

南京农业大学土地资源管理博士论丛

土地流转制度研究

孙佑海 著

中国大地出版社



南京农业大学
土地资源管理博士论丛

土地流转制度研究

孙佑海 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书以土地流转基本理论与制度为主题,对土地流转的社会动因、发展规律、理论基础、主要形式和基本制度作出了开拓性探讨,并针对一些实际案例进行了评析。此外,在研究中外土地制度、产权关系的基础上,深入阐述了在市场经济条件下如何建立健全土地流转制度及相关法律法规体系等。

图书在版编目(CIP)数据

土地流转制度研究/孙佑海著. —北京:中国大地出版社, 2001.12

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-483-9

I 土 II 孙 III 土地使用权·土地转让·土地制度·研究·中国
IV F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072226 号

责任编辑: 安新文

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: 010—62183493 (发行部)

传 真: 010—62183493

印 刷: 冶金印刷总厂

开 本: 850×1168 $1/32$

印 张: 10 375

字 数: 246 千字

版 次: 2001 年 12 月第 1 版

印 次: 2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1—600 套

书 号: ISBN 7-80097-483-9/K·78

定 价: 200.00 元 (共 8 册)

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》编委会

主 任：李 元

副主任：王万茂 杨任远 曲福田

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 刘书楷 曲福田

李 元 沈守愚 杨任远 陆承平

陈利根 欧名豪 费仕良

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于 20 世纪 20~30 年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从 1925 年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于 1937 年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930 年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952 年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984 年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20 世纪 60 年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987 年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992 年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993 年国务院学位委员会批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”

(1997年专业目录调整为“土地资源管理”)博士学科点,开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年,该学科被评为部级重点学科;同年,设立“公共管理”博士后流动站。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科,至今已为国家培养了20余位博士,大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人,也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展,南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模,主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近十篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会,从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版,其目的一是愿作“春泥”,为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦;二是介绍该学科的最新成果,为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外,如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作,也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段,许多理论问题有待于进一步研究,请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2001年12月

序

人口多，人均土地少，耕地等后备土地资源不足是我国的基本国情之一。在人口还在继续增长，而国土又不可能扩大的情况下，为了适应我国人民吃饭和建设对土地的基本需求，缓解人地关系紧张的矛盾，只能在盘活土地资产，提高土地利用效率上做文章。而要实现这一目标，就必须使土地合理地流转起来，以充分发挥每一寸土地的效用。

然而，我们的工作与上述目标还有着相当大的距离，其表现之一，就是客观实践迫切要求土地流转，但由于制度等方面的原因，土地流转仍然存在很大的障碍，影响了我国国民经济和社会的健康发展。因此，认真开展土地流转的理论研究，切实加快土地流转领域的制度创新，大力促进土地的合理流转，就成为土地理论工作者和有关实际工作部门的重要任务。

《土地流转制度研究》就是在这种社会大背景下产生的。该书以土地流转基本理论与制度为主题，对土地流转的社会动因、发展规律、理论基础、主要形式和基本制度作了开拓性探讨，先后概括了中外不同社会形态下的土地流转制度的演替状况，剖析了土地流转的主要形式和运行规律，揭示了我国农用地的内部流转、农用地向非农建设用地的流转、农民集体非农建设用地的流转、城市国有土地流转的客观规律，论述了各类土地流转之间的有机联系和互动关系，并针对一些实际案例进行评析。此外，本书在研究中外土地制度、产权关系的基础上，深入阐述了在市场经济条件下如何建立健全土地流转制度及相关法律法规体系等问题。

本书是在孙佑海同志博士学位论文的基础上修改而成的。全书体系完整、结构严谨，对土地流转的论述有其独到和创新之处。比如，本书从理论上将土地流转划分为土地的功能流转和土地的权利流转，并以土地的权利流转作为研究重点。在土地使用

