

教育部新世纪优秀人才支持计划资助 (NCET-10-009)
北京市属高等学校高层次人才引进与培养计划项目 (CIT&TCD20140314)
北京市农业经济管理重点建设学科系列学术著作
北京市社会科学基金项目 (13JGC063)

北京沟域经济 土地流转模式研究

Beijing Gouyu Jingji Tudi Liuzhuan Moshi Yanjiu

桂 琳 著

 中国农业出版社

教育部新世纪优秀人才支持计划资助 (NCET -10 -009)

北京市属高等学校高层次人才引进与培养计划项目 (CIT&TCD20140314)

北京市农业经济管理重点建设学科系列学术著作

北京市社会科学基金项目 (13JGC063)

北京沟域经济土地流转模式研究

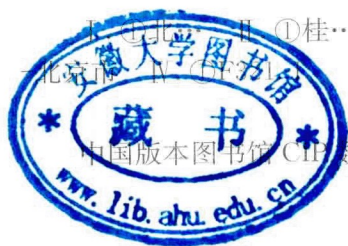
桂琳 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京沟域经济土地流转模式研究/桂琳著. —北京:
中国农业出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-109-19396-3



北京沟域经济土地流转模式研究 ①桂琳著 Ⅲ. ①农村-土地流转-研究

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 155936 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 李文宾 冀 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.25

字数: 160 千字

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

北京山区延绵起伏数百公里，环绕京城形成一道美丽的绿色屏障，面积约 1 万平方公里，占全市面积的 62%。为了更好地促进北京山区的发展，2007 年北京市政府提出“沟域经济”这一新的产业组织形态，它是一种把沟域内的旅游景点、文化村庄、观光园区和特色产品等经济元素组合在一起，融合了现代农业、都市工业、旅游服务和文化创意等多种产业形式，最终将相关山区区域建成绿色生态、产业融合、高端高效和特色鲜明的沟域产业经济带，以达到服务首都和致富农民目标的一种经济形态。

自 2011 年北京沟域经济建设工程正式启动以来，北京市沟域经济在北京市政府及农村工作委员会等各级相关部门的大力支持下，各项工作均顺利推进。2011 年以来重点建设的 7 条沟域，其沟域环境得以整治，沟域项目建设有了新进展，沟域经济发展见到新成效，但在发展的过程中，仍存在土地资源短缺，土地流转效果不均衡，经济、社会发展与生态环境建设矛盾仍然突出等问题。随着经济全球化趋势和农业科学技术的发展，山区现行的农户分散、土地细碎化和小规模经营方式已经不适应现代化、全球化农业的竞争要求，需要加快对农用地市场培育，加快土地流转，减少土地撂荒，促进土

地规模经营,提高土地使用效率。因此,为了更好地推动“沟域经济”的进一步发展,提升土地生产力和土地集约化利用,发挥沟域经济发展模式在全国的示范效应,本书作者在整理 2012 年博士毕业论文及日常研究的基础上,以北京市沟域经济发展为背景,对北京沟域经济发展过程中的农村土地流转现状进行了分析,系统地研究了农村集体建设用地、农用地流转现状和流转路径。该研究将有利于推动土地流转理论和实践的发展,对促进我国山区经济的进一步发展,具有较强的理论及现实意义。

本书共分为 7 部分。第一部分首先讨论了在沟域经济发展过程中土地流转路径的研究意义,并对北京沟域经济、土地流转、土地规模经济、BOT、土地整理和土地整治等相关概念进行了简单介绍,归纳总结了国内外现有土地流转的路径和国内外土地流转实践历程,最终根据以上分析,提出了研究思路和技术路线、研究内容;第二部分主要针对北京山区及沟域经济的土地利用及流转现状,简单分析了其土地利用及流转的特点及存在的问题;第三部分在分析北京沟域经济中集体建设用地流转路径研究意义的基础上,对北京沟域经济中建设用地流转的驱动力进行了分析,并对北京沟域经济中集体建设用地流转的 3 种路径及模式进行了比较研究,对北京沟域经济中未来集体建设用地流转路径进行了简单探讨,最后从政府监管、村民权益维护的角度,提出了农村集体建设用地流转应注意的几个方面;第四部分主要是有关农用地的流转路径研究,在对北京沟域经济中

