

# 江都地区农村土地使用权流转研究

徐叶香 (淮阴工学院经济管理学院, 江苏淮安 223001)

**摘要** 实行土地规模经营, 改变平均分配土地的方式, 是农村经济进一步发展的出路所在。实行农村家庭联产承包责任制以来, 农村土地流转在我国得到快速发展, 也取得了一些好的成效。但同时各地也存在不少独特的问题, 在剖析江都地区农村土地使用权流转过程中存在问题的基础上, 提出了完善土地流转的合理建议。

**关键词** 江都地区; 农村土地使用权流转; 问题; 对策

中图分类号 F301.24 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)28-12374-03

## Study on the Rural Land Usufruct Circulation in Jiangdu Region

XU Ye-xiang (College of Economic Management, Huaiyin Institute of Technology, Huai'an, Jiangsu 223001)

**Abstract** It is a way out for rural economy's further development by implementing land scale management and changing the average allocation of land. Since the implementing of rural family contract responsibility system, rural land circulation has been rapidly developed in China and some good effects have been achieved. At the same time, there were a few unique problems in different areas. Based on probing into the existing problems in the circulation process of rural land usufruct in Jiangdu Region, some reasonable suggestions for perfecting the land circulation were put forward.

**Key words** Jiangdu Region; Rural land usufruct circulation; Problems; Countermeasures

十一届三中全会以后, 我国在农村开始实行家庭联产承包责任制, 极大地调动了农民的生产积极性, 促进了农村生产力的发展。现在, 中央实行延长农村土地承包期30年不变政策, 赋予农民长期而有保障的土地使用权, 并颁发了《中华人民共和国农村土地承包法》, 家庭承包经营制度成为我国农村土地制度的一种基本形式, 对稳定农村经济发展发挥了巨大的作用<sup>[1]</sup>。但随着市场经济的迅速发展, 家庭承包制也显露出其缺陷, 农户缺乏稳定的土地产权, 土地分包到千家万户, 导致土地的细碎化, 客观上阻碍了土地规模经营、农业产业化和农村城镇化等的发展。所以, 在稳定与完善农村土地承包关系的基础上, 建立和完善农村土地流转的有效机制, 维护农民的合法权益, 具有其客观和现实的意义<sup>[1]</sup>。

### 1 江都市土地流转概况

江都地处江苏中部, 南濒长江, 西傍历史文化名城扬州, 是长江中下游一座新兴的滨江园林生态城市, 是我国“南水北调”东线源头。全市面积1 332 km<sup>2</sup>, 人口107万, 下辖40个乡镇。一百多万亩耕地适宜种植多种粮食作物和经济作物, 是苏北的粮仓之一。

**1.1 江都市土地流转的发展历程** 在江都市, 土地流转最早出现于20世纪90年代末期, 最初形式为外出务工的农民无偿请人耕自己的土地, 随着农村改革的深化, 农业产业结构调整 and 产业化经营步伐加快, 进一步推动了土地的流转, 江都市土地流转大体经历了3个时期, 即活跃期、高潮期和低迷期(表1)。

**1.2 江都市农村土地流转现状** 实行农村家庭联产承包责任制以来, 江都市农村土地流转一直呈现规模小、数量少、范围窄的特点, 并且多是零星、分散式的流转。近年来, 随着农业结构调整, 农村二、三产业的发展 and 农村劳动力的转移, 农村土地流转呈现加速的态势。而实行二轮土地承包之后, 随着土地承包30年不变政策的落实, 流转速度明显加快。2003~2007年江都市土地流转面积分别为2.03万、2.49万、2.86万、2.39万、2.40万hm<sup>2</sup>; 土地流转率分别为9.5%、11.7%、

12.8%、10.8%和10.9%。

表1 江都市土地流转的3个阶段

Table 1 Three stages of land circulation in Jiangdu City

| 阶段               | 年份        | 平均流转农村土地 hm <sup>2</sup> /年   |
|------------------|-----------|-------------------------------|
| Stages           | Year      | Average circulated rural land |
| 活跃期              | 1997~2000 | 145.33                        |
| Active period    |           |                               |
| 高潮期              | 2000~2004 | 270.73                        |
| High-tide period |           |                               |
| 低迷期              | 2004至今    | 70.13                         |
| Low-tide period  |           |                               |

