

规模经营视角下的农业土地流转 与农业土地托管

——第五届“中国农业经营创新论坛”会议综述

宫同瑶¹, 刘智浩²

(1. 山东财经大学 农业与农村经济研究中心, 山东 济南 250014;
2. 山东财经大学 国际经贸学院, 山东 济南 250014)

摘 要:适度规模经营是中国农业发展的必由之路。农业土地流转和农地托管服务代表了实现规模经营的两种不同路径。在当前中国农地“三权分置”的背景下,重点推动经营权整体流转还是细分流转,或者说是重点推动土地规模化还是推进服务规模化,以及如何处理二者之间的关系,是迫切需要回答的重大现实课题。由山东财经大学主办的第五届“中国农业经营创新论坛”聚焦这一话题,与会人员立足中央政策,进行理论梳理和实践总结,开展了广泛深入的探讨。

关键词:规模经营;土地流转;土地托管;三权分置,社会化服务

中图分类号:F321 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-929X(2017)05-0113-04

0 引 言

中国农业经营创新论坛是由山东财经大学主办的国内高水平论坛,论坛于 2013 年开始举办,至今已连续举办五届。论坛以中国农业经营形式创新为主线,涉及中国农地制度、适度规模经营、新型农业经营体系等诸多领域,在省内和国内均产生了积极影响。

2017 年 5 月 6 日至 7 日,由山东财经大学主办,山东财经大学农业与农村经济研究中心、山东省农业科学院科技信息研究所和山东沃森农业科技有限公司联合承办的第五届“中国农业经营创新论坛”在山东省庆云县举行,来自全国各地 200 多位专家、学者及企业家与会。本届论坛主题为“规模经营视角下的农业土地流转和农业土地托管”。论坛紧扣中央“关于完善产权保护制度依法保护产权的意见”(中发[2016]28 号)及“关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见”(中发[2016]37 号),结合各地涌现出的诸多有益实践,尤其是发端于山东省供销社系统的土地托管服务模式,探索“三权分置”新形势下农业土地规模和社会化服务规模协调匹配的路径,以更好推进中国农业现代化建设。

农业部经管司巡视员黄延信、华南农业大学博士生导师罗必良、山东省农业厅经管总站站长滕希群、澳大利亚中澳文化交流中心主任 Joanne Guth(顾祖儿)女士、山东财经大学农业与农村经济研究中心主任王蔚先

修回日期:2017-07-18

作者简介:宫同瑶,男,山东邹城人,管理学博士,山东财经大学农业与农村经济研究中心讲师,研究方向:农业经济、农产品贸易,Email: tygong@sdufe.edu.cn;刘智浩,男,山东滨州人,山东财经大学国际经贸学院硕士生,研究方向:国际贸易。

后在论坛上发表演讲。南京农业大学、安徽大学、山东政法学院、山东农业工程学院、商丘师范学院等农经领域的专家学者,济南、德州、菏泽、枣庄、潍坊、滨州等地区的企业家,以及南京大学、南京农业大学、西南大学、西北农林科技大学的博士研究生出席了本次论坛。与会专家学者从不同角度阐述了我国农业经营创新的理论政策及实践经验。

1 中央文件精神解读

黄延信的演讲题目是《深化农村集体产权制度改革问题》,重点对中发[2016]37号文进行了解读。黄延信认为,农村产权制度的缺失是制约农业发展、农村繁荣、农民富裕的重要因素,农村改革的核心在于推进产权制度改革。与家庭联产承包制度相比,本次农村集体产权制度改革已经不再是“摸着石头过河”,而是有着中央系统性的顶层设计,改革深度及内涵尤甚。中发[2016]37号文共计六部分十九条。黄延信首先解释了集体经济的含义,以及推进农村集体产权制度改革的意义。其次,介绍了推进产权改革应遵循的原则,包括把握正确改革方向,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用;坚持法律政策底线,坚持农民集体所有不动摇;尊重农民群众意愿,把选择权交给农民等。黄延信指出,文件中多处使用了“探索”一词,意在发挥农民群众的无穷智慧。再次,明确了改革目标和任务。改革目标主要是构建归属清晰、权能明确、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度。农村集体产权制度改革的任务包括三个方面:清产核资、成员确认、折股量化。

清产核资是第一步。农村集体资产分为三类:资源性资产、经营性资产和公益性资产。文件要求,清产核资工作从2017年开始,用三年时间完成。在清产核资的基础上,明确农村资产集体所有权,将其确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体,并由农村集体经济组织代表集体行使所有权。也就是说,确权是明确到组织的成员,成员集体是所有者,由集体经济组织行使所有权。文件强调,集体资产所有权确权不能打破原集体的界限。黄延信指出,目前全国约四成村庄有集体经济组织,其他村庄也要建立集体经济组织。农村集体经济组织未来可以享受政策优惠和承接投资项目,由此形成的集体资产,可以折股量化到集体成员。集体经济组织需要妥善处理与村党组织和村民委员会的关系,以更好发挥管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员的职能。文件规范了农村集体经济组织的定位和名称。文件指出,农村集体经济组织是集体资产管理的主体,是特殊的经济组织,可以称为经济合作社,或者称为股份经济合作社。

