

# 农村土地规模经营的影响因素分析与对策建议

梁 山, 米明珠, 许月明

(河北农业大学 商学院, 河北 保定 071000)

**摘要:** 为了优化农村土地资源配置, 推动农业现代化, 在分析影响农村土地规模经营的经济、社会、政策及农民自身因素基础上, 提出加强农村经济建设、完善社会制度、加大政策宣传力度、提高农民自身素质等对策和建议, 以此来加快农村土地规模经营步伐。

**关键词:** 土地流转; 劳动力转移; 农业机械化; 社会保障; 土地规模经营

**中图分类号:** F321.1    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1004-3268(2013)04-0188-05

## Analysis of Influencing Factors of Rural Land Scale Management and Some Countermeasures

LIANG Shan, MI Ming-zhu, XU Yue-ming

(Business College, Agricultural University of Hebei, Baoding 071000, China)

**Abstract:** In order to optimize the allocation of rural land resource and promote agricultural modernization, this paper analyzed the effects of different factors on rural land scale management, such as economic factor, social factor, and policy factor and farmers factor, and proposed some countermeasures and suggestions to accelerate the rural land scale management, such as strengthening the rural economy, perfecting the social system, enlarging policy propaganda, improving the farmers' own quality and so on.

**Key words:** land transfer; labor transfer; agricultural mechanization; social security; land scale management

2013 年中央一号文件明确提出:“围绕现代农业建设, 充分发挥农村基本经营制度的优越性, 着力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。”“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。”新型农业经营体系的建立和发展以及新型农业生产经营主体的转变必然需要农村土地规模经营作为支撑。农村土地规模经营是加快发展现代农业、推动农村经济发展、提高农民生活水平的必由之路, 其施行迫在眉睫。土地规模经营受各种因素的影响, 然而迄今为止学者对其影响因素的分析还不够全面具体。鉴于此, 本研究从经济、社会、政策和农民自身 4 个方面探讨其对土地规模经营产生的影响, 并针对各个因素提出相应

的对策和建议, 为农村土地规模经营的开展提供理论基础。

### 1 实行土地规模经营的迫切性

#### 1.1 实现农业现代化要求土地规模经营

自实施家庭联产承包责任制以来, 农民的生产积极性被调动起来, 温饱问题基本得到解决。但在社会化大生产的环境下, 这种传统经营模式的弊端日益显现。2010 年河北省种植业投入产出比为 146.7%, 农业科技进步贡献率为 55.6%<sup>[1]</sup>。近些年我国农业生产率有了一定程度的提高, 但是由于我国土地大多分散, 不利于先进农业机械和科学技术的大规模推广, 农业生产在很大程度上还要依靠

收稿日期: 2012-10-23

基金项目: 河北省科技厅项目(114572104, 74572286); 保定市社科联项目(201102130)

作者简介: 梁山(1955-), 男, 河北鹿泉人, 教授, 博士, 主要从事农业经济方面研究。E-mail: liangshan\_baoding@126.com  
米明珠同为第一作者

精耕细作,投入成本严重超过产出效益。要推动农业发展,实现农业现代化,就要转变传统的土地耕作模式,推动土地规模经营。没有土地规模经营,农业现代化将是无稽之谈<sup>[2]</sup>。

### 1.2 实现农民增收要求土地规模经营

家庭联产承包责任制基本解决了农民的温饱问题,目前农民迫切需要解决的是如何实现增收,使农民致富。家庭联产承包责任制下,小规模农户经营无法实现降低生产成本,提高农产品收益,要增加农民收入必须依靠土地规模经营。2009年河北省农村居民通过第一产业实现的人均纯收入为1 835.67元,2010年为2 052.76元,第一产业对地区生产总值贡献率分别为3.8%、3.1%<sup>[1]</sup>。可见,农业对农民收入的贡献较小,无法带动农民走上致富之路。因此,必须转变农民的经济增长方式,实行土地规模经营,进一步解放劳动力。

