



论耕地流转问题

□ 王东京



10 年前写《徐庄土地合作试验》，我的观点很明确：推动耕地流转刻不容缓。当初我的考虑是，中国近 20 亿亩耕地，有 8 亿农村人口，人均耕地仅 2 亩多，若是不搞规模经营，农民在 2 亩多耕地上无论种什么都不可能脱贫。后来在河南豫东农村调研，和农民一起算过账，得出的结论：户均耕地要有 50 亩才可能致富。

于今 10 年过去了，耕地流转在各地风生水起，其做法也基本大同小异。归纳起来，大致有三种模式：一是公司+农户，即农户将耕地经营权流转给了龙头公司；二是农户+合作社，即农户将耕地入股到村集体合作社；三是农户+合作社+公司，此模式中合作社只是中介，一方面接受农民耕地流转，同时又将集中耕地的经营权整体流转给龙头公司。

早在上世纪 90 年代初，邓小平预言农村发展有两个飞跃：第一个飞跃是实行家庭联产承包责任制；第二个飞跃是发展适度规模经营。今天耕地流转的势头显然印证老人家当年的洞见，所以我这里不再讨论耕地是否需要流转集中，而重点讨论耕地应该向谁集中？或者耕地由农民自己集中的前提是什么？

据我观察，时下耕地流转大多是向龙头公司（工商企业）集中。何以如此？一个重要的原因，是农民手里缺资金，而规模经营需有大量的资本投入。前不久在南方农村调研，我看到当地农户以每亩 300—500 元的价格将耕地经营权转让给了龙头公司，曾问当地干部，农民为何愿意低价转让？当地干部说：农民自己搞不了规模经营，若分散经营，每亩年收入差不多也是 300—500 元。

骤然听，农民照此价格转让土地经营权似乎并未吃亏，可真实情况并不尽然。调研中我一路上不断听到有基层干部抱怨，说现在推动耕地流转难度大，不少农户不愿转让耕地。为了让农民转让，县里还派干部下乡驻村，责任到人，一家一户地去劝说农民。一语道破，原来目前农村耕地流转并非完全出于农民自愿，而是由地方政府在背后推动的。

由此我想到了耕地产权保护。农村耕地实行“三权分置”后，所有权

归村集体；承包权和经营权归农户。在经济学界，承包权和经营权相当于产权。具体说，产权是指耕地的使用权、收益权、转让权。顾名思义，转让权包含有“转让”或“不转让”两种权利。这是说，保护耕地产权不仅要保护农民自愿转让的权利，也要保护农民不愿转让的权利。

于是这就带出了一个问题：农民不愿意转让耕地经营权而地方政府却要求转让，此举是否侵害了农民的耕地产权（不转让的权利）？我的看法，地方政府的初衷绝不是要损害农民的利益，相反是为了帮助农民增收。有位乡干部介绍说，农民将耕地流转给龙头企业后，不仅可得到耕地转让费，同时还可就近到龙头企业打工，每月拿到 1000 元左右工资，年收入可达上万元。听得出来，这位乡干部认为耕地转让无疑是对农民有利。

乡干部这样看，可你猜农民怎么看？我做入户调查时有农民说：在村里打工能赚工资，到城里打工也一样挣工资。现在企业支付的耕地流转费每亩不足 500 元，而企业用流转的土地搞规模经营，每亩收益在 5000 元以上，如果耕地由我们自己集中，再请省里农业技术专家当顾问，每亩年收益绝对不止 500 元。这位农民说得没错，后来我在吉首隘口村看到农民自己成立合作社，每亩收益达到了 7000 元。

值得研究的是，搞规模经营需要基础设施投资和引进科技，农民自己没有钱怎么办？在调研中我发现，但凡以农民为主体搞规模经营的地区，都是用耕地经营权抵押从银行取得贷款。可是此做法目前只是在少数地区试点，面上并未推开。问题就在这里，耕地经营权若不允许抵押融资，农民搞规模经营的资金从何而来？

