

从主体利益角度透视中国农村的土地流转制度^{***}

□郭纹廷 [西北大学 西安 710069]

[摘要] 农村土地流转是搞活土地承包经营,推动土地流动,发展农村经济的重要措施。然而现实中,除少数经济发达地区之外,大部分地区的土地流转面都较小。本文从土地转包方、土地承包方及基层政府在土地流转中利益得失分析而知,土地流转中相关主体对利益的分析及预期是土地流转成功与否的关键。

[关键词] 土地流转; 承包; 转包; 利益

[中图分类号]F301.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-8105(2005)04-0051-03

引言

土地问题一直是农民问题和农村问题的关键。在建设社会主义的过程中,我国农村土地制度先后经历了三次重大变革。第一次变革是1950年以后的土地改革,废除了封建土地所有制,广大农民翻身得解放做了土地的主人,生产力获得空前的解放;1979年开始的包产到户的家庭承包制是新中国土地制度第二次变革,在很短的时间内基本解决了中国的温饱问题。目前农村实行土地承包经营权有偿、合理的流转,可以说是中国土地制度的第三次变革。2002年8月,全国人大出台了《中华人民共和国农村土地承包法》,以法律的形式赋予农民长期而有保障的农村土地使用权的同时,规定农村土地承包经营权可以依法流转,顺应了我国农村经济发展的客观要求。应该来讲,农村土地流转是搞活土地承包经营,推动土地流动、发展农村经济的重要措施。从80年代后期开始,特别是进入90年代后,我国一些经济发达地区和经济不发达地区不同程度地尝试进行了农村土地流转的探索和实践。据国务院发展研究中心的专家测算,80年代后期以来,通过农户自发的土地使用权流转,每年发生的农地流转率也就在1%~3%之间,沿海一些发达地区和城郊地区这一比例要稍高一些,但是也不会超过5%^[1]。近几年,农村土地流转发展速度很快,浙江到2001年流转土地300万亩,占全省耕地的12.4%,而且发生土地流转的地域已经扩展到部分内陆省份,湖北到2001年已达331.9万亩,占全省耕地的8.44%,2000年江苏流转土地116.7万亩,占全省耕地的2.2%,黑龙江占全省

耕地的6.8%,江西占全省耕地的9.3%^[2],但总的看来土地流转面不大,依然只在很小的范围进行。究其原因,笔者认为多重利益主体包括土地转包方、土地承包方、乡村基层政府之间的利益博弈,对土地流转产生很大影响,而农村土地流转成功与否也基于此。

一、农村土地流转的主体利益分析

所谓土地使用权流转,严格地讲,是指土地的承包经营权流转。在家庭承包制的制度框架下,土地产权结构可以分解为三种权利,其一是所有权,其二是承包权,其三是经营权。因此,土地使用权流转就是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织,也即保留承包权、转让使用权。土地流转,一定程度上可以解决耕地抛荒问题,实现劳动力的转移,提高土地利用率和农业生产效益;土地向种田大户和农业企业集中,还可以满足土地适度规模经营的需要。因此,在土地使用权的流转中,土地必然是流向能够更有效使用土地的人手中,这必然会创造出比不流转更多的价值。事实上,国家实施土地流转制度是进行制度改进以获取更多收益的过程。然而,这个过程也是相关主体对各自利益进行预期分析的过程。当这项制度能够使相关各主体的利益得到保障甚或得以改善时,它才是一项好制度,才有存续的必要性,也才能在现实中得以顺畅执行。

(一)土地流转中转包方农民的利益分析

家庭联产承包责任制的实施,强化了土地的保障性质,农民把土地作为今后的退路。可以说对大部分农民来说,土

* [收稿日期] 2005-01-25

** [作者简介] 郭纹廷(1973—)女,西北大学经济管理学院博士研究生。

地是精神与物质的依靠,是安身立命之本,理性的农民不敢随便转让土地。这几年虽然农民外出打工的比较多,打工收入占总收入的比重大了,但多数农民还是以务农为生,而且现在外出打工多是做季节性的短工,“农闲出去,农忙回来”,大多是离土不离乡,绝大多数的打工农民没有放弃土地承包权。再者受教育程度的限制,农民很难在快速发展的二、三产业中立身,而且非农就业存在不稳定性。所以,耕地承担的对农民人口的福利保障功能远远大于耕地的生产功能,土地就业保障性使得土地流转在基本利益上对农民的吸引力不大,这体现在以下两方面:

1. 土地转让价格中农民的基本利益得不到保障

农民转让土地的机会成本是,足以保证农民自己建立起就业和社会保障的所得收入。这是农民转让土地的基本利益要求,因此,只有土地转让价格反映出这种基本利益要求,农民才会愿意转让土地。但是由于转让土地品质不一,优质土地转让较少,况且目前土地报酬递减的趋势十分明显,生产率提高缓慢而成本却迅速增高,导致土地承包者并不多。现在农民的一些抛荒地、弃田地、退包地都难以找到买主,即便有承包方,土地的转让费也很低,有些土地,转包户还要倒贴一部分钱,才能吸引别人来种,土地价格成了负价格。因此,对土地转包户来讲,转包土地,既没有正收入效应也没有正替代效应;土地转让价格不足以帮助农民建立起社会保障,也不足以帮助农民筹集在城市务工经商的资本。理性的农民权衡了土地流转后收益与成本后,自然会在基本利益得不到保障的情况下转让土地。

2. 非农建设用地的流转严重损害农民利益

根据现行法律,农村集体土地所有权只能向国家所有权流转。在这种方式单一且不可逆的流转中,双方当事人的地位是不平等的。土地流转中的现实阻力由此而生。目前非农建设用地绝大多数实行国家征用,没有区分公益性、经营性的不同性质。征地与供地采用双轨制,征地沿用计划经济时的强制办法,但供地却采取市场经济的有偿出让,政府“以地生财”。对农民的征地补偿方法却不合理,采取“一次性买断”,且补偿费不能全部到位,层层截留,农民只能得到一点安置补助。在这种由政府支配、政府决策的卖地与补偿格局中,农民虽然也得到一定数额的劳力安置费、土地经营权补偿费以及土地附着物与青苗补偿费,但他们所得到的与他们在失去土地之后重新创业时所面临的风险与支出相比较,根本不成正比。伴随着房地产热、大学城、开发区、小城镇建设的逐步升温,征地失控,“圈地运动”不断升级。大批农民失去土地,又不能从征地上得到赖以生活的经常性收入的补偿,农民自然觉得利益受损,纠纷遂起。

(二) 土地承包人的利益分析

目前承包人承包耕种流转的土地不能获得正收益,即不能赚钱。根据经济学的一般规律,只有承包人承包土地得到的回报超过他们从事其它工作所得的收入时,承包行为才是可行的。而就目前情况来看,承包土地的替代性较大,机会成本也较大,所以经营承包土地的吸引力不大。

1. 承包土地的投入大于产出

20世纪90年代中期以来,大部分土地产出物(农产品)处于供求基本均衡的状态,还有不少农产品已经供过于求,导致了农产品价格大幅度下降,而另一方面所投入的农业生产资料价格指数却高居不下,1996年以来,农产品收购价格指数绝对的持续下跌,而农业生产价格则保持绝对增长或者略有下降,1997—1999年粮食物价指数分别下降了9.8%、3.31%和12.91%,累计下降了26.02%,经济作物物价指数下降了1.99%、8.79%和16.3%,累计下降27.08%,而1997年农业生产价格指数则上升了8.4%,1998年和1999年分别只下降了0.4%和4.2%,累计起来还增长了3.8%^[1]。农产品收购价格指数和农业生产价格指数的逆向变动,使原本就很高了的农业生产成本相对更高了。此外,土地承载成本也过高,农村各种税费加重了土地承包人的负担。所以,经营土地几乎得不到利润,还可能亏本,再考虑到所投入的人力劳动,多数想扩大耕种面积的农户都会打消转包土地的念头。目前,发达地区比欠发达地区流转规模大。截止2002年3月底,浙江土地流转面积占总土地面积比重已达13.1%,比四川高出3.6个百分点;土地流转涉及的农户占农户总数的20.8%,比四川高出15个百分点^[3]。这说明地方社会经济发展水平和交通运输等条件越好,土地承包人收益就会增加,进而土地流转的速度也加快,流转规模也会加大。