**1.3 江都市土地流转的方式** 2007年江都已流转土地总面积2.40万hm<sup>2</sup>, 其中以转包方式流转的占绝大多数, 具体划分如下: 转包方式流转的面积为0.93万hm<sup>2</sup>, 占流转总面积的35%; 转让面积0.45万hm<sup>2</sup>, 占16.9%; 互换面积0.30万hm<sup>2</sup>, 占11.4%; 出租面积0.49万hm<sup>2</sup>, 占18.6%; 其他方式面积0.23万hm<sup>2</sup>, 占18.1%。其中转包、转让、出租在土地流转中占的比重较大。

**1.4 江都市农村土地流转后的主要用途** 该市2007年流转的2.40万hm<sup>2</sup>土地中主要有以下几个用途(表2), 花木栽植所占比例较大, 其次是水产养殖和蔬菜培育等<sup>[2]</sup>。

表2 江都地区土地流转后的用途分类

Table 2 The classification of land use in Jiangdu Region after circulation

| 用途                                | 流转面积 万hm <sup>2</sup> | 所占比例 %     |
|-----------------------------------|-----------------------|------------|
| Use                               | Circulation area      | Proportion |
| 花木栽植 Flowers and trees transplant | 0.86                  | 35.9       |
| 水产养殖 Aquaculture                  | 0.58                  | 24.2       |
| 蔬菜培育 Vegetable cultivation        | 0.43                  | 17.7       |
| 集体农场 Collective farm              | 0.17                  | 7.0        |
| 其他用途 Other uses                   | 0.36                  | 15.0       |

### 2 江都市土地流转存在的问题

从土地二轮承包始至2007年, 江都市共流转农村土地2.40万hm<sup>2</sup>, 涉及农户4.3万户, 签订流转合同6.2万份, 产生“激化矛盾”184起, 其中仲裁土地承包纠纷4起, 调解180起, 隐性矛盾1万多起。分析这些矛盾, 主要有以下几个

问题。

## 2.1 承租方的自身原因

**2.1.1 承租方诚信差引发纠纷。**土地流转的工作涉及到农民和承租方,在流转过程中承租方出现的问题之一是因缺乏诚信造成的。如1998年一安徽籍农户到江都市黄庄村承租了4 hm<sup>2</sup>农田种水稻,签有承租合同,由于水稻歉收,该农户除去开销,所剩无几,交不起承租款,最后不辞而别,使村委会蒙受1 000多元损失。

**2.1.2 承租者不能按期归还引发双方争执。**从1998年底起,江都市开始了有规模的土地流转工作,合同显示,农户土地出租期最长为30年,但大多数为5~10年,即一些土地将进入续包和归还期。在流转土地中,95%已改变了原有用途,有的被挖成了鱼塘,有的栽上了林木,有的变成了桑田,承租者要想把土地复原,必将造成较大损失,要想续包,发包者必然提高价格。承包方为了维护自己的利益,就强硬拖延承包时间,从而引起双方争执<sup>[3]</sup>。

## 2.2 村组干部在执行过程中不负责任

**2.2.1 村干部的迁就行为。**在农户自愿的前提下,由村里向农户支付一定租金,将农户承包地的使用权收归村集体,村集体在进行一定投资后发包给承租方。在这一过程中,不少村干部积极联系承租人,而为了促进土地流转的迅速完成,在合同条款上难免有迁就行为。

**2.2.2 村干部的行为显失公平。**江都市在土地二轮承包中,村、组将一些农民不愿意要的“边、角、薄”土地收归集体,形成了“集体农场”,村委会在“集体农场”发包过程中,普遍有提成承包款用于投资公益事业现象,引起“集体农场”所在组的较大不满。

