

CHINA

中国农村土地流转的 制度环境、农户行为和机制创新

方 文 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



CHINA

中国农村土地流转的 制度环境、农户行为和机制创新

方 文 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地流转的制度环境、农户行为和机制创新
方文著. —杭州: 浙江大学出版社, 2012. 5
ISBN 978-7-308-09970-7

I. ①中… II. ①方… III. ①农村—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 097606 号

中国农村土地流转的制度环境、农户行为和机制创新 方 文 著

责任编辑 陈丽霞

封面设计 春天·书装工作室

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 10.75

字 数 199 千

版 印 次 2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-09970-7

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

序 言

在我的印象中,为别人的书作序,特别是为专家学者们的研究专著作序,历来应该是同行中执学术牛耳之尊者,或者是学贯中西、博古通今、学富五车、著述等身之巨匠。本人虽不能自谦为不才无学,但也总觉得才疏力薄,因此应承作序,还真有点惶恐不安,生怕无以塞责。但阅读书稿后,甚为庆幸。近几十年来,关于农村土地流转问题的研究成果,虽不能说浩如烟海,但也可以说是众嚼无数的问题。在众多的研究成果中,虽不乏精工之作,但在由方文副教授主持,胡哲平、刘宗让等同志参加的国家社科基金项目“农村土地流转制度及相关问题的理论和实证研究”基础上形成的研究成果《农村土地流转的制度环境、农户行为和机制创新》一书,仍能使人眼前一亮。这一研究成果,无论是对立题背景的认知,还是研究技术路线的发展,理论模型的建立到数据、资料、文献的收集和分析处理都可以说达到了精耕细作的程度,所以呈现给我们的是高质量的研究成果。

土地问题是一个亘古永存的课题。人类不仅仅经济活动依赖土地,可以说人类因土地而生,因土地而存。西方古典经济学创始人之一威廉·配第曾说过:“土地是财富之母。”基于此,在人类的发展史上,对土地的治理从来都是社会治理中的最重要最基础的内容。春秋时期政治家管仲说过:“地者,政之本也,故地可政也,地不平均调和,则政不可正也。”管仲将土地管理制度看做是国家政体根本的观点,至今仍被视为至理名训。人类进入文明社会以来,土地资源配置都是在一定的规则制度上进行,土地制度历来也都伴随着革新和变革过程。中国社会的变革过程基本上都围绕着土地问题展开,“耕者有其田”几乎是中国农民革命运动的核心目标。无论在新民主主义革命,还是社会主义革命阶段,解决农民的土地问题都是中国共产党在领导革命运动中团结革命队伍、创造革命动力的根本举措。开始于1840年以来的中国现代化进程,虽然其物质载体定位在工业化,但现代化的最终实现仍然要有赖于“三农”问题的最终解决。

改革开放以来,我国的政界、理论界和实业界一直关注着农村土地制度问

题,改革开放的起始点就是农村的土地问题。关于农村土地流转的研究,则是始于20世纪末,在农业产业化问题被提上改革日程之后。此后的研究进程和理论成果,以及成功的事例,本书的文献研究中已有较详尽概述。

方文的这部著作,引入产权制度理论,从产权制度理论的一般原理出发,通过考察新中国成立以来我国土地制度(主要是产权制度)安排的演化机制,探寻制度变迁的动因和由此产生的效应,分析其中的缺陷,进而提出农村土地制度创新的基本思路,并从界定农村集体土地的内涵和外延出发,研究土地流转问题。在参照性理论选择和研究技术路线上,应该说较为合理科学。

客观地说,在研究农村土地流转制度中引入产权理论,并非是本研究成果首创。20世纪80年代以来,专家学者们在研究这一问题时,也多半注意到了引入产权理论。本著作的研究突出之处在于,研究中将引入的理论置于历史唯物辩证法的指导下。研究中充分注意到用历史的眼光审视新中国成立以来我国土地制度的变迁,以实证方法审视现实。因此,其研究结论能够给人以坚实可靠之感觉。

本书的研究内容丰硕,体系较为完整,对当前农村土地流转的不同内容(农用地流转、集体建设用地流转、农村未用地流转)、不同流转形式(所有权流转、使用权流转)等分别加以具体的研究,针对流转中存在的问题和矛盾,提出了相应的对策措施,从而使研究具有一定的政策和决策参考价值。

