

“三农”决策要参

2013年第30期(总第30期)

清华大学中国农村研究院

2013年11月28日

发展多种形式 土地适度规模经营的对策建议*

内容摘要:土地是农业生产的基本要素,农业适度规模经营的核心是土地适度规模经营。本文认为,发展土地规模经营,既要积极又要稳妥,既要重视土地经营规模的扩大,又要重视农户间的联合与合作,大力发展社会化服务,主要是培育专业大户、家庭农场,要兼顾劳动生产率与土地产出率,把握好土地经营规模的“适度”。同时,通过健全土地承包经营权管理制度,强化流转管理和服务,建立健全土地流转准入制度,引导农村土地承包经营权流向专业大户、家庭农场,加快构建新型农业社会化服务体系,促进土地规模经营。

关键词:土地流转 适度规模经营 家庭农场 对策建议

*本文为清华大学中国农村研究院2012年重大课题“中国农村土地经营制度研究”(编号:CIRS2012-3-2)的部分研究成果。

党的十七届三中全会提出，“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。”土地是农业生产的基本要素，农业适度规模经营的核心是土地适度规模经营。发展适度规模经营，要从我国基本国情和现代农业发展规律出发，以提高农业劳动生产率和土地产出率为目标，坚持农村基本经营制度和家庭经营主体地位，大力培育专业大户、家庭农场，大力发展农业社会化服务，积极稳妥地推进多种形式的适度规模经营发展。同时，通过健全土地承包经营权管理制度，强化流转管理和服务，建立健全土地流转准入制度，引导农村土地承包经营权流向专业大户、家庭农场，加快构建新型农业社会化服务体系，促进土地规模经营。

一、目前土地规模经营的几种主要形式

近年来，随着农村劳动力向第二、三产业转移，土地流转速度明显加快，土地适度规模经营取得积极进展。截至2013年6月底，全国耕地流转面积达到3.1亿亩，占家庭承包耕地总面积的比重达到23.9%，超过40%的已有5个省份。按照经营主体和土地流转方式不同，适度规模经营可分为以下5种形式。

（一）发展多种形式的社会化服务，使农户实现规模经营

目前，2亿多承包农户仍是主要的农业生产经营主体。但与以往“单打独斗”不同，多数农户已参与到多种形式的联合与合作之中。在土地经营规模不扩大的情况下，他们依托专业合作

社、农业产业化龙头企业、集体经济组织、专业服务公司、技术协会等社会化服务组织，实现了农资供应、病虫害防治、技术改进、土地托管、农产品销售等方面的统一服务。这种经营方式，解决了一家一户办不了的事情，在一定区域内实现了专业化、标准化、规模化生产经营，降低了生产成本，提高了土地产出率，促进了农民增收。据统计，截至2013年3月底，全国依法登记的农民专业合作社达到73万家，实有入社农户4600多万户；农业产业化龙头企业达到11.7万家，带动农户1.18亿户。由于这类规模经营建立在农户分散经营基础上，虽然可以提高区域性规模经营水平，但难以解决单个农户经营规模小、劳动生产率低和兼业化经营的问题。

（二）“互换并地”减少地块，实现承包地的集中经营

由于承包到户时多数村组采取了好坏、远近搭配的方式，农户承包地较为细碎，户均七八块地。为方便耕作，农户间对承包地块进行了互换。截至2013年6月底，全国以互换形式流转土地达到2006万亩，占流转总面积的6.4%。近年来，随着农村交通、水利等基础条件的改善，地力差异逐步缩小，一些地方特别是平原地区，农民群众通过互换改善耕作条件的愿望日益增强。有的地方在农户自愿前提下，坚持“原有分地人口不变、原有耕地面积不变”的原则，统一开展承包地互换，取得了良好效果。如河南省商丘市有2127个行政村完成“互换并地”，涉及耕地465万亩。通过互换并地，减少了农户耕作的地块数，提高了

农机作业水平和土地利用率,降低了农业生产成本,促进了农业增产增效。但由于互换并地并没有扩大农户的土地经营规模,仍然难以解决单个农户劳动生产率低、收入水平低的问题。此外,这种方式对土地平整度、地力相近度要求较高,推广范围受到限制。

