

# 现实与重构：我国粮食适度规模经营的困境与摆脱

## ——基于川、湘 246 个稻作大户的调查<sup>1</sup>

张磊，罗光强

**【摘要】**：基于川、湘两省 6 市 12 县 246 个稻作大户的调研数据，剖析并梳理粮食规模经营面临的现实困境与大户心理诉求。研究发现粮食规模种植效率的提升面临内生与外生双重阻力，主要表现为农业要素市场化程度与政策可及性“双低”，引致规模种植成本与交易成本的“双高”难题；从成本构成、农业分工与社会化服务等方面分析发现：规模种植主体能够实现内部化交易成本，却难以内部化外部风险和制度成本。最后，基于完全成本视角，探讨了政府在粮食适度规模经营进程中的角色和定位，对政府、市场和规模种植主体三者进行关系界定和责任明晰，并从机制设计和信息经济学角度提出政策建议，以期建立一个动态平衡、激励相容的动力机制提供政策参考。

**【关键词】**：粮食规模经营新型农业经营主体现实困惑政策改进

**【中图分类号】**：F304.6      **【文献标识码】**：A      **【文章编号】**：1003—7470（2018）—05—0028（06）

### 一、问题的提出

近年来，随着我国农业发展内外部环境的变化，以新型农业经营主体为主导的多种形式适度规模经营逐步成为中国农业现代化必由之路，新型经营主体大批涌现，种植业适度规模经营比重从 30%提升到 40%以上。<sup>[1]</sup>习近平总书记在十九大报告中指出“发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体”是实施乡村振兴战略的重要组成部分；截止 2016 年 6 月底，全国承包耕地流转面积达到 4.6 亿亩，超过承包耕地总面积的三分之一；在家庭承包耕地中由规模经营主体转入的面积为 1.85 亿亩，占耕地流转总面积比例达 41%，并且趋势正加速进行。<sup>[2]</sup>虽然耕地不断流转 to 新型经营主体手中，但不得不面对的现实问题是，为什么随着粮食规模经营的扩大，并没有出现规模与效率的同步提升呢，又是什么原因导致近年来不少种粮大户有规模而无效率，甚至不惜毁约弃耕呢？要回答上述问题，就必须明晰现阶段新型农业经营主体在生产中最迫切解决的困难是什么，只有进行深度的剖析和解构，才能透过现象看本质，尤其是扶持政策的制定和实施路径更加精准和可及，为新型经营主体的培育与发展提供良好的外部环境。

近年来，先贤学者积极探索新型农业经营主体有效发展模式及成长中面临的问题与对策，研究指出新型农业经营主体发展主要存在要素与机制障碍两方面，<sup>[3][4]</sup>具体表现为融资、农地获得、人力资本和服务体系滞后以及政策可及性低等，<sup>[5][6]</sup>罗必良教授总结为农业分工的深度与广度以及服务规模经济滞后；<sup>[7]</sup>此外还有经营主体自身规范化程度低、基础设施不完善，<sup>[8]</sup>对农业规模经营主体的支持政策模糊不清等。<sup>[9]</sup>王文龙更是一针见血的指出农业经营主体培育政策目标多元、政策工具失准，易引致经营主体异化、非粮化、精英俘获、资源配置扭曲，并对“诚心”经营的主体造成挤出效应。<sup>[10]</sup>本文基于川、湘 246 家稻作大户的深度访谈，对其面临的现实困境、潜在忧虑与心理诉求进行剖析和解构，以期为新时期农业支持政策的改进提供经验依据。

<sup>1</sup>本文系国家社会科学基金项目“粮食主产区粮食生产规模与效率同步提升的机理及其实现途径研究”（编号：15BJY094）的阶段性研究成果。

**【作者简介】**：张磊，博士研究生，湖南农业大学经济学院，湖南长沙 410128；罗光强，教授，湖南农业大学经济学院湖，南长沙 410128

## 二、川湘粮食规模种植的基本特征

本文所指的“粮食种植大户”是川湘两地 30 亩及以上的稻作大户，可细分为种植大户、家庭农场、合作社和农业企业四类。数据来源于课题组 2016 年 12 月~2017 年 9 月在川、湘两省的调研，样本采用多阶段分层随机抽样，选择差异化资源禀赋县市，湖南省选择了洞庭湖平原岳阳市、湘中南丘陵区长沙、株洲，以及成都平原简阳、川南泸州、川北南充等地区。具体抽样为每区县随机抽取 1~2 个镇，并从该乡镇农技站等归口管理部门随机抽取 15~20 个不同规模大户进行入户访谈。问卷分布为湖南省 150 份、四川省 120 份，除去无效问卷外有效问卷为 246 份，有效回收率为 91%（详见表 1）。

