

南華大學
亞太研究所碩士班
碩士論文

中國土地流轉制度發展及其影響
**The development of China's land
transfer system and its impact**

研究生：林義峯

指導教授：戴東清 教授

中華民國 103 年 6 月 10 日

南 華 大 學

國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班

碩 士 學 位 論 文

中國土地流轉制度發展及其影響

研究生：林義峰

經考試合格特此證明

口試委員：蔡守祿
戴東清
胡聲平

指導教授：戴東清

系主任(所長)：張心品

口試日期：中華民國 103 年 6 月 18 日

中文摘要

自古以來中國人口就一直高居世界之首，為了養活眾多的人民，因此中國的農業是最多人從事的產業，也是最基礎的產業，由於以農業為主，所以農業人口佔據了中國的一大部分，所以當時最大的問題是農業問題。而現今中國農業的發展也同樣面臨問題，也就是三農問題的困境，這個困境使得中國農業的發展停滯不前，要讓中國農業能夠順利地發展，就要讓中國的土地流轉制度能夠完善，只有土地流轉制度能夠完善且順利的實施，才是解決三農的問題的方法。因此瞭解土地流轉制度並完善，是刻不容緩的事情。

本文首先介紹土地流轉制度的各種層面，瞭解到土地流轉其實就是土地承包經營權的流轉，其中有七項流轉方式是在法規內的。其次，透過歷史回顧與文獻分析，瞭解到中國土地流轉制度是以改革開放為分界點，分成改革前後兩個時期，並藉此瞭解其不同時期的發展情況。最後，透過土地流轉制度發展情形，發掘在各時期所產生的問題，以及影響各時期發展的因素。

中國的土地流轉是一個不同於其他國家的農業政策，藉由介紹瞭解中國土地流轉制度的基本概念、發展歷程，分析其問題與影響，能夠對中國的農業發展停滯不前有整體性的認識，以及未來要發展得更加迅速必須解決的課題。

關鍵字：土地流轉制度、流轉方式、改革開放、三農問題、農業發展

Abstract

Since ancient times, Chinese population has been ranked number one in the world. In order to feed a large number of people, many Chinese people were working with agriculture industry, which was also the most basic industry. Due to agriculture as the major industry, the agricultural population accounted for a large part of Chinese and agricultural problem became the biggest problem at that time. China's agricultural development is also now facing the similar problems as previous time, that is so-called “Three-Agriculture Problems” (agriculture industry, agricultural population, and agricultural village), which makes China's agricultural development stagnated. To let China's agriculture develop more smoothly, land transfer system should be further improved. Under the further improved land transfer system and its fully being implemented, the solution of agriculture problems can become a reality.

Firstly, this dissertation will introduce the various aspects of land transfer system and it finds out that the land transfer is actually the right of land contract and management transfer, and there are seven circulation ways in the laws. Secondly, it is to understand different stages of land transfer system as well as their developmental status by historical and literature review, which are divided by the period of “open-door and reform” policy. Finally, the focus would be put on the development of the land transfer system so as to find out the problems arising in various stages of development and the factors affecting their development.

China's land transfer is a different agricultural policy from other countries. It is to hope to fully understand the stagnation of China's agricultural development and its future ways leading to rapid agricultural development by introducing the basic

concepts land transfer system, developmental history as well as analyzing its problems and impacts.

Keywords: land transfer system, circulation ways, open-door and reform policy, There-Agriculture Problems, agricultural development



目錄

中文摘要.....	I
Abstract.....	II
目錄.....	IV
圖表目錄.....	V
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻探討	3
第三節 研究方法與研究範圍	7
第四節 研究架構與章節安排	8
第二章 中國土地流轉的概述	11
第一節 土地流轉的基本概念界定	11
第二節 土地流轉的方式	17
第三節 土地流轉的原則與意義	23
第四節 小結	30
第三章 中國土地流轉制度的發展歷程	32
第一節 改革開放前土地流轉制度的發展	32
第二節 改革開放後到 2010 年的土地流轉制度.....	41
第三節 小結	51
第四章改革前後土地流轉制度的差異性與影響	54
第一節 土地流轉制度各階段之運行成效	54
第二節 改革前後土地流轉制度之差異性與產生問題	60
第三節 土地流轉制度轉變之影響	68
第四節 小結	75
第五章結論	79
第一節 研究發現	79
第二節 未來研究建議	83
參考文獻.....	84

圖表目錄

圖 1 研究架構圖.....	8
表 1 土地流轉方式.....	22
表 2 改革前土地流轉制度.....	40
表 3 改革後土地流轉制度.....	49



第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

自古以來中國人口就一直高居世界之首，為了養活眾多的人民，因此中國的農業是最多人從事的產業，也是最基礎的產業。而土地則是要從事農業最基礎的條件之一，從中國流傳的這句話「**農業豐則基礎強，農民則富國家盛，農村穩則社會安**」可以看出農業是中國最重要的產業基礎之一。然而中國雖然耕地面積總量是名列世界前茅，但是中國人均耕地卻不到世界平均水準的一半，因為過多的農民從事耕種，導致人均耕地變得過於狹小，因此對於中國來說人均耕地不平均的土地問題如果能處理妥當，就可以帶給農業蓬勃且迅速的發展，反之處理不當則會使農業發展延宕而無法進步。

近年來由於中國大陸經濟的快速成長，二、三級產業的蓬勃發展，使得中國農村的農業人口快速的外流到城市去尋找更好的工作機會，原因在於農業相對於的利潤太低，而城市裡的工商、服務業的薪資比農民的利潤好太多，導致很多農村壯年人口往城市移動尋找機會，而不再待在農村工作，進而影響了農業的發展，而且當前農村的基礎建設不足，小村莊基本的設備更是短缺；土地政策不夠清晰，承租土地的問題嚴重，導致三農問題的產生，也就是農業(產業化不夠)、農村(發展落後)、農民(貧困)問題，這演變成了中國現今最棘手的經濟與社會發展的重大問題。

三農問題中核心問題的關鍵主要來自於農民問題，農民問題的產生主要是利益分配不均，也就是耕地(土地)分配不公平所導致的，因為每一位農民都想擁有一塊完整且廣大的耕地，所以要從根本上要解決農村問題必須要解決農村的土地分配問題。但是由於1980年代初期中國大陸在農村推行的一項重大的改革也就是在十一屆三中全會上所提到的農業改革「包產到戶(分田到戶)」後來被稱做為「家庭聯產承包責任制」，雖然在當時是農村土地制度的一大創舉，讓農民有一定的

土地承包經營權，讓農民的生產意願大增，使生產效率得以提高。但是隨著社會不斷的進步，世界上機械化越來越普遍，社會生產力的不斷發展，使得家庭聯產承包責任制的缺點逐漸暴露出來，也就是家庭個體經營所引發的生產效率低落的現象，無法實現小型的規模經營與農業集約化，用來改善農民生活質量，提高農民的生活水準。主要的原因在於家庭聯產承包責任制每戶農民都可以承包，因此把土地分的過細，也就導致土地過於細碎化，農戶土地規模小，耕地細碎，並且在今後中國人口還會增加的情況下，細碎化程度將進一步加劇；土地經營的規模無法擴大，使得農戶難以進行機械化操作、規模化經營等，導致生產效益不彰，使得中國土地的問題日益增大。

中國的農村土地制度主要包含了土地的使用權與所有權，目前中國主要可以流轉的是土地的使用權，也就是土地的經營權的流轉。而土地經營權的流轉就是擁有土地承包經營權的農戶，將土地使用權轉讓給其他農戶或經濟組織，就是保有承包權、轉讓使用權。也就是不改變土地所有權和農業用地性質的情況下，將土地使用權(經營權)從承包經營權中分離出來，轉移給其他農戶或經營者。

而對於土地經營權的流轉中國其實早在 1993 年的國務院在《關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施》中就有提到允許土地使用權可以有償的轉讓。在 2003 年 3 月，《農村土地承包法》頒布實施後，其中的條例也為後來的土地流轉的實踐提供一定的基礎。但之後又面臨到農業規模經營問題以及農地非農化之傾向問題，因此在 2005 年實施的《農村土地承包經營權流轉管理辦法》的第三條與第十二條都規定受讓雙方應當依照有關法律、法規的規定，農村土地承包經營權流轉不得改變承包土地的農業用途。但是在現實的土地流轉中，卻無法避免這種問題的產生，利益驅使的必然，使得土地都集中在開發商手中，土地用途遭到改變；而且由於法律不健全，土地流轉糾紛不斷，非法土地流轉大量存在，嚴重影響到土地資源的合理配置¹。

¹ 張曙光，「土地流轉與農業現代化」，**管理世界月刊**，第 7 期(2010 年)，頁 67-68。

因此中國在 2008 年十七屆中央委員會第三次全體會議中，通過了《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，當中指出要賦予農民更加充分且更有保障的土地承包經營權，再現有土地承包關係長久不變的情況下，依照法律自願有償的原則，允許農民轉包、出租、互換、轉讓、股份合作…等形式流轉土地承包經營權，發展多種形式的規模經營²。

中國歷經眾多次的土地改革，從《土地改革法》到 1978 年的家庭聯產承包責任制，到 2008 年的《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，但是從中發現到土地流轉這一名詞很奇特，因為很少地方會有土地流轉一詞，而且從 1978 年後的中國土地相關政策都常常提到土地流轉，因此想深入去瞭解看看關於土地流轉的各種相關的資訊。

二、研究目的

在上述中提到土地流轉實施的種種現象，法律不健全、非法土地流轉…等問題，導致對於近年通過的文件能否對土地流轉產生的影響是好是壞存在很大的疑問，所以本研究主要透過對土地流轉制度歷史演進的觀察，以及文獻資料的分析，來探討中國土地流轉制度的演進以及中國土地流轉制度如何發展?並對中國土地流轉制度實行到現今的運行成果做一個瞭解?接著對土地流轉制度的前後差異性以及轉變前後產生哪些問題進行探討?最後針對土地流轉制度造成的影響以及哪些因素會對其發展產生影響進行探討?

第二節 文獻回顧與探討

目前在中國學界對於土地流轉制度的研究分成很多方面，但主要可分成幾方面來探討，僅將中國土地流轉制度相關研究羅列如下：

一、土地流轉與流轉方式的界定

谷樹忠、王興傑、魯金萍、王亦寧、張新華等五人共同研究的「農村土地流轉模式及其效應與創新」中提到廣義的土地流轉，指土地權利在不同利益主體之

² 張曙光，「土地流轉與農業現代化」，*管理世界月刊*，第 7 期(2010 年)，頁 67-68。

間的流動和轉移。狹義的土地流轉，指農村土地承包經營權在同一農村集體內部的流動與轉移。目前關於土地流轉的討論、規定等，多指狹義的土地流轉，即農村土地使用權的流轉。裡面還提到流轉方式主要有七種：包含轉包、互換、出租、轉讓、入股、土地股份制、重組等。³

張益項、侯雪所研究的「新形勢下我國農村土地流轉問題再研究」認為土地流轉是對土地細碎化的突破，也是農業規模經營、機械化的基礎條件。文中也提到土地流轉方式主要有土地互換、出租、入股、宅基地換住房、承包地換社保、股份+合作等模式。⁴

蔡志榮的「農村土地流轉方式綜述」認為《土地承包法》中土地流轉是土地承包經營權的流轉，而不是土地所有權的流轉，也不是土地功能的流轉。所以土地流轉包含兩種情況，一是農戶把經營權轉讓出去，保留承包權，收取一定利益；二是承包權與經營權都轉讓出去，在這之後不再保留任何權利，也不與土地發生關係。文中也提到流轉方式主要有十二種：轉包、轉讓、出租、互換、入股、代耕、拍賣、抵押、土地信託、反租倒包、繼承、贈與。⁵

二、土地流轉的功用

馮震東、霍麗、邵傳林三人共同研究的「中國農村土地流轉問題研究述評」中對土地流轉能對農民有益抱持正面的看法，第一，能夠實現資源的優化配置，另一方面能夠產生交易收益效應和邊際產出拉平效應。交易收益效應是土地交易性的提高增加土地的技資價值。邊際產出拉平效應就是通過把邊際產出低的農戶的土地流轉到邊際產出高的農戶手中的方式，提高資源的配置效率。第二，能夠促進規模經濟的發展，透過土地流轉把小塊土地集中到農業經營大戶手中。第三，能促進農村剩餘勞動力向城市遷移，有助於打破城鄉二元經濟結構，實現中國城鄉經濟社會一體化的協調發展。第四，能使小農從農業中脫離，集中精力從事第

³ 谷樹忠、王興傑、魯金萍、王亦寧、張新華，「農村土地流轉模式及其效應與創新」，**中國農業資源與區劃**，第30卷第1期(2009年1月)，頁1、3-4。

⁴ 張益項、侯雪，「新形勢下我國農村土地流轉問題再研究」，**經濟師**，第3期(2011年)，頁76-78。

⁵ 蔡志榮，「農村土地流轉方式綜述」，**湖北農業科學**，第49卷第5期(2010年5月)，頁1209-1211。

二產業或第三產業，增加非農收入，使農民收入多元化，就是讓農村過剩的勞動力轉移到二、三級產業。⁶

熊建、趙韜在「農村土地流轉問題與對策分析」中也認為土地流轉制度將有利於土地優化配置、土地規模經營、轉移農村剩餘勞動力、降低農業人口比例、加快城鎮化的進程。⁷

劉晗在「土地流轉制度及其問題思考」中亦同意土地流轉能夠使1.資源合理的分配，提高農業生產水平 2.促進農業經濟結構優化，提高農民收入水平 3. 加快農村剩餘勞動力的轉移。⁸

三、土地流轉的歷史

黃花所撰寫的「中國共產黨農村土地政策的歷史變遷及展望」以及李鵬、王秦俊的「我國農村土地流轉制度歷史演進及思考」加上劉淑春的「改革開放以來中國農村土地流轉制度的改革與發展」都對於土地流轉的整個歷史以及發展過程有詳盡的介紹。

四、土地流轉的問題與對策

林少麗的「建設新農村之焦點:土地流轉」中認為土地流轉制度可能會引發一些問題，首先農民保障問題，也就是如果土地無秩序非理性的大量集中，會導致以土地為生的農民失去生活來源，引發社會不穩定。再來糧食危機問題，如果大量集中的土地，改變其農業用途，將影響國家的糧食安全和全國糧食供給。最後貧富差距問題，一但允許土地自由流動，貧富差距將持續拉大，勢必導致社會不穩定。⁹

王忠林、韓立民在「我國農村土地流轉的市場機制及相關問題探析」中提到五個問題，一、能否保護國家糧食安全；二、能否持續增加農民收入；三、能否

⁶ 馮震東、霍麗、邵傳林，「中國農村土地流轉問題研究述評」，**西北大學學報(哲學社會科學版)**，第40卷第2期(2010年3月)，頁24-25。

⁷ 熊建、趙韜，「農村土地流轉問題與對策分析」，**農業經濟與管理**，第4期(2010年)，頁45-46。

⁸ 劉晗，「土地流轉制度及其問題思考」，**現代商貿工業**，第12期(2010年)，頁71。

⁹ 林少麗，「建設新農村之焦點:土地流轉」，**台灣農業探索**，第1期(2011年2月)，頁24。

穩定現行農村土地制度；四、能否促進農村農村勞動力的合理佈局；五、能否推進農業現代化。¹⁰

呂世辰、丁倩亦在「農村土地流轉問題的調查與思考」中提出四個可能存在的問題，一、流轉制度不健全，流轉多屬於農戶的自發行爲；二、土地流轉收益貨幣化程度較低（多以物易物），收益水平也不高；三、流轉過程不規範，書面合同簽訂率較低（口頭協商較多）；四、流轉期限短，承包方的生產經營缺乏保證（五年以下的期限較多）。¹¹

張曉南、張法水在「農村土地承包經營權流轉的現狀、問題及對策」中亦認爲當土地流轉主要存在三個問題，一、土地流轉手續、程式不規範；二、基層政府或集體組織違背民願，隨意改變土地承包關係，強迫推行土地流轉；三、農村土地市場機制不健全，市場難以有效發揮資源配置作用。¹²

張麗琴、曾憲鵬的「關於我國農村土地流轉問題的思考」中對於解決土地流轉的措施提到下列幾項：1.制定相關法律法規 2.建立完善的土地流轉機制 3.建立農村社會保障制度 4.加快農村勞動力向非農產業轉移。¹³

孫天全、李振、張聞笛的「我國農村土地流轉問題調查研究」中對問題的對策提到幾點：1.加強政府機能監管職能，規範土地流轉有序進行 2.建立股份土地合作制度，加強農民土地自發入股 3.增強農民法律維權意識，保障土地流轉合法利益 4.建立土地流轉中介組織，完善土地流轉市場體系 5.完善農村社會保障體系，營造流轉良好社會環境。¹⁴

班毛展的「關於對農村土地流轉問題的思考」中對當前土地流轉的對策與建議提到要把握四項原則：1.優化配置2.自願互利3.因地制宜4.規範有序；健全四項

¹⁰ 王忠林、韓立民，「我國農村土地流轉的市場機制及相關問題探析」，**齊魯學刊**，第1期(2011年)，頁107-108。

¹¹ 呂世辰、丁倩，「農村土地流轉問題的調查與思考」，**理論探索**，第2期(2010年)，頁75-76。

¹² 張曉南、張法水，「農村土地承包經營權流轉的現狀、問題及對策」，**山東人大工作**，第12期(2007年)，頁18-20。

¹³ 張麗琴、曾憲鵬，「關於我國農村土地流轉問題的思考」，**現代管理科學**，第10期(2010年)，頁89-90。

¹⁴ 孫天全、李振、張聞笛，「我國農村土地流轉問題調查研究」，**北京理工大學學報(社會科學版)**，第12卷第1期(2010年2月)，頁84-85。

機制：1.管理機制2.服務機制3.激勵機制4.保障機制；正確處理四大關係：：土地流轉與堅持農村基本經營制度的關係2. 土地流轉與發展現代農業的關係3. 土地流轉中政府與市場的關係4. 土地流轉中承包者與經營者的利益關係。¹⁵

五、國外土地流轉的研究

史志強的「國外土地流轉制度的比較與借鑑」裡面提到許多發達國家的土地流轉的規定，主要是英、美、法、日為主，主要關注的重心由土地歸屬移轉到土地的使用上，¹⁶因此跟中國現在的土地承包經營權的流轉上，有一些相似之處。

丁關良的「國外農用土地流轉法律制度對中國土地承包經營權流轉的啟示」中提到各個發達國家的土地利用權流轉的法律制度，以及對於中國的土地流轉制度有何啟示與改善的空間。¹⁷

綜合上述各方面的資料，像是對於土地流轉與流轉模式的界定以及土地流轉的功用和產生之問題的文獻回顧與探討，但是卻沒有把過去與現在的土地流轉的制度做對比、以及為何會如此轉變的原因之研究，因此本研究將以此為基礎，藉由文獻回顧有關土地流轉的相關資料與歷史回顧等方式，探討出土地流轉發展到現在與過去的差異性為何以及造成此差異性的因素。

第三節 研究方法與研究範圍

一、研究方法

(一)歷史研究法

利用各種相關的歷史文獻，像是書籍、期刊、年獻等，對整個土地流轉制度的歷史發展過程做一連串的歷史回顧與整理，主要著重介紹土地制度經過的四次大的改革，透過資料的整理，完整的就四次改革的過程與特點做一個介紹，並且瞭解這四次改革土地有無流轉、如何流轉做一個整理。

¹⁵ 班毛展，「關於對農村土地流轉問題的思考」，**山東省農業管理幹部學院學報**，第 28 卷第 1 期(2011 年)，頁 43-44。

¹⁶ 史志強，「國外土地流轉制度的比較與借鑑」，**東南學術**，第二期(2009 年)，頁 68-70。

¹⁷ 丁關良，「國外農用土地流轉法律制度對中國土地承包經營權流轉的啟示」，**世界農業**，(2010 年 8 月)，頁 38-40。

(二)文獻分析法

主要收集跟土地流轉制度相關之期刊、專書、論文…等資料，用這些資料為根本分析其中有何不足之處，以此作為本研究之根據，使本研究能補足其中不足之處。

二、研究範圍

本研究主要針對土地流轉制度的歷史發展與改革前後的轉變造成的問題與原因作出探討，主要以文獻與歷史的資料對改革開放前後的土地流轉的發展及特點以及問題進行探討，只單純探討對農業、農民之影響以及造成轉變的因素不涉及法律、理論等相關學說以及法條等問題。

第四節 研究架構與章節安排

一、 研究架構

本研究主要透過對土地流轉制度的演進的觀察，以及文獻資料的分析，來探討中國土地流轉制度的演進以及中國土地流轉制度為何如此發展?並對中國土地流轉制度實行到現今情況以及其造成之影響為何進行深入的了解?最後就如此轉變的原因、轉變的前後差異性以及轉變後能否解決問題進行探討?研究架構圖如下:

圖 1 研究架構圖

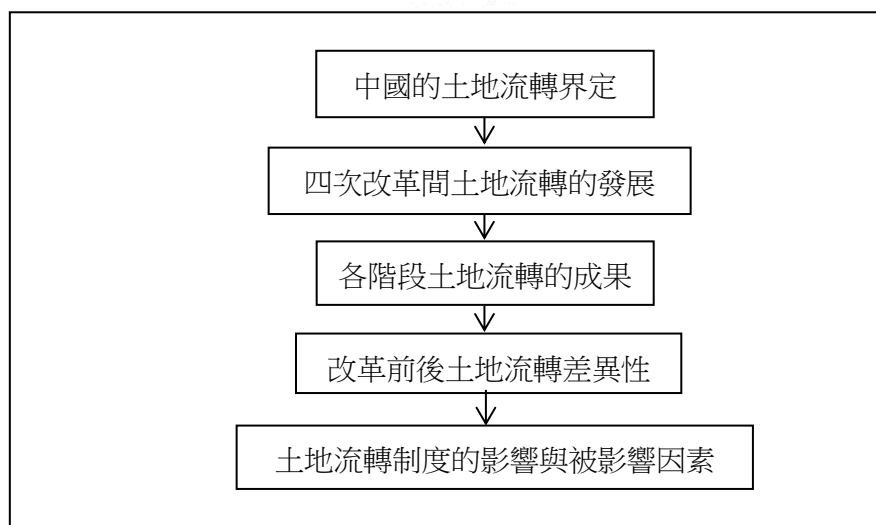


圖 1 研究架構圖

二、章節安排

基於上述研究架構，本研究共分五章，第一章緒論主要是藉由研究動機與目的的闡述，來說明做本研究的緣由，並藉由各種相關的文獻來瞭解本研究的主要研究的目標為何與各文獻研究的不足之處，接著利用研究方法與研究架構著手說明各章節要如何撰寫。

