



RESEARCH ON
RURAL-URBAN LAND
CONVERSION SYSTEM
IN CHINA

中国农地 转用制度研究

陈 伟◎著



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

陈 伟◎著

RESEARCH ON
RURAL-URBAN LAND
CONVERSION SYSTEM
IN CHINA



中国农地 转用制度研究



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

图书在版编目(CIP)数据

中国农地转用制度研究/陈伟著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5337 - 8

I. ①中… II. ①陈… III. ①农业用地 - 研究 - 中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 278724 号

中国农地转用制度研究

著 者 / 陈 伟

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心

(010) 59367004

电子信箱 / bianyi@ssap.cn

项目统筹 / 张志伟 王玉敏

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 张志伟 王玉敏 张文静

责任校对 / 刘广增 白桂祥

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 2 月第 1 版

印 次 / 2014 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5337 - 8

定 价 / 89.00 元

印 张 / 27.25

字 数 / 505 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 侵权必究



目 录

第1章 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究意义和目标	2
1.3 研究框架与主要观点	3
1.4 研究方法	10
1.5 关键概念	11
1.6 文献综述	13
1.7 本章小结	17
第2章 城市化进程与城市空间扩张	18
2.1 本章引言	18
2.2 城市化的基本内涵	19
2.3 世界城市化的历程与规律	22
2.4 中国的城市化与城市空间扩张	40
2.5 本章小结	56
第3章 行政垄断的中国农地转用制度	57
3.1 本章引言	57
3.2 转用基础：二元所有制与产权制度	59
3.3 转用框架：用途管制和计划管理	72
3.4 转用通道：从土地征收到土地出让	84
3.5 本章小结	87
第4章 中国特色的土地征收	88
4.1 本章引言	88
4.2 土地征收的理论与经验	88

4.3	中国征地制度的演进历程	113
4.4	我国征地的公益约束缺失	121
4.5	我国基于生存权的征地补偿	123
4.6	我国形同虚设的征地程序	144
4.7	本章小结	152
第5章	农地转用决策模型及绩效评价	157
5.1	本章引言	157
5.2	土地资源配置的理论框架	159
5.3	效率评价：土地资源利用低效	172
5.4	公平评价：土地增值分配失衡	195
5.5	农地转用制度运行的衍生影响	214
5.6	本章小结	221
第6章	土地征收与农民福利	225
6.1	本章引言	225
6.2	问卷设计与调查结果	225
6.3	失地农民的结构差异及其影响	229
6.4	失地农民感受与征地的“短期福利”影响	234
6.5	失地后的生活与征地“长期福利”影响	246
6.6	计量模型分析	251
6.7	本章小结	256
第7章	中国农地转用制度改革探索与思路	259
7.1	本章引言	259
7.2	地方改革探索与经验	259
7.3	改革的基础条件	283
7.4	改革的基本框架	287
7.5	改革基础：明晰集体土地产权	290
7.6	改革核心：农地市场流转与征地制度改革	298
7.7	本章小结	310

第 8 章 结语	312
8.1 本章引言	312
8.2 主要结论	312
8.3 创新之处	313
8.4 局限与不足	314
8.5 展望与寄语	315
参考文献	317
致 谢	330
附录 A	331
附录 B	342

第1章 绪论

1.1 问题的提出

中国正处于城市化的关键期，国家高度重视城市化战略，认为未来最大的发展潜力、最大的内需在城镇化，协调推进城镇化是成功跨越中等收入陷阱的基本手段，是实现现代化的重大战略选择（李克强，2012）。

城市化^①是一个复杂的社会转型与演进过程，包括一系列紧密联系的结构变化，涉及经济、政治、文化、人口、科技、环境和社会等诸多领域（诺克斯等，2011）。一般认为，城市化的标志主要包括三个方面，即人口比重变化、产业结构转型（工业化）和空间形态调整。其中，空间形态调整或者说土地城市化，是前两个方面的基础和保障，无论是人口城市化，还是工业化进程，都要以农村土地向城市转用为前提。解决好土地问题是工业化、城市化和农业现代化协调发展的关键。

近年来，随着城市扩张加快，围绕农地转用特别是征地的纠纷不断。在城市化快速推进和高增长的背后，无序的土地开发与大拆大建浪费了土地资源，危及粮食安全，破坏了生态环境；侵害了农民利益，扩大了收入差距，影响了社会公平；损害了政府形象，激化了官民矛盾，破坏了社会和谐。在城市化进程中有效控制农地转用的规模与速度，避免利益冲突过激，是各国面临的共同难题，在当下的中国，这一任务更为艰巨而紧迫。

