

## 土地流转中政府和市场的关系研究——以山东省为例

张慧 (济宁学院经济与管理系, 山东曲阜 273155)

**摘要** 随着社会经济的发展,农村土地承包经营权流转已成为发展农业现代化、提高农民收入、实现乡村振兴的前提条件。山东是一个农业大省,农村土地流转市场交易量大、交易频繁,在交易中产生的诸多问题更多更具有代表性,而解决问题的关键就是处理好政府与市场的关系。通过对山东省样本点实地调查,分析了农村土地承包经营权流转中存在问题,指出了解决土地流转中出现的各种问题的关键是处理好政府和市场的关系;土地流转的根本目的是增加农民收入;发挥好市场在土地流转中的作用,必须要做好两点:确保农民在土地承包经营权流转中的主体地位;政府在土地流转市场中要做好服务。

**关键词** 土地承包经营权;流转;政府;市场;关系

中图分类号 F301.11 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2019)05-0264-04

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2019.05.074



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

### Study on the Relationship between Government and Market in Land Transfer—A Case Study of Shandong Province

ZHANG Hui (Department of Economics and Management, Jining University, Qufu, Shandong 273155)

**Abstract** With the development of social economy, the transfer of rural land contractual management right has become a prerequisite for the development of agricultural modernization, the increase of farmers' income and the realization of rural revitalization. Shandong is a large agricultural province, the rural land circulation market trading volume is large, frequent transactions, many problems arising in the transaction are more representative, and the key to solve the problem is to deal with the relationship between the government and the market. Through on-the-spot investigation of sample sites in Shandong Province, this paper analyzes the problems existing in the circulation of rural land contractual management rights, and points out that the key to solving various problems in the circulation of land is to deal with the relationship between the government and the market; the fundamental purpose of land circulation is to increase farmers' income; and the role of the market in the circulation of land. Two points must be done well: to ensure the principal role of farmers in the transfer of land contractual management rights; the government should do a good job in the land transfer market services.

**Key words** Land contractual management right; Circulation; Government; Market; Relationship

近年来,随着现代化和市场化进程的不断加快以及三农问题受到普遍关注,农村土地制度不断深化,推动着农村的发展与进步,这一时期,山东省农村土地承包经营权改革取得了可喜的成绩<sup>[1]</sup>。但在土地流转过程中,由于市场机制不完善,相关法律法规、法制建设不健全,程序合同不规范,产权不清,四至不明,导致双方矛盾纠纷不断,严重损害了农户的利益,阻碍了土地承包经营权流转的顺利进行和农村的经济发展。如何使土地承包经营权流转市场健康有序的发展,切实保护农民的利益,促进农业的现代化、集约化和适度规模化发展,实现乡村振兴,最关键的问题是正确处理好土地承包经营权流转中政府和市场的关系。因此,深入开展研究土地流转过程中政府和市场的关系,已成为当前面临的一个重大课题。

#### 1 农村土地流转市场存在的问题

山东省是传统的农业大省,农业较发达,近年来随着经济的发展与制度的变迁,农村土地流转的速度不断加快,规模不断扩大,但同时在土地流转的过程中,出现了一些问题,制约了土地流转的有序进行。比如土地流转的过程中政府过多干涉,片面追求规模化,忽视了农民的一些利益;土地流转后,非粮种植或非农经营比较显著;土地流转市场不健全,配套政策不完善等一些问题。

#### 1.1 土地流转市场机制不健全

**1.1.1 土地流转市场缺乏供需机制。**由于受各种条件限制,缺乏土地流转供求信息。具有一定实力的农业企业、种植大户因为找不到大片的土地而不能大规模的经营,而想转出土地的农户难以找到承包土地的人。供需双方没有沟通的渠道,导致错失买卖良机。虽然有些地方设立了土地流转服务中心,但是体制不健全,缺乏土地流转中介机构,供需双方没有沟通的渠道,导致信息不对称。据调查,全省建立的农村土地交易中心数量太少,提供供需信息有限,满足不了交易双方的期望。

