

创新中国系列

农地流转服务平台建设研究

——以长株潭综改区为例

Study on the Service Platform Structuring of Rural Land Transfer:
On the case of Comprehensive Reform Experimental District in
Changsha-Zhuzhou-Xiangtan City Cluster

董海军 著

光明日报出版社

CHS 中南大学社会学文丛 丛书主编：李 斌 潘泽泉

创新中国系列

农地流转服务平台建设研究

——以长株潭综改区为例

Study on the Service Platform Structuring of Rural Land Transfer:
On the case of Comprehensive Reform Experimental District in
Changsha-Zhuzhou-Xiangtan City Cluster

董海军 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农地流转服务平台建设研究: 以长株潭综改区为例 /
董海军著. —北京: 光明日报出版社, 2013. 7
ISBN 978 - 7 - 5112 - 5083 - 4

I. ①农… II. ①董… III. ①农业用地—土地流转—
服务部门—建设—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 167880 号

农地流转服务平台建设研究: 以长株潭综改区为例

著 者: 董海军

责任编辑: 祝 菲

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn zhufei@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 215 千字

印 张: 14.5

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 5083 - 4

定 价: 43.00 元

版权所有 翻印必究

总序

中南大学社会学系同仁集体努力的结晶——“创新中国”书系，在“经验中国”书系与“和谐中国”书系成功推出之后，再度伴随着“中国梦”的追求而诞生。《创新中国》承继了“唯楚有材，于斯为盛”的岳麓灵气，意在浸染湖湘、砥励学术、经世致用、创新生命、复兴中华。湘江边上，岳麓山下，桔子洲头，屏声呼吸新鲜的空气，徜徉着历史的时空，中南大学社会学系将沿着王船山、曾国藩、毛泽东等湖湘先贤的学术足迹前行，力图重拾时务学堂、船山学社、新民学会、湘江评论之遗墨，认真真学问，扎扎实实为人，并能为中国社会学之发展做出力所能及的贡献。

众所周知，改革开放以来，中国取得了举世瞩目的成就，中国社会正在经历结构性变迁。如何基于当前中国的发展经验与发展期待，完成理论与经验研究的沟通，推动中国社会学乃至全球社会学的发展，是当代中国社会学者苦苦思考的问题。我们猜想在中国这样一个美好国度里，社会学家熟稔大量有关社会学前辈的讨论和他们所代表的理论传统，以创新思维推动中国社会学理论研究的发展，是一特别欣慰的使命。

德谟克利特说过，智慧生出三种果实：善于思想、善于说话、善于行动。迎来了21世纪和经历了30年多年改革开放的中国，历史和现实给社会学的教学和科研提出了更深层次的课题。为了实现社会学回应创新型国家的需求，我们一方面需要关注全球化背景下共享意义下的社会构造，更要关注社会转型背景下中国社会创新需求的张扬。

明乎此，我们中南大学社会学系同仁决定再度推出《创新中国》书系，《创新中国》本着开放、务实和创新的精神，关注中国社会变迁中创

新元素，同时强调社会学的实证性和经验性，全方位关注发展引领的创新，创新推动的发展，并将研究成果纳入其中。《创新中国》重新考量了社会学中共同的话语场域、共同关注的话题、共享性的概念、理论和方法体系、范式和理论框架，谋划一种更能表征现实的理论旨趣、观察角度、智识范域和一种新的学科品性。

《创新中国》希望和中国社会学界有着广泛而深层的互动。同时，我们也真诚希望来自学术界的监督和批评，这种严肃的监督和批评是《创新中国》健康成长的重要前提。我们将一如既往地本着“求实创新、追求卓越”的原则，扬中南大学社会学的学术之风格，推社会学研究在中国的发展。

中南大学社会学系同仁

2013年4月

前 言

农地流转现象一直以来备受关注。本研究通过考察我国农地流转的历史演变与个案经验，以长株潭综改区的社情民意实地调研为基础，分析农地功能与意义，探索新形势下农地流转与家庭农场的整合性，并探讨了如何进行农地流转的服务平台建设。

详细地说，全书内容概括如下：

在历史演变与个案经验梳理中，我们意识到我国农地流转需要明晰产权，强化农民主体地位，推动承包经营权物权化，培育农村土地使用权市场，完善农村社会保障体制。

长株潭综改区农地流转的社情民意分析中发现个体禀质、家庭因素及交易成本对流转意愿存在影响，迫切要求实现流转服务平台建设，实现以市、县、乡三级农村土地承包流转管理服务机构为依托，以农村土地交易市场为主体，构建土地流转中介服务平台。

