

doi: 10. 3969/j. issn. 1672-0598. 2009. 03. 011

# 城乡统筹视角下农地使用权流转机制的构建<sup>\*</sup>

徐小强,王超

(西南大学 文化与社会发展学院,重庆 北碚 400715)

**[摘要]** 随着社会主义市场经济不断的深入发展,土地作为人类生产生活必需的重要稀缺资源,其流转形式越来越受到学者们的关注。从城乡统筹角度切入,以马克思主义地租理论为基础,结合新公共管理主义以及国内外的实践经验,提出了适应中国国情的土地流转机制。即政府应当实现“掌舵而非划桨”的职能转变,放松对土地流转的管制,加强对土地用途的管制。政府应该加强立法,做好监督与服务工作,引导构建良好的土地市场,健全农村社会保障制度。

**[关键词]** 土地流转;土地股份制;农业产业化

**[中图分类号]** F301 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672 - 0598(2009)03 - 0054 - 06

党的十七大将统筹城乡发展作为全党工作的重中之重,并明确将发展现代农业、繁荣农村经济作为其首要任务,目的就是要城乡资源互补,加强城乡资源整合,提高农民收入水平,缩小逐渐拉大的城乡差距,实现共同富裕。农村土地作为农民赖以生存的资源,对于农民而言,不仅是生产资料,更是其重要的生活依托。尤其在社会保障制度尚不健全的今天,土地对于农民的重要性不言而喻。农地作为农民掌握的主要资源,在提高农民收入方面势必发挥重要作用。目前农地资源尚未得到很好利用,一方面是农村用地因青壮年外出打工而出现大量撂荒的情况。“据重庆万州区调查显示,万州区农业局信息中心调查了8个乡镇好、中、差3个层次村的情况(响水、柱山、溪口、燕山、黄柏、走马、地宝、白土等):24个村抽样调查显示,2007年撂荒农地占耕地面积1.0%~7%(分地理条件撂荒程度不同)。”<sup>[1]</sup>另一方面,城乡统筹发展需要大量土地。这种现实决定土地作为一种资源不可避免地要向高利润的行业领域流动。同时,土地是农民和农业生命线,其流动势必关系农民增收和国家稳定,因此必须研究出一条科学的路径以正确引导农民增收,缓解城市压力,实现城乡统筹发展。

## 一、农地流转的理论基础

### (一)土地流转与农地使用权流转

土地流转从广义上讲,既包括土地权利的流转,

即所有权、经营权、使用权的转移,也包括土地功能的流转,即土地用途的变更。狭义的土地流转,是指土地权利从一个主体转移到另外的主体身上。在我国,农地使用权流转即狭义的土地流转。农地使用权流转是指农村土地承包人在其承包经营期间,将其期内享有的土地使用通过转包、租赁、出让、入股等方式,依法合理进行流转。农地使用权流转是在家庭联产承包责任制的基础上发展起来的,是家庭联产承包责任制农民创造精神的延伸。尽管农地流转相关的法律制度尚不健全,还存在很大争议。甚至于在小范围的流转试验还有失败的教训,然而,我们必须尊重农民的首创精神。尽管目前政府仍对农地流转抱谨慎的态度,但是任何人都无法回避农地在广大农村私下流转的事实。因此,对待农地流转这一新生事物,我们不能总抱怀疑的态度,要正确理解农地流转的相关理论及现实的经验教训,摸索出农业现代化、城乡统筹发展的新路。目前的农地流转大多都是在不改变农地性质即农地用途的情况下产生的,是在家庭联产承包责任制基础上发展起来的,是坚持所有权归集体、使用权归承包人的。承包人在承包期内自由经营,自主支配土地。只要坚持农地用途不变、家庭联产承包经营制度不变这两个基本前提,农地流转就丝毫不会影响改革发展的大局和农业发展的前景。因此,我们必须对我国的农地使用权流转有清醒的认识。在这个意义上讲,农

