

农户土地流转的调查与思考*

))) 以甘肃省新农村建设科技示范点为例

刘 勇^{1,2}, 张建韬³, 牛振明³, 马燕玲²

(1. 甘肃农业大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 甘肃省科学技术情报研究所, 甘肃 兰州 730000;
3. 甘肃省科学技术厅, 甘肃 兰州 730000)

摘 要 通过对甘肃省新农村建设 6 个科技示范点上 240 个农户家庭土地流转相关情况的抽样调查, 分析了甘肃省土地流转的基本现状和影响因子。结果表明: 第一, 甘肃省土地流转呈现出流转规模小、约定方式不规范和流转方式单一等特点; 第二, 影响甘肃省土地流转的因素有人均耕地面积、户主个性特征、农业劳动力转移、农业产业结构调整和生产规模化。在调查研究的基础上, 提出了促进农户土地流转的建议。

关键词 土地流转; 科技示范点; 农户

中图分类号: F321.1 文献标识码: A 文章编号: 1008-3456(2010)02-0011-04

随着我国工业化、城镇化、市场化、信息化的推进和现代农业的发展, 农村土地改革也需要与时俱进, 不断完善。30 年的改革, 农村经济取得了前所未有的发展, 而土地瓶颈也逐渐显现出来。大量的农民开始脱离土地, 出现了土地撂荒或闲置。通过规模经营、农业技术的推广, 大幅度提高了农产品收益, 对土地的利用效率的提高和土地市场化的发展提出了更高的要求。为了推进我国农村市场化的发展, 提高土地效率和土地利用, 增加农民收入, 中共十七届三中全会决定允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权, 发展多种形式的适度规模经营。农用土地使用权的流转是农村产业结构和就业结构变化的要求, 是农户人口的变动和劳动力增减的要求, 也是规模经营的要求^[1]。

甘肃省的农地资源十分紧缺, 2007 年底, 甘肃省耕地面积为 344.9 万公顷, 人均 0.13 公顷, 不到世界平均水平的 41.2%。而在农地资源十分稀缺的情况下, 各地被荒置的土地随处可见。因此, 要优化农村土地资源, 提高农村土地规模效益、节约要素费用、减少市场费用, 就应该创造土地流转的条件, 使农户土地流转成为必然。

为了深入分析甘肃省土地流转的基本特点和存

在的问题, 选取了甘肃省新农村建设科技示范点进行入户问卷调查, 对河西、陇东、陇中共 6 个示范点的 240 户农户进行了实地调查, 回收有效问卷 225 份, 回收率 94%。在对样本进行系统的统计和分析的基础上, 分析了甘肃省土地流转的基本现状、影响因素和农民流转土地的动因, 提出了促进甘肃省土地流转向成熟转变的政策建议。

一、甘肃省农户土地流转现状

1. 农户土地流转规模较小

表 1 的 6 个示范村 227 户农户中, 有 47 户发生了土地流转, 占总农户的 20.7%; 总耕地面积 148.3 公顷, 发生流转的土地面积 18.7 公顷, 占总耕地面积的 12.6%。对于大部分农民而言, 土地的流入和流出在不增加成本的基础上对其收入的增加起不到关键的作用, 导致流转的意愿降低。由于调查区属于新农村建设的科技示范村, 参加科技种植的农户的流转意愿明显强于普通农户。在政府的引导和扶持下, 调整种植业结构、引进新品种、发展特色农业的示范户由于订单农业的促使, 规模化经营成为这些农户的强烈需求, 流入土地的热情异常高涨, 但这样的农户在项目实施初期仅占到总农户的 10% 左右, 显然是少数。

