

农村土地制度改革与乡村治理机制创新

“三块地”改革 与农村土地权益实现研究

黄贤金 汤爽爽 等著



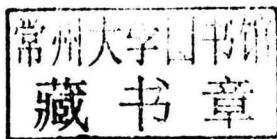
南京大学出版社

国家科技支撑计划课题(2013BAJ13B02)
“十三五”江苏省重点图书出版规划项目

农村土地制度改革与乡村治理机制创新

“三块地”改革 与农村土地权益实现研究

黄贤金 汤爽爽 等著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“三块地”改革与农村土地权益实现研究/ 黄贤金等著. —南京: 南京大学出版社, 2016.12
(农村土地制度改革与乡村治理机制创新)
ISBN 978-7-305-17978-5

I. ①三… II. ①黄… III. ①农业用地—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(2016)第 283561 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣
丛 书 名 农村土地制度改革与乡村治理机制创新
书 名 “三块地”改革与农村土地权益实现研究
著 者 黄贤金等
责任编辑 刘群烨 官欣欣 编辑热线 025-83593947

照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 787×960 1/16 印张 17.25 字数 247 千
版 次 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-17978-5
定 价 68.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信: njupress
销售咨询热线: (025)83594756

-
- * 版权所有, 侵权必究
 - * 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换

引言

以农村土地征收制度改革、农村宅基地制度改革以及农村集体经营性建设用地流转制度改革为内容的“三块地”改革试点正在积极推进。但已有的制度设计及“吃螃蟹”的改革给集体及农户带来了什么？集体及农户有多少认同？这关系乡村振兴，也是下一步改革设计的基础。

为此，本书结合“三块地”改革的内容，就以上问题进行了具体的研究。主要结论是

如何确定现行农村土地征收制度的农民权益损失，是完善农村土地征收补偿制度的重要依据。有学者提出，“过去几十年来，在这一造城运动中的土地价差保守估计在 30 万亿元左右”。但矛盾的是 1999~2010 年我国土地出让金总额仅为 13 万亿。本书研究成果表明，1990~2010 年因为土地征收与出让的价格差，政府通过土地征收出让之间的剪刀差对农民的利益剥夺约为 4.30 万亿元，这是对现行征地制度下农民的土地权益损失，因此，这也是以合理保护农户土地权益为目标的新一轮农村土地征收制度改革设计需要认知的重要方面。

农村集体建设用地增减挂钩政策的实施，为城乡建设用地空间优化提供了政策支持，尤其是 2016 年五部委发布的“地”、“人”挂钩机制（国土资源部、国家发展改革委、公安部、人力资源社会保障部和住房城乡建设部联合发布《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的

实施意见》),旨在为1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户提供用地保障。但农村流动人口定居意愿如何?城市空间上有何偏好?为此,本研究以农村流动人口或农业转移人口潜力较大的江苏省为例,基于2010年江苏省针对城镇暂住人口情况的抽样调查数据,运用二元logistic回归模型,分析和解释了不同地区农村流动人口在定居城市时考虑因素的异同。研究发现,稳定的工作、合适的住房和社会保障是农村流动人口愿意以农地换城市定居的关键因素;在不同发展水平地区的土地功能也同样影响着农村流动人口的定居选择。

为寻求发展空间,各地十分重视宅基地退出政策的实施。为此,本研究比较了上海的“宅基地置换”、浙江嘉兴的“两分两换”、天津的“宅基地换房”、成都的“双放弃”以及浙江余姚的“三置换”等有关做法,并结合无锡市“双置换”政策的实施。研究表明,选择愿意退出宅基地的农户占64%,不愿意的占36%。无论是否选择退出的农户,都更关注未来的生计保障、居住以及生活成本等方面的问题。业已退出的农户满意者达到61%,且较早退出的,比退出早的满意度更高;年龄越大、原有住房面积越大的受访者对宅基地退出满意度越高。这与退出宅基地获得的权益补偿密切相关。