**1.1.2 土地流转缺乏市场准入机制。**对于要发展规模经营的种植大户和农业企业,缺乏规模经营资格的认证与鉴定,存在一定的风险,农民的利益得不到相应的保护。受让人(租种土地的种植大户或农业企业)一旦经营失败,就没有能力继续给转出土地的农民租金,农民的利益就得不到保障。

**1.1.3 缺乏合理的价格机制和收益增长机制。**供需双方一旦签订合同,在合同有效期内,租金收益不变,但是随着社会经济的发展,租金也会继续涨,转出土地的农民却得不到日益增长的那部分租金<sup>[2]</sup>。

**1.2 农村土地权属不明** 在当前的土地制度下,农村土地所有权归农村集体,土地承包经营权归农民,但必须在双方(村集体和农民)约定下签订承包合同后,农民才能取得土地承包经营权,导致农民享有的土地权益具有一定的约定性,同时也具有不确定性。尽管规定农村土地所有权归农村集体,但农民对集体土地却没有处分权,导致产权不明晰。土地所有权主体在当前土地法律及政策下没有明确的规定,法

**基金项目** 山东省人文社会科学基金项目“山东省土地承包经营权流转中政府和市场的关系研究”(项目编号:15-ZZ-JJ-24)的阶段性成果。

**作者简介** 张慧(1977—),女,山东嘉祥人,讲师,硕士,从事土地经济与土地资源利用研究。

**收稿日期** 2018-08-30

律对于土地承包经营权的解释不清晰,容易产生误解,导致土地纠纷,对农民的利益产生侵害<sup>[3]</sup>。

**1.3 流转方式不规范** 土地承包经营权流转运作不够规范,缺乏合理科学的规章制度。虽然土地承包经营权流转的形式多样,比如转包、转让、出租、互换等,但各地有些流转方式未得到法律承认。土地流转方式只做了宏观的规定,并未对具体的操作程序与细节做出相应的规范要求。加上土地产权不明晰,流转方式又不规范,一旦出现矛盾纠纷,很难解决。各地出台的土地流程序与规章制度也没有统一标准,都是根据各地自身情况而定,缺乏统一性和规范性。有些本村集体熟人之间的土地流转是通过口头达成的,因为没有合法手续,最容易出现纠纷。有些签订合同的,实际承包权和合同承包期不一致,极大的损害了农民的权益,不利于农村经济的健康发展。

**1.4 土地流转市场行政化** 在土地流转市场中,行政干预过多。比如有些村集体组织为了获取更多利益,扩大土地规模化经营,强制农民进行非自愿流转,严重干扰了农民正常的生活和生产,甚至损害农民的经济利益。有些地方为了降低开发成本,随意变更土地用途,并强迫农民长期低价出让土地使用权,用于兴办企业厂房,更改原来的土地用途,破坏耕地,严重损害了农民的根本利益。这些问题如果不及时解决,将会引发矛盾纠纷,严重扰乱土地流转市场的秩序和社会稳定。针对这种情况,政府可以适当引导,让土地流转有序自由的进行市场化运作,而不是过多干涉土地流转市场。

**1.5 流转范围受到严格限制** 农村土地交易市场上供求双方均衡是农地交易均衡价格形成的基础,而土地边际报酬率是价格形成的基础,因此农地交易价格会受到农户耕种能力的影响。土地流转只能局限于一个村集体,而村内的农民经营水平有限,难以产生有效的供给和需求,会严重影响到土地流转的规模;而村集体之外的有实力的种植大户或农业企业不能承包,就必然导致交易价格较低,制约了农村经济发展<sup>[3]</sup>。

**1.6 农村社会保障机制不到位** 土地是农民生存之本,是农民的主要收入来源和生活保障。农民最关心的是土地流转以后,能否持续获取土地收益,担心承包方一旦出现经营亏损或政策变化,以后的生活得不到保障,失去生活来源。尽管现在农村已经普及了养老保险和医疗保险,但是数额太低,加上总担心政策会变化,将来取消农村保险,失去生活保障,农民心里没有安全感。因此,没有健全的社会保障制度,就不可能从根本上增强农民离土的安全感和适应市场风险的能力,农村土地市场发育的进程也将严重受阻<sup>[4]</sup>。

