

杜茂华,陈 莉,秦 颖. 农村集体建设用地市场化的制度变迁与问题探析——基于四川省都江堰市的实证分析[J]. 江苏农业科学,2017,45(19):324-327.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.19.076

农村集体建设用地市场化的制度变迁与问题探析 ——基于四川省都江堰市的实证分析

杜茂华,陈 莉,秦 颖

(武陵山特色资源开发与利用研究中心/长江师范学院,重庆涪陵 648100)

摘要:农村土地制度的改革发展,历经了农村土地集体所有、家庭联产承包经营、长期稳定承包权、土地流转、征地留用地制度等一系列新型制度,奠定了我国国民经济持续发展和农村经济社会长治久安的坚实基础。现行的农村土地征地制度在补偿标准、农民意愿、征用地管理等方面问题较多,农村土地市场的产生、形成和发展还没有从法律和制度层面加以明确和规范,尚处于自发和隐性的状态,农村集体建设用地流转的合法性也尚未明确。加快土地立法改革,是农村集体建设用地市场化,进而形成城乡统一的建设用地市场重要的制度变革和法律保障。

关键词:农村土地;建设用地;市场化;制度;问题

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)19-0324-03

1 农村土地制度变迁及集体建设用地市场化问题的提出

新中国成立以来,我国农村土地制度经历了农村土地改革(简称:土改无能运动)、农村集体农业生产资料社会主义集体所有制改造、人民公社合作化运动、以家庭为单位的农村家庭联产承包责任制(包产到户)的阶段。建国 60 多年以来,我国农村土地制度的改革发展,已形成包括“农村土地集体所有、家庭联产承包经营、长期稳定承包权、土地流转、征地留用地制度”等一系列新型农村土地制度。由此奠定了我国国民经济持续发展和农村经济社会长治久安的坚实基础,有效地推进了城乡统筹发展的进程,推动了社会主义新农村建设的快速发展。我国农村土地制度变迁历经了从土地制度改革、合作化运动、集体所有统一经营、集体所有家庭承包经营等 4 次重大变迁。

1.1 自耕农所有制时期(1949 年 9 月至 1953 年春)

自耕农所有制时期也是我国的第一次土地改革时期。其基本特征是:农民不仅拥有对土地的所有权,同时拥有利用自己所有的土地进行修建宅基地供自己居住,可以出租转让与典当,自行耕种开展农村生产活动,作为私有财产赠予等权利,土地作为私有财产归属家庭所有,任何人不得侵犯。

土地改革是革命战争年代中国共产党关于农村土地问题的政策主张,是抗日战争和解放战争时期解放区土地改革的实践。根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的相关规定,“凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已得土地的所有

权。凡尚未实行土地改革的地区,必须发动农民群众,建立农民团体,经过清出土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤,实现耕者有其田”。1950 年 6 月我国颁布并实施了第一部关于土地问题的法规《中华人民共和国土地改革法》,标志着我国的土改动力在全国范围内全面开展。经过 3 年的土改运动,直到 1953 年初,全国绝大部分地区(少数民族地区除外)取得了明显的成绩,其主要标志是:农民拥有了自己的土地,帮助广大农民实现了几代人“耕者有其田”的梦想。土地改革完成后,明确了农民得到的土地,其性质是作为自己家庭的私有财产,明确规定农民私有土地,可以买卖和租佃,并且,为了体现和保护农民对土地财产私有的权利,还颁发了《土地房产所有权证》,明确规定:农民土地房产“为本户(本人)私有产业,耕种、居住、典当、转让、赠与、出租等完全自由,任何人不得侵犯”。

1.2 人民公社体制下土地集体所有制形成时期(1953—1978 年)

其基本特征是:通过成立农业合作社,使农民私有的土地转变为人民公社所有,形成以生产队为基础的集体所有制,农民私有的土地产权弱化,土地所有权虚置,农民与土地在法律上的产权关系被取消。

这一时期又区分为 2 个阶段:

一是互助合作运动中的土地制度变革(1953—1957 年)。包括互助组、初级农业社阶段和高级农业合作社阶段。3 种合作化形式各有其特点。互助组的基本特点是:根据自愿、互利的原则,在其农户所有的土地以及农业生产资料私有制性质不改变的基础上,各农户之间可以通过人工互换或人工换畜工、合伙种地等形式,农户间相互提供帮助,解决在农业生产中单户生产的困难。初级农业生产合作社相对互助组而言,其基本特点是:土地的所有权依然是农民所有,但使用权交给初级社,同时,也允许合作社社员保留一定自留土地,农户在年终按上交土地多少进行分红,初级合作社又称农村土

