

编号：2001FJJ029

河南省哲学社会科学
“十五”规划项目

农村土地使用权流转制度研究

课题组负责人：李 明 秋
课题组成员：王 宝 山
 史 君 锋
 牛 海 鹏
 王 同 文
 王 勇
 常 玉 光

完成单位：焦作工学院测量工程系

二〇〇三年四月

编号：2001FJJ029

河南省哲学社会科学
“十五”规划项目

农村土地使用权流转制度研究

课题组负责人：李 明 秋

课题组成员：王 宝 山

史 君 锋

牛 海 鹏

王 同 文

王 勇 光

王 常 臣

江苏工业学院图书馆
藏书章

完成单位：焦作工学院测量工程系

二 00 三年四月

前言

农村土地制度是农村经济制度的基础和核心。这一制度安排的成功与否，不仅关系到农村土地能否得到充分合理利用，关系到农村经济的全面发展，而且对整个社会经济的发展都具有举足轻重的作用。

本研究以农村土地使用权流转制度为研究对象，以农村土地的产权关系和经营关系为主线，以促进农地使用权有效流转、最大限度地提高农地经营效益为目的，借鉴西方新制度经济学理论和市场经济理论，采用宏观分析与微观分析、定量分析与定性分析、规范研究和实证研究相结合的研究方法，系统地回顾了建国后我国农地制度的演变过程及世界农地制度的演变趋势，总结了农地制度对农地经营效益的影响规律，并从我国的实际出发，提出了符合市场经济运行规律和农村经济发展水平的阶段性变化规律、兼顾效率与社会公平并能够有效促进农地使用权流转的农地产权制度创新模式及其相应的经营制度创新模式，进而从微观、中观、宏观三个层面构建了农地使用权流转机制，即农地使用权流转的微观配置机制、中观促进机制和宏观调控机制。

全文共分七章。第一章从我国的实际出发，论述了推进农地使用权流转的客观必然性，提出了促进农地使用权流转既是农村市场经济发展的必然要求，又是解决家庭承包经营制度深层次矛盾和提高农业经济效益的客观需要。

第二章以西方新制度经济学和土地经济学理论为指导，扼要地阐述了人的行为假定，并对土地、制度、农地制度、农地流转和农地流转制度等概念进行了界定，总结了农地制度的性质、内容及其体系。

第三章应用定量分析与定性分析、规范研究与实证研究相结合的研究方法，系统地分析了农地制度与农村经济发展之间的关系，总结了农地制度对农地经营效益的影响规律，提出了农地产权制度主要是通过农地产权制度的激励效应、农地资源的配置机制、农业科学技术的开发应用程度和降低农业生产的交易费用来影响农地的经营效益，而农业生产的特殊性决定了家庭作为农地经营的主体可以有效地克服农业生产的外部性，增加生产主体的努力供给程度。同时，家庭经营可以极大地降低劳动监督费用，实现劳动监督成本的最小化。

第四章以产权经济学理论为指导，结合历史学和经济学，对建国后我国农村土地制度的主要发展阶段做了回顾和总结，探讨其优劣得失，评判其是非功过，并系统地论述了我国传统农地产权制度的矛盾和缺陷，在此基础上，阐述了家庭承包经营责任制的创新过程和创新机理，分析了家庭承包经营责任制的制度绩效及其源泉，并根据我国实行家庭承包经营责任制的 20 余年来的经验教训，总结了目前家庭承包经营责任制目前面临的困境与挑战。

第五章根据生产关系必须适应生产力发展水平的马克思主义基本原理和建立社会

主义市场经济体制的要求，结合我国现代化建设分“三步”走的战略目标及农民接受程度和能力，认为我国未来的农地制度不应该拘泥于某一固定模式，而应该建立在系统连贯性的动态优化组合和阶段性渐进演化的基本格局之中，并构建了我国农地产权制度的阶段性创新模式。

第六章通过对农业生产的特点和家庭经营的优势分析，结合发达国家农业发展的经验，提出了家庭经营是我国 21 世纪农地经营的最佳组织形式的结论；论述了农业家庭经营与农地规模经营的关系，分析了现阶段我国农业家庭经营的潜在收益及其实现的制约因素，进而提出了完善农业家庭经营制度和推进农地适度规模经营的具体措施。

第七章首先阐述了农地使用权流转的目标、流转的内容和形式，然后在分析目前我国农地使用权流转现状的基础上，从微观、中观、宏观三个层面构建了农地使用权流转机制，即农地使用权流转的微观配置机制及利益分配机制、中观促进机制和宏观调控机制。

农地使用权流转制度的构建不是孤立的，它涉及到农村土地制度的改革、农村非农产业的发展、农村城市化水平的提高、农村市场经济体制的建立和完善、农村劳动力的转移、城乡二元经济结构的调整、农村社会保障体系的建立和完善及农地收益分配制度的改革等一系列社会和经济问题，因此，本研究将促进农地使用权流转的制度模式及实施措施纳入到农村经济及整个国民经济的大环境当中，通过历史与现状、宏观与微观、实证与规范、比较与辨识来综合分析我国农地使用权流转的现状、存在的问题及其原因，进而从微观、中观、宏观三个层面构建了农地使用权流转机制。

