

# 当前农地产权与流转制度改革研究

辜胜阻<sup>1,2</sup> 吴永斌<sup>1</sup> 李睿<sup>1</sup>

(1.武汉大学 湖北 武汉 430072 2.全国人民代表大会 财政经济委员会 北京 100000)

**摘要** 推进农村土地制度改革,有利于加快农民工市民化进程、推进农业规模化专业化现代化发展、提升农村建设水平缩小城乡差距。当前,农村土改过程中还存在诸多问题,必须深化改革,进行制度创新,建立以权属管理和用途管制为核心的现代土地管理制度。具体而言,要加快确权颁证工作,稳步推进土地改革,加强土地流转市场制度建设,探索农村集体建设用地进入市场有效途径,改革完善农村宅基地制度,发展农地金融,实施严格的耕地保护制度。

**关键词** 农村土地制度 现代土地管理 确权颁证 土地流转

中图分类号 F301.1

文献标识码 A

文章编号 1003-3890(2015)04-0005-05

新型城镇化涉及“人、业、钱、地、房”五大要素,其中,“地”是有效推进新型城镇化的一个重要内容。土地具有生存保障与致富资本的双重功能,是农民赖以生存和发展的根基,推进土地制度改革是城镇化进程中的重要“制度红利”。农村土地制度改革是重要的要素市场改革。2014年,习近平总书记主持召开的中央深改组第五次会议第七次会议都研究了土地改革的问题。中央深改组第五次会议提出“三权分置”,即土地所有权不变,承包权归农民也不变,经营权或者使用权流转,为推进农村土地制度改革、引导土地有序流转作出了重要的制度安排。

## 一、推进农村土改 激发“三农”活力

农村土地制度改革是涉及到农民、农业、农村的综合性改革,是解决“三农”问题的关键,其成败关系到农民收入能否较快增长,农业发展方式能否加快转变,农村事业能否持续发展,必须予以重视。

(一)农村土地制度改革是推进农民增收、加快农民工市民化进程的重要举措

一方面,承包权和经营权的分离,既能使农民在不失去土地承包权的前提下获得土地经营权流转的收入,又能将大量农民从土地中解放出来,使其进入非农产业,增加非农收入。《中国统计年鉴》数据显示,2005—2012年,家庭经营纯收入占农民纯收入的比重由56.7%下降为44.6%,农业对于相当多农民来说已成为“副业”,工资性收入、财产性收入与转移性收入的占比逐渐上升并成为收入的主要来源,其中土地流转

带来的财产性收入增加是促进农民增收的重要原因之一。一项针对全国17个省市1452个农户样本的调查显示,农户承租与转租土地面积每提高一单位,会导致人均纯收入增加13.2%<sup>[1]</sup>。以进行土地流转试点的河南滑县为例,进行土地流转的农户人均收入水平明显高于未流转的农户(图1)。

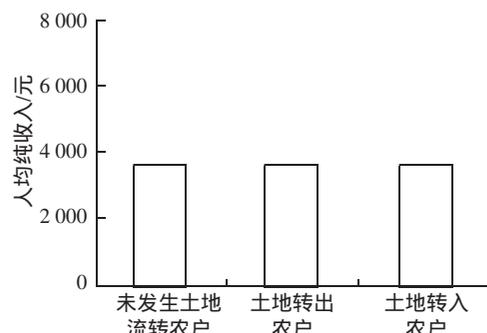


图1 河南滑县农户收入与土地流转状况

资料来源:李丽明,吴一平.农村土地流转与农民收入关系实证分析——基于滑县176户调研数据[J].现代农业科技,2015(5).