2. 土地流转信息不畅导致承包人利益受损

首先,由于土地使用权流转的中介组织匮乏,土地流转信息不畅,农户漫无目的寻找转让对象,势必效率低下、交易成本增加,这不但影响土地的流转速度,而且影响土地资源的合理配置。其次,由于交易范围有限,交易对象少,交易量小,承包人很难承包到合适自己耕种特长的土地。其三,土地流转中承包人与承包人信息不对称,土地本身有贫瘠与肥沃之分,而土地承包人难以获得土地的真实信息,导致承包后利益受损。其四、基层政府和村级组织经常利用所谓的民意、民情调整土地,地权制度的这种法律状况和权利的非稳定性,就使流转土地的经营者的利益得不到保障。

(三) 政府利益分析

1. 政府限制土地流转

由于土地集体所有,各地乡镇政府就对土地流转的范围有所限制,规定土地只能在村内流动,有些地方甚至规定土地只能在村小组内流动,不能跨区域流动;此外,由于集体所有,土地就不跨所有制流动,不能承包给企业经营,也不能让城市下岗职工承包或者租赁经营。原因有二:一是一些干部、群众把土地流转与联产承包责任制联系在一起,认为土地流转就是对承包地的重新调整,是把农民已承包的土地重新承包,而造成群众对国家联产承包责任制稳定性的误解,因而有的地方不敢进行土地流转,也不准进行土地流转。二是担心集体利益受到侵犯。由于我国还没有出台有关完整土地流转的政策、法规,部分干部担心土地流转后,集体的管理权限被剥夺,集体利益受到损害。

2. 土地流转加大了政府管理成本

土地承包经营权的自由转让可能会导致集体经济组织关系的混乱,对农村的公共权力的行使带来新的问题。在现行

农村的治理模式下,农户通过承包合同取得对所属集体经济组织一定量的土地的承包经营权,其代价是支付承包金、上缴农业税、村提留、乡统筹等费用,并承担农业生产的义务。乡、村政权组织通过保障承包合同的履行来治理农民。在这种治理模式下,乡村政权组织与农民之间利益关系相对稳定,治理成本低。若允许土地承包经营权自由转让,集体经济组织关系的变化势必会出现税、费负担推诿以至缺位的现象,乡村政权组织通过承包合同享有的税费利益将难以保障。而且自由的、频繁的土地转让还会增加乡村政权组织管理土地、协调村民利益的成本。因此,乡镇政权组织对土地流转表现出热情不高。在中国官本位的制度格局和强国家——弱社会的力量对比态势下,缺乏权能机关的支持,政策、制度的执行效果可想而知。

二、结论

土地承包经营权作为一项物权就是在体现物尽其用的原则基础上最大限度地发挥物(土地)的价值。我国农村土地属于集体所有,土地的所有权不能自由买卖,但由于土地是农业生产赖以立足的重要生产资料,而允许土地承包经营权的转让,有利于对土地进行投资、合理开发和充分利用。当然,土地承包经营权的自由转让,从根本上讲,是建立高效的土地承

包经营关系本身的要求,也是在坚持农村土地的集体所有的基础上,最大限度地发挥土地效用的一种手段。然而,现实中,农村土地流转后农民却不能获得比土地流转前多的利益,从效用上讲利益主体各方也没有得到明显改善,基于此,理性人的理性预期使得土地流转仅在一些可获利的地区进行,土地资源的使用没有得到进一步改善。一个社会究竟赋予其制度什么样的内容,只能由该社会成员根据自己的经验和价值观念来决定,它只能通过渐进的演化性的试错过程来发现。因此,我们应从多重层面上重新思考农村土地流转制度,包括土地流转的前提基础、主体利益得失、土地流转的结果等,以便制定更完善的土地制度来解决农村土地问题,使劳动者的艰苦劳动得到收益。

参考文献

- [1] 邓大才. 农村土地流转困难的因素分析[J]. 农村经济问题, 2003: (4).
- [2] 金文成, 刘春明. 农村土地流转情况问题和建议[J]. 农村经济文稿, 2001: (7).
- [3] 王满富. 我国农村土地流转的现状和对策[J]. 南京市行政学院学报, 2003: (3).

