



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁广

产权强度、土地流转与 农民权益保护

STRENGTH OF PROPERTY RIGHTS,
RURAL LAND CIRCULATION AND PROTECTION OF
PEASANT'S RIGHTS AND INTERESTS

罗必良

等著



经济科学出版社
ECONOMIC SCIENCE PRESS

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目 丁户题

产权强度、土地流转与 农民权益保护

STRENGTH OF PROPERTY RIGHTS,
RURAL LAND CIRCULATION AND PROTECTION OF
PEASANT'S RIGHTS AND INTERESTS

罗必良
等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

产权强度、土地流转与农民权益保护/罗必良等著.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 10
(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4021 - 7

I. ①产… II. ①罗… III. ①农业用地 - 土地
流转 - 研究 - 中国②农民 - 权益保护 - 研究 - 中国
IV. ①F321.1②D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 276136 号

责任编辑: 袁 激

责任校对: 刘欣欣

责任印制: 邱 天

产权强度、土地流转与农民权益保护

罗必良 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 49.25 印张 940000 字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4021 - 7 定价: 123.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

课题组主要成员

(按姓氏笔画为序)

首席专家：罗必良

主要成员：尤娜莉 丛腾腾 刘一明 刘守英
李尚蒲 何一鸣 何应龙 汪沙
张曙光 陆剑 陈小君 陈风波
陈利昌 陈培勇 罗明忠 郑茱馨
郑燕丽 胡新艳 钟文晶 耿卓
高飞 曹正汉 彭东慧 彭素
韩松 谢琳

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自 2003 年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约 40 个项目，每个项目资助 30 万~80 万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究之魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

摘要

土地制度作为农村经济制度体系和农业发展的基础制度，伴随着30多年来的改革历程，一直是农村变革最原本的核心问题。但就全国总体而言，土地制度在微观方面无论经历了怎样的变迁，其集体所有、均田承包和家庭经营的大格局几乎没有发生根本性变动。

尽管农村改革初期家庭承包制获得了举世瞩目的政策效果，但随着形势的发展，以土地福利赋权为特征的均包制却留下了严重的后遗症。与此同时，耕地的大量流失与农民土地权益的受损，也成为严重的社会隐患。因此，无论是宏观的社会经济背景，还是农业本身的经营格局，都呼唤着农村土地流转制度的变革。

中国农村土地流转与农民权益保护问题的核心，应该是如何构建既有利于工业化与城镇化的有效推进，同时让农民分享工业化与城镇化成果的土地制度，又能调动农户参与土地流转的积极性，加快农地的流转与集中，改善农业经营的规模化与组织化程度，从而促进农业经营方式的转变与现代农业的发展。

本项研究以“认清国情、分析形势、找准问题、寻找对策、支持决策”为旨意，根据中国特殊的国情与农情以及特定的历史与现实约束条件，试图对我国工业化与城镇化背景下的土地流转制度变革和农民权益保护问题进行深入分析。一方面，基于“赋权—强能—规范”的分析线索，构建“产权强度—农地流转—农民权益—制度创新”的理论框架，由此揭示人口流动机制、土地流转机制、农业经营机制以及农民权益保护的依存关系及其内在规律；另一方面，围绕保护农民权益、保障农业安全与改善土地资源配置效率的政策目标，阐明农村

土地制度的变革线索，以期设计能够强化农民土地的产权强度、推进土地的资本化、加快农地流转及其市场化进程的制度体系。

本书沿着“宏观图景—依存关系—关键问题—制度设计”的思路展开，并将“禀赋差异—比较优势—要素流动—优化配置”、“资源属性—能力维度—赋权结构—产权强度”及“交易管制—公共领域—租金耗散—制度绩效”的研究路径贯彻始终。研究内容包括四个部分共19章。

一是梳理研究背景。根据中国特殊的国情与农情以及特定的历史与现实条件，阐明农村土地制度的生成逻辑，分析农村土地流转制度在体制转轨与发展转型背景下面临的新形势和新问题，揭示稳定和完善的农村土地流转制度所必须解决的约束与难点。

