

【三农问题聚焦】

# 中国农地流转市场的现状及完善建议<sup>\*</sup>

郜亮亮

**摘要:**农地流转是实现农业规模经营的重要途径,对农地流转市场进行研究具有理论和现实意义。农业部关于河北等7省(区)2015—2016年的调研数据表明,中国农地流转市场发展迅速,而且在土地配置方面发挥了较为明显的“公平性”作用。同时,土地流转形式多样,流转范围突破本村集体经济组织的趋势逐渐明显,流转土地的经营主体仍以农户为主,流转土地的非粮化经营问题逐步弱化,流转规范性日益增强。为进一步提升流转土地的使用效率,在鼓励流转、推动流转的同时,更应规范流转,加快农村土地产权制度等各项改革,提升流转土地的产权特质,创造利于土地流转并提高流转土地使用效率的政策环境。

**关键词:**农地流转市场;流转特征;流转效率

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2018)02-0046-07

农地流转是实现农业规模经营,进而实现农业现代化的主要途径。农地流转市场的发展水平直接决定了农地流转的实现程度,农地供需双方能否便捷地交易,可在多大区域范围内选择交易对象,双方签订什么样的流转合约对权利进行分割,流转合约的可执行程度如何,流转纠纷能否得到处理和防范等问题无不受流转市场发展的影响。而且,流转市场又深受当前农地产权制度结构的影响。那么,随着农村土地产权制度改革的不断推进,当前农地流转市场发展现状如何,具有哪些特征,这些特征又发生了什么变化都是亟待回答的问题。

已有不少学者关注农地流转现状及特征。例如,叶剑平等对中国2011年的农村土地流转问题进行了调研分析<sup>①</sup>,郜亮亮利用中国6省调研数据对1996—2008年的流转现状进行了分析<sup>②</sup>,钱忠好、冀县卿利用江苏等4省数据对2006—2013年的流转现状和问题进行了研究<sup>③</sup>。本文将在这些研究的基础上,利用河北等7省(区)2015—2016年的数据对中国农地流转市场的发展现状、特征及变迁进行

统计描述及简要分析,从而为下一步流转市场发展及农村土地制度改革提供政策依据。

## 一、中国土地流转的基本情况

### 1. 全国总体情况

从流转耕地面积占家庭承包经营耕地面积比来看,中国农地流转市场发展迅速。1996年,全国有2.6%的耕地发生流转,到2004年,流转比例快速增加到10.5%,然后继续增加到2010年的14.7%。此后,流转市场发展速度不断加快。2014年流转比例增加到30.4%,是2010年的两倍,其间年均流转比例增速达到14.4%。2015年后,增速开始变缓,到2016年年底,发生流转耕地面积占比为35.0%<sup>④</sup>,意味着全国超过1/3的耕地发生了流转。

### 2. 样本省情况

从农业部关于河北、陕西、辽宁、浙江、四川、湖北和广西7省(区)的调研数据(见表1)可以看出:

第一,从流转耕地面积占比来看,各样本省份的流转市场均在快速发展。7省(区)总体来看,2015

收稿日期:2017-10-20

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金项目“中国农地‘三权分置’改革的经验总结及效果评估”(17BJY010);中国社会科学院“农业现代化”重点学科建设项目;教育部重大课题“农地三权分置的实践研究”(16JZD024)。

作者简介:郜亮亮,男,中国社会科学院农村发展研究所副研究员(北京 100732)。

年农地流转面积比为 30.13% ,到 2016 年增加到 33.71%。各省流转比例有所差异,但趋势一致。例如,河北流转比例低于平均水平,2015 年流转比例为 18.57% ,2016 年增加到 20.35%。浙江的流转比例高于平均水平,2015 年流转比例为 31.69% ,2016 年增加到 35.29%。

第二,从转出农户占承包户的比例来看,各样本省份的流转市场也在快速发展。从 7 省(区)总体来看,2015 年所有承包农户中 1/4 的农户转出土地成为转出户,到 2016 年转出户占比增加到 27.58%。2016 年,广西、辽宁、湖北转出农户占比分别为 48.79%、31.77% 和 28.00% ,均高于平均水平。而河北、陕西、浙江、四川的转出户占比低于平均水平。

