

推进我国农村资源产权市场化的困境与路径选择*

□ 符 刚 陈文宽 李思遥 唐 宏

内容提要: 本文在分析我国农村资源的现状与特点、农村资源产权的类型及市场化的重要意义的基础上,论述当前我国农村资源产权市场化过程中存在资源产权界定不明晰、权能不完整、社会保障体系不健全、风险保障机制不完善、产权流动效率不高、效果不好等困境,认为以制度为保障分类推进农村资源产权资本化、以创新为手段协同推进农村资源产权抵押融资和以平台为基础全面推进农村资源产权市场化交易是农村资源产权市场化的路径选择。

关键词: 农村资源; 产权市场化; 产权资本化; 抵押融资; 市场交易

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2016.11.002

一、引言

农村资源是指在特定农村区域范围内可以利用开发的资源,是农村自然资源与农村社会资源的总和,包括林业资源、矿产资源、土地资源、人力资源和公共信息资源等(Silvia, 2015),其中农村土地资源与林业资源既是农业发展的基础,又是经济社

会发展的物质前提。目前,在农村发挥作用并给农村集体、农户家庭经济产生影响的资源包括三大类:一是农村自然型资源,指位于农村地域范围内的自然资源,如水资源、土地资源、生物资源、矿产资源等;二是农村资产型资源,指经过劳动创造而

5. 李 宁, 陈利根, 孙佑海. 推动农地产权市场化改革需要考虑多重社会转型. 江苏社会科学, 2015(1): 69~79
6. 郭晓鸣. 推进土地流转与适度规模经营需要高度关注四个问题. 农民日报, 2014-10-27
7. 罗必良. 广东产业结构升级: 进展、问题与选择. 广东社会科学, 2007(6): 42~47
8. 冯 小. 去小农化: 国家主导发展下的农业转型. 中国农业大学博士论文, 2015
9. 严海蓉, 陈义媛. 中国农业资本化的特征和方向: 自下而上和自上而下的资本化动力. 开放时代, 2015(9): 49~69
10. 黄宗智, 高 原, 彭玉生. 没有无产化的资本化: 中国的农业发展. 开放时代, 2012(3): 10~30
11. 王德福, 桂 华. 大规模农地流转的经济与社会后果分析. 华南农业大学学报(社会科学版), 2011(2): 13~22
12. 刘守英. 中国的农业转型与政策选择. 行政管理改革, 2013(12): 27~31
13. 黄宗智. “家庭农场”是中国农业的发展出路吗? 开放时代, 2014(2): 176~194
14. 杨耀武, 杨澄宁. 中国基尼系数是否真地下降了? 经济研究, 2015(3): 75~86
15. 聂 英. 中国粮食安全的耕地贡献分析. 经济学家, 2015(1): 83~93
16. 叶敬忠. 发展干预中的权力滴流误区与农民组织. 广西民族大学学报: 哲学社会科学版, 2008(2): 50~55
17. 尹成杰. 农村需求: 经济转型发展的巨大力量. 农民日报, 2015-02-16
18. 韩 俊. 准确把握土地流转需要坚持的基本原则. 农民日报, 2014-10-22
19. 倪国华, 蔡 昉. 农户究竟需要多大的农地规模经营. 经济研究, 2015(3): 159~171

(作者单位: 湖南农业大学经济学院, 长沙 410128) 责任编辑: 吕新业

* 项目来源: 教育部人文社科项目(编号: 13XJC630005) 四川省社会科学高水平研究团队“四川农村资源市场化研究团队”项目

形成的资产,包括由集体或农户拥有的固定资产和流动资产,如集体的乡村道路、水渠、堰塘、机埠、学校、村部以及乡村直接经营的企业和商店以及农民所拥有的生产性设备、房产等;三是农村权利型资源,指对某种资产或资源拥有的权利(邓大才,2004),并且该权利预期会给拥有者带来经济利益,如土地承包经营权、林地使用权、人力资源的使用权和支配权等。当然,无论是哪类农村资源,必须具备使用价值才具有交换价值,从而体现出其经济价值,即农村资源能直接或间接的给其拥有主体带来经济效益,或使拥有主体可能产生的成本降低或费用减少。因此农村资源的经济本质决定了其经济价值。我国农村资源数量和种类众多、潜在价值

十分巨大,认清我国农村资源现状、明确农村资源权属、推进农村资源产权市场化,对我国农村脱贫攻坚、全面建成小康社会具有重要的战略意义。并且,我国改革已经到了全面深化的关键时期,中央《深化农村改革综合性实施方案》指出,要坚持社会主义市场经济改革方向,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,深化农村集体产权制度改革。农村资源产权市场化是深化农村综合性改革的重要取向,是供给侧结构性改革的内容之一,这种资源供给性改革既可以有效盘活农村的各种资源资产,能够激发农民参与新农村建设的积极性,有助于全面释放农村经济增长的潜能。

二、我国农村资源的现状及特点

农村资源是农业发展、农村进步、农民致富的物质基础,也是农村生产、生活、生态的基本要素保障。

(一)农村自然型资源比较丰富,但人均占有量少

我国农村现有土地资源总量大,面积达64513.33万公顷,其中耕地面积13513.33万公顷,分别占全国土地面积的67.2%和14.07%,仅次于

美国、印度、俄罗斯,位列世界第四。世界上许多国家的耕地资源比重都在30%以上,而我国耕地资源比重明显偏低(赵金龙,2009)。并且,我国农村土地人均耕地贫乏,全国人口平均为0.099公顷,仅相当于世界人均耕地的1/3、印度的1/2、美国的1/10、加拿大的1/21。伴随我国城镇化进程的推进,农村人口的平均耕地量有所提高,2014年达0.218公顷,仍远低于世界平均水平(见表1)。