农用地流转路径研究意义分析的基础上,对北京沟域经济中农用地流转驱动力进行了分析,并运用博弈论重点分析了土地流转决策过程,运用因子分析法分析了土地流转土地出让方参与土地流转的原因,然后对北京沟域经济中现有农用地的流转路径进行了比较研究,最后对北京沟域经济中农用地流转股份制进行了分析与思考,并提出了北京沟域经济农用地流转未来应考虑的主要因素;第五部分是土地流转路径绩效的研究,在分析土地流转理论上,以门头沟区陇驾庄村的2个农业项目规划为例,对其土地流转后可能收益情况进行了实证分析,并建立一个关于陇驾庄村土地流转后影响因素的计量经济学模型,分析了各因素对土地流转土地承受方效益的影响,同时按照前面土地流转后绩效综合评价指标体系,从客观的角度整体性对土地流转后绩效进行了评价;第六部分主要讨论了农村土地承包经营权流转的法律制度保障机制、运行保障机制、融资保障机制和产权交易保障机制,并基于产权理论提出了促进土地流转的对策建议;第七部分对有关沟域研究进行了总结与展望。

研究发现:

(1) 通过对北京土地利用现状的分析,发现北京沟域经济发展的所在区域土地利用应大多定位为生态涵养发展区。因此,北京沟域经济发展过程中土地流转工作应以生态环境保护为前提,促进土地流转,加快土地规模化经营,促使传统产业结构向都市型农业转型。

(2) 对北京土地流转现状进行了分析,研究发现,

北京已基本形成了较规范的土地流转程序,并已初步建立了农用地流转信息平台。但仍存在集体土地流转过程中缺乏监督、农民权益受损、转包面积较小、流转缺乏法律意识以及未完全进行市场化操作等情况。

(3) 对集体建设用地流转进行了分析,发现由于受高利益驱动,集体建设用地流转过程中仍存在一些如经营“小产权房”等违法行为,需加强监督管理。其现有流转路径主要包括流转为国有土地模式、集体统筹租赁模式、宅基地流转给同村村民或城市居民模式、未来还可能存在土地基金管理流转模式、宅基地换取社区化楼房、建设租赁房出租3种模式。

(4) 农用地流转应在提高种植业整体效益和农民增收为基本目标的前提下实现土地规模及集约化经营。农用地的流转应与北京市的城市总体规划、土地利用规划、都市农业发展规划和生态环境保护规划等吻合。沟域所在区县中农用地流转主要以耕地及果园和其他农用地为主,流转路径以土地入股的方式或建立土地合作社为主。有关除林地的流转由于林地确权工作基本完成,仍处于初步发展时期。

(5) 应综合考虑土地流转活动对社会、经济和环境等各个方面的综合影响和作用,并通过建立土地流转路径绩效综合评价指标体系,从客观的角度整体性对土地流转路径绩效进行综合评价。

(6) 应重视土地流转的保障工作。从法律制度保障机制、运行保障机制、融资保障机制和产权交易保障机制等方面给双方保障。

(7) 土地流转双方应根据土地质量、产出水平和物价变动等因素,合理确定流转价格,并建立价格调整机制,明确约定调整时限和幅度,以保障农户利益。

总体来看,目前北京农村土地承包经营权流转较好地促进了农业适度规模经营发展,土地流转呈现集约化经营形态,其农用地流转路径主要以土地入股的方式或建立土地合作社来经营,集体建设用地的流转也日益规范,并取得了一定成效。但仍然存在如保障机制及土地流转信息管理等问题,尚待进一步深入研究和探讨。

在此,感谢北京农学院经济管理学院及中国矿业大学胡振琪教授等的大力支持。感谢书中所有文献资料的编撰者,正是他们的工作为本书编写奠定了基础。本书起到抛砖引玉的作用,不足的地方还请读者及各位专家批评指正。