本研究成果如能在提出的制度创新和政策建议上更细化一些,则不仅能大大提升研究成果的社会效益,同时也能使本研究更为丰满。当然任何事物都不可能十全十美,真理不可能穷尽。不要说客观的经济过程在不断地发展变化着,即使已经暴露的问题,要用一个课题研究来解决,也显得苛刻了。希望本研究成果能给同仁,给政界和业界以启迪,也就实现课题研究者们的初衷了。

余荣华

2012年5月于杭州

目 录

CONTENTS

第一章 绪 论	(1)
1.1 选题的背景	(1)
1.2 国内外研究现状评述	(3)
1.3 研究的目的是和意义	(10)
1.4 研究的方法和思路	(11)
1.5 内容结构和主要创新点	(12)
第二章 中国农村土地制度的演变	(15)
2.1 制度、制度创新与制度变迁	(15)
2.2 制度的绩效	(20)
2.3 新中国成立以后的农村集体土地制度变迁及其效应	(22)
2.4 现有农村集体土地制度的绩效评价及土地制度变迁的路径 选择	(30)
2.5 农村集体土地产权制度的治理结构	(43)
2.6 简要的小结	(47)
第三章 农村土地流转的相关问题	(49)
3.1 农村土地流转的含义和特点	(49)
3.2 农村土地流转的背景	(51)
3.3 农村土地流转的类型	(52)
3.4 土地流转与规模经营	(52)
3.5 土地流转与城乡统筹	(61)

第四章 农用地(农村承包地)的流转	(72)
4.1 农村土地承包经营权流转的含义	(72)
4.2 农村土地承包经营权流转的方式	(73)
4.3 影响农村土地承包经营权流转的因素	(79)
4.4 农户土地承包经营权流转存在的问题和发展趋向 ——以杭州市余杭区为研究个案	(82)
第五章 农村集体建设用地的流转	(94)
5.1 农村集体建设用地流转的含义和形式	(94)
5.2 农村集体非农建设用地流转的收益及其分配	(109)
5.3 完善现有集体建设用地流转及收益分配的对策和建议	(120)
5.4 农村宅基地流转	(129)
第六章 农村未用地的流转	(138)
6.1 农村未用地(四荒地)及其流转	(138)
6.2 “四荒地”流转中存在的问题及其原因	(142)
6.3 完善“四荒地”流转的对策机制	(143)
第七章 主要研究结论和政策建议	(146)
7.1 主要的研究结论	(146)
7.2 主要的政策建议	(147)
7.3 研究中存在的不足及未来研究展望	(152)
主要参考文献	(153)
附录 农户土地流转基本情况调查表	(158)
后记	(164)

1 绪 论

1.1 选题的背景

“土地既是一个古老的问题又是一个永恒的主题。”^①作为重要的自然资源和社会资源,它始终伴随着人类社会的演化和发展,是人类赖以生存发展的基础。一部人类社会的发展史,就是人们不断地改造和利用自然资源方式的改进并因此而引起社会结构变化的过程。马克思指出:“土地是一切生产和一切存在的源泉,并且它又是同农业结合着的,而农业是一切多少固定的社会的最初的生产方式。”^②威廉·配第曾经说过:“劳动是财富之父,土地是财富之母。”^③中国有着漫长的 2000 多年封建农耕社会的历史,土地之于农民、之于农业的影响更为深刻。新中国成立以后,土地问题也始终是中国“三农”问题中最基本的问题。十一届三中全会以后,以农村家庭联产承包责任制为核心和起点的农村改革,不仅改变了传统的农业生产方式和经营方式,也带动了农村经济社会结构和农民思想观念的变革,并进而推动了整个中国全方位的经济社会变革和发展。农村土地流转从根本上说是适应我国城市化和现代化发展需要,有效提高土地利用效率的重要手段。通过土地的不同形式的流转,不仅有利于实现农业规模化经营,提高土地使用价值,调整农业产业结构和增加农民收入,而且也是满足城市化、工业化发展对土地资源需求的基本途径。土地流转制度改革是当前农村经济体制改革的热点和难点。农村土地作为由农村和农民所掌握的最重要的生产资料 and 与农民关系最为直接和密切的社会资源,也日益成为农村深化改革的焦点所在。特别是随着国家城市化和工业化战略的实施,因土

