

中国农地制度改革： 经营制度、地方财政与基层治理的维度

王敬尧 魏来 / 著

Farmland System Reform in China:
The perspective of operation system, local finance
and grassroots governance



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国农地制度改革： 经营制度、地方财政与基层治理的维度

王敬尧
魏来 著

资助项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目：“推进农业供给侧结构性改革的理论与战略研究”（17JZD017）；中央高校基本科研业务费项目“中国农村土地制度改革研究”（CCNU18HQZZ09）

Farmland System Reform in China:
The perspective of operation system, local finance
and grassroots governance



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农地制度改革：经营制度、地方财政与基层治理的维度/王敬尧，魏来著. —北京：经济管理出版社，2018.6

ISBN 978-7-5096-5829-1

I. ①中… II. ①王… ②魏… III. ①农村—土地制度—经济体制改革—研究—中国

IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 118485 号

组稿编辑：宋 娜

责任编辑：赵亚荣

责任印制：黄章平

责任校对：赵天宇

出版发行：经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址：www. E-mp. com. cn

电 话：(010) 51915602

印 刷：北京晨旭印刷厂

经 销：新华书店

开 本：720mm×1000mm/16

印 张：20.5

字 数：336 千字

版 次：2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5096-5829-1

定 价：98.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

前 言

我国是一个农业大国，农业、农村、农民问题始终是党和政府在治国理政和改革发展中所面临的一个关键性难题。我国改革发展建设的历史经验深刻表明，能否科学认识和正确处理“三农”问题不仅直接影响着农业、农村、农民的发展稳定，而且深刻制约着中国城镇化和工业化的前进步伐和发展质量，关乎国家的长治久安和繁荣兴盛。多年来，中国共产党始终将“三农”问题视作全部工作的重中之重，积极探索、深化改革、永不止步，实现了农业生产持续发展、农村面貌全面改善、农民生活不断提高的良好局面，为中国特色社会主义现代化建设提供了有利条件。党和政府多次从全局视野和战略高度强调：“没有农村的稳定，就没有全国的稳定，没有农民的小康，就没有全国的小康，没有农业的现代化，就没有整个国民经济的现代化。”当前，我国正处于全面深化改革，实现政治、经济、社会转型发展的关键期，积极探索解决“三农”问题的治理之道无疑对全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦具有更大的时代意义。

现今，我国农村改革已从单向度的经济改革步入到全面深化改革的新阶段和新里程，农村改革面临着更为复杂多变的世情、国情、农情，“三农”问题的外在环境和形势发生了重大变化，农村改革的综合性、关联性、复杂性、敏感性和紧迫性日益凸显，农村综合改革的核心问题、主要内容以及重点难点已发生显著转变。2015年印发的《深化农村改革综合性实施方案》明确指出：“当前和今后一个时期，深化农村改革要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度等5大领域。”这表明，土地制度改革在中国农村综合改革当中处于基础性地位，如何实现农村土地制度改革与创新仍然是当前农村改革的重点和难点。进一步，在加快农业现代化发展、推进农业供给侧结构性改革和实施乡村振兴战略的政策目标下，如何在现有“三权分置”的产权结构下实现农村土地经营制度创新则是当前农地制度改革



的关键领域。

作为一种对制度环境和运行条件的适应性和回应性变革，我国农地制度改革已呈现出从简单的、单向度的土地改革到更加复杂、更加系统、更加多元的关联性改革阶段。农地制度改革是一个内容庞杂、涉及面广的系统性工程，它牵涉到农村改革的方方面面。尽管改革工作千头万绪、繁难复杂，但我们认为农地制度改革要立足于主要矛盾和关键问题，而深入探索“人—地—财”三者之间的内在关系则无疑是当前我国农地制度改革当中的焦点和关键。换言之，农地制度改革往往起到“牵一发而动全身”的改革效果，改革过程也受到多种因素的影响。农地制度的改革与地方财政体系和基层治理格局有着密切的关联性，不仅需要与有与之相适应的地方财政配套支持，而且还改变着地方政府的财政来源和利益分配格局。与此同时，农地制度的发展变迁与重新设置常常影响着基层治理的主体范围、治理形态和治理绩效，因此如何处理好基层政治组织、经济组织和社会组织的关系，全面激发农村经济活力、政治活力、社会活力，实现农村政治、经济、社会效益的“帕累托最优”是衡量农地制度改革成功与否的重要因素。

