

湖南省耕地流转的现状、问题及对策¹

邓楚雄，刘唱唱，李忠武，刘俊宇

(湖南师范大学资源与环境科学学院，湖南长沙 410081)

【摘要】在农村劳动力加速转移和实施乡村振兴战略的背景下，以耕地为主的农村土地流转是我国农业适度规模经营的前提与现代农业发展的必由之路。以湖南省三大经济板块中的6个典型县(市)为实地调研对象，在全面了解6县(市)耕地流转现状的基础上，以点带面，总结归纳出全省耕地流转中存在的主要问题，并针对主要问题提出相应的对策建议，以期为新时期湖南省各级政府稳步推进耕地有序高效流转提供决策依据，同时也为国内其他省份提供参考借鉴。

【关键词】耕地流转问题；耕地流转建议；湖南省

【中图分类号】 F301.3 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1005-8141 (2019) 10- 1288-04

doi: 10.3969/j.issn.1005-8141.2019.10.011

1 前言

自2013年“中央一号”文件明确提出“坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持发展多种形式的适度规模经营”以来，耕地流转逐渐成为我国“三农”工作的重点^[1]。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，再次强调深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接^[2,3]。以耕地为主的农村承包土地流转既是适度规模经营的前提，也是现代农业发展的必由之路。

湖南是我国农业大省和粮食主产区，在农村劳动力加速转移和城镇化快速推进的现实背景下，稳步推进耕地流转工作意义重大。为了促进新时期湖南省耕地有序高效流转，湖南省人民政府发展研究中心与湖南师范大学成立联合调研组，按照经济发展水平、城镇化梯度、自然条件、耕地资源禀赋差异，在株潭城市群选取浏阳市和湘潭县，洞庭湖生态经济区选取汉寿县和津市，大湘西地区选取龙山县、永顺县等6个县(市)为调研对象，以点带面，开展专题研究，以全面把握全省耕地流转现状，明晰耕地流转中存在的主要问题，提出针对性的对策建议，为湖南省各级政府稳步推进耕地有序高效流转提供决策参考，同时为国内其他省份提供参考借鉴。

