

让农地流转起来

—— 集体产权视角下的
农地流转机制主体创新研究

蒋永甫 / 著

RANG NONGDI LIUZHUAN QILAI
JITI CHANQUAN SHIJIAO XIA DE
NONGDI LIUZHUAN JIZHI ZHUTI CHUANGXIN YANJIU

非外借

 人民出版社

让农地流转起来

—— 集体产权视角下的
农地流转机制主体创新研究

蒋永甫 / 著

RANG NONGDI LIUZHUAN QILAI
JITI CHANQUAN SHIJIAO XIA DE
NONGDI LIUZHUAN JIZHI ZHUTI CHUANGXIN YANJIU



人民出版社

责任编辑:武丛伟

封面设计:姚 菲

图书在版编目(CIP)数据

让农地流转起来:集体产权视角下的农地流转机制主体创新研究/蒋永甫
著. —北京:人民出版社,2017.7

ISBN 978-7-01-017761-8

I. ①让… II. ①蒋… 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(2017)第 127092 号

让农地流转起来

RANG NONGDI LIUZHUAN QILAI

——集体产权视角下的农地流转机制主体创新研究

蒋永甫 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.75

字数:302 千字

ISBN 978-7-01-017761-8 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042



版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

教育部人文社会科学研究项目资助出版

广西高校人文社会科学重点研究基地——区域社会管理创新研究中心资助出版

序

拿到蒋永甫教授的新著，眼睛一亮，其《让农地流转起来》的书名一下吸引了我。吸引我的并不只是其书名，而是我所在团队近几年为深度认识中国进行了深度的农村调查并引发的一些思考。

做学问有基本的规范，一是重逻辑，二是重事实。中国是一个以农为本的国家，在历史上创造了世界上最为灿烂的农业文明。这是不争的事实。但中国农业文明是如何创造出来的，与中国农村社会制度有无关联，却是有待进一步探讨的问题。

土地和劳动力是农业生产的主要要素。自两千多年前的春秋战国时代以来，中国农村社会制度发生了革命性的变化，这就是由以家户为单位的土地私有制度的形成。伴随这一基本制度的形成，中国农村出现了两大特征，一是劳动力的自由流动，二是土地的自由流动，并出现了相应的劳动力市场（华北许多地方称之为“人市”）和土地市场。这两大特征突破了以往“井田制”将人和土地固化的束缚，使得生产要素能够流动起来。土地与能够活动的人不同，是固定的，但土地的所有者和经营者却是不固定的。因此，历史上经常说“田无常主”、“千年的田八百主”。

土地要素自由流动的一般趋势是向想种地、会种地、能种地的人手上集中。由此出现了所有者与经营者的分离。土地的所有者并不一定直接耕种土地。而无论是雇工经营或者租佃经营，其基本特征都是让土地发挥出最大

效益。因此，在中国，土地得到最大限度的利用，很少有抛荒，更没有外国才有的休耕的说法。这是中国能够创造世界最为灿烂的农业文明的密码之一。

而在传统时代，世界上绝大多数地方的劳动力和土地是不能自由流动的，其特征是人牢牢地附着于固定的土地上，土地身份固化，不能自由流动。在实行村社制的俄国，农民不能自由流动到其他村社和地方。尽管土地会定期重分，但只是村社内部为避免社会分化的重新调整，并不是为了获得更大的土地效益，相反，村社成员共有和定期重分导致土地收益低下。在实行部落制的国家，人和土地都牢牢限制在部落内部，不能跨部落自由流动。就是在作为近代自由主义起源地的西欧封建庄园，农民也不过是对封建庄园主具有人身依附关系的农奴，土地身份化、世袭化、固定化。只是由于“圈地运动”对无主地的占有才产生土地的自由流动。劳动力和土地要素不能自由流动势必影响其效益的发挥。有劳动能力的人不能在更广阔的空间里发挥其作用，土地不能自由流向想种地、会种地、能种地的人手中。这也是传统农业社会，其他国家未能创造与中国同样的农业文明的重要原因。