(三)承包地在农户之间的流转,发展专业大户、家庭农场,实现家庭经营规模的扩大

从土地流转情况看,农户之间流转占到总流转面积的70%以上,其中大部分流向了专业大户、家庭农场。据统计,截至2012年底,经营面积在50亩以上的专业大户有近280万户(其中100亩以上的近80万户),占承包农户总数的1%;经营耕地面积超过2亿亩,占承包地总面积的15.9%。如黑龙江省有100亩以上的专业大户24万户,经营面积占承包地总面积的25.7%。近年来,为引导专业大户健康发展,在浙江宁波、上海松江、湖北武汉和吉林延边等农村劳动力转移程度较高的地区,开始按照“明确标准、登记管理、定向扶持”的原则,培育以集约化、专业化、机械化、规模化经营为特征的示范性家庭农场。据统计,全国已有各类家庭农场87.7万个。各地对家庭农场的界定标准主要包括:土地经营规模较大(如超过100亩)、土地流转关系稳定(如租期超过10年)、集约化水平较高(如拥有成套农业机械)、管理水平较高(如经营者拥有从业资格)、示范性作用明显(如种植优良品种)等。由于专业大户、家庭农场经营土地面积较大且专心于农

业生产,采用良种、良法,改善农业生产条件,可以有效提高劳动生产率,提升家庭经营收入水平。但是,除了较为规范的家庭农场外,多数专业大户土地租期较短,没有注册登记,经营规模波动较大。

(四)农户土地入股,组建土地股份合作组织,开展农业生产

近年来,一些农村劳动力转移程度较高的地区,在地方政府的引导下,土地股份合作组织发展较快。截至2013年6月底,全国以股份合作方式流转土地达到2110万亩,占流转总面积的6.7%。调研中发现,多数土地股份合作组织只起到了中介作用,集中土地后再出租给企业或专业大户,真正能够开展农业生产的不多。能够开展农业生产合作的,主要有3种情况:一是苏南等农村集体经济实力较强的地区,通过集体大量投入,将分散的土地集中起来统一整理,以股份合作形式开展规模经营,能够有效改变土地粗放经营甚至撂荒,但大多没有赢利能力,主要依靠集体补贴运转。二是黑龙江等地通过资金扶持的方式,引导承包农户以土地入股的形式,将原来主要由农机手组建的农机专业合作社改造为土地股份合作组织,实现土地的机械化、规模化耕种。三是极少数土地股份合作社,依靠威望高、能力强的带头人,内部管理较为规范,能够有效地开展规模化、机械化生产。即使运行较为正常的土地股份合作组织也面临局限性:难以解决社员“搭便车、出工不出力”的问题,劳动监督成本高;严

重依赖带头人的个人能力，难以持久实现民主管理、民主决策。

(五)工商企业租赁农户承包地，实现土地的规模经营

近些年来，工商企业租赁农村土地从事农业生产经营的现象越来越多。截至2013年6月底，流转入企业的耕地面积达到3050万亩，占流转总面积的9.7%。工商企业租地经营的方式主要包括：投资开发农村“四荒”资源；为建立示范推广基地，小规模租赁农户承包地；在一些具有技术门槛和产品价值高的领域，为保证原料供应，较大规模租赁农户承包地；为垄断原料供应，大规模租赁农户承包地直接经营。工商企业租赁土地经营，可以发挥资金、技术和管理等方面的优势，改善农业生产条件，发展设施农业，提升农业生产的规模化水平。但工商企业长时间、大面积租赁农户承包地，也存在明显的弊端：一味追求劳动生产率高，易导致土地单产水平的下降；挤占农户就业空间，为农村社会稳定埋下隐患；追求利润最大化的冲动，加剧土地经营的“非粮化”、“非农化”趋势。

近年来，各级农业部门认真贯彻土地承包政策法律，完善流转管理制度，健全流转服务体系，强化纠纷仲裁队伍建设，为促进农村土地规范有序流转发挥了重要作用。目前全国已有800多个县(市)、13000多个乡镇建立了土地流转服务中心，设立仲裁委员会2270个，聘任仲裁员2.7万名。同时也应当看到，土地流转管理和服务工作还存在许多不足，如土地承包经营权物权化保护不够，农户对流出土地存在顾虑；土地流转服务体系不健

全,供需双方衔接难;流转管理制度不完善,流转行为不规范,存在许多纠纷隐患;缺乏针对性的扶持政策,规模经营主体发育环境尚待优化。

二、发展土地规模经营的基本思路和主要原则

通过对上述5种形式的分析,我们认为,发展适度规模经营,要从我国基本国情和现代农业发展规律出发,以提高农业劳动生产率和土地产出率为目标,坚持农村基本经营制度和家庭经营主体地位,大力培育专业大户、家庭农场,大力发展农业社会化服务,积极稳妥地推进多种形式的适度规模经营发展。当前,要注意把握好4项原则。