权的流转中，再进一步细分为土地权利的初次流转（使用权与所有权相分离的阶段）和再次流转（使用权人将其权利再次转移）。这在理论体系上是一个创新，沿着这个体系考虑问题，许多思路就容易理清，许多矛盾也容易找到解决办法了。此外，在如何推进农用地的内部流转、合理规范农民集体非农建设用和城市国有土地的流转等问题上，孙佑海同志也作了深入研究，提出了有价值的建议。因此，本书的出版对我国土地流转的制度建设具有重要的理论价值和实际效用。

孙佑海同志曾多年在国务院法制局从事行政立法工作，担任该局的副处长、处长、副司长；之后，先后担任全国人大环境与资源保护委员会法案室副主任、主任职务。他所从事的法律法规起草和审查工作，其中很大一部分是土地方面的法律法规，他的工作对国土资源系统的法制建设支持很大。多年来，他一面忙于立法的调研、起草和协调，一面投入很大的精力从事土地制度特别是土地流转制度的理论研究。在步入中年之际，孙佑海同志没有放弃学习与思考，没有在知识上固步自封，而是勇于克服重重困难，毅然攻读土地资源管理专业博士学位并通过了博士论文答辩，这是很不容易的。可以说，孙佑海同志在工作、学习等方面所取得的成果，均归于其严谨勤勉、敢于接受挑战的品格。我相信，在今后的工作中，孙佑海同志一定会更加努力地工作，取得更大的成绩。孙佑海同志几年前选择博士论文选题时，作为同事和朋友曾征求过我的意见，我建议他选择土地流转这个课题。他接受了我的建议，并很好地作完了论文，这使我感到欣慰。

在本书付梓之际，孙佑海同志邀我为他的著作写个序言，我欣然为之，以之为序。

李 元

2001年6月25日

前 言

人口多，人均土地少，耕地后备资源不足是我国的基本国情。加强土地管理，盘活城乡土地资产，提高土地利用效率，切实保护耕地，对我国经济和社会的可持续发展具有非常重要的意义。本研究以土地流转基本理论与制度为主题，对土地流转的基本范畴、历史演变、国外经验、理论基础、国内各类土地流转的运行规律以及存在的问题和原因等作了比较系统的归纳、分析和研究，并对建立和完善具有中国特色的土地流转制度提出了对策建议。

在第一章绪论中，明确了本研究的主题并对选题背景与意义、本文拟回答和解决的问题、思路与结构等作了简要说明。着重指出，为了管好土地，实现土地资源的可持续利用，缓解人地关系的紧张状况，采取各种用地管制措施是必要的，但是，决不能因此而忽视盘活土地资产、提高土地利用效率对保护和节约土地的特殊作用。有效的土地流转制度是盘活土地资产、提高土地利用效率的重要手段。因此，必须抓紧做好土地流转制度的建立和完善工作。

第二章揭示了土地流转的内涵及意义。指出土地流转是一个综合性的概念，既包括土地权利的流转，又包括土地功能（用途）的流转。本文将土地权利的流转作为研究的重点，指出土地权利流转的基本形式是土地使用权的初次流转（所有权与使用权相分离）和再次流转（土地使用者之间的权利流转）。与以上两个流转层次相适应，应当建立土地流转的一级市场和二级市场。

第三章简要论述了我国土地制度的历史演变和土地流转制度

的产生、发展与完善过程。指出，在私有制社会里，土地流转一方面促进了土地资源的合理配置，提高了土地利用效率，另一方面也经常发生负作用，即在剥削制度的作用下，因土地过度兼并而导致农民失去生存条件，引发社会动乱。我国建国后，很长一段时期不允许土地流转，大大影响了土地利用效率，而改革开放之后逐步允许土地流转，总体上促进了经济的发展，但在一些地方由于管理不当也发生了严重扰乱经济秩序的行为。因此，国家对土地流转应当进行必要的宏观调控。

