

农村经济 调查与研究

第1部

叶兴庆 主编

农民工

产权制度

股份合作制

土地流转

粮食安全

农村金融



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



中国发展出版社
微博



中国发展出版社
微信

ISBN 978-7-5177-0420-1



9 787517 704201 >

定价：55.00元

RURAL ECONOMIC
INVESTIGATION AND RESEARCH

农村经济 调查与研究

第1部

叶兴庆 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

农村经济调查与研究. 第1部/叶兴庆主编. —北京: 中国发展出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-5177-0420-1

I. ①农… II. ①叶… III. ①农村经济—调查研究—中国
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 259062 号

书 名: 农村经济调查与研究. 第1部

主 编: 叶兴庆

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0420-1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京明恒达印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23.75

字 数: 430千字

版 次: 2015年11月第1版

印 次: 2015年11月第1次印刷

定 价: 55.00元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

《农村经济调查与研究》编委会

- 主编** 叶兴庆 国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员
- 编委** 肖俊彦 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员、研究员
- 秦中春 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员、研究员
- 潘耀国 国务院发展研究中心农村经济研究部室副主任、调研员、研究员
- 金三林 国务院发展研究中心农村经济研究部室主任、研究员
- 张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部室主任、研究员
- 冯明亮 国务院发展研究中心农村经济研究部室主任、助理研究员
- 程 郁 国务院发展研究中心农村经济研究部室副主任、副研究员
- 陈春良 国务院发展研究中心农村经济研究部室副主任、副研究员
- 李 青 国务院发展研究中心农村经济研究部副调研员、副研究员
- 伍振军 国务院发展研究中心农村经济研究部主任科员、副研究员
- 周群力 国务院发展研究中心农村经济研究部主任科员、博士

前言

Foreword ▲

国务院发展研究中心是直属国务院的政策研究与咨询机构，农村经济研究部是国务院发展研究中心内设研究部门之一，主要职责是研究农业农村改革发展中的全局性、综合性、战略性、长期性、前瞻性以及热点、难点问题，为党中央、国务院提供政策建议和咨询意见。自1990年组建以来，在国务院发展研究中心党组领导下，农村经济研究部研究团队坚持服务“三农”发展大局，完成了大量高质量的研究报告，呈送了大量有价值的政策建议，为中国农村改革发展作出了贡献，成为中国“三农”政策研究的一支重要力量。

2014年是贯彻党的十八届三中全会《决定》精神、全面深化改革的元年，也是国务院发展研究中心将职能向改革方案和重大政策第三方评估拓展的元年，全中心研究、解读、评估的任务十分繁重。在这一年里，我们秉承农村经济研究部的优良传统，在中心党组和分管主任的领导下，圆满完成了各项研究、解读、评估任务。在政策研究方面，我们承担了中央交办课题“农村集体产权制度改革研究”“坚持农村集体产权制度”“健全农村产权流转交易市场”和中心年度重点课题“农村集体所有制有效实现形式研究”，主要成果体现为研究著作《集体所有制下的产权重构》（中国发展出版社2015年8月版）。在政策解读方面，我们在《人民日报》《经济日报》《中国经济时报》等主流媒体上发表多篇解读性、分析性文章，接受了新华社、人民日报、中央电视台、中央人民广播电台和华尔街日报等国内外

媒体采访。在政策评估方面，我们按有关方面要求对若干重大农村改革方案提出了评估和咨询意见，牵头完成了国务院办公厅委托的“精准扶贫政策落实情况”第三方评估报告和中共中央办公厅、国务院办公厅委托的“新型城镇化政策落实情况”第三方评估报告。