通过对农地的功能分析试图阐释说明从经济学角度分析农地流转的同时，也应当从公共管理及社会学角度考虑农地的功能与意义。农地流转服务平台建设需要考虑社会文化等因素。

家庭农场契合了农地的经济因素，在境外经验与本地实践分析基础上认为，家庭农场发展的政策指向将有助于农地流转，并且推动农地流转服务平台的建设。

以“地尽其力，地利共享”为目标构建农地流转服务，需要反思诸如服务平台的性质、管理、效用等前置性问题，在历史与现实的实践经验和实地社情民意调查基础上，从建设内容、建设方略及建设保障三方面架构农地流转服务平台建设。

目 录

CONTENTS

第一章 绪论	1
一、研究背景	/ 1
二、研究目的	/ 2
三、文献综述	/ 3
四、研究意义	/ 19
第二章 研究设计	21
一、理论依据	/ 21
二、研究内容及假设	/ 27
三、核心概念的界定	/ 29
四、变量的操作化	/ 33
五、研究方法	/ 36
第三章 我国农地土地流转的历史演变及其经验	39
一、我国农地土地流转的历史演变	/ 39
二、我国农地土地流转的历史经验	/ 45

第四章 我国农地流转的现实需求与实践个案	47
一、我国农地流转的现实需求	/ 47
二、重庆农地流转实践及其经验	/ 57
三、天津农地流转实践及其经验	/ 60
四、成都农地流转实践及其经验	/ 65
五、其他各地的实践及其经验	/ 71
六、各地实践模式总结	/ 74
 第五章 长株潭综改区农地流转的社情民意	 89
一、长株潭农地流转各利益相关者的流转需求	/ 89
二、长株潭农地流转各利益相关者的流转态度	/ 92
三、长株潭农地流转中农民流转态度的影响因素	/ 98
 第六章 农地的功能与意义	 109
一、《礼物的流动》的启示	/ 111
二、经济视角的困境	/ 113
三、农民的农地意识：泛国家与类私有	/ 117
四、流转农地的社会符号：功能与意义	/ 121
五、农地的二元结构与当今发展	/ 129
 第七章 城镇化背景下的农地流转与家庭农场	 136
一、从比较中明晰家庭农场的特点	/ 138
二、家庭农场：农地流转的呼唤	/ 151
三、家庭农场：农业产业发展方向	/ 155
四、家庭农场实验地：境外经验与本土实践	/ 162
五、家庭农场与农地流转的配套依存	/ 171
 第八章 长株潭农地流转的服务平台建设	 176
一、长株潭农地流转服务平台建设的目标	/ 178

二、长株潭农地流转服务平台建设的前置问题	/ 181
三、长株潭农地流转服务平台建设的构架	/ 185
四、结论	/ 192
参考文献	195
附 录	210
致 谢	217

第一章

绪论

一、研究背景

从1984年到2013年，国家出台了一系列政策法规，促进土地流转：1984年中央1号文件规定，土地承包期一般延长到15年以上；1993年中央1号文件提出，土地承包期延长到30年不变；同年，中共中央十四届三中全会指出，在坚持土地集体所有制的前提下，延长耕地承包期，允许土地使用权依法有偿转让；1995年农业部发布《关于稳定和完善土地承包关系的意见》，规定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标的依法转包、转让、互换、入股；2001年12月，中共中央颁布《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》，强调农户承包地使用权流转要在长期稳定家庭承包经营制度的前提下进行，农户承包地使用权流转必须坚持依法、自愿、有偿的原则；2003年3月1日《农村土地承包法》颁布实施，规定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，并对流转原则作出了明确界定；2003年10月党的十六届三中全会强调，农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权，完善流转办法，逐步发展适度规模经营；2005年3月颁布的《农村土地承包经

营权流转管理办法》重申，土地流转要遵循平等协商、依法、自愿、有偿的原则，并规定农村土地承包经营权可以采取转包、出租、互换、转让或其他符合有关法律和国家政策规定的方式流转；2008年党的十七届三中全会报告明确赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，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；2009年中央1号文件提出了“加强农村土地承包经营权管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场”的要求；2010年中央1号文件明确指出，“加强土地承包经营权流转管理和服务，健全流转市场，在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营”；2012年中央1号文件指出强调按照依法自愿有偿原则，引导土地承包经营权流转，发展多种形式的适度规模经营，促进农业生产经营模式创新；2013年中央一号文件连续第十年聚焦“三农”，《中共中央、国务院关于加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力的若干意见》提出：鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，同时也指出全面开展农村土地确权登记颁证工作。伴随确权登记的完成，我国农村政策的下一步走向也埋下了伏笔，为我们将来的土地流转以及我们农户土地承包经营权的保护，新型主体的培育创造了条件。

