

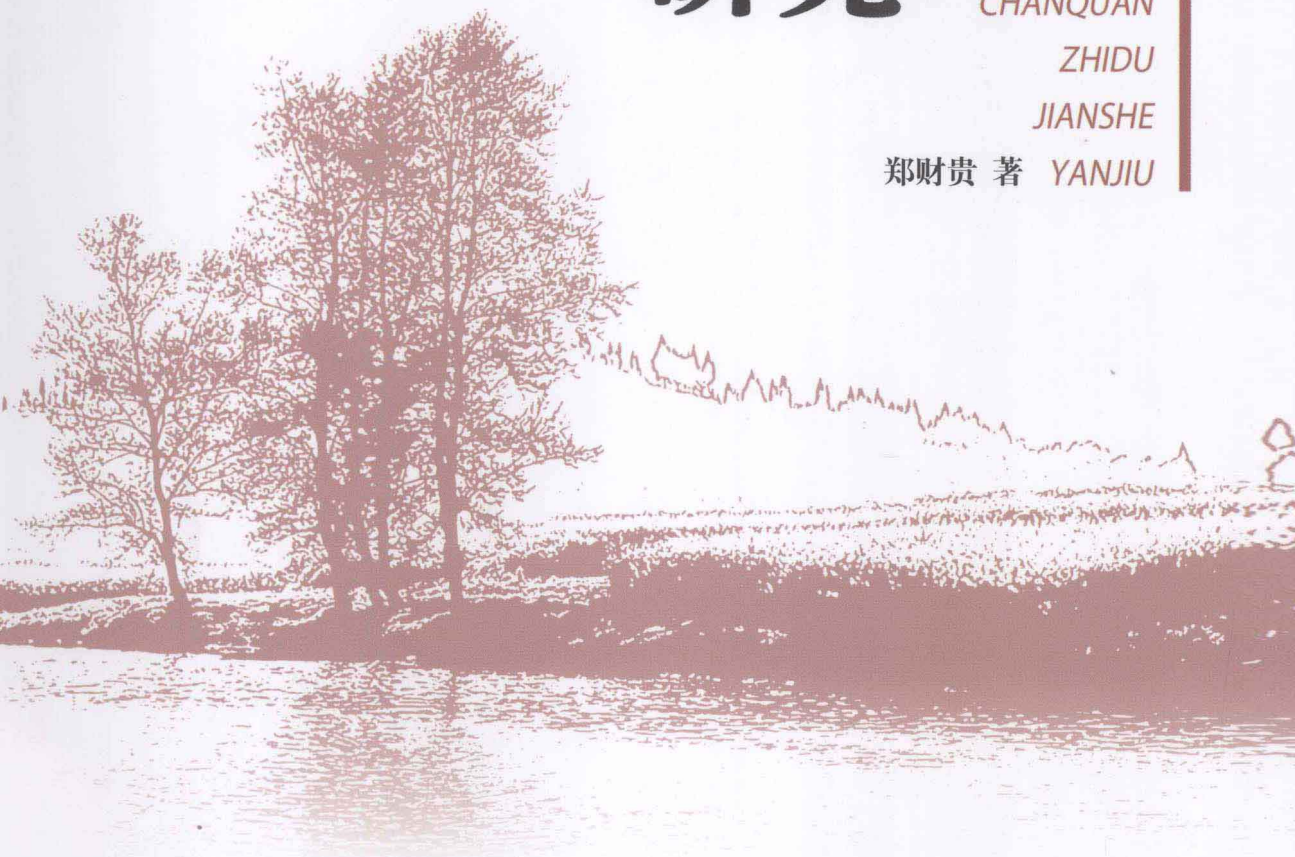
农地产权 制度建设 研究

NONGDI
CHANQUAN

ZHIDU

JIAN SHE

郑财贵 著 YANJIU



国家一级出版社 | 西南师范大学出版社
全国百佳图书出版单位 | XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE

农地产权 制度建设 研究

王德禄 著

中国社会科学出版社

2007

16开

ISBN 7-01-005444-4

郑财贵 著

NONGDI

CHANQUAN

ZHIDU

JIAN SHE

YAN JIU

农地产权 制度建设 研究



国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

西南师范大学出版社
XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

农地产权制度建设研究 / 郑财贵著. —重庆: 西南师范大学出版社, 2012. 7
ISBN 978-7-5621-5889-9

I. ①农… II. ①郑… III. ①农地制度 - 土地产权 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 164915 号

农地产权制度建设研究

郑财贵 著

责任编辑:杜珍辉

封面设计:王 煤

出版发行:西南师范大学出版社

重庆·北碚 邮编:400715

排版制版:重庆新综艺图文广告有限责任公司

印刷:重庆升光电力印务有限公司

开 本:787 mm × 1092 mm 1/16

印 张:11.5

字 数:240 千字

插 页:8

版 次:2012 年 9 月第 1 版

印 次:2012 年 9 月第 1 次

书 号:ISBN 978-7-5621-5889-9

定 价:28.00 元

●●●| 作者简介

郑财贵,1982年生,福建永春人。西南大学管理学硕士、农学博士,现在西南大学地理学博士后流动站和重庆市国土资源和房屋勘测规划院博士后工作站从事地理学博士后研究。就职于重庆市国土资源和房屋勘测规划院,高级工程师。师从西南大学经济管理学院叶公强教授和朱玉碧副教授,资源环境学院邱道持教授、谢德体教授和魏朝富研究员,地理科学学院袁道先院士和杨庆媛教授,重庆市国土资源和房屋管理局李仕川总工程师及重庆市国土资源和房屋勘测规划院张孝成正高级工程师,在国土资源与区域规划、土地房屋管理与政策等领域有较深的研究和学术成就。发表论文50余篇,主持和参加省部级以上课题10项,获省部级科研成果奖6项,出版专著1部。

序 | ●●●

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。2011年8月23日胡锦涛总书记在主持中共中央政治局第三十一次集体学习时强调,要进一步完善符合我国国情的最严格的土地管理制度,并将切实坚持和完善最严格的耕地保护制度作为当前和今后一个时期土地管理的首要重点工作。重庆市作为全国唯一省级统筹城乡综合配套改革试验区,肩负着中央和国家交办的农村土地管理制度改革先行先试的重任。农地产权制度的改革和安排是农村土地管理制度改革的重点、难点和关键点,也是解决“三农”问题的突破口。郑财贵博士敏锐地抓住了这一关键问题进行研究,完成了博士论文。“重庆统筹城乡土地管理制度改革研究”《农地产权制度建设研究》一书正是在其博士论文基础上修改而成的。郑财贵博士在对重庆市农地进行深入调查研究的基础上,以小见大,深入研究农地产权制度绩效评价、改革风险评估、群众意愿情况和重庆市土地产权制度改革实践的经验与不足,进而提出了我国农地产权制度建设总体思路和具体方案,对目前处于深水区的农地产权制度改革进行了较为系统而深入的研究,对重庆市统筹城乡配套改革试验区的探索具有现实意义。

该书从学术上较为系统、全面地回答了中国特色的社会主义初级阶段和中国公有制的根本经济制度下农地产权制度要不要改革,如何改,改的风险大小,需要怎样的配套制度、环境和政策等问题。定性定量研究得出中国农地产权制度改革的方向是在公有制的基础上进行

改革和完善的。该书在充分研究国内外农地产权制度研究进展的基础上,以产权制度的基本理论为指导,以重庆市璧山县大路镇为典型研究区域,以集体所有农地产权制度为研究对象,开展现行农地产权制度运行状况诊断及绩效评价,定量分析国有化、私有化、完善集体所有三种改革路径的风险。通过开展农户意愿调查,深入剖析重庆市农地产权制度改革实践的经验教训,提出构建农地产权制度的总体思路 and 具体方案以及完善农地产权制度的政策建议。