农地转用是现行土地制度最坚硬的内核，是土地增值收益分配的中心与枢纽。在中国，政府在这一领域实施了全面干预，体现了浓厚的计划经济色彩，不仅以国际通行的用途管制来保护耕地资源，而且通过“所有制管制”锁定

^① 在本书中，除非政府讲话、报告或文件，笔者将主要使用“城市化”一词。

政府和资本主导的利益分配格局，作为土地名义所有者的农民则无力分享土地增值的盛宴。

改革开放后特别是近几年，国家和地方都在尝试改革探索，如以土地制度改革为核心的成渝统筹城乡综合配套改革，广东和江苏等地的集体建设用地流转，浙江的土地发展权交易试验。但总体而言，这些改革或者只是在原有制度框架下的边际调整，或因羁绊于现有制度而暂时搁浅或效果受限。

对于农地转用制度改革的方向与战略已经有了很多的研究和分析，社会各界、不同领域的学者从自己的视角出发，给出了各种各样的改革方案和政策建议。其中不乏真知灼见，但仍有一些关键问题有待回答。例如，在中国土地资源配置方面，政府和市场的定位究竟是什么？土地征收和农地市场化转用的边界如何划分？通过何种机制实现土地增值收益的合理分配，产权在其中发挥什么样的作用？如何确立农民主体地位？维护农民利益的切入点在哪？

1.2 研究意义和目标

基于上述理由，在我国城市化加快发展的背景之下，更深入系统地研究农地转用问题，构建一个科学、实用的分析框架，并提出一些可行的改革建议，具有较强的理论意义和现实意义。笔者希望本书提出的改革建议能兼顾三个目标，如图 1-1 所示。

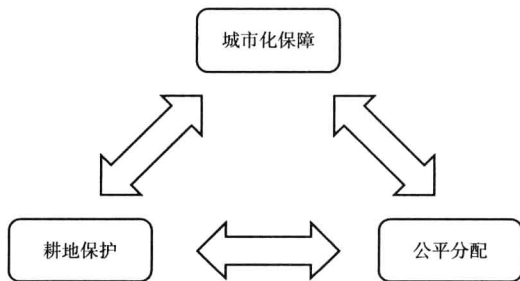


图 1-1 农地转用制度的三大目标

第一，能够为我国的城市化提供长期有效的空间保障，促进我国经济社会的平稳、较快、协调发展。

第二，能够保护耕地、林地及其他生态资源，推动土地的集约节约利用，

保障我国的粮食安全与可持续发展^①。

第三，能够顺利推进“人口城市化”，充分维护广大农民的正当利益，使其合理分享城市化过程中的土地增值收益，实现包容式增长。

1.3 研究框架与主要观点

在研究框架方面，本书分为四个层次：问题的提出、中国农地转用制度体系、农地转用（征地）决策模型及其影响、农地转用制度改革方案设计。接下来，笔者介绍一下本书的逻辑体系和主要观点（见图1-2），希望读者对本书的形成有一整体把握。

1.3.1 问题的提出（第2章）

笔者将农地转用问题放到中国城市化进程的大背景下进行分析。在第2章中，笔者首先研究了城市化的基本内涵，笔者在本书研究中将使用广义的城市化概念，从产业、人口和空间三个方面研究工业化、人口城市化和土地城市化的关系。接下来，本书分析了发达国家就上述三化之间的关系，得出的主要结论是：第一，发达国家的人口城市化出现于工业化的前、中期，目前已经基本结束，进入缓慢增长期；第二，土地城市化增长最快的是工业化后期和后工业化时期，目前增长势头依然较强，表现出长期持续增长的特征。

对照发达国家的城市化历程，笔者分析了中国“三化”之间的关系。通过对比，笔者发现了两个比较突出的特征：第一，中国的人口城市化较快增长时期出现在工业化的中、后期，目前仍处于快速发展之中，比发达国家滞后一个时期，笔者将其简称为人口城市化滞后于工业化（“第一个滞后”）；第二，改革开放以来，我国的城市建设用地面积增速与城市人口规模增速之比达到了1.7以上的高水平，远高于1.12左右的国际平均水平，也就是中国的人口城市化增速明显滞后于土地城市化（“第二个滞后”）。

