

田富强. 降低耕作权交易成本与市场交易机制治理抛荒 [J]. 江苏农业科学, 2014, 42(2): 376-379.

降低耕作权交易成本与市场交易机制治理抛荒

田富强

(西京学院经济管理二系, 陕西西安 710123)

摘要:当前, 耕农荒加剧了抛荒现象, 并使抛荒的治理更为艰巨, 从实际情况来看, 如果没有制度性的改进, 抛荒将会长期存在。治理抛荒大致有 2 种思路: 在目前的制度框架下, 渐进的做法是降低耕作权交易成本, 让愿意耕作者更快地与抛荒耕地相结合; 局部突破的办法是抛荒耕地的竞拍试点, 在抛荒严重及耕作权交易不顺畅的地区, 根据政策规定, 试点有权自行组织竞拍, 从而让抛荒耕地的竞拍成功者获取耕地自有权, 提高耕地利用效率。

关键词:抛荒; 交易成本; 耕作权; 竞拍; 自有权

中图分类号: S321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)02-0376-03

抛荒对国家粮食安全的威胁屡有新论^[1], 因此治理土地抛荒成为共识^[2]。造成抛荒的原因主要有种粮效益低、农田设施差、粮补标准低^[3]、社会收益与私人收益不等所产生的外部经济等问题^[4]。即便对不抛荒者实施奖励, 湖南、湖北等地的抛荒现象仍然比较严重^[5-6], 湖南省 2007 年的抛荒比率在 10% 以上^[7], 湖北省长阳土家族自治县 2008 年的抛荒比例为 6.75%。实际上, 抛荒现象在近年来越来越严重, 即使耕地红线为 1.2 亿 hm^2 , 按照 6.75% 的比例进行计算, 抛荒面积至少在 810 万 hm^2 ; 按照 10% 的抛荒比例进行计算, 则有 0.12 亿 hm^2 抛荒耕地。土地流转交易成本高是当前农地抛荒的主要原因之一^[8]。在治理对策方面, 有耕票制度^[9]、耕地空置税^[10]等思路。在本研究提出的治理抛荒的 2 种思路中, 渐进的做法是降低耕作权交易成本, 让愿意耕作者更快地与抛荒耕地结合; 局部突破的办法是实行抛荒耕地的竞拍试点。

1 耕农荒的严峻形势加剧了抛荒对粮食安全的威胁

1.1 耕农荒的出现

1.1.1 耕农与农村劳动力数量的比较 民工荒已经在多年前显现, 民工荒背后是耕作劳动力的短缺。耕作劳动力就是在耕作季节, 特别是收获和播种季节参与耕作的劳动力数量。目前的情况是耕作劳动力数量与农村劳动力数量不一致。

在农村劳动力流动前, 耕作劳动力数量可能还会超出农村劳动力的数量, 主要是因为一些乡村教师干部在收获与播种季节参与耕种, 从而增加了耕作劳动力数量。

农村劳动力流动由来已久, 但长期以来耕农与农村劳动力数量相差不大。由于在允许农村劳动力流动以后的相当长时期内, 外出打工的农村劳动力每年都要在收获播种季节回乡参与劳动, 因此耕作劳动力与农村劳动力的数量相差不大。

1.1.2 耕农荒的内涵 允许劳动力自由流动以来, 耕作劳动

力越来越少; 但是近年来形势发生了一些逆转, 耕农已经远低于农村劳动力数量。文中把耕作劳动力的短缺简称为耕农荒, 以区别于工商业领域的民工荒。耕农荒实质上是在目前的技术与制度框架下, 耕作劳动力数量远低于必需劳动力数量的状态。

与民工荒同时出现的耕农荒困扰着耕地资源的利用。2013 年关中干旱之后, 部分外出的劳动力不愿意回家收割成熟的小麦而任其自生自灭, 就是耕农荒形势严峻的表现。

1.1.3 耕农荒的实质是耕地资源利用模式的转型 民工荒反映了依靠廉价劳动力支撑工商业经济发展的时代已经结束, 而耕农荒及其产生的抛荒问题则表示耕地资源利用新时代的到来。当前依靠原有承包制的耕地资源利用模式已经不再适用, 需要探索与新形势契合的耕地资源利用新模式。