另一方面,农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革这“三块地”的改革可以激活“沉睡的资产”,增加农民的财产性收入和进城置业创业的资本,有利于加快农民工市民化的进程。一直以来,我国农民财产性收入所占比例非常低,仅占3%左右。据测算,我国共有13亿亩可承包土地,其流转价值约为50万亿~80万亿元,平均可为每位农民增加约6万~10万元的收入<sup>[2]</sup>。可见,推进农村土地制度改革将大大增加农民的财产性收入。

收稿日期 2015-06-29

作者简介:辜胜阻(1956-),男,湖北武汉人,武汉大学教授,全国人大财经委员会副主任委员,民建中央副主席,研究方向为宏观经济改革发展与城镇化;吴永斌(1991-),男,江苏泰州人,武汉大学经济与管理学院研究生,研究方向为产业经济学。

(二)农村土地制度改革是加快推进农业规模化、专业化,保障国家粮食安全的必经之路

从农地数量来看,我国人均耕地1.52亩,不足世界平均水平的一半,粮食安全责任重大。而从农地利用质量来看,我国农业生产经营模式以家庭为主,农业机械化程度低,农业生产效率不高,且农村承包地具有细碎化、条块化的特点,所形成的大量田埂也造成了耕地资源的浪费。推进农村土地制度改革、加快土地经营权的有序流转,有利于促进土地资源的高效配置和充分利用,减少耕地撂荒,保障国家粮食安全;有利于促进土地向农业产业化龙头企业、农民专业合作社、经营大户、种田能手集中,提高农业机械化水平,建设专业化的农业生产基地,推进农业适度规模经营和专业化生产。推进农村土地制度改革也有利于引入工商资本进行产业化经营,延长农业产业链,提高农业产品附加值,增强农业生产经营者抵御市场风险的能力。

(三)农村土地制度改革是统筹城乡发展、促进新农村建设、健全城乡发展一体化体制机制的必然选择

随着农业规模化、专业化、现代化经营的推广,以及大量工商资本进入农村投资,将带动农村地区水利、供电、通讯、教育和卫生等基础设施建设,有利于逐步提升农村人口的生产效率与生活质量,促进新农村建设,加快农村经济发展,实现城乡共同繁荣。同时,通过推进农村土地制度改革,逐步破解城乡土地二元结构,推进城乡要素平等交换,对缩小城乡发展差距,统筹城乡发展具有重要意义。

## 二、当前农村土地制度改革存在的问题

在推进农村土地改革的过程中,存在着农村土地权属不清、部分地区农地流转急躁冒进、土地流转市场尚未完全建立、土地权利二元格局、农村宅基地制度不完善、土地的致富资本功能难以发挥、土地出现“非农化”“非粮化”趋势等多种问题,亟待解决。

### (一)农地确权颁证进展缓慢

土地财产权是法律赋予农民的合法权利,不能随意剥夺。在农村土地流转过程中,确权颁证是基础和前提,只有坚持这个前提,给农民吃上“定心丸”,才能让他们敢于流转。当前,农村土地的确权、登记、颁证工作进展缓慢,农村土地存在产权不清、权属不明等现象,埋下了纠纷隐患。确权颁证工作不完善,不利于保护土地流转过程中农民的合法利益。产权主体缺位使得农民难以依据市场原则获取土地收益,从而难以分享土地增值成果<sup>[3]</sup>。

(二)部分地区农地流转过程中没有严格贯彻“自愿”的原则

2008年以来,我国土地流转面积迅速增加,截至

2013年底,全国承包耕地流转面积约3.4亿亩(表1),占全部家庭承包耕地的26%,达到2008年的3.1倍<sup>[4]</sup>。这一方面是由于土地流转符合众多农民的利益;另一方面,也是由于地方政府的积极引导。然而,一些地方政府在推进土地流转时存在盲目求快倾向,不尊重农民土地流转的主体资格,无视农民意愿,出现政府主导甚至依靠行政命令强迫农民进行流转土地的情况,违背了“自愿”原则。进行土地改革的主要目的之一就是保护农民利益,强迫农民进行土地流转严重侵害了农民的合法权益。

表1 2010—2013年我国承包耕地流转情况

年份	流转面积 (亿亩)	流转面积占承包 总面积比重(%)	增长率 (%)
2010	1.87	14.7	-
2011	2.28	17.8	22.1
2012	2.70	21.5	17.4
2013	3.40	26.0	25.9

数据来源:农业部经管司,经管总站.全国2011年农村土地承包经营及管理情况[EB/OL].中国农经信息网,2012-04-17;冯华.土地流转要尊重农民意愿[N].人民日报,2014-02-24.

