



乡村旅游用地

增值收益公平分配

机制研究

——以云南为例

XIANGCUN LUYOU YONGDI
ZENGZHI SHOUYI GONGPING FENPEI JIZHIYANJIU
YI YUNNAN WEILI

黄继元 白志红 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

国家自然科学基金 (71363032) 资助

昆明科学发展智库丛书

乡村旅游用地增值收益 公平分配机制研究

——以云南为例

黄继元 白志红 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村旅游用地增值收益公平分配机制研究: 以云南为例/
黄继元, 白志红著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 11
ISBN 978 - 7 - 5141 - 8667 - 3

I. ①乡… II. ①黄…②白… III. ①乡村旅游 - 土地
经营 - 收入分配 - 研究 - 中国 IV. ①F592. 3②F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 280276 号

责任编辑: 李晓杰

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

乡村旅游用地增值收益公平分配机制研究

——以云南为例

黄继元 白志红 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18.75 印张 270000 字

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8667 - 3 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

有许多学者认为，中国经济社会的核心问题是“三农”问题，而“三农”问题的核心是农村土地问题，而农村土地问题的核心是土地增值收益分配问题。党的十八届三中全会明确提出：“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。”

土地增值收益分配是一个古老而又现实、普遍而又复杂的问题，吸引了古今中外许多著名学者对其进行研究，例如，国外的亚当·斯密、大卫·李嘉图、约翰·穆勒、亨利·乔治、卡尔·马克思、阿弗里德·马歇尔、约翰·梅纳德·凯恩斯等；中国的孙中山、杜润生、林毅夫、厉以宁、陈锡文、周其仁等。直到今天，对这一问题的研究仍然非常“热闹”，其研究历史之长、文献之纷繁、观点分歧之大、论战之激烈在经济学研究史中并不多见。

为什么本书作者选择“乡村旅游用地增值收益公平分配机制”进行研究呢？这是因为，近年来，乡村旅游及旅游扶贫成为了农村的热点问题，随之而来的乡村旅游用地增值收益分配成为当前乡村旅游开发中的现实问题。乡村旅游是旅游与农业的结合，其土地增值收益具有典型的综合性和多样性的特征，其形成机理和分配机制特别复杂，所以乡村旅游用地增值收益分配有其自己的特殊性。中国农村土地问题本来就复杂，乡村旅游用地增值收益分配更增加了农村土地增值收益分配的复杂性。在学科范畴上，乡村旅游用地增值收益分配从属于旅游业与农业的交叉领域，是一个重要的应用性和基础学科课题，同时，乡村旅游用地增值收益分配理论研究直指收入分配学中矛盾“普遍性与特殊性”

的哲学命题。乡村旅游用地增值收益公平分配关系到乡村旅游健康发展、农民的切身利益、旅游扶贫的成败、社会公平正义。但目前,这方面的研究成果还非常少,因此,作者遵循在“现实”中选择“问题”,在“问题”中选择“热点”,在“热点”中选择“前沿”,在“前沿”中选择“难点”,在“难点”中选择“新点”的选题思路,既留下理论创新的空间,又使选题具有实用价值。

本书采用了实际调研与理论演绎,定性与定量相结合的研究方法,结合云南乡村旅游开发中的一些典型案例,通过“相关概念界定——构建基础理论——进行实证分析——找出问题的根源——构建公平的分配机制”这一分析框架,研究了中国乡村旅游用地增值收益公平分配机制的构建问题。本书的主要内容有以下七个方面。

第一,理论综述。对前人关于乡村旅游用地增值收益分配的研究成果进行了梳理和总结,找出现有研究成果可借鉴之处、存在的问题和不足,提出本书的突破点和创新点。

第二,乡村旅游开发与土地关系的研究。主要研究乡村旅游的发展与土地资源之间相互影响、相互依赖的关系。乡村旅游用地流转和乡村旅游发展之间的互动机理。

第三,借鉴地租理论、土地增值理论、土地增值收益定量分析、土地增值收益分配理论来研究乡村旅游土地增值收益。从农地开发、用途变化、投入要素、市场需求几个方面,解析了乡村旅游用地增值收益来源和形成机理,并研究了乡村旅游用地增值收益的表现形式、类型、特点和本质。

