

MIGRANT WORKERS

农民工农地流转 与城镇化



R U R A L L A N D C I R C U L A T I O N
A N D U R B A N I Z A T I O N
O F M I G R A N T W O R K E R S

吕世辰 等 著

农民工农地流转 与城镇化



RURAL LAND CIRCULATION
AND URBANIZATION
OF MIGRANT WORKERS

吕世辰等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工农地流转与城镇化 / 吕世辰等著. --北京:
社会科学文献出版社, 2018. 1

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1736 - 4

I. ①农… II. ①吕… III. ①民工 - 农业用地 - 土地
流转 - 研究 - 中国 ②民工 - 城市化 - 研究 - 中国 IV.
①F321. 1 ②D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 277289 号

农民工农地流转与城镇化

著 者 / 吕世辰 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 赵 娜 佟英磊

出 版 / 社会科学文献出版社 · 社会学出版中心 (010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 26.5 字 数: 488 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1736 - 4

定 价 / 119.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序

农民工承包地流转和城镇化是我国现代化建设中有内在密切联系的两个重要命题。世界各国在现代化建设过程中都有一个农业富余劳动力转移、农地流转、农业实现集约经营和现代化的过程；也都要经历一个市场机制深入、产业革命发生、社会制度变迁、近现代意义的城镇化全面启动，并由城镇化向城乡一体化发展的过程。

中国农地流转和新型城镇化有本国特色，需要探索。中国是坚持社会主义制度的人口大国，又是农业人口大国，城镇化的基础薄弱。中国的农地坚持集体所有、农民承包，农民承包的农地经营权可以流转。中国的农业富余劳动力只能自我吸收，不能像一些早期发达国家那样，采用殖民和移民的方式输出。中国的城镇化高潮是在全面建成小康社会的背景下进行的，城镇化的过程不是贫民化的过程，而是小康社会的一部分。

农民工承包地流转和城镇化的中国特色理论要顶天立地。根据中央的相关顶层政策设计，研究人员要深入社会实际调查研究，总结各地的实践经验，概括出中国特色的理论。本书作者深入各地做了3000多份调查问卷，并有一系列的访谈，在掌握基层第一手资料的基础上进行理论总结、升华和提炼，悟出一些真知灼见，使理论和实践有机地结合。出版的专著和发表的相关系列论文有血有肉，具有一定的说服力和借鉴价值，展现了农民工承包地流转和城镇化的中国特色。

本书概括性地总结了世界各国农地流转与城镇化的经验、教训和对我国的启示；从总体上对我国农民工承包地流转和城镇化的状况、存在的问题及原因、所应采取的对策建议做了阐述。以我国东部、中部、西部六个地方为例，对农民工流出源头的农民工承包地流转和城镇化情况，以及农民工流入地的外来农民工城市融入情况做了研究。以专题研究的形式，对与农民工承包地流转和城镇化相关的主要问题，如农民工承包地流转的长效机制、农民工在城镇差别化

2 农民工农地流转与城镇化

落户等问题进行了研究。

本书有一系列的创新点：书中以市场机制启动和是否正常运作为城镇化的原动力的论述，使人阅读之后耳目一新；书中总结了一系列世界各国农地流转与城镇化的经验教训，对我国有借鉴意义。研究结果显示，农地流转和劳动力转移之间具有明显的相互作用关系，劳动力合理、有序转移是农地流转的前提和基础；农地流转又对劳动力转移形成推力，农地流转的规模和期限影响劳动力转移的数量，并在一定程度上为富余劳动力提供转移的资本；改善子女的教育条件是农村劳动力转移的重要原因，就业、住房和社会保障是劳动力转移最希望解决的问题。书中提出要建立农地流转长效机制，农地长期流转有利于农业现代化，有利于农业富余劳动力在第二、三产业安心就业，有利于推进我国的城镇化进程。

