



湖北经济学院学术文库

基于农民权益保护的集体 土地征收与流转研究

JIYU NONGMIN QUANYI BAOHU DE JITI TUDI
ZHENGSHOU YU LIUZHUAN YANJIU

高 洁◎著



湖北经济学院学术文库

基于农民权益保护的集体 土地征收与流转研究

高洁◎著

长江出版传媒
湖北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于农民权益保护的集体土地征收与流转研究/高洁著

武汉:湖北人民出版社,2013.12

ISBN 978-7-216-07930-3

I. 基… II. 高… III. ①农村—土地征用—研究—中国②农村—土地
流转—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 270030 号

出 品 人:袁定坤

责任部门:高等教育分社

责任编辑:易 简

封面设计:蕴博设计

责任校对:游润华

责任印制:王铁兵

法律顾问:王在刚

出版发行:湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

邮编:430070

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印张:14

字数:243 千字

插页:2

版次:2013 年 12 月第 1 版

印次:2013 年 12 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-216-07930-3

定价:30.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

总 序

说起大学，许多人都会想起教育家梅贻琦校长的名言：“所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。”大楼是一砖一瓦盖起来的，大师是如何成长起来的呢？

大师的成长，当然离不开种种主客观条件。在我看来，在诸多的因素中，一个十分重要甚至是不可或缺的就是学术思想、学术观点的充分展示与交流。纵观历史，凡学术繁荣、大师辈出时期，必有一个做学问者有可以互相炫技、彼此辩论、各显神通的大舞台。古代春秋战国时代诸子百家争鸣，离不开当时的客卿、门客制度，为不同的观点、流派彼此公开竞争并得到君主的采纳搭建了平台；学者阿英在论及晚清以来中国新思想、新艺术的繁荣时，列举了三条原因，其中的第一条原因“当然是由于印刷事业的发达，没有前此那样刻书的困难；由于新闻事业的发达，在应用上需要多量的产生”。北京大学之所以能成为中国新思想新文化的发源地，社团与杂志在其中发挥了巨大作用：1918年，《北京大学月报》成为中国最早的大学生学报，加之《新青年》、新潮社等杂志、社团为师生搭建了一个有声有色的大舞台，开启了自己近一个世纪的辉煌。国外名牌大学的发展，无不伴随着一次又一次思想的激烈交锋、学术的充分争鸣，并且这些交锋和争鸣的成果都得到了最好的展示与传播，没有这些交锋与争鸣，就没有古老的牛津、剑桥，也没有现代的斯坦福、伯克利。近代以来的印刷技术、新的出版机制、文化传播业的发达，为新的思想、学术之间彼此的炫技和斗法提供了可能的舞台：伟大的舞台造就了伟大的演员。

在现代的大学中，如果说大楼是基础、大师是灵魂，那么大舞台就应该是机制——它意味着研究冲动的促动、言说欲念的激发、交流碰撞的实现。在这样的机制中，精神、灵魂得到孕育！思想、学术实现成长！大学本身就应该成为一个众声喧哗的大舞台，一个为大师成长提供基础和机制的场所。因此，大学出版自己的学术文库，运用现代传媒、现代出版为自己的教师提供思想碰撞、学术交流的平台，其意义绝不仅限于资金的支持和个人成果的

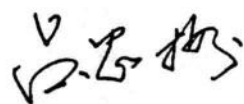
发表，它的意义更在于通过这种方式营造学术氛围、彰显学术精神，在学校形成言说、表达、交流的习惯和风尚，激励教师为了“台上一分钟”，做好“台下十年功”，凝聚大学理念、大学精神、大学风格。

