

“三农”决策要参

2014年第6期(总第62期)

清华大学中国农村研究院

2014年1月24日

不同经营主体参与的土地流转： 来自南通市六县(市)的调研*

内容摘要:中共十八届三中全会提出,鼓励土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。南通市土地流转开展较早,土地流转面积大、范围广,截止2013年6月,全市土地流转面积达241万亩,占承包地面积的42%,形成了以工商企业、家庭农场和专业合作社为主的多种经营主体。通过对南通市主要不同经营主体的调查发现,土地流转在提高农民收入、促进规模经营和加快现代农业发展方面有着明显的成效。但在土地流转过程中出现的“非粮化”和农民权益保障问题值得关注。同时,土地流转受到基础设施建设、政策扶持和资金的影响。需要加强对流转的土地用途进行监督,促进科学化、规范化和市场化的土地流转服务体系建设,正确引导土地流转,推进农业现代化建设。

关键词:土地承包经营权 工商企业 家庭农场 专业合作社
流转 南通

*本文为清华大学中国农村研究院2013年暑期社会调查研究成果。

2013年7月22日至8月1日,清华大学中国农村研究院在南通市进行了主题为“不同经营主体参与的土地流转”的调研。调研根据土地流转的不同经营主体,分成工商企业、家庭农场和专业合作社3个小组,深入到农业、农村生产和经营的现场,选择了一批典型案例进行访谈和农户问卷调查。具体情况为:问卷调查范围涉及6县、20镇、80村,发放调查问卷560份,回收有效问卷532份;案例调查共29个,涉及设施农业、养殖、水果种植和粮食种植等经营项目。

一、不同经营主体参与土地流转概况与特征

(一)工商企业参与土地流转概况

1.工商企业流入土地规模和租金。南通市工商企业参与土地流转共有670户,流入土地规模为262526亩,约占全市土地流转面积的10.89%,平均每家企业流入土地380亩。土地的租金与地块坐落位置、基础设施条件等因素相关,高的达到每亩2000元左右,低的在每亩800元左右,但大多数情况是每亩1500元左右,这已经远高于从事粮食作物生产的净收入。

表1 南通市工商企业流入土地规模和租金统计

| 区县 | 海安 | 如皋 | 如东 | 海门 | 启东 | 通州 | 崇川 | 港闸 | 合计 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|--------|
| 企业个数(户) | 107 | 184 | 68 | 40 | 118 | 138 | 13 | 22 | 690 |
| 流入土地面积(亩) | 20000 | 34000 | 57000 | 86704 | 31417 | 26310 | 2000 | 5095 | 262526 |
| 流入土地租金(元/亩) | 1200 | 1200 | 1000 | | 800 | 800 | 1600 | 1000/ | 800 |
| | - | - | - | 800 | - | - | - | 1400/ | - |
| | 1400 | 1800 | 1200 | | 2050 | 1500 | 2000 | 1560 | 2050 |

2.工商企业参与土地流转的主体经营情况。参与土地流转的工商企业主要以本地工商企业为主,参与土地流转的工商企业所从事的经营领域大多与农业生产和服务相关。由表2统计可知,流入土地的工商企业经营主体以种养业和农产品深加工为主,休闲观光和农产品市场建设是未来重点发展的领域。

表2 南通市工商企业流入土地的主体统计

| | | | | | | | | |
|----------|-------|------|--------|---------|--------|-------|------|------|
| 投资主体经营领域 | 养殖 | 纺织加工 | 农产品深加工 | 种植业 | 农贸市场 | 休闲观光 | 零售业 | 休闲农业 |
| 企业个数(户) | 170 | 28 | 99 | 98 | 8 | 87 | 1 | 22 |
| 所占比例(%) | 24.64 | 4.06 | 14.35 | 14.20 | 1.16 | 12.61 | 0.14 | 3.19 |
| 投资主体经营领域 | 设施农业 | 园艺 | 水产养殖 | 农产品市场建设 | 能源开发利用 | 专业市场 | 其他 | - |
| 企业个数(户) | 59 | 20 | 74 | 7 | 7 | 5 | 5 | - |
| 所占比例(%) | 8.55 | 2.90 | 10.72 | 1.01 | 1.01 | 0.72 | 0.72 | - |

