

加快农村土地流转的调查与思考——基于四川省广汉市的调查

王淑章 (四川省广汉市农业局, 四川广汉 618300)

摘要 通过对四川省广汉市农村土地流转现状和特点的剖析,并结合广汉市现代粮食产业核心区种田大户在土地流动中取得效益的启示,分析农村土地流转存在的问题,提出了加强宣传、确权颁证、健全机制、加大培训、科学规划等方面的对策建议。

关键词 农村土地;流转;调查与思考

中图分类号 S27;F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)36-360-02

推进农村土地承包经营权流转是实现适度规模经营的前提条件,是发展现代农业的客观要求,是统筹城乡发展、增加农民财产性收入的重要举措。四川省和广汉市出台了一系列推动农村土地流转、扶持种粮大户的奖励政策,广汉市农村土地流转步伐明显加快。为全面了解广汉市农村土地流转现状,笔者通过深入基层开展走访座谈、实地考察等形式,对广汉市农村土地流转情况进行了专题调研。

1 农村土地流转的现状

广汉,地处“成-德-绵”经济带的中心位置,南临“万户千门如画图”的成都,北靠中国重装基地德阳。幅员面积 538 km²,辖 2 乡 16 镇,182 个行政村,2479 个农业社,农业人口 38 万人,农业户数 14 万户,家庭承包面积 2.35 万 hm²,人均 600 m²。截至 2015 年 6 月底,全市农村土地流转面积为 5 820 hm²,占家庭承包耕地总面积的 24.8%。流转方式主要有转包、转让、互换、出租、入股等,流转期限一般在 1~5 年,长的达 10~15 年。2 hm² 以上规模流转面积达 4 166 hm²,占土地流转总面积的 71.6%。

1.1 农村土地流转的特点

1.1 流转方式以委托流转为主 2000 年初,广汉市农村土地流转基本上处于自发状态,大多数流转行为是在流出方和流入方之间自发进行,流转合同也不规范。近年来,为了规范土地流转行为,按照四川省农业厅制作的《农村土地承包经营权流转合同》样本要求,广汉市结合本地实际,制定了《农村土地承包经营权流转合同》范本,在农户自愿流转土地的前提下,主要采取委托流转的方式:即流出方(三户农户代表)先与农业社(或土地流转专合社)签订委托流转协议(附《农村土地委托流转明细表》),再由农业社(或土地流转专合社)与经营业主(流入方)签订土地流转出租合同,委托流转方式减少了经营业主与一家一户的农户签订合同的繁琐,方便实用,受到了流出方和流入方赞同。

1.2 流转形式多样化,以出租和转包为主 目前,广汉市农村土地流转形式主要有出租、转包、转让、互换、股份合作 5 种形式。以出租和转包为主,即出租面积为 4 124.73 hm²、占土地流转总面积的 70.9%,转包面积为 1 508.73 hm²、占土地流转总面积的 25.9%;其余流转形式所占的比重都较小,

转让面积为 70.67 hm²、互换面积为 53.27 hm²、入股面积为 62.67 hm²,分别占土地流转总面积的 1.2%、0.9%、1.1%。

1.3 流转对象多元化,以流向专业大户和农民专合社为主

除农户之间流转外,近年来一些专业大户、家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体作为受让方参与土地流转,并呈逐步增加趋势。土地流入农户的为 2 904.13 hm²(含专业大户),流入农民专业合作社的为 1 853.67 hm²、流入企业的为 644.87 hm²,流入其他主体的为 417.40 hm²,分别占流转总面积的 49.9%、31.8%、11.1% 和 7.2%。

2 农村土地流转中种田大户取得的成绩

通过对四川省现代粮食产业核心区连山镇 3 位土地流转种粮大户黄明水(经营耕地 73.33 hm²)、冷小波(经营耕地 73.33 hm²)、冷世模(经营耕地 80.00 hm²)的走访座谈,在土地流转上他们取得了较大的效益,给我们带来以下启示:

2.1 推动了农村劳动力大量转移 随着工业化、城镇化、信息化和农业现代化的迅速发展,农村剩余劳动力大量转移,务工人员不断减少,这为推进土地流转,实现适度规模经营提供了千载难逢的时机^[1]。广汉属于四川省经济比较发达的地区,农村劳动力以从事二、三产业和外出经商务工为主,留在农村从事农业生产的主要是年龄偏大、文化偏低的劳动力。据对广汉市连山镇锦花村的调查,该村劳动力总数 1 524 人,外出务工 870 人,留守人员 654 人,年龄在 45 岁以上的 450 人,其中 55 岁以上的 320 人,而 45 岁以下的留守农民几乎不种地。这种状况虽然带来了“谁来种地”的问题,但同时也为土地流转和发展规模经营创造了巨大机遇。

