

# 高额耕地租金：原因解析与政策启示

范传棋, 范 丹

(西南财经大学 中国西部经济研究中心, 成都 611130)

**摘要:**对改革开放以来我国耕地租金变迁进行梳理发现,耕地租金遵循从“禁锢”到“显性”再到“高位”的变迁路径。近年来,我国耕地租金经历了一次快速上涨的过程,而后耕地租金稳定在高位水平。行政力量干预、工商资本下乡、农地产权改革以及耕地稀缺性突显是现阶段高额耕地租金形成的四大原因。鉴于高额耕地租金的危害,确保耕地租金在合理区间运行实有必要,而合理设置耕地租金上限、审慎推行规模种植补贴政策、严控工商资本投机行为、加强耕地资源保护力度则是目前可供选择的政策路径。

**关键词:**耕地租金;变迁;行政力量干预;农地产权改革

**中图分类号:**F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2016)06-0114-07

## 一 引言

近年来,我国耕地租金上涨很快。2008—2014年间,我国耕地租金年均增幅超过 25%,东部地区耕地租金在 1500 元/亩以上,中西部许多地区的耕地租金也上升至 1000 元/亩<sup>[1]</sup>。2013 年,全国农村固定观察点农户亩均土地租赁费用为 879.75 元,比上年上涨近 2%<sup>[2]</sup>。河南省地方经济社会调查队抽样调查数据显示,2014 年,全省 24% 的农户获得的亩均耕地租金超过 1000 元,44.3% 的农户获得的亩均耕地租金在 500—1000 元之间,仅有 31.7% 的农户获得的亩均耕地租金低于 500 元<sup>①</sup>。通常认为,当地租上涨到难以保障农业生产者正常利润时,就被视为高额地租。

高额耕地租金引起了国内学者的广泛关注,对于高额耕地租金形成的原因,他们给出了不同的解释。有学者指出物价上涨与高额耕地租金密切相关。申云等认为很多地区耕地租金采用实物计价货币结算的方式,物价上涨耕地租金自然就会上涨<sup>[3]</sup>。还有人认为行政力量的干预导致了高额耕地租金的形成。如朱启

臻等研究发现,政府主导下的大规模土地流转,需要支付更高的耕地租金<sup>[4]</sup>。但其他学者提出了不同看法,他们认为高额耕地租金与经济发展水平有关。贺雪峰研究了广州番禺绿村的高额耕地租金,认为番禺绿村处在经济发达的珠三角地区,其地租首先被地方鲜活农产品市场所决定,其次被具有比较优势的作物(甘蔗和香蕉)所决定<sup>[5]91-97</sup>。江淑斌等对江苏省耕地租金分层现象进行了调查,结果发现经济较好的苏南、苏中地区,高额耕地租金分布比苏北地区更为密集<sup>[6]</sup>。还有人认为高额耕地租金与惠农政策有关系。王春平等、朱隽、袁铨指出中央支农惠农政策的出台以及农业税的废除客观上推动了耕地租金上涨<sup>[7-9]</sup>。除此之外,也有部分学者指出,非粮化才是形成高额耕地租金的主要原因。伍振军等认为,种植林木、花卉及蔬菜等非粮食作物的区域更容易形成高额耕地租金<sup>[10]</sup>。

高额耕地租金之所以被学界广泛关注,原因之一是其带来的不良影响。有人认为,租金过高会导致种粮人纯收益受损,从而大大挫伤种粮人生产积极性,进

收稿日期:2016-05-02

基金项目:四川省社会科学研究“十二五”规划 2015 年度项目“四川省粮食安全形势分析与政策建议”(SC15E092)。

作者简介:范传棋(1988—),男,四川广安人,西南财经大学中国西部经济研究中心博士研究生,研究方向为农业经济;

范丹(1981—),女,四川成都人,西南财经大学中国西部经济研究中心副教授、硕士生导师,研究方向为农业经济。

而影响到粮食的生产<sup>[11]</sup>;也有人认为,高额地租还将推动耕地“非粮化”,迫使经营者种植高附加值作物而放弃粮油生产<sup>[12-13]</sup>。同时,过高的地租还会阻碍土地流转与适度规模经营<sup>[14-15]</sup>,从而影响新型农业经营主体的成长<sup>[16]</sup>。此外,租金过高也容易引起租入租出双方的纠纷,影响农村社会稳定<sup>[17]</sup>。

