

# 农地使用权流转与社会主义新农村建设

陈永志 黄丽萍  
厦门大学经济学院

**摘要：**土地是“三农”问题的根本，是制约中国农业发展的关键性因素。在我国农村的改革与发展过程中，农地使用权流转最初虽然没有引起人们更多的关注，但它却是当前我国社会主义新农村建设不可忽略的重要环节。社会主义新农村建设为农地使用权流转带来新机遇，呼唤农地使用权流转的新发展；农地使用权流转也为社会主义新农村建设提供有益的功能保障。本文在阐述两者关系的基础上进一步提出了推动农地使用权流转、促进社会主义新农村建设的政策选择。

**关键词：**农地使用权 流转 新农村 建设

社会主义新农村建设是当前全国上下关注的热点话题。近年来，我们分别到浙江、湖南以及福建的一些村庄就农地使用权流转问题进行实地调研，本文拟在此基础上，就我国农地使用权流转与社会主义新农村建设问题，作一初步探讨。

## 一、农地使用权流转在社会主义新农村建设中的特殊功能

### （一）农地使用权流转是发展现代农业的制度保证

在农地使用权流转中形成的种植大户，经过协商和调整，使转入的土地毗连成片，并利用其资金、规模等优势，加强农业基础设施的建设，增加农业机械的运用，促进优质种苗的引进和农业科技的应用，有力地推动了农业现代化水平和农业竞争力的提升。

我们以农地使用权流转的面积和农田总面积之比（以下简称农地流转率）及其对农业现代化的影响，对浙江和福建的农业现代化水平进行比较。根据对人均耕地资源比较接近的两省的一些村庄的抽样调查，发现福建省的农地流转率为 45.3%，而浙江省的农地流转率已达 66.7%。浙江省由于农地使用权的流转率较高，农业机械化、水利化、电气化的程度都明显高于福建。

表 1 福建与浙江农业现代化水平比较

指 标	浙江	福建
农业机械化：农机总动力/耕地总面积（千瓦/公顷）	9.54	6.84
农业水利化：有效灌溉面积/耕地总面积（%）	66.2	65.6
农业电气化：农村用电量/耕地总面积(万千瓦/公顷)	2.07	0.96
农业化学化农用化肥用量/耕地总面积(吨/公顷)	0.439	0.848
农药施用量/耕地总面积(吨/公顷)	0.030	0.037

资料来源：根据国家统计局《中国农村统计年鉴》（2005）数据计算。

## (二) 农地使用权流转是增加农民农内收入的着力点

农地使用权流转有效地促进土地资源的优化配置，从而增加了农民的农内收入。

1、农地的利用率提高。在土地存在抛荒的情况下，判断农地资源的优化配置，最直接的依据就是农地利用率的高低，即抛荒地的多少。我们对湖南和福建的调查发现，由于农地使用权的流转，两省抛荒的土地分别减少了87%和85%。

2、农地的有效利用率提高。农地的有效利用率主要是以复种指数来衡量的。由于农地使用权的转入需要付出代价，转入户对转入土地的复种指数总体上比其他农户高。在湖南和福建两省，转入户的复种指数比转出农户分别高出7%和10%，而且农地流转价格相对高的地区，复种指数提高的速度也相对越快。

3、农业生产结构得到了调整。由于土地流转而扩大经营规模的农户，以市场为导向进行生产，农产品的商品率有了明显的提高，农业生产结构和市场化程度也随之发生变化。

4、土地产出率提高。根据对湖南和福建两省的调查，两省转入户的土地亩均产量比转入之前分别高2.9%和2.2%，比转出户分别高出26.7%和22.6%。

5、适度规模经营面积增加，农民收入水平提高。随着农地多种有偿流转模式的创建，连片集约、规模经营突破了传统意义上一家一户分散经营的小农经济格局。据湖南省统计局提供的资料，该省的桂东县有种植反季节蔬菜100亩以上的大户16户，100亩以上的花椒种植户12户，拥有5个以上食用菌大棚的农户17户，楠竹低改100亩以上48户，十几个药材种植大户共种植药材5000亩。<sup>1</sup>另据《丽水日报》报道，截止到2003年为止，仅庆元一个县，种植早园笋达100亩以上、茶叶达300亩以上、养殖特种水产达500亩以上的农户已达到46户。<sup>2</sup>这些种养大户主要都是依靠承包四荒地、转包转让、反租倒包、土地信托等多种形式的农地使用权流转发展起来的。我们对湖南和福建两省抽样调查的结果同样印证了农地使用权的转入对农民收入水平提高的作用。

