

农地流转的障碍因素与 政策创新研究

——新型城镇化背景下山东省的实证

张全景 吕晓 于伟◎著

张全景



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

农地流转的障碍因素与 政策创新研究

——新型城镇化背景下山东省的实证

NONGDI LIUZHUAN DE ZHANGAI YINSU YU
ZHENGCE CHUANGXIN YANJIU
Xinxing Chengzhenhua Beijingxia Shandongsheng de Shizheng

张全景 吕晓 于伟◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农地流转的障碍因素与政策创新研究 / 张全景, 吕晓, 于伟著. —北京: 北京师范大学出版社, 2018. 10

ISBN 978-7-303-22174-5

I. ①农… II. ①张… ②吕… ③于… III. ①农业用地—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 039332 号

营销中心电话 0537-4459916 010-58808015
北师大出版集团华东分社 <http://bnuphd.qfnu.edu.cn>
电子信箱 hdfs999@163.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 日照日报印务中心

经销: 全国新华书店

开本: 787 mm×1092 mm 1/16

印张: 12.5

字数: 217 千字

版次: 2018 年 10 月第 1 版

印次: 2018 年 10 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

策划编辑: 李 飞

责任编辑: 康 悦

美术编辑: 耿中虎

装帧设计: 耿中虎

责任校对: 李云虎

责任印制: 李 飞

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58805079

序

新型城镇化，不同于以“虹吸”农村高边际效用要素为主导的旧型城镇化，它以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，以人的城镇化为核心，更加注重城乡双向要素流动的统筹发展，因此，有利于实现新型城镇化与新型农业现代化发展的同频共振。正因为如此，自2013年中共中央十八届三中全会以来，新型城镇化建设以及以农地流转为重要路径的新型农业现代化建设得到了积极推进。农地流转对推动农业人口市民化、农业产业化等具有重要影响，而农地流转的规模、速度和质量又影响着新型城镇化的推进进程。可见，如何统筹新型城镇化与新型农业现代化的发展关系，协调城镇化发展和农地流转的关系，成为具有重要理论与现实意义的新课题。

从理论上来看，新型城镇化使我国农地流转整体加速，使流转规模逐渐扩大，使流转机制得到不断创新。但农地流转市场发育的过程性，以及运行机制、权益保障等制度建设等方面，都使得农地流转需要逐步推进。这就向我们提出了值得研究的问题：影响农地流转的障碍因素究竟是哪些？随着中央有关促进农地流转的政策供给强度不断加大，农地流转政策的创新有哪些？因此，通过典型地区的实证研究，探讨新型城镇化背景下农地流转的障碍因素和政策创新，检讨农地流转政策的不足，对于理性推进农地流转具有重要的实践意义。正是基于以上背景，曲阜师范大学张全景教授在山东省软科学研究计划项目资助下，选择“新型城镇化背景下山东省农地流转的障碍因素与政策创新研究”这一课题，组织精干人员攻关研究，形成了本部著作——《农地流转的障碍因素与政策创新研究——新型城镇化背景下山东省的实证》。

该书的创新性在于：

一是视角新颖。该书从我国新型城镇化的时代背景和农地流转的现实推进程度入手，采用文献法、调查法、计量模型定量分析、定性分析等研究方法，遵循“识别关键问题—剖析内在机理—实证研究—探索创新策略”的思路，解读了新型城镇化的内涵，探讨了旧型城镇化进程中农地流转的困境，剖析了新型城镇化与农地流转的耦合关系，为人们科学认知新型城镇化过程中的农地流转规律提供了理论基础。

二是研究引入了威廉姆森（Williamson）提出的制度分析方法，从社会基础、制度环境、治理结构和资源配置四个层次，构建了农地流转制度的理论分析框架，从而为科学分析农地流转制度绩效提供了方法支撑。

三是结合典型省份山东省开展实证研究，从形式、现状、特点、存在的问题、省际比较等方面，刻画了山东省农地流转的现状特征，分析了农地流转的演变态势及其驱动机制；结合较为深入的农户问卷调查，从农地产权、农业补贴政策、农业自然风险与农业保险供给、农地流转市场、乡村治理结构、政府管理、农户观念等方面，深入剖析了研究区域影响农地流转的障碍因素，为其他区域开展类似研究提供了具有借鉴意义的研究案例。

