

2008年中国农村土地 使用权调查研究*

——17省份调查结果及政策建议

□叶剑平 丰雷 蒋妍 罗伊·普罗斯特曼 朱可亮

摘要:基于中国人民大学和美国农村发展研究所2008年组织的17省份农村土地调查数据,对农户30年土地使用权不变政策的落实情况进行描述,具体分析中国农村土地使用权的流转及变更,并重点阐述土地承包合同和证书的发放对农户行为的影响。调查分析表明,30年土地使用权不变政策的落实对农户土地投资、农地流转市场的发育以及农民地权稳定性的信心等具有显著影响。建议采取有力举措(如赋予农民土地的永久使用权,禁止土地调整并进行配套改革,立法给予农民更多决策权以解决征地难题等),以进一步提高农民地权稳定性,激励农民土地投资,加快农地流转,并促进城乡统筹发展。

关键词:土地使用权 地权稳定性 农地流转 土地调整 土地征收

一、引言

促进增长和提高收入是发展的两个核心内容,也是广大发展中国家追求的主要目标。中国当前还面临着缩小城乡差距,促进城乡统筹发展的任务。发展经济学的理论表明,农业增长对工业化和经济增长至关重要^①,而长期稳定的土地权利则是促进农业经济增长和加快农村社会发展的基础和关键^②。作风务实的中国政府自20世纪70年代末以来采取渐进式改革所取得的成就^③,是对这一理论假说(即经济增长←农业发展←地权稳定性)的最好阐释。本文的调查分析也将为该假说的成立提供一些新的经验证据。

改革开放30年来,中国对农地家庭承包责任制的政策,一直沿着稳定地权、增强农民信心的方向前进。1984年中央首次提出了“土地承包经营权15年不变”,1993年又提出“土地承包经营权30年不变”^④。这种稳定的30年土地权利作为强制性规定分别被写进了1998年修订后的《土地管理法》和2002年的《农村土地承包法》^⑤,并要求给农民发放正式的权利证明文件(土地承包合同和土地承包经营权证书)。2007年颁布的《物权法》进一步将农民的土地承包经营权确认为“用益物权”^⑥。2008年10月中共十七届三中全会明确提出,“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”^⑦。

为系统评估中国农村土地30年使用权的落实情况及其对农户行为的影响,2008年6~8月,中国人民大学、美国农村发展研究所和美国密西根州立大学组织了第四次全国范围的农村土地调查^⑧。本文讨论了这次调查中的主要发现。第二部分介绍调查方法、样本分布和样本结构;第三部分对农民30年土地使用权的落实情况进行描述,包括农民对30年不变政策的了解以及土地承包合同/证书的发放;第四部分详细分析了中国农村土地使用权的流转及变更,包括农地使用权流转、土地调整以及土地征收等方面;第五部分采用列联分析方法探讨农地确权、农地流转与农户土地投入的关系,特别是土地确权(土地承包合同/证书的发放)对农户行为的影响;最后进行总结并提出建议。

* 特别感谢参加调查的中国人民大学的学生,他们认真负责的调研工作为本研究提供了扎实的一手数据。

二、调查方法和样本结构

(一)调查方法

本项调查采用多阶段随机抽样和重点抽样相结合的抽样方法,第一阶段选取的17个省份包含中国所有的农业大省份;第二阶段从每个省份至少选取100个村,每个村内调查1~2个农户,每个县不超过6个农户,每个乡镇不超过3个农户。为保证样本分布多样,在选取村的时候,要保证该村与最近城镇、最近主要公路的距离上的多样性。

调查采用入户问卷调查访问的方式,由访问员在不事先通知、村干部不在场的情况下对农民进行面访。共收回来自1656个村的1773份有效问卷。假定抽样精度与简单随机抽样相近,本次调查在95%的置信度下的抽样误差为 $\pm 2.3\%$ 。

(二)样本分布

调查样本在各省份的分布见表1。除吉林省样本量较小(52)外,其他省份样本量大都在98~125之间。为减少估计偏差,数据分析时按各省份的农村人口占17省份总农村人口的比例进行加权调整。

(三)样本结构

被调查的1773个农户户均人口中位数为4人,户均耕地面积的中位数为4亩。被调查者受教

表1 调查样本的省份分布

省份	安徽	福建	广西	贵州	河北	黑龙江	河南	湖北	湖南
有效问卷数	102	105	106	104	112	116	112	117	98
省份	江苏	江西	吉林	陕西	山东	四川	云南	浙江	合计
有效问卷数	99	107	52	116	102	114	98	113	1773

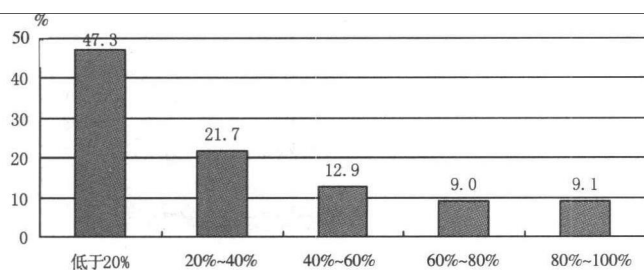


图1 农户家庭现金收入中来自种田的比例

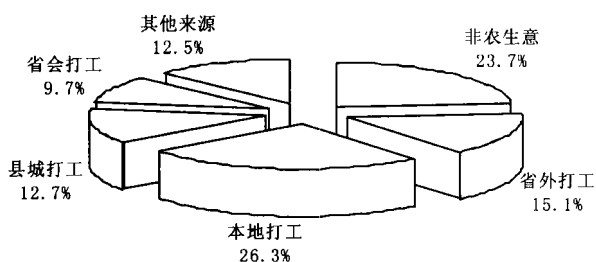


图2 农户除种田外的主要现金来源

育年限中位数为8年,年龄的中位数为45岁。家庭2007年现金收入的中位数为15000元,家庭收入中种田得来的比例低于20%的占47.3%(见图1),除种田外主要的现金来源为打工收入(见图2)。

三、30年土地使用权不变政策的落实状况

(一)农民对30年不变政策的了解

绝大多数受访农民(90.1%)表示他们听说过农村土地承包30年不变的政策,这一比例与2005年(91.7%)相近;有64.7%的受访者听说过《农村土地承包法》,该比例显著高于2005年的调查结果(49.8%)。总之,土地承包30年不变政策已为绝大多数农民所知,农民对《农村土地承包法》的认知程度也有了显著提升。这表明政府的有关政策信息能够成功地传达给绝大多数农村人口。

