

何宏莲 著

黑龙江省农地适度规模经营 机制体系与运行模式研究

HEILONGJIANGSHENG

NONGDI SHIDU GUIMO JINGYING JIZHI
TIXI YU YUNXING MOSHI YANJIU

中国农业出版社

黑龙江省农地适度规模经营 机制体系与运行模式研究

何宏莲 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

黑龙江省农地适度规模经营机制体系与运行模式研究
/ 何宏莲著. —北京: 中国农业出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-109-16921-0

I. ①黑… II. ①何… III. ①农业用地-土地经营-研究-黑龙江省 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 134415 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.25

字数: 203 千字

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

土地是农业生产的重要物质基础，土地经营的效益直接受到经营方式和经营规模的制约，家庭联产承包制作为一定历史条件下的土地经营模式，实现了土地集体统一经营与家庭分散经营的结合，有力地促进了农村经济的发展。但是随着市场经济体制的建立和不断完善，传统的家庭土地经营方式已不能完全适应农村市场经济发展的需要。创新土地制度、实现土地规模经营，是当前统筹城乡经济、加快发展现代农业、建设社会主义新农村的必然选择。1987年中共中央首次明确提出，在有条件的地方要积极稳妥地推进土地规模经营；1990年邓小平同志把发展农业规模经营称作中国社会主义农业改革和发展的“第二个飞跃”；2005—2010年中共中央连续6年的“中央一号”文件均提出了发展土地规模经营。由此可见，农地适度规模经营是党和政府的重大决策。但是，农地规模经营作为一种土地制度创新的形式，只有在认真加以研究和总结的基础上对其加以完善，才能使之正常、健康地发展。

黑龙江省是我国重要的粮食主产区，在国家粮食安全保障体系中有着不可动摇的地位。近年来，传统的家庭土地分散经营模式对黑龙江省现代农业发展的制约作用日显突出，农业产业化、机械化、标准化、规模化的水平亟待提高。而农地适度规模经营能够加快农业结构调整的步伐，促进资金、科技、劳动力等生产要素实现优化组合，提高农业整体效益，加快农业现代化的步伐。因此，突破土地分散经营的瓶颈，推进农地适度规模经营既是黑龙江省发展现代农业的必然选择，也是黑龙江省面临和把握

国家千亿斤粮食产能工程战略的重要机遇。但是，黑龙江省农地适度规模经营仍处于发展的初级阶段，在推进过程中所面临的农村剩余劳动力转移、农村土地流转、农村社会保障等问题都不容忽视，这些也都是“三农”问题中的焦点，有待于进一步深入研究。

本研究通过大量的实证材料首先分析了黑龙江省农地经营规模的现状及其发展农地适度规模经营的困境，进而根据黑龙江省农地适度经营规模测算结果论证了黑龙江省目前的人地比例关系还未达到优化配置，进而论证了黑龙江省推行农地适度规模经营的动因及基础条件。在此基础上分析了黑龙江省农地适度规模经营的影响因素，在借鉴国内外农地规模经营成功经验的基础上，构建了适合黑龙江省农地适度规模经营的机制体系及其运作的总体思路，确立了农地适度规模经营的优化模式，并对黑龙江省农地适度规模经营的推进从人、地、政策、法规等多角度提出全方位的具有可行性的建议，既包含普遍适用的宏观层面的对策，又包含具体的具有可操作性的微观层面的对策。

“黑龙江省农地适度规模经营机制体系与运行模式研究”在上述思路的基础上，运用以下方法展开了重点研究：

1. 理论分析法。以经济学中的规模经济理论为支撑，对规模经营、农业规模经营以及农地规模经营的含义进行了层递性的详细阐释。在此基础上，针对本书所研究的核心问题，对农地规模经营研究的基础理论——土地规模经济理论、城乡统筹理论、劳动力转移理论和农民理性假说理论进行了论述，为进一步研究打下了良好的基础。