本研究抓住了我国当前农村发展的重大现实问题，对我国农民工承包地流转和城镇化有重要的参考价值。

李培林

2017年7月18日

目 录

第一章 世界各国农地流转研究	1
第一节 国外农地流转概述	1
第二节 农地流转的理论	3
第三节 发达国家农地流转的实践与启示	7
第四节 发展中国家农地流转的经验和教训	23
第二章 世界各国农民城镇化研究	41
第一节 城镇化概述	41
第二节 城镇化的相关理论	44
第三节 发达国家的城镇化及其启示	50
第四节 发展中国家城镇化的经验教训及启示	66
第三章 农民工农地流转与城镇化	91
第一节 绪论	91
第二节 农地流转和劳动力转移的相互作用	98
第三节 农村转移劳动力和新型城镇化	104
第四节 结论与建议	114
第四章 农地流转长效机制探析	119
第一节 农地长期流转是发达国家农地治理的普遍经验	119
第二节 中国农地流转的现状、问题和合理期限	121
第三节 构建农地流转的长效机制	123
第五章 城镇化背景下的农村土地流转	
——以山西省新绛县北张镇 L 村为例	125
第一节 绪论	125

2 农民工农地流转与城镇化

第二节 研究设计	130
第三节 样本村总体流转意愿的描述与分析	136
第四节 L村农地流转的动因、现状和存在的问题	148
第五节 思考与展望	156

第六章 农地流转与农村富余劳动力转移

——以山西省临汾市尧都区D乡为例	166
------------------------	-----

第一节 绪论	166
第二节 相关文献综述	177
第三节 样本乡农地流转和劳动力转移的现状	184
第四节 农地流转和农业劳动力转移相互关系的研究	188
第五节 农地流转和劳动力转移的影响因素分析	190
第六节 构建农地流转与劳动力转移良性互动的思考	197

第七章 农业转移人口差别化落户城镇探析

第一节 农业转移人口差别化落户城镇研究的意义	206
第二节 差别化落户研究的理论综述	207
第三节 差别化落户制度的现实状况	211
第四节 差别化落户可能引发的社会问题	217
第五节 实现差别化落户的思路	219
第六节 实行差别化落户的成本分担机制和城镇化进程展望	220

第八章 小城镇发展背景下的农村土地流转

——以四川省平昌县Y镇为例	222
---------------------	-----

第一节 绪论	222
第二节 样本地区农户土地流转意愿分析	234
第三节 样本地区土地流转特点与影响要素分析	241
第四节 样本地区土地流转中的问题分析	247
第五节 对农村土地流转和小城镇建设的建议	252
第六节 结论	253

第九章 新型城镇化背景下的“就地城镇化”

——以山东省莘县G镇为例	255
--------------------	-----

第一节 绪论	255
第二节 国内外研究综述	260

第三节	就地城镇化的相关概念及理论基础	264
第四节	G 镇就地城镇化的量化分析	267
第五节	G 镇就地城镇化的效果、存在的问题及对策	285
第六节	结论	293
 第十章 综合试点改革背景下的新型城镇化		
	——以山西省 J 市为例	295
第一节	绪论	295
第二节	J 市新型城镇化试点现状研究分析	301
第三节	对 J 市新型城镇化试点改革的建议与对策	319
第四节	结论	326
 第十一章 城市化中农民工融入城市研究		
	——以山东省 M 市为例	330
第一节	绪论	330
第二节	相关概念界定和研究的理论基础	336
第三节	M 市外来农民工城市融入定量研究	343
第四节	M 市外来农民工城市融入的困境分析	384
第五节	结论	389
参考文献		394
后 记		415

第一章 世界各国农地流转研究

第一节 国外农地流转概述

一 农地流转是农业现代化的必然

土地是由土壤、岩石、矿藏、水文、大气和植被等要素构成，并综合了人类正反面活动成果的自然—经济综合体（毕宝德，2006：3）。农地是土地的组成部分，是承载农业生产经营活动的载体，包括陆上和海中农业种植和养殖的部分。

