

從「代耕」到「租種」：免稅背景下農地經營方式之轉變*

——湖北三個村土地經營方式的調查與思考

◎ 楊振傑

2004年7月，國務院總理溫家寶在第十屆全國人民代表大會第十二次會議上宣布從當年起，逐步降低農業稅率，五年內取消農業稅，至2005年2月底，全國已有二十六個省市和自治區宣布提前全面取消農業稅，從「減稅」到「免稅」，標誌著農村稅費已經進入一個新的時期。農業稅的減免不僅減輕了農民的負擔，調動了農民的生產積極性，也引發了農村一系列的制度變遷。其中，一個最為突出的現象是農村土地流轉及經營方式的變化。農民從過去的「棄田拋荒」到「爭田爭地」，從「代耕代種」到「轉包租種」，這不僅表示免稅背景下農民土地權屬觀念的強化，也顯示農村土地開始按市場原則流轉。本文旨在通過湖北三個村的調查說明農村土地流轉變化的原因、方式及存在的問題，並分析其中土地經營和流轉方式變化的意義。

一 稅費改革前的「代耕」

2005年2月，筆者在湖北省武漢市L、J村和漢川市S村就農民土地承包制度及其意願進行了問卷調查。共發出問卷100份，收回有效問卷83份。

這次調查以武漢市L村為主，該村問卷佔93%。L村地處武漢市與漢川市的交界地帶，比較偏遠，區位優勢不明顯，是個典型的農業村。該村主要種植棉花，間種小麥、油菜、黃豆、芝麻等經濟作物。人均耕地約為1.5畝，67%的被訪問對象家庭有人外出務工或經商達三個月以上。從問卷和座談的情況來看：三十歲以下外出打工的佔較大比率，三十至四十歲以經商為主，種田的以四十歲以上為主。

湖北省在2002年開始推行農村稅費改革，在此之前L村農民交納農業稅每畝為78元，2003年減為68元／畝，再加上其他費用每畝需繳納近百元。一般農戶一家只有五六畝地，平均每畝純收入為四五百元，一家的總收入也就兩千多元而已，即使花再大精力每畝也就多收一兩百元，而且還得早起晚歸，如遭遇價格下跌虧本的可能性很大。可見只種自家的地是不可能致富的，除非「地裏能種出金子來」。這個地方人多地少的矛盾比較突出，由於農業稅費的壓力、子女教育費用的攀升、人情世故費用的上漲、以及生活費用的升高、農業收入極不穩定且低迷，這些都給農戶家庭造成了很大的壓力，也促使一批村民外出謀求更大的生存空間。

在這種情勢下，農民普遍認為種田只夠溫飽，要致富就要外出謀發展。但是作為耕地承包方的他們對於分到自家門下的責任田——承包地是有義務的——要按規定繳納公糧水費，於是一部分農民乾脆棄地而走，連稅費也不交了，在當時造成了一定範圍的拋荒；這不僅影響了

國家稅收而且浪費了土地資源，更嚴重的是為今後的土地糾紛埋下了隱患。不過，大多數農民即便外出打工還是為自己留了「後路」的，他們知道農業稅是要繳納的，可是自己種又不划算，畢竟在外面打工一個月就可以掙到相當於在家半年的收入，此時承包地已成為「雞肋」，令他們左右為難。

為了論述方便，我們簡單的把農民分為三類，第一類是「膽子大，敢做敢為的」；「有關係有門路的」，都跑到外面去了，也就是第一批「淘金者」，其家庭基本已適應城市生活，並能在城市謀生，他們對耕地往往不在乎，可有可無；第二類是，「有想法的，也有一點關係，但需要有人帶頭的」，這一批對耕地還有一定的依賴性，他們仍希望保有土地；第三類也就是「留守農民」，「沒有門路、也沒有關係的，老實巴交的，幾輩子都是在田裏刨食的農民」，他們除了種田，不知道自己還能幹什麼，尤其是一些年齡比較大的，更是如此；他們對種地比較在行而且認為種地比較容易穩妥些，不用擔很大風險；另外，幾千年「士農工商」的排序影響根深蒂固，認為務農才是本行，是養家的本領，這一批就是想種地的，當然前提是他們是有能力耕種的，比如人眾地少的農戶家庭。

