

农地流转、农业规模经营和农村集体经济发展的创新^{*}

简新华 王懂礼

【内容提要】新中国成立以来，农地制度、农业经营方式的演变和农村集体经济发展大体上经历了四个时期。农地合理流转、实现农业规模经营是农业现代化的重要内容和解决“三农”问题的重要途径，发展农村集体经济是实现农民共同富裕的根本途径。农地先向村集体流转的新方式与其他流转方式相比，具有四个方面的优越性：一是有利于保护农民的利益和顺利持续流转，二是有利于规划集约用地和实现农村长远发展，三是有利于充分发挥村集体统筹发展的作用，四是有利于发展农村集体经济，从根本上解决“三农”问题。农地流转和规模经营新方式面临六个方面的问题和困难，需要健全完善。

【关键词】农地流转 农业经营方式 农业规模经营 农村集体经济

作者简介：简新华（1947-），武汉大学经济发展研究中心教授、马克思主义理论与中国实践协同创新中心研究员（湖北武汉 430072）；王懂礼（1979-），浙江中国特色社会主义理论研究中心浙江金融职业学院基地研究员（浙江杭州 310018）。

农地合理流转、实现农业规模经营是农业现代化的重要内容和解决“三农”问题的重要途径，发展农村集体经济是实现农民共同富裕的根本途径。但是，农地怎样才能合理流转、农业如何才能实现有效的规模经营、农村集体经济怎样才能切实有效发展，都还在探索之中。现在比较普遍的农地直接向大户、家庭农场和企业流转、实行规模经营的做法，存在突出的问题和缺陷。最近通过对浙江省多地农村改革和发展的实地调查和电话询问，发现浙江省在实行土地流转、推进农业规模经营、发展农村集体经济、实现乡村振兴、建设美丽村庄、走向共同富裕方面探索出了新的路径。

一、新中国农地制度、农业经营方式的演进历程

为了正确深刻地认识浙江省农地流转、农业规模经营和农村集体经济发展方式的创新，有必要回顾总结新中国70年农地制度、农业经营方式和农村集体经济发展的历程。新中国农地制度、农业经营方式的演变和农村集体经济发展的历程大体上可以划分为四个时期：第一个时期是1958年以前的农地私有制转变为公有制、农业个体小规模经营转变为集体大规模经营、农村集体经济初步发展的时期；第二个时期是1958年到1978年的实行农地集体所有制、农业集体经营、农村集体经济有所发展的时期；第三个时期是1978年到2012年的实行农村改革、废除人民公社、坚持农地集体所

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“中国经济走势的马克思主义政治经济学研究”（17ZDA036）的阶段性成果。

有制、实行农业家庭承包经营制、农村经济大发展的时期；第四个时期是2012年开始的坚持农地集体所有制、实行农地流转和适度规模经营、加快发展农村集体经济的时期。

1. 1958年以前的农地制度、农业经营方式和集体经济发展

这个时期是中国历史上农村发生革命性大变革的时期，是农地私有制转变为公有制、农业个体小规模经营转变为集体大规模经营、农村集体经济初步发展的时期。旧中国是典型的落后的农业国，农地实行的是以地主所有制为主体的私有制，大多数农民无地或者少地，农业经营方式主要是以手工技术、人力、畜力为基础的个体小规模分散经营，即使是占有大量农地的地主，也主要是把农地出租给分散的小农户耕种、收取地租，没有也不可能进行大规模机械化集中耕种，这正是旧中国一穷二白、农民被剥削和极度贫困的主要经济根源。