收稿日期:2016-05-10

基金项目:教育部人文社科研究规划基金(编号:15YJA630013);长江师范学院武陵山区扶贫攻坚科研创新团队项目(2015 年)。

作者简介:杜茂华(1962—),男,四川南部人,教授,主要从事农村土地问题、农业经济管理问题研究。Tel:(023)72792711;E-mail:923636259@qq.com。

地合作社。高级农业合作社是在初级农业合作社基础上发展起来的集体经济组织,其特点是:农户所有的土地、耕畜以及大型农具等实行作价为股份进入合作社,由合作社集体所有并统一经营管理,同时,可以留下 5% 土地由农户自己经营,自留的土地可以种植蔬菜和其他农作物。自留地土地性质依然归集体所有,但可以不分公粮和集体提留,同时规定经营户不可以出租、出卖和转让。

二是人民公社制度下的土地由村集体所有、统一经营的土地制度(1958—1978 年)。人民公社制度下农村土地实行三级所有制度。其基本特点是:在农业初级合作社基础上,把原来属于农业合作社的土地以及属于社员自己所有的土地(自留地、坟地、宅基地等)、农户用于耕作的牲畜、大型农具等生产资料归人民公社三级所有。

1.3 家庭联产承包经营时期(1979—2007 年)

其基本特征是:恢复大包干制度,开始实行“土地集体所有、家庭承包经营、长期稳定承包权”的所有权与经营权相分离的模式。

改革开放后,我国农村土地制度的变迁历经了 2 个阶段:一是实施农业生产责任制,确立“土地集体所有、家庭承包经营、长期稳定承包权、鼓励合法流转”的农村土地制度(1978—1999 年);二是通过立法规范农村土地承包制度;探索并实施农村土地征用制度(2000—2007 年)。历经 30 多年的农村土地制度改革和变迁,把农民自发开展制度创新和国家强力推行 2 种方式相结合,按照“明确所有权、稳定承包权、放活使用权、保障收益权、尊重处分权”的路径推进,初步形成了一套新型土地制度。新型土地制度的本质特征是:土地集体所有权没有改变,但农民拥有长期的土地使用权。这种新型土地制度明确了农村土地集体所有的性质长期不能改变,这是社会主义制度性质决定的;农村集体土地采取家庭联产承包经营的方式长期不能改变,这是农村长治久安,农业生产发展、农民致富的要求决定的;农户在承包合同期内,有权有偿转让其土地经营权,村集体可以公开拍卖荒山、荒地、荒坡、荒滩的经营权,可以有偿转让集中土地的经营权来实行适度的规模经营。这些制度规定载入了《农村土地承包法》。

1.4 土地集体所有制突破时期(2007 年至今)

土地集体所有制突破时期也是集体土地市场化问题的提出和探索阶段,其基本特征是:明确土地为重要的生产要素,发展土地要素市场,进行土地市场化模式探索,开始了农村集体土地流转、征地留用地制度、土地确权等创新土地制度的试点。

2007 年,中共“十七大”提出,要“加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系,发展各类生产要素市场,完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素价格形成机制”。2008 年,十七届三中全会进一步明确提出“促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动;逐步建立城乡统一的建设用地市场”。2015 年 1 月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,这标志着,我国农村集体建设用地市场化改革和建立城乡统一的建设用地市场为主线的新一轮农村土地制度改革进入试点阶段。

2 农村集体建设用地市场化主要问题探析

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》公布之后,国有建设用地使用制度的调整和改革有了制度依据,明确了城乡统一的建设用地市场化是改革的方向和基本趋势,但农村集体建设用地使用制度却没有得到根本性突破,市场化基本上只能通过土地流转,土地征用制度在目前是唯一合法途径。但是,目前的征地制度在补偿标准、农民意愿、征用地管理等方面问题较多,影响了农民通过土地权益分享改革发展的红利。总体来看,我国农村土地市场的产生、形成和发展还没有从法律和制度层面加以明确和规范,尚处于自发和隐性的状态,农村集体建设用地流转的合法性也尚未明确。

为了深入分析农村集体建设用地存在的问题,研究推进农村集体建设用地市场化制度建设进程的主要体制、机制障碍,课题组成员深入四川省都江堰市相关村镇进行调研,本研究拟就调查中发现的问题结合我国土地制度变迁和改革发展的趋势,分析推进农村集体建设用地市场化,建立城乡统一的建设用地市场需要着力突破的体制、机制障碍;需要解决的关键问题。