对于成员确认,村庄需要成立工作小组以确定成员认定的时间节点和标准条件等。黄延信指出,原则上合理增加的人口可以认定为集体成员,包括合法婚生人口、合理收养人口和合法移民人口等。成员确认过程中将会产生诸多意想不到的难题,迫切需要发挥农民群众的聪明智慧。集体经济组织需要建立成员登记簿,颁发权利证书,并到县乡主管部门备案。折股量化,主要在于推进股份合作。黄延信指出,折股量化过程中,股权设置应以成员股为主,一般占六至七成,建议不再设计集体股以避免后遗症。文件明确了六项农民对集体资产股份享有的权利:占有权、收益权、有偿退出权、抵押权、担保权和继承权。黄延信指出,农村集体产权制度改革的主体是农民,县乡党委书记要亲自挂帅,承担领导责任。

2 土地托管理论分析

罗必良的演讲题目是《农业托管服务:分工逻辑》,其中重点基于分工视角对土地托管这一经济现象进行理论分析。他首先区分了托管和外包,指出外包往往表现为中间性或者终端性产品的定制,托管则表现为中间性产品与服务的委托经营,即托管本质上是一种委托代理关系。罗必良进一步将农业托管分为土地托管和业务托管。他指出,土地托管是农地所有权(承包权)与经营权的分离,是将经营权委托他人,实质是债权托

管,代理人获取固定酬金或分成租金。业务托管则是经营控制权与生产操作权的分离,是将操作权委托他人,实质是事务托管,代理人接受指令通过服务并获取劳务报酬。他接着分析了业务托管、土地托管和农地租赁的关系。如果委托人获取固定租金,则与代耕、外包和托管无关,即为土地租赁,此时代理人拥有剩余索取权。

其次,罗必良基于农业经营组织的假说和农业分工的假说,对我国的农业经营制度问题进行了理论回顾。他指出,当家庭经营卷入分工活动后,需要从单一追求农地经营权流转以谋求土地规模经营,转向在农地流转的同时推进经营权的产权细分以谋求分工经济。他强调,农地规模经济与服务规模经济融合应成为农业经营方式转型的基本方向,而这一问题的关键在于盘活农地经营权。盘活经营权以形成分工格局有两个路径:一是扩大土地经营规模,培育生产大户、家庭农场、租赁农场等,由此形成内部分工,以改善土地规模经济与效率;二是诱导小规模经营的横向分工与同向专业化,形成集中连片种植,通过培育中间性服务市场与迂回经济,由此形成纵向服务分工,以改善分工经济。

在“三权分置”背景下,经营权从农户承包经营权中分离出来,罗必良由此比较了农地规模经营和服务规模经营。他指出,农地规模经营关注的是经营权整体流转,服务规模经营强调经营权细分流转。经营权整体流转会产生较高的土地流转交易成本,内部分工经济相对受限。经营权细分流转虽然会产生服务外包交易成本,但是经由生产组织创新和交易组织创新,则可以拓展外部分工经济。罗必良指出,分工活动的前提是产权细分。托管服务的分工逻辑,重点是产权细分、专业化生产和大规模组织。横向分工及其所决定的交易规模或市场容量,是纵向分工的前提。由于土地种植的不可移动与不可“叠加聚集”的特性,区域上的同向横向分工与专业化,是纵向分工的内生性要求。最后,他还展望了土地托管未来的发展情境,即体现云计算和自动撮合交易特性的双向托管模式。

3 土地托管实践经验

滕希群和王蔚分别总结了山东省土地托管的经验做法。滕希群的演讲题目是《农业生产托管服务现状与政策导向》,其中主要包括:农业生产托管服务概念、发展现状及政策导向。王蔚的演讲题目是《土地托管——山东省实践及有关思考》,主要结合其承担的农业部课题,介绍了山东省供销社系统的土地托管实践。

