

Farmland Acquisition in China
Governance, Local Practices and International Experiences

中国农地征用问题研究

治理、地方实践与国际经验

赵永军(Yongjun Zhao)
〔荷〕Leon Verstappen 编
〔荷〕Wilbert Kolkman



科学出版社

中国农地征用问题研究：治理、 地方实践与国际经验

**Farmland Acquisition in China: Governance,
Local Practices and International Experiences**

赵永军 (Yongjun Zhao)

[荷] Leon Verstappen

[荷] Wilbert Kolkman

科学出版社

北京

内 容 简 介

中国农村土地的可持续合理利用与管理已经成为一个广为关注的社会问题,在农地征用过程中出现的各种利益相关者间的矛盾与冲突已成为制约良性农村发展和治理的主要瓶颈。严格界定土地征用中的公共利益和提高对失地农民的补偿已成为相关土地管理制度改善所关注的主要问题。但是,如何让农民具有更充分的对土地利用和管理的参与权以进一步保障他们的权益还尚未在学术界得到深入的探讨。本书从多元角度剖析了主要的经济、社会、体制和法律政策层面上的制约制度完善的因素和相关理论问题,并使用大量的案例介绍中国各地农地征用的主要形式、做法、经验教训及存在的问题。它又进一步地展示了“中国农地征用与治理:参与式学习与实践”项目所开发的参与式农地征用的管理办法及在地方试点的运用情况。最后,本书还介绍了其他国家的相关经验,以供中国土地研究和管理者参考借鉴。

本书适合土地管理研究人员和政策制订人员,以及高校相关专业师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国农地征用问题研究:治理、地方实践与国际经验 / 赵永军等编著.
—北京:科学出版社,2013. 11

ISBN 978-7-03-038948-0

I. 中… II. 赵… III. 农业用地—土地征用—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 250646 号

责任编辑:张 震 / 责任校对:张凤琴

责任印制:赵德静 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 1 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2014 年 1 月第一次印刷 印张:21

字数:425 000

定价:128.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

出版说明

本书是荷兰格罗宁根大学执行的研究项目“中国农地征用与治理:参与式学习与实践”(2011~2013年)的重要成果之一。该项目探讨了以公众参与为核心,如何确保农民在农地征用中的各项权益,如何提高土地征用程序的更加合法化、合理化和透明度。该项目也针对土地研究的各领域(土地产权制度、土地利用规划、土地管理、农村发展和治理等),在结合国内外的土地制度演变和土地管理的经验的基础上,进行了较为深入的研究和实践。我们希望该项目能为中外土地研究者和实践工作者提供一些有益的参考。

本书汇聚了中外土地研究者贡献的18篇文章。这些文章从不同的角度和不同的方面对农地征用问题进行了讨论。我们的目的是通过展示这些研究上的最新成果和观点,为众多的对土地感兴趣的人士提供便于学习、研究的机会。可以说,土地研究是复杂的。我们的方法是利用交叉学科的视角重新审视那些研究问题。我们也希望这些研究能为中国土地政策的发展和土地管理水平的提高提供一些有效的建议。

我们在此应特别感谢项目的中方合作伙伴和专家(冯楚军、黄小虎、李维长和张千帆等)对我们的积极支持。他们的宝贵建议和学识对我们项目的顺利实施起到了不可替代的作用。我们还应衷心感谢对我们的研究给予大力协助的其他专业人士。我们也感谢二十多位作者的无私奉献,为这本编著的顺利出版提供了保障。

最后,我们特别感谢福特基金会给予项目的资助,并对项目官员贺康玲(Kathleen Hartford)教授给予我们的理解、建议和支持表示最诚挚的感谢。我们也对未能提及的中国和荷兰的同事和朋友对我们的关怀和支持一并感谢。

赵永军(Yongjun Zhao)

