



211

西南财经大学“十五”“211工程”建设项目

主编 郑景骥 副主编 葛云伦

中国农村 土地使用权流转的 理论基础与实践方略研究

ZHONGGUO NONGCUN
TUDI SHIYONGQUAN LIUZHUAN DE
LILUN JICHU YU SHIJIAN FANGLUE YANJIU

西南财经大学出版社



浙江大学“中国农村土地问题”研究基地 学术成果

中国农村土地问题研究

中国农村 土地使用权流转的 理论基础与实践方略研究

中国农村土地问题研究基地主任 陈卫平
中国农村土地问题研究基地副主任 陈卫平、陈卫平、陈卫平
中国农村土地问题研究基地副主任 陈卫平、陈卫平、陈卫平

中国农村土地问题研究基地

211

西南财经大学“十五”“211工程”建设项目

主编 郑景骥 副主编 葛云伦
撰稿者 郑景骥 葛云伦 刘芳 王继权 尹志超 王纳

中国农村 土地使用权流转的 理论基础与实践方略研究

ZHONGGUO NONGCUN
TUDI SHIYONGQUAN LIUZHUAN DE
LILUN JICHU YU SHIJIAN FANGLUE YANJIU

西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地使用权流转的理论基础与实践方略研究/郑景骥主编. —成都:西南财经大学出版社, 2006. 4
ISBN 7-81088-457-3

I. 中... II. 郑... III. 农村—土地使用权—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 014315 号

中国农村土地使用权流转的理论基础与实践方略研究

主编:郑景骥 副主编:葛云伦

责任印制:杨斌
责任编辑:汪涌波
封面设计:杨红鹰

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://press.swufe.edu.cn
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	西南财经大学印刷厂
成品尺寸:	148mm×210mm
印 张:	7.5
字 数:	180 千字
版 次:	2006 年 4 月第 1 版
印 次:	2006 年 4 月第 1 次印刷
印 数:	1—2000 册
书 号:	ISBN 7-81088-457-3/F·396
定 价:	15.00 元

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

导 论

土地是人类最重要的资源和资产：土地是人类最原始的生活资料库；土地是人类最原始的劳动资料库；土地是各行各业建立、发展的场所与基地；土地为一切劳动产品提供“物质基质”，故曰“劳动是财富之父，土地是财富之母”；土地是农业最重要和不可替代的生产资料，而农业是国民经济的基础。因此，土地产权制度变革是一切社会变革的基础。^①

中国人多地少的矛盾特别尖锐，土地资源特别珍贵，因而土地产权制度尤为重要。

理论研究的成果，客观实践的验证，都说明中国农村土地产权制度必须是：坚持和明确集体的土地所有权，长期稳定农户的土地承包经营权，放活农户的承包地使用权。“坚持土地公有制，稳定土地承包权，搞活土地使用权”，这就是中国农村土地产权制度的主要内容与基本特点。

在土地公有制的基础上实行土地家庭承包经营制度，是中国农村的基本经济制度。在这一制度创立和推行时，已使中国农村土地产权制度具有了“坚持土地公有制”和“稳定土地承包权”两项基本内容。随着实践的发展，这一基本经济制度创建时推行的农户承包地分配制度日益表现出严重的负面效应。这种负面效应提示我们：必须在坚持土地公有制和稳定土地承

· ① 马克思恩格斯全集·第32卷·北京：人民出版社，1972. 530 页



包权的前提下，推动农户土地使用权的流转，从而催生了中国农村土地产权制度的又一基本内容：“搞活土地使用权”。

推动农户承包地使用权的流转是在农户承包地分配制度的特点及其表现出负面效应的背景下进行的。农户承包地分配制度的特点及其负面效应，是农户承包地使用权流转的缘由。农户承包地分配制度的主要特点是：农户承包地的数量按平均主义原则分配；农户承包地的分配方式用行政手段划拨；农户间承包地配置的变更缺乏规范的法制化管理。农户承包地的这种分配制度，在当时的历史条件下曾经发挥过重要和积极的作用，但也具有严重的负面效应。这些负面效应主要表现在：土地经营规模普遍较小，不能获取规模效益；土地生产要素配置不佳，不能获取配置效应；农户经营行为恶化，不能保持长期效益；不利于农业生产结构的调整和优化；不利于农业技术进步，妨碍农业现代化；不利于农业人口和劳动力转移，阻碍农村工业化和城市化的进程。推进农户承包地使用权的流转，就是克服承包地分配制度的负面效应，改进和完善土地家庭承包经营制度的一项重大战略举措。