## 2 土地承包经营权流转影响因素分析

**2.1 土地产权制度影响** 农村土地承包经营权流转的实质是将土地作为生产要素推入市场进行流转,实现土地资源的优化配置,从而提高土地利用效率,增加农民收入。要使农民在土地流转市场中能够自愿、公平的进行交易,就要求农民是独立主体,可以自由的处分土地使用权,不受他人的干涉,只有这样农民才能追求自身利益的最大化。只有土地产

权清晰,农民才能成为独立主体,不被他人干涉土地流转交易。而我国目前土地产权不清晰,阻碍了农民作为独立主体自由交易的有序进行。

**2.1.1 农村土地所有权的缺陷。**在我国当前土地制度下,农村土地使用权主体不明确,产权不清晰。农村土地所有权的主体是一个比较模糊的概念,它既可以是村农业集体经济组织,也可以是村委会,还可以是乡镇,也可以是分别属于村内的几个生产小组,具有但未指明是哪一个集体组织。尽管规定农村土地归村民集体所有,但并没有真正的处分土地权力,导致产权残缺不明。

**2.1.2 农村土地使用权的缺陷。**

**2.1.2.1 土地承包经营权缺乏排他性。**农村土地所有制的特点,只要是社区内的一员,任何农民享有该社区的土地使用权,而且不需要付出任何代价,即社区内每位农民都平等地拥有集体土地。由于农民的土地会随着人口流动而做调整并且农民对土地的依赖随着时代发展变得越来越小,但并不意味着农民要放弃原来合法拥有的土地承包经营权。土地承包经营权缺乏排他性,使农民无法预期对特定地块的地权,不利于刺激农民投资的热情<sup>[5]</sup>。

**2.1.2.2 土地承包经营权缺乏安全性。**农村土地归农民集体所有是现行农用地制度的一大特点,社区内的农民拥有土地承包经营权。尽管这种权利具有一部分的土地所有权的性质,激发了农民生产的积极性,但是它的公共物品属性极易受到利益侵犯;农民没有权利选择集体,但又依附集体,没有决策权,就会影响到农民土地承包经营权的安全性,就不能保障农民的经济主体地位,就会造成:农民无法维护自己土地产权;而村集体随时可以收回土地承包经营权,有些乡村干部调整土地以达到追求自身权益的目的。

山东省政府采取有效措施来弥补农村土地产权的缺陷,比如开展农村土地确权登记颁证,推动了农村集体产权制度改革与创新。目前,全省已经完成集体产权制度改革的村1.01万个,占总村数的12.3%,量化资产总额746.8亿元,累计股金分红21.6亿元。采取措施弥补农村土地产权的缺陷,有利于促进山东省农村土地承包经营权流转交易市场的有序运行。

**2.2 农村社会保障的影响** 土地是农民赖以生存的生产要素,是一种生活保障,必须先保证农民的生活,农民才敢于把土地流出去。尽管最近几年国家出台了一系列农村的社会保险和医疗保险政策,但是力度太小,指望国家发放的养老保险和医疗保险是不能满足基本生活需要的。所以,农民还是很依赖土地。

尽管国家也出台了一系列政策鼓励农民流转土地,但现行的相关法律制度则相对滞后,甚至存在脱节的现象,缺乏具有操作性的法律保障和制度保障。农村土地承包经营权流转过程中的保障机制、监管体制等从政策到制度落实不到位,操作不规范,土地侵权案件多发,特别是土地承包经营户对待承包地的消极情绪蔓延,出现实践中大量耕地被撂荒、弃耕,未能实现有效流转,农民土地权益和社会保障难以实

