

学者文库



汇聚学者科研重要著作
传播学者研究最新成果

农村土地承包经营权 流转模式研究

张成玉◎著



新华出版社

作者简介

张成玉

(1979—)，河南西峡人，中国农业大学管理学博士。主讲计量经济学、国民经济核算、风险投资等课程。主要从事土地制度改革方面的研究。主持国家社会科学基金项目1项，主持省级项目6项，主持地厅级项目2项。共发表论文21篇，其中EI论文2篇，CSSCI论文8篇，CN论文11篇。出版专著2部，参编著作3部。

农村土地承包经营权流转模式研究

张成玉 著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地承包经营权流转模式研究 / 张成玉著.

—北京: 新华出版社, 2020. 11

ISBN 978-7-5166-5549-8

I. ①农… II. ①张… III. ①农村—土地承包制

—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 225349 号

农村土地承包经营权流转模式研究

作 者: 张成玉

责任编辑: 张 谦

封面设计: 中联华文

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhuaupub.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 中联华文

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

成品尺寸: 170mm×240mm

印 张: 14

字 数: 165 千字

版 次: 2020 年 11 月第一版

印 次: 2020 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-5549-8

定 价: 89.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换: 010-89587322

前 言

农村土地承包经营权流转长期以来得到政府的支持。根据国家统计局公布的数据，到 2018 年年底我国家庭承包耕地流转面积超过了 5.3 亿亩，根据第三次全国农业普查结果，2016 年耕地规模化（南方省份 50 亩以上、北方省份 100 亩以上）耕种面积占全部实际耕地耕种面积的比重为 28.6%，这些成果得益于农村土地承包经营权流转政策的实施。我国的农村土地承包经营权流转在刚刚改革开放之后不久的 1984 年就出现了，政府的政策也经历了“不反对”到“支持”的过程。政府之所以支持农村土地承包经营权流转主要是因为以下四个方面的原因：一是我国家庭经营规模小，且地块交叉分布，经营过程费时费力，规模报酬较低；二是与国际发达农业国相比，我国家庭经营规模过小，农产品生产成本低，没有国际竞争力，加入 WTO 后我国农业在国际竞争中面临较大挑战；三是适应现代农业发展的需要。现代农业的特点之一是规模化生产，我国也在积极发展现代农业，自然也要走规模化道路；四是提高耕地利用效率。我国有大量外出务工的农民工，一些耕地被粗放经营或者撂荒，土地未被充分利用，土地流转可以向种田大户或

种田能手集中，有利于耕地利用效率的提高。

从全国看，农村土地承包经营权流转在全国各地差异也比较大。其中东南沿海地区经济发达，非农业就业充分，且人均耕地面积少，农业收入在家庭收入中所占比重低，农业生产不是家庭主业，因此流转率比较高。中西部地区非农就业机会在早年比较有限，农村剩余劳动力较多，只是在后来就业机会才多起来，最近十年随着中国出现刘易斯拐点，农民外出就业不再困难，农村劳动力能外出的基本都外出了，农村土地流转才发展起来，但是整个流转率比东南沿海要低一些。尤其是2006年全面取消农业税后，农业各种补贴与土地面积挂钩，这样导致一些农民因为担心土地流转后有可能导致失去农业补贴，因此不但不转出土地而且还要回以前转出的土地。随着所有权、承包权和经营权“三权分置”之后，明确了土地的长期承包年限，农民没有了后顾之忧，土地流转率又出现回升。东北和西北地区人均耕地面积大，一般一个家庭就可以形成一个小农场，在一定程度上已经形成了规模经营。农业经营收入在家庭收入占比比较高，所以经营承包地对于家庭收入来说是比较重要的，家庭劳动力倾向于留在农村经营，土地流转率比较低。

从产值上看，在改革开放之初的1978年第一产业增加值占当年国内生产总值的比例高达28.2%，经过41年的发展，2019年我国第一产业的增加值为70467亿元，只占到整个国民生产总值的7.1%，并且可以预见随着我国经济社会的发展，第一产业增加值占国内生产总值的比例会继续下降，因为发达国家这个比例在2%左右。从比例上看似乎越来越不重要，但事实上并非如此，因为“民以食为天”，虽然比例在降低，但是重要性却越来越重要。农民承包的耕地承担着为普通农民家庭

提供家庭口粮、增加家庭收入、提供就业岗位、提供社会保障的功能。虽然农村耕地从增加收入的角度讲已经不占据重要地位，但是其承担地提供家庭口粮、就业和社会保障的功能不能简单地用收入的多少进行衡量。