纵观改革开放后我国农业发展史,可以得知,直至农村税费改革前,我国都不曾出现过高额耕地租金,然而近年来我国耕地租金迅速走高,并一直处于一个较高水平。那么我们不禁要问,到底是什么原因推动了耕地租金走高?对这个问题的思考,对于我国推动土地流转、培育新型农业经营主体、确保国家粮食安全以及维护农村社会稳定具有重大意义。

## 二 改革开放以来我国耕地租金的变迁

改革开放以来,我国耕地租金遵循从“禁锢”到“显性”再到“高位”的变迁进程。整体来看,耕地租金的变迁分为五个阶段。

### (一)耕地租金禁锢阶段(1978—1983)

1978—1983年是我国耕地租金禁锢阶段。在法律与政策上,这时期的土地租赁行为均是被禁止的:“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”<sup>②</sup>，“社员承包的土地,不准买卖,不准出租,不准转让,不准荒废”<sup>③</sup>。可以说,这个阶段耕地租金形成的法律条件与政策基础尚不具备。从耕地租赁供求来看,这时期土地租赁供给量和需求量都比较小。首先,“大包干”才开始在全国推行,农户刚刚获取自主的土地经营权,有意愿租出耕地的农户极少。其次,当时户籍制度严格限制农村人口流向城镇,以致大量农村劳动力被束缚在土地上,导致可供出租的耕地数量很少。即便是到了1983年底,农户转出耕地面积占总耕地面积的比重也没超过0.7%<sup>④</sup>。而在转出的耕地中以转包为主,耕地租赁的比例相当小。再次,农民的租地需求被政策以及法律刚性约束,导致了农户租地的真实需求很低。从产权角度来看,“大包干”实现了农村土地所有权与承包经营权的分立,这奠定了耕地租金形成的产权基础,然而受限于政策法规,加之农户土地承包期短暂,耕地租金存在的市场基础难以形成。总体来看,这个时期我国并未出现真正意义上的耕地租金。

### (二)耕地租金萌芽阶段(1984—1987)

1984—1987年是我国耕地租金萌芽阶段。在法律上,国家仍然禁止耕地租赁,然而在政策上已经开始逐渐放开。国家规定“土地承包期一般应该在15年以

上”,同时“鼓励耕地向种田能手集中”<sup>⑤</sup>,可以看出这时期耕地租金形成的政策基础已经初步奠定。从耕地租赁供求来看,这个阶段农户土地租赁的供给量和需求量都开始增加。1984年,我国首次出现“卖粮难”问题,农村出现大量剩余劳动力,随后国家出台了相关政策<sup>⑥</sup>,鼓励乡镇工商业发展,并允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到城镇落户。由于乡镇工商业的发展以及户籍制度的松动,部分农民开始转向集镇经商、务工,有意愿租出耕地的农户开始增加,同时村内种粮大户以及人多地少的家庭也有强烈的意愿租入土地,因此转移出去的农户就将耕地出租给种粮大户或人多地少的家庭,并收取少量实物租金。随着经商、务工农民的增加以及适度规模经营的发展,耕地租赁供给与需求也开始逐步增长,进而在村集体内部,不成熟的土地租赁市场开始形成。从产权角度来看,农民取得了十五年以上的土地承包期,地权开始趋于稳定,耕地租金存在的市场基础开始形成。总的来说,这个时期耕地租金开始出现,租金以实物为主且数量较少。

### (三)耕地租金无偿(倒贴)阶段(1988—2002)

1988—2002年是我国耕地租金无偿(倒贴)阶段。在法律上,国家开始解禁土地租赁,规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”<sup>⑦</sup>在政策上,国家保障耕地租赁双方的权益:“土地流转的转包费、转让费和租金等,应由农户与受让方或者承租方协商确定,流转的收益归农户所有,任何组织或个人不得擅自截留、扣缴。”<sup>⑧</sup>虽然这时期的法律与政策均鼓励土地租赁,然而耕地租金却是无偿或者倒贴的。从耕地租赁供求来看,这个阶段耕地租赁的供给远远大于耕地租赁的需求。1988年以来,我国粮食增产不增收,农民种地收益低下,不愿意耕种土地的农民越来越多。到了1993年,我国又废除了粮油票证供给制度,农民转向城镇变得更加方便、自由,农村剩余劳动力开始大规模向沿海地区转移。加之当时农业税费过多,农民土地负担过重,很多农民无偿或“倒贴皮”<sup>⑨</sup>将土地交给别人耕种,有些农民甚至直接撂荒土地。从产权角度来看,这时期土地承包权已经成为一种“负资产”,依附在土地承包权上的经营权因而变得廉价甚至负价。简而言之,该阶段耕地租金最显著的特征就是无偿性与负向性,这种状况一直持续到农业税费改革前夕。