上述两个“滞后”意味着在假定我国经济持续发展趋势延续、城市化战略不变的前提下，农民进城的压力更大，城市扩张的动力更强。笔者以2030年后我国城市化超过70%、新增城市建设用地超过2.5亿亩为假设，分析了

① 下文除非特殊说明，笔者用“维护粮食安全”指代“解决城市化用地所带来的各种负外部性问题”。

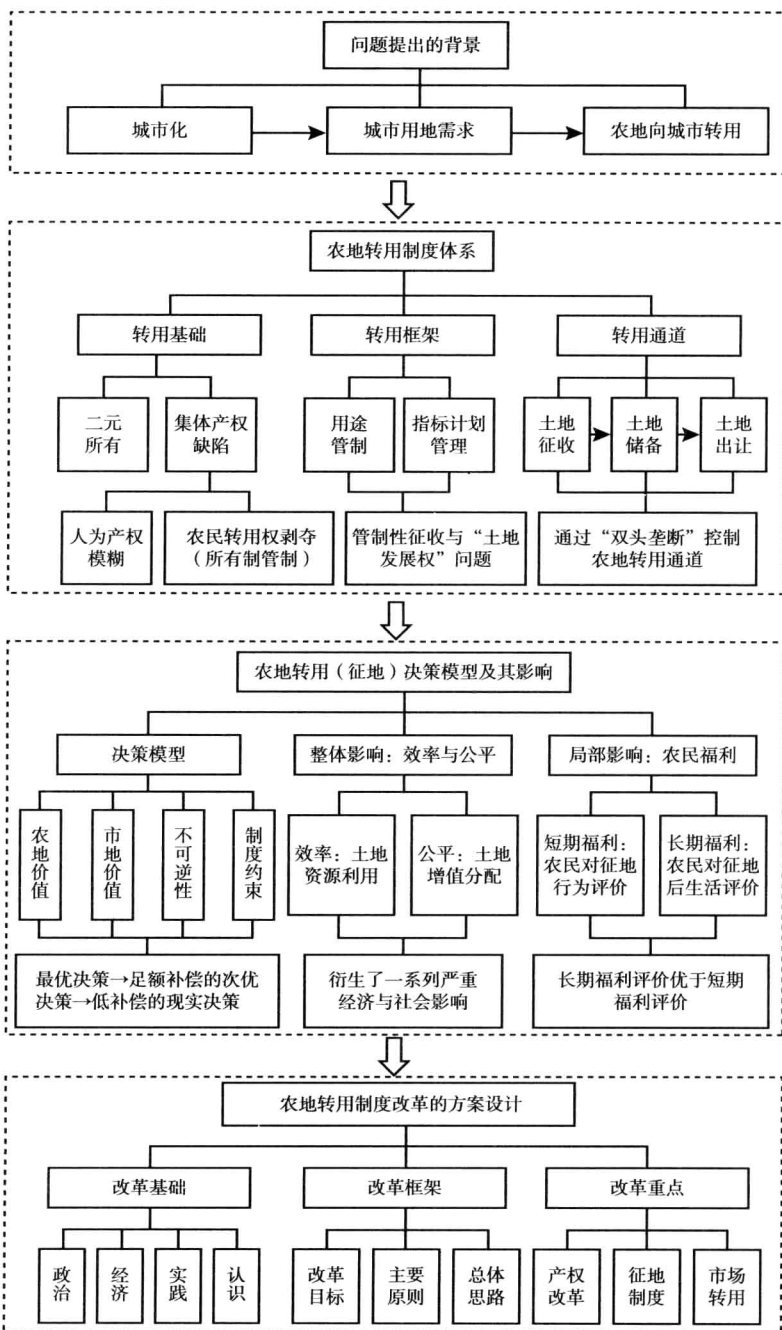


图 1-2 本书的逻辑框架与内容体系

我国城市化的土地资源保障问题,指出将有2亿亩以上的土地必须经过农地转用通道。处理好农地转用问题,对我国经济社会发展具有长期战略意义。但遗憾的是,到目前为止,这一问题日益严重,农地转用的土地制度供给滞后于土地资源供给(“第三个滞后”),加快研究和制订农地转用制度改革方案势在必行,而这就构成了本书的研究主题。

1.3.2 农地转用制度体系分析(第3章,第4章)