从提供家庭口粮的角度看，农村家庭内的分工和季节性协调使得多数家庭能够在兼顾农业和非农业，我国每年生产 12000—13000 多亿斤粮食，大部分是由家庭或者家庭农场生产，只有很少一部分是由非家庭单位生产出来的。这表明我国农村家庭始终是粮食生产的主力军，结合我国的家庭土地承包经营制度可以确定我国将来在很长一段时间内我国粮食生产的主力军仍将是广大农村家庭。随着科学种植技术的发展，现有农村家庭的粮食生产绝大多数能够满足自给自足，并且将多余的粮食供应到市场上以满足城市人口粮食需求。从 2006 年我国彻底废除农业税实施农业补贴政策以后，每年的粮食产量逐年增加且维持在较高产量。再加上我国实施粮食储备制度后，市场上的粮食价格基本上都在很小的范围内波动。这表明我国以家庭为基础的粮食生产制度体系是可以满足经济社会发展需要。

从提供就业岗位看，农村耕种家庭承包土地的主要是农村老人、妇女和儿童，从社会发展趋势看主要是为老年人提供就业机会。以前曾经戏称在农村从事农业生产的是“38、61、99”部队即妇女、儿童、老人。从发展趋势看，妇女也外出务工，儿童外出就学，农村将来真正留下来的主要是老人，因为在中国出现刘易斯拐点之前，存在大量的农村剩余劳动力，但是随着我国的经济的发展，城市已经出现劳动力不足的现象，有力的证据来源于笔者 2020 年考察了一些服务性的职业，比如餐

馆、酒店、零售、装修、保安等行业的服务人员已经不再都是年轻人，而是中老年人占有相当大的比例，另一个证据就是服务行业工人工资的水平较以前有了很大提高。这些证据表明我国的劳动力就业市场已经成为卖方市场，妇女的就业机会明显增多，所以农村的妇女留下来的也越来越少。随着人口迁移和生育政策的影响，农村的学龄儿童正在减少，农村教学点也在减少。农村的学生也越来越多的离开农村到乡镇中心学校或县城学校就读，这样农村剩余的主要是老人。老人在城镇就业比较困难，且农村老人60岁之后发放的养老金处于低水平，无法支持其生活需要。而农村农业劳动相对比较简单且在农忙的时候可以借助农业机械完成，所以农村的老人仍然可以从事农业劳动解决养老金不足问题。

从承包地承担社会保障的角度看。农村的承包地主要承担着农村老人养老的功能，农村老人因为体力原因而留在农村生活，其养老问题自然也在农村解决。在农村，一般情况下60岁以上的老人每个月的养老金只有100多元（各地有差异），一年只有1200元左右，另外各种农业补贴每亩也有100元左右，一个家庭往往有5亩耕地左右（按平均值），这样一年的农业补贴有500元左右，合计可以从政府领到1700元左右。这些钱看起来非常少，根本不够支付一年的基本生活费，但是农村老人的生活主要是自给自足性质的，基本上食品支出靠自己生产，多余的粮食或者蔬菜可以在市场上出售，获得相应的收入。收入不足以养老的部分农村老人也可以从子女那里获得相应的转移收入。可见农村老人的养老问题很大程度上还需要依靠农村承包耕地。

党的十九大将乡村振兴定为国家战略之一，其背景就是根据我国的城镇化进程判断农村和农民还将长期存在。要想让我国的城镇化发展到

发达国家水平是一个长期的过程，2019年我国城镇化率将首次突破60%，这几年我国的城镇化率整体上以每年1%以上提高，如果要提高到80%的水平（根据边际递减规律，将来城镇化率每年提高将低于1%），至少要20年的时间，并且可以肯定到那个时候，中国的农业、农民和农村都是存在的，且中国的人口基数大，就算有20%的人口在农村生活，农村人口总量仍然将近3个亿。中央的判断无疑是正确的，中国的“三农”问题是需要长时间的努力才能够解决，绝不是短期内就可以解决。长期以来，一部分人赞成大力发展城市，推进城镇化的提高，这些初衷是好的，也取得了非常好的成效，但是中国是一个大国且是一个农业大国，一下子从农村人口占80%的农业大国变成一个城镇人口占80%的发达国家显然不是一朝一夕能够完成的。虽然2019年整体城镇化率突破60%，但是从户口的角度看，户籍的城镇化率才达到44%，两者相差16个百分点，全国人户分离的人口2.8亿人，其中流动人口2.36亿人。

