

## 基于粮食安全视角下的土地流转分析

侯胜鹏

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 确保粮食安全一方面迫切需要加快土地流转, 以避免耕地抛荒并实现粮食生产适度规模经营; 另一方面又要求保证流转土地的用途和性质不变, 确保粮食生产能力。当前土地流转中出现了“非粮化”冲动, 并且由于地方政府和乡村集体参与其中, 这种冲动趋于严重和复杂, 已威胁到粮食产量和粮食生产能力。为了在土地流转过程中确保粮食安全, 需要确保农民土地产权、促进粮农增产增收、规范乡村集体和地方政府行为。

**关键词:** 土地流转; 粮食安全; 非粮化

中图分类号: F326.11

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)02-0025-04

### Analysis of Land Circulation Based on the Visual Angle of Food Security

HOU Sheng-peng

(Economics College, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** To ensure food security, firstly, it is extremely essential to speed up land circulation to avoid deserting land and to achieve the appropriate scale operation of land; Secondly, it is also essential to guarantee the use and character of land unchanged so as to ensure the production power of food. Nowadays, there is an impulse of “non-food” in land circulation which gets serious and has threatened the production quality and production power of food because of the local governments and rural collective organizations taking part in the course. The paper thus raises some suggestion to ensure food security in the process of land circulation, they are as following: ensuring peasant’s property rights of land, helping peasant increase production and income, and regulating the acts of the rural collective organizations and local governments.

**Key words:** land circulation; food security; non-food

受人口增长、养殖业和加工业快速发展的影响, 我国粮食需求一直呈稳定增长态势。从2000年起, 国内粮食形势由供大于求迅速转变为供给不足。随着我国工业化、城镇化的进一步推进, 耕地总量将减少, 人均耕地面积和人均粮食播种面积将会下降<sup>[1]</sup>, 粮食供给偏紧、适当进口成为我国相当长时期的总体格局<sup>[2]</sup>。而受农业比较收益低下特别是种粮比较收益低下的影响, 农户及地方政府对耕地的“非粮化”流转都比较严重<sup>[3]</sup>。因此, 探讨如何在农村土地流转倾向中确保粮食安全是一个很有现实意义的课题。

#### 一、粮食安全对土地流转的需求与约束

按照联合国粮农组织的定义, 粮食安全是指确保所有人在任何时候既能买得起又能买得到他们所需的

基本食品。具体到中国来说, 粮食安全的本质是指国家在其工业化过程中满足人民日益增长的对粮食的需求和粮食经济承受个中不测事件的能力<sup>[1]</sup>。我国是一个工业化、城市化快速发展的人口大国, 粮食生产以家庭小规模经营为主导, 确保粮食安全一方面要求改变传统的粮食生产经营方式, 加速土地流转, 实现适度规模经营; 另一方面又要保证流转的土地不改变用途和性质, 确保粮食生产能力。

目前, 我国粮食生产方式在一定程度上不适应市场需求且微观基础不牢靠。一是分散的小规模家庭经营加大了粮食市场波动的振幅, 造成比较严重的供求失衡<sup>[4]</sup>。我国粮食生产自1990年以来经历了两个大的波动, 其中还伴随着许多小振荡。从1990年起, 粮食产量不断增长, 1998年达到历史最高产量51229.5万吨。而从1999年起, 粮食产量开始下滑, 2003年跌至谷底, 年产量仅为43069.5万吨。2004年, 粮食产量开始上升<sup>[5]</sup>。二是耕地抛荒和季节性抛荒始终存在。在2004年以前, 由于农民负担沉重、粮价偏低, 许多

收稿日期: 2009-03-10

基金项目: 湖南省科技计划一般项目(2008NK3101)

