

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20170406

· 粮食安全 ·

我国种粮农户耕地流转的基本特点及政策启示^{*}

贾琳^{1,2}, 夏英^{1*}

(1. 中国农业科学院农业经济与发展研究所, 北京 100081; 2. 河北农业大学商学院, 保定 071001)

摘要 [目的] 通过分析现行种粮农户耕地流转的基本特点, 探讨如何完善现有耕地流转政策, 以适应耕地流转的新趋势和新要求。[方法] 文章利用河南、黑龙江、四川、浙江等4省调查数据, 主要采用描述性统计方法进行分析。[结果] 农户耕地流转率逐年上升, 经营规模 1.33hm^2 以下的农户比重显著下降; 耕地流转主要方式是流转双方自由协商, 以口头协议为主, 租金以现金为主; 针对农业规模经营的地方补贴省际差异较大。[结论] (1) 土地流转、集中呈快速发展态势, 但是省际差异明显, 其中2012~2014年4省样本村耕地流转率均呈快速发展的态势, 2011~2015年经营规模在 1.33hm^2 以上的农户显著增加; (2) 样本村耕地流转基本上遵循了依法、自愿、有偿的原则, 农户之间的土地流转主要以自发形式为主, 以熟人关系为纽带, 是嵌入农村社会关系网络之中的, 符合我国乡土社会差序格局的传统; (3) 4省针对规模经营、土地流转的补贴总体不足, 并且省际之间补贴差异较大。

关键词 种粮农户 耕地流转 基本特点 政策启示

中图分类号: F321.1; F301.2 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2017]04035-06

0 引言

经过30多年的发展, 中国经济和社会状况发生了巨大的改变, 规模经营从最初的实验探索阶段发展到目前的现实选择, 成为发展现代农业的必由之路。尤其是最近几年, 土地流转发展快速。2009~2015年, 全国承包耕地流转总面积从0.1亿 hm^2 增加到0.29亿 hm^2 , 增长了1.9倍, 年均增长速度超过19.5%^[1]。由于我国各地区经济社会条件、土地资源禀赋、土地流转政策等的差异, 土地流转表现出不同的模式和特点。国内学者对土地流转的状况进行了一系列研究, 取得了很多有益成果。部分研究侧重于政府不同参与度对土地流转的影响^[2-3], 更多的是对某个区域土地流转特点和问题的研究, 例如郭亮^[4]发现在以Y镇为代表的中西部欠发达地区, 不完全市场化是土地流转的特点, 毛飞等^[5]研究了成都市土地流转过程中存在的问题, 唐杰^[6]分析了四川省12个乡镇土地流转存在的问题。部分学者从宏观上研究我国总体土地流转的特点和发展情况, 如黄延信等^[7]指出农村土地流转总体上表现出流转速度加快、流转类型多样、流转主体多元化、以短期流转为主、由市场决定价格、租金支付方式多样等特点。北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组^[8]也从宏观上研究了我国改革开放以来土地流转和规模经营的阶段特征和地域差异。另外也有学者研究聚焦于土地流转之后的农户行为^[9-10]。

现有研究对我国土地流转发展的状况和特点进行了卓有成效的分析, 但是, 已有文献或为案例研究, 从某个特定地区有代表性的土地流转案例中进行概括总结, 或基于小样本量的数据, 并且数据较为陈旧。同时, 研究多针对所有转入主体进行分析, 缺乏针对种粮农户土地流转的专门研究。而据统计数据, 承包农户的土地经营主体地位没有根本改变, 承包农户仍然经营着绝大部分耕地。全国仍有2/3的耕地由原承

收稿日期: 2017-02-15

作者简介: 贾琳 (1980—), 女, 河北石家庄人, 博士、讲师。研究方向: 产业经济。*通讯作者: 夏英 (1963—), 女, 吉林长春人, 博士、研究员、博士生导师。研究方向: 农村组织与制度。Email: xiaying@caas.cn

