



北京市社会科学理论著作
出版基金资助

CHENGSHIHUA FAZHAN ZHONG DE TUDI LIUZHUAN
HE NONGMIN QUANYI BAOZHANG YANJIU

城市化发展中的土地流转 和农民权益保障研究

柴 荣 王小芳 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



北京市社会科学理论著作
出版基金资助

CHENGSHIHUA FAZHAN ZHONG DE TUDI LIUZHUAN
HE NONGMIN QUANYI BAOZHANG YANJIU

城市化发展中的土地流转 和农民权益保障研究

柴 荣 王小芳 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市化发展中的土地流转和农民权益保障研究/柴荣, 王小芳著.
—北京: 北京师范大学出版社, 2019.5
(北京市社会科学理论著作出版基金资助)
ISBN 978-7-303-24599-4

I. ①城… II. ①柴… ②王… III. ①农业用地—土地流转—
研究—中国 ②农民—权益保护—研究—中国 IV. ①F321.1
②D422.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第050216号

营 销 中 心 电 话 010-58805072 58807651
北师大出版社高等教育与学术著作分社 <http://xueda.bnup.com>

CHENGSHIHUA FAZHAN ZHONG DE TUDI LIUZHUAN
HE NONGMIN QUANYI BAOZHANG YANJIU

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 890 mm×1240 mm 1/32
印 张: 11.625
字 数: 315 千字
版 次: 2019 年 5 月第 1 版
印 次: 2019 年 5 月第 1 次印刷
定 价: 66.00 元

策划编辑: 马洪立	责任编辑: 王新焕
美术编辑: 李向昕	装帧设计: 李向昕
责任校对: 李云虎	责任印制: 马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58805079

序言

土地是一切生产和一切存在的源泉，是人类生存的必备要素。人们的吃喝住穿无不依赖土地的产出。自古以来，土地问题与社会稳定、国家安危紧密相关。中国是一个农业大国，在历史长期发展过程中，跨入文明门槛之后，无论何种社会形态，土地及其所有权问题都是被特别关注的重点。在进入新时代建设中国特色社会主义、发展社会主义市场经济、实现农村现代化和城镇化的今天，如何切实保障数亿农民的权益，是必须认真研究的问题。

本书作者柴荣教授，是一位长期从事法律史教学与研究的学者，对中国古代土地法律制度研究情有独钟。她曾经出版过《中国古代物权法研究——以土地关系为研究视角》《中国古代土地法律变迁研究：制度规范与实践》等学术专著；围绕唐代土地私有权问题，宋代先问亲邻制度，明清时期田皮交易契约、田皮权属性，以及古代寺田、学田等话题，在国内比较影响力的法学、史学核心期刊上发表论文多篇。在此基础上，适应我国农村现代化要求，她又与青年才俊王小芳博士一起于2012年向教育部“新世纪优秀人才支持计划”申请了城市化发展中农民土地权益保障研究项目。本书是该项目的最终成果之一。

纵观世界各国的城市化发展，无不伴随着城市的扩张和对农村土地的占用。在中国城市化发展进程中，农民土地问题也占据了举足轻重的地位。2000年以后，中国城市化发展进入快车道。城市化发展的本质特征是人口的城市化，即农村人口转移到城市就业和生活，或者是在农村过上与在城市同样的生活。不能忽略的是，我国城市化率虽逐年升高，但就公共服务和生活方式而言，大多数农民并未实现真正的城市化转变。他们在城市化发展的过程中不管是财产性权益的实现还是非财产性权益的行使，都没有得到很好的保护，这种状况亟须改变。城市化发展的脚步不能停，而农民的土地权益也必须得到保障。2014年，中央提出实行“三权分置”，即坚守农民土地集体所有权，稳住农户承包权，激活土地经营权，赋予承包土地经营权流转和抵押权能，着重强调了对农民权益的保障。

