

农村土地制度变迁的

社会福利效应

——基于金融视角的分析

林乐芬等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

农村土地制度变迁的

社会福利效应

——基于金融视角的分析

林乐芬 金媛 王军 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地制度变迁的社会福利效应: 基于金融视角的分析 /
林乐芬, 金媛, 王军著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5097 - 6711 - 5

I. ①农… II. ①林… ②金… ③王… III. ①农村 - 土地
制度 - 变迁 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 262794 号

农村土地制度变迁的社会福利效应
——基于金融视角的分析

著 者 / 林乐芬 金媛 王军

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽薇

责任编辑 / 颜林柯

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 275 千字

版 次 / 2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6711 - 5

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

摘 要

本书是在林乐芬教授主持完成的国家社会科学基金项目“农村土地制度变迁的社会福利效应分析——基于金融视角”的基础上修订完成的。长期以来,我国在二元土地市场条件下,以农地流转和农地征用为主要表现形式的农村土地制度变迁缺乏明确的福利目标,农民的土地福利效应没有得到充分的体现,缺乏城乡土地市场一体化与福利效应相关性的理论研究,基于农村土地金融创新角度研究农村土地制度创新的成果较少。本书从福利经济学角度针对城乡统筹发展背景下农地流转和农地征用的土地制度变迁进行分析,梳理研究农地流转和农地征用中的土地福利,提出农村土地制度问题在本质上是金融问题。在此基础上,以提高农民农地福利为目标,以农地流转和农地征用为两条主线,以创新农地金融工具为主要手段,通过大样本的实际调研和实证分析,探索了农地流转中以土地股份合作为代表的农地直接金融和以农地经营权抵押贷款为标志的农地间接金融制度创新,提出了农地征用中确保失地农民永续享受土地增值收益的财政金融长效机制。

本书通过农地流转和农地征用两个维度的农村土地金融化制度创新研究,来推进农村土地制度创新,从而增进我国农民的土地福利,促进劳动力流动,实现农业现代化,推进城乡统筹和城乡一体化进程,并推动我国土地金融理论研究的深化。因此,本书的研究成果和政策建议具有较强的针对性,能够切实解决现实问题,对各级决策部门、行政管理部门、金融部门以及科研院所、大专院校和对农村土地金融问题有兴趣的社会公众,都具有研究价值和参考价值,适合各级领导、经济管理人员和农业经济管理、金融学、土地资源管理研究的学者和大专院校的师生阅读。

目 录

1 导论	1
1.1 研究背景与选题意义	1
1.2 研究的主要内容	4
1.3 研究方法与技术路线	7
1.4 主要观点、创新与不足	8
2 理论基础与文献回顾	12
2.1 理论基础	12
2.2 国内外文献回顾	27
2.3 简要评述	56
3 我国农村土地制度变迁	58
3.1 新中国成立后农村土地制度变迁：历史回顾	58
3.2 改革开放后中国农村土地制度改革情况	61
3.3 农业现代化背景下的农地流转制度兴起	66
3.4 工业化、城镇化背景下的农地征用制度兴起	69
3.5 本章小结	78
4 农村土地制度变迁的社会福利阶段性现状分析	80
4.1 福利效应的界定	80

4.2	“剪刀差”下的农户福利损失（1949～1978年）	81
4.3	家庭联产承包责任制下的社会福利增进	82
4.4	农地流转的社会福利现状分析	84
4.5	农地非农化征用的社会福利不确定性分析	89
4.6	工业化、城镇化和农业现代化背景下农村土地制度障碍分析	108
4.7	本章小结	111
5	土地金融视角的理论分析框架	112
5.1	农地征用中土地权益保障的财政补偿效应分析	113
5.2	农地流转中的农地金融福利效应分析	116
5.3	福利导向下农地金融创新的制度设计	121
6	被征农地权益保障的财政补偿政策效应研究	124
6.1	近十年各级政府征地财政补偿政策现状分析	125
6.2	征地财政补偿政策变迁效应的衡量及影响因素分析	129
6.3	基于1703个样本农户的征地补偿政策效应实证分析	134
6.4	本章小结	148
7	福利导向的农地直接金融创新实证分析	150
7.1	文献综述	151
7.2	我国农地直接金融的实现途径与土地股份的金融属性	154
7.3	农地直接金融实证分析——基于昌惠土地股份合作社的案例研究	159
7.4	本章小结	181
8	福利导向的农地间接金融创新实证分析	182
8.1	农地金融相关研究的不足	182
8.2	农地间接金融实现途径与试点现状	183