第四,研究了乡村旅游用地增值收益评估的内容和计算模型。在理论分析的基础上,应用模糊评价法和意愿调查评估法对乡村旅游资源和乡村旅游用地增值收益的评估进行了实证研究,提出了乡村旅游用地增值收益评估的基本方法。

第五,根据乡村旅游用地产权要素,界定了其增值收益的分配主体。围绕乡村旅游用地增值收益分配各主体的博弈策略和行为特征,为乡村旅游土地增值收益公平分配提供了理论依据,构建了复杂对象分配

的理论基础。

第六，在实地调查的基础上，总结和分析了目前云南乡村旅游用地增值收益分配的基本状况、存在的问题和原因，为探索乡村旅游用地增值收益公平分配机制的建立提供了现实依据和理论根据。

第七，中国乡村旅游用地增值收益公平分配机制建设的总体框架。主要内容包括分配原则、分配目标、分配对象、分配依据、分配途径、分配模型、分配机制、制度保障等基本理论。

本书力求在理论上扩展乡村旅游发展及旅游扶贫研究的领域和范围，在中国土地补偿制度的理论体系中建立起适合乡村旅游用地增值收益分配机制理论框架，为完善乡村旅游用地增值收益分配理论提供有参考意义的理论分析方法，为旅游扶贫研究和倡导公平正义提供一个新的理论视角，丰富我国土地增值收益分配的理论体系。同时，本书也提出了一些实践层面上的政策建议以期对实际工作有参考价值。但由于乡村旅游用地增值收益分配涉及的内容太多、太复杂，更由于作者水平有限，本书难免有错误和疏漏，敬请读者批评、指正。

在本书出版之际，对指导和帮助本书出版的熊晶副校长、吴瑛教授、沈艳萍教授、毕丽芳博士、李树燕副教授、李微副教授、阮明阳副教授、王薇副教授、马少春副教授以及经济科学出版社的有关同志表示最衷心的感谢。

作者

2017年10月17日

目 录

contents

第一章 绪论	1
第一节 研究背景及意义	1
第二节 相关概念、研究对象界定及研究方法	7
第二章 文献回顾和评述	22
第一节 国内外研究进展	22
第二节 评述与研究展望	40
第三章 乡村旅游与土地资源的相关性分析	46
第一节 云南乡村旅游发展基本情况分析	46
第二节 云南乡村旅游发展与土地的相关性分析	55
第三节 云南乡村旅游开发用地情况	58
第四节 乡村旅游用地与土地流转的相关性分析	61

第四章 乡村旅游用地增值收益的形成机理	76
第一节 乡村旅游用地增值收益理论分析	76
第二节 乡村旅游用地价值增值收益形成的机理	86
第三节 乡村旅游用地增值收益的构成和特点	104
第五章 乡村旅游用地增值收益评估	110
第一节 乡村旅游用地增值收益评估基本理论	111
第二节 乡村旅游用地增值环节分析及评估	115
第三节 乡村旅游用地增值收益评估实证研究	136
第六章 乡村旅游用地增值收益分配主体分析	148
第一节 乡村旅游用地增值收益分配的主体判别及分析	149
第二节 乡村旅游用地增值收益分配主体之间的博弈 关系分析	152
第七章 云南乡村旅游用地增值收益分配现状调查	176
第一节 云南乡村旅游开发模式及增值收益分配调查	176
第二节 云南农村农户问卷调研情况及分析	197
第八章 云南乡村旅游用地增值收益分配存在的问题及原因	211
第一节 云南乡村旅游用地增值收益分配存在的问题	211
第二节 云南乡村旅游用地增值收益分配存在问题的原因	220