农地流转是指农业用地全要素的关系变动。这里所说的全要素，霍诺里列出了十一个特征，包括占有权、使用权、管理权、收入权、资本权、保障权、转让权、无限期、禁止滥用、履行责任、剩余处置权（戴伟娟，2011：21～22）。廖洪乐强调的农用地四项权能是占用、使用、收益和处分；同时介绍了土地发展权的创立，认为土地发展权是一项由所有权分割而来，并且可以单独处分的权利（廖洪乐，2008：13）。《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》指出：“实行所有权、承包权、经营权分置并行，着力推进农业现代化，是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。”（新华网，2016）农地流转中既有农地全要素的同时变动，也有农地全要素中的部分要素变动。本书主要研究在农地流转过程中不改变农业用途性质的农地流转。

农地流转是农业现代化的必然。农业的现代化发端于资本主义社会，是指具有现代农业生产能力的人，使用现代农业生产工具，采用现代的农业组织形式，适应现代的经济运行机制，接受现代的农业价值评价，运用现代技术进行的集约化生产经营活动。农业现代化是一个动态的概念，随现代农业的发展而发展。在各国农业现代化的历史过程中，形成了一系列的综合评价指标。在这一过程中各种生产要素的配置达到最优、综合效益最好则为最科学合理的农业生产模式，其中农地的适度规模经营是基本的指标之一，而农地规模经营的实现要靠农地流转。

近现代意义上的农地流转经历了两个发展阶段，也可以说是存在两种情况

的农地流转，因为近现代意义上的农地流转的发展阶段和类型转变基本一致。一种是农地流转引起流转农地的社会性质变化，如英国圈地运动以来的农地流转，逐步使农地由封建社会属性转变为资本主义社会属性；另一种是农地在已确定的社会性质内的流转，如中国现阶段的农地流转就是在社会主义制度下农地经营权的流转。当然，在这一过程中也有夹杂着一些社会性质变化的农地流转，如非洲一些国家的农地流转就包括了上述两种情况。

农地流转引起农地社会属性变化的主要有四种类型：一是变封建社会性质的土地属性为资本主义社会性质的农地流转，如英国的圈地运动；二是摧毁土著人传统土地属性，并变殖民地社会性质的农地为资本主义独立国家的农地性质的农地流转，如北美和拉美的一些国家的农地流转；三是变殖民地农地性质为资本主义独立国家性质的农地流转，如印度和非洲的一些国家的农地流转；四是变半殖民地半封建性质的农地为社会主义性质的农地流转。这种引起农地社会属性变化的农地流转有的需要用革命的手段，甚至是暴力手段实施，变化的程度比较剧烈。这类农地流转名义上或实际是解决耕者有其田的问题。

在农地的社会性质已经确定的情况下的农地流转，其目的主要是满足农业生产发展的需要，实现农业的集约经营和现代化。当然，有些国家在这一过程中还夹杂着一些社会属性变化的农地流转。这种情况的农地流转有三种类型：一是仍存在社会属性变化的农地流转，如非洲的许多原被殖民统治而在二战后逐渐取得独立的国家的农地流转；二是既有社会属性变化的农地流转，也有为实现集约化经营而进行的农地流转，如南非等国的农地流转；三是只为了实现集约化经营和农业现代化而进行的农地流转，如中国的农地流转。

二 农地流转的研究意义

发达国家大规模的上述两种情况的农地流转已经基本结束，农业实现了集约经营和现代化，小范围的第二种情况的农地流转在像日本那样的人多地少的国家还在进行。发达国家的农业劳动力一般占总劳动力的10%以下，农业产值占国内生产总值的5%以下，城镇人口占总人口的80%左右。广大发展中国家第一种情况的农地流转也已经基本结束，第二种情况的农地流转正在全面展开。

