

# 保障农地流转履约机制分析<sup>\*</sup>

吕军书 曹喜亚

**摘要：**农地规模化经营是发展现代农业的必由之路，是增加农民收入的重要途径。可是农村土地流转正在遭受“毁约弃耕”之痛。为提高农村土地流转履约率，防范土地流转失约之风险，必须做好强化合约约束，加强政府监管和服务，敦促工商资本履行社会责任，探索建立履约保险等工作。

**关键词：**土地流转；契约履行；失约防范

近年来，在国家政策的积极引导和大力支持下，投向农业的社会资金不断增加，农村土地流转比例也越来越高，社会资本可以为农业发展带来资金、技术和先进的经营管理模式，有效弥补农民相对匮乏的市场意识，有利于快速推进农业现代化进程。但是与此同时，土地流转协议非正常性中止的情况常有发生，成为各地土地流转无法回避的问题。其中土地流转合同违约问题最为严重，成为培育农业农村发展新动能的瓶颈。针对这种状况，2017年中央一号文件明确强调要“鼓励各地探索土地流转履约保证保险”，把如何降低土地流转的失约风险，提高土地流转履约率提到了至关重要的地位。

## 一、农村土地流转失约产生的原因

农村土地流转对于流出者和流入者都是一种“共赢”的经济活动，是作为“经济人”的理性选择。至于农村土地流转失约事情的频发，期间必定是现存的某种因素打破了这是“共赢”局面，导致了利益失衡。研究表明，农村土地流转“毁约弃耕”等失约现象的出现，与工商资本盲目下乡、农产品价格波动较大、政府监管和服务缺位等有着较大的关联。

1. 工商资本盲目下乡为土地流转失约埋下隐患。2013年中央一号文件明确提出要“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”。于是，一些工商企业纷纷“资本下乡”，大举投资农业领域，呈现出了“投资主体多元、投资领域宽、投资步伐快、投资理念先进”的状况。但是，确有一些工商资本“有实力争地，没能力种田”，且对农业基本属性、农业投资的复杂性、长期性和风险性缺乏深入认识，盲目跟风，动辄上千亩的拿地，再加上全国经济下行的压力和“不谙稼穡”的短板，致使惨淡经营，“毁约弃耕”。

2. 农产品价格波动较大是土地流转失约的直接原因。目前，由于粮食市场存在产量、进口、库存三量齐增现象，导致我国农产品价格出现连续下跌局面。数据显示，2016年底农产品价格已跌至2009年以来的最低水平。农产品价格波动直接影响到种粮大户的经济效益，尤其是下乡的工商资本。由于工商资本是在农产品的价格高位时投资于农业领域，

刚进入农业领域即遭受农产品价格一路走低之痛，资本的逐利本性最终使它“毁约弃耕”。

3. 政府监管和服务缺位难以保证土地流转履约。规模化经营是发展现代农业的必由之路，也是地方政府津津乐道的“政绩工程”。一些基层政府常以行政命令方式推动土地流转，甚至把土地流转的速度、规模等纳入年终绩效考核。在这种情境下，政府对于资本下乡的工商企业的资质、经济实力、经营项目等均没有考察和把关，对于工商资本“来者不拒”，疏于监管。更谈不上给工商资本的农业经营提供公共服务，使得工商资本在项目投资上出现盲目性，在投资领域上出现同质化，导致无序竞争，效益也是差强人意，最后不得不“毁约弃耕”。

4. 土地流转合同不规范为土地流转失约提供了口实。在农地流转过程中，将流转双方连接起来的纽带是流转合约。从农民进行土地流转所签的合约来看，普遍存在着关系型合约、口头合约以及合约的不完全，甚至口头契约所占的比重远远大于书面契约。即使选择了书面合约也大多存在格式不规范、内容不完整、权利不明确，违约责任虚化等，这些情况极易诱发事后机会主义行为，并由此产生纠纷，甚至为土地流入者“毁约弃耕”带来便利。

## 二、农村土地流转失约的危害

由于上述因素的存在，“毁约弃耕”的出现则不足为奇。这一不良倾向的出现，严重扰乱了农村土地流转市场，重创了社会诚信体系，更是威胁到了国家粮食安全，损害了农民利益，必须引起足够的重视。

1. 土地流转失约将重创社会诚信体系。最近，习近平在中央全面深化改革领导小组第二十五次会议上强调要“推进社会诚信体系建设让失信者寸步难行”，说明社会诚信已成社会难点问题。不可置否，农村土地流转失约是一种严重的社会失信行为，它直接冲击的是农村土地流转市场，导致土地流转各方将支付较高的流转成本。现实中，为了保证农村土地流转履约度，流出方一般会要求流入方缴纳不菲的履约保证金，流入方却往往因保证金难以到位而致使流转搁浅。

基金项目：河南师范大学法学院院级项目《农村土地流转履约的法制保障问题研究》（编号：17FX002）

2. 土地流转失约将威胁到国家粮食安全。据农业部最新统计数据表明,“截止 2016 年 6 月,全国承包耕地流转面积已经达到 4.6 亿亩,超过承包耕地面积的三分之一,在一些沿海发达地区,流转比例已经超过二分之一”。但值得注意的是,随着流转规模的不断扩大,其流转失约频发现象已经威胁到了农村社会的稳定和国家粮食安全。粮食安全是国家一号战略,土地流转合约一旦失约,受损的不仅仅是土地流转双方,也而会因土地撂荒、非粮化经营、土地复耕困难而影响粮食生产,进而威胁到国家粮食安全。

