

统筹城乡发展与农村 土地流转制度变革

——基于成都“试验区”的实证研究

郭晓鸣 等 著



科学出版社

内 容 简 介

土地制度改革一直是我国农村经济体制改革的核心内容,在统筹城乡发展的宏观背景下,深化农村土地流转制度改革,已成为当前农业和农村发展的必然选择,也是统筹城乡发展的关键环节。本书以对“成都试验区”的实证研究为基础,深入探讨了农村土地流转制度变革的重点领域,在分析农村土地流转的宏观背景、制度变迁、发展态势以及成都“试验区”农村土地流转基本现状的基础上,重点从法律视角、相关利益主体视角、耕地保护视角、农民利益保护视角、成渝比较视角来审视农村土地流转中的新情况、新问题,深刻揭示了统筹城乡背景下农村土地制度变革的动因、影响及发展趋势,并有针对性地提出了完善农村土地流转制度的基本思路与政策主张。

本书适合从事“三农”问题研究的专家学者、大中专院校农业经济管理专业的师生以及农村基层实际工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展与农村土地流转制度变革:基于成都“试验区”的实证研究 / 郭晓鸣等著. —北京:科学出版社,2012.7

ISBN 978-7-03-035031-2

I. ①统… II. ①郭… III. ①农村-土地流转-土地制度-研究-中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 138661 号

责任编辑:杨岭 孟锐 / 封面设计:陈思思

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年7月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2012年7月第一次印刷 印张:15 1/2

字数:230千字

定价:50.00元

序 言

四川省社科院郭晓鸣研究员及其研究团队的一部新著即将付梓。翻阅着这本承载着作者无数心血的厚重的著述，我却有些犯怵。对晓鸣他们撰写的这样一部力作，我能说点什么比较“靠谱”的话呢？

这部专著的主标题是《统筹城乡发展与农村土地流转制度变革》，那我首先要谈的第一个问题是，为什么土地承包经营权要流转？书中详尽阐述了农村土地承包经营权流转的理论和现实意义。我个人理解，农业用地作为农民的生产资料，生产的目标是确保农产品的有效供给和务农生产经营者收入的增加，而当前在农业生产中遇到的一个普遍问题是农民种地不挣钱。我们再接着问，农民种地为什么不挣钱？这里有农产品价格的问题，农业生产成本的问题，农产品流通环节的问题，等等。但根本问题是，农业劳动生产率太低。马克思曾经说过：“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础。”只有更少的农业生产经营者能使用更多的农业资源，他们生产的剩余才能更多，收入才能增加，社会才能发展。根据第二次全国农业普查的数据，到2006年末，全国共有农业生产经营户20016万户，农业从业人员34874万人，全国共有耕地面积18.2655亿亩，平均每个农业生产经营户只能经营9.1亩耕地，每个农业从业人员只能经营5.2亩耕地。如果扣除（物质）成本后，每亩耕地一年的净收益500元，一个农业从业人员一年的纯收入也才2500元，还不如在外打一个月工的收入。显然，只有更多的农村劳动力转移到城镇或在当地从事非农产业，让种田能手、专业种植户能经营更多的耕地，极大地提高农业劳动生产率，农业生产经营者的收入才会较大幅度地增加，国家的粮食安全才真正有保障。而要做到这点，就离不开农村土地承包经营权的流转。

我要谈的第二个问题是，实现农村土地承包经营权流转的前提是什么？在从传统农业向现代农业的转换过程中，分散的小农家庭经营模式如何实现规模经济，小规模农户经营如何走上农业现代化道路，这是所有发展中国家面临的问题。晓鸣曾向我讲过，成都曾提出过著名的“三集中”，即土地向规模集中，工业向园区集中，人口向城镇集中。但在土地向规模集中的过程中出现了问题，土地权属不清，一些地方土地流转得很快，一些干部“代民作主”，农民的利益得不到保障，因土地流转问题产生纠纷和冲突……这些在晓鸣他们写的成都典型区（市）县农地承包经营权流转案例中都有体现。于是成都启动以土地确权、登记、颁证为中心的产权改革，做到“确实权”即以实测面积为基础，做到承包土地的“地、账、证、合同与耕保基金发放面积”五个一致。该工作将基本农田保护、耕保基金发放和土地测绘结合起来，将国土资源的第二次调查与二轮承包的台账结合起来，将“二调”落实到田块，创建了电子鱼鳞图，将图斑落实到承包土地经营权证上。

