

論壇

城市化過程中的農村類型初探

An Initial Paper on the Typology of Chinese Rural Areas Undergoing Urbanization

包淳亮 (Pao, Chwen-Liang)

中國技術學院通識教育中心助理教授

壹、前 言

筆者自 1996 年以「中國大陸村民委員會之研究」為題，撰寫碩士論文並取得學位，迄今已逾八年。如同筆者在該文中所得的結論，雖然外界對於「村民自治」、「農村民主」抱有很高的期許，但農村問題遠比民主化要複雜得多，中共本身對於農村民主並無多少期望¹。

一些大陸學者認為解決農村問題的關鍵在於城市化，而非農村民主；因為貧窮的農村就算實現了某種民主，仍然無法解決其面對市場時的弱勢地位。然而大陸的城市化固然有利於解決「三農問題」，但城市政府對農村土地徵收過程中涉及的龐大利益，又已成為一個更大的政治與學術焦點²。

農村土地屬於集體所有，當城市當局要徵收村集體的 land，就必須與「村集體」進行博弈；而此一博弈過程與結果，固然與城市當局的態度有關，但在許多方面亦涉及「村集體」的領導者，與該村村民的關係。因此農村民主在此過程中，扮演了一個關鍵性的角色。

¹ 包淳亮，中國大陸村民委員會之研究（高雄：中山大學大陸研究所碩士論文，1996 年）。

² 本文乃是筆者參加由中國政治學會、政治大學、陸委會，主辦之「中國大陸基層民主與地方治理」國際學術研討會（臺北：政治大學國關中心，2004 年 11 月 2 至 3 日）後的一些感想。在該研討會中，北京大學的潘維表示了對基層民主之類「西方議題」的質疑，認為「中國學者」更強調對城市與農村的貧富差距之類「現實問題」的處理，他強調「城市化」才是農村問題的解決之道，就此他曾有一文「依靠農民，高速推進城市化—關於我國 21 世紀上半宏觀經濟戰略的建議」，發表於戰略與管理（2004 年第 2 期，頁 1-12）。不過，會中亦有學者回應其意見，認為民主仍然化解了農村中的許多「幹群衝突」。

很顯然，村民委員會究竟如何面對具有警察等暴力力量的城市當局，以及村民委員會是否民主，將很大程度上影響農村與城市的博弈結果；而此過程在學術與現實上都相當重要。本文希望通過描繪大陸城市化過程中，村民所受待遇的各種類型，強調村民委員會民主化的重要性，並使日後對大陸農地徵收的研究，有一簡明扼要的參考。

貳、城市化過程中的農村類型

當前中國大陸體制下的農村「城市化」有兩個特色；首先是城市戶口與農村戶口的差異，城市戶口一般而言在教育、醫療、養老等方面享有農村戶口沒有的福利；其次，城市土地屬於國有，農村土地屬於集體所有，因此城市擴張過程中，必須向擁有農村土地所有權的「集體」，通常由「村民委員會」代表，徵收土地。不過，雖然2004年8月28日大陸「全國人大常委會」通過了「關於修改《土地法》的決定」，但就是將「徵用」修改為「徵收」之後，由於農地仍非按照「市場價格」被徵收，因此條文仍對農民非常不利³：

第四十七條 徵收土地的，按照被徵收土地的原用途給予補償。

徵收耕地的補償費用包括土地補償費、安置補助費以及地上附著物和青苗的補償費。徵收耕地的土地補償費，為該耕地被徵收前三年平均年產值的六至十倍。徵收耕地的安置補助費，按照需要安置的農業人口數計算。需要安置的農業人口數，按照被徵收的耕地數量除以徵地前被徵收單位平均每人占有耕地的數量計算。每一個需要安置的農業人口的安置補助費標準，為該耕地被徵收前三年平均年產值的四至六倍。但是，每公頃被徵收耕地的安置補助費，最高不得超過被徵收前三年平均年產值的十五倍。

