

农地规模流转的内生动力与农田提留招标制度

——安徽省池州市新河村农地流转情况调查分析

中国科学技术大学 龚腾达*

改革开放以来,伴随着工业化、城市化进程的不断加快和农村人口的变化、流动,家庭联产承包责任制的一些制度安排的缺陷日益凸显。农地(本文特指农田)“按人平均分配”、“按农地特征(质量好坏、距离宅基地远近、水田旱田、高田低田等)平均分配”等基于公平理念的分配方式不可避免地导致了农地的细碎化,使得农地分散经营长期存在,农业投入缺乏规模激励,农业生产率增加缓慢,甚至造成了农地不同程度的抛荒。此外,人口变动带来的农田的重新分配,破坏了承包权的稳定性,削弱了农业的长期投资激励,阻碍了农业生产率的提高,也阻碍了农地流转。与此同时,“增人不增地、减人不减地”和“按亩产均分”等措施虽然保证了家庭层面的规模化经营,但是对促进农地的规模流转的作用十分有限;而且“增人不增地、减人不减地”的措施对无地农民也有失公平。

在此背景下,有学者提出:培育农地市场(农地使用权交易市场)、促进农地流转,是实现中国农地适度规模经营、提升农地资源配置效率和农业劳动生产率的必然选择(黄季焜等,2008)。但是,许多调查研究却表明,虽然中国经济的快速增长吸引了大批的农民工进城,为农地流转提供了很好的经济基础,并且中央政策在鼓励农地流转上也给予了充分的肯定,但是中国农地流转市场总体上发展依旧缓慢(黎霆等,2009;叶剑平等,2010)。

为什么在非农就业收入普遍高于农业种植收入的情况下,农地流转市场发展依旧缓慢?其间的逻辑可能是这样的:当非农就业机会出现后,农户是否流转农地及其家庭经营特征取决于家庭拥有的初始农地资源、家庭劳动者的劳动能力、农业与非农业的综合比较利益等。结果可能是:尽管存在家庭成员的非农就业,但并不发生农地的(规模)流转,农户经营兼业化了。因此,如果非农就业不能给农户带来足够高的收入,农户完全可以根据农业生产季节性的特点,采用“农忙务农、农闲务工”、“主要劳动力外出打工、辅助劳动力在家务农”的方式来经营有限的农地资源,农户兼业化则不可避免(钱忠好,2008)。这一研究表明,现阶段非农就业的经济基础只是农地流转的必要条件,但还并不是充分条件。此外,该项研究还指出:中国农业劳动力受教育程度偏低等原因导致非农就业成本相

*作者系中国科学技术大学管理学院统计与金融 2010 级金融专业本科生。作者邮箱: gtd1990@mail.ustc.edu.cn

对较高（非农就业收入不一定高于务农收入或者兼业化的收入），这已成为制约农业劳动力非农就业的关键性因素。当然，许多不利于农业劳动力转移的制度性障碍等因素的制约也是不可忽视的。

可以推测，伴随着新生代农民受教育程度的提高、务工技能的习得、老一代农民的年老体衰以及一些制约农村劳动力转移的制度性障碍（如户籍制度、社保制度等）的排除，分散经营农田的成本（非农就业收益等）将会明显上升，农田户主的出租意愿将显著提高，农地流转将会逐渐活跃起来，并且借助农地制度的改革或流转机制的合理安排，农地将很有可能实现规模化、专业化经营，以提升生产率。

对于微观农户而言，综合性的考虑家庭的劳动力资源禀赋、非农就业机会和既有农地规模来决定是否需要转入农地及转入的规模，是其决策的基本逻辑。并且实证结果显示，就现阶段中国农村而言，总体上农地产权制度安排（农地使用权的充分程度与稳定程度）不是制约微观层面农户农地转入的因素，而农地流转市场的活跃程度是农户能否转入到所需农地的重要影响因素。但同时，农地产权制度安排的充分程度和稳定程度的增加可以提高农地流转的活跃程度（马瑞等，2011）。

钱忠好指出：多年来农地流转滞缓长期存在的根本原因，是农户根据家庭内部分工的比较优势，即：经营兼业化。但这并不必然说明现阶段农地流转就会停滞不前。正如马瑞等的研究表明的那样：提高农地流转市场的活跃程度有可能加快农地流转。

那么，目前是否可以通过设计一些可行的方法，促进农地流转市场的活跃程度的提高，以加快农地规模经营，提高农业生产率，实现农业现代化呢？更进一步说，在不改变现有的农地产权制度（所有权归集体，农民只享有使用权）的条件下，是否可以通过设计出合理的流转机制来促进农地的规模流转呢？