湖北经济学院是一所年轻的大学，湖北经济学院的教师大多都还年轻，正逢为一所初创不久的大学承担奠基、开拓之责的难得人生机遇。我们中还没有大师，或者说在我们这里产生大师还有很长的路要走。然而，这并不等于我们不期待大师的产生，更不意味着我们不去为大师的成长做出努力、不去为大师的产生构筑平台。大师的成长是大学成长的永恒动力，对学术的追求是大学能够逾千年而长青的不竭源泉。现在，我们的平台也许还不够高，还不够大，但我们坚信：这个小平台也许就是未来大师的第一次亮相！因此，我们在这里鼓励每个人以充分的自信发出自己的声音，可以在众声喧哗中更加大声喧哗，在交流与碰撞中实现批判、被批判与自我批判，能够在这个平台上得到成长，收获乐趣，实现价值！

“湖北经济学院学术文库”就是这样一个为大师成长搭建的交流与对话的平台。每一本著作，都是我们的教师在各自学术领域中富有心得而最想表达的内容——他们渴望得到承认，也不怕获得批评；他们充满自信地言说，也将谦虚自谨地倾听。

愿“湖北经济学院学术文库”和湖北经济学院一同成长，愿它能成为一个大师初成的舞台，从中诞生出不朽的学术和永恒的大学精神！

湖北经济学院院长：



摘 要

本书以平等保护为主线,从经济学的“资源—资产—资本”视角对土地进行了经济学分析,并以此为基础来研究我国集体土地征收与流转问题。在集体土地征收与流转上,农民土地权益受损主要受到来自地方政府低价征收和农民集体截留土地增值收益两个层面上的侵害。来自农民集体的侵害属于农民集体内部的治理结构问题,可以通过完善村民自治制度和集体资产产权制度创新来解决,但本书研究的重点主要放在政府征收与农民土地流转权益受损的平等保护上。

全书按照“理论分析—农民土地权益受损现状—实证分析—田野调查—根源探究—实践探索—突破障碍—发达国家经验借鉴—制度体系设计”的逻辑思路展开。全书共分十二章,包含六个部分的内容。

第一部分是理论分析,包括第一章绪论和第二章对土地的经济学认识。其中第一章主要阐述研究背景与研究意义、国内外研究现状、研究内容、研究方法与技术路线、主要创新点等。第二章从土地作为资源、资产、资本的不同角度对土地进行了经济学分析,说明只有市场机制和合理的产权制度才能保护土地所有者的合法权益和提高土地的流转和配置效率。

第二部分是现状研究,包括第三章集体土地征收流转中农民权益受损现状、第四章集体土地征收流转中农民权益受损的实证分析、第五章集体土地征收流转中农民权益受损的田野调查等三章内容。其中,第三章主要基于全国和湖北省的统计数据,用耕地面积减少和土地出让金增加这两个代表性指标来概述全国和湖北省农民在集体土地征收流转中的权益受损的总体情况。第四章在第三章的基础上依据湖北省的时间序列数据实证分析得出城市化率和建设用地规模是造成征收流转中农民权益受损的主要因素。第五章则以问卷调查和实地走访的形式全方位了解湖北省农民在集体土地征收与流转过程中的权益受损情况,以弥补代表性指标的不足。

第三部分是根源探究,主要是第六章征收流转中农民权益受损的根源这一章的内容。本章根据第四章得出的城市化率和建设用地规模是造成征收流转中农民权益受损的主要因素,进一步分析土地财政和《宪法》条款存在

矛盾才是导致城市化率和建设用地规模不断扩大从而损害农民权益的根源。其中土地财政是损害农民权益的经济根源,《宪法》第十条与第十二条存在法理冲突是损害农民权益的法律根源。依据《宪法》第十条制定的《土地管理法》导致农民集体在征地过程中因无法可依而不能保护自己的土地权益。

第四部分是探索障碍,包括第七章全国各地对集体土地流转的实践探索、第八章湖北省对集体土地流转的实践探索和第九章集体土地流转制度改革上的突破与障碍等三章内容。其中第七章主要介绍在现行征地制度框架下全国各地对集体土地流转的实践探索中的主要做法和有限突破,第八章介绍湖北省对集体土地流转的实践探索,第九章主要分析第十七届三中全会的决定对我国征地制度和集体土地流转制度上的突破,以及突破在实践中遇到的阻力和障碍。

