

中国城市化：

农民、土地与城市发展

楼培敏 / 主编



ZHONGGUO
CHENGSHIHUA:
NONGMIN TUDI
YU CHENGSHI FAZHAN

中国经济出版社

www.economyph.com

本书由福特基金会资助出版

中国城市化： 农民、土地与城市发展

楼培敏 主编

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市化：农民、土地与城市发展/楼培敏主编．—北京：中国经济出版社，2004.4

ISBN 7-5017-6379-8

I. 中… II. 楼… III. 农村—城市化—研究—中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 015589 号

出版发行：中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：WWW.economyph.com

责任编辑：苏耀彬

电话 (传真)：010-6835-4197

个人主页：<http://fbshs.top263.net>

电子信箱：E-mail:cephs@economyph.com

E-mail:suyaobin@126.com

责任印制：张江虹

封面设计：白长江

经 销：各地新华书店

承 印：北京地矿印刷厂

开 本：A5 印张：12.5 字数：340 千字

版 次：2004 年 4 月第 1 版 印次：2004 年 4 月第 1 次印刷

印 数：0001—3000 册

书 号：ISBN 7-5017-6379-8/F·5136 定 价：25.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话：68359418 68319282

服务热线：68344225 68353507 68308640 68359420 68309176

中国经济书店：66162744

序

中央财经领导小组办公室副主任 陈锡文

当前，改革征地制度正在成为一个社会关注的热点问题。从党中央最高决策层到基层普通的农民，都非常关注这个问题。理论界、学术界对此也倾注了很大的力量进行调查研究，并提出了种种改革的对策和建议。大家都关心现实生活中的重大问题，这是非常好的现象。

关于征地制度问题，在上世纪80年代中后期就曾经引起过理论界大规模的讨论。当初人们关注的焦点是，我国的耕地如此减少下去必然会影响到国家的粮食安全。而当前大家对征地问题的关注，焦点显然已更多地转移到了农民的基本权益问题上，也就是关注失地农民的问题。一些被征土地的农民陷入了种田无地、就业无岗、低保无份的境地，使所谓的“三无”人口增加，成为新的社会不稳定的因素。但实际上，当前的征地过程中暴露出来的问题是两方面都存在的。一方面是耕地的大规模迅速减少必然会威胁粮食安全，另一方面是被征土地后没得到妥当安置的农民，他们的生产和生活陷入了困境。前几年我国的粮食供过于求，库里存粮很多，因此粮食安全的问题在不少人心目中淡薄了。但这个问题对我们这样一个人多地少的国家是始终存在的，只是需要有更多的人去清醒地认识它。

当粮食安全和农民生计这两个问题叠加在一起时，应该承认问题是很严重、很尖锐的。1997年以来的7年时间里，我国的耕地总面积净减少了1亿亩。除了生态退耕之外，城镇规模的扩大和各类开发区（园区）的建设占用了大量土地。据有关部门调查，目前全国共有各级各类开发区（园区）6015个，已审批的规划土地面积为35400平方公里。开发区的总面积超过了海南省，也超过了台湾省，比迄今为止全国全部城镇建设用地的总面积还要大9%。值得重视的是，国

家规定只有国务院和省级人民政府才有权审批设立各类开发区（园区），但实际上，这 6000 多个开发区（园区）中，经国务院和省级政府审批的只有 1800 多个，70% 的所谓开发区（园区）都是违法违规设立的。可见乱占滥用土地的现象已经严重到了什么程度。现在，在有些地方领导的脑子里只剩下了 GDP 的增长和财政收入，什么粮食安全、农民生计全都抛到了脑后，这样的增长怎么能够持续下去。所以，这次关于征地制度改革的讨论，也不能忽视保护和提高粮食生产能力的问题。1997~1999 这三年我国每年粮食总产量平均为 10100 亿斤，而 2001~2003 这三年，粮食年平均产量只有 8936 亿斤。这两个三年相比，年均粮食产量要差 1074 亿斤。2003 年的粮食播种面积只有 14.9 亿亩，已降到了建国以来的最低点，粮食总产量只有 8613 亿斤，已经降到了 1990 年以来的最低点，与目前的粮食总需求大约差 1200 亿斤以上。虽然前几年我国粮食连续丰年有余，库存的粮食尚可以弥补产不足需的缺口，但如不及时扭转粮食生产不断下降的趋势，即便库存的粮食再多，也是总有一天会挖空的。