滕希群指出,农业生产托管是拥有土地经营权的农户或经营组织,将本应自己完成的农业劳动,全部或部分委托给受托方,并向其支付一定费用的一种生产外包行为。受托方是指服务组织,主要包括专业服务公司、专业服务队、服务型农民专业合作社、龙头企业、家庭农场等托管服务主体。农业生产托管服务包括平台型和专业型托管服务。平台型托管服务以中介服务为基本特征,集合各方信息,提供综合服务,主要包括邮政、供销、烟草以及部分行业协会、合作社联合社等以各种形式提供的服务,以及畜牧养殖小区、综合牧场、水产养殖场等提供的综合性服务。专业型托管服务特征是提供专业化、订单式套餐服务,主要包括服务型农民专业合作社、专业性服务组织以及大型农资生产销售企业等提供的服务。他还将农业生产托管与土地流转、土地入股、土地信托、农业社会化服务等进行了比较。王蔚区分了土地托管与土地流转这一对概念。他指出,土地流转一般是指土地租赁,而土地托管实质上是作物托管或农业生产环节和工序的托管,可以视为农业劳动转移。

对于农业生产托管的发展现状,滕希群指出,农业生产托管服务在全省生产实践中规模不断扩大,山东省农作物生产托管服务面积达3 000万亩,托管面积占播种面积的比例即综合托管率为20%;全省提供农业生产托管服务组织数量已达8 984个,规模大、实力强、品牌化、专业化的服务公司和合作社不断涌现,也产生了许多特色鲜明的农业生产托管案例。王蔚指出,山东省供销社系统探索“三公里土地托管圈”和“为农服务中心”模式,打造农业社会化服务体系。每个“为农服务中心”占地约20亩,可以完成七项功能,有效服务了所在地的“三农”发展。按照“三公里土地托管圈”测算,建设1 790家“为农服务中心”,即可实现全省全覆盖。目前,全省已经建成和正在建设的“为农服务中心”共计673处,托管范围已从小麦、玉米、水稻等大田作物,

拓展到棉花、花生、土豆等经济作物,服务规模化已显现出普遍生命力。他们高度评价农业生产托管服务的实践,指出农业生产托管服务的快速发展有效破解了“谁来种地”的问题,实现了土地规模经营,提高了农业生产效率,探索了农业技术推广和绿色发展之路。但是,现阶段仍然面临着服务范围较小、组织形式有待创新、认识不够统一、政策支持较难等一系列问题。他们认为,未来需要通过积极引导、政策扶持、培育主体和强化服务等措施以更好推动山东省农业生产托管服务发展。

本次论坛还邀请到了澳大利亚的一位农场主顾祖儿女士。顾祖儿的演讲题目是《澳大利亚的家庭农场及其经营》,其中主要包括四个部分:一是澳大利亚农业概况;二是澳大利亚农场现状和优势;三是澳大利亚农场经营面临的问题;四是澳大利亚农场经营的注意事项。顾祖儿指出,澳大利亚目前拥有农场大约 13.4 万个,其中,99%为澳大利亚人所有。因此,那种认为中国人大规模到澳洲购买农场的说法是站不住脚的。澳大利亚农业的 60%用于出口,每年可以为世界上六千万人提供各类农产品。农作物产值占澳大利亚农业总产值的 50%以上,畜牧业中大约 90%的牛都是肉牛。澳大利亚有其独特的农业环境,发展农业的前景广阔。澳大利亚地广人稀,国家农业部门可以对全国农业资源进行全面调查、总体规划和合理布局。地方政府可以在水源充足的地区投资基础设施,构建灌溉水网,农场主通过购买水权以灌溉农作物。但是,澳大利亚农业也面临着人口老龄化、气候变化、土壤贫瘠、水资源匮乏等一系列问题。顾祖儿指出,在澳大利亚经营农场,需要关注农场种类、经营成本、土地产权和相关政策法律等方面的问题。

与会专家学者、企业家、村支书等还举行了圆桌会议,对新中国农地制度变迁、农村土地“三权分置”的政策内涵和法律表达、农业供给侧结构性改革、土地细碎化治理等进行了研讨。论坛搭建了国内农业经营创新领域较高水平的学术交流平台,对推进土地适度规模经营的研究和农业社会化服务的发展有重要意义。

Agricultural Land Transfer and Trusteeship
from Perspective of Scale Management

——A Review of the 5th China Agricultural Management Innovation Forum

GONG Tongyao¹, Liu Zhihao²

(1.Agriculture and Rural Economy Research Center, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China;2.School of International Economics and Trade, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract: Moderate scale management is the inevitable way for China agricultural development. Agricultural land transfer and land trusteeship represent two different routes for realizing scale management. In the context of "trinity of right" in rural land, it is a significant practical and urgent issue to determine whether the managerial right is transferred wholly or partially, or in other words, whether the promotion of land scale or service scale should be emphasized, and how to deal with the relationship between them two. These issues are focused on in the 5th China Agricultural Management Innovation Forum hosted by Shandong University of Finance and Economics, the participants of which sorted out a theoretical and practical summary and conducted extensive and deep discussions based on central policies.

Keywords: scale management; land transfer; land trusteeship; trinity of right; socialized service

(责任编辑 高 琼)