

# 黑龙江农地规模经营动因及影响因素分析

何宏莲<sup>1</sup>, 韩学平<sup>2</sup>, 姚卿暘<sup>3</sup>

- (1. 东北农业大学 经济管理学院, 哈尔滨 150030;
2. 东北农业大学 法学院; 哈尔滨 150030;
3. 厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 近年来, 黑龙江省农民收入结构日益多元化, 农村劳动力实现了较大规模转移, 传统的家庭土地经营模式对黑龙江省现代农业发展的制约作用日显突出。如何突破土地分散经营的瓶颈制约、发展规模经营, 成为黑龙江省推进千亿斤商品粮基地建设亟待研究的现实问题。黑龙江省推进土地规模经营既要制定规模经营的总体规划, 又要针对农民规模经营意愿不强烈、土地流转不规范, 农民权益无保障、土地规模经营融资难、机械化水平低等因素, 采取相应的对策。

**关键词:** 农地规模; 经营动因; 整体规划

**中图分类号:** F301.3      **文献标识码:** B

改革开放 30 多年来, 我国城市土地市场建设已经初具规模, 而农村土地市场却因土地权利制度体系存在结构性缺陷, 农业比较利益低, 相关配套制度不健全, 农民对土地流转缺乏动力等原因发展缓慢。在耕地资源不断减少的今天, 我国不能再像以往无限地扩大土地规模, 实行大规模的粗放经营的生产方式, 需要寻求一种新的经营模式来满足现代农业的发展需求。根据我国农业的发展趋势和所采取的方针和政策, 土地规模经营是实现农业现代化的必由之路。随着客观条件的成熟, 黑龙江应当主动打破分散、均田的小规模土地经营方式, 推进农地规模经营, 一方面可以提高和稳定全省粮食综合生产能力; 另一方面可以增加农民收入, 促进生产要素优化组合, 实现农业的可持续发展。

## 一、黑龙江推行农地规模经营的动因分析

1987 年中央第一次明确提出在有条件的地方积极稳妥地推进土地适度规模经营, 2005 - 2008

年中央一号文件明确提出在确保土地承包经营权不变的情况下, 在有条件的地方按照依法自愿有偿原则, 允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权, 发展多种形式的适度规模经营。2010 年中央 1 号文件再一次提到加强土地承包经营权流转管理和服务, 健全流转市场, 在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。

黑龙江省是我国重要的农产品生产基地和商品粮基地, 基于国家规模经营的政策, 发展连片规模经营将成为当地发展现代农业的有效途径。黑龙江省发展农地规模经营主要在于以下两方面:

### (一) 黑龙江省农地规模经营的根本动因

1. 传统的家庭土地经营模式对黑龙江省现代农业发展的制约作用日显突出。黑龙江零散的一家一户小规模经营与现代农业和大市场的矛盾日趋严峻, 体现在农业生产上突出表现为: 一是土地分散经营, 难以发挥大型机械的作用, 农业机械化程度偏低。二是农民科技素质不高, 实施标准化生

收稿日期: 2010-03-17

**作者简介:** 何宏莲 (1972 -), 女, 黑龙江密山人, 东北农业大学法学院副教授, 研究生导师, 东北农业大学经济管理学院博士研究生, 研究方向: 农业土地政策与法规; 韩学平 (1962 -), 男, 黑龙江克东人, 东北农业大学法学院教授, 博士生导师; 姚卿暘 (1988 -), 哈尔滨人, 厦门大学经济学院。

**基金项目:** 黑龙江省教育厅人文社会科学研究项目《黑龙江省土地规模经营法制保障研究》的阶段性成果。

产能力不强,土地分散经营造成劳动生产率低。三是土地分散经营,阻碍了新技术、新品种的应用,致使单位土地资源产出能力低。家庭小规模经营带来的负面影响一是制约了农民收入的增长,二是影响了全省农业结构的调整和农产品商品率的提高,由于家庭经营的整体规模偏小,导致农民进行产业结构调整的能力和愿望都很弱。因此,黑龙江省要提升农业经济的发展水平,必须彻底改变农业生产的组织形式。规模经营既符合社会化大生产的需要,同时又符合黑龙江省生产组织形式创新的需要,无疑是解决黑龙江省农业经济发展过程中这一矛盾的最佳选择。