征地的法律、法规和政策对被征地的农民可谓关系重大，因为它直接关系到失地农民的生计。我国的农民问题之所以如此受大家的关注，实在是因为农民为国家的经济发展、为工业化和城镇化背负了太沉重的负担。他们至少做出了三方面的贡献：（1）从中国开始实行粮食统购一直到统购取消的 30 多年中，国家通过剪刀差从农民手中获取了大概 6000~8000 亿人民币；（2）仅 1979 年~2000 年期间，由于工业化、城市化等原因，国家通过征地在地价上从农民那里拿走了不低于 20000 亿元；（3）目前全国大约有 1 亿农村劳动力

流动到大中城市和发达地区打工就业，如果以城市职工为参照，社会每年应该为这些打工就业的农民交纳而没有交纳的各项社会保障费用大概是 4000 亿元，这部分钱实际上都转化成了城市的建设资金、企业的利润和城市居民的社会福利。农民所受到的这些不公正待遇，既有历史的原因，也有现存体制的原因，很难让它在一夜之间都得到改变，只能寄希望于中国国力的逐步增强，体制的越来越合理。

征地的问题现在引起大家强烈的关注，是由几方面的矛盾激化而

成的。把农民的土地拿走了，他就失去了就业和生活的基本依靠，给他那么一点补偿，不够他维持生计，这就成了问题。据估计，目前全国失地农民是3500万左右，其中属于失地又失业的大约占一半。

从征地对农民影响的角度来看，目前的主要问题是征地的补偿太低。按现行的土地管理法，对农民的补偿包括四项，即征地补偿、安置补偿、青苗补偿、拆迁补偿。其中，关键是征地补偿和安置补偿。按照土地管理法，征地补偿是土地被征之前三年平均每年所得的6~10倍，而安置补偿则是4~6倍，所以按法律规定的最高补偿额是这块土地作为农地时平均年产出的十六倍。后来国土资源部在制定实施细则的时候，考虑到各个方面的实际情况，把这个最高补偿额提高到三十倍。然而，在实际执行过程中，却仍然表现出它的不合理性。一个表面现象是，农民的土地以几千元或几万元的代价被征走了，可是一转身那块地就以几十万元出手了。尽管土地的增值与政府搞了开发区、修高速公路等基础设施有关，但这样大的差价对农民显失公平。

对农民的补偿太低，是从两个方面谈的：一是你进价、出价到底是多少；二是用什么标准来测算？我认为一定要按市场价格去测算不是一个很经济的方法，而是应该按土地对农民的功能性质来计算。土地对于农民作用，中央历来讲的是两句话：第一句，土地是农民最基本的生产资料；另一句，土地是农民最基本的生活保障。所以说，征地要补偿农民多少钱可能一下子讲不清，但是必须补他这两个东西，一是把最基本的生产资料补给他，让他有稳定的就业；二是把最基本的生活保障补给他，让他不至于流离失所，这是必须做的。不给他这两个“基本”，社会是很难稳定的。这两个“基本”是多少？北京、上海、杭州，再到小一点的城市，它们之间的差别是非常大的。这里需要有认真的研究和解决技术上的操作问题。

中国的土地问题，尤其是土地的补偿问题，决不是一个抽象理论。它对农民来说是非常具体的切身利益，应该从这个角度去考虑。于是，各地自行采取了各种各样的对征地制度改革的办法，出现了很多新的变化。像深圳、珠海等地，把土地征过来，对农民的补偿价钱谈不好，最后是切出一部分被征的土地，在开发区内把基础设施搞