可以预见，未来即使我国的城镇化率达到80%以上，仍然会存在大量的城乡流动人口，他们与城市、农村都有紧密的联系。证据来自这些年来渐渐地出现了一个新的现象：反向春运。以往是每到春节的时候，大量外出务工的农民工从城市回农村过年，但是现在除了农民工返乡过年外还有一部分农村人在春节时到城市过春节。这表明越来越多的农村人口在城镇站稳了脚跟，春节不再是单一的返乡，与之伴随的还有进城，年轻人在城市安了家，生活条件好，春节时由于工作、学习、交通等各种原因，不再返乡而是将家里老人接到城里过春节，这样一部分家庭的老人进城过年成为一种新动向。随着越来越多的农村家庭到城镇安

家，越来越多的家庭拥有小汽车，人口在城乡之间的双向流动将越来越常见，越来越频繁。

正是由于以上原因决定了我国农村土地承包经营权流转的复杂性和长期性。如果农村土地承包经营权不流转将难以提高耕地利用效率，难以实现规模经营，难以实现农业现代化，甚至难以保证我国的粮食安全。如果农村土地承包经营权流转推行的过急、过快就会出现各种偏差，危害广大普通农民的利益，不但影响他们的家庭收入，而且还影响他们的就业、养老甚至生存。我们的党总是能够在不同的历史时期，根据我国农村土地承包经营权流转的实际情况做出英明的决策，及时纠正个别地方存在的不当做法，保证农村土地承包经营权流转合理发展。

本书的写作目的是对我国的农村土地承包经营权流转各种模式进行全面、深入、系统的研究，以期为未来政府制定农村土地承包经营权流转提供参考。书中对农村土地承包经营权流转的政策变迁、流转模式类型及做法、不同流转模式的动因及农民的意愿、流转的土地规模适度问题都进行详细分析，但写作过程中由于笔者能力和条件有限，难免存在瑕疵，欢迎同行批评指正。

序 言

农村土地经营权流转是一种诱致性制度变迁，是对家庭联产承包责任制的有益补充，农村土地承包经营权流转从理论上分析可以提高土地利用效率，可以增加农民收入或减少损失，可以促进现代农业发展。现实中，农村土地承包经营权流转要复杂得多。从我国实行家庭联产承包责任制以来，土地流转政策经历了四个阶段，全国各地也出现了十三种土地流转模式，每一种流转模式的做法都有一定的区别。本书对我国改革开放以来农村土地承包经营权流转政策的演变进行了梳理，对十三种土地流转模式的定义、代表性做法和存在的问题进行了总结。并根据实际调查的数据和收集的二手资料对土地不同流转模式的动因、农民的意愿、流转的适度规模进行了分析。经过全文的分析形成如下结论：

第一，农村土地承包经营权稳定是土地流转的前提条件。我国农村土地承包经营权流转政策经历了从禁止流转到允许一定模式的流转，是一个逐渐变化的过程。先后经历了禁止土地流转阶段、土地流转自发形成阶段、法律允许阶段和新农业政策实施阶段。目前我国土地流转政策已经比较完善和具有可操作性，为农村土地承包经营权流转提供了指导

和规范。农村土地经营权流转政策是一个从简单到复杂的演变过程，法律制度日益完善。同时也可以看出在第一轮与第二轮土地承包期更迭时期对土地流转的影响带来了不稳定因素。这表明土地流转能够顺利进行的一个前提条件是土地承包经营权稳定。

第二，我国农村土地承包经营权流转有多种方式、做法，总体比较复杂。虽然我国法律法规中规定的农村土地承包经营权流转模式只有转包、转让、出租、互换、入股五种基本模式，对于别的模式统一概括为“其他模式”，但是根据现实中存在模式的做法可以分为十三种模式：转让、转包、互换、出租、入股、代耕、拍卖、土地信托、反租倒包、继承、“双放弃，三保障”、“土地换社保，宅基地换住房”、“两分两换”模式。这十三种土地流转模式不同，总的来说土地流转提高了耕地利用效率，产生了大量的家庭农场，在一定程度上提高了农业生产的规模化水平，有良好的社会效益，但是也产生了土地非农化、非粮化、农户利益受损等不良影响。

第三，农地质量、农业生产方式、交易费用是影响农地流转的基本因素，也是分析土地流转动因的前提。十三种土地流转模式对土地质量要求方面，转让、拍卖、继承、“双放弃，三保障”、“土地换社保，宅基地换住房”和“两分两换”六种模式对土地质量并没有明显要求。互换模式要求土地质量差别不大，否则无法达成交易。转包、出租、入股、代耕、土地信托、反租倒包六种模式对土地质量要求较高。在生产方式方面，转让、转包、互换、代耕、继承五种模式土地流转后仍然是传统的生产模式。出租、入股、土地信托、“双放弃，三保障”、“土地换社保，宅基地换住房”和“两分两换”六种模式土地流转后就很可能