### (三)土地流转机制不完善、市场不健全

近年来我国农村土地流转面积持续增加,但是,许多地区仍存在着土地流转机制不完善、缺乏统一规范的土地流转交易市场等问题。一方面,土地流通过程不规范,土地流转尚处于自发、无序状态。相当比例的土地流转并未签订正式的合约或所签合约不规范,导致土地流转关系混乱,极易出现土地流转纠纷。据统计,仅2013年一年,全国受理的土地流转纠纷就高达18.8万件。另一方面,由于统一的土地流转市场尚未建立,供求信息传播不通畅,土地流转主要在熟人范围内进行,严重制约了土地流转规模和效率。统计显示,2013年流入农民专业合作社的土地比重虽有所提高,但流入主体仍以农户为主,占比达60.3%(图2)<sup>[5]</sup>。

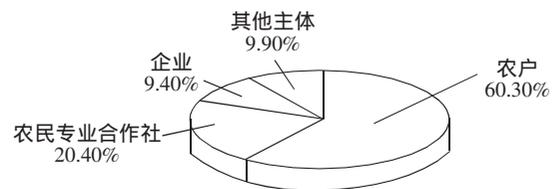


图2 2013年农村土地流入主体分布情况

资料来源:农业部经管总站体系与信息处.2013年农村家庭承包耕地流转情况[J].农村经营管理,2014(5).

(四)城乡二元土地制度格局亟需破解,土地增值收益分配不公

权利二元是我国土地制度的一大弊端。长期以来,我国土地市场处于城乡分割状态,不同类型的土地适用的市场准入规则、出让方式等存在严格区别。政府是土地一级市场的唯一供地主体,在通过征收方式将农用

地转为非农用地的过程中, 土地增值收益分配严重不公, 主要增值收益归地方政府获得, 用于农民、农业、农村的部分较低。从辽宁、浙江、河南三省的数据(表 2)来看, 2007 至 2010 年期间, 尽管各地征地补偿标准均有不同幅度的上调, 但占地补偿费占土地出让收入比重却出现大幅下降。地方政府通过低价征地获得了大量的收益, 却严重损害了农民的权益。同时, 土地权利二元格局造成土地价格的扭曲, 也导致部分地方政府过度依赖低价征地、高价卖地的土地财政, 土地利用粗放, 土地红利呈现日益衰竭的趋势。据统计, 早在 2001 年, 沿海各省市已提前十年用完了 2010 年的城市建设用地指标, 甚至部分城市连 2020 年的用地指标也已用完<sup>[6]</sup>。

表 2 辽宁、浙江、河南三省占地补偿费占土地出让收入比重

年份	辽宁(%)	浙江(%)	河南(%)
2007	16.82	8.62	19.58
2010	10.37	2.91	12.99

数据来源: 刘守英. 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J]. 国际经济评论, 2014 (3).

#### (五) 宅基地资源利用不充分, 流转不畅, 权属不清

随着越来越多的农民进城置业, 农村人口与村庄逐渐分离, 出现了大量的“空心村”, 造成土地资源的严重浪费。据统计, 我国农村常住人口以 1.6% 的速度在逐年减少, 但农村宅基地却以 1% 的速度在逐年增加, 这使得大量农村宅基地闲置, “城镇用地紧缺”与“农村用地闲置”并存<sup>[7]</sup>。此外, 农村宅基地权属不清, 宅基地用益物权得不到有效保障, 极易引发纠纷。

表 3 浙江、河北两省耕地流转前后的非粮化问题

		浙江省			河北省		
		全部耕地	转入地	原有地	全部耕地	转入地	原有地
全部作物	面积(hm <sup>2</sup> )	131.1	114.3	17.0	92.3	30.5	61.8
非粮作物	面积(hm <sup>2</sup> )	88.3	86.0	2.2	33.9	24.0	8.8
	比例(%)	67.3	75.2	13.4	36.7	78.8	15.9

资料来源: 王勇, 陈印军, 易小燕, 肖碧林. 耕地流转中的“非粮化”问题与对策建议[J]. 中国农业资源与区划, 2011 (4).