我曾与直接从事农村产权制度改革工作的基层干部长谈，两年半的确权、登记和颁证工作，其中的艰辛难以言表。她曾把她们自编的关于产权改革的顺口溜念给我听：“昨天已忘，重复的丈量，和群众重逢在纠纷的路上，……东边退田，西边丈量；一擦擦的材料累昏到天亮，在没完没了的沧桑中，产改的路在何方？再揉揉眼睛，整点精神！疯也，疯也，疯也！”为了完成这项改革任务，基层工作人员付出了巨大的辛劳，政府也投入大量的人力、物力、财力，摸清了农村资源的家底，通过做工作，化解了许多历史遗留问题。晓鸣的一个研究生深有感触地说：“以前我经常听到‘做工作’三个字，从来没有想到‘做工作’会有这样丰富的内涵。”在产权改革的工作中，创造了村议事会制度，基本的主导思想是人民内部的矛盾只能由人民自己来解决，强调在整个产权改革中农民群众的参与。成都的试验通过全面确权颁证，奠定了农村集体耕地、林地与集体经营性建设用地使用权流转的产权制度基础，为真正稳定农村经济关系创造了条件。这是一项内涵极其丰富、意义极其深远、功在当代、利在千秋的伟大工程。

我要谈的第三个问题是，确权后土地承包经营权流转的难点问题是什么？在调研中，有的基层干部讲，产改把地锁定了，但是没有锁定人。乍一

听，似乎不太好理解，不是已经给农户颁发了农业部监制的《中华人民共和国农村土地承包经营权证》吗？但仔细一想，这话也有点道理。证上承包方代表一栏填的是户主姓名；承包方式一栏填的是家庭承包；承包期限一栏大部分是按照二轮承包 30 年的期限填写。但家庭成员变动以及 30 年到期后，农户对于承包地的承包经营权是否会变？这是承包农户最关心的。土地承包经营权流转的难点也是农村土地集体所有、农户承包经营这种体制的症结所在，即集体组织成员对集体所有土地的个人权利与农户承包经营的财产权利之间的矛盾。

《宪法》规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《农村土地承包法》的第五条规定：“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”在这里，农村集体经济组织的成员权是一种个人的权利，这种权利最大的特点是当成员退出或死亡时，权利就随之终止，这就要求随着成员的更替和迁移来调整集体资产（首先是土地）的权属。而土地承包经营权是一种什么权利呢？《农村土地承包法》第二十六条规定：“承包期内，发包方不得收回承包地。”第二十七条规定：“承包期内，发包方不得调整承包地。”十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出：“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”，要“完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利”。在这里，土地承包经营权被视为一种用益物权，是财产权利，要求长久不变，不以权利所有者个人的消亡或迁移而终止。通俗的话说，“死不减，生不增”。

实践中，在农村集体土地的个人权利与财产权利之间时有冲突。举个例子，本书提到：“从其他集体经济组织嫁入某集体经济组织的女子，她们将户口迁入该集体经济组织，成为集体经济组织的新成员。她们如果放弃原来所在集体经济组织的包括土地承包经营权在内的一切权利，就享受该集体经济组织包括土地承包经营权在内的一切权利。”但作者在调研中发现：“由于某社区能享受较大经济权益，所以本社区的女子不愿放弃在本社区的权利。

其他嫁入本社区的女子也很难将户口迁入并成为该社区集体经济组织的成员，所以难以享受本社区的权益。”这里谈到的问题还是个人权利与财产权利在打架。比如一个妇女出嫁离开一个富裕村庄，嫁到另外一个村庄，她可从财产权利的角度出发要求保留她在所嫁出村的土地承包经营权等集体资产的财产权利，而该村社区领导也可从成员权的角度否决她的诉求；如果她嫁到一个富裕村庄，她可从成员权的角度出发要求获取她对嫁入村土地承包经营权等集体资产的财产权利，而嫁入村的领导也可从财产权利的角度出发否决她的诉求。两种诉求都有其合法性，必然会产生矛盾。这个问题不解决，就不是完整的确权，土地承包经营权的流转也很难顺畅和真正落实。