为了改变农业落后、农村和农民贫穷的状况，新中国成立之初，开展了普遍的土地改革，把地主和富农的土地无偿分配给了无地或者少地的农民，在中国历史上第一次真正做到了“耕者有其田”、消灭了地主和富农对农民的剥削。但是，由于自然灾害、生老病死、缺乏劳动力、农业技术落后、人多地少，甚至赌博挥霍等多重原因，中国农村很快就出现了农民卖掉土地改革中分得的农地，又陷入无地、贫困之中。为了更好地应对自然风险、家庭风险，更好地发展农业生产、走向共同富裕，避免农村再次出现贫富两极分化，农民开始组织起来，先是成立农业互助组，进而发展成初级合作社，到1956年演进成高级合作社，1958年则普遍建立实行集中统一管理的人民公社制度，农业经营方式由个体小规模分散经营向农户合作经营以致集体大规模经营转变，农地制度也逐步由农户个体私有制转变为农民集体所有制（社会主义公有制的一种形式），农村个体经济转变为集体经济。这个时期的农地制度和农业经营方式的巨大变革，防止了农村的贫富两极分化，促进了农村集体经济的发展。

2. 1958年到1978年的农地制度、农业经营方式和集体经济发展

这个时期是实行农地集体所有制、农业集体经营、农村集体经济有所发展的时期。人民公社制度的建立，改变了几千年中国农村无组织、贫富两极分化的状况，促进了包括农业和社队企业创办经营的非农产业在内的农村集体经济的发展，增加了农民的收入，改善了农民的生活，但是随着农村经济发展实践的深化，实行集中统一管理的人民公社制度的缺陷也逐步暴露出来，已不能适应农村经济进一步发展的要求。

由于当时中国落后农业国的面貌还没有根本改变，工业化和城镇化的水平非常低，大部分农村仍然处于小农经济发展阶段，农业机械化水平和社会化程度也特别低，农业的生产经营活动更适合实行以家庭为单位的个体分散经营的方式，不适合采用人民公社那种大规模集中统一的集体经营管理的方式，以人力、畜力和手工技术为基础的农地大规模经营方式实现有效经营管理的成本太高、难度也很大，再加上人民公社制度存在政社合一、政经不分，无论是国家对公社还是公社对农民都统得过多和管得过死，农民缺乏生产经营自主权，难以自行决定生产什么、生产多少和怎样生产，收入分配也存在平均主义倾向等缺陷，结果就难以调动广大农民生产经营的积极性、主动性和创造性，加大了经营管理成本，不仅没有能够解决长期存在的农产品严重短缺的问题，也没有从根本上改变大部分农村一直贫穷落后的面貌。

3. 1978年到2012年的农地制度、农业经营方式和集体经济发展

这个时期是实行农村改革、废除人民公社、坚持农地集体所有制、农业实行家庭承包经营制、由“三级所有、队为基础”集体经营方式转变为以农户家庭个体经营为主的经营方式、农村经济得

到大发展的时期。由于人民公社制度存在缺陷，不适应农村经济进一步发展的要求，需要改革完善；又“由于农地集体所有制是社会主义公有制的重要组成部分，在本质上是适应农村生产力发展的社会主义的基本经济制度，是保证农民的根本利益、防止农民贫富两极分化、最终走向共同富裕的经济基础，因此农村集体所有制是不能根本改变的”^①。为了更好地调动广大农民生产经营的积极性、主动性和创造性，更好地发展农业生产和农村经济，更好地适应市场经济发展的客观要求，提高我国农村生产力发展水平，广大农村在不改变土地集体所有制这个根本前提下，实行了以“废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制”为主要内容的改革，由于这种改革由部分农村地区先行先试并取得明显的增产增收实效，符合大多数农民的意愿，实际上得到全国大多数农民的积极拥护，改革效果相当显著，迅速改变了我国农产品严重短缺的状况。

