

国家粮食安全与 农地权利制度创新研究

National Food Security and Innovation of Rural Land Rights System

万举 李玉中 著

中国社会科学出版社

国家粮食安全与

农地权利制度创新研究

National Food Security and Innovation of Rural Land Rights System



万举
李玉中
著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家粮食安全与农地权利制度创新研究/万举, 李玉中著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 12
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7136 - 3

I. ①国… II. ①万… ②李… III. ①粮食问题—研究—中国
②农地制度—研究—中国 IV. ①F326. 11 ②F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 283346 号

出版人	赵剑英
责任编辑	侯苗苗
特约编辑	沈晓雷
责任校对	魏晶晶
责任印制	王 超
出版社	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http: //www. csspw. cn
发行部	010 - 84083685
门市部	010 - 84029450
经 销	新华书店及其他书店
印 刷	北京君升印刷有限公司
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2015 年 12 月第 1 版
印 次	2015 年 12 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16
印 张	17. 75
插 页	2
字 数	300 千字
定 价	68. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前言

“民以食为天”，“手中有粮，心中不慌”，这历来是中国传统社会稳定与发展的较为通俗的基本理念。在传统农耕文明中，以农为本、保证粮食安全是治世的基础，甚至是首要任务，理所当然。但在现代社会中，除农业之外的其他各行各业蓬勃发展，农业产值占整个社会总产出的比重大大下降（2014 年中国第一产业总产值占国内生产总值比重已降至 9.17%，其中粮食生产的总产值就更低了。据《国际统计年鉴 2014》，2011 年世界平均农业增加值占国内生产总值比重仅为 3.1%。而 2014 年中国粮食总产量已达到 6.07 亿吨，人均粮食占有量已接近 900 斤），这给人们一种似是而非的感觉：在农业以外的社会成员只要有了较高收入，就不愁买不到粮、不愁吃不饱饭。对整个国家而言，这种看法适合吗？显然没这么简单，我们很难基于单个人的吃饭问题线性推论国家粮食安全。

人们关于粮食安全的认识有一个逐渐深化的过程。自 1974 年 9 月在罗马召开“联合国世界粮食大会”，经 1996 年、2002 年的“世界粮食首脑会议”，联合国粮食及农业组织（FAO）都有关于粮食安全的定义，并强调“按照获得充足食物的权利和人人享有免于饥饿的基本权利，重申人人有权获得安全而富有营养的粮食”，到 2009 年《世界粮食安全首脑会议宣言》中的定义：“粮食安全系指所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济手段获得充足、安全和营养食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和饮食偏好。粮食安全的四个支柱是可供应量、获取渠道、充分利用和稳定供应。营养是粮食安全概念中不可分割的一部分。”进而到联合国粮食及农业组织 2013 年的报告《世界粮食不安全状况 2013：粮食安全的多元维度》进一步深入细化，强调粮食安全的多元维度（细分有 30 个指标）。同时，世界各国对粮食安全也有多种定义但都基本接受粮农组织的共识定义，这说明，人们对粮食安全的认识越来越广、越深入、越精细，粮食安全已成为综合性、复杂性的社会经济问题。

目前,对于中国这样一个仍处于发展中国家的人口大国、农业大国而言,论及国家粮食安全,重点已不在于重要不重要,而在于如何有效保障国家粮食安全。大致可从技术与制度两个方面做出努力。技术上重点在保障提供粮食的数量、质量与结构。尽管现代技术进步给人们一种乐观前景,但这需要一个渐进、持续的过程,并且在一定时期内受资源环境的局限。因此,从制度角度保障与激励粮食的生产、交易与分配就成为应对或摆脱可能的粮食危机的另一种可行选择。在诸多制度中,农地制度居于核心地位。这不仅在于农地是粮食生产的核心要素与基本资源,更在于农地制度的变革或创新牵动着其他关联粮食生产的诸多要素流动与配置,对保障粮食安全起着基础性作用。在现代市场经济中,农地制度重在农地权利的保障与交易。正如巴泽尔所言,经济实践中“人们对资产的权利都不是永久不变的,它们是他们自己直接努力加以保护、他人企图夺取和政府予以保护程度的函数”。

因此,论及农地权利,必须密切关联个人、社会和国家三方面。个人,即谁的农地权利?哪些权利?如何获取与使用?等等;社会,即哪些人或组织与此农地权利相关?如何关联、如何影响个人的农地权利?等等;国家,即国家保障谁的权利?如何赋予和保障农地权利?保障程度如何?哪些法律法规落实农地权利?等等。任何现代个人与社会都是在国家治理下的个人与社会。这说明国家的重要地位,而国家是通过各级政府直接体现出来的。

