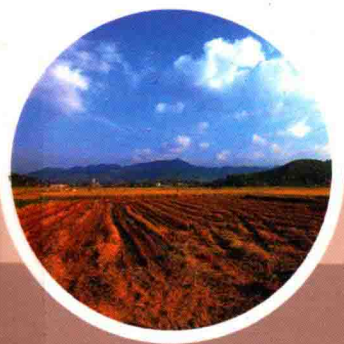


农户承包土地经营权规模 流转机制与政策研究

林德荣 著



科学出版社

本书由青岛农业大学人文社会科学研究基金和
山东省社会科学规划研究项目共同资助

农户承包土地经营权规模 流转机制与政策研究

林德荣 著



科学出版社
北京

内 容 简 介

进入 21 世纪以来,中国农村土地产权制度改革创新和实践基本上是按照推动农户承包土地相对集中和农业适度规模经营这一基本线索展开的。农户承包土地所有权、承包权和经营权的“三权”分置更加明确农户承包土地经营权是农地产权流转的主要对象。本书基于中国农村土地家庭联产承包责任制将农村集体土地以承包经营的形式平均分配给每一个农村集体成员这一根本事实,希望在对当前农户承包土地经营权规模流转的运行机制及其相关政策进行分析的基础上,关注当前农户承包土地经营权规模流转面临的主要现实问题。本书力求在理论联系实际的基础上,对当前农户承包土地经营权规模流转的相关问题做出深入浅出的理性解读,并借鉴世界主要先进国家的农地产权制度安排及其流转配置创新经验,对中国农户承包土地经营权的规模流转提出一些具体的建设性建议。

本书可供从事和关注农业、农村和农民的人士、研究人员及高等院校相关专业的研究生和本科生参考或使用。

图书在版编目(CIP)数据

农户承包土地经营权规模流转机制与政策研究 / 林德荣著. —北京: 科学出版社, 2018.7

ISBN 978-7-03-057612-5

I. ①农… II. ①林… III. ①农户-土地承包制-土地政策-研究-中国②农业用地-土地经营-土地流转-土地政策-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第120057号

责任编辑: 王亚萍 / 责任校对: 杨 然

责任印制: 张 伟 / 整体设计: 楠竹文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

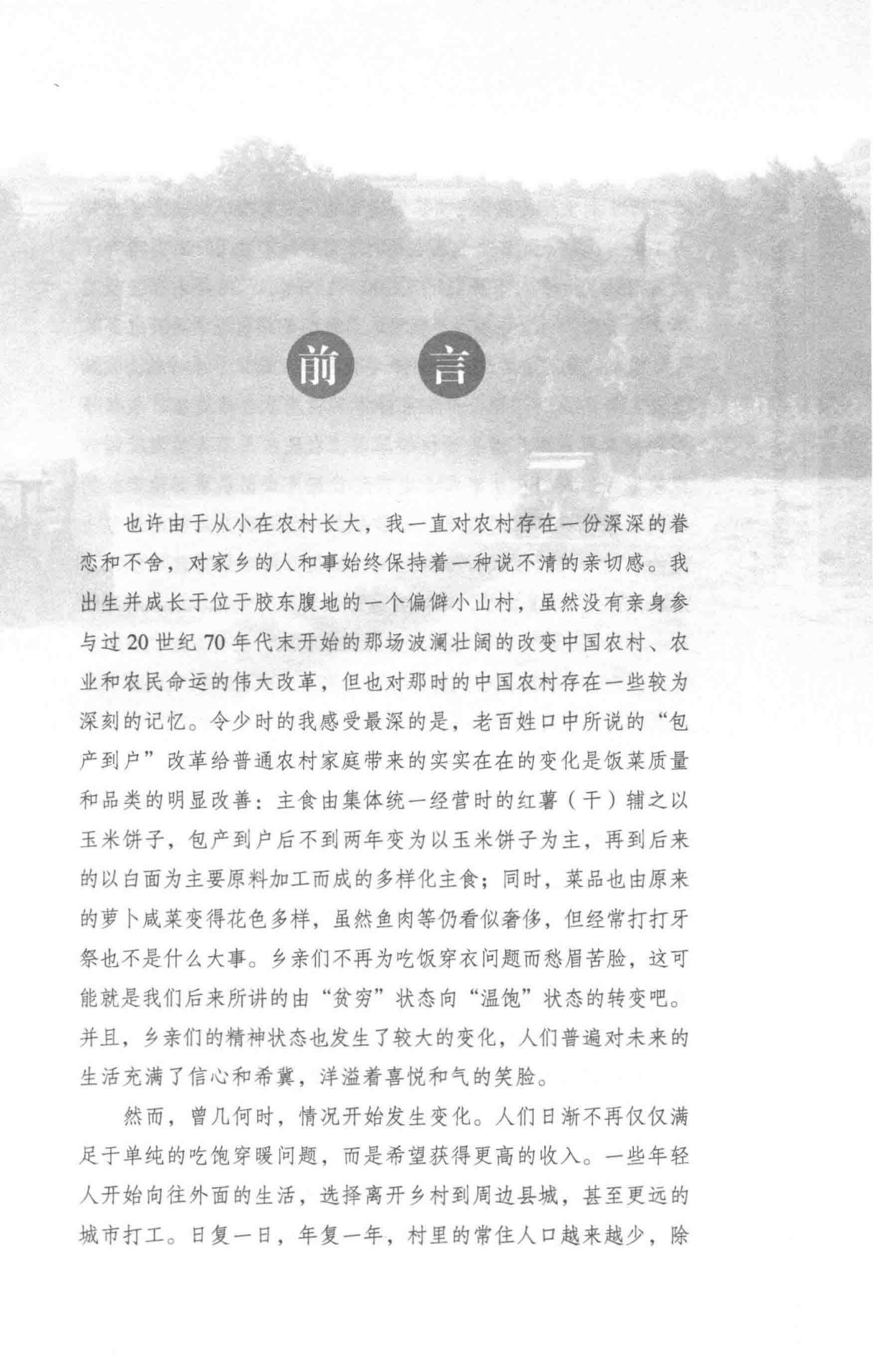
2018 年 7 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2018 年 7 月第一次印刷 印张: 12

字数: 220 000

定价: 68.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)



前

言

也许由于从小在农村长大，我一直对农村存在一份深深的眷恋和不舍，对家乡的人和事始终保持着一种说不清的亲切感。我出生并成长于位于胶东腹地的一个偏僻小山村，虽然没有亲身参与过20世纪70年代末开始的那场波澜壮阔的改变中国农村、农业和农民命运的伟大改革，但也对那时的中国农村存在一些较为深刻的记忆。令少时的我感受最深的是，老百姓口中所说的“包产到户”改革给普通农村家庭带来的实实在在的变化是饭菜质量和品类的明显改善：主食由集体统一经营时的红薯（干）辅之以玉米饼子，包产到户后不到两年变为以玉米饼子为主，再到后来的以白面为主要原料加工而成的多样化主食；同时，菜品也由原来的萝卜咸菜变得花色多样，虽然鱼肉等仍看似奢侈，但经常打打牙祭也不是什么大事。乡亲们不再为吃饭穿衣问题而愁眉苦脸，这可能就是我们后来所讲的由“贫穷”状态向“温饱”状态的转变吧。并且，乡亲们的精神状态也发生了较大的变化，人们普遍对未来的生活充满了信心和希冀，洋溢着喜悦和气的笑脸。

然而，曾几何时，情况开始发生变化。人们日渐不再仅仅满足于单纯的吃饱穿暖问题，而是希望获得更高的收入。一些年轻人开始向往外面的生活，选择离开乡村到周边县城，甚至更远的城市打工。日复一日，年复一年，村里的常住人口越来越少，除

春节等个别重要传统节日外，再也难以见到年轻人的身影。外出务工的村民越来越多，我所在的村子常住人口由20世纪80年代鼎盛时的300多人下降到不足100人，不仅近30年村子里没有再建过新房，而且许多房屋因没人居住而倒塌也没有再行修葺。

虽然我的家乡在20世纪90年代初建立起以苹果种植为主的农业主导产业，但是由于苹果价格不稳定、自然灾害、技术不足和投入要素成本增长过快等原因，农民收入不太稳定，增收比较困难。人们在从事农业生产经营还是外出从事其他产业的问题上存在选择上的困境，一部分农户逐渐放弃最初对承包土地的珍爱心情和依赖心理，土地“撂荒”或“半撂荒”现象日趋严重。进入21世纪，中央实施的农业税费免征和新农村建设等一系列“三农”扶持政策，使得农民收入、农村基础设施和环境有所改善，但城乡收入差距与整个农业、农村和农民的面貌并未得到根本改观。

农业作为一个国家国民经济的基础和根本命脉，尤其是对于中国这样的人口大国是不允许被忽视的。如何解决整个国家在现代化进程中的“农业边缘化”“农民弱质化”和“农村空心化”问题？2013年7月，习近平总书记在湖北省鄂州市考察农村工作时明确指出，“农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。”这既体现出他对农村现状的担忧，也是对农村未来发展的期望。2017年10月，党的十九大报告中提出，“实施乡村振兴战略……按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。”这些阐述为我们今后如何解决“三农”问题明确了总体目标和要求。

农村土地资源的配置和利用始终是农业、农村、农民问题的关键。随着工业化和城镇化的迅猛发展和经济结构转型，农村人

口和农业劳动力的减少成为不可逆转的趋势和潮流，为农村土地集中和适度规模经营提供了良好的契机，但机遇和挑战并存。一方面，原来被禁锢在农村和农业的劳动力向外大量转移有利于改善长期困扰中国农村和农业发展面临的“人多地少”的局面，提高单位土地面积的劳动生产率，为实现农业适度规模经营提供了根本条件；但另一方面，如何提升农村土地流转效率，将农户手中分散而细碎的承包土地适当集中起来，从而实现土地规模经营，成为政府和社会不得不解决的现实问题。

在当前和未来很长一段时间内，解决“三农”问题，实现乡村振兴的关键是协调好“人”和“地”的关系问题，也就是解决好农村土地到底“由谁来经营”，以及“如何来经营”这一最基本的经济学命题。中国农村土地问题面临的根本事实是，农村土地家庭联产承包责任制将农村集体土地的承包经营权平均分配给每一个农村集体成员，在全国范围内基本上形成了土地集体所有、农户家庭承包经营的农村土地生产关系和基本的农业经营制度。在一定历史时期内，该生产关系极大地促进了农业生产力和农村经济社会的发展，对广大农村摆脱贫困、实现温饱做出了重要贡献，但也侧面造成了当前农村人均耕地规模狭小、经营分散而细碎的局面。据统计，全国 2.46 亿农户承包着 20.6 亿亩^①土地，户均耕地 8.37 亩，而且户均拥有地块数 3~5 块。显然，寄希望于利用较少的农户承包土地经营规模实现农户增收，甚至富裕的目的是难以成功的；同样，寄希望于以较少的农户承包土地经营规模让那些具有较高素质和能力的人选择留在农村和从事农业经营也是难以实现的。解决办法之一就是土地集中和流转，适当扩大农业经营规模，加强和推进农村第一、二、三产业融合发展，从而实现让更多的资源向农村和农业集聚。

① 1 亩≈ 666.7 平方米。

农户承包土地的集中和流转是实现农业规模经营的主要手段，对促进农村土地流转市场的发育，有效推进农户承包土地的有序流转，我国实现工业化、城镇化和农业现代化具有非常重要的意义。中国广大农村普遍实施了家庭联产承包责任制以后，农户承包土地的流转政策经历了由最初的“禁止流转”到“允许流转”和“支持流转”，再到“鼓励流转”和“规范流转”的变迁过程。这一政策变迁是符合社会经济和历史发展潮流的。我国于2002年颁布实施的《中华人民共和国农村土地承包法》明确指出：

“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、互换、转让或者其他方式流转。”自此，中国农村土地产权制度改革创新和实践基本上是按照推动农户承包土地相对集中和农业适度规模经营这一基本线索展开的。例如，建立健全土地承包经营权流转交易市场；对农村承包土地开展确权、登记、颁发证书工作；促进农户承包土地的集体所有权、承包权和经营权“三权”分置；鼓励农地经营权向家庭农场、生产大户、龙头企业集中；建立土地股份合作社等。这些制度创新和政策安排在一定程度上促进了土地流转和农业适度规模经营，虽然总体上取得的成果和政策绩效似乎并未达到预期水平，但至少使得农户承包土地经营权的流转成为一种基本态势。

当然，造成鼓励农户承包土地流转的制度和政策安排未达到预期效果的原因有很多，既有农户承包土地流转的内在机制和流转政策因素的影响，也存在外在的市场冲击因素的影响。举例说明，2013年和2014年，农产品价格稳中有升，加速了农地流转速度，也抬升了农地流转价格，但2015年后主要粮食作物价格急剧下滑，增加了农业经营收益的不确定性，对农地流转需求产生了较强的抑制作用。显然，主要农产品价格的稳定性对农地流转意愿、效果及其流转价格的形成具有重要影响。然而，这种实

实际性的外部冲击难以由农业市场经营主体预测和把控，只有在实现农地流转的内在机制健全完善及流转政策成熟灵活条件下，才可以尽可能地减少或消除外在冲击的影响。

新制度经济学认为，市场经济的核心是产权，强调各种资源和物品买卖的本质是产权的交易。尤其是对于中国这样一个由原来的计划经济向市场经济转型的国家，改革实质上是产权制度变革和产权的可市场化，产权变现的关键是能够实现资源的自由流动。从以往的实践经验看，农户承包土地产权规模流转主要表现为经营权的流转，虽然一些地区也存在少量的承包经营权流转，但只占其中极少的一部分，而且主要存在于农户之间的零星流转中，并不占主流。尤其是实施“三权”分置后，中央政策的导向明确强调和倡导农户承包土地经营权的流转，因此，本书研究的主题和重点是“农户承包土地经营权规模流转”。当然，在书中的不同部分，因所指代的范围不同，有时亦使用“农户承包土地产权流转”一词。

本书主要关注的是农户承包土地经营权规模流转的内在运行机制问题，以及相关制度创新和政策安排的作用和影响。希望在对当前农户承包土地规模流转的运行机制及其相关政策进行厘清和分析的基础上，关注并试图在理论上对当前农户承包土地经营权规模流转面临的重要现实问题进行解读和揭示，从而为引导和加快农户承包土地经营权流转，促进农村土地产权市场发育，实现农业适度规模经营提供一定的参考和帮助。因此，本书主要包括以下内容。

①基于农业适度规模经营的视角，结合中国目前农户承包土地经营所呈现的重要特征分析了农户承包土地集中和流转的必要性。

②介绍并简要评述了中国农地产权制度的历史演进，以及改

革开放以来农户承包土地产权流转的政策变迁。

③揭示农户承包土地产权流转的运行机制，包括流转方式、流转途径和流转价格的决定等。以山东省为例，利用问卷调查，针对家庭农场和普通农户的承包土地产权流转状况进行实证研究，将农户承包土地产权的流转划分为“多对一”和“一对一”的流转形式，对农户承包土地产权的零星流转和规模流转的运行机制进行比较分析，发现了农户承包土地产权规模流转和零星流转所呈现的主要特征及其不同之处，并得出了一些与以往诸多研究不同的结论。

④运用利益相关者理论，构建农户承包土地流转中利益相关者的利益/权力矩阵，分析得出以村干部为主要代表的中介人在农户承包土地经营权流转中所扮演的关键性角色。然后，构建二阶段“委托—代理”模型探讨了村干部和农户在农户承包土地经营权流转中的激励约束机制、行为选择及其影响。