作者简介: 侯胜鹏(1976-), 男, 湖南安仁人, 讲师, 博士研究生。

农村耕地出现抛荒。2004年以后,随着国家取消农业税、实施粮食补贴等一系列支农惠农政策的推行,耕地抛荒得到有效缓解,但是由于农业生产资料价格高昂、农村劳动力大量外出、粮食相对价格偏低,特别在2008年由于国家出口干预,国内粮价与国际粮价相差甚大,导致耕地又出现抛荒现象。据《南方周末》记者调查,从南至北,到处都有成片或者零星的耕地抛荒,大量农田是第三季种两季,两季种一季<sup>[6]</sup>。为确保粮食安全,需加速土地流转,实现粮食生产的适度规模化、专业化、现代化。

我国粮食生产的宏观形势并不乐观。据国家统计局数据,2005年我国粮食国内消费总量为4 977亿公斤,2006年为5 080亿公斤,两年缺口分别是137.5亿公斤和105.5亿公斤<sup>[2]</sup>。确保粮食安全,必须保证耕地数量不下降,即严守18亿亩耕地红线;保证耕地质量不退化。但当前我国耕地数量和质量都在逐渐下降。1996年,我国耕地总面积为19.51亿亩,到2006年底已降为18.27亿亩。10年减少1.24亿亩,而且耕地减少的趋势还在加快。据中国农科院土肥所调查,东北、华北和南方地区土壤的速效磷和速效钾含量分别低于标准水平的50%和25%。因此确保粮食安全,需要保有耕地数量,不改变流转农地的用途和性质,并保证耕地质量不退化<sup>[2]</sup>。

## 二、当前土地流转的动因及形式

影响农民流转土地的原因较多。钱忠好认为土地产品价格、非生产性收益(主要是社会保障收益)、生产性成本、非生产性成本(主要是农民负担)、土地使用成本、土地交易成本、现有土地经营规模等影响农地流转<sup>[7]</sup>。赵阳用计量分析表明,产权制度、非农经济发展、粮食市场,及其他控制变量影响了农地流转<sup>[8]</sup>。史清华等认为农户的家庭文化差异影响农地流转,并认为在经济发达程度相等的区域,家庭文化程度高的农民趋向于流转更多的农地<sup>[9]</sup>。但笔者认为当前土地流转的动因主要是两方面:一方面,土地流转是优化资源配置的要求。我国农村土地是依据“远近肥瘦搭配”的原则,根据人均、劳均或者人均加劳均等三种形式在农户中进行平均分配。这种分配虽然讲究公平,但也造成了较大的效率损失。一是导致土地的分散和小规模经营。截止2006年底,我国人均经营耕地2.11亩,户均8.55亩,劳均3.02亩<sup>[5]</sup>。分散的土地加大了农民的管理成本,小规模经营抑制了劳动生产效

率的提高,而且导致农户对农产品价格、农业技术应用等不敏感。二是导致土地配置效率低下。因为土地平均分配给了每个农户,而每个农户的资源禀赋不同,在土地没有流转的情况下,具有种地比较优势的农户没有更多的地可种,而具有其他比较优势的农户为了生存,又必须低效率地种地,其他比较优势没有发挥出来。另一方面,农村劳动力大量外出进一步加快了土地流转进程。根据《中国农民工调研报告》(2006),我国现在外出农民工数量为1.2亿人左右,如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力,农民工总数为2亿人,已超过农村人口的五分之一<sup>[10]</sup>。如此大规模劳动力转移必然要释放大量土地进行流转。

土地流转有多种形式,如转包、转让、互换、委托代耕、出租、返租倒包、入股等。但简单来说主要有两种形式,即通过农户之间自主自由交易实现流转和通过乡村集体提供中介服务实现流转。对于农户之间自主自由交易实现土地流转,许多学者认为存在诸多问题。如没有显化的市场价格、不利于农户长期投资、没有流转期限、没签书面合同、容易产生纠纷等<sup>[11, 12]</sup>。其实,如果和农村的实际情况结合起来考虑,这些问题都不成问题,至少不是严重的问题。当前农村虽然受到现代化的巨大冲击,但基本还是一个熟人社会。在一个熟人社会里,价格不一定都要用货币来体现,亲戚朋友之间基于亲情和友情的利益调节也许更适合。在一个熟人社会里,不需要书面合同,口头约定就足够了。至于没有约定流转期限,贺雪峰认为这是一种相当不错的具有实践智慧的制度安排,因为它适合中国劳动力流出状况,为农民留下了一种可自由出、又可自由回的权力安排<sup>[13]</sup>。至于不利于农户长期投资,这是一个需要进一步实证研究的问题,如根据许庆等人的研究,这种土地流转对特定地块相连的长期投资没什么影响<sup>[14]</sup>;对于通过乡村集体提供中介服务实现的土地流转,许多官员和学者持赞成态度。他们认为,较高交易费用的存在是阻碍农地市场发育的一个重要因素,一个能够提供农地市场交易信息,保障土地交易合约执行并为农地市场提供其他服务的中介机构对降低市场中的交易费用、促进农地市场发育十分重要。而乡村集体是充当这一中介机构的最好角色<sup>[15]</sup>。但实际情况怎样呢?当土地流转发生在村民小组和邻近村民小组之间时,就不需要中介机构去发现买家和卖家,因为买卖双方之间的信息基本上是对称的,也不存在较高的交易费用。只有土地流转范围在本村以外,流

转面积在百亩以上,而且是连片的土地就需要乡村集体提供中介服务,但这种中介服务的一个重要弊端是乡村集体强迫或半强迫农户流转土地。

以上两种土地流转形式对粮食安全分别有什么影响呢?一般来说,通过农户之间自主自由交易实现流转的土地会保持原有用途。因为农户之间自主自由交易的土地一般比较分散,规模较小,改变土地用途的转换成本较高,而且流转方基于自己以后利用的考虑,一般也不准予受流转方改变土地用途。而通过乡村集体提供中介服务流转的土地一般会改变土地原有用途。因为通过中介机构获得的土地规模较大而且连片,但是粮食收益普遍偏低,粮食生产的规模经济几乎不存在<sup>[16, 17]</sup>,这就决定受流转方会改变土地原有用途,从事高附加值的设施农业以获取最大化利润。

### 三、土地流转“非粮化”的表现及危害

近几年来,土地流转在加速。但与此同时,土地流转中也出现了较为严重的“非粮化”冲动,一些本来种粮食的土地被流转为搞养殖业、花卉业、生态农业、观光休闲农业,甚至直接变为建设用地等。据《经济参考报》记者的调查,目前农户对农户流转的土地基本还是用来种粮食,但农户对协会、农户对企业、农户对种养殖大户的流转,多数出现了土地“非粮化”趋势,并且这一趋势还会加快。例如以无锡为例,农户之间流转的土地有10.3万亩,基本以种粮为主,占总流转土地的17.6%;农户流转给镇村、企业和种养殖大户的土地有48.6万亩,基本从事设施农业,改变了土地原有用途,占总流转土地的82.4%<sup>[18]</sup>;占用农村耕地从事工业和城镇化建设也较普遍。据国务院发展研究中心的调查,1997—2004年,全国新增建设用地570万亩,占用农村耕地304万亩,这不仅导致农村耕地不断减少,而且助长了建设用地的盲目低效、浪费严重<sup>[19]</sup>;以租代征、圈占耕地、未批先用、无证用地等违法违规流转土地也一度较为严重,2008年国土资源部在全国土地执法百日行动中,清查违法违规用地336.4万亩<sup>[20]</sup>。

那么这种土地流转的“非粮化”有什么危害呢?首先是威胁粮食产量。在粮食单产一定的条件下,粮食播种面积的下降必然带来粮食产量的下降。粮食单产的提高主要依赖粮食品种改良和生产技术提高,一般来说,品种改良和技术提高比较缓慢。因此土地流转的“非粮化”必然直接导致粮食产量下降,危及粮

食安全。其次是威胁粮食生产能力。土地由粮田改为设施农业后,田间的水利设施、灌溉系统随之改变,更为重要的是土壤层也发生了改变甚至破坏。一旦受流转方因为流转期限到期或因经营原因中途离开,将已从事设施农业的土地恢复为种植粮食的农田将非常困难,甚至根本不可能恢复。要将已转为建设用地的耕地再重新恢复为粮田将更加困难。第三是侵犯农民土地产权。因为“非粮化”的土地一般是连片的较大规模的土地,协会、企业和种养大户为节约与众多农户分别打交道的高昂交易成本,他们一般会找乡村集体通过返租倒包的形式集中土地。乡村集体在集中土地的过程中,往往有意无意的以所有者姿态强迫或半强迫农民流转土地,侵犯农民的土地承包经营权。这可以说是2001年中央专门下文叫停乡村集体返租倒包行为的原因。第四是放大了农民的风险,侵害了农民的权益。一般来说,高附加值的设施农业是高风险的,受流转方无论是以固定租金的形式还是以股份分红的形式支付土地流转价格,这种高风险会放大为农民甚至是基层政府的风险。因为高风险,受流转方由于市场原因或不可抗逆原因而中断经营的概率就大,一旦中断经营,农民的收益就会失去保障。由于土地是通过乡村集体的中介作用进行流转的,收益失去保障的农民当然会找乡村集体去理论,这时乡村集体是不可承受的。这也应该是中央去年叫停重庆土地股份制改革的一个重要原因。

### 四、基于粮食安全的土地流转政策建议

根据以上分析,为优化资源配置,土地必须加速流转,但土地流转后怎样保持原有用途,确保粮食安全呢?笔者认为应该从确保农民土地产权、促进粮农增产增收、规范乡村集体及地方政府行为等方面着手。

一是确保农民土地产权。虽然各种法律、行政法规、中央文件都要求确保农民土地产权,十七届三中全会更是作出了“确保农民土地承包经营权的长久不变”的决定,但实际上农民土地产权是不稳定的,强迫或半强迫流转、定期或不定期调整、任意征用等侵害农民土地产权行为时有发生。从前面分析得知,乡村集体与土地流转一般改变土地原有用途,从事高附加值的设施农业,而农户之间的自主自由流转由于土地的分散和小规模以及农民为将来生存考虑一般会保持土地原有用途。因此,从确保粮食安全的角度要保证农民土地产权的完整,从制度上切断乡村集体干预

农民土地产权的行为。另外,确保农民土地产权有利于稳定农民的收益预期,进而会促进土地加速流转。当前来说,确保农民土地产权一是要尽快将中央文件精神上升为法律,即修订《土地管理法》;二是要做好农村土地的确权、登记、颁证等基础性工作,从程序上完善农民土地产权。

二是促进粮农增产增收。确保粮食安全的土地流转,必须遵循经济规律,即让种粮农民获得较高收益,至少不能比种植其他农产品的收益低,不然让土地流转后继续种粮是一句空话。遵循经济规律首先要保证粮食与其他农产品保持一个合理的比价关系,如果将风险因素和土地用途转换成本考虑在内,要让种粮农户获得与种植其他农产品的农户大致相当的预期收益。这就要求粮食市场价格高时,政府不要干预,让农民享受高价的好处;粮食市场价格低时,政府应该用最低保护价来托市以保证种粮农民收益;其次还是要继续加大种粮补贴力度,与此同时,要切实将农业生产资料综合补贴指数化和动态化,即补贴随着农业生产资料价格上下浮动,以防止由于农业生产资料价格偏高吞噬种粮农民收益;第三是要继续加大农村水利基础设施的维护和建设。当前农村水利基础设施的老化现象非常严重,因无良好水利基础设施而不得不改变流转土地用途的地区正在增加,这是一个非常值得注意和重视的现象;第四是对于土地流转后继续种粮的农户,或者对于种粮大户政府可以考虑给予奖励。

