

推进农村土地经营权规范有序流转的调查研究——以四川省安县为例

易行 (四川城市职业学院公共服务学院, 四川成都 622650)

摘要 基于对四川省安县的实地调研, 深入分析了农村土地经营权流转的现状和特点, 总结安县农村土地经营权流转的主要做法、成功经验, 针对农村土地经营权流转中的问题, 探索规范有序推进农村土地经营权流转的管理制度、服务机制和对策建议。

关键词 农村土地; 经营权; 流转; 对策建议

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)14-295-03

稳定和完善农村基本经营制度, 坚持农村土地“三权”分置, 以放活土地经营权为重点, 积极引导农村土地规范有序流转, 促进生产要素资源向农村流动、向农业集聚, 大力发展农业适度规模经营, 不断提高农业综合效益, 是推进农村繁荣、农业增效、农民增收的重要途径。四川安县被确定为全国农村土地流转规范化管理试点县后, 积极推动农村土地经营权规范有序流转, 从健全制度和完善政策入手, 在培育农业经营主体、创新农业经营机制、建立流转服务机制、工商企业租赁农户承包地准入和监管制度等方面进行了探索创新, 为加快现代农业发展奠定了基础。

1 安县农村土地经营权流转现状

安县位于四川盆地西北边缘龙门山脉中段, 与成都平原接壤, 幅员面积 1 189 km²。农业用地 3.600 万 hm², 其中耕地 3.097 万 hm²。全县辖 18 个乡镇 234 个村, 2 330 个村民小组。共有农户总数 14.6 万户, 农业人口 38.2 万, 人均耕地 0.081 hm²。安县实行农民土地家庭承包经营制度后, 极大地解放了生产力, 充分调动起农民的生产积极性, 促进了农业生产发展。但随着社会经济的不断发展, 农业生产经营方式、农作物种植模式等都发生了一系列变化, 地块面积较小、土地零碎化已严重影响到农业规模化、机械化经营。二轮土地承包后, 安县农村土地流转现象日益普遍, 流转规模不断扩大。

截至 2014 年底, 安县农村土地流转总面积 6 933.33 hm², 占全县耕地面积的 22.3%, 比 2013 年增加流转面积 1 820.00 hm², 增幅达 35.6%。流转承包耕地农户 2.7 万户, 占农户总数的 18.4%; 签订书面合同的流转耕地面积 5 113.33 hm², 占流转总面积的 73.7%; 流转 3.33 hm² 以上的且用于种植粮食作物, 享受国家种植大户补贴的 165 户, 面积 1 460.00 hm², 占合同流转面积的 28.6%。

总体来看, 安县土地流转主要呈现以下特点。

1.1 流转形式多样化, 但以转包和出租为主 安县农村土地经营权流转形式主要有转让、出租、转包、互换和股份合作等几种形式, 但以转包和出租为主, 其中转包的面积为 2 677.47 hm², 占流转总面积的 38.6%; 出租的面积为 3 014.20 hm², 占流转总面积的 43.5%; 转让、互换和股份合

作的面积分别为 225.33、26.07 和 900.47 hm², 分别占流转总面积的 3.2%、0.4% 和 13.0%。

1.2 流转去向多元化, 但主要流向农户 安县农村土地经营权流转去向有农户、农民专业合作社、企业和其他主体等, 其中以流向农户的面积最多, 达 3 815.27 hm², 占流转总面积的 55%; 流向农民专业合作社、企业和其他主体的面积分别为 1 634.73、1 294.00 和 191.93 hm², 分别占流转总面积的 24%、19% 和 3%。

1.3 流转规模差异化, 但规模经营日益凸显 安县农村土地经营权的流转规模大小不一, 但规模经营日益凸显, 流转 0.667~3.333 hm² 的占 15%, 流转 3.334~6.666 hm² 的占 26%, 流转 6.667~13.333 hm² 的占 21%, 流转 13.334~20.000 hm² 的占 5%。其中流转 13.334~20.000 hm² 的较上年增加 100%。

2 安县农村土地经营权流转的主要做法及成效

2.1 主要做法

2.1.1 加快推进确权颁证, 夯实土地流转基础。 农村土地承包经营权确权登记颁证是农村土地流转的重要基础。安县作为全国和四川省农村土地承包经营权确权登记试点县, 于 2011 年启动试点, 以二轮承包合同为依据, 按照航空摄影、摸底调查、指认地块、勾划地界、农户确认、签订合同等步骤, 进一步妥善解决承包地地块面积不准、四至不清、空间位置不明等问题, 将承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户, 为推进土地流转打下坚实的基础。截至目前, 安县土地承包经营权确权登记颁证面积已达 95%, 预计在 2015 年 3 月底前基本结束。