表1 2014年我国农村土地总量及人均量

指标	总量(万公顷)	全国人口平均(公顷)	农村人口平均(公顷)
耕地	13513.33	0.099	0.218
园地	1400.00	0.010	0.023
林地	25300.00	0.185	0.409
牧草地	21900.00	0.160	0.354
其他农用地	2400.00	0.018	0.039
其他用地	31500.00	0.230	0.509

资料来源:2015年中国统计年鉴

我国草原面积辽阔、牧草资源丰富,现有牧草地21900万公顷、草原39283.3万公顷,其中可利用草原33099.5万公顷,仅小于澳大利亚的43713.6万公顷,是世界第二草地大国,人均却分别仅为0.16公顷、0.29公顷、0.24公顷(见表1和表2),草场资源不足世界人均0.76公顷的1/2。天然草地在全国各地分布不均,西藏自治区草地面积

最大,有7084.68万公顷,依次为内蒙古、新疆、青海省,以上4省份草地面积之和占全国草地面积的64.65%;四川、甘肃、云南的草地面积超过1000万公顷,其他各省份草地面积均低于1000万公顷,尤其是海南、江苏、北京、天津、上海5省份的草地面积较小,均在100万公顷以下。

我国林业用地面积大、森林资源丰富,林业用

地和森林面积分别 31259 万公顷、20769 万公顷, 森林覆盖率约为 21.6%, 活立木总蓄积量 164.33 亿立方米, 其中森林蓄积量为 151.37 亿立方米, 但

人均林地面积不足 0.2 公顷, 人均活立木蓄积量仅为 12 立方米(见表 2)。

表 2 我国林业资源和草原资源

指标	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年	2010 年
林业用地面积(万公顷)	31259	31259	31259	31259	31259
森林面积(万公顷)	20768.7	20769	20769	20768.73	20769
人工林面积(万公顷)	6933.38	6933.38	6933.38	6933.38	6933.38
森林覆盖率(%)	21.6	21.6	21.6	21.6	21.6
活立木总蓄积量(亿立方米)	164.33	164.33	164.33	164.33	164.33
森林蓄积量(亿立方米)	151.37	151.37	151.37	151.37	151.37
草原总面积(万公顷)	—	39283.3	39283.27	39283.27	39283.27
可利用草原面积(万公顷)	—	33099.5	33099.54	33099.54	33099.54

资料来源: 中华人民共和国国家统计局网站

水资源包含了人类可利用的水量、水域和水能资源, 我国的水资源总量丰富, 约为 2.73 万亿立方米, 居世界第 6 位, 但人均淡水资源稀少, 仅有 2200 立方米, 为世界人均水平的 1/4。2014 年, 全国共有水库 97735 座, 但以小型水库为主, 大中型水库数量偏少, 不足 5%(见表 3)。一方面, 我国农

村水资源不足, 被联合国列为 13 个贫水国之一; 另一方面, 我国农村水资源利用率却很低, 渠道灌溉区为 30%~40%, 机井灌溉区仅为 60%, 并且利用效率低, 每单位净耗水的粮食生产效率不足 1 千克/立方米, 与发达国家相比差距很大。

表 3 全国水库数与水资源量

指标	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年	2010 年
水库数(座)	97735	97721	97543	88605	87873
大型水库数(座)	697	687	683	567	552
中型水库数(座)	3799	3774	3758	3346	3269
小型水库数(座)	93239	93260	93102	84692	84052
水资源总量(亿立方米)	27266.9	27957.9	29526.88	23256.7	30906.41
地表水资源量(亿立方米)	26263.9	26839.5	28371.35	22213.6	29797.62
地下水资源量(亿立方米)	7745.03	8081.11	8416.12	7214.5	8417.05
人均水资源量(立方米/人)	1998.64	2059.69	2186.05	1730.2	2310.41
地表水与地下水资源重复量(亿立方米)	6742.04	6962.75	7260.64	6171.4	7308.25

注: 大型、中型、小型水库库容分别为 1 亿立方米以上、1 千万至 1 亿立方米、10 万至 1 千万立方米

资料来源: 中华人民共和国国家统计局网站

(二) 农村资产型资源总量巨大, 但市场化程度偏低

改革开放以来, 我国农村家庭承包土地、盖房、办厂、经商、生产, 积累了大量的资产型资源。一是全国农户拥有的房屋数量众多, 连同农户房产之下

的“地产”(宅基地), 其潜在的价值巨大。2009 年以来, 我国农村农户房屋的投资额每年都在 5000 亿元以上, 建筑面积超过 100000 万平方米, 其中农户住宅面积在 80000 万平方米以上, 投资额每年超过 4000 亿元(见表 4)。截至 2012 年底, 农村居民

人均住房面积为 37.1 平方米,价值为 25298.49 元。但农村住房大量空置,空置率在 30% 左右^{* 1},甚至出现了不少“空心村”。二是农村生产性固定资产价值大,但主要用于农业生产,市场化程度低。截至 2012 年底,我国农村居民家庭拥有的生产性

固定资产原值为 16974.1 元,其中从事农业生产的固定资产价值为 11406.2 元,占农村居民家庭拥有的生产性固定资产的 67.2%,用于工业生产、建筑、交通运输、商贸、餐饮、社会服务的仅占 31.2%,不到 1/3(见表 5)。

