

安徽铜陵、定远土地流转现状调查

就在十八届三中全会闭幕之际，安徽省政府出台多地试点深化农村综合改革的政策，外界普遍将其解读为是对本次全会公报中关于土地改革议题的实践。

中国的农村改革始于安徽。35 年前，凤阳县小岗村率先实行家庭联产承包责任制，奏响了全国经济体制改革序曲；2000 年开始，又从安徽开始试点取消农业税，告别了延续千年的“皇粮国税”模式。这一次安徽出台试点政策，再次走在了全国“土改”前面。证券时报记者近日前往安徽省铜陵、定远两地，实地一探究竟。

见习记者 童璐
证券时报记者 王非

农业大县定远是全国知名的商品粮油生产基地，距著名的小岗村不足百里。记者走访发现，越来越多的农户正在向规模化的家庭农场模式迈进。

52 岁的郑义龙是安徽定远县桑涧镇大李村郑翠家庭农场的负责人，2009 年前他们夫妻二人只种自家 13 亩承包地，农忙时下地，闲时屠宰和卖猪肉，这便是他多年以来的生活规律。

但是，情况在这两年开始发生变化。去年夏天，郑义龙夫妻二人一口气租下了本村和邻村的 868 亩承包地，约定租金分别于每年夏、秋两季收粮后付给农户，今年 5 月成立了家庭农场。

郑义龙的想法很简单，多种些地，多收点粮，多赚点钱。”

村里人说，郑妻刘正翠是村里公认能吃苦的“女强人”，这一年来她黑瘦了一圈，多年的长发也剪了。

像郑义龙夫妻这样试图走规模经营的家庭农场，定远一县有 460 家，安徽全省共 4501 家。

定远并不在此次安徽政策试点的 20 个城市之一，但它和安徽省土地流转占比基本情况较为接近。

目前，安徽省土地流转总面积 2169.4 万亩，占承包土地总面积的 27%。定远全县土地流转总面积 38 万亩，占承包土地总面积的 25.7%。

因此，定远这些年的土地流转速率在一定程度上可侧面看出安徽全省的平均状况。

据了解，自 2008 年来，全安徽省流转土地面积年平均增长速度为 26.1%，2012 年底的土地流转面积达到 2008 年的 2.5 倍。目前，全省已基本形成以转包与租赁形式为主，托管、转让、互换、入股等其他形式为补充的土地流转格局。

记者获悉，安徽绝大多数土地流转为农业用地流转，集体用地流转的探索才刚刚开始。

农户的收益账：流转出去效益好

从眼下来看，土地流转促使“农民”这种传统角色重新定位：种田能手成为专业化农民，提高经营产出；有外出务工能力的农民进城工作或经商；另一些农民则离土不离乡，在当地为流转经营大户打工赚钱。

对郑义龙们来说，土地流转解决了他们地不够种的问题，也使得家庭农场能得到进一步发展。

租的地涉及 51 户村民，我们挨家挨户去谈成了流转，谈得还顺利。最近还有人主动找上门来想出租，但我们种不过来。”郑义龙说，他们夫妻二人是农场主要劳动力。去年农场生产粮食 139 万斤，纯收入 26 万元。今年受高温干旱影响，扣除租金后，农场纯收入约 12 万（含夫妻人力成本在内）。

对更多选择离开土地的人而言，土地流转也是一种身份意义上的解放。当地农户陈霞家里共有三个女儿，一个考上大学后在城市工作定居，一个外出上海打工，唯一留在身边的小女儿也并不务农，她宁愿在镇上找些零散的活。“农活太累，而且我也不会种田，以后想入城，不想留守。”这是小女儿的心声。

定远县农委的调查显示，全县共有 26 万人外出务工，占劳动力的 55% 以上，当地 80、90 后的新生代农民已基本上不会种田，留守种地的大多为老年人和妇女。

相较于定远县蓬勃发展的家庭农场，安徽 20 个深入试点县之一的铜陵县则在推出另一种流转模式：农业循环经济试验园。

该模式采取农户与村委会签订，村委会与试验区管委会签订，管委会与企业签订合同的方式，这样的好处是保证

农民租金发放。

在铜陵市区东南的城山村，村内已基本完成土地流转工作，4000 多亩承包耕地和水面先后分批租赁给铜陵市农业循环经济试验园，发包价格为每亩 560 斤稻子/年，今年实物折价后约是 756 元/亩。全村仅有村西 100 亩不到的几块小面积耕地尚未发包，零散流转给了外地人。目前城山村 2600 名的村民大多只在自留地和宅基地前后种些蔬菜口粮，青年人外出打工，中老年人则在园区、镇上就近干活。

