

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20160318

· 研究报告 ·

四川省土地流转的瓶颈问题及对策*

唐杰

(四川师范大学地理与资源环境学院, 成都 610066)

摘要 土地流转是发展规模化经营的必由之路。文章利用文献分析与实地调研方法,对四川省12个农业乡镇进行调查走访,在充分了解目前四川省农地流转的主要现状基础上,结合实地调研数据,深入探讨了当前土地流转过程中存在的土地流转行为不规范,土地流转机制不健全、社会保障不健全及土地流转收益分配不均等突出问题。同时结合文献分析发展的问题,该文提出了建立与完善流转机制;建立服务载体,完善中介服务;合理确定土地流转中的利益分配;加强农村社会保障体系建设等促进四川省土地流转加快的对策措施,旨在为促进四川省土地的合理高效流转提供一定借鉴,同时也为促进四川省规模化生产与加快农业现代化提供一些理论与政策参考。

关键词 四川省 土地流转 流转行为 服务体系 规模化经营

中图分类号: F301.2; F327 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9121[2016]03-0106-05

0 引言

近年来,随着我国城乡经济社会的快速发展,传统的农村经营管理体制已经不能满足农业现代化的要求。2016年中央一号文件与农村工作会议再次强调要积极鼓励承包经营权由公共市场向农民专业合作社、家庭农场、专业大户中流转,要适度发展多种形式并存的规模化经营,提高农业生产效率,增加我国农产品在国际市场的竞争力^[1]。随着土地确权登记制度与土地改革的实施,农地流转也日趋活跃,为农民增收创造了有利条件。因此,正确认识当前与今后一段时期的土地流转形式,挖掘土地流转过程中的关键制约因素,对优化土地资源配置与农业供给侧结构性改革都具有重要的现实意义。由于地区之间的经济社会文化发展的不平衡,农地流转市场中也存在诸多问题。文章以四川省为研究对象,通过实地调研的研究方法,在充分了解四川省农地流转现状的基础上,系统科学的分析了影响土地流转的关键因素,并提出切实可行的相关对策,为加快四川省农业规模化与农业现代化的发展提供一些政策参考。

1 研究区域概况及研究方法

1.1 四川省概况

四川省位于我国西南腹地,土地面积为48.6万km²,气候特点表现为区域之间存在差异,兼有亚热带半湿润气候区、亚热带季风气候区、高山高原高寒气候区等,气候类型多样,有利于农、林、牧业的综合发展。四川省地形地貌较为复杂,主要包括山地、丘陵、平原及高原等4个类型,其中主要以山地为主,占全省面积的74.2%。近年来,随着工业化、城镇化农业现代化的推进,四川省土地流转也取得明显效果。根据四川省农业厅数据,截止2015年6月,55个省级试点县已基本完成确权登记颁证,全省流转土地面积是103.13万hm²,占承包耕地面积26.5%。同时全省农业农村经济改革全面推进,城乡经济得到快速发展。

收稿日期: 2015-06-07

作者简介: 唐杰(1967—),男,重庆开县人,副研究员。研究方向:土地规划与利用。Email: tangjie123@126.com

*资助项目:全国教育科学规划中国教育学会“十二五”重点课题子课题“亚洲国家农业土地流转类型与土地利用变化影响差异性研究”(10120433—CD994)

1.2 数据来源及研究方法

由于四川省地形地貌及各地区经济发展水平不同,因此,各地之间农地流转的情况也存在较大差异,为了保证数据样本的合理与科学性,在实际调研中,有针对性的选取了农业发展水平较高(苍溪县)、中等(通江县)及较弱县(汶川县)作为研究区域,每个县又选择4个具有代表性的乡镇进行实地调研,方法采取问卷、座谈、面对面提问等,对四川省农地流转的现状进行详细摸底。一共调查典型乡镇12个,回收农业大户访谈录21份,农业问卷273份,有效问卷246份,占总问卷数量的90.1%(表1)。