表 4 我国农村农户固定资产投资与住房

指标	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年	2010 年	2009 年
固定资产投资额(亿元)	10755.8	10546.7	9840.59	9089.07	7885.97	7434.51
竣工房屋投资额(亿元)	7387.5	7249.56	6395.28	5983.67	5247.02	5029.89
竣工住宅投资额(亿元)	6843.01	6735.92	6051.63	5635.99	4931.69	4743.35
施工房屋建筑面积(万平方米)	103673	109242	105516.64	118455.2	106679.81	116099.4
竣工房屋建筑面积(万平方米)	90287.4	92661.7	94187.82	103053.3	94114.81	105683
竣工住宅建筑面积(万平方米)	83769.6	85953	87775.93	94939.06	87947.14	95570.47
人均住房面积(平方米/人)	—	—	37.1	36.2	34.1	33.6
家庭住房价值(元/平方米)	—	—	681.9	654.4	391.7	359.4

资料来源:中华人民共和国国家统计局网站

表 5 农村居民家庭拥有的生产性固定资产 (元/户)

指标	2012 年	2011 年	2010 年	2009 年	2008 年
生产性固定资产原值	16974.1	16087.5	10706.38	9970.57	9054.92
农业生产性固定资产原值	11406.2	10770.5	7444.3	6991.86	6537.78
工业固定资产原值	1109.48	1011.99	796.92	698.3	634.55
建筑业生产性固定资产原值	361.18	317.73	187	155.54	92.52
交通运输及邮电业生产性固定资产原值	2283.42	2294.55	1402.2	1214.21	1091.9
批发零售贸易及餐饮业固定资产原值	1279.8	1191.01	543.07	490.63	398.2
社会服务业生产性固定资产原值	261.14	225.99	197.56	287.71	179.13
文教卫生业固定资产原值	121.18	131.53	58.37	55.48	50.97
其他生产性固定资产原值	151.69	144.25	76.97	76.85	69.87

资料来源:中华人民共和国国家统计局网站

(三)农村权利型资源市场化程度不高,市场化差异大

农村权利型资源是对某种资产或资源拥有的、除所有权以外的权利。在我国,一方面,农村自然型资源和资产型资源的数量和价值巨大;另一方面,除所有权外,农村资源的权能形式多样,如使用权、经营权、收益分配权等。因此,我国农村权利型资源相当丰富。2015 年 11 月 2 日,中央《深化农村改革综合性实施方案》将深化农村产权制度改革立于首位,土地制度改革成为重点。新一轮土地制度改革,农民成为真正的市场主体,土地确权将

推动产权市场化进程。2009 年,我国土地流转总面积是 1.52 亿亩,占全国耕地总面积近 12%。2014 年 6 月份全国土地流转总面积达到 3.8 亿亩,其流转总面积超过 2009 年土地流转总面积的 2.5 倍,年增长速度自 2011 年起都达到 20% 以上,并且仍然呈现逐渐增长的趋势。我国的农村土地流转正在加速,但是土地使用权资源的市场化程度仍不高(见表 6)。据中国产业调研网发布的《2015—2022 年中国农村土地流转市场现状调研分析及发展趋势报告》显示,仅农地使用权的潜在资本化价值高达 10 万亿元以上,农地使用权市场价值巨大。

* 2009 年 4 月 15 日,中国社会科学院发布《农村经济绿皮书》指出农村住房空置率在 30% 左右

表6 我国农村土地流转概况

指标	2014年	2013年	2012年	2011年	2010年	2009年
土地流转面积(亿亩)	4.03	3.4	2.78	2.28	1.87	1.52
土地流转面积占耕地面积比例(%)	30.4	26	21.20	17.80	14.60	12
土地流转增长率(%)	18.53	22.30	22.10	21.90	18.70	39

注:2013年起国家不再对农村居民家庭拥有的生产性固定资产数据进行统计

资料来源:农业部统计数据

截止2012年11月,我国累计发生集体林地流转面积1.62亿亩,仅占已确权林地面积的6%。但国家林业局经济研究中心最新发布的集体林权制度改革监测报告显示,目前只有5.58%的流转林地经过资源评估,有近20%的农户有流转林地

的打算。林权流转的量小、额度低。据有关报告,未来林权流转的市场份额在万亿元以上,林权流转上升空间大。此外,在现有法律规定中,一些土地如宅基地、自留地、自留山等的使用权还不能进行抵押,导致市场化程度极低。

三、农村资源产权类型及市场化的重要意义

(一) 农村资源产权的类型

产权是经济所有制关系的法律表现形式,包括财产的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权。农村资源的产权是指拥有和使用农村资源的权力,既可以是私有的权力,也可以是多人共同拥有的权力。与农村资源的类型相对应,其产权形式有3种类型:一是自然资源型产权。主要指的是农村集体所拥有的已开垦或未开垦的林地、耕地、水面、草地以及“四荒地”(荒地、荒山、荒水、滩涂),是以所有权为核心的系列权能。这种产权可以直接使用进行生产经营,有的也可以进行一定的投资开发,也可以租赁或出让。目前,从农村看来集体所拥有的资源型产权较多,尤其是丘陵区、山区等人均土地面积比较多的地区。二是资产资源型产权。是指经过劳动创造所形成的资产产权,如农民集体或个人对房屋、设备等拥有的产权,也是以所有权为核心。三是权利资源型产权。它是农户家庭、个人或其他主体对某种资产或者资源的承包经营、控制或使用等权力,但不含所有权。权利型产权都是有限、非所有权型产权,否则便会归类为其他的产权类型。权利型产权主要包括农户的土地承包经营权、宅基地使用权、林地经营权、小型水利设施使用权乡村集体企业所拥有的股权。当然,不论产权属于谁,产权界定必须清楚,这样自由的市场机制才能带来最佳的资源配置效率(Brandt等2001),这也是推进农村资源市场化的基本要求。农村资源市场化的本质是产权市场化,不同资

