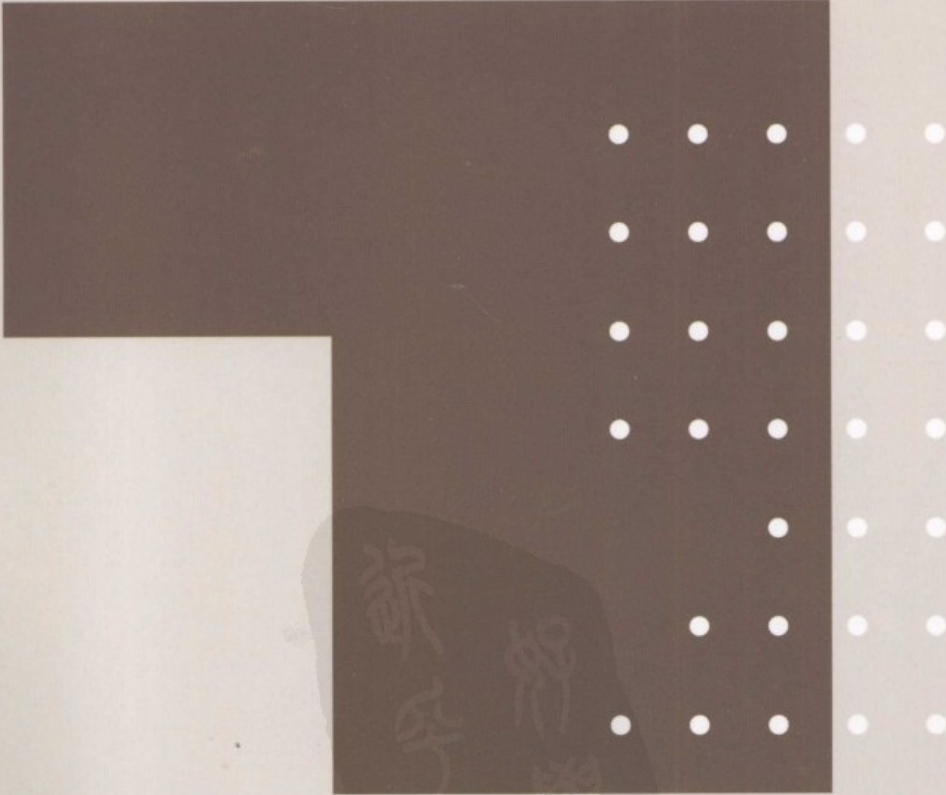


湖北省科技攻关项目 (编号: 2005AA404B07)

国家自然科学基金项目 (编号: 70373054) 资助

农村土地产权制度与 有序流转研究

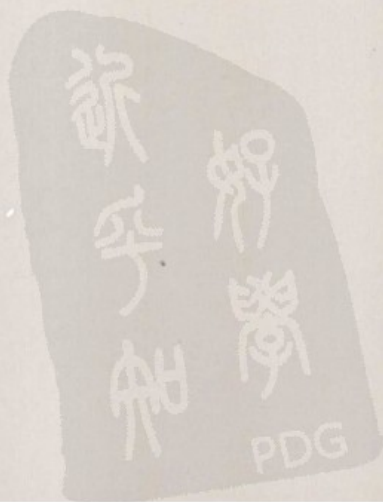
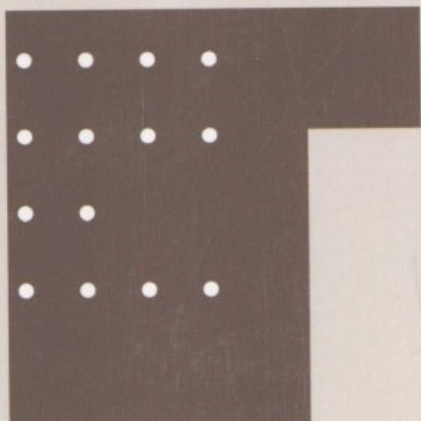
康雄华 张建仁 王世新 张安录 刘 武 著



 中国农业出版社

湖北省科技攻关项目 (编号: 2005AA404B07)

国家自然科学基金项目 (编号: 70373054) 资助



封面设计 贾利霞

ISBN 978-7-109-11471-5



9 787109 114715 >

定价: 45.00 元

湖北省科技攻关项目 (编号: 2005AA404B07)

