

共享土地经营权:农业规模经营的有效实现形式

□ 赵 鲲

内容提要:近年来,随着承包土地经营权流转的加快,家庭农场等规模经营农户蓬勃发展,为提升我国农业规模经营水平发挥了重要作用。同时,根据实践需要,许多农户通过加入专业合作社、购买社会化组织服务等形式,与新型经营主体共享土地经营权,成为发展农业规模经营的又一重要路径。本文主要分析共享土地经营权这种规模经营方式的产权联结机制,揭示其实践基础、理论依据,探究其制度绩效,并对如何引导和鼓励其健康发展提出政策建议。

关键词:农业规模经营;土地经营权;土地流转;土地托管;产权联结

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2016.08.001

一、共享土地经营权发展规模经营的实践形式及特征

土地是农业生产最基本的生产要素。提升农业的规模经营水平,关键是如何聚集较大规模的土地要素,以充分利用现代农业机械和耕作技术,实现耕、种、管、收以及销售、流通等环节的规模化经营。实现农业规模经营的传统路径,是通过租赁土地等方式,将土地经营权流转到规模主体,并在土地要素集中的基础上集约利用劳动力、农业机械、农资等其他要素,实现各环节的规模化经营。但从实践看,由于土地要素的转移取决于农村劳动力向第二、三产业转移的进程不可能一蹴而就,只能逐步发展、循序渐进,其发展的不同阶段就会出现不同的规模经营形式。当前,在土地经营权流转形成的集中型规模经营之外,还存在着通过合作或购买服务等方式,以承包农户与规模经营主体共享土地经营权为特征的规模经营模式,并在实践中发挥着重要作用。

(一) 共享土地经营权发展规模经营的实践形式

1. 合作组织带动下形成较为紧密的规模经营。在这种模式下,承包农户通过签订加入合作社的协议,约定按照合作社规定统一一种什么、如何种、如何销售等。据此,加入专业合作社的农户,能够以“生产在家、服务在社”的方式,实现农资购买、

机耕机收、植保作业、产品销售等环节的统一,把承包农户的分散生产经营活动转变为可以应用现代农业生产装备的机械化、规模化经营活动,农民形象地称之为“几统一”。这种规模经营,比较适合于相互间信任度较高的专业农户,由于有入社协议的约束,具有较强的稳定性和可持续性。据统计,截至2015年底,全国工商部门注册登记的农民专业合作社达到150多万家,带动1亿多农户开展农业规模化生产经营。如江苏省界首镇水稻专业合作社,通过提供“统一供种、统一育秧、统一机插、统一植保、统一管理”等“五统一”生产服务,带动5200多名社员,实现了2万多亩稻田的机械化、规模化生产。

2. 社会化服务组织带动下形成较为松散的规模经营。在这种模式下,承包农户通过与农机、植保、农资等社会化服务组织签订购买、销售、托管、代耕等协议(或口头协议)的形式,利用新型经营主体拥有的现代农业生产装备完成承包耕地的部分田间作业和产前产后经营活动。这种规模经营具有随意性、灵活性的特点,更受小规模兼业农户的偏爱。据统计,目前全国有35万个农业产业化组织、17.5万个农机作业服务组织、3.8万个专业化统防统治组织,为广大农户提供多方位的社会化

服务。在这种模式下,名义上是农户自己管理耕地,但多数作业环节已经交由新型主体完成。如河北省鹿泉区南龙贵村,3000多亩耕地中有2000多亩仍由承包农户管理,但农民自己至多负责打药、浇水、施肥三个环节,其他如耕地、播种、收割等环节都是花钱请村里的两个农机服务队完成。

