主题栏目: 中国"三农"问题研究

# 农村土地流转:现状、问题及对策

# <del>——兼</del>论土地流转对现代农业发展的影响

### 黄祖辉 王 朋

(浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310029)

[摘 要] 在建设新农村和发展现代农业的时代背景下,农村土地流转问题一直受到社会各界的广泛关注。来自浙江省 56 个行政村(社区) 和 320 个农户的调查数据和资料显示:经济比较发达的农村地区已经呈现出了土地流转方式的多元化、土地流转过程的市场化、土地流转工作的规范化、土地流转价格的合理化等新特点。然而,虚化的利益主体、分散的流转形式、无序的中介服务组织以及落后的社会保障体系等影响土地流转的一系列问题,已经越来越难以适应现代农业市场化、规模化、信息化以及调动经营主体积极性等方面的发展要求。因此,必须以农村土地"三权分离"的现状为出发点,在完善土地产权关系、土地治权结构以及土地流转中介服务组织的基础上,建立一个高效、有序的土地流转模式:"散户—中介服务组织—大户"。

[关键词] 土地流转; 土地制度; 现代农业

### Farmland Transfer and Its Impacts on the Development of Modern Agriculture : Status, Problems and Solutions

Huang Zuhui Wang Peng

(China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

Abstract: In the background of building a new countryside and developing modern agriculture in China, farmland transfer has attracted great attention from all walks of life. According to a survey on 56 administrative villages (communities) and 320 farmers in Zhejiang Province, some new traits in the process of farmland transfer, such as diversified forms, standardization and marketization of transaction and rationalization of fees, have been showing up. Nevertheless, several issues regarding farmland transfer, including equivocal interest bodies, dispersive forms, rough-and-tumble service organizations and faulty social security system, etc., are not conformable to the development of modern agriculture. It is necessary to improve the relationship between different ownerships, administrative structures of farmland and service organizations for the farmland transfer, based on the separation of poverty rights of farmland. It is hopeful to establish an efficient and orderly mode of farmland transfer from scattered peasants by service

[收稿日期] 2007-10-03

[本刊网址·在线杂志]http://www.journals.zju.edu.cn/soc

[基金项目] 教育部重大攻关项目(05ZJD00013)

[作者简介] 1. 黄祖辉,男,浙江大学中国农村发展研究院教授,博士生导师,主要从事农业与农村经济发展及产业组织与制度方面的研究; 2. 王朋,男,浙江大学中国农村发展研究院硕士研究生,主要研究方向为农村土地制度与政策。

organizations, then large-scale farmers.

Key words: farmland transfer; institution of farmland; modern agriculture

长期以来、农村土地的生产剩余为广大农民提供了最基本的生活保障、农村的土地制度与政策 也被视为稳定农村社会的重要基础。然而,随着国家工业化和城市化进程的深入推进,以分散经营 为主要特点的家庭承包责任制,已经越来越无法适应以市场化、规模化、信息化等为主要特征的现 代农业的发展要求。自20世纪80年代末期以来,全国各地自发地开展了一系列土地流转的创新 实践,其目的都是为了克服家庭分散经营引发的生产低效率问题。2003年3月《农村土地承包 法》颁布实施,其中相关的条款为此后的土地流转实践提供了必要的法律基础。2005年3月颁布 的《农村土地承包经营权流转管理办法》,又为近年来的土地流转管理工作提供了具体的指导办法。 而令人遗憾的是,2007年颁布的《物权法》没有就土地流转制度作出更加符合现状的规定,相关的 条款基本上与《农村土地承包法》的内容保持了一致。