① 孟勤国:《中国农村土地流转问题研究》,法律出版社 2009 年版。

② 《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社 1972 年版,第 109 页。

③ 《马克思恩格斯全集》,人民出版社 1972 年版,第 57 页。

地的稀缺性和不可再生性以及我国人多地少的基本国情导致的用地供需矛盾而引发的种种矛盾成为中国推进现代化进程中不可避免和亟须解决的问题。因此,土地流转制度改革是当前农村经济体制改革的热点和难点。规范农村土地流转是深化农村改革的重要内容。研究土地流转问题的目的就在于揭示土地流转的动因、形式和绩效,剖析土地流转的现状及矛盾,进而为完善农村土地流转的机制和体制创新提供基本的思路。

土地是人类从事物质资料生产活动的三个基本要素(土地、劳动和资本)之一,因而土地流转在本质上就是一种生产要素的流动,而任何生产要素的流动总是在一定的制度环境约束下进行的,而且不同的制度安排决定了这些要素的组合形式及其发挥的功能。因此,研究农村土地流转问题必须考察相应的制度环境和制度安排。新制度经济学的发展为从经济学角度研究制度问题提供了新的工具和方法。虽然中国社会、经济、文化和自然等形成的差异对中国农地制度安排的影响是如此之大,以至于国民经济在任一部门都难像农业一样,既为制度经济学在中国的应用提供如此丰富的实证资料,也为中国农地制度创新过程中,如何“摆平”诸多的变量约束颇感踌躇。同时也深深感到:纯粹的制度经济学与东方社会,尤其是与东方社会的意识形态的“磨合”将是漫长的,所以很难用规范的制度经济学语言来界定不断发展中的中国农地制度变迁过程。^①但是,制度作为社会的一套游戏规则,规定和约束着人们的行为决策,并通过人的行为决策影响一个社会的经济绩效。新制度经济学理论所包含的丰富内容和理论架构,也为研究中国农村土地制度提供了基本的分析框架。因此通过吸收和总结新制度经济学的研究成果,结合中国农业和农村经济的现实条件,揭示中国农村制度安排的历史演变及其与经济绩效之间相互关系的理论分析框架,既是新制度经济学理论和方法在中国农村经济研究中的具体应用,也是从理论方法上对研究中国农村土地制度问题的一种提升,为研究中国农地制度的未来发展提供一种更为具体的理论思路。同时,面对纷杂的理论争论和汗牛充栋的理论成果,希望进行耐心的梳理和细心的求证,抛弃那些似是而非的推理与结论,合理评判中国农地的制度建构和正在进行的制度变迁,从而对中国农地制度未来的改革和发展有一个准确的判断。

在我国特定的乡村社会环境下,“农户从社会学意义来看,是我国农村社会组织的基本单元,是社会的细胞,是社区共同体的组成单位;从经济学意义上讲,农户就是指以家庭为单位,从事农业生产经营的微观主体”^②。土地是农户

① 骆友生、张红宇:《家庭承包责任制后的农地制度创新》,《经济研究》1995年第1期。

② 唐文金:《农户土地流转意愿与行为研究》,中国经济出版社2008年版,第6页。

从事生产经营活动的生产资料,尤其是在我国特定的城乡二元体制下,土地又是农户的职业和社会保障的基本载体。因此,农户行为与土地流转存在着内在的联系。在土地流通过程中,农户行为不仅对土地流转的规模、形式、方向等都将产生很大的影响,更重要的是作为制度变迁中的行动团体,一方面,其行为受现存制度的约束,另一方面,作为一个外生变量,又会改变制度安排的偏好结构,从而引起诱致性的制度变迁。大量的实证研究表明,农户参与土地流转的意愿受当地非农产业的发展水平、农业剩余劳动力转移程度、农村社会保障水平、国家相关的农业政策和土地流转市场发育程度等外在宏观因素的影响,同时还受农户的户主年龄、文化程度、家庭结构、法律认知水平等自身微观因素的影响,甚至农户的主观意识,如兴趣、偏好、观念等也可能对农地流转产生重要影响,甚至使农户克服客观因素的种种限制作出逆向选择。例如,一些老人将种地作为一种精神上的消遣,而并不考虑经济上的收益。通过考察农户行为与土地流转的关系,对于在土地流转中如何协调好促进土地流转与充分尊重农户意愿的关系具有重要的意义。在综合考察影响农村土地流转的宏观外在制度环境因素和微观的农户内在行为因素的基础上,提出创新我国农村土地流转的机制和对策。

