

# 中国农村土地转让权改革的深化与突破\*

## ——基于2018年“千人百村”调查的分析和建议

丰雷<sup>1</sup> 胡依洁<sup>1</sup> 蒋妍<sup>2</sup> 李怡忻<sup>1</sup>

**摘要：**基于中国人民大学2018年“千人百村”调查数据，本文构建一个“效率—公平”的农村土地制度改革综合分析框架，并采用描述统计、列联分析方法，系统分析农村土地转让权改革深化和突破难题。研究表明：第一，农地确权已进入收尾阶段，产权明晰促进了农地流转和规模经营；第二，“三项改革”成效初显，为村集体和农民带来巨大经济效益，征地改革程序进一步规范，用于纯公共利益的征地比例有所提高；第三，改革中仍存在土地测量不到位、实际颁证滞后、征地程序部分环节存在缺失等程序问题，以及征地补偿远低于农民预期、合理的增值收益分配机制尚未形成等收益分配问题，影响了改革成效。目前农村土地转让权改革已实质性开始，其中不转用途的内部流转改革进展顺利，转用途的外部流转改革尚处于探索阶段，进一步深化改革的关键在于真正赋予农民参与权和谈判权，特别是处理好程序正义和收益分配难题。

**关键词：**确权登记颁证 三项改革 农地流转 土地收益分配 程序正义

**中图分类号：**F301.1 **文献标识码：**A

### 一、引言

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制建设的深入，为解决农村土地细碎化、农业兼业化等问题，农村土地流转改革提上日程。1984年中共中央1号文件“鼓励土地逐步向种田能手集中”，标志着农村土地使用权流转改革的开启，特别是经济发达地区通过租赁制、两田制、股份制等多种形式尝试承包地流转。90年代后期，国家强调在“坚持土地集体所有和不改变土地用途”的前提下，鼓励进一步繁荣农村土地流转市场，以解决农村土地撂荒、生产效率低下等问题。2001年《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》和2002年《中华人民共和国农村土地承包法》对农村土地使用权流转的主体、形式作出了具体规定和立法，进一步加速农村土地流转并扩大规模经营程度。集体建设用地使用权的流转在农户间时有发生，国家法律法规将宅基地使用权的受让范围局限于“本集

\*本文是国家自然科学基金项目“中国农村土地制度变迁中的正式规则：制定、实施及演进”（项目号：71673286）和“中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金）项目”的阶段研究成果。本文通讯作者：蒋妍。

体经济组织内部”（高圣平，2019）。改革开放以来，法律一直规定征地是农村土地非农化的唯一合法途径，政府是主导这类转换的唯一合法主体。进入 21 世纪后，鉴于征地矛盾日益突出，关于农村土地非农化市场交易，政策经历了从全面禁止到允许有条件流转的转变（钱忠好、牟燕，2013）。总之，目前农村土地使用权流转市场已初步建立，但是依然存在活力不足、规模不大、结构不协调等问题（刘守英，2014），其中涉及用途转换的农村土地转让权改革尤其举步维艰。尽管国家开始“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，推进国有建设用地与农村土地同权同价，但是农村土地依然不能直接进入土地一级市场进行交易，向非农用地的转换限制尚未突破。

十八大以来，农村土地制度改革进入全面深化阶段。在进一步推进使用权改革的基础上，开始进行转让权改革的突破与创新，尤其加大了涉及用途转换的农村土地流转改革力度。使用权改革是转让权改革深化的前提和基础。2014 年中共中央明确提出“用 5 年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作”；十九大报告再次提出“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”。在农村土地转让权改革方面，2013 年十八届三中全会提出“建设城乡统一的建设用地市场，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制；赋予农民更多财产权利，保障农民公平分享土地增值收益”。2014 年《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出“鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地”。同年，中办国办印发了《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》，在全国 33 个县（市、区）开展土地制度“三项改革”试点。2018 年中央 1 号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出宅基地“三权分置”，促进宅基地使用权有限度地进入市场。2020 年 1 月，新版《土地管理法》正式施行，尽管宅基地流转的“口子”并无实质松动（只是“鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”），但是新版《土地管理法》删除了“从事非农业建设使用土地的，必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地”的旧规定，在集体经营性建设用地入市和征地程序规范等方面均有重大突破，是进一步深化农村土地转让权改革的良好契机。

当前，有关农村土地使用权改革的政策演变（冀县卿、黄季焜，2013；叶剑平等，2018）及其与经济绩效关系的研究（黄季焜等，2012；程令国等，2016），与农村土地转让权改革的相关研究（周其仁，2004；谢冬水，2014）多是分开进行。在农村土地转让权改革的研究中，保持原用途的农村土地流转改革（康雄华等，2008）与改变原用途的农村土地转让权改革（严金明等，2018）的研究也未纳入统一分析框架。对农村土地产权制度变迁中产权结构进行细分，建立中国农村土地制度综合改革的研究框架，有助于理解与把握改革的内部关系，探讨实践中的复杂问题（李宁等，2017）。

本文主要基于中国人民大学 2018 年“千人百村”调查数据，并对比 1999~2016 年 17 省调查（叶剑平等，2018）以及 2016 年 5 省农地确权调查（丰雷等，2019）结果，尝试构建一个“效率—公平”不可分的农村土地转让权改革分析框架，对农村土地使用权改革（确权登记颁证等）与农村土地转让权改革（不转用途的承包地流转和规模经营，以及转用途的农村土地制度“三项改革”等）进行实证分析，探讨产权明晰与经济绩效的关系、程序正义和收益分配与农民满意度的关系，呈现农村土地制度改革的成效、问题和挑战，并为进一步深化农村土地转让权改革提供理论和实证依据。

## 二、“效率—公平”不可分的农村土地转让权改革分析框架

### （一）综合的中国农村土地制度改革框架

产权一般由资源的排他使用权、收益权和转让权三部分构成，转让权是指通过出售或其他方式转让资源给他人的权利。清楚界定的转让权一定包含清晰的使用权和收益权，因此也起着更为关键的作用（周其仁，2004）。目前农村土地制度改革已进入深水区 and 关键期，与相对成功的土地使用权改革相比，以征地制度为代表的农村土地转让权改革大大滞后（周其仁，2004；张曙光，2007；丰雷，2018）。转让权制度改革及其强调对“不转变用途”和“转变用途”进行区分，是当前深化农村土地制度改革的关键（周其仁，2004；刘守英，2014；李宁等，2017；丰雷，2018），涉及农民是否被排除在农村土地的非农用使用权之外、决策权是否受到限制以及收益权是否得到保障的问题（张曙光，2007），决定了土地制度改革乃至国家整体改革的成败。

尽管现行法律制度尚未对转让权进行十分清楚的界定，但可以明确的是，《农村土地承包法》等关于农户土地承包权和转让权的界定，全部以“土地的农业用途”为限（周其仁，2004；丰雷，2018），对于农村土地流转特别是非农业经营权利的限制，在一定程度上加强和固化了土地权利的二元分割（张曙光，2007）。换言之，在现行农村土地制度下，由于农业用途的限制，土地转让权并不完全：农村承包地经营权流转大部分限于农业用途下的本地区内部交易，仍有部分流转行为属于无充分竞争价格的非市场化交易；农村宅基地暂不能出售，仅允许在试点地区进行抵押，更不能在城乡居民之间和不同集体组织成员之间自由流转（周其仁，2004；刘守英，2014；丰雷，2018）。

完整的土地转让权可以分为不转变用途的流转和转变用途的流转两个部分：前者是维持农地的原用途不变，改革内容侧重在相对成功的使用权改革基础上，赋予农户有限度的不转变用途的转让权，涉及农用地流转制度改革和非农用地流转制度改革。在不改变用途的前提下，农村土地资源在农村土地使用者之间流转的实质是权利的转移，又被称为农村土地“内部流转”（康雄华等，2008）。后者则是指更为深入和广泛的农村土地转用制度，可称为农村土地“外部流转”，主要涉及用途转换问题<sup>①</sup>，包括农转非改革（例如农村土地通过征收转为国有建设用地，以及盘活宅基地和集体经营性建设用地直接进入市场等）以及非农用地之间的转换（宅基地向集体经营性建设用地转换等），也即目前开展的农村土地制度“三项改革”。

