

推进农村土地经营权流转中存在问题与对策——汉台区土地流转调研报告

薛宝全 (汉中市汉台区农村合作经济经营管理站, 陕西汉中 723000)

摘要 以陕西省汉中市汉台区为例, 就如何放活土地经营权问题进行了调研, 主要是对汉台区辖区内土地流转情况及新型经营主体发展现状进行了调查, 并与涉及土地流转的种养大户、家庭农场、专业合作社、现代农业园区等进行了实地走访座谈。分析了其中存在的一些问题, 提出了相关建议, 希望能对陕西省的农村土地流转工作提供参考。

关键词 土地经营权流转; 农业新型经营主体; 农村; 汉台区

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)26-0227-02

Problems and Countermeasures in Promoting the Circulation of Rural Land Management Rights—Investigation Report on Land Circulation in Hantai District

XUE Bao-quan (Rural Cooperative Economic Management Station of Hantai District in Hanzhong City, Hanzhong, Shaanxi 723000)

Abstract Take Hantai District of Hanzhong City in Shaanxi Province as an Example, the issues how to liberalize land management rights were investigated, which mainly on the land circulation and the current development of new management entities in Hantai District. A field visit and discussion was conducted on planting and breeding large family, family farms, professional cooperatives, modern agricultural parks and so on which involving land circulation. The existing problems were analyzed and relevant suggestions were put forward, hoping to provide reference for the rural land circulation work in Shaanxi Province.

Key words Circulation of land management right; New type of agricultural management; Countryside; Hantai District

目前农村土地制度改革的方向是“三权分置”, 就是要坚持农村土地集体所有权, 保护农户土地承包权, 加快放活土地经营权^[1-2]。改革开放以来, 农村实行了家庭联产承包责任制, 实现了集体土地所有权与农户土地承包经营权的分置, 极大地激发了农民的积极性, 取得了举世瞩目的成就。现阶段保留农户的承包权, 流转土地经营权是大势所趋。当前“三权分置”的重点就是放活土地经营权。发展壮大以农业园区、农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体是加快土地流转, 放活经营权的动力之源^[2]。加快放活农村土地经营权, 既是当前土地制度改革的重点, 又是解决“三农”问题的突破口。笔者以汉中市汉台区土地经营权流转实际为对象, 以实地走访座谈形式, 了解农村土地流转的现状、动力与发展态势, 总结了汉台区经营权流转工作的经验与存在问题, 提出了应对建议, 以期对农村土地流转工作提供参考。

1 汉台区农村土地经营权流转现状

1.1 土地经营权流转的现状 汉台区辖7镇7个街道办事处, 176个行政村, 61个社区, 总人口61万。其中涉农的镇、街道办9个, 6.9万农户, 农业人口23.58万, 耕地面积1.62万 hm^2 , 其中家庭承包耕地面积1.40万 hm^2 。截至2017年6月底, 全区农村土地流转面积4407.55 hm^2 (含林地、四荒地流转面积), 其中家庭承包经营耕地流转3947.78 hm^2 , 占家庭承包经营总耕地面积的28.22%。

1.2 土地经营权流转的特征

1.2.1 流转形式多样。 全区土地出租1925.33 hm^2 , 转包1673.27 hm^2 , 转让104.07 hm^2 , 互换46.09 hm^2 , 托管、代耕等其他形式流转199.00 hm^2 , 分别占流转面积的48.77%、42.38%、2.64%、1.17%、5.04%。出租和转包是全区土地流

转的主要形式。近年来, 土地流转又出现了一种新的形式——土地托管, 土地托管有逐年增加趋势。

1.2.2 经营主体多元。 土地流转主体由过去单一的种植大户逐渐向种养大户、龙头企业、农业园区、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体发展。其中, 种养大户中有257户, 流转土地885.67 hm^2 , 占流转总面积的22.44%; 已认定的家庭农场82家, 有31家流转土地288.00 hm^2 , 占流转总面积的7.29%; 农民专业合作社302个, 流转土地面积372.73 hm^2 , 占流转总面积的9.43%, 农业龙头企业29家, 流转面积1034.93 hm^2 , 占流转总面积的26.22%, 其他(农户)流转1366.47 hm^2 , 占流转总面积的34.62%。

1.2.3 规模化流转逐步增多。 全区2 hm^2 以上规模流转达597宗, 涉及农户13867户, 流转面积2565.33 hm^2 , 占比64.98%。其中, 2.0~6.6 hm^2 流转549宗1832.93 hm^2 , 占比46.43%; 6.6~20.0 hm^2 流转40宗458.60 hm^2 , 占11.62%; 20~33 hm^2 流转4宗90.93 hm^2 , 占比2.30%; 33 hm^2 以上流转4宗182.87 hm^2 , 占比4.63%。

