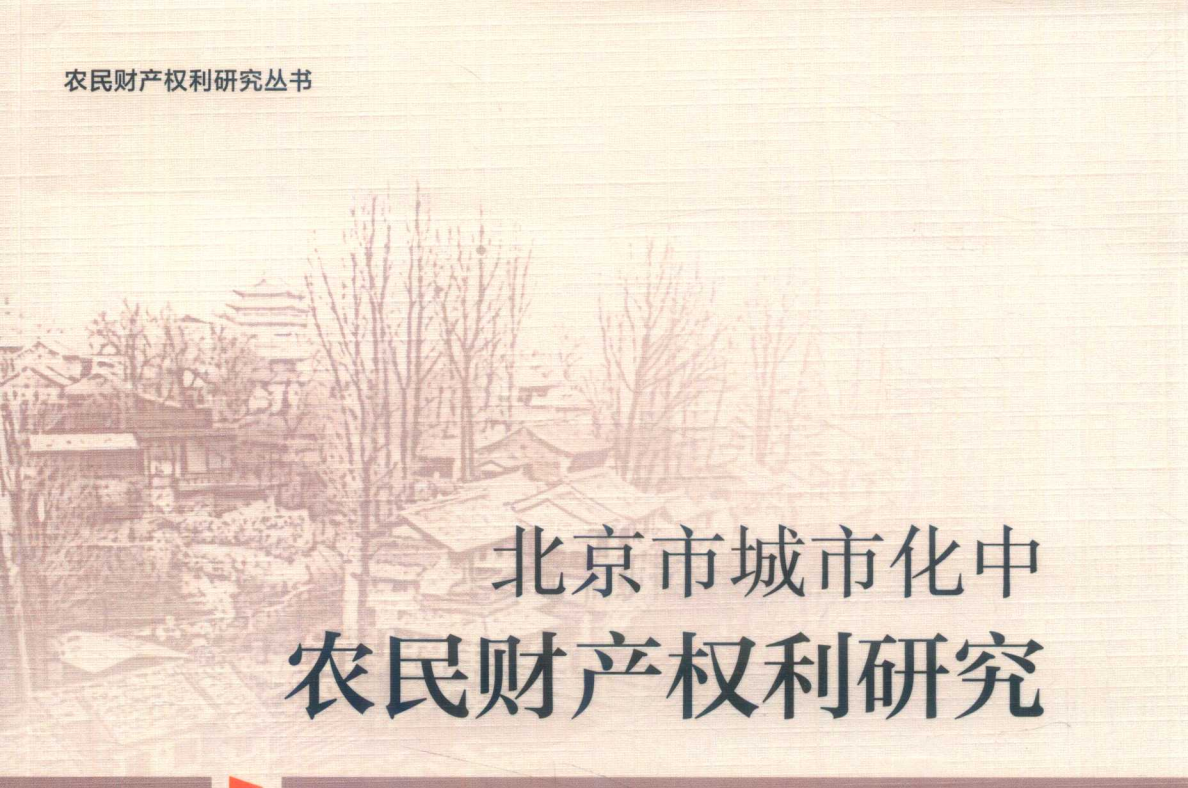


农民财产权利研究丛书



北京市城市化中 农民财产权利研究

A STUDY ON FARMERS' PROPERTY RIGHTS
IN URBANIZATION OF BEIJING

张英洪 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

农民财产权利研究丛书



北京市城市化中 农民财产权利研究

A STUDY ON FARMERS' PROPERTY RIGHTS
IN URBANIZATION OF BEIJING

张英洪 等 著

图书在版编目(CIP)数据

北京市城市化中农民财产权利研究 / 张英洪等著

· -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2019. 1

(农民财产权利研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4157 - 4

I. ①北… II. ①张… III. ①农民 - 土地所有权 - 研究 - 北京 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 017409 号

农民财产权利研究丛书

北京市城市化中农民财产权利研究

著 者 / 张英洪 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 琼

责任编辑 / 周 琼 刘 翠

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.5 字 数: 271 千字

版 次 / 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4157 - 4

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

前 言

俗话说，人为财死，鸟为食亡。可见财产对人类的重要性。尊重和保障人们对财产的占有、使用、收益和处分的权利，就形成了人类文明中的产权观念、法治意识和政治文明。无论是 2000 多年前中国圣人孟子所说的“有恒产者有恒心”，还是 200 多年前英国老首相威廉·皮特所说的“风能进，雨能进，国王不能进”，虽然所处的时代不同、所在的地域不同、所有的文化不同，但都揭示了一个最基本的真理：尊重和保障财产权利，无论是对于个人的自由、尊严和幸福，还是对于国家的长治久安、繁荣兴盛与和谐安定都极为重要。无论古今中外，对每个人来说，最基本最重要最核心的权利就是拥有基本的人身权利和财产权利；对国家和政府来说，最基本最重要最核心的职责就是尊重和保障公民基本的人身权利和财产权利。尊重和保障公民基本的人身权利和财产权利，不仅是一个国家和民族迈向文明、维护秩序、捍卫正义的基本道德底线和善治目标，而且是一个国家和民族走向世界、赢得尊重、怀柔天下的道德基石和文明标杆。

十多年前，我在研究农民权利问题时，就将农民的财产权利作为研究的重要内容，在 2007 年出版的《农民权利论》一书中，专门撰写了“农民的土地财产权利”一章内容。但我自感对农民财产权利的研究还不够深入系统。为此，我在完成农民权利研究系列作品后，就着手对农民的财产权利进行系统的调查研究。2013 年，我制订了农民财产权利的系列研究计划，重点关注城市化中的农民财产权利、农民的土地承包经营权利、农民的宅基地权利、农民的集体收益分配权利等内容，并断断续续地进行了一些调查和研究工作。但自 2010 年起，我因工作需要，集中开展了新型城市化和城乡一体化的系列调查研究工作，这项研究工作直到 2017 年底才告一

