

2014金城峰会·兰州大学管理学院 甘肃产业发展与管理研究系列报告

甘肃省集体土地流转 研究报告

兰州大学管理学院资源环境管理与可持续发展研究所项目组

2014年12月



2014金城峰会·兰州大学管理学院甘肃产业发展与管理研究系列报告课题组

组长：包国宪

副组长：丁志刚、吴建祖

项目合作伙伴：甘肃银行

地址：甘肃省兰州市天水南路222号兰州大学管理学院

电话（传真）：0931-8910402

电子邮箱：glxy@lzu.edu.cn

互联网址：<http://ms.lzu.edu.cn>

本项目组成员

项目负责人：王海鸿

项目成员：王向东 郭晓东

联系人：王海鸿

电话：18693102006

邮箱：whh@lzu.edu.cn

声明：本系列研究报告版权归兰州大学管理学院所有。未获得兰州大学管理学院书面授权，任何人不得对本系列研究报告进行任何形式的发布、复制。本系列报告基于兰州大学管理学院项目研究团队认为可信的公开资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不承担任何外部机构或个人因使用本系列研究报告而产生的任何责任。

目 录

一、甘肃省土地流转现状分析	1
(一) 土地流转情况调研	2
(二) 其他地区调研成果汇总	6
二、集体土地流转研究综述	15
(一) 对集体土地流转中存在问题的分析	15
(二) 对影响集体土地流转因素的分析	15
(三) 对完善集体土地流转的对策研究	18
三、甘肃省集体土地流转存在的问题	19
(一) 农民对土地流转缺乏认识	20
(二) 集体土地流转行为不规范	20
(三) 集体土地流市场发展不成熟	20
(四) 政府管理的缺位	21
(五) 对土地流转相关关系理解不正确	22
四、影响集体土地流转原因分析	23
(一) 农村劳动力构成不合理影响土地流转.....	23
(二) 现行集体土地产权制度不利于土地流转.....	23
(三) 集体土地流转市场不健全限制土地流转.....	24
(四) 农村社会保障体系建设落后影响土地流转.....	24
五、促进甘肃省土地流转的对策建议	25
(一) 提高政府的监管和服务水平	25
(二) 改革和完善农村集体土地产权保护制度.....	27
(三) 加快农村地区非农产业的发展和农业产业化.....	28
(四) 加快农村劳动力的流动	29
(五) 积极培育规范化的集体土地流转市场.....	30
(六) 建立健全农村社会保障体系	30

甘肃省集体土地流转研究报告

土地资源管理研究所

十八届三中全会提出，建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。此次会议首次鼓励农村建设用地使用权流转，为新一轮土地制度改革指明了方向。

2014年11月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导集体土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，《意见》指出，土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路，有利于优化土地资源配置和提高劳动生产率，有利于保障粮食安全和主要农产品供给，有利于促进农业技术推广应用和农业增效、农民增收，应从人多地少、农村情况千差万别的实际出发，积极稳妥地推进。《意见》明确，用5年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作。提出鼓励创新土地流转形式。具体而言，鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地。鼓励有条件的地方制定扶持政策，引导农户长期流转承包地并促进其转移就业。鼓励农民在自愿前提下采取互换并地方式解决承包地细碎化问题。

同时，严格规范土地流转行为。土地承包经营权属于农民家庭，土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择，应由承包农户自主决定，流转收益应归承包农户所有。流转期限应由流转双方在法律规定的范围内协商确定。

《意见》还明确，加强土地流转用途管制。坚持最严格的耕地保护制度，切实保护基本农田。严禁借土地流转之名违规搞非农建设。严禁在流转农地上建设或变相建设旅游度假村、高尔夫球场、别墅、私人会所等。严禁占用基本农田挖塘栽树及其他毁坏种植条件的行为。严禁破坏、污染、圈占闲置耕地和损毁农田基础设施。坚决查处通过“以租代征”违法违规进行非农建设的行为，坚决禁止擅自将耕地“非农化”。

一、甘肃省集体土地流转现状分析

甘肃省把推进集体土地流转作为转变农业发展方式、促进农民增收的关键措

施来抓，在中央相关法规政策指导下，制定出台了一系列引导土地流转、发展适度规模经营的政策措施，集体土地流转速度明显加快，呈现出一些显著特点：一是流转面积逐年增加，截至2014年6月，甘肃集体土地流转面积达867.9万亩，流转率达18.1%，较去年同期增长27%，较去年年底新增113.7万亩。张掖、酒泉、金昌等地区土地流转率超过20%，10个市州土地流转率超过10%。二是流转形势更加多样。转租、转让、互换、出租、股份合作等土地流转形式不断涌现，但出租、转包面积占流转面积的70%以上。三是流转对象日趋多元化。集体土地流转呈现出农户、合作社、家庭农场、农业企业共同流转的格局，并向新型经营主体流转转变。农户见流转面积占流转面积的53.1%，向农民合作社流转占22.8%，向企业流转占13.3%。四是规模经营主体逐年增加。50—100亩达9182个，101—500亩达5435个，501—1000亩达1472个，1000亩以上达829个。其中家庭农场、农民合作社、农业龙头企业、专业大户等新型农业经营主体已成为引导促进土地流转，发展适度规模经营的主力军。

（一）土地流转情况调研

本次调研数据的来源是结合国家的新型城镇化试点镇肃州区总寨镇的课题展开的，在土地流转方面涉及到农户对土地流转的认识、土地流转的现状、途径、方式及土地流转的途径选择等问题。本次调研的时间分两个时间段。分别为：2014年7月9日至7月12日，7月21日至26日。在调研中，首先对总寨镇九个行政村中的村干部进行访谈，从整体上了解该村的土地流转的情况，然后对村民进行了详细的访谈，并请他们填写相应的问卷。对村民的调查是在总寨镇及样本村相关人员的协助陪同下完成的，本文选取的为总寨镇的九个行政村。共发放问卷260份，收回有效问卷224份。各个镇行政村的样本数如下表所示：

表 1.1 总寨镇各行政村选取样本数

村名	样本数	村名	样本数
双闸村	20	三奇堡村	24
单闸村	30	店闸村	30
西店村	24	总寨村	20
沙河村	30	清泉村	32
沙格楞村	14	总寨镇合计	224

问卷调研采取简单随机抽样调查。根据常用的简单随机抽样的最大样本数公式:

$$N = Z^2 [P(1-P)] / E^2$$

其中, N 为适合样本数; Z 为调查置信度; P 为样本的离散程度; E 为抽样误差范围。当 $p=0.5$ 时, $P(1-P)$ 取最大值, 此时的 N 就是最大样本数。 $N = Z^2 / 4 E^2$, Z^2 为置信区间 $Z(a/2)$ 的平方, E 是边界条件。常用 z 为 95% (1.96), E 为 $\pm 3\%$ 时, N 的取值。由于总寨镇总人口为 19807 人, 总户数为 6210 户 (2013 年), 为大样本调查。容许的抽样误差 e(%) 确定为 3%。由此确定随机抽样调查样本数为 1068 人, 并根据户均人数状况确定 260 户。实际发放问卷 260 户, 有效回收 224 户, 回收率达到 86.2%, 超过当面问卷回收率 80% 的水平。

1、农民对集体土地流转的认识

农民缺乏对土地流转的基本认识。听说过“土地流转”这个词的农民只有 58 人, 仅占 26%, 在涉及一些有关土地流转的具体问题时, 农民了解的更加少, 没有听说过具体的土地流转方式的人占到了 70%。知道转包、转让和出租三种流转方式的农民最多, 很少有人知道反租倒包和入股等土地流转方式。

表 1.2 对土地流转认识调查

问题	你听说过土地流转?		你听说过一些具体的土地流转方式?	
	听过	没听过	听过	没听过
选项	听过	没听过	听过	没听过
人数	58	166	67	157
比例	26%	74%	30%	70%

在调查中, 当问到“你知道土地流转主要由哪部法律”和“你知道土地流转要办理什么手续么”时, 知道土地流转的相关法律的农民仅有 18 人, 仅占 8%; 知道集体土地流转需要办理的相关手续的农民只有 40 人, 占仅 18%。可见, 绝大多数农户对规范集体土地流转的相关法律法规不了解。政府应加强土地流转法律法规和政策的学习宣传, 引导基层干部群众树立正确的土地流转意识, 消除顾虑, 提高认识, 转变观念, 积极参与土地流转, 推动土地流转。

