

杨伯坚◎著

农地流转市场建设与制度安排研究

——以河南省数据为例

NONGDI LIUZHUAN SHICHANG JIANSHE
YU ZHIDU ANPAI YANJIU
Yi Henansheng Shuju Weili



西南财经大学出版社

农地流转市场建设与制度安排研究

——以河南省数据为例

NONGDI LIUZHUAN SHICHANG JIANSHE
YU ZHIDU ANPAI YANJIU
Yi Henansheng Shuju WeiLi

杨伯坚◎著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农地流转市场建设与制度安排研究:以河南省数据为例/杨伯坚著. —成都:西南财经大学出版社,2012. 8
ISBN 978 - 7 - 5504 - 0816 - 6

I. ①农… II. ①杨… III. ①农村—土地流转—市场建设—研究—中国 ②农村—土地流转—制度建设—研究 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 196013 号

农地流转市场建设与制度安排研究 ——以河南省数据为例

杨伯坚 著

责任编辑:孙 婧
助理编辑:涂洪波
封面设计:墨创文化
责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	9. 25
字 数	225 千字
版 次	2012 年 8 月第 1 版
印 次	2012 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 0816 - 6
定 价	29. 80 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序

2011年10月8日，随着《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》的下发，建设中原经济区的活动已全面展开。建设中原经济区，重点是实现新型城镇化、新型工业化和新型农业现代化（以下简称“三化”）协调发展，实现不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的工业化、城镇化、农业现代化协调发展。河南省九次党代会提出了“三化”协调发展，新型城镇化是引领，新型工业化是主导，新型农业现代化是基础。从河南省的实际来看，农村人口多、农业比重大、保粮任务重，“三农”问题突出是制约“三化”协调的最大症结，人多地少是制约“三化”发展的最现实问题。其中，人多地少既有人口数量多的绝对性，又有土地利用程度不够的相对性问题。如何提高土地利用程度，做好城镇化过程中人口从农村的流出问题，都需要建立完善的河南省农地流转市场的制度安排。

河南位于北纬 $31^{\circ}23'$ ~ $36^{\circ}22'$ ，东经 $110^{\circ}21'$ ~ $116^{\circ}39'$ 之间，东接安徽、山东，北临河北、山西，西连陕西，南临湖北，呈望北向南、承东启西之势。河南地理位置优越，古时即为驿道、漕运必经之地，商贾云集之所。今天，河南地处沿海开放地区与中西部地区的结合部，是我国经济由东向西梯次推进发展的中间地带。国家促进中部地区崛起的战略部署，更加凸显了河

南独特的区位优势。全省总面积 16.7 万平方千米，居全国各省区市第 17 位，占全国总面积的 1.73%。地势西高东低，北、西、南三面由太行山、伏牛山、桐柏山、大别山沿省界呈半环形分布；中、东部为黄淮海冲积平原；西南部为南阳盆地。平原和盆地、山地、丘陵分别占总面积的 55.7%、26.6%、17.7%。灵宝市境内的老鸦岔为全省最高峰，海拔 2413.8 米；海拔最低处在固始县淮河出省处，仅 23.2 米。河南省辖郑州、开封、洛阳、平顶山、安阳、鹤壁、新乡、焦作、濮阳、许昌、漯河、三门峡、南阳、商丘、信阳、周口、驻马店 17 个省辖市，济源市 1 个省直管市，20 个县级市，88 个县，50 个市辖区，1892 个乡镇。2007 年，全省耕地面积 8 万平方千米，人均耕地 0.0008 平方千米。