表2 湖南与福建农地使用权流转及农民收入的变化

收入的变化	湖南		福建	
	转出户	转入户	转出户	转入户
下降	7%	4%	5%	3%
基本不变	16%	15%	15%	11%
增加 200 元—1000 元	34%	37%	39%	57%
增加 1000 元以上	43%	44%	41%	29%

## (三) 农地使用权流转是加速工业化和城市化进程、增加农民农外收入的坚实支点

如果说家庭承包责任制为农村剩余劳动力的“离土”提供了自由，那么农地使用权流转则为剩余劳动力的“离乡”提供了推力。

为了佐证农地使用权流转对工业化和城市化影响，现以农地使用权流转的面积和农田

<sup>1</sup> 湖南省统计局. 桂东县 1-9 月农村经济形势分析[EB/01]. www.hntj.gov.cn/sx/fx/czfx/200409240057.htm, 2004-9-24.

<sup>2</sup> 姚德延. 庆元三百余种养大户换“身份” [N]. 丽水日报, 2004-6-29(A<sub>2</sub>).

总面积之比（简称农地流转率）来表示。如前所述，福建和浙江的农地流转率分别为 45.3% 和 66.7%。又以赵国鸿、郭睿提出的核心指标作为衡量工业化和城市化的主要参考指标，对福建和浙江两省进行比较。<sup>1</sup>

表 3 浙江与福建农地流转率及工业化、城市化水平比较

省份	农地使用权流转率(%)	农村居民人均纯收入(元)	三大产业的比例	R&D 费用占 GDP 的比重(%)	农村居民各种文化程度劳动力所占的比重(%)						万元 GDP 能耗(吨标煤/万元)	城市人口占总人口的比重(%)
					文盲	小学	初中	高中	中专	大专以上		
浙江	66.7	6660	6.5: 53.5: 40	1.027	7.05	32.86	45.21	11.73	2.12	1.03	0.00091	23.75
福建	45.3	4450.36	12.6: 49.2: 38.2	0.758	6.81	31.63	47.03	10.05	3.38	1.09	0.00075	23.5

资料来源：根据浙江省和福建省 2005 年国民经济和社会发展统计公报的有关数据计算

上表显示了农地使用权流转对加快工业化和城市化、增加农民的农外收入明显的促进作用。得益于较高的农地流转率和工业化、城市化水平，浙江农村居民的农外收入高于福建省。

#### （四）农地使用权流转是启动农村消费、引导城乡经济良性循环的动力

长期以来，由于农地使用权流转不畅，许多从事非农产业的农民，奔波于农业和非农产业之间，离土不离乡是我国农村剩余劳动力转移的普遍现象。这些农民亦农亦工，消费观念和消费方式难以改变，抑制了消费需求的增长。农地使用权流转是开启农村消费的动力。首先，它可使一部分劳动力从农业转移到非农产业，由农产品的供给者转变为需求者，增加农产品的消费；其次，可使一部分农民从农村转移到城市，改变消费方式，使二、三产业产品的需求随之增加；再次，使留在农村的劳动力因经营规模的扩大、专业化分工的加强而增加对农业基础设施的投资，因收入的提高而增加对消费品的需求，从而启动农村巨大的存量需求。

#### （五）农地使用权流转是提高农民组织化程度、创新农村经济组织的起点

农地使用权流转的发展，相应的社会化服务需求也随之增长，从而催生和发展了多样化的经济组织：

1、农村股份合作组织的发展。农村股份合作组织是正规的社区经济组织之一，随着土地使用权流转的兴起，农村的股份合作组织不仅数量增多，而且还出现了以土地入股的股份合作组织，从而把股份经济推向更为成熟的阶段。