我国农户承包地使用权的流转已有时日，但其流转的速度慢，流转的规模小，流转的区域差异大，流转的秩序乱，流转的交易价格扭曲。造成这种状况的原因，一是农户承包地使用权的权能不明确；二是土地流转的法规不健全；三是土地流转的组织管理不完善；四是土地流转市场的发育不足；五是农村社会保障制度建设滞后；六是现行户籍制度的限制；七是思想观念和认识水平的制约；八是农业比较利益低、农民负担重的影响；九是土地流转的无序性的影响。

推进农户承包地使用权的流转，其意义重大、功能突出：它是邓小平关于农业“两个飞跃”思想的要求；它是农业经济结构优化和农民收入增长的要求；它有利于农业应对“入世”

的挑战；它有利于提高农业现代化的水平；它有利于推进农村工业化、城市化的进程。

推进农户承包地使用权流转，必须遵循的基本原则是：坚持“明确土地所有权、稳定土地承包权、搞活土地使用权”的原则；坚持“自愿、有偿、依法、规范”的原则；坚持土地资源优化配置和土地同其他生产要素优化组合的原则；坚持因地制宜的原则；坚持流转空间的开放性原则；坚持保护耕地（重点保护基本农田）的原则。

农户承包地使用权流转的重点是耕地使用权的流转，但同时也不能忽略其他农用地使用权的流转。可以流转的土地（及其附着设施）包括耕地、林地、草地（草原、草山、草坡）、渔业用地（内陆水域）、退耕还林还湖还草土地、未利用土地（荒地、沙化地、盐碱地）、小型水利设施、农村基本建设用地、国家非农建设用地等。不同类型的土地具有不同的特点，不同类型土地的流转也具有不同的特点。

农户承包地使用权流转可以采取多种方式。可供选择的方式主要有：转包、转让、退包、互换、入股、反租倒包、委托代耕、拍卖、抵押、政府组织土地经营招商等。不同的流转方式具有不同的特点，不同的流转方式具有不同的适用范围。

农户承包地使用权流转速度慢、规模小的一个重要原因，是一般农户没有能力接收流转土地。因此，推进农户承包地使用权流转，还需创建和培育新的土地经营主体。可供选择的新的土地经营主体有：较大规模的家庭农场，大规模的私营农场，社区集体农场，大企业的农业车间，统一经营而分户管理的农业企业，土地入股的股份制农业企业，土地、劳力入股的股份合作制农业企业，农业企业集团，农民专业合作社，农民专业技术协会，农业产业化经济联合体等。以上各种土地经营主体，各有其涵义与特点，各有其存在的意义，各有其实现的条件，



各有其适应的范围，各有其发展的方向与前途。

推进农户承包地使用权流转，必须加强和完善制度建设，实现制度创新。其中特别重要的是：要立法界定土地产权的权能，重点界定农户承包地使用权的权能；要完善和健全农户承包地使用权流转的法规；要建立土地闲置的惩罚制度；要建立健全推进农户承包地使用权流转的组织机构并对其加强管理与监督；要建立土地资产评估制度，编制地价指数；要建设农户承包地使用权流转市场，培育土地使用权流转的中介组织；要试行和逐步推广土地使用权证券化；要改革土地租税制度，给土地规模经营者以优惠；要建立和完善农村社会保障制度；要发展和完善农业社会化服务体系；要改革城乡户籍制度；要加强对土地流转和土地规模经营的信贷支持；要建立健全农业风险防范机制；要根据 WTO “绿箱” 政策的规定，加强政府的农业支持和保护体系的建设。