段落。之后，我在繁忙的事务性工作之余，着力挤出时间进行农民财产权利的调查研究工作。现在，经过多年努力，我们终于完成了农民财产权利研究的第一部研究成果——《北京市城市化中农民财产权利研究》。今后，我将继续围绕既定的农民财产权利研究计划开展调查研究工作。

需要说明的是，我原想个人独立完成农民财产权利研究的系列成果，但因有许多其他工作要做，这种个人愿望已很难实现了。好我在调查研究的过程中，遇到了一个有效合作的研究团队。没有这个研究团队每个人的积极参与和无私奉献，我们这个农民财产权利研究成果可能还要无限期地推迟下去。在此，我要向长期以来积极参与农民财产权利研究的所有同仁、朋友表示最衷心的感谢！向从各个方面支持我们调查研究工作的有关领导、基层干部和农民朋友表示由衷的谢意！

尊重和保障农民的财产权利，不仅对解决“三农”问题，而且对推进国家治理体系和治理能力现代化、对实现中华民族的伟大复兴，具有重要的意义。经过四十年的改革开放，中国已经站在一个新的历史起点上，希望我们伟大的国家和民族能够在尊重和保障农民的财产权利进而在维护和发展公民的基本权利上实现新的跨越，在继承和弘扬中华优秀传统文化的基础上创造出新的中华文明。

由于水平有限，书中错误之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

张英洪

2018年9月12日

目 录

总报告

北京市城市化中农民财产权利研究	3
-----------------------	---

专题报告

北京市农村集体产权制度改革实践与创新研究	33
城市化进程中土地政策创新比较研究	50
北京市土地出让金问题研究	65
北京市“二道绿隔”规划实施方案探索 ——以朝阳区金盏乡为例	78
新型城镇化背景下农民权益保障的规划策略研究 ——以北京市通州区宋庄镇为例	90
以集体产业用地流转促进农民土地权益保障的规划探讨 ——基于北京市若干乡镇的调研分析	101
北京市农村集体资产测算及政策建议	117
北京上海农民财产性收入比较研究	126
国外私有财产权保护经验	148

调研报告

北京市昌平区海鹈落村集体产权改革调查报告 / 167

北京市海淀区加强农村“三资”监管调研报告 / 176

北京市平谷区农村产权流转交易调查报告 / 182

集体建设用地发展公租房值得探索

——北京市的调查与启示 / 190

北京市昌平区海鹈落村利用集体建设用地发展租赁房试点再调查 ... / 197

征地拆迁、整建制转居与农民财产权

——北京市大兴区北程庄村调查 / 204

撤村建居、农民财产权与新型集体经济

——北京市丰台区卢沟桥乡三路居村调查 / 222

上海市利用农村集体建设用地建设租赁房试点考察报告 / 255

总 报 告

北京市城市化中农民财产权利研究

财产权事关农民的自由尊严、家庭幸福与社会的和谐稳定。随着市场化改革的不断推进，农民的财产权利观念和意识日益增强，特别是在城市化进程中，农民的财产权利观念和意识被空前激活。在城市化进程中尊重、保障和实现农民的财产权利，既是推进新型城镇化、城乡一体化和全面深化农村改革、实现乡村振兴的战略任务，也是加强法治中国建设、实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。本报告以北京为例，回顾农民财产权的变迁历程，梳理城市化进程中农民财产权利面临的挑战及其应对措施，提出维护和发展农民财产权利的思考与建议。