### (四)耕地租金显性阶段(2003—2007)

2003—2007年是我国耕地租金显性阶段。在法

律上,国家鼓励土地租赁:“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、交换、转让或者其他方式流转”,同时“赋予农民长期而有保障的土地使用权”<sup>⑩</sup>。在政策上,国家逐步取消了农业税<sup>⑪</sup>,依附在土地承包权上的“税费负担”被彻底消除。这时期法律与政策均为土地租赁营造了良好的制度环境。与此同时,随着农村劳动力的转移、土地流转制度的法制化以及农业适度规模的发展,耕地租金<sup>⑫</sup>也开始从负向转向正向并逐渐显化出来,详见表1。

表 1.2003—2007 年我国土地租金变化(元/亩)

年份	三种粮食平均			两种油料平均			七种蔬菜平均		
	成本	地租	折租	成本	地租	折租	成本	地租	折租
2003	52.73	3.74	48.99	44.62	2.64	41.98	53.40	22.81	30.59
2004	54.07	5.96	48.11	42.84	3.23	39.61	111.68	10.66	101.02
2005	62.02	5.80	56.22	49.13	3.15	45.98	113.98	14.13	99.85
2006	68.25	6.64	61.61	52.89	3.36	49.53	178.97	32.73	146.24
2007	81.64	7.91	73.73	69.46	3.39	66.07	173.51	23.04	150.47

注:三种粮食指的是稻谷、小麦、玉米;两种油料指的是花生和油菜籽;七种蔬菜指的是西红柿、黄瓜、茄子、圆白菜、菜椒、大白菜、马铃薯。成本指土地成本;地租指流转地租金;折租指自营地折租。

资料来源:国家发展和改革委员会价格司《全国农产品成本收益资料汇编 2009》,中国统计出版社,2009 年。

这时期耕地租金有两大显著特点。第一,耕地租金开始显化。租金已经从“倒贴皮”转向了正向租金,同时从隐性的实物地租开始转向显化的货币地租。第二,耕地租金开始逐年上涨。如表 1 所示,2003 年三种粮食、两种油料、七种蔬菜亩均耕地租金为 52.73 元、44.62 元、53.40 元,2007 年上涨到 81.64 元、69.46 元、173.51 元,年均增长率分别为 11.55%、11.17%、34.26%。整体来讲,这个阶段耕地租金呈现小幅上涨趋势。

#### (五)耕地租金高位阶段(2008—2014)

2008—2014 年是我国耕地租金的高位阶段。2008 年以后,国内耕地租金开始迅速上涨,到了 2014 年稳定在一个较高水平。耕地租金水平高、租金上涨快是这个阶段耕地租金最显著的特征。2008 年,山东省、河南省、四川省亩均耕地租金分别为 400 元、250 元、325 元,到了 2014 年上涨为 1200 元、850 元、906 元<sup>⑬</sup>,年均耕地租金增长率分别为 20.09%、22.63%、18.63%;同样,租金率<sup>⑭</sup>也呈现逐年上升的趋势,2008 年,山东省、河南省、四川省的租金率为 34.25%、

21.40%、27.64%,到了 2014 年三个省份的租金率均已突破 40%,分别为 65.50%、46.42%、44.76%,年均租金率增长率分别为 11.41%、13.77%、8.37%(见表 2)。总之,七年来我国经历了一次耕地租金的快速上涨,目前国内耕地租金处于高位水平。

表 2.2008—2014 年山东、河南、四川省土地租金变化

年份	山东省		河南省		四川省	
	耕地租金	租金率	耕地租金	租金率	耕地租金	租金率
2008	400 元	34.25%	250 元	21.40%	325 元	27.64%
2010	700 元	48.78%	450 元	31.36%	435 元	29.51%
2012	950 元	57.37%	550 元	33.21%	625 元	35.20%
2014	1200 元	65.50%	850 元	46.42%	906 元	44.76%

