

# 土地适度规模经营尺度:效率抑或收入

□ 郭庆海

**内容提要:**效率和收入是确定土地适度规模经营的两个尺度,效率尺度以规模经营农户获取最大规模收益为目标衡量和确定土地经营的适度规模,而收入尺度则以规模经营农户获取与城镇居民(或打工农户)同等的收入为目标衡量和确定土地经营的适度规模。就中国国情而论,收入尺度才是可行的选择,有利于培育新型农业经营主体,有利于现代农业的建设,有利于土地资源的公平分配。从中国国情出发,在规模经营政策制定中,必须对坚持家庭经营制度、规模经营速度及区域差异性、土地经营权公平分配等问题进行综合考量。

**关键词:**土地;适度规模经营;效率尺度;收入尺度;农户

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2014.07.001

农村家庭承包制的改革,完成了土地使用权向农户的转移,确立了家庭经营的基本制度。耕地资源匮乏和人口众多的国情,使中国几乎成为世界上农村家庭经营规模最小的国家。由此,也使扩大土地经营规模成为农业现代化进程中的难点。从 20

世纪 80 年代以来开始了土地流转和扩大农户经营规模的实践,然而现实需要解决的问题是应以何种尺度确定农村家庭经营的适度规模。从现实的选择看,一个是效率尺度,一个是收入尺度,两种不同的尺度内含不同的价值判断。

## 一、土地规模经营的经济分析

土地规模经营的理论基础是规模经济理论。在现代经济学中,规模经济是一个长期的概念,是指调整所有生产要素时所引起的收益的增加。因此,规模经济的均衡点应为短期平均成本曲线最低点与长期平均成本曲线最低点相切那一点,如图 1 所示。

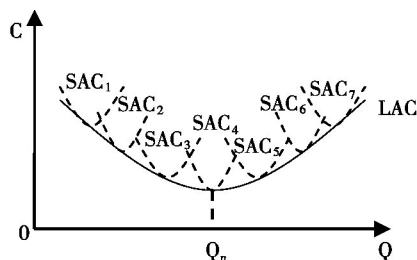


图 1 包络曲线

经营规模变动的过程就是调整所有生产要素

实现最大规模效益的过程,通常以产量表示规模,图中长期平均成本曲线(LAC)最低点所对应的产量( $Q_n$ )即是最佳经营规模,可以获取最大规模收益。长期平均成本曲线是若干个短期平均成本曲线(SAC)的包络曲线,当若干个短期成本曲线中的某条曲线的最低点与长期平均成本曲线最低点相切时,即达到了最大规模效益,这意味着生产要素的调整达到了均衡状态。在该点之前,伴随着生产规模的扩大,规模效益处在递增状态,在此点之后,规模效益处在递减状态。显然这个调整过程是以经营者不受要素扩张和市场的限制为前提。

农业(种植业)规模经营不同于工业部门的规模经营,土地作为农业的最基本生产资料,通常表现为缺乏弹性的特征,为扩大经营规模设置了天然的障碍。正因为如此,农业(种植业)规模经营常常直接表现为土地规模经营,即以土地规模调整为

中心的规模变动。这在一定意义上说明,土地是限制农业规模经营的最大因素。如果在可接受的土地使用价格(租金)水平上,土地可以从市场上不受限制地获得,那么土地规模经营就可以像工业部门那样按照规模经济曲线进行调整,达到图1中 $Q_n$ 的规模。然而,现实中由于土地的可获性较差,土地成为扩大经营规模从而获取规模效益的最大限制因素,往往难以达到 $Q_n$ 的规模。从形式上看,土地规模经营只是调整土地一种生产要素,可以归结为短期的要素调整。事实上,土地作为其它生产要素投入的载体,决定了其它生产要素投入的规模,当土地规模扩大时,通常要引起种子、肥料、农药、农膜投入的变化,由于劳动力的不可分割性,未必引起劳动力的增加,但会增加劳动量的投入。因此,可以将土地经营规模的扩大看作生产要素的长期调整过程,是农业经营规模变动的过程。

农业经营规模变动的特殊性除了土地供给缺乏弹性的特征之外,还包括土地不可移动性所导致的扩大经营规模的难度加大的特征。从提高规模效率的角度看,只有在相邻或相近的区域内扩大土地规模才有利于减少人力及机械在空间上的频繁移动,实现生产要素的合理利用,获取规模收益。而在相邻或相近的区域内土地的供给缺乏弹性的特征,使经营者更加难于实现土地规模的扩大。

