

江苏：对农户与非农户间土地流转情况的调查分析

近年来，江苏在稳定家庭承包经营制度的基础上，积极推进农村土地承包经营权的流转，对促进农业产业结构调整、加快农村劳动力转移、提高农民收入起到了积极的作用。但在土地流转过程中也出现了一些新情况、新问题，引起了各级党委、政府的高度重视。为了解农户土地承包经营权向非农户流转的现状，分析土地流转中存在的问题，我们在全省 26 个县（市、区），就农户与非农户间的土地流转情况，对部分乡村干部和农户，进行了调查。

一、调查户基本情况

此次调查共访问 104 位乡村干部和 219 户在 2000—2003 年之间流出土地且土地流转期限在一年以上的农户。全部调查户分布在全省 26 个县（市、区）的 52 个乡镇。

（一）人口状况。

全部调查户，现有人口 824 人，劳动力 521，劳动力占调查人口总数的 63.2%。在全部劳动力中，就业劳动力 495 人，占 95.0%，未就业劳动力 26 人，占 5.0%。在就业劳动力中，农业就业劳动力 216 人，占 43.6%；非农就业劳动力 279 人，占 56.4%。

（二）人均耕地拥有量。

全部调查户在土地流出前，经营耕地面积 942.4 亩，人均 1.14 亩。土地流出后，经营耕地面积 434.9 亩，人均耕地 0.53 亩，比土地流转前减少 0.61 亩，下降 53.5%。在全部调查户中，有 36 户的耕地全部流出，占 16.4%；有 28 户剩余的人均耕地面积在 0.1 至 0.3 亩之间，占 12.8%；有 65 户剩余的人均耕地面积在 0.3 至 0.6 亩之间，占 29.7%；有 63 户剩余的人均耕地面积在 0.6 至 1 亩之间，占 28.8%；有 27 户剩余的人均耕地面积在 1 亩以上，占 12.3%。

二、土地流转现状

（一）土地流转规模一呈明显上升趋势。近年来，随着农业劳动力向二、三产业大幅度转移，农村土地流转的规模越来越大。2001 年、2002 年和 2003 年调查户当年土地流转面积分别比上一年增长 37.8%、42.5%和 90.6%，土地流转规模呈明显上升趋势。52 个调查乡（镇）2002 年全部农户土地流转面积达到 35.5 万亩，占耕地面积的 13.4%，涉及农户 14.35 万户，占总农户的 23%，其中农户与非农户间流转土地的面积达到 17.1 万亩，占农户土地流转总面积的 48.2%。

（二）土地流转方式一以出租为主。出租、转包、转让是我省土地流转的三种主要方式。

1、出租。出租是指农民作为出租人将土地使用权随同土地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为，这种行为不改变承包方与发包方的承包关系。在全部调查户中，采用出租（承租）方式流转土地的农户有 101 户，占 46.1%。

2、转包。转包指承包方在一定期限内将部分或者全部土地承包经营权转包给第三方，承包方与发包方的承包关系不变。在全部调查户中，采用转包方式流转土地的农户有 69 户，占 31.5%。3、转让。转让是指承包方经发包方同意，将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户，由该农户同发包方确立新的承包关系，原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。在全部调查户中，采用转让方式流转土地的农户有 16 户，占 7.3%。

（三）土地流转的组织形式一主要依靠政府组织。农民自发组织、政府组织和专业性中介机构组织是农民土地流转的三种重要组织形式。

1、政府组织。政府组织是指乡村集体经济组织，在征得农民同意的基础上，将农民土地承包经营权进行流转的一种组织形式。政府组织流转的土地大多连片，每次组织流转的规模往往较大，流转期限较长，多数在 5 年以上，在补偿标准上也较为统一。在全部调查户中，通过政府组织土地流转的农户有 145 户，占 66.2%。

2、农民自发组织。农民自发组织是在农民自愿的基础上，由农民直接与接包方协商，将其土地承包经营权进行流转的一种组织形式。农民自发流转的土地较为零星，每次流转的规模小，流转的期限多数在 5 年以内，在补偿标准上差别较大，有的甚至是无偿的。在全部调查户中，自发组织土地流转的农户有 51 户，占 23.3%。

