

中国农村土地制度 变迁和创新研究 (V)

ZHONGGUO NONGCUN TUDI ZHIDU BIANQIAN
HE CHUANGXIN YANJIU (V)

钱忠好◎著

 中国农业出版社



中国农村土地制度

变迁和创新研究(V)

钱忠好 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地制度变迁和创新研究. 5 / 钱忠好著.

—北京: 中国农业出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-109-23535-9

I. ①中… II. ①钱… III. ①农村—土地制度—研究

—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 280272 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 闫保荣 边 疆

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 15.75 插页: 1

字数: 246 千字

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

自 序

自《中国农村土地制度变迁和创新研究（Ⅳ）》出版后，在国家自然科学基金委员会、教育部社会科学司的支持下、在研究团队成员的共同努力下，作者重点围绕农地流转与农地增收、土地财政与地方政府的土地利用行为分析开展研究工作，本著作是对近几年研究成果的总结。

目前，中国正处于工业化、城市化快速发展的阶段。1978年中国工业总产值为1 607.0亿元，占当年GDP的比重为44.08%，2016年工业总产值增加为247 860亿元，占当年GDP的比重为33.3%，GDP年均增长速度为6.7%；1978年城镇人口为17 249.6万人，城镇人口占全国总人口的比例为17.92%，2016年城镇人口为79 298万人，城镇人口占全国总人口的比例为57.35%，城市化率提升了39.43个百分点。与中国工业化城市化进程相伴随，一方面，我国大量农村剩余劳动力不断转移到城镇中去，极大地提高了这部分农民的非农业收入。但是由于户籍制度、土地制度等制度的约束，我国农民市民化进程缓慢、举步维艰。根据国家统计局资料，2011年我国有1.59亿农民工进入城市打工，但仅有21%的农民工是全家入城。即使我国城镇化水平达到60%~70%以后，我们农村人口规模仍将达到4亿~5亿，如何提高务农者的收入仍是我国长期面临的问题。另一方面，我国建设用地、城市用地迅速扩张，土地非农化程度不断提高，更多的农用地转为非农用地，急剧改变着中国的土地利用结构，土地尤其是农地非农化是中国工业化和城市化的助推器。

从农民收入增长的视角分析，中国农民人均收入曾一度快速增长，城乡居民收入差距不断缩小。1978年农民人均纯收入为343.4元，城乡居民人均收入之比为2.57:1；1990年农民人均纯收入686.3元，城乡居民人均收入之比为2.20:1。进入20世纪90年代后，中国农民收入增速滞缓，城乡居民收入差距持续扩大。通常认为，中国农民收入增速缓慢的一个重要原因在于农地流转不畅，中国农业未能实现农地适度规模经营。据农业部统计，截至2009年底，全国农村家庭承包耕地转出面积为1.52亿亩，流转比例仅为12%。土地流转期限通常也以短期为主，多为5年以下，如黑龙江省土地流转期限为5年以下的占94%，浙江省德清县流转期限在5年以下的占81.2%。流转价格较低，在发达地区种植大宗农产品的土地流转价格每亩每年只有400~500元，

而在欠发达地区只有 200 元左右。因此,旨在鼓励土地流转以实现适度规模经营、提高土地利用效率、提高农民收入的农地制度改革一直是中央农村政策的重点话题。早在 1984 年中央 1 号文件就规定,“鼓励土地逐步向种田能手集中”。1986 年中央 1 号文件再一次强调,“随着农民向非农产业转移,鼓励耕地向种田能手集中,发展适度规模的种植专业户”。1993 年 11 月,中共中央、国务院在《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中规定,“在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下,经发包方同意,允许土地的使用权依法有偿转让”。1995 年国务院在批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系的意见》中,重申“在坚持土地集体所有和不改变土地农业用途的前提下,经发包方同意,允许承包方在承包期内,对承包的土地依法转包、转让、互换、入股,其合法权益受法律保护,但严禁擅自将耕地转为非耕地”。2001 年《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》规定,“土地流转的主体是农户,土地使用权流转必须建立在农户自愿的基础上。在承包期内,农户对承包的土地有自主的使用权、收益权和流转权,有权依法自主决定承包地是否流转和流转的形式”。2002 年《中华人民共和国农村土地承包法》规定,“土地承包经营权流转的主体是承包方。承包方有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的方式”“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”“任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转”。2007 年《中华人民共和国物权法》规定,“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转”。2008 年中共中央、国务院《关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》指出,“按照依法自愿有偿原则,健全土地承包经营权流转市场。农村土地承包合同管理部门要加强土地流转中介服务,完善土地流转合同、登记、备案等制度,在有条件的地方培育发展多种形式适度规模经营的市场环境。坚决防止和纠正强迫农民流转、通过流转改变土地农业用途等问题,依法制止乡、村组织通过‘反租倒包’等形式侵犯农户土地承包经营权等行为”。2014 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》明确提出,“伴随我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程,农村劳动力大量转移,农业物质技术装备水平不断提高,农户承包土地的经营权流转明显加快,发展适度规模经营已成为必然趋势”“鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地。鼓励有条件的地方制定扶持政策,引导农户长期流转承包地并促进其转移就业”。为更好地发挥农地流转对农民增收的促进作用,需要在准确把握我国农地流转的现状、评估现行农地流转政策执行效果的基础上,分析农地流转是否以及如何影响农户家庭收