1.2 耕地资源利用新模式与新型城镇化模式下的农村劳动力资源开发战略同步

1.2.1 新型城镇化将对农村劳动力资源做出新的配置 未来 10 年内, 将有数亿计的劳动力离开乡村而进入城镇, 从而开启劳动力资源配置的新进程。由于以前的城镇化进展主要以流动劳动力为主体, 劳动力流动并未引起严重的耕农荒, 兼业性使耕农荒不十分明显。

1.2.2 耕地资源配置将会随着展开 新型城镇化将着力解决流动劳动力的定居问题, 使得兼业性逐步下降。由于劳动力务农比例急剧下降, 因此耕农荒将十分严峻。借鉴几十年来劳动力流动的经验教训, 做好耕地资源配置需要在耕作权流动方面做好工作。

1.3 抛荒耕地治理的 2 个层次

1.3.1 降低耕作权交易成本 目前的耕地产权制度改革已经取得了一定进展。第一种思路就是在现有制度框架下, 降低抛荒耕地耕作权的交易成本, 让绝大多数抛荒耕地能快速获得开发, 这也是渐进的制度改进。

1.3.2 在抛荒耕地严重地区实施抛荒耕地竞拍 耕地产权制度改革也存在局部突破的契机。第二种思路就是在现有的制度框架下, 在抛荒特别严重的地区, 如果降低耕作权交易成本后抛荒治理还是进展缓慢, 就可以尝试局部深入改革。逐渐尝试竞拍抛荒耕地, 让价高者获取自有权, 自有权的规定严格按照现有政策制定, 从而激励抛荒严重的经济发达地区抛

收稿日期: 2013-06-30

基金项目: 陕西省教育厅科研计划 (人文社科专项) (编号: 2013JK0158); 陕西省高等教育学会科学项目 (编号: 13018)。

作者简介: 田富强 (1972—), 男, 陕西扶风人, 博士, 讲师, 研究方向为土地问题。E-mail: tianfuqiang2004@126.com。

荒耕地利用效率的提高。

2 新型城镇化背景下农村劳动力资源开发战略加剧了耕农荒

2.1 新型城镇化开启了具有历史意义的农村劳动力资源开发战略

回顾近 30 年来的农村劳动力流动特点对梳理未来粮食

表 1 劳动力流动战略与劳动力耕作战略的比较

步骤	要素	劳动力流动战略	劳动力耕作战略
首要问题	是否重视	比较重视	尚未开始关注
宏观考虑	是否有制度规划	有比较明确的制度体系	尚未提上议事日程
深入细究	制度成熟程度	较为成熟	需要借鉴流动劳动力就业制度
重视程度	战略层次	较高层次	需要借鉴劳动力非农就业战略
最终目标	交易成本	就业交易成本较低	交易成本降到非农就业成本水平

2.2 抛荒耕地治理与未来 1.2 亿 hm² 耕地的耕作制度设计

2.2.1 治理抛荒要降低耕作权交易成本 抛荒治理方式可以是土地流转,可以是规模经营,也可以是合作经济组织。无论是多种多样的实践探索还是可能的演变趋势,都需要一个框架,也都要符合现有耕地的状况。

尽可能降低交易成本,使劳动力无论是在非农行业打工,还是从事耕作业,只要收入水平相当、未来的交易成本相当,就可以大致实现劳动力在城乡之间的合理配置,便不会存在大面积的抛荒现象。所谓的交易成本,就是包括劳动力在非农行业的工作搜寻成本等在内的所有成本,即农村劳动力耕作中足以等同于其打工收益的搜寻耕地、与拟抛荒耕地的主人谈判的成本、契约的签署和履行成本等。只要这两项成本相当,就不会出现本来应该留下来耕作抛荒耕地的过度剩余劳动力离开拟抛荒耕地的现象,从而加强劳动力资源在耕地与非农行业就业的流动性,逐步实现合理的资源配置。

要遵循的一个基本规则是:即使实现现代化的规模耕作,每户占有耕地的局面不会有大的变化,因此必须固守这一基本的所有权制度,并确保目前耕地所有制的公平分配效应,才能在不触及这一所有权基本公平的现状基础上,实现耕作权与所有权分离,最大限度降低耕作者获取足额拟抛荒耕地的交易成本。

