


ZHONGGUO NONGCUN TUDI  
CHENGSHI LIUZHUAN ZHIDU CHUANGXIN YANJIU  
—JIYU TUDI SHOUCHU DE SHIJIAO

# 中国农村土地 城市流转制度创新研究

## ——基于土地收储的视角

梁志元◎著

 中国农业出版社

# 中国农村土地城市流转 制度创新研究

——基于土地收储的视角

梁志元 著

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地城市流转制度创新研究：基于土地收  
储的视角 / 梁志元著. —北京：中国农业出版社，  
2017.7

ISBN 978 - 7 - 109 - 22962 - 4

I. ①中… II. ①梁… 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 (2017) 第 095638 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 潘洪洋

---

化学工业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月北京第 1 次印刷

---

开本：880mm×1230mm 1/32 印张：5.625

字数：150 千字

定价：32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

## 摘 要

“三农”问题提出至今，历经农业赋税改革、新型农村建设等一系列改革，但问题依然严峻。第一，低价征地剥夺了农民的土地财产权和发展权，削弱了农民的利益，导致不同程度的土地纠纷，造成社会生态关系失衡。第二，盲目扩大征地范围，不少工业园区荒无人烟，土地使用效率低下。第三，土地收储机构债务负担过大和库存土地过多，集聚了大量金融风险，并威胁到国家的粮食安全。这些问题表明中国需要进一步深化土地制度改革。

本书从土地收储机构的视角出发，以发现问题、分析问题、解决问题为目标导向，综合运用理论分析方法、实证分析方法、对比分析方法和历史分析方法，对农村土地城市流转过程中的问题进行探讨并提出解决方案。在三个方面进行了创新尝试：一是从土地储备机构的视角出发，以城市郊区的农村土地城市流转为切入点，将农用地流转和集体建设用地流转进行整体分析；二是构建了“制度效率-福利损失-交易费用-博弈分析”的制度创新一般分析框架，探讨了制度创新的动力机制与适宜模式；三是提出农地直接入市阶段论，依次为法律修订阶段、土地管理制度调整阶段和地方政府收入结构调整阶段，唯有经此三个阶段农地直接入市交易才能最终成行。此外，借助国家提出的 PPP 模式的公私合营理念，本书认为应以公共管理部门和私人部门共担风险为基础，通过合作提供产品和服务，并提出具体的农地直接入市证券化模式。

本书研究思路为：创新之所以出现在于，随着制度环境的变化，现行制度体系外部出现了依靠当前制度不能获得的潜在利润，各利益集团为获得潜在利润会采取一系列旨在降低交易费用的创新活动。由于各利益集团目标和效用函数不同，降低交易费用的活动

必然造成各利益集团之间的博弈，最终制度创新能否实现由各利益集团间博弈均衡情况来决定。

篇章结构与主要结论：

第1章作者对本书中提到的农村土地流转的内涵进行了说明，对前人的研究进行了综述，介绍了本书的研究背景、研究目的与意义，逻辑思路与篇章结构。

第2章对相关基础理论研究进行了阐述并在此基础上分析了农村土地城市流转制度创新的内在逻辑与分析框架。

第3章具体分析了农地城市流转制度环境的历史变化，并对当前制度环境和农地城市流转制度进行了说明。制度环境对制度具有决定作用，它决定着制度内部的选择集合，进而决定制度内的交易费用，因而研究制度环境的变化对研究制度创新非常重要。

第4章侧重从新古典经济学的视角研究现有土地流转的效率和效率失衡问题。经济效率损失突出表现在由于资本使用效率下降，导致土地投入对拉动经济增长的效应变弱，东三省老工业基地农村土地进入城市对经济的作用已出现负相关性；制度效率损失突出表现在全国土地储备机构总债务占全国政府总债务的比重已达到50%左右，全国库存土地的出让率仅为18%，债务问题和库存土地闲置的问题十分严重。效率损失问题说明在农地城市流转中存在福利损失，这种外部性内部化后增加的利润正是当前制度下不能获得的潜在收益，构成制度创新的动力。