农地流转与农民工的关系密切。农民工在不同的国家称呼不同，有的称农业剩余劳动力，有的称游离农业人口，有的称棚户居民，但其基本属性是一样的，都是在各国实现城镇化、农业现代化过程中游离农村农业，转向二、三产业或城镇的劳动力。各国在发展过程中都有一个农业劳动力减少、土地规模经营、农业劳动力转向二、三产业和城镇、农业逐步实现现代化的过程。从某种意义上说，不管是自愿的、接受过补偿的、被排挤的还是被剥夺的，农地流转

实质上是农民工农地流转。

从实践方面看,各国在实现农业集约经营和现代化过程中要根据本国的国情,选择适合本国的农地流转目的、方式、途径和相应的政策;要使产业结构调整、农业劳动力转移、农地流转、城镇化推进相协调;要做到农业生产要素的优化配置;要使农地流转与农业现代化、经济发展和社会稳定相协调。从理论上说,应对各国农地流转的方法和途径、内容和进程、效益和问题、经验和教训进行总结,吸取其经验教训,寻找启示;发展农地流转的理论,实现农地流转理论创新;探索中国社会主义特色的农地流转理论和政策。中国社会的国情,民族文化特征,农业发展状况,农地流转的内容、方式和途径等有自己的特色,要在借鉴别国经验教训的基础上探索。

第二节 农地流转的理论

学界在研究农地流转的过程中形成了一系列的理论,这些理论主要有:地租理论、产权理论、制度变迁理论、土地发展权理论和委托代理理论。

一 地租理论

经济学界对于地租的研究,最初是从农业用地开始的,后来才逐步扩展到非农业用地。英国古典政治经济学创始人威廉·配第认为,地租是使用农地生产农作物的一种剩余或净报酬,用公式表示为:地租 = 市场价格 - 生产成本。英国古典经济学家理查德·坎蒂隆对配第的地租理论做了重要补充,认为地租是剩余扣除利润后的余额,用公式表示为:地租 = 市场价格 - 生产成本 - 利润。马克思在深入研究地租理论时,创造性地提出了自己的地租理论,认为地租可分为级差地租、绝对地租和垄断地租。

马克思所说的级差地租可分为级差地租Ⅰ和级差地租Ⅱ。级差地租Ⅰ是指土地租用者租用比较肥沃或者地理位置较好的土地,向土地所有者支付的超额利润。级差地租Ⅱ是指在同一块土地上因连续追加投资而产生的地租,是连续追加投资所带来的超额利润,如因采用新品种、新技术等所产生的经济效益。绝对地租是指土地所有者仅凭土地所有权的垄断而获得的地租。垄断地租是指级差地租和绝对地租之外的一种特殊形式的地租,其只存在于少数自然条件特别有利的土地上(廖洪乐,2008:11~12)。地租是农地资源合理配置的动因之一。

二 产权理论

农地流转是农地产权全要素或部分要素的变动,产权理论是农地流转的理

论基础之一。厘清财产、所有权和财产所有权的含义有助于深入分析农地流转理论的内涵。财产不是针对某个人或某物，而是三方面的关系，即某个人、某客体以及相对于其他所有的人。财产是一种社会关系而不是一种个人关系。所有权一般是指在政府的限制和保留以后给予自然人或法人的所有权利，可以理解其本质为一项收入流或收益流。就所有权的具体权能来说，霍诺里列举了占有权、使用权、管理权、收入权、转让权和处置权等十一项权能。财产所有权是一种社会性的权利，在社会关系中最重要的是法律关系，在霍菲尔德基本法律关系中，静态地说，包括两对权利关系，即权力—责任、豁免—无权力。产权从经济学意义上说，是个人支配其自身劳动及所有之物品与劳务的权利；从产权与所有权等财产权利的关系上来看，产权首先是指财产所有权，产权还指与财产所有权有关的财产权。这种财产权是在所有权部分权能与所有人发生分离的基础上产生的，所有权要素中的一个或多个可以转移给他人。这就涉及资源配置问题，资源的优化配置体现在两个方面：一是资源应配置到最需要使用这种资源的人手中；二是资源应配置到有能力使这种资源的利用效率达到最优的人手中。农地不仅是一种经济资源，还是一种生态资源，关系到人类的生存安全。影响产权的因素很复杂，但不管谁享有权利，只要权利被清楚界定，收入就会实现最大化。产权的交换一般分为三种类型：人际关系化的交换、非人际关系化的交换、由第三方实施的非人际关系化的交换。要实现农地大规模的流转，需要第三方实施机制，需要一种制度安排，需要一种不偏不倚的第三方（戴伟娟，2011：26~31），才能保证交换的公平公正。

