

# 重庆市农地流转分析及对策研究

全伟, 王方<sup>2</sup> (1. 重庆交通大学河海学院, 重庆 400074; 2. 重庆交通大学财经学院, 重庆 400074)

**摘要** 对重庆农地流转的现状进行比较分析, 用经济学原理解释影响农地流转的因素, 得出结论并提出对策建议。

**关键词** 重庆; 农地流转; 对策

中图分类号 F301.1 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)34-15254-03

## Analysis of the Agricultural Land Circulation in Chongqing and Its Counter measures

QUAN Wei et al (School of River and Ocean Engineering, Chongqing Jiaotong University, Chongqing 400074)

**Abstract** The status of agricultural land circulation in different areas of Chongqing was compared and analyzed. The influencing factors of agricultural land circulation were explained by using the economic principles. And the conclusions were drawn and some counter measures and suggestions were put forward.

**Key words** Chongqing; Circulation of the agricultural land; Countermeasures

从20世纪80年代后期开始,特别是进入90年代后,我国一些地区不同程度地尝试进行了农村土地流转的探索和实践。特别是近几年,农村土地流转发展速度很快,但总的看来全国土地流转面不大,依然只在很小的范围进行<sup>[1]</sup>。重庆是全国典型的“大城市带大农村”,即农村人口多、农村面积较大。农地的有效流转对扩大重庆农业的规模化经营、提高农业经济水平有着重要的作用。

### 1 重庆农地流转的现状分析

**1.1 总体现状** 据统计,2005年重庆有农用地694.50万 $\text{hm}^2$ ,其中耕地226.27万 $\text{hm}^2$ ,园地23.53万 $\text{hm}^2$ ,林地327.31万 $\text{hm}^2$ ,牧草地23.79万 $\text{hm}^2$ ,分别为农用地面积的32.6%、3.4%、47.1%、3.4%。从人均占有土地来看,2005年重庆农村居民家庭人均拥有的农地面积为0.091 $\text{hm}^2$ ,耕地面积0.064 $\text{hm}^2$ ,而全国农村居民家庭人均农地、耕地面积分别为0.417、0.139 $\text{hm}^2$ 。可见,重庆人多地少的矛盾较为突出。

2004、2005年,浙江的农林牧渔的从业人员人均占有的农用地分别为1.047、1.107 $\text{hm}^2$ ,其增长率分别为5.4%、5.7%,而重庆的人均值分别为0.867、0.893 $\text{hm}^2$ ,增长率分别为1.6%、3.1%,人均占有量和增长速度都低于浙江。这也说明地处西部的重庆与沿海发达地区的浙江在土地的规模化经营和土地有效流转上存在差距。据统计,2002年重庆市土地经营权流转面积为6.267万 $\text{hm}^2$ ,2003年为7.200万 $\text{hm}^2$ ,2004年为8.267万 $\text{hm}^2$ ,流转面积占耕地总面积的6.34%,涉及农户52.59万户,占家庭承包农户的7.7%。而截至2001年底,浙江省共流转耕地21.7万 $\text{hm}^2$ ,占全省耕地总面积的13.5%;浙江省农村土地流转涉及的村占总村数的66.4%,涉及的农户占总农户的20.8%<sup>[2]</sup>,随着浙江农地流转的日益活跃,这一比例还在不断提高。

**1.2 区域分析** 从表1看出,重庆现今农村土地流转最活跃(即土地流转比重最高)的是璧山县,为17%,而最慢的是垫江县,仅为11%。将重庆市分为3个区域进行具体分析。

都市经济圈(包括大渡口、渝北、巴南、北碚)。该区总体水平不低,但是由于这些地区处于重庆主城区中,第二、三产业比较发达,农业在国民经济中的地位逐渐降低,农户对土地的依赖性不断减弱。这时,农户收入来源向多元化发展(如

向第二、三产业转移),农业生产的主要目的不是增加收入,而是满足自身对农产品的需求,土地逐渐从农民的主要生产资料转变为农民的生活保障,这就导致农户对土地流转的兴趣不高,再加上这些地区的人均耕地数量已明显较其他地区低(表1),因此可供流转的土地数量也受到限制。渝西经济走廊(包括潼南、铜梁、大足、荣昌、璧山、江津、合川、永川)。土地流转的总体水平较高,这些地区是重庆主城区最近的腹地,农业受主城区经济的辐射而快速发展,因此农业发展水平较高。由于农业是农户收入的主要来源,因此农民对农地流转也较积极。按照市场地价理论,这些地区土地商用价值高于偏远区县,出租土地可以增加这些地区的工业生产的集团化,农户可以拿到丰厚的地租,还可以解决这些地区的劳动力就业问题,因此该地区土地流转的效果较好。如璧山2004年就流转土地5390.4 $\text{hm}^2$ ,占全县土地使用面积的17%,位居重庆市各区县之首。三峡库区生态经济区(包括万州、黔江、梁平、垫江、忠县、云阳、奉节、巫山、巫溪、秀山、酉阳)。该区是重庆经济发展较为滞后的区域,部分交通闭塞和区位欠佳的偏远区县,由于农业经济发展滞后、比较收益较低,加上周围大城市的吸引,导致这些区县农民对耕作的兴趣不高,土地流转缓慢<sup>[3]</sup>。