基于这种认识，我们摒除了以往农村土地改革研究者偏好于从单一学科进行研究的操作模式与思维惯性，而从交叉性和综合性的研究思路出发，在历史与现实、理论与经验、国内与国外、不同学科之间的争鸣与碰撞中探寻农地制度、地方财政与基层治理的持续互动机制，以期为我国农村土地改革“把脉抓药”、出谋划策。我们认为，农村土地制度改革的成功不可能依靠单兵突进，而需要树立系统思维和全局观念，协同推进以地方财政体系和基层治理结构为表征的经济体制和政治体制的整体性变革。唯其如此，农村土地改革才能超越以往的单一思维模式和方法局限，取得更大更深更久的改革成效。

具体而言，本书在实地调查、政策回溯和学理分析的基础上，以宏大视野和系统思维来审视中国农地制度改革，主要内容包括农村土地经营制度改革与创新、农村土地制度改革与地方财政、地方财政视角下的农民市民化成本、农地规模经营与农村治理转型等。四大板块逻辑相承、主题统一，力图在研究视角和研究方法上体现出多元性的特点，通过探寻和描画农地制度改革与地方财政、基层治理的内在关联和深层逻辑，为深化农地制度改革提供理论参考和经验启发，同时以农地制度为侧面，为推进农村

综合改革、农业供给侧结构性改革与实施乡村振兴战略提供实证基础。

本书以中国农地制度改革统领全篇，每一板块由一份研究报告构成，每一份研究报告又分出若干的章节。

首先，农地经营制度改革是当前中国农村改革当中的核心问题，关系着农民权利的保障、农业生产的发展和农村社会的治理，是当前农村改革当中的重点和难点。在这种形势下，本书第一部分聚焦于我国农地经营制度的改革与创新，旨在探索农村土地制度改革的着力点和突破口，寻求城乡统筹、新型城镇化与农村土地制度相得益彰、良性循环的途径和机制。下设五章内容，分别对我国农地制度改革的历史沿革和政策过程进行了历时性分析和全景式呈现；对土地改革、合作化运动、人民公社化运动、家庭联产承包责任制等历史阶段进行了系统梳理；对土地制度改革的基本特征进行了深入描画；并对法国、美国、英国、德国、日本等发达国家和我国温州、成都、仙桃、玉林、无锡、沙洋等地的土地经营制度改革创新的典型做法、成功经验和变革启示进行了系统考察；对当前我国农地制度的结构安排和困境成因进行了深度剖析；在此基础上，分别从原则与方向、思路与侧重、措施与时序等方面对我国农地制度的改革思路和创新举措进行了前瞻性分析。

其次，农村土地制度是一项基础性制度安排，事关农业发展、农民增收和农村稳定大局，同时影响着经济发展模式、城镇空间扩张和地方财政体量。随着我国经济社会体制的转型，我国现行土地制度的弊病逐渐显现，成为制约社会主义市场经济健康持续发展和生产要素自由流动的重要因素，也是造成当前“土地财政”困境的重要诱因。质言之，农村土地制度改革是一个系统性工程，农村土地制度安排的改变必然也对地方财政体系和地方治理体系产生着型构作用，影响着地方政府的财政支出结构和支出规模，影响着地方政府的公共服务内容和服务范围。正是基于这种判断，在本书第二部分，我们继续深入探讨农村土地制度改革的问题，并实现对上一部分农地经营制度分析的延展和扩充，即主要聚焦于农村建设用地问题。内容包括对中国古代、近代和现代的农村土地制度设计形态及其时代价值逐一进行了系统表述和客观评价，对当前我国农村土地制度的运行障碍和困境根源进行了分类描述和理论探究。继而，在选取地方财税体系、政绩评价体系、土地市场交易体系、土地利益分配机制等关键因素的基础上，分别从明确农民产权主体地位、构建服务平台和监管机制、加快