第5章从外部性角度进行福利分析，研究外部性内部化的关键中介变量。土地征收环节和出让环节的价格扭曲，均造成了社会总福利的损失。当前，中国进入了“以城带乡，以工补农”阶段，有必要在农地城市化改革伊始就兼顾效率与公平，而兼顾效率和公平的福利增进的关键就是形成科学合理的土地市场价格。本章通过模型严格证明了赋予农村土地与城市土地同权、同价有助于社会福利的增加，是一种增量式改革。

第6章以交易费用最小化为目标探讨外部性内部化的流转模式。交易费用对制度变迁发生与否非常重要，过高的交易费用将阻

止一切交易的发生。笔者具体分析了农地城市流转中交易费用的构成，并从某开发区的工作实际出发进行了具体测度。目前制度的交易费用较大，已经造成制度的效率低下，阻碍经济发展。通过对土地征收、隐形市场中的土地交易、农地直接入市三种方式交易费用的对比分析，农地直接入市的交易费用最小，带给社会福利的增加最大。

第7章就制度创新过程中利益集团间的博弈进行分析。认为虽然一开始地方政府基于自身利益考虑，有维持现有制度的动力，但随着土地增值收益分配不均对农民和村集体造成损害的加大，政府的政治利益损失不断加大，最终使得土地征收制度下政府收益不断向制度创新时的政府收益趋近，并最终促使原有制度不可持续，从而推动制度创新。此外，虽然农地直接入市交易完全可行，但考虑到现实困难，提出农地直接入市流转应分三个阶段循序渐进地实现。

第8章对国内统筹城乡综合改革试验区的经验进行阐述，并结合农地城市流转的历史逻辑探究当前中国农地城市流转制度创新的可能方式，认为可以借助国家提出的公私合营理念，将农地证券化，建立全国统一的土地证券一二级市场。

**关键词：**土地流转；农地城市化；土地收储；土地证券化；制度创新

# 目 录

## 摘要

<b>1 导论</b> .....	1
1.1 研究背景 .....	1
1.1.1 中国农村土地城市流转的客观事实 .....	1
1.1.2 中国农村土地城市流转面临的问题 .....	3
1.2 研究目的与意义 .....	3
1.2.1 研究目的 .....	3
1.2.2 研究意义 .....	4
1.3 文献综述 .....	5
1.3.1 关于农村土地产权制度的研究 .....	5
1.3.2 关于农村土地使用权流转的研究 .....	9
1.3.3 关于农村土地流转交易费用方面的研究 .....	12
1.3.4 土地收储中农民权益保障的研究 .....	14
1.3.5 文献评述 .....	15
1.4 主要研究方法 with 篇章结构 .....	18
1.4.1 研究方法 .....	18
1.4.2 逻辑思路 with 篇章结构 .....	19
1.5 创新之处 with 不足 .....	22
1.5.1 可能的创新点 .....	22
1.5.2 不足之处 .....	23
<b>2 相关基础理论研究</b> .....	24
2.1 外部性理论 .....	24

2.2	交易费用理论	28
2.2.1	交易	28
2.2.2	交易费用	30
2.3	农村土地城市流转制度创新研究的内生逻辑	33
2.3.1	潜在利润是制度创新的诱因	33
2.3.2	制度创新的目标是降低交易费用	34
2.3.3	制度创新能否实现的关键在于利益集团的博弈	35
2.3.4	分析逻辑框架	36
2.4	小结	38
3	中国农村土地城市流转制度的演变与现状分析	40
3.1	中国农村土地城市流转的特殊性	40
3.1.1	从农村土地城市流转的步骤看	40
3.1.2	从国家宏观调控的角度看	41
3.1.3	从农村土地城市流转实施效果看	42
3.2	农村土地城市流转制度的演化阶段	42
3.2.1	第一个时期：1953—1981年	42
3.2.2	第二个时期：1982—1997年	43
3.2.3	第三个时期：1998年至今	45
3.3	农村土地城市流转的历史作用	46
3.3.1	推动了经济增长	46
3.3.2	推动了工业化进程	48
3.3.3	推动了城市化进程	50
3.4	当前农村土地城市流转的制度环境与流转制度	52
3.4.1	农村土地城市流转的制度环境	52
3.4.2	农村土地城市流转的制度	54
3.5	农村土地城市流转制度外部环境出现的新变化	56
3.5.1	经济发展和城市化进程的加快	56
3.5.2	农村土地转用后的经济价值不断显化	57
3.5.3	土地流转增值收益的分配非均衡	57