源的权属和权束(含所有权、占用权、使用权、承包权、经营权、分配权或收益权等)都不一样,因此,不同资源产权市场化的标的、方式和可选择路径存在差异,这对不同类型的农村资源市场化程度、市场化效率、市场化结果都会产生一定程度影响。

(二) 农村资源产权市场化的重要意义

农村资源产权市场化是通过在现代市场经济中对产权进行交换,从而实现农村资源优化组合的过程,其交易行为需要借助货币手段来度量,是农村产权交易可持续发展的有效实现途径(吴群,2014),其前提条件包括明晰的产权关系、具有财产和生产要素性质、不再是农民的就业生存保障、直接经营的机会成本高、产权可流动的制度环境等。我国农村资源丰富,推进农村资源产权市场化,是资源变资本、资源变资金、资源变资产的可行之路,既可以充分开发、有效利用农村各种可用资源,又可以促进“资本下乡”,实现城乡资源的有序流动和优化配置,助推农村经济社会可持续发展。

1. 农村资源产权市场化是解决农村资源“沉淀”问题的基本路径。目前,农村大量资源处于“沉淀”状态,如农户空置的住房、撂荒的耕地、闲置的厂房或圈舍等。农村资源产权市场化允许农村资源以适当形式参与市场交易、投资入股、租赁或抵押,能够有效盘活农村现有权利“固化”的资源,促进农村资源流转,尤其是提高宅基地这类不易流转资源的市场价值,有助于减少对耕地和宅基地的过度消耗。2015年,安徽省已组建市县两级

农村产权交易市场 22 个,其中市级 4 个、县级 18 个,完成农村产权交易 5589 宗,交易金额 6.65 亿元,其中土地承包经营权流转交易 4351 宗,交易金额 4.78 亿元。通过开展农村产权交易,让市场来对农村产权进行定价,农民分享改革红利。

2. 农村资源产权市场化是提高农民财产性收入的有效途径。从全国范围来看,农民的主要收入来源是家庭经营和外出务工,财产性收入占家庭纯收入的比例很小,并且这些财产性收入主要来自土地承包经营权流转,农民的其他资源产权几乎没给他们带来任何经济收益,所以具有很大的增长潜力。农村资源产权市场化可以利用农民所有的资源产权,拓宽农民的增收渠道,提高农民的生活水平,特别是对贫困地区的农民脱贫致富有直接而明显的作用。安徽省全省仅确权登记后实测面积比原承包面积多出 1/3,约 200 多万公顷,如金安区马头镇和横塘岗乡实测面积比第二轮承包面积增加了 1351 公顷,多出 45%,当地农民土地流转租金总收入平均增长 30% 左右。

3. 农村资源产权市场化是壮大农村集体经济力量的重要手段。农村资源产权市场化可以推动农村集体以建设用地、林地、水利设施等资源的使用权投资入股或租赁给家庭农场、养殖大户、农民合作社等新型农业经营主体,强化农村集体与其它经营主体之间的利益联结,提高农村集体组织的影

响力,壮大集体经济力量,扭转集体经济组织在农业生产中逐渐弱化的发展趋势(段进朋等,2007)。安徽省 2015 年选取 100 个村实施农村集体产权制度改革,探索集体经济有效实现形式,试点农村产权市场建设。截至 2015 年底,全省完成改革试点的有 79 个村,量化集体资产达 7 亿多元,9 万多名社员成为股东。

4. 农村资源产权市场化是推动新型农业经营主体发展的重要力量。农村资源产权市场化是供给侧结构性改革的方向之一,其为家庭农场、养殖大户、农民合作社等新型农业经营主体提供土地、设备、厂房或圈舍等生产要素,稳定经营权、使用权的长期流转关系,带动资金、技术、人才等生产要素向农业聚集、向新型农业经营主体集中,并且提升家庭农场、养殖大户、农民合作社等新型农业经营主体的自我发展能力,从而加快种养大户、家庭农场、农民合作社的发展步伐。2015 年底,全国新型农业经营主体蓬勃发展,各级农业部门认定的家庭农场达 28.8 万家,经营面积超过 270 万公顷,适度规模经营流转土地占土地流转面积的近 8 成;依法登记的农民合作社达到 150 多万家,入社农户突破 1 亿户,占农户总数 41.9%;各类农业产业化经营组织 35.4 万个,其中农业产业化龙头企业 12.6 万家;各类农业社会化服务组织超过 115 万个。

四、当前我国农村资源产权市场化的困境

产权不是一般的物质实体,而是由人们对物的使用所引起的相互认可的行为关系,用来界定人们在经济活动中如何受益和如何受损以及在他们之间如何进行补偿的规则。产权制度是既是市场经济运行方式的根本基础,又是市场经济运行效率的基本保障,有什么样的产权制度就有什么样的市场效率。农村资源产权市场化既是我国市场经济发展到现阶段的必然选择,也是我国全面深化改革的方向之一。当前我国农村资源产权市场化过程中存在三大困境:

(一) 资源产权界定不够明确,权能不完整

明确产权关系是进行产权制度建设的基本内容,也是实现农村资源流动并优化配置的基本条件。产权是否完整,主要从产权的拥有者有哪种权

能、不同的权能归谁拥有、权能的大小如何反映三方面来衡量。公有制下农村资源的所有权、管理权、使用权和经营权是相互分离的,所有者、管理者、使用者、经营者都不具有完整的、不受限制的权能,各种形式的农村资源产权都存在一个确权问题。由于法律规制失范,尤其是产权界定不明确,在农地流转的现实操作中,各级政府尤其是村集体往往利用产权界定的模棱两可违背土地承包合同的具体规定,对农民的合法权益造成侵害,由此造成了很多农地流转纠纷,阻碍了产权市场化(李作峰,2010)。现行土地法规对农地流转中的所有权主体及土地所有者与土地经营者之间的法律关系界定不明确,并且各级政府的行政干预过多,流转主体身份不明确,导致农村资源产权的权能不完整

(许国强 2015) 这样的法律规定很难保证承包经营权具有明晰的产权内涵。农村土地承包经营权确权登记颁证工作,是农村土地资源产权市场化的重要基础。自《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》发布后,山东、四川、安徽3个整省和27个整县进行试点,2015年扩大到江苏、江西、湖北、湖南、甘肃、宁夏、吉林、贵州、河南等9个省份开展整省试点;截至2015年底,全国有2246个县份开展了农村土地承包经营权确权登记颁证试点,已完成实测承包地面积3200万公顷,确认家庭承包面积2067万公顷,相对于全国13513.33万公顷的耕地^{*1},分别只占到23.68%和15.29%。其中,山东省73325个村(社区)完成承包地确权登记颁证工作,占全省村社总数的95.7%,确权承包耕地面积598.7万公顷,占全省承包耕地总面积的97.4%;四川省土地承包经营权确权颁证仅完成75%;安徽省在20个农村综合改革试点县整县完成试点县的确权颁证后,2015年扩大试点覆盖面,新增65个试点县(市、区),全省确权面积仅为349.79万公顷。我国农村因为历史遗留及各种因素的综合影响,其资产的权属界定始终处于模糊与不清晰的框架中,特别是集体资产的归属究竟如何界定仍然没有完全解决,而目前很多地区都采用社区型合作制的形式,将农村集体资产以股份的形式量化到人、合股经营、按股分红,此种形式可以有效地解决农村集体资产所有权的虚置问题,但实际操作中因为要体现集体性质,仍然保留了一定比例的集体股,一般比例都会达到30%左右,有的地方可能会更大一些。随着集体经济的壮大,这部分比例的净值也会相应增加,从而再一次导致产权模糊。农地承包经营权界定不够明确,由于农民的土地承包经营权必须通过签订承包合同由双方约定才可取得,这就使土地承包经营权具有一定的约定性和不确定性。并且,尽管法律规定农村土地属于村农民集体所有,但这种集体所有制具有共同所有制的特征,而且在这种共同所有制的制度安排下,农民并没有对集体土地真正拥有处分权,导致产权残缺(钱忠好,2002)。目前,我国仅完成部分农村土地承包经营权确权颁证

工作,并且这只是权能中的土地承包经营权的确立,还有耕地的租用权、宅基地的经营权、集体建设性用地的经营使用权等其他的系列产权没有明确,现有的法规尚无相关的明晰规定。此外,其他的农村资源的产权该如何确认,不同资源的不同权能该赋予哪些主体等问题仍然存在,并在短期内还不可能很好解决。

(二) 社会保障体系不健全,风险保障机制不完善

我国农村社会保障体系主要由农村养老保险制度、农民最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度三方面构成。但是与城市相比,农村养老、医疗、就业和教育等社会保障体系还不完善。虽然我国农村地区实现了养老保险制度的全覆盖,但农村60岁及以下的老人每月只可获得不到100元的养老保险金,其主要还是依靠子女赡养和土地供养。并且以“个人缴费为主、集体补助为辅、国家给予政策扶持”的农村养老保险没有全面放开,大部分地方只有符合特定条件的农民可以购买。农村最低生活保障制度的目标仍未实现,农村贫困人口没有全部纳入保障范围,资金发放的额度小、差异大、保障程度不高。2015年11月,全国农村最低生活保障人数4933万人,最高支出693.38元,最低为73.92元,人均保障支出仅139.49元。新型农村合作医疗制度存在医疗报销范围相对狭窄、参与农民的实际受益度小于期望值、定点医疗机构技术水平不高且分布较少、外出务工农民当地医院就医报销难等问题(陈霄,2010)。因此,农村缺乏一套完整的社会保障体系,且我国农村劳动力资源丰富,城市无法容纳这么多的劳动力,相当一部分农民只能依靠自己所拥有的土地资源等来就业,土地等资源成为农民的生活保障,不愿将其所拥有的资源产权进行交易、租赁或投资入股等。基于土地的社会保障功能,在经济水平相对低的地区,对于农业收入占比相对较高的农户,其对土地的依赖性相对较高,产权流动的顾虑较重(万广军,2011)。社会保障制度的缺陷,使得社保制度不健全成为抑制农民土地产权流转积极性的一个重要原因(罗乐,2014)。并且,在市场化过程中,风险

* 《2014中国国土资源公报》显示,截至2013年底,全国共有农用地64616.84万公顷,其中耕地13513.33万公顷(20.25亿亩)

