

5 厦门大学中国特色社会主义研究中心丛书 / 贺东航 主编

农业治理转型与

土地流转模式绩效分析

朱冬亮◎著



中国社会科学出版社

 厦门大学中国特色社会主义研究中心丛书 / 贺东航 主编



农业治理转型与 土地流转模式绩效分析

朱冬亮◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农业治理转型与土地流转模式绩效分析 / 朱冬亮著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 5
ISBN 978-7-5161-8259-8

I. ①农… II. ①朱… III. ①农村—土地流转—研究—
中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 116761 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2016 年 5 月第 1 版
印次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 19
插页 2
字数 308 千字
定价 69.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

本书

获得福建省社科基地厦门大学中国特色社会主义
研究中心重大课题“全面深化改革背景下的
农村综合改革研究”（项目编号：FJ2015JDZ004）和
厦门大学“中央高校基本科研业务费”专项资金项目
“‘五位一体’战略布局下的农村改革发展研究”
（项目编号：20720161092）的资助

国家社科基金重大项目“农村基本经营制度实施及
变革路径研究”（项目批准号 14ZDA036）阶段性研究成果



福建省社会科学研究基地
厦门大学中国特色社会主义研究中心

前 言

“三农”问题始终是中国农村社会发展的核心议题，也是中国现代化建设和发展的关键核心议题之一。“三农”问题的核心是农村土地问题，土地问题则是中国农村基本经营制度的核心问题所在。本书要讨论的专题是农村土地流转问题，这是当前农村土地制度变革和实践中的主要核心议题之一，自然也是农村基本经营制度实施和变革路径研究中需要探讨的关键问题之一。

作为农村土地制度变革和实践的基本呈现形式，土地流转不仅集中反映了当前农村土地利用的基本现状，反映了农民生活的方方面面，而且也从微观层次上反映了当前我国宏观城乡社会制度改革实践在农村基层社会所取得的具体进展和突破。因此，研究农村土地流转问题，必须站在一个更广的学术视野下进行。基于此，本研究将从农业治理转型角度，对当前的土地流转模式及绩效问题展开讨论和研究。

必须特别指出的是，本书是作者 2014 年至今主持的国家社科基金重大项目“农村基本经营制度实施及变革路径研究”（项目批准号 14ZDA036）的阶段性研究成果，同时也是作者近十年来从事“三农”问题研究的一个重要阶段性成果体现。从这个角度上看，本研究实际上是奠基于此前作者承担的多个相关课题研究积累的基础上的。2006 年，作者因入选“福建首届新世纪优秀人才支持计划”而获得专门资助开展农村集体林权制度改革研究，重点对福建、江西两省的农村集体林地制度变革进行了持续三年的研究。2009 年，作者因主持国家社科基金规划项目“农村治理视角下的土地使用权流转模式及绩效评估研究：闽、赣、鄂、豫四省 30 村调查”（项目批准号：09BZZ022）而在全国多个省的数十个村庄开展土地问题调查研究，此书的相当部分内容是在该课题的积累上形

成的。2010—2014年，作者作为负责人与华中师范大学中国农村研究院贺东航教授^①合作承担国家林业局委托的集体林权制度改革“百村跟踪观察”项目，累计到全国25个省（直辖市、自治区）的150多个县（市、区）的近200个村庄展开关于农村集体林权制度改革实践的实地调查，搜集了数百万字有关集体林地制度改革各类一手研究文献。所有这些研究历程，都是本研究的不可或缺的前期积累。就这个意义而言，本研究很难完全说是作者主持的国家社科基金重大项目“农村基本经营制度实施及变革路径研究”的阶段性研究成果。但作者要特别强调说明的是，正是因为有了前期的丰富的研究积累，才有可能申请并承担这项国家社科基金重大项目课题。基于这点，作者仍然有所牵强地把本书归属于“农村基本经营制度实施及变革路径研究”这项国家重大社科基金项目课题的阶段性研究成果之一。

