

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字79期

2001年12月8日

中国农村劳动力、人口、土地使用权流动调查报告之一

拱手出让土地使用权 ——江苏省××县调查

清华大学经济管理学院经85班 董静

1984年,中央提出了家庭联产承包责任制15年不变;在1998、1999年落实的土地延包工作更是规定农村土地承包期再延长30年。而改革开放以来,随着农村经济形势的发展和人们思想观念的转变,农村劳动力大量涌入了城市;在经济比较发达的地区,大多数农民的主要谋生手段不再是土地的耕作。土地使用权流转已经成为一种必需和必然的趋势。如何在长期稳定家庭联产承包经营的基础上,使土地使用权有效地流转起来?为了寻求问题的答案,我们来到了江苏省××县,进行了关于“农村土地使用权流转问题”的调研。

××县目前共包括22个乡镇,1个开发区,8个农牧场圃。其中分为725个行政村,8316个组,共有30.68万农户。该县总人口数为103万,其中农业人口为87.20万,占总人口数的84.66%。农村劳动力(指男18—55周岁、女18—50周岁)为42.6万。实际农业税计税面积为77.02万亩,该县农业人口人均拥有的计税面积只有0.8833亩。显然,这是一个人多地少、劳动力大量剩余的县。但是,就是在这样一个土地稀缺的地方,农民并不是争着要地,相反,大家却把土地视为负担,政府需要通过强制手段,明令禁止不许抛荒,而真正种地的也是被当地人称为“三八六零”部队的妇女和老人们。当地人总说:再过20年,恐怕就没有人种地了。

为什么会出这种反常现象?如何使得土地使用权流转起来,从而积极有效地使用土地?如何根据实际情况发展当地的农村经济?为寻求这些问题的答案,我们详细了解了该县的整体情况,走访了具有代表性的三个乡镇,深入到各个典型的村,拜访了不少种植大户和一般农户,同县、乡不同层次的干部和管理人员进行了座谈。

一、××县概况

××县位于中国沿江沿海两大开放带的交汇点上,与国际大都市上海隔江相望。当地气候温和,光照充足、土地肥沃,农作物复种指数较高。有利的地理位置、发达的交通设备、良好的气候条件,促进了该县经济的快速发展。1999年全县的国内生产总值为107.4亿元,人均国内生产总值为1.04万元,全县财政总收入为4.3亿元。农民人均纯收入为4302元。全县完成农林牧渔业总产值31.09亿元,其中多种经营产值为20.29亿元,占总产值的65.2%;而种植业产值仅为10.8亿元。全县第三产业实现增加值40.21亿元,占国内生产总值的37.43%。在所有产业中,建筑业的发展最为迅猛,该县素有“建筑之乡”的美誉。1999年建筑业从业人数达7.5万人,分布于全国60多个大中城市,并远足中东、欧美等15个国家和地区。另外,据统计,1999年的个体工商户从业人员为4.4万人,私营企业从业人员为1.47万人。

从以上这些基本数据,可以看出,该县的二、三产业发展迅猛,吸收了大量的农村剩余劳动力,为当地经济的发展作出了很大的贡献。即使在大农业中,依产值来看,种植业占仅农业总产值的34.8%,相当于多种经营产值的一半。因此,当地政府通常将工业和第三产业作为经济发展重点,而对农业的发展显得不那么积极,在农业方面的投入也相对较少。

二、对三个乡镇的调查

1. 乡镇A

乡镇A位于江苏省××县东部、滨江临海,是江苏省首批对外开放的卫星镇、省文明镇、国家级小城镇建设试点镇。全镇总人口为5.7万,其中农村人口为5.2万,城镇居民人口为0.5万。农村劳动力为32424人。2000年全乡镇的GDP为4.9亿元,人均GDP为8550元。工农业总产值为10.3亿元,财政收入为2466万元。城镇面积为1500亩,耕地总面积为5.6万亩,农村人口的人均耕地面积为1.077亩。