2 耕地流转现状

¹收稿日期：2019-03-06；修订日期：2019-08-14

基金项目：国家社会科学基金项目(编号：16BJL063)。

第一作者简介：邓楚雄(1974-)，男，湖南省衡阳人，博士，教授，研究方向为区域经济、资源经济、环境经济。

通讯作者简介：李忠武(1972-)，男，湖南省长沙人，博士，教授，博士生导师，研究方向为生态经济、环境经济。

在各级政府不懈努力下，湖南省农村土地承包经营权加快流转，耕地流转取得了较好的成效，土地规模经营渐成气候，主要表现在以下五个方面：①耕地流转面积稳步增加。据湖南省农业委员会统计数据，截止 2017 年底全省流转耕地 165.40 万 hm^2 ，占承包耕地总面积的比重由 2013 年的 22.3% 增长到 48.9%，比全国平均水平（42.0%）高出 6.9%，占全省耕地总面积的 40.0%（表 1）。从调研的 6 个县（市）来看，地处丘陵低山区的长株潭城市群县域和湖区平原的洞庭湖生态经济区县域的耕地流转率高于全省平均水平，而地处山区的大湘西地区县域的耕地流转率明显偏低。②耕地流转市场化程度有所提高。按市场化程度从低到高，目前湖南省耕地流转方式主要包括互换、转包、转让、出租、入股等 5 种（表 2）。2013 年全省土地流转方式以转包为主，转包耕地面积占流转耕地总面积的 45.2%，入股耕地面积仅占 4.6%。2016 年耕地流转方式以出租为主，出租耕地面积占流转耕地总面积的 47.6%，入股耕地面积占 7.2%，比 2003 年高 2.6%，耕地流转的市场化程度有所提高。在调研的 6 个县（市）中，洞庭湖生态经济区和长株潭城市群的 4 个县（市）耕地流转以出租方式为主，大湘西地区的 2 个县耕地流转则以转包方式为主。就入股方式流转耕地面积占流转耕地总面积的比重而言，大湘西地区、洞庭湖生态经济区、长株潭城市群的县域依次增加。③新型农业经营主体已经成为耕地转人的主要对象。2013 年全省耕地绝大多数流入个体农户和专业大户，2017 年家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农业主体已成为耕地转人的主要对象（表 3）。被调研的 6 个县（市），流入家庭农场、农民专业合作社和农业龙头企业的耕地面积之和占流转耕地总面积的比重均超过了 60%，其中长株潭城市群和洞庭湖生态经济区的 4 个县（市）已经达到 75% 以上。④耕地流转价格区域差异明显。由于宏观区位、经济发展水平和自然条件等的差异，长株潭城市群的耕地流转价格大多为 9000—12000 元/ hm^2 ，洞庭湖生态经济区的耕地流转价格大多为 4500—7500 元/ hm^2 ，而大湘西地区的耕地流转价格大多仅为 1500—4500 元/ hm^2 。同一区域城郊地带和农业产业发展较好的地区耕地流转价格比一般农区普遍高 1500—3000 元/ hm^2 。此外，位于旅游目的地附近的村组耕地流转价格高，如浏阳、湘潭、永顺、龙山 4 县（市）部分村组的耕地流转价格可达 1.5 万元/ hm^2 ，甚至更高。⑤耕地转入主体经营绩效存在较大差距。实地调研发现，各县（市）符合用途的流转耕地中，粮油（菜）种植面积最大，但粮油（菜）种植大户的平均收益最低，大多在 4500 元/ hm^2 左右，只能依靠规模效应和提供农机服务来获得可观的利润；蔬菜、瓜果的种植规模较大，收益较好且较稳定，平均收益在 3—7.5 万元/ hm^2 不等。浏阳、永顺、龙山 3 县（市）烤烟种植面积大，永顺、龙山两县百合种植面积初具规模，烤烟和百合的平均收益为 7.5 万元/ hm^2 左右；浏阳、汉寿、湘潭 3 县（市）涌现出的“水稻+龙虾、水稻+甲鱼、水稻+牛蛙”等种养结合的新业态，尽管规模不大，但是经济效益较好，收益可以达到 12—15 万元/ hm^2 。

表 1 2017 年被调查县（市）耕地流转面积及占比

项目	浏阳市	湘潭县	汉寿县	津市	永顺县	龙山县
耕地流转面积(万 hm^2)	3.11	2.71	3.41	0.99	0.49	0.48
流转面积占家庭承包耕地面积的比重 (%)	57.70	49.20	55.60	51.20	17.70	18.30

注：表中数据由各县（市）农经部门提供，截止日期为 2017 年 12 月底。

表 2 2017 年被调查县（市）流转方式、流转耕地面积比重 (%)

地区	互换	转包	转让	出租	入股	其他
浏阳市	2.6	20.5	0.4	61.2	13.1	2.2
湘潭县	4.1	24.7	2.8	52.5	12.5	3.4
汉寿县	3.5	28.4	2.1	51.7	10.7	3.6
津市	3.3	33.4	1.4	48.2	9.8	3.9
永顺县	4.0	46.9	2.0	35.4	6.5	5.2
龙山县	5.8	47.1	2.7	33.9	6.2	4.3

注：表中数据由样本调查资料整理得到，表 3 同。

表3 2017年被调查县(市)耕地流转去向(%)

地区	农户	家庭农场	农民专业合作社	农业龙头企业	其他
浏阳市	5.6	21.6	41.1	28.3	3.4
湘潭县	8.5	19.0	38.3	27.4	6.8
汉寿县	15.2	20.8	39.7	18.1	6.2
津市	16.8	18.6	45.5	17.0	2.1
永顺县	27.5	13.7	32.4	14.9	11.5
龙山县	24.8	10.1	34.8	16.5	13.8

