

技 术 简 报

第 18 期

国家苹果产业技术体系

2016 年 8 月 21 日

苹果主产区农地流转及其经济影响

产业经济研究室 侯建昫 霍学喜

一、苹果主产区农地流转特征

苹果专业化生产对于发挥区域比较优势，增强农业竞争力具有重要意义。因而，在中观产业层次，决策部门相继出台了各类农产品优势区域布局规划，旨在引导苹果生产向优势区集中，形成产业的集聚效应和规模效应；在微观组织层次，则注重农业微观经营组织的规模化和专业化建设，形成专业化农户规模化生产的新型经营格局。在这一过程中，农地流转市场的功能和角色至关重要。特别是在坚持现行农地产权制度安排的前提下，发挥农地流转市场的要素再配置功能，提高专业化农户的生产效率和收入水平，被视为可行的政策选择。

围绕推进专业化苹果种植户生产和规模化经营的政策目标，苹果主产省政府及地方政府均出台政策方案鼓励农地流转。因此本报告以环渤海湾和黄土高原两大苹果专业化产区覆盖的陕西、甘肃、

山东、河南四省农地流转为研究对象，采用分层随机抽样和问卷调查方法，共搜集 1086 个专业化苹果种植户样本，其中有效样本 1079 个。

基于样本数据的统计结果表明，样本区的农地流转契约形式包括固定租佃制和赠予两种。其中，赠予的案例主要发生在亲友之间，租出户不向租入户收取现金或实物租金；而固定租佃制的发生案例在样本中所占比例更高，即租入户和租出户事先约定一定数额和形式的租金，具体的租金形式包括现金、实物以及两者的混合。从契约周期来看，由于苹果属于多年生经济作物，具有生产周期长、资产专用程度高等特点，专业化苹果种植户的农地流转周期普遍比较长，契约稳定程度高。一般而言，地权不稳定来自三方面，土地权力约束不充分或缺乏关键性权利，土地持有期限较短，以及地权和土地持有期限不确定，而农地承包权的流转合约周期将决定转入户的土地持有期限，合约周期越长意味着承包经营权的稳定性越好。从调查数据的统计结果来看，21.31%的样本农户参与了农地流转，其中固定租金流转占 19.74%，赠予流转的占 1.57%。

从流转结果来看，苹果主产区农地流转市场的发展促进了专业化生产的深化和规模经营。流转之前，两种契约形式下流转目标地块是耕地（荒地）比例分别为 30.98%和 52.94%，苹果园的比例为 69.02%和 47.06%；流转后，种植粮食的耕地（荒地）比例分别下降到了 4.69%和 17.64%，种植苹果的比例提高到了 95.31%和 82.36%。由此可见，土地流转使苹果生产的规模化和专业化趋势加速。

农地流转的地缘、亲缘和友缘特征明显。基于亲缘、友缘、地缘关系的非人格化交易特征突出，村域内部的农户对彼此之间的信任、声誉和土地状况更加了解，信息对称性较强，更加容易达成交易。

行政干预提高了农地流转的不确定性。承包经营权流转的重要原则之一是尊重农民的自身意愿，但实践中，基层政府或村集体不尊重农民意愿而强行推行土地流转的案例仍然有相当的发生频率。部分地区的基层政府或村委会由于发展经济的需求、官员个人利益的驱动等，在乡村经济建设、农业结构调整、产业发展过程中，往往主动、强力介入，以各种借口、动用各种行政权力和手段，强行推动农地流转，提高了农地流转的不确定性。

农地流转过程中的合同纠纷应当引起重视。随着农地流转市场化程度提高，苹果主产区农地流转合同纠纷的发生概率已接近 10%，这可能会威胁到农村社会稳定。从法经济学角度看，农地流转合同纠纷属于农户是否有效履行农地承包合同，流入方、流出方是否依法依规流转农地承包经营权，以及流入方、流出方是否恪守土地承包经营权流转合约方面，既属于利益冲突又源自政府规制虚化。但农地承包经营权流转引发的合同纠纷值得关注，因为这不仅启示着当前及未来深化农村农地产权制度安排和政策举措，而且影响未来农业生产专业化、经营规模化发展。

