

---

# 洞口县农地流转模式改革与发展建议

唐威<sup>\*1</sup>

(湖南师范大学 资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410006)

**【摘要】**: 现代农业的发展, 需要农村地区土地规模化、专业化、产业化的生产经营, 农地流转工作也自然成为了促进农村地区经济和社会发展的重中之重。对于处于经济发展较落后的偏远农村地区, 农地流转工作还处于初级阶段, 起步晚、水平低, 存在很多亟待解决的问题, 生搬硬套农地流转模式的现象也普遍存在。采用访谈、问卷等方法对洞口县农地流转模式取得成绩和存在的问题进行研究, 对现有农地流转模式进行改革, 在“农户+ 经济组织”的形式中增加“专业服务机构”这一主体, 为今后洞口县农地流转模式提供发展建议。

**【关键词】**: 农地流转; 模式; 发展对策; 洞口县

**【中图分类号】**: F301

**【文献标识码】**: A

乡村振兴战略的提出以及农村土地承包经营权延期三十年的背景下, 使得农村土地增值农业增收有望, 要求进一步完善土地市场, 提高农地资源的配置效率, 促进合理农地流转模式的生成, 避免土地闲置浪费。本文通过洞口县的农地流转, 研究各种农地流转模式下发展效益, 以及对农地流转模式形成的影响因素, 结合实际, 完善现有农地流转模式, 适应洞口县经济发展需要, 促进高沙、花园、茶铺等主要镇区典型农地流转模式生成, 增加农民收入, 转移剩余劳动力, 缩小城乡差距。

## 1 洞口县农地流转概况

洞口县位于湘西南雪峰山麓, 邵阳市西部, 辖 23 个乡镇(管理区), 总人口约 89 万, 2017 年末城镇化率达 44.35%。现有耕地面积 54232.62hm<sup>2</sup>、林地 124308.86hm<sup>2</sup>、荒地 10066.7hm<sup>2</sup>, 农场农地 5340hm<sup>2</sup>, 养殖水面 3173.3hm<sup>2</sup>。到 2014 年 4 月底, 全县共签署农地流转合同 3.7 万份, 农地流转面积 21133.3hm<sup>2</sup> (其中耕地 8333.3hm<sup>2</sup>、林地 5800hm<sup>2</sup>、水面 1400hm<sup>2</sup>、荒山、荒地 5600hm<sup>2</sup>), 相关农户 3.1 万户, 占总户数的 16.6%。土地规模经营面积 7800hm<sup>2</sup>, 6.7hm<sup>2</sup> 以上的种粮大户 252 户, 种植面积 3533.3hm<sup>2</sup>, 优质稻等大型基地 16 个; 柑橘种植大户 110 户, 种植面积 3333.4hm<sup>2</sup>; 茶叶种植大户 5 户, 种植面积 266.7hm<sup>2</sup>, 年产值 2100 万元; 农地流转的成效逐渐凸显。农地流转呈现形式多样化、主体多元化、范围不断拓宽、产业化趋势加强等特点, 实现发展优势产业与农地流转有效对接, 围绕产业建基地, 依托基地抓流转, 有针对性地引导经营业主、龙头企业、农民合作社, 带动农业大户、种养殖能手进行土地的规模化经营。初步形成了高沙、竹市、黄桥、山门、花古等 10 个千亩柑桔示范基地; 古楼、茶铺、大屋 3 个 66.67hm<sup>2</sup> 无公害茶叶基地。

## 2 洞口县现有农地流转模式

### 2.1 农户之间的分散流转模式

---

<sup>1</sup> 收稿日期: 2018-03-29

作者简介: 唐威(1993—), 男, 湖南邵阳人, 硕士, 研究方向: 土地利用规划与管理。

流转的时间成本较低、协商过程简约、风险小等特点使其能够被洞口县经济、交通欠发达的农村地区普遍接受，是流转初期及偏远地区比较流行的农地流转模式，目前主要集中在大屋、长塘、桐山等几个乡镇。

## 2.2 专业大户模式

“大户”也只是种植面积上的“大户”，资金、技术、农户意识和技术水平等因素制约着这一模式。但这是洞口县内交通便捷、农业基础服务较为完善、劳动力转移较高地区流行的农地流转模式，能够一定程度上形成规模效应，提高农业经营的集约化水平。