该镇的凤阳村一共有10个村民小组,总人口为928人,耕地总面积为1220亩。农村劳动力为530人,其中外出打工有230人,乡镇企业上班有150人。种田的农民年龄一般都在45岁以上。1999年农民人均纯收入为4300元。全村共有150多亩耕地是由于原农户不愿意耕种,还给村里,再由村里转包给愿意承包者耕种的。

案例1: 种植大户——秦国仁(原村农技术员)。耕种总面积为22亩,其中包括10亩玉米,3.5亩桑树,4亩花生,还有黄豆、地瓜等。这些土地的耕种有一些机械化设备,如拖拉机耕地、玉米脱粒机剥玉米。这些土地基本上都是由夫妇两人耕种,曾经当过村农技术员的他,也算是个种田能手。他虽有一待业在家的儿子,但当地年轻人都不愿意种地,只好游手好闲。这些土地的来源是这样的:有10亩是从村里承包下来的,租金是74元/亩·年,这些租金交给村里,和农业税完全一样。另有6亩是邻居的承包田,由于该邻居举家出去做生意了,责任田无人耕种。这两家就私下达成协议,农业税由邻居支付的,该农户免费耕种(这样的情况很普遍)。其余土地为该农户责任田。据了解,该农户的收入还是可以的。就桑树一项,年纯收入为1000元/亩。

案例2: 种植大户——安徽人。由于家乡是丘陵地区,不好种田,该安徽人就来到这里承包土地,共计58亩。同样也是夫妇两人耕种。租金是80元/亩·年,交给村里。并在签订合同时,该承包者向村里交付了押金2500元。他们是从1998年开始的,承包期为5年。据了解,他们的种田所得供着三个小孩上学和日常开销。为便于收割,他们主要种植水稻、小麦。由于xx县气候较好,复种指数高,他们选择秋季种水稻,夏季种小麦。水稻亩产700斤,小麦亩产400斤。在农忙时,通常请亲戚、朋友来帮忙。

由此可以看到,只要农户(尤其是本地人)想要承包土地,完全是唾手可得,有些甚至都无须交纳农业税。

2. 乡镇B

乡镇B紧邻该县的市区,有着优越的地理位置。该镇的总人口为32900,现有耕地面积为29900亩,则人均耕地面积为0.9088亩。

该镇双高村的总人口为3376,其中劳动力为1760。在这些劳动力中,70%外出打工,多从事建筑业,且多在上海、天津等地。有一部分外出做生意,还有少数出国劳务。耕地总面积为3500亩,人均耕地面积为1.037亩。

案例3: 种植大棚蔬菜的外地人。由于该镇地理位置较好,而双高村交通又便利,蔬菜运输方便,所以他们承包了20亩土地种植蔬菜,租金是125元/亩·年。主要种植:药芹、西红柿、菜花等。纯收入平均在1000元/亩·年以上。村里为了鼓励这些承包者,也采取了一些优惠政策:除了第一年不收租金外,还免费提供薄膜,并帮助在田间设置自来水管。这些农民的文化程度不高,基本都是手工劳作。

案例4: 种植大户——杨汉生(当地农民)。该农户原来是建筑老板,现在转业从事农业生产。他承包了20多亩,其中包括29个钢管大棚,每个大棚大约占地0.6亩。这些钢管大棚在建造初期,由乡政府投资8万元,进行补贴。他承包的这些地是在去年通过投标而得的。土地租金是第一年100元/大棚,第二年起120元/大棚。主要种植西瓜、甜瓜、芦荟、等,还饲养了100多头猪,将肥料用于承包地的施肥,形成了一个生态圈。承包期为五年,一年两茬,据估计一个大棚每茬的毛收入能有2000多元,纯收入不低于1000元/个。茬。

