

# 农业供给侧结构性改革下传统农区 政策性土地流转纠偏

杨玉珍<sup>1,2</sup>

(1.河南师范大学 商学院,河南 新乡 453007;2.河南大学 新型城镇化与  
中原经济区建设河南省协同创新中心,河南 开封 457001)

**摘 要:**完善土地流转机制,发展适度规模经营,培育新型农业经营主体是农业供给侧结构性改革的重要路径。传统农区具有土地流转的必要性和迫切性,但政策性土地流转难以实现地方政府的乐观预期和改革的目标。论文提出了传统农区政策性土地流转与农业供给侧改革悖论的假设,依托河南省等传统农区的调研,实证分析了政策性土地流转的可接受性、响应性、可持续性,结果显示政策性土地流转可接受性差,损害部分农户利益;经营方响应行为不稳定,造成资金资源的极大浪费;流转纠纷处理能力有限及普遍存在的寻租效应导致政策执行的不可持续性。应及时纠偏,发挥市场机制的作用,合理确定政府介入土地流转的边界,着力建立土地流转纠纷解决机制。在传统农区土地流转市场尚未充分形成时,以服务的规模化、组织的规模化弥补土地规模经营不足。

**关键词:**农业供给侧结构性改革;传统农区;土地流转

**中图分类号:**F301.3      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2017)05-0079-9

2015 年底中央农村工作会议、2016 年中央一号文件以及 2017 年中央一号文件持续强调推进农业供给侧结构性改革。推进农业供给侧结构性改革已成为当前和今后一个时期我国农业农村政策改革和完善的主要方向。农业供给侧结构性改革的主要目的是构建与目前经济发展阶段相适应的经济主体与产业体系,形成农业发展的新动能与新业态,提高农业全要素生产率,提高农民经营收入<sup>[1]</sup>。调结构、提品质、促融合、去库存、降成本、补短板是农业供给侧结构性改革的目标和任务,而目标和任务需要特定的主体循着持续优化的路径去实现。这一特定主体是家庭农场、专业大户、专业合作社、农业产业龙头企业等新型农业经营主体。路径是完善土地流转机制,提高农业规模化经营水平,以市场为导向扩大经营规模、服务规模和组织化规模,改变农业生产小、散、弱的格局。毋庸置疑,完善土地流转机制,发展适度规模经营,培育新型农业经营主体是农业供给侧结构性改革的重要路径<sup>[2]</sup>。

传统农区作为粮食主产区,农业占绝对的主导地位,农村人口比例高,农业产值占比大,人多地少,农业以小规模生产经营为主,且农业生产方式较落后,生产力水平较低,农业产业化程度偏低<sup>[3]</sup>。传统农区更加迫切地需要依靠土地流转实现规模经营,发展现代农业。鼓励在土地流转基础上开展适度规模经营,培育新型经营主体这一政策是传统农区兼顾小农经营,提升农业生产效率的稳妥之举。然而,农户自发、市场推动的土地流转需要一定的区位条件和经济基

收稿日期:2017-04-15

基金项目:河南省高等学校优秀学者项目“传统农区土地流转问题研究”(2017-YXXZ-10);河南省高等学校哲学社会科学应用研究重大项目“河南省绿色发展问题研究”(2018-YYZD-09);河南师范大学优秀青年科学基金“城镇化进程中多元主体的行为特征与利益协同研究”(14YQ008)

作者简介:杨玉珍,女,河南师范大学商学院副教授,硕士生导师。E-mail:yuzhenyang110@126.com

致谢:作者感谢张良悦、李铜山、万举、沈琼老师及匿名审稿专家提出的宝贵建议。

础,集中在容易发展专业化果蔬生产基地的大城市周边郊区和工业化、城镇化起步早、进程快的经济发达地区。传统农区不具备上述区位优势和经济基础,土地流转主要靠地方政府的推动。地方政府采取了一系列政策引领、经济补贴、舆论引导、入户与承包户沟通、招商引入经营户等措施来推动土地规模流转,称之为政策性土地流转。政策性土地流转的推进源于地方政府对土地流转的乐观预期,但不可避免地蕴藏着社会风险和政策风险,其政策设计和推进过程难以与传统农区的经济社会背景、制度相适应,也有悖于农业供给侧结构性改革的目标。