(一)发展土地规模经营,既要积极又要稳妥

发展适度规模经营,特别是土地适度规模经营,是建设现代农业的必然要求,也是世界各国发展现代农业的重要着力点。在这方面有成功的例子,如法国通过鼓励老年农民离农、青年农民创业,开展土地集中联片整治等,使农场平均规模由几公顷上升到40多公顷;也有失败的例子,如日本始终受制于农协团体的掣肘,在引导土地集中经营方面缺乏长远规划和强有力的措施,导致其农户经营规模扩张缓慢,农业生产长期缺乏竞争力。当前,我国工业化、城镇化快速发展,“谁来种地”问题比较突出,许多地方已经具备了发展适度规模经营的条件,必须加紧培育适度规模经营主体。同时,也必须看到,农村劳动力向城镇转移具有反复性、曲折性,再加上我国农民恋土情结浓厚、农村社保体

系不健全等因素制约，实现规模经营将是一个长期过程。我们既要充分认识发展适度规模经营的必要性、紧迫性，明确长期的发展目标，又要坚持尊重农民意愿，因地制宜、分类指导，使适度规模经营发展速度与第二、三产业发展水平、农村劳动力转移程度相适应。

(二)发展土地规模经营，既要重视土地经营规模的扩大，又要重视农户间的联合与合作，大力发展社会化服务

我国农户平均经营规模不到0.5公顷，在如此小规模的土地上从事农业生产(尤其是大宗农产品生产)，即使土地产出率再高，也难以实现与第二、三产业相当的劳动生产率，这也是农村大量青壮年劳动力进城务工，出现“兼业种地”、“老人种地”局面的根本原因。因此，在具备条件的地方，要适时引导土地经营适度集中，扩大土地经营规模，提高农业劳动生产率。同时也必须认识到，我国人多地少，众多农村劳动力往外转移是一个长期的历史过程，而且即使13亿人口中只有5%(6500万)从事农业，平均起来每户农民的经营规模也不到8公顷。国内外经验表明，中小规模的农业经营者必须依托社会化服务组织，才能获得足够的市场竞争力。如法国农场的平均经营规模超过40公顷，但90%以上的农场都通过加入合作社获得产前、产中和产后的服务。如浙江嘉兴市的15个蔬菜种植家庭农场，经营面积平均在130亩以上，也需要通过组建合作社实现统一服务。可以明确的是，中国特色农业现代化发展道路的基本特点，就是“家庭经营+

社会化服务”。发展农业规模经营，就是要在稳步扩大家庭经营规模的同时，大力扶持各类社会化服务组织的发展。

（三）发展土地规模经营，主要是培育专业大户、家庭农场，不提倡工商企业长时间、大面积租赁农户承包地

农业是以活的生命为劳动对象，且生产空间分散。农业劳动需要高度的责任心，及时对自然环境的变化做出反应。家庭作为经营单位，其成员利益高度一致，劳动责任心强、主动性高，在农业生产中一直占据主体地位。即使世界农业发达国家，家庭经营的比例都在85%以上。从我国国情、基本制度出发，以家庭作为土地规模经营主体，既可以发挥家庭经营的优势，又可以避免农村土地大量集中可能导致的社会结构剧烈变动，有助于经济社会平稳和谐发展。工商企业长时间、大面积租赁农户承包地，虽可以带来资金、技术等方面的投入，但会挤占农民就业空间，不利于提高土地产出率，也容易出现“非粮化”、“非农化”倾向（据典型调查，工商企业租地经营后从事粮食生产的不足10%）。土地股份合作组织由于存在劳动监督困难的天然障碍，也几乎不可能成为具有市场竞争力的规模经营主体。发展适度规模经营，必须坚持家庭经营为主体的原则，大力培育专业大户、家庭农场。对于工商企业进入农业，应限制其长时间、大面积租赁农户承包地，允许其开发农村“四荒”资源和建设科研示范推广基地，鼓励其大力发展农产品加工、流通、服务业。对于土地股份合作组织，应通过完善运行机制，引导其规范发展。

（四）发展土地规模经营，要兼顾劳动生产率与土地产出率，把握好土地经营规模的“适度”

