

2014年四川省研究生教育改革创新项目

——博士学位授权学科创新提升计划“马克思主义理论一级学科创新提升计划”

罗浩轩 / 著

中国农村土地节约集约利用研究

· 以城乡一体化为视域 ·

2014年四川省研究生教育改革创新项目

——博士学位授权学科创新提升计划“马克思主义理论一级学科创新提升计划”

罗浩轩 / 著

中国农村土地节约集约利用研究

· 以城乡一体化为视域 ·



四川大学出版社

责任编辑:余 芳
责任校对:周 艳
封面照片摄影:周 宇
封面设计:阿 林
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地节约集约利用研究:以城乡一体化为
视域 / 罗浩轩著. —成都:四川大学出版社, 2017. 7
ISBN 978-7-5690-0952-1

I. ①中… II. ①罗… III. ①农村—土地利用—研究
—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 183958 号

书名 中国农村土地节约集约利用研究

——以城乡一体化为视域

ZHONGGUO NONGCUN TUDI JIEYUE JIYUE LIYONG YANJIU
—YI CHENGXIANG YITIHUA WEI SHIYU

著 者 罗浩轩
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5690-0952-1
印 刷 四川永先数码印刷有限公司
成品尺寸 148 mm×210 mm
印 张 11
字 数 305 千字
版 次 2018 年 2 月第 1 版
印 次 2018 年 2 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元



◆ 读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆ 本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆ 网址:<http://www.scupress.net>

版权所有◆侵权必究

谨以此书
献给我的导师王国敏教授



内容提要

马克思主义中国化，一言以蔽之，就是将马克思主义的基本原理和中国革命与建设的实际情况相结合，从而找到适合中国国情的社会主义革命和建设道路。中国共产党在九十多年的奋斗历程中，始终高度关注农业的改造、农村的发展、农民的富裕，始终将农业、农村和农民问题与中国革命、建设及改革大业紧密结合。寻求“三农”问题的破解之道，既是马克思主义中国化的重要理论任务，又是马克思主义中国化不可回避的实践目标。

为什么在城乡一体化背景下，我国农村土地资源利用问题十分突出？这是因为，首先，长期以来，“人口多、底子薄”的国情决定了我国土地资源严重匮乏的状况。据统计，扣除必须保护的耕地和已有的建设用地，我国未来能够用于工业化、城镇化开发的土地只有28万平方千米。其次，进入21世纪以来，我国经济持续高速发展，工业化、城镇化水平显著提高，城乡一体化进程不断加快。在这样的背景下，建设用地需求激增，大量土地从农业部门转向非农业建设部门，使我国农村土地资源面临严峻挑战。第三，我国大量的农村土地存在粗放、低效利用的现象——农用地细碎化严重，农村住宅大量空置，耕地质量普遍不高。建设用地的扩张和农村土地粗放利用、低效利用并存，加剧了城乡一体化快速发展时期我国土地资源稀缺的问题。

“节约集约用地”一直是我国土地资源利用的基本原则。2005

年，国务院提出“为了全面落实科学发展观、改变传统的土地利用模式”，要以“节约和集约利用土地为核心”。2008年颁布的《全国土地利用总体规划纲要（2005—2020）》明确将“节约集约用地”作为指导原则。农村土地担负着确保国家粮食安全和为其他生产部门提供农业原料的重任，还是数以亿计农村居民的居住场所。因此，农村土地利用也必须严格遵循“节约集约用地”原则。农村土地节约集约利用有利于解决城乡一体化进程中我国土地资源约束问题。当前，在城乡一体化背景下，我国要促进什么样的农村土地节约集约利用，以及怎样促进农村土地节约集约利用，成为我们必须面对和回答的问题。为了回答这个问题，我们首先要对我国农村土地节约集约利用状况进行评价。

为此，本书构建了评价模型。该评价模型将经济社会发展水平内化在了农村土地节约集约利用范畴中：在经济社会发展水平比较低的时候，农村土地节约集约利用工作做得再努力，也只是低水平的；只有在高度发展的经济社会条件之下，才能有更高水平的农村土地节约集约利用。实证分析也表明：但凡经济社会发展水平高的地区，农村土地节约集约利用的程度就比较高；经济社会发展水平低的地区，农村土地浪费和粗放利用的情况就比较突出。