当然，任何一种生产要素都是在特定的生产关系中使用的，并会产生多重性的后果。劳动力和土地的自由流动能够发挥其最大的经济效益，但土地的家户私有和自由流动也会导致社会分化，导致相当一部分社会成员缺乏必要的社会保护和救济，一旦发生天灾人祸，很容易贫困化，甚至陷于破产。这也是传统中国尽管创造了最为灿烂的农业文明，同时又发生了世界上最为频繁和规模最大的农民反抗的重要原因之一。相反，其他国家的农业经济效益不高，但有一定程度的基层社会保护和约束，农民反抗相对较少，程度也较低。

19世纪以来，中国步入到一个新的世界格局之中。一方面，中国引以为傲的农业文明在源起于西方的工业文明面前相形见绌，表现为文明的翻转，文明的先进性翻转为落后性；另一方面，传统中国的周期性变迁步入下

行轨道，封建王朝初期，人地矛盾缓和，随之人地矛盾日益紧张，土地的有限性及其造成的社会矛盾格外突出。正是在这一背景下，20 世纪的中国，农村和农民问题日益严重，有识之士纷纷探讨中国农村的出路，也是中国的出路。其中，对后世影响最大的是毛泽东等中国共产党人依据马克思主义生产关系理论进行的探讨。1943 年，毛泽东在《组织起来》一文中指出：“在农民群众方面，几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位，这种分散的个体生产，就是封建统治的经济基础，而使农民自己陷于永远的穷苦。克服这种状况的唯一办法，就是逐步地集体化；而达到集体化的唯一道路，依据列宁所说，就是经过合作社。”^①正是根据这一判断和思路，中国共产党执掌政权以后，推动了农业集体化，在农村实行集体所有制。这是中国历史上的一场重大变革。执政者试图通过集体和国家的力量保障每个社会成员都能获得大致同等的生活来源，满足千百年来农民对获得稳定生活的期望。

但是，以人民公社为组织载体的集体经济，也限制了农业生产要素的自由流动。一是劳动力只能在固定的土地上劳动，不能充分发挥其从事其他产业或者在其他地方进行劳动以获得更多报酬的作用。二是土地严格限制在各个农村集体组织内部，即“三级所有，队为基础”。尽管土地的产出增加了，但主要是劳动力不断堆积的结果，土地的产出为不断增长的人口所消费，人口的增长超出了土地产出的增长。由此出现了新的人地失衡，即过多的人口堆积在有限的土地上。这也是从 1949 年到 1979 年，30 年里中国尚未从根本解决吃饭问题——80% 的人口仍然不得不从事农业生产的重要原因，也是中国改革只能从农村开始的重要原因。

1978 年开启的以家庭承包制为核心的农村改革，最主要的成果是农民获得了生产经营自主权，农村劳动力获得了解放。农民只要按承包合同完成

^① 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社 1991 年版，第 931 页。

了相应的任务后，便可以自由流动到其他地方，从事其他职业，劳动力这一生产要素的效能得到极大释放。这是推动中国经济增长，及至创造中国经济奇迹的基础。

农村改革在土地集体所有基础上将土地承包给农民。农民根据其农村集体组织成员的资格获得承包土地。这一制度安排是建立在农民都从事农业，并能够通过平均承包的土地获得稳定的生活来源的基础上的，是对原有集体经济制度的完善和创新。但是，随着经济社会发展，特别是工业化、城镇化进程，大量人口从土地上转移出来，这一制度安排的缺陷也开始显现出来。这就是承包地具有身份性，只有本集体组织成员才能获得土地。由此就产生了两对矛盾：一是相当一部分人口已不再从事农业，甚至完全离开农村集体，但其原来承包的土地仍然在其名下；二是一部分愿种地、会种地、能种地的人却因为身份所限，无法获得更多的土地。身份固化的承包地限制了土地的自由流动，也限制了规模经营。在市场经济时代，没有规模，就没有效益；没有效益，就没有投入；没有更多的先进生产要素的投入，农业发展就会受到制约。正是在这一背景下，土地流转成为当下农业生产发展的重要选择，成为历史逻辑的自然选择，也是未来时代的呼唤。《让农地流转起来》一书正是对时代呼唤的回应！因此具有特别重要的现实价值。

