
买方市场、农地产权冲突与大规模农地流转困境

——以安徽省五河县訾湖村为例^{*1}

李菁 欧良锋

【摘要】：在新型农业经营模式构建背景下，农地大规模流转成为必然。一方面，城市工商资本下乡，农地流转具有典型的买方市场特征，同时集体内部农户阶层分化、农地产权异质性加剧、产权冲突不断。在市场特征与产权形态变迁的共同影响下，我国大规模农地流转陷入困境。另一方面，工商资本充分利用乡村社会正式资源与非正式资源，农地流转速度加快。在利益驱动下，村集体具有强制性流转路径依赖。加剧了资本对农地产权的侵蚀，形成农户自演化产权与强制性产权的激烈冲突，造就农地流转程序正义与实质不平等的矛盾，致使大规模农地流转演变成成为优势农户阶层谋取自身利益的一个平台。而农地流转实质上是农村各阶层围绕农地产权所进行的持续性的定价博弈，农地流转价格与供给曲线受阶层影响，不再平滑，呈梯形分布。因而，农地流转须在农地自演化产权与强制性产权相融合状态下，循序渐进推进。同时，应对大规模流转风险进行二元化认识，对不同性质、级别的监管主体划定责任区，村集体也应具备分担农地流转风险的功能。

【关键词】：资本下乡，买方市场，产权侵蚀，定价博弈

一、引言

随着我国经济的快速发展，家庭联产承包责任制与农业规模经营的矛盾逐渐凸显，农村土地流转行为日渐增多。^[1]特别是十七届三中全会以后，农地规模流转速度明显加快。截至2013年6月底，全国流转面积达3.1亿亩，占家庭承包耕地总面积的23.9%，是2008年底的2.9倍。全国农村承包50亩土地以上的大户达到287万家，家庭农场的平均面积达到200亩左右。全国农地流转面积已超过1/4，大规模农地流转已经成为了一种趋势。

加速的农地流转，是农民的内在需求所致，还是外力推动发展？赵阳认为，近年来大规模农地流转加速推行的主导力量来自行政强制力。地方政府基于政绩考核和财政税收的目的，盲目迷信“规模效应”，由此形成了大规模农地流转强制推行的初始动力。^[2]

^{*1} **基金项目**：本文系国家自然科学基金青年项目“非平等交易下农地自演化产权与强制性产权的冲突、磨合机理研究”（编号：71103068）的阶段性研究成果。

作者简介：李菁，华中科技大学公共管理学院副教授；欧良锋，华中科技大学公共管理学院硕士研究生。

而据国家农业部调查统计，有 20% 的调查县曾发生强制流转问题和纠纷。强制流转引发大量纠纷和问题，使得大规模农地流转陷入困境。

针对大规模农地流转的困境，从产权结构异化的角度，田先红认为农地大规模流转已经深刻地改变了村社的农地产权结构，农村土地集体所有权被虚化，而农民的土地承包权也仅成为符号，农地产权为资本所侵蚀。政府或者村干部实际上也成为资本的代理人，或者他们自己就是资本的化身。^[3]一旦工商资本进入到农地流转中，迅速与政府的部门资本结合起来，形成与农地各个产权主体的博弈，致使农地产权边界动态变化。产权边界的变化使产权收益分配的天平向资本倾斜。在大规模农地流转中，地方政府屈从于资本的需要，农地集体所有权异化为强势资本的农地处分权，农户面临“失权”、“失地”风险。

而从产权主体阶层竞争的角度，许恒周认为农地流转不仅仅只是主体的转换，而是一个农地产权背后的阶层竞争问题，产权主体的阶层地位不同，决定了农户在农地大规模流转中的态度、行为逻辑和行动能力的差异。^[4]余练通过在湖北某地的调研后认为，产权偏好不同的农户阶层，在大规模农地流转中收益或受损情况也是不一样的。强制性推动农地流转，可能造成优势农户受益，而纯农户和村庄贫弱户利益受损，使农村“富者愈富，贫者越贫”，进一步拉大农村内部的贫富差距。^[5]