现,从而导致土地资源严重浪费<sup>[6]</sup>。所以,没有健全的农村社会保障,农民就没有安全感,就不敢把土地流转出去。

### 2.3 社区特征影响

**2.3.1 社区经济水平的影响。**经济发展水平是影响农村土地承包经营权流转的主要因素。经济实力越强的社区,从事非农劳动的农民越多,比单纯种地的收入要高,所以对土地的依赖程度就小,希望把自己的土地承包经营权流转出去,能有更多的精力从事非农劳动,获取更高的收入。而实力雄厚的种植大户或农业企业可以承包,将细碎的土地规模化经营,机械化耕作,降低成本,从而增加收入。这样双方都收益,能实现双方的利润最大化。而在经济落后的社区,农民主要靠种地维持生活,是最主要的生活来源,农民不愿意把自己土地承包经营权流转出去,因此社区经济落后,不利于土地承包经营权流转。山东省东部地区,土地流转面积比例最高的县(市)达到40%~50%,一般在30%以上;西部地区,这一比例在最高的县(市)只达到20%~30%,一般在25%左右。

**2.3.2 社区非农就业的影响。**随着经济的发展,大批农村剩余劳动力弃耕转而从事非农劳动,导致农民对土地的依赖逐渐淡化。但现在完全抛开种地去从事非农生产还不现实,因为相当一部分农民技能差,收入低,完全依靠非农生产不能满足生活,所以不能完全离开土地。据调查,山东省许多地区都是这种情况,农忙时就种地,农闲时就去打工,但是随着非农生产收入不断提高,农民将会逐渐脱离土地。同时,社区非农就业比例越高,大量的土地闲置下来,种植大户或农业企业可以承包过来大规模经营,从而加速了土地承包经营权流转。

**2.3.3 社区文化氛围的影响。**制度变迁理论表明,非正式制度安排会影响制度变迁和创新。非正式制度安排实际上是人们长期以来形成的一种思维方式与行为习惯,从某种程度上讲是一种文化氛围,各地区由于受历史、地理与政治等各方面的影响而有差异,文化氛围也不一样,同样土地承包经营权流转也受行为习惯与文化氛围的影响。山东省是儒家文化发源地,长期受传统儒家思想的影响,具有思想较保守、不够开放、恋土情结较重的文化氛围。农民祖祖辈辈都以土地为生,形成了这样的一种思维定式。山东省属于我国经济发达省份,经济发展水平居于全国前列,同时也是一个农业大省,农业相应也较发达。但是山东省的土地承包经营权流转数量在全国却属于中等水平以下,这与思想保守、开放度不够的文化氛围具有密切的关系。

**2.3.4 社区地理位置的影响。**社区周围交通通达度和基础设施对农民生产方式有很大的影响,距离城镇较近的社区,交通便利、基础设施完善、工商业发达,能为农民提供更多的就业机会,增加农民收入,农民就会把自己土地承包经营权流转出去;相对于地理位置较偏僻的社区,交通不方便,工商业不发达,就业机会少,如果去城市务工,距离太远,交通又不方便,许多农民就选择种地为生,这样就不便于土地承包经营权的流转。山东省地势较平坦,主要是平原和丘陵,农

村到处是柏油路和水泥路,早已实现村村通公路,交通便利,公交系统也发达,农村出行都很方便。这就为农民就近务工或从事非农就业,提供了便利条件,同时,也为土地承包经营权流转提供了基础先决条件。

**2.3.5 土地调整的影响。**村集体组织由于各种原因有时会对农民的地块进行调整,根据家庭人口、距离居住地远近、土地肥力等因素来调整土地,导致土地更加细碎化,造成农民无法按照签订的合同继续流转土地,容易造成土地流转合同纠纷。经调查证明,定期或不定期的调整土地,会影响土地流转合同的顺利进行,往往造成纠纷不断,阻碍了土地承包经营权流转的有序进行。

## 3 处理好土地流转中政府与市场的关系

山东省土地流转中出现的一系列问题,归根结底就是没有处理好政府与市场的关系。土地承包经营权流转实质上是土地产权制度变迁的一种表现。土地产权的变迁与转移势必会对某一方产生巨大的利益空间,由此产生如上所述的问题,要解决这些问题,关键是处理好土地流转中政府与市场的关系。