宅基地的流转是农民非农资产最直接的价值显化途径。这里就以一次博弈为特征的“双置换”模式与体现多次博弈或选择性权利的重庆地票制度、广州“三旧改造”模式进行比较。研究结果表明,从宅基地流转后农户福利的改善水平情况来看,广州市最大,重庆市次之,无锡市最低。主要原因是广州市的农户收入来源更加丰富,工作、集体分红、出租、安置补助等能够最大程度的提升生活水平,村集体主导和市场主导的模式保障了农户的福利不被政府过度掠夺;重庆市给予农户的宅基地流转自愿选择的机会,且地票制度的设计使得石柱县的农民能够分享重庆市区及近郊区的土地级差收益,农户的土地价值得到了显化;无锡市的“双置换”政策由政府推动,农户对于流转行为缺乏多次博弈机会,福利提升幅度有限,但其多样化的安置补偿标准为农

户提供了足够的社会保障。

随着古村镇旅游开发的推进,基于不动产产权的多种开发模式应运而生。在不同的模式中,政府、开发者、集体、农户等各方利益相关主体之间的权益关系各不相同,原住民福利水平在此过程中也出现分化。本研究提出了包括“功能、能力、公正”三个维度的福利评价体系,并以长三角地区的典型古村镇为例,从三个维度分别对三种产权模式(以锦溪、周庄为代表的自有产权模式;以乌镇为代表的集中产权模式;以陆巷、明月湾为代表的不完全的产权入股模式)下的原住民进行福利测度和分析。结果表明:农户不动产产权保有型的旅游特色小镇建设,有效地保障了农户福利功能、福利能力的提升,均等地分享了政府公共投资的绩效,较好地实现了福利公平;农户不动产产权退出型的旅游特色小镇建设,较好地实现了福利公平,也均等地分享了政府公共投资的绩效,但农户福利功能、福利能力的可持续提升有赖于政府保障机制或有效的社会治理机制建设;农户古建筑入股方式,较好地促进了福利功能、福利能力的提升,但使得古建筑产权的拥有者更多地享有了政府或企业投资的增值,影响了福利公平性。

长三角、珠三角等区域,农村集体建设用地市场业已在农村集体经营性建设用地配置中发挥了积极作用。那么农村集体经营性建设用地价格的主要影响因素是什么?为此,结合在长三角地区的调研,分析了集体经营性工业用地价格的影响因素,尤其是分析了不同主导入市模式(政府主导与集体主导)、不同价格形式(出让价和出租价)的影响因素及其差异,研究成果表明,基准地价的主要影响因素是经济社会、区位交通、土地利用、建设投资、地方政策等因素,交易地价的主要影响因素是交易主体的经营能力、交易频率与不确定性、地方管理部门参与程度和中介机构差异等。

2013年11月12日十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国

有土地同等入市、同权同价”。并且还对农村集体建设用地、农村土地承包经营权以及农民宅基地的用益物权、担保物权进行了设计,较为系统地描绘了新型农村集体土地市场制度,为新一轮的城乡发展,尤其是激活农村土地市场要素,推进乡村振兴,实现城乡融合发展,增加农民财产性收入等方面提供了制度支撑。更重要的是,这也为农村土地制度的深化改革明确了方向。本研究进一步分析了这一改革设计的总体特征,并就有关政策取向进行了研讨。

本书研究成果得到了国家科技支撑项目课题资助(2013BAJ13B02),由南京大学国土资源与旅游学系组织编撰。具体分工如下:

第一章由何为、黄贤金撰写;第二章由汤爽爽、黄贤金撰写;第三章由张宇辰撰写;第四章由马奔、黄贤金撰写;第五章由童岩冰、黄贤金撰写;第六章由郭谁琼、黄贤金撰写;第七章由黄贤金撰写。

