

土地流转对农村经济发展的促进作用及问题分析——以青海省湟源县为例

肖羌雄 (青海省西宁市湟源县农村经营管理指导站, 青海西宁 812100)

摘要 根据实地调查数据,分析了湟源县农村土地流转现状及特色,指出了土地流转对农村经济发展具有促进作用,但目前由于宣传深度不够、农村信息不畅、流转程序不规范等原因,农村土地流转仍存在许多问题。因此,有必要健全和完善农村土地经营权流转机制,以促进土地承包经营权合理、有序、规范流转,从而增加农民收入、促进农村经济稳定发展。对此,为基层政府做好土地经营权流转工作提出了相关对策和建议。

关键词 湟源县;土地经营权流转;现状;对策

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)01-292-03

The Role of Land Circulation in Promoting Rural Economic Development and Problem Analysis

XIAO Qiang-xiong (Station of Rural Economic Management of Huangyuan County, Xining, Qinghai 812100)

Abstract According to field investigation data, the status and features of rural land circulation in Huangyuan County were analyzed. The promotion effect of land circulation on rural economic development was pointed out. There are still some problems in rural land circulation for insufficient propaganda depth, poor information and irregular circulation procedures. Rural land management right circulation mechanism should be perfected to promote land management right reasonable, orderly, standardized circulation, thus improve farmers' income and advance the steady development of rural economy. Several countermeasures and suggestions for grass-roots government were also put forward.

Key words Huangyuan County; The circulation of land management right; Current situation; Countermeasures

湟源县地处青藏高原东端的日月山下,湟水河上游,是青海省东部农业区与西部牧业区的结合部。辖区7县2镇146个行政村,734个村民小组,农业总人口10.89万,总户数2.67万户,总耕地面积1.49万 hm^2 ,人均耕地面积为0.14 hm^2 ,家庭承包经营达到总耕地面积的99%。全县土地以农业用地为主,多为浅脑山地。由于自然灾害频繁、生产成本增加,农民从事种植业生产的热情逐年下降,种植业收入占农民家庭总收入的比重下降,劳务收入逐年增加,农民已经不把土地作为唯一可生存依赖的对象。随着土地经营权流转的政策深入农村,农村土地经营权流转速度加快,各村普遍出现了不少农民不种地或者少种地现象,土地经营权流转成为一种发展趋势。

1 湟源县农村土地流转基本情况

目前湟源县农村家庭承包经营的耕地面积1.49万 hm^2 ,土地流转面积逐年增加,各级农经部门积极响应土地流转政策,在土地流转方面不断进行大胆探索和实践,总结了一些成功的经验,并帮助农民在土地经营权流转过程中得到真正实惠,为本地农业生产向高效农业、特色农业、规模农业的发展提供土地保障。2007~2014年湟源县土地流转情况见表1。由表1可知,湟源县土地流转面积从2007年的628.5 hm^2 增加到2014年的9853.3 hm^2 ,参加土地流转农户数从2007年965户到2014年的17500户,土地流转流入农民专业合作社的面积从2007年没有到2014年的6393 hm^2 ,规模流转面积从2007年82.7 hm^2 到2014年的7320 hm^2 ,土地流转面积成倍增长,流转势头强劲,为农业向专业化、规模化、“一村一品”高水平发展奠定了基础。

1.1 土地流转主要特色

1.1.1 流转步伐明显加快。大量农村青壮年劳动力转移,外

作者简介 肖羌雄(1965-),男,湖南城步人,农经师,从事农村经济管理研究。

收稿日期 2014-11-11

表1 2007~2014年湟源县土地流转情况

年份	流转面积 hm^2	流转户数 户	流入农民专业合作社面积// hm^2	规模经营 面积// hm^2
2007	628.5	935		82.7
2008	648.5	1 175		204.0
2009	1 465.4	3 645	189.5	703.3
2010	4 102.1	6 906	491.3	3 568.5
2011	6 708.7	12 276	2 275.9	5 020.3
2012	8 745.6	13 502	4 404.1	6 430.0
2013	9 667.0	17 453	5 407.4	6 735.2
2014	9 853.3	17 500	6 393.0	7 320.0

注:数据来源于湟源县农村经济收益统计报表。

出务工经商,离开土地寻找致富门路,剩余农村劳动力就地转移,为土地流入大户提供必要劳动力,这样,加速了农村土地流转。2007年湟源县农村土地流转面积达到628.5 hm^2 ,占总耕地面积的4.20%,参与流转的农户达到935户,占总户数3.5%,但8年之后的2014年,土地流转面积达9853.3 hm^2 ,占总耕地面积的65.92%,土地流转农户达17500户,占总户数的65.54%。