在关于土地规模经营的表述中,较多地使用了适度规模的概念。何谓适度规模,在目前国内的文献中,对适度土地经营规模的阐述,无论是定性的角度还是定量的角度,都有若干描述。刘乐(2010)认为,“适度规模经营是指在一定的自然地理和社会经济条件下土地、劳动力、资金、设备、经营管理、信息等各生产要素的最优组合和有效运行,达到最佳的经济效益”。张侠(2010)认为,“土地适度规模经营是土地规模经营的一种特殊状态,是指在一定的生产力水平和经营环境下,一个农户(劳动力、农场)投入生产经营的土地规模可以满足充分发挥现有劳动力和其它要素作用、获取最佳经济效益时的土地规模经营状态”。孟展等(2013)认为,农业规模经营“是指通过土地等生产要素的合理配置取得最佳的经济效益”。马佳等(2010)认为,“土地的适度规模经营是指土地的经

营在最优的规模上实现劳动、资本、技术等各种生产要素的优化配置,提高土地的生产效率,降低平均生产成本,通过规模经济的实现从而获取收益的最大化”。那么,在中国现阶段何种规模为适度规模呢?在已有的文献中,结合不同地区的情况,提出了对土地经营规模的度量。齐城(2008)以河南省信阳市为样本、以提高农业劳动生产率为目标、以农业劳动力价格为参数,测度了适度经营规模,认为“信阳市达到劳动力工作满负荷时的经营规模应为5.12亩”。黄新建等(2013)对江西省的研究认为,“结合单产和亩均纯收益两个指标,确定71~150亩是适度规模,可以实现宏观目标和微观目标的有机结合”。

对土地适度规模经营的考量,具有较强的相对意义,多半是以区域农业资源禀赋为基础做出的判断。在已有的研究文献中所确定的研究规模,很难认为是现实中可以认同的最佳经营规模,即在各种生产要素达到合理配置情况下获取最大规模效益的规模。这就是土地供给缺乏弹性的事实所决定的,在中国农村现在的经营实践中,就整体而言,基本上无法达到所谓获取最大规模收益的境界。事实上,在中国现有生产力水平条件下,就经营旱田(种粮)而言,农户至少可以经营30公顷以上规模。黑龙江国营农场的家庭经营和吉林省延边地区的家庭农场的实践已经充分证明了这一判断。那么,如何理解适度规模经营呢?笔者认为,适度规模经营可以从两个角度理解,一是从规模经济理论的角度解释,适度规模应当理解为最佳经营规模,即通过以土地为核心的所有生产要素的调整,达到长期平均成本最低时所决定的土地经营规模,这就是在图1中长期平均成本曲线最低点与短期平均成本曲线最低点相切那一点所决定的规模。这是通过生产要素调整所达到的长期均衡状态,意味着可获取最大的规模效益。二是从土地供给约束性出发理解适度规模经营。即在土地可获性的约束下可实现的经营规模。显而易见,由于土地供给弹性低的特征,现阶段中国农业适度规模经营应是就后者而言。中国的国情决定了在土地规模扩大过程中还无法达到理论意义上的适度规模经营。

## 二、效率尺度及其可行性

以规模经济理论解释土地规模经营在于获取规模收益,即通过扩大土地经营规模增加经营者的总收入。由于生产要素不可无限分割的特征,在狭小的土地规模下,劳动力、机械等主要生产要素不能得到有效的利用,降低了这些要素的使用效率。例如,一个劳动力可以经营 20 公顷耕地,但由于耕地资源有限,实际只耕种 1 公顷耕地,这意味着该劳动力只利用了 5%,另外 95% 处于闲置状态。在不考虑劳动力兼业的情况下,意味着该劳动力的成本要由 1 公顷耕地上的产品分担,而不是由 20 公顷耕地上的产品分担。显然,单位产品中的劳动力成本要数倍的提高,必然导致产品收益的下降。作为其它具有不可无限可分的生产要素如农业机械也具有同样的道理。在土地供给具有弹性的条件下,每个劳动力经营的耕地由 1 公顷可以增加到 20 公顷,单位产品的成本和收益会产生相反的变化。这种由土地经营规模扩大所导致的效益的增加归结为规模收益。可见,规模收益源自于土地经营规模扩大后生产要素利用效率的提高。这种效率主要体现为劳动生产率的提高,未必是土地生产率的提高。本文对效率尺度内涵的界定完全是就劳动生产率而言。如果以提高劳动生产率作为土地规模经营的目标,所追求的境界应是,在规模经济最佳点到来之前,尽可能扩大土地经营规模以获得最大规模效益。因此,所谓效率尺度,就是在现有农业生产水平及农户经营水平的条件下,以规模经营农户获取最大规模收益为目标衡量和确定土地经营的适度规模。显然,在效率尺度下,必然会出现以“大”为美的现实追求。