人、探讨农地产权安全性等关键因素对农地流转的影响作用。

我国农民的收入主要包括工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入，2011年这几项收入所占比例分别为30.1%、60.4%、2.3%和7.1%。经营性收入所占比例最大，财产性收入比重极低，未能有效地发挥农地的财产性功能，而农地财产性功能的缺失又与我国土地财政的现实约束有一定的关联。

土地财政，是指地方政府依靠出让土地使用权的收入来创造财政收入，通过卖地获得的土地出让金来满足财政需求。2004年以后，地方政府通过征地获得土地出让金来筹集资金已成为普遍方式，通过土地非农化、以地生财是地方政府原始积累的最佳选择，“土地财政”成长为“第二财政”，土地财政成为地区竞争的一个重要方面。

土地财政的形成与我国独特的农地非农化政策设计有关。我国农村土地非农化的唯一合法途径是土地征用或征收，土地市场结构呈现政府垄断一级土地市场状态。我国法律规定，农地非农化必须首先通过征收或征用、变性为国有土地后方能进入土地市场。任何单位或个人需要使用土地，必须依法申请使用国有土地。我国《宪法》第十条第三款规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。《土地管理法》进一步规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体的土地”。

就政策设计而言，由于征地是农地非农化的唯一合法途径，政府可以借助征地制度将农村集体所有的土地转为国家所有，然后再由地方政府代表国家以市场化或非市场化的方式将土地使用权转给土地使用者，从而直接掌控农地非农化的过程。这一制度安排在国家财力有限的情况下确实能够有效地解决政府特别是地方政府财力不足的问题，尽可能降低国家工业化、城市化发展的成本，保证国家社会 and 经济发展所需的土地。但是，这一制度安排并不能有效地控制农地非农化的规模和水平，实现政府保护耕地资源的政策目标。其原因在于：改革开放以后，中国逐步形成“市场维护型联邦主义”的分权模式。分权模式下，各级地方政府既是中央政府的代表，履行对本地区的社会经济进行管理的职能，同时又有着自身的利益，其行为目标是实现本地区利益最大化。

中国工业化、城市化的发展需要巨额资金，而作为发展中国家的中国，资金匮乏是一个不争的事实。相对于资金匮乏，中国土地资源和劳动力资源较为丰富。以土地、劳动力替代资金是各级地方政府发展经济的必然选择。借助征地制度，低价征地，高价出让，不仅为经济增长提供土地保障，而且获得国家社会发展所需的资金，以地生财无疑是地方政府完成原始积累的最佳选择。

由此可见，如果地方政府的财政收入仍然呈现“土地财政”的特征，在中国式的行政分权和财政集权体制下，地方政府就有足够的动力利用征地制度追求地方收益的最大化，就难以发挥农民土地的财产性功能，也就难以增加农民土地财产性收入。由于中央政府的政策最终需要依靠地方政府的有效执行才能得到贯彻落实，因此，需要深入分析地方政府的土地利用行为，揭示影响地方政府土地利用行为的关键因素所在，分析土地财政对地方政府土地资源配置行为的影响，并从各地实际出发，结合土地资源禀赋、经济发展水平等具体情况，提出破解地方政府土地财政困境的路径选择。

基于以上的考虑，2013年作者先后申请国家自然科学基金面上项目《地方政府土地利用行为的经济分析与中央政府应对策略研究》（项目编号：71373224）、国家自然科学基金应急项目《农地流转与农民增收：经验证据与政策改革》（项目编号：71341037）、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《农地三权分置的实践研究》（项目批准号：16JZD024，刘守英教授为首席专家）子课题二《三权分置的合约安排与制度结构》并获得批准。在国家自然科学基金、教育部社会科学司的经费支持下，作者和团队成员开展了卓有成效的工作，形成了一批高质量的研究成果。本书是对这些研究成果的集结。