2. 实证分析法。一是从耕地和粮地两方面对近年来黑龙江省农户农地经营规模现状及其变化趋势进行了分析，其结果说明黑龙江省农户农地经营规模过于狭小；在此基础上，分析了黑龙江省农地适度规模经营的发展现状，尽管黑龙江省农地适度规模经营呈上升发展的趋势，但总体水平偏低，仍面临着农机装备水

平低、农业金融支持体系不完善、农业科技水平低等问题。二是以“耕地收益最大化的最优人均耕地面积”作为农地生产经营最佳规模的判断标准,对黑龙江省农地经营的适度规模值进行了测算,得出的结论是黑龙江省农地经营规模未达到最优化配置,并对人均、户均和劳均等几个方面的最优规模进行了具体分析。三是分析了黑龙江省推行农地适度规模经营的动因以及目前具备的基础条件;基于黑龙江省农地适度规模经营的推行还受到诸多因素的影响,分析了农户意愿、农村劳动力转移、农地流转、农村社会保障以及农业金融支持与农地适度规模经营的关系,探讨了黑龙江省各因素的发展现状对农地适度规模经营的制约。

3. 比较分析法。对美国、日本、法国等主要发达国家土地制度改革、农地适度规模经营政策、现代农业发展模式等基本情况进行了概述,同时对我国重点示范区的农地规模经营情况进行了介绍,在此基础上归纳分析这些国家和地区在农地规模经营中的成功经验,总结其对黑龙江省的有益启示与可借鉴之处。此外,通过对黑龙江垦区与黑龙江省其他地区农业投入与产出的优势对比,总结了垦区农地规模经营取得的成效,分析了垦区农地规模经营的经验和启示。通过比较分析得出:农地规模经营的推进因地域不同而不同,即使是处于同一省份的垦区也与其他地区存在一定差异。因此,黑龙江省需立足省情,因地制宜地发展农地适度规模经营。

4. 归纳分析法。首先,对黑龙江省农地适度规模经营的机制体系从目标机制、运行机制、效率机制和保障机制四个方面加以构建,详细分析各机制的构成要素,并对该机制体系的运行给出了总体思路。其次,分析论证了家庭农场经营、合作组织经营和股份合作经营是黑龙江省实现农地适度规模经营的有效模式,并重点论证了股份制经营是实现农地适度规模经营的最优模式。此外,针对黑龙江省农地适度规模经营机制体系,从城乡统筹、政府正确引导扶持、农村劳动力转移、农地流转、农业金融支

持、农村社会保障、科技研发与推广、农地适度规模经营主体培育、农地适度规模经营的产业化支撑以及农产品质量安全管理机制等方面给出了具体对策。

本书针对黑龙江省的自然、社会和经济条件,对黑龙江省农地适度规模经营展开了综合性的研究,一方面,其结果为黑龙江省政府推进农业现代化提供了可行性的参考依据。另一方面,本书以实证分析方法,引入数学模型测算了现有耕地规模下黑龙江省农地的最优规模经营值,并从农户的人均规模、户均规模和劳均规模等方面进行了详细阐释,对黑龙江省农村劳动力转移数量进行了量化分析,其结果对黑龙江省农村劳动力转移工作的推进提供了参考的依据。此外,黑龙江省是我国的主要商品粮生产基地,基于该省的研究可收到以点带面的效果,其成果具有普遍适用性,对同样作为粮食主产区的东北地区尤其如此。

总体而言,当前和今后一个时期,黑龙江省应以农业现代化为目标,以稳定农村土地承包关系为基础,通过政府引导、完善各项保障机制、推动农村劳动力转移、深入推进农地流转、加快发展土地集中型的适度规模经营等多种策略协调并进,进而增强农业综合生产能力和市场竞争能力,促进粮食增产、农业增效、农民增收,实现农业的可持续发展。