表 1.3 对土地流转相关法律了解

问题	你知道土地流转主要由哪部法律进行规范么		你知道土地流转要办理什么手续么	
选项	知道	不知道	知道	不知道
人数	18	206	40	184
比例	8%	92%	18%	82%

2、农户土地流转现状分析

土地流转规模不大。在调查中，总寨镇的土地流转较少，以农户自主经营为主，有 32 家农户有过土地流转的情况，占调查户数的 14.3%。

表 1.4 农户土地流转现状

流转现状	全部自己经营	部分自己经营	全部转租给其他个人或机构
人数	192	8	24
比例	85.7%	3.6%	10.7%

3、农户流转愿意分析

样本户中不愿意流转宅基地的农户共有 94 户，所占比例为 41.96%。说明即使是在较有力度的促进流转的政策激励下，仍有部分农户不愿意将土地流转出去。

表 1.5 农户不愿意退出宅基地的原因（94 户）

	频数	比例
不愿意有 偿 退出宅基 地的 原因	社保体系不健全	48 51.1%
	自身传统观念	32 34.0%
	价值补偿机制不合理	54 57.4%
	政策不完善	4 4.3%
	没有健全的宅基地流转市场	48 51.1%
	其他-家庭人口多，不方便	2 2.1%

根据表 1.5，农户不愿意流转的最主要原因是“补偿机制不合理”。同时，选择“社保体系不健全”和“没有健全的土地流转市场”也占很大部分。可见，土地对

于广大农村居民来说具有独特的社会保障功能,落后的社会保障体系是影响集体土地制度改革的众多因素之一,健全农村的社会保障体系对促进土地流转具有十分重大的意义。

4、流转方式选择

集体土地承包经营权流转的方式主要有:转包、出租、互换、转让、入股等。转包是农民集体经济组织内部农户之间的土地承包经营权的租赁。出租是农户将土地承包经营权租赁给本集体经济组织以外的人。互换是农民为了耕作方便或出于其他考虑,将自己的土地承包经营权交换给本集体经济组织内部的其他人行使,自己行使从本集体经济组织内部的其他人处换来的土地承包经营权,承包方不能与其他集体经济组织的农户互换土地承包经营权。转让是指土地承包经营权人将其拥有的未到期的土地经营权,经发包方许可后,以一定的方式和条件转移给他人的一种行为,并与发包方变更原土地承包合同。入股是农户在自愿联合的基础上,将土地承包经营权以入股的形式组织在一起,从事农业生产,收益按股分红,是一种具有合作性质的流转形式,而不是入股组成公司从事经营。调查中农户对流转方式的选择见表 1.6。

表 1.6 农户对流转方式的选择

流转方式	出租	入股	转让	抵押	置换	其他
人数	108	60	26	28	28	0
比例	83.1%	46.2%	20%	21.5%	21.5%	0

表 1.6 说明无流转行为的农户比较赞成的流转方式是入股和出租,说明这两种方式发展比较成熟,但也表明流转方式仍比较单一,农民对于其他流转方式也许不太了解,仍需要加强宣传,鼓励农户采取多种方式进行流转。

5、流转途径选择

表 1.7 显示,农户最理想的流转途径仍然是双方当事人协商流转,通过委托专门机构流转次之,通过委托村集体流转的较少,可见,农户对村集体的认可度还不够高,村集体应该在今后的工作中提高办事效率,积极为群众服务,以更好地方便今后土地流转工作的开展。

表 1.7 农户对流转途径的选择

流转途径	双方当事人协商流转	通过委托村集体流转	通过委托专门中介机构流转	其他
人数	138	10	14	2
比例	84.2%	6.1%	8.5%	1.2%

(二) 其他地区调研成果汇总

为全面反映甘肃省土地流转的现状,本报告还结合了其他学者与机构的调研资料。其对典型地区土地流转的调研各有侧重,可归纳为两方面:一是流转方式和流转程序;二是集体土地流转状况及农户土地流转意愿。现将甘肃省其他地区的调研成果汇总如下:

1、对流转方式及流转程序的调研

对白银市白银区、天水市麦积区、陇南市文县、庆阳市宁县等四个地区的抽样问卷调查共发出问卷 260 份,白银市白银区、陇南市文县、庆阳市宁县各 50 份,天水市麦积区 110 份。其中,收回问卷 253 份,有效问卷 236 份。(刘晓霞,甘肃省集体土地承包经营权流转调查报告.2010)

(1) 土地流转的方式

调查土地流转的方式时,白银市白银区转包的占到 38%,出租的占到 20%,互换的占到 18%,转让的占到 24%;天水市麦积区转包的占到 16%,出租的占到 51%,互换的占到 1%,转让的占到 12%。数据明显的体现出地域差别,同时,土地流转逐步向多元化方向发展。近年来,越来越多的农业企业、农民专业合作社和科技人员也把农业、土地作为一个投资领域,产生了一大批新的农业生产经营主体,构成了集体土地流转的一股新生力量。

表 1.8 土地流转方式

	租赁	转包	互换	入股	转让	其他方式
白银市白银区	20%	38%	18%	0	24%	0
天水市麦积区	51%	16%	1%	13%	12%	7%
陇南市文县	24%	42%	16%	0	18%	0
庆阳市宁县	56%	0	0	44%	0	0

(2) 流转的组织形式

在流转形式的组织上,集体土地承包经营权流转多为自发性流转。自发性主要表现在两个方面:一是为法律所预期的规范性集体土地承包经营权流转行为缺乏,多为短期性、临时性、无偿性或无流转合同的土地承包经营权流转;二是流转一般在农户之间自发进行(尤其多在同一集体组织的农户之间),作为农民集体土地所有权主体的集体组织大多游离于集体土地承包经营权流转行为之外。

表 1.9 自发流转与委托流转的比较

	自发流转	委托流转
白银市白银区	80%	20%
天水市麦积区	25%	75%
陇南市文县	77%	23%
庆阳市宁县	60%	40%

根据调查显示,白银市白银区自发流转面积占流转总面积的 80%,天水市麦积区自发流转面积占流转总面积的 25%,陇南市文县自发流转面积占流转总面积的 77%,庆阳市宁县自发流转面积占流转总面积的 60%,村集体经济组织对于这部分流转土地缺乏监管,不能及时掌握流转情况。流转过程中,转包、代耕、互换等流转方式基本上都是无偿的。

白银市白银区委委托流转面积占流转总面积的 20%,天水市麦积区委委托流转面积占流转总面积的 75%,陇南市文县委委托流转面积占流转总面积的 23%,庆阳市宁县委委托流转面积占流转总面积的 40%,村集体经济组织对于这部分流转土地监管的力度比较大,能够及时掌握流转情况。调研所涉及的集体土地承包经营权流转的外部流转中,运用中委托流转的占大部分。在调查中,天水市麦积区的土地流转委托流转率高达 75%。在这个方面的问题主要是实际流转率较低,实践中流转方式相对单一、流转范围多局限于本集体经济组织内部,仍以自发流转等方式为主。在制约土地承包经营权流转的几个因素中,主要有农业生产的比较效益过低、农村的社会保障体系的缺位、农村的土地流转市场不健全以及现行法的某些规定不合理等,都在一定程度上影响和制约了承包经营权的流转。

(3) 是否须经集体同意

根据调查的情况看,流转是否须经集体同意因流转的规模和流转形式而有不

同。本集体内部的土地承包经营权小规模流转，不论何种形式一般都不需经过内部成员某比例以上的同意，村委在该规模的流转中起的作用极其有限。如果流转是与集体外部的人员进行的，大部分也不经过集体同意，在调查中，仅有个别地方在大面积的土地承包经营权转让须经同意的情形，但外部流转一般都签订书面的承包合同。虽然在土地的流转中大部分地方都不需经过集体的同意，这些主要表现在自发的内部流转中；在外部的流转中，尤其是委托流转中，都是要经过集体的参与，个别地方为了农户的利益，大力的宣传和推广土地流转。

(4) 是否有书面合同

土地承包经营权流转合同是土地承包经营权和受让人之间订立的，在不改变该土地的所有权权属性质和主体种类与农业用途的前提下由土地承包经营权人将该土地承包经营权的全部或部分让渡给受让人，受让人支付相应报酬的协议。这个概念明确了土地承包经营权流转合同的主体是土地承包经营权和受让人，客体是土地的承包经营权，实际上是土地的用益物权。在调研中，以土地流转是否采用书面合同的形式对农户进行调研，具体调研数据如下：