徵收其他土地的土地補償費和安置補助費標準，由省、自治區、直轄市參照徵收耕地的土地補償費和安置補助費的標準規定。

被徵收土地上的附著物和青苗的補償標準，由省、自治區、直轄市規

³ 本處《土地管理法》條文下載自中華人民共和國國土資源部網站，<http://www.mlr.gov.cn/project/querystat/multidocview.jsp?ICID=tdglf>，下載於2004年11月6日。修正條文如下：「一、第二條第四款修改為：『國家為了公共利益的需要，可以依法對土地實行徵收或者徵用並給予補償。』二、將第四十三條第二款、第四十五條、第四十六條、第四十七條、第四十九條、第五十一條、第七十八條、第七十九條中的『徵用』修改為『徵收』，見遼寧省阜新市彰武縣葦子溝蒙古族鄉人民政府網頁，<http://www.wzgr.com.cn/zcfg/2004828203421.asp>，下載於2004年11月6日。

定。

徵收城市郊區的菜地，用地單位應當按照國家有關規定繳納新菜地開發建設基金。

依照本條第二款的規定支付土地補償費和安置補助費，尚不能使需要安置的農民保持原有生活水準的，經省、自治區、直轄市人民政府批准，可以增加安置補助費。但是，土地補償費和安置補助費的總和不得超過土地被徵收前三年平均年產值的三十倍。

國務院根據社會、經濟發展水準，在特殊情況下，可以提高徵收耕地的土地補償費和安置補助費的標準⁴。

雖然由於農民的反抗，使得一些政府開始強調徵地過程中，需與農民協商⁵，但依據目前法律所產生的狀況是，城市政府在徵收農村土地的過程中，希望極小化其成本，例如不負擔或少負擔農村居民改為城市戶口後的福利，並壓低徵收價格；城市當局的利益是，倘若能以極低的價格取得土地，並將土地以極高的價格拍賣，城市當局就能獲得最大的財政收益⁶。對於農民而言，其利益恰恰與城市當局相反；倘若能獲得城市戶口，享有充分的城市居民的福利，但同時又能維持土地所有者的地位，藉此獲得地租，是最佳狀況；倘若城市當局給與的徵收價格以及城市戶口的福利太低，不足以抵付農村出租土地獲得的租金，則農村可能抵制城市當局的土地徵收。

基於此，我們可以簡單地將農村「城市化」後，村民能否依靠土地收租，以及村民是否轉變為城市戶口、並享有城市居民的醫療、養老、教育等權利，進行分類。依此，我們可以將城市化後的農村，分成下表的四種類型。

農村土地集體所有情況下的類型

⁴ 例如按照大陸國土資源部在2004年11月公布的新版「徵地補償標準」，如果給予被徵地農民的補償費和安置補助費合計按30倍計算，仍不足以使農民保持原有生活水準的話，當地人民政府將從國有土地有償使用收益中劃出一定比例給予補貼。見：「新版『徵地補償標準』『30倍上限』有所突破」，新華網，2004年11月12日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-11/12/content_2210636.htm，2004年11月13日下載。

⁵ 例見「南方都市報：徵地如何補償政府要與農民協商」，人民網，2004年11月06日，<http://www.people.com.cn/GB/news/1023/2969886.html>，下載於2004年11月6日。

⁶ 此處常產生的「腐敗」問題是，城市官員在此過程中以並不高的土地價格將附時間期限之土地「使用權」經由行政撥付或者拍賣給土地開發商，讓土地開發商能在轉賣過程中獲得較大的利潤，並將此利潤的一部分給與官員。但此處不擬對此做進一步的分析。

城市居民的福利 地租收益	有或多	無或少
有或多	公司村	城中村
無或少	買斷村	上訪村

以下，我們將這四種城市化過程中的類型「村」，加以進一步分析。

一、公司村模式

「公司村」模式的產生過程，是農村土地在國有化過程中，村委會轉變為合夥形式的公司，與城市當局簽訂契約，村土地一部分給與城市當局，其餘仍歸村集體所有。城市取得的土地將用來進行「三通一平」之類城市建設，並「批租」一部分，使城市當局擁有足夠財政資源進行學校、醫院等建設，並承擔「農轉非」的其他福利支出。至於村集體則轉變為「土地租賃公司」，擁有在五十至七十年的批租期限內，作為剩餘土地「使有權」的所有者，收受「地租」的權利；而此公司的義務除了繳納「地價稅」外，主要功能即是以其地租收益提供「轉非」過程中農民的基本收入，避免「轉非」農民成為無地、無業的「不穩定因素」。批租期限過後，該公司所擁有的土地使用權將依照法律歸於城市政府，而屆時中國城市化進程業已完成，第一代「轉非」農民早已退休，後代亦應已適應城市生活。

