

中国土地金融的 理论与实践研究

孟繁瑜◎著

LAND FINANCE
THEORY AND
PRACTICE IN CHINA



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

中国土地金融的 理论与实践研究

孟繁瑜◎著

LAND FINANCE
THEORY AND
PRACTICE IN CHINA



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目（CIP）数据

中国土地金融的理论与实践研究/孟繁瑜著. —北京：知识产权出版社，2019. 7
ISBN 978 - 7 - 5130 - 6361 - 6

I. ①中… II. ①孟… III. ①农业用地—土地流转—农村金融—研究—中国
IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 136415 号

内容提要

地方政府与土地相关的资金问题的形成与发展是多方面因素共同作用的结果，本书从土地资源管理学科的研究视角出发，在谨慎界定研究问题和核心概念的基础上，对政府、土地和土地金融多个社会经济主体之间相互作用和影响的理论与实践进行详尽的分析、归纳和逻辑解释，预期研究成果将较好地充实文献量缺少的本选题学科知识累积，并对社会实践中地方政府融资、土地财政、地方债务以及农村土地金融创新等有较好的指导意义。本书适合作为土地管理、政府投融资等多个相关专业参考文献，也可用于专业人才培养和从业人员选学。

策划编辑：蔡 虹

责任编辑：张利萍

封面设计：邵建文 马倬麟

责任校对：潘凤越

责任印制：孙婷婷

中国土地金融的理论与实践研究

LAND FINANCE THEORY AND PRACTICE IN CHINA

孟繁瑜 著

出版发行：知识产权出版社有限责任公司	网 址： http://www.ipph.cn
社 址：北京市海淀区气象路50号院	邮 编：100081
责编电话：010-82000860 转 8387	责编邮箱：65109211@qq.com
发行电话：010-82000860 转 8101/8102	发行传真：010-82000893/82005070/82000270
印 刷：北京九州迅驰传媒文化有限公司	经 销：各大网上书店、新华书店及相关专业书店
开 本：720mm×1000mm 1/16	印 张：19.5
版 次：2019年7月第1版	印 次：2019年7月第1次印刷
字 数：308千字	定 价：78.00元

ISBN 978-7-5130-6361-6

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

前 言

国有土地市场化出让制度的确立，以及快速城镇化带来的房地产市场高度繁荣，使地方政府获得了长期持续稳定增长的土地出让收入。以土地出让收入为还款保证，地方政府通过设立融资平台公司，向金融机构进行信贷融资，在资本市场上发行公司债券进行公司债券融资，形成了土地型的债务融资结构。以长期持续稳定增长的土地出让收入和以土地出让收入为支撑的土地型债务融资收入，在地方财政收入中的地位日益重要，地方政府对它们的依赖性也日益增强，形成了畸形土地财政。畸形土地财政的形成促使地方政府更加期待土地出让收入和土地型债务融资收入，从而形成了地方政府土地型债务融资与畸形土地财政相互强化的局面。这一方面导致地方政府债务规模不断扩大，威胁到地方财政的稳健性，潜伏着巨大的财政金融风险；另一方面，造成房地产行业高度繁荣和持续过高的住房价格，既抑制了其他行业的健康发展和产业迈向中高端水平，也挤压了消费支出，降低了人民生活质量。

为破解地方政府畸形土地财政与土地型债务融资相互强化的局面，缓解和消弭其潜在风险，2014年以来，中央出台了一系列政策措施，初步搭建起权益融资与债务融资并重、债务融资暂居主导地位的地方政府投融资结构。其中，地方政府债务融资以地方政府专项债券为主要工具；地方政府权益融资主要包括 PPP（Public-Private Partnership，公私合营）模式、产业投资基金、间接股权融资和资产证券化融资等主要形式。

在新的地方政府投融资结构中，高额债务融资从长期看依然不可持续；权益融资尚在培育阶段，需要继续成长壮大。未来的方向应当是用权益融资优化地方政府融资结构：通过做优 PPP 模式、更好地发展产业投资

基金作用、多样化间接股权融资、积极稳妥地推进基础设施资产证券化融资等方式，构建和完善权益融资与债务融资并重、权益融资为主体的地方政府融资结构。

只有建构合理稳健的地方政府融资结构，才能使地方政府获得稳定可观的融资收入，以满足其投融资需要，从而根治地方政府土地财政“依赖症”。合理稳健的地方政府融资结构是能使地方政府以尽可能低的融资成本，获得稳定可观的融资收入，并且不对其财政稳健性和可持续性产生不可控制的不利影响的融资结构。

