

准确把握土地流转需要坚持的基本原则

中央财经领导小组办公室副主任 韩俊

引导农村土地有序流转，发展适度规模经营，是构建新型农业经营体系、发展现代农业的重大政策举措。这个问题关乎亿万农民的切身利益，关系到农村基本经营制度的巩固和完善，事关经济社会发展全局。应立足我国人多地少的基本国情，从推进中国特色农业现代化、保障农民土地权益和稳定农村大局出发，全面理解、准确把握需要坚持的基本原则，搞好制度设计，积极稳妥推进，避免走弯路，让农民成为积极参与者和真正受益者。

一、以“三权分置”为遵循，放活土地经营权

我国上世纪 70 年代末的农村改革，通过实行农村土地集体所有权和农户承包经营权“两权分离”，极大地调动了农民的积极性，极大地解放和发展了农村生产力。随着农村人口大量转移，一些地区在土地流转过程中，土地承包经营权又发生分离，演变成承包权与经营权两部分，从而形成了所谓的所有权、承包权和经营权“三权分置”的状态。下一步深化农村土地制度改革，必须把落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权作为基本遵循。

一是落实集体所有权。农村土地实行集体所有制，保障了农民平等地拥有最主要的农业生产资料，这一制度是农村基本经营制度的“魂”，是中国特色社会主义的重要制度特征。推进农村土地制度改革，不能把农村土地集体所有制改垮了。落实集体所有权，就是要积极探索农村土地集体所有制的实现方式，建立健全适应社会主义市场经济要求、符合初级阶段实际的农村集体土地产权制度。

二是稳定农户承包权。家庭承包制下农户获得的土地权利，是由承包权和经营权组成的。在土地流转过程中，土地承包经营权是可以分离的。只有作为集体组织成员的农民家庭才拥有土地承包权，这是农村基本经营制度的内在要求。稳定农户土地承包权，就是确保在承包期内，任何组织或个人都不得强迫农民放弃承包的土地，不论承包经营权如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭，其他任何主体都不能取代农民家庭的土地承包地位。

三是放活土地经营权。在家庭承包制下，土地流转的客体是土地经营权。在

理论和政策上明确这一点具有重大意义。改革以来，我们一直强调正确处理土地承包制的稳定和土地流转的关系。稳定，就是要稳定农户土地承包权；流转，就是要放活土地经营权。在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，放活土地经营权，这样，就可以避免在认识上和实践中，一讲稳定似乎就不允许经营权流动，而一讲流转和集中，似乎就只有集体重新收回农民土地承包权这样两种倾向。以“三权分置”作为基本遵循，以现有土地承包关系的长久不变和农民家庭土地承包权的稳定，来应对土地经营权的流转和集中，以不变应万变，这样，有利于使土地承包者和实际经营者都能建立起稳定的预期，将使农村基本经营制度更加充满持久的制度活力。放活土地经营权，必须进一步明确集体土地所有权、土地承包权、经营权在土地流转中的相互权利关系和实现形式，加快发展多种形式的土地经营权流转市场，健全土地承包经营流转纠纷调解仲裁体系。

二、以农户家庭经营为基础，积极培育新型农业经营主体

从世界各国农业发展的实践看，家庭经营是最普遍的农业经营形式。农业生产的基本特点是空间分散，且必须对自然环境的微小变化做出及时反应，这使得农业生产的监督成本较高。农户家庭成员之间的经济利益是高度一致的，不需要进行精确的劳动计量和监督。较之其他经营方式，家庭经营在农业中具有更好的适应性，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业。在我国农业现代化过程中，家庭经营蕴藏着巨大的潜力，具有广阔的发展前景，不存在生产力水平提高以后改变家庭经营基础性地位的问题，家庭经营现在是、将来也是我国农业最基本的经营形式。农业规模经营的实质不是对家庭经营的否定，而是通过改善家庭经营的资源配置及其外部环境，实现农业生产环节的专业化、社会化。因此，发展农业适度规模经营，必须坚持家庭经营的基础性地位，不应把规模经营与家庭经营隔离开来，更不能把家庭经营与农业现代化对立起来。同时，要处理好发展家庭经营与集体经营、合作经营和企业经营等多种经营方式的关系，大力培育新型农业经营主体，促进农业多种经营方式共同发展，加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。

一是创新家庭经营发展方式。强调农业家庭经营的基础性地位，绝不是固化

和迷恋目前分散、超小规模的土地经营方式，必须按照党的十八大和十八届三中全会精神，创新家庭经营发展方式，积极引导土地向专业大户、家庭农场流转，大力提高家庭经营集约化、规模化水平。要重点发展以家庭成员为主要劳动力、以农业为主要收入来源、从事专业化、集约化农业生产的家庭农场，使之成为发展现代农业的有生力量。建立健全扶持家庭农场发展的政策措施，将新增农业补贴向家庭农场倾斜。更好地为粮食生产规模经营主体提供支持和服务。引导农民自愿开展“互换并地”，解决承包地细碎化问题，方便耕作，实现承包地的相对集中经营。