### 1.3 提高农业国际竞争力要求土地规模经营

加入世贸组织后,中国的农产品市场面向世界开放,但我国农产品在国际市场上的竞争能力较低。影响农产品国际竞争力的因素很多,一是价格因素,由于我国农业生产为家庭经营模式,机械化难以大规模推广,农产品成本普遍高于发达国家水平,致使我国农产品没有价格优势,难以在国际市场上占有一席之地;二是技术因素,由于土地分散,先进科技成果在农村难以推广,加之农药使用过量,污染严重,难以进入国际市场。因此,要转变我国农产品一直处于贸易逆差的局面,扭转贸易赤字现象,提升农产品的国际竞争地位,必然要求降低价格,丰富品

种,提高质量。然而,我国的家庭经营模式无法实现大机械化生产,需要人力和畜力耕种,生产成本无法降低。由于户均耕地少、资金不足,耕作的目标只限于自给自足,阻碍了先进农业科技成果和种植技术的推广应用,无法提高农产品的科技含量和品质。因此,要提高农产品的国际竞争力,必须推行土地规模经营<sup>[3]</sup>。

## 2 土地规模经营的影响因素

### 2.1 经济因素

2.1.1 第二、三产业的发展 目前,我国的人均耕地为0.090 3 hm<sup>2</sup>,仅为世界水平的40%<sup>[1]</sup>。农民将土地视为最重要的生存方式,多数农村劳动力束缚在土地上,不愿将土地流转出去。然而新生代农民恋土情结较弱,并且接受过较高的文化教育,在生存技能、文化知识和心理上更能适应城市生活。他们向往城市生活,希望进城定居,脱离与土地的联系,第二、三产业为其提供了良好契机。随着科学技术发展,第二、三产业将衍生出更多部门,要求更多劳动力参与到社会化大生产中,为农民提供更多就业机会,将农村劳动力从土地中解放出来,减少对土地的依赖性,解决了人多地少的矛盾。此外,农村劳动力在城市就业的工资收入明显高于土地收入,吸引农村劳动力向城市转移,为土地流转提供可能,促进土地规模经营。然而我国第二、三产业发展不够全面,农民通过第一产业获得的人均纯收入比重很大<sup>[1]</sup>(表1),削弱了农村劳动力进入第二、三产业的积极性,对土地规模经营产生一定影响。

表1 2010年河北省农村居民人均纯收入

项目	工资收入	家庭经营纯收入				转移性、财政性 纯收入	总纯收入
		第一产业	第二产业	第三产业	小计		
人均纯收入/元	2 653.42	2 052.76	213.65	463.38	2 729.79	574.76	5 957.97
占总纯收入比重/%	44.54	34.45	3.59	7.78	45.82	9.65	100

2.1.2 机械化水平 机械化水平与土地规模经营是密不可分的。机械化生产可以减少人力、畜力投入量,降低生产成本,实行标准化作业,加快新技术、新科技成果的推广应用,提高农业综合生产能力,增加农民收入;替代传统的精耕细作,通过提供一条龙生产作业,使农村劳动力从土地中解放出来,有更多时间和精力在城市务工,解决了外出务工的农村劳动力农忙时返乡农作的后顾之忧,增加了外出务工的稳定性。目前,河北省农业机械耕地和播种程度较高,但机械收获水平不足<sup>[1]</sup>(表2)。

### 2.1.3 家庭联产承包责任制 首先,农村土地产权

不明晰。我国农村土地所有制结构在法律形式上表现为组、村、乡三级所有,看似界限清晰,但实际操作中问题重重。农村集体经济组织和村民小组不复存在,不能成为土地的所有者。村民委员会作为一个非农村集体经济组织,不具有充当农村土地所有者的资格。法律上并没有解决农村土地的真正归属问题。现实中,农村基层政权掌握着农村土地的控制权,由于缺乏有效的监督机制,容易造成村干部为了经济利益随意处置农村土地,影响土地的规模经营。其次,农民的土地使用权得不到保障。《承包法》规定农民的土地承包经营权30年不变,农民承包后拥

