

农村土地适度规模经营的 阻碍因素与转型路径

孙 林^{1a, 1b} 傅康生^{1a}

(1. 南京师范大学 a. 马克思主义学院, 江苏 南京 210097; b. 泰州学院, 江苏 泰州 225300)

[摘要] 发展农村土地适度规模经营是农业现代化进程的必然要求。但土地产权制度不规范、土地交易市场与社会化服务滞后等因素制约了我国农村土地适度规模经营的进一步发展。在农村土地三权分置、因地制宜、市场主导等原则的指导下,农村土地适度规模经营需要从农业产业化,健全制度建设,培育新型职业农民等路径来予以推进。

[关键词] 农村土地; 规模经营

[中图分类号] F321 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2015)01-0081-04

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2015.01.014

2014年11月中共中央、国务院发布《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,对我国经济新常态下推进土地适度规模经营做出了系统部署。同年12月底的中央农村工作会议明确提出新时期我国农业的发展目标是实现农业现代化,转变土地经营方式,发展适度规模经营是农业现代化进程的必然要求。当前,农村土地适度规模经营速度加快,截至2014年6月底,全国农村承包耕地流转面积3.8亿亩,占承包耕地总面积的28.8%。但是为了有序地推进土地流转与适度规模经营,仍需破除土地适度规模经营的阻碍因素,以提升我国农业的总体发展水平。

一、农村土地适度规模经营的制约因素

(一)土地收益低但功能不可替代

市场经济下,土地流转是实现适度规模经营的必

要条件,因为土地规模经营首先依赖供需主体达成一致,农民愿意流转出土地,规模经营主体愿意流入土地。否则就无法实现农村土地的适度规模经营。

农地收益低制约市场主体流入土地。市场经济中,经营主体流入土地的目的是经济收益最大化,只有资本投入土地的收益不低于二、三产业的部门时,他们才愿意流入土地,规模化经营才有可能实现。但是农业却是一个低经济效益的生产部门,多重因素制约其经济收益最大化的实现。其一,自然因素。农业生产对象是动植物,动植物生长是高度依赖于自然界的生命生产过程,而自然界恰恰是反复无常、难以把握的,遇上旱涝冰霜等灾害天气,即便是辛勤付出也可能难有好收成。其二,市场因素。一方面,由于农业生产遵循动植物生命生长规律,动植物普遍生长周期较长,短则两至三个月,正常的一年左右,长则十几年,因此农产品的生产和供给存在

[收稿日期] 2014-11-06; **[修回日期]** 2015-01-06

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“中国农村能源消费结构转换与升级路径问题研究”(14CJY082);南京师范大学泰州学院课题“江苏沿海城乡统筹与产业优化耦合研究”(Q201203)。

[作者简介] 孙 林(1970-),女,江苏沭阳人,南京师范大学马克思主义学院2012级博士研究生,南京师范大学泰州学院讲师;傅康生(1960-),男,安徽和县人,经济学博士,南京师范大学马克思主义学院教授,博士研究生导师。

与市场需求之间的时滞时有发生。另一方面,规模经营主体流入土地的交易成本高。由于市场机制处于发育之中,新型农业主体流入土地要支付高额的信息搜寻成本、信息搜寻后的谈判成本、土地不成片时的换地成本等。其三,政策因素。农地农用是农地规模经营的基本政策,由于农业是国民经济基础,承载着经济功能和社会稳定的功能,农产品价格不可能完全按市场调节,价格普遍偏低。这三种因素叠加的结果注定农业是一个较低经济效益的部门。当前的实践表明,农村土地适度规模经营主体大多数种植高效的经