1.1.2 流转规模由小到大,合同签订逐步在步入正规。从早期的农民相互间自发流转发展到土地流转小户,再到流转大户,再到农民专业合作社、种养大户、家庭农场、生产加工的龙头企业。流转合同开始只是农户之间的土地流转口头协议,不申请,不登记,不上报,形成的结果是不能有效地保证农户和流转户的切身利益;后来土地流转大户和农民专业合作社签订比较正式的土地流转书面合同,并经村集体经济组织的认可、乡镇农村土地承包合同管理委员会的鉴证、县农村土地合同管理委员会备案,有利于今后出现矛盾和纠纷的调解和解决,使双方的权利和义务有了法律保障。

1.1.3 流转形式以转包、出租两种方式为主。先前的转让、互换、入股的流转方式渐渐地已经退出,目前转包、出租已成为主要流转方式。

1.1.4 流转主体多元化。参与农村土地流转的有一般农户、种养大户、专业合作社、农业生产企业、农业生产有限公司等。

1.2 土地流转的经济效益和社会效益 农村土地的合理有序流转,是一种土地资源的合理配置,既提高了现有农村土地利用效率,有效整合了当前农村土地资源,又解决了土地撂荒、弃耕,促进了农村剩余劳动力的合理转移,也对当地经济的发展产生了比较好的经济效益和社会效益。

1.2.1 减少了农村土地的撂荒。其一,土地流转能使那些无力或无时间耕种的农户的土地被充分地利用起来;其二,土地流转能够解决种植的土地比较远的村实际问题,因为土地离村较远,进行农业生产就比较困难,花费的劳动力和劳动时间多;其三,一些整村推进的村,人口全部搬迁到县城和乡政府周围地域,许多土地承包农户进行农业生产就比较困难和不太现实,只能全部将农村土地流转给种植大户或农民专业合作社、农业生产企业进行农业生产。

1.2.2 促进了农村产业结构调整,发展“一村一品”。全县农村流转的土地全部用来进行特色种植,发展高效农业,如种植反季节蔬菜、饲草、中药材等,以提升种养殖业的经济效益,增加农民收入。

1.2.3 促进农民增收,稳定了农户从土地上取得的收益。农民每年生产出来的农产品,除了一些特色种植产业外,除去成本后,普通种植效益比较低;而农民把土地流转给农业生产大户和农民专业合作社后,保证了农民收入。据近几年调查,湟水河、药水河沿岸的水浇地的土地年租金为 6 750 ~ 11 250 元/hm²;浅山的价格变化比较大,主要的区别在于是否能够引水灌溉,能够引水灌溉的年租金为 6 000 ~ 9 000 元/hm²,不能引水灌溉的年租金为 1 500 ~ 4 500 元/hm²;脑山地的年租金为 750 ~ 3 600 元/hm²。不管租金多少,只要流转出去,有正规合同保证,农户的实际收益均得到了保证,青壮年农民可以安心地外出打工,不需要再为少量的耕地被套在家里进行春种夏管、秋收冬藏;一些年龄较大的农民还可以在流转的土地上就地打工,从而获得满意的收益。

1.2.4 为农业生产提供发展资金。农民专业合作社和土地流转大户得到土地后,无论是用于种植还是养殖,他们都会在流转土地上投入资金,而这些资金是农户自己在经营土地时没有能力投入的或不愿投入的,土地流转后资金的大量注入给农业生产带来勃勃生机。

1.2.5 土地流转为农业生产带来许多新的先进技术和农业经营管理理念。从事规模种植或养殖的农户,都具有相关的生产技术和先进的经营管理理念,土地流转使他们的技术力量和先进管理理念得到扩散,从而教会当地农民农业新技术、管理新理念,并起到较强的带动作用。许多具有经济实力的农民受到农业新技术和先进管理理念的影响后,也会进一步在自家土地上尝试进行实践,进而辐射带动周边农业产业结构的调整。