合理稳健的地方政府融资结构，应当是权益融资与债务融资并重的融资结构。调整中的地方政府融资结构已经具备这样的雏形，其中，债务融资以更低成本的地方政府债券为主要形式；权益融资包括 PPP 模式、以地方政府引导基金为主要形式的产业投资基金、以地方优质国有企业公开上市为主要形式的间接股权融资、基础设施资产证券化融资等，通过加强发展地方政府权益融资，可以进一步优化地方政府融资结构。

以下同学均在各自的在学期间，结合学习、不同程度地参与了本书相关子题的课题研究和素材写作，他们是：刘红海、李新瑶、李金骏、徐嘉祺、陶建芝、龙鸿雁、龙珂，特此说明，并征得他们的同意不再另行具体注明。感谢这些同学的学习热忱和无私支持，祝福他们事业远大，生活幸福！

CONTENTS

目 录

第1章 政府、土地与土地金融	(1)
1.1 研究问题与核心概念界定	(1)
1.1.1 研究问题界定	(1)
1.1.2 核心概念界定	(2)
1.2 我国土地金融实践中的突出问题	(3)
1.2.1 地方政府融资需求	(3)
1.2.2 地方政府土地财政的形成与风险凸显	(4)
1.2.3 地方政府融资结构建构	(5)
1.3 农村土地金融	(5)
1.4 土地金融理论与实践研究的研究意义和研究方法	(10)
1.4.1 研究的理论意义	(10)
1.4.2 研究的实践意义	(14)
1.4.3 研究方法与研究思路	(15)
第2章 土地金融领域的研究进展介绍	(17)
2.1 地方政府融资的研究进展	(17)
2.1.1 地方政府融资必要性研究	(18)
2.1.2 地方政府融资的现状、问题与对策	(18)
2.2 地方政府土地财政相关研究	(20)
2.2.1 地方政府土地财政成因与发展	(20)
2.2.2 地方财政可持续性 with 稳定性	(21)
2.2.3 地方政府土地财政风险及其对策	(22)
2.3 地方政府债务相关研究	(23)

2.3.1	地方政府债务形成原因和过程	(24)
2.3.2	地方政府债务可持续性和安全规模	(25)
2.3.3	地方政府债务管理的国际经验	(26)
2.3.4	地方政府债务风险的评估与应对	(27)
2.4	地方政府权益融资研究	(32)
2.4.1	PPP 模式相关研究	(33)
2.4.2	产业投资基金相关研究	(38)
2.4.3	资产证券化相关研究	(41)
2.5	农村土地金融的研究进展	(42)
2.5.1	国外农地金融的相关研究	(43)
2.5.2	国内农地金融的相关研究	(44)
2.6	土地金融相关研究的总结	(49)
第3章	土地金融研究的理论基础	(51)
3.1	政府职能与公共物品理论	(52)
3.1.1	公共管理学中的政府职能与公共物品理论	(53)
3.1.2	公共经济学中的政府职能与公共物品理论	(54)
3.1.3	政治学中的政府职能与公共物品理论	(56)
3.2	财政学基础理论	(57)
3.2.1	经济学中的财政基础理论	(57)
3.2.2	财政学中的财政基础理论	(58)
3.3	土地产权理论	(59)
3.3.1	土地产权理论概述	(60)
3.3.2	土地所有权	(60)
3.3.3	用益物权之广义土地使用权	(61)
3.3.4	担保物权之土地抵押权	(62)
3.4	政府融资理论	(62)
3.4.1	融资基础理论	(63)
3.4.2	现代企业融资结构理论中的权衡理论	(64)
3.4.3	修正后形成的政府融资结构权衡理论	(65)
3.4.4	政府债务融资主要方式	(66)

