

## 有关农地流转的若干问题辨析

□许庆，上海财经大学财经研究所教授、博士生导师

近些年来，农地流转时不时成为媒体热议的话题，投资界炒作的主题，学术界争辩的一个课题，更是让决策层辗转反侧的一个难题。在此，仅就我所了解的事实，从经济学的角度对这一现象或问题的几个方面加以厘清和阐述：



### 一、农地的界定

众所周知，中国存在二元的土地制度，虽然都是公有，但城市土地属于国家所有，而农村土地属于集体所有。这就出现了一个问题，农村土地是否是铁板一块，具有同质性呢？答案显然是否定的。从用途来区分，就农民而言，农地一种是耕地，另外一种则是宅基地。如果从地理区位来看，一种是位于城郊四周的土地，大约占农地总面积的5%，另外一种则是远离城郊的土地，大约占95%。其实，从是否具有升值空间来看，则更有意义。由于改革开放以来我国工业化和城镇化的飞速发展，城郊四周的土地屡屡被征用，进而转换为国有土地，具有极高的级差地租；而那种远离城郊的土地，不能被征用和转化为国有土地，并不具有级差地租，仅能被用来进行农业生产，种植农作物。农地的界定非常关键，因为这是一根手指和九根手指之间的关系，是正确把握和解决农地流转这一问题的基础和起点。

### 二、农地的作用

就城镇居民而言，农地是满足其粮食需求、保障其粮食安全的最根本的生产资料；而对农民来说，除了具有和全国一样的目标函数之外，更重要的是，农地还是满足其生产需求、就业需求，以及获得货币性收入的最重要的手段、途径和载体。很明显，城镇居民的粮食安全和农民的收入提高，两者有时很难协调一致。

### 三、农地的转让权

一般而言，产权可以细分为三种相关的权利：使用权、获利权和转让权。现在我们来看有关中国农地的这三种权限的具体归属。家庭联产承包责任制打破了集体化生产，人民公社瓦解，分田到户，农业生产的最小单位为家庭，而农户劳动所得在交足集体之后，剩余归自己。由此，农地的使用权和获利权在家庭联产承包制实施伊始的上世纪70年代末80年代初就归农民所有了。而农地的第三项权利，即转让权的归属则滞后和相对比较复杂。1988年，中国宪法修正案含糊地指出农地可以转让，但是，由于农地公有私营，同时具有两个行为主体，宪法或其他任

何一部法律没有明确指出转让权的归属到底是集体还是农民。直到2003年开始实施的《农村土地承包法》才明确指出，农地的转让权属于农民而不是集体。这就意味着，从本世纪初开始，与农地产权相关的三种权利已经完全属于农民了，也就是说，从法律或制度层面上而言，农民完全可以自由使用和转让其土地，并从中获利。

### 四、权、权力、权利和确权

汉字“权”后面，往往联系两个字，一个是“力”，一个是“利”。在现实中，“权力”和“权利”往往混用，但仔细分辨起来，两者并不一样，一个是你有权可以做某些事情，因为你具有某种力量，另一个则是你有权可以获得一些利益。其实，就像我们上面分析的一样，如果所谓的产权可以细分为三种权利（力）的话，那么，所谓的“权力”就是使用权，而“权利”就是获利权了，也就是说，“权”其实和“力”、“利”息息相关，如果某种“权”不能实际行使，又没有利益，有没有便是无所谓的。举例说明，现在如果把火星给你，现今而言，你肯定既不能使用它，也不能从中受益，因此，对于这种权力或权利，你肯定无所谓的。进而，“权”还有“暂且”、“姑且”的意思。还是举火星的例子，现今的科技水平下，人类不能到达火星，但随着科技进步，一旦人类可以到达并使用火星以及从中获利了，那么这种权力或权利就落到实处了，变得具有价值了。因此，“权”或权力、权利并不是一成不变，而是一个日新月异、发展中的概念。

