



重庆工商大学财经文库
CHONGQING GONGSHANG DAXUE CAIJING WENKU

基于重庆实证的新农村建设中土地流转 机制研究

JIYU CHONGQING SHIZHENG DE
XIN NONGCUN JIANSHE ZHONG TUDI LIUZHUAN
JIZHI YANJIU

骆东奇 石永明 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

重庆工商大学财经文库

CHONGQING GONGSHANG DAXUE CAIJING WENKU

西南财经大学出版社重庆工商大学分社 策划

基于重庆实证的新农村建设中土地流转 机制研究

JIYU CHONGQING SHIZHENG DE

XIN NONGCUN JIANSHE ZHONG TUDI LIUZHUAN

JIZHI YANJIU

骆东奇 石永明 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

基于重庆实证的新农村建设中土地流转机制研究/骆东奇,石永明著. —成都:西南财经大学出版社,2012.5
ISBN 978-7-5504-0629-2

I. ①基… II. ①骆…②石… III. ①农村—土地流转—研究—重庆市 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 083010 号

基于重庆实证的新农村建设中土地流转机制研究

骆东奇 石永明 著

责任编辑:杨琳

助理编辑:王旭中

装帧设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm×210mm
印 张	6.25
字 数	160千字
版 次	2012年5月第1版
印 次	2012年5月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-0629-2
定 价	22.00元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

总序

在过去的半个多世纪以来，伴随祖国的发展和重庆地方经济的不断增长，不管是响应 20 世纪 60 年代国家提出的“调整、巩固、充实、提高”倡导教学与生产劳动相结合，还是直接参与 20 世纪 80 年代地方财贸系统恢复建设的过程，直至 21 世纪，重庆工商大学审时度势，进一步明确办学目标定位，凝练鲜明的财经特色和与时俱进的商科优势。重庆工商大学学人从来没有停滞过对科学真理的探索和对自身使命的躬身实践。学校一批又一批的青年学者，他们具有国际化视野，醉心于财经科学研究，重视借鉴东西方前沿的学术理论与丰富的文化内涵；他们关注国计民生，身体力行，襟怀巴渝，以科学、真知的学人风范，亲身参与地方经济社会建设，让理论之花在实践中绽放，广大教师在教学耕耘与学术研究中收获了累累硕果。科学研究——这一党和人民赋予高等院校的使命和事业，在重庆工商大学得到了蓬勃发展。这其中，凝聚着几代学人的智慧，闪耀着创新的光芒！

理论从来就是为适应社会经济进步的需要而产生的，而最终又要服务于客观实践。结合近年来我校在财经学科学术理论的探索，我们遴选了一批我校中青年学者两年来在财经研究领域的部分优秀成果，以自由申报、匿名评审、多方资助、统一出版的方式，与西南财经大学出版社合作统一出版一批经济学、管理学专著，形成“重庆工商大学财经文库”。

首批汇集到“文库”的专著共 12 部，这批著作具有以下

突出的特点：

一是力推新人。入选“文库”成果的作者，均系我校近年引进或培养的中青年博士。他们毕业于不同的重点大学，绝大多数有名师、严师学缘，对学术前沿动态有敏锐的把握；他们工作在我校教学科研第一线，对社会现实有深刻认识，具有较高的理论素养和较强的科研能力。诚然，现在他们并非学界泰斗、名师名家，但他们具有强烈的创新精神、开拓意识和发展潜力，可以预见，他们必将是学校未来学术、学科发展的新鲜血液和中流砥柱。“文库”首批推出他们的成果，旨在推新人于“前台”，接受学界检阅，激励、鞭策、促进他们尽快成长为学校科研教学中坚力量。

二是矢志创新。“文库”的这些成果均能够自觉运用马克思主义的立场、观点、方法认识问题、研究问题、解决问题，很好地坚持了理论联系实际，体现了学风严谨、文风朴实，做到了理论探索有进展，研究方法有创新，学术观点有新意，对策建议有建树。

三是注重导向。“文库”的成果无不涉及理论经济、应用经济、工商管理、管理科学与工程、公共管理等我校特色优势学科领域，既是对学校打造鲜明财经特色属性的力证，更为学校学科发展、科学研究、人才培养、社会服务提供了重要支撑。

学校高度重视“文库”的编纂、辑录，为“文库”出版投入了较多的人力、物力。我们始终认为：作为一所具有鲜明财经特色的多学科性大学，我们要培养出高质量的包括财经学科在内的专门人才，科研无疑是教学的先导、教育的基础。没有高质量的学术研究，以己昏昏，使人昭昭，很难想象有深入浅出、鞭辟入里的课堂教学；没有教师对财经实践的敏感触觉和对社会经济问题的深刻领悟，很难想象有生动活泼、贴近实际的课堂艺术。唯有在科研方面的进步和成就，才能保证造就