注:四川省耕地租金数据来源于 2014 年国家统计局四川调查总队对四川省 6 个市 12 个县(市、区)的调查;山东省的数据以笔者在兖州、泰安、寿光、安丘、即墨市的调研数据为主;河南省的数据以笔者在郑州、安阳、信阳的调查数据为主。在调研过程中,笔者发现很多地区耕地租金很高,达到了 1500 元甚至 1800 元;耕地租金大多以实物衡量(比如 600 斤黄谷、800 斤小麦、1000 斤大米),再按照市场价格折合为现金,上表中的部分数据是参考当年的粮食价格折算而来。

### 三 高额耕地租金原因解析

2008—2014 年间我国耕地租金快速上涨且稳定在一个较高的水平是由多种因素决定的,行政力量干预、工商资本下乡、农地产权改革、耕地稀缺性突显均与高额耕地租金有着密切的关系。

#### (一)行政力量干预

近年来农村土地流转增速很快<sup>⑮</sup>,而行政干预被认为是主要原因之一<sup>[18]</sup>。行政干预指的是地方政府介入农地流转市场,人为推动土地大规模集中连片流转<sup>[19]</sup>。土地集中流转是政府为实现农业现代化转型而主动干预市场的过程,在这一过程中,政府依靠强大的动员能力,迅速推动以规模经营为方向的农业现代化进程<sup>[20]</sup>。通常情况下,行政干预有行政强制干预与财政补贴干预两种形式;从实践来看,这两种干预都不同程度地推高了耕地租金水平。

#### 1.行政强制干预

土地集中流转的需求与农村土地碎片化的现实,决定了市场机制难以在大规模集中流转中发挥实质性的作用。在发展农业规模经营中,经营业主<sup>⑯</sup>需要集中连片的土地供给,而土地的碎片化及权属多元化与形成集中连片土地供给的市场环境相背离,在这种情况下,政府强制干预能够形成“集中供给型农地市场”<sup>[21]</sup>。

在实现土地集中的过程中,经营业主面对着众多的小农,业主们不可能挨家挨户和农民进行谈判、议价、签约。他们通常的做法是在政府的支持下,买通或者施压村干部,借助乡村的政治力量推动大规模土地流转。但凡存在大规模土地流转的村庄,就难以做到农民完全自愿,此时行政力量的干预就会遭遇部分农户的“顽强抵抗及坚决反对”。这样一来,在农民群体中就出现了耕地租金保留价格分层现象,即业主们面临着高低不一的耕地租金索价。为了尽快推动土地的集中流转、减少流转过程中的阻力,在政府与村干部多次斡旋后,业主们最终会做出一些让步——往往会许以农户较高的耕地租金。在业主们承诺给予农户较高租金后,村干部通过各种方式(软硬兼施)劝说“土地流转钉子户”将耕地出租给业主,而后土地大规模集中流转得以完成,耕地租金也随之而上涨。可以看出,高额耕地租金是一个多方利益主体经过几番博弈后达成的一种“政治与经济契约”。

## 2. 财政补贴干预

在土地集中流转过程中,政府给予村庄的不仅仅是政治支持,同时还有财政支持<sup>[19]</sup>。近年来,在调整粮经作物种植结构、鼓励适度规模经营、确保粮食生产总量的目标导向下,许多地方出台了规模种植补贴政策<sup>⑥</sup>。财政补贴越高,业主愿意支付的租金越高;租金越高,土地集中流转中的阻力越小<sup>[18]</sup>。然而,财政补贴却扭曲了耕地租赁市场中的均衡价格。规模种植补贴政策实施后,对耕地租赁市场造成了激励冲击,种植规模接近补贴面积的经营业主做出扩大规模的决定,这一决定在短期内增加了土地租赁的有效需求,同时经营业主开始适当提高租金以获取更多的土地,但由于土地供给的特殊性,短期内土地有效供给并不会出现大规模的增加,土地供给的少数增量来自于耕地租金上涨后愿意出租耕地的新增农户,此时市场上耕地租金高于先前的水平,即耕地租金经历了一次上涨。