著 者

2014年7月

目 录

前言

1 绪论	1
1.1 研究意义	1
1.2 研究中的相关术语	6
1.3 国内外研究现状	13
1.4 研究内容和技术路线	19
1.5 研究方法	21
1.6 研究创新点	21
2 北京沟域经济土地利用及流转现状研究	22
2.1 北京沟域土地利用定位	22
2.2 北京沟域土地资源及利用现状	24
2.3 北京沟域土地整理现状	31
2.4 北京沟域土地流转发展现状及特点	37
2.5 北京沟域经济发展过程中土地流转存在的问题	39
3 北京沟域经济中集体建设用地流转模式研究	43
3.1 北京沟域经济中集体建设用地 流转路径研究的意义	44
3.2 北京沟域经济中集体建设用地 流转的驱动力研究	45
3.3 北京沟域经济中现有集体建设	

用地流转模式比较研究	51
3.4 对北京沟域经济中未来集体建设 用地流转路径的探讨	56
3.5 对农村集体建设用地流的建议	59
4 北京沟域经济中农用地流转路径研究	63
4.1 北京沟域经济中农用地流转路径 研究的主要意义	63
4.2 北京沟域经济中农用地流转驱动力研究	64
4.3 北京沟域经济中现有农用地流转路径比较研究	80
4.4 北京沟域经济中农用地流转的运行机制分析	88
4.5 对北京沟域经济中农用地流转股份制的思考	92
4.6 北京沟域经济农用地流转未来 应考虑的主要方面	95
5 沟域经济土地流转路径绩效研究	105
5.1 土地流转路径绩效研究的意义	105
5.2 土地流转路径绩效分析的理论基础	106
5.3 土地流转路径绩效分析与评价	110
5.4 土地流转路径绩效研究实证分析	116
6 沟域经济中土地流转的保障机制研究	134
6.1 建立并完善土地流转保障制度的意义	134
6.2 法律制度保障	135
6.3 运行机制保障	146
6.4 融资机制保障	150
6.5 产权交易保障	151
6.6 对促进沟域经济土地流转的对策建议	153

7 结论与展望	157
附表	160
附表 1 2008 年度北京沟域所在区县 农用地变更数据汇总表 (1)	160
附表 2 2008 年度北京沟域所在区县农用地土地 变更数据汇总表 (2)	161
附表 3 2008 年度北京沟域所在区县建设 用地变更数据汇总表	162
附表 4 2008 年度北京沟域所在区县 未利用地数据汇总表	163
附表 5 2008 年度北京集体土地征用情况简表	164
附表 6 参与土地流转的原因调研问卷	174
参考文献	176

1 绪 论

随着经济全球化和农业现代科学技术的发展,我国现行的农户分散、土地细碎化和小规模经营方式已经不适应现代化、全球化农业的竞争要求。因此,加快对农用地市场培育,加快土地流转,减少土地撂荒,促进土地规模经营,提高土地使用效率成为近年来我国农业发展中急需解决的重大课题,是提升土地使用效率的有效保证^[1,2]。

1.1 研究意义

1.1.1 有利于推动土地流转理论和实践的发展

自 20 世纪 90 年代以来,我国在土地流转实践及理论方面进行了一定探索,促进了土地流转的发展。但 2000 年以前,我国土地流转率相对较低。据 1993 年农业部抽样调查显示,1992 年全国有 473.3 万承包农户,其中转包或转让农村土地 1 161 万亩*,仅占承包土地农户总数的 2.3%,承包土地总面积的 2.9%^[3]。土地规模经营作为世界农业发展的基本趋势,一直受到国内外各级政府与学术界的高度关注。近年来,随着党和国家对农业的日益重视,相关政府部门也出台了許多促进农用地流转的各种政策,推动了我国农用地流转。2008 年 8 月,中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议全面分析了我国农村改革发展的形势和任务,总结改革开放 30 周年历程和宝贵经验,在《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中指出:

* 亩为非法定计量单位。1 亩=1/15 公顷。

“按照依法自愿原则，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。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。”在政策的驱动下，我国土地流转进程明显加快，并取得一定收益。土地流转有助于提升土地规模化经营，有效地缓解我国土地紧缺的矛盾，为农业集约经营和发展高效农业提供有利条件，有利于农业现代化技术推广、应用和土地的集约化经营，实现劳动者与土地、技术、资金、装备的优化组合，有效解决耕地经营分散、生产方式落后等问题。2013年年底，中共中央、国务院印发了《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》（以下简称《意见》），又再次强调深化农村土地制度改革，完善农村土地承包政策。《意见》指出：“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。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。”土地流转将是盘活农村资源的契机，一旦土地能实行规范化流转，那么土地抵押贷款就成为可能，土地就能产生增值，同时一批承包大户的积极性将得以激发，有利于促进农业产业集约化经营。激活土地将带来 5 000 万亩的农村经营性建设用地直接入市，18 亿亩承包地的抵押、入股、转让权和 2 亿亩宅基地试点抵押、退出、转让权等政策红利。

据农业部统计，截至 2013 年年底，全国承包耕地流转面积 3.4 亿亩，是 2008 年年底的 3.1 倍，流转比例达到 26%，比 2008 年年底提高 17.1 个百分点。经营面积在 50 亩以上的专业大户超过 287 万户，家庭农场超过 87 万个，家庭农场的平均面积达到 200 亩左右。

然而，土地流转涉及多方面的利益，土地流转的主体通常为一般农户、种养大户、农业企业和集体组织等。土地流转不应仅

考虑农民收益,即土地流转后农户的增收,还应考虑农民失去土地使用权后的社会保障等问题。因此,必须加强对土地流转路径的研究,维护各方权益,搞好统筹兼顾,通过各种流转方式将土地逐步向种田能手、专业户和合作社等手里集中,推动土地流转理论和实践的发展,更好地发挥土地流转的作用,促进规模经营,推动农村经济发展^[3]。

1.1.2 有利于山区土地的综合利用

我国山区面积较大,山地和丘陵约占全国土地面积的 2/3,山区的人地矛盾比较突出,是我国经济、社会和生态环境问题最为集中的区域。2005 年,国务院 32 号文件出台有关全国土地利用规划修编指导文件中强调各地将针对各区域的特点,设立独立的专题进行研究^[4]。

在土地流转区域和类别方面,根据土流网的数据显示,至 2011 年 12 月,土地流转前 10 位的省份分别为内蒙古、湖北、北京、广东、湖南、山东、辽宁、江苏、黑龙江、新疆(表 1.1)。除山东、辽宁、江苏和黑龙江外,这些省份流转的土地的类型主要以山地或草原为主,各具有特点。因此,针对目前山区沟域经济发展过程中相关土地流转的问题进行研究,有利于促进我国山区经济的发展,有利于发挥沟域经济发展模式在全国的示范效应。

表 1.1 土地流转前 10 位的省份

省(区)	土地流转面积(亩)
内蒙古	6 423 492
湖北	6 295 425
北京	5 520 933
广东	4 371 941
湖南	4 131 174
山东	4 125 548

(续)

省(区)	土地流转面积(亩)
辽宁	3 755 484
江苏	3 536 442
黑龙江	3 033 981
新疆	2 857 629

资料来源:土流网。

1.1.3 有利于促进北京沟域经济的发展

随着北京工业化、城市化进程的加快和北京沟域经济的发展,北京市土地资源结构中的建设用地、农业生产用地(尤其是耕地)和生态用地之间的矛盾将进一步加剧^[5]。目前,北京人均土地面积仅为0.110公顷,不及全国平均水平的1/7。同时,北京山区还拥有大量的荒山,仅延庆县大庄科乡慈母川村就拥有荒山764亩有待开发整理。根据《北京市土地利用总体规划(2006—2020年)》,到2010年和2020年耕地保有量分别保持在2260平方公里(339万亩)和2147平方公里(322万亩),确保1867平方公里(280万亩)基本农田数量不减少、质量不降低。其中,规划近期(2006—2010年)北京市新增建设占用耕地控制在20万亩以内,确保新增建设占用耕地实现占补平衡。依据首都社会经济发展的区域功能定位要求,结合自然、生态条件、历史文化遗产和行政区划等因素,按照“优化城区、强化郊区”的原则,北京沟域所在的区域划分为生态涵养发展区,约占北京市土地面积的66.2%^[6,7]。

