

B

土地市场蓝皮书

BLUE BOOK OF LAND MARKET

No.2

中国农村土地市场 发展报告 (2018~2019)

中国社会科学院金融研究所
中国博士后特华科研工作站

主编/李光荣 王力

副主编/胡春梅 贾英姿

ANNUAL REPORT ON DEVELOPMENT OF
CHINA'S RURAL LAND MARKET (2018-2019)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2019
版

“土地市场蓝皮书”是国内最早的专注于农村土地市场发展的蓝皮书，旨在研究中国农村土地市场制度改革的理论和实践，梳理农村土地市场及农地金融发展现状和存在的问题，并提出有针对性的农村土地市场发展政策建议，服务中国农村土地市场健康发展。



中国农村土地市场发展报告 (2018~2019)

ANNUAL REPORT ON DEVELOPMENT OF CHINA'S RURAL
LAND MARKET (2018-2019)

中国社会科学院金融研究所
中国博士后特华科研工作站
主 编 / 李光荣 王 力
副主编 / 胡春梅 贾英姿



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地市场发展报告. 2018~2019 / 李光荣,
王力主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 4
(土地市场蓝皮书)
ISBN 978-7-5201-4284-7

I. ①中… II. ①李… ②王… III. ①农村-土地市
场-研究报告-中国-2018-2019 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 028296 号

土地市场蓝皮书 中国农村土地市场发展报告(2018~2019)

主 编 / 李光荣 王 力
副 主 编 / 胡春梅 贾英姿

出 版 人 / 谢寿光
责任编辑 / 陈 欣
文稿编辑 / 韩欣楠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010)59367226
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083
印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 21 字 数: 315 千字

版 次 / 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5201-4284-7
定 价 / 148.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

土地市场蓝皮书编委会

学术顾问 (按姓氏笔画排序)

王茂林 王松奇 王国刚 王磊 邓智毅
史建平 刘士余 米建国 李扬 李茂生
肖金成 吴志攀 吴晓灵 何盛明 何德旭
陈文辉 陈锡文 周道炯 高传捷 阎庆民
潘晨光 魏后凯

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

于丽红 于潇 王力 王大威 王伟
王进 王柳善 王紫桐 匡婧 向东明
伍家颖 李光荣 李成威 李利华 李晓妹
李浩 张红亮 张杰 张路 张微林
范国华 周晓亚 赵文生 胡春梅 郜亮亮
秦岭 贾英姿 萨日娜 梁小翠 彭波
韩晓宇 詹卉 薛贵

主要编撰者简介

李光荣 研究员，经济学博士，世界生产力科学院院士，现任华安财产保险股份有限公司董事长、亚洲金融合作联盟常务副主席、中国民生投资（集团）股份有限公司咨询委员会主席和特华博士后科研工作站站长。担任中国生产力学会副会长、中国保险学会副会长等职务，还受聘担任多家地方政府经济顾问和上市公司独立董事。主要学术著作：《公司并购理论与实践》、《金融工程案例》、《中国保险前沿问题研究》、《民族保险业的生存与发展之道（1~2卷）》、《中国保险业发展报告》、《中国金融风险与经济安全论纲》和《中国农村土地市场发展报告（2015~2016）》等，在中央党校《学习时报》、《中国经济时报》和《财政研究》等报刊发表论文 50 多篇，主持了“中国金融风险与经济安全研究”、“中国‘三农’保险发展战略研究”、“后金融危机时期我国金融安全若干问题研究”和“中国利率市场化改革路径与步骤研究”等多项国家级和省部级重点课题。

王力 研究员，经济学博士，中国社会科学院金融研究所博士生导师，北京大学经济学院校外导师，特华博士后科研工作站执行站长，主要研究领域为产业经济、区域金融和资本市场等。担任中国生产力学会常务理事和副秘书长、中国保险学会常务理事和副秘书长、中国城市经济学会理事等。主要学术著作：《兼并与收购》、《国有商业银行股份制改革》、《香港创业板市场研究》、《中国创业板市场运行制度》、《中国新三板市场运行制度研究》、《中国上市公司质量评价报告（2017~2018）》、《中国新三板市场发展报告（2017）》、《中国保险业竞争力报告》、《中国融资租赁业发展报告（2014~2015）》、《中国自贸区发展报告（2016）》和《中国农村土地市场

