

山东理工大学优秀学术著作出版基金资助项目

NONGDI CHANQUAN ZHIDU CHUANGXIN

农地产权制度创新



农村和谐社会的构建

YU NONGCUN HEXIE SHEHUI DE GOUJIAN

张术环 王 环 牛喜霞 著

群众出版社

山东理工大学优秀学术著作出版基金资助项目

农地产权制度创新 与 农村和谐社会的构建

张术环 王 环 牛喜霞 著

群众出版社

2006年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农地产权制度创新与农村和谐社会的构建 / 张术环著.

北京: 群众出版社, 2006.12

ISBN 7-5014-3538-3

I. 农… II. 张… III. ①农村—土地所有制—研究—中国②农村—社会主义建设—研究—中国 IV.
①F321.1②F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 134374 号

农地产权制度创新与农村和谐社会的构建

著 者 / 张术环 王 环 牛喜霞

责任编辑 / 王 颖

封面设计 / 王 芳

出版发行 / 群众出版社 电话: (010) 52173000 转

社 址 / 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址 / www.qzchs.com

信 箱 / qzs@qzchs.com

经 销 / 新华书店

印 刷 / 北京通天印刷有限责任公司

880 × 1230 毫米 32 开 9.25 印张 230 千字
2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷
印数: 0001—2000 册

ISBN 7-5014-3538-3 / D · 1666

定价: 19.00 元

责任编辑：王 颖
封面设计：王 芳

目 录

绪论	1
----------	---

上篇 农地产权制度与农村和谐社会的一般理论

第一章 农村土地产权制度改革的一般理论	9
一、产权	9
1. 西方学者关于产权的定义	9
2. 中国学界关于产权的阐释	10
3. 产权的内涵、特征	12
二、农村土地产权	13
1. 土地的终极所有权	14
2. 土地占有权	15
3. 土地使用权	15
4. 土地收益权	15
5. 土地处分权	15
三、农村土地产权制度	16
1. 农村土地产权制度的含义	16
2. 农村土地产权制度的类型	17
3. 农村土地产权制度的功能	18
四、农村土地产权制度变革的经济学原因分析	20
小结	23

第二章 农村和谐社会理论探讨	25
一、和谐社会以及和谐农村社会内涵研究综述	26
1. 从社会学的角度看, 和谐社会是对社会各种要素之间关系 所处状态的一种肯定性评价, 是多元利益关系 协调的社会	26
2. 从生态学的角度看, 和谐社会是人与自然和谐共生、社会 结构合理、社会运转顺畅的社会	27
3. 从发展经济学和社会政治学的观点来看, 农村和谐社会是 中国和谐社会的重点和难点, 是利益协调的焦点, 是全面 建设农村小康社会的指导性观念	29
二、农村的全面发展与进步——农村和谐社会的必然结果 ..	31
1. 农业生产力的现代化是农村和谐社会的物质基础	31
2. 农业生产关系现代化是农村和谐社会的社会基础	33
3. 农村上层建筑现代化是农村和谐社会的政治保障	35
三、给农民以国民待遇——构建农村和谐社会的关键	36
1. “四化”要求——市场经济下给农民以国民待遇的必然性 之探讨	36
2. 两大失灵交织——当前我国农民国民待遇 缺失之成因分析	39
3. 三手并用——确保我国农民国民待遇之对策建议	44
四、有保障的农地产权制度——构建农村和谐社会的 制度基础	50
1. 有保障的农村土地产权制度可以促进农村生产力的发展, 奠定和谐农村社会建设的物质基础	50
2. 有保障的农村土地产权制度有利于农村生产关系的改善, 巩固和谐农村社会建设的社会基础	50
3. 有保障的农村土地产权制度可以促进农村上层建筑的调 整, 加强和谐农村社会建设的政治保障和精神支撑 ..	52
小结	54