1.2 国内外研究现状评述

1.2.1 国内研究评述

近年来,随着农村二、三产业的发展和工业化、城市化进程的不断加快,通过土地的合理流转以适应适度规模经营的要求和缓解日渐凸现的土地供需矛盾已是现实的客观需要。因此,“如何完善现行的农村集体土地流转制度,如何切实维护和保障农民的利益,如何处理和协调工业化城市化发展与依法保护耕地保证国家粮食安全和农业基础地位的关系”等都是当前土地流转制度改革中需要迫切研究和亟待解决的重大理论和现实问题。为此,国家主要从立法的角度给现实中出现的各种土地流转方式赋予法律上的合法性,并对土地流转的方式、原则、流转合同的签订以及土地流转管理等作出了详细明确的规定,先后出台和修订了《土地法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》、《农村土地承包经营权流转管理办法》等。学术界从经济学、社会学、法学等不同的研究领域出发,通过理论分析和实地调研,对现行的土地流转方式从不同的视角进行研究和论证,形成了一系列的研究成果,也给相关的实际部门提供了决策的参考依据。

而综观目前国内对此问题的研究,不管是理论研究还是实证分析,其研究的路径和观点大致可总结为:

第一,以制度分析为基础,探索土地流转模式的效益。从界定土地产权的内涵出发,分析现有土地产权制度的缺陷,进而提出农村集体土地产权体系的构建和设想。按照产权理论的解释,完整的土地产权应该包括所有权、使用权、收益权和处置权。使用权是所有权的派生,收益权和处分权是所有权和使用权的具体体现。因此,土地所有权制度对土地流转具有重要的直接影响。研究者认为,我国现行的农村土地集体所有的产权制度存在着产权主体界定不明和权利内涵模糊、所有者虚位等问题。如宋振湖、黄征学^①(2005)指出,“国家只是在名义上和法律上承认农村土地归农民集体所有,而事实上的‘集体所有制’表现为无实质内容的集体空壳”。蒋占峰^②(2004)指出,集体土地产权主体不明,“既可以是村集体经济组织,也可以是村民委员会,还可以是乡镇农民集体,并可能分属于村内的几个农业集体经济组织(指村民小组)”;卢吉勇、陈利根^③(2002)指出,由于“农民集体产权主体不清,从而在集体非农建设用地流转过程中,出现了收益分配不公、集体资产流失、农民权益得不到保障等一系列社会问题”。钱忠好^④(1999)认为,“我国现行农村集体所有制的土地产权极为模糊,产权就土地的集体所有制而言,从某些层面上看,界定严重不清,可能更多的是出于政治和意识形态的考虑。在集体所有制的框架下,常常出现各种‘上级’和‘下级’以各种名义侵削土地的集体所有者的权益”。正是土地产权(主要指所有权)不清,才是造成土地流转不规范和利益分配矛盾的主要原因。因此,主张通过对农村集体土地所有权制度的改革来规范和提高土地流转的模式和效益。目前在农村集体土地所有权制度改革模式的选择上存在着国有论、私有论、集体所有制基础上的完善论等三种有代表性的观点。在此基础上进一步有所创新的观点是“复合土地产权结构或称‘多元所有论’”。其中“国有论”者主张将现在分属于不同集体组织的土地收归国有,由国家实行土地永佃或管理并制定统一的流转法。具体又可分为四种不同的运行模式。一是土地国有,农民永佃。例如,何炼成、何林^⑤(2004)提出,总的设想是:“农村土地同城市土地一样,全部归国家所有,实行土地国有化;但农村土地的使用权和支配权应交给农民及其家