第二章就中國的土地流轉的概念、流轉的方式以及流轉的意義做一整個釐清與介紹，主要是利用期刊與書籍的資料來做為參考的依據，並整理這些資料以更清楚更好理解的方法來寫作。

第三章主要是參考書籍資料為主作為撰寫中國土地流轉制度的發展歷程的依據，主要包含兩個部分，改革前的土地流轉制度的發展、改革後的土地流轉制度的發展，最後就是小結前兩部分的土地流轉的發展，透過這樣的描述來了解整個中國土地流轉制度發展的情況。

第四章主要接著的三章的土地流轉制度的發展歷程做延續，主要說明土地流轉制度各階段的特點，並且就這些特點探討其中的差異性與造成的問題為何，最後就土地流轉制度發展到現今所造成的影響一一說明。

第五章節結論，將區分為二。在研究發現部分，設法針對中國土地流轉制度的發展歷程與土地流轉制度的轉變方向，並與現今的土地流轉制度的情況做相互比對、中國改革前後土地流轉制度的差異性與促使其改變的因素是為何、以及改革前後分別產生哪些問題最後造成哪些影響以及哪些會制約土地流轉制度的發展。在研究過程中發現具重延伸性及值得繼續研究的課題提出建議，以利日後對此議題有興趣者可接續研究。

第貳章 中國土地流轉的概述

土地流轉對於中國農業發展以及對於農民或農戶來說是非常重要的一件大事，也是中國農業發展特有的一個現象，因為在中國土地的所有權是在國家的手中，人民只有承包土地的權利與經營使用的權利；而在西方國家土地流轉大部分被視為“買賣、租賃、抵押”等土地交易，人民可以自由處理土地，其原因在於大部分西方國家的土地所有權在人民手中。所以要想研究中國的土地流轉的轉變與影響要先對其整體的概念有所瞭解，接著針對流轉的方式進行介紹，最後說明土地流轉對於中國有何意義。

因此本章分為三小節，首先界定土地流轉的概念，其二就土地流轉的方式做一個介紹，最後瞭解為何要土地流轉、土地流轉有何意義。

第一節 土地流轉的基本概念界定

由於土地流轉是中國近來出現的一種專有詞彙，也是一種農村特有的現象，所以要瞭解土地流轉到底是什麼，又代表著何種意義，首先就要從土地流轉中所提到的土地開始瞭解，之後才能對土地流轉的基本概念有更進一步的認識。

一、土地

1. 土地是什麼？

土地是人們得以生存和發展的一種基礎的條件之一，也是國家第一級產業也就是農業要能夠發展的必要條件之一，而且農業又是國家能夠強盛、能夠發展起來的首要產業，因此土地對於人類來說是非常重要的生活要素之一。土地的定義分成很多種層面，因此本文主要探討土地到底是什麼以及土地流轉中的土地是哪一類型，最後就土地具有哪些特性一一說明。

土地的定義最早主要來自 1972 年的聯合國糧農組織在荷蘭地瓦格寧根召開的農村土地評價專家會議中，“土地包含地球特定地域表面跟上下的大氣、土壤及基礎地質、水文和植被”

¹，這說明了土地主要是在一地域內的大氣與土壤和其他基礎物質以及水文與植

被等特定物質組合而成，但是這個定義涵蓋太過廣泛。1975年聯合國發表的《土地評價綱要》對土地有更完整的定義：“土地的地理學定義是指地球表面的一個特定地區，其特性包含著此地面以上和以下垂直的生物圈中一切比較穩定或週期迴圈的要素，如大氣、土壤、水文、動植物密度”，¹簡單的說就是土地所在的地方往上擴展或往下延伸所包含的自然環境都屬於土地像是氣候、地貌、土壤、水文與植被，但是這個土地的定義也是太過於廣泛，不適用於本研究中所要探討土地流轉中土地的定義，本研究中所要研究的土地是更為狹義的概念主要是指農業用地（農村用地）。

所以就中國有關農業的法規中《中華人民共和國農村土地承包法》第二條規定：“農村土地是指農民集體所有和國家所有依法由農民集體使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用於農村地土地”，²因此本研究中關於土地流轉中的土地主要是農村用的農業用地，也就是農業生產的土地，包括耕地、林地、草地、農田水利用地、養殖水面用地等直接用於農業生產地土地。

2. 土地特性

根據整理的資料來看，土地的特性基本上可以分成兩類，自然特性(以及人們利用土地的過程所表現出來的一些特性也稱為經濟特性。

土地的自然特性包括：土地面積的有限性、土地位置的固定性、土地質量的多樣性、土地永續利用的相對性等。

(1)土地面積的有限性。土地是大自然的產物，土地的總面積，在地球形成後，就已經確定了。人類雖然能移山填海、擴展陸地或者圍湖造田、增加耕地，但這僅僅是土地用途的轉換，並沒有增加土地面積。

(2)土地位置的固定性。土地最大的自然特性是地理位置的固定性，即土地位置不能互換，不能搬動。

¹ 劉衛柏，**中國農村土地流轉模式創新研究**，(湖南：人民出版社，2010年)，頁2-3。

² 劉衛柏，**中國農村土地流轉模式創新研究**，頁2-3。

³ 「中華人民共和國農村土地承包法，新華網最新法規，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

(3)土地質量的多樣性。不同地域，由於地理位置及社會經濟條件的差異，不僅使土地構成的諸要素(如土壤、氣候、水文、地貌、植被、岩石)的自然性狀不同，而且人類活動的影響也不同，從而使土地的結構和功能各異，最終表現在土地質量的差異上。

(4)土地永續利用的相對性。土地作為一種生產要素，“只要處理得當，土地就會不斷改良。”在合理使用和保護的條件下，農用土地的肥力可以不斷提高，非農用土地可以反復利用，永無盡期。土地的這一自然特性，為人類合理利用和保護土地提出了客觀的要求與可能。土地是一種非消耗性資源，它不會隨著人們的使用而消失，相對於消耗性資源而言，土地資源在利用上具有永續性。⁴

土地的經濟特性包括：土地供給的稀缺性、土地用途的多樣性、土地用途變更的困難性、土地的商品性。

(1)土地供給的稀缺性。土地是地球表面的一部分，因此土地的自然特性決定地的有限性。因此農業用的土地更是有限。農用土地面積的有限性、位置的固定性和功能的不可替代性，決定了農用土地的稀缺性。⁵

(2)土地用途的多樣性。農業用地、建設用地、軍事用地、公共用地…等。

(3)土地用途變更的困難性。當土地投入某項用途之後，想要改變其利用的用途時，往往會造成較大甚至巨大的經濟損失，所以土地用途要變更是比較困難的。

(4)土地的商品性。土地是一種特殊商品。因為土地本來是自然物質，當土地作為經濟活動的條件，就變成土地資源。土地資源並沒有真正的價格，那所謂土地的價格也就是地租，也就是土地使用價值的報酬。只要土地以一定價格交易時，便成為了商品。⁶

⁴ 「土地特性」，中華人民共和國國土資源部，http://big5.mlr.gov.cn/tdzt/zdxc/tdr/21tdr/tdbk/201106/t20110613_878204.htm。

⁵ 高元祿，**農村土地產權問題研究**，(北京：經濟科學出版社，2009年)，頁11。

⁶ 高元祿，**農村土地產權問題研究**，頁11。

因此在中國對於土地不同的分類大概有三種，按照自然特性分的像是用地貌、植被、土壤來分類；按照經濟特性來分的像是根據土地的生產水平、所有權、使用權來分類；兩者特性兼具以及其他因素來分得像是土地利用現狀分類。⁷

二、土地流轉

關於土地流轉其實很多學者都有不同的見解，因此以下將就中西方學界的觀點來探討土地流轉的定義到底為何。

在西方土地流轉大致上被稱為“買賣、租賃、抵押”等土地交易，主要分為兩種，一種是土地私有化，所有權可以自行流轉，例如美國；另一種是土地國有，使用者長期擁有使用權並可以轉讓給他人，像是英國。

西方學者對土地流轉的研究體現在土地交易中。主要表現為地租理論。英國古典政治經濟學家創始人配第最早提出地租理論，級差地租也是由他所提出。地租理論的完善對指導土地流轉具有重大意義，是土地流轉合理、有序發的理論前提。西方經濟學家對土地的研究是建立在土地私有制的基礎上，認為土地只有完全私有，才能促使土地在市場機制下合理的有序流轉。⁸

所以在西方國家中大部分都認為土地私有是促成土地流轉(買賣)的前提，因為土地私有化導致每個地主要處理土地流轉(買賣)將更為簡單，不需要通過國家或者一堆手續才能完成土地的流轉，因此在西方要使土地能夠自由流轉是很容易達成的。

在中國方面，很多學者對於土地流轉的定義有不同的界定，像是齊宜光、衣傳波在《農村土地流轉:困境及對策分析》中就提到從十七屆三中全會《決定》可以給土地流轉下一個定義：在確定物權屬性的土地承包經營權的前提下，在遵循土地所有權歸屬和農業用途不變的原則下，權利人合法自願地將土地的佔有、使用、收益和處分等權利或部分權利從土地承包經營權中分離出來，通過轉包、

⁷ 高元祿，**農村土地產權問題研究**，頁 11。

⁸ 張黎萍，**我國農村當前土地流轉中存在的問題與對策**(中國南京：南京財理大學政治經濟學碩士論文，2010 年)，頁 2-3。

出租、互換、轉讓、股份合作等方式轉移給其他農戶或經營者，其實質是農村土地佔有、使用、收益和處分權的流轉。⁹這個定義其實很難去理解，因為很難去界定土地承包經營權中佔有、使用、收益和處分權是包含哪些部分，要怎樣去界定又是另外一個難題。

另外在夏偉偉的《土地承包經營權流轉問題研究》中，他認為土地承包經營權是一個獨立完整的權利而不是承包權與使用權的結合，原因在於中國物權法已經明確規定土地承包經營權是一種用益物權，而根據物權法的論點說明用益物權只能是一種獨立的權利。因此他認為土地承包經營權的流轉是指在保留集體土地所有權和不改變土地農業用途的情況下，原有土地承包經營權人將土地承包經營權移轉給他人，使他人成為新的土地承包經營權人。¹⁰

此外在劉衛柏的《中國農村土地流轉模式創新研究》一書中把土地流轉的定義也歸納出三種觀點：

第一種觀點：認為土地經營權流轉就是土地經營權中分離出來的使用權的轉讓。像是有學者認為土地產權再家庭承包制的框架下被分為三種權利：1.所有權 2.承包權 3.經營權(使用權)。也就是擁有土地經營權的農戶將土地經營權轉讓給農戶或經濟組織，也就是保留承包權，轉讓使用權。

第二種觀點：認為土地經營權流轉應分別定義。在家庭承包的情況下，是屬於物權，這種情況的土地經營權流轉是指土地經營權人將土地經營權全部或部分權能轉移給他人的行為；而在其他方式承包的情況下，是屬於債權，這種情況的土地經營權的流轉是指不改變土地承包合同的內容，承包人將合同權利全部或部分轉讓給第三人的行為。

第三種觀點：認為土地經營權流轉就是土地經營權進入流通領域，通過一定的運

⁹ 齊宜光、衣傳波，「農村土地流轉:困境及對策分析」，**武漢職業技術學院學報**，第 9 卷第 1 期(2010 年)，頁 100。

¹⁰ 夏偉偉，**土地承包經營權流轉問題研究**，(中國大連：大連海事大學法學碩士論文，2010 年)，頁 2-3。

作方式(轉包、出租、作價入股等)，在不同主體之間流動。¹¹

綜合上述學者對於土地流轉不同的界定，主要可以分為下列幾種：

一、權利人合法自願地將土地的佔有、使用、收益和處分等權利或部分權利從土地承包經營權中分離出來，通過轉包、出租、互換、轉讓、股份合作等方式轉移給其他農戶或經營者。

二、土地承包經營權的流轉是指在保留集體土地所有權和不改變土地農業用途的情況下，原有土地承包經營權人將土地承包經營權移轉給他人，使他人成為新的土地承包經營權人。

三、土地流轉是指土地使用權的流轉，擁有土地承包經營權的農民可將土地經營權(使用權)轉讓給其他農民或組織，即保留承包權，轉讓使用權。

四、土地流轉可定義為兩種權利，物權與債權。在家庭承包的情況下，土地流轉指的是物權，也就是土地經營權人將土地經營權全部或部分權能轉移給他人的行為；其他方式承包的情形下，屬於債權，這種情形的土地流轉是指不改變土地承包合同的內容，承包人將合同權利全部或部分轉讓給第三人的行為。

五、土地流轉就是土地承包經營權進入流通領域，通過一定的運作方式(轉包、出租、作價入股等)，在不同主體之間流動。

上述有關土地流轉的定義，都各有學者支持的論點，但是最為普遍接受的是第三種觀點，因為就《中華人民共和國農村土地承包法》中稱的土地流轉即是指土地承包經營權的流轉。「該法第三十二條規定，通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、互換轉讓或者其他方式流轉。土地承包經營權又包括兩種權能，即土地承包權和土地經營權。土地經營權才是我們經常提到的土地使用權。也就是農民僅把使用權轉讓出去，保留承包權，保留承包合同，收取一定的收益」，¹²所以本研究所採行的土地流轉的定義，也就是土地流轉即是土地使用權或經營權的流轉，而非承包權的轉讓。

¹¹ 劉衛柏，中國農村土地流轉模式創新研究，頁 21-22。

¹² 蔡志榮，「農村土地流轉方式綜述」，湖北農業科學，第 49 卷第 5 期(2010 年 5 月)，頁 1209-1210。

第二節 土地流轉的方式

土地流轉的方式在中國的《中華人民共和國農村土地承包法》第32條規定：“通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。”¹³該法的第42條把入股這一流轉方式也列入了法律之中。第49條也規定了可以採用轉讓、出租、入股、抵押或其他方式進行土地承包經營權的流轉。另外再《農村土地承包經營權流轉管理辦法》與《中華人民共和國物權法》也都有提到轉包、出租、互換、轉讓、入股、抵押等流轉方式；此外還有些例如反租倒包、代耕、繼承等法律沒有明確規定的流轉方式，這些方式能不能歸入農村土地承包法規定的其他方式中，還存在著一些爭議。上述雖然都規定了具體的流轉方式，但基本上沒有對流轉方式作出明確的解釋，因此給予土地流轉方式明確的界定與解釋，對讀者瞭解土地流轉是非常有益的，所以就上述法律所提到的流轉方式綜合起來，下列主要就轉包、出租、互換、轉讓、入股、抵押以及比較有理可循的繼承等幾種方式一一做出明確的解釋。

一、轉包

根據《農村土地承包經營權流轉管理辦法》在第六章第35條中的定義是：“所謂轉包是指承包方將部分或全部土地承包經營權以一定期限轉給同一集體經濟組織的其他農戶從事農業生產經營。轉包後原土地承包關係不變，原承包方繼續履行原土地承包合同規定的權利與義務；接包方按轉包時約定的條件對轉包方負責，承包方將土地交給他人代耕不超過一年的除外。”¹⁴另外根據《中華人民共和國農村土地承包法》的規定，轉包的條件有以下幾點：第一、轉包方就其轉包的 land 享有土地承包經營權。第二、接包方必須有農業生產經營的能力。第三、轉包方與接包方需要簽訂書面的土地承包經營權流轉合同，約定二者的具體權利。

¹³ 「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

¹⁴ 「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，中國農村研究網，http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973。

第四、接包方不得更改土地的農業用途。第五、轉包的期限不得超過土地承包經營權剩餘的承包期限。第六、轉包方轉包土地承包經營權無須經發包方同意，但要跟發包方報備。

就上述的法律規定來看，轉包其實就是有土地承包經營權的一方把他的土地使用權在期限內以一定的條件再轉包給第三人，第三人要對原持有土地承包經營權人負責，而原來承包合同中的權利與義務不變。

二、出租

根據《農村土地承包經營權流轉管理辦法》在第六章第35條中的定義是：“出租是指承包方將部分或全部土地承包經營權以一定期限租賃給他人從事農業生產經營。出租後原土地承包關係不變，原承包方繼續履行原土地承包合同規定的權利與義務。承租方按承租時約定的條件對出租方負責。”¹⁵另外根據《農村土地承包法》的規定，出租的條件為以下幾點：第一、出租方應對其出租的土地享有土地承包經營權。第二、承租方必須有農業生產經營的能力。第三、出租方與承租方應簽訂書面的租賃合同。第四、承租方不得更改土地的農業用途。第五、土地承包經營權出租的期限不得超過其所剩餘的承包期限。第六、承租方要按照合同的約定向出租方支付租金，出租土地承包經營權無須經發包方的同意，但應報發包方備案。

就上述的定義來看，簡單的來說出租就是土地承包經營權人把土地承包經營權租給第三人，讓第三人耕作經營這塊土地，原承包合同關係不變，出租人必須繼續履行原承包合同中的權利與義務，承租人則是要按承租條件給予出租人。

另外有關於轉包跟出租這兩種流轉方式有很多相似的地方，針對這兩種流轉方式的區別有以下幾點：一是受讓方的身份區別。出租關係中受讓方一般是集體經濟組織以外的人；轉包關係中受讓方是集體經濟組織內部成員或外部成員。二是流轉的標的物不同。出租的標的物一般包括土地和地上附著物，轉包的標的物

¹⁵ 「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，中國農村研究網，http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973。

一般不包括地上附著物。三是流轉的土地用途區別。出租的土地一般用於規模化、集約化經營，轉包土地的目的則一般不固定。¹⁶

三、互換

根據《農村土地承包經營權流轉管理辦法》在第六章第35條中的定義是：“互換是指承包方之間為了耕作或各自的需要，對屬於同一集體經濟組織的承包地塊進行交換，同時交換相應的土地承包經營權。”¹⁷

互換對於中國的土地承包經營權流轉來說算是最普遍存在的一種方式，一般發生在同一農村集體經濟組織內部，最主要的是有利於解決土地過於分散導致細碎化的產生，又能促進機械化、規模化生產。另外根據《中華人民共和國農村土地承包法》的規定，互換的條件為以下幾點：第一、互換的雙方必須處於同一集體經濟組織內。第二、互換的雙方必須都擁有土地承包經營權。第三、互換土地承包經營權的目的是為了方便耕種或者各自的需要目的。第四、互換雙方應當簽訂書面的土地承包經營權互換合同。第五、在集體經濟組織互換土地承包經營權，無須經得發包方同意，但應當報發包方備案。

就以上的整個定義與條件來看，互換是在一集體經濟組織裡擁有土地承包經營權的雙方，為了耕作方便或各自的需要互相交換各自的土地以及土地承包經營權，這是一種能讓承包土地化零為整的一種流轉方式，使機械化耕作得以進行，有利於農戶雙方的耕作，也能使農業產量更加提升。

四、轉讓

根據《農村土地承包經營權流轉管理辦法》在第六章第35條中的定義是：“轉讓是指承包方有穩定的非農職業或者有穩定的收入來源，經承包方申請和發包方同意後，將部分或全部的土地承包經營權讓渡給其他從事農業生產經營的農戶，由其履行相應土地承包合同的權利與義務。轉讓後原土地承包關係自行終止，原

¹⁶ 齊宜光、衣傳波，「農村土地流轉:困境及對策分析」，**武漢職業技術學院學報**，第9卷第1期(2010年)，頁88-91。

¹⁷ 「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，**中國農村研究網**，http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973。

承包方承包期內的土地承包經營權部分或全部喪失。”¹⁸轉讓徹底的把自己的土地承包經營權給予其他人，而自己則失去相對應的土地承包權，是一種很徹底的流轉方式。另外根據《中華人民共和國農村土地承包法》的規定，轉讓的條件為以下幾點：第一、轉讓方有穩定的非農職業或者有穩定的收入來源。第二、轉讓方轉讓土地承包經營權須經得發包方的同意。第三、受讓方必須具有農業生產能力。第四、受讓方不得更改土地的性質和土地的農業用途。第五、土地承包經營權的轉讓期限不得超過其所乘餘的承包期限、第六、轉讓方與受讓方應當簽訂書面的土地承包經營權轉讓合同，約定雙方的權利與義務。

轉讓這一流轉方式就上述的定義來看，就是擁有土地承包經營權的農戶，因為自身關係，像是有穩定的非農職業或者有穩定的收入來源，因此把土地承包經營權讓渡給有農業生產經營能力的第三人，原承包人失去土地承包經營權的權利與義務，受讓人得到原承包人失去的土地承包經營權的權利與義務。

五、入股

根據《農村土地承包經營權流轉管理辦法》在第六章第35條中的定義是：“入股是指實行家庭承包方式的承包方之間為發展農業經濟將土地承包經營權作為股權，自願聯合從事農業生產合作生產經營；其他承包方式的承包方將土地承包經營權化為股權入股組成股份公司或者合作社等，從事農業生產經營。”¹⁹由於入股跟前述幾點有其不同，是把土地承包經營權當作股份來看待，並組成公司一起經營，所以在《中華人民共和國物權法》、《中華人民共和國農村土地承包法》中也確立了入股這一土地流轉方式。

對家庭承包的入股在《中華人民共和國農村土地承包法》第42條中規定：“承包方之間為發展農業經濟，可以自願聯合將土地承包經營權入股，從事農業合作生產。”非家庭承包的入股第46條也規定：“荒山、荒溝、荒丘、荒灘等可以直

¹⁸ 「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，中國農村研究網，http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973。

¹⁹ 「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，中國農村研究網，http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973。

接通過招標、拍賣、公開協商等方式實行承包經營，也可以將土地承包經營權折股份給本集體經濟組織成員後，再實行承包經營或者股份合作經營。”²⁰

另外根據《中華人民共和國農村土地承包法》的規定入股的條件為以下兩點：第一、入股應在承包方之間進行，不包括其他單位和個人的入股。第二、土地承包經營權入股是農戶以入股的形式組織在一起，從事農業合作生產，收益按照股份分配，而不是將土地承包經營權入股作為賺取經營回報的投資。