一 农民财产权的时代变迁

财产权是人们拥有财产的权利。农民财产权是农民拥有财产的权利。财产权的保护程度与社会的文明程度呈正相关关系。人类社会发展史表明，任何一个国家和社会的文明进步，都建立在对人身权和财产权这两种最基本权利的尊重和保障的基础之上。

在传统中国历史上，虽然不受制约的皇权与地方公权力的滥用对农民的私有财产权构成了巨大的现实威胁，但在和平时期，农民私有财产界定比较清晰，财产保护观念和制度也比较有力。1949年以后，农民的财产权从历史上的私有制转变成了集体所有制。20世纪70年代末实行市场化改革以来，农村的集体所有制发生了很大的变化，农民的财产权在集体所有制的结构中得到了成长和发展，但也面临许多新的挑战。

（一）土改时期的农民财产权

1949年1月31日，北平和平解放。9月21~30日，中国人民政治协商会议在北平召开，会议决定将北平改名为北京。当时的北京郊区辖有现在的朝阳区、海淀区、丰台区的大部分，石景山区全部，门头沟区、大兴区的小部分，分为8个区264个行政村10个关厢6个镇，共有64万人，其中农业人口35.5万人，耕地7.4万公顷。

1949年4月底，北平市委向中央上报《关于北平市辖区农业土地问题的决定》。1949年5月31日，北平市军事管制委员会颁布了《关于北平市辖区农业土地问题的决定》。该决定认为：“在城市郊区，虽需要和一般农村一样废除封建半封建的土地制度，即没收地主的土地和富农出租的土地，却不能和乡村一样实行土地平分和土地平分后的一般私有制。”为此，该决定提出郊区土改的十二条政策，主要内容有：一是所有自耕农民之土地，包括富农自耕部分之土地在内，其耕作权与所有权一律照旧保持不变；二是没收所有地主之土地，并征收富农出租之土地，统一由本市人民政府管理并酌量出租；三是农民耕种的地主和富农之土地，在没收归公之后，一律不现交地租，只向政府交纳统一的农业累进税；四是没收地主土地时，耕种该地主土地之佃户使用的地主的耕畜、农具应转为佃户所有；等等。

北京郊区土地改革从1949年6月中旬开始试点，1949年10月17日正式布置土改工作，共分三批进行，到1950年3月结束。经过土改，共没收地主和征收富农土地394796亩，占当时郊区土地面积的36%，大小农具66804件、水车和大车2279辆、耕畜1743头、粮食130万斤、房屋22278间。在土改中得到土地和农具等生产资料的农民共计52009户，217091人。北京郊区土改中一共斗争了恶霸地主130名，其中40名大恶霸地主交法院处理。北京郊区富农人口为16701人，占有土地88700亩，其中出租土地20500亩。^①

北京郊区的土改与一般农村地区的土改有所不同：一是不实行土地平分，没收和征收的土地分配给无地和少地的农民使用；二是没收和征收的土地实行国有，农民只有使用权，无权买卖；三是只征收富农出租的土

^① 参见《北京志·农业卷·农村经济综合志》，北京出版社，2008，第78~84页；王振业、张一帆、廖沛编著《北京农村经济史稿》（下册），中国农业出版社，2016，第280~298页。

地，不动富农的自耕土地；四是不动地主的底财及其浮财，对地主的工商业也不侵犯；等等。

1949年10月至1950年4月，北京郊区在没收地主庄园的基础上创建了8个国营农场，加上接管的国民党和官僚资本的4个农场，共12个国营农场，拥有耕地1.6万多亩。

