

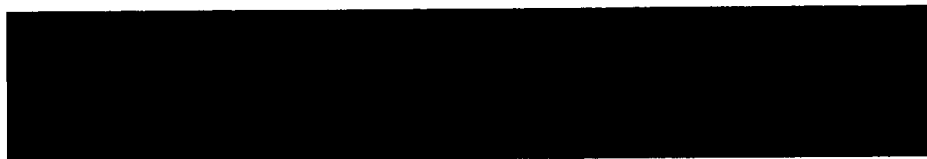


中国农村土地问题调查

SURVEY ON CHINA'S RURAL LAND ISSUES

韩俊 主编

 上海远东出版社



中国农村土地问题调查

SURVEY ON CHINA'S RURAL LAND ISSUES

 上海远东出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地问题调查/韩俊主编. —上海: 上海远东出版社, 2009

(中国经济论丛. 新农村建设专辑)

ISBN 978 - 7 - 80706 - 971 - 3

I. 中… II. 韩… III. ①农村—土地制度—经济体制改革—研究—中国 ②农民—权利—研究—中国
IV. F321.1 D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 082534 号

本书由上海文化发展基金图书出版专项基金资助出版

策 划: 匡志宏

特约编辑: 施有文

责任编辑: 李 英

封面设计: 李 廉

版式设计: 李如琬

责任制作: 李 昕

中国农村土地问题调查

主 编: 韩 俊

出版: 上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址: 中国上海市仙霞路 357 号

邮编: 200336

网址: www.ydbook.com

发行: 新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版: 南京前锦排版服务有限公司

印刷: 昆山亭林印刷有限公司

装订: 昆山亭林印刷有限公司

版次: 2009 年 8 月第 1 版

印次: 2009 年 8 月第 1 次印刷

开本: 710×1000 1/16

字数: 462 千字 插页 2

印张: 25.75

ISBN 978 - 7 - 80706 - 971 - 3/F · 384 定价: 68.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话: 62347733)

