

农村土地流转政策发展·实践效益与改进对策分析

张晨¹, 钟滨², 蔡海生^{3,4*}, 陈拾娇³ (1. 江西省地矿局九一五地质大队, 江西南昌 330046; 2. 江西省基础地理信息中心/流域生态与地理环境监测国家测绘地理信息局重点实验室, 江西南昌 330046; 3. 江西农业大学江西省鄱阳湖流域农业生态工程技术中心/南昌市鄱阳湖生态重点实验室/农村土地资源利用与保护研究中心, 江西南昌 330045; 4. Department of Forest Resources Management, University of British Columbia, Vancouver, B. C. Canada V6T 1Z4)

摘要 农村土地流转最根本的是通过流转实现最佳的社会经济效益。推进农村土地流转的科学、合理、规范、高效进行, 对促进农村经济发展、提高农户生活水平有着重要的影响和作用。该研究对新中国成立以来的农村土地流转政策的发展演变, 从新中国成立初期、农业生产合作社时期、农村土地家庭联产承包制时期、农村土地承包经营权流转制度初步建立和完善等5个阶段进行了分析; 结合内部效益的提升、边际效益的改善、外部效益的延伸讨论了农村土地流转的实践效益; 分析了农村土地流转在流转市场建设、政府管理行为、农民权益保障、农村金融等方面存在的问题与不足; 并结合进一步完善国家政策的导向功能、社会组织的服务功能、民间组织的创新实践等, 提出了提高农村土地流转社会效益的改进对策。

关键词 农村土地流转; 政策发展; 创新实践; 对策建议

中图分类号 S-01; F301 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)14-298-04

Study on Policy Development, Practical Benefits and Improvement Countermeasures of Rural Land Circulation

ZHANG Chen¹, ZHONG Bin², CAI Hai-sheng^{3,4*} et al (1. 915 Geological Brigade of Jiangxi Provincial Bureau of Geology and Mineral Resources, Nanchang, Jiangxi 330046; 2. Jiangxi Province Basic Geographic Information Center/Key Laboratory of Watershed Ecology and Geographical Environment Monitoring, National Administration of Surveying, Mapping and Geoinformation, Nanchang, Jiangxi 330046; 3. Jiangxi Poyang Lake Basin Agriculture Ecological Engineering Technology Center/Nanchang Poyang Lake Ecological Key Laboratory/Rural Land Resource Utilization and Protection Research Center, Jiangxi Agricultural University, Nanchang, Jiangxi 330045; 4. Department of Forest Resources Management, University of British Columbia, Vancouver, B. C. Canada V6T 1Z4)

Abstract The fundamental object of rural land circulation is to obtain optimal social economic benefit. Scientific, reasonable, standard and high-efficient promotion of rural land circulation has significant effect on promoting rural economic development, improving farmers living level. The development evolution of rural land circulation policy since the founding of new China was studied, including five stages: early period of founding of new China, agricultural production cooperatives period, rural land household contract responsibility system period, establishment and perfect of rural land contract management circulation system; the practical benefits were discussed combined with improvement of internal benefit, improvement of marginal benefit, extension of external benefit; existing problems and shortcomings of rural land circulation in market construction, government management behavior, farmers' right guaranteeing, rural finance were analyzed; several countermeasures for improving rural land circulation economic benefits were put forward combined with further perfecting national policy's guidance role, social organization's service function and innovative practice of folk organization.

Key words Rural land circulation; Policy development; Innovative practice; Countermeasures and suggestions

农业是国民经济的基础和国家稳定的基石。“无农不稳, 无粮则乱”, “三农”问题, 始终是我国革命、建设和改革的根本问题, 农村经济发展水平决定了我国经济发展水平的高低。对“三农”问题起制约作用的矛盾主要是2个: 一是基本国情矛盾——人地关系高度紧张; 二是体制矛盾——城乡二元社会经济结构矛盾。正是受制于这2个基本矛盾, 农村土地随人口增加分割日益细碎而无法与市场经济接轨, 农民进城受阻造就“候鸟”、“两栖”、“摆钟”式农民, 农业发展受小农、兼农经济影响而导致专业化、规模化、产业化、现代化发展缓慢, 农民增收困难, 农村社会落后难以得到根本改善^[1-2]。如何引导农民合理分化促进农村土地流转, 缓解农村人地关系、发展现代农业、解决农民出路、促进城乡一体等, 成为解决“三农”问题面临的紧迫任务, 也是我国实现“四