全书共由13份研究报告组成，现简介如下：

1. 中国农地流转现状及其政策改进：基于江苏、广西、湖北、黑龙江四省（区）调查数据的分析。改革开放以来，为解决农村土地经营细碎化、农业兼业化问题，中国政府多年来致力于促进农地经营权流转，鼓励土地适度规模经营，以此提高土地利用效率，增加农民收入。中央政府促进农地流转的目标不可谓不明确，政策规定不可谓不具体，但是，各地农地流转依然存在活力不足、规模不大、结构不协调等问题。为准确把握我国农地流转的现状，评估现行农地流转政策的执行效果，探讨如何有针对性地改革和完善现行农地流转政策，2014年1月至2月，扬州大学中国土地政策研究中心联合广西大学、华中农业大学和东北农业大学，组织四所高校的学生在江苏、广西、湖北和黑龙江4省（区）围绕这一主题进行了实地调查。调查结果表明，中国政府促进农地流转的努力取得了一定的成效，农户农地流转行为日趋活跃，促进了农地集中，增加了农民收入，农户农地流转满意度较高，农地流转基本遵循“依法、自愿、有偿”原则，初步实现农户家庭经营为基础，家庭经营、集体经营、合作经营和企业经营等多种经营方式的共同发展，但也存在农地流转总体水平不高、农地行政性调整时有发生、农地流转自愿程度下降、农地流转签订合同比例不高、政府引导和管理作用发挥不够等问题。因此，通过适时改革农地集体所有制；农地流转既要坚持自愿原则，又要积极发挥政府的引导和管理作用；采取明晰农地产权、大力发展农村教育事业、对转入土地农户给予适当的经济

补偿并有针对性地对其进行农业职业培训、在加大农业补贴发放强度的同时将农业补贴发放给粮食种植户等可以更好地促进农地流转。文章发表于《管理世界》2016年第2期,合作者为冀县卿。

2. 农地流转何以促进农户收入增长——基于苏、桂、鄂、黑四省(区)农户调查数据的实证分析。20世纪70年代末,随着家庭联产承包责任制的实施,中国农民人均收入曾一度快速增长,城乡居民收入差距不断缩小。1978年农民人均纯收入为343.4元,城乡居民人均收入之比为2.57;1990年农民人均纯收入为686.3元,城乡居民人均收入之比为2.20。进入20世纪90年代后,中国农民收入增速滞缓,城乡居民收入差距持续扩大。一些研究成果认为,家庭联产承包责任制内含的制度缺陷导致土地行政性调整频繁、土地经营细碎化、农户土地经营规模偏小等,影响了地权稳定性和耕作效率的发挥,产生了巨大的效率损失,进而抑制了农业增产和农民增收,通过农地流转可以促进农民收入增长。为进一步检验农地流转对农户家庭收入的影响,本研究利用江苏、广西、湖北和黑龙江四省(区)的调查数据,试图回答以下三个问题:其一,农地流转对农户家庭收入是否有影响?其二,如果农地流转对农户家庭收入具有影响,则农地流转对转入户和转出户家庭收入的影响是否有差异?其三,如果农地流转对转入户和转出户家庭收入的影响具有差异,这种差异是如何形成的?研究表明,就农地流转对农户家庭总收入的影响而言,农地流转能促进转入户和转出户家庭总收入提高,相比较而言,农地流转更利于转出户增加家庭总收入。就农地流转对转入户和转出户经营性收入、工资性收入、财产性收入、转移性收入的影响而言,尽管农地流转不利于转入户工资性收入的增加,但有利于其经营性收入增加,且农地流转所带来的经营性收入的增加效应足以抵消工资性收入的减少效应,从而有利于转入户家庭总收入增加;农地流转有利于转出户经营性收入、工资性收入和转移性收入的增加,从而有利于转出户家庭总收入的增加。文章发表于《中国农村经济》2016年第10期,合作者为王兴稳。

3. 农地产权安全性与农地流转市场的农户参与:基于江苏、湖北、广西、黑龙江四省入户调查数据的实证分析。农地流转作为农业规模化经营的重要途径,对实现农业生产经营现代化及培育新型农业经营主体具有重要意义。尽管中央政府明确提出鼓励农村土地流转,各级地方政府也相继颁布一系列规范农地流转的文件、条例,但各地农地流转依然存在活力不足、规模不大、结构不协调等问题。如何才能有效促进农地流转?根据现代产权理论,安全的产权不仅能有效激励当事人生产经营的积极性,而且有助于产权交易的实现。已有的研究也已表明,农村土地产权制度安排对农业生产绩效、农地流转及农地规模经营均存在着显著的影响,赋予农民长期稳定的农地产权能够稳定农户的社会