第四章简要论述了国外土地流转制度。纵观国际土地制度的创新过程，大多数国家和地区的土地制度都经历了两个发展阶段，即耕者有其田阶段（平均地权阶段）和农地规模经营阶段，每个阶段的到来都伴随着大规模的土地所有权和使用权的流转。租赁、买卖和抵押是资本主义国家土地流转的主要形式，不同的国家根据本国的国情，制定了相应的土地流转制度和土地收益管理制度，这对我国土地流转制度建设具有重要的启示意义。

第五章对土地产权问题进行了研究。通过对世界不同国家和地区土地产权制度的分析，认为，国外土地流转制度之所以比较发达，与其土地产权比较清晰、土地流转的机制比较合理有着密切关系。在西方土地经济学中，土地产权不仅仅是传统意义上的土地所有权和使用权，而是每个国家都有一套适合本国国情的完善而具体的土地权利束制度，土地市场上的供求双方可以根据自己的需求和供给能力，确定是否进行土地流转，如何进行土地流转，需要进行流转的是土地权利束中的哪部分权利，从而在多元化、多层次的土地流转市场中合理、合法、方便地进行土地流转，以优化土地资源的合理配置。这对建立、完善市场经济条件下的我国现代土地流转制度，培育我国的土地流转市场体系，具有重要的借鉴意义。

第六章对土地流转的基础理论进行了研究。认为，马克思主

义的企业学说、产权理论、地租理论和邓小平关于建设具有中国特色的社会主义市场经济理论，对我国土地使用制度的改革，特别是对加快新时期我国土地流转的制度建设，促进以市场机制合理配置土地资源，具有重大的指导意义。同时，西方的一些经济学理论，特别是西方的古典地租理论和新制度经济学关于交易成本、制度变迁等理论，对于经济转轨型国家建立市场经济体制、对于我国土地制度的创新和土地流转制度的完善，也有一定的借鉴意义。而现代民法理论中的物权理论和债权理论，其基本原理和主要内容与现代土地流转理论更是一脉相通，可以直接指导我国土地流转制度的建立和完善。

第七章专门研究了农用地的内部流转。在农用地内部的初次流转阶段，笔者鉴于农户因农地承包权不稳定等原因不愿意或者无能力进行土地流转的实际情况，建议通过落实家庭承包经营制，进一步扩大农户的土地权利，通过向承包户发放《农村土地使用权证》，确认农户的承包权为物权，通过尽快制定《农村土地承包法》和《物权法》，对农户的权利提供有力的法律保障。为了解决“增人不增地，减人不减地”的土地长期承包政策与“土地权利人人平等”的法律原则在实践中的矛盾，笔者建议向已经承包土地的农户收取“土地先占费”，用于解决土地承包后新出生的农民因无地可分、无地可种造成的生活困难，例如用于其生活补贴和非农产业技能培训等。同时，建议取消不合理的“土地承包费”，以减轻农民负担。对农用地再次流转的层次，笔者认真分析了现阶段农用地难以大规模流转的原因，建议通过农民自愿实行“土地股份合作制”等措施，促进土地合理流转，促进在此基础上的农用地规模经营；建议在二、三产业比较发达的地区，加快农用地流转市场体系的建设；建议尽快建立农用地使用权的抵押制度；建议采取有效措施发展非农产业，加快小城镇建设，以更多、更好地接纳农村富余劳动力。总之，要在客观上