好，把七通一平搞好，到了可以招标的程度，再将这切出的一部分土地交由原来被征地的农民，让他们去开发、去招商引资。这样很多农民觉得很好，收入有了保障，就稳定住了。还有一种包括国土资源部在试验的方法，大致有两类：一类是土地置换，我在这里征用了你的地，在别的地方补偿给你质量和数量差不多的地，这样就没有吃亏不吃亏的问题。第二类是不改变土地的所有权，但是让它改变用途，就是在保持土地集体所有制的情况下，让它出租、入股等。现在大家之所以都在试验，无非是觉得现行的征地制度搞不下去了。当一个制度遭到了绝大部分人反对和抵制时，就应该考虑这个制度本身的改革问题了。

现在，仍然保持着只要转成非农建设用地，国家就必须征收的制度。从历史上看，它是计划经济时代的产物。现在搞市场经济了，要不要改？这个问题值得探讨。

征地作为经济行为，是把原来属于农民的财产低价转为政府的财产，政府再把它用于各类建设项目的用地。这是一种从农民身上积聚财富的过程。现在既然是要建立社会主义市场经济的体制，对土地问题就必然会产生一种新的想法，那就是非农建设用地是不是一定要从小农手里征过来？只要不是为了争夺经济利益，而是为了管好、用好土地，那么，如果土地利用总体规划能落实，土地的用途管制能落实，还有征地的必要吗？我想未必。比如说，在日本，实行土地利用总体规划，使农民也非常清楚，家里的哪块土地是永久性的农地，哪块土地有可能转为非农建设用地，哪块地能转变用途，哪块地不能转，农民、社会、政府都清楚，不按规划将农地变成非农建设用地，那就是违法。而我们还没有这样一个具有法律意义的土地利用总体规划，所以为了管住土地，就采取把非农建设用地由政府征收的办法。但这就产生了一个利益的分配问题。在征地过程中，政府要这块地，农民就要把它交给政府，于是利益分配的矛盾冲突就在政府和农民之间直接发生了，因为土地增值的钱最终落到了政府手里。从这个角度看，政府就不是土地的管理者，而变成了土地经营者。政府的这种角色错位，成了这个制度中的根本错误。因此，征地制度必须改革。改

革征地制度应该从以下四个方面着手：

(1) 必须明确征地权的性质。征地权是政府的强制性的行政权，它只能用于为社会公共利益需要的目的。这在目前的法律中也是这样规定的。因此征地权不能被泛化、滥用。

(2) 必须明确征地的范围。明确了征地权的性质，就可以明确征地的范围。满足社会公共利益需要的建设项目用地，应该由政府去实施征收。而用于经营性建设项目的土地，只要符合国家的土地利用总体规划，符合土地用途的管制方向，就应当由开发商在建设用地上与土地的所有者平等谈判，谈成了，就到政府主管部门那里去办手续，然后你交钱我收税就可以了。经营性建设用地应当强化用途管制，而不是也由政府去征收。

(3) 必须提高对失地农民的补偿标准，妥善安置农民，这样社会才能够稳定，农民才能够分享到工业化、城镇化、现代化的成果，城乡才能够和谐发展。

(4) 必须规范征地的程序。一个地方的土地利用总体规划，必须向社会公开，它的编制和修改，必须经过严格的法定程序，政府不能随意突破，不能来了什么项目想要哪块地就征哪块地。实施征地的整个过程也要规范化，必须经过提前公告、与被征地农民的充分协商，并要建立公开、公正的争议仲裁机制，保证被征地农民的知情权、参与权和申诉权。

为此，要建立两个平台。一是不管是公益性征地，还是经营性买地，政府的土地管理部门都必须到场，保证土地利用总体规划的实行，通过他们把事情办好，这就是超越土地所有者和使用者的政府土地管理平台；二是由于不同的土地，不同的用途，它必然会有不同的价格，但对农民来说，都是失去了土地，面临着再就业和获得社会保障的问题。因此要有一定的抽肥补瘦的机制。