## 一、农业供给侧结构性改革与政策性土地流转的关联与假设

### (一) 农业供给侧结构性改革与土地流转

农业供给侧结构性改革是指从农产品供给角度入手,通过各类农业生产要素的优化配置,切实促进农业生产及其产品供给结构优化,提高农业供给体系的质量和效率,使农产品供给的数量、品种和质量更加契合消费者需求,最终形成结构更合理,保障更有力的农产品供给体系<sup>[4]</sup>。农业供给侧结构性改革已成为农业经济与政策研究的热点,政府部门比较重视农业供给侧结构性改革“调结构、提品质、促融合、去库存、降成本、补短板”等具体实施方案,而相对忽视供给侧的制度性改革<sup>[5]</sup>。实质上,作为一项重大的理论创新和实践改革,农业供给侧结构性改革不仅是结构调整问题,还需要农业生产的科技创新,更需要制度创新<sup>[6]</sup>。具体实施方案、科技创新、制度创新三者是有机的整体。土地流转制度、土地经营制度有利于实现科技创新,有利于实现农业供给侧结构性改革的目标和任务。

农业供给侧结构性改革要激发农民“调结构”的内生动力,生产绿色农产品,全面提升农产品品质,延伸农业产业链,促进一二三产业以及第一产业内部生产、加工、销售各环节的融合,消化玉米、棉花等农产品的库存,降低农业生产成本,补齐农业基础设施、农业生态环境、农业品牌建设等短板,达到增加农民收入的总体目标,均离不开新型经营主体的规模经营。通过土地流转培育新型经营主体,进而推动新型经营主体的规模经营是实现农业供给侧改革的必要环节、关键步骤及有效载体。只有规模经营才能全面提高我国农产品的国际竞争力,完成“降成本、提品质、促融合”的任务,农业经营规模是与农业竞争力关联的综合指标,一个国家农业经营规模相对较大,劳动生产率相对越高,单位农产品成本越低,在国际市场上就越具有竞争优势。从每个农业劳动力平均耕作的农地看,美国为 67 公顷,加拿大为 109 公顷,就连农户经营规模比较小的法国也达到 30 公顷,我国为 0.30 公顷<sup>[7]</sup>。2015 年罗必良等对全国 9 省区的调查结果表明,农户户均耕地 5.77 亩,分散为 5 个地块以上,这种土地细碎化、小规模、分散化的经营格局导致农户经营成本高昂,成为农业高成本的重要原因。<sup>[8]</sup> 尽管自 1984 年开始,国家相继出台鼓励农户土地流转的一系列政策,但我国土地分散化经营格局改变不大,甚至有恶化的趋势。对比 1996 年和 2014 年我国农户经营耕地规模的资料,1996 年耕地经营规模 10 亩以上的农户占比为 76%,而 2014 年这一比例上升为 85.9%。1996 年耕地经营规模 10~30 亩的农户占比为 20.2%,2014 年下降为 10.2%。30~50 亩的农户占比略有增加,从 2.3%增加到 2.6%,但 50 亩以上的农户占比却进一步下降,从 1.5%下降为 1.3%<sup>①</sup>。在日益扩大的对外开放形势下,我国农业面临的重要挑战是:生产经营规模小,劳动生产率低,产品成本高,一方面迫使农民兼业经营,另一方面出现国内外粮食价格倒挂,进口入市、收购入库,粮食生产“三量齐增”,部分产品库存积压严重。未来,推进农业供给侧结构性改革的关键路径依然是土地流转实现规模经营。

① 1996 年数据为全国农村固定观测点农户调查数据;2014 年数据来源于农业部经管司“全国农村经营管理统计资料”。

## (二) 传统农区政策性土地流转的程式化认知

传统农区政策性土地流转由地方政府推动,其动力源于地方政府对流转绩效乐观的程式化认知。地方政府关于土地流转实现宏观经济绩效的乐观预期表现在以下方面:第一,土地流转使农地经营权向集约、规模经营者、种田能手集中,有利于农业机械和高新技术的推广,有利于降低单位农产品的成本,提高农业经济效益。第二,土地流转是对土地资源的重新配置,有利于培育新型经营主体,形成优势的农产品产业带,强化特色农产品,实现农业产业化、现代化。第三,土地流转使农村剩余劳动力在农业产业内的分布更趋合理,同时有利于农村剩余劳动力转移到二三产业中,增加农民的收入,推进城镇化、工业化。第四,土地流转吸引社会资本开发农业,缩小城乡差别,实现城乡一体化。一言以蔽之,地方政府形成了土地流转能够推进农业现代化,实现农业增效、农民增收、农村发展的认知,因此政策性推进土地流转。

