



特稿

# 中国土地制度：农民工与工业化、城市化

曹锦清

摘要：中国的土地制度为中国工业化、城市化及大规模基础设施建设提供廉价的土地。此种农地征用补偿制度，对中国改革开放30余年的经济和社会发展带来重大且深远的影响，这突出表现为以“物”为中心的城市化。农地征用补偿制度在快速推动中国工业化和城市化的同时，也带来了诸如农民群体抗争、地方官员腐败等社会问题。当前中国农民工城市化的主要问题是如何解决农民工随迁子女在工作地的入学问题和妥善处理所谓农民工的“社会保险基金”的异地“接续”问题。随着农民工城市化的有序、稳定地推进，中国的土地制度，尤其是农业经营制度也将发生（或已经开始发生）重要的变化。目前总的政策导向是：确保原农户的土地承包权，同时有序推进农地经营权的相对集中（适度规模，连片经营），并创建各种有效的新型农业经营主体。

关键词：土地制度；农民工；工业化；城市化

1982—1984年间，中国废除了运行20余年（1958—1982年）的人民公社制度，确立了土地家庭承包责任制（土地所有权归各村集体所有，土地使用权归各农户所有，实行土地集体所有权与农户使用权的分离）。1987年1月中国颁行了《中华人民共和国土地管理法》，并对国家征用集体土地及对失地农民安置补偿做出了一系列的法律规定。在我们看来，此一新的土地制度及农地征用法是理解中国改革开放30余年来低成本、高速度推进工业化与城市化的一个极其重要，但常被忽视的视角。

## 一、“土地家庭承包制”：土地所有权的模糊性及其经济社会意义

新的土地制度规定“中国农村土地（包括耕地、宅基地、林地与村集体建设用地等）归农民集体所有”。但“集体”指什么，本身具有很大模糊性。这一模糊性源于人民公社的土地制度：“队为基础，三级所有”。“三级”指“公社—生产大队—生产小队”，“队为基础，三级所有”指土地所有权为三级共同所有，但经营使用权归属于最基层的生产小队。<sup>①</sup>

人民公社是一种“政社合一”的体制。“政”指政府或国家设在农村最基层一级的政权机构，而“社”指农村最高一级的农民集体组织。1982年废除人民公社体制后，原人民公社内部的“政”改制为乡政府或

---

作者简介：曹锦清，华东理工大学人文社会科学部主任，社会学系教授、博士生导师，主要研究方向为乡村社会学、社会转型与社会问题。（上海，200237）

\* 本文系作者于2015年3月在印度海德拉邦学术会议上所做的学术报告，由杨君博士根据曹锦清教授的手写稿整理，并根据作者在中国农业大学“农政与发展”论坛上同主题演讲进行了补充。本文经过演讲者本人审阅与校订。

① 通常是20—30户或50—60户为一生产小队，从事共同劳动，按劳分配。在多数情况下，一个生产队相当于一个自然村落。这是中国经“大跃进”（1958—1961年）失败之后确定的人民公社基本制度，将“自然村落——生产小队”确定为中国农业基本经济核算单位，后被证明是相对有效的。

镇政府（1984年末，全国建有8.5万余个乡镇政府和近7200个镇政府，70余万个村民委员会），原公社内部的“生产大队”改制为“村民委员会”（在法律下，村民委员会为村民自治性组织，每三年改选一次，但在实际上，村民委员会经常成为乡镇政府之下的行政机构），原“生产小队”改制为“村民小组”。当土地由村委或村民小组分配给各农户使用时，对土地的所有权性质始终十分模糊。在80年代晚期到整个90年代全国农村的调查中，我们向农民与地方干部问同一个问题：“土地到底是谁的？”得到的答案相当一致：“土地是国家的”。国家法律上明文规定是“集体的”。但农民与村干部在习惯观念上都认为是“国家的”。这显然是“政社合一”的公社体制下形成的“习惯观念”，虽然公社体制已被废除，但在农户与国家之间的自治集体（村委、村民小组）始终没有形成明确的概念。事实上，“村民委员会”也没有行使土地所有权的权利。