① 宋振湖、黄征学:《中国土地产权制度分析》,《中国发展观察》2005年第3期。

② 蒋占峰:《农地股份合作制变革与农民创收》,《理论导刊》2004年第7期。

③ 卢吉勇、陈利根:《集体非农建设用地流转的主体与收益分配》,《中国土地》2002年第5期。

④ 钱忠好:《中国农村土地制度变迁和创新研究》,中国农业出版社1999年版。

⑤ 何炼成、何林:《实行农地制度国有化的设想》,《红旗文稿》2004年第3期。

庭,使其自行经营和支配,不规定年限,农民可以将土地使用权和支配权出租、转让、抵押、赠送、遗传。”安希俭^①(1988)主张将土地所有权归国家,不允许买卖或转让,土地使用权则以法律形式永佃给农民,国家征收统一的土地税,不收地租。白永秀、马小勇^②(2005)提出以“土地”换“保障”的观点,认为可对现行农地制度进行改革,实行土地国有化,给予农民永佃权,允许土地二级永佃权自由买卖,农民能够以土地永佃权换取社会保障体系中的社会保障账号,逐步实现社会保障体系的统一。二是土地国有,租赁经营。这种模式主张全部土地归国家所有,建立各级专门的土地管理机构,各级政府代表国家对土地实行直接占有,对一切土地实行有偿使用,并负责国家土地的租赁,向土地经营者征收地租。^③三是土地国有,私人经营。这种模式主张土地所有权归国家,农民经营国有土地且依法缴租、纳税。例如杨勋^④(1989)认为,国有私营,在我国农村具有现实可行性和可操作性。人民公社制度的终止,使农村地产实际上处于无主状态,从而为农村国有化提供了极为有利的条件:在我国农村的现实条件下,土地国有,既不需要国家支付巨额资金去购买农民的土地,也无需担心由此引起剧烈的社会震荡,且国有私营,国家可集中一部分资金用于农业投资,土地归农民私营,大得民心,有利于社会安定。四是土地国有,承包经营。这种模式主张国家拥有土地的终极所有权,承包农户与国家签订承包合同,国家无偿或以极低的价格提供土地。土地国有化后,国家可继续维护农村现有农用地的承包关系,保证目前的农业生产,对收回的农民的承包地可进行招标承包。^⑤“私有论”者主张将集体土地所有权直接赋予农民,由农民土地私有制代替家庭联产承包责任制,进而从根本上解决土地集体所有制下的主体不明,最大限度地保护农民对土地的处置自主权和收益权,实现土地的最大市场价值。他们认为,目前实行的家庭联产承包责任制,使农村的土地关系发生了深刻的变化,特别是在第二轮土地承包后实行“增人不增地、减人不减地”以及国家取消农业税和农村的各项收费后,土地的集体所有制只剩下了空壳,农民倒成了土地的实际所有者。同时,实行土地私有制有利于较大程度地激励各生产要素的投入,提高资源配

① 安希俭:《论土地国有永佃制》,《中国农村经济》1988年第11期。

② 白永秀、马小勇:《农村土地制度改革的困境及一种可供选择的方案》,《改革》2005年第2期。

③ 李平:《土地国有租赁经营》,《农业经济问题》1988年第12期。

④ 杨勋:《国有私营:中国农村土地制度改革的现实选择——简论农村改革的成就与趋势》,《中国农村经济》1989年第5期。

⑤ 汪三贵:《论我国土地有偿使用的几个问题》,《农业经济问题》1987年第7期。

置效率,最大限度地释放土地制度所隐含的显现能量和潜在能量。^①也有学者认为,只有确定明晰的人格化的私有产权制度,资源的流动、重新组合才会围绕一个目标——提高资源收益率。^②如杨小凯^③(2003)分析了地权和宪政的关系,指出,“中国农业要真正搞起来,土地一定要私有化,要自由买卖”。白秋霞^④(2005)提出,“清晰的产权是市场有效运行的前提,而‘三农’问题的根本出路是市场化,其现实基础是,我国目前土地产权模糊,只有界定所有权给农民,土地产权才能完全界定清楚”。赞同土地混合所有制的学者认为,实行以土地集体所有制、土地私有制和土地国有制为基础的混合所有制,采取以租赁制、股份式经营、农场式经营等主要经营形式的混合所有制,有利于促进各种资源的最优配置,使不同层次、不同水平的生产力在各自相宜的经营环境中得到充分的发展;有利于推动土地生产要素的市场性流动,形成扩大生产规模机制,促进规模的稳定形成与发展;有利于促进土地生产率的提高和加快农业剩余劳动力转移的步伐;有利于彻底打破传统农业的封闭,促进商品农业的形成与发展。^⑤钱忠好^⑥(2010)认为:“我国农村土地实行土地社会(国家)占有基础上的农民(农户)个人所有制即复合所有制,是历史选择的必然。”但大多数学者认为,基于我国社会主义公有制的基本经济制度和现阶段“三农”问题的现状,维持土地集体所有制无论是从减少制度变迁的成本还是促进农业现代化进程的需要,都不失为目前解决农村土地权利主体缺位的一种方法。因此,在坚持农村土地集体所有制前提下进一步完善农村土地使用权流转逐渐成为目前土地产权制度改革的主流观点。例如,李建功^⑦(2003)提出以土地租赁替代土地承包的思路,“依据租赁合同,集体是土地所有者,行使土地所有权;承租农户拥有完整的土地使用经营权。这样就把土地所有权和使用经营权完全分开,既在经济上实现了土地所有权,又强化了农户对土地的使用经营权,达到产权关系明晰化”;李淑贤^⑧(2003)对国有化、私有化进行驳斥,认为“农地国有化不可行……如果采取无偿