对城市化发展中农民土地权益保障法律制度的关注与责任感，是柴荣教授和王小芳博士写该书的初衷。该书试图阐释城市化、土地流转和农民土地权益保障这三个维度之间的内在逻辑关系，并界定该研究所涉土地流转的概念和农民土地权益的保障范围。通过对三者间关系的阐述，指出农民土地权益保障是目前城市化和农村土地流转的核心内容，从而阐明农民土地权益保障在土地流转中的重要意义。

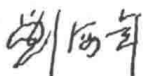
“他山之石，可以攻玉”，该书还介绍、分析了发达国家在城市化发展过程中出现的土地和农民问题以及应对举措。英国、美国、法国、日本、韩国等几个国家在城市化发展中同样遭遇了严峻的土地和农民问题，不过通过规范政府干预、合理规划土地、开放土地交易市场、赋予农民更多的自主性等方法实现了城市化发展和农民权益保障并行。这对我国当前城市化发展具有重要的借鉴意义。

柴荣教授和王小芳博士还对山西晋中在“三权分置”过程中的一些乡村进行了农村土地保护实际状况调研，与农民面对面地交流，感受到了农民土地权益在城市化过程中受损的困境和

无奈以及我国各级立法、执法和司法机关为保护农民土地权益所付出的努力。该书还对农民在土地流转中如何获得财产性权益以及非财产性权益进行了分析，以此证明土地流转对农民土地权益的现实影响。

作为对中国农民和土地充满感情的学者，该书作者总结了土地流转中农民土地权益保障的本质需要，选择城市化发展过程中法律制度的建立和完善所应遵循的价值目标，探索实现农民土地权益的土地流转模式。通过对农民在土地流转中权益保障现实需求和本质属性的总结，她们对于法律制度的进一步完善提出了有见地的建议。该书还概括了在不同类型的土地流转中实现农民土地权益的具体路径，提出了土地流转过程中保障农民土地权益切实实现的有益见解。

党的十九大报告指出，要深化农村土地制度改革，完善承包地“三权分置”制度，并强调国家将长期稳定土地承包关系，切实维护农民的合法权益。两位作者在如何保障农民土地权益方面作出的探索努力值得鼓励。



2018年12月25日

目录

1	1 导 论
1	1.1 选题缘起及研究意义
13	1.2 国内外研究现状
38	1.3 研究进路
41	1.4 研究方法
45	2 城市化、土地流转与农民土地权益保障的逻辑关系
45	2.1 城市化发展需要土地流转
55	2.2 土地流转中的农民土地权益
82	2.3 土地流转中农民土地权益的实现
88	本章小结
90	3 土地流转与农民权益保障的域外实践
90	3.1 发达国家城市化的发展轨迹

94	3.2	发达国家城市化过程中的土地和农民问题及应对措施
129	3.3	发达国家城市化后期土地流转与农民权益保障制度之形成
142		本章小结
144	4	土地流转与农民的财产性土地权益
144	4.1	土地流转中农民的财产性土地权益
157	4.2	土地流转中农民财产性土地权益的流失
173	4.3	土地流转中农民财产性土地权益的落实
180		本章小结
182	5	土地流转与农民的非财产性土地权益
182	5.1	土地流转中农民的非财产性土地权益
197	5.2	土地流转中农民非财产性土地权益的现状
210	5.3	土地流转中农民非财产性土地权益的实现
219		本章小结
221	6	土地流转与农民的社会保障权
222	6.1	农村社会保障制度及实现
237	6.2	土地流转与农村社会保障的关联性分析
243	6.3	“土地换社保”的法律分析
250	6.4	土地流转中农民社会保障权的落实
255		本章小结

257	7 农民土地权益保障的制度建构
257	7.1 法律制度完善和实现方式选择的价值目标
268	7.2 实现农民土地权益的土地流转模式
285	本章小结
286	附 录
286	附录 1 农村土地流转问题的调查问卷
289	附录 2 农民参与土地流转的调查问卷
291	附录 3 农户土地流转前后生活情况访谈笔录
295	附录 4 农民参与土地流转情况访谈笔录
299	附录 5 农村承包地流转的制度演进与农民的土地权益保障
325	附录 6 农村集体建设用地使用权流转的制度演进与农民的土地权益保障
339	参考文献
362	致 射