发展报告（2015~2016）》等 100 余部，在国家核心期刊发表《农村土地收益保证贷款市场化思考》、《我国“土地红利”的生成与分配机制探析》、《对我国农村土地确权的调研与建议》和《农村土地制度改革背景下的宅基地确权之策》等学术论文 200 余篇。

胡春梅 法学博士，特华博士后科研工作站博士后，现从事私募股权投资工作。主要研究领域为金融法、土地金融、股权投资和并购等。参与课题及研究报告十余项，编写《中国农村土地市场发展报告（2015~2016）》。

贾英姿 经济学博士，中国财政科学研究院博士后，财政部国际财经中心研究人员。主要研究领域：政府与私人资本合作（PPP）、地方政府债务融资与风险治理、农村土地市场、金融基础设施服务等。作为主要执笔人参与省部级课题和研究报告十余项，在核心期刊与财经媒体发表论文 20 余篇，专著 2 部。

摘 要

《中国农村土地市场发展报告（2018~2019）》是国内最早出现的专注于农村土地市场发展的蓝皮书，旨在研究中国农村土地市场制度改革的理论和实践，剖析农村土地市场和农地金融发展现状和存在的问题，并提出若干具有针对性的农村土地市场发展政策建议。全书分为总报告、制度篇、市场篇和金融篇四个部分。

总报告分析了2016~2018年农村土地市场发展状况，回顾了农村土地市场发展的热点问题，展望了未来农村土地市场发展趋势。2016~2018年，我国农村土地市场在法制基础、政策支持、基础设施建设、市场参与者引入、服务体系深化等诸多方面有重大发展，特别是政府和市场形成了有机结合、优势互补的关系，有效促进了农业供给侧改革。随着我国农村土地确权工作逐步完成，农村土地市场将迎来前所未有的发展机遇，而金融业将在提高农村土地市场活力和提供流动性方面发挥关键作用。

制度篇从历史和现实两个维度梳理了中国农村土地制度发展脉络，重点研究了中国传统社会土地思想的变迁、农村土地财政政策和农业保险制度。我国历代都在总结和思考如何调整农业生产关系与生产结构，以提高土地利用效率，增加社会产出。近年来，我国农业财政政策支持体系基本建立，与此同时，也面临一些亟待解决的问题。我国农业保险制度对推动农业保险发展起到了重要作用，但还缺乏国家层面的顶层设计。

市场篇从农地确权与纠纷化解、政府行为及其演进方向、农村土地金融、农地流转交易机构、农村集体建设用地制度等五个方面分析了“三权”分置背景下中国农村土地市场发展的现状和特征，并基于土流网案例，对中国农村产权交易市场社会化服务的现状和问题展开对策研究。报告综合利用



实地调研、国际比较、统计研究和案例分析等手段对农村土地市场若干重要问题进行了详细论证。

金融篇重点研究了农村土地金融服务的创新与实践，分别从农村土地经营权抵押贷款业务、农业保险发展、农村土地经营权资本化、农村土地市场交易平台、农村土地市场开发 PPP 模式等方面展开分析，还特别分析了农垦企业国有农地资产化和资本化问题。报告结合我国农村土地金融服务实践提出了若干具有创新性和操作价值的建议。

本报告聚焦于我国农村土地市场的创新发展，着重对农村产权交易市场社会化服务、农村土地金融服务创新与实践以及农村土地市场建设中的政府行为等问题展开深入研究，致力于推动中国农村土地市场的健康发展。

关键词：农村土地制度 农村土地确权 农村土地市场

序 言

党的十九大提出实施乡村振兴战略，“巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地‘三权’分置制度”。2017年以来，我国农村承包地确权试点工作的制度框架基本形成，相关市场服务不断深化。围绕农村土地流转和交易，形成了政府支持与市场服务有效结合的新局面，服务内容不断丰富，服务机构不断涌现，以“互联网+”为代表的服务信息化水平不断提升，农村土地金融服务创新也得到进一步推广。