3.工商企业流入土地的用途情况。工商企业流入土地的用途包括农业生产和非农业生产两个方面。其中,农业生产15651公顷,占89%;非农业生产1849公顷,占11%。用于农业生产的土地主要用于养殖、蔬菜生产和其他农产品生产,水稻和油料生产所占比例很低,不到1%;用于非农业生产的土地,主要用于基础设施建设和其他建设,土地闲置较少。由此可以得出,工商企业流入土地,主要用于养殖和经济作物种植,极少数从事粮食种植,“非粮化”现象严重。

表3 南通市工商企业流入土地用途情况

| 区县 | 农业生产 | | | | | | 非农生产 | | | 合计 |
|---------|------|------|------|-------|-------|-------|--------|------|------|-------|
| | 水稻 | 棉花 | 油料 | 蔬菜 | 养殖 | 其他农产品 | 基础设施建设 | 其他建设 | 闲置 | |
| 面积(公顷) | 153 | 0 | 153 | 3038 | 7388 | 4919 | 195 | 1554 | 100 | 17500 |
| 所占比例(%) | 0.87 | 0.00 | 0.87 | 17.36 | 42.22 | 28.11 | 1.11 | 8.88 | 0.57 | 100 |

(二) 家庭农场参与土地流转特征

总体上,此次南通市家庭农场调研案例按经营内容可分为粮食种植、果蔬种植、牲畜养殖和渔业养殖。10个家庭农场案例情况如表4。

表4 南通市家庭农场案例情况

| 区县 | 主要经营项目 | 成立时间 | 流转土地规模(亩) | 土地租金(万元/年) | 土地租赁期限(年) | 经营者(人) | 雇佣劳动力(人) |
|-----|--------|------|-----------|------------|-----------|--------|-------------------|
| 如东县 | 渔业养殖 | 1990 | 650 | 240 | 5 | 2 | 2(长期) 5(季节性) |
| | 粮食种植 | 2005 | 400 | 40 | 5 | 3 | 15(季节性) |
| | 山羊养殖 | 2010 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2(季节性) |
| | 生猪养殖 | 2011 | 15 | 1.5 | 10 | 1 | 2(长期) |
| | 生猪养殖 | 2011 | 15 | 18 | 10 | 1 | 2(长期) |
| | 粮食种植 | 2013 | 600 | 15 | 3 | 3 | 5(长期) 20(季节性) |
| 通州区 | 生猪养殖 | 2011 | 26.64 | 2 | 16 | 3 | 3(季节性) |
| | 粮食种植 | 2011 | 300 | 18 | 5 | 2 | 15(季节性) |
| | 鹅养殖 | 2012 | 180 | 13.4 | 15 | 1 | 24(长期) |
| | 水果蔬菜种植 | 2012 | 240 | 24 | 15 | 4 | 15(长期) 40(季节性) |

南通市家庭农场调研案例发展特征如下。

1. 有一定发展基础。家庭农场并不是在政策导向下突然发展出来的，而是具有一定的实践基础。10个调研案例中，除一个家庭农场为2013年新建立以外，其余9个家庭农场均在2013年鼓励发展家庭农场政策之前建立。其中，有7个家庭农场为2010年之后建立，有短期的发展经验；其余两个家庭农场建立时间较长，一个为1990年建立，一个为2005年建立。

2. 土地流转规模化。从调研案例来看，粮食种植家庭农场土地流转呈现规模化趋势，3个案例流转规模分别为300亩、400亩和600亩，远远超过南通市认定的50亩的标准。果蔬种植家庭农场案例的土地流转规模达到240亩。渔业养殖家庭农场案例的土地流转规模达到650亩。相对而言，牲畜养殖家庭农场土地流转规模较小。此外，养殖类家庭农场土地流转期限偏长，种植类家庭农场土地流转期限偏短。

3. 主要经营以家庭成员为主。10个调研案例中，家庭农场的主要经营者均以家庭成员为主，大多是来自父子两辈家庭成员，人数均在4人以下，以中年劳动力为主。

4. 存在季节性与长期雇工。家庭农场经营规模较大，由于机械化生产还未全面普及，粮食种植的播种、除草、收割等环节以及牲畜养殖的防疫、出栏等环节的劳动量巨大，家庭主要经营成员不能满足劳动力需求，需要进行季节性雇工。一些规模较大、家庭主要经营成员人数偏少、劳动力需求大的家庭农场，存在长期

