

Xianzhi Nongdi
Duogongneng·Kaifa Yanjiu

闲置农地 多功能开发研究

邱生荣 著

在鼓励资本下乡与开展美丽乡村建设的背景下，对闲置农地的多功能开发不仅能保障农民的权益，增加农民收入，促进农村的发展，而且能引导资本、人才和信息合理进入乡村，激活农村经济，使之成为解决城乡共同发展问题一种行之有效的思路。

 中国农业出版社

闲置农地 多功能开发研究

邱生荣 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

闲置农地多功能开发研究/邱生荣著. —北京:
中国农业出版社, 2015. 8
ISBN 978-7-109-20726-4

I. ①闲… II. ①邱… III. ①农业用地—土地开发—
研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 180234 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 何晓燕

中石油彩色印刷有限责任公司印刷 新华书店北京发行所发行
2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 11.75

字数: 202 千字

定价: 32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

改革开放以来,持续不断的人口向城市和工业集中区域转移造成了各地农村土地闲置现象日趋严重。农地作为稀缺的资源要素,其闲置不仅不能产生经济价值,而且还造成了多种价值的流失。虽然各级政府不断出台各种关于“三农”问题的扶持政策、优惠补贴和技术投入,但是对遏制农村土地的闲置收效甚微,更严峻的现实是当前各级政府普遍关注自身利益的诉求,没有或者不敢真正公布农村土地的闲置数量,造成各地农村土地的闲置现象日趋严峻,人地矛盾冲突加剧。进入后金融危机时代,面对开始回流农村的资本、人才和信息,相关的学术研究几乎没有成功开发闲置农地的研究供借鉴,而且当前中国特色的家庭联产承包责任制和特殊的二元城乡结构体制对闲置农地的开发造成诸多障碍,导致许多地方对闲置农地的不合理开发,不仅造成土地资源的破坏和对农民权益的侵犯,而且带来诸多的社会矛盾和法律问题。在鼓励资本下乡与开展美丽乡村建设的背景下,对闲置农地的多功能开发不仅能保障农民的权益,增加农民收入,促进农村的发展,而且能引导资本、人才和信息合理进入乡村,激活农村经济,使之成为解决城乡共同发展问题一种行之有效的思路。

本文选取福州近郊的闽侯县为研究案例区,通过理论分析和实证研究,围绕都市近郊县闲置农地的多功能开发评价、开发效益和开发模式开展系统的论述,主要的研究结论如下:

首先,当前各地农村土地闲置现状严峻,并且有不断恶化的趋势;农民收入的变化,涉农财政支出的多少,农补贴的增减,自然灾害的发生频率和城乡居民收入差距的加大都会影响农村土地的闲置。

其次,农地的闲置会造成多方面的价值流失。主要包括闲置农地造成的资源浪费,理论地租的无法实现,农村的社会保障和稳定价值的流失,乡村生态文明的消逝,因此,必须从多功能开发的视角建立其保护理论体系。

第三,闽侯县农地闲置造成的价值流失具有较高的开发潜力。闽侯县位于福州的郊区,其地理区位具有较强的优势,周边区域的社会与经济条件也相对成熟,具有强大的农业多功能开发需求,同时区域的农业技术优势与现行的土

地管理制度对也是闽侯县农业多功能的一个明显优势，主要的闲置因素来源于农地的数量、质量和适宜性的限制，但是对该县闲置农地多功能开发的整体格局无明显影响。

第四，闲置农地的多功能开发带来巨大的经济效益和社会福利。选取白沙湾休闲农场闲置农地的开发带来的效益增长为典型分析案例，以农场现场调查的问卷和访谈获取的资料为依据，通过 TCM（旅游成本分析法）进行分析估算闲置农地多功能开发的效益发现，单纯的闲置没有收益，简单的土地出租的效益约7 800元/公顷，进行农业多功能开发后，直接收益为 16.7 万元/公顷，单位用地净效应应增 21.4 倍，同时还有潜在的更高支付意愿为 22.197 万元/公顷。根据 2012 年的利率估算可得其农业多功能开发综合效益为 22 197 万元，单位土地的多功能开发效益为 739.9 万元/公顷。

第五，从国际的研究经验来分析，日本和加拿大的闲置农地开发的经验以及美国棕色地块整理与开发的做法可以为闽侯闲置农地的开发提供相关的借鉴。当前国内关于闲置农地开发的主要模式有家庭农场开发模式，土地股份合作模式，龙头企业运作模式，土地信托模式等。根据闽侯的实际情况，可以重点借鉴土地信托模式和家庭农场发展模式。

第六，针对前文的研究，主要可以从闲置农地开发的市场引导支持体系、政府政策支持体系和技术支持体系三个层面来构建闽侯闲置农地开发的支持体系，通过合理引导经济要素通过符合社会发展趋势与法律要求的形式进入闲置农地的开发领域，同时政府可以搭建相关的平台和提供相应的技术保障对闲置农地进行开发和保护。

关键词：都市近郊县；闲置农地；多功能开发；适宜性评价；实证研究

With the development of industrialization and urbanization, the land idle phenomenon becomes more and more serious in some rural areas, especially in the long-distance city township. As a scarce resource, its idle can not only create economic value, but also caused the deterioration of cultural and social value loss. Although the government has put a variety of support policy to develop "*agriculture issues, rural development issues and peasants issues*", such as money and technology supports, it is still useless to prevent rural land idle been expanded. What's more, because the central government wants the local governments to protect the farmland using in every year, but the current governments generally pay more attention to their own interests. Therefore, they will not promulgate how many lands idle in their area. Facing the capital, personnel and information flowing back into the rural areas, the academic research related to these issues are almost no reference. Meanwhile, the current China characteristics of the household contract responsibility system and the special urban and rural structure of idle land have many obstacles to use idle land in rural areas. So it has many unreasonable development of idle land in many places. Obviously, it not only caused the destruction of land resources and the rights and interests of farmers, but also brings a lot of social problems and legal issues. In order to deal with these serious problems for idle farmland, the government is beginning to encourage the capital to the countryside and to carry out the beautiful rural construction. The multi-functional development of idle land can not only protect the interests of farmers, increase the income of farmers, rural development, but also can guide the capital, talent and information into the countryside, activate rural economy, solve the common development of urban and rural areas development.

This paper selects the Minhou (a county in Fuzhou) as a case study area. The research of multi-functional development for the idle farmland was finished

and the main research contents are as follows:

First, rural land idle situation analysis. Taking Minhou County as a case study area, this part analyses how many idle farmland in Minhou and why these land were idle.

Second, the loss of idle farmland value evaluation by multifunctional agriculture theory. It mainly includes the idle land cause waste of resources, and the economic value, social value, and cultural value loss. Taking Minhou as the empirical case, this part analyzed the key facts that impact farmland idle.

Third, suitability evaluation and pattern analysis of idle land multifunctional development. The mainly purpose of this part is to evaluate the potential value of idle farmland by the analysis of multi-functional agriculture theory. The paper takes Baisha Town, Hong Wei Town, Zhu Qi Town and Yang Li Town as the empirical analysis region. The suitability evaluation is containing agro-tourism development location, traffic condition, and resource and market conditions. Finally, the paper summarizes the different styles which can develop agro-tourism for idle land.

Fourth, the benefit of multi-functional agriculture development for idle farmland. In view of this, this part selects Bai Sha Wan Farmland as the case study. It developed idle land by multi-functional way. According to survey of 200 valid questionnaires and interviews to obtain data, the paper estimated the multifunctional development idle agricultural benefit by the TCM (travel cost method) thereby. The study found: idle land created no income; simple land rent efficiency is about 7 800 yuan per ha. For the development of multifunctional agriculture, it has direct income for 167 000 yuan per ha., which increased 21.4 times incomes. At the same time, there are potentially higher willingness to pay for 221 970 yuan per ha.. According to current interest rates, it can estimate that the multi functionality of agriculture comprehensive development benefit is 221 970 000 yuan for Bai Sha Wan Farmland, so the multifunctional development benefit unit of land is 7 399 000 yuan per ha. Therefore, the development of multifunctional idle land not only improves farmland efficiency but also brings huge social welfare. Multifunctional development of idle land is an effective way to explore in the current legal and economic development trend.

Fifth, exploration the modes of multi-functional development for idle land both in China and overseas. It Mainly discusses the existing and possible practice of idle land development model; as the differences between the government guidance mode, the village collective led model, enterprise operation mode, cooperation mode, land trust mode mode and advantages. Meanwhile, the paper discussed the idle land development in Japan, America and Canada.

Sixth, how to built the multi-functional agriculture development for idle farmland by market guidance support system, government policy support system and technological system. It mainly includes the guide rational economic factors through the trend of social development and legal requirements in the form of development, the government in policy formulation related to build investment platform and the technology support system.

Keyword: the County nearby Urban; Multi-functional Agriculture; Idle Farmland; Benefit Evaluation; Empirical Research

中文摘要

Abstract

1 绪论	1
1.1 研究问题的提出	1
1.2 研究的意义	5
1.2.1 现实意义	5
1.2.2 理论意义	6
1.3 国内外研究现状述评	7
1.3.1 农业多功能开发的研究	7
1.3.2 闲置农地开发的研究	7
1.4 研究概念与范围的界定	9
1.4.1 多功能农业	9
1.4.2 休闲农业	11
1.4.3 闲置农地的界定	13
1.4.4 研究范本的界定	14
1.5 本文的研究框架	15
1.5.1 研究内容	15
1.5.2 研究目标	15
1.5.3 拟解决的关键问题与可能的创新点	16
1.5.4 本文的研究方法与思路	16
2 相关理论的评述	18
2.1 多功能农业理论	18
2.1.1 现代多功能农业的兴起	18
2.1.2 多功能农业构成要素	20
2.1.3 多功能农业的主要内容	20
2.1.4 多功能农业的特点	21

2.2	农地发展权理论	24
2.2.1	农地发展权的内涵	24
2.2.2	农地发展权的归属	25
2.2.3	农地发展权价格及其确定方法	25
2.2.4	农地发展权的保护研究	26
2.2.5	农地发展政策研究	26
2.3	土地价值评价理论	36
2.3.1	土地价值评价的内涵	36
2.3.2	影响土地价值的因素	37
2.3.3	土地估价基本方法	37
2.4	地租理论	40
2.4.1	地租的概念	40
2.4.2	地租产生的原因	41
2.4.3	马克思地租理论	42
2.4.4	西方资产阶级经济学家的地租理论	43
2.5	土地流转理论	45
2.5.1	土地制度变迁理论	45
2.5.2	土地产权理论	47
2.5.3	土地流转制度的相关理论	48
2.6	资源经济学理论	50
2.6.1	理论渊源	50
2.6.2	自然资源价值理论	50
2.6.3	自然资源产权制度	52
3	闽侯县农地闲置现状与形成机理分析	56
3.1	闽侯县农村土地流转概况	56
3.2	闽侯县农地闲置的变迁历程	56
3.2.1	第一个闲置期: 20 世纪 80 年代中后期	57
3.2.2	第二个闲置期: 20 世纪 90 年代中期	57
3.2.3	第三个闲置期: 20 世纪 90 年代后期	57
3.2.4	第四个闲置期: 2006 年至今	57
3.3	闽侯县闲置农地的分布及其特征	58
3.3.1	闽侯县闲置农地的分布	58
3.3.2	闽侯县闲置农地分布的特征	59

3.4 闽侯县农地闲置的驱动要素回归分析	60
3.4.1 多元线性回归模型的构建	60
3.4.2 模型回归的结果及其分析	62
3.5 结论	63
4 闽侯县农地闲置的多功能价值流失分析	66
4.1 农地闲置的危害	66
4.2 自然质量价值流失	67
4.2.1 农地的复垦成本增加	67
4.2.2 农地的灌溉能力下降	68
4.2.3 农地的土壤肥力降低	69
4.3 经济价值的流失	70
4.3.1 农民的直接经济损失明显	70
4.3.2 理论的地租价值流失严重	70
4.4 社会价值的流失	72
4.4.1 养老保障价值的流失	72
4.4.2 就业保障价值的缺失	73
4.4.3 社会稳定价值无法体现	73
4.4.4 粮食安全价值的减弱	73
4.5 文化价值的流失	74
4.5.1 传统农业生产方式被遗弃	74
4.5.2 传统农村生活方式被放弃	75
4.5.3 传统农村风光被遗忘	75
5 闽侯县闲置农地多功能开发的适宜性评价	76
5.1 闲置农地多功能开发适宜性评价原理	76
5.1.1 闲置农地适宜性评价原则	76
5.1.2 闲置农地适宜性评价分类	77
5.1.3 主要的研究方法	77
5.1.4 闲置农地适宜性评价步骤	81
5.2 闽侯县闲置农地多功能开发地理区位适宜性评价	82
5.2.1 模型构建方法	82
5.2.2 选址指标体系的构建	82
5.2.3 闲置农地开发的选址指标体系量化评分标准	85
5.2.4 指标权重确定	86

5.2.5	评价结果分析	87
5.2.6	选址评价模型的应用与分析	88
5.2.7	讨论	89
5.3	闽侯县闲置农地多功能开发的社会经济条件可行评价	89
5.3.1	农业开发阶段的社会发展可行性分析	90
5.3.2	周边基本经济与人口概况分析	90
5.3.3	周边居民出游比例提升	91
5.3.4	区域消费者对闽侯县的偏爱	91
5.3.5	消费者重游闽侯比例高	92
5.4	农业技术与管理的可行性分析	93
5.4.1	农业技术可行性分析	93
5.4.2	农地管理法律可行性分析	93
5.5	闽侯县闲置农地多功能开发的限制因素	94
5.5.1	数量的有限	94
5.5.2	质量的差异	95
5.5.3	用途的多宜性差异	96
5.6	综合结论	96
6	闲置农地多功能开发效益的实证研究	98
6.1	研究案例选择	98
6.2	研究的设计与数据获取	99
6.2.1	研究方法	99
6.2.2	数据获取	100
6.3	结果分析	101
6.3.1	调查对象的基本特征	101
6.3.2	游客的费用结构	102
6.4	游客的支付意愿	103
6.5	游客支付意愿的影响因素	104
6.6	闲置农地多功能开发的效益估算	105
6.7	结论与讨论	105
6.7.1	结论	105
6.7.2	讨论	106
7	国外闲置农地开发模式的启示	107
7.1	日本模式	107

7.1.1 农地的闲置状况	107
7.1.2 主要做法	108
7.1.3 启示	109
7.2 美国棕色地块开发模式	110
7.2.1 棕色地块的概况	110
7.2.2 主要做法	111
7.2.3 启示	112
7.3 加拿大魁北克省闲置地开发模式	113
7.3.1 农地闲置的状况	113
7.3.2 主要做法	113
7.3.3 启示	114
7.4 俄罗斯土地私有化及其闲置的危害警示	114
7.4.1 农地闲置的状况	114
7.4.2 农地私有化改革导致农地闲置	115
7.4.3 对我国的借鉴和启示	116
8 国内闲置农地多功能开发的主要模式分析	117
8.1 家庭农场主导模式	117
8.1.1 家庭农场经营的界定	117
8.1.2 现行农村土地政策下家庭农场的发展现状	119
8.1.3 家庭农场模式对闲置农地开发的优势分析	121
8.1.4 家庭农场模式在闲置农地开发中遇到的问题分析	122
8.2 土地股份合作模式	123
8.2.1 土地股份合作的概念	123
8.2.2 土地股份合作制度的发展现状	124
8.2.3 土地股份合作模式对闲置农地开发的优势分析	127
8.2.4 土地股份合作制度在闲置农地开发中的风险分析	128
8.2.5 土地股份合作制度的困境和政策缘由	130
8.2.6 土地股份合作制度的未来	131
8.3 龙头企业运作模式	132
8.3.1 龙头企业运作的特点	132
8.3.2 龙头企业流转闲置农地的主要方式	132
8.3.3 龙头企业模式在流转闲置农地方面的优势	133
8.3.4 龙头企业模式在闲置农地流转中遇到的问题分析	134

8.4 农村土地信托模式	135
8.4.1 农村土地信托的概念与操作原理	135
8.4.2 农村土地信托运作的基本流程与管理模式	136
8.4.3 国外农村土地信托模式	138
8.4.4 国内农村土地信托模式的探索	139
8.4.5 推行土地信托制度前景	148
8.4.6 当前的农村土地信托制度需明确的问题	149
8.5 闽侯县可参考模式	150
9 闲置农地多功能农业开发的支持体系构建	152
9.1 市场支持体系构建	152
9.1.1 调整市场主体结构,合理引导资本流入	152
9.1.2 完善市场制度,降低闲置农地交易成本	153
9.1.3 健全法律制度,优化市场主体行为	153
9.1.4 优化土地开发服务体系,创造利于经营的氛围	154
9.2 政策支持体系构建	154
9.2.1 制定合理的农村发展规划,严格控制农地闲置现象	154
9.2.2 出台相关的法律与法规,完善闲置农地处理法律制度	155
9.2.3 制定优惠政策,扶持企业对闲置农地的规模化开发	155
9.2.4 建立基本农田保护补偿机制,保障耕地的耕作率不下降	156
9.2.5 构建农地保护生态补偿标准,重视农地非市场价值	156
9.3 技术支持体系构建	156
9.3.1 强化生态综合整治,防治农地闲置造成的生态恶化	157
9.3.2 加大土地整理力度,提升闲置农用地的使用效率	157
9.3.3 利用现代地理信息技术,加强对闲置土地的监测	157
10 结论与展望	158
参考文献	159
附件1 农地闲置状况调查问卷	167
附件2 农地多功能价值认知调查	169
附件3 休闲农场消费行为调查	171
附件4 闽侯县休闲农场发展情况调查	173

绪 论

1.1 研究问题的提出

首先,农地闲置现象严重,人地矛盾成为农村矛盾的焦点,也是深化农村改革、激活农村发展的关键所在。从简单的农业生产视角研究闲置农地开发对农业增产、农民增收意义不大,从休闲农业角度研究其开发成功的可能性较高,但是目前的研究成果很少。随着城市化和工业化的进程加速,近年来,农村外出务工人员增多,工农收入差距日益扩大以及农业效益偏低导致了农村农地闲置现象变得越来越严重。以闽侯县为例,在全县的1个街道、8个镇、6个乡中,除了比较接近县城和福州市区的甘蔗街道、荆溪镇、南屿镇、青口镇以外,其他11个乡镇均存在不同程度的农地闲置现象,特别是在白沙镇、竹岐乡、鸿尾乡、洋里乡、大湖乡、廷坪乡、小箬乡等乡镇的偏远山区更是如此。根据福建省农办的不完全统计,截至2009年福建省抛荒耕地接近10万亩^①。2009年省政府还特意转发了《省农办、农业厅、国土资源厅、财政厅关于防止耕地抛荒的意见》。2012年著名作家冯骥才曾经不断呼吁:我国10年消失了90万个自然村,中国每天消失近百个村落,速度令人咂舌^[1]。因此,就全国而言,其他各地农村农地闲置面积呈不断增长的趋势:种粮效益的低下导致耕地不断被抛荒,国家18亿亩耕地的红线危机四伏(表1-1)^[2];村民的外出务工和空心村的出现导致许多农村的菜园地没有人耕种;农民的市民化导致许多农村房屋无人居住。根据农业部统计,近年来我国人均耕地数量在不断下降^[3]。中国特色的家庭承包责任制和特殊的二元城乡结构对闲置农地的开发设立了许多障碍,因此各地对闲置农地的开发几乎没有成功的研究成果供各界研究和借鉴。

表 1-1 2001 年全国耕地数量与比重

Table 1-1 In 2001 the national cultivated land quantity and proportion

地 区	耕地面积 (总资源: 千公顷)	占全国比重 (%)
全 国	130 039. 2	100

① 亩为非法定计量单位,1亩≈667平方米,下同。

(续)

地 区	耕地面积 (总资源: 千公顷)	占全国比重 (%)
北 京	343.9	0.264 459
天 津	485.6	0.373 426
河 北	6 883.3	5.293 258
山 西	4 588.6	3.528 634
内蒙古	8 201	6.306 57
辽 宁	4 174.8	3.210 421
吉 林	5 578.4	4.289 79
黑龙江	11 773	9.053 438
上 海	315.1	0.242 312
江 苏	5 061.7	3.892 448
浙 江	2 125.3	1.634 356
安 徽	5 971.7	4.592 238
福 建	1 434.7	1.103 284
江 西	2 993.4	2.301 925
山 东	7 689.3	5.913 072
河 南	8 110.3	6.236 821
湖 北	4 949.5	3.806 166
湖 南	3 953	3.039 857
广 东	3 272.2	2.516 322
广 西	4 407.9	3.389 675
海 南	762.1	0.586 055
四 川	9 169.1	7.051 039
贵 州	4 903.5	3.770 792
云 南	6 421.6	4.938 211
西 藏	362.6	0.278 839
陕 西	5 140.5	3.953 045
甘 肃	5 024.7	3.863 995
青 海	688	0.529 072
宁 夏	1 268.8	0.975 707
新 疆	3 985.7	3.065 004

资料来源: 国家统计局。

表 1-2 2011 年全国耕地数量与比重

Table 1-2 In 2011 the national cultivated land quantity and proportion

地 区	耕地面积 (总资源: 千公顷)	比重 (%)
地方合计	121 715.9	100
北 京	231.688 2	0.190 352
天 津	441.089 7	0.362 393
河 北	6 317.297	5.190 199

(续)

地 区	耕地面积 (总资源: 千公顷)	比重 (%)
山 西	4 055.823	3.332 205
内蒙古	7 147.243	5.872 071
辽 宁	4 085.283	3.356 409
吉 林	5 534.644	4.547 183
黑龙江	11 830.12	9.719 455
上 海	243.959 5	0.200 434
江 苏	4 763.793	3.913 863
浙 江	1 920.855	1.578 146
安 徽	5 730.189	4.707 839
福 建	1 330.104	1.092 794
江 西	2 827.086	2.322 693
山 东	7 515.306	6.174 466
河 南	7 926.374	6.512 193
湖 北	4 664.121	3.831 974
湖 南	3 789.374	3.113 295
广 东	2 830.731	2.325 688
广 西	4 217.52	3.465 053
海 南	727.508 9	0.597 711
重 庆	2 235.932	1.837 009
四 川	5 947.399	4.886 296
贵 州	4 485.297	3.685 055
云 南	6 072.06	4.988 716
西 藏	361.631 3	0.297 111
陕 西	4 050.348	3.327 707
甘 肃	4 658.767	3.827 575
青 海	542.719 3	0.445 89
宁 夏	1 107.062	0.909 546
新 疆	4 124.564	3.388 681

资料来源: 国家统计局。

其次, 资本下乡趋势不可避免, 如何合理开发闲置农地, 避免闲置农地资源的浪费和破坏相当紧迫。根据刘易斯的二元经济结构模型 (图 1-1) 对发展中国家工业和农业, 农村和城市的资金和劳动力流向的预测, 城市化水平达在 50% 左右时 (中国城市化水平已经超过 51%)^[4], 农村土地的规模效益和农业生产边际效益将开始回升, 因此, 城市资金、人力、信息将产生回流农村的

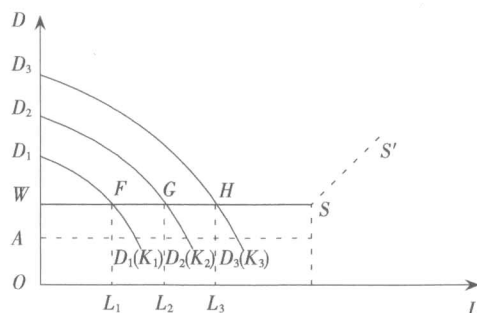


图 1-1 刘易斯二元经济结构模型
Figure 1-1 The Lewis model two dual economic structure