## 2.3 农户与经济组织相结合模式

经济组织一般由农业合作社或企业担任，农户将农地通过出租、入股等形式让渡使用权，获得现金或实物收益，农户对土地的占用方式由实物形态向价值形态转变，解放农村劳动力，实现农户和经济组织的双赢。洞口县粮食、柑桔、茶叶、蔬菜、双孢菇、西瓜、生猪、渔业等各类专业合作社已达 117 个，入社农户达 1.63 万户，合作社人均增收 3000 元以上，一村一品的发展格局初步形成。

## 2.4 政府参与下的流转模式

政府参与下，流转规范性得到保障，能获得更多的财政和政策支持，公司愿意进入，规模一般较大，但该种模式除了必要的资金、技术、交通等条件外，还需要地区有足够的特色产业优势。洞口县雪峰山集团是一家集农、林、牧、渔产品的生产、加工、保鲜、物流、配送、销售、研发为一体的农业产业化省级企业，通过政府的政策支持，通过转包、租赁等形式流转农民的承包地 433.3hm<sup>2</sup>，成为全县流转工作的代表和典型，实现了农民增收、农业发展。

# 3 洞口县农地流转模式取得效益

面对城镇化进程的加快、现代农业发展的压力，洞口县政府部门采取积极方式促进农村农业发展，加快农地流转，创新流转机制，在许多方面取得了可观的成绩。

农民人均可支配收入稳步增加（表 1）。对转出的农民来说，保留承包经营权，出租使用权，获得了额外收入，扩大农民的择业空间，减小土地依赖性。对转入的农民来说，可以通过统一耕种、统一管理、统一销售实现规模经营，采用农机、租用劳动和服务等提高种植效率，实现农业增收。农民将农田转让给水稻种植合作社耕作，每年每 667m<sup>2</sup> 由种植合作社补偿农户 200kg 稻谷或 500 元土地流转费，同时可到种植合作社务工，每年能获得 1000 ~ 2000 元的收入，农田对农民的意义也在慢慢的发生改变。时度势，加大农村基础设施建设投资，提升农业机械化水平（表 2）。修建一大批的农业基础工程设施，改善了农村地区的环境条件，为农地流转提供基础。

表 1 农村居民人均可支配收入情况

年份	农村居民人均可支配收入（元）	增长率
2013	6178	12.6
2014	6920	12
2015	7790	12.6
2016	8681	11.4
2017	9709	11.8

表 2 洞口县农业基础投资情况

年份	农村公路建设完成投资（万元）	农业机械总动力（万 kw）	农业机械总动力增长率（%）
2013	6394.4	63.31	5
2014	6429.1	69.61	9.8
2015	2769.7	69.08	1.5
2016	2769.7	71.05	2.85

农业总产值的持续增长（图 1），打造地域产业特色。洞口县农业产业化经营过程中取得了傲人的成绩，惠及数以万计的农民，已培育了洞口县雪峰贡米有限责任公司、湖南省雪峰山农业集团等 4 家省级企业和 21 家市级企业，全县农业产业化加工企业达 456 家，各类农业专业大户 517 户，家庭农场 26 户，农民专业合作社 139 家，农地规模经营面积达 31466.7hm<sup>2</sup>，覆盖全县 5.8 万农户，占农户总量 30%。打造了方正木业“旺正”中国驰名商标和“雪峰蜜桔”、“香芝然”有机香米、“雪峰贡米”、“古楼云雾茶”等一批农业特色品牌。

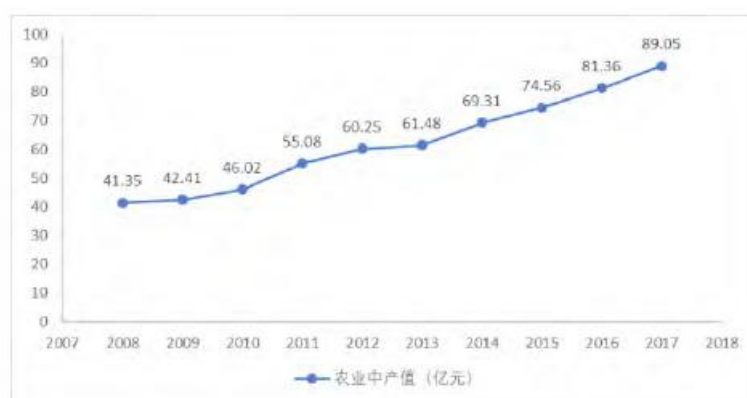


图 1 洞口县农业总产值发展趋势图

## 4 洞口县农地流转模式推进中存在的问题

### 4.1 调查情况

通过问卷和访谈的方式对洞口县农民进行调查，调查对象从 23 个乡镇中根据“洞口县土地利用现状图”选取典型区域进行调查，其中高沙镇、月溪乡、洞口镇、竹市镇、黄桥镇为主要调研对象，共发放调查问卷 142 份，其中有效问卷 121 份，有效回收率为 85.21%。