一支具有坚实理论基础、深厚学术底蕴，并富有远见卓识和深刻洞察力的师资队伍，从而推动具有鲜明财经特色的多学科、全方位、多层次的发展。是故，学校多方筹资，购置图书、激励科研、补贴出版；众多学者皓首穷经、笔耕不辍；兄弟高校、出版界同仁大力襄助，终有今日“重庆工商大学财经文库”付梓。

综上，“文库”的出版，寄托了对我校中青年学术才俊的一份清新期许，与其说是一种对他们单纯的奖掖、褒赞，毋宁说是在搭建一个文汇达观、聚贤纳才的平台。我们诚挚地渴盼有更多青年学者，能够砥砺自修，卓尔有成，产出更多更好的成果；也恳请更多的学界名流、前辈泰斗，关心、点拨中青年学者的学术成长，让他们尽快健康、科学地投身学科、学术拔尖团队的自我培养和群体塑造，早日成长为我校科研、教学的领军人才，担当重任。

相信“文库”出版以后，对我校的学科建设、科学研究、人才培养、社会服务必将产生积极的促进作用，也为学界了解我校中青年学者的科研状况提供一个重要的窗口，祝愿师生们和广大读者能从“文库”中受益。当然，因本套成果编校时间短以及我们的研究水平有限，其中难免存在差漏和不足之处，敬请读者谅解并批评指正。

我们衷心地希望我校广大中青年学者潜心研究，把握学术前沿，深入社会实际，产出更多优秀的科研成果；期待我校教师和科研人员有更多更好的学术专著问世！

柳建伟 谨识

2012 年春 于重庆南山书院

前言

一、研究背景

统筹城乡发展是解决现阶段城乡发展不平衡、解决“三农”问题的重要途径，是当前我国面临的热点问题和研究任务。2004—2010年连续七年发布解决“三农”问题为主题的中央一号文件，体现了我国政府建设社会主义新农村的决心和力度。中国共产党十六届五中全会提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实推进社会主义新农村建设。社会主义新农村建设是我国巩固农业的基础地位、促进农村社会经济可持续发展的重要举措，也是推动农村实现全面小康、促进统筹城乡发展的重要途径。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》（以下简称《建议》）明确了今后五年我国经济社会发展的奋斗目标和行动纲领，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。《建议》还提出要“提高农民整体素质，大规模开展农村劳动力技能培训，造就和培养懂技术、有文化、会经营的农民。通过提高农村劳动力转移培训补助标准，来提高农民转产转岗就业的能力”。党的十七届三中全会一致通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称

《决定》),进一步明确了新形势下推进农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则和战略举措,为社会主义新农村建设提供了政策支持和物质基础。《决定》提出“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。实行最严格的节约用地制度,从严控制城乡建设用地总规模。完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权。农村宅基地和村庄整理所节约的土地,首先要复垦为耕地,调剂为建设用地的必须符合土地利用规划,纳入年度建设用地计划,并优先满足集体建设用地。改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制”。《重庆市人民政府办公厅关于加快农村土地流转促进规模经营发展的意见》进一步规范了土地流转行为,为重庆市统筹城乡发展、建设新农村提供了政策支持。可见,社会主义新农村发展需要发挥亿万农民建设新农村的主体作用,需要通过探索有效实现集体经济,整合专业农民合作组织,来达到扶持龙头企业发展以及农业产业化经营的目的。而土地流转从根本上盘活了土地存量,集约节约利用土地,加快了农业产业化和规模化,提高了广大农民的收入,为新农村建设奠定了经济基础。本书就是基于新农村建设这一大背景分析土地流转,从而为新农村建设的发展提供理论指导。

二、研究意义

（一）理论意义

围绕新农村建设与土地流转这一课题，无论是在理论探索还是在实证分析乃至具体的政策措施研究方面，都已经成了国内外众多学者的研究焦点，在一定程度上已经形成了科学体系，为政策制定提供了一些理论指导。本课题重点集中于新农村建设、城乡统筹与土地流转的关系，充实了农村土地流转的模式类型，揭示了农用地流转与农村建设用地的内在联系，从而从更微观的角度丰富了新农村建设理论并深化了土地流转理论。