***资助项目**: 国家自然科学基金项目“土地流转背景下农地经营投资行为与耕地质量提升研究”(71573262); 中国农业科学院科技创新工程(ASTIP-IAED-2017-03)

包农户自己经营，在已经流转的 1/3 的承包耕地中，流入承包农户的比例约为 58%^[1]。因此，在当前我国耕地流转发展迅速的背景下，根据耕地流转实践的最新数据，分析种粮农户耕地流转的现状，并据此提出相应政策建议，具有重要意义。该研究对河南、黑龙江、四川、浙江 4 省种粮农户耕地流转实践进行了调研，把握当前种粮农户耕地流转的基本特点，以期更好地制定规范土地流转行为的政策措施。

1 调研基本情况

该研究采用数据，来自 2015 年 7~8 月份中国农业科学院农村发展研究室联合中国人民大学、南京农业大学和中国农业大学对河南、黑龙江、四川、浙江农户进行的粮食规模化生产调研。采用分层随机抽样方式确定调研样本，每个省抽取 4 个县，每个县一般抽取 2 个乡镇，若 2 个乡镇的规模经营户不够抽样要求，可以扩大到 3~4 个乡镇。在抽取的乡镇中选择种粮大户较多的村庄^①，调研样本村数量为 2~8 个。调查内容为样本农户 2014 年秋季玉米或者水稻种植情况，主要包括农户家庭的基本信息、投入产出、土地流转等情况。样本省份中黑龙江省和河南省秋季作物主要为玉米，四川省和浙江省秋季主要作物为水稻。

该次调研设计了农户调查问卷和村庄调查问卷，调研共回收农户问卷 1 040 份，剔除数据缺失问卷 3 份，符合该研究内容需要的样本数量为 1 037 份。共回收村表 128 份，剔除数据缺失问卷 9 份，有效问卷数量为 119 份，见表 1。根据村表的数据，对样本村户均耕地面积、户均地块数、非农业就业及收入进行统计，见表 2。

表 1 调查样本分布

省份	调查县（区、市） 数量（个）	调查乡（镇） 数量（个）	调查村庄 数量（个）	调查农户 数量（户）	村表有效 数量（个）	户表有效 数量（户）
河南	4	8	16	256	14	256
黑龙江	4	8	24	258	22	256
四川	4	11	56	266	54	265
浙江	4	8	32	260	29	260
合计	16	35	128	1 040	119	1 037

注：数据来源：实地调研。该文以下数据均来自该次实地调研

2 种粮农户耕地流转的基本特点

2.1 耕地流转比率逐年上升，省际差异明显

通过对村一级的调研，发现样本村耕地流转面积占耕地总面积的比例，即耕地流转比率逐年上升，并且样本村耕地流转比率省际间差异明显，见表 3。2012~2014 年，4 省样本村耕地流转比率从 30.52% 上升到 40.18%，3 年平均为 34.96%，而同期全国耕地流转比例平均为 25.93%^②。样本村耕地流转率河南为 29.26%、黑龙江为 33.30%、四川为 30.14%、浙江为 47.96%，非农就业和非农收入比例最高的浙江省明显高于其他 3 个省。2012 年河南省样本村耕地流转比率最低，但是发展速度快，2014 年耕地流转率仅次于浙江省。

2.2 经营规模 1.33hm² 以下的农户比重显著下降

通过分析 1 037 户样本农户 2011~2015 年的耕地面积数据，发现经营规模在 1.33hm² 以下的农户数

表 2 2014 年调查样本村耕地和非农收入情况

省份	户均耕地 面积（hm ² ）	户均地块 数（块）	平均非农就业 劳动力比例（%）	非农收入 比例（%）
河南	0.29	2.6	39.3	66.9
黑龙江	1.73	3.3	28.3	34.7
四川	0.21	9.0	48.0	62.2
浙江	0.33	3.6	63.9	70.5

