

农地非农化过程中农民土地权益保护

——基于产权经济学的研究

刘 愿 著

2012 年夏

本研究获华南师范大学经济与管理学院学术发展基金及教育部人文社会科学研究青年基金项目（09YJC790099）的资助。

“如果认为国家的决定比个人的权利重要，那很可怕。”

——热田夫妇（日本成田机场“钉子户”）：《热田照的故事——三里冢斗争史》，2002年。

内容摘要

在经济发展过程中，中国城乡差距不断扩大，农民土地权益受损及耕地流失问题在农地转用过程中日趋严重，“三农”问题成为中国经济可持续发展的一大瓶颈。由此引发的关于中国农村土地制度改革的争论分为三派观点。第一种观点主张维持现行土地制度，通过提高土地征用补偿标准、将失地农民纳入社会保障体系、赋予农民土地发展权等途径保护农民土地权益。第二种观点基于南海土地股份制的实践，主张打破农地转用的国家垄断，允许农村集体建设用地使用权入市流转。第三种观点认为中国“三农”问题的症结在于农民并不真正拥有土地产权，改革的方向是土地私有化。

本书的中心观点是，由于现行土地制度存在的缺陷，在农地转用过程中农民的谈判能力较弱，其土地权益容易遭受地方政府和集体的侵害；切实保护农民土地权益，必须切实改革我国农村土地产权制度尤其是现行的农地转用制度。本书认为，有效的产权保护是长期经济增长的关键，产权保护的有效性取决于产权的法律界定状态、交易成本大小及政府保护产权的意愿和能力。在现行土地制度下，地方政府出于自身利益缺乏保护农民土地产权的激励；乡村集体及其代理人作为政府代理人角色凸显，倾向于侵害而非保护农民土地权益；农民享有的土地产权不完整，捍卫其土地权益的谈判能力与激励不足。因此，在农地转用过程中，农民土地产权价值总是进入巴泽尔意义上的公共领域，成为各利益主体角逐的对象。为证明上述命题，本书对不同农地转用模式进行了两个层次的比较研究。

第一层次，本书比较在现行农村土地制度下，国家征用模式、深圳农地国有化模式及以佛山南海为代表的土地股份制模式对保护农民土地权益的影响。本书分析表明，在现行土地制度下三种模式均不能切实保障农民土地权益：土地市场政府垄断及双轨制是土地过度征用的根源；深圳农地国有化从长远看破坏了原村民的自生能力，其实质是城市化的陷阱；南海土地股份制下农民的股权收益是有限的，其实质上是土地再集体化。第二层次，本书以台湾地区及日本为例，介绍了农民土地所有制条件下的农地转用问题。台湾地区及日本以市场交易而非国家征用为主实现农地转用，农民凭借土地要素分享土地增值收益而致富，国家则通过税收等方式实现地利共享。

为建立一套有效的保护农民土地权益的机制，本书提出四个政策主张。第一，强化农民的土地所有者地位，严格保护农民的土地承包经营权及收益权。第二，我国应制定《土地征用法》，将国家土地征用权严格限制在公益事业范围内。第三，打破农地转用的国家垄断，允许农村集体经过政府审批直接实现农地转用。第四，完善农村土地股份

制，实现政社分离、严格农村集体经济组织财务制度、解决股权流动性问题。接着，本书提出了四个有待进一步研究的问题，即农民土地权益保护与城市化的协调发展问题、土地股份制的内部治理问题、新制度下农地转用监管问题、扩展比较研究的范围。最后，本书认为，财产权利保护在任何一个经济社会，尤其是在中国这样的转型经济中具有广泛的普适性。与其说本书是站在农民的立场为其申张权益，不如说是为探索在转型期中国依据法治原则保护公民财产权利作出的一次有益尝试。

关键词：农地转用 国家征用 农地国有化 土地股份制 财产权利保护

The Protection of Peasants' Land Rights in Farmland Conversion: A Study Basing on Property Rights Economics

Abstract

With the development of Chinese economy, the gap between urban and rural areas is progressively widening, the problem of the infraction on peasants' land rights and the loss of arable land becomes increasingly serious. The three dimensional rural issues have become the bottleneck of Chinese sustainable development.