农民了解《农村土地承包法》的主要渠道是电视(63.4%)、村干部的宣传(43.5%)、报纸(33.7%)、宣传册(30.9%)、村民会议(28.9%)、村里的广播(24.8%)、土地承包合同或证书(19.4%)、上级干部的宣传(18.4%)、收音机(17.0%)和宣传车(10.20%)等。与2005年相比,电视和报纸的宣传覆盖面更广了,基层(村)一级在宣传农民土地权利方面的工作(村干部宣传、发放宣传册或召开村民大会等)也取得一定成效,但仍待加强。

与农民对“30年不变政策”和《农村土地承包法》较为熟悉不同,听说过以下相关政策的农民比例较小而且差异很大,甚至有约1/5的受访者对这些政策全都不知道(见表2)。

进一步的分析表明,农民对土地承包权有关政

表2 农民对其他相关政策的了解

	比例 (%)
物权法	28.0
给农民发放土地承包合同或证书的行动	56.4
严格限制征地的行动	40.0
提高对失地农民补偿的行动	44.7
2008年中央一号文件	20.5
以上都没听说过	19.4

表3 农民对当前有关政策具体内容的了解

	理解正确的农民比例 (%)
农民的承包地30年不调整	69.8
村集体不经农民同意不能把农民的承包地包给外人	78.4
家里有人搬到城里并转为城市户口其承包地不必退还给村里	39
女儿嫁到外村娘家的土地不必退还给村里	42.6

策的具体内容并不是很熟悉,而且存在较大差异。令人鼓舞的是,大多数村民知道“农民的承包地30年不调整”(69.8%),“村集体不经农民同意不能将农民的承包地包给外面的人”(78.4%)。但是令人担心的是,只有39%的村民知道只有当农户全家迁入设区的市并转为非农户口时才须交回承包地;只有42.6%的农民知道“女儿嫁到外村娘家的土地不必退还给村里”(见表3)。此外,54.7%的农民认为30年到期后可以继续承包原承包地,39.9%表示不清楚,5.4%的农民认为现有政策中没有相关规定。农民对有关政策具体内容认识之所以有这样大的差异和多样性,政策

表4 农民持有土地承包合同和证书的情况

	持有土地证书	没有土地证书	合计
持有土地承包合同	553 (32.5%)	189 (11.1%)	742 (43.6%)
没有土地承包合同	258 (15.2%)	701 (41.2%)	959 (56.4%)
合计	811 (47.7%)	890 (52.3%)	1701 (100%)

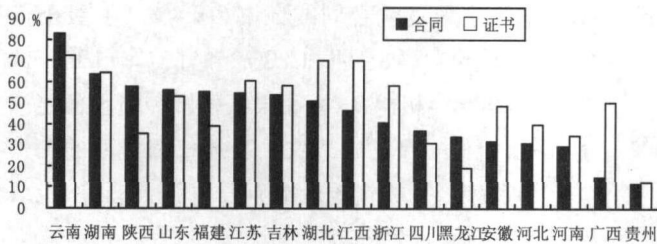


图3 各省份土地承包合同及证书的发放情况

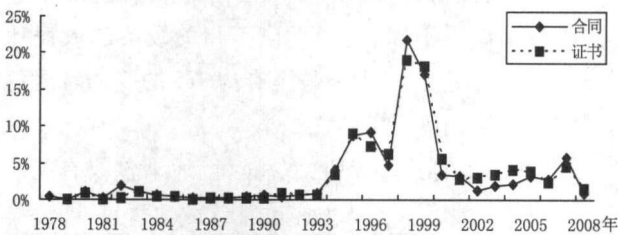


图4 土地承包合同及证书的发放时间

表5 土地承包合同和证书中包含的内容

	合同 (%)	证书 (%)
1. 土地承包期限为30年	92.4	84.1
2. 承包期限的开始和终止日期	87.9	85.4
3. 发包方(村集体)的签名或盖章	96.0	96.5
4. 承包方(农户)的签名或盖章	92.2	—
5. 所有承包地块的总面积	92.8	94.4
6. 单个地块的面积	67.3	74.1
7. 承包地的位置图或地图	29.9	27.4
8. 30年承包期内允许土地调整的规定	40.0	30.5
9. 30年承包期内要求土地调整的规定	16.0	9.1
10. 30年承包期内禁止土地调整的规定	35.4	32.2
11. 转包土地需要村集体同意的规定	36.0	33.7
12. 地块的四至位置	53.7	57.2

的宣传不到位当然是一个原因,但更为重要的原因是,有关法律政策制定的不完善(过于原则笼统,而不具体明确),以及由此导致的各地方对中央政策执行的多样化变通。

(二)土地承包合同和证书的发放

新的《土地管理法》颁布10年后,58.8%的农户拿到了确认其承包地权利的土地承包合同或证书。其中,32.5%的农户同时拥有土地承包合同和证书;11.1%的农户仅有土地承包合同;15.2%的农户仅有土地承包经营权证书(见表4)。这些数据与2005年相比基本一致。各省份的土地承包合同和证书的发放情况见图3。约七成的合同和证书是在1994~2001年间发放的(见图4)。

但是,仍有41.2%的农户没有任何权利证明文件。2007年七部委曾经发起过一个全国农村土地突出问题专项治理的运动^⑨,明确要求农村土地承包经营权证书的到户率在2007年底达到90%,但是调查表明土地证书发放率仅从2007年的44%提高到2008年的47.7%,土地承包合同的发放率也没有明显的提高。此外,“符合规定”(包含表5中前7项)的合同或证书分别占全部合同或证书的22.7%和16.8%。

四、中国农村土地使用权的流转及变更

(一)农地使用权的流转交易

1. 集体出租土地

集体出租土地(包地或租地)是中国农村土地市场的一个重要组成部分。调查表明,集体出租土地的村占全部被调查村的32.7%。包(租)耕地占全村耕地的平均比例为18.4%,其中67.9%的村包

