

# 中国农地流转发展及特点：1996～2008年\*

郜亮亮

[摘要] 农地流转是实现规模化经营和农业现代化的前提条件，对此进行调研分析有助于把握目前农地流转的大概轮廓，并对相关政策的制定提供依据。本文借助全国6省1200户在2000年和2009年两轮农地流转的追踪调查数据，分析了：①中国1996～2008年间的农地流转发展趋势和时空差异。②中国农地流转的4个特征及其变迁：区域差异明显、流转多为口头合同、流转多发生在亲属之间、流转合同期限不固定或较短。③给出了相关政策含义。

[关键词] 农地 流转特点 发展趋势

[中图分类号] F301.24 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470(2014)—04—0051(04)

[作者] 郜亮亮 助理研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

## 一、引言

农地流转是促进农地规模化经营的必经之路，是现代农业发展、新型经营主体存在的基础。那么，中国农地流转的发展历史、现状如何？有哪些特点？这些问题都是亟待回答的问题。很多学者也展开了相关研究。如：卞琦娟等对浙江省2011年的农地流转情况作了分析；<sup>①</sup>叶剑平等亦对17省在1999、2005、2008和2011年的农村土地问题进行了调研分析。<sup>②-⑤</sup>但利用全国性的大规模调研，特别是跨时的追踪调研数据，集中对农地流转的发展、特点及其变迁进行统计分析仍有启示意义。

本研究的目的是利用两轮农地流转的追踪调查数据对中国农地流转的现状、发展趋势进行统计描述，然后总结农地流转的特点，从而为相关研究提供素材，并为下一步的农地流转提供政策含义。且通过介绍样本和数据、介绍农地流转的趋势和现

状、介绍流转特点，进行总结分析。

## 二、样本和数据

本研究所采用的数据来自于两次农地流转等情况的调查。第一次是2000年11月进行的入户调查，利用分层随机抽样方法选取河北、辽宁、陕西、浙江、四川和湖北6省，每个省选取5个县，每个县选取两个乡镇，每个乡镇选取1个村，每个村选取20户。第二次是2009年4月对2000年的调查农户进行追踪调查。两次调查内容分别是关于2000和2008年的农地制度、非农就业与农地流转等情况。2000年的有效样本为1189户；2008年的有效样本为1046户。<sup>⑥</sup>为了研究农地流转的发展趋势，在两次调查中，本课题组都询问了每个农户的农地流转历史，从而有助于笔者分析农地流转的发展趋势。

需要说明的是，调查时有部分转出户因为外出不能被调查到，即调查获得的转出户样本并不能真正“无偏”地代表所有转出户样本，据此推断将产

\* 本文系国家自然科学基金青年项目“农地确权对农地流转市场影响的实证研究——兼论农地流转市场的交易成本及其变化”（编号：71203235）、“城镇化进程中的城中村问题研究：社会管理和拆迁改造”（编号：71203039）、“农村环境建设公共投资的供给机制与投资效率研究”（编号：71103013）和中国社会科学院农村发展研究所创新工程项目“中国农产品安全战略研究”的阶段性研究成果。

⑥2008年，由于汶川地震，导致四川省一个县的两个村没有调查，因而约有1160户样本。最终有效样本是1046。损失的114户样本中，有89户已经不在农村生活，有25户要么是整个家庭消亡（7户），要么是不进行农业生产（18户）。

生偏倚；而转入户则不存在这样的问题，所以，笔者根据转入地的份额来判断农地流转的发展情况。

### 三、中国农地流转的发展

#### 1. 中国农地流转发展总体趋势

总体上看，从20世纪90年代后期开始，农地流转市场逐渐发展起来。根据本课题组的调研数据，从全国平均来看，1996年有2.6%的耕地发生了流转，2000年增加到9.0%，几乎每两年翻一番；但是，2004年这一比例仅增加到10.5%，增速慢的原因可能是20世纪末第二轮农地承包的开展或者是2003年《中华人民共和国农村土地承包法》的实施使得出现了一个缓冲期；截止2008年，农地流转面积增加到17.1%，相比2004年增加了60%以上。中国农地流转市场的发展可能得益于宽松的法律、政策环境和快速的非农就业机会的增长。