国家与社会也在不断演化。当代中国正处于双重转型时期,工业化、城镇化在加速推进,现代市场经济机制逐渐拓展、渗透到社会经济生活的方方面面。在这样的宏观背景下,“农业、农村、农民”问题急剧变革,“城中村”、“农民工”、“新市民”、“空心村”、“农地非农化”、“农地非粮化”、“耕地红线”、“强拆”、“失地农民”、“农地撂荒”、“耕地细碎化”、“留守儿童”、“被上楼”、“耕地污染、退化”等问题不断涌现。一方面城镇化和工业化争夺土地、减少耕地;另一方面,保障国家粮食安全需要保证一定规模的耕地,这两者似乎成为不易解决的尖锐矛盾。在这些急速激变中,政府在起着哪些作用?政府应当起到哪些作用?各级政府如何应对?政府自身如何变革?尤其是近年来在中国人均国内生产总值达到4.65万元人民币(2014年)、社会经济进入“新常态”之后,伴随着中国“一带一路”战略的实施之际,跨太平洋伙伴关系协议(Trans - Pa-

cific Partnership Agreement, TPP) 突破传统的自由贸易协定 (FTA) 模式继而来袭, 如何在新的国内外环境下推进农业融入国际市场、农村和农民现代转型? 这对国家粮食安全、农地利用和农地权利保障都将带来巨大挑战。

国家是每个人的国家, 权利都是具体个人的权利。保障国家粮食安全即要保障我国所有人的粮食安全。推进农地制度创新重在强调农地权利制度创新, 强调具体个人的农地权利。现代市场经济一定是各类主体的市场经济。农民或新型农民在新型农村、现代农业中的重要主体地位就凸显出来。农民的经济机会、农民集体的自我治理、农民的土地权利保障、农民的自组织、现代农村转型、农村社区或村社变革等, 诸多方面对保障国家粮食安全不但紧密相关, 而且更是农地权利制度创新的基础环境。迅捷性适应新环境, 创新性应对新挑战, 无论国内外环境如何变化, 只要策略及时得当, 变“危”为“机”, 这不能不说是走出短期困境、高效保障国家粮食安全和稳步推进农地权利制度创新的巨大机遇。

全书从国家、社会与个人之间关系的角度构架内容, 既关注社会经济转型大背景, 又强调农民个人的土地权利与农地利用; 既分析国家、政府角色, 又剖析其中相关组织或个体 (农民) 的行为。主要内容曾作为学术论文在各类学术期刊发表, 其中有《改革》、《农业经济问题》、《财经问题研究》、《中国农学通报》、《学术月刊》、《天府新论》、《北方经济》等, 在此对他们表示感谢。

作者所做相关研究中的实际调研资料来自多个省份, 但主要调研活动是在河南省进行的。河南作为中国的农业大省、粮食大省、农民大省、人口大省, 有“中国粮仓”之美誉, 正逐步演变为“中国厨房”。目前, 河南省是《国家粮食生产核心区规划》、《中原经济区规划》、《郑州航空港经济综合实验区发展规划》三大国家战略规划全面实施的主体省份, 研究河南省粮食生产、耕地保护与农地权利制度创新问题更具有典型意义与现实意义。这也是作者进一步深入与拓展相关研究的良机。热切盼望学界同人倾心交流, 电子邮箱是 wanjuen@sohu.com 或 wanjuen@126.com。

本书受河南省省级重点学科 (区域经济学) (河南省教育厅教高〔2013〕56号) 的基金资助, 同时得到本重点学科带头人朱杰堂教授的鼎力支持, 在此深表谢意。

本书得以正式出版, 还要感谢中国社会科学出版社全体员工的大力支

持与辛勤工作，尤其应感谢责任编辑侯苗苗女士，他们的认真与坚持、严谨细致与高度责任感大大提高了成书质量，为本书增色良多。

作者学识水平浅陋、实践经验有限，此次部分论文结集出版，也是一个向方家学习的机会，诚惶诚恐。敬请同人、大家不吝赐教，拜谢之至。

万 举

2015年10月6日

目 录

第一篇 国家、农民与农地制度

第一章 国家权力下的土地产权博弈

——城中村问题的实质·····	3
第一节 二元制度下的权力与利益对等	
——城中村集体土地产权利益困境·····	3
一 城中村的现状·····	3
二 城中村的改造困境·····	4
三 新环境下二元制度安排带来冲突的根源	
——权力与利益的对等诉求·····	6
第二节 城中村改造的实质：产权博弈与权力关系重构·····	9
一 城中村改造的核心是集体土地产权交易·····	9
二 集体土地的产权博弈·····	10
三 权力关系重构与利益分享·····	11
第三节 小结·····	12
参考文献·····	12

