



Study on the Reform of China's Rural Land Transfer System

中国农村集体土地流转制度研究

——基于对山东省滕州市农村集体土地流转制度改革的考察

王忠林 著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

该书在对土地流转制度的国内研究现状及相关理论进行全面梳理的基础上，深入分析了我国农村土地流转制度改革的基本现状，结合山东省滕州市农村集体土地流转制度改革，将研究进一步深入，系统总结了农村集体土地流转制度改革需要解决的问题，进而借鉴国外代表性土地流转相关经验，提出了完善我国农村土地流转制度的政策建议。本书是一个长期而稳定的过程”、“技术层面问题”、“农村土地问题是经济、政治、社会问题的纠结”等判断以及“扩大土地权能”、“赋予农民永佃化的土地承包经营权”、“市民化式土地流转”等观点，具有重要的理论和实践意义。同时，还在一定程度上发展了“土地资本化”、“土地股权化”、“土地换社保”等我国农村土地流转制度改革中的重要概念，较全面地理顺了我国现有法律体系中有关“农村土地流转”的相关规定，系统提出了完善土地承包经营权法律法规及依法处理矛盾纠纷的措施。

总体来看，该书不失为我国农村集体土地流转制度研究的一部具有重要价值的学术著作，特别是在滕州农村集体土地流转制度改革实践基础上的经验总结与理论提升，对推动我国农村集体土地流转制度改革发展具有重要的现实指导意义。

中国农村集体土地流转制度研究

——基于对山东省滕州市农村集体
土地流转制度改革的考察

王忠林 著

中国海洋大学出版社

· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国农村集体土地流转制度研究:基于对山东省滕州市农村集体土地流转制度改革的考察/王忠林著. —青岛:中国海洋大学出版社,2011.7

ISBN 978-7-81125-778-6

I. ①中… II. ①王… III. ①农村—集体所有制—土地使用权—土地转让—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 149608 号

出版发行 中国海洋大学出版社
社 址 青岛市香港东路 23 号 邮政编码 266071
出 版 人 杨立敏
网 址 <http://www.ouc-press.com>
电子信箱 coupljz@126.com
订购电话 0532-82032573(传真)
责任编辑 李建筑 电 话 0532-85902505
印 制 日照报业印刷有限公司
版 次 2011 年 8 月第 1 版
印 次 2011 年 8 月第 1 次印刷
成品尺寸 160 mm×218 mm
印 张 16.75
字 数 212 千字
定 价 29.80 元

序

四年前，一个偶然的的机会结识了王忠林同志。通过交谈，忠林同志给我留下了深刻的印象，使我认识到他是一个善于思考、勤于学习并极具开拓精神的地方领导干部。同时，忠林同志向我表达了进一步学习深造、攻读博士学位的愿望。

作为一个执教 20 多年的教育工作者，我完全理解忠林同志进一步加强理论知识学习的强烈愿望，积极鼓励他报考。经过长达一年多的刻苦准备，忠林同志凭借自身良好的理论素养和工作中积累的丰富实践经验，以优异的成绩通过了博士研究生入学考试，顺利进入中国海洋大学管理学院农业经济管理专业学习。

三年学习期间，从专业课程学习、学位论文开题报告、博士研究生中期考核，一直到博士学位论文的写作、修改和定稿，忠林同志始终保持了饱满的学习热情、积极的学习态度、刻苦的学习精神。为了更好地开展研究工作，较高水平地完成博士论文，忠林同志和我就论文选题、写作提纲、论文结构和具体内容进行了多次探讨，对论文更是反复修改、精益求精，我深深被忠林同志的学习热情、态度和精神所感动，也对忠林同志在论文研究中表现出的刻苦钻研精神而感到欣慰。

作为一名博士研究生指导教师，我一向要求博士研究生的研究方向和论文选题要密切结合国家和地区经济社会发展的实际需要，面向具有重大战略意义的现实问题，使学术研究服务于国家经济社会建设。同时要求在职攻读博士学位的同志紧密联系工作实际，通过博士研究生期间的研究做到理论联系实际，理论指导工作，力争学有所成，学以致用。

