

據統計，目前中國土地流轉面積已經達到3.8億畝，佔總耕地面積的28.8%。其中安徽省截至2014年底，耕地流轉面積已經超過40%。伴隨着土地流轉的加速，以及近兩年來大量工商資本湧入農業，而地方政府在鼓勵土地流轉補貼政策及對流轉土地後續監管方面尚未完善，於是，像在蔬菜棚內藏休閒木屋的這種流轉土地「非糧化」、「非農化」亂象日趨顯現。



■張承祥 記者趙臣 攝

安徽農業大學新農村發展研究院執行副院長張承祥接受本報記者採訪時表示，「非糧化」、「非農化」現象需要警惕。與此同時，在大規模土地流轉的背後，一些更為深層次的問題，更應引起政府部門的重視，「否則，若干年後中國農村還得走回頭路」。

自1986年參與安徽省大別山科技扶貧工作開始，張承祥的工作就從未離開過農業。他每年有超過三分之一的時間在各地的農村調研。張承祥告訴記者，從長期調研結果看，目前社會廣泛關注的「非糧化」、「非農化」現象確實存在。

他認為，以農業龍頭企業、家庭農場、農村合作社等形式為主的新型農業經營主體，為追求高利潤在流轉土地上種植蔬菜、水果等經濟作物，如果是在合理的範圍內，並不會對中國糧食安全造成太大影響。「從長遠角度看，通過市場調節作用可實現供需平衡。」張承祥舉例，皖北地區曾大量種植楊樹，後因楊樹價格下跌，很多農戶砍掉楊樹重新種糧。

不考慮土地盈利 企業擅改用途

但「非農化」問題政府必須警惕。張承祥介紹，他在調研中發現，一些企業將流轉土地改成農莊，用於休閒度假等，不考慮土地盈利，只作為滿足小部分人的個人需求。更有甚者，為了躲避衛星監控，將休閒木屋建在了蔬菜大棚內。張承祥認

為，政府部門應對這一現象加以重視，必須要強化租賃農地的用途管制，對租賃農地經營、項目實施等情況定期開展監督檢查。

相比「非糧化」、「非農化」現象，張承祥更關注政府部門在土地流轉過程中扮演的「角色」。他告訴記者，目前內地開展土地流轉，一些地方政府將土地流轉所佔耕地比例及增速作為考核指標，通過政府補貼的形式鼓勵農業大戶或工商企業大面積流轉土地，甚至部分市縣提出在幾年內實現耕地百分之百流轉的硬性目標。張承祥表示，這明顯違背中央要求的土地流轉必須「自願、有序」的原則。

在張承祥看來，政府以補貼等形式支持現代農業發展的舉措是有益的，但不應該以補貼等支持政策主導土地流轉的進程。他介紹，在皖北地區，部分市縣土地流轉價格已高達每畝1,200元（人民幣，下同）。他說，皖北地區通常以種植小麥為主，小麥畝產為450公斤左右，即便一年種兩季，除去種子、化肥以及人工費用等成本，每畝地的利潤也無法達到1,200元。張承祥透露，正是因為有政府補貼，企業趨之若鶩，導致土地流轉價格被人為抬高。

張承祥介紹，各地基本都對土地流轉大戶有相應補貼，以安徽省為例，對農業大戶補貼前三年流轉地租金較為普遍。但由於流轉土地價格虛高，目前已有不少企業在政府補貼結束後虧損嚴重，導致土地再次拋荒，或者將土地退給農民的現象。

專家籲地方補貼 宜增相關條件

在採訪中，張承祥多次提到要認識到國家鼓勵土地流轉、適度規模經營的真正目的，即是提高耕地的效益和生產能力。然而，讓張承祥感到擔憂的是，如今部分耕地雖已大規模流轉，但相應的耕地基礎建設並未得到提高，農業生產力也未明顯增強。「我國農業若不能改變靠天吃飯現狀，未從根本上實現澆灌排、旱能灌等發展水平，實現現代農業將困難重重。」張承祥說。

張承祥的團隊曾在安徽省江淮地區做過測算，耕地在按照國家高標準農田建設標準投入基建後，至少要十年才能收回成本。張承祥告訴記者，企業流轉土地的時間通常是五年或十年，大部分企業希望盡快收回成本，而不願在農田建設、土壤改善等方面投入太大。

他建議，地方政府在對土地流轉進行補貼時，可適當增加補貼條件，例如可將高標準農田建設中的土地平整工程、土壤改良與培肥工程、灌溉與排水工程、田間道路工程等改善情況作為考核標準，企業要想獲得政府補貼，需對農田進行有效投入，以此來真正改善目前我國農業的發展現狀。