第二章 制度效率、群体共识与农地制度创新····· 14

第一节 引言·····	14
第二节 制度效率差异与群体共识决定的土地权利实施·····	15
一 土地制度的效率比较之惑·····	15
二 群体共识影响和制约农村土地权利实施·····	19
第三节 不同群体共识下的农地制度创新路径·····	21

一	农地制度创新的不同路径	21
二	群体共识通过交易费用影响农地制度 渐进性创新路径	22
第四节	基于自主治理的农地权利交易机制	24
一	农地权利的动态性变化	24
二	培育农民的自主治理以保障农地权益	25
三	农地权利交易机制构建	26
第五节	小结	28
	参考文献	29
第三章	城中村集体土地产权权能及其实施	30
第一节	引言	30
第二节	城中村的村民成员权	31
一	成员权的含义	31
二	成员权的获取	31
三	成员权的消失	31
第三节	集体土地产权的含义及其权能构成	32
一	集体土地产权的含义	32
二	与城中村集体土地相关法律的一般规定	34
三	影响城中村集体土地产权的其他因素	35
四	集体土地产权的权能结构	36
第四节	城中村集体土地产权的实施与消散	38
一	城中村改造前	39
二	城中村改造中	40
三	城中村改造后	41
第五节	小结	41
	参考文献	41
第四章	中国农地流转自主治理制度创新研究	44
第一节	引言	44
第二节	不同群体共识决定的农地流转差异	45
一	农地流转现实与法律规定的差距	45

二	什么是群体共识	46
三	群体共识与农地流转的现实差异	46
第三节	不同群体共识影响农地制度创新路径, 决定农地流转成本	47
一	农地制度创新的不同路径与农地流转	48
二	受群体共识影响的农地权利交易成本	48
第四节	探索中国式自主治理, 以农地流转推进农地制度创新 ..	50
一	重构共识, 共同维护农民的土地权利	50
二	探索中国式农民自主治理以保障农地权益	50
三	一种理论逻辑	53
四	农地流转的具体形式决定	53
第五节	小结	54
	参考文献	54
第五章	农地流转的首要任务是清晰界定土地权利	57
第一节	我国耕地利用现状亟须推进农地流转	57
第二节	农地流转的主要障碍是土地权利界定不清	58
一	集体土地产权主体模糊	58
二	集体土地权利构成模糊	59
三	实施集体土地权利不规范	59
四	农地权利中交易权的缺失问题亟须解决	59
第三节	清晰界定农地权利不等于推行农地私有化	60
一	清晰界定农地权利并非只是确定土地所有权归属	60
二	农地所有权私有化并不一定是解决农地 权利界定问题的最佳选择	60
三	农地产权制度创新不可能忽视农村社会公平 和整体进步	61
第四节	促进农地交易权规范化, 有序推进农地流转	61
一	明确农地流转的范围和条件	62
二	在保障原有土地承包人利益基础上划定农地流转对象 ..	62
三	灵活制定和管理农地流转程序和完善 相关法律法规, 规范农地流转	62

四 鼓励和支持农地权利交易中中介组织建设， 理顺农地信息渠道，降低农地流转成本	62
五 促进农村集体经济组织治理结构合理化， 公平分配和保障农民的土地流转收益	63
参考文献	63

第二篇 粮食安全与农地利用

第六章 国家粮食安全的土地权利基础	67
第一节 引言	67
第二节 农地权利是国家粮食安全的基础	68
一 土地资源日益稀缺强化农地产权的基础地位	68
二 国家粮食安全离不开农地权利问题	69
三 中国的粮食安全依托的农地权利体系需要丰富内涵	71
第三节 农地权利现状中不利于粮食安全的潜在因素	72
一 改革开放后中国没有出现粮食不安全的原因	72
二 农地权利现状中不利于长期国家粮食安全的因素	74
第四节 突出农民主体，创新农地权利，保障国家粮食安全	78
一 基于农地权利的国家粮食安全保障机制简图	78
二 突出农民主体，塑造稳定保障可持续 粮食安全的农地权利体系	79
第五节 小结	80
参考文献	81

第七章 农地流转成本、交易体系及其权利完善	84
第一节 文献综述	84
一 相关研究综述	85
二 问题再考察	86
第二节 转型经济中的农地权利交易体系	86
一 准确总结农地流转社会实践	87
二 稳健而快速的中国特色社会经济转型——认清	

宏观背景	88
三 农业经济发展阶段——探寻动力机制	89
四 市场化进程——疏通农地流转渠道与途径	90
五 农地权利交易体系——农地流转机制构建与交易成本	91
六 河南省的农地流转实践	93
第三节 农地流转的路径选择与政策建议	95
一 农地流转的路径选择：一般性结论	95
二 政策建议	96
参考文献	97