表 1.10 是否有书面合同

	采用合同形式	未采用合同形式
白银市白银区	22%	78%
天水市麦积区	49%	51%
陇南市文县	63%	37%
庆阳市宁县	100%	0%

根据调查，集体组织内部的小规模流转或与集体外部亲戚朋友之间的小规模流转一般都没有书面合同，而流转规模较大或者集约经营的一般都有完备的书面合同。白银市白银区采用合同的占 22%，天水市麦积区采用合同的占 49%，陇南市文县采用合同的占 63%，庆阳市宁县采用合同的占 100%。土地流转不规范主要表现在口头协议多，“君子协议”为主，缺少书面材料，发生纠纷后没有处理依据。有书面流转合同的，不同程度地存在着概念不清、条款过于简单或过于繁琐、双方权利和义务不具体、不对等、流转期满后处理办法不明确等问题。一些地方存在不经发包方同意，私自流转，致使流转行为得不到充分的法律保护；流转合同不统一，合同入档率低，操作性不强，遇到利益冲突时，解决难度大、工

作量大。

(5) 土地流转是否进行登记

《集体土地承包法》第 38 条规定：“土地承包经营权流转采取互换、转让方式流转，当事人要求登记的，应当向县级以上地方人民政府申请登记。未经登记，不得对抗善意第三人”，将登记的决定权交给合同当事人自己决定。也就是说，不登记将产生不利于土地承包经营权受让人的法律后果，而受让人为更好的维护自己的权益，要求办理登记是比较可靠的。但是很多土地承包经营权的流转并没有采用书面合同。调研中，四个地区土地流转是否进行登记的数据见下表。

表 1.11 是否进行登记

	土地流转进行登记	土地流转未登记
白银市白银区	18%	82%
天水市麦积区	64%	36%
陇南市文县	47%	53%
庆阳市宁县	100%	0%

除了大规模的土地流转进行了登记备案，一般的流转都没有进行登记。其中，白银市白银区进行登记的占 18%，天水市麦积区进行登记的占 64%，陇南市文县进行登记的占 47%，庆阳市宁县进行登记的占 100%。这充分的表明，由于采用的流转方式不同，采用登记的比例明显的不同。

(6) 土地流转中遇到问题通过哪些途径解决

由于集体土地所有权和土地界限登记资料缺失、国家惠农政策影响，农民争抢土地承包权及土地流转过程中操作不规范等原因，导致土地流转纠纷频发。问卷中给出了四种解决土地流转纠纷的途径，四个地区的数据详见下表。

表 1.12 流转纠纷解决途径

	找村委会协调	直接找承包者	提出诉讼	自行解决
白银市白银区	54%	10%	22%	14%
天水市麦积区	66.75%	22%	8%	3.3%
陇南市文县	53%	18.7%	18.7%	9.6%
庆阳市宁县	86%	125	0%	12%

在调查中，当问及在土地流转中遇到问题如何解决时，大部分农民选择了找

村委会协调。其中，白银市白银区村委会协调的占 54%，天水市麦积区村委会协调的占 66.7%，陇南市文县找村委会协调的占 53%，庆阳市宁县村委会协调的占 86%。然而，在发生土地流转纠纷后，选择法律诉讼途径的情况是少之又少，其中，白银市白银区占 22%，天水市麦积区占 8%，陇南市文县找村委会协调的占 18.7%，而庆阳市宁县选择诉讼途径解决问题的比例竟然是无。可见甘肃省在集体土地流转纠纷解决机制上的不足与缺位，急需建立健全探索建立健全集体土地承包纠纷调解的有效机制，妥善解决当前集体土地承包纠纷问题。

(7) 土地流转后农民的生活改善情况

由于对农村社会保障的投入相对不足，保障制度也不完善，这种状况使得农民把自身保障的重担压在了所承包的土地上，土地的经济功能被弱化。

表 1.13 流转后农民生活状况

	有了很大改善	有一点改善	无发生变化
白银市白银区	12%	64%	24%
天水市麦积区	10%	56%	34%
陇南市文县	13%	48%	39%
庆阳市宁县	36%	60%	4%

对于在土地流转过后农民的生活情况进行的调查中，大部分农户的生活有了改善，但是生活得到改善的情况并不乐观，大部分农民的生活有一点改善，有一部分农民的生活甚至没有得到改善。因此必须完善农村的社会保障制度，确保农民在土地流转中能到的到切实的利益和保障。

2、对土地流转状况及农户流转意愿的调研

对定西市临洮县洮阳镇的三个村和临夏州康乐县虎关镇的两个村的调研，共发放问卷 60 份，收回有效问卷为 50 份，合格率为 83.3%，符合调查的要求。(九三学社甘肃省委员会，甘肃集体土地流转现状及意愿调查与分析)。

表 1.14 调查问卷的地区分布

地区	定西市临洮县洮阳镇			临夏市康乐县虎关镇	
	陈家咀	双联村	王家咀	椿树村	张家咀
户数	1	32	7	9	1
百分比	2	64	14	18	2

(1) 调查对象的基本状况

①人均占有土地少，可耕种土地更少。从调查数据，每个家庭平均土地数量为 5.99 亩，而家庭人口数一般在 5 人左右，所以平均人均占有耕地 1.2 亩，而同期全国平均水平为每人 2.16 亩，人均占有土地很少。其中水地量仅占 57.93%，不足 60%，从访谈的情况得知，当地的旱地基本上不耕种，也就是说，每个家庭靠不到 3 亩的水地生活或者作为经济的主要来源。农民可以耕种的水地的主要集中在 4-6 亩上，约占 40%，拥有 6 亩以上土地的家庭仅占 10%。可见，农村不仅人均占有的土地较少，而且可耕种的土地更少。

表 1.15 农民土地占有状况

土地类型	水地				旱地			合计
	0-2	2.1-4	4.1-6	≥6	0-2	2.1-4	≥4	
土地(亩)	0-2	2.1-4	4.1-6	≥6	0-2	2.1-4	≥4	——
频数(户)	11	14	20	5	19	24	7	50
频率(%)	22	28	40	10	38	48	14	100
合计	173.3(57.93%)				125.4(42.07%)			299.7

②受教育程度普遍低。在被调查者中，受教育年限最高为 12 年，最低为 0 年，平均教育年限为 4.7 年，大部分村民没有接受完基本的九年教育，其中，小学文化水平的 29 人，占 58%，初中文化水平的 5 人，约占 10%，高中文化水平的 16 人，约占 32%，没有 1 人具有高中以上文化水平。

表 1.16 被调查者受教育状况

受教育年限分布	0-6	7-9	8-12	12 以上
频数(人)	29	5	16	0
频率(%)	58	10	32	0

③劳动力利用率不高。从调查结果看，一方面，每个家庭平均人口 4-5 人，每个家庭平均劳动力为 2-3 人，外出平均打工人数约为 1 人，而每个家庭平均可耕种土地为 3.47 亩，也就是说，平均每个家庭约有 1-2 个人耕种 3.47 亩的水地，

农村劳动力明显存在富余。

表 1.17 农民土地收入状况表

家庭收入(元)	1000 以下	1000-2500	2500-4000	4000 以上
频数 (户)	1	19	21	9
频率 (%)	2	38	42	18

④土地投入成本高，收入低。被调查者每个家庭每年土地收入为 2929 元，在土地上投入的生产成本为 1275 元，土地纯收入为 1654 元。收入在 1000 以下的有 19 家，约占总户数的 38%，1000-2500 之间的家庭数有 27 家，约占 54%，收入在 2500-4000 元的家庭数有 4 家，约占 8%。土地成本投入绝大多数在 1000-2500 元之间。有 27 家，约占 54%，其次是 1000 元以下，约占 38%。

表 1.18 农民土地成本投入状况表

收入分布(元)	1000 以下	1000-2500	2500-4000	4000 以上
频数 (户)	19	27	4	0
频率 (%)	38	54	8	0

(2) 当前集体土地流转状况

①土地流转规模不大。在调查中，有 16 家农户有过土地流转的情况，占调查户数的 32%；每个家庭平均流转土地 1.99 亩，占家庭平均总土地的 33.2%，流转土地所占比重较低。