三 制度变迁理论

制度变迁理论主要包括以德姆塞茨等为代表的产权学派、诱致性制度变迁模型和诺斯模型，以及 Bromley 的制度变迁模型。

制度变迁的产权学派认为，在人们对调整新的收益—成本的可能性的需要做出反应时，新产权就出现了，当内部化收益变得比成本大时，产权就向外部因素的内部化方向发展。判断一个产权体制是否有效率有三个标准：广泛性（即理论上所有的资源都被或能被某个人拥有）、排他性和可转让性。他们认为只有私有产权才能完成推进市场和提高经济效率这项不可或缺的任务，私有的财产制度是唯一有效率的制度形式。他们将产权分为公共产权和排他性产权，当存在的是资源的公共产权时，对于获得高水平的技术和知识几乎就没有激励。相形之下，排他性的产权将激励所有者去提高效率和生产率，或者在更根本的意义上获得更多的知识和技术。我们认为，私有产权不一定能调动所有与此

种产权形式有关的自然人或法人的积极性,提高效率和生产率,因为生产社会化要求占有与此相适应,即实现社会占有。

制度变迁理论的第二种模型是诱致性制度创新。从制度创新的供给看,它受到达成社会一致的成本巨大的影响,制度变迁要花费多少成本才为社会所接受取决于既得利益集团的权力结构,社会科学知识的进步、教育等能降低制度创新的成本,如果创新的预期收益的增长对政治企业家来说超过了进行创新而动用的必需的资源边际成本,那么制度创新就会有供给。但由于企业家的私人收益与社会收益不相等,制度创新的供给就不会在一个社会最优的水平上实现。

诱致性制度创新模型的一个主要缺陷是把制度既看作组织的规则又看作组织本身。斯诺认识到了这种混淆,区分了制度环境和制度安排。他指出制度变迁是一种制度框架的创新和打破。在现有制度安排下无法实现的制度外收益的存在产生了制度创新的内在需求,能否形成制度创新的供给则取决于现存社会中既得利益集团之间的权力结构与均衡状况,如果政治家能够通过制度创新的供给而获得个人较高的预期效用,通常制度创新就可以形成。制度创新能否实现取决于经济当事人的预期收益评判及其据此采取的行动,制度外收益、各利益集团的博弈力量对比及各自拥有的政治资源、政治家的预期效用等决定了制度创新的方向。诺斯认为,不是所有的制度变迁都是有效率的。一项制度的初始必要条件是贴现的预期收益超过预期成本,只有在这一条件被满足时我们才希望能够改变一个社会中既存的制度结构和产权结构。还有一种制度创新的类型,制度安排也可能由自发的特殊集团或者由政府所创立,其目的在于牺牲他人的利益而为个别集团谋利。可见,诺斯等人的制度变迁模型说明经济个体在制度外收益的驱动下,在收益大于成本的情况下会发起制度变迁。