创造条件，既让农民自愿从农地上转移出去，又能使非农社会能够接收更多的农民。

第八章专门研究了农用地向非农建设用地流转的问题。笔者认为，非农建设用地的土地价值与周边地区的经济发展水平密切相关，即用于非农建设的土地价格随着经济发展不断上升，有时上升的幅度甚至可高达千百倍，而农地因用于农业生产不可能出现这种效应，两相比较，受经济利益的驱使，人们自然愿意把农用地改作建设用地。因此，以法律的形式对农用地向非农用地的流转进行规范和控制是土地管理的一项重要内容。笔者认为，必须加强对农用地向非农建设用地流转的国家管制，切实保护耕地，保护人民的生命线；同时，为了增强国家的综合国力，也要保证必要的建设用地供应。在农用地必须转变为非农建设用地时，土地流转要兼顾国家、农户、社区集体三者之间的利益平衡关系。本文提出了应逐步缩小国家强制征地的范围以及应当对被征地者进行适当补偿的建议，提出了如何使小城镇建设用地的取得既合理又合法的对策建议。

第九章专门研究了农民集体非农建设用地的流转问题。在农民集体非农建设用地流转方面，笔者既不赞成笼统的“转权让利”的观点，也不同意笼统的“让利不转权”的主张，建议按照不同情况区别对待：凡是属于城镇以及城镇规划区内的土地，适用“转权让利”的办法；凡是没有进入这个区域的，适用“让利不转权”的办法。这样做，既与现行法律法规不冲突，也容易被农民理解和接受，具有较强的可操作性。

第十章专门研究了城市国有土地的流转问题。对城市土地的初次流转层次，笔者针对许多城市土地供应总量失控，城市土地一级市场形同虚设等问题，提出：政府要垄断土地供应，增强对土地一级市场的调控力度；要坚定不移地坚持土地使用制度的改革方向，采取实际措施缩小行政划拨用地在土地供应中的比重；

在土地使用权有偿出让时，要尽可能采取招标、拍卖的方式；要从实际出发，灵活地选择不同的土地供应形式，例如在非行政划拨的供地方式中，在运用出让方式的同时，要注意运用年租制、土地使用权作价入股制等方式。

在城市土地再次流转的层次上，针对一些城市存在的炒卖土地、虚报瞒报土地成交价、严重扰乱社会经济秩序、造成国有资产大量流失等问题，笔者建议：要采取有效措施，促进城市土地的合法的再次流转，制止炒卖土地等各种非法行为；要建立、健全土地使用权再次流转的市场服务体系；要加强城市土地市场的监督管理。笔者还建议，应当抓紧开展对划拨土地使用权流转问题的研究，论证从法律上承认划拨土地使用权是一种使用者可以支配的财产权的可行性，以鼓励城市划拨用地的合理流转和国有资产的保值增值，并在流转中正确处理国家和企业之间的经济利益关系。

最后，本书对上述几种形式的土地流转之间的互动关系作了简要论述，认为农用地的合理流转可以在满足人民吃饭需求的前提下，为城市的合理发展，为国家综合国力的增强尽量多提供发展的空间；而城市国有土地、农民集体非农建设用地的合理流转，又可以盘活存量建设用地资产，提高存量建设用地的土地利用效率，这样就会减少建设用地对耕地的需求，减少因耕地锐减对我国经济和社会发展造成的巨大压力；而做好农用地向非农建设用地流转的调控工作，则可以保持农业用地需求和非农建设用地需求之间的适当平衡，进而缓解人地关系的紧张状况，保障和促进我国经济、社会的可持续发展。

目 录

总序

序

前 言

第一章 绪 论	(1)
一、研究土地流转问题的背景与意义	(1)
二、国内外研究动态	(4)
三、本书拟回答的几个问题	(7)
四、本书的思路和结构	(8)
第二章 土地和土地流转的概念	(10)
第一节 土地的概念及土地所有权模式	(10)
第二节 土地流转的主要内涵及意义	(12)
第三章 我国土地制度的历史演变和土地权利及其流转 的发展	(18)
第一节 原始社会土地公有制度的瓦解与土地权属的 转移	(18)
第二节 奴隶社会土地所有制的发展与土地权属的转移	(23)
第三节 封建社会地主土地所有制的发展与土地权属 的转移	(25)
第四节 太平天国和国民党时期的土地制度与土地流转	(30)