2008 年，全省实现生产总值 18 407.78 亿元，年均递增 8.5%。其中工业增加值为 9546.08 亿元，年均递增 13.9%。社会消费品零售总额为 5662.55 亿元，第三产业增加值为 5271.06 亿元，年均增长 10.9%。第一产业增加值为 2658.80 亿元，年均递增 4.8%，其中 1979—2008 年均递增 6.0%。特别是“十五”以来，河南认真贯彻执行中央各项支农惠农政策，全面取消农业税，不断加大支持“三农”力度，农业生产活力得到进一步激发。2004—2008 年全省粮食产量连续 5 年大丰收，连续 3 年超越 5000 万吨台阶，2008 年达到 5365 万吨的历史最高水平，是 1949 年的 7.52 倍、1978 年的 2.56 倍。粮食总产量占全国的 1/10，小麦产量占全国的 1/4，连续 8 年位居全国第一，为国家的粮食安全做出了重大贡献。与此同时，全省油料产量 505 万吨，居全国第 1 位，是 1949 年的 20.8 倍；棉花产量 66 万吨，居全国第 3 位，是 1949 年的 10.5 倍；肉类总产量 542.90 万吨，居全国第 3 位，是 1978 年的 11.9 倍。

前 言

自20世纪80年代以来,我国在农村开始实施农村家庭土地承包责任制,我国农地使用权流转市场得以产生、发育和发展。随着经济社会的发展和国家土地政策的调整,农村土地问题越来越突出,大量农民外出务工以及“农转非”的出现,一方面使得耕地面积收到严重制约,另一方面又出现农地闲置的现象。为解决这一问题,同时也作为解决“三农”问题的一个重要手段,农村土地流转在全国各地得以推广和发展,农村土地流转使土地实现了部分资本化,为农村经济发展带来新的活力。为发育农地使用权市场,推动农地流转,优化农地资源配置,各级政府相继出台了许多法规和政策。然而,这些政策的实施并没有达到政策的预期效果,大量的农地流转并没有随之到来,直到20世纪90年代中期以前,我国农地流转率一直偏低。20世纪90年代末直至近几年,随着国民经济的快速发展,农地流转有进一步加快的趋势,但是与其他发展中国家相比,我国农地流转率仍然偏低,远不能适应我国经济飞速发展的需要,而且农户超小规模经营没有得到根本改变,局部地区的农地撂荒现象依旧存在。因此,如何发育农地市场,加快农地流转,减少农地撂荒,促进农地规模经营,提高农地使用效率,提升我国农业国际竞争力,是当前我国农业面临的重大课题。研究如

何发育农地市场、加快农地流转不仅具有理论意义，而且具有重要的实践指导作用。

本书回顾了我国农村土地制度变迁，并结合农地流转的相关理论，分析了我国农地流转的现状及存在的问题，在借鉴国内外先进经验和成功案例的基础上，以河南省的具体情况和数据为例，提出了相应的对策和建议，为我国农地流转的发展和进步建言献策。