The arguments on the reform of Chinese rural land institution caused by the farmland conversion can be divided into three wings. The first kind of viewpoint argues that, keeping the present land institution, the problem caused by state land expropriation can be resolved by raising the compensation standard, exchanging land for social insurance and entitling peasants with the land development rights. The second kind of standpoint, basing on the practice of land joint stock system in rural Nanhai, claims that the state monopoly of farmland conversion shall be broken, and the rural-collective land conversion for non-agricultural uses should be allowed to enter the market. The third kind of opinion regards that the sticking point of the three dimensional rural issues of China is that the peasants don't really own the property rights of land, and the direction of reforming the farmland institution is to privatize rural land.

Our central viewpoint is that, under the present land institution, because the intrinsic deficiency of collective property rights, the bargaining power of peasants will always be in weak status in farmland conversion. Peasants' land rights will easily be infringed by the local government and rural collectives. In order to protect the peasants' land rights, the present land institution, particularly farmland conversion institution shall be reformed. We figure that effective protection on property rights is the key for long-term economic growth, which depends on the status of legal definition on property rights, the transaction cost and the will and capability of governments to protect property rights. Under the present land institution, the local government lack of incentive to protect peasants' land rights for its own interests, rural collectives and their agents are inclined not to protect but to infract the peasants' land rights, the land property rights the peasants own is incomplete so that they lack of the bargaining power and incentive to safeguard their land rights. Therefore, the peasants' land value will always enter the public domain defined by Brazel, and become the contended object by all parties.

To prove the above propositions, we make a comparative study on the different patterns of farmland conversion in two levels. In the first level, it compares the effect of various patterns

of farmland conversion, including state land expropriation, the nationalization of farmland in Shenzhen and the land joint-stock system in Nanhai, on peasants' land rights under the present rural land institution. What we have proved is that the three patterns under the present land institution can't really protect the peasants' land rights: the government monopoly and dual-track system of land market are the origin of excess land expropriation; the nationalization of farmland in Shenzhen destroys the peasants' viability in the long-term, and it essentially is the trap of urbanization; and the land joint stock system in Nanhai, from which the peasants get limited stock return, is virtually a re-collectivization of land. In the second level, taking Taiwan and Japan as examples, we introduce the policy and practice of farmland conversion under peasant-ownership land system. In Taiwan and Japan, the farmland converts for non-agriculture purpose mainly through market trade between construction unit and land owners, not through state expropriation, so that the land owners can enjoy the land value increment by their land property rights, and the state can share the profit of farmland conversion by tax and other channels.

In order to build a fine mechanism to protect peasants' land rights, we put forward four policies. First, the status of the peasants as the land owner shall be strengthened to strictly protect the peasants' usufruct of farmland. Second, Land Expropriation Law shall be made to strictly limit the land expropriation within the scope of the business for public interests. Third, state monopoly of farmland conversion shall be broken, and rural collective land shall be allowed to converse for other uses by the government approval. Fourth, the rural joint stock system shall be perfected by separating the administrative organization from rural economic organization, implementing strict financial system, and resolving the problem of stock free trade.

We put forward four problems needed further study: the relationship of the protection of peasants' land rights and the harmonious development of urbanization, the internal governance of land joint-stock system, the monitor of farmland conversion under new system, and the scope of comparative study need to be widened. Finally, we make an ending remark that protection of property rights is widely applicable in all economic society, particularly in such a transitional economy as China. It is more a beneficial try to explore how to protect civic property rights in transitional China under the principle of rule of law than a claim for peasants' land rights.

Key words: Farmland Conversion State Expropriation Nationalization of Farmland
Land Joint Stock System Protection of Property Rights