年轻农村劳动力大量外出务工，即使户主年龄大，也愿意耕种一点田地，满足在外务工子女“特产”和“家乡味”的需要，见表 3。

表 3 户主年龄结构表

		户数	比率 (%)
年龄	30 岁以下	8	6.61%
	30 ~ 45 岁	42	34.71%
	45 岁以上	71	58.68%

户主文化程度制约着土地流转，小学文化程度户数比重过大，普遍文化程度不高，见图 2。

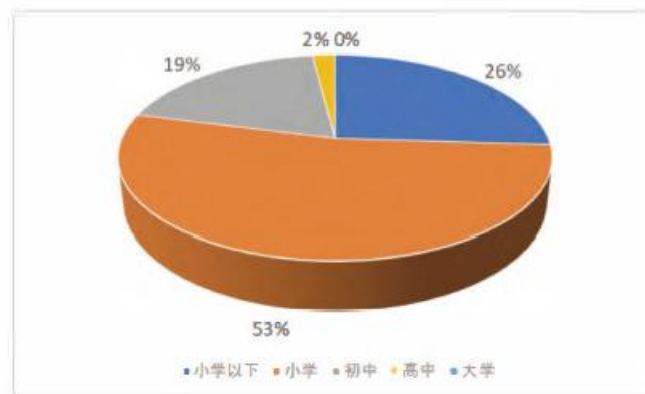


图 2 户主文化程度情况

家庭非农业收入所占比重大，闲置土地数量增加，农村劳动力转移，为农地流转提供前提，见表 4。

表 4 农户家庭收入来源情况

		户数	比率 (%)
家庭收入来源	种地	32	26.45%
	农副业	18	14.88%
	外出打工	59	48.76%
	其他	12	9.92%

调查发现大部分农民是通过他人来了解农业方面的相关息，大部分农业信息在传递过程增加了主观观念，而农民有很强的从众心理和保守思想，不愿改变现状，流转意识不强，见表 5，图 3。

表 5 农户流转意愿

		户数	比率 (%)
是否愿意参与土地流转	希望转入	23	19.01%

希望转出	31	25.62%
两者都不	67	55.37%

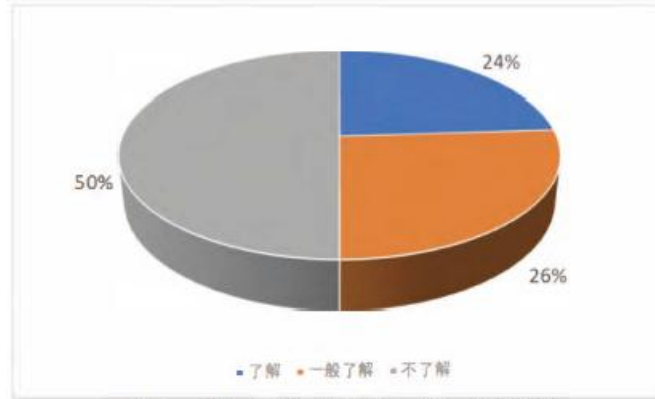


图3 农民对土地流转工作了解情况

城镇周边主要采用农机耕种，乡村地区仍以家庭耕种为主（表6），主要原因是交通条件的限制和采用农机生产成本高。大多数人认为补贴过少（图4），400 - 500元/年的流转补贴费用，对农户没有足够的吸引力。

