

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

GUANYU ZHONGGUO NONGDI LIUZHUAN DE YIGE ZHIDU FENXI

关于中国农地流转的一个制度分析

范式、实证与反思

刘文勇 著



中国人民大学出版社

本书所属基金项目：清华大学中国农村研究院研究课题；中国博士后科学基金



“十一五”国家重点图书出版规划



中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

关于中国农地流转的一个制度分析 范式、实证与反思

GUANYU ZHONGGUO NONGDI LIUZHUAN DE YIGE ZHIDU FENXI

刘文勇 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

关于中国农地流转的一个制度分析/刘文勇著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013.8

(中国经济问题丛书)

ISBN 978-7-300-17964-3

I. ①关… II. ①刘… III. ①农业用地—土地流转—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 205747 号

中国经济问题丛书

关于中国农地流转的一个制度分析 —— 范式、实证与反思

刘文勇 著

Guanyu Zhongguo Nongdi Liuzhuan de Yige Zhidu Fenxi—Fanshi Shizheng yu Fansi

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2013 年 9 月第 1 版

印 张 7.5 插页 4

印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷

字 数 198 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目



的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



序 一

刘文勇博士带着他即将出版的书稿，问我能否给写个序，我很高兴地应承了下来。看到学生的研究成果即将出版发行，作为老师当然是很高兴的，何况他是在我的指导下从事学习和研究工作时间比较长的学生。所以，我很乐意向读者介绍他的这本著作。

2006年，在中国农业大学读大四的文勇，申请保送到人民大学来读研究生，与他交谈后，我感到他有学术研究潜力，尽管稚嫩，但有良好的基础，坚定而热忱，就鼓励他申请。他顺利地通过了人民大学的选拔程序，成为我所在学科的硕士研究生，后来又保送为博士研究生，在我的指导下学习了5年。我看到他从一个对学术问题怀有浓厚兴趣的大四学生，逐渐成长为一个具有批判精神和敏锐眼光的年轻学者，不但专业知识日益增加，而且观点依旧尖锐。



古语云：“有地斯有财”，亚当·斯密说：“土地是财富之母”，都表达了土地对经济的重要性。对于农业而言，土地的重要性更是不言而喻，没有土地，自然就谈不上农业。农业用地的制度安排，一直是经济学学者关注的研究课题。在当今中国，经济正发生着复杂而深刻的变化，其中的一个基本变化就是在经济结构中农业的份额快速下降，农村劳动力不断向非农产业转移，农村人口不断向城市转移，所引致的问题是土地与劳动如何重新匹配，才能使资源配置更有效率，从而使社会的福利最大化。在保持现有土地制度稳定的前提下，如何促进农业土地在不改变用途的情况下流转，成为学者们关注的一个课题。我一直关注农村土地问题，文勇也有兴趣研究农村土地问题，我们就一起选定农地流转作为他研究生学习阶段的研究课题。

中国的农地流转模式，是制度安排上的“大观园”，重要、敏感且复杂。各地形式多样的流转实践，需要去观察、分析、归纳和总结。通过六年的研究，经过多次的实地调研，一遍一遍的辨析与思考，文勇脚踏实地地完成了他的研究，为读者提供了一种可能的分析农地流转的思路。在本书中，作者提出了一个解释农地流转的经验模型，尝试着去回答哪些因素是农地流转的决定要素，其背后的深层原因又是什么。其分析框架可以为读者提供一个解释农地流转现象的理论工具。

文勇对自由市场的偏好是明显且不加掩饰的，在书中，有这样的一段论述：

法律没有禁止的，都是公民的权利，而不是相反；更不可能出现法律没有禁止的都是政府的权利的可能性。正如亚当·斯密在《国富论》中所说：“每个人，只要他不违背正义的法律，就应允许他去按照他的方式去追求他的利益。”

从这些文字可以看出，作者的表述犀利，观点鲜明，虽然有时可能感到这样的行文有一点点偏激，但正是这样的文字，表明了作者的观点，对读者更有吸引力。作为老师，我总是鼓励学生要有批