### 2 农地流转的经济学分析

**2.1 模型和原则** 农用地流转按流转后是否为农业用途可以分为农用地的农业内部流转(简称“农内流转”)和农用地的农业外部流转(简称“农外流转”)<sup>[4]</sup>。前者指农用地流转后依然从事农业,依然在农林牧渔业的范围之内,这种流转不会改变土地的农业用途。后者是指流转后不再从事农业,土地由农业用途转变为非农业用途,即农用地转变为建设用地;这种流转要经过有关部门的审批。这里重点要讨论的是农村内部流转。

从理论上分析来看,农户在市场经济中是一个独立的商品生产者,他所进行的一切生产活动都是为了获得利润最大化,农户之所以进行农地流转交易,是因为其希望通过农地流转获得最大的利润,因此利润最大化原则将支配着农户在农地市场上的行为。现在假设其他条件(劳动力和资本)都不变,农户使用农地( $N$ )进行生产的函数为 $y = f(N)$ ,使用土地的成本函数为 $C = C(N)$ ,生产出来的产品市场价格为 $P$ ,那么农户从土地上可以获得的利润可以表述为 $\pi = P \times f(N) - C(N)$ ;而农民利润最大化行为的条件则是 $\pi / N =$

基金项目 重庆交通大学优秀青年骨干教师资助计划资助。

作者简介 全伟(1979-),男,重庆潼南人,讲师,从事城市与区域发展方面的研究。

收稿日期 2008-09-25

$P \times f(N) / N - C(N) / N = 0$ , 即  $P \times MP_N = MFC_N$ ; 式中,  $MP_N$  是土地的边际产出率,  $MFC_N$  是使用土地的边际成本。等式的左边是增加一单位土地所获得的边际收益, 右边是增加土地要素的边际成本, 边际收益等于边际成本是农户为达到利润最大化而在使用生产要素过程中的原则。

表1 2005年重庆市各区县农业经济比较

Table 1 Comparison of agricultural economy in each county (district) of Chongqing in 2005

区县 Districts (counties)	农林牧渔业 总产值 万元 Total output value of agriculture, forestry, animal husbandry and fishery	第一产业 占GDP比重 Proportion of the primary industry in GDP	拥有 耕地 hm <sup>2</sup> /人 Owned cultivated land	农民纯收 入 元/人 Pure in- come per capita of farmers	农地流转 比重 % Proportion of circul- ated agri- cultural land
大渡口区 Dadukou District	24 400	0.02	0.042 7	4 321	9.00
北碚区 Bibei District	95 470	0.07	0.069 3	3 670	13.00
渝北区 Yubei District	178 387	0.08	0.082 0	3 479	8.00
巴南区 Baran District	303 517	0.19	0.115 3	3 475	11.00
潼南县 Tongnan County	238 699	0.28	0.120 7	3 158	11.30
铜梁县 Tongliang County	228 182	0.19	0.108 7	3 663	5.00
大足县 Dazu County	211 533	0.20	0.102 7	3 483	6.07
荣昌县 Rongchang County	215 121	0.26	0.078 7	3 426	6.00
璧山县 Bishan County	126 404	0.12	0.076 7	3 682	17.00
江津市 Jiangjin City	449 653	0.22	0.090 7	3 629	12.14
合川市 Hechuan City	347 971	0.21	0.100 7	3 538	8.90
永川市 Yongchuan City	299 502	0.17	0.144 7	3 627	9.50
万州区 Wanzhou District	299 480	0.12	0.075 3	2 582	9.00
黔江区 Qianjiang District	119 532	0.18	0.100 0	2 129	6.00
梁平县 Liangping County	188 105	0.24	0.090 0	2 813	8.00
垫江县 Daijiang County	196 042	0.21	0.084 7	2 989	1.10
忠县 Zhong County	246 371	0.30	0.124 7	2 602	4.10
云阳县 Yunyang County	210 827	0.32	0.089 3	2 223	9.03
奉节县 Fengjie County	200 167	0.25	0.124 0	2 107	11.80
巫山县 Wushan County	104 662	0.31	0.136 7	2 031	2.59
巫溪县 Wuxi County	89 850	0.39	0.137 3	1 928	12.50
秀山县 Xiushan County	108 637	0.25	0.092 7	1 969	8.00
酉阳县 Youyang County	144 354	0.38	0.107 3	1 889	2.70

注: 资料来源于重庆2006年统计年鉴。

Note: The data are from Chongqing Statistical Yearbook in 2006.