这一制度的未来涵义是:最大程度降低拟抛荒耕地的耕作权交易成本,实际上就解决了未来耕地问题中耕作者来源的雏形,一旦解决好这一问题,实际上就为将来谁来耕作 1.2 亿 hm² 耕地做好了制度探索。

2.2.2 谁来耕作 1.2 亿 hm² 耕地需要改进制度安排 未来耕作者来源是迫不及待要解决的问题。国内外目前最关注的问题就是当下一代农村孩子不愿意留守农村的时候,谁来耕种未来耕地红线内的 1.2 亿 hm² 耕地。

在目前看来,这一问题并非大事,因为目前的抛荒问题并未形成不可收拾的局面,尚有一些中老年劳动力在支撑残局,目前粮食安全的严峻性尚未显现,并不是最为严峻的时候。

抛荒问题是未来 1.2 亿 hm² 耕地红线内耕地的耕作者来源问题的试金石,是治理未来耕作者问题的主要试点。实际上支撑耕地的多是中老年劳动力,随着这些劳动力退出耕作,将来如果不能拿出系统的治理方略,没有制度保障的耕地即使受到面积保护,寻找耕种者也会成为问题。

2.2.3 面积保护与劳动力保护 1.2 亿 hm² 耕地红线是近

安全保障的主要制度框架很有裨益。无论是基于抛荒耕地的利用效率提升,还是基于未来的耕地耕作,都要考虑一个问题:从抛荒耕地入手,如何解决未来劳动力进城趋势下的耕地利用效率? 由于新型城镇化过程必将大幅度提升进城劳动力的开发力度,比此前几十年的劳动力流动更有意义,因此在此时设计劳动力耕作战略正逢其时。表 1 比较了劳动力流动战略与劳动力耕作战略。

年来对治理粮食安全保障问题的主要制度创新,即使这一制度得到较好执行,劳动力的来源使我们必须思考耕地保护之外的劳动力保护问题。是否会出现劳动力短缺而制约粮食耕种目前尚无定论,即便不会严重到这一地步,未雨绸缪也是很好的治本之策。

2.3 谁来耕作 1.2 亿 hm² 耕地的潜在威胁

新的劳动力制度改进将主要通过清理劳动力在抛荒耕地上的合理配置成本来与流动劳动力竞争,只有这样,较低的交易成本才会在劳动力配置中为耕地和非农产业配置合理的劳动力数额,从而促进粮食安全保障。

如今在粮食安全保障的耕地红线保护之外出现了一个劳动力保护的严峻课题,而原本剩余的劳动力何时开始出现短缺,并且出现耕地无人耕作、抛荒闲置现象则是众说纷纭的问题。但是这一问题正潜在影响着未来的粮食安全保障。

开启新一轮的农村劳动力就业制度改进,将是继劳动力流动之后的又一战略制度设计,做好这一制度设计,不仅能够解决抛荒问题,更重要的是可以为将来谁来耕作 1.2 亿 hm² 耕地奠定基础。

2.3.1 未来耕作劳动力的来源短缺何时出现 目前尚不存在大面积的耕作劳动力短缺现象。目前支撑耕地耕种的劳动力主要是中老年人和妇女儿童。这类人群的主要特点是在一个相当长的时期内可以支撑现有耕地较低程度的耕作需要,尚不至于引起较大程度的粮食安全威胁。

至于什么时候可能出现耕地无人耕种的情况,可能在现有中老年劳动力退出耕作市场以后,刘易斯拐点出现以后,就可能出现普遍意义上的劳动力短缺,那时不仅仅是非农行业的劳动力短缺,而且会出现真正意义上的耕作劳动力短缺。目前主要处于历史上农村剩余劳动力较多向农村剩余劳动力枯竭的转变时期,基本上很多地区已经没有剩余劳动力存在。因为非农行业的就业交易成本较低,因此最先开始的是抛荒现象严峻,随后出现结构意义上的部分沿海地区技能型劳动力的用工困难,接着将逐步出现一般意义上的普通工业劳动力的短缺。

非农业就业的较低交易成本吸引了较多农村劳动力,在劳动力供给下降的趋势下,非农就业的交易成本逐步降低,制度安排使得更多劳动力流向非农产业;同时由于劳动力总数减少,抛荒现象还会持续,抛荒面积和程度还会继续加大。