本文将要探究的农田提留招标制度也许能引发我们的一些思考。下面是根据对安徽省池州市秋江街道办事处新河村近年来农地流转的情况与农业机械化进程的实地调查与走访所获得的事实，运用经济学原理对该村农地流转机制的内在机理所做的详细分析。调查对象是新河村近几年的农业发展情况。调查共发出问卷 42 份，收回 42 份，有效问卷 39 份，涉及 7 个生产队，42 户农户家庭（其中承包户与大型农机购置者共 7 户），109 个成年人口。此外，走访数十次，以了解农地流转的相关信息。经过整理和分析，得到下面的主要事实与结论。

在劳动力资源禀赋的约束和务工收入远高于务农收益的经济环境下，该村的青壮年纷纷离乡务工，年老的长辈们留在家中经营分散农田。他们的体力、精力下降以及家庭收入的增加导致部分农田出现荒废或是粗放种植，尤其是远离宅基地的农田出现较大面积的抛

荒。也就是说，农民出租农田的意愿明显上升。同时，在租金适宜的前提下，成片农田承包的规模效应也有力的保证了潜在的承包大户的较高的承包经营收入。以上种种因素构筑了农地规模流转的内生动力。

但是，潜在的承包大户在自发市场上，因为无法做到对同一地段的农田按照农田户主们各自的保留价格给付不同的租金，而必须支付统一租金（不低于农户们的最高保留价格），从而很难以适宜的租金获得成片的农地，进而面临两难境地，即：给付低价租金但却不能租入成片农田获得规模收益；而给付高价租金租入成片农田获得规模收益却难以抵消高价租金带来的成本的上升。此外，农地的重新分配（面积与分布都会有一定的变化）以及农户对家庭未来经济收入预期的不确定性等因素，使得部分农户不愿意与承包大户签订长期合同。而且，承包大户们对农田规模承包的经营收入的预估也存在一定的差异，这可能会导致在自发市场上原承包大户在再次转入时被其他报价较高的承包者挤出。这就使得任何一个承包大户目前在自发市场上都会面临承包期限的短期性，进而会对他们对农地的长期投资产生消极作用，影响其规模承包的经营收入，弱化其转入农田的动力。

自发市场的上述制约，使得经营成片农地的收入有限，无法激励潜在的承包大户放弃非农就业转而经营农地。然而，村委会利用社员大会机制，合理地提留远离宅基地的成片农田，进行公开招标转让，并且逐步完善这一机制（本文将之称作“农田提留招标制度”），不仅使得承包大户能够以相对适宜的价格租入连片农田，而且实现了流转双方或村集体利益的帕累托改进。

下面将对此给出较为详细的经济学分析，主要是说明该村农地规模流转的内生动力、产生自发市场制约的原因、借助社员大会（由全村或生产队的所有农户家庭的成人代表组成的集体最高决策机构，一般用于讨论、决议重大集体事务，按照惯例，决议必须经由 2/3 以上与会人员通过才能生效）的农田提留招标制度等举措，是如何有效地解决了自发市场的制约，并且实现村集体利益的帕累托改进的。

1. 农地规模流转的内生动力

对于农户而言，从农田粮食种植产出的市场价值中扣除物料投入与雇佣投入，就是地力和自我人工投入的剩余收入。在该村农田“按人平均分配”、“分地段平均分配”的分配原则下（不同地段的农田差异在于其距离宅基地的远近不同），分散经营自家农田的产出收入远低于务工收入，尤其是对于具有一定知识与技能的青壮年以及拥有一定技术与经验的中年人来说，更是如此。

调查结果表明，该村人均分得的农田，包括提留田（也即上文所说的由村委员通过社

员大会机制提留距离宅基地较远的成片农田)在内,不足2亩。乐观估计,依照双季种植每亩年毛收入1000元来计算,一个典型6口之家12亩农田的毛收入(也即上段所说的地力与自我人工投入的剩余收入)也不过12000元左右。然而,外出务工每月工资在1500元到6000元之间,也即年收入15000元到60000元之间;其中收入较低的大多是缺乏知识与技术的青年人,他们刚刚进入城市劳动力市场,缺乏经验,年收入一般不超过3万元;即便是就近在乡镇企业务工每年的收入也在12000元以上,都比务农收入高。

在此背景下,根据家庭成员人力资本的比较优势,年老的长辈们经营分散农田(他们既缺乏旺盛的体力、精力,又缺少过硬的技术本领,但却有丰富的农业生产经验),青壮年们则非农就业,以实现家庭收益最大化。这样看来,农户似乎将会继续分散种植农田,只不过是按照家庭分工由年老的长辈们耕种而已。如果继续照此方式运作下去,那么,农地规模流转还有内生动力吗?