3.5 政府融资方式与融资结构理论	(68)
3.5.1 政府融资方式理论	(68)
3.5.2 政府融资结构理论	(73)
3.6 农地金融的相关理论基础	(75)
3.6.1 农地承包经营权	(75)
3.6.2 金融资源效率理论和金融绩效理论	(77)
3.6.3 制度变迁与制度绩效理论	(79)
第4章 地方政府的公共建设资金需求	(82)
4.1 城市政府的基础设施建设项目类型	(82)
4.1.1 城市道路交通与轨道交通工程	(82)
4.1.2 通信工程及地下管线工程	(87)
4.1.3 公共性住房工程及公共卫生工程	(90)
4.1.4 街道绿化工程及公共文体工程	(92)
4.2 地方政府负责的乡村建设项目	(93)
4.2.1 乡村道路建设工程	(93)
4.2.2 乡村居民的生活配套设施建设	(94)
4.2.3 基本农田整理、生态环境建设和水利设施建设	(99)
4.3 公共项目的资金缺口	(103)
4.3.1 城市公共项目资金缺口	(103)
4.3.2 公共财政支出负担公共服务供给	(108)
4.3.3 财政资金负担更加沉重的农村公共服务	(114)
第5章 地方政府融资平台与土地财政	(119)
5.1 基于“社会管理和公共服务”的定位与地方政府财政	(119)
5.1.1 “服务型政府”的职能模式	(119)
5.1.2 由公共支出支撑的公共服务供给	(124)
5.1.3 以公共支出为核心的地方政府财政理论	(131)
5.2 土地财政——地方政府主导的土地金融	(133)
5.2.1 土地财政的历史	(133)
5.2.2 土地财政引发的问题	(137)
5.3 土地金融工具——政府融资平台 (LGFV)	(141)

5.3.1	政府融资平台 (LGFV) 的概况	(141)
5.3.2	政府融资平台的问题	(146)
5.3.3	政府融资平台的转型对策	(149)
第6章 土地财政引发的地方债务风险		(154)
6.1	地方政府土地财政的不利影响	(155)
6.1.1	地方政府土地财政潜在财政金融风险	(155)
6.1.2	对地方经济转型升级的阻碍效果	(157)
6.1.3	无法令人满意的社会效益	(159)
6.2	地方政府隐性债务累积问题	(159)
6.2.1	地方债务总体规模增长迅速	(159)
6.2.2	地方政府融资结构的扭曲	(161)
6.2.3	地方债务信息不透明	(163)
6.2.4	土地财政成为地方债务风险的催化剂	(163)
6.3	地方政府债务风险因应对策	(164)
6.3.1	完善地方债务信息披露制度	(164)
6.3.2	构建地方债务信用评级体系	(166)
6.3.3	建立地方债务危机预警系统	(168)
6.3.4	完善地方债务监管体系	(169)
第7章 地方经济发展与土地价值显化		(172)
7.1	土地有偿使用目的下的“招、拍、挂”制度	(172)
7.1.1	国有土地出让之“招、拍、挂”制度	(172)
7.1.2	“招、拍、挂”制度与地方财政的关系	(176)
7.1.3	土地公开出让与土地储备制度	(183)
7.2	来自土地和房屋的财政收入——房地产税	(187)
7.2.1	庞大且具综合性的房地产税概念	(188)
7.2.2	源于土地和房产的课税历史	(189)
7.2.3	房地产税与地方财政	(191)
7.2.4	房地产税的功能定位与中国房产税改革	(196)
7.3	房地产对地方经济的促进作用以及隐含风险	(203)
7.3.1	房地产业对地方经济的带动	(203)

7.3.2 房地产业对地方经济的隐含风险	(208)
第8章 基于土地的可持续财政投融资	(214)
8.1 地方政府土地型融资与土地财政的形成	(214)
8.1.1 基于土地产权理论的地方政府土地型融资	(214)
8.1.2 基于土地抵押权的地方政府土地债务融资	(216)
8.1.3 土地出让收入在地方政府财政中的重要地位	(217)
8.2 权衡理论下的地方政府融资结构	(222)
8.2.1 地方政府土地型融资结构权衡理论分析	(223)
8.2.2 转变土地型融资结构的必然性	(224)
8.3 转型中的地方政府融资结构	(225)
8.3.1 以地方政府债券为主要形式的地方政府债务融资	(225)
8.3.2 方式多样的地方政府权益融资	(227)
8.3.3 转型中的地方政府融资结构体系	(234)
8.4 转型中的地方政府融资结构存在的问题和挑战	(235)
8.4.1 转型中的地方政府融资结构权衡理论分析	(235)
8.4.2 转型中的地方政府融资结构存在的具体问题	(236)
8.4.3 地方政府融资结构向权益融资为主体转变	(242)
8.5 用权益融资优化地方政府融资结构	(242)
8.5.1 做优 PPP 融资	(243)
8.5.2 全面提升地方政府引导基金管理水平	(244)
8.5.3 促进地方政府间接股权融资多样化发展	(245)
8.5.4 重点发展证券化来创造流动性	(246)
第9章 公共不动产金融的创新尝试	(249)
9.1 以公共资产为基础资产	(249)
9.1.1 公共资产的主要特点	(250)
9.1.2 公共资产的功能定位以及存在的问题	(252)
9.1.3 国外公共资产经营管理的经验借鉴	(254)
9.2 不动产证券化在公共部门的应用	(256)
9.2.1 资产证券化的基础理论	(256)
9.2.2 资产证券化的影响	(263)

