

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字87期

2001年12月16日

中国农村劳动力、人口、土地使用权流动调查报告之九

土地流转的动因以及流转机制探讨 ——柯桥村调查后的思考

清华大学经济管理学院经85班 吴晓瑜 李力行

在绍兴县柯桥村实地调研（清华大学中国经济研究中心研究动态第81期）的基础上，本文首先分析了土地流转的动因，流转顺利进行应具备的条件，绍兴县的具体情况对全国范围内土地流转工作有些什么启示。然后介绍了各种流转机制并指出了其存在的问题，重点分析了两个小案例，分别是新风村的土地股份合作社和柯桥镇其它三个试点村的反租倒包机制。

一、土地流转的动因

1、绍兴：种田已不是主要收入来源

土地流转与其说是制度上的创新，不如说是一种结果，工业化和城市化的结果。在第二、三产业不发达的地方，土地还是农业的基本谋生手段，农民始终不愿意放弃作为自己安身立命的土地。但是，在第二、三产业发达的地方，农民有种地之外的就业渠道时，只要有人愿意以高于种植业平均利润的价格租用土地，土地的流转就会发生。在绍兴，2000年农业产值只占总产值的4.7%，农民人均收入4982元，其70%以上来自第二、三产业，352万农业人口中真正从事农业的不到40%；在柯桥镇，农民人均收入6258，从事农业劳动力的仅占农业人口的20%；在新风村，农民人均收入8600元，其中来自第二、三产业的比重已达76%，全村478个劳动力，从事农业的只有17人，仅占3.6%。外出打工农民比例高，农民人均收入高，并且主要来自第二、三产业，土地对于农户来说已不再是生存的基础。

在国内有些地方，农民外出打工的同时还出现了弃耕现象，像在湖北监利，种田效益偏低，就业渠道相对拓宽，很多外出打工的农民已经不想种田了，土地已成了他们的负担，于是出现了监利县乃至整个江汉平原程度不同但普遍存在的弃耕现象。相比之下，“弃耕”在绍兴县并没有发生，这主要得益于民间自发的土地流转的产生。早在乡镇企业刚刚发展起来的时候，为了使在企业中的农民安心工作，解决其种田的问题，绍兴县一些乡镇企业成立农业车间，设农业工人，企业中其他工人的土地向农业车间和农业工人集中。这一切都推动着土地的使用权在农户之间自发的、以各种方式发生流动，转包出去的农户安心在工厂中工作，承包的农户或者通过所种土地规模的扩大，或者通过经济作物的种植，均扩大了收益，这也使得未进行流转的农户对正在进行的土地流转改革有着良好的预期，极大地促进了土地流转工作的展开。

因此，只有当相当一部分农民已经从非农产业获得丰厚而稳定的收入，不再把土地视为谋生的主要手段时，进行土地流转、发展规模经营才能取得较大的成功。

2、绍兴地区土地流转工作的特殊性

劳动力的转移，从事农业的劳动力的减少是土地流转的重要前提。与此同时，土地的流转同样进一步促进了劳动力的转移，使得从事农业的劳动力进一步减少。劳动力转移和土地流转实际上是一个互动的过程，因而第二、三产业的发展状况、其吸收劳动力的能力关系到土地流转的产生和其成功进行。

绍兴本地二、三产业发达，劳动力供不应求，有着大量来自外省的民工，农村剩余劳动力能有效的发生转移。在柯桥镇，拥有全国最大的纺织品批发市场—中国轻纺城，形成了与之相关联的巨大的产业链。在新风村，拥有来自江西、河南、安徽、四川等外省劳动力五六百人，分布于村内的7个企业。土地流转实则是应需求而产生。

但是，不是所有地方都有像绍兴如此发达的二、三产业，我国大部分农村劳动力过剩的现象很严重，不能有效的发生转移，使土地流转工作遇到很大的障碍，甚至根本无法开展起来。土地仍然是农民们衣食的主要来源，他们不肯轻易的放弃土地，这造成了土地生产率的低下，农民收入增长缓慢。