\* [收稿日期] 2009 - 01 - 07

[作者简介] 徐小强(1986-),男,四川简阳人,硕士研究生,主要从事文化社会学,公共关系与组织形象设计研究。

王超(1986-),男,重庆人,硕士研究生,主要从事农村社会学,公共关系与组织形象设计研究。

地流转应该规范和防止农地用途转变和政府“圈地”的行为,而不是阻止流转。这才是农地流转应该注意的重要环节。

## (二)马克思主义地租理论

马克思主义的地租理论是我国农地流转机制构建的理论基础。恩格斯在《论住宅问题》中明确指出:“消灭土地私有制不是要消灭地租,而是要求把地租——虽然是改变过的形式——转交给社会”。我国农地实行家庭联产承包责任制,坚持所有权与经营权相分离,农村集体独占土地所有权,农民享有承包土地的使用权,通过经营获取收益。由此可以看出,农地使用权是农民获得收入的主要保证。农地使用权流转,承包方必须向流转农地使用权的一方付费。马克思的地租理论告诉我们,农地作为稀缺资源,任何人使用都必须付费,才能体现土地资源价值,才能确保流转土地方的利益。因此农地流转要建立起完善的有偿使用机制,双方通过公平交易、互惠互利,使农民真正享有农地流转的实惠。在构建和谐、实现城乡统筹发展的今天,通过土地使用付费和市场合理优化配置资源,建立起资源自由流动、健康有序、合理规范的市场;通过收取地租,提高农民收入,缩小日益增长的城乡收入差距;通过流转,也可以增强人们的土地资本观念,极大提高农地资源的利用率,减少农地资源的浪费,如撂荒。可见马克思主义的地租论为合理流转农地资源,实现农地经济效益提供了强大的理论支持,将极大促进农地资源的快速流转。“在我国社会主义公有制条件下,国家通过地租这一经济杠杆的应有,实现土地资源、资产合理计价和有偿、有限期的使用,不仅有利于在经济上实现国家和集体的土地所有权,而且能促进土地资源的合理配置和土地资产效益的充分发挥,从而推动社

会主义市场经济的发展”。<sup>[2]</sup>

## 二、构建农村土地流转机制的必然性

### (一)土地流转成为我国农民增收、城乡差距缩小的重要途径

世界银行在《中国国家经济报告:推动公平经济增长》中指出,中国近年来在减少贫困方面做出了巨大努力,但是中国居民的收入差距却明显扩大。20世纪80年代初我国基尼系数约为0.28,90年代初约为0.38,1999年为0.437。根据联合国有关组织规定:基尼系数若低于0.2表示收入绝对平均;0.2~0.3表示比较平均;0.3~0.4表示相对合理;0.4~0.5表示收入差距较大;0.6以上表示收入差距悬殊。2001年的世行报告认为,我国面临收入差距扩大的严峻挑战。如果目前城乡家庭收入差距和各省城乡家庭收入增长速度不平衡的趋势持续下去,收入差距将会急剧扩大,基尼系数将会从1999年的0.437上升到2020年的0.474。<sup>[3]</sup>

改革开放以来,我国居民收入差距经历了一个较大的波折历程。1978年城乡收入比为2.57:1,1985年达到历史最低点为1.8:1,1994年达到2.86:1,1997年为2.47:1,小于改革开放前水平。1997年后城乡居民收入差距逐渐拉大为2.9:1,2002年继续扩大为3.11:1,2003年扩大到3.23:1,近几年来出现加速拉大的趋势。特别是经济相对落后的西部广大地区,农民收入极低,城乡差距悬殊。从表1可以看出,西部的城乡差距远远高于全国水平,再加上城市居民享受的各种实物性补贴等因素,城乡之间实际收入差距更大。<sup>[4]</sup>

表 1 西部与全国城乡居民收入差距比较 (1999~2003)

年份	全 国			西 部		
	城镇居民可支配收入 (元)	农村居民人均纯收入 (元)	比例值 (农村 = 1)	城镇居民可支配收入 (元)	农村居民人均纯收入 (元)	比例值 (农村 = 1)
1999	5854.0	2210.3	2.65:1	5341.5	1578.1	3.38:1
2000	6280.0	2253.4	2.79:1	5486.2	1661.0	3.30:1
2001	6859.6	2366.4	2.90:1	6169.9	1721.2	3.58:1
2002	7702.8	2475.6	3.11:1	6675.2	1820.9	3.67:1
2003	8472.2	2622.2	3.23:1	7235.4	1936.0	3.74:1

资料来源:国家统计局.中国统计年鉴(2000—2004),北京:中国统计出版社.