基于农地流转的实质是在市场机制作用下的农地权属转移的客观事实，本研究以农村土地的产权关系为主线，着重从农地产权制度的角度来分析农地产权的安排、界定、运行和保护对农地流转的影响，并以此为基础构建了能够有效促进农地使用权流转的农地产权制度模式和相应的经营制度模式。

由于受研究资料、时间和能力的限制及农地使用权流转问题的复杂性，本研究难免存在不妥甚至错误之处，敬请专家批评指正。

目 录

第一章 导 言	03
一、研究的目的和意义	03
二、建立农地使用权流转制度的客观必然性	04
三、国内外研究综述	06
(一) 国外研究综述	06
(二) 国内研究综述	08
四、本研究的研究思路、结构及主要理论创新	12
(一) 研究思路与结构	12
(二) 本研究的主要理论创新	12
第二章 基本假设与基本范畴的界定	14
一、人的行为假定	14
(一) “经济人”的假定	14
(二) 稀缺性假定	14
(三) 有限理性	14
(四) 搭便车或机会主义行为	15
二、若干基本范畴的界定	15
(一) 土地	15
(二) 制度	16
(三) 农地制度	16
(四) 农地流转	18
(五) 农地流转制度	18
三、农地制度的性质及基本内容	19
(一) 农地制度的性质	19
(二) 农地制度的基本内容	20
第三章 农地制度与农村经济发展	26
一、市场经济条件下的农地产权制度安排	26
二、农地产权制度与农地经营效益的理论分析	27
(一) 农地产权制度与激励效应	28
(二) 农地产权制度与农地资源配置机制	29
(三) 农地产权制度与技术进步	29
(四) 农地产权制度与交易费用	30
三、农地产权制度对农地经营效益的影响规律	30
四、农地产权制度与农地经营效益的实证分析	32

五、农地经营制度与农地经营效益·····	36
(一) 农地经营形式与农地经营效益·····	36
(二) 农地规模经营与农地经营效益·····	36
六、简要结论·····	38
第四章 家庭联产承包责任制的创新机理、制度绩效及其源泉 ·····	39
一、建国后我国农村土地制度变迁的回顾与评价·····	39
(一) 建国后我国农村土地制度变迁的回顾·····	39
(二) 建国后我国农村土地制度变迁的评价·····	40
二、我国传统农地产权制度的矛盾和缺陷·····	41
(一) 传统农地产权制度各种产权主体之间的矛盾·····	41
(二) 高度集中的农地产权制度与调动劳动者个人的积极性和创造性的矛盾·····	42
(三) 高度集中的农地产权制度与农村生产力发展水平的矛盾·····	43
三、家庭联产承包责任制的创新过程和创新机理 ·····	45
四、家庭联产承包责任制的制度绩效及其源泉·····	48
五、家庭联产承包责任制下的农地产权结构·····	49
(一) 农地产权的构成·····	50
(二) 农地产权的结构·····	51
六、家庭联产承包责任制面临的困境与挑战·····	51
第五章 推进农地使用权流转的农地产权制度创新 ·····	54
一、农地产权制度演变：产权运行形式及使用权主体·····	55
(一) 农地产权运行形式及使用权主体的一体化形态·····	55
(二) 农地产权运行及使用权主体的过渡形态·····	56
(三) 农地产权运行形式及使用权主体的高度分离形态·····	57
二、农地产权制度创新的近期模式：坚持并完善家庭承包经营责任制·····	58
(一) 稳定家庭承包经营责任制的含义·····	58
(二) 完善家庭承包经营责任制的内容及措施·····	60
三、农地产权制度创新的中期模式：农地集体所有、家庭租赁经营·····	62
(一) 租赁制的含义·····	63
(二) 租赁制与承包制的区别·····	63
(三) 用租赁制替代承包制的可行性·····	64
(四) 用租赁制替代承包制的积极意义·····	65
(五) 承包制向租赁制过渡可能出现的问题及其对策·····	66
四、农地产权制度创新的远期模式：农地国家所有、农民家庭永佃·····	66
(一) 实行国有永佃的可行性及必要性·····	66
(二) 实行国有永佃制的意义·····	69

(三) 集体租赁制到国有永佃制的平稳过渡·····	70
(四) 国有永佃制有效运行的初步设想·····	71
五、简要结论·····	73
第六章 推进农地使用权流转的农地经营制度创新 ·····	74
一、家庭经营：21 世纪我国农业生产的最佳组织形式·····	74
二、农业家庭经营与农业规模经营 ·····	76
三、农业家庭经营的潜在收益及其实现的制约因素分析·····	79
四、农业家庭经营创新的具体思路·····	80
五、积极创造条件，加快我国农地适度规模的进程·····	85
第七章 农地使用权流转机制的构建 ·····	91
一、农地使用权流转的目标·····	91
二、农地流转的内容和形式·····	91
(一) 农地流转的内容·····	91
(二) 农地流转的形式·····	91
三、我国农地使用权流转现状分析·····	92
四、农地使用权流转微观配置机制：市场化配置·····	94
五、农地使用权市场化流转的前提：农地产权关系的明晰化·····	95
六、农地使用权市场化流转的原则·····	96
七、农地使用权市场化流转的基点：农地的有偿使用·····	96
八、农地使用权市场化流转的关键：利益机制·····	98
(一) 农地收益的内容·····	98
(二) 农地收益分配现状·····	99
(三) 农地收益分配的理论依据·····	99
(四) 农地收益的表现形式及主要渠道·····	100
(五) 土地租、费、税问题的分析·····	101
九、农地使用权市场化流转的核心：价格机制·····	102
十、农地流转市场化的目标模式·····	104
十一、农地使用权流转的中观促进机制·····	104
(一) 农村劳动力转移机制·····	104
(二) 发展壮大集体经济·····	106
(三) 农地使用权流转中介机制·····	107
(四) 社会保障机制·····	108
十二、农地使用权流转的宏观调控机制·····	108
十三、简要结论·····	110
主要参考文献 ·····	112