四是基于农业供给侧结构性改革的政策取向，从完善农地产权制度、优化农地流转政策环境、强化农业保险供给、健全农地流转市场体系、规范农地流转管理体系、完善乡村治理结构、更新农户观念、营造流转氛围等方面，提出了农地流转制度与政策的创新路径。

总之，全书结构清晰严谨，既有理论溯源，也有应用指向，实现了理论分析、政策研究和实证调研的有机结合，彰显了作者扎实全面的理论功底和较为高超的知识整合能力。尤其是本研究在全方位揭示影响农地流转的障碍因素及其障碍机理的基础上，有针对性地提出了系统的完善农地流转政策的对策建议，使对策建议更具有实效性。

分享作者的研究成果，使得我对新型城镇化进程中的农地流转问题有了更深刻、更丰富的认识。但是，新型城镇化的提出仅过了数年，真正构建新型城镇化的发展机制还需要不断探索。这一过程中，农地

流转机制的建立和发展具有自身的规律性，因此随着新型城镇化的建设，我们需要持续关注和研究农地流转问题，从而为不断完善新型城镇化与农地流转的耦合关系提供理论支撑和发展案例。

衷心祝愿作者取得更多、更好的研究成果，分享更多、更好的研究成果。

中国土地学会副理事长
教育部长江学者特聘教授
南京大学教授、博士生导师

黄贤金

2016年6月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 研究目标与主要内容	2
第三节 研究思路与技术路线	3
第四节 研究的创新之处与不足	4
第二章 新型城镇化背景下农地流转研究的理论分析框架	5
第一节 研究的理论基础	5
第二节 相关概念界定	10
第三节 理论分析框架	13
第三章 新型城镇化与农地流转的耦合关系	18
第一节 新型城镇化的背景与内涵	18
第二节 传统城镇化进程中的农地流转	23
第三节 新型城镇化与农地流转的耦合分析	25
第四节 新型城镇化与农地流转的耦合案例	28
第四章 山东省农地流转的发展现状分析	45
第一节 山东省农地流转的发展背景分析	45
第二节 山东省农地流转的现状特征	49
第三节 山东省农地流转的演变态势分析	60
第五章 山东省农地流转的典型调查分析	68
第一节 调查案例区及样本描述	68
第二节 农户农地流转意愿分析	77
第三节 农户农地流转行为分析	92
第四节 农户农地流转意愿与流转行为的差异分析	96

第六章 农地流转障碍因素的宏观分析	102
第一节 农地产权缺陷对流转的制约	102
第二节 农业补贴与农产品价格缺陷对农地流转的限制	112
第三节 农业自然风险限制与农业保险供给不足	117
第四节 农地流转市场发育不健全	128
第五节 政府在农地流转管理中的缺陷	135
第六节 乡村治理结构变迁给农地流转带来的不确定性增加	140
第七节 农户观念对农地流转的制约	147
第七章 农地流转的政策创新设计	153
第一节 完善农地产权制度,保障农地流转顺利运行	153
第二节 完善农业投入政策,优化农地流转的经济政策环境	157
第三节 降低自然风险,完善农业保险供给,稳固农地流转基础	164
第四节 健全农地流转市场体系,奠定农地合理流转的基础	168
第五节 建立健全农地流转管理体系,促进农地有序流转	175
第六节 优化乡村治理结构,促进农地合理流转	177
第七节 营造良好的农地流转氛围,积极转变农户观念	180
参考文献	184
后 记	192

第一章 绪论

第一节 研究背景与意义

推动新型城镇化与农业现代化及新农村建设的协调发展已成为我国当前现代化建设的重大战略抉择。但是，作为以人的城镇化为核心的新型城镇化，还有一系列问题急需解决。一方面，在新型城镇化的过程中，越来越多的农民离开农村到城镇务工经商，但户籍制度的枷锁、社会保障制度的不完善、就业制度的不健全等问题致使农民不愿完全放弃承包土地，导致耕地撂荒与粗放利用现象出现，解决这一问题的有效途径便是实现农地合理流转。另一方面，随着农业现代化和新农村建设进程的加快，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系成为我国现代农业发展的必然要求，而新型农业经营体系的成功构建也需要实现农地合理、有效流转。