8.3 农地间接金融实证研究——需求方的需求意愿及其影响因素分析	187
8.4 农地间接金融实证研究——供给方的供给意愿及其影响因素分析	204
8.5 本章小结	212
9 福利导向下被征地农民土地权益保障的土地金融创新设计	213
9.1 文献综述	213
9.2 被征农地增值收益优化配置分析	216
9.3 失地农民土地权益两个样本村案例的比较分析	222
9.4 失地农民土地权益可持续保障土地金融创新设计	226
9.5 本章小结	232
10 福利导向下农地流转中农民土地权益保障的土地金融创新设计 ...	234
10.1 理论分析	234
10.2 实证分析	236
10.3 农地流转中农民土地权益保障的土地金融创新设计	244
10.4 本章小结	248
11 研究结论与政策建议	250
11.1 研究结论	250
11.2 政策建议	255
参考文献	259
支持本书观点的相关科研论文	277

1 导论

1.1 研究背景与选题意义

1.1.1 研究背景

在现阶段城乡统筹发展的背景下，农村土地制度以农地流转和农地征用为主要表现形式，农地流转中的制度障碍和农地征用中不合理的土地收益分配在不同程度上导致了农村土地的福利损失，由此引发了各种社会冲突和群体性事件。与此同时，中央连续出台相关重要文件对农村土地流转和农地征用的改革指明了方向：2008年10月党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出，“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”；2013年中央一号文件提出，“把城乡发展一体化作为解决‘三农’问题的根本途径，必须统筹协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。依法征收农民集体所有土地，要提高农民在土地增值收益中的分配比例，确保被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障”；2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第一次明确提出，“稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权

抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营”，并同时强调“赋予农民更多财产权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。保障农民公平分享土地增值收益”；2014年中央一号文件再次明确指出，“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推动修订相关法律法规”，并进一步指出“加快推进征地制度改革。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。抓紧修订有关法律法规，保障农民公平分享土地增值收益，改变对被征地农民的补偿办法，除补偿农民被征收的集体土地外，还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障。因地制宜采取留地安置、补偿等多种方式，确保被征地农民长期受益”。因此，加快创新现有农地制度，保障农民在土地流转和农地非农化征用中的土地权益成为亟待解决的重要课题。

1.1.2 选题意义

2012年10月党的十八大首次提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。传统大田作物种植的经营收入已不能满足农民日益提高的生活水平需要，随着农业技术的进步，单位面积所需要的劳动力数量不断减少，加之非农就业机会增多，农村剩余劳动力不断转向城市就业，土地逐渐从分散的小农户转向专业大户、家庭农场或者农业龙头企业，逐渐形成新型的农村经营主体。土地的适度集中改变了原

有小规模经营的现金收入流,原有的小规模经营大多以大田作物生产为主,这一类生产的特点是现金投入产出比不大,农业生产物资(化肥农药、种苗等)占家庭现金收入的比重很小,并且由于收获时的产出回报率并不高,小农户借贷资金的需求比较小。而随着土地的适度集中,生产经营的项目、种类也在不断丰富,规模经营主体往往从事高附加值的农业经营项目(比如水产养殖和林木种植),这一类农业生产经营的现金收入流在全年的收入流中呈不对称分布:生产周期较长,在收获时节投资回报率较高,但生产投入所需资金量较大,客观上产生了融入资金的需求。规模经营主体最大的资本就是流转后经营的土地使用权,农地流转产生的规模经营客观上产生了土地金融的内在需求。