2、土地信托服务社的出现。我国的土地信托服务社最早出现在浙江。它的产生，有力地推动了农地使用权流转的发展：首先，它使土地流转从小范围发展到大范围，从临时性、个案性发展到经常性、整体性；其次是维护了农户的利益。土地信托服务社不但落实契约关系，规范游戏规则，而且还进行纠纷调处，有力地保护了农户的利益。得益于农村土地信托服务组织的积极作用，浙江土地流转发展较快。

3、专业合作社的发展。在农地使用权流转发展的同时，我国各类农民专业合作社也

<sup>1</sup> 赵国鸿、郭睿.新型工业化的量度指标探索[J].中国社会科学院研究生院学报,2005,(1):17-22.

迅速地发展起来，而且在制度创新上进入一个新的阶段。浙江省于 2005 年率先为农民专业合作社颁发企业法人营业执照，使其由自然人转变为法人，这一转变标志着我国历史上一种新型的企业组织正式诞生。

#### （六）农地使用权流转比其他农地产权改革方案更有利于和谐农村的构建

1、农地使用权流转符合公有制为主体的要求。在农地改革的众多主张中，农地“私有化”的主张不但不能符合公有制为主体的要求，而且私有化的操作难度大，就象周其仁先生担心的那样，很难找到一个大家“一致同意”的分地标准和分地时间，<sup>1</sup>尚且“私有化”必然导致两极分化。土地“国有化”的主张，其操作也面临同样的难度。国有化的途径主要是有偿购买和征用两种。若是采用有偿购买的方式，巨大的费用和我国目前有限的财力之间将形成巨大的缺口；若是采用征用的方式，则容易被农民误解为无偿剥夺，不利于和谐农村的构建。

家庭联产承包责任制框架内的农地使用权流转是在坚持农村土地集体所有和家庭承包责任制的基础上，实现土地资源的优化配置和规模经营。它避开了所有制改革所可能遇到的难题，避免了农户因失去土地可能导致的不安定因素，同时又找准并解决了家庭联产承包责任制存在的核心问题，从而为社会主义和谐农村的建设奠定制度基础。

2、农地使用权流转实现了典型的“帕累托改进”。从政府的角度看，农地使用权流转可实现最高决策者预期收益的最大化。在家庭联产承包的框架内，土地使用权的依法流转，没有从根本上改变农村土地所有制，但它又着实解决了土地零星分割与规模经营之间的矛盾，提高了土地资源的配置效率，促进农业经济的发展，增加了农民的收入，也增加了地方政府和社区的收入。

从农民的角度看，农地使用权流转作为家庭联产责任制基础上次生的诱致性制度变迁，使农户可以从中获得了收益的增进。对于转出户来说，不管他们转出的动机是因为农业比较收益的低下，还是没有能力耕作，他们都可从转出中获得收益的增进：前者不但使劳动力从农业生产中解放出来，转向收益较高的非农产业，而且还获得了土地产出的剩余索取权；后者既可以分享土地产出的剩余，又可获得劳动减轻所带来的效用，并且还可获得土地增值所可能带来的收益。对于转入户来说，依法转入的农地使用权，不论是用于满足自家的需要，还是用于商品生产，他们也都获得了收益的增加：前者主要是更大程度地满足了自家对农产品的需求；而后者则通过流转实现了经营规模的扩大，这不但使转入户获得劳动投入增加所带来的收益增进，而且还获得由此可能带来的规模收益，同时，他们的剩余耕作能力也找到了用武之地。

当然，农地使用权一定要坚持“依法、自愿、有偿”的原则，必须坚持家庭承包的基本经营制度不动摇。地方政府不能越俎代庖、强制征地，不能违背社会经济发展规律。

### 二、社会主义新农村建设呼唤农地使用权流转的发展

#### （一）社会主义新农村建设为农地使用权流转提供了新机遇

---

<sup>1</sup>周其仁. 产权与制度变迁——中国改革的经验研究[M]. 北京: 社会科学出版社, 2002. 25.