2.2 实现了生产要素的优化组合 种田大户具备了技术优势,原农业社分配少量承包地限制了其技能发挥,而一些主要从事二、三产业的农户对种田精力不够,处于种“要要田”的状况,通过转包和出租形式,向种田大户集中,不仅提高了土地生产效率,还产生了社会效益。土地流转使资金、技术等生产要素实现了优化配置,在广汉培育催生了一批种植大户、家庭农场、农民专合社等新型农业经营主体。

2.3 促进了农业新技术的示范推广 20 世纪 70 年代以来,四川省农科院的专家们就扎根在连山镇进行科技创新和推广,连山镇是四川省农科院的科技创新和成果推广基地。特别是 2004 年成立“小麦专家大院”以来,连山镇以“专家大院”为载体和平台,大力推广稻麦丰产高效生产技术集成示范、稻田周年高效种植模式集成示范、推广稻麦新技术新品种等,提高了种粮的科技含量。同时,农科专家与农民在田

间长期面对面授课,实现了技术到田间的“零距离”,有效促进了农业技术的示范推广。

2.4 提高了土地产出效益 实行土地适度规模经营,降低了生产成本,提高了生产效率,使效益得到极大的提高。在调研中,黄明水介绍说“一亩三分地没盼头,但地种多了、技术到位了,地里也能刨出金子”。黄明水从2001年以来逐年扩大种植面积,由当初1家4口1334 m²,一路扩展到如今的73.33 hm²。规模化种植后,种子、农药、肥料等生产成本比普通农户种植的成本要低;同时在种植过程中基本上实现从播到收的全程机械化,大大提高了劳动生产率,降低了劳动成本。以插秧为例,人工插秧要3000元/hm²,机械插秧(包括育秧)只需1950元/hm²,耕作73.33 hm²仅育插秧环节就可节省约8万元。2014年粮食种植大户黄明水共流转土地73.33 hm²,粮食总产达1113 t,向市场提供商品粮食1112 t,年总创纯收入36.41万元。

2.5 政策支持,大大提高了种粮大户的积极性 一是为探索通过土地流转的方式实现农业用地向土地规模经营集中,2011年广汉市出台了激励粮食生产发展的措施,对在广汉现代粮食产业核心区从事粮食(稻麦轮作)规模经营的农业业主,除享受省上种粮大户补贴政策外,还按照经营规模大小分别给予每年2250~4500元/hm²不等的奖励,该政策实施3年,广汉市财政对核心区符合条件的种粮大户共给予了192.49万元的奖励;2014年又出台了《鼓励土地流转扶持种粮大户奖励办法》,对广汉市范围内规模种粮6.67~66.67 hm²以上,分别给予每年750~2250元/hm²不等的奖励,2015年市财政对全市符合条件的34户经营业主给予了124.34万元的奖励。二是通过资金补贴、项目倾斜等方式,对粮食基地核心区的粮食种植、植保防治、农机作业等农民专业合作社进行重点扶持。同时,广汉市政府每年拿出3000多万元的专项资金用于农业现代产业发展,并进行绩效考核。这些举措有效调动了种粮大户的积极性。

3 存在的问题

3.1 流转土地总规模小,不集中 一是1982年广汉农村土地由农户分户承包时,由于地块的等级不同,一家一户承包的地块很多,造成土地零星分散,进入流转市场必然影响流转成交的数量和流转的价格。二是要把分散的土地从农户手中集中成片后交由业主经营,提高规模效益,没有较高的利益吸引或优惠政策,多数农户都不愿意流转土地,制约了规模经营发展。

3.2 租期不确定,签订合同的期限较短 由于广汉市流转的土地都是农户1998年第二轮联产承包时签订的承包合同,30年承包期限还剩十多年,农户担心承包地到期后政策的不确定性,一般与业主签订的流转合同期限都是1~5年,不愿与业主签订期限较长的合同,造成经营业主不敢大胆的投资与生产。

