

# 农民

NONGMIN TUDI CAICHANQUAN SHIXIAN  
JIZHI DE CHUANGXIN YU ZHENGCE XUANZE

## 土地财产权实现机制的创新与政策选择

邵昱 邵兴全 等 著



西南财经大学出版社  
Southwest University of Finance & Economics Press

中国·成都

本书是2012年度国家社会科学基金西部  
项目《农民土地财产权实现机制的创新与政策选择——基于国家“统筹城乡综合配套改革试验区”成都的实证研究》（项目批准号12XJL007）的结项报告

# 农民

NONGMIN TUDI CAICHANQUAN SHIXIAN  
JIZHI DE CHUANGXIN YU ZHENGCE XUANZE

## 土地财产权实现机制的创新与政策选择

邵昱 邵兴全 等 著



西南财经大学出版社

中国·成都

## 图书在版编目(CIP)数据

农民土地财产权实现机制的创新与政策选择/ 邵昱等著. —成都: 西南财经大学出版社, 2016. 12  
ISBN 978 - 7 - 5504 - 2659 - 7

I. ①农… II. ①邵… III. ①农民—土地所有权—研究—中国  
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 229434 号

## 农民土地财产权实现机制的创新与政策选择

邵昱 等著

责任编辑: 王利

助理编辑: 魏玉兰

封面设计: 何东琳设计工作室 张姗姗

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  | <a href="http://www.bookcj.com">http://www.bookcj.com</a>  |
| 电子邮件 | <a href="mailto:bookcj@foxmail.com">bookcj@foxmail.com</a> |
| 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  | 四川五洲彩印有限责任公司                                               |
| 成品尺寸 | 148mm × 210mm                                              |
| 印 张  | 4.75                                                       |
| 字 数  | 115 千字                                                     |
| 版 次  | 2016 年 12 月第 1 版                                           |
| 印 次  | 2016 年 12 月第 1 次印刷                                         |
| 书 号  | ISBN 978 - 7 - 5504 - 2659 - 7                             |
| 定 价  | 30.00 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 言

## 一、该项目研究的目的和意义

农地产权制度安排直接关系到农民的生产生活和财产权益保障。十八届三中全会的召开和《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国土地经营承包法》等法律、法规的实施，为农民土地产权的实现奠定了良好的制度基础。但要构建一个农民土地产权的实现机制及提出相关对策，就必须先回答以下几个问题：第一，现行法律、法规等制度安排对实现农民土地产权有何影响？第二，实现农民土地产权的动力机制是什么？第三，现在制约农民土地产权实现的主要因素有哪些？

只有在搞清楚了这些问题之后，才能制订出合理的政策。新的形势产生了新的问题，以往的研究由于背景的变化，难以再适应实践发展的需要。本课题将在已有文献研究的基础上，以“试验区”成都为例，从理论和实证两个方面对上述问题展开研究，掌握土地产权制度改革的总体情况，理顺农民土地产权的实现与农民增收的关系，反映实现农民土地产权所面临的困难、障碍以及影响因素，为政府制定政策提供急需的、切实可行的政策建议。

## 二、研究成果的主要内容和重要观点或对策建议

### (一) 主要内容

结合国内外关于农地制度的研究文献,本课题提出的中心议题是:在新形势下,如何通过农地产权制度创新,有效保障并实现农民的土地财产权。基于土地财产权实现机制广泛涉及经济学、法学、政治学、社会学等领域,极具复杂性,故本书从跨学科的角度,在宏大的学术视野中综合运用经济学、法学等多个学科的知识 and 研究方法,充分利用产权经济学、发展经济学和法学理论的研究工具及其研究成果,结合成都以及其他地区的农地产权制度改革实践,在检讨以农地集体所有权为中心的农地法律制度的基础上,分析以农地集体所有权为中心的农地法律制度出现的原因及利弊得失,创新性地提出了一个实现农民土地财产权的“转化:弱化-强化”的横向关联机制与“机制转换-路径设计-动力机制”的纵向关联机制有机结合的整体关联机制的理论分析框架。