社会主义新农村建设所提出的“多予少取放活”方针的贯彻和“以工促农、以城带乡”长效机制的建立，必将为农地使用权流转创造有利的内、外部条件。

1、社会主义新农村建设将为农村剩余劳动力的农外转移提供更多的机会。“对农民而言，稳定的就业是最牢靠的保障”<sup>1</sup>，就业对于农民的重要性无论怎么表述都不过分。当前我国农地使用权流转面临的最大困难也是剩余劳动力如何转移、如何就业的问题。长期以来，由于非农就业不足，导致了农村剩余劳动力转移困难，抑制了农地使用权的供给。显然，只有一部分农村劳动力实现了稳定的非农就业机会，他们才有转让土地使用权的可能，而社会主义新农村建设可以为农村剩余劳动力提供更多的就业机会。首先，新农村建设之“以城带乡，实质就是为农民进城就业创造更多的就业机会，为农民进得来、留得住创造更好的制度环境”<sup>2</sup>。此外，在新农村建设中，国家将对农村教育更大投入，这将有助于农村教育特别是职业教育的发展，提升农民在城市的就业竞争能力。其次，新农村建设还将创造更多的农村二、三产业就业机会。新农村建设不是单纯地向农村提供补贴，而是要通过“多予少取放活”方针的贯彻以及“以工促农、以城带乡”长效机制的建立，使城市部分二、三产业向农村转移，促进农村工业化的发展，帮助农村构造自身的造血机制，为农民创造更多的农村二、三产业就业机会。

2、社会主义新农村建设将为农业基础设施提供更多的公共财政支持。资金缺乏是农地使用权流转遇到的又一困难，农地转入者在扩大农业生产、购置农机设备时往往因资金的困难而无法获取规模效益。《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》明确指出，“国民收入分配格局，国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放，要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加对农业和农村的投入”。随着政府财政支农力度的加大，农业和农村经济在资源配置和国民收入分配中的作用将得到较大程度的改变，农村公共生活基础设施和生产基础设施的建设力度将明显加大，已经停滞甚至荒废多年的农田水利工程等基础设施有望得到改观，从而为农地转入者提供更优越的生产条件。

3、社会主义新农村建设将为农业技术改进和农业产业结构调整提供更多的支持。农地使用权流转中所遇到的技术障碍，是使用权转入者在短时间内依靠自身力量难以克服的，它制约了农业生产科技水平的提高、农业结构调整以及农业现代化的步伐。在新农村建设中，以城带乡的长效机制，将逐步形成城市为农村输入技术、人才和信息的机制，城市对农村发展的技术带动作用将逐步彰显。新农村建设所带动的农村职业教育的发展，将有助于农民生产技术的提高，农业生产结构调整中所遇到的技术难题也将得到缓解，从而有效地提高农地使用权转入者的农业生产率和经营效益。

4、社会主义新农村建设将为农村社会保障覆盖面的扩大提供更坚实的基础。由于农村社会保障覆盖面的狭小，农地使用权的转出者在转出土地之后，倘若遭遇非农风险或其他压力，就可能遇到保障的困难。只有建立一定的社会保障体系，农民才有转让农地长期使用权的可能。随着新农村建设的推进，农村集体的财政实力将得到较大程度的增强，社

<sup>1</sup>陈建荣. 以城带乡 建设苏南新农村[J]. 江苏农村经济, 2005, (2): 14-15.

<sup>2</sup>韩俊. 我国进入以工促农以城带乡发展新阶段[J]. 浙江经济, 2005, (4): 8-10.