土地是农业最基本的生产资料，是人类赖以生存和发展的根

基,土地制度更是农业经济学永恒的研究主题。2008年10月《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,按照依法自愿有偿原则,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。鉴于此,农村集体土地流转制度改革已成为当前我国农村改革发展的重大问题,也是新时期农村土地改革的关键问题,事关农村经济发展大局和农村社会稳定,在很大程度上影响着我国“三农”问题的全面解决,我国农村土地制度改革正迎来重要的转折点。

随着我国社会经济发展,特别是农村经济的较快发展,国家在延长土地承包期限的基础上,允许农村集体土地经营权进行合理流转,适度规模化经营,实现了土地所有权、承包权、经营权的“三权分离”,这是中国特色土地制度的再次创新,是农村生产力发展的客观要求和必然结果。近年来,农村集体土地流转制度改革的试点范围越来越大,取得了一些宝贵经验,但是总体来看,我国的农村集体土地使用权流转尚未形成规范而科学的运行机制,流转方式仍存在许多问题。进一步加强农村集体土地流转制度改革的理论研究,深入总结实践经验和教训,是当前我国“三农”问题研究的重要任务,也是农业经济管理学界的历史使命。

滕州历史文化悠久,古为“三国五邑之地,文化昌明之邦”,早在西周时期,就有滕国、薛国、小邾国,是“科圣”墨子、“工匠祖师”鲁班、善施仁政的滕文公、勇于自荐的毛遂、招贤纳士的孟尝君、人类造车鼻祖奚仲的故里,也是古代东夷炎族后裔——滕、蕃、邾、薛等氏族的摇篮和商代始祖的发祥地。滕州市是山东省人口最多的县级市,全国县域经济百强县(市),也是传统的农业大县,是国家商品粮基地、全国优质蔬菜基地和全国十大粮食生产先进县(市)。近年来,滕州市立足当地农村和农业发展实际,大力推动农村集体土地流转制度改革,在国家政策范围内积极探索新办法、新思路,在全国率先建立了农村土地流转的“有形市场”,即由政府投资建立土地交易大厅,依托交易大厅建设和完善价格形成机制、谈判机制、规范的管理机制“三位一体”的农村集体土地流转交易体系,取

得了明显的经济效益和社会效益。可以说，滕州市农村集体土地流转制度改革实践是比较成功的，一些做法宏观上具有重要的推广价值，一定程度上推动了我国农村集体土地流转制度改革的进程，值得我们认真总结和研究的。

忠林同志 2006 年到滕州市委工作，自上任至今，为推动滕州市农村土地流转制度改革做了大量的工作，从工作实践中对我国农村集体土地流转制度改革总结出许多经验。可以说，滕州市农村集体土地流转制度改革工作取得的成绩与忠林同志的积极推动是分不开的。鉴于此，忠林同志在博士论文选题时提出要研究农村集体土地流转制度改革这一重大问题时，我积极赞同，并建议要紧紧围绕滕州市农村集体土地流转制度改革的实践做文章，积极从实践中升华理论。忠林同志采纳了我的建议。

为深入了解滕州市农村集体土地流转制度改革，在忠林同志的邀请下，我曾先后两次到滕州市进行深入调研。通过调研，我对滕州市农村集体土地流转制度改革有了进一步认识，也就忠林同志的论文写作提出了自己的建议。在滕州期间，我亲身感受到滕州市快速发展的蓬勃生机和忠林同志卓越的领导才能，作为山东省人口最多的县级市，滕州市取得的发展成就是令人赞叹的，现代工业、发达农业、和谐社会和生态保护协调发展，构造了独具特色的“滕州模式”。与此同时，我也深切体会到忠林同志工作的繁忙与辛苦，对他在三年学习期间付出的努力也有了更加深刻的认识。