综上所述，农村土地制度改革可以分为使用权改革和转让权改革两大部分，成功的使用权改革是进一步深化转让权改革的基础和保障。转让权改革则可根据是否发生用途的转换，进一步划分为内部流转与外部流转两大类。一个初步构建的综合的农村土地制度改革分析框架见图1。

<sup>①</sup>这里，特别感谢一位匿名审稿人指出“以往研究更多的是农村土地内部流转和外部流转分开研究”的现状，并提出构建“综合的农村土地转让权改革框架”的建议。

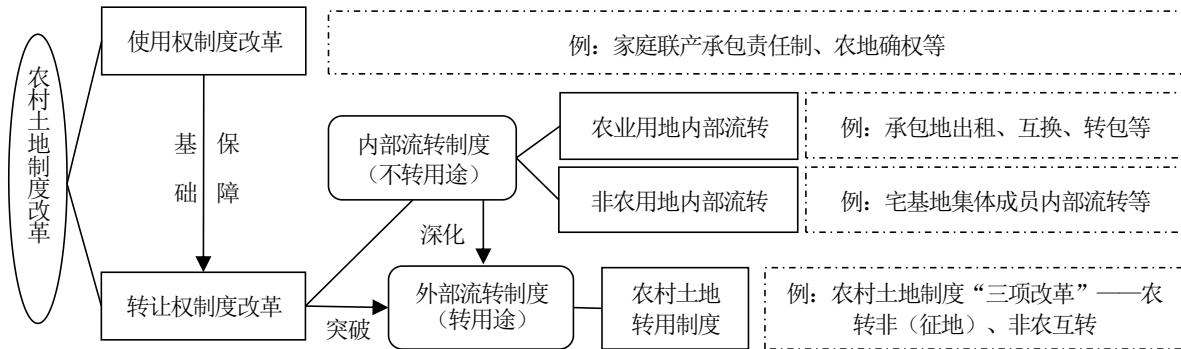


图1 一个综合的农村土地制度改革分析框架

## （二）“效率—公平”不可分的农村土地转让权改革框架

进一步研究农村土地转让权改革的深化和突破问题，则“效率—公平”问题不可分立而谈，即产权界定、经济绩效、以及收益分配和程序正义之间密切关联，需要联立分析（见图2）。

首先，在效率问题上，产权界定和制度安排是决定经济绩效的关键（North, 1990; de Soto, 2000）（见图2 路径 a）。这一新制度经济学的核心观点在中国农村土地制度改革领域得到了初步验证。家庭联产承包责任制及其后续一系列农村土地制度改革稳定了农村土地使用权，提升了产权人信心进而增加土地长期投入，促进土地流转和规模化经营，并获得信贷支持，从而提高了农业生产率，促进了农业增长（Lin, 1992; 黄季焜等, 2012）。农村土地制度改革也促进了农业剩余劳动力迁移，从而加速了工业化和城镇化进程（Lin, 1992; Binswanger et al., 1995; 游和远、吴次芳, 2010）。以农村土地制度改革为基础所形成的独特的土地制度安排为中国经济转型和发展提供了动力，成为中国经济高速增长和结构变革的发动机（刘守英, 2018）。

其次，转让权改革的核心是土地增值收益分配，涉及经济学中的效率与公平（配置与分配）不可分问题，并体现在以下两个方面：一方面，产权界定和制度安排通过权利的重新配置影响了收益分配的公平性（见图2 路径 b）。也就是说，产权界定不仅提供了影响经济绩效的行为的激励，而且决定谁是经济活动的主角并因此决定着社会财富的分配（周其仁, 2004）；制度安排也从来不只是一个“全社会”的效率问题，还有一个“对谁的”效率问题，其在决定资源配置的同时也决定了不同群体的经济优势和机会的重新分配（Bowles, 2004; Bromley, 1989）。地权之于农民，并非单纯的经济问题，还包含了政治的、社会文化的更广泛含义（Barrows and Roth, 1990; Sjaastad and Cousins, 2009），具有生产要素、社会分工、收入来源、养老保障以及满足农户对于公平公正和稳定发展的内在诉求等多重属性（胡新艳等, 2013; 黄鹏进, 2014）。另一方面，伴随着经济绩效的提升，民众的公正诉求与日俱增，并很大程度上体现在对程序正义的追求（见图2 路径 c）。具体来说，政治经济学研究表明，当经济发展达到一定的富裕程度时，人们通常会主张更多的政治自由与社会公平，普遍的富裕也会造就出新群体，在公共选择方面产生更多社会公平需求（Lipset and Martin, 1960; 诺思等, 2013），包括结果公平、机会公平以及程序公平等多维度（孟天广, 2012）。

最后，这部分探讨公平问题。产权缔约理论认为，影响收益分配的因素错综复杂，包括制度变化

带来的期望总收益的大小、谈判各方的数目和异质性、现有的和拟议中的分配扭曲或集中程度以及信息问题等 (Libecap, 1989)。讨价还价理论表明谈判程序安排及其规范性不仅直接影响公平感知, 还进一步导致了谈判结果和实质公平的差异 (穆素, 2005; 晋洪涛等, 2010)。程序正义的重要性 (见图 2 路径 d) 也得到了行为经济学的支持, 人们的反应还取决于引致这些反应的情境和过程, 即“框架效应” (Tversky and Kahneman, 1981; 威尔金森, 2012)。实际上, 行为主体在公平与效率的动态权衡中不断调整自己的认知 (丰雷等, 2013), 制度变迁不仅受客观环境影响, 也受主观因素影响, 后者又取决于社会的正义标准和公平定义。

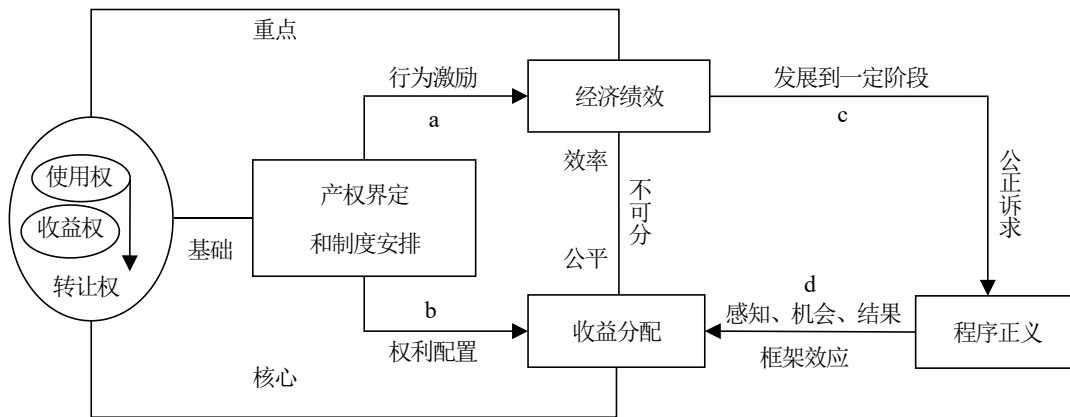


图2 “效率—公平”不可分的农村土地转让权改革分析框架

总之, 本文涉及的“效率”问题将集中于第四部分进行探讨, 即产权明晰 (农地确权) 对经济绩效的提升 (直接促进土地流转和规模经营、租金显化、投资增多、信贷发展, 甚至间接作用于农业转型、产业升级和农民增收等)。第五部分则更多聚焦于“公平”问题, 主要包括公平感知 (农民的确权、征地和居住满意度)、机会公平 (确权是否进行土地测量和签字确认、征地是否与农民商量补偿安置办法、农民是否参与听证会等) 和结果公平 (征地补偿、入市和宅基地改革的增值收益分配) 等。