中篇 中外农地产权制度改革的实践

第三章 我国农村土地产权制度的嬗变及绩效分析	59
一、土地改革：建立农民土地私有制	59
1. 扫除生产力发展的制度障碍	59
2. 变地主所有制为农民所有制	61
3. 一场深刻的经济、社会变革	62
4. 土地改革存在巨大的制度缺失	64
二、农业合作化：集体所有统一经营	65
1. 从互助组到初级社到高级社再到人民公社	65
2. 绩效与缺陷并存	68
三、家庭联产承包责任制：集体所有家庭经营	70
1. 给农户比较完整的使用权	70
2. 所有权与使用权分离	71
3. 深刻的制度变迁	71
小结	73
第四章 当前我国农村土地产权制度现状及改革措施	75
一、家庭联产承包责任制下农村土地产权的缺陷	76
1. 农村土地产权主体不明确	76
2. 农村土地产权权责混乱	77
3. 基于农村土地产权的管理机制乏力	77
4. 农村土地承包经营权权能残缺	78
二、关于农村土地所有权改革的几种思路的评析	80
1. 农村土地农民私有	80
2. 农村土地国家所有	81
3. 农村土地复合所有	83
4. 农村土地集体所有	84
三、基于农村土地集体所有前提下的土地使用权制度的改革实	

· 践介绍	84
1. 农户经营加“大稳定、小调整”	84
2. 山东平度县首创的“两田制”	84
3. 以机械化集体耕作为特点的苏南模式	85
4. 以贵州湄潭县为代表的“生不增、死不减”模式	85
5. 以浙南为代表的温州模式	85
四、我国农村土地产权制度改革的建议	86
1. 坚持农村土地集体所有制	86
2. 完善我国农村土地集体所有制	87
3. 赋予农户长期而稳定的土地承包经营权	90
五、正确对待农村土地使用权流转问题	95
1. 土地使用权流转的政策依据	96
2. 土地使用权流转的社会经济原因	97
3. 土地使用权流转的主要形式	100
4. 土地使用权流转的特点和绩效	104
5. 土地使用权流转的问题及成因	106
6. 完善农村土地使用权流转制度	108
小结	113
第五章 我国征地补偿安置制度	115
一、我国征地补偿安置制度的历史发展	115
1. 1953~1982 年适应计划经济体制要求的弹性补偿硬性安 置制度	115
2. 1982~2004 年兼有计划体制和市场体制特征的刚性补偿 弹性安置制度	118
3. 2004 年以来, 逐步市场化的补偿安置制度	120
二、当前我国征地补偿安置制度存在的主要问题	122
1. 征地范围过宽, 超出了为公共利益需要的范围	122
2. 征地补偿标准普遍较低, 损害了被征地农民合法权益, 并 造成了效率的损失	123

3. 征地补偿中存在严重不公平	123
4. 安置办法单一, 难以解决被征地农民的长远生计	125
三、我国征地补偿安置制度需要进一步解决的问题	125
1. 如何完善补偿标准的基准价的制定工作	126
2. 如何完善征地补偿发放方式	126
3. 区片综合地价与市场价相衔接的问题	126
4. 征地补偿费用如何充分体现土地价值的问题	127
四、进一步完善征地补偿安置机制的对策和建议	128
1. 完善征地补偿项目	128
2. 完善征地补偿标准	129
3. 完善征地补偿方式	130
4. 妥善解决失地农民的安置问题	130
5. 规范征地工作程序	131
6. 加强征地实施的监管	132
7. 从实际出发, 区别对待	132
五、国内各地征地补偿安置机制的实践探索	134
1. 多方出资建立社会保障机制	134
2. 债券或股权补偿	136
3. 留地安置	136
4. 就业培训	137
5. 区别对待不同地段和不同年龄段的失地农民	138
6. 积极探索征地补偿的科学定价法	139
7. 完善补偿费的管理	140
小结	140
第六章 美日俄土地制度及其启示	143
一、当代美国农地产权制度及其启发	143
1. 农地所有权——农场主私有化	143
2. 农地经营组织模式——家庭农场	144
3. 保护农地产权的农民组织——农场局	146

