

农地流转价格的影响因素及对“非粮化”的影响

黄李萍¹, 吴学兵^{1*}, 丁建军²

(1. 长江大学湖北农村发展研究中心, 湖北荆州 434023; 2. 荆楚理工学院新农村发展研究院, 湖北荆门 448000)

摘要 土地流转在优化土地资源分配、破解土地细碎化难题和帮助农民增收上发挥了重要作用。首先分析了农地流转价格的影响因素, 紧接着指出农地流转价格发生偏离对“非粮化”的影响, 研究发现, 价格过高在增加种粮成本的同时, 也会倒逼生产条件的改进。而价格偏低对“中坚农民”有利的同时, 也弱化了经营主体优化生产要素的意愿以及造成一定程度的抛荒摆荒。最后, 从不同主体的视角, 提出了建立风险防范机制、加大粮食生产的科技投入、提高耕地利用效率、优化粮食生产布局等政策建议。

关键词 农地流转价格; 影响因素; 非粮化; 耕地红线

中图分类号 F321.1 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)08-0257-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.08.068

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Factors Influencing the Circulation Price of Agricultural Land and Its Impact on “Non-graining”

HUANG Li-ping¹, WU Xue-bing¹, DING Jian-jun² (1. Hubei Rural Development Research Center, Yangtze University, Jingzhou, Hubei 434023; 2. Institute of New Rural Development, Jingchu Institute of Technology, Jingmen, Hubei 448000)

Abstract Land transfer has played an important role in optimizing the allocation of land resources, solving the problem of land fragmentation, and helping farmers increase their income. This article first analyzed the influencing factors of agricultural land transfer prices. Then it pointed out the impact of the deviation of the agricultural land transfer price on the “non-grainization”. The study found that while increasing the cost of growing grain, high prices will also force the improvement of production conditions. While the low price is beneficial to the “core peasants”, it also weakens the willingness of business entities to optimize production factors and causes a certain degree of abandonment. Finally, from the perspective of different subjects, this article put forward policy recommendations such as establishing a risk prevention mechanism, increasing scientific and technological investment in grain production, improving grain utilization efficiency, and optimizing grain production layout.

Key words Farmland transfer rent; Influencing factors; Non-graining; Farmland red line

近年来我国农地流转的增速较之前有所下降, 但从总体效果来看, 土地流转的总面积仍在不断增长。土地流转程序不正规、监管未落实、所有权主体缺位等弊端也渐渐显露。随着经济的发展, 农村劳动力人口大量转移, 农产品质量要求不断提高, 新型农业经营主体的培育顺应了时代要求。同时, 市场上新型的土地流转模式中出现了“非粮化”趋势, 给我国粮食安全乃至经济安全都带来了巨大隐患。2021年中央一号文件发布, 对土地用途管制、耕地质量数量、土地经营权流转等方面做出了明确指示。在人多地少的现状和严格耕地保护的呼声下, “非粮化”现象引起了研究关注。农地流转价格是土地流转的重要组成部分, 影响农地流转价格的因素有哪些, 农地流转价格的高低会如何影响“非粮化”, 需要进一步探究。

1 农地流转价格的影响因素

1.1 熟人社会规范 农地流转市场不是一个纯粹的要素市场体系, 具有特殊的交易性质, 包含着亲缘、地缘、人情关系^[1]。尽管农村集体经济快速发展, 新型农业经营主体不断发育, 农村熟人社会中依旧存在着大量农地无偿流转的现象, 弱化了农户改进生产技术的意愿, 降低了粮食生产效率^[2]。我国城镇化进程加快, “农二代”成为兼业农民纷纷外出务工, 土地流转的面积逐步增加, 为规模化经营提供了物

质基础^[3]。签订正式合约意味着农民在一段时间内无法使用自己的土地, “在位控制权”会减弱。考虑到能够灵活收回土地, 农户选择不签订合约的非正式流转, 以低价或者“零地租”将土地转入给自己信任的熟人, 委托其代为管理。这样转入方可凭借经营面积的增加提高种植收益, 转出方不会因自己外出而使土地抛荒。同时, 这种方式还能保留土地的“社会保障”功能, 在外务工农民归来时能够依靠土地种植维持基本生活。该形式的土地流转并无明确的价格, 实际上这是一种更持久的人情往来关系, 维系这一交易行为成功进行的是熟人社会之间的一种规范体系。

