

黄廷廷, 郜若瑶. 农地流转的失约风险及其防控[J]. 江苏农业科学, 2019, 47(3): 307-311.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.03.072

# 农地流转的失约风险及其防控

黄廷廷, 郜若瑶

(河南师范大学法学院/河南师范大学三农法律问题研究中心, 河南新乡 453007)

**摘要:**农地流转失约的主要原因有工商资本的逐利心切、地方政府的行为失范、缺乏有效制度的供给等。农地流转失约将会造成我国的社会诚信体系破坏、农民的土地利益受损、粮食安全受到影响、农地“三权分置”的改革进程受阻等。在四川省邛崃市的经验基础之上设计我国防控农地流转失约风险的对策, 这些对策应当包括成立农民土地流转合作社、引导工商资本理性投资、构建农地流转保险机制、完善农地流转法律制度、进行农业供给侧改革等。

**关键词:**农地流转; 失约; 风险; 防控; 对策

**中图分类号:** F321.1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2019)03-0307-04

农业现代化的前提是农地的流转和适度的规模化经营, 因为其能够优化我国农地资源的配置进而较大程度地提高农业生产效率。所以自 20 世纪末以来, 我国的农地流转越来越普遍, 规模也越来越大。有关数据显示, 截至 2015 年年底, 我国农地流转面积已经将近 0.3 亿  $\text{hm}^2$ , 约占农地总面积的 1/3, 比 2010 年提高了 19%<sup>[1]</sup>。在此过程当中, 工商资本转入农民的土地呈现出急剧上升的态势。然而, 近年来农地流转中的弃耕毁约现象也逐渐增多, 转入农地的业主跑路事件也越来越多, 这既损害了转出土地的农民的经济利益, 更使社会不稳定因素不断积累。为了有效地防范我国农地流转中的失约风险, 保障农民的合法权益, 维护农村的社会稳定, 本研究分析我国农地流转失约的根本原因和风险来源, 进而重点探讨四川省邛崃市创新土地流转保险机制的先进经验, 进一步有针对性地提出防范我国农地流转失约风险的指导性建议, 以期我国的农地流转和农业现代化大业尽绵薄之力。

## 1 农地流转失约的原因

### 1.1 工商资本的逐利心切

在目前各种政策的激励之下, 社会上的工商资本竞相下乡租地经营农业。然而, 农业经营绝非易事, 如果其对农产品的生产、农产品的市场尤其是对自己的农业经营管理能力都估计不足, 加上农村当地本身就存在农田基础设施落后、青壮年劳动力都转移到城市务工等, 就会导致企业赚钱效应不明显, 如果再碰上一定程度的自然灾害, 就会赔钱甚至损失惨重, 继而只能毁约跑路。另外, 一部分工商资本在下乡之初就抱着不可告人的目的。一种目的是拿到土地就改变土地用途, 不进行利润微薄的粮食生产、农业生产, 只发展娱乐、旅游产业甚至房地产开发业务。而一旦被举报查处, 在重罚之下也只能违背租约承诺。另一种目的是直接套取国家补贴, 待

拿到补贴资金之后立马走人。近年来, 国家逐步加大对农业的支持力度, 种粮补贴、种棉补贴、农业生产设备补贴、农药化肥补贴、农产品价格补贴等名目繁多, 于是各种机会主义行为也纷至沓来。如许多地方的工商资本下乡大面积租赁土地, 大搞有机蔬菜的种植工程, 一旦工程补贴款项到位, 就借各种原因推脱种植, 致使土地成片抛荒撂荒, 农民流转土地的租金也不可能兑付。这种投机取巧的牟利行为不仅欺骗了国家, 还坑害了农民, 更造成了土地资源的极大浪费。