表6 洞口县农业生产方式

生产方式	户数	比率（%）
家庭耕种	65	53.72%
租用农机	35	28.93%
雇佣他人	21	17.36%

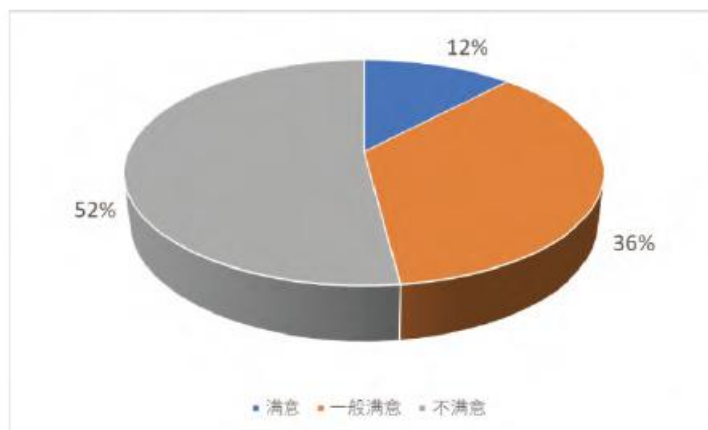


图4 农户对流转补贴满意情况

#### 4.2 调查结果分析

洞口县农村劳动力人口年龄普遍偏大，流转意识尚未形成，而年龄结构的短期不可变性，要求政府提出相应的政策吸引更多的年轻人从事农业生产。洞口县地形破碎，农田分割严重，大部分偏远农村地区，主要依赖耕种收入，农户将土地视为“保命田”不愿将土地流转出去，即使超过了个人的耕种能力，也会采用各种方式占有。

农民文化程度也制约看农地流转，文化程度越低的人越希望转入土地。文化程度低的人，一般是年龄较大，经历过农业制度的变迁和长期的农业生产生活，不希望改变现状，也不能够对农地流转相关工作有很好的理解。

从农民对农地流转工作了解程度的调查情况来看，了解程度不够，流转宣传工作没有广泛落实。调查发现农户了解越是清晰，越是愿意进行流转，流转工作的效率也就越高。现专注于农地流转工作的进行，而忽视了宣传，农民被动接受政策，在不能获得可观的收益之前不愿改变现状。

大部分农户仍采用传统耕种的方式进行生产经营，农业社会化服务体系不完善，农技和农机推广力度不够。目前，洞口县的农业社会化服务队伍依然存在断线、网破、人散的局面，而以龙头企业、合作社为代表的新型社会化服务力量仍然薄弱。基层农业技术推广体系建设存在着经费保障严重不足、推广条件差，没有固定办公场所等一系列问题，先进合理的生产技术始终没有真正进入实际的一线农业生产。

流转过程中对农民的补贴不够，使农民利益受到损害或没有明显变化。过低的农地流转补贴影响农民流转土地的热情，

“无所谓”的态度广泛存在于农民之中。再加上没有完善的社会保障体系，“种田养老”思想根深蒂固。

## 5 洞口县农地流转模式改革

通过结合上文中洞口县现有的农地流转模式以及模式取得成绩、存在的问题和相关影响因素等方面对洞口县农地流转模式提出改革。由于在洞口县内农户与经济组织相结合模式为主要的农地流转模式，而经济组织中合作社所占比重最大，涉及的利益主体最多，所以以此为基础进行完善创新。从参与主体的角度出发，在“农户+经济组织”农地流转模式的基础上进一步细化，增加“专业服务机构”这一主体，构建“农户+合作社+专业服务机构”形式。其中“专业服务机构”是“农业生产托管”中农业生产性服务组织的一种，是洞口县农地流转现阶段可以采用的一种流转模式。

### 5.1 主要特点

该种模式既有“农户+经济组织”模式的一般特点，又有其特别之处。将专业服务机构上升到主体的层次，体现了其独有的重要性。首先，要在洞口县内建立一个完善的服务机构，可以采用企业的形式进行组织，政府可以给予政策和财政上的支持。机构能够对基层农业技术进行研究和推广，构建一支专业化的农技服务队伍，使农业技术真正进入实际的一线农业生产。其次，由于资金的不足，并不能在全县范围内建立完善的农机服务机构。但是，可以通过专业服务机构的合理组织和管理实现农机的流动服务。机构以农机出租的形式为农户或合作社提供服务，在镇或中心村建立次一级的服务中心，农户也可以自购农机，加入农机服务机构，而机构对其进行组织管理和提供流通信息。最后，实现合作社和专业服务机构的合作联合，使模式主体之间联系更加紧密，最终促使模式的生成和运作。

### 5.2 可行性分析

第一，专业服务机构的参与，使农地流转模式更加合理。通过机构使农村劳动力能够得到进一步解放，吸引更多的年轻劳动力，推动农地流转工作的进行。第二，基层农业技术的推广，提高了农业生产的科技含量，解决“一方面农民渴望农业技术的支持，一方面先进的技术研究出来后没有得到推广，被束之高阁”的问题，增加了农业的经济收益。同时，也提高了农民的