1 导 论

英国政治经济学学者威廉·配第的名言“劳动是财富之父，土地是财富之母”^①形象地说明了土地对于人类的重要意义。土地供养了人类，成就了人类发展的历史。尤其对中国农民来说，土地更是承载了其祖祖辈辈的生计与希望，“‘土’是他们的命根”^②。今天，随着社会经济的发展、城市化建设的兴起，土地制度的改革面临着诸多新问题，农民权益保障与城市化需求之间的矛盾成为改革道路上绕不开的障碍。20 世纪末兴起的“土地流转”制度为解放农民、解放土地，推动城市化建设发挥了积极作用。但是，土地如何流转才能平衡农民土地权益保障与农村城市化发展之间的关系，依然是改革者亟须解决的理论和实践难题。当然，对“土地流转”概念的明确是首要问题。我国现行法律对这一概念尚无定论，学界使用也各有不同。我国宪法中已有“土地征收”和“土地征用”的概念。从理论分析和实践使用的角度，本书认为“土地流转”是农村集体所有土地上使用权在平等主体之间的移转，根据农村土地的分类，具体包括承包地经营权流转、宅基地使用权流转和集体经营性建设用地使用权流转。

1.1 选题缘起及研究意义

中国社会发展，目前正处于市场经济体制不断完善和政府

① 马克思：《资本论》第 1 卷，56～57 页，北京，人民出版社，2004。

② 费孝通：《乡土中国》，2 页，北京，北京出版社，2009。

大力推进城市化建设的新阶段。城市化建设的发展，应该是一个市场化的过程而非完全依靠政府的推动，土地、劳动力以及资本等生产要素的市场配置是市场经济发展的必然结果。土地作为一种有限的稀缺资源，在城市化建设中是最重要的要素。市场经济条件下这些要素的自由流动决定了土地流转的必然趋势。在中国经济发展的过程中，农村曾发挥过巨大的作用。但是今天，城市化一方面给农民带来了巨大的收益，另一方面确实存在一些致使农民权益流失的现象。在这一特殊历史背景下研究土地流转中的农民土地权益保护具有重要的现实意义。

1.1.1 选题缘起

中国的城市化发展在改革开放以后的几十年中取得了突飞猛进的进步。从官方统计的数据(历年《中国统计年鉴》)来看，中国的城市化率 1949 年为 10.60%，到 2016 年已上升至 57.35%。从外部表现看，大部分地区便捷的交通网络、琳琅满目的商品、拔地而起的高楼……无不彰显着我国城市化发展取得的成果；从规划看，国家政策文件和领导人讲话也多次强调城市化的发展方向，并提出新型城镇化^①的发展道路。这些无疑都显示出未来中国最大的发展潜力在于城市化。

^① “城镇化”作为中国创造的一个新词汇，包含着丰富的中国特色的内容。中国幅员辽阔，中小城镇超过两万个。这些城镇的建设不可能在很短的时间内达到城市的水平，但是城市化发展是现代社会发展的必然，城镇化发展的提出更好地诠释了我国中小城镇和农村发展的未来方向。我们认为，“统筹城乡，大中小城市和小城镇协调发展，以特大城市为依托发展城市群”的“中国特色的城镇化道路”是我国经济发展和城乡差异的特殊国情下的产物，也是符合我国社会主义市场经济体制和经济发展战略的、唯一具有现实可操作性的必然选择。然而，不管是西方语境下的“城市化”还是富含中国特色的“城镇化”，其本质是一致的，即“非农化”。从世界城市化发展的意义上讲，这一“非农化”过程既包括“土地非农化”，也包括“人口非农化”。为保持行文一致，除引用资料外，本书采用国际通用的“城市化”一词。