制度改革的前提是对现有制度的深入认识,这是本书第3章和第4章要完成的任务。笔者从转用的产权基础、管制框架和完成渠道三个方面对这种行政垄断的农地转用制度进行了分析。

对于中国的农地转用制度,笔者首先将其定性为“行政垄断”。行政垄断首先服从和服务于我国追求经济快速增长、“发展才是硬道理”的战略目标,其功能是为我国改革开放以来出口导向、投资驱动的高速经济增长提供土地资源保障;其次,行政垄断也是利益垄断,它使得土地相关利益被输送给部分既得利益群体。

在转用通道方面,土地征收、储备和出让构成了农地向市地转用的“三部曲”,同时实现了从集体所有向国家所有的“变性”。如前所述,在通道出口——国有土地出让环节,国家在不同程度上引入了市场竞争机制,在通道入口——集体土地征收环节,国家则主要按照“生存权补偿”的原则采用行政手段获取农地。由此形成了高额的土地纯收益。在“一出一入”之间,政府(主要是地方政府)成为“双头行政垄断者”。

在转用基础方面,我国实行的是城乡二元、完全公有的土地所有制,即国家所有和集体所有。为了实现行政垄断的目标,集体土地产权设置被“动了手脚”。首先,通过各种法律、法规和政策严禁农民自主转用,无论其是否符合规划用途。这就确保了政府对农地转用的独占性。其次,集体土地真实所有者或产权人被“有意模糊”了。模糊的农地产权归属使得政府通过征地手段垄断农地转用时受到的抵制大大减弱。在笔者组织的针对失地农民的征地问卷调查中,认为农村土地属于国家所有、集体所有和农民个人所有的比例分别是33%、25%和39%,此外还有人回答属于乡镇所有或说不清楚。

在转用框架方面,我国对农地转用采取了用途管制和计划指标的双重管理。前者为农地转用划定条框,规定了“转用于什么”,后者则对农地“何时转用、如何转用”提出了要求。对于用途管制,笔者重点关注了管制性征收问题,这一做法本来主要用于限制那些明显具有负外部性的情形,如环境污

染。但在中国，它却被广泛用于农地转用方面，对集体建设用地流转的限制是较为典型的管制性征收案例：虽然在用途上允许作为建设用地，但对其转让严格管制，从而使得该土地资产的大部分市场价值无法实现，从而构成了一种无形的征收。在转用指标管理方面，在既有的用途管制框架下，由于转用指标是在国务院或省级层面垂直分配的，这就导致了土地发展权在不同区域及农民之间的计划性配置。

在农地转用的制度体系中，土地征收是核心，是农地转用通道的“阀门”，是开启“农地转用增值之门”的钥匙。虽然用途管制和计划指标管理对地方政府转用农地构成了一定约束，但它远非抑制农地过度转用的“紧箍咒”，从农地到市地的“最惊险跳跃”还是发生在土地征收环节。为了深入研究土地征收制度，对比中外土地征收本质的差异，笔者在第4章专门对土地征收进行了介绍。笔者首先介绍了土地征收的理论基础与国际经验，然后对照分析了中国特色的土地征收制度。

在经济学理论层面，土地征收作为一种政府干预手段，其目的是解决市场失灵问题。在土地经济学中，这种市场失灵是由外部性和垄断问题引起的。对于那些符合公共利益但未必符合土地占有者私人利益的用地项目（可能是私人投资也可能是政府投资），完全依靠市场机制来解决土地公益，会面临两大问题：一是土地所有者分散化所带来的高交易成本问题；二是居于垄断地位的土地所有者漫天要价所带来的高时间成本问题。在法学理论层面，政府为了公共利益而占有私人财产的权利是一种“保留权力”或“衍生权力”。

但是，土地征收在解决了市场失灵问题后可能会带来新的问题，即政府失灵：不受控制的公权会过度扩张，从而导致不必要或不公正的征地发生，因此需要建立约束政府行为的新机制。公益限制、补偿限制和程序限制，是监督和制约征地权扩张的三个支柱，其中前两个方面是实体性内容，最后一个方面可视为配套手段。笔者通过中外对比研究，形成了以下几个观点：