伴随着土地流转创新实践的开展和相关制度与政策的实施,学术界对土地流转问题也给予了 很多的关注。一方面,王景新列举了自1987年以来各地政府通过行政手段强制推行的土地流转改 革试验[1]:常金海等则总结了一些地区自发进行的土地流转创新探索的经验[2],具体包括"两田 制"、"反租倒包"、"土地信托"、"土地股份合作"等形式[3]。另一方面,党国英认为法律规定方面的 缺陷导致了土地所有权不明晰,其结果是在农村社区内没有一个明晰的土地"所有集体"或其代理 人可以得到"所有者"应该得到的收益权和完整的处置权[4];张红宇则从土地承包经营权的期限与 土地政策执行的有效性等角度分析了土地使用权不稳定的原因[5],并且在事实上破坏了有效农业 投入和积累机制的形成[6]:林毅夫指出,土地的初次分配由社区成员身份决定的规定使得农民一旦 选择离开农村社区进入城市定居,就会永久丧失一切土地权利[7]。法律还规定农民不能长时间荒 弃土地,这也违背了农民根据市场情况作出是否耕作的选择权力。这些政策规定都在一定程度上 破坏了土地财产权的完整性。此外,除了土地产权这一核心问题以外,制约土地流转的因素还有很 多[8]。一些学者还指出农村经济市场化程度不高也影响了土地流转的效率[9]。

通过对现行政策与研究成果的整理和归纳可以发现:首先,目前还没有相关学术成果就《农村 土地承包法》和《农村土地承包经营权流转管理办法》实施以来农村土地流转实践发生的新变化作 出系统的梳理:其次,许多学者在强调土地产权结构缺陷会制约土地流转的同时,往往忽略了其他 一些影响因素,如中介服务组织、农民意愿、农村社会保障制度等:最后,土地流转在发展现代农业 过程中的基础性作用已经得到广大学者的认同,但是对于土地流转现状无法适应现代农业发展要 求的内在原因,学术界还没有形成统一的认识。因此,重新梳理当前农村土地流转的现状、特点及 问题,对于进一步创新农村土地制度和推进现代农业的发展都具有理论和现实意义。

# 一、实地调查与样本描述

2007年1月至3月,调查组先后四次赴浙江省各地开展农户的问卷调查与访谈。调查范围涉 及浙江省的8个市(地级市)、18个县(市、区)、38个乡(镇)和56个行政村(社区)。调查组共发放 了调查问卷 324 份,回收有效问卷 320 份,同时还获得了 8 个典型案例。

### (一)地区分布情况

表1显示了调查样本的地区分布情况。从地域类型来看,调查样本覆盖了浙北杭嘉湖平原的

传统农业产区、浙东南的斤陵农业产区以及浙西南的山林地区:从区域经济发展水平来看,调查样 本覆盖了浙东经济较发达的甬、绍、温等地区,浙中经济发展水平处于中游的金华等地区以及浙西 南经济欠发达的衢州和丽水等地区。

市(地区)	县(市、区)	样本数	比例(%)
杭州	萧山	44	13.8
	余杭	8	2.5
	临安	12	3.8
	象山	22	6.9
	宁海	34	10.6
宁波	镇海	1	0.3
	余姚	8	2.5
/T->\/	诸暨	35	A 10.9
绍兴	新昌	12	3.8
<b>Φ</b> (V.	江浦	5 1	1.6
金华	永康	23	7.2
衢州	龙游	5	1.6
1年1711	江山	37	11.6
嘉兴	平湖	16	5.0
茄八	海盐	12	3.8
温州	苍南	5	1.6
温州	乐清	7	2.2
丽水	缙云	34	10.6
合	计	320	100.0

表 1 调查样本的地区分布情况

从样本的地区分布比例来看,除了丽水市以外,其他7个地区的调查都涉及了2个或2个以上 的县(市、区).而且各个地区的样本占总数的比例基本上都在 5 % - 20 %之间,总体上分布均匀。 因此,无论从地域类型的广泛性和地区经济发展水平的层次性来看,还是就地区分布的均匀程度而 言,调查样本在浙江省范围内都具有较强的代表性,相关数据分析的结果可以反映浙江省的基本 情况。

### (二)个体特征情况

从总体上来看,被调查农户的个体特征差异较大,其中既有年纪较长、无依无靠的单身老人,也 有未婚独居、自立门户的青年,既有受过高中以上教育、自主创业的新型农民,也有目不识丁、一辈 子从事土地耕作的传统农民。