2.1 农民对土地制度与法规的认知与了解程度普遍不高

通过问卷对村民关于土地法律法规认知程度的调查,首先是关于村集体事务的参与度,问卷设计了 5 个档次的答案来描述村民对村集体事务的参与程度,分别为很多、多、一般、少、很少。数据表示,其中 82% 选择了一般,剩余均选择少。这表明村民对于村集体事务的参与程度上不是很积极,对于集体事务的了解停留在村里公告的内容上,并不会去主动参与了解更多的村集体事务。

关于土地确权的问题,2013 年都江堰市已全面完成土地确权工作,在本次调查问卷中,村民对政府进行土地确权工作态度都评价为“积极”,因当时确权工作的原因,村民对土地确权有了一定的认识与了解,确权工作的顺利进行也为试点村土地流转打下了坚实的基础。大部分村民表示对于我国现行的土地制度以及法律法规有一定的了解,但在对土地制度的满意程度的调查中,天马镇参与调查的 64 户中,有 8 户表示满意,55 户表示一般,1 户表示不满意。石羊镇的问卷调查中,2 户人表示满意,10 户表示一般,24 户表示不满意。

从这里可以看出,在土地制度满意程度上石羊镇与天马镇有很大差别。在土地流转非常少的石羊镇,土地确权与土地制度并不能起到明显作用,确权但依旧无人耕种,土地没有相应的流转制度也不能发挥作用,一片荒废的土地套上任何制度都无法给农民带来实际收益,这也是很多农村中普遍存在的问题。

关于村民是否满意现在的土地利用方式,天马镇的调查中,13 户表示满意,47 户表示一般,4 户表示不满意;而在石羊镇的调查中,5 户表示满意,13 户表示一般,18 户表示不满意。由此发现,在这一问题上,天马镇大部分人都可以接受现在土地的利用效率,在现在劳动力缺乏的农村,土地以低廉的价格租赁出去也比荒废好很多,天马镇的村民已经接受了这样的利用方式,而在缺乏土地流转的石羊镇,大部分土地闲置导致大量村民不满足现在的利用方式,却无能为力。通过了解,有少量村民在家进行经济树木的种植,但是通过交谈后得

知,该村种植的树木无法找到一个良好的渠道进行销售,所得收入仅能维持家庭开支,再因为当地劳动力、环境、政策等因素影响,无法进行大规模种植,导致村里的土地利用方式仍然比较单一,土地利用效率低下。

2.2 农民普遍不愿意放弃闲置宅基地与承包土地

在问卷设计中,对村民土地流转意愿方面进行了调查,关于出让宅基地使用权和自愿放弃土地承包权利的问卷调查中,所收集的 100 份问卷中,村民均是填写的“不愿意”,很多村民认为宅基地和耕地,不使用在那儿闲置也比放弃承包权更妥当。首先村民大多有一个回乡养老和落叶归根的考虑,外出打工保留着宅基地也方便以后回乡养老和去世之后有一个安置地;其次这涉及到一个征地建设和拆迁的赔偿问题,在前几年的房地产热潮中,很多村民凭借土地拆迁补偿分到了数套安置房或可观的赔偿金,出于这份考虑,村民不愿意放弃闲置土地的承包权,劳动力缺失也让土地很难有一个合理的利用方式,这就导致了农村大量耕地闲置的现象。

关于村民“是否赞成农村集体建设用地市场化”和“是否同意本地成为农村集体建设用地市场化改革试点”这个问题上,问卷中出现了全部赞成的一边倒情况,在新农村试点的天马镇,村民在试点中尝到了甜头,闲置的土地得到了利用,葡萄园农家乐等相关休闲场所的发展也间接带动了农村的经济发展,增加了农民的收入,所以天马镇的村民很乐意再进行集体建设用地市场化的试点工程,而石羊镇的村民在前两年见到天马镇等新农村试点带来的改变过后,也普遍认为试点能给村里带来翻天覆地的变化,村民们也期待着试点工程能改变村里的现状。

在问卷调查中,征求了村民的意见,是“征地留用地返还”的政策更好,还是“让集体土地进入市场自由交易”的政策更好,大部分村民都选择了“让集体土地进入市场自由交易”的政策。在与村民的交谈中了解到,村民并不希望政府过多地介入土地流转的交易,受某些地区恶劣事件的影响,村民担心政府在介入过程中为了某些发展而牺牲当地村民的利益;但是村民也认为,在入市流转中,也需要政府的帮助,希望政府能在交易过程中起到搭桥牵线和法律政策支持的作用。