要达到效率尺度所追求的规模境界,土地市场需要具有较强的供给弹性。就中国农村规模经营的实践看,如果不考虑土地的可供性,在半机械化的条件下,一个壮劳力的满负荷工作量是经营 400 亩农田(刘凤芹,2006)。目前在东北地区农村已经出现一批 50~100 公顷的家庭农场。然而,问题的关键在于大规模在现实中具有多大的可行性。从已经实现农业现代化国家的农业经营规模状况看,既有日本平均 2 公顷的小规模,也有欧洲平均 20 公顷的规模,更有北美平均近 200 公顷的大规

模。显而易见,这种规模差异主要是由不同国家的资源禀赋决定的,而不是由各个国家的农业生产力水平决定的。从中可以看出,土地可供性对一个国家农业经营规模的制约作用,撇开土地资源禀赋的限制来谈规模经营难以行得通,这也是农业与工业之间的重要差异。从中国农业规模经营的个案看,土地经营规模在 100~200 公顷的农户已经不乏其例。特别是在地广人稀的黑龙江省,某些农户的经营规模已和欧美国家的平均水平等量齐观。这说明,在中国现有的农业生产力水平条件下,如果不受土地供给的限制,可以实现欧美国家的土地经营规模。问题在于,中国恰恰面临着土地资源可供性的限制,这种可供性的限制源于中国农业资源禀赋以及工业化、城镇化发展水平的制约,与现代农业生产力水平相适应的适度经营规模就总体而言难以企及。进一步分析,在中国现实条件下,完全以效率尺度推动农业规模经营并不具备可行性。以吉林省为例,实际耕地面积近 1 亿亩,现阶段种地农户约 350 万户,平均每个农户经营面积为 28.57 亩。从吉林省延边地区的实践看,每个农户可以经营旱田 50 公顷以上。以此规模计算,吉林省 1 亿亩耕地仅有 13 万农户耕种即可,需要转移出去 337 万农户,转移率达到 96%,以农业为生的人口将下降到全省总人口的 1.9%,比现阶段美国的农业人口比例还要低。显然,这样的转移比例至少在半个世纪之内无法达到。可见,基于效率尺度选择农户经营规模在现实中并不具备可行性。

论及效率,还涉及到对工商资本进入土地经营的评估。在实践中,人们往往将规模效率与工商资本进入土地经营联系起来。在一定程度上,某些地方领导将工商企业的进入作为发展现代农业的典范。在既有政策中,对工商企业经营土地的行为先后经历了微妙的变化。早在 2001 年中央 18 号文件中,对土地流转与规模经营的主体问题表现了明确的政策取向,指出“农村土地流转应当主要在农户间进行”。“中央不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地,地方也不要动员和组织城镇居民到农村租赁农户承包地”。“工商企业投资开发农业,应当主要从事产前、产后服务和‘四

