

“三权分置”背景下农村土地流转问题研究——以湖北省为例

易奎 (长江大学经济与管理学院, 湖北荆州 434023)

摘要 土地流转是农业现代化的必由之路, 土地流转问题关乎乡村振兴。乡村要发展, 农业必须高质量发展, 农村土地必须高效利用。鉴于此, 以湖北省为研究区域, 探究“三权分置”背景下农村土地流转存在的问题, 并提出了加大宣传力度, 创新宣传方法; 严格规范土地流转程序, 推广使用电子合同; 加强基层政府监管, 创新基层管理模式等政策建议, 以期对湖北省土地流转工作提供决策参考。

关键词 土地流转问题; 乡村振兴; 三权分置; 湖北省

中图分类号 F 301.2 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)02-0264-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.02.068

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Study on the Circulation of Rural Land under the Background of “Separation of Three Rights”—Taking Hubei Province as an Example

YI Kui (School of Economics and Management, Yangtze University, Jingzhou, Hubei 434023)

Abstract Land circulation is the only way of agricultural modernization, and the problem of land circulation is related to rural revitalization. To develop rural areas, agriculture must develop with high quality, and rural land must be used efficiently. In view of this, taking Hubei Province as the research area, this paper explores the problems existing in rural land transfer under the background of “separation of three rights”, and puts forward to strengthen publicity and innovate publicity methods; Strictly standardize the land transfer procedures and promote the use of electronic contracts; Strengthen grass-roots government supervision, innovate grass-roots management mode and other policy suggestions, in order to provide decision-making reference for land transfer in Hubei Province.

Key words Land circulation; Rural vitalization; Separation of Three Rights; Hubei Province

我国农业历史悠久, 农业人口多, 人多地少的矛盾一直贯穿农业现代化进程的始终。随着社会的快速发展, 非农就业机会增加, 家庭联产承包责任制弊端开始凸显, 土地细碎、抛荒撂荒现象严重, 急需解决当前农村土地流转困境。学者们分别从不同角度进行了广泛的研究。

一是针对我国当前土地流转存在的问题, 如土地征收征用中农民话语权缺乏、农民土地被强制流转、土地流转后农民就业难度较大等问题需要改善^[1], 以及土地流转补贴标准偏低、土地流转成本增加、土地纠纷等问题也有待解决^[2], 在土地确权过程中部分乡村干部确权动力不足、基层干部对确权政策的执行与选择空间太大、一些地方土地上积压的问题太多等也制约土地流转^[3], 孙晓勇^[4]则从农村土地产权诉讼的频繁发生的根源入手, 发现存在现有土地法律规定滞后和不完善、土地流转不规范、历史遗留等问题。

二是就农村土地流转问题提出了合理的政策建议, 王铜琴^[5]从农村土地仲裁解决机制的优化研究进行分析, 提出了创新宣传形式和强化仲裁队伍建设的建议; 孙德超等^[6]从政策供给角度提出了规范农村土地流转交易市场的监督管理政策的保障措施; 彭小霞等^[7]认为解决农村土地流转关键是要加强制度供给, 加快健全土地经营权交易市场和建立抵押经营权收储平台; 陈振^[9]则借鉴国外土地研究经验教训, 认为首先应识别土地流转不同阶段、不同参与主体可能面临的风险, 然后, 确定各类风险相互之间的影响关系并从各类风险的风险源出发提出相应防范对策。

三是实证分析土地流转的影响因素, 林龙飞等^[10]发现土地流转通过“非农就业层次效应”影响农村流动人口城市

融入; 徐艳^[11]发现农村土地问题对城镇化发展的影响, 并从土地制度创新方面提出可行性的对策建议; 王玲等^[12]、姜国忠等^[13]也通过实地调研发现土地流转的种粮效率、政策指定和市场监管方面等存在问题; 王业松^[14]通过对平度市农村土地承包经营权流转的调查发现, 随着农业生产科技水平的进步, 机械化、规模化作业与承包到户的经营权之间的矛盾日益突出, 必须注重提高耕地合理利用和优化配置, 着力提高农业生产力。