目前入股這一土地流轉方式比較常見的有兩種形式：一、土地股份合作制。土地股份合作制就是以土地做為唯一的資產入股，並根據一定方式(社區成員資格、土地承包數量和年限、年齡等)給每一個成員配股。主要採取兩種方式:1.非公司化的股份合作，即是農戶合夥經營用土地承包經營權入股。其成員的承包地統一使用，統一收益，而土地承包經營權也由原承包人所有轉為共同享有，由此發生土地流轉。2.公司化的股份合作，是以土地承包經營權入股組成股份合作企業(合作社)，所以土地承包經營權就移轉給股份合作企業(合作社)，發生土地流轉。二、行政村或自然村的所有土地和其他資產經評估後作為投資入股，然後根據評估的結果給農戶配股。²¹

所以根據上述內容來看，入股是農民把土地承包經營權交給村集體，然後換取一定股份，而集體則利用這些土地承包經營權建立土地股份合作社(或股份公司)，實行股份合作制的經營，農戶透過簽訂的章程或協議，利用土地承包經營權入股參與經營，獲得相應的收益。

六、抵押

抵押是指土地承包經營權人將土地承包經營權作為償還債務的擔保，當其不履行債務時，債權人有權利將該土地承包經營權折價或者拍賣，變賣該土地承包經營權的價款優先賠償債權人的一種法律行為。《中華人民共和國物權法》第十

²⁰ 「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

²¹ 齊宜光、衣傳波，「農村土地流轉：境及對策分析」，武漢職業技術學院學報，第9卷第1期(2010年)，頁96-97。

六章第一百八十條、《中華人民共和國農村土地承包法》第三章第四十九條都規定:以其他方式獲得的“四荒”地的承包經營權可以抵押。在《物權法》第184條裡面規定:“耕地、宅基地、自留地、自留山等集體所有土地使用權不得抵押,但法律規定可以抵押的除外。”²²

由上述可知家庭承包的土地承包經營權是被禁止抵押的,意味著耕地、宅基地、自留地、自留山等取自家庭承包的經營權不能通過抵押來進行土地流轉,因為家庭承包過來的承包地是可以讓農民賴以生活的基本條件,如果允許抵押農民將因失去土地而沒有生活的能力;但“四荒”地獲得的承包經營權是未開發的土地,因此抵押不會影響到農民的生計。

從上述的法律來看,這種流轉方式對於土地流轉沒有之前幾項那麼重要,而且只能抵押由其他方式得到的土地承包經營權,是一種不流暢的土地流轉方式。

七、繼承

根據《中華人民共和國農村土地承包法》第三十一條規定:“承包人應得的承包收益,依照繼承法的規定繼承。林地承包的承包人死亡,其繼承人可以在承包期內繼續承包。”以及第五十條規定:“土地承包經營權通過招標、拍賣、公開協商等方式取得的,該承包人死亡,其應得的承包收益,依照繼承法的規定繼承;在承包期內,其繼承人可以繼續承包。”²³由此可知繼承是指在土地承包經營權人取得的土地承包經營權有效存在的前提下,在承包期內承包人如果死亡,其承包土地的土地承包經營權利由其繼承人繼承其收益以及繼續承包該土地獲得該土地的承包經營權,一直到下一次土地調整時再由發包方將土地收回。

²² 「中華人民共和國物權法」,中國網,
http://big5.china.com.cn/law/txt/2007-03/19/content_7985083.htm。

²³ 「中華人民共和國農村土地承包法」,新華網,
http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

表1 土地流轉方式

流轉方式	內容	優缺點
轉包	承包方將部分或全部土地承包經營權以一定期限轉給同一集體經濟組織的其他農戶從事農業生產經營。	轉包後承包關係不變，原承包方收取轉包費用為其收入來源。轉包期限較短，且對象只限集體經濟組織內的成員。
出租	承包方將部分或全部土地承包經營權以一定期限租賃給他人從事農業生產經營。	出租讓土地能流轉的範圍更廣，使得土地能夠廣泛的使用。但這種方式有其經營風險，雙方合約有不確定性。
互換	承包方之間為了耕作或各自的需要，對屬於同一集體經濟組織的承包土地進行交換，同時交換相應的土地承包經營權。	互換雙方的需求要一致，而且發生範圍較小，主要發生在同一集體經濟組織的內部，有利於解決土地分散導致的細碎化，又能促進機械化、規模化生產。
轉讓	承包方有其非農職業或者穩定的收入來源時，得以將部分或全部的土地承包經營權讓渡給從事農業生產經營的其他農戶，由其履行相應土地承包合同的權利與義務。	轉讓後原土地承包關係就終止，轉由新的農戶履行土地承包合同的權利與義務，這一種方式對於土地的流轉是非常徹底的，有助於提高土地利用效率，又較不會產生其他的問題，是種常見的流轉方式。
入股	家庭承包的承包方之間為發展農業經濟將土地承包經營權作為股權，自願聯合從事農業生產合作；其他承包的承包方將土地承包經營權化為股權入股組成股份公司或者合作社等，從事農業生產經營。	有合作制與股份制這兩種制度，根據入股股份領取分紅，這種方式可以使農業發展更加順利，有利實施規模經營。
抵押	土地承包經營權人將土地承包經營權作為償還債務的擔保，當其不履行債務時，債權人有權將該土地承包經營權折價或者拍賣，變賣的價款優先賠償債權人。	只能用於小部分的土地承包經營權，例如“四荒”土地，因此不是一種很便利的流轉方式。
繼承	承包人應得的承包收益，依照繼承法的規定繼承。地承包經營權通過招標、拍賣、公開協商等方式取得的，該承包人死亡，其應得的承包收益，依照繼承法的規定繼承；在承包期內，其繼承人可以繼續承包。	繼承作為土地承包經營權流轉的一種方式，其繼承人可繼承其土地承包經營權的這種關係，可以有利於維護農村土地秩序，而且還有利於土地漸進式的規模經營。

來源：作者自行整理

第三節 土地流轉的原則與意義

上述兩節分別針對土地流轉的概念以及流轉的方式有詳盡的探討後，最後本小節主要針對土地流轉要遵守那些原則以及對於中國具有哪些意義作出探討，藉由一些學者的期刊、論文以及中國的法律條款做出說明。

一、土地流轉的原則

土地流轉的原則最主要在《中華人民共和國農村土地承包法》的第三十三條有規定：“土地承包經營權流轉應當遵循以下原則：（一）平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；（二）不得改變土地所有權的性質和土地的農業用途；（三）流轉的期限不得超過承包期的剩餘期限；（四）受讓方須有農業經營能力；（五）在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先權。²⁴

此外，胡芳在《中國農村土地使用權流轉模式選擇》中認為土地流轉的原則因該包含三變三不變原則，三變就是：農村土地使用權改變、土地的產業結構改變、土地的經營規模改變。三不變原則就是：土地集體所有性質不改變、土地以家庭聯產承包為基礎不改變、土地用途不改變。²⁵

《中華人民共和國農村土地承包法》中也規定了一些土地流轉要遵守的原則，像是第七條就規定三公原則、第十條就規定自願有償原則；另外在中國《農村土地承包經營權流轉管理辦法》中的第二條平等協商、依法、自願、有償的原則、第三條、第六條、第七條稱為三不得原則，所以綜合上述一些學者提出的原則以及法律條文所規定的原則，總和為下列的幾項原則並把需要遵守的原則內容或法律條文整理為如下：

1. 三公原則

該原則主要根據《中華人民共和國農村土地承包法》第七條：“農村土地承

²⁴ 「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

²⁵ 胡芳，「國農村土地使用權流轉模式選擇」，*經濟師*，第七期(2011年)，頁66。

包應當堅持公開、公平、公正的原則，正確處理國家、集體、個人三者的利益關係。”²⁶此原則主要注重在公平、公正、公開這三公的上面，其目的是要國家領導人抱持著三公的精神處理好土地流轉造成的國家、集體、個人之間的利益關係。

2. 自願、有償流轉原則

該原則主要來自於《中華人民共和國農村土地承包法》第十條：“國家保護承包方依法、自願、有償地進行土地承包經營權流轉。”、第三十三條“平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉。”²⁷；另外《農村土地承包經營權流轉管理辦法》的第二條：“農村土地承包經營權流轉應當在堅持農戶家庭承包經營制度和穩定農村土地承包關係的基礎上，遵循平等協商、依法、自願、有償的原則。此原則主要是土地流轉要農戶之間必須自願並且有補償的流轉”²⁸；而有補償的流轉根據《承包法》第三十六條：“土地承包經營權流轉的轉包費、租金、轉讓費等，應當由當事人雙方協商確定。流轉的收益歸承包方所有，任何組織和個人不得擅自截留、扣繳。”²⁹總而言之土地流轉應當是自願、有償的流轉，而有償的轉讓有利於農民收入的提高，真正的受惠。

3. 契約自由原則

該原則主要根據《中華人民共和國農村土地承包法》第三十三條：“平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權

²⁶ 「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

²⁷ 「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

²⁸ 「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，中國農村研究網，http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973。

²⁹ 「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

流轉。”³⁰主要意思是說土地流轉不能強迫進行或者阻礙他人進行流轉這都是違反契約自由原則的行為。

4. 三變原則

三變原則根據胡芳在《中國農村土地使用權流轉模式選擇》所提到的，“三變”是指農村土地使用權改變、土地的產業結構改變、土地的經營規模改變。

(1)農村土地使用權改變是指原來土地上的承包人，通過土地使用權的流轉來實現土地資源利用的最大化效率。

(2)土地的產業結構改變，是指原來土地上的粗放型經營模式，透過為市場而種、為市場而賣，以市場為導向的目標，慢慢轉變為集約型的現代農業。

(3)土地的經營規模改變是指改變農村一直以來細碎化土地的局面，通過農村土地使用權流轉而獲得的土地整體上規劃，從而達到土地規模化經營的成果。³¹

此原則對於中國農村以及農業來說，有非常大的幫助，可以使中國農業得以從小農耕作的模式發展成為規模化經營的耕作模式，規模化經營就能夠使得產能能夠向上提升，農業才能得以繼續發展，又能以此回饋農村，因此於中國來說該項原則是非常重要的。

5. 三不變原則

三不變原則根據胡芳在《中國農村土地使用權流轉模式選擇》中所提到的，“三不變”是指土地集體所有性質不改變、土地以家庭聯產承包為基礎不改變、土地用途不改變。

(1)土地集體所有不改變是指農村土地使用權流轉後的土地所有權不改變。在中國十一屆三中全會之後中國農村土地實行集體所有制，土地所有權歸集體所有，承包土地的農戶享有土地使用權（經營權）。

(2)土地以家庭聯產承包為基礎不改變是指土地承包方式依然以家庭為生產單位。

³⁰ 「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。

³¹ 胡芳，「國農村土地使用權流轉模式選擇」，頁 66。

十一屆三中全會以後，家庭聯產承包責任制逐漸在中國展開。堅持家庭聯產承包制是由中國國情決定的，因為改變土地所有權性質就會出現土地私化、國有化現象的產生。土地私有化不符合中國基本國情，土地的私有化將會違背社會主義原則；而土地國有化將使農民的權益逐漸喪失，不利於保護農民的基本權益。

(3)土地用途不改變是指流轉後的土地仍然要維持原來土地的用途，不得隨意變更其性質。其目的是避免耕地面積不斷縮小，保證糧食產量能夠滿足中國的日常需求，也是保證糧食安全的一種舉動。³²

三不變原則對於中國是一種基本的原則，主要是要維持中國有特色的社會主義以及保護農民的基本權利以和糧食供應能夠充足，因此三不變原則對於中國是重要的基本原則之一。

6 三不得原則

此原則主要是根據《農村土地承包經營權流轉管理辦法》第三條：“農村土地承包經營權流轉不得改變承包土地的農業用途，流轉期限不得超過承包期的剩餘期限，不得損害利害關係人和農村集體經濟組織的合法權益。”³³主要是包含不得改變土地的農業用途、流轉的期限不得超過承包期、不得損害承包與發包人和集體經濟組織的合法權益。所以該原則對於土地流轉是一種規範性的原則，主要是避免土地流轉後產生問題的一種原則。

二、土地流轉的意義

「土地流轉」是中國特有的產物，而中國學者對於土地流轉對中國有何種意義各有其解釋，但主要有兩種：一、是專門把土地流轉的好處作為一種解釋。二、是把土地流轉對於政治、社會、經濟分別作出其相應的意義。以下將就這兩種解釋加以整合說明。

1.土地流轉對於中國的益處

³² 胡芳，「國農村土地使用權流轉模式選擇」，頁 66。

³³ 「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，中國農村研究網，http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973。

在何雄浪、董淼、楊繼瑞的《新形勢下我國農村土地流轉制度完善探討》中認為土地流轉對於中國有六個有利的地方；齊宜光、衣傳波在《農村土地流轉：困境及對策分析》中也認為土地流轉對於中國發展來說有五個益處；另外潘柳英在《做好農村土地流轉工作促進農村社會快速發展》中則是提出土地流轉是利於中國發展的四項，所以總合歸納後共有以下幾點：

- (1) 有利於提高土地規模經濟效率、優化土地資源配置：土地流轉可使土地由破碎化的個人耕作向集中化的規模耕作轉變、以實現適度規模經營的需要；另一方面，當農戶的人口、勞動力外移或發生變化時，可以通過土地流轉調整土地的歸屬，以提高資源的配置效率。
- (2) 有利於穩定和完善農村基本經營制度：由於現今中國農村制度已不是和大刀闊斧的改革，因此促進土地有序流轉，使土地合理分配，農業能規模化耕作，完善土地流轉制度是最根本之道。
- (3) 有利於加快農業剩餘勞動力轉移和農村二、三產業的發展：土地流轉將促使土地集中在善於農業經營的農戶手中，而流轉的金錢會激勵那些流轉土地的農戶發展二、三級產業，而其他不善於經營的農戶也因為沒土地可依靠而使他們轉向二、三及產業發展。
- (4) 有利於農村土地生產力的有效保護：由於土地承包制度使得每個農戶都可承包土地，但是有些農戶承包不耕作將導致荒廢，有些農戶的在承包期內努力耕作，承包期過後土地地力耗損嚴重，所以土地流轉可以改善這些問題使的不耕作的農戶有流轉的款項可拿，而努力耕作的也可交互耕作而不至於耗費地力。
- (5) 有利於農業與糧食安全、促進社會穩定：由於人多但可耕地有限，因此土地流轉將使土地不再浪費、農業產量提升、增加農產品的有效供給，這樣也有利於促進社會的安定，不至於因為糧食不足引發社會混亂。

- (6) 有利於保護農民土地權益、消除貧困、促進城鄉統籌發展：由於第三點土地流轉可以使農民的收入增加，又可提高農村的水準，因此將可以慢慢消除農村貧困的生活，使得農村與城市將不再是兩個極端，也可以使農村往城市化轉變。

2.土地流轉對於中國的政治、經濟、社會的意義

由於中國土地少人口多，因此進行土地流轉是刻不容緩的事情，而土地流轉對於中國除了能使土地資源優化以及農業產量增加的實質意義之外，還有政治、經濟、設社會意義，主要的內容如下：

- (1) 政治意義：根據中國共產黨黨中央《關於農村改革發展的決定》的要求：“完善土地承包經營權制度，保障農民對於其承包土地的權益，使其依法有償進行流轉，同時對土地承包經營權流轉制度的管理和服務進行加強，儘快逐步建立完善土地承包經營權流轉市場。” 加快土地流轉是符合中國黨中央對農村工作的要求，這樣有利於農村的穩定、農業健全的發展，使農民收入逐漸提高。這與中央的科學發展觀的「以人為本」的核心是完全符合的，也和兩個堅持中的堅持以經濟建設為中心要把加快經濟發展，建立在優化結構、提高質量和效益的基礎上、和「五個統籌」都有相關的內容，因此對於中國來說土地流轉是有其政治意義的。³⁴
- (2) 社會意義：主要有兩點一、有利於增加農民的收入，減輕農民的負擔。土地流轉增加農民收入主要表現在以下兩個方面：1.隨著中國經濟的不斷發展，中國的產業結構得以不斷優化。土地流轉能夠解放農村剩餘勞動力，促使大批農民轉向城市發展二、三級產業，農民在城裡的收入遠遠高於僅靠農村承包地獲得的收入。2.土地流轉能夠實現土地的規模經營，提高土地的利用效率、提高土地的利用價值，從而增加農民的收入。因為土地流轉可使土地破

³⁴ 劉思佳，論土地承包經營權流轉制度，(湘潭大學碩士學位論文，2010年)，頁7。

碎化情況改善，因此可發展規模化耕作、機械化耕作，不再耗費更多的人力與財力，而規模化工作就可以提高農作產量，因此也就代表收入可以增加。

二、有利於統籌城鄉發展，加快中國國城市化進程。中國一直存在著城鄉發展不平衡的城鄉二元結構，這種發展結構使得中國發展不能健全，導致三農問題產生與解決的困難。這種結構出現的原因是以往中國利用政策與法律把農民限制在土地上，長久這樣的發展導致城鄉之間的差距越來越大，使得城市化無法有所進展。土地流轉使得農民可以自由流轉土地，讓農們可以轉往第二、三級產業發，擴大了城市人口的比重，推進中國城市化的進程。³⁵

- (3) 經濟意義：1.有利於實現規模經營，提高土地的利用效率。由於時代的轉變，隨著市場經濟在中國的確立和農村經濟的不斷發展，家庭聯產承包責任制導致土地的細碎化的產生，與現代農業中規模經營的要求不符合，不利於中國現代農業的發展。土地流轉能夠促使土地向擁有資金、技術和掌握市場訊息的承包經營大戶集中，從而實現土地的規模經營，更可以提高土地的利用效率，促使傳統農業(個人)向現代農業轉變(集體)。2.有利於實現農村土地資源的優化配置。可耕作土地對於中國來說很稀有，所以要使得土地的價值能夠充分發揮，必須促使土地在市場中自由的流轉，也就是土地的優化配置。因此要使中國農村的土地資源得到優化配置，就要讓土地承包經營權在市場上自由流轉。通過市場的自主調節，土地承包經營權在不同主體間進行自由的流動，從而實現了農村土地資源的優化配置，使得土地能夠充分發揮其百分之百的功用。³⁶

第四節 小結

本章主要包含三個部分，一、針對土地流轉的概念做出一個確切的界定，包含土地、土地特性與土地流轉地界定這三個環節；二、對於土地流轉的方式根據

³⁵ 夏偉偉，**土地承包經營權流轉問題研究**，(中國大連：大連海事大學法學碩士論文，2010年)，頁5-6。

³⁶ 夏偉偉，**土地承包經營權流轉問題研究**，(中國大連：大連海事大學法學碩士論文，2010年)，頁5。

土地流轉地法規所規定地做一個整理與說明；三、針對土地流轉套用的原則以及土地流轉對於中國有哪些意義作出一個闡述。

首先關於土地流轉的概念主要以土地、土地特性以及土地流轉這三種為主，土地的涵義有很多種解釋，但是在文中主要以農村用的農業用地，也就是農業生產的土地，包括耕地、林地、草地、農田水利用地、養殖水面用地等直接用於農業生產地土地為主要的定義；第二個土地特性在文中分成兩個方面，分成自然特性與經濟特性，自然特性包含土地面積的有限性、土地位置的固定性、土地質量的多樣性、土地永續利用的相對性；土地的經濟特性包括土地供給的稀缺性、土地用途的多樣性、土地用途變更的困難性、土地的商品性；最後土地流轉的定義在中國方面到現今有很多研究衍生出多種的定義，而本文把土地流轉的定義確立為土地流轉即是土地使用權或經營權的流轉，而非承包權的轉讓。

第二部分主要是土地流轉的方式，由於土地流轉的方式各地都有各地的流轉方式，因此在文中主要根據土地流轉地相關法條中所規定的把土地流轉的方式整理成以下幾種方式，像是轉包、出租、互換、轉讓、入股、抵押以及比較有理可循的繼承，這七種方式是中國土地流轉最常用的幾種方式。

第三部分關於土地流轉套用的原則以及土地流轉對於中國有哪些意義，在文中對於土地流轉的原則整理出幾種，像是三公原則主要注重在公平、公正、公開這三公的上面；自願、有償流轉原則主要是秉持自願、有償的情況下進行土地流轉；契約自由原則主要是在平等協商、自願、有償之下，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；三變原則是指農村土地使用權改變、土地的產業結構改變、土地的經營規模改變；三不變原則是指土地集體所有性質不改變、土地以家庭聯產承包為基礎不改變、土地用途不改變。三不得原則包含不得改變土地的農業用途、流轉的期限不得超過承包期、不得損害承包與發包人和集體經濟組織的合法權益。

其二關於土地流轉對於中國有哪些意義，文中也整理出幾點，首先對於中國

有益處的有以下六點：1.有利於提高土地規模經濟效率、優化土地資源配置。2.有利於穩定和完善農村基本經營制度。3.有利於加快農業剩餘勞動力轉移和農村二、三產業的發展。4.有利於農村土地生產力的有效保護。5.有利於農業與糧食安全、促進社會穩定。6.有利於保護農民土地權益、消除貧困、促進城鄉統籌發展。

最後將對中國的意義分成以下三種，政治意義：加快土地流轉是符合中國黨中央對農村工作的要求，這樣有利於農村的穩定、農業健全的發展，使農民收入逐漸提高。因此對於中國來說土地流轉是有其政治意義的。

社會意義：主要有兩點一、有利於增加農民的收入，減輕農民的負擔。土地流轉增加農民收入主要表現在以下兩個方面：1.隨著中國經濟的不斷發展，中國的產業結構得以不斷優化。2.土地流轉能夠實現土地的規模經營，提高土地的利用效率、提高土地的利用價值，從而增加農民的收入。二、有利於統籌城鄉發展，加快中國國城市化進程。

經濟意義：1.有利於實現規模經營，提高土地的利用效率。2.有利於實現農村土地資源的優化配置。

第參章 中國土地流轉制度的發展歷程

由於第二章介紹了土地流轉的基本概念與方式以及意義與原則之後，但都只是從書籍、期刊、法條的資料整理出來土地流轉單個資料的闡述，要真正瞭解土地流轉是如何操作、有何用處，必須先從土地流轉的發展著手，而土地流轉的發展主要是跟著土地制度而有所變動，因此要想瞭解土地流轉必須先瞭解土地制度到現在的整個歷史流程，所以本章節以中國建政以後至現今的土地制度主要可以分成幾個部分，中國大陸建政後到改革開放前、改革開放後、這兩個部分的土地制度的發展歷程分別作探討與說明，最後用小結來總結整章的重點。

