

【土地问题】

# 中国的农地流转:政策目标、面临挑战 与改革思考

刘同山<sup>1</sup>,陈晓萱<sup>1</sup>,周静<sup>2</sup>

(1.南京林业大学 经济管理学院,江苏 南京 210037;2.湖南省社会科学院,湖南 长沙 410003)

**摘 要:**促进规模经营及农业发展、保障农民的土地财产权利和防范农民失地以维护社会稳定是我国农地流转政策的三大目标。当前,我国的农地流转方式主要是土地经营权出租,其他方式的流转比例很低。随着大量农村人口向城镇转移和农民群体的分化,农地流转面临着政策目标失焦、多个政策目标不够协调、流转实践存在不少困难等挑战,越来越难以满足农业发展的需要。因此,应当深化农地制度改革,加快农地流转政策调整,将粮食生产和现代农业发展作为根本目标,更好地发挥集体经济组织的作用,创新农地流转及利用管理方式,推动农地权利向真正务农者长期稳定转移,实现农地与农业劳动力的优化配置。

**关键词:**农地流转;农民群体分化;农业发展;政策调整

**中图分类号:**F301.3      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)04-0176-11

## 一、引言

农地流转即农村土地权利的转移,其本质是土地资源在不同主体之间的再配置。在我国,农村土地包括以耕地、林地、草地为主的农用地和以宅基地为主的村庄居民点用地。除法律规定属于国有的外,农村土地属于农民集体所有,本集体成员拥有使用权。由于农村土地所有权变动很少、宅基地流转不普遍、林地与草地数量较小且对农业发展尤其是粮食生产的影响较弱等,农地流转一般是指农户承包的耕地(使用权)流转。按照农业农村部的统计口径,农户家庭承包耕地流转有五种方式,包括出租(转包)<sup>①</sup>、转让、互换、入股和其他。

农村改革之初,为了解决农户经营规模过小的问题,党中央曾提出土地逐步向种田能手集中。但当时农业是农民的主要收入来源,农民高度依赖土地,农地流转的比例很低。20 世纪末,城乡壁垒被打破后,随着越来越多的农村劳动力向城镇非农部门转移,农地流转逐渐兴起。不过,在进入 21 世纪的最初几年,受多方面因素的影响,农地流转的比例仍然不高。2005 年,农地流转占全国家庭承包耕地的比例只有 4.6%。2008 年党的十七届三中全会提出农村土地承包关系“长久不变”,并要求加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场。此后,农地流转开始快速增加。至 2020 年,全国家庭承包耕地流转面积达 5.65 亿

收稿日期:2022-01-13

基金项目:国家社会科学基金一般项目“农地错配的效率损失及其对策研究”(19BJY127)

作者简介:刘同山,男,南京林业大学经济管理学院教授,博士生导师,南京大学长江产业经济研究院特聘研究员;陈晓萱,女,南京林业大学经济管理学院博士生;周静,女,湖南省社会科学院助理研究员,中国社会科学院农村发展研究所博士后。

① 随着农业税的取消和土地租赁市场的蓬勃发展,出租和转包在政策与实践中被等同使用的情况越来越普遍。例如,2021 年农业农村部印发的《农村土地经营权流转管理办法》第十四条规定“出租(转包),是指承包方将部分或者全部土地经营权,租赁给他人从事农业生产经营”。实际上,在农业税费取消后,二者仍有所区别——以转包方式流转土地时,接包方被限定在本集体经济组织内部。可见,出租包括转包。

亩,占全国承包经营耕地面积的36.2%。其中,4.75亿亩以出租(转包)方式完成,占比超过80%<sup>①</sup>。

过去十余年,我国的农地流转蓬勃发展,而且随着城镇化的推进和农业人口老龄化的加剧,未来一个时期农地流转仍有很大的发展空间。然而,近年来农地流转并没有得到明显的发展,全国家庭承包耕地流转的比例稳定在35%左右。农地优化配置的速度已明显滞后于农村人口向城镇转移的步伐。土地是最重要的农业生产资料,农地配置与经营利用状况直接影响粮食生产和农业发展。在当前国内粮食供需缺口压力持续增大的情况下,重新审视农地流转的政策目标,分析其面临的挑战,进而从国情、农情和农业发展的需要出发,提出推动农地流转制度创新的改革思考和政策建议,具有重要意义。

## 二、农地流转的政策目标

政策目标是指政策实施后所要达到的目的和效果。作为政治实体所采取的手段和策略,任何政策都是为了实现一定目标服务的<sup>[1]</sup>。回顾我国的农地流转实践,梳理农村改革以来农地流转的法律法规和相关政策文件发现,总体而言,我国农地流转政策有三大目标:促进规模经营及农业发展、保障农民土地财产权利和防范农民失地以维护社会稳定。