基于乡村振兴的角度发现科学有效地处理好土地流转问题, 有益于乡村旅游的快速发展^[5]。而湖北省作为一个农业大省, 研究其“三权分置”背景下农村土地流转问题, 具有重大现实意义。

1 湖北省农村土地流转现状

1.1 湖北省土地流转的现状 湖北省位于我国中部, 东邻安徽, 南界江西、湖南, 西连重庆, 西北与陕西接壤, 北与河南毗邻。地处长江中游, 位居华中腹地, 是中华民族灿烂文化的重要发祥地之一。在农业方面, 自然地理条件优越, 矿产资源丰富, 境内江河湖泊纵横, 素有“千湖之省”的称号, 适宜发展农林牧渔业, 是我国重要的农产品商品基地, 农业经济发展位于全国前列。

随着农村土地制度的改革, 农村土地承包权和经营权分离, 形成所有权、承包权、经营权“三权分置”, 经营权流转的新格局。土地制度改革有效保护了农民的土地权益。根据土流网统计数据, 近年来, 我国耕地承包面积缓慢上升, 在国家粮食安全的重大战略下, 我国耕地面积不得低于 18 亿亩 (1.2 亿 hm^2), 维护国家粮食安全, 保障“米袋子”供给, 牢牢拴在自己的手里。由图 1 可知, 截至 2016 年我国耕地流转面积 9 092.6 万 hm^2 , 远远低于耕地红线。

根据湖北省自然资源厅 2019 年发布的官方数据, 湖北

作者简介 易奎 (1995—), 男, 湖北竹溪人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济。

收稿日期 2021-09-18

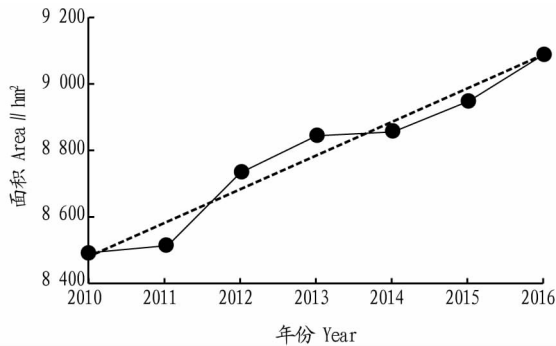


图1 2010—2016年全国承包耕地流转面积

Fig.1 National contracted cultivated land area in 2010—2016

省土地总面积1 859.374万hm²,呈现“五山一水三分田,一分土地为家园”格局。由表1可知,2018年湖北省耕地面积523.540hm²,占土地总面积的28.18%。第二次土地调查结果显示,湖北省人均耕地面积0.087hm²,比全国平均水平低0.015hm²。耕地后备资源严重不足,实际可供开发耕地资源只有10万hm²。

表1 2010—2018年湖北省耕地面积

Table 1 Cultivated land area of Hubei Province during 2010—2018

年份 Year	耕地面积 Cultivated land area//万hm ²	承包权 Contract right
2010	531.228	二轮
2011	530.034	二轮
2012	529.254	二轮
2013	528.180	二轮
2014	526.840	二轮
2015	525.500	二轮
2016	524.530	二轮
2017	523.591	二轮
2018	523.540	二轮

注:数据来源于《湖北统计年鉴》(历年)

Note:The data come from the Hubei Statistical Yearbook(calendar years)

1.2 土地流转成效 从全国大范围上看,土地流转的面积不断扩大,2009年我国耕地流转面积1 000万hm²,而农业农村部最新数据显示,2019年我国耕地流转面积超3 700万hm²,11年来,我国耕地流转增加了2 700万hm²。土流网已经成为湖北省土地流转信息发布平台,及时发布有效的耕地资源信息,全省统一联网的农村产权流转交易市场体系初步建立。线上平台为交易双方节约了交易时间和交易成本,依靠土地流转,形成类似于农业企业、合作社等规模经营,依托“互联网+农业”“大数据+农业”“直播+农业”等多种途径,帮助农户农产品“走出去”。新的电商销售模式,极大地提高了农民的收入和就业率。通过线上线下平台,农户将手中的土地自由流转给合作社或企业,顺带还可以在合作社做农活成为合作社专业职员,不仅可以领取农地流转资金和分红,还可以获取工资性收入。湖北省作为“江南鱼米之乡”的传统农业大省,耕地流转面积、规模经营面积不断加大,探索出了湖北特色发展模式:形成了“春晖模式”“彭墩模式”“福娃模式”等现代农业发展新模式。