荒’资源开发,采取公司加农户和订单农业的方式,带动农户发展产业化经营。农业产业化经营应当是公司带动农户,而不是公司替代农户。企业和城镇居民随意到农村租赁和经营农户承包地,隐患很多,甚至可能造成土地兼并,使农民成为新的雇农或沦为无业游民,危及整个社会稳定”。在2013年中央一号文件中指出“坚持依法自愿有偿原则,引导农村土地承包经营权有序流转,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转,发展多种形式的适度规模经营”。此前中央政策均强调土地在农户之间流转,农户是规模经营的主体。2013年中共十八届三中全会所作出的决定中,对土地流转的主体作出了与以往不同的解释,指出“鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营”,“鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式”。在这一决定中首次将农业企业作为土地流入的主体给予政策上的认可。在专业大户、家庭农场、农民合作社和农业企业四种经营主体中,前三个主体是农户,而后者则是企业,这是两类截然不同的主体。这种不同起码表现在两个方面,其一,一个是家庭劳动(如果农民合作社是由农户出劳的话同样表现为家庭劳动的性质),一个是雇佣劳动;由此决定其二,在土地经营规模上存在迥然不同的差异。既然是以雇佣劳动为基础的企业,其追求利润最大化的经济理性必然要得到充分表达,扩大经营规模必然是其实现利润最大化的途径之一。问题在于,在现有人口城镇化条件下,可转移的剩余劳动力能够提供出多少可供企业大规模经营的土地;具有大规模经营能力的农业企业能占可经营耕地总量的多大比例;并且,这些大规模企业能够对农业现代化产生多大的影响力?现阶段中国以户籍计算的农村人口约在9.1亿,其中2.6亿作为城镇常住人口统计在城镇中,但他们绝大多数并没有放弃承包土地经营权,这意味着存在重回土地经营的可能性。如果将这2.6亿农民工形态的人口计算为城镇人口的话,农村至少还有6.5亿人口。按中国农村每个家庭4.1人计算,还有1.58亿户从事农业劳动的家庭,以18.26亿亩耕地计算,平均每个农户经营耕地大约为11.5亩,

这只是一个平均数。以此来推算,假如中国培育5万个从事种植业经营的农业企业,每个企业经营耕地1000公顷(这是一个不大的经营规模),那么由农业企业经营的耕地可达到5000万公顷,合7.5亿亩,占总耕地面积的41%。平均每个乡镇拥有1.4个规模化经营的农业企业。需要相应转移出2.67亿农村剩余人口,与目前以农民工形态进城的常住人口规模相同,这其中并未考虑将来发生的人口增量。以目前的人口基数和人口城镇化率计算,转移出2.67亿剩余人口,大约需要20年左右的时间。显然,完成这样巨大数量的人口转移需要一个长期的历史过程。

需要进一步明确的是,以较高的劳动生产率为优势的工商企业进入土地经营对现代农业建设究竟会释放出多大的功能。从目前已经实现农业现代化的国家的农业经营主体结构来看,尚未见到以工商企业为主体的农业经营模式。无论北美还是欧洲、澳洲或东亚国家,基本如此。没有一个国家的实践能证明,没有工商企业对土地的介入就难以实现农业现代化。如果说工商企业一定要进入农地经营的话,那么也要做出明晰的界定,工商企业进入农业主要是做农户无法做到的事情,而非替代农户。如高投入的园艺或经济作物生产,或开发荒地、荒山等。农户是农业现代化建设的基本主体,这是不可动摇的基本定位。

在现实中,某些地方政府部门表现出了较强的规模偏好。具体表现在,一是以行政的手段推动土地向规模经营农户集中,人为地规定年度土地流转目标或规模经营农场发展目标,并较强烈地追求大规模,在个别地方已经出现上千公顷的经营规模,尽管是极少的个案,但从中可见政府的价值偏好和可能出现的趋势,以及其中可能蕴藏的风险。二是引进工商企业或城市自然人从事大规模经营、建立所谓现代农业大农场,甚至制造出没有现代大工商资本的介入中国就无法实现农业现代化的荒诞说法。这种规模经营偏好,在实践中至少会带来三个方面的负面效应:其一,强迫部分农民离开土地,进而丧失公平。既然是通过行政手段实现土地的集中,难免出现违背农民意志的行为。这在实践中已经屡屡发生。尽管农民没有丧失土地承包权,但失去土地经营权后,一部分农民没有进城务工的能

力处于闲置状态,地租成为其收入的主要来源,出现收入下降的趋势。同时,处于闲置状态的农民还将成为社会不稳定的因素。其二,出现土地非农化、非粮化行为。已知的经验证明,粮食生产是经济效益较低的部门,从长期收益看明显低于经济作物和园艺作物,难以实现正常的平均利润。因此,外部工商资本进入土地后,经营的兴趣并不在粮食生产,而是从事粮食以外甚至农业以外的经营,以满足其追求利润的目标。正是基于此,在国内的多个省份都不同程度地出现工商资本经营土地非农化和非粮化的问题。其三,导致土地兼并和过分集中。规模经营以土地流转为前提,一旦大规模经营成为追逐的目标,势必会加速土地向强势企业集中。尽管农民是土地承包经营权的拥有者,但在种