当整体上出现全社会的劳动力总体缺失时,首先需要应

对的就是耕作劳动力的缺失,因为主要劳动力缺口将出现在耕作领域。因此目前所出现的部分群体对未来耕作者缺口的担忧,实际上将因为非农就业与耕作就业交易成本的差异而逐步明晰。越来越多的人在抛荒耕地耕作的交易成本难以下降的背景下进入非农行业,赚取相等数额的收益,而非农就业的交易成本较低,最终使得更多面积的耕地被抛荒。

2.3.2 抛荒是未来耕作劳动力来源问题的先兆 刘易斯拐点一旦出现,短缺的不仅仅是耕作劳动力,还有较大规模的非农劳动力,这样在较低的交易成本的拉动下,非农就业将会吸引更大比例的农业劳动力。城镇化的加快更加加速了耕作劳动力短缺的严峻局面,最终会形成大面积的抛荒现象。

目前的抛荒现象可以说是未来耕作者短缺的序曲,如果不未雨绸缪并找到现有劳动力农业就业与非农就业的吸引力差距,抛荒现象将会持续扩大,1.2 亿 hm^2 耕地由谁来耕种将成为现实问题。虽然现在提出 1.2 亿 hm^2 耕地谁来耕作的问题尚嫌过早,但是这一问题将随着农村劳动力年龄结构的变化逐步显示出重要性,并以抛荒逐步扩大的方式挑战粮食安全保障。

未来粮食安全保障问题的解决症结,将不再是耕地面积为主的单维度困境,而是耕地面积与耕作者双管齐下步步紧逼的连环困境。由于解决的难度更大,因此解决的制度改进就更迫切,需要解决的思路就更清晰,制度安排就更广阔,解决手段就更现代化,就业市场交易成本就更低,耕作权交易就很容易。

担心 1.2 亿 hm^2 耕地由谁来耕作固然不无过早之嫌,但是因此就认定未来必然会有难以在城市获取就业机会的人会留在农村耕作耕地,因而不存在未来耕地抛荒演变为危机之虞,也并不可期。

3 市场机制运作引入耕地资源与劳动力资源的优化配置

抛荒耕地资源与劳动力资源配置的制度改进应注意以下几点。

一、首先要重视抛荒耕地的资源利用。在借鉴劳动力流动向制度化演变的过程中,如果在流动劳动力资源开发的交易成本降低过程中看不到抛荒耕地资源潜在的制约因素主要来自制度设计的亟待改进,而一味忽视甚至等待抛荒治理自动出现转机,将贻误时机;粮食压力和建设用地紧缺并存将会引发耕地利用效率低下导致的土地资源利用不均衡。

目前被抛荒的耕地面积已有不少,并逐步增多。正如劳动力在数十年前开始流动的时候,其合法性和未来的巨大潜力与宏阔趋势很难引起当初人们的注意。虽然就其合法性来看,抛荒耕地不是人们在实践层面愿意探讨的课题,但是如果不正视抛荒的潜在危害,势必影响这一严峻问题的解决。

二、抛荒耕地资源利用的治理从单纯的土地资源开发向其他视角延伸。在实践中应该将抛荒耕地资源利用的治理从单纯的土地资源开发向其他视角延伸。考虑到农村土地资源的价值与劳动力资源的价值相比,农村耕地的粮食安全保障价值不能转化为更多的土地个人收益,因此劳动力价值与土地资源的开发价值相比,可能更不容忽视的是劳动力资源的价值开发。

三、劳动力在农业与非农行业获取相等收入的成本不同

是解决问题的关键。就其表现形式看,抛荒问题属于土地资源利用问题;但是就其本质来看,抛荒问题是劳动力资源在耕地与非农就业领域的配置问题。解决抛荒问题需要从土地资源利用入手,或者从劳动力在耕地耕作与非农就业中的收益比较来分析,但是农村耕地作为收益比较低的土地资源,其利用开发还是要从土地资源以外的更深层次入手,如果从劳动力收益方面进行比较,还要细作分析。从收入角度来看,只要耕地资源的开发与劳动力资源开发的市场配置足够发达,过度剩余劳动力能够收集足够的抛荒耕地来耕作,也可以获取相当于他们在非农领域就业相等数额的收入,这在规模耕作中并不少见。关键问题是:需要分析在等量收入情况下,为何劳动力偏重于选择外出务工而不是规模耕作抛荒耕地,这就要分析 2 种人力资源配置的制度成本问题。

