段的八、九、十届全国人大实选农民代表占应选农民代表的35.9%、27.4%和30.8%,全国人民代表大会中真正属于农民身份的不足5%),现阶段1:1法则下,我国真正参与

到全国人民代表大会中城乡居民的数据不具有可得性,法律的平等精神也就失去了意义。所以农民的政治发展权没有二级指标,因此农民发展权中的政治发展权也就失去了解释意义,只剩经济、社会、文化发展权。从表面看起来,农民发展权指标体系(表 1-1-1)中缺失了对政治发展权测度,十分不完整;但应该看到,农民发展权中,政治发展权是基础,经济发展权是政治发展权的核心体现,文化和社会发展权是政治发展权的一般体现;虽说缺失了政治发展权的农民发展权测度指标体系不完美,但还是具备基本说服力的。

表 1-1-1 农民发展权指标体系

一级指标(约束层)		二级指标(指标层)
农民发展权(目标层)	农民经济发展权 X_1	农民经济参与机会、规则的公平 城乡居民家庭人均收入比 X_{11}
		农民经济参与结果的公平 城乡居民家庭人均消费比 X_{12}
	农民社会发展权 X_2	农民社会参与机会、规则的公平 城乡万人卫生人员比 X_{21} 、床位比 X_{22} ;城乡万人老年福利性机构服务人员比 X_{23}
		农民社会参与结果的公平 城乡 60 ~ 64 岁年龄人口死亡率比 X_{24} 、城乡新生儿死亡率比 X_{25}
	农民文化发展权 X_3	农民文化参与机会、规则的公平 城乡万人在校生比 X_{31} 、城乡人均教育经费比 X_{32} 、城乡师生比率之比 X_{33}
		农民文化参与结果的公平 城乡 15 岁以上(含 15 岁)文盲率比 X_{34}

第三节 农民发展权综合指数评价模型的确立

一、综合指数评价模型及权重值构造方法分类

在上述农民发展权内容解析基础上,以下将构建农民发展权综合指数评价模型。理论界常用的综合指数评价模型有两种:线性加权综合评价模型和乘法综合评价模型,前者相对计算简单、容易推广普及,目前理论界也广泛应用,本文目的是在简单的基础上求农民发展权的具体化,方便语言传播,所以采用线性加权综合评价模型。

线性加权综合评价模型的一个重要任务就是权重值的构造。权重构造方法有两大类。第一类是主观赋权法,基于人们主观上对各评价指标的重视程度来确定其权重,其有较大主观色彩,权重构造结果与评价者的知识结构、工作经验及偏好等有关,如层次分析法。第二类是客观赋权法,基于各个指标在指标总体中的变异程度和对其他指标影响程度而确定权重的方法,如熵值法。不同的权重构造方法各有优缺点,基于农民发展权综合指数模型的特点,简单易算是首要考虑因素,以下采用层次分析法(AHP)确定农民发展权各指标的权重。

二、层次分析法在农民发展权权重确定中的应用

1. 农民发展权权重值的构造结果

运用层次分析法进行农民发展权权重构造,大体需要以下几个步骤:①基于农民发展权内容解析,构建指标体系。②通过合适的标度法(9标度法)逐层构建判断矩阵。③计算结果,如果是一人确定农民发展权的权重,只需计算单个权重结果,如果是群决策决定农民发展权权重,则需根据一定原则综合测评所有专家的计算结果。以下借助层次分析软件YAAHP10.1中的群决策工具来完成群决策决定权重的过程。群决策有5位专家,前3位是高校教师,学业背景是经济学;第4位在政府机关工作,学业背景是管理学;第5位在科研机构工作,学业背景是社会学。5位专家不同的学业和工作背景,在一定程度上可以分散层次分析法确定权重的主观性。在最终农民发展权权重确定上,采用算数平均法计算结果集,5位专家各占20%的权重。群决策结果如表1-1-2、表1-1-3所示,5位专家的发展权判断矩阵结果分别如表1-1-4~1-1-23所示。

表 1-1-2 第 1 个中间层中要素对决策目标的排序权重

中间层要素	权重
经济发展权	0.5127
社会发展权	0.2778
文化发展权	0.2095

表 1-1-3 第 2 个中间层中要素对决策目标的排序权重

中间层要素	权重
城乡居民家庭人均收入比	0.3353
城乡居民家庭人均消费比	0.1774
城乡万人卫生人员比	0.0795
城乡万人床位比	0.0743
城乡万人在校生比	0.0707
城乡人均教育经费比	0.0699
城乡万人老年福利性机构服务人员比	0.0583
城乡师生比率之比	0.0407
城乡 60~64 岁年龄人口死亡率比	0.0332
城乡新生儿死亡率比	0.0325
城乡 15 岁以上(含 15 岁)文盲率比	0.0282

表 1-1-4 专家 1 的农民发展权判断矩阵

农民发展权	经济发展权	社会发展权	文化发展权	Wi
经济发展权	1	4	5	0.6738
社会发展权	0.25	1	3	0.2255
文化发展权	0.2	0.3333	1	0.1007

注:专家 ID:Expert1; 专家权重:0.2000—农民发展权 一致性比例:0.0825; 对“农民发展权”的权重:1.0000; $\lambda_{\max}$:3.0858