城山村村支书秦玉泽说，村里的农民都觉得流转出去“相当好”。村里种水稻一年纯收入几百元，不及打工一个月的工资。”他称。

在与城山村交界的邻村沈桥，多位村民告诉记者，他们希望农业循环经济试验园扩张后能大面积租赁沈桥村的土地。

安徽省农委提供的一份资料显示，全省平均 1 年每亩流转收入 800 元以上，流出农户在家成员被规模经营主体聘为季节性农工的年收入达到 6000 元，远高于种地收入。

而且土地流转后的集约化、规模化带来了农业综合生产能力的明显提高。数据显示，安徽流转土地经营种植业的近 6 万个专业大户，单产平均比分散经营的农户高出 50 斤以上；规模经营 100 亩以上的粮食种植大户，劳动生产率是分户经营的近 3 倍；大户农业投资回报率在 17% 左右，比散户经营约高 5 个百分点。

记者走访时发现，虽然各地政府对土地流转经营大户青睐有加，寄望能就地、就近消化土地流转中剩余的劳动力，做到使农民“离土不离乡”，但雇人较难，入园农民大多是“临时工”，目前以 80 元左右/天的价格清付工资，农民的积极性并不高。

经营者的投资账：用高附加值武装

当下，耕地改种经济作物和发展休闲观光农业已悄然风行。据了解，安徽整体流转土地平均亩收益达到 3000 元/年以上，中药、果蔬等经济效益更好，不少耕地改种经济作物。

铜陵农业循环经济试验园便如何在改种经济作物上做了不少尝试。该试验园近日刚获批成为“国家科技园区核心区”，全区目前流转土地 6729 亩，征收国有用地 1148 亩。统计数据显示，该试验园流转土地中不少都是由水稻田改成的旱地，目前已有 26 个项目在此落户，多数涉及栽种高附加值作物，其中 7 个项目明确提出将进行农家乐、休闲娱乐区建设，所有人驻企业经营范围均不涉及种植水稻等传统粮食作物。

改种高科技、高附加值的经济作物才能盈利”，铜陵新农农业发展有限公司负责人朱先生告诉记者。新农公司 2010 年承租铜陵农业循环经济试验园区 500 亩土地，主要栽培当季蔬菜和果树苗木。入驻三年来，公司整理土地、新建大棚、修灌水渠等累计投资 2000 万元，也就是说，平均每亩土地投入高达 4 万元，朱先生预计，公司最早明年才能实现盈亏平衡。

新农公司内，工人们正在池塘边搭建简易的休闲竹屋。朱先生称，下一步将尝试渔业、果园、畜禽的一体化立体养殖，同时集垂钓、采摘和农家乐一体，发展休闲观光农业。定远县凯源农业公司的负责人梅先生也表示，占地近 8000 亩的凯源农业园将涵盖生态旅游观光、垂钓休闲、餐饮住宿服务基地等功能区，未来 3-5 年内将实现流转经营性土地 3 万亩。

还有更多新的流转方式被鼓励，重点是探索如何让经营者和农户的



彭春霞/制图 童璐/摄

利益结合更紧密。定远农电站的工作人员告诉记者，5 户以上农民联合就可以发起成立专业合作社，享受相应的扶植政策。据铜陵市城乡一体化办公室副主任钟和平介绍，铜陵政府投融资办公室正与一家北京的信托公司接洽，计划以信托方式试点农村土地流转；同时将成立一家农业投资公司来支持农村产业发展和美好乡村建设。

政府的奖补账：给与不给两难题

一个存在争议的问题是，土地流转的大形势下，惠农政策需不需要调整，如何调整？”