① 该次调研的村庄，均为行政村。
② 数据来自农村土地流转网，http://www.nctudi.com/news_show.php?id=48848。

量明显减少。2011 年经营规模 1.33hm² 以下的农户占比 57.76%，2015 年下降到 44.46%。经营面积 1.33hm² 以上的各规模组农户，2015 年数量均比 2011 年明显增长。2011 年经营规模在 1.33 ~ 3.33hm² 的农户数量为 204 户，2015 年增加到 230 户，占样本总量的比例为 22.18%。见表 4 所示。一些学者将经营规模 1.33 ~ 3.33hm² 的农户称为“中农”^[11-12]，农业收入是这部分农户的主要收入来源，是农户基于城乡 2 个劳动力市场就业权衡的理性选择。

根据 4 省样本农户的规模分布表，见表 5，经营规模 1.33hm² 以下的农户所占比例 2015 年比 2011 年均下降，其中浙江省下降幅度最小，其余 3 省下降幅度明显。河南省和四川省 1.33hm² 以上的农户数量 2015 年均显著超过了 2011 年，黑龙江省 6.67hm² 以上农户数量 2015 年明显超过 2011 年。总体来浙江省农户经营规模增加不大，其余 3 省经营规模明显扩大。

表 4 2011 年与 2015 年样本农户经营规模对比

规模区间 (hm ²)	2011			2015		
	样本数 (户)	占比 (%)	累计概率 (%)	样本数 (户)	占比 (%)	累计概率 (%)
<0.67	431	41.56	41.56	331	31.92	31.92
0.67 ~ 1.33	168	16.20	57.76	130	12.54	44.46
1.33 ~ 3.33	204	19.67	77.43	230	22.18	66.63
3.33 ~ 6.67	109	10.51	87.95	126	12.15	78.78
6.67 ~ 13.33	87	8.39	96.34	124	11.96	90.74
13.33 ~ 33.33	31	2.99	99.32	70	6.75	97.49
33.33 ~ 66.67	3	0.29	99.61	15	1.45	98.94
>66.67	4	0.39	100	11	1.06	100
总计	1 037	100	100	1 037	100	100

表 5 2011 年与 2015 年样本农户分省经营规模对比

户,%

规模区间	河南省		黑龙江省		四川省		浙江省	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
<0.67	143 (55.86)	95 (37.11)	13 (5.08)	4 (1.56)	132 (49.81)	93 (35.09)	143 (55.00)	140 (53.85)
0.67 ~ 1.33	57 (22.27)	37 (14.45)	21 (8.20)	14 (5.47)	62 (23.40)	55 (20.75)	28 (10.77)	24 (9.23)
1.33 ~ 3.33	34 (13.28)	55 (21.48)	69 (26.95)	53 (20.70)	59 (22.26)	88 (33.21)	42 (16.15)	34 (13.08)
3.33 ~ 6.67	17 (6.64)	40 (15.63)	61 (23.83)	52 (20.31)	9 (3.40)	16 (6.04)	22 (8.46)	18 (6.92)
6.67 ~ 13.33	4 (1.56)	19 (7.42)	65 (25.39)	81 (31.64)	1 (0.38)	6 (2.26)	17 (6.54)	18 (6.92)
13.33 ~ 33.33	1 (0.39)	5 (1.95)	23 (8.98)	40 (15.63)	0 (0.00)	2 (0.75)	7 (2.69)	23 (8.85)
33.33 ~ 66.67	0 (0.00)	4 (1.56)	3 (1.17)	7 (2.73)	0 (0.00)	2 (0.75)	0 (0.00)	2 (0.77)
>66.67	0 (0.00)	1 (0.39)	1 (0.39)	5 (1.95)	2 (0.75)	3 (1.13)	1 (0.38)	1 (0.38)
总计	256 (100)	256 (100)	256 (100)	256 (100)	265 (100)	265 (100)	260 (100)	260 (100)

注：括号内为样本量占该省样本总数的比例

2.3 耕地流转的主要方式是农户双方自由协商

样本村村级调查显示，耕地流转的方式主要由转出农户和转入农户自由协商确定，经过村集体统一流转的比例相对较低。已经流转的耕地中，村集体统一流转耕地比例为 0 的样本村有 68 个，占全部样本村的 57.14%。在有经过村集体统一流转耕地的 51 个样本村中，村集体统一流转耕地的比例平均