财贵博士对农地产权制度问题研究的创新主要表现在以下四个方面:一是研究角度上,以小见大,将复杂的农地产权制度问题通过典型研究区域深入翔实地调查研究和广域范围内的重点改革实践进行经验教训剖析,最后全面总结、提炼出农地产权制度改革的总体思路 and 具体方案;二是研究思路,创新性地提出“理论研究→农户调研→判断依据→经验借鉴→方案设计”的研究路线,突出了“理论联系实际、专家判断与农户意愿结合”的研究特色;三是创新性地应用“权的最小平”方法定量评价农地产权制度绩效情况,根据当前农地产权制度的绩效情况进行针对性的方案设计;四是采用因果图法和层次分析法定量评估农地产权制度改革风险,以农户意愿调查成果为依据,构建的评价指标体系针对性强。

财贵博士在攻读博士学位期间,结合工作实际深入基层了解农业、农村和农民问题,特别是针对农地产权制度功能的现实表现、运行绩效、农民意愿、改革探索等做了大量翔实和科学的调查,能够将产权经济学理论和制度经济学理论与现实的改革实践相结合,应用多维尺度分析法、GIS 空间分析法等多种定量分析方法研究较为抽象的农地产权制度,研究角度、研究思路、研究方法和研究结论均有自己的独到见解。我相信,本书的出版将有助于中国农地产权制度破冰以及更深

农地产权制度建设研究

入的理论方法的研究。作为对土地管理制度研究领域乘风破浪多年的“老土地”，谨赋小诗一首与财贵博士及对土地问题研究的广大学者共勉：

农地研究寄语

三农问题有何难？
小岗承包地覆翻。
政策研究加技术，
神州百姓尽欢颜。

邱道持

2011 年腊月于重庆

目 录 | ●●●

导论	(1)
第一章 国内外研究现状	(7)
一、国外研究概况	(7)
二、国内研究进展	(10)
三、本章小结	(29)
第二章 农地产权制度基本理论	(31)
一、农地概论	(31)
二、产权及产权制度	(33)
三、我国农地产权制度	(38)
四、本章小结	(39)
第三章 新中国成立后农地产权制度历史研究	(40)
一、土地改革运动	(40)
二、初级农业合作化运动	(43)
三、高级农业合作化运动	(44)
四、人民公社化运动	(45)

五、土地承包责任制	(48)
六、本章小结	(50)
 第四章 农地产权制度现实运行与绩效研究	(52)
一、重庆市璧山县大路镇概况	(52)
二、现行农地产权制度运行状况	(55)
三、现行农地产权制度存在的问题	(70)
四、现行农地产权制度绩效评价	(80)
五、本章小结	(87)
 第五章 农地产权制度改革风险评估	(88)
一、风险和风险评估	(88)
二、定性评估	(89)
三、定量评估	(91)
四、本章小结	(109)
 第六章 不同群体农地产权意愿研究	(110)
一、农户意愿调查	(110)
二、基层干部意愿调研	(117)

三、本章小结	(121)
第七章 重庆市农地产权制度改革实践评析	(124)
一、江津、长寿区承包经营权入股改革	(124)
二、“股田公司”工商登记	(126)
三、江北区农民转市民土地改革试点	(128)
四、开县承包经营权抵(质)押	(131)
五、本章小结	(134)
第八章 农地产权制度建设方案	(135)
一、农地产权制度建设的约束条件	(135)
二、农地产权制度建设的总体思路	(140)
三、完善农地所有权制度	(141)
四、稳定土地承包经营权制度	(146)
五、强化农地使用权制度	(149)
六、健全农地他项权利制度	(152)
七、本章小结	(157)
第九章 结 语	(158)
一、创新点	(158)

农地产权制度建设研究

二、研究结论	(159)
三、政策建议	(161)
后 记	(171)