此外，我们还完成了农业部、国家粮食局等部门委托的课题研究，参加了大量国内学术活动和境外考察调研，根据个人学术兴趣和专长撰写了一批研究文章。为了更好地与同行交流，也为了便于日后翻检，现将这些研究成果结集为《农村经济调查与研究》（第1部）。这批文章涉及面较广，大致可分为四类：第一类是产权制度，包括赋予农民更多财产权利、农村股份合作制、土地经营权抵押、土地流转、土地征收等方面的调查报告和研究文章；第二类是现代农业，包括转变农业发展方式、国家粮食安全、农产品目标价格、农业“走出去”等方面的调查报告和研究文章；第三类是城乡变迁，包括城乡一体化、农民工进城、精准扶贫、村庄变迁、农民专业合作社等方面的调查报告和研究文章；第四类是比较与借鉴，包括赴美国、日本考察的报告，以及对我国台湾地区土地、农会的研究报告。

真诚地欢迎读者朋友对我们的研究成果给予批评指正，期待在今后的研究工作中得到大家的支持帮助。

叶兴庆

2015年10月3日

目 录

Contents ▲

第一部分

产权制度

准确把握赋予农民更多财产权利的政策含义及实现途径 / 2

以还权于民为根本出发点推进农村集体产权制度改革 / 9

——上海市闵行区调查报告

上海市镇级集体产权制度改革的经验与启示 / 16

农村三级集体所有制的来龙去脉 / 22

农村土地产权抵押：理论争论、现实困境和改革路径 / 28

完善农地抵押贷款制度，支持农业现代化经营 / 46

加强上层制度供给，完善农村土地经营权抵押 / 51

新疆伊犁州和博州农村土地流转调研报告 / 55

建立国家农业抵押银行，以政策机制引导金融资本向农村转移 / 66

发展农村普惠金融需要系统发力 / 72

第二部分

现代农业

以改革创新加快推进农业现代化 / 78

宁波市“法人”型家庭农场调查 / 83

国家粮食安全战略的新变化及其实现路径 / 90

“健康产能”的增长如何跑赢“有毒产能”的退出 / 96

粮食生产可持续发展面临的突出矛盾与政策建议 / 99

建立高效开放可持续的粮食安全保障体系 / 149

粮食产业“走出去”发展规划和政策措施研究 / 157

城镇化将对我国粮食消费产生重大影响 / 173

从粮食收割到颗粒归仓 / 177

深化地方国有粮食企业改革的途径 / 183

——基于对江苏地方国有粮食企业改革的调查

新疆塔城、昌吉棉花价格改革调研报告 / 192

稳妥推进目标价格改革促进新疆棉花产业发展 / 202

农产品目标价格制度的经济学解释 / 205

引入农产品目标价格制度的合理思路 / 215

我国油橄榄产业发展亟待解决的几个问题 / 222

探索建立生猪生产周期性损害救助制度 / 226

四川广元发展低碳农业的实践 / 233

第三部分

城乡变迁

如何推进城乡发展一体化 / 240

建立农民工市民化成本分担机制 / 244

推进农业转移人口市民化的总体思路 and 战略路径 / 248	
进一步发挥好农业转移人口对消费增长的支撑作用 / 262	
我国农民工工资上升的成因及趋势 / 266	
中央专项彩票公益金支持革命老区扶贫调查 / 273	
加快村庄建设治理 筑牢安疆稳疆基础 / 280	
边疆民族地区基础教育发展亟待解决的几个突出问题 / 284	
新疆村庄变迁情况调研报告 / 288	
清代移民与当代村庄宗族结构 / 303	
——影响村庄社会资本的历史地理因素	

第四部分

比较与借鉴

从美国城市建设和管理看如何推进我国新型城镇化 / 328	
日本农地规模经营制度及其对我国的启示 / 333	
我国台湾地区的两种土地征收与借鉴 / 341	
我国台湾地区市地重划的做法与借鉴 / 349	
我国台湾地区农民合作的做法与启示 / 357	

第一部分

产权制度

准确把握赋予农民更多财产权利的 政策含义及实现途径

叶兴庆

农村改革 35 年来，最重要的一条经验就是尊重农民物质利益，以此调动农民积极性。实行“大包干”、提高农产品收购价格、取消农业税、实行农业补贴，都是为了增加农民的物质利益。在新的历史起点上全面深化农村改革，必须继续尊重农民物质利益，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。党的十八届三中全会讨论通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，全面深化改革要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，特别是提出要“推进城乡要素平等交换”“维护农民生产要素权益”“赋予农民更多财产权利”。这是指导下一步农村改革的重大原则和方向。《决定》紧紧围绕土地制度改革，从四个方面拓展、丰富了农民的财产权利。