回答是肯定的。调查结果显示:务工收入已经成为绝大多数家庭的主要收入来源。从农田流转的事后情况看,如果不考虑农田承包大户和提供大型农用机械服务的农户的情况,对于一般农户来说,来自务工或其他经济活动(如提供农运、客运服务等)的收入已经100%成为家庭收入的主要收入来源,而且多数占比超过2/3。伴随着家庭总收入的上升和收入结构的转变,农业收入的边际效用显著下降。此外,长辈们年老体衰,对休闲的晚年生活方式的需求明显增加,甚至已经不适宜从事任何体力劳动了。越来越多的中老年人赋闲在家养老就是一个例证。

以上这些经济事实表明,农户(中老年长辈)分散经营农田的成本将会持续上升,农户对农田的保留价格必将持续降低,部分农户的保留价格甚至可能降至零点。农田提留招标制度施行之前,距离宅基地较远的农田出现大量抛荒或无偿转包就是一个例证。可以推测,多数农户可接受的租金不会很高,农户转出农田的需求显著,也即潜在的农地流转市场的供给面是较为稳固的。

再来看农地(规模)流转的需求面。成片的农田转入,不仅可以获得机械化操作、统一管理的便利和物料购买上的优惠带来的收益,而且可以通过重新整合分散农田获得额外的可耕种农地。这些规模效应使得农田成片转入的潜在经营收入可观。此外,农户家庭财富的积累也为农田的规模承包提供了较为充足的资金准备。因此,在不考虑自发市场制约(也即承包大户无法做到对同一段的农田户主按照他们各自的保留价格给付不同的租金等,第2节中会做详细介绍)的情况下,农地(规模)转入的需求也是比较稳固的。

下面将结合调查走访情况具体分析以下四个方面的规模效应,说明上述论断的真实性和合理性。

第一，农业机械化可以大幅度降低农田承包的种植成本，提升规模效益。实地调查得知，现阶段，人工成本相对较高，一般是机械服务收费的 1.5 倍以上，时间效率却远不如机械服务。当前市场上，像收割、插秧这样的人工费用每天每人 120 元以上，雇佣者还需提供免费午餐；而同样的工作量如果雇佣大型农机来完成，费用则不超过 80 元，还节省了大量时间。第二，承包大户一次性购买的农药、化肥、种子等量很大，是一般农户的 50 倍以上，使得大户在价格上具有一定的议价优势。部分大户还和商店建立了长期合作关系，可以进行商业信用借贷，也即等到作物收成后再结算物料款项，一般年利率在 5% 左右。这在农村银行借贷十分困难的背景下优势明显。第三，原本每家每户分散种植时，农田户主们会留出部分农田做成田埂，作为与其他相邻农户田地的分界线，有的分界线中间还留有小水沟用于引水。承包大户获得连片农田后，可以将这些分界线或小水沟改造为可耕作土地，增加额外的种植面积，带来额外的收益。第四，公共抽水系统的协调困难使得一般农户经营距离抽水点较远的农田协作与时间成本较高，而承包大户可以自行购买抽水设施用于成片农田的灌溉，避免了这些成本。

这里有必要说明一下为什么大型农机服务问题在第 3 节将要介绍的农田提留招标制度施行时才出现。一方面，农田提留招标制度的确立使得潜在的大型农机购置者（全都是青壮年，他们精力充沛、学习能力和操作能力较强，能够驾驭大型农机）对农机服务市场有了稳定的信心，因为提留田是成片的，而成片农田被承包可以大大提高大型农机一次性服务的农田数量，这样，出动一次的机械磨损耗费和油料耗费，分摊在每亩上，就会大大降低，提供大型农机服务就会有利可图。据那些购置大型农机的农户透露，每年的机械磨损费用占去他们提供机械服务所获得的收入的 1/4 以上，再除去油料费用支出，余下的收入每年也只能达到 4 万元左右，而且大型农机随着使用时间的增加，磨损机会一般会明显增加，修理费用会明显提高，余下的收入也就会进一步降低。因此，如果没有农田的成片承包，大型农机购置者的可观收入难以得到保证。另一方面，2008 年到 2009 年间（2008 年正是该村农田招标制度确立施行的时间），国家对大型农机补贴加大了幅度，该村的大型农机购置者享受到了较高的优惠（据该村购置大型农机的农户介绍：农户个人购置大型农机的，所需全款的 30% 由政府财政补贴支付，但最高补贴不超过 5 万元），这在一定程度上解决了农户的资金困难，降低了购置成本。以上两点给潜在的大型农机购置者提供了稳定有力的经济激励，使得他们积极购入大型农机，为承包大户提供机械服务。

农户意愿转出的农田是分散的，而潜在的承包大户意愿转入的农田是成片的。如果承包大户能以合适的价格或者有能力做到按照农户们不同的保留价格支付不同的租金转入成片农田的话，那么农地规模流转就具有内生动力。从事后的角度看，目前承包 100 亩的

大户的年产出收入,在扣除物料投入、租金支付和机械以及人工雇佣支出后,其剩余收入在5万元以上(也即每亩净收入在500元以上),而且他们在农闲时还通过非农就业获得其他收入,总收入十分可观,有的高达10万以上。这些实际状况有力地支持了以上论断。