我要谈的第四个问题是，成都在完整确权问题上有哪些重要的创新？要解决个人权利与财产权利之间的矛盾，只有将集体经济组织成员对该组织土地承包经营权和其他集体资产的权利固化到某一个时点，将农村集体经济组织的成员权利与财产权利统一。成都的改革试验就是这样做的。他们首先界定集体组织成员的资格。本书写道：“确定属于集体经济组织的农户的组成人员是成都市各区（市）县确权工作的重中之重。在实践中，成都市各区（市）县通常做法是以某一时间为基准，农民若在该时间点内拥有某集体经济组织所在区域的户口就是该集体经济组织的成员，否则就不是该集体经济组织的成员。”

此后是确权中的土地调整问题。长久不变，起点在哪里？确权的土地是农户在二轮承包中获得的土地还是经过调整的土地？在确定起点之前是否还可以调整？书中指出：“在‘人人有份’这样的平均主义思想指导下，绝大多数地方的农民要求调整土地，否则，需要农民一致同意的确权方案无法达成。”晓鸣他们在调研过程中发现，成都市各区（市）县在确权之际基本上进行过土地调整。这样的做法在不少干部和农民们看来合情合理。晓鸣他们得出的结论是：成都市各区（市）县在确权过程中，在充分尊重群众意愿的基础上，将土地调整、如何调整等交由群众讨论解决，坚持“大稳定小调整”，在承包地实测确权后，实行“增人不增地、减人不减地”，以户为单位承包经营权长久不变、无论以后人口如何变化都不再调整土地，农户依法享有对土地承包经营权流转、继承等方面的权利。成都市以固化方式进行的土

地调整，既符合相关法律法规保持承包责任制连续性稳定性的精神，又确保了长久不变确权后农户承包地、收益分配的起点公平。我个人是同意这个看法的，成都改革先试先行，正在进行具有重大历史意义的探索，已经突破了农村土地承包法的框框，但必须有相应法令修订的跟进。

我要谈的第五个问题是，如何在改革试验中进一步探索和创新？

第一，土地承包经营权确权方面的问题。

首先是期限问题。起点确定了，终点在哪里？长久不变，怎么理解？书中提到，成都市的区（市）县人民政府依据《土地承包法》相关规定确定土地承包期限为二轮承包以来的剩余期限；但也提到成都市双流县兴隆镇瓦窑村的做法：瓦窑村在耕地面积实测之后，重新发放了所有的土地承包经营权证，上面的“承包期限”一栏统一改为“长久”。据晓鸣他们的调查，双流县其他乡镇也有类似做法，但与瓦窑村不同的是，它们的承包期限为“长期”。晓鸣他们认为，单纯从法律的角度而论，成都市关于土地承包期限的第一类做法比较可取，但从前瞻性角度考虑，成都市特别是双流县将土地承包经营权明确为长期（长久）的做法更为可取。作为国家统筹城乡试验区，成都市应该在实践中摸索出统一的做法，为将来国家立法提供比较成熟的方案。

其次是土地承包经营权能否继承的问题。书中写道：“既然土地承包经营权的期限按照国家相关部门负责人的说法既应该比 30 年更长，又不能没有终止。那么，以多长时间作为农村土地承包经营权的承包期限比较合适呢？我们认为，以农户家庭的存续为期限比较合适。”晓鸣他们认为，这样的期限简而言之就是农户家庭的消灭。在农户家庭归于消灭的情况下，其承包经营的农村土地就不存在继承问题，理所当然应由集体经济组织收回。他们随后也指出，实践中也有可能出现这样的情形，许多农民在城市打工，在城市购买住房并且定居，然而，他们不愿意将户口迁移至城市，继续保持集体经济组织成员的身份，继续享受农村土地承包经营权。这样的现象是否合理？他们认为是比较合理的。但将来如果户籍制度取消、改为居住证制度了呢？温家宝总理在 2012 年 1 月《求是》杂志上发表的《中国农业和农村的发展道路》一文中指出：“土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配