现在很多人论述，农地流转很少实际发生的一个最主要原因就是产权不明晰，所以要大力进行农地确权。对于农地确权首先要搞清楚其目的所在，仅仅就是为了给农民发一张证书吗？还是为了保障农民的利益，提高其收入，抑或是增加粮食生产，或者是其他的目的？其次，权和利是紧密联系的，有利才有确权的必要。因此，就确权来说，必须一分为二，城市四周的土地由于具有极大的级差地租，确权之后可以保障农民的利益，减少因征地而产生的矛盾；而那些只能进行农业生产、没有级差地租的农地，确权是否有必要呢？确权之后是否使得农地这一最主要的生产资料的分配固化下来，造成最初分配的不公平呢？因为根据调查，在主要农业生产区，农民反而赞同随着婚丧嫁娶、人口的增减，而随时进行土地的调整。

### 五、农地流转和财产性收入之间的关系

就农地而言，提高其使用效率和产出是一个方面；就农民而言，提高从农地的获利水平则是另外一个方面，他们可以通过使用亦可以通过转让而获利。就没有级差地租的土地而言，通过土地流转，流出方可以获得财产性收入，流入方则通过扩大农业生产的规模而提高其收入。对于有级差地租的土地而言，土地被征用并被转换用途，从而可以获得一次性高额的财产性收入，因此，通过土地流转而从事农业生产的积极性肯定不高。就财产性收入来

说,没有级差地租的土地可以通过土地流转加以实现,而有着巨大级差地租的土地则必须通过农地被征用和转换用途加以实现,因为那微薄的流转收入与巨额的征地补偿相比,可以说是微不足道。也就是说,农地流转和提高农民财产性收入,只有在没有级差地租、远离城市以及只能从事农业生产的土地上才能实现;而有着级差地租、城市四周的土地的财产性收入,只能通过农地被征用和转换其用途才能实现。

#### 六、农地流转与农业生产之间的关系

讲到中国的农业现状,就是小农生产,一家一户以落后的方式进行农业生产,产出少,收入低,受市场波动的影响大。现在很多研究者都提倡通过扩大生产规模以获得规模效益,但由于农地的家庭联产承包的局限,因此可以通过提倡和推进农地流转,将细碎和零散的土地集中到种粮大户手中,进而提高粮食生产和农民收入。但是,据我的研究所得,在现有农业技术的条件下,由农地流转所达到的适度规模经营,对农民而言,可以提高其收入,其途径是通过规模经济实现的。通俗地说,就是扩大了生产规模之后,其固定成本可以摊薄,因此起到了节约的作用。但是,对农业生产而言,其单位亩产反而会降低,也就是说,适度经营规模的提高并不能带来规模效益。因此,政府部门在提及农地流转和农业生产之间关系的时候一定要慎重,因为规模的扩大并不可能同时满足农民收入提高和农业生产增加这两个目标。

#### 七、农地流转的现状

根据我们2008~2009年在苏、川、陕、吉、冀、闽六省的2400个农户的抽样调查发现,我国农地流转市场虽已初步形成,但是发育缓慢,存在着较多问题。具体表现在以下几个方面:

(1) 流转比例和规模偏低,地区间差异显著。根据2400个样本农户的调查统计,名下尚有农地的有2128户,其中共有274户农户转出农地,占有农地农户的13%,转出农地的面积仅占被调查农户农地总规模的7.64%;转入农地的农户有457户,占被调查农户数的19%。而且,在有转包行为的农户中,转包的土地面积都较小,不利于形成规模经营。各省之间的流转比例也有较大的差异,其中福建省农户参与农地流转的比例占调查农户的50%左右,而陕西省相应比例则不足15%。但这似乎也并不完全是经济发展水平所致,因为江苏省参与农地流转的农户比例为30%,四川省则达到了35%以上。

(2) 市场信息不充分,流转的范围小。由于地方政府土地流转公共服务平台缺位或运作不畅,农地流转市场信息不充分,除了亲戚朋友和本村居民,想承租土地的农户很少有途径了解承租土地机会、土地规模和价格等重要的市场信息;同理,想转出土地的农户也只能在本村和亲戚朋友那里去寻找机会。我们的调查显示,91.98%的农户从