客观地说，这个时期坚持农地集体所有制和实行家庭联产承包经营责任制的改革是非常成功的，一方面，改革适应了当时农业生产相当落后的现状和特点，克服了人民公社制的弊端，满足了农民对土地经营使用权的要求，使得农民拥有了比较充分的生产经营自主权，特别是形成了农地经营得越好、农民家庭收入越多的激励机制，极大地调动了农民生产经营的积极性、主动性和创造性，激励农户增加对农业的持续投入，也有效降低了生产经营成本，尤其是使农业生产适应了市场需求，有效地推动了农业生产的较快发展，改变了长期存在的农产品严重短缺的状况，不仅基本保证了城乡农产品的供应，甚至还出现了相对过剩，而且部分过剩农产品开始出口，大多数农民不仅从根本上解决了温饱问题，还基本达到小康生活水平。另一方面，农地的集体所有制以较低成本满足了工业化和城镇化对劳动力和土地的基本需求，有力地支持了工业化、城镇化和整个国民经济的发展，大大缓解了我国人多地少的矛盾，拓宽了农民进城务工经商从而增加经济收入的重要渠道，更重要的是，这种改革还给农民提供了一条最后的保障线，使得他们在城镇务工经商失利时还可以回乡种地，就避免了农村大量无地、无业、无社会保障的“三无农民”出现，避免了农民的严重贫富分化，维持了包括农村在内的整个社会的基本稳定。

4. 2012年开始的农地制度、农业经营方式和集体经济发展

中国特色社会主义进入新时代，中国农村的改革和发展也进入了新时期。这个时期应该是坚持农地集体所有制、实行农地流转和适度规模经营、实施乡村振兴战略、开展精准扶贫脱贫攻坚战、加快推进农业现代化和发展集体经济、消除农村绝对贫困的时期。

第三个时期的农村改革，虽然成效比较显著，但是，中国现行的农地制度尤其是以农户家庭个体为主的经营方式也存在诸多的不足和缺陷：经营分散、规模较小，个体经营、单打独斗，应对自然风险、市场经营风险和家庭生活风险的能力较差，也不易解决人多地少的矛盾、小规模分散经营与规模经济的矛盾、小生产与大市场的矛盾，难以实行农业的规模经营和集约经营，无法从根本上解决小农经济生产分散、规模小、效率低的缺陷，不易实现农业现代化、增加农民收入，难以从根本上改变农村贫穷落后的面貌。

应该说，中国现行的农地制度和经营方式这些缺陷的存在，是现在“三农”问题特别突出的重要原因。换句话说，仅靠现行的农地集体所有制和家庭承包经营制是无法促进农村经济的持续发展、有效实现农业现代化和农民共同富裕的。而且，土地是农村最基本的生产资料和财富的来源，实现

^① 简新华、李楠：《中国农业实现“第二个飞跃”的路径新探——贵州省塘约村新型集体经营方式的调查思考》，《社会科学战线》2017年第12期。

家庭承包经营制以后，土地绝大多数都承包给农户个体经营了，农村集体手中已经没有什么土地经营权了，集体经济也就很难继续发展，特别是没有集体兴办的乡镇企业或者改制成非集体企业以后，大部分地区农村集体经济也萎缩了，大大弱化了党在农村执政的经济基础。

中国改革开放 40 多年的实践和国际经验都表明，长期实行现行的农地制度和小规模分散经营的方式并不能从根本上解决中国的“三农”问题，新时期必须全面深化农村改革、逐步完善现行农地制度和经营方式、大力发展集体经济。

二、完善农地制度和创新农业经营方式的必要性及其途径

所谓“三农”问题，简单地说，就是农业落后、农民收入低、农村贫穷的问题，准确地说就是相对城市和工商业发展而言，农业现代化滞后、农村比较落后贫穷、农民收入低且增加困难、农民数量还太多、农民工难以实现市民化、城乡差别扩大的问题，这是中国当前经济社会发展过程中面临的深层次难题，是最终实现社会主义现代化和走向共同富裕的关键问题。“没有农业农村现代化，就没有整个国家现代化。”^① 加快农业现代化进程、大力发展农村经济、增加农民收入、通过非农化和城镇化大量减少农民，是缩小城乡差别和工农差别、改善农民生活、提高农民购买力的重要途径，关系国民经济持续高质量发展和社会稳定的全局。