有土地所有权以外的权利,可以将承包的土地流转出去。但是,当国家征用土地时,农民只能交出承包的土地,土地承包合同形同虚设,补偿款下发过程中,政府侵害农民合法权益的现象普遍存在,土地流转双方切身利益得不到保障,削弱了农民流转土地的积极性,影响了土地规模经营的进程<sup>[4]</sup>。

表 2 2010 年河北省农业机械化情况

项目指标	面积/万 hm <sup>2</sup>	占耕地面积比重/%
机械耕地	531.710	83.97
机械播种	627.451	99.09
机械收获	342.852	54.15
总耕地	633.189	100

2.1.4 土地流转制度 目前我国尚未建立规范的土地流转制度,农户之间的土地流转由于缺乏引导而呈现随意状态。由于农民的法律意识不强、文化知识有限,不懂得如何保障自己的权利,大多数土地流转的转出方和转入方未办理土地流转公证,只是签订土地流转合同,约定土地流转期限和流转价格等,合同内容存在漏洞且法律效力较低或者没有法律效力。此外,土地流转大多发生在亲戚之间,碍于情面,只是口头约定,增加了土地流转的不稳定性。由于没有规范的土地流转制度,致使农户之间这种不规范的操作得不到纠正,一旦国家征用农民土地,对于征地补偿款的分配问题,土地流转的转出方和转入方之间很容易产生经济纠纷,损害农民利益,挫伤农民对于土地流转的积极性,制约土地规模经营<sup>[5]</sup>。

## 2.2 社会因素

2.2.1 户籍管理制度 1958 年以来,我国实行严格的二元化户籍管理制度,通过法律形式限制农民进入城市,制约了农民和市民之间身份的转换。随着经济的不断发展,二元化户籍管理制度的弊病日益显现。城市的发展必须补充劳动力,这为农村劳动力向城市转移提供了机会。2011 年,我国的农民工总量达到 2.53 亿,约占农民人口的 37.31%。在城市中,多数农民工在就业领域、工薪报酬、看病就医和子女上学等方面都无法享有与市民相同的待遇,且农民工文化知识和专业技术能力有限,只能从事简单的生产劳动,使得他们面对农业户口转变为城市户口存在的高门槛时,例如购买一定面积商品房等,表现的束手无策,削弱了农村劳动力在城市进行生产的积极性,使他们没有安全感,不敢放弃自己手中的土地。这种城乡分割的户籍管理制度无法彻底切断农民与土地的联系,他们宁愿土地搁置,也不愿意流转出去。由此可见,户籍管理制度在一

定程度上影响着土地规模经营的进程。

2.2.2 社会保障制度 首先,新型农村社会养老保险,通过个人缴费、集体补助和政府补助相结合的方式进行筹资,减轻了农民参与农村养老保险的负担。受收入水平限制,多数农民每年个人缴费水平为 100 元,由此计算出 60 周岁后每月领取的保险金额在 100 元以内,对于丧失劳动力的农民来说是杯水车薪。其次,农民工养老保险制度也存在弊端。《农民工参加基本养老保险办法》规定:农民工达到领取养老金年龄但缴费年限不足 15 a,参加了新型农村社会养老保险的,社保机构负责将其基本养老保险资金转入户口所在地新型农村社会养老保险,享受相关待遇。而“相关待遇”是按照“新农保”的计算方法领取,还是按照基本养老保险和“新农保”的加权平均数领取未做出明文规定,令农民工因害怕自己的血汗钱不能足额按月领取,而降低了农民工参加基本养老保险的积极性。社会保障制度不健全,农民不愿流出土地,阻碍土地规模经营进程。

2.2.3 土地流转中介组织 土地流转中介组织缺失或机构不够完善,信息不畅通,减慢了土地规模经营的速度。有些农户常年在城市生活,有把土地流转出去的意愿,但由于缺乏中介提供流转信息,土地不能及时进行流转,最后只能粗放经营甚至撂荒。部分农户有实行土地规模经营,成为种粮大户的想法,但无法获得土地流转信息,无法从其他农户手中获得土地使用权。土地流转中介组织的缺失或者机构不完善使得土地流转信息不能及时公开发布,无法将有土地流转意愿的双方紧密联系起来,使得土地集中工作困难加大,阻碍了土地规模经营的进程。