二是构建理论框架。根据背景研究所揭示的问题及其性质，选择研究视角，凝练分析线索，并由此构建理论分析框架。

三是进行实证研究。主要基于项目组所获得的农户抽样调查数据进行实证研究。其一，以产权强度的三个维度为经，分别从法律赋权、社会认同、行为能力层面对农村土地流转与农民权益保护进行考察；其二，以研究主题为纬，从产权强度的分析视角分别对农村土地流转和农民土地权益两大问题进行解剖。

四是对策研究。既包括从总体上梳理制度变革的未来方向，又关注征地制度、集体建设用地制度、农地流转与农业经营制度的具体运作。重点揭示从所有权变革转向产权实施、从土地的福利功能转向土地的财产功能的制度取向。并特别强调：必须坚持农村土地的集体所有；“土地集体所有、农户家庭承包、农业多元经营”格局应该是基本的制度安排；以产权运作为中心并不断完善法律与发育市场则是基本的操作策略。

Abstract

With over 30 years of reform and opening-up, as the basic institution of the rural economic system and agricultural development, the land institution has been the core issue during the rural reform. However, on the whole, no matter how the land institution has changed in the microscopic aspect, the setup of the collective ownership, the land equalization contracting and family operation have no fundamental changes.

Although the family contracting institution has remarkable policy effects at the initial stage of the rural reform, yet with the development of the situation, the land equalization contracting institution with the characteristic of land welfare empowerment has left serious result. In the meantime, the massive loss of farmlands and damage of rights and interests of peasant household become a serious society concern. Therefore, both of the macroscopic social economic background and the operational pattern of agriculture itself are calling for the reform of rural land circulation institution.

The crucial problem of China's rural land circulation and protection of peasant's rights and interests is how to establish the land institution, which is beneficial to effectively promote the industrialization and urbanization and enable the peasant share the achievements from the reform. Meanwhile, it can also produce incentive for peasant to take part in the land circulation, accelerate the land circulation and centralization, and improve the degree of scale and organization in agricultural operation, so as to promote the transformation of the agricultural operation mode and the development of modern agriculture.

With the purposes of recognizing the national situations, analyzing the current situation, grasping the problems, seeking for strategies and supporting decision, this treatise, constrained by the historical and contemporary conditions in particular national and agricultural situation, attempts to make a detailed analysis on the reform of land

circulation institution and protection of peasant's rights and interests in the background of industrialization and urbanization. On one hand, based on the analyzing clue of "empowerment—strengthening ability—normalization", the treatise builds a framework of "strength of property right—rural land circulation—peasant's rights and interests—institutional innovation" to reveal the dependency relations and the inherent laws among the mechanism of population flow, mechanism of rural land circulation, mechanism of agricultural operation and protection of peasant's rights and interests. On the other hand, in accordance with the policy objectives of protecting peasant's rights and interests, ensuring agriculture safety and improving the efficiency of land resource allocation, the treatise clarifies the clues of rural land institution reform so as to design an institutional system which can intensify the peasant's land strength of property rights, realize the capitalization of land and accelerate land circulation and marketization.

Following the thought of "macro background—dependency relations—key problem—institution design", the treatises ticks to the paths of "difference of endowments—comparative advantages—flow of factors—optimal allocation", "resource attribute—dimension of capacities—empowerment structure—strength of property rights" and "transaction regulation—public domain—rent dissipation—institutional performance". This treatise has four parts, including 19 chapters.

The first part is to introduce the research background. According to the historical and contemporary conditions in particular national and agricultural situation, the treatise expounds the formation logic of the rural land institution, analyzes the new situations and new problems of rural land circulation institution under the background of system transition and development transformation, and reveals the constraints and difficulties in stabilizing and improving the rural land circulation institution.

The second part is to construct a theoretical framework. Enlighted by the problems and their properties revealed in the study of background, the treatise chooses a research perspective to establish the theoretical frame work with a clear analysis clue.