(二) 共享土地经营权发展规模经营的基本特征

鉴于土地经营权流转是实现规模经营的传统形式,认识共享土地经营权的基本特征,更多地需要分析其与土地经营权流转的区别和联系。

1. 区别。一是土地经营权转移的完整性不同。流转经营权实现了权利的完整让渡,能保障流入方对承包地经营权的独立使用,不受干扰地行使在种植决策、田间管理和产品处置等方面的各项权利。而共享经营权是权利共用,承包农户和新型主体分别或共同享有土地经营权的不同权能。二是土地经营收益“剩余索取权”的主体不同。流转土地经营权后,承包农户除租金外不再拥有对农业经营收益的剩余索取权,无论土地经营收入多少,都由流入方获得。而共享土地经营权中,服务组织一般只获得相应的作业报酬,承包地农业经营可能带来收益的剩余索取权归农户所有。三是土地经营风险转移的程度不同。按照权责对等的原则,流入方在获得土地经营权后,同时承担起农业生产过程的自然风险和市场风险,即不管农作物收成如何,承包农户都将获得稳定的租金,风险转由流入方承担。而共享经营权中,承包农户大多保留农产品的处置权,也相应承担自然风险和市场风险,即不管农作物收成好坏、价格高低,服务组织都将获得约定的报酬,一般不需要承担风险。在实践中,只有极少数“全托管”或合作社协议中存在双方以不同

比例分担风险的情况。四是土地经营投入责任的主体不同。流转土地经营权后,新型主体独立承担土地经营所需要的各项费用,包括支付土地租金、购买农资、支付服务报酬等。而共享经营权时,土地经营所需要的各项费用一般仍由承包农户承担,包括支付给服务组织的报酬、购买农资支出等。在实践中,也有少数“全托管”或合作社协议约定服务主体或合作社先期垫付部分费用的情况,但最终还要在农户销售收入中扣除。

2. 联系。作为实现农业规模经营的不同形式,土地经营权流转与共享既有区别也有紧密的联系。一是土地经营权流转与共享在实践中相伴而生。对承包农户而言,考虑到不同承包地块的种植方便与否,也可能流转出部分承包地,而自己依然管理其他承包地并通过购买服务与新型主体共享其土地经营权。对家庭农场、农民合作社等新型主体而言,往往既通过流转经营权扩大土地经营规模,也通过提供农机作业服务、购销服务等方式与承包农户共享土地经营权。如重庆市昌元粮食种植家庭农场,除流转150亩土地外,同时为周围农户托管代耕365亩。二是土地经营权的流转和共享行为可以相互转化。多数情况下土地经营权共享是流转的过渡形式。在农业人口城镇化过程中,一些老年农民出于无法外出打工、保障家庭口粮等原因,易于接受代耕、托管等共享经营权方式,在一定程度上把土地和粮食抓在自己手上。随着城镇化的深入发展,他们逐步丧失劳动能力、子女又长期外出,这些土地经营权就会逐步从共享走向流转。少数情况下,由于经济波动等原因导致外出务工机会减少时,一些农户也会把已经流转的土地经营权收回,采取自己管理与购买社会化服务相结合的方式共同经营承包地。

二、共享土地经营权的产权关系分析

在承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”的制度框架下,从法理上可以把土地经营权的内涵概括为在农用土地上从事农业生产并获得相应收益的权利。在实践中土地经营权则表现为涵盖多个环节多项权能的权利束。正是土地经营权这些权能的可分性和相对独立性使不同主体共享土地经营权成为可能。

(一) 土地经营权的内涵

现行法律法规尚没有关于土地经营权内涵的明确规定。因此,在当前法律框架下土地经营权是依据流转合同获得的一种债权。流入方获得的土地经营权究竟包含哪些权能取决于其与承包农户签订的流转合同约定。当前,尽管绝大多数省区市已经发布了流转合同格式文本,但流入双方签订的

合同还是千差万别的,流入方获得的土地经营权权能也呈现较大的差异性。对此,一些研究学者从法理上对土地经营权的权能内容进行了归纳,有的主张应包括继受间接占有、自主有偿使用、农产品处置及补贴收益、再流转或抵押、妨碍排除、土地征收地上物补偿等;有的主张应包括承包地的使用、耕作、收益、交易和处置等。但由于土地经营权在实践中的独立性刚刚显现,对其权能属性和内容的认识还存在较大争议,形成共识并上升为法律规定还需要较长时间。为便于理解,本文通过对现实中不同流转合同的归纳,将农业生产者感觉最重要、在合同中体现最普遍的内容,按照开展农业生产的先后次序分为三项核心权能:(1)种植决策权。即决定种不种、种什么作物、用什么品种等。(2)田间管理权。即决定在耕、种、管、收等环节选择什么农时、采取什么管理方式、使用什么机械等。(3)产品处置权。即对承包土地上收获的农产品如何销售、收益如何分配等。下文将主要围绕这三项核心权能进行讨论,至于土地经营权可能涵盖的再流转、抵押、土地整治、农业补贴收益等延伸权能暂不纳入讨论范围。

