

山东省农村土地流转的 影响因素分析与对策研究

于学江◎著

高校学术经典文库



光明日报出版社

山东省农村土地流转的 影响因素分析与对策研究

于学江◎著

高校学术经典文库

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

山东省农村土地流转的影响因素分析与对策研究 /
于学江著. -- 北京: 光明日报出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-5112-6582-1

I. ①山… II. ①于… III. ①农村—土地流转—研究
—山东省 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 113902 号

山东省农村土地流转的影响因素分析与对策研究

著 者: 于学江

责任编辑: 赵 锐

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmchs@gmw.cn zhaorui@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710×1000 毫米 1/16

字 数: 111 千字

印 张: 9.5

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-6582-1

定 价: 32.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

农村土地流转能够提高农村土地的规模化经营水平，能够有效地发挥科技对农业发展的支撑作用，能够夯实农业基础设施建设，能够大幅度地增加农民收入，从而加快推进农村城镇化进程。山东省作为全国的农业大省，在由农业大省向农业强省推进过程中高度重视农村土地流转工作，广泛宣传和发动，使广大农民对农村土地流转的作用以及效益在实践中逐步得到认可。而山东省农村土地流转形式同全国基本一样，农村土地流转也具有自身的特点，创造的农村土地流转模式也在全国引起轰动，但是山东省农村土地流转无论从速度还是从流转比例来看都走在了全国的后面，不及全国平均水平，甚至比落后地区还要缓慢。这究竟是什么因素造成的？于学江教授的这部专著从理论与实践相结合的角度全面而系统地回答了这个问题。

这部专著对山东省农村土地流转影响因素方面的研究有了突破性进展，从以往的制度政策分析转向对农村土地流转主体的分析。这部专著具有以下特点：一是研究的角度比较独特。这部专著特别注重调查研究，尤其是走村串户的实地访谈，与广大农民

进行零距离接触，真实地掌握农村土地流转影响因素的第一手资料，洞察农村土地流转者的心态，尤其是对农民理性经济人的分析有独到之处。二是研究所涉及的领域比较广泛。这部专著所涉及的领域包括农村社会学、政治经济学、现代农业经济学以及土地经济学，是作者在这些领域所取得的研究成果的集成品，充分显示出了作者较为广泛的知识结构，突破了就土地流转研究土地流转的狭窄领域。三是研究方法的综合。这部专著综合运用历史方法、定性与定量相结合的方法、问卷调查方法以及实地访谈方法对山东省农村土地流转的影响因素从多个角度进行全方位地分析，分析得出的结论客观性强，说服力高。

这部专著的主要价值表现在以下两个方面：一是有较高的学术价值。目前尽管学术界理论界广泛关注农村土地流转问题，也有了一些研究成果。但是，从总体上看这方面的研究尤其是对省一级农村土地流转影响因素的综合性研究成果比较少。这部专著综合运用经济学、社会学、政治学、法学相结合的方式进行研究，具有较高的学术价值。二是具有现实的应用价值。这部专著针对山东省农村土地流转的实际所提出的消除土地流转影响因素的对策不仅对山东省乃至全国各地的土地流转都具有一定的实践可操作性，尤其是专著所提出的科学认识农村土地承包经营权的对策是解决山东省农村土地流转缓慢的一个有效方法，对全国其他省份来说也具有实践应用价值。

总之，这部专著是理论学术价值与实践应用价值结合为一体的一部学术著作，它的出版发行必将推动山东省农村土地流转工作迈上一个新的台阶。

改革只有进行时，没有完成时。农村土地流转作为农村的又一场改革，同样没有完成时。农村土地流转的实践会给广大理论

工作者提出更多的难题，而这本专著恰恰能为广大理论工作者深入研究山东省乃至全国农村土地流转这个难题起一个抛砖引玉的作用。

李树超 2014 年 3 月 7 日写于青岛农业大学

前 言

农村土地流转是农村生产关系的重要调整，是一场广泛而深入的社会变革。农村土地流转是指在坚持农村土地集体所有的前提下，稳定承包权，放活经营权，使农业生产由分散经营向规模经营发展。