正是由于“土地集体所有权”中的“集体”的模糊性质，且在推行土地家庭承包制后，广大村民与村干部依然认为“土地是国家的”，其经济与社会含义便是为中国新一轮的工业化、城市化及大规模基础设施建设而征用农地带来极大的便利。

## 二、《土地管理法》的若干规定及立法意图

农地征用制度于1986年制定，1987年1月实施的《中华人民共和国土地管理法》的若干规定及立法意图：

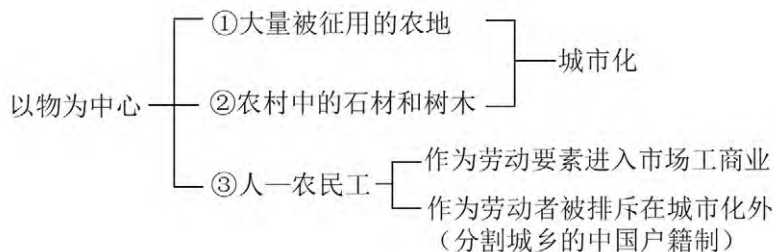
（1）全国土地实行两种所有制：一为国有制（城市土地属于全民所有），二为集体所有（农村和城市近郊的土地属于集体所有，农民的宅基地、自留地、自留山属于集体所有）。（2）国家为了“公共利益”需要，可以依法对集体土地实行征用。国家建设所征用的集体所有的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用权。（3）被征用土地的补偿共分三项：土地补偿费、安置补偿费与土地附属物及青苗补偿费。

该法规定：土地补偿费是被征用前三年平均农产值的3—6倍；安置补偿费是被征用前三年平均农产值的2—3倍；土地附属物及青苗补偿费，由各省市自行规定。

这里值得注意的是：补偿的基数是按“前三年平均农产值”来确定的，这意味着原土地所有者与使用者不能参与该土地非农使用“增值”的分配，换句话说，土地转入工商资本使用的巨大增值部分，只能为“国家所有”或“资本”所有。另一值得注意的是：规定土地补偿的上限，而非确定补偿的最低下限。按此法律规定，全部补偿费不得超过“被征用前三年平均农产值的10倍”。该法第29条规定“若按前规定支付土地补偿和安置补偿费，尚不能使农民保有原生活水平的，经省、市、自治区批准，可增加安置补偿费，但两项总和不得超过前三年平均农产值的20倍”。至于这笔补偿费在“村集体、失地农户与劳动力安置单位”三者之间的再分配，各地情况不一，难以概述。考虑到中国首条高速公路<sup>①</sup>建设启动于1984年，该法的立法意图便显现出来：为中国工业化、城市化及大规模基础设施建设提供廉价的土地。此一农地征用补偿制度，对中国改革开放30余年的经济和社会发展带来重大且深远的影响，这突出表现为以“物”为中心的城市化<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 中国高速公路里程，1990年0.05万公里，到2014年已超10万公里；铁路里程，1985年5.5万公里，2014年超10万公里，其中高铁1.6万公里。

<sup>②</sup> 以“物”为中心的城市化，相对中共十八大提出的“以人为中心的新型城市化”而言。



农地征用补偿制度为中国的经济社会发展带来了诸多的益处。农地征用补偿制度是中国工业化、城市化持续高速推进的主要原因之一。这主要表现在被征用土地的四类用途和不同的租金政策及经济社会效果。有学者估计，中国改革开放后的30余年间，全国被国家征用的农地超过1亿亩，另有1亿余亩用于“退耕还林、还湖、还草”<sup>①</sup>。被征土地一般分为四类用途：一是基础设施建设用地（公路、铁路、机场、港口等），一是公共建设设施用地（政府大楼、城市广场、绿化带、学校、医院等），一类是工业批租，最后一类是商业批租（包括商业用地和商品房建设用地）。