第五部分是经验借鉴,主要是第十章国外土地流转的成功经验土地发展权这一章的内容。通过对英、美、法等发达国家运用土地发展权制度来解决土地征收与土地流转中的农民权益保护的成功经验的研究,以期我国的土地管理制度改革提供借鉴启示。

第六部分是制度设计,包括第十一章基于农民权益保护的集体土地流转制度体系设计和第十二章结论与展望这两章内容。主要是从集体土地作为社会主义公有财产神圣不可侵犯和平等保护的角度来进行制度设计,提出了没有征地的集体土地与国有土地同地同权的土地流转总体框架。

关键词: 同地同权; 征地制度改革; 集体土地流转; 宪法矛盾; 土地发展权

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景与研究意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	4
1.2 国内外研究现状	5
1.2.1 国外研究现状	6
1.2.2 国内研究现状	9
1.2.3 研究评述	15
1.3 主要研究内容、研究方法与技术路线	16
1.3.1 主要研究内容	16
1.3.2 研究方法	17
1.3.3 技术路线	18
1.4 主要创新点	18
2 对土地的经济认识	20
2.1 作为资源的土地	20
2.1.1 资源的特性	21
2.1.2 土地资源	22
2.1.3 土地资源的配置	27
2.1.4 我国土地资源的配置	30
2.2 作为资产的土地	31
2.2.1 资产的特性	32
2.2.2 土地资产	34
2.2.3 土地资产的配置	36
2.2.4 我国土地资产的配置	37
2.3 作为资本的土地	40
2.3.1 资本的特性	41

2.3.2	资本的秘密	42
2.3.3	土地资本化	44
2.3.4	我国土地资本化的现状	45
2.4	基于资源、资产、资本的视角	47
3	集体土地征收流转中农民权益受损现状	49
3.1	反映农民权益受损的代表性指标	49
3.2	全国现状	50
3.2.1	耕地保护形势严峻	50
3.2.2	土地出让金规模越来越大	54
3.3	湖北省现状	55
3.3.1	耕地占用情况	55
3.3.2	土地出让金规模	60
4	集体土地征收流转中农民权益受损的实证分析	63
4.1	对选用模型和指标的适应性分析	63
4.1.1	选用模型	63
4.1.2	选用指标	65
4.2	全国情况	65
4.2.1	原始数据	65
4.2.2	单位根检验	66
4.2.3	Granger 因果关系检验	67
4.2.4	模型设定	67
4.2.5	统计检验	68
4.2.6	结论	69
4.3	湖北情况	69
4.3.1	变量与数据	69
4.3.2	回归分析	71
4.3.3	因果检验	74
4.3.4	岭回归分析	78
4.3.5	结论	78
5	集体土地征收流转中农民权益受损的田野调查	80
5.1	失地农民之所失	80
5.1.1	失地农民的生活所失	80