土改后划入北京市的远郊区县，分别属于山区、半山区老解放区和平原地区新解放区两种类型，其土改由当时所属的省委、地委领导进行。

土改后，北京郊区土地存在土地私有制、土地国有制两种形式。地主的土地被没收，失去了对土地的所有权，但对需依靠土地为生的地主，在没收其土地时给其大体与普通中农相等之一块土地，如有其他收入者，可酌量少留或不留土地。富农失去出租的土地后仍拥有自耕土地的所有权、使用权。自耕农拥有土地的所有权、使用权。土改后分得土地的农民只拥有土地的使用权，没有土地的所有权。土改后，京郊农村土地产权的主要特征是农民所有或国家所有、农民使用。

（二）集体化时期的农民财产权

1953年，毛泽东提出了党在过渡时期的总路线，即从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务是要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。所谓社会主义改造，就是将个体农业改造为集体农业，将私有手工业改造为集体化的手工业，将资本主义工商业改造为国家资本主义企业进而转变为社会主义的国有企业。总之，一句话，就是将生产资料的私有制改变为生产资料的公有制。公有制又分为集体所有制和全民所有制即国有制。

从个体农业到集体农业的转变，经过了农业互助合作、初级农业合作社、高级农业合作社、人民公社四大步。这四大步，实质上就是消灭农民的私有产权，建立集体产权或公有产权的过程。

第一步，农业互助合作。1949年春，北京郊区南苑村农民霍凤岐组织了京郊农村最早的互助组。1950年春，京郊农村出现了第一批农业互助组，开展劳动互助和生产合作。1951年9月，中共中央召开第一次全国农业互助合作会议，通过《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，提出土改后农民中存在发展个体经济和实行互助合作两种积极性，党一方面不能

挫伤农民发展个体经济的积极性，另一方面要帮助农民组织起来，调动农民互助合作的积极性。1951年，北京农村共发展互助组2432个，参加农户2.2万户，占农户总数的23.3%。1952年，北京农村互助组发展到1.2万个，参加农户7.38万户，占农户总数的59.1%。^① 农业互助合作时期，京郊农民还是以一家一户为生产单位，土地属于农户私有。农业互助合作时期，京郊农村土地产权的主要特征是农民所有或国家所有、农民使用、互助合作。

第二步，初级农业合作社。从1953年12月到1955年7月是发展初级农业合作社阶段和第一次农业合作化高潮时期。由于互助组不能统一安排生产和实行统一分配，党在鼓励农民发展生产互助合作的同时，提出开展农业合作化运动。1951年12月，中共中央以草案的形式将《关于农业生产互助合作的决议》发给各级党委试行，提出要启发农民从个体经济逐步过渡到集体经济。1952年4月，北京市委郊区工作委员会印发《关于1952年开展互助合作运动的指示》，提出在1952年每个区可试办农业生产合作社。1952年春，京郊农村试办了第一批10个农业生产合作社。1954年春，京郊农业生产合作社发展到412个，入社农户9860户，占农户总数的8%。^② 到1955年春，京郊农业生产合作社增加到701个，入社农户占农户总数的47%。在第一次农业合作化高潮中，就出现了一些领导干部违背农民意愿强迫农民入社的问题，一些地方取消土地分红。据统计，1955年京郊农村土地分红比例只占10.6%，而按劳动力报酬分配占89.4%。1955年春，京郊就有3600多户农户退社。^③ 初级农业合作社具有半社会主义的性质，其特点是农民以土地入股，实行土地统一经营、劳动成果统一分配，入股土地实行分红。初级社仍然是在私有财产基础上坚持农民土地私有权和其他生产手段的私有权，同时又坚持了共同劳动，实行计工取酬、按劳分红，具有部分社会主义因素，因而被中央认为是走向社会主义的过渡形式。^④ 初级农业合作社时期，京郊农村土地产权的主要特征是农民所