The third part is empirical study. The treatise mainly conducts empirical researches based on the sampling survey data of peasants obtained by the research team. On one hand, based on the three dimensions of strength of property rights, the treatise studies the rural land circulation and protection of peasant's rights and interests separately from the perspective of legal empowerment, social identity, and behavior capacities; on the other hand, based on the research theme, the treatise analyzes the rural land circulation and peasant's rights and interests separately from the perspective of "strength of

property rights” .

The fourth part is strategy research. It not only combs the future direction of the institution reform on the whole, but also pays close attention to the specific operation of the land requisition institution, collective construction land institution, rural land circulation and agricultural management institution. Besides, it reveals the institutional orientations, from ownership reform to implementation of property rights, and from the welfare function to property function of the land. Especially, it emphasizes that we must strictly adhere to the principle of collective ownership of rural land, the pattern of “collective ownership of land, family contracting and agricultural diversification operation” should be the basic institutional arrangement; putting the property operation as a center policy, and improving the legal system and developing the market is the basic operation strategy.

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 成果出版列表

书 名	首席专家
《马克思主义基础理论若干重大问题研究》	陈先达
《马克思主义理论学科体系建构与建设研究》	张雷声
《马克思主义整体性研究》	逢锦聚
《改革开放以来马克思主义在中国的发展》	顾钰民
《当代中国人精神生活研究》	童世骏
《弘扬与培育民族精神研究》	杨叔子
《当代科学哲学的发展趋势》	郭贵春
《服务型政府建设规律研究》	朱光磊
《地方政府改革与深化行政管理体制改革研究》	沈荣华
《面向知识表示与推理的自然语言逻辑》	鞠实儿
《当代宗教冲突与对话研究》	张志刚
《马克思主义文艺理论中国化研究》	朱立元
《历史题材文学创作重大问题研究》	童庆炳
《现代中西高校公共艺术教育比较研究》	曾繁仁
《西方文论中国化与中国文论建设》	王一川
《楚地出土戰國簡冊〔十四種〕》	陳 偉
《近代中国的知识与制度转型》	桑 兵
《中国抗战在世界反法西斯战争中的历史地位》	胡德坤
《京津冀都市圈的崛起与中国经济发展》	周立群
《金融市场全球化下的中国监管体系研究》	曹凤岐
《中国市场经济发展研究》	刘 伟
《全球经济调整中的中国经济增长与宏观调控体系研究》	黄 达
《中国特大都市圈与世界制造业中心研究》	李廉水
《中国产业竞争力研究》	赵彦云
《东北老工业基地资源型城市发展可持续产业问题研究》	宋冬林
《转型时期消费需求升级与产业发展研究》	臧旭恒
《中国金融国际化中的风险防范与金融安全研究》	刘锡良
《中国民营经济制度创新与发展》	李维安
《中国现代服务经济理论与发展战略研究》	陈 宪
《中国转型期的社会风险及公共危机管理研究》	丁烈云