1. 实行农地流转和农业规模经营是解决“三农”问题的重要途径

农业现代化滞后、“三农”问题突出，这是现在党和国家把解决“三农”问题作为“重中之重”、实施乡村振兴战略的基本原因，造成这种状况的主要原因又是农地制度和农业经营方式不完善。要加快推进农业现代化、从根本上解决“三农”问题、成功实现乡村振兴，必须进一步改革完善农地制度和创新农业经营方式，在土地“确权”的基础上实行土地合理流转、实现农业适度规模经营、发展农村集体经济。

农业规模经营（大规模机械化经营）是农业现代化、集约化的主要内容，没有规模经营，就难以明显提高农业劳动生产率、增加农民收入，而要真正做到农业规模经营，改变小规模、碎片化、分散化、效益低的经营方式，取得规模效益、集聚效益，土地又必须合理流转集中，所以土地流转是实行农业规模经营的前提条件，是一个必然趋势。

2. 发展农村集体经济是实现农民持久脱贫、共同富裕的根本途径

邓小平早就明确指出：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”^② 让所有农民脱贫致富、走向共同富裕是解决“三农”问题的根本目的和主要任务，习近平总书记也强调要“坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路”^③。因为发展集体经济是实现持久脱贫、共同富裕的根本途径，只靠

① 习近平：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手 促进农业全面升级农村全面进步农民全面发展》，《人民日报》2018年9月23日。

② 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第355页。

③ 习近平：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手 促进农业全面升级农村全面进步农民全面发展》，《人民日报》2018年9月23日。

单家独户、个体经营，势单力薄，农民难以持续脱贫致富，必须组织起来、发展集体经济。

现在无论是到中国东部还是到中西部的农村去走一走、看一看，就会知道，除了包括“城中村”“城边村”在内的城市郊区以及修建大工程大项目、拥有独特自然资源优势的少部分地区农民依靠征地拆迁补偿和工商业发展富起来，或者严重自然灾害之后主要依靠国家支持重建的村庄之外，凡是农村集体经济衰败的地方，就没有共同富裕做得比较好的村庄；而经济社会生态等各个方面发展水平高、共同富裕实现得比较好、甚至每家都有楼房和汽车的村庄，基本都是集体经济发展兴旺的地方。全国很难找到一个仅靠实行家庭承包经营制、单家独户、单打独斗而完全不搞集体经营、不发展集体经济而富裕起来的村庄。

我们看到，江苏的华西村、西塘村，浙江的滕头村，河北的周家庄、航民村，河南的刘庄、南街村，四川的战旗村，湖北的官桥村八组等共同富裕做得相对较好的中国农村，无不是坚持村庄集体规模经营、实行产业多样化和发展壮大集体经济的村庄。

改革开放以来，我国形成了一整套行之有效的扶贫脱贫做法，主要是发挥党和政府的决定性作用，动员全社会力量，采取举国体制，推进工业化和城镇化吸纳农村剩余劳动力，组织地区、行业对口支援扶贫，把输血式扶贫（即增加投入、实行生活救助、给钱给物，授人以鱼）转变为造血式扶贫（即扶贫先扶“志”和“智”、实施开发式扶贫、产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫、文化扶贫、科技扶贫、人口迁移扶贫、交通扶贫、基础设施建设扶贫、改善环境扶贫等等，授人以渔），实行精准扶贫脱贫，使几亿农村贫困人口脱贫，为世界消除贫困作出了最大贡献，但是这些还不能完全保证贫困户不返贫。

这是因为，长期以来贫困地区生产和生活条件差、经济社会发展水平低、文化教育和医疗卫生事业也落后，贫困人口的观念、眼界、能力、素质相对来说都比较弱而且短期难以根本改变，即使现在举全国之力实现脱贫、生活达到小康水平，但是面对激烈的市场竞争、生产经营的种种困难、可能发生的严重的自然灾害、家庭的老弱病残，很难避免返贫。而且，扶贫、脱贫不可能也不应该长期甚至是永远依靠政府、社会救助、支援。