种推力作用下,难以避免土地经营使用权向大企业的集中,其后果是导致一部分农民丧失土地经营权而又无业可就。

论及规模效率,还要涉及到农业劳动生产率与土地生产率的关系。通常来说,追逐规模效率实际上是以提高劳动生产率为主要目标,相形之下,土地生产率降到相对次要地位。根据笔者对吉林的调查,50公顷以上经营规模的粮食单产低于20公顷以下的。这是因为经营规模扩大后,其精耕细作程度会有一定程度下降。中国作为耕地资源十分稀缺的国家,提高土地生产率始终是放在首位的经营目标。在中国粮食供求缺口逐年加大的趋势下,以降低土地生产率为代价的农业劳动生产率提高显然是与国情相悖的。

### 三、收入尺度及其积极效应

所谓收入尺度,是指在现有农业生产力和水平、农户经营水平条件下,以规模经营农户获取与城镇居民(或打工农户)同等收入为目标衡量和确定土地经营适度规模。与效率尺度不同,收入尺度的逻辑起点建立在机会成本之上。在实践中,机会成本的比较样本有两个,一个是进城打工农户的人均纯收入,另一个是城镇居民人均可支配收入。之所以确定两类参照样本,是因为现阶段城乡二元结构体制的存在,以及农民工就业结构与城镇居民就业结构的差异性,使农民工的收入水平要明显低于城镇居民的收入。从近期看,较多地是参照打工家庭的收入,如上海市松江区。从长期看,应当以城镇居民的可支配收入作为机会成本更为合理。这是因为,从长期的发展过程看,城镇居民的收入水平才是职业化农民真正的机会成本。由于人均收入、种植制度的差异性,在实践中难以确定全国统一的适度规模。各地可根据本区域的情况确定可行的适度规模。既有研究文献已经开始关注收入尺度对推进规模经营的意义。卫新等(2003)认为,“农户经营土地规模的度应与当地的社会经济发展水平、特别是与农村非农产业的收入相联系。在考虑土地规模的起点线时,应把从事非农产业的农民的收入作为重要参考指标”。刘凤芹(2006)认为,“土地经营规模将随着劳动力的机会成本提高而拓进”。钱克明等(2014)认为,目前农民种粮的最大

机会成本是放弃了外出务工的收入,因此,应将种粮专业户的年收入与其家庭全部劳动力外出打工收入相同时的耕地经营规模作为适度规模的目标值。

如果以收入来选择适度土地经营规模,考虑到农户经营结构的因素以及农业季节性劳动的特点,可以不把来自耕地的收入作为家庭的全部收入,例如农户除耕种土地外,可以搞养殖业,还可以在农闲季节进城务工,或搞家庭副业等。因此,来自土地的收入至少可以确定到家庭收入的75%,占家庭收入的主体部分,另外25%作为耕地以外的收入。借鉴日本经验,日本北海道作为主要农区,农户的平均经营规模水田在15公顷、旱田在20公顷,家庭收入50%以上来自农业经营的划为专业农户,低于50%的为兼业农户。以吉林省中部玉米产区为例,如果以城镇居民的人均收入为参照系,2013年吉林省城镇居民人均收入为22274元,农村家庭平均人口为4人,要达到与城镇居民同等的收入,每个农户年收入要达到88000元,如果其中的75%来自土地经营,至少有66000元收入来自于土地收益。目前1公顷的玉米净收入在15000元左右,要达到66000元的净收入,至少种植4.4公顷的耕地。但要考虑到粮食主产区农户的承包地平均只有1.5公顷,其余耕地要通过土地流转获取。目前的土地租金已经达到了10000元(种植玉

米)左右,扣除租金,租种土地的净收入大约为5000元,要达到66000元的收入,至少还要租种9.8公顷的耕地。因此,10公顷的经营规模在现阶段就是以收入为尺度确定的适度经营规模。适度经营规模是一个动态概念,以收入尺度确定适度经营规模,意味着随着收入的变动规模也将做出变动。平均收入水平的变动在年际之间是明显的,但土地经营规模的变动在年际之间未必一定发生变化,可能稳定几年不动,因此在实践中可以按照一个时期的大致水平确定一个可行的规模。例如,10~15公顷就是目前吉林这类省份可选择的规模经营目标区间。