5.1.2	失地农民的就业所失	81
5.1.3	失地农民的社会保障所失	82
5.2	村干部反映的突出问题	83
5.2.1	村集体土地建设使用权受到严格限制	83
5.2.2	村集体用于兴办乡镇企业的建设用地政策没有得到较好的执行	84
5.2.3	城中村在改造中村集体利益得不到合理的补偿	85
5.2.4	集体资产因产权不明晰缺乏安全保障	86
5.3	村民失地后反映的突出问题	87
5.3.1	征地矛盾的突出导致失地农民无法安心就业以及维护其合法权益	87
5.3.2	监督制约集体资产运营的机制不健全导致资产流失问题严重	88
5.3.3	不同时期的征地政策造成对失地农户的安置差异	89
5.3.4	征地补偿过低导致农民的保障及自主就业、创业资金不足	89
5.3.5	失地农民对形式化且针对性差的职业培训不满意	90
5.4	失地农民对权益受损给予补偿的看法	91
5.4.1	看法一：按征地的直接损失进行补偿	92
5.4.2	看法二：按土地的实际市场价格进行补偿	93
5.4.3	看法三：将完全失地农民纳入城镇就业和社保体系	93
	附：失地农民就业与社会保障问卷调查表	95
6	征收流转中农民权益受损的根源	101
6.1	《土地管理法》实施的结果背离了初衷	102
6.2	征收流转中农民权益受损的经济根源	104
6.2.1	分税制改革形成了地方政府的土地财政	104
6.2.2	土地财政是地方政府大量征地的动力	105
6.3	征收流转中农民权益受损的法律根源	106
6.3.1	农民集体不能运用《土地管理法》保护农地	107
6.3.2	现行征地制度为地方政府获取土地财政提供了合法性	109
6.3.3	农民集体土地权益受损根源在于宪法条款存在冲突	111
6.4	从平等保护农民土地权益角度修改《宪法》第十条	114

7 全国各地对集体土地流转的实践探索	117
7.1 集体土地流转实践探索的动力	117
7.2 集体土地流转实践探索的典型模式	119
7.2.1 南海模式	119
7.2.2 芜湖模式	120
7.2.3 昆山模式	120
7.2.4 北京三模式	121
7.2.5 集体建设用地使用权流转地方政府令	122
7.2.6 农村土地交易所	124
7.3 宅基地流转的实践探索	126
7.3.1 我国对宅基地的法律政策规定	126
7.3.2 现行宅基地流转制度的弊端	127
7.3.3 宅基地流转的几种模式	128
7.3.4 “小产权房”的是与非	131
7.4 全国各地集体土地流转实践取得的成效	132
8 湖北省对集体土地流转的实践探索	134
8.1 湖北省开展集体资产产权制度创新试点的背景	134
8.1.1 维护农民土地权益的需要	135
8.1.2 探索集体经济有效实现形式的需要	137
8.1.3 实现城乡融合的需要	137
8.2 湖北省集体资产产权制度创新试点的思路	138
8.2.1 以产权制度改革为核心	138
8.2.2 以保障农民土地权益为重点	138
8.2.3 以统筹城乡发展为主线	138
8.2.4 以盘活集体资产为目的	139
8.2.5 在改革步骤上分三步推进	139
8.3 湖北省集体资产产权制度创新的基本做法	140
8.3.1 关于集体资产产权实现形式	140
8.3.2 关于保障农民土地权益问题	142
8.3.3 关于盘活集体资产	145
9 集体土地流转制度改革上的突破与障碍	147
9.1 对集体土地流转制度改革上达成的基本共识	147

9.1.1	必须保护农民土地权益	147
9.1.2	必须坚持最严格的耕地保护制度和实行最严格的 节约用地制度	149
9.1.3	土地制度改革和完善必须以现有法律法规和政策 体系为基础	150
9.1.4	抓紧完善和修订相关法律法规	151
9.2	集体土地流转制度改革上的突破	152
9.2.1	我国土地管理制度改革上的三大突破	153
9.2.2	三大突破集中体现了对农民集体土地权益的尊重与 保护	156
9.3	尚未解决的重大问题	158
9.3.1	土地利用规划确定的城镇建设用地范围内的农民 集体建设用地问题	158
9.3.2	集体土地的抵押问题	159
9.3.3	农村宅基地的用益物权问题	159
9.3.4	土地征购问题	160
9.3.5	城市土地归国家所有问题	160
9.3.6	因公共利益可以征地问题	161
9.4	集体土地流转制度改革遭遇的障碍	161
9.4.1	在建设规划范围内落实三大突破与当前相关法规冲 突	161
9.4.2	国土资源部对中央精神的解读使得三大突破无法得 到落实	163
10	国外土地流转的成功经验：土地发展权	165
10.1	土地发展权在英、美、法各国的实践	165
10.1.1	英国的土地发展权制度	166
10.1.2	美国的土地发展权制度	168
10.1.3	法国的土地发展权制度	170
10.2	对土地发展权的认识	171
10.2.1	土地发展权是一项从土地所有权中派生出来可以 独立行使的财产权	171
10.2.2	土地发展权的不同归属反映了对土地增值收益归 属的不同认识	172
10.2.3	土地发展权是土地用途管制机制市场化的产物	174

