

农村土地流转:特点、经验、问题及对策

——基于贵州省平坝县城关镇的调查分析

张富杰

(武汉理工大学,武汉 430070)

摘要:对贵州省平坝县农村土地流转的调查表明,农村土地流转呈现出一些新特点,在此基础上,总结了土地流转的经验,存在的问题,并据此提出了相关的对策建议。

关键词:土地流转;特点;经验;对策

中图分类号:S3 **文献标识码:**A **论文编号:**2009-0527

Rural Land Circulation: Characteristics, Experiences, Problems and Countermeasures ——Pingba County of Guizhou Province Based on the Town of Investigation and Analysis

Zhang Fujie

(Wuhan Polytechnic University, Wuhan 430070)

Abstract: Pingba County, Guizhou Province Rural Land Circulation survey showed that rural land circulation shows some new Characteristics, on this basis, summed up the experience of transferring land, the existence question, and accordingly put forward the countermeasures and proposals.

Key words: land circulation, characteristics, experiences, countermeasures

0 引言

十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出:“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”^[1]。随着经济社会的发展,农业结构调整对土地的需求加大,青壮劳动力外出务工的增多,使农村土地流转逐渐呈现出面积大、规模化的趋势。农村土地的规范、有序、合理的流转,对稳定和完善农村土地承包制度、推进农业结构调整、促进农业规模化经营、提高土地资源利用率、增加农民收入具有重要的现实意义^[2]。基于此,笔者对贵州省平坝县城关镇为例进行了调查,发现贵州省农村土地流转具有自己的特点。

1 农村土地流转的基本情况 & 特点

城关镇下辖21个村,2007年底共有耕地1333.93 hm²,农民人均耕地面积0.044 hm²,比全县农业人口人均耕

地面积少0.008 hm²。虽然人均耕地面积较少,但由于地处县城,交通比较便利,部分农业人口对土地的依附性不强,农村空闲土地和土地流转途径较多,农村土地流转面积相对较大,流转形式也相对较多。

据对城关镇的不完全统计,从1998年二轮延包以来,城关镇共流转农村土地202.8 hm²,占耕地总面积的15.2%。从1998年以来,农村土地流转呈逐年上升的态势,1998年农村土地流转有8起,面积共有18.67 hm²;2007年农村土地流转有33起,面积共有72.53 hm²,2007年与1998年的土地流转相比,2007年的流转数和流转面积都是1998年的4倍。城关镇通过农村土地流转,在一定程度上提高了土地的生产效益,增加了农民的收入,解放了农村的劳动力,使农业产业化和规模化取得了新进展,为农业产业结构的调整奠定了一定的基础。

基金项目:国家社科基金“马克思土地产权理论与中国农地产权制度改革实践、创新研究”(06XJL001);国家软科学课题“喀斯特民族地区农村劳动力外出打工与农地利用及流转制度研究”(2007GXQ4D185)的阶段性成果。

作者简介:张富杰,男,汉族,1963年6月出生,贵州仁怀人,经济学硕士,武汉理工大学在职博士研究生,主要从事农业经济、产业经济学研究。通信地址:561100 贵州省平坝县中共平坝县委, E-mail:hongmingyong@163.com。

收稿日期:2009-03-16, **修回日期:**2009-04-30。

从1998年以来土地流转的情况看,城关镇农村土地流转呈现出以下特点。

1.1 是土地流转形式多样化

目前的土地流转形式是:以转包为主,转让、出租、互换等流转形式为辅,多种形式并存。202.8 hm²流转的土地中,按流转形式划分,转包171.07 hm²、占流转面积的84.4%;转让18 hm²、占8.9%;出租13.33 hm²、占6.5%;互换0.4 hm²、占0.2%。

1.2 是流转土地用途多元化

随着经济的发展和市场的引导,农村流转的土地不再仅限于种植农作物,而是根据土地情况和市场需求,用于发展经果林、蔬菜种植、建养殖场等产业,提高了土地资源的利用率和产出率。202.8 hm²流转的土地中,按流转用途划分,用于种植187.07 hm²、占92.2%;养殖1.4 hm²、占0.7%;其他形式14.33 hm²、占7.1%。