国外学者在土地流转方面的研究主要集中在以下两个方面：一是土地市场交易。在土地市场交易方面国外学者的研究成果表明：“较好的土地交易必须制度化，即建立土地交易信息系统，通过一定方式对土地价格进行干预、提供附加投资、地租变化等各种信息。”二是土地流转的影响因素。Kuminoff 于 2001 年通过建立线性计量经济模型来研究基于非农化目的下的影响农村土地流转的各种因素，得出结论：城市人口增长速度快慢、农村土地与城市外源关系是影响农村土地非农化流转的主要因素。Carter 于 2000 年在对一些非洲国家进行实证研究的基础上得出结论：“农户初始财富的不均是促进农地交易的最主要因素。”^[1] Bogaerts 于 2002 年对中欧诸国农村土地流转进行了大量调查得出结论：“阻碍农地市场交易的最主要因素是市场交易费用过高。”^[2] TesfayeTeklu 于 2003 年在研究农户自身因素对土地流转影响时认为：“农户家庭劳动力的数量与农户家中所拥有牲畜的数量与农

村土地流转密切相关。其成员年龄和教育程度对农村土地流转的影响并不明确。”^[3] 这些研究是从农户自身角度、城市人口的增长、交易费用等方面展开的。国外学者还从产权的角度进行了研究。Feder (1988) 认为:“农地产权清晰对农场生产力具有积极作用,明晰产权会极大降低交易成本,从而把土地配置给更有效率的农户,提高生产力。”由于交易的是土地的产权,因此 Feder (1988) 等人在研究土地流转时把侧重点放在对土地产权的研究分析上。他们认为:“清晰的土地产权和较低的土地流转交易成本和土地流转市场化是实现帕累托效率的条件。”Ruben (2003)^① 认为:“土地产权的实现和农业生产中的相关生产要素之间的配合使用是密切相关的。土地市场交易的效率在受到农业生产类型及农户家庭因素的影响之外,更容易受到市场中的土地、劳动力以及资金等各种要素的配置效率的影响,这些生产要素的合理配置也有助于使土地产权更为明晰,从而降低市场交易成本,消除市场失灵。”Binswanger (1995)^② 指出:“生产要素的市场扭曲和农业生产产品的市场扭曲等是资源配置效率下降和经济发展缓慢的主要原因,允许包括土地在内的各种生产要素的自由转移会使土地市场资源配置更有效,农业生产力更加发达,从而激励土地所有者或使用者的深度投资,提高土地使用者的未来收入预期,减少农户的风险规避行为。”国外这些研究对我国进行土地流转具有重要的借鉴意义。如在产权清晰、交易

① Ruben (2003): Ruben, E. and Ekaterina, Zhuravskaya. Decentralization and political Institutions [J]. CEFIR, Harvard University, 2003, 8 (13): 25 ~ 44

② Binswanger (1995): Binswanger, H. & Deininger, K. & Feder, G. Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations in Behrman, J. and Srinivasan, T. N. [J]. Handbook of Development Economics, 1995, 2 (4): 33 ~ 38

费用以及农户自身因素等方面。

国内学者在农村土地流转影响因素方面的研究硕果累累。牟丽平 (2005)^① 从市场机制的角度对农村土地流转的影响因素进行了深度研究。他认为供给和需求是影响农村土地流转最大的两个因素。供给不足的原因就在于农村土地流转收入不高。而对于需求不足,他认为是农业劳动生产率低下造成农业效益不高。从农民自身的角度来看,他认为农民对土地有着深厚的感情,即使农民在土地上创造的价值不如打工的收入,农民宁可抛荒也不流转。邵书慧 (2005)^② 认为农村土地流转对农村经济社会发展的各个方面都会产生影响,其中农村土地流转能够促使农业新技术的推广和应用,从而有助于提升农产品的国际竞争力,优化农村经济结构,从而推动农村工业化和城镇化的快速发展。2006年贺振华在研究农村土地供给不足的原因时用投入产出分析方法进行了分析,得出结论:“目前农户缺乏土地流转意愿,是因为农户的土地流转收入低于农业兼业收入,要促进土地流转需要进一步提高土地流转收入。”^[4]黎霆通过走村入户抽样调查方法研究农村土地流转的影响因素时认为:“土地产权的稳定性与农民农业劳动能力是影响农户农地流转的重要影响因素。”^[5]宋伟以重庆市为例,采用参与式农户评估法得出结论:“农地市场流转的操作程序不规范与缺乏完善的中介组织和社会保障体系以及区位条件是影响重庆地区农用地流转的主要影响因素。”^[6]易小燕 (2010)^③

