



智库书系·地方经验研究

丛书主编 / 徐勇 邓大才

余江克难： 闯过农村产权改革的深水区

李博阳 任路 田文慧 吴帅 等◎著



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



智库书系·地方经验研究

丛书主编 / 徐 勇 邓大才

余江克难： 闯过农村产权改革的深水区

李博阳 任路 田文慧 吴帅 等◎著



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

图书在版编目(CIP)数据

余江克难：闯过农村产权改革的深水区 / 李博阳等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.5
(智库书系·地方经验研究)
ISBN 978-7-5201-4660-9

I. ①余… II. ①李… III. ①农村-土地产权-研究-余江县 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 065104 号

智库书系·地方经验研究

余江克难：闯过农村产权改革的深水区

主 编 / 徐 勇 邓大才
著 者 / 李博阳 任 路 田文慧 吴 帅 等

出 版 人 / 谢寿光
责任编辑 / 赵慧英

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156
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 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16
印 张：22.5 字 数：354 千字

版 次 / 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4660-9

定 价 / 89.00 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



华中师范大学中国农村研究院

《智库书系》编辑委员会成员

主 编 徐 勇

执行主编 邓大才

编 委 (按姓氏笔画排序)

丁 文 邓大才 王金红 石 挺

卢福营 刘义强 刘金海 刘筱红

李海金 任 路 汤晋苏 何包钢

吴晓燕 陆汉文 陈军亚 杨 嬛

张晶晶 张向东 贺东航 郝亚光

徐 勇 徐 剑 徐小青 徐增阳

董江爱 黄振华 詹成付 熊彩云

余江农村综合改革课题组成员

课题组组长：

华中师范大学政治科学高等研究院、中国农村研究院院长邓大才教授

课题组成员：

余江区副区长谢永敬

余江区农业局局长刘明路

余江区农业局党委委员、总农艺师吴金发

余江区农业局经管站长吴振青

调研组成员：

政治科学高等研究院、中国农村研究院讲师兼助理研究员任路

政治科学高等研究院、中国农村研究院博士研究生：

李博阳、吴 帅、刘 燕、张 彪、董帅兵

政治科学高等研究院、中国农村研究院硕士研究生：

田文慧、罗 彦、裴元圆、郭皎皎、靳守娇、方 政
潜 环、马智佳、杨舒萌、刁 斐、刘 娥、李 杰

总 序

地方经验研究是由华中师范大学中国农村研究院推出的系列著作。

中国作为一个古老的文明大国，能够在 20 世纪后期迅速崛起，展现出强大的活力，得益于改革开放。20 世纪 80 年代兴起的改革开放，重要目的就是“搞活”，在搞活经济的过程中确立了市场机制。市场竞争机制不仅激活了经济，而且激活了地方和基层的自主性和创造性。极具战略眼光的顶层设计和极具探索精神的地方基层实践以及两者之间的良性互动，是中国政府推动现代化建设取得巨大成功的秘诀。中国改革开放的路径就是：先有地方创造的好经验，中央加以总结提高上升为好政策，然后经过若干年推广再确定为好制度。本书系正是在这一背景下推出的。

我们华中师范大学中国农村研究院自 20 世纪 80 年代开始，就关注农村改革，研究农村治理，并以实地调查作为我们的基础和主要方法。调查一直是立院、建院和兴院之本。在长期实地调查中，我们经常会与地方和基层领导打交道，也深知地方和农村基层治理之不容易。地方和基层治理的特点是直接面对群众、直接面对问题、直接面对压力。正因为如此，地方和基层领导势必要解放思想，积极开动脑筋，探索解决问题的思路和方法，由此有了地方创新经验。我们自觉主动地与地方进行合作，通过理论与实践相结合，共同探索地方发展路径并总结地方创新经验，起始于 2011 年。当年初，地处广东西北部的云浮市领导为探索欠发达地区的科学发展之路，专程前来我院求助请教，我们也多次前往该市实地考察、指导和总