目录

第1章 导论	1
1.1 选题背景.....	1
1.2 文献综述.....	5
1.3 方法、观点与框架.....	11
1.4 创新之处.....	16
第2章 国家征用模式	18
2.1 我国土地征用制度变迁.....	18
2.2 政府垄断、双轨制与土地过度征用.....	29
2.3 案例分析：广州大学城征地案.....	43
2.4 结论性评述.....	56
第3章 深圳农地国有化模式	59
3.1 深圳农地转国有的背景：城市化遭遇用地瓶颈.....	59
3.2 深圳城市化之路：村民转居民、集体土地转为国有.....	61
3.3 案例分析：以新安上合社区为例.....	68
3.4 结论性评述：深圳农地国有化实质是城市化陷阱.....	75
第4章 南海农村土地股份制模式	79
4.1 南海农村土地股份制概况.....	79
4.2 南海农村土地股份制取得的成就.....	83
4.3 南海农村土地股份制存在的问题.....	87
4.4 结论性评述：土地股份制实质为再集体化.....	95
第5章 台湾农地转用政策与实践	97
5.1 台湾农地制度演变.....	97
5.2 台湾土地征收政策与实践.....	103
5.3 台湾农地变更使用政策与实践.....	120
5.4 结论性评述.....	131

第 6 章 日本农地转用政策与实践	147
6.1 日本农地制度演变	147
6.2 日本土地征用政策与实践	156
6.3 日本农地转用政策与实践	164
6.4 日本农地转用状况	174
第 7 章 农村土地产权制度与农民土地权益保护	185
7.1 我国农村土地制度演变	186
7.2 家庭联产承包责任制下的土地产权特征	193
7.3 农民土地权益保护的产权分析	198
7.4 土地制度与农民土地权益的比较研究	208
第 8 章 结论与政策建议	214
8.1 结论	214
8.2 政策建议	215
8.3 有待进一步研究的问题	220
8.4 结束语：财产权利保护的普适性	221
参考文献	222
中文文献	222
外文文献	229

图索引

图 2.1 协议征地流程图.....	19
图 2.2 公告征地流程图.....	20
图 2.3 1993-2007 年我国土地一级市场市场化程度.....	27
图 2.4 1993-2009 年我国土地出让金收入及其占地方财政收入比重.....	28
图 2.5 我国土地市场双轨制形成及演进.....	29
图 2.6 土地市场的政府买方垄断和卖方垄断.....	32
图 2.7 1987~2005 年全国国家建设占用耕地情况.....	34
图 4.1 南海八镇(街道)地理位址图.....	88
图 5.1 台湾土地征收程序.....	112
图 5.2 台湾农地转用利益分配机制.....	133
图 5.3 1980~2003 年台湾地区耕地因转用减少情况.....	133
图 6.1 按耕种规模分租赁土地与总耕地比率.....	155
图 6.2 日本成田机场钉子户卫星图片.....	163
图 6.3 都道府县知事许可程序.....	169
图 6.4 农林水产大臣(地方农政局长等)许可.....	169
图 6.5 农业委员会届出(城市化区域内农地转用).....	169
图 6.6 1955~2003 年日本农地转用面积与市街地价格增长率.....	175
图 7.1 土地承包经营权证样本.....	195
图 7.2 政府类型二维图.....	203
图 7.3 台湾地区与中国大陆城乡收入差距比较.....	211
图 7.4 1977~2003 年日本职工户年实际收入与农民户年可支配收入.....	213

表索引

表 1.1 1996~2009 年中国经济结构分析.....	4
表 2.1 征用农地补偿安置办法历史沿革.....	24
表 2.2 模型变量及其含义.....	36
表 2.3 变量描述性统计性.....	37
表 2.4 模型基本回归结果.....	39
表 2.5 模型稳健性检验(异方差、截面相关及时序相关).....	40
表 2.6 模型稳健性检验(替代变量).....	41
表 2.7 国家建设占用耕地增减变化影响因素分解.....	42
表 2.8 小谷围土地征用情况.....	44
表 2.9 小谷围征地土地补偿费标准.....	46
表 2.10 小谷围征地安置补助费标准.....	46