第九章 乡村旅游用地增值收益公平分配机制的构建	233
第一节 乡村旅游用地增值收益公平分配机制构建的依据	233
第二节 基于要素权能理论的公平分配机制构建	239
第三节 基于诺斯模型的公平分配机制保障体系建设	274

第一章

绪 论

乡村旅游作为一种农业与旅游业交叉渗透的新业态,在提高农业经济效益、增加农民收入、农村扶贫等方面发挥了重要的作用。土地是农村的主导性资源,也是发展乡村旅游最重要的物质基础。旅游开发商进入农村,以各种方式流转农民承包地的使用权进行旅游开发带来的增值收益分配问题成为理论界和实际工作关注的热点。党的十八届三中全会明确提出:“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。”土地增值收益分配为世界性难题,各国的土地增值收益分配政策始终在土地增值收益归公与产权收益保护之间不断博弈平衡。^①对乡村旅游用地增值收益公平分配的理论研究,将对乡村旅游发展水平的提高及和谐社会的建立产生重要的推动作用,其理论及实践意义重大。

第一节 研究背景及意义

一、背景

早在 19 世纪 30 年代,西方发达国家就有了乡村旅游。20 世纪

^① 朱一中,曹裕.农地非农化过程中的土地增值收益分配研究[J].经济地理,2012(10):135-140.

80 年代以后, 这些国家改变了乡村旅游单纯的观光功能, 把休闲、体验和度假等多种功能融入乡村旅游, 如德国的“度假庄园”、意大利的“绿色度假”、日本的“度假农业园”、法国的“乡村度假”、澳大利亚的“休闲牧场”、奥地利的“农家旅游”、韩国的“休闲农园”、匈牙利的“乡村旅游”等。在发达国家农村, 乡村旅游的发展对阻止逐渐衰退的农业经济起到了意想不到的效果, 乡村旅游对当地的就业、收入、社会文明的推动作用得到充分证明。许多国家把发展乡村旅游作为一种增收致富的重要手段。在美国有 30 个州制定了针对乡村旅游开发的政策, 其中 14 个州编制了乡村旅游发展规划。西方许多国家都把乡村旅游作为推动当地农村地区农业发展的新兴动力。

在中国, 乡村旅游起步于 20 世纪 80 年代。中国农业部公布的数据显示, 中国乡村旅游“十二五”时期游客接待数和营业收入年均增速均超 10%。2016 年全国休闲农业和乡村旅游接待游客近 21 亿人次, 营业收入超过 5700 亿元人民币, 同比增长 30%, 从业人员 845 万人, 带动 672 万户农民受益。2016 年全国休闲农业和乡村旅游投资金额约 3000 亿元, 同比增长 15.38%。全国休闲农业和现存旅游上规模的经营主体达 30.57 万个, 比上年增加近 4 万个。^① 2015 年 8 月 11 日, 国务院出台《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》, 提出“2020 年, 要在全建成 6000 个以上乡村旅游模范村、10 万个以上休闲农业与乡村旅游特色村、300 万家农家乐; 乡村旅游年接待游客超过 20 亿人次, 受益农民 5000 万人, 通过发展旅游将带动全国 17% 的贫困人口实现脱贫。”国家旅游局分别在 2015 年 7 月和 2016 年 8 月召开了全国乡村旅游和旅游扶贫工作会, 并制定了《乡村旅游扶贫工程行动方案》, 提出: “十三五”期间, 广泛动员各方力量推动乡村旅游发展, 加大旅游扶贫攻坚力度, 力争通过发展乡村旅游带动全国 25 个省(区、市) 2.26 万个建档立卡贫困村 230 万贫困户 747 万贫困人口实