2017年湖北省农业农村改革成效显著。湖北省农村承包地确权登记颁证工作基本完成,完成调查农户888.8万户,实测承包耕地480.013万hm²,分别占总数的98.6%和95.1%,承包经营权证发放到户率93.1%,进度位居全国第8;农户承包土地流转面积122.500万hm²,流转比例40.6%,位居全国第9;土地流转型规模经营面积69.213万hm²,农业生产托管服务面积109.893万hm²,位居全国第六。截至2019年6月,湖北省土地流转面积达到149.86万hm²,比2015年底增加35.1%,流转比例达到49.2%,流转合作签订率达到75%,分别比2015年底提高12.3和7.9个百分点。承包地经营权流转极大地促进了新型农业经营主体发展和壮大,也为全省粮食连年丰收奠定坚实基础。目前湖北省各类新型农业经营主体超过23万家,全省粮食产量连续多年稳定在250亿kg以上,为确保国家粮食安全作出了湖北应有贡献。

2 湖北省土地流转表现特征

2.1 流转类型多样,流转形式多元 根据农经统计年报,截至2019年底,土地流转面积160.053万hm²,流转率39.3%。全省实行适度规模经营面积为88.587万hm²,其中2.000~6.667hm²规模有38.653万hm²,>6.667~66.667hm²规模有39.773万hm²,66.667hm²以上的有20.160hm²。当前各级地方政府极力推崇农村土地流转,意在盘活土地资源的配置,增加农民收入,并提高土地利用效率,转移农村富余劳动力,也调动了农村土地流转市场的氛围,有利于促进农业产业化、规模化生产。湖北省作为“鱼米之乡”的代表地区,土地流转形式主要通过出租、转让、转包、入股、互换等来流转土地,其他新型流转模式如委托代种和土地股份占比不高。

2.2 土地流转经营主体层次化 土地流转经营主体的层次性主要体现在3个方面,从小微经营主体到专业合作社再到大型农业企业,层次范围不断扩大。截至2019年10月,我国登记在册的农民专业合作社数量220.3万家,对比2009年农民专业合作社数量,新增200万个农民专业合作社。根据湖北省官方公布的数据显示,截至2020年10月,湖北省省级示范农民专业合作社846家,各地市分布数量见表2。“三权分置”的土地改革,将碎片化的土地集中起来,实现规模经营,总体上确保了加入合作社农户的权益。

表2 湖北省各地省级示范农民专业合作社数量

Table 2 Number of provincial demonstration farmers' cooperatives in each city of Hubei Province

地区 Cities	数量 Number	地区 Cities	数量 Number
武汉 Wuhan	35	孝感 Xiaogan	77
黄石 Huangshi	25	黄冈 Huanggang	77
十堰 Shiyan	38	咸宁 Xianning	48
襄阳 Xiangyang	82	随州 Suizhou	40
宜昌 Yichang	113	恩施 Enshi	71
荆州 Jingzhou	85	仙桃 Xiantao	21
荆门 Jingmen	72	天门 Tianmen	23
鄂州 Ezhou	21	潜江 Qianjiang	15
神农架 Shennongjia	3		

注:数据来源于湖北省农业农村厅

Note:The data come from the Department of Agriculture and Rural Affairs of Hubei Province

3 湖北省土地流转存在的问题

在农村集体产权制度改革稳步推进的大背景下,农村土地承包地的“三权分置”取得重大进展,农村流转市场逐渐活跃,农民身份的含金量越来越高,农民有了更多的获得感。以湖北省农村土地流转问题研究为例,湖北省在农村土地流转过程中取得一些成果的同时也凸显出一些问题。