## 2.3 政策因素

近年来,国家出台了相关政策扶持农业生产,但是农业仍然是我国的弱势产业,农作物抵御自然风险的能力低,要想把农业发展壮大,就要提高机械化水平,实行土地规模经营。即使土地集中连片,具备了实施机械化的条件,购买大型农机的资金远远超出农户可以负担的水平,这就需要国家金融政策支持,帮助农民实现土地机械化。目前,由于农户可提供的抵押物少,农业的投入产出比相对于其他行业低很多,银行出于风险考虑,对农户的信贷规模控制非常严格,贷款利率水平往往超出了农业生产收益率水平,这影响了农业机械化的步伐,影响了土地规模经营的顺利实施<sup>[6]</sup>。

## 2.4 农民自身因素

2.4.1 农民的恋土情结 受封建思想影响,农民将土地视为命根子,所以即使无力耕种宁可撂荒,也不

愿放弃土地使用权。近年来,城市化进程不断加快,城市范围向郊区扩展,郊区的土地价格呈上升趋势,郊区农民更将土地视为可增值的资产,等综合开发时得到一笔可观的补偿费。因此,郊区的农民不会把土地流转出去,即使流转出去,补偿款在土地的转出方和转入方之间的分配又成了困扰农民的一大难题。上述原因限制了土地的流转和集中,加大了土地规模经营的难度。

2.4.2 劳动力素质 我国农村劳动力文化素质较低<sup>[1]</sup>(表3),2010年河北省农村从业人员中中专以上文化程度(含中专)占总从业人员的21.79%,严重制约了土地规模经营的进程。首先,现代农业科研成果和生产技术要求具有高文化素质的农民来掌握并运用。由于文化素质偏低,农村劳动力接受起来非常吃力,运用时难以做到得心应手,阻碍了农业现代化推进的步伐,减慢了土地规模经营的速度。其次,农村劳动力没有一技之长,就业空间狭窄,进城务工也是依靠体力从事最基础、最简单的生产劳动,劳动收入很低,无法在城市中安身立业,最终会回到农村依靠土地养老。农村劳动力文化素质偏低的现状只会让农民紧紧抓住手中的土地,不会将土地进行流转或者集中起来规模经营。

表3 2010年河北省农村从业人员的文化程度

文化程度	人数/人	占农村从业人数比重/%
文盲、半文盲文化程度	335 836	1.13
小学文化程度	8 238 094	27.68
初中文化程度	14 706 520	49.41
高中文化程度	5 215 436	17.52
中专文化程度	861 402	2.89
大专及以上学历文化程度	408 180	1.37
农村从业人数	29 765 468	100

### 3 促进农村土地规模经营的对策及建议

#### 3.1 经济方面

3.1.1 积极发展第二、三产业 首先,积极推动小城镇经济。选取基础设施条件好、发展潜力大的小城镇作为发展重点,根据当地实际情况、全方位整合各类资源、招商引资,积极发展工业、旅游业、餐饮业等劳动密集型产业,最大限度地吸引农村劳动力。其次,大力发展乡镇企业。乡镇企业可以充分利用当地自然资源和劳动力资源等优势,重点发展农产品加工和销售等行业。乡镇企业增加值每增长1个百分点,就能多吸纳20~25万劳动力<sup>[7]</sup>。各级政府应加大对乡镇企业的投资和支持力度,根据乡镇企业周围农村的农业生产情况和区域经济发展状况,引导乡镇企业发展方向,根据

市场需求调整产业结构,鼓励发展特色经济。同时改善乡镇企业的发展环境,加强农村基础设施建设,构建公平、开放、有序的市场环境;在乡镇企业贷款、融资方面给予政策优惠,降低贷款门槛,突破乡镇企业发展的瓶颈。