第三,总体来看,以流转面积占比衡量的流转比例(简称“面积比”)高于以转出户占比衡量的流转

比例(简称“农户比”),这可能是由于转出户是那些拥有土地面积较多的农户,这或许表明流转市场在土地配置方面有着较为明显的“公平性”作用。总体来看,2015 年农地流转面积比(30.13%)高出同期转出农户占比(25.02%)5 个百分点,而且差距随时间在小幅扩大,到 2016 年差距扩大到 6 个百分点。这表明,目前在流转市场上供给土地的转出户在“土地供给”方面的能力高于其“农户供给”能力,这可能是由于转出户是那些相对拥有较多土地的农户,而农地流转市场正在把他们的土地配置给转入方,而且有增加趋势。数据还表明,各省(区)的两个比例差的大小不一,例如,浙江 2015 年的“面积比”比“农户比”高 9 个百分点,而广西只有 2 个百分点,这或许表明不同地方的流转市场在土地配置“公平性”功能方面有所差异。

表 1 2015 年和 2016 年 7 省(区)农地流转总体情况

省份	2015 年			2016 年		
	农地流转面积比(%)	转出农户占比(%)	面积比 - 农户比	农地流转面积比(%)	转出农户占比(%)	面积比 - 农户比
河北	18.57	15.39	3.18	20.35	17.26	3.09
陕西	27.57	20.21	7.36	30.99	21.97	9.02
辽宁	36.95	30.63	6.32	39.74	31.77	7.97
浙江	31.69	22.69	9.00	35.29	27.25	8.04
四川	17.90	14.71	3.19	21.97	18.01	3.96
湖北	27.76	23.29	4.47	33.85	28.00	5.85
广西	50.46	48.21	2.25	53.80	48.79	5.01
整体	30.13	25.02	5.11	33.71	27.58	6.13

资料来源:作者依据农业部调研数据计算。

表 2 各种土地流转形式的定义及特征

流转特征	承包权不发生变化	承包权发生变化
局限在同一集体经济组织内	(1) 转包:指农户家庭承包耕地流转面积中,承包农户将承包耕地转给本集体经济组织其他承包农户从事农业生产的流转方式。转包后原土地承包关系不变,原承包方继续履行原土地承包合同规定的权利义务。接包方按转包时约定的条件对转包方负责。承包方将土地交他人代耕不足一年的除外。	(2) 互换:指承包方之间为各自需要和便于耕种管理,对属于同一集体经济组织的承包地块进行交换,同时交换相应的土地承包经营权。互换双方的面积均统计在内,如:甲以 3 亩与乙的 2 亩互换,即统计为 5 亩。但明确约定不互换土地承包经营权,只交换耕作的,不列入统计。
不必局限在同一集体经济组织内	(3) 出租:指农户家庭承包耕地流转面积中,承包农户将所承包的土地全部或部分租赁给本集体经济组织以外的他人从事农业生产的流转方式。 (4) 股份合作:指农户家庭承包耕地流转面积中,承包农户将土地承包经营权量化为股权,入股从事农业合作生产的耕地面积。	(5) 转让:农户家庭承包耕地流转面积中,承包农户经发包方同意将承包期内部分或全部土地承包经营权让渡给第三方,由第三方履行相应土地承包合同的权利和义务的耕地面积。转让后原土地承包关系自行终止,原承包户承包期内的土地承包经营权部分或全部失去。

资料来源:各种流转形式的定义来自农业部。

## 二、中国土地流转的特征

### 1. 流转形式多样

由于转入方和转出方的户籍特征关系、流转土地的权力属性不同,农地流转形式各异。按照农业部经典的分类标准,农地流转主要分为转包、转让、

互换、出租、股份合作五种形式(见表 2)。其中,转包、出租和股份合作三种土地流转形式的土地承包权都不发生变化,转让和互换两种流转形式的承包权发生变化;转包和互换两种流转发生在同一集体经济组织内部,而转让、出租和股份合作都不必局限于同一集体经济组织内部。随着农村土地承包权和