（二）社会意义

本课题的研究主要应用于农村经济的发展，对于完善农村土地制度、调整农业产业结构、促进农民增收、建设社会主义新农村、推进农业现代化和规模化有着积极的指导意义，既可盘活农村土地，提供切实可行的流转模式，又可为重庆市市政府提供理论政策建议，为重庆市城乡统筹建设出谋划策，产生较好的经济效益和社会效益。

三、文献综述

（一）新农村建设研究状况

1. 国外研究

美国、欧盟各国、韩国、日本等国在现代化建设过程中，

及时调整城乡关系，大力促进新农村建设。美国在发展现代化农业过程中，先后通过自由放任阶段（南北战争至第二次世界大战前），机械化发展阶段（20 世纪前半期），规模化、城乡一体化发展阶段（20 世纪后半期）来促进美国农村建设，取得了较好的效果。进入 21 世纪，美国农业政策的战略目标选择主要包括四个方面，即粮食及农产品供应、农业支持与保护、资源与环境保护、农村社会发展（T. W. Schultz, 1990）。战略目标的核心是农业支持与保护，即通过政府补贴、贷款扶持、市场扩张、调节供应、支持生产与科技推广等政策措施，对农产品价格和农民收入实施保护。欧盟各国的农村建设主要经历了农业结构调整促农村发展、从以农业生产为中心向关注农村发展过渡、农村与农业共同发展、整合协调发展四个阶段，试图利用一个专门基金、一个专门模式、一个专门网络，把整个欧盟的农村发展控制在“欧盟农村共同政策”的框架内，从而实现农村的协调发展。韩国 1970 年开始推行“新村运动”，其运作机制为：将“新村运动”上升到以工补农、城市反哺农村的国家工业化战略高度，进行系统、全面的建设规划，采取一以贯之地围绕总体设计分阶段、分步骤的方式推进，由自上而下的领导机构和组织机构统一推动和实施。日本的农村建设早于韩国。通过建立健全支持农村发展的制度、灵活应用财政金融手段、加大农业投入、营造具有田园风光的农村活性化事业等措施来建设农村，使日本农业达到四高：农民收入水平高、农村城市化水平高、农民经营素质高、农产品质量水平高。综上所述，国外的农村建设主要是从产业、城镇化、管理等方面入手，推进城乡一体化。

2. 国内研究

自中国共产党十六届五中全会提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实推进社会主义新农村建设的以来，目前围绕农村小康建设目标，

全国各地已经先行开展了形式多样、内容相似、名称各异的新农村建设试点。部分地区在新农村建设的理念上、做法上大胆创新,进行了卓有成效的探索,并取得了初步成功。主要模式有江西赣州“五新一好”行动、成都城乡一体化模式、华西村模式(姚洪斌,2009)、土地开发整理模式、土地综合整治模式等,其核心主要是打破制约农村经济和社会发展的二元结构,促进城乡一体化。为此,要从城乡协调、管理一体化等方面着手,实行城乡统筹、一体化发展。

(二) 土地流转研究状况

1. 农用地流转

国内学者对中国农地流转的研究涉及各个方面,包括概念、意义、条件和机理、现状与问题、模式选择、利益分配、制度创新、法律规范等。我国市场经济的发展及其推动下的土地使用制度改革,使土地流转成为近年来我国土地经济学和土地法学界的热门研究课题之一。一些学者认为土地流转既包括土地权利的流转,又包括土地功能的流转(主要是指土地用途的改变),但在法律上是指土地权利的流转,包括所有权和使用权的流转。如孙佑海(2001)对土地流转的内涵和结构功能类型的划分和整理。田野(2004,2007)对农村土地流转现状、问题进行了系统的分析,并提出了相应的对策建议。张照新(2002)通过对六省农村土地流转市场的调查分析,得出受非农就业机会的限制,农村土地流转市场供给低于需求,尚处于初级阶段,发育缓慢,具有显著的区域差异性,产权和制度因素是制约中国农地流转市场发展的主要因素,规范合同签订与承包经营权证书的发放能够促进农地流转市场的发展。何静(2001)认为必须赋予农地使用权流转一定的法律保障:在法律法规中界定“农村土地使用权”的具体权利,强化使用权的继承权,明确使用权有偿转让的合法性,规定各

种流转形式的流转期限，此外还分析了农村土地流转的显著影响因素。陈曜（2004）等分析了中国农村土地流转缓慢的原因，蒋满元（2007）分析了农村土地流转的障碍因素并对解决途径进行了探究。黄贤金、方鹏（2003）从内在形成机理（农业产业结构调整、农业劳动力转移、农地社会经济功能转变）和外在作用机理（农地非农化市场制度的供求失衡、要素价格作用机制）两个方面分析了我国农村土地流转的形成机理，通过对农地流转主体（政府、农户、企业）的分析，认为必须规范我国农村土地流转市场的制度约束，即明晰土地权利、完善政策体系、发展中介市场、强化科学管理、规范流转程序、健全补偿机制。