基层组织体制改革、完善农村土地征用制度、推进财政体制深化改革、加大制度改革资金投入、切实推动政府职能转变、完善官员绩效考核体制八大维度对我国土地制度改革的总体思路、具体措施和配套措施进行了全面探讨。

再次，当前我国正处于大力推进城镇化建设的历史阶段，但我国城镇化表现出人口城镇化滞后于土地城镇化和户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化的突出问题。这些问题既不利于我国城镇化的持续健康发展，也往往导致各种利益矛盾和权利纠纷，给我国社会秩序的稳定带来不良影响。事实上，实现人的城镇化是城镇化建设的核心内容和突出重点，而人的城镇化关键在于实现农民的市民化，具体表现在要让进城务工的农民能够在城市待得住、留得下，平等地享受城市的住房、医疗、卫生、教育、就业、养老等社会公共服务保障体系。而这些方面的发展都需要以政府提供财政支出为前提条件和基本保障，表现为一定的市民化成本。在地方政府财政收入有限的条件下，土地往往成为地方政府推进城镇化和提供基本公共服务的财政来源。为此，本书第三部分聚焦于地方财政视角下的农民市民化成本，在实证调研的基础上对农民市民化的实质、农民市民化的路径、公共服务供给评估、农民市民化成本测算等问题进行了理论分析，并从建立“人—财”挂钩机制，推进中小城镇发展；明确“人—地”产权关系，加强资源有序配置；减轻“财—地”依赖程度，完善财政收入结构等维度提出了农民市民化的可行路径。

最后，随着全球化、市场化的纵深推进和城镇化、工业化的迅猛扩张，家庭联产承包责任制的改革效应不断释放，我国农业经营格局出现了土地细碎化、农户兼业化、农业副业化、劳动力弱质化和比较收益内卷化等诸多问题，因此中国农地制度在20世纪80年代后期发生了重要的政策性转变：鼓励农地流转，推进规模经营。土地制度设置是农村社会制度的核心内容，农地规模经营的加速所引致的资源涌动、主体进退、组织兴衰和权威流变等必然会对基层产生广泛而深刻的影响，为农村社会治理提出新的要求，而农村社会治理的转型也是推进农地规模经营的重要条件。因此，如何在农地适度规模经营背景下实现农村社会治理的优化是当前亟待研究和回应的重大问题。基于上述认识，本书第四部分内容落脚于农地经营制度和基层治理体系的关系研究方面，在梳理和述评已有研究成果的基础上考察了农地产权制度变迁与农村社区治理转型的历史演变，总结了当



前我国农地规模经营的现实样态和典型经验，分析了农地规模经营对农村社区治理的影响，检视了农地规模经营中农村社区治理的已有回应，最终从治理体系、治理能力、治理机制等方面提出了我国农地规模经营背景下的农村治理优化的对策建议。

中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高举改革旗帜，全面推进社会各领域改革，改革发展的潮流浩浩荡荡、波澜壮阔。但是与城市领域相比，我国农村领域的改革和发展则仍然显得迟缓许多。这当然既是我国农村地域广阔、空间分散、基础薄弱的客观国情所导致的结果，但同时也是由我国农村改革内在的复杂性和艰巨性所决定的。古语尝云：“物不因不生，不革不成。”农村发展进步的动力源泉在于深化改革。而改革成功的关键在于集思广益，凝聚改革智慧、形成明确方案，正所谓“大智兴邦，不过集众思”。正因如此，我国农村改革，尤其是其中的农地制度改革和基层治理问题引发了学界的广泛讨论与热烈争鸣。学术研究前赴后继，真理探索薪火传承，我们唯愿对其中的一些基础问题进行冷静思索和理性探讨，若能于杏林有所薄惠，于庙堂有所资鉴，于田野有所启迪，则于心甚慰焉！

