

教育部人文社会科学研究规划基金项目（08JA820005）资助



TUDI SHIDU GUIMO JINGYING DE FAZHI
BAOZHANG WENTI YANJIU

土地适度规模经营的 法制保障问题研究

韩学平 刘兆军◎著

 中国农业出版社

教育部人文社会科学研究规划基金项目(08JA820005) 资助

土地适度规模经营的 法制保障问题研究

韩学平 刘兆军 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地适度规模经营的法制保障问题研究/韩学平,
刘兆军著. —北京: 中国农业出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-109-18205-9

I. ①土… II. ①韩…②刘… III. ①土地管理法—
研究—中国 IV. ①D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 185040 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 孙鸣凤

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.125

字数: 206 千字

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘 要

自党的十七大报告特别强调了“不断坚持农村基本经营制度，健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营”以来，我国各地的农村土地适度规模经营实践越发展开，不仅成为降低生产成本、提高农产品产量、增加农民收入的有效途径，并得到十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》、近年来的中央1号文件、十八大报告等诸多重要文件的充分肯定，更是我国农地承包经营制度创新的积极体现。土地适度规模经营更多地由群众自发组织形成，其实际运作并没有相关规范作依据，当各方经营主体权益难以均衡协调时，较易引发纠纷甚至影响规模经营的效益。为贯彻落实国家对于适度规模经营的相关政策和导向，依法保护经营主体及关系人的合法权益，加强土地适度规模经营的制度建设，保证土地适度规模经营这一有益形式不断完善，就必须依靠完善的法律制度加以规制。因此，需要对土地适度规模经营的法制保障进行深入研究。本书的研究内容由8个部分组成：

第一，引言。在国家高层政策性文件不断对土地适度规模经营予以肯定、适度规模经营实践越发展开的背景下，论

述本研究在完善家庭承包经营制度、落实国家政策主旨要义等方面提供制度保障的积极意义，明确研究的内容与创新性等基础性问题。

第二，研究的理论基础。从权利内容上来说，土地承包经营权是土地适度规模经营的核心，其作为我国《物权法》规定的用益物权基本类型之一，是农民财产权和农村集体土地私法制度的核心体现。因此，物权理论便成为土地适度规模经营制度研究的首要基础。同时，适度规模经营是对土地资源 and 资产的重新整合利用，这就与土地市场理论、地租地价理论、农地集约经济和规模经济理论紧密相连。本书以上述理论为基础展开研究。

第三，我国土地适度规模经营的政策变迁。在土地适度规模经营的最初发源—试点探索—正式规范—立法保护—新政支持的过程中，总结土地适度规模经营政策变迁的特征及发展趋势。

第四，我国土地适度规模经营实践的总体述评。早期的适度规模经营实践以南海、闽东南、顺义、苏南等地为代表，各自形成了不同类型的适度规模经营运作方式。新时期的土地适度规模经营以其必要性和重要功能，再次得到实践的自发尝试，本书对这些实践进行概括，总结出家庭农场、专业合作、股份合作、园区经营的模式，并系统总结典型模式的特点，力图对土地适度规模经营现状有较系统的把握。

第五，土地适度规模经营发展的制约因素分析。土地规模化经营是现代农业的基本要求，它需要以市场需求为导

向,根据比较利益和可持续发展的原则,实现经济、资源和社会的协调发展。然而,它不可能自动实现,目前受到土地流转状况、兼业化程度、非农产业发展和农村剩余劳动力转移的速度、农业基础设施建设及农业生产条件、农村社会化服务体系、片面追求规模硬性推进、缺乏规范保障等因素的制约。

第六,国外土地适度规模经营的经验与启示。从美国、法国、日本这三个国外典型国家的农业、土地规模经营规范与立法体系的成功之处出发,总结其中值得学习的方面,为我国农地适度规模经营法制体系的建立与机制完善提供借鉴。