地方政府关于土地流转微观利益的乐观预期主要是预期多元参与主体能够实现帕累托改进。其逻辑是地方政府通过引进外来资金,实现土地规模经营,带动地方经济发展;土地承包户(农民)不需亲自耕种就可以拿到不低于种地纯收入的流转费,比如,2010—2013年河南省全省每亩种粮净获利的数据依次为588元、620元、718元、760元,土地流出户每亩流转费用只要超过800元,在不进行任何前期投入的情况下,就能获得高于种粮净获利的收益,同时还可以进入企业就业,领取工资,拿到分红;经营户通过规模经营、专业化生产获取市场收益;村委会和集体经济组织通过向本集体经济组织以外的流入方收取基础设施使用费和土地流转管理服务费,增加收入;对于中央政府而言,只要土地流转不触碰“农村土地集体所有权”,做到“不侵犯原承包户利益,不改变土地用途,不损害农民权益,不影响农业生产能力和生态环境”,这样的制度就是有效的。结论自然是土地流转可以实现多赢。

但问题在于,地方政府关于政策性土地流转的认知混淆了两组概念:第一组,单位土地产量的最大化与单位劳动力产量最大化,传统农区土地流转后农地规模经营提高的是劳动生产率,单位土地上的产出却没有提高;第二组,土地规模经营与农业规模经营,土地只是农业规模经营的要素之一,土地规模扩大的同时必须加大农业资金投入、科技投入、现代机械化投入、人力资本投入方能实现农业规模经营。农业规模经营应该包括土地规模化、服务规模化和组织规模化。服务规模化提供农业机械、新品种、新技术、新的营销手段等专业化、规模化、社会化服务,旨在减少生产支出。农民的组织化规模要求大力发展农民的专业合作社,通过组织化、规模化、产业化经营实现全产业链成本分担。

## (三) 政策性土地流转与农业供给侧结构性改革悖论

第一,政策性土地流转指望在较短时期、较大范围内,让为数众多的小规模兼业农户大规模地退出历史舞台,依靠政府力量直接缩短土地流转市场化进程,其结果是剥夺纯农户等部分农村弱质劳动力的生活来源,削弱部分兼业农户的家庭福利,屏蔽在村、在城农户的后退保障,将部分农户推向极端边缘化的地位,蕴藏或加剧社会风险,影响农村社会稳定,必然有悖于农业供给侧结构性改革实现农业可持续发展,实现农民增收的长远目标。第二,政策性土地流转依靠行政推动,拔苗助长,鼓励工商资本大面积连片流转农地,带动农地流转价格快速上涨,提高了农产品成本,有悖于农业供给侧结构性改革“降成本”的目标,可能会出现土地流转过程中退租、减租等不可持续现象。第三,政策性土地流转中可能存在寻租效应,越来越多的经营主体经营土地从事农业并不是着眼于市场需求,而是着眼于政府政策支持。“只要政府能支持,不愁经营会亏本”的心理已具普遍性:一方面引发政策支持公平问题,损害新型经营主体的可持续发展,新型经营主体不能形成则农业供给侧的能动要素和载体就无从谈起,供给侧改革自然难以推进;另一方面使得我国体制和制度层面的农业供给侧改革偏离市场需求导向、市场机制主导的轨道,变成了政府主导和政绩取向<sup>[5]</sup>。第四,传统农区这种政府推动下较为激进的政策性土



地流转与自发的土地流转相比更容易违背农民意愿,违背中央不侵犯原承包户利益,不改变土地用途,不损害农民权益,不影响农业生产能力和生态环境“四个不能”原则<sup>①</sup>,产生政策风险(见表 1)。比如,“不得改变土地用途”这一基本原则就存在突破的风险,原因在于,传统农区的人力资本水平、机械化水平、生产操作技能具有相似性,导致土地边际产出率趋同,转入户为了增加土地的收益而将土地转作他用,若不转作他用,土地流转的获利空间将十分有限。

表 1 两种不同土地流转模式的比较

土地流转特点	市场作用下的农户 自发土地流转	政府推动下的政策性土地流转	政策性土地流转的潜在风险
流转动力	流转双方的流传需求,目标是共赢	地方政府和资本,目标是政绩和盈利	农户被动接受
流转意愿	流转双方地位平等,出于自愿	资本和政府共谋	违背农民意愿,侵害农民利益
流转期限	比较灵活,可随时收回	按照流转协议刚性执行	增加流转纠纷
流转协议	口头协议为主,熟人乡土逻辑的约束力	书面协议为主,形式规范背后是实质的不规范	失去弹性的制度通道
流转经营	多维持原来的种植模式,对土地几乎无损坏	利益驱动下追求最大产出,改变种植模式和结构,透支性生产	土地非农化、非粮化、化肥大量使用导致土壤板结

