

# 发达省份欠发达地区土地流转及适度规模经营问题探讨

解 安

**内容提要** 实行土地流转及适度规模经营,是实现农村改革第二次飞跃的必由之路。如果说发达省份的大胆尝试和创新值得关注的话,那么发达省份的欠发达地区如何实行土地流转及适度规模经营更值得研究和探讨。这不仅对发达省份的欠发达地区具有很重要的指导意义,而且对欠发达省份实行土地流转及适度规模经营也具有十分重要的参考、借鉴价值。可以说,这是一项带有普遍意义的重大理论和实践课题。本文结合调研的第一手材料,对发达省份的欠发达地区农村土地承包制所面临的困惑、土地流转及适度规模经营的萌芽、制约因素和相应对策作了客观的分析、研究和探讨。

**关键词** 发达省份 欠发达地区 土地流转 适度规模经营

近几年来,各地在保证土地集体所有制的前提下,进行了多种形式的土地流转和适度规模经营的试验。其中,福建、广东和浙江等沿海发达省份已走在了全国的前面。但这些发达省份中的欠发达地区实行土地流转和适度规模经营却十分困难。欠发达地区如何突破家庭承包制的

制度“瓶颈”,建立新的土地经营机制,加速土地流转,走适度规模经营的路子,既是实现农村改革第二次飞跃的关键一环,也是一项亟待探讨的带有普遍意义的重大课题。本文结合调研材料就发达省份的欠发达地区农村土地流转及规模经营问题作如下探讨。

## 一、欠发达地区农村土地承包制面临的特殊困惑

(一)更难以形成规模化经营 目前,欠发达地区农村土地承包经营基本上还是延续大包干初期的承包形式。这一形式各地在具体实施时,又进一步细化,每户本来规模就很小的承包地,就显得更加零碎,这样,在同一种植区域内,由于种植品种不一,种植时间不一,耕作要求不一,税费管理不一,农户之间的矛盾较多,连片开发难以协调。有一台商曾想在福建省建瓯小桥镇搞优质稻开发 1200 亩,由于协调困难,只签订合同 100 亩。小桥镇霞抱村村集体出面协调农户将土地流转给外商搞土池养鳗,但最终达不成协议。

(二)更难以形成集约化经营 正是由于土地经营规模小,造成农户生产经营许多不便,农

机、农艺、农技推广应用十分困难,阻碍了农业的科技化,不仅严重影响农业生产向深层次发展,造成农业粗放经营,农业资源浪费,而且还会强化农民的自给自足、小富即安的小农意识。显然,这与农业现代化之路是相悖的。

(三)难以调整农村产业结构 欠发达地区信息一般都比较闭塞,农户经营分散,具有很大的随意性和盲目性,上级下达的指令性、指导性计划,即使再科学再符合市场需求的变化,再适合当地产业结构的优化,也很难在千家万户中贯彻落实。

(四)更难以增强农业发展后劲 欠发达地区一般种粮效益较低,再加上土地规模小,投入效益甚微,严重影响了农民生产投入的积极性,

农业生产条件得不到及时有效的改善;另外,由于分户经营,人、财、物分散,难以统一调配使用,使农村较大规模的农田、水电、道路等工程建设无法由农户自己进行;而欠发达地区各级政府的财政收入又非常有限,农业投入自然较少,由此产生了当地农业发展后劲不足。

(五)更难以解决延包带来的问题 自1998年开展土地延包工作以来,就欠发达地区来讲,由于思想认识上的差距和地域特性的差异,有不

少地方干部和群众对土地延包30年认识很不一致。在我们调查的农户当中,对30年延包期普遍有两个担心:一是30年人地矛盾差异太大;二是自然灾害多,一旦水毁,30年内都无田耕种。所以,有的地方出现上有政策,下有“对策”,有些地方农民对上称土地承包期30年不变,自己私下又签订协议,约定5—10年一调整。如福建省建阳将口镇将口村农民,自己先签订了5年一调整的协议后,才将土地延包到户。