亲戚或本村人那里承租土地,其中58.35%的农户转包的农地来自本村。农地仅在村庄内部流转,将农地流转市场以行政村为单位从地域上进行了分割,换句话说,我国农地流转市场是由一个个以村界为范围相对封闭运行的小市场组成,市场发育严重受阻,交易很不充分。当然,我们也发现,在吉林省,转包给外村或者外地人的比例占到了57%,这说明在这些地区,村庄的界限正在消融,跨社区、跨地区的农地租赁都已经发生,建立一个开放的农地使用权市场已经具备了一定的群众基础。

(3) 流转程序不规范,地权稳定性差。一是体现在约定转包期限的土地比例少。从六省的调查数据看,仅有约33%的转包土地约定有转包期限,而且在约定转包期限的农户中,转包期限也以一年居多,只有9%的农户约定的转包期限超过10年。转包期短阻碍了转入农户对土地的短期不可回收的投资,从长期来看对土地的肥力乃至生产力都有负面影响,在调查中我们甚至发现了因租赁期限短预期不稳定导致的农地破坏性经营现象。二是土地流转以口头约定为主,签订书面合同的比例只有17.83%,增加了农地流转市场的不确定性。尤其是大量发生在亲戚朋友邻居间的流转基本上不签订书面合同,可见建立在“熟人社会”的信任基础上的土地流转行为,不足以形成一个规范有效率的市场,土地流转真正走向市场化在农户层面上必须表现为利益规则的建立与人情规则的逐步淡出。

(4) 农地流转价格较低,价格确定过程也比较随意。全国来看,六省土地流转平均年租金为每亩210元,只有6%的农户支付的年租金每亩超过500元,70%的农户支付的年租金每亩在100~500元之间,24%的农户支付的年租金每亩低于100元。按照5%的还原利率计算,每亩每年210元的租金,对应的土地价值只有4200元/亩,显然当前土地流转市场中租金已经严重背离农地的价值。之所以出现这种情况,一是因为并非所有流转的土地都有租金。据我们调查,有38%的转入农户无须支付转包费,33%的转出农户不收取转包费。地区间差异较大,其中四川省转入农地的农户仅有14%支付转包费,而吉林省则接近90%。二是因为流转范围限于熟人,有62%的农户将土地转给本村的亲戚或其他村民,在这当中有半数以上的流转不收取任何报酬,即使收取报酬,其平均价格也显著低于跨村流转价格。三是因为多数流转行为没有正规书面合同,流转期限短,地权稳定性差,难以形成有效的长期的经营收入预期。

(5) 土地流转过程中存在着不同程度的行政干预。调查发现,11.2%的实际流转的土地须事先经过村委会或村民小组同意,有37.8%的村干部认为土地流转应该有审批程序。可见,在土地流转过程中行政干预虽然比例不高,但依然存在,而且在村干部中认为土地流转须审批的比例更高。

#### 八、农地流转机制形成的难点

(1) 行政性调整阻碍了土地流转市场的发展。我国农

地流转比例较低，尤其是长期租赁比例低，其中一个重要的原因在于缺乏地权的稳定性。根据我们的调查发现，二轮承包前，全国有 72.27% 的村发生过土地调整，二轮承包之后至今，仍然有 42.02% 的村进行过土地调整，其中以小调整居多。由于行政性调整普遍存在，土地流转中租赁双方无法签订长期合同，一方面影响了进城务工农民的农地租赁收入；另一方面，不利于转入农户长期规模经营，从而影响其农业收入。

(2) 当前进城农民社保不完善，致使土地依然具有社会保障功能。农地的失业保险和养老保险功能，也是影响农地长期租赁市场形成的原因之一。由于转向非农产业具有一定的风险，因此每一个农户都必须考虑退路。当前大部分进城务工农民既不能享受工作所在地地方政府提供的最低生活保障和保障性住房等公共服务，甚至在服务、建筑等行业工作的农民工还没有基本的养老保险、失业保险和医疗保险，在这样一种情况下，土地的社会保障功能就被强化了。另外，除了可以提供失业保险、养老保险以及较低层次的医疗保险功能以外，农地同时也是农民职业选择的一条退路。多数农民工进城的目的不是为了在城市中定居下来，而是赚了钱后回家。也就是说，农村劳动力回流既有失业的因素，也可能是农民工自己对职业选择的结果。显然，务农是职业选择的退路，农地支持着农民的这种职业选择。这可以看出农地具有另一种类型的社会保障功能。可见，不弱化农地的社会保障功能，无法形成有效的土地流转机制，尤其不利于农地长期租赁市场的建立，影响了农业规模化经营。