1.2.4 流转用途多样。 流转出去的土地主要从事以设施蔬菜、食用菌生产、柑橘、核桃为主的种植业, 以及以养猪、养牛、养羊、养鸡为主的养殖业。从流转土地的产业分布来看, 沿江平川区土地流主要以设施蔬菜为主, 城郊村土地流主要以农产品加工、仓储、物流为主, 丘陵区则以发展柑橘、核桃、蚕桑、小杂果等为主。土地流转带动了全区“四带一群”农业产业化发展。

1.3 土地经营权流转后新型经营主体发展现状 以土地流转推动新型农业经营主体的快速发展, 全区共建立现代农业园区11个, 其中省级3个, 市级8个; 农业龙头企业29个, 其中省级7个, 市级16个; 农民专业合作社302个, 其中省级强社1个, 省级示范社3个, 市级示范社12个; 发展家庭农场82个。新型经营主体共流转土地2580 hm^2 , 占全区土地流转面积的65.37%。新型经营主体是土地流转的主力军, 促

进了汉台区农地的适度规模经营和农村经济发展。

2 汉台区土地流转服务工作的主要经验

2.1 建立健全土地流转服务工作队伍 为了做好土地流转工作,汉台区先后建立了区流转服务中心、镇办建立了流转服务站、村级确定了流转信息员,成立了土地承包纠纷调解仲裁委员会,土地流转服务机构较为健全,流转服务工作运转比较正常。

2.2 加强政策宣传,提高对土地流转的认识 汉台区利用各种机会、采取多种方式对土地流转政策进行了宣传学习,对汉台区土地流转服务中心及各镇办流转服务站人员进行政策宣传培训;把土地流转政策学习与精准扶贫联系起来,向贫困村、贫困户宣传土地流转政策;把土地流转政策宣传贯穿于历时3年的确权工作之中,向镇、村干部及广大群众宣传土地流转政策,做到了宣传的全覆盖。

2.3 准确把握原则,建立健全规范,积极引导土地流转 在引导土地流转方面,坚持4个原则^[2]:一是坚持稳定农村土地承包关系的原则;二是坚持依法自愿有偿的原则;三是坚持规范有序、合理流转的原则;四是坚持适度规模、注重效益的原则。

在土地流转实际工作中,制定并依据操作规范:依照国家的有关规定^[1-3],区政府制定了相关文件^[4],从遵循流转原则、控制范围流转和用途管制、严格流转程序、严肃责任追究4个方面对流转工作予以详细规定,为规范引导土地承包经营权有序流转、发展农业适度规模经营起到了积极的推动作用。2017年汉台区农业局也下发《汉台区农村土地承包经营权流转制度》的文件,内容包括政策咨询服务制度、信息收集发布制度、合同签订管理制度、合同备案登记制度、合同鉴证制度、档案管理制度、流转纠纷调处制度、流转用途审查制度8项管理制度,并印发了土地流转管理工作需要的各种文本式样。

流转制度的颁发为规范流转管理工作奠定了基础,确保了土地流转行为符合法律、法规及有关政策规定,土地流转合同也较为规范。

2.4 依据土地流转规范,纠正违法违规行 认真落实制度,加强流转后的土地使用监管。依照国家有关文件精神^[3,5],区政府下发了《关于加强土地利用规划管理的通知》。据统计,汉台区累计向工商企业流转土地1 034.93 hm²,占全区土地流转总面积的26.22%,均符合土地利用规划。全区2017年上半年就调查并处理土地经营权流转纠纷50余起,维护了农民土地承包经营权和土地承包关系的稳定。

3 汉台区土地流转工作中存在问题

3.1 部分群众流转意识不强 部分年龄较大的农户文化素质低、思想落后保守,对土地流转认识不够。有的还有惜地情结,宁可粗放经营也不愿流转土地。

3.2 土地流转服务机构力量薄弱 汉台区土地流转服务体系组织架构搭建起来了,但工作经费还没能列入预算,区流转服务中心的具体工作仅有2名同志负责。镇办也仅有1名土地流转服务指导员,其中有4个镇办没有农经专干,造

成流转服务抵滞后。

3.3 农业基础设施陈旧,限制了土地流转 该区农村部分地方农业基础设施老化,甚至失去应有的功能,不能满足流转要求。特别是浅山丘陵区,机耕道路、灌溉渠系、动力用电等不完善,加之已有设施老旧失效,严重制约了土地流转。

3.4 土地细碎化比较严重,制约了土地流转 据统计全区农户承包土地1.4万hm²,地块数为32.45万块,平均每块地只有0.04hm²。土地的细碎化制约了土地的规模流转^[6]。

