# 论农地流转的障碍性因素

来源：网络 作者：落梅无痕 更新时间：2024-01-21

*内容 摘要：上世纪90年代中期我国出现的农地流转现象被学界称之为“第三次土地革命”或“新土地革命”，但近十年的实践表明全国并未形成新的土地革命。本文从“土地革命”的概念诠释着手，指出了土地制度变迁与创新对农地资源合理配置及 农村 社会 稳定...*

内容 摘要：上世纪90年代中期我国出现的农地流转现象被学界称之为“第三次土地革命”或“新土地革命”，但近十年的实践表明全国并未形成新的土地革命。本文从“土地革命”的概念诠释着手，指出了土地制度变迁与创新对农地资源合理配置及 农村 社会 稳定的基础性作用。根据制度变迁与创新的两大基本模式，从四大诱变因素 分析 了我国没有形成第三次土地革命的原因。结合我国农地使用权变革的实践，探究了农地流转的障碍性因素，进一步讨论了有可能诱发我国农地制度变迁的重大因素及其模式变化。

关键词：农地 土地革命 制度变迁 农地流转

我国为什么没有形成第三次土地革命

20世纪90年代中期在 中国 农村经历了十余年的家庭承包经营制之后，农业生产呈现出徘徊局面，“三农” 问题 初显端倪。一户一农的小规模的土地经营方式已经无法解决农村社会生产要素的结构性矛盾，即土地、资本要素快速流出农村，而大量的农村剩余劳动力的流出受阻。这种结构性扭曲现象表明中国农村社会与 经济 的 发展 面临巨大的挑战，原有的农地制度变迁与创新势在必行，农地流转就应运而生。有学者称中国的农地流转现象是继“土地改革”、“家庭联产承包责任制”之后中国土地的“第三次革命”。但是与学界 研究 的结论不相一致的是，“土地流转”并未在全国范围内纵深展开，没有象家庭承包制那样形成由点到面的一统化，也就没有达到“革命”的目的——最终解决“三农”问题。“新土地革命”为何在中国没能真正形成，当前农村土地制度变迁与创新的障碍性因素是什么，都是值得进一步探讨的重大问题。

“土地革命”的诠释

“土地革命”其含义是指土地制度的重大变革，或是土地所有制的重大革新，或是土地使用制的重大创新，或是二者兼而有之。从其内涵来看，土地革命既要改变人们在占有、使用土地上的关系问题，更要解决土地作为一种生产要素在经济发展、尤其是在农业发展上怎样配置利用好的问题。因此，土地革命从一定意义上说是一个国家 政治 、经济变革的基础或前兆。 “三级所有、队为基础”的土地制度虽在一定程度上减轻了我国 工业 化进程中的土地成本投入，并从计划体制上拿走土地剩余来扶持国家工业化，对整个国家来说做出了巨大的贡献。但这种忽视区情、国情的农地制度，对农地资源合理配置及农业的危害也是极其惊人的。这种“一大二公”的土地制度首先导致劳动监督成本太高．同时，该产权制度的目标是追求社会内的不平等减少到最低制度，因而这种制度不提供劳动激励，从而出现了劳动激励缺乏的问题。

农地制度改革对农村社会的稳定至关重要 农地制度的实质就是界定农地产权、规范人们使用和处置农地行为的规则，其核心就是调整人们与土地的系列权益关系。其合理与否事关农民的基本权益，关系到农业的生存与发展， 影响 农地利用效率和农村社会的进步。农地制度的设计与推行关键要解决二个层面上的问题：一是农地所有权问题。所有权是产权的基础，产权是所有权的实现。明晰的产权关系是使农户进入土地市场、实行等价交换、平等竞争的基础。 目前 我国农地集体所有的土地制度，产权主体是模糊的。谁为集体，谁是集体的合法代表，谁拥有土地的终极占有权，都因这个集体缺乏人格化而使农地所有权“虚化”。这种“虚化”的产权关系可能成为我国新一轮土地制度变革的重大诱致性因素。二是农地的使用权问题。作为独具特色的中国现行农地制度，其所有权概定为农村集体组织，而使用权则从集体组织剥离开来赋予给农户。完整的农地使用权应该含有财产权的性质，以及通过使用土地随之获取的收益权。由于产权模糊不清及土地权能不全，引起我国农地权益纠纷日益增多的现象。无论是在土地承包、土地调整，还是在土地征收征用、土地流转中，县、乡、村等强势组织不同程度地侵害农民的土地财产权，剥夺农民土地使用的处置权，争夺农地的剩余索取权，给农村社会的稳定与发展造成巨大的隐患。因此，在城市化、工业化、信息化迅猛推进的中国，纵使拥有配套完整的农业基础设施和先进的生产技术，如果农地产权概定不清，农地制度的激励或约束功能受到削弱，必然导致农地配置利用的绩效低下，危及农村的稳定乃至整个国家的安危。