具体来看(见表 2),被调查者以男性居多,并且相对集中在41-50岁这个年龄段,其中年龄最 大的已经 75 岁,最小的只有 20 岁。大部分被调查者都接受了 6-8 年的教育,即小学学历以上或 高中学历以下的农户占总样本数的 45.3%,其次是受教育年数在3-5年和9-11年的样本,即上 了小学但小学没有上完和上了高中但高中没有毕业的农户,分别占了 20.6%和 16.6%。只有 5.0%的农户拥有高中以上的学历,这部分应该说是产生新型农民的主要群体。被调查农户的婚姻 状况也没有出现异常现象,除了一部分年纪较轻还未结婚的青年农民以外,大部分人都已经结婚, 当然也有少部分人因为各种原因而处于离婚状态,但只占总数的 6.3%。

指标	选项	样本数	比例(%)
性别	男	260	81.2
	女	60	18.8
年龄	20 - 30 岁	36	11.3
	31 - 40 岁	72	22.5
	41 - 50 岁	115	35.9
	51 - 60岁	72	22.5
	61 - 70 岁	22	6.9
	70 岁以上	3	0.9
	2年以下	40	12.5
	3 - 5年	66	20.6
受教育年数	6-8年	145	45.3
	9 - 11年	53	16.6
	12 年以上	16	5.0
婚姻状况	未婚	23 0	7.2
	已婚	274	85.6
	寡居	3	0.9
	离婚	20	6.3

表 2 调查样本的个体特征情况 (N = 320)

#### (三)家庭基本情况

家庭人口情况是一个家庭的重要基础,并且决定着家庭劳动力的构成情况及家庭的消费水平 与构成,家庭劳动力的数量和就业能力又决定着家庭的收入水平,家庭收入水平反过来影响家庭人 口及劳动力的生活质量及各方面的发展。因此,"家庭人口数"、"家庭劳动力数"和"家庭收入水平" 等三项指标是考察农户家庭基本情况的重要依据。被调查农户家庭的平均人口数为 3.73 个,其中 大部分家庭的人口数都在 3-5 个之间,这类家庭的比例占总数的 85 %以上。当然,调查组也发现 了 2 人以下的家庭和 7 人以上的家庭,但都只有 1 - 2 个特例,不属于普遍现象。被调查农户家庭 的平均劳动力数为 2. 47 个,其中绝大部分家庭的劳动力数为 2 - 3 个,占总数的 80 %以上。在所 有被调查者的家庭中,劳动力数最多是7个,最少的则没有劳动力。另外,一半以上的被调查农户 的家庭收入水平处于所在村庄的平均水平,而家庭收入属于最低10%的家庭和最高10%的家庭数 量都不多,分别占总数的8%和7%。

# 二、农村土地流转的新特点

据统计,截至 2006 年 6 月底,浙江省已有 189. 82 万户农户流出土地 355. 08 万亩,分别占家庭 承包经营总户数的 20 %和家庭承包经营土地总面积的 17.9 %。其中,实现 10 亩以上规模经营的 土地面积为 246. 3 万亩,占土地流转总面积的 69. 3 %。结合调查所得的资料和数据,笔者将近年 来浙江省农村土地流转的新特点总结为以下四个方面。

### (一)土地流转方式趋于多元化

浙江省的土地流转工作很少采取行政指令式的统一推进,而是在充分尊重各地农业发展实际 情况的基础上,依靠广大农民和各级地方政府的实践经验,指导各地根据各自的特点灵活安排土地 流转的方式。因此,近几年浙江省的农村土地流转方式呈现出多元化的特点。本次调查显示(见表 3),出租、互换、转让等传统的土地流转方式各占 15.3%、14.1%和 11.3%,而委托第三方经营、反 租倒包和土地股份合作等土地流转方式已经在一些地区陆续出现并推广开来。

指标	选项	样本数	比例(%)
	出租	49	15.3
	互换	45	14.1
	转让	36	11.3
流转方式	委托第三方经营	21	6.6
	反租倒包	13	4.1
	土地股份合作	22	6.9
	其他方式	134	41.9

表 3 土地流转的方式 (N = 320)