判精神，所以对学生们鲜明地表达自己的观点，我总是给予赞赏。

从事严肃的研究向来是一件苦差事，把研究所得写成书，自然也不是一件容易的事情。本书是基于作者的博士学位论文修改而来，尽管论文已经有很好的底子，但修订成书，文勇还是又下了一番功夫。按照奥威尔的说法：

“写一本书是一桩消耗精力的苦差事，就像生一场痛苦的大病一样。你如果不是由于那个无法抗拒或者无法明白的恶魔的驱使，你是绝不会从事这样的事情的。……”

在文勇心中的这个“无法抗拒的恶魔”是什么？我想，应该是他期待切实为中国最大的群体——农民做点事情，期待留下他自己的研究足迹。去年，我曾在他申请到清华大学去从事博士后研究的推荐信上写过这样一句话来评价他：

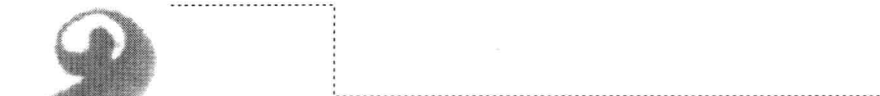
文勇是一个文锋犀利、观察敏锐的青年学者，他对从事农村土地问题的研究充满激情。

希望读者读完本书，也能有这样的感受。

唐 忠 教授 博士

中国人民大学农业与农村发展学院院长

2013年10月29日于中国人民大学明德楼



序 二

我是在清华大学中国农村研究院结识的文勇，他是农研院 2012 年入站的博士后，是一个精力充沛和勤于思考的小伙子。我时常和他与他的同学一起讨论中国农村的发展问题，这一批青年人经济理论和计量技术上的成熟，给我留下了深刻的印象，文勇是其中较为突出的一个。现在，文勇关于中国农地流转制度分析的专著出版了，作为一名长期从事农村政策研究的工作者，我很愿意写一个简短的序，既介绍一下文勇，也向读者推荐这本我认为具有学术价值的专著。

文勇从本科开始，就一直在学习农业经济类的专业，算是科班出身。得益于中农大和人大的严谨教学，他经受了良好的经济学理论训练，这为他之后的研究道路打下了坚实的基础。并且，无论在本硕博的哪个阶段，他都很愿意深入到中国农村的第一线去，一待就是几个月，了解农村、发现问题。



这种深入实践的精神，在年轻人中是难能可贵的。这些实践的经历，能够让他更好地了解农村发生的实际问题，并有效地转化为变量融入到理论分析框架中，夯实了研究的实证基础。

文勇的研究贯穿始终，一直关注“农地流转”的相关问题。我曾问他为何关注这个问题，他的回答令我印象深刻：“中国的农地制度正影响着中国社会数目最为庞大的群体‘农民’的生计，这怎么能够不令人着迷呢？”这令我想起了罗伯特·卢卡斯曾经说过的话：“发展的问题对人类福利的影响简直令人吃惊，一旦开始考虑这些问题，怎么还能考虑其他问题呢？”从农地问题切入农村乃至发展问题的研究，显然是一个好的开端。

文勇的这本书是一种尝试。他想建立一个一般分析框架来解释农地流转的问题。显然，使用一套框架来解释所有复杂的农地流转问题，并不是一件容易的事情。理论很难尽善尽美，所涉案例数目也还太少，后面还有很多工作要做。中国的农地问题不是一个简单的问题。但尝试解释是一件很有创造性的工作。我与他交谈时，他总说到的一个词是“肩膀”：“即便我的研究还不够好，但至少能为别人的研究提供一个肩膀，至少能让别人踩着我的肩膀往上走，那就很好了。”这是一种让人欣赏的治学态度。如果坚持下去，我相信他在这一领域的研究必有所成就。

这是文勇的第一本学术专著，我殷切地希望以后文勇能够有机会出版第二本、第三本，把中国农地流转的实践进行更深入的一般化学术归纳。我相信，中国土地改革的实践提供了这样的机会。