第一節中國大陸建政後到改革開放前土地流轉制度的發展

由於中國共產黨自 1949 年建政到現今的土地制度歷經多次的改革，而本節主要探討的是到改革開放前的土地制度，所以為了有所區別，中國大陸建政後到改革開放前主要可分為以下幾個時期：

一、土地改革時期（1950 年~1952 年）

1949 年中國華人民共和國建政時，中國農村已有五分之一的鄉村完成了土地改革，所以中共決定把解放區的土地改革迅速推進到剛剛解放的各地農村。而中共為何要如此快地進行土地改革其實有三個原因，1.新政權剛建立需要人民的支持。2.藉由土地改革除去地主階級，減少潛在的威脅，並且可以使中共在農村的政治權力建立起來。3.希望透過土地改革來讓農業能奠定好的基礎。

因此在 1950 年 6 月，中共中央人民政府政務院決定，進行三億人口中國的土地改革。農村的土地改革，主要按《政務院關於農村階級成分的決定》（1950 年 8 月）和《中華人民共和國土地改革法》（1950 年 6 月）兩個文件進行推進。¹

關於《政務院關於農村階級成分的決定》這個文件把當時的農村分成 5 個階級，主要是以兩個標準為依據，土地佔有量和是否參加勞動，內容整理如下：

¹ 廖洪樂，*中國農村土地制度六十年一回顧與展望*，（北京：中國財政經濟出版社，2008 年），頁 29-30。

1. 地主。有土地，不耕種、靠剝削為生是地主。幫地主收租管家，靠地主剝削農民為生活來源，生活狀況超過普通農民也列為地主。地主破產、但不耕作，生活條件仍高於中農者也是地主，軍閥、官僚、土豪、劣紳是地主階級的主要代表。
2. 富農。有土地或者自己佔有一部分土地，另租入一部分土地的。也有自己全無土地，全部土地都是租入的。有比較優良的生產工具及活動資本，自己參加勞動，但經常以剝削為其大部分生活來源。富農剝削的方式，主要是剝削雇傭勞動（請長工）或土地出租、收租、放債、並經營工商業。另外有些有相當多的優良土地，除自己耕作之外，並不雇工，而另以地租、債利等方式剝削農民，此種情況亦應以富農看待。
3. 中農。大都有全部土地或有些中農只有一部分土地，另租入一部分土地。有些中農並無土地，全部土地都是租入的。擁有相當的工具。中農的生活來源全靠自己勞動，或主要靠自己勞動。中農不剝削人，許多中農還要受富農或地主小部分地租、債利等剝削。但中農一般不出賣勞動力。而有一部分中農（富裕中農）則對其他農民有輕微的剝削，但不是經常性的。
4. 貧農。有些有一部分土地與少量工具。有些沒有土地，只有一些少量的工具。一般都須租入土地來耕作，受人地租、債利與小部分雇傭勞動的剝削。
5. 工人（雇農也算）。全部沒有土地與工具或者有些工人有極少的土地與工具，主要以出賣勞動力為生。
6. 其他人員。手工業者、手工工人、自由業者、小商小販、革命烈士等。²

另外《中華人民共和國土地改革法》則是針對土地改革做出下列規定：「廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的土地所有制，藉以解放農村生產力，發展農業生產。所有沒收和徵收來的土地和其他生產資料，除本法規定收歸國家所有外，均應統一並公平合理的分配給無地、少地及缺乏其他生產資料的貧

² 「政務院關於劃分農村階級成分的決定」，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content_2328927.htm。

苦農民。」³

其主要的內容為土地的徵收與沒收與土地的重新分配，整理如下列所述：

1.土地的沒收與征收。農村階級劃分後，對不同階級和社團組織所占有的土地，個別處置，主要包含沒收、征收與保留。(沒收與征收的性質相同，都是無償的收回土地，只是不合法與合法的差別)包括耕地與地上的基礎設施，以及其他荒地和荒地上的各種設施，主要有以下幾點：

(1)沒收主要針對地主的土地、農具、耕畜、多餘糧食、多餘房屋。其他財產包括現金、存款、債權不會與予沒收。

(2)征收祠堂、廟宇、寺院、教堂、學校和團體在農村中的土地和其他公地。

(3)富農出租的土地數量超過自耕和僱人耕種的土地數量，出租地應予徵收。

(4)上述的其他人員等所擁有的土地數量不得超過當地平均數的兩倍，超過部分應予征收。⁴

中共中央政府上述的措施主要是把土地從少部分的人手中給收回到政府手裡，避免土地掌控在少數人手中，而導致大部分農民無農耕地可耕種或被少數富農僱傭剝削的情形產生。

2.土地的重新分配。所有沒收和征收的土地和其他財產（房子、耕地上的基礎設施之類的），均由鄉農民協會接收，以鄉為基本單位，統一分配給無地、少地及其他缺乏生產資料的農民，維護公益事業的土地予以保留，不參加分配，涉及交通、軍事等土地亦不得分配，並酌留小量土地，以備不時之需。⁵

這一個重新分配的措施，使得每個農民都擁有土地。農民擁有較完整的土地產權包括土地所有權、使用權和受益權。土地的所有權和使用權是合併歸屬於農民所有的，農民擁有對土地自主的權力，享有土地耕作的全部成果，並擁有土地

³ 「中華人民共和國土地改革法」，中國網，
http://big5.china.com.cn/gate/big5/guoqing.china.com.cn/2012-09/03/content_26746220.htm。

⁴ 「中華人民共和國土地改革法」，中國網，
http://big5.china.com.cn/gate/big5/guoqing.china.com.cn/2012-09/03/content_26746220.htm。

⁵ 「中華人民共和國土地改革法」，中國網，
http://big5.china.com.cn/gate/big5/guoqing.china.com.cn/2012-09/03/content_26746220.htm。

的自由轉讓權。由於農民能夠自由的使用土地，享有全部土地收益，因此農民的生產力就能大幅的提升。所以在這一次的土地改革時期整個土地的流轉是政府從少數人的手裡收回土地，使土地能夠流動到大部分的人手中，這是一次較大規模的土地流轉，而且是屬於對農民好的一次土地流轉。

二、農業合作社（1952年～1956年）

由於土地改革以後，大部分的農民都分配到了土地，使得每個農民都有可耕種的土地，但是隨著時間的過去，這種個體農民耕作的小農經濟的問題就顯現出來了，因為對於那些當初無地、少地的貧農來說，有地卻沒農機具可用，無法解決農機具不足的問題，而且單戶的農民無法採用先進的農業生產技術和農業器具，無法進行大規模的農田水利、田間道路等農業基礎設施的建設，無法抵禦農業生產過程中可能遭遇的各種自然災害，導致農業產量過少，無法從事規模生產，也就無法提高農業生產效率。

因此為了克服個體農戶耕作所導致小農經濟的問題，所以中共中央在1953年2月發佈了《關於農業生產互助合作的決議》，組織以農民個體經濟為基礎的生產互助組；1953年12月16日，中共中央又發佈了《關於發展農業生產合作社的決議》，提出農業生產互助合作運動的高級形式即是以土地入股為特點的初級合作社；1955年10月，中共中央七屆六中全會通過了《關於農業合作化問題的決議》，並提出分批分期的向高級合作社轉變。在1956年6月通過的《高級農業生產合作社示範章程》規定：入社農民必須把私有土地、耕畜、大型農具等，轉為合作社集體所有，這也就表示第一次土地改革時拿到的土地又無償的交給了高級社集體。這樣的條件之下，當時一些農民因為高級社能允許自由退社，可帶走入社的土地或同等數量和質量的土地，可以拿回他所繳納的股份基金和投資，所以導致該時期退社人數大增。⁶

因此就上述的文獻來看農業合作社這一時期主要有互助組、初級農業生產合

⁶ 田歐南，*吉林省農村土地流轉問題研究*，(吉林：林農業大學經濟管理學院博士論文，2012年)，頁102。

作社、高級農業生產合作社三種形式，下列就三種方式一一說明。

1. 互助組

互助組是由相鄰的4到5個農戶組成。農民在農忙時將各自的勞動力、農具和牲畜集中起來。這種合作主要分為臨時的勞動互助組及長期的互助組兩種。一種是農戶自發性的組織臨時性的互助合作，也就是農民在農忙季節，互相幫忙，提供人手與農具，農忙後停止合作。二是組織常年固定的勞動互助，將農戶的人力與耕畜統一調配使用，剩餘勞動則從事副業生產。這種合作形式是以農具與土地為基礎，但是將使用方式由個人使用轉變為共同使用，勞動成果分配也有所改變，農業收穫歸個人所有，副業所得按各戶所出的勞動進行分配，並留一部分為公共累積。⁷

在此種制度之下，農民所擁有的土地權力並未改變，這種互助合作只是農民在政府政策的引導下所產生的，為了使農耕的效率更高而已。簡言之，是一種不改變農用器具與牲畜歸屬，勞動者也就是農民通過生產過程中的協作，來解決生產要素分布不均勻的經營形式。這種形式對於一些缺乏勞動力和耕畜或者農業器具的農民來說，是有相當重要的作用。

2. 初級農業生產合作社

初級合作社是由20至30個相鄰的農戶組成，他們按中共中央的政策保留社員土地所有權的前提下，將社員的土地及其他生產資料折價入股，並由合作社統一經營管理，也就是將各自的土地、牲畜、農具統一起來由初級社內的農戶共同使用。合作社的收入依據社員們集體勞動，紀錄工分，採取按工分來分配和按股份分紅相結合的分配方，主要為兩種形式：一、是按土地、牲畜和農具分紅。二、是按勞動完成的情況獲得的工分來給付報酬。土地、牲畜和農具仍由單個農戶所有，但由初級社統一分配使用。⁸

⁷ 廖洪樂，中國農村土地制度六十年—回顧與展望，頁 41-43。

⁸ 黃鴻博，「中國農村土地制度變遷及調適：制度安排的成本與效益分析」，中國大陸研究，第 53 卷第 1 期，頁 11-12。

在初級社方面，農民仍然擁有獨立的土地所有權，但土地必須以入股的形式交由初級社統一經營，即「農民所有，集體統一經營使用」，農民的收入主要來自於入股的股份分紅以及勞動工作獲得的工分經由社裡統一分配。換而言之，初級社裡面的農民土地私有實際上已經逐漸喪失，土地已經慢慢歸於集體所有，由初級社內全體農民直接享有集體的的土地所有權；但農戶有進入和退出初級社的充分自由，擁有土地處分的權利，未入社或退社的農民土地仍可自由買賣，社員在退出合作社時，可以將其入股的土地帶走，如果原土地已經不能帶走，可以用其他土地代替或給予經濟的補償。

3.高級農業生產合作社

高級社是由一個村的所有農戶（150-200 戶）組成，主要內容是將屬於社員私有的主要生產資料轉為合作社集體所有，組織合作社社員參加集體勞動，按照各盡所能，按勞取酬的原則。按照1956年6月通過的《高級農業生產合作社示範章程》規定：入社農民必須把私有土地、耕畜、大型農具等，轉為合作社集體所有，這也就表示第一次土地改革時拿到的土地又無償的交給了高級社集體。因此土地等主要農業資產由私人所有變為高級合作社集體所有，合作社的規模也從30個左右的農戶變為由一個村所有的農戶組成。

但是，在高級社裡，仍然存在少量土地是由社員分散經營的情況，這部分土地就成為了社員的自留地，雖然集體擁有這些自留地的所有權，但其使用權是屬於農民家庭的。另外合作社的收入只以勞動的貢獻為基礎分配，並採取了工分的形式。一個農戶的收入取決於家庭成員掙得的工分數和一個工分的平均值，後者反過來又取決於集體農場的淨收入。

最後依照《高級農業生產合作社示範章程》的規定，社員擁有退社自由，社員在退出合作社的時候，可以帶走自己入社的土地或者同等數量和品質的土地，可以拿回自己所交納的股份基金或其投資。所以農民有加入與退出高級合作社的自由，但當時能成為高級合作社社員不僅僅是農民勞動地位的體現，同時也是農

民在社區中社會地位、政治地位的象徵，所以原土地所有者的資產處置權是難以真正行使的，社員實質上是沒有退出權。⁹

在這一時期土地與其他生產工具都被收歸合作社所有，統一經營、統一耕作，農戶歸屬於合作社管理，並接受合作社調配，採取工分計算工資的制度。這種現象符合當時中國社會主義發展道路的作法。由此看來農業合作化過程就是中共中央對農業作社會主義改造的過程，因此農業社會主義改造完成的時候，就是農民土地私有制消滅的時刻，取而代之的是土地集體所有制地開始。¹⁰

三、人民公社（1958-1978）

在此一時期主要的轉變是從毛澤東為了改變中國農村貧窮落後的模樣，為了加快社會主義建設的步伐，在 1958 年發動了“大躍進”時候開始的。所以在 1958 年 8 月中共中央通過了《關於在農村建立人民公社問題的決議》，因此自 1958 年夏秋季節開始農村建設人民公社的情況就此迅速展開，主要先從農業生產合作社(初級與高級)被合併為大型農業生產合作社，又以鄉為單位將大型農業生產合作社組建為農村人民公社。農業生產合作社一切財產也收歸農村人民公社所有。由於中共在此時意識到當前人民公社的制度的一些問題，因此中共中央政府在 1959 年經過兩次會議的召開後決定，農村人民公社實行“統一領導、分級管理、三級核算、隊為基礎”的體制，更在 1960 年底，正式成為農村人民公社的基本制度，讓原先只有人民公社一個階層主導的情況改成由公社、生產大隊、生產隊三級所有來共同主導，生產大隊作為人民公社最基本的核算單位。到了 1962 年 9 月，農村人民公社“六十條”，對農村人民公社體制做了最詳細規定，最根本的改變在於：由強調“三級所有、隊為基礎”變為只強調“隊為基礎”，生產隊作為農村人民公社的基本核算單位，直接組織生產和收益分配，實行獨立核算，自負盈虧。¹¹

⁹ 黃鴻博，「中國農村土地制度變遷及調適：制度安排的成本與效益分析」，頁 11-12。

¹⁰ 吳繼軒、李忠偉、王天送，「政治環境與我國農村土地制度變遷」，**社會主義新農村建設理論月刊**，第 8 期(2009 年)，頁 157。

¹¹ 廖洪樂，**中國農村土地制度六十年一回顧與展望**，頁 49-51。

農村人民公社做為一個政社合一的組織，強調的是“一大二公”、“一平二調”。“大”就是規模大，也就是把出、高級合作社(幾百戶)合併為數量更大的人民公社(幾千到上萬戶)，一般都是一鄉一社；“公”就是公有制，合併後的那些初、高級合作社的工具、土地、耕畜…等合作社的公有財產、公積金和公益金都無償收歸人民公社所有，然後在公社範圍內統一核算、管理、分配。¹²也就是農作規模要擴大，並且開始實施公有制度，所有之前合作社的公有物品、財產都收歸公社統一使用。

而所謂“平”是指在全公社範圍內，實行貧富拉平，平均分配。“調”則是對生產隊的某些財產，無償上調。¹³所以到了後期導致人民沒有了生產積極性，因為沒有人想自己辛苦地耕種卻拿得跟別人一樣；而且生產大隊可以無償占用生產隊的土地與生產工具，公社亦可無償占用生產大隊或生產隊的土地與工具，這樣無法保證自己的土地、工具的情況，使得此一時期農業發展的有限。

所以由上述的整理可得知農村人民公社的制度大致經歷了三個階段：第一，農村人民公社所有制。這一階段主要就是公社能夠統一支配各高級社的土地、農機具…等，還能統一調配各高級社的農戶以及產品，高級社的一些公有財產也被收歸公社所有。第二，人民公社、生產大隊、生產隊三級所有，以生產大隊所有為基礎，生產大隊的規模相當於原本的高級社，是人民公社的基本核算單位。第三，人民公社、生產大隊、生產隊三級所有，從生產大隊為基本核算單位改成以生產隊為基本核算單位。

依照人民公社、生產大隊、生產隊三級的分法，每一個層級的規範都有所不同，首先生產隊是基本單位，每個生產隊為10-30戶，農戶除了生產工具和自留地，其他農具由生產隊所有，生產的調配、計算、成果的分配都是以生產隊為單位。生產大隊由幾個到十幾個生產隊所組成，大隊擁有較大型的農具、灌溉工具。人民公社主要以鄉為規模，有幾個到十幾個生產大隊。同時也是基層的政權組織，

¹² 中國農村讀書小組，「人民公社實踐與農村改革在認識」，**立場**，第1期(2012年)，頁61-62。

¹³ 廖洪樂，**中國農村土地制度六十年一回顧與展望**，頁49-51。

從工農商學兵，人民公社都要負責管理。¹⁴

在這一個人民公社的制度期間內，由於都是由公社統一管理、分配成果，因此在這期間的土地流轉主要是大量的土地從人民手中流轉到國家的手裡，由原本還只是少許土地間接交給出、高級合作社，現在是更大規模的交給人民公社統一調配，所以此階段土地流轉是真正的向公有制轉變，人民不再擁有屬於自己的土地。

表2 改革前土地流轉制度

改革前土地流轉時期	政策實施	流轉情況
土地改革	廢除地主階級封建剝削的土地所有制，徵收地主與富農土地；實行農民的土地所有制，把土地分給其他農民，藉以解放農村生產力，發展農業生產。	政府從少數人的手裡收回土地，使土地流動到大部分的人手中，使土地能夠流轉不再只是集中在少數人手中。
農業合作社	互助社：4-5 農戶組成，農業收穫歸個人所有，副業所得按各戶所出的勞動進行分配，並留一部分為公共累積。 初級合作社：20-30 農戶組成，社員用土地及其他生產資料折價入股，由合作社統一經營管理。收入主要為兩種形式：一、是按土地、牲畜和農具分紅。二、是按勞動完成的情況獲得的工分來給付報酬。 高級合作社：150-200 農戶組成，社員私有的主要生產資料轉為合作社集體所有，組織合作社社員參加集體勞動，按照各盡所能，酬勞按照勞動記取工分進行分配。	土地流轉從原本屬於人民手中的土地，轉變為合作社集體所有，因此在這個時期土地流轉是土地逐漸從人民手中流轉到中央集體手裡，慢慢朝向公有制的方向轉變。
人民公社	農村人民公社所有制。公社能夠統一支配各高級社的土地、農機具…等，還能統一調配各高級社的農戶以及產品，高級社的一些公有財產也被收歸公社所有。 人民公社、生產大隊、生產隊三級所有，以生產大隊所有為基礎，生產大隊的規模相當於原本的高級社，是人民公社的基本核算單位。	土地的流轉是已經真正的向公有制轉變，人民之前拿到的土地已經歸屬於公社所有，人民不再擁有屬於自己的土地。

¹⁴ 中國農村讀書小組，「人民公社實踐與農村改革在認識」，頁 62。

	人民公社、生產大隊、生產隊三級所有，從生產大隊為基本核算單位改成以生產隊為基本核算單位。	
--	--	--

來源：作者自行整理

第二節 改革開放後到2010年前的土地流轉制度

歷經人民公社時期二十年的發展，到改革開放時期的時候已經不適合現在農業發展的需求，產生了許多問題，像是農民生產積極性不足，因此在改革開放後，主要先要調動農民的生產積極性，以及使農業更能蓬勃發展，因此產生了農業生產責任制。所以本小節主要先介紹生產責任制的種類、再來介紹生產責任制的發展。

一、農村出現三種不同形式的生產責任制

1978 年底中國共產黨召開的第十一屆三中全會，將農業列為重要議題，並發布了《中共中央關於加快農業發展若干問題的決定(草案)》。強調要穩定“三級所有，隊為基礎”的體制，不得無償調用或占用生產隊的勞力、資金、物資…等，嚴格執行按勞分配，按勞動數量與質量計算勞動報。再這之後一些地方積極試驗並推廣各種形式的農業生產責任制。歸納起來，有三種不同類型，不聯產責任制、聯產承包責任制、包干到戶如下列所述：

(一) 不聯產責任制

生產隊在統一經營、統一核算的前提下，將某個時期的農活承包給作業組或個人，規定其該按質量完成的工作數量與應得工分，超額完成給予獎勵，完不成或質量不合格扣減工分。該制度的特點是承包者只對某項或幾項工作負責，而不對最終成果負責。“小段包工、定額計酬”（定額包工）就是不聯產責任制。

(二) 聯產承包責任制

生產隊在統一經營、統一核算的前提下，將承包者的利益與最終成果部分掛鉤，包產內的產量上繳生產隊，由生產隊按工分統一分配，超產獎勵，減產受罰。該制度主要有“專業承包、聯產計酬”、“包產到組”、“包產到勞”和“包產到戶”。常說的家庭聯產承包責任制，也就是包產到戶責任制，由於此制度還是

要將產量上交生產隊換成工分，由生產隊統一分配，容易出現人民公社時期所產生的問題。

(三) 包干到戶

生產隊將土地承包到農戶，農戶與生產隊簽訂承包合同，合同內容簡稱“交夠國家的、留足集體的，剩餘都是自己的”。所以包干到戶，是真正意義上的家庭承包經營。該制度再 1998 年前一直被稱為家庭聯產承包責任制，到 1998 年後十五屆三中全會正式改稱家庭承包經營。¹⁵

這三種制度前兩種只在前期較多人實行，但到了 1984 年前兩種實行的已經不到 1%，第三種制度反而有 99% 的農戶實行，因此這個制度是就是以第三種包干到戶為主的一種制度。¹⁶

二、家庭聯產承包責任制的發展歷程（1978-1984）

家庭聯產承包責任制對於中國土地制度是一個重大的里程碑，此制度主要是確保了土地集體所有的前提下，實行所有權和使用權分離，農戶有土地使用經營權，極大的刺激了農戶的生產積極性，因此這一制度對於之後農業發展有很大的影響，以下就家庭聯產承包責任制依照其發展分成幾個階段：

（一）家庭聯產承包責任制的確立與肯定

自 1978 年安徽省鳳陽縣小崗村的 18 戶村民在政策不允許的情況下，搞起了包產到戶的生產責任制，也正是推進了中國農村土地改革的進程。1978 年 12 月的黨的十一屆三中全會通過《中共中央關於加快農業發展若干問題的決定（草案）》，該文件要求：穩定“三級所有，隊為基礎”的體制。1979 年 4 月的中共中央批轉《〈關於農村工作問題座談會紀要〉的通知》（七省會議紀要）；這文件指出推行生產責任制的形式可以多樣化，除經特殊情況允許經縣委批准，不許包產到戶和包干到戶，一律不許分田單干。同年 9 月的十一屆四中全會通過的《中共中央關於加快農業發展若干問題的決定》，不許分田單干，也不要包產到戶。這