### 三、调查方法和样本结构

#### (一) 调查方法

中国人民大学 2018 年“千人百村”社会调查活动组织千余名师生对全国 31 个省、直辖市和自治区 (除港澳台地区) 300 个行政村开展系统规范的社会调查。调查方法主要有田野定性访谈调查和入户问卷调查, 问卷分为行政村问卷和农户问卷两个层次。村级调查对象是村干部, 农户调查对象是户主或其配偶。抽样方法采用三阶段分层抽样设计: 第一阶段以县为初级抽样单位, 按地理区域和贫困程度划分为 8 层, 每个层内的抽样单位按人均第一产业增加值进行排序, 按照与农业人口规模成比例的不等概率抽样方法抽选; 第二阶段以行政村为抽样单位, 在每个被抽中的样本县中使用简单随机抽样方法抽选; 第三阶段的抽样单位是农户家庭, 在每个样本村中, 通过系统抽样或地图抽样确定 30 个样本农户。假定抽样精度与简单随机抽样相近, 本文使用数据在 95%置信度下允许抽样误差为 3%, 属于可接受范围。

## （二）样本结构

此次调查共回收来自 295 个样本村的 9596 份有效农户问卷。农户样本量省分布见表 1。样本村多为山地、丘陵、平原地形，以各行政村村委会为起点，距离乡镇政府平均约 7.69 公里，距离县政府平均约 31.67 公里。被调查农户的户均人口中位数为 4 人，人均承包地面积为 3.19 亩。被调查者受教育年限、年龄的中位数为 11.2 年和 56 岁。约 55% 的受访农户八成以上的收入来自非农活动，家庭总收入和人均可支配收入的中位数分别为 30000 元和 8333 元。

表 1 31 省调查样本的省分布

省份	北京	天津	河北	山西	内蒙古	辽宁	吉林	黑龙江	上海	江苏	浙江
有效问卷数	63	30	675	274	248	228	208	336	70	310	329
省份	安徽	福建	江西	山东	河南	湖北	湖南	广东	广西	海南	重庆
有效问卷数	636	251	447	618	717	442	384	490	395	75	304
省份	四川	贵州	云南	西藏	陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆	合计	
有效问卷数	468	292	526	55	301	274	33	44	71	9596	

## （三）相关调查

本文进行对比所涉及的相关调查主要有：①“17 省农地调查”：1999~2016 年中国人民大学和美国农村发展研究所共组织了 7 次全国范围的农村土地调查，对 17 个中国农业大省进行入户问卷调查。样本结构：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；被调查者受教育年限中位数为 7 年，年龄的中位数为 53 岁；家庭 2015 年现金收入的中位数为 20000 元。②“5 省农地确权调查”：中国人民大学 2016 年选择调查时已进行全省承包地确权登记颁证试点并分属东中西地区的山东、河北、河南、安徽、四川等 5 个典型省份进行入户问卷调查。样本结构：受访者年龄中位数为 52 岁，家庭土地总面积中位数为每户 4.5 亩，土地块数中位数为每户 4 块。

## 四、效率视角：农地确权、产权明晰与农地流转、规模经营

基于“效率”视角，本部分通过梳理农地确权进展及其与农地流转、规模经营、投资、信贷等多方面的关系，侧重验证产权界定对经济绩效的促进作用（对应图 2 路径 a），探讨不转用途的农村土地内部流转改革的主要成效。

### （一）农地确权登记颁证

首先，新一轮农地确权工作进展顺利，初显成效，各省新证颁发进度与中央试点批次的推广进度基本一致，基本实现村级的确权工作开展全覆盖，证书大部分都是在近 10 年颁发，农户实际拿到证书的比例增加。深化农村土地制度改革的核心在于产权明晰，通过农地确权实现土地承包经营权权能完善，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利，是产权明晰的基本内涵（党国英，2010）。

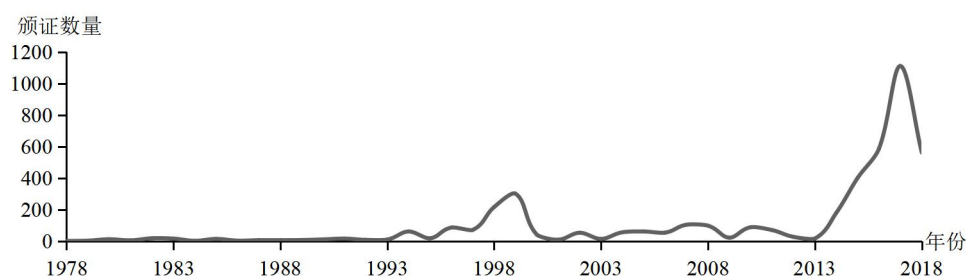


图3 农户颁证时间

资料来源：2018年“千人百村”调查。

截至2018年8月份，从省级层面上看：第一批2014年的3个试点省份山东、安徽、四川的新证颁证比例均位列全国前十，其中安徽最高（96.8%）；第二批2015年的9个试点省份中，河南、贵州、湖北、甘肃、江苏，江西的新证颁证比例也位列前十，均在80%以上；由于开展时间相对较晚，2016年和2017年的第三批试点省份大多颁证进度滞后，尤其是内蒙古、浙江、福建、山西等，新证颁发比例不足20%。从村级层面上看：被调查的295个村庄中，确权登记颁证工作全部完成、发了新的承包经营权证书的村庄比例约四成（39.66%），大多数村民都在最终公示结果上签了字的村庄约占一半（47.46%），初步完成且已公示但还未签字和正在开展还未进行公示的情况均较少，多数村庄确权工作已近尾声。与2016年5省农地确权调查时仅“15.8%的村庄全部完成确权并颁发了新证”和“36.8%的村庄大多数村民都在最终公示结果上签了字”相比，近两年村级层面的确权工作推进速度加快。从农户层面来看：被调查的9596个农户中，回答所在村庄所有人都拿到证的比例（36.64%）比2016年17省农地调查结果（15.9%）高出20%多；多数人都拿到证的比例（11.60%）也比2016年17省农地调查的5.5%高出约一倍。在未发证的村庄中，告知村民将要发证的村庄比例超过半数（57.89%）。从颁证时间上来看：证书大部分都是在近10年颁发（70.88%），2013~2018年（新一轮确权登记颁证）和1998~2000年<sup>①</sup>呈现了证书颁发的两次高峰期（见图3），与2005年17省农地调查结果（土地证书的发放率为48.2%，大多数证书是在1998~2000年这3年间发放的）一致。

其次，新一轮农地确权工作流程规范，新版证书内容完整。确权登记颁证工作主要包括土地测量、结果公示、确认签字以及颁发证书等几个核心环节。在已开展土地确权的村庄中，超过半数的村庄（60.65%）进行了土地测量，但是全国范围开展土地测量的比例低于2016年5个农业大省和17个农业大省进行过土地丈量的村庄比例（77.9%和80.8%）。调查结果在村里张榜公示的比例较高（约70.97%），与2016年5省农地确权调查的公示比例持平（72.6%），2018年大多数村的村民（75.18%）对结果进行了正式的书面签字确认，公示和确认环节工作到位，比2016年5省农地确权调查和17省农地调查的公示比例高（58%和61.5%）；拥有土地证书的农户比例为56.48%，实际上能拿出证书的

<sup>①</sup>在1997年的国务院16号文中，中国政府就要求向农民发放书面证明文件以确定30年土地使用权。

有 29.26%。上述结果与 2016 年 17 省农地调查“有 65.8% 的农户表示拥有土地承包经营权证书，其中实际能拿出证书的占 30%”结果接近，且值得一提的是，本轮调查持新证书的比例高达 77.53%，为 2016 年 17 省农地调查结果（37.7%）的两倍以上。此外，新证书内容规范完整，大多数新证上记载的土地信息包含了所有承包地总面积（79.82%）、地块数目（77.10%）、每块承包地的面积（73.75%）、关于地块四至的完整信息（59.60%）、每块承包地的具体位置图或地图（50.09%）。