第七,黑龙江省土地适度规模经营的实证分析。黑龙江省具有开展适度规模经营的良好基础和态势,本书通过分析黑龙江省土地适度规模经营的发展趋势、评析适度规模经营现状,总结其具体问题,并在农户参与土地适度规模经营意愿调查的基础上,剖析影响适度规模经营形成的主要因素,并针对黑龙江省的现实问题提出建议。

第八,完善土地适度规模经营法制保障的构想,以及构建新时期土地适度规模经营法制保障体系并完善其机制的对策。主要设想为:构建土地适度规模经营的单独立法,完善与适度规模经营相关的土地流转、农业金融、农业保险、农村社会保障、农业科技推广等相关的法律制度,并在配套保障中加以完善。

关键词: 适度规模经营, 制度保障, 立法完善, 黑龙江

目 录

摘要

1 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究意义	2
1.2.1 为家庭承包经营制度的健全和完善提供 制度保障	2
1.2.2 为加快转变传统农业经营方式提供 制度保障	3
1.2.3 为城镇化战略的顺利实施提供 制度保障	4
1.2.4 为落实国家政策的主旨要义提 供制度保障	5
1.3 主要研究内容	6
2 理论基础	10
2.1 土地物权理论	10
2.1.1 物权制度简析	10

2.1.2	用益物权制度评述	16
2.2	土地市场理论	28
2.2.1	土地市场的基本内容	28
2.2.2	我国的农地市场	30
2.3	地租地价理论	32
2.3.1	地租地价的基本内容	33
2.3.2	社会主义市场经济条件下的 地租地价理论	34
2.4	农地集约经济和规模经济理论	37
2.4.1	农地集约经济	37
2.4.2	农地规模经济	41
3	我国土地适度规模经营的政策变迁	45
3.1	适度规模经营的最初发源 (1978—1984 年)	46
3.2	适度规模经营的试点探索 (1985—1992 年)	48
3.3	适度规模经营的正式规范 (1993—2001 年)	50
3.4	适度规模经营的立法保护 (2002—2007 年)	52
3.5	适度规模经营的新政支持 (2008 年至今)	54
4	我国土地适度规模经营实践的总体述评	60
4.1	早期的适度规模经营典型实践	60
4.1.1	南海适度规模经营	61
4.1.2	闽东南适度规模经营	62
4.1.3	顺义适度规模经营	63

4.1.4 苏南适度规模经营	64
4.2 新时期土地适度规模经营的必要性	65
4.3 适度规模经营在新时期的重要功能	69
4.3.1 适度规模经营是家庭承包经营制度的 延伸和发展	69
4.3.2 适度规模经营能增强和扩大家庭 经营的成效	70
4.3.3 土地适度规模经营的现实基础	71
4.4 当前的适度规模经营典型模式	73
4.4.1 家庭农场	74
4.4.2 专业合作	77
4.4.3 股份合作	79
4.4.4 园区经营	83
5 土地适度规模经营发展的制约因素分析	85
5.1 土地流转方面的制约	85
5.2 农村劳动力素质方面的制约	87
5.3 农村剩余劳动力转移方面的制约	90
5.4 配套政策方面的制约	93
5.5 片面追求规模	95
5.6 缺乏规范保障	97
6 国外土地适度规模经营的经验及启示	102
6.1 国外土地规模经营的经验	103

6.1.1	美国的规模经营	103
6.1.2	法国的规模经营	105
6.1.3	日本的规模经营	111
6.2	国外土地规模经营的启示	113
6.2.1	因地制宜发展多种形式的规模经营	113
6.2.2	充分发挥政府的引导和调控作用	114
6.2.3	适时调整和完善土地流转政策	115
6.2.4	扶持和发展农业专业合作组织	116
6.2.5	推动农业劳动力转移	117
7	黑龙江省土地适度规模经营的实证分析	119
7.1	黑龙江省推进土地适度规模经营的 现实意义	120
7.1.1	土地适度规模经营有利于消除农地 分散经营的弊端	120
7.1.2	土地适度规模经营是生产力发展的 内在要求	123
7.1.3	农地规模化经营有利于加快农业 机械化发展	124
7.1.4	农地规模化经营有利于稳粮增收	125
7.1.5	土地适度规模经营有利于农村 城镇化发展	127
7.1.6	农地规模化经营有利于提升农业市场 竞争力	129