为 25.61%。

农户层面的数据显示,农户获取土地流转信息主要是转入方和转出方的相互沟通。2014 年有转入耕地的农户中,75.5%通过转入方与转出方相互沟通获取土地流转信息;7.4%通过村干部了解土地流转信息;13.9%通过其他村民了解;仅有 4.2%通过村级或乡镇土地流转信息平台了解土地流转信息。从转入土地来源上来看,95.33%的农户从村民手中流转土地,仅有 4.67%的农户是从村集体流转土地。其中从村民手中流转土地的农户,转入户与转出处关系好的占比为 66.9%;关系一般的比例为 25.2%;关系差的比例为 5.2%;转入方与转出方不认识的占比为 2.7%。

2.4 耕地流转以口头合同为主、年限短

农户耕地流转以口头合同或约定为主,订立书面流转合同的农户较少。2014 年有转入耕地的农户,部分农户转入了多个批次土地,转入批次最多的农户达到 12 批次。全部农户转入土地的批次共计 1 539 批次,其中,448 批次是书面合同或者协议,占比为 29.1%,1 091 批次是口头合同或协议,占比为 70.9%。流转合同或协议有明确期限的有 1 042 个批次,占有流转批次的 67.71%。其中流转期限为 1 年的数量最多,有 729 个批次,占有明确流转期限合同的比例为 69.96%。流转合同份数随着期限的增加越来越少,说明当前耕地流转合同的期限以短期为主。另有 497 个流转合同没有明确的流转期限,占有流转合同的 32.29%。其中,有 288 份合同注明了流转期限不确定的原因,按照转出方意愿,如果转出方收回耕地,转入方就要交回。

2.5 流转土地租金形式以现金为主,仍有相当大的比例不收取租金

对 1 539 个批次的流转合同租金进行统计,收取租金的流转合同有 1 031 份,占流转合同的比例为 66.99%,不收取租金的流转合同有 508 份,占流转合同的比例为 33%。合同租金主要有 3 种形式:一是现金,有 923 份合同租金是现金的形式,占流转合同的 59.97%;二是实物,101 户流转合同以实物形式给付租金,占流转合同的 6.56%;三是现金+实物,有 7 份流转合同是现金+实物的形式,占有流转合同的 0.45%。对收取租金的流转合同进行统计分析,“2014 年土地租金(实物折价)”,4 省份平均租金为 557 元。

2.6 农户土地流转、规模经营相关补贴省际差异大

中央层面农业补贴改革的方向是真正种粮的大户能够获得更多的财政补贴,地方对土地流转、规模经营的补贴差异很大。村庄层面的问卷显示,超过一半的村庄对土地流转、规模经营有直接资金补贴,并且 2012~2014 年稳定,基本没有变化。但是省际差异较大,河南省样本村没有直接资金补贴,黑龙江省仅有 2 个村有,四川省和浙江省绝大多数的样本村都有直接资金补贴。针对规模经营或者家庭农场有没有项目补贴的调查,结果表明河南省和黑龙江省有项目补贴的村庄依然很少,而四川省和浙江省有项目补贴的村庄较多,特别是四川省,2014 年有项目补贴的村占样本村的 75.9%。综合来看,四川省对土地流转和规模经营进行补贴的村庄数量最多,河南省和黑龙江省的补贴较少。2014 年有转入耕地的农户,其转入土地的粮食生产支持性补贴,大部分由转出方获取,占比为 82.46%。

3 结论及政策启示

随着工业化和城镇化的快速发展,农村劳动力更多地向城市非农业转移,推动了土地流转加快发展,催生了新型经营主体,种粮农户耕地流转也表现出了新的趋势和特点。该研究利用河南、黑龙江、四川、浙江 4 省的调研数据,对当前种粮农户耕地流转状况进行了统计分析,并得出以下研究结论和政策启示。