导 论 | ●●●

一、研究目的及意义

“三农”问题即农民、农村和农业问题,一直是我国面临的根本性问题。20世纪90年代以来,农村经济徘徊不前、人地矛盾空前紧张、农业收入负增长、农村劳动力过剩、生产积极性下降等等使农村的发展陷入了困境,“三农”问题日益突出。解决的根本出路在哪里?在农地产权制度。农地产权制度与农民、农村、农业直接相关,研究农地产权制度有助于深入认识“三农”问题。农村土地制度是农村社会经济制度的核心,农村土地制度的核心在于农地产权制度。农地产权制度的安排直接决定了农村土地制度,甚至决定了农村社会经济制度的基础。对我国农地产权制度的研究,新中国成立以来就在不断探索^①。学术界对公社化运动后形成的农地产权制度的研究一直没有间断过,但是基本上仍停留在理论的争吵中,定量研究极少,往往以先入为主的思想进行研究,很少考虑农户、基层干部的诉求;农地产权制度的理论问题仍未解决,农地所有权主体不明、权能不清、改革思路、具体方案等问题仍有待系统阐述清楚。

重庆市是国家唯一的省级统筹城乡综合配套改革试验区,肩负着城乡统筹配套改革特别是农地产权制度改革的历史使命。统筹重庆市城乡发展,关键在农村,农村发展的动力源于农地产权制度的变革。改革的深水区便是农地产权制度改革。因此,选择《农地产权制度建设研究》为题进行研究,明晰农地产权,提出适应生产力发展的农地产权制度的总体思路和具体方案,对重庆市及全国统筹城乡配套改革研究具有重要的理论和现实意义。

二、研究对象及区域

1. 研究对象

本文研究的对象是农地产权制度,如图1所示。

^① 黎贻肆. 西部开发:农地产权制度创新原则[J]. 经济地理, 2002, (5): 355.

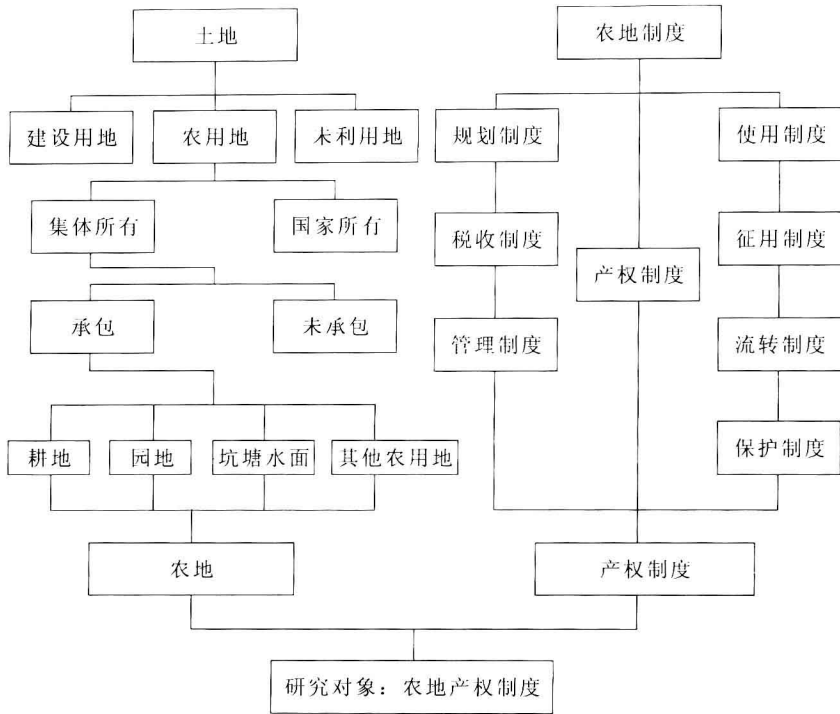


图1 研究对象

土地是人类赖以生存和发展的物质基础,是社会生产的劳动资料,是农业生产的基本生产资料,是一切生产和一切存在的源泉,是社会经济的存在条件和再生产条件。中国将土地分为农用地、建设用地和未利用地三类,农用地包括耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地。农地即农用地,是土地中最为重要的一类土地,本文研究的农地是指纳入承包范围的农用地,包括耕地、园地、其他农用地中的坑塘水面和养殖水面等。在中国,农地根据所有权性质不同可分为国家所有农地和集体所有农地,这里只研究集体所有农地。最新确立的《土地利用现状分类》国家标准将土地划分为12个一级类、56个二级类。其中一级类包括:耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、其他土地。国家土地利用现状分类标准未提及农用地、建设用地和未利用地的分法,但法律意义上的农用地仍然存在、适用。

