

· 问题讨论 ·

# 安徽省农村耕地流转的调查研究<sup>\*</sup>

纪明波<sup>1</sup>, 周云峰<sup>1</sup>, 陈印军<sup>2</sup>

(1. 安徽省发展与改革委员会经济研究院, 合肥 230001;

2. 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081)

**摘 要** 论文在对安徽省调研村庄耕地流转的基本状况、不同利益主体对耕地流转的意向、制约农村耕地流转的主要障碍、耕地流转的利与弊, 以及促进耕地流转的主要举措等分析的基础上, 提出了推进安徽省农村耕地流转应进一步明确土地承包经营权的物权性质, 让农户敢于自主流转等 7 项政策建议。

**关键词** 安徽 耕地流转 土地流转 对策建议

为了引导农村耕地合理流转, 促进农业适度规模经营, 在有关部门的支持下, 对安徽省阜阳市颍泉区、阜南县、利辛县、肥东县和肥西县等地农村耕地流转情况进行了调研, 并在此基础上形成了下面的调研报告。

## 1 调研村庄耕地流转的基本状况

### 1.1 耕地流转经历了起步—加速—减缓的过程

耕地流转起始于乡镇企业高速发展的 20 世纪 80 年代中期, 为农民自发。1999 年政府部门开始土地流转试点工作, 并于 2001 年扩大土地流转试点工作力度, 促进了农村耕地流转的加速<sup>[1-2]</sup>。2004 年后, 随着国家开始发放种粮补贴和土地资源的升值, 大量在外务工的农民返乡收回土地, 土地流转速度减缓。

### 1.2 土地流转初具规模

调查所涉及农户共流转耕地 1 093 hm<sup>2</sup>, 其中利辛县中疃镇曙光村、肥西县小庙镇将军村、黄花村和山南镇小井岗村、肥东县梁园镇民主村等 5 个行政村共流转耕地 632.2 hm<sup>2</sup>, 占 5 个行政村耕地总面积的 43.6%。阜阳市种粮大户葛浩新分别在颍泉区和颍州区近 10 个村转包 318.4 hm<sup>2</sup> 耕地 (占颍泉区和颍州区土地流转面积的 50%), 阜南县柳沟镇大徐庄种粮大户徐猛转包 142.5 hm<sup>2</sup> 耕地。

### 1.3 早期以代耕为主, 出租和入股逐步成为主要形式

从 5 个行政村的情况看, 在 632.2 hm<sup>2</sup> 流转的耕地面积中, 其中代耕 280 hm<sup>2</sup>, 出租 196.2 hm<sup>2</sup>, 入股 133.3 hm<sup>2</sup>, 转让 22.7 hm<sup>2</sup>, 分别占流转耕地总面积的 44.3%、31.0%、21.1% 和 3.6%。而阜阳市和阜南县两个种粮大户的耕地来源均为转包。代耕主要发生于耕地流转的早期, 一般是外出或在当地企业打工者将承包地委托给自己的亲戚或邻居耕种, 无委托协议或合同, 只要委托方提出解约, 在收割结束后, 代耕户会及时交出代耕田<sup>[3]</sup>。出租和入股已成为近期发展较快的耕地流转方式, 但主要是用于非粮食生产; 而对于种粮大户, 其耕地的流入方式则主要为转包。转让的情况很少, 主要是在 20 世纪 90 年代中后期, 由于农业税费过重, 部分百姓将耕地退还给村集体, 再由村集体转让给他人 (主要是村干部)。

收稿日期: 2009-04-03 纪明波为安徽省经济研究院首席经济师、研究员 周云峰为副研究员、总经济师 陈印军为研究员

<sup>\*</sup> 项目名称: 全国耕地调控技术综合集成研究 (2006BAD05B10) 和典型地区农民耕地流转行为与模式研究。该项研究得到了安徽省发改委、省农委、阜阳市、阜南县、利辛县、肥东县、肥西县有关部门和全国农业资源与区划办公室的支持与资助。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