评价模型还发现了经济社会发展同农村土地节约集约利用的动态关系：当工业化、城镇化发展加速时，农村土地节约集约利用的压力就会增大；当工业化、城镇化发展速度减缓时，农村土地节约集约利用的压力就会减小；如果工业化、城镇化陷于停滞状态，也就无所谓促进农村土地节约集约利用了。农村是从事农业生产的主要场所，模型评价结果体现了“要促进农村土地节约集约利用，关键是要推动农业发展”的观点。这里的“农业发展”也包括由农业发展所带动的农产品加工业、农村金融等农业社会化服务体系的发展。

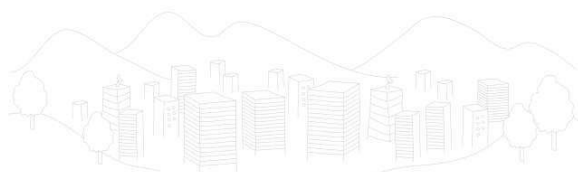
城乡一体化是发展中国家步入现代化进程的必经之路，它既是

合理的现代化目标，又是一种有效的手段。本书进一步考察了城乡一体化作为一个现代化目标对农村土地节约集约利用提出的要求：①在农业优先的前提下要求趋同的城乡土地利用效率；②在产业结构升级进程中要求合理的城乡土地利用结构；③依法治国背景下要求统一的城乡土地利用方式。

为了更好地寻求促进农村土地节约集约利用的制度变迁和政策改进依据，本书分别选取了英国、德国、日本等地形、地貌特征和经济社会背景不同的国家作为研究对象，探讨这些国家的农村土地节约集约利用的经验。这三个国家各有可资借鉴之处：英国是工业化、城镇化最早的国家，被誉为世界城市化的“试验基地”。英国关于土地保有权的权能设定、征地制度的法律和程序设置、土地登记制度的效率以及《城乡规划法》的内容都值得我们借鉴。德国是众多经济发达国家中在农村土地节约集约利用的相关法律和政策制定实施方面最为完善的国家之一。同时，德国农业现代化水平高、农业教育体系完备，是我们学习的榜样。日本地形、地貌复杂，土地资源稀缺，与我国同属东亚文化圈，其农地保有合理化事业、认定农业者制度和农事组织合法人制度等制度，集落营农组织的组织模式，依据不同历史状况制定的国土利用规划，以及农业农村土地整备事业等方面的经验都值得我们学习。

我们认识事物的目的，就在于依据自身的需求和事物的运动规律改造事物本身。因此，我们遵循以农业优先为前提、以市场机制为核心、以城乡一体化为目标、以保护农民利益为关键的基本要求，基于“制度重构-政策再造”的构建思路，提出了促进我国农村土地节约集约利用的具体对策。“制度重构”包括：①变革农村土地承包制度。主要是在法律上确认农村土地承包经营权的“长久不变”，赋予承包经营权完整的物权权能。②统一城乡建设用地市场。在法律上允许在集体土地上设立建设用地使用权，对集体建设用地出让金的分配做出明确规定，出台《农村集体经营性

建设用地使用权流转管理办法》指导集体经营性建设用地上市，区别对待“小产权房”。③改革现有的征地制度。有效界定“公共利益”，设定公正的征地程序，建立合理的补偿机制。“政策再造”首先提出了政策的方向，在具体论述每个方向时提及了多个方面的具体政策，包括：①引导农用地规模化利用。该政策方向涉及新型农业经营主体培育、农用地流转方式创新等方面。②大力发展县域经济。这一政策方向囊括了关于“立足自身特色资源，寻找产业支撑”“加强资本介入力度，创新产城融合模式”“简政放权，推进‘省管县’行政管理体制改革”等政策建议。③提高政府对农业农村的投入力度。未来应该着力加强农村基础设施建设，完善农业保护政策体系。④深度挖掘农业农村人力资源。提出了深化农业院校改革、优化农业教育布局和建立农业从业人员更替机制等建议。



目 录

导 论

一、研究背景和研究主线·····	2
(一) 研究背景 / 2	
(二) 研究主线 / 7	
二、可能的创新点·····	7
三、国内外研究现状·····	9
(一) 国外研究现状 / 9	
(二) 国内研究现状 / 13	
四、研究基本框架和主要内容·····	21
(一) 基本框架 / 21	
(二) 主要内容 / 27	

第一章 农村土地节约集约利用的理论基础和历史回顾

一、农村土地节约集约利用的内涵特征·····	29
(一) 农村土地节约集约利用的内涵 / 30	
(二) 农村土地节约集约利用的特征 / 37	
(三) 农村土地节约集约利用的分类 / 45	
二、农村土地节约集约利用的一般相关理论·····	51
(一) 农村土地节约集约利用的地租理论基础 / 51	
(二) 农村土地节约集约利用的区位理论基础 / 60	