现实是，农村土地正在向专业户流转，但惠农资金仍由土地流转前的农户获得，一定程度上影响了规模经营者的积极性。但如果惠农政策调整给粮食生产经营者，流出土地的农民积极性会受挫。

定远县副县长汤汇认为，最好的方式是双向奖补，保留农民享受惠农资金的待遇，增量部分对农产品实际生产经营者进行奖补。不过，如果没有国家财

政专项拨款，地方政府财政能否承担是个问题。

2009 年后，为促进农村土地流转和农业适度规模化经营，安徽省内 16 个地市的政府均出台了各自实施意见，其中八成的市级财政掏出了“真金白银”，大部分县级财政也做出了配套奖补。

定远当地的政策则是对受连片耕地 500 亩以上、流转期限 3 年以上的大户，每亩一次性奖励 100 元。

铜陵的政策是，在市财政安排的专项经费基础上，县区继续奖补：流出土地的原承包户除继续享受惠农资金外，每亩补助 25 元/年；规模经营户每亩补贴 30-50 元不等；对土地流转工作业绩突出的村集体、中介服务机构也会受到奖励。

农田基础设施和现代农业设施更需要大量政府资金投入。铜陵循环经济试验区从 2007 年园区建设开始，目前已累计投入 14.3 亿元修建道路沟渠、架设水线路、整理土地等。由于试验区管委会的官方背景，这些费用实际均由政府买单，未来园区运行上轨道后，才会通过收取服务费等

抢食土地流转蛋糕须从长计议

见习记者 童璐

安徽省近期出台《关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》，表示将建立多元统一的农村土地市场。消息一出，激起市场千层浪，多家“土地流转”概念股股价出现明显上涨。

抛开股票二级市场的炒作来看，土地流转真能为类似企业带来实际经营层面的利好吗？

记者认为，短期内，土地流转过程短期会给企业带来较大的资金压力，相应经营贡献值却少，风险不小。从长期来看，随着机会的发酵，其中蕴藏着巨大的城镇化机遇。

参照当下安徽的土改试点政策，目前绝大多数土地流转为农业用地承包经营权流转，仅少数地区试点农村建设用地流转。如果说土地流转一定会带来巨大的财富增值效应的话，首先应该是目前围绕在城市郊区的两亿多亩的农村建设用地，如能实现城乡土地市场同地同权同价，将使农民、集体经济组织受益，商业资本也可进入建设用地市场从事旅游、工业、商业和农村住宅小区开发等，但目前该部分政策尚不明确。

从实际操作上看，由于我国规定农业用地不得用于非农业生产和耕地保护“18 亿亩”红线的存在，加上相关扶持政策和资金配套尚不到位等原因，企业在土地流转的过程中背负较大资本压力，

政策出台背景

见习记者 童璐

安徽省日前出台《关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》，经证券时报记者多方求证后获悉，该《意见》主要由安徽省财政厅下属的农村改革领导小组办公室（农村综合改革处）牵头制定，改革扩大的 20 个试点区县也是由财政部选择。该份《意见》是按照国务院农村综合改革办公室的要求，从 2012 年 8 月就开始谋划的一项工作任务，直到今年 10 月份才完成。农村综合改革处相关负责人表示，该政策并非刻意选择紧跟三中全会决议出台，且 20 个试点县区可有选择性的择取其中内容进行改革试验，并非硬性要求。农村土地流转并非新概念，在安

形式获得收入。

另一些隐蔽而庞大的财政开支则是用于对土地流出方的补助，完善离地农民的就业和社会保障制度。

目前铜陵市的做法是推行城乡一体化户籍制度改革，取消农业、非农业户口的二元划分，实现城乡社会福利和社保并轨，在很大程度上弥补了土地流出方的损失。

但上述改革并不轻松，如将基础设施、社保成本、公共服务配套等静态成本统计在内，铜陵财政目前已经为每位“新居民待遇”买单了 7.35 万元。

而铜陵之所以财政能维持，也因其特殊。它是中国面积最小、人口最少的地级市，2012 年人均国民生产总值居安徽首位，城镇化率为 76%，因此铜陵模式虽可借鉴，绝大部分地区难以复制。

