

系统梳理了农村土地流转中农民利益保护研究的理论基础。在借鉴学术界相关研究成果的基础上,将中国农村土地流转中的农民利益具体分成经济利益、政治利益、社会利益三类,重点研究了农村土地流转中农民利益受损的原因,构建了一个包括基本前提、主要原则和总体目标三大内容在内的保护农民利益的理性思路,提出了中国农村土地流转中保护农民利益的实现机制和政策建议。



中国农村土地流转中的 农民利益保护研究

陈娟 杨少垒 李善越◎著

Zhongguo Nongcun Tudi Liuzhuan Zhongde
Nongmin Liyi Baohu Yanjiu

中国农村土地流转中的 农民利益保护研究

Research on Protection of Farmers' Interests
in Rural Land Circulation of China

陈 娟 杨少垒 李善越 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地流转中的农民利益保护研究 / 陈娟, 杨少垒, 李善越著. —北京: 中国农业出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-109-21186-5

I. ①中… II. ①陈… ②杨… ③李… III. ①农村—
土地流转—研究—中国 ②农民利益—研究—中国 IV.
①F321.1 ②D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 282606 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 潘洪洋

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 7.125

字数: 200 千字

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书受国家社科基金青年项目“农村土地流转中的农民利益保护研究”(11CSH014)、西南大学中央高校基本科研业务费重点项目“中国农业现代化进程中的新型农业经营主体培育研究”(SWU1509124)和西南大学中央高校基本科研业务费博士启动项目“中国农业现代化进程中的农业社会化服务体系构建研究”(SWU1409435)资助出版。

前 言

农村土地流转对于解决我国“三农”问题具有重大战略意义。它不仅有利于实现农村土地资源优化合理配置，促进农业适度规模经营，通过经营方式的创新来促进农业产业结构的调整，提高农业生产效率，推动农业现代化发展，而且有利于推进社会主义新农村建设，增加农民财产性收入，转移农村剩余劳动力。近年来，在中央若干政策文件精神引领下，尤其是十七届三中全会以来，我国农村土地流转出现了快速发展的态势，流转规模不断扩大，速度不断加快，同时流转过程也不断走入法制化、规范化的轨道。但是，在土地流转快速发展的过程中，作为我国农业和农村发展的主体——农民的利益却受到不同程度的损害，这既对农民的生产生活造成了严重影响，也不利于加快土地流转、发展现代农业以及建设社会主义新农村。因此，本书将中国农村土地流转中的农民利益保护问题作为研究主题，并从多个方面、多个角度进行重点阐述和研究。

首先，梳理了农村土地流转中农民利益保护的理论

基础。本书从研究的两个主题词——“农村土地流转”、“农民利益保护”入手，对与主题词密切相关的产权理论、制度变迁理论和利益理论进行了系统梳理，并分析了这些理论与农村土地流转中的农民利益保护之间的关系，将其作为本书研究的理论基础。

其次，总结了农村土地流转中农民利益保护的的经验。本书主要对美国、英国、日本、法国、韩国等国家和我国台湾地区土地流转的情况以及在此过程中保护农民利益的做法进行了总结和梳理，并概括出了其中的经验和教训，以期为我国农村土地流转中农民利益的保护提供有益的启示和经验借鉴。

再次，分析了中国农村土地流转中农民利益受损的现状。在借鉴学术界相关研究成果的基础上，本书将农村土地流转中的农民利益分成经济利益、政治利益、社会利益三类进行研究，重点分析了农民经济利益和政治利益受损的现状。其中经济利益受损表现在土地流转收益低、土地流转收益被拖欠、土地流转后农民的就业难度大、社会保障缺失四个方面；政治利益受损表现为农民对土地流转的知情权、参与权和监督权缺失；社会利益受损表现为农村内部阶层分化，贫富差距进一步扩大。

然后，阐述了中国农村土地流转中农民利益受损的

原因。针对学术界在该问题研究中存在的缺陷，本书从土地流转中农民利益受损的根源——其他主体对农民利益的侵害和挤占入手，在分析各主体具体利益目标以及其他主体对农民利益侵害的内在机理的基础上，将土地制度因素和城乡二元体制、流转市场、法律法规等外部环境融合在一起，构建了一个“参与主体—内在制度—外部环境”的理论解释框架，以此较为系统地解释了土地流转中农民利益受损的原因。