当然，当下的土地流转与传统时代家户私有基础上，以土地自由买卖为特征的土地自由流动有着完全不同的制度底色。当下的土地流转的土地仍然为集体所有，为原有承包家庭所承包，同样一块地具有三种权利，即所有权、承包权和经营权，且三项权利处于分置状态。这一制度安排，从国家治理的角度，可以理解，它希望实现公平与效益、社会与个人、劳动与资本的最佳平衡。但最美好的制度安排往往是最难以实现的，所面临的问题也最复杂。土地流转的设想是将土地流转到愿种地、会种地、能种地的人手中。但要从集体和承包户手中获得土地其本身就是一件难事，由于中间环节过多产生的交易费用过高又限制了土地的流转，同时还有相当一部分人对流转的土

地别有所图。因此，让土地流转起来不是“一流了之”，其中还有大量问题需要探讨。本书的副标题“集体产权视角下的农地流转机制主体创新研究”便显示出了作者探讨土地流转中的理论与实践问题的良苦用心。

本书还有一个重要特点就是对近邻的东亚国家和地区的土地流动进行了探讨，其中包括日本和中国台湾地区在土地私有基础上的土地流转，再就是越南在土地国有制基础上的土地流转。这两类土地流转相对简单，没有中国这样的所有权、承包权、经营权的三权分置，但是土地流转中一些趋向、经验和教训都值得借鉴。除了理论研究以外，本书还注意实地调查。土地流转是在实际生活中发生的。而实际生活的丰富性、复杂性和曲折性远远超过理论研究的想象。本书深入实际生活，对土地流转的实际过程进行了调查。这对于我们了解土地流转的实际过程、面临的问题，及在此基础上探索其对策大有裨益。当然，如果作者能够将研究视野拉得更长，从中国土地制度变迁的长时段里寻找其规律和特性，便可以为读者提供更丰富的信息。这不是作者的局限，而是整个社会科学缺乏“历史维度”和历史学界缺乏“现实关怀”的生态造成的。随着这一生态的改变，作者会以更为丰富的研究成果奉献给学术界。

作者正处于年富力强的岁月，相信随着时光的流转，作者的学术智慧将犹如流转的土地一样，产生更大的价值！

徐 勇

2017年元月7日于武汉

目 录

序.....	1
导 论.....	1
第一章 农地集体产权的制度框架.....	21
第一节 农地产权制度的形成与发展	21
一、产权与土地产权	21
二、域外农地私有产权制度的形成与发展	29
三、我国农地集体产权制度的形成	34
第二节 农地集体产权的内涵、构造与特征	46
一、农村土地集体产权的内涵	47
二、农村土地集体产权的构造	49
三、农村土地集体产权的特征及其影响	56
第三节 农地集体产权制度下的国家、集体与农民	61
一、国家的土地权利	61
二、农民集体的土地权利	68
三、农民个体的土地财产权	73
四、集体产权制度下农地产权主体之间的关系	78

第二章 集体产权制度下农地流转的交易费用	82
第一节 农地流转	82
一、农地流转的概念、类型与作用	82
二、农地流转机制	89
三、农地流转主体	95
第二节 交易费用理论	104
一、“交易费用”的概念及内涵	104
二、交易费用的成因	108
三、交易费用的影响因素	112
第三节 农地流转的交易费用	114
一、农地流转交易费用的相关文献研究综述	114
二、农地流转交易费用的概念及分类	116
三、农地流转主体交易费用的构成	120
四、农地流入方主体的交易费用比较	122
第三章 不同产权制度下的农地流转：比较分析	128
第一节 农地私有产权制度与农地流转	128
一、日本农地私有产权制度与农地流转	129
二、台湾的农地私有产权制度与农地流转	133
第二节 越南的农地国有产权制度与农地流转	136
一、越南土地国有产权制度的形成	136
二、越南的土地政策革新	139
三、越南的农地流转	141
第三节 我国集体产权制度下的农地流转	145
一、农地流转的规模	145
二、农地流转的方式	148
三、农地流转的特征	151