表 1 样本基本特征分析

项目	区间	数量	比例 (%)	项目	区间	数量	比例 (%)
年龄	35 岁以内	15	6.1	经营 面积 (亩)	30~150	88	36.0
	36~45	48	19.5		151~300	80	32.5
	46~55	87	35.7		301~500	36	14.5
	56~65	87	35.0		500~1000	30	12.0
	66 岁以上	9	3.7		1000 以上	12	5.0
主体 类型	种粮大户	142	57.9	文化 水平	小学及以下	93	38.0
	家庭农场	91	36.7		初中	117	47.5
	涉农涉企	13	5.4		高中/中专	27	10.9
					大专及以上	9	3.6

注：关于经营主体类型，调研发现合作社并非完全意义上的经营实体，而是由其他经营主体为了降低生产与交易成本进行产前、产中、产后合作的非独立嵌套体。

就年龄特征来讲，表 1 显示种植大户老龄化特征明显，45 岁以下大户占比仅为 25.6%，而 56 岁以上大户占比高达 38.7%；样本中年龄最低为 27 岁，最高为 70 岁，如何引导青壮年劳动力的种粮积极性，遏制种粮大户不断趋向老龄化将是解决谁来种田的关键。就经营规模来讲，样本户均经营面积为 226 亩，最大为 4580 亩，最小为 35 亩，有 64% 的经营规模在 150 亩以上，一定程度上超过“当地户均承包土地面积 10~15 倍”的适度规模标准。关于文化教育水平方面，小学及以下文化水平大户占比 38% 反观高中以上文化水平的大户占比不足 15%，表明新型农业经营主体人力资本水平有待进一步提高。在调研中发现一个有趣的现象，48.7% 的种植大户存在身份多元，尤其是农资销售、农机维修、农技员、村干部居多；值得一提的是规模经营主体中有近 10.9% 的村干部，从侧面说明村干部、农村能人有相对较高的社会资本、人力资本及信息优势，能够做到“近水楼台先得月”，另外也应防止新一轮资源下乡的“精英俘获”和“内卷化”问题。

## 三、粮食规模种植的现实困境表现

### 1. 职业农民供需不均衡，培训机制有待优化完善

农业规模经营对职业农民从质和量上均提出更高要求，而当前职业农民的需求与供给间非均衡矛盾突出，包括有效供给不足、培养机制不完善等问题。其一从经营主体来看，文化水平低、种植技术落后、创新能力不足、合作观念淡薄现象明显，表 1 显示 45 岁以下青壮年大户仅为 25.6%，老龄化现象明显，在受教育程度上小学及以下占比 38%，尤其是文盲占比竟为 7.5%，值得一提的是“功能性文盲”现象极为普遍，不少种植大户坦言：“有电脑也不会上网，对智能手机搞不定，想上网查技术、看价格很是困难”。其二从农业工人来看，“次等劳动力”务农现象突出，调研发现 85% 的大户表示不同程度存在劳动力季节性、结构性短缺，尤其 200 亩以上种植规模更为明显，双抢时节雇工中超过 70% 为 55 岁以上妇女，体能弱、反应慢使得劳动效率大

打折扣。其三从职业农民的培育机制来看，继续教育或上中学是人力资本提升的重要途径，表 2 显示 23.7%的大户尚未参加过培训，参加过的大户对课程满意度仅为 64%，近 70%的种田大户对国家惠农政策不甚了解，这不仅极大影响其粮食规模种植的积极性，同时对国家政策扶持效率、资源的合理配置产生阻滞。