¹⁵ 廖洪樂，中國農村土地制度六十年一回顧與展望，頁 68-69。

¹⁶ 廖洪樂，中國農村土地制度六十年一回顧與展望，頁 68-69。

文件把“不許包產到戶”改成也不要“包產到戶”，由此可知對於土地的流轉開始慢慢地鬆動。¹⁷

1980年5月3日，鄧小平就農村政策發表談話，他認為包產到戶的效果很好，而且不影響集體經濟的發展。1980年9月27日，中央發布《中共中央印發〈關於進一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題〉的通知》，該《通知》充分肯定了各種形式的生產責任制，認可那些偏遠地區發展包產到戶，並可以在一段時間內保持穩定。

1982年1月1日，中共中央批准《全國農村工作會議紀要》，充分肯定包產到戶跟包干到戶，認同小段包工定額計酬、專業承包聯產計酬、聯產到勞、包產或包干到戶（組）都是社會主義集體經濟的生產責任制；包工、包產、包的區別主要在於勞動成果分配的方式不同。但此文件同樣也指出：社員承包的土地，不准買賣、不准出租、不准轉讓、不准荒廢，否則集體有權收回。另外1982年《憲法》第10條第4款也明確規定：任何組織或個人不得以侵占買賣、出租或其他形式非法轉讓土地。1983年1月2日，中央發布《中共中央關於〈印發當前農村經濟政策的若干問題〉的通知》，充分肯定了聯產承包責任制，認為聯產承包責任制採取了統一經營和分散經營相結合的原則，這種雙層經營體制具有廣泛適應性，既可適應當前手工勞動為主的農業生產方式，又能適應農業現代化過程中的生產力發展需求。¹⁸

1984年《中共中央關於1984年農村工作的通知》中明確規定了土地承包期限一般應在15年以上；這項政策被簡稱為“15年不變”，也被稱為“第一輪承包”。¹⁹

就上述在這一階段主要的就是家庭經營體制的開始建立和人民公社的全面瓦解，使得農村土地的使用慢慢產生了很大的轉變。首先，明確的肯定家庭聯產

¹⁷ 田歐南，吉林省農村土地流轉問題研究，頁103。

¹⁸ 廖洪樂，中國農村土地制度六十年一回顧與展望，頁71-72。

¹⁹ 廖洪樂，中國農村土地制度六十年一回顧與展望，頁74。

承包責任制的成功，並且規定了土地承包的期限，讓這個責任制更為穩定，為後期發展訂下了很好的基礎。其二，透過上述的條文可知，由於此制度剛開始實行，很多地方尚未完善，所以在此階段還是禁止土地透過各種方式的流轉。

（二）家庭聯產承包責任制的磨合期（1985-1992）

在這一階段，在1986年的關於農村工作的1號文件《關於1986年農村工作的部屬》中，首先提到鼓勵耕地向種田能手集中，發展適度規模的種植專業戶。這是中共中央第一次提出發展適度規模經營的問題。1987年1月1日實施的《民法通則》第80條也再次重申“土地不得買賣、出租、抵押或其他形式非法轉讓，”由此可知道這時的土地還是禁止流轉的階段。²⁰

但是到了1988年，七屆人大一次會議通過的《憲法修正案》規定：“任何組織或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依照法律的規定轉讓”。²¹這在當時是首次在《憲法》根本大法上對於土地的流轉實現了放寬，真正承認了土地能夠流轉的合法性，使得土地流轉能夠實現，但是只能承包使用經營權的轉讓，不能出租與買賣。

由於當時中國正處於計劃經濟向市場經濟轉變的過程中，家庭聯產承包責任制處於一個重要轉變的過程。所以有些地方任意變更土地承包合同，或者強行收回農民的承包地，這樣的行為大大的挫傷了農民生產的意願。因此中共中央以及國務院先後發布了兩個文件想以此來解決這與問題的產生。首先是在1991年發布的《關於1991年農業和農村工作的通知》，內容要求“穩定完善家庭聯產承包責任制，建立健全的農業社會化服務體系；搞好農田水利建設，組織農業綜合開發。解決農產品銷售的問題，建立中央地方多級糧食儲備制度，國家按照保護價格敞開收購。”這個文件主要是想解決了農產品銷售的問題，由國家用合理的價格收購，問題解決農民就有生產的意願，讓農民有意願去耕作；另一個是穩定承包的

²⁰ 梅琳，**我國農村土地流轉模式研究**，（福建：福建師範大學博士論文2011年），頁57-58。

²¹ 李淑妍，「中國農村土地流轉制度的歷史演進與啟示」，**瀋陽師範大學學報(社會科學版)**，第6期第36卷（2012年），頁66。

關係，也就是完善責任制，讓土地承包能夠穩定，最後改善農田水利設施，並開發一些適合耕作的新資源。第二個文件在1991年黨的十三屆八中全會通過了《關於進一步加強農業與農村工作的決定》中首次明確規定：“把以家庭聯產承包責任制、統分結合的雙層經營體制，做為我國鄉村集體經濟組織的一項基本制度長期穩定下來。”統分結合的雙層經營體制是指把家庭承包這種經營方式引入集體經濟，形成統一經營與分散經營相結合的雙層經營體制，使農戶有了生產經營自主權，又堅持了土地等基本生產資料的公有制和統一經營²²。

在此一階段，主要在於土地流轉終於可以合法地流轉，雖然只限於轉讓不能買賣或出租，也就是不能有收益的流轉，但是這是土地流轉鬆綁的一大步，另外就是解決農民耕作意願的問題，以及改善農田設施，最後就是讓家庭聯產承包責任制做為國家集體經濟的一項基本制度穩定，讓該制度漸漸能有法可依循，對於農民來說就不會有土地被強制回收等問題產生。

（三）家庭聯產承包責任制發展期（1993-2002）

上述 1991 年黨的十三屆八中全會通過了《關於進一步加強農業與農村工作的決定》把家庭聯產承包責任制做為我國鄉村集體經濟組織的一項基本制度長期穩定下來後，到 1993 年的《憲法修正案》正式寫入“家庭承包經營”，使其正式成為中國一項基本經濟制度，正式的在根本大法上有了法律地位。²³ 同時間由於土地承包 15 年承包期就快要到期了，如果是以 1978 年為起始的話，1993 年就是期限，因此中共中央必須在這年就必須決定家庭聯產承包制度後續要如何走。

為了穩定農戶與土地的關係，提升農民的生產意願，因此在 1993 年 11 月 5 日，中共中央、國務院發布了《關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施》明確的指出：為了進一步穩定土地承包關係，提高土地生產效率，並且為了鼓勵農民耕作、增加收入，提出在原本耕地承包期到期後，在延長 30 年不變，從

²² 劉衛柏，中國農村土地流轉模式創新研究，頁 143。

²³ 尚雨，基於社會經濟視角的農戶土地流轉影響因素與效率研究，(湖南：農業大學博士論文，2012 年)，頁 53。

事開發性生產的土地，承包期可以更長”。這項政策被簡稱為“30年不變”，也被稱為“第二輪承(延)包”，這是中共中央第一次提出將土地承包使用的期限延長到30年。在此同時中共中央也實行“增人不增地，減人不減地”。也就是說在承包期內不再根據人口變化調整土地。另外1993年《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》由十四屆三中全會審議通過，允許土地使用權有償的流轉。在自願的情況下，少數經濟發達的地方，可採取轉包、入股等方式，發展土地適度規模經營，提高土地利用效率。1994年農業部在《關於穩定和完善土地承包關係的意見》，也提出不改變土地用途的前提下，經發包方同意，承包方可以在承包期內對承包土地依法進行轉包、轉讓、互換、入股。²⁴

上述的實行，使家庭聯產承包責任制開始進入了正式發展的階段，到了1997年的《關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知》裡面主要提到要進行“大穩定、小調整”，“小調整”主要限於人與承包地有矛盾的個別農戶，不能以行政命令強制規定全村範圍何時要重新調整一次承包地；同時中央也明確要求認真整頓兩田制，不允許以“兩田制”為名收回農戶的承包地。²⁵

之後的政策都明確了要賦予農民長期穩定的土地使用權，並確立了“依法、自願、有償”的土地使用權流轉原則。像是1998年的《中華人民共和國土地管理法》，第一次將土地承包經營期限為30年的土地政策變成法律，並規定土地使用權可依法轉讓。1998年10月14日，《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》，主要重申要自願有償的土地合理的流轉，不允許強制農戶的轉讓；另外要抓緊時間制定相關法律，使農民有長期穩定的土地使用權。

2001年為因應加入WTO，為了農業能更快速發展，中央發布了18號文件《中共中央關於做好農戶承包地使用權流轉工作的通知》明確指出“允許土地使用權合理流轉是農業發展的客觀要求”。2002年中共十六大報告中也提出，“有條件的地方可按照依法、自願、有償的原則進行土地承包經營權流轉，逐步發展規模

²⁴ 梅琳，我國農村土地流轉模式研究，頁59。

²⁵ 梅琳，我國農村土地流轉模式研究，頁60。

經營”²⁶。

這些政策都間接促進了農業能更快的發展，同樣也使得家庭聯產承包責任制的發展更加的迅速。因此在此階段土地能正式合法的流轉，流轉方式與限制漸漸地放寬了，土地的承包期限也延長到兩倍30年，也正式寫入法律之中。所以就這個階段土地流轉是屬於稍微寬鬆的階段，但還是有所限制，只能在有條件的地區才能依法進行土地的流轉，而且對於土地流轉的保護與規範還是不足。

（四）家庭聯產承包責任制的完善與規範期（2003-2010）

土地流轉經歷了家庭聯產承包責任制發展到現在，已經慢慢地逐步放鬆流轉的限制，流轉方式也漸漸多樣化，卻沒有正式為了土地流轉立一個相關的法律。但是到了2003年正式有一個為了土地流轉所訂立的法律那就是《中華人民共和國農村土地承包法》，這個法律從2002年8月29就頒布，但是直到2003年3月才開始正式實施。該法除了包含之前提到對於土地承包使用經營權流轉的一些相關措施外，最主要的是明確的把土地承包使用經營權，用法律的方式確立，裡面還正式給予了農戶對土地承包使用經營權進行各種形式流轉的權利，包含轉包、出租、互換、轉讓或其他形式的流轉，也就是對於流轉的形式給予了確立，最主要的必須是雙方要以自願為前提，而且不能被任何組織和個人所剝奪。這一個法律的實施，使得農村土地承包的關係更加的穩定，而且也保障了農戶承租土地的權益，更使農業可以特過土地流轉進行規模經營，促進農業發展。

但是《農村土地承包法》實施後，由於有些細節不是規定不清楚或者是沒有規定，因此在2005年3月1日延續《農村土地承包法》所制訂頒佈施行的《農村土地承包經營權流轉管理辦法》就土地承包使用經營權流轉的細節問題做出了較詳細的規定，包括流轉的原則與方式、當事人的權利、流轉合同的簽訂以及流轉的管理…等，可以使各地方政府推進土地流轉規範化管理更加地順利，而且加強對土地的流轉進行監督，這個法律的施行讓土地流轉更有法可依循，有法律的保障，

²⁶ 劉淑春，「改革開放以來中國農村土地流轉制度的改革與發展」，*經濟與管理*，第 22 卷第 10 期（2008 年 10 月），頁 23-24。

讓土地流轉能夠更好地進行。

隔年的中央1號文件《關於積極發展現代農業扎實推進社會主義新農村建設的若干意見》以及2007年的10月十七大報告都各別提到在依法自願、有償的基礎上，可以在有條件的地方發展多種形式的適度規模經營²⁷。這反映了中共中央想加快農業發展的迫切心態，因為農業是一國之重，但是當時農業卻少有規模化的經營，所以提出只要符合就能在特地的地方實施適度規模經營，透過這樣的文件希望對於促進農業發展能有足夠的吸引力。

在2008年10月12日有一個對於家庭聯產承包責任制很重大影響的文件，那就是《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，該《決定》在健全嚴格的農村土地管理制度中提到“要進一步完善農村土地管理制度，完善土地承包經營權權能，依法保障農民對承包土地的佔有、使用、收益等權利，要加強土地承包經營權流轉管理和服務，建立健全土地承包經營權流轉市場，按照依法、自願、有償的原則，允許農民以轉包、出租、互換、轉讓、股份合作等形式流轉土地承包經營權，發展多種形式的適度規模經營，有條件的地方可以發展專業大戶、家庭農場、農民專業合作社等規模經營主體。土地承包經營權流轉，不得改變土地集體所有性質，不得改變土地用途，不得損害農民土地承包權益”。²⁸

該《決定》最主要且明確的指出中國農村政策的基石就是以家庭承包經營為基礎統分結合的雙層經營體制，所以必須堅持下去。過去規定“土地承包關係長期不變”，再此次全會後的《決定》則改為“現有的土地承包關係要保持穩定並長久不變”。這個文件對於中國的土地制度改革來說是非常重要的，明確的道出家庭承包經營的雙層經營體制是中國農村政策的基石。另外就是把過去“長期不變”轉變為“要穩定且長久不變”這是一個很大的轉變，因為之前土地承包經營權雖然有承包期限但卻不穩定，但在這文件後確立的土地承包關係的長久不變，

²⁷ 梅琳，我國農村土地流轉模式研究，頁 62。

²⁸ 「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/8194418.html>。

並且使土地產權更加清晰，這對於土地流轉的迅速發展非常的重要。

之後2009年中共中央、國務院發布的1號文件《促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見》，主要提到兩個：1.土地承包經營權登記試點工作要穩定開展，承包地的面積、地點以及權屬證書要正確交給農民，對於違法收回農民承包土地的行為要禁止和糾正，嚴格禁止藉機調整土地承包關係。2.尊重農民自主流轉承包地的行為，任何組織和個人不能強迫或妨礙，另外鼓勵有條件的地方發展流轉服務組織，提供流轉雙方法規諮詢、信息溝通、價格評估、合同簽訂、糾紛處理等服務。到了2010年的1號文件《加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》針對2009年的文件加以補足，主要提到要全面落實“四到戶”，也就是承包地塊、面積、合同、證書這四項要落實到農戶手中，並進一步擴大土地承包經營權登記試點的範圍，最後重申依法自願有償的基礎上，發展多種形式的土地適度規模經營。²⁹

從2003年開始一連串的文件、法律都一一的讓家庭聯產承包責任制更加的完善，《農村土地承包法》、《農村土地承包經營權流轉管理辦法》、2006年的1號文件、2007年十七大報告、2008年的《決定》、2009年和2010年的《意見》，都慢慢地讓農村的土地流轉方式與流轉的權利更加有保障，使土地的流轉能更沒有壓力，不用過於擔憂土地承包的問題；另外就是土地適度規模經營也更能夠發展，所以在這階段包含土地流轉和農業適度規模經營發展也都開始完善，並且是處於鼓勵進行的一個時期。

表3 改革後土地流轉制度

改革後土地流轉時期	政策實施	流轉情況
責任制的確立與肯定	1982年1月1日，中共中央批准《全國農村工作會議紀要》，充分肯定包產到戶跟包干到戶。 1984年《中共中央關於1984年農村工作的通知》中明確規定了土地承包期限一	由於此制度剛開始實行，所以在此階段還是禁止土地透過

²⁹ 梅林，我國農村土地流轉模式研究，頁63。

	<p>般應在 15 年以上。</p>	<p>各種方式的流轉。</p>
<p>責任制的磨合期</p>	<p>1986 年的關於農村工作的 1 號文件《關於 1986 年農村工作的部屬》鼓勵耕地向種田能手集中，發展適度規模的種植專業戶。</p> <p>1987 年《民法通則》第 80 條“土地不得買賣、出租、抵押或其他形式非法轉讓。</p> <p>1988 年，《憲法修正案》：“任何組織或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依照法律的規定轉讓”。</p> <p>1991 年《關於 1991 年農業和農村工作的通知》，“穩定完善家聯產承包責任制，建立健全的農業社會化服務體系；搞好農田水利建設，組織農業綜合開發。</p> <p>1991 年《關於進一步加強農業與農村工作的決定》：“把以家庭聯產承包責任制、統分結合的雙層經營體制，做為我國鄉村集體經濟組織的一項基本制度長期穩定下來。”</p>	<p>土地流轉終於可以合法地流轉，雖然只限於轉讓土地給其他農戶，不能買賣或出租，也就是不能有收益性的流轉，但是這是土地能夠開始流轉鬆綁的一大步。</p>
<p>責任制的發展期</p>	<p>1993 年的《憲法修正案》正式寫入“家庭承包經營”</p> <p>1993 年《關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施》：原本耕地承包期到期後，在延長 30 年不變，從事開發性生產的土地，承包期可以更長。</p> <p>1998 年《中華人民共和國土地管理法》，第一次將土地承包經營期限為 30 年的土地政策變成法律。</p> <p>1998 年《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》，自願有償的土地合理的流轉，不允許強制農戶的轉讓。</p> <p>2002 年中共十六大報告“有條件的地方可按照依法、自願、有償的原則進行土地承包經營權流轉，逐步發展規模經營”。</p>	<p>在此階段，土地已經能正式合法的流轉，而且流轉方式與限制漸漸地放寬了，不再只限於轉讓這一種方式。但沒有條件的地區還是禁止轉讓外的其他流轉方式。</p>
<p>責任制的完善與規範期</p>	<p>2003 年《中華人民共和國農村土地承包法》。</p>	<p>這個階段土地流轉已經沒有什麼限</p>

	<p>2005 年《農村土地承包經營權流轉管理辦法》。</p> <p>2006 年中央 1 號文件《關於積極發展現代農業扎實推進社會主義新農村建設的若干意見》、2007 年的十七大報告都提到在依法自願、有償的基礎上，可以在有條件的地方發展多種形式的適度規模經營。</p> <p>2008 年《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》。</p> <p>2009 年和 2010 年的 1 號文件《促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見》、《加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》。</p>	<p>制，流轉方式非常多樣化，流轉的權利也有較完善的保障，因此在此階段土地流轉是更有保障更加方便。</p>
--	---	---

來源：作者自行整理

第三節 小結

本章主要是瞭解土地流轉制度的發展，因此必須先瞭解土地制度到現在的整個歷史流程，所以從中國建政以後至現今的土地制度主要可以分成幾個部分，按照中國大陸建政後到改革開放前、改革開放後來分別了解當時的土地流轉制度的發展，以及土地流轉的情況。

改革開放前的土地制度主要分成三個階段，第一個階段土地改革時期，在土地改革期間，土地是從少數富農的手中把土地收歸公有，在統一分配給每個農民，由此可知當時土地的流轉基本上是屬於非自願性且無償的，從少數人手中經由國家分配轉到多數人手中，基本上此階段的流轉也不太符合正式的流轉定義，但土地還是有所流動，因此對於大部分農民還是有利的。

第二階段是農業合作社時期，該時期由於個別耕作有的沒工具、沒辦法建立設施，因此導致合作社的產生，合作社分成三種互助社、初級合作社、高級合作社，合作社的成員需把生產工具、土地都交歸合作社統一管理，按照工分計算工資，雖然當時可以退出，但是基本上土地的流動不同於土地改革時期，是從農民手中交到合作社手中，由此可知當時土地的流動都是非自願與半強迫的性質，因

為沒有人會願意把自己的土地要交出去，迫於沒工具…等原因才會加入合作社，因此這時期的土地的流轉大部分是私有轉向集體所有。第三階段是人民公社時期，在此階段主要是強化了上一個階段的作法，擴大了範圍，將多個高級社合併成人民公社，以鄉為單位，整個鄉的土地、工具都由公社統一調配，按工分統一分配工資。

第三階段人民公社時期分成三個階段，一、農村人民公社所有制。二、人民公社、生產大隊、生產隊三級所有，以生產大隊所有為基礎。三、人民公社、生產大隊、生產隊三級所有，以生產隊為基本核算單位。這個時期的土地正式完全被收歸集體所有，全部按照工分拿取工資，真正朝向社會主義的道路發展，所以這階段的土地流轉較第二階段更加全面，完全由私有轉向集體所有。

因此整個改革開放前土地的流轉基本上是屬於沒有流轉，因為土地改革時期是國家統一分配土地、農業合作社則是收歸集體統一所有、人民公社更是擴大了土地收歸集體所有的範圍，如果真的要算有流轉那就是流轉到集所有，也就是公有制的方向。

改革開放後主要只有一個土地制度改革時期那就是家庭聯產承包責任制，但此制度的發展卻可以分成四階段，第一階段，家庭聯產承包責任制的確立與肯定，這階段基本上屬於土地被嚴格的限制住禁止流轉，主要在肯定與確立這種制度以及規定土地承包的期限。第二階段，家庭聯產承包責任制的磨合期，在此階段土地已經可以進行流轉，不再禁止流轉，但流轉的方式非常有限，主要的是在於解決農民的生產積極性，改善農田水利設施，以及將家庭聯產承包責任制作為集體經濟的一項基本制度，讓這個制度能夠更穩定。第三階段，家庭聯產承包責任制發展期，在此階段主要是正式把家庭聯產承包責任制寫入根本大法，土地的承包期限也延長到了 30 年，另外在條件許可的地方可以實施適度規模經營，而且土地可以正式合法的流轉，流轉方式與限制也漸漸放鬆了，所以這個階段土地流轉是承認土地可以流轉，同時對於流轉的限制同步的放寬了少許。第四，家庭聯產

承包責任制的完善與規範期，在這階段主要的就是土地承包經營權的各種情況像是土地流轉和流轉方式有了正式法律的依據，並且鼓勵土地能夠流轉；另外有一些文件鼓勵土地要適度規模的經營，所以在此階段是承認土地流轉並且鼓勵土地能夠流轉。

因此在改革開放後的家庭聯產承包責任制這一個時期，共分成四個時期，從最初的禁止流轉，到不禁止流轉，再到可以流轉，最後到承認流轉、鼓勵流轉，總共歷經三十多年的時間，從開始到現在的政策都對土地流轉有一定的影響，不管是好還是壞，土地流轉一定會繼續發展下去，直到中國農業發展非常完善的一天。