国家自然科学基金项目 (编号: 70373054) 资助

农村土地产权制度 与有序流转研究

康雄华 张建仁

王世新 张安录 著

刘 武

中国农业出版社

PDG

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地产权制度与有序流转研究/康雄华等著. —北京: 中国农业出版社, 2007. 9

ISBN 978-7-109-11471-5

I. 农… II. 康… III. 农村—土地所有制—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 136593 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 杨天桥

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.375

字数: 181 千字

定价: 45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

改革开放以来我国土地制度改革首先发起于农村，家庭联产承包责任制的建立彻底打破公社制度下高度集中的农地产权对农民生产积极性的束缚，农村生产力得到空前的解放和发展。但随着 20 世纪 80 年代末以来社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，土地制度改革重点迅速从农村转移到城市，至今以土地有偿使用制度为核心的城市土地制度已经初步建立并得到不断完善和发展，而农村土地制度的发展却明显滞后，表现出诸多与社会主义市场经济体制的不适应性，暴露出许多实际问题。例如，农地的撂荒闲置和低效利用，地块的零碎分散和效益低下，土地的隐性流转和收益流失，征地的矛盾凸显和纠纷不断……，一系列农村土地问题表明，农村土地制度改革已经迫在眉睫。从目前理论界的研究情况看，相关讨论的焦点集中在农村土地产权制度和土地流转两个方面，即农村土地制度的核心是产权问题，产权制度安排的不合理是导致制度失效的重要原因，同时在市场作为资源配置基础手段的今天，限制和阻碍农村土地流转与市场经济的发展背道而驰，是导致农村土地资源配置效率低下的关键所在。

虽然关于农村土地产权制度和土地流转的研究文献较多，并取得了一些成果和结论，例如，从制度变迁历史出发，提出农地制度改革的多种路径选择模式；引入定量分析方法，研究地权稳定性等制度变量对制度绩效的影响；采用比较分析法，阐述“两田制”、“生不增地，死不减地”、“大稳定，小调整”、“股份制”

和“租赁制”等制度改革实践的现状特点和适用范围等。再如，通过实地抽样调查，对农地和集体建设用地流转现状的评述；结合制度和法律，分析阻碍流转的原因，提出促进流转的对策措施；引入经济计量模型，探寻影响农地流转的关键因子等。但是，前人研究也存在着较大缺陷，例如，制度变迁历史分析中仅考虑农村农地制度，忽视农村集体建设用地制度的发展；阐述的各种理论或实践尝试的制度变迁模式有待进一步推敲；产权制度与土地流转的关系阐述不清，或将流转作为产权制度的内容，或将产权制度看成是流转的惟一保障；对影响农地流转的因素考虑不够全面，结论具有片面性；对农村集体建设用地流转的研究侧重宏观层面的分析，微观主体的利益博弈过程考虑不足等。

本课题以农村土地产权制度与有序流转研究为题，主要借鉴产权学派理论、制度变迁理论和委托代理理论，采用实证分析法、规范分析法、比较分析法、问卷调查法和文献资料法，全面分析和总结农村土地产权制度变迁历史，从制度变迁需求动因和供给可能出发，探讨当前农村土地产权制度变迁的可行模式；从产权制度与土地市场的关系入手，阐明农村土地产权制度和土地流转的内在联系，理清未来农村土地改革的基本思路；从农村土地流转的现状出发，分析农地流转激而不活和建设用地流转禁而不止的深层原因，为实现农村土地合理有序流转提出全面可行的对策建议。课题的主要结论如下：

1. 新中国成立以来，农村土地产权制度的变迁历史以农地产权制度为主线，建设地产权制度为副线展开。制度变迁过程中，要提高新制度的运行效率，必须遵循以下原则：土地权利应赋予或者有利于转向直接生产者；新制度的产生必须是精英设计与社会博弈的结合；制度安排应符合一定历史时期的社会经济发展水平；新制度的建立要使产权的界定更加清晰；土地产权制度

必须与制度环境的变化相协调；新制度的产生应该促进产权权能和结构的不断完善。

2. 制度变迁的发生是制度需求和制度供给共同作用的结果，由于制度供给的滞后性，目前农村土地产权制度变迁尚处在一个时滞阶段，尽管理论上出现诸多新制度的设想，实践中也存在诸多新制度的尝试，但这些设想和尝试仍然存在许多缺陷，需要进行新制度方案的设计和筛选。综合考虑历史和现实的经验，一种合理可行的产权制度安排是进一步完善土地股份制：在坚持土地集体所有基础上，对集体范围内全部土地进行价值测算，通过土地所有权的股权化，明确集体内部成员在集体的土地产权份额，并由依据股份制重构的农村集体经济组织代表集体土地股权持有者行使土地所有权。

