

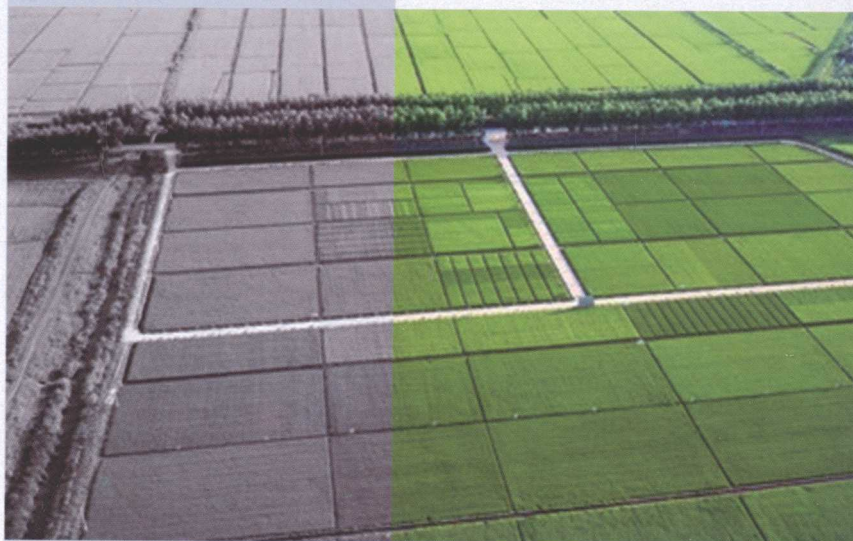
JIYU NONGMIN SHIJIAO DE
NONGCUN TUDI CHANQUAN ZHIDU YANJIU

国家自然科学基金青年科学基金项目(41301186)

山东省高校人文社科研究计划项目(J14WG16)

资助

山东省高校人文社科研究计划项目(J13WG29)



基于农民视角的 农村土地产权制度研究

董德坤 著

 中国农业出版社

国家自然科学基金青年科学基金项目 (41301186)

山东省高校人文社科研究计划项目 (J14WG16)

资助

山东省高校人文社科研究计划项目 (J13WG29)

基于农民视角的农村 土地产权制度研究

董德坤 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于农民视角的农村土地产权制度研究/董德坤著
· 一北京: 中国农业出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-109-21024-0

I. ①基… II. ①董… III. ①农村—土地产权—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 245719 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 9.25

字数: 252 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

农村土地属于农民集体所有，从农民视角对农村土地产权制度进行研究，理解农民对土地的权利认知及依赖性，是发现农村土地产权制度问题、认识农村土地产权制度安排合理性，并进行农村土地产权制度改革的重要依据。本书以山东省平度市为典型案例，以农民土地观念为切入点，对我国农村土地产权制度进行研究。

我们回顾了新中国成立以来农村土地产权制度变迁，以及不同时期土地制度安排的效率和农民观念与行为；利用统计计量方法，分析了农民对土地承包 30 年不变政策的认知及其差异性和影响因素，分析了这一政策对土地分配公平性的影响并进行了土地分配基尼系数测算；分析了农民对农村土地所有权、流转权、使用决策权、抵押权、继承权等土地权利的认知，在农户调查的基础上对土地不同效用的重要性进行了排序，并利用 Logistic 计量模型分析不同因素对农民土地依赖度的影响；以农村宅基地规模扩张为例，分析了制度安排对农民土地利用行为的影响；通过刻画农村土地分配过程，分析了村干部、普通农民等不同利益主体在正式制度框架内的行为选择及其对土地分配结果的影响；从土地征用、农村人口迁移、集体内部家庭结构差异等方面入手，对农村土地产权制度安排的外部性进行了分析。