在征地问题上，可以更多地借鉴国外的经验，包括我国的台湾省。台湾的土改经验可以在我们的征地制度改革过程中进行借鉴。台湾的土改是通过赎买的方式进行的，将赎买来的土地以福利性的低价卖给农民。赎买没有钱怎么办？就采用股票、债券，主要是以债券向

地主去赎买。这是以预期收入去赎买地主的土地。结果当然是地主在转变身份后有一些失败了，但有一些是成功的。重要的是当时实际是并没有花多少现钱就把土地改革这件事情办成了。

物以稀为贵，土地当然是贵重的。目前，正因为把土地价格压得太低，才出现了乱占地的现象。而大量低价土地的供给，一定会造成土地的浪费。所以，控制新增土地的供给量，促使存量土地增值，是在中国国情下提高土地利用率的一个必要措施。在这种情况下，支付给农民的那一块补偿，在地价总量中所占的比例应当是相当大的。一是必须保障农民失地之后能够继续就业，包括对他转业的培训，对他重新就业提供必要的资本等。二是为失地农民提供最基本的福利保障，应该让他进入社会保障系统。但这些钱并不是一次性的都支付给农民，而是通过给农民预期收入的办法，让他能有长期的收入。在地价上多给点农民，这不变成内需了吗？变成内需它不照样拉动经济增长吗？所以，征地制度的改革问题，直接关系到政府职能的转变，也关系到经济体制改革的深化。搞市场经济，但不让土地要素进入市场，这是没有道理的。

征地制度的改革是极为复杂的问题，需要从多个角度去研究。最重要的是，要使这个制度在目前的状态下确实可行，具有可操作性，真正能够被认真执行。只有这样，这个制度才真正有用。

目 录

序	陈锡文
---------	-----

城市化：在经济开发中快速推进

工业化、城市化与土地权益	(3)
小城镇还论中国城市化的战略选择	
——论中国城市化战略的选择	(8)
开发区：中国城市化快速发展的助推器	(21)

土地征用与农民安置：中国的城市化之路

中国城市化进程中的征地补偿安置问题	(37)
从土地保障到社会保障的转变与跨越	
——上海浦东新区征地安置实践	(49)
依法落实征地补偿安置 切实保障失地农民权益	
——苏州市征地安置实践	(56)
女皇故里四川广元市征地安置实践	(64)

土地收益与失地农民：中国城市化的困惑

乡村工业化、城镇化诱致用地制度及利益格局重构	
——以江苏、浙江发达地区为例	(73)
中国城市化过程中征地农民生活状况报告	(85)
上海浦东 ZJ 镇征地安置入户访问报告	
——以上海浦东、浙江温州和四川广元为例	(148)
上海浦东 HM 镇征地安置入户访问报告	(162)

必须抑制城市扩张中农村集体组织对农地非农化收益的 过度占有·····	(173)
征地费使用方式与农村社会养老保险的实证研究 ——以杭州市拱墅区为例·····	(179)

失地农民权益保护：理论支撑与对策建议

农村用地转变为城市用地中的利益分配、相关问题及对策·····	(189)
中国农村土地征用制度的内在缺陷及效率特征·····	(201)
用地制度创新与失地农民保障研究·····	(212)
当前我国农村土地征用中侵犯农民权益的原因及对策·····	(227)
城市化进程中失土农民的根本出路·····	(234)
新兴古典城市经济理论：审视中国城市化进程的独特视角·····	(247)

用地制度改革：国际经验与制度创新

集体建设用地产权问题的几点思考·····	(263)
建立符合市场经济规则的土地征购新制度·····	(275)
农村城镇化和工业化驱动下的集体建设用地流转问题探讨·····	(290)
西弗吉尼亚农业用地城市化的一个经济分析·····	(304)
圈地运动的史实及其历史意义·····	(318)