（1）关于公益限制。发达国家的趋势是公益概念日益模糊，但公益审查日益严格。从各国的实践来看，自1514年现代意义上的财产征收制度诞生500年来，土地征收要符合公共利益这一限制总体呈现弱化趋势。公共利益的范围日益扩大、概念越来越模糊——从公共拥有，到公共使用，再到社会福利、公共意志和公共目的；与此相对应，土地征收的范围也不断扩大——招商引资、土地再分配等都被纳入美国的征地范畴。但在公益概念模糊化的同时，公益的审查程序却日益严格和完善。在笔者考察的美、德等发达国家中，公益审查最终需要立法机构完成，并广泛听取各方意见。在我国，对征地的公益限制采

用的是“征转合一”的做法，它有两个突出特征：第一，农地转用范围与征地范围完全等同，也就是说，非公益项目也要通过征收供地；第二，农地转用过程与征地审查过程合一，这说明只要符合上级政府用途管制指标管理规定，地方政府即可征地。总之，我国征地的公益审查机制几乎是完全缺失的。

(2) 关于补偿限制。发达国家的趋势是基于市场价值的公正补偿逐渐被广泛地采用。防止多数人借助民主机制实施对少数人的专制、维护分配正义、建立产权安全的稳定预期、消除财政幻觉（征地的低成本会减少政府财政支出压力从而倾向于扩大征地）等，都是出现这种转变的重要考量。征地补偿问题是目前中国征地制度的最突出矛盾，表现为四个特征：第一，在补偿原则上，我国采用的是“农民生活水平不降低”这样一种“生存权”补偿，这种补偿是基于经济优先发展需要设定的，出发点不是维护土地产权所有者——农民的利益；第二，补偿标准与水平不一，征地用途的公益性、地区或区位差异以及个体差别都可能带来不同的补偿结果，并且这种土地利益分配往往是不公平的；第三，征地补偿方式的多样化，除了货币补偿以外，还有留地、就业、住房、社保等其他补偿方式，但多数情况下，其出发点是政府利益的最大化，并由此加剧了政府的财政幻觉；第四，征收对象模糊，它源于我国集体土地产权的模糊性，导致了征地补偿分配过程中的内耗与矛盾。

(3) 关于程序限制。程序限制是确保征地不偏离公共利益轨道、实现公正补偿的重要保障。它包括两个方面的内容：一是利用不同机构之间的力量制衡来控制行政机构的行为，实现公权力之间的相互监督；二是通过正当程序维护公民的知情权和参与权，通过公民和社会的监督抑制行政权扩张。在那些行政力量主导土地征收（如中国香港）甚至是低补偿（如新加坡）的经济体中，完善的征收程序具有特别重要的意义。虽然从表面上看，我国的征地程序“流程”清晰，甚至还规定了被征地农民的知情权和参与权。但深入到细节，通过与法治国家的比较可以看到，这些所谓的流程规定难以发挥多大实效。

1.3.3 农地转用决策模型及其影响（第5章，第6章）

在分析现行农地转用制度体系的基础上，本书接下来关注的是政府农地转用决策过程及其影响。虽然2010年以来，国家加强了土地的用途管制和指标管理（发挥着部分的公益限制职能），抑制了地方政府过快转用农地，但从以往的情况来看，实际收效甚微。一旦征地问题解决了，其他方面便可以畅通无阻，因此，农地转用决策模型在很大程度上等同于征地决策模型。在概念模型分析的基础上，笔者主要从两个视角分析了农地转用制度运行所带来的影响：

一是整体影响，主要从土地资源利用角度分析效率影响，从土地增值分配角度分析公平性影响；二是局部影响，重点是分析征地行为对农民短期福利和长期福利的影响。本书第5章将讨论农地转用决策模型及其整体影响，对于征地对农民福利的影响将放在第6章介绍。

考虑四个变量的转用决策分析模型。在土地资源利用的分析中，笔者以“地方政府”为决策主体，提出了政府农地转用（同时也是征收）决策的分析模型。在该模型的分析中，笔者引入了四个决策变量：农地价值、市地价值和不可逆风险以及建立前文转用制度框架上的管制手段（特别是用途管制和指标管理，假设为“外生变量”）。农地的边际价值是农地转用的边际成本，而市地边际价值是这一转用的边际收益，转用决策将依据边际收益等于边际成本作出。高估市地价值、低估农地价值、轻视不可逆风险以及转用制度框架的“软约束”，都是导致地方政府过度征地的重要因素。