本研究所指的农地流转实质上是农村土地经营权的流转，指农村集体经济组织中的农户将其拥有的土地经营权流转给其他农户或经济组织的一种土地利用行为。合理的农地流转对解决我国粮食安全问题、“三农”问题以及促进“四化”协调等均具有积极影响。因此，在稳定农村土地承包权长期不变的前提下，允许土地经营权以多种形式进行流转，促进农地实现适度规模经营，成为完善家庭联产承包责任制的必然选择。同时，建立健全土地承包经营权流转制度与市场也成为农村土地改革的一个指导方向。1984年中央一号文件就已经提出土地承包经营权可以有偿转让，鼓励农地向种田能手集中。此后，以《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国

农村土地承包法》及系列中央文件为主体的农地流转法规与政策陆续出台，力图推动农地流转由缓慢自发向快速规范化转型。然而，流转数量不足、程序不规范、市场机制不健全、管理服务不到位等问题仍大量存在，使得农地流转程度总体偏低，农地流转的积极效应难以有效发挥。针对这一系列问题，党的十七届三中全会、十八届三中全会均高度重视农地流转，持续发力推动农地确权赋能，加速推进合理流转。2014年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》，进一步明确指出土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路。

山东省是经济强省、人口大省、农业大省。近年来，山东省新型城镇化步伐突飞猛进，人地矛盾日益突出，农地流转制度建设与改革持续发力、深入推进。因此，以山东省为典型样本，全面审视农地流转现状，系统分析影响农地流转的障碍因素，深刻揭示其障碍机理，有针对性地完善与创新农地流转政策，对优化山东省及我国其他省区农村土地资源配置，助推新型城镇化与农地流转耦合协调发展，提升农业生产绩效，促进农村经济发展、社会稳定以及实现农业现代化等具有现实意义和理论价值。

第二节 研究目标与主要内容

一、研究目标

在新型城镇化背景下全面审视山东省农地流转现状，了解农户等经营主体的流转意愿、需求，评估流转绩效及潜力，解读农地流转发展轨迹，揭示农地流转市场运行机制，分析农地合理流转的影响因素及其区域差异，归纳影响农地流转的障碍因素，深刻剖析阻碍农地流转的根源，并有针对性地提出完善与创新农地流转的政策建议，为优化山东省乃至全国的土地资源配置、构建新型农业经营体系、深化农村改革、促进农村社会经济发展、推动新型城镇化与农业现代化及新农村建设的协调发展提供理论和实践支撑。

二、主要内容

本研究的主要内容包括以下四个方面。①构建具有包容性的农地流转理论分析框架：借鉴威廉姆森的四层次分析框架，从社会基础、制度环境、治理结构和资源配置四个层次构建理论分析框架，明确农地流转障碍因素分析的时空尺度、层次体系及研究方法。②山东省农地流转的现状分析：通过汇总统计数据、典型田野调查数据，分析农地流转的整体演化态势；同步梳理我国相关管理政策体系及相应的社会经济背景变迁趋势，多维度评估农地流转的发展现状与特征。③农地流转的障碍因素及其机理：基于宏观政府管控、区域土地利用综合效益最大化以及微观农户行为响应、家庭土地经营效用最大化的耦合视角，定性分析与定量分析相结合，实证分析与规范分析相结合，从城乡社会转型、土地利用转型、市场机制构建、管理体制变革、微观主体响应等方面，系统分析影响农地合理流转的障碍因素及其障碍机理，尤其关注其中的区域差异、农户阶层分化现象。④促进农地合理流转的创新性政策建议：基于适应性管理理念，探索破解关键障碍因素的政策创新路径；基于系统性原理，由点到面，创新完善农地流转政策体系。

