

本书由河北农业大学农林经济管理学科资助出版

中国农地流转问题研究

ZHONGGUO NONGDI LIUZHUAN WENTI YANJIU

赵金龙 著



中国农业出版社

本研究为国家社科基金课题“农地流转的风险及规避机制研究”
(项目号: 12BJY089) 的阶段性研究成果

中国农地流转问题研究

赵金龙 著
许月明 主审

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农地流转问题研究 / 赵金龙著. —北京: 中国农业出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-109-18831-0

I. ①中… II. ①赵… 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 (2014) 第 012043 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.375

字数: 223 千字

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

农地流转是笔者最近十年来主要关注的问题。早就想写一本关于农地流转的书，但每每落笔又感觉困难重重，理不出头绪。虽然在笔者所著的《农地流转与征收》《农村土地制度演进与地权流动》两本书中谈到了一些农地流转方面的问题，但都非常零散而不系统。2013年暑假得闲，便又想起这个愿望，于是趁热捉笔赶写了出来。

农地流转是近年来“三农”问题研究的热点之一。农地高效有序流转既是基层政府追求的目标，也是专家学者学术研究的根本目的。当前，农地流转逐渐成为农村的一种寻常现象，规模不断扩大，方式不断创新。但农地流转中也存在着各式各样的问题，比如农民利益被侵害、流转后耕地被转用、粮食产量下降等。

本书对农地流转中的问题及其影响因素进行了分析。其主要内容如下：

首先，本书对农地流转的含义进行了剖析，并对主要的流转方式进行了介绍。农地流转是一个模糊的概念，但正因如此，它可以包含更多的内容，便于进行更广泛的讨论。此外，还可避免使用虽然被法律和大多数

学者认同但却存在问题的概念，如“土地承包经营权流转”等。在各种农地流转方式中，更值得注意、更需要探讨的是继承和抵押问题，哪些地权可以继承、哪些可以抵押需要进一步研究。

其次，本书对新中国成立以来农地流转政策的演变和当前农地流转的基本情况进行了分析。受政治、社会经济等多方面因素的影响，新中国农地流转政策不断变化。近年来，农地流转逐渐趋向于自由化。2009年以后，中国农地流转速度明显加快，但在各地区的发展不平衡，各种流转方式的步调也不一致。农地流转去向有多元化的趋势，向合作组织、企业、农业大户等规模经营主体流转的现象增多，但通过流转实现普遍的农地规模经营还遥不可及。

第三，本书分析了农地流转活动自身的问题及其引发的问题。农地流转活动自身存在着不规范、不稳定、不顺畅等问题，这不仅引发了许多纠纷，也引发了粮食安全、农民生计、农民分化、乡村治理模式改变、农村稳定功能弱化等社会问题。

第四，本书分析了影响农地流转问题产生的因素。致使农地流转中的问题产生的因素主要有农地产权制度、农户行为、政府行为和宏观社会经济条件等。新中国成立以来，农地产权制度不断调整，因而遗留下许多问题，如集体产权模糊、集体边界不清、农地上设立的权种过多、农地各项权能边界不清等问题，导致流转纠

纷不断发生。我国农户的差序性、依从性等特征决定了农地流转中礼俗性、人格性特征明显，因而很容易产生礼法冲突。自上而下的干部管理体制对干部行为产生了负面影响。在中央提倡农地流转的情况下，出于政绩考虑，地方干部对农地流转政策做出了过度反应，从而引发了干群矛盾。此外，征地制度、非农就业、性别观念、农业经营环境等方面存在的问题也引发了农地流转中的矛盾和纠纷。

对于解决农地流转中的问题的对策建议，本书并未另立篇章，许多的政策建议已经蕴含在流转影响因素的梳理过程中了。

在本书写作过程中，笔者利用了河北农业大学商学院许月明教授负责的农村土地经济研究团队的一些调查分析资料。另外，许月明教授、董海荣教授、胡建老师参与了本研究的资料收集与整理工作。在此表示感谢。

赵金龙

2013年11月

目 录

前言

第一章 农地流转的含义与方式	1
第一节 农地流转的含义	1
一、农地承包经营权流转	1
（一）土地承包经营权的内涵	2
（二）土地承包经营权的性质	3
（三）土地承包经营权的取得	5
（四）土地承包经营权流转的含义	7
二、土地使用权流转	7
（一）土地使用权的含义	7
（二）土地使用权流转概念的使用	8
（三）土地使用权流转概念使用中的问题	9
三、农地流转	10
第二节 农地流转的方式	11
一、转让	11
二、转包和出租	13
三、互换	13
四、继承	14
五、入股	15
六、抵押	16
七、代耕	18