接着，提出了中国农村土地流转中农民利益保护的思路。本书主要对农村土地流转中农民利益保护的思路进行了论述，主要包括基本前提、主要原则和总体目标三大内容。其中基本前提包含坚持土地集体所有、坚持家庭经营制度和坚持耕地保护制度；主要原则包含以人为本、统筹兼顾、公平与效率相统一和因地制宜原则；总体目标包括增加农民收益、培育新型农民、促进农村稳定发展。

再接着，构建了中国农村土地流转中农民利益保护的实现机制。本书构建了农村土地流转中保护农民利益的四大机制，即：利益表达、利益共享、矛盾化解和利益调控机制。其中利益表达机制包括增强农民表达意识、疏通利益表达渠道、组建利益表达组织和加强利益表达引导；利益共享机制包括完善农村土地流转价格的

主要形成机制、建立增值收益公平分配机制、构建流转双方利益规范机制和探索多边利益长效联结机制；矛盾化解机制包括探索设立流转保证金和风险基金制度、构建利益失衡时的动态调整机制和构建手段多样的矛盾化解体系；利益调控机制包括合理调控土地流转价格、适度调节流转供求结构和实施土地用途管制等内容。

最后，提出了中国农村土地流转中农民利益保护的对策建议。主要包括：完善农村土地产权制度改革，建立城乡统一的社保、就业制度，培育和健全农村土地流转市场，完善相关的法律法规制度，积极发展农村教育事业，促进农村经济的繁荣发展。

目 录

前言

1 导论	1
1.1 选题背景及意义	1
1.2 概念解释及界定	4
1.2.1 农村土地	4
1.2.2 土地流转	4
1.2.3 农民利益	5
1.3 国内外研究现状述评	6
1.3.1 国外研究现状	6
1.3.2 国内研究现状	8
1.3.3 国内外研究现状述评	12
1.4 研究思路与内容框架	12
1.5 研究方法	16
1.6 可能的创新点	17
2 农村土地流转中农民利益保护的理论基础	19
2.1 产权理论	19
2.1.1 产权理论综述	19
2.1.2 产权理论对农村土地流转中农民利益 保护的启示	24

2.2 制度变迁理论	25
2.2.1 制度变迁理论综述	25
2.2.2 制度变迁理论对农村土地流转中农民利益保护的启示	30
2.3 利益理论	33
2.3.1 利益理论综述	33
2.3.2 利益理论对农村土地流转中农民利益保护的启示	37
3 农村土地流转中农民利益保护的经验借鉴	39
3.1 美国在农村土地流转中保护农民利益的经验和教训	39
3.2 英国在农村土地流转中保护农民利益的经验和教训	42
3.3 法国在农村土地流转中保护农民利益的经验和教训	44
3.4 日本在农村土地流转中保护农民利益的经验和教训	46
3.5 韩国在农村土地流转中保护农民利益的经验和教训	48
3.6 中国台湾地区在农村土地流转中保护农民利益的经验和教训	50
4 中国农村土地流转中农民利益受损的现状分析	53
4.1 中国农村土地流转的总体情况	53
4.1.1 流转进程加快	53
4.1.2 流转形式多样化	54