如发生质量问题, 读者可向工厂调换。

零售、邮购电话: 021 - 62347733 - 8555

国务院发展研究中心、世界银行“中国：综合土地政策改革”课题组

课题总主持人：

李剑阁 国务院发展研究中心原副主任、中国国际金融有限公司董事长

课题负责人：

韩俊 国务院发展研究中心党组成员、农村经济研究部部长

中方课题专家组：

秦中春 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员

张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部副研究员

李青 国务院发展研究中心农村经济研究部副研究员

周建春 国土资源部中国土地勘测规划院副院长、研究员

郭晓鸣 四川省社会科学院副院长、研究员

孙宪忠 中国社会科学院法学所民法研究室主任、教授

杨学成 山东农业大学经济管理学院教授

靳相木 浙江大学公共管理学院教授

谢志娟 深圳市社会科学院副研究员

姜爱林 中华全国总工会政研室教授

陈俊红 北京市农科院副研究员

外方课题专家组：

李果 世界银行高级经济学家

保罗·芒罗-福尔(Paul Munro-Faure) 联合国粮农组织土地专家

乔纳森·琳赛(Jonathan Lindsay) 世界银行高级律师

安德鲁·希尔顿(Andrew Hilton) 世界银行咨询专家

乔治·布鲁斯(John Bruce) 世界银行法律专家

李平 美国华盛顿大学法学院农村发展研究所

外方同行评阅人：

王水林 世界银行高级经济学家

弗兰克·巴姆几沙(Frank Byamugisha) 世界银行专家

丁成日 马里兰大学教授

克劳斯·丹宁格(Klaus Deininger) 世界银行专家

前言

自 2004 年以来,国务院发展研究中心农村经济研究部课题组与世界银行专家通力合作,对中国土地政策综合改革问题进行了大量的实地考察和深入研讨。2006 年 5 月在北京举行了课题组第一次中国土地政策改革国际研讨会,正式发布了题名为《中国土地政策改革与经济社会可持续发展:一个整体性行动框架》的第一阶段研究成果。该报告为未来土地政策改革提出了一系列具体的短期、中期和长期建议。在第一阶段的研究中,我们注意到,尽管在扩大农民对农业土地权利上取得了巨大进步,但仍然存在很严重的局限,还需要进一步实施改革。为了继续深入地探讨第一阶段报告所确认的重要问题,自 2006 年下半年以来,双方开展了第二阶段的合作研究,研究的主题是“迈向均衡的土地权利”。土地权利牵涉到多个方面,明晰的土地权利是减少与土地相关纠纷的关键,增强土地权利中的交易权是确保土地所有者实现其资产价值的关键,更明确的土地权利有助于减少目前依赖征地进行城市扩张的扭曲状况。第二阶段研究议题主要包括农村承包地、农村宅基地,以及如何在农业土地转化为非农业用地背景下保护和补偿农民权益。为了探索这些主题,国内专家与世界银行专家合作开展了一系列调查和专题研究,形成了一系列详细的研究报告。本书第一章“为公平增长与社会和谐加强农民土地权利”,对第二阶段研究的主要发现和建议进行了总结。

土地是农民谋生的主要手段,也是农民进行投资、积累财富及代际转移财富的主要途径。土地制度是农村的基础制度,它不仅对土地资源配置及其效率有重大影响,而且对农村社会稳定和社会公平正义也有着重大影响。土地问题在中国历来都是一个重大的政策问题。改革开放以来,伴随着从计划经济体制向市场经济体制的转轨,城乡土地产权的明确界定和保护越来越受到重视,市场机制在土地资源配置中发挥着越来越重要的作用,政府对耕地的保护政策和措施不断强化,土地的法律框架也逐步完善和加强,政府对土地利用的调控能力也不断提高。在推进土地政策改革的实践中,各地进行了不少探索和创新。迄今为止,中国土地政策的改革是值得称道的。从落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和推进社会主义新农村建设的要求看,中国的土地制度和政策还

需要进一步改革和完善。过去,中国农村比较突出的一个矛盾是农民负担问题,由于推进农村税费改革、取消农业税,由农民负担问题引发的矛盾基本消除了,但现在因土地引发的矛盾则突出了,集中表现在:土地农转非的速度太快,土地征占的规模过大,失地的农民群体越来越多;对失地农民的补偿偏低,不足以解决他们长远的生计;失地农民的就业和社会保障是很大的难题;地方政府对土地转让收益及土地相关融资过度依赖等。

党的十七届三中全会颁布的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(简称《决定》)提出,按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则,进一步完善农村土地管理制度,为今后推进农村土地制度改革指明了方向。我们必须按照《决定》的要求,以切实保护耕地和保障农民土地权益为目标,继续推进农村土地制度改革,在土地政策的一些重要领域和关键环节的改革上取得新进展。

近年来,基于我们对土地问题的大量实地调研和与政策制订部门的广泛交流,我们认为,下一步中国土地政策的改革需要确立的基本指导原则和思路是:

一是要切实保障农民的土地权益。《中华人民共和国物权法》(简称《物权法》)明确了农民的土地承包经营权是用益物权。《物权法》规定,当目前 30 年的“承包期届满,由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包”。党的十七届三中全会明确提出,现有土地承包关系保持稳定并长久不变。农民对稳定土地产权关系的愿望非常强烈,必须依法保障农户享有的对承包土地的占有、使用、收益等权利,完善土地承包权权能,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。在加快城市化和工业化的进程中,各种建设占用农民土地必须给予应有的补偿,不能损害农民的土地权益。土地征用应当有利于促进农民富裕,而不是造成大批农民失地、失业;应当有利于缩小城乡差距,而不是扩大社会不公。要尽快完善有关法律法规,严格界定公益性和经营性建设用地,合理确定征地补偿标准,增强对农民土地财产权利的法律保护。