3. 农村土地制度改革和农村土地流转是解决农村土地问题的两项关键内容，农村土地产权制度是围绕农村土地产权结构和产权关系建立的一系列制度性规则，土地流转则属于市场范畴。其中，农村土地产权制度是基础，是实现土地合理有序流转的保障；农村土地流转是方向，是市场经济发展的大势所趋。由于农村土地产权制度的缺陷，土地的合理有序流转受到很大阻滞，产权制度改革势在必行，但制度保障并不是惟一保证，土地流转还受到资源、经济、就业、观念、政策等非制度因素的制约。未来农村土地改革的基本思路应该是在加强农村土地产权制度建设的基础上，重点推进农村土地的合理有序流转。

4. 1986年以来的全国农村社会经济典型调查数据分析表明，农地流转近年呈现加快趋势，但总体水平不高，且存在明显地区差异，不同收入流转规模呈现不同特点。2005年对湖北省21个乡镇590多户农民的典型调查显示，除与全国状况呈现相似规律外，农地流转还呈现出市场发生率较低，受就业和比较利益支配

以及市场需求增加而市场供给减少等特点。通过构建农户农地流转决策影响因素模型并进行求解表明,户主年龄、家庭总人口、家庭收入、耕种面积、水田比重、税收政策、土地调整、农户法律认知水平、土地灌排条件、地区二三产业比重、地区地形特征等对农户农地流转行为和意愿具有显著影响,模型结论为促进和规范农地流转提供了很好的政策启示。例如,要建立和健全农村社保体系,创造和稳定非农就业环境,提倡短期转包等,消除年龄较大农户流转土地的疑虑;要注意了解农户主观偏好,进行合理引导和疏导,营造良好的农地流转氛围;要通过加快城市化和鼓励规模经营等方式创造条件,打破土地资源禀赋过于平均的状态;要通过稳定农产品价格、提高种粮补贴、加大技术扶持、抑制农资市场投机等增加务农收益,增强农户农地流转积极性;要继续积极推进农业税收减免政策的贯彻和落实,同时减少土地的短期调整;要加大农地流转的法律宣传力度,消除农户在流转法律上的认知偏差;要加快地区非农产业的发展,扩大其对农业人口的吸纳能力;要在地势平坦和土壤肥沃的区域给予更大的政策支持,充分发挥其在农地流转上的示范带动效应。

5. 相关文献资料显示,农村集体建设用地流转现象大量存在,并呈上升趋势;合法与非法流转并存,流转管理混乱;流转形式多样,主体多元化;受经济因素影响,流转表现为一定的地区差异。从宏观层面考虑,农村集体建设用地流转是缓解城市国有土地市场供求矛盾的必然选择,是提高农村集体建设用地集约利用水平的客观要求,是增加农民集体收入和缓解征地矛盾的现实需要。从微观层面分析,农村集体建设用地流转也是土地转入方(土地开发商、企业等用地者)、转出方(集体土地所有者或使用者)和管理者(主要是地方政府)利益博弈过程的必然结果,尤其是市场经济条件下土地资产价值日益凸显,转出方参与

流转利益博弈的意识日趋强烈，强制限制农村集体建设用地流转已经不合时宜，允许和规范流转行为刻不容缓。目前，农村集体建设用地流转的问题主要表现为：法律法规安排上存在一定缺陷；流转的管理工作混乱，流转收益分配关系不合理；流转对一级市场形成一定冲击。

6. 农地流转发展不足和建设用地流转发展失控是农村土地流转的基本特点，对于农地流转，重点应该是积极推进，加快发展；对于建设用地流转，重点应该是合理引导，促其规范。未来在全面促进和规范农村土地流转方面，重点要做好四点工作：一是加强市场引导，规范市场运作；二是加快法制建设，提供制度保障；三是实施宏观调控，强化监督管理；四是改善外部条件，促进协调发展。