权等，是法律赋予农民的财产权利，无论他们是否还需要以此来作基本保障，也无论他们是留在农村还是进入城镇，任何人都无权剥夺。”这个问题还需要进一步探讨。

第二，土地承包经营权流转给公司后出现的问题。

长期以来，关于工商企业能否进入农业，在理论和实践中都有不同的观点和做法。晓鸣他们的书中写道：“据调查，目前成都市土地流转受让方只有 13% 来自本村的经营大户或经营公司，而外来公司或个人占了将近 78%，其中外来农业产业公司有 13%，外来经营大户有 59%。这反映成都土地流转呈现出跨村、镇流转的趋势，土地规模经营化、集中化逐渐凸显。”2001 年中央 18 号文件曾指出，不提倡工商企业大面积、长时间直接租种农户的土地。温家宝总理在《中国农业和农村的发展道路》一文中又延续了这一提法。这是一种有弹性的、温和的政策语言。本书中提到：“政府在流转过程中为争取业主，导致流转结果混乱。有的地方将农业用地改为工商业用地，随意改变农业用途；有的土地流转后得不到合理的补偿；还有的侵占、贪污、挪用、截留流转费等。特别是在一些城市郊区，在房地产热、大学城、开发区、小城镇建设等还在不断升温，同时，也有乡镇把土地流转作为增加乡村收入的手段和突出地方政绩的形象工程，用行政手段干预农民的土地流转，而对农地承包经营权流转的‘非粮化’问题重视不够。据调查显示，目前农户之间流转土地中用于种粮的比重占 72%，而流转入企业等规模经营主体的土地中，用于种粮的比重只有 6%。”

在现有的较宽松的政策框架中之所以出现上述现象，关键在于地方政府的偏好。晓鸣他们的调查表明：“地方政府在推进传统农业向现代农业转型时，其政策取向往往是引入业主进行规模化经营，在该思路指导下，地方政府在土地流转中表现出明显的规模偏好倾向，可能出现违背部分农民意愿的土地承包经营权‘被强制性’流转的现象。”地方政府的偏好为什么能落实？书中进一步指出：“为了促进农业产业结构调整 and 升级，地方政府在引入农业投资者时，更加期望业主大规模、长期地流转土地承包经营权。然而，地方政府过度功利地追求土地流转的效率，利用大量经济激励甚至利用行政手段推进土地从分户零散到集中规模经营的转变。当行政手段介入之后，地

方政府成为土地规模化流转的幕后推手，而村两委则成为其代理人，土地控制权开始从农民向地方政府、村两委手中转移。在土地规模化流转过程中，一些位于项目区内而又不愿流转的农民，可能迫于地方政府和村两委施加的各种压力，不得不流转出承包地，‘以地生财’很可能成为地方政府、村委会和村民小组与业主联合剥夺农民利益的方式。”明晰农村土地产权之后，为什么还会出现这些问题呢？实践证明，明晰产权不是万能药方，农民的物质利益要靠民主权利来保障。民主权利随着物质利益的实现而越来越受到农民的重视。因此要深化乡村治理结构的改革，改善农村社会管理，进一步发育农村基层民主。而从根本上解决问题还需要地方政府真正转换职能，真正在行动上落实科学发展观，这是一个更为艰巨的任务，涉及宏观经济体制和行政管理体制的改革，各级政府传统的政绩观和干部考核及晋升机制的变革等伤筋动骨的大问题。

第三，农村集体建设用地的流转问题。

任何一项成功的制度变迁，都不可能只有投入而没有产出。农村土地的确权、登记和颁证等，都是要往里投钱的，其最终目的是通过土地确权，为集体土地流转，推动土地资源市场化配置提供条件。土地要素的流动与资本化，必然产生增值收益，新的问题就出来了，如何协调农户、地方政府和企业之间的利益关系？为了保障集体建设用地在更大范围内规范流转，成都市搭建了统一的农村产权交易平台，为实现集体土地和国有土地“同地同权”创造了条件。成都市政府 2010 年出台的《成都市人民政府关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治的意见（试行）》文件提出多项政策，以下几点尤为重要：①农民集体和农户自行筹资实施整治项目，产生的建设用地票归农民集体和农户所有；其他投资者投资实施整治项目，产生的建设用地票归属依据农民集体、农户和投资者签订的合同确定。②实行建设用地出让“持票”准入制度，建立全市统一的城乡土地交易市场。③实行建设用地“持票”转用制度，逐年减少征地规模。④鼓励非公益性项目在符合规划的区域，使用集体建设用地。那么，以上这些政策举措是否真能使农民分享到土地增值的收益？政府是否能承受土地财政的大幅度减少？如果这样的改革真正付诸实施，以前一次性补偿的失地农民是否会回来找后账？成都在这方