**3.1 土地流转的主要目的是增加农民收入** 随着经济的迅速发展,农村剩余劳动力纷纷涌入城市,大量耕地遭到闲置抛荒,农村土地经营模式改革势在必行,只有土地规模化经营才有利于提高土地的生产效率,优化资源配置,增加农民收入。只有通过土地流转,才能实现农村土地规模化经营。

土地流转难免会导致多方(政府、村集体、农业企业、农民)对利益的纷争,各方都想为自己争取更多的利益。在这多方中,农民处于最弱势地位,利益往往得不到保障并受到侵害。各种纠纷矛盾也随着土地流转而纷纷呈现,如果不采取措施解决这些矛盾,将会进一步导致土地流转过程中农民利益的流失,不仅违背了土地流转的主旨,也不符合中央的政策,必须采取措施解决这些问题,首先就是处理好政府与市场的关系。

**3.2 土地流转要充分发挥市场的作用** 市场经济中,市场对社会资源配置起着主导作用,对土地资源的配置也是如此。我国现在实行的是市场经济,所以一切商品或服务的交易都应该遵循市场规律。发挥好市场在土地流转中的作用,必须要做好两点:一是确保农民在土地承包经营权流转中的主体地位;二是政府在土地流转市场中要定好位。

那么如何才能确保农民在土地流转中的主体地位呢?关键是要做好土地确权登记颁证工作,只有通过确权,才能保证农民在土地流转中的主体地位,农民可以作为一个独立的经济体来对土地承包经营权进行自由买卖,不受任何干涉。市场经济本来就是商品自由买卖。土地产权的明晰是土地流转市场化的前提。当前在土地承包经营权流转中农民的利益往往受到侵犯,主要因为土地产权不明确,所以对农民确权登记并颁证是十分必要的。据统计,到2017年底,山东省73910个有耕地村(社区)完成了土地确权登记颁证工作,占总数的95.9%;确权耕地面积587.7万hm<sup>2</sup>,占家庭承包耕地面积的98.1%;确权承包农户1670.6万户,占家庭

承包户数的 94.6%。

在土地承包经营权流转中,农民往往是弱势群体,利益容易受到侵犯。要保障农民在土地流转中应得的利益,农民必须要有决策权,比如价格怎样定,以什么形式流转都要由农民说了算。地方政府可能对此不满意,因为这样会降低土地流转的速度,而地方政府希望通过行政手段强制推进土地流转快速运行,以加快当地经济的发展。因此,减少政府过多干涉土地流转市场是实现土地有效流转的关键。

**3.3 土地流转需要政府更好的服务** 虽然集体土地为农民共有,但政府却有强有力的支配权和管理权,因为集体要服从于国家政府管理。政府为了发展当地经济而推进土地的规模化和集约化经营,大力推动土地流转,很容易采用强制的方式,很容易扰乱土地流转市场的有序进行,有可能在某种程度上会损害农民的利益。要使土地流转正常有序进行,政府就要正确定位。也就是政府在土地流转中,要从“管理意识”转变为“服务意识”。从政府角度来考虑,加快土地规模化经营有利于当地农村经济的发展,所有一切经营主体都要为此让路,这是快速推进经济发展的必然选择。但政府强制性的管理显然违背了经济发展规律。在土地流转中,必须保证农民是一个独立的经济主体,可以自由流转土地承包经营权,而政府需要做好服务工作,为土地流转市场的正常运行提供各种便利。

#### 4 土地流转有序进行的对策与建议

**4.1 完善土地承包经营权流转法律制度体系** 在国家制定的有关土地流转各项政策的指导下,完善相关法律制度体系,是确保土地承包经营权有序进行的重要保障。在相关法律法规基础上,由国务院制定《土地承包经营权流转条例》,确保土地资源的有效利用和保护农民的权益不受侵犯为立法宗旨,就土地承包经营权流转原则、范围、方式、程序、各方权利、义务及监管等做出了全面的规定,为土地承包经营权流转的顺利进行提供了法律制度保障。