保障权益，促进农地流转。不安全的农地产权限制了农村劳动力向城市迁移，阻碍了农户参与农地租赁市场。鉴于农地产权安全性对农户参与农地流转市场可能存在的重要影响，本研究报告在理论部分识别了农地产权安全性对农户农地流转行为影响的生产性效应、交易价格效应和交易成本效应，并利用第一手调查数据分析现阶段中国农地产权安全性对农户参与农地流转市场的影响，进而提出完善当前农地产权制度、促进农村土地流转的政策启示。研究结果表明，农地产权安全性会形成生产性效应、交易价格效应和交易成本效应，进而影响农户农地流转行为。农户最终是否流转农地以及流转农地的规模取决于农地产权安全性所产生的三种效应的叠加影响。经验检验结果表明，农地承包合同提高了转入户转入农地的可能性和农地流转率，但是并不显著影响转出户转出农地的可能性和农地流转率，签订农地流转合同提高了转入户和转出户的农地流转率，但是农地流转纠纷并不显著影响转入户和转出户的农地流转率。为了促进农地流转，应该加快推进新一轮农村土地确权登记工作，完善农村土地承包经营权纠纷仲裁机制，优化农地流转契约环境。文章发表于《中国农村经济》2015年第2期，合作者为马贤磊和仇童伟。

4. 土地产权经历、产权情景对农民产权安全感知的影响研究——基于土地法律执行视角。农地产权安全通过交易成本效应、交易价格效应和土地生产性效应影响农地流转决策，通过确保投资收益、提高信贷可获性及允许通过交易获取收益等路径激励农地投资。因此，中国政府在推行农村家庭经营制度、赋予农民农地承包经营权的同时，通过持续的政策改进，不断强化农民土地产权完整性和安全性。尽管提高土地产权安全水平，激励农民生产经营积极性一直是我国土地产权制度改革的目标，现行土地法律也明确了农民的土地产权安全性，但由于现实中执行不到位，造成农民感知较低的产权安全水平。土地产权安全性包括法律安全性、实际安全性和感知安全性三个层次，法律的和实际的产权安全需要通过影响农民土地产权安全感知才能最终影响农民的土地利用行为，相对于法律的土地产权安全，土地产权安全感知更是形成了农户决策和行动的基础。因此，探讨农民土地产权安全感知的影响因素对当前土地产权制度改革具有重要参考意义。本研究报告从社会心理学角度识别农户土地产权经历和村级土地产权情景对农民土地产权安全感知的影响机制，并利用江苏、湖北、广西、黑龙江四省626户农户的调研数据检验了土地政策实施过程中农户产权经历和村级产权情景对农民产权安全感知的影响。研究结果表明，安全的土地产权经历和产权情景会强化农民的产权安全感知，且产权情景对不同类型农户的农民产权安全感知的影响存在差异。具体来说，持有土地承包经营权证书和经历土地调整分别提高和降低了农民产权安全感知，村级土地调整情景和土地承包经营权证书发放时间抑制了农民产权安全感知，且对不同类型农民的

影响不同。为此,建议从协调村级自治与土地法律间的悖论,推进新一轮农村土地确权登记;规范村委会代理行为,构建村庄治理“合作共治”模式,从两个方面强化农民的产权安全感知。文章发表于《公共管理学报》2015年第4期,合作者为马贤磊和仇童伟。

5. 教育能促进农地承包经营权流转吗?——基于江苏、湖北、广西、黑龙江四省1120户农户的调查数据。为有效地促进农地流转,理论界从教育、人力资本的视角进行了分析,普遍认为教育有助于促进农地流转。从理论上分析,农地承包经营权流转的过程是市场交易的过程,农民是否流转土地取决于农民土地经营规模的扩张或缩小能否增加其收入。一般说来,农民受教育程度的提高会增强其农业生产经营能力,提高土地经营效率,刺激农户农地流转市场上的农地需求,促进其转入土地。与此同时,农民受教育程度的提高又会提高农民的就业能力,增加就业选择的机会,刺激农户在农地流转市场上的农地供给,促使其转出土地。但是,作为教育重要组成部分之一的农业培训对农民土地流转的影响可能具有特殊性。农业培训在提高农民农业经营能力、促进农地转入的同时,作为一种“沉没成本”,可能对农民转出土地产生阻碍作用。由此可见,农村教育水平的提升不一定必然导致农村土地流转的加速。因此,有必要深入分析教育以及培训对农民土地流转行为的影响。本研究报告利用江苏、广西、湖北及黑龙江四省1120户农户的调研数据,分别从转入户和转出户视角实证检验教育及培训对农地承包经营权流转的影响。研究结果表明,教育对转出土地的作用并不显著,但能显著地促进转入户转入土地;农业培训会抑制土地转出,但能促进土地转入。在农业比较利益偏低、农民种田意愿较低的当下,提升农民教育水平、有针对地开展农业培训将有助于促进土地流转,并能从根本上改变我国农业生产落后的面貌。文章发表于《农业技术经济》2015年第1期,合作者为王兴稳。

