

乡村振兴战略下的农村土地流转： 市场特征、利益动因与制度改进——以江西为例

郭金丰¹

江西行政学院江西经济社会发展战略研究所

摘要： 土地流转实践中产生了租金高企、违规违约、强迫流转、改变用途、破坏利用、政府介入过度但公共服务提供不足等问题。土地流转中显示出的租期偏短、增速下降、风险较大、违约较多等现象反映了流转供求双方的各自担忧、利益诉求、政策期盼。农村土地流转市场应以落实“三权分置”改革目标和维护承包户权益为导向，及时修订土地流转相关法规和实施细则，健全基层土地流转交易平台，适当调整农业相关补贴政策取向，健全土地流转融资服务机制、土地流转相关配套保障制度以及土地流转纠纷预防、调解和处理机制，加大对土地流转过程中违法违规行为的监督和处罚力度。

关键词： 乡村振兴；农村土地流转；三权分置；农业补贴；融资服务；

中图分类号： F321. 1 **文献标识码：** A **文章编号：** 1007 — 8487(2018) 03 — 0079 — 19

土地问题一直是“三农”问题的核心^[1]。改革初的土地所有权与经营权分离的制度创新极大地激发了农民的积极性^[2]，农村生产力得到了巨大的激发和释放，粮食产量连年稳步增长，农民收入快速增加。但到 20 世纪 80 年代中期以后，农村土地两权分离的制度创新红利基本释放殆尽^[3]，农业的比较劣势又突显了出来。进入 20 世纪 90 年代以后，越来越多的农民对土地作出了“弃用不弃权”的“抛荒”选择^[4]。因此，如何维护农业承包政策的严肃性并提高土地利用效率的问题日益突显出来。在此背景下，1994 年 12 月 30 日，农业部《关于稳定和完善土地承包关系的意见》（国发[1995]7 号批转）中首次提出“建立土地承包经营权流转机制”的解决方案。自此，有关农村土地流转的实践探索逐渐发展了起来。

但是，长期的土地流转实践当中也产生了许多亟待解决的问题，比如租金问题、违约问题、强迫流转问题、流转规模评价问题、土地改变用途和破坏利用问题、土地流转后的农民收入和生计保障问题等等。这些问题不仅关系到农民的切身利益和农业农村的健康发展，而且会对国民经济乃至整个国家安全稳定产生重大影响。进入经济新常态以来，中央提出了从供给侧改革的新思路，2015 年中央农村工作会议首次提出了“农业供给侧结构性改革”新思路，强调要通过发展适度规模经营、减少化肥

¹**作者简介：** 郭金丰（1976-），女，江西于都人，博士，江西行政学院江西经济社会发展战略研究所所长、教授，主要从事农村发展理论与政策研究。

收稿日期： 2018-01-19

基金： 国家自然科学基金项目“创业环境、自我效能与大学生村官创业问题研究”（71463024）；江西省社科规划项目“发展型社会政策理论视野下农民就地市民化实现机制研究”（14SH04）；江西省社科规划项目“欠发达地区农地流转风险与农民可持续生计关联研究——以江西为研究对象”（14YJ23）。

郭金丰. 乡村振兴战略下的农村土地流转：市场特征、利益动因与制度改进 [J]. 求实, 2018, (3) :79 — 97.

农药不合理使用、开展社会化服务、降低生产成本等方式和措施来提高农业效益和竞争力。党的十九大报告提出了“实施乡村振兴战略”。其中，重点强调了要“深化农村土地制度改革”“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。”这就对农村土地产权改革、土地流转市场的发展、现代农业经营主体的培育、服务农业体系的构建等方面提出了明确的要求。2017年12月底，中央农村工作会议进一步强调了“要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场，着力增强改革的系统性、整体性、协同性。”这进一步对土地市场的改革发展提出了更明确的方向要求（市场化）、主体要求（激活主体积极性）、制度要求（完善产权制度和要素市场配置）、系统性要求（增强改革的系统性、整体性、协同性）。这些明确要求为乡村振兴战略背景下促进土地流转市场的健康有序发展提供了明确的方向指引和政策改革遵循。

一、农村土地流转的市场特征

进入新世纪以来，全国农村土地流转进程呈加快势头，土地流转面积规模及新型农业经营主体双双增长迅速。据农业部统计，截至2016年6月底，全国农村承包地流转面积达到了4.6亿亩，比2012年增加了1.9亿亩。各类新型农业经营主体达到280万个，新型职业农民总数超过1270万人。其中，家庭农场达到87.7万家；农民专业合作社达到179.4万家，入社农户占全国农户总数的44.4%；农业产业化组织超过38万个^[5]。江西作为一个传统农业大省，对“三农”历来高度重视，认真贯彻落实中央有关文件精神，始终把农村土地承包经营权确权登记颁证工作作为全面深化“三农”改革的“一号工程”，以“确实地、赋真权、颁铁证”为目标，坚持速度质量两手抓、进度服从质量，因此，江西的土地确权工作走在全国前列，土地流转率超过全国平均水平。截至2016年底，江西农村土地承包经营权确权登记颁证工作基本完成，全省证书到户率达到95.7%，全省已建立11个市级、102个县级、1454个乡镇级农村土地流转服务中心，推动农村土地流转面积1150.2万亩，土地流转率达36.2%（1）。呈现出流转方式多样、主体多元、稳中上升等良好势头，但也暴露出流转期限短、价格上升快、区域不平衡等特点。

（一）流转形式灵活多样，但村民内部出租仍占主流

随着城镇化进程和农业现代化的加速，农村土地流转更加日益活跃起来，方式也呈现出多样化。然而，由于地理位置、农民家庭劳动力人数、劳动力素质及所掌握的技能等方面的不同，农民对承包地的处置态度和方式也会有很大不同，因而土地流转也呈现出了多样化的特点。从表现形式看，主要有转包、出租、代耕、互换、入股、转让等形式。转包就是在不变更原承包人与村里承包合同的基础上，承包人把自己承包的土地再承包给第三方。出租就是将土地使用权出租（法律只限于农业用途）。代耕就是由其他农户代为耕种，农村对此一般有较为一致的认识，无论是重新分田、年终流转分配等，还是收取农业水电费、筹资筹劳等，均视同农户常年在家，由原户主享受或承担。互换就是承包户之间为了方便各自土地的整合与管理，本着互利互便的原则而进行的不同土地的经营权的自愿调换。入股是指将土地经营权计作一定的股份，参与村集体组织或其他投资者的经济组织的经营管理，共担风险，共享收益。转让则是指承包人把自己承包的土地让与第三方承包，由第三方建立与村集体组织的承包合同，原承包人主动退出，这实质就是“卖断”承包经营权（2）。从转出对象看，有转出给本村村民、外地人、企业、合作社等，但从网络问卷和实际调研所掌握的情况来看，最主要的仍是以转给本村村民为主。课题组于2017年6月-10月针对江西省农民的网上问卷数据（3）表明，村集体内部农户之间的流转仍是最主要的流转方式。在334份有效问卷中，回答将土地流转给本村村民的共有230人，占总数的68.9%。而选择转给外地人、企业、自己参与合作社及其他方式的分别只有32人、10人、20人、42人，占比分别是9.6%、3.0%、6.0%、12.6%。并且从地域来看，无论是山区、丘陵还是平原地带，转给本村村民都是首选，占比超过了六成，尤其是山区村民，其选择比例更是高达78.0%（见表1）。

表1 不同区位农村土地流转对象情况

转入对象地理位置	村所在的地理环境			
	平原	丘陵	山区	总人数及占比

村里土地转出者一般是将土地流转给了谁

本村村民	62	69	99	230
	65.30%	61.60%	78.00%	68.90%
外地人	8	16	8	32
	8.40%	14.30%	6.30%	9.60%
企业	5	3	2	10
	5.30%	2.70%	1.60%	3%
以股入社	6	8	6	20
	6.30%	7.10%	4.70%	6%
其他	14	16	12	42
	14.70%	14.30%	9.40%	12.60%
合计人数	95	112	127	334