二是积极探索新的农业经营方式。我国少数村庄仍保留土地集体经营方式，要不断探索和丰富集体经营的实现形式。引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织。允许农民以承包土地的经营权入股，通过多种形式发展农业产业化经营。近些年来，工商企业租赁农村土地从事农业生产经营的现象越来越多。工商企业租赁土地经营，从积极的方面看，可以发挥资金、技术和管理等方面的优势，向农业输入现代生产要素和经营模式。但我国农村人多地少，如果不加限制地让工商企业进入农业的直接生产领域，大片圈地，会挤压农民就业空间和影响农村的稳定。为了避免农村出现大资本排挤小农户，避免出现土地的大规模兼并，避免大批农户丧失经营主体地位，必须对工商企业长时间、大面积租赁农户承包地采取慎重的态度。随着工商资本进入农业、参与农地经营规模的扩大，迫切需要探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度。对工商资本租赁农户承包地要有明确的上限控制，要进行资格审查和项目审查。特别是要防止工商资本下乡租赁承包地后擅自改变土地农业用途，搞“非农化”或“圈而不用”，破坏农业综合生产能力。要鼓励和支持工商企业发展适合企业化经营的现代种养业。鼓励和支持它们进入农产品加工流通和社会化服务流域，与农户、农民专业合作社建立紧密的利益联结机制，带动农民发展规模经营。要探索建立土地流转风险保障金制度，主要用于补偿因租地企业违约或经营不善而损害的农民利益。

三、以尊重农民意愿为前提，引导土地规范有序流转

农村土地经营权流转的主体是农民。土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择等，决策权都在农户，流转收益应归承包农户所有。发展土地规模经营，要充分尊重农民的意愿，不能搞大跃进，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥。

不能脱离客观条件，人为定任务、下指标或将流转面积、流转比例纳入政绩考核等方式行政推动土地流转。即使在土地流转客观条件充分成熟的地方，发展农业规模经营也要注意工作方法，要通过典型示范引导，由点到面，稳步推广。

农村土地经营权流转，要真正做到尊重农民的意愿，除了注意工作方法外，关键在于要客观地估计土地对农民的意义及农民对土地流转的基本态度，恰恰在这一点上，地区之间存在着很大的差别。依条件的不同，这里有三种情况：（1）对于当今大多数农民来讲，土地仍然是安身立命之本，仍然是维持生存和发展的基本依靠。采取“自家的承包地自家种”这种土地经营方式的普通农户仍占大多数。农户既不愿意转让经营权，更不愿意放弃承包权，是大多数农村的客观现实。在这种基本农情下，绝不能超越客观条件，违背农民的意愿，用行政手段强迫农民流转土地。（2）在经济相对发达地区和大城市郊区，的确已有一部分农户，尤其是那些已经在城镇多年从事二三产业、具有稳定的非农收入的农户，有了转让土地经营权的愿望。对于相当一部分农民来说，土地的生存保障功能虽已淡化，但农民完全放弃承包土地还有种种顾虑。农户愿意转让经营权，但不愿放弃承包权，这种情况在现实中将大量发生。这时，要坚持依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地经营权。而承包权则仍应明确是农户的，不能强迫收回农民的承包地。（3）在农户彻底脱离农村、融入城市的情况下，部分农户不仅自愿流转经营权，也自愿放弃承包权。这种情况目前还较为少见。即便在这种情况下，也不能要求把放弃承包地作为农民进城落户的先决条件。在农民自愿的前提下，可以把承包地交还集体组织或经集体同意后转让给集体组织其它成员。集体也应给予合理的补偿。总之，政府直接用行政手段推动土地规模经营，会引发社会矛盾。在坚持土地承包关系长久不变和尊重农民意愿的前提下，要积极探索建立市场化的土地流转机制。对随意改变土地承包关系、强迫农民进行土地流转、侵害农民土地权益的违法行为，必须加强执法监督。

四、以经营规模适度为目标，促进粮食增产与农民增收同步

实行土地规模经营，对于稳定务农者队伍，保障粮食安全和主要农产品供给，促进农业增效和农民增收，都显示出有重要作用。要与比我国农户经营规模大几十倍、上百倍的发达国家农业经营主体相竞争，消化农产品成本不断上升带来的影响，提升我国农业的竞争能力，必须积极稳妥地推进土地使用权的流转，扩大

土地经营规模，提高农地资源的配置效率，提高农业和粮食的劳动生产率。

在扩大农业土地经营规模方面，国际上有成功的例子，如法国通过鼓励老年农民离农、青年农民创业，开展土地整治等，使农场平均规模由 1955 年的 13.3 公顷扩大到目前的 40 多公顷；也有不成功的例子，如日本，农业过度兼业化，农场的平均规模仅从上世纪 50 年代末的 1 公顷扩大到现在的约 2 公顷。当前，我国工业化城镇化快速发展，“谁来种地”问题比较突出，许多地方已经具备了发展土地适度规模经营的条件，必须因势利导，顺势而为，引导土地有序流转和集中。但应该清醒地认识到，我国这样一个人多地少的国家，在推进农业现代化过程中，不能脱离实际，片面追求超大规模经营，盲目崇拜国外的大规模农场，要充分认识到实现土地适度规模经营的长期性和复杂性。