“土地革命”基本模式

“土地革命”本质上是一种制度的变迁与创新。按照制度经济学原理，制度变迁有两种类型或模式——诱致性制度变迁与强制性制度变迁。前者是由个人或一群人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行，促使现行制度安排的变更或替代，或是新制度安排的制造。而后者与前者相反，是“由政府命令或 法律 引入和实行”。从建国后我国农地制度变迁的路径来看，“土地改革”和“一大二公”的土地制度的推行是典型的国家主导下的对农地制度的强制性变革。而家庭承包责任制的推行则是二者的有机结合。该制度先在全国局部地区诱发，由于符合中国农村、农民的需要，得到国家肯定后通过相关法规条例在全国范围内强制推行，从而完成新土地制度从诱发点到强制面的和谐统一。土地的家庭承包经营制是特定时期国家利益和农民利益、国家意志和农民意志的整合。从现行中国政治与经济体制的特点来看，诱致性制度变迁与强制性制度变迁模式的有机结合仍是今后中国农地制度变迁与创新的最佳选择。任何一种新的农地制度的推行，必须使国家利益集团、集体利益集团和农民利益集团在土地的预期收益上达到相对均衡，这也是今后一个时期农地制度变迁或者是所谓“土地革命”必须考虑的一个根本出发点。

为什么没有形成第三次土地革命

新制度经济学认为，制度不均衡诱发制度变迁与创新，有四种因素引起制度不均衡。制度选择集合改革。技术改变。制度服务的需求改变。其他制度安排改变。从目前中国现状来看，以上四大农地制度的诱变因素虽然存在，但存在着程度不足问题，尤其是存在着区域差异巨大的问题，没有形成农地制度变迁的“大气候”。

农户作为基本的经营单位，制度选择的集合没有发生根本改变

世界农业经营的基本模式是农户经营（发达国家为农场经营），其区别仅仅是经营规模的大小。因此，任何一种农业制度不能撇开农户经营的基本模式，即使有其他资金注入农业形成农业 企业 ，但均不能改变农户分散经营这样一个客观存在。这一特征在发达国家如此，在人多地少的中国更是如此。土地家庭承包经营制的实行既顺应世界农业发展的潮流，也是中国农地制度变更过程中的一种理性选择。肯定农户经营，选择农户作为农地配置利用的基本单元符合中国国情，这也是两种制度变迁模式必须考量的基础性因素。

农业生产技术提高了土地的产出率

土地作为农业的最重要的生产资料，其产出率深受土壤肥力、大量降水、水热组合差异等 自然 因素的影响。虽然机械化、电器化以及化学、生物技术等的推广运用，能够提高单位土地的产出水平，扩大经营规模。但土地的产出物及其质量深受地域因子影响，不可能象工业生产那样在全球不同地域推行同一制度、生产同一产品，获取同样的效益。目前来看，由于我国农地类型复杂、山地多、平原少、水热等条件差异巨大，任何一种农业技术的推广运用，不能改变我国农业分散经营的局面。因此从技术层面上看第三次土地革命的时机还未到来，过分强调通过土地流转来实施土地的规模经营从而否定农户经营显然不符合中国国情。

农民肯定现行农地制度，但服务需求集中在农民土地权益的有效保护之上

现行的农地制度运行20多年，对农民解决温饱 问题 和 农村 社会 的稳定起到了关键性作用。但随着农地非农化进程的迅速加快，农民的土地权益受到其他利益集团严重侵害。相关资料表明，80%以上的农民赞同继续实行现有的农地制度，但也有60%以上的农民对现有农地制度执行过程中出现的种种问题表示不满，其焦点集中在强势利益集团在农地征收、征用、农地调整上对农民土地财产权的侵害。国家利益集团、集体利益集团已从现行农地制度获取了巨大的社会效益和 经济 效益，解决了粮食问题和农村社会的温饱问题，因此两大利益集团均赞成维持现有农地制度。农民利益集团尽管对农地财产权保护不力颇有异议，但对现行农地制度持肯定意见的仍占支配地位。因此现行农地制度只有进一步完善的问题，尤其是在土地处置权、收益权上进一步完善，真正给予农民完整的土地财产权。

中国 现行农村制度改革步履缓慢，与农地制度创新不相“合拍”

由于二元社会结构的长期 影响 ，支撑我国农村社会 发展 的种种制度如户籍制度、税费制度、社会保障制度等等有的是农民非农化的障碍、有的还是一片空白。正是由于这些制度的残缺，使绝大多数农民把其一生的生产、生存希望寄托在农地上。农民考虑农地的功能首先考虑的是社会保障功能，而农地的生产功能、生态功能无形中受到削弱。只要其他农村制度没有发生根本改变，农民就不会同意改变 目前 “人均分配”的土地制度，因为土地是农民乃以生存的基本财富。“第三次土地革命”之所以不能得到绝大多数农民的响应，农地流转不能由点到面迅速蔓延，不可忽视的因素就是农村其他制度的不配套、不完善。