三是规范乡村集体及地方政府行为。不得不承认,由于我国特有的土地产权制度及行政管理体制,乡村集体及地方政府在农村土地流转中具有非常重要的作用。如何打消乡村集体及地方政府在土地流转中的“非粮化”冲动呢?首先从行政上要像中央对粮食实行“省长负责制”一样,上级政府也要要求各地方政府及乡村集体对粮食实行“行政首长负责制”,要求各地方政府及乡村集体在各自区域内保证耕地数量不减少、耕地用途不改变、耕地质量不退化、粮食产量不下降,并与地方官员的政绩和升迁挂钩,予以严格考核;其次从经济上要改变“产粮大区、财政穷区”的局面,即不能让产粮地区在财政收入上吃亏,中央政府和省级政府要继续加大对产粮地区的财政转移支付力度,真正打消各地方政府和乡村集体进行土地“非粮化”流转的经济利益动机。

#### 参考文献:

- [1] 龙方. 新世纪中国粮食安全问题研究[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2007(3): 7-14.
- [2] 万宝瑞. 深化对粮食安全的认识[J]. 农业经济问题, 2008(9): 4-8.
- [3] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究(续)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 88-116.
- [4] 胡小平. 粮食适度规模经营及其比较效益[J]. 中国社会科学, 1994(6): 36-49.
- [5] 国家统计局. 2008年中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2008.
- [6] 葛清. 国际米贵, 国内抛荒[N]. 南方周末, 2008-04-24(17).
- [7] 钱忠好. 农地承包经营权市场流转: 理论与实证分析—基于农户层面的经济分析[J]. 经济研究, 2003(2): 83-91.
- [8] 赵阳. 农地市场的发育: 非农经济、粮食市场与产权边界[J]. 改革, 2006(12): 31-38.
- [9] 史清华, 贾生华. 农户家庭农地要素流动趋势及其根源比较[J]. 管理世界, 2000(1): 23-28.
- [10] 韩俊. 改革开放以来农村经济社会转型研究[J]. 经济研究导刊, 2008(2): 1-5.
- [11] 叶剑平, 蒋妍, 丰雷. 中国农村土地流转市场的调查研究—基于2005年17省调查的分析和建议[J]. 中国农村观察, 2006(4): 48-55.
- [12] 宋敏, 王世新, 刘武. 我国农地流转特征及规律的实证研究[J]. 新疆农垦经济, 2006(10): 27-32.
- [13] 邓瑾. 再辩土地新政[N]. 南方周末, 2008-10-23(13).
- [14] 许庆, 章元. 土地调整、地权稳定性与农民长期投资激励[J]. 经济研究, 2005(10): 59-69.
- [15] 田传浩, 陈宏生, 贾生华. 农地市场对耕地零碎化的影响[J]. 经济学季刊, 2005(4): 669-784.
- [16] 罗伊. 普罗斯特曼, 蒂姆. 汉斯达德, 李平. 中国农业的规模经营: 政策适当吗? [J]. 中国农村观察, 1996(6): 17-29.
- [17] 万广华, 程恩江. 规模经济、土地细碎化与我国的粮食生产[J]. 中国农村观察, 1996(3): 31-36.
- [18] 郭奔胜, 陈先发. 新一轮土地流转出现“非粮化”冲动[N]. 经济参考报, 2008-10-20(4).
- [19] 蒋省三, 刘守英. 土地制度改革与国民经济成长[J]. 管理世界, 2007(9): 1-9.
- [20] 全国土地执法百日行动中清查违法违规用地 336.4 万亩 [EB/OL]. [http://news.ifeng.com/mainland/200804/0414\\_17\\_490651.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/200804/0414_17_490651.shtml).

责任编辑: 李东辉