3.1 结论

首先,土地流转、集中呈快速发展态势,但是省际差异明显。2012~2014 年,4 省样本村耕地流转率均呈快速发展的态势。农户层面的数据表明,耕地出现集中化的趋势,2011~2015 年,经营规模在 1.33hm² 以上的农户显著增加。但是耕地集中化趋势省际差异大,浙江省因为经济发达,土地流转发展较早,现阶段处于相对稳定发展时期。其余 3 个省份耕地集中化趋势明显。同时,伴随国家鼓励规模经营政

策,多种新型经营主体产生了对土地的需求,这在一定程度上带动了土地流转租金上涨。农户之间土地流转较少收取现金租金、租金较低的状况逐渐发生变化,土地转入和转出方逐渐更多考虑最大化地获取土地价值,4个样本省土地流转租金平均为557元。

其次,样本村耕地流转基本上遵循了依法、自愿、有偿的原则,不存在违背农民意愿由村集体强行统一流转的情况。农户之间的土地流转主要以自发形式为主,以熟人关系为纽带,是嵌入农村社会关系网络之中的,符合我国乡土社会差序格局的传统。血缘、亲缘是农户土地流转时考虑的主要因素,熟人之间的信任关系,能够降低土地流转的交易成本。但是熟人社会的土地流转,缺乏稳定的耕地流转合同,难以体现耕地的市场价值,所建立的耕地流转关系缺乏稳定性。农户土地流转合同以口头合同为主,口头合同的约束性较差,面临很高的契约风险。一旦引发争议,没有备查的书面合同,无法有效保证转入和转出双方的合法权益。样本合同中,流转期限不确定的占32%,不收取租金的占33%。这样的合同具有很强的不确定性,由于缺乏长期经营的预期,转入耕地农户对土地整治没有动力,对于保持地力、合理有效利用土地极为不利。从转出一方考虑,不确定期限,甚至不收取租金,表明转出农户依然将土地看做自己非农工作受阻时的维生手段,也可能在土地租金价格上涨时收回土地。从而,转入土地的农户无法保障自己的权益。土地流转市场化规范化还需要走过较长的路。

再次,4省针对规模经营、土地流转的补贴总体不足,并且省际之间补贴差异较大。河南省、黑龙江省除了农机具购置补贴之外,基本上没有针对规模经营和土地流转的补贴。四川省和黑龙江省农地规模经营和土地流转的补贴比较多,其中四川省有一半以上的样本村有规模经营的直接资金补贴、项目补贴、土地流转补贴。并且,现阶段农业补贴绝大多数由耕地转出方获得,事实上已成为农民收入补贴的一部分,而真正流转土地规模种粮的农户并未获得农业补贴。

3.2 政策启示

(1) 建立土地流转交易平台,提供有效服务。目前农村土地交易平台尚未成为农地流转行为的有效载体,为更好发挥市场在土地资源配置中的作用,提高土地资源配置效率,体现土地资源市场价值,有必要在构建农村土地流转交易平台基础上,增强对土地流转平台功能的宣传,制定便捷的流转程序,为农户土地流转提供良好信息服务。同时,提升土地流转的后续增值服务,如资产评估、土地抵押贷款、农业项目推介等。

(2) 政府要发挥引导、规范、协调、服务的作用。在耕地流转过程中,首先要坚持“依法、自愿、有偿”原则,但这并不意味着政府无所作为。政府要明确在土地流转过程中的作用边界,不搞强制流转,不违背农民意愿。政府的主要职能是解决耕地流转中存在的问题,制定流转程序,就合同形式、流转期限、租金确定等方面探讨制定规范、完善机制,保护流转双方的利益。

(3) 保持现有农业补贴水平不降低的前提下,提高新增农业补贴的精准性,农业补贴要更多向种植大户、家庭农场等新型经营主体倾斜,让多种粮的农户获得更多的财政支持。补贴主体、补贴的方式、补贴的金额等要根据各地土地资源禀赋、经济社会发展情况确定,补贴的方向是为规模经营主体提供便利的信贷渠道、贷款担保,加强农业基础设施建设,改善农业生产条件。要减少对规模经营主体的直接现金补贴,防止为了获取规模经营补贴资金而盲目流转土地的现象,防止出现依靠政府补贴生存,自身缺乏持续发展能力的规模经营主体。