值得注意的是,除了上述流转方式以外,还有高达41.9%的被调查者通过其他未列出的方式 进行了土地流转,包括土地信托和土地季节性流转等。例如,建德市的几家茶厂将分散在农户手中 的半荒芜状态的低产茶地集中起来 1.并与茶农商定 .春茶归农户自行采摘收获 .夏秋茶则由茶厂统 一进行机械化采摘收获,从而实现了茶地的季节性流转。另外,龙游县的一些农民自己只耕种一季 晚稻,而将早稻的耕地使用权流转给种粮大户,该大户则以优惠的低价为这些散户提供用于晚稻的 耕种机、育秧机和收割机,双方实现了耕地的季节性流转,提高了土地经营的效益。

#### (二)土地流转过程趋于市场化

浙江省农村土地流转呈现出的一个重要特点是流转过程的市场化,这不仅是农业现代化发展 的要求,而且也是土地流转"效率"与"公平"协调统一的要求。土地流转过程的市场化,主要体现为 运用价格机制、流转合约等市场机制,将农户分散经营的土地集中流转给以企业化、市场化运作方 式为主导的工商企业和农业龙头企业。例如,在杭州市余杭区径山镇,先后有浙江森禾种业有限公 司、浙江蓝天生态农业开发有限公司、杭州径盛花卉有限公司等一批农业龙头企业投资开发农业, 他们直接参与并推进了土地流转的各项工作,大大提高了土地流转的效率和农业生产的效益。

调查数据显示 ,95 %以上的被调查者都不认为浙江省的农业家庭经营者素质还能够适应未来 农业现代化和市场化的发展需要,并且有27%以上的被调查者认为农业经营者的这种适应能力已 经完全不存在,还有13%的被调查者对此存在疑虑或无法作出判断。这也从侧面印证了企业通过 市场机制参与土地流转的必然趋势,并且客观上解决了农户分散经营的缺陷。

### (三)土地流转工作趋于规范化

土地流转过程的市场化特点,要求地方政府和村集体提高土地流转项目的宣传、协调以及合同 签订工作的规范化程度。以流转合同为例,从2003年开始,浙江省引导流转农户补签合同18.3万 份、涉及9.1万户农户和45.8万亩土地、逐步使土地流转合同的签订工作走向规范化。

如表 4 所示 .27 %的农户表示在流出土地和流入土地时都签订了正式的书面合同 .尽管这一比 例并不是很高,但是较早期已经有很大的提升。另外,有31%的农户表示在土地流转过程中没有 签订任何形式的合同 .主要是一些散户间的自发性流转和偏远地区的非规模化流转。实践过程中 .

绍兴县王坛镇南岸村的规范化土地流转工作经验值得借鉴。该村通过公开委托流转土地的信息, 本着公平、公正的原则选定了流入的单位(大户)——萧山弘阳农场,并与其签订建立蔬菜出口基地 的合作协议,发展高效生态农业。在统一协调农场与散户签订流转合同的过程中,该村集体力求明 确流转期限、流转价格、流转双方的权利和义务以及争议的协调处理办法等事项,促进了土地流转 工作的规范化,从而保障了农民的利益。

*** *** ******************************		
签订情况	比例(%)	
	27	
流动土地时有,流出土地时没有	2	
流出土地时有,流入土地时没有	1	
没有签订合同	31	
_其他	39	

表 4 皮卢士地流转全局的签订情况

### (四)土地流转价格趋干合理化

土地流转方式的多元化、过程的市场化以及工作的规范化,促使了土地流转价格趋于合理化。早 期,分散经营的农户没有很强的认识水平和谈判能力,获得的土地流转价格往往偏低。随着农民认识 水平和地方政府、村集体的协调能力不断提高、土地流转价格合理化的趋势越来越明显。例如、浙江 森禾种业有限公司在余杭区径山镇进行土地流转的过程中,流出土地的绿景村和求是村的经济联合 社与该公司签订了具有规避粮食价格波动等风险的保障性土地流转合同。合同规定,农户获得的土 地流转租金包括固定租金和浮动租金两部分。固定租金为350元/年、亩(并且今后每五年固定递增 10%):浮动租金是指当年的粮食价格超过基准价格(水稻梗谷为55元/公斤)的那部分差价。同样, 在绍兴县南岸村的土地委托流转过程中,该村集体与土地流入方签订了流转价格随着市场粮价变化 而变化的保障性合同,即每亩每年的土地流转费用以330市斤的粳米市场价格计算。