3.5.4 农民群体争取经济利益的诉求不断强烈 .....	58
3.6 制度环境变化使现有制度出现的新动向 .....	58
3.7 小结 .....	59
<b>4 中国农村土地城市流转的效率分析</b> .....	<b>61</b>
4.1 农村土地城市化流转拉动经济的效率分析 .....	61
4.1.1 模型和数据 .....	64
4.1.2 实证结果 .....	66
4.1.3 进一步的讨论 .....	70
4.1.4 对问题的思考 .....	73
4.2 农村土地城市流转的制度运行效率分析 .....	74
4.2.1 农村土地城市流转制度面临的效率问题 .....	74
4.2.2 农村土地城市流转制度效率减弱的原因 .....	77
4.2.3 对问题的思考 .....	79
4.3 小结 .....	80
<b>5 中国农村土地城市流转的福利损失分析</b> .....	<b>82</b>
5.1 农村土地城市流转的社会福利损失研究 .....	82
5.1.1 征收阶段政府垄断的福利损失 .....	83
5.1.2 出让阶段政府垄断的福利损失 .....	85
5.2 增进社会福利的关键点 .....	88
5.2.1 中国土地征收补偿价格的历史分析 .....	89
5.2.2 模型分析 .....	90
5.3 小结 .....	94
<b>6 中国农村土地城市流转过程中的交易费用分析</b> .....	<b>95</b>
6.1 农村土地城市流转的交易费用结构 .....	95
6.1.1 农村土地城市流转交易费用的模型 .....	95
6.1.2 农村土地城市流转的交易步骤 .....	97
6.1.3 农村土地城市流转交易费用构成 .....	98

6.2	农村土地城市流转交易费用的影响因素 .....	100
6.3	农村土地城市流转的交易费用度量——吉林省 A 开发区的案例分析 .....	102
6.4	降低交易费用的思考 .....	105
6.4.1	理论方面的思考 .....	105
6.4.2	实践方面的思考 .....	107
6.5	农村土地城市流转不同模式间交易费用的对比分析 .....	108
6.6	小结 .....	110
7	农村土地直接入市面临的冲突与矛盾 ——基于博弈分析的方法 .....	111
7.1	农村土地城市流转中的利益主体 .....	112
7.1.1	中央政府 .....	113
7.1.2	地方政府 .....	113
7.1.3	农村集体经济组织 .....	114
7.1.4	农民 .....	114
7.1.5	用地单位 .....	114
7.2	农村土地城市流转各利益集团间关系 .....	115
7.2.1	地方政府与村集体之间的利益关系 .....	115
7.2.2	农民与村集体之间的利益关系 .....	116
7.2.3	地方政府和中央政府之间的利益关系 .....	117
7.2.4	地方政府和用地单位之间的利益关系 .....	118
7.3	农村土地城市流转各利益主体博弈分析 .....	118
7.3.1	博弈模型的构建 .....	119
7.3.2	地方政府坚持现有制度情况下的博弈分析 .....	121
7.3.3	地方政府进行制度创新情况下的博弈分析 .....	125
7.4	博弈均衡分析结论 .....	126
7.5	农村土地直接入市的困难和前景 .....	127
7.6	小结 .....	129

