

农地流转风险问题研究

许月明 等◎著

中国社会科学出版社

农地流转风险问题研究

许月明 等◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农地流转风险问题研究/许月明等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9635 - 9

I. ①农… II. ①许… III. ①农业用地—土地流转—风险管理—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 325823 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

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 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 60.00 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

本书是国家社会科学基金项目
“农地流转的风险及规避机制研究”(12BJY089)的研究成果

序

流转是农地要素在各主体之间进行配置的手段之一，通过合理的流转能实现农地资源从低效利用者手里流向高效利用者手中，从而拉平农地的边际产出。但农地是否流转、如何流转应当是市场主体基于一定约束条件自我选择的结果，政府的角色在于为土地流转提供平台和服务，而不是人为地推动农地流转，因为行政“推动”可能会扭曲农地要素的配置。一方面，政府能掌握的信息量有限，政府很难掌握千万家农户的农地投入产出数据，难以掌握各户的资源结构及其种地的机会成本，也难以掌握各种租地经营者的实际经营能力及其经营的可持续性，所以，由政府将农地流转作为目标、通过各种奖励措施来推动流转可能会导致要素的逆向配置。另一方面，农地流转本应是一种可逆的过程，但从目前舆论宣传的典型流转模式看，农地一旦由承包户转到规模经营者手中，农地地表多数会发生变化，甚至地形地貌都会改变。有的由山坡地变成了梯田，有的由庄稼地变成了鱼池或者设施农业用地。这种流转基本不可逆，可能导致承包户最终难以收回土地。此外，农地流转后，尤其是流转 to 规模经营主体之后，在地租和工资双重成本压力下、在粮食价格受国际市场价格影响的情况下，种植粮食作物的越来越少，长此以往，将会威胁到中国的粮食安全。因此，对于农地流转应当慎重。

许月明教授及其研究团队较早注意到了推动农地流转可能出现的负面影响，并于2012年申报立项了国家社会科学基金课题，由此开始专门研究农地流转的风险问题。经过四年多的调查研究，其最终成果——《农地流转风险问题研究》终于问世。该书对农地流转的可能风险进行了分析总结，并归纳为以下几个方面：一是非粮化、非农化

现象增多；二是农户权益难以得到保障；三是一些地方政府的“越位”“错位”行为时有发生；四是引发出各种利益纠纷；等等。

该课题在研究中，没有囿于经济方面的考量，而将视角放宽到社会学方面，使得本书所依据的社会经济宏观条件、农户选择的约束条件和目标诉求更加符合实际，得出的结论也更接地气。但愿本书能让社会各界对农地流转有一个更清醒、更全面的认识。

彭建强

2016年7月8日

前 言

本书是我主持的国家社会科学基金项目“农地流转的风险及规避机制研究”(12BJY089)的研究成果。

农地流转是近年来农村土地问题研究的热点。中华人民共和国第九次全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过并于2003年3月1日起实行的《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《承包法》)明确提出,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让或其他等形式流转土地承包经营权;2008年中共十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)进一步提出,建立健全土地承包经营权流转市场,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。《承包法》和《决定》为农村土地流转提供了法律政策依据,为地方政府指明了农地管理和服务的目标。农地流转规模逐年扩大,新的流转方式不断涌现,在现代农业发展中起到了重要作用。但在流转过程中也出现了一些问题,并存在农地流转风险。

从流转实践来看,农地流转风险主要有:在土地利用方面,流转后的农地出现了非粮化、非农化现象,流入土地的规模经营户,大多发展蔬菜花卉果品等高效设施农业,粮食播种面积减少,粮食安全风险增加;在农民土地权益保护方面,由于农地流转程序不够规范,农户权益难以得到彰显;在地方政府行为方面,有些地方为引进种植大户或培育新的经营主体,采用行政手段要求农民流转土地,“越位”“错位”现象明显;在社会稳定方面,由于流转后相关各主体间的利益关系越来越复杂,乡村矛盾逐年增加,农村社会稳定受到影

响；等等。

分析农地流转风险表现方式、成因，探索降低或规避这些风险的措施是本书的主要内容。

本书分三个层面展开：在宏观层面，进行全国农地流转数据的整理和分析，以掌握农地流转中存在问题的类型、数量、规模和分布特征，以及可能引发的风险类型；在中观层面，以华北五省（市、区）为分析重点，从多个角度剖析农地流转风险产生的原因；在微观层面，对河北省农地流转做了百村千户调查，进行农地流转风险的实证分析，重点从农地流转主体角度考量流转风险。

本书研究所依据的资料来自三个方面。一是全国性的经济统计资料、农村经营管理统计资料等；二是相关省份国土和农业等部门资料、期刊论文和相关著作；三是课题组对河北省进行的百村千户调查资料。资料来源广泛，保障了研究结果的代表性和科学性。