最重要的还是要形成贫困人口脱贫致富的长效机制，提高有效应对市场经营风险、自然风险、家庭风险的能力。怎样才能形成和提高这种机制和能力、更好实现产业多样化、规模经营和可持续发展呢？实践证明，贫困户靠单门独户、单打独斗，规模太小、财力太少、能力太弱、眼界有限，返贫的可能性是很大的，必须组织起来、抱团取暖、集中力量、发挥集体的智慧，更好地实现规模经营、集约化、分工协作专业化和产业多样化、大力发展农村集体经济，只有这样才能真正做到持续稳定脱贫、逐步走向共同富裕、从根本上防止返贫。

无农不稳、无工不富、无商不活，小规模分散经营效率低，也难以致富，所以农村必须实行产业多样化、产业融合、规模经营，但是贫困户如果只是跟着企业和大户干，收益的大头就要归企业和大户所有，贫困户很难富起来，贫富差距不仅不能缩小甚至有可能扩大。只有把包括贫困户在内的农户组织起来、联合经营、发展集体经济，才能既有利于实行产业多样化、规模经营，又能更好共享发展成果、走向共同富裕。

实行农地流转、实现农业规模经营、发展农村集体经济的方向是明确的，现在面临的一个重要问题是，必须正确选择实行农地流转和农业规模经营的方式。如果农地的流转方式和经营方式不合理，不仅农业规模经营不易持续、收益难以共享，而且可能不利于农村集体经济的发展，甚至会进一步扩大农村的贫富差距。因此，现在特别需要深入探讨实行农地流转、实现农业适度规模经营、

发展农村集体经济的合理有效途径。

三、农地直接向大户、家庭农场和企业流转存在的问题和缺陷

目前通过土地流转实现农业规模经营的普遍做法是，由农户自己或者通过乡村组织机构协调直接流转给种田大户、家庭农场、非集体的合作社和农业企业。这种流转方式和经营方式，虽然能够在一定程度上和一定时期内实现农业的适度规模经营，但是存在突出的问题和缺陷。

1. 流转和规模经营不稳定、不安全可靠、不可持续

由农户自己或者通过乡村组织机构直接流转容易出现流转纠纷，流转合同履行困难，而且流转期有限。如果流转以后经营成功，收入增加明显，流出户就可能要求收回承包地、自己经营；假若流转以后经营失败，流入户可能无法兑现流转费，甚至“跑路”。而且，流入户只有大规模成片流转承包地才更有利于实现规模经营，但是流出户的承包地是小块、分散的，由农户直接向大户、企业流转，如果出现少数甚至是个别农户不愿意流转，就难以做到大规模成片流转，不利于真正实现规模经营。这在由农户直接流转的地区是时有发生。

2. 农地向少数人手中流转存在着严重弊端

如果农地主要向种田大户、家庭农场主和农业企业主等所谓的农业企业家这些少数人手中流转集中，可能会产生三种严重的后果。

一是可能扩大农村的贫富差距，因为流转后实现规模经营所取得的规模收益、集聚收益必然大部分归少数流入户所有，使他们更加富起来，绝大多数农户则很难共享这些收益、不易实现共同富裕。

二是可能会造成数以亿计的失地无业农民，人多地少、农民数量庞大是中国的基本国情，即使中国城镇化率达到70%，仍将有4亿多人要留在农村，依然有大量农民无法被城市吸纳或者说进城务工经商、成为市民。而且，从发达国家现代农业规模经营的实际情况来看，中国20亿亩耕地，最多只需要几千万的农业劳动力就足够了。比如，2010年，美国可耕地是24.45亿亩，但农业就业人口即农村劳动力仅有284.6万。由于中国还是发展中国家，即使实现了现代化，科技水平和经济发展水平也可能没有美国高，假若中国农业劳动生产率只是美国的十分之一，中国20亿亩耕地如果实现了规模经营，最多也只需要两千多万劳动力。如果农地主要是向种田大户、家庭农场主和农业企业主等少数人手里集中，让农民主要为这些所谓的农业“企业家”种地，也必然会产生数以亿计的失地农民，而且大多数只能留在农村的农民也不可能到种田大户、家庭农场和农业企业去打工，因为耕种20亿亩耕地不需要那么多农业劳动力，就会使数以亿计的农民既无地也无业。