随后,农民得知经营业主获得了规模种植补贴,先前已经签约的农户开始索要更高的耕地租金或者直接收回租出去的土地,经营业主考虑到前期投入以及集中连片土地获取的难度,被迫接受更高的耕地租金,最终规模种植补贴被农民以涨租的形式所分享。规模种植补贴之所以能推动耕地租金上涨,是因为经营业主面临的土地租赁市场近似于寡头垄断市场,表面上土地租赁市场中农户众多,寡头垄断市场难以形成,然而事实并非如此。农户在预期到经营业主会获取补贴后,土地租赁市场的结构就开始发生了根本性的变

化——寡头垄断市场开始形成。由于涨租是农民共同的利益诉求,他们很容易就形成了利益共同体,从而对经营业主造成压力,以致经营业主无法分享到规模种植补贴,这项补贴最终只是推动了耕地租金的上涨。

## (二) 工商资本下乡

这几年社会上掀起一股农业投资热,工商资本纷纷下乡租地<sup>⑦</sup>。随后,农村土地要素资源被重新配置,而在新一轮的资源配置中,先前被低估的土地要素价值被重估。综合来看,下乡资本主要有四大类:圈地资本、非农资本、非粮资本以及种粮资本,这四种资本均对耕地租金上涨有推动作用。

圈地资本打着农业规模经营的旗号,在城中村租入大量土地,期待土地被征用或者被以其他方式利用,而后坐享土地增值收益,同时套取农业补贴以及农业项目扶持资金。这类资本具有很大的投机性。通常情况下,圈地企业承诺给农民的耕地租金远远高于正常的耕地租金水平,某些耕种条件并非优越的城中村,年均耕地租金竟达到2000—3000元,这与圈地资本的介入有着密切的关系。可以说,圈地资本直接拉高了城中村的耕地租金水平。非农资本以农业项目为依托,在近郊租入土地,搞房地产开发、非农建设、乡村旅游,经营业主期待通过农地用途改变攫取土地增值收益。非农资本在租入耕地时,通常会给予农户较高的租金,这源于业主们对预期收入的判断,他们认为高额耕地租金可以通过农地性质改变所获取的收益来弥补。总体来看,非农资本的介入,推动了近郊耕地租金水平的上涨。

非粮资本以种植有机蔬菜、水果、药材、花卉等附加值较高的经济作物为主。非粮资本(企业)种植经济作物打破了原有的以种粮收益为基准的租金商定标准,重新确立了以经济作物收益为基准的租金商定标准,这客观上推动了耕地租金上涨。种粮资本以规模化、机械化种粮为主,种粮企业需要租赁大量的耕地,并且要求土地连接成片。一旦土地是连接成片的,其租金水平将明显高于分散、碎化的地块。同时,农民对企业规模化种粮的预期收益是看好的,认为机械化、规模化种粮有利可图,他们在出租耕地时向业主索要的租金也明显高于向其他农户索要的租金。从某种意义上看,非粮资本与种粮资本推动了远郊耕地租金的上涨。

## (三) 农地产权改革

农地产权改革是农地制度的调整与完善,也是农地资源的重新配置。资源的配置问题实质上是依附在

各种资源上的权利的配置问题<sup>[22]</sup>。耕地租金实际上是农民让渡耕地使用权获得的经济补偿,耕地租金上涨根源于耕地使用权价值的提升,而耕地使用权价值的提升得益于明晰的产权界定和产权实施后产生的有效激励及交易费用下降。近年来,我国农地实施了“三权分立、还权赋能”的产权改革,特别是“确权颁证”完成了相关利益主体对“产权束”的分割,同时也划清了农户之间的土地产权边界,这为农地走出“租值耗散”困境扫清了制度障碍。明晰产权的制度变迁将重构激励机制并提高经济绩效,而正式的经济激励被产权结构所确定。实质上,“三权分立”就是一种产权结构微调的制度安排,它以“做实集体所有权、稳定农民承包权、放活土地经营权”为核心,通过对产权的界定以及土地经营权权能的拓展,实现了对农民以及农业投资者稳定而长久的激励。激励机制形成后,农业经济绩效得以提升,其中部分经济绩效被农民所分享,表现出来就是耕地租金的上涨。