面的改革举措的进展值得关注。

本书最后提出了对全国统筹城乡发展中农村土地承包经营权流转制度改革具有普适意义的政策建议：以完善农村土地产权制度为基础推进土地承包经营权流转；以农业适度规模经营为指向加速土地承包经营权流转；以健全土地流转市场体系为突破促进土地承包经营权流转；以管理制度创新为动力加强土地承包经营权流转；以保护耕地和农民权益为根本提升土地承包经营权流转。成都农村土地产权改革还在继续，晓鸣他们的研究和探索也必然是开放的，不断发展的，期待他们在土地问题上新的研究成果问世。

晓鸣为人敦厚温良，大有谦谦君子之风；他行事低调，不爱张扬，但对朋友和学生则是古道热肠，乐于助人。成都城乡统筹改革试验区土地制度方面的试验，一直是我的兴趣所在。这些年我也曾去成都做过几次调研，但往往是借开会或讲座的机会，顺便到下面看看，走马观花、浮皮潦草。我向晓鸣提出，想通过非正式的渠道深入地了解成都农村土地的产权改革，他痛快地答应了。2010年8月，在晓鸣的安排下，我到郫县和双流呆了几天，一竿子扎到基层，与村镇干部和农民随意聊天，省去了许多中间环节，捞到了许多“干货”。至今有时遇到土地制度变革方面的问题，我还会重温那次调查的笔记，往往会有新的感悟。记得那天到达成都，晓鸣自己开车来接我，此后我们一起到郫县乡下的一个农家乐吃土菜以及木桶蒸的米饭，真香啊！毫不夸张地说，在那家小店，我吃到了最正宗的四川回锅肉，现在回想起，不禁又食指大动。后来我才知道，那几天他的身体状况不太好，但他还是把我安顿好了之后才回成都，这也使我至今很歉疚。晓鸣，何时我们能一起再去那家小店大快朵颐？这次该由我埋单了。

说着说着一下子从“形而上”说到了“形而下”，这么说下去似乎跑题了。但我真正想说的是，我只下去几天，就有大的收获。晓鸣他们长期深入农村基层，注重实践检验和田野调查，他和他的同事们的研究是植根于四川这一片广袤的土地之上，尤其是成都平原这片长期亲受改革试验锻冶的热土之上，他们的学术营养汲取许多基层干部与农户的社会经济实践活动。晓鸣和他的同事们有长期农村基层调研实践的积累，再加上勤学与多思，必然形成深厚的学术积淀。他们奉献给读者这本书中的实证分析及发现，应该是值

得研读的，书中的论点和建议应该是值得深思的。当然，这只是我个人的观点，仅供读者参考。是以为序。

张晓山

中国社会科学院学部委员

2012年3月

目 录

序言

第一章 我国农村土地流转：研究背景与重要意义	1
一、研究背景	1
二、研究现状述评	4
三、重要意义	9
四、主要创新点	11
第二章 我国农村土地流转：制度基础与发展态势	13
一、农村土地流转的制度基础	13
二、两权分离下的农地制度变迁	16
三、农村土地流转的政策变迁	20
四、我国农村土地流转的发展现状	24
五、统筹城乡背景下农村土地流转制度改革的发展态势	27
第三章 统筹城乡背景下农村土地流转：成都实践	32
一、成都农村土地流转现状	32
二、成都典型区(市)县农地流转案例分析	37
三、成都市农村土地流转制度改革创新	43
第四章 统筹城乡背景下农村土地流转：法律视角分析	55
一、成都市农村土地承包经营权确权的法律分析	55
二、成都市农村土地流转的法律分析	73
三、主要结论	91
第五章 统筹城乡背景下农村土地流转：农民意愿与政府行为	93
一、调查基本情况概述	93