同时,我国目前工业化、城镇化高速发展,在城市存量土地有限的条件下,不可避免地要征用农地,我国大量农用地被征用转为城市建设用地。根据中国经济增长前沿课题组的统计数据,1997~2000年我国年均征用土地达456平方公里,随后征用规模急剧扩张,2001~2010年总共征用土地1.6097万平方公里。2014年3月公布的《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》显示,1996~2012年,全国建设用地年均增加724万亩,其中城镇建设用地年均增加357万亩。失地农民的数量不断增加,失地农民的生存状况和土地权益保障在现有的财政补偿政策下效应如何?是否存在金融工具的创新以实现失地农民土地权益的可持续保障?目前我国缺少系统的与土地金融相关的理论与实证研究,因此,本书试图从土地金融化的视角,将农村土地的财产性和福利性结合起来,进行农村土地制度和土地金融制度的创新研究。通过土地金融化,打通农地市场与资本的对接通道,盘活农业部门的各类资产,并进一步调动全社会的各类资源来服务于农业发展,从而提高农业部门的生产力。具体而言,可以概况为以下三个方面。

1. 通过农村土地制度创新增进我国农民的土地福利

农村土地制度创新必须以土地福利的增进为目标。通过农村土地制度创新,改变土地征用过程中收益分配失衡侵害农民的土地福利,以及土地流转过程中的“制度障碍”使农村土地福利难以充分发挥的状况。

2. 通过农村土地制度创新推动城乡经济一体化进程

本书试图通过土地金融化来进行制度创新,推进城乡资本要素的合理流动,提高农村土地的福利效应,让“农村、农业、农民”随着土地的有序流转而“活起来”,通过金融化将农村土地与城市金融资本同质起来,实现城乡之间的资本自由流动。逐步解决“三农”难题,从要素流动和资源配置上为实现城乡一体化提供基本条件。

3. 推进我国土地金融理论研究的深化

农村土地制度的创新需要以土地金融工具的创新为前提。随着我国城乡统筹、城乡一体化改革的深入,农村土地制度和福利效应方面的问题日益凸显,迫切需要经济理论界进行新视角的研究并做出解释。本书将对土地金融化进行系统的理论探索,这不仅凸显本书的理论意义,而且也是本书展开系统研究的理论基础。

1.2 研究的主要内容

1.2.1 我国农村土地制度的变迁

本书梳理了新中国成立以来土地制度变迁过程。人民公社时期的土地集体公有制给农业生产带来负面影响,从而产生了能够激励农业生产者投资和生产的制度需求,家庭联产承包责任制度由此产生。随着农业生产力的不断提高、农业技术进步和农业现代化以及农村剩余劳动力的转移,农地的适度规模经营需求不断提升,农地流转需求增强,并催生出不同类型的新型农村经营主体(专业大户、家庭农场、专业合作社、农地股份合作社等)。与此同时,城镇化、工业化的迅速推进产生了建设用地的需求,在城市存量土地供给有限的约束下,农地非农化的数量不断增加,农地征用不可避免,因此产生了大量失地农民。

1.2.2 我国农村土地制度变迁的福利特征

我国经济发展正处于转型时期,土地福利效应表现出自身的特点。在

对我国改革开放前后农村土地制度的变迁进行梳理之后,本书对土地制度变迁中的福利特征进行了归纳,主要总结了三方面的特征:①通过农产品价格“剪刀差”将土地的福利转移到城市;②在家庭联产承包责任制度下,农户福利和社会福利均提高;③农村土地流转过程中存在的制度障碍可能导致农村土地福利损失;④农地非农化征用协议出让和招拍挂出让所呈现的社会福利效应;⑤工业化、城镇化发展下的农地征用在提高社会总福利的同时应该保障失地农民的福利。

1.2.3 金融视角下的理论分析框架

在对我国农村土地制度变迁及其社会福利的阶段现状进行分析的基础上,本书构建了土地金融化的理论分析框架,以增进农地福利为目标,以农地流转和农地征用为两条主线,以创新农地金融工具为主要手段,进行农地金融制度创新。对农地流转中的农地金融福利效应分析集中在农地的直接金融分析和农地的间接金融分析上;对农地征用中的福利效应分析集中在失地农民被征农地权益保障的财政补偿效应分析、财政补偿的局限性分析以及被征土地增值收益分享的农地金融工具创新分析上。