书 名

首席专家

《人文社会科学研究成果评价体系研究》	刘大椿
《中国工业化、城镇化进程中的农村土地问题研究》	曲福田
《东北老工业基地改造与振兴研究》	程 伟
《全面建设小康社会进程中的我国就业发展战略研究》	曾湘泉
《自主创新战略与国际竞争力研究》	吴贵生
《转轨经济中的反行政性垄断与促进竞争政策研究》	于良春
《面向公共服务的电子政务管理体系研究》	孙宝文
《产权理论比较与中国产权制度改革》	黄少安
《中国企业集团成长与重组研究》	蓝海林
《中国加入区域经济一体化研究》	黄卫平
《金融体制改革和货币问题研究》	王广谦
《人民币均衡汇率问题研究》	姜波克
《我国土地制度与社会经济协调发展研究》	黄祖辉
《南水北调工程与中部地区经济社会可持续发展研究》	杨云彦
《产业集聚与区域经济协调发展研究》	王 珺
《我国民法典体系问题研究》	王利明
《中国司法制度的基础理论问题研究》	陈光中
《多元化纠纷解决机制与和谐社会的构建》	范 愉
《中国和平发展的重大前沿国际法律问题研究》	曾令良
《中国法制现代化的理论与实践》	徐显明
《农村土地问题立法研究》	陈小君
《知识产权制度变革与发展研究》	吴汉东
《中国能源安全若干法律与政策问题研究》	黄 进
《城乡统筹视角下我国城乡双向商贸流通体系研究》	任保平
《产权强度、土地流转与农民权益保护》	罗必良
《生活质量的指标构建与现状评价》	周长城
《中国公民人文素质研究》	石亚军
《城市化进程中的重大社会问题及其对策研究》	李 强
《中国农村与农民问题前沿研究》	徐 勇
《西部开发中的人口流动与族际交往研究》	马 戎
《现代农业发展战略研究》	周应恒
《综合交通运输体系研究——认知与建构》	荣朝和
《中国独生子女问题研究》	风笑天
《我国粮食安全保障体系研究》	胡小平

目 录

Contents

第一章► 导论 1

- 第一节 研究起点与目标 1
- 第二节 研究思路与路径 5
- 第三节 研究内容安排 10
- 第四节 研究特色与可能的创新 13

第二章► 文献综述 15

- 第一节 研究主线梳理：所有权、产权及其他 15
- 第二节 关于农地流转与农地制度的研究 23
- 第三节 关于农民权益保护问题的研究 34
- 第四节 小结与评论 38

第三章► 制度背景：公共领域、产权模糊化及其反思 42

- 第一节 产权、公共领域与模糊产权 43
- 第二节 政府的产权模糊化倾向：一个命题 47
- 第三节 农地产权模糊化的制度演进 58
- 第四节 现行制度安排与农民土地权益的侵蚀 62
- 第五节 对农地流转制度的回顾与反思 67

第四章► 现状分析 I：土地非农流转与农民土地权益 85

- 第一节 农村土地流转：行为努力及其偏差 85
- 第二节 “三根”问题、土地财政与农地流失 90
- 第三节 政府的“土地财政”：一个估算 98
- 第四节 地方政府的占地竞赛：省级面板数据的经验证据 102

第五章►现状分析Ⅱ：农地流转中的农户行为及其绩效	123
第一节 现状分析：农地流转的状况与问题	123
第二节 农户认知与农地流转：交易费用分析范式	128
第三节 禀赋效应、认知幻觉与农地流转：修正的交易费用分析范式	141
第四节 农户的退出意愿：基于承包权与经营权的分类考察	153
第五节 农地流转的宏观绩效：政策目标偏离与“非粮化”问题	166
第六节 农地流转的微观绩效：收入效应与流转滞后的效率损失	176
第六章►分析视角：赋权、强能与农村土地流转	183
第一节 产权制度及其意义	183
第二节 一个关键概念：产权强度	185
第三节 法律保障与能力保护	190
第四节 需要进一步关注的问题	194
第七章►理论框架：产权强度、农地流转与农民权益保护	197
第一节 产权强度的测度：制度特性与资源特性	197
第二节 产权强度的匹配逻辑及其命题	207
第三节 农民权益保护与农地流转交易的逻辑关系	212
第八章►数据来源：问卷调查及统计描述	226
第一节 调查方式及数据来源说明	226
第二节 预调查及统计描述	227
第三节 正式问卷调查及统计描述	230
第四节 干部问卷调查及统计描述	238
第五节 其他数据来源	241
第九章►产权强度Ⅰ：法律赋权与农民的产权认知	242
第一节 从村落产权到国家强制性赋权	242
第二节 土地产权制度：法律规定与实际运作的差异	258
第三节 农户特征、权属认知与家庭承包制期限满意度	268
第四节 赋权方式的选择：依据、准则及其逻辑	274
第十章►产权强度Ⅱ：社会认同与农民的土地权益	277
第一节 社会认同与产权实施	277