按其相关政策规定：工业批租的租期为50年，商业批租的租期为70年。各地各级政府为追求GDP的增长率与扩大地方财政收入（土地出让金一般列入土地财政收入。顺便说及，这两项硬指标是各级政府“政绩考核”的最重要指标，当然也是官员晋升、奖励的主要依据）竞相展开招商引资的竞争，使用的手段也大体相同：竞相压低土地批租价格，凡不具备这项优势的市、县、乡镇，常常取消土地租金。这样，在中国制造的各类工业产品中，几乎不含地租。按古典经济学的说法，商品的价值主要由地租、劳动与利息构成。几乎不含地租的中国制造，因促使中国商品具有极强的国际市场竞争力，从而促使发达国家和地区的劳动密集型资本大规模地向中国土地转移，从而为长期沉淀在农村与农业的大量剩余劳动力向城市工商业的转移提供了不断增长的空间。在2003—2005年之间，中国传统部门的劳动力向新兴产业部门的转移进入了所谓的“刘易斯拐点”：一个显著的标志是自2003年后，曾长期维持在低水平上的“农民工薪酬”突然出现上涨，此后10余年间，逐渐上升。至2014年，全国农民工的平均工资已达2600元人民币。<sup>②</sup>

土地批租与刘易斯拐点所蕴含的经济政治意义。目前，中国的所谓“资本”，按其所有权不同大体分为三类：国有资本、民资与外资。这三项资本所需土地都是各级政府控制的国有土地（政府将征用的集体农地转变为国有土地），这就是说“资本”只能通过“土地批租”的形式从政府取得土地，确切地说租赁土地，这使得随私人资本不断扩大而成长起来的私人资本集团（或称资产阶级）与政府（政权）的实际关系变得微妙而复杂起来。国内外政治自由主义者，一再预言的“民主政治变革”没有在中国出现，我们认为，这或可从中国的土地制度安排中得到说明。当然，直接征用土地的是各级地方政府。原来的“资本”与“地权”的矛盾，如今转变为失地农民与地方政府的矛盾。

对于一个从农业社会向工业社会转型的国家的经济而言，刘易斯拐点的最重要意义在于它极大缓解了

<sup>①</sup> 中国现存耕地18.2亿亩，中央政府于2014年即提出“要守住18亿亩耕地红线”。

<sup>②</sup> 中国人口出生率的峰值出现在1987年——2.33%，此后逐年下降，至2012年降为1.2%，下降的主要动力来自严格的计划生育政策，其次是城市化，但在第一产业就业人数，从1978年的2.8亿持续上升到1991年的峰值：3.9亿，此后持续下降，至2012年回落到2.58亿，大体说来，2012年中国劳动力在三大产业中的分布，各占1/3左右。

紧张的劳资关系。在刘易斯拐点前阶段，由于农村剩余劳动力的“无限供给”而使劳动一方的“市场谈判”处于极其不利的地位：长期处于低薪、劳动时间长、劳动条件恶劣的状态。中国2003年越过“刘易斯拐点”之后，我们发现，资方为了稳定劳动用工，尤其防止技术人员的流失，而对劳方的要求做出妥协，或主动提高工资与其他各种福利待遇，目前劳资冲突主要发生在拖欠工资の場合，且主要发生在建筑行业。

与此同时，农地征用补偿制度也产生了一些社会问题。中国各级地方政府，大量低补偿地征用农民的承包地，早已成为各地农民群体性抗议事件的主因。被征用土地的批租，也存在大量不透明现象，这已成为地方官员腐败的主要原因之一。的确，农地非农使用而形成的巨大“土地增值”如何合理分配，早已成为一个极大的经济—社会问题。中国改革开放从计划经济向市场经济转型过程中出现的不断加剧的贫富分化，原因繁多，但中国1987年确定的土地征用、补偿、出让制度确实是推动分化加剧的重要原因之一。从大量揭露的官员腐败案来看，其巨额资产主要来源于土地的批租或出让。从20世纪90年代初到21世纪初，中国的首富阶层大多是房地产开发商，这与廉价的土地密切相关，至于被剥夺了土地的农民只能进入“农民工阶层”。