① 牟丽平.我国农村土地流转问题研究[D].东北师范大学硕士学位论文,2005

② 邵书慧.土地流转动力机制初探[J].党史文苑,2005(6)

③ 易小燕.典型地区耕地流转的模式与农户行为研究[M].北京:中国农业科学技术出版社,2010

主要是从农民自身方面如年龄、非农收入等方面对土地流转的影响进行了分析,他认为:“随着户主年龄越大,农户转入耕地的倾向下降;非农收入越高,农户转入耕地意愿越小。”郭嘉、吕世辰(2010)^①等学者认为:“现有土地状况、土地流转方式以及经济发展水平对土地流转有重要影响。”张月娥,文枫(2011)^②等学者对重庆市农户土地流转影响因素分析后认为:“土地租金能使农户受益最大化时,农户就会积极参与土地流转。”

国外农村土地流转的成功经验为我国土地流转特别是山东省农村土地流转提供了有益的借鉴。日本政府1962年、1970年和1982年先后三次修改《农地法》。修改后的《农地法》突破了在1952年制定的《农地法》关于凡是离开村落的农户必须出售他们所持有的土地的规定。修改后的《农地法》允许农地出租和出售,避免了1952年制定的《农地法》只能出售农村土地的规定。出租是以土地使用权和经营权流转为中心内容的。除此之外,日本还建立了合作经济组织等农村土地流转中介机构,来促进农村土地快速流转。这为山东省发展壮大农村土地流转中介组织选择模式提供了有益借鉴。英国政府在土地流转方面出台政策合并小农场,制定优惠政策来发展大农场,从而扩大农场经营的面积,促进农村土地的流转。通过修订《农业法》对合并小农场者提供所需费用的50%的经费支持。除此之外,政府的价格补贴与农场的规模成正比。也就是说,农场的规模越大,其所获得的补贴就越多,这就促成了自营农场逐步地走上大型化、规模化和商业化

① 郭嘉,吕世辰.土地流转影响因素实证研究[J].经济问题,2010(6)

② 张月娥,文枫.农户土地流转行为影响因素分析—以重庆市为例[J].西南师范大学学报,2011(4)

的道路。法国政府在土地流转方面通过出台政策合并小农场，制定优惠政策如土地购买、贷款和税收等来推动中等农场的发展，从而加速农村土地流转。

法国同英国相比在土地流转方面相同之处在于合并小农场，不同的是法国重视中等农场的发展，而英国则重视大农场的发展。这为我国解决分户经营特别是山东省的小户经营、促进农村土地流转提供了有益的借鉴。

美国政府更多的是采取市场的办法来推动农村土地流转。通过出台《土地先购权法》和《宅地法》法案，出售国有土地，鼓励拓荒和土地的开发。通过各种经济手段，如信贷支持、利息调节、价格补贴等，来鼓励和诱导家庭农场规模的适度扩大。

国内土地流转的实践经验诸多。其中浙江省平湖市政府的做法具有一定的普遍意义。浙江省平湖市政府在探索农村土地承包经营权流转股份化进程中，突出农民在农村土地承包经营权流转中的主体地位，把土地承包经营权变成股权，拥有土地承包经营权的农民变成股东，按股分红。同时农民在土地股份合作社进行打工，获得劳动报酬。这一土地流转模式被称为土地股份化流转模式，深得农民的欢迎。为加速推进农村土地股份化流转进程，平湖市政府先后出台了《关于进一步推进农村土地承包经营权流转的实施意见》和《关于加快推进农村土地承包经营权股份化流转的指导意见》，使农村土地承包经营权流转走向了规范化的道路。同时平湖市政府安排专项资金，补助农村土地承包经营权股份化流转工作所需要的经费。此外，对运转规范的农村土地流转中介组织给予大力支持。经工商部门登记的发挥作用明显的农村土地承包经营权流转的中介组织，平湖市政府给予2万~5万元的一次性补助。浙江省平湖市政府的做法为山东省全面推进农村