3.5 流转中存在的不规范现象 一是部分流转合同期限超出二轮延包期限,部分流转合同期限为30年甚至50年,远远超出了二轮承包剩余期限。二是存在改变了土地农业用途的流转,有个体工商户和企业以发展观光农业、休闲农业、专业市场等为名,挖鱼塘建垂钓园、建棋牌室、度假村、休闲山庄等娱乐场所,改变了土地的农业用途,破坏了土壤耕作层,为今后的复垦留下了隐患。三是流转价格不尽合理,没有科学的价格浮动机制,农户利益得不到长期保护。四是对国家惠农补贴项目由谁享受,有的流转合同中未载明,容易造成纠纷。

3.6 奖励措施不到位 目前省市区仅有针对县、村土地流转服务机构的奖励措施,针对出让方、受转方的奖励还没有明确,且奖励标准要求较高,各村当年新增流转面积66.7hm²才予以奖励,而该区农村土地面积较少,最少的村仅几百亩,最多的村超过133.2hm²,大部分村土地面积都在66.7hm²以上,都达不到“新增流转面积66.7hm²”要求,基本都享受不到奖励。区级还没有出台按流转规模进行奖励的具体措施。

4 农村土地流转工作的建议

4.1 继续加强流转政策宣传力度 继续采取各种会议、网络、媒体等宣传手段加大宣传力度,使广大基层干部和群众透彻领悟政策精神,使干部转变思想,加强组织管理与服务,积极引导农户流转土地;使群众解放思想,大胆、积极、主动参与土地流转,促进土地集中连片规模流转。

4.2 加大农业基础设施建设 进一步加大对农业基础设施建设的投资,解决一家一户无法解决的水、电、路的问题,加大土地治理力度,为土地流转创造有利条件。

4.3 做实做强服务体系 配足配强农经干部,落实场地和机构编制,将工作经费纳入年度财政预算,配套硬件设施,建立健全全区土地流转服务中心及各镇办土地流转服务站,切实加强对土地流转管理和信息服务,促进土地有序流转。积极创造条件,筹备建立“汉台区农村产权交易中心”,使土地承包管理、土地流转服务等工作进一步正规化。

4.4 探索土地流转经营权抵押贷款办法 通过与金融部门的调研、座谈沟通,用足用活现有金融政策,借鉴外地成功经验,先行试点,取得经验后逐步推广,切实解决经营主体和现代农业园区流转土地经营权抵押贷款问题,缓解建设资金瓶颈,促使他们尽快做大做强。

4.5 完善土地流转、新型经营主体奖励机制 积极协调,加

(下转第231页)

负责无公害农产品的认证工作。各级政府应强化标准体系建设、检验检测机构建设,培养大量专业技术人员。加强对工作人员的业务知识培训,调动工作热情,树立安全意识,提高认证机构的技术专业性,保证无公害农产品认证工作的高效运行。

3.2 加大对经营主体的扶持力度 可将无公害农产品认证工作纳入政府重要工作任务及考核机制以引起高度重视,加大政策扶持力度,大力发展农业企业与农民专业合作社建设,将中小规模分散的经营主体组织起来,形成经济利益共享责任共担的联合体。在资金方面,一方面通过补贴和奖励等形式有效降低经营主体的认证成本,另一方面增加对无公害农产品认证机构的财政经费投入,建立专项工作经费,保证认证工作可持续发展。

3.3 强化对认证产品的监管工作 首先,各级政府认证的相关部门要对申报认证的无公害农产品产地进行环境评价,确保产品品质,强化证前监管。其次,健全产品抽检、企业年检、有效期到期后的检查与换证制度,强化证后监管。再次,强化企业是产品质量安全第一责任人的主体意识,完善企业内审员制度,通过对企业的引导和整治,促使其建立无公害农产品追溯体系,做到“生产有记录、流向可追踪、信息可查询、质量可追溯”。最后,建立诚信体系管理长效机制,获得认证的企业必须“承诺”产品质量达到无公害农产品标准并出具相关检测报告,管理部门开展定期检查、不定期抽检工作,对不达标企业进行通报并取消其无公害认证称号。建立政府监管、社会监督、企业自律的监管模式,确保农产品质量安全。

3.4 提升申请主体的安全意识 通过引导和宣传,提高申请主体的安全意识,生产经营企业应定期组织员工进行相关知识的学习;企业内审员应积极参加管理机构举办的培训,建立生产记录档案;管理机构应通过举行培训班、定期发放宣传资料等途径,对申请主体进行认证制度、法律法规、质量安全等方面的宣传与引导,大力提高申请主体的安全责任意识。