10.3	土地发展权的缺失引发诸多问题·····	176
10.3.1	土地发展权收益博弈的主战场·····	176
10.3.2	土地发展权缺位引发社会综合征·····	178
10.3.3	被逼出来的土地发展权制度化试点·····	180
10.4	我国土地管理制度创新有必要借鉴土地发展权制度·····	182
11	基于农民权益保护的集体土地流转制度体系设计·····	183
11.1	设计土地流转制度体系须从政府立场中立原则出发·····	183
11.1.1	政府不能用公权力与民争利·····	183
11.1.2	政府公共管理职能须与作为土地所有者的职能分开·····	184
11.2	从平等保护集体土地来修订土地管理法·····	184
11.2.1	禁止政府以任何理由征收集体土地·····	185
11.2.2	让农民集体土地在城市中与国有土地并存·····	186
11.2.3	城市按土地出让价使用农民集体土地·····	187
11.3	引入土地发展权制度·····	188
11.3.1	保障农民集体土地所有权·····	188
11.3.2	设置集体土地发展权·····	189
11.3.3	明确集体土地发展权的归属·····	189
11.3.4	国家不经营土地发展权·····	190
11.3.5	建立集体土地发展权流转制度·····	191
11.4	完善农村集体资产产权制度改革·····	192
11.4.1	结合经济发展状况完善集体经济组织形式·····	192
11.4.2	理顺集体经济组织的外部关系·····	193
11.5	开展基于农民权益保护的农村集体土地流转制度体系试点·····	193
11.5.1	试点应遵循的基本原则·····	193
11.5.2	从两方面推进试点工作·····	194
12	结论与展望·····	196
12.1	结论·····	196
12.2	展望·····	197
	参考文献·····	200
	后记·····	213

1 绪论

本书所称的集体土地流转既包括土地所有权的流转，也包括土地使用权的流转。土地所有权流转就是国家对集体土地的征收，土地使用权流转主要包括集体农用地（主要为承包地）使用权流转和建设用地使用权流转。其中，建设用地使用权流转既包括农民集体建设用地（经营性建设用地和公益性建设用地）使用权流转，也包括农民宅基地（福利性建设用地）使用权流转。

本书所称的基于农民权益保护的集体土地征收与流转研究主要是指保护农民在土地征收与流转上的权益不受侵害。现实中，农民的土地权益主要受到来自地方政府和农民集体两个层面的侵害：一是在土地所有权征收上，不仅农民集体和农民个人受到地方政府的侵害，而且农民个人还会受到农民集体的侵害；二是在土地使用权流转上，农民个人受到农民集体的侵害。来自农民集体的侵害属于农民集体内部的治理结构问题，可以通过完善村民自治制度和集体资产产权制度创新来解决；来自地方政府的侵害是农民无法抵挡的侵害，因此，本书把研究的重点主要放在政府征收与农民土地权益流转的平等保护上。

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

本书的选题背景主要是在我国城市化进程加速、对农民土地征收越来越多、现行法律禁止农村集体建设用地流转、城乡土地矛盾日益尖锐、农民集体和农民个人的土地权益难以得到保障、农村集体经济大锅饭体制尚未打破的现实情况下，来探讨如何在促进土地征收与流转中保护农民土地权益，推动农民集体土地流转与国有土地流转的同地同权问题，以期为建立城乡一体化的土地流转市场和统筹城乡发展做些研究。