3.1 农民缺乏土地流转积极性 一方面,农民因其文化水平的限制,对法律条文相关规定认识深度不够,对土地所有权、承包权、经营权三权的区别联系理解不足。相当一部分农民天然地认为土地是自己所有,而忽视了农村土地是集体所有的基本前提。在这样的一种心态下,农民担心土地流转出去就是把土地转让出去,担心自己承包地权益的损失,选择将土地抛荒而不是流转出去。另一方面,农村长期以来缺乏相应的社会保障,土地被农民视为自己的最后保障,随着义务教育的普及和社会发展,农民的子女大部分都接受了文化教育、开拓了眼界,不愿意再回农村继承传统的农业工作,不进行土地流转农村可能出现农业断层的风险。农户思想观念守旧、对土地政策不了解、对社会保障与就业安置等问题认识模糊遏制了农民土地流转的积极性。

3.2 土地流转过程缺乏规范性 农民在土地流转的先后顺序中,优先考虑的是自己的亲戚和本村村民,最后才是其他流转对象。与亲戚和同村村民之间往往不会签订正式合同,大多数情况下是“口头协定+见证人”的形式,一旦因为一些原因双方关系出现恶化,缺乏法律保护和约束的口头协定是不堪一击的,极易引起争执和矛盾,由此衍生出诸多问题。农村社会仍然保留着浓厚的人情社会特征,农民为了不发生因为土地流转带来的麻烦而选择不进行流转。与非亲戚和非同村的人进行土地流转,农民处于文化劣势,虽然会签订合同等文件,但是这类文件是以土地流转转入方为主导的,农民对合同中的诸多细节和陷阱无法识别,又缺乏相应的机构或组织提供帮助,存在害怕心理,担心合同不规范带来权益的侵害。

3.3 村委会在土地流转中职能缺失 村委会作为基层群众自治组织,群众基础强,群众黏性大,在乡村治理环节发挥着重要的作用。在土地流转过程中,村委会承担着土地流转工作的信息搜集和向上级报备的相关工作,但是在实际过程中由于工作量大,信息更新频繁,导致村委会工作人员工作敷衍了事,制约土地流转工作的良好运行。在土地流转后对农业经营主体监管不力,经营主体因经营不善“跑路”现象时有发生。理论上讲,村委会是农民的“家长”,应该对村民土地流转权益负责,维护本村村民基本权益。但在实践过程中,村委会只是充当形式上的担保,没有发挥应有的作用,在监管过程中缺位,导致农民利益受损。甚至有极少数村干部勾结经营主体,在土地流转中以权谋私,侵害集体和村民利益,性质恶劣。

4 对策建议

4.1 加大宣传力度,创新宣传方法 农村土地流转宣传可以使农户快速了解土地流转的相关政策和制度。在宣传方式

上可以选择将固定的时间,如每个星期三作为土地流转宣传日,将最新的土地流转政策通过各村“村村响”大喇叭进行宣传;也可以举办土地流转制度知识竞赛;同时,运用互联网技术,政府与地方土地流转中介合作,建立微信公众号,及时推送最新土地流转相关信息;在地方政府网站设立土地流转信息专栏,发布土地流转相关信息和政策;对于年龄较大文化程度低的农户,定期由政府牵头,组织土地流转中介机构一起下乡,对其进行“面对面”宣传。帮助农户都能对当地农村土地流转政策和土地流转市场有一个全面而详细的了解,解决农户在农村土地流转方面的疑问,倾听土地流转建议,从而提高农户参与农村土地流转的积极性,增强农村土地流转的发展动力,促进湖北省农村土地流转规模扩大。

4.2 严格规范土地流转程序,推广使用电子合同 在土地流转中,土地流转程序是为了保障流转双方的利益。但是现实中有时候流转双方为了图方便省事,减少复杂烦琐的流转程序,不通过土地流转程序,不签订土地流转合同,甚至没有第三方证人,导致在土地发生利益纠纷时,无法提供土地流转的相关合约材料,造成农户和经营主体利益受损。在土地流转市场监管体系中,应该以村委会为主要监管力量,发挥监管作用,村委会能对村内不符合土地流转程序的土地流转行为及时制止。建立农村土地流转台账跟踪管理制度,对农村土地流转中涉及的土地流出方、中介机构、土地流入方在土地流转过程中的行为进行跟踪了解,监督三方在土地流转过程中是否存在不合规范、违反法律法规的行为,若存在此类行为,村委会应及时制止,并依法上报上级领导机关。推广使用统一的土地流转电子合同,一键上传至云端,随时保障流转双方权益,各级主管单位要严格规范土地流转程序,保障农村土地流转中流转双方的利益。