保障机制还不够完善,尽管不少地方政府在大力推动农村产权交易市场建设,但农村产权交易平台仍处于探索阶段,由于市场主体的参与积极性较弱、市场规模小,农村产权抵押品有序流动不足,对促进农村产权要素保值、安全流转的作用有限。同时,相应配套的中介服务机构,如法律咨询机构、资产评估机构、产权担保机构等还不健全,农村产权定价与风险分摊机制等相应的配套措施也不完善(张文律,2012)。一方面,持有农村资源产权的农户或农村集体由于不愿承担风险而放弃农村资源产权的市场化选择;另一方面,专业合作社、家庭农场、龙头企业、专业大户等农村资源经营主体也不愿租赁、购买或接受投资,降低了其农村资源产权经营的积极性。虽然,2015年农业部会同中央农办、国土资源部和国家工商总局印发了《关于加强工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》,但只涉及租赁农地,还有众多其他农村资源产权流转的风险防范机制没有建立。

(三) 农村资源产权流动效率不高、效果不好

资源产权的流动可以使资源产权得到最优配置,达到效益最大化。2015年底,全国县(市)级土地流转服务中心数量达到1324个,乡镇成立的土地流转服务中心数量超过1.7万个,这些不同层次服务组织的发展,促进了不同的农村资源产权流转,优化了农村资源产权流动的环境。但我国农村资源产权流动的效率仍较低,截至2014年底,全国家庭承包经营耕地流转面积仅占总面积的

30.4%;截至2015年底,四川省承包地流转比例仅为26.5%;安徽省的土地流转比例较高,在2015年9月底,全省土地流转面积246.29万公顷,其中耕地188.33万公顷,约占全省耕地总面积的45.25%。其他的农村资源产权流动数量更少、比率更低。长期以来,我国农村土地承担着农村社会保障与稳定功能,相关的政策法规对其进行了严格的法律保护。《担保法》和《物权法》限制了土地产权抵押,表明农村房屋禁止抵押,从而形成了农村产权抵押融资的法律障碍;同时也限制产权转让,使得农村土地承包经营权、农民住房的转让受到严格限制,降低了市场主体参与农村产权流转的积极性(何登录,2015)。用途管制和农村土地集体所有制限制了农地交易权能的充分实现,阻碍了产权流通(王德福,2015)。目前,仍存在“瓶颈”制约着农村资源产权流动:一是现有法律对农村资源产权流动仍没有明确规定,全国仅部分省市在进行试点和探索,固化了大部分农村资源的产权态势,影响了产权流转的速度和效果;二是部分农村资源产权流动的门槛较高,资源产权想要进行流转,要通过一系列严格、复杂的手续与规定,使得很多资源产权的所有者和潜在经营者对资源产权流转的积极性受到打击,影响到流转效率;三是农村资源产权市场化过程中往往受用途限制、期限长短、突发事件、自然灾害等不确定性因素的影响,使农村资源产权流转后产生的经济效益不明显,直接影响流转效果。

五、推进我国农村资源产权市场化的路径选择

(一) 以制度为保障分类推进农村资源产权资本化

一是分类推进农村资源产权不同形式的资本化改革。目前,农村可以进行资本化的资源产权主要包括土地承包经营权、房屋所有权、集体土地使用权、农业知识产权、林地使用权、经济组织股权等。由于农村资源产权资本化有入股、租赁等不同形式,其交易方式、交易周期、交易规模、承担的风险大小不同,所适应的体系也不同。因此,应当制定不同的农村资源产权资本化改革策略,建立针对入股、租赁等不同资本化形式的估价机制、交易结构与组织形式,使不同形式的农村资源产权资本化

分别能达到其最大效率,保障股东或产权所有者的权益,推动农村资源的流转。

二是建立并完善农村资源产权资本化的保障制度。建立、健全管理监督和收益分配制度,对资源产权的确权登记颁证工作抓紧抓实,对农村集体产权的归属判定体系进行完善,落实农民的资源产权,防止集体资源产权为少数人所掌控或被其他外部资本侵占。完善科学的估价体系,鼓励符合条件的社会资产评估公司对农村资源产权评估进行参与,对具体的入股、出售等过程进行规范与监督,严格按照股份或产权所有分配利润,引导农村资源产权资本化规范、有序进行。完善风险分担机制,针

对入股、租赁等不同形式制定相对应的保险基金制度,建立第三方交易平台分担风险,并加大保险宣传,通过完善相关法律法规提高农户与经营主体投保的积极性。

(二) 以创新为手段协同推进农村资源产权抵押融资

一是构建完善的农村资源产权抵押融资体系。首先,应根据优化配置资源的相关原则消除农村资源产权抵押融资的法规政策障碍,为农村产权抵押的范围、程序、流转收益分配等提供重要的法规政策依据。其次,应大力发展如专业合作社、家庭农场、龙头企业、专业大户等多种形式的新型农业经营主体,增加金融服务和产品,提高对新型农业经营主体的贷款力度,优化农村的土地资源,推动农业向集约化、规模化、专业化、产业化发展。最后,应创造公平、规范、有序的农村资源产权市场体系,包括农村产权担保公司、农村土地登记、储备中心、农村资源价值评估中心等,从而改善农村资源抵押融资的实现路径。农村产权担保公司可由政府出资组建,也可由民间资本和政府两者合作的形式组建。当农村产权不能直接参与金融机构抵押融资的情况下,利用产权抵押贷款为农村经营主体提供担保服务并对农村产权抵押进行统一登记,形成政府、金融机构、农村产权担保公司、农村产权流转中心的协作机制及风险分担机制。农村土地登记、储备中心可由地方政府涉农部门参与组建,一方面,负责本区域内农村产权的登记、管理与监督并协调各相关部门的信息沟通与共享;另一方面,在市场不活跃的情况下通过做市商的形式提高市场的流动性。农村资源价值评估中心可以由地方政府相关部门培养并引进农村产权价值评估的专业人才,建立评估价值客观公允、评估环节规范有效的农村产权专业评估机构。应按照市场机制,运用市场手段和方法,为区域内各类农村产权价值评估提供相应的标准和方法并指导和参与产权价值的评估并最终确定公正合理的价格。