雇工情况。

(三)农民专业合作社参与土地流转概况

1.专业合作社参与土地流转的租金和规模。据统计(见表5),南通市参与农地流转的专业合作社共有4322个,流入农地规模为133.44万亩,农地租金范围是800~1500元/亩,租金均价是1150元/亩。通过各区县专业合作社数量和流入农地面积可以看出,专业合作社的土地基本都是流入土地,专业合作社数量越多,区县专业合作社土地流入的规模越大。

表5 南通市农民专业合作社土地流入规模和租金统计

| 区县 | 合作社个数(户) | 合作社流入土地面积(万亩) | 合作社流入土地租金(元/亩) |
|----|----------|---------------|----------------|
| 如东 | 879 | 20.47 | 900 |
| 如皋 | 868 | 30.76 | 1200 |
| 海门 | 798 | 22.06 | 800 |
| 启东 | 713 | 20.18 | 1000 |
| 通州 | 632 | 20.5 | 1500 |
| 海安 | 392 | 17.6 | 1100 |
| 港闸 | 32 | 0.62 | 1500 |
| 崇川 | 8 | 0.25 | 1200 |
| 合计 | 4322 | 132.44 | 800~1500 |

2.专业合作社流入土地的用途情况。南通市专业合作社流入土地的用途主要是农业生产(见表6),包括粮食、油料作物、

表6 南通市专业合作社流入土地用途情况

| 区县 | 农业生产 | | | | | | 非农生产 | | | 合计 |
|----------|-------|----|------|-------|------|-------|--------|------|----|--------|
| | 粮食 | 棉花 | 油料 | 蔬菜 | 养殖 | 其他农产品 | 基础设施建设 | 其他建设 | 闲置 | |
| 用地面积(万亩) | 68.42 | 0 | 18.9 | 26.78 | 13.9 | 4.4 | 0 | 0 | 0 | 132.44 |

蔬菜、养殖和其他农业生产活动,从专业合作社流入土地用途情况看,流入土地主要用于粮食生产,其次是蔬菜。

3.专业合作社流入土地的原因。专业合作社是土地流转的主体。农户将土地流转给专业合作社的原因有多种,具体原因分类及比例如图1所示,农户将土地流转给专业合作社的最主要原因是租金高,其次是作为入社会员将土地流转给专业合作社。

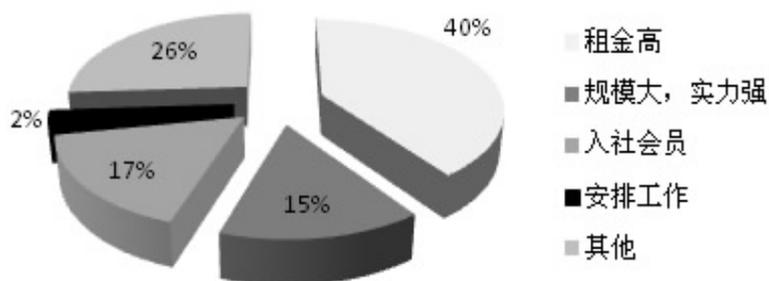


图1 农户土地流入专业合作社原因

（四）调查农户土地流转对象

532份农户有效问卷调查结果显示(见表7),南通市参加土地流转的农户有231户,主要流入对象是专业合作社(136户,占25.6%),其次是家庭农场(33户,占6.2%),再次是工商企业(24

表7 样本农户土地流转对象

| 流入主体 | 农户个数 | 有效百分比 |
|-------|------|-------|
| 专业合作社 | 136 | 25.6% |
| 家庭农场 | 33 | 6.2% |
| 工商企业 | 24 | 4.5% |
| 其他 | 43 | 8.1% |
| 未流转 | 296 | 55.6% |
| 合计 | 532 | 100% |

户,占4.5%),还有一部分其他流转形式(43户,占8.1%),如:流转给亲人、朋友等。

二、不同经营主体参与土地流转的积极效应

(一)工商企业、家庭农场和专业合作社的发展,解决了“谁来种地”的问题

南通市地理位置优越,工业发展程度较高,但大量农村劳动力外流,种地者老龄化问题尤其严重。老龄化人口的不断增加,工商企业、家庭农场和专业合作社参与土地流转和良性发展,促进规模经营,解决了土地抛荒、闲置、细碎化等问题,同时也解决了“谁来种地”、“谁会种地”、“谁愿种地”的问题。

