

我国西部农地规模经营现状及制约因素分析

——以甘肃省永登县为例

李光龙, 张蒙春

(安徽大学 经济学院, 安徽 合肥 230601)

摘 要: 当前我国西部地区农地规模经营发展相对滞后, 达到规模经营的企业和种养大户或家庭农场数量较少, 其经营的农地面积占农地总面积的比例很低以及规模经营效益难以充分显现, 整体仍处于起步阶段。实地调研发现, 农地流转市场机制未建立、政府不落实政策且盲目推介、租地营农者营农意识保守、信贷支持不够等是导致问题出现的主要原因。因此, 西部省份地方政府应采取落实既有政策并出台新的促进农地经营规模发展的扶持政策、建立完善的农地流转市场机制和支持农地规模经营的财政金融体系、对农地受让者开展农业经营管理培训等措施, 以突破这些制约因素, 促进农地规模经营的快速发展。

关键词: 西部地区; 农地; 规模经营; 制约因素

【中图分类号】 F301.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1672-867X (2014) 01-0106-04

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2014.01.019

当前以土地细碎化经营、精耕细作为特征的家庭联产承包责任制已不能满足我国现代农业的发展, 甚至在某种程度上制约了农业的发展。自 1987 年中央政府首次明确提出采取不同形式发展适度规模经营以来, 中央又在多个重要文件中提及发展农地规模经营。永登县位于甘肃中部, 系农业大县, 土地总面积 6090 平方公里, 拥有耕地 137.78 万亩, 其中灌溉条件较好的水浇地 50.68 万亩; 2011 年其第一产业增加值为 9.89 亿元, 占当年兰州市第一产业增加值的 24.7%, 位居该市所辖区县的首位。^① 近年永登县农地规模经营发展相对较快, 规模经营在解决该县耕地细碎化问题、降低农业生产成本及增加农产品产量的同时, 还解决了该县农地严重抛荒的问题。永登县的农业及自然条件在西部地区具有一定代表性, 研究当前永登县农地规模经营发展的现状, 并找出制约其发展的因素及解决对策, 对促进兰州市乃至西部地区农业的快速发展具有重要意义。

一、永登县农地规模经营现状

(一) 农地流转率低, 规模经营发展处于起步阶段。截止 2012 年底, 永登县农地流转面积为

133090 亩, 约占全县家庭承包经营面积的 13%, 远低于江浙地区的 50%。^② 在流转的农地中, 50 亩以下规模流转面积 38969.1 亩 (2012 年 6 月数据), 占总农地流转面积的 36.53%。50 亩以上规模流转面积的大户有 109 家; 其中 500 亩以上和 1000 亩以上规模流转面积的农户和企业分别有 28 户 (家) 和 10 余户 (家)。受地处海拔 2000 多米高原、冬季寒冷干燥和 300 毫米上下的年降水量远不抵 1700 毫米以上年蒸发量等因素的影响, 永登县土地不仅单产低, 而且复种指数低, 仅为 1, 即一年只收种一次。所以在中东部地区可以视为土地规模经营最低界限的 500 亩, 在此县经营是达不到规模效益的。因为这一土地经营面积的产出在此县至多相当于中东部地区的 250 亩土地产出。如果以 2012 年兰州市城镇居民人均可支配收入的 18442.76 元为标准来计算永登县农地规模经营的“适度规模”标准, 从我们核算的当地大户普遍种植的甜玉米净收益为 155~291 元/亩来看, 此标准应为 1000 亩。