从产权定价博弈的角度，李菁提出随着经济社会的发展，农地的更多的产权价值被发现，农地流转中，农户与村集体围绕这部分新增价值的争夺体现在农地流转价格的博弈上。^[6]申云农地流转价格具有空间异质性和传导性，农户流转农地的成本不仅仅只包括农业收入成本，还包括劳动力机会成本。所以农地流转价格不应只包括强制性流转的经济属性，而应更多考虑社会属性。地方政府强制推动同质土地同价流转，而不考虑农地背后产权主体的阶层属性和价格的异质性和传导性，使农户自演化产权价值完全丧失，对农户造成极大伤害。^[7]

学者们从农地产权结构变迁、农地产权主体阶层竞争、农地产权价值等角度对农地流转困境进行了分析，认为农地内部产权的不清晰和农地食利阶层的产生是大规模流转困境形成的重要原因。这些研究都是从某一个方向出发，是单维的。但事实上，当城市工商业资本下乡后，市场环境发生变化，农地流转逐渐从自发交易转向强制性交易。资本的逐利性与乡村政治精英阶层的寻租性合为一体，在外部形成农地流转买方市场，农地内部产权异质化。在市场特征与产权形态变迁二维作用下，我国大规模农地流转陷入困境。

因此，本文通过安徽省五河县訾湖村农地流转失败的案例，试图找到资本渗透下，基于市场特征与产权异质共同影响，自演化产权与强制性产权的冲突磨合下，我国大规模农地流转陷入困境的原因，进而提炼出买方市场下大规模农地流转的一般规律，为各地规模农地流转政策试点之后的移植推广提供一定的借鉴。

二、资本渗透下的买方市场

2007 年，党的十七大提出建立农村土地承包经营权流转市场。2012 年，党的十八大提出要推动农村土地的适度规模经营。这些无疑都为农村土地的流转解除了一道道枷锁。2013 年，中央一号文件鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业。资本下乡打破了农地流转市场格局。从农地流转供给与价格来看，资本的到来，使农地供给与价格的曲线不再平滑，而是呈梯形分布。市场环境的变化，使我国家庭联产承包责任制已经不能满足经济发展的需要，大规模农地流转成为了各地深化农村经济改革的一条可行路径。此时，我国农地流转市场已经进入了买方市场。买方市场下，我国大规模农地流转的特征有：

1. 局部性、结构性的买方市场

通过对我国中部地区六个省份农地流转供求意愿的分析，认为由于受经济发展水平和交通通达性等的影响，各个地方农地流转的受益情况也大不相同。我国农地流转存在部分地区、部分地块的供大于求。

2. 非正常的过度买方市场

我国农地强制性流转政策具有典型的路径依赖性。其路径依赖表现在：一是我国农地流转的创新是以农村土地集体所有为基础的，在此基础上进行反租倒包、股份合作等具体形式的创新的。二是在农村行政体制改革上我们还是无法摆脱地方政府对农地流转政策的计划指导。因此，我国农地流转的路径创新主要是在家庭联产承包责任制基础上，由地方政府的计划指导推行。

循着路径依赖，我国农地流转在村集体或政府的计划指导下，存在种植面积大且单一，产业趋同化、跟风扩大规模的痼疾。地区之间、部门之间的无序竞争、过分强调规模、强行盲目推动流转，忽视了市场的有限性。而贺雪峰认为同等面积农作物种植机械耕种产量低于传统的精耕细作。我国部分地区农地流转后，受市场风险的影响，农地规模经营的收益并不足以支付农户的流转地租。将会导致农地的“非农化”、“非粮化”，甚至是撂荒。而这部分农地的供大于求，不是由市场经济自由作用的结果，而是在政府“有形的手”强制农地流转形成，是一种非正常过度的买方市场。