**2.3 少数农户自发流转存在严重不规范** 部分流转土地未经过乡镇及中介组织,而由农户自行流出(入),他们之间的农地交易往往没有规范的契约或者协议,有的甚至是口头约定。这种现象主要存在3个方面问题:第一无规范合同契约;第二无合同履行的保障条件。主要是由于流入方多为自家亲友邻居,碍于面子,农户极少在流出土地时要求担保,更谈不上抵押。因此即使是有书面合同的流出土地,也没有明确规定合同履行的必要保障条件;第三合同期短。近年来江都市出现了好几起土地纠纷都是因为农户私下进行交易,合同严重不规范,在流转的过程中产生矛盾,得不到应有的法律保护。

**2.4 土地可流转资源分散与集中连片的规模经营不相适应** 随着经济的发展,希望投资于农业并具有较强的资本运作能力和市场开拓能力的农户、工商业主、外来投资者渴望能够从事高效农业的经营:使土地集中连片规模经营。然而土地集中过程中遇到“钉子户”,他们不愿意流转或调换土地,而在解决“钉子户”问题时存在个别的行政强制行为。

## 3 江都市农村土地流转的几点建议

**3.1 依法妥善处理土地承包纠纷** 土地流转涉及土地所有者、土地经营者等多方面的利益,要按照《农村土地承包法》确定的协商、调解、仲裁和诉讼的途径解决土地承包纠纷,尽早挂牌成立土地承包仲裁委员会。在处理土地承包纠纷过程中,要重视做好调解工作,不要简单地将双方当事人推向

诉讼的途径,要尽可能通过协商、调解的方法解决土地承包纠纷。

**3.2 加强村干部对土地流转的工作能力** 有力引导各级主管部门,尤其加强对乡村基层干部的思想觉悟培训,提高基层干部和村会计的农村政策水平和专业技能。通过集中培训、以会代训等多种形式,提高乡村干部组织、发包、指导、签订合同、解决合同纠纷的能力,提高村级农经人员(村会计)组织、指导和鉴定的能力,进而依法引导农民按照“依法、自愿、有偿”的原则进行土地流转<sup>[2]</sup>。

## 3.3 建立农村土地流转服务组织

**3.3.1 完善中介组织以及村委会的职能。**中介组织及发包主体(目前主要是村委会)要加强对承租方能力及诚信的调查,规定土地使用权流转条件,如知识、技能、经验等,保证必要的农田基本建设投入,确保土地综合生产力的提高等,只有具备一定经济实力和生产条件并且诚实守信的农户或业主才能流入土地,以确保土地流入者能珍惜土地,合理配置农业资源,提高土地利用率和产出率,以确保农业综合生产力的持续提高和农业生产的可持续发展。江都市已经有6个乡镇成立了专门的中介机构,这些中介机构有效地帮助了承租双方的合作。

**3.3.2 依托政府,组建有形市场。**以乡镇农经组织为依托,组建乡镇农村土地流转信托服务站,建立农村土地资源台帐,记录每个农户自二轮承包以来的土地变动情况,为农民承包土地的流转提供需求登记,发布流转信息,进行项目推介,指导合同签订,调处各类纠纷,规范土地流转行为,形成土地流转有形市场,为农民土地流转提供服务。江都市积极加强政府的作用,要求各个乡镇组建土地流转服务站,指导农民进行合理的土地流转,并逐渐形成土地流转的有形市场。

**3.3.3 加强土地流转信息的宣传。**实现土地流转信息现代化,为公开招标服务,基层政府相关部门及土地流转中介组织将土地资源信息、土地续包、流转及寻租信息上网,做到资源共享。同时,在村级设立土地流转信息员,完善信息服务网络。农户需要流转土地时,可通过村务公开栏、有线电视等媒体向社会发布信息,做好牵线搭桥工作。