最后，大多数农民听说过农村土地确权登记颁证政策，且认可证书的作用，对本次确权登记颁证工作大体满意。77.09% 的受访者表示听说过农村土地确权登记颁证工作，与 2016 年 17 省农地调查结果（59.9%）相比高出近 20%，本次确权宣传工作有效。尤其令人鼓舞的是，绝大多数受访者（88.32%）明确表示土地证书是有作用的，仅有一成左右的农民（11.68%）认为确权“没什么作用”。农民较强烈的产权意识和认知态度为后续农村土地制度改革的开展提供了良好的民意基础，同时也反映出改革方向与民众需求相互契合。对此次确权工作表示满意和非常满意的受访村民占大多数（59.63%）；表示不满意或非常不满意的仅占 11.15%，还有 25.62% 的农户表示“无所谓”。事实上，在发展中国家，为资产确立正式的法律保护文书，最大的受益者是低收入人群。赋予土地“一纸证书”，不仅提供了借款所需的抵押物，使借贷双方激励一致，增加获取信贷的可能性，而且扩大了潜在交易者范围，提高要素自由流动的效率，使得正式产权获得的收益“内部化”，从而盘活农民手中僵化的资产，甚至转化为用于在城市生存、发展和融入城市社会的资本（de Soto, 2000）。

## （二）农地流转与规模经营

首先，农地流转市场稳步发展，流转规模逐年增加，近几年承包地流转频率有所增加。从土地流转面积比例来看，2001 年以来流转面积占总承包地面积的比例逐年稳步增加，由 2002 年的 1.4% 增至 2017 年的 37%；从流转农户比例来看，流转农户和转出农户占总农户数的比例在 2001~2010 年略有下降，2010 年分别降至 27.5% 和 15.6%，2016 年后恢复增长态势，分别为 31.9% 和 20.3%，2018 年又进一步增至 34.9% 和 22.1%（见表 2）。农村人口流动带来人地分离情况加剧，土地承包者与实际耕作者发生错位（桂华，2017）。在此背景下，2014 年国家提出“引导农村土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营”和“用 5 年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作”，改革至今已经初具成效，农地流转市场呈发展态势，在一定程度上实质提高了土地配置效率。

表 2 农村土地流转时序变化

时间	土地流转面积占 总承包地面积比例（%）	流转农户占 总农户的比例（%）	流出农户占 总农户比例（%）
2001	1.4*	33.8	17.4
2005	4.5	32.9	15.9
2008	8.1	30.5	15.0
2010	14.7	27.5	15.6
2016	35.1	31.9	20.3
2018	37.0*	34.9	22.1

注：\*表示由于 2001 年和 2018 年缺少相关数据，故分别采用 2002 年和 2017 年数据替代。



资料来源：2001~2018“土地流转面积占总承包地面积比例”数据来自农业农村部；2001~2016年“流转农户占总农户的比例”和“流出农户占总农户比例”数据来自17省农地调查；2018年“流转农户占总农户的比例”和“流出农户占总农户比例”来自2018年“千人百村”调查。

表3 农地流转交易方式时序变化

时间	现金交易			实物交易 (%)	零租金 (%)	
	比例 (%)	名义租金 (每年每亩元数)	实际租金 (每年每亩元数)			CPI 指数
2001	26.1	150.0	150.7	101.4	18.0	55.9
2005	33.6	133.0	133.4	101.6	14.0	52.4
2008	42.9	248.0	236.0	107.1	16.7	40.4
2010	55.7	400.0	396.1	102.9	13.5	30.8
2016	75.5	600.0	600.0	101.9	9.6	14.9
2018	78.2	609.0	609.0	101.9	6.3	15.5

资料来源：2001、2005、2008、2010和2016年数据来自历年17省农地调查；2018年数据来自2018年“千人百村”调查；名义租金与实际租金的换算公式如下：当年的真实租金=当年的名义租金×基期的CPI指数÷当年的CPI指数。由于调查多在年中开展，故CPI指数取当年的6月份，基期CPI指数为2018年6月，CPI指数来源为国家统计局官网。

其次，流转行为和交易方式逐步市场化和规范化，承包地流转质量逐年提升。一方面，从支付方式来看，2001年以来现金交易方式的比例大幅提高，由2001年的26.1%增至2018年的78.2%；零租金或实物租金（如约定给粮食）等非市场化、熟人社会的交易方式逐年减少，现金交易已成为当前最普遍的交易方式（见表3）。一般而言，发展中国家的农村土地市场相对不完善，零租金、实物交换等支付方式较为常见（Choumert and Pascale, 2017; Chen et al., 2017），而随着农村土地市场逐步发达成熟，农民在流转交易的定价方式上也愈发理性，更多地倾向于采用效率原则（Clemper and Poznyak, 2017）而非满意原则（Tversky and Kahneman, 1974）做出决策。另一方面，从合同签订来看，无论是流转给种植大户还是公司，绝大部分农户都采用签订书面合同的形式（83.21%和93.48%），两个比例均明显高于2016年17省农地调查结果（68.4%和65.5%），进一步反映出流转行为的规范化和流转质量的提升。此外，平均成交租金也由2001年每年每亩150元逐年递增至2016年和2018年的每年每亩约600元，反映出农村承包地的市场价值进一步显现。

表4 包地最多的大户、公司的租地面积

大户租地面积	2016年比例 (%)	2018年比例 (%)	公司租地面积	2016年比例 (%)	2018年比例 (%)
100亩或以下	41.70	28.82	200亩或以下	50.30	27.43
100~500亩	36.40	49.26	200~500亩	19.20	34.49
500亩以上	9.60	20.38	500亩以上	16.50	34.80
不清楚	12.30	1.55	不清楚	13.90	3.28

资料来源：2016年数据来自17省农地调查；2018年数据来自“千人百村”调查。

第三，随着“大户、公司”等新型农业经营主体的出现，农地规模化经营程度不断提高。调查表

明,超过半数的受访者(52.88%)表示其土地流转对象是大户、公司,比2016年17省农地调查结果“37.3%的受访者表示有大户或公司到村里租用耕地”高出近15%,可见目前农村承包地已经向专业租户集中,农业规模化经营已逐步成为常态。大户或公司租地规模远远高于普通农户。农户个体户均转出土地面积中位数为3亩,转入土地面积中位数为5亩。而村里包地最多的大户、公司的租地规模大多在100亩以上。具体来说,租地100亩以上的大户以及租地200亩以上的公司分别占69.7%和69.3%,并且该比例明显高于2016年17省农地调查数据(分别为46%和35.7%)(见表4),这说明近年来大户、公司等新型农业经营主体的租地规模逐渐扩大。

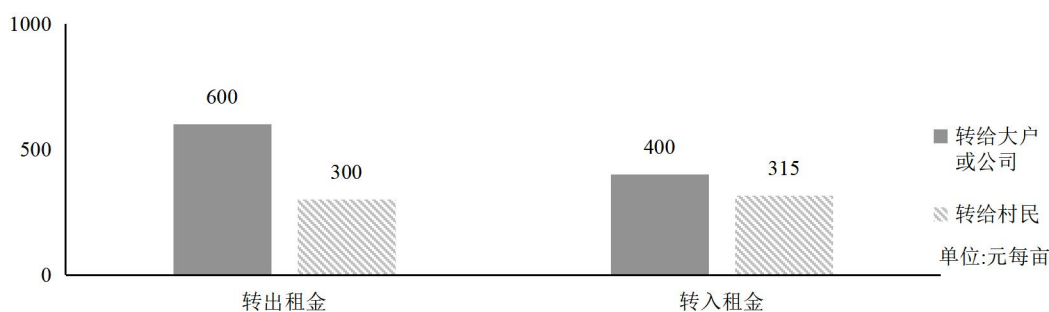


图4 大户、公司与村民的租金价格

资料来源:2018年“千人百村”调查。

第四,农地规模经营和新型经营主体的形成进一步显化了地价。本文的相关分析表明,“农地租金”高低与“是否转出给大户、公司”在1%的显著性水平下正相关。将农地租给大户、公司的租金(每亩每年600元)明显高于出租给普通村民的租金(每亩每年300元);曾与大户、公司有交易经验的农民,其转入租金(每亩每年400元)也高于其他普通村民(每亩每年315元)(见图4)。种植大户、公司占据规模经营优势,不仅有能力以更高的土地报价从农民手中转入土地,也进一步显化了地价,提高了农民对于土地资产属性的认识。