将调研的问卷与数据进行整理与分类,采用数理统计的方法,得到原始数据库,作为分析与绘制图表的基础数据。统计的软件为DPS7.05版,图的绘制用EXCEL软件进行。

2 四川省土地流转现状

2.1 农村地区土地流转规模进一步扩大

随着农村地区经济的不断发展,目前农村城镇化以及农业产业化已经在四川省境内获得较快发展,因此为了解决发展中土地与城镇化问题,四川省对于农村地区土地流转实行鼓励政策^[6],从图1可以看出,2010年四川省农用地流转面积及占承包的比例一直处于上升的态势。2010年,四川省农地流转面积为54.13万 hm^2 ,占总承包面积的13.9%,而2015年,流转面积上升至103.13万 hm^2 ,占承包总面积26.5%,分别比2010年增加1.9倍与1.8倍,流转规模进一步增大。

2.2 流转方式多样化

根据实地调研发现,目前四川省土地流转的方式主要有6种形式,分别为转让、转包、出租、互换、入股及合伙等形式。根据对调查区农户流转面积统计上看,采取转包方式的比例较高,占总体流转面积的48.6%,采取出租方式进行流转的比例为34.8%,采取转让形式将农地流转的占到7%左右,其他9%的流转采取了互换、入股及合伙等形式,这表明目前四川省流转方式趋于多样化,但主要采取的形式为转包与出租,今后应该估计农民通过其他方式进行土地交易(图2)。

2.3 支付形式主要为现金支付

根据对四川省个乡镇调研发现,目前四川省土地流转支付方式主要是现金支付。由于各地区经济发展的不平衡,支付金额也存在较大差异,例如,苍溪县陵江镇的土地支付价格一般在5500~6000元/ $\text{hm}^2 \cdot \alpha$,通江县诺江镇土地流转价格为5000~5500元/ $\text{hm}^2 \cdot \alpha$,而汶川县映秀镇的土地支付价格仅为4500元/ $\text{hm}^2 \cdot \alpha$,调查发现,种植葡萄等经济作物的土地流转价格相对偏高。

表1 调查农户样本分布

代表县	份数(份)	乡镇	份数(份)
苍溪县	90	陵江镇	26
		龙王镇	21
		三川镇	19
		云峰镇	24
通江县	82	诺江镇	18
		铁佛镇	23
		洪口镇	20
		麻石镇	21
汶川县	74	威州镇	16
		绵虎镇	19
		映秀镇	24
		卧龙镇	15
总计	246	——	246

