

解决农地承包纠纷问题的思考与建议

——基于荆州市荆州区农地纠纷问题的调查

邵中慧 (湖北农村经济发展研究中心, 长江大学经济学院, 湖北荆州 434025)

摘要 目前, 在我国农村, 土地承包纠纷问题十分普遍。如何解决农村土地承包纠纷问题, 以便更加充分、合理、有效地利用土地资源, 促进农业经济的发展显得非常重要和迫切。在大量调查的基础上, 分析了目前农村土地承包纠纷的种种问题及其原因, 探讨了解决农村土地承包纠纷问题的深层次矛盾, 并结合农村经济发展的实际提出了对策与建议。

关键词 土地承包; 纠纷; 措施

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)12-03704-02

近年来, 国家相继出台了一系列保护农民利益, 发展农业和农村的政策、法律、法规, 极大地调动了农民的生产积极性, 推动了农业和农村经济的快速发展。但是, 随着农村改革的不断深入, 扶农惠农政策的进一步落实, 土地收益的增加, 出现了大量的农民争田要地的现象, 致使农村土地纠纷问题日益凸现。为了切实维护农民的土地权益, 保持社会的稳定, 促进农村经济的发展, 笔者就荆州区农地承包纠纷问题进行了专题调查, 探索解决农村土地纠纷问题的对策。

1 农地承包纠纷的类型及其原因

荆州区是荆州市目前农地纠纷问题比较有代表性的县(市、区)之一, 全区面积1 045.8 km², 耕地面积33 706.7 km², 共有7个乡镇, 142个村, 1 174个村民小组, 约59.69万人口。调查中发现, 全区绝大部分的村组都不同程度地存在着农地纠纷问题。统计表明, 2005年, 农民因农地纠纷到区上访295次, 共2 650人。上访的次数与人数分别占全区上访总数的29%和27%, 占据了群众上访的主流, 且呈上升趋势。调查发现, 农地承包纠纷主要有以下几种类型。

1.1 农地流转合同不规范导致的纠纷 当前, 农村土地流转基本属于自发性的, 农户间的土地流转多数是口头协议, 合同双方的义务和权利不能明确, 从而造成农业税费、承包款拖欠严重。业主与农户之间的租赁合同, 多数是双方自行草拟的, 由于信息不对称, 导致权利与义务不对等, 且违约责任不具体, 即使签订了书面合同, 农户的切身利益也得不到法律的有效保护。

1.2 外出务工农民回乡要地引起的纠纷 以前, 外出务工的农民口头承诺不要承包地, 村组为了不让承包地的税费落空, 就将其承包地发包给其他农户。税费改革以后, 农民负担大幅减轻, 尤其是国家一系列惠农政策的出台, 种田效益显著提高, 以前在外务工的农民纷纷返乡要田要地, 要不到就上访。

1.3 农地被征用引发的纠纷 近年来, 贯穿荆州区的荆襄、荆东高速公路相继开工, 城南和江南经济开发区建设, 需要占用大量的农地, 涉及到的农户纷纷提出重新调整土地的要求, 不能如愿就上访告状。

2 土地承包纠纷解决过程中的深层次思考

由于农村土地承包纠纷成因复杂、政策性强、涉及面广,

解决起来难度大。因此, 大多数村组采取了消极应付的态度, 能拖就拖。中央和各级地方政府陆续颁发了一系列关于解决农村土地纠纷问题的文件, 并要求各地及相关部门认真贯彻执行。调查得知, 在解决土地纠纷的实际操作中, 一些问题令基层干部感到十分棘手。

2.1 “农村土地承包关系稳定和农村社会稳定”难兼顾 落实农村土地承包政策, 解决农村土地承包纠纷, 最终要实现“农村土地承包关系稳定和农村社会稳定”的目标。但在实际操作中, 却很难兼顾。如果以土地实际经营为基础, 稳定现有的土地承包关系不变, 地多户与地少户、有地户与无地户的矛盾很难解决; 要解决这些矛盾纠纷, 势必要对现有土地进行大的调整, 而这又会违背“大稳定、小调整”的基本原则。现在的情况是, 有地或地多的农户坚决反对动地, 理由是当时发《土地经营权证》时讲好了30年不变。那么无地农民种地问题得不到解决就要上访, 有的甚至抢地种, 从而造成社会不稳定。

2.2 情况变化迅速, 难把握 城镇化、工业化和公路建设需要征用大量土地, 而土地补偿或土地置换不到位, 从而导致人地矛盾十分突出。城南管理区共有耕地235.2 hm², 外地6家企业共租用了42.7 hm², 剩余的耕地人均不到0.014 hm²。还有部分村组耕地面积不断减少, 而人口却在逐年增加。据调查, 万城村近5年新增人口128人, 而因修高速公路等原因, 全村耕地却减少了36 hm²。由于企业建厂、修路占地较多, 人口增长较快, 人地矛盾越来越突出。

2.3 政策自相矛盾难操作 如白龙村二组有6户农户、三组有4户农民, 他们在1998年分有承包地, 后来弃耕抛荒。2002年重新调整时, 上述10户就没有分到土地。按照国办发[2004]21号和鄂政发[2004]36号文件的明确要求, 任何组织和个人不能以土地撂荒为由收回农户的承包地, 已收回的要予以退还。但《中华人民共和国土地管理法》明文规定: 承包经营耕地的单位或者个人连续2年弃耕抛荒的, 原发包单位应当终止承包合同, 收回发包的耕地。1995年省人大颁布的《湖北省农村承包合同管理条例》规定: 荒芜承包地、放弃生产经营行为, 经发包方劝阻无效的, 可以变更和解除承包合同。有关政策规定与法律法规明显不吻合甚至相抵触。基层干部很难操作。