(二) 共享土地经营权的产权关系

在共享土地经营权形成的规模经营中,承包农户并没有完全让渡土地经营权,而是通过合同约定方式与新型主体进行不同程度的分享。具体情况则根据联结方式而多种多样。其一,在“生产在家、服务在社”的专业合作中,入社农户往往自己管理承包地、掌握农作物的处置权,但必须按照合

作社规定实行若干环节的统一,如统一一种什么作物、用什么农资、用什么技术、甚至通过什么渠道销售,其具体内容因合作紧密程度而不同。但归纳起来,承包农户按入社协议与合作社共享部分或全部的种植决策权、田间管理权、产品处置权。以河北集强专业合作社为例,入社协议要求农户必须种植小麦,并对品种、播期、田间去杂、收获标准等作了详细约定。其二,在“全托管”的服务型规模经营中,承包农户不再负责承包地的日常管理,由服务组织决定何时开展哪种管理活动、用什么农资、用什么人或机械完成等,但农户依然享有种植决策权、农作物处置权,即种什么还是农户说了算,收获的作物归农户。以山东省汶上托管组织为例,服务协议约定,农户支付全过程费用,托管组织负责全套农业生产服务并保证小麦亩产不低于一定标准,收获的小麦则全部由农户处置。其三,在“半托管”等代耕代种服务型规模经营中,承包农户依然负责承包地的日常管理,享有种植决策权、农作物处置权,但会根据自己的需要雇请服务组织共同行使田间管理权,完成机耕、机种、机收、植保等环节的一部分。以山东高密托管组织为例,将犁地、播种、施肥、打药、浇水、收割等环节明码标价,由农户根据自己的需要选择购买某一种或几种服务项目。此外,通过流转合同获得土地经营权的家庭农场等规模主体,也会视需求雇请社会化服务组织完成部分田间作业,这也是共享土地经营权的一种具体形式。

三、共享土地经营权的实践基础、理论依据和制度绩效

(一) 共享土地经营权的实践基础

在承包农户方面:其一,非农就业转移的反复性。农业人口的城镇化是一个漫长过程,由于经济社会发展具有曲折性,城市第二、三产业就业机会并不呈现稳定增长的态势,不可避免地导致农村劳动力进城就业的波动和反复。这使得许多在家乡附近打工的农户不愿意流转土地经营权,以防备城镇就业岗位丢掉后可以随时回乡务农,而共享土地经营权恰恰给了他们这样的灵活空间。其二,农村老年人与家庭妇女等闲散劳动力的利用。我国特有的城乡二元经济社会结构,使许多农村家庭很难

举家进城落户,从而在家庭内部形成专业分工,男性青壮年劳动力在城镇务工,老年人或女性成员在家养育儿女,他们大量的闲散时间,而社会化服务组织提供的各项服务使他们“看管”承包地变得很轻松。其三,对自身粮食安全的顾虑。“民以食为天”的观念在我国农村根深蒂固,特别是对经历过粮食短缺的中老年农民来说,掌握一定数量的粮食对他们至关重要。如果流转出土地经营权,就需要到市场上购买粮食,既担心价格高又担心质量差,而共享土地经营权,可以保留对生产粮食的收获权、处置权,能够打消他们对粮食数量和质量安