前 言

农村土地制度是农村经济制度的基础和核心。这一制度安排的成功与否，不仅关系到农村土地能否得到充分合理利用，关系到农村经济的全面发展，而且对整个社会经济的发展都具有举足轻重的作用。

本研究以农村土地使用权流转制度为研究对象，以农村土地的产权关系和经营关系为主线，以促进农地使用权有效流转、最大限度地提高农地经营效益为目的，借鉴西方新制度经济学理论和市场经济理论，采用宏观分析与微观分析、定量分析与定性分析、规范研究和实证研究相结合的研究方法，系统地回顾了建国后我国农地制度的演变过程及世界农地制度的演变趋势，总结了农地制度对农地经营效益的影响规律，并从我国的实际出发，提出了符合市场经济运行规律和农村经济发展水平的阶段性变化规律、兼顾效率与社会公平并能够有效促进农地使用权流转的农地产权制度创新模式及其相应的经营制度创新模式，进而从微观、中观、宏观三个层面构建了农地使用权流转机制，即农地使用权流转的微观配置机制、中观促进机制和宏观调控机制。

全文共分七章。第一章从我国的实际出发，论述了推进农地使用权流转的客观必然性，提出了促进农地使用权流转既是农村市场经济发展的必然要求，又是解决家庭承包经营制度深层次矛盾和提高农业经济效益的客观需要。

第二章以西方新制度经济学和土地经济学理论为指导，扼要地阐述了人的行为假定，并对土地、制度、农地制度、农地流转和农地流转制度等概念进行了界定，总结了农地制度的性质、内容及其体系。

第三章应用定量分析与定性分析、规范研究与实证研究相结合的研究方法，系统地分析了农地制度与农村经济发展之间的关系，总结了农地制度对农地经营效益的影响规律，提出了农地产权制度主要是通过农地产权制度的激励效应、农地资源的配置机制、农业科学技术的开发应用程度和降低农业生产的交易费用来影响农地的经营效益，而农业生产的特殊性决定了家庭作为农地经营的主体可以有效地克服农业生产的外部性，增加生产主体的努力供给程度。同时，家庭经营可以极大地降低劳动监督费用，实现劳动监督成本的最小化。

第四章以产权经济学理论为指导，结合历史学和经济学，对建国后我国农村土地制度的主要发展阶段做了回顾和总结，探讨其优劣得失，评判其是非功过，并系统地论述了我国传统农地产权制度的矛盾和缺陷，在此基础上，阐述了家庭承包经营责任制的创新过程和创新机理，分析了家庭承包经营责任制的制度绩效及其源泉，并根据我国实行家庭承包经营责任制的 20 余年来的经验教训，总结了目前家庭承包经营责任制目前面临的困境与挑战。

第五章根据生产关系必须适应生产力发展水平的马克思主义基本原理和建立社会

主义市场经济体制的要求，结合我国现代化建设分“三步”走的战略目标及农民接受程度和能力，认为我国未来的农地制度不应该拘泥于某一固定模式，而应该建立在系统连贯性的动态优化组合和阶段性渐进演化的基本格局之中，并构建了我国农地产权制度的阶段性创新模式。

第六章通过对农业生产的特点和家庭经营的优势分析，结合发达国家农业发展的经验，提出了家庭经营是我国 21 世纪农地经营的最佳组织形式的结论；论述了农业家庭经营与农地规模经营的关系，分析了现阶段我国农业家庭经营的潜在收益及其实现的制约因素，进而提出了完善农业家庭经营制度和推进农地适度规模经营的具体措施。

第七章首先阐述了农地使用权流转的目标、流转的内容和形式，然后在分析目前我国农地使用权流转现状的基础上，从微观、中观、宏观三个层面构建了农地使用权流转机制，即农地使用权流转的微观配置机制及利益分配机制、中观促进机制和宏观调控机制。

农地使用权流转制度的构建不是孤立的，它涉及到农村土地制度的改革、农村非农产业的发展、农村城市化水平的提高、农村市场经济体制的建立和完善、农村劳动力的转移、城乡二元经济结构的调整、农村社会保障体系的建立和完善及农地收益分配制度的改革等一系列社会和经济问题，因此，本研究将促进农地使用权流转的制度模式及实施措施纳入到农村经济及整个国民经济的大环境当中，通过历史与现状、宏观与微观、实证与规范、比较与辨识来综合分析我国农地使用权流转的现状、存在的问题及其原因，进而从微观、中观、宏观三个层面构建了农地使用权流转机制。