菜棚內藏休閒屋 流轉農地勿任性 專家：嚴管租賃地 遏止非農化

■張承祥表示，鼓勵土地流轉的主旨是提高耕地的效益和生產能力。圖為現代化種植大棚。

■香港文匯報記者 張玲傑、趙臣 安徽報道

■種植傳統糧食作物利潤低，多數流轉企業把種植經濟作物作為主業。圖為草莓種植基地。

企業：傳統種糧效益低 經營模式尋突破

安徽聯邦農業科技股份有限公司（下稱「聯邦農業」）位於安徽省馬鞍山市含山縣，是由福建飛毛腿集團、深圳弘盈基金、香港康寶集團共同投資建成的農林業綜合企業。目前，聯邦農業在含山縣流轉土地一萬畝，其中6,000多畝耕地用於種植水稻，核心區1,500畝以種植有機水稻為主，企業計劃打造國家級有機食品基地。

有機米較傳統米價高十倍

含山縣是安徽省農業大縣，長期以來一直以種植傳統水稻為主。聯邦農業董事長王傳平告訴記者，目前市場上傳統大米售價僅在2元左右一斤，而有機大米每斤可以賣到19元以上，其售價超傳統大米近十倍。王傳平給記者算到，目前傳統水稻平均每畝比有機水稻多收500斤左右，綜合計算，種有機水稻的利潤比傳統水稻每畝高出

5倍，作為企業，肯定會選擇種植利潤更高的有機水稻。

據了解，聯邦農業目前種植的是「豐兩優香一號」和「C兩優華佔」兩種利潤相對較高的水稻品種。現在，聯邦農業推出的綠色大米和有機大米在市場上供不應求，去年第一年種植水稻就實現200萬元的收入。

根據聯邦農業的整體規劃，除了在耕地上種植水稻以外，還將在流轉的林地上種植果樹、茶葉、中藥材等經濟作物。王傳平透露，聯邦農業發展兩年多以來，已累計投入資金5,000多萬元，緊靠種植單一糧食作物，企業很難實現盈利。同時，糧食作物面臨的自然災害風險大。

「種果樹等經濟作物雖然要兩三年的培育期，但其經濟效益比水稻等糧食作物高很多。」王傳平告訴記者，以種美國山核



■王傳平向記者介紹經營的項目情況。 記者趙臣 攝

桃為例，目前美國山核桃在市場上可以賣到40元左右一斤，同時山核桃油利潤也很可觀。聯邦農業已新增1,000畝山場用於種植美國山核桃，並計劃在五年內將種植規模擴大到5千畝。

監管資本圈地 防範租賃風險

近年來，在農村土地流轉中，工商資本下鄉租賃農地呈加快發展態勢，在工商資本為農業發展帶來資金、技術和先進經營模式的同時，工商資本長時間、大面積租賃農地，也使農業發展存在不少風險隱患。今年4月底，農業部、中央農辦、國土資源部、國家工商總局等四部門發布《關於加強對工商資本租賃農地監管和風險防範的意見》（下稱《意見》），對工商資本租賃農地加強監管。其中，再次要求各地採取堅決措施嚴禁耕地「非糧化」、「非農化」等行為。

《意見》對引導工商資本到農村發展適合企業化經營的現代種養業、加強工商資本租賃農地規範管理、健全工商資本租賃農地風險防範機制和強化工商資本租賃農地事中事後監管五方面提出要求。要求各地相關部門準確把握對工商資本進入農業鼓勵什麼、限制什麼、禁止什麼的政策界限。《意見》明確表示在農村土地流轉中不能搞大躍進，不能搞強迫命令，不能搞行政瞎指揮；強調對工商資本租賃農地要有嚴格的門檻，租賃的耕地只能搞農業，不能改變用途。同時，《意見》指出堅持土地公有制性質不改變、耕地紅線不突破、農民利益不受損三條底線，讓農民成為土地流轉和規模經營的積極參與者和真正受益者。

（本系列完）



■張承祥陪同美國教授考察安徽農業發展情況。 本報安徽傳真



■安徽農業大學是安徽農業發展方面的重要智囊機構。 本報安徽傳真



■流轉農地的龍頭企業在推動農業機械化等方面具有優勢。 本報安徽傳真

非農化擠佔農地空間



話你知

農地非農化是指土地由農業用途轉為非農業用途，也就是農業用地轉為非農業用地。土地流轉是內地發展現代農業中促進土地適度規模經營、加快農村新型城鎮化建設的重要途徑。隨着大量工商資本湧入農業流轉

土地，一方面可以帶來資金、技術和先進經營模式，加快傳統農業改造和現代農業建設，但另一方面，工商資本長時間、大面積租賃農地時，如果改變其農業用途，則容易擠佔農民、家庭農場等的發展空間。同時，這將損害國家的農業發展基礎，影響國家的糧食安全。

■張承祥建議，耕地基礎建設應納入流轉土地政府補貼的考核內。 本報安徽傳真