6. 如何发挥农业补贴促进农户参与农地流转的靶向作用?——基于四省农户调查数据的实证分析。自粮食补贴政策实施以来,国家逐年增加对种粮农民的直接补贴力度,希望在进一步稳定粮食生产和增加种粮农民收入的同时,促进农地流转,以逐步解决现阶段中国农村土地经营规模偏小等问题。经过多年的探索,目前我国初步形成了以粮食直补、农资综合补贴、良种补贴以及农机具购置补贴为主要内容的农业补贴体系。2013年,我国粮食直补、农资综合补贴、良种补贴以及农机具购置补贴四项补贴之和已超过1700亿元,占当年农业总产值的2.99%。其中,粮食直补、农资综合补贴以及良种补贴自2006年以来均占四项补贴合计的70%以上。农业补贴是否实现了既定的政策目标?通常认为,农业补贴能在一定程度上提高农民收入,降低农村收入的不平等程度。但是,现行的农业补贴政策不足以改变农业生产要素和非农业生产

要素的收益差异，未能抵消种粮成本上升所带来的对粮食生产的抑制作用。为深入分析农业补贴对农地流转的影响，评估不断增加的农业补贴能否达到促进农地流转的政策目标，本研究报告首先从理论上分析农业补贴对农户农地流转行为的可能影响，并利用江苏、广西、湖北及黑龙江四省农户的调查数据实证检验农业补贴对农户农地流转行为的影响。研究表明，农业补贴是影响农地流转的重要因素，将农业补贴发放给流转农地的转入户而不是发放给流转农地的转出户有助于促进农地流转，实现农地适度规模经营。为促进农地流转，政府应改变现行的农业补贴发放规则，在加大农业补贴强度的同时应将农业补贴发放给流转农地的转入者，使农业补贴与现有的承包关系脱钩。文章发表于《农业经济问题》2015年第5期，合作者为冀县卿和葛轶凡。

7. 交易费用、农地流转与新一轮农地制度改革——基于苏、桂、鄂、黑四省农户调查数据的分析。关于中国农地流转不畅的原因，理论界或归因于农地承包经营权的产权残缺，或归因于农村劳动力市场不完善、农村信用市场不健全等。但是，从交易的视角分析，农地流转可以看作是交易双方在特定条件下为寻求既定成本下的收益最大化或既定收益下的成本最小化选择的结果。交易费用理论认为，市场交易需要花费一定的成本和代价，也就是说存在着交易费用，“为了进行市场交易，有必要发现谁希望进行交易，有必要告诉人们交易的愿望和方式，通过讨价还价的谈判缔结契约，督促契约条款的严格履行，等等，这些工作常常是成本很高的，而任何一定比例的成本都足以使许多在无需成本的定价制度中可以进行的交易化为泡影”。新一轮农地制度改革将农户承包权与经营权进一步分离，旨在通过明晰所有权、稳定承包权、放活经营权，促进农地经营权流转、发展土地适度规模经营。根据“科斯定理”，当交易费用为正时，“合法权利的初始界定会对经济制度运行的效率产生影响。权利的一种安排会比其他安排产生更多的产值”。因此，有必要深入分析交易费用对农户农地流转行为的可能影响，据此提出推进农地流转，从而提高土地利用效率、发展现代农业以及促进农民增收的建议才更具有政策价值和现实意义。本研究基于江苏、广西、湖北及黑龙江四省农户调查数据进行的实证研究结果显示，交易费用是影响农地流转的一个重要约束因素，农地流转中存在的交易费用既抑制转入户转入土地，又抑制转出户转出土地。因此，新一轮农地制度改革进程中应全面降低农地流转中存在的各类交易费用，促进农地经营权规范有序流转，发展农业适度规模经营。文章发表于《江海学刊》2015年第2期，合作者为冀县卿和葛轶凡。

8. 农地流转中的政府作用：裁判员 VS 运动员？——基于苏、鄂、桂、黑四省（区）农户农地流转满意度的实证分析。为促进并规范农地流转，加快构建新型农业经营体系，鼓励农地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭

农场、农民专业合作社、农业企业流转，中国政府极为重视政府在农地流转中作用的发挥。例如，2016年中央1号文件明确指出，政府要健全县乡农村经营管理体系，加强对土地流转和规模经营的管理服务，充分发挥多种形式适度规模经营在农业机械和科技成果应用、绿色发展、市场开拓等方面的引领功能。从理论上分析，农地流转中存在的市场失灵要求政府的干预，但是如果政府干预不当，又会造成政府失灵。因此，需要探讨政府如何在干预农地流转市场中有效地发挥作用。本研究报告从政府农地流转干预对农户农地流转满意度影响的视角研究农地流转中如何发挥政府的作用。研究结果表明，在当前农村特定的人地关系和社会经济环境背景下，政府在农地流转中不仅要“裁判员”，而且要做“运动员”角色。两种角色的共存互补可以有效地降低交易成本，显化农地交易价格，稳定农地经营预期。为避免政府“运动员”角色可能带来的侵权负面效应，需要对政府农地流转行为进行必要的限定，以避免侵害农民农地流转自主权。从远景来看，随着农户农地流转意识和能力的提高，农地流转市场的逐步完善，尤其是农地流转市场环境的改善，政府应该逐步退出“运动员”角色，依靠市场主体本身或发展非政府性质的中介组织来促进农地流转。文章发表于《经济学家》2016年第10期，合作者为马贤磊和仇童伟。