基于农地流转的实质是在市场机制作用下的农地权属转移的客观事实，本研究以农村土地的产权关系为主线，着重从农地产权制度的角度来分析农地产权的安排、界定、运行和保护对农地流转的影响，并以此为基础构建了能够有效促进农地使用权流转的农地产权制度模式和相应的经营制度模式。

由于受研究资料、时间和能力的限制及农地使用权流转问题的复杂性，本研究难免存在不妥甚至错误之处，敬请专家批评指正。

第一章 导 言

一、研究的目的是和意义

农村土地制度是农村经济制度的基础和核心。这一制度安排的成功与否，不仅关系到农村土地能否得到充分合理利用，关系到农村经济的全面发展，而且对整个社会经济的发展都具有举足轻重的作用。

我国现行的家庭承包制度，改革开放 20 多年来为我国的农村经济乃至整个国民经济的增长做出了巨大的贡献。林毅夫在分析 1978~1984 年间中国农业增长的源泉时，运用生产函数法测算，期间农业产出增长 42.23%，在各种解释变量中，制度变量的贡献约占 46.89%。家庭承包经营责任制的制度创新还原了农业家庭经营最优的经营特征和适应农业产业特征的本质，无疑是我国近代农地制度变革的成功典范。

家庭承包制作为一种农地使用权制度安排，在改革初期对我国的国民经济和农民生活水平的提高做出了巨大的贡献。然而，农地使用制度的内在缺陷逐渐显露，这种缺陷成为我国农村经济和社会发展的障碍。

1. 我国现行的农村集体所有制的土地产权模糊，产权界定不清。法律规定的农地所有权主体概念模糊，农地所有权主体重叠，纠纷时有发生，不利于农地的合理使用。农地产权不稳显然不能为农户提供长期又稳定的预期，势必导致农户土地利用行为短期化。由于土地投资改良的长期性，投资的风险性及未来预期的不确定性，农户土地投资行为收益外部化，因而农户对土地投资缺乏动力，对土地掠夺式经营，不利于土地可持续利用。

2. 我国现行的农地产权制度实行按人均分地原则，农地规模狭小，难以产生规模效益。人地均分，人口增减变动使承包地经常调整，农户对某一地块的使用经营权难以得到有效的保护，农户对土地的投资热情不高，不利于农民对土地的长期合理利用。另外，人口的增加使得土地经营分散化，农地规模经营小型化，土地调整频繁。据农业部全国固定观察点办公室 1997 年调查，1978 年以来，全国 95% 的村对土地进行了调整。调整 1 次的占 12.5%，调整 2 次的占 22.2%，调整 3 次的占 30.6%，调整 4 次的占 20.8%，调整 5 次的占 13.9%，最高的调整 8 次。许经勇指出，我国农民户均占有耕地 0.56 公顷，分割为 9.8 块，平均每块 0.06 公顷。农地地块的分散零碎使农业机械化受阻，农业生产率难以提高。在土地处置权方面，虽然我国法律规定，农村土地使用权可以转让、转包，但由于种种原因，目前发生流转的土地比重还很低。

另外，我国耕地资源短缺，使用粗放，浪费严重。我国现有后备资源 2 亿亩，可开成耕地的只有 1.2 亿亩。农村土地使用存在着居民点分散、空心村、闲散土地大量存在，客观上也导致了耕地的使用不足。

综上所述，农村经济的持续发展越来越受到农村经济制度特别是农村土地制度的制约，通过农村土地制度创新来促进农村经济的持续发展就成为必然选择。新制度经济学

的重要代表人物诺斯在《经济史中的结构与变迁》中提供的案例证明，在传统生产要素投入和技术不变的条件下，通过制度创新也能提高生产率和实现经济增长，制度创新成为现代经济增长的重要源泉。

在市场经济条件下，农地资源的合理流动是提高农地资源配置效率、充分合理利用有限的农地资源的重要途径。随着我国市场经济体制的确立和城乡土地市场的不断发育，市场行为主体日益多元化，利益分配关系日益复杂化。在这种情况下，加强我国农地使用权流转制度的研究，在坚持农业家庭经营和兼顾公平与效率的基础上，逐步建立与市场经济体制相适应的农地使用权流转制度，通过市场机制配置稀缺农地资源已成为无法回避的选择。这对于克服现行农地制度所造成的农地地块分散零碎、经营规模狭小分散的弊端，推进农地适度规模经营，提高农业劳动生产率和农民务农积极性。处理好农地经营中的诸多利益关系和矛盾，对确保国民经济的持续稳定发展具有重大的现实意义。

二、建立农地使用权流转制度的客观必然性

在农村土地使用制度改革初期，农户通过承包方式获得集体土地的使用权。为了体现公平原则，土地的分配一般采用了按人口或人劳比例平均承包的办法。这种分配方式在当时既满足了农户对土地这种主要生产要素平均占有的要求，又适应了农村劳动力非农就业极不充分的现实，体现了土地所承担的社会福利与经济发展的双重职能。但随着承包期的延长，因人口和劳动力变化引起的人地矛盾和地块细碎不便耕作的问题日益突出，在这种情况下，建立土地使用权流转制度便成为完善家庭联产承包责任制、推动农村改革向纵深发展的必然选择。