2. 城乡居民收入差距扩大,农民收入增速放缓,持续增收的难度。2007年,全省城镇居民人均可支配收入达到10 245元,比1980年增加了9 825元,增长23.4倍,年均增长12.6%;农村居民人均纯收入4 132元,比1980年增加了3 924元,增长18.9倍,年均增长11.7%;城镇居民人均可支配收入增量是农村居民人均纯收入增量的2.5倍,年均增速相差0.9个百分点。1980年全省城乡收入差为212元,2007年城乡收入差达到6 113元,收入差距以年均13.3%的速度扩大。由统计数据可见,人均纯收入无论是从总量上还是增长均速上,农村都落后于城镇。从农民自身的收入增长情况来看,虽然较之以往有了明显改善,但自2000年以后,城乡居民收入差异系数始终高于0.5,2003年达到0.62,2006年为0.61,在居民收入上城乡之间表现出明显的二元经济结构。2009年全省农民人均纯收入虽然继续增长,但增幅下降,特别是畜牧业收入出现负增长,农民持续增收的压力越来越大,全省农民收入亟待提高的形势越来越严峻。由此,要想实现粮食生产安全,促进农民收入增加,提高农业的市场竞争力,在黑龙江省迫切需要推进适宜其发展的农地规模经营。

## (二) 黑龙江省农地规模经营的直接动因

1. 农民收入增长结构日益多元化,规模经营成为众多农户的意愿。从黑龙江省农民收入增长的主要构成看,2005年全省农民人均纯收入3 221元,家庭经营收入2 363元,占人均纯收入的73.3%,人均劳务收入464元,占人均纯收入的14.4%。2008年全省农民人均纯收入4 855元,家庭经营收入3 163元,占人均纯收入的65.1%,人均劳务收入917元,占人均纯收入的18.9%。2008年与2005年相比,人均纯收入增长了50%,家庭经营收入增长了33.9%,而人均劳务收入增长了97.6%,家庭经营收入占人均纯收入的比例下降了23个百分点,而人均劳务收入增长了4.5个百分

点。统计数据表明,黑龙江省农民增加收入越来越依赖于非农就业的工资性收入,兼业农户开始涌现,放弃土地经营成为这部分农民的主观意愿。

2. 农村劳动力实现了较大规模的转移,为黑龙江省土地规模经营创造了前提条件。农村劳动力转移的速度和程度是推进土地规模经营的前提条件之一。目前,黑龙江省农村劳动力转移的规模、速度增大,区域成多元化的趋势。就全省而言,2000年全省转移农村劳动力125万人,2003年转移245万人,占农村劳动力的49%,2004年全省转移农村劳动力357万人,2005年转移402万人,2006年转移451万人,转移的劳动力已占农村富余劳动力总量的88%。2009年,全省农村劳动力转移数量212.19万人,农村劳动力转移户数80.17万户,占劳动力总数的23.19%。就地区而言,以黑龙江省阿城区为例,截止2009年,阿城区共有农村劳动力152 558人,共转移农村劳动力105 392人。其中自发转移59 461人、有组织转移45 931人,其中政府组织转移10 322人;实现劳务收入42 377.96万元。由此可见,随着农村富余劳动力向城镇的转移,农村出现了大量闲置土地,从而为土地规模经营提供了现实的发展空间。

3. 农村土地承包经营权流转速度加快,为黑龙江省发展土地规模经营提供了基础条件。土地规模经营的前提条件是农村劳动力的机会成本提高,其主要受制因素就是土地流转速度和集中程度。近年来,黑龙江省积极引导农民逐步实现土地从松散型流转向紧密型流转,从小面积、零散地块流转向集中、连片流转,从低效益、低产出流转向高效益、高产出流转,从无序流转向有序流转,进而总结规模化经营方式,提高农业综合生产能力,增加土地集中流转后的产出效益,促进了土地规模经营和集约经营。据统计,截止2009年,全省农村土地承包经营权流转面积达2 808万亩,比上年增加了468万亩,占全省农村耕地总面积的21.27%,比全国平均的8.7%高12.57个百分点,比上年的2 340万亩增加468万亩,增长20%。其中,农户自行流转面积2 049万亩,占土地流转总面积的72.97%;全省流转出土地的农户93.46万户,占全省农业总户数的19.71%;土地承包经营权流转增加收入31.82亿元,规模经营增加收入6.24亿元。

4. 农业服务体系日益健全,有利于黑龙江省土地规模经营的推进。近年来,随着农村社会分工分业不断深化,农户家庭“小而全”、“兼业化”的经营格局被不断打破,一些经营项目或生产环节逐步从家庭经营中分离出来,成长为专门为农