分析结果表明，农村土地产权制度变迁过程同时也是国家与农民之间的博弈过程，制度安排直接影响着农民的土地观念

和行为；不同类型的农民在土地承包 30 年不变政策的认知上存在着差异，这一政策在保证农民获得长期稳定的土地使用权的同时也一定程度上失去了土地分配的公平性；不同类型的农民对土地的依赖存在差异，土地对农民的重要性主要表现在基本生活保障和经济收入两个方面，农村宅基地的扩张表明制度安排通过影响农民的土地观念而影响到农村土地利用效率；受到不同权利主体的影响，农村土地分配的短期均衡很容易发生变动；农村土地产权受到限制以及界定不清，导致农村土地集体所有的产权安排形式具有外部性。最后本书指出了我国当前农村土地产权制度中存在的几个问题，提出了应当弱化国家和集体对农村土地的控制权、消除土地分配不公平、强化并明确农民的土地权利、建立土地承包登记制度、逐步放开农村宅基地流转等政策建议。

目 录

前言

第一章 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究意义	9
1.3 研究思路及组织结构	9
1.4 研究方法及数据来源	10
第二章 相关理论与研究综述	14
2.1 产权制度理论与土地价值理论	14
2.2 农村土地产权制度研究	46
2.3 农民土地观念的研究	58
2.4 简要评述	66
第三章 农村土地产权制度及农民土地观念变迁	68
3.1 土地改革时期	68
3.2 农业合作化时期	73
3.3 土地家庭承包时期	87
3.4 本章小结	93
第四章 30 年不变政策对农民土地观念和土地分配的影响	96
4.1 土地承包分配中的效率与公平	96
4.2 平度市土地延包实施的概况	99
4.3 农户对土地承包制度的观念及影响因素分析	100

4.4	土地均分制度时机选择对不同结构类型农户的影响	111
4.5	承包土地占有平等程度的衡量	114
4.6	土地承包 30 年不变对农民土地投入的影响	119
4.7	土地承包关系长久不变问题前瞻	121
4.8	本章小结	129
第五章	农民的土地产权认知与土地依赖度	132
5.1	农民对土地所有权的认识及意愿	132
5.2	农民对土地使用权的认识	145
5.3	农民对土地的依赖及其影响因素	151
5.4	本章小结	159
第六章	农民视角的农村宅基地变动分析	161
6.1	我国总体上宅基地变动简介	161
6.2	农村居民地建设与利用实证分析	163
6.3	农村居民点内部空间演化	172
6.4	社会经济变动对宅基地变动的的影响	180
6.5	农民对土地产权的认识对宅基地数量增长的影响	183
6.6	现行农村宅基地制度的缺陷	185
6.7	本章小结	187
第七章	农村土地分配的均衡与变动	189
7.1	农村土地制度的框架	189
7.2	集体内部的土地分配	193
7.3	土地分配中的权力与博弈	200
7.4	本章小结	212
第八章	农村土地产权安排的外部性	214
8.1	农村土地集体所有在土地征用中的外部性	215
8.2	人口迁移中的土地福利转移	224

8.3 集体内部土地分配中的外部性	232
8.4 农村土地产权安排外部性的内部化	234
8.5 统一土地市场下集体土地收益分配	237
8.6 本章小结	238
第九章 农村土地产权制度创新	240
9.1 农村土地集体所有权的基本属性及存在的问题	240
9.2 农村土地产权制度创新	246
9.3 影响农村集体土地产权改革的力量	251
9.4 本章小结	256
第十章 结论与展望	258
10.1 主要结论	258
10.2 展望	261
附录 1 农户调查表	264
附录 2 农村外出经营、务工人员调查表	273
参考文献	277

第一章 引言

1.1 问题的提出

土地承载万物，是人类赖以生存之本。土地被称为农民的“命根子”，其在农民生活中的重要程度不言而喻。自新中国成立以来，我国的农村土地制度进行了多次的变革，从新中国成立初期的土地私有化到人民公社运动的土地公有化，再到改革开放以来的家庭联产承包责任制，自 1997 年起又在广大农村开始全面推行土地承包 30 年不变的农村土地分配政策，每次农村土地制度的变革都对农民的土地诉求产生着深刻的影响，而每次变革也同时都受到社会经济发展水平和农民对土地的诉求的影响与制约。