（一）农村产业结构调整 and 就业结构变化要求农地使用权流转。改革开放之初，我国农村产业结构单一，农业产值占农业社会总产值的比重在四分之三以上；务农劳动力占农村劳动力总数的 90%。这样的产业结构格局将农民的就业、收入和生活水平牢牢地与土地联系在一起，因而按人口平均分配土地是当时的一种必然选择。但随着城市经济的发展和农村二、三产业的崛起，非农产业在农村经济中占了越来越大的比重；许多农业劳动力不断转移到非农产业，农村产业结构和就业结构发生了巨大变化。据有关部门调查，当前农村非农产业总产值占农村社会总产值的比重已达三分之二；全国已有上亿的农村劳动力从事非农产业。一方面这些农民的就业、收入和生活水平与土地的关系逐渐淡化，甚至在一些地方出现了抛荒现象；另一方面，那些已经从事非农产业的农民，多数处在不稳定的就业状态，在当今农村现代社会保障体系还不健全的情况下，农民视土地为最后的退路，故这些农民不会情愿与土地绝交。这些人既没有精力种好地，又不愿放弃土地使用权，常处在两难的选择。实行农地使用权流转，可是那些无力或无心经营土地的农民可以自主、自由地转出土地使用权，在愿意种地时，又能自主地转入土地，这样就可以消除他们的上述矛盾，在总体上保持土地与劳动力的优化组合。

（二）农户人口的变动和劳动力的增减要求土地使用权流转。在农村，由于生老病死、

婚丧嫁娶、升学招工等各种因素的影响，农户人口和劳动力处于经常变动之中。人口和劳动力的变化必然引起农户内部人地比例关系的变化，即使不考虑公平问题，单从“效率”的观点来看，土地分配格局也应随人口、劳动力的变化和农户生产能力的高低而经常进行调整。这是因为：人口和务农劳动力增加、生产能力提高的农户会感到土地不足而产生扩大土地面积的愿望；而人口和务农劳动力减少、生产能力降低的农户又会感到土地相对过剩而出让土地的愿望，这种“土地不足”与“相对过剩”的并存，便构成了农地使用权流转的客观基础。实行农地使用权流转有利于土地与其他生产要素的组合经常地、自动地趋向合理化，使农业生产系统的整体功能趋于最大化。同时，农村分工分业既使一部分农民进入非农产业，也使一部分农民靠发展高产、优质、高效农业而走上了专业务农的道路，成为发展农业生产的骨干力量。这些人懂技术、善经营，并有扩大生产规模的愿望和条件，但按人均承包方式所获得的土地往往使他们没有“用武之地”，他们希望增加土地，扩大生产规模。实行农地使用权流转，这些人扩大生产规模的愿望就可以比较容易实现。

（三）规模经营要求通过农地使用权流转实现土地的相对集中。在现行农村土地使用制度下，土地流转十分困难，以致形成小规模经营与大型农机具使用的矛盾。据调查，实行土地家庭承包经营后，我国农民户均占有耕地 8.35 亩，分割为 9.7 块，平均每块 0.86 亩。这不利于大型农机具的使用。同时，地块过于零散也会使现代农业生产要素的运用难度加大。实现规模经营，既是农业现代化的必然要求，更是农业发展的内在要求。通过规模经营不仅可以为大型农机具的使用创造条件，而且可以获得规模经济效益。在市场经济条件下，实现土地规模经营或集中土地的方式，应当摒弃计划经济的行政手段，遵循市场配置资源的原则，按照价值规律与平等竞争的机制促使土地使用权进入市场流转。在市场上，农户的土地使用权通过转包、租赁、转让、入股、抵押等形式进行流转，转出土地的数量，由农户根据生活需要和经营能力自己决定，转出土地的报酬代价及转让期限，由求双方协商确定。

（四）农村市场经济的发展必然要求农地使用权的流转。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，即市场在国家宏观调控下对资源配置起基础作用，这就要求各种资源包括自然资源、经济资源、劳动力资源等都必须具有可流动性。农村集体土地作为一种特殊资源，其所有权因国家法律规定不能进入市场进行交易，其承包权又有政策和法律规定必须保持相对稳定性，正确的选择只能实行承包权与使用权（经营权）分离，稳定承包权，放活使用权。农地的使用权可以也应该参与市场的资源配置和流转，在农村只有建立土地使用权流转机制，农民才能真正走向市场，实现家庭承包制与市场经济体制的对接，也才能在更大程度上解放农村生产力，促进农村市场经济的发展。究其原因，是因为允许土地使用权有偿流转有助于承包者克服短期行为，加大对土地的投入，特别是中长期投入，改善农业生产条件，增强农业发展的后劲；有助于解除农户担心失去土地承包权就等于失去基本生活依靠的忧虑，大胆转出土地，经营他业，促进二、

三产业的发展；有助于打破地域、行业界线，实现土地、劳动力、资金、技术等生产要素的合理配置和优化组合，促进农业资源开发，推进农业适度规模经营。

(五) 解决农村家庭承包责任制深层次矛盾必然要求农地使用权流转。家庭承包制虽然活化了传统集体经济的土地使用权（承包经营权），使之从凝固化的土地所有权中挣脱出来，但还没有活化农村土地的产权制度。这种土地按人口平均分配承包和家庭经营体制所固有的局限性，随着农村社会生产力的进一步发展，在不同程度上日益成为农村社会经济增长与发展的新阻滞，从而派生出一系列如公平与效率、稳定与调整、小生产与大市场等矛盾，而这些深层次的矛盾在很大程度上产生于农村家庭联产承包责任制本身，因此单纯的稳定和延长承包期显然无法彻底解决这些矛盾，只有按照市场配置原则，将家庭承包制与农地使用权的市场化流转相结合，才能促使这些矛盾从根本上得到化解。