3. 供求错位与定价权扭曲

社会保障体系的不完善、法律制度的不健全致使农地流转的期限具有不确定性，同时流转中介组织的缺乏和信息的不对称，使我国农地流转市场一定程度存在着“要转的转不出、要租的租不到”的现象，造成我国农地流转有效的需求无法满足，而潜在的供给也无法完全实现的供求错位现象。

另一方面，农地流转的核心是定价权问题。农地流转价格是流出方和受让方双方通过协商确定。而农村土地的稀缺性决定成本最低、最有效的方法是农地流转定价由政府指导进行，或者直接定价。不管在哪个地区，由于利益的驱动，农村管理者阶层都扮演着并不中立的角色，土地流转中，村级管理者获利多于普通的劳动者阶层。决定了村集体或者既得利益阶层有了强制性推动农地流转的惯性。

在强制性流转惯性的推动下，部分地方政府事先与企业谈好价格，再说服农民接受。由于农民处于信息不对称的劣势，对市场行情不能充分把握，不掌握土地流转的价格发言权。政府官员则以行政力量的不当干预来压低价格，造成农地流转价格的人为扭曲，远低于其应有价值。

三、资本渗透下集体土地产权异化

田先红通过构建阶层地权的框架，分析得出阶层地位不同，决定了不同阶层的农户对待农地流转的态度是不一样的。城市工商资本进入农地流转市场，资本的逐利性与农户部分阶层的寻租性合为一体，强势资本控制农地产权交易(见表 1)。

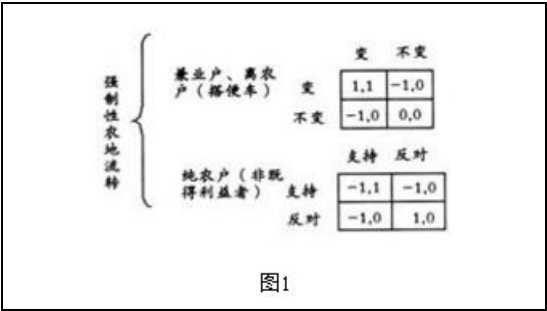
表1 农户阶层分化与农地流转

阶层	地位	流转意愿	对土地的依赖	价格敏感度	收益
大户阶层	上层	支持	强	一般	飙升
基层精英	上层	支持	一般	一般	上升
离农户	中上层	支持	弱	弱	上升
兼农户	中层	支持	一般	一般	上升
纯农户	下层	反对	强	强	减少

注：信息来源与田先红等在A省S市G村和Z村、川中D村、鄂中Q镇、皖南H镇等的实地调研数据的基础上归纳而得。

Gary D. Libecap 认为产权安排会随着经济机会的变化而变化，在产权安排时应该认真考虑政治或者权益因素。将政治与权

益因素纳入产权博弈中，在资本渗透下，我国农地产权性质可划分为强制性产权^②与自演化产权。^③而不同阶层农户，产权偏好不同，对农地流转的价格敏感度不同，也决定了不同阶层农户的定价博弈能力(见图 1)。买方市场下，地方政府或村集体强制性推动农地流转，纯农户被迫接受农地流转定价。兼业户和离农户等“搭便车”者与大户或精英等既得利益阶层合作，收益为(1, 1)。此时，集体经济组织拥有的农地所有权的各项权能扩大。收益权上，集体经济组织不仅拥有“被动”收益权(国家征收时的补偿要求权)，还获得了农地流转后收益的剩余权。同时，村集体拥有了农地流转后大块土地的处分权。同理，从表面看，农户没有丧失农地的承包经营权还获得了流转收益。而实际上，集体经济组织通过农地重组流转，这可能是个“不可逆”的过程，意味着农地流转后，农户相应地也“转出”了使用权和流转权。