此一模式類似臺灣的「區段徵收」，但是對象是以合夥形式分享「公司」收益的村民，且政府可分享部分土地，因此可行性更高。而有鑑於城市地價上漲，村民以「地租」即可能擁有都市居民中等以上的收入，甚至不用工作即可享受生活。但村民仍須逐漸適應城市居民的工作，否則當土地使用期限屆滿，其後代仍可能淪為中下層城市居民，因此並無「地主復辟」的階級問題。而城市政府擁有一部分土地，且無須對村民做出現金補償，亦能獲益。

目前在大陸，「公司村」的實踐似乎尚頗有限，但不失為一種努力方向。以下政策性說明的最後一段話，可以作為「公司村」已然出現的佐證⁷：

廣東省農村土地改革的思路：首先改革土地徵收和徵用制度，提高補償標準。嚴格區分公益性建設用地和經營性用地，經營性用地要引入市場機制確定土地使用權轉讓和流轉的價格，或者通過政府採用贖買政策將農民集體所有的土地轉為國有，再在二級土地市場拍賣。對公共利益之外的非公益性用地，不能動用國家權力強行徵地。對於商業性用地，必須徵得

⁷ 「農戶土地承包經營權管理規定年內出臺」，大洋網，轉引自恩平信息網，<http://news.enping.gov.cn/shownews.asp?newsid=12418>，下載於2004年11月6日。

土地所有者和土地承包經營者的同意，充分考慮土地作為財產的市場價格以及農民失去土地後的就業保障和社會保障等各種因素，綜合評價確定與市場經濟條件相適應的土地徵用補償專案，提高補償標準，給予合理補償；或在不改變土地所有權屬的情況下，以集體土地使用權折價入股的方式參與投資方建設，農民憑股權證享有集體收益分配。

二、買斷村模式

買斷村的意涵可以以下一段政策來形容：「積極引導農村集體經濟組織在尊重被徵地農戶意見和徵地補償款能解決其生活出路的基礎上，實行全額補償，買斷所有關係，促進農村人口向城鎮轉移」⁸。

農村土地在國有化過程中，城市當局取得了農村土地，除進行「三通一平」之類城市建設外，並使城市當局擁有足夠財政資源進行學校、醫院等建設，並承擔「農轉非」的其他福利支出。然而在買斷村模式下，城市當局給與農民的現金補償是一次性的，所謂給予村民的「全額補償」，其金額與市場價格仍然相去頗遠。

不少學者從學術上論證「賣斷」模式⁹，同時這似乎也逐漸成為官方「規範化」的土地徵收模式。在一定程度上，這也的確能避免「轉非」農民成為「不穩定因素」；但由於與市價相比，補償金額仍然較低，因此是逼迫農民處於社會的下等階層，對於在工業化過程中已經負擔「剪刀差」的農民來說，仍不公平。

三、城中村模式

在城市當局開始徵地之前，即有部分城市邊緣農村自發進行「城市化」，在農地上興建住宅廠房，將農村轉變為「城市」，其後城市當局雖然徵收了鄰近農地，但對此一已經成形的農民所有的「城市」，卻踟躕難以處理。法律上看，這些都是「違章建築」，但若強制拆除，又頗不經濟，且容易造成社會不穩定，因此城市當局往往並不予以處理，形成「城中村」。

一般認為，由於城市當局並未在「城中村」設立警察、消防、醫院、學校，且生活其中者多為外來勞工（農民工、盲流），因此城中村容易滋生犯罪，生活水準亦較低，與「公司村」相比，「城中村」顯得頗為無序。「城中村」的農民雖然享有地租收益，但此一地租未必高於經過規劃的「公司村」所能分享的，且不如「公司村」

