

光华公管论丛



RISK CONTROL OF
CHINESE RURAL LAND TRANSFER

农村土地流转风险控制研究

廖宏斌 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

光华公管论丛

农村土地流转风险控制研究

RISK CONTROL OF
CHINESE RURAL LAND TRANSFER

廖宏斌 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农村土地流转风险控制研究/廖宏斌等著. —北京:社会科学文献出版社, 2015. 11

(光华公管论丛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8202 - 6

I. ①农… II. ①廖… III. ①农村 - 土地流转 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 250707 号

· 光华公管论丛 ·

农村土地流转风险控制研究

著 者 / 廖宏斌 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘 荣

责任编辑 / 刘 荣 张子昆

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15 字 数: 221 千字

版 次 / 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8202 - 6

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

国家社科基金资助项目（11BJY087）

四川省哲学社会科学重点研究基地资助项目（JBK120410）

西南财经大学中央高校基本科研业务费资助项目（JBK130404）

绪 论	1
第一节 选题背景与研究现状	1
第二节 研究目标、内容与创新之处	4
第三节 研究方法	6

第一编

农村土地流转风险的主要类型与问题

第一章 农村土地流转风险：类型、问题与表征	9
第一节 农村土地流转：概念界定与基本情况	10
第二节 农村土地流转风险的基本类型	17
第三节 农村土地流转风险的主要特征	22

第二编

农村土地流转风险的突出问题与重点领域

第二章 农村土地入股风险控制问题研究	27
第一节 文献与问题	27
第二节 农村土地入股风险：概念、类型与特征	29
第三节 农地入股风险的形成原因	33
第四节 加强农地入股风险管理的对策建议	37

第三章 农村“土地换社保”风险控制问题研究	42
第一节 文献与问题	42
第二节 农村“土地换社保”发展状况	43
第三节 农村“土地换社保”风险表征	47
第四节 农村“土地换社保”风险形成的原因	50
第五节 “土地换社保”风险控制的对策建议	53
第四章 集体供给型土地使用权市场利益冲突： 问题、成因与对策	58
第一节 文献与问题	58
第二节 概念界定、样本选取与样本地农地流转概况	59
第三节 集体供给型土地使用权市场利益冲突及其表现形式	65
第四节 集体供给型土地使用权市场利益冲突成因分析	69
第五节 集体供给型土地使用权市场利益衡平机制的 制度设计与安排	72
第五章 征地利益分配失衡：问题、成因与对策	77
第一节 文献与问题	77
第二节 土地征用利益分配失衡的原因分析	80
第三节 土地征用利益和谐共享机制的构建	87

第三编

农村土地流转风险的关键环节与治理对策

第六章 土地流转进程中农民利益表达问题研究	95
第一节 文献与问题	95
第二节 农民利益表达存在的问题及其成因	98
第三节 构建农民利益表达机制的对策建议	107

第四节 结语	116
第七章 农民土地权利多元救济机制研究	118
第一节 文献与问题	118
第二节 困境及成因	120
第三节 域外经验与政策启示	122
第四节 理念、机制与制度安排	127
第八章 征地利益冲突中的政府行为分析	138
第一节 文献与问题	138
第二节 基本概念与相关理论	140
第三节 征地拆迁类群体性事件中的政府行为	149
第四节 危机状态下的政府行为与评价	156
第五节 群体性事件中的政府行为及其影响因素	162
第六节 政府有效处置群体性事件的对策建议	171
第七节 结语	178
附录一 1978 ~ 2014 年政府工作报告中有关农村土地政策的内容	180
附录二 1978 ~ 2014 年党代会中的农村土地政策	189
附录三 历届中央全会关于农村土地政策的规定	192
附录四 历年中央一号文件关于农村土地流转的相关规定	200
参考文献	209
后 记	227

图目录

图 1-1	全国土地流转概况	13
图 1-2	全国土地承包经营权流转方式统计	15
图 3-1	“土地换社保”基本模式	44
图 4-1	农户参与土地流转的意愿	66
图 4-2	农民对村干部占取土地流转补偿款的看法	67
图 8-1	群体性事件源头阻断机制	147
图 8-2	群体性事件中的政府行为及其影响因素关系图	163

表目录

表 1-1	我国分区域土地承包经营权流转方式统计	15
表 1-2	土地流转风险比较	18
表 1-3	农村土地流转纠纷分布情况	23
表 3-1	各省、自治区、直辖市失地农民参加保险统计	45
表 3-2	现阶段失地农民典型安置模式比较	45
表 3-3	农村“土地换社保”模式比较	46
表 4-1	调研村(社区)土地流转及相关情况概况	63
表 4-2	农地流转价格的制定方式	67
表 4-3	制定补偿价格时是否征求过农户意见	67
表 4-4	宅基地流转利益分配情况	68
表 4-5	四荒地流转利益分配情况	68
表 4-6	农户对土地流转前后获取经济收益的看法	69
表 8-1	四起群体性事件概况	142
表 8-2	四起群体性事件事前阶段的政府行为	156
表 8-3	四起群体性事件事中阶段的政府行为	158
表 8-4	四起群体性事件事后阶段的政府行为	161
表 8-5	政府行为与群体性事件阶段的对应情况	167
表 8-6	组织者的抗议策略与政府行为	167