#### 1.4 农村专业大户和农业合作组织成为农村土地流转中的新亮点

土地流转流向专业大户及农业合作组织的有 1 509 户, 面积  $720.9\text{hm}^2$ , 占流转总量的 66%。其中: 流向从事种植业的有 1 438 户, 面积  $697.2\text{hm}^2$ , 占 64%; 从事养殖业的有 71 户, 面积  $23.7\text{hm}^2$ , 占 2%; 涌现出了规模成片租赁土地发展各类农产品的专业大户, 如肥西小庙镇将军村合肥华诚公司、阜阳市种粮大户葛浩新、阜南种粮大户徐猛等, 并形成了一批农业品牌产品, 同时带动了周边农民增收, 推进了土地流转。

### 2 不同利益主体对农地流转的意向分析

调研分析结果表明, 不同类型农户的土地流转意向差异很大。

“半工半农”型农户耕地流转意向弱。在调查村庄, 这类农户数量大、比例高, 占 50% 以上。家庭男劳力以外出打工为主, 农忙季节回乡务农; 女劳力以在家务农、看管小孩、照应老人为主。他们的主要收入来自非农收入, 非农收入占家庭收入的比重在 60% 以上。他们的父母和小孩在农村生活, 对土地的依赖性较强, 一般情况下, 不会对外流转土地<sup>[4]</sup>。

主要劳动力常年在外打工型农户是耕地流转的最大潜力所在。在调查村庄, 这类农户约占 20%。他们的收入来源主要是非农收入, 占家庭收入的比重在 80% 以上。由于没有时间经营土地, 这部分农户往往留下少量土地交由在家的父母耕种, 而将大部分的土地委托给亲戚或邻居代耕, 或出租给他人(公司)。这部分农户是土地流转的最大潜力所在。随着非农收入的增加, 工作趋于稳定, 这部分农户有可能会流转出更多的土地, 但进展比较慢。

主要劳动力常年在家务农型农户希望适度流入耕地。在调查村庄, 这类农户约占 20%。或因小孩小、父母年纪大需要照看, 或因主要劳动力有病缠身, 或因自身技能、智能等方面的原因, 这类家庭的主要劳动力在农村务农。耕种的土地较少, 多在  $0.67\text{hm}^2$  地左右。这类农户经济来源单一, 农业收入是他们的主要收入, 生活比较困难, 他们不会将自己的土地流转出去, 反而希望能够适度增加部分耕地。

种田大户及村干部是耕地流转的主要推动者。种田大户, 是指家庭主要劳动力从事农业生产, 家庭收入主要来自农业收入, 耕作农田在  $3.3\text{hm}^2$  及以上的农户。这类农户数量少, 比例低, 约占 5%。村干部与种田大户对土地流转的态度和意愿很接近, 迫切希望通过土地流转, 增加耕地规模, 获得更多的规模效益。他们是加快土地流转步伐的最坚定支持者。他们认为, 政府应该鼓励真正的种粮户, 要求调整农业综合补贴办法, 应直接补贴给实际种田者; 要求按照种田规模的大小确定农业综合补贴的标准, 多种多得, 少种少得; 要求新增农业补贴资金应直接补给种田大户。他们希望将现有农户的承包地划分为“口粮田”和“商品粮田”, 并且认为每人的口粮地保持在  $0.02\text{hm}^2$  地左右即可, 其余的应该作为商品粮生产田。他们认为, 口粮田宜继续分户管理, 而商品粮生产田宜集中起来由种田大户经营管理, 或统一入股到村集体经济组织。

### 3 制约农村耕地流转的主要障碍

据统计, 2004 年以来, 安徽省农村流转耕地面积徘徊在 23.3 万  $\text{hm}^2$  左右, 耕地流转率(流转耕地面积占耕地总面积的比例)仅有 5.8%。从调查结果看, 制约安徽省耕地流转的主要障碍有以下几个方面。