全的双重顾虑。

在新型主体方面: 其一, 资金投入能力的制约。流转土地经营权发展农业规模经营, 需要支付租金、购买农资、购置农机、兴建仓储设施, 这都需要较强的资金实力。而我国绝大多数农业规模经营主体来源于传统农户, 其资本积累主要依靠自身实力和农业生产, 在发展初期难以承担这些支出、流转较多的承包地。选择共享土地经营权扩大经营规模, 既不需要支付租金, 也不需要支付购买农资费用, 还可以赚取服务报酬, 是一个较好的选择。如四川崇州农业共营制中的许多职业经理人就有这方面的考虑。其二, 风险承受能力的制约。农业生产尤其是规模生产受自然因素影响巨大, 新型主体在发育初期应对自然灾害或市场风险的经验不足、能力不强。在扩大土地经营权流转规模的同时, 通过共享土地经营权与农户分担风险, 虽然可能会影响收入增长, 但也是一个现实的理性选择。如在丘陵地区, 如果因天气原因不能使用农机收割水稻, 流入方就要雇人收割, 不仅成本昂贵, 有时候甚至无人可雇, 导致大量损失; 而托管模式下, 农户会全家上阵不计成本, 不管什么天气都会尽力收获进家。

在客观条件方面: 其一, 承包地的细碎化。我国农村承包地面积小、地块零散, 许多不适合机械化作业。新型主体流转后经营成本很高, 但恰恰适合中老年闲散劳动力的人力劳作。因此, 如果土地条件得不到明显改善, 这类承包地的流转与集中是非常困难的, 共享土地经营权、实现人力与机械的合理分工也就成为次优选择。其二, 农业补贴政策的影响。当前对普通农户实行普惠性的补贴, 承包农户可以在管理承包地的同时获得相应的补贴, 如果流转土地经营权, 有的农户会担心失去补贴。而在大多数地区缺乏针对规模经营的扶持政策, 新型主体流转土地经营权搞规模经营难以获得相应补贴, 使得流转土地经营权相对于共享土地经营权, 在政策扶持上没有什么竞争优势。

(二) 共享土地经营权的理论依据和制度绩效

从实践上看, 共享土地经营权的出现源于人口城镇化、农业现代化发展的客观需要; 从理论上, 中央关于农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”的重大创新, 为共享土地经营

权的发展提供了理论指引。正是在“三权分置”理论指导下, 各界对土地经营权属性的独立性、内容的丰富性和实践形式的多元性有了更加深刻的认识。依此指导实践, 使共享土地经营权这种规模经营形式在促进现代农业发展、创新现代农业经营模式等方面呈现出良好的制度绩效。其一, 有利于在小农户不退出的情况下提升规模化经营水平。相对于承包农户依靠人畜力的分散经营, 共享土地经营权既可以利用新型主体的现代农机等物质装备, 也可以发挥老年、女性等闲散劳动力的辅助作用, 在耕、种、管、收等环节实现规模化经营, 促进现代农业的发展。这方面绩效在土地托管等服务带动型规模经营中表现更为突出。如山东省初家社区为农服务中心, 购置整合 120 多台深耕地、联合收割机、播种机、喷灌机等大型自动化机械设备, 为周边村组的 1 万多亩承包耕地提供服务。其二, 有利于防止非粮化。由于选择共享土地经营权的农户一般属于兼业经营, 出于省工、省力及保障口粮的需要, 选择粮食生产的比例会高于流转土地经营权开展规模经营的新型主体。因此, 从当前形势看共享土地经营权的发展有利于防止非粮化倾向。如江苏省南通市有 569 个服务主体, 为 7 万多户无力种地的老年农民托管了 30 多万亩承包地、开展粮食规模化生产, 在很大程度上稳定了粮食种植面积、提高了粮食产量。其三, 有利于新型经营主体的资本积累和逐渐成长。共享土地经营权, 有利于新型主体与承包农户加强合作, 降低生产成本、提升共同抵御自然风险的能力, 从长远讲也为其逐步扩大土地经营权流转规模奠定了基础。如重庆市昌元粮食种植家庭农场, 2011 年流转 60 亩土地开始规模经营, 同时为周围农户托管代耕土地, 随着资金实力的增强, 目前流转土地面积已经达到 150 多亩, 由于在长期托管过程中建立了充分的信任, 周围越来越多的农户有了流转土地给农场的意愿。此外, 由于共享土地经营权各方没有严格的制度约束, 可以为进城农民随时返乡务农提供便利, 在经济波动时, 有助于缓解大量劳动力返乡可能带来的社会冲击。