### 1.2 地方政府的行为失范

各种经验已经表明, 政治领域中的行动主体并不是许多别有用心理论家吹嘘的道德高人一等的“圣明”“英贤”, 他们同样遵循市场领域中“经济人”的假设, 也会利用各种手段去追求自身利益的最大化, 在某些时候甚至比常人有过之而无不及<sup>[2]</sup>。既然如此, 我国的基层政府特别是已经行政化的村民委员会就可能从自身的经济利益出发, 在当地农地流转的政策制定与执行中背离农民的利益、背离公共利益, 酿成巨大的管理风险。首先, 盲目推动土地流转带来失约风险。一部分地方政府的主要领导为了快速推动农地制度改革、农业现代化发展进而提升自己的政绩, 就通过行政命令、下达任务或以年终考核的形式尽最大努力地推动农地流转, 单方面追求农地流转的数量、规模及速度。为达此目的, 个别县(市、区)、乡(镇)政府官员尤其是某些村民委员会干部不经农民授权或者同意就私下与农业企业签订农地流转协议。这种速成的、运动式的土地流转无视农民的土地主体地位, 使土地利用趋于功利化, 很容易引起流转失约的后果。其次, 疏于监管土地流转招致失约风险。许多地方政府为了招商引资的目标, 对土地流入方的行为疏于监管, 甚至和他们相互勾结, 导致农地流转市场混乱不堪。如流转之前对他们的资质、条件、动机等不加审查, 事后对他们关于土地利用、合同履行、环境保护等也不进行监督, 这自然会导致土地转入方, 特别是本来就有违规倾向的工商资本肆意非法经营、公然违反契约, 侵犯国家和农民的利益。最后, 轻视服务土地流转产生失约风险。政府的基本职能应是服务社会、服务经济, 而在各地的农地流转中, 基层政府恰恰缺失了本该认真履行的多方面的公共服务职能。如农地流转中介服务平台建设、科学指导流入土地

收稿日期: 2018-07-08

基金项目: 国家社会科学基金(编号: 16BFX126); 河南省新乡市政府决策研究招标课题(编号: B18028)。

作者简介: 黄廷廷(1968—), 男, 河南南阳人, 博士, 教授, 主要从事经济法、经济学研究。E-mail: hyt6808@163.com。

企业考察市场行情、对企业的农地经营规模给出合理建议等都很少去做。因为基层政府和村民委员会对工商资本进入农业没有进行必要的协调与指导,使得他们盲目投资,都热衷于某些环节、某些产品的生产和经营,这就加剧了相关市场的激烈争夺,形成了较严重的无序竞争甚至不正当竞争。农业企业的同质化、竞争的白热化势必导致农业利润愈加微薄,这就给土地经营者毁约弃耕埋下了重大的隐患。

### 1.3 缺乏有效制度的供给

制度极其重要,它是人类社会的博弈规则,具体而言它是型塑人们之间利益关系的约束<sup>[3]</sup>。市场主体及其管理者行为失范、市场运行不畅的根本原因就在于缺乏有效的制度供给。导致农地流转失约风险有效制度供给不足主要体现在 2 个方面:一是农地流转的法律制度不完善。《农村土地承包法》虽然对我国的农地流转作出了相关规定,但是随着农地流转的普遍化与农地制度改革的进一步深入,十几年前制定的该法律的缺陷和不足逐步显现。如在农地三权分置的新背景下,土地自由流转所占的概率逐渐上升,而在其中的关键环节,即流转合同的订立上却缺乏相关的指导规则、登记规则、责任规则、监督规则等,即便随后出台的《农村土地承包经营权流转管理办法》对农地流转的原则、方式、程序等作了一些更具体的规定,但这毕竟是农业农村部颁发的部门规章,在法律效力、创新空间等方面都较有限,这在较大程度上导致土地流转的不安全性。二是工商资本进入农业到目前为止还没有系统的法律规则体系。虽然在相关政策上对工商资本进入农业有了一定的要求,但也只是一些原则性的甚至是方向性的规定,根本不可能具体操作。由于缺乏工商资本进入农业的实施细则,尤其是责任制度、处罚机制的不健全,致使各级政府在引导工商资本下乡租地经营农业的过程中较随意,加上某些政府工作人员、村干部和工商资本沆瀣一气,相互勾结,以权谋私,糊弄农民,造成了农业企业经营行为的无序化。