#### 2. 中国农地流转的时空变动状况

本研究用转入地面积比来代表农地流转发生率，将农户经营的土地分为转入地和未流转地，然后分别计算其比例。

数据表明：①全国农地流转在2000到2008年的近10年中取得了较快发展。2000年，全国加权平均农地流转比例是9%，到了2008年，流转比例上升到17%，几乎增加了1倍。②每个省的流转趋势与全国趋势基本一致，且省际流转差异显著。如，农地流转发展较好的浙江省，其农地流转面积比由2000年的32%上升到2008年的37%，上升了5个百分点；湖北省的农地流转面积比由2000年的5%上升到2008年的20%，增加了3倍；河北省的农地流转面积比则由2000年的7%上升到2008年的11%；四川省的农地流转面积比由2000年的3%上升到2008年的13%，增幅很大；陕西省的农地流转面积比由2000年的3%上升到2008年的5%；辽宁省的农地流转面积比则由11%上升到13%。快速的农地流转以及流转地区差异，为后续研究农地流转的决定因素等问题提供了天然的试验场。②

### 四、中国农地流转合同特点

农地流转的本质是农地使用权的交易。而任何一个交易总对应着一个具体的合同。所以，通过考察农地流转合同的特点就能把握流转的本质特点。

#### 1. 转入户与转出户的关系

合同形成的最基本条件是具有交易对象。在不同的制度结构以及交易成本结构，甚至不同的文化背景中，交易双方的关系对交易的意义是不同的。

如果现实中没有交易成本，那么，交易双方的人格化特征或者彼此的非交易方面的“关系”对交易就不重要，但只要交易成本存在，彼此的“关系”（如熟悉程度、信任程度）都将极大地影响整个交易性质，从而影响合同条款的谈判、合同的签订和执行。为此，笔者首先考察了农地流转合同交易双方的关系。根据调查数据，并结合以往的研究思路，将转入户与转出户的关系分为亲属、熟人和其他3种（其中：熟人包括熟人、朋友和陌生人；其他主要是外村人，其比例很小。这两种关系的本质是交易双方不具有血缘亲属关系）。

通过对调研数据的分析，得到如下结果：①从全国平均来看，2000年有65%的转入地是从亲属处转入的，有27%的转入地是从熟人处转入的。值得注意的是，这里的熟人一般都是本村、本小组内的其他农户，本质是与转入户没有亲戚关系。剩下的8%是“其他”情况。“其他”是一些外村人，比例很小。到2008年，大约还有60%的土地是从亲戚处转入的，剩下的基本都是从熟人处转入的。相比2000年，2008年从亲属处转入的农地比例依然较高，尽管有5个百分点的下降。这表明，尽管流转市场在发展，但农地流转还不具有典型的市场交易特征，这或许是流转市场交易成本较大的缘故。②从各省情况看：不管是2000年还是2008年，经济发达、农地流转比例最高的浙江省，其从亲属处的转入比例与同期其他省份相比都较低，2000年为64%，到2008年下降为48%，但仍有几乎一半的土地是在亲属间流转。而经济相对落后的地区，如河北省，其亲属间的流转比例则是偏高（80%左右），下降幅度也很小，仅从2000年的81.25%下降到2008年的76.19%。辽宁省的农地在亲属间的流转比例不降反升，由2000年的42.86%上升到2008年的52.38%。③这些亲属间的农地流转比例差异或许正好表明，在经济落后且农地流转市场不发达的地方，亲属等人情关系对交易很重要，这些人情关系似乎是一种非正式制度，对正式的法律、制度安排形成替代作用。从交易成本的角度考虑，农地在亲属间流转最本质的一点就是，与亲属签订流转合同的事前、事中和事后其交易成本都比较低。而这到底又意味着什么，特别是对农户的投资行为是否造成影响

②流转土地的增多必然让我们思考农户在转入地与自家地上的投资行为是否有差异这样的问题。郜亮亮等在2011年对这个问题做了详细研究。

则需要进一步研究。

## 2. 合同形式及期限

当交易双方表达了彼此的交易意愿后,接下来就是签订流转合同。一般来说,有口头和书面两种合同形式,前者比较随意,只是一种简单的约定;而书面合同则是正式的合同形式,也是依赖法律的必要步骤。目前,中国农地流转的合同形式大多都是口头合同,虽然不可否认这种合同的签订成本很低,但对出现新的“利益”冲击而诱发的毁约行为的约束力也是相当微弱的。2000年到2008年,中国农地流转的经济、制度和法律环境发生了很大变化,尤其是二次承包的实现以及《合同法》和《物权法》的出台,其流行的合同形式是否发生了变化呢?为此,利用调查数据,笔者首先考察农地流转的口头合同与书面合同的比例,然后比较2000年与2008年农地流转的差异。