首先,在“转化:弱化-强化”的横向关联机制部分,课题组检讨了农地集体所有权的形成原因及这一制度构建带来的种种弊端。在形成原因上,课题组提出为实现“耕者有其田”的政治诉求,“重工业优先发展”的经济需求,最终导致了传统计划经济体制下以农地集体所有权为中心的农地管理制度固化。这一农地产权制度安排也带来了种种弊端。其主要体现在:农地所有权主体不清,时常出现公权侵犯私权现象;农地产权权能残缺,影响产权内在化激励效应;农民土地承包权性质不明,引发诸多法律纠纷,甚至影响到城镇化进程及社会稳定。可见,传统计划经济体制及其遗产——以农地集体所有权为中心的农地产权制度,在一定程度上给侵害农民土地财产权预留了空间,导致了暴力强拆、农地补偿过低等不合理现象的出现。为此,

本课题提出的解决方案是，借鉴英美法系重财产流转与使用的立法趋势，以农民农地收益权为中心来构建农民土地财产权的实现机制，通过赋予农民完整的土地使用、收益权，将农民的农地资本化收入扣除必要的成本（主要包括拆迁、整理及相应的管理费用）后全部归还给农民，即实现以农地所有权为中心向农地收益权为中心的转化，从而弱化农地的集体所有权，强化农民的农地收益权，这样一种农地产权制度改革思路可能构成一种农地产权制度创新。

其次，在“机制转换-路径设计-动力机制”的纵向关联机制部分，要构建农民土地财产权的实现机制，不仅需要横向机制的转化，更需要纵向机制的关联。为此，在农民土地财产权实现路径上，借鉴成都农地产权制度改革经验，将改革路径设计为“确权是前提，流转是基础，政策是保障”。而在动力机制上，一方面应真正确立农民的权利主体地位，强化基层组织的作用；另一方面在农民土地财产权实现过程中，明确界定政府与市场的关系。

最后，农民土地财产权的实现机制，应是纵、横有机结合的整体关联机制，即农民土地财产权的实现机制不是单一维度的，而是呈互相嵌套的网格状。“转化：弱化-强化”的横向关联机制是前提与基础，而“机制转换-路径设计-动力机制”的纵向关联机制是前者的展开与深化，并影响着前者的实现程度。为此，应把农民土地财产权的实现机制视为一个系统，其纵、横关联机制都应是这一系统不可分割的组成部分。

## （二）重要观点

在实现农民土地财产权的“转化：弱化-强化”的横向关联机制与“机制转换-路径设计-动力机制”的纵向关联机制有机结合的整体关联机制的理论分析框架下，本课题的主要观点集中体现在以下三个方面：

其一，结合英美法系中土地财产权的理论，财产权意味着不过分考虑财产的所有权归属，而考虑经济归属，即收益权及使用权的界定与保护，因此，在现行的法律框架下，要保护农民的土地财产权的实现，不一定非要突破法律框架重新界定所有权人，只需要将经济利益，即农地收益权赋予真正需要赋予的农民个体即可——这就是农民土地财产权的实现。

其二，以往的研究多以农地所有权为中心来构建农地财产权的实现，有的甚至主张土地私有化，这使得农地收益权成为附庸，农民的财产权利益得不到切实的保障。成都的农地产权制度改革实践，突出了农民土地收益权的实现，并辅之以相应基层治理制度的变革，逐步构建起以农地收益权为中心的农民土地财产权实现机制。

其三，成都市推出的一系列改革措施并没有触及农地集体所有制，而是在坚持这一制度的基础上进行了一系列的探索，其改革的要义在于提升农民在农地流转中的话语权，并将流转的收益更多地赋予农民。因此，其改革的核心思路可归纳为“还权、赋能、增益”，即在坚持农地集体所有的基础上，利用市场交易机制，不断实现农民在农地上的经济利益。这恰好是本课题组提出的以农地收益权为中心，进行农地产权制度改革的生动实践。

其四，采用农地财产权类别化的方法，对农民的宅基地使用权、土地承包经营权、集体建设用地使用权等财产权形式，在上述统一的分析框架下展开分类探索，并提出相应的对策建议。