本研究更多地是对现行政策以及地方改革作了些思考,还有不够完善的地方,请读者批评指正。当然,随着“三块地”改革的不断深入,将有更多的理论与实践问题需要进一步研究。

黄贤金

2016年8月

目 录

1 农村土地征收与农户土地权益损失研究	1
1.1 农村土地征收与农民利益变化研究进展	1
1.1.1 被征地农户意愿研究	1
1.1.2 征地冲突发生机理研究	2
1.1.3 征地补偿合理性研究	3
1.1.4 征地制度改革	5
1.2 农村土地征收补偿价格扭曲机理分析	6
1.2.1 市场失灵与农地价格扭曲	7
1.2.2 农地外部性与价格扭曲	8
1.2.3 政府失灵与价格扭曲	8
1.2.4 土地征收补偿价格扭曲的经济、社会影响	10
1.3 中国农业补贴形式与特征	17
1.4 农民土地权益损失核算	20
1.4.1 基于工农产品剪刀差的农民利益损失核算	21
1.4.2 由土地征收造成的农民利益损失核算	32
1.4.3 核算结果分析与对照	38
1.5 土地征收价格矫正的方法与补偿机制研究	41
1.5.1 剪刀差对土地征收价格偏差的矫正和分析思路	42
1.5.2 土地征收转用收益分配的政策保障	44
1.5.3 土地征补偿机制创新	46

2 农户土地利用的特征与定居城市意愿研究	48
2.1 农村流动人口与农村土地利用关系研究进展	48
2.2 农村流动人口的城镇化意向研究	50
2.2.1 经济、社会发展与农民收入	50
2.2.2 农村流动人口特征分析	51
2.3 农户土地利用特征与定居城市意愿的关系	54
2.3.1 农民定居城市意愿定量模型构建	54
2.3.2 农民定居城市意愿影响因素分析	56
2.4 农村流动人口定居城市的行为特征	60
3 农村宅基地退出政策与农民意愿研究	63
3.1 农户宅基地退出行为研究进展	63
3.1.1 宅基地退出必要性研究	63
3.1.2 国内部分地区宅基地退出实践改革研究	64
3.1.3 宅基地退出意愿研究	67
3.1.4 研究现状评述	68
3.2 宅基地退出政策与典型区域经验研究	69
3.2.1 宅基地退出的相关政策研究	69
3.2.2 典型地区宅基地退出实践及对比研究	73
3.3 农户宅基地退出行为研究	80
3.3.1 农户宅基地退出行为的影响因素研究	81
3.3.2 农户宅基地推出行为特征及背景	84
3.3.3 农户宅基地退出意愿的影响因素研究	93
3.3.4 基于农户行为特征的农村宅基地退出政策建议	104
3.4 农户宅基地退出满意度研究	107
3.4.1 农户宅基地退出满意度模型构建	107
3.4.2 农户宅基地退出满意度变量选择	109

3.4.3	农户宅基地退出满意度研究结果	110
3.4.4	不同行为主体宅基地退出满意度对比分析	113
3.4.5	农户宅基地退出满意度研究的结论与启示	115
4	农村宅基地流转与农户福利变化研究	118
4.1	农村宅基地流转与农民福利变化研究进展	118
4.1.1	农村宅基地流转研究进展	118
4.1.2	宅基地流转与农户福利研究进展	122
4.2	宅基地对农户福利影响的机理研究	125
4.2.1	宅基地决策机理	126
4.2.2	不同情形下宅基地流转的农户福利分析	128
4.2.3	不同补偿模式对农户福利的影响机理	135
4.3	宅基地流转对农户福利影响研究	137
4.3.1	农户福利评价因素选择	137
4.3.2	宅基地流转下的农户福利功能分析	139
4.3.3	宅基地流转下的农户福利差距分析	143
4.4	宅基地流转对农户福利影响的区域差异分析	144
4.4.1	宅基地流转前后农户福利功能的区域差异分析	144
4.4.2	宅基地流转前后农户福利差距的区域差异分析	151
4.4.3	不同区域的对比与分析	153
5	农户不动产权实现方式与旅游特色小镇发展	156
5.1	古村镇的产权模式和农户福利效应研究进展	156
5.1.1	村镇产权模式和原住民权益研究	156
5.1.2	产权关系的福利效应研究	158
5.1.3	已有研究评述	162
5.2	古村镇不同产权模式对原住民福利的影响机理	163
5.2.1	自有产权模式与原住民福利	163