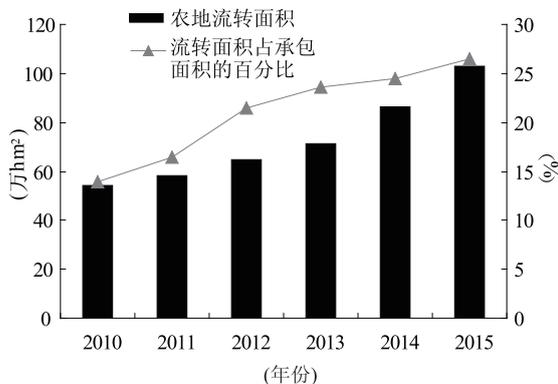


图1 2010~2015年四川省土地流转变化的情况

注:数据来源为2015年四川省统计年鉴

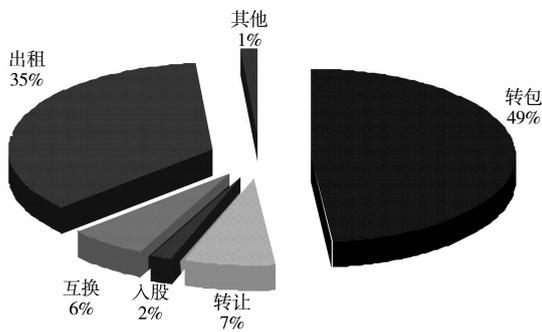


图2 四川省土地流转模式分配比例

3 影响四川省土地流转的关键问题

3.1 土地流转行为不规范

通过对四川省土地流转现状的调查发现,目前四川省各地区土地流转存在着盲目与无序性,具体操作不规范。主要表现为:(1)农户自行流转的土地较多,靠产业与村组织统一流转的比较少,例如汶川县卧伏镇靠组织引导流转的土地还不足20%。(2)口头协议流转的居多,很少有正式签订流转合同与明确流转的细节。这导致一旦出现土地纠纷,缺少法律判断的依据。(3)合同条款有问题的较多,约定规范明确的较少。通过座谈方式了解到,四川省近年来因程序不规范,工作不细致,导致土地纠纷案件时有发生,集体上访事件比例攀升。随着我国惠农政策的推进实施,前几年已签订的合同应该进一步完善,以保证出让土地农民的根本利益,保证土地进一步合理运转。

3.2 土地流转机制不健全

(1)土地流转的相关载体还不完善。虽然一些地区已经建立了专门负责农地流转的管理机构,但是在服务与管理上还不规范。在农地流转市场中仅仅开展了对转包、出租的交易双方信息登记工作。而随着规模化经营不断推进,专业大户对服务要求越来越高,但目前政府及土地流转管理部门还不能满足这些大户的要求,这在一定程度上制约着农业规模化经营。从服务项目上看,有种植业也有养殖业;从服务内容上看,有要求资金进行支持的,有的要求技术指导的,有的要求政策咨询的,有的要求销售服务的。由于土地交易与其它商品交易存在很大差异,运作的程序多且复杂,同时对中介组织要求加高,土地的出让、评估及后续仲裁等都离不开中介机构。因此,没有良好的社会化服务,农地流转就不可能顺利进行下去。

(2)农村社会保障体系还不健全。土地所承担的社会保障功能欠缺,是影响土地流转的根本原因。土地是农民生活的保障,它承担了农民衣食住行及养老的费用,在目前农村社保不完善的情况下,很多农民都不愿意将土地流转出去,即便进城务工,也要把土地留下来,进行粗放经营,以保证自己的没有后顾之忧。

3.3 土地流转收益分配不均

赵越等学者^[2,3]的研究表明,目前在四川省境内土地流转形式多样,其中较多的土地流转形式为参股制,这种土地流转形式的优点在于保证土地承包人可以长期从相关企业、合作社获取一定的经济补偿。但是,这一土地流转形式也具有很大的弊端。以农村合作社为例,在四川省农村地区,广大外出打工的农民将大量闲置土地以土地流转的形式出让给相关企业以及合作社,以期每年能够按照相应比例从参股公司中分红^[4]。但是,由于农户在股份公司利益分配当中处于弱势地位,缺乏足够的话语权导致其对参股公司是否盈利、是否分红、分红比例等都难以把握,其只能“听天由命”,自身权益很难保证。这一现象导致广大农村地区的农户对于土地流转热情大大下降严重影响农村地区土地流转规模以及效益。

4 促进四川省土地流转加快的对策措施

4.1 建立与完善流转机制

(1)加快土地确权登记工作。由于目前四川省土地的证件多数集中在30~40年前办理,这导致在四川省土地流转进程当中相关土地的承包权存在一定模糊性。因此需要对土地尤其是农村土地的承包经营权物权化,使其相关的合法权益能够最大限度地收到法律保护,只有在此基础上,在土地流转当中土地承包人才愿意将土地进行流转^[5,6]。

(2)完善土地流转机构设置。土地流转过程当中由于涉及到土地承包人、土地使用权承接人或者是土地使用权二次承接人等不同的土地流转个人以及团体,这就要求政府部门必须加强对于土地流转的法律咨询、完善对流转土地的登记、对流转土地的价值进行准确评估,对流转土地的用途进行有效的监督与管理、对流转土地的可持续发展及其它生态效益进行监督,并对土地流转中出现的矛盾进行及时的处理与解决,只有这样才能最大限度的在保障土地流转的正常运行的同时对流转土地进行切实保护。

4.2 建立服务载体,完善中介服务

(1) 建立多形式,多层次开放的农地流转机制^[7]。引导与鼓励土地在市场中进行流通,通过市场竞争来促进土地向专业大户进行流转,同时要适度推广规模化经营,提高土地生产效率。