### (一) 促进规模经营以及农业发展

对于中国这样的人口大国,吃饭是头等大事,农业发展尤其是粮食生产受到高度重视。土地是农业发展的基本生产要素。如何通过优化土地资源配置、充分发挥其生产功能,进而提高农业生产效率、推动农业发展,一直是农地流转政策关注的重点<sup>[2]</sup>。由于土地承包后一家一户小规模生产带来的弊端越来越明显,作为现代农业发展的重要内容和必要条件,适度扩大经营规模成为农地流转政策的一个直接而具体的目标<sup>[3]</sup>。土地经营权租赁则成为政府促进农业规模经营的主要方式。2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》,将落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权(以下简称“三权分置”)作为深化农地制度改革的基本方向,并明确指出,“放活土地经营权,就是允许承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,发展多种形式的适度规模经营”。按照2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,“三权分置”既有利于促进农地资源合理利用,又能支持构建新型农业经营体系,发展多种形式适度规模经营,从而推动现代农业发展。可见,因农民向城镇迁移而日益普遍的经营权“租赁式”农地流转,其首要目标是促进规模经营,推动农业发展。

### (二) 保障农民的土地财产权利

《土地管理法》规定,“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有”。如何具体落实和保障农民的土地财产权利,成为新时期农村改革的重要内容。

从法律政策规定来看,21世纪以来,允许和支持土地使用权流转是我国保障农民土地财产权利的主要方式。改革之初,虽然国家支持农民在家庭经营的基础上扩大生产规模、鼓励土地逐步向种田能手集中,但这一时期的农地流转是承包农户将土地交回集体或经集体同意后在集体内部转包,而出租与买卖则被禁止。例如,《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》明确规定,“自留地、承包地均不准买卖,不准出租”。后来,随着农民向城镇迁移和农业生产力的提高,政策不再限制承包地出租,并以法律的形式赋予承包农户更多土地权利。2007年通过的《物权法》将土地承包经营权界定为一种用益物权,并明确“土地承包经营权人依照农村土地承

① 数据来源于农业农村部政策与改革司编著的《中国农村政策与改革统计年报(2020)》。

包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转”。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。2018年修正的《农村土地承包法》将“依法、自愿、有偿,任何组织和个人不得强迫或者阻碍土地经营权流转”列为土地经营权流转应当遵循的第一原则。2021年实施的《民法典》进一步明确,“土地承包经营权人依照法律规定,有权将土地承包经营权互换、转让”。由此可知,保障承包农户的土地财产权利是农村土地制度改革和农地流转政策安排的重要内容。

此外,受法律政策赋予农民的土地财产权利增多和土地使用权长期固化的影响,政府和社会开始将土地使用权作为农民的财产权利来看待,而土地出租收益也越来越被视为土地承包农户的财产性收入。例如,2018年农业农村部、国家发改委等六部门联合印发的《关于开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点的指导意见》第一条将“拓展农民财产性收入来源”作为土地经营权入股发展农业产业化经营的重要政策出发点。

### (三) 防范农民失地以维护社会稳定

几千年“生于斯、长于斯、老于斯”的农业社会历史,让“土地是农民的命根子”这一观念深入人心。因此,稳定人地关系、避免农民失地带来的风险,长期受到政府的高度重视<sup>[4]</sup>。2003年在中央农村工作会议上,温家宝曾说,“虽然现在农民外出务工经商的很多,但他们的就业并不稳定,土地还是他们最基本的社会保障。如果没有了土地,他们就没有了退路,社会就很难安定”<sup>①</sup>。2006年《国务院办公厅转发〈劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见〉的通知》,正是“为妥善解决被征地农民的基本生活和长远生计问题,维护其合法权益,保持社会稳定,促进城镇化健康发展”,延续了让土地充当农民社会保障的思路。

虽然2020年我国的城镇化率已达63.9%,比2003年提高了20多个百分点,超过80%的农户家庭收入主要来自非农领域,农业收益对很多农户而言微不足道,但是农村改革“求稳”的特点仍然非常突出<sup>②</sup>,避免农民失地依旧是农地流转制度设计的重要出发点。2018年修正的《农村土地承包法》放弃了前一部土地承包法关于“全家迁入设区的市的,应当退出农村承包地”的规定,允许离农、进城农户继续保有农村土地。除支持农民向城镇转移户籍、提高户籍人口城镇化率外,防止进城农民失业后成为“无业流民”影响社会和谐稳定,是这部法律允许其继续保有农村承包地、施行“不在村承包”的一个重要原因。将进城落户农民的承包地退出严格限制在本集体经济组织内部,不允许其通过更加市场化的方式处置承包地,亦是为了稳定承包关系、避免农民失地。2015年农业部等四部门印发的《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》认为,“工商资本长时间、大面积租赁农地,容易挤占农民就业空间”,实质也是担心工商资本长期控制农地会损害农民与土地的联系,进而引发社会问题。

与促进农业发展、保障农民权利两个目标相比,避免农民失地成为“无业流民”,是农地流转政策一个比较隐蔽的防控目标。其出发点是在盘活土地资源的同时,让农地充当农民向城镇迁移失败的退路,继续发挥其社会保障和劳动力蓄水池作用,维护城镇化进程中的社会稳定。

## 三、当前农地流转面临的挑战

随着城镇化的推进和大量农户离农进城,近年来我国农业农村转型发展的速度也在加快。

① 参见温家宝,《必须保持农村基本政策的稳定性和连续性》,中国新闻网,2003年2月8日,<https://www.chinanews.com/n/2003-02-08/26/270411.html>。

② 参见《推进农村改革发展要以“稳”为基础》,新华网,2016年5月25日,[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/25/c\\_1118927325.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/25/c_1118927325.htm)。

