

耕地流转制度实践的再思考

徐向文

内容提要:我国耕地流转实践至今已有近30年的历史,在取得突出成就的同时也存在很多复杂问题。这些问题既涉及法律设置、粮食安全、配套政策、社会保障等多个方面,又折射出制度实践者的一些主观误读和实践盲区。主观误读主要包括:将耕地流转制度当成是一项必须全面推行的土地政策;认为农民的土地观念太过保守,阻碍了耕地流转的推行;认为政府需要进一步加大干预力度。实践盲区主要体现在两个方面:一是忽略了农民群体内部的分化和差异;二是忽视了农民的主体性立场和利益。基于这一现实,在耕地流转制度的实践与推行过程中,必须明确几个整体性的、具有方向指导性的核心准则,即“两个保护、两个适度”准则。具体来讲就是:保护农民利益准则、保护耕地准则、适度干预准则以及适度市场化准则。

关键词:耕地流转;主观误读;粮食安全;核心准则

农村耕地流转制度的诞生和确立主要基于两个方面的考量:其一,确保粮食安全,为现代化建设保驾护航。在工业化、城镇化快速发展的背景之下,大量的农民离开土地进城务工,从农业生产转入工业建设,致使农村的耕地因无人耕种而大量闲置、荒废。与此同时,仍然留在农村种地的农民则大多以老年人和妇女为主,耕种方式落后、生产效率低下等问题普遍存在。耕地荒芜、生产低效等问题长期持续下去,势必威胁到国家的粮食安全和现代化建设。其二,耕地流转制度的确立也有着增加农民收入的考量。近些年,粮食价格增长缓慢,而种粮的成本却快速上升,种粮的投入产出比趋于平衡。农民家庭如果单纯想依靠种地来发家致富,已经不太可能。在大批农民工进城务工的背景下,如果将家中闲置的耕地流转给市场,那么农民家庭在务工性收入之外也可以获得一些额外的收入。

通过推行耕地流转,大量被长期闲置、荒废的耕地得到重新利用。同时,耕地的集约化、规模化经营不仅节约了生产成本,更是极大提高了生产效率。就此来讲,耕地流转制度的确立无疑是在新形势下,国家顺应经济社会发展趋势所采取的一项利国利民的举措。耕地是农民的耕地,农民是耕地的真正主人,耕地流转的利益主体只能是农民,而非政府、企业或者社会。耕地流转所追求的首先是确保农民的利益,其次才是整个社会的总体效益。基于此,本文从我国确立耕地流转制度的背景和初衷出发,结合农民的视角,

对当前我国耕地流转实践中存在的问题进行一点思考。

一、耕地流转制度的实践情况

(一) 试点性的实践

我国的耕地流转是以试点的形式展开。事实上根据一些地方资料记载,早在上世纪80年代初就已经有了一些民间自发的耕地流转行为出现。特别是在第一代农民工外出务工创业的背景下,一些农民将自家闲置的部分耕地私下里转包给自己的亲戚、邻居、朋友耕种,并且收取适当的金钱或者粮食作为报酬。这种最早的转包关系一般仅限于口头约定,尚无明确的书面合同,同时这种转包关系也基本局限于熟人之间。到了80年代后期特别是90年代初,一些经济相对发达的省份开始出现了地方性的、有组织的土地流转试验和尝试。这些尝试大多以县域、乡镇、村集体等为范围开展。最具代表性的如1987年国务院曾批准北京顺义县,广东南海市,江苏苏南无锡、吴县、常熟三县市以及浙江温州等县市,就土地适度规模经营开展因地制宜的试点和试验。采取出租、转让、互换等多种形式将土地集中到一些种田大户或农业合作社手中,实现规模经营。当时“各试验区根据当地经济发展条件制定了内容不同的试验方案,如山东平度市采取了‘两田制’模式;苏南地区和北京顺义县则采用村办(集体)农场模式;广东南海则采用股份合作的规模经营模式;各地开展了各具特色的试验”。^①自此之后,在中央政策限制一步步放开的背景下,全国各地纷纷开展了形式多样的耕地流转试点工作。