收稿日期: 20100101

* 甘肃省星火计划项目/甘肃省新农村科技示范(试点)建设评价与分析(0910XCXA032)。

作者简介: 刘 勇(1983), 男, 硕士研究生; 研究方向: 农业经济管理。E-mail: liuyong520686@163.com

表1 示范点土地流转规模情况

地区	调查户数(户)	耕地面积(公顷)	流转面积(公顷)	流入土地		流出土地		流转户数 占总户数(%)	流转面积占 总耕地面积(%)
				户数(户)	面积(公顷)	户数(户)	面积(公顷)		
河堡村	32	8.5	2.5	8	1.2	5	1.3	40	29.4
马莲村	35	12.8	2.7	7	1.8	3	0.9	28.6	20.0
冯家沟村	40	23.3	1.2	3	0.8	1	0.4	10	5.2
康家崖村	40	9.5	0.4	2	0.2	4	0.2	15	4.2
道口村	40	72.8	10.5	2	2.8	5	7.7	17.5	14.4
新胜村	40	21.5	1.4	4	1	3	0.4	17.5	6.5

农户土地不愿流出的原因(见表2),主要集中在/土地是生活保障0和/价格太低0上,分别占到34.44%和46.11%。土地对农民特别是欠发达地区的农民来说,具有生存保障功能,从满足农民的衣食住行、婚丧嫁娶到承担子女教育等费用,土地承担了几乎所有的保障功能,在没有比较可靠的非农业收入之前,农民不会轻放弃土地,不会轻易出让其最后的保障权利^[2]。很多农民存在浓重的恋土情结,他们不愿意离开生活多年的土地;多数农民一直把土地当作生存重要保障,不愿意放弃这最后一道屏障。

表2 不愿出让土地原因

原因	收益太低	生活保障	恋土情节	其他
户数(户)	62	83	23	12
比例(%)	34.44	46.11	12.79	6.66

2. 农户转让农地的约定形式不规范

农户转让土地的约定形式既反映了农户转入土地行为的约束方式,也反映了土地使用权流转的契约化程度。据调查,甘肃省农民进行土地流转大多数没有签订书面合同,只是口头协议,随意性较大。47户流转土地的农户中,有44户是口头协议的流转方式,流转面积17.7公顷,占到总流转面积的98.7%(见表3),而发生在亲戚朋友之间的口头约定流转方式占到大部分。流转手续不完备,流转保障体系不完善,将使流转双方的权益得不到有效保障,影响了土地流转工作的顺利进行,为以后土地纠纷埋下了隐患。

表3 农户土地流转约定形式

合同形式	流转农户		流转面积	
	户数(户)	比例(%)	面积(公顷)	比例(%)
口头协议	44	93.6	18.5	98.7
书面协议	3	6.4	0.25	1.3

古浪县新胜村的王永胜介绍,今年为了响应政府推广的优质高产栽培模式,租用了本村王连勤的地0.17公顷。按他的说法:/没有必要填什么合同,一个村子的,那样反而影响两家的和气。再说,年底

会按土地的收成给他多于约定的报酬,两家都高兴。0农民法律和维权意识的淡薄是造成土地流转不规范的主要原因,随着土地流转市场发展,这种混乱和无序的状态必然造成土地流转纠纷。

3. 农户转让农地的方式单一

目前我国农村土地流转形式主要有转包、转让、互换、出租和入股等形式。据调查,6个村的土地流转类型主要有出租和代耕两种。发生土地流转的47户农户,出租、代耕方式占到80%以上,转包入股和其他等方式占20%。就出租这种形式而言,除了农户之间发生的出租外,还有村集体集中起来出租给以集约经营为目的的企业的。代耕现象在农户土地流转中也是比较普遍的形式,平凉市崆峒区马莲村的土地流转,很大一部分是通过集中统一流转的方式实现的;而地处偏远、交通不便利的河堡村以及城关镇等,更多的是以分散的方式,在户与户间进行流转。

二、甘肃省土地流转的影响因子分析

1. 人均占有耕地面积是土地流转规模化经营的需要

对于农户来说,人均耕地面积的多少反映了农户土地资源是否充足。甘肃省新农村科技示范点,通过农业产业结构的调整,以发展特色种植业和实施农业、特色养殖业等现代农业模式为主,规模经营的要求比较高。而传统的以田埂为分界的土地早已经不适应规模经济的发展。6个试点平均人均耕地面积为0.16公顷,而且地块比较分散,难以达到规模化、机械化发展。因此,土地流转可以解决因人均耕地面积不足以发展规模化生产的困难,为土地流转的实现创造了客观的条件。