Leon Verstappen

Wilbert Kolkman

于格罗宁根大学

2013年5月28日

目 录

导论 Introduction	1
-----------------------	---

第一部分 中国土地政策、法律、制度篇

Part One China's Land Policies, Laws and Institutions

1 中国集体土地制度的反思与变革 Reflections on China's Collective Land Institutional Reform	9
2 农村土地“集体所有”的困惑与消解——重新解读宪法第 10 条 The Paradox of the “Collective Ownership” of China's Rural Land and Its Resolution: Reinterpreting Article 10 of the 1982 Constitution	35
3 中国农地征用补偿程序的缺陷与完善 Improvements to the Current Procedures of Farmland Acquisition and Compensation in China	52
4 如何实现征地制度改革的系统性突破——兼论对《土地管理法》修改草案的 建议 How to Systematically Break Through the Institutions of Land Acquisition; Recommendations on the Revision of the Land Management Law	66
5 放开集体建设用地入市是征地制度改革的题中应有之意 Opening the Collective Construction Land Market for the Reform of Land Acquisition Institutions	90
6 我国城市化进程中的农民权利及其保障 Safeguarding Farmers' Rights in China's Urbanisation Process	95

第二部分 地方实践、创新篇

Part Two Local Practice and Innovation

- 7 关于我国集体土地征收的地方性创新实践——以失地农民的参与为视角
Innovative Local Practices of Collective Land Acquisition through Farmer
Participation 115
- 8 对中国农地流转新模式的实证研究——基于沿海和内地四个农村的实地调查
An Empirical Study of Rural Land Transfers in China: A Household Survey in
Four Villages 132
- 9 政府指导与市场竞价——中国农村土地流转的两种经验模式及其比较
Government Guiding and Market Bargaining: Two Contrasting Empirical Models
of Rural Land Transfers in China 152
- 10 耕地占补平衡制度的实施困境、现状与动力——基于对两城实践的调查
The Dilemma for Balancing Farmland Demand and Supply: A Survey on Two
Cities 170
- 11 公共协商在土地征用和治理中的应用
The Role of Public Consultation in Land Acquisition and Governance 191
- 12 公众参与在土地征用与治理中的实践——以铜陵“三月三”商城为例
Practicing Public Participation in Land Acquisition and Governance: The
Case of “Sanyuesan Shopping Centre” in Tongling 199
- 13 “中国农地征用与治理：参与式学习与实践”项目征地过程公众参与手册
“Farmland Acquisition and Governance in China: Participatory Learning and
Experimentation”: A Manual on Public Participation in Land Acquisition
Processes 223

第三部分 国际经验篇

Part Three International Experiences

- 14 公共参与作为有效治理的工具
Participation as a Tool for Effective Governance 255
- 15 中日韩土地征收程序比较研究
Comparative Studies of Land Acquisition Procedures in China, Japan and
Korea 262
- 16 越南法律对农地征收的规定及其局限性
The Limitations of Vietnamese Law on Compulsory Acquisition of Agricultural
Land 279
- 17 土地和农业改革的另一种方式:一个土地所有权顾问在乌兹别克斯坦的
经验之谈
A Different Approach to Land and Agricultural Reform: Experiences of a Land
Tenure Consultant in Uzbekistan 297
- 18 蓝城项目:土地征收在荷兰的实践
Land Acquisition in Blauwestad: A Dutch Experience 316

导论 Introduction

探寻中国土地制度改革研究的新路径 In Search of New Perspectives on China's Land Institutional Reform

赵永军 (Yongjun Zhao)

Leon Verstappen

Wilbert Kolkman

荷兰 格罗宁根大学

University of Groningen, The Netherlands

中国土地制度改革的研究已经进入了一个关键时期。越来越多的土地专家、学者和实践工作者对近年来中国出现的与土地相关的经济、社会、政治和环境问题进行了广泛深入的研究。他们的研究成果对于丰富相关研究领域研究理论和研究方法，推动相关政策的改进，起到了重要的作用。这些注重政策分析和地方实践的研究从务实的角度出发，提出了许多有益的建设性意见，为今后研究的发展打下了坚实的基础。

但是，土地问题研究是一项复杂的工程，还有许多尚待进一步推敲、探讨的问题。这要把研究的问题进一步拓宽，运用交叉学科的研究方法，而不是片面强调某个学科、专业以完全诠释某个问题。其实，土地问题一直就没有得到有效、有力的论证，这不仅是中国的问题，在其他国家也是如此。纵观亚非拉国家的土地改革历程，不难看出，时至今日，就连像世界银行等国际机构有时也承认它们在这些国家推行的土地政策改革和实践并非总是成功的。也就是说，许多所谓的解决办法被简单化、理想化了，脱离了一个国家的具体情况。即便取得了暂时的效果，也不一定经得起历史的考验。