8 深化中国农村土地城市流转制度改革的路径及对策 .....	130
8.1 国内统筹城乡综合改革试验区的经验 .....	130
8.1.1 成都市锦江区农村土地入股模式 .....	130
8.1.2 重庆地票交易模式 .....	132
8.2 农村土地城市流转的历史逻辑：约束与突破 .....	134
8.3 农村土地城市化变革的总路径 .....	138
8.4 基于土地证券化的农村土地城市直接入市流转 具体模式 .....	141
8.4.1 操作流程 .....	141
8.4.2 该模式的特点 .....	142
8.4.3 该模式的优点 .....	144
8.5 基于土地证券化的农村土地城市流转的措施建议 .....	146
8.5.1 建立全国统一的土地证券化平台 .....	146
8.5.2 修改现行法律法规中禁止农村土地自由流转的 规定 .....	147
8.5.3 深入开展土地确权颁证工作 .....	147
8.5.4 严格控制农村土地城市化的范围 .....	148
8.5.5 实现农村土地与城市土地权利平等 .....	148
8.5.6 改变土地财政和政府经营土地格局 .....	149
8.5.7 实现土地增值收益的公平、公正分配 .....	150
8.5.8 妥善安置农村土地城市化中的失地农民 .....	151
结束语 .....	152
参考文献 .....	155

# 1 导 论

## 1.1 研究背景

### 1.1.1 中国农村土地城市流转的客观事实

#### (1) 农村土地

中国宪法规定城市土地为国有，除法律规定为国有的，其他农村及郊区的土地为农村集体所有。现行法律体系形成了中国城市土地和农村土地的二元格局。

不同的研究在提到农村土地时，其含义是不同的。《中华人民共和国农村土地承包法》中关于农村土地的概念指的是农业生产用地（农用地）。农业生产用地包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。本书所指的农村土地是指城乡结合部，符合城市规划范围内的农村土地，比上述农村土地涉及的范围大，具体包括：农村宅基地、农业用地、农村建设用地、公用地及荒地等在内的农村集体所有的土地。本书的研究侧重点是以城乡一体化为背景，以现有土地收储制度为视角，探讨农村土地流转制度的变革问题。

#### (2) 土地城市流转与土地收储

狭义的农村土地流转指的是农村农用地的流转，即在承包权不变的情况下，承包农地的农民将农地的经营权转让，指的是农民与农民或农民与农业企业间的流转，这种农村土地流转是以不改变农地用途为前提的。本书是以土地收储现行制度视角来研究农村土地流转制度创新，因而本书涉及的土地流转指的是基于土地收储中心，通过政府土地征收、土地储备开发、土地出让三个环节，实现农村农用地、集体建设用地、宅基地、荒地、公共地等向城市的流

转，通过土地收储中心的征用，农村土地的农业用途属性发生转变，由农业用地转变为城市国有建设用地。

### (3) 中国农村土地的属性特点

农村土地不但承载生产资料的功能，还承载着社会保障的功能。这两种功能在一段时间是矛盾的，不能兼得。从生产资料的功能来说，生产资料的优化配置要流转，但每当我们大规模搞集体土地流转时总有文件要求“踩刹车”，这就是考虑了土地的社会保障功能。这个保障功能如果不弱化，农村土地流转恐怕就要受限制，这就是中国的国情。其中最重要的是考虑到土地的社会保障功能，特别是在当代中国，如果社会保障、产业安排没有就位，土地流转后依附在这块土地上的农民就有可能成为流民，这是影响制约土地政策的重要问题。

农村土地既是生产要素又是政策工具。农村土地承担着维护国家粮食安全的功能，城市土地承担着参与宏观调控的功能。目前很多人不理解，农民的土地应该是想种什么种什么，想怎么用怎么用，为什么限制这么多呢？也有人提出为什么不能用市场经济的办法解决粮食安全问题？为什么老用行政手段来规定保多少耕地，来保障国家粮食安全？回答这些问题很简单，因为土地问题不仅仅是土地问题，还是一个社会问题。如在城郊结合部，地上种粮食不如盖房子，挖鱼塘也比种粮食赚钱，但如果都去盖房子、挖鱼塘，谁来养活中国人？此外，对中国而言，土地出让收入是中国城市建设的主要资金来源，同是也是一个宏观调控手段。政府通过控制土地供应的总量、节奏、规模、时序，来调控经济，这是世界其他国家没有的。