(六) 农地使用权流转也是提高农业经营效益的内在要求。目前我国农业经济效益不高，直接影响农民的致富步伐，要挖掘土地的巨大潜力，提高农业经济效益，必须增加农业投入，包括劳力、资金、技术、物质等多要素的投入，进行精耕细作，实行集约经营。而目前的实际情况恰恰相反：一是农户经营的土地规模小，且分散零碎，不便耕作和合理布局；二是随着二、三产业的发展，大批农村青壮年劳动力向非农产业转移，务农劳力逐年递减，劳动力素质不断下降，部分农户无心或者无力经营土地，导致部分土地广种薄收，粗放经营甚至撂荒；三是面对大面积的中低产田，承包农户由于资金短缺，技术缺乏，劳力不足而无力投入。因此，只有通过建立土地使用权流转机制，把那些不愿种、无力种、种不好的土地，逐步向种田能手集中，才能解决土地浪费和利用不足并存的局面，大大提高土地的产出率，获得规模效益。

总之，随着农村分工分业的深化和生产社会化、市场化程度的提高，各种生产要素跨农户、跨单位、跨地区的流动和重新组合将成为普遍的必然现象。土地也将作为一种基本的生产要素参加到这种流动和重新组合的洪流中。

三、国内外研究综述

(一) 国外研究综述

以诺斯、科斯、威廉姆森及阿尔钦等为代表的西方经济学家，对经济增长进行了有效制度的解释，他们以国家的经济增长和发展史为考察对象，分析了“制度的推动力”如何使得“西方世界兴起”，也探讨了由于有效制度安排不足使得全球范围内许多国家未能出现经济的高速增长，得出了具有说服力的发展差异的解释，同时将制度纳入到内生变量之列，为经济学嵌入了“第四块柱石”。制度的不断创新是经济增长的根本的长期性因素。制度创新已成为现代经济增长的重要源泉。正因为如此，世界各国都把农村土地制度创新作为促进农村经济持续增长的重要手段。但由于各国的社会制度不同，资源状况不同，制度沿革和耕地习惯不同，农村土地制度的演变过程及制度安排也各不相同。就农地所有制而言，即使是资本主义私有制国家，其农地私有化和公有化的程度也

不一样，农地经营制度也是如此。但大量的研究表明，发达国家的农地制度演变大体上都经历了两个发展阶段：耕者有其田阶段和农地规模经营阶段。

所谓耕者有其田阶段，也就是平均地权阶段。这一阶段农地制度的典型特征，是以农民土地私有制代替封建地主阶级土地所有制，建立以自耕农占主导地位的农地制度。实行耕者有其田的基本手段就是土地制度的改革，其特定意义是土地所有制的再分配，即土地所有权制度的改革，也就是将封建地主阶级土地私有制变为农民小土地私有制。农地制度演变的全部内容都是围绕农地所有权展开的，这是该阶段的本质和核心。至于实现耕者有其田的手段，大多数国家和地区采取行政手段，极少数国家和地区采取经济手段来实现耕者有其田的目标。此外，发达国家一般比较注重对农民产权的保护，而且以一套比较健全的法律法规来保障农地产权的行使。

农地制度演变的第二阶段是农地规模经营阶段。该阶段的主要任务是实现农地经营规模效益，提高投入产出水平。以日本为例，20 世纪 60 年代以后，日本完成了由农业国向工业国的转变，以分散农户土地所有制为基础的落后农业与迅速崛起的大工业、大市场体系产生了越来越大的矛盾。其资源配置效率低下、阻碍新技术和农业工程实施、劳动生产率低下、不适应国际市场需求等弊端阻碍了农业的发展。这使得该国放弃了平均地权的政策，转而诱导和推进土地流动和集中。日本政府在 1959~1960 年间根据当时的矛盾，认为农业问题的核心是土地占有过于分散，未来农业政策的主要目标是放宽《农地法》对土地占有和流动的限制，扩大经营规模，扶持中心农户提高农业生产效率。1961 年，日本政府颁布了《农业基本法》，以调整土地经营规模为中心的所谓结构政策摆在农业政策的首位。在农地政策方面强调放宽对农地占有的限制，鼓励农地转移，向中心农户集中。1962 年，日本政府又对《农地法》进行了修改，主要内容是：放宽户有农地上限，在自家劳力耕作的前提下，户有农地可以超过 3 公顷；设立农业生产法人制度，具有一定条件的农地生产法人有取得农地的权利。尽管日本在促进土地所有权流转，扩大农户占有土地面积上进行了许多努力，制定了许多法律法规，采取了一系列措施，但收效甚微。其主要原因是：兼业农户可以利用闲散劳动力和闲暇时间轻松地完成了小块土地上的农地活动，他们把土地当成处于激烈的工业竞争之外的避风港或老来休闲之所；土地资源稀缺，城市化、工业化的高速发展导致地价飞涨，使得兼业农民看重土地的保有价值作用而不是其农产品生产价值，即使无力耕种，宁可荒芜也不出卖。心理上和经济上的多重原因，使土地集中进程缓慢。因此，在 20 世纪 70 年代以后，日本农地制度改革的重点开始从鼓励农地的集中占有转向分散占有、集中经营和作业的新战略，即在农地小规模占有的基础上发展协作农业，扩大经营规模，鼓励农地占有权和使用权分离。日本从 70 年代初开始，连续出台了几个有关农地制度改革与调整的法律法规，鼓励农地租赁和作业委托等形式的协作生产，避开土地集中的困难和分散土地占有给农业发展带来的障碍。采取的主要措施有：第一，废弃限制农地租佃的法令和规定，鼓励出租和承租土地，促进农地所有权和使用权分离，倡导以租赁为主要方式的规模经营。

