

农村土地流转市场化：良乡模式及其启示

李宪宁^a, 李国祥^b

(中国社会科学院 a.研究生院, 北京 102488; b.农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 土地流转是实现农业经营规模化和农村剩余劳动力转移的前提和解决“三农”问题的关键。青岛市良乡一村在土地流转方面进行了积极的尝试: 加强基础设施建设, 规划农业发展方向, 带动土地流转需求; 拓宽就业渠道和完善社会保障, 增加土地流转供给; 成立村领导建设小组和村民议事会, 成立以村集体为主体的土地流转中介组织, 以等级制为计量基础确定土地衡量标准, 建立土地流转的市场机制。“良乡模式”下的土地流转使得土地向专业种植大户集中, 土地要素价格得以实现, 农业生产收益显著提高, 逐步实现规模经济。良乡模式的成功实践具有以下启示: 在农村土地流转市场化的过程中, 利益补偿是驱动土地流转供求的内在因素, 合理选择中介组织和建立交易规则是构建市场机制的基础和保障。

关键词: 土地流转; 市场机制; 良乡模式; 土地等级; 竞拍

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)03-0015-06

Marketization of rural land transfer: Liang Xiang mode and implications

LI Xian-ning^a, LI Guo-xiang^b

(a.Graduate School, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China; b.Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Land transfer is the prerequisite for scale agricultural operations and transferring of surplus labors. Moreover, it should be crucial to the solution of rural issues. Some attempts have been carried out in Liangxiang Village, Qingdao City. The demands for land transfer was driven by the planning of agriculture development and construction of infrastructure, while the supply of it was increased through broadening employments and adding the social security fund. Through the establishment of village council and leader group, the market mechanism has been founded based on the intermediary organizations. According to the result, the land was concentrated to the professional farmers as well as the resource value was conformed. It indicated that the benefits compensation should be the intrinsic factors to promote the land transfer, and the establishment of reasonable intermediary and rules were the guarantee of market-based mechanism.

Key words: rule land transfer; market mechanism; Liang Xiang mode; land grade; auction

一、问题的提出

土地流转是优化要素配置效率, 发展适度规模经营的有效途径。如何促进土地、劳动力等生产要素的合理流动, 加快农业发展方式转型, 是中国农业发展面临的重要问题。2013年12月中央农村工作会议指出, “土地承包经营权主体同使用权主体发生分离, 是中国农业生产关系变化的新趋势, 要不断

探索农村土地集体所有制的有效实现形式, ……要加强土地经营权流转管理和服务, 推动土地经营权等农村产权流转交易公开、公正、规范运行”。

近几年来, 关于中国农村土地流转问题, 国内学者的观点归纳起来有两种: 一种是主张市场化的农地流转模式^[1]。一些学者认为土地流转市场化才能落实农户自主经营决策权, 推动生产经营规模化, 降低流转中的交易成本, 促进要素价格决定的市场化^[2], 否则难以形成供求导向的流转机制, 以致农地价值不能显化^[3]。为此, 他们主张健全操作规范和程序, 建立公开透明的土地流转有形市场。另一种观点是政府主导与市场相结合的流转模式。

收稿日期: 2014-03-31

基金项目: 农业部市场预警专家委员会资助项目

作者简介: 李宪宁(1986—), 男, 山东临朐人, 博士研究生, 主要研究方向为农产品市场与贸易。

土地经营权的私人属性与土地所有权的公共属性,要求建立以国家宏观调控与市场运作相结合的流转机制^[4]。农村土地属于集体所有,政府有必要进行宏观调控和计划干预。土地资源相对稀缺,单一的市场化模式会导致严重的非农化倾向,需要政府有组织地宏观调控^[5]。农村土地的有序整合与集中,关键在于政府制定合理的土地政策,推动土地集中到生产效率高的农户手中^[6]。

从发达国家的农地流转实践来看,法国是由政府支持成立专门的农村安置公司,通过一定的社会保障制度和优惠政策,实现农地的集中流转。而日本则是划分经营单位,建立土地流转制度,由农协担任中介载体促进土地流转,并以农业从业者认定方式来保证土地流转方向。美国充分发挥了市场机制的作用,通过建立土地交易场所,按照契约方式来保障土地使用权出租和转让的有偿性,提高土地的流转效率^[7]。