第肆章 土地流轉制度的差異性與影響

對於現今的中國，土地流轉對於中國農村的發展來說是最重要的一件事情，從第三章的敘述可以了解中國從建政以來到現在的土地流轉制度大致的發展過程，以及土地流轉在各階段大概的情形，所以透過第三章已經了解到中國土地流轉的發展過程，但是對於土地流轉的影響、問題、成效都沒有詳細的探討，因此本章節主要接續第三章的未討論到的土地流轉的運行成效、產生的問題，最後針對土地流轉會帶來什麼樣的影響以及有哪些影響會對土地的流轉會有障礙的分別做一個論述，主要分成三個部分，第一個部分探討土地流轉制度在各階段的運行成效，接著探討改革前後土地流轉制度的差異性以及產生的問題，最後探討土地流轉會帶來那些影響以及那些因素會對土地流轉的實行造成阻礙這三個部份來分別探討。

第一節 土地流轉制度各階段之運行成效

這一節主要按照第三章對於土地流轉制度的分類，將這個制度分成四個部分來討論，將分別就土地流轉在該時期的成效以及對於農業的發展有無增長來探討：

一、土地改革的運行成效

這個時期土地流轉的成效首先從 1950 年中央政府頒布了《中華人民共和國土地改革法》這個法律開始，這次土地改革的主要核心是沒收地主的土地，並重新分配給少地或無地的農民，徹底的廢除了之前封建時期的地主剝削佃農的制度，建立了土地農民私有制。這個《土地改革法》徹底的廢止了之前的地契制度，改成頒發土地所有權證書的方法。而且在此時期農村、城市土地是沒有任何區別的，也沒有農用地和建設用地的區別，一切都是私人所有。但是部份例外的像是國有農場或國家的大型建設項目，這些都是屬於國有土地。

經過這次改革徹底廢止了封建時期的剝削制度，實行了耕者有其田的土地制

度，也就是按照農村人口平均分配土地，在當時算是一種保障了公平與效率的土地制度。根據統計，1953 年農村人口不到 10%的地主與富農只擁有的農地只有 10%左右；而農村人口 90%以上的貧雇農和中農擁有的農地卻達到 90%上下。¹因此每個農民都對於農地擁有完整的地權，包括農地的所有權、使用權、收益權、處分權，每個農民都有完整的土地能夠耕作，因此提高了農民願意生產的意願，所以在此時期調動了廣大農村勞動者的生產積極性，使農村經濟得以快速發展，為工業發展奠定了基礎。²

此外在此時期的土地流轉制度後的農業是否有所增長，從農業的生產產出來看，1947年的每公頃的農業產量為1500斤，土改後的第一年（1948年）產量就增加到1920斤。1952 年全國的糧食產量是16392 萬噸，比1949年增長了44.8%，³另外據統計1949~1952年，中國主要農產品總產量大幅上升，糧食增加44%、棉花增加191%，其他農產品的產量均超過新中國成立前的最高年產量。⁴

由此可知在此階段的運行成效主要是使農戶都有土地可以耕作，對於自己擁有的土地都有完整的土地權利，實現了耕者有其田的制度；而對於農業的增長，經由上述的資料可知，此階段後期農業產量是增長的非常迅速的，短短三~四年光糧食就增長了接近一半的產量，因此在這階段對於農業是有所增長的，而且增長的速度非常的迅速。

二、農業合作社的運行成果

在這個時期，由於小戶的農民沒有工具耕作，當時農田水利設施也因為每個人都有土地的關係，造成無法建設大型的農田水利設施，因此導致農業合作社的建立，農業合作社是通過農民互相協力勞動的形式，不僅加強了農民之間互助勞動的關係，而且讓大規模農業科技可以推廣，像是大規模水利灌溉設施建設以及

¹ 黃花，「中國共產黨農村土地政策的歷史變遷及展望」，*中南大學學報(社會科學版)*，第 17 卷第 5 期（2011 年 10 月），頁 142。

² 劉衛柏、李中，「新時期農村土地流轉模式的運行績效與對策」，*經濟地理*，第 31 卷第 2 期（2011 年 2 月），頁 301。

³ 黃花，「中國共產黨農村土地政策的歷史變遷及展望」，頁 142。

⁴ 王世崇，「公平與效率視閥下農村土地流轉問題探析」，*新疆社科論壇*，第 1 期（2012 年），頁 42。

大規模農田基本建設…等提供了有力的基礎。這樣的措施讓當時的農民不是拿土地去入股初級農業合作社，統一領取土地分紅，或者直接交到高級農業合作社手，統一按照勞動與質量分配。

因此土地流轉在這個時期是由分散到農戶手中逐漸轉到合作社集體統一經營管理，造成中國農業的朝向社會主義的方向改造，也就廢除了之前土地改革後的農民土地所有制，也就是耕者有其田制度，轉變成為集體土地的所有制。此時農民土地的權利大都被收歸集體所有，土地的自由流轉受到極大的限制。據統計當時大約九成五的農民都加入合作社的組織，因此在這個階段土地流轉幾乎是倒退走的步伐。

其次，在此階段農業是否有增長，根據統計1957年農業總產值達604億元（按1952年不變價格計算），完成原定計劃的101%，比1952年增長25%，平均每年增長4.5%。糧食總產量達19505萬噸，比1952年增長19%，平均每年增長3.7%。棉花產量達164萬噸，比1952年增長26%，平均每年增長4.7%。⁵由此可知在此階段農業增長是有所增加的，但增加的幅度沒有土地改革時期那麼的多，可能是基數變大的關係，也有可能是因為農民生產意願的減低，但總的來說此階段對於中國農業發展有增長的趨勢，但是沒有上一個階段那麼的迅速。

三、人民公社的運行成果

在這個時期，主要是將農民私有的土地與財產全部集體化，統一經營管理。人民公社的核心內容就是合併和擴大農業生產合作社，提高公有化的程度與規模，並在短時間內提高土地產出。主要經歷了三個階段，“一大二公”階段、“生產大隊”三級所有、“生產隊”三級所有這三個階段，主要就是原本屬於高級社的土地與財產，收歸公社統一經營管理，並且原本在高級社的成員，可以無償在全縣範圍內調撥，由公社統一指揮勞動，進行農業生產。工資不再按照勞動分配，統一由公社按人口平均分配，食物與消費品也統一由公社供給。

⁵ 董悅華，「農業合作化與家庭聯產承包責任制的實施比較研究」，*當代中國史研究*，第4期（1998年），頁36。

但是由於盲目的追求過於超前的改革與平均分配工資、物資的方式，限制了資源的合理使用，導致平均分配的“大鍋飯”破壞了農村的生產力。由於公社制度主要過於想要集體化，朝向社會主義道路的方向轉變，太過想要一步登天，超英趕美的口號過於不切實際，導致在此時期農村並未快速的發展，反而拉大了與城市之間的差距。土地公有和集體統一行使所有權降低了土地使用效率，大大的抑制了農民的生產積極性，不只沒有解決農民的問題，反而破壞了農村的經濟發展。⁶

這個階段的土地的流轉比起農業合作社時期更加的倒退，因為農業合作社時期還可以允許退社拿回土地的措施，但是這時期土地只能統一交給公社經營管理，因此在這個時期土地的流轉只允許流轉至集體，也就是公社，而且因為這個階段的種種措施，使得農業發展停滯不前，還倒退了很大的部分。

在此階段對於農業是否有所增長，是非常顯而易見的。在人民公社這個時期，由於人民公社制度中的利益分配上的平均主義，所有的物資、工資都平均按人口分配，不僅農民的生產積極性受到嚴重的打擊，同時也影響著包括土地在內的各種農業資源合理有效利用，使農業生產長期處於緩慢發展的狀態。雖然當時農業總產值從1958年的550億元到1978年增長到1459億元，而糧食生產，由1958年的2億噸增至1978年的3億噸，增長近50%。⁷跟前兩個時期相比來說增長是非常慢的。

但是農業淨產值從1957年的人均806.8元下降到1978年的508.2元，下降幅度為37%。1978年農民從集體中分配到的年收入在50元以下。這代表上述的增長跟農民的收入完全沒有相關，農民的收入跟農產值的增長完全不處於對等的情況，導致全國平均每個生產大隊的集體積累也不到1萬元，有些地方甚至不能維持簡單再生產，集體經濟到這個時候已經名存實亡⁸。所以在此階段農業發展是有增長，但是屬於強迫性的增長，人民公社統一指揮，不管農民的意願，而且農民的收入

⁶ 劉衛柏，**中國農村土地流轉模式創新研究**，頁 159。

⁷ 辛逸，「試論人民公社的歷史地位」，**當代中國研究**，第 8 卷第 3 期（2001 年 5 月），頁 31-32。

⁸ 黃花，「中國共產黨農村土地政策的歷史變遷及展望」，頁 142。

與增長完全不對等，是一個增長與收入差嚴重的一個時期。

四、家庭聯產承包責任制的運行成果

在這個時期，由於人民公社的發展過於緩慢，所以在黨的十一屆三中全會制定了加快農業發展的方針，激發了農民的積極性，因此發展出了以庭經營為主要形式的家庭聯產承包責任制，形成了以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制。在這階段最重的家庭聯產承包責任制的核心是給予農民有生產經營的自主權，把農村土地的所有權和使用權（承包經營權）分開，土地仍歸集體所有，農民只有經營和使用權，並接受國家計畫的指導。經營方式的特點則是“統分結合”。這種統分結合的雙層經營體制極大的促進了農村生產力的發展。家庭聯產責任制的實施改變了農民與土地的關係，把原本集體所有的土地長期承包給各家各戶使用，實現了土地所有權與使用權的分離。從此以後農業生產形式基本上轉變成分戶經營、自負盈虧形式，農民得到了土地的經營權。這種責任制普遍受到農民歡迎，因為農民獲得了生產與分配的自主權，大大的激起了農民的生產積極性，讓農業生產得以迅速恢復和發展。

由於前述有提到在這階段土地流轉歷經過四個時期，因此以下分為四個階段的運行成效來探討：

（一）、家庭聯產承包責任制的確立與肯定

在這個階段主要的就是家庭經營體制才剛剛開始建立，讓農民擁有承租土地自己耕種經營的方式，這相比人民公社時期對於統一經營的方式，讓農民更加有意願去耕種生產，但是由於這種制度才剛開始確立，種種制度都還沒健全，因此這階段對於承租的土地是無法透過各種方式流轉至其他農戶手中，因此可能有些農戶承租到位置差的土地，導致農產出不佳的效果產生。所以在這階段土地是屬於無法自由流轉的情況，也就是禁止流轉階段。

（二）、家庭聯產承包責任制的磨合期（1985-1992）

在此一階段，由於上個時期有些農民可能會有承租到位置不好的土地，或者

有些農民承租了土地但卻無法去耕作時，為了不讓這些土地白白荒廢而沒人耕種，因此土地的流轉終於可以合法地流轉，雖然只限於轉讓不能買賣或出租，也就是不能有利益的流轉，但是這是向土地流轉可以進一步發展的一大步，所以這個階段的土地流轉有稍微的解禁但只限於特定的方式，而且不能涉及到利益的流轉。

（三）、家庭聯產承包責任制發展期（1993-2002）

在此階段土地流轉終於能正式且合法的進行流轉，而且流轉方式的限制也漸漸地放寬了，不再只是單一種流轉方式，另外土地的承包期限也延長到了兩倍也就是從15年延長到30年，這個延長的措施也正式寫入法律之中。因此就這個階段土地流轉是比前一個階段更加寬鬆的階段，能流轉而且方式也增加不少，但還是有些限制，只能在有條件的地區才能依法進行土地的流轉，而且對於農民土地流轉的監督、保護與規範還是不夠充足，容易造成流轉的問題產生。

（四）、家庭聯產承包責任制的完善與規範期（2003-2010）

這個階段是土地流轉最為重要的一個階段，因為從《農村土地承包法》、《農村土地承包經營權流轉管理辦法》、2006年的1號文件、2007年十七大報告、2008年的《決定》、2009年和2010年的《意見》，這些文件都慢慢地讓農村的土地流轉方式與流轉的權利更加有保障，使土地的流轉能更加有所規範不再有流轉的問題產生，所以在這階段包含土地流轉已經屬於開始完善的一個重要階段，並且也是處於鼓勵進行流轉的時期。

家庭聯產承包責任制時期對於中國農業發展，是一個非常黃金的時期。因為家庭聯產承包使得糧食產量快速增長，因此也促進了農產品購銷制度的改革，從1985年開始中國取消了糧、棉、豬等主要農產品的統一收購，取而代之的是合同收購，使農業生產與廣大市場之間的聯繫更加密切。農民不再限於只能按合同規定來完成承包任務，還可以自己獨立發展其他的商品，使農民能夠有更多獲利的機會。從1979~1984年間，中國農業總產值平均年遞增7.9%較之前26年的年均2.7%的增速高出1.8倍；全國糧食年增長率達到4.59%，比之前的2.14高出一倍之多；

農村人均收入增加17 6.2元，也較前26年人均70元的增加量高出1.5倍；同期其他的農副產品也高速增長，農業總產值達到建國之後最快速度。⁹

1992年在全國的農村生產性的固定資產總額增至3584億元，比1978年的707億元增長了4.07倍，其中農戶占有的生產性固定資產占54%。這代表農戶已成為農村經濟中的基本單位和市場的主體。1990-2008年，中國農民的人均純收入在不斷的上升，其中2005年較2000年有一個明顯的提升，主要是國家取消了農業稅，激起了農民的生產經營的積極性。農民的人均純收入從1990年的686元，到2000年增至2253元，再到2005年增加到3254元，最後到2008年增加至4760元，不到20年的時間增加了快8倍之多，由此可見這個階段的家庭聯產承包責任制，對於農業的發展有很大的增長，相對的農民的收入也就會有相同的增長幅度。¹⁰

第二節 改革前後土地流轉制度的差異性與問題

上述對於土地流轉的運行情況與成效已經有一個較清楚的認識後，接著針對改革前後的土地流轉制度的差異性以及各階段產生了哪些問題，做一個明細的說明，並以條列的方式做一個整理。首先由於前述對於土地流轉制度的發展歷程都有清楚的描述，對於土地流轉制度也有了較為深刻的了解，但是改革前後到底有那些差異性，沒有深入的瞭解，因此針對這個問題做了一個整理，如下列所述：

一、土地流轉方向的差異

改革前的土地流轉制度的方向主要有三個時期，土地改革時期是由中央將土地流轉給農民，農業合作社時期是由農民將土地流轉給農業合作社集體經營控管，人民公社時期更強制的由農民將土地流轉給人民公社集體經營調配管理，因此改革前除了土改時期的短暫的幾年是由中央將土地從少數農民手中收回轉而分發給多數農民手中，也就是將土地流轉交到大多數的農民手裡外，其他兩個時期歷

⁹ 周奇，**中國農村土地流轉制度**，(黑龍江：黑龍江大學碩士研究生學位論文，2010年)，頁29。

¹⁰ 劉衛柏，**中國農村土地流轉模式創新研究**，頁160-165。

經二十多年以來都是農民將土地流轉到國家集體手中，統一經營管理；改革後的土地流轉制度主要只有一個時期，這個時期土地的流轉主要是流轉承包經營（使用）權，而且是農民之間的互相流轉為主，也就是有別於改革前的流轉到集體的情況，在這個階段主要是流轉到農民個體、個人或家庭為主，因此由此可知改革前主要是以流轉到國家集體為主，改革後主要是流轉到農民個體、個人或家庭為主。

二、土地流轉限制的差異

改革開放之前的土地流轉都是處於限制流轉的狀態，只能單方面的流轉到國家集體設立的機構，像是農業合作社、人民公社…等國家設立的集體機構，統一經營管理，不能自由的流轉，而且流轉方式也只限於幾種，像是農業合作社時期的入股拿取分紅、以及直接拿土地加入農業合作社成為會員的方式，人民公社時期連入股方式也都取消了，只能直接以土地或生產工具加入人民公社；改革開放後的土地流轉的限制是逐步慢慢放寬的，首先在剛確立的時期土地流轉是全面禁止的，接著慢慢地開放流轉的限制，再來經過土地流轉法律的出現後，流轉的限制更加的寬鬆，包括土地流轉的方式慢慢多樣化，因此可以發現土地流轉在改革前是屬於逐漸限制的情形，由可以利用其他方式流轉到集體機構，加入該集體機構成為成員，轉變成只能單一強制的流轉到集體機構成為該機構的成員；而改革開放後的土地流轉的限制是處於慢慢的解除限制的情況，由完全禁止流轉到現今的流轉多樣化的情形。

三、土地流轉方式的差異

改革開放前的土地流轉方式主要以轉讓的方式為主，流轉到農業合作社、人民公社統一經營管理，另外在農業合作社時期還可以以土地入股的方式拿取分紅，所以改革前由於中央想要讓農業政策轉變成社會主義式的集體農業，所以主要流轉方式只有少數幾種可以使用，限制了流轉的方式；改革開放後由於土地流轉的限制慢慢解禁，流轉的方式逐漸多樣化，主要的像是轉讓、轉包、出租、互換、

入股、抵押、繼承…等幾種方式，另外在其他特定地方也有各自特殊的流轉模式。

因此可知改革開放前的流轉方式種類較少，整個被中央政策給限制住，改革開放後由於流轉的限制慢慢解禁，流轉的方式處於多樣化的時期，各種流轉方式紛紛出現，所以改革開放前流轉方式較少，改革後轉方式開始多樣化。

四、土地流轉法律的差異

改革開放前對於土地的流轉完全沒有任何法律的保護，最多只針對各時期的制度有出現一些通知、指示等文件來做個說明，完全沒有對於土地流轉這件事情有專門的法條或法律來管理；但是改革開放後，漸漸有針對土地流轉這件事情有法律的保護，像是《中華人民共和國農村土地承包法》、《農村土地承包經營權流轉管理辦法》，另外還有一些通知、一號文件都對於土的流轉有更完善的規範與保護，跟改革開放前相比較之下，改革後的土的流轉相關的法律逐漸的開始出爐，對於土地流轉也更加有規範與保護的效果。

因此由此可知改革開放前土地流轉的法律幾乎完全沒有，而且對於土的流轉幾乎處於現制的情形；改革後對於土地流轉的法律漸漸開始發展，讓土地流轉有法律上的保護。

五、土地流轉制度的差異

改革開放前的土地流轉制度是屬於社會主義式的集體農業制度，除了剛開始的土地改革時期是屬於農民可以有土地的完整權利，可以自由處理自己的土地外，其他兩個時期農業合作社時期、人民公社時期，都是屬於集體農業制度，主要是想把農民的土地收歸集體所有，統一經營管理，由農業合作社或人民公社，統一分配工作，按照工作計算工資，由集體統一分發；改革開放後的土地流轉制度則是比較屬於偏向西方式的農業制度，但共中央的說法是有特色的社會主義式的農業制度，主要是以農民個人或家庭為主，農民的土地可以自己經營發展，或者透過土地流轉發展規模經營，不再是由集體統一管理，統一規定工作、計算工資，而是由農民自負盈虧，也就是國家、集體的需要你都達成了，其他的都是屬於你

自己的，比起改革前統一管理，放寬了很多，使農民能有更多的獲利，不再只能按工時計算工資。

因此改革前的土地流轉制度是屬於集體統一管理，農民主要接受集體安排的工作，用工作的工時換取工資；而改革開放後的土地流轉制度，主要是農民利用自己承包的土地，自己經營發展，上交國家集體所要求的任務後，剩下的都屬於自己的，因此獲利就能更多，也更加地輕鬆。

上述對於土地流轉的差異性有深刻的認識後，接著主要針對土地流轉各階段產生的問題來做一個探討，由於土地流轉制度在前述主要分為四個時期，因此主要針對四個時期的土地流轉制度，到底產生哪些問題來分別闡述，主要敘述如下：

一、土地改革時期的問題

這個時期產生的問題主要分為以下幾點：

1. 土地過於細碎化：由於這個階段主要是把土地分散給大多數農民手中，但是大多數農民分到的土地都不是很大，因此造成土地分散地過於細碎化，造成農業無法大規模的經營發展。
2. 農民貧富差距拉大：由於一部分農民就算有土地，但生活較為困難，沒有生產工具的農民，開始賣地並受雇於有錢的農民，因此造成一部份農民土地變多，擴大經營規模，買地雇傭農民來耕種，所以導致農民間的貧富差距又開始拉開，出現兩極化，貧者越貧、富者越富的情況產生¹¹。
3. 農業無法快速發展：因為土地細碎化的關係，土地無法規模化的經營，就算有少數有辦法規模經營但也只是少部分，再加上生產工具的落後、生產資金的缺乏、自然災害的產生、無法建設大型農田水利設施…等因素，導致農業發展無法快速地進行。

二、農業合作社時期的問題

¹¹ 同田歐南，吉林省農村土地流轉問題研究，頁 101-102。

這個時期產生的問題分為以下幾點：

1. 農民生產意願降低：主要是由於集體化的措施，農民土地被收歸集體所有，有些地方還產生強制徵收土地的事情，加上要接受合作社集體的統一分配，導致農民對於生產的意願大幅下降，因為土地交給集體了，要按照集體統一管理，分配工作，因此農民生產意願漸漸地降低。
2. 發展速度過快：由於農業合作社時期分成互助組、初級合作社、高級合作社三個階段，但是在短短的幾年時間就全部發展成高級合作社，有的地方為追求政績，使農業合作社發展得過快，並且有些地方的農業合作社，在農民入社時對農民的 land 與生產工具的估價過低，嚴重的損害了廣大農民的利益，造成了政府和農民之間的問題產生。

三、人民公社時期的問題

這個階段的問題主要分為以下幾點：

1. 農民生產意願更加消極：人民公社制度的建立，並沒有使農業合作社低落的生產意願調動起來，而是更加違反了農民的意願，使農民產生了消極怠工的方式。農民對人民公社的不滿最主要是因為人民公社實行的是供給制分配的方式，這種方式打破了按勞分配酬勞的方式，是由公社按工農商學兵平均的標準給予一定的供給。這種分配方式既沒有辦法分辨勞動力強弱的差別，也沒有體現勞動技術的高低，完全統一按照標準分配，因此產生了平均主義的不公平現象，導致農民生產意願更加低沉。¹²
2. 瞞產私分的問題產生：“瞞產私分”實質上是農民對人民公社制度的另一種抵制方式。主要是生產對收成時，上交的數量報少一些，剩下來的就生產隊平均分發給生產隊的成員。例如，廣東省雷南縣收晚稻時，全縣畝產平均在千斤左右，但在實際派人執行徵購任務時，各生產隊報低產量，一般畝產都只報300斤左右，導致徵購任務完不成。主要是因為供給制的方式，拿到的工