按照常住人口计算，我国农村人均耕地面积为 2.83 亩，户均约半公顷。若户均经营规模提高到约 2 公顷，就需要再减少三分之二以上的农户。有关测算表明，如果把实现种地收入与进城务工收入相当作为粮食生产适度规模的标准，在北方单季地区，家庭经营的适度规模应在 120 亩左右；在南方两季地区，则为 60 亩左右。从国际比较看，这仍是很小的规模。按这一标准实现农业规模化经营，则粮食生产仅需劳动力 4300 万人。据估计，我国目前从事粮食生产的劳动力在 1.5 亿人左右。这就是说，全国粮食生产实现规模化经营，尚需转移 1 亿左右的农业剩余劳动力。我国的基本国情决定，在相当长的时期内，土地是农民最基本的生活保障，农村土地经营权的流转和集中必然是一个不平衡的、渐进的长期过程。因此，发展适度规模经营，既要积极鼓励，也不能拔苗助长；既要避免土地撂荒和经营规模过于碎小，又要防止土地过度集中，人为“垒大户”。一些发展中国家之所以会在大城市周围形成大片的贫民窟，就是因为农民失去了土地，只能单向流入城市，即使没有就业机会也无法再返回农村，结果造成了许多严重的社会问题。我国实行的农村土地集体所有、家庭承包经营制度，是避免此类社会矛盾的重要保障。

土地适度规模经营，是生产力发展的自然过程。从政策导向看，发展适度规模经营，就是要充分考虑各地自然经济条件、农村劳动力转移程度、农业机械化和社会化服务水平等因素，因地制宜确定本地区适度规模经营的标准。当然，土地适度规模经营的“度”是一个动态概念。有的地区是从保障务农与务工人员收

入均衡的角度，确定适度规模经营的标准；有的地区则用机械作业的最佳规模来衡量这个度；有的主张以粮食产出的平均成本是下降了还是上升了来衡量土地经营规模是否“适度”。这些思路都有一定道理。我国农村情况千差万别，确定适度规模的标准，应坚持从实际出发，分类指导，但一些基本的原则应遵守。从我国人多地少的基本国情出发，扩大农业经营规模，不能以降低土地生产率和粮食产量为代价，要统筹考虑增产和增收的平衡、提高劳动生产率和土地生产率的平衡以及效率和公平的平衡。总的考虑是，发展农业规模经营，要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。

农业的规模经营决不仅仅意味着只是集中土地。单个要素投入规模的大小，并不能决定综合效益的高低和生产方式的先进程度。现代农业的经营规模受农业生产资料供给、农业技术服务、农产品销售加工、农业服务体系等多种因素的综合影响。在我国，寄希望通过大规模集中土地，实现像新大陆国家那样的农场规模是不现实的。要创新规模经营方式，在引导土地资源适度集聚的同时，要通过引导农民走向联合与合作、发展农业产业化经营、开展社会化服务，以提升农业组织化水平和扩大农业服务的规模，来弥补耕地规模的不足，积极探索符合我国国情的发展农业规模经营的有效途径。

中国新型城镇化研究课题组点评：农业部官网发表的《准确把握土地流转需要坚持的基本原则》文章把我国农村土地流转的基本原则，发展历史以及未来可能发展的方向和模式给出了很好的说明和解释。首先，强调了农村土地集体所有制是农村土地经营的基本制度，其次，重点突出了农民作为农村土地流转的决策主体，土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择等，决策权都在农户，流转收益应归承包农户所有。发展规模经营，要尊重农民意愿，不能搞大跃进，不能搞强迫命令和行政瞎指挥。也不能脱离客观条件人为定任务、下指标或将流转面积、流转比例纳入政绩考核等方式推动土地流转。

该文还从农民对于土地的依赖的方面说明不同程度的依赖度对于经营权和承包权的操作模式进行了详细说明，一直到农民完全放弃土地的经营权和承包权进城。这一切的模式的前提是农民自愿。同时，还强调了要探索建立市场化的土地流转机制，尽量避免政府的直接用行政手段推动土地规模经营而引发的

社会问题，同时加强监督和监管。文章较为详细、准确的对农村土地所有权、经营权、承包权以及决策主体、受益主体都给出了明确的说明，这为我国新型城镇化建设过程中涉及到农村土地流转中问题的疑惑给出了很好的解答。但是我国农村土地流转的问题还涉及到土地确权机制、信息交流机制、价格评估机制、土地流转后的监管机制等一系列问题，土地流转的问题任重而道远。