## 2 农地流转失约的风险

由于种种不利因素的存在,以工商资本为代表的一部分新型农业经营主体毁约弃耕就成了必然的现象,这将会严重扰乱农地流转市场,对我国的经济社会造成不可估量的损害。

### 2.1 土地流转失约将破坏我国的社会诚信体系

习近平总书记在多次讲话中都强调必须重视社会诚信体系的建设,让失信者没有容身之地。农地流转的失约失信对社会的伤害非常大,不仅使土地流转双方的经济利益遭到重大损失,更是一种典型的社会失信行为,将严重破坏我国的社会诚信体系。违约失信者不履行在土地交易中的约定义务和法定义务,直接导致土地流转停滞不前、市场秩序混乱。这也会造成其他土地流转双方互不信任,互相猜疑,互相防范,在这些非正常的心态之下,土地流转当事人必将支付高额的土地流转成本。但如果在社会信用良好的状态下,大家在交易中不会怕那怕这,只要双方谈好条件,直接签合同,随后顺利履行合同,双方的目的也都如愿得以实现,几乎没有额外的交易成本。但是在交易信用较差的状况下,土地流转一方(如农民)怕另一方(如工商资本)不履行合同义务,在签订土地流转合同时就会要求对方提供保证金,或将其他物品用作抵押或质押,以担保合同的顺利履行,这些保证金或其他抵押或

质押物品就成为交易的成本,给市场主体造成很重的经济负担。社会诚信体系的破坏将阻碍我国市场经济的顺利发展。

### 2.2 土地流转失约将影响我国的粮食生产安全

根据相关统计可知,我国的土地流转面积不断增大,截至 2016 年年底,全国流转土地面积已超过 0.31 亿  $\text{hm}^2$ ,将近总的家庭承包土地面积的 35%,以后这种趋势还会继续<sup>[4]</sup>。虽然流转的规模大,但流转用于种植粮食的规模也很大,这是因为国家发放的农业补贴主要是粮食种植方面的补贴,不仅种类多,且数额也较大,所以工商资本就会大面积的种植粮食以获取高额的补贴资金,不管是真种还是假种,较大规模的土地必须呈现在那里有种植的状态,以备有关部门登记、检查、发放补贴。如果工商资本毁约弃耕,这些大面积的土地将不可能产出粮食,一大部分粮食指标任务必然落空,直接威胁到我国的粮食安全。同时,土地流转中的失约行为大多是土地转入方的单方面撕毁协议,他们的这种行为都非常隐蔽,事前多是千方百计的隐瞒,尽量不露蛛丝马迹,事后则是到处躲藏,难以寻到他们的踪影,且失约多是发生在粮食播种的季节或此季节之后,等被发现时都错过了种植的时机,不可能通过补种挽回损失。可见土地流转失约的破坏性、威胁性太大,连补救的余地都没有,因此必须严加防范,杜绝这种现象的发生。

### 2.3 土地流转失约会阻滞三权分置的农地制度改革进程

由于土地的增值效益逐渐显现,农民害怕失去土地,就不愿意流转土地,于是国家就设计出不会失去土地的土地流转,这就是农地三权分置出台的背景,即农民可以牢固地拥有土地承包权,只是把土地的经营权(使用权)流转出去,到一定的期限还可以收回土地,同时还能获取土地的效益及增值效益。在该制度的指引下,我国近年的土地流转出现了良好的发展态势,农民打消了失地的忧虑,土地流转面积大量增加,农业规模经营的主体和面积增长也很快,农业现代化经营的前景看好。然而随着近期农地流转失约现象的不断发生,农户流转土地经营权得不到土地租金,新型经营主体也损失惨重(经营不善会亏损严重,投机取巧也多数被查、被罚),双方都受到沉重的打击,他们转出土地或转入土地的积极性都大幅降低,土地经营权就难以流转,三权分置的改革进程就会停滞,中央的政策目标也会落空。