### 三、完善农村土地管理制度的对策思考

当前推进农村土地改革, 必须完善农村土地管理制度, 建立以权属管理和用途管制为核心的现代土地管理制度, 以制度创新推进改革进程。

(一) 要加快确权颁证工作, 以土地流转实现农民财产权, 确立权属管理的基本依据

土地确权是农村土地资本化和土地权利虚拟化的基础<sup>[9]</sup>。只有把产权界定清楚, 土地流转才能有序、有效。要加快农村土地确权、登记、颁证工作, 以法律形式明确农村土地产权主体, 稳定土地承包关系, 强化土地承包经营权的物权性质, 维护农民的权益。要全面落实承包地块、面积、合同、证书和基本农田“五到户”, 在农地产权设计中, 农民应该有三权: 承包土地的经营权、

#### (六) 农地金融发展滞后, 农民融资难、融资贵

发展农地金融是农村土地制度改革的重要环节。以土地流转推进规模经营、发展现代农业需要大量的资金投入, 然而长期以来, 我国农村金融发展滞后, 农业发展缺乏有力的资金支持, 农民面临融资难、融资贵等困境。一项针对湖北、甘肃、吉林、四川、青海 5 省共 1938 个农户样本的调查显示, “资金匮乏”是影响三农发展的主要因素。其中, “农户抵押担保不足”使得金融机构采取“理性”排斥行为是导致农村金融发展滞后的重要因素<sup>[8]</sup>。

#### (七) 耕地损失严重, 流转农地“非农化”“非粮化”现象日趋明显

我国人均耕地面积不足世界平均水平的一半, 耕地保护意义重大。统计显示, 2012 年我国征地规模约为 400 万亩, 由耕地转为建设用地的面积占批准建设用地的 40% 以上, 耕地损失现象严重。同时, 由于从事农业收益低, 许多农民进入城市谋生, 农村存在着弃耕、撂荒现象, 且随着耕地流转面积的增加, 部分经营主体为追求经济利益转向种植收益高的经济作物或利用农地从事非农活动, “非农化”“非粮化”趋势逐渐显现。统计显示, 2013 年全国流转出的耕地中, 仅有 56.5% 的耕地用于种植粮食作物, 占比不足六成。一项针对浙江和河北的耕地状况调研显示, 浙江、河北两省流转后耕地的非粮化率(非粮作物面积/耕地总面积)分别为原有耕地的 5.6 倍和 5.0 倍(表 3), 耕地流转过程中的“非粮化”问题明显。

农民宅基地的使用权、宅基地上自住房的房产权, 对应这三权就应该有三证或五证, 即农民承包土地经营权证、农民宅基地使用权证、农民在宅基地之上自建住房的房产证。要从各地的实际情况出发, 决定确权的形式与范围, 允许不同的产权主体和产权形式并存<sup>[10]</sup>。

(二) 要把握基本农情, “稳”字当头, 坚持“依法、自愿、有偿”的原则, 保障农民合法权益, 把握土地流转与农业规模经营的“度”

在未来相当长的时期内, 经营自己承包耕地的普通农户仍占大多数, 这是我国的基本农情, 土地改革必须尊重这一基本农情。土地对农民而言是一种心理意义上的社会保障, 土地改革必须以“稳”为主, 循序渐进, 不能片面追求“快”和“大”。要防止“一哄而起”, 盲目搞“大跃进”式的土地改革, 不能搞强迫命令、不能搞

行政瞎指挥,防止因大量的农民一夜之间失去土地而使社会稳定受到影响。要坚持“依法、自愿、有偿”的原则,保障农民享有土地是否流转的决定权和土地流转形式的选择权。部分农民对土地有特殊情感,必须充分尊重其作为土地流转主体的权利。严厉禁止依靠行政手段或高压强迫农民进行土地流转,保障农民的合法权益。农业规模化经营要坚持适度原则,重点支持发展粮食规模化生产。规模农业会排斥劳动力<sup>[11]</sup>,当前我国仍有大量农业劳动力尚未转移进城,要从我国人多地少的实际国情出发,采取发展种粮大户、农民专业合作社等形式的规模经营,不可盲目照搬和移植西方国家的大农场模式。农业经营规模化程度必须要以现实情况为准,以农民的利益为出发点和落脚点。具体而言,要做到“三个适应”:发展农业规模经营要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。