经过两年多的积累沉淀和反复修改，忠林同志克服了公务繁忙等众多困难，付出了比常人更多的努力，于 2011 年 3 月完成了博士学位论文《我国农村集体土地流转制度研究——基于对山东省滕州市农村集体土地流转制度改革的考察》。该书是忠林同志在他的博士论文基础上经过进一步完善提高后完成的。书中在对土地流转制度的国内外研究现状及相关理论进行全面阐述的基础上，深入分析了我国农村土地流转制度改革的基本现状，结合山东省滕州市农村集体土地流转制度改革实践，将研究进一步深入，系统总结出农村集体土地流转制度改革需要解决的问题，进而借鉴

国外代表性土地流转相关经验,提出了完善我国农村集体土地流转制度的理念和农村土地承包经营权流转制度改革的设计与建议。书中提出的“农村土地流转制度改革是一个长期而稳定的过程”、“土地流转制度改革根本是管理层面和技术层面问题”、“农村土地问题是经济、政治、社会问题的纠结”等判断,以及“扩大土地权能”、“赋予农民永佃化的土地承包经营权”、“农民市民化式土地流转”等观点,具有重要的理论和实践意义。同时,还在一定程度上发展了“土地资本化”、“土地股权化”、“土地换社保”等我国农村土地流转制度改革中的重要概念,较全面地理顺了我国现有法律体系中有关“农村土地流转”相冲突的规定,系统提出了完善土地承包经营权法律法规及依法处理矛盾纠纷的措施。总体来看,虽然书中还存在不尽如人意之处,在农村土地流转价格的定价方法等问题的研究上还有待深化,但瑕不掩瑜,该书仍不失为我国农村集体土地流转制度研究的一部具有重要价值的学术著作,特别是在滕州市农村集体土地流转制度改革实践基础上的经验总结与理论提升,对推动我国农村集体土地流转制度改革发展具有重要的现实指导意义。这也是该书的价值之所在。

农村集体土地流转制度改革是一个不断推进和逐步完善的过程,随着改革实践的深化,必定会面临新的形势,出现新的问题,同时在一些关键问题上也亟须我们深入探讨。在此,希望更多的具有不同专业背景的学者加入到农村集体土地流转制度改革的研究队伍中,共同推动农村集体土地流转制度的研究持续深入发展。

学然后知不足,教然后知困。在该书出版之际,作为忠林同志的博士研究生指导教师,我感到由衷的高兴。衷心希望忠林同志在新的起点上,结合自己的实际工作,进一步深入思考,不断深化对农村集体土地流转制度问题的研究,取得更多的优秀学术成果。

韩立民

2011年6月于中国海洋大学鱼山校区

目 次

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目的和意义	3
第三节 国内外研究现状和发展动态	5
第四节 研究方法	15
第五节 本书内容与研究技术路线	15
第六节 创新点与不足之处	18
第七节 特别解释	19
第二章 农村集体土地流转制度的相关理论	20
第一节 农村集体土地流转的相关概念	20
第二节 农村集体土地流转分析所依据的相关理论	25
第三节 农村集体土地流转制度研究所借鉴的制度变迁 理论	39
第三章 我国农村土地产权制度的历史变迁	44
第一节 农业用地所有权的确立与农村土地改革	44
第二节 合作社性质的土地集体所有制	46
第三节 农村土地集体所有制的确立	49
第四节 家庭联产承包责任制的建立	50
第五节 家庭联产承包责任制后农村土地流转制度改革 的历程	52

第六节	我国农村集体土地产权制度变迁的特征	55
第七节	我国农村土地产权制度变迁对土地流转制度改革 改革的启示	57
第四章	我国农村土地流转制度改革的基本现状与思考	62
第一节	我国农村土地流转制度改革的原因分析	62
第二节	我国农村土地承包经营权流转改革的实践形式	75
第三节	我国农村土地流转制度改革中的新突破 ——土地资本化	90
第四节	我国土地承包经营权流转现状的总体判断	101
第五节	我国农村土地流转制度改革的成效和提出的问题	103
第五章	山东省滕州市农村集体土地流转制度改革的考察与思考	112
第一节	滕州市农村集体土地流转制度改革的背景	112
第二节	滕州市农村集体土地流转制度改革的基本情况	114
第三节	滕州市农村集体土地流转制度改革的效应	131
第四节	滕州市农村集体土地流转改革的特征	136
第五节	滕州市农村集体土地流转制度改革的启示	144
第六节	滕州市农村集体土地流转制度改革提出的问题	149