而纯农户与大户等既得利益阶层博弈中，收益为(-1, 1)。此时，纯农户的农地承包经营权下收益权缩小，使用权和流转权名存实亡。而且，根据奥尔森集体行动的逻辑，当同意土地流转的户数很多时，单个纯农户根本无法抵抗大户或精英阶层主导的强制性流转。这种不顾阶层分化特征、违背自愿原则的强制性流转，对纯农户阶层的伤害是巨大的。

资本下乡渗透下，农地流转外部进入买方市场，内部农地产权异质。二维作用下，膨胀着的农地强制性产权，与扩充中的自演化产权的冲突愈演愈烈，大规模农地流转陷入困境。

四、买方市场条件下的产权冲突

农地强制性流转的路径依赖，伴随着自演化产权和强制性产权的冲突融合，构成买方市场下农地流转价格的定价机制。我们对冲突磨合机理简单化，自演化产权主要由纯农户控制，强制性产权由村集体等既得利益集团控制。

我们假定农户和村集体都只有同意^④与不同意^⑤两种策略选择。如上图所示，我们假定双方都同意时，收益为R，如果一方同意，另一方不同意时，不同意的一方获得收益S，同意的一方则得到T；双方都不同意的收益为P。为简化计算，我们假定R=1，P=0，S与T为可变参数。我们假定同意策略的一方的个数为x，采取不同意一方的个数为y。则收益方程可表示为：

$$\begin{cases} P_c = Rx + Sy \\ P_o = Tx + Py \end{cases}$$

² ①强制性产权：农地流转的强制性产权指集体基于我国农地集体所有而享有对农地流转的计划控制的产权形式。农地流转的强制性产权主要掌控在集体手中。

³ ②经济社会的发展使土地的潜在价值逐渐显现出来。在农地流转之前，围绕集体土地新发现的价值体系而形成了一种新的产权结构，这部分农地产权为自演化产权。

⁴ ③同意策略——一方通过付出一定的代价使另一方获益。

⁵ ④不同意策略——一方不付出代价却可以从另一方获得收益。

而演化博弈中，某个策略比例的变化速度既与采用这个策略的个体比例成正比，也与其收益成正比，则有：

$$\begin{cases} \dot{X}^* = X(P_c - \bar{\theta}) \\ \dot{Y}^* = y(P_d - \bar{\theta}) \\ x + y = 1 \end{cases}$$

其中 $\bar{\theta} = xP_c + yP_d$ 是农户与村集体选择的平均收益。因此，演化博弈过程中，农户或村集体的适应度与采用各种策略的个体比例密切相关。则可得出同意流转政策的模仿者动态方程：

$$\dot{X}^* = X(1-x) [(R-S-T+P)x + S - P]$$

显然，这个非线性微分方程与收益矩阵的参数密切相关，根据动力学的不同特征可以按以下四种情况分别进行讨论(见图 2)。

一是当不同意占主导地位时，即在农地流转中，强制性产权占主导，村集体控制农地流转价格。在 $T > R > P > S$ 情况下，此时，不同意农地流转价格的个体的收益高于同意农地流转价格的个体的收益。根据相位图(a)，可知 $x=0$ 是稳定的平衡点，在此种状态下，所有的个体都会选择不同意流转价格，同意的个体将会走向消亡。进一步地，为保证在重复博弈中双方都采取同意的策略时的收益大于交替使用同意和不同意策略的个体的收益，要求 $T+S \leq 2R$ ，此时，图 3 中 $T > 1$ 、 $S < 0$ 和 $T+S \leq 2$ 所围成的梯形面积表示强制性产权占主导的收益。

二是共生主导时，即在农地流转中，强制性产权与自演化产权都想主导流转价格。当 $T > R > S > P$ 时，与情况(1)相比，将 S 与 P 互换位置。此时，个体的最优反应是采取对方相反的策略，此时，自演化产权与强制性产权冲突产生。根据相位图(b)可知个体采取合作策略的比例会趋近于 $x^* = (P-S)/(R-S-T+P)$ ，此时达到演化均衡。同样，在 $T+S \leq 2R$ ，在图 3 中，两种产权冲突时的面积为 $0 < S < 1 < T$ 和 $T+S \leq 2$ 所围成的三角形。