要提高农业劳动生产率，提高农民收入，必须扩大土地的规模，推广农业科技，发展效益农业，而这又要求土地的集中。土地集中要求土地能够流转起来。要使得土地转移顺利进行，劳动力的转移是关键。城市的劳动力

吸纳能力又是非常有限的，因而问题最后就落在了如何发展第二、三产业，创造出大量工作岗位，扩大农民从事非农产业的门路。从绍兴县柯桥镇的发展看，我们有两点启发：首先，对于那些离城镇较近，利用好其本身的地理优势，围绕中心地区、中心产业发展相关的产业体系；其次，对于第二、三产业尚未发展的地方，可适当给予一些优惠政策，积极吸引外来资金建立适合本地发展的企业。无论怎样，其目的都是创造出更多的二、三产业劳动岗位，转移农业劳动力，为土地流转打下基础，创造有利条件，同时也提高了农民收入。

3、建立农村社会保障体系，解出农民后顾之忧

由于土地的特殊性质（它承担着农民的就业保障和伤病养老保险功能），虽然农民就业呈现多元化趋势，农业收入在农民收入总额中所占的比例逐年下降，在全国其他地方，也有很多农民仍然把土地看成是“活命田”和就业“保险田”，宁可粗放经营，甚至荒芜弃耕，也不愿意轻易转包和放弃土地。大部分外出农民所以愿意缴纳田亩负担也是基于维系土地承包权的考虑。

不愿意转让土地使用权的农民大多是担心土地转让出去后，在非农产业就业门路不稳定的情况下，无法再获得土地产权的使用权，从而使生活没有着落。在我国大部分农村，社会保障体系还不健全，土地仍是农民的最后保障，即使在经营土地无力的情况下，农民仍不敢轻易放弃土地。农民强化土地的保障功能是有其合理性的，这并不是通常人们所说的农民思想保守，受传统观念的制约，只要农民放弃土地能获得更大的收益，并且如果发生意外时（比如从事二、三产的农民失业），生活也有保障，那么土地流转就已经成了农民们自身的需要，土地流转工作的顺利进行就有了保证。

因此，通过建立和完善农村社会保障体系，能够弱化和部分替代土地的社会保障功能，有利于减低农地制度变革的成本，加快农村剩余劳动力的转移，促进土地使用权的流动和土地的集中，优化资源配置，使农业经营者获得土地经营的规模效应。

总的来说，绍兴的土地流转工作之所以能顺利开展，与其过去十几年里二、三产业的高速发展高度相关。我国大部分农村仍受劳动力过剩的制约，只有解决了劳动力过剩的问题，才能实现通过土地集中的方式在全国范围内推进农业规模经营，反过来，土地的流转又会进一步促进劳动力的转移。如果农村社会保障体系能尽快建立起来，将在很大程度上促进土地流转工作的大范围进行。

二、土地流转的形式

1、农民自发与政府安排

由于政府不可能获取土地流转制度创新所需的全部信息，因此也就无法设计出适合各地实际的具体制度安排。从这个意义上说，农民自发的创新行为有其合理性，即为政府的制度安排提供素材。如果否定农民作为创新主体的地位与作用，必然会增加政府制度创新的风险，因而在一定范围内让农民自己选择也是土地流转制度创新的必要组成部分。

与此同时，农民自发地进行土地流转也存在着一些问题：首先，土地性质特殊，农民只拥有土地的使用权，土地的所有权归集体所有，农民之间土地使用权的转让不能影响土地所有权的性质，而且转让后土地的用途也应受到限制，不能未经许可的改变土地的农业属性；其次，农民自发的土地流转行为，如转包等，均在较小范围内进行，同样不能解决土地分散的问题，未能发挥规模效应，如果这些行为是有组织的、系统的规划和进行，那么无论是流转的土地还是流转的面积集中度都能有很大程度的增加，这就为效益农业的发展和农业科技的推广提供了优越的条件。