3.3 受利益影响,部分地方出现跟风流转土地现象 为鼓励土地流转,发展适度规模经营,促进粮食生产规模化、产业化,四川省、广汉市分别出台了鼓励土地流转扶持种粮大户

的奖励政策,2015年中央启动了调整完善农业三项补贴改革试点工作,将农业三项补贴合并调整为耕地地力保护补贴和粮食适度规模经营补贴,四川省被纳入全国首批试点省范围,一些经营业主为了单方面享受这些补贴追求利益最大化,不切实际盲目流转土地,部分地方出现跟风大面积流转土地现象。

3.4 人员不稳定,管理脱节 目前广汉市各乡镇农村土地承包管理工作由农经员监管。2006年乡镇机构改革实行撤乡并镇后,乡镇农经站被全部撤销,多数乡镇由农业服务中心确定1名工作人员兼职农经工作,是兼职人员或非专业人员且人员变动频繁,严重影响了农经工作的开展,造成土地承包流转管理工作脱节,不能很好地为业主、为农民提供流转咨询服务。

4 对策建议

4.1 加强宣传,解决农民的思想顾虑 一是基层干部要认真学习中省市农村土地承包及流转的相关政策,积极指导村社开展农村土地流转工作;二是利用电视、报纸、广播、黑板报等多种形式进行宣传,做到家喻户晓,同时总结推广土地流转中的先进典型经验。

4.2 确权颁证,明晰土地权属 农村土地承包经营权确权登记,是保障土地流转健康发展的基础平台^[2]。因此,要加快推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作步伐,把农户承包地、集体机动地、农村自留地等按照“四个一致”(即土地、台帐、证书、合同相一致)进行确权颁证,做到“确实权、颁铁证”来明确农村土地承包经营权权属,保障农民群众的合法权益,促进土地承包经营权流转健康发展。

4.3 健全机制,提高土地流转服务水平 一是部分乡镇未建立农村土地承包流转管理服务中心的应尽快建立,核定人员编制,强化管理服务力量。二是市、乡镇财政要落实土地流转服务中心必要的工作经费。三是农经工作政策性、专业性、连贯性较强,为了保障乡镇农经队伍稳定,建议恢复乡镇农经站并纳入农业部门归口管理。四是在广汉市政府公共资源交易中心搭建的农村产权交易中心进行土地流转交易,促进土地合法、有序流转。

4.4 加大培训,改变培训对象和方式 一是加强对专业大户、家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体的科技培训力度,提高科学种田的本领,帮助他们收集市场信息,分析市场形势,提高经营土地能力。二是加强对流转土地农民的就业培训,广泛挖掘劳动力市场信息,提供适合农民的就业岗位,引导农村剩余劳动力进厂务工,为土地流转创造先决条件。

4.5 制定政策,激发流转活力 一是涉农项目要向土地流转集中地倾斜,加强土地流转区域农田水利基础设施建设,夯实农业基础,增加土地效益。二是金融部门要针对流转大户制定专项政策,降低贷款门槛,简化审批程序,提高贷款额度。三是大力发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体、促进土地规模经营、带动农民增收。四

然,农村居民点的整治以及节余建设用地的流转和使用,都必须严格符合城镇发展建设规划和土地利用规划。这样,通过农村居民点整治,一方面实现了农村主动融入城镇,另一方面也解决了城镇发展的建设用地来源,并且更好地保护了农民和农村集体经济组织的合法权益,实现了城镇化进程中相关利益各方的共赢。

而问题的关键在于我国农村土地制度的改革。土地制度改革是推进城镇化绕不过去的一个难题,在快速城镇化过程中,耕地保护难度加大,建设用地矛盾突出,征地拆迁引发的社会矛盾凸显,保资源、保发展、保权益这3个目标必须兼顾^[5]。既然农村土地的所有权属于农民集体,那么,它的处置权就只能在代表农民集体的农村集体组织。但在现行的法律框架下,农村集体建设用地不具备完全的商品属性,其权能受到严格的限制,作为土地所有者的农民集体并不具备对土地的处置权,这个权利被政府所取得,政府通过土地征收制度和农地非农使用的行政审批制度,实际上取消了农村集体组织对集体土地的处置权。