城乡居民收入差距主要是农民收入过低,因此提升农民收入是必要之举。中国社会科学院经济研究所收入分配课题组1995年和2002年对全国

住户的抽样调查显示,1995—2002年农地价值实际增长率为-25.7%,年均均为-4.2%,可见在中国传统小户经营的农业经济中,农地资源未能得到合

理充分的利用。农地作为农民掌握的主要资源,必须在缩小城乡差距上发挥重要作用,农地发挥作用的关键在于政府在土地流转市场中的定位。

### (二)土地资源本身迫切需要向高利润的领域流动

我国市场经济发展到今天,土地市场仍未放活,依旧处于国家计划安排中,在国家严格控制下土地要素流动受到了很大的限制。一方面,世界范围内农业不景气,中国的传统农业利润更是为负值,缺乏竞争力,造成土地大量闲置;另一方面,由于人口众多、人多地少等因素导致土地资源缺乏,致使资源合理流动势在必行。

土地流转有利于农业科技化和农业产业化,提升我国农业竞争力。但是,由于我国农村小农经济大量的存在,“草帽地”现象阻碍着生产力的革新,新技术无法大规模推广。在世界农业市场极不景气的今天,资金向高收入行业领域流动,而较少流入农业领域,限制了我国农业事业的发展。因此,农地合理规范流转,可以有效地实现农业规模经营和农业产业化,提高农业的效益,提升我国农业的国际竞争力和农业的战略地位。

### (三)当前政府在土地流转中职能的错位

政府将其需要的农地收归国有,强行垄断一级土地市场,在土地收益和土地补偿之间赚取了高数额的差额利润,形成了一个巨大的利益空间。“南京市政府 2002 年向农民征用土地的最低价为 8 万~20 万元人民币(包括土地补偿费、安置补助费和地上附着物和青苗补偿费),而转手拍卖价高达 980 万人民币,最低价 120 万人民币。”<sup>[5]</sup>在政府取得巨大收益的同时,相对较低的一次性土地补偿极易使失地农民失去安身立命的基础,造成严重的社会问题。这种做法无异于杀鸡取卵、竭泽而渔。巨大的利润空间刺激了政府低价强行征用农地的行为,使政府取代了农民成为利益主体,与民争利。这些与和谐社会构建和城乡统筹发展不相吻合的现实都要求构建科学的土地流转机制,建立利益均衡机制。

## 三、土地流转现实中的困境与原因分析

### (一)目前设计的土地使用制度使农民产生求稳心态,阻碍了流转

土地作为农民赖以生存的主要资源,不仅具有生产性质,还具有社会保障性质。我国的家庭联产承包责任制是在 20 世纪 70 年代安徽凤阳县小岗村农民群众首创的,是适应相对低下的生产力水平的,是与农民迫切需要脱贫的现实需要相联系的,是与强烈的小农经济意识相适应的。随着市场经

济的不断发展,农业经营和农业技术水平都发生了很大变化,使原有的相对固定的制度已不能适应发展的需求,迫切需要变更土地使用制度,灵活流转农地。目前的制度阻碍着农地的正常流转体现在以下两个方面:一方面,一些农业专业户因为农地缺乏无法实现规模经营,阻碍了先进生产要素进入农业领域,影响了我国农业现代化,造成土地和先进生产要素、人才等资源的浪费。另一方面土地社会保障的性质造成缺乏经营技巧或劳动力的农户不敢轻易放弃土地,形成了农业粗放经营的倒退。家庭联产承包责任制的制度不允许农地流转,已不能适应现代市场,迫切需要建立完善的农村土地流转制度。“农村土地流转制度是家庭联产承包责任制的继承、补充、完善和过渡。农村土地流转是解决当前我国农村土地利用细碎化、弃耕撂荒及闲置状况的有效途径,对于实现土地规模经营,优化土地资源配置,提高土地利用效率,促进农业结构调整,增加农民收入以及推进农村经济发展均有积极作用。”<sup>[6]</sup>