二是创新农村资源产权抵押融资体系运作机制。通过金融机构、农业经营主体、农村产权担保平台等三方合作的模式减少中间环节,对农村资源产权抵押融资的过程进行简化,从而减少交易成本、转移银行信贷的风险、降低申请贷款的门槛;将

产权的衍生权,如信托产生的债权、农作物和林木收益权、集体土地租赁用益物权、耕地补偿金等进行拓展,增强抵押物的经济价值,使产权收益多元化,从而促进不同利益主体之间关系的调节与分配;产权溢价机制的建立健全,促进不同主体利益最大化;创建多媒体化知识宣传平台,强化信用知识的宣传和普及,并建立有效的失信惩罚机制,提高农村经营主体的信用意识,为农村产权抵押融资发展创造良好的信用环境。

(三) 以平台为基础全面推进农村资源产权市场化交易

一是构建多层次、多形式、多元化的交易平台,实现农村资源产权交易全覆盖。首先,构建县级、市级、省级等不同层次的农村资源产权交易平台,乡镇或中心村设立服务站,使得针对不同的需求都有对应的平台可供运行,其中县、乡交易平台是交易市场的主要形式,针对体量小的交易可通过县一级平台来引导与规范,从而在保证土地合理利用、维护村集体和农民的利益方面起到作用;针对体量大的交易可通过市级或省级平台来进行,从而达到对接市场的作用,突破县级市场对于实现要素配置的约束,形成垂直管理,协作联动的交易体系。其次,构建线上线下不同形式的农村资源产权交易平台,除了建立实体农村资源产权交易平台之外,结合农村产权交易市场信息化现状,通过运用互联网技术,建立线上的农村资源产权交易平台,对产权交易的各种数据进行收集、分析和处理,加强交易平台中各主体之间的联系与良性互动,使得交易信息透明化、产权交易更加便捷,推动农村资源产权流转交易规范、公正、公开、广泛进行。最后,针对不同的产权交易品种,如土地经营权、集体林地经营权等构建多元化的农村资源产权交易平台,实现不同产权的规范精准交易。

二是科学设定市场职能,创新农村产权交易市场管理机制。目前,农村产权交易市场定位不够明晰,发展不够平衡,农村产权交易市场注册时虽多为非盈利性公司制企业法人,为国企、事业单位,但实际上有部分机构从事该项业务时以盈利为目的。在推行改革时,首先要科学设定市场职能。按照农村产权制度改革思路,农村产权交易市场应是政府主导、服务“三农”的非营利性机构,提供公益服

务, 让利于服务对象, 而不是政府购买服务的经营机构。其次是农村产权交易市场发展方向要公司化运作, 以市场化方式整合各类资源。应当加快顶层设计, 形成制度体系, 在坚持农村产权交易市场服务公益性方向的同时, 充分调动社会力量参与的积极性。通过机制创新, 激发内在活力, 提高服务水平和综合效益, 并通过相关法律法规的制定与完善强化监督管理, 确保各项公共服务的有效提供。

当然, 推进我国农村资源市场化发展受众多“瓶颈”因素影响。政策环境完善程度决定了农村

资源交易市场化道路到底能走多远、农村资源供给侧改革能否成功。在农村资源交易中存在着复杂的利益关系, 农民、集体经济组织与开发企业等都可能利用农村资源争取利益。农村资源产权市场化涉及了“三农”的多方面内容, 每一项改革方案的实施都是这一领域的创新, 因此, 关键要在政策上实现突破, 政府要积极推动相关法律法规的修订、及时完善配套支持政策, 为农村资源供给侧改革提供更多的政策支持和法律保障。