“三权分立”进一步松弛了耕地产权的管制,长期制约土地经营权自由、独立、灵活流转的制度被逐渐调整。与此同时,支持土地经营权交易的市场环境也开始优化:农村产权交易所的成立、土地经营权抵押贷款的实施以及土地租赁纠纷解决制度的安排。在配套制度得以建立之后,耕地使用权逐渐朝着资本化、股份化方向发展。正是土地经营权的资本化以及股份化,使得农民获得土地经营权增值收益成为可能,因而耕地租金也随之上涨。同时产权改革降低了土地经营权预期的不稳定性,这给农业投资者带来了稳定的投资预期,也给农民带来了稳定的收入预期,预期的稳定客观上增加了农业投资、刺激了农地的有效需求,耕地租金也开始逐渐上涨。

#### (四)耕地稀缺性突显

2008—2014年,我国城镇化率从46.99%上升到54.77%。随着城镇化的快速推进,我国城镇建设用地需求日益旺盛,城镇周边大量优质耕地被占用。七年间,我国累积批准建设用地总面积5109.45万亩,全国耕地面积累积减少3110.27万亩<sup>①</sup>。第二次全国土地调查数据显示,目前我国人均耕地面积已从1996年的1.59亩下降到1.52亩,仅占世界人均耕地面积的44.97%<sup>②</sup>。农村劳动力转移后,大量耕地被撂荒,这又造成了耕地资源的极大浪费,因而现阶段我国耕地资源呈现出极度稀缺的特点,即本已稀缺的土地资源并存着大量耕地资源闲置,耕地资源的这种极度稀缺性进一步增加了耕地的内在价值。与此同时,我国农业

产业化龙头企业、农民专业合作社、家庭农场以及专业大户等新型农业经营主体开始崛起,他们对耕地租赁的有效需求迅速增加。2008年全国耕地流转面积1.09亿亩,到了2014年全国耕地流转面积达到4.03亿亩,年均增长率24.35%<sup>③</sup>。耕地资源的极度稀缺与新型农业经营主体的崛起,使得耕地稀缺价值突显出来,因而耕地经营权转让而获得了较高的经济补偿,这种补偿是以提高耕地租金的形式体现出来的。

#### 四 研究结论与政策启示

通过以上的分析我们认为,现阶段国内出现高额耕地租金主要有四大原因:行政力量干预、工商资本下乡、农地产权改革以及耕地稀缺性突显。

行政强制干预遭到部分农民的坚决抵制,耕地租金水平的提高是政府、业主与农民相互妥协后达成的“政治与经济契约”;财政补贴干预调整了农民的耕地租金预期,他们对耕地租金看高以及群体利益的高度一致,使得农民在土地租赁市场上形成了一定的垄断力量,结果是规模种植补贴大部分被农民所获取,耕地租金随之而上涨。

工商资本下乡租地,农村土地资源被重新配置,耕地的内在价值被重估,耕地租金水平被拉高;非农资本土地用途改变后的增值收益、非粮资本种植结构改变后的增值收益以及种粮资本规模化后的增值效益部分被农民所分享,体现出来就是耕地租金上涨。农地产权改革为耕地走出“租值耗散”困境扫清了制度障碍,从而实现了对农业投资者与农户长久的产权激励;随后农业投资增加,同时土地经营权开始资本化、股份化,这些都为农户分享土地增值收益开辟了新的路径,因而国内耕地租金开始上涨。随着城镇化的快速推进,大量优质耕地被占用、大量土地被撂荒,使得耕地资源的稀缺性逐渐突显出来;与此同时,新型农业经营主体崛起后对耕地的大量需求,又使得耕地的稀缺价值得到补偿,高额耕地租金开始形成。

耕地租金在合理区间运行,对于保护粮农生产积极性、保障国家粮食安全至关重要。我们认为,第一,耕地租金应该设置上限。租金不应超过土地产出物价值的40%。历史反复证明,耕地租金与农业兴衰关联重大。抗战时期“二五减租”、台湾“三七五减租”、日本“限租措施”<sup>④</sup>,这些政策均为农业大发展奠定了良好的基础。第二,审慎推行规模种植补贴政策。现实中,规模种植补贴很难真正被经营业主所获取,规模种粮补贴仅仅抬高了耕地租金水平,并未对鼓励粮农生产产生实质性的影响。第三,仍然需要对工商资本下乡