5.2.2	集中产权模式与原住民福利	165
5.2.3	不完全的产权入股模式与原住民福利	167
5.2.4	不同产权模式对福利影响的比较总结	168
5.3	不同产权模式下的原住民福利效应评价	170
5.3.1	不同产权模式下的原住民福利功能测度	170
5.3.2	不同产权模式下原住民可行性能力分析	180
5.3.3	不同产权模式下的原住民福利公正分析	184
5.4	不同产权模式的福利效应比较及对策建议	192
5.4.1	福利实现结果:福利功能比较	192
5.4.2	福利实现途径:产权模式下的福利能力和福利公正	193
5.5	打造包容性共享型旅游特色小镇	197
6	农村集体经营性工业用地价格影响因素研究	199
6.1	相关研究综述	199
6.1.1	集体经营性建设用地入市研究	199
6.1.2	集体经营性建设用地价格研究	203
6.1.3	已有研究述评	206
6.2	集体工业用地价格影响分析理论模型	206
6.2.1	建立模型的基本假设	207
6.2.2	集体工业用地价格分类	207
6.2.3	价格影响因素理论模型	213
6.3	集体工业用地价格影响因素实证分析	214
6.3.1	实证模型的变量选取	215
6.3.2	集体工业用地出让价影响因素实证及总体特征	216
6.3.3	政府主导的集体工业用地价格影响因素实证及特征	222
6.3.4	集体主导的集体工业用地价格影响因素实证及特征	

.....	226
6.3.5 不同入市模式的影响因素及价格差异	238
6.4 政策建议与研究展望	244
7 农村土地制度改革及其政策取向	249
7.1 土地制度改革的重要内容	250
7.1.1 “城乡统一的建设用地市场”与农村建设用地市场制度	250
7.1.2 “构建新型农业经营体系”与维护农民土地承包经营权	250
7.1.3 “赋予农民更多财产权利”与保障农户土地财产的经济权益	251
7.1.4 “工业用地和居住用地比价机制”与土地资源节约集约利用	251
7.2 土地制度改革的产权创新	252
7.2.1 从模糊产权到明晰产权	252
7.2.2 从歧视产权到平等产权	253
7.2.3 从物的产权到收益产权	254
7.3 土地制度改革的影响及分析	254
7.3.1 农村土地还权赋能与农民土地财产功能	254
7.3.2 农村建设用地市场与城乡一体化发展	255
7.3.3 城乡统一的建设用地市场与土地财政功能转型	255
7.3.4 农村建设用地及宅基地市场与小产权房问题	256
术语索引	257

图目录

图 1-1	按 1:5 系数折算的剪刀差变化	25
图 1-2	按 1:6 系数折算的剪刀差变化	25
图 1-3	银行历次存款利率调整	27
图 1-4	剪刀差修正前后的农地纯收益比较	29
图 1-5	审批农地转用与土地征收面积的相关关系	31
图 1-6	1990~2000 年土地征收造成的农民利益损失变化	33
图 1-7	土地征收价格和出让价格的差额	36
图 1-8	2000~2010 年土地征收造成的农民利益损失	37
图 1-9	工农产品价格剪刀差示意	42
图 1-10	农地收益和成本剪刀差修正前后对比	43
图 3-1	劳动力转移对农村居民点用地发展及宅基地退出驱动过程	83
图 3-2	被访者年龄基本信息	85
图 3-3	被访者教育水平基本信息	85
图 3-4	被访者对现在居住环境的满意情况	90
图 3-5	农户愿意接受宅基地退出原因	91
图 3-6	农户不愿意接受宅基地退出原因	92
图 4-1	理想状态下农户宅基地流转决策机理图	127

图 4-2 农民阶层分化、产权偏好差异与土地流转意愿分析框架	129
图 4-3 政府主导的宅基地流转示意图	130
图 4-4 农户宅基地流转前后福利的洛伦兹曲线	144
图 4-5 无锡市宅基地流转前后农户福利的洛伦兹曲线	152
图 4-6 重庆市宅基地流转前后农户福利的洛伦兹曲线	152
图 4-7 广州市宅基地流转前后农户福利的洛伦兹曲线	153
图 5-1 征迁谈判博弈示意图	167
图 5-2 自有产权模式下原住民福利功能的洛伦兹曲线	185
图 5-3 集中产权模式下原住民福利功能的洛伦兹曲线	186
图 5-4 不完全的产权入股模式下原住民福利功能的洛伦兹曲线	187
图 6-1 模型 1 的直方图、P-P 图、散点图	219
图 6-2 模型 2 的直方图、P-P 图、散点图	225
图 6-3 模型 3 的直方图、P-P 图、散点图	229
图 6-4 模型 5 的直方图、P-P 图、散点图	236