### (三) 产权明晰对农地流转、投资和信贷的促进作用

调查表明,农地确权登记颁证不仅显著提高了农民土地流转的积极性,而且为农地规模经营创造了条件。本文的卡方分析表明,农户“是否持有证书”与其“是否进行流转”在1%的显著性水平下相关。列联分析表明,持有证书的农户进行土地流转的比例(23.72%)明显高于没有证书的农户(0.57%),对于转出和转入也是如此(见表5)。由此可见,农地确权改革对于降低农民信息不对称、提高农民交易积极性、扩大农地流转规模、激活农地市场起了正向作用,特别是为新型农业经营主体的形成及其土地连片规模经营创造了条件。在农户个体层面,持有证书农户的平均租地面积(5.18亩)高于未持证农户(4.73亩)。一纸证书起到了“定心丸”的作用,确权颁证会强化农民的承包地转让意愿,持证农户将农用地流转出去的面积相对较大。本文的村级层面的相关分析则表明,“村庄颁证比例”与该村的“大户数量”、“大户包地面积”均在5%的显著性水平下正相关。与2006年17省调查中“发过30年土地承包经营权证书的农户更倾向于参与土地流转市场(有证农民流转比例17.2%,无证农民流转比例14.7%)”的结论一致。

表5 土地证书与农地流转

变量	频数	转出		转入		流转	
		频数	比例 (%)	频数	比例 (%)	频数	比例 (%)
颁证	4890	709	14.50	504	10.31	1160	23.72
未颁证	3309	14	0.42	6	0.18	19	0.57
合计	8109	723	8.92	510	6.29	1179	14.54

注：该表格识别出了“流转土地在前、确权颁证在后”的样本并进行剔除，保证农地流转发生在确权之后；有54个受访农户在农地确权登记颁证之后既有转入也有转出。

数据来源：2018年“千人百村”调查。

表6 土地证书与投资、信贷

	信贷比例 (%)			农地投资 (元)
	副业信贷	农地信贷	总体信贷	
持有证书	57.67	69.14	65.18	5000
未持有证书	42.33	30.86	34.82	4000

数据来源：2018年“千人百村”调查。

同时，农地确权改革促进了土地投资和农村信贷发展，有利于农业转型、产业升级和农民增收。列联分析表明，持有证书的农户进行土地投资的中位数为每年5000元，显著高于未持有证书农户（每年4000元）（见表6）。进行过购买农用机械等农业技术投资的农户，其农地转出租金的中位数（每年每亩500元）显著高于未进行过的（每年每亩400元）；进行过农业技术投资农户的农业收入中位数（每年10000元）也远高于未进行过的（每年4000元）。确权改革增进了地权稳定性，提高了农民进行土地投资，尤其是农业长期投资（应瑞瑶等，2018）的积极性，使得家庭农业现代化程度更高，进而增加了农民收入。与2005年17省农地调查结果一致：持有证书的农户在1998年或1998年以后进行过土地投资比例（23%）也明显多于没有证书的农户（7.3%）。本文的卡方分析表明，农民“是否采用信贷方式获取资金”与“是否颁证”在1%的显著性水平下正相关。持有证书的农户不论是进行副业投资还是土地投资，通过信贷方式获得资金的比例（分别为57.67%和69.14%）都明显高于未持有证书的农户（分别为42.33%和30.86%），总体信贷水平结果也是一样（见表6）。证书作为可靠的权利凭证以及抵押或信贷的担保，增加了农户与贷款方的谈判能力和获取贷款的可能性。

总之，新一轮农地确权已进入收尾阶段，成效显著。产权的明晰不仅促进了土地流转市场繁荣、农业规模经营扩大、农民投资增加以及农村信贷市场发展，而且有利于农业转型、产业升级、农民增收以及乡村振兴。

## 五、公平视角：程序正义、收益分配与农户满意度

从“公平”视角出发，本部分重点对转用途的农村土地“外部流转”进行分析，指出农村土地制度改革中程序规范与收益分配的内在关联及不足之处。首先，剖析深化农村土地制度改革中的程序正

义问题，包括确权改革中的土地测量、实际颁证等环节和征地改革中商量补偿安置办法、公开征收补偿费收入等程序。其次，探讨农民对于程序规范性、完整性与日俱增的公正诉求，及程序正义与满意度的关系（对应图2路径c）。第三，探究农村土地制度“三项改革”中的程序正义与收益分配问题，一方面论证制度安排的改变对收益分配格局的调整（对应图2路径b），另一方面着力阐明程序正义对于收益分配的公平感知、机会公平和结果公平的影响（对应图2路径d）。

### （一）深化农村土地制度改革中的程序正义

首先，新一轮确权整体上流程规范完整，但是土地测量、实际颁证等环节尚待进一步推进。在已开展确权的村庄中，60.65%村庄进行了土地测量，仅56.48%的农户拥有土地证书，实际上能够拿出证书的农户比例仅为29.26%，确权流程上存在重要环节落实不佳问题。土地测量对专业技术人员的要求较高，偏远落后地区的山村往往缺乏技术人员、操作不规范。实际颁证环节存在滞后性的主要原因是：历史遗留问题多且难以处理，如农户之间、家庭内部、代际之间的冲突和矛盾；农民外出务工与发证时间存在客观矛盾；村干部的懒政、拖延和基层组织工作效率低下等。事实上，程序公平就是为了限制权力的恣意、专断和裁量（季卫东，1993）。“明确土地权属、颁发土地证书”等环节若非遵循预先设定的步骤严格执行，将成为各种权属纠纷时有发生根源，违背了确权改革的初衷和立法目的。

其次，征地程序总体来看不断得到规范，但在公开征收补偿费收入等环节存在缺失，用于纯公共利益项目的征地比例仍有待提高。从征地流程来看：提前通知公告的村庄比例约七成（71.87%），村委会提前与村民商量了补偿安置办法的村庄仅六成（60.61%），公开征收补偿费收入状况环节比例更低（44.04%）（见表7），如何在征地补偿的磋商调解中增强农民的谈判地位是一大挑战。从本次行政村调查的征地用途来看：尽管大部分征地（70.63%）用于纯公共利益项目（包括：交通，50.79%；水利，5.56%；学校，4.76%；其他公共设施，9.52%），高于2016年17省农地调查结果（59%），但仍有15.88%用于一种或多种商业用途（包括：工厂，5.56%；住宅，8.73%；商业，1.59%）（与“千人百村”农户问卷调查结果也基本一致）。截至2018年12月，33个试点县（市、区）已按“三项改革”之后的新办法实施征地1275宗、18万亩<sup>①</sup>。程序权益以程序性规范为基础，农民在征地过程中的公平感知除受到安置补偿等物质因素影响外，还会受到信息透明度和程序规范度等“无形”因素影响（王亚坤等，2019）。程序权益得到保障的农户会有更高的实质获得（征地补偿）（刘祥琪等，2012a）以及更高的征地满意度（刘祥琪等，2012b）。

表7 征地过程中的程序正义

	提前通知公告的比例（%）	商量补偿安置办法的比例（%）	公开征收补偿费收入状况的比例（%）
有	71.87	60.61	44.04
没有	16.91	24.19	31.94
不知道	11.22	15.19	24.03

<sup>①</sup>参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，网址：<http://www.npc.gov.cn/mpc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。