第三篇 社会经济转型与农地权利变革

第八章 公共产权、集体产权与中国转型经济	103
第一节 两个概念及其辨析	103
一 公共产权的含义	103
二 集体产权的含义	104
三 集体产权、公共产权与经济自由	105
四 集体产权与公共产权的初步比较	106
第二节 公共产权和集体产权可能引发的问题	106
一 公共产权可能引发的问题	106
二 集体产权可能引发的问题	109
三 公共产权与集体产权何以存在以及进一步的比较	110
第三节 集体产权和公共产权对中国转型经济的意义	113
一 集体产权的持久性	113
二 集体产权的可能转变与经济自由密不可分	114
三 集体产权的演变有利于平稳转型	114
四 集体产权的演变有利于增强经济激励、提高 经济效率	114
第四节 小结	115
参考文献	115

第九章 经济机会与农民在经济转型中的收入增长	117
第一节 引言	117
第二节 经济机会、经济自由与制度约束	118
一 经济机会与经济自由	118
二 经济自由与制度约束	119
三 经济机会与制度约束	119
四 经济机会度量研究中的制度约束简评	120
五 经济机会的特性	121
第三节 经济转型过程是经济机会基本格局的重新调整过程 ——一个简化的模型解说	122
一 一个“2×2”的简化模型	123
二 对经济转型过程中经济机会基本格局变化的解说	125
第四节 经济机会的增加是转型经济中农民收入增长的重要源泉	128
第五节 小结	132
参考文献	132
第十章 从社会经济转型视域研究农地流转 ——河南省农地流转调查分析	138
第一节 引言	138
第二节 调研说明与基本原则	139
一 力图全面性	139
二 强调真实性	139
三 追求调研结果一般性	140
四 保证持续性	140
第三节 河南省农地流转的基本态势 ——缓慢而急需	140
一 河南省农地流转总体规模比例仍较小	140
二 农地流转收益较低	141
三 农地流转规模变化缓慢	141
四 农户家庭老弱人员从事农村经济活动已成趋势	141

五 农民的农地流转意愿变化明显·····	142
六 农地流转总体处于自发、无序状态·····	142
第四节 农地流转深植于乡村社会经济转型过程·····	143
一 农地流转渠道·····	144
二 劳动力结构变革·····	144
三 农村生产方式的变革·····	145
四 农村家庭生活方式处于缓慢变化之中·····	145
五 城乡社会互动状况·····	145
六 市场深化速度·····	146
第五节 小结·····	146
一 遵守市场规则, 政府为农地流转强化针对性的服务·····	147
二 以人为本, 配套实施社会经济发展政策, 提高 政策实践效果·····	147
三 适时制定相关法律法规, 规范农地流转市场行为·····	147
四 因地制宜, 创造性地培育和规范城乡统一市场·····	147
参考文献·····	147
附录 相关法律法规文件摘录·····	150
1. 中华人民共和国宪法 (节选) ·····	150
2. 中华人民共和国土地管理法 (中华人民共和国主席令 2004 年 8 月 28 日颁布) ·····	151
3. 中华人民共和国农村土地承包法 (中华人民共和国主席令 2002 年 8 月 29 日颁布) ·····	167
4. 土地登记办法 (国土资源部令 2007 年 12 月 30 日发布) ·····	175
5. 土地权属争议处理暂行办法 (国家土地管理局令 1995 年 12 月 18 日发布) ·····	187
6. 农村土地承包经营权证管理办法 (农业部令 2004 年 1 月 1 日施行) ·····	191
7. 农村土地承包经营纠纷调解仲裁法 (中华人民共和国主席令 2009 年 6 月 27 日颁布) ·····	195
8. 闲置土地处置办法 (国土资源部令 2012 年 7 月 1 日施行) ·····	203

9. 节约集约利用土地规定 (2014 年 3 月 27 日国土资源部第 1 次部务会议通过, 国土资源部令 2014 年 5 月 22 日发布) 210
10. 重大土地问题实地核查办法
(国家土地总督察办公室通知 2009 年 6 月 12 日发布) ... 216
11. 关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知
(国土资源部、财政部、农业部 2011 年 5 月 6 日发布) 219
12. 《国家粮食安全中长期规划纲要 (2008—2020 年)》
(国家发展和改革委员会 2008 年 11 月 13 日发布) 223
13. 关于引导农村土地经营权有序流转发展
农业适度规模经营的意见 (中共中央办公厅、
国务院办公厅 2014 年 11 月 20 日发布) 240
14. 关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见
(国务院办公厅 2014 年 12 月 30 日发布) 247
15. 国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见
(国务院 2011 年 9 月 28 日发布) 251
16. 《中原经济区规划》(2012—2020 年) (节选)
(2012 年 11 月, 国务院正式批复) 269

第一篇 国家、农民与农地制度