表目录

表 1-1	土地出让收益占财政收入比重	11
表 1-2	2003~2011 年全国土地出让收入与相关经济指标一览表	12
表 1-3	十一五、十二五期间用地汇总	13
表 1-4	长三角城市用地规模增长弹性系数变化	13
表 1-5	第 1~6 批国家级开发区数量及规模	16
表 1-6	中国农业补贴政策演变	18
表 1-7	1950~1978 年国家财政用于绿箱政策支出数量	19
表 1-8	2004 年以来国家中央一号文件一览表	21
表 1-9	按照 1:5 系数折算的工农产品剪刀差	22
表 1-10	按照 1:6 系数折算的工农产品剪刀差	23
表 1-11	农用地价格的确定	27
表 1-12	剪刀差修正前后农地经济产出价值试算表	29
表 1-13	工农产品剪刀差时期土地征收造成的农民利益损失估算	32
表 1-14	利益损失与土地征收面积和工农剪刀差修正的相关关系	32
表 1-15	2001~2010 年全国建设用地出让价格	34
表 1-16	各年份建设用地生地价格计算表	34
表 1-17	农地征用价格扭曲计算	35

表 1-18	土地征收造成的农民利益损失估算	36
表 1-19	土地征收造成的农民利益损失与价差和面积的相关关系	38
表 1-20	土地征收损失占农民收入比重	39
表 1-21	土地征收补偿造成农民利益损失的价格修正	40
表 2-1	2010 年度江苏省苏州、南通、盐城三市农民年收入结构	51
表 2-2	问卷基本信息	52
表 2-3	Logistic 回归模型的参数估计(基于农村流动人口来源地)	54
表 3-1	国家层面的宅基地退出主要政策梳理	71
表 3-2	江苏省有关宅基地退出的政策梳理	73
表 3-3	国内典型地区的宅基地退出政策探索	78
表 3-4	被访者职业信息	86
表 3-5	被访者家庭人口基本信息	86
表 3-6	农户宅基地退出意愿自变量定义及预期作用方向表	97
表 3-7	变量统计数据表述	97
表 3-8	模型系数的 Omnibus 检验	99
表 3-9	H-L 检验	99
表 3-10	总样本模型检验结果	99
表 3-11	各村庄比较模型检验结果	102
表 3-12	受访农户宅基地退出满意度模型的变量特征描述	109
表 3-13	模型检验结果	110
表 3-14	小区对比模型检验结果	113
表 4-1	农户福利评价指标及权重	139
表 4-2	农户福利水平的综合评价	140

表 4-3	无锡市农户宅基地流转福利功能水平的隶属度	145
表 4-4	重庆市农户宅基地流转福利功能水平的隶属度	147
表 4-5	广州市农户宅基地流转福利功能水平的隶属度	149
表 5-1	不同产权模式的特征比较	170
表 5-2	自有产权模式地区(锦溪、周庄)原住民福利功能水平评价	170
表 5-3	集中产权模式地区(乌镇)原住民福利功能水平评价	172
表 5-4	不完全的产权入股模式地区(陆巷、明月湾)原住民福利功能 水平评价	175
表 5-5	三种模式下各项福利功能水平变化值	177
表 5-6	三种模式下福利效应的比较	193
表 6-1	集体工业用地基准地价备选影响因素	210
表 6-2	集体工业用地交易价格备选影响因素	212
表 6-3	集体工业用地价格的理论影响因素	213
表 6-4	集体工业用地价格的理论影响因素类型、含义、名称及预期	213
表 6-5	集体工业用地价格的最终候选影响因素、指标及预期	215
表 6-6	实证区集体工业用地出让单价样本描述统计	217
表 6-7	实证区各候选自变量的样本描述统计	217
表 6-8	实证区 Y_1 与候选解释变量的 Pearson 相关系数及显著性	217
表 6-9	Y_1 的多元逐步回归拟合系数及共线性检验	218
表 6-10	模型 1 的方程拟合度及 DW 值	218
表 6-11	模型 1 的方差分析结果	219
表 6-12	实证区集体土地出让价格的主要影响因素(2003 年价)	221