4. 农地的社会管理和调控——法制化和规范化	148
5. 美国农地产权制度给我们的启发	150
二、当代日本农地制度及其启发	154
1. 自耕农制度	154
2. 农用地流转制度	155
3. 农民组织	157
4. 农地管制制度	159
5. 当代日本农地制度给我们的启发	161
三、俄联邦允许农用地流通及其对我们的启发	164
1. 俄联邦允许农用地流通的背景	164
2. 俄联邦允许农用地流通必然性	167
3. 俄联邦允许农用地流通给我们的启发	170
小结	171
第七章 外国（地区）征地补偿安置制度	173
一、外国（地区）征地补偿安置制度主要理论介评	173
1. 产权界定说	173
2. 地租说	174
3. 土地特殊功能说	174
4. 公共负担说	174
5. 特别牺牲说	175
6. 既得权说	175
7. 社会职务说	175
8. 恩惠说	175
二、外国（地区）征地补偿安置制度的主要原则	176
1. 完全补偿	176
2. 相当补偿	177
3. 弹性补偿	178
4. 基于公共需要上的公平补偿	178
三、外国（地区）征地补偿程序	179

1. 英国征地补偿程序	180
2. 法国征地补偿程序	180
3. 德国征地补偿程序	181
4. 美国征地补偿程序	182
5. 加拿大征地补偿程序	182
6. 新加坡征地补偿程序	183
7. 俄罗斯征地补偿程序	183
8. 其他国家或地区的征地补偿程序	184
四、外国(地区)征地补偿项目和标准	185
1. 英国征地补偿项目和标准	186
2. 德国征地补偿项目和标准	187
3. 法国征地补偿项目和标准	188
4. 瑞典征地补偿项目和标准	188
5. 加拿大征地补偿项目和标准	188
6. 日本征地补偿项目和标准	189
7. 韩国征地补偿项目和标准	189
8. 新加坡征地补偿项目和标准	190
9. 我国台湾征地补偿项目和标准	190
10. 我国香港征地补偿项目和标准	191
11. 印度征地补偿项目和标准	191
12. 印度尼西亚征地补偿项目和标准	192
13. 俄罗斯征地补偿项目和标准	192
五、国外征地补偿方式	193
六、国外土地征用补偿纠纷的解决	194
小结	196

下篇 农地产权制度创新与农村和谐社会的构建

第八章 农地产权制度与统筹城乡发展	201
-------------------------	-----

一、统筹城乡发展是构建和谐社会的要求	201
1. 和谐社会的核心问题是利益问题	202
2. 城乡二元结构阻碍了和谐社会的构建	206
3. 统筹城乡发展是社会和谐发展的要求	209
二、农地产权制度与农村劳动力转移	211
1. 农村劳动力转移的现状	211
2. 农村劳动力转移的意义	212
3. 农村劳动力转移的农地产权制度保障	215
三、农地产权制度与小城镇建设	221
1. 小城镇建设的意义	221
2. 小城镇建设的模式	224
3. 小城镇建设的农地产权制度保障	228
四、农地产权制度与农业合作组织的建设	232
1. 农村合作组织出现的背景	233
2. 农村合作组织的作用	235
3. 农村合作组织发展的农地产权制度保障	241
小结	244
第九章 农地产权制度与农村社会保障	246
一、我国农村社会保障的现状	246
1. 农村养老现状	249
2. 农村医疗保障现状	256
3. 农村最低生活保障现状	261
二、我国农村社会保障存在的问题	265
三、农地产权制度与农村社会保障	269
1. 土地是一种重要的社会保障资源	269
2. 当前的农地产权制度限制了农地社会保障功能的发挥	273
3. 改革农地产权制度完善农村社会保障制度	276
小结	281
后记	283

绪 论

“三农问题”一直是中国共产党高度关注的问题。“三农问题”的解决，关系到农村全面小康的实现，关系到农村和整个中国的稳定，也关系到中国农村和谐社会的构建。农村土地问题一直是我国“三农”问题的中心问题，而农村土地制度的核心内容，是农村土地产权制度。