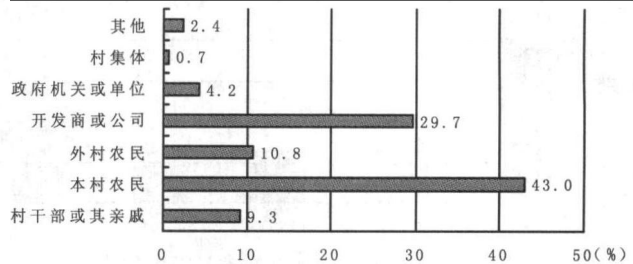


图5 农村包(租)土地的对象

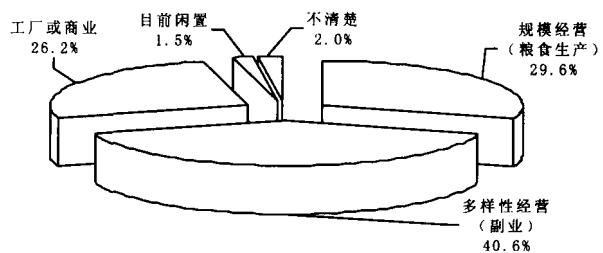


图6 农村包(租)土地的用途

(租)耕地占全村耕地的比例低于20%。包(租)地的主要是本村农民(43%)和外村的开发商或公司(29.7%)(见图5)。

包(租)土地主要用于副业的多样化经营(40.6%)、粮食生产规模经营(29.6%)以及建工厂或其他商业用途(26.2%)(见图6)。其中,本村农民包(租)地的主要用途为粮食生产(48.55%)和副业的多样化经营(40.66%);而外村的开发商或公司包(租)地的主要用途为副业的多样化经营(41.42%)和工厂或其他商业用途(48.52%)。

包(租)土地中直接与村民协商达成协议的占36.9%;村干部决定的占28.5%;由大多数村民同意的占20.1%(见图7)。

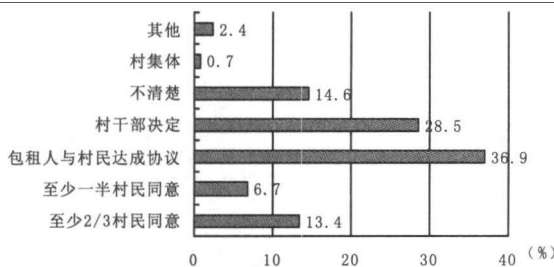


图7 农村包(租)土地的程序

表6 参与土地流转的农民频数分布

	从其他农户那里转入过耕地	没有从其他农户那里转入过耕地	合计
转包或转让出去过耕地	16 (0.9%)	242 (14.0%)	258 (15%)
没有转包或转让出去过耕地	268 (15.6%)	1197 (69.5%)	1465 (85%)
合计	284 (16.5%)	1439 (83.5%)	1723 (100%)

表7 农户转出土地的主要原因

原因	比例 (%)
家里缺少劳力	55.5
种地成本太高, 赚不到钱	33.4
对种田没有兴趣	20.3
对方的出价很好	12.6
家搬到城里去了	11.0
其他原因	16.2

表8 农户转入土地的主要原因

原因	比例 (%)
家里多了人口	23.3
粮食价格好	19.4
多样化经营(蔬菜、水果、养殖等副业)	32.1
用于其他非农、商业用途	1.4
因为征地或者调地的原因家里缺地	8.6
其他原因	31.2

2. 农户土地流转

2005年的调查表明,中国的农地使用权市场已初步形成,但是发育缓慢,农地交易价格未充分显化,不正式的土地流转多^⑩。本次调查结果表明,中国农地使用权市场的基本特点不变,但近些年有了一定的发展。

首先,参与农地流转的农户比例变化不大。2008年的调查表明,有15%的农户转包(转让)过土地,16.5%的转租(入)过土地;没有进行过土地流转(转让或转入)的农户为69.5%(见表6)。这些数据与2005年差异不大。

农地流转的一个主要原因是土地分配与劳动力分配的不平衡,55.5%的农户是因为“家里缺少劳力”而转出土地,23.3%的农户则是因为“家里多了人口”而转入土地;另一个重要原因是基于农业经营成本—收益的考虑,44.4%的农户表示因“种地成本太高”或“对方的出价很好”而转出土地,51.5%的农户则表示因“粮食价格好”或“多样化经营”而转入土地(见表7和表8)。

其次,非正式流转的比例仍然较大。表现为:(1)约半数流转交易未约定期限。有52.4%的农户转出土地未约定期限(或“什么时候要回都可以”);有47.4%的农户转入土地未约定期限。(2)绝大多数交易发生在本村。79.2%的土地转出给同村的亲戚或其他村民;87.2%的土地转入来自给同村的亲戚或其他村民。(3)绝大多数交易未签订书面合同。82.6%的土地转出未签书面合同;81.8%的土地转入未签书面合同。(4)很大一部分交易没有补偿。38.6%的转出没有补偿;32.6%的转入不付补偿。(5)相应的监管滞后。只有13.9%的转出得到村里的同意,85.9%的转出未登记;82%的转入未登记。

好消息是:没有补偿的交易比例大大降低了,同时,现金补偿交易的比例显著提高(见图8)。此外,约定超过10年期限的土地流转交易的比例也显著增加了(转出和转入分别为18.4%和15.9%)。2005年分别只有6.1%和9.8%的农户转出或转入土地约定超过10年的流转期限。

第三,土地价格明显上升。对土地转出来说,现金补偿的中位数为296元/亩/年;土地转入现金补偿的中位数为200元/亩/

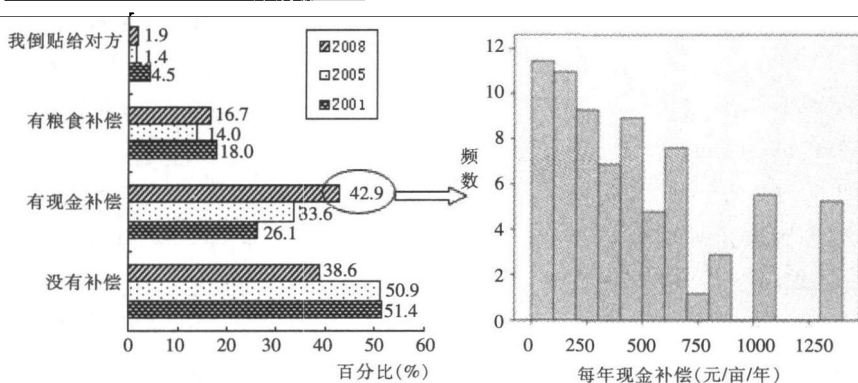


图8 转出农地的补偿情况

年。取二者的均值,为248元/亩/年,大大高于2005年133元/亩/年的租金标准。如果以5%的资本回报率来计算,则每年248元/亩或3720元/公顷的回报大致相当于74400元/公顷的资产现值,按目前的汇率来计算约为10893美元/公顷,这与土地市场更为发达的亚洲其他国家和地区的稻田的价值大致相当(所有这些计算只考虑这些土地的农业价值)。有报酬转让比例的提高及土地流转价格的上涨表明中国的农地流转市场越来越成熟,农地的市场价值进一步得到显化。