^① 资料来源:《人民日报》(2017 年 04 月 12 日 09 版)。

现脱贫致富。因此,很多地方把发展乡村旅游作为脱贫致富的重要方式,甚至列为主导产业或先导产业,各级政府和当地农村纷纷制定了吸引外资参与旅游开发经营的诸多政策,以出租土地等资源和各类优惠政策来换取外部资金开发乡村旅游。例如,云南省提出“十三五”时期,围绕全省打赢脱贫攻坚战的新任务,实施全域旅游富民工程,加快改造提升原有350个旅游特色村(其中民族特色村寨150个),新建300个民族特色和旅游特色村、250个旅游古村落和100个旅游扶贫重点村,加大精准旅游扶贫力度,推进旅游扶贫开发建设,促进乡村旅游大发展。^①

乡村旅游必须依托农村土地资源才能发展,乡村旅游用地就是农村土地利用的一种新方式,由单一利用转为综合利用,提高了农地的边际收益和综合效益。乡村旅游用地需要实现集中化、规模化经营。于是,很多农村农户通过出租、转让、反租倒包、股份制等把土地流转给外来企业或当地大户开发乡村旅游。虽然,土地流转提高了乡村旅游的发展速度,带动了当地农村的经济发展,但也增加了农村的复杂关系,从大量发生的案例来看,乡村旅游土地流转开发引起的土地增值收益并没有得到合理的分配,农民的利益在不同程度上受到了损害,不少“农家乐”变成了“老板乐”,引发了不少矛盾。旅游开发如果处理不好利益分配,既可能成为制约乡村旅游发展的因素,又可能激化农村的社会矛盾,例如2007年,西双版纳傣族自治州傣族园景区内的居民由于不满旅游利益分配,一些村民通过砍树破坏路灯,协助游客逃票,修建异化建筑等发泄不满。^②例如在云南,在全国时有类似情况发生。

真正撕裂一个社会的,不是生产力水平的高低,而是分配。^③“土地是一切生产和一切存在的源泉”,^④农村集体土地,既是集体重要的

① 资料来源:云南省旅游发展委员会,云南省旅游扶贫专项规划(2016~2020年)。

② 左冰,保继刚.制度增权:社区参与旅游发展之土地权利变革[J].旅游学刊,2012(2):23-26.

③ 中国未来十年的政治经济分析[N].人民日报:2017-02-15.

④ 马克思恩格斯全集(第2卷)[M].北京:人民出版社,2003:109.

资产,又是国家的经济命脉。土地是乡村旅游发展的基础性资源和农民收入的主要来源;乡村旅游用地增值收益分配是政府、企业、集体和农户的利益纽带缔结要素,影响着各利益主体之间的平衡关系,从长远看来,也是农村土地制度改革、经济结构优化、社会稳定发展的关键因素。所以,乡村旅游用地增值收益的公平分配成为乡村旅游发展的核心问题之一。

二、意义

(一) 理论意义

党的十八大明确提出“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”。2013年2月国务院批转《关于深化收入分配制度改革的若干意见》指出,给予农民“合理分享土地增值收益。”中央十八届三中全会明确提出:“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场”。这就提出了研究土地增值收益公平分配机制理论的迫切性和重要性。目前,理论界关于农村土地增值收益分配的研究成果非常多,但把它与乡村旅游开发联系起来的研究很少。旅游发展中的收益分配问题已经成为整个社会关注的焦点,但至今缺乏深入的探讨和有建树的观点。^① 研究乡村旅游开发中土地增值收益分配的理论成果几乎还是空白,另外,本书把土地流转与乡村旅游用地增值收益分配联系起来研究,是因为农村土地流转与农村土地的价值紧密相连,乡村旅游用地的价值在流转中得以体现,不流转即无价值。所以,从内容上讲,本书是一个具有创新内容的成果,在理论上具有探索性,可为正确处理乡村旅游开发中土地增值收益分配提供理论参考;为精准扶贫决策有重要参考价值。

^① 左冰. 分配正义: 旅游发展中的利益博弈与均衡 [J]. 旅游学刊, 2016 (1): 14 - 16.