由于土地制度的差异，国外研究较多的是土地产权理论（贾雪池，2008）。马克思、恩格斯是较早对农地流转进行系统、深入研究的经济学家，他们的经济流转学说、企业学说、产权和地租理论对农地流转、农地使用制度改革都有重要的指导作用。在他们前后的威廉·配第、安·罗·雅·杜尔阁、亚当·斯密、李嘉图、杜能的土地地租等理论在农地流转制度方面也有重大价值。到了现代，随着市场经济的发展和经济理论研究的现代化，许多重要的经济学家如保罗·萨缪尔森、威廉·诺得豪斯、曼昆等是把土地和资本放在一起进行研究的（保罗·萨缪尔森、威廉·诺得豪斯，2006）。此外，新制度经济学的交易费用理论、企业和企业契约理论、信息理论等，对土地流转的理论研究和制度建设也有很大意义（吴建、曹家和，2003）。如 Claudio Frischtak 认为应建立土地信息系统，提供土地价格、附加投资以及地租等信息，Jean Olson Lanjouw（1999）利用一般土地租借均衡模型来说明农村土地市场和信息是否有效，Douglas C. Macmillan（2000）从经济学的角度分析土地市场，认为土地可以在公开市场进行自由交易，但是在交易过程中会发生市场失效，造成土地利用的动荡，因此财政

部门应支持政府干预市场以弥补市场缺陷。

2. 农村集体建设用地流转

在国外土地经济学和土地法学的研究中，很少使用土地流转这个词汇。这与他们很早就实行市场经济体制有关。在市场经济条件下，只要产权关系清晰，就可以对土地进行自由买卖、租赁、抵押等。因此，在土地流转领域，研究较多的是土地的买卖、租赁、抵押等。英国重商主义学派经济学家威廉·配第的地租理论、李嘉图创立的差额地租学说、德国农业经济学家杜能创立的区位农产品价格变异和地租学说等理论，在土地流转方面有重大价值。较早对土地流转进行系统、深入研究的经济学家有马克思和恩格斯。

马克思认为，经济流转是市场经济的必然结果，所流转的是经济价值。生产资料的分配和生活资料的分配，是经济流转中最主要和最重要的领域。土地本身虽然不能移动，但土地的权利可以转移。因此，土地权利流转是整个经济流转中极为重要的组成部分。土地产权本质上是一种法权关系，而土地所有权在经济上的实现形式就是地租，从而建立了马克思的地租理论（伯纳德·施瓦茨，1989）。马克思的这些企业、产权和地租理论至今仍放射着灿烂的光辉，对我国的土地流转、土地使用制度改革发挥着极为重要的指导作用。

我国对农村集体建设用地流转的研究主要集中于农村宅基地流转的理论研究，始于20世纪90年代中后期，研究的重心主要体现在对两个问题的回答上：一是农村宅基地是否应该进入市场，即宅基地使用权入市是否具有合理性和必然性；二是农村宅基地应该怎样进入市场，即宅基地使用权有序流转的制度设计问题。综合国内学术界的研究情况及各地实践，在对第一个问题的回答上，主要有两种相互对立的观点：一种观点认为，农村宅基地不得流转或要严格限制流转条件。其主要理由：一是允许宅基地使用权市场化流转可能会引起一系列不容

忽视的严峻问题，禁止宅基地使用权自由流转是为了使农民“居者有其屋”（田炜，2004；李长键、王悦，2006）。二是为了保证农民不会成为进入城市的无业游民，造成两极分化，影响社会稳定（魏金玉、高峰，2003）。三是宅基地使用权建立在农村集体土地所有权之上，个人无权把宅基地使用权转出集体之外。四是允许宅基地使用权自由流转，可能会诱使农民集体或个人将大量的耕地转为非农建设用地，从而对耕地保护带来影响（朱岩，2006）。五是城镇居民在农村购买宅基地一般不是满足基本居住要求，将导致农村土地的浪费，而且城市居民“入侵”农村会造成“乡土社会”的解体，导致中国社会基础失衡（王克强、顾海英，2003）。而另一种观点则认为，应允许宅基地使用权自由流转或放宽对宅基地使用权流转的限制。其主要理由：一是平等为民法的基本原则，对物权同样应当实行“同地同权”，不能人为造成同样用于居住目的的城镇建设用地使用权和宅基地使用权的不平等，此种不平等实质上是在剥夺农民的财产（程国栋，2003）。二是消除城乡二元结构是一个长期的任务，允许宅基地使用权流转有利于农村劳动力进入城市和城市人口反向流到农村，有利于城乡协调发展（熊振均，2007）。三是禁止宅基地使用权流转是建立在人口不流动的自然经济假设基础上，带有浓厚的计划经济色彩，会阻碍市场经济体制的最终确立。四是农民发展生产需要资金，唯一可以取得融资的只有房屋和宅基地，如果再对这唯一可资利用的财产进行限定，就会阻塞农民融通资金的基本渠道。