目 录

前言

第一章 绪论	1
一、问题提出的背景	1
二、问题研究的价值	4
三、国内外研究现状评述	6
(一) 国外研究现状	6
(二) 国内研究现状	10
(三) 国内外研究评述	18
四、研究内容的设计	19
第二章 农地适度规模经营研究的理论基础	22
一、农地适度规模经营的相关概念界定	22
(一) 规模经营的相关概念	22
(二) 农业规模经营的相关概念	24
(三) 农地规模经营的相关概念	25
二、农地适度规模经营的相关理论	27
(一) 土地规模经济理论	27
(二) 城乡统筹理论	30
(三) 农村剩余劳动力理论	34
(四) 农民理性假说理论	37

第三章 黑龙江省农地适度规模经营动因、基础条件及发展

现状分析	40
一、黑龙江省农地适度规模经营的动因	40
(一) 现有农地资源现状不容乐观	40
(二) 农地分散经营不适应现代农业发展需求	41
(三) 千亿斤粮食产能工程的现实要求	44
(四) 农地适度规模经营有利于发展现代农业	49
二、黑龙江省农地适度规模经营的基础条件	54
(一) 农地适度规模经营政策保障不断完善	54
(二) 农村劳动力转移进程不断加快	59
(三) 农户规模经营意愿不断增强	61
(四) 农地流转规模不断扩大	62
(五) 农业服务体系不断健全	63
三、黑龙江省农地适度规模经营的发展现状	64
(一) 农地流转总体情况	65
(二) 农地适度规模经营总体情况	68
四、黑龙江省农地适度规模经营的不利因素	74
(一) 政策认识存在偏差	74
(二) 农机装备水平偏低	75
(三) 有效劳动力供给不足	77
(四) 农地适度规模经营融资难	78
(五) 农业科技水平偏低	79
(六) 相关政策法规不健全	79

第四章 黑龙江省农地规模变化趋势及农地适度经营规模

实证分析	81
一、黑龙江省耕地规模及其变化趋势	81
(一) 耕地总面积变化趋势	81

(二) 农户耕地规模变化趋势	83
(三) 耕地压力动态变化分析	84
二、黑龙江省粮地规模及其变化趋势	86
(一) 粮地总面积变化趋势	86
(二) 农户粮地规模变化趋势	87
三、黑龙江省农户农地经营规模变化趋势	89
四、黑龙江省农地适度经营规模实证分析	91
(一) 农地适度经营规模判定标准的选定	91
(二) 农地适度经营规模计量测度模型的选定	94
(三) 最优土地经营规模的测算与分析	98
第五章 黑龙江省农地适度规模经营影响因素分析	107
一、农户意愿与农地适度规模经营	107
(一) 黑龙江省农户土地流转与规模经营意愿分析	107
(二) 黑龙江省农户农地规模经营的观念性障碍	114
二、农村劳动力转移与农地适度规模经营	116
(一) 农村劳动力转移与农地适度规模经营的互动性	116
(二) 黑龙江省农村劳动力转移对农地适度规模经营的影响	117
(三) 黑龙江省农村劳动力转移的制约性因素	120
三、农村土地流转与农地适度规模经营	123
(一) 农村土地流转与农地适度规模经营的互锁性	123
(二) 黑龙江省农村土地流转对农地适度规模经营的影响	124
(三) 黑龙江省农村土地流转的制约性因素	128
四、农村社会保障与农地适度规模经营	133
(一) 农村社会保障与农地适度规模经营的关联性	133
(二) 黑龙江省农村社会保障对农地适度规模经营的影响	135
(三) 黑龙江省农村社会保障建设的制约性因素	138
五、农村金融发展与农地适度规模经营	141
(一) 农村金融支持体系的资金保障功能	141