对抛荒耕地资源开发中劳动力配置的交易成本进行深入分析,可能更容易找到问题的症结。

只要劳动力在抛荒耕地上的配置成本仍然高于流动就业的交易成本,不仅现在的抛荒耕地难以得到过度剩余劳动力的回流耕作,甚至会更加严重,导致更多非剩余劳动力离开耕地而加入过度剩余劳动力行列,从而加速土地利用效率下降。

对劳动力在不同配制环节的交易成本进行比较发现,一旦将抛荒耕地对劳动力配置的交易成本下降到流动劳动力非农就业的成本以下,就可望吸纳部分过度剩余劳动力回归耕地,因为在耕作所获收益与外出非农就业所获收益同等的条件下,相同的交易成本会使这 2 种就业形式所获的纯收益相等,最终吸引部分过度剩余劳动力回归。

四、组建低交易成本的抛荒耕地劳动力资源配置市场是解决问题的思路。将所有制约劳动力在抛荒耕地上配置的因素找出来,比照流动劳动力非农就业市场的制度建构,寻求最具竞争力的劳动力在抛荒耕地配置的方式,使得抛荒耕地市场就业具有与非农就业同等的竞争力,将开启劳动力资源配置的新阶段。

4 抛荒耕地资源与劳动力的最佳配置可采用试点交易方式

4.1 抛荒耕地交易试点探索

4.1.1 自有耕地试点 目前抛荒的耕地面积较大,需要在降低耕地耕作权交易成本上下功夫。除此之外,要实现抛荒耕地的资源配置优化,可以试点将抛荒耕地集中到愿意耕作的劳动力手中,可以采用交易手段,让抛荒耕地通过交易而成为自有耕地,自有耕地则必须通过竞拍才会获取。

自有耕地会提高拥有耕地的成本。一直以来,耕地拥有成本过低是抛荒的主要症结之一。如果抛荒者拥有耕地没有投入任何成本,因此闲置耕地也就没有什么损失。通过改变抛荒耕地治理方式,提升抛荒耕地的拥有成本,主要应采用竞拍交易的方式,让价高者获得抛荒耕地所有权。通过提高拥有抛荒耕地的成本,让抛荒耕地不再闲置。当然也要注意降低竞拍的交易成本,使交易试点在最低的制度成本下运作。

4.1.2 自有耕地的有限产权 产权明晰也会提高抛荒耕地的利用效率。自有耕地的产权要比抛荒耕地的原有产权明晰。具体明晰程度要由竞拍价格决定。要给予政策范围内更明晰的产权,就要在适度高水准的价位范围内竞拍,反之亦然。重要的是必须根据政策来制定产权的明晰程度。

郭素玲. 农业生产的双重性问题及低碳发展取向[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(2): 379-382.

农业生产的双重性问题及低碳发展取向

郭素玲

(安阳师范学院工商管理学院, 河南安阳 455000)

摘要: 农业是国民经济的基础产业, 农业生产面临着诸多双重性问题, 在保证农业农村经济发展和粮食数量安全的同时, 也影响着农业的可持续发展。实现农业低碳转型, 是农业生产的发展取向, 既能保证农业内在积极作用的发挥, 又能有效抑制其消极影响。因此, 要在农业生产方式转型的基础上, 扭转高碳农业生产加剧农业双重性矛盾的局面, 以保障粮食安全、保证农业生产内在积极作用有效发挥为原则, 充分发挥政府主导作用, 以政策创造低碳农业发展的良好环境, 调整耕种方式, 加强农业废弃物资源化利用, 完善农业生产技术体制, 加快农业低碳转型步伐, 促进农业的可持续发展。