① 参见《北京志·农业卷·农村经济综合志》，北京出版社，2008，第85~86页。

② 参见《北京志·农业卷·农村经济综合志》，北京出版社，2008，第88页。

③ 参见王振业、张一帆、廖沛编著《北京农村经济史稿》（下册），中国农业出版社，2016，第307页。

④ 参见中共中央党史研究室著《中国共产党历史》第2卷（1949—1978）上册，中共党史出版社，2011，第221页。

有或国家所有、农民使用、共同劳动。

第三步，高级农业合作社。从1955年7月到1956年1月是发展高级农业合作社阶段和第二次农业合作化运动高潮时期。从半社会主义的初级社转变为完全社会主义的高级农业生产合作社，是第二次农业合作化运动高潮的主要结果。高级社的特点是土地、耕畜、大型农具等生产资料归集体所有，取消了土地报酬，实行按劳分配的原则。1956年1月11日，北京市郊区全部完成初级社转高级社的任务。1月15日，北京市在天安门广场举行20多万人参加的群众大会，庆祝首都社会主义改造的全面胜利。1956年6月30日公布的《高级农业生产合作社示范章程》规定，高级农业生产合作社实行主要生产资料完全集体所有制，社员的土地必须转为合作社集体所有，取消土地报酬，耕畜和大型家具作价入社。农业合作化的完成，在农村确立了社会主义集体所有制。^①高级农业生产合作社时期，京郊农村土地产权的主要特征是集体所有、集体使用、集体劳动。

第四步，人民公社。从1958年到1983年是人民公社化时期。建立高级社后，由于农田水利建设的需要，推动了高级农业生产合作社由小社并大社，从而引发了人民公社化运动。1958年4月8日，中央政治局批准《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》，北京开始进行小社并大社的工作。8月29日，中共中央做出《关于在农村建立人民公社问题的决议》，提出把规模较小的农业生产合作社合并和改变成为规模较大的、工农商学兵的、政社合一的、集体化程度更高的人民公社。此后，全国掀起了建立人民公社的浪潮。1959年9月，北京郊区已基本实现了人民公社化，原来的2647个农业合作社合并成73个人民公社，平均每个社10550户，5万多人口，6600多公顷耕地，规模最大的红星人民公社有26562户，最小的也有1300多户。^②1961年3月，中共中央将《农村人民公社工作条例草案》印发全国农村支部和农村人民公社全体社员讨论。该条例草案规定农村人民公社一般分为公社、生产大队、生产队三级，以生产大队所有制为基础的三级所有制是现阶段人民公社的根本制度。1961年6月，中共中央将《农村人民公社工作条例修正草案》印发全国农村支

① 参见中共中央党史研究室《中国共产党历史》第2卷（1949—1978）上册，中共党史出版社，2011，第344、364页。

② 参见《北京志·农业卷·农村经济综合志》，北京出版社，2008，第95页。

部和农村人民公社讨论和试行。该条例修正草案规定社员的房屋永远归社员所有。1962年2月，中共中央发出《关于改变农村人民公社基本核算单位的指示》，确定以生产队为人民公社的基本核算单位。1962年9月27日，中共八届十中全会通过《农村人民公社工作条例修正草案》，该条例修正草案规定：人民公社的基本核算单位是生产队；生产队所有的土地都归生产队所有，生产队所有的土地包括社员的自留地、自留山、宅基地等，一律不准出租和买卖；社员的房屋永远归社员所有，社员有买卖或者租赁房屋的权利。人民公社时期，京郊农村土地产权的主要特征是土地集体所有、集体使用、统一劳动、统一分配，宅基地集体所有、农民使用。

（三）改革以来的农民财产权

1978年12月，中共十一届三中全会明确提出从1979年起将党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。全会原则通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，虽然肯定了“包工到作业组，联系产量计算劳动报酬”的责任制，但仍规定“不许包产到户，不许分田单干”。1979年9月，中共十一届四中全会修改并正式通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，将草案中“不许包产到户，不许分田单干”修改为“不许分田单干”，初步肯定了“包产到户”的办法。1982年1月，中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》即改革以来第一个中央一号文件第一次明确地肯定了包产到户的社会主义性质。1982年9月17日，时任中共中央总书记对《北京日报》内参刊发的《一个“冰棍队”的上与下》一文批示：“据我看，北京郊区还有一些干部对责任制想不通，甚至以各种借口来抵制，这一定要教育过来。”此后，北京市委开始转变观念，对包产到户责任制进行部署安排和推动落实。1983年，以包产到户为主要形式的农业生产责任制在京郊迅速展开。到1983年底，北京郊区实行包产到户或联产到劳的生产队占总数的93%，有6%的生产队继续实行专业承包，有1%的生产队仍实行农场式集体统一经营。^①

1982年12月4日，第五届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第10条规定：城市的土地属于国家所有；农村和城市郊区的

^① 参见王振业、张一帆、廖沛编著《北京农村经济史稿》（下册），中国农业出版社，2016，第377~378页。

土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。1983年10月12日，中共中央、国务院发布《关于实行政社分开 建立乡政府的通知》，标志着存在了20多年的人民公社走向解体。

