

厦门市农村土地经营权流转及农业规模化经营探析

陈东秀 (厦门市土地房屋征收事务管理中心, 福建厦门 361013)

摘要 农村土地经营权流转及农业规模化经营是现代农业的需要。该研究基于农村土地经营权流转的历史及现状, 重点分析了厦门市农地流转情况及存在的问题, 并提出相应的对策建议。

关键词 农村; 土地流转; 规模化经营

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)12-277-03

Research of the Rural Land Management Rights Transfer and the Agricultural Scale Management in Xiamen

CHEN Dong-xiu (Xiamen Land and Building Requisition Affairs Management Center, Xiamen, Fujian 361013)

Abstract The rural land management rights transfer and the scale management of agriculture is the need of modern agriculture. Based on history and status of rural land management right transfer, the agriculture land transfer in Xiamen and existing problems were analyzed, corresponding countermeasures were put forward.

Key words Rural; Land transfer; Scale management

2015 年中央一号文件表示将稳步推进农村土地制度改革试点, 推进农村集体产权制度改革; 引导土地经营权规范有序流转, 创新土地流转和规模经营方式, 积极发展多种形式适度规模经营^[1]。这是新世纪以来连续第 12 个聚焦“三农”的中央一号文件。土地经营权流转及农业规模化经营是我国农村土地制度改革最重要的组成部分之一, 它不仅受到当今社会特别是农民的关注, 也是各界讨论的热点、难点问题。土地流转加速是大势所趋, 但在这个过程中农民利益如何保障, 仍然存在诸多风险和不确定因素。农村土地经营权流转及农业规模化经营是我国现代农业的需要, 它可以充分整合土地资源配置, 提高社会及农民的劳动生产率, 使农业增效和农民增收, 既保障了粮食安全、农产品的供给, 也给农业技术的进步、转型、升级提供了机遇, 同时在保护农民土地权益、减少社会矛盾、维护社会和谐等方面具有积极和深远的意义。

1 新中国土地权属的回顾及现状

新中国的土地权属制度经历了大致于 1949~1953 年的农民私有制; 大致于 1953~1956 年的农村土地集体所有制(互助组、初级社、高级社); 大致于 1956~1978 年的农村土地集体所有制和集体经营制(三级所有、队为基础); 大致于 1978 年底开始, 从大包干、联产承包责任制最后到所有权和承包经营权相分离, 两权分离在我国农村改革开放中发挥了极大作用, 它适应了当时农村生产力的发展, 是我国人民智慧创造的又一大奇迹; 2007 年《物权法》的颁布实施, 承包经营权由国家政策上升为国家法律、由债权调整为物权, 确认了本时期的农村土地改革的地位及成果^[2]。

但随着时代的发展、生产力的进步以及城镇化的不断推进, 两权分离面临着一系列新的矛盾。而这些深层次矛盾, 正逐步成为制约当前经济社会发展的瓶颈及引发农村各种社会矛盾的根源。对农民来说, 社会保障功能要求承包经营权须稳定, 流转需限制; 但是, 具有用益物权的承包经营权,

又应体现其市场价值, 按照市场经济的规律流转交易。

2 我国农地现状及流转概况

数据显示, 目前农村居民拥有的土地使用权约 3 亿 hm^2 , 其中农民承包农耕地约 1.2 亿 hm^2 , 农民承包其他农地(林地、草地、养殖水面等)约 1.67 亿 hm^2 , 宅基地约 0.1 亿 hm^2 , 农村集体经营建设用地约 0.03 亿 hm^2 。按此计算: 若今后农村土地使用权、经营权能够全部容许流转, 市场价值可达约 50 万亿元^[2]。

事实上, 在 2014 年 11 月中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》前, 我国农村土地所有权、承包权和经营权三权分离现象已经存在多年, 2014 年 6 月调查显示, 全国耕地流转面积约 0.25 亿 hm^2 , 占全部承包地的 28.8%, 出租和转包方式占比最大占 78.6%, 完全转让承包权方式占 6.0%, 再次转让方式占 3.2%。多数经济发达地区或大城市郊区得到了土地流转的好处^[2]。

3 厦门农地流转现状及存在的问题

3.1 厦门农村流转现状 近年来, 随着厦门市工业化、城市化快速推进, 农业发展空间日益缩小, 农业在三次产业中的比重逐年降低。2013 年全市实现地区生产总值 3 018.16 亿元, 其中第一产业所占比例已多年维持在 0.9% 左右。在此进程中, 厦门市全面推进统筹城乡发展、跨岛发展, 农民市民化、农村社区化、农业非农化水平持续提升。