(二)土地调整

土地调整仍然是真正落实农民30年土地使用权不变政策的重大障碍。调查表明,自分田到户至今,被调查村进行过土地调整的次数的中位数为2次。63.7%的村在二轮承包(或30年不变)时进行过土地调整,34.6%的村在二轮承包之后还进行了土地调整,土地调整的主要原因是人口变化(64.5%)和征地(10.6%)。

支持在30年承包期内不再调地的农民比例显著高于反对的比例。42.8%的支持以后不再进行土地调整,31.5%的态度中立(既不支持也不反对),还有20.3%的受访者表示反对(见图9)。这一结果与2005年类似。

(三)土地征收

1. 征地概况

征地是除土地调整外导致农地产权不稳定的另一个重要因素。在被调查的村子中有29%在二轮承包(或1995年)以来进行过征地。其中有超过一半(52.2%)的村子进行过多次征地(见图11)。77.7%的村庄最近一次征地中征地面积不到村里土地的20%(见图12)。

在征过地的村子中,有近一半(48.5%)的征地发生在过去的两年半(2006~2008年)(见图13)。征地的目的主要是:修路(44.7%)、建开发区或工业园/工厂(23.3%)、建学校(6.8%)、建城市住宅区(6.4%)及为了将来的商业或工业开发(6.2%)等。

2. 征地补偿

征地补偿是征地问题的核心,也是争议最大的问题。调查表明,目前我国的征地补偿大多采

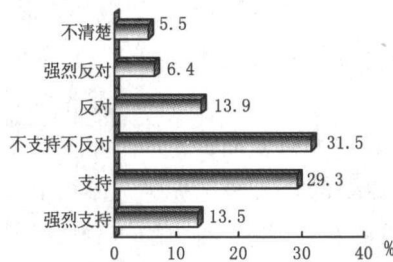


图9 对今后30年内不再调整土地的态度

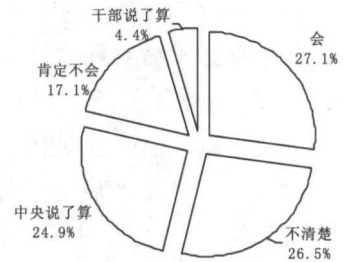


图10 对今后30年内是否还会调地的预测

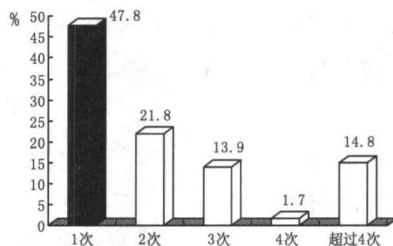


图11 二轮承包(或1995年)以来的征地次数

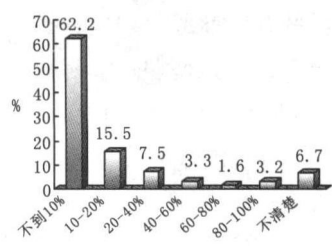


图12 最近一次征地的面积比例

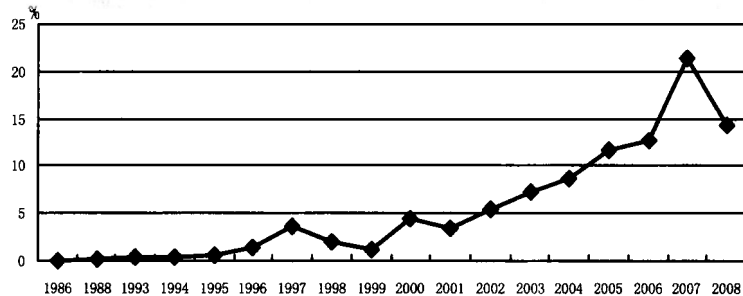


图13 最近一次征地的时间

用现金补偿方式。在被调查的征地中,给农民提供现金补偿的约3/4。其中,53.2%是一次性补偿;13.8%是分期支付的补偿;还有8.2%“应该有补偿,但还没发下来”。采用一次性补偿方式的征地中,76.9%只分给被征地农户;23.1%分给全村(组)的所有农户。

就每亩地的现金补偿来说,支付给村集体的补偿款的中间值为15394元/亩,支付给失地农民的补偿款的中间值为8000元/亩,前者约为后者的2倍。

在征地中获得其他形式的福利的失地农民比例非常小(23.1%)。其中,获得“农民社保”(养老保险)的只有7.5%(见表9)。失地农民获得社保(养老保

表9 失地农民所获得的福利

福利类型	比例 (%)
农民社保	7.5
非农就业机会	5.0
职业培训	2.3
食物补助	5.3
城市户口	5.4
子女上学优惠	3.4
医保	6.8
其他福利	5.6
以上全没有	76.9

表10 失地农民获得社保(养老保险)的条件

条件	比例 (%)
年龄达到一定水平	66.2
没有工作或者收入低于最低生活保障水准	9.0
残废或者丧失基本谋生能力	8.9
其他条件	5.3
不清楚	23.9

险)是需要条件的(见表10)。此外,超过半数(52.8%)的失地农民为获得社会保障还需要额外掏钱。

在这样的征地补偿条件下,有一半的农民(51.4%)表示不满意,而只有30.7%表示满意也就不足为奇了。对征地补偿不满意的主要原因是:补偿太低(68.6%)、未征求农民意见(48.7%)以及补偿款被政府截留或滥用(34%)等(见表11)。

调查表明,征地的现金补偿款主要用于衣食等基本需要(49.6%)、子女教育(29.8%)、存银行或买养老金、保险(20.1%)

表11 农民对于征地补偿不满意的主要原因

	比例(%)
补偿很少或者没有	68.6
补偿金额政府说了算,未征求农民意见	48.7
大量的补偿被当地政府或干部截留或滥用	34.0
失地后没有打工机会和收入来源	26.0
土地的价格远高于征地补偿费	25.7
补偿不足以维持农民征地前的生活水平	19.8
邻村的征地给的补偿更高	13.2
补偿现在还被拖欠	10.4
邻村的征地给的福利更多	3.3
其他原因	11.8