到1984年底，北京郊区原有的263个人民公社实行政社分开，建立了350个乡政府（其中民族乡6个）、4个区公所、1个新设镇，4423个村民委员会。在实行政社分设、建立乡政府的同时，原来269个公社级集体经济组织有226个改名为农工商联合总公司，43个公社仍沿用人民公社管委会名称。在村一级的4171个集体经济组织中，有80%仍沿用大队管委会名称，10%改称农工商联合公司，2%改为经济合作社，还有8%改用其他名称。大部分村实行村合作社与村委会一套班子、两块牌子。^①

1991年1月22日，北京市委、市政府颁布《关于加强乡村合作社建设 巩固发展农村集体经济的决定》，将乡镇集体经济组织改称乡镇经济联合社（简称乡联社），将村集体经济组织改称村经济合作社（简称村合作社）或者分社。当时，全市有乡镇经济联合社293个（同时保留农工商联合总公司的牌子）、村经济合作社4159个（同时保留农工商联合公司的牌子），村合作社内部以原生产队为基础组建分社（分公司）3080个。^②

改革以来的40年，农民的财产权有了很大的发展，但也面临许多问题和挑战。改革以来京郊农村土地产权的主要特征是土地集体所有、农民使用。

二 城市化对农民财产权的冲击及应对措施

改革以来，特别是20世纪90年代以来，随着市场化改革的推进和发展，我国也进入城市化发展的快车道。北京作为首都和经济发达地区，城市化的发展更是走在前列。北京市常住人口城镇化率从1978年的55%提

① 参见王振业、张一帆、廖沛编著《北京农村经济史稿》（下册），中国农业出版社，2016，第385~386页。

② 参见陈水乡主编，黄中廷主笔《北京市农村集体经济产权制度改革历程（1992-2013）》，中国农业出版社，2015，第3页。

高到 2017 年的 86.5%，城市建成区面积从 1990 年的 339.4 平方公里扩大到 2016 年的 1419.7 平方公里。快速的城市化，既激活了广大农民的财产权意识，又对农民财产权的维护和发展提出了前所未有的重大挑战，集中体现在农民的“一产三地”上，即对农民的集体资产、承包地、宅基地、集体建设用地等权利的挑战。广大农民群众和各级党委、政府为应对城市化的冲击和挑战，也积极探索推进有关改革工作，在一定程度上维护和发展了农民的财产权利。

（一）撤制乡村集体资产的处置

城市化的发展，使农村地区不断转变为城市社区，原来的乡镇和行政村建制也纷纷被撤销。例如，1985 年到 2017 年，北京市乡镇个数从 365 个减少到 181 个，减少了 184 个；村委会个数从 4394 个减少到 3920 个，减少了 474 个；城市社区居委会从 2888 个增加到 3140 个，增加了 252 个。乡镇和行政村建制撤销后，怎么合理地处置集体资产，是维护农村集体和农民财产权利的重大问题，事关社会的公平正义和治理现代化。

自 20 世纪 50 年代建立集体所有制、形成集体资产以来，北京市对农村集体资产的处置大体经历了三个阶段。

一是 1956 年至 1985 年，实行“撤队交村、撤村交乡”的自行处理政策。这个阶段没有制定明确统一的集体资产处置政策，一般情况是各地将撤制村队的财产交上级集体经济组织统一使用，也有部分村队将集体资产分光了事。总体上执行“撤队交村、撤村交乡”政策，实质上平调了集体资产，损害了农村集体和农民的财产权利。

二是 1985 年至 1999 年，实行“主要资产上交、部分资产分配”的政策。1985 年 9 月 30 日，北京市委农工委、北京市政府农办转发北京市农村合作经济经营管理站《关于征地撤队后集体资产的处置意见》（京农〔1985〕69 号），该意见规定土地全部被征用的地方，社员转为居民，大队、生产队建制即相应撤销。征地撤队的集体资产处理政策主要内容是：集体的固定资产（包括变价、折价款）和历年的公积金余额，以及占地补偿费，全部上交给所属村或乡合作经济组织，作为公共基金，不准分给社员；集体的生产费基金、公益金、生活基金和低值易耗品、库存物资和畜禽折款，以及国库券等，归原队社员合理分配；青苗补偿费，本队种植的树木补偿费，以及不属于固定资产的土地附着物的补偿费，可以纳入社员