中国农村土地制度的变迁呈现典型的渐进式市场化特征。十八届三中全会提出要充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用,深化土地资源配置的市场化改革将是必然选择。因此,土地流转的关键是要充分发挥市场机制的作用,形成要素价格决定的市场化^[8]。目前国内对农村土地流转市场化的研究往往局限于理论上的探讨,未能结合实践系统地提出土地流转市场化实现路径。基于此,笔者拟以山东省青岛市良乡一村的土地流转(简称“良乡模式”)为例,围绕土地流转的供给、需求、市场机制和要素配置效率四个方面展开分析,探讨如何运用市场机制实现土地有效流转。

二、“良乡模式”的产生背景

良乡一村地处山东省青岛市西南部,全村共147户,总计522人,拥有耕地面积约1160亩。良乡一村毗邻青岛市区,地理条件优越,区位优势明显,是“青岛农业大学教学实习基地”、“中国石油大学蔬菜生产基地”和“山东省农校对接示范基地”,被农业部确定为国家级蔬菜标准园。良乡土地流转模式是农村土地制度诱致性变迁的结果,一定程度上反映了农村土地制度改革的方向。

2005年,依据国家有关政策,村委会召开村民大会拟定土地分配办法,采取划分等级、类别的方

式,将集体土地(包括5%的预留地和机动地)按照当时人口总数进行平均分配。具体方式是根据土壤质量、灌溉能力等因素将土地划分10个等级、3种类型,根据各等级面积和人口总量计算单位人口应分配土地等级数,每户都拥有三种类型土地。等级制是该村在处理土地质量和面积问题过程中创新出的工具,实际操作时具有两方面的含义:即级数既是衡量土地质量的单位,也是数量转化的单位。作为质量单位时,规定质量最优为10级,最差为1级;作为数量单位时,第10等级的土地面积为1亩,并等同于以级数计量的10级,即1亩第10等级土地若以级数衡量:1亩=10级。所以,土地等级的数量转换公式为:10级/9级=1.11亩,10级/8级=1.25亩,……。以级数作为质量和数量单位,具有两方面的优点:一是能够准确体现土地的质量差异,保障土地分配公平;二是能够有效地表示不同土地之间的数量转换关系,确保土地换算的可量化性。不同类型土地分布的地理位置不同,农地进一步向细碎化发展。2007年,国家实施土地登记确权,保护农民的承包经营权利,进一步固化了当地农业生产的分散经营问题。

表1 土地等级制下良乡一村土地分配情况

土地类型	土地等级	每人分配级数
一类	10级	10.8级
二类	8~9.5级	3.2级
三类	2.5~7级	1.47级

随着农村劳动力的不断转移,从事农业生产人员的比重持续下降,60岁以上老年人占农业从业者比重增大。由于农民在外就业不稳定和社会保障欠缺,土地仍然具有很强的社会保障作用,虽然专业种植农户有很大的农地需求,但农户参与土地流转的积极性并不高。

农业的产业化发展需要以规模化经营为基本条件。许多批发商和涉农企业虽有合作意向发展订单农业,但良乡的户均制土地分配方式使得土地极为分散,生产管理、销售等问题凸显。农户间虽在自发开展土地流转以提高经营效率和防止土地荒芜,但散户之间的土地调整往往涉及多个主体,自发流转速度慢、比重小且规范化程度低,在协商交换面积等问题过程中存在诸多困难^[9]。

制度的障碍和流转机制的欠缺使得分散化的

经营方式长期制约着良乡一村的农业发展,亟需建立规范化的流转机制,推进农地经营的规模化。2010年,青岛市推行“能人治村”工程,以“先富带动后富”,让先富村民担任村委会领导或委派干部轮流担任第一书记。2012年,良乡一村新一届村委会提出“立足农村,发展现代农业,不经工业化进入现代化”的发展思路,并创新农村土地流转机制,其基本模式是:通过创新流转方式,由村集体建立公开竞拍的市场机制,实现土地资源的有效整合。具体来说,以农业发展带动土地流转需求,提高劳动力的就地转移和健全社会保障以增加流转土地供给;参照流转土地竞拍价格对农户进行合理的利益补偿以购买其土地的承包使用权,然后将土地经营权统一纳入村集体实施竞拍。由于统一流转与自主流转之间的收益差距,村中土地流转基本依靠村集体为中介组织开展,40%以上耕地依靠竞拍方式流向专业农户,少数土地则仍是沿袭调整互换的做法(此前该村依靠的流转方式主要是调整互换)。农业剩余劳动力大多就地转移,农忙时节也受雇佣于种植大户。自此,良乡一村逐步形成以粮食、蔬菜等种植产业为主,黑猪、杏鲍菇等养殖加工产业为辅的多元化农业产业格局。

良乡一村的新农村建设得到了青岛市委、农业部等有关部门的重视,其土地流转实践符合新形势下发展农业适度规模经营的要求,部分学者将它作为一种模式来加以研究推广。“良乡模式”是依靠市场机制解决土地流转问题的成功典型,研究该模式对进一步深化中国农村土地制度改革具有重要意义。

三、“良乡模式”及其主要特点

1. 加强基础设施建设,规划农业发展方向,带动土地流转需求

农业生产效益是影响农村土地流转需求的外部激励,提高农业比较收益可以刺激土地流转需求,是实现土地流转集中的前提条件。据此,良乡一村村委会决定从以下两方面带动土地流转需求:一是规划基础设施建设。村委会筹集资金平塘、兴修水利、建设公路等,加强基础设施建设,对于全村参与流转的土地,做到“旱能浇,涝能排”,提高单位土地产出水平,实现土地增值和降低农业生

产的自然风险。同时,产品收购能够直达田间地头。二是规划农业发展方向。整体规划土地用途,支持专业农户发展粮食、蔬菜等优势农业,实现规模化。改变传统“小农”意识,维护农业发展的可持续性,倡导优先发展生态农业、精准农业,与地方高校合作提高现代科技应用水平,并以合作社名义与青岛、上海等地区的大型加工企业开展订单农业,解决销售的后顾之忧,以此提高农业边际收益和降低市场风险,增加专业农户扩大生产规模的需求。

2. 拓宽就业渠道和完善社会保障,增加土地流转供给

农村土地流转供给主要来自两个群体:从事非农产业的人员和缺乏劳动能力的人员。土地既是农民的基本生产资料,也是农民生活保障的最后底线。要增加农村土地流转供给,需要建立相对合理的社会保障体系,同时因地制宜发展当地产业,拓宽就业渠道,多方面增加农民收入。据此,良乡一村村委会从拓宽就业渠道和完善社会保障两方面开展工作,增加了土地的流转供给。一是依托地区优势发展特色产业,实现部分农村劳动力的就地转移。稳定的就业和收入预期是农民参与土地流转的前提条件。通过依托区位优势,该村建立了杏鲍菇、黑猪养殖加工基地,增加农产品附加值,并发展生态旅游,建设休闲农庄,促进部分外出务工人员就地成为专职工人。该方式既能增加农民的收入来源,又能达到部分劳动力的就地转移,使得农民具有很强的意愿参与土地流转。二是以货币化方式健全利益补偿和社会保障机制,促进从事非农和劳动力能力差的农民流转土地。从事非农产业和劳动能力较差的农民,农业生产效率一般远低于专业大户,但社会保障的缺失又使其不轻易参与土地流转。于是,村集体通过合理的利益补偿和健全社会保障,以货币化方式购买这些农户的土地承包使用权(一般高于农民预期),将土地纳入到村集体统一流转^[10]。首先,对从事非农产业或外出务工人员,按照土地最高等级每年1200元/亩的标准补偿,不同等级土地依据等级换算确定补偿金额。其次,对60岁以上老人或丧失生产能力人员,所有土地均按照每月300元/亩的标准统一补偿,即每年3600元/亩,并为其缴纳部分社会养老保障金。增加农民就业、健全利益补偿和社会保障,使不愿种地和劳动

能力较差的农民拥有更多的选择和保障,参与土地流转的积极性增强,村集体因此拥有了相当部分农民的土地使用权,为后续统一发包开展土地流转奠定了基础。

3. 建立以村集体为土地流转中介的市场机制

中介组织是供求双方达成交易和合理配置生产要素的中间载体。村集体作为中国基层经济组织,掌握着农村各方面的基本信息,是目前条件下土地流转中介组织的最佳选择。基于此,良乡一村建立了以村集体为主体的土地流转中介组织,制定相应的市场规则,规范土地流转程序。

(1) 健全村集体组织管理结构,成立以村集体为主体的土地流转中介组织。土地供求双方的信息不对称,较高的谈判成本和监督执行成本是阻碍土地流转的因素之一。以村集体为土地流转中介组织,能够收集土地方面的准确信息,接受供求双方咨询,提高土地流转交易的成功率^[11]。为规范村集体组织行为,村集体专门成立了村领导建设小组和村民议事会,增强内外监督和服务职能。村领导建设小组由12名退休干部和具有一定影响力的人员组成,实行自愿报名的方式;村民议事会则是由12名领导建设小组成员牵头成立6个小组,其中1个顾问组,各小组设2位组长,每组由8位村家庭代表组成,并且领导小组中设有一位村常委,主要负责解释和贯彻政策,反映村出现的新问题。领导小组和议事会功能分开,行使权力范围不同。一般性事务由领导小组决议,而涉及到村未来发展和村民切身利益的重大事项,则由村领导建设小组拟定方案与村民议事会协商,最终由村民代表大会决议。方案决议通过后,所有参会人员需签字贯彻实施。

(2) 制定土地流转规则,建立土地流转的市场机制。土地的流转集中采取竞拍的方式进行。竞拍是在保证公平的原则下,运用供求决定价格的市场机制,以暗投标的方式公开竞争,出价最高者获得标的所有权。首先,以等级制为计量基础,确定土地衡量标准。以土地等级制作为基础,拟定不同土地之间的价格衡量标准,对竞拍过程中存在的土地差异问题,村委以级数关系作为土地价格换算的计量工具,确定不同质量之间的数量关系。其次,制定流转实施细则,推行土地的竞拍。投标的基础价格以最高等级土地补偿价格1200元/亩为基准,其

余等级土地按照等级换算关系确定价格,最低叫行的单位为10元。流转期限依据具体情况确定,一般最低1年,最长时间5年。为规避土地竞拍过程中产生新的问题,村委会拟定了土地流转细则。一是以“块”为基准单位,设定竞拍标的物。以往因土地面积丈量问题经常引发纠纷事件,此次规定竞拍标号以“块”为标的。通过估算每块所占亩数及土地等级,以丈量面积的一定比例确定标的叫行面积和竞拍的最低价格。比如某标号土地总面积约为7.55亩,则标的叫行7.4亩,根据土地面积和质量确定价格为7110元。2010年,良乡一村所有流转土地共19个标号,各个标号亩数、价格、流转期限如表2所示。二是拟定竞拍程序,公开竞标。参与竞标权仅限于本村村民,竞拍实行按号叫地,以暗投标方式确定投标价格。竞标农户使用标纸购买叫行,将与竞标价相等的足额现金装入标纸,现场公示价格,最高者得标。若标号无人竞标则由村集体以保留价格承包。若60岁以上老人的承包土地参与竞标流转,家庭具有优先承包权,承包价格以竞拍的最高价格为准。三是签订契约合同,规定双方违约责任。竞标获得土地承包权后,需要签订土地承包合同,规定土地用途、土地维护责任及违约责任等具体条款,并交纳履约保证金。若任何一方

表2 首次土地竞拍标号的面积、价格、流转期限

标号	面积/亩	价格/元	流转年限
1	7.40	7 110	1
2	7.00	6 320	1
3	6.58	5 400	1
4	9.90	8 600	5
5	11.60	9 600	5
6	6.75	6 000	5
7	8.13	7 000	5
8	7.29	6 300	5
9	8.92	7 300	5
10	8.10	6 800	5
11	7.25	6 500	5
12	5.40	4 900	5
13	6.55	6 110	5
14	5.52	5 100	5
15	11.68	9 700	5
16	3.20	2 600	5
17	7.60	6 300	5
18	5.97	5 100	5
19	4.92	4 900	5