农村土地既涉及生产关系，又涉及多重社会关系。土地涉及生产关系，特别是生产资料归谁所有本身就体现了生产关系的一个重要因素。在当代中国，还没有哪个问题像土地这么敏感和复杂，当前很多的问题，尽管不是直接的土地问题，但最终都会以土地问题的形式显现出来。譬如，征地矛盾纠纷很多，引起农村干群关系紧张的问题里以土地问题居多。特别是这些年来，一年比一年尖锐，

一年比一年复杂。土地在当今中国还关系到金融安全，过去土地和金融问题关系还不是十分密切，随着土地作为生产要素进入市场，特别是土地资本化、证券化的进程加快，金融安全和土地政策息息相关。

### 1.1.2 中国农村土地城市流转面临的问题

目前，中国农地城市流转制度运行至今积累了大量问题。一是农地过度非农化问题。2007年至2013年，全国农用地总量由65702.14万公顷变为64616.84万公顷，减少1085.3万公顷，当前我国耕地保有量已经非常接近18亿亩\*红线；二是农地城市化中利益相关主体的冲突。由于土地一级市场的政府垄断经营，政府分得了农地城市流转增值收益的绝大部分。在土地征收过程中，政府收益与农民和农民集体的收益比2010年为11.65，2011年国家提高土地征收补偿标准后，农民收益明显提高，2012年为4.37<sup>①</sup>，但政府收益仍为农民收益的4倍以上，这造成失地农民与政府冲突的根源；三是土地的利用效率低下。2007年至2013年，全国共出让土地195.66万公顷，现有库存储备土地高达887.64万公顷；四是土地收储机构债务负担过大和库存土地过多，集聚了大量金融风险，威胁到国家的可持续发展。因此，急需打破现有政府垄断的农村土地城市流转模式，走一条新型农村土地城市流转的路子。

## 1.2 研究目的与意义

### 1.2.1 研究目的

当前，改革红利不断减弱，农村问题突出，征地造成的社会矛盾仍然存在。在此背景下，土地制度变革迫在眉睫。历史上关于农

\* 亩为非法定计量单位，1亩=1/15公顷。——编者注

<sup>①</sup> 徐会苹. 提高农民土地增值收益分配比例的对策建议 [J]. 经济纵横, 2015(5): 59-62.

地制度的改革层出不穷，从新民主主义革命一直到改革开放，中国在不断尝试完善适应不同时期国情的土地制度，这些改革都是以农地制度为出发点。

中央多次强调要加快农地改革，现在的难点在于农村土地流转怎么改革，以何种理念为指导，通过哪方面的改良来实现制度优化。我们首先要反思分税制改革后，地方经济严重依赖农地城市化的区域经济价值导向。其次要反思长期以来形成的不重视社会利益均衡的资源配置方式和土地资源集约利用。最后，面对逐渐暴露出的农地城市流转中的问题，我们要反思市场做什么，政府做什么，职能边界和职能交叉点又是什么？

农村土地流转制度改革绕不开农地流转的两个主体：一个是作为国土资源主权代理的政府，第二个是作为土地财产主体的农民。制度形成的过程就是规则形成并执行的过程，即协调农民土地财产权与政府土地管理权的过程。既然制度建构的核心理念是节约交易费用，在制度创新中我们就需要深入探讨如何节约交易费用。这个问题考虑清楚了，制度变迁的方向也就清楚了。

## 1.2.2 研究意义

### (1) 现实意义

中国农地城市流转制度运行至今出现了过度非农化问题、相关主体利益冲突问题和土地利用效率低下问题，这些问题都是国家在工业化、城镇化过程中造成的外部性问题和农业生产中的外部性没有得到充分补偿而导致的。严格来讲，经济主体参与经济活动，都会对社会产生外部性。正的外部性和负的外部性均对社会发展造成不利的影响，由于外部性没有得到充分补偿，影响了经济主体的积极性，从而阻碍了经济增速和社会总福利的增加。解决外部性问题，需要调节公共制度，如税收制度、产权制度。因此，只有研究出台更完善的制度，深化改革，才能从根本上解决以上问题。