2. 自发市场的制约

农地规模流转的内生动力,在承包大户能以合适的价格或者有办法做到按照农户们不同的保留价格支付不同的租金转入成片农田的前提下,是较为稳固的。但是,自发市场的制约导致前提条件无法满足,这使得潜在的承包大户不得不放弃转入成片农田,继续选择非农业就业。本文所探讨的自发市场的制约有两点:

第一,承包大户面临一种两难困境,即:因为他们无法做到对同一地段的农田按照农田户主们各自的保留价格给付不同的租金,所以很难以适宜的价格获得成片的农地,结果是要么给付低价租金但却不能租得成片农田获得规模收益;要么给付高价租金租得成片农田获得规模收益,但却难以抵消高价租金带来的成本的上升。

第二,农地的重新分配、农户对未来收入预期的不确定性以及承包者对农田种植收入的评估差异等因素,导致了承包期限的短期性,而这会对承包大户对农地的长期投资产生消极作用,影响其规模承包的经营收入,打击承包大户规模转入农田的积极性。

对于第一点,究其根本原因有两点。其一,每个农户家庭对农田的价值认定(即保留价格)不同,部分农户对农业收入的依赖仍然较为显著,这些农户出租意愿不强,走访的结果也证实了这一点。比如部分农户在社员大会上针对将提留田承包给大户的提议投了反对票(最终的结果是,2/3以上的与会社员通过了此项决议)。其二,在该村现有的农地分配制度下,每家农户分得的农田分布在各个地段(每隔3至5年,农田还会被重新分配),农地分散化、细碎化十分明显。同一地段的农田由农户们分散经营,而这其中就存在部分出租意愿不是十分强烈的农户。

更进一步来说,因为同一地段的农田几乎是同质的(该村农地不定期的变动导致农户对农地的地力的长期投资缺乏激励,进而使得同一地段的农田品质没有本质区别),在农户间信息交流成本几乎为零的情况下,户主们是不会以各自的保留价格出租他们的农田的,而会基于公平意识,盯住统一的市场价格。此外,由于信息不对称,承包大户也无法准确知晓每个农户的保留价格是多少。因此,在自发市场上,承包大户无法做到对同一地段农田的户主们根据他们各自不同的保留价格给付相应的租金。也就是说,承包大户要想租得成片农田,必须支付统一的租金,并且不小于农田户主们的最高保留价格。可是,农户们的最高保留价格极有可能高于承包大户所能承受的最高报价,促使承包大户放弃承

包。

所以，在农户们的保留价格存在一定差异以及农田户主间信息交流成本极低的情况下，承包大户就难以低价获得连片的农地，而连片的农地是规模效应等额外收益的前提。这样，承包大户就会面临上文所说的两难困境，在非农就业收入远高于务农收入的背景下，这无疑制约了农地规模转入的经济激励（中老年长辈年老体衰，经营规模十分有限，承包大户都是些农业经验丰富的壮年人）。

至于第二点，其背后的逻辑可能是这样的：

其一，农地的重新分配导致每个农户家庭分得的农田的面积与地理位置发生变化；尤其是当重新分配是源于新生家庭的建立时，由于自身的劳动力结构的变化与分得的农田的面积与位置的变动，农户家庭可能会对分散种植农田的价值认定发生一些变化，比如对农田的保留价格可能会有所提高。

其二，部分农户家庭的非农就业成员的就业机会或收入可能存在较大的不确定性，使得这些家庭不得不考虑重新务农的可能性。这两点使得农户在给定的租金水平下只愿意接受短期性的转让协议，也就是说承包大户所能支付的最高租金可能不能使得所有的农户不用考虑后顾之忧，与其签订长期性农地使用权转让协议。

其三，在自发市场上，原承包大户还面临潜在的或其他承包大户的竞争，而谁都没有优先权，更没有规定后来者的报价必须超过原承包大户的报价并且达到某一较高水平。在农田种植价值属于公共价值的情况下，原承包大户可能会被其他承包大户挤出市场。因为原承包大户，相对于潜在的承包大户或其他承包大户而言，在对该片农田种植收益的预估上更准确一些，因为他们拥有更多有关所承包的农田的种植收益的细节信息或经营经验。那么，其他一些承包大户或潜在的承包大户（如乐观主义者）就可能报出高于农田的真实价值的租金水平，借此把原承包大户挤出局，从而获得下一期的承包权。

以上三点可能存在的原因使得承包大户可能面临这样的问题，即：不仅没法与成片农田的所有户主签订农地使用权的长期转让协议——因为部分农户可能会收回农田或者要提高租金；而且还有可能被其他承包人挤出市场，因为农户可能因租金差异等因素将其农田转给其他承包人。这些都使得原承包大户在自发市场上难以确保对所承包的成片农田的长期承包权，从而大大削弱其长期投资的经济激励，降低其承包收入，不利于提高承包大户转入农田的积极性。