土地流转深化：该有一笔明白账

同为农业大省和劳动力输出大省的安徽，从 2008 年到 2012 年，全省农村劳动力转移人数分别为 1165 万、1214 万、1300 万、1370 万和 1449 万人，农民从农村转移至城市的步伐近年来仍在加速。

土地流转一定程度上解决了当地“农民走了，谁来种田”的问题，农民、规模经营主体、政府均有获益。随着土地流转深化，还有更多账要算：规模主体经营风险如何控制；何种规模是“适度”；机械化和精细化能否平衡；二三产业能吸纳多少农村转移劳动力；农民回

该部分土地短期内贡献大量收益的可能性不大。

一个事实便是，安徽长丰、滁州等地出现了大量流转土地的农业企业亏损后“老板跑路”的现象，最后只得由当地政府买单。

据安徽省农委介绍，尽管受农业投资回报周期慢、抗风险能力差和各地农业设施、基础设施投资等因素影响，大部分农业龙头企业近几年来盈利尚显困难，但前几年已有所好转。

从长期看，土地流转的实践中有着更多机会可以挖掘。土地流转将极大促进集约化、规模化、机械化、标准化的“四化”建设，农业机械、种业、饲料、化肥等农资板块的上市公司将迎来机遇和挑战。走访中发现，不少大户已直接和农资企业签订农资物品的采购、销售协议，原有的经流通模式遭冲击；有条件的农村已开始实行大规模机械化耕作，便于测土配方施肥，节约劳动力成本。此外，随着土地本身可以流转，可抵押、贷款、租赁，农村金融未来发展可期。

更进一步说，土地流转中蕴藏着农民消费能力增加和城镇化发展的新机遇。若农村耕地、建设用地实现流转，将增加农民收入，提升他们的消费、公共服务等方面需求，同时也为城镇化提供了更多的劳动力。记者在走访中看到，不少地区土地流转和新农村建设同步进行，一些条件好的农民进入城镇生活；相对差的农民留守农村，进入新农村居民点集中居住，完全改变了原来自给自足的生活模式。

徽，农村土地承包经营权流转几乎与 1978 年的“改革开放”同时发轫：十一届三中全会后，农村实行土地承包责任制分产到户后，乡镇企业的崛起开始转移部分农村劳动力。90 年代后，工业化、城镇化的加快，安徽地区涌起农民进城务工潮，农户间零星的土地经营权流转已悄然兴起，大多以口头约定的形式进行无偿流转。直到 2008 年十七届三中全会出台《关于推进农村改革发展若干重大问题决定》，明确“鼓励适度规模经营”后，实践中的安徽土地流转开始大步向前。

土地流转是指土地使用权流转，土地使用权流转的含义，是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权（使用权）转让给其他农户或经济组织，即保留承包权，转让使用权。

来了怎么办？

记者在走访中了解到，近年来因土地流转而生的仲裁数量正在不断增加：在目前的实践中，安徽长丰、滁州多地出现了大量流转土地的农业企业亏损后“老板跑路”的现象，只得由当地政府买单；也有农民返乡要求收回土地撤销合同。

此外，尽管农村土地流转以“合法、自愿、有偿”为原则，但一些地区具体实施的过程中，“政府引导”走样成了“政府主导”：部分乡镇政府和村级组织随意变更甚至撤销农户的承包合同，集中土地搞对外招商，强迫承包户集中流转土地；有些地方甚至不顾客观实际，把政策引导变为行政干预，人为推进进程。

记者走访的乡村中，不少土地流转租赁合同均是直接签到了 2024 年或 2025 年，即当地的二轮延包期满。政府相关部门就职多年的程生（化名）向记者表示，土地始终承载着最重要的就业问题，80% 的进城农民仍无法完全转化城市劳动力，未来需要回流到新型农业经营模式中去，依托土地谋生。这其中既有农民自身的因素，也有城乡劳动力报酬不同、社会福利体制、户籍制度等多方因素的现实制约。

多位安徽省农业部门相关人士向记者表示，政策强调“适度规模”经营，但对“适度”的理解和把握较为困难，需根据不同区域情况进行调整。本轮改革的重点在于保障农民公平分享土地增值收益，因此，未来政府可能会更倾向于加强流转双方的利益关系，扶持商业资本为农民提供服务，鼓励农民自办合作社、家庭农场等。