从时代大变革背景下乡村振兴尤其是农业发展的需要看,当前的农地流转面临着政策目标失焦、多个政策目标难以充分协调、流转实践存在不少困难等挑战。

(一) 农民进城导致政策目标失焦

农民不仅是法律规定的农村土地所有者,也是各种农村政策所要影响的对象群体。例如,《土地管理法》规定,除由法律规定属于国家所有的以外,农村土地属于农民集体所有。党的十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》要求,“必须切实保障农民权益,始终把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点”。在 1978 年农村改革之初,我国农村贫困发生率高达 97.5%,绝大部分农民挣扎在温饱线附近。此时,农民群体具有很强的同质性,都是农业户口,都以农为生、“土里刨食”。农村政策紧盯农民也就相当于盯紧了农业。土地“按人均分”后,避免农民失地既能为农民提供生产生活资料、保障社会稳定,又符合当时的农业生产力状况,是比较理想的制度安排。

然而,经过 40 多年的改革开放,尤其是 21 世纪以来,随着城镇化、工业化的加快,原本同质性很强的农民群体已经发生了明显分化。大量农民外出务工,甚至迁入城镇成为新市民,农户家庭的主要收入来源也从原本的农业经营转向外出务工。农户兼业经营甚至离农进城,已成为当前农业农村的突出特点。全国农村固定观察点对全国 31 个省 2 万多户农户的跟踪调查数据显示(表 1),至 2018 年底,农业收入为 0 ( $AR=0$ ) 的完全“离农户”占比已达 36.13%,比 2015 年提高了 6 个百分点;农业收入占比超过 50% 的第一类兼业农户即“一兼农户”占比只有 12.54%;农业收入占比大于零小于 50% 的第二类兼业农户即“二兼农户”占比多达 51.33%。

表 1 农户兼业与离农情况及其收入分类

| 年份   | 类别       | 总计                 | 一兼农户                 | 二兼农户                 |                 | 离农户      |
|------|----------|--------------------|----------------------|----------------------|-----------------|----------|
|      |          |                    |                      | 高兼农户                 | 深兼农户            |          |
|      |          | $0 \leq AR \leq 1$ | $0.5 \leq AR \leq 1$ | $0.25 \leq AR < 0.5$ | $0 < AR < 0.25$ | $AR = 0$ |
| 2018 | 农户数(户)   | 21065              | 2641                 | 2322                 | 8492            | 7610     |
|      | 农户数占比(%) | 100.00             | 12.54                | 11.02                | 40.31           | 36.13    |
|      | 户均收入(元)  | 72139.26           | 50369.71             | 51819.13             | 73663.09        | 84193.97 |
| 2017 | 农户数(户)   | 19432              | 2959                 | 2587                 | 7624            | 6262     |
|      | 农户数占比(%) | 100.00             | 15.23                | 13.31                | 39.23           | 32.23    |
|      | 户均收入(元)  | 68793.07           | 44832.9              | 47383.16             | 68090.02        | 89816.01 |
| 2016 | 农户数(户)   | 20230              | 3046                 | 2620                 | 8163            | 6401     |
|      | 农户数占比(%) | 100.00             | 15.06                | 12.95                | 40.35           | 31.64    |
|      | 户均收入(元)  | 62478.25           | 44424.85             | 46668.29             | 63297.83        | 76495.19 |
| 2015 | 农户数(户)   | 20575              | 3334                 | 2860                 | 8237            | 6144     |
|      | 农户数占比(%) | 100.00             | 16.20                | 13.90                | 40.03           | 29.86    |
|      | 户均收入(元)  | 58490.3            | 43285.32             | 45057.55             | 61322.95        | 69196.45 |

注:AR=农业收入占比

资料来源:根据全国农村固定观察点数据计算整理而得。为便于分析,剔除了当年家庭收入为负值的少数样本。

因农民群体分化严重,很多所谓的“农民”早已离农进城,当前农地流转政策所期望达到的“保障农民的土地财产权利,增加农民财产性收入”目标,实际上并未盯住真正从事农业的农民,存在严重的政策目标失焦。在农民群体分化、大量农户离农进城的现实背景下,农村政策尤其是农地流转政策,首先需要思考“谁是农民”。然而,现有法律法规和政策并未对“谁是农民”进行界定。农地流转和其他农业政策的影响对象,依然是改革之初就形成的拥有承包地的农户。显然,不是农村有承包地或户籍在农村的人就是农民。长期在城里生活、有稳定非农工作的农村转移人口已经不能称之为农民。发达国家的通行做法是把收入主要来自农业的“以农为



业者”界定为农民,是将农民视作一种职业而不是身份。宏观政策要瞄准具体的对象才能更有效。现在的农地流转政策因农户分化而出现目标失焦,难以达到预期效果。

## (二) 多个政策目标难以充分协调

在农民群体已经明显分化后,不对农民进行区分,将农地流转目标设定为“促进规模经营及农业发展、保障农民的土地财产权利、防范农民失地以维护社会稳定”,造成了政策目标之间的不协调甚至冲突。