3、专业性中介机构组织。专业性中介机构组织是指农民的土地经营权经由专门从事土地流转服务的中介机构（如土地流转服务站、土地信托服务站等）进行流转的一种组织形式。专业性中介机构为农民流转土地牵线搭桥，农民通过专业性中介机构流转土地，手续齐全，合同规范，有利于土地纠纷的减少。在全部调查户中，通过专业性中介机构流转土地的农户有 15 户，占 6.8%。

（四）土地流转关系的确定一半数以上采用签订合同。农民确定土地流转关系，主要采用口头协议、签订合同两种方法。

1、签订合同。签订合同是指土地流转双方用书面合同来确定流转的权利与义务。签订合同的双方或单方，一般有较强的法律意识，合同的内容也比较规范，有利于减少土地流转纠纷。在全部调查户中，通过签订合同流转土地的农户有 144 户，占 65.8%。

2、口头协议。口头协议为土地流转双方就流转的权利与义务达成的口头承诺。在全部调查户中，通过口头协议流转土地的农户有 37 户，占 16.9%。

（五）农民对土地流转的满意程度一绝大多数很满意或基本满意。由于各级政府普遍重视土地流转工作，认真贯彻土地流转政策，农民对其土地流转行为的满意程度较高。

在全部调查户中，有 85 户对其土地流转行为很满意，占 38.8%，有 126 户对其土地流转行为基本满意，占 57.5%，只有 8 户对其土地流转行为不满意，占 3.7%。

三、流转原因分析

表 1：流出土地原因分析表

土地流出原因	农户数（户）	所占比例（%）
1、土地流出前无农业劳动力	18	8.2
2、能在非农领域找到就业岗位	16	7.3
3、来自流转土地的收入比重低	47	21.5
4、服从乡村统一规划	98	44.8
5、土地流转收益高于自己耕种收益	36	16.4
6、其它	4	1.8
合计	219	100.0

从表 1 中数据可以看出，农户向非农户流出土地的主要原因依次是：服从乡村统一规划、来自流转土地的收入比重低、土地流转收益高于自己耕种收益、土地流出前无农业劳动力、能在非农领域找到就业岗位。

（1）服从乡村统一规划。全部调查户中，有 98 户是由于服从乡村统一规划而将土地流转出去，占 44.8%。这 98 户在土地流出后，只有 9 个劳动力由农业就业转为非农就业，平均每户农业就业劳动力为 1.09 个，人均经营耕地面积由 1.13 亩减至 0.57 亩，下降 49.6%。

（2）来自流转土地的收入比重低。全部调查户中，有 47 户流出土地是因为家庭收入中来自流转土地的比重低，占 21.5%。这 47 户由于家庭总收入中来自流转土地的收益不及 15%，他们仍愿意将部分土地流转出去。土地流出后，这部分农户人均经营耕地面积由 1.31 亩减至 0.60 亩，下降 54.2%。

（3）土地流出收益高于自己耕种收益。全部调查户中，有 36 户流出土地是因为土地流出所获得的收益高于自己耕种的收益，占 16.4%。这 36 户由于平均每亩土地流转收益比自己耕种的收益要高出 31.9%，平均每亩土地的流转收益达到 1694 元，他们愿意将大部分土地流转出去。土地流出后，这部分农户人均经营耕地面积由 0.94 亩减至 0.36 亩，下降 61.7%。

（4）土地流出前无农业劳动力。全部调查户中，有 18 户流出土地是因为在土地流出前家庭劳动力已全部在非农领域就业，占 8.2%。这部分农户人均经营耕地面积由土地流出前的 1.56 亩减至 0.69 亩，下降 55.8%。

（5）能够在非农领域找到就业岗位。全部调查户中，有 16 户流出土地是因为能够在非农领域找到就业岗位，占 7.3%。这 16 户在土地流出前农业就业劳动力 22 个，非农就业劳动力为 13 个，土地流出后，农业就业劳动力减至 9 个，下降 59.1%，非农就业劳动力增至 23 个，增长 76.9%，人均经营耕地面积由 0.86 亩减至 0.31 亩，下降 64.0%。