✓第六章 国外代表性土地流转制度案例与启示	154
第一节 国外代表性土地流转制度案例	154
第二节 国外代表性土地流转制度的特点	160
第三节 国外土地流转制度对我国农村集体土地流转 制度设计的启示	163
✓第七章 我国完善农村集体土地流转制度的总体判断与基本理念	167
第一节 我国已经打开了农村土地承包权流转制度改革 的空间	167
第二节 农村土地流转制度改革是一个长期而稳定的过程	168
第三节 我国农村土地流转制度改革的当前任务	170
第四节 政府推动农村土地流转制度改革的裁量权须适度	171
第五节 农民应充分享受到土地流转制度改革的成果	173
第六节 我国农村土地问题是经济、政治、社会问题的纠结	174
第七节 农村土地流转制度改革的法制环境还不尽如人意	175
第八节 农村土地产权清晰是土地流转制度改革的前提	177
第八章 我国农村土地承包经营权流转制度改革的制度设计	179
第一节 制度设计的依据	180
第二节 修订相关法律法规并依法处理矛盾纠纷	181
第三节 创新农村土地产权制度改革	186

第四节	完善配套制度,改善农村土地承包权流转的外部环境	189
第五节	全方位建设农村土地产权交易和租赁市场	193
第六节	建立科学合理的土地流转价格机制	194
第七节	建立化解土地流转风险的应对措施	199
第八节	尊重市场调节的前提下发挥政府推动土地流转的重要作用	202
第九节	发挥并规范村集体和农村合作经济组织在土地流转中的作用	204
第九章	结论与展望	207
参考文献	210
附	攻读博士学位期间发表的学术论文	224
	滕州市推进农村土地流转的实践及启示	225
	我国农村土地流转的市场作用机制及相关问题探析	233
	滕州市平原林改促进复合经营大发展	242
	建立交易平台 完善工作机制 ——滕州市创新农村土地流转模式	245
后记	252

第一章 绪 论

广义的土地流转包括土地征收、土地出让和土地转让、土地与房屋的出租和农村集体建设用地流转、农村集体土地承包经营权的流转,本书所指的土地流转仅仅指的是农村集体土地承包经营权的流转,是指在土地所有权归属和用地性质既定的情况下,拥有土地经营权的农民,根据自己的意愿,依法将土地承包经营权以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式有偿转让给他人或组织,谋求更高经济利益的行为。农村土地流转的范围既包括耕地、荒地,也包括鱼塘、山地等其他农业用地。

第一节 研究背景

当前我国农业正进入由传统农业向现代农业转变的全新发展阶段,农村劳动力也正处在由第一产业向第二、三产业转入的快速时期,农业收入在农民收入结构中的比例正呈现明显的下降趋势,这些都表明农村集体土地流转制度改革的内在条件已经具备。

2004~2010年的连续7个中央“一号”文件都将“三农”问题作为主要议题,2005年党的十六届五中全会更是提出了创建“社会主义新农村”的历史性任务,“三农”发展问题受到政府前所未有的重视。制度经济学认为,经济制度内生于经济系统,对经济增长具有重要作用。而土地制度作为国民经济最基本的制度之一,对“三农”的发展起着至关重要的作用。