土地承包经营权流转，特别是大力发展农村土地承包经营权流转中介组织提供了很好的借鉴。

当前，山东省已经具备各种土地流转的条件。广大农民的年收入根据国家统计局的数据显示一半以上来自于非农收入，也就是农民的外出打工收入。外出农民打工数量的增加，必将导致农村土地流转数量的增加。根据山东省统计数据显示*：2008年~2012年，农民外出打工的年平均收入分别为8800元、9000元、10000元、11000元、12000元。外出打工的收入呈现逐年增长的态势。这种增长的态势吸引更多的农民外出打工，特别是年轻的农民外出打工，对土地的感情呈现淡化。这样就有更多的土地加入流转行列。大众日报2013年1月27日报道，2012年山东外出农民工数量增长3.3%，月工资水平为2354元，增长12.6%。在打工队伍中一个新的阶层新生代农民工的出现迫切要求流转土地。近年来国内化肥、种子等农业生产资料价格不断攀升，导致种地成本在增加。根据有关部门统计：“2012年种子、化肥价格，与2011年相比分别上涨15%、23%。”大型农业机械的耕种、收割等成本上升较快。根据山东省农业部门统计：“在山东省各地农村平均每年每亩小麦玉米机耕费就达120元。”农村劳动者工资不断提高。根据山东省农业部门统计：“在山东省农村平均雇1个劳力除了每天管吃1顿饭外，男劳力每天工资90元，女劳力每天工资70元。”由此可见，农民耕种土地的成本每年都在增加。根据山东省农业部门统计：“2013年山东省平均每亩农地生产成本高达800元，相比2010年提高20%。由于我国粮食收购价格总体上涨缓慢，山东省每亩小麦扣除成本后实际纯收入仅为100元，

* 数据来源：2009~2013年国家、山东省统计年鉴整理所得

有些地方甚至没有收入，仅仅是获得口粮自给。”因此，如果再考虑到生产资料价格的快速上涨，根据山东省农业部门统计：“2013年农民种地收入与2011年相比每亩减少80~110元。”这将使50岁以下能够外出打工的农民不得不放弃自己种地，外出打工养家糊口。而把土地流转出去还可以获得土地作为财产的收入。这样就更增加了农村土地流转的数量。伴随着农村土地流转规范化程度的提高，广大农民对农村土地流转的权益保障需求逐步得到满足，从而能够增加土地流转的供给。

山东省是农业大省，是我国农村改革的先锋。农村土地流转工作应当走在全国的前列，但是有资料显示山东省农村土地流转比例不仅低于全国的平均水平，而且也低于同时沿海地区的一些省份，甚至比重庆等中西部地区还要低。这就必须深入研究其影响因素，有针对性地解决这些影响因素从而加快山东省农村土地流转步伐。本书基于此，选择这一题目进行写作。

本书是在马克思主义产权理论的指导下写作而成的。马克思的产权理论是关于未来社会也就是资本主义社会之后的社会主义社会实行单一的建立在生产资料公有制基础上的全民所有的产权理论。这一产权理论表明生产资料归属问题是产权理论的核心。也就是生产资料所有制决定产权的走向。马克思的产权理论对形成具有中国特色的产权理论具有指导作用。毛泽东关于社会主义社会的产权理论就是对马克思产权理论的继承与发展。毛泽东把生产资料公有制由单一的全民所有发展为全民所有和集体所有两种形式，相应地产权也由单一的全民所有发展为全民所有和集体所有两种形式。由此，毛泽东提出了中国农村土地实行集体所有制，相应地就出现了土地的集体所有权。但是毛泽东的农村土地集体所有权理论的一个很重要的特点就在于土地是集体所有、集