### (二)缺乏有领导力的村民组织

在我国农村,由于种种原因,相当一部分村级组织涣散,对农地使用权流转也缺乏正确的认识。村级组织中可供支配的资源越来越少,农地流转也不能给村级组织带来实际效益。村级组织任务繁重,既要处理各种社会矛盾,又要完成上级布置的基层事务。因此,村级组织不再热心于创造增收,而是成为“守夜人”。无锡市惠山区堰桥街道的调查显示,作为基层的一级组织,村级组织直接面对老百姓,在经济社会转型时期,各种社会矛盾、利益冲突集中交织体现,村干部尤其是村主要领导工作压力明显加重,既要按时完成上级组织各个部门下达的任务,又要为全体村民办好实事。即使是经济实力较强的村,也感觉“如履薄冰”,经济实力较差的村更是感觉“苦不堪言”;而承担如此繁重工作的村干部,既没有编制,社会保障也少,包括组织调动、升迁的机会也很少,他们的思想顾虑较多,普遍存在“守摊头”思想,缺乏加快农地流转的内动力。<sup>[7]</sup>

### (三)政府对土地流转市场的垄断

政府垄断一级市场,强行将需要的集体土地所有权变为国有,而支付的赔偿金与高额的利润不成比例,而且一次性赔偿后再无后续保障措施,使丧失土地所有权的农民失去了赖以生存的基础,产生了种种矛盾。“在目前的征地制度下,农民丧失了双重权利:土地卖不卖,不由农民决定;即使农民要卖地,也没有与买方平等谈判价格的权利。并且现行的补偿原则规定只有按征用土地的原用途进

行补偿,说白了它是对农民原来在这块土地上从事农业时收益进行补偿,而与这块土地的未来用途和地价升值毫无关系。它既不与土地非农化的价值相关联,也不与土地非农化的级差收益增加相关联,它至多只是对农民在当时当地条件下所失土地的绝对地租的补偿。这种补偿方式实际上是对赋予农民长期而有保障的土地使用权的剥夺,将农民排除在工业化过程中土地级差收益的分配之外”。<sup>[8]</sup>

#### (四)土地流转市场机制不健全

土地流转缺乏规范的中介组织、咨询机构、公证和仲裁机构,再加上政府缺乏有效的管理,法律法规尚不健全且社会保障制度尚不完善。这些不规范因素导致我国土地流转市场缺乏有效的监督,进而出现内部交易、土地违法违规操作案件。据卫星遥感资料显示,一般的违法占用土地一般要占到总量的 20%~30%,有的地方多达 80%。缺乏健全的土地流转管理机构,政府职能缺位,市场中介机构缺乏,往往导致农民急于流转却无法找到合适的买家,而愿意的承包商也无法承包到合适的土地;公证机构与仲裁机构缺乏,使得土地流转方利益往往得不到有效保障,大大影响了土地流转的进程;二、三产业发展水平还比较低,无法吸纳众多的剩余劳动力,使土地流转不稳定。土地是重要的社会保障资料,是农民安身立命的根本,因此缺乏健全的农村社会保障制度也是造成土地难以流转的重要原因。

### 四、构建适应我国国情的农地使用权流转机制

#### (一)法国、日本的土地使用流转经验对我们的启示

目前,法国政府在将小农场土地合并的同时,限制土地过度兼并。政府规定,农地使用和转让时,私有农地一定要用于农业,不准弃耕、劣耕和在耕地上进行建筑。对于弃耕和劣耕者,国家有权征购、提高土地税或让其出租。政府明确规定土地转让不可分割,整块土地只能整体继承或出让。法国还建有土地市场管理机构——土地事务所,并建有土地市场。土地的转让和出租必须经过管理机构的批准,不获其批准,土地转让无效。土地事务所对小块土地具有先买权,整治合并后,卖给有经营前途的农民。土地银行购买土地后,再租给农民,订立长期租约,以刺激投资。总之,现阶段法国土地制度和土地流转的特点就是将土地市场分成市地市场和农地市场,两个市场严格划开,不得混同。<sup>[9]</sup>这种将市地市场与农地市场分开的制度值