总之，上述两项自发市场的制约是该村农地规模流转的主要障碍。其中的第一点最为关键，因为它决定了承包大户能否以合适租金转入成片农田。而究其根源则在于该村农田分配制度（即“按人均分，分地段均分”）和农户们对农田价值认定上的差异以及农户间信

息交流成本极低的客观事实。至于第二点的重要程度，尚有待于实证研究。

3. 一个可行路径：农田提留招标制度

自发市场上潜在的承包大户所面临的两项制约，给农地的规模流转带来了不可忽视的负面影响。在这种情形下，村委会通过社员大会探索出的农田提留招标制度，较好的解决了自发市场的两项制约给农地规模流转带来的困境，在新河村农田规模流转过程中起到了不可或缺的作用。

走访了解到，该村村委会组织召开社员大会，提议经由 $2/3$ 以上社员户同意，将距离宅基地较远的成片农田，即提留田（距离宅基地较近的未提留的部分称为非提留田，分配原则对这两类农田都不变）提留出来，通过定期公开竞价招标的形式，出租给出价最高的承包大户，每年按面积支付农户租金。最终，超过 $2/3$ （与上面的 $2/3$ 不是针对同一个问题，但是同样的机制）的与会代表通过了这一提议，便掀开了新河村农地流转的序幕。

该村的这一农田提留招标制度起源于机动地制度。该村的机动地制度在农业的各项税收被取消之前——即早在 2006 年以前，就已经存在。当时，在征收税收与集体的各项开支费用的过程中，村民迟交或者不交的现象十分严重。鉴于此，村委会便想出了这个办法，将距离宅基地较远的一定量的成片农田圈定出来，出租出去，赚取租金，用来抵扣各项税收与村集体的费用开支，余下的按各户分得的面积归还给农户。2006 年后，大部分农田交还给了农户，余下一部分继续出租获得租金，用于村集体的开支。2008 年前后，村委会在机动地制度的基础上，建立起农田提留招标制度，即将距离宅基地较远的农田全部提留出来，用于出租，租金全数交给农户，借此来促进农地的规模流转。新河村的农田提留招标制度就是这样形成且逐步完善起来的。

那么，农田提留招标制度是如何化解自发市场的两项制约所带来的困境的呢？下面，先来看看如何化解第一项制约。

提留田是成片的，并且招标时只需要 $2/3$ 以上的社员同意将成片的提留田以承包大户们的最高报价出租。因而，在边际上（从低到高），只要处在“ $2/3$ ”位置的社员对提留田的最高保留价格足够低（不高于承包大户所能支付的最高租金），承包大户就很有可能以合适的价格（能够保证足够的承包经营的剩余收入的租金水平，在此租金水平下，承包经营收入至少不低于其非农就业的收入）租得成片的农田。

但是如果事情只是这样，那些占比不高于 $1/3$ 的农户们的利益可能会受损。因此村委会的这一举措必须满足以下三个前提条件，才能实现集体利益的帕累托改进，否则就会有损少数农户的利益。

第一，有足够多的农户有转出非提留田的意愿。这一点在实际评判时是具有较大风险的，因为农业机械化既有可能促使农户不转出农地，也有可能促使农户转出农地，充足的非提留田的供给量就不一定能够得到保证；第二，提留田的租金不低于非提留田的租金与其距离宅基地较近所带来的一些便利收益之和，也就是说提留田的规模收益必须不低于其距离宅基地较远所带来的诸多不便所带来的成本；第三，在非常情况下，同时考虑出租人与承租人双方的利益，可以以较低的社会代价，收回提留田。在经济环境不会出现大的恶化的情形下，第三点可以弱化，但前两点是保障部分农户利益的前提。

下面，结合实地调查情况对此做出详细分析，来说明该村推出农田提留招标制度并没有对少数农户的利益构成实质性的侵犯。

不可否认，经营农田的收益对一部分农民家庭（如低保户等）来说仍然是重要的，他们对农田的保留价格高于中标价格。一部分村民对投票结果表示无奈，就证实了这一点。村委会通过社员大会，将距离宅基地较远的农田提留下来，统一招标租出，农户按面积获得租金收入，似乎也没有对上述这些农户予以直接的补偿。在此情况下，村委会的决策是否构成了对这部分农户利益的实质性侵犯呢？答案是否定的。

一方面，规模经济收益（超过距离宅基地较远所带来的一些额外的成本）使得提留田的租金要比非提留田的租金每亩高出 50 元以上（提留田租金水平在 400 元到 450 元之间，非提留田则在 320 元到 360 元之间，各生产队的情况不完全一样）。另一方面，21%左右的村民也将非提留田全数租出，31%左右的农户出租了部分非提留田，也就是说，在提留田之外，还有一定量的非提留田的供给；而且随着家庭收入伴随务工收入的增加而增加以及长辈们的逐步衰老，农户出租的意愿将更加强烈，非提留田的供给量将更加充裕。