二是要合理分配土地的收益。在加快工业化、城市化的进程中,农业土地的价值会快速上扬,农业土地转化为非农业用地会带来巨额的增值收益。土地问题的背后是利益分配问题。目前,土地收益分配明显是向城市与非农部门倾斜,农民得到的太少。这些年,城市的基础设施建设越来越好,城市越来越漂亮,很多城市建设是靠土地收益。“以地生财”已成为地方政府增加财力、筹集城镇建设资金的重要途径。要从土地的收益中拿出更大的比例用于支持新农村的建设,让农民分享更多收益。要解决好被征地农民就业、住房和社会保障问题,确保被征地农民的基本生活长期有保障。

三是要进一步培育土地市场。总体上看,我国土地要素市场还不完善,土

地要素市场在城乡之间发展不平衡、不统一,特别是集体建设用地基本被排斥在土地市场之外。在国民经济整体已经进入市场经济轨道的前提下,城乡地权将越来越广泛地进入市场,必须让市场成为土地交易的基石。要培育农村土地承包权流转市场,积极培育土地流转中介服务组织,加强土地承包经营权流转管理和服务。允许农民采取转包、出租、互换、转让、股份合作等方式流转土地承包经营权。在有条件的地方发展以专业大户、家庭农场、农民专业合作社等为主体的多种形式的适度规模经营。党的十七届三中全会提出了土地承包经营权流转的“三个不得”,即不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。按照这一要求,必须防止采用行政命令去推进土地流转。目前,农村集体建设用地自发地进入市场流转的现象普遍发生。但政府各部门对农村集体建设用地流转没有统一、规范的管理措施与办法,集体建设用地流转处于自发和无序状态,带来了很多问题。推动农村集体建设用地在符合规划的前提下进入市场,与国有建设用地享有平等权益,逐步建立城乡统一的建设用地市场,是改革农村集体建设用地使用制度的重要内容。应积极探索农村集体建设用地流转的途径,完善农民宅基地与房产制度。城市各种建设用地要更多地通过市场公开出让,促进城市土地在竞争性使用中实现更合理的配置。

四是要坚持实行节约用地、集约用地。我国是世界上人地矛盾最突出的国家之一。我国政府高度重视耕地保护工作,明确提出要实行世界上最严格的耕地保护制度。无论城市还是乡村,土地资源利用的粗放性和闲置浪费现象没有得到有效的控制,非法占地现象依然严重。要以严格保护耕地为前提,以控制建设用地为重点,以节约集约用地为核心,合理安排城乡各项用地。不仅要进一步完善用途管制、占补平衡等制度,而且要增强保护耕地的法定性和强制性。

五是必须强化法治。民法是调整财产关系的基本法,《物权法》是调整财产支配关系的法律。因此,土地权利的法律效力的基本渊源将主要是《物权法》。《物权法》在涉及物权的诸多方面均取得了长足的进步。《物权法》明确表明农民的土地使用权利是一种排他性的用益物权,也就是说是一种事实上的物权,而不是简单的合同权利。因此,该法为这种权利提供了更高的保护。《中华人民共和国土地管理法》中对农民土地权利的设计,应当与《物权法》衔接一致。当然,有效加强土地权利,需要的不只是起草、设计和创新法律条文。要改善法律改革的影响力,努力普及公民的法律知识,采取措施增进农民理解及使用其权利的能力,开拓更好的谈判和解决纷争渠道,提高法律实施所需的机构能力。

中国土地政策改革是一个重大的研究课题,我们对这个问题的研究还是初步的,时间仓促,疏漏也在所难免,欢迎广大读者批评指正。希望这本书的出版,能够为读者提供有价值的资料,为国家完善土地法律、深化土地政策改革提供参考。