经营规模的变化，会对土地产出率、劳动生产率产生不同的影响。如果土地经营规模太小，虽然可以实现较高的土地产出率，但会影响劳动生产率，制约农民增收；如果土地经营规模过大，虽然可以实现较高的劳动生产率，但会影响土地产出率，不利于农业增产。因此，发展规模经营既要注重提升劳动生产率，也要兼顾土地产出率，把经营规模控制在“适度”范围内。从吸引青壮年劳动力从事农业的角度看，土地经营的适度规模，就是实现种地收入与进城务工收入相当。按此标准，若从事粮食作物生产，在北方单季地区，家庭经营的适度规模应在100亩左右；在南方两季地区，则为50亩左右。当然，规模经营适度范围的确定，因区域、作物、生产力水平不同而有所差异。如上海松江区将粮食种植家庭农场的适度经营规模确定为100~150亩；甘肃天水市测算的家庭种植苹果适宜规模为25~50亩。发展适度规模经营，应充分考虑劳动力数量、农业机械化水平、经营作物品种、土地自然状况等因素，因地制宜确立适度标准，实现土地生产率与劳动生产率的最优配置。

三、发展土地规模经营的对策与建议

通过健全土地承包经营权管理制度，强化流转管理和服务，引导农村土地承包经营权流向专业大户、家庭农场，建立健全土地流转准入制度，加快构建新型农业社会化服务体系，促进土地

规模经营。

(一)健全土地承包经营权管理制度,为发展土地规模经营提供坚实基础

一是修改完善相关政策法律,落实土地承包关系稳定并长久不变的要求。尽快明确长久不变的政策含义,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。落实长久不变,关键是明确承包期限,建议在妥善解决二轮延包遗留问题的基础上,适时宣布下一轮的土地承包期。在明确长久不变政策含义的前提下,研究完善土地承包经营权抵押、继承、入股等各项权能,推动修改土地承包相关法律。

二是健全登记制度,强化对农民土地承包经营权的物权保护。在总结试点工作经验的基础上,研究制定农村土地承包经营权登记办法,修订完善登记工作规程及相关技术标准,提出全面开展土地承包经营权登记工作意见。建议从2013年开始,用5年左右的时间,在全国范围内基本完成登记工作,以现有土地承包合同、权属证书和集体土地所有权确权登记成果为依据,查清承包地块的面积和空间位置,建立健全土地承包经营权登记簿,妥善解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题,把承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户。加大财政对土地承包经营权登记的支持力度,工作经费纳入地方财政预算,中央财政给予适当补助。以开展土地承包经营权登记为契机,逐级建立土地承包管理信息系统和数据库,加

快推进土地承包管理信息化建设。

三是积极探索土地承包经营权有偿退出机制和避免农村土地细碎化的有效途径。在严格执行现行法律政策,切实保护进城农民工土地财产权利的前提下,鼓励有条件的地方探索建立农户承包地有偿退出机制。鼓励有条件的地方通过设定专业务农、具有从业资格等继承条件,探索实行“分家不分地”的具体办法,防止农村土地细碎化。

(二)强化流转管理和服 务,促进农村土地承包经营权依法有序流转

一是健全土地流转管理服务体系。研究制定农村土地流转服务体系建设发展规划,指导各地加强体系建设,提高流转服务水平。支持有条件的地方按照归属清晰、权责明确、形式多样、管理严格、流转顺畅的要求建立有形市场,搭建土地承包经营权市场交易平台。加快培育土地流转服务组织,普遍建立村有服务站点、乡镇有流转中心、县市有交易市场的流转服务体系,开展信息发布、合同签订、政策咨询、价格评估等服务。探索建立覆盖土地流转全过程的监管机制,健全流转合同备案审核制度,对流转合同履行情况进行监督管理,保护流转当事人的合法权益。

二是加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设。制定农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设和发展规划,并尽快组织实施。加强对西部地区农村土地承包仲裁基础设施建设的

支持,提高其调解仲裁能力。开展农村土地承包经营纠纷调解仲裁示范县建设,推进调解仲裁工作制度化、标准化和规范化。

(三)引导农村土地承包经营权流向专业大户、家庭农场,扩大家庭经营土地规模

一是探索建立家庭农场注册登记制度。借鉴国外经验,总结国内实践,研究建立家庭农场制度的基本原则和实现途径。着手开展家庭农场统计工作,制定家庭农场长期发展规划,指导地方稳步培育家庭农场。鼓励有条件的地方率先建立家庭农场注册登记制度,明确家庭农场认定标准、登记办法,制定专门的财政、税收、用地、金融、保险等扶持政策。

二是引导农村土地长期、稳定地流向专业大户、家庭农场。鼓励地方建立土地规模经营扶持专项资金,引导农村土地流向达到适度经营规模的专业大户、家庭农场。以扶持资金为导向,引导专业大户、家庭农场与承包农户签订中长期租赁合同,稳定土地经营规模。