2.3 农民对集体建设用地市场化能否受益表示不理解

在问卷中,调查了村民的意见,关于“集体建设用地的流转入市谁才是最大的受益者”的看法,受访的 100 人当中,10 人认为政府会是最大的受益者,85 人认为承包商会是最大的受益者,有 5 人认为村干部是最大的受益者,没有人认为村民是最大的受益者。可见,在这个集体建设用地入市中,村民们并不会觉得自己最受益,但是却非常支持入市这一举措,归其原因与土地租赁一样,农村的劳动力缺失,让大量的土地闲置,闲置的土地并不会带来收益,所以即使是用很低廉的价格将土地租赁给承包商,也比土地闲置没有收益来得好,集体建设用地流转也是一样的道理。

2.4 土地利用效率低,农村劳动力缺失

不管是在作为新农村试点的天马镇,还是相对欠发达的石羊镇,农村劳动力缺失都是很严重的问题,在所调查的农村家庭中几乎没有青壮年劳动力留在农村,大部分的年轻人与中年人都外出打工,进城寻求发展,留在村里的也只有老人和上学的小孩,这些无法构成农村土地需要的生产力,只有少量

的地被耕种来生产蔬菜等自家食用,小孩也处于“好好读书走出农村”的教育模式当中,等他们学业有成,也大多会选择留在城里,不会返回农村就业。这样就导致了农村土地失去了原本应有的生产能力,大量闲置。这也与现有的经济形势和农民的生产技术有关,以现在的农民所有的生产条件来看,种地所获得的收入与外出打工相差甚远,甚至无法维持一个家庭的正常开销。这就导致了农村土地资源的大量闲置,甚至形成“空心村”现象。

2.5 土地管理与使用不规范,牺牲农民利益求发展

在实地调查中,土地的规范使用与否也是重点关注的现象,在葡萄园种植基地的建设中,因为企业采取的是葡萄种植采摘酿酒以及游乐的一体化模式,所以在种植基地内建造了房屋设施,对耕地造成了永久性破坏。

在新农村建设的过程中,道路的拓宽和修缮以及房屋的建设占用了大量土地,导致村民持有耕地数目进一步下降,而当地政府并未给村民合理的补偿。另外在集体建设用地的流转中,由于村民处于相对弱势的地位,私人企业在与政府以及村集体的谈判合作中,村民的参与程度较低,导致其利益得不到最大化的保障。

3 农村集体建设用地市场化急待解决的关键问题

3.1 制订和完善关于农村集体建设用地市场化的相关法律法规规范

我国《宪法》规定:只有国有土地的使用权才能进入市场进行买卖交易。我国现行《土地管理法》第四十三条规定:“任何单位和个人进行建设需要使用土地的,都必须依法申请使用国有土地”,第六十三条规定:“集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。由此可见,按照现行土地法律制度的规定,农村集体建设用地进行市场交易是与土地法相背的,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》中明确规定:“逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。”这一规定也难以得到落实和推广应用。所以只有修改《宪法》中国有土地才能入市流转的规定以及其他相关的法律法规,赋予农村集体建设用地与国有土地同等的入市流转权利,从法律上保障农村集体建设用地的入市流转,建立一个平等、公平、公开的土地交易市场。

3.2 调整和规范我国现行土地管理及市场监管制度

现行的土地管理制度,主要明确了国有土地流转的管理办法和城市建设用地市场交易的相关监管制度,城市建设用地按照国有土地流转和交易规则已经形成了规范化的市场体系,但没有明确农村集体建设用地流转和市场化监管的相关制度,农村土地流转和入市也没有相关的制度约束与监管机制。由于监管体系不完善,政府对农村集体建设用地市场的宏观调控乏力,造成了现行农村集体土地市场的形成和监管秩序混乱,地方政府各自为政,难以形成统一规范、监管有序的土地市场。

加强土地入市的使用规范,设立健全的入市交易制度。要让承包商合理有效地利用土地,鼓励承包商长期租赁土地。

刘 豪,何云峰,徐冬梅. 基于系统动力学的山西省农产品加工产业集群研究[J]. 江苏农业科学,2017,45(19):327-331.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.19.077

基于系统动力学的山西省农产品加工产业集群研究

刘 豪¹,何云峰²,徐冬梅³

(1. 山西农业大学经济管理学院,山西晋中 030801; 2. 山西农业大学公共管理学院,山西晋中 030801;
3. 石河子大学经济与管理学院,新疆石河子 832003)