## 3.4 加强土地流转的规范管理

**3.4.1 规范土地流转合同。**土地流转关系确立后,流转双方要签订流转合同,明确流转的形式、数量、年限、条件及双方的权利、责任、义务等,合同应经过农业部门鉴证。强化村级经济组织、农户和再承包人三方的“契约”行为,保持土地流转承包关系及经营权益分配的合法性和规范性。要按照经济合同法,从合同形式、内容、程序、担保、公证等方面对转包、转让、互换、租赁、入股等形式土地流转制定相应的合同文本,农村基层组织及土地流转机构对每一块流转土地订立具有法律效力的合同,并督促合同实施,保障土地使用权价值的顺利实现<sup>[3]</sup>。

**3.4.2 开展土地评等定级和估价工作。**根据江都市土地流转实际情况,从2003年下半年起,有很多流转土地进入续租或归还期,目前江都市还没有权威的 land 评定机构,只有个别乡镇村采取了民间认同的解决办法:将土地按交通便捷、

水系配套程度分为三类地,这一办法还很不具体,因此,国土部门应当扶持土地信托服务站等中介机构,加强地籍管理和土地市场管理,开展土地评等定级和评估工作,处理出让人和受让人的土地纠纷。

### 3.5 采取措施加强土地的规模流转

**3.5.1** 加大吸引“三资”开发农业的力度。大力吸引境外资本、工商资本和民间资本等农外资发农业项目,这不仅能有效解决农业生产中缺资金、缺技术、缺信息的困难,还可以增强抗御自然风险和市场风险的能力,并在很大程度上使土地、资金、技术、人才等资源得到优化配置。同时,“三资”主体投资农业项目开发,可带来适应市场经济需要的全新的机制、市场理念、管理制度和农业经营人才。特别是有的农业项目投资者运用现代市场营销理念,采取连锁、超市、配送等经营方式开拓市场,使产加销相衔接,从根本上提升了农业市场的应变能力和竞争能力,提高了农业整体效益,拓展了农村劳动力的就业空间,增加了农民的劳务收入<sup>[4]</sup>。

**3.5.2** 推进农业产业化经营,大力发展农村经济合作组织。要大力培育和发展专业化、规模化的生产基地,龙头企业与基地农户要逐步由契约联结、服务联结向资产联结方面发展,基地农户可以通过土地入股的方式与龙头企业开展股份合作,从事农业的产前和产后服务,以此带动土地流转,推进农业产业化经营加快发展。通过专业合作组织与千家万户建立多种形式的联合与合作,使分散经营的小农户组合成专

业生产联合体和大规模的农产品生产基地,实现农业资源的合理配置。目前江都市已在高邮、江都成立了5家农村土地股份合作社,并取得初步成效<sup>[4]</sup>。

### 3.6 制定相关配套措施

**3.6.1** 制定鼓励土地流转的相关优惠政策。在优惠的对象上实行双向优惠,既鼓励土地转出方,又鼓励土地转入方;在优惠的内容上实行综合优惠,不光在经济上优惠,在流转方享受集体公益事业服务方面都给予适当照顾;在优惠的手段上实行配套优惠,包括在资金、技术、税费等方面给予适当支持;在优惠的取向上实行重点优惠,即对“四荒”开发性经营项目、具有技术推广价值和市场发展前景的特色种养项目以及实行集约化、规模化经营的项目进行重点扶持。

**3.6.2** 深化农村社会管理体制配套改革。大力培育农村劳动力市场,加大对农村富余劳动力的技能培训,加快农村劳动力转移,为农村土地流转创造条件。加快建立健全适合农村特点的社会就业、养老保险等社会保障体系,消除农民离土的后顾之忧。

#### 参考文献

- [1] 李延戎. 土地租赁法律制度研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [2] 韩连贵. 关于农村土地使用权流转的发展趋势分析[J]. 经济研究参考, 2006(10): 26-31.
- [3] 邓时春. 农村土地流转问题及对策[J]. 农村经济与科技, 2005(11): 8-9.
- [4] 朱博文, 杨涛, 杨利琼. 农村土地流转中存在的问题和对策[J]. 南方国土资源, 2003(2): 24-25, 35.