二、传统农区政策性土地流转与农业供给侧结构性改革悖论实证

结合政策出台到政策执行的过程,围绕政策受众的认知、态度、是否采取行动、行动是否具有可持续性,实证分析传统农区政策性土地流转“可接受性、政策响应稳定性、政策执行的可持续性”,揭示其与农业供给侧结构性改革间的悖论。政策的可接受性用利益相关者的态度反映;政策响应稳定性用利益相关者的行动反映,谁是政策的主动响应方,该主体的主动行为是否可持续,其行为是否会随时间发生改变或逆转;政策执行可持续性包括土地流转中转入、转出方发生纠纷、调解纠纷的能力,继续合作的可能性和不合作的概率,以及参与主体的损益程度,如果参与主体能够持续获益,且这种获益是公平合理的,那么该政策执行就具有可持续性,否则就是不可持续的。

表 2 传统农区政策性土地流转评价框架

时间进度	利益相关者	政策检验的三个维度	解释内容
政策出台	认知及态度	政策可接受性	赞成、反对者比例及力量
政策执行开始	采取行动	政策响应及稳定性	响应逆转
政策执行过程	持续行动	政策可持续性	纠纷处理、获益能力

(一) 政策性土地流转的可接受性较差

政策性土地流转的可接受性用利益相关者的认知、态度反映,特定时点上,既赞成又积极参与者的接受度最高,反对并阻挠者接受度最低,政策能否被顺利执行取决于两者所占比例、力量大小、主张强弱。论文调研了河南省新乡市辉县南村镇、新乡市凤泉区大块镇、鹤壁浚县新镇、安阳市安阳县白壁镇和水冶镇共 5 个镇 10 个村 500 户农户,有效问卷 474 户。474 户农户按照农业收入占总收入的比重,分为离农户、兼业户、纯农户。离农户占样本总数的 9%,离农户不再依靠土地产出获得收入,从事非农职业;兼业户占样本总数的 62%;纯农户主要以种田为生,占样本总数的 29%,主要包括传统种田大户、老人农户和贫弱农户。传统种田大户的土地耕种规

① 中共中央、国务院《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》(中办发〔2014〕61 号文件)。

模在河南省传统农区界于 20~50 亩之间,务农基本能够维持生计。老人农户和贫弱农户属于农村的弱质劳动力,耕种的土地较少。老人农户劳动力外出打工有困难,只能留守种地。贫弱农户因为家里有病人或孩子年幼等原因不具备外出务工条件。

表 3 传统农区农户政策性土地流转的接受度

分类	农户数量	占样本比例	接受政策性土地流转的户数	接受政策性土地流转的比例
离农户	43	9%	29	68%
兼业户	294	62%	138	47%
纯农户	137	29%	27	19.7%
合计	474	100%	194	40.9%

以上离农户、兼业户、纯农户三类农户中接受政策性土地流转的农户占样本总数的 40.9%,即使在政府的积极推动和激励下,仍有近 60%的农户不愿意进行土地流转。离农户中愿意接受政策性土地流转的比例是 68%,兼业户中愿意接受的比例是 47%,纯农户中愿意接受的比例仅为 19.2%。离农户愿意接受政策性土地流转的原因有:租金高,给政府放心等。土地不集中流转时,离农户中相当一部分通常抛荒土地或者低价转包给亲戚朋友耕种,土地集中流转可以获得更高的租金或者考虑到由政府托管或负责容易收回,更加放心而增加政策可接受性。对兼业户而言,土地还承载着部分收入功能,农业收入还比较重要,他们会在打工收入和经营农业的机会成本中作权衡,如果土地流转租金收入明显高于“候鸟式务工”往返盘缠和务工损失,则兼业户对土地流转政策的接受性增加。进一步比较发现,不愿意接受政策性土地流转的兼业户中主要包括本地务工农户、季节性打短工农户、在家附近打工农户,原因在于其能够兼顾正常的农业生产,劳动力在农业上的支出属于闲暇支出,不计劳动力成本,成为政策性土地流转的反对者。纯农户中 80.3%反对政策性土地流转,进一步分析发现纯农户中老人农户相当比例反对流转,其年龄在五六十岁,反对的原因是“干不了其他的,全家吃粮食方便,担心政府流转后收回困难”,老人农户土地如果被流转,尽管可以得到一笔流转费,但老人农户难以进城打工,劳动力只能投入农业生产,不考虑机会成本,也无须计算劳动成本。从代际分工上看,老人农户在家种地还承担着中国大家庭“制度化的半工半农”模式分工,即代际间成年子女在城市打工赚钱,获得主要的家庭收入,年迈父母在农村耕种土地,维持吃饭这一基本问题,使家庭保持相对自给的状态,降低货币化开支。传统种田大户多是四五十岁的壮年,处于上有老、下有小的关键时期,家庭负担较重,需要依靠耕种更多的土地维持生计。之前大多是转入亲戚、朋友的土地,地租较低甚至为零,较低的地租为其提供了一定的利润空间。如果土地大规模流转,传统种田大户也将面临分化,一部分有经济实力、有技术的种田大户可以借政策之力继续扩大规模,成为新型经营主体,另一部分则可能因不断抬高的租金而被政策性土地流转挤出,面临利益损失。