一是中小农户疑虑、担心, 不愿流转耕地。我国现行的土地承包经营制度是在特殊的历史条件下产生的, 村集体经济组织拥有土地的发包权, 农户只有土地的承包经营权。在这一制度安排下, 多数农户认为村集体经济组织拥有调整土地承包的权利, 担心村集体经济组织以长期对外出租、委托耕种等借口取消农户的土地承包经营权, 对土地流转持谨慎观望态度。

二是土地价格偏低, 不愿流转耕地。当前, 土地的商品化、市场化进程非常缓慢, 土地的合理价值没有显现、形成。如, 民主村前几年的土地年租金每公顷只有 1 125 元, 出让金只有 4.5 万元。土地价格低, 流转收益少, 导致农户对土地流转的积极性不高。另外, 市场中介服务组织没有建立起来, 农户也不

知道如何流转土地。

三是地块分散,不便流转耕地。多数农户的承包地分散在 4~5 个地块,平均每个地块只有  $0.15\text{ hm}^2$  左右。农民有句顺口溜:“责任田好是好,就是地块小,不好犁不好耙,弄得群众光打架”。地块小,难以机械作业,不利于大户耕作和管理,降低了大户扩大土地耕作规模的热情。

四是农业税收与补贴政策在调动农民耕地经营积极性的同时,也降低了农民耕地流转的意愿。最近几年,相继免除农业税、增加农业综合补贴,经营耕地变得有利可图,一些过去放弃承包耕地的农户强烈要求返还承包地。

五是耕地流转中的一些不良做法,影响了耕地流转。一些地方采取行政命令手段,强迫农民将承包地集中连片流转;有的随意改变土地承包关系,侵犯农民合法权益。这些情况导致了土地纠纷增加,使农地流转变得困难起来。

#### 4 促进耕地流转中所采取的主要举措

当前,安徽省在加快耕地流转中所采取的主要举措有以下几种。

一是培育需求主体,依靠业主拉动耕地流转。民主村吸引外村种田能手计恩华、肥东县共青农场、青阳科技公司等来村承包经营耕地,发展家禽家畜饲养;曙光村吸引蒙城种子公司来村承包经营耕地,建设良种繁育基地;小井庄村吸引肥西山南粮油公司来村承包经营耕地,发展高效经济作物;颍泉区中市办高井村吸引原农业事业单位职工葛浩新来村承包经营耕地,生产良种。

二是采取灵活方式,依靠创新助推耕地流转。曙光村引导农户采用入股方式加盟蒙城丰硕种子公司,形成以土地股份为纽带的紧密型合作伙伴关系。民主村借“退耕还林”机遇,采用出让方式,将  $22.7\text{ hm}^2$  的耕地一次性转让给种田大户。颍泉区中市办高井村凭靠近城市郊区、有利于发展城郊高效农业的区位优势,引导农户以比较高的年租金(每公顷 6 000 元)将耕地租给种田能手,集中发展大棚蔬菜。

三是搭建流转平台,依靠中介促进耕地流转。当前,农村耕地流转需求主体主要是来自外村的种田能手和农业产业化龙头企业。外来大户(企业)到人生地不熟的地方,面对的是一家一户,与他们一对一谈判非常困难,必须有一个熟悉当地情况的中介人从中斡旋。调研村庄,几乎无一例外的,村干部既是耕地流转双方的中介人,又是担保人。他们凭借情况熟悉、威信较高的优势,在耕地流出方和流入方之间架设起“桥梁”,发挥着纽带的作用。尽管村干部充当耕地流转中介存在不少弊病,但在目前缺少农村土地流转中介服务组织的情况下,仍是一种较为有效的方式。