本书是笔者长期关注地方财政、农村问题和基层治理的阶段性研究成果，书稿得以形成和付梓，有赖于多个科研项目的资金支持和多位合作者的智力付出。自2012年获批教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”（12JZD023）开始，到2017年主持教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“推进农业供给侧结构性改革的理论研究与战略研究”（17JZD017），我们团队一直关注农村改革与农地制度问题。除了主要执笔者王敬尧教授、魏来博士之外，本书第一部分第四章的写作得到了李睿博士（现湖北工业大学副教授）和李晓鹏博士（现广西师范学院副教授）的协助；第二部分研究内容曾受到亚洲开发银行政策与顾问技术援助项目“中华人民共和国：财政政策改革与管理”（PATA47040-001）和国务院农村综合改革工作小组办公室委托调研项目“城市化背景下的农村土地制度改革研究”资助，并收入吴理财、袁方成等著《平衡城乡发展与财政政策改革》（社会科学文献出版社2017年12月）。笔者指导的硕士研究生袁鑫、项婷和叶成参与了资料的收集和整理工作；第三部分内容由笔者和笔者指导的研究生叶成共同完成，部分内容曾发表于《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2015年第5期；第四部分内容曾受到



2016年民政部中国农村基层治理创新理论研究课题“农地产权改革背景下的农村社区治理研究”（2016MZRJ010-02）和2017年度中国科协高端科技创新智库青年项目“农地适度规模经营与农村社会治理转型研究”（DXB-ZKQN-2017-029）的支持，研究生王承禹、邓正阳和段雪珊参与了资料收集和部分撰写工作。在本书出版的过程中，经济管理出版社的宋娜编辑等付出了大量的心力，在此一并表示感谢。

王敬尧

2018年7月22日

目 录

第一篇 农村土地经营制度改革与创新

第一章 农村土地制度的历史沿革及政策回溯	3
第一节 大国地权：农村土地制度的历史演进	3
第二节 当代变迁：农村土地制度的政策回溯	4
一、土地改革时期（1949~1952年）	4
二、合作化运动时期（1953~1958年）	5
三、人民公社时期（1958~1978年）	5
四、家庭联产承包责任制时期（1979年至今）	5
第三节 以史为鉴：农村土地制度的历史启示	7
一、土地是中国最大的政治	7
二、政治力量决定产权安排	7
三、问题的实质是公私角力	8
四、土地制度支撑经济发展	9
第二章 农村土地制度的特征、困境及原因	11
第一节 繁难复杂：农村土地制度的特征	11
一、综合性：农村土地制度是重大战略的结点	11
二、敏感性：农村土地制度是社会矛盾的触点	12
三、紧迫性：农村土地制度处于重大改革时点	13
四、争议性：农地制度改革是学界热论的焦点	14
五、复杂性：农地制度改革是深化改革的难点	17



第二节 嵌套互构：农村土地制度的困境	18
一、制度层面：农村土地制度现存的具体问题	18
二、战略层面：农地制度改革关联的宏观问题	31
第三节 体制根源：农地制度困境的原因	35
一、城乡二元体制	35
二、财税管理体制	36
三、土地管理体制	37
四、政绩考核体制	38
五、基层治理结构	39
第三章 境外土地管理的实践探索与经验借鉴	41
第一节 发达国家土地管理制度的探索	41
一、法国土地管理制度的探索	41
二、美国土地管理制度的探索	42
三、英国土地管理制度的探索	43
四、德国土地管理制度的探索	44
五、日本土地管理制度的探索	45
第二节 中国台湾地区土地管理的做法	46
一、土地登记制度	46
二、土地用途管制制度	46
三、土地征收制度	47
第三节 境外土地管理制度的经验启示	47
一、完善我国农村土地登记制度	47
二、加强我国农村土地利用规划	48
三、健全农村土地利用保护制度	48
第四章 农村土地制度改革与创新的实践及经验	51
第一节 三分三改：温州农村集体产权改革	51
一、温州农村集体产权改革的具体措施	51
二、温州农村集体产权改革的现实意义	52
第二节 要素流动：成都农村产权制度改革	53
一、成都农村土地产权改革的主要做法	53