目前河南省等传统农区大力度推进政策性土地流转,没有充分考虑农户的分化,结果是违背了一部分离农户、相当一部分兼业户和大部分纯农户的意愿,剥夺纯农户中老人农户、贫困农户等农村弱质劳动力的生活来源,对传统种粮大户产生挤出效应,削弱部分兼业农户的家庭福利,屏蔽小部分在村、在城离农户的后退保障,有悖于农业供给侧结构性改革提高农民收入,保障农户利益,实现农业可持续发展的目标。

(二) 经营方响应行为的不稳定及逆转

响应行为逆转指政策性土地流转的主动响应者在一定时期内行为决策的改变,表现为经营户退出土地租约或减少土地承租规模的退租、减租现象。原因主要在于土地流转价格持续升高而粮食价格下行挤压经营户的利润空间,目前全国流转土地平均费用为每亩 1000 元左右,河南省多地土地流转价格每亩也突破 1000 元,河南省扶沟县为 1000~1300 元/亩,浚县平均 1300 元/亩。据浚县一家农业园区负责人介绍,园区每亩地一年租金为 1400 元,管理费为 6000 元,

农忙时工人总工资平均一个月 30 万元,开支大,效益难保障;扶沟县两家占地 2000 亩左右的蔬菜基地负责人也表示“园区建成两年来还没赚到钱”,其中一家因经营不善,部分土地已处于半撂荒状态,造成资金、资源极大的浪费<sup>[9]</sup>。这些案例表明,这种依靠政府推动的政策性土地流转并非农户自发意愿和农户内生的需求,村集体、乡镇政府为了能够连片流转土地,必然想方设法满足“不同意流转”农户的需求,土地流转价格则成为双方博弈的主要载体,为了在短期内完成流转任务,取得政绩,结果必然是抬高土地流转的租金,调研也证明河南省政策性土地流转租金在 1000 元/亩左右,而农户自发的流转租金折价一般在 200~500 元/亩之间,土地流转租金的升高直接导致土地成本增加。此外,土地流转前农户在自己承包地上的劳动通常不计成本,而土地流转后经营户的用工成本明显升高,加上各项服务费用成本的升高,物质成本、人工成本、土地成本“三本齐升”,必将使农业供给侧结构性改革“降成本”的目标沦为空谈。

河南省辉县市南村镇杨某(承包户,土地转出方)说:“2014 年是张某(经营户,土地转入方)来家求我们把地(流转)给他种,村集体也来做工作,给俺家讲流转的好处……等俺和孩儿在城里找了工作,安顿好时,今年(2015 年)是俺求人家种(我们的)地,人家(张某)又不想种了,变得这么快?还不是去年(小麦、玉米)价格好,今年价格不好”。经营户张某说:“去年(小麦、玉米)啥价,今年啥价?这地还能种吗?总要给自己留条路吧”。问到:“如果明年、后年粮价升高,你还会继续包地(经营)吗?”张某:“再考虑吧,不敢种呀,万一又降呢”。这种政策主动响应者的决策行为在 1~2 年内发生改变或逆转的例子很多,不是个案现象,在调查的 10 个村域中,每个村近 2 年内均存在多例数量不等的经营户退租、减租现象,说明经营户转入土地的行为及规模受粮价、土地流转租金波动的影响,其行为随时发生改变甚至逆转,直接导致政策性土地流转的不稳定性及随时中断,合同未到期而退租、减租必然导致耕地资源的浪费,甚至破坏土壤肥力,难以保障承包户、经营户的利益,加大土地经营的成本,也不可能增加农民收入,农业供给侧结构性改革通过培育新型经营主体“调结构、提品质、促融合、去库存”等目标自然难以实现。