业生产服务的产业或项目。农业生产服务社会化程度的提高,家庭经营内容日益精简,为土地规模经营创造了条件。

## 二、黑龙江省农地规模经营的影响因素分析

### (一) 农民流转土地的意愿不强

(1) 当前农村土地在很大程度上担负着农民的社会保障功能,农民收入中 63% 来自种植业,有不少农民将土地当成最可靠的生活依托和养老保障,因此多数农户宁可粗放经营,也不愿将土地流转出去。(2) 一些城镇及城郊附近的农民看到土地不断增值及城市发展占地等,怕转让土地以后征用时会失去利益,即使自己无力经营,也不愿将土地转让。(3) 当前国家推行农村税费改革以来,惠农力度不断加大,近年来种粮收益不断提高,农民更加不愿放弃耕地,甚至外出务工农民也纷纷返乡重新开始经营已流转的土地。(4) 承包期的延长又再次强化了农户占有土地的强烈欲望,承包权的垄断成为农地流转的严重障碍,甚至使农地凝固化。(5) 规模经营投入大,自然和市场风险较高,农民对规模经营主体的效益期望值较低,农民不愿流转,农户和其他经营主体参与规模经营的热情也不高。

### (二) 土地流转机制不健全,程序不规范

黑龙江省土地流转目前主要表现为农户的自发流转和政府为推进产业化的指导性流转,农民自发流转比例偏高,土地流转分散,流转面积小、年限偏短,使得具有规模经营能力的经营主体无法投资,土地没有规模效应,使流转面临公平与效率的两难选择。

1. 黑龙江省农村土地流转市场化运作机制还没有完全建立起来,更未形成统一规范的土地流转市场,严重制约农村土地流转的有序进行。由于土地流转信息的不完全和辐射面狭小,造成土地流转对象与范围选择余地小,往往出现农户有土地转让意向却找不到合适的受让方,而需要土地的人又找不到出让者的现象,导致供需双方都存在较高的交易费用,影响土地流转行为的产生。

2. 流转程序不规范,流转随意性大,流转纠纷多。全省土地流转尚未形成规范的流转程序,流转多为口头约定,缺乏规范的文本,统一规范的具有法律效力的书面合同少。即使有书面协议,大多仅有租金、年限等关乎眼前利益的约定,流转双方权利、义务不明确,大多未经村委会审批或备案,没有建立规范的土地档案;忽视对长期可能出现纠纷的防范,留下矛盾隐患,导致日后的土地纠纷。此外,土地流转发生纠纷处理难度大,缺乏相

应的法律保障机制和多元化的法律救助手段。

### (三) 农村社会保障制度不健全

长期以来,黑龙江省农村社会保障的覆盖面比较窄,而且层次低下、项目不全、社会化程度不高。农民普遍存在养老、失业、医疗无保障等问题。由此带来的负面效应就是:农民为了给自己留一条退路,宁肯利用成本并不高的家庭辅助劳力粗放经营,也不愿轻易放弃土地承包权。因此,想让这部分人转让土地承包经营权,必须弱化土地承包经营权所承载的社会保障功能,解决他们的生活、医疗、养老等社会保障问题。目前,新型农村合作医疗制度的实施有效解决了农民的医疗保障问题,农村最低生活保障制度让农村最贫困农民的生活有了保障,养老保险则成了最大的问题。由于缺乏社会保障方面的政策,有意流转的农民担心流转后失去生活来源,这就需要想办法加以解决,一是制定总体规划,设计一个便于今后与城镇社保体系相衔接的、能按社会保障制度基本运行规律运作的方案。二是要统筹规划,逐步完善农村劳动力的社会保障项目。

### (四) 配套政策滞后阻碍了农地规模经营

(1) 我国现行法律阻碍农地流转。虽然《农村土地承包法》对土地承包经营权流转有一些具体规定,但是现有的法律规范仍然对土地承包经营权流转存在诸多制约,不利于流转市场的形成。如我国《农村土地承包法》第 48 条的规定,“发包方将农村土地发包给本集体经济组织以外的单位或个人承包,应当事先经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府批准”。从规定可以看出,土地承包经营权在流转时将那些是种田能手的非本集体经济组织成员的受让人排除在外,致使土地承包经营权不能进入真正意义上的市场自由流转,最终必然阻碍土地承包经营权的流转。(2) 全省对农村土地规模经营与流转只有粗线条的原则规定,缺乏明确具体的政策意见。一是缺乏金融扶持政策,使缺乏资金的农户,即使有生产技能,流转土地后,难以举办其他产业。二是缺乏促进土地流转和规模经营的利益保障机制,影响土地流转和规模经营。

### (五) 规模经营融资难制约了农地规模经营

农地规模经营的融资难是黑龙江省土地规模经营所面临的普遍问题。目前,全省农业农村投入不足,资金短缺问题比较突出。农村现有金融产品少、担保抵押难,贷款额度小、利率高、期限短,村镇银行等新型农村金融机构发展缓慢、覆盖面小,还不能满足农民生产生活 and 农村中小企业发

展的需要。例如小额贷款最多 1—5 万元, 大额也不超过 50 万元, 这个贷款额度, 仅能满足一家一户生产资金需要, 很难培植大规模土地经营主体。目前, 全省农村信用社的贷款月息在 9 厘左右, 年利率 10.8%, 邮储银行 1 分 3 厘, 年利率 15.84%, 远超过城市居民贷款利率。由此可见, 融资难阻碍了规模经营的推进。

