

# 慈溪市农用地流转现状及发展对策研究

徐闪闪, 童周雁, 邹天伊, 高玲燕, 杨春菊 (浙江农林大学, 浙江杭州 311300)

**摘要** 随着我国经济的快速发展, 大量农村劳动力向第二、三产业转移, 农用地流转的规模和速度呈加速发展的趋势。该研究基于浙江省慈溪市农用地流转发展历程, 分析了慈溪市农用地流转现状, 剖析其中存在的问题, 提出慈溪市农用地流转的进一步发展对策。

**关键词** 农用地; 流转现状; 发展对策; 慈溪市

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)11-308-02

## Study on Agricultural Land Circulation Status and Development Countermeasures in Cixi City

XU Shan-shan, TONG Zhou-yan, ZOU Tian-yi et al (Zhejiang Agriculture and Forestry University, Hangzhou, Zhejiang 311300)

**Abstract** With the rapid development of Chinese economy, a large amount of labor force in the countryside transfers to secondary industry or tertiary industry. Hence, the scale and speed of the circulation of agricultural land tend to increase rapidly. Based on development course of agricultural land circulation in Cixi City, Zhejiang Province, the status and existing problems were analyzed, further development countermeasures for agricultural land circulation in Cixi City were put forward.

**Key words** Agricultural land; Current situation of circulation; Development countermeasure; Cixi City

伴随我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程, 农村劳动力大量转移, 农业物质技术装备水平不断提高, 农户承包农用地的经营权流转明显加快, 发展适度规模经营已成为必然趋势。2013年中共十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出加快构建新型农业经营体系, 在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下, 赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能, 鼓励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<sup>[1]</sup>。据农业部统计, 截至2013年底, 全国承包耕地流转面积2 266.67万hm<sup>2</sup>, 是2008年底的3.1倍, 流转比例占总承包地的26%<sup>[2]</sup>。到2013年底, 浙江省农用地流转面积达57.67万hm<sup>2</sup>, 流转率达45%<sup>[3]</sup>, 浙江省的农用地流转率约为全国农用地流转率的1.7倍。为研究经济较发达省份在农用地流转过程中的特点、经验与做法, 笔者以慈溪市为例, 在实地调查和问卷调查的基础上, 对农用地流转现状及发展方向进行了研究。

## 1 慈溪市农用地流转现状

慈溪地处东海之滨, 杭州湾南岸, 东离宁波60 km, 北距上海148 km, 西至杭州138 km, 是长三角地区大上海经济圈南翼重要的工商名城, 也是国务院批准的沿海经济开放区之一<sup>[4]</sup>。2013年全市实现生产总值1 031.09亿元, 城镇居民人均可支配收入达到41 254元, 农村居民人均纯收入达到22 702元, 实现第一产业增加值49.30亿元; 工业实现增加值552.01亿元, 其中规模以上工业企业实现增加值292.31亿元; 第三产业增加值达到388.23亿元, 全市实现社会消费品零售总额444.86亿元, 总量居宁波各县(市、区)首位<sup>[5]</sup>。目前慈溪市农用地流转面积2.36万hm<sup>2</sup>, 占家庭承包面积的65.8%; 规模经营面积2.67万hm<sup>2</sup>, 占耕地总面积的

61.5%<sup>[6]</sup>。

**1.1 调查方法** 慈溪市下辖14个镇、5个街道、297个行政村、27个居委会、58个社区<sup>[4]</sup>。该研究选择桥头镇丰潭村、观海卫镇东山头村、龙山镇山下村等3个村庄作为重点调查对象, 它们分别处于慈溪市的西部、中部和东部, 经济较为发达, 农用地流转工作开始时间早, 在农用地流转方面具有一定的代表性。发放问卷240份, 收回有效问卷240份, 其中农用地流出和流入农户各为120个。问卷调查过程中针对问卷内容填写进行了辅导。

**1.2 农用地流转主体的基本情况** 在120份问卷中, 农用地流入户户主年龄都在45岁以上, 其中45~55岁占总问卷人数的42%, 55岁以上占58%; 受教育程度都是在高中及以下水平; 58%是本地人, 42%是外地人。69%的农户采用分户自主经营的经营方式, 主要种植蔬菜、瓜果、花卉等, 面积在1.33 hm<sup>2</sup>以内; 其余21%的农户采用家庭农场的经营方式, 10%农户加入了农民专业合作社, 种植面积较大。雇工来源以省外人员居多, 主要为安徽、贵州、云南等地农民, 占雇工总数80%, 人员流动性较大, 导致农场雇工的雇佣期短, 增加了交易成本; 此外, 雇工的平均受教育水平都在初中偏下, 自身的劳动技能水平相对技术人员低, 从而导致农场实际生产率水平低下。

**1.3 农用地流转方式** 农用地流出的120个农户中, 有51%的农户是自发流转给亲戚、同村其他人以及外地承包户, 即承租者直接与农户协商进行农用地流转; 另外49%的农户通过镇(街道)、村建立的农用地流转服务中心将农用地流转给农用地租用者(图1)。农用地流转服务中心通过接受农用地流入者的委托收集流出农户的农用地或者将农用地流出者自愿流出的农用地整理之后统一承包给农用地流入者。

农用地流出和流入者之间以口头约定作为合同方式的农户占总调查人数的41%, 书面协议的占59%。农用地年租金6 000~9 000元/hm<sup>2</sup>的农户占总调查户数的66%; 年租金1 500~3 000元/hm<sup>2</sup>的农户占总调查户数的15%; 无

**基金项目** 浙江农林大学创新创业训练计划项目(201303007)。

**作者简介** 徐闪闪(1993-), 女, 浙江慈溪人, 本科生, 专业: 资源环境与城乡规划管理。

**收稿日期** 2015-03-09

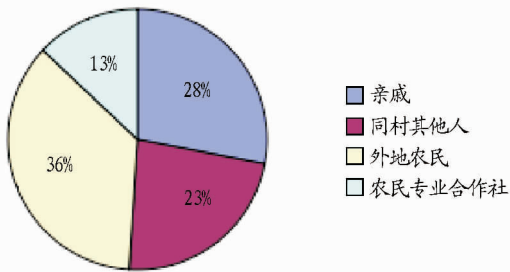


图1 慈溪市样本农户土地流转对象

偿使用的占总调查户数的19%。

**1.4 农用地经营规模和效益** 将农用地流转给他人种植的农户,流出规模因家庭人口数目不同而异,两口之家的农户农用地流出面积是 $0.10 \text{ hm}^2$ 左右,三口之家的农户农用地流出面积是 $0.13 \text{ hm}^2$ 左右。农用地流入的农户经营规模各异,其中种植面积在 $6.67 \text{ hm}^2$ 以下的占69%, $6.67 \sim 66.67 \text{ hm}^2$ 的占28%, $66.67 \text{ hm}^2$ 以上的仅占3%。

慈溪市农户经营农用地的方式主要有分户自主经营、家庭农场、农民专业合作社等,大面积种植户一般都是采用家庭农场和农民专业合作社的形式经营土地。由于购买大型农机,聘请专业人员进行机械化生产,雇佣劳动力每人每天 $100 \sim 150$ 元等高投入成本,使得大面积种植的农户地均收益(约 $15\,000 \text{ 元/hm}^2$ )低于小面积种植的农户。但是大面积种植农户的农用地流转量大,种植面积多,产值高,地均产出比普通农户高出30%以上。据统计,2012年家庭农场实现产值11.7亿元<sup>[7]</sup>。

## 2 慈溪市农用地流转存在问题

农地从分散趋势向集中趋势转变,逐步扩大农户农用地经营规模,能够为现代农业技术的应用和农业社会化、专业化的发展扩展空间,从而逐步实现机械化、科学化的农业生产方式,提高农业生产率和商品率,最终沿着这一路径,增加农业收入,逐步实现农村小康和农业现代化的目标。农用地流转为土地规模经营提供必要性,因此必须大力推进农用地流转。

**2.1 农用地经营规模偏小** 目前慈溪市经工商登记注册的家庭农场有1 000多家,2012年实现产值11.7亿元,其中,已注册的规模 $66.67 \text{ hm}^2$ 以上家庭农场有15家,多注册为个体工商户或企业,如成达农场、创新农场、涌森农场、绿叶农场等<sup>[8-9]</sup>。但是如此大规模经营的农户只占农用地流入者的3%, $6.67 \text{ hm}^2$ 以上经营规模的也只有31%,另外69%从事农业劳动的群体普遍存在年龄大、受教育水平低的特点,所以相比较本地年轻人和大量外来劳动力的能力,该部分群体对第二、三产业企业的吸引力十分微小,只能从事非农产业中工资比较低的工作或者继续从事农业,务农边际收益一般是大于等于非农产业边际收益的,也就是说他们的非农经营收入低于务农经营收入<sup>[10]</sup>。因此,他们不愿意将农用地流转出去,自身能力的限制也不能大量流入农用地,进而制约大规模经营,限制农民专业化合作社、大型家庭农场的数量与规模。

**2.2 中介服务组织制度不尽完善** 将农用地自发流转给亲戚朋友或者同村其他人的农户,有80%获得的农用地租金较低甚至没有获得租金,并且都没有签订农用地流转合同,这对实现农用地规范流转、保障农用地流转双方的利益有一定影响,流入户通过此种途径流转的农用地面积一般较小,只有 $0.13 \text{ hm}^2$ 左右。有83%的土地流出者表示由于从事非农业无心种植,便随意将农用地流转给需要的亲朋好友,他们认为亲朋好友之间无需通过书面合同进行约束,直接流转的做法也不会损害双方的利益。通过直接流转获得农用地使用权的流入者由于没有租金的压力且农用地种植规模不大就保持传统耕种方式,但是散户粗放式的耕作方式将导致农用地利用率低下。因此,中介服务组织在农用地流转过程中缺失或者未完全发挥引导、监督、管理等作用影响农用地利用效率与效益,进而影响农用地流转双方的收益。

## 3 慈溪市农用地流转问题解决策略

**3.1 提高农用地经营规模** 以农业龙头企业、种养大户、农民专业合作社等产业化组织为抓手,推动农用地流转,扩大农用地经营规模<sup>[11]</sup>。政府应继续积极引导小规模经营的农户进行大规模生产,鼓励农户将承包经营权入股,出台稳定规模经营、培育发展经营主体等有关扶持政策操作细则<sup>[12]</sup>,将分散经营的农户合作起来,通过股份合作制建立农业合作组织,合作社成员每年在收入包底固定回报的同时,可以根据合作社当年实际经营情况获得二次分配的收益,真正实现农民增收、农企增效。

对于不以农业收入为主要生活来源的农户以及没有生活压力的年老农户,鼓励并引导他们将农用地流转给种植大户、农业龙头企业、家庭农场等,是否继续从事农业活动自行决定。并且在政府机构和农业服务组织的监督管理之下,农户不仅能够拿到农用地流转费用,还能够获得在农场工作的工资,并且不需要承担经营风险,进而提高农用地产出效益,保护流入户与流出户的权益,保证双方受益双赢,提高村民收入。

**3.2 健全完善农用地流转服务体系** 进一步规范和完善农用地流转市场,充分发挥农用地流转市场的资源配置作用,规范农用地流转的市场程序,保障农用地生产要素合理有序流动。政府和基层行政服务人员要正确认识自己的角色,树立人民公仆思想,全心全意为农民服务<sup>[13]</sup>。完善专门的农用地流转中介服务组织,加强农用地流转服务机构的员工专业培训,提升具有较高素质的固定专职服务人员的服务意识,全心全意从事和办理农用地流转和中介服务,从而拓展农户流转农用地范围,提升农用地流转速度、进度与深度,有效解决流转信息不对称、流转面积小等一系列问题,提高农用地流转效率;规范流转程序,进一步加强对农村农用地承包经营权流转的管理,规范农村农用地经营权流转行为,农用地流转服务组织的工作人员通过规范农用地流转合同,引导、监督、管理农用地有序合理流转等,维护农用地流转双方的合法权益<sup>[14]</sup>。

(下转第340页)

水平。鼓励农业龙头企业加快建立现代企业运行和管理机制,通过技术创新、产品创新、模式创新上水平、上规模,提高市场竞争力。鼓励农业龙头企业加强品牌建设,不断提高产品的市场知名度。鼓励农业龙头企业建设研发中心,增强自主研发能力,不断提升产品质量和附加值。鼓励农业龙头企业与农民专业合作社、家庭农场建立紧密的合作关系,增强带动农户的能力<sup>[11]</sup>。

**4.2 联合做优,规范提升农民专业合作社** 按照“规范一批、提升一批、整合一批、淘汰一批”的要求,以产业为依托、市场为导向、品牌为纽带、产权联合为手段,积极引导合作社之间及合作社与相关市场主体之间进行多领域、多方式的联合与合作,做大做强一批有规模、有品牌、有竞争力的示范性农民专业合作社(联合)社<sup>[12-13]</sup>。力争粮食产业合作社在育秧、植保、机耕、土肥等生产过程的联合上有突破,每个重点乡镇、粮食生产功能区培育1家全程服务的粮食产业合作(联合)社;力争果蔬产业合作社在生产、加工、包装、贮运、销售等生产环节的联合上有突破,每个主导产业示范区、重点乡镇培育1~2家一体化经营的果蔬产业合作(联合)社;畜牧产业合作社在种畜禽、饲料、防疫、屠宰等生产体系建设上有突破,每个县(市、区)培育2~3家综合生产的畜禽产业合作(联合)社。

**4.3 特色发展,扶持壮大家庭农场** 在坚持家庭承包责任制的基础上,积极创造发展条件,落实扶持政策,鼓励种养能手、个体工商户、农村经纪人、大学生投身现代农业发展,通过租赁、承包等形式从事农业适度规模经营,创办家庭农场,成为实行自主经营、自我积累、自我发展、自负盈亏的企业化管理经济实体。大力支持家庭农场实施农业转型升级项目,创建特色农业精品园,重点扶持主业突出、一体经营的生产型家庭农场,农牧结合、水旱轮作的生态循环发展型家庭农场,精致高效、功能多样的休闲观光型家庭农场。加快

农业社会化、专业化服务体系建设,为家庭农场发展提供技术、信息、农资、收储、运输、加工和销售等配套服务,提高农业生产效率。

**4.4 以人为本,加强人才队伍建设** 深入实施“百万农村实用人才培养计划”,分期分批对农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场负责人、经营管理人员和财会人员进行培训,每年选送若干名到专业院校进行学历教育和技能培训。鼓励科研人员、农技推广人员和大中专毕业生到现代农业园区内任职、兼职或担任技术顾问。鼓励大专院校、科研机构 and 农业技术推广机构与现代农业园区内经营主体联合开展技术研发、试验、示范和推广等合作,提高农业生产效率。

#### 参考文献

- [1] 黄祖辉,俞宁.新型农业经营主体:现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析[J].中国农村经济,2010(10):16-26.
- [2] 孙中华.大力培育新型农业经营主体夯实建设现代农业的微观基础[J].农村经营管,2012(1):107.
- [3] 赵西华.农业经营主体发展与科技对策[J].江苏农业学报,2010,26(6):1121-1125.
- [4] 张义珍.我国农业经营主体的现状与发展趋势[J].新疆农垦经济,1998(5):7-9.
- [5] 薛维海.培育新型经营主体,促进农业发展方式转变[J].宁波通讯,2010(4):14-15.
- [6] 谢存海.积极培育农村经营主体创新农业发展体制机制[J].农村经营管理,2009(5):28-30.
- [7] 纪永茂,陈永贵.专业大户应该成为建设现代农业的主力军[J].中国农村经济,2007(S1):73-77.
- [8] 黄祖辉,徐旭初.大力发展农民专业合作社经济组织[J].农业经济问题,2003(5):41-45.
- [9] 黄宗智,彭玉生.三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景[J].中国社会科学,2007(4):74-88.
- [10] 童日晖.现代农业组织建设:培育新型主体[J].浙江经济,2010(4):28-29.
- [11] 李炳坤.发展现代农业与龙头企业的历史责任[J].农业经济问题,2006(9):4-8.
- [12] 许振华,廖冬如,聂纪萍.浅析农民专业合作社经济组织发展问题与对策[J].安徽农业科学,2008,36(22):9763-9764.
- [13] 孔祥智.农民专业合作社经济组织:认识、问题及对策[J].山西财经大学学报,2003(5):25.

(上接第309页)

#### 参考文献

- [1] 新华社.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].  
<http://wenku.baidu.com/view/4cc3f275be23482fb4da4c4f.html>.
- [2] 全国3.4亿亩承包耕地已流转[N].都市快报,2014-02-24(02).
- [3] 省发改委综合处.2013年浙江改革形势分析报告[EB/OL].  
[http://www.zjdc.gov.cn/art/2014/7/24/art\\_719\\_664655.html](http://www.zjdc.gov.cn/art/2014/7/24/art_719_664655.html).
- [4] 慈溪政府网.慈溪简介[EB/OL].  
[http://www.cixi.gov.cn/art/2014/7/27/art\\_67538\\_1119436.html](http://www.cixi.gov.cn/art/2014/7/27/art_67538_1119436.html).
- [5] 慈溪政府网.国民经济健康发展[EB/OL].  
[http://www.cixi.gov.cn/art/2013/4/2/art\\_43323\\_988478.html](http://www.cixi.gov.cn/art/2013/4/2/art_43323_988478.html).
- [6] 慈溪日报.慈溪市土地流转“转”出一片新天地[EB/OL].  
<http://www.cnluyc.com/html/main/sxdtView/2711170.html>.
- [7] 慈溪市农林局.推进土地规范流转 加快发展家庭农场[EB/OL].  
[http://nyj.ningbo.gov.cn/News\\_view.aspx?ContentId=31673](http://nyj.ningbo.gov.cn/News_view.aspx?ContentId=31673).

- [8] 朱建炯.以流转促发展 以规模增效益 我市土地流转“转”出一片新天地[N].慈溪日报,2013-11-08(11).
- [9] 王振家.慈溪模式:市场主导的家庭农场[J].光彩,2013(5):23-24.
- [10] 丁科技.浙江省慈溪市土地承包经营权流转问题研究[D].上海:同济大学,2010.
- [11] 浙江省农业厅课题组.浙江省农村土地流转的现状与趋势研究——基于991份调查问卷的分析[J].浙江现代农业,2008(4):19-21.
- [12] 张芳.新形势下慈溪市耕地流转问题及对策思考[J].现代商贸工业,2012(6):53-54.
- [13] 金丽馥,何建萍.保障我国农村土地流转收入问题研究[J].边疆经济与文化,2013(10):17-19.
- [14] 李雅莉.河南省农村土地流转的现状与对策研究[J].河南师范大学学报,2011,38(6):101-103.