目 录

导论	(1)
第一章 中国农村土地制度基本理论	(1)
一、中国农村土地制度	(1)
二、中国农村土地产权制度	(11)
三、中国农村土地使用权制度	(43)
第二章 中国农户承包地分配制度的特点及其负面效应	(50)
一、农户承包地分配制度的特点	(50)
二、农户承包地分配制度的负面效应	(53)
第三章 中国农户承包地使用权流转的现状和流转的 制约因素	(60)
一、农户承包地使用权流转的现状	(60)
二、农户承包地使用权流转的制约因素	(69)
第四章 中国农户承包地使用权流转的战略意义	(81)
一、土地使用权流转是邓小平关于农业“两个飞跃” 思想的要求	(82)



二、土地使用权流转是对现行土地家庭承包经营制度的改进与完善	(86)
三、土地使用权流转有利于农业经济结构的优化和农民收入的增长	(91)
四、土地使用权流转有利于应对加入 WTO 的挑战 ..	(94)
五、土地使用权流转有利于加快农村工业化、城市化及农业现代化的进程	(96)
第五章 土地使用权流转必须遵循的基本原则	(99)
一、坚持“明确所有权、稳定承包权、放活使用权”的原则	(100)
二、坚持“自愿、有偿、依法、规范”的原则	(100)
三、坚持土地资源优化配置和土地同其他生产要素优化组合的原则	(107)
四、坚持因地制宜的原则	(110)
五、坚持流转空间的开放性原则	(111)
六、坚持保护耕地（重点保护基本农田）的原则 ..	(114)
第六章 流转土地的类型与土地流转的方式	(118)
一、流转土地的类型	(118)
二、土地使用权流转的方式	(123)
第七章 创建和发展新的土地经营主体	(132)
一、较大规模的农户家庭农场	(133)
二、大规模的私营农场	(139)
三、社区集体农场	(145)
四、大企业的农业车间	(148)
五、统一经营而分户管理的农业企业	(152)

六、土地入股的股份制农业企业	(157)
七、土地、劳力入股的股份合作制农业企业	(162)
八、农业企业集团	(168)
九、农民专业合作社	(172)
十、农民专业技术协会	(178)
十一、农业产业化经济联合体	(181)
 第八章 加强和完善土地使用权流转的制度建设	(187)
一、立法界定土地产权（重点界定土地使用权）的 权能	(187)
二、完善土地使用权流转的法规，并建立土地闲置 惩罚制度	(190)
三、建立健全土地使用权流转的组织机构和监管机制	(194)
四、建立土地资源评估制度，编制地价指数	(197)
五、建设土地使用权流转市场，培育土地使用权 流转的中介组织	(201)
六、试行和逐步推广土地经营（使用）权证券化 ...	(206)
七、改革农村土地租税制度，减轻土地规模经营者的 负担	(210)
八、建立健全农村社会保障制度	(213)
九、完善农村社会化服务体系	(216)
十、改革城乡户籍制度	(219)
十一、加强对土地流转和土地规模经营的信贷支持	(220)
十二、建立农业风险防范机制	(223)
十三、根据 WTO “绿箱” 政策的规定，加强政府的 农业支持和保护体系的建设	(225)



第一章

中国农村土地制度基本理论

一、中国农村土地制度

农村土地制度是农村经济社会的一项基本制度，不仅影响农业，而且影响全局，是经济社会制度的基础。由于土地制度反映了人与人之间因土地占有和利用而发生的各种关系，进而影响农村的全部经济社会关系，因此，土地关系的协调和优化过程，就是农村经济社会关系的协调和优化过程。农村土地制度问题是中国农村改革和发展的关键问题，是党和国家农村基本政策的体现。

（一）农村土地制度

1. 土地制度的内涵

对土地制度内涵的理解，直接关系到现实生活中农村土地制度如何改革和创新的问题。目前，国内理论界对“土地制度”的内涵尚未达成共识，争议颇多。归纳起来，大致有以下几种观点：

（1）土地制度就是“土地所有制”。它是指人们在一定社会制度下占有土地的形式，包括土地的所有、占有、支配和使用诸方面的关系。^①

（2）土地制度是在经济运行过程中所发生的土地经济关系

^① 刘书楷：《土地经济学》，北京：中国农业出版社，2000



和土地法权关系制度化的总和，它反映着因利用土地而发生的人与人、人与地之间的社会经济关系。土地经济关系表现在人们对土地的所有权、使用权、占有权和处分权等方面，而法权关系则是指土地经济关系在法律上的反映、确认和规范。^①