## 二、欠发达地区土地流转及适度规模经营的萌芽

发达省份欠发达地区在土地联产承包的基础上,萌发了一些多元化、多层次的土地流转及适度规模经营形式:基地规模型。闽北山区在积极推进农村产业化进程中,大力进行农产品基地建设,各地围绕龙头建基地,突出特色建基地,连片开发建基地,形成了不少集约化程度高、生产规模大、产品质量高、经济效益好的土地规模经营基地。(1)土地流转型。欠发达地区的情况也不尽相同,有的县(市),也有不少劳动力从种植业上游离出来,从事二、三产业经营,无力顾及承包地,他们只好将土地以有偿收取一定的租金或口粮或代交农业税的方式转让给他人经营,从而逐步形成转移性土地规模经营。(2)户际联营型。在一些地方,先富起来的部分经营者,凭着自身优势,采用类似城镇企业股份合作的办法,积极吸收本乡村的农户以土地或以资金或以物质或以劳务等方式入股参加土地联营、合营生产,他们有的一两户、有的三五户、有的六七户结成“实体”,形成“合力”,推动土地规模经营发展。(3)区域生产型。一些地方在农村职能部门指导下,在某一区域,采取“家庭承包,合作服务,统一规划,区域种植”的办法,集中连片发展某种或某类农产品,以获取较高的平均利润和劳动生产率。此外,还有土地租赁、荒地开发、农场承包等形式。

目前,欠发达地区土地流转及规模经营虽然处于萌芽状态,但在实践中却显示出了强大

的生命力。首先,增加了农民的收入。据福建省南平市100户农户抽样调查,1996年,土地规模经营效益最佳的是经营规模在20—25亩耕地的农户,劳均纯收入62685元,亩净产值1396元,分别比土地经营规模在15—20亩的农户高92.7%和69.2%;比10—15亩的农户高3.7倍和86.2%;比10亩以下的农户高6.6倍和198.6%。事实说明,农民收入与土地经营规模的适度扩张成正比。其次,促进了农民对农业生产的投入。随着农户土地经营规模的扩大,农民收入的增多,农业生产投入、年末拥有生产性固定资产亦逐步增多。再次,塑造了一批现代农民。土地适度规模经营的发展过程,也是造就新型农业劳动者的过程。凡是土地规模经营搞得好的地方,农民的素质都比较高。当然,我们必须看到,欠发达地区的土地流转和适度规模经营还处于一个浅层次上,存在的问题很多,突出表现在两个方面:一是缺乏规范的管理。闽北土地流转大多是小型的、随意性的、短期的、自发性的。被调查的农户在流转中几乎100%没有征求村委会意见,90%以上由双方口头协商。二是缺乏明确的法律、政策保障。既没有明确的主管部门,也没有适当的调控手段,一旦发生土地损坏、改变用途、不交租金税费等问题,或是互相推诿,不了了之;或是随意处罚,一罚了之。

### 三、欠发达地区土地流转及适度规模经营的制约因素

(一)思想观念滞后 主要表现在:(1)不少农民存在着认识误区、小农意识、恋地心态。一是将土地承包权的长期稳定,误认为土地使用权也是“三十年不变,谁也不能动”,对自己承包的土地,虽不愿耕作又不肯转让,使推进土地规模经营难度加大;二是相当一部分农户对口粮田和纯农户对责任田依然十分留恋,难以割舍;三是农村社会保障发展滞后,农民对放弃土地承包的后顾之忧尚未解除。因此,在今后一个较长的时期里,欠发达地区的农民将处于“既不愿意放弃田,又不愿意多种田、种好田”的状态,这必然会严重制约土地流转和适度规模化经营。(2)不少农民的科技意识还比较淡薄,客观上给农技推广工作带来了一定难度,规模化、集约化经营无从谈起。(3)乡村干部服务意识、引导组织意识较差。在闽南的调研中,我们发现,惠安县、晋江市之所以土地流转得好,一个很重要的原因是,领导干部思想解放,有超前意识、服务引导意识;而闽北的不少基层干部存在无所作为的思想,对土地如何有效流转、利益如何合理分配、农户的困难如何解决等,缺乏深入研究和政策调节。

(二)农村剩余劳动力转移缓慢 从惠安县、晋江市的经验来看,实施土地流转的一个重要前提条件就是二、三产业发达;农民从第一产业,特别是从种植业中转移到二、三产业中去,才有可能转让出土地使用权,进而加入社会周转,实现规模化经营。如晋江市 41 万农村劳动

力,有 30 万农村剩余劳动力从事乡镇企业和第三产业,占 73.1%;农民收入中 85%来自农村二、三产业。所以,他们很成功地实现了土地流转,形成了“耕地股份合作制”模式。而闽北山区二、三产业不够发达,吸纳剩余劳动力水平较低,稳定性差,加上旧习惯的阻力,农民受“以食为天,以土为本”影响至深,不愿轻易放弃土地。据统计,南平市农村劳动力有 103.6 万人,实际就业人数 99 万人,其中从事农林牧渔第一产业 65.6 万人,从事二、三产业 33.4 万人,含外出打工 18.3 万人,分别占就业人数的 66.3%和 33.7%,有近 70%的劳动力集中在第一产业,大量劳动力难以从第一产业转移出来。