表 2.11 小谷围土地征用补偿情况	47
表 2.12 2002~2004 年贝岗村大学城征地补偿费收支情况表	47
表 2.13 小谷围 5 行政村资产负债表	52
表 2.14 贝岗村村干部报酬及补贴情况	53
表 2.15 贝岗村财务收支情况	53
表 2.16 广州大学城商业住宅用地出让情况	55
表 2.17 广州大学城北区南区调整范围内用地结构变化对照表	55
表 3.1 1980—2004 年深圳市人口密度	60
表 3.2 土地补偿费标准（单位：元/亩）	62
表 3.3 水田、菜地、旱地、茶园及菠萝等青苗和杂林木、鱼塘的补偿标准	63
表 3.4 荔枝、龙眼补偿标准	63
表 3.5 杂果补偿标准	64
表 3.6 地上附着物补偿标准	64
表 3.7 历史遗留违法私房处理办法	66
表 3.8 历史遗留生产经营性违法建筑处理办法	67
表 3.9 宝安区新安街道办上合社区被转地土地分类补偿	70
表 3.10 宝安区新安街道办上合社区被转地土地青苗及地上附着物补偿	71
表 3.12 上合村委收支情况	74
表 3.13 2002 年 3 月上合村物业情况	74
表 4.1 南海区产业结构	84
表 4.2 南海农村经济结构	85
表 4.3 按三次产业分南海农民收入及就业结构	86
表 4.4 南海全社会劳动力结构	86
表 4.5 2004~2006 年八镇（街）农村居民收入产业构成与纯收入的关系	88
表 4.6 八镇（街道）经济社、经济联社平均每社净收益	89
表 4.7 1992~2006 年南海农村居民纯收入与人均股份分红情况	90
表 4.8 2006 年八镇（街）农村居民人均纯收入与村社人均股份分红情况	90
表 4.9 八镇（街）各层次收入比重	91
表 4.10 农村股份经济社（经济社）股份分红情况	92
表 4.11 农村股份集团公司（经联社）股份分红情况	93
表 4.12 罗村镇下柏村 2005、2006 年资产收益情况	94
表 5.1 1947 年公有耕地放租及保留情形	98
表 5.2 减租后佃农购买耕地情况	100
表 5.3 历次公地放领实施情况	101
表 5.4 地主可以保留的出租耕地面积标准	102
表 5.6 土地征收补偿地价办法	114
表 5.7 规定地价法规要旨	115
表 5.8 土地征收人口迁移费标准	118
表 5.9 拆装及安装工资标准表	119

表 5.10 搬运车资标准表（单位：新台币元）	119
表 5.11 1967 年底台湾按等则区分的耕地面积	121
表 5.15 使用分区内各种使用地变更编定原则	125
表 6.1 可耕地中自耕农和佃农的构成比例	150
表 6.2 可耕地持有类型的比率分布	150
表 6.3 农业利润与土地价格	152
表 6.4 按农场规模分的耕地面积比重与农户构成变化	152
表 6.6 农地转用许可制内容	166
表 6.7 农地转用事务标准及事务处理期间	170
表 6.9 城市化区域内外农地转用面积及比重情况	176
表 6.10 土地利用计划区域别农地转用面积	176
表 6.11 按用途区分的农地转用比重	177
表 6.12 农地转用分类	178
表 6.13 按转用主体分的农地转用面积	179
表 6.14 农地价格的发展	180
表 7.1 十一个省、市、区大队核算变化情况	191
表 7.2 1979—1984 年全国农村实行联产承包责任制情况统计表	192
表 7.3 1997 年农村土地所有权主体及发包方情况调查	195
表 7.4 农民对土地调整的态度	197
表 7.5 引起土地调整的首位原因	197
表 7.6 中国大陆与台湾地区农户收入结构比较	211
表 7.7 日本农户收入及其结构	212
表 7.8 日本农户财产状况	213

附录索引

附录 2.1: 模型变量及数据来源说明	58
附录 3.1 宝安区新安街道办上合社区违法私房信息及租金收入统计	76
附录 5.1 1994~2003 年台湾地区非都市土地使用分区面积	134
附录 5.2 1994~2003 年台湾地区非都市土地使用编定面积	135
附录 5.3 2003 年台湾地区非都市土地分区使用编定面积	136
附录 5.4 非都市土地变更使用回馈办法	137
附录 5.5 台湾土地税种类及征缴办法	140
附录 5.6 1995~2002 年台湾农地释出总量	142
附录 5.7 1980~2003 年台湾地区耕地减少情况	143
附录 5.8 1990~1999 年台湾地区土地所有权转移情况	145
附录 5.9 台湾地区土地税征收情况	145
附录 6.1 日本适用土地征用的公益事业项目列表	181
附录 6.2 土地开发利益返还制度	183