三是农地主要向少数种田大户、家庭农场主、农业企业家手中流转和集中还存在无法履约的风险，假若流出的农户可以收回土地，农业规模经营则无法持续；相反，如果农民难以收回承包权或经营权，最终则很有可能导致土地私有化，那样不但农民将无地无业，而且农村集体经济不仅得不到发展，反而可能会彻底瓦解，这样就动摇了我国社会主义制度在农村的所有制基础，农民更不可能走向共同富裕。

综上所述，本文认为，中国农地流转、农业规模经营和农村集体经济发展三者之间的逻辑关系就是：解决“三农”问题、让农民走向共同富裕，必须实行农业现代化和发展集体经济；农业规模经营则是农业现代化的主要内容之一，要实现农业规模经营就必须实行农地流转、把分散在农户手中的小块农地集中起来，否则无法实现农业规模经营；如果农地只是向种田大户、家庭农场和农业

企业流转，虽然可以实现农业规模经营，但是难以保证集体经济的发展和农民的共同富裕，甚至有可能加剧贫富差距，所以最好是向集体流转、发展集体经济。

四、农地先向村办合作社或者村集体流转新方式的优越性

最近，笔者到浙江省嘉善县、安吉县、湖州市的缪家村、余村、范东村、星建村、南墩村、红里山村等6个村进行以土地流转、规模经营、农村集体经济发展为重点的农村经济改革和发展实地调查，并对绍兴、金华、温州、台州等地相关情况进行了电话调查，惊喜地发现浙江省农村创造出一种很有特色和成效的农地流转新方式，那就是由农户把承包地先直接流转 to 村办的集体合作社或者村集体，再由村办合作社或者村集体规划整治后连片转包给种田大户、家庭农场和相关企业经营即“二次流转”，或者不再流转，由集体自行经营。通过调研，我们感到这是一个具有多种优势的非常值得推广的新模式，能够有效地解决和克服承包地由农户直接向大户、家庭农场和相关企业流转存在的问题和缺陷。这一农地流转新方式主要有以下四个方面的优势。

1. 有利于保护农民的利益和顺利持续流转

这是因为，相比直接流转给种田大户、家庭农场、非集体的合作社和农业企业，农户更相信“村两委”（村党支部委员会和村民委员会），把承包地流转 to 村办合作社或者村集体，农户更放心、更愿意，因为流转收入更可靠、更有保障，无论流转后的经营是成功还是失败，村集体更有能力应对和保护农户的利益，使得流转和规模经营也更加顺利、稳定、持续。

2. 有利于规划集约用地和实现农村长远发展

承包地直接流转 to 大户、家庭农场和相关企业以后，村庄很难从总体上制定土地合理高效利用和乡村发展的长远规划，即使制定了，也很难落实，但是承包地如果流转 to 村办合作社或者村集体，就使得村庄更有可能和条件从总体上制定和落实土地合理保护高效利用和乡村发展的长远规划。在所调研的村庄中，有的在耕地先向村集体流转的同时，还实行“两分两换”的改革，即把宅基地和承包地分开、搬迁和土地流转分开，以宅基地置换城镇或者中心村房产，以土地承包经营权置换社会保障权（养老权），合理实行集中居住，更好地集约、节约利用土地，通过农村土地整治还能够扩大农村可利用的土地面积、拓展发展空间，推进工业化、城市化和农业、农村现代化，极其有利于农村的整体长远发展。