(二)三方参与,保障各方权益

工商企业和专业合作社参与土地流转,是由农户、村集体和流入方共同签订合同。这一模式是由村集体搭建农户与流入方进行交流的平台,同时也是流入方进行土地流转的重要参与方。其优势体现在,一是能够赢得农户信任,让农户更充分地了解土地流转的相关信息;二是对于土地位置、基础设施条件等情况的了解,能够推动较大规模的土地流转;三是在三方签订合同的过程中,公开涉及三方利益的信息,避免了信息模糊,解决了出租方和经营方的困惑,保障了农户应有土地经营权流转的收益和权利。

(三)村集体主导激活土地基础设施用地

土地流转必然要从事规模经营,然而基础设施功能齐全是

从事规模经营的基础。多年来的分散经营,使得农田水利、道路等相关的基础设施水平落后,其服务功能难以满足农业现代化的规模经营需求。南通市土地流转的案例中,多数是由村集体负责开发和建设水利、交通等基础设施用地,并与土地流入方签订流转合同,租金与农地流转的价格相同。

(四)打造农业产业链,提供就业机会

据统计,从事土地流转的机构主要包括商贸、IT、旅游和建筑等行业。在对流入土地进行农业经营时,不仅充分利用原有资本的优势,还充分发挥原有经营行业的资源优势,形成集生产—运输—加工—销售于一体的产业链,从而增加了劳动力的需求,提供了大量的就业机会。

(五)打造品牌,提升农产品质量

传统的家庭经营模式调动了农民从事农业生产的积极性,提高了劳动效率,进而提高了农作物的产量,然而在提高农产品的质量方面进展缓慢。南通市有一些企业家针对食品安全的问题,决定把握机遇,将资金投入 to 农业产业,既实现了自身产能过剩的转移,同时打造属于自己的农业产业品牌,把好农产品的质量关,让民众能够吃到放心的农产品,为打造社会食品安全贡献力量。江苏茧缘丝绸科技有限公司负责人则是抱着“把最好的大米留给海安人民”的理想,在大公镇流转土地 500 亩,发展高效农业,成立海安茧缘有机水稻专业合作社,确保 450 亩“金海安有机大米”顺利获得国家有机认证,并获得“中国金奖大米”

称号。

三、制约土地流转的主要因素分析

(一)土地流转准入和经营监管机制缺失

2013年中央一号文件提出：“探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度。”在实际调研过程中发现，建立土地流转的准入和监管制度势在必行，原因在于：一是大量占有耕地，影响国家粮食安全。在调查中发现，为了追逐更多的利润，大部分工商企业都不会选择种植粮食作物，大多选择种植瓜果蔬菜或从事养殖产业。二是缺乏长远发展规划，影响农业可持续发展。从事农业生产必定要面临自然灾害的风险，一些不熟悉农业生产特点、盲目流转土地、从事农业经营的土地流入主体，在亏损后选择退出，影响了农业生产和经营，给村集体和村民的经济带来了损失。三是盲目追逐资本利益，忽视农民权益。一些机构流入土地的动机就是获取利益，简单地认为，付给了农民地租，土地就与农民脱离了关系，任由自己支配。

(二)土地细碎化程度较高，阻碍农业规模化经营目标

走访和调查发现，南通市农村地区土地分散，农户承包土地面积较小。这与当地地理、地形特点和丰沛的水资源有关，也与村庄的坐落有关。有些农民的宅基地与耕地连在一起，零散的土地分布增加了整合土地的投入，土地流转存在巨大的交易成本和交通成本，并且租赁的土地很难形成片区，阻碍机械化生产，制约了土地的规模化经营。

(三)农村人口老龄化问题突出,影响劳动力招工问题

走访的6个乡镇中,被调查者中有80%以上是55岁以上的老人,他们将土地流出的主要原因归结为:年纪大了,干不动了,子女外出打工没人种地。这也同样影响了各土地经营主体的招工问题。调查的蔬菜、草莓、葡萄等农业经营企业大多需要雇佣劳动力进行除草、采摘等工作。目前,这些企业雇佣的劳动力大部分都是55岁以上的老人,很难雇佣到本地青壮年劳动力。