至于“以物为中心的城市化”，使得中国的城市化长期滞后于工业化。这与其他第三世界的“工业化长期滞后于城市化”形成鲜明的对比。当然，那种几近无补偿剥夺农民土地的政策，也一直在调整改变之中，如1998年对《土地管理法》做第二次修改，将土地补偿费从原来的3—6倍提升到6—10倍，安置补偿费从原来的2—3倍提升到4—6倍，但仍规定“两项费用总和不得超过30倍”，而不是取消“上限”改用“下限”。2003—2005年后，中国东部沿海地区由于工业经济的高速发展，地方政府有能力对失地农民进一步提高补偿标准（中央政府的压力与农民的集体抗争），近些年来，东部发达地区对失地农民的补偿方式可概括为两条：一是“以房换房”（即以农村不可买卖的老房，按1：1的面积比例，换取城镇可买卖的新房）；二是“以地换保”（即以农户承包地换取城镇社会养老保险）。在全部青壮年已稳定转入城市工商业的农村，这一补偿标准大体被农民接受。按2014年的一项官方统计，全国2014年的土地出让金中的80%用于失地农民的补偿与安置。话说回来，随着中国经济从“高速”向“中速”的转型（即所谓的“新常态”），因大规模的基础设施建设而大量征用农地的“发展阶段”已近尾声了。

### 三、农民工与城市化

#### （一）处于工业化、城市化发展阶段的国家都出现过往返城乡的“农民工”现象

只有工业化、城市化过程，才能为农村剩余劳动力（包括绝对剩余与季节性剩余）提供外出就业的机会。所谓“农民工”，一个较广泛的定义是，在农村保留小块土地并获取非农收益的劳动者，或可将农民工分为三大类：第一类是以农业收益为主，兼有不稳定的非农性收入，这类农户通常在本村附近就业；第二类是以农业收益为辅的较稳定的工商业收入阶层；第三类是将小块土地转租出去，而长年进城打工。恩格斯曾对1870年德国统一后大量存在的“农民工”现象进行分析，他们主要关注的是德国制造的低价（与当时英法两国相比）与帝国工人阶级中的大量农民工低薪现象之间的关系。根据他们的分析，德国农民工的实得工资等于应得工资减去小块土地的收益，或说德国农民工小块土地的收益，即是德国工业资本超剥削的原因，也是德国制造比英法廉价的原因。后发的德国正是凭借廉价产品才能挤入先发的英国市场。但从“农

民工”直接经验来说，他们之所以顽强保留小块土地是为了防止城市失业风险。列宁也曾考察过俄国资本主义工业化时期的俄国“农民工现象”所持观点来自马克思和恩格斯。

### （二）中国农民工阶层的特殊性

中国农民工阶层的特殊性，一是由中国特定的土地制度决定的：国家通过产生有力的法律，将中国亿万农民与其家庭承包土地结合起来（1982—2003年间，由各农户承包的土地承担着繁重的责任：对国家承担农业税的责任，对集体承担五项费用的责任，直到2004—2006年间才取消农民及承包土地的全部税费负担，有专家统计，全国农民和土地承担的税费总额在1500亿—1800亿人民币之间。2000年，全国农业总产值不包括林、牧、渔业仅为1.4万亿元）。二是由中国特有的分割城乡的户籍制度所决定的。阻止劳动力自由流动的户籍制始建于1958年，加严固化于1961年之后。20世纪90年代中期以后，虽然对农民工取得城市户籍条件有所放宽，但此一制度至今未能取消。正是中国对农民工的这两大制度制约，使得中国农民具有德国社会学家马克斯·韦伯定义的“身份群体”的含义，而非一般的意义上的社会就业阶层。也正是由于这两大制度的限制，使亿万农民工只能进城打工，而难以在城市入籍，无法分享城市居民的公共福利与保障。中国学者将此现象称之为“中国的城市化滞后于工业化”。