化同步”战略, 建成小康社会、实现共同富裕的关键所在。农村土地流转是影响农民生活水平的重要因素, 如何实现农村土地的科学、合理、规范、高效流转是当前“三农”问题研究的重要课题。

1 我国农村土地流转政策的发展演变

我国是一个拥有几千年农耕文明的传统农业大国, 农业的发展、农村的繁荣和农民的富裕程度决定了我国经济发展水平的高低。新中国成立以来, 我国农村土地制度实现了从地主农民的租佃关系到社会主义公有制下的集体所有家庭联产承包责任制的变革, 极大地促进了农业生产水平的提高与农村经济社会的发展。简单概括, 可以把我国农村土地政策的发展变迁分为以下5个阶段^[3-4]。

1.1 新中国成立初期农村土地私有制时期(1949~1952年)

新中国成立以后, 在全国范围内实行土地改革, 没收地主土地, 将地主土地分给农民。1950年6月, 中央人民政府颁布实施了《中华人民共和国土地改革法》: “废除地主阶级封建剥削的土地所有制, 实行农民的土地所有制, 借以解放农村生产力, 发展农业生产, 为新中国的工业化开辟道路。”土地改革法把封建土地所有制, 改革为农民的土地私有制。1952年完成的土地改革, 是一次典型的强制性制度变迁。政

基金项目 国家支撑计划项目(2012BAC11B02); 国家自然科学基金重点项目子课题(71333004); 农业部“十三五”农业农村经济发展规划编制前期研究重大课题(农财发[2014]106号); 南昌市“十二五”社科规划课题重点项目(Zd201302)。

作者简介 张晨(1987-), 女, 江西南昌人, 硕士, 从事土地资源管理研究。*通讯作者, 教授, 博士, 从事土地生态、土地经济等研究。

收稿日期 2015-03-27

府通过强制性的绝对权力,在短短的3年间实现了从农地的地主土地所有制向农民土地所有制的变迁。这一时期农地改革制度最主要的特点是废除了封建地主所有制,将土地的所有权转移到农民手中,土地成为农民的私有财产。

1.2 农村土地集体所有集体化时期(1953~1978年) 1953年12月16日,中共中央通过了《关于发展农业生产合作社的决议》,农户可以自由加入和退出农业生产互助组,包括临时互助组和常年互助组2种。土地制度为农民私有,但集体统一经营。1956年6月,第一届全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》第十三条规定:“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”。通过高级农业合作化和人民公社化把土地农民私有、集体统一经营使用的土地制度,改革为集体所有、统一经营使用的土地制度。这一时期农地政策的特点是改革土地私有制度,把农民的土地集中到公社里,转为集体所有,实行人民公社化的生产方式经营土地,农村耕地还属于禁止流转阶段。

1.3 农村土地家庭联产承包制时期(1979~2000年) 1979年9月,中共十一届四中全会修改并正式通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,将十一届三中全会草案中“不许包产到户”和“不许分田单干”的规定改为“不许分田单干,允许某些副业生产的特殊需要和边远地区、交通不便的单家独户包产到户”,政策上对包产到户的限制放宽了。1986年4月,六届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国民法通则》首次提出了农民的承包经营权的概念,并把承包经营权作为一种与财产所有权有关的一项财产权予以保护,从法律层面巩固了农村改革成果。1987年沿海发达省市就土地适度规模经营进行试验。这样,土地经营权的流转突破了家庭承包经营的限制,我国土地流转制度开始进入试验阶段。这段时期的农地不再只集中于集体中,改变了过去单一的大锅饭,集体生产的方式,农民也可以自发承包经营土地,获得更多的经济效益。家庭联产承包责任制的实质是打破了人民公社体制下土地集体所有、集体经营的旧的农业耕作模式,实现了土地集体所有权与经营权的分离,确立了土地集体所有制基础上以户为单位的家庭承包经营的新型农业耕作模式。