韩 俊

2009年6月于北京

目 录

前 言	1
-----	---

第一篇 综合研究

第一章	为公平增长与社会和谐加强农民土地权利	3
	一、引言 / 3	
	二、强化农民土地承包经营权 / 9	
	三、征地制度改革与失地农民权利保护 / 17	
	四、改革农村宅基地使用制度 / 30	

第二篇 土地法律制度研究

第二章	中国农地法规政策体系研究	41
	一、导言 / 41	
	二、农地制度框架的发展 / 41	
	三、目前的农地法律框架 / 47	

第三章	中国农村宅基地法律制度研究	83
	一、宅基地的基本范畴 / 83	
	二、宅基地法律 / 86	
	三、宅基地立法的历史演变 / 88	
	四、农村宅基地法律：现状评价与主要问题 / 95	
	五、农村宅基地违法、宅基地纠纷与救济途径 / 102	
	六、改革与完善农村宅基地法律制度 / 104	

第三篇 失地农民调查与研究

第四章 妥善解决失地农民的长远生计

——四省市千户失地农民调查报告..... 111

- 一、土地征占规模大,失地农民数量多 / 111
- 二、土地征用补偿标准低,失地农民分享土地增值收益难 / 113
- 三、征地程序不够透明和公开,农民参与程度低 / 115
- 四、失地农民家庭收入普遍提高,部分农户生活水平下降 / 119
- 五、失地农民就业困难,长远生计无保障 / 122
- 六、失地农民的社会保障缺位,地区间保障水平差距大 / 124
- 七、失地农民对征地制度改革的期盼 / 128
- 八、主要结论与建议 / 129

第五章 江苏省苏州市吴中区失地农民调查报告..... 133

- 一、调查点的选择和调查方法 / 133
- 二、吴中区土地征用及失地农民总现状 / 134
- 三、乡镇访谈及调查发现 / 147
- 四、10个村庄征地前后变化的总体分析 / 153
- 五、失地农户调查分析 / 159
- 六、土地征用及补偿中的浅层问题与深层矛盾 / 170
- 七、讨论与政策建议 / 175

第六章 北京市朝阳区失地农民调查报告..... 180

- 一、调查点的选择和调查方法 / 180
- 二、朝阳区农村城市化及失地农民总体状况 / 183
- 三、朝阳区乡镇访谈及调查发现 / 200
- 四、朝阳区村级组织访谈及调查发现 / 207
- 五、朝阳区农户问卷调查分析 / 216
- 六、朝阳区调研的总体性发现和判断 / 224
- 七、思考与建议 / 226

第七章	山东省滕州市失地农民调查报告	229
-----	----------------------	-----

- 一、滕州市政府及相关部门层面的调查结果 / 230
- 二、乡镇(街道办事处)和村庄层面的调查结果 / 237
- 三、失地农民入户调查结果 / 245
- 四、主要调查结果与发现 / 254

第八章	四川省双流县失地农民调查报告	260
-----	----------------------	-----

- 一、调查点选择及调查方法 / 260
- 二、各级政府关于失地农民的主要政策措施 / 263
- 三、双流县失地农民相关问题的总体分析 / 267
- 四、双流县土地征用现状分析 / 269
- 五、被调查村基本情况分析 / 271
- 六、失地农民入户调查问卷分析 / 278
- 七、主要发现与总体性评价 / 288
- 八、政策建议 / 295

第四篇 宅基地调查与研究

第九章	我国宅基地问题研究	301
-----	-----------------	-----

- 一、我国宅基地产权制度的演变 / 301
- 二、我国宅基地管理的现状 / 302
- 三、我国宅基地管理中的主要问题 / 306
- 四、政策建议与改革趋势 / 310