一方有地不願意種但又不願意交稅；另一方想種地卻沒地種，「代耕」就在這種背景下應運而生。這些有能力的「留守農戶」就通過各種關係——親戚關係、家族關係、鄰居關係、朋友關係等——與外出農戶協商，幫他們代種其耕地，並負責繳納其公糧水費。與上文第一類農戶協商比較簡單，他們通常會全權授權某個親戚代理此事，只要願意代付公糧水費即可，這類「代耕」一般都較穩定，除非「代耕」農戶不願繼續耕種或相互關係破裂。第二類農戶考慮到耕地自己以後可能還要種的，會把地交給一個自己放心的人，一般都是親戚或好鄰居。可選擇面較上一類要窄。第三類，就是人多地少的幫人少地多的耕種，這類的協商比較麻煩，相互間會斤斤計較，相互都不放心。第一和第二類是耕地代耕的主要形式。

有的農戶為表示謝意，在年終時會按年前的協商，送給出讓土地的家庭一床棉絮或幾捆棉桿（燃料）或者其他的作物作為回報。為了能最大化自己的收益，他們往往只代種土質比較好、離村子比較近的耕地，而那些比較遠或比較差以及經常被淹的耕地則不在考慮之列。

大量人員的外出，農村勞動力的銳減，意味著人均耕地面積的躍升，人多地少的矛盾在一定程度上得到了緩解，適度規模經營成為了可能。據問卷調查顯示：43%的「留守農民」代種了外出人員的耕地，再加上原來為代耕現轉為租種的有26%，考慮到一些重疊的情況，可以說近55%的被採訪家庭在稅費減免前曾代耕過別人的耕地，有一些願意種地的在高峰時期甚至代種了二三十畝，使農民的勞動力得到最佳利用，實現了利潤最大化，經濟狀況得到好轉，慢慢走上了農業致富的道路（棉花種植主要是細活，比旱地糧食作物需要更多的勞力，工作持續時間長）。¹

在稅費減免前，農民通過各種私人關係來實現耕地的流轉，流轉中往往考慮的是個人感情及暫時利益，並未顧及長遠的政策變動及利益，大多數人都只是把耕地作為「順水人情」免費轉讓給鄰居、親戚等。但是這種轉讓或者流轉是很不穩定的且不正式、不規範的，很容易受政策、市場及私人關係的變動的影響而波動。這在一定程度上影響了代種者對土地的感情——對於耕地的認同感，覺得不是自家的，就不肯過多的投入，主要的擔心在於代耕期限的不確定性，自己如果投入過多要是那天被收回去虧損則相當嚴重，故而只想怎麼樣能夠從地裏刨出更多的成果，而不會太顧及土地的保養，原來的休耕制也被取消了，在這種心理作用下，他們只用尿素等化肥，而不用複合肥，這種掠奪式經營會直接影響耕地的品質，造成營養不良，加重鹽鹼化的程度。

二 稅費減免後的「租種」

陳國燦教授將我國古代的租佃關係分為三種類型：（一）國家與農民的租佃關係。即國家將土地分給農民，農民對國家承擔賦役。這是一種帶有超經濟強制的租佃關係。（二）地主與農民的租佃關係。即地主將土地租給農民，農民向地主繳納租稅。這也是一種帶有超經濟強制的租佃關係。（三）農民與農民的租佃關係。即農民由於土地零散，距離遠近不一，為了追求效率，就近耕種，而產生的一種互佃類型。這是一種互利的不帶超經濟強制的租佃關係。²我們可以認為，「代耕」是在國家與農民的租佃關係下派生出的一個變體，而「租種」則是在免費永佃條件下出現的新「地主」與農民之間的新情況。

從2004年開始湖北省部分地區減免農業稅費，也就是說農民們每畝地少繳68元，每年少交340元（68元／畝 × 5畝），佔年總收入的12%。農民是理性的經濟小農，這一點已有很多人分析過，我們的調查也在一定程度上證明了這一點。農民在稅費過高時，紛紛外出務工經商，以避稅；當稅費減免後，回來要地以出租或自己耕種。