根据流入土地的企业经营效益和粮食价格的变化情况而决定的土地流转价格,较之于一次性 商定的固定流转价格显得更加合理,能够保障农民更加长远的土地收益。不仅如此,在余杭区的案 例中,流转合同中还规定一部分土地流转出去的农民可以就近到农业龙头企业工作,从而获取工资 性收入,这对于提高农民收入和实现农村劳动力的转移具有更加积极的意义。

# 三、农村土地流转的新问题

尽管依托着沿海城市工业和服务业的迅速发展,类似浙江省这样的东部省份的农村土地流转 已经呈现出了一些新的特点,但是现行的土地流转制度与政策仍然存在许多不尽如人意的地方,难 以适应现代农业的发展要求。

### (一) 虚化的土地流转利益主体难以适应现代农业市场化的要求

我国农村的土地产权主体或其代理人模糊不清,使得土地流转的利益主体被虚化,进而难以适 应现代农业市场化的发展要求。首先是农村土地的权属边界 比较模糊。法律规定,目前农村的 土地归社区"集体"所有,社区的居民按户承包土地,土地的经营权可以自由流转。其中,土地归"集 体 '所有的主体对象或其代理人往往不太明确 .现实情况是社区经济合作组织、居民自治组织、党支

部等都有可能成为土地的所有权主体,这就容易造成土地权属边界的模糊,从而产生权利的纷争。 其次,即使认为土地归"集体'所有的表述对于土地权属边界的规定是明确的,土地的权益边界 也 会由于地方政府、社区集体组织、村民小组甚至是地方家族势力等方面的影响而变得模糊,而土地 权属边界的模糊往往又成为各方主体争夺利益的借口。调查显示,只有 17 %的农民认为土地的所 有权应该归国家或集体所有,大部分人都选择了与自身利益更加紧密的生产小组,只有 8 %的农民 认为土地产权应该归家庭或个人所有。

一个相关的案例表明,模糊的产权及其利益主体的虚化已给土地流转和农业的市场化发展带来了很大的负面影响。在长兴县虹星桥镇的 A 村,一家农业龙头企业要求流转成片的土地进行规模生产,但当地村民及所在的生产小组与村委会之间对土地的所有权及其收益分配问题产生了纠纷。村民认为一切收益都应该归生产小组所有,再分配给生产小组中的成员,村委会则认为一切收益都应该归村集体所有,再分配给全村所有的居民,这种纷争最终导致了这项土地流转项目的搁置。

### (二)分散的土地流转形式难以适应现代农业规模化的要求

农业的规模化经营是进行土地流转的主要目的,也是实现现代农业发展的重要途径。尽管当前的土地流转方式已经呈现出了多元化的特点,但是调查显示(见表 5),80%以上的土地流转都发生在小规模分散经营的农户之间,他们往往由于土地经营效益低(18.8%)、家庭劳动力不足(18.8%)、太辛苦(22.8%)以及长期在外工作(16.6%)等被动的原因,自发地将土地流转给还未面临相同问题的亲戚、朋友或邻居。

指标	选项	频次	频率(%)
7 0	土地经营效益低	60	18.8
	劳动力不足	60	18.8
	太辛苦	73	22.8
	长期在外工作	53	16.6
农户流出(或打算流出)土地的原因	土地太分散	7	2.2
农厂流山(蚁打算流山)土地的原因	土地流出的收益高	15	4.7
	随大流	15	4.7
	由于政府做思想工作	18	5.6
	被强迫	25	7.8
	其他	113	35.3
	土地经营有一定的效益	87	27.2
农户流入(或打算流入)土地的原因	土地规模经营效益高	20	6.3
	劳动力过剩	33	10.3
	随大流	24	7.5
	由于政府做思想工作	12	3.8
	被强迫	4	1.3
	其他	92	28.8