(3) 土地制度是由土地所有制、土地使用制度、土地流转制度和土地管理制度及其他要素构成的有关土地的社会经济制度。^②

(4) 土地制度是一定社会经济制度下，一个国家与社会因人们利用土地而产生的人地关系及其人与人关系的一种法定的结合形式，即国家社会制度下的人们共同遵守的土地利用法制规范与政策。^③

(5) 土地制度包括两个基本制度：一是土地的所有制度；二是地权制度即土地产权制度。^④

(6) 土地制度有广义与狭义之分。广义的土地制度包括有关土地问题的一切制度：如土地利用方面的土地开发制度、规划制度等；土地所有和使用方面的土地分配制度、承包制度、租赁制度、土地地租和地价制度等；土地管理方面的地籍管理和征用制度等。狭义的土地制度主要指土地所有、使用与国家管理三大方面的制度。^⑤

上述六种观点反映出人们对土地制度不同的思维视角。综

① 张月容，完善我国农村土地制度的途径，中国土地学会编，中国土地经济问题研究，北京：知识出版社，1992

② 陈宪，农村土地制度的改革目标与阶段性选择，江西农业经济，1989（4）

③ [美] 雷利·巴洛维，土地经济学——不动产经济学，谷树忠等译，北京：北京农业大学出版社，1989

④ 高尚全，土地制度改革的核心是建立新型的产权制度，经济研究，1991（3）

⑤ 周诚，土地经济学，北京：农业出版社，1989



合上述观点,“土地制度”的内涵包括以下几个方面的内容:

(1) 土地制度是一定社会条件下,人们在占有和利用土地过程中所形成的人与人之间关系的总称。

(2) 以土地为媒介结成的人与人之间的关系,有的上升为国家意志,形成有关土地的法律和政策。因此,土地制度既包括经济关系,也包括法权关系。前者属于经济基础,后者属于上层建筑。

(3) 土地制度有广义和狭义之分:广义的土地制度包括一切有关土地的制度;狭义的土地制度包括土地所有制、使用制度和管理制度。

2. 农村土地制度的内涵

农村土地制度反映农村土地经济关系。由于农村土地不同于城市土地,因此农村土地制度具有特殊性。

按照辩证唯物主义的基本观点,土地制度作为社会经济关系的总和,其形成与发展的根本动力来自于社会生产力的进步与人地关系的演进。因此从本质上讲,农村土地制度是一个动态的概念,其内涵并非一成不变。依据马克思主义土地经济学的基本原理,结合我国农村土地制度改革与创新的实践,农村土地制度的科学内涵应该是指:在农村经济运行过程中,土地这一基本生产要素与其他农业资源,包括资本、劳动力、生产资料、技术信息、组织管理等有效配置与优化组合而形成的有机系统,以及保障这一系统正常运转所必需的相关法律规范与制度体系。^①

从根本上讲,农村土地制度是农村社会生产力进步的主要运行载体,是农村各种生产要素的有效组合从而转化成为现实

^① 冯继康.农村土地制度.内涵界定与特征解析.齐鲁学刊,2004(1)



生产力的基本中介；另一方面，作为农村社会生产关系的基础部分，它不仅能够有效地协调与处理农村各种经济主体的相互关系，而且更重要的是它能够使各种潜在的生产能力转化成为有效的社会生产力。一种好的、有效的土地制度，必须是能够反映并适应客观经济条件和社会条件，从而能够正常运转，发挥其应有功能的；必须具有保障土地所有者、使用者和国家利益的功能的；必须是对土地的合理利用、经营（土地开发、土地投资、土地增值、土地所有权和使用权流转等）以及管理方面，具有激励功能的。这样的土地制度，才能够推动社会经济发展。但是，并不是所有的土地制度，都具有这些功能。不符合客观经济社会实际情况，不能正确反映经济社会关系的土地制度，就不能保障相关土地关系主体的利益，从而不具备激励功能，不利于甚至阻碍经济社会的发展。

中外农业生产发展的历史与现实均向人们表明：判断不同社会制度下农业生产力进步与发展的主要标志，就是要看在特定社会制度下农村土地制度是否科学、创新是否适时、完善是否适度、效率是否优化。很难想像，一个国家农村土地制度选择失当与创新迟滞，而该国农村经济能够稳定协调地发展。