在研究方法上，本书采用社会学和经济学相结合的分析方法，探究农地流动中的风险问题，避免了单纯从经济学理论出发进行推演所可能引发的分析研究脱离于社会实践之外。

本书内容分为六章。第一章明确研究背景、意义、思路和方法，并对相关概念进行界定。需要指出的是，尽管我国法律条文和政府相关文件中多采用“土地承包经营权流转”这一概念来表述农地流转，但在农地流转实践中，有些情况下流转的并非承包经营权，而仅仅是使用权或者他项权。第二章介绍农地流转风险问题的国内外研究现状。第三章总结新中国成立以来农地流转政策的演进，归纳了其演进的基本规律，并从宏观、中观和微观视角对农地流转总体情况进行了概括性分析。第四章分析各种农地流转模式的运行机制，并运用“角色—利益诉求”分析框架，对各种模式运行风险进行分析。第五章分析农地流转风险形成的原因，先从农地产权制度、产权主体行为、管控主体行为、社会经济环境等方面进行定性分析，然后运用实证方法进行检验。第六章阐述农地流转风险的控制手段，提出农地流转市场机制、管理服务机制、激励导向机制、约束机制等的构建，并对规范政府和中介组织行为的措施进行了重点分析。

在我国，农地流转并不是新生事物，土地流转现象历史悠久。但在不同的历史时期，农地流转反映的社会经济关系不同。现阶段的农地流转是在集体所有、农户承包的制度框架下进行的，是在我国加速新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化建设的宏观大背景下进行的，是政府以城乡统筹为原则、力求从根本上解决“三农”问题的战略指导下进行的。我国地域辽阔，区域间经济社会发展水平不同，农业发展基础和自然条件各异，各地农地流转中的问题和风险既有相似性和共同性，也有差别性和个别性，并不断以新方式出现，这为后续研究提出新的挑战。

该课题研究历时四年，调研工作于2015年5月结束。参与研究和撰写书稿的主要成员有赵金龙副教授、董海荣教授、胡建副教授、石冬梅博士和闫文博士。在研究过程中，得到了相关部门和农户的支持，在此一并感谢！受时间、调研范围、研究能力等因素限制，本书研究的深度尚显不够，敬请同行指正。

许月明

2016年6月7日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景和意义	1
一 研究背景	1
二 研究意义	2
第二节 研究理论基础	5
一 产权理论	5
二 行为理论与农户行为理论	7
三 规模经济理论	11
四 地租地价理论	13
五 制度变迁理论	18
六 非对称信息理论	20
七 其他理论	24
第三节 基本概念界定	27
一 土地承包经营权	27
二 土地流转的相关概念	31
三 各种土地流转形式	32
四 风险	35
五 风险控制与规避	37
第四节 研究内容和方法	39
一 研究内容	39
二 研究方法和数据	41

第二章 国内外研究述评	43
第一节 农地流转相关问题研究	43
一 国内对农地流转相关问题的研究	43
二 国外对农地流转相关问题的研究	54
第二节 农地流转风险控制研究	63
一 农地流转风险的内容	63
二 关于农地流转风险的成因	68
三 关于农地流转风险的防范措施	70
第三节 农地流转研究评述	73
一 农地流转相关问题研究的评述	73
二 农地流转风险控制研究的评述	76
第三章 中国农地流转基本情况	78
第一节 农地流转政策演进	78
一 新中国成立初期允许自由流转阶段	78
二 逐步禁止农地流转阶段	79
三 逐渐放松流转限制阶段	81
四 通过立法保护和规范农地流转阶段	83
五 鼓励农地流转阶段	85
第二节 农地流转政策演进的基本逻辑及效果	90
一 中国农地流转政策演进的逻辑	90
二 农地流转政策演进的效果评价	93
第三节 农地流转风险形势分析	95
一 全国整体风险形势分析：农地流转的宏观考察	95
二 华北地区形势分析：农地流转的中观考察	109
三 河北省形势分析：农地流转的微观考察	130
第四章 农地流转模式运行及风险分析	144
第一节 农户→农户的农地流转及风险分析	144