②土地流转对象单一，并且都是自愿进行。大部分是转让给了其他的农户。调查资料显示，16 家有过土地流转情况的家庭在土地流转时，都是自愿进行的，其中有 11 户受让方为其他农户，约占 68.75%，受让方为公司、房地产开发商、政府以及其他组织的占不到三分之一。

表 1.19 土地流转的对象

流转土地 受让方	其他 农户	从事农产品生和 加工的公司	房地产 开发商	当地 政府	其他 组织
频数 (户)	11	0	1	1	3

频率 (%)	68.75	0	6.25	6.25	18.75
--------	-------	---	------	------	-------

③流转的土地大部分是优良的土地，其次是没有精力耕种的土地。50%的农户流转出去的土地属于自己一直耕种的土地，43.75%的农户流转出去的土地属于自己没有精力耕种的土地。因此，农民流转的土地一般都是优良的土地，这在一定程度上有利于种植规模的扩大，提高可耕种土地的利用效率，同时也解放了土地转出农户家庭的劳动力，使其可以从事其他工作。

表 1.20 您转出土地的类型

土地类型	自己一直耕种的土地	已不适宜耕种的土地	不值得耕种的土地	没有精力耕种的土地
频数 (户)	8	1	3	7
频率 (%)	50	6.25	18.75	43.75

④土地流转主要采取转让、转包和出租等形式，没有转包、反租倒包和入股等形式。16户农户中，有8户采用了出租方式，占50%，3户采用了转包方式，占31.25%，转让约占18.75%，没有农民采用反租倒包和入股等方式。

表 1.21 土地流转的具体方式

流转方式	互换	转让	转包	出租	反租倒包	入股
频数 (户)	0	3	5	8	0	0
频率 (%)	0	18.75	31.25	50.00	0	0

⑤土地流转多是农户之间自发组织，没有成型的中介组织参与。在调查中，所有的流转的土地均是农户之间自发实现的，没有村委会、各级政府组织参与到流转活动中。

(3) 农民土地流转意愿

①多数农户认为当前的承包地中存在无法耕种的情况，但仍然十分爱惜土地。在农民目前承包的土地中，有一些已经不适宜耕种的土地（如盐碱地、沙化地等），也有不值得耕种（如收不回成本）和没有精力耕种的土地。有5户认为自家的承包地存在“不适宜耕种的土地”，占10%；21户认为自家的承包地存在“不值得耕种的土地”，占42%；15户认为自家的承包地存在“没有精力耕种的土地”，

占 30%。三项合计，占到调查户的 82%。尽管如此，但真正撂荒土地的农户并不多。在 46 户存在无法耕种问题的家庭中，只有 16 户存在土地撂荒现象，占 39.02%，在全部被调查农户中只占 32%。

表 1.22 农户土地撂荒状况及对转让撂荒地的态度

	土地撂荒状况		
		不愿意	愿意
频数 (户)	16	3	13
频率 (%)	32	18.7 5	81.25

②农户对撂荒地具有强烈的出让愿望，但多数农户仍不愿放弃撂荒地的最终承包权。16 户存在土地撂荒现象的农户中，有 13 户愿意出让承包地，占 81.25%。同时，13 户的平均受教育年限为 6 年，高于 4.7 年的平均水平，显示了农民文化程度对土地流转意愿正向的影响关系。在 13 户愿意出让撂荒地的农户中，只有 3 户愿意永久转让；7 户选择转让期限为 1-5 年，选择 6-10 年和 10 年以上的农户分别为 2 户和 1 户。

表 1.23 农户对正在耕种土地转让的态度

	是否愿意转让		愿意转让的数量			
	不愿意	愿意	全部	1/2 左右	1/3 左右	1/4 左右
频数 (户)	29	21	12	5	2	2
频率 (%)	58	42	57.1	23.8	9.5	9.5

③农户对自己目前正在耕种的土地有较强的转让意愿。在回答“如果有人以双方都能接受的价格受让您目前正在耕种的土地，您是否愿意转让”时，有 21 户回答“愿意”，占 42%。其中，愿意全部转让的农户达到一半以上，占 57.1%；愿意转让一半的农户占 23.8%，两部分合计超过 80%。

④多数农户愿意以转包的方式出让土地。在愿意出让正在耕种的土地的 21 户农户中，有 15 户愿意以转包的方式出让土地使用权，而选择转让、出租、入

股的农户分别为 2 户、8 户、2 户。也就是说，农户更愿意以转包和出租的方式出让土地使用权。

⑤多数农户可接受的转让期限为 1-5 年。21 户农户中，有 11 户可接受的转让期限为 1-5 年，占 52.4%；有 5 户愿意永久性出让，占 23.8%；分别有 2 户和 3 户可接受的转让期限为 6-10 年和 10 年以上。

二、集体土地流转研究综述

围绕集体土地流转这一课题，无论是在理论探索还是在制度探讨及存在问题与对策研究方面，国内众多学者都进行了大量研究，在一定程度上已形成了科学体系，对创新集体土地流转制度提供了理论指导。本报告主要汇总了学者对土地流转中的问题、影响因素以及完善集体土地流转的对策建议三个方面的研究。

（一）对集体土地流转中存在问题的分析

土地流转存在问题分析主要就土地流转规范程度、市场发展和政府行政参与程度等方面展开研究。学者钱忠好经过调研指出，乡村干部在土地流转过程中存在着不规范行为，他们常常利用手中的权利或政策上的漏洞，极力控制集体所有的土地，频繁的进行土地行政性调整行为。张红宇认为，现阶段农户的土地流转行为还是一种社会行为，农地的流转还不以市场交换为准则。有些学者认为，政府在土地流转过程中存在着权利“越位”与管理“失位”的现象。

集体土地流转中存在问题主要为：（1）农地流转速率低。除经济发达的某些局部地区外，农地市场流转发生率总体偏低，且地区间差异较大。（2）农地流转交易行为不规范。（3）土地承包经营权流转中介机构还比较缺乏。（4）土地流转合同不规范。农地流转一般是承租农户和出租农户之间的自组织行为，基本局限于行政村内部，采取口头契约，没有明确期限，损害农民利益的事件时有发生。（5）农地集中度和集中率都非常低。农地流转没有如期促进农地集中，土地成片流转难，农地经营难以达到最优规模。

（二）对影响集体土地流转因素的分析

1、制度性因素

对于制度性因素，主要涵盖土地流转的政策法规、政府的监督管理、社会保障政策、土地流转市场和信息机制、产权因素等方面。

（1）土地流转的政策法规和政府监督管理因素

杨昊(2009)分别从驱动因素和制动因素两个角度分析了土地流转的影响因素,他认为政府支持及法律法规保障了农民根本利益,促进了土地流转的健康发展,而相关土地流转法律的仍不健全使农民产生的纠纷和问题也呈增加趋势,严重影响了农村的稳定和农业的发展,对土地流转造成了“阻滞”作用。这种观点强调了法律和政策等外部因素作用,但忽视了土地流转过程中农民自身基于经济利益和其他社会动机的影响因素。

(2) 社会保障政策因素

土地的社会保障功能是农民土地流转意愿的重要影响因素。社会保障政策涵盖就业、生计、医疗、教育和养老保险等一系列问题,农民权益得不到有效保障,农民进行土地流转的积极性就不高。张彦钰(2010)认为农民权益得不到保障是土地流转的重要制约因素,因此良好的社会保障政策是土地流转的助推器,但这还不是根本原因。

(3) 土地流转市场和信息机制因素

土地流转市场和信息机制包括土地流转市场发育程度以及土地流转中介组织的发育程度。徐菁菁(2009)等认为,土地流转市场发育状况不佳,中介组织信息灵活度不够,导致农户有转让土地的意向却找不到合适的承包方,而需要土地的人又找不到令人满意的转让者,影响了土地资源的合理流动和优化配置。而张军(2007)认为,缺乏中介服务组织,集体土地使用权的交易特别农业内部交易规模偏小,而且程序不规范,导致效益损失,从而延缓了集体土地市场的发育,不利于土地的快速流转和土地的增值。两位学者都强调规范的集体土地市场是土地健康流转的前提,积极培育第三方农地托管公司,组建和发展土地流转中介机构,促进土地市场的完善发育是关键。