3. 有利于充分发挥村集体统筹发展的作用

由于承包地流转 to 村办合作社或者村集体后，普遍都会根据长远发展规划进行土地整治和用途管控，然后再成片转包给大户、家庭农场和相关企业或者集体自主经营，这样能够一举多得：既能够防止和消除农地抛荒，盘活流出户的土地资源，增加流出户的收益；又有利于对大户、家庭农场和相关企业实行农地的大规模成片流转，方便流入户的生产管理和规模经营，转变生产经营方式，实现高效的管理和运营，增加农产品品种，提高农产品质量和农业经营绩效；还能够实行轮耕、休耕，保护和改良土地资源；更有利于合理有效管控农地用途、保障粮食安全。

4. 有利于发展农村集体经济，从根本上解决“三农”问题

为农村集体经济发展创造了更好的条件，不仅为集体经济发展提供了更多的土地资源，而且能够释放农村劳动力，在集体内部根据土地的特点等不同的自然条件，实行分工专业化协作，调动各类农户的生产积极性，提高劳动生产率，更好地利用土地等自然资源的不同特点和优势，实行三大

产业融合、产业多样化经营，延长农业产业链，发展特色、绿色、优质、高效农业，提高农村经济效益，多渠道增加收入来源。

我们调查的实行农地流转新方式的几个村庄，集体经济都有了不同程度的发展，有的甚至实现了大幅度的增长。集体经济实力的增强，不仅普遍增加了农民的收入、更有利于扶贫脱贫，而且能够统筹生态环境整治、集中处理污水和垃圾、统一森林防火，使得农村的基础设施建设、文化教育健身娱乐医疗卫生等公共服务的条件大大改善，这都非常有利于巩固党在农村执政的经济基础和群众基础。

五、农地流转和规模经营新方式存在的问题及其解决途径

新生事物发展起初都不可能是成熟完善的，浙江省农村创造的这种农地流转和规模经营的新方式也不例外。在调查研究中，我们感到这种新方式还存在以下问题和困难。

一是如何确定承包地流转农户获得补偿的数量和方式。现在各村的做法都不完全一样：有用养老保障权置换农地承包经营权的，也有入股分红即用承包权置换股权的；有实行集体分红的，也有不实行集体分红的；有支付流转费的，也有不支付流转费的；在支付流转费中，数额有固定的、也有浮动的，有按实物计算的、也有按租金计算的。而且，有的村流转费偏高，村集体经济的负担过重。因此，需要深入探索既能够保障农民权益和共享农地流转后实现规模经营带来的收益，又能够使集体能够承受并且有利于集体经济持续发展的合理有效的补偿数量和方式。

二是承包地流转到村集体后能不能退出、怎样退出，如何保持这种流转和规模经营新方式的持续稳定性。现在承包地向集体流转基本上实行的是农户自愿原则，但是在条件成熟之后可能需要逐步修改完善。承包地流转必须尊重农民的意愿和选择，不能强迫命令，但是“退出自由”即农户可以随意收回承包地就有问题了。如果农户想退就退，能够随时抽走自己原来的承包地，就有可能严重损害村集体的利益，因为流转到村里的土地都由村集体统一进行了规划、修整、安排、使用，而且实行了流转农地的再转包，自由退出将会使得村集体无法履行转包协议，要承担毁约赔偿损失，所以需要深入地调查研究，进一步修改完善“退出自由”这项规定。可以考虑的方法是规定退出的农户不能抽走自己原来的承包地，但是集体应给予农户合理的经济补偿。因为，抽走自己原来的承包地会严重损害全体村民的利益，而且土地的所有权本来就是集体的，并不是承包者私人所有的；又由于农户拥有承包权，如果完全不补偿，就不公平合理，也不利于农民退出农业和农村。还可以考虑的方法是让退出的农户抽走和他原来的承包地数量相等的土地，而地块的位置则由村集体决定，这样既能基本满足退出农户抽回土地的意愿，又能减少村集体的损失。