八、反租倒包	20
九、股份合作	22
第二章 农地流转政策的演变及流转基本情况	25
第一节 农地流转政策的演变	25
一、允许农地流转阶段（1949—1952 年）	25
二、逐渐禁止农地流转阶段（1952—1978 年）	26
（一）对特殊人员买卖、出租土地进行限制	26
（二）通过土地、劳力入组入社减少土地流转的机会	27
（三）通过集体化完全消灭农户间的农地流转	28
三、逐渐放开农地流转阶段（1978—2002 年）	29
（一）市场化流转的客观条件已经具备但政策禁止 流转阶段（1978—1983 年）	29
（二）政策逐渐开禁但法律尚不允许流转阶段 （1984 年—1987 年）	30
（三）流转逐渐被法律准许流转政策不断规范阶段 （1988—2002 年）	32
（四）流转政策法规逐渐规范阶段（2003—2007 年）	34
四、鼓励农地流转阶段（2008 年至今）	35
第二节 农地流转的基本情况	38
一、农地流转的整体情况	38
二、农地流转的特征	42
（一）农地流转规模方面	42
（二）农地流转方式方面	46
（三）农地流转去向和用向方面	50
（四）农地流转规范化方面	58
（五）流转纠纷解决方面	61
三、农地流转的具体形势分析——以河北省为例	67
（一）农地流转规模偏小	67
（二）农地流转方式多样	68

(三) 农地流转呈差序格局	69
(四) 农地流转以短期为主	71
(五) 农地流转价格差异大、给付方式多	72
(六) 农地流转发展呈梯度性	74
(七) 农地流转呈规模化趋势	75
第三章 农地流转存在的问题	77
第一节 农地流转中的问题	77
一、流转中出现许多纠纷	77
二、流转中存在违法行为	84
三、流转不具有稳定性	88
四、流转手续不规范	90
五、农户流转意愿偏低	97
(一) 农户流转土地的意愿低	97
(二) 农户稳定转出土地的动力不足	101
(三) 农户稳定转入土地的动力不足	103
六、流转机制不畅	105
七、流转合同履行难	107
八、流转中的其他问题	109
第二节 农地流转引发的问题	110
一、粮食安全问题	110
(一) 农地流转对粮食安全影响的定性分析	110
(二) 农地流转对粮食安全影响的定量分析	120
二、农民生计问题	125
三、农村社会分层问题	128
(一) 农户群体的结构分析	128
(二) 农地流转对农户分化的影响	134
(三) 失去耕地农户的分化	135
四、乡村社会稳定问题	140
(一) 乡村治理问题	140

(二) 乡村文化问题	142
五、农村作为经济波动稳定器功能的削弱问题	143
(一) 中国制造业的比较优势主要来自于农民工的贡献	143
(二) 农民工与城镇职工双重待遇制度维持的 基础是农村土地制度	144
(三) 半工半农家庭就业方式有利于维持社会经济的稳定	145
(四) 农地大规模转出会影响农村稳定社会 经济发展作用的发挥	146
第四章 农地产权制度对农地流转的影响	147
第一节 新中国成立以来中国农地产权制度的演进	147
一、新中国成立前的农地产权思想对新中国 农地制度的影响	147
(一) 由多级共有向国家控制下的私有转化的影响	147
(二) 太平天国《天朝田亩制度》的影响	150
(三) 耕者有其田思想的影响	152
二、新中国土地产权制度演变	153
(一) 土地改革	153
(二) 集体化	155
(三) 人民公社化	156
(四) 产权分割化	157
第二节 现行农地产权制度对农地流转的影响	159
一、集体所有权模糊的影响	159
(一) “集体”含义的模糊性	159
(二) “集体”层级的模糊性	161
(三) 所有者性质的模糊性	165
(四) 集体的模糊性导致所有权弱化	167
二、各项权能边界不清的影响	170
三、集体成员边界模糊的影响	175
四、土地承包经营权的模糊性	178
(一) 土地承包经营权的产生过程	178