经营权的事实分离,特别是在中央大力推进“三权分置”改革的背景下,考察这些农地流转形式的发展现状及变化趋势更具现实意义。

从表 3 可以看出,目前农地流转形式具有如下特点:

表 3 2015 年和 2016 年 7 省(区)农地流转各种形式占比(%)

省份	2015 年						2016 年					
	转包	出租	股份合作	转让	互换	其他形式	转包	出租	股份合作	转让	互换	其他形式
河北	19.67	61.51	1.11	1.69	7.99	8.02	19.29	61.65	1.53	1.55	8.02	7.97
陕西	51.66	32.16	3.73	2.78	6.67	3.01	51.71	31.79	3.53	2.90	7.20	2.87
辽宁	45.87	33.63	4.40	5.48	5.50	5.11	46.22	31.80	4.31	5.50	6.77	5.39
浙江	63.44	20.27	1.57	2.48	3.26	8.99	64.90	19.87	1.50	1.93	2.41	9.40
四川	49.84	31.96	1.71	0.63	10.63	5.22	42.64	40.07	1.48	1.77	9.99	4.05
湖北	33.96	47.53	6.20	3.74	2.87	5.69	31.61	49.65	7.15	3.11	2.53	5.94
广西	41.67	48.61	3.05	1.23	0.77	4.66	39.87	51.39	2.69	1.15	0.71	4.19
整体	43.73	39.38	3.11	2.58	5.39	5.82	42.32	40.89	3.17	2.56	5.38	5.69

资料来源:作者依据农业部调研数据计算。

第一,转包是目前最主要的土地流转形式。7 省(区)总体来看,2015 年流转土地面积中以转包形式进行流转的面积占比 43.73%,2016 年略有下降,变为 42.32%。这表明,至少 2/5 的流转土地发生在本集体经济组织内部,而且流转没有改变承包权的权属关系。这或许是因为同村人之间的流转交易成本更低,治理结构更有效。各省之间的转包比例有所差异,但转包基本都是其最主要的流转形式。

第二,出租是第二主要的流转形式。7 省(区)总体来看,2015 年出租形式流转比例为 39.38%,2016 年小幅增至 40.89%。这表明,2/5 的流转土地流转给了非本村集体经济组织成员。相比转包,出租土地对转入方的户籍限制明显放松,在流转范围上明显广于转包,因此也应具有更好的价格发现功能,从而获得较高的土地配置效率。2015 年和 2016 年,河北以出租形式流转土地的比例均超过 60%,在 7 个样本省份中最高,但其转包比例最低,不足 20%。表明河北六成以上流转土地流转给了非本集体经济组织成员。

第三,互换是第三主要的流转形式。7 省(区)总体来看,2015 年互换流转比例为 5.39%,2016 年几乎没有发生变化(5.38%),这表明 5% 左右的流转土地是通过同一集体经济组织内部成员之间的地块交换实现的,同时也交换相应土地的承包权,这或许是为了各自便捷耕种或连片的目的。四川 2015 年和 2016 年的互换比例近 1/10,在 7 个样本省份中最高,其次是河北,或许在那些地块细碎化程度较高,同时在地块分布比较集中的地方,互换这种流转

方式更加便捷。

第四,股份合作是第四主要的流转形式。7 省(区)总体来看,至少 3% 的流转土地是通过股份合作的形式实现的,而且,2016 年比 2015 年略增加。股份合作流转形式通常主要表现为三种形式,一是入股连片的耕地由村级合作社来经营,二是连片后的耕地由合作社发包给本集体经济组织的某个成员进行经营,三是连片后的耕地由合作社发包给非本集体经济组织成员来经营。所以,股份合作是具有高度灵活性、经营主体不必局限于集体经济组织成员且与土地承包方的流转交易成本也较低的一种流转形式,其中流转入股耕地由本村合作社来经营的方式更具吸引力,因为这种方式能将流转租金“隐性化”进而使其农业生产具有较高的竞争力。