从“三农”问题的提出到我国第十一个五年规划将“建设社会主义新农村”列为一项重要内容，再到十八届三中全会决议提出健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，我国的经济政策越来越向“三农”倾斜。而土地是农村的主要资产，要解决“三农”问题，建设社会主义新农村，都必然与农村土地息息相关。了解农民寄托于土地上的诉求，尊重农民的土地价值观念，理顺农村土地产权关系，将是解决“三农”问题和建设社会主义新农村的重要条件之一。自 1997 年国家提出土地承包期再延长 30 年到 2003 年起《农村土地承包法》的实施，农民在土地承包上的权利被逐渐强化，但新制度的实施是否面临着新的问题？是否能够在农村得到有效的推行，这一制度的实施是否又会随之带来一些新的问题？

这些都有待于我们去研究找出答案，为我们的决策提供依据。本研究从农民的视角，以农村土地承包分配为主要分析对象，对农村土地产权制度进行研究，主要是为了理清农民对当前农村土地产权安排的看法，探寻影响其观念和行为的制度原因，发现当前制度中所存在的问题，并试图找出解决问题的方法。选择从农民的视角研究农村土地产权制度，主要是基于以下几个方面的考虑。

1.1.1 农民对土地的认识以及诉求不断发生着变化

随着社会经济的不断发展，那些原本不为农民所认识的土地价值逐渐凸现出来，农民对土地经济价值的认识也随之发生改变。对于城市郊区的农民而言，他们认识到土地不仅仅能够用来耕作，而且可以作为资本获取除耕种以外的其他收益，人们开始期望能够从土地上直接获取更高的经济收益。土地承包期的延长也提高了土地的价值，农民对土地的认识也会随之改变。人口流动管制的放松使农村劳动力不再被限制在农业生产之上，在土地上进行劳动投入的机会成本也发生了变化。

在农业收入与非农收入的比较之间，有人开始对从事简单而且收入较低的农业生产失去兴趣，甚至于愿意放弃土地。据国家统计局发布的《2014年全国农民工监测调查报告》显示，2014年全国农民工总量为27395万人，其中，外出农民工16821万人，本地农民工10574万人。与大量的农民外出务工相对应，农民的收入结构也发生了较大的变化，农民家庭经营性收入占纯收入的份额由1990年的75.6%下降到2012年的49.0%，而同期工资性收入的份额由20.2%增长到40.0%，工资性收入已经成为农民收入增长的主要部分。随着社会经济的不断发展，城市化水平的进一步提高，将会有更多的农民离开土地到城市里寻找机会，他们已经从过去的“离土不离乡”逐渐过渡到了“离土又离乡”，与之相对应，土地在他们生活中所处的地位也将随之发生变化。

表 1-1 全国“十五”时期城乡居民收入情况

单位：元

指 标	2006	2007	2008	2009	2010
城镇居民人均可支配收入	11 759.5	13 785.8	15 780.8	17 174.7	19 109.4
农村居民人均纯收入	3 587.0	4 140.4	4 760.6	5 153.2	5 919.0
城乡收入比	3.28	3.33	3.31	3.33	3.23

资料来源：根据国家统计局网站数据整理。

2004 年安徽省 8 个县的 56 个乡镇调查显示，有 605.36 公顷的土地抛荒时间在 1~2 年，有 740.7 公顷的土地抛荒时间在两年以上，分别占土地总面积的 0.21% 和 0.26%（安徽省农调队课题组，2004）。而浙江省 77 个村的调查显示，春季抛荒等未利用耕地 1 808.73 公顷，占耕地面积的 23.7%；夏季抛荒等未利用耕地 1 396.1 公顷，占耕地面积的 18.3%。从调查情况来看，主动抛荒主要发生在小城镇周边行政村农户，其家庭收入中农业收入比重较小，农业收入微不足道；被动抛荒主要是由于耕地自然条件差，农业水利设施缺乏，环境污染等原因（浙江省农调队课题组，2004）。土地抛荒现象是从事农业劳动与从事非农业劳动利益比较的结果，与从事非农工作相比，土地的经济收益功能下降。