同时, 也应当看到共享土地经营权也有其局限性: 其一, 形成的规模经营稳定性不够。由于承包农户与新型主体是相对独立的不同利益方, 如果缺

乏有力的制度约束,相互合作关系具有随意性、偶然性,易受到自然、经济等因素的影响,产生的规模经营具有不稳定性。其二,共享主体统一行动难。由于共享中的利益主体、决策主体较多,在开展土地整治、改良土壤、加强农田基本建设等重大而长期的投入行为中形成共同意志难,易导致实现的规

模经营具有不彻底性。其三,可能会延缓部分兼业农户的退出。事物都有两面性,共享土地经营权在照顾老年农民恋农情结的同时,也会影响进城农户的脱农进程,对具有较强经营能力的新型主体来说,也可能会增加其扩大经营规模的成本和难度。

四、政策建议

(一) 大力支持共享土地经营权的发展

从当前国情农情出发,以新型主体带动农户共享土地经营权的规模经营形式具有广阔发展前景,应当作为发展规模经营的重要途径予以大力倡导和支持。要认真总结各地实践经验,健全相关扶持政策。对采取购买服务等方式与新型主体共享土地经营权的承包农户给予相应的政策优惠;按新型经营主体通过共享土地经营权带动的农户数量、提供的服务规模给予相应的补贴;在农机购置、仓储设施建设等方面,对服务规模达到一定标准的新型经营主体给予更多的优惠措施。

(二) 重点支持农户间共享土地经营权

共享土地经营权将产生巨大的农业生产性服务业市场、商机无限。从既解决农业问题又解决农民问题的长远目标着眼,应重点鼓励承包农户之间共享土地经营权。一方是即将退出的大量兼业农户,一方是专心务农的规模经营户,要鼓励和支持农机大户、家庭农场等规模经营农户通过提供服务、领办合作社等多种形式带动兼业农户,既满足老年农民的恋农情结,也在共享中逐步培育扎根农

村、稳定可持续的新型经营主体。同时,鼓励供销合作、邮政储蓄等社会机构发挥组织资源、资金等方面的优势,为承包农户提供各类社会化服务。

(三) 引导共享土地经营权的深入发展

从日本和我国台湾等地的农业发展历程看,以土地托管为代表的规模经营发展模式,都有一个随实践而不断深化演变的过程。在城镇化基本完成、农业人口转移条件成熟之时,宜更多地通过鼓励老年农民退出、补贴向规模经营户倾斜等措施,支持土地经营权的完整转移,以提升农业规模经营水平、确保农业竞争力。要认真借鉴他们的经验教训,一方面,积极引导广大农户创新共享方式,不断扩大广度、增加深度、加强紧密度,将共享从最初的产前产后服务,扩展到产中生产管理,再到农田整治、土地改良等更深层次。另一方面,对已经具备农业人口转移进城条件的发达地区,要通过重点培育规模经营户、鼓励老年农民退出等措施,引导共享土地经营权走向流转,在更高的层次上发展农业规模经营,为我国农业竞争力的提升奠定更坚实的产权基础。

参考文献

1. 韩长赋. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新. 光明日报, 2016-01-26: 1
2. 陈锡文, 赵阳, 陈剑波, 罗丹. 中国农村制度变迁60年. 人民出版社, 2009
3. 张红宇. 构建以“三权分置”为特征的新型农地制度. 中国经济时报, 2013-07-26: 1
4. 叶兴庆. 集体所有制下农用地的产权重构. 毛泽东邓小平理论研究, 2015(2)
5. 刘守英. 中国农村集体所有制与“三权分离”改革构想. 中国乡村发现, 2014(3)
6. 张云华, 李伟伟. 第三方经营者土地经营权亟待物权化. 中国经济时报, 2015-08-24: 2

(作者单位: 农业部经管司, 北京, 100125)

责任编辑: 段艳