因此，在农村土地流转制度的变革与创新中，应实现政府行为选择与农民自我创新的有机结合，做到各负其责、功能互补，从而促进土地流转工作的顺利进行。

2、历史回顾——关于两田制

和全国其他地方相似，绍兴县过去也搞过两田制，丰富、路南和先锋三个村的反租倒包实际上也是在两田制的基础上进行的，口粮田实行反租倒包，责任田采取租赁。两田制最早出现在80年代末的山东平度，这一制度安排的预期主要是想通过口粮田保证农民获得可供生存的土地，通过责任田来更有效的配置农村社区的土地资源。由于责任田承包在一定程度上弥补了均田承包的效率损失，使土地使用效率有所提高，其制度安排初期也取得过明显的绩效。只是在后来，当两田制在更大的范围内推广时，出现了乡镇干部凭借其占有的资源进行“寻租”，他们纯粹以更多的获取“承包费”为目标，进行高价招标或出租，损害了公平，招致了农民的抵制，中央有关政策对此也持否定态度。两田制受阻的原因在于，从表面上看它虽然增大了土地的使用效率，促进了效益农业的发展，但是，它却增加了乡村干部对非市场资源的控制，尤其是提高了乡村权势阶层对普通农民的控制能力，因而降低了农民对土地使用权的预期，缺乏持久的生命力。

在这里，重提两田制的问题，是为了给即将讨论的其他新的形式以注意，无论土地流转的范围多么广，成绩多么显著，一定不能忽略最基本的公平问题。

3、形式的创新——土地股份合作社

土地的股份合作社即股田制，是一种较新的土地流转的方式，通过农户以土地使用权入股，达到集中土地并使之流转的目的。柯桥镇新风村所进行的土地流转改革的内容主要有以下几个方面：首先，投入方面，农户以土地承包权入股，村集体以土地所有权股和现金入股，新风热电有限公司以现金入股；其次，利润分配方面，章程中记载“在当年总收入扣除生产成本后的收益中，提取必要的盈余公积，然后按股权分红”，“对农户实行固定分红和效益分红相结合”。接下来将分别就这两个方面进行讨论：

①关于股权的设定

农户土地承包权股为一人一股（人均耕地0.4亩，每0.4亩为一股），集体所有权股为农户承包权股的两倍，现金股每100元为一股。由于他们所拥有的股权是无差异的，0.4亩土地承包权与100元等价，0.4亩土地所有权与200元等价，从这个意义上说，这就对土地使用权和土地所有权的价值进行了度量，那么这些等价关系是否合理，制定它们的根据又是什么呢？新风村的陈村长介绍到，农户土地使用权入股是根据上年人均重农补贴水平，村集体所有权股参照本地土地征用补偿办法，为使用权的两倍。这样农户、村集体和新风热电公司所占股份分别为8.82%、31.18%和60%。上述股权的安排有以下几点应引起注意：

首先，土地使用权的价值与人均重农补贴水平并无相关关系。农户将土地使用权出让应得到的是其放弃的种田得到的收益，而且还应有因“保险田”、“救命田”的放弃而产生的不确定性升水。人均重农补贴是村集体对农户从事农业给予的补贴，它虽然也是农民种田获得的收益之一，但这只是一部分，以此为标准不能完全揭示土地使用权的价值。

其次，绍兴县当地有关土地征用的文件中并没有关于土地使用权和所有权之间定量关系的准确说法。流转之前村集体并没有因为土地所有权获得额外收益，土地流转之后也应如此，村集体不是土地流转的主体，在整个流转工作中它所扮演的角色也应仅限于组织和提供服务，减少流转中的阻碍，是流转能顺利进行，而不是凭借其所有权获得一杯羹。

农户在股份合作社中所占份额远小于村集体和公司，而他们却是股份合作社能否成立、土地能否流转起来的关键。农民拥有土地的使用权，有权选者是否参加合作社，他们将在参加合作社后可能获得的收益（包括合作社的分红和与过去相比从事非农产业收入的增加）和可能带来的成本（主要指机会成本，可用农户过去种地的收入和从事非农产业失业的风险来衡量）中进行权衡。他们才是整个流转工作的主体。像新风村这样把现金股、所有权股、使用权股混合在一起，不仅他们之间等价关系的很难处理，而且农户在土地流转中的主体地位被忽略，农户没有得到应有的回报。村集体虽拥有土地所有权，但是不能因此获得一笔额外收益，因为在土地流转前，村集体并没有因为土地所有权而得到这些，流转后也应如此。流转之后，农业税完全可由承包土地的公司或个人来交，这样村集体流转工作中只需扮演组织者的角色。