作为本研究课题项目的首席专家，作者要借此机会，特别感谢厦门大学马克思主义学院贺东航教授、厦门大学经济学院陈永志教授、上海大学社会学系张佩国教授、福建师范大学经济学院林卿教授等子课题负责人对本课题研究计划拟订、课题项目实施的辛勤付出。他们的热情加盟对于推进本课题项目进展发挥了至关重要的作用。同时，作者还要感谢本课题项目开题报告会上专家评议组成员国家林业局农村林业改革发展司刘拓司长和齐联处长，华中科技大学农村治理研究中心主任贺雪峰教授、中国人民大学人口与社会学院陆益龙教授、福州大学社会学系甘满堂教授、国家林业局高级工程师及《林业经济》期刊社许勤副社长、厦门大学人文学院徐梦秋教授、公共管理系高和荣教授、经济学院郭其友教授等专家学者对课题项目实施所提出的宝贵的修改意见和建议。另外，作者还要对厦门大学社科处领导对本项目申请及开题报告会所提供的指导和支持表示真诚的谢意。

与此同时，作者还要借此机会感谢自己指导的博士生和硕士研究生们。在过去的近十年中，肖佳、王威、张梅、高杨、李金宇、崔云霞、江金娟、蔡惠花、黄增付、谢冰露、郭双凤、洪利华、王洪雷、朱婷婷、李艺宝、王美英等都参与了本课题或者前期课题的田野调查和资料整理研

^① 贺东航教授2014年调到厦门大学马克思主义学院任教，成为作者的同事。

究。他们随同作者一道利用寒暑假时间，冒着严寒酷暑，深入农村，走进田野，走村串户，开展田野调查研究。他们还认真参与调查资料的整理和数据的分析，为本课题研究顺利实施付出了辛苦的劳动。在此过程中，他们也增长了自己的学识和才干。另外，我还要特别感谢杭州师范大学钱江学院社会工作系的邱幼云博士，她作为作者的学生，参与了对浙江和江西部分田野点的调查。特别需要指出的是，高杨博士还参与本书第六章内容资料的整理研究。

土地流转模式及绩效评估涉及农村政治、经济、社会、文化乃至生态因素。如何才能全面客观地评估土地流转模式及绩效，始终是一个复杂的议题。作为一项学理性的研究，本研究的不足和缺陷在所难免。我们衷心希望广大读者对本研究提出中肯的批评意见，这样有利于我们更好地继续推进和完善本课题项目研究，并进一步推动中国农村基本经营制度改革顺利实施。

目 录

第一章 导 论	(1)
一 研究背景与研究意义	(1)
二 土地流转概念界定及解析	(5)
三 研究方法与研究框架	(23)
第二章 土地流转基本概况	(31)
一 调查点和样本特征介绍	(31)
二 调查样本户家庭及土地承包基本情况	(34)
三 土地流转整体概况	(40)
四 农民的土地观念及流转意愿	(59)
第三章 农户主导型土地流转	(71)
一 农户个私土地流转	(73)
二 农业专业合作社流转	(96)
三 土地私下“买卖”	(106)
第四章 政府主导型土地流转	(118)
一 工商资本介入型土地流转	(119)
二 土地股份合作流转	(125)
三 土地信托流转	(128)
四 土地调整	(144)
五 土地征用	(152)
第五章 政策干预下的土地流转模式及绩效评估	(156)
一 国家惠农利农政策实施及目标	(156)
二 政策干预下的土地流转变化：武平县案例	(164)
三 土地流转政策干预面临的困难和挑战	(186)

四 政策干预下的土地流转绩效反思	(196)
第六章 土地流转与粮食种植业退化	(204)
一 粮食种植业退化：概念的解释	(205)
二 粮食种植业退化的主要表现	(208)
三 粮食种植业退化原因分析	(220)
四 粮食种植业退化与农业现代转型	(236)
第七章 结论和讨论	(241)
一 本研究的结论	(241)
二 余论与讨论	(254)
参考文献	(275)
后 记	(292)