对我国农地流转的反思

产权主体虚置，导致基层组织“越位”

由于我国现行农民使用权的主体是虚置的，而这种虚置的土地所有权归属关系就决定了乡、镇或者是其他基层组织有机会在农地流转中充当主体角色，从而剥夺了农民主动参与农地流转的处置权，即流转权。由于土地产权主体不明或主体错位，实质上增大了农地流转的交易成本。因为中国农村社会各种利益集团在土地流转过程中追求各自的利益。从产权经济学角度看，当农户在农地流转过程中预期效益不定，预期成本有可能增大时，农民或农民群体会做出自发性反应，不在现有农地制度上做出任何调整，要么自己继续耕作利用土地，要么弃耕撂荒。要解决当前农地流转中的“流而不转”、“转而不畅”的问题，首当其冲还是要解决农地的产权问题，要赋予农民土地的物权性质，使农民获得实实在在的土地财产权利。当农民拥有完整的土地财产权利后，就会根据市场的变化 规律 转让土地使用权。

农地功能呈现出结构性缺陷，过重的社会保障功能使农地的流转受阻严重

合理的农地配置利用方式是充分发挥农地的生态功能、生产功能，从而带动和加强农地的社会保障功能，最终取得土地开发利用的生态效益、生产效益、社会效益的有机统一。我国现行的农地制度造成农地的三大功能相互冲突，阻碍了农地的有序流转。现行的农地制度强调均分土地，这种配置农地的行为实际上是强化了农地的社会保障功能，弱化了农地的生产、生态功能。当土地作为农民生存与发展的最重要的社会载体时，拥有一定数量的土地就成为每一个农村人口的基本生存权利。生产功能要求农地规模经营，生态功能要求用养地结合，保障功能要求农地均分，这种农化功能结构性矛盾构成了我国农地流转的又一重大屏障。过重的农地社会保障功能，不利于农地、资本、劳动力要素的相互优化组合，不利于农地向种田能手相对集中，不利于农村劳动力的非农化进程，不利于农地资源的合理配置及形成合理的农地流向。

农地流转市场供需不平衡，农地流转稳定性能差

我国农户经营效益和农村劳动力之间存在着双重不稳定性。对于大多数农户来说，土地经营效益低下或非农就业形势较好时转出土地的意愿相对较强，但当非农就业环境恶化或经营土地的效益转好时，转出土地的意愿相对较弱并有可能要回已转出的土地。对于农地经营大户而言，由于农田设施、机械化设备等的投入较大，要求转入具有较长期限的农地来经营。

目前广泛存在的农地供求矛盾使农地流转市场呈现出结构性矛盾。供给方面短期多且农户分散，需求方面长期多且要求集中，从而形成有效供给和有效需求均不足，可以转出的土地转不出，想转入的土地缺少供给对象。由于缺乏长期稳定的市场供给机制，农地流转的“隐性市场化”普遍出现，突出表现在“口头协议多，书面协议少”；“短期协议多，长期协议少”；“农户之间私下流转的多，按规定和程序流转的少”。

农地流转市场混乱、无序的局面表明支撑农地市场发育的制度衔接不上，农地流转的相关法规和实施细则必须近快出台和完善。“依法、有序、有偿”由点到面地推行农地流转，构建我国规范的农地流转机制是今后相当长一段时期我国农地制度建设的一项重大任务。

相关问题的进一步讨论

土地制度的变迁与创新是农地资源优化配置利用的必然选择

就当前中国农地制度来看，有可能诱发土地革命的因素有二：土地所有权的变革，这是雷同于国营 企业 改革的一大难题，关键在于解析产权及产权制度在 现代 经济发展中的驱动作用，因此在多元化社会的中国，土地产权的多元化应该成为土地制度改革的一大趋势；土地使用权的变革，在土地非农化进程加快、农业劳动力非农进程缓慢的 工业 化 时代 ，中国选择怎样的土地使用权变革模式值得各界商榷。人多地少，地域差异巨大，选择多种多样的土地使用模式应是我国农地资源可持续配置利用的大势所趋。

农地制度变迁模式问题值得高度关注

林毅夫曾指出：“强制性制度变迁是由国家通过一系列立法和行政命令来实现的。制度的公共物品特性使得制度的自发传播常常低于社会最优水平。因此，由国家提供制度比私人生产更有效……”从制度效用的角度该论断无疑是正确的，但在中国农地制度变迁与创新过程中两种创新模式怎样结合仍有讨论的必要。农地制度变革应考虑自下而上的过程，农民及其集体组织的萌动、呼应是新土地革命的关键所在。

参考 资料： 2.商春荣.论我国土地制度的变革[J].信阳师范学院学报（ 哲学 社会科学版），1997

(2)

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！