2.1.2 搭建土地流转服务平台, 强化服务功能。 安县在县农业局搭建了土地流转信息发布平台, 实时发布土地流转信息, 依托乡镇“三资管理”中心建立土地流转管理服务中心 18 个, 初步搭建了县乡两级土地流转服务平台; 县农村土地流转服务大厅也正在筹建中。通过搭建流转服务平台, 为土地流转提供政策咨询、信息发布、合同签订、纠纷调解和档案管理等服务, 不断提升服务能力。

2.1.3 规范土地流转行为, 促进有序流转。 安县坚持把“依法、自愿、有偿”作为推进土地流转的基本原则, 制定了《关于开展农村土地流转规范化管理和服务试点工作实施意见》, 引导流转双方在平等协商、自愿互利的基础上进行流转, 并切实做好合同的签订、备案、登记和归档工作。对在集中开发过程中不愿流转的农户, 通过说服引导和地块互换的方式

予以解决,充分尊重农民意愿,不搞强迫命令。

2.1.4 开展土地流转审查评估,保障农民权益。安县建立了土地流转审查制度,成立土地流转评审专家库。村组连片流转面积 0.667 ~ 3.333 hm² 的由乡(镇)人民政府审查,3.333 hm² 以上由县农村土地流转中心审查。重点审查合同签订是否规范、是否违背农民意愿、是否保护了农民利益、是否符合产业规划、是否农业用地非农化、土地流转租金的支付方式是否有保障等重要事项,同时严格审查工商资本流入农业领域租赁农户土地,建立土地流转复垦保证金制度,有效保障农民权益。

2.1.5 出台扶持政策,促进规模经营。安县对土地流转从事规模经营制定了相应的扶持政策。一是对成片土地流转的区域优先给予土地整理、道路建设、沟渠修建等项目支持;二是落实对龙头企业、农民合作社、家庭农场、种养大户等农业规模经营主体的强农惠农政策,在农机购置、申请示范社(场)、申办“三品一标”认证、争创名优品牌等方面给予一定扶持。

2.2 取得的成效

2.2.1 生产要素配置逐步优化。土地经营权流转使城乡之间的资金、技术、人才、设备等生产要素实现合理流动和优化组合,形成了城乡优势互补、协调发展的新格局。2014 年安县的龙头企业、农民合作社等经营主体共从各类金融机构获得生产经营贷款 3 300 万元;全县市场中 90% 以上生猪、家禽等都是由农民合作社、家庭农场、种养大户生产;全县龙头企业、农民合作社共聘请大中专院校、科研单位的科技人员 110 余人。

2.2.2 新型农业经营主体加快发展。土地经营权流转使土地逐步向种养大户、龙头企业、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体集中,促进了农业的规模经营,提升了新型农业经营主体发展实力。截止目前,安县共有经工商部门注册登记的农民合作社 410 个,入社成员 37 100 户,年销售额达 122 150 万元,实现利润 10 695 万元;种养大户 1 321 户;龙头企业和家庭农场分别有 79 和 117 个。

2.2.3 农村劳动力转移步伐加快。土地经营权流转后,部分农民在业主那里务工,不仅获得了劳务收入,而且学到了许多实用技术和经营管理技术,提高了劳动者素质。同时,土地流转有利于人地分离,改变了部分农民“亦工亦农、亦商亦农”的兼业化状态,解除了土地对农民的束缚,促进了农村劳动力向非农产业转移。

2.2.4 农民财产性收入明显增加。根据调研,通过土地经营权流转,2014 年安县农民人均可以得到 671 元的租金收入,有的土地流转收入甚至高于农民传统农作物总收入;另外,企业、合作社及业主通过租赁土地,为当地农民创造了更多就业就会,使农民从原来直接的生产经营者成为业主打工的农业工人,也增加了一定收入。