第一章 导 论^①

一 研究背景与研究意义

“三农”问题始终是我国社会发展问题的重中之重，而土地制度则是“三农”问题之基础，是农村基本经营制度的核心所在。我国每一次重大的农村基本经营制度变革，都直接与农村土地制度的变革息息相关。土地制度变革始终是我国社会中牵一发而动全身的关键问题。按照十七届三中全会和十八届三中全会表述，我国现行农村基本经营制度的核心内容主要包括三个层面：（1）坚持土地（包括集体所有的耕地、林地、草地）集体所有，实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；（2）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；（3）推进农业经营体制机制创新，建立现代农业经营体系。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营，发展多种形式规模经营。这三个层面中，第一、第二个层面是前提，而第三个层面才是农村基本经营制度实施的最终目标。而要实现这个目标，推进土地流转是主要实践路径。由此可以看出，土地流转是当前整个农村基本经营制度实施中的重中之重。本研究将要探讨的主题是农村治理转型视角下的土地流转模式及绩效评估问题。

土地流转问题一直是我国“三农”学界关注和争论的焦点所在，相

^① 本研究系国家社科基金重大项目“农村基本经营制度实施及变革路径研究”（项目批准号14ZDA036）的阶段性研究成果之一，同时也是在课题负责人主持的国家社科基金规划项目“农村治理视角下的土地使用权流转模式及绩效评估研究：闽、赣、鄂、豫4省30村调查”（项目批准号：09BZZ022）的前期研究成果基础上完成的一个阶段性研究成果。

关的研究可谓汗牛充栋。农村土地流转及绩效评估研究涉及经济学、政治学、社会学、法学等众多学科领域（刘守英，1994；周其仁，1994、2002；陈锡文，1998；陈锡文、韩俊，2002；贾生华等，2003；等），具体研究领域则包括土地产权改革、土地流转模式及发展概况、土地流转绩效评估等几个关键议题。

改革开放至今，围绕农村土地制度变革核心，我国农村基本经营制度大致经历了三个发展阶段：第一个阶段是从20世纪80年代前后至90年代中后期，实施第一轮家庭联产承包制（土地承包“15年不变”）；第二个阶段则是从90年代中后期开始，实施第二轮土地延包制（土地延包“30年不变”）。2003年国家颁布施行《土地承包法》，重申了土地延包“30年不变”政策；第三阶段则是以十七届三中全会所提出的“土地承包关系要保持稳定并长久不变”为标志，这一政策被解读为土地延包“30年不变”之后将继续延包。十八届三中全会再次强调要“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”。由此可以看出，农村土地家庭承包制度是我国的一项基本制度，将长期坚持并进一步完善。

不过，坚持土地家庭承包关系不变，并不意味着土地的承包权及经营使用权也不能变动。事实上，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对我国未来的农村土地制度变革作出了新的顶层设计。《决定》强调指出，在“坚持家庭经营在农业中的基础性地位”，稳定农村土地承包关系并保持长久不变，及坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，可以“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。”《决定》试图搞活农村土地承包权及经营使用权的流转，并“赋予农民更多的财产权利”。这种改革愿景将对农村土地产权配置、土地流转乃至农村基本经营制度产生深远的影响。

按照我国现行的土地制度设计，农村土地所有权属于村集体所有，农户拥有的只是土地的承包使用权。这种双层经营体制一直是我国农村土地制度的基本特征。目前，能够进行市场化流转的只是土地的承包权及经营使用权。有学者指出，土地流转的含义是指拥有土地承包经营权的农户将

土地经营使用权转让给其他农户或经济组织，即保留承包权，转让使用权（郑景骥、葛云伦，2006：58）。实际上，自十七届三中全会《决定》规定土地承包权“长久不变”以来，我国的农村基本经营制度在制度设计和实施层面上已经从过去的所有权与承包经营权“两权分离”发展到现在的所有权、承包权和经营（使用）权“三权分离”。鉴于此，当前的正式的土地流转实践实际上包括承包权和经营使用权流转两个层面。为了便于表述，本研究把土地承包权、土地经营使用权两个层面的产权流统统称为土地流转。不过，考虑到实践中还有一些诸如土地私下“买卖”等非正式流转形式存在，本研究将把这类土地流转纳入研究范围。同时，本研究也将对土地征用、土地调整等现象纳入土地流转范畴一并加以讨论。另有一点，从广义的角度看，农村土地包括耕地、林地、草地、池荡等，但在本研究中，除非特别说明，一般的土地仅指耕地，不包括林地等。