而全国各地的集体建设用地流转也大量的存在，江苏、湖南、山东、安徽等地的集体建设用地流转也在推行试点，而广东省则于 2005 年出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，以地方法规的形式给集体建设用地流转一个局部合法的身份。集体建设用地流转的一个重要因素就是土地转变用途后的收益明显增加，发现这一点后，农民便不再将土地仅视为单纯的农业生产资料，而且会希望获得土地的非农业地租。

1.1.2 土地产权制度安排一定程度上与农民的土地认知相背离

我国农村的土地归农民集体所有，土地承包经营使土地使用权与土地所有权相分离，但是这种单一的土地产权安排形式随着社会

经济的发展已经不能满足农民的要求,于是出现了多种不同的农村土地经营模式,如“大稳定,小调整”、反租倒包、自由流转、土地股份化等,这些模式的产生都根源于农民对土地的诉求发生了变化,如“大稳定、小调整”可能反映出农民对于土地公平和产权稳定的一种诉求。由于土地实行公有制,土地在法律上归集体所有,而获得集体土地所有权的方式则是加入该集体,由于当前的户籍制度以及对农村集体成员资格的约束,公民没有自由进入集体的自由,唯一合法的途径则是婚嫁生育。同样,由于退出集体没有一定的补偿,导致一些离土又离乡的农村外出务工人员不愿意轻易放弃土地,从而导致土地资源不能重新配置以及“空心村”的出现。

在我国目前社会保障体系不完善的条件下,农村土地公有制同时起到了对农民的社会保障的职能。由于多数外出务工人员享受不到城市的社会保障,因此土地就成为了他们最后的依托,在失去城市工作的时候不至于流离失所。但是这一保障很大程度上只是一种基本的生活保障和一定程度的失业保障,而难以提供其他的如医疗、养老等保障。农村土地产权制度安排的生产激励功能对这些外出务工人员而言已经让位于社会保障功能。

1.1.3 农民话语权缺失与农民土地权益保护不力

现代意义上的话语权通常是指“一个社会团体依据某些成规将其意义传播于社会之中,以此确立其社会地位,并为其他团体所认识的过程。”农民的土地权利经常得不到保障,一个重要的原因就是农民缺少话语权。据《黑龙江日报》报道,仅2004年1—6月,全省仅到省上访就达1379批次、5605人次,分别比上年增长2倍和3倍,其中土地承包问题占93%,因土地问题的上访出现不断增多的趋势^①。2003年8月至2004年6月,中国社会科学院农村发展研究所国家社科基金课题组和国家软科学重大项目课题组,

^① 丰收年里说隐忧 农业还须强筋壮骨:走金秋看310亿. <http://news.sina.com.cn/c/2004-11-07/10054166655s.shtml>.

联合对当前中国农村社会形势进行了专题研究,调研发现,农村土地纠纷已取代税费争议而成为了目前农民维权抗争活动的焦点,是当前影响农村社会稳定和发展的首要问题。课题组对中央某媒体观众电话声讯记录进行了专项统计分析。2004年1月1日至6月30日,该栏目共接到有关“三农”问题的为22304次(条),其中反映农村土地问题的共有15312次(条),占总数的24.5%,占“三农”问题的68.7%。在对2003年8月以来中央某媒体近2万封观众来信中,在已分类处理的4300封中,有1325封涉及农村土地争议,占已处理来信的30.8%。课题组在2004年6月15日至7月14日对720名进京上访农民进行了专项问卷调查,在有效的632份问卷中,进京上访原因涉及土地问题的有463份,占有效问卷73.2%。2004年1月以来,课题组共收到172封农民反映问题的信件,其中涉及土地问题的109封,占来信63.4%。在收集的2004年以来130起农村群体性突发事件中,有87起因土地而发生的警民冲突,占总数的66.9%^①。类似于这样的调查统计数据还很多,从这些调查统计来看,涉及到农民土地问题的比例很高,这一方面表明许多农民的土地权利会经常受到侵犯,另一方面也反映出农民在解决土地问题中所处的地位十分不利,在土地产权受到侵犯时,上访、向媒体反映、暴力等方式却成为他们表达自己的不满、维护自身利益的重要途径,这些途径往往是在正常的法律渠道无法满足他们的利益诉求时的选择。大量的农民土地问题,都或多或少与农民对于土地的认识、对土地的依赖有关,因为争端的起因一般都可以归结到利益的争端上来,而这诸多的问题恰恰反映出农村土地产权制度安排中存在着诸多缺陷。