乡村旅游用地增值收益分配有其自己的特殊性,乡村旅游是旅游业与农业的结合,其土地增值具有典型的综合性和多样性的特征,其形成机理和分配是一个特别复杂的问题。在学科范畴上,乡村旅游用地增值收益分配从属于旅游业与农业的交叉领域,是一个重要的应用性基础学科研究课题,同时,乡村旅游用地增值收益分配理论研究直指收入分配学中矛盾“普遍性与特殊性”的哲学命题,本书为之提供理论解释,有助于构建对复杂对象分配的理论基础,发展和完善土地增值收益分配理论。乡村旅游用地增值收益公平分配的研究承载了旅游管理和农业管理科学的双重理论价值,这个新兴的、尚缺乏太多研究关注的交叉领域值得进行更加精深的学术耕耘,其理论对乡村旅游管理与土地管理都具有重要的理论意义。本书从乡村旅游开发土地增值收益分配这个新角度探讨乡村旅游具有一定的特色和创新。一方面,很多地方响应党中央的号召,把乡村旅游作为脱贫致富的新途径,大力开发乡村旅游;但另一方面,遍地开花的乡村旅游却处在小、散、弱、差的状况。如何提升乡村旅游的水平?如何通过旅游开发帮助农村脱贫?很多工作者和学者从资源开发、融资投资、培训教育、经营模式、市场营销、生态环境保护等方面进行研究,但本书把焦点放在乡村旅游开发中的土地增值收益分配这一领域,扩展了乡村旅游发展及旅游扶贫研究的领域和范围,把研究引入更加深入的层次。通过对云南典型代表的研究,对中国土地增值收益分配理论体系建设,建立乡村旅游用地增值收益公平分配理论框架;通过公平分配机制的引导,形成政府、企业、村级组织和农民在乡村旅游发展中和谐共处,避免非合作博弈的低效率纳什均衡,理论成果在全国乡村旅游开发热潮中有广泛的应用前景。

(二) 现实意义

发展乡村旅游是国家新农村建设、精准扶贫的重要举措。例如,云南省旅游发展委员会制定的《云南乡村旅游发展总体规划(2012~2020年)》提出,到2020年要建设乡村旅游点5万个、旅游小镇60

个。中国广大乡村地区脱贫心切，发展乡村旅游的热情高，乡村旅游发展快、数量多，具有民族多样性、投资主体多、生态环境敏感、问题和矛盾复杂等特点，对其进行研究具有重要的实际意义。在乡村旅游业迅猛发展的农村地区，农地使用的分散性与旅游经营集中性要求的现实矛盾日益突出，于是产生了土地流转集中土地资源的需求，随着乡村旅游的深入发展，大量的土地流转给了外来企业或大户或当地政府发展乡村旅游，但是土地流转中的土地增值收益分配加剧了农村土地问题的复杂性。乡村旅游用地的流转过程可以说是一个新的利益分配过程，涉及农地转让方及受让方、基层政府包括村集体经济组织等各主体方面的利益再次分配。可以说，如何做好乡村用地增值收益公平分配，实现农地的有效整合与高效经营，是当前推进乡村旅游发展和社会安定的重要命题，对中国乡村旅游健康发展及扶贫有其重要的现实意义。

第一，有利于引导农业资源的合理利用，促进农民脱贫致富。广大农村是一个乡村旅游资源丰富的地区，如何在发展乡村旅游的过程中，充分利用农村土地资源，同时又能够保障农民的实际利益，成为乡村旅游发展过程中的一大难题。本书有助于这一难题的解决。

第二，随着乡村旅游业的发展，乡村旅游用地的经营方式也多样化，在土地经营权转让过程中，乡村旅游用地增值收益分配对于显化土地资产、加强集体土地资产管理，促进旅游用地流转的培育与规范、促进土地资源开发体制创新等方面有重要的意义。加强对乡村旅游用地要素的价值构成进行分析和乡村旅游用地增值收益研究，为短中期的旅游用地经营权转让中的土地资产评估提供了一个新思路。