⁸ 同前註。

⁹ 例如陶然和徐志剛認為可以用「農地使用權證」與城市戶口「福利包」進行交換，見陶然，徐志剛，「城市化、農地制度與社會保障——一個轉軌中發展的大國視角與政策選擇」，香港中文大學中國研究服務中心網站，轉引自農民維權網，<http://www.weiquan.org.cn/data/detail.php?id=4043>，下載於2004年11月6日。

的原村民能享有城市福利，長期來看又勢必還得與城市當局協調其規劃，因此對農民來說，並不如「公司村」之妥善。

另一方面，在假設村民擁有土地的前提下，為「有助於有效配置土地資源，最大限度的發揮土地作用」，亦有一些地方政府嘗試制定法規，讓「城中村」有序發展。例如北京市人民代表大會即通過《北京市農民集體建設用地使用權流轉試點辦法》，讓試點地區的農民集體建設用地，可以進行出租、轉讓，以此突破《中華人民共和國土地管理法》第 63 條「農民集體所有的土地使用權不得出讓、轉讓或者出租用於非農業建設」的規定¹⁰。

四、上訪村模式

目前大陸的法律，讓城市當局僅需給與一塊農地少則三年、最多不過 30 年的農業收益，就能「徵收」農地。而在徵收之後，農民並無一技之長，卻失去「生產資料」，成為「失地農民」¹¹，由此往往陷入絕對貧困當中，為日後的不斷「上訪」埋下種子。

大陸的中央電視台對此亦有不少報導，例如在 2004 年 3 月全國人大召開之前，針對重慶市璧山縣獅子鎮的失地農民，有以下報導¹²：

開發區要...土地。(補償費)孩子 9,000 元一個人，大人 14,904 元。(一家)總共得到青苗費、房屋拆遷費和人員安置費 78,000 元。但拆遷後按照統一規劃蓋新房花了 10 萬元。徵地補償費還不夠蓋房子，家裏還借了不少外債。...生活陷入了困境。...沒有養老保險...都是自謀職業。(農民)歲數大了，身體也差，出去打工他們也不要我們。

陷入如此慘況的兩千萬以上失地農民，自然成為社會必須面對的問題。其原因在於一方面是補償費太低，另一方面是農民轉業能力不足。補償費多寡的關鍵在於城市當局「依法」徵收土地，並不需依照市場價格、而僅需給予「合理」的補償，但合理的標準為何，卻是政治性的。由於政府不允許農民成立「農民協會」之類自我保護的組織，農民很難以集體的力量與城市當局談判；待到生計無著，即形成群眾事件。

¹⁰ 例見「突破現行土地法，京郊集體建設用地試點流轉」，新京報（北京），2004 年 10 月 21 日，引自搜狐網，<http://business.sohu.com/20041021/n222601494.shtml>，下載於 2004 年 11 月 6 日。

¹¹ 楊盛海，「失地農民市民化問題探析」，引自農民維權網，<http://www.weiquan.org.cn/data/detail.php?id=4034>，下載於 2004 年 11 月 6 日。

¹² 「失地農民權益如何保障？」，中央電視台（CCTV.COM），轉引自新華網，http://news.xinhuanet.com/video/2004-03/09/content_1353789.htm，下載於 2004 年 11 月 6 日。

對於城市當局來說，多一個城市戶口就多一個財政負擔，失地農民本身沒有謀職能力，就是更大的負擔。因此從城市政府的角度來看，徵地而不給與農民城市戶口所擁有的福利，包括城市居民的「低保」，確實符合他們的利益。這樣的情況下，農地徵收的結果是產生大量的失去土地的破產農民，從而造成社會的不穩定因素¹³。

參、仍須期待農村民主：代結論

上文以一較為簡要的模型，分析大陸城市化過程中對農村土地徵收的可能結果。但在實踐上，農村土地的使用狀況可能遠較複雜，例如部分村民可能已在其農地興建廠房、住宅¹⁴；同時城市政府徵收土地時亦未必針對全村，例如興建道路時僅徵收道路用地。這種種複雜狀況本文皆未加以處理。