第一，现行土地管理制度不能维护土地流转中的农民权益。

从征地制度看,我国的土地管理制度对政府的征地行为缺乏有效的约束。我国土地管理法指出,国家为了公共利益可对土地进行征收,而现实中由于对“公共利益”的范围缺乏明确界定,各级政府在征收农民土地过程获得的巨大土地财政收益,使得政府有不断把农村集体土地变为国有土地、通过扩大城市规模来经营城市的巨大动力。

从土地使用制度看,农村集体土地不能入市流通。我国对土地的利用是按土地用途管制来进行管理的。按现行法律,农村集体土地用途即使符合城市规划和土地利用规划,集体经济组织也不能将集体土地直接进入土地市场进行交易,而必须经过国有征收程序,才可以进入土地市场参与流转,土地增值的收益,农村集体经济组织不能完全得到。即便是已经纳入城市的农村集体经济组织要使用本属于自己的土地,也必须向国家交纳土地出让金。即先要按征地补偿的低价让国家征收,把土地由集体性质变为国有性质,再通过“招拍挂”,按高价的土地出让金买回本来就属于自己的土地,农民集体和农民个人意见很大。

因此,现行的征地制度和土地使用制度不能维护农民个人和农民集体在土地流转上的合法权益,需要从理论上对我国的土地流转制度进行深入研究,改变农民个人和农民集体在土地征收和土地使用中的不利被动地位,有效维护农民在集体土地上的合法权益。

第二,农民集体和农民个人有土地流转的需要。

在土地流转上,我国现行《土地管理法》明确禁止农村集体所有土地使用权向非农建设流转。但在我国经济发达地区和城市郊区,由于城市化进程不断加速,集体土地价值一直在升值,农民集体以转让、出租和抵押等形式自发流转土地的现象层出不穷,农民进入土地市场流转已成为事实,虽然这种流转为现有的法律所禁止,但农民集体土地流转的动因却是法律所不能禁止的,因为农民集体和农民个人在市场经济条件下有土地流转的内在利益需要。

这种基于农民集体和个人内在利益需要的集体土地流转包括:一是乡镇、村办集体经济组织为了地方发展经济兴办乡镇企业,以集体土地使用权作价出资或入股等形式出现的土地流转;二是乡镇企业在发展过程中由于企业合并、兼并、重组及股份制改造等出现的集体土地使用权的流转;三是出租闲置或未利用的集体土地而出现的流转;四是城中村、城郊村农民以出租、抵押、转让宅基地使用权而发生的土地流转;五是乡镇企业之间因债权债务关系等原因经司法机关裁定后造成的集体土地使用权的转移;六是农民

个人因各种原因出现的承包地的流转等。这些流转符合市场经济的客观需要，而且也越来越普遍，试图用法律来阻碍这种流转已越来越难，且由此引发的纠纷和矛盾也越来越多，越来越激烈。

第三，是改变我国用地矛盾突出与土地利用集约化程度不高甚至浪费严重的现实的需要。

众所周知，我国在土地上实行的是最严格的耕地保护制度和最严格的土地用途管制制度。从逻辑上讲，严格的土地管理制度在我国城市化进程加速的背景下会加剧用地矛盾，这可以理解，也符合我国的现实。但让人困惑的是，在我国城乡建设用地需求激增和土地价格节节攀升的情况下，城乡土地在利用上却又出现了大量的闲置浪费和集约化程度不高的现象。具体表现在：

在农村，一是集体耕地无论好坏，都被分成一小块一小块承包给家庭经营户经营，土地难以实现流转与规模化经营；二是集体的荒地、未利用地等利用不足，浪费严重；三是宅基地浪费现象普遍，很多农户起了新宅后，旧的宅基地被废弃而未被重新利用；四是农民集体建设用地随意挤占农用地甚至耕地，集约化利用程度很差等。