二、苹果种植户农地流转的经济影响

从收入的角度来看，苹果种植户流入农地显著地提高了人均收入和消费水平，对于推动专业化农户增收、提高农户福利水平具有积极意义。同时，这一结论对于现阶段的农村改革和农业发展具有重要的启示。从历史的视角来看，现代农业的基本特征是农业生产的专业化、标准化、规模化、集约化，一定规模的土地集聚有利于发展现代农业，因而，土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必然选择，有利于优化土地资源配置促进农业技术推广应用和农民增收，本研究为上述判断提供了新的实证证据。

从土地生产效率的角度来看，农户参与农地流转对所有样本农

户的平均处理效应为-0.13，在10%的水平上通过显著性检验；对参与农地流转样本农户的平均处理效应为-0.11，但不显著。出现这一结果的原因在于农户作为最基本的微观经营组织，在追求规模化经营的过程中势必面临劳动生产率与土地产出率如何均衡的问题：即如果土地规模太小，单位面积土地产出率将提高，但单位劳动生产率将下降，制约了农民增收；如果土地规模进一步扩大，结果将向相反的方向发展。就农业供给侧改革的视阈而言，以提高农业质量效益和竞争力作为农业发展的目标和着眼点，继续推进农地流转，引导专业化和规模化的生产方式，仍然是优先的现实选择。

农地流入促进了专业化苹果种植户的新增机械投资，这一处理效应无论是对于全部样本还是处理组样本都是显著的。这表明，随着农业转型加速，农户专业化迅速发展。以苹果种植为例，苹果种植户生产规模扩大，为了满足替代劳动的需要，出现了高性能机械（如大型迷雾机、旋耕机），为了提高高性能机械和设施的利用效率，反过来又需要通过承包、租赁等手段扩大种植面积和种植密度，呈现出阶梯式的发展路径。在中国维持现行土地制度和经营制度不变的前提下，在有限的劳动力（家庭劳动力）约束下，农户唯有通过农地流转来增加土地投入量，使生产要素的结合比以前更有效，从而提高产量。从固定资产不可分性的角度来看，为了达到最低单位成本，不可分的农业机械常常需要农户耕种更大的面积，所以农业机械大型化的革新，是发达国家农户平均耕地面积扩大的基本原因。总之，不可分资源是说明农业经营中面积大小的关键性经济因素，重要性远远超过了其他因素。

三、基本结论与建议

苹果主产区的微观调查数据表明，追求规模经济是诱导农户流入农地的主要动力，而获得信贷支持以及劳动力节约型生产技术和

信息化工具的引入将提高农户流入农地的概率。基于反事实框架的倾向得分匹配结果现实。流入农地的行为提高了农户的人均苹果园经营收入，但对于全部样本而言，降低了单位面积产出。

基于供给侧改革的现实背景，在专业化苹果产区继续积极引导农地流转，有利于生产专业化的深化和农民增收，因而仍然是当前的主要政策选择。因而，应进一步注重对农户的要素平衡性供给，即如果政策的落脚点是引导农业生产的规模化、专业化，推动农业增效和农民增收，那么决策者的一个重要选择是针对信贷市场和技术市场的失灵问题，完善信贷、保险和劳动节约型技术的平衡性供给。此外，着力推进农地确权和农地权益保护的法制化建设，推动系统、配套的制度改革和机制创新，特别是政府职能转变及管理层面的改革创新，正确定位政府在土地流转中监管与规制功能。政府的主要职责应该聚焦培育有效的农地产权市场，着重依法解决农地流转过程中的市场失灵问题、有效规制外部性问题，重视搭建农地流转平台，营造有效的农地产权市场环境，提高农地流转效率。针对各地农地市场发育水平和农业发展差异，按照中央改革部署和相关法规，建立农地产权及其流转纠纷调解、仲裁机制，依法依规规制农地流转市场，谨防农地流转过程中的机会主义倾向及剥夺基于农地经营投资的专用性准租行为，有效解决农地流转过程中的法治失灵问题。

报送：农业部科技教育司、农业部种植业管理司

发送：各苹果主产省农业厅、各功能研究岗位专家、综合试验站站长

首席科学家办公室成员

国家苹果产业技术体系首席科学家办公室

2016年8月23日印发