持谨慎态度,并严控工商资本的投机行为,对于那些搞投机、搞非农建设的工商资本必须严厉打击。第四,加

强耕地资源保护。严守 18 亿亩耕地红线,制定相关政策限制或者减少土地撂荒,或奖励或适度处罚。

#### 注释:

- ①参见 2014 年河南省地方经济社会调查队发布的《河南省农村土地流转情况调查报告》,http://www.zyjjw.cn/news/jjwk/2014-06-19/171035.html.
- ②1982 年《宪法》第十条第四款。
- ③1982 年 1 月 1 日中共中央转发《全国农村工作会议纪要》(1982 年中央 1 号文件),http://www.china.com.cn/aboutchina/data/zgncgk30n/2008-04/09/content\_14684460.htm.
- ④截至 1984 年底,全国转出的耕地只占总耕地的 0.7%(参见中央书记处农村政策研究室主编《中国农村社会经济典型调查(1985)》,中国社会科学出版社 1987 年出版,第 84 页)。因此,1983 年底农户转出耕地面积占总耕地面积的比重不会超过 0.7%。
- ⑤《关于一九八四年农村工作的通知》(1984 年中央 1 号文件),http://www.china.com.cn/aboutchina/data/zgncgk30n/2008-04/09/content\_14685167\_2.htm.
- ⑥《关于农村个体工商业的若干规定》(国发〔1984〕26 号),http://www.china.com.cn/law/flfg/txt/2006-08/08/content\_7058673.htm;《关于农民进入集镇落户问题的通知》(国发〔1984〕141 号)[DB/OL].(2001-05-25).http://news.xinhuanet.com/zhengfu/20010525/589624.htm.
- ⑦1988 年《中华人民共和国宪法(修正案)》第十条第四款。
- ⑧2001 年《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》,http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-11/05/content\_618438.htm.
- ⑨租出耕地的农户需要给予租入耕地农户补偿。
- ⑩2002 年 8 月 29 日第九届全国人大常委会第二十九次会议通过《中华人民共和国农村土地承包法》,该法自 2003 年 3 月 1 日起施行。
- ⑪2004 年 3 月 5 日温家宝在第十届全国人民代表大会第二次会议上作政府工作报告提出,从 2004 年起,逐步降低农业税税率,平均每年降低 1 个百分点以上,五年内取消农业税。2005 年 12 月 29 日,第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议决定:自 2006 年 1 月 1 日起废止《中华人民共和国农业税条例》。至此,在中国延续了 2600 年的“皇粮国税”—农业税被彻底取消。
- ⑫由于国家没有专门的耕地租金统计数据,此处采用土地成本替代耕地租金。土地成本,也可以称为地租,是指土地作为一种生产要素投入到生产中的成本,包括流转地租金和自营地折租。流转地租金是指生产者转包他人拥有经营权的耕地或承包集体经济组织的机动地的使用权而实际支付的转包费、承包费(或称出让费、租金等)等土地租赁费。自营地折租指生产者自己拥有经营权的土地投入生产后所耗费的土地资源按一定方法和标准折算的成本,反映了自营地投入生产时的机会成本。
- ⑬四川省耕地租金数据来源于 2014 年国家统计局四川调查总队对四川省 6 个市 12 个县(市、区)的调查;山东省耕地租金数据来源于笔者 2015 年 5 月 25 日至 2015 年 6 月 1 日在兖州、泰安、寿光、安丘、即墨市的调研;河南省耕地租金数据来源于笔者 2015 年 9 月 7 日至 2015 年 9 月 13 日在郑州、信阳、安阳的调研。
- ⑭租金率是指(每亩)耕地租金值与(每亩)农产品产值之比,文中的租金率是按照一年一熟、以水稻和大麦为参考计算而来的。
- ⑮根据农业部公布的数据,2012 年全国土地流转面积 2.7 亿亩,占家庭承包耕地面积的 21.5%;2013 年全国土地流转面积 3.4 亿亩,占家庭承包耕地面积的 26%;2014 年全国土地流转面积 4.03 亿亩,占家庭承包耕地面积的 30.4%,http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-08/27/c\_1116397151.htm.
- ⑯经营业主包括工商资本企业、农民专业合作社、家庭农场、专业大户等,这些新型农业经营主体亟需集中连片的土地来发展农业适度规模经营,他们对土地规模都有一定的要求,特别是工商资本企业,需要大面积、长时间租赁土地。
- ⑰例如成都出台政策对规模种植小麦、水稻、玉米(含制种)的新型农业经营主体给予财政补贴,其补贴种植面积门槛为种粮大户 50 亩、家庭农场 100 亩、土地股份合作社 300 亩、农民专业合作社 500 亩、涉农企业 1000 亩,面积在 50—100 亩(不含 100 亩)的,每亩补贴 160 元,面积在 100—500 亩(不含 500 亩)的,每亩补贴 180 元,面积在 500 亩(含 500 亩)的,每亩补贴 200 元。