第四章 集体产权制度下的农地流转机制：理论分析	155
第一节 农地流转的市场机制	155
一、农地流转市场机制	156
二、农地流转“市场失灵”	162
三、农地流转市场失灵的原因分析	168
第二节 农地流转的政府机制	172
一、农地流转的政府机制的概念	172
二、农地流转政府机制下各主体之间的关系	173
三、农地流转的政府机制存在的问题	176
第三节 农地流转的社会合作机制	179
一、社会合作机制的概念	179
二、农地流转的社会合作机制的提出	182
三、农地流转的社会合作机制的形式与条件	184
第五章 集体产权制度下的农地流转主体：案例分析	190
第一节 农民意愿与农地流转	190
一、农地价值与农户流转意愿	191
二、农地的非市场价值与农户农地流转意愿：典型案例分析	195
三、提升农户农地流转的意愿的途径	200
第二节 农地流入方主体与农地流转	202
一、农业外部经济条件与东、西部农地流转的差异	203
二、农地流入方主体与农地流转的理论分析	205
三、现代农业经营主体与农地流转的实证分析	208
四、培育新型农业经营主体的路径	216
第三节 农地流转过程中村干部的行为逻辑与角色规范	220
一、村干部行为角色的理论框架	220
二、桂东南地区农地流转中的村干部经营人角色	224

三、农地流转中村干部的行为逻辑	228
四、规范村干部角色的对策	232
第六章 集体产权制度下的农地流转机制主体：实证分析	236
第一节 研究对象、假设与方法	236
一、现代农业经济发展面临的困境	237
二、研究样本	240
三、研究假设与方法	245
第二节 市场机制与桂东南地区的农地流转	246
一、桂东南地区农地流转的现状	246
二、桂东南地区农地流转市场化存在的问题	260
三、桂东南地区农地流转市场化困境的原因分析	263
第三节 资本下乡与新型农业经营主体的嵌入性发展	266
一、文献回顾与理论分析	267
二、荷香人间现代农业科技发展有限公司：一个 资本下乡的个案	271
三、外部资本的嵌入机制与现代农业发展	276
第四节 农民主体与桂西北地区农地流转的社会合作机制	281
一、桂西北地区农业内外部经济条件	282
二、农民主体与内源性农地流转	286
三、小块并大块与社会合作机制	292
四、社会合作机制与西部地区现代农业发展	299
第七章 集体产权制度下的农地流转机制主体创新	304
第一节 完善农地集体产权制度	304
一、基于“两权分离”的农地集体产权制度的弊端	305
二、“三权分置”与农村改革的又一重大制度创新	309
三、“三权分置”与农地集体产权制度的完善进路	311

第二节 创新农地流转的机制	314
一、完善农地流转的市场机制	314
二、规范农地流转的政府机制	317
三、创新农地流转的社会合作机制	320
第三节 培育新型农业经营主体	321
一、培育农业经营大户	321
二、培育农民经济合作组织	325
三、鼓励和引导资本下乡	330
第四节 加强农地流转的政府服务	334
一、培育和发展农地产权交易市场	334
二、为农地流转提供法律服务	335
三、保障和维护流转双方的土地权益	336
参考文献	338
后 记	349

导 论

—

1. 问题的提出

“贫穷”是中国农村面临的最大问题，也是推动农村社会变革的巨大动力。从 20 世纪七八十年代以来，“分田到户”、“村民自治”到“农民流动”相继占据农村这个最富戏剧性的乡村大舞台，依次拉开了中国乡村社会巨大变革的序幕。近十年来，伴随着工业化和城市化、农业市场化和农业产业化发展进程，“农地流转”又推动着新一轮的农村社会巨变。

农地流转，就其实质而言是农地资源的合理配置问题。自农业非集体化运动以来，伴随着家庭联产承包责任制的推行，中国农业又回到家庭经营的小农经济时代。这种家庭经营的小农经济模式因释放了农民生产经营的活力取得了巨大的制度绩效而广受推崇，由一种地域性的农民首创迅速转变成全国性的农业基本经营制度，受到了宪法、相关法律的保护，并不断地以“中央 1 号文件”的形式予以肯定和重申。但是，分散化的家庭经营带来的农村社会管理的弱化、农田基础水利设施的废弃和农村社会事业的停滞不前却受到了有意无意的忽视。同时，以“集体所有，家庭经营”为特征的土地承包责任制导致了土地零散化、细碎化，无法形成农业规模化经营，难以带来规模经济效益。这种家庭经营的小农经济模式与农业市场化、产