3 耕地流转存在的主要问题

虽然湖南省耕地流转工作取得了较好的成绩,但是从调研的实际情况来看还存在着以下几个主要问题:①流转的耕地绝大部分为优质水田,零散分布的水田和旱地难以转出。调查问卷结果显示,目前湖南省流转的耕地90%以上为集中连片的水田,零散的水田因位置偏远、地块面积较小、灌溉与通达条件较差,不利于机械化作业与规模化经营而无人问津,大部分地区的旱地也因缺乏产业带动,流转需求不足,因此零散分布的水田和旱地很难流转出去。这一问题在山区县域表现得尤为突出,是制约全省耕地流转率提高的主要因素。另外,由于农村主要劳动力外出务工,生产条件较好的水田流转后,家庭留守成员多为照顾孩子的老人,无暇也无能力顾及剩余的土地,因此诱发了耕地撂荒。②“插花地”现象普遍,阻碍了耕地流转。家庭联产承包责任制中的“均地”主义将原本连片的土地人为地分割成面积较小的地块,因承包权分属于不同的农户,使农村承包地呈现“一家三四亩、散落七八处”的分布格局。因“恋土”情结、租金价格、邻里意见难以统一等诸多原因,部分农户不愿意转出自己承包的耕地,在土地流转中成为“插花地”。在6个县(市)调查中,村支两委的同志普遍认为“插花地”散布现象是耕地流转实际操作中面临的最大难题,因此许多流转意愿不能达成。不少农业规模经营主体也纷纷表示“插花地”严重影响了机械化耕作和生产管理,还很可能引发矛盾,因此有放弃进一步扩大流转规模的想法,部分规模经营主体甚至打算在流转期满后不再继续租赁土地。③耕地用途改变,“非粮化”趋势加剧。粮食关乎民生保障,关系社会稳定,粮食作物收购价格较低且不可能有大的波动。小面积的粮食作物种植无法获得可观的利润,而大规模的粮食作物经营需要大量的农资投入,在短期内难以有较好的收益。在经济利益的驱动下,许多流转后的耕地改变了用途,“非粮化”趋势加剧。为了获取高额利润,耕地流转后,浏阳市、湘潭县大规模种植花卉、苗木、果树、草皮等,永顺、龙山县大面积种植猕猴桃、药材等,汉寿县、津市开挖鱼塘,大力发展水产养殖业,部分地区甚至还在流转的耕地上经营农家乐、农庄、休闲度假村等。短期而言,耕地流转双方都可以获得较好的回报,但从长期来看,将会破坏土壤结构、降低土壤肥力,难以复耕种植粮食作物,久而久之将危及主粮安全。④耕地流转稳定性较差,土地流转纠纷时有发生。农民的传统思想根深蒂固,把耕地视为“保命田”,外出务工、经商的农民将土地作为进城就业失败的退路,加上农业产业的弱质性,耕地流转供需的有效性不足,稳定性较差。具体表现在以下两个方面:一是耕地流转期限较短,大多在5年以下;二是耕地流转的市场化程度不高,互换、转包等低端流转方式仍占有较大比例。由于土地流转政策宣传不到位,加之农民法律意识较淡薄,同一集体经济组织内亲邻熟人之间的耕地互换、转包、出租一般仅有口头协议,流转给农业规模经营主体的土地尽管签订了书面合同,但也没有很好地明确双方的责、权、利,土地流转纠纷时有发生。⑤土地流转服务平台不健全,耕地流转信息获取困难。信息畅通是土地有序流转的基本前提,专业服务是耕地高效流转的根本保障。通过实地调研发现,6个县(市)中除浏阳外,永顺、龙山、汉寿、津市、湘潭等5个县(市)均没有专门的农村土地流转服务平台,耕地流转事宜由县、乡两级农经部门兼管,农经部门人手原本紧张,且人员变动频繁,只能被动地按照上级要求统计上报耕地流转相关数据,进行土地流转合同备案,调解仲裁土地流转纠纷,并没有真正地起到信息集散的作用,耕地流转供需信息较为闭塞,更谈不上提供专业的服务,因此导致“想租租不到地,想转转不出地”的现象时有发生。⑥部分地区土地遭到重金属污染,耕地转入方利益受损。土壤环境质量好坏直接影响着农产品品质与食品安全,湖南省素以“有色金属之乡”著称,土壤中某些重金属元素的背景值原本偏高,加之工矿排污的历史积累,部分地区的耕地遭受重金属污染,粮食、蔬菜等农产品重金属含量超标。6个县(市)中,浏阳市、湘潭县的一些被调查对象表示,由于不知道流转地块是否被污染,流转后种植的稻谷、蔬菜等农产品因重金属超标而不能入市,耕地流入主体由此蒙受巨大损失。