一	农户→农户的农地流转模式运作的一般程序	144
二	农户→农户的农地流转相关利益主体分析	146
三	农户→农户的农地流转风险分析	153
第二节	农户→专业大户的土地流转及风险分析	155
一	农户→专业大户的农地流转模式运作的 一般程序	155
二	农户→专业大户的农地流转相关利益主体分析	160
三	农户→专业大户的农地流转风险分析	162
第三节	农户→合作组织的土地流转及风险分析	163
一	农户→合作组织的农地流转模式运作的 一般程序	163
二	农户→合作组织的农地流转相关利益主体分析	164
三	农户→合作组织的农地流转风险分析	166
第四节	农户→企业的土地流转及风险分析	167
一	农户→企业的农地流转模式运作的一般程序	167
二	农户→企业的农地流转相关利益主体分析	168
三	农户→企业的农地流转风险分析	170
第五节	农户→合作组织→企业流转模式	171
一	农户→合作组织→企业的农地流转模式 运作的一般程序	171
二	农户→合作组织→企业的农地流转 相关利益主体分析	172
三	农户→合作组织→企业的农地流转风险分析	173
第五章	农地流转风险的成因分析	175
第一节	宏观环境对农地流转风险的影响	175
一	农业经营环境的影响	175
二	征地制度的影响	179
三	非农就业环境的影响	180
第二节	现行农地产权制度对农地流转风险的影响	181

一	集体所有权模糊的影响	181
二	各项权能边界不清的影响	186
三	集体成员边界模糊的影响	189
四	土地承包经营权模糊的影响	190
第三节	政府行为对农地流转风险的影响	193
一	政绩考核机制的影响	193
二	政府行为边界模糊的影响	194
第四节	农户行为对农地流转风险的影响	201
一	中国农户的特点	201
二	农户行为对农地流转的影响	207
第五节	农地流转风险形成的实证分析 ——以粮食安全风险和社会稳定风险为例	209
一	农地流转对粮食安全影响的实证分析	209
二	农地流转对社会稳定影响的实证分析	216
第六章	农地流转风险的控制	225
第一节	农地流转中的制度完善	225
一	健全制度, 规避风险	225
二	风险控制中相关机制的设计	229
第二节	农地流转中的政府行为规范	233
一	加强学习, 严格执行政策法规	233
二	规范政府在农地流转中的行为	234
第三节	农地流转中介服务的规范	235
一	中介组织服务农地流转	235
二	完善农地流转中介组织服务职能	236
参考文献		238

第一章 绪论

第一节 研究背景和意义

一 研究背景

土地是农业生产中最重要的要素，也是农业经济发展的物质基础。农村土地制度反映了农业生产中农户和土地之间的关系，是最基本的农村经济制度和社会制度，农村土地制度的变化与稳定关系到农村经济和社会关系的变革与稳定。新中国成立后，中国农村发生的最深刻的变革便是农村土地制度的变革，有效的土地制度变革为农村经济和社会发展奠定了重要的制度基础。党的十一届三中全会确立了统分结合的双层经营体制，农户成为农业生产经营的主体和基本单元，这一制度创新极大地调动了农民的生产积极性，提高了农业生产经营效率，激活了农业生产各要素，从而促进了农村生产力的发展。随着城市化进程的加速发展，农村大量劳动力外流，农业人口占全国总人口的比重大幅度下降，已从改革初期的 82% 降至 2012 年的 47.43%，土地家庭承包经营制度红利逐渐消失，新的发展形势下的制度问题开始凸显：一是农地规模小而分散，直接影响着现代农业的发展。据统计，2011 年全国人均耕地面积 0.15 公顷，广东、福建、浙江等发达地区人均耕地面积不足 0.04 公顷，河南省农户平均拥有地块 4.92 块，是世界上经营规模最小的农户（许庆等，2008），投入到土地的劳动成本是美国和加拿大的 3 倍，农业的生产成本大幅度提高，只靠

经营耕地不能满足农户的经济需要。^① 二是地权的稳定性问题,影响着土地资源的优化配置。农村土地承包关系的长久不变,在巩固农民土地产权、保障农民利益的同时,也固化了农村土地的细碎化现象。发展现代农业、优化配置农村资源要素、提高农业生产力水平,只有依靠农村土地合理流转。因此,规范农村土地流转成为农村土地制度建设的重要内容。

随着我国城乡一体化进程推进和现代农业发展,通过农地流转整合农地资源、协调农地利用矛盾和提高农地生产能力,以实现农业生产方式转变,业已成为政府和各界的共识。然而事实是,并不是所有的农地流转的运作过程都一帆风顺,也不是所有的农地流转的结果都尽如人意:诸如出现了地域差别明显、流转规模较小、流转市场不健全、流转信息传递滞后等问题,影响了土地承包经营权的流转。我国土地流转开始的时间较晚,农村土地流转市场还没有形成,已经建立的流转信息平台和一些中介组织大多是政府行为,平台使用、信息发布、市场交易等功能不完善,流转信息不对称,成为当前农村土地流转的重要问题。又由于农民不具有完整的产权,农村基础设施建设落后,土地流转信息准确传递不及时,流转市场不完善,降低了流转的效率,既造成了土地资源不能合理配置,也使土地流转中纠纷、利益损失、粮食安全等风险大量存在。