Bromley 的制度变迁模型。按照产权学派的逻辑,经济剩余 = $f(\text{产权})$, Bromley 提出了土地制度变迁的另一个可供选择的模型:产权 = $g(\text{经济剩余})$,认为生产性资产中的最佳产权结构是个因变量。无论是什么类型的财产,在经济上可行的结构是经济剩余的一个函数,这种经济剩余能够弥补各种相关成本,正是新的财富增加的可能性为进一步的制度安排提供了必要的经济剩余。Bromley 认为以原子式交易来分析经济制度效率的方法不可取,认为比起民主市场经济中议会、立法机构和法庭的集体行动,这一类的制度变迁的重要性微不足道。Bromley 认为,制度是由集体决定的,用来确定可接受的个人与集体行为的规则,它是双向期望的集合。现在的制度是先前集体行为的产物。他认为存在四种类型的制度变迁,分别是为了提高生产效率、重新分配收入、重新配置经济

机会、重新分配经济优势。Bromley 指出不同的制度变迁需要不同的驱动力,提高生产效率的制度变迁和重新配置经济优势的制度变迁由经济个体就能发起,但更为重要的是那些需要社会共识和社会福利的函数改变驱动的制度变迁,这些制度变迁改变了基本制度结构(戴伟娟,2011:28~30)。

四 土地发展权理论

土地发展权是对土地在利用上进行再发展的权利,即土地所有权人或土地使用人改变土地现有用途或者提高土地利用程度的权利,是一项由所有权分割而来,并且可以单独处分的权利。根据西方国家的实践,土地发展权的归属可分为三类:归国家(或政府)占有、归国家(或政府)与土地开发者共同占有、归土地所有者占有。英国规定一切私有土地的发展权归国家所有,即土地发展权国有化。美国的土地发展权属于土地所有者,土地所有者可以将其发展权转让给个人或政府,由此产生了土地发展权转让制度和土地发展权征购制度。中国的宪法和环境保护法等规定,任何人(包括自然人和法人)都有利用其所占有的或使用的自然资源或生态要素来满足其基本需要的权利,即具有平等的发展权利,但对农业用地的发展权做了某些限制。一般情况下,农业用地只能从事农业生产经营活动(廖洪乐,2008:13~14)。

五 委托代理理论

委托代理理论是美国经济学家伯利和米恩斯最先于20世纪30年代提出来的,以倡导所有权和经营权分离。委托代理理论是建立在非对称信息博弈论的基础上的,信息的非对称性可以表现为发生时间的非对称和信息内容的非对称两种情况。委托代理关系中最重要两个行为主体是委托人和代理人。当委托人授权代理人代表委托人从事某种活动时,委托代理关系便形成了,其中代理人相比委托人是具有信息优势的一方。因此,虽然委托人想使代理人按照自己的利益最大化选择行动,但是在非对称信息的情况下,委托人不能观测到代理人的行为,只能观测到相关变量,这些变量由代理人的行动和其他外生的随机因素共同决定。然而委托人不能使用强制合同来迫使代理人选择委托人希望的行动,于是委托人的问题是选择满足代理人参与约束和激励兼容约束的激励合同以最大化自己的期望效用。农地流转问题可以说是一个典型的委托代理问题(刘莉君,2011:42~45)。

以上这些理论是在总结各国土地流转的实践中形成的,对我国的农地流转有一定的指导意义。但我国的农地流转是社会主义制度下的农地使用权的流转,需要进行农地流转的理论创新。

第三节 发达国家农地流转的实践与启示

一 发达国家农地流转概述

近现代意义的农地流转是资本主义萌芽和初步发展的产物，发端于英国的“圈地运动”。除日本外，发达国家的农地流转到第二次世界大战前后已经发展到一定的规模，到21世纪初已经基本定型，农地流转的活跃期基本结束，农地实现了集约化经营，农业实现了现代化。

发达国家的农地所有制关系较为复杂。有国家所有、地方政府所有和私人所有兼而有之的美国农地所有制；有国家所有、公共所有和私人所有相结合的日本农地所有制；有国王所有、耕者永佃的英国农地所有制；还有像法国那样的完全私人所有的农地所有制。