(2) 开展等级划分与价格评估等专项工作。要制度流转土地的划分依据,质量、等级等,公平公正的评估土地的市场价格,确保农民在农地流转中获得较好的经济效益。

(3) 逐步建立与完善农地流转中介服务组织。应该以农村经济管理中心为核心,在各乡镇社区服务中心建立农地流转的中介组织,建立统一流转信息平台,为农民土地流转提供相应政策、技术、方式、抵押担保及法律咨询服务。土地流转不能搞大跃进,要结合地方实际,使适度规模经营与农村劳动力转移、农业科技进步、农业社会化服务水平相适应。

4.3 合理确定土地流转中的利益分配

(1) 合理制定土地流转租金。土地流转出让金作为土地承包权所有人获取经济补偿的主要来源,其租金的高低直接影响其对于土地流转的热情以及土地流转双方切身利益。因此对于土地流转租金的界定应该以市场为主导,通过对四川省境内多个地区土地流转租金的调查认为,不同地区应该从本地区经济发展水平出发在土地承包经营者自身生产所获利润之内对土地流转租金进行界定^[8-9]。

(2) 合理制定农村地区粮食直补措施。针对农村地区的粮食直补政策在很大程度上促进了农村地区农业的发展,因此在农村地区土地流转背景之下,应该继续加大对农村粮食直补的执行力度,同时,对于本地区大规模的粮食种植合作社以及企业个人,地方政府应出台具体的优惠政策,例如国家粮食直补金仍由土地承包人领取,而对于大规模粮食生产合作社即企业给予一定的政策补偿,这样不仅可以促进土地承包商对土地流转的热情,同时也可以最大限度地促进农业产业化以及农业机械化在四川省农村地区的开展。

4.4 加强农村社会保障体系建设

(1) 要加强城镇化建设,使更多的农民从农村走向城镇,使土地能够顺利进行流转。要加强对农民的技术培训,通过多种形式、多种渠道开展素质教育。每个县要利用当地人才市场与农业培训中心为平台^[10],以乡镇街道为服务中心,开展特色农产品开发,打造地区品牌。如三川镇在镇政府的帮扶下,农民将土地流转到专业合作社中开展葡萄种植,经济效益可观,其中有人将全村全部的土地都拿来种植葡萄,年收入达到800万,效益相当高。

(2) 要依托当地龙头企业,对农民进行岗位、订单等相关培训,使农民向科技能人、技术能人及经营性人才进行转型。同时积极发展小城镇建设,使有限资源向城镇中心地带进行聚集,促进城乡协调发展。

(3) 应做好失地农民保障工作。加快完善农村社会保障体系^[11],将失去土地进城务工人员或者在城镇化进程中失去土地的农民纳入到城镇社会保障体系中去,逐渐引导与鼓励失地农民从土地中拿出一定的资金来缴纳养老金、医疗保险等,解决农民的后顾之忧。

参考文献

[1] 中共中央国务院. 关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见. http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-01/27/c_1117568.htm, 2016

[2] 赵越. 关于我国农村土地流转中各权益主体行为的思考. 重庆: 重庆工商大学, 2010

[3] 赵东龙. 农村土地流转问题的再思考. 中国农业资源与区划, 2012, (5): 84~87

[4] 王家庭, 张换兆. 中国农村土地流转制度的变迁及制度创新. 农村经济, 2011, (3): 31~35

[5] 曹务坤, 吴德恩. 农村土地承包经营权流转合同制度. 安徽农业科学. 2010, 38 (28): 16009~16014

[6] 田静婷. 我国农村土地流转问题研究述评. 经济纵横, 2010, (3): 123~125

[7] 刘锡荣, 李彬. 统筹城乡发展背景下农村土地流转模式创新研究. 经济纵横, 2012, (8): 65~68

[8] 陈美球, 肖鹤亮, 龙颖, 等. 农户耕地流转意愿及驱动力研究进展及展望. 中国农业资源与区划, 2008, (2): 70~73