(4) 产权因素

产权因素对土地使用权流转的影响主要体现在产权清晰和权责定位。集体土地归“集体所有”,但现实中产权模糊,一块土地可能有好几份流转合约。土地产权不明晰导致流转交易时缺少产权主体,往往被村干部和政府所代替,将农民排斥在外。土地产权的集体所有给村干部进行土地产权变更提供了便利,过于重新分配土地,使农民对土地的预期使用权产生疑虑,对土地的投入、农田建设缺乏长远打算,影响了集体土地的流转。

2、市场因素

市场因素对土地使用权流转的影响主要体现在市场供需和市场价格两方面。在供需方面，集体土地流转缺乏中介机构，流转交易市场没有有效形成，土地供求信息不通。有很多农民想把土地流转出去而找不到相应的需求者，也有很多农户想扩大生产规模，却找不到土地需求方。信息流畅程度影响土地流转的供需，信息越流畅，土地使用权流转越好，反之亦然。市场价格方面，市场经济要求集体土地流转应有市场交易机制，但目前集体土地流转市场才刚刚起步，没有价格参照体系，信息不对称与市场交易机制不健全对土地流转产生了影响。

3、农户自身的因素

农民自身流转意愿是重要影响因素。农民自身因素涉及面较多，主要有：农民观念和素质、农民受教育程度、年龄、未成年子女数、性别、农地经营能力、劳动力素质和数量、劳动力转移、非农就业技能、非农就业选择、外出务工、人地矛盾、家庭支出以及家庭生存发展方式等。一般认为：户主年龄越大，农户转入耕地的倾向越不明显；非农收入越高，农户越不倾向于转入耕地且转入规模越小。家庭收入状况方面，研究指出，经济发展相对落后的地区，农民的思想开放程度及家庭收入情况都较差，主要是土地收入，这加剧了农民对土地的依赖性。除从事农业生产外，其外出务工的机会不多。高家庭收入可以促进土地流转，反之由于高收入的土地流转者会寻求更高收入来源的就业机会，而低收入农户规模化经营意愿较强，有土地流转需求。高效的土地流转可促进低收入农户家庭提高其收入水平。

4、经济因素

经济发展水平和非农就业是影响土地承包经营权流转的主要因素。经济发达地区的农民由于较高的非农收入而产生较强的流转意愿，土地流转规模往往较大，出现经营种植大户。而经济较落后的地区，就业机会少且农业边际收入相对较高，农户流转意愿不强，从而抑制了土地市场的发育。

现阶段越来越多的农业劳动力向二、三产业转移，农民非农收入也不断提高。与此同时，农民收入结构也发生了转变，农民从事非农产业和打工收入成为收入增长的主要来源。农民流转土地的意愿正不断增强，这也正是近年来土地承包经营权流转快速发展的主要动因。很多研究从社会分工角度探讨农民非农就业对农

地流转的影响,得出了农民非农就业有助于促进农地流转的结论。较自由的劳动力市场能产生更多的土地租赁,土地的自由流转又具有交易收益效应和边际产出拉平效应,从而有助于提高土地资源的配置效率。上述研究隐含的逻辑关系是:农业生产专业化分工能提高农业生产效率,而农户兼业化则阻碍了农业劳动生产率的提高,降低了土地产出率和土地利用效率。

然而一些学者认为,非农就业机会并不必然导致土地流转。中国集体土地低流转率、农户兼业化是农户基于家庭收益最大化理性决策的必然结果。非农就业、地权稳定、交易费用、情感依赖、家庭结构、中介组织等等,没有任何单一因素可以完全解释农地流转速率缓慢现象,相对而言,农地的社会保障功能以及农地流转收益预期值等因素则是制约农地流转速率的关键要素。现阶段农地流转不直接导致农村劳动力转移,离地失业或者滞留在农地是农民流转农地后可能的劳动力走向。

5、地方政府因素

一些学者认为,政府可以在农地流转中发挥更大作用,因为制约当前农地流转效率提升的不仅有来自农户“乡土”情结等微观因素,还有基层政府引导力度不够等宏观因素。政府可以在以下几方面发挥重要作用:①健全农户土地流转服务体系的建设。②帮助农户建立土地流转台账和档案,指导农户签订合同,帮助化解合同签订和执行中的风险,为有转入土地需求的农户提供土地流转和产业发展方面的信息。③帮助土地流转的双方确立合理的补偿标准。④鼓励并规范农户间签订正式的流转合同,以保证流转土地的稳定性和减少土地流转纠纷。⑤加大对农民法律知识的培训力度,提高农民自觉履行合同、维护自身合法权益的意识和能力。⑥对城郊镇与非城郊镇的土地流转实现分类指导。

也有学者认为,近几年土地流转中存在的主要问题正是地方政府的行政推动导致的。首先是违背了自愿性原则,其次是出现了农用地转为非农建设用地的违法违规问题,这导致国家宏观调控失效,也危害农民土地权益,关系到国家粮食安全和耕地安全等。因此,既要发挥政府在推动土地流转和规模经营中的作用,又要规范政府的行为,明确政府的角色定位,加强民主和社会监督。

(三)对完善集体土地流转的对策研究

针对当前集体土地流转存在的突出问题,对策研究成为重点关注领域。

1、建立健全集体土地承包经营权流转市场化机制

一是建立集体土地承包经营权的市场化流动制度；二是完善集体土地承包经营权流转的组织和管理体系；三是建立健全集体土地承包经营权流转风险保障制度；四是完善集体土地产权制度，保障农民享有真正的土地所有权；五是建立和完善农村社会化综合服务体系，为集体土地承包经营权流转市场化提供强大支撑；六是建立约束政府过度干预集体土地承包经营权流转的机制，规范政府行为。

2、积极塑造流转主体，构建稳定的供求关系

当前我国农地流转主体并不充裕，应培育更多流转主体。关于农地流转需方市场有效需求不足的问题，研究认为：一是加强农村基础设施建设，为一些农业生产大户或农业企业创造投资农业的有利条件；二是适当提高农产品价格和农业比较效益；三是完善农村信贷，降低融资门槛，解决农户或农业企业融资难问题；四是设立抗风险基金，在遭遇自然灾害时，对大规模承包土地的农业大户或农业企业给予补贴，降低其风险成本；五是对规模生产和种植的农业大户和农业企业给予税收优惠。

3、加快培育农地流转中介服务组织

研究认为，培育并完善中介服务组织是集体土地承包经营权市场化的关键。要着力培育中介组织，为土地承包经营权流转的供给和需求主体提供媒介。中介服务组织向农户提供关于流转信息、流转知识的咨询、流转手续的办理、各方关系以及矛盾纠纷的协调等服务。通过定期培训，提高中介组织从业人员的专业素质。

4、建立健全集体土地流转的相关法律，完善农地流转的法律机制

建立健全新型集体土地使用权流转的法律制度，包括规范农地征管制度，改革征地补偿办法；流转过程中要坚持依法、自愿、有偿的原则；加强政府对集体土地流转过程的领导。关于集体土地流转纠纷，研究认为：依法及时发放集体土地承包经营书，全面落实承包地块、面积、合同、证书“四到户”；设立集体土地承包仲裁机构；加强对流转行为的管理；加大土地流转相关法律法规的宣传力度，尽可能做到家喻户晓；纠正违法流转行为等等。

三、甘肃省集体土地流转存在的问题

综合实地调研信息、土地流转综述以及甘肃省土地流转的实际情况，甘肃省

土地流转中存在问题主要有：

（一）农民对土地流转缺乏认识

调查结果显示，多数农户既不了解什么是土地流转，也不知道土地流转的相关法律规定。数据显示：听说过土地流转的仅有 26%，而知道土地流转相关法律法规的仅有 8%。关于土地流转方式等具体问题，农民知之更少。没听说土地流转方式的占到 70%。农民权益和解决纠纷方面，知道的仅占 18%。调查发现，很多农户没有土地流转意愿。

（二）集体土地流转行为不规范

调查发现，自愿土地流转主要在农户之间进行，不少是因为承包者外出务工而把土地转让给亲友耕种，流转行为不规范，主要表现为：一是土地流转行为仅限于口头约定，有的碍于情面根本没有签订合同。二是签订的土地流转合同不完善，书面合同存在合同条款内容过于简单，对双方权利义务及违约赔偿等责任没有明确规定，造成土地承包关系混乱，土地流转纠纷频频发生。土地承包纠纷案件中有很大一部分是因为土地流转而引发的，这很多源于土地流转时流转合同不规范。三是多数土地流转没有经过村委会，尤其是农民之间的自发的土地流转，多数是农民私下自己签订合同，在村委会没有登记土地流转档案，没有土地流转信息，导致村委会不掌握实际流转情况。