由于笔者学识有限，对于书中出现的错误和不足之处，恳请各位读者批评指正。

作 者

2012 年 6 月

目 录

第1章 基础研究框架 / 1

第一节 研究背景 / 1

第二节 问题的提出 / 3

第三节 土地流转与土地使用权的内涵 / 4

第四节 研究方法 / 9

第五节 本书创新之处 / 11

第2章 农村土地流转制度的历史演进 / 13

第一节 我国农村土地制度变迁回顾 / 15

第二节 河南省农村经济发展状况 / 24

第三节 改革开放后我国农村土地流转市场的发展阶段 及特征 / 25

第3章 农村土地流转的基本问题研究 / 30

第一节 农村土地流转的含义 / 31

第二节 农村土地流转的前提 / 38

第三节 农村土地流转的分类 / 46

第四节 农村土地流转的方式 / 52

第五节 农地流转市场的典型模式 / 70

第4章 农地流转市场建设的国内外经验借鉴 / 76

第一节 国外农地流转市场的模式及经验借鉴 / 76

第二节 我国其他省市农地流转市场的经验借鉴 / 89

第5章 河南省农地流转市场建设问题研究 / 163

第一节 河南省农地流转市场建设存在的问题 / 164

第二节 影响河南省农地流转市场发展的主要因素 / 175

第6章 河南省部分县市农村土地流转市场建设取得的成效 / 188

第一节 沁阳竞拍流转模式 / 188

第二节 信阳市农地流转情况与成效 / 192

第三节 郑州市农地流转情况与成效 / 201

第四节 商城县达权店乡农地流转的具体做法 / 206

第五节 焦作市农地流转调研报告 / 211

第六节 永城市农地流转调研报告 / 217

第7章 推进和加强河南省农村土地流转的对策 / 224

第一节 农村土地流转是解决“三农”问题的

切入点 / 225

第二节 加强河南省农村土地流转的对策 / 248

附录 / 262

附录1 农村土地承包经营权流转管理办法 / 262

附录2 河南省新乡市人民政府关于推进农村土地承包 经营权流转的意见 / 268

附录3 河南省洛阳市人民政府关于加强农村土地承包 经营权流转工作的意见 / 275

后记 / 283

参考文献 / 284

第1章 基础研究框架

第一节 研究背景

土地是农民最重要、最基本的生产要素。如何解决土地规模经营与分散的家庭土地使用制度之间的矛盾，是农村改革与发展中亟待解决的重大问题。党的十七大报告中明确提出健全市场，促进承包经营权的流转：“坚持农村基本经营制度，稳定和完善土地承包关系，按照依法自愿有偿原则，健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营。”《中共中央、国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》，明确要求建立健全农村土地流转市场，规定土地承包经营权流转，不得改变土地集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益。坚持依法自愿有偿原则，尊重农民的土地流转主体地位，任何组织和个人不得强迫流转，也不能妨碍自主流转。按照完善管理、加强服务的要求，规范土地承包经营权流转。鼓励有条件的地方发展流转服务组织，为流转双方提供信息沟通、法规咨询、价格评估、合同签订、纠纷调处等服务。强化对土地承包经营权的物权保护，做好集体土地所有权确权登记颁证工作，将权属落实到法

定行使所有权的集体组织；稳步开展土地承包经营权登记试点，把承包地块的面积、空间位置和权属证书落实到农户，严禁借机调整土地承包关系，坚决禁止和纠正违法收回农民承包土地的行为。加快落实草原承包经营制度。

近几年来，河南省各地在建设农村土地流转市场方面进行了一些有益的尝试，也取得了一定的成效，但总体来说，流转规模不大，进展减缓，效益不高，与现阶段农村生产力发展水平不相适应。如何正确理解和把握党和国家的土地承包法律、政策，加快农村土地流转市场建设，引导和保护农民土地承包经营权流转的积极性，顺应形势，因地制宜，因势利导，加快推进农村土地承包经营权流转是当前河南省农村经济发展中急需研究和解决的重要问题。

本研究在充分尊重农民认知意愿及调查农地制度变迁中的农户行为响应的基础上，从法学和经济学等不同视角系统诊断农民土地权益受到侵害的形成机理；在农地集体所有不变的框架下，提出现阶段保护农民土地权益的具体对策；以系统的、动态的、发展的眼光来研究农地产权制度创新的战略思路，以及未来可能的发展方向。通过本书的研究，力图达到以下目的：一是调查分析河南省农地流转市场建设的现状；二是深入剖析河南省农地流转市场存在的问题及原因；三是研究影响农地流转市场建设的因素及它们之间的互动关系；四是提出河南省农地流转市场建设以及制度安排的建议，为政府的农地政策提供决策参考，也为我国农村改革与发展提供新思路。

探索河南省农地流转市场建设与制度安排，不仅可以对河南省农地政策的决策提供参考，还可以为我国农村改革与发展提供新思路。本书将国外农地及农地流转的理论与实践，结合河南省的省情，进行比较和借鉴，引入、消化和应用，无疑也会发展和丰富我国的农地理论。