(4) 建立城乡统筹的社会保障体系。继续完善养老、医疗、最低生活保障制度为主的农村社会保障体系,加大农村社会保障和服务的财政投入,加速推进城乡统筹的社会保障体系,为农户流转土地解决后顾之忧。

参考文献

- [1] 赵鲲鹏,刘磊.关于完善农村土地承包经营制度 发展农业适度规模经营的认识与思考.中国农村经济,2016,(4):12~16
- [2] 冯小.新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析.中国农村观察,2015,(2):23~32,95

- [3] 孙新华. 农业规模经营的去社区化及其动力——以皖南河镇为例. 农业经济问题, 2016, (9): 16~24
- [4] 郭亮. 不完全市场化: 理解当前土地流转的一个视角——基于河南 Y 镇的实证调查. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2010, 10 (4): 21~27
- [5] 毛飞, 孔祥智. 农村土地流转特点、成效与政府支持——来自成都的经验与启示. 经济体制改革, 2010, (4): 104~108
- [6] 唐杰. 四川省土地流转的瓶颈问题及对策. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (3): 106~110
- [7] 黄廷信, 张海阳, 李伟毅, 等. 农村土地流转状况调查与思考. 农业经济问题, 2011, (5): 4~9
- [8] 北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组. 土地流转与农业现代化. 管理世界, 2010, (7): 66~85, 97
- [9] 王倩, 肖渊实, 余劲. 农地流转对农户土地利用行为及效果影响探究. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (2): 231~236
- [10] 易小燕, 陈印军. 农户转入耕地及其“非粮化”种植行为与规模的影响因素分析——基于浙江、河北两省的农户调查数据. 中国农村观察, 2010, (6): 2~10
- [11] 贺雪峰. 论农地经营的规模——以安徽繁昌调研为基础的讨论. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2011, 11 (2): 6~14
- [12] 陶自祥. 农业经营主体分化: 价值取向及其效益分析. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2016, 16 (4): 110~118, 158

BASIC CHARACTERISTICS AND POLICY IMPLICATIONS OF GRAIN FARMERS' ARABLE LAND CIRCULATION *

Jia Lin^{1, 2}, Xia Ying^{1*}

(1. Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;

2. Business School, Agricultural University of Hebei, Baoding 071001, China)

Abstract With the rapid development of China's arable land circulation, some new business entities such as family farms, farmers' cooperatives, professional households, and agricultural enterprises have appeared. However, the households are still the main body of land management. The purpose of this paper is to analyze the basic characteristics of grain farmers' land circulation for improving the arable land circulation policy. The descriptive statistical method was used based on survey data of farmers and villages in Henan, Heilongjiang, Zhejiang and Sichuan provinces. The results showed that farmers land transfer rate increased year by year, the farmers with an area of less than 1.33hm² decreased significantly. Because of the economic development of Zhejiang province, the proportion of land circulation was leading in 2011 compared with the other three provinces. The trend of farmland centralization in other 3 provinces was obvious. The trust relationship between acquaintances can reduce the transaction cost of land transfer. However, due to the lack of stable cultivated land transfer contract, it was difficult to assess the market value of cultivated land. Agricultural subsidies had become a part of the farmers' income. The trend of centralization of cultivated land was very obvious and different in provinces. The circulation of arable land basically follows the law, voluntary and paid principle. The transfer of land between farmers was mainly spontaneous. Finally, it proposed some countermeasures, such as establishing land transaction platform to provide effective services, playing the government's role in the guidance, norms, coordination and service, supporting the large-scale farmers, accelerating the reform of household registration system, optimizing the external environment of the arable land circulation, and promoting the arable land circulation and large-scale management.

Keywords grain farmer; arable land circulation; basic characteristic; policy implication