业化发展趋势存在着结构性的张力，这种张力随着农业市场化的进程而日益凸显。

事实上，自实行家庭联产承包责任制以来，农地流转也应运而生，主要表现为农户间的土地租佃行为。但是，农地流转率一直处于小规模、低水平状态。据1990年农业部对农村土地承包经营权制度的考察，当时全国实际流转的耕地仅占全部耕地总面积的0.44%，涉及农户仅为总农户的0.9%^①。全国农村固定观察点的调查资料也同样显示，1984—1992年的8年间，在所有调查的7012户农户中，完全没有转让过耕地的农户占比高达93.8%，转让一部分耕地的农户比重仅为1.99%^②。当前，农户间的土地租佃行为得到了政府的引导和鼓励，政府希望通过农地流转，将分散的土地重新集中起来，实现农业规模化经营，发展现代农业。但是，农地流转的进展仍不理想。无论就全国而言还是从地方来看，我国的农地流转率都不是很高。一些论者的调查数据显示，2001年年底大陆以各种形式流转承包经营权的耕地面积比重为5%左右^③。据保守估计，在全国2.3亿承包土地的农户中，参与流转的仅占26%左右，小农户仍是农业生产的主体^④。同时，区域间的农地流转差异也十分明显。经济发达的东部地区明显高于中西部地区。相关研究发现，经济发达的东部地区（如浙江省）在2008年至少有37%的耕地发生了流转，是当年全国农地流转率的2倍多，中部地区以湖北省为例，其农地流转率有20%，四川省、辽宁省的农地流转率均为13%，河北省的农地流转率为11%，而相对落后的西部地区（如

① 农业部课题组：《中国农村土地承包经营制度及合作组织运行考察》，《农业经济问题》1993年第11期。

② 马晓河、崔志红：《建立土地流转制度，促进区域农业生产规模化经营》，《管理世界》2002年第11期。

③ 李以学、彭超、孔祥智：《农村土地承包经营权流转现状及模式分析》，《价格理论与实践》2009年第3期。

④ 刘奇：《农村土地问题的现实困境》，《决策》2014年第4期。

陕西省)的农地流转市场发展却几乎处于停滞,其土地流转率一直没有超过5%^①。

近年来,伴随着城镇化进程和大量农民进城务工,导致农业经营主体弱质化和农业经营环境日益恶化,出现了大量农地抛荒现象。另一方面,在农业市场化发展的推动下,城市工商资本下乡对农地的需求也日益旺盛。如何推动农地流转促进农业产业化发展已成为地方政府的重大新“农政”。2008年10月,中央明确提出允许农地承包经营权以“多种形式流转”,农地流转再次成为引起实务部门和学界共同关注的重大理论与实践课题。中央农业部门还专门制定了相关规定来规范农地流转的程序。近年来我国农村土地承包经营权流转呈现出日渐扩大的趋势,全国农地流转率已达到了25%^②,但总体来说,还处于一个较低的水平。

问题在于,为什么在市场机制和政府机制的双重推动下,农地参与流转的比重还是这么低?换言之,影响农地流转的因素有哪些?本书主要以农地集体产权制度安排为背景,以交易费用为理论分析工具,着力分析农地流转机制的交易费用、农地流转主体的交易费用以及它们与农地流转的关系。本书的研究目标,概括起来主要有以下四个方面:

其一,通过对现行农地集体产权制度安排的考察,分析政府、农民集体和农民个体在农村土地流转过程中的地位与作用。在现行的农村土地产权制度安排下,政府(县、乡基层政府)、农民集体(集体政治和经济组织包括村委会和农民经济合作组织)和农民个体都拥有农地产权。这种产权主体的多元化和产权边界的模糊化,虽然可以尽可能地保障各方的土地权益,但也构成了实现土地流转的产权障碍。

其二,通过对国内农村土地流转的现状分析,揭示目前农村土地流转

① 郜亮亮:《中国农地流转发展及特点:1996—2008年》,《农村经济》2014年第4期。

② 林远:《全国农地流转面积已达1/4》,《新华每日电讯》2014年1月15日。