一方面,强调离农进城农民的土地财产权利、防止其“失地”,会损害真正从事农业者,并加剧农村财富流失、阻碍农业发展<sup>①</sup>。为了保障农民的土地财产权利,政策安排想通过农地流转收益来增加承包户的财产性收入。在大部分农户已经离农进城的情况下,政策试图以提高农地流转价格的方式增加土地流出农户的收入,可能会推高农地流转价格,并引发诸多不良后果。一是在流入流出农户“零和博弈”和农业收入“天花板”作用下,农地流转费用的增加,会侵蚀农业经营主体本就非常微薄的经营利润,导致愿意从事农业的优质劳动力进一步减少,加剧农业的老龄化、兼业化。二是只有可以支付较高租金的农业经营主体才能在农地流转市场中胜出,而这类农业经营主体在利润最大化的驱使下,更容易将土地“非粮化”甚至“非农化”<sup>[5-6]</sup>,这会损害粮食生产供给,威胁国家粮食安全。三是为了保障进城农民利益而让其继续保有土地承包权并收取租金的“不在村承包”,类似历史上的“不在地主”制,会导致农村财富以地租的方式流向城市和非农领域<sup>[7-8]</sup>,显然不利于农业农村发展和乡村振兴。

另一方面,强化离农进城农民的土地财产权利,强调其农地流转意愿,不利于农地流转,会损害规模经营和农业转型发展。当初,为了减少矛盾,大部分集体发包农地时都采取了“肥瘦搭配、按人均分”的方式,导致耕地细碎化严重。承包地确权颁证让这种农地分配固化下来。规模经营和发展现代农业,往往需要农地集中连片流转。然而,一些离农进城农户出于各种原因,不仅拒绝农地流转,还反对集体进行调地。在不少地方,一些农户不参与流转且不允许集体调整自家的承包地,已成为制约农地集中连片和农业规模经营的重要原因。这是强调“农民”的土地财产权利而忽视集体所有权和农业发展,给农业转型带来的困难。而且在农户离农进城后,继续强调其土地财产权利,尊重其流转意愿,还会损害土地投资和农业生产效率。一些离农进城农户占有农地主要是想满足自己的“恋土情结”,不在意农地租金收入,也不愿意将农地长期出租,导致当前农地流转期限过短的问题十分突出。大量研究表明,农地不能长期稳定使用,意味着农业经营者向农地投资的收益无法得到有效保障,这会阻碍其土地投资意愿<sup>[9-10]</sup>。随着越来越多的农民向城镇迁移,政策主要关注离农进城农民而不是真正从事农业者,导致农地利用和农业发展遭受越来越明显的阻碍。

## (三) 农地流转实践存在不少困难

受多元化政策目标的影响和相关法律法规的约束,当前的农地流转实践存在不少困难,尤其是在流转方式、组织形式等方面存在一些亟待优化解决的缺陷与短板。

流转方式上,当前农地流转政策侧重土地经营权租赁,对其他方式的重视程度不够,阻碍了土地投资和农业发展。虽然最新的法律政策开始允许土地承包经营权转让与有偿退出<sup>②</sup>,但又将其限制在集体经济组织内部。政策上不鼓励,再加上务农效益低,限定在集体内部的小块零碎承包地转让与有偿退出实际上缺乏承接人。农户层面“小块并大块”的承包地互换,又因不能准确全面理解中共中央、国务院2019年印发的《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》中“农户承包地要保持稳定,发包方及其他经济组织和个人不得违法调整”和“各地可在农

① 参见贺雪峰,《关于乡村振兴战略的十五个判断》, [https://mp.weixin.qq.com/s/uqQGL0SuAoF-j\\_TuH9B9UA](https://mp.weixin.qq.com/s/uqQGL0SuAoF-j_TuH9B9UA)。

② 《农村土地承包法》第二十七条规定,“承包期内,承包农户进城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方”。

民自愿前提下结合农田基本建设,组织开展互换并地,发展连片种植”两个要求,以及需要基层干部投入较多的精力却看不到明显的收益而发展缓慢。入股作为一种农地流转形式,虽然能够在保留分散土地承包权的基础上,开展集中连片经营,但是对基层的组织动员能力要求较高。在集体虚化、弱化和村干部老龄化的背景下,如何较好地推动土地入股式流转有待探索。因此,虽然官方将农地流转分为出租(转包)、转让、互换、入股和其他等五种方式,但现实中出租(转包)在我国农地流转中占比达84.1%,其他方式的农地流转微乎其微,转让、互换和入股的比例分别只有2.4%、3.3%和5.2%<sup>①</sup>。

如果农地经营权流转契约能够长期稳定履行,那么承租人的农地经营权与农户的土地承包经营权在本质上差别不大。拥有长期稳定的农地使用权的承租人不会因担心土地被收回而不愿向土地投资、培育地力,也就不会损害农业发展。然而,由于我国农地租赁合同期限普遍偏短,租期不超过五年的占比多达72.8%,租期不超过一年的占比也多达43.8%<sup>②</sup>。而且即便是长期农地流转合同,由于流转双方的契约精神欠缺以及相关的履约保障机制尚不健全,其可执行性也存在问题。这就损害了农地经营者向土地投资和地力培育的积极性。一些经营主体甚至采取了破坏地力的掠夺式利用行为。由于不在村经营的农地承包方无法获得充分的信息,往往不能有效地做出优化利用土地以及合理向土地投资的决策<sup>[11]</sup>,期限较短的农地租赁会造成土地利用和农业经营效率损失。