最初时候,耕地流转在全国范围内的实践并不是同时起步、整体推进,而是由各个地方自主自发进行。但是到了近些年,耕地流转更多的是在国务院、农业部等中央部门的统一协调下有规划、有选择、有层次的展开。试点的范围从中东部省份、地区逐步向中西部地区第次推进,进而逐渐覆盖到全国绝大部分省份、地区。比较具有代表性的是,2012年农业部下发了《农村土地承包经营权流转规范化管理和服务试点工作方案及试点名单的通知》,确定了全国33个县(市、区)作为国家农村土地承包经营权流转规范化管理和服务试点地区,范围已经涉及全国绝大多数的省、自治区、直辖市。这是自耕地流转制度确立以来,中央政府所组织的一次范围最广、力度最大的试点性实践行动。正是在这些试点实践的基础上,各个地方逐渐总结出转包、出租、互换、转让等多种耕地流转形式,并且耕地入股、耕地信托、耕地抵押等探索正在稳步推进。从全国范围来看,耕地正在逐步向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等市场主体流转和集中,多种形式的规模化、集约化经营已经初现成效。2014年11月20日,中央办公厅与国务院联合印发了《关于引导土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,耕地流转制度自此开始在全国范围内推行。

(二) 试点性实践的成效

从各个地方实践的情况来看,近些年耕地流转的比重和速度普遍呈现出快速上升的趋势。数据显示:“截至2012年底,广东农村耕地流转面积787万亩,近5年共增加365万亩,年均增长16.9%;流转耕地占全省耕地总面积的18.5%,近5年共提高8.6个百分点;农村耕地流转涉及农户256万户,近5年共增加54万户,增长26.7%。浙江农村耕地流转总面积823万亩,近5年年均增长12.7%;流转耕地占全省耕地总面积的28.6%,近5年提高近10个百分点。湖南农村耕地流转面积1032万亩,流转耕地占全省耕地总面积的18.2%;涉及农户296万户,占承包农户总数的20.9%……”^②就全国整体的情况来看,这一变化趋势也是非常明显。例如,1992年全国共有473.3万户承包农户转包、转让土地1161万亩,分别占承包农户总数的2.3%和承包土

地总面积的2.9%。然而到了2002年,全国土地流转面积占农户承包地面积的比例已达6.7%左右。^③

特别是到了新世纪的第二个10年,全国范围内耕地流转的规模、比例、速度等变化更是显著加快。对比农业部的最新数据显示:截至2011年上半年,全国土地承包经营权流转总面积达2.07亿亩,占承包耕地总面积的16.2%,签订流转合同2258.8万份,签订率为60%;有800多个县(市),12000多个乡镇建立了土地承包经营权流转服务中心。而到了2013年底,短短两年间,全国承包耕地流转面积就已超过3.4亿亩,流转比例达到26%,经营面积在50亩以上的专业大户超过287万户,家庭农场超过87万个。^④虽然目前工商企业直接租赁农户承包地的比例还不高,但流转面积增长的速度却很快,2012年流转入企业的土地面积比2011年增长34%,2013年比2012年又增长了40%。这些数据清晰地反映出,近些年的耕地流转规模已经越来越大,涉及范围越来越广,流转的速度也是越来越快,用“井喷式发展”来形容并不为过。正是在这种井喷式发展的背景之下,越来越多的问题逐渐浮现出来。这些问题相互交织、相互作用,已经成为阻碍我国耕地流转健康有序进行的重要因素,成为损害农民利益与社会和谐的重要根源。

(三)耕地流转实践中的问题

当前我国耕地流转实践中存在着诸多问题。这些问题既涉及耕地流转自身的发展规律,也涉及耕地流转制度本身,更涉及与耕地流转密切相关的制度、生态大环境等。对此,一些研究者已经有了比较清晰的认识。总结起来主要有以下几个方面:

第一,法律设置问题。法律方面的问题是耕地流转实践过程当中讨论最多、关注最广的问题,主要涉及耕地承包经营权流转中各大主体之间的权利义务关系问题、土地确权问题、流转程序问题、纠纷解决问题等。我国现行调整耕地承包经营权流转的法律法规主要有《农业法》、《农村土地承包法》、《民法通则》、《物权法》等,应该说总体性的法律框架已经初步建立,但是一些研究者认为问题仍然普遍存在。如现行的耕地流转法律规范之间存在矛盾;农村集体土地所有权主体不明确,限制了土地承包经营权流转;流转方式规定不明确、不具体、登记制度不科学等。^⑤而丁关良则更是认为当前耕地流转的法律制度本身存在无法可依,有法难依,法律规范定性不科学,法律规范相冲突,内容设计不科学、不一致以及法律结构不合理等问题。^⑥此外,于建嵘等人也对土地确权、农民权益等问题进行了深入分析。

第二,粮食安全问题。虽然国家在多个层面都一再强调“土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益”。但是事实上,耕地流转之后的非粮化、非农化问题仍然相当严重,给国家的粮食安全带来了极大的隐患。总结起来,法制不健全、监管薄弱、片面追求短期经济效益以及一些制度实践者急功近利等因素,被研究者认为是造成耕地非粮化、非农化的重要原因。

第三,配套政策问题。耕地流转制度的有效实施,必然要伴随一些相关的配套政策。主要涉及社会保障、劳动就业、信息服务、土地评估、土地监督等多个方面。在某种程度上,这些配套政策可以为耕地流转的有序推行营造一个有利的制度性环境。但是现实中这些配套性的政策并不具备,特别是农民缺乏有效的养老、就业、医疗等保障,使得农民对于耕地的依赖性仍然很大。因耕地流转而导致的“失地农民极易成为‘种田无地,上班无岗,低保无份’的‘三无’人员,成为新的‘负翁’,同时也给社会稳定带来不安定因素”。^⑦此外,耕地流转的接收方也缺乏应对风险的制度性保障,利益受损的可能性大大增加。

第四,主体认知问题。这里的主体指涉耕地流转这一过程所涉及的各方面行为主体,主要包括耕地的转出方、转接方以及基层政府、村委会等。研究者对于转出方农民关注的较多,大多认为农民在对待耕地的认识上相对保守、耕地的观念还比较落后、耕地依赖意识比较明显,并认为这是阻碍耕地流转的主

观因素。在转接方主体上,研究者关注到耕地的转接方对农地流转市场化运作认识不充分、过度依赖政府、法律意识淡漠等问题。^⑧然而,研究者针对基层政府、村委会等主体认知方面的研究相对较少,大多只强调了基层政府对耕地流转制度实践过程中的问题重视不够、介入方式不佳等问题。

第五,其它方面问题。耕地流转的研究者还关注到了其它一些相对普遍性的问题,如碎片性、非集中连片性耕地的流转难度问题。“由于农户的承包地块零星分散,种植大户需与大量农户进行协商,部分农民对土地依赖大不愿流转出承包耕地,连片流转难度和成本较大。”^⑨而且,受到地形地貌等自然条件限制,山地、河谷地区的耕地流转普遍遇到了难以集中连片的困难。此外,耕地流转双方的收益较低问题、耕地流转市场化运作的途径问题,以及耕地战略与耕地发展规划等问题也受到了研究者的广泛关注。

二、耕地流转制度实践中的主观误读

(一)误将耕地流转当作一项必须全面推行的政策

出于思维惯性,一些制度实践者乃至研究者都将耕地流转制度当成了一项必须严格执行、大力贯彻的土地政策,这实际上是一种误读。事实上,耕地流转是一项制度而非一项政策。制度本质上是指导和协调主体关系、主体行为的规范体系、规范原则,而政策更多的指涉为了达到某种特定目标的主体行为和采取的措施。或者从某种程度上说,制度是规范行为的准则,而政策是实现目标的行为。与这种误读相伴,过去很长一段时期,在基层实践当中存在一个较为普遍的取向,即认为耕地流转的比例应该越高越好,流转的速度应该越快越好,流转的规模应该越大越好,并且当前阶段这种观点和做法在一些地方仍然存在。从农业现代化的角度来看,土地的规模化、集约化经营无疑会创造更高的经济效益。就此说来,上述的观点是有一定道理的。但是,如果片面追求耕地流转的规模、速度、比例,或者为耕地流转划定期限、目标,而不顾耕地流转自身的发展规律,则必然会侵害到耕地的实际所有者农民的权利,也与确立耕地流转制度的初衷背道而驰。