表12 征地现金补偿款的主要用途

	比例(%)
衣食等基本需要	49.6
子女教育	29.8
存银行或买养老金或人身保险	20.1
购买或建筑新房	18.6
医疗费用	13.5
装修房子	9.4
家用电器	8.3
投资土地上的副业	4.9
股票或者其他投资	1.1
不清楚	4.7
其他	14.6

表13 征地过程中农民的参与情况

	2008年 百分比(%)	2005年 百分比(%)
征地前得到通知	54.1	70.6
在补偿金额的多少上征询你的意见	27.2	21.8
就补偿问题申请召开听证会:	7.5	7.8
●确实召开了听证会	80.5	
●听证会后补偿增加的比例	19.1	30.5
就补偿问题上书或上访相关政府部门	8.0	4.7
上书或上访的结果:		
●补偿增加并且农民满意	6.3	10.4
●补偿增加,但农民还不满意	18.3	17.5
●补偿没有改变	27.0	37.6
●有关部门没有采取任何行动	48.4	34.5
到法院打官司要求更多的补偿	2.1	0.9
打官司的结果:		
●补偿增加,农民满意	41.6	
●补偿增加,但农民还不满意	7.8	28.6
●补偿没有改变	40.2	41.3
●法院没有受理案件	10.4	30.1

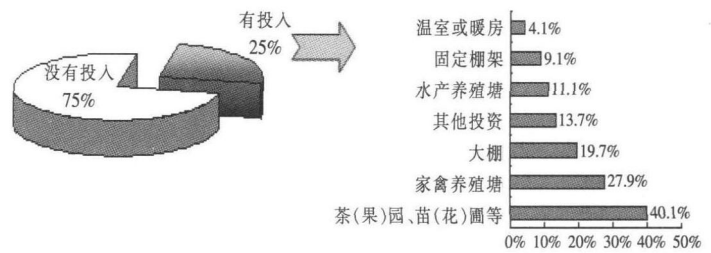


图14 农户土地投入的情况

等(见表12)。

3. 征地程序

征地程序的不完善以及相应的法律规定和法律援助的缺乏,也是导致目前征地纠纷频发而又难以解决的一个重要原因。调查表明,43.2%的被征地农民表示事前未收到征地通知,该比例显著高于2005年;仅有27.2%的被征地农民就补偿金额被征询过意见。仅7.5%的村民曾就补偿问题申请召开听证会,申请后确实召开的有80.5%,召开听证会后补偿费增加的仅有19.1%,该比例显著低于2005年(见表13)。

就最近一次征地的补偿问题,8%的被征地村民曾上书或上访,2.1%的村民曾去法院打官司,7.9%的村民专门请私人律师来解决征地问题,6.1%的村民表示当时有免费的法律援助来帮助村民解决此类问题。虽然尝试使用纠纷解决程序(听证、上访、起诉)解决征地补偿不满意问题的农民比例仍然很低,但是比2005年有一定增加;然而,纠纷解决结果不成功的比例却呈上升趋势(见表13)。

五、农地确权、农地流转与农地投资

(一) 农户的土地投入及其影响因素

1. 农户的土地投入情况

2008年的调查发现,约1/4的农民(24.8%)在其土地上进行中长期投入(见图14),其中约有47%的投入是连续几年多次进行的。从表14中可以看出,农民的总投资次数以及百户农民年均投资次数呈逐年增长趋势。

问题在于,农民的土地投资来源渠道非常单一,主要依靠自己的劳力(84.2%)或存款(83.4%);从外人那里借款的属于最原始的直接融资,29.7%的从亲戚处借款,15.4%从朋友邻居那里借款;而依靠属于间接融资方式的

表14 农民土地投入的一般情况

年份	总投资次数	每百户农民每年的投资次数
1994~1997	42	0.6
1998	37	2.1
1999~2002	130	1.8
2003~2006	153	2.2
2007~2008	138	3.9

的银行贷款的比例极低,从信用社/农业银行贷款的只有12.9%,从其他银行贷款的只有0.9%(见表15)。这种状况对于农民扩大投资,增加

表 15 农民土地投资的来源一般情况

来源	2008年 (%)	2005年 (%)
自己的劳力	84.2	78.7
自己的存款	83.4	77.8
从亲戚处借款	29.7	27.4
从朋友或邻居那里借款	15.4	14.1
信用社或者农业银行的贷款	12.9	11.9
其他银行的贷款	0.9	0.8
从私人放贷的那里借款	0.8	0.8
妇联、发展协会、小额贷款组织和其他扶贫贷款	0.5	0.5

表 16 土地承包合同和证书的发放对土地投入的影响

	没有投入	有土地投入	合计(数量)
没有合同或证书	79.20%	20.80%	100% (683)
不合规的合同或证书	72.80%	27.20%	100% (883)
符合规定的合同或证书	71.80%	28.20%	100% (85)

注: Chi-Square=9.12, Sig.=0.01.

表 17 基层一级对农民土地权利的宣传对土地投入的影响

	没有投入	有土地投入	合计(数量)
没有宣传	80.60%	19.40%	100% (867)
有宣传	69.60%	30.40%	100% (841)

注: Chi-Square=28.0, Sig.=0.000.

表 18 土地市场对土地投入的影响

	没有投入	有土地投入	合计(数量)
没有转入土地	77.60%	22.40%	100% (1416)
有转入土地	64.40%	35.60%	100% (278)

注: Chi-Square=21.9, Sig.=0.000.

表 19 土地市场的规范性对土地投入的影响

		没有投入	有土地投入	合计(数量)	Chi-Square (Sig.)
转入土地是否给对方补偿	没有补偿	66.70%	33.30%	100.0% (105)	24.684 (0.000)
	有补偿	62.30%	37.70%	100.0% (175)	
	无转入交易	77.70%	22.30%	100.0% (1414)	
转入土地是否签订合同	没有签订合同	67.10%	32.90%	100.0% (228)	6.47 (0.001)
	签订合同	48.00%	52.00%	100.0% (50)	
转入土地的期限是否超过10年	未超过10年	65.80%	34.20%	100.0% (234)	2.935 (0.087)
	10年以上	52.30%	47.70%	100.0% (44)	
转入土地是否登记	没有登记	67.50%	32.50%	100.0% (231)	9.58 (0.002)