体经营的。在新的历史时期邓小平继承和发展了毛泽东关于中国农村土地集体所有的产权理论，由集体所有、集体经营发展为集体所有、分户经营，首次提出了农村土地两权分立的理论，即在坚持土地集体所有的情况下实行土地家庭承包经营，极大地调动了农民的农业生产积极性。在新的世纪，面对农业的国际竞争日趋加剧，农民分户的小块经营无法抵御市场风险和自然灾害，这种两权分离的产权理论需要进一步的完善。党中央适时提出了在坚持农村土地集体所有的前提下，稳定农村土地的家庭承包权，放活农村土地经营权，使农村土地产权由两权分立发展为三权分立。本书就是在农村土地三权分立理论的指导下写作而成的。

本书基于农村土地流转以农民为主体的视角下采用历史分析法、问卷调查法和实地访谈写作而成。历史分析法主要是对我国农村土地流转经历的各个不同阶段进行叙述总结，其目的在于寻找我国农村土地流转进程的典型特征，为进行问卷调查与实地访谈做准备。问卷调查主要有两类：一类是关于山东省农村土地流转基本情况的问卷调查，目的是摸清山东省农村土地流转的大致概况。另一类是关于山东省农村土地流转在不同地区对其影响因素进行随机选择的问卷调查，目的是分析山东省各个地区农村土地流转的不同影响因素。实地访谈法，主要是走村入户随机进行实地访谈。本课题主要是针对不同地区不同村庄进行不同年龄者的随机访谈，访谈的内容主要是影响本地区土地流转的最主要因素。

本书的创新之处在于：一是农村土地产权由两权分立发展为三权分立，即由所有权和承包经营权的分立扩展为所有权、承包权、经营权的分立，是土地产权理论上的创新。这一理论创新能够使广大农民对农村土地承包经营权有一个科学的认识，从而使

广大农民可以而且能够大胆地流转土地；二是农村土地承包经营权作为农民重要的财产权要保持增值就必须进入土地交易市场进行交易。土地作为最重要生产要素是不动产，不能直接到市场上进行交易，却可以用土地承包经营权代替它进行交易，从而实现生产要素的合理有效的流转，就能够实现党的十八大提出的增加农民的财产性收入的要求。

本书的价值在于：通过本书的写作能够进一步稳定和完善山东省农村土地家庭承包经营关系，从而促使山东省各级政府科学合理地调整农村产业化结构，提高农村土地的利用率，使山东省农村经济社会走向快速发展的轨道，实现山东省分户经营的家庭主体与社会主义市场经济经营主体在土地流转方面的有效对接，从而改变传统的一家一户的分散经营的农业生产方式，为山东省加快发展现代农业提供土地基础支撑，为山东省全面建成小康社会提供坚实的基础，实现山东省城乡统筹发展，变革山东省各地农民生产方式和生活方式，使传统农民最终转变为现代农民，使山东省率先实现城乡一体化。

内容简介

本书采用实地访谈、问卷调查与历史的方法，全面分析了山东省农村土地流转的现状与特点，剖析了影响山东省农村土地流转的各种因素，结合山东省农村土地流转的实际提出了消除山东省农村土地流转影响因素的对策建议，其目的是为山东省各级政府加快推进农村土地流转提供决策参考。

目 录

CONTENTS

第一章 我国农村土地流转的不同阶段	1
第一节 农村土地流转严格限制阶段	2
第二节 农村土地流转宽松规范阶段	3
第三节 农村土地流转法制化市场化阶段	4
第四节 农村土地流转鼓励放活阶段	5
第二章 山东省农村土地流转概况	7
第一节 山东省农村土地流转作用	7
第二节 山东省农村土地流转现状	10
第三节 山东省农村土地流转特点	12
第四节 山东省农村土地流转形式	15
第五节 山东省农村土地流转模式	17
第三章 山东省各地农村土地流转实践	20