不過我們若在此簡化的模型中進行分析，則或許會同意「公司村」看來較為理想。但只要農村土地屬於集體所有，由於村委會的「農村民主」未必成功，則在具體實踐過程中，村民仍未必能避免村集體領導人出賣村民利益，因此「公司村」就只能是「理想的」村集體領導與「理想的」城市當局的博弈結果，但現實中卻經常形成「公司村」、「買斷村」，或者「上訪村」。

土地私有化或者可以免除此一村委會領導人腐敗帶來的交易成本，許多大陸出身的學者也呼籲將農村土地私有化¹⁵，不過溫鐵軍等人也早對此表示疑義，認為其並非全然有利¹⁶。因為是中國農村零碎的土地分配，成為農民生存的最低保障；一旦農村依照目前的承包範圍進行農地私有化，除了讓較大規模的建設必須承擔更繁複的

¹³ 這一類消息甚多，據中國時報引述「華盛頓郵報」報導，去年全中國共發生五萬八千多起群眾抗議事件，平均一天約一百六十起；例如 2004 年 10 月底、11 月初四川漢源縣近十萬農民因不滿政府興建水壩的後續補償措施跳票，集體走上街頭抗議並與警方爆發嚴重衝突，混亂場面持續三天才逐漸恢復正常。見：「華郵：群眾抗議事件衝擊中共政權，去年平均一天約一百六十起，規模與攻擊官方建築物頻率攀升」，中國時報，2004 年 11 月 6 日，第 A14 版。群眾抗議事件的產生，往往與徵地有關，筆者於 2004 年 7 月在廣州，即連續數日親見上百廣州農民在廣州市中心的廣東省委大院外拉紅、白布條，抗議為興建「廣州大學城」進行的農地徵收，過程貪贓枉法。

¹⁴ 對於「亂建房」的應對之道，例參：「農戶土地承包經營權管理規定年內出臺」一文之報導。

¹⁵ 文貫中、趙耀輝認為，要使擴大土地經營規模成為可能，就必須通過實行土地私有和土地的自由交易來完成，且在年輕人外出打工日益增多，農村家庭養老功能可能削弱，而目前儲蓄和養老金市場提供的回報偏低的條件下，永久租佃權、乃至於土地私有化可以在政府無法向農村養老進行較大投入情況下起到養老保障的作用；楊小凱則從土地私有制與憲政共和的關係強調土地私有產權。以上參見陶然，徐志剛，「『國土制』剝奪農民——農民收入是一連串事件（之七）」，引自農民維權網，<http://www.weiquan.org.cn/data/detail.php?id=3315>，下載於 2004 年 11 月 6 日。

¹⁶ 關於溫鐵軍的論點，可參其在中評網個人主頁的相關論文，網址：<http://www.china-review.com/fwsq/wtj.asp>，下載於 2004 年 11 月 7 日。

交易過程外，個別農民與財雄勢大、往往有官方撐腰的房地產商進行交易，亦未必較能得利。無論是建設無從推動，或是農民的補償金額未能顯著提高，都是社會總體福利的損失。

由於涵蓋城鄉百姓的全面性的社會福利在短時間內難以實現，農民在農地私有化情況下進行城市化，一樣可能淪為「失地農民」，淪入社會的最底層。私有化是一種自由主義的思考方式，雖然可據以期望土地所有者會由此獲得最大利益，但此種思考方式往往也忽略在農民轉變為市民的過程中，政府所可能承擔的社會責任。於是城市化過程中多數農民未必能成為「小資」、「地主」或「市民」，卻更可能成為「流民」，這應該也不是農地改革的目標。

農民在農地私有化情況下城市化的結果

	城市居民謀生能力		
地租收益		有	無
	有	小資	地主
	無	市民	流民

回過頭來說，既然農地私有化並未正式進入大陸官方的政治議程中，且農民自發組織「農民協會」亦非當前政治形勢所允許，則在農地徵收的過程中，「村民委員會」就成為保護農民、爭取農民福利的最重要、最直接的組織。村民委員會的如何進一步民主化，反而又成了現在保障村民利益的希望之所寄。而這裡的「民主化」所意涵的利益保護，既是為農村集體，也是為農民個人，但卻不是為了「中國民主化」這種宏大遙遠的目標。