事实上,无论是法律条文还是中央文件,都未将耕地流转视为一项必须全面推行的国家政策。党的十八届三中全会提出了“建立健全土地承包经营权流转市场”的任务,但并未强调要将土地流转(包括耕地流转)作为一项全面推行的政策。同样,党的十八届三中全会更进一步对土地流转(包括耕地流转)这一制度进行了规范化指导,也并未要求各个地方将其作为一项必须大力度推行的国家政策对待。“它因此也不是一个需要在一定时期内去追逐或推行的社会改革目标,不需要自上而下‘运动’式地推进。也就是说,土地流转应是一种长期渐进的过程,它一要符合当地生产实践的需要,二要符合农民的真实意愿。推进土地流转的主体,应该是农民自己”,^⑩而非作为服务提供者的政府。

(二)误将农民土地观念保守视为阻碍耕地流转的重要原因

过去很长一段时间,耕地流转的推行都遭到了来自农民群体的阻力。一些制度实践者据此认为,农地流转之所以不好推行是因为农民的思想意识和土地观念太过落后、保守。不可否认,在农民群体当中确实是有落后和保守的特性存在,但是这并非绝对,落后与保守作为价值判断本身就是相对的概念。斯科特(James C. Scott)在对东南亚农民的生存和反叛问题进行考察后指出,农民作为一个阶层在应对各种事件时有着自己独特的思考方式和行动逻辑,在他们的生存伦理中,“安全第一”和“回避风险”是最为基本的原则。^⑪舒尔茨(Theodore Schultz)等人更是主张“理性小农”的观点,认为,“农民也像现代资本主义的‘企业家’一样精于计算,他们在做出行为选择时,也是权衡利弊,考虑长远和短期利益,从而做出利益最大化选

择的。所以说,尽管单个的小农力量单薄,面对市场无能为力,但是农民并非人们所想象的那么‘愚钝’,他们也有着一套与乡土社会相适应、从乡村社会本身所生发出来的经济理性思想”。^⑫

在当前这样一个高风险、高不确定性的社会中,由于缺乏必要的社会保障,耕地在一定程度上成为农民生存安全的最后一道防线。外出务工的农民在城市中没有工作机会还可以返乡种地,没有发展机会至少还有生存保障。“耕地对于农民而言,既是基本的生产资料,又是基本的生活保障来源,所以农民对土地的依赖性极强。”^⑬当前一个不容忽视的现实情况是,耕地在流转出去之后不合理、不科学使用的现象已经非常普遍。在流转期限截止后,回收回来的土地是否仍然适合耕种,本身就是一个不确定情况。就此对农民来讲,如果不加权衡而冒然将土地流转出去,无疑会对未来的生存安全带来极大隐患。在此意义上,农民的土地观念与认识是否真的落后,该从何种视角、何种标准来判定,以及农民的土地观念是否真的阻碍了耕地流转等,这些问题本身仍待进一步讨论。需要特别提出的是,考察和探讨耕地流转中农民的土地意识与观念问题,最重要的是不能脱离农民的主体性视角。

(三)误认为政府在耕地流转实践中介入力度不足

在涉及耕地流转的研究结论中,一些研究者最后都会强调政府的职责,强调政府应该加大干预力度,主导耕地流转的试点与实践。毋庸置疑,政府的大力干预在一定历史时期内是正确的而且也是十分必要的。但是近些年人们逐渐发现,很多问题的出现往往不是政府介入不够,而是介入太多的问题。回顾我国耕地流转的实践历程,无论是在法规政策层面还是在实际操作层面,政府的身影都难以抹去。无论是地方性的耕地流转试点,还是全国性的耕地流转规划与立法,政府始终都扮演着主导性的角色。特别是地方政府、基层政府在耕地流转的实践中更是发挥着难以替代的作用。芮云风等人在调研时就发现“一些地方政府不但承担了农地规模化经营的招商引资任务,而且直接参与到农地流转合同的签订中,甚至为一些经营企业进行贷款担保……政府承担了不该承担的义务。如果出现经济纠纷,则很有可能要由政府来买单”。^⑭但是事实上政府买单的可能性不是很大,最终买单的往往还是农民。