1.2 流转地块规模 地块规模对农地流转价格的影响源于两个方面: 一是细碎化程度。拥有多块土地, 地块面积大小不一且在空间上互不相邻即细碎化程度高^[4]。山地丘陵地区因地形分割地块凹凸不平、坡度较大, 公路不能修到田地, 大型机械无法进入, 农户只能采取人工等传统的耕作方式导致经营成本增加; 此外, 地块分散, 运输过程中要花费更多时间。农业生产种植具有规模报酬递增的规律, 土地细碎化会影响要素的边际产出弹性, 进而影响整个农业生产系统, 最终造成农作物产量下降^[5]。我国出台了许多与规模经营相关的政策补贴, 地块细碎化程度高在申请政策补贴方面也不占优势。二是规模大小。地块规模越小则土地上的所有权主体越多, 众多小农户商谈价格时众口难一, 会提高交易成本。地块面积和耕地流转价格间存在“倒U型”关系, 地块的形状、平整程度, 对田间道路的质量产生正向作用, 机械化作业时更顺畅, 所以会对租金水平起到调节作用。地块规模的适度扩大, 可以实现资源配置的合理利用, 发挥地块的规

基金项目 教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJCZH190); 湖北省教育厅人文社科基金哲学社会科学基金项目(19Y037); 湖北省社会科学基金项目(19ZD073)。

作者简介 黄李萍(1998—), 女, 湖北恩施人, 硕士研究生, 研究方向: 农村土地研究。* 通信作者, 副教授, 硕士生导师, 从事农村土地研究。

收稿日期 2021-06-10; **修回日期** 2021-07-09

模经济效益。

1.3 耕地质量属性 耕地是农业生产的基础。我国面临着人多地少的压力,在人口持续增长的情况下,如果不珍惜现有耕地,会对乡村振兴战略以及粮食总产量的稳定带来极大阻碍。耕地质量是粮食产量和农地流转价格的重要影响因素,随着农地大规模的流转,带来了土壤肥力下降、有机质含量降低、优质高产田比例缩小等问题。土壤肥力是衡量土壤为作物生长提供所需养分的能力指标,土地肥沃程度与土壤有机质的含量呈正比。有机质能为土壤提供养分、改良土壤结构,是农作物生长必不可少的条件之一。土壤肥力与农作物的产量呈正相关,进而会影响土地流转价格;其次,农田水利建设是提高农地质量的有力保障,有助于改进粮食生产条件、提高耕地复种指数和利用效率,有利于建设旱涝保收、稳定高产的高标准农田。良好的灌溉条件为作物提供充足的水分,还可以改善土壤质量、维持土壤肥力和平衡盐碱度。

1.4 土地流转年限 土地流转期限与土地产权的稳定息息相关。流转地块的使用权不稳定会导致土地真正的耕作者频繁更换,造成粮食生产中断。基于农地的资源禀赋效应,农户对土地有着情感寄托,农村熟人社会中对于地块流转期限以口头约定为主,大多是短期或未明确期限。短期转入土地的农户对土地进行整理的意愿和投入相对有限,他们从主观上对后期收益不抱过高期望,因此也不愿意为此支付过高的流转价格。如此不规范的流转形式使得农地流转的价格具有随意性,甚至有大量“零地租”存在。相反约定较长的流转年限后,出租方会索要更高的价格以弥补其对土地“在位控制权”减弱带来的“痛苦”;而转入方会期望通过长时间稳定的耕作投入获取更高的利润回报,在考虑到投入生产成本的基础上,愿意花费更高的租金转入土地来扩大自己的经营规模。

2 农地流转价格对“非粮化”的影响

2.1 农地流转价格偏高对“非粮化”的影响

2.1.1 收益减少是农户“非粮化”种植的自然选择。收益是农业经营者是否种植粮食作物的决定因素^[6]。种粮投入的精力远多于其他经营活动,粮食的价格也较低,因此比较收益相对较低。且农业本身受自然条件约束大,需要抢季节、不违农时。通过减少成本、增加收益来平衡各主体间的利益关系,可高效应对“非粮化”危机^[7]。农地流转的价格与非粮种植的概率、比例均呈现正相关^[8]。蔡瑞林等^[9]的研究表明包括租金在内的土地流转成本过高将损害种粮收益。农地流转价格过高,即使在风调雨顺的年景从事粮食生产,也不会收获过高的回报。种植经济作物收入高,农民对土地流转报酬也抱有更高期望,会不自觉地提高农地流转价格,加剧“非粮化”趋势。发生自然灾害或者年成不好时,抛开前期投入不谈,将无利可图,外来的经营主体可能毁约弃耕,造成粮食生产因错过农时或者缺乏后续照料而产量下降。

2.1.2 成本上升倒逼经营者改进生产条件和技术。在以较高价格转入土地后,农业经营主体必定会采用不同手段来应对经营成本上涨,既有“非粮化”和毁约弃耕的风险,又有追