实际上，我国土地流转和农民外出务工几乎是同步发生的。20世纪80年代实施的土地家庭联产承包制改革，不仅使农民获得了土地的承包经营使用权，同时也使他们逐步获得了离开土地、离开乡土社会的自由。因此，从20世纪80年代中后期开始，随着土地承包制改革潜能的逐步释放，从事农业经营的比较收益也开始逐步下降，由此构成促使农民离开农村外出谋生的“推力”因素。与此同时，城市经济的快速发展，需要大量的低层次劳动力，成为吸引农民到城里务工的“拉力”因素。这两种相互作用的“推拉”因素共同引发了全球范围内最大的“民工潮”现象。^①而与此现象相伴生的，就是从事农业劳动力的数量下降和农村土地经营权的流转。

随着我国农村外出务工经商的农民工越来越多，农民内部的分层和分

^① 国内外学术界关于人口移民的研究，被引用的最多的是“推—拉力的理论”（push-pull theory）。最早提出这一理论的是巴格内（D. I. Bagne）。他认为，人口流动的目的是为了改善生活条件，这样，流入地的那些使移民改善生活条件的因素就成为拉力（pull-factor），而流入地的那些不利于实现这个目的的社会经济因素就成为推力（push-factor）。在巴格内研究之后，很多学者如迈德尔（G. Mgrdal）、索瓦尼（Sovani）、布朗（Brown）等都对此作过研究。现代的推—拉力理论则除了强调经济因素外，也突出社会文化因素，有的人参与流动是为了获得更好的生活条件，更好的教育和居住环境，文化设施和交通条件。对于参与流动的农民来说，作出是否外出的选择之前，他们会从综合的社会—经济—文化的多元角度来权衡，最终的结果取决于这几个方面的“合力”性质的推—拉力因素（参见李强，1996；宋林飞，1996；“中国农村劳动力流动”课题组，1997；等）。

化会愈加明显，土地流转也变得越来越频繁。参与土地流转的农户、业主以及流转的土地面积也相应增加。因此，如何引导土地走向有序规范流转，就理应成为国家和地方政府土地管理中的应有之义。2003年3月1日实施的《农村土地承包法》率先使用了土地承包经营权流转的概念。这部法律还用专门章节规定了土地承包经营权的流转问题，在立法上确立了农村土地承包经营权流转的法定方式。2005年，农业部制定《农村土地承包经营权管理办法》，对土地流转的方式、管理等进行了更为详细的规定。2007年，《物权法》实施，从法律上确定了土地承包经营权的流转。十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，在坚持“不得改变土地集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益”等“三不原则”的前提下，要“加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。”《决定》为提高我国农村土地的集约化经营水平、发展现代农业提供了强有力的政策支撑。

当前，适度加快土地流转对于提高土地资源利用率、有效配置资源、加快农村富余劳动力有序流动、推动现代农业产业建设新进程将起到积极的促进作用，这点似乎已经成为社会各界的共识（陈锡文，2013）。不过，如果进一步思考，可以发现土地流转是一个牵涉面非常广的议题。正如我们在后文中将要讨论的，土地流转问题在我国既是一个经济问题，也是一个社会、政治甚至是生态问题。妥善处理好这个问题，不仅关系到农民的切身利益，也关系到国家的粮食战略安全及社会的稳定，乃至关系整个社会的可持续发展。就当前社会发展形势来看，要不要促进土地流转？如何才能促进土地规范有序、有组织可持续地流转？如何在提高土地流转效益的同时防止农民失去土地？各级政府在土地流转中究竟应该扮演什么角色？等等诸如此类的议题，都是很有争议却又必须研究面对的议题。

为了尽可能对当前我国农村土地流转状况有个客观准确的认知，必须从不同区域、不同角度调查了解和评估当前土地流转的现状。本研究的目的就是侧重从农业治理和村级土地制度实施角度探讨农村土地流转的现

状, 并给农民自身以表达权, 体现农民在土地流转中的产权主体地位。本研究课题组通过详细的田野调查, 获得一手研究数据和研究信息, 在此基础上分析当前农村正在呈现的各类土地流转模式, 并对其实施绩效进行评估和对比。在此基础上, 再与国家现行的土地流转政策进行对话, 并提出针对性的政策建议。