表 5 农户流出和流入土地的原因

表 5 还显示,以土地规模经营为目的的土地流入户只有 6.3%,认为土地经营还有一定效益和家庭还有剩余劳动力的分别占 27.2%和 10.3%,由此可见,目前流入土地户主要以散户为主。这种"散户—散户"的自发性土地流转速度慢、规模小,不同于以规模生产经营为主要目的、将大量分散的土地集中流转给大户的流转方式。很显然,散户间的自发性土地流转在适应农业规模化的

权益边界是指建立在权属边界基础上的权利收益归属主体之间的界线。一般情况下,权属边界确定后,权益边界即被自然确定,但也不排除外力通过非法或变向非法的手段打破权益边界,侵害权利主体的利益。

本文中提到的"大户"是指包括专业大户、专业合作社和农业龙头企业等在内的所有土地规模经营主体。

发展要求方面并不具备优势。

#### (三) 无序的土地流转中介组织难以适应现代农业信息化的要求

土地流转供求信息的高效与准确提供不仅对推进土地流转意义十分重大,而且本身也是农业 信息化的内在要求。正如前文所述,散户之间的土地自发性流转无法实现土地大规模、高效率地聚 集,需要寻求"散户—大户"的土地流转路径。由于散户和大户之间在生产经营规模、效益和理念等 方面存在很大差异,因此两者的土地需求与供给信息很容易出现不对称,由此会引发较高的土地流 转交易成本 .使得" 散户 —大户 '的土地流转路径很难有效形成。一方面 .分散经营的农户不可能为 了出租或转让几亩土地而主动寻找需要土地的陌生的大户:另一方面,大户对土地的需求数量通常 比较大且要求连接成片,因此他们也不可能主动与每个农户进行谈判。

现实的情况是,不少地方政府虽然在土地流转中介服务组织方面做了许多探索,但是其运作过程 往往缺乏秩序,成效也不太显著。例如,绍兴县于2001年开始探索建立的三级(县、镇、村)土地信托 服务中心,因为其管理和动作效率低下等原因而搁置。因此,目前大部分地区还缺乏有序的土地流转 中介服务组织,一个直接的后果就是土地流转的半径受到限制。调查显示,只有33%的农户知道土地 可以在任意农户范围内进行流转,分别有12%和5%的农户以为土地只被允许在本村内和本村民小 组内部流转,甚至还有3%的农户以为土地流转是根本不被允许的。由此可见,土地流转主体之间的 信息不对称 .无序的土地流转中介服务组织是导致土地供求双方信息流动受阻的重要原因。

### (四)落后的社会保障体系影响了土地流转主体的积极性

我国的社会保障体系还未能覆盖所有的农村地区 .无法为那些将土地流转出去的散户提供充 分的社会保障。因此,当土地流转的费用(租金)低于农户的预期时,深受"土地是养老保障"这一传 统观念影响的农户,尤其是普通的小规模经营散户,就有可能放弃土地流转的计划。调查显示,农 户继续保留土地承包权的主要原因已经不是可以从中获取较好的生活保障,有33.8%的人认为放 弃了土地也没有什么好处或得不到其他保障。而有高达 47.8%的农户认为如果政府能够为他们 提供适当的养老保障,就愿意放弃承包地,还有农户向政府提出了一次性补偿费和一定的就业机会 等条件,分别占总样本数的41.6%和29.4%(见表6)。

 指标	选项	频次	频率(%)
保留土地承包权的原因	可以获得较高的收入	70	21.9
	可以保障基本的生活	197	61.6
	放弃了也没有好处	108	33.8
	没人愿意要土地	36	11.3
	没有交易土地的途径	50	15.6
	其他	10	3.1
	政府提供养老保障	153	47.8
	土地没有收益了	43	13.4
	土地可以交易	71	22.2
拉克土地多包权的条件	政府给予一次性补偿	133	41.6
放弃土地承包权的条件	政府安排就业机会	94	29.4
	有相对稳定的收入	33	10.3
	家里没人想干农活了	24	7.5
	其他	9	2.8