### 2.4 土地流转失约将会损害农民的切身利益

在各地农地流转过程中,由于行政干预性较强、流转合同不合规范、村干部寻租索租等原因,土地转入方毁约弃耕的可能性被大大提高。在中央和地方各种优惠政策的刺激下,许多工商资本原本在城里淘金,此时似乎嗅到了重大商机,于是纷纷蜂拥农村“跑马圈地”,投产农业,其首要目的是开辟新的赚钱领域及追求丰厚的利润,发展现代农业倒在其次。一旦在某一环节不尽人意,如村干部刁难、农户涨租、灾害歉收等,拖欠租金或干脆走人就在所难免。在当前的农村体制之下,农户、农民无疑是处于弱势地位的群体,在各方面包括土地流转中很少有话语权,根本不可能与资金、社会地位明显占优的强势工商资本相抗衡。毁约弃耕之后,虽然经营主体也会亏钱,但最受伤害的却是农民。他们不但租金泡汤,而且在被迫接手工商资本弃耕的土地之后还要加大投入(包括人力、物力、财力)进行复耕,这进一步增加了农民的经济负担。

## 2.5 农地流转失约也将打击社会资本投入农业的积极性

亚当·斯密认为,资本追求利润的本质虽然有某些不道德的表现,但是也就是该本质会促使它们发展经济、促进社会进步,给人们带来福利,它们在自利的同时也产生了他利,尽到了应尽的社会责任。工商资本下乡经营农业也是如此,追求丰厚的利润是他们这一行为的内在动力(没有赚钱的吸引,他们宁愿投资其他行业),然而,他们下乡大片租地投产农业,不仅可以进行农地规模化经营、现代化经营,降低之前农户细碎化、分散化的传统农业生产带来的严重效率损失,且对农户也产生了诸多好处,如土地资源的配置效应、交易的收益效应以及边际产出的拉平效应等<sup>[5]</sup>,农民也是求之不得。总之,我国发展新型农业绝对离不开社会资本,这也是发达农业国家的成熟经验,工商资本下乡在很大程度上可以为我国农业带来最新的技术、雄厚的资金、科学的管理方法等,这些都是传统农业生产方式不能解决的。然而,大量农地流转失约的事实表明,农村并非遍地黄金,现代农业也绝非有了工商资本 1 种因素就指日可待。当众多工商资本还在梦想下乡捞金的快乐之时,却遭到生产资料价格上涨、自己的资金链断裂、劳动力短缺、农产品价格波动、市场状况恶化等多重压力,农业生产和资本经营的战略目标受到重挫,这沉痛的、血的教训让后来者望而却步。

## 3 农地流转失约风险的防控经验

全国各地农地流转失约现象较普遍,也都制定措施进行了一定的防范,并取得较好的效果。其中,以四川省邛崃市的农地流转失约问题较突出,其制定的防范措施也较得力,经验也较成熟。

### 3.1 成立负责农地流转的集体经济组织

四川省邛崃市的农地流转速度很快,仅 2015 年就流转耕地面积 1.7 万  $\text{hm}^2$ ,超过全市土地确权面积的 36%,但在此进程中农地流转失约的风险也与日俱增。据邛崃市的调查资料可知,2004—2015 年因为资金供应不足、经营管理不善等原因,小面积的土地流转失约事件不断发生,造成一定影响的较大的违约欠租事件就达 10 多起,有将近 1 200 多  $\text{hm}^2$  土地牵涉其中<sup>[6]</sup>。农地流转失约事态严重,倒逼邛崃市进行多方面的制度创新,以消解、防范农地流转的失约风险。首先,要避免在土地流转中土地权利主体——农民没有决策权的现象。地方政府官员及村干部干涉农民流转土地甚至包办农民的土地流转以谋取私利对土地流转双方的利益损害都很大,这成为土地流转失约频发的关键原因之一。邛崃市就在其下属的钟山社区试验成立了负责农地流转的集体经济组织(钟山旅游开发公司),发挥村民集体决策、民主决策的作用。钟山旅游开发公司依相关法律程序登记注册,除负责农地流转外,还负责乡村旅游开发等事务。该组织以法人的体例构建,村民以投票选举的形式选出股东代表,组成公司的董事会、监事会等,并制定了较完善的公司章程,这样村民就可以参与到农地流转的管理活动中来,有了决策权、知情权、监督权等重要权利,约束甚至杜绝了少数基层干部包括村干部私相授受、牟利害民的不法行径,使自己真正成为土地流转的主体。