**4.2 做好土地确权登记颁证工作** 确保农民在土地流转中的主体地位是土地流转市场化的前提,关键就是对农民做好土地确权登记颁证工作。农村土地流转主要是土地经营权的转让;在当前的土地产权制度下,保证农民完全占有土地承包经营权是十分重要的。当前在土地承包经营权流转中农民的利益受到侵犯,实际上就是因为农村土地产权不明确,因此对农民土地承包经营权的确权登记并颁证是十分必要的。

**4.3 健全土地承包经营权流转市场** 由于农村土地产权比较复杂,土地流转与一般的商品不同,牵涉利益比较长远而

且涉及主体多,因此健全土地承包经营权流转市场非常重要,即建立健全客观公正的中介机构。建立中介机构,可以有效避免地方政府对农村土地流转的干涉,能够提供土地流转的相关供求信息。如土地评估机构,法律咨询机构等<sup>[7]</sup>。例如,山东省为了推进土地承包经营权流转,设立了农村产权交易中心为土地流转提供了交易平台,为交易双方提供了方便,推进了土地流转市场的有序进行。目前,全省已建立省级农村产权交易中心 1 个,市级 3 个,县级 109 个,累计实现交易额 206 亿元。

**4.4 健全农村的社会保障体制** 如果没有一个完善的社会保障体系,土地流转市场就无法有序运转。要推进农村土地承包经营权流转必须健全农村社会保障制度,弱化土地的保障功能<sup>[8]</sup>,比如制定社会保障相关规章制度、加大资金投入,提高农村社会保障水平,农民才敢于把闲置土地流转出去。具体措施如下:一是设立专门的社会保障基金,由农民和政府按比例投入资金,要有专门机构来管理,明确基金的用途,不得挪用,实现对农民权益的保护。二是对城乡二元制结构进行改革。对现存的户籍制度进行改革,保障农民离开土地去城市谋生有关生活、医疗、子女教育等方面后顾之忧。农村完善的社会保障体制使农户与土地的关系得到根本性的改变,土地的经济功能和市场要素功能就能得到充分发挥,农村土地在更大范围内流转就有了可靠的保障,流转期限也会随之延长,流转关系亦会趋于稳定。所以,健全农村社会保障体制对于推进土地承包经营权流转的有序进行时十分必要的<sup>[9]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 吴凤丽. 我国农村土地承包经营权流转中的问题及政府导向性作用[J]. 保山学院学报, 2013(6): 39-42.
- [2] 陈怀远. 我国农村土地承包经营权流转市场化运行机制研究: 基于对安徽省部分县市的调研[J]. 江淮论坛, 2010(1): 14-19.
- [3] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [4] 李宁顺, 金波. 农村土地承包经营权流转市场现状初探[J]. 中国农业资源与区划, 2010, 31(10): 42-45.
- [5] 朱震宇. 农村土地承包经营权流转问题研究: 以山东省为例[D]. 泰安: 山东农业大学, 2009.
- [6] 中华人民共和国农业部. 2016 年山东省关于农村土地承包经营权确权登记颁证工作情况的报告[EB/OL]. (2016-10-13) [2018-08-20]. <http://www.tuliu.com/read-44081.html>.
- [7] 刘璐, 彭妍, 周丽. 农地流转对农民收入的影响[J]. 安徽农业科学, 2018, 46(8): 223-226.
- [8] 喻江, 王建友. 农村土地承包经营权流转存在的问题与对策探析[J]. 农村经济与科技, 2016, 27(10): 11-13.
- [9] 刘金蕾, 祝新亚, 李敬锁, 等. 山东省土地流转的影响因素分析[J]. 中国农业资源与区划, 2014, 35(12): 32-38.
- [10] 王卫红, 马丁丑, 刘勇, 等. 甘肃省农村土地流转中若干不良现象分析与建议[J]. 中国农业资源与区划, 2013, 34(6): 132-138.