当然，由于农村土地产权制度和土地流转本身涉及内容相当广泛，且受到调查数据、研究时间和能力等方面限制，课题成果还存在很多不足和缺陷，有待进一步研究和完善。例如，完善土地股份制的制度具体如何操作和实施，如股权的测算、分配的原则、增资扩股、股权运营以及责权关系等问题有待进一步探讨；土地产权制度与土地流转的关系分析较为抽象，在资料完备条件下，可以就不同制度安排对流转的影响以及同一制度安排下流转对制度绩效的作用进行深入讨论；农户农地流转决策影响因素模型研究的重点落在客观因素上，对农户主观因素的考虑不足，如何将农户兴趣、偏好、观念和认知水平等纳入模型进行研究，全面测度各类因素对农户农地流转行为和意愿的影响将是更为合理和有意义的研究方法；由于农村集体建设用地流转涉及问题相当复杂，如何开放集体建设用地流转市场，如是否要限定流转范围，允许流转可能带来哪些负面影响，如何有效防范等，是值得进一步研究和明确的重要内容。

目 录

前言

第一章 导论	1
第一节 研究选题背景	1
一、农村经济增长步伐明显放缓	1
二、集体建设用地的粗放利用	3
三、农地的适度规模经营问题	4
四、征地制度改革的困境	5
第二节 研究内容与结构	6
一、研究内容的界定	6
二、研究结构的设计	6
第三节 研究目的与意义	9
一、研究目的	9
二、研究意义	11
第四节 研究理论与方法	12
一、研究理论	12
二、研究方法	17
第五节 研究创新与不足	20
一、研究创新	20
二、研究不足	21
第二章 研究文献综述	23
第一节 国内研究文献综述	23
一、关于农村土地产权制度	23

二、关于集体土地使用权流转	28
三、关于集体土地产权制度与土地使用权流转	31
第二节 国外研究文献综述	32
一、关于农村集体土地产权制度	32
二、关于集体土地使用权流转	35
第三节 国内外研究文献评价	37
第三章 农村土地产权制度变迁的历史启示	40
第一节 新中国成立以来农村农地产权制度变迁	41
一、从封建地主土地私有制到耕者有其田	41
二、从农民土地私有制到土地的集体所有	44
三、家庭联产承包责任制的重大历史突破	51
四、农地产权制度变迁的历史启示	55
第二节 新中国成立以来农村建设用地产权制度变迁	59
一、新中国成立初期农村建设用地私有制的延续	60
二、从土地私有到集体所有和无偿使用	63
三、建设用地集体所有和有偿使用的试点	65
四、建设用地产权制度变迁的历史启示	68
本章小结	70
第四章 农村土地产权制度变迁的路径探寻	73
第一节 农村集体土地产权制度变迁的需求动因	74
第二节 农村集体土地产权制度变迁的供给可能	78
第三节 农村集体土地产权制度变迁的路径选择	83
第四节 农村集体土地产权制度变迁的近期方向	91
本章小结	94
第五章 农村集体土地产权制度与土地使用权流转的 关系探讨	96
第一节 土地产权制度与土地市场运行	96
第二节 农村集体土地产权制度变迁是土地使用权 流转的重要保证	99

第三节 农村集体土地使用权流转是土地产权制度 变迁的必然要求	103
本章小结	105
第六章 农村集体土地使用权流转：发展不足与 发展失控	107
第一节 农村农地使用权流转发展不足的原因分析 ——基于农户的实证研究	109
一、我国农村集体农地使用权流转概况	109
二、湖北省农地使用权流转的典型调查	116
三、农户流转决策的影响因素模型求解	125
第二节 集体建设用地使用权流转发展失控的现象反思 ——一个博弈模型的构建	142
一、集体建设用地使用权流转的现状特点	142
二、集体建设用地使用权流转宏观诱因分析	145
三、集体建设用地使用权流转微观博弈求解	150
四、集体建设用地使用权流转的主要问题	156
五、湖北省集体建设用地使用权流转调研	159
本章小结	168
第七章 促进和规范农村集体土地使用权流转的对策建议 ...	171
第一节 加强市场引导，规范市场运作	171
一、加大教育宣传，积极培育农户市场主体意识	171
二、推进有偿使用，建立集体建设用地一级市场	172
三、做好产权登记，提供良好的土地流转管理平台	172
四、发展流转中介，形成完善的市场配套服务体系	173
五、建立有形市场，规范建设用地流转的市场运作	173
第二节 加快法制建设，提供制度保障	174
一、明晰集体土地产权的法律界定	174
二、消除集体土地产权的法律歧视	175
三、强化土地承包经营的物权保护	176