（三）集体土地流市场发展不成熟

甘肃省土地流转市场机制的缺位主要表现在：

1.土地流转的市场需求不足

由于农业生产比较利益较低，在投资者看来，过高的投入并不能带来很高的利润，农业投资存在自然和市场的“双重风险”，使得各种资本缺乏对经营集体土地的利益驱动，造成土地流转市场需求不足。土地流转主要发生于城市近郊。

2.土地流转的价格机制不成熟

目前甘肃省集体土地价格的形成机制尚未有效建立，这成为影响和制约集体土地流转的重要障碍。土地价格形成机制的缺位也使集体土地流转的公正性和合理性受到了很大的影响，特别是在政府征用土地时，地方政府经常利用行政权力，实行无偿征用、划拨或低价购置，严重侵犯了集体和农民的经济利益。

3.土地流转中介组织匮乏

集体土地使用权作为一种特殊的商品，有两个特殊的特征：其一，土地位置的不可转移性决定了难以形成跨地区或全国性的土地交易市场，土地流转的距离越远，搜寻成本也就越大，所以农民一般只是在小范围内寻找交易对象。这种小范围的流转对合理有效配置土地作用有限，对农业规模化经营的带动作用不强。其二，对于规模化经营的需求者来说，其土地需求量往往需要很多农户共同流转，在谈判和合约履行过程中产生了大量的交易成本。而土地市场高昂的交易成本需要有完善的中介组织。土地市场的中介可分为三类，第一类是金融中介，包括存贷、投资、信托、抵押、证券、贴现、保险等多种业务；第二类是实物中介，包括土地出让、出租、调换等业务；最后一类是服务中介，包括策划、广告、测量、估价、咨询、法律、仲裁、经营、劳务等。当前，甘肃省集体土地流转中介组织的发育严重滞后，土地流转中介组织及服务机构欠缺。目前农地流转是在一种信息不对称的双边垄断市场中运行，农地的转租者不知道承租人是谁，承租人也不知道谁会是转租人，流转信息不完全和不对称情形非常普遍。

（四）政府管理的缺位

集体土地流转缺乏有效的政策指导和法律规范，大部分地区的土地承包经营权流转处于无序状态。有的地方对集体土地承包经营权流转放任自流，流转行为无人监管，流转纠纷无人受理；集体土地入股、租赁方式缺乏应有的法律规范；在农户自发组织的土地流转中，流转后的土地利用效率未有改观，甚至有所下降。加上缺乏必要的公证和管理，转入、转出户之间的纠纷多。这些问题对土地流转的有效进行产生了很大影响。

基层指导监管力量薄弱，管理服务不到位。县城中挂了土地流转服务机构的牌子，但由于人员不足、经费短缺，在土地流转过程中农民迫切需要的信息发布、合同纠纷调解仲裁等公共服务，以及对新型经营主体发展监管等工作难以开展。

扶持政策体系不完善，新型经营主体带动力不强。从培育经营主体方面看，对专业大户和家庭农场尚未出台相关政策，各地新型农业经营主体少且土地流转带动能力差。据经营主体反映，目前国有土地整理、开垦由国土部门实施，合作社、农业企业等经营主体得不到扶持，导致扩大经营规模和转型升级困难；从金融服务方面看，多地反映提供农业金融服务的主要是农村信用合作社和兰州银行等地方金融机构，国有银行和股份制银行到农村开展业务的很少，而且金融

产品单一、贷款期限短、担保抵押要求高，农业经营主体普遍存在融资困难的问题；从现有集体土地承包情况看，农户承包地块零碎，规模经营主体流转土地需要与不同农户进行协商时间成本高、流转合同签订率低，土地集中连片流转难，不利于适度规模经营。

（五）对土地流转相关关系理解不正确

1、目标与手段的关系

目标与手段是一组相对应的概念。与提高土地利用效益（实现土地可持续利用）相比，促进土地流转只是个手段。不能盲目地强调加快土地流转，而是要以提高土地利用效益为前提。土地流转率与土地利用效益之间并非呈现正比，两者之间很可能呈现的是倒U型曲线关系（先增后减）。理论上存在一个最优土地流转率，且最优土地流转率因时因地而异。经验也表明，最优土地流转率与经济发展水平有关，经济越发达的地区最优土地流转率越高。

启示：实践中可以把提高土地流转率作为一个目标，但要强调这只是提高土地利用效益的中间目标；土地流转率目标应该结合各时各地的情况加以确定，经济较发达的地区可以定的高一些，经济较落后的地区应该定的低一些，不能盲目追求过高的土地流转率。

2、政府与市场的关系

土地资源配置中，市场应该起基础性决定作用，政府是起导控性辅助作用。在集体土地流转领域，政府和市场的这一关系定位亦应如此。在加快集体土地流转的工作过程中，政府不能越过和代替市场机制，而是应充分借助和利用土地市场，尤其应当使前隐性和不成熟的集体土地市场显性化、规范化。

启示：为促进集体土地流转，政府应以创建和完善集体土地市场为着力点，具体包括健全集体土地产权、发展集体土地金融、壮大现代农业企业、构建土地流转服务平台、试点集体土地信托、探索集体土地入股等。

3、专项与总体的关系

对于促进农村经济社会发展而言，加快集体土地流转只是其中的一个方面。前者是总体性目标，后者只能称得上是专项性目标。加快集体土地流转这一专项性任务，要有更广阔的视野和思路，一方面要围绕着农村总体性目标的实现进行，另一方面也要同其他许多农村专项性工作协作才能完成。

启示：加快甘肃省集体土地流转，要围绕着解决“三农”问题这一农村总体性目标进行；也要同时加快农村剩余劳动力转移、建立农村社会保障体系等农村专项性工作相协作。农村剩余劳动力的转移（加快城镇化进程）可为集体土地流转创造条件；农村社会保障体系的建立则有利于解决农民进行土地流转的后顾之忧。

四、影响集体土地流转原因分析

（一）农村劳动力构成不合理影响土地流转

随着农村劳动力不断向城镇和二、三产业转移，农村劳动力出现了年龄大、女性化、低素质的状况。调查结果显示，农村年轻劳动力外出务工越来越多，目前在农村真正从事农业生产的劳动力40岁以下的很少，50岁以上居多，女性占较大比例。大部分农户对相关政策法规不了解。

1、农民思想观念落后阻碍土地流转

农民受传统文化的影响，思想观念不够开明，恋土情节严重，视土地为生活的保障，宁可抛荒和粗放经营，也不想将土地流转出去，对土地流转的态度不够敏感，捕捉、理解信息也相对缓慢。一些进城务工的农户由于收入的不稳定性不愿放弃对土地的经营，仍保留农村的承包田，将土地作为生活的最后保障，这虽有利于保持农村社会稳定，但也增加了土地流转的难度，农户以为土地流转出去就失去了土地，从而对土地流转心存戒备。

2、农民法律意识淡薄不利于土地流转的规范运行

农民法律意识淡薄，维权观念不强，对土地流转程序及规范缺乏正确理解。现实流转过程中往往以口头协议为主，即使有签订合同者也少有对双方权利和义务的细分，后续一旦发生纠纷，处理起来非常棘手。尤其是国家免除农业税之后，农民种地热情高涨，一些外出务工的农民返乡收回土地自己耕种，但期间别人做了化肥等方面投资，往往想要补偿，但标准难以达成一致，于是一些邻里矛盾出现了，这种情况明显妨碍了正常的土地流转。

（二）现行集体土地产权制度不利于土地流转

现有的法律规范仍存在诸多制约土地承包经营权流转的因素，土地产权制度不清晰且缺乏稳定性难以促进流转市场的形成。现行集体土地产权制度影响土地承包经营权流转主要表现在集体土地流转立法缺陷，集体土地所有权主体虚置。