福建省人均耕地面积位居全国最后, 厦门耕地资源更十分有限。根据 2012 年土地利用变更调查, 厦门市耕地面积约为 2.04 万 hm^2 , 人均耕地约 0.011 hm^2 , 不及福建省平均水平的 1/6。土地资源匮乏, 耕地面积少, 且中低产田的比例高, 达 70%; 耕地后备资源非常少, 全市未利用地以滩涂、河流湖泊水面为主, 荒草地仅约 964 hm^2 , 分布零散, 大部分坡度在 25° 以上, 不适宜开发成耕地^[3]。

2009 年 6 月厦门首例土地经营权流转在翔安新圩破冰。目前厦门农村土地经营权流转不仅仅涉及耕地, 还包括到其他农用地类, 已是农业生产、农村经济发展中一个不可忽视的力量。如: 厦门如意食品公司和日商石美秀食品有限公司

作者简介 陈东秀(1962-), 男, 河北东光人, 工程师, 从事土地征收研究。

收稿日期 2015-03-19

分别在同安区租赁了 300.00 和 133.33 hm^2 承包地,用以建立蔬菜基地;同安区有一城镇居民在莲花瑶市租赁了 3.33 hm^2 耕地,种植台湾“芭乐”;台资企业广兴农牧公司在莲花、汀溪独资租赁时令水叶蔬菜;思明区的曾厝安和黄厝 2 个村,则基本由浙江农民租赁常年种植草莓,成为环岛路一道独特的风景线。还有的由于土地轮作关系,有些农民跨镇进行承包生产,新店镇不少专业大户到内厝镇承包发展胡萝卜、牛蒡等生产经营。分析厦门市土地流转历史可知,个体农户之间土地自发流转已长期存在,但总数在不断下降,专业大户不断增加,农业产业化龙头企业、外商企业已逐渐成为农业生产的重要力量,“农业资本+产业农民”的现代农场式企业将成为一种新兴的农业经营模式。

厦门流转的形式主要有转包、转让、互换、入股、租赁等几种类型。以往土地使用权流转的主体形式是个体农户和一些种植大户,随着社会的发展和经济的进步,近几年一些新型的农业经营主体逐步形成,如农业龙头企业、外商企业、科研事业单位、城镇居民以及外地异村农民等。其中农业龙头企业租赁土地使用权占比较大,以上经营主体逐渐成为投资经营农业的一股新生力量,在厦门市逐渐发展壮大。

3.2 目前农地流转中的主要问题

3.2.1 农地流转的相关法律、法规不完善、土地权属主体不清阻碍农地流转。我国宪法规定,农村和城郊的土地属于农村集体所有,农民享有农地的使用权和收益权,但是集体却是一个模糊不清的概念,法律上并没有明确界定谁来代表集体。这种“三级所有”的现实情况造成农地所有权的模糊,给农地处置权带来混乱。

物权法将承包经营权界定为用益物权,按照现行法律承包地不具有抵押功能,然而《担保法》第 75 条规定债权、股票等可以用来质押,即经营权的收益权具有抵押功能,承包经营权不具有抵押功能,但分离后的经营权却具有抵押功能。出现的现象是,农民不可将自己土地承包经营权抵押,但其转包后他人可进行抵押了。

3.2.2 土地流转市场机制不健全、市场主体缺失制约土地流转。目前,厦门形成了较为完善的国有土地一级、二级市场,走在了全国前列,但农地市场主体现在仍不健全、不完善,制约了农地流转。

3.2.3 农地规模流转有时会有更大经营风险。通过农地流转,可汇聚大量的土地,更易于先进技术的推广应用,进行规模化农业生产与经营,可以降低生产成本,但在获得规模效益的好处外,有时规模经营隐藏着更大风险,普遍存在产量增多造成的产品价格下降,伴随着农业生产利润的下降,会导致规模经营产生亏损,从而影响到农民的利益。有些规模经营机构事先考虑不足,未参与保险机构等的合作,造成农地规模产生更大经营风险,影响农地流转。

3.2.4 现行的社会保障体系影响了农地流转。伴随着我国城镇化的发展及第二、三产业的渐渐壮大,大量农民走出农村,从事非农劳动,一些农村变为“空心村”。然而大多走出农村的农民都为临时工,他们缺乏生育、医疗、失业、意外伤