那么，我们的研究到底应从何入手呢？我们又能从其他国家学到哪些经验和教训呢？这是两个很普通但却很有争议的问题。世界经济的发展特别是金融危机所显现的更为复杂的社会矛盾，其实都为我们的研究提出了新的挑战。正视这些发展中的困境，认识到问题的复杂性，才是我们研究的新的出发点。

中国的发展面临的考验很多，就农村发展而言，土地因素当然不可排除在外。土地的内在意义广泛，包括经济、社会、文化、政治及环境等诸多方面。所以，我们需要将这些领域联系起来，更综合全面地去分析某一问题，才能使我们的研究方法和成果更具科学性和适用性。本文就从农业、农村发展、农村治理和公众参与四个方面对土地问题的复杂性进行了初步分析，并对今后土地研究的发展方向提出了建设性的意见。

一、农业问题 (Agricultural issues)

(一) 土地资源的可持续利用 (Sustainable use of land resources)

土地资源的可持续利用是一个国家农业健康发展的关键。同其他国家一样，耕地的日趋匮乏正在制约着中国社会经济的可持续发展。节约用地和合理用地政策的落实离不开科学的土地利用规划。这个过程需要公众特别是农民的参与，因为他们了解土地的使用情况，他们的意见是规划制订的重要信息来源。目前的研究虽然涉及土地资源问题，但尚未充分结合影响土地资源利用的更为广泛的因素进行分析。本文认为，应把土地资源的可持续利用作为今后农业问题研究的主要出发点，并以此为核心，构建更为全面客观的研究框架。这也就牵动了与土地紧密相关的水资源、森林资源、草场等其他资源的利用问题。

(二) 粮食安全 (Food security)

土地资源的可持续利用还制约着粮食安全。保护基本农田是粮食安全的保障。如何经营农地，保障农业的健康稳定增长也是中国乃至全世界面临的一个挑战。粮食安全涉及的诸多因素中，农民的作用常常得不到详实的分析。目前，许多研究侧重于实现“规模化”经营。简单来讲，就是要所谓的种田大户、农民土地股份合作社和农业公司等实体去经营耕种粮食作物。这样，越来越多的小户农民必定需要将自己的承包地转给他人。从经济学的角度出发，这似乎说得通，因为规模和效率是首要的，只有这样，粮食才能高产，土地也就能更集中高效地加以利用。然而，决定农业成功的要素众多，并不仅仅是土地的利用问题，大的环境因素（如市场、销售和技术等）也缺一不可。短时期取得的好的效果未必能经得起时间和各种因素变化的考验。

更重要的是，即使大批农户在转出土地后仍保留该土地的承包经营权，其能控制和影响农地经营的程度也可能大大降价。他们也不一定能充分享受农地规模经营的成果。在目前的农村条件下，他们就有可能被边缘化。那么，他们的生计就会受到一定程度的影响。从长远来看，他们自己的粮食安全可能也要成为问题

了 (Zhao, 2012)。

(三) 土地产权问题 (Land tenure issues)

上述两个问题在城市化进程中尤为重要。对于征地, 不仅中国, 其他许多国家也都陷入了困境。如何更加有力地保护农民的权益已成为研究和政策制订的焦点。推动土地产权的明晰化和法制化也就自然成为各项研究的核心。人们普遍认为, 这些问题的解决有助于改变无序的征地现状; 只有进一步加强农民的土地所有权和使用权, 土地资源才能得到合理利用, 农业才能快速发展 (De Soto, 2000)。然而, 非洲、东南亚和拉丁美洲的众多国家在这方面进行改革的效果与预期相差甚远 (Dekker, 2005)。究其原因, 主要是这些政策、法律的设计和实施过于理想化, 忽视了农民对土地的复杂看法和见解以及当地的社会、文化和政治关系。在农民的主动性并未被真正有力地调动起来的前提下, 这些措施时常起到相反的作用。这主要表现在一些农民作为弱势群体反而将自己的土地流入到强势者一方, 而加入了无地者的行列。这样进一步助长了土地的无序征用。也就是说, 以市场为导向的土地制度改革的设计还有待论证和完善。