土地流转在政策上一直没有多大的障碍。但是，为何近几年成为关注的热点与焦点呢？笔者认为主要在于土地流转的动力不足以及服务平台建设滞后。那么，本研究将围绕我国农地流转服务平台建设的历史基础、现实需求、社情民意及配套措施来展开研究，也即回答为什么要及如何进行农地流转服务平台建设的相关问题。

二、研究目的

城乡结合部是土地交易最活跃的地区之一，具有隐形交易、非法交易量大、交易秩序混乱等基本特征。城乡结合部土地市场混乱的现状是长期

以来城市建设自发扩展、城乡结合部土地产权不清、土地利用和管理政策不明、管理不到位造成的^①。城乡结合部土地供需矛盾突出，形成恶性扩张；耕地资源浪费严重，生态环境质量日趋恶化。由于城市市区用地紧张，土地价格昂贵，城市中各种组织纷纷在城乡结合部租地建房，乡镇企业也大多集中在城市外围，其中盲目占地布点现象十分严重，多占少用、占而不用，造成严重的土地浪费。同时由于管理不当和没有相应保护耕地的理念，各种非农用地扩展失控，占地指数超标现象极为普遍^②。因此，为了实现长株潭两型社会综改区的农村土地流转达到“地尽其力，地利共享”的目的，促进城乡统筹发展，发展家庭农场，积极建设农地流转服务平台，促进土地市场的完善发育是关键。具体研究目的为以下三点：

（1）基于文献研究和大陆及台湾农地流转实践经验来分析农地流转服务平台建设。

（2）在问卷调查的基础上融入实地案例来分析长株潭综改区农地流转的社情民意及其影响因素。

（3）基于农地流转社情民意及家庭农场的发展前景建构农地流转服务平台展开研究，从而推进农地流转研究并规范农地流转实践。

三、文献综述

农地流转作为国内外公共政策关注的热点问题，国内外学术界取得了不少的研究成果。在国外，大部分国家实行土地私有制度，农地可以直接进入市场进行交易，因此，在土地流转的领域，国外学者主要从制度、产权和市场角度来研究土地交易，其具体形式有土地的买卖、租赁、抵押等。农地制度作为我国的一种基本经济社会制度，国内学者从新制度经济

① 土地利用管理司调研组. 城乡结合部土地市场管理里调研报告 [J]. 中国土地, 2001 年第 1 期.

② 张增峰、黄克龙. 城乡结合部土地管理利用问题及对策探讨 [J]. 南京师范大学学报 (自然科学版), 2001 年第 2 期.

学、政治经济学以及组织社会学等不同角度对我国的农地制度变迁做出了各自的解释。根据本研究目的,我们试从农地流转模式与平台建设相关的文献作一综述。

目前,学术界关于农地使用权的研究成果较多,集中反映在对该项权利权属的法学研究和立法思路方面。多数学者认为农地使用权是一种物权,至少农地使用权具有物权性,这在法学界似已不存异议^①;有的学者还将该权利进一步具体化,认为它是物权性质中的一种新型用益物权^②。但也有学者认为:从农地承包权的实际运行和具体内容看,农地使用权仍然具有明显的债权性质,所以它不能得到有效的法律保护^③。同时,这位学者又认为,农地使用权已具备物权的基本特征,因而主张农地使用权物权化。虽然学者们对农地使用权法律性质的认识不太一致,但大多主张在新的农地立法中按法定原则确定农地使用权的物权性质,以物权理论来规范农地使用权^④,以法律形式赋予农民长期有保障的农地使用权^⑤,从而确保农村农地承包关系长期稳定。

另外,理论界较一致认为:农地使用权制度是农地产权制度的组成部分,农地产权是一组权利,它主要包括所有权、使用权、受益权、处置权等多种权利^⑥。完整的农地使用权应包括占有权、农地入股权、抵押权、转让权、继承权、农地增值权和维护自己权益的保护行为(即谈判权)^⑦。

关于农地使用权流转问题的研究成果主要集中在以下几个方面。

① 温世杨.占有制度与中国民法[J].法学评论,1997年05期.

② 丁关良.农村土地承包经营权物权制度完善设想[J].经济问题,2001年第1期.

③ 许合进.对土地承包经营权的再思考[J].中国农村经济,1999年第7期.