(1) 口头合同比例。从全国平均来看,口头合同比例很高,2000年为95.32%,2008年为93.72%,下降不到两个百分点。这表明,农户借助《合同法》等法律手段降低违约风险的习惯还没有形成,也许是因为和亲属进行交易就没有必要签订书面合同了。再看农地流转活跃的浙江省,其书面合同比例由2000年的1.69%上升到2008年的10.11%,增加5倍多,这表明浙江省的农地流转越来越市场化、规范化,但书面合同的比例依然很低,才1/10。

(2) 期限是否固定。同样的合同形式,如果合同期限不一样,农户的投资行为可能会表现出很大的差异。为此,笔者将合同分为固定期限和不固定期限两种,并以固定期限合同的比例考察农地流转市场中农户的投资环境。由调研的数据可知:期限固定的合同比例很低。2008年和2000年都只有10%左右的合同是固定期限合同,且8年间几乎没有发生变化。这表明,农地流转市场的参与者不但不喜欢书面合同形式,还不希望把合同期限写入合同。或许他们能够感受到交易环境的“不确定性”。正如他们不能预料村政府什么时候会调整土地一样,也没有预料到农业税会被减免,更不会预料到在把土地转出去后又丢失了非农工作机会,或者进入转入地后又意外有了非农就业机会,等等。即使不考虑每个人违约的“投机性”,这些不确定性因素也足以让他“理性地”选择期限不固定合约了,这样至少可以为新冲击出现后的重新谈判避免不少麻烦。当然,这也揭示了农地流转的制度、法律环

境还有待进一步改善。同时,通过分析比较,亦发现省际间的差异显著,但2000年到2008年的变化趋势是一致的。合同期限的不固定最终会使农户对转入地使用权的稳定性产生较差的预期,从而不愿意在转入地上进行投资,特别是长期投资,此效应放大到全国,则是17%的耕地土壤肥力是否可持续的问题。

此外,笔者还对固定期限合同的平均期限和期限结构进行了分析。首先,计算了固定期限合同的平均期限;然后,将固定期限合同分为口头和书面两种,并分别计算它们的平均期限。

(3) 合同的平均期限。从全国平均来看,固定期限合同的平均期限较短,但随着时间的变化越来越长。如2000年调查的326个农地流转合同中,有10%(大概33个)的合同期限固定,平均期限大概为1.77年。而2008年调查的366个农地流转合同中,有10%(大概37个)的合同期限固定,平均期限上升到3.72年。尽管期限固定的合同比例没有增加,但平均期限几乎翻了一倍,这将会极大地促进农户的投资,尤其是保持土壤肥力的长期投资。浙江省期限固定的合同的平均期限相对来说比较长,2008年调查的农地流转合同的平均期限为4.3年,几乎是2000年调查的农地流转合同的平均期限的2.7倍。而书面合同平均年限要比口头合同平均年限长,大概差1年左右。2008年时书面合同为4.06年,口头合同为3.38年;而2000年时书面和口头合同都较短,分别为2.57年和1.54年。在此,笔者暂且不谈合同期限的时空差异对农户投资行为的影响。

(4) 期限固定合同的期限分布。关于固定合同的期限分布:①合同期限小于等于5年的比例很高,2000年为93.55%,2008年略有下降,为87.50%。②2000年的农地流转合同期限几乎(75%)都小于或等于1年;而2008年这一比例下降到37.5%。③2000年时的合同期限为5~10年的很少,仅3%左右;10年以上的合同没有。而到了2008年,5~10年的合同大致有10%,10~20年的也有3.13%。④2008年的合同期限结构明显比2000年的好,处于1~5年和5~10年的比例都显著增加,这预示同等条件下,2008年的农户长期投资行为(例如有机肥)可能会比2000年有较大改善。