二 土地流转概念界定及解析

研究土地流转模式的绩效评估, 首先必须对土地产权、土地流转概念、土地流转模式及土地流转的发展概况及相关的研究进行大致的梳理和归纳, 这是开展本研究的基础和前提。

(一) 土地流转概念界定及土地流转模式

1. 土地流转政策界定及农业治理政策演变

虽然我国农村民间私下的土地流转早在 20 世纪 80 年代中后期就已经出现, 但是国家法律层面对土地流转的引导和规范约束却相对较晚。直到进入 90 年代, 国家才陆续出台了一系列的政策文件对此进行规范。1994 年 12 月 30 日, 农业部《关于稳定和完善土地承包关系的意见》规定: “在坚持土地集体所有和不改变土地农业用途的前提下, 经发包方同意, 允许承包方在承包期内, 对承包标的, 依法转包、转让、互换、入股, 其合法权益受法律保护, 但严禁擅自将耕地转为非耕地。” 1999 年 1 月 1 日施行的《土地管理法》第 2 条规定: “土地使用权可以依法转让。” 2003 年 3 月 1 日颁布实施的《农村土地承包法》第 32 条则规定: “通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、转让或者其他方式流转”, 首次从法律上明确了土地使用权流转的具体形式, 这也是官方机构经常采用的土地使用权流转分类模式。2007 年的《物权法》第 128 条重申: “土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定, 有权将土地承包经营权采取转包、转让、互换等方式流转。” 2005 年 3 月 1 日实施的农业部《农村土地承包经营权流转管理办法》则对土地使用权流转的转让、转包、互换、入股、出租五种具体形式进行了明确的界定。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干

重大问题的决定》再次强调指出，在加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场的同时，“按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。”党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）则对我国未来的农村土地制度变革作出了新的顶层设计。《决定》强调指出，在稳定农村土地承包关系并保持长久不变及坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，可以“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。从这个政策条文表述中可以看出，农民的土地承包权、经营使用权包括占有、使用、收益、流转及抵押担保权，而且农户可以把承包权和经营使用权在市场上加以流转。《决定》试图进一步搞活农村土地经营使用权的流转，并“赋予农民更多的财产权利”，从而为进一步搞活土地经营使用权流转提供了新的政策实施依据。但这些新的政策设计都是政策意义上的解读，还有待于上升到国家正式法律的界定和认可。^①

值得一提的是，2014年11月底中央印发《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》（以下简称《意见》）。和以往的政策文件相比，《意见》有几个明显的政策指导性创意：（1）明确提出要推进农村集体土地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革实践；（2）积极探索新的集体土地流转经营方式，包括土地流转中可以实施“确权确股不确地”；（3）提出要确保流转土地用于农业生产，防止企业下乡引发“非农化”；（4）强调指出要重点扶持“两个相当于”：一是务农收入相当于当地二、三产业务工收入；二是鼓励土地经营规模相当于当地户均承包土地面积10—15倍的“适度规模经营”的土地流转机制。总体而言，从《意见》中可以看出，国家对土地流转的政策导向又有新的变化。

与土地流转政策界定相关的另一个关键问题是农业治理政策的演变与

^① 最近几年，我国积极推进土地确权工作，其法律依据是2007年《物权法》，该法规定要确定建立物权登记制度原则。2008年，国家提出要建立土地承包经营权登记制度。2011年5月国土资源部、财政部、农业部发布《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》。2013年，国家有关部门明确提出，用5年时间基本完成承包地确权登记颁证工作。事实上，农村集体林地的确权工作随着集体林权制度改革实施也已经基本完成。

转型。众所周知，以2006年全国推行农村税费改革为分水岭^①，在此之前我国的农业治理政策总体上属于“汲取型”治理体制，凸显的是城市对农村的生产剥夺，在此之后，国家开始对农村采取“反哺型”治理体制，强调城市“反哺”农村。这一政策转向被认为是新中国成立至今继农村土地改革、农村土地家庭承包之后的第三次重大改革，也被称之为是减轻农民负担的治本之策。