2. 农户个人特征是土地流转决策的重要因素

(1) 农户户主年龄。在农村发生土地流转的过程中,户主年龄是影响农地流转决策的重要因素之

一。将本次调查的样本农户户主,按其年龄进行了不同年龄段的统计与分析,发现年龄分布总体上呈/中间高、两端低0的对称分布。样本户主在30~50岁的比较多,占了样本农户的90%。多数年龄在50岁以上的户主,不愿意出租自己承包的农地,也不愿冒险租入别人的农地,但是打工的年轻人,除了留一些老人或妇女有能力耕种的土地,多余的土地愿意在合理的价格中租出或租入。

(2)农户户主文化程度。农户的文化程度对土地流转有着重要的影响,文化程度越高就意味着有能力出外打工或希望谋取收益更高的职业,客观上促进了土地流转。调查区小学教育已基本普及,中学教育程度有很大提高,具有初、高中文化程度的农户户主已达到55%以上。这部分人是农村土地流转的主要发起者,他们出去打工或者是留在家中从事农业,接受新兴事物的思想比较开放,对土地的流转都有更进一步的认识,可以加速农村土地的流转。

3. 农业劳动力转移是推动土地流转的内在动力
近年来,甘肃省农业劳动力转移发展迅速,有些地方已经发展成一种产业,成为农民增收的主要途径。农村非农劳动力市场的产生使得农业人力资本要素处于边际生产状态的农户放弃土地^[3]。据调查,在这些转移的劳动力中,部分农户已不能或不愿耕种土地,但是他们为了将土地留作今后的生活来

源的退路而又不愿放弃土地承包权。从经济学上来讲,这些土地产权主体仍然存在将土地转让以获得适当收益的内在愿望,土地流转市场的建立与完善则可以使得这一问题得以解决。基于此,转移的劳动力将土地出让给他人使用,这在很大程度上满足了想扩大生产规模农户的需要。

4. 农业产业结构调整及农业规模经营是促进土地流转的效率原因

农业生产结构调整主要有区域布局、品种结构和品质结构。区域布局结构调整重点是加快建设一批规模化的特色农产品生产基地,积极发展/一村一品0,促进优势产品、优势产业向优势区域聚集,在全省尽快形成特色鲜明、市场竞争力强的一批优势产业带。根据调查区的情况可知,甘肃省每个村通过资源禀赋的差异,结合利于本村发展的区域优势,依托政府引导和科技支撑,大力发展特色产业,形成了规模化、产业化、现代化农业发展模式(见表4)。然而要提高农业生产的效率,还面临着一个如何有效解决农地细碎化、提高农地经营规模的问题。要解决这些问题,如果依据通过行政手段实施土地调整,不仅会促使农民采取短期行为,并降低他们投资土地的积极性,而且,还会带来很高的谈判成本^[4]。所以,从实现农村土地资源持续利用和降低土地资源/重组0成本的角度来看,农村土地流转的产生和发展有其必然性。

表4 调查区特色农业发展目标 and 规模

地区	农民人均纯收入(元/人)	特色产业	发展规模
河堡村	2 850	近郊塬区现代农业	果蔬花卉基地 46.7 hm ² 以上
马莲村	2 890	果树标准化栽培技术	果树改优和新发展 36 hm ²
冯家沟村	5 250	近郊特色优质果蔬新品种引进和标准化栽培	无公害标准化蔬菜生产基地 133 hm ² ; 油桃温室 1.3 hm ² , 杏 0.3 hm ² , 李 0.3 hm ²
康家崖村	2 325	近郊河谷无公害蔬菜技术	无公害蔬菜种植基地 13.3 hm ² , 马铃薯推广建立示范基地 133 hm ²
道口村	1 685	肉牛繁育、舍饲养殖、地膜种植、优质牧草种植	引进肉牛 150 头, 示范推广小杂粮新品种 8 个, 牧草新品种 3 个
新胜村	2 290	中远郊平原区蔬菜产业	建成日光温室 712 座, 建成育苗温室大棚 12 座, 发展规模养殖户 180 户