4.1.3	流转主体多元化	55
4.1.4	流转期限较短	56
4.1.5	地区之间流转不平衡	56
4.2	中国农村土地流转中农民利益受损的现状	57
4.2.1	农民经济利益受损的现状	57
4.2.2	农民政治利益受损的现状	64
4.2.3	农民社会利益受损的现状	68
5	中国农村土地流转中农民利益受损的原因分析	70
5.1	中国农村土地流转中农民利益受损原因的 解释框架	70
5.2	参与主体视角下农民利益受损的原因	75
5.2.1	农村土地流转中各参与主体的利益目标	75
5.2.2	参与主体视角下农民利益受损的原因	87
5.3	内在制度视角下农民利益受损的原因	98
5.3.1	农村土地产权主体不明确	100
5.3.2	农村土地产权内容不完整	104
5.3.3	城乡土地发展权利不平等	106
5.3.4	土地产权管理制度不健全	107
5.4	外部环境视角下农民利益受损的原因	109
5.4.1	二元结构体制根深蒂固	110
5.4.2	农村土地流转市场发育滞后	117
5.4.3	相关法律法规有待健全	120
6	中国农村土地流转中农民利益保护的理論思路	124
6.1	中国农村土地流转中农民利益保护的基本前提	124
6.1.1	坚持土地集体所有	124

6.1.2	坚持家庭经营制度	128
6.1.3	坚持耕地保护制度	132
6.2	中国农村土地流转中农民利益保护的主要原则	134
6.2.1	以人为本原则	134
6.2.2	统筹兼顾原则	136
6.2.3	公平效率原则	137
6.2.4	因地制宜原则	140
6.3	中国农村土地流转中农民利益保护的总体目标	141
6.3.1	增加农民收益	141
6.3.2	培育新型农民	144
6.3.3	促进农村稳定发展	145
7	中国农村土地流转中农民利益保护的实现机制	147
7.1	利益表达机制	147
7.1.1	增强农民表达意识	149
7.1.2	疏通利益表达渠道	150
7.1.3	组建利益表达组织	151
7.1.4	加强利益表达引导	152
7.2	利益共享机制	153
7.2.1	完善农村土地流转价格的主要形成机制	153
7.2.2	建立增值收益公平分配机制	154
7.2.3	构建流转双方利益规范机制	155
7.2.4	探索多边利益长效联结机制	156
7.3	矛盾化解机制	157
7.3.1	探索设立流转保证金和风险基金制度	158
7.3.2	构建利益失衡时的动态调整机制	159
7.3.3	构建手段多样的矛盾化解体系	159

7.4 利益调控机制	161
7.4.1 合理调控土地流转价格	162
7.4.2 适度调节流转供求结构	162
7.4.3 继续实施土地用途管制	163
8 中国农村土地流转中农民利益保护的对策建议	166
8.1 深化农村土地产权制度改革	166
8.1.1 明确农村土地产权主体	166
8.1.2 推进土地承包经营权物权化	170
8.1.3 构建城乡统一建设用地市场	175
8.1.4 深入开展土地确权颁证工作	178
8.2 推进城乡社保和就业制度一体化	180
8.2.1 推进城乡社保制度一体化	180
8.2.2 推进城乡就业制度一体化	183
8.3 健全农村土地流转市场体系	186
8.3.1 构建土地流转交易平台	186
8.3.2 完善土地流转中介组织	187
8.3.3 健全土地流转服务体系	188
8.4 完善农村土地流转法律体系	189
8.4.1 严格执行现有法律法规	189
8.4.2 及时完善现有法律存在的缺陷	190
8.4.3 制定专门的土地流转法律法规	191
8.5 大力发展农村教育事业	192
8.5.1 继续促进农村义务教育发展	192
8.5.2 积极发展农村职业教育	194
8.6 促进农村经济繁荣发展	196
8.6.1 加强农村基础设施建设	196

8.6.2 发展特色优势农业	197
8.6.3 推进农业科技创新	197
8.6.4 延伸农业产业链条	198
8.6.5 促进农业产业园区建设	199
参考文献	200
后记	211

1 导 论

1.1 选题背景及意义

农村土地流转对于解决我国“三农”问题具有重大战略意义。它不仅有利于实现农村土地资源优化合理配置,促进农业适度规模经营,通过创新经营方式来调整农业产业结构,提高农业生产效率,推进现代农业发展,而且有利于促进社会主义新农村建设,增加农民财产性收入,转移农村剩余劳动力。正是由于农村土地流转在我国农业和农村发展中的重大作用,党和政府在若干文件中对其给予了高度重视。2008年党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确指出:“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。”2013年党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》继续强调:“鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。”