二、农地承包经营权流转中的农户意愿	94
三、农村土地流转中的政府行为	105
四、主要结论	114
第六章 统筹城乡背景下农村土地流转：耕地保护与农民利益补偿	121
一、改革开放以来我国耕地保护制度体系的发展	121
二、成都市耕地保护的具体措施与政策绩效	124
三、耕地保护主体的利益激励与行为选择分析	135
第七章 统筹城乡背景下农村土地流转：成渝两地流转模式创新	143
一、成都农地流转的模式创新及评价	143
二、重庆农地流转的模式创新及评价	152
三、成渝两地农地流转模式创新的经验总结	156
第八章 统筹城乡背景下完善农村土地流转制度的战略思路与政策选择	159
一、以完善农村土地产权制度为基础推进农村土地流转	159
二、以农业适度规模经营为指向加速农村土地流转	162
三、以健全土地流转市场体系为突破促进农村土地流转	165
四、以管理制度创新为动力加强农村土地流转	168
五、以保护耕地和农民权益为根本提升农村土地流转	170
第九章 统筹城乡背景下农村土地流转制度改革的案例研究	177
一、从还权到赋能：实现农村产权的合法有序流动	
——“两股一改”的温江样本	177
二、以土地管理制度创新为主线的新型城市化研究	
——来自成都市温江区的个案	195
三、农村土地综合整治：乡村巨变的制度创新之源	
——新都区军屯镇静平村土地综合整治的探索和创新	205
四、城市近郊农村土地综合整治的进展与问题研究	
——以四川省成都市为例	215
参考文献	225
后记	230

第一章 我国农村土地流转：研究背景与重要意义

一、研究背景

土地问题是一个贯穿中国几千年发展史的重大问题。即使在今天，中国农业和农民问题的核心依然是土地问题，这一根本性的基本判断仍然不可置疑。土地既是农业发展最基本的生产资料，也是农民最基本的生活保障，农村土地经营制度完善与否，土地流转机制是否适应现代经济的市场化发展，将对国民经济的发展产生深远影响。长期以来，我国的农村土地除少部分由法律规定归属国家以外，绝大部分属农村集体所有。改革开放以来，在全国推行的家庭承包制，使农村土地的经营权从所有权中分离出来，曾极大地促进了农业和农村经济的发展，成为当时农村土地经营制度改革的一项创举。但家庭承包制带来的土地分散化、零碎化经营以及土地产权主体和客体的模糊性，随之产生的一些矛盾与问题，近年来表现得尤为突出。在保持土地家庭承包经营制度长久不变的基础上，创新农村土地经营制度，搞活农村土地的流转，已成为当前农业和农村发展的必然趋势，也是统筹城乡发展的关键环节。

（一）宏观背景

党的十六大提出，“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务”。这是党中央根据新世纪我国经济社会发展的时代特征和主要矛盾，致力于突破城乡二元结构，破解“三农”难题，全面建设小康社会所做出的重大战略决策。党的十七届五中全会提出要“推进农业现代化、加快社会主义新农村建设，统筹城

乡发展、加快发展现代农业……”，2010年中央经济工作会议强调：严守耕地保护红线，着力提高耕地质量，要加快转变农业发展方式，坚持用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，促进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化。从中央连续出台的有关“三农”大政方针来看，运用统筹城乡的理念和方法来促进农业、农村的快速发展成为解决“三农”问题的主要政策取向。问题在于，我国农村长期处于一个相对封闭的发展环境中，城乡之间缺乏有效的双向沟通机制，城市先进生产要素进入农村社会的难度较大。加快农业、农村的发展和消除城乡二元结构的根本之道在于，健全强农惠农政策体系，建立城乡一体的机制，推动资源要素向农村合理配置，促使城乡之间土地、资金和劳动力等要素更加均衡有效分布。可见，建立权属明晰的农村土地产权制度，促进农村土地承包经营权有效、有序流转，对促进“三化联动^①”和推进城乡一体化进程至关重要。

（二）理论背景

从产权经济学的视角来看，我国农村土地属于集体经济组织所有，属公共产权性质，与私人产权相对立。产权理论表明，在一般情况下，私人产权的边界清晰、归属明确、排他性强，因而该产权形态往往具有较高的效率。而与之相反，公共产权有助于改善公平状况但难以实现经济运行的高效率。换句话说，如果纯粹从经济效率的需求出发，农村土地的产权安排似乎更适宜采用私人产权的形式。也就是说，让农民享有完整的土地使用权、收益权和处分权，将更有利于促进土地的优化配置和长久经营，有利于避免对土地资源粗放利用。但中国社会主义制度的基本要求又必须坚持农村土地集体所有制长久不变，必须以家庭承包制为我国农业发展所依赖的基本经营制度，在此基础上力求实现农村土地利用中公平与效率的有机统一。因此，我国农村土地制度改革不能触及土地公有制的底线，要提高土地产权的经济效率，只能在土地产权的分割上寻求突破。改革的基本逻辑即是在土地所有权不变