得我国土地流转制度研究和借鉴。政府支持鼓励农地在不改变用途的情况下合理流转并注重加强监督管理和服务的农地流转制度十分值得我国学习。我国是一个具有十三亿人口的农业大国,农业的战略地位和粮食的重要性不言而喻。因此,面对我国快速的城市化进程所带来的农地越来越少与人口越来越多的现实矛盾,依靠进口粮食是极不现实的。如果形成对国际粮食依赖,一旦出现危机和供应紧张,将会影响到国家安全与社会稳定。

日本对土地实行的管制主要有以下几个方面:一是土地权利移动的管制。禁止农地改革所创设的自耕地出租,禁止佃耕地的转租。二是佃耕地占有的限制。禁止不在村地主拥有土地;在村地主的出租也不允许超过一公顷。三是佃租的管制。出租地的佃额按国家规定的限额用货币交纳,由法令规定其最高限额,不准超额收取费用。四是佃耕权的保障。规定地主收回出租地要受到严格的限制。<sup>[10]</sup>从日本的农地流转制度中我们可以得到一些启示:日本与中国有相似之处,日本的自耕农体制与中国的家庭联产承包的小农经济类似;日本与中国一样具有人多地少的矛盾,甚至日本的农地条件还不如中国,换言之,日本土地流转环境还不如中国农地流转具有优势,尽管两者有很大的相似性。对于我国而言,大部分农地分布于中西部地区,自然条件相对较差,经济和科技条件也相对较弱,因此日本中小规模土地经营的经验适合我国国情。换句话说,日本的农地流转制度对于目前我国而言具有重要的参考意义。

综合看来,法日土地流转对于我国农地流转可资借鉴的地方在于:一是加强农地流转用途的管制,切实保护好我国稀缺的农地资源。二是设立专门的政府机构对农地流转市场加强监管和服务。三是农地流转要因地制宜,不能盲目追求规模,要根据客观实际进行农地流转。

#### (二)广东南海土地股份制模式、四川安岳农地流转租赁模式对我国农地使用权流转机制构建的启示

广东南海率先创造性发明了土地股份制。目前广东省的南海、顺德、三水共有土地股份合作社近 3 000 个,入股土地面积逾百万亩。南海模式实行以土地使用权入股,按股分红。同时,劳动力还可以在本区从事农业经营或外出务工,大大提高了农民收入,既保证了农民的稳定收入,农民又可以依靠劳力灵活取得收入,南海模式建立起了农地流转的长效机制。可以看出,农地入股,承包方、农民个人承担有限责任,互利互惠,既规避了风险,又加快了土地流转和剩余劳动力流转,切实提高了农民收入。

四川省资阳市安岳县通过流转农地来发展柠檬,实现了农业的产业化和规模经营,既提高了农民收入,又发展了高科技农业,已形成规模效应和龙头带动效应。当地柠檬最早引进于美国,现今通过农地流转,使土地、资金、劳动力等生产要素聚集,形成了农业高科技产业,从质量上超过了美国,大量出口西欧。目前全县柠檬产量已占全国 70%,成为中国柠檬之乡。安岳农户在出租土地的同时给规模经营者打工,进一步提高了收入。例如城北乡陶海村供流转土地 1 000 多亩发展柠檬产业,较大的业主都雇用有十几个到几十个固定劳务工,农忙还要雇用一些小工,如柠檬套袋一个 2 分钱、采摘柠檬一斤 2 分钱。2007 年该村流转土地收益 60 万元、劳务费收入 70 万元。安岳农地流转之所以取得实效,不仅在于其采取了土地租赁的流转形式,更在于其租金和制度的合理性,值得我们学习。其内容主要包括以下几点:第一,租金短期调节机制,规定每亩水田年租是 700 斤稻谷,每年按 9 月 20 日当地市场上中等稻谷价格折现;旱地年租则为 400 斤小麦或玉米市价。第二,纠纷处置办法,若双方对市价各执一词,则直接支付粮食。第三,租金的长期调节机制,双方约定,如果当地平均亩产大增,则重新协调租金折谷数量。这些方法充分体现了安岳人民的智慧。自 2000 年安岳大规模流转土地以来,7 年粮价涨跌无常,却丝毫没有动摇其土地流转制度。<sup>[11]</sup>安岳经验告诉我们,以户为单位的小农经营只是稳农之策,在坚持家庭联产承包责任制之下,冲破家庭束缚,推动劳动力转移和土地流转,发展现代集约农业才是富农之策。安岳农民没有走向市场,也没有进入城市,而是出租土地,获得稳定资产收入,同时就地实现劳动力转移,真正使农民增收、城乡差距缩小。安岳的成功经验值得我们深思。