- (三) 农村土地节约集约利用中的土地报酬递减规律和土地规模利用原理 / 62
- (四) 农村土地节约集约利用的产权理论基础 / 73
- 三、中华人民共和国成立以来我国农村土地利用的制度和政策回顾··· 78
 - (一) 国民经济恢复时期和社会主义改造时期 / 79
 - (二) 社会主义建设时期 / 82
 - (三) 改革开放以来至党的十六大 / 86
 - (四) 党的十六大以来 / 89

第二章 我国农村土地节约集约利用测评

- 一、农村土地节约集约利用评价方法选择····· 93
 - (一) 土地节约集约利用评价方法分析 / 93
 - (二) 农村土地节约集约利用评价方法选取 / 99
- 二、农村土地节约集约利用评价指标体系构建····· 103
 - (一) 评价指标体系的分析 / 103
 - (二) 评价指标体系的选择 / 106
 - (三) 评价指标的选取及其意义 / 112
- 三、我国农村土地节约集约利用水平测算····· 127
 - (一) 农村土地节约集约利用指标的因子分析 / 127
 - (二) 农村土地节约集约利用指标的因子得分及其评价 / 130
 - (三) 指标的赋权及我国农村土地节约集约利用综合评分 / 133
 - (四) PSR系统协调调度测算及评价结果分析 / 137

第三章 现阶段农村土地节约集约利用的制度基础和政策分析

- 一、我国农村土地节约集约利用的制度基础····· 143
 - (一) 农村土地使用制度 / 144
 - (二) 农村土地流转制度 / 149
 - (三) 农村土地征收制度 / 155
- 二、促进我国农村土地节约集约利用的政策引导····· 157
 - (一) 实施最严格的耕地保护政策 / 157

(二)	建立稳定的农业农村投入增长机制 / 160	
(三)	出台优化土地资源配置的农业战略布局规划 / 167	
(四)	构建新型农业经营体系的相关政策 / 171	
三、	促进我国农村土地节约集约利用的实现手段·····	173
(一)	制定土地利用规划 / 173	
(二)	实施最严格的土地用途管制制度 / 179	
(三)	推进农村土地整治 / 182	

第四章 城乡一体化视域中农村土地节约集约利用实践

一、	近年来我国农村土地节约集约利用取得的成绩·····	190
(一)	耕地保护成果丰硕 / 191	
(二)	农业资本不断深化 / 193	
(三)	农村土地整治机制形成 / 196	
(四)	农村土地利用方式变革 / 198	
二、	城乡一体化进程中农村土地节约集约利用面临的困境·····	200
(一)	粮食供给潜力与农村土地节约集约利用关系的问题 / 201	
(二)	过度依赖土地财政的财税体制对农村土地节约集约利用的影响 / 205	
(三)	现行土地使用制度与促进农村土地节约集约利用产生的冲突 / 208	
(四)	城乡发展不平衡对农村土地节约集约利用的制约 / 212	
三、	城乡发展一体化对我国农村土地节约集约利用提出的要求·····	218
(一)	农业优先前提下城乡土地的投资回报率趋同 / 218	
(二)	产业结构升级进程中合理的城乡土地利用结构 / 220	
(三)	依法治国背景下统一的城乡土地使用制度 / 224	

第五章 国外农村土地节约集约利用的经验与启示

一、	美英国家农村土地节约集约利用——以英国为例·····	228
(一)	英国促进农村土地节约集约利用的制度基础 / 228	
(二)	英国促进农村土地节约集约利用的政策引导 / 234	
(三)	英国促进农村土地节约集约利用的手段 / 236	



(四) 经验与启示 / 237	
二、 欧陆国家农村土地节约集约利用——以德国为例·····	242
(一) 德国促进农村土地节约集约利用的制度基础 / 243	
(二) 德国促进农村土地节约集约利用的政策引导 / 247	
(三) 德国的农村土地整理 / 253	
(四) 经验与启示 / 256	
三、 东亚国家农村土地节约集约利用——以日本为例·····	262
(一) 日本促进农村土地节约集约利用的制度基础 / 262	
(二) 日本促进农村土地节约集约利用的政策引导 / 267	
(三) 日本农业农村整备事业 / 271	
(四) 经验与启示 / 274	