1.4 农村土地承包经营权流转制度初步建立时期(2001~2005年) 2001年12月30日《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》进一步明确了农村土地流转的有关政策,成为稳定和完善农村土地承包关系,指导农村土地流转健康发展的重要文件。2002年8月29日全国人大常委会第二十九次会议通过《中华人民共和国农村土地承包法》,并于2003年3月1日正式实施,确保了家庭承包经营体制的长期稳定和完善,从而使农民的土地权益得到切实保障。2004年以来,我国农村土地承包权流转和规模经营发展迅速,在以家庭承包、统分结合、双层经营的基础上,出现了转包、出租、互换、转让、股份合作、抵押担保等多种土地流转形式,并出现了土地流转专业合作社、土地流转股份合作社等

农村经济合作组织,以及土地流转市场、土地使用产权交易所、土地流转管理服务中心、土地流转信用合作社等管理服务部门,土地承包权流转和规模经营机制不断完善。2005年1月7日经农业部第2次常务会议审议通过《农村土地承包经营权流转管理办法》,2005年3月1日正式实施。为规范农村土地承包经营权流转行为,维护流转双方当事人合法权益,促进农业和农村经济发展提供了明确的法律依据。

随着农村耕地流转的逐渐认可,农地的承包经营权流转制度得到了初步建立。这段时期与农地流转相关的法律法规已初步形成,为耕地流转的进行提供了法律和制度支撑,进一步稳定发展了农村耕地流转。

1.5 农村土地流转制度的完善时期(2005年至今) 2008年10月20日中共十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出:加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。并提出了土地承包经营权流转“三个不得”——不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。

2009年中央“一号文件”《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》。意见要求建立健全土地承包经营权流转市场,较大幅度增加农业补贴。强调农地流转要尊重农民主体地位,对地方上的土地流转问题进行规范和约束。具体表现在:一是要依法,不能“过界”;二是要农民自愿,不能强迫;三是要有偿,要解决好利益问题。

2010年1月1日起施行的《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》为维护农民土地承包权益提供强有力的法律保障。2010年中央一号文《关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》再次强调:稳定和完善的农村基本经营制度,加强土地承包经营权流转管理和服务,健全流转市场,在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。

2012年12月中央农村工作会议着眼于“谁来种地”、“怎么种地”、“如何增收”进行了探讨,强调要“守住一条底线,抓住两个关键”,加快转变农业发展方式,加快农业经济组织和制度创新,在“收入倍增”中着力促进农民增收,推进“四化同步”。

2013年中央一号文件《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》提出:鼓励和支持农户承包的土地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社流转;鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业;“四化”同步发展推进城乡一体化。

2014年一号文件《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出:立足国情农情,顺应时代要求,走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路。这些文件精

神、法规政策为新阶段破解“三农”问题指明了方向,为农业现代化和农村社会发展从法律上、制度上、政策上、舆论上提供了有力的保障。

2 农村土地流转过程中的实践效益分析

在不同时期不同阶段,我国各地的土地流转呈现出不同的特点,除了法律规定的转包、转让、租赁、互换等流转方式外,还出现了一些独具特色的流转模式,如广州、湖北襄樊、宜昌等地的“返租倒包”,山东平度的“两田制”模式,山西吕梁的“四荒”拍卖模式,江苏无锡、北京顺义的“集体农场”模式和“吉林长春的合作模式”等。这些流转模式创新了农村土地流转的实际经营模式,取得了较好的效益,简单可以归纳为3个方面^[2,5-6]。