3.1.2 提高机械化水平 农民的收入有限,购买力水平不高,提高机械化水平离不开政府的支持。政府应加大对农机具的资金投入,提高购买农机具的补贴力度,调动农民购买农机具的热情;加大对农机具的研究和开发力度,鼓励科技人员对农机具进行科技创新。县级政府组织专业技术组织向农民讲解农机具知识,提高农民的操作水平,同时为农民提供专业维修。此外,政府应在农用燃油方面提高财政补贴,以降低农业机械化的成本。

3.1.3 完善家庭联产承包责任制度 首先,明确土地所有权。通过立法的形式明确农村集体经济组织拥有土地所有权,享有农村土地的占有、使用、收益和处分权。若农村集体经济组织不存在,则由村民委员会行使土地承包权。除国家征用土地等情况外,集体土地所有权不得随意变更。其次,保障土地承包使用权。从法律上保障农民承包土地使用权的稳定性,打破对农民承包土地的时间限制,以规避农民生产过程中的短期行为,促进农业生产的长期性和稳定性。国家征用土地时,要充分尊重农民意愿,遵循“先补贴后征用”的原则;在法律上明确国家补偿款在土地流转双方的分配方式;建立补偿款监督机制,保证补贴资金的安全和及时到位,以保障丧失土地承包权农民的经济利益。

3.1.4 完善土地流转制度 首先,统一土地流转合同。县级政府根据本县情况,制定统一规范的土地流转合同,并规定实行土地流转的农民必须签订。土地流转合同的签订必须遵守自愿、公平的原则,合同内容不仅要明确土地流转期限、流转价格、双方的权利和责任等事项,还要对经济补偿办法和标准做出明确规定。其次,将土地流转信息登记备案。土地流转合同签订后,村民委员会根据土地流转合同将土地流转相关事宜进行登记,并上报乡(镇)及县土地管理所备案。土地流转信息发生变动后,土地流转双方应及时向各级政府报告变更信息。

#### 3.2 社会方面

3.2.1 逐步取消户籍管理制度 逐步取消户籍管理制度,使进城务工的农村劳动力可以享受与市民相同的待遇,不仅有利于城市经济的稳定发展,也有利于农村劳动力彻底脱离土地,推动土地规模经营的开展和实施。对于中小城市,可以按照实际居住地登记落户的原则,将进城务工的农村劳动力视为市民中的一员,给予和市民相同的待遇。如果进城务工的农村劳动力

愿意放弃在农村的土地和宅基地,可以根据土地和宅基地的具体情况,折算成现金或者在购买城市商品房或经济适用房时给予政策支持,以帮助农村劳动力在城市落户<sup>[8]</sup>。

3.2.2 完善社会保障制度 首先,加大对农村社会保障的财政投入力度,提高补助水平。针对流出土地的农民设立专门的保险制度,提供更高水平的养老保险。对于自愿流出土地的农民,根据年龄划分不同的养老保险水平,对于流出土地且丧失劳动力的农民,要保障其基本生活水平。对于进城务工、工作稳定的农民工,鼓励他们放弃土地,置换成市民身份,在城市购房方面根据土地面积给予政策支持和补贴,纳入城镇社会保险体系,享受市民待遇。其次,提升农村社会保障经办机构服务能力,建立资金监督机制。强化经办机构人员服务意识,树立以保障农民权益为己任的思想意识,让农民享受到最优质、最高效的服务。规范保证每笔资金支出的用途和发放,任何单位和个人不能挪用。保证资金能够保值增值,不因通货膨胀问题受到损失,保障农民缴纳的资金安全。

3.2.3 建立健全土地流转中介组织 建立健全土地流转中介组织,将转出土地的信息登记备案,发布信息,并提供土地评估等服务,为农民提供价格指导,保障农民以合理价格流转土地。想转入土地的农民可以通过中介发布信息。中介建立土地流转信息库,将土地流转方向、规模、价格等信息备案,为解决农户之间的土地纠纷提供依据<sup>[9]</sup>。