1.3 是土地流转面积规模化

202.8 hm²流转的土地中,按流转面积规模划分,流转规模在6.67 hm²以上的,有146.87 hm²,占72.4%;在3.4~6.67 hm²之间的有16.2 hm²,占8%;在3.33 hm²以下的有39.73 hm²,占19.6%。

1.4 是土地流转时限长期化

202.8 hm²流转的土地中,按流转年限划分,3年以内的6.47 hm²、占3.2%;3~5年的9.53 hm²、占4.7%;6~10年的8.33 hm²、占4.1%;10年以上的178.47 hm²、占88%。

1.5 是土地流转范围扩大化

市场的发展和外来投资的进入,使土地流转由从前的在本村范围内流转向跨村、跨镇、跨县、跨地区流转发展,土地流转的范围逐步扩大。1998年的土地流转中,跨村、跨镇的各有1起,2007年的土地流转中,跨村的有3起,跨镇的有7起。

2 农村土地流转的成功经验

城关镇在农村土地流转中,按照《农村土地承包法》、《农村土地承包经营权流转管理办法》的规定,遵循平等协商、依法、自愿、有偿的原则,对农村土地流转工作进行了一些探索。除农户根据自身需求,自发进行的土地流转外,还通过项目和引进企业,积极引导和促进农村土地合理流转。

2.1 以项目为依托,加大农村土地流转

2005年在实施县政府安排的“绿色通道”项目时,城南村积极组织农户进行土地流转,采取农户与村委会签订合同,将土地集中交给村委会,由村委会统一转包给项目实施者的方法,充分发挥了村委会的作用,确

保了农户在土地流转中的利益,并使项目得以顺利实施。

2.2 组织农户集中土地流转,实现土地集约化经营

小关村地处偏远,自然条件较差,土地耕种的产值比较低,当外村人提出包地种树时,村委会组织有关农户,召开了村民代表会议,对土地转包的有关事宜和条件进行了集体研究,与转包人达成协定后,村委会组织农户与转包人签订了书面的转包合同,将7.33 hm²土地转包给个人种植果树。通过土地流转,使原本分散的土地实现了集约化经营,在保证农民收入的前提下,提高了土地产出。

2.3 引进外来企业,促进农村土地流转

头铺村、大碭村在县农办的帮助下,引进了大亚公司承包土地,用于种植果树,使农户的闲置土地得到充分利用,进一步促进了土地的有效流转。通过引进外来企业承包土地,在不改变土地用途的前提下,利用企业的资金、技术、市场等优势,既发展了地方经济,又保证了农民收入。

3 农村土地流转中存在的主要问题

虽然近年来城关镇在农村土地流转中做了一些工作,也积累了一定的经验,但从农村土地流转的具体情况看,还存在一些比较突出的问题,主要表现在:程序不够规范、合同不够完善、管理不够到位、机制不够健全。

程序不够规范:一是有的土地流转没有按照规定到县、镇管理部门和村委会办理有关土地流转手续;二是有的土地流转没有签订土地流转书面合同;三是有的土地流转签订了书面合同,但没有及时上报备案。

合同不够完善:一是土地流转合同的文本格式不统一;二是合同条款不完善。大部分合同都缺少流转双方的权利和义务的协定,特别是对违约没有有效的约束条件和补偿办法;三是有的合同流转期限和价格不合理,有的土地流转时限较长,有的合同没有考虑物价上涨、土地增值等因素;四是附件材料不齐全,特别是土地丘块图、土地质量等级没有作为合同的附件,在流转期满后归还农户土地时没有原始土地状况的依据。

管理不够到位:从掌握的土地流转情况看,各级管理部门在土地流转管理上,都是处于被动管理的状态。一是被动掌握流转情况,村委会对土地流转情况不完全了解,只掌握经过村委会的土地流转,对于农户私自交易的情况,只能通过平时的了解知道土地进行了流转,而流转的面积、年限、价格等都不掌握,县级、乡镇管理部门掌握的情况更少。二是被动办理流转手