表 2 粮食规模经营主体相关培训与认知情况分析

培训频次 (比例%)	未受过 培训	1 次	2 次	3 次	4 次以上
	23.7	28.4	30.5	10.4	7
培训评价 (比例%)	培训 次数少	老师 不专业	通知 不到位	重理论 轻实践	内容 单一
	17	19.5	14.3	28.7	20.5
政策了解 (比例%)	完全不知	知道一点	一般了解	比较熟悉	非常熟悉
	8.5	60.7	16.4	11.5	2.9

## 2. 农地流转合约不稳定，已流转耕地集中度不高

农地流转理论上具有规模经济和边际产出拉平效应，能够提高资源配置效率，<sup>[11][12]</sup>反观当前农地流转合约稳定预期与不稳定行为间矛盾突出，存在流转率较低、流转合约不稳定、“小农复制”等问题。调研发现流转时限短、非正规合约等严重影响大户长期投资预期，有近 1/3 的大户按照每年“口头轮约”方式续耕，基本模式是“每年春节务工人员回家时最终告知是否续约”；鉴于承包关系不稳定和资产专用性较强带来的巨大机会成本，种粮大户普遍缺乏长期生产积极性，不敢开展土地整治、基础设施改造等中长期投资。

另外，农地市场发育不完善，交易半径小、流转中介与矛盾解决机制缺失尤为明显。从农地流转的市场半径来看，表 3 显示近 80%交易发生在本村范围，以大户或熟人为中介的农地流转发生率高达 76.8%，这与我国农村“熟人社会”有莫大关系，但农地流转的市场化程度囿于熟人社会而发展滞后。然而，值得欣喜的是当前农地流转呈现逐步突破本村乃至本乡镇范围趋势，出现了以土地经纪人、经理人为代表的“信使”，无疑对打破信息不对称等流转障碍产生积极作用。

表 3 农地流转期限及来源情况表

项目	区间	数量	比例 (%)	项目	区间	数量	比例 (%)
农地 来源	本村内	192	78.2	流转 中介	自己联系农户	114	46.3
	临近村	38	15.6		亲友邻居介绍	75	30.5
	外乡镇	12	4.5		农村经纪人	21	8.7
	外县	4	1.7		村委干部	36	14.5
流转 年限	1 年	83	33.9	流转 纠纷 (20.8%)	租期内涨价	99	40.4
	2~3 年	78	31.8		改动原耕地边界	71	28.7
	4~5 年	50	20.2		单方终止合约	48	19.6
	6 年以上	35	14.1		掠夺式耕种	28	11.3

调研数据显示样本户均地块数为 13.7，每百亩农地细碎化程度约为 9.6。图 1 是样本大户所耕种田地的平均地块面积分布

比例，不难发现 11~20 亩地块规模居多，0~20 亩区间几乎高达 70%；表明虽然种田大户在数量上实现了“规模经营”，但是“插花田”依然严重，农地存在“规模但不集中”问题。

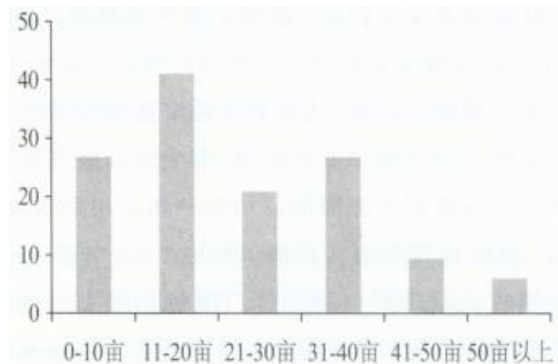


图 1 样本种植大户土地细碎化程度

### 3. 农业基础设施存量不足，管理与维护机制缺失

粮食规模经营对农业基础设施日益增长的需求与现实供给不充分、不均衡之间的矛盾突出，严重影响规模种植积极性。第一，农田水利设施存量不足，既有功能退化严重。目前农田水利设施供给不足等不仅影响农业基础设施存量提升，而且引致农业减灾防灾能力的不足。调研发现川湘两地种粮大户因灾致损情况严重，近三年大户受灾占比约为 24%，户均受灾面积占比 22.7%，亩均因灾减产约 213 斤；水利设施状况从表 4 种植大户的满意度评价中更可见一斑，农户“农田末端水渠通达情况”满意度甚至不及 15%，尤其是“断头渠”“泥巴渠”等“最后一公里”问题突出。其次，农村生产道路运营与承载能力不足，其通达性、可靠性均较差。农户对机耕道路不满率高达 70.7%。另外，对既有存量基础设施的管护机制缺失，机耕道、排灌及电力设备等因集体经济弱化而缺乏常态化维护。再次，农业信息化与智能化体系滞后，针对种植大户至今尚未建立互联互通大数据管理，对农产品的病虫害早防、品质检测、电子商务与可追溯体系等方面依然任重道远。