由此可知, 无论是从达到规模经营的农户和企业数量来看, 还是从他们所经营的农地总面积来看, 永登县的农地规模经营水平都远远低于中东部

【作者简介】 李光龙, 安徽大学经济学院教授, 博士。

【基金项目】 国家社会科学基金项目“政府主导型农地大规模流转问题研究”(项目编号: 12CJY052) 阶段成果。

① 甘肃发展年鉴编委会编纂 《甘肃统计年鉴 (2012) 》, 北京: 中国统计出版社出版, 2012 年。

② 党国英 《农村土地流转政策亟须研究制定》, 《中国经济导报》2012 年 11 月 6 日。

地区。地广人稀的客观事实为永登县农地规模经营发展比中东部地区好提供了良好的前提条件, 但现其发展却远不如后者。说明永登县农地规模经营处于起步阶段。

(二) 规模经营主体多为个体农户和外来私营企业, 所经营土地以租为主。经调研发现, 永登县农业合作社都是个别种养大户为获取国家扶持资金而成立的, 合作社的土地其实都只由该种养大户经营, 其他农户并不参与合作社的运营或收益的分配, 合作社的实质为个体种养大户(或家庭农场)。因此下文的叙述中将专业合作社归为种养大户。从经营方式来看, 永登县规模经营农地的主体主要有两类: 个体种养大户(或家庭农场)和私营企业, 但数量都比较少。被调研的大同镇、柳树乡和龙泉寺镇三个乡镇中的8户种养大户中, 只有3户达到千亩以上的规模。相较于他们的地域属性都是永登县本地人, 私营企业主则多来自周边市、县。如租有万余亩土地的惠农生态发展有限公司, 法人代表为白银市人; 租有水浇地千亩的甘肃赛和生态林业发展有限公司, 法人代表为浙江人。这些规模经营农地的种养大户、农民专业合作社和企业所需农地都是通过租的方式流转来的。然而在流转媒介的选择上, 三者却有着很大不同。前二者主要是利用地域上的乡情关系, 通过和每个农户逐一商谈并签订合同租入。私营企业主由于多在本地域没有相熟的人际关系, 主要通过让村集体或乡镇政府代替其与农户协调的方式租入。如惠农生态发展有限公司所租的5000亩农地中, 半数都是通过大同镇政府的协调从个体农户租入的。

(三) 甜玉米小麦葵花是规模经营的主要对象, 规模经营的社会经济效益明显。永登县用作规模经营的农地绝大部分都是个体农户长期撂荒的旱作耕地, 受地力和自然环境等因素限制, 种养大户和私营企业主在其上种植甜玉米和小麦这两种粮食作物和葵花这一经济作物, 其中尤以甜玉米种植最为广泛。4/5达到农地规模经营的种养大户和企业都种植了甜玉米、小麦和葵花, 种植面积占其种植总面积的50%以上, 其中魏××和吴××两个种植大户更是把自己所租的千余亩耕地全都用来种植这三种作物。单位产值更高的玫瑰、中药材、蔬菜等经济作物, 虽然在个别租地经营农业企业的生产

结构中有较大种植面积, 如东方天润玫瑰种植有限公司所租农地5000亩都是用来种植玫瑰, 但在全县所租农地达到规模经营的种养大户或家庭农场和企业的整个种植结构中所占比例却较小。

与个体小农经营相比, 农地规模经营的社会效益明显: 一是农业生产成本得到很大节约, 经济效益提高。租种3116亩撂荒旱地的万秀农业合作社, 因为可以采用农机化作业, 平均每亩成本和净收入分别达571.2元和149.9元, 比个体农户家庭经营亩均成本(775元)下降26.3%、亩净收入(25元)提高6倍; 同时因为需用的玉米种子量大, 可以批发价14元/公斤买入, 比农户零散购买便宜4元/公斤, 亩均节约成本1.2元。^①又如租种1612.6亩农地的慧丰农业发展有限公司, 2011年获得亩均560.59元的纯收入。二是雇用大量的周边农民, 为周边农民提供就业岗位, 提高其收入。统计资料显示, 种植大户一般都需雇佣常年工人5~10人, 耕种及收获时节需雇佣临时工人50~100人, 临时工日均工资为70~80元。

二、农地规模经营的制约因素

以上分析可知, 永登县大部分种养大户的种植面积都在适度规模的千亩以下, 规模效益未能充分显现。通过与该县经济管理站、国土局以及大同镇、龙泉寺镇和柳树乡政府等相关部门座谈, 问卷调研个体农户、种养大户和租地经营农业的企业, 认为制约该县农地规模经营发展的主要因素有:

(一) 政府不落实政策和盲目推介, 降低租地营农者扩大规模经营的意愿。一是土地流转服务的职能设定未能切实落实。为促进土地流转, 永登县决定成立土地流转服务中心。2010年下发的《关于加快推进全县农村土地承包经营权流转工作实施方案》文件明确提出各乡镇土地流转服务中心要“建立土地流转信息平台, 及时发布土地流转信息, 按土地流转程序进行土地流转”。但目前土地流转服务中心的办公地点、人员编制并未落实, 调研过程中发现各乡镇的这一职能部门只是挂牌而已, 从未见到服务于土地流转的交易大厅或其他软硬件设施。二是承诺的扶持政策未兑现。永登县于2010年出台的推动土地流转的44号文件提出对新增土地流转期限在5年以上、签订流转合同、连片