表 20 土地承包合同和证书的发放对土地市场的影响

		没有土地承包合同或证书	有土地承包合同或证书	Chi-Square (Sig.)
土地流转是否签订合同	没有签订合同	89.60%	76.30%	15.437 (0.000)
	签订合同	10.40%	23.70%	
	合计(数量)	100.0% (222)	100.0% (299)	
土地流转是否登记	没有登记	87.30%	81.60%	3.150 (0.076)
	有登记	12.70%	18.40%	
	合计(数量)	100.0% (221)	100.0% (304)	

表 21 土地承包合同和证书的发放对土地调整和征地的影响

		没有土地承包合同或证书	有土地承包合同或证书	Chi-Square (Sig.)
二轮承包后是否进行过土地调整	进行过土地调整	34.80%	33.80%	16.465 (0.000)
	没有进行过土地调整	58.00%	63.20%	
	不清楚	7.10%	3.00%	
	合计(数量)	100% (686)	100% (991)	
征地前是否收到征地通知	没有收到征地通知	50.30%	38.10%	9.869 (0.007)
	收到征地通知	46.20%	60.20%	
	不清楚	3.60%	1.70%	
	合计(数量)	100% (195)	100% (289)	

农业产出极为不利。

2. 土地承包合同和证书的发放对土地投入的影响

土地投入与是否发放土地承包合同和证书, 以及合同和证书是否规范关系显著(显著性水平为 1%)。持有“符合规定”的合同或证书的农户进行土地投入的比例(28.2%)略高于持有“不符合规定”合同或证书的农户(27.2%), 大大高于没有合同或证书的农户比例(20.8%)(见表 16)。

此外, 基层(村)一级针对农民土地权利的宣传(宣传小册、村干部的宣传等)对于农民在土地上的投入具有强烈的促进作用(见表 17)。

3. 农地流转与土地投入的关系

土地市场的发育有利于具有农业生产优势的农户加大投入, 扩大生产规模, 提高专业化水平。调查表明, 土地市场越发达(转入比例越高), 土地投入也越大(见表 18)。表 19 则进一步显示, 转入土地有补偿的比例越高、签合同的比例越高、转入期限在 10 年以上的比例越高, 以及登记的比例越高(表明监管越规范), 土地的投入也越大。这说明土地市场的规范性对土地投入有显著的正向影响。此外, 土地投入越大, 土地交易价格也越高。2008 年农地流转交易中进行过土地投入的土地价格中位数为 300 元/亩/年, 显著高于未进行过土地投入的土地价格(219 元/亩/年)。

(二) 土地确权对农地流转的影响

调查表明, 土地产权越清晰(发放土地承包合同/证书的比例越高), 则土地市场越规范(表现为流转土地签合同的比例越高, 流转土地登记的比例越高)(见表 20)。此外, 土地产权越清晰, 土地交易价格越高。2008 年农地流转交易中持有土地承包合同/证书的土地价格中位数为 300 元/亩/年, 显著高于没有土地承包合同/证书的土地价格(181 元/亩/年)。

(三) 土地确权与农民信心

调查表明, 土地产权越清晰(发放土地承包合同/证书的比例越高), 土地调整越少, 征地程序也越规范(表现为征地前收到征地通知的比例越高)(见表 21), 征地补偿的数额也越高。最近的这次征地中, 持有土地承包合同/证书的村集体获得的补偿款中位数为 187642 元/亩, 被征地农户获得的补偿款中位数为 9466 元/亩, 均显著高于没有土地承包合同/证书村集体补偿款 12000 元/亩和 4009 元/亩。

显然, 当前的土地产权越清晰(发放土地

承包合同/证书的比例越高),农民对未来土地产权稳定的预期也就更加有信心(见表22)。总之,土地确权政策落实执行得越好,土地调整也就越少,土地征收也越规范,从而进一步提升了农民的信心。

六、结论与建议

在目前经济危机席卷全球背景下^⑩,采取强有力的措施确保农民土地权利的稳定有助于大大改善我国所面临的困境,并以此激励农户增加土地投入,促进农地流转,进而带动农业发展以及农民收入提高。2008年10月中共十七届三中全会上通过的《决定》朝着正确的方向迈出了一大步,以下6项措施建议将有利于进一步巩固全会的成果。

(一)逐步赋予农民对其耕地的永久权利

对中国的7亿农民^⑪来说,取得完全有保障的、可自由转让的土地权利的道路依然漫长,但是必须注意到过去的30年中国发生的变化以及取得的进步。从农民有权承包土地开始,到承包权“15年不变”,“30年不变”,再到“长久不变”,哪怕是完全有保障的土地权利的一部分——甚至是可调整的土地权利也确实能够大大提高几亿农民的生活水平。强有力的证据表明,赋予中国农民更有保障的土地权利是解决中国“三农”问题的基础和前提,这需要法律和政策方面的进一步改革并使之在基层得到切实的贯彻执行。

在农民30年土地权利的政策已得到基本落实的今天,应开始考虑逐步“赋予农民对其耕地的永久权利”。这是对中共十七届三中全会《决定》中所提出的“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”的更进一步表述。然而,“永久”一词意味着决定性的转变,将会使农民由于实现了“耕者有其田”的目标,而对其土地权利表现出前所未有的信心并因此更有可能进行长期的土地投入和从事自愿的土地流转。

(二)明确禁止各种形式的土地调整

与确保中国农民拥有稳定的土地权利这一首要原则相一致,应明确禁止各种形式的土地调整(除非是因为自然灾害),这意味着将来不能因为人口变化、征地、土地整理以及其他原因进行调地。对中国农村“民意”的调查结果支持这一建议。尽管中国的区域差异显著,特别是农村的情况复杂多样,

表22 土地承包合同和证书的发放对农民信心的影响^⑫

	没有信心	中度信心	有信心	合计(数量)
没有合同或证书	27.9%	58.8%	13.3%	100% (685)
有合同或证书	26.6%	54.0%	19.4%	100% (989)

注:Chi-Square=10.933, Sig.=0.004。

但是2008年和2005年的调查结果非常一致,即在中国的农村“禁止土地调整”政策的支持者与反对者的比例大约为2:1,禁止调地的政策显然获得了更多农民的支持。此外,非常重要的一点是在禁止调地时应加快进行配套制度改革(例如农村社会保障制度建设),以解除那20%的反对者以及约30%的中立者的后顾之忧,进而促进农地流转市场的发育,提高农业生产效率。

(三)尽快立法以走出征地困境

征地问题面临的困境远大于土地调整。这一困境可大致归纳为以下“三难”,即“公共利益”的界定难,补偿数额的确定难,以及征地纠纷的解决难。困境的根源是农地产权界定的不清晰以及更深层次的立法缺失。