Seeing through the Chinese Rural Circulation System from the Angle of the Major's Benefit

GUO Wen - ting

(North - west University Xi'an 710069 China)

Abstract The land circulation in village is an important measure that makes the land contract for the management flexible, causes the land to circulate and develops the village economy. However, except for some prosperous regions, the land circulation area for most regions is still small. By analyzing the benefit from land circulation for land subcontractors, land contractors and skeleton governments, we can see that whether or not the land circulation can succeed, the related parties' analysis and anticipation for the benefit is the key.

Key Words land circulation; subcontract; contract; benefit

从主体利益角度透视中国农村的土地流转制度

作者: [郭纹廷](#), [GUO Wen-ting](#)
作者单位: [西北大学, 西安, 710069](#)
刊名: [电子科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA \(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)
年, 卷(期): 2005, 7(4)
被引用次数: 5次

参考文献(3条)

1. [邓大才](#) [农村土地流转困难的因素分析](#)[期刊论文]-[农村经济问题](#) 2003(04)
2. [金文成](#); [刘春明](#) [农村土地流转情况问题和建议](#) 2001(07)
3. [王满富](#) [我国农村土地流转的现状和对策](#)[期刊论文]-[中共南京市委党校南京市行政学院学报](#) 2003(03)

本文读者也读过(10条)

1. [杨罗军](#); [王锐](#) [农村集体土地的利益关系](#)[会议论文]-2007
2. [王爱民](#) [土地产权制度与土地投入方式关系研究——兼谈土地整理的制度经济学背景](#)[期刊论文]-[兰州学刊](#) 2007(11)
3. [田龙山](#) [农民土地权益保障](#)[期刊论文]-[科技咨询导报](#)2007(27)
4. [孙国权](#) [依法规范土地流转推进土地向规模经营集中](#)[期刊论文]-[上海农村经济](#)2005(1)
5. [杨群义](#); [王其童](#) [强化土地流转服务保障农民合法权益](#)[期刊论文]-[农村经营管理](#)2005(1)
6. [秘明杰](#); [刘晓森](#) [农地利用、流转与农民权益保障专题研讨会综述](#)[期刊论文]-[山东科技大学学报\(社会科学版\)](#) 2009, 11(1)
7. [崔战伟](#) [加快农村土地流转保护农民合法权益](#)[期刊论文]-[兰州学刊](#)2009(5)
8. [陈玉平](#); [蒲春玲](#); [王志强](#) [农地流转进程中的农民权益保障研究——以库尔勒市5乡镇为例](#)[期刊论文]-[农村经济与科技](#)2010, 21(4)
9. [李嵩誉](#) [农地承包经营权流转资本化配置研究](#)[期刊论文]-[南阳师范学院学报](#)2010, 9(2)
10. [张路雄](#) [耕地实现流转后要注重维护耕作者的权益](#)[期刊论文]-[农村经营管理](#)2009(5)

引证文献(5条)

1. [李勇](#) [当前农村土地流转的动力与障碍分析](#)[期刊论文]-[中共太原市委党校学报](#) 2009(3)
2. [李勇](#) [当前农村土地流转的动力与障碍分析](#)[期刊论文]-[中共杭州市委党校学报](#) 2009(3)
3. [向平](#); [李晓](#) [四川农用地流转的特点及模式研究](#)[期刊论文]-[安徽农业科学](#) 2009(31)
4. [李勇](#) [当前农村土地流转的动力与障碍分析](#)[期刊论文]-[天水行政学院学报](#) 2009(4)
5. [李勇](#) [农村土地流转的现实价值及其路径选择](#)[期刊论文]-[哈尔滨市委党校学报](#) 2009(6)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200504014.aspx