### 3.2 实施在土地正式流转之前的土地预流转

为了克服之前土地分散流转不利于规模经济、更不利于

提高农民土地流转收益的状况,钟山旅游开发公司成立后马上就与村民进行了各种形式的沟通与协商,在民主议定价格的基础上,村民先把自家的土地“预流转”给公司,公司获得这些土地之后,就着手对这些条块分割的零碎土地统筹规划、合理整治,待它们成片集中、况貌良好后,再由公司正式统一流转给新型的农业经营主体。农地在正式流转出去之前只要不影响公司的土地治理,农民还可以自己经营,获得产出。在企业正式进入以后,旅游开发公司就在法律顾问的指导下和农户签订正式的土地流转合同,农户可以获得土地流转的租金和年底的分红。在农地预流转中,由农民自己成立的集体经济组织发起和主导,自然会代表农民的利益并达成理想的结果。最重要的是,通过农地的预流转可以使土地由零碎分散向规模集中转变。土地的预流转不仅节省了交易的时间,更避免了农户流转意见不统一而造成的东一块、西一块的插花地,新型的经营主体更容易接纳,也就提高了农地流转的整体竞争优势及其市场价值。

### 3.3 以挂牌的形式引进农业企业

要想以挂牌的形式引进理想的农业企业必须要做好己方的前期工作,如必须使自己的土地条件良好能够吸引投资企业,这一点邛崃市做得较成功,如土地连片集中、设施也得到了了一定的完善等。但仅此还不够,邛崃市又根据本区域内的土地分布状况、土壤种类、质量情况、产业资源条件、周围具体环境等,指出本区域的土地适合发展的产业方向,随后又对土地流转项目进行策划和包装,最终以《现代农业发展项目推介书》的形式投向市场,以供投资者详细了解情况。这些前期工作不仅提高了邛崃市农地流转的精准性,对欲进入农业的工商资本来讲,也有利于发挥它们各自的优势,从而使工商资本的欲求和邛崃市迫切发展农业的需要实现了有效对接。在农地流转的前期工作完成之后,负责农地流转的旅游开发公司就将该项目委托给四川省成都市集体产权交易中心,由其“挂牌”向全社会推荐介绍,吸引众多的工商资本来此竞价投资。成都市集体产权交易中心通过其搭建的互联网交易平台,使农地流转的所有信息、所有程序都透明化、公开化、公正化,这既大大提高了农地流转的效率,还使地方的招商引资由过去的被动转变为现在的主动。同时,农民集体通过旅游开发公司可以在更广阔的范围内优化整合土地经营的主体和客体,进一步推动现代农业的发展。最后,在成都市集体产权交易中心的推介之下,有投资意愿的工商资本纷纷到邛崃市实地考察,最终工商资本和旅游开发公司以双向选择的方式实现合作、完成土地流转。双向选择既保障了农民的选择权和监督权,也保护了新型经营主体的投资权,有利于双方互利共赢。

### 3.4 构建市场保险机制

农地流转合同签订后,为了保证土地流转双方尤其是工商资本按约履行自己的义务,防范农地流转失约的风险,邛崃市钟山社区通过其旅游开发公司引进社会上的担保公司为土地流转双方的履约行为进行担保,一旦一方违约,担保公司将给另一方赔偿损失,这在很大程度上防控了土地流转的失约风险。邛崃市在钟山社区较成功的经验基础之上,根据全市的情况进一步探索、创新,建构了农地流转履约保险制度,该制度的操作流程是:首先,市政府选定实力雄厚、信用过硬的保险公司为该市的农地流转履约提供担保;其次,这些优质的