9.2.3 资产证券化在公共部门的应用	(267)
9.3 地方政府 PPP 模式	(273)
9.3.1 发展良好的中国 PPP 业务概况	(273)
9.3.2 含义覆盖广泛灵活的 PPP 模式理论	(278)
9.3.3 PPP 模式在地方政府投融资中的必要性	(282)
9.4 将资产证券化与 PPP 模式相结合	(287)
结 语	(295)
参考文献	(296)

第1章 政府、土地与土地金融

土地是财富之母，是传统社会中最重要生产要素，既是民生之本，也是治国之基。政府、土地和土地金融涉及诸多学科和研究领域，本书仅从以地方政府融资为核心的角度对其进行研究。

1.1 研究问题与核心概念界定

1.1.1 研究问题界定

地方政府与土地相关的资金问题的形成与发展是多方面因素共同作用的结果：一是经济持续高速增长和城镇化快速发展形成的地方政府投资需求，同快速增长的地方性公共物品需求带来的地方财政刚性支出，共同形成了急剧增长的地方政府支出需求；二是财税体制改革后，地方政府事权与财力不匹配，使得地方财政可支配财力相对不足更为凸显；三是地方政府正常融资渠道不畅，使其无法获得低成本、低风险、稳定可观的融资收入；四是土地管理制度剪刀差和土地市场持续繁荣，使地方政府可以通过转让广义土地使用权获得稳定可观的土地出让收入；五是地方政府以土地出让收入为支撑，以所属融资平台公司为载体进行间接债务融资，获得了大量债务收入。

21世纪以来，特别是2010年以来，由地方政府强烈融资需求和房地产市场空前繁荣形成的地方政府畸形土地财政及其日益凸显的财政金融风险和对经济社会发展产生的诸多不利影响，成为社会各界反映强烈的焦点问题，也引起了中央政府的深切关注。这促使党和政府采取了一系列政策

措施积极审慎应对,以便稳妥有效地消弭地方政府畸形土地财政可能产生的财政金融风险,并最大限度地降低乃至消除地方政府畸形土地财政对经济社会发展的不利影响。在经济快速发展的环境中,地方政府支出需求及其增长都具有刚性,可以压缩的经常性开支所能腾挪出的空间也是杯水车薪,因此,解决地方政府土地财政主要应从地方政府收入方面下功夫:一是增加地方政府一般公共收入。主要措施有依据科学的中央与地方事权关系划分,合理分配中央政府与地方政府一般公共收入;规范和完善政府间转移支付制度,通过中央政府转移支付,增加地方政府可支配财力;为地方政府开辟新的一般公共收入来源,如将土地出让收入替换为房地产税等。二是使地方政府获得可观稳定的融资收入。通过建构合理稳健的地方政府融资结构,使地方政府融资收入长期持续稳定增长。债务融资中有以地方政府债券为主要形式的直接债务融资和以地方政府融资平台公司为主要载体的间接债务融资。权益融资中有 PPP 模式、产业投资基金融资、间接股权融资、基础设施资产证券化融资等。

本书主要是从地方政府融资方面入手,研究地方政府土地财政,并以建构合理稳健的地方政府融资结构为落脚点。研究主要涉及地方政府土地型融资、地方政府土地财政、地方政府债务融资、地方政府权益融资、地方政府融资结构,以及多种具体的地方政府融资方式等问题。

1.1.2 核心概念界定

本书以地方政府土地财政为切入点,以地方政府融资结构为落脚点,涉及地方政府土地型融资、地方政府土地财政、地方政府债务融资、地方政府权益融资、地方政府融资结构等若干核心概念。为了研究方便,在这里逐一进行概念界定。