资料来源：2018年“千人百村”调查。

## （二）农民的公正诉求：程序正义与农户满意度

一方面，确权登记颁证环节的完整规范特别是最后环节的证书颁发，能够显著提高农户的确权满意度。颁发证书是确权登记颁证工作的最后一环，它提供了一种程序和规则，使得人们围绕资产的保存、使用和交换达成共识（de Soto, 2000），是保证程序正义的关键。列联分析表明，持有承包经营权证书的农户对于确权工作表示满意（55.84%）和非常满意（8.93%）的比例均高于未持证农户（分别是44.58%和6.32%）。这与2016年5省农地确权调查的满意度评估结果结论一致，即：确权登记颁证工作的参与执行都对农户满意度有显著影响，证书的拥有比例影响尤其显著。从宅基地确权工作来看，持有宅基地证书的农户的居住满意度（85.97%）也高于未持证农户（80.37%）（见表8）。

表8 证书与农户满意度

	村民的确权满意度 (%)					
	非常不满意	不太满意	无所谓	满意	非常满意	不清楚
持有承包经营权证书	1.88	7.85	22.91	55.84	8.93	2.59
未持有承包经营权证书	2.54	11.04	30.23	44.58	6.32	5.30
总计	2.12	9.03	25.62	51.67	7.96	3.60
	村民的居住满意度 (%)					
	非常满意	基本满意	不满意			
持有宅基地证书	22.19	63.78	14.04			
未持有宅基地证书	16.03	64.34	19.63			
总计	20.02	63.98	16.00			

资料来源：2018年“千人百村”调查。

表9 程序正义与征地满意度

		农户的征地满意度 (%)				
		非常满意	满意	不清楚	不太满意	不满意
是否提前通知公示	是	3.31	36.17	31.65	22.00	6.88
	否	0.62	14.86	27.55	36.84	20.12
是否与村民商量补偿安置办法	是	3.60	40.21	29.4	21.95	4.83
	否	1.22	16.87	22.15	37.20	22.56
总计		2.61	30.63	33.19	24.82	8.76

资料来源：2018年“千人百村”调查。

另一方面，征地程序的完整性和规范性也提高了农民的征地满意度。本文的相关分析表明，“是否提前通知或公示”、“商量的补偿安置办法”等均与农民的征地满意度显著相关。本文的列联分析表明，政府提前通知或发布公告，农民表示满意（36.17%）和非常满意（3.31%）的比例均高于未进行通知或公示的比例（14.86%和0.62%），不太满意（22%）和不满意（6.88%）的比例则远低于未公示的比例（36.84%和20.12%）；在“是否与村民商量补偿安置办法”环节，政府与农民之间商议程序完整的，

农民满意度(43.81%)也明显高于未进行协商的比例(18.09%),不太满意(21.95%)和不同意(4.83%)的比例远低于未协商的比例(37.20%和22.56%)(见表9)。

### (三) 制度安排、程序正义与农地增值收益分配

以“三块地”改革为代表的转用途的外部流转改革于2015~2019年在全国33个地区进行试点,改革卓有成效,同时也暴露出程序规范不足和收益分配机制不健全等问题。下文将依次探讨“入市”改革突破和增值收益分配格局调整、“征地”改革中的程序正义对农民补偿预期和实质获得份额的影响,以及“宅基地”改革中的增值收益分配比例和办法的新探索。

首先,“入市”试点改革破除了农村集体建设用地进入市场的障碍,制度安排的改变显化了土地价值,从而推动各试点地区加快调整国家、集体和个人之间的收益分配机制;同时,农民实质参与机制及合理公平的增值收益分配格局有待形成和完善。从改革实践来看,截至2018年12月,“三项改革”开展四年以来,集体经营性建设用地已入市地块1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.6亿元,调节金平均占比约11.13%,试点地区共获得入市收益178.1亿元<sup>①</sup>。尽管在试点推动下,各地区都努力探索更公平的国家—集体分配办法,但是土地增值收益分配缺乏科学依据,分享比例差异很大,利益分配方案都存在各种问题(严金明等,2018;何芳等,2019),如调节金的征收基数仍然采取双轨制(总价或增值收益),土地增值收益的测算及土地成本的确定存在困难等(表10)。同时,“入市”制度安排的调整进一步明确了土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制原则——从“留归集体”到“壮大集体”,在进行实践的试点中,留在村集体的收益比例大致在20%~35%之间不等。

表 10 15 个入市土地增值收益在国家—集体之间的分配情况

地区分布	试点地区	集体向国家缴纳的比例(土地增值收益调节金政策规定)
东北部	黑龙江安达	土地出让总价款×(20%~50%)
	吉林九台	土地纯收益×50%
	辽宁海城	土地纯收益×(10%~40%)
东部	北京大兴	引入竞争环节:北部镇12%,南部镇8%;协议出让、自主开发:北部镇15%,南部镇10%;依法取得的使用权进行转让:转让收入总额×5%
	上海松江	商服用地:入市成交总价×50%;工业用地:入市成交总价×20%
	浙江德清	县城规划区内:工业用地24%,商服用地48%;县城规划区外、乡镇规划区内:工业用地20%,商服用地40%;乡镇规划区外的其他土地:工业用地16%,商服用地32%
	广东南海	非城市更新、综合整治项目:10~15%;农村集体经营性建设用地使用权转让:2.5~3.5%
	广西北流	工业用途:土地增值收益调节金每亩0.83万元,占出让价款10%;商住用途:土地增值收益调节金每亩15.31万元,占出让价款48%
	海南文昌	住宅用地:土地成交总价款(租金)×25%;商服用地:土地成交总价款(租金)×20%;旅游用地:土地成交总价款(租金)×15%;其他用地:土地成交总价款(租金)×10%;

<sup>①</sup>参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》,网址:<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。

		二级市场：不再收取
中部	山西泽州	土地增值收益调节金按照总价的20%收取，但与实际协商情况略有差异
	河南长垣	商服：1~2级30%，3~4级20%，5~7级15%；住宅：1~2级20%，3~4级15%，5~7级10%；公共1类：1~2级15%，3~5级10%；公共2类：1~2级10%，3~5级5%；工业：5%
西部	甘肃陇西	一比例：一个均数比例（20%~50%）；三区域：城市规划区内、乡镇规划区内、乡镇规划区外；两用途：商服用地、工矿仓储用地
	重庆大足	土地增值收益部分×20%~50%
	四川郫县	工矿仓储用地：土地成交价×（13%~23%）；商服用地：土地成交价×（15%~40%）；入市后再转让、出租：土地收入×3%
	贵州湄潭	工业用地：20%；综合用地：22%；商服用地：25%

资料来源：根据各试点地区人民政府门户网站公开政策文件整理，例如：《佛山市南海区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金与税费征收使用管理试行办法》，网址：[http://www.nanhai.gd.cn/cms/html/7965/column\\_7965\\_1.html](http://www.nanhai.gd.cn/cms/html/7965/column_7965_1.html)。

“千人百村”调查显示，从农村基层干部的态度来看，大部分认为应该“谁流转，谁收益”（58.29%），也有部分受访者认为应该在集体和个人之间（21.69%），或在国家、集体和个人三者之间进行分配（17.63%）。对于具体的分配比例，受访者表示国家、集体和个人平均来看应该分别占12.69%、7.84%和79.52%，农户个人占最大份额。对于流转价格应该如何制定，认为应该“双方当事人协议”的占近一半（43.73%），“参考村里其他土地流转价格”的市场化方式也占了22.03%。

其次，在征地制度改革中，公平合理、落实到位的征地程序能够显著提高农民实质获取增值收益分配的份额；而征地程序的不完整则导致征地补偿水平低于农民预期。调查表明，最近一次征地中，被征地农户获得补偿的中位数为每亩20000元。接近半数（45.08%）的农民认为，实际补偿款远低于心理预期；认为补偿款比其他村水平高一些的受访者仅占3.10%，而认为比邻村低的农民占了三分之一（31.23%）。征地程序是否规范完整不仅影响征地满意度（公平感知），而且也决定了农民参与权和谈判权（机会公平），进而导致了征地补偿额度（收益分配）的高低（结果公平）。本文的列联分析表明，政府是否提前通知或发布征地公告、是否与村民商量补偿安置办法，极大影响被征户的补偿额度：进行了公示村庄的被征户补偿额度为每亩21600元，缺失的仅为每亩10000元；协商补偿安置办法的补偿额度为每亩23250元；未商量的仅为每亩9000元（见图5）。