7.2 黑龙江省土地适度经营规模的发展趋势	130
7.2.1 黑龙江省农地资源现状	130
7.2.2 农户耕地规模动态变化	132
7.2.3 农户粮地规模动态变化	134
7.3 黑龙江省土地适度规模经营现状评析	136
7.3.1 土地适度规模经营的基础条件	136
7.3.2 土地适度规模经营的主要阶段和 总体情况	141
7.3.3 土地适度规模经营的主要形式	144
7.3.4 土地适度规模经营的不利因素	149
7.4 黑龙江省农户参与土地适度规模经营 意愿调查	155
7.4.1 调查研究目的	156
7.4.2 农户对规模经营的知晓程度	157
7.4.3 农户对土地连片经营的意愿程度	157
7.4.4 农户规模经营困境	159
7.5 黑龙江省土地适度规模经营影响因素分析	162
7.5.1 农村劳动力转移因素	162
7.5.2 农村土地流转因素	165
7.5.3 农村社会保障因素	170
7.5.4 农业金融发展因素	174
7.5.5 法律制度保障因素	177
7.6 黑龙江省推进土地适度规模经营的建议	181
7.6.1 城乡统筹中推进农地适度规模经营	182

7.6.2	制定土地适度规模经营的总体规划	186
7.6.3	政府引导和扶持土地适度规模经营	188
7.6.4	健全土地适度规模经营的配套措施	195
7.6.5	建立规模经营的社会化服务体系	202
7.6.6	建立城乡统筹的社会保障体系	203
7.7	小结	205
8	完善土地适度规模经营法制保障的构想	209
8.1	构建土地适度规模经营的单独立法	209
8.1.1	立法的必要性	210
8.1.2	立法的主要原则	211
8.1.3	立法的主要思路	216
8.1.4	立法的重点内容设计	218
8.2	完善土地适度规模经营的相关法律制度	222
8.2.1	农村土地流转法律制度	223
8.2.2	农业金融法律制度	224
8.2.3	农业保险法律制度	225
8.2.4	农村社会保障法律制度	226
8.2.5	农业科技推广法律制度	227
8.3	完善土地适度规模经营的配套保障	228
8.3.1	形成重点扶持	228
8.3.2	培育中介组织	229
8.3.3	建立监测预警机制	229
8.3.4	建立关联保障制度	230

目 录

8.3.5 强化政府的服务职能	231
8.3.6 健全农村社会保障体系	233
8.3.7 加强国家宏观管理	234
参考文献	236

1 引言

1.1 问题的提出

自党的十七大报告特别强调了“不断坚持农村基本经营制度，健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营”以来，我国各地的农村土地适度规模经营实践越发展开，不仅成为降低生产成本、提高农产品产量、增加农民收入的有效途径，并得到十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）、近年来的中央1号文件、十八大报告等诸多重要文件的充分肯定，更是我国农地承包经营制度创新的积极体现。土地适度规模经营更多地由群众自发组织形成，其实际运作并没有相关规范作依据，当各方经营主体权益难以均衡协调时，较易引发纠纷甚至影响规模经营的效益。为贯彻落实国家对于适度规模经营的相关政策和导向，依法保护经营主体及关系人的合法权益，加强土地适度规模经营的制度建设，保证土地适度规模经营这一有益形式不断完善，就必须依靠完善的法律制度加以规制。土地适度规模经营的法制保障研究由此展开。

1.2 研究意义

1.2.1 为家庭承包经营制度的健全和完善提供制度保障

现阶段,强化我国农村集体土地的使用权是社会经济发展的客观要求。落实农民土地权利的根本,就是在法律上赋予农民自主的土地承包经营权。因此,在农户依法取得了农用的承包权后,推动土地适度规模经营,是尊重农民权利、促进农业进一步发展的重大措施,合乎逻辑和法理,有助于从理论上理顺产权关系,促进土地流转制度乃至整个土地制度的科学完善,是健全和完善我国农村土地家庭承包经营制度,进行土地使用制度创新的重要内容。