保险公司根据具体情况给农地流转履约设定适当、良好的保险产品;再次,在对风险严格评估的前提下,保险公司为新型经营主体和农户共同投保,双方应缴纳给保险公司的保险费为土地租金的 3%,其中分担情况是农户缴纳保费总额的 1/10,土地转入方缴纳保费总额的 2/5,政府财政缴纳保费总额的 1/2;最后,如果新型经营主体违约断租弃耕,农户不用要求新型经营主体赔偿(即使要求赔偿,农民由于势力太弱也难免有结果),保险公司就会主动赔偿农民的地租及其他损失,在赔偿完后再由势力较强的保险公司向新型经营主体追讨相关费用。邛崃市农地流转履约保险制度的创新,优化了农地流转失约风险的防范机制,不但可以稳定农地承包经营关系,还可以保护农民和新型经营主体的合法权益,进而促进我国农地规模化经营的顺利和健康发展。

#### 4 农地流转失约风险的防控对策

本研究在四川省邛崃市富有成效的经验基础上,再根据全国农村土地流转的普遍情况提出农地流转失约风险的防控对策。

##### 4.1 成立农民土地流转合作社,转变农民在土地流转中的弱势地位

农民在土地流转中的弱势是农地流转失约频发的根源。为了扭转该局面,保障农民的话语权,增强农民的主体地位,争取土地利益最大化,必须将其组织起来形成一个强大的团体,以组织、团体的力量在土地流转中与各方博弈,自然不会落于下风。该团体可以称为农民土地流转合作社。纵观目前全国农地流转的情况,基本上都是由农户各自流转土地,与工商资本或与村民委员会竞争,处于弱势地位。马克思在研究、指导农民革命的过程中就认识到“农民就像一袋马铃薯”,拢不到一块儿,必须想方设法,哪怕是改造他们(改造农民的小资产阶级习性),也要使他们团结起来<sup>[7]</sup>。毛泽东在领导中国革命的斗争中就成功地使农民团结在一起,形成了无坚不可摧的力量,并取得了最后的胜利。马克思主义、毛泽东思想永远是人们行动的指南,组织农民土地流转合作社就是对这些理论的活学活用,也一定会成功。四川省邛崃市组建负责农地流转的集体经济组织即是如此。成立农民土地流转合作社最好以村为单位,其性质是村里的集体经济组织,必须与村民委员会的职能分开,二者互不干涉。为了使合作社能够很好地代表农民、服务农民,必须以民主体制来构造它。可以借鉴法人的体例,由村民通过民主选举的形式成立合作社的董事会、监事会等,这些机构要严格按照村民代表大会或社员大会制定的合作社章程开展工作,全心全意为农民的土地流转利益服务。在合作社代表农民进行土地流转时,也应该先实施农民土地经营权的“预流转”。把各家各户的土地经营权集中在一起,通过治理再形成优质农田后,再流转给新型的农地经营者,这样可以较大程度地提高农民农地流转的收益。

##### 4.2 引导工商资本理性投资,加强监管与服务职能

中央政策一直鼓励资本下乡,为我国的现代农业作贡献。然而,工商资本的自利、逐利本质和农业的公共性、公益性,特别是与种植粮食的低效益性存在很大的矛盾和反差,如果不对工商资本进行合理的引导与必要的约束,他们与民争利以及我国的粮食安全、社会稳定等一系列问题就会突出出现。