二、成都农村土地产权改革的主要特色	55
第三节 “公司 + 农户”：仙洪农村土地规模经营	55
一、仙洪农村土地流转和整治主要做法	56
二、仙洪试验区土地制度创新效果评价	58
第四节 资源激活：广西玉林农村改革突破	58
一、玉林农村改革实现突破的主要做法	58
二、玉林农村改革实现突破的主要经验	60
第五节 双合作社：江苏无锡土地流转信托	60
一、无锡土地流转信托项目的具体运作	61
二、农村土地流转信托探索的多重意义	61
第六节 “连片耕种”：湖北沙洋县探索新模式	62
一、按户连片耕种的主要做法	63
二、按户连片耕种的实践意义	63
第五章 农村土地制度改革与创新的思路和措施	65
第一节 土地制度改革创新的原则与方向	65
一、坚持方向，统一领导	65
二、理念引领，统揽全局	66
三、尊重主体，保障权益	66
四、多种经营，协调发展	67
五、试点先行，循序渐进	67
第二节 土地制度改革创新的思路与侧重	68
一、总体思路	68
二、改革侧重	69
第三节 土地制度改革创新的措施与时序	69
一、基础层面	70
二、制度层面	72
三、体制层面	76
四、推进时序	80



第二篇 城市化背景下农村土地制度改革研究

第六章 我国土地制度的历史沿革及其历史贡献	89
第一节 我国古代的土地制度	89
第二节 我国近代的土地制度	90
一、清朝后期	90
二、民国时期	91
三、新民主主义革命时期	91
第三节 中华人民共和国成立至 1978 年我国的土地制度	91
一、土地改革时期（1949~1952 年）	92
二、合作化运动时期（1953~1958 年）	92
第四节 改革开放后我国的土地制度	94
一、过渡和确立时期（1978~1983 年）	94
二、稳定和发展时期（1984~1991 年）	95
三、稳固和深化时期（1992~1999 年）	96
第七章 当前我国农村土地制度的现状、困境及原因	99
第一节 我国土地制度运行的具体状况	99
一、农业生产用地制度的运行情况	100
二、农村建设用地制度的运行情况	103
第二节 我国土地制度面临的主要问题	105
一、现行征地制度引发的问题	106
二、集体建设用地市场化滞后造成的问题	107
第三节 我国土地制度困境的原因分析	110
一、城市化加速推进，城乡建设用地需求旺盛	110
二、征地补偿不合理，土地增值收益分配不公	110
三、土地所有权残缺，土地产权主体地位虚置	111
四、财税体系不完善，地方严重依赖土地财政	111
五、政绩考核不合理，刺激地方官员卖地冲动	112

第八章 国外土地制度管理的经验和做法	113
第一节 土地所有制度	113
一、土地所有权主体明晰	113
二、土地所有权权能划分明确	114
三、合法的土地所有权限制	114
第二节 土地市场交易	115
一、多元的土地产权市场	115
二、平等的市场交易主体	116
三、成熟的市场管理方式	116
第三节 土地利益分配	117
一、政府的直接收益	117
二、政府的土地税收	117
三、收益的分配方式	118
第四节 土地征收制度	118
一、健全的法律保障	118
二、明确的公共利益	119
三、完善的补偿标准	119
第九章 土地制度市场化改革对地方财政的影响	121
第一节 土地财政收入对地方财政的影响	121
一、土地出让收入	121
二、土地税收收入	123
三、土地债务收入	123
第二节 集体建设用地市场化改革对地方财政的影响	125
一、宅基地市场化流转对地方财政的影响	126
二、集体非农建设用地市场化对地方财政的影响和风险	127
三、集体经营性建设用地市场化对地方财政的影响	128
第十章 改革土地制度的相关政策建议	131
第一节 推进我国农村土地制度改革的总体思路	131
第二节 推进我国农村土地制度改革的具体措施	132