何宇鹏

国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员
清华大学中国农村研究院学术委员会委员、副秘书长



序 三

作为文勇博士后在公管院的合作导师，我很高兴能够给这本书写这个简短的序。

无疑，中国城镇化的破题点在于三农；更具体地说，政府如何面对农村问题、农民如何顺利市民化，将是下个十年中最大的挑战。显然，在文勇书中所重点讨论的农地流转问题，便是城镇化过程中的重要议题：中央政府应如何面对不同地区、不同经济条件下的农地流转问题，应如何避免一刀切；地方政府在具体指导农地流转实践时，应全面考虑到哪些要素，如何做到因地制宜，都不是容易的事情。

文勇的书，在对现存文献进行归纳与评述后，基于制度经济学的视角，对“农地流转”的过程进行“分角度、分要素”的逐步分析，尝试构造出这样一个“农地流转”的研究范式：它在中国农村土地集体所有制的独特基础之上，以政府所主导的外



部环境为背景，探讨农地流转过程中可能涉及的农地权利的完整性与稳定性，进行土地流转前双方需考虑的机会成本及流转发生过程中不可避免的交易成本。这是一项有意义的工作！

我注意到文勇并没有简单地追求某个名词的创新（这往往是一些年轻学者容易犯的错误），无论是权利的完整性与稳定性，还是机会成本与交易成本的概念，都不罕见。但他将已有的成熟概念体系，嫁接在中国独有的集体所有制农地实践过程中，是扎扎实实地在学术上往前迈了一步。

一个好的分析框架不应是纸上谈兵，更应能指导政府实践。文勇在这个方面做得不错。书中基于已有框架对政府的行为进行了许多有意义的探讨：比如政府与集体所有制中排他性产权的进一步明晰的讨论；比如政府与农地中介导致的交易成本的可能下降路径的讨论；再比如政府与第三产业发展的讨论；政府与法制化的讨论等等。这诸多的方面正好落在了他所建立的 COST 模型上，使得本书不再是一本空泛的理论著作。

与文勇交流的过程是令人兴奋的。他的思维并不僵化，热衷于讨论各学科的问题。公共管理和农村经济在传统意义上并不是同一个学科，但中国城镇化过程正引导这两个学科之间的交流逐步增强，交叉探讨变得更有意义。有意思的是，我所带领的研究小组每周二都由文勇这个大师兄来组织学术讨论会，他的师弟师妹们最开始还有些害怕这个不留情面的大师兄。这恰是我赞同的学术态度，求真，容不得半点沙子。

就说这些吧，愿文勇能够做出更加优秀的研究成果来。我很期待。

孟庆国

清华大学公共管理学院教授、党委书记



目 录

第1章	导 论	1
	1.1 农地流转的必要性	2
	1.2 农地流转与土地利用效率	3
	1.3 主要研究内容和本书框架	6
	1.4 研究的创新之处与不足	11
	1.5 概念界定	12
第2章	新中国的农地制度变迁	19
	2.1 农地制度变迁的发展阶段	20
	2.2 农地流转政策	22
	2.3 国外农地流转政策分析	31
第3章	当前中国农地流转现状	45
	3.1 农地流转规模	45
	3.2 农地流转形式	46
	3.3 农地流转中的土地确权	48
	3.4 农地流转价格	51