效率评价：过度征地导致了土地资源低效利用。这一影响主要分为四个方面：一是耕地的过快减少；二是城市建设用地（建成区面积）过快增长带来的粗放利用问题；三是工业用地的大量圈占和低效利用问题；四是集体建设用地闲置与无序开发。此外，笔者还利用已有的研究成果对城市土地闲置所带来的农地价值损失进行了评估，得出的初步结论是我国每年因此而损失的农地价值高达1575亿元，大量的房屋闲置也带来了近267亿元的农地价值损失。

公平性评价：土地增值分配的严重失衡。笔者将土地增值区分为人工增值和自然增值两部分，指出围绕涨价归属问题的争论主要针对的是自然增值。笔者认为，以维护农民利益为出发点、公私兼顾应该是一种比较现实的选择。接下来，笔者对我国土地增值收益分配进行了量化研究，提出了“三次增值”的分析框架，即土地使用权出让环节的增值（首次增值）、土地使用权占有环节的增值（二次增值）、土地使用权转让环节的增值（三次增值），分析了不同环节（尤其是前两个）的增值收益分配结果。本书对首次增值和二次增值的定量分析结果显示：2009~2012年，农地转用作出直接“贡献”的失地农民所得到的征地补偿规模不到土地前两次自然增值的1/3；他们在两次自然增值中（约为12万亿元）从“土地财政”和“公共财政”中间接分享的比例，大约在5000亿元以内，仅相当于3.1%。

制度衍生影响广泛。第5章的最后，笔者对我国农地转用制度的衍生影响进行了简要分析。笔者分析了其中的两个方面，一是宏观经济模式的制度性畸形，二是社会管理的制度性失序。

征地行为引发农民不满。本书第6章是对征地问卷调查结果的分析，目的

是从农民感受评价的角度分析征地行为对农民福利的影响及其决定因素。笔者将农民福利分为短期福利和长期福利两种。

从结果上看,农民对征地的短期福利影响评价显著低于长期福利影响评价。前者的评价分值为3.11,后者分值为4.11;并且,对后者的评价结果较为统一,方差仅为2.73,而前者则达到了3.77。这似乎意味着虽然征地过程可能是痛苦的,但征地最终还是让农民的生活状况略有改善(超过了4分的中间评价)。笔者认为,由于调查统计方面的问题及评价对象模糊,对此结果应保持谨慎乐观态度。

从结构性因素来看,失地农民所在地区、年龄结构、学历因素、家庭收入(人均家庭收入)、户籍类型和劳动力占比都对征地满意度产生较大影响。从计量分析结果来看,征地补偿水平是影响农民征地满意度的最主要原因,其次是征地程序公开透明,公益性判断相对居于次要地位。

1.3.4 农地转用制度改革方案设计(第7章,第8章)

本书第7章旨在对我国农地转用制度改革提供一个框架性方案。由于农地转用制度改革涉及的领域广、层次深,笔者只能说是结合自己的一点思考就其中的一些关键问题提出可能的解决思路。这部分的研究分为三个部分:一是对改革基础条件的分析;二是提出改革的整体框架;三是就改革的重点问题进行较为深入的探讨。

改革的时机已经成熟。虽然各界普遍认识到了现行农地转用制度存在的问题,但对土地制度改革的基础条件是不是具备,改革动力是不是强大仍存在较大分歧。笔者认为,正确客观的态度应该是:如此重大的改革不可能没有风险,但也不能高估困难,要看到有利条件。为此,笔者从改革的政治基础、经济基础、经验基础和认识基础四个方面分析了改革所面临的一些有利条件,同时回应了一些常见的担心、澄清了一些“伪问题”。这就回答了农地转用制度“能不能改”的疑问。

以维护农民正当土地权益为纲。在分析改革形势的基础上,笔者提出了改革的基本框架。首先,农地转用制度的改革应该以“三个有利于”为目标,即有利于城市化的顺利推进、有利于土地资源的高效利用、有利于土地增值的合理分配。其次,改革应以“维护农民正当土地权益”为纲,统筹协调利益分配。最后,笔者提出了市场化导向的农地转用制度改革思路,按照“十二五”奠定框架、“十三五”初步建立的阶段目标加快推进。

以明晰集体土地产权为基础。在产权改革方面,笔者借鉴成都土地改革“还权赋能”,提出了“均权赋能”的确权方针。它包含三个主要方面:一是明确产权具体归属主体,以消除产权模糊;二是明确产权本身的内涵,特别是赋予农民农地转用权;三是均衡土地产权在不同地区、农民之间的配置。