第六章 我国农村土地节约集约利用的制度重构和政策再造

一、 制度重构·····	281
(一) 变革农村土地承包制度 / 282	
(二) 统一城乡建设用地使用制度 / 286	
(三) 改革征地制度 / 290	
二、 政策再造·····	295
(一) 引导农用地规模化利用的相关政策 / 296	
(二) 大力发展县域经济的相关政策 / 300	
(三) 提高政府农业农村投入力度的相关政策 / 305	
(四) 深度挖掘农业农村人力资源的相关政策 / 313	

结论与展望

一、 结论·····	321
二、 展望·····	323
参考文献·····	325



导 论

马克思主义中国化，就是“把理论用到实际上去，用马克思主义的立场、方法来解决中国问题，创造些新的东西”，如果“只有一般的理论，不用于中国的实际，打不得敌人”¹。“三农”问题是我们党长期以来关注的“中国问题”，而土地问题又是这一问题的核心。中共创始人之一李大钊曾经说过：“我们中国是一个农国，大多数的劳工阶级就是那些农民。他们若是不解放，就是我们国民全体不解放；他们的苦痛，就是我们国民全体的苦痛；他们的愚暗，就是我们国民全体的愚暗；他们生活的利病，就是我们政治全体的利病。”²毛泽东曾说：“无产阶级要想领导革命走向胜利，就必须派遣自己的先锋队深入农村，发动农民……只要无产阶级领导农民解决了土地问题，就能获得农民的支持，取得对农民的领导……”³

在党的领导下，中华人民共和国经过土地改革和社会主义改造，将农村土地封建所有制转变为农村土地集体所有制，已经从生

-
- 1 中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第二卷），北京：人民出版社，1993年，第408页。
 - 2 中国李大钊研究会编注：《李大钊文集》（第二卷），北京：人民出版社，1999年，第287页。
 - 3 中共中央文献研究室编：《毛泽东选集》（第一卷），北京：人民出版社，1991年，第15页。



产关系上基本解决了农民的土地问题。然而，由于我国的农村土地公有制是建立在落后生产力基础上的，再加之社会主义建设过程中遇到的重大曲折，使我国在生产力层面的土地资源利用问题一直未能很好地解决；在生产关系层面上，尽管改革开放以后以社会主义市场经济体制为导向的改革在很大程度上理顺了国家、集体和农民之间的关系，激发了广大农民的生产积极性，但目前关于土地使用权、分配权和处置权的权利设定还有待进一步深化。

一、研究背景和研究主线

英国古典经济学家威廉·配第曾经说过：“土地是财富之父，劳动是财富之母。”马克思认为，土地是社会财富的原始形成要素之一。土地资源对社会发展起着至关重要的作用。改革开放以来，我国经济高速发展，在取得举世瞩目成就的同时，土地资源日益稀缺的问题已成为制约我国城乡一体化发展的瓶颈。然而，与此相对应的是，我国经济的长期发展是建立在包括土地资源在内的各类资源粗放、低效利用基础上的。因此，在这样的背景下，如何通过土地资源的节约集约利用，优化城乡用地结构，促进新农村建设和城乡统筹发展，就成为不容回避的问题。

（一）研究背景

我国城乡二元经济结构问题由来已久，2002年党的十六大针对

城乡二元经济结构的问题，将“统筹城乡经济社会发展”¹作为全面建设小康社会的重要任务提出。2003年党的十六届三中全会第一次正式使用“科学发展观”的概念，并提出了“统筹城乡发展”的要求。2007年党的十七大在统筹城乡发展的基础上，又提出了“形成城乡经济社会发展一体化新格局”的目标。2008年党的十七届三中全会明确提出了“构建城乡经济社会发展一体化体制机制”。这一提法表明，党中央对“城乡经济社会发展一体化”的认识不再局限于作为统筹城乡发展战略的目标，而是上升为一种解决城乡二元经济结构问题的根本体制机制，它是目的和手段的统一，是党对城乡一体化问题认识的深化的体现。2012年党的十八大更是将“推动城乡发展一体化”作为“加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式”的一项单独举措提出，并深刻指出了“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”这一论断。2017年党的十九大提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，并将其置于“乡村振兴战略”的关键位置，进一步体现了党中央转变城乡二元结构的决心和思路。

从历年的政府工作报告中可以清晰发现，“统筹城乡发展”的重心始终在农村，“城乡一体化”的提法也总是与促进社会主义新农村建设、解决“三农”问题相联系。这一倾向最初体现在“十二五”规划关于“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”的要求中。此后，在党的十八大报告中又在“三化”同