农地制度是国家土地制度的重要组成部分,是土地制度在农村的集中反映。农地制度是由一系列具体制度组成的制度体系,包括农地产权制度、农地使用制度、农地规划制度、农地征用制度、农地税收制度、农地流转制度、农地管理制度、农地保护制度等,其中农地产权制度是整个农地制度的核心。

2. 研究区域

研究区域为重庆市璧山县大路镇,选择大路镇作为研究区域的主要原因如下:

(1) 代表性强

大路镇在整个重庆市社会经济发展中处于中等水平,作为研究区域开展农地产权制度建设研究具有较强的代表性。

一是幅员面积大,地形类型丰富。全镇幅员 115.93 km²,涵盖了平坝、丘陵、山地等大部分地形,地域上具有较大的跨度。农地中水田、旱地在平坝、丘陵、山地均有广泛分布,农地的坡度涵盖了 0°~25°五个坡度级别。

二是经济类型多样,层次明显。大路镇三产业齐全,既有重工业也有轻工业和服务业;既有传统的精耕细作农业也有市场化的规模经营;既有交通便利的农地也有交通闭塞的山区农地;既有灌溉条件较好的水田也有靠天吃饭的旱地。

三是人口规模较大,类型众多。大路镇 2007 年底总户数为 21882 户,户籍人口 61623 人,人口规模较大;外出务工人口 1.35 万人,体现了重庆市大部分地区农业劳动力人口大量转移的现状;常住人口 5.2 万,其中城镇建成区常住人口 1.3 万,反映了城乡之间人口流动规模较大的现状。人口类型的多样,也导致了农地利用的多样,长期在外打工,专门从事二三产业的农民,将其承包的农地流转或撂荒;季节性外出务工的农民,仅在农忙时回家务农;场镇及国家重点基础设施周围的部分农民因征地失去全部或者部分农地。

(2) 资料收集容易

开展学术研究,资料收集是必要条件。目前农地产权制度的研究绝大多数集中在理论研究,很重要的原因就是资料收集的困难。2008 年 6 月,重庆市璧山县大路镇开展了重庆市首批“一区一县”整镇推进国土整治试点工作,笔者有幸参加这项工作,并于 8~10 月三个月时间长期驻扎在大路镇,深入田间地野,和其他项目组成员进行“摸家底”“了民情”等镇情民意的调查。资料的收集主要在以下几个方面,并得到各相关单位的大力支持与配合。

一是大路镇基础资料,包括自然环境、社会经济及土地利用等数据的收集,此项工作得到大路镇国土整治领导小组办公室、璧山县国土资源和房屋管理局、大路镇人民政府的大力支持。

二是图件资料,包括大路镇行政区划图、土地利用现状图、地形图、农用地等别评价图、撂荒地分布图、土地流转分布图等,此项工作得到了重庆市国土资源和房屋勘测规划院、璧山县国土资源和房屋管理局、大路镇人民政府及国土资源管理所的大力支持。

(3) 干部群众配合

农地产权制度属于社会科学范畴,大量基础数据的获得与被调查对象的配合有很大的关系。在大路镇进行实地调查的过程中,从镇政府、国土整治办公室到村、社区再到社以及农民朋友,都给予了大力的支持、配合,为研究提供了大量的素材和第一手调查数据。撂荒地数据、土地流转数据、农户和基层干部等不同群体对农地产权制度的意愿调查数据的获得等,正是在大路镇广大干部群众的大力支持下才完成的。

三、研究思路、方法及技术路线

1. 研究思路

本研究思路是在充分研究国内外农地产权制度研究进展和新中国成立以来历史演替的基础上,以产权制度的基本理论为指导,以重庆市璧山县大路镇为研究区域,以集体所有农地产权制度为研究对象,考察现行农地产权制度运行状况及绩效,定性定量评估国有化、私有化、完善集体所有三种改革路径的风险,充分了解农户、基层干部对农地产权的意愿,借鉴重庆市农地产权制度改革实践的经验教训,进而提出构建农地产权制度的总体思路 and 具体方案。