以“两手抓”为基本战略。两手抓是指一手抓征地制度改革,一手抓农地市场化转用。征地制度改革与农地的市场化转用是同一个硬币的两面,两者存在着此消彼长的替代关系,两个方面的改革必须同时推进。对此,笔者从八个方面提出了改革措施,它们具备三个基本共性:一是以市场化为导向,对政府行为进行有效限制;二是符合我国国情,能够“嵌入”到现有的政治经济和社会架构之中;三是以城市化进程为视角,以农民权益为分析基点,强调利益上的统筹兼顾和措施上的综合配套。

上述改革框架只是笔者在文献分析和实际调研基础上的一些构想,很难说系统全面、完全兼容,因此需要在以后的研究中验证、修订、深化和完善。

本书第8章对全书进行了总结。笔者在这部分总结了全书的分析思路,指出了本项研究的突破之处与主要不足,并对下一步研究进行了展望和部署。

此外,在本书的最后还附有笔者近年来的一些调研成果和专项研究成果,供感兴趣的读者参阅。

1.4 研究方法

本书具有较强的应用指向,涉及政治经济学、福利经济学、制度经济学、法经济学、计量经济学等诸多领域的理论,体现了较强的学科交叉特性。具体而言,本项研究采用的研究方法具有四个特色。

第一,注重中外制度比较。在农地转用制度分析方面,笔者非常注重制度比较,尤其是在征地制度研究中,笔者对征地制度的起源、征地范围、征地补偿和征地程序都进行了深入细致的比较,并运用了大量美国司法判例分析。从中可以清楚地看到中外制度差异。

第二,大范围调研交流。本书实际上是过去5年笔者研究成果的集成,在过去5年中,笔者就土地制度及与之相关的城乡统筹、城市化战略、户籍制度改革、房地产等问题,曾经前往重庆、江苏、四川、安徽、上海、浙江、北京、河北等地调研,并与国土资源部、国家发展和改革委员会、国务院发展研究中心等部门的官员和专家进行了广泛的交流。文中的不少材料都来自笔者的第一手分析。

第三,大规模问卷调查。为了真正了解农民如何看待征地问题,笔者从2011年开始着手安排问卷调查活动,最终于2013年1~3月完成了问卷发放和400份左右问卷的回收,问卷来自17个省份。以笔者见到的文献而言,这是迄今为止针对征地制度改革覆盖面最广的非官方调查之一。从总体上看,问卷调查达到了预期效果,印证了笔者设计问卷时的一些假说,同时也发现了一些新问题。

第四,注重定量分析。由于实用性较强,在本项研究中,笔者尽量避免空洞的制度说教,而是尽量以数据为支撑。例如,在城市化部分,笔者广泛搜集和查阅了世界银行、经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation Development, OECD)、联合国开发计划署等国际机构的数据库,以及美国(美国农业部、美国统计局、美国人口普查局)、日本(日本统计局)、韩国(韩国统计局)等机构的网站。又如,为研究土地增值收益分配问题,笔者对财政部、国土资源部不同年份的土地出让收入和房地产数据进行了细致的分解和拼接。

1.5 关键概念

(1) 城市化(urbanization)。城市化是复杂的经济社会发展与转型过程,主要涉及产业、人口、空间和价值四个方面的结构性变化。其中,产业结构的变化也被称作“工业化”,在多数情况下与城市化并列提出。由于城市化进程中的价值观念转型多属于社会学研究范畴,因此,本书主要分析前三个方面的变化关系,也就是产业城市化(工业化)、人口城市化和空间城市化之间的互动。其中,人口城市化是分析城市发展水平和阶段的主要维度和衡量标准。在我国,为了强调“小城镇”发展的重要性,官方使用了“城镇化”的概念。

(2) 农村土地(rural land)。从广义上讲,农村土地是指农村地区的土地,在用途上包括农村地区的农用地和建设用地,在所有制上包括集体所有的农村土地和国家所有的农村土地。但是,对于什么是城市化地区和农村地区,目前并没有十分清楚的划分,因此,农村土地的边界不可能十分清晰。从狭义上讲,农村土地是指分布于广大农村的农业用地,这也是《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)所使用的概念:“农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。”在本书中,笔者套用《农村土地承包法》的