### （三）对策建议

借鉴成都农地产权制度改革的成功经验，课题组认为应从法律制度、收益权、农地交易市场、农村基层治理及分类化实现农民土地财产权等角度，对下一步的农地产权制度变革进行

创新，并提出相应的对策建议：

第一，从法律层面明确界定农民的土地财产权益。在市场经济中，通过法律明确界定财产权利，是市场经济得以顺利运行的前提与基础。为清晰界定农民的土地财产权利，需要从立法层面规范农民土地财产权的种类、具体内容及流转程序。

第二，以收益权为出发点实现农民土地财产权的经济效益。本课题在不改变现有农地产权所有制的基础上，绕开那些无谓的意识形态争论，提出了以农地收益权为中心来实现农地财产权的现实路径，应该说这是课题组借鉴了英美法系的财产权发展趋势所提出的重要观点。要以收益权为出发点实现农民土地财产权的经济效益，就需要强化农民与政府的农地收益权意识，理顺农地集体所有权、使用权与收益权等权利的相互关系，明确农地收益权的核心在于强调农地价值的动态实现。

第三，健全土地交易市场，实现农民土地财产权的资本化。土地有形市场通过降低交易成本，发现农地使用权的公允价格，促进交易双方达成交易，从而促进农民土地财产权的实现。为此，在农地财产权交易中，应保障农民作为农地财产权的主体地位，建立、健全农地使用权交易服务体系，完善农地使用权交易的风险控制机制。

第四，改善农村基层治理机制，为农民实现土地财产权提供“基础政治保障”。成都农地产权制度改革的经验表明，农地产权制度变革不能单从土地着手，而需要扩大视野，在进行农地产权制度变革的同时，辅之以农村基层治理机制的创新，防止出现由于基层治理机制不完善而造成对农民土地权益新的剥夺。为此，需要明确新老“三会”的职能，划定各自的权力边界；需要坚持村民（代表）大会作为村民自治基层治理的最高决策机构，无论如何进行基层治理机制的创新，其法律地位不容动摇；在传统乡村治理中，其治理机制往往以家族为中心展

开，因此，在进行农村基层治理机制创新时，既要合理地利用本土资源，又要针对农村家族势力影响或操纵治理结构人员选举的失范行为，制订相应的防范措施。

第五，采用类别化方式探索农民土地财产权的实现形式。由于农民土地财产权的组成部分异常复杂，针对不同的农民土地财产权，不能采用“一刀切”的方式予以解决。因此，要在确保农民土地使用、收益权完全赋予农民的基础上，针对不同的农民土地财产权的特殊性，采用类别化的方式，分类实现农民土地财产权的经济价值。如在农地征收上，需要明确公共利益界限，以市场公平价格为基础，尽快完善农地征收制度；在农地流转上，保障农民真正成为农村土地承包经营权的流转主体，促进农村土地承包经营权规范有序流转；在集体建设用地使用权流转上，建设城乡统一的土地流转市场，真正实现集体建设用地与国有土地的“同地、同价、同权”；在农村宅基地使用权流转上，建议逐步有序放开农村宅基地使用权的自由流转，为农民进城打下一定的物质基础。

### 三、成果的学术价值、应用价值及尚需深入研究的问题

#### （一）成果的学术价值和应用价值

党的十八届三中全会后，城镇化上升为国家发展战略，这势必会对农民的土地财产权产生重大的影响。那么，在新形势下，如何提高农民的财产性收入？如何实现农民的土地财产权？这是我们面临的现实问题，需要理论工作者及时予以回应。有鉴于此，课题组借鉴成都农地产权制度改革经验，以农地收益权为中心，创新性地提出了一个实现农民土地财产权的“转化：弱化-强化”的横向关联机制与“机制转换-路径设计-动力机制”的纵向关联机制有机结合的整体关联机制，从而在理论上实现了对农民土地财产权实现机制的重构。这不仅在学术上具