组织形式上,现有农地流转主要在农户之间自发完成,存在规范化、组织性不足,以及规模效应不强等问题。作为农地所有者的集体经济组织在农地流转中能够发挥组织协调、促进集中规模流转等作用。然而,集体经济组织的上述作用实际上被限制,这也是农地流转出现上述各种问题的一个重要原因<sup>[12]</sup>。早在2014年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》就规定,“没有农户的书面委托,农村基层组织无权以任何方式决定流转农户的承包地”<sup>③</sup>。虽然最新的《农村土地承包法》提出,“工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的,本集体经济组织可以收取适量管理费用”,但该部法律亦明确规定,“任何组织和个人不得强迫或者阻碍土地经营权流转”,“流转的收益归承包方所有,任何组织和个人不得擅自截留、扣缴”<sup>④</sup>。集体经济组织收取的与农地流转有关的任何费用,都有被认为是“截留”农民收益的风险。因此,在强调承包农户土地权利的改革思路下,集体经济组织推动实施农地流转,既缺乏法律政策依据,更缺乏经济激励。除集体经济组织外,其他能够将农地适度集中并整治再流转的中介机构更是严重缺乏。虽然近年来国家依托地方政府部门,推动农村集体产权交易和农地流转服务管理机构发展,但由于土地权利复杂、政策目标多元、农地流转涉及方方面面,这些机构也缺乏组织实施农村土地集中连片流转的动力和能力,其作用主要是发布农地流转信息。

流转方式比较单一,再加上行之有效的农地资源再配置组织缺乏,引发了多方面的不良后果。一是农地流转无规模效应,具有很强的“小农复制”特点<sup>[13]</sup>。第三次全国农业普查结果表明,2016年全国家庭承包耕地流转比例已经超过1/3,但在2亿多农业经营主体中,规模经营主体只有398万户,占比不足2%。农地流转比例的增加并没有显著提升农业规模经营状况,农地

① 数据来源:农业农村部政策与改革司编著的《中国农村政策与改革统计年报(2020)》。

② 数据来源:作者对万分之一比例随机抽取的第三次全国农业普查数据计算发现,对于规模经营主体,以出租(转包)方式流入土地(按最大地块算)的合同,租期在五年(含)以下的占比多达72.8%,租期一年(含)以下的占比多达43.8%。

③ 2021年9月农业农村部《对十三届全国人大四次会议第3646号建议的答复》仍然强调了这一点。

④ 2021年农业农村部印发的《农村土地经营权流转管理办法》第三十一条进一步明确,“农村集体经济组织为工商企业等社会资本流转土地经营权提供服务的,可以收取适量管理费用”,但“管理费用应当纳入农村集体经济组织会计核算和财务管理,主要用于农田基本建设或者其他公益性支出”。这无疑是对《农村土地承包法》中允许集体经济组织可以收取管理费的进一步收紧。

流转存在明显的“小农复制”现象,有悖于以农地流转促进规模经营和农业发展的政策初衷。二是农地流转合同签订的比例低、期限短,且可履行性不强。《中国农村政策与改革统计年报(2019)》的数据显示,2019年全国流转的5.55亿亩承包耕地中仅有3.64亿亩签订了流转合同,近1/3的农地流转未签订合同。而且前文基于第三次全国农业普查的分析也表明,签订的合同期限较短,租期在一年(含)以下的占比多达43.8%。再加上欠缺良好的履约环境,农地流转契约稳定性较差<sup>[14]</sup>,即使已经签订合同,也可能因业主“跑路”或农户毁约而中止。三是日益增加的耕地撂荒压力和地租快速攀升的矛盾现象日益突出。中国家庭收入调查(CHIP)的数据显示,2018年,耕地撂荒比例达2.1%<sup>[15]</sup>。从媒体报道的情况看,耕地撂荒的压力明显增大,且有从山区丘陵地带向平原地区蔓延的趋势<sup>①</sup>。耕地撂荒压力增加表明农业的吸引力减弱,这本应促使土地成本下降,然而,近年来农地租金不降反增。据江苏省农村产权交易信息服务平台的数据显示,2021年第二季度,全省农地流转价格为每年每亩908元,比2019年同期增长了10%<sup>②</sup>。上述问题都会对规模经营、粮食生产和现代农业发展造成负面影响。

此外,农地流转缺乏有效的中介机构和行之有效的组织方式,加剧了农地流转困难,使得一些想流入农地从事规模经营的农户不能集中连片租入适度规模的土地,而已经离农进城的农户也无法将不愿耕种的农地顺利流转出去。

#### 四、改革农地流转制度的思考

以发展的眼光看,制度不能一成不变,而应根据实践需要进行调整和完善。正如习近平总书记所说,“在认识世界和改造世界的过程中,旧的问题解决了,新的问题又会产生,制度总是需要不断完善,因而改革既不可能一蹴而就、也不可能一劳永逸”<sup>③</sup>。针对当前农地流转中存在的问题,为了更好地推动农业发展,实施乡村振兴战略,需要优化调整政策目标,更好地发挥集体经济组织在农地流转中的作用,推动农地与农业劳动力的有机匹配。