9. 如何有针对性地促进农地经营权流转？——基于苏、桂、鄂、黑四省（区）99村、896户农户调查数据的实证分析。为改变中国农业农地小规模经营模式，切实提高农业生产效率，中央政府试图通过农地经营权流转政策的实施以构建新型农业经营体系，实现国家工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展。在中央政府的强力推动下，中国农地流转得到了长足的发展，农户农地流转参与率稳步提升，但我国农地分散化的经营格局并没有发生根本改观。从逻辑上分析，中国政府促进农地流转的努力未能达到预期目标的原因可能在于：尽管现行政策明确了农地流转的发展方向，对农地流转进行了原则性规定，但相关措施却缺乏针对性。不仅如此，中国是一个幅员辽阔的国度，各地社会经济发展极不平衡，资源禀赋差异巨大，各地在推动农地流转时需要充分考虑到地区间的异质性，但一些地区在维护中央农地流转政策的统一性和权威性的同时却未能因地制宜地执行中央政策。由此可见，要加快推进农地流转健康有序地发展，必须正确处理农地流转政策的普适性和特殊性的关系。本研究基于江苏、广西、湖北、黑龙江四省（区）99个样本村、896户农户的入户调查数据，刻画农户参与农地流转的时空变动规律，并实证分析影响农地流转的关键因素。研究结果表明，2006—2013年，农户农地流转参与率日趋上升，农户家庭劳动力特征、土地特征、资本特征、土地确权特征以及村庄环境特征中均有变量对农地流转存在显著影响，但全国层面和分省（区）影响农地流转的关键因素存在差异，具有明显的空间异质性。要促进农地流转健康有序地发

展,一方面,要围绕发展适度规模经营的目标,在明晰农地集体所有权、稳定农地承包权、放活农地经营权的基础上,在全国层面上离析出影响农地流转的关键影响因素,据以制定有普适意义的农地流转政策;另一方面,又要在遵循国家农地流转方针、政策的前提下,认真分析各地影响农地流转的关键因素,采取契合当地实际的促进农地流转的举措,使中央农地流转政策“落地生根”。本研究合作者为冀县卿。

10. 征地制度、土地财政与中国土地市场化改革。随着中国工业化城镇化进程的加快,我国土地利用结构急剧改变,建设用地、城市用地迅速扩张,农地非农化程度不断提高,但广大农民获得的土地增值收益极为有限,农民土地财产性收入增长极为缓慢。这一状况的产生与我国特定的农地非农化制度安排有着千丝万缕的联系。我国农村土地非农化的唯一合法途径是土地征用或征收,政府垄断一级土地市场。这一制度安排在国家财力有限的情况下,能迅速集聚国家工业化、城市化发展所需要的资金,有效地解决政府特别是地方政府财力不足的问题,但也存在政府征地行为不尽规范、严重侵犯农民土地权益、城市土地利用集约化程度偏低,城市用地“摊煎饼”式外延扩张等问题。我国农地非农化不仅存在代价性损失,而且存在过度性损失。本研究通过对征地制度、土地财政及土地市场化改革等相关政策背后的政府行为梳理后发现,中国政府着力推进土地市场化改革的同时不断强化征地制度的原因在于试图在既利用征地制度获取工业化城市化所需要的土地和资金又充分利用市场机制配置土地资源之间寻找平衡。农地非农化的政府垄断和城镇利益偏向,与土地资源配置的市场化改革导向相排斥,不仅导致农地过度非农化,城市土地利用效率不高,严重威胁中国的粮食安全,而且由于市场价格机制被排除在农地非农化过程之外,农民无权讨价还价,农村土地与城市土地不能同地同价同权,农民土地权益受到了严重侵害。尽管改革和完善征地制度可以在一定程度上保护农民的土地权益,但是,在现行行政考核和财税体制下,地方政府对土地财政的依赖会诱致地方政府滥用征地权,从而阻碍土地市场化改革的深入。要建立城乡统一的土地市场,一方面要不断改革和完善征地制度,另一方面要加快中国经济结构的转型和升级,深化财税体制改革,赋予地方政府、尤其是基层政府更多的与事权相匹配的税权。文章发表于《农业经济问题》2015年第8期,合作者为牟燕。