	3.5 农地流转影响因素	57
第4章	农地流转中的政府调控、市场机制与社会参与	73
	4.1 农地流转中的政府	75
	4.2 农地流转中的市场	77
	4.3 农地流转与社会	78
	4.4 农地流转中政府、市场与社会的角色分析	79
第5章	一个新的研究范式：农地流转的 COST 分析	87
	5.1 农地制度起源中的排他性产权分析	89
	5.2 产权制度中的政府	102
	5.3 “机会成本”：“农地流转”产生的基础	106
	5.4 “交易成本”：“农地流转”中的摩擦	110
	5.5 地权的“稳定性”：“农地流转”中的商品属性一	113
	5.6 地权的“完整性”：“农地流转”中的商品属性二	116
	5.7 COST 研究范式	119
第6章	实证一：基于 COST 研究范式的农户是否参与农地流 转的实证分析	125
	6.1 研究方法与数据来源	125
	6.2 研究地点介绍	126
	6.3 样本基本情况	129
	6.4 黑龙江 DZ 村农户是否租入农地的影响因素分析	129
	6.5 四川 TY 村农户不参与农地流转的特征分析	136
第7章	实证二：基于 COST 研究范式的农地流转租约安排的 实证分析	140
	7.1 研究方法与数据来源	140
	7.2 研究地点介绍	141

7.3	样本基本情况	142
7.4	黑龙江地区农户租入农地租约安排与影响因素 分析	144
7.5	四川地区农户租出农地租约安排及影响因素分析	162
7.6	一个总结：关于农地流转双方“租约长短”及 “租约形式”的影响因素总结.....	178
第8章	中国的农地流转：方向与反思.....	186
8.1	农地流转的“3+1”种去向	186
8.2	农地流转未来发展的建议	193
8.3	中国农地流转制度中的实验：广东“土地新政”	204
附 录		217
后 记		222



第1章

导 论

民以食为天，农业自古以来就是国民经济中最重要的组成部分。中国北魏时期杰出农学大家贾思勰所著的《齐民要术》，用“食政为首”来描述农业的重要性，这一点对于中国这样一个人口众多的国家而言尤为正确。从经济总量的角度来说，农业所占比例为 10% 左右，毫无疑问，农业是国内生产总值中极重要的组成部分。更应该注意的是，农业的重要性并不仅仅体现在总产值上，更体现在维护社会稳定上。一个无法在农业上自给自足的国家，将是一个受制于人的国家。更何况在我国，直接或间接从事农业生产的人口总数巨大，据第六次全国人口普查数据显示，2010 年居住在乡村的人口为 674 149 546 人，占总人口的一半左右。另外，农业还具备稳定大量劳动力的功能。因而我们不难理解为什么中央从 2004 年开始到 2013 年连续 10 年的中央一号文件都是关注“三农”问题，就是因为农业之重要性所致。



农业的重要性是毋庸置疑的。农地是农业生产最主要的生产资料之一，我国农地资源可以简单概括为：总量大，均量少。据 2008 年全国土地利用变更调查结果显示，我国耕地总面积高达 18.26 亿亩，世界排名第四，但是人均耕地面积仅为 1.39 亩。到 2011 年，我国耕地总面积为 18.24 亿亩，与 2008 年相比有所减少。

要想缓解以上问题，可能的选择有三种：一是开垦新的农地；二是降低农地减少速度；三是提高农地利用效率。其中，开垦新的农地与降低农地减少的速度，都属于政府主导下的政策措施，但就中国后备资源不足的现实而言，实施空间较小。除此之外，利用市场的作用促进农地流转，提高农地利用效率，则是一个在现有条件下很直接地缓解农地压力的方式。

1.1 农地流转的必要性

利用自然科学的方法来提高农地利用效率，往往令人印象深刻。袁隆平的超级水稻，通过多年来的连续改进，到 2011 年已将水稻单产提高到近千斤，但这并不是本章探讨的话题。

从社会科学（包括经济学）的角度，仍有其他可能的方式来提高农地利用效率。譬如对农户留在农地进行激励（减免农业税属此范畴），设定更优的农地制度（从“大包干”到“家庭联产承包责任制”的制度变迁属于此类范畴）。以上数条内容，都在某种程度上涉及了制度经济学的内容。事实上，还有一种方式，可能是现实中使用频率最高的，那便是提高农地流转率，让土地流转到最优的使用者手中。多数研究者认为，农地流转提高了农地利用效率。在经济发展的大背景下，越来越多的国家期望能够将劳动力转移出农业领域，并将农业外的其他产业作为其经济的支柱。农业部门如何应对此问题将会影响到经济增长的速度和本