从内容上讲，农村土地制度应该涵盖以下几大要素：一是农村土地所有制度；二是农村土地经营制度；三是农村土地使用制度；四是农村土地流转与配置制度；五是农村土地收益制度；六是农村土地管理制度。在中国，除了具有上述土地制度的一般内容外，还有一个土地承包制度，与世界上其他国家相比，这是中国农村土地制度特定的内容。

3. 农村土地制度的功能

（1）激励功能。激励就是要激发经济当事人从事某种活动的内在动力，调动其积极性。显然，能否达到预期的目的，关键之处就在于能否使经济当事人的个人收益（或成本）与社会



收益（或成本）相一致。当然，我们也应看到，由于有限理性的存在，任何一项制度安排均不可能十全十美，而经济当事人在利益最大化的作用驱动下，可能会产生制度制定者不愿看到的行动，这就是制度激励的反向作用。显然，制度不合理将会导致经济人理性地从事“不合理行为”；反之，制度的合理安排会促成人们的合理行为，或者说，相对合理的制度会引导人们更加合理地去行为。

（2）配置功能。无疑，土地制度对土地资源的配置起着极为重要的作用。实质上，一定的土地制度安排也就相应地使土地资源得到了配置，从而影响到土地资源的利用效率。例如，在缺乏土地流转制度安排的条件下，土地必然不能随相对价格的变化由效益低的部门、行业、使用者流向效益高的部门、行业和使用者的。因此，如何根据人尽其才、物尽其用、地尽其力的原则选择合适的土地制度以实现土地资源的最佳配置就显得十分重要。

（3）约束功能。制度的确立是对经济当事人选择的限定，如果制度不能对经济当事人的行为有所约束，制度也就不称其为制度。制度的约束功能有两层含义：一是指在制度规范中当事人进行决策；二是指对超过制度约束边界的经济当事人的行为进行约束。土地制度能否很好地发挥其约束功能，关键是要做到土地制度边界明确、产权明晰。

（4）保障功能。由于经济当事人的有限理性、环境的不确定性和复杂性，人们对未来的预期就不可避免地带有风险和极大的不稳定性。通过制度安排，能起到保护经济当事人权益的作用，从而使经济当事人在与他人的交往中持有合理的预期，使不确定性降低。当然，不同的制度安排其保障功能必然会有所差异。例如，与人民公社体制下土地制度对农民权益的保障功能相比较而言，无疑，家庭联产承包责任制下土地制度具有



较强的保障功能，但相对于永佃制而言，现行土地制度因其承包期的不确定性，其保障功能又相对较弱，难以保证农户土地投资的回收。因此，如何根据客观条件的变化，及时合理地调整土地制度，充分发挥其保障功能，使农民及国家能拥有合理而又稳定的预期就成为中国农村土地制度创新的研究重点。

(5) 利益根本功能。不同的制度安排相应界定了不同的产权安排，而不同的产权安排又相应地确定了不同的“个人或他人受益或受损的权利”。从这个意义上讲，制度是关于利益分配的原则。不同的制度安排必然会有不同的利益分配规则，从而引起正的或负的收入效应。例如，土地所有制的不同安排意味着土地所有权界定给不同的所有者，同时也就确定了地租的不同流向。当然，这种正的或负的收入效益又会使经济当事人对待土地制度变迁和创新的态度有所差异，从而会影响到土地制度变革成本的大小。^①

(二) 中国农村土地制度

1. 中国农村土地制度的现状

中国现行的农村土地制度是 1978 年来所实行的联产承包责任制的核心制度，是对土地集体所有、集体使用为特征的人民公社体制改革的产物。与人民公社时期的土地集体所有制比较起来，今天的农村土地制度虽仍称作集体所有制，但集体所有制的所有权与使用权被分割了，国家承认了农民以家庭承包形式获得土地使用权。承包权和由承包权产生的土地使用权是农民在农村改革之后获得的两项新的权利。

这种类似古代井田制的土地制度既保留集体对土地的所有权，又在一段时期之内允许农民拥有排他性的承包经营权，因

^① 钱忠好：《中国农村土地制度变迁和创新研究》，北京：中国农业出版社，1999