地方政府土地型融资是指,地方政府以土地为依托进行的融资活动,包括土地权益融资和土地债务融资两种类型。地方政府土地权益融资是指,地方政府通过转让土地使用权这一财产权益而获得收入的融资方式,其主要表现形式为土地出让收入。地方政府土地债务融资是指,地方政府以土地出让收入为还款保证,以所属融资平台公司为载体,向以商业银行、政策性银行等为主体的金融机构进行信贷融资,或者在资本市场上发行公司债券直接向

投资者融资资金的一种债务融资方式。由于土地价值是土地出让收入来源，土地出让收入是土地债务融资中信贷融资和公司债券融资的基础，两种融资类型的基础都是土地，所以，称之为土地型融资。

地方政府土地财政是指，土地出让收入和土地债务融资收入在地方财政收入中占有十分重要的地位，以至于地方政府的大量支出都由这些收入来安排，从而造成地方财政高度依赖土地出让收入和土地债务融资收入的一种财政运作模式。这种财政运作模式的形成与土地出让收入的持续稳定增长密不可分，同样是以土地作为基础的，因此，称为土地财政。

地方政府融资结构是指，在地方政府融资收入中，地方政府权益融资与地方政府债务融资各自的规模和相互比例关系，以及两种融资类型中不同融资方式各自的规模和相互比例关系。不同融资类型和融资方式各有优劣，综合考虑，合理稳健的地方政府融资结构应当是权益融资与债务融资并重、权益融资为主体的融资结构。

地方政府债务融资是指，地方政府通过金融机构信贷、所属融资平台公司债券、地方政府债券等形式，向社会和公众借入资金，并承诺在期限届满时还本付息的融资类型。地方政府土地型融资的本质就是债务融资。在地方政府融资制度比较成熟的经济体中，地方政府债务融资的主要形式是地方政府债券。

地方政府权益融资是指，地方政府通过 PPP 模式、产业投资基金、间接股权融资、基础设施资产证券化等方式，集中民间资本用于地方性公共物品生产和提供，民间资本投资者在参与地方性公共物品生产和提供中获得经营管理收益，并自负盈亏的融资类型。这种融资类型具有增加地方政府有效资金来源和分散转移部分项目风险的双重优势，是一种高效率、低风险的地方政府融资类型。

1.2 我国土地金融实践中的突出问题

1.2.1 地方政府融资需求

1994 年，以分税制为主要内容的财税体制改革，提高了财政收入占国

民收入的比重、中央财政收入占全部财政收入的比重，显著增强了国家的财政汲取能力和宏观调控能力，较好地实现了改革目标。但与此同时，当时为保证改革顺利进行而遗留下来的问题却始终未能得到根本解决，政府财力向中央政府集中后，支出责任并未进行相应调整，且不断向下级政府转移，地方政府财力与事权不匹配问题日益突出。

改革开放以来，以 GDP 为核心的政绩考核体系逐步形成，并对地方政府特别是地方政府主要领导人升迁产生决定性影响。在以 GDP 为核心的政绩考核体系激励下，地方政府以快速推动地方 GDP 增长为目标的投资活动迅速增长，地方政府大规模投资带来的资金需求急剧增长。与此同时，社会和公众对数量更多、质量更高的公共物品和服务的需要，使得政府支出需求也日益旺盛。

自有财力有限和支出需求旺盛，使地方政府产生强烈的融资需求。虽然以弥补地方政府财力不足和促进地方基本公共服务均等化为目标的转移支付制度日益完善，且转移支付规模不断扩大，但仍无法满足地方政府对大量资金的渴求。

1.2.2 地方政府土地财政的形成与风险凸显

国有土地使用权出让制度和房地产市场空前繁荣带来的土地市场持续火爆，使地方政府获得了数额可观、稳定增长的土地出让收入。稳定可观的土地出让收入，为地方政府以土地出让收入为支撑，通过所属融资平台公司进行银行信贷融资和公司债券融资，提供了坚实的资金基础，推动了地方政府土地债务融资的形成与发展，增加了地方政府债务融资收入。长期稳定增长的土地出让收入和土地债务融资收入，在地方财政收入中日益占有重要地位，多项地方财政支出都由这些收入来安排。这样，土地出让收入和土地型融资收入对地方财政收支影响重大，地方财政对土地市场的依赖程度越来越高，最终形成土地财政。

地方政府土地财政的形成对经济社会产生了诸多不利影响：一是造成地方政府债务规模持续扩张和风险累积；二是推动地方政府大力发展房地产行业，房地产行业对资源的大量占用抑制了其他行业的发展，形成了房地产行业主导的不合理经济结构，阻碍了产业转型升级和迈向中高端水平