### 三、推进黑龙江规模经营农地的建议

1. 制定黑龙江省农地规模经营的整体发展规划。针对土地规模经营存在的问题与矛盾, 建议制定推进全省土地规模经营的整体发展规划, 细化农业生产结构与农业生产布局, 着力于建立增加投入、确立主体、保障利益、规范操作、配套政策等方面的具体规划。规划的制定要以提高粮食产能和增加农民收入为目标, 建立“政府引导、市场调节、农民自愿、依法有偿”的土地流转机制, 科学配置农村土地资源, 实现规模化、集约化发展。

2. 建立农村劳动力转移非农就业的载体和机制。农村劳动力转移中稳定就业是关键, 黑龙江省应制定劳动力转移就业的具体政策, 加强政府对农村劳动力的市场服务职能, 对各地农村劳动力的培训、就业等进行统一管理, 综合协调资金、资源的合理分配与有效使用, 创造农民非农就业的载体和机制, 加强劳务服务, 不断拓宽就业渠道, 从而形成持续稳定的增收机制, 确保土地经营权的长期流转。

3. 完善土地承包经营权的流转机制。首先, 政府应针对全省的具体情况, 尽快出台推进农村土地承包经营权流转办法或实施意见。各市、县政府也应结合本地实际, 制定提出切实可行、具有突破性和操作性的具体措施或实施细则, 把土地流转纳入规范化、法制化轨道。其次, 要加强农村土地承包经营权流转的市场机制和服务体系建设, 加强农村土地承包经营权流转的规范化管理, 减少由土地流转带来的土地纠纷。

4. 建立城乡统筹的多层次的农村社会保障体系。没有健全的社会保障制度就不可能从根本上增强农民离土的安全感和规避市场风险的能力, 农村土地市场发育的进程也将严重受阻。这些制约因素其本质在于规模经营进程中农民的权益难以保障, 农民对土地规模经营的意愿不强, 不愿放弃土地, 推广土地连片经营存在障碍。因此, 要尽快建立多层次农村社会保障体系, 包括农村最低生活保障、社会保险、大病救助、子女教育、农民工保护等等, 逐步弱化土地的福利性和社会保险

功能, 为土地出让者解决后顾之忧。

5. 加大土地规模经营的财政和信贷支持力度。资金是农业生产中仅次于土地的第二大要素, 资金逐利性质, 注定是大量资金流出农业, 而没有资金流入农业, 从而造成农业资金贫血, 而实施规模经营需求大量的资金。因此, 政府应加大财政支持力度, 考虑设立专项资金, 对全部转出土地的农户给予一定的补助, 扶持他们进城务工创业; 对于接受流转土地、进行规模化经营、并能带动农民增加收入的种养大户、合作组织及企业给予财政支持。

6. 健全金融系统, 对农民规模经营实施有偿信贷支持。金融机构要为在农村土地流转中形成的专业大户、家庭农林牧渔场、农民专业合作社和龙头企业基地建设等提供信贷支持。各级政府可考虑出资或集资建立农业融资担保公司; 也可考虑建立农业生产经营大户、专业合作社或企业以农民土地承包经营权向金融机构或社会进行融资的机制。

### 参考文献:

- [1] 单志芬. 发展规模经营 提高耕地资源利用率——黑龙江省农村土地规模经营的研究 [J]. 中国农业资源与区划 2010(2): 33—38.
- [2] 魏建华. 黑龙江省农村劳动力转移对策研究 [J]. 农场经济管理 2007(2): 14—19.
- [3] 杨信. 土地适度规模经营: 推进农村改革发展的必然选择 [N]. 黑龙江日报, 2008—12—15.
- [4] 黑龙江省第二次全国农业普查课题·黑龙江省特色的土地适度规模经营研究 [Z], 2008—10.
- [5] 张庆, 管晓明. 单纯依靠农村剩余劳动力转移并不能缩小城乡差距 [J]. 经济纵横, 2006(3).
- [6] 王景新. 中国农村土地制度的世纪变革 [M]. 北京: 中国经济出版社 2001: 38—42.
- [7] 农业部农村改革试验区办公室. 认识与实践的对话——中国农村改革试验区十年历程 [Z].
- [8] 马克继. 日本经验与我国农村劳动力的转移途径 [J]. 农村经济 2004(11).
- [9] 叶剑平, 蒋妍, 丰雷. 中国农村土地流转市场的调查研究 [J]. 中国农村观察 2006(4).
- [10] 李瑞芬, 何美丽, 郭爱云. 农村劳动力转移: 形势与对策 [M]. 北京: 中国农业出版社 2006.

(责任编辑: 关立新)