1978 年和 1982 年，日本政府对《农地法》进行了两次大的修改，放宽对农地租赁的限制；承认离农者有出租土地的权利；废除佃农土地专买特权；提高农户占地最高限额；取消了对地租收取额的规定，实行地租自由化。1980 年日本政府颁布了《农用地利用促进法》，其主要内容为：(1)以土地租赁为中心，促进土地经营权流动；(2)以地域为单位，组成农用地利用改善团体，促进土地的集中连片经营和共同基础设施建设；(3)以农协为主，帮助核心农户和生产合作组织妥善经营农户出租和委托作业的耕地。第二，扶持和发展各种农田协作组织，扩大农地作业规模。第三，经营委托和作业委托。第四，合作农业组织。总之，日本是在人均土地资源相当稀缺的条件下建立起了农地小规模家庭占有基础上的现代化农业体系，值得我们学习和借鉴。

由以上介绍看出，农地由分散经营向规模经营的演变，主要是围绕土地集中来展开的。土地集中实质上是土地权属关系的一种转移，既可以是土地所有权转移，也可以只是使用权转移。从各个国家农地转移的实际情况看，在转移过程中政府制定一系列宏观管理措施是十分必要的，如土地买卖条例、租佃法、合作经营法、土地整治法等，以确保土地权属的转移有章可循，并有利于农业生产的发展以及社会的稳定。各国的经验证明，如何明确界定农地的各种权利及其相互关系，是十分重要的。任何产权关系的模糊，都会产生不良后果。这是土地集中过程中需要特别注意的第一个问题。需要注意的第二个问题是，必须建立适当的中介组织，来妥善处理土地集中过程中的各项业务。如日本的地区农业集团，法国的农业土地集团，美国的农场管理服务中心等。需要注意的第三个问题是，必须为离地的农民，提供各种就业机会、就业服务和就业教育。

（二）国内研究综述

自二十世纪八十年代以来，为了促进农地使用权流转，我国学术界围绕农村土地制度的改革和完善，主要对以下问题进行了理论研究和实践探讨。

1. 家庭承包经营责任制的稳定问题

家庭承包经营责任制是我国改革开放后在农地使用制度上的一项重大改革，也是我国经济体制改革的突破口。由于它解决了我国长期以来解决不了的按有效劳动分配的难题，真正实现了按劳分配，极大地调动了广大农民的生产积极性，使我国农村在改革初期出现了一段超常规高速发展。1979~1984 年全国农产值平均每年增长 9.8%，其中种植业年平均递增 2.59%，农民收入也有大幅度提高。但从 1990 年开始，我国农业增长急剧减速，出现了连续多年的停滞徘徊局面。同时，随着我国经济体制改革的深入，家庭承包责任制的弊端逐渐暴露出来，主要表现在：一是土地承包平均分配，导致土地生产经营不平等，阻碍了劳动力与土地、资本和技术等生产要素的优化配置；二是土地承包过于分散，农地经营规模狭小，制约了科学技术和农业机械化的推广应用，阻碍了农业现代化进程。在这种情况下，人们对家庭承包制产生了一些不同的看法，归纳起来有以下两种：一是对家庭承包制进行改革，变家庭承包制为租赁制或永佃制。其优点是不仅有利于形成农业内部平等竞争的环境和条件，而且有利于按效益原则优化农地资源配

置，提高农地资源利用效益；二是家庭承包制必须坚持长期稳定，不能动摇，更不能改变。因为这种制度安排至今仍然与我国绝大部分地区农业生产力发展水平相适应，仍然具有激励农村生产力发展的功能。同时，这种制度安排也是由我国国情决定的，在今后相当长时期内，土地仍是广大农民的生活来源和社会保障。只有稳定与生产力发展水平相适应的家庭承包责任制，才有利于社会的稳定，有利于调动农民用地养地的积极性，促进农业可持续发展。

在我国农村非农产业和城镇化水平较低，还没有建立多层次的农村保障体系以前，对我国绝大部分地区的农民来说，土地仍将是他们赖以生存的基本条件和社会保障。因此，家庭承包责任制必须稳定，并使之法律化。只有这样，才能使农民有一个长期稳定的预期，避免土地的粗放经营和掠夺经营，才能真正建立符合市场经济规律的土地流转机制，实现农地资源的优化配置。