第五,7 省(区)总体来看,约 2.5% 的流转土地采用转让形式。辽宁 2015 年的转让比例为 5.48%,到 2016 年维持在 5.50%,在所有样本省份中最高。相比其他流转形式,转让最大的特点是土地承包权发生了变更,承包户经发包方同意将承包期内部分或全部土地承包经营权让渡给第三方,由第三方履行相应土地承包合同的权利和义务。转让后原土地承包关系自行终止,原承包户承包期内的土地承包经营权部分或全部失去。随着农业税的减免,农业补贴的增多和“三权分置”改革的推进,转让形式的流转可能会继续减少。

综上,当前土地流转存在“两个增加”,一是承包权不发生变化的流转在增加,二是突破集体经济组织成员限制的流转在增加。转包、出租和股份合

作三种流转形式的土地承包权都不发生变化,2015年7省(区)总体来看,三种形式合计占比86.22%,到2016年小幅增加到86.38%,即超过85%的流转耕地在流转时承包权不发生变化。在“三权分置”框架下,这三种形式都可以归类为“经营权”的流转。而另外两种可视为“承包权”流转的转让和互换形式的比例在2016年都有小幅下降。另外,出租、股份合作和转让三种流转形式的共同特点是转入方不必局限于同一集体经济组织成员内部,2015年三者合计占比45.07%,2016年小幅增加到46.62%。可以理解,随着流转市场的不断完善,在更大区域范围内进行土地资源配置是必然趋势。

## 2. 流转范围逐渐突破本村范围

如上所述,出租是将土地流转给非本村集体经济组织成员的一种流转方式,2015年占比39.38%,2016年小幅增至40.89%。那么非集体经济组织成员的范围大到什么程度?

表4 2015年和2016年7省(区)跨镇流转土地面积占比(%)

省份	2015年			2016年		
	出租合计	出租给本乡镇外人口或单位	所有流转耕地中出租给本乡镇外人口或单位	出租合计	出租给本乡镇外人口或单位	所有流转耕地中出租给本乡镇外人口或单位
河北	61.51	12.55	7.72	61.65	15.53	9.58
陕西	32.16	5.90	1.90	31.79	5.97	1.90
辽宁	33.63	11.30	3.80	31.80	10.75	3.42
浙江	20.27	14.51	2.94	19.87	12.76	2.54
四川	31.96	9.64	3.08	40.07	29.26	11.72
湖北	47.53	19.12	9.09	49.65	19.52	9.69
广西	48.61	16.00	7.78	51.39	19.54	10.04
整体	39.38	12.72	5.19	40.89	16.19	6.98

资料来源:作者依据农业部调研数据计算。

由表4可以看出,在2015年所有出租形式的流转土地中,流转给本乡镇外的面积占比为12.72%,到2016年进一步增加到16.19%。这表明,在那些由村外户籍经营主体经营的流转土地中,有16%的土地是被本乡镇外的经营主体经营,其他84%由本乡其他村的经营主体耕种,即每6宗出租流转行为中,有1宗流转给了本乡镇外的经营主体。在2016年所有流转耕地中,有近7%的耕地是流转给了本乡镇外的经营主体。四川这种跨镇流转的出租比例增长最快,由2015年的9.64%增加到2016年的29.26%。可以预期,不局限于本村集体经济组织成

员,突破本镇户籍的,在更大区域范围进行流转的现象将越来越常见。

## 3. 流转土地的经营主体仍以农户为主

“谁来种地”一直是大家关注的问题。从表5中的调研数据可以发现:

表5 2015年和2016年7省(区)流转土地的经营主体分布(%)