首先,政府特别是基层政府作为农地流转的指导者和推动者,应避免推行某些过激措施不当地刺激工商资本盲目流转农村土地、扩大经营规模,相反,应循序渐进,因地制宜,根据当地的自然条件、经济条件、劳动力状况、农业发展规划和部署等,把握中央政策的精神和要旨,引导、吸纳相应的工商资本有步骤地进入适当的农业领域,使社会资本的优势与本地农业发展的迫切要求有效对接,产生良性反应。其次,各地应根据国家的各种相关政策,建立农地流转的审查、审核制度。第一,在新型经营主体的资格准入制度方面,必须严格规定新型经营主体特别是各种工商资本的农业经营能力要求、银行信用等级要求以及履行合同的基本保证等。第二,在审查、审核、备案制度方面,必须规定各级政府的审批权限、审查标准、审核程序、备案细则等,形成上下贯穿、多方作用的监督合力,以保证工商资本等新型经营主体确有能力和从事农业,且相关项目也符合本地的经济发展规划。第三,在农地流转之后的监管方面,应建立起农地利用静态与动态相结合的监测制度,由土地行政管理部门定期或不定期地对农业企业经营土地的状况,包括是否按法定或者约定的用途使用土地、经营是否合乎农业生产经营的规程、合同履行的情况等进行检查、监督,发现有改变土地用途的行为必须坚决惩处,对不合农业生产经营规程的行为要勒令改正,督促工商企业按时、足额给付农民的土地租金,严厉打击非法套取农业补贴的投机取巧行为,劝退经营能力太差的企业等。

##### 4.3 构建农地流转保险机制,保障农民土地权益

当前对于投资业主失约的害民害农行为,各地都采取了一定的防范措施。如安徽省合肥市就规定当工商资本转入的土地超过一定规模时,必须向乡(镇)政府的有关机构缴纳 1 年以上的土地租金,并以此租金作为工商资本的失约风险保障金,如果工商企业按约履行各种义务,该资金仍然返还给他们。如果工商企业违背土地流转合约不向农民支付租金,乡(镇)政府就用这笔资金优先支付农民的土地流转租金。这种失约风险防范措施虽然可以保护农民的权益,却增加了工商企业的经营成本,很大程度上挫伤了社会资本进入农业的积极性,与中央政策的初衷不符。另外,还有的地方由当地财政拨付一部分资金作为农业企业失约保障金,这不可避免地增加了地方的财政负担,也不是长久之计。所以,四川省邛崃市的经验值得借鉴,应当推行农地流转履约保险制度,可以在我国的政策性农业保险中开辟出农地流转履约保险这一新的险种,但是政府必须给予一定的支持,即每年要拨付给保险公司一部分财政补贴。这种保险嵌入了新的运行机制,用较少的投入获得了较大的风险保障,体现了现代保险中的分散风险特点,既保障农民的土地流转权益,又减轻了工商企业的资金压力,必将促进我国农地流转的向好发展。为了使农地流转履约保险机制顺利实施,还必须建立起一系列配套的制度,关键的如集体土地产权交易鉴证制度、保险费缴纳分配制度、失约风险评价机制、出险处理规则等,以保证其切实发挥作用并达到预期目的。

##### 4.4 完善农地流转相关制度,保障农地流转市场有序运行

严密、周密的法律规则是规范行为、防控风险的基础和根本,在农地流转中也是如此。首先,由于我国规范农地流转的主要法律《农村土地承包法》中问题众多,如农民的土地权利

王翌秋,徐登涛. 新型农村合作医疗保险受益公平性研究——基于 CHARLS 数据的实证分析[J]. 江苏农业科学,2019,47(3):311-314.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.03.073

# 新型农村合作医疗保险受益公平性研究 ——基于 CHARLS 数据的实证分析

王翌秋,徐登涛

(南京农业大学金融学院,江苏南京 210095)

**摘要:**新型农村合作医疗保险作为我国社会基本医疗保险制度中的重要一环,其承载着重要的历史使命,同时也承担着促进农村地区医疗服务利用的公平进而保障居民健康公平的重要责任。利用中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据库 2011、2013、2015 年的微观数据,对当前我国农村地区健康与医疗服务利用的不公平性以及医疗保险补偿后的受益公平问题进行研究分析。结果表明,不同收入组农村居民在健康状况、患病状况和医疗服务利用状况上都存在着与收入相关的不公平,低收入人群享有较少的医疗卫生资源却承担着较大的医疗支出负担;医疗保险补偿后对居民收入以及医疗服务利用的不公平均有所改善,但是改善效果并不明显。