(二) 黑龙江省农村金融发展对农地适度规模经营的影响	142
(三) 黑龙江省农村金融支持体系发展的制约性因素	144
第六章 国内外农地规模经营的经验及启示	147
一、国外典型国家农地规模经营的经验及启示	147
(一) 国外农地规模经营的经验	147
(二) 国外农地规模经营的启示	156
二、国内典型示范区农地规模经营的经验及启示	162
(一) 国内农地规模经营的经验	162
(二) 国内农地规模经营的启示	166
三、黑龙江垦区农地规模经营的经验及启示	169
(一) 垦区与黑龙江省其他地区农业生产效率比较	169
(二) 垦区农地规模经营的成效	173
(三) 垦区农地规模经营的经验借鉴	175
第七章 黑龙江省农地适度规模经营机制体系设计	
与运行思路	178
一、农地适度规模经营机制体系设计的分析框架	178
二、黑龙江省农地适度规模经营机制体系构建	180
(一) 目标机制	180
(二) 运行机制	182
(三) 效率机制	184
(四) 保障机制	186
三、黑龙江省农地适度规模经营机制体系运行的总体思路	187
(一) 基于目标机制制定农地适度规模经营的总体规划	187
(二) 基于运行机制进行农村劳动力转移制度改革	189
(三) 基于运行机制完善农村土地流转机制	190
(四) 基于运行机制建立多元化的资金保障机制	191
(五) 基于效率机制健全农村社会化服务体系	192
(六) 基于效率机制完善农产品质量安全管理制度	193

(七) 基于保障机制建立完善的风险防范制度·····	194
(八) 基于保障机制建立城乡统筹的农村社会保障制度 ·····	195
第八章 黑龙江省农地适度规模经营的模式选择及 相应对策 ·····	198
一、黑龙江省推进农地适度规模经营的优化模式 ·····	198
(一) 模式一：家庭农场经营·····	198
(二) 模式二：合作组织经营·····	200
(三) 模式三：农地股份制经营 ·····	202
二、城乡统筹中推进农地适度规模经营 ·····	204
(一) 城乡统筹发展为农地适度规模经营创造良好的 外部环境 ·····	205
(二) 城乡统筹发展与农地合理配置运行模式分析 ·····	206
三、黑龙江省推进农地适度规模经营的具体对策 ·····	207
(一) 政府引导和扶持农地适度规模经营 ·····	208
(二) 稳步推进农业剩余劳动力转移 ·····	209
(三) 提高农村劳动力的整体素质 ·····	210
(四) 规范农村土地流转行为 ·····	211
(五) 拓宽农地规模经营的资金来源渠道 ·····	213
(六) 培育多元化的规模经营主体 ·····	214
(七) 注重农业产业化发展 ·····	215
(八) 加强科技兴农与科技强农力度 ·····	216
(九) 加强农产品质量安全管理 ·····	218
(十) 加快农村社会保障制度建设 ·····	219
第九章 结论 ·····	221
参考文献 ·····	228
附录 ·····	240
后记 ·····	249

第一章 绪 论

一、问题提出的背景

中国的“三农”问题关系到改革开放和现代化建设的全局，深刻地影响着整个国民经济和社会事业的发展。当前，我国农业和农村经济已进入十分重要的发展时期，如何发展现代农业，进一步完善农村经济体制，统筹城乡发展，已成为当前和今后一个时期农村经济发展的重要任务。在我国加入 WTO 后，我国的农业是面临冲击最大的一个行业，无论是农产品市场占有率，还是农产品的国际竞争力都处于劣势。土地是农业生产的重要物质基础，土地经营的效益直接受到经营方式和经营规模的制约，我国以家庭经营为主的小规模土地经营虽然在一定时期促进了农业生产的迅速发展，为解决全国人民的温饱问题和维护社会的稳定作出了巨大贡献，但是它难以在土地适度集中的基础上建立具有一定规模的、高投入、高技术含量的现代农业。根据我国农业的发展趋势和所采取的方针、政策，创新农村土地制度、实现农地规模经营，是统筹城乡发展、建设社会主义新农村的重要环节。

家庭承包经营责任制的实行，实现了土地集体统一经营与家庭分散经营的结合，有力地促进了农村经济的发展。但是随着市场经济体制的建立，传统的家庭土地经营方式已不能完全适应农村市场经济的发展。首先，现有土地制度下土地分散且零碎，不利于农业生产条件的改善，也不利于农业基础设施的改进和先进技术的推广，不易形成规模化生产，进而影响了农业生产效率的提高；其次，现有土地制度下的农户小规模经营制约了农民收入

的增长。由于经营规模的限制,决定了农户没有足够能力有效地开拓市场、占领市场,因此在没有相应保障机制和风险分担机制的背景下,农户更偏向于种植传统农作物,不断重复传统的农业耕作方式,不利于农民增收。此外,现有土地制度下的农户小规模经营影响了农业结构的调整和农产品商品率的提高。高收益的项目往往需要较大的规模才能显示出优势,农业经营规模狭小,导致农民进行产业结构调整的能力和愿望都很弱。狭小的经营规模也使得农户出售的农产品数量受到限制,制约了农产品商品率的提高。

1986年中央一号文件明确规定:“随着农民向非农产业转移,鼓励耕地向种地能手集中,发展适度规模的种植专业户。”1987年中央政治局提出:“在京、津、沪郊区,苏南地区和珠江三角洲,可分别选择一两个县,有计划兴办具有适度规模的家庭农场或合作农场,也可以组织其他形式的专业承包,以便探索土地集约经营的经验。”同年,国务院作出建立农村改革实验区的决定,并允许在江苏苏州、无锡、常州,北京顺义和广东的南海进行适度规模经营,以及在山东平度进行“两田制”^①实验。在这一时期,中共中央和国务院文件中也提出“在稳定和完善家庭联产承包制的基础上,在发达地区的农村和大城市郊区进行适度规模经营”。1990年,邓小平同志把发展农业规模经营称作中国社会主义农业改革和发展的“第二个飞跃”。2005年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划》指出我国农村今后的改革方向应该是:“稳定并完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,有条件的地方可根据自愿、有偿的原则依法流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”2008年十七届三中全会决定,就农村土地而言,提出了按照产

① “两田制”是指在坚持土地集体所有和家庭承包经营的前提下,将土地划分为口粮田和责任田两部分。

权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，进一步完善农村土地管理制度，建立健全土地承包经营权流转市场，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。尤为重要的是，2005—2010 年中共中央连续 6 年的“中央一号”文件都提出了发展土地规模经营。2010 年中央一号文件中提到“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。”2011 年国家“‘十二五’规划纲要”也指出，要完善农村发展体制，坚持和完善农村基本经营制度，现有农村土地承包关系保持稳定长久不变，在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营。由此可见，农地规模经营已成为我党发展现代农业的重大决策。

黑龙江省是我国重要的粮食主产区，粮食综合生产能力已达到 3000 万吨，在国家粮食安全保障体系中有着不可动摇的地位。但黑龙江省农业与农村经济发展仍存在以下问题：一是农业生产水平和农业机械化程度偏低，农业技术应用不普遍，农业单产水平和农业劳动生产率不高；二是农业生产结构比较单一，非农业收入比重偏低，进一步增收缺少技能和项目支撑，农民收入水平增长后劲不大；三是零散的一家一户小规模经营与现代农业和大市场的矛盾越来越突出。以家庭为主的农业微观经营主体在各自承包的耕地上进行作业，是典型的小农经济生产模式，而随着科学技术的发展和农业生产力的提高，这种生产方式越来越不适应现代农业发展的需要，农业产业化、机械化、标准化、规模化的水平亟待提高。由此可见，黑龙江省要加快发展现代农业，稳步实施千亿斤粮食产能工程建设，最现实的选择就是对农业和农村经济结构进行战略性调整，加快推进农业产业化进程，推进适宜黑龙江省的农地规模经营，以达到增加农民收入、增强农业的市场竞争力和早日实现社会主义新农村建设的宏伟目标。

综上所述,随着经济发展对土地需求的增加,我国农村需要发展多种形式的适度规模经营,尤其是作为商品粮主产区的黑龙江省,如何经营好现有耕地更是值得关注的问题。一方面,农地规模经营的基本理论有待深化发展,理论体系有待健全;另一方面,土地规模经营推进过程中所遇到的诸如农村社会保障、农村土地承包经营权流转等问题都是“三农”的重点问题,有待于突破。总之,农地规模经营作为土地制度创新的形式之一,需要在认真加以研究和总结的基础上对其加以完善。

二、问题研究的价值

随着我国经济发展和农业技术水平的不断提高,特别是改革开放以来,我国原来的农业经营模式越来越不适应生产力的发展。在耕地资源不断减少的今天,我们不能再像以往那样无限地扩大土地规模实行所谓大规模粗放经营的生产方式。家庭联产承包制作为一定历史条件下的土地经营模式,在其积极意义发挥到极限的时候,就应当及时探索、完善和改革这种土地经营制度。

农地适度规模经营是有效解决“三农”问题、统筹城乡发展的战略要求。改革开放 30 年来,国家出台了很多诸如“一号文件”,“多予、少取、放活”,“工业反哺农业”、“城市支持农村”、“统筹城乡发展”等具有鲜明时代特征的政策措施。中共十六届三中全会把城乡统筹发展放在“五统筹”之首,就是希望用城乡统筹的办法解决城市和农村之间的巨大差距。近年来,党中央、国务院把农业、农村、农民作为国家政治工作的重中之重,在每年的政府工作报告、每届中央会议中也都反复提到“土地规模经营”问题。中共十七届三中全会为未来的农村改革确立了方向,胡锦涛总书记讲的“促进土地流转”,目的同样也是要实现农地的规模化经营。

此外,国家“‘十二五’规划纲要”也指出,要完善农村发

展体制，坚持和完善农村基本经营制度，现有农村土地承包关系保持稳定长久不变，在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营。

就黑龙江而言，农地适度规模经营是黑龙江省增加农民收入、增强农业的市场竞争力、推进商品粮基地可持续发展的需要。近年来，黑龙江省现存的农业生产组织形式——家庭承包经营责任制已暴露出诸多弊端，无法适应社会发展的需要。因此，要提升黑龙江省农业经济的发展水平，必须彻底改变农业生产的组织形式，在农业生产组织方式上做出重大变革。此外，黑龙江省作为国家粮食主产区长期以来就面临着国家粮食安全目标与地方农民增收目标的冲突，虽然国家一直在加大对粮食主产区的支持，积极引导生产要素向农业生产集中，在一定程度上刺激了农民粮食生产的积极性，但未能从根本上解决粮食增产农民不增收的现象。要解决这一问题，一方面要靠国家政策的调节和支持，但更现实的做法是要靠转变农业的增长方式，从粗放经营转向集约经营，而农业集约经营的基础就是农业的规模经营。

自土地规模经营作为新的农业发展方向被提出以来，是否实施土地规模经营一度成为理论界讨论的焦点。此后，研究争论的焦点是土地规模经营的利弊、必要性、可行性。当中央政府选择不同区域进行土地制度改革试验时，规模经营的研究逐渐转移到如何实现规模经营的途径上来，在此期间，各实验区的具体做法、规模经营的模式、生产绩效评价成为人们研究的主题。

“黑龙江省农地适度规模经营”的选题为教育部人文社会科学规划课题“土地适度规模经营的法制保障研究”的前期研究基础（项目编号：08JA820005），是黑龙江省教育厅人文社科课题“黑龙江省农村土地规模经营法制保障研究”研究的主要内容（项目编号：11552009）。黑龙江省农地规模经营刚刚起步，有待于进一步的深入研究。目前，在对黑龙江省农地适度规模经营的研究中，还有以下问题需进一步深入研究：一是农地适度规模经