4.3 加强基层政府监管,创新基层管理模式 村委会作为村民日常生活服务的组织,在一定程度上是村民大家庭的“家长”,可以改善农户在土地流转过程中的弱势地位,较好地维护农户权益。习近平总书记强调,基层特别是村委会在乡村治理能力上要狠下功夫,加强村委会主要领导班子成员的主人翁意识、为人民服务意识,在土地流转的前期协商交易阶段,本着对村民负责、对农业经营主体负责的态度,降低交易成本,对新型农业经营主体的资质情况进行审查,对农户要流转的土地进行鉴定评级,寻求国土相关部分给出相应的土壤质量报告,促使在流转交易过程中,供给方和需求方都能对自身重点关注的领域有清晰的认识,减少日后“毁约扯皮”情况的发生;在土地流转过程中,要发挥好监督职能,避免新型农业经营主体为了追求高额收益改变土地用途,如在土地上违规构建房屋厂房等。对待土地流转工作,要快事快办,不得在流转过程中“耍官威”;作为基层服务人员,要定期到田间地头走访调研,解决新型农业经营主体的困难,帮助他们更好地在本地发展,带动更多农户就业创业。

参考文献

[1] 罗玉辉.“三权分置”下中国农村土地流转的现状、问题与对策研究[J].兰州学刊,2019(2):166-180.

(下转第269页)

实贫困人口保障制度,摆脱严重耦合失调阶段;德州市深入推动城乡融合机制,合理配置生产资源,成功迈向协调发展道路;淄博市开拓“文旅融合”新路径,打造乡村振兴示范区,形成特色齐鲁样板;菏泽市以文化先行求突破,着手美丽乡村建设并取得可观成果;反观聊城市、烟台市、威海市 2014—2019 年耦合协调度有所下滑,其中生产、生活评分上升,生态评分下降,突出表现为近期工作重点以追求农村产业发展和农民生活富裕为主,忽视了生态环境带给人类深远而长久的影响。

运用频数分析法将山东省 16 地市的乡村耦合协调度进行分类研究得到图 2。2014—2019 年,乡村“三生”耦合协调度在严重失调、轻度失调、高度协调阶段相对稳定,在中高协调阶段变化幅度明显,2019 年省内城市大部分处于一般协调水平,5 年间的演化趋势取得实质性进步,倒“V”型分布曲线逐渐趋于平滑并向高度协调演变。根据成长曲线预测,未来 5 年时间里耦合协调度的曲线变化会聚集在中高阶段。总体而言,山东省乡村“三生”功能水平取得重大突破,但耦合关系稍有失调,即发展水平与耦合关系不平衡。

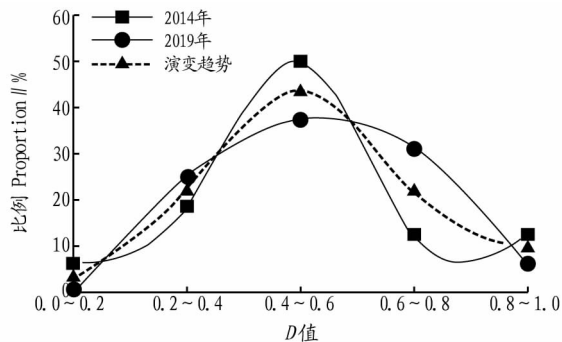


图 2 2014 和 2019 年山东乡村“三生”空间耦合协调度演变

Fig.2 The evolution curve of the spatial coupling and coordination degree of Shandong's rural "production-living-ecology" space system in 2014 and 2019