第五节	中国共产党领导下的土地制度与土地流转	(33)
第四章	国外土地制度与土地流转的概况	(46)
第一节	当今不同类型国家和地区的土地制度和土地 效率	(46)
第二节	部分发达国家和地区的土地制度和土地流转 ..	(53)
第三节	资本主义国家的土地租赁关系	(62)
第五章	土地产权研究	(68)
第一节	土地产权研究是土地流转研究的基础	(68)
第二节	世界不同国家和地区土地产权分析与我国现 代土地产权内涵	(69)
第六章	土地流转的基础理论研究	(84)
第一节	马克思的企业、产权和地租理论与土地流转 ..	(84)
第二节	西方经济学的古典地租理论与土地流转	(93)
第三节	西方新制度经济理论与我国土地流转	(99)
第四节	民法理论与我国土地流转	(128)
第五节	邓小平社会主义市场经济理论与土地流转	(132)
第七章	农用地的内部流转	(137)
第一节	农用地内部流转的概念	(137)
第二节	农用地内部的初次流转	(141)
第三节	农用地内部的再次流转	(159)
第四节	土地股份合作制	(170)
第五节	如何推进我国农用地使用权流转的对策研究	(182)
第八章	农用地向非农用地的流转	(195)
第一节	非农业用地需求与土地流转	(195)

第二节	农用地向非农用地流转的国家管制问题·····	(200)
第三节	农用地向非农建设用地流转中的利益协调 问题·····	(212)
第四节	征地制度的改革思路·····	(218)
第五节	小城镇建设与土地流转·····	(225)
第九章	农民集体非农建设用地的流转·····	(229)
第一节	农民集体非农建设用地流转的客观必然性·····	(229)
第二节	农民集体非农建设用地流转的形式·····	(233)
第三节	农民集体非农建设用地流转的特点和自发 流转行为禁而不停的原因分析·····	(239)
第四节	农民集体非农建设用地流转的对策设想·····	(242)
第十章	城市国有土地的流转·····	(259)
第一节	城市国有土地流转的概念·····	(259)
第二节	城市国有土地的初次流转·····	(263)
第三节	城市国有土地的再次流转·····	(280)
第四节	建议深化对划拨土地使用权流转问题的研究 ·····	(295)
结 语	·····	(301)
主要参考文献	·····	(303)
后 记	·····	(311)

第一章 绪 论

一、研究土地流转问题的背景与意义

我国 1978 年以来开展的经济体制改革，大大推动了国民经济的快速健康发展和社会的全面进步。作为经济体制改革重要组成部分的土地使用制度的改革，不仅促进了运用市场机制配置土地资源，也推动了其他方面的改革。

然而，我国已经进行的土地使用制度改革仅仅是初步的，各地围绕土地问题而产生的社会矛盾依然尖锐。例如，在农村，社区集体和农户之间的产权关系长期模糊不清，加剧了干群关系的紧张，影响了生产经营的绩效；农民用于耕作的地块依然分散，经营规模仍然狭小，规模效益难以提高；农村人口越来越多，生存的压力愈来愈大，人地矛盾更加突出。在城市，在经济规模并非很大的情况下，一方面土地利用效率低下，土地闲置严重，另一方面却急剧扩张城市占地面积，不断占用更多的郊区优质耕地。与此同时，小城镇建设和农村集体非农建设，也不断提出占用更多耕地的要求。这样，农业用地与非农业建设用地的矛盾更加尖锐。至于在农业用地向城市用地的转换过程中，农民一方面为失去生存条件而极力抵制，另一方面又对征地价格过低而很有意见。与此同时，因土地登记等制度不完善引发的纠纷层出不穷，又直接对社会稳定构成威胁。

我国有关理论工作者和实际工作部门的同志，对于如何进一步深化土地制度改革，如何通过制度创新来缓解人地关系的紧张局面，多年来一直在进行积极的探索。例如，提出进一步强化对