南海模式和安岳农地租赁制向展示了农地流转的成功经验,极具代表性。无论是在地理环境优美、农地集中的沿海,还是在相当偏远的西部丘陵,只要尊重农民的首创精神,只要思想开放,不给农地流转加锁,在不损害农民利益前提下,农地流转是可以取得成功的。

### (三) 农地流转机制构建中的政府职能与市场建设

#### 1. 政府职能转变

1968 年英国的富尔顿报告标志着公共行政领域一种新的范式产生,即新公共管理主义出现。这种新的典范使得公共行政僵死的、森严的等级制的官僚组织形式转变为公共管理的弹性的、以市场为基础的形式。这不仅仅是管理形式或管理风格的变化,更为重要的是政府社会角色及政府与公民关

系方面的重大变化。<sup>[11]</sup>从 20 世纪 80 年代中期以来。新公共管理使得许多西方发达国家公共部门的管理发生相应变化,标志着新公共管理主义已经成为公共部门一种全新的典范。新公共管理主义认为,政府应该注重管理而不是制定政策,应该注重绩效评估和效率,实现权力下放与责任制,采取服务外包。注重管理,意味着政府更能适应市场变化,灵活做出反应;政府更应该是市场的监督者而不是直接参与者。就我国土地流转而言,政府应该放松管制,引导农地经过市场流转,主要工作是监督规范农地流转市场。加强立法,做好法律解释等服务;完善农村社会保障制度,从制度上保障城乡居民统筹发展。注重绩效评估和效率,意味着政府在农地流转中应该简化办事程序,提高效率,加快农地流转。并且注重产出而不是投入,将农地流转纳入到政府考核之中,制定科学的考核标准,激发各级政府切实为农地流转服务。实现权力下放,即政府应该给予下级组织,特别是村一级单位以自主权;实行责任制意味着加强管理,责任人必须为其决策带来的后果承担责任。服务外包,即政府采用灵活多样的方式,将服务外包给非盈利组织或其他机构,有利于缩减政府职能和成本,政府只用做好监督即可。总而言之,从新公共管理角度,政府职能应该转变为适应市场的弹性的管理模式。新公共管理并不意味着政府的重要性削弱,仅仅是政府角色的变化而已。农地流转尤其需要政府职能转变。按照社会主义市场经济要求,政府职能转变应该实现:从无所不为的全能政府到有所为有所不为的有限政府转变;政府工作应当主要集中到经济社会发展规划制定、经济调节、市场监管、区域协调、社会管理和公共服务等方面上来,将原有的干预型政府转变为服务型政府。<sup>[12]</sup>

#### 2 构建完善的土地市场机制

首先,政府必须加强和健全农地使用权流转制度方面的法制建设,建立专门的农地使用权流转法来对农地使用权流转主体、流转客体、流转价格、流转中介、流转后的利益分配、监管机构及违法责任追究等进行法律上的约束和规范,以促进与农地使用权流转有关的人和事能在法律的大框架内规范行事。这样,一方面以法的权威力量保障着使用农民自由地流转农地使用权,另一方面又以法的规范形式制约着农地在使用中涉及的各利益主体的种种不法行为,形成一种具有普遍约束意义的秩序和规则,把人们的自由限制在社会所决定和容许的范围内。<sup>[13]</sup>必须规范和完善土地流转的中介机构,避免“卖方找不到买方,买方找不到卖方”的尴尬境地。建立健全农地流转的仲裁机构,调解农地流转

可能出现的纠纷。政府还应该加快引导农村剩余劳动力转移。农村剩余劳动力转移是促进农用地流转的先决条件。促进土地流转必须减少和转移农业剩余劳动力。加强农民社会保障制度的建设,解决农地流转的后顾之忧。把农村土地使用权流转统一到农村家庭联产承包制的发展和完善上来,改造传统农业、构建现代农业,调整农业结构,推进产业化经营,提高土地利用效率,增加农民收入。