的进程；三是地方政府全力支撑下的房地产高度繁荣，形成持续非理性上涨的住房价格，限制了大城市居民生活质量的提高，并使因收入差距减小而开始缩小的贫富差距，受到财产价格差距急剧扩大的影响，而进一步扩大，造成中低收入群体心态失衡，引发社会怨怼。

1.2.3 地方政府融资结构建构

2013年下半年以来，中央政府采取了一系列政策措施，更加积极审慎地应对地方政府土地财政潜在风险。除了赋予地方政府通过发行地方政府债券方式依法举债的权限，进行地方政府债务置换，规范清理地方政府融资平台等债务融资措施外，以PPP模式融资、以产业投资引导基金为主要依托的风险资本融资、以国有企业混合所有制改革为主线的股权融资、以基础设施等基础资产的资产证券化融资等权益融资政策体系初步形成，最终目标可能是逐步形成合理稳健的地方政府融资结构，使地方政府获得持续稳定的融资收入，以弥补地方政府财力的不足，从而缓解乃至最终消除地方政府畸形土地财政可能产生的风险，并满足地方政府提供公共物品和服务的资金需要。

但地方政府权益融资仍然处于探索和初步发展阶段，要实现形成合理稳健的地方政府融资结构，使地方政府获得持续稳定的融资收入，以满足地方政府提供公共物品和服务的资金需要的目标，任重而道远。这就需要地方对地方政府土地型融资、地方政府土地财政、地方政府债务融资、地方政府权益融资、地方政府融资结构等相互交织的问题以及现有政策实践进行深入全面分析，总结经验，形成和发展理论，为建构合理稳健的地方政府融资结构提供有益借鉴。

1.3 农村土地金融

作为国家经济社会发展的重要基础，农业的健康发展与我国经济发展的全局息息相关，解决好农业、农村、农民“三农”问题始终是党和政府工作中关注的重点内容。农地是开展农业生产的基本投入要素，也是农村经济发展的根本和农民赖以生存的依托，与农户的切身利益息息相关，甚

至影响农村社会乃至整个国家的安定有序。因此，在不同的历史时期，我国实行了不同的土地制度，以提升土地经营水平，改善农民生活，实现农村经济进步。

在新中国的不同历史时期，我国农村的土地经营制度也发生了多种变化。如土地改革时期的农民私有、社会主义改造时期的土地公私合营、人民公社时期的完全公有以及 20 世纪 70 年代以来的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。其中家庭联产承包责任制适应了当时的生产力发展需要和水平，使农民的生产积极性大为提高，实现了农业生产水平和农村经济质量的“飞跃”。但社会转型进步带来了农村经济结构的极大调整，家庭联产承包责任制的弊病逐渐浮现和加剧，已成为限制农村经济进一步转型和发展的因素。稀缺的土地要素和过多的农村劳动力形成了农业内部过高的人地比例，并成为我国农地资源的重要特征之一。家庭联产承包责任制的推行落实则加剧了这一现象，导致了农村耕地碎片化的出现，由此产生了农地经营规模小、效率低、机械化水平低、新技术新经验难以有效推广等一系列问题。

然而，改革开放政策的实施，在极大地促进了我国经济体制变革的同时，也打破了城乡之间长期存在的藩篱。农业生产富余的劳动力开始以空前的规模和速度进入城镇生产就业，城镇单位使用的农村劳动力数量得以增长（如图 1.1 所示）。农村劳动力的转移客观上导致了农村留守务农人力缺乏、土地利用效率降低的问题，从而推动农村土地逐渐向少数人流转集中，也催生出多种类型的新型农业经营主体，如家庭农场、适度规模经营的种养大户等。作为我国工业化、城镇化起步较早、发展较快的地区之一，近年来江苏大量农村劳动力向第二、三产业转移，农村土地流转逐步加速发展。据统计，截至 2014 年年底，江苏已流转的农村家庭承包耕地达 2959 万亩，土地流转率达 58.4%；流出承包耕地的农户数量达 588 万户，占江苏家庭承包经营农户总数的 46.3%；而从流入方面来看，农业经营专业大户流入的耕地面积达 1347 万亩，占流转耕地面积的 45.5%；流入专业合作社的耕地面积达 879 万亩，占比 29.7%。