第十章	城市郊区宅基地流转问题研究 ——以北京市为例	316
-----	---------------------------------	-----

- 一、京郊基本情况 / 317
- 二、北京市郊区宅基地流转的主要形式 / 320
- 三、北京市郊区宅基地流转具有十分深厚的市场基础 / 322

	四、北京市郊区宅基地流转的区域差异 / 323	
	五、农民住宅流转的效益 / 325	
	六、北京市郊区宅基地流转中的问题 / 325	
	七、规范管理北京市郊区宅基地流转的建议 / 326	
第十一章	经济发达地区农村宅基地问题研究	
	——以余姚市为例.....	329
	一、调查点情况 / 329	
	二、余姚市农村宅基地的现状和管理概况 / 331	
	三、余姚市农村宅基地流转情况 / 338	
	四、农村宅基地整理：余姚的经验 / 343	
	五、村级组织访谈及其主要调研发现 / 354	
	六、农户问卷调查分析 / 359	
	七、余姚市农村宅基地调研的总体发现 / 365	
第十二章	城市化、城中村与宅基地的权利义务	
	——以深圳市为例.....	367
	一、深圳特区城市化与城中村的概况 / 367	
	二、城中村产生的根源及其存在的问题 / 368	
	三、深圳城中村的社会效应分析 / 370	
	四、城中村改造：深圳的经验 / 373	
	五、深圳城中村改造的进展情况与困境 / 380	
	六、解决城市宅基地问题的制度化安排 / 382	
	参考文献	395
	本书作者名单	397
	后 记	399

第一篇

综合研究

第一章

为公平增长与社会和谐加强农民土地权利

一、引言

（一）土地政策的特别重要性

在我国正在进行和加速的经济与社会转型过程中,土地具有关键性的作用。无论在建设和保持具有活力的市场经济中,还是在形成各行各业(从复杂的城市商业到边远的农村社区)的经济政策和战略选择中,土地都扮演着关键性的角色。在各层次的公共与私人投融资决策中,土地作为收入的来源之一,正在获得日益增加的突出地位。土地政策和实践关系到城市的迅速扩张、农业土地转换为非农业土地的速度和规模,以及对自然资源和环境的可持续性管理。简而言之,有关土地的决策——如何分配、使用、规制、管理以及融资,对未来我国经济和社会发展起到了至关重要的作用。

我国在过去几十年里的政策走向已经明确地显示了对土地特别重要性的深刻和一贯的认识。从 20 世纪 70 年代末实行家庭承包责任制到《中华人民共和国农村土地承包法》(简称《农村土地承包法》)的通过,《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地管理法》)的修改,到《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)对私人财产权利的确认,我国的土地政策正进行着巨大演变。通过连续不断的政策文件、规章和法律,土地改革进一步加快了在城市房地产市场、融资、土地利用规划、农地转化和农民土地使用权利等方面的发展步伐。

（二）中国最新通过的《中华人民共和国物权法》

2007 年 3 月 16 日,全国人大通过了新的《中华人民共和国物权法》(简称《物权法》)。这是我国现代法律改革史上的里程碑。这一部标志性的法律历时

12 年之久,是经过多次修改、周密论辩和精心考量的结果。这一部新的法律第一次明确规定了这样一个法律原则,即各种财产,无论是国家的、集体的还是私人的,都享受同等程度的法律保护。它提供了有关物业财产权利的产生、修改、移交、征收的综合性法律框架,并对增加城市房地产交易的安全性和效率的有关法律条款给予了特别重视。至于农村土地,虽然土地的所有权仍然属于集体,但《物权法》明确表明个体农民的土地使用权利是一种排他性的用益物权,也就是说是一种事实上的物权,而不是简单的合同权利。因此,该法为这种权利提供了更高一级的保护。

新的《物权法》进一步确认了土地和物权对未来经济和社会发展的重要性。它代表着我国在界定、管理和交易各种财产权利等法律前沿上迈了一大步。然而,正如我们将要阐述的那样,《物权法》无疑是一种进步,但它显然也只是整个改革过程中的一个部分。事实上,《物权法》的效力并不在于它代表着对过去发展轨迹的突然偏离。相反,它是建立在过去 30 年里的一系列政策和法律改革的基础之上的。同样,《物权法》并不是整个改革过程的终结。事实上,如何确保我国土地政策和实施全面服务于我国的发展目标,仍然存在着许多挑战(专栏 1-1)。