三是双稳态情况，此时，与情况 1 相比，如果将 T 和 R 互换，参数满足 $R > T > P > S$ 。在图(c)的相位图中，个体的策略选择最优是与对手相同，同意或者不同意。在 $x=0$ 和 $x=1$ 处达到演化均衡，此时自演化产权与强制性产权效益都没有达到最优化。在图 3 中， $S < 0 < T < 1$ 所围成的矩形属于双稳态区域表示自演化产权与强制性产权暂时妥协时的状态。

四是融合状态。此时，自演化产权与强制性产权相融合，农地流转政策顺应民心，符合双方的效益。在图 d 的相位图中，当在 $T < R$ 且 $P < S$ 时，个体的策略选择都在理性的范围内，在 $x=1$ 时，达到演化均衡。在图 3 中， $S > 0$ 、 $T < 1$ 和 $T+S \leq 2$ 所围成的梯形对应于自演化产权与强制性产权相融合时农地流转政策的收益。

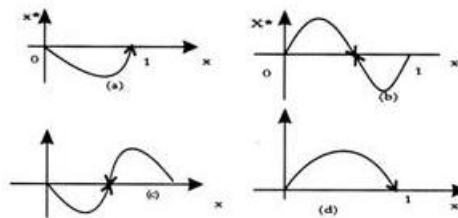


图2

(a)表示强制性产权控制定价，即不同意占主导；(b)表示强制性产权与自演化产权共生，交替控制；(c)表示强制性产权与自演化产权保持稳定，达到双稳态状态；(d)表示强制性产权与自演化产权相融合，效益达到最优。

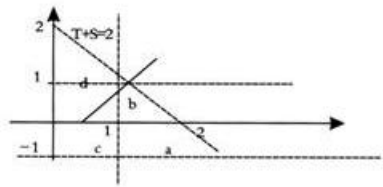


图3

五、案例分析

1. 案例来源

安徽省农地流转政策创新一直走在全国的前列。2010 年，安徽省确立了包括凤阳县在内的 20 个县市进行农地流转政策试点，推广大规模农地流转。安徽省五河县是试点之一，五河县訾湖村在推行农地流转政策时，却以失败告终。以小见大，这似乎在给我们敲响警钟。

2. 訾湖村农地流转的基本情况

安徽省五河县訾湖村拥有农用地 6000 余亩，村民约 150 余户。目前，村内 80%以上都是 50 岁以上的老人，年轻人都外出打工了。部分村民都是把自己的土地交给了自己的亲属或朋友耕种。2011 年，村干部计划将 2000 余亩土地流转给隔壁村的大户单某，由其整理后统一经营。该项目由村干部在未经全体村民协商的情况下强行推动的。单某按照每亩 800 元/年支付给村民，分两次付清。农户每年自己耕种收益大概也是每亩 800 元左右。为了土地完整，单某要求土地成片流转，边角地不要。

3. 结果分析

(1)资本渗透的买方市场。訾湖村人员结构上以老年人为主，部分农户低效经营农业，希望流转来获得收益。单某的资本的到来，迅速与精英阶层的寻租本性相互勾结。供给的扩大，需求的有限，定价权转移到单某等精英阶层手中，完成了资本对农地流转市场的转化，大规模农地流转买方市场形成。