11. 破解地方政府土地财政困境的路径选择研究。土地财政通常是指地方政府依靠出让土地使用权获得土地出让金等收入来满足地方政府的财政需求。土地财政一方面助推了中国经济发展、加速了中国城市化与工业化进程、有效地支撑和维持地方政府的正常运转,另一方面,土地财政也存在一些弊端,如导致土地资源粗放利用、侵害农民土地权益、积累的财政金融风险过大等。在

现行的财税体制下,中国地方政府面临着这样的财政困局:一方面不得不“以地生财”、依赖土地财政以满足地方政府的财政需求;另一方面土地财政难以为继,需要尽快实现社会经济转型,尽可能改变地方财政对土地财政的依赖。为最大限度地抑制土地财政所带来的负面效应,有效破解地方政府土地财政困局,中央政府明确提出,要“纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向;加快推动经济增长模式转变;深化税收制度改革,完善地方税体系,加快资源税改革;建立事权和支出责任相适应的制度”等。但是,中国是一个幅员辽阔的国度,各地拥有的土地资源禀赋、所处的社会经济发展阶段存在较大的差异,地区经济发展具有很大的不平衡性,各地土地利用方式及其对土地财政的依赖程度存在极大的差异。因此,要提高政策的执行效力,使政策措施更具有针对性,就必须从各地出发,采取差别化的对策。要做到这一点,首先需要对各级地方政府土地财政的规模及其对土地财政的依赖程度进行准确的评估;其次,需要结合各地土地资源禀赋条件、经济发展水平,对各地土地财政状况进行归类分析,在此基础上才能使提出的破解各地土地财政困局的对策建议更具有针对性。基于此,本研究利用2001—2014年《中国统计年鉴》《中国国土资源统计年鉴》的数据对全国31个省(自治区、直辖市)2000—2013年土地财政依赖度进行了测度,分析土地财政依赖度的空间差异,并结合各省(自治区、直辖市)土地资源禀赋、经济发展水平,提出破解地方政府土地财政困境的路径选择。研究表明,由于我国各地对土地财政的依赖程度存在较大的差异,各地拥有的土地资源禀赋、所处的社会经济发展阶段也存在一定的差异,因此,各地在选择一条适合本地实际的新型经济发展之路时,不仅要考虑现阶段本地经济对土地财政的依赖程度,而且要考虑本地的土地资源禀赋约束以及本地经济所处的发展阶段,采取有所差别的应对之策。文章发表于《中国土地科学》2015年第12期,发表时有删节,合作者为牟燕。

12. 中国农地非农化市场化改革为何举步维艰?——基于地方政府土地财政依赖视角的分析。尽管一些地区的农地非农化市场化改革试点表明,农地非农化市场化改革有助于提高土地资源的利用效率,促进城乡土地资源的合理流动,有效地保护农民的土地财产权利;尽管中国政府不断加大农地非农化市场化改革的力度,但是,中国农地非农化市场化改革却举步维艰。一方面,农地非农化数量快速扩大;另一方面,农地非农化市场化水平不升反降。中国农地非农化市场化进程缓慢的原因何在?已有的研究表明,政治晋升激励和土地财政激励对地方政府土地政策选择具有较强的影响作用,土地财政是影响农地非农化市场化改革进程的一个重要因素。为进一步探讨土地财政对中国农地非农化市场化改革的影响,本研究重点回答两个问题:其一,地方政府的土地财政如何影响中国农地非农化市场化改革?其二,地方政府土地财政依赖在多大程

度上阻碍了中国农地非农化市场化改革?为此,本研究报告首先讨论地方政府土地财政依赖和农地非农化市场化改革之间的行动逻辑,在此基础上,利用2003—2013年中国29个省(区、市)的面板数据进行计量检验,测定地方政府土地财政依赖度在多大程度上影响农地非农化市场化水平,从而进一步明确两者之间的作用关系及作用程度。研究结果表明,地方政府较高的土地财政依赖阻碍了中国农地非农化市场化改革的进程,而地方政府土地财政依赖的形成又与现行的行政分权和财政集权体制有关。要加快中国农地非农化市场化改革的进程,需要地方政府尽快摆脱对土地财政的依赖。而要改变地方政府对“土地财政”的依赖,不仅需要中国经济结构的转型和升级,而且需要调整和深化财税体制改革,加大中央政府对地方政府的纵向转移支付力度,赋予地方政府尤其是基层政府更多的与事权相匹配的税权。文章发表于《农业技术经济》2017年第1期,合作者为牟燕。