(上接第12368页)

的实施顺序,将以“发展规划”为主的观念转变到以“结构规划”为重的思路上来;将“由上而下”的规划顺序转变为“自下而上”的规划顺序;将就村论村、就城论城的观念转变到整体分析、统一规划的理念上来。

**3.3** 从规划理论体系上完善新农村和小城镇的关系 小城镇由于规模小,发展不稳定,必须加强区域分析与研究才能正确把握其发展方向。以往的小城镇总体规划虽然强调做到控制性详细规划的深度,而实际操作当中对规划的范围多是围绕圩镇建设用地一块展开讨论,对于区域内的村庄基本情况了解和把握不够,使得镇域村镇体系规划成为摆设,无任何科学性和实用性。区域内一旦引进企业或某个产业进行调整,都会使整个规划修改过甚至要重新做过,规划根本无法指导和促进乡村的发展,有时反而会成为制约城镇发展的教条主义。为此,必须将新农村规划纳入小城镇规划当中,并且要“自下而上”逐级汇总,分析把握好自身的优势,整合资源、合理布局,留出空间为新农村和小城镇的健康发展创造条件。其理论体系和操作步骤如图3所示。

### 4 结语

建设新农村与推进城镇发展,是我国现代化战略布局相辅相成、不可或缺的两个重要组成部分。协调好社会主义新农村规划和小城镇规划是新时期对建设工作者提出的新要求,必须从理论体系上和认识水平上进一步深入研究,

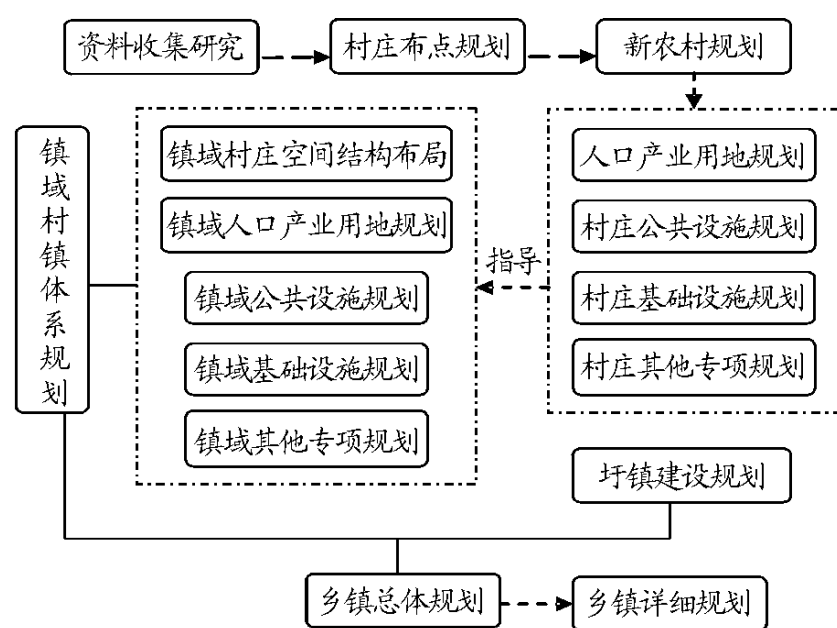


图3 新农村和小城镇规划体系

Fig 3 The planning system of new countryside and townlet

整合城镇区域内资源,优化产业布局,统筹考虑城镇和自然村的基础设施、公共服务、产业发展、农民教育、农村管理等内容,促进小城镇和新农村经济社会全面、协调、可持续发展。

#### 参考文献

- [1] 辛华平. 新农村建设要正确把握[J]. 当代陕西, 2006(3): 21-22.
- [2] 赵辉, 王宁, 熊燕. 新农村规划指引[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [3] 方明, 刘军. 国外村镇建设借鉴[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [4] 邵爱云, 赵辉. 新农村村庄整治规划实例[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [5] 金兆森, 张晖. 村镇规划[M]. 南京: 东南大学出版社, 2000.
- [6] 有田博, 王宝刚. 日本的村镇建设[J]. 小城镇建设, 2002(6): 86-89.