第三节 研究思路与技术路线

本研究总体遵循“识别关键问题—剖析内在机理—实证研究—探索创新策略”的思路，按如下递进步骤展开：①在明确研究任务和目标的前提下，做实文献（理论文献、政策文献）研究，着重调查研究（针对政府、集体与农户等不同主体的调研访谈、问卷调查）及数据搜集整理，借鉴前人研究成果，了解不同主体的流转意愿与需求，解读农地流转发展轨迹；②理论与实证研究相结合，定性与定量研究相结合，揭示农地流转市场运行机制，深刻分析影响农地合理流转的障碍因素体系、障碍机制及其区域差异；③依据以上成果，提出有针对性的系统的完善农地流转政策的对策主张。

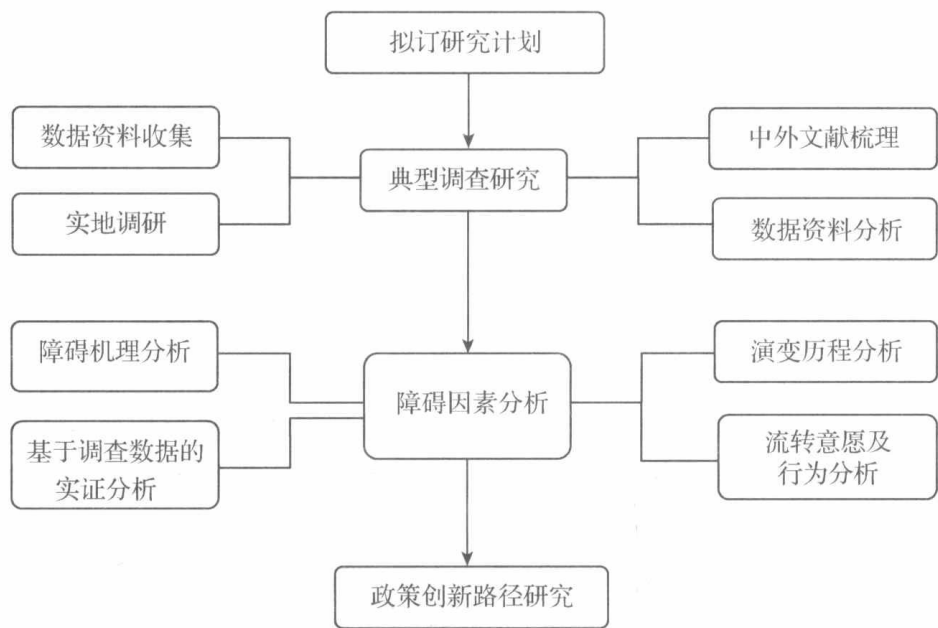


图 1-1 本研究的技术路线

第四节 研究的创新之处与不足

本研究基于创新农村土地政策、积极推进新型城镇化的宏观背景，综合运用定性研究、定量模型研究、实证研究等方法，从宏观、微观相结合的视角全方位系统分析了影响山东省农地合理流转的障碍因素及其障碍机理，并有针对性地提出了克服障碍的对策建议，在研究方法和研究内容上有一定的开拓创新性。

鉴于项目组成员水平有限、课题执行周期短、部分数据获取难度较大等，本研究对农业合作社、家庭农场等新型农地流转主体的分析不够透彻，对农地流转与新型城镇化耦合关系的研究也有待于进一步加强。

第二章 新型城镇化背景下农地流转 研究的理论分析框架

第一节 研究的理论基础

一、地租理论

地租是当今市场经济条件下土地有偿使用的依据，也是农产品及土地价格制定的基础，因此，研究农地流转问题要全面认识和分析地租理论。

马克思主义地租理论科学地揭示了地租产生的原因及其本质：土地所有权与经营权的分离是地租产生的最基本的前提条件；地租可分为级差地租、绝对地租、垄断地租、矿山地租、建筑地段地租等，其中级差地租分为级差地租Ⅰ和级差地租Ⅱ。级差地租Ⅰ是指肥力较高和距市场较近的土地产生的超额利润转化而成的地租；级差地租Ⅱ是指对同一地块连续追加投资，因各个连续投资生产率不同产生的超额利润转化而成的地租。^①

级差地租理论是农地流转价格机制形成的基础理论。因级差地租的存在，我国不同区域、同一区域内土地条件不同的地区的农地流转的价格有显著差距：土壤肥力较高、距大城市较近、集约经营度较高的农地的流转价格要普遍高于土壤肥力较低、距大城市较远、集约经