害等最基本的保险,不健全的社会保障让他们难以在城市有稳定的生活;即便极少数农民在城市有了较为稳定的生活,他们同样也不想失去农村土地。农民“离乡不离土”的背后是农民现实的需要,是无奈的选择,是一种自保行为。社会保障不完善也是影响土地流转的一个重要因素。

3.2.5 土地流转发展腹地受限。根据 2012 年土地利用变更调查,厦门市耕地面积为 2.04 万 hm^2 ,人均耕地 0.011 hm^2 ,不及福建省平均水平的 1/6。随着厦门城市化进程急剧加快,工业和建设等用地还在不断侵蚀农业用地,新增耕地远远小于建设占用耕地,并且厦门常住人口逐年提升,人均耕地面积下降幅度更为明显,厦门土地流转发展腹地受限,发展空间进一步缩小。

3.2.6 农业集约化程度普遍不高。厦门市平均每个农户经营的耕地面积为 0.021 hm^2 ,为美国的 1/25,欧盟的 1/5,属于超小型农业经营。由于耕地面积偏小且耕地普遍处于丘陵地带,难以进行规模化农业机械化,推进农业产业化也面存在一定的阻力。同时,由于小规模分散经营,农业效益不明显,农民对农业投入积极性不高,大部分农村青壮年劳动力已不再从事农业生产,大部分农户缺少必要的技术创新能力和内在动力,使得农业新技术难以推广应用,劳动生产率、农产品商品率和市场竞争力就难以提高。这在很大程度上影响了农户参与土地流转的积极性。

3.2.7 农产品科技含量偏低。厦门市农业还没形成完整的体系,基本仍停留在生产层面。虽然农产品加工企业有了一定规模,居福建省前列,但农产品加工处在较低水平,总体上带动能力有限,多数企业与农户建立的关系是产品购销关系,未形成利益共同体;从事农产品深加工的龙头企业较少,附加值不高;龙头企业本身管理体制还有待进一步提升,等等。农业在运用生物技术,减轻城市生态环境破坏方面也还有很大空间。

3.2.8 农业园区管理能力有限。厦门市各级农业部门对农业园区实施了积极有效的指导,但不少园区缺乏技术型、管理型、市场开发型人才,硬、软件建设不配套;一些农业园区受限于管理者的综合素质,在决策、协调和机制建设方面略显不足,也阻碍了厦门农业水平的提升。目前,厦门农业发展水平还较低,大部分以观光型、采摘型的农业园区为主,产品以初级原料为主,即使在农产品加工比例较高的园区,加工增值率也不高。在“园区(协会、龙头企业)+基地+农户”等产业经营形式上,真正与农户建立起紧密利益关系的园区较少,从而束缚了园区拓展、产品的增值及竞争力的培育,园区示范、带动能力有限。

4 推进厦门农业规模化经营的建议

4.1 做实确权、颁证、登记按照 2014 年 10 月 17 日厦门市政府常务会部署,2017 年底厦门市要基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。2014 年已确定同安区五显镇、翔安区内厝镇、集美区灌口镇田头村和双岭村、海沧区海沧街道古楼农场、东孚镇过坂社区为试点,2015 年底完成试点任务并在全市推开。明确界定地块“四至”及土地贫瘠程度,是

将土地承包经营权落实到每个农户的基础,在与农民签订承包合同应依法进行,再发放土地承包经营权证书,须明确土地地类、权属。同时,完善土地承包经营权登记制度,认真清理、规范整理和保管好土地承包档案资料,逐步实现土地承包确权、登记和颁证管理的规范化。

4.2 加快完善农地流转市场建设,培育市场主体,建立准入和监管制度 厦门市目前已搭建了较为完善的国有土地一级、二级市场信息平台 and 交易平台(市、区级),走在了全国的先列,取得了较好的经验。市、区两级也建立了较为完善的政府土地储备结构,为下一步厦门市农村土地流转市场建设、培育市场主体打下了夯实的物质和技术基础。参照厦门市国有土地一级、二级市场信息平台 and 交易平台模式,采用比较研究法构建厦门农村土地经营权交易市场。完善农村土地经营权抵押融资功能、强化抵御风险能力;建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度;鼓励和支持工商企业发展现代种养业。总结近几年来厦门的国有土地一级、二监管制度及市场流转经验,在原有经验的基础上,配套农村土地流转市场建设,培育农地市场主体。