发达国家的农地经营模式。有在全部自有耕地上从事农业生产经营活动的家庭农场，这种经营模式在发达国家的农地经营模式中占主导地位；有在部分自有耕地和部分租种的农地进行农业生产经营活动的农场；有全部在租赁的农地上从事农业生产经营活动的农场或农业公司，这种农场或公司的存在和发展推动着农地进行流转；有兼业化从事农业生产经营活动的小家庭农场，兼业化从事农业生产经营活动的小农场一般是在自有的农地上进行生产经营活动。

发达国家农地流转的内容和形式。发达国家农地流转的内容：有农地全要素流转的，即包括所有权、使用权、发展权等农地的全部要素发生变动；有农地的部分要素流转的，如农地经营权流转，农地发展权流转等。农地流转的形式多样化，有互换、转让、出租、抵押、继承、入股、合作、信托和买卖等形式。

发达国家的农地流转方式。有通过剥夺和侵占实现农地流转的，如英国的圈地运动、殖民者进行的殖民掠夺等；有通过政府主导的土地改革实现农地流转的，在改革中政府赎买大土地所有者超出限额的土地，再廉价转卖给无地少地的农民；有完全发挥市场机制的作用，通过市场调节实现农地流转的；有政府采取一系列措施鼓励农地流转的，如通过降低税收、发给离农津贴、给予金融支持、给予一定的补贴帮助实现农地流转。

发达国家政府支持农地流转和土地集中。如法国设立“土地整治与农村安置公司”，把没有生命力的小农自愿出让的农田收购进来，再根据转让后有利于改进农业结构的精神把它们卖给“有生命力”的农场主；设立调整农业结构的社会行动基金，用提供适当的财政补助的办法来鼓励老年农场主放弃耕作，把

土地出卖或出租给青年农民；规定农场的继承权只能移交给农场主的配偶或有资格继承的一个子女，以避免农地被划分成小块土地；把地租控制在极低的水平，以鼓励农场通过租地扩大规模。西德为扩大农地规模采取了一系列措施：整理土地，主要是消除“插花地”，使许多零碎分散的地块连成一片，以利于机械化耕作；实行迁移政策，为了扩大农户的经营规模，使某些农户迁出人烟稠密的村子；把邻近的地块增拨给较大的农户；推行社会政策，鼓励农民提前退休，奖励长期出租土地等，以扩大农户的经营规模；用发放补助金和减息贷款等方法，直接支持“有生命力”的农户；鼓励私人工商业在农村地区开办企业，就地吸引农业劳动力，促进农业经营规模改善（胡树芳，1983：149～151）。有的国家还通过鼓励农业互助合作，增加农业贷款，资助购置农业生产资料，资助农业工程，保护农产品价格等促进农业集约化经营。

以政策和法律促进农业集约化经营。20世纪20年代，法国先后出台了多个土地流转的政策和法律，促进小农场合并为中等农场，并大力支持中等农场进一步扩大经营规模。其中最有意义的是《农业指导法》和《农业指导补充法》。日本的《农业基本法》《农地法》《增进农用地利用法》等法律及其修改的内容都有规范农地流转的措施，而且均具体地针对本国的农地国情而规范农地流转。德国政府颁布《农地法》和《土地交易法》保护农地，对改变农地用途和分散化进行了限制。法国政府还颁布了《土地整理法》，制定激励土地流转的奖励政策，以鼓励农民扩大农场规模。