4 对策建议

稳步推进农村土地流转,积极发展农业适度规模经营,全力提升农业全要素生产率,是深化我国农业供给侧结构性改革的着力点。针对湖南省耕地流转中存在的主要问题,提出以下几条对策建议:①全面改善农业生产条件,努力培育优势特色农业产业。地块集中连片与田间设施完善是土地适度规模经营的前提,农业产业化发展是农村土地流转的内在引力。为了改变湖南全省大量零散分布的水田与旱地难以流转出去的局面,应重点做好以下两方面的工作:一是全面改善农业生产条件。农业综合开发部门要有效整合农业开发、国土、水利等涉农资金,以地块归并平整、农田水利设施与田间道路系统建设为重点,稳步开展以耕地为主的农用地整治,助推旱涝保收高标准基本农田建设,全面改善农业生产条件,为土地规模经营奠定基础。二是努力培育优势特色农业产业。按照“一村一品、一乡一特、一县一业”的发展思路,要积极发展农业优势特色产业,提高农业的品牌效应与市场竞争力,培育壮大新型农业经营主体,提升农业经营绩效,以增强现代农业产业对耕地流转的辐射带动作用。②创新置换经营地块,切实推进耕地连片流转。针对“插花地”现象阻碍土地流转的现实难题,在“三权分置”下,要创新经营地块置换模式,切实推进耕地连片流转。一是“微调”模式。对于只有少数村民或少数地块不愿流转的地区,要充分调动村支两委的积极性,发挥村干部的“能人”效应,本着方便农民生产的原则,采用“等质折量”的办法进行地块置换,促使流转地块集中连片。二是“一户一田”模式。对于“插花地”现象严重的地区,可借鉴湖北省沙洋的“按户连片耕种”办法,采用“一户一田”模式进行地块位置调整。这一模式的具体做法是“三稳定、一调整、两集中”,即保持土地承包方式、面积、期限稳定,按照质量大致相当的原则调整农户经营地块位置,实现土地向单个农户集中,向新型农业经营主体集中。该模式以经营地块位置调整为主,辅以承包权互换,没有整村打乱重分,加之经过土地确权后,农户均领到了土地承包经营权证书,没有了后顾之忧,可试点推广。③严格耕地流转用途管制,千方百计调动农户的种粮积极性。耕地流转后的“非粮化”违背了农村土地流转的初衷,有悖于国家耕地保护与粮食安全目标。湖南是我国产粮大省,遏制农村土地流转中“非粮化”加剧的趋势,严格耕地流转用途管制是根本,提高种粮积极性是关键。具体而言,一是禁止巧借土地流转之名违规搞“非农化”建设,农业主管部门必须严格利用规划和标准引导设施农业发展,强化设施农用地的用途监管;二是明确界定耕地的主要用途,严禁通过土地流转占用基本农田进行“非粮化”经营;三是建立严格的工商企业租赁农户承包耕地的准入门槛和退出机制,从源头上防止耕地流转“非农化”现象出现,健全动态监管制度,事前进行项目审查,事后实时监督,及时查处纠正“非粮化”行为;四是制定土地流转奖补办法,出台种粮奖补措施,解决种粮效益与经济作物或养殖业效益“剪刀差”问题,调动新型农业经营主体粮食种植的积极性;五是充分利用“鱼米之乡”的优势,探索推广“水稻+ ”高效种养模式,提高粮食种植的组合效益。④激发土地承包经营权流转供给与需求,增强耕地流转稳定性。耕地承包经营权流转的供给与需求是否旺盛是增强农村土地流转稳定性的必要条件。在供给方面,落实农村土地承包关系稳定并长久不变的政策,让农民吃上长效“定心丸”,加强农村土地流转相关政策、法律宣传力度,提高农户流转意识,不断提升农村劳动者素质,拓宽农村劳动力转移就业渠道,拓展农民外出就业和就地就近就业空间,形成更多的耕地流转意愿。