1.2.4 被征农地财政补偿政策效应分析

工业化、城镇化和城乡统筹发展的客观背景加快了农地征用的速度,由此产生的失地农民的数量也在不断增加,农地所有权与使用权被迫以较低廉的价格转让,造成农民更加贫困。党的十八大、十八届三中全会和2014年中央一号文件都明确指出,要大幅度提高农民在土地增值收益中的分配比例,分配好土地非农化和城镇化产生的增值收益,保障农民的土地财产权。因此,本部分试图解释在中央的征地财政补偿政策不断加大力度的情况下,失地农民的满意程度未能提高的深层次原因。首先对中央和地方各级政府近10年的征地财政补偿政策的现状进行分析,在此基础上,基于1703个样本农户的征地补偿政策效应,运用多元有序的Logistic模型进行实证分析,从地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度、被征地农户家庭特征、被征地块特征、地区经济发展水平四个方面分析中央政府征地补

偿政策效应的影响因素。从影响因素的重要性来看,地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度是影响被征地农户受偿满意程度的重要因素,其他因素还包括被征地农户家庭的特征和被征地地块的特征(征地区位、征地年份)。并且揭示农地征用中仅依赖政府财政补贴,不足以解决土地征用中的福利损失问题。还需要进行农地金融制度创新,利用农村土地金融工具、创新农村土地金融制度已经成为亟须解决的问题。

1.2.5 福利导向下农地直接金融制度创新

农地直接金融表现为农地转让、出租、股权投资等。从实践来看,以土地股份合作社为主要表现形式。本书从福利经济学的角度出发,构建农地流转中的农地直接金融制度,实地调研社员农户对土地股份合作社的满意度及其影响因素,对于非社员农户,分析其入社意愿和影响因素,理论分析并实证检验农地股权投资是不是农村土地直接融资的有效途径。

1.2.6 福利导向下农地间接金融制度创新

农地间接金融以承包地、宅基地和土地股权抵押为主。从实践来看,由于法律、传统等各方面的制约,农地间接金融基本上处于探索起步阶段。因此本书对我国农地流转金融制度的构建进行前瞻性研究,兼顾农地间接融资业务供求双方的利益,分别从农户和农村金融机构双方的视角进行农地抵押业务的探索性研究,分析农地抵押业务实施的潜在影响因素,为农地间接金融的开展奠定基础。

1.2.7 福利导向下被征地农民土地权益保障的土地金融创新设计

伴随着城市化进程的加快,农地征用速度加快,失地农民的数量急剧增加,为了保障其权益的可持续性,需要促进土地从作为生产要素的传统保障功能向作为资本要素的财产功能转化,在完善现有财政补偿的基础上,通过农地金融机构和农地金融产品的创新设计,将农村土地的财产性和福利性结合起来,实现土地资本与金融资本的同质化流动,以土地福利

效应为目标,探索构建失地农民土地权益可持续保障的财政、金融支持体系,保障失地农民土地权益的可持续性。

1.2.8 福利导向下农地流转中农民土地权益保障的土地金融创新设计

在农地主动流转中,由于农民是自愿流转的,交易双方可以磋商达成协议,因而一方利益被剥夺而引发的极端群体事件发生的概率较小。虽然免除了强制流转的福利损失,但是如果流转后土地经营不善,不能保证稳定的现金收入流(农地流转租金),那么,农地流转的流出方(小农户)的土地权益将受到损害。正是基于这一出发点,本书试图对农地流转中能够产生稳定的现金收入流(农地流转租金)的必要条件进行分析。福利改进是农地流转中农民土地权益得到保障的必要条件,那么,农地流转中供求双方福利改进的必要条件是什么?从土地金融的视角来看,农地流转中土地金融工具运用的边界条件是什么?已有的在各地兴起的农地金融工具的实施需要什么条件?农地“三权”抵押的不同顺序会对农地金融的供求匹配产生什么影响?怎样的农地金融创新更有利于保障农地流转中农户的土地权益?这是本部分重点研究的内容。