摘要:通过分析山西省农产品加工产业集群现状,结合系统动力学方法,探索产业集群系统要素因果关系,建立系统动力学模型,进行有效性检验,根据灵敏度分析得出,财政支出、原材料成本和固定资产投资变化对农产品加工业集群发展的影响敏感,劳动力成本变化对农产品加工业集群发展的影响敏感度较小。在此基础上,进一步分析仿真模型结果得出,财政支出水平和固定资产投资对山西省农产品加工产业集群的积极影响要大于原材料成本的消极影响,其发展规模到 2025 年高速情景比基础情景高 36%,达到 711.89 亿元;到 2030 年高速情景比基础情景高 50%,达到 8 993.54 亿元。结合分析结果从财政支持体系、固定资产投资、原材料保障等 3 个方面提出加快山西省农产品加工产业集群发展的对策建议。

关键词:系统动力学;农产品加工产业集群;仿真;敏感分析

中图分类号: F326.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)19-0327-05

随着 2009 年中央一号文件提出“强调发展农产品加工业是扩大内需,实现农民持续增收的重要途径”,山西省于 2009 年年底启动了农产品“513”工程,即选择 50 家省级以上龙头企业及资源型企业转产和招商引资企业,100 家有一定规模、

收稿日期:2016-06-08

基金项目:山西省高等哲学社会科学研究一般项目(山西省高等学校哲学社会科学研究项目资助)(编号:2015234);山西省软科学项目(编号:2016042006-3);山西农业大学引进人才科研启动项目(编号:2014YJ03);山西农业大学经济管理学院科研基金(编号:JKKY2015005)。

作者简介:刘 豪(1983—),男,山东烟台人,博士,副教授,主要从事农产品加工产业集群研究。E-mail:liuhaoshanxi@126.com。

通信作者:徐冬梅,博士,主要从事产业集群研究。E-mail:xxuling66@126.com。

从长远利益考虑,坚持耕地保护,坚持占多少垦多少的原则,这些都要从制度上规范承包商,政府应该成立集体建设用地交易中心,用统一的标准来完善土地交易,土地交易过程中签订合同和备案,并在条款中明确规定土地的用途,这样也能维护村民在土地交易中的利益。

加强土地监管制度,可以分为内外共同监管,内部性以法律方式强化监管制度,行政主管部门应加强土地交易方式及利用方式的监管调查;外部性以农民媒体及网络形成全方位的监管体系。通过维护正常的土地交易市场秩序,使农村集体建设用地入市可以得到有序进行,且可以保护耕地利用。

3.3 完善集体建设用地入市过程中的收入分配

集体土地入市所获得的收益,最后一定要落在农民的利益上,对于集体建设用地所获得的收益,应该成立专项基金,用于农村的医疗、教育等公共事业上以及农村道路交通通讯等公共设施的建设,要做到资金透明公开,平衡村集体和村民之间的利益关系,让农民感受到自己是真正受益于改革当中。

带动力较强的农产品加工龙头企业,300 家成长性好的农产品加工龙头企业作为省级、市级、县级梯队进行培育和引导。自“513”工程实施以来,山西省农产品加工企业销售收入实现稳步增长,从 2009 年的 375 亿元增长至 2014 年的 1 252 亿元,实现 5 年内平均增长 20% 以上的高速发展态势。

山西省采取了对农产品重点扶持的措施,使得山西省的农产品加工业健康快速发展,已经形成了产业集群,通过优势资源的合理配置,发挥区域资源比较优势,实现资源集约化利用,加快农业经济转型,使山西省的农产品加工产业取得了良好的发展,对山西省的经济发展影响重大。

1 山西省农产品加工业集群现状分析

近年来,山西省不断加大对农产品加工主导产业和优势企业的政策资金扶持,引导优势资源向农产品加工产业聚集,

参考文献:

- [1] 王景新. 中国农村土地制度的世纪变革[N]. 中国国土资源报, 2009-09-18.
- [2] 陈美球,张艳艳,李 鹏,等. 我国农村集体建设用地入市的思考[J]. 江西农业大学学报(社会科学版),2009,8(1):7-9.
- [3] 张旭东. 建党以来中国农村土地制度的演变及启示[J]. 生产力研究,2013(12):1-3.
- [4] 马 刚. 土地政策对经济发展方式转变影响的研究[D]. 北京: 北京交通大学,2012.
- [5] 王景新. 中国农村土地制度变迁 30 年:回眸与瞻望[J]. 现代经济,2008(6):5-11.
- [6] 张四梅. 集体经营性建设用地流转制度建设研究——基于优化资源配置方式的视角[J]. 湖南师范大学(社会科学学报),2014(3):114-119.
- [7] 黄宝连. 农地产权流转平台及机制研究[D]. 杭州:浙江大学,2012.