中国也应从其他国家的土地改革中吸取经验教训。中国特有的国情决定了土地政策和研究应符合当地的具体情况。这就又涉及农民等利益相关者的广泛参与这一问题了。通过他们的参与来深入了解其思想。其实, 农民的选择也往往被局限在我们指定的框框之下。我们为何不能让他们为自己的未来生计提供一些建设性的选择, 而不是由我们为他们提供选择? 为什么要实现土地的集体化? 耕地能不能私有 (Wen, 2004)? 为什么农民不能在政府的有效领导下, 根据土地的特征、使用情况和农民间的关系等条件提出也许更可行的土地产权关系和利用方式呢 (Zhao, 2011)? 总之, 我们应更灵活地思考农民的实际问题, 给他们提供更广阔的决定空间。在中国, 规模经营之观念正日趋深入到农村, 但在其他发展中国家, 世界银行和联合国的一些国际发展机构却在提倡小规模家庭农业的重要性。我们如何看待这个问题, 又如何来解释土地产权制度的发展呢?

二、农村发展 (Rural development)

广义上的农村发展当然包括农业。农村的公共服务的各项领域亦不可少。所以, 农村发展是综合的, 也应是协调、统一、和谐的。这一目标当然不易达到, 难度之一就是土地问题。土地在这里的作用应是紧密联系其他领域的。土地的合理利用当然会有利于农村的经济、社会发展。同时, 农村的各项领域的发展同样会影响土地资源的利用和产权制度的建设。它们之间的联系应该在我们的土地研

究中得到更多的重视。

在中国，农村的公共服务尚未达到应有的水平。农民的贫困仍然制约着国民经济和社会的和谐发展。以土地产权制度为研究导向，若恰当的话，也应在目前的条件下，尤其是在更贫困的地区，更加注重农民对土地流转的自愿性、主动性、组织性。否则，土地流转有可能就成为农民失地的诱因。目前的农民土地股份合作制和其他形式的土地流转，在许多地方还只是拘于表面形式，并非真正的农民自愿、自发的土地流转行为（Zhao, 2012）。

三、农村治理（Rural governance）

目前中国农村的治理情况因地区的经济和社会发展的差别而程度不同。但总体来讲，农民在公共服务的提供、经济建设和村民自治过程中缺少积极的参与。土地领域也不例外。目前的农地承包经营制不但日益呈现出对经济发展不利的趋势，而且也带来了农民间社会关系的分割。合作的缺乏可导致土地的不合理利用，无序的农业生产并加剧农民间的矛盾冲突。更重要的是，它还可使农村的治理体系更加松散、分化，不利于农民自助经济组织的健康发展，也不利于和谐农村社会的构建（Zhao, 2013）。

我们应认识到，一个科学的农村治理体系的缺乏构成了土地制度的瓶颈。也就是说，土地制度即使设计得再好，也未必会得到有效的落实。不谨慎的制度设计反而会适得其反。现在的困境是如何进行更为灵活的、适合农民需要的农地制度创新，以进一步促进农村治理体制的完善。这又离不开农民的参与这一问题了。

四、公众参与（Public participation）

在中国，公众参与的程度因地而异，但总体来讲，缺乏政府的指导和带动。如果政府部门把落实公众参与作为构建有效社会管理的必要环节，那么有序、渐进式的公众参与是有路可循的。这对我们的研究又提出了尖锐的挑战，即如何构建适合中国国情的公众参与体系。

公众参与土地利用规划、农村发展规划、农村发展和农村治理是一项复杂的工程。目前的理论研究还需进一步总结分析各地的实践经验。简单地讲赋权和全程参与无助于问题的解决。应进一步分析理解各方的利益和顾虑，设计出较为实际的参与式步骤和方法。步骤和方法并不复杂，复杂的是切入点的定位和如何产生一个各方互赢的结果。当然，他们的利益得失程度肯定不同。另一个挑战就是

如何让农民认同其涉入的参与式方案，如何确定他们的利益点，如何与他们合作。

五、几点建议 (Recommendations)

对上述问题的简单论述旨在为研究土地制度提供一些较为挑战性的思路，定有不妥之处。总结起来，本文对今后的研究方向提出几点建议，仅供参考。

(一) 什么是可持续的土地治理模式？ (What is sustainable land governance?)