四是依靠政策,引导耕地流转。颍泉区高井村在上级水利部门的支持下,通过加大水利设施投入,改善了葛浩新承包地的排涝条件,减少了水灾影响,从而增强其长期承包耕地的信心。目前,葛浩新在高井村的生产基地,排涝标准由 5 年一遇提高到 10 年一遇。仅此一项,每年即可增收 5 万元左右。小井庄村以实施国家土地整理项目为契机,对分散的耕地进行调换集中,使山南粮油公司的承包地连成一片,方便了其规模化耕作。将军村、黄花村等为大户们争取到更多的农机、粮种补贴资金及化肥、柴油等实物补贴,降低了大户们的生产成本,促进了规模化经营。

#### 5 推进耕地流转的对策建议

通过流转,逐步实现耕地规模化经营,是提升农业效率、促进现代农业发展的重要举措。为了推进安徽耕地有效流转,特提出如下几点建议<sup>[5-6]</sup>。

##### 5.1 进一步明确土地承包经营权的物权性质,让农户敢于自主流转

根据新的土地承包法和物权法,“土地承包经营权”属于用益物权,在土地承包期内相当于承包农户家庭的私有财产,承包期内发包人不得调整承包地,也不得随意收回承包地;根据中共中央十七届三中全会文件,土地承包关系长久不变。可是,受宣传不到位的影响,多数农户对上述政策的理解存在着偏差,担心政策会变。因此,按照物权法,可以明确规定土地承包经营权归家庭农户所有,可以长久拥有。这是

加快土地流转的基本前提。只有坚持这个基本前提，才能真正堵住少数镇、乡、村干部调整、收回、重分土地的各种借口，真正给农户吃上“定心丸”，让他们敢于自主流转。

加快土地承包经营权的商品化、市场化步伐，让农户愿意流转。尽快建立农村土地承包经营权流转市场，进一步强化农地的商品属性，允许物权化后的土地使用权“依法自愿有偿流转，可以买卖”；制定土地流转价格评估办法，健全土地价格形成机制，引导农地价格适度上涨，努力体现土地的合理价值，提高农户流转土地的积极性。

## 5.2 积极创新，推广能够实现各方共赢的土地流转方式，让农户乐于流转

转让方式因是承包经营权的永久转让，适用于那些户口已进城农户承包土地的流转，但目前转让费较低，承包者转让的积极性不高，需要经历一个缓慢的价值发现过程。入股是近年发展较快的一种土地承包经营权流转方式，并且近期仍以企业介入为主，农民专业合作组织为辅；为了保障农民的利益，须加强规范、监督，防止合股公司经营管理层恶意转移利润，侵占入股农户利益，并且在政策上重点鼓励构建农民专业合作组织，在合作组织内部进行入股流转。出租也是近几年发展较快的一种方式，但为了避免农民利益受到伤害，出租价格宜采用浮动价格，并应限制租期。对于种粮大户，转包是近年采用较多的方式，应予鼓励。此外，在完善现有流转方式的同时，还需要进行试点、积极创新，如允许农民在保留必要的口粮田的基础上出售（让）商品粮田，允许在一定的前提下抵押农地，获取贷款等。

## 5.3 提高种粮大户集中土地的能力，让他们成为土地流转的有效需求主体

推进土地流转，实行适度规模经营的重要措施是支持种粮大户生产经营，提高种粮大户集中土地的能力和规模化生产的积极性。对于达到一定规模的种粮大户，要给予特殊奖励，提供优惠贴息贷款，增加大型农机购置、仓储设施、晒场建设和农田水利建设补贴资金。鼓励大专院所、农技站所优先为种粮大户提供技术指导和技术咨询，或与种粮大户建立多种形式的联合体。

稳住“口粮田”，激活“商品粮田”，让土地流转更加平稳。短期内，由于农村社会保障能力有限，土地仍然是不少农民的最后生活保障线，要防止少数农户将土地全部流转出去（出卖）带来的风险。为此，必须严格限制中低收入农户的“口粮田”进入土地流转市场，鼓励“口粮田”之外的“商品粮田”进入土地流转市场。