不过, 仔细研究中国的城市化发展状况, 则可以发现其过程中体现出来的一定的城市自我发展倾向和内生动力不足等问题也较为明显。这主要表现在如下三个方面。

第一, 土地城市化快于人口城市化。正如陈栋先生在“第四次全球产业转移浪潮下皖江城市带产业承接战略与对策国际研讨会”上指出的那样, “中国城市化的主要问题是化地不化人”^①, 土地城市化率远远超过人口城市化率。据有关资料得知, 1999—2007 年, 中国城市建成区的面积扩大了 7.20%, 但吸纳的人口只增长了 4.00%。^② 2009 年《中国统计年鉴》显示, 中国城市化率在 2008 年已达到 45.68%; 而据新华网报道, 2009 年大约有 2.3 亿的农民工虽然在城市长期居住和工作, 却难以享受与当地居民同等的就业、养老、住房等资源, 月收入仅有 1417 元左右^③。刘守英提供的数据显示: “2000—2011 年, 我国城市综合地价的水平涨了 297%, 商业地价涨了 309%, 居住用地的价格上涨了 528%, 尽管工业地价上升水平有限, 但也提高了 71%。”^④ 而且地价近年来仍呈上升趋势(见表 1-1)。土地的补偿标准则各地根据实际情况确定, 耕地的补偿最高不得超过被征收前的 3 年平均年产值的 15 倍。巨大的城乡地价之差必将驱使土地的城市化继续快于人口的城市化。人口城市化步伐没有跟随土地城市化的节奏, 使得在 1990 年至 2007 年城市建成区的扩张速度为 181%、城市实有

① 转引自文贯中、熊金武:《化地不化人的城市化符合中国国情吗?——人口密集型的“老浦西”和土地资本密集型的“新浦东”的历史比较》, 载《城市规划》, 2012(4)。

② 郑凌志:《中国土地政策蓝皮书 2010》, 203 页, 北京, 中国大地出版社, 2011。

③ 《国家统计局: 中国有近 2.3 亿名农民工平均月收入 1417 元》, <http://finance.ifeng.com/news/20100323/1957887.shtml>, 2014-10-26。

④ 刷锦文:《中国的城镇化与小城镇发展——江苏省靖江市东兴镇考察》, 47 页, 北京, 中国社会科学出版社, 2013。

住宅建筑面积的增加速度为 500% 的情况下^①，散布于全国各地的“空城”“鬼城”频频出现。农民在城市化的浪潮中实现了地域的转移和职业的转换，却没有及时实现身份的转变，难以和城市居民享受同等的公共服务。

表 1-1 中国地价变化情况(元/平方米)

年份 \ 类型	综合	商服	住宅	工业
2012	3129	5843	4620	670
2013	3349	6306	5033	700
2014	3522	6552	5277	742
2015	3633	6729	5484	760
2016	3826	6937	5918	782
2017	4083	7251	6522	806

数据来源：中国地价信息服务平台，<http://www.landvalue.com.cn/news/List?id=mreport>，2018-06-20。

第二，城乡差距持续存在。我国的城乡差距，总体上说，自新中国成立以来持续处于较大的状态。随着改革开放以后经济的发展和城市化的推进，中国的城乡差距问题并没有得到缓解。2008 年，著名经济学家厉以宁曾指出：“我们的改革进行了三十年，到现在为止，最大的问题是城乡关系。”^②如表 1-2 所示，改革开放以来，无论是从城乡居民人均收入水平还是从人均消费水平的对比情况来看，城乡差距不仅没有随着城市化的推进逐步缩小，反而呈现出一定的波动甚至扩大趋势。尤其是在城市化高速发展的 1996 年到 2006 年的 10 年中，城乡居民人均收入水平和人均消费水平之比都急剧上升，并在此之后

① 文贯中：《吾民无地：城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑》，26 页，北京，东方出版社，2014。