这些耕地的来源:(1)由村里先将闲置土地集中到一起,再由村干部负责将土地调整成片便于大面积耕种,最后由村里出面租给愿意承包者(主要是外地人)。(2)土地完全从农民的土地证中划出,同样承包给大户,但是已经和原农户无关。如果合同期满后,无人愿意继续承包,则按劳动力进行平均分配,还给农户。这两种方式,租金由村里收取,农业税也由村里支付。也就是说,在合同期间,该土地与原农户无关。

3. 乡镇C

该镇包括26个行政村、288个村民小组、11530户农户、32077农业人口;农业生产用地45644.77亩,农业用地中农民二轮承包合同土地面积24718亩;1999年农民人均纯收入5380元。该镇绣品城位于xx县乡镇C与邻县的交界之处,始建于1982年。1992年投资2400万元完善配套设施。到目前为止,绣品城占地77,150平方米,拥有摊位及营业门4600余个。每天成交额9400多户,1.2万多人从事绣品经营和生产。绣品城的日人流量3万人次以上,是全国最大的绣品专业市场,被国务院经济发展中心列为“中华之最”。全镇40多家种养大户的土地来源主要是:村里集中大片闲置土地,进行出租(主要是出租给外地人),但这些土地还是原农户的计税面积。租金100元/亩·年(由外地人承担)交给村里,农业税74元/亩·年(由村里代交),26元/亩·年的差价最终给农户。这种形式的土地有300多亩,基本上都由安徽人承包。

案例5: 种植大户(原多种经营管理站站站长)——葡萄设施栽培示范园区。原来是一个小农场,由于该镇镇南村从商从工人员较多,为了避免土地的大量闲置,村里(4个小组)只保留每户口粮田,将其余土地交给村里经营小农场,由外地人承包。而这个葡萄设施栽培示范园区是在2000年10月开始建设的,承包期限是10年。前4年的租金是140元/亩·年;后6年的租金以当时200斤大米的价格为准。

三、土地使用权流转模式分析

纵观以上5个典型案例,我们可以把当地土地使用权流转模式归纳为如下三种:

模式1、农户与农户之间私下达成协议,约定农业税和租金的交纳方式。由于当地农民都不愿种地,所以一般情况下,农业税由原农户交纳,种地者不用支付任何租金或费用,免费耕种。当然,这主要是在本地人之间进行。

模式2、村里收回闲置土地,承包给种植大户,与原农户无关。在那些外出打工、经营他业人员较多的村,村里索性收回土地(从原农户土地证中划出),以村的名义承包出去。农业税由村里交纳,租金也由村里收取,即土地与原农户无关。

模式3、村里集中闲置土地,经调整后,承包给种植大户,土地还属于原农户。村里只在合同期内集中土地,而不将土地从原农户土地证中划出。当有人愿意承包土地时,村民小组就将农民的闲置土地集中在一起,调整成片,承包给该农户。在合同期内,按照村、原农户、承包者之间的协议处理农业税和租金事宜。合同到期后,土地归还原农户。这种方式目前在当地采用较多。

拱手出让土地使用权是这三种土地使用权流转模式的共同特征。大多数农民愿意暂时或者永远地离开土地，而不需要任何补贴。有的甚至宁愿让其他农户耕种而自己承担农业税。究其原因，有以下几点：第一，有利的地理位置，便利的交通设施给当地人提供了更多的就业机会。当地二三产业相对发达，尤其是建筑业，从业人员较多，也导致了农村劳动力的流失。第二，农副产品不值钱，而又由于临近上海、苏南一带，导致了当地消费水平偏高，农民不可能安于“脸朝黄土，背朝天”的状态。第三，该县沟河较多，连片土地较少，机械化程度受到限制，大户种植相对比较困难，收益也有限，导致大面积种植的吸引力较小。第四，政府对农业的重视程度不够，面对着农民不愿种地的现状，政府没有主动地去寻求解决问题的办法，只是被动地应付。事实上，虽然很多人不愿意种地，但其中不少人又不愿意完全脱离土地，这是因为目前的社会保障制度还不完善，农民一旦失业，就没有生活来源，农民还是将土地视为最终的保障。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695
邮 编：100084

[返回](#)