四、土地流转的成效

（一）促进更多的农业劳动力在非农领域就业。通过土地流转，调查户经营的耕地面积大幅度减少，相当一部分劳动力从由农业就业领域转向非农就业领域，外出打工的人数明显增加。

全部调查户在土地流出后，农业就业劳动力 216 人，比土地流出前，减少 80 人，下降 27.0%；非农就业劳动力 279 人，比土地流出前，增加 72 人，增长 34.8%。此外，在全部调查户中，有 38 户外出打工人数增加，占全部调查户的 17.4%，这部分农户在土地流出后，外出打工人数达 64 人，比土地流出前增加 52 人，增长 433.3%，平均每户增加外出打工人数 1.4 人。

（二）推动了种植结构和产业结构的调整。

表 2：土地流转前后种植结构情况对比表

用途	土地流转前		土地流转后	
	户数（户）	比重（%）	户数（户）	比重（%）
1、种植粮食、棉花、油料	203	92.7	36	16.4
2、种植蔬菜	42	19.2	31	14.2
3、特种经济作物	14	6.4	87	39.7
4、非种植业农用地	0	0.0	12	5.5

5、非农用地	0	0.0	50	22.8
6、其它	19	8.7	7	3.2

注：由于部分调查户的土地在流转前和流转后的用途不只一个，故表中合计户数大于调查户数，合计比重大于 100%。

调查户流转土地用于种植粮食、棉花、油料等大宗农作物的农户比例为 16.4%，比流转前下降了 76.3 个百分点；用于种植蔬菜的农户比例为 14.2%，比流转前下降了 5 个百分点；用于种植收益水平相对较高的特种经济作物的农户比例为 39.7%，比流转前增加了 33.3 个百分点。

调查户流转土地用于非种植业农用地的农户比例为 5.5%，比流转前上升了 5.5 个百分点；用于非农产业的农户比例为 22.8%，比流转前上升了 22.8 个百分点。

（三）增加了农民收入。农户流出土地后，收入来源发生了较大的变化。全部调查户中，土地流出前收入主要来自劳务收入的农户有 121 户，占 55.3%，土地流出后收入主要来自劳务收入的农户增至 170 户，占 77.6%，比土地流出前增加了 22.3 个百分点；土地流出前收入主要来自种植业、林业收入的农户有 77 户，占 35.2%，土地流出后收入主要来自种植业、林业收入的农户减至 16 户，占 7.3%，比土地流出前减少了 27.9 个百分点。

全部调查户中，有 141 户按土地流出面积每年从土地接收方获得固定的土地使用费，占 64.4%，这部分农户每年获得的固定土地使用费为 333 元 / 亩；有 34 户农户被土地接收方安排就业，占 15.5%，这部分农户被安排就业的月工资可达 414 元；有 33 户按土地流出面积一次性从土地接收方获得土地使用费，占 15.1%，这部分农户一次性获得的土地使用费为 13674 元 / 亩。

由于在土地流转后，收入来源主要来自劳务收入的农户比例增加较多，调查户的收入水平也有所提高。全部调查户土地流出后家庭人均纯收入比土地流出前增加了 649 元，增长了 22.8%。

（四）流转土地的盈利能力明显提高。接收农户土地的单位主要是涉农的生产、加工、服务企业和工商企业、工商户以及乡村行政单位。如科技示范园、生态园、农科院、农技站、园林公司、花卉厂、花木公司、木业公司、面粉厂、油脂厂、村委会等。这些单位通过土地流转，将农户零星的承包地集中起来，发展规模生产，由于其生产条件和生产水平明显高于普通农户，流转土地的盈利能力明显得到提高。全部调查户中，有 144 户认为土地流出后土地的产出率提高，占 65.8%；有 11 户认为土地流出后土地产出率下降，占 5.0%；有 31 户认为土地流出后土地产出率变化不大，占 14.2%；有 33 户不清楚土地流出后的土地产出情况，占 15%。