济作物,而种植粮食作物的很少。农地流出收益低但农地功能难以替代。首先,较低的农业生产收益和较高的规模经营主体支付成本制约了农地规模经营主体的总体利润水平。经营主体能够支付给农民的流转收益有限,当低于农民的收益预期时,农民自然不愿流转土地。其次,土地承载的经济、社会功能难以替代。一方面,土地承载的经济功能难以替代。虽然农民已普遍兼业经营,并且大多数农民的收入主体不再单纯依靠土地收入,但土地收入仍是农民最可靠最稳定的收入来源。当经济平稳时,农民依靠兼业,使全家人过着较为体面的生活;当经济波动,失业时,农民便回到农村,以土地为职业,种田为生。另一方面,土地承载的社会保障功能难以替代。由于我国工业化、城镇化起步晚,我国总体产业结构处于全球产业链的中低端,多数行业只能获取到较低的利润,国家短期内难以有足够的经济实力为庞大的农业人口提供城乡一体化的社会保障。此时,土地对于农民的生活保障功能尤为重要。

(二)土地产权缺陷与市场机制缺失

土地产权缺陷。产权是市场交易的前提,“产权越清晰越利于交易”。产权缺陷制约土地流转与规模经营主要表现有:其一,土地产权权属不清。一方面土地所有权权属不清,在当前的农村土地归属中出现乡镇政府、村委会、村民小组都可能是农村土地的所有权主体,而现在国家政策又赋予农民土地承包权以准所有权的属性。这样,同一块承包地上有多重所有权主体,必然会给市场交易带来争议。最终,在强势的政府与村组织面前,无组织的单个弱势农民必将处于不利地位,这使得农民不敢轻易出手土地。另一方面,农村土地三权分置下,所有权、承

包权与经营权三权之间尤其是承包权与经营权之间的权利义务边界不清,制约土地适度规模经营。其二,土地产权不落实。拥有法律效力的凭证是产权的体现,但是,一方面产权凭证不落实。农民承包土地的确权办证登记仍处于试点阶段,制约了土地流转进程;另一方面产权权能不落实。政策赋予农民享有的土地抵押、担保等权利,由于相关法律没有修改,实践中难以有效落实,制约了土地经营规模扩大。其三,土地产权期限不明。虽然目前政策规定土地承包期“长久不变”,相比过去的15年期、30年期是一个进步,但毕竟是一含糊的表述,市场潜在的交易主体都希望有明确的预期,以便供方主体能安心转出土地,需方主体能对土地作相应的投资安排。其四,土地产权保障不力。一方面农民作为土地承包权主体,在不知情情况下,承包地被乡镇政府、村集体组织流转出去发展规模经营的事时有发生;另一方面土地适度规模经营主体在经营失败后,其与农民事先约定的流转费用不能兑现,农民土地权益受损的事也时有发生。以上土地产权规范与保障方面存在的诸多缺陷制约了土地交易与土地适度规模经营的顺利推进。

土地流转市场机制发育滞后。一直以来土地流转与规模经营由政府主导,政府主导具有两重性,一方面弥补了市场机制缺失,使规模经营得以顺利推进;另一方面政府替代市场又导致市场机制发育滞后。主要表现为,其一,土地供需双方信息对接不畅;其二,为市场交易顺利进行提供的咨询、评估等事前、事中、事后服务缺失,也制约了土地流转与经营规模的扩大。

(三)农民总体技能水平与农业适度规模经营存在差距

劳动者是生产力中最重要因素。土地适度规模经营不单是土地的集中,而是土地、劳动者、资金、技术、机械和管理等农业生产要素的优化配置。因此,土地适度规模经营所需要的农民应该是懂技术、会管理、擅经营,有现代市场意识和法治观念的新型农民。但是,当前农民所掌控的总体技能水平仍然未能完成由传统农业技术向现代技术的转变。

二、农村土地适度规模经营的现实基础

现实已具备土地规模经营的物质条件。随着国

家强农惠农政策的实施,农业基础设施,农业产业化水平不断提升,农业生产条件日益改善,2014年我国粮食产量连续实现十一连增,为土地规模经营提供了坚实的物质基础。

节省稀缺的土地资源。我国人均耕地面积不到世界人均的四分之一,耕地在我国是稀缺性资源。土地适度规模经营可以节省大量土地。其一,当前农村土地高度细碎化经营导致地块之间地界、道路、沟渠众多,造成了稀缺的土地资源的严重浪费。其二,农业副业化、农民老龄化、农村空心化现象突出引致农业生产规模无法扩大,甚至出现萎缩的情况。这既降低了农业产量,也浪费了土地资源。