不难看出，我们对土地问题的研究应进一步拓宽视角，不断吸取各个学科专业的特长和见解。最终，我们要回答一个问题，即什么才是土地的可持续治理呢？换句话说，什么样的土地产权制度和土地管理模式才能有利于土地资源的可持续利用、农村的可持续发展和良性的农村治理？我们应将这些问题结合起来重新审视自己的研究方略和观点，在相关的领域进行更多的辨析，进而进行理论的创新。本文认为，土地产权制度的前提是有可持续发展和治理的保障，否则，它的设计和推行不会经得起多变情况的考验。同时，农村的可持续发展和治理也离不开土地制度的创新。它们之间是相辅相成的。从土地资源的可持续利用和粮食安全的角度分析如何构建土地制度和土地管理模式也许是我们研究的新的出发点 (Zhao, 2011, 2013)。

(二) 土地政策、法律和制度的局限性 (Limitations of land policies, laws and institutions)

土地政策、法律和制度的构建和创新固然重要，但它们不一定总能起到决定性的作用。我们应该进一步研究它们的适用性、灵活性和可塑性，千万不能过分片面强调某个观点或理论而忽视其他的。其实，中国的各项制度和政策法律的问题不在于缺失。即便是制订不完善和不科学的政策或法律，若能得到有力执行，问题也不会像现在这么多。一个可能性的解决方案就是让它经得起论证和实践考验，并最终能被农民加以解释并用于自觉维护和捍卫自己的合法权益。所以，农民的参与是必需的，关键是他们如何参与的问题。

(三) 市场的作用及其局限性 (Roles of the market and its limitations)

中国的经济转型离不开一个健全市场的建立，这样弱势群体才能够真正平等

地享受到市场带来的机会。其实我们还没有找到切实可行的办法，因为完善的市场在哪个国家也是不存在的。就中国的国情而言，我们不能太夸大市场的作用，而应多考虑它的负面作用和相应的应对措施。

以市场为导向的土地流转当然没有错，但我们需把握好一些应具备的先决条件（上面论述过的），不能一刀切，认为只要市场建立了，农民自然会从中获得最大化的收益。许多国家的相关经验也证明了问题并没有这么简单。还是应给农民提供多项选择为好，而不是让他们认为只有流转土地才能致富。市场毕竟不是万能的，它的作用不能被高估。

中国所面临的三农问题日益尖锐。社会结构也在发生复杂的变化。为此，土地利用和治理的成败关乎民生和社会稳定。土地的社会意义还没有被充分理解和挖掘出来，并体现在制度的设计和落实上。面对复杂多变的国内外经济形势，我们还没有更具体、更科学的应对方略。这迫使我们不断对自己的理论进行质疑，从而加以改进、完善和创新。

参 考 文 献

- Dekker H A L. 2005. In Pursuit of Land Tenure Security. Amsterdam: Amsterdam University Press, Pallas Publications.
- De Soto H. 2000. The Mystery of Capital. New York: Basic Books.
- Wen T J. 2004. 耕地为什么不能私有? http://business.sohu.com/2004/05/09/60/article_220056029.shtml.
- Zhao Y J. 2011. China's land tenure reform: Time for a new direction? The China Review, 11 (2): 125-152.
- Zhao Y J. 2012. Rethinking China's land tenure reform: The emergence of farmers' land shareholding cooperatives in China. Land Tenure Journal, (2): 95-117.
- Zhao Y J. 2013. China's Disappearing Countryside: Towards Sustainable Land Governance for the Poor. Farnham, U. K. and Burlington, U. S. A.: Ashgate Publishing Limited.