表 4 大户对若干基础设施的评价状况单位：%

内容	特别差	比较差	一般	比较好	非常好
水库（源）蓄水能力	14.3	19.7	25.4	30.5	10.1
河道灌渠通达情况	9.3	27.4	35.5	24.6	3.2
农田末端水渠通达情况	12.4	32.6	40.8	10.2	4.0
防洪与排涝能力	16.5	34.0	27.8	16.6	5.1
农田机耕道路情况	13.7	57.0	17.0	8.9	3.4
所耕种农田平整情况	19.8	37.4	19.6	13.7	9.5

### 4. 资金紧约束与成本攀升矛盾突出，种粮大户积极性难以为继

农业规模经营对资金的刚性需求与农户受资本约束和金融抑制的矛盾突出，尤其是季节性资金紧约束矛盾明显。调研中发现川湘两地种粮大户的平均负债率达到 64.6%，户均负债金额为 20.6 万。由于农地产权的不完整性和农户资产的低变现能力，使得金融机构对抵押贷款并不积极；从农户的借贷来源分析，有 54% 农户选择向亲友借贷，而选择银行机构的仅为 27.6%，甚至有 4% 大户选择利息和风险都高的民间高息借贷。目前川湘地区的农业雇工日工资普遍在 150~200 元间，不断攀高的规模种粮成

本对大户种粮积极性影响明显，71%的大户表示近三年内多次有过放弃规模耕种想法。

#### 5. 农业社会化服务供给不足，规模经营交易成本虚雨

新型农业经营主体对农业社会化服务日益增长的需求与现阶段服务供给不充分、不均衡的矛盾突出，主要表现为社会化服务的数量不足、质量不高。粮食规模种植社会化服务可分为产前、产中、产后三个环节，产前重点是生产资料与服务订购，以农资采购为例，表 5 显示农户单独采购仍占 76.5%，超过 70%的农户所需化肥、农药等生产资料在村镇农业服务超市购置，并没享受到团购所带来的红利；农业技术来源中 38.9%的大户是靠自己琢磨，本应是中坚力量的农技推广部门却仅为 28.6%。土地流转的交易成本依然过高，调研数据得知农地流转的交易时间平均长达 23 天，即从大户与农户开始谈判到达成流转协议的时间区间，其中蕴含着大量的搜索成本、谈判成本、机会成本等。另外发现农业规模经营背景下缺少促进农地有效流转交易平台和矛盾纠纷解决机制，有 17.8%大户曾经与农户或村集体产生过矛盾纠纷，从调解案例来看时间耗费为 5~35 天，平均时间为 13 天，上述因素均为引致交易成本走高重要原因。

表 5 粮食生产农业社会化服务情况

项目	区间	数量	比例 (%)	项目	区间	数量	比例 (%)
干燥方式	自然晾晒	116	47.3	农资采购途径	自己单独采购	188	76.5
	机械烘干	96	39.2		与其他农户合伙	27	11
	售卖湿谷	34	13.5		合作社统购	22	8.9
					协议企业统购	9	3.6
技术来源	自己琢磨	96	38.9	户均播种方式选择	机插秧	84	34
	问街坊邻居	16	6.4		人工插秧	25	10
	农资门市	55	22.3		直播	64	26
	农技站	70	28.6		抛秧	73	30
	农业企业	9	3.8				