我国的农村土地制度几经变迁,最终确立为家庭联产承包责

任制。近 30 年来,家庭联产承包责任制内生于农村经济体系之中,极大地调动了农民生产的积极性,提高了农业的土地产出率和劳动力生产效率,增加了农民收入,改善了农民生活,为农村长期的稳定和发展奠定了制度基础。然而,随着城镇化进程的加快和农村产业结构的调整,家庭联产承包责任制的优越性逐渐减弱,不能满足现代农业发展的需要,现有的土地制度设计缺陷开始凸显:①在农村土地所有权层面,农村土地所有权主体虚置,土地所有权利人的权益难以得到保障。②在土地资源配臵和农业产业发展层面,一方面,农村劳动力外迁致使大量土地耕作粗放,造成了土地资源的浪费;另一方面,细碎化的土地分配制度无法满足农业规模化经营的需要,不能适应现代农业发展。③在农村土地使用权流转层面,一方面,土地承包经营权的法律地位不稳定;另一方面,政府对农民社会保障的需求力不从心,强化了土地的社会保障功能,制约了土地流转。④农业生产的市场竞争力方面,在家庭联产承包责任制的条件下,生产规模小而分散的农户抵御市场风险的能力低,面对农产品市场的起伏,自救能力差,靠“天”吃饭的成分比较大。

现实表明,我国现行的农村土地制度已经不能适应新农村建设和现代农业发展的需要,需要进行适应性的变革。鉴于政治和经济因素的限制,目前对现有土地制度的变革主要思路是:在农村土地集体所有制不变的前提下,分解和扩大土地承包经营权权能,对农村土地承包经营权制度进行变革,推动农村集体土地承包经营权的流转,建立和完善相关配套制度。

现在,我国农村土地承包制度改革的政策环境和法律环境已经具备。

党的第十七届三中全会明确指出:“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,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。土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。”(《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,2008年10月)我国《宪法》和《土地管理法》都明确规定“土地使用权可以依法转让”,《土地承包法》对承包土地的流转作了具体规定。

政府文件及法规对土地流转的规定为我国新的农村集体土地流转制度的建立奠定了政策与法律基础,对农村集体土地的流转具有指导意义。尽管如此,我国的农村土地承包经营权流转尚未形成规范而科学的运行机制,在一些地区没有有序地进行,其流转方式存在许多问题,如违背农民意愿,农户的承包地“被流转”;违反政策规定,农民利益得不到完全保障;权利和义务不够明确,导致矛盾纠纷等。目前,流转制度的方案很多,但还缺少一种兼顾各方利益的方案。因此,对农村集体土地流转制度进行研究,构建适合我国农村发展的农村集体土地流转机制,以提高市场机制配置土地资源的效率是我国农村土地制度发展的迫切需要。

第二节 研究目的和意义

一、研究目的

以山东省滕州市农村集体土地流转现状为考察对象,在阐述滕州市农村集体土地流转的主要做法的基础上,针对农村集体土地流转中存在的问题,分析其原因及影响因素。在借鉴滕州市农村集体土地流转的成功经验的基础上,结合对国内农村土地流转现状的普遍性研究和典型性分析,借鉴国外农村土地流转制度建设成功经验,形成对我国农村土地流转的总体判断和指导理念,为推动我国农村集体土地的合理流转提供经验参考和理论依据,

最终提出我国农村土地流转制度改革的设计方案。

二、研究的理论意义和实践价值

土地流转是农村经济进一步改革的核心,更是中国改革的重点,研究农村土地流转制度的意义重大。

(一)理论意义

本书以山东省滕州市为例,对农村集体土地流转制度进行研究的理论意义在于:在制度经济学的分析框架下,以交易费用理论、产权理论和契约理论为理论工具,以山东省滕州市农村土地集体流转现状为案例,研究农村集体土地流转制度安排与其成效之间的关系,既是制度经济学研究范式在我国农村土地制度改革中的具体应用,也是我国农村土地制度从现实到理论的一种提升。本研究将为我国农村集体土地流转市场的发展和农村集体土地制度进一步改革提供理论依据。

(二)实践意义

本书立足于山东省滕州市农村集体土地流转的现状,对农村集体土地流转制度进行研究,其实践意义在于:

第一,对现行土地流转制度存在问题的分析有利于我们全面认识农村集体土地的流转现状,正确把握我国农村土地流转制度的改革趋势,为我国进一步完善土地制度提供经验证据。

第二,本研究对于加快我国农村土地合理、有序、快速的流转,提高土地资源的配置效率,提升农业生产效率,增加农业竞争力具有重要意义。

第三,对农村集体土地流转制度的创新有利于解决“三农”问题。对农村集体土地流转制度的创新可以为城乡一体化建设提供强大的动力,可为发展现代农业创造条件,可为农民问题的解决提供制度激励平台。