违约,则对方有权要求收回土地或交纳补偿金。比如,为防止农户过度开发土地,规定合同到期时,农户必须恢复土地原貌;若违反规定,村集体有权扣留保证金并要求一定补偿。

四、“良乡模式”的成效及启示

土地要素是否达到合理配置是土地流转成效的重要体现,具体可以从土地的规模集中化程度、要素价格的实现和种植大户的成本收益来分析^[12]。从良乡一村的土地流转实践结果看,市场化方式促进了农业生产的结构调整和土地的规模化经营,专业农户的投入产出水平较流转之前显著提升,基本达到了合理配置生产要素的预期。

一是土地向专业种植大户集中,农业生产逐步实现规模经济。竞拍结果显示,竞拍的19个标号由9户竞标获得,其中2户合计占到竞拍土地面积的30%(表3)。因此,基于经济效益的考虑,劳动力、土地要素是按照利益最大化原则合理流动,即土地经营向少数专业大户集中,种植经营逐步走向规模化。

表3 土地流转中标结果

中标者	标号	总面积/亩	占比/%
1	①、②	14.40	7.2
2	③、⑬、⑭、⑰	29.67	14.8
3	④	9.90	5.0
4	⑤、⑥、⑪、⑱	30.52	15.3
5	⑦	8.13	4.1
6	⑧、⑬、⑭、⑱	13.26	6.6
7	⑨	8.92	4.5
8	⑩	8.10	4.1
9	⑫	5.40	2.7

二是土地要素价格得以实现。基于市场机制的规则,要素价格是由供需双方的相互关系决定。若土地资源相对稀缺,要素的价格则相对较高。从竞标结果来看,预定的最高等级土地1200元/亩的高价并没有产生流拍现象。竞标的平均最低价格为812元/亩,最高达到996元/亩,按照等级换算,最高等级土地的价格远远超过1200元/亩。这种方式既超过对土地流转者的利益补偿金额,也使土地要素的价格得以实现。

三是农业生产收益显著提高。笔者对村中专业种田农户的调研发现,该农户的大田种植分为两

季:土豆和玉米,土地流转入后,种植面积为37亩,平均年收入为73260元。考虑土地的租金费用和大棚种植收入,年净利润在6~7万元,明显要高于山东省农村地区的平均收入水平。

良乡一村的土地流转实践表明,以市场机制推进农地流转的方式在现行制度下完全可以实现,并取得较好的成效。市场化方式使土地要素从边际收益较低者流入较高者手中,流转的补偿收入也随着竞拍价格的上涨而增加。伴随着这种土地流转方式的深入实施,专业农户的边际收益与流转者的机会成本趋于相等,即两者的边际收益趋近,最终能促进总体生产效率的提高和农村经济各方面的协调发展。“良乡模式”作为一种市场化的土地流转方式,对未来推进中国土地制度改革具有重要启示。

(1) 利益补偿是驱动土地流转供求的内在因素。利益补偿体现于土地的供需双方,农业与非农产业之间的收入差异,促使农民做出两种决策行为:一是自己耕种,并增加土地面积产生内部规模经济;另一种是通过土地租让获得收益,实现向非农产业的转移就业^[13]。从供给方面来说,土地补偿需要足够弥补农民耕种的机会成本,该补偿包括土地租金和非农就业收入;从需求者来说,竞拍价格至少要低于内部规模经济所带来的边际收益。农业是以社会效益、生态效益为主,经济效益相对低下的产业,当前农业发展对土地的有效需求不足,市场自身很难产生对农业用地的流入需求与供给,采取政府引导和农户自我选择相结合的方式,应从两个方面着手:一是因地制宜地发展经济效益好、竞争力强的特色农业。通过优势农业的发展带动土地需求,让市场形成对经营者的选择机制,提升农民对土地的流转需求。政策扶持的重点应以改造传统农业为出发点,提升农业竞争力,包括基础设施建设和提供资金、技术支持。此外,还需进一步搞活农产品市场流通,增强农民抵御市场风险的能力。二是增强农民就地转移就业和完善社会保障机制。稳定的就业和完善的社会保障体系是农民释放土地的物质基础,能从根本上增强农民离土安全感和适应风险的能力^[14]。因此,需要增加农民就业机会和完善社会保障。结合必要的利益补偿,以农业关联产业发展拓宽从事非农人员的就业面,对缺乏劳动能力的人员健全社会保障,使农民未来利益得到