能变为现代生产方式。拍卖和反租倒包两种土地流转后是否改变生产方式并不确定。交易费用方面，转让、转包、互换、出租、代耕、继承、拍卖七种土地流转模式的交易费用较小，入股、土地信托、反租倒包、“双放弃，三保障”、“土地换社保，宅基地换住房”和“两分两换”六种土地流转模式中交易费用较大。

第四，十三种模式中的剩余控制权都属于转入方所有，采用现代生产方式的模式剩余控制权比采用传统生产模式情况下要大。具体来说，转让、转包、互换和继承四种模式的剩余控制权归转入农户，出租和入股两种模式剩余控制权归转入方，在出租中转入方可以是农户也可以是农业企业，入股模式中转入方可以是农业合作社也可以是农业企业。代耕模式中剩余控制权的归属根据协议可能是转入方或转入方中的一方也可能是双方共享。土地信托、反租倒包和拍卖三种模式中剩余控制权归转入土地的企业和充当中介的土地信托公司（反租倒包和拍卖模式中是集体经济组织）。“双放弃，三保障”、“土地换社保，宅基地换住房”和“两分两换”三种土地流转模式，宅基地升值的剩余控制权归集体经济组织（村或乡镇），土地流转的剩余控制权归转入的企业和集体经济组织。在剩余控制权大小方面，十三种模式中采用传统生产方式的转让、转包、互换、代耕、继承五种模式比较小，采用现代生产方式的出租、入股、土地信托、“双放弃，三保障”、“土地换社保，宅基地换住房”和“两分两换”六种模式剩余控制权比较大。而拍卖和反租倒包两种模式因为生产方式不确定，因此剩余控制权大小也不确定。

第五，十三种模式中的剩余索取权分别属于不同的参与者，大小方面基本和剩余控制权一致。在剩余索取权归属方面，转让和继承两种模

式是一次性的交易，因此转入方单独享有剩余索取权。互换是一次性交易且双方没有关系，因此不存在剩余索取权。其他模式的剩余索取权都分别给不同的参与主体占有，具体来说就是被转入者（农户、企业或个人）和转出农户以及中介组织（信托公司、集体经济组织）所有。拍卖模式中剩余索取权归全体成员所有，但不容易实现。在剩余索取权大小方面，除了互换模式没有剩余索取权外，其他与剩余控制权大小一致。

第六，基层政府、企业、种植大户等比普通农户有更大的动力推动土地流转。由于农户在各种土地流转模式中土地面积较小，每一农户都不可能从土地流转中得到很多的收益，但是在采用现代生产方式的几种土地流转模式中，实行的是土地联片流转，由于积少成多的效果，转入土地的企业从中获得了较多收益。政府和村集体因为一方面本身在有的土地流转中可以收益，有的是为了将推进土地流转作为一种政绩。因此政府、企业、种植大户等是收益较大的主体，与普通农户相比政府、企业、种植大户等具有更大的动力推动土地流转。

第七，只要支付的价格足够高，大多数农户愿意将自己的土地流转出去。从土地流转意愿的角度看，无论是理论分析还是实证研究多表明土地对农户的效用主要体现在确保粮食安全、维持就业、增加收入和预防偶发灾害等方面。但是农户也面临着经营土地的成本和务农比较利益低下的问题。面对这种现实，大多数农户愿意在比较高的流转价格下将土地流转，因为高价格可以弥补转出土地带来的利益减少。要想解决土地流转问题，最现实、最直接、最有效的就是解决流转价格问题。

第八，对土地流转期望价格的影响因素是多方面的。促使转出农户

较高期望价格的因素是良好的土地质量、较大的土地总面积、种植非粮食作物、有条件进行灌溉、毗邻主要交通要道等。促使转出农户较低期望价格的因素是较高的务工人员占家庭劳动力的比例、主要种植粮食作物、无灌溉设备条件等基础设施、不毗邻主要交通要道等。这意味着在外出务工较多、主要种植粮食作物、农业基础设施较差的地区和不毗邻主要交通要道的地块推进土地流转相对比较容易，其根本原因在于在这些地方，依靠土地获得的收入相对较少。事实上，这些土地应该是土地流转的重点，因为从土地利用效率的方面讲，这些土地的效率潜能还没有完全发挥出来，需要通过土地流转来达到资源的优化配置。