一、赋予农民公平分享土地增值收益的权利

土地是财富之母。农地农用和集体建设用地“集体所有、集体使用”产生的收益是生产经营收益。农用地转建设用地、集体土地转国有土地，也就是因规划和用途改变而产生的收益是增值收益。在现行制度框架下，集体土地（包括集体农用地、建设用地和未利用地）只有被征收为国有土地才能进入城镇土地市场，农村集体经济组织和农民只能得到按原用途计算的补偿费，由此产生的土地增值收益归政府所有。这种制度安排，促进了工业化城镇化的发展，但也带来农民土地财产权利受损、征地拆迁矛盾频发等严重问题。《决定》要求，“保障农民公平分享土地增值收益”，“建立兼顾国家、集体、

个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”。这是城镇化背景下推进农村土地制度改革的出发点和落脚点。实现这个目标有以下两个途径。

1. 缩小征地范围

《土地管理法》规定，农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。这意味着工业化城镇化推进到哪里，必须先把哪里的集体土地征收为国家所有，然后才能出让、转让、出租给各类建设项目使用。这是城镇化进程中涉地矛盾的总根源。从根本上解决这个矛盾，必须回归到“国家为了公共利益的需要”才行使征地权的《宪法》规定上来。但这涉及公益性和经营性项目的区分、财税体制调整、城市建设筹资机制改革等一系列深层次问题，解决起来需要一个过程。现阶段可以有选择地缩小征地范围。十七届三中全会曾提出，“土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，农民可以通过多种方式参与开发经营”。这是缩小征地范围的突破口，但没有得到很好落实。《决定》进一步提出，“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”。这意味着城市规划区范围内的存量集体经营性建设用地，今后也不必都征为国家所有。这比十七届三中全会的相关规定放得更开。这是缩小征地范围的突破性举措，也是农民分享土地增值收益的重要途径。

需要注意的是，对这一突破性举措仍有严格的限制条件：强调“在符合规划和用途管制前提下”，这意味着现有的不符合规划和用途管制的集体经营性建设用地不能入市，集体经营性建设用地入市后的用途也会受到限制，特别是不可能用于商品住房开发；强调“农村集体经营性建设用地”，这意味着农村集体公益性建设用地和农民宅基地不在入市之列；农用地转建设用地实行指令性计划管理，而各地新增建设用地计划指标普遍不足，不可能分给农村集体经济组织，这意味着只有存量集体经营性建设土地可能入市。推进集体经营性建设用地入市流转交易顺利进行，必须严格土地规划和用途管制，切实增强土地利用规划和城市建设规划的严肃性、约束力，防止寻租行为；针对各地存量集体经营性建设用地差异很大的现实，合理调节集体土地入市产生的增值收益；明确土地所有权主体，完善乡村治理机制，防止少数人从集体土地入市中谋取暴利、大多数农民难享其利的现象发生。

2. 完善补偿机制

我国正处于城镇化快速发展阶段，城镇连片开发建设中既有公益性项目，也有经营性项目，严格按公共利益原则行使征地权很难操作，城镇化所需的土地大部分今后还要继续通过征收取得。目前是按原用途补偿，最高不超过 30 倍。按这个标准，征农民一亩地仅补偿几万元，难以保障被征地农民的长远生计，农民意见很大，矛盾纠纷不断。地方政府取得农民土地的成本很低，导致粗放用地，严重浪费宝贵的土地资源。《决定》提出“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”，就是要解决这些问题。“合理”，就是要完善征地价格形成机制，改变按原用途补偿的原则，使被征地农民合理分享土地城镇化产生的增值收益；征地涉及农民住房拆迁时，不能再按地上附着物补偿，而应保障被征地农民的居住权。“规范”，就是要改革完善征地审批、实施、补偿、安置、争议调处裁决等程序，强化被征地农民的知情权、参与权、收益权、申诉权、监督权，进一步规范 and 约束政府的征地行为，防止地方政府滥用征地权。“多元”，就是要从就业、住房、社会保障等多个方面采取综合措施维护被征地农民权益，特别是应探索留地安置、区段征收等新途径，使被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障，确保社会和谐稳定。