1.1.4 城市扩张导致的失地农民问题严重

随着我国社会经济的发展,城市化水平不断提高,城市规模

^① 于建嵘:《农民维权抗争集中土地纠纷——土地成农村首要问题》,《瞭望东方周刊》,2004(9)。

扩张必然占用大量的土地导致大量农民失去土地。据《中国国土资源统计年鉴》(2012)数据显示,当年全国共征收土地 56.87 万公顷,其中征收农用地 39.58 万公顷(含耕地 26.18 万公顷)共安置农业人口 591.93 万人。另据劳动和社会保障部统计,截至 2006 年,我国有 4 000 多万失地农民^①,随着城市化的进一步推进,中国每年还将有数百万农民土地被征收。不同类型的农民对于征地的态度不尽相同,有的失地农民愿意土地被征用,而有的农民则不愿意,这与不同农民的偏好有关,也与征地补偿的水平有关。但是无论其是否愿意,都要面临一个直接的问题就是失去土地后的社会保障问题,而恰恰目前的农村土地产权制度无法满足这一要求。征地制度被冠以“公共利益”的理由,但却超越了“公共利益”的范畴,土地集体所有制下的产权安排也使征地对象是一个集体单位而不是拥有私有产权的单个“经济人”。另外,从农村承包经营来看,30 年不变土地承包政策的执行乃至土地承包长久不变政策的逐步落实,也必将对我国的征地制度产生深刻的影响,因为之前允许土地调整的土地承包制度一定程度上降低了失去土地的风险,集体内部的土地调整将失地矛盾弱化了,但在土地承包 30 年不变或长久不变的背景下,土地调整变得困难,失地矛盾也被进一步凸显。

1.1.5 农村集体土地承载着农民自身利益之外的功能

我国《宪法》明确规定我国的土地归国家所有和农民集体所有。既然是一种所有权,那么土地的利用及处置就应当在符合规划的情况下由农民自己来决定,而事实上,中国的农村土地制度并没有给予农民这种完全的权利,由于土地承载着许多农民之外的利益而受到了诸多约束。社会经济的不断发展,城市化的不断推进,都需要大量的土地作为保障,但是国有土地适于城市建设的少之又少,占用大量农民集体的土地在所难免。无论是《宪法》还是《土

^① 常红晓. 4 000 万失地农民社保悬念. 财经, 2006 (9) .

地管理法》都对国家征收征用集体土地做出了规定，将土地征收征用的目的表述为“为了公共利益的需要”。但是由于没有界定公共利益的范围，同时又对集体建设用地流转进行了严格的限制，因此征地的范围扩大到了几乎所有的用途而不论其是否真正是为了公共目的。我国的人口众多，为了满足“一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求”，国家划定了基本农田并对其施行了严格的保护制度，在这里，国家在农民集体土地上存在着“粮食安全”的需求。城市规划将农村划入城市建设区，但是在这一过程中农民却未从参与其中，城市建设需要拆除农民的住房，占用农民的土地，无论补偿是否合理，农民都难以左右这些决策的实施……国家赋予集体土地上的这些诉求，不是农民和农村集体所能够决定的，他们通常只能是被动的接受。

而城市居民以及广大企业在土地利用过程中，对土地也存在着一定的诉求，尽管这种诉求体现的并不十分直接。国家的法律规定对土地利用进行了限制，集体土地被禁止用于建设商品房，企业用地也大都限制在国有土地的范围之内，这样就制约了他们对农村集体土地的需求。但是我们不难看到，为了能够低成本的获得土地使用权，有不少企业就开始选择利用集体土地，尽管这种选择一定程度上突破了对集体土地使用的约束，但还没有被作为一种新的制度被确立。而由于制度的约束，农民对土地的诉求很大程度上被限制了，从承包的年限到土地的流转甚至是土地用于农业的用途都受到政策的左右，农民在土地利用上的决策权受到诸多限制，从而也降低了农民眼中土地的价值。