会保障覆盖面也将因此逐步扩大,使农民“贫有所扶,困有所帮,病有所医,老有所养”。我国一些发达地区农村的实践已经充分证明这一推断。例如,目前,江苏一些集体经济实力较强的农村已相继建立了特困人群的医疗救助制度,有些农村还建立了“农村基本医疗保险制度”。而农村社会保障覆盖面的扩大,将在较大程度上改善农地使用权流转的制度条件。

5、社会主义新农村建设将为农产品提供更广阔的市场。近几年来,我国农产品市场的结构性矛盾较为凸显,某些农产品滞销、农民“丰产不丰收”的现象时常出现。因此,启动农村消费,扩大对农产品的需求成了新农村建设战略提出的重要背景之一。在新农村建设中,得益于产业结构的调整,农产品市场的结构性矛盾将得以缓和,尤其是得益于转移到非农产业劳动人口的增多,将为农产品提供更为广阔的市场,也将为农地使用权转入者进行规模经营提供良好的前景。

## (二) 社会主义新农村建设呼唤农地使用权流转的新发展

社会主义新农村建设为农地使用权流转提供了新机遇,同时也呼唤农地使用权流转的新发展。

1、发展现代农业需要农地使用权流转的加快。社会主义新农村建设最基本的任务就是促进农村生产上一个“新台阶”。而现代农业的发展是农村生产发展的首要内容,是社会主义新农村建设的产业支撑。家庭承包责任制的推行,避免了传统体制和机制对劳动者激励不足引起的效率损失,充分激发了农民生产的积极性,使农业经济的增长进入了一个新的阶段。然而,相应带来的这种分散细碎的家庭承包经营在迈向现代化农业的道路上也遇到了种种障碍:(1) 规模障碍。以福建省为例,福建省户均耕地 3.6 亩,地少的地方不足 2 亩,而每户的耕地块数多达 5.86 块,块均只要有 0.3—0.58 分地。在如此狭小的土地上经营,农业机械难以有效应用,即使应用了,也不符合成本—收益的原则,从而阻碍了农业机械化水平的提高。(2) 技术障碍。从传统种植向现代种植的转化,是构建现代农业不可缺少的内容。但是在这一转变过程中,对技术的要求是较高的,而我国农民的经验生产根本满足不了现代种植对农业技术的要求,技术的缺乏是许多地方农业结构调整失败的重要原因。对于规模细小的农业经营而言,聘请技术指导的费用又过于高昂,农户家庭在成本和收益原则的权衡中,坚持原来的经营结构又成了理性选择。(3) 资金障碍。传统农业向现代农业的转变离不开坚实的资金后盾,而一家一户的分散小农却显得势单力薄。(4) 公共产品障碍。农业基础设施的建设和维修大多属于公共产品的供给,而分散的小农“搭便车”的愿望是相当强烈的,实行家庭承包责任制后,许多地方的农业基础设施不但没有新的发展,反而出现了荒废、倒退的现象,制约了农业现代化的进程。显然,现代化农业的发展需要加快农地使用权流转。

2、增加农民收入、提高农民生活水平需要农地使用权流转的加快。提高人民的生活水平是社会主义新农村建设的最终目的,实现农民持续较快的增收是新农村建设的核心任务和着眼点。只有实现农民的持续、较快的增收,才能提高农民的生活水平,才能为文明的乡风、整洁的村容、民主的管理奠定物质基础。

提高农民的生活水平、增加农民的收入不仅包括农民农内收入的增加，而且包括农民农外收入的增加。林毅夫在谈到社会主义新农村建设的背景时指出：“农民收入增长主要靠农村劳动力，富余劳动力要外流”，“要打通农村劳动力向外转移的渠道”<sup>1</sup>。但是不管是农内收入的增加，还是农外收入的增加，都要求农地使用权流转的加快。就农内收入而言，土地作为农业生产最基本的生产资料，直接关系到农业经营效益的高低。在提高农民农内收入的过程中，人均耕地的稀少是最大的约束，它制约了农地的规模经营、农民户均收入的总体水平。要提高农民的农内收入，就要依靠农地使用权的流转，扩大那些劳动力不愿转移的或没能力转移的农户的经营规模。而要提高农民的农外收入，也要通过农地使用权的流转，为农村剩余劳动力的“离土、离乡”创造良好的条件。