4.3 强化市、区保障支持措施 为加大市、区财政扶持力度,市政府从土地出让金中调拨部分资金、区财政也根据各区实际拨付部分资金,用于鼓励农村土地流转,支持建立相应的土地流转服务组织,开展流转服务。在同等条件下,各区要优先将流出土地的农民纳入农村养老保险范畴并建立更加完善的社会服务体系,制定土地流转风险扶持制度,积极探索建立农业保险制度,改善农业发展的经济环境,最大限度地降低土地流转所带来的风险。加快培养从事农村土地流转的农村经纪人,以更好地建设农地市场评估机构,推动农村土地流转。

4.4 控制耕地占用,维护农业发展生命线 随着新型城镇化建设推进,第二、三产业的发展会继续征用大量的耕地。厦门作为耕地稀缺的地区,在贯彻《土地管理法》等有关法律法规等方面必须更加严格。应通过开发整理荒山荒地、复垦耕种,优化和盘活现有耕地资源,提升耕地资源的利用率;同时,加强和规范对生态村、绿地、水域、湖泊的控制保护,指导大型畜禽养殖场提升养殖技术含量。通过这些措施尽量减少占用耕地,促进生态资源的有机平衡。

4.5 学习国外经验、加快科技创新、提高厦门农业品质 与发达国家相比,我国农业的科技含量普遍很低,每年约 6 000 多项农业科技成果仅 10% 转化,贡献率也只有 40%,远低于发达国家水平(发达国家贡献率已经达到 70% 到 80%)。美国、新加坡、荷兰的农业以发展设施农业、工厂农业、精准农

业等方式,降低农业生产成本,提高农业经济效益;法国则建立了完善的科研和推广体系,提高了农产品的科技含量,这是厦门市需要借鉴的。

厦门市应加快建设海峡农业高新技术园,推动光伏、LED、水肥一体化、智能控制、无公害种植等先进技术在农业中的应用,建设一批太阳能智能植物工厂,实现低碳节能、健康高效的智慧农业发展目标。要克服现行农业科研推广的弊端,进一步整合科技资源优势,提高科研机构、院校、推广部门、企业、个人参与农业科研推广的积极性。充分依托当地的科研力量,如厦门大学、华侨大学、集美大学、厦门市农业科研单位等,积极推动市、校、企结合,健全完善产学研用联动机制。

5 结语

受限于耕地面积,厦门市不宜大规模发展传统的第一产业,但作为第二、三产业较发达的城市,厦门市常住居民及流动人口对农产品需求量又比较大,农产品大量外调成本高,对于特殊情况下的民生保障也存在较大风险,这为发展农业提供了很大的市场空间。厦门农业发展应根据这一特点,立足特色农业优势,调整农业产业结构,在产品调优、规模调大、效益调高上下工夫,按照“抓龙头、建基地、连农户”的发展思路,大力发展精品种养业、高科技名特种苗业等,培植加工型龙头企业,加快建设以食品工业为主导、农产品供应链为纽带的优势农产品基地,提高科技含量,不断提升农业产业化、现代化水平。在推进厦门市农业现代化过程中,不能脱离当地实际,片面追求超大规模经营,盲目崇拜国外的大规模农场,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模、农业科技进步和生产手段改进程度、农业社会化服务水平提高相适应。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》[Z]. 2014.
- [2] 朱道林,王健,林瑞瑞. 中国农村土地制度改革探讨——中国土地政策与法律研究圆桌论坛(2014)观点综述[J]. 中国土地科学,2014,28(9): 89-94.
- [3] 厦门市国土资源与房产管理局. 厦门市土地利用总体规划(2006-2020年)[Z]. 2010.
- [4] 刘艳. 农村土地流转中的产权制度法律化问题探讨[J]. 中国土地科学,2014,28(11):45-50.
- [5] 王泗通,胥鉴霖. 土地流转对我国小农经济改造的影响[J]. 山西农业科学,2014,42(10):1132-1135.
- [6] 刘洪彬,董秀茹,钱凤魁,等. 东北三省农村土地规模经营研究[J]. 中国土地科学,2014,28(10):12-19.
- [7] 张舟,谭荣,石琛,等. 林地流转模式的选择机理及其政策启示[J]. 中国土地科学,2014,28(5):10-18.
- [8] 黄蕾. 变迁、困境、突破与挑战——新中国成立后我国农村土地权利机制研究[J]. 江南社会学院学报,2014,16(4):70-75.