### 3.3 政策方面

首先,加大国家政策宣传。国家出台了关于土地流转和土地规模经营的相关法规和条例,但是农民对其认识并不深刻。政府应充分利用广播、电视、墙体广告等形式,向农民宣传加快土地流转和规模经营的文件和政策,并大力宣传通过土地流转实行规模经营促进土地转入方和转出方发家致富的典型案例,让农民明白推行土地流转并不剥夺土地承包经营权,充分唤醒土地流转的意识,改变固有的小农观念。其次,加大政策扶持力度。农业高风险、低回报率的特点决定了需要更多的政策和资金支持。地方政府应出台优惠政策,鼓励建立专门服务于农村经济建设的金融机构,以利率低、期限长的优势,将存款放贷给需要大量资金支持的农民。根据农民自身情况丰富信贷产品种类,为农民提供更多贷款渠道。对实行土地规模经营的农户制定扶持政策,进一步减免税收,在购买先进农机设备时给予更多补贴,降低银行贷款利率,延长银行贷款期限,对土地规模经营效益好的农户给予奖励,鼓励更多农民参与土地规模经营。

### 3.4 农民自身方面

3.4.1 减弱“恋土”情节 对于进城务工的农村劳动

力,放宽农转非的条件,规定符合进城务工达到一定年限、在城市已购买商品房的、在城市进行投资等条件之一的即可办理城市户口,放弃农村土地,享受城镇社保。对于近郊的农民,允许转为城市户口的农民在一定年限内保留农村土地的承包权。保留土地承包权期间,一旦发生征用,按照土地面积分得一定数额的赔偿或一定面积的楼房,超过保留年限,政府按照一定的补偿标准有偿收回土地;对于流转土地双方,严格按照土地流转合同中的相关规定对土地补偿费进行分配,以减弱农民的恋土情节,并使农民在脱离土地的同时得到实惠。

3.4.2 提高农民素质 首先,加强对农村劳动力的非农技能培训。农民除了传统耕作技能外,一般没有其他技能,因此,加强对农民的非农技能培训迫在眉睫。可以将各个县的职业技术学校作为培训农村劳动力技能的基地,或者开展职业技术学校老师下乡活动,向农民讲授技术知识,指导技能操作,使农民进城轻松找到工作,并能根据爱好选择职业,不再依靠土地为生。其次,对实行土地规模经营的农民加强技术培训。推行土地规模经营必然涉及到机械化生产和资源配置等,而农民没有学过系统的知识,不懂得操作农业机械设备和农业经营管理知识。要想让这些新型农民掌握科技、了解市场需求、有效管理大规模土地,必须进行专门技术培训,提高素质,把他们培养成农民企业家<sup>[10]</sup>。

### 参考文献:

- [1] 河北省统计局. 河北农村统计年鉴 2011[M]. 北京:中国统计出版社,2011.
- [2] 张秉福. 土地适应规模经营:问题与对策[J]. 中国农业综合开发,2006(3):14-15.
- [3] 张玉领. 当前我国农业生产适度规模经营问题分析[J]. 吉林省经济管理干部学院学报,2011(3):60-64.
- [4] 山西省农业厅,山西省财政厅,山西省农研会课题组. 关于推进山西农村土地流转发展适度规模经营的研究[J]. 农村财政与财务,2012(7):25-27.
- [5] 沈芳,王海岭. 浅谈土地流转与适度规模经营的问题与对策[J]. 产业经济,2011(2):225.
- [6] 中国人民银行鹤岗市中心支行课题组. 农村土地规模经营的金融支持——以鹤岗市为例[J]. 银行家,2012(1):119-122.
- [7] 金志奇. 河北省农村剩余劳动力转移就业的主要路径[J]. 领导之友,2011(7):49-50.
- [8] 窦娜. 我国农业规模化经营问题浅析[J]. 黑龙江纺织,2011(1):36-41.
- [9] 高杨. 关于推进农村土地适度规模经营的思考[J]. 河南农业,2011(8):9.
- [10] 武殿相,曹旭斌. 影响农村土地流转的原因及对策[J]. 农村经营管理,2007(10):25-26.