近些年随着城镇化的快速推进,市场对于土地的需求急剧膨胀,地方政府、基层政府几乎对于一切与土地有关的政策信息都充满了兴趣。政府(特别是基层政府)在耕地流转中的主导性地位不仅没有降低反而正在日趋加强,如果还认为政府的介入性不足,显然不合事实。然而据此是否就可以认为政府不应当介入耕地流转呢?显然也不合适。在当前中国的任何一项公共性事务中,离开了政府几乎都是寸步难行。这就是说,政府在介入耕地流转的实践过程中必须要把握好一个“度”,不可介入太多、控制过死,亦不可不加监督、放任自流。就目前来看,中央政府的作法是相对合理的、适度的,但是问题大多出在基层政府的身上。笔者在针对宁夏几个村子的调研中就发现,乡镇一级和村委会一级几乎完全控制着耕地流转的权限,耕地该向谁流转、流转何用、流转定价、流转形式等几乎都由村委会决定,进一步讲是由村委会负责人决定,而村委会背后的直接指导者又是乡镇政府。可以说,在耕地流转的整个过程中,农民都只是被动的接受者,缺乏对于耕地的自主决定权和交易权。正是因为过多的干预和介入,使得基层政府在某种程度上成为了耕地的实际主人。

三、耕地流转制度实践中的盲区

(一)忽略了农民内部的差异性

改革开放30多年来,农民群体内部实质上早已出现了很大的分化和差异。如果仅以是否种地来划分

的话,农民群体至少可以区分为种地的农民和不种地的农民。或者三分法的话,又可分为专门种地的农民、专职农民工和既种地也打工的农民。从身份上来讲农民工也是农民群体的一部分,但仅就农民工群体而言,其内部的差异和分化也是极为明显。这些分化和差异既表现在经济生活水平上,也表现在思想文化素质上,更表现在对待社会发展、社会制度的理解上。可以说,不管是从何种角度、采用何种标准,农民群体内部的分化和异质性已经是不争的事实。这一现实状况也在一定程度上折射在耕地流转制度对于农民群体内部的差异化影响上。

仅就阶层分化来说,当前的农村社会至少可以划分出四个阶层,即富裕阶层、中等阶层、中下阶层和贫弱阶层。在很大程度上,农村各项社会事务的决策是由富裕阶层所主导的,而中下阶层与贫弱阶层则往往被排斥在公共决策与公共利益之外。^⑤如果再进一步看,农民群体中的富裕阶层往往垄断了村委会或者农村基层组织的控制权,而他们最终又成为了基层政府推行各项政策的最直接工具。在与基层政府的互动过程中,这些富裕阶层的意愿和利益得到了充分的保障,而农村社会中的其他阶层则被边缘化或者被彻底忽视。在当前的耕地流转过程中,农村富裕阶层无疑是最大的受益者,他们中的很多人摇身一变又成为了耕地的转接方,一些农村的耕地很大一部分直接流转给了这些富裕阶层的农民。这样,耕地流转交易的双方即变成了农村中的富裕阶层与其他较贫困阶层之间的讨价还价。在这一过程中,流转双方所处的地位、谈判的筹码、利益的分配显然是不对等的。那么如何照顾到最底层、最弱势群体的利益就成了一个需要深入探讨的问题。

(二) 忽视了农民的主体性

在现行的法律框架下,农地的所有权属于农民集体,农民个人和家庭对于农地只有承包经营权和流转收益权。正因为如此,农民的农地利益很容易被打着“农地集体所有”幌子的特殊利益群体所侵害和剥夺。在当前的农地流转中,一些基层政府(包括村委会)一度成为了农地流转农民一方的“代表”,包办代办的现象屡见不鲜。在农地流转的实际操作中,普通农民大多并未与农地的接收方签订流转合同,取而代之的是村委会普遍成为了流转合同的一方当事人。通常情况下先由农户与村委会签订流转合同,再由村委会与农地接收方签订流转合同,实质上形成了一种二次流转的关系。虽然表面上村委会只是中间人的角色,但是从法律形式上看,村委会俨然成为了农地流转中的唯一主体。