在就地城镇化模式下,农民是城镇化的主体,因此应确立农民的主体地位,就地城镇化的力量也理所当然地主要来自由“农民”转变为“市民”的目的性和主动性,应对集体土地的处置权归还给农民集体。政府依行政权能可以根据城镇发展和建设需要,将某些农地规划转变为非农使用,但不是作为交易一方主体,应由农村集体组织在履行必要手续和缴纳相关税费后,进行建设用地使用权流转。对农村集体组织自发进行农村居民点整治节余的建设用地,更应允许其自由流转。农村集体建设用地流转产生的级差收益应大部分为农村集体组织所取得,并用于城镇化的建设成本以及城镇化后的农民社会保障和公共服务等,地方政府只能收取法定的税收和市政配套建设等有关费用。同时,政府土地管理职能应进行转型,政府应从注重对土地的直接管理,转向规范对土地用途的管制和充分利用土地市场并重,同时应增进国土部门与建设部门在城乡建设规划职能方面的协调。

十八届三中全会提出要坚持走中国特色新型城镇化道路,推动大中小城市和小城镇协调发展,优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力;从严合理供给城市建设用地,提高城市土地利用率,为我国城镇化发展指明了方向和路径。绍兴市柯桥区的农村居民点整治和小城镇发展模式符合新型城镇化的发展方向和规律。在大中城市的发展规模和建设用地供给受到严格控制的情况下,城市周边农

村区域的城镇化应走小城镇发展道路,以承接城市的溢出要素,承载城市的部分溢出功能。在小城镇发展中,应充分尊重农民的主体地位,转变政府的职能。地方政府在小城镇建设和发展中要起到必要的指导和管理作用,但城镇化的主体是农村和农民。城镇化是农民自发的行为,通过农村居民点整治融入城镇化,通过节余建设用地的流转,以及严格履行法定手续前提下的农地用途转变和流转,发展非农产业,提升城镇化的质量。而地方政府应加强城镇建设和发展的规划管理,对农村居民点整治进行必要的指导和规范,并提供相应的服务,以尊重农民的意愿,保障农民的合法权益,保障农村居民点整治和城镇化的规范、有序发展。

在这方面,绍兴市柯桥区的做法具有一定的借鉴意义。柯桥区人民政府于2014年制订出台了《柯桥区农村土地使用管理制度创新试验实施方案》,并制订相应配套文件,鼓励农村居民点整治,实现农村建设用地集约利用。同时,积极推进农村产权交易中心建设,建立城乡统一的建设用地市场,允许村级集体经济组织依法通过转让、入股等多种形式,盘活集体存量建设用地,仅2014年就盘活集体存量建设用地36.667 hm²,为城镇化发展起到积极的推动作用。

十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,为农村土地制度改革作了顶层设计,2015年起全国农村集体经营性建设用地流转的试点工作也已经展开。绍兴市柯桥区的小城镇建设发展和农村集体建设用地流转的实践探索走在了全国前列,符合农村土地制度改革的发展方向,取得了比较成功的经验,并因此在2012年被列为浙江省农村土地使用管理制度创新工作试点县(市、区)之一。绍兴市柯桥区的实践做法对各地农村集体建设用地流转的试点工作具有很好的借鉴和参考价值。

参考文献

- [1] 厉以宁. 中国应走农民“就地城镇化”道路[J]. 农村工作通讯, 2013(21): 40.
- [2] 葛剑雄. 近忧远虑[M]. 北京: 华夏出版社, 2015.
- [3] 徐匡迪. 关于中国特色城镇化的若干思考[J]. 现代城市, 2014(1): 1-6.
- [4] 刘云喜. 中国农村经济转型条件下的农民就地城市化问题研究[D]. 北京: 中央民族大学, 2013.
- [5] 韩俊. 城镇化既是发展问题更是改革问题[N]. 中国经济时报, 2013-05-13(1).

(上接第361页)

是贯彻落实好《广汉市鼓励土地流转扶持种粮大户奖励办法》、《广汉市鼓励设施农业奖励办法》和《关于规范农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的通知》等政策,推动全市农村土地规模流转。

4.6 科学规划,用产业推动流转 制定广汉市农业发展的产业规划,以“三带四基地”为主线,全面绘制广汉市农业规

划布局,形成一区一产业,集中流转土地走产业化发展道路,提高生产效益,通过入股分红、提高流转价格等途经,最终提高土地流转收益来推动流转。

参考文献

- [1] 周应恒,严斌剑. 发展农业适度规模经营既要积极又要稳妥[J]. 农村经营管理, 2014(11): 16-17.
- [2] 王小映. 推进农村承包经营权登记具有多重意义[J]. 农村经营管理, 2014(11): 23.