第一节 选题背景与研究现状

一 选题背景

随着工业化、城市化进程的不断加快,我国农村土地流转^①的速度和规模都出现了前所未有的增长。与此同时,因管理制度建设滞后、利益分配失衡等因素引发的利益纠纷、矛盾甚至群体性事件不断出现,农村土地流转风险明显呈现扩大的态势。如何化解农地流转风险,促进农村土地平稳、有序和顺畅流转,已成为亟待解决的现实问题。

针对这一问题,本书的总体研究思路是:以农村土地流转风险管理及其控制问题为主要研究对象,从现行的农村土地管理制度入手,探索我国农村土地流转风险的形成原因,寻求土地流转风险控制和管理的策略。

(1) 在对现有理论成果进行梳理的基础上,进一步解释农村土地流转风险的形成原因,深化农村土地流转风险控制和管理的理论研究。

^① 尽管农村土地流转这一概念已为人所熟知,但学术界对此存在争议(刘卫柏,2010;吴越等,2014)。本研究采用了广义上的农村土地流转概念,既包括土地承包经营权、农村建设用地和宅基地流转,也包括农村土地征用。本研究的重点集中在探讨土地承包经营权流转、征地风险的管理和控制问题。

(2) 立足实地调研,为化解农地流转风险进行理论铺垫,积极探索构建农地流转风险管理制度。

(3) 采用政治社会学、法理经济学、制度经济学等研究方法,对农地流转风险问题进行系统化、理论化的反思,通过提供相关对策建议来指导农地流转风险管理实践。

二 研究现状

自改革开放以来,广东、上海、四川、浙江、重庆及其他各省市都在进行农村土地流转实践探索。针对各地政策实践中出现的问题,中央政府认为,只有正确认识农村土地流转过程中出现的纠纷和矛盾,正确把握和处理好其中存在的风险,才能实现平稳、有序、顺畅地推进农村土地流转,真正盘活农村土地存量资产。

学界也注意到了农地流转风险并对此问题作了大量探索。遗憾的是,已有研究多限于描述性分析,且大多散见于其他文献之中,对农地流转风险问题的实证研究和系统分析不足,能够转化为切实的土地流转风险控制和管理体系的,更是凤毛麟角。

整体而论,学界对农村土地流转风险问题的研究主要集中在以下四个方面。

一是关于土地流转中的“非农化”风险问题的研究。当前,农村土地流转过程中“非农化”风险比较突出,并对我国粮食安全、耕地安全和生态环境等造成了不利影响。因此,必须全面推进土地确权,完善农地流转市场,增强农村集体参与感,加强乡村环境保护,为村民提供培训和就业的机会,增加政府补贴和设立风险保证金,以保护耕地红线,维护粮食安全(吴冠岑等,2013;谭荣、曲福田,2009;周靖祥,2014)。

二是关于农地流转管理风险的研究。政府管理越位、错位、缺位是引发农地流转风险的重要原因。加强农地风险管理,必须不断完善法律体系与监督机制,严格实行土地依法流转;转变政府职能,为土地流转

做好引导和服务,营造良性环境;稳定和扩大就业渠道,不断完善社会保障制度(刘颖,2010);增强农民的风险识别能力和防范意识;设立农地入市准入机制和价格形成体制;建立健全农地流转纠纷调解和风险防范机制(魏家国,2013;卿海琼等,2009;赵一鸣,2012);建立农地流转风险分担机制,禁止激进的大规模流转土地的行为;改善和优化乡村社会政治环境(田先红、陈玲,2013a)。

三是关于农地流转制度风险的研究。制度建设滞后是引发土地流转风险的制度原因。防范农地流转制度风险,必须明确政府功能和职责,限定政府征地目的和范围,规范土地出让机制;加强土地用途管制,规范土地流转程序,加强农村社会保障体系建设(郭晓莉,2009);建立风险意识教育机制,强化农户利益保护,加强风险意识教育;引入现代企业管理制度,建立健全农地股份制公司治理结构(骆东奇等,2008);设立土地流转听证会制度,建立健全中介组织,积极构建农地流转风险预警机制和防范机制(金丽馥等,2011)。

四是关于农地流转风险多元解决机制的研究。化解农地流转风险,必须了解土地流转风险的总体性和体系化特征,探索建立多元化的农村土地承包纠纷解决机制(张金明、陈利根,2011),农民土地多元化权利救济机制(廖宏斌,2014),多元化公共投资机制(任丹丽,2008),多主体共同参与的农地流转收益分享机制(李中、洪必纲,2012)及土地流转风险立体化监测系统(郭强,2011)。