**关键词:**健康;医疗服务利用;新农合;受益公平

**中图分类号:** F323.89;F840.613

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-1302(2019)03-0311-04

医疗保险作为一种医疗支出的财务分担机制,对于分散不同人群的健康风险和保障健康公平起着重要作用,并且能够减轻居民疾病的经济负担,防止因病致贫、因病返贫现象的发生,从而使居民的医疗服务需求进一步得到满足<sup>[1]</sup>。2003 年,国务院转发了《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,这标志着我国新型农村合作医疗保险制度(以下简称新

农合)的初步建立,覆盖较为贫困的农村地区的基本医疗保险制度正式实施<sup>[2]</sup>,据第 5 次全国卫生报告显示,截至 2013 年,新农合的覆盖率已经达到了 97.3%,基本实现了全覆盖。实现农民公平享有健康的权利、促进农村卫生公平发展尤为重要。本研究利用中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据库 2011、2013、2015 年的微观数据,分析农村地区当前健康与医疗服务利用现状,同时农村地区基本实现全民医保的背景下,对覆盖广大农村居民的新农合住院补偿的受益公平性进行分析,旨在对新农合政策的效果进行检验,并提出相应的政策建议。

收稿日期:2018-10-17

基金项目:国家自然科学基金(编号:71373126);南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社会科学研究基金基地建设项目(编号:SKJD2014001)。

作者简介:王翌秋(1980—),女,贵州赤水人,博士,教授,主要从事农村金融与保险等方面的研究。E-mail:wangyiqiu@njau.edu.cn。  
通信作者:徐登涛,硕士,主要从事农村金融与保险等方面的研究。E-mail:xudengtao0615@163.com。

不充分、土地流转受让主体的资格规定不清晰、流转程序较混乱、相关责任不明确、部分制度内容不科学等,这些不足使土地流转实践中的纠纷不断,并且还难以解决,当事人之间、当事人与政府之间的矛盾日积月累,形成了很大的社会隐患<sup>[8]</sup>。其次,在我国其他的土地法律中,也欠缺农地流转的约束机制,这就使农地流转当事人违约的成本降低,自然就增大了其违约的可能性。所以,目前防范农地流转失约的一个重要途径就是吸取各地农地流转实践中的经验和教训,在我国已有的农地法律基础上,制定出农地流转的专门法规,在保护集体土地所有权、农民土地承包权的同时,也保护新型经营主体依约获得的农地经营权,重点化解和防控农地流转中的可能风险,确保农村土地“三权分置”的顺利实施和农村社会的和谐稳定。再次,还应进行农业供给侧改革,引导工商企业从传统农业生产转向有机农产品和生态功能性农作物生产,占据市场主导地位,增强他们的盈利能力。最后,加强农地流转双方的法制教育、守信教育,维护社会的诚信体系也是一项不容忽视的工作。

## 1 数据来源与研究方法

### 1.1 数据来源

本研究使用数据来自北京大学国家发展研究院所执行

## 参考文献:

- [1] 李长健,杨莲芳. 三权分置、农地流转及其风险防范[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,16(4):49-55.
- [2] 童星. 中国应急管理:理论、实践、政策[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012.
- [3] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译. 上海:上海人民出版社,2014.
- [4] 吕军书,贾威. “三权分置”制度下农村土地流转失约风险防范机制研究[J]. 理论与改革,2017(6):181-188.
- [5] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2000(2):54-65,206.
- [6] 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(1):124-129.
- [7] 秦晖. 土地改革=民主革命? 集体化=社会主义? ——马克思主义农民理论的演变与发展[J]. 学术界,2002(6):39-61.
- [8] 黄延廷. 农地流转、规模化进程中的农地制度创新研究[J]. 社会科学,2012(1):58-64.