##### (一) 以农业发展为根本目标,推动土地权利向真正务农者转移

农业依然是我国国民经济的短板,而且受多方面因素影响,近期国内粮食生产供给承受着较大的压力。2020年,全国第一产业人口占比为23.6%,但创造的GDP仅占7.7%,农业劳动力人均产出远低于发达国家。2015—2020年,国内粮食产量仅增加了1.3%,在肉类进口量增长2倍多的情况下,粮食进口量增加了32.2%<sup>④</sup>。土地是“一切生产和一切存在的源泉”<sup>[16]</sup>,更是农业发展和粮食生产的基础。现有的农地流转具有明显的多目标性。然而,农业的比较收益太低,在“人均一亩三分地、户均不超十亩田”的实际情况下,农地既无法为农户提供有效的生存保障,也难以很好地发挥维护社会稳定的作用。因此,必须将农业发展尤其是粮食生产作为农地流转的根本目标,其他目标交由相应的制度安排来实现。

一方面,需要认识到承包户有差别化的农地需求以及“不在村承包”的弊端。农村改革之初,农民以种地为生,非农工作机会很少,土地强调公平,“按人均分、家庭承包使用”适合当时的生产力条件,能够较好地实现多个政策目标。然而,随着城镇化以及随之而来的农民群体的分层分化,按人均分配后逐渐固化的农地权利安排,越来越难以满足各方面的差别化需求。很多离农进城农民想要以出租、转让等形式让渡部分或全部土地权利,也有一些从事农业有比较

① 例如,福州市人民政府于2020年4月发布了《关于坚决制止耕地抛荒撂荒的通知》,对如何有效制止耕地抛荒撂荒提出了整治措施和奖惩机制,表明该地区面临着较大的耕地撂荒压力。

② 数据来源:江苏省农村产权交易信息服务平台官网, <http://www.jsnc.gov.cn/jyfx/jyfx/2021/08/11154246761.html>。

③ 参见习近平,关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明,中央政府门户网站, [http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/15/content\\_2528186.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/15/content_2528186.htm), 2013年11月15日。

④ 数据来源:国家统计局、世界贸易数据库, <https://www.trademap.org/Index.aspx>。



优势的农业经营主体想流入农地、扩大经营规模。以“农户承包、地权固化”为特征的农地制度,虽然会增加农民的财产性收入,促使其城镇迁移,但也会加大农地在剩余农业劳动力中再配置的阻力,导致异质性承包户的差别化农地需求无法满足,从而损害了粮食生产和农业总效率<sup>[17-19]</sup>。

除了农业效率损失外,进城农户长期占有农地的“不在村承包”,会让本来就少的农业剩余以土地租金的形式从收入较低的务农者向能力较强、收入较高的进城农户手中转移。表 1 中全国农村固定观察点的情况表明,2018 年以农业收入为主的“一兼农户”户均收入是 50369.7 元,不足离农户户均收入(84194.0 元)的 60%。让来自弱质部门、属于弱势群体的务农者向城镇居民交租,既有失社会公平正义,也不符合党中央提出的农业农村优先发展的改革要求。

另一方面,需要引导离农进城农户向真正务农者长期稳定转移农地使用权。农地流转是城镇化进程中的普遍现象,西方很多国家在农业转型时,都制定了以农业发展为目标的农地流转支持政策。如法国为了加快农地流转,在 20 世纪 60 年代组建了半国有的公司,通过“收买—整治—出卖”的方式,将离农进城农民出售的农地统一整治后,低价转卖给青年农民,支持其发展现代农业。为了防范农民失地,我国政策虽然强调农地流转和规模经营的重要性,却主要是鼓励用地主体以市场化方式流入农户承包地,而没有支持离农进城农民流出承包地的专门政策措施。

为了促进规模经营、发展现代农业和缓解“不在村承包”引发的问题,需要多措并举,引导离农进城农户向农业主体长期稳定转移部分或全部农地。第一,促进土地承包权、经营权长期稳定地向同一农业经营主体转移。加强农地流转管理,延长农地流转期限、稳定流转契约;鼓励符合条件的进城农户在集体经济组织成员内部转包、转让承包地;支持有意愿、有能力的小农户承接更多本集体成员转包、转让的土地使用权。让农业经营主体拥有长期稳定的土地经营权,或者同时拥有土地承包权与经营权。第二,探索成立全国性或区域性的国有、半国有农地流转机构,负责收储进城农户流出的农地使用权,经集中连片和土地整治后转让给有志于从事现代农业的农户长期稳定使用。可以借鉴浙江湖州吴兴区、宁夏平罗县等地的做法,对于承包户流出农地符合一定条件的,给予城镇安置房购房补贴或购买社保优惠。第三,合理引导公众认为农地将会大幅升值的不合理预期,避免进城农民占有承包地待价而沽。据笔者对一些农户的调查,很多进城农民之所以保有承包地,并不是为了让土地充当乡城迁移失败的退路,也不是出于“恋土情结”,而是他们认为农地以后会越来越值钱。地租和征地补偿款的持续上涨助长了这种投机心理。为了减少农地流转和优化配置的阻力,应当对农民的“盼涨”心理给予正确引导。