专栏 1-1:

新《物权法》的主要特征

2007 年通过的《物权法》是一份复杂而又详细的法律文件。该法律的部分内容对我们所关注的问题具有特别重要的意义,这里重点强调该法所取得的进步和存在的挑战,概括如下:

城市土地使用权在过期之后延长。第 149 条规定,住宅建设用地使用权期间(目前是 70 年)届满的,自动续期。这打消了居民对土地到期后怎么办的疑虑。因此,加强了城市土地制度的安全感和投资者的信心。

对农民的土地权利的延长期限也有改进。第 126 条规定,当目前 30 年的“承包期届满,由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包。”尽管不如城市土地使用权续期表达那样强烈,但这是我国法律第一次表达了对 30 年承包合同期未来的关注。这对增强农民土地权利制度的安全性迈进了一步。

农民土地使用权已被提升到物权高度。《物权法》第 11 章把农民的土地使用权划分成用益物权(与早期的法律所界定的合同权相反)。这意味着农民的土地权利享有对抗土地重新调整的更高一级的法律保护,并且最终会从国家土地征收中获得足够的补偿。

进一步加强了《农村土地承包法》中的有关土地重新调整的限制。第 130 条引述了《农村土地承包法》中有关土地重新调整的限制,它强调了对集体使

用土地重新调整的重要限制。土地重新调整是农民土地权利不安全的主要因素。

虽然强调恢复农民的原有生活水平,但对土地征用的补偿计算大体上保持不变。第42条是关于征地补偿的关键性条款,该条款规定:“征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。”它重述了《土地管理法》中有关三类补偿的表述,最后一句增加了征地的第四类补偿。把恢复农民原有生活水平作为补偿计算标准是一个积极的进步。但需要进一步修改补偿标准和过程,本书在后面将对这一点进行探讨。

该法对是否允许农村土地使用权作为抵押来获得贷款保持了沉默。早先的草案规定,农村土地使用权或许可以作为抵押贷款的抵押物。但在正式版本中,却没有包括这一条。这样会给农民融资的一个潜在重要来源造成法律模糊性。

《物权法》并没有直接解决农村建设用地(包括宅基地)的可交易性问题。早期草案包括了不必要的对宅基地(房屋)转让的严格限制条款。但是,正式文稿只是说宅基地的转让应当由其他法律来管理。由于这些法律事实上在现阶段并不存在,这会给农村宅基地和农村住房市场的兴起造成法律模糊性。对于其他类型的集体建设用地(此类需求正在不断增加)也存在着相似的法律模糊性。

(三) 中国土地改革面临的基本挑战

自2004年以来,国务院发展研究中心和世界银行通力合作,更加深入和全面地了解我国的土地问题。通过创新性的实地考察、定期的政策对话以及对相关国际经验的深层评估,致力于从多种角度加强对我国土地政策的战略性思考。

国务院发展研究中心和世界银行合作的一个关键性成果,是题名为《中国:土地政策改革与经济社会可持续发展——一个整体性行动框架》的报告。该报告以综合的方式阐述了合作以来所取得的主要经验教训,为未来改革提出了一系列具体的短期、中期和长期建议。与此同时,该报告也注意到,虽然迄今为止的土地改革有成效,但还不够完全彻底。存在着以下五个方面的基本挑战:

一是需要解决农村和城市土地制度的二元性以及国家对城市土地一级市场的垄断问题。我国土地政策的一个重要特征是:在对待城市土地和农村土地上一直存在严格区分。这两类土地隶属于不同的体制,并由不同的机构和规则所管理。此外,政府作为农地转为市地的唯一仲裁者,它拥有获得农村土地