（二）流转主体多元化，新型农业经营主体逐渐“挑大梁”

从理论上讲，土地流转的转入主体可以是本村其他承包户、外地农业经营者、专业大户、家庭农场、农民合作社、龙头企业等多种自然人或法人主体。但是，从表 1 可以看出，目前，将土地转给本村其他承包户仍是土地转出者的首选。可见，承包户自营或转给其他承包户的这类“单打独斗”的小规模普通农业经营者仍是当前农村土地经营的主体力量。而转给专业大户、企业、以股入社等所占比例合计都只有流转部分的三成左右，所以，当前规模经营主体还不是农业经营的主体力量。显然，小规模经营的单个农户占比太高是与城镇化、城乡一体化、农业现代化发展趋势的要求不相适应的。实际上，早在 2013 年中央一号文件中就提出了“鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。”此后，国家陆续出台了不少政策来鼓励和引导农村土地的适度流转。2017 年中央一号文件又进一步提出，要“大力培育新型农业经营主体和服务主体，通过经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种方式，加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营。”在党和政府的政策鼓励和引导下，近几年来新型农业经营主体和新型职业农民发展都非常快，2016 年分别达到 280 万个和超过 1270 万人。就江西而言，新型职业农民不仅发展很快（尽管还不是绝对经营主体，但其活力和优势明显），而且已逐渐成为粮食生产的主力军。据在南昌市、宜春市、抚州市、吉安市等粮食主产区，对 554 位种植规模 50 亩以上的职业农民进行的一次抽样问卷调查显示，合作社、家庭农场、公司化等新型经营主体占比分别为 17.3%、11.5%、7.7%，虽然个人承包仍占绝对比例（63.5%），但合作社、家庭农场等新型农业经营主体呈现出较明显的“规模效应”和盈利能力，其亩均年利润在 500 元以上的占比中，公司化、家庭农场的比例分别为 21.4%和 19.4%，远高于个人承包的 11.9%，显示出具有更好竞争力和良好的发展势头（见图 1）^[6]



图1 经营规模组织结构及其亩均年利润比较

(三) 流转面积稳中有升，流转增速明显下降

近十年来，全国农村土地承包经营权流转面积总体上呈现出快速增长状态，但流转的环比增速呈现出稳中趋降的明显态势。从绝对面积看，2007年，流转面积为0.64亿亩，到2016年底已经达到了4.71亿亩，年均增加约0.43亿亩；从流转面积占家庭承包耕地总面积的百分比来看，2007年时仅为4.8%（4），而到2016年已经达到了35.1%，超过全国农村承包耕地的1/3强。但从流转增速来看，则呈现出了较为明显的下滑态势，2008年流转面积为1.09亿亩，比2007年的0.64亿亩增加了70.3%，而2009年比2008年的增加幅度却下降到了37.6%。此后几年的环比增速一直在20%几徘徊，到2014年，其环比增速已经下降到了20%以下，为18.2%；2016年，其环比增速更是跌为个位数，为5.4%（见图2）。

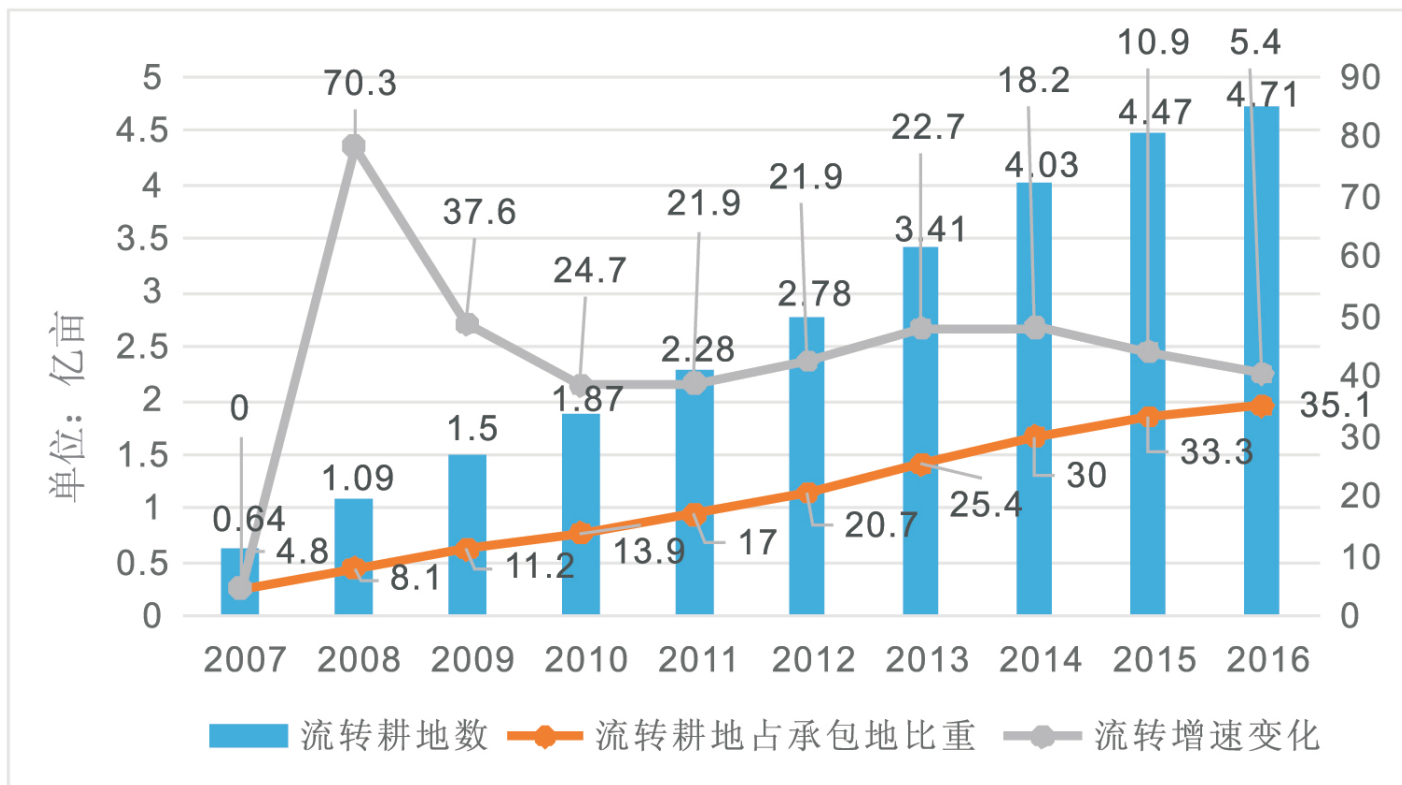


图 2 2007 — 2016 年全国耕地流转面积及趋势

资料来源：根据土流网相关数据整理制作而成。

从江西的流转情况来看，尽管其土地流转速度近几年来不断发力，至 2015 年，江西全省流转农户承包土地 1069 万亩，流转率达 33.7%，远高于 2013 年的 20.5%，也由 2013 年时低于全国平均水平 4.9 个百分点转变成高于全国平均水平 0.4 个百分点。到 2016 年 10 月，流转率已经达到 36.2%，比全国平均水平（35.1%）高出 1.1 个百分点。但其流转率在全国并不处于居前位置，不但远低于上海、江苏、北京等发达地区的省市，也低于中部地区的安徽、河南（5）。从流转增速看，江西土地流转增速发展变化也与全国相似，近两年增速有趋缓的态势，2013 年到 2015 年，两年间流转率提高了 13.5 个百分点，而从 2015 年到 2016 年，流转率仅提高了 2.5%，增速下降趋势明显。从土地流转的转入主体变化来看，合作社、家庭农场等适度规模经营主体增速较快，家庭农场从 600 家迅速增加到 22000 多家，种养大户、农民合作社分别较上年增加 15% 和 29.8%（6）。