在需求方面,深入实施乡村振兴战略,稳步加大产业扶贫工作力度与农业支持保护力度,深度推进农村第一、二、三产业交叉融合,提升现代农业经营的经济效益,形成强劲的耕地流转需求。依托服务型党支部建设,充分调动农村基层组织的主动性与创造性,探索创新土地流转“返租倒包”、“信托服务”等新的模式,促使更多耕地流转意愿达成,不断提高耕地流转的稳定性与市场化程度。⑤加强土地流转服务体系建设,规范引导耕地有序高效流转。专业优质的服务与全过程规范管理是引导耕地有序高效流转的条件保证。一是加强土地流转服务平台建设。借鉴浏阳市的成功经验,在农业管理部门成立县级农村资源交易中心,构建县、乡、村三级土地流转服务网络,安排专人,各司其职,线上线下相结合,为土地流转双方提供信息发布、政策咨询、价格评估、合同鉴证等服务,规范管理农村土地流转的各个步骤和程序。二是加强土地流转合同管理^[4]。使用规范专业的土地流转合同文本,签订合同时必须明确土地流转双方的具体信息、流转土地的面积与用途、流转的期限与价格、流转双方的权利与义务等,进一步提高农村土地流转合同签订的严肃性。三是加强农村土地流转纠纷调解仲裁体系建设。稳定和强化仲裁员队伍管理,建立民间协商、乡村调解、县级仲裁、司法保障的农村土地流转纠纷调处机制,妥善调处耕地流转纠纷。⑥切实实施耕地分类管理,确保实现“净地”流转。结合全省正在开展的土壤污染状况详查工作,农业主管部门主动对接环保部门,建立起耕地土壤环境污染数据库,全面掌握土壤污染的相关信息。按照污染程度,将耕地划分为优先保护、安全利用和严格管控三大类别,农业主管部门有针对性地分类施策,确保实现“净地”流转。对于优先保护类耕地要切实加大保护利用的监管力度,防止土壤环境质量下降;对于安全利用类耕地,要因因地制宜地采用农艺调控、化学阻隔、替代种植等措施,降低农产品重金属超标风险;对于严格管控类耕地,在“试点”的基础上,按照“政府主导、适当补贴”的原

则，有序开展重金属污染土地休耕治理工作。与此同时，实施重金属超标稻谷风险管控与应急处理，对安全利用类耕地开展常态性的重金属超标临田检测，对食品安全指标未达标稻谷实行专企收购、分类贮存和专用处理^[5]，以免挫伤耕地流转中新型农业经营主体种粮的积极性。

参考文献:

- [1]卢昌彩.加快推进我国城乡融合发展的思考[J].决策咨询, 2019, (1):46 - 49.
- [2]毛一森.十六大以来党的农村土地政策研究[D].长春: 长春理工大学硕士学位论文, 20%.
- [3]李红.生产经营型农民合作社对农业发展与农民收入的影响及对策研究[D].长春: 东北师范大学博士学位论文, 2018.
- [4]纪灿离, 刘广场.浅谈如何建立健全土地承包经营权流转市场[J].河南农业, 2011, (7):5-6.
- [5]中华人民共和国农业农村部.农业部关于贯彻落实《土壤污染防治行动计划》的实施意见[EB/OL]. [http : //www. moa. gov. cn/nybg/2017/dsiqi/201712/t20171229 _ 6133456. htm](http://www.moa.gov.cn/nybg/2017/dsiqi/201712/t20171229_6133456.htm).