第三，有利于乡村旅游的健康发展。乡村旅游在农村具有重要的扶贫作用，通过对乡村旅游开发中土地增值收益分配的研究，找出问题及其中的深层次原因，构建乡村旅游开发土地增值收益公平分配的制度，有助于政府实施精准识别、精准帮扶、精准管理的治贫方式，对推动乡村旅游健康发展及旅游扶贫有积极的实际意义。

第四,有利于农村和谐发展。在一个社会中,贫困的存在及其严重的程度取决于两个因素:其一,这个社会能够生产多少物质财富?其二,这些财富如何分配?乡村旅游用地增值收益分配就是一个物质财富经过劳动分配(初次分配)和社会保障(再分配)的过程。在乡村旅游开发过程中,如果处理不好土地增值收益分配问题,不但影响乡村旅游的健康发展,甚至还有可能积聚、酿成群体性事件引发社会矛盾。所以研究在新的土地政策指导下,妥善、合理地处理好这个问题,对于农村社会稳定有很大实践意义。

第二节 相关概念、研究对象界定及研究方法

一、相关概念界定

鉴于学术界有关乡村旅游、土地流转及土地增值收益等相关概念太多,部分概念还没有得到学术界的一致认可,没有统一的定义和标准,尚处于争议阶段,同时,也为了行文上的方便并避免文字上的争议,本书对如下几个关键概念和研究对象加以界定。

(一) 农村集体土地

《农村土地承包法》第二条规定“农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。”农村集体土地在《宪法》第十条规定“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”《土地管理法》第四条中规定“农村集体土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类”,其中农用地“是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面用地等”。考虑到农村土地上的旅游开发的土地增值收

益分配是问题的焦点所在,本书把农村集体土地分为三个部分:生产用地、建设用地和宅基地。生产用地一般是指耕地、林地、园地、牧草地等用地,建设用地主要是指用于乡镇集体企业建设用地或乡镇公共基础设施用地,直接服务对象是当地乡村全体农民,宅基地是指农民为建造自家住宅而占用的土地。

(二) 农村土地流转

直到目前,理论界对土地流转的理解还不准确和统一,鉴于乡村旅游开发与土地流转的多样性和复杂性,本书认为:在农村家庭承包制的制度框架下,可把农地产权结构分解为所有权、承包权、经营权(使用权)三种基本权益。农村土地所有权归农村集体拥有,土地的承包权和经营权归农民拥有,农民可以将土地经营权转让给其他个人或组织,也就是说土地的所有权、承包权和经营权可实现“三权分离”。基于此,本书把农村土地流转定义为,在土地所有权不变的基础上,农户把自己承包村集体的部分或全部土地的经营权(使用权),以一定的条件流转给第三方经营。从产权制度的角度看,根据我国相关法律的规定,农村土地实行集体所有制,即农村土地归全体农民拥有。所以,从产权的角度讲,农村土地可以实现所有权、承包权、使用权的分离。农民可以将土地使用权转让给其他农户,但仍可保留承包权。土地流转是土地使用权或者经营权的流转,在土地的所有权属和用途不变的情况下,土地使用权在不同主体之间的流通与转让,因此,农地流转实行“三权分置”可以进一步深化农民土地权利保障。

根据对(农民)集体土地的分类,我们将(农民)集体土地流转做如下分类:(1)农用地的流转,即农用地经营权的流转;(2)农村集体建设用地(包括宅基地)的流转,即在农村集体内部不改变集体建设用地的功能与性质的前提下的流转。

从流转范畴来讲,农地流转有内部流转和外部流转之分,内部流转是指,农村土地在农村范围内不改变土地的所有权和农地用途的土