首先,在当前的现实条件下,应尽量详细界定“公共利益”的范围,并体现在相应的法律法规中^⑬。对于征地中就“公共利益”的界定可能产生的分歧和纠纷,应明确给予征地的利益相关者决策权和参与权(如要求召开听证会的权利等),并将最后的裁定权赋予司法部门而不是行政管理部門^⑭。

其次,建议在有关立法或法律修订中给予农村集体经济组织以及农户代表参与制订征地补偿标准的权利。这也许会增加当前的征地成本,但将会大大降低未来的社会交易成本从而有利于经济社会的可持续发展。

第三,调查表明,越来越多的中国农民选择应用法律手段(听证、上访、起诉)解决征地纠纷。与其他一些极端方法(如群体事件等)相比,法律手段是一种成本更低的纠纷处理方式。然而,调查也表明,不仅农民就征地补偿争议向法院提起诉讼非常困难,而且采用法律手段解决纠纷成功的比例也在下降。可以借鉴国际经验,设立专门的土地法庭或者在现有的人民法院内部设立土地审判委员会,以解决越来越多也越来越复杂的土地纠纷。

(四)借鉴试点地区经验,全面开展土地确权活动

调查表明,仍有41.2%的农户没有任何权利证

明文件(既无土地承包合同又无土地承包权证书),而且这一比例与2005年相比几乎没有变化。此外,持有“合格”的土地承包合同或证书的农户比例更低。显然,近几年土地承包合同和证书的发放工作陷入了一个低谷。

应在全国开展专项活动向未拿到土地承包合同或证书的农民发放合同和证书,要保证数量和质量,注意土地承包合同的具体内容(比如地方干部的签字等),使得土地确权证书更有实际效力。

在确权登记颁证工作中确实会有不少具体困难,可借鉴试点地区的成功经验,例如发挥群众的监督作用,确保地块数据真实;充分利用信息化技术手段,提高工作效率;创新基层民主建设(如成立调解小组、议事会、监事会、制定村民公约等),有效排解纠纷^⑥,全面尽快地完成这次土地确权专项活动,为进一步推进农村土地制度改革奠定基础。

(五)明确允许农地抵押,唤醒沉睡资本

调查表明,尽管农民进行土地投入的次数呈逐年增长趋势,但是仅有约1/4的农民在其土地进行了中长期投资,而且农民土地投资的来源渠道单一,主要依靠自己的劳力或存款,从银行等金融机构贷款的比例极低(从信用社/农业银行贷款的有12.9%,从其他银行贷款的有0.9%)。显然,缺乏农地的抵押权是农民依靠信贷手段扩大投资,增加农业产出的一大障碍。

实际上,目前放开农地抵押的客观条件已初步具备:(1)农地30年承包经营权基本稳定,全国约3/5的农户拿到了土地确权证书,未来的发证工作预期将有较大进展;(2)农地流转市场初步形成,规范的有补偿交易的比例大大上升,农地的市场价格逐步显化;(3)有关法律法规提供了初步的保障支持,例如《物权法》将土地承包权明确界定为“用益物权”,给农地抵押奠定了基础;又如《物权法》第一百三十三条规定,通过招标、拍卖、公开协商等方式承包的荒地等可以抵押^⑦。

世界上没有免费的午餐,放开农地抵押既有风险也有好处。放开农地抵押后可能的风险(成本)是:(1)增加金融风险;(2)引起土地兼并集中。可能的益处(收益)是:(1)农地产权更加完整清晰,土地价值提高;(2)增加农民土地投入,农业产出增加;(3)提高农民收入,促进消费和扩大内需等。因此,

关键是放开农地抵押的成本—收益二者的权衡。建议进行专项研究,系统评估农地抵押的风险,并选择有条件的地区开展试点工作。

(六)加强有关农地产权政策的宣传和监测

调查表明,针对农民土地权利的宣传特别是基层(村)一级的宣传工作对于增加农民的土地投入和提升农民未来地权稳定的信心具有显著的促进作用。此外,对农民进行有关的宣传,并在此过程中给予相关知识的培训教育,不仅有利于农民人力资本的提高,而且这本身就是农村“发展”的一个重要部分。建议有关部门对农民现有的和已加强的土地权利进行广泛的、坚决的、重复的宣传,并建立正规的监测系统,就土地权利的落实情况对地方进行持续的监测。

(作者单位:叶剑平、丰雷、蒋妍,中国人民大学;罗伊·普罗斯特曼、朱可亮,美国农村发展研究所;责任编辑:程淑兰)

注释

①舒尔茨(Schultz,1964)认为不应轻视农业,现代化农业的发展是经济增长的源泉,西欧、日本、墨西哥等国正是通过农业的现代化实现了较快的经济增长。参见[美]西奥多·W·舒尔茨:《改造传统农业》,第15~21页,商务印书馆,2007年;[日]速水佑次郎和[美]弗农·拉坦:《农业发展的国际分析》,第47页,中国社会科学出版社,2000年;以及张红宇:《中国农地制度变迁的制度绩效:从实证到理论的分析》,《中国农村观察》,2002年第2期。

②长期稳定的土地权利所带来的好处可由中国台湾的例子说明。台湾于1949~1953年间成功实施了“耕者有其田”制度,此后的10年间,台湾的稻米产量年均增长60%。同时由于进行了高附加值的多样化种植,台湾农户的平均收入同期增长了150%。台湾稳定的、可自由转让的土地权利为农民的消费以及向工商业主的转变提供了原始资本。2000年在台湾的实地调查表明,大多数台湾农民不仅拥有汽车、电脑、手机,建了住房并配置了很好的家具,而且还买了股票并经常到海外旅游。韩国和日本二战后所进行的土地改革在农村也取得了类似的成功。中国内地在1949~1956年期间在土地个人所有制下,粮食产量增长了70%,农户收入增长了85%。参见[美]罗伊·普罗斯特曼:《透视中国农村土地产权问题:2008年17省调查结果分析》(在中国人民大学的发言PPT),2009年1月10日。

③林毅夫(2008)认为采取“实用主义”是中国以及其他东亚经济体创造发展“奇迹”和实现成功转型的关键。参见林毅夫:《经济发展与转型:思潮、战略与自生能力》,第86页、96页,北京大学出版社,2008年。

④原文表述为“土地承包期一般应在十五年以上”,参见《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》(中发[1984]1号文;以及“在原定的耕地承包期到期后,再延长30年不变”,参见《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》(中发[1993]11号文)。