提升我国农业产业化、现代化水平。一方面,土地适度规模经营有利于培育和催生一批加工龙头企业,助推农工商储运联动发展的农业产业化。另一方面,土地适度规模经营内在地包含着农业生产经营的机械化、专业化、集约化、标准化、智能化、商品化、社会化,体现我国农业现代化的发展要求。

增强我国农产品国际竞争力。自加入世界贸易组织以来,我国农产品的国际市场价格一直高于世贸组织其他国家。这是因为西方发达国家早已实现了农业规模化、机械化,已经进入标准化、智能化阶段。而我国农业目前仍然处于传统向现代过渡阶段,高度细碎化的小块土地经营致使许多劳动环节还依赖人力与传统农具,现代农业机械、科学技术难以有效利用,科技成果转化不到发达国家的一半,导致农业劳动生产率低,生产成本低,在国际竞争中处于不利地位。

解决小农经营面对大市场的困境。市场经济下小农经营的固有弊端是规模不经济,原材料购价高,农产品售价低,对市场信息反映不敏锐。土地适度规模经营能够产生规模效应,一方面可以提升经营主体的市场谈判地位,实现生产资料低价购入,农产品高价卖出;另一方面有经济主体有实力跟踪市场信息并及时做出反馈。

三、农村土地适度规模经营的基本路径

(一)农村土地适度规模经营的一般原则

优化土地资源配置。坚持土地集体所有权、稳定承包权、搞活经营权是农村土地经营实践的客观要求。其一,我国作为社会主义国家必须坚持土地

这一基本生产资料的公有制;其二,稳定并完善农村土地承包关系,维护农民的土地承包权不受损害;其三,从家庭承包经营权中逐步分离出经营使用权,使土地逐步向能手集中,发展土地适度规模经营,推进农业现代化。

从实际出发、循序渐进。土地规模经营应从我国国情和农村具体实际出发,尊重经济规律,稳步推进。其一,从实际出发、因地制宜。我国地域广阔,生产力水平不均衡,不同区域自然条件和人地比例差异很大,即便是同一地区不同农村的具体情况也不完全相同,因此,土地适度规模经营必须具体情况具体对待,遵循多样性和统一性的协调。其二,循序渐进、稳步推行。我国经济已经处于中高速增长阶段,经济发展的整体压力增大,土地规模经营必须遵循市场经济规律和依法、自愿、有偿的法治原则,有序稳步推进。

市场主导,政府辅助。市场配置资源比计划配置具有无可比拟的优越性。党的十八届三中全会确定由市场决定资源配置,市场能做的坚决要由市场来做,只有市场解决不了的才考虑由政府以间接手段予以调控。因此,土地适度规模经营必须坚持市场化取向与宏观调控相结合,强化市场手段在土地适度规模经营中的作用。

(二)农村土地适度规模经营的基本措施

解放思想、明确认识。在农业现代化进程中,需要进一步解放思想、明确认识到,其一,农业现代化是国家现代化的支撑和基础,也是国家现代化的“瓶颈”。土地是农业最重要的生产资料,土地适度规模经营是生产力发展后各种现代农业生产要素的优化集聚,是农业现代化的一种实现形式。其二,土地适度规模经营是对家庭承包经营制的完善,能够弥补现行小块土地碎片化经营的弊端。为此,需要通过典型示范来稳步推进。争取办一批成功一批,以实绩证明土地规模经营的优越性,改变人们的既有认识。

完善产权,助推流转。其一,产权归属清晰:一方面确保土地所有权边界清晰,为了防止“三级所有、队为基础”下基层政府和农村集体经济组织与农民争利,建议集体土地产权仅具有政治和意识形态意义,法律意义的土地产权赋予农民享有;另一方面“三权”分置的边界清晰,土地所有权、土地承包权与

土地使用经营权的权利义务边界划分清晰。其二,产权尽早落实。一方面,确权登记工作必须尽早落实。可喜的是,2015年国家大力开展土地确权登记试点工作,有望实现1/4农户的产权确权。另一方面,尽快修订相关法律,使土地担保、抵押、入股等产权能从政策层面上升到法律层面,为土地规模经营提供资金支持。其三,产权期限明确。明确土地承包期“长久不变”的确切期限,使土地经营者有明确预期,以决定对土地的投资安排。其四,产权有效保障。完善制度建设,一方面严格执法,确保土地产权有效保护;另一方面健全保险制度,减少规模经营风险。