## 3. 合同支付方式

不少学者的研究已经指出,随着经济的发展,现金支付方式比例越来越多,即租金的显性化特

征。为了考察2000年到2008年的合同支付方式特征,本研究将支付方式分为3种:不要钱、现金和实物。实物主要是用土地上的一定量的产出(谷物、玉米)等来进行支付。从调研的数据发现:①不要钱的比例依然很高。从全国平均来看,2000年和2008年分别为57.6%和61%。而湖北省2000年农地流转不要钱的比例甚至达到82%;四川省2008年农地流转不要钱的比例亦高达98.73%。②租金逐渐“显性化”。从全国平均来看,2000年现金支付比例为18.13%,2008年略有上升为24.03%。③实物支付比例下降。从全国平均来看,2000年实物支付方式约占25%,2008年下降到15%。④农地流转不要钱比例较高和前面所述的亲属间流转比例高结合起来就预示着中国农村各种交易间存在较强的互联性。<sup>③⑦⑧</sup>如农地交易中不要钱或许能通过其他交易(向亲属借款等)补偿回来。

#### 五、结论及政策含义

本研究根据2000年和2008年的调查数据发现,中国农地流转市场总体来说取得了较快的发展,但仍然存在很多问题。具体来说:①中国农地流转市场在8年间取得了很大的发展。农地流转比例由2000年的9%增加到2008年的17.1%,几乎增长一倍。这表明,全国耕地面积中大概1/5发生了流转。②农地流转市场的发展是不平衡的,地区差异大。经济发达省份(如浙江省)的农地流转市场很活跃,2008年至少有37%的耕地发生了流转,是全国17.1%的农地流转比例的2倍多。而相对落后地区(如陕西省)的农地流转市场的发展却几乎陷入停滞,一直没有超过5%。③农地流转市场的市场化程度较低。主要表现在:至少60%的农地流转发生在亲属之间;95%的流转合同都采用口头形式;期限固定合同比例很低,大概仅占10%左右。而这些特点从2000年到2008年几乎没有大的“改进”。④唯一令人欣慰的是,期限固定合同的平均期限从2000年的1.7年上升到2008年的3.7年,增长了一倍多。同时,2000年的合同期限几乎都分布在1年内,到2008年,1~5年和5~10年的比例增加很多。这表明,2008年的转入地使用权的稳定性有很大提高,这可能会激励农户在转入地上进行长期投资。⑤合同支付方式逐渐“显性化”,现金支付比例逐渐提高,这表明农地流转市场的价格机制正在形成。

需要注意的是,笔者所在课题组调查的农地流转市场并不具有“市场”特点。按照常规,理想的土地市场应该是“多卖少买”的情况,那样才有可能实现规模化经营。而这里的农地流转市场中却有大致相当的转出户和转入户,这与其他发达国家的情形有所不同。当然,这种“多对多”的农地流转市场至少可能改进土地配置效率,但若要实现规模化经营,进而提高农作效率仍有很长的路要走。

可以预计,随着经济的发展,特别是城镇化的发展,将有越来越多的农村劳动力转移到非农就业领域,农地流转市场将取得更大的发展。在这个过程中,仍应加大对农地流转合同的规范引导,建立农地流转交易平台和纠纷仲裁机构以降低交易成本,使农地流转市场逐渐具有典型的市场化特点,从而提高农地资源的配置效率,实现高效的规模化经营和农业现代化。

#### 参考文献:

- [1] 卞琦娟,周曙东,易小燕,王玉霞.农户农地流转现状、特征及其区域差异分析——以浙江省为例[J].资源科学,2011,(02).
- [2] 叶剑平,罗伊·普罗斯特曼,徐孝白等.中国农村土地农户30年使用权调查研究:17省调查结果及政策建议[J].管理世界,2000,(02).
- [3] 叶剑平,蒋妍,罗伊·普罗斯特曼等.2005年中国农村土地使用权调查研究:17省调查结果及政策建议[J].管理世界,2006,(07).
- [4] 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,(01).
- [5] 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位农民的调查数据分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013,(01).
- [6] 郇亮亮,黄季焜,Rozelle Scott,徐志刚.中国农地流转市场的发展及其对农户投资的影响[J].经济学,2011,(04).
- [7] Braverman A, JE Stiglitz. Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets [J]. The American Economic Review, 1982, (04).
- [8] (日)速水佑次郎.发展经济学——从贫困到富裕[M].北京:社会科学文献出版社,2003.

责任编辑:王林  
校对:

<sup>③</sup>Braverman & Stiglitz (1982) 较早注意到发展中国家的农业经济中土地、劳动力、信用和产品市场具有关联性(interlinkages)。速水佑次郎(2003)也强调“多方相互连接的交易能进一步加强由长期连续交易产生的相互信任。”