说实话，对耕地经营权不能抵

押，多年来我一直有疑惑。政府当初作此规定，据说是因为农民没有耕地所有权。令人不解的是，我国法律明确规定资产使用权与收益权可以用于抵押，如国有土地的使用权就可抵押贷款；而工商企业的特许经营权、高速公路收费权等也都是银行认可的抵押物。既然国有土地和工商企业的经营权可以抵押，为何农民耕地经营权不能抵押呢？

另有一种解释，说如果允许农民把土地经营权抵押，一旦农民还不了贷款将会导致农民失地。我认为这种担心是杞人忧天。要知道，农民抵押给银行的只是经营权，即便日后还不了贷款，银行处置的也只是经营权，农民并未丧失承包权。想深一层，农民若将耕地经营权流转给企业，也同样会失去经营权。对农民来说两者是一回事。不同的是，农民将耕地流转给企业，是真正失去经营权；而抵押给银行，只是有可能失去经营权。

其实，耕地经营权能否抵押融资，从操作层面看关键在银行。当前银行对接受耕地经营权抵押顾虑重重，一方面是现行政策规定银行处置耕地经营权必须征得农民同意，否则不能处置；再一个原因，是没有全国性的耕地经营权流转市场，虽然各地已建立了区域性流转平台，但交易主体不多，银行难以通过这样的平台及时转让耕地经营权。

写到这里，本文的结论是：要推动以农民为主体的规模经营，必须允许农民用耕地经营权抵押融资。为此我提三点建议：一是尽快修订相关法律法规，确立用耕地经营权抵押的合法性；二是加快建立全国性耕地经营权流转市场，一旦出险，以便银行及时转让耕地经营权；三是由财政出资设立风险补偿基金，为金融机构适度分担或缓释贷款风险。



经济全球化的内在规律和发展方向

□ 权 衡

发展的内在规律，也是搞自我封闭的集中表现，最终也会把一国经济带回“孤岛”。

发展导向是全球化的根本目标

全球化的根本目的在于加快发展，解决发展不足的问题。必须看到，当今世界经济发展中，各国之间发展不平衡，贫困问题、难民问题、收入不平等问题、营养不良问题以及教育、医疗等公共服务不足问题，从根本上说都是需要通过发展来加以解决。为此，必须坚持发展导向，以满足各国人民对美好生活的需要为目标，不断通过经济、政治、文化、社会和生态文明各方面的全面发展，更好满足人类发展的需要和增进人民福祉。从理论上说，发展与增长既有区别又有联系，增长更多强调经济增长，而发展则包含更丰富的内涵和要求，不仅要求有经济增长，更要有结构变化、社会进步与思想道德水平的提升。唯有通过高质量的发展，不断提高经济社会生产力，在更高层次、更广泛意义上满足人的各种需要，这也是马克思主义人的全面发展理论的基本要义。值得指出的是，当今世界，全球化不是以强欺弱，更不是搞霸权主义和“丛林法则”，而是通过坚持发展导向，聚焦发

展议题，解决发展不足，提高发展质量，提升人类福祉。

包容导向是全球化的内在要求

全球化发展要坚持包容导向，要承认各国发展的差异，要尊重各国人民在发展道路和模式的自主选择。全球化发展不是“整齐划一”，更不是“西式化”和“美国化”。当今世界，由于各国历史、文化不同，各国选择适合自身国情和历史文化发展的道路，这本身也是各国参与全球化发展的前提。为此，全球化必须倡导包容性导向，包容各种差别、尊重各国选择适合自己发展的道路，否则全球化发展必然会出现各种难以调节的利益冲突甚至观念冲突，导致全球化出现碎片化、失序和矛盾冲突。理论和实践都表明，全球化本身就是一种包容性发展机制，包容性与全球化有机融合，使得市场化竞争逻辑与包容性发展理解有机契合，进而使得世界各国有序有效参与全球化与国际分工，真正提高全球资源配置效率。当前，从包容性视角看，我们更需要推动全球化朝着更加包容性发展，倡导各种要素自由流动，相互尊重各自的道路选择，实现文明交流互鉴，推动世界各国，特别是发展中经济体共同发展。同时，也要格外关注全球化发展中国