¹² 尚雨，基於社會經濟視角的農戶土地流轉影響因素與效率研究，頁 51-52。

資或必需品、糧食過少，導致這個問題的產生。

3. 城鄉發展不均：由於鄉村多發展農業，但是由於人民公社制度導致農民生產意願低落，農業發展緩慢；城鎮多屬於二、三級產業，當時由於國際環境處於工業發展為重的型態，所以城鎮發展較為快速，城鄉發展落差逐漸拉大，因此導致城鄉發展出現不均，收入差距也逐漸拉大的情況產生。

四、家庭聯產承包責任制時期的問題

由於家庭聯產承包責任制到現今還處於完善發展的階段，因此對於該制度到現在產生的問題，基本上有很多文獻都有探討與研究，因此整理出以下幾點：

1. 流轉的土地改變了農業用：途在這個階段由於土地流轉限制逐漸放鬆，因此出現了一些情況令人擔憂。首先，農村某些土地流轉將被改變土地的用途。主要表現為：一、農用地流轉後轉變為非農用的建設用地。二、農用地流轉後用途非糧食化，主要表現為耕地轉變為園地等其他農地類型或者由種植糧食作物轉變為種植經濟效益更高的經濟作物。¹³
2. 糧食安全的問題：由於上述的土地改變用途，轉變成建設用地或其他農用地，或者由種植糧食作物轉而種植經濟作物，都將影響中國糧食的儲量，導致中國糧食將有儲量不足的危機，也將危害到中國糧食的安全。
3. 農地無法規模經營，分散化：由於家庭承包責任制的實施後，是以每戶農民都能承包土地，因此導致分散給各個農戶的土地都不是很大，土地狹小的情況之下，難以進行機械化的耕作，也就難以進行規模化的經營，土地過於分散，也就導致農產品的成本提升，競爭力不足，所以這是一個重大的問題急需中央政府制定方法克服。
4. 農民認知不足與鄉土情節導致土地無法流轉：由於許多農民對於法律的認知不足，就算有法律或法條的保障，但農民認知不足也就無法促進土地的流轉，再加上農民都有一種有土地，就算以後貧窮還有土地可以養活自己的觀念，

¹³ 劉衛柏，「城市進程中農村土地流轉模式創新及政策建議」，**經濟縱橫**，第3期（2012年），頁94。

導致土地的流轉也就沒有任何的效率。

5. 土地流轉的機制不夠完善：

- (1) 農村土地流轉管理服務機制不健全。中國大部分鄉鎮還沒有統一規範的土地承包和流轉管理服務機構。鄉鎮農經機構管理體制不夠流暢，職責不明確，缺乏專業的知識，對土地流轉沒有任何的管理，造成自發性、分散性和盲目性的土地流轉一再發生。另一方面，土地流轉仲介服務組織匱乏，目前尚未形成多功能、網路狀的仲介服務體系，提供資訊不夠及時，流轉雙方資訊不對等，使得有意出讓土地的農民找不到合適的受讓方，那些農業經營的種植能手或者企業大戶需要大規模的土地時也找不到合適的出讓方，要挨家挨戶的去詢問談判，增加了土地流轉的交易成本，大大影響了土地流轉的速度與效率。
- (2) 流轉程序的不完善。由於農村土地流轉多為農戶間的自發性的流轉，為貪圖方便而採取口頭協議的形式，在土地流轉管理機構沒有備案登記，造成土地承包關係混亂，常常帶來糾紛與隱患。另外，土地流轉雙方口頭約定流轉期限較為短暫，一般為一年或一個種植季節，造成流入方短期經營行為，不願意在土地上投入過多資金，造成土地的地力的耗損，使得土地越來越貧脊。
- (3) 流轉價格的不公平。由於流入方一般是農業企業、工商企業、專業大戶、種植能手等，較之散戶式經營的農民，在經濟實力、智力因素、談判能力、心理因素等方面往往居於優勢或主導地位，掌控了流轉定價權，農戶土地流轉利益難有保障。
- (4) 缺乏對受讓方農業經營資格及經營能力的審查機制。沒有預設對農民的利益的保護措施，流轉的農民在流轉中處於弱勢地位，一旦出現受讓方經營失敗而導致破產，流轉方的農民將蒙受巨大損失。¹⁴

6. 土地承包關係的不穩定：自開始實施土地聯產承包責任制以後，由於土地所

¹⁴ 熊健、趙韜，「農村土地流轉問題與對策分析」，頁 46-47。

有權不是掌握在農民手中，他們的土地使用權和收益支配權實際上還是會受到來自所有權的種種困擾，在某些地方土地反而成了村民委員會甚至少數村幹部支配的財產。雖然在《土地管理法》第14 條有明確規定“土地承包經營期為30 年”但一些基層鄉村幹部對此完全不予理會，而且在實際中《土地管理法》的規定未能得到很好的貫徹與執行。土地的過於頻繁的調整和過短的土地承包期限，讓農民對於土地使用權產生了缺乏安全感的感覺，並且使農民對自己所使用的地塊缺乏長期的預期。由於上述的土地過短的期限和頻繁的調整，導致土地的承租者因而失去投資土地的信心，不知何時土地又被收回去，所以從一開始就會減少對土地的投資，導致許多農民對承租的耕地進行掠奪式的耕作，使農地的使用效率大幅下降，讓農民收入縮水，從而對農村經濟發展產生不良的影響。¹⁵

7. 政府的非法行為對農民利益的侵犯：在中國的《土地管理法》和《物權法》等法律規定中都有規定“為了公共利益需要，可以依照法律規定對公民的私有財產實行徵收或者徵用並給予補償或者”也就是為了公共利益的需要，依照法律規定的許可權和程序可以徵收集體所有的土地和單位、個人的房屋及其他不動產。但是在其他法律之中，並未對“公共利益”做出明確的規定，導致一些地方政府常常打著“公共利益”的旗號，隨意的徵用農民的土地。再加上目前中央政府政績評價體系的缺陷，政府為追求其政績，通過其對土地一級市場的壟斷，大量低價徵用農民的土地，然後高價的把土地賣出，讓對方用於房地產建設等商業性用途以牟取暴利。但是農民在失去土地時卻只能夠得到一些微薄的補助，政府的這種行為明顯的損害了失地農民的利益，常常導致了農民與政府之間有很大的糾紛。¹⁶

在上述探討的整個流轉歷程中，不管是改革前後的差異性，以及各個階段所

¹⁵ 何雄浪、楊繼瑞，「論我國農村土地流轉制度完善與農民權益保護」，*湖北經濟學院學報*，第8卷第1期（2010年1月），頁64。

¹⁶ 何雄浪、楊繼瑞，「論我國農村土地流轉制度完善與農民權益保護」，頁64-65。

產生的問題，不管問題的大或小，總而言之，土地流轉不可能都是一成不變的形式，在各個時間點都有其對應的方式與發展的形式，也不一定只會帶來好處，常常也會伴隨著一些問題的產生，問題的發現可以讓土地流轉制度能變得更加完善，可以針對問題來訂定政策或措施來補救，也就能夠讓農業的發展因為問題而受到制約的情形減少。

第三節 土地流轉制度的影響

土地流轉制度經歷了改革開放後到現今已經三十多年的時間，整個土地流轉制度已經從過去慢慢的禁止轉變成開放並且鼓勵的情況，經過前面談到的土地流轉後的成果以及改革前後的差異性、還有最後會產生哪些問題的瞭解之後，但是對於土地流轉制度究竟會帶來哪些影響、以及那些因素或條件會影響到土地流轉制度的發展，沒有一個明確的探討，因此這一小節主要分成兩部分，第一、針對土地流轉制度會帶來哪些影響，第二、哪些因素或條件會影響到土地流轉制度的發展。

首先對於土地流轉制度會帶來哪些影響，有一些文獻都有對其做了探討，但是都只是其中一小部分而已，因此本文針對這些文獻做出一些收集，並整理出以下幾點：

1. 土地流轉提高了農業生產率，擴大經營規模：土地流轉能夠使農村的土地向種田很厲害的農戶集中，而他們十分注重規模的經營管理和農業科學技術的應用推廣，從而可以促進農業的合理分工，讓每個人都有專門的工作，進而提高了農業的生產效率，促進了現代農業發展，並且可以為二、三級產業的發展提供更加健康的農產品，可以幫助二、三級產業的快速發展。所以農村土地流轉可以讓土地集中在會種田的農民手中，提高了農產品的產量，更可以促成了農村土地經營規模化，進一步降低農業的生產成本，使農產品能更有競爭力，使得農業的發展能更加快速。¹⁷

¹⁷ 谷樹忠、王興傑、魯金萍、王亦甯、張新華，「农村土地流转模式及其效应与创新」，中國

2. 土地流轉對於農村產業結構調整和優化的影響：關於這個影響主要可分成兩個方面來看：

(1) 土地流轉對於三個產業之間比例關係的影響：通過土地使用權的流轉，土地作為一種農業生產最重要的要素，將逐步向種植能手、龍頭企業、個體工商戶等集中，讓土地可以不再細碎化，大規模的土地集中可以在農業生產中產生規模經濟的效應，有利於大型機械技術的使用提高農業勞動生產率，使得農村第一產業內部生產效率大幅提高。

由於可以機械化後，將使大量的農村第一產業的農民脫離土地束縛可以轉向更高勞動收益的產業，因此農村第二產業特別是第三產業的發展就會更加的快速。而由於農村有多餘的勞動力後，在這種情況下，第一級產業將不再只能是種田而已，必然會出現更多的漁、牧產業，這將有利於第一級產業內部結構的多元化。土地的集中使得第一級產業的生產多樣化，第一級產業效率的提高，必然帶動相關的農村工業和農村服務業迅速發展，也就是二、三級產業的發展。

(2) 土地流轉對於三次產業之間連接和協調的影響：土地流轉提高了農業生產的效率，使得農產品的種類多樣化。第一級產業產品的多樣化與產量充沛，將帶給第二級產業豐富的原料，轉變過去僅僅以糧食加工相關的農村第二級產業，多了漁、牧業的產品可供農村第二級產業的發展，同時農村圍繞第一級產業形成的服務業也會更快地發展起來，因為農業生產效率的提高需要分工的細化，越來越多的勞動力脫離土地轉變為農業服務人員，如農業生產上游的化肥以及農業生產的下游農村品流通領域等。土地的流轉改變了農村資源配置的方式，農村第一產業效率的提高衝擊農村加工業，從而改變農村第三級產業，實現農村三種產業之間的

連接和協調。¹⁸

3. 土地流轉促成農村景觀的改變：由於土地流轉的發展，讓農村鄉村景觀逐漸朝向城鎮化發展，各階段的農村景觀都有些不同，但都慢慢朝向城市景觀的方向發展，像是到現今傳統的鄉村住宅和院落的建設都漸漸帶有明顯的城鎮化住宅的特徵；這是由於土地徵收和鄉村合併的行政主導型鄉村景觀改造所造成的，使得傳統村落空間發生重組；規模種植、規模經營為目的的鄉村土地流轉，讓鄉村農田景觀更是發生重大的變化；農村第二、三產業的興起和發展進一步改變了農村的景觀面貌，因此土地流轉對於農村或鄉村的景觀改變，是逐漸往城市化、都市化景觀的改變，使得傳統的鄉村景觀將慢慢地消失不見，而且是不可逆的重大轉變。¹⁹
4. 土地流轉對糧食安全的影響：由於土地可以流轉以後，大部分的農民都很遵守土地流轉的規定，但少數地方與農民卻把流轉的土地轉變為其他用途，使得土地的用途改變，主要有以下幾點原因：
 - (1) 地方經濟的衝動：主要是由於地方為了經濟的發展，擴大城市的建設規模，更為了要招商引資，使得地方政府不惜透過土地流轉，想獲得更多的建設用地，將土地推向市場，收取出讓金來獲得利益，減低政府財政的負擔。再者為了政績著想，讓政府想藉由土地流轉把農地變成建設用地，來促進地方經濟的發展。
 - (2) 種植的經濟效益低：由於種植糧食的效益較低，即使是其中的稻穀，利潤也低於一般的經濟作物，更不用說把流轉的土地轉變成養殖業的收益將會更高。其次，由於生產成本的增加幅度遠大於糧食價格上漲的速度，雖然有國家的優惠政策，但不足以讓農民增加種植糧食的積極性。再加上國家限制最高糧食價格，導致糧食的價格普遍低於種植經濟作物甚至

¹⁸ 張翼、何有良，「土地流轉對農村產業結構調整和優化的影響」，*北方經濟*，第 2 期（2010 年），頁 32。

¹⁹ 趙中建，「土地流轉影響下的鄉村景觀衍變」，*南京航空航天大學學報(社會科學版)*，第 14 卷第 4 期（2012 年 12 月），72-76。

轉變成養殖業的產品價格。

(3) 基礎設施差：主要是道路不健全導致輸送的困難性增加，灌溉系統不完善，導致農業灌溉效率差，對於糧食種植尤其是水稻，影響更加巨大，再加上土地的分散，不利於規模種植與機械化生產，因此才會導致土地非糧化的問題產生。由於上述的問題導致增加農民的耕作成本，增加灌溉的難度，更會產生掠奪式的生產方式，造成土地的過度破壞，引發糧食總產量的減少，其次更會對糧食的安全造成影響，主要是因為用於種植經濟作物的，一般都會使用大量的農藥、化肥、催熟劑等；用於養殖業的，會產生大量糞便等固體廢棄物；這些有害物質進入土壤，當超過土壤自淨能力時，就會在土壤堆積，就會直接或間接影響到糧食的品質，使得糧食將不再是安全的。²⁰

5. 土地流轉對三農問題的影響：三農問題主要是關於農業、農村、農民的問題，土地流轉制度對於三農問題是有一定程度的影響，而要解決三農問題，土地流轉制度的完善是一個重大的前提，對於農業來說，在第一點就提到土地流轉可以提高農業的生產效率、擴大規模經營，讓農業的發展更加的快速，也使得農業的發展能朝向現代化的農業邁進。

對於農村來說，第二點就提到土地流轉可以使農村的產業結構調整並且優化，透過土地流轉使得土地能朝向規模經營的方式改變，進而讓其他勞動力能從土地中解放，轉變到其他漁、牧業，或者是二、三級產業，進而促進農村一、二、三級產業的蓬勃發展，因此土地流轉對農村來說是能使農村的各產業發展能優化並且迅速的發展。

最後對於農民來說，土地流轉能使農民的收入有所增加，因為當農民不想耕種時，可以把土地透過其他方式流轉，進而換取一些金錢，而且還能改變到二、三級產業去發展，使得收入能比單除種植糧食作物的時期增加很多。

²⁰ 黎磊、高勇，「土地流轉“非糧化”對我國糧食安全的影響」，內江師範大學學報，第 28 卷第 6 期（2013 年），頁 44-47。

因此土地流轉對於三農問題的影響是很巨大的，所以完善土地流轉制度是非常重要的，因為土地流轉制度的完善，才能使三農問題能夠真正的解決。²¹

上述對於土地流轉帶來的影響經過整理後並條列出來，所以對於土地流轉帶來的影響已經有一些認識，接著針對那些因素或條件會導致土地流轉制度的發展會產生阻礙，藉由一些期刊文獻，整理出主要的一些因素與條件，總共羅列出以下幾點：

1. 經濟發展的高低制約了土地流轉的發展：土地流轉速度的快慢與規模的大小都是要受經濟發展水準的制約。由於中國一些地區的工業化、城鎮化、農業現代化的水準還不是太高，因此，吸收農村勞動力轉型成非農就業的能力還是很低，更多的農民目前不可能完全離開土地從事二、三級產業，更不可能都到城鎮安家落戶。就農民的角色而言，絕大多數農民的收入、生活、養老都是要依靠土地來過活，這也就是說，土地在保障農民收入、生活方面依然發揮著重要功能，扮演著重要角色。由此可知將造成兩個結果：(1)農民對於土地流轉的意願不強，流轉率偏低；(2)農民流轉的土地，流轉期限都較短。²²

因此只有農民能夠轉型到二、三級產業的工作，有了另一種穩定的收入，對於土地了依賴才會大幅降低，土地的流轉意願才會大大的提升，流轉的期限才能夠延長。

2. 社會保障不完善影響土地流轉的發展：由於中國農村養老、醫療、社會救助等各種社會保障體系的不完善，導致農民對於土地都會有著依賴的心態，因此許多農民主要還是利用土地的收入來解決看病、上學、養老等需要用錢的問題。而且部分從農業過渡到二、三級產業工作的為城市居民的農民為保證以後生活的穩定，也不願意讓土地承包經營權流轉出

²¹ 「土地流轉與三農問題之己見」，中國農經信息網，<http://www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=47919>，作者：廣西三凱生態有機農業有限責任公司董事長 楊成林，引用日期：2014年5月28日

²² 李太淼、生秀東，「加快推進農村土地流轉的現實意蘊」，江漢論壇，第11期（2012年），頁6。

去，寧願把土地留給子孫繼承耕種。²³

這種為了保證以後生活的穩定，都是因為中國的社會保障不夠完善，才會造成農民對於土地都有種依賴的心理，要解決這種問題，社會保障制度的完善是不可或缺的一個環節。

3. 經濟比較收益低影響土地流轉的方向：經由文獻的發現，土地流轉的土地中用於種植糧食的比重並不大，但是用於種植蔬菜、經濟作物的比重卻大得多。

導致這種現象的產生是因為種植非糧作物比種植經濟作物的經濟效益較低。幾乎所有種糧大戶、農民合作社都反映出一種現象，就是種植糧食的收益很低，甚至有的還賠了成本，並表示以後都不願種植糧食或不願再承包。很顯然，種糧比較收益低是影響糧食規模經營的重要原因。

由此可知，如果將土地轉包給種糧大戶，獲得的收益卻不是很高，導致農民不願把土地轉包；從規模經營的角度來看，承包經營大片農地因該是要產生更大的經濟效益才對，但是結果並未獲得預期的收益，有的甚至賠了本錢，得不償失，因而影響了農民或大戶們土地承包的積極性。因此要如何通過糧食補貼政策，平衡種糧與種植、經營經濟作物的經濟效益，不能兩種效益相差過大，才能調動種糧大戶的承包積極性，就能促進土地的規模流轉，也保證了國家的糧食安全。²⁴

4. 土地流轉的服務與管理體系不健全影響土地有序的流轉：由於目前中國一些地方農村土地流轉服務體系還不是很健全，導致農村土地流轉中都還是屬於農民私底下流轉的居多，大多是簡單的口頭協議形式來完成，又因為權力與責任都不是很清楚，最後造成經濟糾紛多等問題。

這種現象主要是缺乏了仲介服務組織的服務，所以土地使用權轉入、轉出的資訊都不能有效的傳播，造成交易雙方的資訊極為不對稱，導致

²³ 李太森、生秀東，「加快推進農村土地流轉的現實意蘊」，頁7。

²⁴ 李太森、生秀東，「加快推進農村土地流轉的現實意蘊」，頁7。

交易雙方的搜尋成本和談判成本的費用過高，使得土地的流轉被限定在一定的範圍之內。這在一定程度上影響了土地流轉的速度、規模和效益。

同時，土地流轉的管理機構發展的不健全，導致各個機構的職責不明，有關土地流轉的具體措施都不明確，在流轉程式、流轉手段、流轉檔案管理等方面也缺乏統一規定，無法對土地流轉合同進行指導和管理。而且一些鄉村級土地流轉資訊員則由村會計兼任，工作沒有報酬，所以造成成員的積極性不高。

由於沒有專人負責土地承包管理工作，流轉行為沒有人來管理，流轉糾紛無人受理，農民流轉土地的合法權益受到了損害，也無處去申訴，因此導致農民對於土地流轉興趣缺缺，寧願留在手裡也不願轉讓。²⁵

5. 部分農民思想保守，有“戀地”情結，影響了土地的流轉：由於農村土地稅費的改革，農戶持有土地成本降為零，並且隨著農業生產條件的改善、科技投入和惠農政策的增大，農業生產利潤正在逐步提高，部分農民依靠土地的觀念加劇。再加上農村社會保障體系的不完善，部分農民仍將土地作為就業保障和經濟依靠以及養老保健的一個退路，雖長期在外做工或者經商，也不願放棄承包田的權利。

同時，在征地拆遷和城市化的推進的影響下，也讓農民看到了地上附著物的潛在利益，在一定程度上間接或直接影響了農民流轉土地的積極性。²⁶

另一個文獻也談到，土地是農民最基本的生產資料，也是農民最基本的生活保證。從古早時期到現今，農民都把土地當作是一種與自己不能分割的物品，對土地有一種特殊的感情。所以受到傳統觀念的影響，很多農戶對於土地流轉會有很多顧忌與害怕：首先是怕失去了土地，年

²⁵ 李太森、生秀東，「加快推進農村土地流轉的現實意蘊」，頁 7-8。

²⁶ 侯勤，「加快現代農業發展視角下的農村土地流轉問題研究」，《農學學報》，第 3 卷第 5 期（2013 年），頁 75。

老時候將沒有東西可以依靠。很多農民認為有了土地，生活就有可以選擇的退路，即使從其他行業賺不到錢了還可以回來種地，將來年紀大了，還可以依靠地養老，心理踏實。

其次是怕國家政策調整，因為中國式共產黨一黨執政，政策沒有商量與透明性，政策說變就變，萬一政策改變將失去既得利益。由於目前國家各項惠農政策主要還是面向土地承包戶，部分農戶擔心土地流轉後，土地經營權轉移，一旦國家政策有所調整，將失去各項政策所帶來的利益。

最後是怕糾紛不斷。原因在於農民進行土地流轉以後，那些種植大戶會對土地進行整理與改造，勢必將要打破地塊界限，才能整合這些地塊進行規模經營，減少成本，所以導致出現邊界不清等眾多問題。因此，很多農民在從事了非農產業經營後，像是二、三級產業後，寧可粗放式的經營，也不願轉出承包地，這造成土地另類的荒廢，導致土地使用效率的下降，間接影響了農業的發展。²⁷

由於土地流轉帶來的影響與那些因素會影響土地流轉的發展都有其關聯，土地流轉帶來的影響有好的也有壞的，因此這些對於中國現今的農業發展都是非常重要，需要中國政府去密切關注的地方，好的影響繼續擴大其影響的範圍，壞的影響逐漸去減少，關於制約以及影響土地流轉的因素更是中國需要下功夫去改善並解決的，只要能做到上訴提到的一些事情，並改善影響與制約的因素，中國土地流轉制度將更加蓬勃發展，也能夠更加完善，對於中國農業“三農問題”的解決將不再是件困難的事情。