2 目前土地流转存在的问题

2.1 土地流转政策宣传的广度、深度不够 农民对土地经

营权流转的政策了解不够深刻,对政策理解存在偏差和误解,认为土地流转是农户或者与其他经济组织的事情,只要土地承包户与流转土地的各种经济组织自主协商,按照各自的利益完成土地经营权的流转就可以了,没必要签订全省统一的正规土地流转合同,没有必要到土地合同管理鉴证部门去鉴证。这就造成土地合同管理部门监管困难,农村土地经营权流转的土地多,到农村土地合同管理部门备案的少,且流转手续不完善,致使农村土地承包合同管理部门的管理流于形式。

2.2 土地流转机构不健全,流入户和流出户信息不畅通 根据我国《农村土地承包法》和《农村土地承包经营权流转管理办法》,国家赋予县级人民政府、农业主管部门具有对土地经营权流转工作有建立信息平台、指导、引导、协调、监管、管理、服务和土地经营权流转信息的提供等功能,目前这些功能没有充分发挥。在实际土地经营权流转过程中,土地经营权流转行为不够规范,土地流转纠纷时常发生,流转信息不畅通,需要流出的流不出去,需要流入土地的得不到土地,造成流转渠道不畅通。

2.3 土地经营权流转合同手续极不规范,经营权流转存在大量风险 目前湟源县流转的部分土地主要是外出务工农民留给亲戚、朋友、邻居,甚至其他村的朋友的,流转过程不签订合同,即使有私下文字协议,也不规范双方权利义务,流转的期限不明。

2.4 土地流转过程中政策执行的不一樣,造成流转户心理失衡 流转户中有专业合作社、流转种养大户、家庭农场、公司、企业,对土地经营权流转的补助各不相同,有的补助特别多,有的补助少,原因是从不同渠道得到农业补助资金不一样,造成政策落实不均衡,且各级政府为各地土地流入户提供的服务不到位。

2.5 各级政府法律意识淡薄,存在行政强制行为 土地经营权流转应该遵循平等协商、依法、自愿、有偿的原则,但有些领导甚至强行行政干预,追求政绩,在土地流转过程中,强制要求连片种植、规模种植,强迫农民集中连片土地经营权流转,造成农民收益下降,损害土地经营权流转农户的应得利益。

2.6 土地流转户经营风险大,农业保险制度不健全 由于湟源地理位置特殊,农业生产面临的自然灾害多种多样,冰雹、洪水、霜冻、风雪灾、地质灾害等时有发生,流转户与保险公司在签订农业保险合同时应当将各项情况考虑全面,在合同中详细列示。但实际操作时部分灾情得不到保险补偿,致使流入户无法兑现流出户的土地租金,给农民造成损失。

3 土地流转对策建议

3.1 强化土地承包流转的各项政策和法律法规宣传工作,提高农民认识 通过政策和法规的宣传,让广大基层干部和群众认识农村土地经营权流转是新形势下进一步完善农村家庭承包经营的一项基本制度,有利于农民收入增加、农业现代化发展、农村剩余劳动力转移和农民对土地合法权益的维护,促进农民土地流转“依法、自愿、有偿”地进行土地承包

经营权流转。

3.2 健全土地流转机构,规范土地经营权流转部门 一是建立县、乡镇、村土地流转服务中心和服务站,负责农村土地经营权流转的组织,指导,信息的提供和服务^[1];二是建立土地经营权流转定价评估机构,完善土地流转中介体系的建设^[2];三是在土地确权登记试点的基础上,尽快完成全县农村土地的确权登记工作;四是有条件的地区建立农村土地流转中心。

3.3 加强离乡不离地农户的土地流转的管理,减少土地纠纷 通过农村土地经营权流出户的调查和土地流转意向农户的调查,掌握土地经营权流转的实际情况,督促未签订土地流转合同的农户进行土地经营权流转合同的签订,对已签订合同但合同不规范的进行补签,保证土地经营权流转合同合法合理,有据可查,维护农民的合法权益^[3]。

3.4 提高服务质量,均衡土地流转的补助 全县农村土地经营权流转应该按照统一的补助进行,由农经部门统一核定面积,补助也应该由农经部门统一安排,改变以前由财政、农经、其他农业生产部门等多部门核实补助,造成有些专业合作社、流转种养大户、家庭农场、公司、企业多次享受补助的现象。各土地经营权流转中心要通过提高服务质量,取信于民,服务于民^[4]。

3.5 坚持流转自愿原则,树立法制观念 土地经营权流转必须尊重农户意愿,严格按照法律程序办理,坚持“依法、自

(上接第291页)