家之间甚至一国内部不同阶层等之间的收入差距扩大、全球性贫困问题、发展的边缘化问题等，通过加快和完善包容性机制建设，确保全球化更加包容性发展。特别需要指出的是，任何试图实现整齐划一的甚至倡导所谓西式的全球化模式，既不符合全球化发展的内在要求，也不尊重全球化发展的内在规律，也必将导致全球化历史进程放慢，伤及世界经济本身和各国人民的利益。

习近平新时代中国特色社会主义思想是对党的十八大以来经济工作经验的系统梳理，也是新时代统领经济发展的根本遵循，是一个系统完整、逻辑严密的科学理论体系。

坚定方向：党性与人民性的辩证统一。作为中国特色社会主义最本质的特征，党坚强有力的领导是有效发挥政府作用的根本保证。党的十八大以来，我国经济发展取得全方位的、开创性的成就，发生深层次的、根本性的变革，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，根本原因就是党总揽全局、协调各方。习近平总书记特别强调，“共产党是为人民服务的政党，为民的事没有小事，要把群众大大小小的事办好”。落实以人民为中心的发展思想，满足人民对美好生活的需要是经济发展的根本目的。明确为什么人、靠什么人，是一切发展的前提。坚持人民性，就是要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，明确发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新变化，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。抓经济工作，必须立足于新常态这个大局，把握市场规律，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。“坚持适应我国经济发展主要矛盾变化完善宏观调控”，指明了新常态下经济工作的依据和目标。随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生了新的历史性变化，已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。要依托新常态的新坐标，结合新矛盾的新变化，把推进供给侧结构性改革作为经济工作的主线，把更好地满足人民的美好生活需要作为宏观调控目标。为了更好地适应把握引领新常态，实现经济工作的变中求新、新中求进、进中突破，矫正要素配置扭曲、扩大有效供给，必须结合我国社会矛盾的新变化来找到着力点。顺应人民对美好生活的向往，大力推进供给侧结构性改革，构建现代化经济体系，减少由于有效供给能力不足带来的“需求外溢”，为新常态下的中国经济找到新

明确方位：引领新常态与适应新矛盾的辩证统一。适应把握引领经济发展新常态指明了新时代我国经济的新方位，这是贯穿发展全局和全过程的大逻辑，也是做好我国经济工作的出发点。经济新常态下，我国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新变化，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。抓经济工作，必须立足于新常态这个大局，把握市场规律，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。“坚持适应我国经济发展主要矛盾变化完善宏观调控”，指明了新常态下经济工作的依据和目标。随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生了新的历史性变化，已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。要依托新常态的新坐标，结合新矛盾的新变化，把推进供给侧结构性改革作为经济工作的主线，把更好地满足人民的美好生活需要作为宏观调控目标。为了更好地适应把握引领新常态，实现经济工作的变中求新、新中求进、进中突破，矫正要素配置扭曲、扩大有效供给，必须结合我国社会矛盾的新变化来找到着力点。顺应人民对美好生活的向往，大力推进供给侧结构性改革，构建现代化经济体系，减少由于有效供给能力不足带来的“需求外溢”，为新常态下的中国经济找到新

增长点。

制定方案：市场“看不见的手”与政府“看得见的手”的辩证统一。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要区别之一。处理好政府和市场的关系，是经济体制改革的核心问题。政府和市场的作用不是对立的，而是相辅相成的；也不是简单地让市场作用多一些、政府作用少一些的问题。“看不见的手”和“看得见的手”都要用好，努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局，推动经济社会持续健康发展。要切实发挥市场在资源配置中的决定性作用。要建设统一开放、竞争有序的市场体系，实现市场准入畅通、市场开放有序、市场竞争充分、市场秩序规范，加快形成企业自主经营公平竞争、消费者自由选择自主消费、商品和要素自由流动平等交换的现代市场体系，打破行业垄断、进入壁垒、地方保护，增强企业对市场需求变化的反应和调整能力，提高企业资源要素配置效率和竞争力。遵循市场规律、善用市场机制解决问题，这是抓经济工作的基本前提，但又要让政府勇担责任、干好自己该干的事。针对市场配置资源“做不好”的方面，政府要加以引导；针对市场配置资源“做不对”的方面，政府要加以规制；针对市场配置资源“不愿做”的方面，政府必须加以弥补。发挥政府作用，绝不是简单下达行政命令，而是要在尊重市场规律的前提下，用改革激发市场活力，用政策引导市场预期，用规划明确投资方向，用法治规范市场行为。