因此,对农地流转的风险进行调查研究,探讨农地流转风险形成机制和规避策略,明确农地流转中各利益主体的角色定位和行为规范,对于破解土地流转困境,保证农地流转健康运行,促进农业生产方式转变具有重要的理论和实践意义。

二 研究意义

(一) 理论意义

在现实制度框架下研究农地流转能够丰富社会主义市场经济环境下的产权理论。“集体产权”是我国农村土地制度的本质特征,自农村土

^① 许庆、田士超等:《农地制度、土地细碎化与农民收入不平等》,《经济研究》2008年第2期。

地制度实施至今一直是国内外研究农村问题、土地问题的学者们争论最多的话题之一。尽管如此,20世纪80年代开始的集体产权制度下的土地家庭承包制,极大地激发了农民生产的积极性,促进了资源利用方式优化与效率提高,农村生产力迅速提高,创造了“用世界上7%的耕地养活了世界上22%的人口”的奇迹,引发了国内外学术界对于产权组织形式的讨论,被认为是“集体产权”的成功例证。而农地流转是集体产权制度框架下农民“私权”和集体“公权”的有效整合,对其进行深入研究,能够丰富社会主义市场经济环境下的产权理论。

(二) 实践意义

在宏观层面,研究农地流转机制是现阶段优化农村资源配置的关键。一方面,随着城市化的快速推进,大批劳动力外出务工或从事非农产业,使稀缺的土地资源特别是耕地资源低效利用现象日渐凸显;另一方面,一些集体经济组织、种田能手希望通过规模化的生产方式克服家庭承包责任制带来的土地细碎的局限性,一些缺地、少地且无法获取稳定的非农就业收入的农户,希望扩大土地经营规模以增加家庭收入这种对土地供给和需求的双向需求,为农地流转市场的形成和发展提供了空间。农地流转可以促使土地这一生产要素在更广泛的时空范围内进行配置,是解决“部分有地的农户无力经营,另有部分农户希望扩大农地经营而无计可施”这一矛盾的有效途径,是发展农业现代化的必要条件。系统研究农地流转的有效模式,促进土地、劳动力、技术、资金等生产要素综合优化配置,在提高土地生产率和农业现代化水平方面,具有重要的现实意义。

在中观层面,通过对华北五省份土地流转深入调研,并将河北省作为中观层面的剖析点对农村农地流转现状进行深度考察。由于河北省1982年在全省实施了土地承包经营制,1983年便出现经营权在农户间自发的流转,随后土地流转范围不断扩大,河北省农业部门便开始登记流转规模和数量,是全国各省中农村农地流转最早的省份之一。河北省又是农业大省,随着市场经济建设步伐的整体推进,生产要素市场逐步建立,土地作为农业生产中最基本的要素和稀缺资源,只有同劳动力、资金、技术等生产要素一样遵循效益原则进行流动,

才能实现要素间的优化组合,实现土地资源的高效益利用。但流转市场发展相对滞缓,始终存在流转规模小、交易不规范、配置效率低等诸多问题普遍存在,直接制约着稀缺土地资源的合理流动和优化配置。因此,通过深入考察河北省农地流转过程中存在的问题,有针对性地提出相应的政策建议,对流转程序从机制建设层面进行规范,有利于省市级层面规范、引导农村土地经营权流转,并对其进行有效监管,从而实现保护土地承包经营权供需双方的合法权益、优化土地资源配置和提高农民收入的目的。

在微观层面,对农户承包经营权流转意愿的研究,能够更深入地了解承包经营权流转市场形成和发展的微观基础。由于缺乏有效的承包经营权流转机制,农民诉求无法充分实现,流转市场得不到充分发展,权益也无法充分保障,农业生产效率低下的局面难以突破。科学考察承包经营权流转微观主体的意愿和供需双方的利益分配机理,可以更有针对性地探索承包经营权流转在促进农民增收方面的作用和有效实现途径。盖尔·约翰逊在《经济发展中的农业、农村、农民问题》中写道“农民的福利不仅取决于他们拥有多少资源(包括人力、物质、金融),还取决于要素市场的运作情况(包括劳动、土地和资本市场)这点在中国尤其重要,因为每一种主要的生产要素的市场(劳动、土地和资本或信贷)在中国都依然受到很大的约束,存在很多缺陷。中国未来要素市场表现如何,将在很大程度上影响农业生产绩效和农民收入的提高”。^①承包经营权流转的出发点和归宿是农民的生计问题,通过对承包经营权流转市场微观主体的深入考察,能够更加科学合理地构建流转机制,创造农民增收的长效动力机制。

^① [美] D. 盖尔·约翰逊:《经济发展中的农业、农村、农民问题》,商务印书馆2005年版,第131—145页。