- ⑮2012年流入企业的土地面积比2011年增长34%,2013年又比2012年增长40%,截止2014年底,流入企业的承包地面积达到3882.5万亩,约占全国农民承包地流转总面积的10%。数据来源于<http://politics.people.com.cn/n/2015/0426/c1001-26904921.html>。
- ⑯根据《中国国土资源公报(2008—2014年)》公布的历年国家批准的建设用地面积和耕地减少面积计算得到。
- ⑰数据来源于2013年12月30日国新办《第二次全国土地调查主要数据成果发布会》。
- ⑱2008年数据来源于博思数据研究中心,2014年数据来源于农业部。
- ⑳日本政府于1946年10月颁布了《农地调整法修正案》和《建立自耕农特别措施法》,其中涉及到改善租佃关系:改实物高地租为货币地租,当时法定租金最高额:水田为稻米产量的25%,旱地不超过主要作物量的15%。

### 参考文献:

- [1]邵挺.土地流转的“名”与“实”:走出“反公地陷阱”[J].中国发展观察,2015,(5):51-53.
- [2]顾仲阳.土地流转,政府不越位不缺位——访农业部农村经济研究中心主任宋洪远[N].人民日报,2014-07-27(11).
- [3]申云,朱述斌,邓莹,滕琳艳,赵嵘嵘.农地使用权流转价格的影响因素分析——来自于农户与区域水平的经验[J].中国农村观察,2012,(3):2-17,25.
- [4]朱启臻,胡鹏辉,许汉泽.论家庭农场:优势、条件与规模[J].农业经济问题,2014,(7):11-17.
- [5]贺雪峰.小农立场[M].北京:中国政法大学出版社,2013.
- [6]江淑斌,苏群.农地流转“租金分层”现象及其根源[J].农业经济问题,2013,(4):42-48.
- [7]王春平,李铁民,刘康,王仓林.均衡价格视角下的农村土地流转:条件、问题与对策[J].沈阳农业大学学报(社会科学版),2011,(2):138-142.
- [8]朱隽.土地租金上涨如何看[N].人民日报,2014-06-22(9).
- [9]袁铖.农村土地承包经营权流转地租问题研究[J].学海,2014,(1):73-79.
- [10]伍振军,孔详智,郑力文.农地流转价格的影响因素研究——基于皖、浙两省413户农户的调查[J].江西农业大学学报(社会科学版),2011,(3):1-6.
- [11]漆先望.耕地租金应设“天花板”[N].四川日报,2010-09-08(9).
- [12]李瑞琴.耕地可得性、规模经营与农户大田种植收入[J].宏观经济研究,2015,(1):95-102,108.
- [13]姜长云.农户耕地流转行为比较及政策选择[J].宏观经济研究,2015,(10):39-41.
- [14]刘克春,池泽新.农业税费减免及粮食补贴、地租与农户农地转入行为——以江西省为例[J].农业技术经济,2008,(1):79-83.
- [15]李菁,邱青青.买方市场条件下农地信用租赁定价机制探讨[J].中国农村经济,2011,(4):46-56.
- [16]杜志雄.农地租金价格应加强政府调控[J].农村经济管理,2016,(6):20.
- [17]孙根华,谢留洪.农村土地流转应理性定价——由农村土地流转价格上涨趋势引发的思考[J].江苏农村经济,2014,(3):42-43.
- [18]赵阳.城镇化背景下的农地产权制度及相关问题[J].经济社会体制比较,2011,(2):20-25.
- [19]夏柱智.虚拟确权:农地流转制度创新[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,(6):89-96.
- [20]黄忠怀,邱佳敏.政府干预土地集中流转:条件、策略与风险[J].中国农村观察,2016,(2):34-44.
- [21]田传浩,陈宏辉,贾生华.农地市场对耕地零碎化的影响——理论与来自苏浙鲁的经验[J].经济学(季刊),2005,(3):769-784.
- [22]杜伟,刘永湘.关于农村土地产权制度创新的思考[J].四川师范大学学报(社会科学版),2005,(3):12-17.

[责任编辑:钟秋波]