有一定的价值,而且在应用上还可以为我国的农地产权制度下一步改革提供理论指导,从而提高农民的财产性收入,顺利推进城镇化进程做出一定的贡献。

## (二) 尚需深入研究的问题

问题一:我国农地产权制度改革是一个动态渐进完善的过程。虽然本课题研究了这一过程的演进和经验积累,但还不够深入,还缺乏更多的实证资料 and 更细致的分析工具、方法。

问题二:尽管本课题从机制层面探讨了农民土地财产权的实现,并对农民土地财产权的典型代表,即农地征收、集体建设用地使用权、宅基地使用权、土地承包经营权提出了相应的对策建议,但是我国农民土地财产权种类远不止此,还有如农村房屋、自留地、天然林地资源等,还可以进一步研究这些类型的农地财产权实现机制及对策构建问题,从而更好地理解不同的稀缺性和产权界定对提高农民收入的影响。

问题三:本书的研究还可以在微观的实践层面进一步拓展。许多地方已经成立了各种形式的农地流转企业,如土地股份合作社、农业投资公司,这些企业形式对农地流转起着平台作用。它们对实现农民土地财产权的影响值得深入研究。

## 四、项目预期研究计划的执行情况

本书的研究计划是:①构建一个农民土地财产权实现机制的理论分析框架;②按照弱化农地所有权、强化农地收益权的内在逻辑,设计我国实现农民土地财产权的改革路径,即构建一个“转化:弱化-强化”的横向关联机制与“机制转换-路径设计-动力机制”的纵向关联机制有机结合的整体关联机制的农地产权制度结构;③结合成都以及其他地区的农地产权制度改革实践进行案例实证研究;④从经济学与法学的双重视角对农民土地财产权实现机制进行创新性的分析。

在本书的研究中,为了使最终研究成果更具系统性,有更大的文献价值和应用价值,我们对我国农地产权制度的变迁进行了系统研究,对近年来产权理论、物权理论等最新文献进行了系统梳理、概述、评价。为了增强理论与实践的契合度,课题组赴重庆、眉山、雅安及成都进行了多次专题调研。加之,随着党的十八届三中全会的召开,《决议》对农地财产权又有了许多新论断,这需要课题组成员加以消化吸收。在这种情况下,本课题完成时间延后了一年,于2015年申请结项鉴定。

本课题由邵昱、李萍设计课题研究框架、研究计划,并组织研究工作的执行。在课题研究中,课题组成员都参加了研究工作,包括文献搜集、资料整理分析、实地调研、对阶段性成果进行讨论等。

本书具体章节分工如下:邵兴全撰写第一、三、六章,刘佳撰写第二、四章,刘佳、胡俊波撰写第五章。

# 目 录

绪 论 / 1

第一章 我国农民土地财产权的实现机制：

研究背景与理论分析框架 / 12

一、研究背景 / 12

（一）理论背景 / 13

（二）现实背景 / 14

二、相关概念辨析 / 16

（一）产权 / 17

（二）物权 / 17

（三）农民土地财产权 / 19

（四）农地集体所有权 / 19

（五）农地收益权 / 20

（六）农村土地承包经营权 / 21

(七) 农村宅基地使用权 / 22

(八) 农村集体建设用地 / 23

### 三、国内外研究现状述评 / 23

(一) 国外学者对土地财产权的研究 / 23

(二) 国内学者对土地财产权的研究 / 25

(三) 国内学者对成都土地制度改革的研究 / 26

(四) 对国内目前研究状况的述评 / 27

### 四、本书的主要观点及创新 / 28

(一) 主要观点 / 28

(二) 主要创新点 / 28

### 五、本书的重要意义 / 29

## 第二章 我国农民土地财产权的实现机制：

### 现状及趋势 / 30

#### 一、我国农民土地财产权的制度变迁 / 30

(一) 新中国建立初期：废除封建地主所有为代表的农地私有

制，实现“耕者有其田”的“私有私用”农地产权制度 / 31

(二) 农业合作社和人民公社时期：从农地“私有私用”到“私有共用”，再到“共有共用”的转变 / 32

- (三) 从家庭联产承包经营责任制至今：从农地的“共有共用”向“共有私用”的转换 / 33

## 二、我国农民土地财产权的发展现状及问题 / 36

- (一) 农村集体土地所有权主体不明 / 38
- (二) 农村集体建设用地入市受到限制 / 38
- (三) 农村宅基地使用权流转受到限制 / 40
- (四) 农地征收补偿标准不合理 / 41