其次,土地股份制是实现农地流转的重要形式。土地股份制,就是把农民的土地承包经营权转化为股权,农民把土地的经营权以股权的形式交与承包方统一经营,按照股权从土地收益中按一定比例获得分配的一种经营模式,也就是土地转股权,农民变股民,有地不种地,收益靠分红,是推进农地流转制度改革的有益尝试。土地股份制实行所有权、经营权、使用权三权分立,实现让利不让权,扶持农业产业化,实行土地集中集约经营。南海模式已经证明,土地股份制已经成为农地流转的成功经验之一。

再次,以土地换社保。目前农村的社会保障制度尚不健全,对于增加农民收入的作用还很有限。由于我国农村人口众多,要建立完善的农村低保、农村医保等制度仅靠政府显然是不现实的,因此农民如何自主性、能动性、创造性地解决农村社会保障问题,切实增加农民收入是必要之举。土地换社保成为土地流转的主要形式,也就在于其解决了农村的基本社会保障问题。农地被国家征用,则农民纳入国家社会保障的范畴;如果流转方占有土地经营权,则承包人与其协商,政府作为“第三方”充当监管人,农地仍可发挥其社会保障的功能。对农村土地中的集体建设用地实行与城市工业用地置换,既使农民获取了高额利润,也使城市工业成本降低。在此,要使农民成为真正利益主体,建立新的

利益均衡机制,缩小城乡差距,真正实现城乡统筹发展,同时也要注意农民生存环境的保护。

#### [参考文献]

- [1] 万州区农情信息中心. 万州区农村土地撂荒情况调查及思考 [EB/OL]. (2008-04-17) [2008-06-15]. <http://www.cqagri.gov.cn>
- [2] 刘书楷. 土地经济学 [M]. 北京:中国矿业大学出版社, 1993: 107-110.
- [3] 国家统计局. 中国统计年鉴 [DB]. 北京:中国统计出版社, 2001.
- [4] 孔泾源. 中国居民收入分配年度报告 (2005) [R]. 北京:经济科学出版社, 2005.
- [5] 钱忠好,曲福田. 中国土地征用制度:反思与改革 [J]. 中国土地科学, 2004 (5).
- [6] 汪凤桂,余秀江. 广州城市化过程中的农村土地问题分析 [C]//袁以星. 2005年全国中青年农业经济学者年会论文集:和谐社会与农村发展. 北京:中国农业出版社, 2005.
- [7] 邹锡峰. 惠山区堰桥街道村级集体经济发展调研报告 [J]. 无锡农村工作, 2007 (38).
- [8] 金晶,蒲春玲. 农村土地流转制度的绩效分析与选择 [C]//袁以星. 2005年全国中青年农业经济学者年会论文集:和谐社会与农村发展. 北京:中国农业出版社, 2005.
- [9] 孙佑海. 土地流转制度研究 [M]. 北京:中国大地出版社, 2001: 55-60.
- [10] 田刚. 农村“市场主体”裂变 [J]. 瞭望, 2008 (2).
- [11] 休斯. 公共管理导论 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [12] 李秀芸. 当前我国农地使用权流转的制约因素分析及促进机制构想 [J]. 河南农业, 2007 (9).
- [13] 汝信,陆学艺,李培林. 2005中国社会形势分析与预测 [M]. 北京:社会科学文献出版社, 2004 (12).

(责任编辑:杨 睿)

## On establishment of transfer system of rural land tenure from the perspective of overall urban-rural development

XU Xiao-qiang, WANG-Chao

(School of Culture and Social Development Studies, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** With the development of socialist marketing economy, the transfer of land which is the necessary important scarce resource of human's production and life has got more and more attention of the scholars. This paper brings about a land transfer system which is adaptive to China situation combined with Marxist Ground Rent Theory, knowledge of new public management and land transfer practice at home and abroad from a perspective of rural-urban coordination. That is to say, the government should realize the function transition of steering rather than rolling, loose the control of land transfer but tighten the management of land use. The role which the government should take is not to contend for interests with people, but to supervise, service, and legislation, establish a good land market, and complete social security system.

**Keywords:** land transfer; land shareholding system; agricultural industrialization