省份	2015年				2016年			
	农户	专业合作社	企业	其他主体	农户	专业合作社	企业	其他主体
河北	55.65	12.96	9.87	21.52	52.41	16.10	10.63	20.85
陕西	51.25	27.35	9.62	11.78	54.06	26.68	8.95	10.31
辽宁	54.23	20.62	13.25	11.89	52.73	23.88	12.60	10.78
浙江	69.84	12.59	8.48	9.09	70.63	13.48	6.90	8.99
四川	58.90	16.52	14.80	9.77	49.53	17.09	25.43	7.96
湖北	49.40	19.46	17.42	13.72	47.15	21.37	17.51	13.97
广西	62.54	19.02	7.48	10.96	62.38	20.63	7.42	9.57
整体	57.40	18.36	11.56	12.68	55.56	19.89	12.78	11.78

资料来源:作者依据农业部调研数据计算。

第一,流转土地的经营主体主要为农户,但其所占比例呈下降趋势。7省(区)总体看,流转土地中57.40%的土地被农户经营,到2016年小幅下降为55.56%。这表明,目前至少一半的流转土地流向了农户这种经营主体。分省来看,浙江和广西的这一比例更高,2016年两省分别有70.63%和62.38%的流转土地由农户来经营。比例最低的湖北2016年也有47.15%的流转土地流向了农户。

第二,流转土地的第二主要经营主体为专业合作社,其所占比例呈增长趋势。7省(区)总体来看,2015年有18.36%的流转土地由专业合作社经营,到2016年这一比例进一步增加到19.89%,近1/5。而陕西2016年的流转土地中有至少1/4是专业合作社经营的。这表明,在当前农业比较效益较低、土地流转租金较高的环境下,专业合作社是一种比较重要的经营主体。

第三,流转土地的第三主要经营主体为企业,其所占比例呈增长趋势。7省(区)总体来看,2015年所有流转土地中有11.56%的土地由企业经营,到2016年小幅增加到12.78%。分省来看,四川2015年有14.80%的流转土地被企业经营,到2016年快速增加到25.43%,远高于平均水平。

第四,此外还有至少10%的流转土地被其他主体经营,其所占比例呈下降趋势。2015年所有流转土地中有12.68%被其他主体经营,到2016年下降

到 11.78%。

综上,农户依然是流转土地的主要经营主体。毕竟,如很多研究所表明的,中国总体上看还是小农经济。<sup>⑤</sup>截至 2016 年年底,经营规模 50 亩以下的农户仍然有近 2.6 亿户,其中绝大多数户均 5 亩左右。在相当长时期内,小农户始终是中国农业生产经营的主体组织形式,这是基本国情。同时,专业合作社和企业这两种经营主体在流转市场上也越来越活跃。这些经营主体在劳动力雇用监督、组织化水平、技术采用和产业融合能力方面各有优势,应鼓励它们积极发展,形成多元竞争的生产经营体系。

#### 4. 流转土地非粮化经营问题逐渐弱化

在流转土地的“非粮化”方面,大约有 45% 的流转土地用于种植粮食作物,且呈增长趋势。7 省(区)总体来看,2015 年所有流转土地中有 42.57% 用于种植粮食作物,到 2016 年增加到 45.23%。这表明非粮化问题不严重,而且呈改进趋势。分省看,陕西 2015 年和 2016 年几乎 60% 的流转土地用于种植粮食作物。辽宁 2015 年的流转土地中有 55.30% 用于粮食经营,到 2016 年进一步增加到 67.57%。随着流转市场的交易成本进一步降低,随着土地产权稳定性提高带来的租金更趋近于合理水平,随着资本下乡的规范管理,流转土地的非粮化问题将逐步弱化。