上文中第一類農民（實際上他們已蛻變成市民了）並不在乎這一點經濟利益，所以他們的基本上還是繼續被「代耕」，主要是第二和第三類中經濟狀況還沒有好到足以擺脫農村生活的那部分，他們先前把耕地轉給別人代種，代種的人幫其代繳公糧水費等，還得在年終時送上一點實物作為謝意，出讓方對整個耕種過程並不過問，相互之間各取所需（一方不用交稅，一方獲得土地收益），對雙方都有好處；現在不用繳稅了，種地也就意味著種多少收多少，都是自己的，不再需要幫助上繳稅費，原有的利益平衡被打破了，需要尋找新的利益均衡點。這時一部分人就要求收回土地，或者收取一定的補償資金，以避免自己收益的流失。對於平均每畝純收入為四五百元的農戶而言，每畝近70元的稅是一筆大的支出，換句話說，每畝少交也就意味著每畝多收入70元，原來的出讓者就眼紅了，看到這裏面有好處，就趨之若鶩，紛紛要求分一杯羹，尤其是在人多地少的狀況下，土地就是資源，可以坐收漁利。如果把原來讓人代耕的地出租給別人每年就可以淨得500元（5畝 × 100元／畝），這對於當前並不富足的農民而言是一筆很大收入，佔其總農業淨收入的17%〔（5畝 × 100元／畝）÷（5畝 × 600元／畝）〕。

在這種形勢下，原來基於親戚、鄰居和朋友關係的代耕轉變為基於市場利益的租種形式，原有的代耕協約紛紛變更為租種協約³。這種協約一般都有約定俗成的規矩，所要談的主要就是租金問題，租金從60—150元不等（視土地的好壞遠近及與當事人的關係而定），大多在100元左右，有的耕地比較好，就有人搶先預付租金，一般都會在年終時交租，順便商談來年的合約，其方式與「代耕」時幾乎相同，只是把交稅改為了交租而已。現在農戶間的土地流轉一般只是口頭上的，沒有具體的協議或者合同，更沒有規定出租方和承租方的權利與義務、以及出租年限、出租面積、違約責任等。只是由相互間認為是習慣的傳統規則來進行約束；其次，這種流轉的租期多以一年作為結算單位，租金也會因往年的收成而定下一年，這一方面對於雙方都比較自由，合作不愉快，一年後即可散夥，重新去尋找新的合作夥伴。

地租的出現著實讓很多人不適應，以為這不又回到解放前地主時代了嗎？有近34%的農民認為「土地是集體的，人人都有份」，都希望分一杯羹。這其中小農的平均主義意識可能有一定影響，但經濟發展的落後、個人生活水準的低下、教育的缺乏等可能起著更主要的作用，當地農民並不富足，大家都想迅速擺脫這種狀況，儘快邁入小康殷實階段，所以還存在「爭食

現象」；這樣一來，「地租」這一新情況的出現自然是很自然的，而且是土地經營市場化過程中的必然產物。

在大隊集體解體後，原集體魚塘等就有人承租，作為村公共事業基金，這也限於集體與個人之間的關係。種地虧本的情況下，自然不可能出現農戶間的耕地的租種；從2005年開始，在稅費減免後一年，原來的「燙手山芋」——耕地，現在卻成了人人爭搶的「香饅饅」，耕地的價值凸現出來，原來的代耕轉讓方要求改收一定數額的租金，調查中有26.5%的農民租種他人土地，數量都在十畝以上，這些都是原來的代耕地經出讓方的要求轉成的。也有一些沒有達成協議的，處於拋荒狀態的；也有收回來自己耕種的，而且比例較高，這也值得注意。

我們同時也發現：一些在外經商的並未收地租，他們很同情農民兄弟，希望幫助他們，有一些還主動願意出錢修路；當然這裏還有個傳統規則的約束，「為富不仁者」是不受歡迎的，很容易遭到暗地的打擊。另外，他們對於村公共事業的關心也是有目的的，不過是通過這些小恩小惠來獲得鄉村地位的升高及村民對其致富的認同。還有一些是親戚關係的也不好意思收租。所以我們認為由於這樣一些非市場性因素的影響，土地的流轉目前只能算是准市場化的。

一些地區先後減免農業稅，無疑給這些農民注了一計強心針，讓他們看到了美好的未來。但是隨著農業稅的減免，農藥、種子、化肥的價格同比上漲了40%，原來尿素的價格為60-65元/包，現在已漲到100元/包，而與此同時棉花價格卻從2003年的3.5元/斤跌至2.0-2.3元/斤，淨損失很大。如果照此下去，稅費減免的部分將被其他行業吸收，而農民並未真正得到實惠。更加讓人憂慮的是一一很多以前的幫人「代耕」的土地被收回，要付租金才能耕種，且租金大都高於原來需繳納的農業稅費，多的竟達150元/畝；致使在中央的利農政策下，農民收入不但沒有增加反而減少了，這讓原來的種田大戶們對前景更不樂觀，在一定程度上加大了他們的競爭壓力，影響他們長期的投入和規劃。另外一些人搶了地後佔著並不耕種，又會造成新的拋荒現象，一部分真正的種地農民反倒會沒地種，要不然還得以更高的成本租種他人的地。