为什么会出现非提留田的供给市场呢？其一，在农田提留招标制度建立之前，部分农户就愿意出租他们的非提留田，而且其保留价格较低。其二，在农田提留招标制度建立之后，其他一些农户也愿意出租他们的非提留田。因为提留田位于距离宅基地较远的地方，所以拥有大型农机的农户每次出动农机为大户提供机械化服务，都需要穿过非提留田区域，这就给非提留田的农田户主带来了正的外部效应。也就是说，这些拥有大型农机的农户也愿意为非提留田的农户提供机械化服务，而且不会加价收费。那么，这也就降低了非提留田的经营成本。在这般情形下，那些体力、精力仍然较为旺盛的中年人或者还有余力的承包提留田的大户就会愿意出高价（高于在没有农业机械化的正的外部效应下他们愿意支付给分散的非提留田的农户的租金水平）转入分散农田，通过租入大量分散农田也能获得可观的收入。而另一边，那些相对来说更注重休闲的中老年农田户主就很有可能愿意接受这一较高的租金水平，转出分散农田。现阶段，一些农户经营大量分散的非提留田就是

一个例证。

当然,农田提留招标制度建立之前就已经转出的农户,也有可能不再转出,反而转入,这就要看他对于休闲等生活方式看得有多重要。可是,只要有农户愿意转出,就有非提留田的转出供给。事实也表明,总体上,大量非提留田的供给是存在的。

因此,在这种形势下,那些没有在社员大会上投赞成票的不足 1/3 的农户们,很容易以低价通过私下交易,租得和已经统一租给大户的自家农田面积相当的农田,而且会额外享受到非提留田距离抽水口和宅基地较近带来的便利,也就是说,他们可以通过这样的行为来进行套利。

从这个角度来说,社员大会的决定,不仅不会使得多数人欺压少数人,而且还会使得少数人从中获得额外的收益,从而更好地实现那些没有其他可靠经济来源的农户家庭的就业、失业和养老保障,从而加速农地的流转。即使出现最坏的情况——即出现失业率大幅上升等不利的外部市场环境,使得大批农民工返乡务农,也可以通过社员大会撤销提留,在合同期限届满后或给予承包大户适当补偿后,将农田退还给农户自行耕种。

那么,这一制度在促进农田承包权的长期性方面发挥了什么作用呢?上面的讨论尚未涉及这个问题。接下来我们就将对此给出详细分析。

该村村委会或生产队会定期通过社员大会对提留田进行重新招标,时间为每隔一年、每隔三年不等(目前,提留招标制度已经下放到由各个生产队实际操作;并且各个生产队的情况不一样,按照各自商定的契约行事)。那么,这样的制度安排不是促使事情朝着成片农田承包的不稳定性的方向发展吗?

在承包期限较短的情况下,保证承包大户对提留田的使用权的长期性支配,就必须满足两点:一是对提留田进行定期招标时,总是有至少 2/3 的社员接受承包大户的投标价格。这样,承包大户才能获得提留田的使用权;二是原承包大户在再次投标时能够稳操胜券,继续获得承包权。只有这样,承包大户才会没有顾忌地进行长期投资,以提高农业生产率。

上述第一点是很容易得到保障的。伴随农村劳动力受教育水平的提高以及老一代农民的年老体衰,农田分散经营的成本整体上将会持续上升,出租意愿将会持续增强。虽然部分农户可能会由于某些原因(具体原因第 2 节中已有介绍)重新收回农地,但是同样也会有部分农户会因为家庭条件改善等原因转而愿意出租农地。因此,综合来说,每次招标时同意招标的具体人员可能会有一定的变化,但是 2/3 的通过率几乎是没有任何问题的。

至于第二点,该村的一条不成文的规定使得它能够很好的得到保障。这条规定是:原承包大户在竞价相同的情况下优先获得承包权;而如果新的承包者想要中标就要加价,加价水平也有一定要求(提留田租金水平则在 400 元到 450 元之间,部分农户说加价水平在

70 元上下，具体数额有待查证)。

在这个不成文的规定下，我们几乎可以肯定，重新投标时，原承包大户可以稳操胜券，再次获得承包权。这里的经济逻辑是这样的：原承包大户比新的意愿承包者在对投标农田的质量等信息方面拥有一定程度上的信息不对称优势，也就是说，原承包大户比新的意愿承包者们更加清楚自己所投标的农田的质量如何以及如何有效管理等，因为他们之前种植过、管理过。因此在优先原则和基本加价水平的规定下，新的意愿承包者尽管可能会乐观估计提留田的经营收入，稍微抬高一点租金报价，但是不太可能会超过基本加价水平，也就是说他们的报价不会高出原承包大户很多，因为他们知道原承包大户是具有信息优势的，在竞争机制下，其报价是不会低于农田的实际价值很多的。这样，他们几乎没有胜算。这里有一个隐含假设，即新的意愿承包者不比原承包大户在农业经营上高明。可是如果新的意愿承包者在经营上有明显的优势，就很有可能报出高价，获得承包权（这一风险本身也会激励着原承包大户不断改进自己的经营水平，以稳定自己的承包权）。已经连续三年，该村的承包大户没有发生变动。这一事实也支持了上述的隐含假设。