1.3 研究方法与技术路线

1.3.1 研究方法

1. 比较分析法

外国及相关地区的土地市场化和金融化程度比较高,在土地制度和土地福利方面积累了丰富的经验。通过对国内外土地制度和土地福利效应等问题进行比较分析,吸收并借鉴国外土地制度和管理先进经验,为长三角地区 and 我国其他地区的土地制度创新提供现实的参考。

2. 实证分析法

通过实证分析,认识我国土地福利的实际情况(以长三角地区为研究

对象),为土地制度创新性研究提供科学依据。本研究对农村土地流转和农村土地征用过程中的福利效应进行实证分析。

3. 调查法

主要采取问卷调查、典型访谈、地方案例研究的方法。调查分为两部分,一是针对农户的问卷调查,包括土地流转、征用情况的问卷以及实行土地金融化意愿的问卷。二是对样本村以及政府相关部门的走访,了解土地流转、征用情况,获取当地土地流转、征用的数据。

1.3.2 技术路线

以转型期中国经济发展最具代表性的长三角地区为主要对象,分析我国土地制度的变迁及其福利特征,就土地征用和土地流通过程中存在的福利效应进行实证分析,着力从土地金融化的角度探索土地制度创新的理论工具,设计在社会主义市场经济条件下增加农民福利、推动城乡经济协调发展的现代农村土地制度,推进农村土地福利效应的提高(见图1-1)。

1.4 主要观点、创新与不足

1.4.1 主要观点

1. 农地征用方面

失地农民市民化后的福利效应平均水平较低,地区差异明显。农地征用缺乏福利目标,造成福利损失。随着征地补偿政策的变迁,失地农民对征地补偿的满意程度没有明显提高,不少地区的失地农民没有获得中央政府征地补偿政策变迁的福利改善,地方政府征地补偿政策的执行存在时间和内容上的滞后偏离。

影响失地农民受偿满意度的因素有:失地农户的家庭特征因素、年龄、受教育程度、非农就业比重、补偿政策的滞后偏离度、被征地块的特征因素(征地区位、征地年份)等,其中地方政府对补偿政策的滞后偏离是最重要的影响因素。