② 厉以宁：《城乡二元体制改革该开始了》，载《中国报道》，2008(4)。

始终保持一个较高的水平。虽然城乡居民的恩格尔系数^①都呈下降趋势,但是农村居民食物支出占消费支出的比重始终高于城市居民。此外,城乡基本公共服务方面的差距也较为明显。中国社会科学院 2009 年公布的《中国城市报告》就指出,中国的城乡收入差距持续存在,中国是世界上几个城乡收入差距较大的国家之一。考虑到社会保障、各种补贴等因素的影响,城乡收入差距远不止报告中数据所显示的。从整体上看主要表现为:农村基础公共服务设施不足且相对落后;农村义务教育办学条件差;农村基本医疗卫生服务差;城乡就业机会不均等;农村社会保障水平低,体系不健全。^②

表 1-2 中国城市化发展中的城乡差异情况

年份	城市化水平(%)	城乡居民人均收入水平对比	城乡居民人均消费水平对比	恩格尔系数(%)	
				城市	农村
1978	17.90	2.6	2.9	57.5	67.7
1980	19.36	2.5	2.7	56.9	61.8
1985	23.71	1.9	2.2	53.3	57.8
1990	26.41	2.2	2.9	54.2	58.8
1995	29.04	2.7	3.8	50.1	58.6
2000	36.22	2.8	3.7	39.4	49.1
2001	37.66	2.9	3.6	38.2	47.7
2002	39.09	3.1	3.6	37.7	46.2

① 恩格尔系数(Engel's Coefficient)是食品支出总额占个人消费支出总额的比重。19 世纪德国统计学家恩格尔根据统计资料,就消费结构的变化得出一个规律:一个家庭的收入越少,家庭收入(或总支出)中用来购买食物的支出所占的比例就越大;随着家庭收入的增加,家庭收入(或总支出)中用来购买食物的支出所占的比例则会下降。

② 王德炎:《我国城乡基本公共服务均等化的现状及实现途径》,载《商业时代》,2010(19)。

续表

年份	城市化水平(%)	城乡居民人均收入水平对比	城乡居民人均消费水平对比	恩格尔系数(%)	
				城市	农村
2003	40.53	3.2	3.8	37.1	45.6
2004	41.73	3.2	3.8	37.7	47.2
2005	42.99	3.2	3.6	36.7	45.5
2006	43.90	3.3	3.6	35.8	43.0
2007	44.94	3.3	3.6	36.3	43.1
2008	45.68	3.3	3.5	37.9	43.7
2009	46.59	3.3	3.6	36.5	41.0
2010	49.68	3.2	3.5	35.7	41.1
2011	47.61	3.1	3.3	36.3	40.4
2012	48.64	3.1	3.2	36.2	39.3
2013	53.73	—	3.0	35.0	37.0
2014	54.77	2.5	2.9	—	—
2015	56.10	2.3	2.8	—	—

注：1. 在城乡居民人均消费水平的对比中，城乡价格中的不可比因素没有予以剔除。

2. 居民人均消费水平指按常住人口平均计算的居民消费支出。

3. 以农村居民为基数 1 进行城乡居民人均收入水平对比、城乡居民人均消费水平对比。

数据来源：《中国统计年鉴 2016》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexch.htm>，2017-11-14。

第三，三元社会结构凝固化。国内不少学者指出中国的三元社会结构已经形成，即市民、准市民和农民的三元社会结构。^①

^① 关于我国三元社会结构的论述可参见甘满堂：《城市农民工与转型期中国社会的三元结构》，载《福州大学学报（哲学社会科学版）》，2001（4）。徐明华、盛世豪、白小虎：《中国的三元社会结构与城乡一体化发展》，载《经济学家》，2003（6）。李强：《农民工与中国社会分层》，384～385 页，北京，社会科学文献出版社，2004。