第三节 国内外研究现状和发展动态

一、国外研究现状和发展动态

(一) 国外地租理论

以亚当·斯密、威廉·配第、李嘉图等为代表的古典经济学派对土地经济进行了开创性的研究,为土地流转理论的发展奠定了基础。作为英国古典政治经济学的创始人,威廉·配第(William Petty, 1623—1687)最早提出了地租理论,他对地租理论作出了开拓性贡献。威廉·配第认为,地租是土地上生产农作物所得的剩余收入或净报酬,等于收获的产品扣除生产费用以后的剩余部分,用公式表示为:地租=市场价格-生产成本。威廉·配第还论述了级差地租的基本原理,他认为,由于土壤肥沃程度和耕作技术高低的差异以及产地距离市区远近的不同,土地的地租和地价也不同,地价可由该土地所获地租额的资本化算出。威廉·配第的这些观点为级差地租理论和地价的计算奠定了基础,这些观点虽历经 300 余年,其实质始终未被动摇。

理查德·坎蒂隆(Richard Cantilon, 1685—1734)认同配第关于地租是一种剩余的观点。但是,坎蒂隆对配第的地租理论作了重要补充,正确地指出了应从中扣除租地农场主的利润,即地租是剩余扣除利润的余额^①,用公式表示为:地租=市场价格-生产成本-利润。

亚当·斯密(A. Smith, 1723—1790)对地租量的决定问题做了大量的研究。亚当·斯密认为,地租是土地租赁者因使用土地而支付给土地所有者的代价,其来源是农业工人的无偿劳动,是“一

^① 查里德·坎蒂隆. 商业性质概论[M]. 北京:商务印书馆,1986:22.

种垄断价格”^①。斯密不但认可了地租等于市场价格扣除生产成本和利润这一计算公式,而且详细指出,此处的利润应当为农业资本的平均利润或普通利润^②。

杜尔哥(R. J. Turgot, 1727—1781)^③揭示了地租与土地所有权的关系。杜尔哥首次提出,土地所有者之所以能不劳而获而占有“纯产品”(地租),是因为其拥有受法律保护的土地所有权。在杜尔哥看来,地租就是对他人剩余劳动的占有,是地主对土地私人占有的结果,即土地私有权的产物。据此,杜尔哥进一步阐明了纯产品转化为地租的本质和原因。

詹姆斯·安德森(James Aaderson, 1739—1808)被马克思称为现代地租理论的真正创始人^④。他认为,地租是对耕种那些比较肥沃土地的所有权的报酬,支付地租会使不同质量土地收益均等化。关于地租与土地产品价格的关系,詹姆斯·安德森与斯密的见解一致。他指出,产品的价格决定地租,而非地租决定产品的价格。詹姆斯·安德森更进一步地指出,在不同生产条件下生产出来的农产品具有同一的市场价格,这是地租形成的前提。根据土地肥沃程度不同,詹姆斯·安德森创立了级差地租理论。他认为,一国之内各地土壤互有差别,可假设把土壤质量分为 A、B、C、D、E、F 六个等级。其中, A 级土地的肥沃度最高,其余依次递减。土地愈贫瘠,其单位产品的生产费用愈高。如果各等级土地上的产品售价都相同,则生产一单位的产品,肥沃程度愈高的土地获得的利润就越大,因为其生产费用较低。在市场对产品需求不变的情况下,当需要继续开垦贫瘠土地进行生产时,土地收益最大化的临界条

① 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(上卷)[M]. 北京:商务印书馆, 1972:136-137.

② 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(上卷)[M]. 北京:商务印书馆, 1972:148.

③ 杜尔哥. 关于财富的形成和分配的考查[M]. 北京:商务印书馆, 1976.

④ 参见马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集(第 25 卷)[M]. 北京:人民出版社, 1972:195.