集体土地所有权主体虚置是土地承包经营权流转的重大障碍。财产所有权主体明确是进行市场交易的基础，集体土地所有权主体明晰是市场经济的客观要求，也是集体土地市场健康发展的基础。清晰的土地产权制度包括：土地所有权主体明确，即作为集体土地所有者主体的集体必须有明确的内涵，避免由于土地所有权主体泛化而导致土地产权市场中出现多元主体间的权利之争；所有权内容明确，即土地所有权主体和经营权主体的“责、权、利”清晰。

（三）集体土地流转市场不健全限制土地流转

土地承包经营权流转缺乏对土地转出方与转入方权利的保护。土地流转不仅需要供需双方参与，而且还需要有一定的中介机构对当事人的行为进行引导。从目前甘肃省的情况看，土地流转还缺乏完善的市场条件，中介服务机构成型的很少，土地流转的空间狭窄，流转成本较大，严重地影响了土地流转的速度、规模和效益。

1、缺乏土地承包经营权交易的组织机构。部分地区虽然建立了集体土地流转交易中心或土地流转服务中心，但领导权属划分不清，责任分工混乱，组织建设跟不上，经费和人员难以得到保障。政府又不可能全程参与土地流转，使得正常的运转比较难。

2、缺乏相应的土地评价机构。土地究竟值多少钱，在交易双方看来是不同的，如何能取得令双方都满意的标准需要第三方评价机构的参与。但如今在农村很少有这样的机构，往往是转入方提出一个标准，由村委会代表农户来决定是否转出，但农户只是土地的承包者，并没有最终话语权，结果是土地以什么价位流转有很大的随意性，不利于土地流转的进行。

3、缺乏相应金融政策支持。土地流转需要大量的资金，农村集体土地缺乏物权属性，导致集体土地流转融资困难。当前金融机构对土地流转方面的贷款并无利率上的优惠，农村金融市场不完善，正规金融机构部门难以服务到位，金融机构认为对农民发放贷款风险太大，不太愿意发放农户贷款，即使有小额贷款但信贷分配不平等，这也是限制土地流转市场活力的因素。

（四）农村社会保障体系建设落后影响土地流转

现行的农村社会保障制度不够完善，缺乏覆盖农村层面的社会保障体系，离农进城农民无法享受社会保障，土地作为农民生活的最后保障，决定了其不可能

自由流动。

1.农村社会保障制度覆水平低，范围小。目前，农村社会保障体系不够完善，保障的形式比较单一，即使符合法律规定条件的农民也不能完全在保障范围内，保障的对象还是以农村特殊群体为主，比如低保户、五保户等，大多数人不在体制内还无法正常享受到全民的社会保障。养老保险还是以农民自行投保为主要渠道，政府担负的资金还是有限，农民个人承担了过多的养老保险任务，养老保险的参与性与广泛性得不到有效的发挥，使得保障效果不甚理想。

2.社会保障基金缺乏稳定性来源且严重不足。国家虽然加大了投入力度，但却无法弥补农村社保基金缺口。农村社保费用支出占全国社保费用支出的比例一直处在较低的水平，增加幅度明显低于物价增长速度，国家社保财政支出仍以城市为主。由于税费改革使乡镇经费大幅度减少，只靠县财政提供的有限资金不能为所有特困户提供救济。社保资金来源单一、有限，大多数集体无力或不愿承担，国家政策很难落实到位，单纯依靠农民自己缴纳又受农民收入水平的限制。

3.农村社会保障管理机构不明确，违规使用现象严重。劳动部门管理、卫生部门在农村社会保障方面的职责划分不清，存在职能交叉和管理缺失部分，结果是各部门各自为政，缺少专门对农村社会保障金的管理机构，造成管理格局乱象丛生。农民有相关问题进行咨询时，效率低下，还存在门科室推诿的现象。

农村社会保障相关的法律体系尚未建成，使得农村社会保障基金管理缺乏约束性和可信度，对基金的管理存在制度上的漏洞，资金难以做到保值增值。加上在从事农村社会保障工作的一些基层领导人员素质参差不齐，个别人私欲严重，挪用、私分农民上交保险金的现象时有发生。

由于农村社会保障体系存在上述制约因素，使得离农的农民难以真正实现“非农就业”，心存各种顾虑，让农民离开农村、农业也就十分困难。

五、促进甘肃省土地流转的对策建议

（一）提高政府的监管和服务水平

一方面要加强地方政府对土地流转的宣传力度，包括国家出台的一些关于土地流转的法律法规和政策，也可以宣传关于土地流转对农民的益处，对农业生产方式改革的作用等等。要使农民放弃传统的守旧思想，让有土地流转意愿的农民进行流转，搞活土地流转市场。

另一方面准确定位政府在农地流转中的角色。政府既要克服利用土地所有权属强制农民进行集体土地承包经营权流转的行为，又要克服对违规流转放任自流，缺乏服务规范机制的“缺位”行为。从集体土地承包经营权流转市场上退出来，变强制为引导，变干预为服务，抓好集体土地承包经营权流转的宏观调控。主要有以下几个方面：

1、提高认识培养适应现代农业的职业农民。一是创新工作思路采用形式多样方式消除干部群众对土地流转的顾虑，对中央下发的文件通知要广泛宣传，比如可以采取广播、印发宣传材料、宣传车等传统方式与网络、通信等新型媒体宣传相结合方式，将政策编成顺口溜喜闻乐见的方式进行宣传。二是加大宣传力度，正确引导和规范集体土地流转工作，调动农民流转土地的积极性，推动土地向种田大户、科技示范户集中，实现农业产业规模化、集约化经营。三是对国家的惠农、支农政策要宣传到位，不能出现政策变形及宣传不到位的情况出现。通过做好以上宣传工作，营造农民积极参与土地流转的社会氛围。

2、加大政策扶持力度，整合用好支农资金。一是优化土地流转政策环境。在土地流转市场体系建设、新型经营主体培育、引导扶持政策体系、强化管理服务功能等方面出台扶持政策措施。二是整合相关扶持政策。把集体土地整理、建设标准农田、梯田改造、农村“一事一议”奖补等基础设施建设项目，作为引导扶持土地流转的重要配套措施，给予合作社、家庭农场和农业企业等规模经营主体承担项目主体资格和有限建设资格，加大土地流转财政以奖代补力度，对新型经营主体进行奖励补助。加大农村社会保障建设的投入，加快推进农村户籍制度改革，弱化集体土地社会保障功能，鼓励农民进城务工经商、安家落户；加强新型职业农民培训和农民转移就业技能培训，为农民转移就业创造条件，为土地流转创造有效空间。三是强化农村金融支持。深入推进农村金融体制改革，创新农村金融服务模式，鼓励国有银行、股份制银行等开发适合新型农业经营主体需要的金融服务新产品。制定出台甘肃省集体土地承包经营权抵押贷款试点政策，选择部分有基础的实现开展集体土地承包经营权抵押贷款试点工作。引导支持合作社开展信用合作，解决农村金融服务单一、资金不足的问题。

3、加强农经管理力量，促进土地流转服务规范化建设。一是提升基层农经管理服务能力。加强集体土地承包管理、土地流转及矛盾纠纷调处、农民合作社

和家庭农场发展培育指导的职能，调整补充人员，加强业务培训，提升管理服务能力。二是加快土地流转服务体系的建设。各级政府要设立专项扶持资金，扶持土地流转管理服务平台的建设、土地纠纷调处仲裁机构建设，建立健全县有中心、乡镇有服务站、村有服务点的土地流转服务体系；引导以市、县现有农经管理机构为依托，建立土地承包经营权、林权、草原承包经营权等交易品种齐全，管理制度规范、技术信息联动和交易风险可控的产权流转交易平台，促使流转公开公平公正运行。三是规范土地流转管理与服务。推行全面统一的土地流转合同规范文本，加强流转合同鉴证率。四是加强对土地流转的监管。建立土地流转经营主体准入制度，加强对流转土地经营主体自信情况、能力、项目可行性等审核工作；强化国土资源部门农业用地机制，禁止流转土地“非农化”；严肃查处土地流转中的违法违纪行为。

4、强化对耕地的保护，根据国家有关的法律法规，严禁改变耕地的用途，依法查处巧立名目改变农地用途或违背农民意愿强制流转的坑农行为。

5、加快农业生产基础设施建设，发展适度规模经营。继续加大对河西、平庆地区高标准农田建设和陇中南地区种低产田的改造及梯田建设的力度，采取互换并地扩大地块，改良田间道路、修缮农田水利设施，配套电力设备，以利于土地流转、机械化作业和规模经营。