### （三）中国农民工的总数估计及在二、三产业的分布状况

据2013年的一项全国官方统计，2013年全国共有“农民工”2.69亿人，其中在第二产业打工的农民工占56.8%，（约1.5亿劳动力，其中3000余万在建筑行业），占2013年全国第二产业总就业人数（2.33亿）的64%，其余约1.2亿农民工在第三产业就业，占农民工总数的42.6%。该项估计还表明，跨省流动的农民工有7676万，占全部农民工的28.3%。2013年中国农民工的平均月工资2600元。对于绝大多数农户来说，打工年收入已大大超过农村小块土地的收入。

另据官方统计，2014年由城市常住人口（所谓常住人口，即城市户籍人口加上进城半年以上有稳定职业与住所——主要是租房——的外来人口）构成的“城市化率”为52%，而城市户籍人口占总人口比例仅为36%。这两个百分比之差，主要由农民工阶层组成。

### （四）如何逐步解决亿万农民工的城市入籍问题

2003年，中国国务院颁发《关于调整城市规划标准》及《国家新型城镇化规划》政府文件，将中国城镇按人口规模分为五类七档，并分别规定农民工入籍城市的条件：即所谓“有差别的落户政策”。

（1）小城市——城区常住人口50万以下，小城市分为两档。Ⅰ型小城市20万—50万人口，（2010年全国共有Ⅰ型小城市380个）；Ⅱ型小城市20万以下，（包括近2万个建制镇）。常住人口在50万以下的小城市，只要拥有“稳定就业和住所（包括租赁）”这两个条件，即可申请入籍。事实上，对50万人口以下的“小城市”全面放开落户条件。（2）中等城市——城区常住人口50万—100万之间。（3）大城市——大城市分为两档：Ⅰ型300万—500万之间；Ⅱ型100万—300万之间。《国家新型城镇化的规划》规定，对“中等城市”实行“有序开放，落户限制”政策，对“大城市Ⅰ型”采取合理开放落户限制。具体而言，对上述两类城市，农民工入籍的条件，除“稳定就业和住所（包括租赁）”外，另增设“参加城镇社保年限”的限制性条件，但“最高年限不得超过5年”。对“大城市Ⅱ型”，该《规划》规定为“合理确定限制条件”，主要是增加“城镇社保的年限”。（4）特大城市——城区常住人口在500万—1000万之间的为“特大城市”，对特大城市的入籍政策是“严格控制城市人口规模”，《规划》要求“特大城市”政府采取积分制等方式

阶梯式落户途径，调控落户规模与设定“积分”主要依据就业年限、学历及该城市发展所需专业人才而定。

(5)超大城市——城区常住人口在1000万以上的城市为“特大城市”。如北京、上海、广州、深圳等。对“超大城市”的入籍条件限制，当然比“特大城市”更为严格，入籍途径主要也是“积分制”，并对“高污染、高能耗、土地利用率低、几无税收贡献”的劳动密集型企业的政策性淘汰，将在此类企业就业的农民工排除出超大城市。

该《规划》的制定目的是十分明确的：主要由中小城市承担起亿万农民工城市化的重任。问题在于：是否有效？在我们看来，该《规划》制定者忽略了一个明显的事实，小城市之所以“小”，是因为它创造就业的空间小，它们不具备优势以集聚大量的工商资本，因而不能提供大量的稳定就业机会，大城市之所以大，乃是因为大城市集聚大量工商资本，从而提供不断增长的就业空间。向农民工开放入籍的“小城镇”，缺乏稳定的就业，而特大和超大城市拥有大量就业机会，却对农民工的入籍条件“严格控制”。在我们看来，此《规划》近于“纸上谈兵”。它只反映了《规划》制定者对中国特大城市人口超快速增长而造成的“大城市病”的担忧。