^①指新型工业化、新型城镇化和农业现代化。

的基础上，将土地使用权、收益权和处分权尽可能完整地界定给农民，并允许其按照市场原则进行交易。而有限产权的交易和利益保护更具有特殊的制度特征，因此引发的一系列复杂问题，正是我们已经在面对并且还将长期面对的难题。

（三）法律背景

总体上看，我国相关法律的改进已经整体滞后于农村土地制度改革的实践，一定意义上讲，法律约束是当前农村土地制度改革面临的最大约束，这主要表现在三个方面：第一，现行土地承包法中促进土地流转相关的法规限制性太强，缺少自愿性的谈判协调机制和利益激励机制，限制了集体经济组织和农民对其土地产权的灵活有效运用，从而压缩了在农业生产经营活动中改善土地资源配置、提高个人和社会福利的空间；第二，在现行的农村土地承包法和土地管理法下，任何单位和个人不得直接与集体经济组织进行协商，通过直接的土地产权交易在集体土地上从事非农业建设和经营活动，这就使农民和集体经济组织无法通过农业产业和非农产业的优化配置，进一步提高土地要素配置效率，增强自身的发展能力；第三，现行土地法规赋予政府对农用地转化为非农用地这一环节的绝对控制权，忽视农民作为土地产权的主体所应有的权利，必然导致农民在土地利益分割中处于极其不利的地位，从而使农民和集体经济组织失去改进经济绩效的机会，这也是我国城乡发展鸿沟日益加深的重要原因之一。

（四）现实背景

在全面实施统筹城乡发展重大战略的宏观背景之下，我国城乡二元结构矛盾明显缓解，但农村土地制度改革总体滞缓，仍然面临着巨大的矛盾和挑战。从总体上看，当前农村土地制度主要存在三方面的突出矛盾。一是在大量农业劳动力外流和土地承包经营权流转不畅的背景下，小规模农户经营的局限性日益凸显，土地不能构成农民的财产性收入来源，粗放经营和荒芜现象日趋加重。二是农村集体建设用地利用缺乏有效制度规范，不能以合法途径进入工业化和城市化进程，而隐性市场的大量存在，不断加剧利益流失和

管理失控,使这方面的矛盾日趋尖锐。三是土地征地补偿制度还存在重大缺陷,不仅对被征地农民的补偿标准仍然偏低,更重要的是助长了滥占耕地等不正之风,农民无法以自己的土地权利主动参与并分享工业化和城市化的成果。毋庸讳言,农村土地流转不畅、农村集体建设用地管理失控和农地征收矛盾突出已成为制约统筹城乡发展的瓶颈性因素。从本质上看,这些矛盾产生的根本原因在于,农村集体土地产权主体虚置、权属关系不清,土地流转制度不完善,农民的土地权利难以得到有效的制度保障。

虽然我国农村土地流转面临诸多障碍,但随着统筹城乡的发展,以成都全国统筹城乡综合配套改革试验区为代表的区域,按照中央“以工促农、以城带乡”的总体要求,通过深入推进“三个集中”、“六个一体化”,以及加强农村产权制度改革、农村新型基层治理机制、村级公共服务和社会管理改革、农村土地综合整治等“四大基础工程”建设,开创了统筹城乡发展的新局面和新道路。在深入推进农村产权制度改革的基础上,成都市农村土地流转也呈现出规模扩大、流转形式多样化、流转主体多元化的显著趋势,为农村土地流转制度的完善提供了非常宝贵的经验。

二、研究现状述评

(一)国外研究现状

国外的土地流转有买卖、租赁、抵押等土地交易形式。国外学者对土地流转即土地交易的研究可以归纳为三个方面:①地租理论研究。David Ricardo 在 Adam Smith、W. J. Anderson 等前人研究基础上形成的较为完备的地租理论,以及 Karl Marx 创立的绝对地租理论,为指导农地流转合理、有序地发生提供了重要的理论基础。②农地流转模型研究。Coase(1960)的交易成本理论表明,如果交易成本大于零,则不同农地产权制度安排具有不同的资源配置效率。Alchian 和 Demsetz(1973)对地权稳定性进行了研究,认为地权稳定性是土地产权所有者进行长期投资的关键,这些权利受到的限制越多,投资激励越弱,相应土地产权的稳定性也就越低。Feder and Feeny