3 安县农村土地经营权流转存在的主要问题

3.1 农户流转意愿不强 一是一些农民对国家政策认识不足,甚至误解流转的目的,害怕流转出去的土地“有去无回”,

成为失地农民^[1-2]。二是由于长期以来形成的对土地的依赖性,一些长期外出务工经商的农民,有的甚至举家外迁,不再以土地为生,但仍然把土地当作最后退路。三是目前农村还未建立起完善的养老、医疗保险等事关农民生存的社会保障体系,而土地在很大程度上担负着农民的社会保障功能,农民担心土地流转之后的生计问题。

3.2 流转行为不够规范 大多数农户在流转土地只有口头协议,没有形成具有法律效力的书面协议或合同。即使签了合同,也比较简单、不规范,流转双方在责、权、利关系上没有明确规定,也无违约责任的约定,更没考虑到今后市场变化因素,给土地流转留下了许多隐患。

3.3 流转服务机制不健全 一是全县尚未实现县、乡镇 2 级土地流转管理服务平台全覆盖,土地流转供求双方的信息空间较为分散,土地供求信息不能高效准确提供。二是土地流转主要依靠自发和政府推动,缺乏规范的土地流转市场,缺乏与土地流转相关联的政策咨询、价格风险评估、公证等中介组织,没有形成一个网络化、多功能的中介服务体系,导致流转信息渠道不够畅通。

3.4 流转监督管理不到位 一是 2008 年机构改革后,乡(镇)农经机构薄弱,缺乏人员和经费,对土地流转监管乏力。部分基层干部对土地流转的重要性认识不足,认为土地流转是农户自己的事,疏于监督管理。二是尚未建立起乡村调解、县级仲裁、司法保障等一套完整的纠纷调处机制,仲裁基础设施建设不足,仲裁员队伍整体素质不高,发生土地流转纠纷时调处力度不够^[3]。三是土地流转缺乏有效的用途管制,出现借土地流转之名违规搞非农建设、擅自将耕地“非农化”等现象,严重损害农民的合法权益。

3.5 流转政策制度不完善 一是流转合同制度不完善,流转合同文本没有得到统一规范,合同签订流程和合同鉴证制度不健全。二是对流入方的主体资格、征信情况以及持续经营能力审查不够严密,存在流入方经营项目不符合当地农业产业发展规划的现象。三是工商企业租赁农户承包地的监管力度不足,存在承包农户因流入方违约或经营不善遭受损失的风险^[4]。四是引导和鼓励土地流转的财政、金融、保险等政策支持不足。

4 对策建议

4.1 尊重农民意愿,引导土地流转 要始终坚持“依法、自愿、有偿”的原则,以农民为主体,以政府扶持引导、市场配置资源为取向,充分尊重农民主体地位,土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择,应由农户自主决定。对个别不愿流转土地的农户,不能违背承包农户意愿强迫流转。土地流转收益应归承包农户所有,任何组织和个人不得侵占、截留和克扣。要大力宣传《土地承包法》、《合同法》等法律法规,加大对中共十八届三中全会、中央和省委一号文件关于土地流转方面精神的宣传力度,着重宣传土地流转的原则、期限、程序、方法、步骤以及土地流转的意义,真正使土地承包经营权的流转政策深入人心,深入到千家万户,提高农民土地流转的积极性。要发挥典型引导示范作用,充分发挥种养大户、

农民合作社和家庭农场等新型农业经营主体流转土地的示范作用,使农民看到实实在在的效果,转变思想观念。

4.2 加强指导服务,规范土地流转 健全土地流转管理制度。对已流转土地进行检查登记,摸清现状;实行县、乡分级审查制度,严格资格审查,重点审查流入方的主体资格、征信情况、农业持续经营能力及拟经营项目是否符合本区域产业布局 and 现代农业产业规划等;建立土地流转台账,实行土地流转合同鉴证制度;强化用途管制,坚持最严格的耕地保护制度,严禁借土地流转为名搞非农建设^[5]。引导流转双方当事人依法签订书面流转合同,使用统一的省级合同示范文本。加强对工商业租赁农户承包地的监管和风险防范,实行分级备案,严格准入门槛,加强事中事后监督,建立土地流转风险保障金,专项用于土地流转风险防范。

4.3 建立流转体系,促进土地流转 一是要依托农村经营管理机构,建立以县级为中枢、乡级为平台、村为网点的土地流转服务平台和土地流转监测体系,为流转方式提供信息发布、政策咨询等服务,及时收集发布土地流转信息。二是要积极发展各类市场中介组织,建立多层次、全方位开放的土地流转市场机制,依靠市场调节完善流转机制,降低土地流转成本。三是要完善土地流转纠纷调处机制,加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设,健全乡村调解、县(市、区)仲裁、司法保障的纠纷调处机制,妥善化解矛盾纠纷。四是要建立专业评估机构,开展土地分等定级和价格评估工作,客观公正评估土地等级和市场价格,为流转双方的公平交易提供科学依据^[6]。