续,只有在农户主动提出办理土地流转手续要求的情况下,县级、乡镇管理部门和村委会才能按村委会呈报材料办理土地流转手续。三是被动指导流转工作,在土地流转中,只能在农户主动要求的情况下,县级、乡镇管理部门和村委会才能对土地流转进行指导,只有在出现土地纠纷时,农户才主动找村委会和管理部门解决。

机制不够健全:一是没有建立土地流转的激励机制,对土地流转的流出方没有优惠政策;二是没有建立土地流转的市场机制,土地流转的信息不畅,农户可选择性不强,没有形成市场竞争机制;三是没有建立土地流转的服务机制,缺少在土地流入方和流出方之间的服务机构,“想投入的没有土地,有土地的没有投入”的情况较多,制约了土地流转的发展。

以上都是农村土地流转中存在的具体问题,这些问题的存在,在一定程度上阻碍了农村土地流转的发展,影响了农业生产的规模化,限制了土地资源的利用,埋下了土地承包纠纷隐患。

进一步分析这些问题出现的深层次原因,关键还是在观念、利益和政策上。在实际土地流转过程中,农户对土地依法流转的意识淡薄,随意性和不稳定性较大,对土地流转的有关法律法规缺乏必要的了解。从目前的土地流转看,土地流转的利益分配是不平衡的,农户虽然拥有土地流转的决定权,但却没有流转土地开发的参与权,农户一般只能从土地流转中得到相当或略多于土地流转前耕种的收入,而承包方却拥有流转土地的开发权,得到的收入是农户的几倍、几十倍,土地流转产生利益的分配不均,影响了农户参与土地流转的积极性。土地流转政策规定了管理部门和村委会的职责,但没有给予履行职责相应的权利,缺少完善的配套政策,使管理部门和村委会缺乏有效的管理手段和方式。

4 促进农村土地有序流转的对策

中发[2008]1号文件提出:“按照依法自愿有偿原则,健全土地承包经营权流转市场。农村土地承包合同管理部门要加强土地流转中介服务,完善土地流转合同、登记、备案等制度,在有条件的地方培育发展多种形式适度规模经营的市场环境”^[1]。十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步指出:“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”^[1]。笔者认为,促进农村土地有序流转,建立规范的农村土地市场,应采取以下对策。

4.1 加大农村土地流转政策的宣传力度

大力宣传《农村土地承包法》、《农村土地承包经营权流转管理办法》及其他关于农村土地流转的相关法律、法规和政策措施,让农户了解政策法规的规定,通过对土地纠纷典型案例的反面教材宣传,使农户树立依法进行土地流转是保护自身权益的观念,增强农户的法律意识。

4.2 加强对农村土地流转的管理力度

加大农村土地流转的管理力度,将管理部门和村委会的被动管理改进为主动管理,通过主动为农户提供咨询服务、提供免费合同文本、及时办理土地流转手续等方式,掌握农村土地流转的具体情况,对土地流转的全过程进行监管,为土地流转的规范、有序、合理提供保障。

4.3 逐步建立农村土地流转的市场机制

农村土地流转市场机制,要坚持公开、公正、公平的原则,确保农民的利益在土地流转中不受损害,采取适当方式建立农村土地流转中介服务组织,提供中介服务。管理部门要加强对中介服务组织的指导和监管力度,中介组织要与各村委会建立紧密的合作关系,通过中介服务组织,保证土地流转的有序、健康发展,逐步建立土地使用权的市场化流动制度。

4.4 进一步完善土地流转的配套政策

按照《农村土地承包法》、《农村土地承包经营权流转管理办法》和其他政策规定,结合实际情况,研究出台优惠激励、促进流转、加强管理、强化服务等方面的政策,进一步做好土地流转的引导、指导、规范和服务工作。

参考文献

- [1] 中共中央.中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[EB/OL].(2008-10-20) [2008-10-20].http://www.news365.com.cn/tt/200810/t20081020_2063933_10.htm.
- [2] 洪名勇.建设新农村与贵州三农问题研究[M].北京:中国经济出版社,2008:50-54.
- [3] 中共中央.关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见[EB/OL].(2008-01-30)[2009-02-28].http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-01/30/content_7528957.htm.