2.1 内部效益得到提升 内部效益主要体现在农民权益保障、耕地流转市场机制建设和管理体系等方面的创新发展为土地流转和农民增收带来的保障。重庆市渝北区通过给农户发放土地承包证,土地承包证中包括户主信息、土地信息、变更登记信息,之后的空白页,主要是方便对农户以后用土地证参与合作、入股、抵押、流转等进行登记,设计合理。发放农户土地承包证,不仅在法律上对农民权益给予保护,解除农户流转土地的后顾之忧,也在法律上对农户耕地的权利给予保障。北京出台农村土地流转意见,规定流转期限超过5年的,应建立价格调整机制,明确调整时限和幅度,分时段确定流转价格,并通过流转间价格机制的调整、流转期限的限制以及流转合同的要求,加强对耕地流转的管理和服务体系的建立,使农户耕地流转的效益得到保障。江苏的苏北花卉公司的麦价补偿法,让土地流转收入随行就市。流转土地“麦价补偿法”让120多户租地给花卉公司的村民都能拿到“溢价”后土地租金。实行土地流转价格随市波动的机制,调动了农户将耕地流转出去的积极性,也打消了农户担心流转出去后耕地价值升高的顾虑,切实保障了农户的利益不受损害。

2.2 边际效益得到改善 边际效益主要体现在促进适度规模经营,优化资源配置,发展立体生态农业,实现更大的经济效益和社会生态效益。四川宜宾县通过延伸土地流转“产业链”,成立农村土地流转服务中心,及时向社会发布土地流转的信息和管理、服务,有力地促进了全县农业产业规模化、集约化和产业化发展。农村耕地流转朝规模产业化发展,能通过规模化经营,获得更大的收益,也在一定程度上缓解了农村劳动力转移的压力,解决了农户将耕地流转出去后的就业问题,进一步调动了农户流转耕地的积极性。山东省乐陵市梁锥村通过实施生态化农业,村民全部变成了农业工人,村民除了平日领取的工资,每年还可领取非常可观的分红。该村共有65.33 hm²土地,用33.33 hm²土地建养牛场、屠宰场、加工厂、肥料厂,其中牛粪又可用作耕地的肥料,增加粮食产量;用25.33 hm²种植农作物,获得粮食的同时获得了大量秸秆,扩大土地利用增值空间。

2.3 外部效益得到延伸 外部效益主要是通过进一步完善土地流转市场,解放农村生产力和保障农民的土地权益,推

动农村劳动力的转移,促进“四化同步”和城镇一体化进程。青岛为健全现代农业服务体系,将试点组建“土地银行”。农民自愿将自有土地或卖或租或存入土地银行,由土地银行将购入的土地进行打包、重新规划或适度开发,并进入土地储备中心,然后根据市场需求和土地增值情况再将土地或卖或租或贷出给土地需求者。杭州市成功搭建农村综合产权交易平台,由市农办和市国资委联手打造的这一平台,集合了农业要素物权、债权、股权、知识产权等交易服务为一体,拥有强大的服务功能。金融、农机、农技等相关部门围绕耕地流转提供政策、技术、资金等全方位服务,为土地流转创造了良好的外部环境。且通过签订托管合同,解决农民的后顾之忧,解放了农村劳动力,促进了农村劳动力的非农转移。

3 农村土地流转过程存在的问题与不足

新阶段“三农”问题出现了许多新情况,一方面,由于大量青壮年劳动力外出农村出现“三留守”现象,新一代农民不懂农务、不愿务农,农户分化导致农业兼业化副业化普遍,小农经济成为现代农业发展和农民增收的瓶颈,城乡区域差距和农户贫富差距拉大;另一方面,我国工业化、信息化、城镇化快速推进,而农村土地流转受诸多条件制约,社会经济效益作用发挥有限,导致农业现代化和农村经济发展动力不足,发展乏力。综合其存在的问题,主要表现在以下4个方面。