④ 任大鹏.对农村土地承包立法若干问题的思考[J].中国农村经济,2000年4期.

⑤ 迟福林,王景新,唐涛.赋予农民长期而有保障的土地使用权[J].中国农村经济,1999年3期.

⑥ 张红宇.家庭承包责任制后的农地制度创新[J].经济研究,1995年第1期.

⑦ 姜爱林,陈海秋.农村土地股份合作制研究述评——主要做法、成效、问题与不足[J].社会科学研究,2007年第3期.

（一）农地流转的界定

2002年8月29日通过的我国《农村土地承包经营法》中“农村土地流转”概念是指在土地承包经营权有效存在且不改变土地所有权性质和土地农业用途的前提下，经平等协商，享有土地承包经营的集体经济组织或农户依法自愿将土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让、入股等方式流转给受让方并获得收益的行为。农用土地流转机制，是一种以农地使用权作为其让渡的主要内容，农地需求者以有偿方式获取农地使用权的机制。农地使用权的流转，从本质上说，是农地使用权的拥有者将农地使用权作为一种商品来让渡。土地经营权流转的含义是拥有土地经营权的农户将土地经营权转让给其他农户或经济组织，即保留承包权、转让使用权^①。农地流转指农地所有权与使用权在不同经济实体（企业或农户）之间的流转和转让，农地所有权流转指集体经济组织依法向国家或其他经济组织有偿转让农地所有权，农地使用权流转指农地租赁。土地经营权流转就是土地经营权进入流通领域，通过一定的运作方式（转包、出租、抵押、作价入股等）在不同主体之间流动，并实现土地效益经营的制度^②。土地经营权的流转是指不改变土地承包合同的内容，承包人将合同权利全部或部分转让给第三人的行为^③。从理论上讲，农村集体所有制土地流转涵盖两个层面：一是农村土地所有权的流转（土地征用）；二是农村土地使用权的流转^④。

对于土地流转的概念，在立法上并没有明确的界定，学术界也没有统一的观点，归纳起来，大致有两种观点。一是土地承包经营权的流转。此种定义下，土地流转包括两种具体的流转形式：农民转让使用权，保留承包权与承包合同，获得收益和承包合同；经营使用权一起转让，农民不再

① 张红宇. 中国农村的土地制度变迁 [M]. 北京：中国农业出版社，2002.

② 陈小君. 农村土地法律制度研究——田野调查解读 [M]. 北京：中国政法大学出版社，2004.

③ 蒋月. 农村土地承包法实施研究 [M]. 北京：法律出版社，2006.

④ 陈志强. 农村土地流转问题及对策研究 [J]. 农业考古，2010年第3期.

保留任何权利。二是土地权利与功能都发生流转。此种定义下,土地流转是指拥有农村土地所有权的集体、或者拥有土地承包经营权的农户把农地使用权转移给其他主体的行为,其形式包括转包、转租、转让及抵押、入股等,主要是指农地流转过程中用途发生改变。

(二) 关于农地流转必然性的探讨

理论界普遍认为,建立科学合理的农地流转制度是促进农地适度集中,促进农村第一、二产业协调发展的内在要求,有利于提高农业劳动生产率。农村集体农地使用权的流转,是家庭联产承包责任制的延伸和发展;农地流转是家庭联产承包责任制确立以后农村生产关系的又一次调整,事关农业结构调整的顺利推进和农村社会大局稳定^①;促进农地合理流转则是在保持农地集体所有制不变,家庭承包经营责任制不变的前提下,完善现行农地制度的一种有益的探索。朱镕基《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中也指出,“在长期稳定农地承包关系的基础上,鼓励有条件的地区积极探索农地经营权流转制度改革”并放在“积极推进农村各项改革的首位”。

杨少垒从农民、企业、地方政府、集体组织四个角度分析了土地流转的动力机制。从农民角度来看,农产品相对价格下降,农业生产经营收益不高;从企业来看,工业生产技术的进步,促使企业扩大生产规模;从地方政府来看,则是要促进当地农业的规模化发展,从而获得收益,建立政绩工程;从集体组织看来,促进集体经济的发展,新增耕地收益^②。在加速发展现代农业的宏观战略下,如何加快农地流转,推进农地适度规模经营,已成为当前农村发展面临的一个越来越紧迫的问题;工业化和城市化加速推进带来的不断增长的用地需求,特别是许多地方超越现实基础掀起的城市化浪潮所引发的日趋严重的土地供求失衡矛盾,也在客观上强烈地

① 郑静波. 土地流转——农业结构调整绕不开的话题 [J]. 农村改革与发展, 2001 年第 1 期.