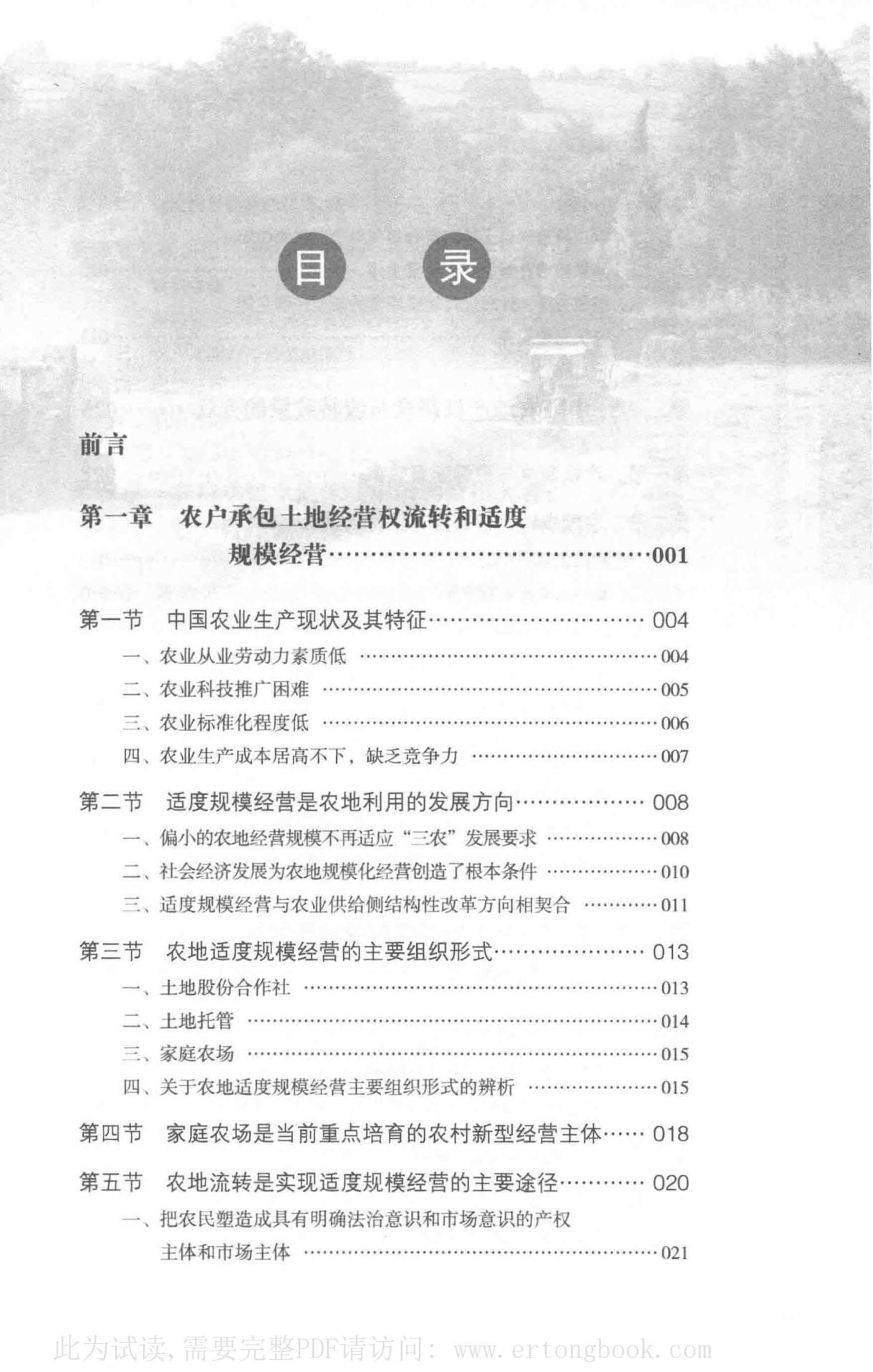
⑤利用交易成本理论分析农户承包土地经营权规模流转的效率问题。通过对场内交易和场外交易两种不同流转途径所花费交易成本的比较研究得出，决定农户承包土地经营权的交易者不愿意选择场内交易的根本原因并不是基于对农地流转效率的考虑，而是来源于农户承包土地经营权的规模流转需要先行集中问题的考量。因此，农户承包土地的集中是影响农户承包土地经营权流转途径和流转效率的主要因素。

⑥对美国、德国和日本等主要发达国家基本的农地产权制度安排、流转政策的演变及其流转状况进行了较为详细的描述，并通过比较分析，以期获得对中国农户承包土地经营权流转的借鉴和启示。

农户承包土地经营权的规模流转关系到未来中国农村和农业的发展和兴衰，涉及成千上万农户的切身利益，牵涉面广，影响

深远，并不能仅将其理解为一个简单的经济问题，而也应该视其为一个复杂的社会和政治议题。所以，虽然本人极为努力，但由于知识水平所限，书中不足之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

本书的出版得到山东省社会科学规划研究项目“基于城乡发展一体化的农村产权交易市场机制创新研究”（15CJJJ37）和青岛农业大学人文社会科学研究基金的资助，在此一并表示感谢。



目

录

前言

第一章 农户承包土地经营权流转和适度

规模经营.....001

第一节 中国农业生产现状及其特征..... 004

- 一、农业从业劳动力素质低 004
- 二、农业科技推广困难 005
- 三、农业标准化程度低 006
- 四、农业生产成本居高不下，缺乏竞争力 007

第二节 适度规模经营是农地利用的发展方向..... 008

- 一、偏小的农地经营规模不再适应“三农”发展要求 008
- 二、社会经济发展为农地规模化经营创造了根本条件 010
- 三、适度规模经营与农业供给侧结构性改革方向相契合 011