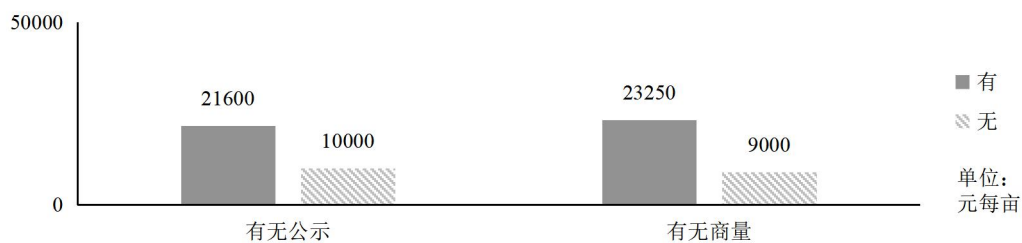


图5 程序正义与收益分配

资料来源：2018年“千人百村”调查。

最后，由于相关改革要求提出较晚，宅基地的增值收益分配的探索尚处于初步阶段，少数试点地区规定了宅基地增值收益分配比例或办法，大部分地区分配程序不明。截至2018年12月，宅基地改革已腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩，办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元<sup>①</sup>。宅基地的增值收益分配机制的改革探索缓慢，截至2018年，仅云南大理制定了较详细的调节金比例，仅天津蓟县、江西余江、四川泸县、云南大理等4个试点地区规定了宅基地流转或退出整治产生的增值收益在集体与农民之间的分配比例。由于宅基地制度改革在三项试点中涉及权利主体最多，历史遗留问题最突出，利益关系也最复杂，直到2017年11月（落后于入市、征地进入“试点联动”统筹阶段一年），中央才做出决定将宅基地制度改革拓展至全部33个试点县（市、区）。从2019新版《土地管理法》来看，宅基地流转“口子”并无松动，详细改动和实质措施并未在本轮修法中出现。

总的来看，“三项改革”中土地增值收益分配格局逐步形成，但是在参照何种程度的农民意愿进行分配、允许哪几类身份的农民分享收益、国家集体和个人三者分配比例多少等方面仍存在分歧。当农村农民、城市居民、专家学者、行政官员等群体内和群体间缺少关于土地增值收益分配公平共识时，反复博弈将极大地增加政策实施的社会成本（姜海、陈乐宾，2019）。因此，赋予农民实质性的参与权和谈判权，建立民主的听证和协商渠道，将会降低由于群体分歧带来的交易成本，从而有利于合理公平的土地增值收益分配机制的建立。

## 六、结论与建议

本文围绕农村土地转让权改革深化和突破难题，初步构建一个“效率—公平”不可分的农村土地制度改革综合分析框架，对农地确权、承包地流转和规模经营、“三项改革”等进行实证分析，并重点探讨产权明晰、程序正义和收益分配等问题。主要结论和建议如下：

第一，当前农村土地制度改革已进入全面深化阶段，其中以承包经营权流转为代表的内部流转改革进展顺利，而以“三项改革”为代表的转用途的外部流转改革尚处于探索阶段；进一步深化改革的关键在于真正赋予农民参与权和谈判权，特别是处理好程序正义和收益分配难题。

自家庭联产承包责任制改革后，市场取向、明晰产权的农村土地使用权改革取得了成功，新一轮确权和三权分置改革又赋予农民更加充分有保障的不改变用途的转让权，即内部流转制度建设相对完善；而以征地制度、宅基地改革为代表的转用途的转让权改革，即包括农村土地非农化在内的外部流转制度，由于涉及更复杂、巨大的利益分配、程序正义以及国家战略调整等问题，改革难度大、进程滞后。产权和制度不是一个单纯的资源配置问题，同时涉及收益分配问题；改革不仅要提高“全社会”效率，还要特别关注“对谁的”效率。程序的规范完整不仅直接影响农民的公平感知和满意度，还进一步决定了包括征地补偿、入市增值收益分配等谈判结果和实质公平的差异。目前改革进程中存在着有意模糊、客观缺少部分环节以及执行不到位等问题，进一步深化改革的关键是给予农民参与权和谈

<sup>①</sup>参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，网址：<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。



判权，建立一个清晰、合理、公平、共享的土地增值收益分配机制。只有农民实质性参与谈判并真心同意支持，所形成的收益分配格局才是稳定、可持续、有适应性以及节约交易成本的。

第二，农地确权改革明晰产权，促进了农地流转和规模经营，也为进一步的转让权改革奠定了基础；建议全面排查证书是否发放到户，提高确权质量。

通过农地确权实现产权明晰是全面深化改革的前提。2018年“千人百村”调查正值农地确权的“收官之年”，调查表明，本轮确权工作已取得很大进展，难题主要是实际颁证比例偏低、土地测量不到位等。农业农村部于2019年在全国范围内开展了承包地确权“回头看”工作。建议各地结合该项工作，由土地、农业、公安、司法、档案、信访等部门联合组建矛盾纠纷调解小组和监督小组，重点排查确权证书未发放到户以及对确权有争议户的情况。调解组纳入一定比例的乡贤士绅和宗族长者，着力协调好本土人地关系，尤其是地权交叠、权属不清的历史遗留和矛盾纠纷问题；监督组与乡镇、村干部密切配合，实地走访，确认外界勘测及数据录入工作是否开展，为外出务工不在家的农户，按规定办理委托手续并发放证书。逐户检查发放到户的证书登记信息是否正确、完整，确认登记信息录入有无漏人漏地、面积四至不准等问题，全面提高确权质量。

第三，深化农村土地转让权改革的关键是落实农民的有效参与，在建立兼顾国家—集体—个人增值收益分配机制的过程中，采取多样化、可选择、可持续的分配办法，保障农民土地转让的合法权益。

十八届三中全会决定明确提出建立城乡统一的建设用地市场，标志着转用途的农村土地转让权改革已实质性开始；“三项改革”进一步具体落实这一顶层设计要求，取得了初步成效；2019年新修订的《土地管理法》体现了上述改革成果，破除了集体经营性建设用地入市的法律障碍，首次明确界定征地的公共利益范围，倡导安置补偿不降低“农民原有生活水平”和“长远生计有保障”。同时，转让权改革依然存在诸多难点和关键，包括征地补偿费收入的公开不足、征地补偿安置方案的农民满意度不高、增值收益分配机制尚未形成等。建议：认可农民个体在非公益性征地中的拒绝权；鼓励农民组成良性合作组织，增加集体与地方政府、开发商的议价能力；完善听证商议、信访举报渠道，降低农民向上级政府反映情况和信息的成本；将程序性资料留档保存，杜绝程序履行不到位以及强行和暴力征地情况；采用企业—政府联合提供年租金作为补偿费，农民以获取利息解决最低生活保障，用补偿款入股分红等方式，保证收益分配的长期性和可持续性；鼓励用地单位把合适岗位优先安排给中老年被征地农民，支持年轻失地农民自主创业，提高征地补偿安置措施的精准性和多样性。

#### 参考文献

- 1.阿伯西内·穆素，2005：《讨价还价理论及其应用》，管毅平、郑丹秋译，上海：上海财经大学出版社。
- 2.程令国、张晔、刘志彪，2016：《农地确权促进了中国农村土地的流转吗？》，《管理世界》第1期。
- 3.党国英，2010：《深化以产权明晰为核心的农村土地制度改革》，《农村工作通讯》第7期。
- 4.道格拉斯·C·诺思、约翰·约瑟夫·瓦利斯、巴里·R.温格斯特，2013：《暴力与社会秩序：诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》，杭行、王亮译，上海：上海格致出版社。
- 5.丰雷、江丽、郑文博，2019：《农户认知、农地确权与农地制度变迁——基于中国5省758农户调查的实证分析》，