② 杨少垒. 土地承包经营权流转的动力机制研究 [J]. 经济与管理研究, 2009 年第 6 期.

表现出深化农村土地制度改革的内在需求^①。

（三）关于农地流转方式与机制的探讨

在我国农村经济、社会发展水平极不平衡的条件下，不可能形成农户统一的农地流转行为模式。较多的学者认为农地使用权的流转可以通过行政与市场两种方式进行。流转路径可归于两类，一类是农用地使用权由拥有者直接流转给受让者的“直流式”流转，另一类是农用地使用权由拥有者通过“中间人”流转给受让者的“间流式”流转^②。目前，农地使用权的流转主要是由行政手段强制实现的，这种配置方式不仅使农地资源的经营绩效较低，还会增加农地使用权在流转中的交易成本；盖国强在对山东农地使用权流转实证研究的基础上指出“目前农村农地使用权流转主要还是停留在农地使用权从集体所有权中分离并移转给农民这一层次上，而且这种分离和移转过程基本上是在行政手段下进行的，……市场机制在农地使用权流转中发挥的作用还比较有限”^③，农地流转坚持市场化运作，不等于政府无所作为，政府要公正地保护农户农地权利和农地经济秩序，通过立法实践巩固改革成果。一般而言，农地承包经营权流转有六种模式：转包、返租倒包、股份合作制、租赁、土地信托、土地置换。当非农经济发展时，土地市场能促进土地交易，而且在条件具备的地方，为土地用作信贷市场抵押品奠定了基础。理论界对农地流转应采取的具体机制主要有以下两种观点：一是主张构建市场化农地流转机制；二是建立计划调控与市场调节相结合的农地流转机制。目前全国各地实现农地流转的基本形式，归纳起来主要有委托代耕、转包、互换、转让、租赁、股份合作、反租倒包、四荒地拍卖、抵押等几种形式。

① 郭晓鸣，韩立达，王静等．农地承包经营权流转中的政府行为——基于成都市的分析视角[J]．农村经济，2010年第12期．

② 邹伟，吴群．基于交易成本分析的农用地内部流转对策研究[J]．农村经济2006年第12期．

③ 盖国强．农村土地使用权流转研究——以山东省为例[J]．中国软科学，2001年5期．

(四) 关于农地流转不畅原因的探讨

现阶段农地流转不畅的原因有多种说法,归纳起来有以下几点原因。

1. 土地细碎化。过细及高度分散的土地经营方式是农业生产成本居高不下的一个重要原因,是农业生产率提高的障碍,对农业产业化构成了严重的制约。2. 经济发展水平。土地使用权流转不稳定,主要受制于非农产业的发达程度和非农就业机会、农业经营的稳定性及农民收入的不确定性^①。3. 农户的主体因素。农户作为农地经营的主体,他们的意愿与行为对于一个地区的农地使用权的流转以及机制和模式的选择有着根本的影响,进而影响该地区农地市场的发展和完善。4. 兼业化水平。无论是经济发达地区,还是经济欠发达地区,农户家庭经济资源配置均是朝着家庭经营非农化的方向转化。随着农户经济非农化进程的加快,农地流转行为明显增强,农民对土地的依赖逐渐淡化^②。陈成文分析了农村社会各阶层对土地流转的影响,对土地依赖程度低的阶层其土地流转的速度快,流转规模也大^③。农村各阶层构成特征、对土地价值的认知和土地流转的动机是影响土地流转速度和规模的主要原因。5. 农民权利意识强度。有学者从法律的角度,强调农民的权利意识薄弱不利于农地使用权流转^④。6. 政策制度保障力度。有学者研究认为,赋予农民土地的长期使用权的真实意义在于稳定他们的社会保障^⑤。理论界开始较为广泛地应用计量经济模型研究农地制度与农业经济绩效之间的关系。有学者对浙江和江西两省 449 户农户的研究表明,稳定地权不可能马上就见到产量的效果,它的作用主要是通过

① 张红宇. 中国农村的土地制度变迁 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2002.

② 史清华. 农户经济可持续发展研究——浙江十村千户变迁 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2005.

③ 陈成文、罗忠勇. 土地流转: 一个农村阶层的再构过程 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2006 年第 4 期.

④ 梁亚荣, 张梦琳. 土地承包中农民权利意识的审视——基于江苏省的实证研究 [J]. 中国农村观察, 2007 年第 5 期.

⑤ 温铁军. 三农问题反思 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2000.