① 李永民、李世灵:《农村改革的深层障碍与土地产权建构——兼述我们通流行的理论观点的分歧》,《中国农村经济》1989年第6期。

② 罗海平:《农村产权制度改革目标——私有化》,《农业经济问题》1988年第11期。

③ 杨小凯:《土地私有制与中国的农业问题》,《经济管理文摘》2003年第2期。

④ 白秋霞:《对我国农村土地产权与土地改革的经济学思考》,《职大学报》2005年第3期。

⑤ 石成林:《以“多”字为特征的土地制度改革模式》,《中州学刊》1989年第12期。

⑥ 钱忠好:《基于ESPC分析框架的我国农地所有制改革路径研究》,《学术研究》2010年第10期。

⑦ 李建功:《构建我国集体土地产权制度的基本思路》,《资源产业》2003年第2期。

⑧ 李淑贤:《完善集体所有制:农地产权制度比较现实的选择》,《山西大学学报(哲学社会科学版)》2003年第2期。

剥夺的办法,将这些土地国有化,必然会引起农民的强烈不满,如果通过购买的办法,实现农地国有化,国家财政也难以承受”,同时国有化也无助于集体土地问题的解决;“农地私有化行不通……实行农地私有化,只能是‘火上浇油’,激化人地关系紧张的矛盾”,“农地私有不仅不利于农地的流动和集中,还可能成为其障碍”;李昌平^①(2010)认为:“土地私有化不是灵丹妙药,土地私有化解决不了农民的真实问题。”贺雪峰^②(2010)认为:“土地私有化不仅不能保护农民的利益,而且也不能提高农业效率,当前附加在土地制度上的道德话语和效率想象都是站不住脚的,是缺乏常识的表现。”因此从目前看来,农地产权制度建设比较现实可行的选择是进一步坚持和完善集体所有制。

第二,重点对集体土地的流转进行分析,对流转的产生、内涵、形式、特点、动因、绩效、问题等方面作出评价,并提出促进和规范集体土地使用权流转的建议和对策。研究方法也大量采用实地调研和定量分析。根据调研的数据资料,通过建立数理模型分析影响土地流转绩效的各变量及其影响程度。如林善浪^③(2005)通过对福建省和江西省 224 个农户问卷调查,分析了影响农户参与土地流转意愿的因素和行为特征;张照新^④(2002)通过对处于中西部和东部的河北、陕西、安徽、湖南、四川、浙江六省的 94 个村民小组和 6 个村的调查、比较和分析,论述了影响土地流转市场发展的因素和地区间的差别;唐文金^⑤(2008)利用对四川省南充市五县(南部县、仪陇县、蓬安县、西充县、营山县)三区(嘉陵区、高坪区、顺庆区)一市(阆中市)的 27 个乡镇 54 个行政村的 540 户农户调查所得的资料,并在结合我国具体实际的一系列假设条件下,通过构建理论模型,对农户土地转出意愿的因素及其行为进行了实证研究,运用 Logit 模型对影响农户土地转入意愿的因素进行实证分析,等等。通过这些实地的调研和样本的分析,从而使研究更具微观性和现实性。

综观目前国内对于农村土地流转及相关问题的研究,存在着以下几方面的不足:

① 李昌平:《土地私有化不是灵丹妙药——与吴敬琏老师商榷》,《东方早报》,2010 年 3 月 1 日。

② 贺雪峰:《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》,中国政法大学出版社 2010 年版。

③ 林善浪:《农户土地规模经营的意愿和行为特征——基于福建省和江西省 224 个农户问卷调查的分析》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 3 期。

④ 张照新:《中国农村土地流转市场发展及其方式》,《中国农村经济》2002 年第 2 期。

⑤ 唐文金:《农户土地流转意愿与行为研究》,中国经济出版社 2008 年版。

首先,关于农村集体土地产权制度改革的研究,一方面正如康雄华^①(2006)所述,在取得大量有一定价值的研究成果和改革思路的同时,也不同程度地存在着诸如“在主张产权制度改革(主要是清晰所有权主体)时常常只涉及农用地产权制度的分析,而集体建设用地产权制度的分析很少涉及,尽管实践证明合理安排集体建设用地产权制度的重要性日益增强;从制度变迁理论分析农村集体土地产权制度时常常只是考虑制度变迁的需求因素,而忽视制度变迁的供给可能,因而得出的结论可能具有一定片面性”。另一方面都是就土地产权制度本身所包含的各权属主体(所有者与承包者、经营者)之间的固有关系来探讨权益的归属问题,而忽略了权益流过程中各权属主体之间关系的“变异性”。我国农村改革后实行的土地家庭承包经营制度其实质是实现土地所有权和使用权的一定程度的分离,集体与农民之间的关系是一种委托——代理关系,双方的权责利通过签订委托代理合同(土地承包合同)以契约的方式得以体现和保障。“这种关系一经确立,所有权与使用权一经分离,集体只保留法律上的最终所有权,赋予农户对承包的集体土地以实际的占有权。”^②因此,我们认为应当在保持“农村集体”这一土地终极所有者所有权“虚拟性”的前提下给农民更大的土地处置权和收益权。“现行农村土地制度改革的重点不是改变土地所有制,而是完善两权分离机制。”^③为此,有必要对土地产权制度做深入的理论解析,以明确坚持现有农村集体土地制度本身的内在合理性。

其次,从现有的有关农村土地流转问题研究的成果来看,存在着对“农村集体土地”的内涵和外延划分不清、土地流转的涵义解释存在歧义等问题,从而导致对规范和完善农村土地流转的建议和对策过于笼统而缺乏针对性。关于农村集体土地内涵和外延的界定上,有些区分为农用地、非农建设用地或称集体建设用地。而按照我国《土地管理法》的规定,“集体土地按照用途不同,可以分为农用地、建设用地和未用地”。正是由于对集体土地的内涵和外延界定的不一致,引致对土地流转问题在同一标题的文献中研究内容的不同。有的是谈农地流转,有的是谈建设用地流转,有的统讲土地流转。而事实上,农用地和建设用地这两种不同性质和用途下的土地流转无论是国家相关法律所规定的流转方式还是对土地所有者和使用者的利益分配和权益保障以及对农业生产的影响等都存在着很大的差异。对土地流转的含义表述也有较大的差异。目前大

① 康雄华:《农村集体土地产权制度与土地使用权流转研究》,华中农业大学2006年博士学位论文。

② 肖冰:《农村土地产权制度改革思路比较及启示》,《世界经济情况》2007年第6期。

③ 段进东、周镛基:《“虚拟所有权”与我国农地产权制度的创新》,《理论探讨》2004年第4期。

致有三种主流的观点:所有权流转、使用权流转和土地用途流转。农村集体土地所有权流转是指由于国家征收或征用,使土地所有权由农民集体所有变为国家所有。根据我国现有的相关法律,农村集体土地所有权的流转仅仅限于建设用地的征收。农村集体土地使用权流转是指农民集体或农户个体将其所有或承包的集体非农建设用地或农用地通过出租、转让、转包、入股等多种形式让与他人使用的行为。农村集体土地用途流转是指农村集体农用地向集体非农用地转变,改变了土地利用方式。集体土地不同的流转方式,导致由此引起的收益分配的巨大差异。而收益分配是土地流转中的核心问题,也是导致各地在土地流转过程中不断出现各种矛盾的根源。尤其是在城市化工业化发展和商品房开发中的征地补偿和拆迁补偿已经引发了多起重大的事件,也成为影响农村稳定的重要因素。从集体土地使用权流转的现状来看,总体呈现农户承包地流转发展不足和集体非农建设用地流转发展失控的状态。正如商春荣、王冰^①(2004)所述,“两种不同用途的土地流转呈现出两种不同的景象:激而不活的农地流转与禁而不止的建设用地流转”。造成这种状况的根本原因从本质上说也是基于这两种不同性质和用途的土地流转中利益主体间利益博弈的必然结果,是“经济人”的理性表现。为此,有必要从界定农村集体土地的内涵和外延出发,重点对不同用途下的农村集体土地流转的各种方式及效应、相关的利益分配机制和农民权益保护等问题作深入的研究。通过制度分析和农户行为分析,从宏观和微观相结合的视角提出促进和规范农村集体土地流转及相关问题的更具操作性的对策建议。

