

新时期农地流转与 农业补贴政策改革研究

XINSHIQI NONGDI LIUZHUAN YU
NONGYE BUTIE ZHENGCE
GAIGE YANJIU

马恒运 等 著

以分析河南农户农地流转行为的决定因素为突破口，探究农地流转规律，为推动河南省农村土地流转、促进农业适度规模经营和实现农业现代化，提供理论依据和对策建议

 中国农业出版社

国家社会科学基金项目

新时期农地流转与 农业补贴政策改革研究

马恒运 等 著

中国农业出版社
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期农地流转与农业补贴政策改革研究 / 马恒运
等著. —北京: 中国农业出版社, 2019. 3

ISBN 978-7-109-25318-6

I. ①新… II. ①马… III. ①农业用地—土地流转—
研究—中国②农业—政府补贴—财政政策—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 044918 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 赵 刚

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 19

字数: 300 千字

定价: 45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

国家社会科学基金项目

项目名称：新时期农地流转、农业补贴与主产区小麦生产行为
及农业政策改革

项目批准号：14BGL093

项目负责人：马恒运

主要参加人：刘瑞峰 李 文 任晓静 宋 宇
朱琰洁 王 亚 李幸子 周 莹
黄森鑫 许 欣 杨 鹏

所在单位：河南农业大学

序 言

PREFACE

近年来,我国传统农业向现代农业的发展趋势明显。随着工业化、城镇化的发展,分散经营的小农经济已无法满足现代农业的发展需求。自党的十八届三中全会出台一系列农村土地改革政策以来,在推动我国现代农业的发展上,土地流转和农业规模化生产取得了显著的成效。但在发展过程中,还存在着土地流转程序不规范、相关政策实施力度不够等现象。本研究希望通过实地调研,分析河南省农户土地流转状况,并研究其影响因素,为政府决策部门提供参考,为河南省农民增收、农业发展贡献力量。

在国家社会科学基金资助下,河南农业大学经管学院组织本院的研究生于2014年8月在河南省进行了大规模农村住户调研,样本遍布河南12个地市、24个县、73个乡镇、219个村、2759个农户。基于这些农户调研资料,研究团队从不同的视角考察了河南省农村土地流转的行为及影响因素,得出四个基本结论:第一,土地流转仍处在低级阶段;第二,多种因素影响土地流转行为;第三,土地流转行为空间差异明显;第四,提高农民的生计能力是核心。据此,提出三方面政策建议:第一,推进农业规模化经营进程;第二,创建第三方土地交易平台;第三,提高农村社会保障水平。

本专著是在国家社会科学基金项目“新时期农地流转、农业补

• 1 •

贴与主产区小麦生产行为及农业政策改革（编号：14BGL093）”研究报告的基础上修改整理完成的。这些研究成果有较高的理论价值和应用价值，即有益于探求地区土地流转规律，有益于提高农村土地使用效率，有益于提高农民收入。

目 录

CONTENTS

序言

第一章 引言	1
1. 研究背景	1
2. 研究目的和意义	1
2.1 研究目的	1
2.2 研究意义	2
3. 河南省农户土地流转	3
3.1 河南省农业概况	3
3.2 河南省农地流转现状	3
3.3 河南省农地流转问题	4
4. 研究方法与技术路线	5
4.1 研究方法	5
4.2 技术路线	6
5. 有关概念	6
5.1 农户	6
5.2 土地流转	6
5.3 决策行为	8
6. 理论基础	8
6.1 规模经济	8
6.2 土地资源配置	8
6.3 劳动力转移	9

第二章 文献综述	10
1. 粮食补贴政策回顾	10
1.1 粮食补贴政策演变	10
1.2 现行粮食补贴政策	12
2. 农业补贴政策研究现状	14
2.1 国外研究概况	14
2.2 国内研究动态	15
3. 土地流转研究现状	17
3.1 国外研究概况	18
3.2 国内研究现状	20
4. 土地流转组织方式	22
5. 组织理论	24
5.1 组织理论概念	24
5.2 组织理论内容	25
5.3 组织理论与土地流转	26
6. 文献研究述评	28
第三章 样本分布及统计特征	29
1. 调查农户样本分布	29
2. 样本家庭基本特征	31
3. 各地流转农户分布	31
4. 土地流转费用及形式	32
5. 户主特征与土地流转	33
6. 家庭特征与土地流转	36
7. 补贴政策与土地流转	39
第四章 农户土地流转行为综合分析	41
1. 土地流转行为描述分析	41
1.1 土地转入行为	41
1.2 土地转出行为	43
1.3 未流转原因	46
2. 假设、模型与变量	49

2.1 行为假设	49
2.2 模型设定	51
2.3 变量选择	51
3. 估计结果及分析	55
3.1 土地转入行为分析	55
3.2 土地转出行为分析	58
3.3 未流转土地行为分析	61
4. 研究结论与政策启示	65
4.1 研究结论	65
4.2 政策启示	66
第五章 契约关系视角下农地流转行为	70
1. 研究内容	70
2. 土地流转契约关系确定	70
2.1 契约选择地区差异	70
2.2 土地流转费用	71
2.3 土地流转期限	73
3. 土地流转契约效率统计	74
3.1 不同转出规模农户分布	74
3.2 不同转入规模农户分布	74
3.3 不同生产投入农户分布	75
3.4 不同产出规模农户分布	76
4. 契约关系视角下流转行为影响因素	77
4.1 户主性别与契约关系	77
4.2 户主年龄与契约关系	78
4.3 家庭劳力与契约关系	79
4.4 务农时间与契约关系	80
4.5 粮食产量与契约关系	81
4.6 土地零碎度与契约关系	82
4.7 承包面积与契约关系	83
4.8 种植成本与契约关系	84
4.9 生产补贴与契约关系	86
4.10 流转期限与契约关系	86

5. 模型设定与变量选择	87
5.1 模型设定	87
5.2 变量选择	88
6. 估计结果与分析	90
6.1 总样本流转行为	90
6.2 口头协议视角下流转行为	93
6.3 书面合同视角下流转行为	96
6.4 第三方证明视角下流转行为	99
7. 不同契约关系决策行为比较	102
7.1 流转意愿影响因素分布	102
7.2 流转数量影响因素分布	105
8. 基本结论与政策启示	107
8.1 基本结论	107
8.2 政策启示	108
第六章 组织方式视角下土地流转行为	111
1. 研究内容	111
2. 流转行为基本假设	111
3. 样本统计描述分析	113
3.1 组织方式地区分布	113
3.2 户主教育与组织方式	115
3.3 户主年龄与组织方式	116
3.4 户主性别与组织方式	117
3.5 家庭人口与组织方式	118
3.6 家庭劳力与组织方式	119
3.7 非农劳力与组织方式	121
3.8 非农收入与组织方式	122
3.9 家庭属性与组织方式	124
3.10 家庭决策与组织方式	125
3.11 承包面积与组织方式	127
3.12 农地细碎化与组织方式	129
3.13 流转费用与组织方式	130
3.14 流转期限与组织方式	131

4. 模型设置与变量选择	133
5. 估计结果及分析	136
5.1 总样本行为分析	136
5.2 自发组织视角下行为分析	141
5.3 政府组织视角下行为分析	145
6. 不同组织方式流转行为比较	149
6.1 流转意愿影响因素分布	149
6.2 流转数量影响因素分布	152
7. 研究结论与政策启示	153
7.1 研究结论	153
7.2 政策启示	155
第七章 农户土地流转多项选择行为	157
1. 问题提出	157
2. 研究内容	157
3. 土地流转选择行为统计	158
3.1 组织方式选择	158
3.2 流转契约关系选择	160
3.3 流转形式选择	161
4. 研究方法及变量选择	163
4.1 研究方法	163
4.2 变量选择	166
5. 模型估计结果与分析	167
5.1 组织方式选择行为	167
5.2 契约关系选择行为	176
5.3 流转形式选择行为	185
5.4 各类选择行为相互联系	192
6. 研究结论与政策启示	198
第八章 农户政策认知与土地流转意识	201
1. 问题提出	201
2. 研究内容	202
3. 农户土地流转认知统计	202

3.1 土地制度认知	202
3.2 农地制度认知	206
3.3 最适合规模认知	211
3.4 土地转入认知	215
3.5 土地转出认知	216
3.6 不流转土地的认知	217
3.7 未来土地流转意向	221
4. 研究方法及变量选择	221
4.1 研究方法	221
4.2 变量选择	224
5. 模型估计结果与分析	226
5.1 未来流转意向选择	226
5.2 最适土地规模选择	229
5.3 未流转原因分析	233
6. 研究结论与政策启示	236
6.1 研究结论	236
6.2 政策启示	238
第九章 差序格局与土地流转	240
1. 问题提出	240
2. 理论分析与研究假说	242
3. 样本统计描述	244
3.1 合约形式的选择	244
3.2 流转期限的选择	245
3.3 流转费用的选择	247
3.4 流转规模的选择	249
4. 模型选择和检验设计	251
4.1 模型选择	251
4.2 检验设计	251
4.3 变量及描述统计	252
5. 估计结果及分析	253
5.1 土地转入户行为分析	253
5.2 土地转出户行为分析	257

5.3 模型稳健性检验	261
6. 研究结论与政策启示	261
6.1 研究结论	261
6.2 政策启示	262
第十章 研究结论与政策建议	263
1. 研究结论	263
1.1 土地流转仍处在低级阶段	263
1.2 多种因素影响土地流转行为	263
1.3 提高农民的生计能力是土地流转核心	264
1.4 土地流转行为空间差异明显	264
2. 政策建议	264
2.1 推进农业规模化经营进程	264
2.2 创建第三方土地交易平台	265
2.3 提高农村社会保障水平	266
主要参考文献	267
附录：粮食生产与土地流转调查表	282

1. 研究背景

土地是农业生产中不可替代的基本生产资料。要发展农业生产，就必须首先具有和有效合理地利用土地资源。在家庭联产承包责任制的基础上推行的农村土地流转制度，满足了生产要素的合理流动和优化配置的要求，对实现农业现代化的意义十分积极（何京蓉等，2010）。尤其近几年，在中央政策的指导下，全国范围内掀起了土地流转的高潮。中共十八届三中全会《决议》深化了土地改革进程，随后，2014、2015年中共中央办公厅与国务院办公厅、农业部会同相关部门先后印发了关于农村土地经营权流转的相关文件，更是明确了此后一段时期，将土地确权、流转和规模经营作为开展农村工作的重点任务。截至2015年6月底，全国农村承包耕地流转面积达4.3亿亩^①，占承包耕地总面积的32.3%。因此，指导农村土地经营权的有序流转、促进农业适度规模经营的健康发展已成为当前发展现代农业、保障农民权益、维持农村稳定的内在要求和重大任务。在此背景下，本书将农户土地流转行为作为切入点，准确把握河南省农村土地流转客观情况，探究土地流转的规律，为促进农村土地流转，推动农业现代化进程，提出具有参考价值的政策建议。

2. 研究目的和意义

2.1 研究目的

近年来，我国传统农业向现代农业发展趋势明显，随着工业化、城镇

^① 1亩≈667平方米，下同。

化的发展,分散经营的小农经济已无法满足现代农业的发展需求。自党的十八届三中全会中央出台一系列农村土地改革政策以来,在推动我国现代农业的发展上,土地流转和农业规模化生产取得了显著的成效。但在发展过程中,还存在着土地流转程序不规范、相关政策实施力度不够等现象。本研究希望通过实地调研,准确分析河南省农户土地流转状况,并研究其影响因素,为政府决策部门提供参考,为河南省农民增收、农业发展进献力量。

2.2 研究意义

2.2.1 理论意义

土地流转过程中,农户行为受主观因素和社会、经济、政治等各方面客观因素的综合影响。本研究期望通过对河南省农户的实地调研,科学认识现阶段土地流转情况,并以分析河南农户农地流转行为的决定因素为突破口,为农村土地流转提供理论依据和对策建议。

2.2.2 实践意义

土地问题是农民利益的核心问题。而土地经营权流转,实质上调整了农户土地权利的关系。自十八大及十八届三中全会等一揽子涉农政策实施以来,明显扩大了农村土地流转规模,截至2015年6月底,全国承包耕地流转面积达4.3亿亩,是2013年底的1.26倍。因此,研究农户土地流转行为及其影响因素,对于加快农村土地流转,促进农村经济发展,推动现代农业进程,其实践意义十分重大。

第一,有益于探求地区土地流转规律。河南省作为我国农业大省,近年来农村土地流转快速发展,关于河南省土地流转的研究多以某一市或地区为对象,而基于全省范围内农户土地流转行为的分析较少,缺乏河南省整体适用性。本研究以河南省12个市24个县为研究样本,通过实地调研得到数据,分析影响农户流转行为,为推动河南省农地流转工作提供参考意见。

第二,有益于提高农村土地使用效率。对土地这种稀缺资源的合理整合,使土地使用效率最大化。通过土地流转这种方式,实现农村土地规模经营,充分发挥农业现代科技水平,提升农业产业化水平。

第三,有益于提高农民收入。现行的土地家庭承包制通过将农民劳动投入与报酬联系起来的方式,解决了农业劳动的监督问题,但却使农户承

包经营的超小规模、土地细碎化现象等凸显出来,从而带来了农业生产中的规模小、成本高、效益低和竞争力缺乏的问题。通过土地流转,在一定程度上克服这些局限性,走专业化、规模化、现代化道路,从而实现农业增效农民增收,缩小城乡贫富差距。

3. 河南省农户土地流转

3.1 河南省农业概况

河南位于中国中东部、黄河中下游,地理位置优越。截至 2015 年底,河南共管辖 17 个地级市,1 个省直管县级市,21 个县级市,86 个县,总人口 10 662 万人,常住人口 9 436 万人,是中国第一人口大省。

河南耕地面积 7 179.2 万公顷,山地丘陵面积 7.4 万平方千米,占全省总面积的 44.3%;平原和盆地面积 9.3 万平方千米,占总面积的 55.7%。同时,河南省水资源也相对丰富:黄河横贯中部,流域面积 3.62 万平方千米,约占全省面积的 20%;省境中南部的淮河,流域面积 8.83 万平方千米,约占全省面积的 50%。此外,河南气候适宜农业生产。全省年平均气温一般在 12~16℃。单从这些自然环境、资源上看,就已奠定了河南是“中国第一农业大省”的地位。到 2015 年底,河南全年粮食播种面积为 15 400.73 万亩,粮食总产量突破 1 200 亿斤^①、达到 1 213.42 亿斤,实现产量 12 年连增。其中,夏粮突破 700 亿斤、达到 702.36 亿斤,增产 34.56 亿斤,居全国第一。综上说明了河南农业在全国的重要地位,更加说明研究河南土地流转对推动河南发展乃至全国农业发展的重要意义。

3.2 河南省农地流转现状

第一,农地流转规模不断扩大。土地流转已逐步由过去农户之间的分散零星流转向经营集约化、规模化方向发展(侯明利,2015)。自 2001 年开始,河南省农村土地流转规模和速度加快(张淑萍,2013)。2010 年,河南省农地流转面积 1 314 万亩,约占家庭承包总面积的 16.1%;2011 年,流转面积增加至 1 982 万亩,比例为 20.6%;2012 年,流转面积增

^① 1 斤=500 克,下同。

加至 2 824 万亩，比例为 29%；2013 年，流转面积增至 3 216 万亩，比例为 33%，流转速度连续几年位居全国前列。

第二，农地流转主体趋于多元化。近年来一些农业大户、农民合作社、农业龙头企业等规模经营主体参与流转，使农村土地流转主体趋于多元化（侯明利，2015）。以安阳汤阴县为例，2013 年全县通过农业企业、农民专业合作社、专业大户等新型农业经营主体流转土地 22.54 万亩，占全县总耕地面积的 32.29%，其中宜沟镇的高校园区佳多有机生态园 2.1 万余亩，发展有机农业。

第三，农地流转模式朝多样化方向发展。近年来河南省在农地流转中主要呈现出以下几种模式：一是种养大户带动模式，原有土地承包关系不变的前提下，发展规模经营，使农村资源得到更有效的利用，创造经济效益的同时还提升农业综合产能；二是专业合作社促进模式，近年来在国家 and 地方一系列政策支持和鼓励下得到了快速发展，封丘县青堆树莓专业合作社是成功案例，它带动了周边经济增长，同时还解决了部分农民就业问题；三是农业企业带动模式，以郑州市嵩山绿源畜牧养殖有限公司为例，形成了“公司+合作社+农户”的生产经营模式，农户将土地流转或入股给农业企业，一方面获得了租金或分红，另一方面通过打工获得工资性收入，实现了增收；四是代耕代种模式，部分农民选择将土地无偿流转给亲朋好友代耕代种，并且有很少约定流转年限，口头约定等特点（李万明，2012）。

3.3 河南省农地流转问题

第一，农地流转的法律制度不健全。党的十八大三中全会以后，中央出台了一系列促进农村土地流转的政策。但到目前为止我国还没有一部针对农地流转方面的专门法律法规。近年来，河南省土地流转呈加快趋势，但还是以农户自发性流转为主，部分地方政府尝试性地实行一些条例和办法来引导农村土地流转，但在实际工作中依旧无法可依，甚至与现行法律法规相矛盾，严重阻碍了土地流转的正常进行（卢恺，2015）。

第二，农地流转市场和流转中介服务发展滞后。一是当前农村土地市场供求机制、价格机制未形成，很难准确评价农地的市场价格；二是农地的所有权、承包权、使用权三权分离也使得准确界定其价格更难。此外，广大农村地区缺少土地流转中介组织这一平台，使信息不对称问题加重，