3、提高农民的组织化程度需要农地使用权流转的发展。农民是社会主义新农村建设的主体，农村经济组织是新农村建设必不可少的载体。因此，创新各种农村经济组织，提高农民的组织化程度，促进农民的全面发展，塑造有文化、懂技术、会经营的现代农民，是社会主义新农村建设的重要条件。但是，面对分散经营的农民，在农村集体经济的作用不凸显的情况下，谁来提高农民的组织化程度？如何提高农民的组织化程度？我们认为，可以通过农地使用权流转的发展，充分发挥流转过程中出现的各种经济组织的作用，有效地提高农民的组织化程度；可以通过农地使用权流转的发展，充分发挥农业经营大户在提高农民组织化程度过程中的积极带动作用。浙江一些农村的成功实践，证明这一设想是可行的。

4、农业基础设施的建设和维护需要农地使用权流转的发展。社会主义新农村是“村容整洁”的新农村，“村容整洁”的乡村面貌不仅包括改善农村的生活条件，生产设施的建设和维护也是重要的组成部分，因为农业基础设施建设是发展现代农业的前提。但是，在农村生产设施的建设和维护中，由于基础设施具有明显的公共产品性质，对于零星分散经营的农户来说，其建设和维护是一个难题，实行家庭承包责任制以后，许多地方的农业基础设施濒临荒废就是一个明证。在社会主义新农村建设过程中，即使耗费很大精力、整合多种力量重建和新建农业基础设施，但光靠分散的农户来维护这些公共设施也是不可能的。较理想的选择是：通过农地使用权流转的发展，扩大户均耕种规模，提高块均面积，增加种植大户，并通过种植大户增强对农业基础设施的建设和维护能力。

### 三、推动农地使用权流转，促进社会主义新农村建设的政策选择

#### （一）创新农地产权制度，赋予农民稳定而完整的土地承包权

要促进农地使用权流转，就要创新农地产权制度，赋予农民稳定而完整的土地承包权。首先，要赋予农民完整的承包权。即赋予农民占有、使用、收益和有条件处置土地的权利，其中有条件的处分权是土地承包经营制度完善的关键。在社会主义市场经济条件下，建立在两权分离基础上的承包经营权必须是一种能够独立带来利润的财产，它所包含的处分权

<sup>1</sup>刘薇. 林毅夫自述“新农村”来源 想解决农民增收问题[EB/OL].  
www.agri.gov.cn/gndt/t20060310-567898.htm.2006-3-10.

是一种独立财产的永久或暂时的转让权。必须在法律上确认土地承包经营权的物权性质，从而稳定农民对土地的收益预期，促进农民对土地的长期投资，并使土地承包权商品化，实现土地资源的优化配置。这既“满足了农民对土地占有的欲望，又形成了土地流转的市场机制”<sup>1</sup>。其次，要赋予农民长期而稳定的土地承包权，处理好“稳”和“动”的关系。只有赋予农民清晰稳定的承包经营权，才能稳定农民对土地经营的预期，增加对土地的中、长期改良，提高农业的比较效益，从而拓展土地流转的空间。为此，要继续落实二轮土地延包合同，把土地使用权流转建立在落实好的土地二轮承包基础上，并根据人口变化对土地调整的要求，坚持“动账不动地”。

## （二）促使农民与农地、农村的分离，激活土地供给的动力机制

1、加快工业化进程，推动农民与农地的分离。我国农村人口众多，工业化道路不能单纯依靠城市工业化的发展，而是应该拓展农村二、三产业领域，即大力发展农产品加工业、农产品流通业和现代中介服务业，扩大农民非农就业门路。所以，我们必须完善乡镇企业的经营机制，增强发展后劲，进而提高乡镇企业就业机会的稳定性和社会保障功能。

2、推进户籍制度改革，加快城市化进程，推动农民与农村的分离。目前我国城市化滞后的核心原因在于城乡分割的二元经济社会结构造成了城市对农村人口和劳动力的排挤。短缺经济时代就已建立并一直延续至今的户籍制度，在农民向市民转化的过程中构筑了一道巨大的障碍。要加快城市化进程，户籍制度改革是当务之急。而户籍制度改革的核心就是要剔除粘附在户籍关系上的种种社会经济差别，逐步消除城乡劳动力市场的分割状态，建立“企业自由雇佣工人，劳动者自由择业”的市场化就业制度，真正实现城乡居民就业机会的平等，推动农民与农村的分离。