三是如何有效克服农地由村集体再转包给大户、家庭农场和相关企业即“二次流转”可能产生的风险。农地流转到村集体后，除了村集体自行经营之外，再由村集体转包给大户、家庭农场和相关企业，同样也可能出现上述农户把承包地直接流转给种田大户、家庭农场、非集体的合作社和农业企业存在的问题和缺陷，也就是说仍然可能出现扩大农村的贫富差距、造成数以亿计的失地无业农民、农业规模经营不稳定等问题和缺陷。尽管村集体更有能力解决这些问题、克服这些缺陷，因为村集体在与种田大户、家庭农场、非集体的合作社和农业企业签订承包合同时，谈判地位和能力更强、更能保证流转合同的履行、保护流出户的利益，并且通过发展产业多样化经营和集体经济，更好地解决流出户的就业问题，缩小农户之间的贫富差距，但是怎样真正具体做到，还需要在实践

中探索。笔者认为,要想完全避免承包地直接流转或者“二次流转”给种田大户、家庭农场、非集体的合作社和农业企业存在的问题和缺陷,根本途径可能还是要逐步走向集体经营、大力发展集体经济,农地不再向种田大户、家庭农场、非集体的合作社和农业企业流转,包括“二次流转”。

四是怎样科学制定和落实村庄土地规划、高效开发和利用土地资源。需要探索在遵守国家关于土地用途及其改变、征用、保护、置换等相关法规的前提下,既合理满足村庄兴办包括农产品深加工、适宜的制造业和农家乐、农业观光体验、农村度假休闲等多种形式乡村旅游在内的非农产业的用地需求,保持产业多样化经营的可持续性,实现三大产业融合发展,又有效保护耕地、保障粮食安全,防止不符合国家相关规定的“大棚房”、私人豪华别墅等违规建筑的出现。建议在遵守国家相关法规的前提下由村集体自行决定。

五是启动资金和保证金还没有稳定来源。近年来,国家的惠农补贴种类繁多、数额巨大,包括扶贫脱贫补贴、种粮补贴、农机补贴、农地流转补贴、农业规模经营补贴、国土整治补贴、农田水利建设补贴、退耕还林补贴、新农村建设补贴、美丽乡村建设补贴、农地征用补偿、自然灾害救助等,这不仅是现在农村消除贫困、发展经济、解决各种问题和保障日常行政开支的重要资金来源,而且是浙江省农村实行土地开始向村办合作社或者村集体流转时先向农户支付流转费的重要资金来源,但是这些政府补贴和国家资助的数量和时间及其持续性是村庄自己无法决定的,而且前期投入较大,光靠政府的补助,农村的发展也是不可持续的,还需要寻找在政府各种惠农补贴和国家资助减少甚至取消后,能够提供实行这种土地流转新方式的启动资金和保持这种新方式的保证金的稳定来源和渠道。

六是还需要得到明确的肯定和支持。浙江农村创造的这种新方式毕竟是与现在普遍推行的方式很不一样,如果得不到明确肯定和支持,就可能会因为害怕政策有变、发生反复,担心走弯路、犯错误,而出现犹豫、观望、等待的倾向,很难坚定不移地推进和完善。

浙江省农村创造的这种农地流转新方式具有现在普遍推行的农地流转方式所不具备的多种优点,但由于这种新方式刚刚出现不久,还不健全完善,因此还需要进一步分析其存在的问题、面临的困难,探索解决问题、克服困难的途径,使之成熟完善并推广。

参考文献:

- [1] 《邓小平文选》第1、2卷,北京:人民出版社,1994年。
- [2] 《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年。
- [3] 习近平:《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手 促进农业全面升级农村全面进步农民全面发展》,《人民日报》2018年9月23日。
- [4] 简新华:《中国农地制度和经营方式研究——兼评中国土地私有化》,《政治经济学评论》2013年第1期。
- [5] 李昌平:《我向总理说实话》,西安:陕西人民出版社,2009年。
- [6] 丰风:《土地流转与农村集体经济发展关系研究》,湖南农业大学博士论文,2010年。

(编辑:张建刚)