四、放宽土地使用权流转的法律限制	176
五、完善建设用土地使用权流转的法律内容	177
第三节 实施宏观调控, 强化监督管理	178
一、关于农地使用权流转的调控与管理	178
二、关于建设用土地使用权流转的调控与管理	180
第四节 改善外部环境, 促进协调发展	182
一、加快城市化步伐, 消除农民进城就业壁垒	182
二、壮大集体经济实力, 促进农业人口就地转移	183
三、建立农村社保体系, 消除土地流转后顾之忧	183
四、加快征地制度改革, 促进土地市场的规范和统一	184
五、理顺土地产权关系, 保证利益分配的公平与协调	184
本章小结	185
第八章 结论与讨论	187
第一节 研究的主要结论	187
第二节 不足及改进方向	192
附录	197
农户农地使用权流转问卷调查表	197
《湖北省农民集体所有建设用土地使用权流转管理 试行办法(草案)》	208
参考文献	214

第一章 导 论

第一节 研究选题背景

一、农村经济增长步伐明显放缓

西方制度经济学家戴维·菲尼（1992）指出，“经济理论只有三大传统柱石——天赋要素、技术和偏好——还不够完善，第四大柱石而且也是不言而喻的柱石，就是制度。……土地、劳动和资本这些要素，有了制度才得以发挥功能。”从新中国成立以来农村经济发展历史看，农村制度尤其是土地产权制度安排的变化确实对农村经济增长产生重要影响。“耕者有其田”的农民土地私有制取代封建地主土地私有制的结果是农业生产连创新高，1952年粮食产量是解放前最高年的1.09倍，棉花产量是解放前最高年的1.54倍；盲目地推行土地集体化运动，通过政治强力建立起的人民公社组织使得农业生产面临严重困境，长期处于低增长的发展态势；家庭联产承包责任制的建立又一次激发农村经济的发展潜能，农业生产持续快速增长，造就了20世纪80年代农村经济发展的顶峰。林毅夫（1992）对1979—1984年中国农业发展的研究指出，与肥料和资本等因素投入对农村经济增长45.79%的贡献率比较，制度变迁以高达46.89%的贡献率而成为中国农村经济绩效的主要解释变量。然而，随着外部环境的变化，家庭联产承包责任制的创新效应也在逐步降低，土地平均分配带来土地经营规模的减小和地块的零碎分散、土地行政性调整与土地市场流转的矛盾、农业生产与非农业生产收益的落差、土

地保障功能与农村人口非农转移的冲突等问题凸显,农村经济再次陷入缓慢增长的境地(图 1.1、图 1.2 和图 1.3)。

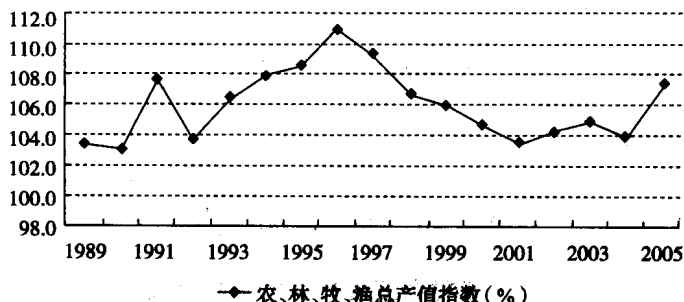


图 1.1 中国农、林、牧、渔业总产值指数变化情况 (1989—2005)

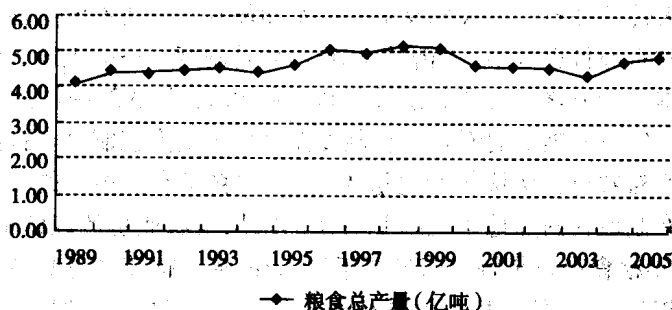


图 1.2 中国粮食总产量变化情况 (1989—2005)

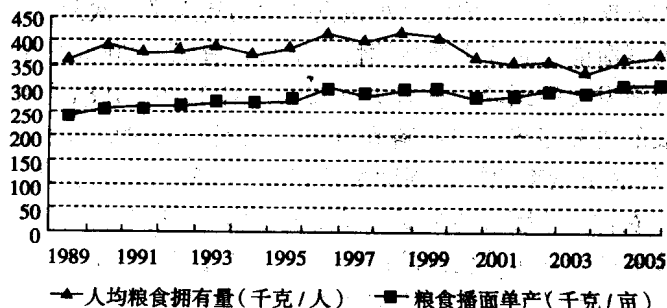


图 1.3 中国人均粮食拥有量和粮食单产变化情况 (1989—2005)