1 “经济社会”一词来源于马克思《〈政治经济与批判〉序言》中的“经济社会形态”概念，其德文是“Ökonomische Gesellschaftsformation”。马克思在使用这一概念时，把“经济”一词突出出来，旨在强调物质生产这种强制性的经济力量对社会形态的塑造有决定性的影响。这一理解沿用至今，特别是改革开放以来，党和国家的重要文献经常使用“经济社会”一词来表述我国“经济-社会”的结构性变化。



步推进的提法上加入了“信息化”，并变同步推进为“四化”同步发展，即“工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。党的十九大将“四化同步”作为新时代中国特色社会主义思想的基本方略的内容再次强调。“四化”同步发展意味着农业现代化问题是在推进城乡一体化过程中必须解决的；同时，农业现代化问题又不能孤立解决，农业现代化的实现必须与推进城乡一体化相联系。因此，对“三农”问题的研究，我们也不能仅仅将视角局限在农业、农村和农民本身，否则难以找到合理而具有可操作性的对策。

著名农业经济学家牛若峰早在2003年就以《城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径》为题发表过一篇论文，他在文章中指出，“三农”问题相互联系，也有区别，但在不同情况下有主次之分：“从长期看，从根本上说，农民问题应当是‘三农’问题的中心，农民问题的核心则是土地问题。”¹牛若峰这篇文章的题目，后来被完整地采纳进了党的十八大报告中。党的十九大将升级版的“城乡融合”摆在乡村振兴战略的关键位置，进一步确证了二者的关系。这意味着，通过推动城乡一体化发展解决“三农”问题已经成为学界普遍共识，并上升为我国的最高决策。而这一决策的落脚点无疑就是要解决农村土地问题。

当前，我国农村土地面临以下几个亟待解决的问题：

一是农地细碎化问题。我国耕地形态细碎、凌乱，田坎、沟渠、田间道路的比例分别超过集约化水平中等国家的1倍、1.5倍和2倍以上，如将上述三项用地集约化水平提高到中等国家的一半，

1 牛若峰：《城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径》，载《论城乡统筹发展与政策调整——城乡统筹发展与政策调整学术研讨会论文集》，2003年，第191页。

可增加有效耕地近1亿亩。¹有资料显示，2003年，中国农户家庭平均土地经营规模为7.517亩，户均拥有地块为5.722块，平均每块面积为1.314亩，在有些地区，农地细碎化问题更加突出。²

二是农村大量住房问题空置。随着每年大量农村劳动力由农村向城镇转移，农村出现了大量闲置住房。以位于山东省的一个典型村庄赵庄为例，该村2010年有住户295户，但其中111户的住房处于闲置状态，占该村总户数的38%。³从全国范围来看情况也不容乐观，根据九三学社的报告，当前农村住房空置率高达1/4，且宅基地占地面积仍以每年1%的速度在增长。同时，农村住房陈旧、布局零乱，基础设施和公共服务不足，严重影响了“三农”问题的解决。

三是耕地质量偏低问题。根据国土资源部2009年发布的《中国耕地质量等级调查与评定》，全国耕地质量平均等别为9.80等，等别总体偏低。优等地、高等地、中等地、低等地面积占全国耕地评定总面积的比例分别为2.67%、29.98%、50.64%、16.71%。全国耕地低于平均等别的10至15等地占调查与评定总面积的57%以上；全国生产能力大于1 000公斤/亩的耕地仅占6.09%。中国耕地质量总体明显偏低。⁴与耕地质量偏低相伴随的是耕地污染问题。中国农业科学院的研究表明，目前我国农业面源污染引起的水域富营养化程度和广度已经远远超过发达国家。我国污染土壤已占耕地面积的1/5，污染最严重的耕地主要集中在耕地土壤生产性状最好、人口

-
- 1 国土资源部：《〈国务院关于严格城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知〉解读文章汇编》，北京：中国经济出版社，2011年，第10页。
 - 2 李功奎、钟甫宁：《农地细碎化、劳动力利用与农民收入——基于江苏省经济欠发达地区的实证研究》，载《中国农村经济》，2006年第4期，第42页。
 - 3 唐敏：《纠偏城乡土地“失衡”》，载《瞭望》，2010年第47期。
 - 4 国土资源部：《中国耕地质量等级调查与评定》，2009年。