3.2 制定合理的宅基地退出补偿标准 调研结果表明,农民最希望得到现金补偿,补偿不到位,达不到农民的预期,农民将不愿意退出。但是,如果完全根据农民的意愿来设置宅基地退出补偿标准也不切实际,这需要根据地方的经济实力综合考虑,合理设置补偿标准,寻找既能够让农民满意,又符合地方经济实力的补偿平衡点。

3.3 建立合理的宅基地退出保障机制 调研结果表明,农民退出宅基地的意愿受他们对退出宅基地后的住房顾虑、养老顾虑以及就业顾虑的影响,当他们认为具有住房危机、养老危机的时候,他们将不愿退出宅基地。在调研中笔者了解到住房保障、养老保障以及就业保障是农民关心的核心问题,因此,必须加强宅基地退出保障机制的建设。为了保障宅基地顺利进行,可以分几条线采取不同的保障方式:首先对于年龄较大的老人,他们退出宅基地以后通常与子女共同居住,对这类人群可以以养老保障为主;其次,对于常年在外打工的农民而言,他们最担忧的莫过于住房问题,对这类人群,主要以满足他们的住房需求为主,给他们提供住房保障;而对于以农业经济收入为主却愿意退出宅基地的农民,在保

愿、有偿”的原则办理土地经营权流转手续,依照法律法规,不搞强迫命令等违反农民意愿的硬性流转行为。

3.6 建立农村土地经营权流转的保险制度,县财政部门提取土地风险基金 在农村专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业生产企业、农业生产有限公司在签订流转合同时,土地经营权流转服务中心在鉴证过程中,要督促他们及时参加农业保险,把农业保险作为土地流转鉴证工作的一项任务来监督管理。建议县级财政部门每一年按照上一年土地流转面积基础提取土地流转风险备用金,提取的土地流转备用金额是上一年土地流转应付全部土地租金的20%^[5],设立土地流转风险基金专项账户,用于土地经营权流转不能及时兑付的备用金。土地经营权流转服务中心建立土地经营权流转保证金制度,对土地经营权流转各种大户按土地租金的20%收取保证金,建立土地保证金专户,从而保证农民在土地流转过程中的损失降到最低。

参考文献

- [1] 胡明辉. 我国农村土地流转模式研究[D]. 秦皇岛:燕山大学,2009:29-40.
- [2] 邱道持. 论农村土地流转[M]. 重庆:西南师范大学出版社,2009:45-64.
- [3] 覃事娅. 农村土地承包经营权流转研究综述[J]. 价格月刊,2009(4):18-19.
- [4] 施勇杰. 我国农地制度的现状、问题及对策[J]. 宏观经济管理,2007(11):26-27.
- [5] 丁玉全. 欠发达地区围绕国家支农惠农政策开展农村金融创新的建议[J]. 甘肃金融,2010(5):11-17.

障他们住房需求的基础上,解决他们的就业问题是首要任务。虽然目前还没有条件保证所有宅基地退出户都有一个好的就业岗位,但是对于失业农民,政府应该采取政策鼓励,促进他们就业。

参考文献

- [1] 张怡然,邱道持,李艳,等. 农民工进城落户与宅基地退出影响因素分析——基于重庆市开县357份农民工的调查问卷[J]. 中国软科学,2011(2):62-68.
- [2] 胡银根,张曼. 农民工宅基地退出的补偿意愿及影响因素研究——基于武汉市城市圈的问卷调查[J]. 华中农业大学学报,2013(4):90-95.
- [3] 张秀智,丁锐. 经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J]. 中国农村观察,2009(3):23-29.
- [4] 黄贻芳. 农民参与宅基地退出的影响因素分析——以重庆市梁平县为例[J]. 华中农业大学学报,2013(3):36-41.
- [5] 陈霄. 农民宅基地退出意愿的影响因素——基于重庆市“两翼”地区1012户农民的实证分析[J]. 中国农村观察,2012(3):26-36.
- [6] 徐小峰,胡银根,何安琪,等. 基于Logistic模型的农民宅基地退出意愿分析[J]. 安徽农业科学,2012,40(31):15542-15545.
- [7] 魏凤,于丽卫. 农民宅基地换房意愿影响因素分析——基于天津市宝坻区8个乡镇24个自然村的调查[J]. 农业技术经济,2011(12):79-86.
- [8] 徐小峰. 城乡建设用地增减挂钩区农村宅基地退出补偿研究——以湖北省鄂州市为例[D]. 武汉:华中农业大学,2012.