一、消除集体经营性建设用地入市障碍	132
二、逐步建立宅基地市场化流转机制	134
第三节 推进我国农村土地制度改革的配套措施	134
一、明确农民产权主体地位	134
二、构建服务平台和监管机制	135
三、加快基层组织体制改革	135
四、完善农村土地征用制度	135
五、推进财政体制深化改革	136
六、加大制度改革资金投入	136
七、切实推动政府职能转变	137
八、完善官员绩效考核体制	137

第三篇 地方财政视角下的农民市民化成本研究

第十一章 研究思路与内容	141
第十二章 国内外研究综述	147
第一节 国外研究综述	147
一、关于城市化的相关研究	147
二、关于市民化的相关研究	149
三、关于公共服务均等化的相关研究	151
第二节 国内研究综述	152
一、关于农民工一般问题的研究	153
二、关于农民市民化问题的研究	154
第十三章 相关问题的明确	157
第一节 农民市民化路径的选择	157
一、城市化与城镇化的起源	157
二、城市化还是城镇化	158
三、城市规模对农民市民化的影响	158



第二节 农民市民化的实质	160
一、城市化的核心在于农民市民化	160
二、农民市民化的实质是公共服务均等化	160
第三节 公共服务评估对象	161
一、基本公共服务供给流程	161
二、形式平等与实质平等	162
三、服务数量与服务质量	163
第四节 农民市民化成本的内涵	164
一、政府、企业和个人	164
二、城市区域和规模	165
三、流量、存量和增量	165
第十四章 基本公共服务评估指标分析	167
第一节 公共服务均等化评估现状	167
第二节 区域差异影响公共服务配置效果	168
一、无知之幕与配置扭曲	168
二、区域差异与价格歧视	168
第三节 居民满意度实证研究	170
一、变量选取与数据来源	170
二、实证分析结果	172
第四节 小结	175
第十五章 农民市民化的地方财政成本测算	179
第一节 当前研究概述	179
第二节 农民市民化成本测算模型	180
一、模型构建	180
二、指标选取	180
三、数据来源	182
第三节 农民市民化成本	183
一、测算结果	183
二、成本流量与总量	185
第四节 小结	186

第十六章 结论与建议	187
第一节 总结思考	187
第二节 政策建议	187
一、建立“人—财”挂钩机制，推进中小城镇发展	188
二、明确“人—地”产权关系，加强资源有序配置	189
三、减轻“财—地”依赖程度，完善财政收入结构	190

第四篇 农地经营规模化与农村治理现代化研究

第十七章 研究述评：农地产权制度与乡村治理的整合性分析	195
第一节 农地流转和规模经营多维度研究	195
第二节 农地流转与乡村治理关联性研究	196
第三节 农村土地与乡村政治整合性研究	197
第十八章 历史镜像：农地产权制度变迁和农村社区治理转型	201
第一节 小土地所有制与传统乡村自治	201
第二节 农地集体所有与基层政权重组	202
第三节 家庭联产承包与乡政村治模式	203
第十九章 现实图景：当前我国农地规模经营的实践样态考察	205
第一节 农地产权改革的总体思路和基本现状	205
一、农地产权改革的总体思路	205
二、农地产权改革的基本内容	206
三、农地产权改革的成效与问题	210
第二节 农地经营规模化的实践进展与主要形式	216
一、规模经营的发生规模	216
二、规模经营的分布规律	217