二、赋予土地承包经营权抵押、担保权能

改革开放初期，农民仅获得生产经营自主权。随着土地承包期的延长，国家、集体与农民利益关系的调整，农民获得的土地承包经营权的权能逐步扩大。《物权法》规定，土地承包经营权是用益物权，具有占用、使用、收益权能。十七届三中全会明确要求，“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”，“完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利”。完整的产权包括占有、使用、收益、处分四项权能。实际上农民早已获得出租、转包、转让等部分处分权。《决定》指出，“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。这就使土地承包经营权所包含的处分权更加完整，有利于扩大农村有效担保物的范围，在一定程度上缓解农民贷款难问题。

需要注意的是，在稳定和完善农村基本经营制度的过程中，不断扩大土地承包经营

权的权能有其时代背景，是正确和必要的，保障了承包户的权益，促进了农业发展，维护了农村稳定。但随着农村人口转移，承包主体与经营主体分离的现象越来越多，需要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。可考虑按照“尊重集体所有权、划断农户承包权、保护务农者经营权”的思路，完善农村基本经营制度。在坚持集体所有前提下，承包权要赋予有资格的人，以体现公平；经营权要配置给有能力的人，以体现效率。只有这样，才能更好地适应推进城镇化和现代农业的新要求。“尊重集体所有权”，就是要尊重集体经济组织在占有、处分方面的权能，发挥其在处理土地撂荒方面的监督作用、在平整和改良土地方面的主导作用、在促进土地适度规模经营方面的桥梁作用。“划断农户承包权”，就是要界定集体成员资格、锁定集体成员范围，在起点公平的基础上落实“长久不变”，并对承包权的权能边界进行清晰界定。“保护务农者经营权”，就是要适应承包主体与经营主体分离的新趋势，对实际从事农业生产的经营者给予更多支持和保护，让务农种粮者得实惠。只有对所有权、承包权、经营权进行合理划分，清晰界定各自的权利边界，才能更好地把握土地承包经营权可抵押、担保、入股的改革举措。在做这种区分的基础上，可以进一步明确抵押、担保、入股的客体是经营权，而非承包权。取得经营权的人，并不能成为集体经济组织成员。

三、赋予农民住房财产权抵押、担保、转让的权能

农民对住房拥有完全财产权，但对宅基地仅拥有有限的使用权。我国现行宅基地制度的基本特征是，“一户一宅、免费取得、长期占有、村内流转、退出无偿”。尽管《物权法》已将宅基地使用权界定为用益物权，但仅具有占用、使用权能，不包括收益权能，更不包括处分权能。因为宅基地使用权仅能转让给本集体经济组织中符合宅基地申请条件的农户，还不能超出此范围流转交易。农民虽然对住房拥有完全财产权，但其住房附着在不能自由流转的宅基地上，导致农民在行使住房财产权时受到很大制约，住房价值不能得到充分体现。农村人口流动日趋频繁，农村空心屋不断增多，大量房屋闲置，非常可惜。现实生活中，农民住房流转交易现象广泛存在，由于缺乏法律保障，极易产生矛盾纠纷。为解决这些问题，近年来一些地方积极探索农民住房抵押甚至流转交易的具体办法。《决定》提出，“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性

收入渠道”。这里虽然仅提及赋予农民住房财产权更多的具体权能，但由于房地不可分离，住房财产权的流转势必导致宅基地使用权随之流转。从《决定》要求“选择若干试点”、“慎重稳妥推进”、刻意避免直接触及宅基地使用权流转的谨慎表述可以看出，这个问题极为复杂、敏感。可考虑分以下两步走。