(二) 土地承包经营权的特征	183
(三) 土地承包经营权模糊对农地流转的影响	189
第五章 其他因素对农地流转的影响	196
第一节 农户行为对农地流转的影响	196
一、中国农户的特点	196
(一) 关于农户行为的理论认识	196
(二) 农户的特点	197
(三) 农户流转行为的特征	203
二、农户家庭特征影响农地流转	205
(一) 户主年龄的影响	205
(二) 受教育程度的影响	206
(三) 家庭收入结构的影响	206
(四) 家庭人口结构的影响	206
(五) 土地资源状况的影响	207
三、农户之间农地流转情况	207
(一) 农户之间的农地流转规模	207
(二) 农户之间的流转纠纷情况	212
第二节 政府行为对农地流转的影响	215
一、干部管理体制使干部对土地流转政策	
作出了过度反应	215
二、农地流转中政府越位和缺位现象并存	217
(一) 农地流转中政府应当承担的职能	217
(二) 政府的缺位现象	220
(三) 政府的越位现象	224
第三节 宏观环境对农地流转的影响	226
一、征地制度的影响	226
二、乡村劳动力就业结构的影响	230
三、社会重男轻女观念的影响	238
四、农业经营环境的影响	245

（一）融资环境的影响	245
（二）生产经营风险的影响	248
（三）服务体系不完善的影响	250
后记	253

第一章 农地流转的含义与方式

第一节 农地流转的含义

这里的农地流转是指在法定用途不变的情况下，农地的相关权能在不同主体间的流动。这种流动在学术界、司法界和其他社会各界分别被冠以不同的称谓，且各方难以达成共识。故本书采用一种更为模糊的提法——“农地流转”，这样其包含的范围可以更广一些，并能避免概念上的纠结。在具体分析之前，有必要就各种称谓进行一下分析。

一、农地承包经营权流转

行政系统和司法系统对农地流转的普遍称谓是“土地承包经营权流转”。《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》）第10条规定：“国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。”该法第五节利用整节篇幅对土地承包经营权流转的方式、原则、主体、手续等进行了规定。农业部还在此基础上于2005年1月7日出台了《农村土地承包经营权流转管理办法》。为了建立农地流转基础，县级以上政府纷纷为承包户发放了《农村土地承包经营权证》。可见，农地流转方面的具体法律规范都将农地流转称为“土地承包经营权流转”。

（一）土地承包经营权的内涵

1. 法律的规定

中国行政部门和司法部门对于土地承包经营权的认识比较明确，认为承包经营权就是农民对以家庭承包方式获得的承包地所拥有的权力，这在《土地管理法》和《土地承包法》中都有明确的体现。《土地管理法》第14条规定：“农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为三十年。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的农民有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。农民的土地承包经营权受法律保护。”2002年8月29日通过《农村土地承包法》使之趋于完善并增强可操作性。承包法第四节对土地承包经营权的保护进行了规定，包括：①承包期内，发包方不得收回承包地；②承包期内，承包方交回承包地或者发包方依法收回承包地时，承包方对其在承包地上投入而提高土地生产能力的，有权获得相应的补偿；③承包期内，发包方不得调整承包地；④承包人应得的承包收益依照继承法的规定继承，林地承包的承包人死亡，其继承人可以在承包期内继续承包。承包法第5条对土地承包经营权中的农地处置进行了规定，明确了“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”。

2. 学者的认识

关于土地承包经营权^①概念的内涵，学术界也有不同的表述。孟勤国认为，土地承包经营权，是指农户或其他自然人、法

① 由于“承包经营权”是“家庭承包制”的衍生物，而家庭承包制针对农村范围的农业用地，因此，“承包经营权”、“土地承包经营权”、“农村土地承包经营权”三个概念内涵和外延基本一致。

人基于农业生产目的经营集体土地或国有土地的占有权^①。王利明等认为,农村土地承包经营权是农村集体经济组织的农户以及其他的单位或者个人对农村土地享有的占有、使用与收益的权利^②。赖华子、詹明认为,土地承包经营权是指法人、其他组织、自然人等一切农业生产经营者依照承包合同法律规定取得的对农村集体所有的或者国家所有者由农村集体使用的土地(指耕地)、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等进行占有和以养殖、种植或畜牧为生产方式从事养殖业、种植业、林业、畜牧业等农业生产经营活动而获得收益,并依法处分的一种权利^③。可见,学界对土地承包经营权的权利边界的认识并不统一。

(二) 土地承包经营权的性质

对于土地承包经营权的性质,理论界有过长期的争论。农村土地承包经营权性质主要有“债权说”和“物权说”之争。“债权说”认为在承包合同下,农民与集体之间是一种“对人权”的债权关系,属于债权性质,主要代表人物有梁慧星等^④;“物权说”认为土地承包经营权实际是法律赋予农民的基本权利,农民与集体之间签订的承包合同只是一个程序性的东西,因而是一种物权,主要代表人物王家福、黄明川、丁关良等^⑤。2007年3月16日《中华人民共和国物权法》颁布,该法在第三章首次明确将土地承包经营权定性为“用益物权”,从而结束了长期以来承

① 孟勤国.中国物权法草案建议稿.法学评论,2002(5).