健全市场,规范流转。遵循依法自愿有偿的市场交易法则,土地流转与规模经营必须遵循在法律法规和双方自愿协议基础上进行等价交易。土地承包权主体是农民,农民有意愿决定是否流转、如何流转。恩格斯指出,如果违背农民意愿,即便有偿也是剥夺。坚决杜绝脱离实际的行政主导,通过“定任务、下指标,或将流转面积、流转比例纳入绩效考核的方式推动土地流转等问题”。

加快培育市场机制,充分发挥市场配置的作用。一是培育供需市场,建立土地流转服务中心,积极利用网络平台,构建县乡村三级区域供需信息共享平台;二是确定土地价格机制,应在自由竞争的市场上,根据土地级差条件和供需状况确定市场价格;三是培育服务于土地交易和规模经营的咨询、预测、评估、代理等各种专门化社会服务组织。此处,政府部门要做好宏观指导、服务和协调工作。

加速培育新型农业经营主体。其一,在资金方面给予支持,主要是财政补贴、信贷优惠、保险优惠。其二,在经营管理与日常运行方面给予指导,形成经营管理的法治化规范化;其三,规范规模经营主体的市场准入资格、市场跟踪监管、风险防范及退出机制等安排。

其四,典型示范。区域内成功的案例进行宣传、推介、交流。其五,培训与土地适度规模经营相匹配的新型职业农民,使他们不仅是具有现代专业技能的生产者,而且是具有市场意识、法治观念、生态文明意识、创新意识、管理能力,能够根据国内、国际市场变化及时做出科学决策的现代化农业经营管理者。

推进农业产业化,拓展非农就业渠道。土地适度规模经营的前提是转移农民、减少农民。目前我国经济已步入新常态,城市工业产能过剩,产业优化调整,因此,城市产业会根据需要吸纳一部分农村剩余劳动力。根本上,土地适度规模经营需要大力发展农业产业化,扶持农业内部一二三产业的联动发展,培育新的经济增长点,转移农村剩余劳动力。为此,需要通过以工促农,以城带乡的方式,实施农业龙头企业带动战略:一方面在农业龙头企业引领下,大力发展农林牧渔业多种经营;另一方面拓展农业产业链,使农业从单纯的种养业向上游、下游、侧边产业延伸,在农业内部形成农工商储运一条龙产业,不仅能够提升农产品附加值,增加农民收入;而且增加非农就业和创业机会,实现农业劳动力稳定地向农外转移。

制定并完善土地适度规模经营的法律。其一,制定《农村土地适度规模经营法》。当前制定一部土地规模经营法律的条件已经具备:经过农地规模经营二十多年的实践,各地已探索出多种多样的经验;中央到地方的政策法规已渐趋成熟;当前土地流转与规模经营速度空前加快。现实迫切要求将这些经验、制度系统化后上升到法律层面再指导实践。因此,需要法律规范“三权”分置下三方主体的权利义务边界,界定各种土地产权的确切内涵,明确土地规模经营主体的市场类型、准入资格、流转程序、市场价格、跟踪监管、风险防范及退出机制等安排。

[参考文献]

- [1] 张云霞. 农地规模化经营的内部动力研究[J]. 长沙:湖南师范大学(社会科学学报),2012,(4).
- [2] 黄延廷. 农地流转、规模化进程中的农地制度创新研究[J]. 上海:社会科学,2012,(1).
- [3] 黄延廷. 论导致农地规模化的几种因素[J]. 成都:经济体制改革,2010,(4).
- [4] 马晓河,崔红志. 建立土地流转制度,促进区域农业生产规模化经营[J]. 北京:管理世界,2002,(11).
- [5] 张红宇. 土地流转更有序规模经营正发展[EB/OL].http://www.farmer.com.cn/xwpd/jjsn/201412/t20141223_1002746.htm.

(责任编辑 德 祥)