（四）流转进度各地区差异较大

土地流转不仅全国范围内发展不平衡，即使在江西省域范围内，也存在很大的区域间不平衡性。各地区的共同点是，都有土地流转行为发生，只是多少不同、程度不同而已。这主要有两方面原因造成，一方面是农民不流转土地的显性“损失”几乎为零。因为从事传统农业生产的比较收益低，而且取消农业税后，农民撂荒土地的显性成本几乎为零，所以，如果流转土地的收益不高而交易成本高的话，许多农民宁愿毫不心疼地选择撂荒。在这种宏观环境下，土地流转的比率自然就比较低。另一方面是有些江西“内部的”发达地区或是城郊地区，由于交通便利或是有较多规模经营主体的关注和选择，因而，土地流转的机会就大大增加，其流转比例甚至高达 60% 以上。而如果是偏远的山区，其流转比率就会大大降低，一些偏远的山区农村其土地流转率甚至还不足 5%。例如，同属上饶地区的鄱阳、余干、万年等平原地区由于适合机械化耕作和规模化经营，其流转比例就比

较高，而横峰、弋阳等丘林地区则因土地小、碎、散等原因，其流转比例相对较低。同样的现象在南昌市安义县、赣州市信丰县、宜春市丰城市、九江市德安县等许多地区都存在。

(五) 流转价格高位运行，进一步上涨空间有限

按马克思级差地租的理论观点，土地价值会因位置、肥沃、连续追加投资等的不同而不同。所以，理论上讲，每块土地的价格都是不一样的。并且，即使是同一块土地，也可以因为基础设施投入、周边环境投入的改善而变化。所以，说明土地流转市场的价格问题，只能是从宏观角度上的一般的、总体意义上来进行描述。

从横向看，由于全国区域范围太大，所以，各地的土地流转价格差异很大。以水田历史均价为例，2017年第三季度，北京地区的水田均价已经达到2174元/亩/年，而上海地区还要更高，达到了2194元/亩/年。其他地区多数不到2000元的高度，但是突破1000元的比比皆是，如江苏的1269元/亩/年、浙江的1173元/亩/年，中部地区的河南也达到了1222元/亩/年，安徽921元/亩/年也紧追1000元的大关。江西土地流转的市场价格还相对低一点，为641元/亩/年，但对于传统的农业生产而言，也是不低的成本了。

从纵向看，近几年来，江西土地流转价格（水田）一直在600元/亩/年左右有起有伏，上下波动。从2014年第4季度至2015年第三季度，土地流转价格在600元左右波动，从2015年第4季度开始明显上升，到2016年最高达到660元，此后，又突然大幅度下跌至2017年第1季度、第2季度的610元和596元，至2017年第3季度又企稳开始攀升至641元（见图3）。江西的旱地、水浇地、其它耕地也显示出了与水田相似的价格波动轨迹（7）。可见，土地流转价格市场会随整个宏观经济环境和农业生产周期等因素而有较大波动，在整个经济环境由高速增长转向中高速增长的新常态环境下，土地流转的价格已经是处于高位阶段运行，难有更大的上涨空间。

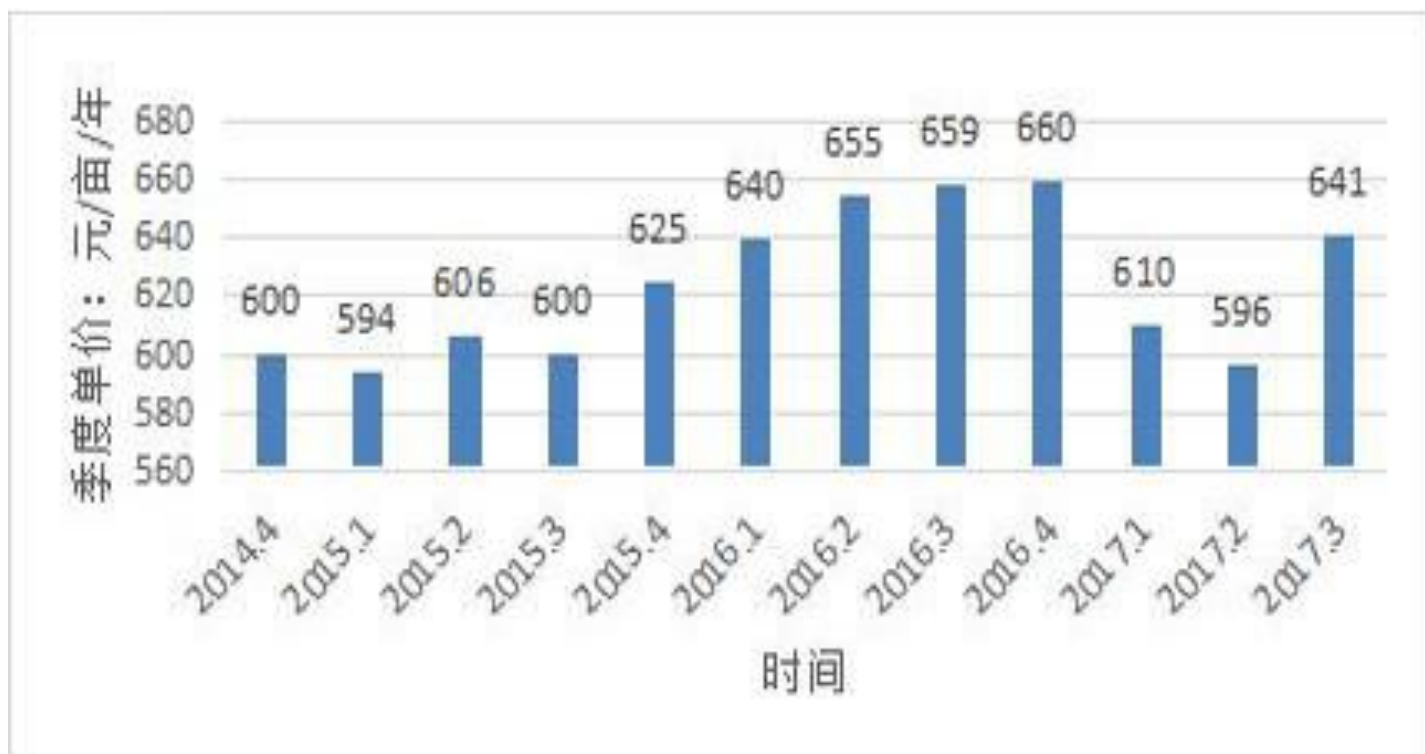


图3 2014年第4季-2017年第3季江西水田均价变化图

资料来源:根据土流网相关数据整理制作而成。

(六) 流转期限普遍较短, 显示转出方对长远预期的担忧

关于土地流转期限的长短选择, 无论是通过文献法的调查、网络问卷, 还是通过实地走访调查, 反馈的信息基本是一致的, 即土地流转的期限普遍偏短。有文献调查显示, 江西农村土地流转期限为 5 年及 5 年以下的占绝大多数, 为 84.2%; 6 到 10 年的占 6.5%; 10 年以上的占 9.4% (8)。而课题组通过网络问卷调查所得到的结果也与此相似。在答卷的 334 人当中, 对村里耕地的流转时间选择 1 年的为 118 人, 占 35.3%; 选择 2-5 年的为 133 人, 占 39.8%, 二者合计为 75.1%。选择 6-10 年的为 29 人, 占 8.7%; 选择 10 年以上的为 54 人, 占 16.2% (见图 4)。可见, 选择短期限的流转协议是大部分土地转出者的首选。这反映出农民对土地流转政策的掌握不够、或是对后期土地市场价格走势难以预测、或是对自己脱离土地后的生计保障缺乏信心等。总之, 还是对于长期土地流转心存顾虑。