参考已有研究并结合调研实践，<sup>[13]</sup>可把农业社会化服务供给主体分为：政府、企业和农户。政府相关部门对农业社会化服务的供给缺乏有效激励机制，传统的“七站八所”服务效率偏低，基层农技人员待遇较差，人数不足、技术滞后问题突出。企业在农业社会化服务方面“重生产轻服务”，尤其是农机的维修和售后、化肥农药企业对后续大田效果缺乏跟踪反馈机制。农户服务主要集中于易操作、低成本、短周期的机耕机收、代种代管环节，而对高资金投入、高风险、投资回报周期长则积极性不高。调研数据显示，样本地集中育秧服务率尚不足 11%，生物防治仅为 23%，无人机飞防约为 32%，大户粮食烘干率仅为 39.2%，甚至有 13.5%的农户直接选择低价售卖湿谷；我国长江流域在秋粮收获的季节雨水普遍较多，多数种植大户的晾晒面临不小的挑战，但由于资产专用性和高风险、配套供电设备等原因，农户自购自营烘干机服务广受局限。

## 四、新型农业经营主体培育与发展的策略

### 1. 加快职业农民培育供给侧改革，突出新农人能力素养建设

随着我国农业生产内外部环境的变化，对新型职业农民能力的培养应在深度和广度上不断加强，既往培养目标注重专业技能培训，而在继续学习能力、投资与管理能力方面欠缺，现应从理念和机制两方面进一步优化。一是加快推进职业农民培训供给侧改革，创新培育机制，激活多主体、全方位的培训体系，支持龙头企业、专业合作组织等开展特色培训；更加有针对性对

---

农业经纪人、种粮大户等通过弹性学制培训，使他们在经营理念、“互联网+”以及绿色生态等方面更加专业。二是振兴并优化农业科技服务体系，完善农业特派员制度，允许农技人员通过增值服务合理取酬，建立基层农技站、植保员定期与种植大户培训机制，建立移动互联网终端远程教育系统。

## 2. 完善农地自由流转机制，建立激励相容支持体系

“有恒产者有恒心”，良好的制度安排对交易主体积极性提高和交易成本的降低有重要影响。应尽快完成农地确权颁证，由县级政府建立区域性农地流转平台和乡镇信息公示站，减少交易双方因信息不对称带来的“时间成本”“信息搜集与谈判成本”；鼓励合作社等多元主体联合成立农地资产评估与流转中介机构，成立土地流转合作社，支持农户以土地入股；而对非粮化、非农化的土地流转租金虚高问题，要建立宏观价格调控机制，防止人为抬高农地流转市场价格。“理念优于制度，制度优于技术”，<sup>[14]</sup>恰当的政策补贴对农户流转耕地起到激励相容的作用，而非合意的补贴则会引致激励扭曲结果；<sup>[15]</sup>应准确定位政策目标、选准政策工具，加强政府综合服务支持，尤其是对适度规模经营主体，构建以农业竞争力、农户适应力和农业可持续发展能力为导向的激励相容支持体系。

## 3. 明晰粮食完全成本分担机制，加强农业基础设施长效建设

应基于完全成本视角下，立足不同成本的构成特点和作用机理，明晰政府与市场的边界并对社会成本、私人成本进行分解和分担。具体来讲就是：政府应加大对农业基础、农技推广等具有明显社会成本方面投资和补贴，尤其是标准粮田建设、水电路线路整改、病险水库维护等；而对市场能够出清且具有良好效益与效率的成本由市场承担，诸如机耕机种、托管服务等服务。其次，立法与计划相结合，探索推进农业基础设施立法，建立中央和地方的责任清单，明确各级政府和利益主体投入责任，减轻产粮大县财政补贴配套比例，建立激励相容的长效投入机制；鼓励社会资本尤其是种粮大户等利益相关者开展小型农田基础设施建设，政府再“以奖代补”“先建后补”方式适当补偿。再次，鼓励科研机构紧跟农业生产需求，研发适用不同地区实际的农业装备及关键核心技术，提升主要粮食作物的机械化作业水平，大力推进“互联网+”“智慧农业”、物联网技术应用于农业生产。