以收入作为尺度选择土地经营规模至少可以产生三个方面的积极效应,第一,有利于培育现代农业经营主体。中国人口众多及资源禀赋的限制,使小规模经营成为现代农业发展之痛。既不能盲目模仿北美这种大规模农业模式,也应努力避免日本那种过小的经营模式,因此,规模尺度的选择应当有利于现代农业经营主体的成长。以收入尺度确定适度经营规模的基点是机会成本,这意味着既可以满足种地农户对收入的追求,稳定其安心于土地经营,同时又能使其以经济人的理性对土地进行合理的投入和科学的管理,关心土地收益,满足其

职业化的要求。第二,有利于现代农业建设。以吉林省为例,收入尺度下10~15公顷的土地经营规模虽然与北美或欧洲的经营规模相比仍然很小,但完全可以接纳现代生产要素的使用,可以提高农业劳动力利用率,可以调动农民科学种田的积极性。就土地生产率而言,10多公顷的经营规模完全有利于精耕细作,满足提高土地生产率的目标。第三,有利于土地的公平分配。以收入尺度确定的适度经营规模,既提高了规模收益,同时又不至于与普通农户的经营规模形成过大差距。人口城镇化必然是一个长期的历史过程,农户平均经营规模每扩大1公顷,都将意味着要转移出大量的剩余人口。在收入尺度下,以规模经营农户平均收入不低于城镇居民收入为目标确定经营规模,会有利于建立一个农户土地经营规模差异适度、土地分配相对公平的经营主体结构。

尽管收入尺度下的规模经营不是人们想像中的大规模经营,但由于中国耕地资源禀赋和人口城镇化进程的限制,它的成长仍然是一个缓慢的过程。在现阶段,收入尺度下的规模经营农户仍然不能成为农业的主流,小规模兼业化经营作为众多的经营主体将会长期存在。

#### 四、土地规模经营的政策选择

毋庸置疑,过小的土地经营规模是中国农业现代化进程中的一根软肋。但由于中国的国情所致,土地规模经营政策应当建立在多维价值坐标之上。既要考虑规模效率,更要考虑社会公平,既要考虑整体水平的提高,又要考虑区域之间的差异。

必须坚持家庭经营的基本制度。以家庭为基本经营单位,这是中国经历了人民公社的曲折道路之后,对农业经营基本规律的重新认识,其间可谓付出了巨大的代价,包括饥饿、贫穷、生命和种种不堪回首的痛苦。时间的流逝可能会淡化人们对历史的记忆,特别是随着改革初期那代人在历史舞台上的淡出,本已形成的共识可能会被遗忘,甚至会所谓培育“现代规模经营主体”的价值取向来动摇家庭经营制度的基本地位。历史证明,家庭经营是符合农业产业特性和农民意愿的最有效的经营组织形式,而且是世界各国普遍采取的经营组织形

式,家庭经营与农业现代化不存在任何冲突。这是必须明了和坚定的共识,也是农村改革发展中的不可逾越的底线。确定家庭经营的主体地位,意味着在经营主体的数量上,无论是普通农户还是具有一定规模的家庭农场,必须占据绝对多数的地位。

必须坚持循序渐进的原则。改变目前过小的家庭经营规模是一个历史的进程,特别是对于中国这样一个人口众多、耕地资源贫乏的国家而言,更是需要时间来解决。目前在一些地方出现了盲目追求土地流转速度、大规模推进规模经营的倾向。有的地方甚至还确定了土地流转的年度目标和增长速度。这无疑是“大跃进”的做法,势必要伤害广大农民的利益,造成新的不公和引起诸多社会矛盾。土地规模经营不仅要伴随整个农业现代化进程,即使在农业现代化之后,中国土地规模经营也无法达到欧美国家水平,这是一个不需争议的事



实。就农业支持政策而言,既要支持规模经营主体,也要支持大量的普通农户。过早或过分地将政策支持重点转向少数规模经营主体,并不利于农业的持续稳定发展,也不利于社会的公平。