1.1.6 经济发展、农村改革需要土地产权制度改革配套

我国当前的土地产权制度的基本框架是社会主义公有制，即国家所有和农民集体所有。但是两种所有权的权能却相去甚远，相关法律规定乡镇企业、农民住宅、乡镇（村）公共设施和公益事业等建设可以使用集体土地，集体可以依法与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业；其他的应当使用

国有土地，使用属于集体的土地的，应当先征为国有，征地补偿标准按照土地的原用途计算。农村集体的土地实行家庭承包，经集体成员决议后亦可以发包给集体以外的成员承包，在承包期内土地承包权可以转包、出租、互换、转让等，但是不得用于抵押，土地应当维持农业用途，属于基本农田的只能用于农作生产。集体发包的“四荒”地以及乡镇企业用地可以抵押。在使用期限上，耕地的承包期为30年，草地30~50年，林地30~70年，特殊林地经批准可以延长，对于“四荒地”的承包年限一般都在30年以上。一方面我们提出要解决“三农”问题，而另一方面却对农民的土地仍有着诸多的约束，农村土地仍只是一种农业生产资料，而其作为资产的属性难以得到体现，例如承包地不能作为资产进行抵押融资，宅基地不能自由出售从而获得更高收益。

随着社会经济的不断发展，“三农”问题的提出，农民合作经济组织的不断发展，农村集体股份制的出现，尤其是许多企业落户在农村集体的土地上，都对现有的农地制度产生着深刻的影响。例如在一些经济发达的农村，农村集体同时也是股份公司，农户承包的土地是否属于集体资产则难以界定，对农地是否进行股份合作以及发展集体企业占用农户承包地的补偿机制等，都不在我国当前的土地法律制度规定的范围之内。同时随着户籍制度改革的推进以及社会保障体系的逐渐完善，出现大量拥有城市住房的人们仍然拥有农村户口，从而保留着农村土地承包权以及农村宅基地，这种现象的出现也根源于农民退出集体得不到经济补偿以及农户处置承包地权利所受到的约束。社会经济的发展必然改变着社会中个体的自身经济条件，而个体条件的改变产生对制度变迁的需求，当前的农村土地产权制度已经不能完全适应农村社会经济发展的需求，因此需要进一步改革。

2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，这标志着我国农村土地制度改革将进入试点阶

段。文件内容主要从完善土地征收制度，建立农村集体经营性建设用地入市制度，改革完善农村宅基地制度，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益四个方面提出了相关要求。虽然只是试点性文件，但不难看出实施土地制度改革已经成为社会共识，是我国下一步社会经济体制改革的重要组成部分。

1.2 研究意义

无论是要解决“三农”问题，还是进行社会主义新农村建设，都与农村土地具有密切的联系。理顺农村土地产权关系，在土地利用和土地制度安排上更多的体现农民的合理意愿才能更有效的解决“三农”问题，才能顺利地推进社会主义新农村建设。

本研究将以实地调查为依据，通过对农民土地观念的分析，尝试分析影响农民土地观念的因素，发现农村土地产权制度安排中存在的问题，从而为农村土地产权制度的改革提供参考依据，本研究具有很强的现实意义。另外，在追求效率的改革呼声中提出注重农民的土地观念，重新审视土地产权制度对农民土地观念的束缚，从农民土地观念的视角来审视土地制度安排的合理性以及改革的方向，具有一定的理论意义。

1.3 研究思路及组织结构

本书从农民的土地观念入手，分析影响农民观念的因素以及不同群体之间的差异以及农民对不同类型土地观念的差异，通过与当前的农村土地制度相对比，找出农民意愿与制度安排之间存在的差异，从公平与效率的视角分析农民的诉求的合理性与制度安排存在的问题。全书的组织结构如下：

第一章引言，系统介绍研究的选题依据，研究的意义，研究思路及组织结构，数据来源。