3.1 农村土地流转市场建设滞后影响有限 农村土地流转市场的建设是有效推进农村土地流转规范化、制度化的关键工程。目前,我国土地流转市场不健全,多为自发性流转。村民对土地流转承包经营,往往只是口头协议,这种口头协议很容易产生纠纷。在国家政策导向下,各地也加强了农村土地流转服务中心等市场机制的建设,实现土地流转有形市场和信息市场的对接。但依然存在一些问题^[7-9]:一是参与流转的主体很少,农民参与流转的积极性不高,农业大户、农业合作组织、知名农业企业的参与有限,缺少规模带动效应;二是缺少农地流转的动力,农地流转过程中,农民的收益有限或下降,更多农民宁愿兼农或撂荒,农地流转主要由基层政府来推动,其他市场主体没有参与的积极性与主动性,同时也限制了土地流向边际产出率高的使用者;三是农地流转过程中没有解决好农民的“后顾之忧”,流转关系不稳定,农民不敢放手流出土地。

3.2 地方各级政府管理行为薄弱缺乏抓手 在调查中发现,政府的管理行为对土地流转有较大影响。农村土地流转的配套政策措施得力,工作就会比较顺利;反之,则处于自由发展的散乱状态,甚至造成负面影响。如:一些地方因管理工作服务不到位,导致部分土地流转后被违规用于非农建设,违背土地用途管制制度,侵犯农民的土地权益;有些地方为推动工作,采取强制性的行政措施推动土地流转,不考虑未来市场的风险和不确定性,盲目搞土地集中规模经营,造成土地利用效益不足,牺牲农民的利益;有些地方通过“委托—代理”模式,获得农民的土地经营权,以调整农业结构为由,引进合作企业将土地“反租倒包”,使少数人获利而

损害大多数农民的利益。

3.3 农地产权不够灵活农民权益保障乏力 农村集体的土地的产权结构不合理,产权不明晰,农民处在被动、弱势地位,土地收益和处置权利受损,只有在法律上对农民权益给予保护,才能真正解除农户流转土地的后顾之忧^[10-11]。但在农地产权制度改革中,一方面,农村土地产权确权登记不够完善、归属不够明晰,确权颁证遇到诸多矛盾;另一方面,农地确权过程中存在“确权又确地”、“确权不确地”2种模式,2种模式的取舍对土地流转的影响各有千秋,农民意愿难以统一得到满足。同时,为消除城乡二元制的影响,各地在尝试农村户籍制度改革,有些地方规定进城农民须交出土地,有些地方提出“宅基地换房、承包地换社保”,但是推动户籍改革的条件中农民都将失去手中的土地,导致农民对政策产生疑虑,影响了农户流转土地,土地流转的效益难以实现。

3.4 农村金融支持不够科技有效投入不足 由于农业资金的匮乏,使得农户抵御风险能力低^[12-13]。从调研分析来看,资金和风险是影响农户流转意愿的重要因素之一。由于承包户农不具备先进的种植技术和充足的资金,长时间只种植蔬菜、水稻等常规作物,没有资金种植高效经济作物,导致农业产出整体偏低。农村金融体系无法满足土地流转发展的需求,农村金融信贷管理体制与流转后的资金需求不匹配。只有改革农村信贷管理体制,加大用于农业的信贷资金,使信贷规模与农户生产资金需求匹配,降低农民贷款的难度和农业生产的风险,降低农户在流入土地后生产经营的忧虑,才能促进农村土地流转的深入开展。

4 提高农村土地流转社会效益的对策建议

农村土地流转不仅是土地利用的问题,更关键的是土地利用效益分配的问题。要实现农村土地的科学合理流转,一方面要以政策为抓手,另一方面要以效益为抓手。为此,要进一步完善国家政策的导向功能和社会组织的服务功能,促进民间组织的创新实践,提高土地流转社会效益。

4.1 进一步完善国家政策的导向功能 2003年以来,我国陆续出台了《农村土地承包法》、《农村土地承包经营权流转管理办法》、《农民专业合作社法》、《物权法》等相关法律,并连续13年发布以“三农”为主题的中央一号文件,涉及农业科技投入、农田水利等基础设施建设、农业补贴制度和市场调控机制、农业发展和农民持续增收、农业现代化、新农村建设等一系列事关“三农”问题的政策措施,对农村改革发展做出了系统部署,“三农”政策体系和制度框架已初步形成,对农村社会经济发展有着深远的影响。目前,国家提出要走“四化同步”、“城乡一体”的发展道路,着力强化现代农业基础支撑,深入推进社会主义新农村建设。这从国家层面为农村土地制度改革创新和农村土地流转提供了全方位的导向。地方各级政府和相关部门如何落实这一系列、方针政策、工作部署是当前的重要任务。