## 三、我国农民土地财产权制度改革的发展趋势 / 42

- (一) 农地产权的界定得到进一步明晰 / 42
- (二) 农村土地集中集约化经营不断加速 / 42
- (三) 农地产权交易市场进一步放活 / 43
- (四) 尝试突破农村宅基地使用权流转限制 / 43
- (五) 逐步赋予农民完整的农地收益权 / 45

# 第三章 农民土地财产权的实现机制构建：

## 以土地收益权为中心展开 / 46

### 一、“转化：弱化-强化”的横向关联机制：从农地集体所有权为中心到农地收益权为中心 / 47

- (一) 历史再回顾：以集体所有权为中心的农地产权制度形成原因探析 / 47
- (二) 以农地集体所有权为中心构建农地产权制度的

弊端 / 54

(三) 弱化农地所有权, 强化农地收益权的缘由探析 / 58

(四) 以农地收益权为中心的农地产权制度构建 / 66

## 二、“机制转换-路径设计-动力机制”的纵向关联

机制: 实现农民土地财产权的路径设计与动力源泉 / 69

(一) 农民土地财产权实现的路径设计分析 / 69

(二) 实现农民土地财产权的动力机制分析 / 72

## 三、纵、横有机结合的整体关联机制: 完整的农民土地 财产权的实现机制 / 75

## 四、“强农地收益权, 弱农地集体所有权”: 一种可能的 农地产权制度创新 / 76

# 第四章 实现农民土地财产权的成都实践及借鉴:

## 国内比较视角 / 79

一、成都农民土地财产权实现的现状分析 / 79

二、农民土地财产权的实现机制创新: 来自于重庆、成都  
及顺德的比较案例分析 / 86

(一) “两化一流转”: 广东顺德实现农民土地财产权的  
改革探索 / 86

(二) “两换模式”: 重庆实现农民土地财产权的改革  
探索 / 87

(三) 案例的比较分析 / 88

### 三、成都实践的创新与借鉴 / 89

(一) 核心创新：确保农地收益权的积极实现 / 89

(二) 经验借鉴：理顺政府与市场的关系 / 91

## 第五章 统筹城乡背景下农民土地财产权实现的

### 基层探索：典型区县视角 / 94

#### 一、充分发挥农民主体作用，分享农地增值收益：

对成华区同乐社区农民土地财产权实现情况的调查 / 95

(一) 成华区同乐社区的基本背景 / 95

(二) 成华区同乐社区实现农民土地财产权的基本  
做法 / 95

(三) 成华区同乐社区实现农民土地财产权经验  
评析 / 100

#### 二、通过农地流转，实现农地的规模经营：以龙泉驿区

“丽阳实践”为例 / 101

(一) 龙泉驿区“丽阳实践”的基本背景 / 101

(二) 龙泉驿区“丽阳实践”的基本做法 / 102

(三) 龙泉驿区“丽阳实践”的经验评析 / 108

#### 三、组建农业股份合作社，确保农民土地财产权实现：

以郫县唐昌镇战旗村为例 / 109

- (一) 郫县唐昌镇战旗村的基本背景 / 109
- (二) 郫县唐昌镇战旗村的基本做法 / 110
- (三) 战旗村实现农民土地财产权的经验评析 / 113

## 第六章 实现农民土地财产权的制度创新与政策选择 / 115

- 一、从立法层面明确界定农民的土地财产权益 / 116
- 二、以收益权为出发点, 实现农民土地财产权的经济效益 / 118
- 三、健全土地交易市场, 实现农民土地财产权的资本化 / 120
- 四、改善农村基层治理机制, 为农民实现土地财产权提供“基础政治保障” / 122
- 五、采用类别化方式探索农民土地财产权的实现形式 / 125

## 参考文献 / 131