(1) 为土地适度规模经营提供保障,将对建立城乡统一的土地市场创造条件,为逐渐解决我国社会城乡二元结构问题打下基础,有利于市场经济的全面、健康发展。

(2) 完善的土地适度规模经营法律制度有助于使稀缺和有限的农地资源得到更优配置。市场经济发展和社会发展的需求,促使土地资源变得愈加珍贵。只有建立实施科学、合理土地适度规模经营法律制度,才能保障土地资源的合理配置,充分发挥其应有的价值。

(3) 建设完善的土地适度规模经营法律制度有利于稳定农村土地承包关系。适度规模经营可以实现土地承包经营权的再分配和优化配置,有利于使那些劳动力紧张的农户或从

事第二、三产业的农户，在保留其承包权的前提下，将土地使用权流转出去，让适度规模经营主体去专门集中经营土地，促进农业的整体发展和规模效应。

1.2.2 为加快转变传统农业经营方式提供制度保障

家庭承包经营制度激发了农民的生产积极性，解决了广大农村群众的温饱问题，但又使得农村土地的使用过于分散、经营规模过于狭小，虽便于精耕细作、提高单位面积的产量，但与市场经济专业化、规模化、商品化、现代化的要求相悖，致使近年来农民增产却难增收的矛盾极为突出。要克服家庭经营的局限性，走专业化、现代化之路，一个重要的措施就是将分散的土地集中起来连片经营，实现土地的适度规模经营，因而相关法律制度的规范作用尤为重要。

(1) 适度规模经营有利于促进现代农业发展、提高农业生产力，这需要适时的法律制度。在市场经济条件下，农民在自己保留承包权的前提下，从自身利益出发，自愿地将无力耕种或不愿耕种的土地及时转让出去，自主行使土地耕种的决策权，会促进土地的适度规模经营的实现。此时，对土地承包经营人形成明确的规范保障，可消除其因害怕频繁调整土地而产生的顾虑，从而增加农业投资，加强土地集约化经营。

(2) 适度规模经营可以使劳地比例失调得以及时调整，从而使农业生产力要素在总体上保持动态的优化组合，相关的法律制度对适度规模经营后农村劳动力进一步的优化组合

提供了必要的法律支持。

(3) 合理的农业经营规模、平衡的劳地比例及安定的农村社会环境,必将促进农业生产力的提高,为城乡一体化发展中农业与农村自身实力的增长创造坚实的基础。

1.2.3 为城镇化战略的顺利实施提供制度保障

农村城镇化战略是我国为加快农村建设步伐并形成长期持续的经济增长点,转移农村剩余劳动力,增加农民收入,提高农业与农村人口的素质和技能,推进农业现代化进程,解决人地矛盾与“三农”问题而实施的有效途径,它对于促进农村经济和社会的发展,逐步消除城乡二元结构,实现城乡协调发展具有长远的深刻影响。

(1) 随着城镇化与工业化的推进,一部分农民将进入城镇发展第二、三产业,不再继续从事农业;另一方面,一些新增劳动力如果没有非农业门路,也需要一定的土地耕种。城镇化的一个最显著特征就是劳动力资源与农地资源的重新组合。劳动力资源的合理流动和高效配置可以有力地推动农村土地利用格局的优化组合,但又以农村土地的合理流动与优化配置为基础;反之亦然;这在客观上为土地适度规模经营提供了条件。因此,在稳定家庭承包经营制度的基础上,构建土地适度规模经营法律制度体系,也是进一步稳定土地承包关系的重要措施。承包方依法、自愿、有偿进行适度规模经营,必将促进农地合理配置与生产率的提高。

(2) 土地资源是城镇化必不可少的基本条件,是小城镇