#### 四、关于中国农民工城市化的主要问题与政策建议

(一)当前的主要问题：如何满足中国庞大农民工阶层的两大紧迫需求

第一项紧迫需求是解决农民工随迁子女在工作地的入学问题。中国的九年制义务教育一向是由户籍所在地的教育部门负责的，在广大中国农村每一行政村（村民委员会）设置一所小学（1—6年级），每一镇设置1—2所初级中学（7—9年级），高中（10—12年级）通常设在县城。20世纪90年代中期后，中西部的农民工流入东部沿海省份打工，一部分子女留在家乡，形成庞大的“留守儿童”群体，一部分随父母进城，却无法进入城市公办学校，因此在劳动力大量输入的东部沿海省市，出现了大量的“农民工子弟学校”。2004年，仅上海地区的“农民工子弟学校”就有400余所。上海市教育部门对此现象先是排斥，后是默认，直到2007年才将“农民工子弟学校”纳入公办教育系统，但新的问题又出现了：农民工子弟在移民地的初中毕业后，允许不允许他们在当地参加“中考”（高中三年不在义务教育范围）？这个问题在北京、上海、江苏省、浙江省依然没有得到解决。其实农民工子女的入学问题乃是一个允许不允许外来农民工参与本地的教育资源分配的问题，不过在中西部各省此问题逐步解决。

第二项紧迫需求是所谓农民工的“社会保险基金”的异地“接续”问题。中国的社会保险基金主要有四种：工伤保险、医疗保险、养老保险和住房公积金。与用人单位签订劳动合同的农民工通常只有前三金，由农民工与企业按一定比例每月交付。到目前为止，如果农民工离开该企业而至他市，甚至他省工作，他只能取走他自己交付部分，而不能取走企业为他交付的部分。这样，极大地挫伤农民工缴纳社会保险金的积极性。这些年来，中国学术界与媒体不断呼吁政府建立农民工社会保险基金的异地“接续”制度，即将农民工在某地某企业工作期间积累的全部社会保险金（包括企业为他交付的部分，通常占全部社会保险金2/3以上）随农民工异地工作而自动“接续”到他的新的工作单位。这样，等到该农民“退休”，便可领取一笔可观的养老金。由于养老金由各省市统筹而非中央统一统筹，这一问题至今没有得到解决。

### （二）关于中国农民工城市化滞后原因的学术争论与政策建议

关于农民工城市化滞后的原因，国内学术界有三大观点：一是土地家庭承包制的束缚说，一是城市户籍制的排斥说，一是中国工业化的发展阶段说。

土地家庭承包制的束缚说。该观点认为，农民工之所以进城打工而难以实现城市化，关键在于国家通过“土地家庭承包制”将全国农民束缚在小块土地上，固定在“村民”身份上。他的要求是改革现存土地制度将农户承包土地直接归于农户所有：即土地私有化。他们认为，只有土地私有化，才能彻底消除官商勾结，圈占农民土地的现象，只有土地私有化，农民工才能卖掉他的土地与农房而获得城市化的“资本”（如在城市购房）。

城市户籍制排斥说。该观点认为，正是长期执行的分割城乡的户籍制，将农民排斥在城市化之外，中国在建国初期建立户籍制的主要目的是为了从农业、农民中提取劳动剩余用于工业化的原始积累。如今，中国已到了“工业反哺农业”的新阶段，理应取消户籍制。只要取消户籍制，是否城市化便成为亿万农民工的自由选择的了。事实上，户籍制的背后是长期存在于中国城乡之间、区域之间（东部、中部、西部）的经济社会发展差异与社会福利保障程度的高低，这个问题本身并非取消户籍制所能解决。如上海的失业救济金每月600余元，如外来农民工处于“失业状态”（还有一个如何确定“失业”的人群，而获得失业救济），那么势必引发更多的农民工挤入上海（家庭承包的小块土地的全年收入很难超过 $600 \times 12 = 7200$ 元），上海政府如何应付。