3. 土地流转失约打击了资本下乡的积极性。资本的逐利性是工商资本下乡的内在动力。在目前市场资金充裕、投资热点缺乏的情况下,工商资本进入农业领域不失为一个战略性选择。工商资本下乡,实现规模化经营,不仅可以降低耕地零分碎割带来的效率损失,对农户也具有资源配置效应、边际产出拉平效应,还具有交易收益效应。可是,残酷的现实表明,农村也不是遍地是黄金。当工商资本遭遇经济下行、资金链紧张、农产品价格下降的多重压力时,“毁约弃耕”也属无奈之举。

4. 土地流转失约损害了农民利益。农村土地流转中,由于流转主体虚置、强制流转、村干部权力过大、流转中正式契约签约率不足等因素,增大了“毁约弃耕”的风险性。在国家宏观政策的刺激下,新型经营主体“蜂拥”农村,它们承租土地,投资农业,其目的是追求获利机会和开辟新的利润空间,一旦事与愿违或未尽心意,“毁约弃耕”也在所难免。现行体制下,土地承包农户无疑是弱势群体,土地流转中缺少“话语权”,与强大的工商资本相比显得非常渺小,“毁约弃耕”的直接后果就是“赔钱的是经营主体,受伤害的则是农业和农民”。

### 三、保障土地流转履约的路径

农村土地流转是一种市场行为,是土地流转双方在“自愿、依法、有偿”原则下,经过市场博弈达成的契约,流转双方本应恪守。可是,土地流转的“毁约弃耕”打破了这种格局,冲击了土地流转市场,其危害程度不可小视。因此,基层政府要充分尊重农民的主体地位和意愿,积极履行公共服务和监督管理职能,建立健全农村土地流转相关制度,最大限度地防范农村土地流转失约风险,提高履约率。

1. 维护《合同法》权威,强化合约约束。“诚实信用”是《中华人民共和国合同法》的基本原则之一。诚实信用本是道德准则,但作为合同法的基本原则就成为了法律准则,它被称为“帝王规则”。市场经济是一种契约经济,现代社会也是契约社会,“以社会契约的形式保障每个结合者的权利和利益”。卢梭在其《社会契约论》开篇说道,“人是生而自由的,但却无往不在枷锁之中”,这个“枷锁”就是“契约(合同)”。农村土地流转合约一经签订,就成为流转双方共同遵守的“契约”,否则,土地流转秩序就会被打破,贻害无穷。

2. 转变政府职能,加强监管和服务。党的十八届三中全会再次强调要“鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化

经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式”。事实证明,工商企业进入农业领域有利于利用社会力量增加农业的资金、科技和装备投入,引进先进的经营管理方式,加速传统农业改造和现代农业建设。但是,工商资本下乡出现土地流转异化现象应引起足够的警惕。特别是对那些以圈地圈地名义搞资本运作,或打着农业开发旗号而搞资本运作的工商资本要给予坚决制止。同时,政府要对下乡资本进行审查与监管,主要看它经济实力如何,经营项目市场前景如何,市场信誉度如何,防止“毁约弃耕”风险发生。

3. 履行社会责任,构建风险共同体。利益最大化是工商企业追逐的最终目标。但自上个世纪中期开始,国际社会都把社会责任的履行作为评价企业价值的重要依据之一。至今,追逐利益和履行社会责任已经成为企业经营的双重目标,甚至成为统一体。工商资本下乡实现资本增值,寻求新的利润增长点本应鼓励,但是不能动辄就“毁约弃耕”,挑战社会诚信底线;不能因经营暂时困难就“跑路”,置生产员工利益于不顾;面对国家粮食安全,面对农民生存权利,面对农业发展前景,工商资本的肌体不能充满“肮脏的血”。

4. 探索建立土地流转履约保险,防范流转失约风险。保障功能是现代保险业的重要功能之一,也最能体现保险业的特色和核心竞争力。保险保障功能的内容就包括对商业信用中违约行为造成的经济损失进行补偿。四川省邛崃市率先在全国引入土地流转履约保证保险机制,构建“农民+流转土地+村集体经济组织+投资业主+土地流转履约保证保险”的五位一体流转模式,在防范农村土地流转失约风险方面进行了积极探索,值得借鉴。履约保证保险充分利用了现代保险制度的风险分散机制,以极少的投入撬动了巨大的风险保障,不仅保障了农民的合法权益,还降低了企业的资金压力,充分调动了土地流转双方的积极性。

### 参考文献

- [1] 贺军伟,王忠海,张锦林.关于工商资本进农业的思考和建言[J].中国发展观察,2013(7).
- [2] 曹新富,李美存.我国农村土地流转失约风险及防范研究——以四川邛崃市为例[J].山西农业科学,2017(45).
- [3] 樊江涛,李月锋.资本下乡:有实力争地,没能力种田[J].农村·农业·农民,2015(5).
- [4] 黄鹤群.规范农村土地流转完善风险防范机制——以南通市农村土地流转为例[J].现代经济探讨,2015(03).
- [5] 乔金亮.土地流转交易立新规,工商资本下乡不能“任性”[N].经济日报,2016-07-05.
- [6] 张艳玲.土地拴上“保险绳”,转出转入都放心——成都市首推履约保证保险严防土地流转风险[N].农民日报,2016-08-09.

● 作者单位:河南师范大学 三农法律问题研究中心  
河南 新乡 453000