在此新形势下，《中国农村土地市场发展报告（2018~2019）》付梓出版。本报告采用田野调查的方法，利用最新的调研数据对近两年来农村土地确权、农地纠纷及确权过程中出现的新情况进行客观分析，为我国农村土地政策的有效实施提供了参考。此外，本报告还对农村产权交易市场社会化服务、农村土地金融服务创新以及农村土地市场建设中的政府作为等问题进行了研究，并结合我国农村土地市场发展实践提出了具有操作性的政策建议。

实践证明，只有充分发挥农村土地市场在农业资源配置中的基础性作用，将现代金融和投融资理念引入农村土地经营权交易市场，并注重发挥政府的引导作用，才能有效保障农民的财产权益，壮大集体经济，加快推进我国农业农村现代化进程。《中国农村土地市场发展报告（2018~2019）》研判了中国农村土地市场的发展态势，针对近年来出现的相关热点问题进行了深入分析，提出了若干有针对性的创新对策和创新思路，具有决策参考价值和实践指导意义。

编 者

2019年1月

001

目 录



I 总报告

- B.1** 中国农村土地市场：建设、服务、创新
..... 王 力 胡春梅 贾英姿 周晓亚 张红亮 / 001

II 制度篇

- B.2** 中国传统社会土地思想变迁研究..... 彭 波 / 017
- B.3** 中国农村土地财政政策研究..... 詹 卉 李成威 / 060
- B.4** 中国农业保险制度研究..... 王紫桐 / 090

III 市场篇

- B.5** “三权”分置背景下的农地确权与纠纷化解
..... 王 力 于 潇 / 105
- B.6** 农村土地市场建设发展中的政府行为..... 李 浩 / 122
- B.7** 农村土地金融发展报告..... 于丽红 / 141



B. 8 农村土地流转交易机构发展报告…………… 周晓亚 / 153

B. 9 农村产权交易市场社会化服务发展报告…………… 李晓妹 / 170

B. 10 农村集体建设用地制度改革和实践报告 …… 张徽林 / 188

IV 金融篇

B. 11 农地金融服务创新与实践 …… 李利华 / 203

B. 12 农业银行农村土地经营权抵押贷款业务实践
…………… 赵文生 王泖善 / 213

B. 13 农业保险发展与实践 …… 王紫桐 / 222

B. 14 农村土地经营权资本化创新与实践 …… 梁小翠 萨日娜 / 239

B. 15 农垦国有农地资产化和资本化实践 …… 王 进 / 261

B. 16 农村土地市场交易平台金融创新与实践 …… 匡 婧 / 274

B. 17 农村土地市场开发 PPP 模式的创新与实践 …… 伍家颖 / 290

Abstract …… / 304

Contents …… / 306

皮书数据库阅读使用指南



总 报 告



General Report

B.1

中国农村土地市场：建设、服务、创新

王 力 胡春梅 贾英姿 周晓亚 张红亮*

摘 要： 近年来，我国农村承包地确权登记颁证试点工作进展顺利，显著推动了农地流转交易市场的发展。政府在推进农村土地市场建设过程中发挥着关键作用，农村土地市场发展迎来了一大批政府与社会资本合作（PPP）模式的项目，农村土地市场中介机构发展迅速，参与农村土地市场的各项投融资服务蓬勃发展。本报告系统总结了2018年农村土地市场发展状

* 王力，研究员，经济学博士，中国社会科学院金融研究所博士生导师，北京大学经济学院校外导师，特华博士后科研工作站执行站长，主要研究领域为产业经济、区域金融和资本市场等。胡春梅，法学博士，特华博士后科研工作站博士后，现从事私募股权投资工作，主要研究领域为金融法、土地金融、股权投资和并购等。贾英姿，经济学博士，中国财政科学研究院博士后，财政部国际财经中心研究人员，主要研究领域为政府与私人资本合作（PPP）、地方政府债务融资与风险治理、农村土地市场、金融基础设施服务等。周晓亚，理学博士，现为中国财政科学研究院博士后，主要研究领域为财政金融。张红亮，对外经济贸易大学金融学硕士，北京特华财经研究所研究员，主要研究领域为区域金融、国际贸易、产业经济。