新中国成立以来，我国农村土地产权制度经历了土地改革、农业合作化与人民公社、家庭联产承包制三个大的阶段。每一个阶段的改革都有其必然性，都发挥了巨大的制度功效。但是，每一个阶段都有其缺失。家庭联产承包制极大地调动了人们的积极性，解放了农村社会生产力，改善了农村的社会关系，促进了农村的精神文明和政治文明建设。但是，家庭联产承包制存在着规模不经济、预期收益差、承包者短期化行为严重、承包权权能残缺等缺陷。如何改革现行的农村土地产权制度，已经成为政府、学者及社会各阶层普遍关注的一个问题。

关于中国当前农村土地产权制度的改革，学界仁者见仁、智者见智，各种改革方案都有一定道理。但是，众多的改革方案可分两类：一是否定集体所有和家庭联产承包，这和我我国现行农村政策相左，也不符合中国特殊国情下农民对土地的特殊要求。二是主张在土地使用权的流转上下功夫，但是土地流转以及由此带来的一系列问题，还是无法解决。我们认为，农村土地产权制度改革的关键是要有理论支撑，要从中国农村的实际出发，这样的改革才是可行的和有意义的。从探讨产权、产

权制度、农村土地产权制度的一般理论出发,我们研究了新中国成立以来三次大的土地产权制度变革的内在必然性和缺失,并从当前农村的实际出发,探讨了农村土地产权制度改革的方向。

征地补偿安置制度是农地产权制度很重要的一个方面,它涉及各级政府、征地单位、被征地农民的利益问题,一段时间以来,也是社会普遍关注的焦点问题。新中国成立以来,我国的征地补偿安置制度大体经历了三个阶段:1953~1982年的适应计划经济体制要求的弹性补偿硬性安置制度;1982~2004年兼有计划体制和市场体制特征的刚性补偿弹性安置制度;2004年以来,逐步市场化的补偿安置制度。我国各地在征地补偿安置中,有一些独特的做法,值得研究和借鉴。如浙江的多方出资建立社会保障机制和债券或股权补偿、江苏的留地安置、浙江省绍兴县和金华市的就业培训、江苏省的区别对待不同地段和不同年龄段的失地农民的补偿安置方式、广州市番禺区和花都区的征地补偿的定价法、江苏泰州海陵区的比较完善的补偿费的管理,等等。完善我国征地补偿安置机制,需要从以下几个方面入手:完善征地补偿项目、完善征地补偿标准、完善征地补偿方式、妥善解决失地农民的安置问题、规范征地工作程序、加强征地实施的监管、从实际出发,区别对待。征地补偿安置制度是个系统工程,不仅需要综合运用上述七个方面,而且需要社会各方面的密切配合。关于征地补偿的各种制度、操作规范、运作流程等方面还需要进一步探讨。

在国外农地产权制度中,美国、日本、俄罗斯的农地产权制度较为典型。美国农地产权制度的主要方面即农地所有权、农地经营权、保护农地产权和农民利益的组织、农地的社会管理和调控等都有自己特定的内容和特点。日本农地制度主要包括实现“耕者有其田”的自耕农制度,以实现规模经营为目标的农用地流转制度,以维护农民自身利益保护农地产权为目的的各种农民

中介组织,以及以农业经营基础制度、土地改良制度、农业振兴地域制度等为主要内容的对农地经营实行的适度管制。在俄罗斯,允许农地流通有其深刻的背景及现实原因,即私有化与反私有化的斗争、总统权力的强化、土地私有化和经营形式多样化改革的一个事实。可以说,美日俄的农地产权制度给我们提供了很多有价值的可以借鉴的经验和思路。

国外和我国港、澳、台地区的土地征用补偿制度各有自己的特色,因为有不同的理论指导。产权界定说、地租说、土地特殊功能说着重于经济学的角度,公共负担说、特别牺牲说则侧重于社会学角度,既得权说、社会职务说则以法学政治学为视角。相同之处是都主张给被征地者以合理补偿。

国外土地征用补偿的程序一般为:土地的原所有者和利益相关人提出补偿申请;主管土地征用政府机构(或征用机构)自己或请专业评估师对被征地及相关资产进行调查评估;主管机构确定补偿金额和方式;支付补偿;如果在补偿方面有争议由法定机构进行裁决。

从各国情况来看,土地征用补偿项目的计价标准大致可分为四类:第一,按公平市场价格补偿;第二,按裁定价格补偿;第三,按法定价格补偿;第四,按纳税申报价格补偿。

国外征地补偿的主要方式有三种:现金、实物、债券。大多数国家采用现金补偿,但考虑到土地评估技术不足和地价狂涨的情况,各国也相应规定了一些例外的实物补偿,或现金和实物补偿兼用。

多数国家或地区在土地征用过程中,土地征用补偿额是由政府主管部门确定的,或由征地机构与所有当事人协商解决的。如果协商不成,或当事人对政府主管部门所确定的补偿额不满意,可向法院上诉,由法院作最终裁决。

农村和谐社会是一个综合概念,它应当包括农业生产力、农村生产关系、农村上层建筑的全面发展与现代化,以及三个层面

现代化的相互协调和进步。其中，农业生产力的现代化是农村和谐社会的物质基础，农业生产关系现代化是农村和谐社会的社会基础，农村上层建筑现代化是农村和谐社会的政治保障。和谐农村社会的焦点问题是农民利益问题，构建农村和谐社会的关键是给农民以国民待遇。有保障的农地产权制度则是构建农村和谐社会的制度基础，表现在：有保障的农地产权制度可以促进农村生产力的发展，奠定和谐农村社会建设的物质基础；有利于农村生产关系的改善，巩固和谐农村社会建设的社会基础；可以促进农村上层建筑的调整，加强和谐农村社会建设的政治保障和精神支撑。

构建社会主义和谐社会，必须贯彻落实科学发展观，切实做好“五个统筹”。其中，统筹城乡发展是构建社会主义和谐社会的首要任务，也是重中之重。摆在我们面前的现实是我国是一个农业大国，农业人口占很大比例。因此，要统筹城乡发展首先就要解决农民增收、农业增产和农村发展的问题。农民要增收除了提高土地的利用率，进行农业规模化经营，增加农业的产出率外，更重要的是要合理有序地把农村剩余劳动力转移出去。而农村土地产权制度可以说是实现这一系列目标的制度保障。为此，我们针对现存农地产权制度的缺陷提出了改革和完善现有农地产权制度的措施，以期在农地产权制度的保障下，能够促进农村劳动力合理有效地转移，能够加快小城镇建设步伐，能够推动农村合作组织的发展。

正确处理土地制度与农村社会保障的关系是解决三农问题，全面建设小康社会过程中的重要环节，由于我国农村特定经济和文化背景的制约，这将是循序渐进的过程，需要我们不懈地探索和努力。更要注意的是，只有从农民的权利和利益、土地的利用效率出发，改革农村社会保障制度，健全土地制度，进行符合市场规律的制度安排，才能提供使农民的行为与预期相吻合的激励机制，创造使土地制度与农村社会保障相互促进的制度环境。

当两者的制度安排由互相牵制变为互为扶持时，两者相互促进的理想模式也就渐渐产生了。有效的农村社会保障制度使农民没有了后顾之忧，土地也从社会保障的角色中解放出来，农民对土地的态度由基本的生活资料变为提高收入的生产资料，从而想方设法提高生产效率，积极参与市场竞争，使土地资源以市场为导向进行优化配置。另一方面，土地制度的健全为农民的经济行为提供了制度保障和便利的环境，不但可以使农民的预期顺利实现，而且也避免了他们死守土地、粗放经营、浪费资源的现象。土地在各项制度的规范和保障下迅速盘活，促使农业收入大幅度提高。农民的生活水平提高了，参与社会保障的热情也会上涨，个人缴费可以逐步提高，解决农村社会保障资金筹集难的问题，加快完善各项制度，使其成为真正造福农民的社会保障。农村社会保障制度的完善、保障水平的提高又会进一步加大农民对土地生产的预期和魄力，提高农民自我约束、自我调节机制，促进农民的职业分化，加快农村城市化和现代化的步伐，形成农村经济迅速发展的局面。