三是建立健全扶持专业大户、家庭农场发展的政策措施。鼓励地方将新增农业补贴、财政奖补资金、农业保险保费补贴向专业大户、家庭农场倾斜。鼓励地方设立农业担保公司为专业大户、家庭农场提供融资服务。允许专业大户、家庭农场优先承担涉农建设项目,支持其采取先进技术、引进优良品种、提升装备水平、改善农业生产条件。

四是鼓励有条件的地方通过互换并地,促进适度规模经营

发展。建议中央财政设立“农民承包地互换并地规模化整理专项资金”，对组织开展互换并地成效明显的县(市、区)进行“以奖代补”。鼓励地方通过与高标准农田建设、土地整理、中低产田改造、农田水利建设等涉农项目挂钩，引导农民自愿开展互换并地，完善田间配套设施，提高耕地质量，推动土地规模化经营。

(四)建立健全土地流转准入制度，规范工商企业租赁农户承包地行为

一是指导地方稳步开展农村土地流转规范化管理和服务试点。组织33个试点地区，探索建立农业经营能力审查制度，健全土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营。在总结试点工作基础上，修改完善关于加强农村土地流转管理和服务的意见。

二是探索建立工商企业租赁农户承包地准入制度。按照《农村土地承包法》关于“土地流转受让方须有农业经营能力”的要求，研究建立租赁农户承包地准入制度。对工商企业租赁使用农户承包地，应严格农业经营能力审查，规范流转行为，抑制“非粮化”、“非农化”行为。准入制度应明确审查主体、审查对象、审查内容、审查程序、审查结果运用和监督管理等。审查内容主要包括：经营范围、投资能力、技术资格、土地复垦能力、流转面积、流转用途、流转期限、流转价格及支付方式、流转后规模经营风险和吸纳当地劳动力就业情况等。

三是指导地方建立土地流转风险防范机制。通过推广使用

土地流转示范合同，鼓励建立和完善土地租金预付制度。在土地流转面积较大地区，鼓励通过政府补助、流入方缴纳等方式建立土地流转风险保障金制度。对经营规模超过一定面积的经营主体，制定专门的农业保险补贴政策，以降低因经营规模扩大可能导致的自然、市场风险。

（五）加快构建新型农业社会化服务体系，为土地规模经营发展创造良好条件

一是引导培育经营性社会化服务组织。研究扶持经营性服务组织的政策，鼓励集体经济组织、农民专业合作社、龙头企业、专业化农业服务公司、专业化服务队、农民经纪人等参与农业社会化服务，设立农业社会化服务组织建设专项资金，采取以奖代补的方式，对其在生产性服务设施、生产作业服务、提升耕地质量、种苗培育、测土配方施肥、有害生物专业化防治、粮食烘干、运销贮藏、农产品质量溯源体系等方面的投入给予支持；减免其从事农机作业、专业化统防统治等服务的营业税；引导金融机构优先提供浮动抵押贷款、仓单质押贷款和农田基础设施建设中长期贷款。

二是总结推广社会化服务典型模式。在领导重视、服务基础较好、经验带有普适性的县市开展农业社会化服务示范县创建工作，健全各类服务组织，构建便捷服务机制；积极探索“专业化服务公司+合作社+专业大户”、“村集体经济组织+专业化服务队+农户”、“农资连锁企业+农技专家+农户”等多种服务模

式,研究分析创建过程中的突出问题、破解方式,提出可供推广借鉴的典型模式,通过各种媒体广泛宣传推广典型经验。

三是继续强化公益性农业服务体系。继续抓好“一个衔接、两个覆盖”和农技推广服务特岗计划等任务的落实,加快构建新型农技推广体系。财政支持搭建农业社会化服务供需对接平台,促进农业社会化服务供给与需求有效对接。建立农技人员聘用制度、工作考评制度,全面推行以农技人员包村联户(合作社、企业、基地等)为主要模式的工作责任制度。建立“地方养人、中央和省级养事”的农技推广投入机制,加强农技推广基础设施建设,确保乡镇推广机构工作有场所、服务有手段、下乡有工具,切实增强服务能力。

四是重点支持规范农业生产性服务。积极支持开展农机作业、专业化统防统治、动物疫病防疫、沼气管护等生产性服务。鼓励社会资本进入服务市场,规范各类服务市场,建立健全资质审查、市场管理、质量监督等方面的配套制度。完善服务标准化体系,制修订操作规程、服务质量标准、损失赔偿标准。加强服务组织诚信建设,推广服务协议、合同等标准文本。

农业部农村经济体制与经营管理司 孙中华 赵 鲲 吴晓佳
(孙中华为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)