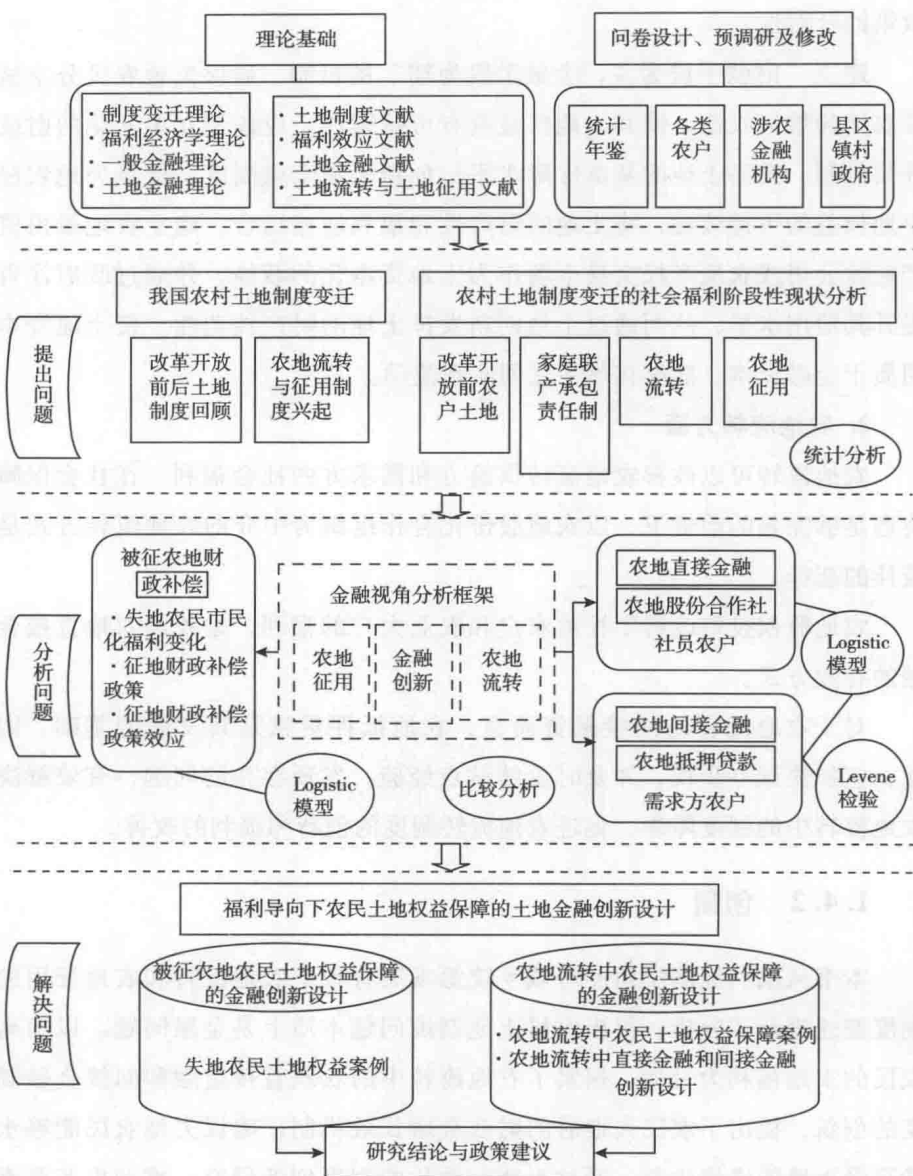


图 1-1 技术路线

我国在城乡统筹发展过程中产生两种类型的失地农民。一种是因工业化、城镇化导致土地非农开发而彻底失地、户籍改变的失地农民；一种是发展现代农业、土地集约化和规模化利用所产生的保留土地承包权但失去土地经营权的失地农民。应该区分这两种不同类型的失地农民，加强保障

政策的针对性。

建立“财政手段为主，金融手段为辅”的机制，确保失地农民分享被征农地的增值收益，使其土地权益具有可持续性。应该建立多元化的财政补偿机制，提高土地的基本保障水平；创新土地金融制度，保障失地农民土地权益的可持续性，将土地的财产性和福利性相结合，建立农地股份资产经营公司或农地产权交易市场作为土地资本化的载体，并通过政府注资提升其信用水平，从而通过土地创新发挥土地的财产性功能，使土地资本同质于金融资本，能够在城乡之间实现流动。

2. 农地流转方面

农地流转可以改善农地流转供给方和需求方的社会福利。在社会保障待遇足够完善的前提下，以农地股份化合作组织为中介的农地流转方式是较佳的选择。

农地股权投资改善了社员农户和农业大户的福利，是我国农地直接金融的有效方式。

对于农地流转的间接融资而言，农地抵押贷款是其发展的基础。因此，应加快试点步伐，并及时总结试点经验，发现存在的问题，有效解决农地流转中的制度障碍，促进农地流转制度的创新和福利的改善。

1.4.2 创新

本书从福利经济学角度对城乡统筹发展背景下农地流转和农地征用的制度变迁进行了分析，提出农村土地制度问题本质上是金融问题。以提高农民的农地福利为目标，探索了农地流转中的农地直接金融和间接金融制度的创新，提出了农民失地后的财政金融长效机制，确保失地农民能够永续享受土地的增值收益。通过土地金融化的制度创新研究，推动生产要素的合理流动，逐步解决“三农”问题，促进城乡统筹发展。本书的研究成果和政策建议具有较强的针对性，能够切实解决现实问题，因此具有重要的理论价值和应用价值。

1. 立意上的创新

以往的研究大多从制度经济学角度分析农地制度变迁产生的原因及其对