4.2 进一步完善社会组织的服务功能 流转管理体系是否

健全、社会服务功能是否到位对农村土地流转有着极大的影响。流转平台未建立,土地流转信息不畅,出现农户有意转出土地却找不到合适的流入方,而需要土地的流入方又难以找到有流转土地意向的农户,造成转入、转出“两头难”。没有专业的经营权价值评估机构,农村土地承包经营权流转缺乏金融服务支持。搞好土地流转管理服务,主要是建立健全县、乡(镇)、村3级土地流转管理服务机构。一方面规范土地流转,包括规范合同主体,探索流转主体资质审查制度;完善土地承包经营权流转中的备案、登记;规范合同条款,探索流转风险保证金制度,保障农民的土地权益。另一方面完善各级机构土地流转社会化的服务功能,包括业务指导、流转服务、合同管理、纠纷仲裁、监督执行等方面。对农村土地流转进行适时管控和全方位指导,探索开展土地信托、价值评估、抵押融资等社会化服务,特别是提供法律、政策、信息、金融、咨询、代理等方面服务。

4.3 进一步促进民间组织的创新实践 目前,耕地流转的行为日趋规范化,但农村耕地流转问题不单单是土地方面的问题,它与农村改革息息相关。为了适应新形势下社会经济的发展,依然需要创新实践。一是从耕地流转法律体系与管理体制建设上,进一步放活农民手中的土地产权,充分尊重农民的创新实践,从解放和发展农村生产力、调整和优化农村生产关系的层面上,寻求土地流转的保障问题,促进农村土地流转;二是从农村土地流转与城乡一体发展改革的衔接上,在土地产权明晰和用途管制的基础上,允许更多的社会资金和技术投入,拓展民间组织的土地利用空间活力,丰富土地流转的形式和经营的模式,扩大土地流转的边际效益和外部效应。

参考文献

- [1] 王小映. 土地制度变迁与土地承包制[J]. 中国土地科学, 1999(7): 5-8.
- [2] 吴寒冰, 张学玲, 蔡海生, 等. 鄱阳湖区农地流转过程中的效益流向分析[J]. 广东农业科学, 2013(23): 219-224.
- [3] 蔡海生, 郭旭, 陈美球. 我国农村土地制度及相关问题探讨[J]. 江西农业大学学报, 2006(11): 5-9.
- [4] 蔡海生, 赵小敏. 中国农村土地制度发展与创新[J]. 江西农业大学学报: 社会科学版, 2002, 1(1): 38-42.
- [5] 李勇, 杨卫忠. 农村土地流转制度创新参与主体行为研究[J]. 农业经济问题, 2014(2): 75-82.
- [6] 吴寒冰, 蔡海生, 钟滨. 我国农村土地承包经营权流转对策初探[J]. 当代江西, 2014(2): 28.
- [7] 韩德军, 朱道林. 西南山区典型农村土地流转与经营模式转变实证研究[J]. 农村经济, 2014(5): 43-48.
- [8] 王卫红, 马丁丑, 刘勇, 等. 甘肃省农村土地流转中若干不良现象分析与建议[J]. 中国农业资源与区划, 2013, 34(6): 132-139.
- [9] 张新喜. 农村土地流转后“非粮化”成因及对策[J]. 现代农业科技, 2014(14): 343, 345.
- [10] 姜俊. 关于农村土地流转与农民权益的保障探究[J]. 中国农业信息, 2013(3): 192.
- [11] 张业新. 农村土地流转中农民权益的保护[J]. 发展, 2013(2): 102, 118.
- [12] 李东卫. 金融支持农村土地流转的制约因素及对策[J]. 理论与当代, 2013(2): 5-9.
- [13] 黄振香, 谢志忠. 农村土地流转及其金融支持研究述评[J]. 科技和产业, 2013, 13(6): 16-19.