第一部分 中国土地政策、法律、制度篇

Part One China's Land Policies, Laws and Institutions

1 中国集体土地制度的反思与变革

Reflections on China's Collective Land Institutional Reform

程雪阳

中国人民大学法学院

Cheng Xueyang

School of Law, Renmin University of China

Abstract:

China's current collective land institution has undergone important transformation since the 20th Century—from the establishment of the elementary agricultural producers' cooperative that enshrined peasant private landownership to the senior agricultural producers' cooperative that granted co-ownership to the village collective. These institutional changes were stipulated clearly in the civil law. In the era of people's commune, the nature of abstract collective landownership was continued, but not justified by law. Continued in the post-people's commune era, the collective landownership has caused serious problems for the protection of land and property rights of peasants. For the reform of land institution in the future, following the legislative tradition of the Republican period to re-introduce land co-ownership in the civil law and to improve the systems of land titling and land acquisition is crucial.

中国内地目前的土地制度已经到了非改不可的地步了。然而，由于人们无法就改革的方向达成一致，所以制度改革依然举步维艰。在笔者看来，人们之所以无法就土地制度改革的方向达成一致，一方面，固然与不同利益群体的利益和立场不完全一致有关，但另一方面，则与人们并不真正了解中国集体土地产权制度的制度变迁史有关。

本项研究主要包括三部分：第一部分将首先回顾中国集体土地产权制度的形成和变迁史，并着力分析哪些制度变迁获得了宪法和法律的承认，哪些制度变迁仅仅是通过执政党的政策建立的；第二部分将着力考察现行集体土地制度存在的

结构性矛盾和问题；最后一个部分则试图在总结历史经验和教训的基础之上对当下集体土地制度的改革提出相应的改革建议和意见。

一、集体土地产权制度的形成与变迁

众所周知，新中国成立后，农民的土地所有权是获得中国共产党领导的政府承认和保护。1949年11月，为了贯彻《共同纲领》和《土地改革法》的相关规定，中央内务部发布《关于填发土地房产所有证的指示》，要求各大行政区和各省人民政府对“农民新分的土地及原有土地，均应一律颁发土地房产所有证，同样，对土地改革后分给地主的土地房屋，也发给所有证”。华东地区还专门制定了《华东军政委员会发布土地房产所有证暂行办法》。

1954年9月，新中国颁布了第一部正式宪法，该宪法在第8条和第13条不但规定“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权”，而且规定“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”这意味着城乡土地私有制得到根本法的最终确认^①。

1953年前后，伴随着农业、手工业和资本主义工商业的三大改造，农村土地才逐步被集体化的。然而，农地集体化的过程并非一蹴而就，其经过了初级社、高级社、人民公社和1982年宪法修改四个阶段中若干步骤才逐步完成的（表1）^②。而在这四个阶段，并非所有的产权制度变革都获得了宪法或法律的支持。

（一）初级社：土地所有权归农

随着战争的结束，农业生产逐步恢复到了战前水平，以东北地区、山西省为

① 1954年，刘少奇在代表中华人民共和国宪法起草委员会向大会所作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中土地私有制进行了专门辩护，他谈到：“为了破坏我们的社会主义事业，狡猾的敌人还特别雇用了一些人，如像托洛茨基、陈独秀分子，他们装成‘左’的面孔，攻击我们的社会主义改造事业的具体步骤和具体措施。他们说，我们做得‘太不彻底’，‘太妥协’，‘离开了马克思主义’。他们想用这些胡说混淆人们的视听。他们要我们破裂同民族资产阶级的联盟，立即剥夺民族资产阶级。他们又嫌我们的农业政策‘太慢了’，他们要我们破裂同农民的联盟。这些难道不是完全的胡说吗？我们如果照这样做，当然只有帝国主义和蒋介石卖国贼最为高兴。”

② 按照历史分期来说，中国共产党对农业的社会主义改造经过了“互助组、初级社和高级社”三个发展阶段，人民公社则是社会主义向共产主义过渡的运动和进程。但由于本文的主题是围绕土地所有权如何从私有变为集体所有的，因此将土地的所有权和使用权都没有发生变化的互助组略去，而将初级社、高级社和人民公社三个阶段放在一起进行研究。