况，分析了我国农村土地市场发展涉及的重点问题，并对农村土地市场发展趋势和重点进行了展望。

关键词： 农村土地市场 农村土地金融 农村土地交易平台 社会化服务

2018年，我国农村承包地确权试点工作的制度框架基本形成，相关市场服务不断深化。围绕农村土地流转和交易，形成了政府支持与市场服务有效结合和服务创新的新局面，服务种类更加丰富，服务机构不断涌现，“互联网+”服务的信息化水平不断提升，农村土地金融服务创新得到进一步推广。

一 农村土地市场建设

（一）农村承包地确权现状和问题

农村承包地确权登记颁证工作，事关农村长远发展和亿万农民的切身利益，是我国深化农村土地制度改革的重要任务，是完善农村基本经营制度、保护农民土地权益、促进现代农业发展以及健全农村治理体系的重要基础性工作。2018年，我国农村承包地确权登记颁证试点工作基本完成，截至2018年底，全国承包地确权登记完成面积14.8亿亩，占实测面积16.6亿亩的89.2%，30个省份已向党中央、国务院报告了此项工作基本完成，我国农村土地制度改革稳妥推进。^①

确权显著推动了农地流转交易市场的发展，同时也凸显出一些问题。通过实地调研发现，当前我国农村土地确权存在两类问题：第一类是认知和理

^① 《2018年完成承包地确权登记面积14.8亿亩》，中国农业网，<http://www.agronet.com.cn/news//271062.html>。

解问题，如农民地权认知薄弱、平均受教育水平较低及地方政策实施形式化、宣传讲解不到位等，仍然有大部分受访农民不理解农村土地确权的含义和真正意图；第二类是土地纠纷问题，主要涉及征地拆迁纠纷、财产瓜葛纠纷和租赁纠纷，这些纠纷对确权工作效果产生了负面作用，但多数受访农民对纠纷处理的预期结果持乐观态度。

对于确权后的农地投资趋势，我们得出两个基本判断：一是由于存在上述问题，短时期内依赖农村土地确权政策难以迅速拉动个体土地投资；二是少数民族地区受访农民比非少数民族地区农民有更强的农地流转意愿，这些地区有较大概率早于汉族地区出现个体农地投资的增长。

总之，“确实权、颁铁证”是正确处理农民和土地关系的重大政策。我们建议：（1）继续增强农民特别是少数民族地区农民对农村土地确权政策的理解，使农民充分认识农地确权的内涵、目的和意义；（2）积极引导农民增加土地投资并加速农地流转，加快发展非农经营，进一步增加农地投资，盘活整体农村土地资产；（3）建立长期有效的农地纠纷调节机制，让各地村委会起到地方政府和农民之间的桥梁作用，推动农民学习相关法律并加强实践，逐步自发形成“政府—村委会—农民”三位一体的农地纠纷调解机构。

（二）政府在农村土地市场建设中的角色和行为

政府在推进农村土地市场建设过程中发挥着关键作用，改革调整农村土地制度是解决“三农”问题的首要任务、基本路径和重点难点。新时代农村土地市场建设过程中，政府的角色也在发生变化。当前，市场还处于初期发展阶段，市场效益尚未明显显现，市场流动性较差，投融资总量不大，市场参与者积极性还有待提高。政府肩负建设和监管的双重任务，既要培育市场和市场主体，又要夯实市场基础和监管架构。今后，随着市场规模不断扩大，市场参与者增多，政府的角色也会发生变化，逐渐从市场的建设者角色退出，专注于监管者的角色，从制定市场规则转变为适应市场规则、遵守市场规律，从直接推动市场交易行为转变为间接引导、监测矫正市场行为。



邓小平关于中国社会主义农业改革和发展“两个飞跃”的论断，对各级政府推进农村土地资源有效配置产生了重要影响。20余年来，农村劳动力转移、引导土地流转、发展适度规模经营等政策，成为各地政府促进农业农村发展的主要抓手，以主导并推动制度变迁，引导并规范市场行为，搭建并运营农地市场，自然而然地推动农村土地市场的发育、建设和发展。