三 土地流轉的市場化和法制化

事實上，「代耕」並非一個現代新名詞，遠在唐宋及以前時期，佃戶就必須為地主免費的義務耕種一定面積的草料地，這即為古時的「代耕」；其後在一些地區出現的「互佃制」是中世紀的「代耕」。⁴在清末的華北農村中，有些鰥寡孤老病弱者無力耕種，仰仗于其他村民的無償勞動援助，這可稱之為近代的「代耕」，「其雙方的關係依照其結合原理可以分出幾種類型，如宗族、親戚扶助型、街坊義氣型等。代耕既是一種農耕結合形式，也是一種農民的行為規範，又是一種社會保障。⁵在公社解體後，一些地區為了解決五保戶的生活問題，就把其耕地讓人代耕，其收入用於供養五保戶，這應該是其繼續。

很明顯，雖「代耕」古已有之，但其形式和內容已完全不一樣。我們可以發現：在時代變遷過程中，這種形式已漸趨利於代耕者，從最開始的完全無償一直到「代承包」（因為要代繳稅費等，在某種形式上可以說是代其承包責任），代耕者的經營自主權在擴大，收穫也更大。但是我們也看到，不管是古代還是現在的代耕更多的是依靠道德約束，缺乏法律約束力和市場交換的機制。而租種形式則是稅費減免背景下經濟利益外現化的表現。

不管是代耕還是租種，都是利益調整的方式，只不過前者是缺乏保障的簡單交換形式，而後

者則是市場經濟背景下的利益交換方式市場化，通過市場這只無形的手來調節利益分配，有利於實現各自利益均衡。通過土地流轉的市場化，耕地將趨於集中化經營，產生規模效益，促進農村人口合理有序的轉移，有利於資源優化配置。在堅持土地集體所有和不改變土地農業用途的前提下，在明確農戶對集體土地的承包權利的基礎上，引入市場機制，按照市場規律進行有效操作，積極探索和建立靈活有效的農村土地使用權流轉機制，才能使土地按照市場規律的要求，同其他生產要素優化組合，從而適應實現農業現代化，完善家庭聯產承包責任制，推動農村改革向縱深發展的形勢要求。

如果說在「代耕」和「租種」前期階段，土地租賃之間的經濟關係還是隱藏在親屬、朋友或鄰居的人身外衣之下，那麼隨著「地租」被廣泛的認可，及法律的保護，同時由於農業生產資料市場化程度的提高，土地作為社會保障功能的作用呈弱化趨勢，而作為生產資料功能的趨勢將越來越強化。因而土地經營承包權及其流轉的社會化、市場化、價值化趨向越來越明顯，而市場在配置土地作為生產資料方面的基礎性作用也將強化。事實上土地在不同承包者之間的流轉除了少量行政行為的調整外，越來越多地成為一種市場行為。這種市場行為打破了行政區域和所有制的界限。

市場化和法制化是以一對「孿生姊妹」，相互間不可或缺。市場化要求建立和完善農村土地流轉市場體系，培育市場條件，加快培育農村土地交易市場。政府應在確保農民土地使用權的前提下大力推動培育農村土地流轉市場，在市場准入、交易程式、權利義務、合同格式等方面做出明確規定。要對農民的各項土地權益提供法律保障。國家應儘快建立對農民土地使用權的法律保障體系，除法律另有規定外，任何一級政府和組織不得侵犯農民的土地權益，不得干預農民依法行使自己的各項權利。但是其核心問題還是土地產權的歸屬。產權模糊下的經營追求的是短期的不穩定的效益，不利於經濟的可持續發展。農民所擁有的土地承包經營權是一種不完善的產權。