农地的规模化、集约化经营虽然在一定程度上保证了农地的有效利用、提高了粮食的生产率,但是并未同时大幅增加农民的收入。以甘肃、宁夏等地区为例,一亩地每年的流转费用大多限于500元至800元之间。近几年,宁夏农地流转的价格“根据区域土地品质以及农业生产种类不同,流转价格从每亩几十元到每亩几百元不等,最高不超过600元;一般3至5年一调整,但调整幅度较小,最高不超过50元”。^⑥甘肃河西地区“土地流转的价格主要集中在201-500元和501-800元两个价位段,占有示范点农地流转总面积的92.56%”,每亩地最高价格不超过1200元,最低价格不足200元。^⑦在这些地区,人均耕地面积一般只有1-2亩,能够流转的耕地更为有限。就此来看,耕地流转实际上并未给农民带来太多的收入。此外,现实中耕地流转的实施和监管大多并不到位,耕地非农化、非粮化现象非常普遍,因此,无论是增加农民收入的许诺还是保障粮食安全的目标实质上都是大打折扣。

四、结论与启示

无论是在《农村土地承包法》等法律条文层面,还是在党的中央会议、部门规章、地方文件等层面,都反

复强调了耕地流转过程中必须坚持的一些操作性原则、要求。如平等协商、依法、自愿、有偿的原则,以及不得改变承包土地的农业用途,流转期限不得超过承包期的剩余期限,不得损害利害关系人和农村集体经济组织的合法权益等要求。然而这些原则要求总体上太过具体和琐碎,以至于实践者难以把握耕地流转制度运行的总体方向。事实上在实际的制度实践过程中,这些原则和要求也并未得到严格遵循和执行。退一步讲,即使这些具体的、操作性的原则和要求得到了贯彻和执行,也未必就能确保耕地流转不会走入歧途。通过本文前述的一系列分析可以得出这样一个启示,即:耕地流转制度的实践不仅要有一些具体性的操作原则,更要有整体性的、方向性的指导准则,这样才能保证耕地流转制度始终沿着明确的、统一的方向稳步推进。至于究竟应该遵循什么样的准则,必须从我国耕地流转制度产生的大背景以及我国现代化事业长远发展的角度去考虑。结合上述分析本文认为,在当前阶段,耕地流转无论采取何种实践形式,都必须紧紧围绕和遵循以下一些核心准则。概括起来,即“两个保护,两个适度”准则。

(一)保护农民利益准则

正如本文开篇所述,耕地流转制度设置的出发点之一就是为了增加农民收入、保护农民的根本利益。2013年12月6日国务院新闻办举行的发布会上,农业部部长韩长赋在回答关于农村土地制度改革的问题时表示:“推进土地制度改革的基本出发点是为了增加农民的财产性收入,不是为了解决城市建设的用地指标,不是让城市居民到农村购买宅基地盖房子,也不是鼓励工商资本到农村去圈地,政策的出发点是从维护农民权益角度来考虑的。推进土地制度改革,无论是承包地的抵押、集体经营性建设用地的入市,还是住房财产权的流转,都要坚持十八届三中全会提出的审慎、稳妥的原则,规范有序推进。”这是对我国土地制度改革初衷的一个明确阐述,虽然主要讲的是建设用地,但是亦可以被视为是耕地流转制度设置初衷的明确阐述。

保护农民利益首先要求制度实践者要在主观上排除对农民的刻板印象和固有偏见,特别是去除预先存留于脑海中的、对农民所贴加的落后、保守标签。其次是要要求回归耕地流转制度设置的初衷,即切实增加农民收入、维护农民权益、改善农民生活。再次是要明确确立农民在耕地流转制度实践过程中的主体性、主人翁地位,逐步改变现行制度实践者包办代办、越俎代庖的行为。耕地流转不流转、该怎么流转,农民自己说了算。政府(特别是基层政府)包括村委会应当做的不是“替农民做决定”,而是“帮农民出主意”、“保农民不受害”。最后,保护农民利益更是要求制度实践者积极深入农民群体、认识农民群体、服务农民群体,特别是要保障最底层的、最有困难的农民群体的生存权益。