1.2.2 国外研究评述

在国外土地经济学和土地法学的研究中,由于与我国有着不同的土地所有权制度基础,国外许多国家实行的是混合土地所有制,即国家所有、地方所有和私人所有并存的形式,其中私有土地制度占据主导地位,与我国土地的国家所有和集体所有制度有着本质的区别,因此很少使用土地流转这个词汇。而较多地研究土地的交易,其具体的形式有土地的买卖、租赁、抵押等。因此,可供实践操作借鉴的不多。但是土地作为一种生产资料,土地流转的实质就是一种产权的交易。所谓产权即指财产的权利,是以所有权为基础的包括占有权、使用权、转让权、处置权、受益权等的一组权利束。这种权利的转让和交易必然涉及财产的相关权利主体(所有者、使用者等)在市场交易过程中各自的权利和义务

^① 商春荣、王冰:《农村集体土地产权制度与土地流转》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2004年第2期。

边界以及相应的市场组织系统。而产权是需要界定的,用于界定产权并为人们所普遍接受的一整套行事规则就构成了制度。以凡勃伦、康蒙斯、米切尔等为代表的制度学派强调非市场因素(如制度因素、法律因素、历史因素、社会和伦理因素等)是影响社会经济生活的主要因素。以科斯、诺斯、阿尔钦和德姆塞茨等为代表的新制度经济学派形成的交易费用理论、产权理论、委托—代理理论、公共选择理论、制度变迁理论以及关于人的行为假定等相关的理论无不对我国的土地流转和土地制度的改革有着一定的指导意义,以至于制度研究成为研究中国土地流转问题的逻辑起点。

1.3 研究的目的是和意义

农村土地流转是继农村家庭联产承包责任制后农村的又一制度创新。伴随着实践的推进,理论的纷争也日显纷呈。其中争论最为集中的就是中国农村的土地制度对土地流转绩效的影响,并进而有了多种关于农村土地制度改革的设想。面对纷繁复杂的理论和汗牛充栋的研究成果,通过耐心的梳理和细心的求证,借用相关的理论基础和分析框架,结合中国农地制度演化的历史和现实,合理评判中国农地的制度建构和正在进行的制度变迁,澄清目前对于农村土地产权制度改革的众多争议,从而为研究土地流转问题的制度环境奠定理论基础是本研究的目的之一。

农村集体土地按照用途分为农用地、建设用地和未用地。目前农村集体土地流转呈现“农用地流转激而不活,建设用地流转禁而不止发展失控”的现状。尽管国家对于农用地使用权流转采取积极的支持和鼓励政策,但农地使用权流转市场仍然发展缓慢。本研究在分析影响当地农地使用权流转宏观因素的基础上,以农户为考察对象,以农户参与土地流转的目的是为了通过土地流转能够获取更多的比较收益作为分析的基本假设前提,通过建立影响土地流出户和流入户流转行为和流转意愿的理论模型,揭示制约农用地流转的外生变量和内生变量,以期能够为加快农地使用权流转的发展提供一些政策启示是本研究的目的之二。

集体建设用地使用权流转一直是容易引起争议的话题,尽管要求流转的呼声日益强烈,公开的试点和隐性的流转也都在不断进行中。本研究运用产权理论揭示集体建设用地直接入市具有内在的合理性。针对集体建设用地流转的收益来源,合理确定各权益主体参与收益分配的原则,从而为集体建设用地使用权流转的解禁和缓解流转收益分配的矛盾提供一定的理论和政策启示是本