### (三) 政策性土地流转纠纷难以妥善处理

传统农区土地流转合约主要有空合约、口头合约、不完全的书面合约及较完整的书面合约四大类。空合约指交易双方达成交易的合约,但无论是书面还是口头都没有规定任何具体交易条款<sup>[10]</sup>。完整的书面合约指签订了完整规范的土地流转合同并遵循了规范的土地流转操作程序。从空合约到完整的书面合约,其不完整程度递减,关系性成分递减,要素性成分递增,但在传统农区对农民行为的约束性、纠纷处理的能力却没有递增。即使是签订了较完整书面合约的农户流转了土地之后,不执行土地合同,根据自身的诉求和意愿随时变更合同的现象也大量存在。如果空合约、口头合约、不完全的书面合约引发的土地纠纷可以援引契约的不完整性解释,而完整的书面合约依然引发流转纠纷则无法用契约的完整性解释,只能用农户的“情境性”反应解释。调研发现,传统农区农户自发性土地流转中 80% 以上是口头协议,依靠书面契约实现的土地流转不足 20%,这 20% 的书面契约很多是不完整和不规范的<sup>①</sup>。与自发性土地流转不同,当前河南省政策性土地流转中 90% 以上在地方政府引导下签订了书面合同,合同中已明确了流转方式、流转时限、土地流转数量及位置、流转费用、付费方式及付费时间等内容,部分合同中也涉及甲乙双方的权利及义务、合同变更及解除、纠纷的处理方式等。但合同仍不完全,比如土地用途的约束体现在双方的权利和义务中,条款为“乙方不得擅自改变土地用途”,但缔约者对双方权利及义务的关注度低,仅作为格式条款对待,“在经营农地上种果树、挖池塘是否改变

① 最简单的土地流转书面合同不足 20 字,合同内容:“现××有地三亩二分,愿租给××耕种,租金每亩 300 元,合计每年 960 元。双方签名”



土地用途”,双方意见不一而引发纠纷。无论是自发性土地流转还是政策性土地流转中均普遍存在不遵守合约的情况,当初签订的合约沦为情境性决定,即使是较完整的书面合同,对双方仍不具有强约束力,农户想要自己耕种土地时可以随时要回,经营方经营困难时可以随时不支付租金,转入方可以声称“我赔钱了,支付不了”,其表达的潜台词是“政策性土地流转应该是为经营方服务,保障经营方利益的”。转出方可以声称“我在城里挣不到钱,不种地没法过”,其表达的潜台词是“土地是我的生存保障,政府不能让我们响应政策号召后没法生活吧”,双方一副你能拿我怎么办的架势,且把不满都指向了制度建构方,体现了制度规范背后的困境。

不同合约的土地流转引发纠纷、处理纠纷的方式也不同,空合约、口头合约具有较强的关系性,按照互惠、道德、亲邻原则选择土地流转对象、决定土地流转期限、租金和方式,发生在亲戚和朋友之间,以亲情和互惠、互助为纽带,依赖的是熟人社会、道德、人格和声誉机制,这种内生的乡土逻辑对当事人有很强的约束力,不容易出现纠纷,纠纷出现时通常是流转双方口头协商或者通过中间人、村干部调解就能解决。较完整的契约性土地流转明确主体行为权利及其制约因素,但要求自由选择缔约者、自由决定缔约方式和内容、缔约双方地位平等、缔约及履约诚实守信,缔约时不欺诈、不隐瞒,履约时完全履行。契约对自由、互信、完全履约的要求与政策性土地流转由政府引导、推动相矛盾。传统农区政策性土地流转虽然签订了契约,但契约非自由签订,多是资本与政府共谋下对劣势地位农户的决策替代及利益侵犯,表面平等的协议可能掩藏着背后的不平等与巨大风险,且契约式土地流转出现纠纷时要求第三方仲裁或诉诸法律,与传统农区“抬头不见低头见”的无讼社会<sup>[11]</sup>相冲突,契约反而增加了纠纷处理成本。“情境性”履约表明传统农区的土地流转不同于西方契约原则下签约双方之间过滤掉性格、情感、出身、阶层、血缘、地缘等因素而形成的抽象而明确的法律关系,合约双方仍是一种具体的人际关系,试图将一整套乡土秩序的具体实践纳入与西方契约接轨的法律文本的严谨条款,最终导致在逐字经过推敲的土地流转合同下掩饰的是土地流转中的传统农区特色博弈及实践碰撞<sup>[12]</sup>,导致政策性土地流转的各种不确定性和不可持续性。土地流转纠纷不能妥善处理的结果是“停租”,即土地流转终止,合同失效,结果是耕地资源的浪费,土地不可持续利用,土壤肥力破坏,土地经营成本和交易成本均较高,最终农业供给侧结构性改革通过新型经营主体规模经营实现“降成本、调结构、提品质、促融合、去库存”等目标也难以实现。