^① 孔燕：《马克思主义地租理论与我国土地流转》，载《南阳师范学院学报》，2010，9（11）。

营度较低的农地的价格。

二、土地产权理论

农地流转实质是农地产权的流转及因产权的流转而产生的收益的变动。因此,研究我国农地流转问题不可避免地会涉及土地产权理论。

土地产权是指存在于土地之上的排他性完全权利,包括土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、土地继承权、地役权等多项权利。^①其主要内容和特点如下。^①所有权是土地产权的核心,其根本特征是排他性,它产生的前提是一些人垄断一定数量的土地,把它作为排斥其他一切人的、只服从个人意志的领域。^②^②土地产权不是某种单一的权利,而是由若干不同权利组成的权利束,因而可以被分解;当进行市场交易时,权利就会依市场的需求发生分解,从而完成市场等价交换。^③^③土地产权是一种商品,就像资本一样,变成了支取无酬劳动、无代价劳动的凭证。^④土地产权的上述特征,决定了土地产权可以进行市场交易,并在交易过程中实现土地产权的价值。

虽然我国当前的法律和政策对农地承包经营权进行了物权规范,但现实中我国农地承包经营权仍然缺乏明晰性、排他性、安全性,这对我国农地合理有序地流转带来了极为不利的影响。首先,不完全的农地承包经营权降低了农地经营收益和交易价格,从而增加了农地交易成本,最终减少了农户的农地需求和供给。^⑤其次,由于农地产权的弱排他性,很多有流转意愿的农户,怕流转农地后无法收回,导致农地流转发生的概率降低。最后,新形势下中央提出了农地三权分置:

① 毕宝德:《土地经济学》第7版,142~143页,北京,中国人民大学出版社,2016。

② 马克思:《资本论》第3卷,695页,北京,人民出版社,2004。

③ 罗纳德·哈里·科斯:《企业、市场与法律》,117~127页,上海,格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2009。

④ 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》第26卷,36页,北京,人民出版社,1973。

⑤ 钱忠好:《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》,载《管理世界》,2002(6)。

所有权归集体经济组织，承包权归农户，经营权可以自由流转。这是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新，但经营权到底是物权还是债权，目前法律上还没有明确界定，这在一定程度上也影响了农地流转。

三、理性选择理论

农户是农地经营的主体，是农地流转中最基本的供给者和需求者。在对是否流转、以何种方式流转做出选择前，他们要对经济利益、家庭状况、社会文化等因素进行综合分析判断，其最终决策及行为是否理性会对农地流转的进行产生重要的影响。因此，理性选择理论是农户农地流转研究的重要理论依据。

美国社会学家科尔曼从个体行动者和法人行动者出发，整合宏观主义和微观主义的观点来分析和阐述理性选择理论，成为理性选择理论最为杰出的代表。其理论的主要内容有：①行动系统、行动结构、行动权利以及社会最优四组概念是理性选择理论的基础；②人们的理性行动总是在一定规范指导下的行动，因此，人们应当对社会规范展开彻底批判；③理性选择理论不仅要分析个别行动者的行动，也要能够从微观分析上升到宏观分析。^① 科尔曼的理论是建立在大量假设基础上的，而这些假设在现实条件中很难完全成立，所以不可避免地会存在一些缺陷。为此，阿罗、西蒙等学者对完全理性理论进行了修正：阿罗首次提出了“有限理性”的概念；西蒙认为人们做出的选择并非以“最优”为标准，而是以“最满意”为标准的。

本研究认为农户的农地流转行为是不可能达到完全理性的，因为农地流转是一种经济行为，同时更是一种社会行为。一方面，因为我国农地仍然具有较强的保障功能，所以农户对农地流转一般会有后顾之忧，即使流转后能获得很大的比较利益，也不愿把农地全部流转出去；另一方面，亲情或友情因素、个人性格因素、传统习俗因素、从众心理等也会影响到农地流转的进行。因此，农地流转中农户的行为