第二节 问题的提出

土地是农民赖以生存的最基本的生活保障来源，也是农村经济发展的最基本的条件。在中国农村土地实行家庭联产承包责任制之后，农民生产积极性空前高涨，农业生产取得了较快的发展，政策和体系不断完善，对农业增长、农村发展、农民增收起到了重要作用。但作为一项制度创新，土地承包经营责任制模式不可能一劳永逸地解决农业增长中的全部问题。从 20 世纪 90 年代开始，随着农村大量剩余劳力向城市转移，农村土地的这种单家独户的经营模式，已逐步显现出许多弊端，产生了土地产权主体不清、使用权不稳、收益权受限、流转困难、配置效率低下等一系列问题。例如：土地复种指数下降、抛荒现象严重；对市场变化反应迟缓，农产品与市场的适应度不高；农业生产新技术、农业机械化的推广运用受到很大制约等。分田到户，一家一户的耕作是一种原始的小农经济发展方式。如果要发展工商业，或者实现大规模的农业机械化，发展规模效益，客观上要求农村土地要逐步的适度集中，实行规模经营，才能进一步促进农村经济的快速发展。农村土地作为一项资产并没有产生应有的资产化收益，被视为农民重要财产权的土地承包经营权也没有为农民带来应有的财产性收入，土地规模效益难以发挥，农民无法从土地上获取最大化收益，严重影响了“三农”问题的解决和新农村建设工作的推进，农村土地制度模式创新的呼声越来越高。党的十七届三中全会出台了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，允许农民按照依法自愿有偿的原则，以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营，

为农村经济快速发展指明了一条光明大道。本书从分析河南省虽多年提倡农地流转，但农地流转市场建设不完善的原因入手，分析农户不愿意进行土地流转、社区集体大多不赞成土地流转、政府下不了大的决心支持土地流转的原因，并在分析原因的基础上，借鉴国内外农地流转的经验，提出如何从河南省省情和农村实际出发，适应农业发展需要，分析农村土地制度存在的问题，利用现有条件，抓住创新机遇，通过农村土地制度模式的创新，推动农村土地向资产化方向发展，发挥其资产性效益，加快河南省农村土地流转市场建设。

第三节 土地流转与土地使用权的内涵

一、土地流转

土地流转顾名思义是指土地的转让和流通。科斯在《社会成本问题的注释》一文中指出，权力的界定是市场交易的基本前提。也就是说，土地流转的基本前提是土地的所有权及各项权力的明确，否则将无法进行流转。土地所有权是土地各项权力中最重要的一项，它包括对土地占有、使用、收益和处分。国外的土地流转大致可以分为两类：一类是土地私有化，所有权可以流转，如美国；另一类是土地国有，使用者长期拥有使用权并可以转让，如英国。而我国有着不同于其他国家的土地制度，在土地的所有权和经营权（使用权）之间存在着一个承包权，这是世界上其他国家土地制度中都不具有的特征。我国农村土地所有权归集体所有，农民只拥有土地的承包权和使用权。因此，我国土地流转的概念有别于其他国家，有着特定的内涵和特征。

在我国，土地流转指的是土地使用权流转。土地使用权流转是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权（使用权）转让给其他农户或经济组织，即保留承包权，转让使用权。农村集体土地使用权流转机制的思路框架是：将按照“土地确权、两权（所有权和使用权）分离、价值显化、市场运作、利益共享”的方针，依据土地有偿使用原则，对农业用地和建设用地使用权实行有偿有期限流转制度。农业用地在土地承包期限内，可以通过转包、转让、入股、合作、租赁、互换等方式出让承包权，鼓励农民将承包的土地向专业大户、合作农场和农业园区流转，发展农业规模经营。集体建设用地可以通过土地使用权的合作、入股、联营、转换等方式进行流转，鼓励集体建设用地向城镇和工业园区集中。其要点是：在不改变家庭承包经营基本制度的基础上，把股份制引入土地制度建设，建立以土地为主要内容的农村股份合作制，把农民承包的土地从实物形态变为价值形态，让一部分农民获得股权后安心从事第二产业和第三产业；让另一部分农民可以扩大土地经营规模，实现市郊农业由传统型转变为现代型。