三、促进农户土地流转的对策建议

1. 切实把握政策, 加强土地政策的宣传

在调查过程中,有不少示范点的基层干部和群众对土地流转政策处于一知半解状态,因此必须加大政策宣传力度,既要防止出现违法流转农户耕地行为,又要注意引导农民消除流转的顾虑,为农户放心流转土地奠定政策保障。

2. 制定土地流转操作程序, 规范流转合同

针对土地流转中存在不规范问题,要制定相应的规范操作程序,规范合同管理。建议在甘肃县、乡一级成立土地流转管理中心,规范土地适度规模经营管理工作,同时还将建立健全解决农村土地承包纠纷的调处机制,妥善处理土地承包经营权流转引发的纠纷问题,为土地流转保驾护航。

3. 以点带面, 推广符合当地实际的典型经验

先进典型是最好的教材。要积极开展试点, 及时总结和推广典型经验, 充分发挥典型的示范引导作用。可以学习甘肃庆阳宁县农民, 以具有法人资格的农民专业合作社, 将一家一户的分散经营转变为现代农业的规模化、标准化、专业化经营的成功经验, 为试点村发展土地流转提供借鉴^[5]。

4. 加大项目扶持力度, 驱动经营主体动力

甘肃省大多数新农村示范点, 农业比较效益仍然偏低, 需要在政策导上加大引导土地流转力度, 特别是对专业大户、合作组织和龙头企业等规模经营主体, 在资金上强化扶持力度, 支持农业基础设施建设和新技术引进, 增加信贷规模。支持种养大户发

展生产, 鼓励大户承租土地。同时, 加快发展农民专业合作社和农业龙头企业, 发展土地规模经营。

参 考 文 献

- [1] 冷崇总. 试论农村土地使用权流转[J]. 上海农村经济, 1999(4): 19222.
- [2] 贺振华. 农村土地流转的效率分析[J]. 农村经济, 2002(4): 87288.
- [3] 黄贤金, 尼克# 哈瑞柯, 鲁尔特# 卢本. 中国农村土地市场运行机理分析[J]. 江海学刊, 2001(2): 1015.
- [4] 黄贤金, 方鹏. 我国农村土地流转的形成机理、运行方式及制度规范研究[J]. 江苏社会科学, 2002(2): 4854.
- [5] 赵其卓, 唐忠. 农用地流转现状与农户土地流转合约选择的实证研究[J]. 中国农村观察, 2008(3): 1219.

The Survey and Thinking of Farmland Circulation in Gansu Province

))) A Case Study of Technology Demonstration in New Countryside

LIU Yong^{1,2}, ZHANG Jian2tao³, NIU Zhen2ming³, MA Yan2ling²

(1. College of Economics and Management of Gansu Agricultural University, Lanzhou 730070;

2. Institute of Science and Technology Information of Gansu, Lanzhou 730000

3. Gansu Science and Technology Department, Lanzhou 730000)

Abstract A sample survey has been made on land2transferring from 240 households in 6 technology demonstration areas of the new rural construction in Gansu Province, and its result show that the basic situation of land2transferring in Gansu Province reveal features as follows: 1. The land transferring is small2scaled, with non2standard agreements and follows the same flowing pattern; 2. The factors which influence land2transferring include per capita arable land area, farmers' personality, agricultural labor2transferring and the adjustment of agricultural structure and production scale. On the basis of survey and analysis, this paper gives some policy recommendations for the promotion of farmland transferring.

Key words land2transferring; technology demonstration; farmer

(责任编辑: 侯之学)