中国当前所处的工业发展阶段或是影响亿万农民工城市化的主因。战后新独立的国家都处于从农业社会向工业社会、从农村社会向城市社会的艰难转型过程之中，且在此转型过程中，都出现流动于城乡之间的农民工现象，农民工群体占该国农业人口的比例大小，通常由两大因素决定：一是人均耕地的多少与土地所有权集中的高低，二是该国推进工业化的速度与规模（当然与该国的实行的人口生育政策与农业机械化的推进速度也有关联）。至于已经进入城市工商业谋生的农民工能否实现城市化（这里的“城市化”一词，指的是“安全、有保障的城市化”，即进城务工的农民工能否获得失业、医疗、养老、住房等社会保障），则取决于另外两大因素：一是该国所处的工业化发展阶段，或说该国在全球产业分工价值链中的地位高低，二是该国政府的政治意愿，或说农民工阶层的城市化诉求对政府形成政治压力的大小。这两大条件缺一不可，而以“所处工业化发展阶段”尤为重要。

中国亿万农民工之所以“工业化”但难以“城市化”，或说产生“城市化滞后于工业化”这一困境，中国特有的土地制度与户籍制度只是表面原因，其更深刻的原因在于亿万农民工主要集中在中低端的劳动密集型制造业与城市低端服务业中，或说中国的工业化总体上依然处于全部产业价值链的低端，正是这些集聚大量农村剩余劳动力的劳动密集型低端产业，决定了“农民工薪酬低、企业利润低与政府税收低”的三低特点。正是此“三低”（另加土地租金低）虽然极大提高了中国制造因其低价而具有了很强的国际市场竞争能力，从而也将长期沉淀在农村与农业的大量剩余劳动力吸纳到非农产业中来，但另一方面却使得农民工、企业与政府无力支付亿万农民城市化的必要成本，除非允许城市贫民窟在城郊四处蔓延。

或许值得庆幸的是，中国自越过著名的“刘易斯拐点”之后，正进入从劳动密集型中低端产业向中高端提升的阶段。中国共产党2013年提出的“新常态”，说，其核心内容是“经济增长从高速进入中高速，经济结构从中低端提升为中高端”。当然，这也是“发展愿景”。能否成功，预计10—20年后方能知晓。

我们现在所能知道的只有两点：一是，一切实施赶超战略的发展中国家能否实现“赶超使命”，这是最关键、也最艰难的发展阶段，二是，倘若失败，便将陷入所说的“中等收入”陷阱之中，那时各种社会矛盾将成堆凸显出来。不过从近几年实施的“创新驱动，转型发展”的种种效果来看，中国经济似乎正处于“从中低端向中高端”的产业升级之中。在我们看来，一国工业化从中低端向中高端转型升级过程中，“三低”也随之向中高端提升，从而使劳动者、企业与政府有能力为农民工的城市化支付必要的成本，当然也需要政府推进农民工城市化的政治意愿。

随着农民工城市化的有序、稳定地推进，中国的土地制度，尤其是农业经营制度也将发生（或已经开始发生）重要的变化。目前总的政策导向是：确保原农户的土地承包权，同时有序推进农地经营权的相对集中（适度规模，连片经营），并创建各种有效的新型农业经营主体。

## **Land System in China: Rural Migrant Workers, Industrialization and Urbanization**

CAO Jin-qing

**Abstract:** The land system in China provides massive low-cost land for the large-scale infrastructure projects in the process of industrialization and urbanization. As a compensation system of agricultural land requisition, it has a great effect on the economy and social development since the reform and opening up, which is centered as material urbanization. The compensation system of agricultural land requisition not just contributes industrialization and urbanization, but also produces new problems, such as mass protest and local corruption. Nowadays the most primary problem involves the transformation of social security insurance when the peasant-workers change their work place and the issue of entering school for their children. Apparently, along with peasants' urbanization, the land system in China, especially the agricultural management system changes a lot. Therefore, the main policy orientation is to ensure the land contract right, as well as, concentrate the agricultural management such as appropriate scale and concentrated management, and support new effective agricultural management operators.

**Key words:** land system; rural migrant workers; industrialization; urbanization

（责任编辑：杨君、黄家亮）