## 5.4 加强对相关法规 and 政策的宣传和执行力度，让土地流转更加规范

最近几年，国家及有关部门相继出台了包括《中华人民共和国土地承包法》、《农村土地承包经营权流转管理办法》、《中华人民共和国物权法》等一系列法规和政策，对家庭承包经营及土地流转进行了多方面的规范。但是，在广大农村，这些法规还不为大多数农户知晓。据我们询问，几乎百分之百的农户没有看到以上3个法规的文本，几乎百分之百的代耕方式没有签订书面合同。因此，加大宣传力度，让每个农户了解并执行有关法规十分必要。

加强农田水利基本建设、土地整理和村庄整治，让土地流转更加方便。按照“田地平整、土壤肥沃、路渠配套”的要求，结合新农村建设，加大土地复垦、整理力度和村庄整治力度，加快建设旱涝保收、高产稳产的高标准农田。这是促进土地流转的有益补充，有利于解决地块过小、土地质量和耕作条件差异过大带来的土地流转难问题。

## 参与文献

- 1 何平. 安徽省农村土地流转的现状、问题及对策思考. 安徽农业科学, 2003, 31, (1): 47~49
- 2 叶剑平. 中国农村土地产权制度研究. 北京: 中国农业出版社, 2000
- 3 程宏志. 安徽农村土地使用权流转情况调查分析. <http://www.studa.net>. 2006-03-01
- 4 陈美球. 农户耕地流转意愿及驱动力研究进展及展望. 中国农业资源与区划, 2008, (2): 70~73
- 5 刘涛. 遵循市场经济规律促进农村土地流转. 中国农业资源与区划, 2003, (6): 34~37
- 6 李志强. 土地流转布局特点趋势与对策. 中国农业资源与区划, 2003, (5): 53~55

# INVESTIGATION AND STUDIES ON RURAL ARABLE LAND CIRCULATION IN ANHUI PROVINCE

JI Mingbo<sup>1</sup>, ZHOU Yunfeng<sup>1</sup>, CHEN Yinjun<sup>2</sup>

(1. Economic Research Institute of Anhui Development and Reformation Committee, Hefei 230001;

2. Institute of Agriculture Resources and Regional Planning, CAAS, Beijing 100081)

**Abstract** On the basis of investigating and studying the basic situation of rural arable land circulation, analyzing the intention of different benefit main bodies, major obstacles restricting rural arable land circulation, advantages and disadvantages of arable land circulation, and principle measures for stimulating arable land circulation, this paper indicates that the nature of property right should be further definitude and puts forward 7 policy suggestions to encourage the farmers to circulate their lands independently.

**Key words** Anhui; arable land circulation; land circulation; counter measure suggestion

.....  
(上接第 20 页)

# PROBLEMS EXISTING IN APPLYING AGRICULTURE USED LAND GRADING ACHIEVEMENTS IN CHINA AND SUGGESTIONS

Xiao Bilin<sup>1</sup>, Chen Yinjun<sup>1</sup>, Lu Bu<sup>1</sup>, Chen Jing<sup>2</sup>

(1. Institute of Agriculture Resources and Regional Planning, CAAS, Beijing 100081;

2. Beijing Agriculture Information Research Centre, Beijing 102202)

**Abstract** At present, grading of agriculture used land – an important groundwork has been basically completed. The achievements of grading agriculture used lands have been applied in the operation of land resources management and agriculture resources management. This paper timely summarizes the application of these achievements in checking out research findings, integrated application of ‘class – grade – price’, problems existing in application and effect appraisal. The paper also puts forward suggestions: to carry out analysis and checkout on the distribution rule of typical zone; to unfold comprehensive application of class, grade, price 3 levels in agriculture used land; to process achievement checkout and analysis by introducing methods of multi – element statistics and mathematical model, etc.; to review the applying result in time.

**Keywords** Achievements of grading agriculture used lands; application; present status; problem; suggestion; China