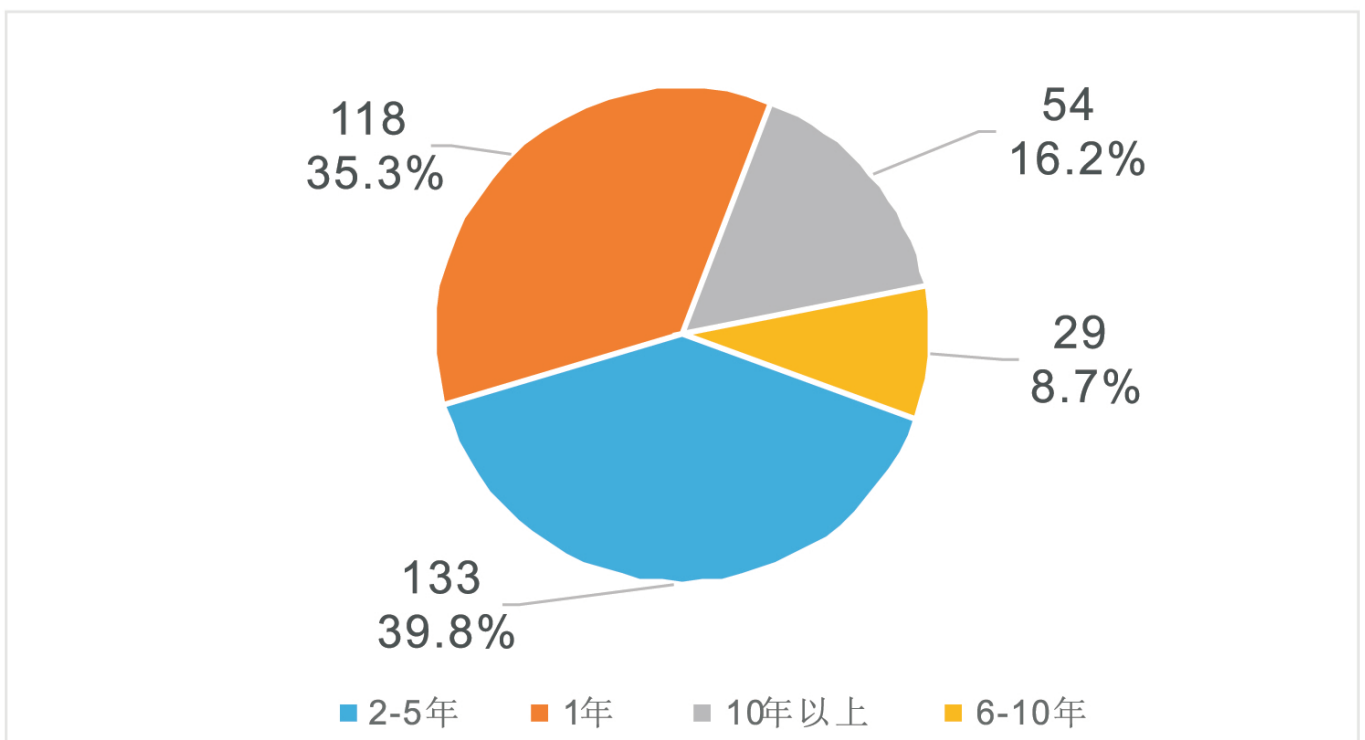


图 4 经营规模组织结构及其亩均年利润比较

(七) 违约问题仍较突出

虽然目前全国土地流转的比例占了承包耕地的 1/3 以上, 但土地流转市场总体上还处于不太规范、不太成熟的初始阶段, 流转市场比较混乱, 各类违约和纠纷问题较为突出。首先, 土地大部分还是农民内部之间的自发流转, 私下协议、口头协议占绝大部分, 既不向乡镇村委会备案, 也没有正式合同, 存在纠纷隐患 (见图 5)。其次, 合作社、龙头企业、种植大户等经济组织一般会与农民签订书面协议, 但是协议也存在约定不明确、不细致等问题, 况且还缺乏有力的保障措施, 农产品行情好、企业效益高时, 农民往往会要求抬高流转价格, 或是干脆自行毁约; 而行情不好时, 也难保企业不会偷偷跑路。再次, 基层政府在流转中也并非一定就扮演了“公正善良”的角色, 其为了地方经济的发展或是完成上级的流转任务要求, 而压低流转价格或是强迫农民流转的现象也时有发生。而一旦政府强势参与土地流转, 则流转价格和协议就难保在公平自愿的基础上形成, 这就往往为纠纷问题埋下了隐患。概括地看, 土地流转中存在的现象可以归结为“三多三少”, 即: 农民自行流转多, 乡镇村委会备案

少；口头协议多，书面协议少；协议约定不明的多，完整规范的少。最后，除了协议约定问题外，还有流转后地界被混淆、土地用途被破坏、土地形状和地力难以恢复等问题，这其中存在许多矛盾和纠纷。

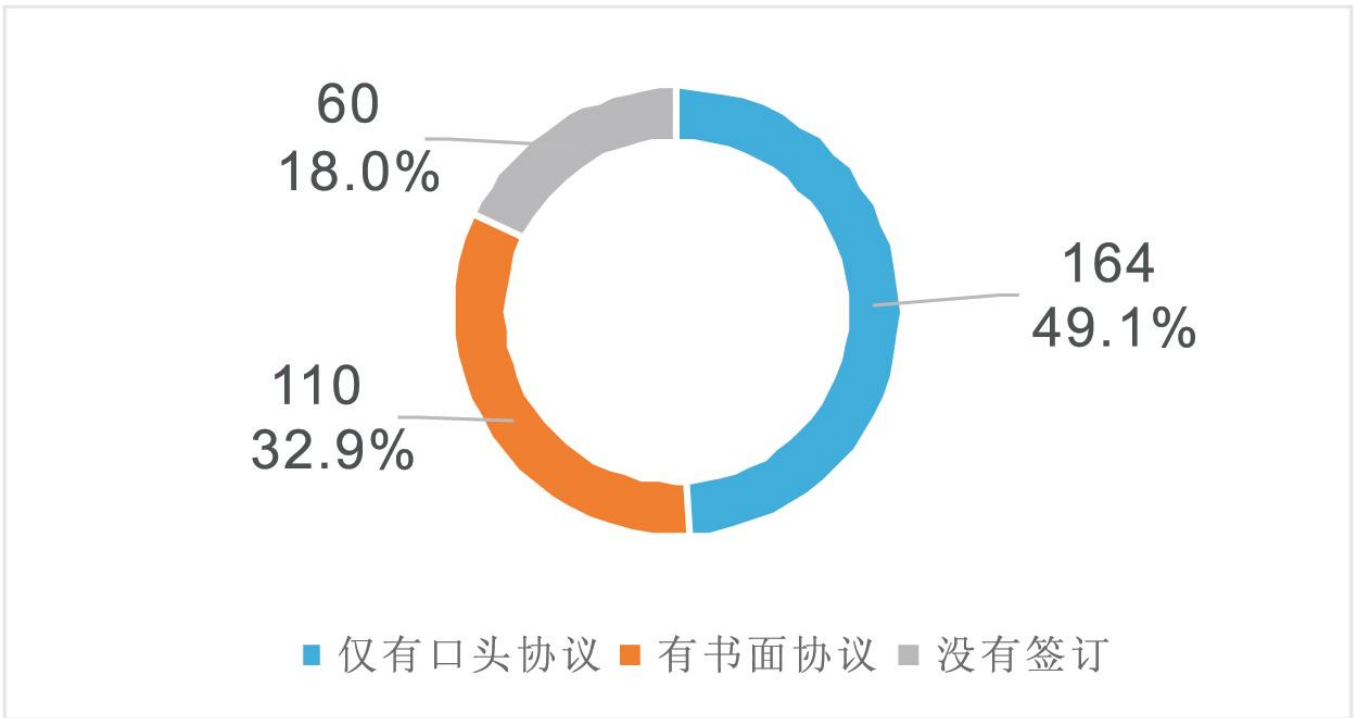


图5 土地流转中签订协议的情况

二、农村土地流转的利益动因

从本质上看，土地流转属于市场经济当中土地要素的优化配置问题^[7]，因此，市场机制的核心—价格机制将在其中发挥决定性作用，它既是引导供求双方主体行为方式的导向灯，也是流转中各方主体的利益诉求及信息、信用、预期、政策等各种问题的集中体现，土地流转市场中存在的突出问题，比如前述的租金问题、违约问题、预期不稳定问题、政府介入不当、法律滞后等问题，刨根问底都与价格机制及其背后的行为主体的利益因素密切相关。因此，剖析这些问题，也要围绕市场背后的供求双方利益及作为市场经济“守夜人”的政府等行为主体来展开。

（一）土地流转供求双方的利益矛盾及各自顾虑

1. 流转供给方（转出方）的利益考量和多重顾虑

在自己不经营的情况下，能将承包地流转出去，实现土地财产权的增值收益，这应该是大多数农民承包户乐见其成的。但要实现这样的愿意并不那么容易，不少农民存在这样或那样的顾虑：一是担心未来土地租金上涨，或是出于避险的考虑，所以不敢签长期合同。正如有的农民所坦言，“合同一口气签10年，谁知道以后划不划算？”这种担忧是导致流转合同大部分在5年以下尤其是以1-3年居多的重要原因。不愿意签订长期流转合同的另一个原因是出于避险的考虑，担心万一在城市就业、创业不如意时，有一个退路。因为如果签订了长期合同，则万一在城市无法呆下去时，就无路可退。二是担忧产权（承包权）受到侵害^[8]，所以不愿意流转。有些农民担心将土地统一流转给大户或是龙头企业等经济组织后，土地被重新规划和整理，原有的地界标志全被破坏，未来租期满后以后，土地将很难恢复原状，地界也将难以辨认和恢复，甚至担忧以后再拿不回自己的

地。为了减少以后的潜在纠纷，在租金不高的情况下，就不愿意去“惹麻烦”，所以，干脆选择不流转。三是担忧租金收不到的风险。有些企业或资本并不是真心实意地想做新型规模经营主体，而是醉翁之意不在酒，“有实力争地，没心思种地”，不是冲着农业利润而是冲着政策补贴而来，根本没有作好农业长期投资的规划和准备，动辄几百亩、上千亩地拿地，而生产、技术、管理等都没有认真筹划和配套，一旦因条件不符而无法获取国家的政策补贴，就可能陷入惨淡经营或亏损，就容易出现拖欠租金或弃约“跑路”。而遭遇或是见过此等案例的农民对此种情况也是心有余悸，生怕出现“万一大户亏了，租金不能兑现”而政府又束手无策带来的风险。

2. 需求方（转入方）的利益考量和行为抉择

无论转入方主体是个人还是经济组织，除极少数以扶贫为目的的公益类主体外，绝大部分转入方都是以赢利为目的的流转，所以，可以说赢利性是转入方的首要利益考量。只有在存在赢利可能性时，转入方才会有动力去“买入”土地的经营权，否则，就会选择退出。在当前国家倡导适度流转的大背景下，各种农业相关经济主体都想积极介入农村土地流转市场，以从中“分得一杯羹”，但转出方的“惜转”“短转”等利益考量行为反过来又增加了各转入主体的思想顾虑，并进而影响了转入方的行为抉择，使得转入方也不得不做好“两手准备”：一是抢占市场，“占”得一块地再说；二是不敢放心投资，谨小慎微地防备着来自转出方或政策方的各种变故。这种矛盾心态使转入方也产生了多种顾虑和利益考量，表现在：一是担心转出方的“任性”违约。据国家统计局江西调查总队对省内种粮大户生产经营情况的调查与分析结果显示，省内大户承租耕地的期限普遍是短期，以1-3年为主。流转合同中口头协议多，即使有书面协议也是不规范的多，容易发生纠纷。而转出方流转土地的原则就是价格原则，往往是谁出价高，就转给谁，“任性”抬价或毁约的情况时有发生，导致租种大户普遍缺乏安全感。二是担心遭受市场“两头压”。一方面是担心农民的土地流转要价越来越高，导致成本不断攀升，另一方面是担心生产出来的产品市价低迷。例如，江西省价格成本调查监审局为了掌握江西省2016年早籼稻生产成本收益情况，而对省内30个县（市、区）进行了广泛调查，结果发现早籼稻单产、价格、利润都在下降，其中价格降幅较大，导致种植户利润缩水严重。许多种粮大户直言利润低，基本没赚钱。三是想投资又怕投资的矛盾心态，即又想从转入的土地上获得利润，但又不想（或不敢）进行长期的大规模投资。如果新型经营主体不适当地进行投资，用于改善农业基础设施或是购置先进农机设备，那么就很难发挥出规模效应的优势。但大量投资又怕市场前景不明，也怕农民的“任性”违约。因此，有部分规模经营主体就出现了短视行为或观望心态。四是对土地流转中粮食补贴仍归原土地承包人的现实政策颇有微词。事实上，权利和义务应该是相对应的，没有无权利的义务，也不应该有若无义务的权利。政府想方设法支持农民增收的初衷是不错的，但如果背离了贡献与收益的一致性，则可能会产生新的相对不公平。调查中得知，在江西省内大部分地区都对土地的粮食补贴采取了补贴承包人的做法，即不管土地如何流转，也不管真正种粮的人是谁，粮食补贴都补贴到原承包人，并且这种做法是从粮食补贴政策开始实施时就是如此操作的。在2008年时就有学者对永修县100户农户进行过问卷调查，证实当年该县获得的国家粮食直补、农资综合补贴、良种补贴款总计154130元，除其中1户种粮大户因承租地是乡、村两级集体土地而获得了各项补贴款48020元外，其他所有向具有承包户租种的5208亩土地的各项补贴均归原土地承包人所得。这种真正种粮户得不到种粮补贴的现象直到现在还没有改变，这与国家种粮补贴是为了鼓励农民种粮的初衷并不相符。

（二）政府公共产品和服务供给不适应土地流转市场需求的矛盾

政府作为政策的制定者，理论上应该是市场上的“裁判员”，但为了促进地方经济的发展，以及更好地发挥政府的宏观调控职能，政府又常常自觉不自觉地扮演着“运动员”的角色。这种双重角色的身份往往会使政府因为自己的政绩目标而使政策供给与市场需求形成错配，导致政策供给不足或供给过度。

1. 政策和服务供给过度土

地流转是现代农业发展的趋势所在，它本来是市场主体的经济行为，是土地流转市场上各主体的自由配置行为。但一些地方政府和行政村在经济发展的政绩动机或上级任务的压力下，往往越俎代庖、反客为主，主动替农民作决策，以行政命令强制

推动土地流转，甚至把土地流转的数量、进度、规模等都以政策文件的方式作出了安排，有的还列入了地方年终绩效考核^[9]。虽然《土地承包法》规定了村委会是农村集体土地的发包方，但法律和中央文件并没有赋予基层政府及村委会在土地流转中可以替代农民作主的权利，相反，中央还规定了地方政府在推动土地流转中“不得搞强迫命令，确保不损害农民权益、不改变土地用途、不破坏农业综合生产能力”的“四不”精神。可见，地方政府的强制流转及相应的绩效考核都属于政策和服务供给过度。这种政府服务的过度供给带来的危害是多方面的，具体表现在：一是违背了非自愿流转农户的意愿，剥夺了部分农户尤其是纯粹以务农为主的中老年农户、贫困农户的就业渠道，减少了其务农与务工选择的自主性。二是政策性流转往往与地方的招商引资政策紧密相连，在政策支持上容易出现“扶大不扶小”的“垒大户”现象，导致对传统中等规模的种粮大户产生“挤出效应”，形成政策扶持上的不公平现象，不利于农业供给侧改革中对新型农业经营主体的培养目标的实现。三是基层政府统一的土地流转，往往容易抬高地租（导致只有通过给规模化租地者高额补贴才能让其维持正常利润），导致不能真实反映土地流转市场上的价格信息，容易造成价格失真，并且这会进一步阻断农户间土地流转。因为政府统一流转“抬高”的地租会使周边农民产生期待，从而会捂住土地等着工商大户来高价租地，导致普通农民和小规模种植者难以租地。这种价格扭曲不利于发挥市场机制和价格机制对土地要素配置的决定性作用，从而不利于供给侧改革中使供求更加平衡和匹配目标的实现。四是政策性强迫流转容易引发纠纷，增加了毁约的风险，提高了整个土地流转市场的交易成本，不利于农业供给侧改革中“降成本”目标的实现。五是土地流转当中政策供给过度和政府介入过度容易形成政府与资本的“合谋”，导致政府在推动土地流转、引入涉农企业、培育新型农业经营主体的过程中，产生寻租的风险，不利于健康土地流转市场的形成。

2. 政府公共产品和服务供给不足

政策和服务供给过度会扭曲市场的资源配置功能，但如果政策和服务供给不足，就无法保障市场的正常资源配置功能的实现。在农村土地流转市场中，政策不仅存在供给过度的情况，也存在供给不足的情况，这往往会给土地流转交易带来诸多不便，导致交易成本增加，甚至影响到交易的正常进行。政策和服务供给不足表现在以下几方面：一是土地流转交易平台及配套服务供给滞后于市场发展进程。提倡土地经营权的合理流转一直是中央农村土地政策的主要内容之一，但只作了原则性的规定。而农业主管部门并没有及时根据中央精神制定相关的具体实施细则，在流转资格界定、合同规范、流转程序、档案管理、转后的土地用途监管、违规处罚、纠纷调解等方面都相当不完备，部分领域还是空白状态，这是导致当前新型农业经营主体当中龙鱼混杂、转出方与转入方纠纷较多、土地违规使用、骗取政策补贴资金等现象存在的重要原因之一。二是信息平台不完备。尽管早在2014年江西全省11个市、102个县以及90%以上的乡镇都成立了土地流转服务中心，但乡镇土流服务中心的大部分信息要通过行政村、村小组来获得。由于乡、村、组之间缺少专门人员、经费、设备、激励机制，许多地方的服务中心并没有十分有效地运转，致使对土地转出信息最应了解的乡镇土流服务中心信息缺乏。另外，土地流转相关信息更新也较慢，时至今日，许多地方土流服务中心的信息动态仍停留在2014年，并且信息也不健全。许多服务中心对土地的区位条件、气候条件、相关配套、地块情况、经营情况并没有详细的介绍，而政策支持、土地评估、法律咨询、项目开发等方面的信息服务更是不健全，所以，有新型农业经营主体反映，由于信息不对称，对许多好政策并不了解。即使了解了，也常由于指标少、门槛高等原因而难以享受。可见，信息平台并没有很好地起到给土地供求双方“架桥”的作用。三是农村基础设施供给不足。农村基础设施的完善和区位条件是对土地流转起重要作用的因素。土地流转基础设施包括水利设施及饮水基础设施、交通设施、通讯设施、电力基础设施、能源基础设施等。而江西在农村基础设施方面不仅底子薄，而且近年来建设力度也不大，严重滞后于农村生产发展和土地流转市场的需求，相当一部分地方的农田水利设施还在吃20世纪60-70年代人民公社时期的“老本”，超期服役严重，蓄水灌溉效率低下，抗御大灾大害的能力弱。在交通、电力、通讯等方面也是规模小、综合化、系统化程度低。基础设施公共产品供给的不足不仅影响了农村土地流转的价格，而且也制约了整个土地流转市场的正常发展。四是金融服务供给难以满足土地规模化经营对资金的需求。农业方面贷款一向处于被金融机构“遗忘”的尴尬境地。尤其是地处偏远地区的农村，常被金融机构认为“风险大、成本高、回报低”，所以，各类“涉农”经营主体的金融需求常被阻断在“最后一公里”。而随着土地流转市场的发展，一批新型规模经营主体出于对农机设备、土地成本、正常经营等方面需要，对金融服务比以往单个小农经营有更强烈的需求。但要获得金融机构的支持并不太容易，尽管也有先行先试的地方在探索土地经营权的抵押贷款方式来为新型经营主体解决融资难题，但由于这种融资方式并没有建立风险补偿机制，实际上金融机构承担的信贷风险较高，所以并不易广泛推行。再者，金融机构为了资金安全起见，融资期限往往以一年左右的短期为主，这又在很大程度上限制了规模经营主体的长远投资需求。

（三）土地流转法规供给滞后于市场创新需求

健全的法规制度是市场经济健康有序发展的重要保障。土地流转市场的健康发展也离不开相关法规的配套改革与创新发展。然而，由于我国农村土地集体产权性质的特殊性，以及新世纪以来，我国农村人口移动、变迁情况复杂，土地流转市场发展迅速，使得农村土地相关法律制度的改革创新进程明显跟不上农村人口变化及土地市场的发展节奏，这成为影响土地流转健康发展的重要因素。主要表现在：一是产权核心问题始终未完全明确。我国宪法规定了农村土地属于农民集体所有，但只是作了原则性规定，对于作为集体成员的农民个体在土地产权当中的具体身份要不要确定、如何确定、确定多少等并没有相关的法律法规进一步明确化。尽管中央文件明确了要确保农民分享土地财产权，但对于如何分享、分享多少比例等问题并未作出细致的说明，也没有相关法律法规作出相应规定。所以，对农村土地在法律上的意义而言，“集体”逐渐演化成了一个比较虚化的概念，农业法人组织的性质远未体现出来。产权核心问题在法律上得不到明确，农民就容易在土地的征用、流转、与集体的关系等方面作出倾向于更利己的理解，也就容易引发矛盾和纠纷。二是土地流转相关法规的立法、修改、完善通常要慢于土地产权改革与市场交易创新的步伐。自党的十八届三中、四中全会提出了“三权分置”及2017年中央一号文件进一步提出要落实“三权分置”以来，各地又对土地产权创新、土地流转倾注了更大的热情。但实践当中，对于农村集体经济组织的法律定位、土地承包权如何有偿退出、经营权如何进行融资、土地经营权如何入股农业产业化等问题并没有比较公认的成熟的经验，更加没有相对完善的法律制度，各地只能在实践中八仙过海、各显神通，这势必影响了土地流转的有序发展和“三权分置”的落实效果。部分新型经营主体将此看作“野蛮生长”的好时机，大肆投资农业领域，而一旦经营不善，又拖欠土地流转租金，甚至“毁约弃耕”或干脆“跑路”。而2016年两办《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》及2017年最新的《农村土地承包法修正案（草案）》对其中许多问题也并没有十分明确的规定，操作性并不强，因此，还需在实践的基础上再进一步完善。三是对土地流转中的违约、违规、违法行为处罚不力，导致对流转中的违约风险、流转后农民的可持续生计风险、土地被改变用途或被破坏的风险等缺少足够的防御能力，这也给农村土地流转市场的健康发展埋下了隐患。因为从传统意义上看，土地不仅是农民的“命根子”，也是国家宝贵的资源财富。无论是农村集体所有权方、承包方、经营方都不得侵害农民正当的土地权益，也应当爱惜土地资源及其周边环境。因此，任何侵害或破坏行为理应受到严厉处罚。但《宪法》《民法通则》《土地管理法》《农业法》《农村土地承包法》《物权法》等法律法规和部门规章当中，对各种违约、违法行为处罚力度并不大，对违法违规行不具强烈的震慑作用。例如，《农村土地承包法修正案（草案）》规定：“土地经营权流转后第三方擅自改变承包地农业用途、弃耕抛荒两年以上、给承包地造成严重损害或者严重破坏承包地生态环境的，发包方或承包方有权要求终止土地经营权流转合同，收回土地经营权。”也就是说，即使改变了承包地的用途，对承包地造成了严重损害或是严重破坏了承包地的生态环境，也就是收回土地经营权。而有些耕地的用途破坏或是环境遭受损害后，是不可恢复的，这种影响是长期的、不可逆转的。这种低成本的违约违法现状必然增加农业经营主体违法违规的机会主义冒险。

三、乡村振兴战略下农村土地流转的制度改进

土地流转是为了促进土地要素资源的优化配置，因此，充分发挥好市场机制在其中的决定性作用至关重要。要促进土地流转市场的健康有序发展，就要以党的十九大和中央农村工作会议精神为指导，围绕“三权分置”的市场化发展导向，针对各方主体利益诉求进一步深化改革，重点是要从供给侧改革着手，围绕农民承包户和新型农业经营主体的利益考量和顾虑，全面审视政府公共产品和服务供给的过度或不足，及时更新修订法律法规，纠偏供给过度的政策和制度，补齐不足的政策和服务，营造良好的土地流转市场交易环境，降低供求双方的交易成本，为土地流转市场和适度规模经营的发展提供可靠的保障。

（一）以落实“三权分置”改革和维护承包户权益为导向，及时修订土地流转相关法规

2017年中央一号文件提出了落实“三权分置”的明确要求，这为土地产权的改革指明了方向。因此，有关部门要在各地实践的基础上抓紧研究和制订细化落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”的相关法规和实施细则。要在《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》（国办发〔2014〕71号）、两办《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《农业部关于印发〈农村土地经营权流转交易市场运行规范（试行）〉的通知》以及

2017年《农村土地承包法修正案（草案）》的基础上，依据土地流转实践中碰到的各类问题，加紧修订土地流转相关法规和实施细则。第一是要保证从原则上统一农村集体经济组织成员身份认定标准，确认农民承包户的成员身份，探索量化产权权利的办法，保障农民土地集体资产权利。第二是要在加快土地确权颁证步伐的同时，进一步理清所有权、承包权、经营权三者之间的关系。加快放活经营权，提高经营权的流动性、灵活性、稳定性，让新型农业经营主体能方便得地、放心投资、便捷融资。第三是要对土地流转的规模、期限、方式，以及中介的资质、条件、权利义务关系作出细致的要求。第四是要探索土地集体所有权、个人承包权的退出机制、补偿机制和保障机制，让农民享有持有产权或将产权退出“变现”的自主选择权。第五是要加大处罚力度，对违背农民意愿，侵害农民土地承包权的基层政府、对违法违规侵害农民转让经营权所获利益的转入主体、对违法违约损害转入经营权的转入方正当利益的农民承包户都要有相应的处罚措施，以保障“三权分置”后各方正当权益都能够获得法规保障。

（二）进一步健全基层土地流转交易平台及其信息化建设，增进土地流转交易双方的稳定预期

在落实“三权分置”的同时，还要进一步健全土地流转平台及其信息化建设，尤其是要重视基层土地流转交易平台及其信息化建设。第一，要建立多层次土地流转交易平台网络体系，打造市、县、乡镇、村四级联动的土地流转服务平台网络体系，为土地流转的供求双方提供政策咨询、供求信息、中介委托、价格评估、洽谈指导、资质鉴别、合同签订、档案管理、风险预警、纠纷调解、诉讼指导等一条龙服务。第二，要在软硬件上加强建设，不仅要保障土地流转交易平台的必要的场所、设备、经费，更需要对相关人员加强培训。“打铁还需自身硬”，要想能提供高质量的土地流转政策服务，基本条件就是要有懂得法律政策、熟悉业务知识、热心“三农”服务的复合型人才，因此，就要对政府土地流转交易平台的相关人员进行必要的业务培训，这对基层的土地流转平台来说尤其重要。第三，依托互联网技术，加强基层土地流转交易平台的信息化建设。打造政策咨询、信息发布、进度查询、电子签证、电子台账等一系列的电子管理模式，打通线上线下的互联互通，使偏远地区的土地流转也能实现“零距离”流转。第四，土地流转是整个农业适度规模生产经营的开始，因此，要将土地流转置于农业生产的整个环节当中，建立从土地流转到农产品销售的完整的信息平台。要加强土地流转平台建设与相关的农业生产经营服务平台、用工信息平台、产品销售平台的无缝对接，为转入方做好土地转入后的用工、农机设施设备、技术咨询、融资等各项信息服务工作，为新型农业经营主体提供一个全方位、立体的要素、技术、销售综合平台。

（三）按贡献原则适当调整农业相关补贴政策取向，维护土地流转供求各方主体的正当权益

近年来，国家的“三农”扶持力度不断加大，但政策供给出现了一定的偏差，未能较好地体现收益与贡献相匹配的原则。其一是目前部分农业补贴政策没有采取权利义务相对应、贡献与收益相匹配的做法，而是全发给了作为承包户的农民，这并不利于种粮大户等新型农业经营主体的发展壮大。比如，种粮直补、良种补贴和农资综合补贴等农业补贴，本意是用于补贴粮食生产经营户的，但现在全都是直接发放给农民承包户，而新型农业经营主体（除少部分承包了集体发包土地的外）基本上拿不到，导致部分新型农业经营主体、招商引资的基层干部均有怨言，也不利于发挥新型农业经营主体的积极性。事实上，“三农”是一个整体，包含了“粮食增产、农民增收、农业增效”，农民增收只是其中的一个部分，粮食增收和农业增效同样不可或缺。因此，非常有必要对相关的“三农”补贴政策作出相应的调整，更多地采取体现权利与义务相一致、补贴收益与社会贡献相匹配的价值取向。其二是财政对新型农业经营主体的扶持政策上的“重大轻小”偏向也应得到纠正，要出台大、中、小型经营主体公平的补贴政策措施。农业总体上是风险高、收益低的行业，所有新型经营主体都渴望能获得政府的财政扶持。但是，政府不能为了“政绩”而有倾向性地“扶大不扶小”，而应该加强土地流转相关农业项目的财政支持和补贴政策的宣传力度和政策透明度，让各类主体都能知晓相关政策，公平竞争，凭能力和条件来获得相关政策的支持。甚至还要适当地向刚起步的小规模新型经营主体倾斜，以形成主体多元、形式多样、竞争充分的新型农业经营主体与农户个体经营并存的局面。这既照顾到了各类经营主体的利益，也符合农村发展实际的适度规模经营趋势。

（四）进一步健全土地流转的融资服务机制，为促进土地流转市场健康发展提供更完善的金融支持

土地流转是一种市场行为，最主要的还是要靠市场的力量来进行调节。因此，除了要适当调整财政扶持政策外，更重要的是还要进一步健全土地流转的金融服务机制，让土地流转各方主体能够通过市场的方式获得必要的融资。2015年底，国务院发布的《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》明确要开展“两权”抵押贷款试点，正式赋予“两权”抵押融资功能，并正式提出了推行农村金融产品和服务方式创新的要求，这为进一步创新和健全土地流转的融资服务机制带来了前所未有的发展机遇。乘此东风，还应该在相关政策供给上加强以下几方面工作：第一是让财政资金为新型经营主体的融资服务提供基础性的服务和保障。要让财政资金向农田水利、农田道路、农业设备、技术人员培养等方面倾斜，为新型农业经营主体提供一个较好的基础条件和环境，从而为其获得金融机构的融资支持打下基础。第二是要创新财政资金在新型经营主体融资担保方面的支持。农业经营存在较大风险，这是许多金融机构不愿意融资的重要原因。新型经营主体往往缺少抵押物。而土地经营权的抵押还是一个新鲜事物，金融机构在风险控制和经营权的处置方面还存在不少顾虑，因此，政府可以从财政用于补贴新型经营主体的资金当中拿出一块专门用于为土地经营权抵押风险提供担保，以减少金融机构的后顾之忧。第三是要加强融资专业中介机构的建设，并对此类专业中介机构的服务范围、条件、职责、资质等作出详细规定。引导融资专业中介机构与银行、保险公司等金融机构展开三方合作，由银行提供贷款，保险公司提供担保，专业中介机构提供信息、评估、处置、变现等一系列服务。这样，才能打通金融服务土地流转业务的“最后一公里”，让融资服务更“接地气”。

（五）建立健全土地流转相关配套保障制度，消除农民承包户的后顾之忧

在整个土地流转市场中，农民承包户是弱势群体。农民承包户之所以更倾向于选择土地在同村村民之间的流转，并选择短期流转，一个重要的原因也是因为彼此之间的了解和信任，交易成本相对低，当在城市无法就业创业而想撤回农村时，比较容易要回承包了的经营权。因此，要促进土地的相对长期流转和向规模经营主体流转，就必须建立健全土地流转的相关配套制度，以解决农民的后顾之忧。其一是要加强对农民的职业技能和创业知识能力的培训，让农民离开土地也能“飞得更高”“跑得更远”。要针对不同农民的年龄、学历、家庭劳动力等因素展开不同类别的培训，对有志于在城市发展的年轻农民，要展开更多的技能培训和创业培训；对家庭劳动力多，有志于从事农业生产经营的，要在土地流转、农业生产技能、农业规模经营知识等方面展开培训，将其培养成新型农业经营主体；对中老年农民，则要在技能培训、就业信息、公益岗位等方面更多关注。其二是要在养老、医疗、教育等方面加大对农村的支持力度，缩小城乡之间的差距，减少农民对土地最后保障功能的依赖。其三是要建立失地失业农民保险制度。参照城市失业人员的政策，探索为失地失业农民建立相应的失业保险，以保障农地流转后万一发生失地、失业、失收等情况时，农民的生活水平能基本保持稳定，不至于因流转土地而致贫。

（六）建立健全土地流转纠纷预防、调解和处理机制，降低土地流转市场的交易成本

针对土地流转市场中纠纷较多的现象，有必要建立健全土地流转纠纷的预防和调解机制。其一是要建立健全土地流转纠纷预防机制。可以通过建立土地流转履约保险机制来消减流转供求双方的担忧，以起到预防风险、化解矛盾的作用。通过建立土地流转履约保险保证机制，万一转入方因发生经营困境而难以支付相关租金时，可以由保险公司先行赔付，再向转入方依法索赔。这样就可以极大化解转出方的风险，有利于保障转出农民的土地权益，也有利于土地流转市场的健康平稳发展。土地流转履约保险的资金来源可以采取转出方、转入方、政府三方共同负担的模式，农户转出方少承担一点，转入方和政府多分担一点。其二是建立村级协商、乡镇调解、县（区）仲裁的农村土地承包纠纷调处体系，尤其是要加强农村土地流转纠纷非诉讼调解机制的建设。可以由土地流转交易平台牵头为农村土地流转纠纷设立专门的调解委员会，调解委员会的人员配置可由政府公职的专职调解员、行政村干部、村民当中德高望重的代表、农村党员等人员组成。尽量减少司法诉讼程序，将矛盾和纠纷化解在基层。其三是要强化对土地流转供求双方违约的处罚力度，建立信用体系和黑名单制度。对“任性”、失信、“跑路”等现象，要采取严厉的处罚措施，无论是对新型农业经营主体，还是农民承包户，只要是故意不守约，都必须上黑名单，以防止其“换一个马甲”又出来伤人。对违反法律法规的，还要依法追究相关责任。

（七）加强对土地流转中违法违规行为的监督和处罚力度，维护市场的平稳健康发展

要促进土地流转市场的健康发展，不仅要加强对违约、失信的主体实施“黑名单”制，还要对违法违规的行为加强监督和处罚力度。其一是要加强事前监督。要对转入方是否具有农业经营资质和能力等进行事前审查，建立健全资格审查、项目审核、风险保障金三项制度，把“假投资、真要地、骗补贴”的转入主体排除在外，形成阻断违法违规行为的“防火墙”。其二是要强化事中监督。尤其是要加强对“下乡圈地”、改变土地用途，破坏农业环境问题的检查。建立国土部门、农业部门、基层政府与群众监督相结合的多元监督体系，以防止某一行政部门失职或与“圈地”资本的合谋。对群众的监督检查，要建立反馈制度，以确保尊重并认真对待群众的各项监督。其三是要加大对违法违规行为的处罚力度。对于违法违规改变土地用途、破坏土地周边生态环境、骗取国家财政补贴的现象，不能简单地以收回经营权作为处罚，而必须依据所造成的实际损害进行加倍处罚。对于违法违规造成耕地用途破坏，并且不可恢复的，要参照征地的标准，按一定百分比来进行处罚；对于破坏周边生态环境的，要依据环境法规进行处罚；对于骗取财政补贴的，要按照5至10倍的标准进行处罚；情节严重，构成犯罪的，要依法追究刑事责任。只有这样，才能减少土地流转中的各类违法违规行为，保证土地流转市场的健康有序发展。

参考文献：

- [1]项继权，罗峰. 中国农地制度改革的方向和条件[J]. 华中师范大学学报（人文社会科学版），2007，（5）.
- [2]李云，傅建军. 从“两权分离”到“三权分离”的思考[J]. 山西财经学院学报，1996，（2）.
- [3]陈成文，罗忠勇. 土地流转：一个农村阶层结构再构过程[J]. 湖南师范大学社会科学学报，2006，（7）.
- [4]金星. 新土地抛荒的经济学视角[J]. 农村经济，2013，（3）.
- [5] 国家统计局. 农业农村发展再上新台阶基础活力明显增强——国家统计局关于党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之三[EB/OL].
- <http://dangjian.people.com.cn/n1/2017/0630/c412885-29374393.html>, 2017-06-30.
- [6] 刘菁. 职业农民呈“代际增强”趋势逐渐成为现代农业发展主力军
- [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0626/c1001-28478844.html>, 2016-06-26.
- [7]王小华，温涛. 农民收入超常规增长的要素优化配置目标、模式与实施[J]. 农业经济问题，2017，（11）.
- [8]黄建伟，刘文可. 我国失地农民问题研究的文献回顾与展望——基于文献计量学方法与社会网络分析技术[J]. 农业经济问题，2017，（11）.
- [9]张良. “资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构[J]. 中国农村观察，2016，（5）.

注释：

1 参见土地网. 2017年江西省土地承包价格行情怎么样，

<http://www.tuliu.com/read-51264.html>, 2017-02-14.

2 由于宪法和法律明确规定了农村土地属于集体所有，所以，土地的所有权是不允许买卖或转让的。而土地的承包权属于农民所拥有，一般也不会因为土地的流转而改变。当然，这并不排除承包权也可以流转，只是说承包权的流转在现实中不太多。因为土地承包权是农民拥有的相当重要的权利，农民一般不会轻易转让出去，而且承包权的转让，还需要经过发包方的同意才行。事实上，《土地承包法》对此早有很明确的规定，其中第三十七条有规定，“土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让、或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同。采取转让方式流转的，应当经发包方同意。”所以，通常所讲的土地流转一般是指经营权的流转。

3 本课题组于 2017 年 6 月-10 月间通过乐调查网发布了一项针对江西农民的“农村耕地流转问卷”微信调查，要求答卷者必须为农民或是有亲属为农民者（以该农民亲属的身份来回答），并且限制了每个手机只能答一次。由此得到进入访问问卷共 797 人次，有效完成问卷作答 334 次。

问卷及问卷完成情况可以参阅：

<https://www.lediaocha.com/report/overview/3afe40e2dea7b862a156cc71f4eccf6c>.

4 由于不同年份家庭承包耕地的总面积会有所变化，为了便于统一比较，本表中历年家庭承包耕地的总面积数据统一用了 2015 年底的数据 13.42 亿亩。如果按官方历年的发布数据，2007-2016 年土地流转占家庭承包面积的比例分别应为 5.2%、8.1%、12.1%、14.7%、17.8%、21.5%、25.7%、30.4%、33.3%、35.1%。

5 以上地区截至 2014 年底的数据，就都已经超过江西 2016 年底的 36.2%，分别为：上海 71.5%、江苏 58.4%、北京 52.0%、黑龙江 50.3%、浙江 48.0%、安徽 41.0%、重庆 39.7%、河南 37.1%。

6 参见江西省农村土地流转发展历程及相关政策，<http://www.tuliu.com/read-40918.html>

7 参见江西土地均价查询，<http://www.tuliu.com/landprice/list-134-0/>.

8 参见江西省农村土地流转现状及其发展趋势研究，<http://www.fx361.com/page/2016/1109/675488.shtml>.