(三)加强土地流转市场的制度建设,实现公正有序流转,放活农村土地经营权

要健全土地流转机制,规范土地流转程序,鼓励土地流转双方签订正式合同,对土地流转面积、流转价格、流转期限、流转条件、操作规程、双方权利义务及违约责任等细节做出明确规定,稳定土地流转关系。要建立土地流转的纠纷仲裁机构和制度,加快土地仲裁立法<sup>[12]</sup>,为纠纷各方提供合理的仲裁渠道。要建立公开、公正、规范的农村土地产权交易市场,推进土地流转信息公开、透明,使土地流转能够在更大的范围内进行。要培育市场化的土地流转中介组织,充分发挥其在法律法规咨询服务、合同拟订审查服务、土地估值服务、流转信息审查服务等方面的作用,为促进土地流转的规范有序提供保证。

(四)探索农村集体经营性建设用地进入市场的有效途径,改变土地权利二元格局,实现国有土地与集体土地“同地、同权、同价”

要建立农村集体土地与城市国有土地两种所有制土地权利平等的土地产权制度,赋予农村集体经营性建设用地与国有土地同等的占有权、使用权、收益权和处分权,使二者受到平等保护。在用途管制上,农村集体土地与其他主体土地应依法享有平等进入市场和平等享有土地增值收益的权利。完善公开、公平、公正的交易规则,使农村集体经营性建设用地可以直接入市,与国有土地在同一个平台上交易。要规范农村集体经营性建设用地的流转程序,保护广大农民利益,对流转方式、流转用途、流转规则、基准地价、收益分配等做出明确规定,防止农村集体经营性建设用地入市成为“少数人的盛宴”<sup>[13]</sup>。要尽快完善农村集体经营性建设用地的价格形成机制,通过市场供求关系决定价格,促进土

地市场健康发展。要完善土地征收制度,重点在于建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。要规范征地程序,合理确定征地补偿标准,建立并完善资金、社保、就业等相结合的综合补偿制度,切实解决失地农民生计保障问题。

(五)保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让

要完善农村宅基地制度,加快宅基地的确权登记颁证工作,保障农户宅基地用益物权,加强宅基地使用权管理。保障农民的合法居住权,避免为了扩大城镇非农建设用地来源,以行政手段强行收回农民宅基地。要在保障集体土地所有权人权益的前提下,赋予并落实宅基地使用权人在占有、使用、收益、处分等方面更多权益。要探索宅基地有条件流转制度,允许宅基地使用权在农村集体组织成员之间流转,避免宅基地闲置和土地资源的浪费,为农村土地要素流动创造条件。要通过改革试点,推进农民住房财产权的抵押、担保及转让,建立宅基地自愿有偿退出机制,做好集体经济组织内部退出的市场和外部市场的衔接,通过政府主导、村民自愿自发推进、市场手段配置的形式<sup>[14]</sup>,实现外部市场对内部市场定价,盘活闲置宅基地资源。

(六)要让农民用好土地担保和抵押权能,发展农村金融

推进土地改革必须用好土地抵押权、担保权,充分发挥土地作为致富资本的功能。首先,政府要通过政策优惠等手段支持金融机构开展农村金融业务,监管农村金融机构的不当排斥行为,合理降低农业贷款利率,并根据农业生产周期科学制定贷款期限,促进金融机构加大对农业中长期信贷的投入,缓解农民融资难融资贵的问题。其次,要鼓励银行进行抵押品创新,允许农民通过土地经营权抵押贷款,盘活土地这一“沉睡的资产”。同时,要以惠农利民为原则建立土地银行,构建以政策性土地银行为支撑、商业银行为补充、土地合作社为基础的多层次农村金融体系<sup>[15]</sup>。

(七)要严格用途管制,实施最严格的耕地保护制度,守住耕地红线不突破,防止土地“非农化”、“非粮化”

粮食安全是国家安全的基石,保障国家粮食安全的根本在耕地。为此,要依据宪法,完善征地制度,严格限定“公共利益征地”的范围。要在确权的基础上对农村宅基地的建筑面积进行严格控制,防止宅基地无序扩张占用耕地,减少耕地资源的流失。要严格进行农村土地用途管理,坚持农地农用的底线,落实耕地保护责任。要加强流转土地的事后监管,任何流转土地都不能随意改变用途,遏制农地的“非农化”、“非粮化”倾向。要强化征地点补平衡的法定责任,严守耕地红线,避免因“实优虚劣”、

