

农村土地利用价值最大化思考

刘静 胡向东 刘爽

一、引言

土地是农民的立身之本，财富之源，其利用效率和产出效率与农村地区的发展息息相关。目前我国大部分农村地区依然延续“精耕细作”的传统小农生产经营模式，土地利用效率低下。因此，如何因地制宜利用好当地的土地资源，将土地价值最大化，是促进农民增收和农村产业转型升级的关键。本研究基于在广西巴马与河北宽城南北两地的实地调研情况，首先概述调研地农村土地利用状况，然后分析当前农用地与农村集体建设用地利用情况的弊端与不足，最后提出实现土地价值最大化的对策建议。

二、调研地区农村土地利用状况概述

宽城满族自治县位于河北省东北部，地理位置在北纬 40 度 17 分至 40 度 45 分和东经 118 度 10 分至 119 度 10 分之间，截止到 2018 年森林覆盖率为 65.89%，农业产业化经营率达到

69.65%。丰富的林地资源使得苹果、板栗等林地作物种植成为该地区主要产业。巴马瑶族自治县位于广西西北部，境内山多地少，素有“八山一水一分田”之称，截止到2018年森林覆盖率为77.98%。全县耕地面积18682公顷，按平均人口计算人均耕地仅为0.96亩，土地资源分散且珍贵。巴马目前的农业产业布局主要是着力发展“长寿巴马”品牌精品农业及旅游业。本研究所涉及的宽城、巴马农村土地主要包括农用地、农村集体建设用地和宅基地三类：

1. 农用地利用状况

河北宽城拥有较为丰富的林地资源，当地农户主要种植苹果、板栗等经济作物，苹果种植在当地尤其普遍。根据种植规模大小可以将当地果农划分为三类：种植面积50亩以上的家庭农场种植户、种植规模在10-20亩的一般规模种植户和种植规模10亩以下的散户。不同经营规模下农户对于农用地的利用情况和需求各不相同：其中家庭农场种植户具有种植规模大、现金流大、农业政策认知水平普遍较高等特点，所占土地大部分或全部通过土地承包获得，具有较大土地流转需求，也面临土地流转带来的流转成本、社会关系、土地规划管理、土地政策等多方面风险；一般规模种植户种植规模适中，成本投入适度，所占土地基本为自有土地，不需或少部分通过土地承包获得，对于土地流转和资金的需求不大，整体决策行为较为保守；散户一般具有种植规模小、兼业劳作、成本投入低、政策认知水平较低等特征，几乎没有土地承包需求，且有可能因从事其他劳动生产而将土地转包出去。

广西巴马土地资源稀缺难以发展大规模作物生产，农业产业主打“世界长寿之乡”、“长寿巴马”的品牌效应，增加产品

的附加价值。目前有几个重点发展项目：巴马香猪、食用菌种植、林下养殖鸡和有机精品茶油。以上项目均采用“公司+基地+农户”的模式：公司方提供科学指导、管理方式与技术支持，农户以土地入股并参与生产的形式加入种植（养殖）小组，双方共同建立统一规范化的种植（养殖）基地进行农业生产，产品经检验合格后由公司收购再销往目标市场，最终利益在公司与农户之间分成，农户获得固定股本分红和就业工资收入。

2. 农村集体建设用地利用状况

农村集体建设土地制度改革是当前农村改革工作重点，目前对于盘活利用农村集体建设用地的政策空间相对宽松，但要真正将土地价值转化为财产性收入在具体实施上仍存在诸多困难。

我国北方大部分农村地区村庄空心化现象严重，但闲置的宅基地和集体建设用地却并未得到有效利用。以宽城地区为例，一方面，和多数北方农村地区一样，宽城经济结构较为传统，观光服务等第三产业发展尤其乏力，难以发掘闲置建设用地的内在价值。另一方面，受制于传统观念、政策认知等因素，农户普遍对于集体建设用地流转的相关政策表示不关注、不了解、不认可。以正在全国多地试点的宅基地使用权抵押贷款业务为例，该地区种植大户普遍认为该途径融资能力有限，且一次性抵押所得无法满足周期性生产投入，所以倾向选择商业贷款、私人借贷、赊购等融资方式。而小规模种植的散户更倾向选择私人借款等民间小额信贷渠道，而不愿冒着失地风险办理宅基地使用权抵押贷款这类程序复杂的银行业务。调研中大部分农户对于宅基地使用权流转、集体建设用地流转持保守观望态度，即便具有融资需求，也会优先选择其他途径。