本 > 边际收益时, 农户减少土地用量, 当土地的边际成本 < 边际收益时, 农户增加土地用量。形成了土地的供给, 则形成了土地的需求, 而在现有的制度下农户之间的土地调整则通过土地流转来实现。

## 2.2 影响土地需求的因素

**2.2.1 农地的收益。**一是农产品价格。产品价格高可以导致农地边际收益上升, 形成农户对土地的新需求。但是目前农产品的价格低廉, 致使形成了农业与第二、三产业的收益差距较大。二是农地的产出效率。影响土地产出效率的主要有土地的资本和技术的投入、土地的自然条件、农户的耕作行为等。2005年重庆平均土地产出为17 329.2元/hm<sup>2</sup>, 远远低于浙江的41 126.25元/hm<sup>2</sup>。农地收益较低, 致使很多农民不愿耕种土地, 并因此出现了土地粗放经营乃至撂荒的现象<sup>[5]</sup>, 农民对土地的需求较小。另外, 比起浙江等大多数沿海城市来说, 重庆地形的起伏不平和大面积的山区对农业的耕作极为不利, 在一些山区中耕作的土地十分细碎, 直接影响了土地的规模化生产。

**2.2.2 农地的实际支付成本。**农地生产成本包括化肥、农药、灌溉、机械使用、人工工资等生产性支出。在农户之间的土地流转交易中, 农户还必须考虑交易成本, 即达成农地流转交易需承担的费用。就我国农地流转的现状来说, 交易成本居高不下成为制约其发展的重要因素。现行农地承包经营权的不完全性, 使得交易对象和交易内容具有不确定性, 增加了交易的难度, 提升了谈判成本, 不利于形成农地流转的有效需求。

**2.2.3 农地的机会成本。**2005年重庆农村居民纯收入为2 809.3元/人, 其中工资性收入为1 088.8元/人, 占总收入的38.8%, 从事农业和从事二、三产业较大的收入差异导致大量的农村劳动力流向其他非农产业。因此, 如果农民要经营土地, 就要放弃从其他产业可能获得的更高报酬, 对于理性的经济人来说, 考虑到经营土地的机会成本较大, 往往会选择放弃农业, 而转向从事其他产业。

## 2.3 影响土地供给的因素

**2.3.1 农村社会保障制度。**重庆目前的农村社会保障制度还十分落后, 2003年以来, 重庆开始建立农村特困户最低救助制度, 其平均标准只能勉强解决吃盐 and 照明问题; 从医疗保障看, 2003年重庆市在区市县开展建立农村合作医疗试点对象只占全市农业人口的11.32%; 从养老保障情况看, 参加农村养老保险的人数只占全市农村人口的1.8%<sup>[6]</sup>, 范围小, 覆盖面窄, 保障功能很差。因此土地仍然是当前农民赖以谋生的基本生产资料, 即使已经务工经商的农民, 慑于市场风险, 仍把土地作为生活保障。由于土地的社会保障功能增加了农民从土地中得到的收益, 因此降低了农户在土地流转中的供给愿望。

**2.3.2 农地转让收益。**由于农地收益低, 再加上土地承包费(转包租金)也很低, 有些地方的农地甚至是无偿转让, 因此农户转出农地的收益显得十分微薄。从经济学的角度分析, 这些农户保留土地的机会成本就很小甚至接近零, 因此农户对转出农地缺乏兴趣, 甚至出现土地撂荒也不愿将土地流转出去的现象。

一般, 农户在使用土地过程中会出现, 当土地的边际成

**2.4 影响土地流转的市场因素** 重庆农地流转市场不发达,市场经济要求按市场规律配置资源,农村土地流转也应进入市场。但是,目前重庆农村土地流转市场没有正式形成,农村土地流转没有中介组织,没有市场导向、价格参照系和专门的管理机构,流转信息不对称,使农村土地流转不畅、流转无序。而且目前指导农村土地流转工作的政策法规较缺乏,全国性可上升到法律地位的文件更少。对于土地流转中产生的矛盾和纠纷,处理起来缺乏明确的法律依据,这也不便于土地流转的规范操作。

### 3 对策

**3.1 创造非农就业机会** 非农就业可以提高农民收入,降低土地对农民的依赖性,增加农地流转供给的可能性。农地流转应该和创造非农就业机会有机结合起来,创造农民转出乃至离开土地的环境,减少从事农业生产的农民数量,为通过农地流转实现规模经营开拓空间。