(四)从事粮食生产利润低,很难有吸引力

通过流转土地来从事粮食作物种植的利润较低。根据调查数据,以1亩地为准对种植粮食的纯收益进行了简单计算,年收益为:550公斤(水稻) \times 2.9元/公斤+400公斤(小麦) \times 2.2元/公斤=2475元;年成本为:1200元(地租)+800元(人工、化肥和农药)+300元(机械)=2300元。由此可以看出,种植粮食的1亩地纯收益大约为175元。如此低的利润很难吸引各土地经营主体从事粮食生产。

(五)经营管理知识水平低,农业社会化服务缺乏

流入土地的农业经营者缺乏专业经营、管理和市场营销方面的知识及经验,同时观念相对落后,不能及时、准确地应对市场信息和变化,从而阻碍其进一步的发展。另外,现代农业的发展需要完善的农业社会化服务体系作支撑。调研发现,当前南通市农业生产和经营仍然面临着农业社会化服务发展滞后的问题。这些服务包括:养殖业生产需要的防疫技术与药物、牲畜粪

便处理,种植业生产需要的晒粮、储粮空间与设备,电力的持续稳定供应以及生产技术指导和经营平台的搭建等。

(六)促进土地流转良性发展的政策环境有待改进

南通市不同经营主体参与土地流转,在促进农业发展和农民增收方面,已经取得了明显的成效,但往往受到一些政策因素的影响,阻碍了其发展。一是金融政策的扶持力度和范围过小,使得一些刚起步的新型农业经营主体融资困难,造成其后期的生存和发展困难。二是各级管理服务绿色通道需要完善。三是针对粮食种植保险理赔标准太低。目前,每亩地交纳保险金7.5元,每亩地保险理赔上限为300元。四是现有的土地政策不完善,如家禽的养殖场,多选择低效的一般农用地进行建设,不符合相关的法律规定。

四、政策建议

(一)制定相应的土地流转经营监管制度

建议制定相关的监管政策,引导土地合理流转,防止过度非粮化,保障农民应有的合法权益。

(二)培育壮大新型农业经营主体

进一步发展提升新型农业经营主体的经营管理水平,引导支持其依托优势资源打造特色优势产业,逐步实现生产基地标准化、农事活动机械化、生产管理信息化、产品加工精深化、市场营销品牌化。

(三)促进土地有序流转

在稳定土地承包关系的基础上,按照“依法、自愿、有偿”原则,采取转包、出租、互换、转让、股份合作等多种方式,促进土地连片流转,大力推广“农民提供土地,服务组织全程经营,收益协商共享”的全托管服务模式,在不变更土地承包权的前提下,促进耕地的连片种植和农产品规模集约生产。建立和完善县、乡、村三级土地流转(托管)服务体系,开展流转(托管)供求信息、合同指导、价格协调等服务。鼓励以镇村为单位,集体组织土地连片流转或组织签订全托管服务合同。进一步规范土地流转(托管)行为,做到程序合法、合同规范、手续完备、价格合理,维护流转(托管)双方权益。做好土地流转(托管)矛盾纠纷的调解、仲裁等工作,让土地经营者能够积极投入、放心生产。

(四)完善社会化专业性服务

加强农业技术推广机构与不同土地经营主体对接,积极引导土地经营主体应用农业新品种、新技术和新模式。搭建区域性农业社会化服务平台,为土地经营主体在市场信息发布、技术咨询、灾害预警、质量检测、加工营销等方面提供低成本、便利化、全方位的服务。鼓励各经营主体开展合作经营、共同经营和委托经营,联合组建合作社,成立行业协会,进一步提升农业经营的社会化、组织化程度。

(五)大力推动能人返乡

在外面打工的能人一般眼界开阔,思维敏捷,关心政策,精技术、懂经营管理,对家乡又有着深厚的感情。“筑巢引凤”,优化

政策环境,大力推动能人返乡创业,从事农业生产和经营活动,大胆鼓励他们尝试新方法、新模式和新理念,保持当地土地流转的长期性,从而盘活土地资源带动当地农民持续致富。

(六)创造良好的政策环境,促进土地流转稳定发展

一是完善金融政策体系,建立多种适合不同经营主体的金融产品;二是扩大粮食种植的保险种类,提高粮食保险理赔的上限,降低粮食种植的风险;三是完善新型农业经营主体用地政策;四是出台扶持实际土地经营者的政策,防止经营短期化行为。

清华大学中国农村研究院

杨立 刘文勇
张瑞娟 温胜芳



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)