## (二) 发挥集体经济组织的作用,创新农地流转及利用管理方式

集体是农户承包土地的所有者,集体经济组织是农业发展的基层服务者和土地利用的法定管理者<sup>①</sup>。但是 2006 年农业税费全面取消后,集体经济组织因失去工作抓手和经济激励而虚化、弱化,再加上农户的土地权利持续增强,集体经济组织在农业发展和集体土地利用管理中的作用都大幅减弱。当前一些地方的耕地撂荒压力大、集中连片流转难、宅基地低效利用引发村庄“空心化”等问题,是集体经济组织在农业发展和农地利用管理中“缺位”的突出表现。众所周知,在“公地悲剧”逻辑下,追求自身利益最大化的农户不会主动考虑集体和国家需要。因此,集体经济组织作为公众利益在农村的代表和国家意志的行政末梢,在农地流转及利用管理

① 《宪法》规定,“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。此处的“统”,是指集体经济组织在土地利用管理和农业生产服务方面需要发挥作用。《土地管理法》明令禁止耕地闲置、荒芜,闲置、荒芜的耕地“原为农民集体所有的,应当交由原农村集体经济组织恢复耕种”。同时《土地管理法》还指出,“国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境”。可见,集体经济组织对于防止撂荒、提高耕地质量负有法定责任。



中的作用需要加强。

首先,试点探索集体土地的“有偿承包制”。农村承包地和宅基地都属于农民集体所有。近些年很多地方在推动宅基地制度改革时,采取了宅基地有偿使用,但农村承包地仍然是无偿使用。在越来越多承包农户离农进城的情况下,为了贯彻中央的改革思路,落实集体所有权,做好新形势下的农业发展“统分结合”,减少“不在村承包”造成的农村资金流失,需要在村民自治的框架下,借鉴宅基地改革的经验,按照“有偿承包、务农减免”的原则,加快试点探索对于离农进城农户的农地“有偿承包制”。

试点探索农地“有偿承包制”的大致思路为:第一,在村民自治的框架下,村集体经济组织依据土地年收益的一定比例(如10%)向承包集体耕地的成员收取承包费。第二,对于真正务农的本集体成员,按人头给予承包费减免;对于五保户、低保户或者家庭人均收入低于一定标准的本集体成员,给予承包费减免。第三,村集体收取的承包费用,作为本村土地整治和地力培育的专项资金,“取之于地、用之于地”,在“村财镇管”、一事一议等制度监督下做到专款专用。“有偿承包制”不仅可以解决当前集体开展“统”的工作缺少有力抓手的问题,还让集体有了稳定的收益,为其在农业设施建设维护、农地适度集中连片、防止耕地撂荒等方面发挥更多作用提供经济支持。

其次,创新农地流转方式与组织形式。城镇化进程中农业人口的转移和土地的不可移动性及其农业用途决定了农地必须流转。然而,政策的多目标性以及流转方式与组织形式限制等,导致农地流转速度远低于农业人口转移速度,滞后于农业转型发展的需要。因此,要以农业发展尤其是粮食安全为政策导向,充分发挥集体经济组织作为农地所有者和管理方的作用,创新农地流转方式与组织形式<sup>[20-21]</sup>。除引导土地经营权长期稳定租赁外,还要积极推动土地经营权入股、土地承包权转让或有偿退出等多样化的农地流转方式,以加快农地资源优化配置,让想减少经营规模的农户能减少土地,让从事现代农业开展规模经营的农户可以获得更多土地。

改革思路主要包括以下四点:第一,结合即将到期的承包地二轮延包工作,推广河南民权、安徽蒙城、广东清远、甘肃金川等地的集体内部农户承包地“互换并块”经验,参照江苏省盐城市亭湖区的做法,实现“一家一块田”,减少耕地细碎化程度。第二,从很多小农户不想种田的现实出发,鼓励引导有能力的集体经济组织开展土地股份合作,将农户分散承包的耕地适度集中连片后由集体统一经营管理,或者参照四川崇州、山东青州等地的做法,经政府土地整治或公司适度改造后,交给职业农业经理人或专业大户规模经营。第三,结合农户分化的现实,配合“有偿承包”、进城农户承包地有偿退出与集体内部土地使用权转让、“互换并块”、土地股份合作等措施,在集体经济组织内部推动“大户稳定、小农集中”<sup>①</sup>的农地经营方式。第四,对于经济实力较强的村集体经济组织,鼓励以集体收储的方式,承接离农进城农户退出的农地,然后集中连片后统一经营或出租,发展壮大集体经济。

最后,强化集体在农地利用管理中的作用。集体是农地的所有者和管理方,也是各项涉农政策尤其是农地利用和农业生产政策贯彻落实的最后关键环节。从农地流转难、耕地撂荒压力增大和“非粮化”甚至“非农化”问题突出等情况来看,集体在农地利用管理中的作用并未充分发挥。为了提高农业政策的有效性,保障耕地利用、农业发展尤其是粮食生产,需要切实强化集体在农地利用管理中的作用。

除实行“有偿承包制”为集体提供工作抓手、提升其经济能力外,强化集体对农地的利用管理,还可以从以下两个方面重点展开:一方面,严格落实村集体经济组织或村委会承担的土地管