“实占虚补”而导致的耕地占补平衡模式运行异化的风险。要探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度,对准入和监管制度作出明确规定,严格遵守工商业资本参与农地流转的门槛限制。同时要建立风险保障金制度,定期对租赁土地企业的农业经营能力、土地用途和风险防范能力等开展监督检查,严格控制风险。

#### 四、结语

农村土地改革是一项包含了农户承包地、宅基地、集体经营性建设用地等在内的综合性改革,为实现农村土改的规范有序,必须进行系统性、整体性的考虑和设计,不可一蹴而就。农村土地流转的关键在于明晰土地产权,只有把产权界定清楚,土地流转才能有序、有效。因此要加快确权颁证工作,建立以权属管理和用途管制为核心的现代土地管理制度。农村土地改革的核心问题是土地增值收益分配问题,必须保障农民能够充分分享土地的增值收益,让农民成为土地改革的真正受益者,增加农民参与土地改革的积极性。国家需加大资金投入和政策支持,加大工业对农业、城市对农村的支持力度,发展农地金融,加快配套改革。同时,农村土地改革必须严格用途管制,严守耕地红线,防止农地在流转过程中非粮化和非农化。

#### 参考文献:

- [1]王春超.农村土地流转、劳动力资源配置与农民收入增长:基于中国17省份农户调查的实证研究[J].农业技术经济,2011(1).
- [2]张敏.土地改革破局仍需“以点带面”[N].中国证券报,2013-09-04.
- [3]赵峥,倪鹏飞.我国城镇化进程中的旧村改造问题及对策分析[J].理论学刊,2013(2).
- [4]冯华.土地流转要尊重农民意愿[N].人民日报,2014-02-24.
- [5]农业部经管总站体系与信息处.2013年农村家庭承包耕地流转情况[J].农村经营管理,2014(5).
- [6]王振波,方创琳,王婧.城乡建设用地增减挂钩政策观察与思考[J].中国人口资源与环境,2012(22).
- [7]张平.城镇化与土地流转互动:机制、问题与调控研究[J].社会科学战线,2014(6).
- [8]程惠霞.农村金融“市场失灵”治理前提再判断:供给不足还是金融排斥——基于5省26家新型农村金融机构覆盖地域内1938个农户样本调查[J].经济理论与经济管理,2014(11).
- [9]魏建,魏安琪.新型城镇化、农民分化与农民权益保障[J].理论学刊,2015(1).
- [10]钟凯.集体经营性建设用地如何确权[N].中国国土资源报,2014-09-19.
- [11]贺雪峰.澄清土地流转与农业经营主体的几个认识误区[J].探索与争鸣,2014(2).
- [12]李太森,生秀东.加快推进农村土地流转的现实意蕴[J].江汉论坛,2012(12).
- [13]刘守英.中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J].国际经济评论,2014(3).
- [14]黄薇.小小宅基地,改革大舞台——浅议农村宅基地使用制度改革[J].中国土地,2014(2).
- [15]吴福明.开展农村土地金融需克难前行[N].中国城乡金融报,2014-02-11.

责任编辑:高钟庭

### Property Right Reform and Transfer of Rural land

Gu Shengzu<sup>1,2</sup>, Wu Yongbin<sup>1</sup>, Li Rui<sup>1</sup>

(1. Economics and Management School, Wuhan University, Wuhan 430072, China;

2. Financial and Economic Committee, National People's Congress, Beijing 100000, China)

**Abstract:** Promoting the rural land reform will help speed up the citizenship process of migrant workers, promote the scale, specialization and modernization of agricultural, and enhance the level of rural construction to narrow the rural-urban gap. However, problems exist in the process of the rural land reform. To solve the problems, the reform should be deepened, the institution should be innovated, and modern land management system should be established based on ownership management and use control. Specifically, it is important to speed up the process of defining rights and certification, to strengthen the construction of land transfer market system, to explore effective ways of entering the market for the rural collective construction land, to improve the rural homestead system, to develop farmland finance and to implement stringent farmland protection system.

**Key words:** Rural land system; Modern land management; Defining rights and certification; Land transfer