⑤1998年8月通过了修订后的《土地管理法》,农户承包土地30年使用权第一次被写进正式的法律中;2002年8月通过的《农村土地承包法》,是中国现代立法上第一部专门解决农民土地权利的法律,并具体规定了承包土地的转让、转包、出租、交换

以及其他流转方式。

⑥参见《中华人民共和国物权法》,“第十一章 土地承包经营权”。

⑦参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(2008年10月12日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过)。

⑧本调查项目是连续性的,1999年开始首次全国性调查,2001年和2005年分别进行了第2次和第3次调查。2005年的调查成果及分析可参见叶剑平等:《2005年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议》,《管理世界》,2006年第7期;以及叶剑平等:《中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和政策建议》,《中国农村观察》,2006年第4期。

⑨参见国家农业部等七部委联合下发的《关于开展全国农村土地突出问题专项治理的通知》(农经发[2007]14号文)。

⑩参见叶剑平等:《中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和政策建议》,《中国农村观察》,2006年第4期。

⑪在本次调查中,我们通过衡量农民对未来土地调整的预期来研究农民对其有保障的土地权利的信心。问卷中的问题是:“你个人认为今后30年之内土地还会调整吗? ”。将农民回答“会”视为“没有信心”;回答“村干部说了算”或者“中央政府(或上级)说了算”视为“中度信心”;回答“肯定不会”视为“有信心”。

⑫因全球金融危机导致大量工厂关闭,许多农民工回乡,农产品出口下降以及更多农民工失业(据国家统计局3月份估计,失业农民工达2300万人),将影响2009年农民收入增长。参见

《今年中国农民收入增长料将放缓》(2009-4-16 10:03:13 文章来源:路透社;http://www.afinance.cn/new/gncj/200904/191277.html)。

⑬2007年中国乡村人口数为7.275亿,占全国总人口的55.06%。资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴2008》,中国统计出版社,2008年(转引自http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexch.htm)。

⑭例如,近期正在进行《土地管理法》的修订工作。在新一稿的《修订草案》中,采取了“公益性项目用地目录”的形式,这是一个进步。

⑮参见吴次芳:《关于〈土地管理法〉修订稿的几点修改建议》,北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心等主办:《土地管理法》修改相关问题研讨会(未公开材料),2009年6月。

⑯2007年6月成都市被国务院批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区;2007年底,都江堰市柳街镇列为成都市农村土地和房屋产权制度改革的试点乡镇;2008年3月试点工作从鹤鸣村起步。截至2009年6月,已完成全镇范围内所有集体建设用地使用权证、房屋所有权证以及鹤鸣村607户承包经营权的颁发。上述经验参见《农村产权制度改革及耕地保护基金发放基本情况》,《成都统筹城乡土地管理制度改革现场研讨会交流资料》(未公开材料),2009年6月。

⑰参见《中华人民共和国物权法》,“第一百三十三条 通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地,依照农村土地承包法等法律和国务院的有关规定,其土地承包经营权可以转让、入股、抵押或者以其他方式流转”。

(上接第63页)

(36)Friedman, E., S. Johnson and T. Mitton, 2003, “Proprietary and Tunneling”, *Journal of Comparative Economics*, 31, pp.732-750.

(37)Healy Paul M., Wahlen James M., 1999, “A Review of the Earnings Management Literature and Implications for Standard Setting”, *Accounting Horizons*, 13, pp.365-383.

(38)Johnson, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer, 2000, “Tunneling”, *American Economic Review*, 90, pp.22-27.

(39)Ken Y. Chen, Randal J. Elder, Yung-Ming Hsieh, 2007, “Corporate Governance and Earnings Management: The Implications of Corporate Governance Best-Practice Principles for Taiwanese Listed Companies”, pp.2-33.

(40)Kothari, S. P., A. J. Leone, C. E. Wasley, 2005, “Performance Matched Discretionary Accrual Measures”, *Journal of Accounting and Economics*, 39, pp.163-197.

(41)La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer and R. W. Vishny, 2002, “Investor Protection and Corporate Valuation”, *Journal of Finance*, 57, pp.1147-1170.

(42)La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer, 1999, “Corporate Ownership Around the World”, *Journal of Accounting and Economics*, 54, pp.471-518.

(43)La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer and R. Vishny, 1998, “Law and Finance”, *Journal of Political Economy*, 106, pp.1131-1150.

(44)Masulis R. W., Korwar A., 1986, “Seasoned Equity Offerings: An Empirical Investigation”, *Journal of Accounting and Economics*, 15, pp.91-118.

(45)Mikkelson, W. H., Partch, M. P., 1986, “Stock price effects of security offerings and the issuance process”, *Journal of*

Accounting and Economics, 15, pp.31-60.

(46)Ming Jing and T. J. Wong, 2003, “Earnings Management and Tunneling Through Related Party Transactions: Evidence from Chinese Corporate Groups”, EFA Annual Conference Paper.

(47)Rajan, R. G., L. Zingales, 1995, “What do We Know about Capital Structure? Some Evidence from International Data”, *The Journal of Finance*, 50, pp.1421-1460.

(48)Rangan, S., 1998, “Earnings Management and the Performance of Seasoned Equity Offerings”, *Journal of Financial Economics*, 50, pp.101-122.

(49)Scott, D. W., 1992, “Multivariate Density Estimation: Theory, Practice and Visualization”, New York: Wiley, pp.335-370.

(50)Sweeney, A. P., 1994, “Debt Covenant Violations and Managers' Accounting Responses”, *Journal of Financial Economics*, 5, pp.281-308.

(51)Subramanyam, K. R., 1996, “The Price of Discretionary Accruals”, *Journal of Accounting and Economics*, 22, pp.249-281.

(52)Teoh, S. H., I. Welch, T. J. Wong, 1998a, “Earnings Management and the Underperformance of Seasoned Equity Offerings”, *Journal of Financial Economics*, 50, pp.63-99.

(53)Teoh, S. H., T. J. Wong, G. R. Tao, 1998b, “Are Accruals During Initial Public Offerings Opportunistic?”, *Review of Accounting Studies*, 3, pp.175-208.

(54)Watts, R. L., J. L. Zimmerman, 1986, “Positive Accounting Theory”, *Englewood Cliffs: Prentice Hall*, pp.225-228.

(55)Watts, R., 2003, “Conservatism in Accounting Part I, Explanations and Implications”, *Accounting Horizons*, 17, pp.207-221.