四、研究内容

结合“城乡统筹”、“新农村建设”这一历史任务，在研究新农村建设的基础上，本书选取重庆市为研究区域，从现状

入手分析农村土地流转带来的经济效益，进而提出农村土地流转的创新模式，并协调与新农村建设的关系，旨在完善农村土地流转理论，为加快土地流转提供参考性建议。其主要内容有：

(1) 新农村建设的理论研究：主要是在发展新农村、解决“三农”问题这一大背景下，运用城乡一体化理论、城市化理论等分析我国新农村建设的现状。

(2) 农村土地流转的背景理论：从我国当前的政策制度入手分析我国农村土地流转的现状、存在的问题及影响农村土地流转的各种因素。

(3) 重庆市新农村建设与土地流转研究：在分析新农村理论与土地流转理论的基础上，着重分析重庆市新农村建设和土地流转情况。

(4) 重庆市农村土地流转模式研究：针对重庆市的土地流转情况，结合全国各地的土地流转模式，并与城乡统筹相结合，提出具有重庆特色的流转模式，

(5) 重庆市土地流转与新农村建设用地协调研究：主要是从农地流转与新农村建设、宅基地流转与新农村建设两方面入手分析两者之间的关系，突出农村土地流转对新农村建设的促进作用。

(6) 重庆市农村土地流转的长效机制研究：从生产发展、环境改善以及农村劳动力转移方面分析与土地流转的关系。

五、研究方法

1. 定性分析与定量分析相结合的方法

任何一个流转问题都有质和量两个方面，土地流转问题也不例外。如研究某一个方面的土地流转问题，必须要对土地流

转所涉及的经济和社会关系的基本性质与特点作出基本判断，与此同时，也要对其量的表现和变化规律进行具体分析，并把两者密切结合起来，进而找出解决问题的正确途径。

2. 理论与实践相结合的方法

在工作实践中发现土地流转方面存在的诸多问题，然后找出解决这些问题的方法和措施。同时，在加强调查研究的同时，广泛学习中外有关学者的著述，奠定了比较厚实的理论基础。实践证明，仅仅有实践经验不行，仅仅有书本知识也不够全面，只有把理论和实践有机地结合起来，才能使科学研究取得成效。

3. 系统分析方法

在研究土地流转问题时，不能孤立地进行，必须将各类土地流转综合起来进行研究，将其纳入整个土地制度乃至经济体制改革的全局去研究，从中找出各种流转之间，以及土地流转与整个土地制度、与我国的经济管理体制、政治制度之间的内在联系，探索其规律性及其运行机制。

4. 抽象思维法

在深入实际和大量阅读资料的基础上，对大量的事实材料进行分析加工，去伪存真，去粗取精，从中找出现实土地流转问题发展变化的规律性以及解决问题的具体对策。

5. 对比分析法

由于全国各地土地流转模式不同，因此在研究重庆市土地流转机制的过程中注重与其他区域的对比，并因地制宜地提出与重庆市实际相符合的土地流转模式，为重庆市统筹城乡发展、新农村建设提供参考。

目录

Contents

第一章 新农村建设理论研究 /1

- 一、新农村建设的理论分析 /1
 - (一) 新农村建设的历史背景 /1
 - (二) 新农村建设的主要内容 /3
 - (三) 新农村建设的途径 /5
 - (四) 新农村建设的目标 /7
- 二、相关理论借鉴 /9
 - (一) 城乡一体化理论 /9
 - (二) 乡村城市化理论 /13
 - (三) 乡村发展理论 /16

第二章 农村土地流转制度背景与理论研究 /19

- 一、我国现行农村土地制度分析 /19
 - (一) 我国现行农用地流转相关制度 /20
 - (二) 我国农村集体建设用地制度 /24
- 二、我国土地流转制度分析 /27
 - (一) 农用地流转制度分析 /28
 - (二) 农村集体建设用地流转制度分析 /30
- 三、国内土地流转的现状分析 /33
 - (一) 农用地流转的现状分析 /34
 - (二) 农村集体建设用地流转的现状分析 /37