3.5 加强无公害农产品的宣传力度 政府部门应打击市场上关于无公害农产品的虚假、夸大的宣传;同时采取各种手段,通过报刊、广告、网络等媒体形式向公众普及无公害农产品的相关知识,提高生产者、经营者及消费者对无公害农产品的认知程度;通过权威渠道定期公布无公害农产品的检测

报告等信息,使公众及时了解动态,增强对无公害产品的信任度;通过网络推送、展销会活动等推介活动,积极宣传获证无公害农产品,提高无公害农产品的标志加贴率,扩大品牌影响提高经济效益。

3.6 逐步施行市场准入制度 目前批批检测的农产品市场准入方式政府投入成本高、可控性差,不利于产品及时入市。推行无公害农产品认证市场准入制度可减低监管成本,并且易于市场准入查验和质量安全追溯。以大型批发市场和超市为试点,施行市场准入制度,不仅可以保障农产品质量安全,而且可从外部推动各类经济组织开展无公害农产品认证工作。

3.7 加强环境保护与治理 良好的产地环境是发展无公害农产品的必要条件,各级政府应对土壤、水质、空气质量进行保护,减少人为污染;合理调整产业结构,防止污染由发达地区向欠发达地区转移;对农产品产地进行环境普查和综合评价,大力治理污染较严重的农区,高度重视农业生态环境保护和治理工作。

在全国范围内实行“无公害食品行动计划”,建立健全的无公害农产品认证制度是适应我国新农村发展新形势的需要,并可产生经济效益、社会效益以及生态效益的叠加效应,促进我国农业经济整体水平大幅提升。

参考文献

- [1] 顾志锦. 我国农产品质量安全认证的对策[J]. 北京农业, 2015(18): 169.
- [2] 周克, 蔡颖萍, 闫苗苗. 无公害农产品认证的现状、问题及对策: 以浙江省为例[J]. 湖州师范学院学报, 2016, 38(5): 8-12.
- [3] 李锦, 李彦明. 浅析我国安全农产品的发展历程·现状及趋势[J]. 安徽农业科学, 2008, 36(22): 9771-9773.
- [4] 中华人民共和国农业部. 农业部农产品质量安全中心, 无公害农产品获证产品目录查询[EB/OL]. [2017-03-11]. <http://wgh.agri.gov.cn/orderLogoProduct/middleCertificateInfoProd>.
- [5] 马雨蕾, 庄丽娟, 何艳文. 广东省无公害农产品认证现状、问题对策[J]. 广东农业科学, 2013(3): 229-230, 236.
- [6] 黄建铁. 四川省无公害农产品发展前景思考[J]. 四川农业科技, 2016(7): 9-10.
- [7] 马红战, 张保军, 陈璐, 等. 陕西省无公害农产品(种植业)发展现状及对策研究[J]. 陕西农业科学, 2015, 61(3): 94-98.
- [8] 唐雪源, 侯铁成, 王宝殿. 黑龙江省无公害农产品认证现状及对策[J]. 黑龙江省社会主义学院学报, 2015(4): 56-58.
- [9] 季爱兰. 浙江省无公害农产品认证持续推进对策分析[J]. 浙江农业科学, 2017, 58(1): 114-116.
- [10] 吕卉. 县级无公害农产品认证工作中存在的问题及对策研究[J]. 山西农经, 2016(9): 49.

(上接第 228 页)

快制定针对土地流转转入方的奖励措施,如对于一次性集中连片流转土地 6.7 hm² 以上的,可按规模标准给予奖励,鼓励经营主体大面积流转土地,促进土地适度规模经营。对评为区级以上示范社、家庭农场,以及获得“三品一标”认证的合作社给予一定奖励。

4.6 加强对土地流转的监督检查 主要是要强化农地的农业用途管制,遏制“非粮化”“非农化”倾向。加强和国土资源管理部门的配合,积极开展土地流转执法检查,及时查处擅自改变土地农业用途和工商企业长时间、大面积租用农用

地进行非农建设的行为,促进土地规范流转。

参考文献

- [1] 中共中央国务院. 2017 年 2 月 5 日中央一号文件: 中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见[A]. 2017.
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见[A]. 2014.
- [3] 国务院. 关于深化改革严格土地管理的决定[A]. 2004.
- [4] 汉中市汉台区人民政府. 关于进一步规范农村土地承包经营权流转的通知[汉区政发[2015]9号][A]. 2015.
- [5] 监察部, 人力资源和社会保障部, 国土资源部. 违反土地管理规定行为处分办法[A]. 2008.
- [6] 吴记峰, 吴晓燕. 农地流转: 从必要到现实有多远[J]. 农村经济, 2011(5): 22-26.