第一步，放宽农民住房流转的限制条件。允许农民住房抵押、担保、转让，并允许因房地不可分离、随住房流转而必然产生的宅基地使用权流转。农村集体经济组织作为宅基地的所有者，可向购买农民住房、从而购买了宅基地使用权的人收取一定的集体土地使用权有偿使用费。在现阶段，应对购买农民住房者设置必要的资格条件，对购买农民住房后的使用、维修改造等作出约束性规定，防止城市资本一窝蜂地到农村买房，防止城市房地产泡沫向农村蔓延。浙江乐清等地将农民住房流转交易的受让人限定为县内农村户籍人口，将城镇户籍人口和外来人口排除在外，就是基于这个考虑。

第二步，放宽宅基地使用权流转的限制条件。这可借鉴土地承包经营权、集体建设土地使用权流转交易的改革经验。农民对土地承包经营权、宅基地使用权都拥有用益物权，但农民所获得的土地承包经营权的权能是逐步扩大的，直至可以抵押、担保、入股。虽然《土地管理法》规定集体建设土地使用权不得出让、转让或者出租，但又同时规定，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。这为《决定》突破企业破产、兼并的特定情形，在更大程度上允许集体经营性建设用地入市奠定了基础。与此类似，《决定》允许农民住房财产权流转交易，以及因房地不可分离而必然发生的宅基地使用权流转交易，今后也势必可以允许宅基地使用权流转交易。但这需要一个长期的过程，也需要很多前提条件。比如，改革完善农村宅基地制度，对能否再无偿取得、是否要明确使用期限、宅基地使用权的权能到底有多大、增值收益如何分配等做出具体规定。

四、赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权

除了承包地、宅基地外，一些地方特别是城郊农村，还有大量的集体经营性资产。随着集体经营性建设用地平等入市，一些地方的村级集体资产将会大幅度增加。如何用制度管好这些集体资产，关系农民切身利益，也关系村干部自身安全。党的十八大报告

指出，“依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权”。《决定》强调，“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”。从“集体收益分配权”，拓展为“集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”，是一个重大突破。在这方面，改革的空间更大、法律障碍更小、步伐应该更快。

前些年，一些地方推行农村股份合作制改革，在加强农村集体资产管理方面进行了很多探索。但也存在不少问题，如不可分割的集体股占比过大，农民获得的股份的权能仅限于参与收益分配，流转交易受到诸多限制，股份合作经济组织的治理结构不完备，容易被少数人操纵。应深入总结这些实践经验，在集体资产较多的地方，加快推进集体产权制度改革。对集体资产进行清资核产，对集体经济组织成员进行严格界定，将集体资产全部折股量化到有集体经济组织成员资格的所有人，实现“资产变股权、农民变股东”，实现从“共同共有”到“按份共有”的转变。同时，要明确农民获得的集体资产股权，不仅应有占有、收益的权能，而且应有处分的权能，也就是可以抵押、担保、转让、继承。这样，农民有了更大的选择空间，既可以长期持有集体股权，也可以有偿退出集体股权。允许农民“用脚投票”，有利于加强集体资产管理，也有利于农民“退乡进城”、最终融入城市。借鉴苏州部分地方的经验，在不断完善治理结构的基础上，推进增资扩股，使完成股份制改造后的原集体经济的产权结构更加开放，而不是继续封闭，这可以增强其活力。

五、慎重稳妥推进“还权赋能”改革

在土地增值收益分配、承包地抵押担保、住房财产权和集体资产股份流转交易等方面赋予农民更多权利，是《决定》的一大亮点，也是社会各界高度关注的焦点，不仅涉及利益关系的深刻调整，而且涉及法律关系的重大调整。推进这方面改革，必须抓好以下几个关键环节。

1. 坚持确权先行

确权是流转交易的基础。扎实开展农村地籍调查，抓紧解决土地所有权确权到村民小组时遇到的实际问题，保持所有权主体基本稳定，尽快完成集体土地所有权确权登记颁证工作。总结土地承包经营权确权登记颁证试点经验，探索确权确股不确地等新的办