第三节 农地适度规模经营的主要组织形式..... 013

- 一、土地股份合作社 013
- 二、土地托管 014
- 三、家庭农场 015
- 四、关于农地适度规模经营主要组织形式的辨析 015

第四节 家庭农场是当前重点培育的农村新型经营主体..... 018

第五节 农地流转是实现适度规模经营的主要途径..... 020

- 一、把农民塑造成具有明确法治意识和市场意识的产权
主体和市场主体 021

二、以“鼓励承包土地向有种田能力的农民集中” 为思路培育新型农业经营主体	022
三、抓住关键，针对进行规模经营的新型经营主体 提供完善服务	023

第二章 中国农地产权制度与流转政策的变迁.....025

第一节 产权制度与资源配置效率.....	027
第二节 中国农地产权制度与结构的演进.....	029
一、农民土地所有制	030
二、集体土地所有制	030
三、集体农地家庭承包制	031
第三节 对中华人民共和国成立以来中国农地产权 制度模式的评述.....	032
第四节 中国的农地流转政策.....	035
一、改革开放前的农地流转	035
二、农村土地家庭联产承包责任制后的农地流转政策的演化	036
三、联产承包责任制下的农地政策与农地流转	040

第三章 农户承包土地经营权流转的运行 机制研究.....045

第一节 农地承包经营权的流转及其方式.....	047
一、改革开放以来的农地流转状况	048
二、农地承包经营权的主要流转方式	049
第二节 主要的流转交易途径.....	054
第三节 农地流转价格.....	055
一、农地流转价格的类型划分	056

二、农地流转价格的决定	058
第四节 来自山东地区的实证分析.....	062
一、数据来源	063
二、新型农业经营主体的农地流转行为	063
三、农户之间的零星土地流转	069
四、比较分析	072
五、结果讨论	074

第四章 农户承包土地流转中的利益相关者： 合作或冲突.....077

第一节 农户承包土地流转中的利益相关者.....	079
一、农户承包土地流转的两种合约方式	080
二、利益相关者行为选择及其利益诉求	081
三、利益相关者的利益/权力矩阵	085
第二节 农户承包土地流转中的农户和村干部行为选择.....	087
一、农户承包土地流转中的委托—代理关系	088
二、农户承包土地流转的二阶段委托—代理模型	089
三、基于模型的分析与讨论	092
第三节 结论与建议.....	095
一、重塑农村自治模式，以“村民议事会” 制度代替村委会制度	096
二、农户承包土地规模流转既要尊重农户意愿， 又要充分发挥集体所有权的作用	098
三、建立公开透明的农地流转招挂拍制度	099
四、保持农户承包土地政策的稳定性、连续性和 政策间的协调性	100
五、加强对农户承包土地流转的引导、规范和财政支持	101

第五章 农户承包土地经营权规模流转效率 ——基于交易成本的制度比较分析·····103

第一节 理论概述·····	105
一、交易成本理论·····	106
二、农户承包土地经营权流转中的交易成本问题·····	107
三、简要评述·····	110
第二节 农户承包土地流转中交易成本的衡量与比较·····	111
一、农户承包土地的流转环节与交易成本的类型划分·····	112
二、农地流转的现实途径·····	117
三、两种流转途径的交易成本比较·····	124
四、关于农地集中问题的探讨·····	126
五、流转效率比较及其焦点问题·····	128
第三节 焦点讨论·····	131
一、场内交易的有效性·····	131
二、农地集中模式的选择·····	135

第六章 美国、德国、日本农地流转政策的 比较和启示·····139

第一节 美国·····	142
一、界定明晰的农地私人所有的产权制度为农地流转 提供了良好的制度基础·····	142
二、农地的私人所有权及其处置权受到政府的约束和限制·····	143
第二节 德国·····	144
一、规范土地交易与管理·····	145
二、加强农地整理和集中·····	146
三、采取经济激励措施推动农地所有者的长期流转行为·····	146
四、加强对农地非农化和细碎化的防范·····	147

第三节 日本·····	148
一、农地流转和管理行为严格遵循法制化轨道·····	149
二、构建严格规范的农地交易管理制度·····	151
三、确立农地保有合理化促进事业，为农地流转提供良好的 中介服务·····	152
四、引导和鼓励农地向适度集中经营转变·····	153
第四节 比较与启示·····	154
一、重视对农地资源的用途保护·····	155
二、农地流转以追求农地集中经营为宗旨·····	155
三、农地集中和规模经营以农地租赁为主·····	156
四、家庭农场是最基本的农业经营主体·····	156
五、重视农村土地产权登记档案建设·····	156
六、重视对现代农业经营主体的培育·····	157
 第七章 主要结论与建议·····	 159
 参考文献·····	 169

第一章

农户承包土地经营权 流转和适度规模经营