### (2) 理论意义

中共中央高度重视农村土地制度改革，2014年1月，中央在

《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》文件中提出深化农村土地制度改革。2014年11月，中共中央和国务院联合下发文件《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，指出要用五年的时间完成土地承包经营权确权登记颁证工作。2015年8月，中共中央和国务院再次联合下发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，这标志着，中国农村土地制度改革进入试点阶段。

此外，新制度经济学在制度变迁理论和交易费用理论方面的研究已日渐成熟。其中，制度变迁理论是新制度经济学的一个重要组成部分，其主要代表人物诺斯认为经济增长的关键是制度因素。交易费用理论是新制度经济学最基本的分析工具和范畴，是制度变迁的关键。由于本书研究的是基于土地收储制度创新实现的农村土地城市流转改革，所以本书不仅从土地收储实践角度看待问题，同时运用新制度经济学的方法研究中国土地制度改革路径方向和土地流转模式选择，使我们能多角度分析问题，从多个维度检验现行制度，推导出一个农地城市化的变迁路径，这是新制度经济理论在农村土地城市流转领域的一次有益实践。

## 1.3 文献综述

### 1.3.1 关于农村土地产权制度的研究

农村土地流转，实际上就是交易主体根据自己的需要进行土地产权交易的一种行为，从这个层面上来说，土地产权制度的安排为农村土地流转问题的核心。

土地产权制度的问题。Krusekopf (2002) 认为农村集体土地效率低与农村集体土地产权不稳有关，具体表现为：一是在设置承包期限时往往较短，加上针对农村集体土地行政调整频率较大，导致中国农村集体土地制度非常不稳定。二是产权的不完善，或是产权较弱，都会引发土地经常被调整，对土地租赁行为进行限制，不利于对农民的投资行为进行保障，尤其是长期投资。三是农户对此



也较为担心，如果自身进行长期投资，一旦发生农村集体土地使用权调整，势必会对自己的利益造成影响<sup>①</sup>。文贯中（2008）认为“由于现行土地制度忽视了经济规律，一方面对中国汇率、国际比较优势和劳动工资产生负面影响，一方面阻碍了资本市场的发育，拉大了城乡间的收入差距，一方面在城市化中产生排斥农村人口的畸形发展<sup>②</sup>”。Hui Wang（2011）在研究中指出中国对农村土地的分配改革上，先是在1998年进行最后一次全国性重新分配，之后在2002年进行规定农地承包权30年保持不变。至此，中国针对土地的调整频率降低，然而，在这期间出现的新增人口等问题，常会诱发村成员之间出现矛盾，此外，部分基层政府出于当地发展等需要，会通过行政权力对土地进行强行调整，这也会引发土地纠纷<sup>③</sup>。詹王镇（2016）认为中国农村集体土地产权制度的缺陷来自于四个方面，一是所有权主体虚位；二是产权权能保障弱化；三是产权制度激励功能不足且产权流动性差；四是农村土地严重“碎化”，不能适合市场规模经济发展要求<sup>④</sup>。

土地产权制度改革方面。Brandt和Rozelle（2002）通过研究指出，在对农村集体土地产权的安排上，受到村庄领导的行政决策影响很大，经济环境不同，相应的决策也不同。农村集体土地产权之所以由村庄行政进行安排，主要有这几方面的原因：一是与农村集体土地没有相应的市场有关；二是出于促进公平的需要，农村集体土地资源不同于一般的资源，其属于公共产品，需要确保具有公

---

① Krusekopf, Charles C. Diversity in land-tenure arrangements under the household responsibility system in China [J]. China Economic Review, Elsevier, 2002, vol. 13 (2-3): 297-312.

② 文贯中. 市场畸形发育、社会冲突与现行的土地制度 [J]. 经济社会体制比较, 2008 (2): 45-51.

③ Hui Wang, Juer Tong, Fubing Su, Guoxue Wei, Ran Tao. To reallocate or not: Reconsidering the dilemma in China's agricultural land tenure policy [J]. Land Use Policy, 2011 (10): 805-814.

④ 詹王镇, 陈利根. 我国农村集体土地产权制度困境及其破解 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 2016 (7): 139-144.