**3.2 建立农村社会保障体系** 由于农村社会保障机制的缺失造成农村集体和农户不得不视土地为生存之本,这样土地就承担起各项社会保障功能,因此剥离土地使用权的社会保障功能,建立土地社会保障替代体系,使农户在社会保险、福利制度等方面逐步有与城镇居民同等的待遇。

**3.3 强化和保障农民的土地承包经营权** 农民的土地承包经营权的不完全使农地生产性收益降低,并且导致农地流转的交易成本增加。具体操作时可以借鉴其他国家的成功经验,如在日本,农地流转是使用权的转让而不是放弃,在所有

(上接第15226页)

务的民间组织,如作业、加工、运销合作社或合作协会等。在发达国家和地区,广泛存在着农机合作社,共同购买和使用农业机械,多数有固定的服务客户,合作机制稳定,组织化程度高,服务质量高。农机私人服务公司也从事农业生产过程专业化服务以及农产品购销、储运、加工等。不同的是,不同的国家,合作组织和私人公司所处的地位不一样,美国私营农机服务公司在市场化农机服务中占主体,而其他国家农机合作组织是农机市场化服务的主体。

**3.2 完善的农机社会化服务领域** 农机社会化服务领域一般按生产过程划分,可分为产前服务、产中服务、产后服务领域;如果按功能划分,可分为技术服务,作业服务,供销、加工、储运服务等,发达国家的农机社会化服务除了产中服务外,涵盖了产前和产后的各个环节,还包括了相关的金融信贷、保险等业务。

**3.3 完善的农机合作组织支持政策** 政府对市场化农机合作组织的发展给予财政、金融、税收等大力支持。在美国,19世纪末政府就豁免了合作社的全部赋税。在其后半

权与经营权分离的情况下,所有者和经营者都可以自由地转让或出售其权利<sup>[7]</sup>。

**3.4 加大对农业的技术和资金投入** 土地、技术和资金是农民进行生产的三大要素。与发达地区的比较来看,重庆农民收入低主要是因为土地产出效率低,而农业的资金和技术投入的不足是其主要因素。因此政府应加大对农村的科技和资金扶持,增加农地的产出效率。

**3.5 建立服务土地流转的中介组织** 在中介组织的培育与扶持过程中,政府应担当主要角色,应积极培育和发展土地流转中介服务组织,强化服务功能,逐步建立以市场中介服务组织为载体的市场化土地流转机制。按照“依法、自愿、有偿”的原则,充分尊重农民的意愿,登记、汇集可流转土地的数量、区位、类别等情况,建立相应的土地流转市场信息、咨询、预测、协调等服务系统,建立以市场调节为基础的土地使用权流转价格体系。

### 参考文献

- [1] 王文峰.从主体利益角度透视我国农村的土地流转制度[J].生产力研究,2005(10):45-46.
- [2] 连华.浙江农村土地流转问题调查[J].山东农业:农村经济版,2002(9):11-12.
- [3] 董焱.重庆市农村集体土地使用权流转研究[D].重庆:西南农业大学,2005.
- [4] 张萍.四川农用地流转问题的研究[D].雅安:四川农业大学,2004.
- [5] 辜夕尹.农村土地撂荒的原因及对策[J].农家科技,2002(10):8-9.
- [6] 张应良,周黎明,官永彬.重庆市农村剩余劳动力转移形态的实证分析[J].中国农学通报,2006(1):409-414.
- [7] 龚继红,钟涨宝.近现代中日农地流转政策比较及启示[J].农业经济,2005(11):19-20.

个多世纪里,合作社组织一直享受着免税待遇。美国政府还帮助建立了农业信贷合作社体系,向农场主与合作经济组织提供信贷支持。美国、韩国等国家和我国台湾地区分别对合作社法人所得税、社员合作社收入个人所得税、自用生产资料的进口税、关税、合作社一切证书文件的登记税、印花税、销售税、营业税等给予各种特殊优惠。

**3.4 完善的农机社会化服务和农业机械化促进支持体系** 发达国家均建立了完善的农业机械化发展的政策、农机社会化服务政策和支持体系,从政策和投入上对农业机械化发展给予支持和保护,主要包括增加财政补贴、免税或制定优惠税收和信贷政策、对农机用油实行价格补贴等。

### 参考文献

- [1] 何京.美国农业机械化的发展及对我国的启示[J].湖南农机,2003(5):38-39.
- [2] 范学民.韩国农机化及农机合作组织[J].农机科技推广,2004(6):42.
- [3] 黎海波.台湾农业机械化发展现状及政策扶持经验[J].湖南农机,2005(3):7-8.
- [4] 杨敏丽.借鉴发达国家经验探讨中国农机化发展之路[J].中国农机化,2001(5):5-8.