#### (四) 寻租效应导致政策性土地流转不可持续

土地流转的可持续性要求土地转入、转出双方都有利可求。土地转出方可以获得合理、稳定的租金收入,土地转入方在支付租金后能够有经营收益。传统农区调研发现,不单单是粮价、土地租金影响经营效益,效益的好坏不仅仅是经济效率问题,经营效益的获得依靠的是土地禀赋、政策运作、招工优势等综合因素,这些因素均离不开基层权威、乡村政治的作用,依托权力之便优先经营禀赋好的地块,经营地块禀赋好却没有支付较高的租金,运用国家政策空间获取补贴,运用人际关系实现雇工优势,最终产生正向效益,实际上属于寻租效应。寻租效应在政策性土地流转中更加突出,原因是政府推动土地流转、配置农地资源、培育经营大户、引入涉农企业的过程中必然伴随寻租。“寻租”依靠权力、政治实现的获益属于不公平、不合理的流转收益,长期以来是不可持续的,其不可持续性原因在于,这种权力、权威下的流转收益必然引起土地转出方等普通农户和其他土地转入者的不满,农户对公平的追求必然反对这种牟利形式,其他转入户也会加入寻租行列,诸如一些村庄中的土地经营大户看到村干部位置所产生的寻租效应远大于他们在市场中的打拼收获,纷纷投入村干部的竞选中,试图获得土地的支配权为自己谋利,这种转向会加剧土地流转的非市场化,引发乡村治理和阶层分化问题。因此,政策性土地流转中乡村政治作用越强大,越背离市场交易、农户自愿的原则,则政策的执行就越不可持续。寻租效应干扰了正常的市场秩序,市场中有经营头脑、有技术的新型经营主体难以获得公平的准入

机制,不能形成有竞争力的新型经营主体,也不能有效培育新型职业农民,农业供给侧结构性改革也难以依靠劳动力素质提高、人才红利实现,将失去供给侧改革的载体和任务完成的能动要素。

### 三、农业供给侧结构性改革下传统农区土地流转建议

要深入推进我国农业供给侧结构性改革,围绕土地流转、规模经营进行制度创新无疑是最为重要的路径。叫停、纠偏不合理的政策和制度,完善已有政策和制度,增加有效制度和政策的供给,进一步完善传统农区土地流转的机制,是夯实农业供给侧结构性改革的基础。

#### (一)及时纠偏政策性土地流转

中央、省级政府应及时纠正利用短期的政策收益诱导农民进行不可逆的土地流转,这种依靠政策性土地流转减少农民的做法导致农业释放的劳动力与第二、第三产业吸纳社会劳动力的不同步性,产生农民的“隐蔽性”失业。尤其要关注土地流转对农村弱质劳动力的影响,应着力构筑农民从家庭经营向进城安居就业,从事农业生产向从事第二三产业生产转型的柔性制度通道,这一转型需要充分考虑不同区域工业、服务业、城镇化发展水平,充分考虑农户分化、不同利益群体力量对比、规则选择,给予土地流转政策达成共识所需要的时间,切勿以行政命令或运动的形式推动政策执行。

#### (二)合理确定政府介入土地流转的边界

传统农区政策性土地流转没有处理好政府与市场的关系,导致农业供给侧结构性改革的政府主导和政绩取向,而我国农业供给侧结构性改革推进的核心问题是使市场在农业资源配置中发挥决定性作用和更好地发挥政府作用有机结合起来,建立政府干预、市场主导、行业协调、农民(企业、合作社)主体的“四位一体”农业供给侧的治理架构。土地流转中,可将政府或集体的作用约束在以下方面:建立分层次、多元化的社会保险、社会救济、社会福利等农村社会保障体系,进一步完善新型农村合作医疗制度,弱化土地的保障功能。做好土地确权、分等定级和价格评估工作,合理确定各类农地的质量与等级,为农地流转双方公平交易、等价交换提供科学合理的参考依据。建立土地流转中介服务组织,组织成立土地流转服务中心、土地托管中心、土地代管站。用补贴的方式弥补转出户、转入户之间的土地流转意愿价格落差,以政府补贴和转入户共同付费达到转出户意愿价格,同时将补贴与调整种植结构,促进农业现代化相挂钩,而不是单纯的补贴土地流转。

#### (三)着力建立土地流转纠纷解决机制

建立矛盾预防机制,解决好历史遗留的土地问题,进一步完善土地确权工作,先澄清问题再流转土地;政府参与土地流转前农户、合作社、经营大户等投资主体的协商程序,建立合理的利益分配机制,消除纠纷隐患;按照乡土秩序、契约约定等不同规则,发挥村社长老、权威精英、村民小组、村委会等的作用,及时处理流转纠纷;加快建设土地流转纠纷仲裁机构,建立健全双方协商、内部调解、机构仲裁、法院诉讼为主的纠纷解决手段。