《公共管理学报》第1期。

6.丰雷、蒋妍、叶剑平、朱可亮, 2013:《中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999~2010年17省份调查的实证分析》,《管理世界》第7期。

7.丰雷, 2018:《新制度经济学视角下的中国农地制度变迁: 回顾与展望》,《中国土地科学》第4期。

8.高圣平, 2019:《宅基地制度改革政策的演进与走向》,《中国人民大学学报》第1期。

9.桂华, 2017:《集体所有制下的地权配置原则与制度设置——中国农村土地制度改革的反思与展望》,《学术月刊》第2期。

10.何芳、龙国举、范华、周梦璐, 2019:《国家集体农民利益均衡分配: 集体经营性建设用地入市调节金设定研究》,《农业经济问题》第6期。

11.胡新艳、罗必良、王晓海, 2013:《村落地权的实践: 公平理念与效率逻辑——以广东省茂名市浪山村为例》,《中国农村观察》第3期。

12.黄季焜、郜亮亮、冀县卿、罗斯高, 2012:《中国的农地制度、农地流转和农地投资》,上海: 上海人民出版社。

13.黄鹏进, 2014:《农村土地产权认知的三重维度及其内在冲突——理解当前农村地权冲突的一个中层视角》,《中国农村观察》第6期。

14.季卫东, 1993:《法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考》,《中国社会科学》第1期。

15.冀县卿、黄季焜, 2013:《改革三十年农地使用权演变: 国家政策与实际执行的对比分析》,《农业经济问题》第5期。

16.姜海、陈乐宾, 2019:《土地增值收益分配公平群体共识及其增进路径》,《中国土地科学》第2期。

17.晋洪涛、史清华、俞宁, 2010:《谈判权、程序公平与征地制度改革》,《中国农村经济》第12期。

18.康雄华、张安录、王世新, 2008:《农地内部流转市场研究进展与展望》,《国土资源科技管理》第1期。

19.李宁、何文剑、仇童伟、陈利根, 2017:《农地产权结构、生产要素效率与农业绩效》,《管理世界》第3期。

20.刘守英, 2018:《土地制度变革与经济结构转型——对中国40年发展经验的一个经济解释》,《中国土地科学》第1期。

21.刘守英, 2014:《中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革》,《国际经济评论》第3期。

22.刘祥琪、陈钊、田秀娟、李果, 2012a:《征地的货币补偿及其影响因素分析——基于17个省份的土地权益调查》,《中国农村经济》第12期。

23.刘祥琪、陈钊、赵阳, 2012b:《程序公正先于货币补偿: 农民征地满意度的决定》,《管理世界》第2期。

24.孟天广, 2012:《转型期中国公众的分配公平感: 结果公平与机会公平》,《社会》第6期。

25.尼克·威尔金森, 2012:《行为经济学》,贺京同、那艺译,北京: 中国人民大学出版社。

26.钱忠好、牟燕, 2013:《中国土地市场化改革: 制度变迁及其特征分析》,《农业经济问题》第5期。

27.王亚坤、赵珩、Ho P., 2019:《农民权益保障视角下的土地征用程序研究——以河北省5个建设项目为例》,《中国农业资源与区划》第4期。

28.谢冬水, 2014:《农地转让权、劳动力迁移与城乡收入差距》,《中国经济问题》第1期。

29.严金明、陈昊、夏方舟, 2018:《深化农村“三块地”改革: 问题、要义和取向》,《改革》第5期。

- 30.叶剑平、丰雷、蒋妍、郎昱、罗伊·普罗斯特曼, 2018:《2016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》,《管理世界》第3期。
- 31.叶剑平、蒋妍、丰雷, 2006:《中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议》,《中国农村观察》第4期。
- 32.应瑞瑶、何在中、周南、张龙耀, 2018:《农地确权、产权状态与农业长期投资——基于新一轮确权改革的再检验》,《中国农村观察》第3期。
- 33.游和远、吴次芳, 2010:《农地流转、禀赋依赖与农村劳动力转移》,《管理世界》第3期。
- 34.张曙光, 2007:《城市化背景下土地产权的实施和保护》,《管理世界》第12期。
- 35.周其仁, 2004:《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学(季刊)》第4期。
- 36.Barrows L. R., M. J. Roth, 1990, "Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence". *The Journal of Modern African Studies*, 28(2): 265-297.
- 37.Binswanger, H. P., K. Deininger, G. Feder, 1995, "Chapter42: Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations", *Handbook of Development Economics*, 3(95):2659 - 2772.
- 38.Bowles, S., 2004, *Microeconomics: Behavior, Institutions and Evolution*, New Jersey: Princeton University Press.
- 39.Bromley, D. W., 1989, *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, Hoboken: Blackwell Pub.
- 40.Chen, Y. S., F. N. Zhong, Y. Q. Ji, 2017, "Why does 'Zero Rent' Exist in Farmland Transfer: An Empirical Analysis from the Perspective of Rent Type". *China Rural Survey*, (4): 43-56.
- 41.Choumert, J., P. Pascale, 2017, "Farmland Rental Prices in GM Soybean Areas of Argentina: Do Contractual Arrangements Matter?". *The Journal of Development Studies*, 53(8): 1286-1302.
- 42.Clempner, J. B., A. S. Poznyak, 2017, "Multiobjective Markov Chains Optimization Problem with Strong Pareto Frontier: Principles of Decision Making". *Expert Systems with Applications*, 68: 123-135.
- 43.De Soto, H., 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books.
- 44.Libecap, G. D., 1989, *Contracting for Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 45.Lin, J. Y., 1992, "Rural Reforms and Agricultural Growth in China", *American Economic Review*, 82(1): 30-92.
- 46.Lipset, G. D., S. Martin, 1960, *Political man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 47.North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 48.Sjaastad, E., B. Cousins, 2009, "Formalisation of Land Rights in the South: An Overview", *Land Use Policy*, 26(1):1-9.
- 49.Tversky, A., D. Kahneman, 1981, "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice". *Science*, 211(4481):453-458.
- 50.Tversky, A., D. Kahneman, 1974, "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases". *Science*, 185(4157): 1124-1131.

(作者单位: <sup>1</sup>中国人民大学公共管理学院土地管理系;

<sup>2</sup> 中国人民大学统计学院、应用统计科学研究中心)

(责任编辑: 光明)

## **The Deepening and Breakthrough of China's Rural Land Transfer Rights Reform: An Analysis Based on the 2018 "One Thousand Students and One Hundred Villages" Survey**

Feng Lei Hu Yijie Jiang Yan Li Yixin

**Abstract:** Based on the data collected from the 2018 "One Thousand Students and One Hundred Villages" survey conducted by Renmin University of China, this article constructs an "efficiency-fairness" framework of rural land reform, and adopts descriptive analysis and contingency analysis methods to systematically examine the challenges in the process of deepening and breakthrough of land transfer rights reform. The results show that, firstly, the confirmation of agricultural land rights has entered the final stage. The clarification of land property rights has promoted the transfer of agricultural land and large-scale operation. Secondly, the rural land-three-system reforms have started to demonstrate early results, bringing huge economic benefits to village collectives and farmers. The proportion of land requisition used for public interests has increased, and the procedures of land acquisition reform have been further standardized. Thirdly, there are some main constraints during the reform process regarding procedural matters (e.g. a lack of land measurement, the delay in the actual issuance of certificates, and the lack of some procedures of land acquisition) and land revenue distribution (e.g. the compensation for land acquisition is far lower than farmers' expectations, and the reasonable mechanism for the distribution of value-added revenue has not yet been formed). These have affected the effectiveness of the reform. Currently, the reform of rural land transfer rights has already started, and the internal transfer reform without conversion of land use purpose is progressing smoothly, while external transfer reform involving land use conversion is still in the exploration stage. The key to further deepening the reform lies in the delivery of participation and negotiation rights to farmers, especially in dealing with the difficult issues of procedural justice and income distribution.

**Key Words:** Land Confirmation and Certification; Rural Land Three-system Reform; Rural Land Transfer; Land Revenue Distribution; Procedural Justice