2. 研究方法

研究中综合运用定性与定量分析相结合、理论分析与实证研究并举的方法。采用文献研究和数量综述法研究近年来学术界对农地产权制度的研究进展,掌握研究的热点、难点、主要方向和发展趋势。采用系统分析方法阐述产权制度的基本理论,为深入研究提供理论指导。采用历史分析法研究新中国成立以来农地产权制度的变迁。采用实证分析法研究重庆市璧山县大路镇农地产权制度运行状况,采用权的最小平方方法定量评价运行绩效。采用层次分析法评价国有化、私有化、完善集体所有三种改革路径的风险系数。综合运用问卷调查、实地调查、快速农村评估结合数理统计分析方法研究农户和基层干部等不同群体对农地产权制度的意愿。系统总结重庆市农地产权制度改革实践的经验教训。最后采用综合分析法,在掌握农地产权制度现实运行、绩效状况、改革风险和不同群

体诉求的基础上,借鉴已有改革经验教训,提出农地产权制度改革的总体思路 and 具体方案。

3. 研究技术路线

研究技术路线如图 2 所示。

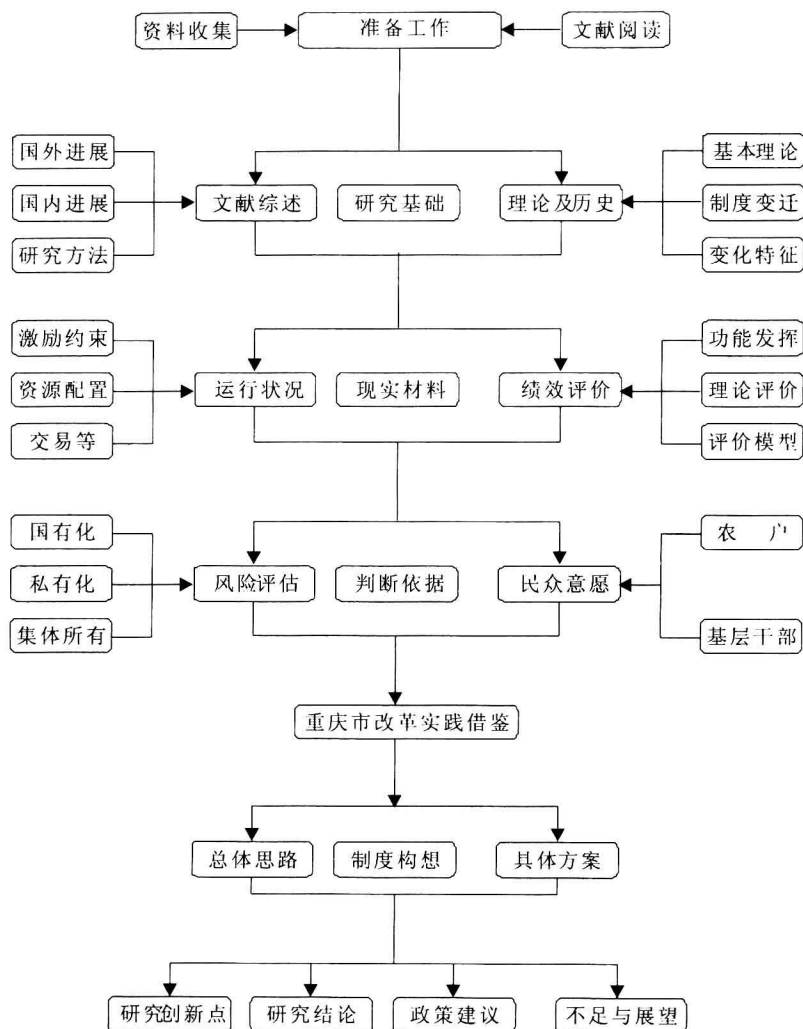


图 2 研究技术路线