#### (四)多层次、综合推进传统农区土地流转

借鉴 Williamson“社会基础、制度环境、治理结构和资源配置”四个层次的研究框架<sup>[13]</sup>,围绕土地流转的市场需求,完善农业供给侧结构性改革的体制和机制,社会基础层面重视传统农区的文化、规范、习俗、习惯、道德等非正式制度对土地流转的影响。制度环境上,充分考虑我国农村社会保障制度、产业制度、劳动力就业、流动制度等与土地制度的匹配度,同时要规范和完善土地确权登记制度、地籍管理制度,调整“三补贴”制度,将补贴激励转向大豆、优质水果等市场紧缺品种的生产者以及种粮大户等新型农业经营主体。治理结构、资源配置上,微观治理层面



建立土地流转中心、土地供需信息服务系统,完善土地流转中介组织、土地等级评价,中观治理层面促进当地产业发展,解决转移劳动力就业等问题。

### (五) 以服务的规模化、组织的规模化弥补土地规模化经营的不足

考虑区域差异,在城市郊区和发达地区,通过土地经营权流转,实现土地的规模化经营,解决“谁来种地”的问题;而在传统农区,当土地流转市场尚未充分形成时,不应急于求成,而应通过发展农业生产性服务,实现服务的规模化经营,解决“如何种好地”的问题;依托多元化新型主体的培育及其融合发展,实现组织的规模化经营,在特定阶段,以服务的规模化、组织的规模化弥补传统农区土地规模化经营的不足,提高农业劳动生产率、土地产出率和资源利用率。

## 结 语

农户自发的土地流转是市场作用下,劳动力转移的客观规律,具有区域适应性效率。承担国家粮食安全和农业现代化重任的传统农区具有土地流转的必要性,但河南省等传统农区正在推进的是“政策性土地流转”。然而研究发现政策性土地流转的可接受性较差,违背了一部分离农户、相当一部分兼业户和大部分纯农户的意愿,剥夺纯农户中老人农户、贫困农户等农村弱质劳动力的生活来源,对传统种粮大户产生挤出效应,有悖于供给侧结构性改革增加农民收入的目标。政策性土地流转经营方响应行为的不稳定及逆转,退租、减租造成资金、资源极大的浪费,有悖于农业供给侧结构性改革“降成本”等目标;相较于自发性土地流转而言,政策性土地流转即使签订了较完整的书面合约,但处理纠纷的能力有限,导致政策执行不可持续性,有悖于农业供给侧结构性改革实现农业可持续发展的目标。最后,政策性土地流转中寻租效应引发政策执行的不可持续性,不利于新型农业经营主体这一农业供给侧结构性改革载体的培养,直接影响农业供给侧结构性改革的推进。传统农区政策性土地流转应充分发挥市场机制的作用,合理确定政府介入土地流转的边界,并给予市场性土地流转酝酿、推进、成熟所需的时间周期!

## 参考文献:

- [1] 陈锡文. 农业供给侧结构性改革要进行三大创新[J]. 农村工作通讯, 2016(8): 34.
- [2] 许瑞泉. 经济新常态下我国农业供给侧结构性改革路径[J]. 甘肃社会科学, 2016(6): 178-183.
- [3] 李小建. 中国中部农区发展研究[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 11-14.
- [4] 江维国. 我国农业供给侧结构性改革研究[J]. 现代经济探讨, 2016(4): 15-19.
- [5] 黄祖辉. 我国农业供给侧结构性改革: 历史回顾、问题实质与改革重点[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016(6): 1-5.
- [6] 陈锡文. 农业供给侧结构性改革的几个重大问题[N]. 中国经济时报 (2016-07-05). [http://www.p5w.net/news/xwpl/201607/t20160715\\_1519102.htm](http://www.p5w.net/news/xwpl/201607/t20160715_1519102.htm).
- [7] 许经勇. 农业供给侧结构性改革的深层思考[J]. 学习论坛, 2016, 32(6): 32-35.
- [8] 罗必良. 农业供给侧改革的关键、难点与方向[J]. 农业经济, 2017(1): 1-10.
- [9] 苗洁. 推进农业供给侧结构性改革的探索与建议[J]. 农村经济, 2016(12): 16-20.
- [10] 罗必良. 合约短期化与空合约假说[J]. 财经问题研究, 2017(1): 11-21.
- [11] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 68-72.
- [12] 张乐天, 陆洋. 乡土秩序与土地流转的非均衡实践[J]. 南京社会科学, 2011(7): 55-63.
- [13] Williamson. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead[J]. *Journal of Economics Literature*, 2000(38): 595-613.

(责任编辑: 刘浩)