2. 农地产权制度的完善问题

现代产权理论认为，人们在使用稀缺资源而发生利益冲突时，可以通过产权界定和产权结构安排来降低或消除市场体制运行的社会费用，提高运行效率，从而改善资源配置，促进经济增长。实践证明，我国目前的农地产权制度存在很多弊端，严重阻碍了农地资源的合理流动，降低了农地资源的配置效率。概括起来这些弊端有如下几个方面：一是所有权主体模糊或虚化，现有法律法规对集体所有权的界定既不统一也不明确，甚至互相矛盾。二是产权客体模糊，产权客体模糊首先表现为上一级集体可以任意地将下一级的土地划为己有，造成集体对自己占有的土地无法确定边界；其次表现为土地随人口的增减在集体内部农户间频繁调整，造成农户经营客体的不稳定性。三是土地产权制度缺乏有效的法律保障。立法滞后和不完善导致土地的各项权利缺乏有效的法律保障，侵权现象时有发生，对社会总目标相违背的社会经济活动缺乏必要和有效的制约。四是土地产权权能残缺，主要表现为集体土地的占有、使用、经营和处分的权利模糊和有限，导致集体所有制无实际内容。五是缺乏农地流转制度，不利于农地资源的优化配置。

针对以上弊端，学术界提出了相应的对策。这些对策有如下几个方面：一是从法律上明确界定村民小组为集体土地的所有者，并规定所有者的权利和义务，规范土地产权主体行为，保障土地产权制度的有效运作；二是设置新的权能，完善产权结构，强化和细化土地所有权，构建适应土地关系多样化要求的多层次的土地产权结构；三是合理分配产权，明晰租费税关系，明确产权主体之间的土地收益权；四是在有效的农地产权制度的基础上，建立与之相适应的农地流转机制，培育和完善农地市场体系；提高农地资源的配置效率；五是实行农地国家所有，给予农户更为长久稳定的农地使用权；六是实行农地所有权公有和使用权农民私有的双重产权结构，排除集体对农民家庭经营的干预，保障农户经营自主权，稳定农民的长期预期。

我国现行的农地产权制度，一方面表现为农地所有权高度集中，又缺乏明确的所有权代表；另一方面，国家与集体、集体与农户之间存在着双重的产权模糊，影响到农地

资源的高效配置。因此，有必要在立法上对模糊的集体产权给予界定使其明晰化，为促进农地资源的市场化配置提供前提条件。

3. 关于农地使用权的流转问题

农地资源的优化配置是一个动态过程，其实质是农地产权在各产权主体之间合理流动。因此，农地使用权能否顺利流转是农地资源能否实现高效配置的关键。同时，农地资源配置不仅是一个单纯的配置生产要素的技术过程和操作过程，而且还是生产关系的经济利益的调节过程。在市场经济体制下，农地资源配置是各产权主体在利益的驱动下，根据各自对市场信息的判断在竞争中实现。

目前我国学术界对农地使用权流转问题的研究主要集中在以下五个方面：流转障碍、流转条件、流转原则和流转机制。

关于农地使用权流转障碍，金永思认为，由于在现有承包制下，农户并未给予对农地处分的权利（包括出租、出售、赠与、抵押），农民有地无权，集体则相反，承包制内部农地虚置成为制约农地使用权流转的重要因素。此外，农地产权制度改革的滞后、农地对农民特有的保障功能、农业比较效益低下、农地地块零散及农民对农地增值的预期等也是阻碍农地使用权流转的因素。

关于农地使用权流转条件，多数学者认为，农地所有权与使用权分离，明晰农地产权的关系是实现农地使用权流转的前提条件；壮大集体经济是推动农地使用权流转的必要条件。

关于农地使用权流转原则，多数学者认为，农地使用权流转必须遵循优化配置原则、自愿互利原则、市场机制与宏观调控相结合原则、有偿性原则及公平公正的原则。

关于农地使用权流转的机制问题。农地使用权合理流转是农村经济发展的必然要求，而留住土地作为增值、保险手段又是农民的普遍心态，两者都是客观存在的，只有找到两者都可接受的办法，农地使用权才能顺利流转。那么，如何建立灵活、合理的农地使用权流转机制，多数学者认为市场机制是实现农地使用权流转的最佳机制。农地使用权流转可以通过行政和市场两种方式进行，目前农地使用权的流转主要是通过定期或不定期的行政调整实现的。土地的频繁调整不仅不能为农户提供长期且稳定的预期，势必导致农户土地利用行为的短期化，而且使农地使用权在流转中的交易成本（信息搜集、谈判、签约、组织实施等开支）增加。因此，将土地使用权的流转引入市场，通过市场机制的价格、供求、竞争信号自发调节农地使用权从效率低的农户向效率高的农户流动，实现土地使用权的市场化流转，是农村市场经济发展的必然选择。

其一，以市场机制实现农地使用权流转是在农村建立社会主义市场经济体制的题中之意。在市场经济体制下，市场是资源配置的基础和基本力量。通过市场机制及时实现农地使用权流转，不仅可以避免统一集中调地给农业经济稳定发展带来冲击，而且能激发农户改良土地、增加长期投入的积极性，为农业的持续健康发展提供制度上的保证。

其二，以市场机制实现农地使用权流转有利于真正落实农民的经营自主权。我国