由图 1.1~1.3 可知, 1989—2003 年, 全国农业总产值指数从波动增长到持续下跌, 粮食总产量从缓慢增长到明显下降, 人均粮食拥有量的下降更为明显, 而粮食单产则处于长期徘徊不前状态。尽管近两年来由于农业政策有所好转, 如农民减负工作的开展、粮食补贴政策的落实、农地整理项目的大量实施等, 农村经济发展形势略有好转, 各项指标略有回升, 但农村经济增长的总体形势仍然不容乐观, 家庭联产承包责任制的制度缺陷并没有从根本上消除。如何从制度上寻找突破口, 促进农村经济的再一次腾飞, 确保农业生产的持续稳定快速增长, 是理论界长期以来讨论和关注的焦点话题。

二、集体建设用地的粗放利用

人多地少是我国的基本国情, 走“内涵挖潜”的道路是我国土地集约利用的必然选择。城市土地有偿使用制度改革以来, 由于市场作用得到充分发挥, 城市土地集约利用水平已明显提高。而农村集体土地产权制度由于改革滞后, 集体土地集约利用程度不高, 尤其是集体建设用地, 长期无偿使用和不流转的政策导致土地粗放利用和闲置浪费问题。例如, 宅基地人均面积的超标、村庄占地规模偏大、房屋布局分散而且建筑层次低以及“空心村”的出现等; 再如, 乡镇企业占地面积大、用地布局松散、重复建设项目多以及工厂用地的闲置浪费等, 这些能从大量调查研究文献得到证实。据徐日辉等 (2001) 对江西 15 个市、县、区的调查, 农村居民点人均面积均超过国家规定的 115 平方米/人的标准, 对万安县 9 个村的典型调查, “平均建筑层次为 1.47, 平均容积率为 0.32”; 渠丽萍和肖刚 (1999) 关于乡镇企业用地的分析指出, “我国目前乡村人均工业用地是城市的 10:7 倍”, “全国 2000 多万家乡镇企业中, 90% 以上分布在各自自然村中”, “在淮北平原, 仅 29 个乡镇的亳州市就有近 500 个砖瓦窑, 每年占地约 600 亩”。大量的事实表明, 推进集体建设用地的集

约利用已经刻不容缓，而加快集体建设用地区权制度改革，发挥市场机制对集体建设用地区的基础配置作用无疑是需要解决的首要问题。

三、农地的适度规模经营问题

家庭联产承包责任制实行土地分配的平均主义，虽然能够保证土地分配的公平性，但却形成全国性小规模 and 零碎分散的农地经营格局。根据农业部 2003 年对农村的典型调查显示，我国农户户均经营耕地面积为 7.45 亩，比 1986 年的 9.2 亩降低 19%，且被平均分割成 5.72 块，每块地仅 1.3 亩。事实上，家庭联产承包责任制实行以来农业产量的持续增长是以农业劳动力的高投入为基础的，依赖于所谓的“精耕细作”模式。一旦这种劳动密集型农业发展模式的劳动力边际收益低于劳动力边际成本，必然导致劳动力投入的下降。目前，由于零碎分散的经营格局，导致田间生产和管理极为不便，如部分地区因为过于狭窄的田块，连畜力都不能使用，更谈不上现代化农业机械的使用，农户之间田坎的大量出现还造成了土地的浪费。另外，扭曲的农产品价格市场和沉重的农业税费负担等使农业比较利益进一步降低，20 世纪 80 年代末开始的大量农村人口非农兼业现象就是理性农民对此的正常回应，尽管由此导致农地投入下降和农地抛荒等问题。农民的务农收益不能够得到提高，农业生产现状就不可能得到明显改善，而提高务农收益除出台落实一系列农业优惠政策，大规模实施土地整理，减轻农民负担等形式外，一条重要途径就是土地的适度规模经营。虽然大量研究已经对中国实行农地适度规模经营的必然选择进行了论证，但实践起来还是比较艰难，尤其是农地使用权的流转不畅，对农地的规模集中形成较大阻碍，加强农地流转研究和培育农地流转市场已逐渐提上议事日程。