3、小城镇建设和乡镇企业的发展相结合，推动农民和农地、农村的双重分离。由于城市化和工业化的分离，我国农村剩余劳动力转移过程中呈现出“离乡不离土”和“离土不离乡”这两个奇特的现象。一方面，在乡镇企业就业的工人“离土不离乡”；另一方面，在大中城市就业的工人“离乡不离土”。这两类农民都由于发展的不稳定，而不愿放弃土地的使用权，基本上都在农忙时返乡耕作，农闲时外出打工。我们认为，把发展乡镇企业和建设小城镇有机地结合起来是解决这一问题的可行选择。通过引导乡镇企业的增量部分向小城镇集中，然后再有意识地吸引乡镇企业向小城镇搬迁，既能实现乡镇企业的规模化生产，提高企业的经济效益和整体素质，创造更多稳定的就业机会。这样，乡镇企业的发展为小城镇提供更大的就业空间，扩大小城镇的容纳能力，又增强对农村剩余劳动力向小城镇聚集的吸引力。而小城镇的发展所带来的聚集效应和观念、制度的创新，反过来又为乡镇企业的发展创造良好的环境。二者相互促进，共同发展，在小城镇生活又在乡镇企业就业的农民既离土又离乡，实现农民和农地、农村的分离。

4、激活农地的社会保障功能，保证农民与农地、农村分离的长期性和稳定性。不论是“离土不离乡”还是“离乡不离土”的农民，他们从事的是非农产业，遭遇非农风险，却未

<sup>1</sup>张红宇. 中国农村土地产权政策: 持续创新——对农地使用制度变革的重新评判[J]. 管理世界, 1998, (6): 168-177.

被社会保障体系所覆盖，所以割不断与土地之间的脐带，仍然固守土地作为最后的保障，这就导致农地使用权市场的供给零碎且不稳定。我们的理性选择应该是：一方面，要强化农地的生产功能，才能真正发挥和激活农地的社会保障功能；另一方面，应该逐步完善农村社会保障体系，替代土地的部分社会保障功能，保证农民与农业、农村分离的长期性和稳定性。第一步，在养老和医疗保障方面，建立以家庭保障为主，土地保障为辅，社会保障起适当补充作用的农村保障体系；第二步，根据农民的职业、拥有的财产以及面临风险的不同，分门别类地将他们纳入相应的社会保障体系。社会保障基金的来源可适当地通过财政转移支付的方式解决，也可通过土地换保障，即不同形式地转让土地所有权来换取社会保障的形式来解决。

### （三）提高农业的比较利益，增加土地使用权市场的需求

1、鼓励大型农、工、商企业投资农业，提高农业的比较效益。早在17世纪，英国经济学家配第就已指出：比起农业来，工业的收入高；而商业的收入又比工业多；换言之，工业比农业、服务业比工业的附加值高<sup>1</sup>。如果平均利润机制不能形成，农产品成本高昂而利润低下，对于追求利润最大化的“经济人”而言，农地使用权市场的需求缺乏基本的利益驱动，土地的撂荒状态也就不足为奇。为此，必须鼓励农、工、商企业进入农村，在农业中引入现代科学和管理技术，加上大型企业的规模化经营，提升农业的平均利润率和边际效益，使农业向赢利型行业转变，从而激活土地使用权市场的需求。

2、巩固农村税费改革的成果，减轻农民的负担。农业税费改革是地租理论的应有之义，也是促进农地流转的必然要求。我国是社会主义国家，农民缴纳的税费本应只是剩余劳动的超额部分，其实体的大小应当小于或等于地租的实体，否则就会严重侵蚀农民的利益，制约农地使用权的流转和农业的发展。在当前我国农业剩余劳动的超额部分十分微小甚至不存在的情况下，巩固农村税费改革成果，减轻农民的负担，完全符合马克思的地租理论，是发展我国农业的必然要求，也是促进农地使用权流转的前提条件。