① “大户稳定、小农集中”是指一方面将部分集中连片的土地,以长期出租等方式交给有意愿、有能力从事现代规模农业的本集体成员规模化使用;另一方面将部分小块土地适度集中并配套建设好农田水利等基础设施后,交给对土地依赖度较强的兼业小农户耕种,或者让想保留部分土地满足“恋土情结”的进城农户继续有偿承包使用。

理的法定责任和政策职能,防止本集体的耕地被承包户闲置、撂荒,对于违反法律政策将耕地“非农化”利用的,追究集体作为农地利用管理方的责任。另一方面,鼓励集体经济组织以土地入股的方式,与市场主体联合建立为农户农业生产提供农资、农机、农技、金融、病虫害防治、农产品销售等服务的农业综合服务中心;在耕地数量不减少、质量不变差的前提下,支持集体经济组织将承包地、宅基地两类土地资源打通使用,以便为规模农业经营主体、农业综合服务中心等提供建设用地。

当然,让集体经济组织发挥更多作用,还需要减少法律政策上的限制,比如允许集体经济组织对农户承包的地块进行调整,以实现农地集中连片流转或规模经营,同时增强农村社区的自治性,减少集体组织的行政性事务,让集体组织有更多精力从事农地利用管理。

## 参考文献:

- [1] 孔祥智.农业政策学[M].北京:高等教育出版社,2014:4.
- [2] 盖庆恩,程名望,朱喜,等.土地流转能够影响农地资源配置效率吗?——来自农村固定观察点的证据[J].经济学(季刊),2020,20(5):321-340.
- [3] 王建华,杨才国,谢玉梅.基于路径依赖、状态和结构依存的农村土地制度研究[J].江南大学学报(人文社会科学版),2019,18(6):21-30,64.
- [4] 刘同山,张凤.大变革背景下中国农村土地制度再审视[J].东岳论丛,2021,42(4):17-27.
- [5] 戚渊,李瑶瑶,朱道林.农地资本化视角下的耕地非粮化研究[J].中国土地科学,2021,35(8):47-56.
- [6] 张兰,冯淑怡.建党百年农村土地制度改革的基本历程与历史经验[J].农业经济问题,2021,42(12):4-15.
- [7] 费孝通.江村经济[M].上海:上海人民出版社,2007:162-169.
- [8] 郭熙保.市民化过程中土地退出问题与制度改革的新思路[J].经济理论与经济管理,2014(10):14-23.
- [9] Banerjee A V, Ghatak M. Eviction Threats and Investment Incentives[J]. Journal of Development Economics, 2004, 74(2):469-488.
- [10] 仇焕广,刘乐,李登旺,等.经营规模、地权稳定性与土地生产率——基于全国4省地块层面调查数据的实证分析[J].中国农村经济,2017(6):30-43.
- [11] 舒尔茨.改造传统农业[M].北京:商务印书馆,2006:102-103.
- [12] 陈义媛.组织化的土地流转:虚拟确权与农村土地集体所有权的激活[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(1):13-23.
- [13] 罗必良.农业共营制:新型农业经营体系的探索与启示[J].社会科学家,2015(5):7-12.
- [14] 徐志刚,崔美龄.农地产权稳定一定会增加农户农业长期投资吗?——基于合约约束力的视角[J].中国农村观察,2021(2):42-60.
- [15] 刘同山,韩国莹.要素盘活:乡村振兴的内在要求[J].华南师范大学学报(社会科学版),2021(5):123-136,207.
- [16] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1972:109.
- [17] North D C, Thomas R P. The Rise of the Western World: A New Economic History[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1973:60-62.
- [18] Adamopoulos T, Restuccia D. Land Reform and Productivity: A Quantitative Analysis with Micro Data[J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2020, 12(3):1-39.
- [19] 盖庆恩,朱喜,程名望,等.土地资源配置不当与劳动生产率[J].经济研究,2017,52(5):117-130.
- [20] 张建,诸培新,南光耀.不同类型农地流转对农户农业生产长期投资影响——以江苏省四县为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):96-104.
- [21] 程久苗.农地流转中村集体的角色定位与“三权”权能完善[J].农业经济问题,2020,41(4):58-65.

(责任编辑:刘浩)

## Farmland Circulation in China: Policy Objectives, Challenges and Reform Consideration

*LIU Tongshan, CHEN Xiaoxuan, ZHOU Jing*

**Abstract:** Promoting large-scale operation and agricultural development, protecting farmers' land property rights and preventing farmers from losing their land to maintain social stability are the three objectives of China's farmland circulation policy. The current farmland circulation in China is mainly the lease of land management rights and the proportion of farmland circulation in other ways is rather low. With a large number of rural populations moving to cities and farmer group differentiation, the farmland circulation is faced with problems such as the loss of focus on policy objectives, inadequate coordination of multiple policy objectives and challenges in the practice of farmland circulation, making it increasingly difficult to meet the needs of modern agricultural development. So it is necessary to adjust the farmland circulation policy, take grain production and agricultural development as the fundamental goal, give better play to the role of collective economic organizations, innovate the management method of farmland circulation and utilization, and promote the long-term and stable transfer of land rights to genuine farmers to realize the optimal allocation of farmland and agricultural labor.

**Keywords:** Farmland Circulation; Rural-household Differentiation; Agricultural Development; Policy Adjustment