在城市，一是政府等公共部门用地仍然实行国有土地划拨方式，很多政府部门修建了新的办公大楼后，旧办公楼仍在继续使用，由于可以采用无成本获得土地的优越条件，部门用地的需求强烈，但用地的利用效率不高；二是现行的征地制度使得政府可以低价征地高价卖地，土地财政又给予了政府强烈的征地和储备土地的动机，从而造成城市中不少土地处于未被及时利用、开而未发、开而不发，甚至不开不发的状态，土地浪费现象和集约化利用低的现象较为普遍。

由此，我们看到了一幅在很多国家都不可能看到的奇怪现象。既然我国在土地上实行的是“两个最严格”的制度，那么城乡土地利用应该具有较高的效率，但“两个最严格”的制度实施的结果却是一方面要严格保护耕地，另一方面却又在大肆征占农用地；农村集体一方面呼吁保护集体土地权益，另一方面又在浪费土地；城市中一方面用地非常紧张，另一方面也出现大量浪费土地的现象。即在用地矛盾非常突出的同时又出现了城乡土地都在闲置浪费和利用效率不高的情况。这一情况表明，我国的土地管理制度肯定存在问题。为什么“两个最严格”的土地管理制度在不能维护农民土地权益的同时，又管不好我国的土地利用问题？这需要理论界对此进行深入的研究，本书也希望在此方面作些探索。

第四，是探索农村集体经济有效实现形式的需要。

从党的十一届三中全会以来，我国农村集体经济组织实行了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，这种统分结合的家庭联产承包制使农业经营成果与农民的个人利益紧密联系，彻底解决了农业生产经营上的“大锅饭”。但是集体资产仍由村集体经济组织统一经营管理，农民无法行使权利，造成资产经营还是“大锅饭”，产权制度显现严重弊端。

从我国土地矛盾突出的城中村、城郊村情况来看，一是家庭联产承包制第二轮延包随着土地不断被国家征收而难以实施：城中村普遍没有实施，城郊村因土地不断被城市征占而难以持续。人多地少，土地矛盾尖锐。而失去土地的农民因城乡分治的二元社会管理体制大部分依然保持着农民身份，在国家目前还不能解决他们的生活出路时，还需要农村集体对他们进行保障。二是城中村、城郊村集体除获得了大量征地补偿费和非法的土地使用权流转费之外，集体经济处在市场经济较发达的城市包围下，集体资产迅速壮大，成为广大农村经济发展最快、实力最强的地方，但集体资产的管理和经营仍然是“大锅饭”。这就使得城中村、城郊村在探索集体经济有效实现形式上，与广大农村地区相比具有自身的特殊性和迫切性。即既要解决现行体制下国家无法解决的无地或少地农民的生活保障问题，又要解决集体资产“大锅饭”的问题，当然广大农村地区也需要解决集体资产的“大锅饭”问题。它要求必须通过调研，认真分析我国现行集体资产管理体制的弊端，找到一种能同时解决上述两方面问题的集体经济有效实现形式。为此，需要对农村集体资产产权制度进行创新，解决农村出现的农民要求享有集体资产收益权、保护土地合法权益、防止集体资产流失等问题，建立起“产权清晰、保护有力、权责明确、管理民主”的新型集体经济组织，目的是巩固壮大农村集体经济，实现集体资产的保值增值，维护社会稳定，增加集体经济组织成员的收入，促进集体经济发展。

1.1.2 研究意义

目前，我国农民集体土地征收与流转上所暴露出来的大量问题，实际上反映了在市场经济条件下，随着工业化、城市化步伐日趋加快，城乡在土地利益分配上的博弈。只是这种利益博弈被现行的法律更多地倾向于城市，而农民集体和农民个人的利益没有得到应有的保护。因此，以平等保护农民土地权益为主线来研究集体土地征收与流转问题，对保护农民土地的合法权益、促进土地流转、提高土地利用效率、统筹城乡发展，以及实现土地市场