必须尊重区域差异。中国东西部之间、南北方之间,在耕地资源禀赋、工业化、城镇化发育程度、农村劳动力转移程度等方面都存在显著差异,在经营规模上限的控制上不可能确定同一标准。例如,黑龙江省具有较为丰富的耕地资源,特别是国营农场的家庭农场,上百公顷的经营规模屡见不鲜。吉林省的延边地区,朝鲜族向外的转移数量较大,腾出了较多的剩余耕地资源,也出现一批 50~100 公顷的家庭农场。这是由这些地方特殊的资源和特殊的劳动力转移状况决定的,并不具备普遍性,不能成为其它地方仿效的样板,也不宜推广这类典型和经验。

必须坚持土地经营权分配的相对公平。不能罔顾中国目前还有 9 亿多农村户籍人口的事实,对绝大多数农民来说土地仍是他们生活的基础,对主要农区的农民来说土地仍是他们生活的基本来源。土地占有数量的多寡,决定了他们的收入水平,由此也决定了农户之间的生存公平。一部分农户(或企业)占有了较多的土地资源,意味着另一部分农户占有较少的土地资源。土地在农户之间要形成相对合理的分配结构,防止土地经营权的过分集中或兼并,不能以规模经营的名义形成“富人田连阡陌”的格局。在中国农村户籍人口仍然占到

总人口 70% 的背景下,不应人为堆砌大户。应当在适度规模的基础上,设定规模的上限。从土地分配的国际经验来看,某些耕地资源匮乏的国家在农业现代化中的一定时期实施了土地经营规模上限控制的政策,例如日本二战后的一段时期内制定了家庭土地经营规模不得超过 3 公顷的政策。中国上海市松江区也制定了家庭农场经营规模为 80~150 亩的规定。国际上也有土地分配不成功案例,例如印度和巴西,尽管耕地资源禀赋明显优于中国,但土地分配不公造成诸多社会问题。印度有 1/3 农民没有土地;巴西大地主的土地占有规模可谓全世界最大,但却有大量农民失地而进入城市贫民窟。中国虽然以家庭承包制的方式,基本形成了相对公平的承包权的分配,但在土地流转过程中,若不对经营规模加以限制,将会造成农民土地经营权的流失,形成土地经营权的兼并和集中。特别是在行政力量的推动下,土地经营权的兼并和集中可能会以较快的速度向前推进。土地规模经营上限的意义在于,既兼顾了规模经营,又有利于避免土地经营使用权分配差异过大。在中国一些地方,农民转移出土地,但并未实现劳动力的转移,变成了只吃地租的闲人。这种状况是一种负能量的释放,既不利于农民收入水平的提高,也不利于社会管理。在中国农村土地制度设计中,不但要坚持将土地承包权牢牢掌握在农民手中,也要坚持将土地经营使用权牢牢掌握在农民手中。

## 参 考 文 献

1. 刘 乐. 现阶段我国农村土地适度规模经营问题探析. 湖南科技大学硕士学位论文, 2010: 4~5
2. 张 侠, 赵德义, 赵书海. 河北省土地适度规模经营研究. 商业时代, 2010(7): 124~126
3. 孟 展, 徐翠兰. 江苏农村土地适度规模经营问题探析. 国土资源, 2013(8): 46~48
4. 马 佳, 马 莹. 上海郊区土地规模经营模式优化的探讨. 地域研究与开发, 2010(6): 393~399
5. 齐 城. 农村劳动力转移与土地适度规模经营实证分析——以河南省信阳市为例. 农业经济问题, 2008(4): 40~43
6. 黄新建, 姜睿清, 付传明. 以家庭农场为主体的土地适度规模经营研究. 求实, 2013(6): 94~96
7. 卫 新, 毛小报, 王美清. 浙江省农户土地规模经营实证分析. 中国农村经济, 2003(10): 31~36
8. 刘凤芹. 农业土地规模经营的条件与效果研究: 以东北农村为例. 管理世界, 2006(9): 71~79
9. 钱克明, 彭廷军. 我国农户粮食生产适度规模的经济分析. 农业经济问题, 2014(3): 4~7

(作者单位: 吉林农业大学粮食主产区农村经济研究中心, 长春, 130118)

责任编辑: 李玉勤