关键词: 农业生产的双重性; 高碳农业; 粮食安全; 低碳农业

中图分类号: F323 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)02-0379-04

随着全球环境变化和气候变暖的出现, 世界开始进入低碳经济时代, 农业发展、粮食安全问题也应适应全球经济发展的形势, 转变农业发展方式, 走去石油化的低碳农业发展道路。低碳农业是现代农业的必然选择, 对我国粮食安全、农业可持续发展意义重大。加强对低碳农业的研究将成为未来研究的一个方向, 而且在实践中也将得到进一步的重视。本研究的目的是从农业可持续发展的视角, 分析农业生产面临的双重性问题, 提出解决农业双重性问题的取向——农业低碳化转型, 探讨实现粮食安全与低碳农业双赢的路径。

1 农业生产面临的双重性问题

农业生产过程主要是种植业和养殖业制造粮食和农副产品的过程。从农业生产过程可以发现, 农业生产具有明显的双重性(图 1)。农业生产既是碳源又有碳汇功能; 在增加粮食产量的同时也可能损害农产品品质; 外源性技术在农业生产中的广泛应用导致环境污染和食品安全风险, 而内源性技术能促进农业的可持续发展; 农业副产品的利用方式不同可能带来截然不同的 2 种效果。

1.1 农业生产碳源与碳汇的双重功能

从农业生产的功能看, 农业既是碳源也是碳库^[1]。与工业经济发展过程不同, 农业生产特别是种植业的生产需要借助于土地, 而土壤本身就是重要的碳库和碳源。耕地释放出大量的 CO_2 、 N_2O 、 CH_4 等温室气体, 成为碳源。资料显示, 全球农业用地释放出大量的温室气体, 超过人为温室气体排放

收稿日期: 2013-07-17

基金项目: 河南省科技厅软科学项目(编号: 122400410014)。

作者简介: 郭素玲(1971—), 女, 河南鹤壁人, 硕士, 副教授, 主要从事区域、农业经济研究。E-mail: 1057275846@qq.com。

4.2 抛荒耕地交易试点的制度建设

4.2.1 试点应选择在抛荒耕地的严重区域进行 要在抛荒严重的省区率先开展制度试点。例如在一些发达区域, 抛荒所占比例很高, 这些省区抛荒的耕地完全无人经营, 类似无主地, 特别是在建设用地指标紧张的形势下, 这类耕地长期闲置, 造成很大浪费。与其让这类耕地长期闲置, 不如在耕地交易方面做出试点。根据政策规定, 竞拍价高者获取拥有一定产权的自有耕地, 如果耕地得到了一定利用, 粮食安全便可得到保障, 土地资源的均衡利用便得以实现。

4.2.2 抛荒耕地逐块登记竞拍 根据实际调查结果, 应该将抛荒耕地面积统计在册, 再按照抛荒耕地面积逐一竞拍。获取者取得符合政策的自有产权证书, 国家应承认抛荒耕地竞拍者的产权并用法律予以保障。

相信在降低耕作权交易成本的同时, 试点抛荒耕地竞拍会为抛荒耕地的治理提供一些帮助。

参考文献:

[1] 罗拥华. 耕地抛荒必然危及国家粮食安全吗[J]. 现代经济探

讨, 2012(10): 64-69.

[2] 尹 坤. 别让农村土地“下岗”——对农村土地抛荒现象的思考[J]. 中国土地, 2012(2): 59-60.

[3] 曾凡慧. 粮价上涨背景下的土地抛荒问题探讨[J]. 价格月刊, 2009(1): 24-25, 38.

[4] 金 星. 新土地抛荒的经济学视角[J]. 农村经济, 2013, 3(3): 25-26.

[5] 肖顺连, 彭楚潇, 沈冰心, 等. 耕地抛荒状况一瞥——对湖南永州市四镇十二村的调查[J]. 中国土地, 2009(7): 48-49.

[6] 蒋育林, 付春雷, 霍 华, 等. 长阳县耕地抛荒严重[J]. 中国统计, 2009(3): 42-43.

[7] 谢良兵. 湖南衡阳农村耕地抛荒调查[J]. 湖南农业科学, 2011(10): 49-51.

[8] 徐 莉. 我国农地抛荒的经济学分析[J]. 经济问题探索, 2010, 8(8): 60-64.

[9] 田富强. 试析耕票制度与有效遏制耕地季节性抛荒[J]. 农业现代化研究, 2011, 32(5): 611-614.

[10] 田富强. 耕地空置税治理抛荒[J]. 经济体制改革, 2013(5): 78-82.