新时代农村土地市场建设发展中的政府行为，也随着市场发展而不断变化发展。以天津市为例，天津是京津冀协同发展国家战略的重要支撑节点，农业农村资源要素丰富，农业产业发展兴旺，具有典型的大城市郊区现代都市型农业特点。天津市现有耕地面积664.55万亩，其中基本农田面积548.83万亩，一般耕地115.72万亩，由农户承包的土地392万亩。近年来，在推进农村土地市场建设发展方面，天津市已建成了覆盖全市的农村产权流转交易市场体系和制度基础。从2013年开始，天津市农委会同市财政局等有关部门出台了“农村承包土地规范化规模化流转试点”支持政策，有效促进了农村土地资源的有效配置。其主要举措包括以下三方面。

一是推动农村产权制度基础性改革。天津市着眼于构建“产权清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的现代农村集体产权制度，从加强农村承包土地管理、农村集体资金资产资源监督管理和构建新型农业经营体系入手，加快推进农村产权制度领域的基础性改革。

二是政府专项资金扶持为市场“输血”。市政府安排专门的扶持资金，稳妥有序地鼓励、支持、引导农村土地市场交易行为，对规范化规模化流转农村承包土地的家庭农场、土地股份合作社等农业经营主体进行补贴。2013~2017年，天津市累计投入7820.5万元，扶持家庭农场69个、土地股份合作社83个，累计投入财政资金2187.2万元，建成市级平台（天津农交所）1个，区级平台10个，乡镇平台151个。

三是组织保障有力推动了市场建设。天津市从市场平台的建设出发，采取“小步慢走”的方式稳步开展农村土地市场的建设工作，陆续推进了建设平台、规范合同、健全网络、加强监管等关键工作。2011年以来，天津市农委牵头，与宝坻区人民政府、市产权交易中心共同出资2000万元组建

了天津农村产权交易所有限公司（以下简称“天津农交所”），印发了全市统一规范的《天津市农村土地承包经营权流转合同示范文本》，天津市农委在农村土地承包经营权登记工作中建立了全市统一的农村土地承包经营权管理信息系统和土地经营权流转信息网，建立了由市农委牵头、12个市级部门参加的市农村产权流转交易市场建设发展联席会议制度以更好地进行市场监管。

（三）农村土地市场中的 PPP

2015~2017年，农村土地市场发展迎来了一大批采用政府与社会资本合作（PPP）模式的项目，将政府引导与市场化资源有机结合，通过政府投入小部分财政性引导资金，并配套提供制度、法律、政策等保障措施，引导社会资本参与农村土地市场开发或农村公共服务项目投资、建设、运营，实现了“引资”和“引智”相结合的政策目标。

2015~2017年，我国出台了一系列支持农村土地市场开发 PPP 模式的政策。这些政策，配合我国已有的相关法律和政策，从五个方面支持了农村土地相关 PPP 模式的开发，包括农村土地分类方式、农村土地所有权、农村土地供应方式、农村土地使用权出让方式、农村土地市场开发规范性政策等。现行 PPP 模式所涉及土地大部分为建设用地，也有一小部分为农用地，项目实施过程中可能出现农用地转化为建设用地等情况。根据《中华人民共和国土地管理法（修正案）》有关要求，我国农村和城市郊区的土地（除法律规定属于国家所有的以外），宅基地和自留地、自留山均属于农民集体所有，在土地使用上实行用途管制、有偿使用、耕地保护、建设用地审批等制度，采用 PPP 模式的项目用地符合划拨用地条件的，可以通过划拨方式取得土地使用权。根据财政部、发改委、人民银行有关政策精神，对 PPP 模式实行多样化土地供应，采取多种方式保障项目建设用地。农村土地使用权出让包括协议、招标、拍卖和挂牌等多种方式，同时允许租赁作为出让方式的补充。

我们将 PPP 模式在农村土地市场开发中的应用总结为以下七大模式。

（1）土地一、二级开发 + PPP 模式。PPP 模式兼具公共性和运营性，而单纯的土地一级开发项目不具有运营性、单纯的二级开发项目大多也不具