二、土地使用权

土地使用权是指单位或者个人依法或依约定，对国有土地或集体土地所享有的占有、使用、收益和有限处分的权利。在中国，土地使用权的主体是广泛的。国家机关、企事业单位、农民集体和公民个人以及三资企业，凡具备法定条件者，依照法定程序都可以取得土地使用权，成为土地使用权的主体。

（一）国有土地使用权

国有土地使用权是指国有土地的使用人依法利用土地并取得收益的权利。国有土地使用权的取得方式有划拨、出让、出租、入股等。有偿取得的国有土地使用权可以依法转让、出租、

抵押和继承。划拨土地使用权在补办出让手续、补缴或抵交土地使用权出让金之后，才可以转让、出租、抵押。

（二）农民集体土地使用权

农民集体土地使用权是指农民集体土地的使用人依法利用土地并取得收益的权利。农民集体土地使用权可以分为农用地使用权、宅基地使用权和建设用地使用权。①农用地使用权是指农村集体经济组织的成员或者农村集体经济组织以外的单位和个人从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的土地使用权。②宅基地使用权是指农村村民住宅用地的使用权。③建设用地使用权是指农村集体经济组织兴办乡（镇）企业和乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地的使用权。按照《中华人民共和国土地管理法》的规定，农用地使用权通过发包方与承包方订立承包合同取得；宅基地使用权和建设用地使用权通过土地使用者申请，县级以上人民政府依法批准取得。

（三）土地使用权出让

土地使用权出让是指国家以土地所有人的身份将土地使用权在一定期限内让与土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。土地使用权出让有拍卖、招标和协议三种方式。

（四）土地使用权转让

土地使用权转让是指通过出让方式取得国有土地使用权的单位和個人，将土地使用权再转移的行为，如出售、交换、赠与等。土地使用权的出让构成土地使用权流转的一级市场，土地使用权的转让构成土地使用权流转的二级市场。集体土地使用权的转让，目前情况比较复杂，在法律中并无系统的规定，各地的做法也不一致。从原则上讲，农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设。因此，集体土地使用权的转让，目前一般是指不改变农用地性质的承包和转包。

通过土地划拨及建设用地程序取得的使用权是无限期的，通过土地使用权出让取得使用权的，按照土地的用途不同，使用权的年限也不同。

（五）土地使用权出租

土地使用权出租是指土地使用者作为出租人将土地使用权随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。未按土地使用权出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的，土地使用权不得出租。

（六）土地使用权买卖

土地使用权买卖是指土地使用权人以获取价款为目的将自己的土地使用权转移给其他公民或法人，后者获得土地使用权并支付价款的行为。

（七）土地使用权交换

土地使用权交换是相邻的集体所有制单位，为了改变土地利用的缺点、机械化作业条件和水利灌溉条件，进行局部土地界线的调整与交换部分土地的行为。土地使用权的交换必须在自愿基础上产生，在平等互利的原则上协商解决，因而可由交换单位提出申请，在土地管理部门指导下，经协商提出方案，经县级以上地方人民政府批准后，进行划界，申请办理变更登记。土地使用权可以作为抵押权的标的物，以土地使用权设定抵押权时，其地上的建筑或其他工作物也随之抵押；当地上的建筑或其他工作物抵押时，其适用范围内的土地使用权也随之抵押。

（八）土地使用权变更

土地使用权变更指国有土地使用权、集体土地使用权在初始登记后发生的变更。土地使用权变更主要有以下几种类型：①国有土地划拨、集体土地内部划拨；②依法通过土地有偿出让、转让取得土地使用权；③因赠与或继承、买卖、交换、分