探索方法：部署发展战略与正确工作策略的辩证统一。坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点。针对新时代面临的新问题，以习近平同志为核心的党中央大力实施创新驱动发展战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略等，积极回应了经济发展中存在的突出问题。“坚持正确工作策略”是提高解决改革发展基本问题本领的方法。为了不断提高攻坚克难、化解矛盾、驾驭复杂局面的能力，更好地把中国特色社会主义事业推向前进，必须掌握科学的思想方法和工作方法，切实把经济工作落到实处，做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。

合理的发展战略与正确的工作策略之间是互为补充、相辅相成的。部署发展战略是工作策略的前提基础，选取工作策略是发展战略的重要保障。做好经济工作，必须要通过制定经济发展战略作为工作抓手。发展战略确定之后，如何实施、如何部署、

如何推进，就涉及工作策略的问题。首先，要保持足够的战略定力，在制定政策时冷静观察、谋定后动，着眼大局，把握好度。其次，要提高底线思维能力，做好应付最坏局面的思想准备，增强前瞻意识，把工作预案准备得更充分、更周详，做到心中有数、处变不惊。最后，要发扬钉钉子精神，坚持“一任接着一任干、一张蓝图绘到底”，坚持“一分部署、九分落实”，一步一个脚印地做好经济工作。

则以及如何遵守规则的选择问题，否则，以生产一体化、贸易自由化、金融全球化为特征的经济全球化发展必然会出现失序，全球投资、贸易和金融发展必然会发生混乱。实践发展表明，经济全球化发展最快的历史，也是以 WTO 为代表的多边主义规则体系在发挥引领作用最好的时候，也正是因为遵循多边主义规则和体系，才推动了全球投资便利化、贸易自由化以及全球营商环境的改善，世界经济和全球化发展由此进入了新的历史阶段。但是，也必须看到，面对当前世界经济全球化和区域发展一体化并存，少数发达国家的单边主义、孤立主义以及所谓“逆全球化思潮”的兴起，全球化的多边主义体制和规则体系正在遭受重大挑战；区域性的投资贸易规则正在重构，全球化投资贸易规则体系正在发生剧烈动荡。随着发展中国家群体性崛起，传统国际体系和力量对比正在发生深刻变化，全球化发展中面临的人类共同性问题，亟待加强和完善全球治理体系和规则体系。这些新情况、新动向值得高度关注。但是，无论如何变革和调整，经济全球化发展的根本方向不会改变，多边主义规则体系不会改变，人类社会对公平正义的追求不会改变。因此，我们要旗帜鲜明地反对单边主义和孤立主义，坚持规则导向，完善治理体系，为全球化健康发展保驾护航。

开放导向是全球化的本质特征

开放发展是当今全球化的本质特征。从理论上来说，经济全球化就是各国根据比较优势和竞争优势原则，通过相互开放市场，促进生产要素自由流动，进而积极参与国际分工，提高分工与合作带来的增长发展效率。关于这一点，从马克思最早关于世界市场理论、国际分工理论等就可以很清楚地看到，由于国际分工和世界市场进一步拓展了国家之间的发展空间，国际贸易进而把世界市场相互联系在一起，生产、交换在空间和时间上不断扩大。从实践发展来看，1990 年代以来，绝大多数经济体逐渐开放市场，通过参与全球化，推动全球市场配置资源，提高全球化配置资源能力，分享开放带来的发展红利；市场开放从一国国内市场到国际市场和全球市场，不仅极大提高了资源配置效率，也极大拓展了各国发展的地理和经济活动空间。因此，开放是全球化发展的本质特征，相互封闭，甚至“逆开放”而行，就是违背全球化