## 4. 加大财政精准支农力度，提高补贴政策的可及性

农业补贴可及性提高是围绕“补给谁、怎么补、补多少”问题解答。针对新型经营主体的补贴政策目标设计，应由激励性补贴向功能性补贴转变、由覆盖性补贴向环节性补贴转变。<sup>[16]</sup>创新并整合财政资金投入机制，撬动社会资金的多元投入，提高资金的预算、使用、监管效率。<sup>[17]</sup>增量补贴重点针对适度规模经营主体，其中地力补贴不能拘泥于“身份农民”，改善“规模补贴”的标准和支持范围；加大“绿箱”政策和综合服务支持补贴力度，尤其是社会化服务、机库棚、绿色防控的补贴，鼓励大户对耕地改良和基础设施改造，采用“先投资后补贴”的支持方式，对非农化、非粮化的行为建立惩戒机制。值得一提的是，要加强贴息贷款、灾害补贴对种植大户等的帮扶力度，对规模大户购买农机或季节性资金开辟绿色通道，适当延长种粮大户对大型农机设备的还款期限，探索发行农业开发与建设债券、设立粮食发展基金等对大户粮食生产经营专项支持。

## 5. 完善农业社会化服务体系，降低规模生产交易成本

首先，国家在建立农业科技推广体系的同时，应注重激发基层多元主体的服务积极性，允许农技人员通过增值服务合理取酬，鼓励合作社、家庭农场和种植大户联合成立社会化服务组织，如农业秧苗繁育基地、粮食烘干中心等，做到更加细分农业服务市场，开展代耕代种、土地托管等更加专业化服务。其次，政府可以试行发放以奖代补的“社会化服务券”，鼓励地方粮食储备基地开展供干、代贮服务；探索由政府牵头带动农户与科研院所、高等院校及涉农龙头企业互利合作，形成“政府搭台、高校及科研机构唱戏、满足种植大户需求”为宗旨的社会化服务体系。再次，还应鼓励多元规模经营主体联合成立“合作联合社”，开展资金互助、信息共享，也对农业生产或社会化服务质量进行独立公正的监督与评价，有利于降低粮食规模经营生产

---

与交易成本。另外，加强农资农机企业的有效监管，规范农机质量国家标准化体系和售后服务能力，建立对农户种植技术、农机服务以及信息常态化服务机制。鼓励保险机构开发多元保险产品，可以借鉴美国、德国及日韩的农业指数保险经验，以区域产量保险、天气指数保险和完全成本保险模式，降低规模大户的风险预期或因灾返贫几率。

**[参考文献]:**

- [1]李克强. 2018 年政府工作报告[R]. 2018.
- [2]国家统计局. 第三次全国农业普查主要数据公报[R]. 2017.
- [3]张照新, 赵海. 新型农业经营主体的困境摆脱及其体制机制创新[J]. 改革, 2013, (02).
- [4]郭庆海. 新型农业经营主体功能定位及成长的制度供给[J]. 中国农村经济, 2013, (04).
- [5][10]王文龙. 中国农业经营主体培育政策反思及其调整建议[J]. 经济学家, 2017, (01).
- [6]罗从清. 农村金融需求结构演变与新时期金融资源配置取向[J]. 经济体制改革, 2010, (05).
- [7]罗必良. 农业供给侧改革的关键、难点与方向[J]. 农村经济, 2017, (01).
- [8]张秀生, 单娇. 加快推进农业现代化背景下新型农业经营主体培育研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2014, (03).
- [9]谷小勇, 张巍巍. 新型农业经营主体培育政策反思[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, (03).
- [11]郭晓鸣, 高杰. 深化农村改革: 态势研判、矛盾分析与政策突破[J]. 农村经济, 2017, (02).
- [12]钱忠好, 冀县卿. 中国农地流转现状及其政策改进[J]. 管理世界, 2016, (02).
- [13]蒋永穆, 周宇晗. 农业区域社会化服务供给: 模式、评价与启示[J]. 学习与探索, 2016, (01).
- [14]田国强. 中国改革: 历史、逻辑和未来[M]. 北京: 中信出版社, 2014.
- [15]程国强, 朱满德. 中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J]. 管理世界, 2012, (01).
- [16]罗光强, 张磊. 社会成本视角下粮食规模经营补贴政策优化策略研究[J]. 经济纵横, 2017, (08).
- [17]黎家远. 新型职业农民培育中的财政支持问题研究[J]. 农村经济, 2015, (05).