(2)资本渗透下的产权异质。我们通过对样本訾湖村的田野调查发现，訾湖村农户阶层中纯农户最多，为 66 户，纯农户中有 32 户接受了村内其他离农户或兼业户的土地。其次是兼业户，为 54 户，而大户和政治精英很少。基于这种情况，由大户单某主导按照统一 800 元/亩补偿，必然伤害了绝大多数纯农户的利益。訾湖村的农地流转政策是村集体强制性推动，村集体采取同意的策略，而农户采取不同意的策略。即 $x=1, y=1$ 。此时，村集体的收益为 T ，农户的收益为 S 。在 $T>R>P>S$ 情况下，由模型可知，当村集体控制定价，即强制性产权占主导地位，推动流转时，其收益为 a (图 4 中的阴影部分)：

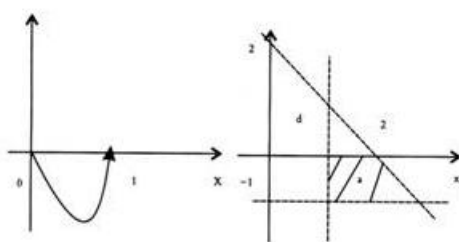


图4

如图4，从訾湖村的收益相位图看出，訾湖村村集体强制性地推动农地流转政策，农户不同意。造成强制性产权与自演化产权的冲突。最终，导致流转项目的失败。农户与村集体的收益都为负，不利于该村整个经济的发展。

六、结论与对策

大规模农地流转的核心问题是地租，地租的确定涉及到农地各个产权主体阶层的利益，特别是自演化产权的纯农户与强制性产权的既得利益集团围绕地租额和地租方式的确定的博弈。而随着农村经济的发展，农地的产权结构也是动态变化的，将农地产权的配置用一刀切的强制性流转——这种静态的产权配置去划分动态变化中的产权结构，无疑会使农地流转陷入困境。

经济学上的效率以双方自愿交易为前提，由地方政府或者村集体强行代替农民做出流转决定，效率是非常低下的。村集体在农地流转中不仅只当好中介，还要扮演着分担农地流转风险的角色。我国的农地大规模流转应该以市场机制为基础，而不能用政府干预代替市场机制。直接的政府强制性推动限制了竞争，扼杀了市场活力，侵犯了市场主体的权力。而且在中国农地流转进入买方市场下，市场结构异化，农户分层，资本对产权侵蚀，强制农地流转变成了优势阶层谋取自身利益的平台，成为土地的食利阶层，而纯农户利益极大受损，成为“失权”、“失地”阶层。

农地使用权主体的转换在一定程度上是不可逆的。这一产权变动的机会成本是极高的。而且流转来的土地如果用来种植大宗粮食作物，其收益必定不理想，甚至不足以支付地租。此时，强制性农地流转就变成了农地非农化的过程。而地租是不等于价格的。地租不仅包括经济属性，还应包括社会属性。用地租的经济属性对一个不可逆的过程进行补偿，使原本可以长期受益的农地财产权利演变成成为一次性交易，纯农户阶层利益极大受损，而工商资本高价收购地权，囤积土地，形成了农村的新一轮“圈地运动”。

规模经营是我国农业发展的方向，农地流转是一条可行路径。但这个过程应该循序渐进地进行，而不是在违背农户自愿原则的基础上强制推动。让自演化产权与强制性产权达到融合状态，此时，农地流转才是高效的。

参考文献：

- [1] 郜亮亮，黄季焜. 不同类型流转农地与农户投资的关系分析[J]. 中国农村经济，2011，(04).
- [2] 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，(02).
- [3] 田先红，陈玲. “阶层地权”：农村地权配置的一个分析框架[J]. 管理世界，2013，(09).
- [4] 许恒周. 农民阶层分化与农村土地流转中的产权偏好[J]. 中州学刊，2011，(04).

-
- [5] 余练. 大规模土地流转与农村阶层固化——基于湖北中部地区 L 村的考察[J]. 中共杭州市委党校学报, 2013, (05).
- [6] 李菁. 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, (04).
- [7] 申云等. 农地使用权流转价格的影响因素分析——来自于农户和区域水平的经验[J]. 中国农村观察, 2012, (05).