^① 高连克：《论科尔曼的理性选择理论》，载《集美大学学报（哲学社会科学版）》，2005，8（3）。

是具有有限理性的。

四、新制度经济学理论

新制度经济学的概念是威廉姆森于 1975 年最先提出的。简单地讲,新制度经济学就是指用经济学的方法研究制度经济学。作为应用现代微观经济学分析方法研究制度和制度变迁的产物,新制度经济学被威廉姆森清楚地阐述为两个方面的内容:一是组织,二是组织的治理。^① 作为对新古典经济学理论的修正,新制度经济学所保持的是稀缺的基本假设和由此产生的竞争及微观经济理论的分析工具,所修改的是理性的假设。因此,新制度经济学关于人的行为假设更接近现实的人,更接近真实的世界,如新制度经济学代表人物科斯(R. H. Coase)所言:“实际的人在由现实制度所赋予的制约条件中活动。”同时,由于交易费用、产权和制度范畴的引入,新制度经济学主张,看待和分析经济生活中的问题,必须结合现实的制度环境,以交易费用的高低为准绳,通过界定产权来促进经济的增长和效率的提高。^{②③} 交易费用理论和产权理论也就成为新制度经济学的基本理论工具。总之,新制度经济学的重要贡献之一便是对制度这个极为重要却又难以规范分析的因素,提出了一套完整、科学的分析范式,因而为其他学科领域分析制度绩效提供了很好的参照。^④

制度分析方法是新制度经济学的重要组成部分。在制度经济学中,最有用的制度研究框架是由威廉姆森提出的。他不仅划分了制度分析的层次,即第一层次为社会和文化的基础制度,第二层次为基本的制度环境,第三层次为治理机制,第四层次为短期资源分配制度,而且

① 卢现祥:《新制度经济学》第2版,12~13页,武汉,武汉大学出版社,2011。

② 陈钊:《新制度经济学方法论剖析》,硕士学位论文,中央民族大学,2005。

③ 王咸宁:《关于新制度经济学方法论的有关思考》,载《湖北经济学院学报》,2007,5(2)。

④ 吴远翔:《基于新制度经济学理论的当代中国城市设计制度研究》,博士学位论文,哈尔滨工业大学,2009。

还提出了每个层次制度变迁的时间。这种四个层次的划分成为本研究理论分析框架建构的重要理论基础。作为人们在追求经营收益增加的过程中加大土地投入的行为表征,农地流转不仅仅受到经济规律的支配,更重要的是受到制度这一“游戏规则”的制约。政府为了合理调控土地资源配置,出台了一系列土地管理法律和配套政策加大调控力度。借鉴相关研究的分析层次与研究范式,运用制度分析的方法找到调控政策与制度失效的原因并加以改进,成为新制度经济学理论对本研究而言重要的参考价值。

五、城乡一体化理论

马克思和恩格斯从社会分工入手研究城乡关系问题。他们指出了城乡关系的根源是私有制的存在。生产力发展到一定阶段会形成城乡差别和城乡对立。随着生产力的进一步发展,城乡差别又必然会消失。恩格斯提出“城乡融合”的概念,并指出这一目标实现的两个标志是工人与农民之间阶级差别的消失和人口分布不均衡现象的消失。马克思、恩格斯提出的城乡关系理论为我国新型城镇化发展、城乡一体化发展提供了理论依据。胡锦涛从“科学发展观”的高度阐述:城乡化是随着生产力的发展而促进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化的过程;是城乡人口、技术、资本、资源等各要素的相互融合、相互服务而达到城乡间经济、社会、文化、生态的协调发展的过程;是把工业和农业、城市和乡村作为一个整体,统筹谋划,综合研究,通过体制改革和政策调整改变城乡二元结构,实现城乡政策上的平等和产业上的互补的整个城乡经济全面协调可持续发展的过程。习近平指出城镇化要与农业现代化和新农村建设同步发展,要推进城乡一体化发展。“我们既要有工业化、信息化、城镇化,也要有农业现代化和新农村建设,两个方面要同步发展。要破除城乡二元结构,推进城乡发展一体化,把广大农村建设成农民幸福生活的美好家园。”习近平在中共中央政治局第二十二次集体学习时指出:“推进城乡发展一体化,是工业化、城镇化、农业现代化发展到一定阶段的必然要求,是国家现代化的重要标志。”