第四節 小結

本章主要包含三個部分，一、土地流轉制度在各時期之運行成效。二、改革前後土地流轉制度的差異性與產生的問題。三、土地流轉制度的影響。

²⁷ 李太森、朱秀東，「加快推進農村土地流轉的現實意蘊」，頁 8。

首先關於土地流轉制度在各時期的運行成效，文中主要分成四個時期討論：

1.土地改革時期土地流轉的運行成效非常的顯著，把農地平均分配給農民，每個農民都對於農地擁有完整的地權，有完整的土地能夠耕作，因此提高了農民願意生產的意願。短短幾年時間就造成農業發展非常的迅速，1949~1952年，中國主要農產品總產量大幅上升，糧食增加44%、棉花增加191%，其他農產品的產量均超過新中國政府成立前的最高年產量。

2.合作社時期，根據統計1957年農業總產值達604億元(按1952年不變價格計算)，完成原定計劃的101%，比1952年增長25%，平均每年增長4.5%。糧食總產量達19505萬噸，比1952年增長19%，平均每年增長3.7%。棉花產量達164萬噸，比1952年增長26%，平均每年增長4.7%。總的來說此階段對於中國農業發展有增長的趨勢，但是速度逐漸的減緩。

3.人民公社時期，當時農業總產值從1958年的550億元到1978年增長到1459億元，而糧食生產，由1958年的2億噸增至1978年的3億噸，增長近50%。跟前兩個時期相比來說增長是非常慢的。

但是農業淨產值從1957年的人均806.8元下降到1978年的508.2元，下降幅度為37%。1978年農民從集體中分配到的年收入在50元以下。所以在此階段農業發展是有增長，但是屬於強迫性的增長，人民公社統一指揮，不管農民的意願，而且農民的收入與增長完全不對等，是一個增長與收入差嚴重的一個時期。

4.家庭聯產承包責任制的運行成果，從1979~1984年間，中國農業總產值平均年遞增7.9%較之前26年的年均2.7%的增速高出1.8倍；全國糧食年增長率達到4.59%，比之前的2.14高出一倍之多；農村人均收入增加176.2元，也較前26年人均70元的增加量高出1.5倍；1990-2008年農民的人均純收入從1990年的686元，到2000年增至2253元，再到2005年增加到3254元，最後到2008年增加至4760元，不到20年的時間增加了快8倍之多，由此可見這個階段的家庭聯產承包責任制，對於農業的發展有很大的增長，同期其他的農副產品也高速增長，農業總產值達到建國之後

最快速度。

其次改革前後土地流轉制度的差異性與產生的問題，在文中主要分成兩個部分討論，在文中關於土地流轉制度的差異性主要有以下幾點：

1.土地流轉方向的差異，改革前主要是以流轉到國家集體為主，改革後主要是流轉到農民個體、個人或家庭為主。

2.土地流轉限制的差異，改革前是屬於逐漸限制的情形，由可以利用其他方式流轉到集體機構，加入該集體機構成為成員，轉變成只能單一強制的流轉到集體機構成為該機構的成員；而改革開放後的土地流轉的限制是處於慢慢的解除限制的情況，由完全禁止流轉到現今的流轉多樣化的情形。

3.土地流轉方式的差異，改革開放前的流轉方式種類較少，整個被中央政策給限制住；改革開放後由於流轉的限制慢慢解禁，流轉的方式處於多樣化的時期，各種流轉方式紛紛出現，所以改革開放前流轉方式較少，改革後轉方式開始多樣化。

4.土地流轉法律的差異，改革開放前土地流轉的法律幾乎完全沒有，而且對於土的流轉幾乎處於現制的情形；改革後對於土地流轉的法律漸漸開始發展，讓土地流轉有法律上的保護。

5.土地流轉制度的差異，改革前的土地流轉制度是屬於集體統一管理，農民主要接受集體安排的工作，用工作的工時換取工資；而改革開放後的土地流轉制度，主要是農民利用自己承包的土地，自己經營發展，上交國家集體所要求的任務後，剩下的都屬於自己的，因此獲利就能更多，也更加地輕鬆。

另一方面土地流轉制度產生的問題一樣分成四個時期，問題整理如下所述：

一、土地改革時期的問題主要有幾點：1.土地過於細碎化。2.農民貧富差距拉大。

3.農業無法快速發展。

二、農業合作社時期的問題：1.農民生產意願降低。2.政策發展速度過快。

三、人民公社時期的問題：1.農民生產意願更加消極。2.瞞產私分的問題產生。

3.城鄉發展不均。

四、家庭聯產承包責任制時期的問題：1.流轉的土地改變了農業用。2.糧食安全的問題。3.農地無法規模經營，分散化。4.農民認知不足與鄉土情節導致土地無法流轉。5.土地流轉的機制不夠完善。6.農村土地流轉管理服務機制不健全。7.流轉程序的不完善。8.流轉價格的不公平。9.缺乏對受讓方農業經營資格及經營能力的審查機制。10.土地承包關係的不穩定。11.政府的非法行為對農民利益的侵犯。

最後對於土地流轉制度的影響，主要分成土地流轉制度帶來的影響以及影響土地流轉制度發展的因素這兩個部分。文中關於土地流轉制度帶來的影響有以下幾點：1.土地流轉提高了農業生產率，擴大經營規模。2.土地流轉對於農村產業結構調整和優化的影響。3.土地流轉促成農村景觀的改變。4.土地流轉對糧食安全的影響。5.土地流轉對三農問題的影響。

另一個部分關於影響土地流轉制度發展的因素，在文中整理了有以下幾點：1.經濟發展的高低制約了土地流轉的發展。2.社會保障不完善影響土地流轉的發展。3.經濟比較收益低影響土地流轉的方向。4.土地流轉的服務與管理體系不健全影響土地有序的流轉。5.部分農民思想保守，有“戀地”情結，影響了土地的流轉。

第五章 結論

中國的農業要有所發展，土地是最基礎的條件之一，然而中國雖然耕地面積總量高居世界前茅，但是中國的平均耕地卻不如世界的平均水準，主要是因為過多的農民從事耕種，導致人均耕地只有一小塊土地，而且中國現今的農村的基礎建設也不足，小村莊基本的設備更是短缺；再加上土地政策不夠清晰，承租土地的問題嚴重，導致三農問題的產生，也就是農業(產業化不夠)、農村(發展落後)、農民(貧困)問題，這演變成了中國現今最棘手的經濟與社會發展的重大問題。三農問題中核心問題的關鍵主要來自於農民問題，農民問題的產生主要是利益分配不均，也就是耕地(土地)分配不公平所導致的，因為每一位農民都想擁有一塊完整且廣大的耕地，所以要從根本上要解決農村問題必須要解決農村的土地分配問題。因此對於中國來說要解決三農問題要依靠土地流轉制度的完善與蓬勃發展，只要土地流轉制度能夠完善的發展就可以帶給農業蓬勃且迅速的發展，反之處理不當則會使農業發展延宕而無法進步。

第一節 研究發現

一、明確土地流轉的界定

本文的研究主要是以發現土地流轉的界定、原則與意義、歷史發展、運行成果、改革前後的差異性與問題最後帶來哪些影響。因此可以分成三個部分，第一部分主要對於土地流轉的最終定義，其中的土地主要是指農村的農業用地，而土地的特性包含了自然特性與經濟特性兩種，而土地流轉主要就是土地承包經營權進入流通領域，通過一定的運作方式(轉包、出租、作價入股等)，在不同主體之間流動，也就泛指土地承包經營權的流轉。

接著對於土地流轉的方式主要由於研究的文獻眾多，而且對於流轉方式的多寡，界定都不相同，因此文中主要以整理眾多文獻與法條規定的流轉方式，包含轉包、出租、互換、轉讓、入股、抵押以及繼承做一個主要的闡述。

最後土地流轉的原則與意義，由於土地的流轉不可能沒有意義，也不可能沒

有原則依循，文中對於原則發現主要有一些是土地流轉依循的原則，像是三公原則、自願有償流轉原則、契約自由原則…等，都是土地流轉蠻重要的原則；而土地流轉的意義主要展現在他帶來的益處、以及對中國政治、社會、經濟的意義，像是土地流轉能夠實現土地的規模經營，提高土地的利用效率、提高土地的利用價值，從而增加農民的收入，有利於農村的穩定、農業健全的發展，各種對於中國發展有利的意義。

二、確認土地流轉制度的發展歷程與特點

第二部分主要是藉由整理中國土地流轉制度的發展歷程，把中國土地流轉制度分成兩個時期，以改革開放為界線，分成中國建政到改革開放前、以及改革開放後到2010年這兩個時期，主要藉由這樣的分類來瞭解，中國土地流轉制度在兩個時期的發展有何不同，以及在兩個時期的成果又是如何。

從文中可以瞭解中國改革開放前的時期主要分成三個階段循序漸進，首先土地改革階段，主要使每個農民都能夠擁有土地，農民擁有較完整的土地產權包括土地所有權、使用權和受益權。農民擁有對土地自主的權力，享有土地耕作的全部成果，並且擁有土地的自由轉讓權。因此在這個階段農民的生產力就能大幅的提升。

農業合作社階段，在這個階段土地與其他生產工具都被收歸合作社所有，由合作社統一經營、統一耕作，加入的農戶歸屬於合作社管理，並接受合作社調配，採取工分計算工資的制度，但有少數農戶不願加入合作社還保有一些土地。

人民公社時期，在這一個階段，由於都是由公社統一管理、分配成果，因此在這期間的土地流轉主要是大量的土地從人民手中流轉到國家的手裡，由原本還能交給合作社後還能自由退社的時期，現在是交給人民公社統一調配，無法自由的退出，所以此階段土地的流轉是真正的向公有制轉變，人民不再擁有屬於自己的土地。

改革開放後到2010年這個時期，雖然只有一個階段，也就是家庭聯產承包責

任制，但是由於這個制度從無到有，中間經過很多改變，因此文中分成四個時期，首先是家庭聯產承包責任制的確立與肯定，這個時期處於家庭經營體制的開始建立和人民公社的全面瓦解，使得農村土地的使用慢慢產生了轉變。主要在於明確的肯定家庭聯產承包責任制的成功，並且規定了土地承包的期限，讓這個責任制更為穩定，由於此制度剛開始實行，制度尚未完善，所以在此階段還是禁止土地透過各種方式的流轉。

其次是家庭聯產承包責任制的磨合期，這個時期主要在於土地流轉終於可以合法地流轉，只限於轉讓不能買賣或出租，不能有收益的流轉，另外就是解決農民耕作意願的問題，以及改善農田設施的建設，最後就是讓家庭聯產承包責任制成為國家集體經濟的一項基本制度穩定。

而在家庭聯產承包責任制發展期這個時期，土地能正式合法的流轉，流轉方式與限制漸漸地放寬了，土地的承包期限也延長到兩倍30年，也正式寫入法律之中。

最後在家庭聯產承包責任制的完善與規範期這個時期，主要是土地承包經營權的各種情況像是土地流轉和流轉方式有了正式法律的依據，並且鼓勵土地能夠流轉；另外有一些文件鼓勵土地要適度規模的經營，所以在此階段是承認土地流轉並且鼓勵土地能夠流轉。

三、土地流轉的成效與影響評估

第三部分主要是藉由第二部分的土地流轉制度的發展所作出的延續，主要分成土地流轉的運行成效、改革前後的差異性與問題、土地流轉制度的影響，在運行成效這方面，藉由第二部分各階段的土地流轉制度，來瞭解在各階段的土地流轉的成效是如何，像是土地改革時期土地流轉的成效就很顯著，造成農業發展非常的迅速，在合作社與人民公社時期土地流轉的運行成效非常的差，甚至產生發展退步的情形，有些時候有發展但農民收入卻不成正比的情況也有，到了家庭聯產承包責任制的運行成果，擺脫了之前的陰霾，農業的發展以及農民的收入都慢

慢地提高，從1978~1984年的176元到2008年的4760元提高了近27倍之多，因此這個階段的運行成果是最耀眼的時期。

接著改革前後的差異性主要透過第二部分的瞭解，文中分成幾個面向描述，像是土地流轉的方向、土地流轉的限制、土地流轉的方式、土地流轉法律的規範、土地流轉制度，這幾個面向都是改革前後土地流轉不同的地方，而其中各階段產生的問題，土地改革時期的問題主要有土地細碎化、貧富差距大、農業發展慢；合作社時期的問題主要有農民生產意願低、合作社制度發展過快；人民公社時期的問題，農民生產意願更為消極、瞞產私分的情況產生、城鄉的發展不均；家庭承包責任制的問題主要有土地用途的改變、糧食安全的疑慮、農地過於細碎化無法規模經營、農民認知不足有戀土情結的產生、流轉機制不夠完善、承包關係的不穩定、政府對於農民利益非法的侵犯，這些問題都是導致在該那些階段無法發展的重要問題。

最後土地流轉制度的帶來的影響，主要有以下幾點，能提高農業生產率、擴大規模經營、對農村產業結構調整與優化的影響、影響農村的景觀的改變、造成糧食安全的影響、對三農問題的影響。

此外關於對於土地流轉制度發展的影響因素，也有以下幾點，像是經濟發展的高低、社會保障的不完善、種植糧食的經濟效益低、流轉服務與管理體系的不完善、農民的思想保守與“戀地”情結，這些制約土地流轉發展的因素與其帶來的影響都是對於中國農業想要發展的過程中最需要重視的一環，是需要密切關注的部分。

由於三部分串聯下來之後，由此可知土地流轉制度在各階段都一定有發展的一種方式，對於現今的農業發展來說，文中提到的問題對於中國的發展是很嚴重的困境，而其中土地流轉制度帶來的影響，有好處也有壞處，以及制約的種種因素，都是中國需要關注的一環，對於好的影響要擴展，壞的影響要消除，制約土地流轉的因素要一一的解決，只有這樣對於土地流轉制度才能有更好的發展，曾

能促進土地流轉制度的完善，最終完全解決“三農”產生的問題。

第二節 未來研究建議

由於本論文主要針對中國土地流轉制度的認識與發展及其中的差異性與問題去做一連串的探討，但是土地流轉制度還有很多可以探討的部分，對於未來想朝這個方向研究的讀者，以下有幾點建議:1.可以針對問題與制約發展的因素提出解決的一些配套措施與完善的建議，因為本文作者沒有親自去大陸田野調查，無法真實了解土地流轉面臨的真正問題，也就無法針對那些問題給予完善的建議。2.對於土地流轉的問題做更進一步的研究，因為本文只針對一些較大的問題做些淺顯的探討。3.可以進一步的探討土地流轉制度的前後差異性，更加了解土地流轉制度不同的地方，吸收其中的優點，完善中國現今的土地流轉制度。



參考文獻

一、中文

(一)專書

- 孟勤國，**中國農村土地流轉問題研究**，(北京：法律出版社，2009年)。
- 茆榮華，**我國農村集體土地流轉制度研究**，(北京：北京大學出版社，2010年)。
- 高元祿，**中國農村土地產權問題研究**，(北京：經濟科學出版社，2009年)。
- 廖洪樂，**中國農村土地制度六十年一回顧與展望**，(北京：中國財政經濟出版社，2008年)。
- 劉衛柏，**中國農村土地流轉模式創新研究**，(湖南：人民出版社，2010年)。

(二)期刊論文

- 丁關良，「國外農用土地流轉法律制度對中國土地承包經營權流轉的啟示」，**世界農業**，2010年8月，頁38-40。
- 中國農村讀書小組，「人民公社在認識與改革」，**立場**，第1期(2012年)，。
- 王世崇，「公平與效率視閥下農村土地流轉問題探析」，**新疆社科論壇**，第1期(2012年)，頁42。
- 王忠林、韓立民，「我國農村土地流轉的市場機制及相關問題探析」，**齊魯學刊**，第1期(2011年)，頁107-108。
- 史志強，「國外土地流轉制度的比較與借鑑」，**東南學術**，第2期(2009年)，頁68-70。
- 何雄浪、楊繼瑞，「論我國農村土地流轉制度完善與農民權益保護」，**湖北經濟學院學報**，第8卷第1期(2010年1月)，頁64-65。
- 吳繼軒、李忠偉、王天送，「政治環境與我國農村土地制度變遷」，**社會主義新農村建設理論月刊**，第8期(2009年)，頁157。
- 呂世辰、丁倩，「農村土地流轉問題的調查與思考」，**理論探索**，第2期(2010年)，頁75-76。

李太森、生秀東，「加快推進農村土地流轉的現實意蘊」，**江漢論壇**，第 11 期(2012 年)，頁 6-8。

李淑妍，「中國農村土地流轉制度的歷史演進與啟示」，**瀋陽師範大學學報(社會科學版)**，第 6 期第 36 卷(2012 年)，頁 66。

谷樹忠、王興傑、魯金萍、王亦寧、張新華，「農村土地流轉模式及其效應與創新」，**中國農業資源與區劃**，第 30 卷第 1 期(2009 年 1 月)，頁 1-6。

辛逸，「試論人民公社的歷史地位」，**當代中國研究**，第 8 卷第 3 期(2001 年 5 月)，頁 31-32。

林少麗，「建設新農村之焦點:土地流轉」，**台灣農業探索**，第 1 期(2011 年 2 月)，頁 24。

侯勤，「加快現代農業發展視角下的農村土地流轉問題研究」，**農學學報**，第 3 卷第 5 期(2013 年)，頁 75。

胡芳，「中國農村土地使用權流轉模式選擇」，**經濟師**，第 7 期(2011 年)，頁 66。

孫天全、李振、張聞笛，「我國農村土地流轉問題調查研究」，**北京理工大學學報(社會科學版)**，第 12 卷第 1 期(2010 年 2 月)，頁 84-85。

班毛展，「關於對農村土地流轉問題的思考」，**山東省農業管理幹部學院學報**，第 28 卷第 1 期(2011 年)，頁 43-44。

張益項、侯雪，「新形勢下我國農村土地流轉問題再研究」，**經濟師**，第 3 期(2011 年)，頁 76-78。

張曉南、張法水，「農村土地承包經營權流轉的現狀、問題及對策」，**山東人大工作**，第 12 期(2007 年)，頁 18-20。

張曙光，「土地流轉與農業現代化」，**管理世界月刊**，第 7 期(2010 年)，頁 67-68。

張翼、何有良，「土地流轉對農村產業結構調整和優化的影響」，**北方經濟**，第 2 期(2010 年)，頁 32。

張麗琴、曾憲鵬，「關於我國農村土地流轉問題的思考」，**現代管理科學**，第 10 期（2010 年），頁 89-90。

馮震東、霍麗、邵傳林，「中國農村土地流轉問題研究述評」，**西北大學學報(哲學社會科學版)**，第 40 卷第 2 期(2010 年 3 月)，頁 24-25。

黃花，「中國共產黨農村土地政策的歷史變遷及展望」，**中南大學學報(社會科學版)**，第 17 卷第 5 期（2011 年 10 月），頁 142。

黃鴻博，「中國農村土地制度變遷及調適：制度安排的成本與效益分析」，**中國大陸研究**，第 53 卷第 1 期（2010 年），頁 11-12。

董悅華，「農業合作化與家庭聯產成承包責任制的實施比較研究」，**當代中國史研究**，第 4 期（1998 年），頁 36。

熊建、趙韜，「農村土地流轉問題與對策分析」，**農業經濟與管理**，第 4 期(2010 年)，頁 45-47。

趙中建，「土地流轉影響下的鄉村景觀衍變」，**南京航空航天大學學報(社會科學版)**，第 14 卷第 4 期（2012 年 12 月），頁 72-76。

齊宜光、衣傳波，「農村土地流轉:困境及對策分析」，**武漢職業技術學院學報**，第 9 卷第 1 期（2010 年），頁 88-100。

劉晗，「土地流轉制度及其問題思考」，**現代商貿工業**，第 12 期(2010 年)，頁 71。

劉淑春，「改革開放以來中國農村土地流轉制度的改革與發展」，**經濟與管理**，第 22 卷第 10 期（2008 年 10 月），頁 23-24。

劉衛柏，「城市進程中農村土地流轉模式創新及政策建議」，**經濟縱橫**，第 3 期(2012 年)，頁 94。

劉衛柏、李中，「新時期農村土地流轉模式的運行績效與對策」，**經濟地理**，第 31 卷第 2 期（2011 年 2 月），頁 301。

蔡志榮，「農村土地流轉方式綜述」，**湖北農業科學**，第 49 卷第 5 期(2010 年 5 月)，頁 1209-1210。

黎磊、高勇，「土地流轉“非糧化”對我國糧食安全的影響」，內江師範大學學報，第 28 卷第 6 期（2013 年），頁 44-47。

(三)學位論文

田歐南，吉林省農村土地流轉問題研究，(吉林：吉林農業大學經濟管理學院博士論文，2012 年)，頁 102-103。

周奇，中國農村土地流轉制度，(黑龍江：黑龍江大學碩士研究生學位論文，2010 年)，頁 29。

尚雨，基於社會經濟視角的農戶土地流轉影響因素與效率研究，(湖南：農業大學博士論文，2012 年)，頁 51-53。

夏偉偉，土地承包經營權流轉問題研究，(中國：大連海事大學法學碩士論文，2010 年)，頁 2-6。

張黎萍，我國農村當前土地流轉中存在的問題與對策（中國南京：南京財理大學政治經濟學碩士論文，2010 年），頁 2-3。

梅琳，我國農村土地流轉模式研究，(福建：福建師範大學博士論文 2011 年)，頁 57-63。

劉思佳，論土地承包經營權流轉制度，(湖南：湘潭大學碩士學位論文，2010 年)，頁 7。

(四)網路資料

「土地特性」，中華人民共和國國土資源部，
http://big5.mlr.gov.cn/tdzt/zdxc/tdr/21tdr/tdbk/201106/t20110613_878204.htm

「農村土地承包經營權流轉管理辦法(2005)」，中國農村研究網，
http://www.ccrs.org.cn/list_show.php?id=12973

「政務院關於劃分農村階級成分的決定」，新華網，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/04/content_2328927.htm

「中華人民共和國土地改革法」，中國網，
http://big5.china.com.cn/gate/big5/guoqing.china.com.cn/2012-09/03/content_26746220.htm

「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」，中國共產黨新聞網，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/8194418.html>

「土地流轉與三農問題之己見」，中國農經信息網，
<http://www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=47919>

「中華人民共和國物權法」，中國網，
http://big5.china.com.cn/law/txt/2007-03/19/content_7985083.htm

「中華人民共和國農村土地承包法」，新華網，
http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm

