

# 甘肃省典型地区农村土地流转发展态势研究

刘 勇<sup>1</sup>, 马燕玲<sup>1</sup>, 王士军<sup>1</sup>, 马 丑<sup>2</sup>, 陈强强<sup>2</sup>, 刘小强<sup>2</sup>

(1. 甘肃省科学技术情报研究所, 甘肃 兰州 730000; 2. 甘肃农业大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070)

**摘要:** 通过对甘肃省酒泉市、张掖市和庆阳市的调查, 分析了甘肃省典型地区土地流转的现状、特点和发展态势, 以探索有益于我国欠发达地区农村土地流转的有效途径。结果表明: 甘肃省商品经济较发达地区流转规模大, 涉农企业参与土地规模化经营的步伐加快, 流转土地主要用于粮食生产; 甘肃省典型地区土地流转表现为一般农户向规模化主体转变; 流转方式从代耕、互换向转包、租赁、入股等高级形式转变; 流转行为从农户自发流转向基层政府和组织引导推动转变。

**关键词:** 典型地区; 土地流转; 发展态势

**中图分类号:** F32      **文献标识码:** B      **文章编号:** 1004-3268(2011)04-0001-05

## Development Tendency of Rural Land Circulation in Typical Areas of Gansu Province

LIU Yong<sup>1</sup>, MA Yan-ling<sup>1</sup>, WANG Shi-jun<sup>1</sup>, MA Ding-chou<sup>2</sup>, CHEN Qiang-qiang<sup>2</sup>, LIU Xiao-qiang<sup>2</sup>

(1. Institute of Science and Technology Information of Gansu, Lanzhou 730000, China;

2. College of Economics and Management of Gansu Agricultural University, Lanzhou 730070, China)

**Abstract:** A survey was carried out in the Jiuquan city, Zhangye city and Qingyang city of Gansu province. The actual state, characteristics and developmental tendency of land transference in the typical areas of Gansu province were analyzed to explore effective ways of land transference in the less developed areas. The results showed that in areas where the commodity economy was relatively developed, the land transference was large in scale, the pace of the agro-enterprises taking part in quantitative business of land was getting faster and the land was mainly used for food production. The subject of land circulation in typical region of Gansu province was subject to enlargement principal parts from rural households. Meanwhile the way change was from contract farming, interconversion to subcontract, lease, share and other advanced forms, and the behavior change was from farmer spontaneous circulation to guidance and promotion by local government and organizations.

**Key words:** Typical area; Land circulation; Development tendency

党的十七大报告指出:“坚持农村基本经营制度, 稳定和完善土地承包关系, 按照依法自愿有偿原则, 健全土地承包经营权流转市场, 有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营。”这对于积极创新农业经营模式, 建设现代农业, 推动农业产业结构调整, 加快农村劳动力转移、促进农民增收等都有积极

的作用。在此政策引领下, 甘肃各地也积极开展土地承包经营权流转, 农村土地承包经营权流转在取得一定成效的同时还存在诸多问题, 如土地流转程序不规范、流转市场化程度低、流转后农户利益保障机制不健全、流转缺乏财政投入和信贷支持等。这不仅制约甘肃省转移农村劳动力、实现农业的规模

收稿日期: 2010-09-15

基金项目: 甘肃省星火计划项目(0910XCXA032)

作者简介: 刘 勇(1983-), 男, 甘肃陇西人, 研究实习生, 硕士, 主要从事农业经济管理研究。

E-mail: liuyong520686@163.com

化、产业化经营,也影响城乡经济统筹发展和现代农业建设进程。

虽然土地流转已进入法律规范阶段,但在实践中,仍存在着不少问题。在法律政策支持的情况下,只要当地具备客观的前提条件,即有发达的二、三产业,农村劳动力能够有效转移,土地流转就能进行;一般来说,经济比较发达的地区,农村土地流转的驱动力较强,土地流转率较高。基于上述 2 个方面,可以推断,甘肃省经济相对发达的河西地区酒泉市、张掖市均为土地流转率较高的地区,土地流转方面的经验对不发达地区(土地流转率较低)的土地流转有着较高的参考价值。同时,酒泉、张掖也是甘肃省农牧厅确定的土地流转示范点,无论从土地流转率还是流程度来看,在甘肃省都具有代表性。庆阳市宁县是甘肃省首家农村土地流转股份合作社诞生地,土地流转模式有很强的创新性。

鉴此,选择土地流转率较高的酒泉市、张掖市和庆阳市为调查区域,对这 3 个地区农村土地流转的现状、特点以及发展态势做了深入的分析,以探索有益于我国欠发达地区农村土地流转的有效途径,推

动农村经济又好又快发展。

1 甘肃省农村土地流转主要特点

1.1 农村土地流转规模较小,耕作条件较好的河西地区流转规模大

甘肃省农村经济发展水平较低,特别是农村产业化经营尚处于起步阶段,因此,农村土地流转总体规模较小。甘肃省农经站统计数据表明,2002—2007 年,甘肃省土地流转总体呈现加速流转态势,并具有明显的阶段性特点。土地流转面积由 2002 年的 29 686.7hm<sup>2</sup> 提高到 2007 年的 42 360hm<sup>2</sup>,年均增长 42.69%,2005 年流转面积达到最高水平 52 966.7hm<sup>2</sup>,较 2002 年增长 78.4%。从甘肃省土地流转面积占家庭承包经营耕地面积看,呈现出与流转面积相同的趋势,由 2002 年的 0.97% 上升到 2007 年的 1.36%。流转速度加快,但流转规模依然较小(表 1)。甘肃省商品经济较为发达的河西地区土地流转规模相对较大,2007 年酒泉市流转面积占农户家庭承包面积的比例为 2.59%,张掖市 4.71%,嘉峪关市 3.87%,明显高于全省 1.36% 平均水平。

表 1 甘肃省土地流转规模与速度

项目	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
流转面积/hm <sup>2</sup>	29 686.7	43 500.0	42 026.7	52 966.7	48 706.7	42 360.0
流转比例/%	0.97	1.39	1.33	1.69	1.56	1.36

1.2 涉农企业参与土地规模化经营的步伐加快

从甘肃省农经站调查数据来看,2007 年流入农户的土地 32 613.3hm<sup>2</sup>,流入企业的土地 6 506.7hm<sup>2</sup>,流入集体经济组织的土地 1 726.7hm<sup>2</sup>,分别占流转总面积的 79.84%、15.93% 和 4.23%。从流入土地面积所占比重看,农户流入土地占总流入土地面积的 79.84%,农户依然是土地流转的主要承载主体。从流入土地变化趋势看,流入农户的比重由 2005 年的 82.88% 下降到 2007 年的 79.84%,流入企业的比重从 11.37% 增长到 15.93%,流入集体经济组织的比重由 5.7% 下降到 2007 年的 4.23%。由此可见,涉农企业介入农村土地规模化经营的步伐明显加快。

1.3 流转土地主要用于粮食等农业生产

对甘肃省农经站调查数据分析可知,土地流转变用途中,粮食作物的种植是主要的农业生产方式。2007 年流入企业的 6 506.7hm<sup>2</sup> 土地中,用于粮食生产的 4 053.3hm<sup>2</sup>,用于其他用途的土地 2 453.3hm<sup>2</sup>,分别占流入企业土地总面积的 62.29% 和 37.71%<sup>[1]</sup>。

2 甘肃省典型地区农村土地流转情况分析

2.1 张掖市农村土地流转现状

2009 年张掖市总耕地面积 253 100hm<sup>2</sup>,其中土地流转面积 5 438.8hm<sup>2</sup>,占总耕地面积的 2.15%。土地流转主要有转包、转让、互换、出租等形式,其中:转包 1 831.3hm<sup>2</sup>,占流转面积的 33.7%;转让 1 135.5hm<sup>2</sup>,占流转面积的 20.9%;互换 1 338.4hm<sup>2</sup>,占流转面积的 24.6%;出租 851.5hm<sup>2</sup>,占流转面积的 15.6%;其他形式流转 282.1hm<sup>2</sup>,占流转面积的 5.2%。

2.2 酒泉市农村土地流转现状

2009 年酒泉市耕地面积为 134 766.7hm<sup>2</sup>,其中集体耕地面积为 18 233.3hm<sup>2</sup>,家庭承包经营耕地 116 533.3hm<sup>2</sup>。土地流转总面积 11 377.1hm<sup>2</sup>,占耕地总面积的 8.44%,其中集体耕地流转面积 2 334.1hm<sup>2</sup>,占流转总面积的 20.52%,流转形式主要以出租为主,也有一小部分通过转包、转让等形式

实现流转。家庭承包经营耕地流转面积 9 043.0hm<sup>2</sup>, 占流转总面积的 79.48%, 流转形式主要有出租、转让、转包、互换等, 占流转总面积的比重分别为 32.61%、25.03%、22.05%、11.25%, 以入股形式流转的土地仅占流转总面积的 0.04%(表 2)。

表 2 酒泉市土地流转情况

项目	转包		转让		互换		出租		入股		其他		合计面积/ hm <sup>2</sup>
	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ h m <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	
集体耕地 流转面积	130.6	5.6	133.3	5.7	—	—	2070.2	88.7	—	—	—	—	2334.1
家庭承包 流转面积	1994.1	22.05	2263.8	25.03	1017.5	11.25	2949.3	32.61	3.40	0.04	814.90	9.00	9043.0

2.3 庆阳市农村土地流转现状

2009 年庆阳市耕地面积为 443 766.7 hm<sup>2</sup>, 其中集体耕地面积 33933.3 hm<sup>2</sup>, 家庭承包经营耕地 409 833.3 hm<sup>2</sup>。耕地流转总面积为 16 126.7 hm<sup>2</sup>, 占耕地总面积的 3.63%, 其中集体耕地流转面积 3868.0 hm<sup>2</sup>, 占流转总面积的 23.98%, 流转形式主

要以转包和出租为主。家庭承包经营耕地流转面积 12 260.1 hm<sup>2</sup>, 占流转总面积的 76.02%, 流转形式主要有出租、转包、互换、转让等, 占流转总面积的比重分别为 38.51%、22.56%、16.89%、6.89%, 有少部分通过入股方式实现了流转, 占 9.74%, 其他流转形式很少(表 3)。

表 3 庆阳市土地流转情况

项目	转包		转让		互换		出租		入股		其他		合计面积/ hm <sup>2</sup>
	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ h m <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	面积/ hm <sup>2</sup>	比例/ %	
集体耕地 流转面积	2474.7	64.0	—	—	—	—	1393.3	36.0	—	—	—	—	3868.0
家庭承包 流转面积	2766	22.56	844.7	6.89	2070.7	16.89	4720.7	38.51	1194	9.74	664	5.40	12260.1

3 甘肃省典型地区农村土地流转发展态势

3.1 流转主体从一般农户向种养大户、合作组织和龙头企业等规模化主体转变

早期农村土地流转主要以委托代耕、互换等简单形式为主, 基本局限于村组内部的一般农户之间或亲戚、邻里之间。但近年来随着农村种养大户、涉农企业大量涌现及农民合作组织的快速发展, 规模化流转主体逐步成为土地流转的主导力量。

案例 1: 玉门市依托绿峰、绿康、沁源、绿健等龙头加工企业, 以公司建园的方式, 租赁农户土地建成啤酒花基地 566.7 hm<sup>2</sup>。赤金镇朝阳村引导农户发展高效制种产业, 积极联系, 与荷兰纽内姆(北京)制种公司达成长期土地流转协议。租赁农户承包地 10 hm<sup>2</sup>, 制种公司以每公顷每年 6 000 元标准, 给农户一次性付清 10 a 租赁费, 同时, 将租出土地的农户回聘到制种基地务工, 人均每年可增加劳务收入 4500 元左右。

土地经营权有偿转让嘉禾蔬菜公司, 由村里产业协会和企业联营搞蔬菜规模化经营, 每公顷租金 9 000 元, 农民可直接获得收入 48 万元。通过流转, 使土地在流转中增值、农户在流转中增收, 也使农民有了更多的时间从事非农产业或季节性农业务工。目前, 全村有 72 户农户全家外出经商, 40 多户农户从事畜牧养殖, 200 多人进城或出外务工, 占全村总户数的 1/3。

3.2 流转方式从代耕、互换向转包、租赁、入股等高级形式转变

随着农业产业化发展和市场化程度的提高, 农村土地流转形式大大丰富, 无偿转让、地块互换的流转行为减少, 转包、出租成为当前农村土地流转的主要形式, 局部地区出现了以股份合作方式进行的土地流转。从发展趋势看, 转包、租赁、入股等流转方式代表了未来农村土地流转的发展方向。

案例 1: 酒泉市瓜州县河东乡采取一系列措施, 创新方法, 积极引导, 扎实推进农村土地承包经营权流转, 实现了农业增效, 农民增收, 农村经济稳步发展。全乡土地流转总面积 106.9 hm<sup>2</sup>, 占土地总面

积的 4.6%，共签订流转合同 132 份，涉及 132 户承包户，建成土地流转示范点 4 个。土地的流转方式主要以转包、租赁和转让为主，其中：转包面积  $31.2\text{hm}^2$ ，占流转面积的 29.2%，租赁面积  $36.8\text{hm}^2$ ，占流转面积的 34.4%，转让面积  $38.8\text{hm}^2$ ，占流转面积的 36.4%。

案例 2：焦村乡民生农民专业合作社以土地入股为主要形式，根据不同层次农户的实际需要，研究制定了 A、B、C 3 种形式的土地流转合同。其中按照 A 合同入股的土地由合作社统一经营，社员按股分红；按照 B 合同入股的土地在合作社统一规划下转租给种养大户经营，社员按股分红；按照 C 合同，农户入社但不入股，农户在合作社指导下经营土地，不参与分红。目前，已入社农户 203 户，占全村农户总数 65%，入股土地  $150.7\text{hm}^2$ ，占耕地面积的 70%。入股土地全部栽植苹果树，行间套种西瓜、药材等经济作物，有效解决了果园挂果前农户的收益问题。

### 3.3 流转行为从农户自发流转向基层政府和组织引导推动转变

农村土地流转和土地承包经营一样，都来源于群众创造，初期都是群众的自发性行为。尽管农户之间自发流转形式依然是当前甘肃农村土地流转的重要形式，但地方政府和基层组织在土地流转中的重要作用日益凸现，有组织的流转迅速增多。从各地成立的土地流转领导小组和土地承包经营权流转服务中心等机构的运行情况来看，虽然初期发挥的作用有限，但在加强宣传、完善各类制度（申报、登记、变更、鉴证，以及纠纷调解、仲裁等）、促进流转主体（合作组织、企业、种养大户）多元化、规范流转程序等方面的作用愈加显著。

案例 1：酒泉市肃州区三墩镇自 2009 年被确定为市级土地流转示范点以来，通过培育支柱产业、培植市场主体、创建示范园区、强化引导服务四大举措，发展适度规模经营，促进了土地流转不断向产业化、规模化、集约化方向发展。全镇累计流转土地面积达到  $500\text{hm}^2$ ，占总耕地面积的 10.26%，涉及农户 1334 户，占总农户的 20.2%。流转形式主要以租赁和互换为主，其中：租赁  $313.89\text{hm}^2$ ，占流转面积的 62.8%；互换  $153.3\text{hm}^2$ ，占流转面积的 30.6%；转包  $27.5\text{hm}^2$ ，占流转面积的 5.5%；转让  $5.28\text{hm}^2$ ，占流转面积的 1.1%。2009 年全镇新增土地流转面积达  $173.3\text{hm}^2$ 。

案例 2：玉门市自 2009 年下西号乡被确定为酒泉市农村土地流转试点示范点以来，通过成立农村土地流转试点示范工作领导小组和市乡两级农村土

地流转管理服务中心，充分发挥引导和服务功能，有力地促进了全乡农村土地承包经营权合理有序流转。土地流转管理服务中心通过规范工作流程、收集、发布土地流转信息、提供法律政策咨询、接待洽谈、评估流转价格、指导签订流转合同、协调利益关系和处理流转纠纷等一系列工作。强力推进农村土地流转。至 2009 年 10 月底，全市农村土地流转面积  $2280\text{hm}^2$ ，其中：公司建园拉动土地流转面积  $1086.7\text{hm}^2$ ，种养大户带动土地流转面积  $200\text{hm}^2$ ，新型特色产业推动土地流转面积  $140\text{hm}^2$ 。

### 3.4 流转用途由种植粮食作物逐渐向发展区域优势产业和特色经济作物转变

从土地流转后的用途来看，大部分土地流入主体依据资源禀赋状况和市场需求，把流转后土地主要用于发展地方特色经济作物和区域优势产业，进一步推进区域农业由传统生产方式逐步向区域化布局、专业化生产、集约化经营、品牌化营销的现代农业发展方式转变。如地处河西的酒泉、张掖等地主要依托合作组织、科技园区、龙头企业等集约化经营主体，大力推进集体土地和农户承包地通过规模化流转形式，促进流转土地逐步形成连片经营态势，推动制种、蔬菜等特色产业不断优化结构，逐步形成区域性特色优势产业。如图 1 所示，酒泉肃州区流转后土地用于发展蔬菜、制种、药材、孜然等区域特色优势产业和经济作物的比例占总流转面积的比例高达 86%。而地处陇东的庆阳主要依据气候条件和区域资源禀赋状况引导土地通过流转适度集中连片，用以发展地方特色明显的经济作物。如图 2 所示，庆阳宁县流转后土地用于发展林果、蔬菜、药材等地方特色经济作物的比例占总流转面积的比例高达 79%。

## 4 土地流转成为促进农民增收的有效途径

土地流转的快速化发展使农村土地逐渐向龙头企业、合作组织和种养大户等规模化主体集中，能够有效缓解小农户与大市场之间的矛盾，规模化经营主体能够根据区域资源赋予条件和市场需要，适时调整和优化产业结构，通过区域化生产、规模化经营有效提高区域农产品竞争力和农业综合能力。与此同时，土地流出农户可以在减少农业经营风险的前提下，获取相对稳定的土地流转租金受益，也可以通过从事非农产业或在当地从事季节性农业务工获取相当数量的工资性收入。

案例 1：酒泉市国兴洋葱专业合作社通过土地流转，

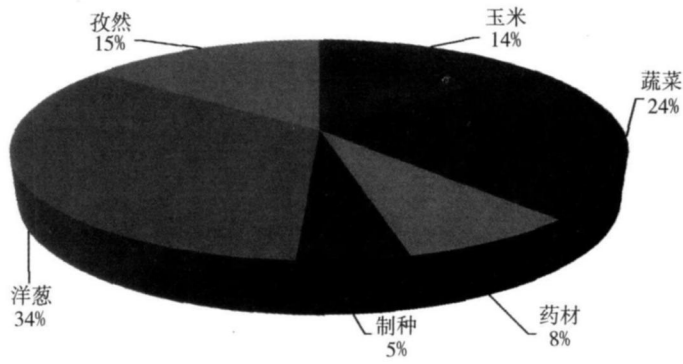


图 1 酒泉市肃州区土地流转态势

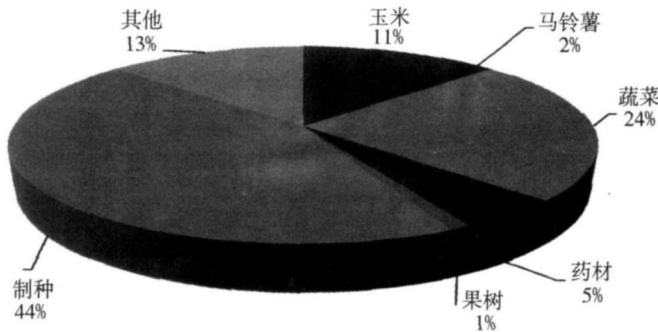


图 2 庆阳市宁县土地流转态势

2009 年种植洋葱 166.7hm<sup>2</sup>，收购储藏洋葱 24000t，经济总收入达 2660 万元，纯收入达 300 多万元。在合作社的示范带动下，周边农户通过结构调整，种植洋葱面积达 333.3hm<sup>2</sup>，经济效益非常显著，农民经营性收入增加明显。部分土地流出户其外出务工的单劳力年收入至少在 6000 元以上，部分农民在当地从事季节性农业务工也能获得 3000~5000 元的纯工资性收入。

案例 2: 玉门市下西号乡塔尔湾村利用河北老板张建流转村集体土地 66.7hm<sup>2</sup>，建设高标准枸杞种植示范基地，3a 后进入盛果期，可在 7 至 10 月间，就地吸纳 1500 至 2000 个劳动力季节性用工，人均可争取劳务收入 5000~6000 元，既可解决劳务输出难的问题，又可增加农民收入，实现了集体、农户、业主多利共赢。

5 土地流转的区域差异较为显著

调查发现，经济发展程度不同的地区农村土地流转活跃程度不一，农村土地流转的规模和形式也各不相同，在经济增长差距拉大的情况下，呈现明显的区域发展不平衡态势。作为各市土地流转试点、经济较发达的市(区)、县农村土地流转比较活跃，其他地区相对滞后，在同一行政区域内靠近城市近郊

土地流转远比远郊地区活跃。

参考文献:

[1] 甘肃省农牧厅. 关于农村土地流转情况专题调研的报告[R]. 2008.

[2] 张良悦. 农村土地流转的政策含义与政府作为[J]. 农村经济, 2010(3): 17-20.

[3] 郑淑玲. 论建立和完善农村土地流转市场[J]. 现代农业科技, 2010(2): 380-381.

[4] 陈景华. 制约我国农村土地流转的原因分析[J]. 中国国土资源经济, 2008(10): 29-32.

[5] 范怀超. 国外土地流转趋势及对我国的启示[J]. 经济地理, 2010(3): 484-488.

[6] 李珂, 高晓巍. 发达国家农村土地流转的经验及对中国的启示[J]. 世界农业, 2009(6): 14-16.

[7] 叶剑平, 蒋妍, 丰雷. 中国农村土地流转市场的调查研究[J]. 中国农村观察, 2006(4): 48-55.

[8] 刘素芳, 周振华, 杨晨, 等. 晋中盆地太谷县土地流转调查研究[J]. 山西农业科学, 2010 38(7): 123-126.

[9] 刘歆立. 对农地流转背景下家庭承包责任制的再认识[J]. 河南农业科学, 2010(9): 157-159.

[10] 高玉峰. 制约农村土地流转的因素及对策探析[J]. 河南农业科学, 2010(9): 154-156.

[11] 赵慧芬. 河南省农村土地流转的市场化研究[J]. 河南农业科学, 2010(12): 153-155.