2.4 有悖方向令人堪忧 农民返乡要地表面看体现了党和政府对农业、农村和农民问题的重视和关心, 反映了中央减轻农民负担政策真正落到了实处。但外出务工农民返乡要

基金项目 湖北省教育厅资助项目(2003A168)。

作者简介 邵中慧(1963-), 男, 湖北京山人, 副教授, 从事农业经济管理研究。

收稿日期 2007-01-17

地带来的负面影响也应引起高度重视,正面引导刻不容缓。一是不利于农村社会稳定。调查表明,各地因农民返乡要地而引发的土地纠纷占主要部分。二是不利于农业的适度规模经营。在现有的农业生产技术和装备条件下,一家一户种几亩田地是不可能真正富起来的,只有对农业生产实行集约化和专业化经营,走适度规模经营的路子,农业产业化才能真正实现,农民才能致富奔小康。三是不利于农民综合素质的提高和全面发展。以人为本,就必须全面提高农民的综合素质和文明程度,从而实现农民的全面发展。如果进城农民纷纷回流返乡,则是背离城市文明和现代生活的一种意识。四是不利于城乡统筹发展。“三农”问题的解决,最终要靠农业的现代化和农村城市化来完成。而外出打工农民返乡要地,不仅加剧了目前沿海地区出现的“民工荒”,而且减缓了农民向非农产业转移的进程,与城市化的历史方向背道而驰,有碍城乡统筹发展,共同繁荣。

3 解决土地承包纠纷的对策及建议

3.1 切实加强对解决农村土地承包纠纷工作的领导 各级要建立工作目标责任制,采取区领导包镇、镇干部包村的办法,层层明确任务,落实责任,努力把矛盾化解在基层,消除在萌芽状态。农户之间引发的纠纷主要由村组负责调处;农户与村组引发的纠纷,主要由镇出面协调;农户与镇及以上引发的纠纷,由区、镇两级政府共同调处。同时,区农经部门是农村土地承包纠纷仲裁机构,承担调处农村土地纠纷的重要任务;镇农经部门是调处土地纠纷的基础骨干力量。信访、农经部门要通力协作,全力做好信访的接待工作,消除对立情绪。对于少数地方违背土地承包政策,群众多次上访,问题未能得到有效解决的,区里要派专班调查,属因违反法律、政策和处理不当引发的多次重复上访和恶性案件的,必须追究包点领导和相关人员的责任,做到任务明确,责任到人。

3.2 引导、规范农村土地使用权依法、有序、合理、有偿流转,从源头上避免新的土地承包纠纷 随着农村富余劳动力的转移,农村经济的发展,土地流转将越来越普遍。但由于流转缺乏统一规范的操作程序,往往引发新的矛盾。应制定统一规范的土地流转政策和措施,鼓励农民在自愿、有偿、依法的前提下,采取转包、转让、互换、租赁、反租倒包等形式进行土地使用权流转,并从程序、主体、内容、合同文本等方面予以规范,坚决制止和纠正违背农民意愿,强迫农民流转土

地的做法,并防止出现因操作不规范而侵犯农民权益的现象。同时,要建立健全土地承包合同和土地流转合同的立卷、归档制度,以备查用。

3.3 多渠道、多途径转移农民,真正变“农民”为“市民”,缓解人地矛盾,减轻土地压力 出现土地承包纠纷的根本原因是人多地少。因此,解决土地承包纠纷的长远措施应着眼于减少农民,减轻农村土地的人口承载力,缓解土地压力。一是进一步引导、鼓励各地发展农村二、三产业,加快建设城镇步伐,就近转移农民。二是大力发展打工经济,多渠道、多途径输出农民,远距离转移农民。三是积极向农业的深度、广度开发进军,发展劳动密集型农业,就地转移农民。四是加快城区发展,建设就业门路广、人居条件好、吸纳能力强的襄阳城区。五是探索“股田制”的做法,引导农民以土地入股形式,将承包权与经营权分离开,使外出务工经商的“农民”既可以获得打工收入,又可以获得承包权所带来的收益,同时也可以提高土地适度规模经营、集约经营,一举多得。六是加快户籍改革步伐,让离地农民能够真正进镇、进城,变农民为城居民,不再倒灌回流,减轻土地压力。

3.4 尊重群众首创精神,落实村民自治,加强基层基础工作,增强基层调解调处纠纷的能力 农民的问题农民自己最有发言权。农村土地属农民集体所有,村组按绝大多数农民的意愿,在国家法律许可的范围内,对耕地进行适当调整,属于村民自治的范畴。从实践来看,不少村组为调解土地承包纠纷而进行的探索取得了很好的效果。因此,我们应尊重群众的首创精神,将村民自治真正落到实处,鼓励基层村组在征得绝大多数群众同意和国家法律许可的情况下,自我调解调处土地承包纠纷。同时,应加强基层组织建设,增强村两委班子的凝聚力、战斗力,增强其自我调解调处纠纷的能力。

3.5 建立健全农村社会保障体系,解除农民后顾之忧 当前相当一部分农民仍把土地当作养老、防老最主要的依托,即使丧失劳动能力或有其他就业渠道,仍然不愿放弃土地承包权。因此,应尽快建立健全农村医疗保障体系、农民最低生活保障体系等各种农村社会保障体系,解除农民的后顾之忧,从而减少土地承包纠纷的发生。

参考文献

- [1] 雷海章.现代农业经济学[M].北京:中国农业出版社,2003.
- [2] 邵书慧.农地经营制度创新的经济学思考——基于荆州市农地经营现状的调查[J].长江大学学报:社会科学版,2006(2):99-101.