在一些南方地区，随着乡村旅游业的兴起，产生了对当地民宿、家庭旅馆的需求，农村闲置宅基地的价值逐渐显现。巴马目前重点打造集观光、农家乐体验、住宿服务为一体的“长寿之乡”的生态养生观光品牌，将景区周边的闲置民用房改建成民宿吸引游客短租或常住。改建区以小区形式集中在景区周边，住宅楼一层为当地居民自用或经营，二三层以平均 2000 元/月左右的价格出租，当地农户可以为租户提供服务赚取报酬。据介绍，几年前改建的民宿面积较小，厨房等配套设施不全，主要租户为两三天的短租，近两年改建的新建筑扩大了室内面积，增设有简易厨房，提高了生活便利度，为来南方过冬的“候鸟人群”长租提供了条件。但整体来说当地旅游业整体开发尚不充分，周边的交通、基建依然不到位，经营效益并不稳定。

三、农用地与农村建设用地利用突出问题

1. 农产品种植规模盲目扩张和规模过小问题并存

河北宽城部分种植园不计成本盲目扩张经营规模，导致农业生产利润过薄甚至入不敷出。在当地政策扶持下，种植大户为追求产出效益在果园创建前期投入大笔资金用于大规模土地承包，缺乏收入成本核算，忽视苹果种植业本身的规模适度性，最终利润空间有限甚至亏损。此外由于苹果树从栽种到进入丰果期至少需要5年左右时间，在此之前大规模的果园需要大量资金进行维护，经营者在获得回报前需要承受较大的现金流压力。在长期，根据规模报酬理论，生产规模与长期平均成本存在利润最大化的最优组合，当生产规模超过该最优点会引起平均成本提高导致规模不经济，当地种植大户盲目扩张种植规模一定程度上引起土地、人工平均成本的上升；在短期，土地要素固定，根据边际收益递减理论，劳动力等可变要素投入与实际产

出同样存在最优组合，劳动力投入过多将会引起边际产量减少。苹果种植业属于劳动密集型产业，生产过程中最大的成本来自人工，当地果农不计成本地投入人工可能导致劳动力投入超过最优点而发生苹果边际产量的减少。

广西巴马由于土地资源稀缺难以形成规模经济，农业生产效率偏低。巴马属于典型的喀斯特地貌，山多地少，土地资源分散且有限，在“公司+基地+农户”的经营模式下甚至养殖场选地都是问题，农产品产出不高，人工成本、运营成本却居高不下，企业化生产收益甚微。企业采取“以销定产”的生产策略，在销路不稳定的情况下对于农产品的收购量较少，农户参与养殖基地在短期内并不能看到直观的经营效益，对于这种模式持有观望怀疑的态度，参与企业生产的积极性不高。为保证收入稳定，大部分农户选择在自有土地和深山林地上种植玉米、水稻等传统作物，但这种缺乏合理规划的小农种植模式无法承担粮食供应的重任，收入也十分有限。在土地资源约束下，在长期个体经营和企业经营均难以达到生产规模与长期平均成本的最优组合，既无法形成内部规模经济，也无法通过资本投入累积过程中的“干中学”等外部效应实现外部规模经济；在短期，人多地少分散经营的模式使得可变要素（劳动力）与固定要素（土地）配比超过最优要素组合点，边际报酬递减。这对当地农业产业化发展、农民增收都造成了阻碍。因此两类地区均存在着土地资源与生产规模的矛盾。

2. 农村集体建设用地流转推行困难

(1) 农户对农村集体建设用地流转政策缺乏了解

在北方地区，无论是对政策条款为敏感的新型职业农民还是政策认知程度较低的普通农户对于盘活利用农村集体建设用地

相关政策均表示不关注、不了解，这与政策的宣传力度不足、传统观念的束缚等因素有很大关系，也与当地的产业结构相对落后有关。农户意识不到宅基地使用权赋予自身的财产权利，政府的产业发展规划中也缺乏对于建设用地的规划和价值发掘。