表 6 农户保留或者放弃土地承包权的条件

2005年,一家农业龙头公司要求在安吉县梅溪镇章湾村的一个湖岛上流转 200 亩水面,用于

养殖特种水产品。该土地流转项目将涉及7个村小组和100多户农户。通过村干部的入户走访, 了解到有近 10%的纯农户因为担心日后的生活保障问题而拒绝配合 理由是没有其他非农就业收 入,政府也没有给予任何保障。最终,该公司因为无法实现连片水面的流转而放弃了这个项目。这 种情况在经济欠发达的村庄更容易发生,这些地区的农民通常以纯农户居多,他们的非农收入比重 比较低,非农就业机会很少,因而对于流出土地后可能出现的基本生活保障问题的担心会更多。

### 四、结论与对策

对现阶段农村土地流转现状、特点和问题的分析表明 .要加快现代农业的发展步伐 .就迫切需 要对我国的农村土地流转制度与政策进行深入的改革与创新。为此、笔者提出以下四点结论与 对策:

### (一) 完善农村土地产权关系,明确土地流转利益主体

目前,我国的农村已经在事实上形成了"三权分离"的局面,即土地归社区"集体"所有(所有 权)、农民按户承包(承包权)、土地经营权可以自由流转(经营权)。显然,土地经营权是由承包权派 生出来的,土地经营权与承包权的分割是在农户将承包期内的土地使用权限让渡给他人时发生的。 农村土地"三权分离"的现状决定了农民拥有的土地承包权已经不再是一种债权,而是一种具有物 权属性的财产权力。从某种角度来看,土地承包权还具有将土地所有权在社区"集体"与农户之间 进行分割的功能[10] ,因而具有了一部分土地所有权的性质。因此 ,必须以" 三权分离 "作为未来我 国农村土地产权制度改革的基本点,确保农民对土地长期甚至永久的承包权,明确土地承包权的物 权属性,使广大农民成为真正的土地流转利益主体。

#### (二)完善农村土地治权结构、保障土地流转合法利益

我国农村土地的经济功能在市场机制作用下得到充分发挥时,其资源、环境、生态、政治等方面的 功能容易被忽视甚至遭到恶意损害 土地治权结构的意义就在于为土地产权关系的实施和保护提供 制度保障 .形成一种以治理土地财产权利关系为核心内容的制度集合。因此 .必须要以对"三权分离" 的土地产权关系的维护与实现为出发点,以土地流转(让渡)的产权属性、功能属性、供求关系等三个 维度为土地治权结构建构的基础 ,建立" 政府 —中介组织 —集体 —农户 '四位一体的农村土地治权结 构,从而有效地处理农村土地流转中的各种权益关系,保障农民实现土地流转的合法权益。

#### (三)完善土地流转中介组织,促进土地高效有序集中

我国农村土地在生产、经营等方面的私人利益属性与资源、政治等方面的公共利益属性,要求 必须建立一个土地国家宏观调控与土地微观市场化运作相结合的土地流转机制。换言之,就是要 在现有的"三权分离 '现状和与此相适应的土地治权结构下,充分发挥市场机制在土地流转中的作 用。因此,需要进一步完善中介服务组织,形成"土地流出—中介服务组织—土地流入"的土地流转 机制[11],建立一个组织健全、运作高效、服务周全的土地流转中介体系与服务网络,为土地流转的 供求双方提供交易信息,实现土地流转从"散户—散户"的分散性自发流转向"散户—中介服务组 织 --大户 '的有序化、市场化、组织化流转的转变,为土地的规模经营提供快速、高效的土地流转与 聚集机制。