求农地产出效益、发展循环经济的有利之处。粮食生产的固定资产投入与经营规模能减缓“非粮化”趋势,另外农地流转价格与农户种粮比例的负相关,受到粮食经营规模的约束,规模越大种植比例下降的概率越低^[10]。大规模转入方要想实现赚取更多利润或者维持现状,除了降低农业成本外还可提高单位面积产量和粮食价格。单产的增加需要更多的科技投入,会提升粮食作物的品质和竞争力,进而导致粮食价格上涨。同时,又会吸引来更多的经营主体,形成农业经营的良性循环。另外,发展循环农业,在实现资源合理有效配置的同时,也能满足当下人们对于绿色健康农产品的需求,可有效应对农地流转价格偏高的压力。

2.2 农地流转价格偏低对“非粮化”的影响

2.2.1 低价格转入为“中坚农民”带来福音。一些小农户迫于养家糊口的压力,选择进城务工。但农村还留有一类不用离家谋生或无法外出的人群——“中坚农民”^[11]。他们大多年轻力壮家庭压力较小,可凭借一技之长在农村熟人社会中赚取收入。有的父母身体素质好、子女尚且年幼,经济上的负担较小,可以免于忍受亲人分离之苦;或是因家中父母年迈、家人有病需要照顾脱不开身,只能在家务农或者就近打零工。他们工作时间相对灵活,工作之余可以帮忙照顾家里、打理农田。农忙时节,耕作完自家的田地还有余力时,为了扩大种植面积增加收入来源,流转他人的闲置土地。务农是他们的主要经济来源,有着多年的粮食生产经验善于精耕细作,农地产出率较高。在租金成本较低和扩大经营收益的双向驱使下,更愿意转入土地,对“非粮化”起到缓解作用。

2.2.2 低价格使调整优化生产要素的意愿弱化。对于规模化经营主体来说:生产成本带来的代价越低,消耗的机会成本也越少。主观上难以有效激励他们为了增加盈利而改进生产技术,这种侥幸心理导致陷入粮食产量不高、种粮收益低下的恶性循环。无偿或者低租金转入土地的经营者,花费更多资金和时间精力对土地等各类生产要素进行调整优化的意愿是相对有限的。与高租金成本相比,并不能完全保证偏低的流转价格上所节约的租金成本,实实在在起到了缓解改进生产条件中资金压力的作用^[1]。相反,可能会因为转入土地时付出的金钱代价较小,对流转土地非但不爱惜甚至肆意践踏过度开发,导致地力透支、土壤肥力下降,造成粮食产量剧烈下滑。

2.2.3 偏低的流转价格会造成农地的抛荒撂荒。农业的收益相对较低,越来越多的农民选择进城务工或做生意,这就导致了一些农地抛荒撂荒的不良现象。在流转价格相对较低时,农户不愿意将土地流转给外人。一般都是交由家里的老人或者无偿转给亲戚邻居种植,还有其他人不愿意因微薄的流转租金换来流转土地无法灵活收回的风险,宁愿将土地荒废也不想出租给不信任的经营主体。期望在自己年迈或者其他原因归乡时,随时可以进行农业生产,作为自己最后的保障。这样一来直接造成粮食种植面积总量的减少,造成农户种植结构的“非粮化”。罗必良等^[12]基于饥荒经历,得出禀赋效应及其农地流转抑制具有情境依赖特征,化解农地

流转不畅的难题,要从经济手段、社会保障与公共政策援助多方面共同努力。

3 政策建议

3.1 建立相应的风险防范机制 增强土地流转的风险防范意识,创新预警监测和应对机制。既要发挥市场的决定性作用,也要加强组织介入^[13]。首先,部门联合发布农地流转的基准价格,作为最终定价的参考依据;倡导转入转出双方在市场上公开交易,破解信息不对称难题。指导双方签订合法合同,对双方的权利义务作出明确规定;健全土地承包经营权流转服务监督机制,对流转前中后的资格审查、合同签订、土地用途管理等及时跟进监管。规范正式的流转程序既能为双方提供保障,又能对二者起到约束作用:一方面防止转入方恶意毁约或掠夺式经营,另一方面降低出租方流转行为的随意性。其次,加大金融企业为农户提供信用贷款的力度,鼓励农业保险机构为土地流转推出有针对性流转履约保险,出台相关政策措施帮助解决当下农地流转价格高、融资困难、农户组织化程度较低的问题,打消农户“非粮化”种植的想法。