在部分南方地区，当地政府已经启动集体建设用地盘活置换、土地开发再利用工作，但由于村民过去普遍缺乏对于土地政策的认识，许多存量建设用地存在多次转让、违规建设、产权纠纷等问题，对政府审批工作的开展造成阻碍。

(2) 农村宅基地管理不到位

以巴马的情况为例，该地区在探索利用农房、宅基地发展乡村休闲旅游业模式过程中存在两个问题。一是政府宅基地流转审批相对滞后。目前巴马县内有许多违规搭建的小产权房存在产权争议和基建问题。当地政府对于这些小产权房的处理秉持“控制增量去存量”的原则，审批合格的土地经统一规划改为建设用地，审批不合格则拆除后划为农用地。因此小产权房的最终处理方式取决于政府规划审批标准的出台和执行，但目前该项目审批标准不明确且审批流程复杂、周期长。二是民用房改商用缺乏统一规划管理，改建完成的民宿存在诸多设计短板，如消防、污水设施不完备，室内设计布局不适宜吸引“候鸟人群”长期居住，当地人提供的服务不够规范到位、周边缺少休闲娱乐场所，交通不便等，导致整体居住环境的吸引力和用户粘性不足，大部分入住旅客是三天以下的短租，且很少二次光顾。

四、 对策建议

1. 因地制宜，科学决策推动农地利用规模化

农业生产应当因地制宜，充分考虑当地农地资源条件，科学合理规划生产规模。土地资源丰富地区可以规模化生产，但农户在做出投产决策之前应进行收入成本核算，须充分考虑到规模扩充过程中发生的包括土地流转、雇工、农资等费用在内的成本投入，投资回报周期和自身资金承受能力，避免只求产量而不计成本地盲目投资。政府一方面应当向农户普及适度经营规模的概念和收益核算方法而不一味鼓励扩产，另一方面对于出现资金链问题的产业应当采取适当的扶持政策，例如提供补贴或者由政府背书放宽贷款条件等。土地资源匮乏分散地区则应强调产品特色，走品牌化、精品化道路，在有限产量的情况下延伸产品价值链，收割附加价值。可以尝试开辟一部分先行样本作为示范性生产基地调动农户的生产积极性，进而带动更多农户加入生产基地，实现分散土地集中化管理，提高生产效率。另外，精品特色农业道路的实现还需要寻找具有稳定需求的市场，打通销售渠道，以确保产品销路。

2. 加大农村集体建设用地流转政策推行力度

首先，政府应当响应国家农村土地改革政策，稳步推进土地确权颁证等工作，同时加大政策宣传力度，向农户普及土地流转、土地产权概念、明确土地所赋予农民的财产性权益。

其次政府要结合当地条件积极开发农村集体建设用地内在价值，探索农村建设用地入市方式。当前国内已有许多省份对农村建设用地的开发利用做出探索并取得阶段性的成果，例如重庆市最先探索的地票制度将闲置的农村建设用地复垦成耕地，从而腾出建设用地指标入市交易，通过引入市场机制发现

土地价值；浙江省近年来鼓励宅基地有偿退出，大力支持利用闲置宅基地发展民宿、“农家乐”等休闲农业，创造更高的土地经济价值。只有积极探索农村建设用地的内在价值，才能真正激活沉睡的农村资产，助力乡村振兴。

最后对于已经开始进行农村集体建设用地开发利用的地区，应当不断完善规划方案、明确统一建设标准、优化项目审批流程。以巴马的宅基地发展民宿旅游业为例，须完善民宿及景区周边的交通、消防、清洁等基础建设，规范服务标准，开发周边休闲娱乐场所，提升旅客的入住体验。另外要把握当地生态旅游的市场定位，将目标人群锁定在追求健康养生的常住租户，此类租户大部分是具有较多空闲时间的退休人群，冬天在南方地区长住，季节性搬迁，租期长且回头率高，因此巴马的民宿建设应当对此类客户精准画像，改建方案尽量贴合“候鸟人群”的需求，提高用户满意度和用户粘性。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：胡向东 黄丽江
联系电话：(010)82106707
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>