农业规模生产经营的经济效益。通过农地流转，发达国家实现了农业集约化经营和农业现代化。在发达国家，农业在国民经济中所占比重下降，农业劳动力在总劳动力中所占的比重也下降了，但农业的生产能力提高了，农业劳动力的生产率提高了。农业生产实现了现代化，采取测土种植，良种培育，机械化、水利化生产，科学施肥等措施实现了生产要素的优化配置，产业结构的升级换代。与此同时，还产生了良好的社会效益：充分开发利用了农业富余劳动力；实现了城镇化和城乡一体化；推动了社会保障事业的发展和城乡社保一体化的实现；开拓了城乡就业渠道；提高了农民的科学文化水平；提升了社会文明程度。

本节主要介绍英国、美国和日本农地流转的情况。因为英国是最早开始和实现近现代意义上的农地流转的国家；美国是人少地多实现农地流转的国家，特别是其租地农场发展得比较好；日本人多地少、土地贫瘠，兼业现象严重，农地流转缓慢。这些国家的农地流转都有自己的特色和代表性。

二 英国的农地流转

英国是近现代意义上农地流转最早的国家，也是农业，特别是畜牧业实现

规模经营最早的国家，还是大规模农地流转结束最早的国家。14 世纪末叶以前，英国是封建制度占统治地位的国家，封建领主剥削农奴剩余劳动的基层组织是庄园。早在 13 世纪后半期的英国农村中就开始流行“折算制度”，即领主逐渐把劳役地租折算成实物地租或货币地租。“折算制度”的流行，引起了农民的分化，从中分化出一部分富裕的农民，他们租种领主的土地，并雇工进行生产。到 14 世纪，折算制迅速发展起来，有的领主为了从养羊中获得巨额利润，增加货币收入，开始圈占公有土地建立牧场。14 世纪末期，庄园制度逐渐地瓦解了。

英国从 15 世纪末叶开始的圈地运动，大致经历了两个时期——15 世纪末叶到 17 世纪 40 年代、17 世纪 40 年代到 19 世纪中叶。圈地运动不仅圈占公有地，而且也席卷了一部分耕地，即把耕地变成牧场。圈地的暴力剥夺过程同时在教会领地上进行，圈地运动消灭了寺院的土地占有制。国王将没收的教会土地一部分赏赐给宠臣和贵族；另一部分按年租 20 倍计算的土地价格大块出售，结果大部分被没收的土地落入新贵族和工商业资产阶级手中。资产阶级革命以来的圈地运动已经进入第二时期，资产阶级政府没收了国王和保皇党人的大量土地，并将这些土地按 20 年地租收入的价格大块出售，这些土地大部分落入资产阶级和新贵族手中。这一时期的圈地由议会主持，议会颁布法令，批准地主圈占农民的土地。仅 1760~1801 年就颁布圈地法令 200 个。这一时期的圈地运动被称为“清洗领地”运动，即把残存的独立小农最后从土地上清除出去，圈地运动奠定了英国农地规模经营的基础。

圈地运动是英国用暴力手段实施的农地全要素变动或流转，消灭了自耕农，废除了农村的“敞地制度”，资本主义大地产代替了封建大地产，资本主义农场主取代了封建领主，封建地租发展为资本主义地租，封建土地所有制被资本主义土地所有制所取代。土地关系和农业经营方式的变革，使租地农场主获得了发展机会。生产资料同劳动力相分离，为产业革命和城镇化创造了条件。英国农业产值在 1841 年就降到了 22%，农业劳动力比重降为 23%（谭崇台，2008：519），城镇化水平迅速提高。

英国的土地制度是典型的大农业体制，自 1066 年以来，在法律上土地全部属于英王所有，但实际上英国 90% 左右的土地为私人持有，土地所有者对土地享有永久业权。英国土地使用者（土地持有人）完全拥有土地权益，即拥有永业权，是土地顺利流转和发展规模经营的前提（丁士军，2013：241）。

19 世纪使用权和所有权分离的租佃农场在整个英国的农场制度中占主导地位。20 世纪初期，英国资本主义租佃农场制度逐渐衰退，自营农场开始占主导地位。这一时期英国政府通过法律手段对农业生产和土地关系进行调整。颁布