3.2 加大粮食生产科研投入 科学技术是第一生产力。首先,加强农业科技研发。促进粮食生产性服务业的发展,延伸农业产业链,形成农产品生产、加工、营销等环节一体化格局。提高农产品的附加值和市场竞争能力,为粮食种植户提升利润空间;继续完善农田水利基础设施建设,提升田间道路的质量,提高耕地的产出效率和土壤肥力;与高校联合研发优质粮食品种,改良现有的生产技术水平,加大技术攻关力度。其次,完善农业科技推广,机械化作业水平的提升会缓解小规模农户更倾向于非粮种植的困境^[14]。加强校企合作,推行产学研一体化,提升现代化农业机械的利用率,运用新技术发展智慧农业;加大粮食生产专业知识的宣传教育,鼓励农民参与培训,提升专业素养;多提供“三支一扶”“大学生村官”等岗位机会,引导知识分子投入到粮食生产种植中,发挥好“传帮带”的作用,将更多高科技技术和产品落实到农业生产的使用上,真正做到“藏粮于技”。

3.3 提高耕地利用效率 对现有耕地绝不让步,贯彻“藏粮于地”方针^[15]。在源头上守住耕地保护红线、严禁搞耕地跨省(区)域占补平衡的基础上,加强高标准农田的管理和监督。提高当地政府的耕地保护和粮食安全意识,防止一些地方政府为了政绩急于求成,牺牲耕地谋求经济发展,将耕地的使用情况纳入考核标准;分析归纳现有“非粮化”表现,考察耕地的破坏程度以及土壤的质量状况,加大对相关责任主

体的惩戒力度,责令限期整改,及时止损。其次,重视耕地质量保护。完善耕地质量建设标准体系和动态监测预警体系,出现滥用耕地或者耕地“非粮化”的现象时,做到早发现早止损,及时拿出补救方案,派遣专家前往进行后期生产指导。

3.4 优化粮食生产布局 我国领土分布面积广,地形气候条件差异大。粮食生产受地域条件的影响很大,要因地制宜优化粮食生产布局^[16]。要想使粮食补贴起到实惠,需重视申报条件、发放程序等政策的宣传教育,确保这笔钱真正发放到“种粮者”手里。要强调补贴的针对性,如免费提供良种、秧苗、化肥等。发挥正面典型的模范作用,给予更多政策倾斜。既要宏观上使政府意识到粮食生产的重要性,也要调动“种粮者”的积极性。要不断提高粮食生产的集约化、规模化水平,构建农业现代化生产体系,寻求经济发展和稳定粮食生产的共生之道,尊重自然规律,结合可持续发展理念发扬地方特色产业。对其他农业生产也要正确引导,帮助其在绿色转型的大格局下健康发展。

参考文献

- [1] 罗必良.农地流转的市场逻辑:“产权强度-禀赋效应-交易装置”的分析线索及案例研究[J].南方经济,2014(5):1-24.
- [2] 魏佳朔,高鸣,宋洪远.无偿转入土地对粮食生产效率的影响:福利还是负担? [J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(3):83-92,187.
- [3] 史艺萌.土地流转问题研究[J].现代化农业,2021(4):43-45.
- [4] 徐羽,李秀彬,辛良杰.中国耕地规模化流转租金的分异特征及其影响因素[J].地理学报,2021,76(3):753-763.
- [5] 卢华,胡浩,耿献辉.土地细碎化、地块规模与农业生产效益:基于江苏省调研数据的经验分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2016,30(4):81-90.
- [6] 张新喜.农村土地流转后“非粮化”成因及对策[J].现代农业科技,2014(12):343,345.
- [7] 康汉真,罗晨阳.耕地“非粮化”问题研究[J].山西农经,2021(4):17-18.
- [8] 韩国莹,刘同山.农地流转价格对非粮种植的影响研究[J].价格理论与实践,2020(7):66-69,112.
- [9] 蔡瑞林,陈万明,朱雪春.成本收益:耕地流转非粮化的内因与破解关键[J].农村经济,2015(7):44-49.
- [10] 刘余,周应恒.粮地租金变动对种粮行为调整的影响[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(3):85-96.
- [11] 吴学兵,丁建军,何蒲明.农地流转价格偏离的形成逻辑及对粮食安全的影响研究[J].世界农业,2020(11):4-10.
- [12] 罗必良,杨雪娇,洪炜杰.饥荒经历、禀赋效应与农地流转:关于农地流转不畅的机理性解释[J].学术研究,2021(4):78-86.
- [13] 陈甲,张红霄,何文剑.组织介入对农地流转租金的影响研究:来自江苏省地块层面的经验证据[J].农村经济,2021(1):54-61.
- [14] 刘航,张莉琴.农地流转会导致农地利用“非粮化”吗?——基于地块层面的实证分析[J].农村经济,2020(11):45-53.
- [15] 赵建强,朱秀鑫,赵哲远.进一步推动高标准农田建设的对策研究:以浙江省为例[J].上海国土资源,2019,40(3):36-39.
- [16] 刘长全.我国重要农产品供给安全面临的挑战与对策[J].经济纵横,2021(5):61-73.