產權是一束權利，包括佔有權、使用權、收益權和處置權；土地的產權則包括法律所有權、剩餘索取權、使用權、處置權以及這些權利的可靠性等。在當前土地所有權以集體所有、家庭聯產承包責任制的形式下，土地所有權是不可變更的，私有化在目前的法律框架內是不可能，故而如何實現土地流轉只能從其他三種形式著手，首先，使用權就是對耕地的使用方式的權利，當前農村流轉的主要就是使用權，這于主要是農戶間的代耕、租種等方式不無關係，目前《土地承包法》已賦予農戶長期的土地使用權，但是50.6%的人認為「不能大規模調整、小調整可以」，37.3%的農戶認為「應該調整」，對於使用權的爭奪比較激烈，在戶口限制未取消、城鄉隔離未打破、農民工收入未受到平等待遇前，農村外出人員很難合法的融入當地的城鎮生活並定居，大多數人還是不得不回到農村養老，所以他們仍然希望保有土地，儘管他們不一定以土地為生，有必要改變土地的保障，將有利於土地的有效流轉。其次，收益權（剩餘索取權）顧名思義，就是對耕地上的產出的收穫權，稅費減免後，農民在土地使用權與收益剩餘權的支配方面的主動性大大增強，這也是紛紛回來「搶地要地」的原因，這有利於土地流轉價值的提高，可以解釋為何有人願意租種。但是土地產權的殘缺降低了土地在流轉中的價值，提高了土地的交易成本。再次，處置權指農戶對耕地流轉等處置的權利，但現有制度上並未保證農民具有該項完整權利，尤其是征地過程中，在所有權不可私有的背景下，強化農戶的處置權未嘗不是解決耕地矛盾的方法，如果說穩定使用權可以保障農業生產，那麼賦予農戶處置權，則將有利於土地的集中規模化經營，以及對於耕地的保護利用。沒有產權的基礎是沒有穩定的規模經營的。

由於目前法律上的不完善和不合理性，致使承包地難以集中成塊經營。在鄉鎮機構精簡合併

正進行得如火如荼時，以及村委會職能萎縮的情況下，是否仍有能力完成流轉合同的管理工作令人憂慮，且不談合同文本的成本由誰來承擔。而實際情況是，當前土地流轉很少有簽合同的，至於備案就更少了。

當前的主要問題是如何建立土地流轉市場，完善相關土地法律法規，明晰土地產權，希望還未出臺的物權法能有助於解決土地承包權問題。這當中也寄希望于政府部門培育扶持地方土地交易市場，制定相應的土地政策。

* 本文在寫作過程中得到中國農村問題研究中心項繼權教授和吳理財副教授的悉心指導，在此特表謝意。

參考資料：

- 1 [美]黃宗智：《華北的小農經濟與社會變遷》，中華書局，2000年6月第一版。
- 2 [美]馬若孟：《中國農民經濟》，江蘇人民出版社，1999年版。
- 3 張思：《近代華北農村的農家生產條件·農耕結合·村落共同體》，《中國農史》2003年3期。
- 4 王素：《陳國燦〈唐代的經濟社會〉》，《敦煌吐魯番研究》第5卷，北京大學出版社，2001年，392-398頁。
- 5 中華人民共和國農村土地承包法》，載人民網。
- 6 《農村土地承包經營權流轉管理辦法》，載海萱農業法律諮詢網。

註釋

- 1 在原始耕作方式下，一個成年勞力能耕種4畝地；「一名男長工加上農忙時雇用的短工能耕種8畝稻田和4畝桑田」。[美]黃宗智：長江三角洲小農家庭與鄉村發展[M].北京：中華書局，2001（6），第一版，p67。
- 2 王素、陳國燦：〈唐代的經濟社會〉，《敦煌吐魯番研究》第5卷，北京：北京大學出版社，2001年，392-398頁。
- 3 此處協約只是一種口頭上的，而並非正規的書面合同。農民很少用到書面合同，對於耕地流轉，他們也不屑於如此正式的使用合同。
- 4 如：「由於每戶授田數額非常零散，多在10畝上下，並且往往散佈在遙遠的地方，因此受田者不可能用自己的勞動去耕種這些土地，農民間相互代耕是必要的，這種代耕採取互佃方式進行。」[日]西嶋定生：從吐魯番出土文書看均田制的施行情況——以給田文書·退田文書作為中心.收錄於作者《中國經濟史研究》[M]，東京：東京大學出版社，1966年版。
- 5 以往曾經受到過他人代耕恩惠的人在自己有能力的時候會以代耕等形式向其他不特定的村民回報，往昔曾援助其他村民的人在自己老後或沒落之時也可以期待著會得到其他不特定的村民的回報。」張思：近代華北農村的農家生產條件·農耕結合·村落共同體[J]，北京：中國農史，2003(3)

楊振傑 1977年生，湖北武漢，現為華中師範大學中國農村問題研究中心研究生，主要致力於地方政府與治理研究。

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第四十六期（2006年1月27日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。