

中国农村土地制度

变迁和创新研究 (IV)

ZHONGGUO NONGCUN TUDI ZHIDU BIANQIAN
HE CHUANGXIN YANJIU (IV)

钱忠好◎著

 中国农业出版社



中国农村土地制度 变迁和创新研究（Ⅳ）

钱忠好 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地制度变迁和创新研究. 4 / 钱忠好著.
—北京: 中国农业出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-109-19254-6

I. ①中… II. ①钱… III. ①农村-土地制度-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 118067 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 章 颖 闫保荣

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 15.25 插页: 1
字数: 300 千字
定价: 36.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



钱忠好

作者简介

钱忠好 1963年6月生，江苏姜埭人。1981年9月至1985年7月在南京农业大学农业经济管理专业（本科）学习，获学士学位；1995年7月以同等学力考取南京农业大学土地资源管理专业博士研究生，1998年7月获博士研究生学历和管理学博士学位。现为扬州大学中国土地政策研究中心主任、教授；扬州大学商学院教授、常务副院长；南京农业大学中国土地问题研究中心教授、博士生导师。长期从事农业经济理论与政策、土地经济理论与政策的教学与研究工作。曾主持国家社会科学基金项目、国家自然科学基金项目、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目等项目的研究工作，出版《中国农村土地制度变迁和创新研究》、《中国农村土地制度变迁和创新研究（续）》、《中国农村土地制度变迁和创新研究（Ⅲ）》系列著作，在《经济研究》、《管理世界》等学术期刊上围绕农村土地制度问题等发表有较大影响的研究报告90多篇，30多篇学术论文被《新华文摘》等转载。在国家科技支撑计划项目研究成果、科学技术文献出版社出版的《中国期刊高被引指数》中，连续多年被认定为农业经济学科高被引作者。先后获得中华人民共和国教育部高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）一等奖、三等奖、中国农村发展研究奖、江苏省人民政府哲学社会科学优秀研究成果奖二等奖、三等奖等多项奖励。

前 言

2010年,我的第三本关于中国农村土地制度问题研究的著作《中国农村土地制度变迁和创新研究(Ⅲ)》在中国农业出版社出版,至今已有三年多。在这三年中,中国工业化、城市化进程呈现加速发展的态势,土地矛盾日益尖锐,土地问题不仅引起广泛的社会关注,而且得到国家高层的高度重视。中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展”。要“建立城乡统一的建设用地市场。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。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。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。完善土地租赁、转让、抵押二级市场”。“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,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。”要“加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,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。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营”。要“赋予农民更多财产权利。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。保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度……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”。“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。维护

农民生产要素权益,保障农民工同工同酬,保障农民公平分享土地增值收益。”

令人高兴的是,高层政府不仅越来越重视中国的土地问题,而且遵循“科学”的思维采取切实可行的行动。令作者感到欣慰的是,我们的一些研究成果在中央新近出台的政策中得到了体现和验证。无疑,科学研究在保持本身独立的同时,做到一点“经世济民”也是科学研究特别是社会科学价值的体现。

在创作《中国农村土地制度变迁和创新研究(Ⅲ)》时,我曾对读者承诺,要继续开展对中国农村土地制度问题的研究,并尽早奉献给广大读者第四本著作。此书可作为对读者承诺的兑现。在研究团队成员的支持和配合下,三年多来,我们重点围绕农村土地产权问题、失地农民市民化问题、城乡土地市场一体化问题开展卓有成效的研究工作,新取得了一系列研究成果。本著作主要是这部分成果的汇集。

全书共由15篇文章组成,现简介如下:

1.《中国农业增长的源泉:基于农地产权结构视角的分析》。1978年以来,中国农业增长取得了令人瞩目的成就。按当年价格计算,农业总产值由1978年的1117.5亿元增加到2008年的28044.2亿元,净增加26926.7亿元,2008年农业总产值是1978年的25倍。以1952年为100,农业总产值指数1978年为191.3,2008年为767.1,增长575.8个百分点。30年来,中国农业综合生产能力显著提高,近十年粮食自给率基本保持在95%以上。尽管大多数理论研究肯定家庭联产承包责任制对农业增长的积极贡献,但现有研究在研究家庭联产承包责任制对制度绩效的影响时,通常将家庭联产承包责任制下的农地产权作为一个整体来看待,大多忽视其内含的农地产权结构业已发生了变迁的事实。由于制度通过其内含的产权安排影响着人们的经济行为,进而影响经济绩效,因而不同的产权安排对人们行为的激励和约束作用必然会有所差异。在诸多农村制度安排中,农地产权制度处于核心地位。一旦某种土地产权安排得以确立和确认,就会深刻地影响农民的行为。产权“包括一个人或其他人受益或受损的权利”,人们的决策动机和经济选择行为与产权结构有着极为密切的联系,不同的产权结构安排决定着经济当事人不同的选择域进而形成不同的制度绩效。在本研究中,作者试图深入到农地产权结构内部,重点研究农地产权结构变迁对中国农业增长的影响作用。本部分根据1978—2008年中国农地产权改革的经验事实及面板数据,分析农地产权结构对中国农业增长的贡献,通过研究农地产权结构变迁对中国农业增长的影响作用,揭示中国农地产权结构变迁的规律。研究表明,不同的产权结构决定着经济当事人不同的经济行为,进而形成不同的制度绩效。虽然改革开放后我国农村一直实行家庭联产承包责任制,农民拥有的都是承包经营权,但其内在的农地产权结构已发生变迁,且变迁的基准是如何尽可能地发挥农地产权对农民的激励和约束作

用,提高效率。1978年以后,中国农地产权结构沿着不断强化农民土地产权的方向演进。无论是土地使用权,还是土地收益权或土地交易权,在政策指向上都更多地指向了农民,呈现出不断强化农民土地产权的特征。由于与第一轮土地承包政策相比,第二轮土地承包政策赋予了农民更多的农地产权,因而第二轮土地承包政策更利于调动农民农业生产经营的积极性,其制度绩效相应地优于第一轮土地承包政策。对农民私人的土地使用权、收益权和交易权进行法律界定并加以保护、赋予农民更多的土地产权,有利于促进农业增长。因此,我国农村土地产权制度下一步改革应该进一步完善农地产权结构,赋予农民更多的农地产权。^①

2.《我国农地制度变迁的内在逻辑》。改革开放以来,我国农地制度改革创造了惊人的奇迹。与人民公社时期农民及集体几乎没有任何剩余索取权和剩余控制权相比,家庭联产承包责任制是一大进步,它通过赋予农民一定程度和一定范围的土地承包经营权,通过变集体所有、集中经营的单一产权结构为集体所有、家庭经营的较为复杂的产权结构,产生了极大的制度绩效。中国经济30年来的持续增长,主要得益于农业的发展;而中国农业的增长,又始于农地制度深刻而连续的变迁。与改革开放之初相比,现阶段我国农地制度无论是内含还是形式都发生了较大的变化。不仅如此,30年经济的高速增长、社会结构的巨大变革,意味着我国农地制度所面临的外部环境发生了深刻的变化。为此,需要根据外部环境的变化适时改革农地制度,保证农地制度对于外部环境的动态适应性,提高制度的适应性效率。这就要求深入分析中国农地制度变迁的内在逻辑,在此基础上探寻未来农地制度改革的方向。本研究从农地制度的本质属性出发,以交易费用为起点,研究改革开放以来我国农地制度演化的逻辑关系;沿着这种逻辑演变趋势,分析我国农地制度未来改革的方向。研究结果表明,我国农地制度环境中存在着多种形式的交易费用,主要包括经济交易费用和政治交易费用。30多年来农地制度变迁的内在逻辑就是沿着总交易费用最小化的路径逐步展开,因而取得了明显的制度绩效。遵循这一内在逻辑,我国农地制度未来变迁的方向必然要求降低总交易费用。这意味着我们需要按照逐步推进的方式进行改革,保证农地制度环境具有相对的稳定性,减少由于外部环境的不确定性而引起的交易费用;满足农地制度主要参与人尤其是农民的主观意愿,减少由于当事人认知互动而产生的交易费用;进一步推进政治体制改革,提高基层政府和农民在土地经营方面的决策权,减少农地制度环境中的政治交易费用。短期而言,应该在坚持家庭承包责任制的前提下,采取措施不断完善这一制度,强化农户家庭所拥有的土地承包经营权的内涵,健全

^① 文章发表于《管理世界》2010年第11期。合作者为冀县卿。

法律法规,保障农民正当的土地权益不受其他主体的侵害。中期而言,需要根据农地制度环境的不断变化,适时调整农地制度结构,主要是创造条件解决一直以来就存在的我国城乡土地二元结构的问题,实现城乡土地一体化,提高农地资源市场配置化程度。长期而言,需要从实践上不断试点、理论上不断探索,逐步明确我国农地制度未来改革的基本模式,提出我国农地制度改革的长期目标。^①

3.《农民认知与我国农地制度变迁研究》。中国农地制度何以变迁?农地制度变迁当事人之一的农民的制度认知对农地制度变迁有着极其重要的影响。制度认知主义理论和制度行为主义理论强调,个体的认知决定其行为,进而直接影响到协调个体之间相互关系的制度,制度变迁本质上是在当事人之间基于认知行为而产生的互动关系中逐步演化的,是一个长期的过程,在这个过程中意识、信念起着核心的作用。农民是我国农地制度的主要参与人之一,其对农地制度的认知状况直接影响了制度的整体效率,并对我国农地制度变迁的方向、方式和进程产生重要影响。本研究研究农民认知与我国农地制度变迁的关系,分析农民认知对农地制度改革的影响机理,从农民认知视角研究我国农地制度变迁问题。研究结果表明,我国农地制度变迁的实质是农民的认知与中央政府的认知之间相互调整以求适应外部环境变化的过程;农地制度的整体效率取决于具体的制度安排是否尊重了农民的主观意愿;农民认知有效推进了农地制度变迁的过程。农民认知主要通过中央政府的认知以及外部环境的互动两种机制影响我国农地制度变迁的过程,最终构成了农地制度变迁的动力;农地制度变迁过程同样塑造了农民对于农地制度认知的状况。在我国农地制度变迁的过程中,既有几个主要参与人之间认知的主观博弈,也有主体认知与外部环境之间的一般博弈。在整个博弈互动过程中,农民认知构成了博弈参与人的行为决策基础。因此,只有紧紧抓住农民认知这把钥匙,才能对我国农地制度变迁的全过程进行深刻的理解和把握。我国农地制度未来的进一步改革,无论是改革模式的选择,还是改革程序的确定,都必须广泛听取农民的意见,充分尊重农民自发进行的各种合理的农地制度创新,满足农民正确的主观意愿,争取广大农民对农地制度改革的理解和支持。^②

4.《农地产权制度:农民的认知及其影响因素——以江苏省兴化市为例》。农地产权制度的有效性在很大程度上取决于参与人对其认知程度的高低。农民是农地产权制度的主要参与人之一,农民认知对农地产权制度的影响可以是促进性的,也可以是阻碍性的:当农民对农地产权制度的认知与农地产权制度设

① 文章发表于《江苏社会科学》2009年第3期。合作者为徐美银。

② 文章发表于《社会科学》2009年第5期。合作者为徐美银。

计的初衷相一致时,就会促进制度效率的有效发挥;反之,当两者之间存在不一致时,就会对制度的有效实施起阻碍作用。当今中国农民农地产权制度的认知现状如何?农民的农地产权认知主要受到哪些因素的影响?本研究利用江苏兴化的实地调研数据从农地所有权、转让权、使用权、收益权和处分权五个维度实证研究当今中国农民的农地产权制度认知现状,并引入认知度指标总体反映农民对农地产权制度的认知程度,建立有序 Probit 模型分析影响农民认知度的因素。研究结果表明,农民对现有农地产权制度的认知水平普遍较低,而且对农地产权的不同方面具有不同的认知水平;农户家庭本身所具有的内在特征以及家庭以外的变量构成了影响农民对农地产权制度认知度的内外部因素;不同因素对农户认知农地产权制度的影响程度是不同的。影响程度较大的因素包括:农户的文化程度、干部身份、参加专业化合作组织情况、村级企业数量、是否拥有主要经济作物、政策宣传工作、发生土地征用情况。为了提高农户对农地产权制度的认知程度,改善农地产权制度的整体效率,需要重视农户农地产权制度认知程度对农地制度改革的影响;必须从内部和外部两个方面、从影响农户农地产权制度认知的具体因素着手针对性地采取措施,提高农户对农地产权制度的认知程度。^①

5.《农地股份合作社农地产权结构创新——基于江苏溧阳湖土地股份合作社的个案研究》。按照 Demsetz (1967) 的观点,“产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上它们能帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期……产权包括一个人或其他人受益或受损的权利”,不同的产权结构会产生有所差别的制度绩效。因此,通过对土地股份合作社典型个案的解剖和研究,深入分析其农地产权结构的演化轨迹,探讨其对农业生产的作用机理,具有特别重要的意义。本研究以江苏溧阳湖村土地股份合作社为研究样本,从产权完整性和产权完全权两方面研究农地产权结构变迁对经济绩效的影响。研究结果表明,不同的农地产权结构具有不同的激励和约束效应,进而产生不同的制度绩效。江苏溧阳湖村土地股份合作社之所以取得成功,其原因就在于在保持家庭经营制下农地产权完整性的同时,不断提高农地产权的完全性。尽管家庭经营制度赋予了江苏溧阳湖村农民较完整的农地产权,但农地产权的完全性仍受到一定的限制,突出表现为农地使用权受限、农地收益权不充分、农地转让权不自由。与家庭联产承包责任制相比,溧阳湖土地股份合作社通过将农民的土地使用权转移到股份合作经济组织手中,有效地避免了土地的经常性调整,土地使用权更为全面,土地利用的选择权更大,土地利用效率更高;农民不仅不再上缴村集体“三提留五统筹”,而且得到了政府政策的支持。能够更充分地

① 文章发表于《华南农业大学学报(社会科学版)》2009年第2期。合作者为徐美银。

利用生产要素,降低决策成本,延伸农产品价值链,增加了土地收益,土地收益权更加充分;入社社员通过“用手表决”和“用脚表决”,土地权利转让更为便利、更为自由,而且有利于土地资源与优质人力资本最大限度地结合起来。渌洋湖村农民土地股份合作社农地产权制度创新的实践告诉我们,未来我国农地产权制度创新的方向应该是进一步完善农地产权结构,在保持土地产权完整性的同时,不断提升农地产权的完全性。^①

6.《基于ESPC分析框架的我国农地所有制改革路径研究》。尽管改革开放以来,中国农村土地制度的改革实践试图绕开所有制改革的争论,然而,我国农村土地所有制如何改革始终是理论界研究的热点问题。关于未来我国农地所有制制度改革的可能路径,理论界或主张农地私有化,或主张农地国有化,或主张在坚持农地集体所有制的前提下,不断完善家庭承包责任制。由于制度总是根植于一定的环境,特定的制度环境会产生相应的制度结构,只有那些能够适应制度环境的制度结构才能产生良好的制度绩效,最终推动制度向着有效率的方向变迁。因此,在讨论我国农地所有制改革问题时,需要考虑两个基本点:第一,我国农地集体所有制是否需要改革?第二,如何选择我国农地所有制改革的路径?在研究我国农地所有制是否需要改革时,又需要回答两个基本的问题:其一,我国现行农地集体所有制的制度安排是否存在缺陷;其二,现阶段农地所有制改革的条件是否已经具备。在选择我国农地所有制改革路径时,需要关注我国农地所有制面对的制度环境是什么?农地所有制改革的目标模式可能带来何种农地制度绩效?研究结果表明,尽管农地集体所有制的产生有其特殊的时代背景,但是现行农地集体所有制存在缺陷,已成为农村社会经济进一步发展的桎梏;农地集体所有制的制度环境已发生较大的变化。经济当事人已经认识到潜在利润的存在并不断突破原有制度的束缚,具有改革现行农地集体所有制的内在冲动,农地集体所有制改革的条件业已基本具备。基于非正式规则的约束、制度变迁路径依赖的作用、主体一致同意性的考量,我国农村土地实行农地复合所有制即土地社会(国家)占有基础上的农民(农户)个人所有制具有农地私有制、农地国有制、农地集体所有制这三种方案不可比拟的优势,应该成为我国农村土地所有制改革的目标模式。实行农村土地的复合所有制,我们所失去的只是一纸已毫无实际意义的法律条款,而它所带来的必定是国家和农民的“双赢”,并由此促进我国农村社会经济的进一步发展。^②

7.《失地农民城市适应性影响因素分析:基于江苏省的调查数据》。改革开放以来,中国城市化进程不断加快。在城市新增人口中,由于征地转为市民

① 文章发表于《农业经济问题》2010年第5期。合作者为冀县卿。

② 文章发表于《学术研究》2010年第10期。合作者为徐美银。

的失地农民是一个数量庞大的特殊群体。失地农民不仅在征地过程中受到征地范围过宽、征地补偿偏少、征地程序不规范等的侵害,而且进入城市后往往生活无着落,长远生计缺乏保障,许多人成为“就业无岗、种田无地、低保无份”的“三无”游民。根据阿玛蒂亚·森(2002)的观点,贫困的根源并不能简单地归结于当事人收入水平的低下,而在于其“可行能力”的被剥夺。在阿玛蒂亚·森看来,自由是发展的首要目的,自由也是促进发展不可缺少的重要手段,“发展可以看作是扩展人们享有的真实自由的一个过程”。“自由”是享受人们有理由珍视的那种生活的可行能力。可行能力是一种实质性自由,在发展中居于核心地位。一旦“可行能力”缺失就会产生一系列不良的后果,其中最严重的是使当事人处于贫困的境地。事实上,失地农民的城市适应性取决于失地农民进入城市后能否获得在城市生存的各种资源,这与其行动能力密切相关。失地农民融入城市的行动能力取决于其拥有的人力资本、物质资本和社会资本。基于此,本研究利用江苏省469户失地农民的调查数据、运用结构方程模型分析人力资本、物质资本和社会资本对失地农民城市适应性的影响。研究表明,人力资本不足、物质资本缺乏、社会资本薄弱是失地农民城市适应性较差的主要原因。要提高失地农民的城市适应性,就必须提高失地农民的受教育水平、加强失地农民的职业培训、给予失地农民合理的足额的征地补偿、发挥失地农民土地财产性收益的功能、为失地农民提供必要的社会保障、加大对失地农民这一弱势群体的帮扶力度等。^①

8.《市民化后的失地农民征地制度评价:基于江苏省的调查数据》。现阶段,我国农地非农化的唯一合法途径是土地征收或征用。我国《宪法》规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”《中华人民共和国土地管理法》进一步规定,“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”,“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体的土地”。现行征地制度在保证国家社会经济发展所需土地的同时,也存在征地范围过宽、补偿标准偏低、征地程序不尽规范等缺陷,引起农民的强烈不满,引发社会冲突。尽管理论界围绕征地范围、补偿标准、征地程序等提出了有益的改革建议,政府也不断加大征地制度改革的力度,但大多数的征地制度改革设计未能充分考虑到失地农民的意愿,而且未充分考虑与征地制度有关的关联制度的影响。本研究以江苏省469户市民化后失地农民的调查数据为研究的依据,重点分析市民化后的失地农民对征地制度的评价。研究表明,失地农民对征地制度的评价受征地制度本身及关联制度的影响。征地制度安排越合理,被征地者对征地制

① 文章发表于《中国农村经济》2011年第11期。合作者为冀县卿。

度的满意度越高。在征地制度构成要件中,失地农民更为关注补偿标准和安置方式。关联制度与征地制度配合得越好,被征地者对征地制度的满意度越高。在关联制度中,政府应重点做好就业指导、社会保障、政府扶持等方面的工作。因此,要提高失地农民征地制度的满意度,不仅要进行征地制度的改革,而且要注意关联制度的改革和完善。^①

9.《人力资本、连带关系与失地农民城市适应性——基于扬州市失地农民的实证研究》。失地农民是城市化进程中的必然产物。失地农民的城市适应性取决于失地农民进入城市后能否获得在城市生存的各种资源,这又与其行动能力有关。失地农民融入城市的行动能力与其拥有的人力资本、社会资本有关。失地农民的人力资本影响着农民非农就业的选择能力、获得非农就业的机会、非农就业的稳定性,而人力资本的实现和发展又需要依靠于社会交往中建立的人与人之间的关系,因为拥有人力资本的求职者与工作岗位的更多匹配需借助于人与人之间的人际关系连带实现信息的有效传递。因此,有必要从失地农民的视角研究其人力资本及其连带关系对失地农民城市适应性的影响。本研究利用江苏扬州的调查数据,重点讨论人力资本、连带关系对失地农民城市适应性的影响。研究表明,只有当失地农民拥有较高的为城市生存所需的人力资本且能够有效地利用城市社会的弱连带网络时,失地农民才能增强自身的就业能力、才能在认知以及行为上逐步适应城市生活。邗江区失地农民较差的城市身份认知的原因就在于被调查失地农民不仅人力资本不高,而且未能有效地利用城市社会的弱连带优势,这直接导致失地农民城市就业能力低下。因此,对失地农民进行有针对性地为城市生存所需要的职业技能培训、为失地农民提供更方便的城市社会网络服务无疑有助于提升失地农民的城市适应性,进而有助于中国城市化进程的推进。^②

10.《中国土地市场化改革:制度变迁及其特征分析》。改革开放以来,随着中国政府建立社会主义市场经济体制改革目标的确立,我国土地资源的配置也更多地依赖于市场机制,呈现典型的渐进市场化改革特征。由于制度变迁中历史的重要性,沿着既定的路径,制度变迁可能进入良性循环,也可能被锁定在某种无效率的状态之中,因此,从中国土地市场化改革的历史进程中找出政策演进的基因,准确把握中国土地市场化改革的逻辑起点就具有特别重要的意义。基于此,本研究在对1978年后中国土地市场化改革政策变迁过程进行梳理的基础上,运用制度变迁理论分析中国土地市场化改革的特征,揭示蕴含其中的政策启示。中国土地市场化改革的历程表明,随着计划经济向市场经济的

① 文章发表于《农业技术经济》2011年第11期。合作者为冀县卿。

② 文章发表于《江苏社会科学》2011年第3期。合作者为冀县卿。

转型,市场机制开始在土地资源配置中发挥作用。通过农村土地市场化改革,农民逐步获得农地农用土地交易权;通过城市土地市场化改革,逐步构建起城市土地市场结构;通过农地非农化市场化改革,征地制度不断完善,并有条件地逐步开放农地非农化市场。这是一个巨大而深刻的制度变迁过程,是效率更高的市场制度替代计划制度的过程。中国土地市场化改革是当事人在一定的制度环境约束下围绕外部利润相互博弈的结果,而外部利润的产生又与制度环境的变化有关,中国土地市场化改革具有显著的路径依赖特性,市场机制在配置土地资源的过程中发挥着越来越重要的作用。中国土地市场化的每一次改革,都是相关制度在边际上的调整,并沿着不断提升土地市场化水平的方向演进,形成“边际上的持续的渐进变迁”。随着中国市场经济体制改革的深入推进,深化土地市场化改革是历史选择的必然。^①

11.《中国土地市场化水平:测度及分析》。改革开放后,中国政府确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,土地市场化改革成为题中应有之义。土地市场化改革,意味着要使市场机制在土地资源的配置中发挥基础和核心作用,土地资源的流动和利用要更多地受到市场力量的支配和指引;同时,土地市场化意味着市场机制配置土地资源的作用逐步强化,这是一个渐进变迁的过程。中国政府也在事实上逐步地开放土地市场,并初步形成政府垄断一级土地市场、城乡分割的二元土地市场结构。现阶段,中国的土地资源在多大程度上实现了市场配置?为较为准确地把握现阶段中国土地市场发展的质态,本研究综合考虑农地非农化市场及一级土地市场,采用加权平均法对2003—2008年中国土地市场化水平进行了测度,并运用变异系数和泰尔指数分析土地市场化水平差异化的原因。研究结果表明,我国土地市场化综合水平不高且呈现下降趋势,东、中、西部三大区域表现出一定的差异性。土地市场化综合水平下降的原因在于农地非农化市场化水平的下降。三大区域土地市场化水平的差异受区域内差异和区域间差异的影响,区域间差异对总体差异的贡献率小于区域内差异对总体差异的贡献率。要提高中国土地市场化水平,就必须加大农地非农化市场化改革力度,降低区域内土地市场化水平的差异。^②

12.《中国农地非农化市场化水平地区差异分析》。在当今中国,一方面,农地非农化呈现不断加速发展的态势;另一方面,尽管政府不断呼吁农地非农化的市场化改革,但是,我国农地非农化的途径仍然主要采取非市场化的方式,农地非农化市场化程度不断下降已成为制约我国土地市场化水平提高的限制性因素。本研究的目的在于通过对中国农地非农化市场化水平的科学测算,

① 文章发表于《农业经济问题》2013年第5期。合作者为牟燕。

② 文章发表于《管理世界》2012年第7期。合作者为牟燕。

重点分析不同地区农地非农化市场化水平差异的原因,寻找提升中国农地非农化市场化改革的突破口。研究结果表明,2003—2008年农地非农化市场化水平6年平均值为18.50%,2003年农地非农化市场化水平为20.69%,2008年农地非农化市场化水平为11.45%;农地非农化市场化水平平均值最高的地区与最低的地区相差35.18%,2003—2008年间农地非农化市场化水平的变异系数和泰尔指数均有所上升。总体上,我国农地非农化市场化水平不高且呈现下降趋势,东、中、西部三大区域农地非农化市场化水平的差异受区域内差异和区域间差异的影响,区域间差异对总体差异的贡献率小于区域内差异对总体差异的贡献率。因此,要提高中国农地非农化市场化水平,就必须加大农地非农化市场化改革力度,降低区域内市场化水平的差异。^①

13.《土地市场化是否必然导致城乡居民收入差距扩大——基于中国2003—2008年23个省(自治区、直辖市)面板数据的检验》。改革开放以来,中国在实现经济持续快速增长的同时,城乡居民收入差距持续扩大,并引起广泛的社会关注和有识之士的担忧。土地市场化改革对城乡居民收入差距会产生什么样的影响?本研究利用2003—2008年间我国23个省(自治区、直辖市)的面板数据进行计量检验,重点考察土地市场化对城乡居民收入差距的影响,借以探讨缩小城乡居民收入差距的路径。研究结果表明,土地市场化水平的提高并不必然导致城乡居民收入差距扩大,土地市场化水平与城乡居民收入差距之间呈现倒U形关系。随着土地市场化水平的提高,城乡居民收入差距不断扩大,直至土地市场化水平达到25.33%。当土地市场化水平达到25.33%时,城乡居民收入差距达到最大;当土地市场化水平大于25.33%后,城乡居民收入差距开始缩小。由于中国目前相当多的地区土地市场化水平低于这一临界值,现阶段土地市场化水平对城乡居民收入差距的影响处于正向作用阶段。要缩小城乡居民收入差距,中国政府应该不断加大土地市场化改革的力度,不断强化市场机制在配置土地资源中的作用,努力消除各种非市场因素的限制,以尽快跳出土地市场化的“低水平陷阱”。^②

14.《外部利润、同意一致性与农村集体非农建设用地使用制度创新——昆山富民合作社制度创新的理论解析》。本研究以“外部利润—同意一致性—农地制度创新”为研究主线,对昆山富民合作社进行了制度诠释。随着工业化、城市化进程的加快,土地增值收益极为明显。我国法律规定,集体非农建设用地必须首先通过征收或征用,变性为国有土地后方能进入土地市场。集体单位或个人需要使用土地,必须依法申请使用国有土地。这引发了一系列的矛

① 文章发表于《中国土地科学》2012年第5期。合作者为牟燕。

② 文章发表于《管理世界》2013年第3期,合作者为牟燕。

盾。昆山农民组成富民合作社租赁集体非农建设用地，建造标准厂房对外出租，年终按股分红。它在保留集体土地所有权的前提下，使农民和集体经济组织有机会分享土地增值收益，通过内部完善的制度机制设置保证土地增值收益在入股股东之间进行合理分配。富民合作社是利益当事人在一致同意原则下的制度创新，它有效地解决了现行征地制度下土地增值收益分配不尽合理的问题。这一制度安排既规避了违反现行法律法规的风险，又获得了尽可能多的土地增值收益，非常巧妙地在国家正式制度边际上进行制度创新。昆山富民合作社的制度创新较好地实现了地方政府、用地单位、集体经济组织、农民的一致同意，取得了良好的制度创新绩效。昆山富民合作社的成功经验告诉我们，伴随农地制度环境条件的变化，会产生当事人在现行农地制度安排下无法获得的外部利润。外部利润的存在会诱致当事人进行制度创新。由于制度创新的过程在一定程度上同时也是利益重新调整的过程，这就在制度创新中形成不同的利益集团，而利益集团的一致同意可以最大限度地降低制度创新的成本，推动制度创新的快速发展。这一研究最直接的现实政策含义是：国家垄断一级土地市场不是唯一有效的途径，在条件合适时，允许农民集体非农建设用地以适当的方式直接进入土地市场是一种较优的政策选择。它不仅能有效地弥补现行征地制度的不足，而且能满足建设单位的用地需求，实现不同利益集团的一致同意。^①

15. 《土地征用、农地直接入市与土地资源优化配置》。土地作为一种稀缺资源，无法同时满足农业用途和非农业用途。改革开放以来，我国土地资源两部门配置已经从单一的土地征用发展到包括土地用途管制、耕地总量动态平衡、基本农田保护、建设占用耕地占补平衡等政策法规的制度体系，土地资源配置的目标也从“保证建设、照顾各方利益”发展到了目前的“以农地保护为中心”。与此同时，城乡非农建设用地市场表现出由垄断走向分割并最终迈向整合的趋势。按照福利经济学第一定理，竞争市场所达到的均衡必定实现了资源的帕累托有效配置，但是外部性的存在使市场化必然伴随着市场失灵。我国农地直接入市能否修正政府垄断所导致的土地资源分配失衡？伴随市场化而来的市场失灵是否会导致我国土地资源分配效率的降低？本研究重点探讨征地制度、农地直接入市对土地资源分配效率的影响。研究结果表明，土地资源分配是市场和政府之间的一种不合意选择，制度表征最终决定农地和非农建设用地的边际净收益，从而决定土地资源的配置效率。现行征地制度降低了农地边际净收益，政府非农建设用地市场的垄断增加了非农建设用地边际净收益，导致土地资源被过多地配置于非农用途。这样的制度安排不仅没有解决土地资源利

① 文章发表于《中国制度变迁的案例研究（土地卷）》（第8集）。合作者为冀县卿、刘芳。

用中的外部性问题,并且造成了对私人产权的侵害。农地直接入市有助于解决了征地制度安排下存在的政府失灵,使土地资源配置得到一定程度的优化,对保护农民权益、促使地方政府职责的回归有积极意义,有利于土地资源配置向最优状态的逼近。但是,农地直接入市存在的合约不完善、集体内部委托代理问题、法律约束的缺乏、政府角色调整缓慢等问题,又可能导致市场失灵。为此,需要采取诸如深化集体经济组织改革、完善农地直接入市配套法律法规、改变政府参与方式等措施,借助于合理的制度安排来消除土地资源利用中私人理性与社会理性的张力,促成土地资源利用中私人决策与社会决策的一致性。^①

短短的三年,尽管在历史的长河中可以忽略不计,但在人生短短的几十年中却不算太短。在这三年中,发生了太多的事,所有的一切都构成人生的记忆片断。三年中,我不仅收获科学研究的快乐,而且收获了一批志趣相同、人生价值观相近的真正朋友,他们是我晚年赖以信赖的精神盟友。需要特别记述的一个事件是,尽管早在20世纪90年代,我就希望在扬州大学成立中国土地政策研究中心,但因种种原因,一直未能如愿。在扬州大学新一任领导夏锦文教授、焦新安教授的支持下,中国土地政策研究中心终于得以成立,也算了结我多年的心愿。我期待借助于这个平台,能凝聚一批有志于从事中国土地政策研究的学者,出一批有影响的研究成果,为中国的土地科学事业做出自己小小的贡献。

在研究过程中,我们曾得到诸多前辈、朋友、同事的关爱、帮助和指点,在此,不一一列出他们的名字,他们无私的帮助是我们继续前行的动力。

本书的相关研究得到国家自然科学基金项目(71073134、71103156)、教育部人文社会科学研究项目(09YJC790227)、江苏省哲学社会科学研究基金项目(10GLD015)的资助,本书的出版得到扬州大学出版基金的经费资助,特此致谢!

人过五十,已到了知天命的年龄,从容、淡定将成为生命的主旋律。希望在不久的将来能奉献给读者更多的精品、更多有价值的研究成果。

钱忠好

于扬州2014年6月30日

^① 文章发表于《农业经济问题》2009年第4期。合作者为马凯。