土地的功能包括经济功能、环境功能、生态功能、政治功能、文化功能等。

### (四)消除土地社会保障功能,推进土地完全自由流转

要在全国范围内建立中央政府和地方政府相配合、覆盖全部农村地区的社会保障体制,由中央制定全国统一的、覆盖全体公民的、能满足公民最基本需要的最低生活保障、医疗保障和养老保障等制度,并为全体公民开设国内统一的、可以流动的个人账户,这部分资金全部由中央财政来承担。同时,地方政府应根据当地的实际情况,进一步建立和完善符合自身区域经济与社会发展条件的社会保障制度。在一些已经基本解决农村居民基本社会保障的地区,要借助经济发展的优势,加快推进土地流转制度改革的步伐。对于那些还没有条件解决农村居民基本社会保障的地区,要进一步探索"土地换社保"的具体方法与政策,逐步消除土地的社会保障功能,从而彻底解除各方参考主体对土地完全自由流转的思想顾虑。

### [参考文献]

- [1] 王景新:《中国农村土地制度的世纪变革》,北京:中国经济出版社,2001年。[Wang Jingxin, Transformation of Farmland Institution in Rural China, Beijing: Chinese Economics Press,2001.]
- [2] 常金海、刘建军:《当前农地流转中存在的主要问题及成因分析——以潍坊市为例》、《理论学刊》2005 年第 1 期,第 57-59 页。[Chang Jinhai & Liu Jianjun, Current Key Issues of Farmland Transfer and Causal Analysis: A Sampling Survey in City of Weifang, *Theory Publication*, No. 1 (2005), pp. 57-59.]
- [3] 钱忠好:《中国农村土地制度变迁和创新研究》,北京:社会科学文献出版社,2004年。[Qian Zhonghao, A Study on Institution Changing and Innovating of Farmland in Rural China, Beijing: Social Sciences Academic Press, 2004.]
- [4] 党国英:《当前中国农村土地制度改革的现状与问题》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2005 年第 7 期,第 8-18 页。[Dang Guoying, Institution Reform of Farmland in Rural China: Status quo and Problems, Journal of Huazhong Normal University (Humanities and Social Sciences), No. 7(2005), pp. 8-18.]
- [5] 张红宇:《中国农村的土地制度变迁》,北京:中国农业出版社,2002 年。[Zhang Hongyu, Institution Changing of Farmland in Rural China, Beijing: Chinese Agriculture Press, 2002.]
- [6] 徐汉明:《农民土地产权制度安排的缺陷分析》,《江汉论坛》2005 年第 1 期,第 54-55 页。[Xu Hanming, An Critical Analysis on Assignment of Farmland Rights, Jianghan Forum, No. 1 (2005), pp. 54-55.]
- [7] 林毅夫:《农村现代化与城市发展》,《领导决策信息》2001 年第 9 期,第 22 页。[Lin Yifu, Rural Modernization and Urban Development, Leader Decision making Information, No. 9 (2001), p. 22.]
- [8] 钱文荣:《农地市场化流转中的政府功能探析——基于浙江省海宁、奉化两市农户行为的实证研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2003 年第 5 期,第 154-160 页。[Qian Wenrong, An Analysis of the Government Function in the Market-based Circulation of Agricultural Land: A Case Study of Farmers' Conducts in Haining and Fenghua, Zhejiang Province, Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences), Vol. 33, No. 5 (2003), pp. 154-160.]
- [9] 吴雨才、叶依广:《农村土地制度改革与农村经济发展》,《农村经济》2005 年第 8 期 第 21-23 页。 [Wu Yucai & Ye Yiguang, Reform of Farmland Institution and Rural Economics Development, *Rural Economics*, No. 8 (2005), pp. 21-23.]
- [10] 黄祖辉:《论农户家庭承包制与土地适度规模经营》、《浙江社会科学》1999 年第 4 期 ,第 6-11 页。[Huang Zuhui, On the Institution of Household Contracting and Large scale Management of Farmland, *Zhejiang Social Sciences*, No. 4(1999), pp. 6-11.]
- [11] 黄祖辉:《农地股份合作制:土地使用权流转中的制度创新》、《浙江社会科学》2001 年第 5 期,第 41-43 页。 [Huang Zuhui, Joint-stock Farmland Institution: Innovating of Farmland Transfer on Management Usufruct, Zhejiang Social Sciences, No. 5 (2001), pp. 41-43.]