现在，我们可以回答之前的问题了：定期的招标机制，在其他一些规定的辅助下，不会促使事情朝着成片农田承包的不稳定性的方向发展。在优先原则与基本加价水平的规定下，原承包大户能够有保障地获得提留田的长期使用权。

更进一步分析，我们发现这样的机制设计有其存在的合理性。其一，可以稳定原承包大户的承包期限预期，激励原承包大户增加长期投资，改良农田，进而提升农业生产水平，增加自身收入，进而稳定其转入需求；其二，还可以使得租金随着市场行情变化调整，使风险由一般农民与承包大户共同分担；其三，这一制度使得原承包大户面临一定的市场竞争的威胁，不断改善自身的经营水平，提升农业生产率；并且使得租金控制在合理的区间，这在一定程度上起到了保护一般农户利益的作用。

那么，这一偏向原承包大户的机制是否就完美了呢？还并不完美，因为它有一个致命的问题，即：最低加价水平的设立存在操作风险。如果最低加价水平过高，原来的承包大户就会享有很高的承包收入，不利于保障广大分散农户的利益。如果最低加价水平过低，则可能使得新的意愿承包者成功转入提留田，挤出原承包大户。而这又将使得新的意愿承包者很可能面临经济损失。另一方面，承包权不稳定的风险也会给承包大户的长期投资带来负面影响，既不利于农田规模承包与农业现代化发展，也不利于集体利益的提升。

综上所述，农田提留招标制度凭借社员大会制度的“2/3”的决策机制，使得承包大户能够通过支付合适的租金转入成片农田而获得可观的经营收入，进而促进农地的规模流转；并且，通过设立偏向原承包大户的中标机制，使得承包大户对成片农田的长期使用权

具有了较为稳固的预期,促进其长期投资,以提升农业生产率。同时,这一制度恰到好处地利用了非提留田的供给市场,实现了村集体利益的帕累托改进。

最后,补充说明两点。

其一,非本村人员也可参与投标,不过他们面临两项约束:同一投标价格下,本村投标农户优先获得承包权;非本村人员中标的条件与本村非原承包大户的条件一致,即:也要满足一定的加价水平(具体水平有待查证)。从近年来的情况看,只有个别外来人员获得过提留田的承包权,而且亏损的情况居多。这似乎说明:这些外来人员的农田承包经营水平不比本村承包农户强多少;或者其他不确定性因素的负面影响导致他们经营亏损。具体原因有待进一步研究。

其二,目前,该村还没有出现农业企业入驻的现象,可能是受到一些政策或法律上的制约的缘故。但是,农田提留招标制度在不考虑任何其他条件下,仅从经营水平的高低的角度考虑,也是适用于农业企业的。只要已经承包的农业企业的经营水平不低于任何的投标者(包括承包大户以及其他的农业企业),它就能通过农田提留招标机制稳定地获得成片农田的长期使用权,并且实现集体利益的帕累托改进。然而,政府的相关政策可能会对农业企业产生较大的约束,比如租入的农田必须种植粮食作物、农业企业需要上交各种税等,这些约束会限制农业企业的经营收入,甚至像税收等条件的限制会使得农业企业在同承包大户的较量中处于劣势。如此,农业企业在权衡利益之后,选择不入驻农村,因为它在别处可以获得更高收益。

以上就是结合调查走访的实际情况,运用经济学原理,对该村农地规模流转的内生动力、自发市场的制约以及在农地规模流转中起着决定性作用的农田提留招标制度运行机理的详细分析。

虽然新河村农地规模流转的内生动力,在潜在的承包大户能够以合适的价格或者有办法做到按照农户们不同的保留价格支付不同的租金转入成片农田的情况下,是稳固的。但是,在自发市场上,农户间信息交流成本极低,农户们基于公平意识索要统一租金,使得潜在的承包大户无法做到对同一地段的农田按照农田户主们各自的保留价格给付不同的租金。因此,潜在的承包大户只有支付不低于农户们的最高保留价格的租金才能转入成片农田以获得规模收益。可是潜在的承包大户所能支付的最高租金有限,低于农户们的最高保留价格。于是,潜在的承包大户不得不放弃转入成片农地,农地的规模流转也就无法实现。此外,农地的重新分配、农户对未来收入预期的不确定性以及承包者对农田种植收入的评估差异等问题,使得承包期限具有短期性特征,不利于潜在的承包大户对农田的长期投资,影响其承包经营收入与农业生产率的提高。在此背景下,该村探索出的农田提留招