#### 5. 流转土地合同签订率呈增长趋势

土地流转的规范性对流转土地的使用效率至关重要,是否签订流转合约是规范性的一个重要方面。数据表明,目前土地流转市场上签订流转合同的耕地面积占比较高,且呈增长趋势。7 省(区)总体来看,2015 年所有流转土地中有 61.71% 的土地签订了流转合同,到 2016 年增加到 65.78%。分省看,河北签订合同的流转面积占比较低,2015 年仅 48.62% 的流转土地签订了流转合同,但到 2016 年增加到 54.46%。辽宁和广西都较高,辽宁 2015 年流转土地中签订流转合同的面积占比为 67.11%,到 2016 年增加到 72.13%。可见,从签订流转合同的比重来看,流转市场的规范性越来越强。毕竟,签订流转合同能够稳定供需双方的预期,能有效防止双方对彼此的“敲竹杠”行为,有利于经营主体在更长时期内优化土地的使用,避免转入方对土地进行掠夺式使用,提升规模经营的可持续性。也是基于这些考虑,中央多次强调规范流转的重要性,例如

2014 年 12 月国务院办公厅出台的《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》要求“建立健全规范的市场管理制度和交易规则……实行统一规范的业务受理、信息发布、交易签约……”2016 年 6 月,农业部印发《农村土地经营权流转交易市场运行规范(试行)》,进一步要求“交易双方应参照土地经营权流转交易合同示范文本订立合同”,并对合同所应包含的内容进行了详细规定。可以预期,随着流转范围的逐步扩大,随着土地流转市场非人格化特征不断增强,随着交易双方法律意识的增强,通过规范合同来确定流转关系的行为将更加常见。

#### 6. 流转市场中的纠纷以土地承包纠纷为主

随着土地流转市场的发展,因土地权属界定、变更和流转引发矛盾是不可避免的。7 省(区)调研数据涉及到三种土地承包经营纠纷:一是土地承包纠纷,指因订立、履行、变更、解除和终止农村土地承包合同和因收回、调整承包地以及因确认农村土地承包经营权发生的纠纷;二是土地流转纠纷,指因农村土地承包经营权转包、出租、互换、转让、股份合作等流转发生的纠纷;三是其他纠纷,指土地承包纠纷、土地流转纠纷以外的农村土地承包经营纠纷,包括因侵害农村土地承包经营权发生的纠纷和法律、法规规定的其他农村土地承包经营纠纷等。在农村土地制度改革逐渐推进、农地流转市场快速发展的背景下考察这些纠纷的情况具有特别意义。

数据表明,三种纠纷中最主要的纠纷是承包纠纷,且呈增长趋势。7 省(区)总体来看,2015 年所有纠纷中承包纠纷占 66.73%,到 2016 年增加到 69.73%,即 10 项土地权属纠纷中有 7 件是由于承包权的变化引起的。随着“三权分置”改革的推进,承包权的界定、变更等引发的纠纷呈增长趋势也是正常的。第二主要的纠纷是流转纠纷,且呈下降趋势。2015 年因为流转引起的纠纷占纠纷总数的 27.26%,到 2016 年下降到 24.78%。可能是因为流转越来越规范,所以流转纠纷呈下降趋势。

同时,流转纠纷主要发生在农户间,其次是农户与村组集体之间,最后是农户与其他主体之间。7 省(区)总体来看,2015 年所有流转纠纷中,72.48% 的纠纷发生在农户间,18.89% 的纠纷发生在农户与村组集体之间,8.63% 的纠纷发生在农户与其他主体之间。到了 2016 年,除了农户间纠纷增加到 75.70% 外,农户与村组集体之间的纠纷、农户与其

他主体之间的纠纷都分别下降到 16.65% 和 7.64%。如上所述,流转纠纷呈下降趋势,但也应注意流转纠纷产生的客观条件还存在,非农就业机会的不稳定性依然存在,不少流转依然未签订规范性合同,交易双方的契约意识仍有待提高。

此外,土地承包经营纠纷调处方面,至少九成的纠纷是通过调解方式解决的,其余是用仲裁方式解决的。2015 年在所有调处的纠纷中,90.99% 的纠纷是通过调解方式处理的,其余 9.01% 的纠纷是通过仲裁方式解决的。到了 2016 年,调解方式解决纠纷比例增加到 91.64%,仲裁方式解决的纠纷占比下降到 8.36%。同时,在 2015 年运用调解方式解决的纠纷中,乡镇调解和村民委员会调解各占一半,到了 2016 年,通过村民委员会调解方式的比重增加到 54.01%,超过乡镇调解比例。这表明,目前的土地承包经营纠纷解决方式更多的是靠没有仲裁那么正式的民间调解方式解决的,而且是依靠更加基层的、更接近于农户的村民委员会完成的。