近年来,在中央若干政策文件精神引领下,尤其是十七届三中全会以来,我国农村土地流转出现了快速发展的局势,流转规模不断扩大,速度不断加快,同时流转过程也不断走入法制化、规范化的轨道。据农业部初步统计,截至2014年年底,全

国家庭承包耕地流转面积已达 4.03 亿亩^{*}，占家庭承包经营耕地总面积的 30.4%，^①对于推进我国农业、农村发展以及城镇化进程起到了重要作用。但是需要注意的是，在土地流转快速发展的过程中，作为我国农业和农村发展的主体——农民的利益却受到不同程度的损害。比如：土地流转的价格偏低，农民获得的流转收益有限，无法满足物价上涨的需求，甚至在部分地区，广大农民收益被拖欠的情况时有发生；农民将土地流转出去之后，无法享受到城乡一体的就业和社会保障权利，生活水平受到严重影响；部分农民在土地流转过程中，对流转的知情权、参与权和监督权享受不足等。应该说，从中央的政策层面讲，切实维护广大农民利益，保障农民的基本权利是其一贯的主张和精神，但是在土地流转的具体实践过程中，农民的利益时常受到侵害却是不争的事实，这既对农民的生产生活造成了严重影响，也不利于加快土地流转、发展现代农业以及顺畅推进社会主义新农村建设。因此，本书将中国土地流转中的农民利益保护问题作为研究主题，并从多个方面、多个角度进行重点阐述和研究。

目前，学术界围绕农村土地流转中农民利益保护这一问题研究的成果主要集中在国内，国外学者对于土地流转或者农民利益保护的单方面研究较多，而将两者结合起来的研究较少。在大量的国内研究中，社会学、经济学和法学等学科都有代表性成果出现。比如：华彦玲的《苏南乡村土地流转中的地权及利益研究》（2012）、吴越等人的《农村集体土地流转与农民土地权益保障的制度选择》（2012）、林翊的《中国经济发展进程中农民土地权益问题研究》（2009）、胡小平等人的《农村土地使用权流转与农民

* 亩为非法定计量单位，1 亩=1/15 公顷。——编者注

① 全国耕地流转面积占总承包耕地比重超过三成 [EB/OL]. 新华网, <http://news.xinhuanet.com>, 2015-8-27.

利益保护》(2005)、甘庭宇的《土地使用权流转中的农民利益保障》(2006)、李长健等人的《农村土地流转中农民利益保障机制研究》(2009)等。虽然国内外对这个问题的研究是比较深入、科学和具有针对性的,但是梳理相关文献后可以发现这样一些问题:一是对农民在农村土地流转中利益受损的现状阐述不足,尤其是没有明确将农民的利益进行分类研究;二是对农民利益受损的原因解释多停留在土地产权制度、地方政府行为、流转市场、法律法规制度等制度和外部环境层面,而从土地流转中利益主体角度入手的研究少;三是缺乏对农民利益保护的具体实现机制。此外,在研究方法上,也存在一些缺陷,尤其是多学科的综合交叉研究不足。因此,本书的研究将从土地流转中农民利益保护这一问题出发,力图在系统梳理现阶段农村土地流转中农民利益受损的基本情况的前提下,从参与主体、内在制度、外部环境等角度对农民利益受损的原因进行详细论述,并构建保护农民利益的实现机制,同时在研究过程中对我国农村土地产权制度改革等农业和农村发展的重大问题进行阐述,以期完善我国农业和农村发展的相关理论,这是本书选题的理论意义。

当然,本书的研究仍然具有重要的现实意义。如上文所述,农村土地流转对于解决我国“三农”问题具有重大作用,而保护农民利益也是我国党和政府一贯坚持的政策主张。因此,本书在实地调研以及收集大量实证材料的基础上,系统分析了土地流转中农民利益受损的内在机理,并提出了一些有针对性的政策建议,如完善农村土地产权制度改革、推进城乡就业和社保制度一体化、健全农村土地流转市场体系等,以期为相关部门制定保护农民利益和促进农村发展的政策措施提供决策依据和参考,这对于我们做好农村工作,推进农业和农村繁荣发展具有重要的现实意义。