---

收入。第三，合作社和服务机构的合作，合作社放弃原来的农机服务短板，专心从事农业生产经营，机构为合作社提供农技和农机服务，使合作社能够接纳更多的农民流转的土地，实现农业经营的规模化。第四，通过流动服务，来实现农业生产的机械化，解决洞口县农机服务体系建设的资金不足的问题。第六，成为农业社会化服务体系的重要组成部分，贴近农民生产生活，有效传递流转信息，吸引农户参与流转。第五，专业服务机构通过提供技术和出租农机，能够获得维持的必要资金，也能够为农民提供就业岗位，使农民即使放弃农业生产也有所保障。

## 6 洞口县农地流转模式发展对策

### 6.1 完善农地流转信息和市场，壮大农地流转主体

洞口县内基本上没有为农地流转建立的信息平台，也没有完善的农地流转市场，农地流转分散形式居多。所以，可以设立一个农地流转信息交流的网站，对流转信息进行收集公布，并可以创设一个实体的农地流转交易机构，配置专业化的工作人员，提供咨询等相关服务使其更能贴合市场，运用市场，实现市场化的运作模式。支持各类农业生产经营主体参与农地流转，鼓励、引导土地向种田能手、养殖大户、龙头企业、家庭农场、村集体、农民专业合作社流转集中；鼓励村级集体经济组织多种有效形式推进土地流转，促进土地资源整合，壮大村级集体经济。

### 6.2 加快建设新型农业社会化服务体系

洞口县是传统的农业大县，实现“专业服务机构”主体参与，推进农地流转模式转型，必须加大农业社会化服务体系的投资力度，为“专业服务机构”提供土壤。按照覆盖全程、综合配套、便民高效的原则，以加快健全基层农业科技推广、动物疫病防控、农产品质量安全等农业公共服务机构为重点，加强农业社会化体系建设。为农地流转双方提供信息发布、政策咨询、价格评估、合同签订、委托流转等优质服务。加强流转合同管理，引导承包农户与流入户按全省统一的合同文本签订规范的书面流转合同。

### 6.3 政府支持发展农村企业，引导农业向合理的流转模式转型

加大培育农产品加工龙头企业力度，政府应该采取相应的措施扶持企业发展，通过财政支持提高企业竞争力度。除此之外，还可以为企业贷款提供信用担保，增大对企业的信贷投放额度。支持企业打造知名品牌，增强对外知名度，为招商引资提供准备。因地制宜选择农地流转模式，对于交通和经济发展程度较低的地区应该采用“农户+ 大户”的模式，对于城镇周边或主要交通两边的农地采用“农户+ 经济组织+ 专业服务机构”的模式，各种模式组合运用，实现综合效益最优。

### 6.4 改善农地流转条件，提高农民流转中补贴

(1) 加强农地流转宣传，提高农民的素质水平。对农地流转工作的误解是农地流转工作难以进行的重要原因之一，所以必须向农民解释清楚流转的意义，进行专门的培训和宣传，以实际案例来强化农民流转土地的信心。

(2) 简化流转工作中的程序。流转过程过于复杂、所涉及的专业知识过多会使得农民“害怕”流转，怕“麻烦”不愿意将自己的农田投入到不熟悉的领域。

(3) 完善社会保障体系。不完善的农村社会保障体系，使得土地成为农民生产生活的主要依仗，所以必须建立起医疗、住房、教育、就业等完善的体系，消除土地的社会保障功能。

(4) 增加农民流转中的补贴。扩大流转与不流转的收益差距，提高农民流转土地的货币或实物回报，对利益受损的农户进

---

行补贴。

**参考文献：**

- [1] 沈仁贵. 我国农村土地流转模式选择的研究[D]. 上海：上海交通大学，2010.
- [2] 曾向东. 湖南雪峰山农业集团成长性研究[D]. 长沙：湖南农业大学，2014.
- [3] 余暄焯. 农村土地流转模式的缺陷及对策分析[J]. 求实，2013（12）：112-115.
- [4] 高富平. 农村土地承包经营权流转与农村集体经济的转型——新一轮农村土地制度改革的法律思考[J]. 上海大学学报（社会科学版），2012（04）：101-116.