3 结论与讨论

研究表明,山东省乡村振兴“三生”空间耦合协调度在时间上略有进步,在空间上呈现出“东北高西南低”的分布规律。山东省作为我国农业大省,始终保持着良性发展。该研究运用耦合协调度模型探讨了 2014—2019 年山东省乡村振兴“三生”空间关系,但由于数据局限性,研究对象时间跨度有所限制,未来的研究应测量更长时间序列的演变规律,并深入探究乡村振兴“三生”空间功能协调发展的实现路径。

参考文献

- [1] 新华社,中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》[EB/OL].(2018-09-26)[2021-03-27].http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/26/content_5325534.htm.
- [2] 王颖,刘学良,魏旭红,等.区域空间规划的方法和实践初探:从“三生空间”到“三区三线”[J].城市规划学刊,2018(4):65-74.
- [3] 李欣,殷如梦,方斌,等.基于“三生”功能的江苏省国土空间特征及分区调控[J].长江流域资源与环境,2019,28(8):1833-1846.
- [4] 李广东,方创琳.城市生态—生产—生活空间功能定量识别与分析[J].地理学报,2016,71(1):49-65.
- [5] 张红旗,许尔琪,朱会义.中国“三生用地”分类及其空间格局[J].资源科学,2015,37(7):1332-1338.
- [6] 朱媛媛,余斌,曾菊新,等.国家限制开发区“生产—生活—生态”空间的优化:以湖北省五峰县为例[J].经济地理,2015,35(4):26-32.
- [7] 方方,何仁伟.农户行为视角下乡村三生空间演化特征与机理研究[J].学习与实践,2018(1):101-110.
- [8] 马世发,黄宏源,蔡玉梅,等.基于三生功能优化的国土空间综合分区理论框架[J].中国国土资源经济,2014,27(11):31-34.
- [9] 胡恒,徐伟,岳奇,张盼盼,等.基于三生空间的海岸带分区模式探索:以河北省唐山市为例[J].地域研究与开发,2017,36(6):29-33.
- [10] 张挺,李润榕,徐艳梅.乡村振兴评价指标体系构建与实证研究[J].管理世界,2018,34(8):99-105.
- [11] 韦家华,连漪.乡村振兴评价指标体系研究[J].价格理论与实践,2018(9):82-85.
- [12] 张文忠.宜居城市建设的核心框架[J].地理研究,2016,35(2):205-213.
- [13] 党云晓,余建辉,张文忠,等.环渤海地区城市居住环境满意度评价及影响因素分析[J].地理科学进展,2016,35(2):184-194.
- [14] 李丽,王心源,骆磊,等.生态系统服务价值评估方法综述[J].生态学杂志,2018,37(4):1233-1245.
- [15] 郭豪杰,唐世乔,张德亮.云南省乡村振兴评价指标体系的构建[J].安徽农业科学,2019,47(13):244-246.
- [16] [J].改革,2020(1):123-132.
- [17] [J].农业经济问题,2021(6):76-88.
- [18] [J].经济体制改革,2021(4):96-103.
- [19] [J].农业经济,2020(7):90-92.
- [20] [J].济南大学学报(社会科学版),2021,31(3):14-21,157.
- [21] [J].农业经济问题,2021,42(3):146.
- [22] [J].农业经济,2020(9):80-82.
- [23] [J].农业经济,2021(3):101-102.

(上接第 266 页)

- [2] 李姗姗,匡远配.农业供给侧改革下的土地流转问题研究[J].安徽农业科学,2018,46(23):215-218.
- [3] 朱新山.中国农村土地确权进程、问题破解与乡村振兴[J].毛泽东邓小平理论研究,2019(12):26-33,103.
- [4] 孙晓勇.农地诉讼频发的成因分析:以司法实践调研为基础[J].中国法律评论,2021(1):69-81.
- [5] 王铜琴.农村土地纠纷仲裁解决机制的优化研究[J].农业经济,2019(2):77-79.
- [6] 孙德超,周媛媛.农村土地“三权”分置面临的现实困境、政策供给体系及其保障措施[J].经济问题,2020(1):79-86,102.
- [7] 彭小霞.农村土地流转助推农民增收:机理、问题及实现路径[J].理论探索,2021(4):91-99.
- [8] 林一民,林巧文,关旭.我国农地经营权抵押的现实困境与制度创新