2 余江克难：闯过农村产权改革的深水区

结。至此，我们开启了地方经验研究的征程，并形成了基本的研究思路和框架。

地方经验研究的目的，主要是发现地方创造的好经验、好做法、好举措，突出其亮点、特点和创新点。中国的现代化是前所未有的伟大实践，必然伴随大量问题。对不理想的现实的批判思维必不可少，需要勇气；而促进有效解决问题的建设思维也不可或缺，需要智慧，两者相辅相成，各有分工，共同目的都是推动社会进步。作为学者，我们不仅要持公正立场评点现实，更要参与到实际生活中，理解现实，并运用自己的智慧与实践者一同寻求解决问题之道。历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往不是自觉的，学者的参与有可能将其变为自觉的行为；历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往并不知道自己在创造历史，学者的总结则可以补其不足。地方与基层的探索是先行一步的实践，需要总结、加工、提炼，乃至推介，使更多人得以分享；地方与基层的探索是率先起跑的实践，需要讨论、评价、修正，乃至激励，使这种探索能够可持续进行。我们的地方研究便秉承以上精神，立足于建设性思维。

地方经验研究的方法，绝不是说“好话”，唱“赞歌”。在地方经验研究中，我们遵循着以下三个维度：一是地方做法，时代高度。尽管做法是地方的，但反映时代发展的趋势，具有先进性。二是地方经验，理论深度。尽管是具体的地方经验，但包含相当的理论含量，具有普遍性。三是地方特点，全国广度。尽管反映的是地方特点，但其内在价值和机制可复制，具有推广性。正是基于此维度，我们在地方经验研究中，非常注意两个导向：一是问题导向。地方和基层实践者之所以成为创新的主要动力，根本原因在于他们每天都必须直接面对大量需要处理的问题。解决问题的过程就是实践发展的过程。二是创新导向。解决问题是治标，更重要的是寻求解决问题的治本之策，由此就需要创新，需要探索，也才会产生地方好经验。怎样才是创新呢？需要有两个标准：一是历史背景。只有将地方经验置于整个宏观历史大背景下考察，才能理解地方创新由何而来，为什

么会产生地方创新。二是未来趋势。只有从未来的发展走向把握，才能理解地方创新走向何处去，为什么值得总结推介。

我们正处于一个需要而且能够产生伟大创造的时代。地方经验研究书系因时代而生，随时代而长！

主编 徐 勇

2015年7月15日

目 录

理论研究篇

导 论	3
第一章 在农村土地确权中明晰产权归属	14
第一节 确权颁证，着力保障农户承包经营权	14
第二节 定纷止争，逐步推进农垦地确权工作	19
第三节 抵押担保，赋予农民更多财产权利	26
小结：勇立潮头，土地确权走在前列	34
第二章 在宅基地改革中规范产权秩序	36
第一节 宅基地的现实困局，静悄悄的探索	37
第二节 搭建系统改革体系，确保改革落地	45
第三节 再建多维用地秩序，落实集体所有	54
小结：攻坚克难，宅基地改革全面深入	63
第三章 在集体资产产权能改革中健全产权制度	65
第一节 组织领导，规划集体产权改革蓝图	66
第二节 资格界定，厘清集体资产主体权属	72
第三节 清产核资，摸清集体经济组织家底	78

2 余江克难：闯过农村产权改革的深水区

第四节 股份合作，探索集体经济有效实现形式	81
小结：齐头并进，集体产权改革逐步完善	88
第四章 在产权改革基础上促进农村经济发展	91
第一节 盘活资源，探索适度规模的家庭经营	92
第二节 要素聚合，发展利益共享的合作经营	100
第三节 转型升级，助推市场导向的企业经营	108
小结：多元经营，提振农村经济发展“速度”	116
第五章 在产权改革拉动下补齐社会建设短板	118
第一节 横向拉动，造脱贫攻坚新天地	118
第二节 纵向帮扶，谱孤寡养老新篇章	125
第三节 点上突破，创残弱帮扶新格局	131
第四节 面上铺开，新农村建设实惠人人享	139
小结：多维保障，提升社会建设“温度”	146
第六章 在产权改革攻坚中创新基层治理	148
第一节 党建引领，加强基层治理组织建设	148
第二节 多元理事，打造基层治理平台	158
第三节 立规订约，完善基层治理制度建设	169
小结：抓牢党建，彰显基层治理“力度”	178
结 论	180