绍兴县发达的第二、三产业，新风村特殊的经济条件使得土地流转工作得以顺利进行，但是土地股份合作社要在更大范围内推广，不仅要具备土地流转的先决条件（如第一部分所说），而且在其机制的设计上要尽可能的保证公平、合理，弄清农户、集体和公司土地流转中扮演了一个什么样的角色。从这个意义出发，土地股份合作社应该是一个纯粹的土地流转的机构，它的股份全由农户的土地使用权股组成，土地租给公司使用时由合作社和公司另签合同，或者以固定租金的形式回报农户，或者让土地合作社成为公司的股东之一。

②关于“分红”

土地合作社《章程》中记载“土地股份合作社盈利分配办法是：在当年总收入扣除生产成本后的收益中，提成必要的盈余公积，然后按股权分红。”“承包权股固定分红为每股90元(即每年每股225元)，若经济效益增长，是否递增分红标准，由董事会讨论决定。”

上诉分配办法似乎明确保证了农户的权益，但是事实上有诸多值得商榷的地方。首先，股份制是在有收益的情况下才进行分红（无论固定分红还是效益分红），如果土地流转后经营不好，那么农户还能得到固定分红吗？其次，由于农户每人只占有万分之一的股份，即使有效益分红，他们所获得的因土地收益的增加而带来的收入增长也是非常有限的；最后，土地股份合作社虽然实行股东代表大会制，股东代表由股东推荐产生，但是合作社的执行机构为董事会，董事会的成员没有农户仅有村集体和新风热电厂的代表，而是否递增分红标准又是由董事会决定，这对农户的利益非常不利，“递增分红”可能只是一句空话。

③建立“开放式”的土地股份合作社

除了前面提到的，土地合作社的股份仅有农户使用权股组成以外，我们设想将土地股份合作社的股权建立成“开放式”。农户可自由选择是否入股，在一定程度上进出自由。入股没有时间的限制，以入股的农户也可根据自己的需要选择退出。当然，无论进入还是退出也不是没有任何条件，为了保证土地流转后的使用，农户在进入所签的合同中，要明确注明其转让时间，一般以年为单位，如若在期限内收回土地，视为违约，需缴纳赔偿金；与此同时根据土地使用的需要，规定最少的转让时间。这样做有如下优点：1、在我国大部分地区没有像新风村那间的经济条件，100%的流转是不现实的，土地流转是一项长期的工作，只能逐步进行；2、股份可进可出，在目前农村社会保障体系尚未完全建立的情况下，一定程度上解决了从事第二、三产业的农户的后顾之忧；3、先流转起来的土地所产生的经济效益起到很好的示范作用，会吸引越来越多得农户参与进来，而不用“做工作”的办法，“说服”农户参加，充分尊重农民的意愿，减小交易成本；4、有利于土地股份合作社的扩大，从村范围内的流转扩大到相邻的其他村，进而扩大到全镇，甚至全县，有利于形成规模，发展高效农业，真正有效的推广农业科技。

4、更具代表性的——反租倒包

反租倒包指村集体在征得农户同意的情况下，集中土地，付租费给农户，再发包给公司或农户。目前，返租到包的对象主要是农户的口粮田，与这一形式相辅助的还有租赁承包。租赁承包指集体所有的机动田（即责任田）以固定租金的形式租赁给公司或农户。

返租倒包的雏形是转包，是在民间自发进行的，外出打工的农户没有时间和精力种田，把地转包给了其他农户，转包协议中包括转包的时间和承包人付给发包人的租金，有的甚至是不用付租金，有些地方（像湖北监利）还出现了“倒贴皮”现象。绍兴县丰富村、路南村和先锋村都把反租后的大部分土地租给了大户，种植蔬菜瓜果或养鱼养虾等等。这些地方外出打工的农户虽然很多，但所占比例不像新风村那么大，这样的情况在全国很多地方