② 王利明.中国民法典草案建议稿及说明.北京:中国法制出版社,2004:124.

③ 赖华子,詹明.土地承包经营权的社会保障性初探.江西青年职业学院学报,2006.16(1):25-27.

④ 梁慧星.中国物权法研究.北京:法律出版社,1998:12-13.

⑤ 钱忠好.农村土地承包经营权的法律属性探讨.南京社会科学,2001(11):72-74.

包经营权性质上的“物权债权”之争，消除了中国立法上对土地承包经营权性质认定的模糊问题。然而法律界定和社会经验认识之间仍然存在差距，由承包合同所确定的承包经营权依然带有浓烈的债权性特征，许多人依然认为农地流转需要经过其所有者的认可。虽然从政府颁发土地承包经营权证这一做法看，似乎其是一种物权，但政府颁发土地承包经营权证时完全依赖于农地承包合同，实际是对合同内容的再一次确认。且农民办理了土地承包经营权证之后，承包合同依然有效，它依然是农民土地承包经营权一种凭证。这与政府给具有完全物权特征的房地产产权所有者颁发房产证的情况不同。假设某人从房地产商手里购买了一套房产，并与开发商签订了房产买卖合同，此时，该人和开发商之间就建立了债权关系。当房产购买者拿着合同等相关材料到房产管理部门办理了房产登记过户手续后，房产购买者就获得了房产证，并完全依赖其证明其产权，而购买合同就此失去了效用。政府给予购房者的房产证证明了该人对房产具有所有权、使用权、处分权等权能，这种权能无疑是物权性质的。此外，土地承包合同明确的承包方和发包方双方的权利和义务，而土地承包经营权证仅能证明承包方的权利，因而无法完全替代土地承包合同。所以，政府颁发土地承包经营权证后，土地承包合同依然有效并发挥作用，因而承包经营权证的发放无法去除土地承包经营权的债权性质。

造成这种差别的原因在于房屋买卖合同和土地承包合同性质不同。前者以明晰房产特征、价款等交易条件为目的，当房产交付价款清付后，合同的功能即告终止，最多只是存档备查。而后者以规范土地承包期间各方的权利义务为目的，约束的是各方长期的、持续性的行为，在土地承包期不断自动延期的情况下，承包合同的有效期可能是无限的。此外，房屋买卖合同约定的内容相对单纯，所以买卖的房屋交付后，合同功效结束之时，可以利用房产证来明示购买者的房产权利。而承包合同约定的内容比较

复杂，从理论上讲每个村的承包合同可能都不相同，因此无法通过一个规范化的、标准化的土地承包经营权证来明晰承包方的权利和义务。所以，用土地承包经营权证来替代土地承包合同并不具有可行性^①。

与债权相比，物权是法律创设的，具有对抗所有自然人和法人的特性。从理论上讲，将承包经营权认定为用益物权具有积极意义。首先，物权性质的土地承包经营权强化了承包经营权的法律效力。将农户的承包经营权从一种简单的承包合同衍生的权利上升和强化为一种依法获得的身份权利，从而使农户的权利更有保障。土地承包经营权拥有人可以对抗所有人对用益权的任何侵害，维护自身的合法权益。其次，《物权法》第117条规定：用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利。这就肯定了农地承包经营权具有投资的特性。

（三）土地承包经营权的取得

集体土地发包的方式分为两种：一是“家庭承包方式”取得，即指集体内部农户依集体成员身份，以承包经营的方式平等取得集体所有的耕地、林地、草地等农村土地的相关权利；二是“其他方式”取得，即指以招标、拍卖、协商等方式取得“四荒地”的相关权利。

家庭承包方式获得的承包经营权在签订承包合同后就具有了物权性质，并无办理承包经营权证这一先决条件。家庭承包的具体操作方式、承包双方的关系（如承包期、各方的权利义务等）是依照法律进行的，合同的内容往往只是对相关法律条文的重

^① 当然，这一点是仅就理论上而言的，实际上中国农村土地的承包合同基本上都是制式的合同，这为土地承包经营权证代替土地承包合同提供了可能。但这在学理上是讲不通的。