(二)保护耕地准则

保护耕地准则主要包括保护耕地的农业生产属性与保护耕地的生产力两个方面。在当前的耕地流转实践中,流转之后耕地的“非农化”使用现象已经比较普遍。虽然国家在各个层面都强调耕地流转之后,不得改变承包耕地的农业用途,但是事实情况是,在经济利益的促动下,流转后的耕地往往被用于从事与农业生产不相关的领域。此外,当前还有一种更为严重、更为细微、并且往往被人们所忽略的情况是耕地的“非粮化”问题。国家只强调不能改变耕地的农业用途,但是农业是一个相对广泛的概念,农业生产并不等于是粮食生产。耕地在传统意义上是被用来生产粮食的,但是在市场的影响之下,流转之后的耕地往往被用于开展养殖、畜牧、药材等其它农业类活动。这一现象在某种意义上亦应当引起人们的重视。保护耕地准则首先即是要有效遏止耕地的“非农化”与“非粮化”现象。

保护耕地准则所涉及的另一个重要方面是要保护耕地的自然生产力,或曰耕地肥力。当前的农业生产过程中,各种化肥、有机肥、复合肥的使用已经极为普遍,甚至于在一些地区,不使用化肥就无法保证粮食产

量。各种化学肥料的使用虽然在客观上提高了粮食的产量,增加了农民收入,却也同时在很大程度上改变了土壤的酸碱度,降低了耕地土壤的自然肥力。长期使用化肥所生产出来的粮食也为当前的食品安全和人们的身体健康埋下了隐患。耕地流转的一个主要结果就是将耕地集中到一些生产大户的手中,这些生产大户生产粮食从根本上是为了追求经济效益。在此意义上,通过大范围、大规模使用化肥来提高粮食产量,已经成为一个普遍现象。因此,在耕地流转实践中,如何有效保护和提高耕地的自然生产力是一个有待研究的问题。

(三)适度干预准则

适度干预准则是对政府职能的一个规定,具体而言是要求政府在耕地流转的过程当中应当扮演一个恰当的角色,既不能干预过度,也不能干预欠度。既要有所为,也要有所不为。这就要求政府(特别是基层政府)应当有一个明确的职能定位。当前我国政府的职能正在逐步发生转变,政府越来越强调其提供公共服务和调整资源配置的职能。在此背景之下,政府在干预耕地流转时必须找准干预点,把控干预面度、干预力度和干预强度。应当以农民利益为根本出发点,更加注重行政干预的服务性质,而非管控性质。特别是在社会治理现代化的理念下,政府应当更加注重通过寻求和鼓励社会特别是基层社会自身的力量来科学、有效、民主地干预社会事务。

具体来讲,在耕地流转的过程中,中央政府的职能应更多体现在统筹、规划以及法律、政策设置等层面,而地方政府(特别是基层政府)的职能则应更多体现在服务、监督等方面。当前耕地流转实践中,一些基层政府盲目追求短期效益,甚至于通过行政命令性手段、强制性地推行耕地流转,一刀切、片面模仿现象已经不是个案。这些做法显然违背了耕地流转自身的规律,也不符合耕地流转制度设置的初衷。因此,眼下最为重要的是应当约束和规范地方政府、基层政府的行为。突出地方政府在市场监管、信息服务、政策指导、权利保障等方面的职责,限制基层政府特别是乡镇政府、村委会组织在耕地流转过程中的权力滥用行为,切实转变以往的强势干预甚至包办代办的行政惯性。“如果不限国家及其官员在农村土地上所拥有的无限权力,不能让农民有能力维护自己的土地权益,靠执政者的内省和自律是很难从根本上解决问题。”^⑧