6、加快土地确权登记颁证步伐，为土地流转提供法律保障。加强对集体土地承包经营权确权登记颁证工作的组织领导，确保各级财政将集体土地承包经营权确权登记颁证试点经费纳入财政预算并足额保证，切实监督集体土地确权登记工作进程，为土地流转提供法律保障。

（二）改革和完善集体土地产权保护制度

完善集体土地产权保护制度，可以从两个角度进行考虑：

1、强化集体土地的所有权。按照有关法规和农村实际情况，应当确立村民委员会作为集体土地所有权主体代表。因为民委员会是农民民主选举产生的基层组织，在农民中间享有较高的威信，能够代表农民的共同意愿独立行使权利，承担民事责任。村民委员会作为具有独立完整财产权利的法人实体，可以在法律规定的范围内享有对土地的占有权、使用权、收益权、处置权；可以通过土地的发包、出让、出租、入股、抵押等实现其所有权。

2、用物权强化农民的使用权。物权是一组法定的权利。在成熟的市场条件下，土地使用权是一项相对独立和完整的财产权利。通过立法将承包权和经营使用权物权化，实现土地使用权的资本化。农民获得的土地使用权应该是物权而不是债权。法律应确定土地承包权延长以后仍然不变，从而确立农民土地使用权长期持有的法律结论。保证任何组织和个人不得以任何方式非法侵蚀或破坏农民的土地使用权，应保证农户通过承包、受让方式获得土地使用权以后，就相应拥有对土地的占有、使用、收益部分处置的权利；而且还可以依法从事有偿转让、转包、联营入股、贷款抵押等活动，实现土地资源的合理流动和优化配置。

（三）加快农村地区非农产业的发展和农业产业化

加快农村地区二三产业及农业产业链的建设，是改变现阶段农业发展落后、农民增收困难的重要举措。由于甘肃省经济发展水平不高，各类企业主要集中在少数的几个大城市中，造成农村地区的经济发展的落后。加快农村地区非农产业的发展和农业产业化是促进农民收入水平的提高，是加快土地流转的必要措施。

1、大力培育新型农业经营主体。一是充分发挥农业产业化龙头企业带动作用。引导农业产业化龙头企业参与土地流转，利用资金、技术、管理等优势，建立具有示范、带动作用的原料生产基地，推动产业集群发展。鼓励和支持农业产业化龙头企业和种植业家庭农场、专业大户、土地股份合作社建立利益联络机制，解决原料生产问题。二是引导组建土地股份合作社。鼓励农户以土地承包经营权入股的形式组建土地股份合作社，引导投资主体与土地股份合作社、社员之间形成利益共同体。三是培育发展家庭农场和专业大户。鼓励承包农户通过土地流转成立家庭农场；支持专业大户稳步扩大生产规模、增强经营稳定性、提升经营管理水平，推动实现家庭经营的规模化、产业化。

2、大力发展农村中小企业，提高农村非农化水平，增加非农就业机会，根据资源条件、市场需求等开发一些劳动密集型项目和产品，采取多种形式，广开就业门路，开辟就业渠道，国家和地方政府应从原材料供应、资本、技术等方面给予扶持，发挥农村中小企业在这类地区吸纳劳动力的主导作用。

3、通过农业产业化开发，形成农业劳动力就业的吸纳机制，农业产业化，它的基本内涵是以市场为导向，以经济效益为中心，以主导产业为支柱，而形成的种养加、产供销、农工商、内外贸、农科教一体化的生产经营体系。农业产业

化通过延长农业产业链条，将原来相互脱节的各个环节联结为有机结合的产业链，发挥了种养加、产供销、内外贸、农科教的综合协作效益，提高了资源配置和利用效率，从而提高整个农业产业链条的规模效益，它实际上是一种外部规模效益；同时它通过将农业产业链条的各个部分形成风险共担、利益均沾的整体，从而使农业产业链条的各个部分都能分享到整个链条的平均利润，确保了农民利益，也有利于农民的增收。

（四）加快农村劳动力的流动

农村劳动力转移受阻一方面阻碍了农民的新的就业渠道，不利于农民收入的增加，无益于“三农问题”的解决；另一方面由于农民对土地的依赖，也严重阻碍了集体土地流转的进行，不利于农业产业化发展。

1、从政策上改善农民工的待遇

农民工为城市的发展提供了充足的劳动力资源，为现代化的发展贡献了伟大的力量，尤其是城市化水平并不高的甘肃，农民工对城市的建设尤其重要。但是在城市中，对农民工的待遇并不是很好，农民工在城市中的住房、医疗、社保以及子女的教育问题得不到很好的解决。这样便要求各个地方政府尽快出台一系列相应的政策，解决农民工的问题。只有农民工的问题解决了，城市的建设才有活力，经济才能快速发展，城市的社会的稳定才能得以保障。

2、加大对农村劳动力的教育培训

农村劳动力文化水平的限制以及技能水平的不高，一直是困扰农村劳动力外出就业和农业生产效率不高的原因，也相应的阻碍了农村劳动力的向外转移。在以上的调查中发现，甘肃省农村劳动力大部分没有接受完国家规定的九年义务教育，所以对于农村劳动力的教育及培训也是势在必行。

一是加快农村基础教育建设。把握好农村地区中小学校的分布，使已经到受教育年龄的孩子能够进入学校学习。并出台相应的政策，减免农村子女接受九年义务教育的费用。减少农民在子女教育方面的负担。

二是推进对农民的技能培训。一要加强农民种地技能的培训。当地政府可以委派一些农业科技人员到农村地区宣传农业的种植养殖知识，也可以树立起农业种植养殖能手的带头示范作用，促进先进的生产知识在农民当中的传播，增加农民收入。二要加强对外出务工人员技能的培训。外出务工人员一般都选择

在工厂里打工，这就要求相应的技能知识。政府设立专门的培训机构，对农民务工人员进行免费的培训，可以使农民掌握一技之长，提高农民的素质，使他们在外出寻找工作的过程中占有更有利的地位，随着农民对技能的掌握，农民所受的待遇也相应的提高，这样也有利于农民收入的增加。农民受教育水平的提高，家庭收入的增加都可以促进集体土地流转的快速进行。

（五）积极培育规范化的集体土地流转市场

推进土地流转，就要积极培育土地流转市场，建立严格而规范的配套机制和措施，搭建起土地流转的市场化运作体系。

一是建立土地流转信息库，提高信息化管理水平，定期入户进行调查，架起土地转出农户和有意投资农业的经营者之间沟通的桥梁，保证信息畅通。

二是健全土地流转中介组织和服务中心，提供土地流转市场信息，实现土地流转的有序化、市场化、中介化，为土地的规模流转奠定基础。通过建立和完善县、乡、村三级联动中介服务机构，及时对流转土地的各项信息比如数量、面积、位置等进行登记，建立有效的信息沟通和共享机制，便于开展信息资讯、评估、协办手续等服务。

三是完善土地流转市场的运作机制，建立科学的土地流转价格形成和指导机制。价格机制是土地流转过程的核心，要建立科学的价格规范约束机制和保障机制，让市场来确保土地流转价格的合理形成，避免操纵价格现象的出现，提高土地流转价格标准，通过土地流转价格来调节土地的利用结构，使得土地流转工作进入规范化、精细化管理轨道。

四是发挥政府在土地流转中的监管职能。土地流转作为一项系统工程、民生工程，政府必须发挥积极有效的监管作用，对出现的违背民众意愿的行为要果断做出处理，引导流转工作健康运转，确保农村经济协调可持续发展。

（六）建立健全农村社会保障体系

由于现有的社会保障系统不能将广大农民全部纳入进来。不健全的农村社会保障体系制约着集体土地的快速流转。土地作为解决农民就业和生存的载体，作为最重要的生产资料和生活资料，承担了其不应承担的社会保障功能，土地的社会保障功能牵制了农地流转。因此，必须建立健全农村社会保障制度，逐步弱化土地的福利和社会保障功能，使广大农民医疗能有保障，完善社会保障体系大网

络建设，将农民工纳入城镇社保体系，解决好农民关心的就业、医疗、教育等问题，使广大农民从土地中彻底解放出来，大量转移农村剩余劳动力，缓解人地矛盾来促进农村的土地流转。