专题研究篇

余江克难：以机制创新为农村产权改革破题开路	
——基于江西省余江县产权改革的调查与思考	191
以加促减：打造中国宅基地改革第一县	
——基于余江县宅基地改革试点工作的思考与启示	212
“土地经营权+”：让银行不再望“贷”生畏	
——基于余江县潢溪镇土地承包经营权抵押贷款的试点实践	222

两万农户为什么愿意拆自己的房子？

——基于余江县农村宅基地改革的调查与思考 228

治“瓦”行动：打造国家农民的安居工程

——基于余江县刘家站垦殖场住宅用地改革的调查与思考 234

“界址之争”：产权红线何以落定？

——基于江西省余江县刘家站垦殖场土地确权的调查 240

枢纽型合作社：打通复合农业经营体系“任督二脉”

——基于余江县山底优质稻专业合作社的调查与思考 246

共享式扶贫：以特色产业创农村脱贫攻坚新思路

——基于余江县产业扶贫模式的调查与思考 252

“握指成拳”：产权改革助推残疾人脱贫致富

——基于余江县以合作社帮扶残疾人模式的调查与思考 257

幸福楼：奏响农村养老新乐章

——基于余江县农村以地养老的调查与思考 262

功能型理事会：为农村产权改革保驾护航

——基于江西省余江县村民理事会的调查与思考 267

聚力克难：全域式党建吹响产权改革“冲锋号”

——基于余江县农村综合改革的调查与思考 273

案例报告篇

宅改“第一村”：以内生力量啃下宅基地改革“硬骨头”

——基于江西省余江县蓝田宋家村的个案研究 281

以改促治：助力理事会发展“旧路”变“新途”

——基于江西省余江县村民理事会的调查研究 304

激活权能：国有农垦土地改革之路

——基于余江县刘家站垦殖场农垦地改革的调查与研究 331

后 记 345

理论研究篇

导 论

土地是农民的安身立命之地，地权也是农民最重要的财产权。^①党在十一届三中全会以后建立起了土地家庭承包经营的农村土地制度，实现了土地所有权和经营权的分离，极大地解放了生产力，激发了农业与农民的活力。这虽然是中国农村土地所有制产权改革的巨大成功，但并不是农村土地所有制产权改革的终结。随着改革的不断深入，集体所有制的土地产权安排凸显出了巨大缺陷，产权主体不清、土地权能缺失、产权稳定性差的矛盾导致实践中产生了不可调和的地权与地利争夺的问题。多元主体对土地红利进行不同程度的侵蚀，而农民主体却因产权的不确定无法为自己维权，个体冲突与群体事件频发，城乡差距与社会两极分化日益加大，严重影响了农村以及社会的和谐稳定。

事实上，改革开放以来，我国党和政府也一直致力于改革农村土地制度，不断强化农民的土地财产权，并用法律的形式保护农民的土地权益。为了解决产权难题，中国近些年来不仅以立法形式给农民土地权益以法律确认和保护，更重要的是，当前正努力使农村的产权在实践中得到确认并固定下来。2010年中央“一号文件”就提出，“要全面落实承包地块、面

^① 徐勇、项继权：《主持人语 确权：文明与和谐的基础》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2010年第2期。