标制度，凭借社员大会的“2/3”决策机制以及偏向原承包人的优先原则与基本加价水平规定，不仅促进了农田的规模流转，实现了村集体利益的帕累托改进，而且稳定了承包大户对获得提留田的长期使用权的预期。

本文的研究结果表明：农户对农田价值认定的差异似乎是当前阻碍自发市场上农田规模流转的最根本原因，它使得潜在的承包大户无法以适宜的租金转入成片农田。虽然这一核心制约与农地的集体所有制没有必然联系（就算农地产权为农户个人所有，在其他条件不变的情况下，农户对农田的保留价格不同的事实仍然无法改变），但是比较成功地解决这一制约的，却是建立在集体决策基础上的农田提留招标制度。也就是说，农田提留招标制度是建立在现有的农地属于集体所有的制度框架下的。在集体所有制下，单个农户只有农地的使用权，而没有所有权，农地的分配等重大事项都由集体商议决断。“2/3”的决策机制，也就是平常所说的少数服从多数制度，是农田提留招标制度的基础。如果农地属于农户个人所有，那么少数服从多数的决策机制就将变得不可行，这样一来，在农户们对分散农田的最高保留价格高于承包大户能够支付的最高租金水平的条件下，是无法实现农地的规模流转的。不管怎样，通过一些制度性安排（如农田提留招标制度），在不改变现有的农地集体所有制的条件下，是可以实现农地的规模流转，并且还能实现集体利益的帕累托改进。

至于这一根本性制约的根本解决，是否还有其他可行的渠道，以及这些渠道是否依赖于现有的农地产权制度，有待进一步的调查与探讨。

还有一个问题本文没有给出明确回答，即：在成片农田得以承包的情况下，承包权是否稳定？这个问题对农地的规模流转来说，现阶段是否至关重要，还有待进一步的实证研究。因为成片农田经营存在较高的规模效应，这一规模收益本身是否已经足以促使承包人转入成片农田呢？不过，往长远看，承包权的稳定性或者长期性似乎是十分关键的，因为承包收入增长的源泉可能在很大程度上依赖于长期投资，尤其是现代农业技术的应用。这里只是推测，实际情况如何，有待后续的研究探讨。

此外，农田提留招标制度与 90 年代出现过的“两田制”之间有一定的渊源。该村的农田提留招标制度的前身就是前文所说的机动地制度，说白了，就是典型的“两田制”。但是农田提留招标制度与传统的“两田制”有很大差异。虽然二者都是将农地集中成片后再转让出去，收取承包费；但是农田提留招标制度下的农地转让收入全部归农户所有，并且按照公平原则分给每个农户。此外，农田提留招标制度更加透明，即：通过公开招标的方式转让农地，并且只有获得了 2/3 以上社员的同意，转让协议才会生效。而以往的“两田制”在操作上的不透明和后期的强制推行等，导致很多村干部中饱私囊，损害了农户的

利益。

除了本文所介绍的农田提留招标制度，各地早已陆续出现了其他各类农地流转形式（转包、互换、反租倒包、股份合作等）。比如在“反租倒包”机制下，村委会通过租赁、农地入股等方式，把分散农地从农户手中集中起来，将其转让给农业企业，再由农业企业进行统一规划整理后，把农地分片承包给农户经营，并与农户签订农产品收购契约等，促进了农地的规模流转。这里有两个问题是值得关注的。其一，村委会在采用租赁形式将农地集中起来的过程中，如果也面临本文所描述的承包人所能支付的最高租金水平低于分散农户们的最高保留价格时，该项制度是如何保障农户的利益的？其二，这一机制如何激发相关方的长期投资激励，提升农业的生产率？具体情况，有待进一步深入探讨。此外，各个农地流转机制的适用范围、是否可以促进农地的规模流转、是否是符合帕累托改进的、在提升农业生产率方面哪一个更为优胜、理论上是否等价、不等价的现实原因是什么等，这些问题都是值得深入探讨的。

参考文献：

- 黄季焜、陶然、徐志刚、刘明兴、Scott Rozelle, 2008,《制度变迁和可持续发展——30年中国农业与农村》，格致出版社。
- 黎霆、赵阳、辛贤，2009，当前农地流转的基本特征及影响因素分析，《中国农村经济》第10期，4-11。
- 叶剑平、丰雷、蒋妍，2008，2008年中国农村土地使用权调查研究，《管理世界》第1期，64-73。
- 钱忠好，2008，非农就业是否必然导致农地流转——基于家庭内部分工的理论分析及其对中国农户兼业化的解释，《中国农村经济》第10期，13-21。
- 马瑞、柳海燕、徐志刚，2011，农地流转滞缓：经济激励不足还是外部市场条件约束？——对4省600户农户2005~2008年期间农地转入行为的分析，《中国农村经济》第11期，36-48。