第九，我国土地流转将来会有大的发展。我国的农村土地承包经营权流转是需要一个渐进的过程，虽然在足够高的流转价格下，农户大多愿意流转土地，但现实中是无法实现足够高的价格。从人口的代际交替发展趋势看，全国的土地流转可能在将来普遍遇到愿意经营土地的人减少的情况，随着流转土地的人越来越多，到那时全国一定规模的农场就会渐渐的增多。今后新生代农民工与老一代农民交替时可能是土地流转的高峰期，到时大部分家庭大龄农民已经无力耕种，新生代农民工又不愿意耕种土地，且到时新生代农民工养老对耕地的依赖将减弱，土地流转的各种社会服务机构也日渐成熟，农村土地承包经营权的流转比例将越来越高。

第十，我国土地流转不能操之过急。正如知名学者陈锡文所指出的按平均一个家庭经营 100 亩计算，我国只需要 1800 万户就够了。农业普查显示我国有农户近 2 亿户，这样需要转移出去的比例为 90% 以上。如果仅仅考虑农村土地承包经营权流转而不考虑就业、收入是不现实

的，目前，在中国发展规模经营，规模太大脱离中国实际，规模太小导致农民收入少，种地意愿下降，农产品没有竞争力。因此推动农村土地承包经营权流转既不能强行推进，也不能限制，而是要根据各地情况因地制宜的发展，既要积极鼓励，也要与非农就业机会、农村劳动力转移规模、农业社会化服务水平相适应，各地地方不搞“一刀切”。

根据以上结论，提出如下政策建议：

第一，将土地承包经营权长久不变上升到法律高度。农村土地承包经营权流转能够顺利进行的一个重要的前提是承包经营权稳定。土地流转时正是土地使用权的流转，如果承包经营权不稳定，土地流转就要受到影响，这已经为以前的土地承包期轮换时所证实。党的十九大提出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。2019年《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》进一步明确，但是应该将其从政策意见上升到法律的高度，刚开始可以先在条例、规章中加以规定，待完善后上升到法律高度，比如在《土地承包法》中加以明确。这样，土地的承包关系就非常稳定，作为土地流转的转入和转出双方都会有一个稳定的心理预期，减少政策风险为土地流转创造良好条件。

第二，我国农村土地承包经营权流转要因地制宜，不能为流转而流转。土地流转有转让、转包、互换、出租、入股、代耕、拍卖、土地信托、反租倒包、继承、“双放弃，三保障”、“土地换社保，宅基地换住房”、“两分两换”十三种土地流转模式，每一种模式中的做法都有区别，并且出现在不同的地方，甚至在有的同一模式中，不同地方的做法也会有细节上的不同，这说明土地流转是非常复杂的，必须结合不同的

地方因地制宜地进行，不能一刀切。基层政府应结合当地的实际情况，根据当地的社会、经济发展状况，根据当地发展的规划合理地引导土地流转，做到土地流转能够起到转变农业生产方式，能够增加农民收入，能够充分尊重农民意愿。政府在指导土地流转时要做到坚持中央提出的“三不”原则，即“不改变集体所有土地的性质，不改变土地的农业用途，不损害农民的合法利益”。

第三，加强农田水利基础设施建设，提高农地质量。农地质量是影响农地流转的重要因素。从粮食安全的角度分析，无论农地由谁来经营，只要农地被充分利用都不会影响粮食安全，因此政府无须管制。另外，需要指出的是政府在加强农田水利建设提高农地质量时，不一定是为了满足种植业的要求，比如土地质量不好虽然影响种植业效益，但不会影响养殖业或者有些特色种养业的效益，因此可以尝试改变生产结构和生产方式。

第四，提倡以现代生产方式为目的的土地流转。农业生产方式也是影响农地流转的重要因素。现代农业生产方式有较高的经济效益和较好的社会效益，也是我国农业发展的大趋势，但是受资金和技术的制约，借助于农地流转实现农业生产方式的转变也不可能大面积实现。但是这种趋势是我国农业未来发展的方向，政府可以考虑制定相应的政策进行鼓励和引导，尤其是引导东南沿海的资金和技术逐步向中西部地区转移，加大改造传统农业的力度，积极推广先进的农业技术和农业良种、良法，在地方财政资金允许的情况下，通过补贴提高以改变农业生产方式为目的的流转发生率，从而逐步实现现代农业。

第五，从维护土地流转农户的利益出发，重点规范地方基层政府、