3、加大财政支付的转移力度，建立农业风险的防范机制。由于农业面临的不确定性因素较多，风险成本很高，效益极其不稳定，压抑了农地使用权流入者的积极性。农业风险成本的降低，需要有农业风险的防范机制。首先要加大财政支付的转移力度，对农业技术研究、基础设施建设和农业可能遭遇的自然灾害要建立政府补偿规划，由抽取农业向反哺农业转变，调整农业的比较利益关系；其次要建立农业社会保障基金，在政府划拨保障专款的同时，可逐步把商业保险引入农业保险。

4、实施科技兴农战略，提高农业比较收益。在调查中发现，农业科技含量较低是我国农业生产的普遍现象，这不仅表现为高新技术的缺乏，更突出地表现为农业科技的运用。为此，我们要实施科教兴农战略，加强农村科技队伍的建设，通过职业教育、技术下乡等形式加强对农民的指导，提高农民的科学素质，从而真正增强科技向现实生产力转化的能力，提高劳动生产率、增加农业经营的利润。

<sup>1</sup>威廉·配第. 政治算术[M]. 北京:商务印书馆, 1978. 19-20.

#### （四）建立完善的农地使用权流转市场，为农地使用权流转提供运行载体

当前农村土地使用权流转中存在着双边垄断的现象，获取市场信息的难度大、交易成本高，市场中介组织极其匮乏。建立完善的农地使用权流转市场，首先要加强市场中介组织的建设。由于土地使用权流转的程序比较复杂，这就要求建立土地使用权市场信息、咨询、预测和评估等中介组织，培育农村土地经纪人或经纪公司。县一级可以建立农村土地使用权流转托管中心、服务中心，乡镇建立流转服务站。同时还可扩大和增加土地交易的服务网络，利用现代传媒发布农地使用权流转的供需信息，使服务专业化、社会化；其次要建立健全的地价评估机制，尽快制定农村土地估价指标体系，确立科学的评估方法，并科学确立最低保护价制度，既使农地估价有章可循，又便于政府对农村土地市场的宏观调控和微观管理；再次要突破村界、乡界和县界，扩大农地使用权流转的市场范围。最后是适当地引导农村集体经济组织将土地使用权通过市场的价格、供求、竞争等信号，从利用效率低的农户向效率高的农户流动，实现农地资源的优化配置。最后，要健全农地使用权流转的政策法规。在现有农村土地法律的基础上，对各级政府的职责、经费的管理以及流转程序的科学合理性等等，作进一步的细化，以便于农地使用权市场的规范运行。

#### 参考文献：

1. 陈建荣. 以城带乡 建设苏南新农村[J]. 江苏农村经济, 2005, (2)
2. 韩俊. 我国进入以工促农以城带乡发展新阶段[J]. 浙江经济, 2005, (4)
3. 刘薇. 林毅夫自述“新农村”来源 想解决农民增收问题[EB/01].  
[www.agri.gov.cn/gndt/t20060310-567898.htm](http://www.agri.gov.cn/gndt/t20060310-567898.htm), 2006-3-10.
4. 湖南省统计局. 桂东县 1-9 月农村经济形势分析  
[EB/01]. [www.hntj.gov.cn/sxfx/czfx/200409240057.htm](http://www.hntj.gov.cn/sxfx/czfx/200409240057.htm), 2004-9-24.
5. 姚德延. 庆元三百余种养大户换“身份” [N]. 丽水日报, 2004-6-29(A<sub>2</sub>).
6. 赵国鸿、郭睿. 新型工业化的量度指标探索[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2005, (1)
7. 周其仁. 产权与制度变迁——中国改革的经验研究[M]. 北京: 社会科学出版社, 2002. 8. 张红宇. 中国农村土地产权政策: 持续创新——对农地使用制度变革的重新评判[J]. 管理世界, 1998, (6):
9. 钱忠好. 农村土地承包经营权残缺与市场流转困境: 理论与政策分析[J]. 管理世界, 2002, (6)
10. 威廉·配第. 政治算术[M] 北京: 商务印书馆, 1978.

#### 作者简介：

陈永志：厦门大学经济学院教授、博导  
黄丽萍：福建教育学院副教授、博士