13. 地方政府土地财政依赖一定会推高城市一级土地市场化水平吗?——基于2003—2013年中国省级面板数据的检验。中国城市一级土地市场何以得到快速的发展?理论界通常认为,地方政府“土地财政”依赖是城市一级土地市场化率不断提升的重要原因。在现行财税体制下,土地成为地方政府财政收入的重要来源,成为地方政府撬动银行资金、城市基础设施和房地产投融资的重要工具。为获得较高的土地出让收益,地方政府大力推进城市一级土地市场的发展。从逻辑上分析,为获得同样数量的土地出让金,地方政府既可以选择市场化程度较高的“招拍挂”方式出让城市土地,也可以选择市场化程度较低的协议出让方式出让城市土地。由于不同的土地出让方式市场化程度存在差异,这就存在下列可能性:同一地区不同时间或不同地区同一时间同样的土地财政依赖状态下城市一级土地市场化率存在差异。本研究在深入分析地方政府土地财政依赖对城市一级土地市场作用机理的基础上,利用2003—2013年中国31个省的面板数据进行计量检验,测定地方政府土地财政依赖度对城市一级土地市场化率的影响程度。研究结果表明,为弥补地方政府土地财政缺口的刚性需求,地方政府领导人会权变地选择一级土地市场上的各类用地的出让方式和出让量。土地财政依赖度与城市一级土地市场化率之间存在倒U形关系。当土地财政依赖度与一级土地市场化率均较低时,地方政府会在一级土地市场上出让土地时适当增加“招拍挂”的比例,从而在提高土地财政依赖度的同时提升一级土地市场化率;当土地财政依赖度较高但一级土地市场化率较低时,地方政府也会通过提高一级土地市场上“招拍挂”的出让比例以减轻对土地财政的依赖。本研究合作者为牟燕。

自1985年大学毕业工作以来,我就把自己主要的研究精力放在对中国农村土地制度问题的研究上,如果将自己大学本科毕业论文算上,对这一问题的

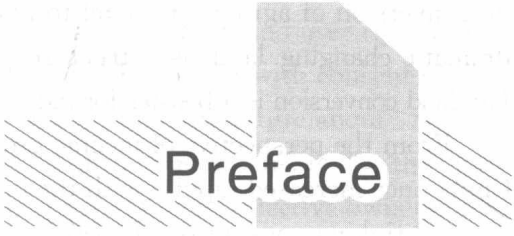
关注和研究已经持续了三十多年。在诸多前辈的指引下、在团队成员的支持下，尽管取得了小小的成就，先后出版《中国农村土地制度变迁和创新研究》《中国农村土地制度变迁和创新研究（续）》《中国农村土地制度变迁和创新研究（Ⅲ）》《中国农村土地制度变迁和创新研究（Ⅳ）》《中国农村土地制度变迁和创新研究（Ⅴ）》系列著作，但是，由于中国农村土地制度问题极其复杂，仍有许多问题未能解决，甚为遗憾。不过，令自己欣慰的是，如同当年老师们为我开启这一研究领域的大门一样，一批学术新秀在我的影响下已崭露头角、成长为研究的主力军，并且在他们的带领下，更年轻一代在迅速成长。薪火传承，后继有人，中国农村土地制度研究一定会有着极其美好的未来，他们的研究一定取得新的突破，我热切地期待着。

本书的出版得到扬州大学出版基金的经费资助，特此致谢！

钱忠好

于苏农二村 6—602

2017年5月16日



Preface

After the “Research on China’s Rural land institutional Change and Innovation (IV)” get published, the author and other research team members, supported by Natural Science Foundation of China and department of social science of the Ministry of Education, have been focusing on exploring the two types of relationships: farmland transfer & its raising income effect on farmer and land finance & local government land usage behavior. This book is a good summarize of recent research accomplishments of the author.

Currently, China is undergoing a rapid period of urbanization and industrialization. In 1978 the gross value of industrial output was 160 billion 700 million yuan, accounting for 44.08% of the GDP. In 2016, the gross value of industrial output increased to 247 860 billion yuan, accounting for 33.3% of GDP. The average annual growth rate of GDP in 2016 is 6.7%. In 1978, the urban area had a population of 172 million 496 thousand people, accounted for 17.92% of the total population. In 2016, the urban population increased to 792 million 980 thousand, accounted for 57.35% of the total population. The urbanization rate increased by 39.43%. Along with the rapid industrialization and urbanization, excessive surplus labor have been continuously transferred from rural area to the cities and towns. Those transferred labor has been able to earn more income from non - agriculture sectors. However, due to the restriction of the household registration institution and the land institution, the citizenization process of farmers in China is quite slow and confronting difficulties. According to the National Bureau of statistics, in 2011, China had 159 million migrant workers working in the city, but only 21% of them were immigrated in the unit of the whole family. Meanwhile, even the urbanization rate in China has reached 60%~70%, the size of our rural population will still remain as enormous as 4~5 billion. How to boost the income of farmers is still overhanging China like the sword of Damocles. On the other hand, the rapid expansion of construction land and urban area in China has driven scaled-