五、问题和建议

（一）土地流转合同有待进一步规范。一是合同化程度有待提高。全部调查户中，采用书面合同确定土地流转关系的农户有 144 户，占 65.8%。二是合同条款不全。在调查的 144 份土地流转合同中，《土地承包法》要求土地承包经营权流转合同一般应包括的七项条款均齐全的合同只有 34 份，占 23.6%；注明流转土地质量等级的合同有 36 份，占 25.0%。三是采用县、乡统一印制合同书的农户比例不高。在调查的 144 份土地流转合同中，采用县、乡统一印制土地流转合同书的只有 58 份，占 40.3%。

土地流转合同不规范容易引发土地纠纷。在全部调查户中，有 8 户发生土地流转纠纷，其中，有 4 户是因为未签订土地流转合同而产生纠纷的；有 3 户纠纷是因为土地流转协议或合同的条款不全、不明确或内容不符法律规定造成的。

管理部门应加强对土地流转合同的规范化管理，努力提高流转土地的合同化程度，保证每份合同的条款齐全、手续完备。

（二）政府推动型土地流转，要解决好劳动力就业问题。服从乡村统一规划流出土地的 98 户调查户，在土地流转后，只有 11 个劳动力由农业就业转为非农就业，农业就业人数下降了 9.3%，非农就业人数上升了 8.0%。而由于农民自发组织或中介机构组织流出土地的农户，农业就业人数下降了 38.8%，非农就业人数上升了 67.0%。

服从乡村统一规划流出土地的农户非农就业人数增长幅度，要比其它原因流出土地的农户非农就业人数增长幅度低 59 个百分点。由于服从乡村统一规划流出土地的农户劳动力转移速度相对较慢，其收入增长幅度也明显偏低，98 户调查户在土地流转后，人均纯收入只比土地流转前增长了 9.0%，比农民自发组织或中介机构组织流出土地的调查户的增长幅度 40.9%，低 31.9 个百分点。

政府推动型的土地流转，一定要坚持条件，因势利导，稳步推进。应充分尊重农民的意愿，不得用行政手段阻碍或强迫农民流转土地。在土地流转后，要重点帮助困难农民解决好劳动力就业问题，保证其收入水平有一定幅度的增长。

（三）加强检查、监督，保护流转土地农业用途。全部调查乡（镇）农户与非农户间土地流转面积为 17.1 万亩，其中农业用途的面积为 13.7 万亩，占 80.1%；非农业用途面积 3.4 万亩，占 19.9%。

在全部调查户中，有 50 户的流出土地被作为非农用地，占 22.8%。管理部门要加强对流转土地使用情况的检查和监督，防止经营者损害生态和生产环境、搞掠夺式经营、随意改变土地的用途，以维护农民的合法权益。

（四）一些农民对土地承包经营法律法规的认知度较低。在全部调查户中，有 206 户知道有《中华人民共和国农村土地承包法》，占 94%，但通读过该法全文的农户却不多，一些农户对土地承包经营法律法规的认知度较低。

全部调查户中，有 88 户不正确地认为其拥有承包土地的所有权，占 40.2%；有 17 户不清楚其是否拥有承包土地的所有权，占 7.8%；有 23 户没有土地承包经营权证书，占 10.5%；有 23 户流转土地未经过村委会同意或备案，占 10.5%；有 16 户认为签订土地流转合同不重要，占 7.3%；有 15 户土地流转合同是在土地流转后签订，占 6.8%。

一些农户对土地承包经营法律法规的认知度较低，主要是由于缺少面对面的直接宣传。在知道有《中华人民共和国农村土地承包法》的调查户中，只有 99 户是在通过乡村干部面对面的宣传后才知道有该法的，占 48.1%。

政府部门要加大《中华人民共和国农村土地承包法》和《江苏省农村土地承包经营权流转办法》的宣传力度，让广大农民群众充分认识自己的权力和义务，了解党在农村的基本政策，使他们在土地流转过程中，自觉按法律规范操作。

责任编辑：杨玉中