### 三、结论及建议

#### 1. 主要结论

本文根据农业部关于河北等 7 省(区)调研数据分析了中国农地流转市场的发展现状、特征及变迁。主要有如下结论:

第一,流转市场发展迅速,到 2016 年年底,全国发生流转耕地面积占比为 35.0%;而且,以流转面积占比衡量的流转比高于以转出户占比衡量的流转比,这表明流转市场在土地配置方面有较为明显的“公平性”作用。

第二,流转形式多样且以转包形式为主;同时当前土地流转存在“两个增加”,一是承包权不发生变更的流转在增加,二是突破集体经济组织成员限制的流转在增加。

第三,流转范围突破本村集体经济组织的趋势逐渐明显;流转土地的经营主体仍以农户为主;流转土地的非粮化经营问题在逐步弱化;流转规范性渐强,2016 年近七成流转土地签了流转合同;流转市场中以土地承包纠纷为主,其次是土地流转纠纷,流转纠纷主要发生在农户间且主要通过调解而非仲裁方式解决。

#### 2. 思考及政策建议

(1) 流转市场发展的目标是提升流转土地的使用效率而非流转率的高低。

中国流转市场发展很快,但任何时候,流转只是途径而不是目的,我们应该关注流转土地的经营情况,不是流转情况(规模和速度)。随着流转的增加,中国的耕地被分为两个部分,一是承包户自己耕种的土地,一是被经营主体耕种的转入土地。土地产权制度改革的最重要目标无非是通过改进土地产权特质(完整性、稳定性、可交易性等)来提高土地の利用效率。当没有土地发生流转的时候,所有土地的使用效率都被其产权特质直接决定。一旦发生土地流转,流转土地的使用效率将主要被流转合约的特征决定。转入户愿意耕种固定租期的土地还是不固定租期的土地,愿意在租期为 2 年的土地上进行长期投资还是愿意在租期为 20 年的土地上进行长期投资,这些不同的经营行为对实现农业现代化孰优孰劣,答案是显而易见的。因此,尽管 35.0% 的耕地发生流转是流转市场发展值得庆贺的成绩,但更值得考虑的问题是如何流转才能保证这 35.0% 的流转土地被高效使用。流转土地面积越多,这个问题越迫切。就像以往通过不断延长土地承包期、提高稳定性来促进土地使用效率一样,现在应该鼓励签订更长和更稳定的流转合约,以实现流转土地的高效使用。

因此,在鼓励流转、推动流转的同时,更应规范流转,想方设法提升流转土地的产权特质,创造能产生优质流转合同的政策环境,提升流转土地的使用效率。那个时候,流转才是成功的。

(2) 在推动农地“三权分置”改革的同时,应配合推动以农村集体经济组织成员身份认定和成员权界定为核心的农村集体产权制度改革,为在更大市场范围优化土地资源配置奠定基础。上述研究表明,当前农地流转存在“两个增加”,这个结果当然受到当前土地产权制度改革的影响。承包权不发生变更的流转在“三权分置”框架下可以理解成经营权的流转。“三权分置”是在严格保护农户承包权的基础上放活经营权,所以,随着三权的清晰界定或分置,把经营权流转出去将逐渐成为承包户更理性的选择。另外,各地在积极推进的农村集体产权制度改革,就是以解决农村集体经济组织成员权为先导条件的。随着越来越多的地方完成对集体经济组织成员身份认定和成员权界定,土地权利更加清晰,因此承包户将敢于也愿意把土地流转给集体经济组织之外的转入户,从而在更大市场范围内优化土地