较为普遍，所以这三个村的土地流转有一定的代表性，对全国其他地方土地流转工作的启发也将会更大。返租倒包将所需要的土地集中起来，对不愿意转让土地的农户才取换地的方法。换地是土地流转过程中的一个重要的辅助方法，发展效益农业用地要连片，而要使一整块地的农户都同意出让土地使用权常常会遇到困难，于是，对于那些不愿意转让土地使用权的农户，将他们的地换到别的地方去，这样，即尊重了农户的意愿，又保证了土地的连片使用。

在反租倒包的过程中有两个问题值得重视：

①反租费和承包费怎么确定？

政策允许农户承包土地有偿转让，要转让必须有价格。各地的经济基础不同，生产率不同，土地过去的产量和流转后的收益都相差很大，无法制定一个全国范围内皆适应的标准。土地使用权价格只有在当地市场上去确定和调整。绍兴县进行反租倒包的三个村土地反租费和承包费就存在很大的差异。丰富村的反租费是100元每亩，承包费是300元每亩；先锋村的反租费是40元每亩，承包费是110元每亩；路南村的承包费只有40元每亩。在一个镇内几个村之间，土地流转价格就有如此巨大的差异，更不要说全国了。

因此，租金的价格只有通过当地土地使用权转让市场决定，经过多次频繁的市场交换来形成，它们表达了土地所有权拥有者放弃经营土地所需得到的补偿和土地承包者为改良土地所愿意付出的代价。租金的大小主要受土地资源的稀缺程度、土地综合生产力的大小、土地的地理经济位置以及土地产品的稀缺程度等因素决定的。当上述条件优越时，土地租金或使用费就高；反之，当上述条件恶劣时，租金或使用费就越低，甚至可能出现无人承租的现象。因此，在进行土地流转改革时，一定要遵循市场供求的变化，由市场供求决定土地使用权的转让费用。

在所调查的几个村中，土地的承包费和土地反租费之间有较大的差额，村集体作为反租倒包的组织者和土地所有权拥有者获得了这部分差额，同土地股份合作社相似，村集体又获得了一部分收入，且数目相当可观。据当地村组织介绍，这部分资金主要用于农村基础设施的改造，农业科技的推广。虽然承包费和反租费根据各地实际情况而定，但是这些价格并不是由使用权转让双方直接见面、谈判得到的，而是在非市场力量村集体的介入下形成的，村集体的本身也获得了较大的收益，使交易价格不能完全反映市场资源的稀缺程度，有违公平。土地所具有的特殊性质使得村集体在土地流转过程中扮演着极为重要的角色，它充当着中介，获得收益，“经济实力”也大大增加，这笔收益是土地所有权的收益，原则上应用于提高土地生产率上，比如农田水利工程建设、未利用土地资源的开发、农业科技的推广等等，进一步提高土地流转的效益，但是，这些资金缺乏有效的监督，它的管理和最终归宿又将成为一大问题。

②土地使用权转让的期限

土地使用权转让的期限的确定非常重要，要综合考虑这样几项因素：第一，土地开发的难易程度及见效快慢。开发难度大、投资多、见效慢的承租期应长一些，而开发容易，见效快的则可短一些。第二，土地的特点和所种的作物。像林果业承租期限应长一些，大田类的可短一些。第三，考虑承租者可能出现的短期行为。此外，还要充分尊重农户的意愿，考虑他们对转让时间的要求。

根据土地转让时间的不同，还可以进行区别定价，为获得规模效应，发展效益农业，鼓励农户更多的转让土地。转让时间越长，相应的给出让使用权农户的反租费就越高。

总的来说，在进行土地流转的时候要根据地区之间、乡村之间、户与户之间劳力、资金、资源的不平衡性，选取不同的方式，因地制宜。在具备流转条件的发达地区，土地流转应以提高效率为重点，通过规模经营获取规模效应，提高劳动生产率，而欠发达地区还适应以公平为主，必须遵循农民的意愿，逐步进行土地流转。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695
邮 编：100084

[返回](#)