(四)适度市场化准则

耕地流转在实践之初就与资本市场关系密切。20世纪末期,耕地交易、抵押、担保等现象已经比较普遍,近些年耕地入股、耕地融资、耕地信托更是快速兴起。国家对于耕地流转市场化的态度也是经历了一个由严格控制到逐步放开,再到逐步规范化的过程。2014年1月,中共中央、国务院印发的《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》中明确指出:“稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。”这是十八大以来国家又一次释放出的允许耕地流转市场化的明确信号。

然而,耕地流转的市场化应当是适度的、有条件的市场化。如果说农业是国民经济的命脉,那么耕地则是农业生产的命脉。众所周知,市场的主体是企业,市场交易的目的是获利,而耕地、农业、粮食这些要素如果完全被市场操控,则极易危及国家的粮食安全与现代化建设的根基。换句话讲,关系到国计民生、民族命脉的东西不能完全市场化,市场并不能自然而然地解决一切问题。耕地流转市场化的实质是将农民手里的耕地使用权放入市场进行交易,虽然交易的只是使用权、经营权、收益权,但是在当前阶段,农民尚且缺乏足够的与资本市场进行独立博弈的能力。因此,市场化必须要把握好一个“度”,欠度和过度都不行,计划体制时期我们是欠度的市场化,而通过几十年的市场化转型,现在我们更应当预防的是过度的问

题。至于如何把握这个“度”，如何开展适度的市场化，还有待进一步实践探索。

注释：

- ①许庆、尹荣梁：《中国农地适度规模经营问题研究综述》，载《中国土地科学》，2010(4)。
- ②⑨柏先红：《农村耕地流转面临规范发展新机遇》，载《调研世界》，2014(3)。
- ③王宗非：《农村土地承包法释义与适用》，北京，人民法院出版社，2002，第101页。
- ④贾贵浩：《基于粮食安全的耕地流转问题研究》，载《宏观经济研究》，2014(8)。
- ⑤杨光：《我国农村土地承包经营权流转制度的缺陷与完善对策》，载《当代经济研究》，2011(10)。
- ⑥丁关良：《土地承包经营权流转制度法律问题研究》，载《农业经济问题》，2011(3)。
- ⑦李霞、王紫臣：《加强宁夏农村土地流转的再思考》，载《中共银川市委党校学报》，2010(3)。
- ⑧⑬⑭⑯芮云凤等：《宁夏农村土地承包经营权流转制度建设的调查与研究》，载《宁夏党校学报》，2009(6)。
- ⑩⑰于建嵘：《底层立场》(第1版)，上海，上海三联书店，2011，第27、28页。
- ⑪[美]詹姆斯·C.斯科特：《农民的道义经济学：东南亚的反叛与生存》，南京，译林出版社，2001，第16-41页。
- ⑫樊端成：《困境与出路：农村土地流转的思考》，载《特区经济》，2009(9)。
- ⑮张建雷：《阶层分化、富人治村与基层治理的重构——村庄社会关联的视角》，载《长白学刊》，2014(5)。
- ⑰李薇、陈秉谱：《河西地区农户耕地流转现状及对策——以武威市凉州区为例》，载《草业科学》，2013(9)。

The Reconsideration of the Practice for Farmland Circulation Institution

XU Xiang-wen

Abstract: The practice for farmland circulation institution has a history of nearly 30 years in China. It obtains outstanding achievements but also has a lot of complex problems. These problems involves legal settings, food security, supporting policies, social security, and so forth, and reflects some subjective misreading and practice blind spots of the institutional practitioners. Subjective misreading mainly includes: viewing farmland circulation institution as a must fully implementing land policy. Deeming the farmers' land concept too conservative, which hindered the implementation of farmland circulation institution. Insisting the farmland circulation institution needs government's further intervention. Practice blind area is mainly manifested in two aspects: One is ignoring the differentiation and differences within the farmer group. The second is neglecting the subjective position and interests of the farmers. Based on this reality, in the process of institution's practice and carrying out, we must make clear several core criteria which integrity and has directional guidance, namely "two protection, two moderate" criteria. In particular that is protect the interests of the farmers, protecting farmland, moderating intervention, moderating marketization.

Key words: farmland circulation; subjective misreading; grain security; core criterion

(责任编辑:方舒)