解读中国的土地制度

试论坚持土地公有制和中国经济发展的关系·····	(329)
农地征用的法学思考·····	(338)
从《土地管理法》的修订看中国土地法律规范制度的特点·····	(348)
土地征用领域引入物权法的必要性与可能性·····	(358)
中国农村土地制度的演变与农民权益·····	(367)

后 记

Content

Preface Che Xiwen

Past Pace of Urbanization in Economic Development

Industrialization, Urbanization and Land – Related Rights and Interests	(3)
Small Town or Big City: Strategic Choices in Urbanization	(8)
Economic Development Zones: One of the Driving Forces of China's Urbanization	(21)

Land Requisition and Settlement for the Effected Peasants: the Path of China's Urbanization

Land Requisition in Urbanization, Compensation for the Effected Peasants and Their Settlement	(37)
The Shift of Sources of Security from Land to Social Insurance : The Practice of Pudong New District in Shanghai	(49)
Implementing Compensation and Settlement for the Effected Peasants by Law, Protecting Their Rights and Interests Effectively	(56)
Practice of Land Requisition and Settlement for the Effected Peasants in Guangyuan City, Sichuan Province	(64)

Gains from the Land Requisition and the Losses of the Effected Peasants: Dilemma in China 's Urbanization

- Industrialization and Urbanization of Rural Places and the Induced
Changes in Rural Land Institution and Redistribution of Interests ...
..... (73)
- Changes in the Living Condition of the Effected Peasants in China's Ur-
banization: Case Studies of Shanghai Pudong New District, Wenzhou
City in Zhejiang Province and Guangyuan City in Sichuan Province
..... (85)
- Findings from the Survey of Rural Households in ZJ Town, Pudong New
District of Shanghai on Land Requisition and Settlement for the Effect-
ed Peasants (148)
- Findings from the Survey of Rural Households in HM Town, Pudong
New District of Shanghai on Land Requisition and Settlement for the
Effected Peasants (162)
- Restraining Authorities of Rural Collective from over Possessing of Rev-
enues Derived from Non - Agricultural Use of Farmland in the Expan-
sion of Cities (173)
- The Pattern of Using Land Requisition Fees Rural Pension Programs: A
Case Study of Villa District of Hangzhou City (179)

Protection of the Rights and Interests of the Effected Peasants: Theoretical Foundation and Policy Suggestions

Issues on Conversion of Agricultural Land to Non - Agricultural Use,

Distribution of the Gains in the Conversion, and Policy Suggestions	(189)
Defects in the Institution of Rural Land Requisition and the Efficiency Issues	(201)
Innovation of Land – Use Institution and the Protection of the Effected Peasants Who Lost Their Land	(212)
Causes of Violating Peasants' Rights and Interests in Rural Land Requisition and the Countermeasures	(227)
Alternative Futures of the Peasants Who Lost Their Land in the Process of Urbanization	(234)
A New classic Economics of City: A Unique Perspective of Examining China's Urbanization	(247)

**Reform of Land – Use Institution:
International Experiences and Institutional Innovation**

Reflects on Property Rights of the Collective – Owned Land for Construction Use	(263)
Establishing a New Institution for Land Requisition According to the Rule of the Market Economy	(275)
An Inquiring on the Transfer of Collective – Owned Land for Construction Use Driven by Urbanization and Industrialization	(290)
An Economic Analysis of Urbanization of Agriculture Land in West Virginia	(304)
The History of Enclosure Movement and Its Implications	(318)

Interpretation to China's Land Institution

Adherence to Public Ownership of Land and Its Impacts on China's Economic Development	(329)
A Legal Reflect on Agricultural Land Requisition	(338)
An Observation on the Features of Land Legislation in China through the Revision of Law of Land Administration	(348)
Necessity and Feasibility of Introducing the Law of Property Rights in the Area of Land Requisition	(358)
Evolution of Chinese Rural land Institution and the Rights and Interests of Peasants	(367)

城市化： 在经济开发中 快速推进

- ✧ 工业化、城市化与土地权益
- ✧ 小城镇还是大城市
- ✧ 开发区：中国城市化快速发展的助推器