资源的配置。

目前最新且正在推进的改革就是“三权分置”，不同地方可能有不同的分置实践，甚至会有与三权关联的补贴政策调整（例如补贴发放对象由承包户调整为经营权使用者等），这些都将对农地流转市场产生影响。需要强调的是，农地流转的本质是通过一纸流转合约将原先语境下的土地承包经营权在承包户与转入户之间进行分割，这种分割首先要体现承包户对承包经营权的行使，他可以决定把所谓的“经营权”流转给谁，流转给哪类经营主体，把多少“经营权”流转出去，流转出去多长时间等一系列问题，流转合约应对这些问题进行充分考虑；其次，这种分割一定也充分考虑了转入方（拥有经营权者）的意愿、能力和激励问题，应该属于市场条件下的最优分置。那么，进行中的“三权分置”改革应本着尊重这种分置原则进行再完善或者帕累托改进。

（3）应提升农村特别是土地产权制度等各项改革的“速度”，以便流转市场上各行为主体能在较为“稳定”的制度结构中做出合理预期，提升流转市场的资源配置效率。前述研究表明，还有不少流转土地未签订流转合同，还有不少流转土地用于非粮化生产，土地流转纠纷也在逐渐增多，造成这些问题的原因之一是流转双方持有很强的观望心态。制度的一个重要作用是降低行为主体的不确定性。但若制度本身都是不稳定的，行为主体便无法做出稳定预

期，越有可能持“观望态度”，不愿也不能进行长期优化，从而影响交易的合约结构和配置效率。根据调研，近几年流转合约的期限越来越短，一年一签的情况越来越多，这与当前流转市场所处的制度结构稳定性较差有莫大关系——农地确权登记颁证、“三权分置”、农村集体产权制度等各项改革长期处于“进行中”，而且可能还有不少新的改革处于“推出中”。因此，应尽快完成各项改革，让土地流转决策在一个稳定的、可预期的制度框架下做出，不但有利于流转租金回归合理水平，而且也因合同期限的延长提升转入土地的使用效率。

注释

①叶剑平、田晨光《中国农村土地权利状况：合约结构、制度变迁与政策优化——基于中国 17 省 1956 位农户的调查数据分析》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2013 年第 1 期。②鄯亮亮《中国农地流转发展及特点：1996—2008 年》，《农村经济》2014 年第 4 期。③钱忠好、冀县卿《中国农地流转现状及其政策改进——基于江苏、广西、湖北、黑龙江四省（区）调查数据的分析》，《管理世界》2016 年第 2 期。④《农业部：全国土地流转面积占家庭承包耕地总面积 35% 正试点土地使用权抵押贷款》，人民网，<http://finance.people.com.cn/n1/2017/0307/c1004-29129227.html> 2017 年 3 月 7 日。⑤屈冬玉《加快推进小农现代化，是支撑农业供给侧结构性改革全局的必然选择》，威海农业信息网，[http://www.whagri.gov.cn/art/2017/5/9/art\\_24099\\_917120.html](http://www.whagri.gov.cn/art/2017/5/9/art_24099_917120.html) 2017 年 5 月 9 日。

责任编辑：澍文

## The Current Situation and Improvement Suggestions of Cultivated Land Rental Market in China

Gao Liangliang

**Abstract:** The rent of the rights to use agricultural land is an important way to increase the scale of agricultural operation. It is of theoretical and practical significance to study the market of agricultural land circulation. The data from the Ministry of agriculture from 7 provinces in China from 2015 to 2016 indicate that China's rural land transfer market has developed rapidly, and has played a fairly fair role in land allocation. There are various forms of land circulation, and circulation scope breakthrough village collective organization has become an increasingly obvious trend. The main body of the management of the circulation land is still dominated by the farmers. The problem of non grain management in the circulation of land is gradually weakening, and the standardization of circulation is increasing day by day. To further enhance the efficiency of land transfer, we should encourage the circulation, promote the circulation, regulate circulation, speed up the reform of rural land property rights system, and improve the property rights of land transfer, creating a policy environment for land circulation and improve the efficiency of land use.

**Key words:** cultivated land circulation market; characteristics of rental market; circulation efficiency