积、合同、证书‘四到户’”，“加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作”。确权作为明晰权益的重要一步，有助于稳定产权关系，为发展产权市场创造条件，但与对工商产业产权改革的重视程度相比，与快速发展的市场经济体制相比，对农村土地的产权改革仍显得不彻底。同时，随着经济社会状况的变化，人们对产权制度创新也有了新要求。十八届三中全会提出“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”。值此“十三五”规划建设重要时期，我国已经站到了由传统农业向现代农业加快转变的关键时期，处于“六期同至”的压力期，如何补齐土地产权制度改革的短板再次引起各界关注。然而，在任何社会，面对产权的改革都不会一帆风顺，特别在我们这样一个传统农业大国，农村情况各有不同，地权关系错综复杂，这更要求我们“以更大的政治勇气和智慧深化改革”，勇于破除利益僵局与制度桎梏，善于抓准各地农村实际情况与农民实际需求，切实维护农民利益与农村稳定。

一 现行农村土地产权制度的缺陷

改革开放后，我国土地由集体所有制转为集体所有包干到户制度，但实质上并没有改变土地集体所有制的制度底色，而是在其基础上进行了产权的重构与改革。以农户代替生产队组织，重建了“家户”作为生产与分配基本单元的制度，有效地调动了农户的生产积极性，也稳定了农村社会发展。但随着生产的进步与社会的发展，既有的土地产权制度也暴露出了一系列问题。

（一）产权主体不清

共有产权（集体所有权）需要委托代理机构组织来行使，从而减少农地产权行使中的交易费用。《土地承包法》和《物权法》规定，“属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权”，但关于集体的定义依然不清。目前我国集体所有制的所有者主体有村民小组、村民委员会、村集体经济组织、乡（镇）农民集体经济组织等多种形式，但是对于何类土地归属哪一级组织则没有进行明确的规定，因而才会出现产权归属不清以及交叉等问题。只有清晰界定的产权才能发挥出产权的激励约束功能，但农村土地产权主体模糊，导致了产权中间地带

存在寻租空间。此外，我国许多农村地区的集体经济组织处于无作用的状态，对集体所有权的行使也缺乏必要的程序与形式，更为各利益集团争夺土地利益提供了便利。上级政府凭借强大的行政权力可替代下级集体经济组织行使土地所有权，以很低的成本以及很便利的手续征用农村土地，造成了农地的大量减少。而农村在此过程中也无法享受到应有的红利。在实际征地过程中，政府不论出于何种目的，都一律压低补偿价，抬高出让价，从中获利甚丰。

（二）土地权能残缺

农村土地使用权权能的缺失主要表现在农地的承包经营权和宅基地、集体建设用地的使用权三方面。首先，在农地承包经营权方面，虽然家庭联产承包责任制实现了土地所有权和经营权的分离，土地的所有权原则上属于集体所有，农民按照承包契约享有对土地的占有、使用、处置和收益的权利。但从实践来看，农户的经营权无法得到有效行使，使用权受制于承包期限无法稳定，收益权因此也无法得到保障，其他土地权益更是无从谈起。其次，在农村集体建设用地方面，法律并没有赋予集体合理的使用权流转权能。虽然我国最近出台了不少集体经营性建设用地入市的意见，但要实现将集体土地使用权出让给其他使用者，目前来看农村集体仍然没有此方面的权利，因而要实现城乡集体建设用地的统一没有基本的前提条件。而按照现有的征地制度统一城乡集体建设用地，则市场机制不能发挥作用，如果统一集体建设用地最终还是与基本宗旨相悖，则效率问题依然难以得到解决。最后，在宅基地方面，虽然农民拥有宅基地的土地使用权，但按照产权定义其属于用益物权，产权本身有一定残缺，农民只拥有使用土地的权利，且用途受到限制，也不能进行土地的处分和流转。此外，农村宅基地不能流转，农户也无法退出，导致农村宅基地一户多宅、闲置超标、乱搭乱建的现象十分突出。

（三）产权稳定性差

德姆塞茨指出：“产权的一个主要功能是引导人们实现将外部性较大的内在化的激励。”产权只有形成稳定的预期，减少经济环境中的不确定性，才可以促进资源的优化配置。但是在目前土地集体所有的情况下，每个成员都共同享有土地，实际上每个人得到的权利都是残缺的，因其所有