^① 万秀旱作种植农民专业合作社《土地流转激活旱作农业一片生机: 永登柳树万秀旱作种植农民专业合作社2012年土地流转效益分析报告》, 2012年。

规模经营面积在500亩以上的经营主体,县财政给予10元/亩奖补。^①同时县政府在组织企业大规模流转农地之初,承诺给予其租金优惠或信贷支持。但走访过程中所有符合条件的经营主体皆表示从未获得过44号文件所确定的奖补资金,贷款也完全依赖自己与金融机构的协调,种养大户和租地经营农业企业对此意见很大。三是外来企业在借助政府协调租地时,少数乡镇政府为完成土地流转任务或解决占补平衡土地问题而盲目推介,造成其在不了解相关情况下租入产出低、水土流失严重的农地或租地规模过于庞大而遭受损失,这增加了其今后扩大再投资的顾虑。

(二) 土地流转市场机制未建立,制约农地流转速度的提高及规模的扩大。缺乏市场机制对农地流转的影响主要体现在两个方面:一方面,永登县几乎没有农村土地流转中介机构,土地流转信息不对称,需求出让农地的农户与需求受让农地的种养大户和企业之间缺乏互通信息的机制。这造成一方农地抛荒无人租种,另一方急需农地耕种却无处可租的尴尬局面。正如上文所述,为获得规模经营所需的农地,种植大户不得不通过和个体农户逐一协商的方式租地,租地经营农业的企业则必须通过乡村政府与个体农户协调统一租地。这延缓了种养大户和租地经营农业企业租入农地的速度,亦制约了永登县农地规模经营发展的速度。另一方面,目前永登县并无土地价格评估机构,农地分等级及估价工作无人做,市场价格参差不齐。永登县地广人稀,农地供给量充足,但达到规模经营的农户及企业相对较少,所以说该县的土地流转市场实为买方市场,土地流入方掌握着定价权并压低价格,很多农民因此而不愿流转。这从根本上影响着农地流向需求规模经营者的速度和规模,使永登县的农地规模经营发展不能得到坚实的物质基础支持。

(三) 租地营农者营农意识保守,约束着农地受让需求。从不同受让农地亩数下拥有的受让者数量及其户籍所在地域来看,永登县以租50亩以下农地经营的农户数量居多,其次是租有50亩到500亩农地的经营者。调研资料显示,他们中的绝大多数人目前并没有进一步扩大农地经营规模的愿望。究其原因,主要:一是自认为经营农业收益并不大,但在没有好的外出务工机会或不愿离家的前

提下,就选择了租种附近外出务工农户的农地,租地规模以家中劳动力可以耕种的数量为准,不欲雇人经营以牟利;二是大规模种植需要大笔资金投入,而永登县农业生产的自然环境又比较恶劣,租种户不敢也不愿承担如此大的风险;三是能够大量租来的多是长期的撂荒地,开垦后的前5年左右水土流失严重,农业经营基本处于亏损状态,农户不愿意也没能力承担如此大的先期成本投入。在这些保守思想的约束下,他们对进一步扩大农地规模经营也就没有了需求。由于他们是永登县农地受让者中的最大群体,该县农地规模经营因缺乏足够的需求而变得发展缓慢。

(四) 信贷支持不够,限制农地经营规模的扩大。贷款难是调研中永登县种养大户和租地经营农业企业提及最多的问题。由于找不到贷款担保人和没有物质作抵押,他们目前很难从金融机构贷到自己经营农业所需的巨额款项,只能从农村信用社凭借信用贷款。可即使他们中信用最好者,最多也只能一次贷10万元。但他们租借经营的农地多是抛荒多年的旱地,耕种之前需要重新开荒、平整、配土施肥、修建沟渠和道路等配套设施,前期投资一般都需50万元,多者高达千万元。如此小的贷款额度是远远不能满足其农业生产经营所需资金的。被调研的8户种植规模较大的农户中,有3户正筹划拓展养殖业务或扩大现有养殖规模,3户计划扩大种植规模,但都由于资金缺口大且贷不到款而无法实施计划。由此可说,信贷支持不足是制约永登县农地经营规模扩大的一个主要因素。

三、加快西部地区农地规模经营发展的建议

(一) 落实既有政策并出台新的促进农地经营规模发展的扶持政策,提高受让方租地扩大规模的信心和意愿。一方面,各级地方政府应将已颁布的支持农地规模流转的政策从文件转化为具体行动,将政策落到实处,及时发放扶持资金、兑现所做承诺,重树农地受让方扩大规模经营的信心。以永登县来说,财政需要每年设专项资金用于2010年44号文件所述奖补资金的发放。另一方面,出台新的政策给予农地受让方财政支持:一是因为前期投入中的配土施肥、道路和灌溉设施修建都具有受益期长和受益主体广泛的特点,社会经济效益不可低