这是相对于城乡二元结构而言的。作为“化地不化人”的后果，脱离土地的农民工作生活在城市，却不享有城市居民的身份和相应的公共服务，他们游离于城市与农村之间又独立于两者之外，成为一个特殊的新的社会群体，即我们俗称的农民工。众所周知，城市经济发展吸引了大量的农村剩余劳动力进入城市，成为准市民；城市化发展是实现农民向市民转化的过程，农民工（即准市民）应是农民市民化的过渡阶段。但是由于群体机制^①、市场机制^②和适应能力等社会排斥因素的存在，现实中农民向市民转变的速度较为缓慢。城市化的迅速推进和人的转变缓慢形成了对比。农民离开农村后无法及时实现向市民的转变，由此形成了准市民普遍存在的现实社会格局。

上述几种表现形式深刻地反映出在城市化过程中，在一定程度上而言，农民对城市发展成果的分享有限，尤其是，“化地不化人”的发展方式对农民的土地权益侵害非常大。城市化发展需要农村土地是必然的。虽然土地征收在一段时间内确实推进了中国城市化建设的进程，但是其在促进城市发展的同时给农民土地权益带来损失也并不鲜见。今天，在通过土地流转来满足新型城市化发展需求的过程中，农民的土地权益依然存在受损情况。部分地区存在的以土地流转为形式的“变相圈地”、行政权对农民和农民集体土地流转的干预、多方市场主体在土地流转中与民争利等现象表现得比较明显。土地对于农民的意义不仅仅是农业生产以保障生活，还有其他诸如情感、社保等非生产性的功能。另外，我国目前还存在着农村社会保障不健全、城乡社会保障差异等问题。在这种情形下，土地流转后农民失去了土地，大多数进入城市生活和工作，却在二元限制下难以融入城市而无法享受城市居民享有的各种福利。农

① 群体机制可视为城市居民对农民工的偏见和歧视等。

② 市场机制表现在农民工处于市场竞争的边缘上，这又进一步导致了城市消费市场的排斥。

民赖以生存的外部环境的风险系数不断提高，倘若遭遇意外事件的冲击，他们就会陷入苦不堪言的境地。同时，在现行制度结构内，农民表达自身利益诉求的渠道并不畅通，作为农地关系主体的农民在土地流转中的知情权、参与权以及申诉权等民主权利受到主客观因素的限制，其结果就是无论土地流转的数量、规模，还是土地流转的用途、形式、收益，农民大都只能被动接受。而且，我国农村基层民主制度尚不健全，农民尽管人数众多，但其组织化程度不高，通常会陷入奥尔森(Olson)所称的“集体行动的困境”^①之中。

农民土地权益的维护事关国家稳定与社会和谐。这主要源于以下关联。第一，农村土地流转中农民土地权益的保障与农民的现实生存权紧密相关。土地作为农民最基本的生产资料，是农民安身立命的根本基础。在古代，土地甚至被视为神圣的主物，帝王把土地当作祭祀的对象。今天，土地仍然是农民的命根子，承担着为农民提供生产生活资料及社会保障的双重职能。同时在现阶段快速发展城市化的背景下，土地是农民最原始的资本，是他们转变为市民的重要支撑。第二，农村土地流转中农民土地权益的保障与农民的社会保障权密切相连。土地作为农村生产要素，能够为土地使用者创造收益；而在劳动力市场不完善和非农就业机会有限的条件下，又能为农民充分利用家庭劳动力创造条件；在非农就业机会丧失时，土地更是一种失业保险。土地流转中如不对农民的土地权益予以特殊保护，结果可能是相当多

① 奥尔森指出，在集体行动中，个人理性不是实现集体理性的充分条件，其原因是理性的个人在实现集体目标时往往具有搭便车(free-riding)的倾向。他认为，“除非一个集团中人数很少，或者除非存在强制或其他某些特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事，有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益”。具体内容参见[美]曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁、郭宇峰、李崇新译，2页，上海，生活·读书·新知三联书店上海分店、上海人民出版社，1995。