(三)社会化服务体系尚未健全 健全的社会化服务体系是实现农村土地流转及适度规模经营的基本保证。产业化和土地规模经营与社会化的综合服务,是相互依赖,相互促进的。土地规模经营需要政府有关职能部门、涉农组织、企业以及社区合作经济组织提供信息、资金、技术、保险等一系列产前、产中、产后服务。没有社会化的综合服务,就难以形成规模经营,即使形成了,也难以坚持下去。从闽北实际情况看,市、县一级的服务体系基本上健全,能发挥一定的作用,但乡(镇)一级的农业服务组织经济、技术实力不强,为农户提供的产前、产中、产后的服务非常有限;以村委会为依托的服务组织基本上还没有真正建立;民办的社会化服务组织大部分也是松散的季节性的联合体。

### 四、加速欠发达地区农村土地流转及适度规模经营的对策

欠发达地区面临的主要任务应是如何因地制宜,选择好今后具体的发展方向和路子。除要本着“大稳定、小调整”的原则,改革完善先行土地承包制度外,应重点做好如下工作:

(一)因势利导,重点突破,分层扶持,稳健发展 发达省份欠发达地区经济发展也是不平

衡的,所以,我们在完善、提高和发展农村土地适度规模经营时,一定要实事求是,从当地农村生产力水平和现实条件出发,对基本具备条件的比较发达的地方要不失时机地因势利导,成熟一个发展一个;对尚未具备条件的不太发达的地方应在保证农业生产稳定增长的前提下,

把握时机,创造条件,认真试点,慎重推进;对于困难较大的落后的地方,要耐心等待,不要急于求成。

(二)实行“土地流转产业化、经济补偿合理化、流转管理科学化”(1)土地流转产业化。目前真正制约欠发达地区土地流转的主要是两个因素,一是土地流转后的效益不高,二是农户流转出土地后的收益不多。其中,前者是基础,是关键。因此,在调整和完善欠发达地区土地流转机制的过程中,有关政策措施应向促进农业产业化倾斜,以提高土地产出效益,从根本上保证土地流转的持续稳定和健康发展。(2)经济补偿合理化。一是对土地使用费的收取标准,各地应根据流转土地的不同用途和产出效益水平,分类制定指导价。土地流转必须坚持合理有偿的原则,但有偿收费的标准要因地制宜,也可以在特定条件下、在一定期限内免收土地使用费,甚至给予补贴。二是村集体收取的土地使用费,应按土地发包净收入的50%—70%返还给流转出土地的农户,实行二次分配。三是对国家集体建设征地所得到的各项补偿费,应严格按照有关规定,及时足额兑现给农户,任何单位和个人不得侵占、平调、截留和挪用。(3)流转管理科学化。农村集体承包土地

(作者单位:清华大学

展和社会稳定的大局。因此,欠发达地区的各级政府一定要进一步加强领导,搞好调查研究,认真制订规划,切实抓好典型,灵活运用政策杠杆,踏踏实实地为农户搞好服务,同时要充分发挥各部门特别是农经部门对土地流转的指导、协调、监督、管理职能作用,以促进土地流转的健康发展。

(三)加速农村劳动力转移 (1)积极引进资金和人才,加快二、三产业的发展,以解决农村剩余劳动力的转移问题,并带动土地流转,形成土地规模经营和集约经营;(2)各县(市、区)必须继续调整农业结构,促进劳动力向林、牧、副、渔业转移。(3)扩大劳动力的转移区域,推动劳动力向外部转移,为土地规模经营创造条件。

(四)建立、健全农业生产的社会化服务体系 一是继续加强市(县)、乡(镇)两级服务组织建设,为土地规模经营户及时提供资金、物质、技术等方面的优质服务。二是大力组建村(组)一级生产服务网点,为农户及时提供耕翻、灌水、植保、收割、种子等服务。三是鼓励、提倡群众自办的各种服务组织,互调余缺,相互服务。要使市(县)、乡(镇)、村、民的各种服务组织形成一个多层次、多形式、多功能的各有侧重、互相配合的优质服务体系。

北京 100084) 本栏责任编辑 孙振玉