2015年11月2日，作为国家全面深化改革战略部署的重要组成部分，有关部门发布《深化农村改革综合性实施方案》（以下简称《方案》）。这标志着我国的农业治理体制开始朝向综合治理转型。《方案》强调我国农村综合改革的目标是围绕推进市场化改革和健全城乡发展一体化体制机制，明确提出要实现强农惠农利农目标，用财政资金撬动金融和社会资本投向“三农”领域，并强调财政补贴资金要向新型农业经营主体倾斜。具体而言，《方案》明确提出新时期农业综合改革的主要任务包括：（1）建立农业农村投入稳定增长机制。提出确保投入只增不减，用财政资金撬动金融和社会资本投向农业农村；（2）健全农业支持保护制度，完善农产品价格形成机制和农业补贴制度。一是强调农产品价格改革将“分品种施策、渐进式推进”，补贴资金向新型农业经营主体倾斜，不让种粮农民和主产区“吃亏”；二是开展农业补贴改革试点，将现行的“三项补贴”（农作物良种补贴、种粮直补、农资综合补贴）合并为“农业支持保护补贴”，优化补贴支持方向，突出耕地保护和粮食安全；三是保持与现有政策的衔接，调整部分存量资金和新增补贴资金向各类适度规模经营的新型农业经营主体倾斜。

为了推进农业综合改革工作，在2011年底农业部批准设立第一批24个农村改革试验区的基础上，2014年农业部又在全国新批了34个县市作

^① 2000年3月，中共中央、国务院发布《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，标志着我国农业治理政策的重大转型。该通知提出，农村税费改革试点的主要内容是：“取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；取消屠宰税；取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法。”之后2001年开始，国家按照试点先行的策略，逐步取消大部分农业税费。2005年12月29日，第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过决定：第一届全国人民代表大会常务委员第九十六次会议于1958年7月3日通过的《中华人民共和国农业税条例》自2006年1月1日起废止，在中国延续了2000多年的农业税正式成为历史。

为第二批农村改革试验区。试验区的目的是尽快推进农业综合改革实施。另外，国家“十三五”规划纲要中则提出要整合已有的各项惠农政策，建立农业支持保护制度，提高农业补贴政策效能。国家农业治理政策转变与转型，无疑会对土地流转实践产生直接而深远的影响。

2. 土地流转模式

2005年实施的农业部《农村土地承包经营权流转管理办法》把我国的土地流转分为转让、转包、出租、互换、股份合作五种模式，并对不同的流转的具体含义进行了较为明确的界定。但在实际操作中，不同地方的实践对这五种流转模式还是会呈现出不同的政策解读差异。

(1) 转让模式。按照农业部《农村土地承包经营权流转管理办法》的规定，土地转让是指“承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源，经承包方申请和发包方同意，将部分或全部土地承包经营权让渡给其他从事农业生产经营的农户，由其履行相应土地承包合同的权利和义务。转让后原土地承包关系自行终止，原承包方承包期内的土地承包经营权部分或全部灭失”。在实际操作中，“转让”这种土地流转形式可能被误读是对土地承包经营权的“买卖”甚至是“土地买卖”。后文将呈现这类的案例。

(2) 转包模式。农业部政策文本对此的界定“是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限转给同一集体经济组织的其他农户从事农业生产经营。转包后原土地承包关系不变，原承包方继续履行原土地承包合同规定的权利和义务。接包方按转包时约定的条件对转包方负责。承包方将土地交他人代耕不足一年的除外。”换言之，“转包”的意思是农村土地的承包方将土地委托给村委会或其他第三人，后者作为中介再流转给别人耕种，这点是它有别于土地“出租”的主要特征。

(3) 出租模式。农业部政策文本把它界定为“是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限租赁给他人从事农业生产经营。出租后原土地承包关系不变，原承包方继续履行原土地承包合同规定的权利和义务。承租方按出租时约定的条件对承包方负责。”同时，承租方一次性或分期付款给承包方租金的行为。和“转包”不同的是，租赁指承包方直接将土地流转给别人耕种，而没有假手其他组织或者个人。

(4) 入股模式。这种模式在经济发达地区较为常见，农业部政策文本把它规定为“是指实行家庭承包方式的承包方之间为发展农业经济，