^① 永登县政府 《关于认真做好农村土地承包经营权流转工作意见》, http://ydx.lanzhou.gov.cn/zwdt/wjfg/201205/t20120502_141811.html

估, 所以政府应适当承担一部分投入费用; 二是西部省份长期撂荒旱地水土流失极为严重, 需要 5 ~ 8 年的治理期, 建议基层政府在国有土地的流转中, 为受让方提供 5 ~ 8 年的免租期, 减轻他们扩大农地规模经营的负担和顾虑, 提高他们的租地意愿; 三是政府每年对各县 (市) 的土地流转工作做评价, 并对管理规范、成效显著的县 (市) 进行表彰, 给予一定数额的资金奖励。

(二) 建立完善的农地流转市场机制, 规范政府的农地流转服务职能。各县 (市) 政府建立并完善政府的农地流转服务体系, 协调发展促进农地流转的无形市场与有形市场。所谓农地流转的无形市场即农地流转服务网站, 有形市场则包括土地流转服务中心和土地流转民间中介组织。首先, 组建全县农地流转信息网站, 以各乡镇设立独立版块, 及时通过互联网发布土地流转服务中心搜集的农地供求信息。其次, 为县、乡土地流转服务中心提供其履行服务职能所必须的软、硬件设施和配备办公人员, 尽快将该部门的经费支出纳入财政预算, 并制定此机构的部门规章制度以明确其权责范围。在县土地流转服务中心下设土地交易大厅, 大厅内悬挂电子显示屏发布土地流转信息, 并设立信息联络、合同咨询、资质审查等窗口为土地流转双方提供即时服务。此外, 政府还要规范自己在农地流转中的言行, 不能盲目地向农地受让方推介流转农地和向其随意做出书面或口头承诺, 对于承诺过的政策一定要落到实处, 以此提升政府的诚信度和公信力, 为农地的规模经营发展创造良好的制度环境。

(三) 建立支持规模经营的财政金融体系, 解决农地受让方资金短缺问题。鉴于目前农地受让方资金缺口大和贷款难的情况, 西部地方政府可借鉴中东部省份的成熟经验, 鼓励银行资本、产业资本、私人资本在永登县开办村镇银行和小额贷款公司, 建立多渠道的农村金融机构体系。贷款过程中, 政府可考虑根据流转规模或流转项目的社会效益, 为农民专业合作社等农地受让方提供财政贴息。当然, 事先要制定严格细致的财政贴息对象选择标准及执行流程, 杜绝寻租行为发生。可考虑由熟悉种养大户、农民专业合作社和租地经营农业企业经营情况的县经济管理站或其他单位协助金融机构对他们做信用评价及记录。据此信用评价及记录, 金融机构可以为信用好的种养大户和租地经营农业企业提供较多的信贷支持。这既可以降低金融机构把贷款贷给他们而导致的坏账风险, 又可以促进他们扩大租地规模发展农业。

(四) 对农地受让者开展农业经营管理培训, 以良好效益诱导农地规模经营快速发展。政府应在农技推广机构开展的现有农技培训项目中, 增设面向农地受让者的农业经营管理培训项目, 如兰州市可于冬季农闲时节邀请甘肃农业大学经济管理学院专家学者或经营效益好的农业企业的中层以上管理人员, 向他们讲授一些农业经营管理方面的理论与实践知识, 使其能把这些知识应用于自己的农业生产经营活动中, 提高其农业经营收益; 据此诱导许多未达到规模经营的农户和租地经营农业企业进一步扩大租地规模, 从而促进农地规模经营发展。

Current Situations and Restricting Factors of Large – scale Farmland

Management in Yongdeng County

LI Guang – long & ZHANG Meng – chun

(School of Economics , Anhui University , Hefei 230601 , China)

Abstract: Yongdeng County is experiencing slow development in the large – scale management of farmland. The number of sizable enterprises , large – scale growers of planting and breeding as well as family farms is quite small in the county , which also sees a limited part of its farmland used for large – scale management. It is found through filed research that a scheme for the transfer of land – use rights is yet to be mapped out , related policies are weakly implemented , operators are adopting conservative methods in the large – scale management of farmland , and financial supports remain deficient in Yongdeng County. Consequently , the local government should firmly enforce the existing rules while launching new policies , set up a comprehensive mechanism for the transfer of land – use rights as well as a supportive financial system for the large – scale management , and carry out trainings on the management of farmland. Only in this way could the above – mentioned restricting factors be brought under control and the large – scale management of farmland in Yongdeng County be successfully carried out.

Key words: western China; Yongdeng County; farmland; large – scale management; restricting factors

(责任编辑 俞 茹)