参 考 文 献

1. Silvia Elena Iacob. The Role of the Forest Resources in the Socioeconomic Development of the Rural Areas. *Procedia Economics and Finance*, 2015, Vol. 23: 1578 ~ 1583
2. Brandt Loren, Rozelle Scott and Turner Matthew A. Local Government Behavior and Property Rights Formation in Rural China. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 2004, Vol. 160(4): 627 ~ 622
3. 王德福. 农村产权交易市场的运行困境与完善路径. *中州学刊* 2015(11): 49 ~ 53
4. 姜 岩. 农村土地资本化改革的路径创新. *西北农林科技大学学报(社会科学版)* 2015(6): 25 ~ 31
5. 杨久栋, 苏 强. 农地产权“长久不变”的法律创新及其实现. *农业经济问题* 2015(4): 27 ~ 31
6. 朱正罡, 黄利荣. 中国农村产权交易所运作模式比较研究: 基于农村产权抵押融资的视角. *农村金融研究* 2014(6): 23 ~ 28
7. 黄延信, 余 葵, 师高康. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考. *农业经济问题* 2014(4): 8 ~ 14
8. 吴 群. 农村产权交易市场发展若干问题思考. *现代经济探讨* 2014(10): 41 ~ 43
9. 程欣炜, 林乐芬. 农村产权市场化创新机制效应分析: 来自全国农村改革试验区东海农村产权交易所的实践模式. *华东经济管理*, 2014(9): 7 ~ 13
10. 陈 霄. 农地产权资本化探析——创新农村社会保障制度安排的建议. *重庆行政* 2010(10): 54 ~ 56
11. 赵金龙, 刘宇鹏, 甄鸣涛. 农村资源利用与新能源开发. 中国农业出版社 2009
12. 罗 叶. 论中国特色农村土地产权制度: 兼论农民土地承包经营权从物权化向资本化的转移. *当代经济研究* 2009(6): 39 ~ 43
13. 段进朋, 许道荣. 试述我国资源资本化过程中的产权问题. *经济问题探索* 2008(7): 18 ~ 21
14. 段进朋, 许道荣. 我国资源资本化过程中的资源产权问题及对策. *郑州航空工业管理学院学报* 2007(6): 9 ~ 12
15. 邓大才. 论农村资产资源产权资本化经营. *地质技术经济管理* 2004(2): 27 ~ 33
16. 李作峰. 农地流转法律问题解决路径探析. *实事求是* 2010(5)
17. 许国强. 农地流转中的法律难题及其破解. *农业经济* 2015(5)
18. 钱忠好. 中国农村土地承包经营权的产权残缺与重建研究. *江苏社会科学* 2002(2): 39 ~ 47

(作者单位: 四川农业大学, 成都 611130)

责任编辑: 段 艳

MAIN CONTENTS

Does Farmland Transfer Bring about the Synchronous Transformation of Agriculture Farmer and Rural Area? *KUANG Yuanpei and LU Yufeng*(4)

Farmland transfer is the core and key of promoting rural economic and social transformation ,solving the problems of agriculture ,rural area and farmer ,and farmland transfer evaluation from the perspective of transformation is feasible. On the basis of analysis of the relationship and interaction mechanism between the farmland transfer and the rural economic and social transformation ,this paper uses the elastic coefficient to calculate the effect of farmland transfer in the transformation of agriculture farmers and rural area(“Three Rural Transformation”) from 2001 to 2012. It is found that ,the effects of farmland transfer on “Three Rural Transformation”is unbalance. The transformation of farmers ,rural transformation lags behind the agricultural transition ,but the evolution and development trend of the overall three is basically the same. Moreover ,the effects of the provincial farmland transfer on transformation of agriculture farmers and rural areas ,the transformation of farmers are divided into eight categories. It is suggested that through the top design ,the balance of farmland transfer power ,the protection of small-scale peasant economy and the middle class, “four modernizations” synchronous development and the structure optimization of managing farmland transfer etc. ,the effect of the farmland transfer on “Three Rural Transformation” realize the linkage development.

The Dilemma and Path Choice of Promoting Property Right Marketization of Rural Resources in China *FU Gang ,CHEN Wenkuan ,LI Siyao and TANG Hong*(14)

This study firstly analyzes the current situation ,the characteristics of rural resources ,and the types of property rights ,and great significance of the property right marketization of rural resources. Then ,the research explores the present dilemma in process of the property right marketization of rural resources in China ,such as the unclear definition of resource property right ,the incomplete powers and functions ,the imperfect social security systems and risk protection mechanism ,the low efficiency and effect of property flow. Finally ,the study points out path choice of the property right marketization of rural resources ,including the marketization ,the capitalization and market transaction of property rights.

Empirical Evaluation on County Inclusive Financial Development Indicators: Based on 52 Counties in Jiangsu *YANG Jun ,ZHANG Longyao ,MA Qianqian and HUANG Xinyi*(24)

Welfare Effects Research on Rural and Underdeveloped Areas of Labor Outflow in China: Based on the Perspective Micro Survey’s Data *FAN Shide and ZHU Kepeng*(31)

Different from the research on the economic growth for both China and developed regions ,combined with author’s micro survey and in-depth interviews carried out in 7 provinces(Guangdong etc) , this paper mainly investigates the welfare effects on the underdeveloped areas of labor migration. The results show that: except for positive effects, “brain drain” results in the losing of development power of underdeveloped areas and facing with the growth dilemma ,and the diffusion effect does not appear in the less developed regions obviously while the echo effect is bigger ,on the contrary ,the welfare of children and the elderly left behind and is damaged and so on. Therefore ,the top-level policy design by central government and micro-regulation by local government both need the new adjustments.

Impact of the Implementation of Linking the Increase in Land Used for Urban Construction with the Decrease in Land Used for Rural Construction on Farmers’ Welfare: Taking “Ten Thousand Hectare Fertile Farmland Construction Project” in Jiangsu Province as an Example *SHANGGUAN Caixia ,FENG Shuyi ,LU Hualiang and QU Futian*(42)

Based on the Amartya Sen’s capability approach theory and structural equation modeling(SEM) approach ,this paper constructed farmers’ welfare index system and quantitatively analyzed the impact of the linking the increase in land used for urban construction with the decrease in land used for rural construction on farmers’ welfare ,applying survey data of farm households collected from “million hectares of fertile farmland construction project” in Jiangsu Province. Results indicate that farmers’ rights to know , to participate and to negotiate have not been effectively protected ,and some farmers have been forced to move to the centralized resettlement area. Although the implementation of the linking the increase in land used for urban construction with the decrease in land used for rural construction improves the level