土地流转后通过促进规模化经营不仅能有效地缓解北京山区经济土地紧缺的矛盾,为农业集约经营和发展高效农业提供有利条件,还能增加有效耕地面积,确保《中华人民共和国土地管理法》中提出的耕地占补平衡制度“占一补一”,实现耕地占补平衡。加强对土地流转路径及影响因素的研究,则可以为北京土地

集约化利用开拓思路,促进北京沟域经济的发展,引导和促进农民规模化和产业化的经营,进一步提升生产力;同时,通过建设用地节余指标的使用,实现以城带乡,解决了部分资金问题,推动了新农村建设^[8]。

1.1.4 有利于盘活农村宅基地财富

2014年中央1号文件提出:完善农村宅基地管理制度。改革农村宅基地制度,完善农村宅基地分配政策,在保障农户宅基地用益物权前提下,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。有关部门要抓紧提出具体试点方案,各地不得自行其是、抢跑越线。完善城乡建设用地增减挂钩试点工作,切实保证耕地数量不减少、质量有提高。加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作。

目前有大量农村宅基地闲置,甚至有些地区出现“空心村”。农村宅基地闲置的主要表现,一是“建新不拆旧”,二是举家进城务工的农民在农村的房屋长期闲置。在农村不少地方,农户建房申请新的宅基地,新住宅建好并搬入居住后,原来的旧房不拆、旧宅基地不交。通过农村土地综合整治,可新增耕地10%~15%。如何把宅基地转化为财富,地方政府是不是这些宅基地的经纪人,这还要看在政策导向下的法律变革。毕竟在农民住房的抵押担保转让中,转让会明显涉及相关的土地问题,其中涉及经济问题和相关问题要慎重处理好。结合中国农村住房一户一宅的基本国情,由于宅基地上的房屋是农民唯一住房,房屋转让后,农民是否有切实的住房保障,这方面主要涉及社会问题,因此要慎重。在抵押担保转让过程中,还会遇到房地一体化问题。房屋转出去了,转给谁了,谁来接受,在法律上有明确的规定,只有本集体经济组织成员才能使用宅基地,所以我们还要处理好相应的法律关系。

因此,选择对北京沟域经济集体建设用地的使用与流转进行

研究,将有利于明确集体土地收益分配办法,保障农民宅基地用益物权,有助于为农村集体土地政策的改革、土地制度的完善以及集体建设用地流转相关问题的解决提供理论指导和政策建议,并为后续农村集体建设用地流转问题的深入研究提供理论方向指引。

1.2 研究中的相关术语

1.2.1 沟域经济

《现代汉语字典》中对沟的定义为“一般的水道,或者人工挖掘的水道。”古代《说文》中则将“沟”定为“沟,水渎,广四尺,深四尺。”“域”在《现代汉语字典》则可解释为“一定疆界内的地方,或者泛指某种范围。”“沟域经济”指的是从一个区域经济的角度,在一个特定地理的范围和空间,根据该区域独特的地理位置、历史人文和资源条件,通过产业聚集和融合,最终形成一个具有沟域特色的产业链的经济发展模式。

沟域经济的概念最早是由北京于2007年提出的一种创新型经济发展模式,并积累了不少经验。因此,本书研究主要以北京山区为研究对象,如未特殊说明,研究范围主要指的是北京以沟域经济为主要发展模式的7个区县。

“北京沟域经济”是指在北京城市发展过程中形成的一种外延式或需求拉动式经济发展模式,它把沟域内的旅游景点、文化村庄、观光园区和特色产品等经济元素组合在一起,融合了现代农业、都市工业、旅游服务和文化创意产业,实现了农业与旅游业的融合发展,形成一个集约发展的产业平台。由于其定位主要为生态涵养与保护区域,因此沟域发展中应以生态建设与休闲旅游产业为基础,通过统一规划,实现生态涵养、旅游观光、乡村经济和乡土文化的共同发展,最后形成集约经营、规模适度具有鲜明特色的产业经济带,实现山区发展与农民致富的一种经济形态^[5,6]。