三 现有研究成果评价

综上,相关研究立足于国情与实践,主要侧重于描述性分析,在农地流转风险及其控制策略问题上,系统分析和专题研究比较薄弱,从而无法实现将创新土地流转风险控制和管理制度转化为现实管理政策的目的。为此,本研究以农村土地流转风险控制与管理为核心,以期通过文献研究和理论分析达到以下目的:了解我国农地流转风险分布、类型、表征及其形成机理;分析各种类型的风险对土地流转效率的影响程度;

从政府视角探寻针对土地流转风险控制和管理合理办法，提出相关政策方面的建议和意见。

第二节 研究目标、内容与创新之处

本研究以城乡统筹发展和城乡一体化为研究背景，通过实地调研与既有理论的梳理，以农地入股经营风险、“土地换社保”风险、征地出让风险等问题为重点，通过完善农村土地承包经营权流转管理制度和征地出让制度促进农民增收，并对其中可能会出现的经济社会风险及其他负面效应进行评估，提出相应治理策略和对策建议。

一 研究目标

为回应农地流转风险现实和理论问题，本研究拟解决如下关键问题。

(1) 通过实地调研了解和掌握农村土地流转风险管理中存在的现实和理论问题，防止理论与实践脱节，使农地流转风险控制和管理理论更具解释力和指导作用；

(2) 分析农村土地入股、以“土地换社保”以及失地农民利益保护等难题的形成原因，探索构建农地流转风险控制与管理制度；

(3) 通过农地流转风险管理制度创新，实现农民土地权益的保护：既要促进农民增收以确保农地流转经济效益较好实现，又要防止农民利益受损等负面情况的产生；

(4) 分析优化农民利益表达机制、构建土地权利救济机制与完善农民土地权利的内在关联性，推动农地流转，促进农民增收、农业发展和农村稳定起到实效；

(5) 通过理论分析和实地调研并运用所取得的成果对现行土地管理制度进行立法前瞻，更好地使理论研究成果转化为切实、有效的农地流转风险控制与管理策略。

二 研究内容和框架设计

按照上述构想,本书包括三编,共八章。

第一编由第一章构成。首先,界定了本课题的研究对象,并重点就农村土地承包经营权流转和土地征用基本情况作了简要说明;其次,介绍了农村土地承包经营权流转风险和土地征用风险的类型、表征和特征;最后,探讨我国农村土地流转风险的总体分布状况和基本特征。

第二编由第二章、第三章、第四章、第五章构成。本部分对最突出、最典型和最迫切需要解决的农地流转风险问题进行重点研究。其中,第二章主要分析农村土地入股风险管理与控制问题;第三章重点分析“土地换社保”的风险控制与管理问题;第四章主要就农村土地使用权市场尤其是集体供给型土地使用权市场中的利益分配失衡问题作集中分析;第五章重点分析征地利益分配失衡问题的成因,并提出相关对策建议。

第三编由第六章、第七章、第八章构成。本部分重点就农民利益表达、农民土地权利救济机制等问题展开论证,通过分析农地流转风险管理与控制的内在关联性因素,为农地流转风险管理与控制提供对策建议。其中,第六章主要以“乌坎事件”为例,集中探讨农民利益表达机制的构建问题;第七章重点分析农民土地权利多元救济机制的构建问题;第八章以四起具有代表性的征地拆迁群体性事件为例,集中探讨危机状态下的政府行为与策略应对问题。

三 本书特色与创新之处

本书特色与创新之处体现在以下方面:

(1) 注重实证分析,强调制度经济学、法律经济学与政治社会学等交叉学科的运用,对既有理论尚未充分顾及的农地流转风险管理与控制问题进行专题研究;

(2) 强调在农村土地流转过程中风险控制与管理的重要作用,规避、防止农村土地流转出现更多负面效应,为促进农村土地平稳、有序、

顺畅流转提供对策建议；

（3）以农地入股、“土地换社保”和农地流转利益分配失衡等风险问题为重点，创新农地流转风险控制与管理制度，为化解农村土地流转风险提供对策建议；

（4）探索制度创新，进一步完善农村土地流转风险控制与管理办法，有效化解农地“非农化”和农民失地失利失业等风险；

（5）以城乡统筹发展和城乡一体化为理论背景，致力于解决农村土地承包经营权流转和土地征用过程中急需解决的风险控制与管理等重要现实和理论问题。

第三节 研究方法

本书采用以下研究范式和方法：

（1）采用实地调研的方法。利用广泛合作资源，进行充分调研，以期获得真实、完整的第一手信息，化解农地流转风险，推进农村土地平稳、有序、顺畅流转。

（2）采用制度经济学、法律经济学和政治社会学研究方法和研究范式。通过制度经济学、法律经济学和政治社会学方法的导入，来分析和评价农地流转管理制度，力求使农村土地流转风险管理更加合理科学。

（3）采用比较分析方法。通过对域外相关制度和理论的比较和分析，结合我国农村土地流转实际，进一步完善农地流转风险管理理论体系和制度框架。

第一编

农村土地流转风险的主要类型与问题