充分保证,以此来提高农民参与土地流转的积极性。

(2) 合理选择中介组织和建立交易规则是构建市场机制的基础和保障。在市场经济条件下,农民在土地流转过程中自然会表现出足够理性。市场化方式确定的流转价格是农民对土地边际价值的评估,能够保证土地的最低价格。构建市场机制应合理地选择中介组织和拟定交易规则,其中必须满足两个条件:一是适应当前农村基本现状;二是最大程度地降低交易成本和减少纠纷^[15]。就中介组织来说,依靠村集体的权威和掌握信息的优势,可以提高土地流转的效率^[16]。未来随着合作社在广大农村地区的快速发展,建立以合作社为中介组织的土地流转机制或成为发展方向。市场化的交易规则要以公平、公开为基础。公平主要指土地计量标准和交易主体之间的公平,而公开则需要选择最优的交易方式,避免实际施行过程中导致的不公正现象。良乡一村依靠加强村集体自身的服务监督来承担中介组织的职能,并通过创新土地流转程序,实行农地价格按等级量化和公开竞拍,促进了要素价格的达成和资源的合理配置,最终实现了土地流转的市场化。

参考文献:

- [1] 薛兴利,岳书铭,刘桂艳,等. 尽快实现以市场为主配置农村土地资源[J]. 农业经济问题, 2001(7): 30-34.
- [2] 钟甫宁,王兴稳. 现阶段农地流转市场能减轻土地细碎化程度吗?——来自江苏兴化和黑龙江剑宾县的初步证据[J]. 农业经济问题, 2010(1): 23-32.
- [3] 刁怀宏. 传统农区土地流转特征及成因分析——基于5省6县村级层面的典型调查[J]. 调研世界, 2011(3): 44-48.
- [4] 黄祖辉,王朋. 农村土地流转:现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响[J]. 浙江大学学报:人文社科版, 2008(4): 38-47.
- [5] 刘成玉,杨琦. 对农村土地流转几个理论问题的认识[J]. 农业经济问题, 2010(10): 48-52.
- [6] 钱忠好,牟燕. 中国土地市场化改革:制度变迁及其特征分析[J]. 农业经济问题, 2013(5): 20-26.
- [7] 马喜珍. 发达国家农村土地流转实施经验分析及借鉴[J]. 世界农业, 2013(1): 44-47.
- [8] 陈永生. 土地流转的政策绩效和影响因素分析——基于东中西部三地的比较研究[J]. 社会科学, 2011(5): 48-56.
- [9] 陈世伟. 地权变动、村界流动与治理转型[J]. 求实, 2011(4): 93-96.
- [10] 江淑斌. 农村劳动力非农就业与土地流转[J]. 经济经纬, 2012(2): 110-114.
- [11] 张征. 广东省农村土地流转状况调研报告[J]. 宏观经济研究, 2009(1): 50-55.
- [12] 鲜开林. 大连市农村土地流转调查报告[J]. 农业经济问题, 2010(2): 76-80.
- [13] 赵丙奇,周露琼,杨金忠,等. 发达地区与欠发达地区土地流转方式比较及其影响因素分析[J]. 农业经济问题, 2011(11): 60-65.
- [14] 包宗顺,徐志明,高珊,等. 农村土地流转的区域差异与影响因素——以江苏省为例[J]. 中国农村经济, 2009(4): 23-30.
- [15] 叶剑平,丰雷,蒋妍,等. 2008年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议[J]. 管理世界, 2010(1): 64-73.
- [16] 陈珏宇,姚东旻,洪嘉聪. 政府主导下的土地流转路径模型——一个动态博弈的视角[J]. 经济评论, 2012(2): 48-56.

责任编辑: 李东辉