4.4 培育新型主体,推动土地流转 专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体是土地流转和集约化经营的重要牵动力量。一是加强农民职业教育力度,培育新型职业农民,鼓励职业农民通过转包、租赁等方式流转土地,发挥示范效应。二是发展家庭农场,鼓励承包农户通过土地流转发展家庭农场,支持家庭农场改善生产条件和经营管理,扩大生产规模。开展农场经营者成本核算、资产管

理等方面的培训,促进家庭农场提高经营管理水平。三是扶持农民合作社发展,赋予农民合作社申报和实施财政项目主体待遇,允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护。积极引导和鼓励农民将土地以入股方式集中,按市场机制将承包土地折价入股或量化成股份,建立土地股份合作社。四是做大做强龙头企业。引导龙头企业通过土地流转,建立具有带动作用的产业化示范基地,推动产业集群集聚发展。鼓励和支持龙头企业与农户、家庭农场、农民合作社建立紧密联结的组织模式和利益机制。

4.5 完善政策扶持,保障土地流转 加大土地流转财政扶持,对流转土地给予奖补,落实相关税收优惠政策,支持种养大户、农民合作社、家庭农场和从事现代种养业的新型农业经营主体通过土地流转进行规模经营,落实土地流转用地、用电和用水政策。加大金融保险支持,通过组建政策性农村产权交易担保公司或农业投资企业,优先对种养大户、家庭农场、农民合作社和农业企业等新型农业经营主体提供融资担保^[7]。完善农业保险政策措施,扩大农业保险范围,鼓励保险公司选择运行规范的粮食生产规模经营主体开展目标价格保险试点,提高农业风险保障水平。

参考文献

- [1] 兰晓红.农村土地流转动因、问题及对策研究[J].特区经济,2010(10):159-160.
- [2] 金红兰,蒋馨萍,金秀峰,等.延边农地流转影响因素及农户意愿的调查研究——以图们市Y镇的M村和Q村为例[J].延边大学农学报,2013(4):352-359.
- [3] 黄延信,张海洋.农村土地流转状况调查与思考[J].农业经济问题,2011(5):4-8.
- [4] 杜朝晖.我国农村土地流转制度改革——模式、问题与对策[J].当代经济研究,2010(2):48-52.
- [5] 李中,刘卫柏.农村土地流转中应关注的几个问题[J].经济纵横,2013(3):96-98.
- [6] 周正.我国农村土地流转存在的问题[J].经济研究参考,2014(12):22-23.
- [7] 洪名勇,关海霞.农户土地流转行为及影响因素分析[J].经济问题,2012(8):72-76.

影响因子

影响因子是指该刊前2年发表论文在统计当年被引用的总次数占该刊前2年发表论文总数的比例。是用论文的平均被引率反映期刊近期在科学发展和文献交流中所起作用的指标,可测度当年期刊的学术影响力,是衡量一个学术刊物地位的主要因素。计算公式为:

$$\text{影响因子} = \frac{\text{该刊前2年发表论文在统计当年被引用的总次数}}{\text{该刊前2年发表论文总数}}$$

影响因子越大,表明该刊所载论文被引用次数越多,从而说明该刊所载论文的影响力较大,通常水平较高,因而该刊的质量自然也高。但是由于领域(学科)自身的特点以及发展规律和发展阶段等差别,不同研究领域的文章被引频次是不同的,如生物医学的文章被引频次较高,而物理学的比较低,所以不同领域的期刊的影响因子缺乏可比性。

目前国际上均采用2年跨度计算影响因子,但由于我国不同学科、不同类型的学术期刊的被引高峰期存在明显差异,如把时间跨度一律定为2年,将使部分期刊处于不平等的竞争地位,不能反映某些期刊的真实学术水平,故也有专家学者提出采用5年跨度,计算5年影响因子,以作为2年影响因子的参照。5年影响因子计算公式为:

$$\text{5年影响因子} = \frac{\text{该刊前5年发表论文在统计当年被引用的总次数}}{\text{该刊前5年发表论文总数}}$$