(3) 土地流转平台服务不到位。地方政府土地流转服务平台可以为农民提供法律、政策、估价、信贷以及产权关系等很多方面的专业服务，降低交易费用，促进土地流转市场发育。然而，尽管当前我国很多地方成立了土地流转服务机构，但服务还不到位，农民通过地方政府服务平台参与土地流转的比例很低。土地流转过程中，转入农户往往需要通过大量的、耗时的一对一讨价还价，交易费用很高。而且，私下流转一般缺乏正规合约，即便签了约，毁约现象也很多，合同的执行成本较高。另一方面，市场信息不完备导致农地的流动性很差，想要转出的农户找不到想转入的农户，想要转入的农户找不到想转出的农户，土地流转局限在较小范围内。

(4) 农地信贷和保险缺位。从信贷方面来看，当一个农户需要较大规模的农场时，或者，当他签订了一份需要一次性支付租期内全部租金的长期流转合同的时候，信贷就十分重要了，但是目前我国农村信贷对农地流转市场的支持还远远不够。另一个需要关注的问题是农业经营风险。在农业经营过程中，农户尤其是农业大户需要大量的农业资本投入。由于农业靠天吃饭的特点，以及经济的不确定性决定了农业经营风险的存在，这种风险既包含了自然风险，也包含了市

场风险。一个风险规避者在这种情况下必然会想到保险市场，但是农业经营风险较大、回收期较长、回报率较低的特点，使得我国保险市场将农业排斥在外。风险不能规避将降低农地的价值，这不利于农地流转市场的培育。

以上列出了与中国农地流转相关的问题、一些现象和难点所在，但并没有提出相应的解决方法，一个开放的结尾有助于今后研究的开展。在此，仅提出解决这些问题的几个原则：

第一，中国农村土地不是铁板一块的，受其用途及区位的划分，可以分成四种；如果再考虑到我国农地公有私营的现实，农地的产权又可以细分为三种，更加复杂。由此提出各种改革措施，必须因地制宜，有很强的目的性和针对性，既要针对不同的区域，更要针对不同类型的农地，不能一刀切，否则就可能出大问题。

第二，中国农村人多地少，人均仅仅几亩地的现实必须是考虑有关问题的前提，脱离这一现实而所得的结论往往不接地气，无法落地。比如，现在提倡开展农地的抵押和贷款的功能，这一做法的目的是为了提高农民的收入以及融资水平，但在现实中并不具有可操作性，原因很简单，就是因为我国一家一户的农地规模太小，才几亩乃至 10 多亩的农地，由此而产生的交易成本却很高，影响了这一初衷很好的政策的实施。

第三，发展是硬道理，因为随着发展，很多问题自然而然就解决了。比如，随着高铁的建成，除了春运期间，如今火车票的购买非常轻松和简捷，而不像过去，无论什么时候都是一票难求。同样的，随着我国经济的发展，在不久的将来，像农地流转这些问题可能很快很轻松地解决了。这就说明，很多问题的解决依赖一个很大的社会环境，讲究机遇和时效，一旦时机成熟，将水到渠成迎刃而解；而时机未到，仅能治标而不能治本，只能做一些微调。

【本文得到国家社会科学基金重大项目“城乡统筹背景下户籍制度改革与城镇化问题研究”（11&ZD037）、国家自然科学基金应急项目“城镇化与农地细碎化背景下的农地流转：进展与挑战”（713401252）的资助。】

## 澄清土地流转与农业经营主体的几个认识误区

□贺雪峰，华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授、博士生导师

谁来养活中国

从农产品供给角度来看，当前中国农产品大致可以分为两个部分，一是种植业，二是养殖业。就种植业来讲，主要是粮食和经济作物，其中粮食种植面积要占到全国耕地的

