

邹平县农村土地流转的调查与思考^{*}

马朝阳¹,王力²,周宁¹,王剑¹

(1. 邹平县国土资源局韩店分局, 山东 邹平 256200; 2. 邹平县国土资源局, 山东 邹平 256200)

随着农村经济的发展变化,以户为单位的土地经营方式如何与发展现代农业的要求相衔接,如何在稳定农村土地承包经营基本制度的基础上,通过农村土地合理流转,推进农业生产的规模化、标准化,成为当前深化农村改革的重要课题。自2007年开始,邹平县国土资源局针对该问题,对邹平县16个镇(办)41个行政村进行了调查。调查结果显示,土地承包经营权流转总体上是健康的,是符合国家政策要求的,但也存在不少问题。

1 当前土地流转的形式

邹平县调查的41个行政村,共有居民1.24万户,承包耕地面积6826.67 hm²,其中实行土地流转的有1120户,占9.0%,耕地流转面积218 hm²,占3.2%。流转的形式,主要有以下6种:

(1) 无偿转包。即农户在承包期内,自找对象,自行协商权利义务,自定转包期限,将种不了或不愿种的土地转包给愿意种又种得好的农户,接包方承担相关费用。此种流转形式多发生在父子、兄弟及亲朋好友之间,一般为无偿转包,期限较短,流转面积较小,往往不经过集体办理任何转包手续,集体与原承包经营关系不变。邹平县16个镇(办),这种不放弃土地承包权的流转形式占流转户的53%,转包面积达4.8万hm²,占流转总面积的30%以上。

(2) 低偿转让。即农户在承包期内,自找对象、自定转让期限,自议转让条件,将部分或全部土地转让给愿意种地的农户,耕种户除承担土地的税费外,付给原承包户一定的转让费。这种流转形式是相同社区成员间的土地有偿或低偿流转,限期较短,转让费随行就市,改变或不改变原承租关系。邹平县孙

镇辛集村,调查到的300户,203 hm²耕地,涉及土地转让的有105户,73.47 hm²耕地,其转让费为每公顷1500~3000 kg小麦。

(3) 地块互换。为了方便耕作与管理或发展某项专业性生产,通过集体出面协调,农户自愿协商的办法,将农户经营的地块相互交换经营权,兑换条件由双方商定或村集体出面调解,土地的承包权不变,流转期限具有一定的周期性。如孙镇冯家村、大陈、杨家等发展规模养殖较晚村庄,则通过养牛户与种地户的地块调整兑换,解决了小区占地问题。

(4) 租赁经营。集体或农户将土地承包经营权租赁给村集体外的企业、单位和个人,用于发展开发性农业,经营者一次性或分期付款给集体或农户一定的租金。这种形式流转的土地一般是村集体统一发包,流转期限较长,必须履行租赁合同或协议手续。南部山区的开发和县城及镇(办)驻地附近二、三产业较发达的村庄常采用此种方式。

(5) 土地入股。集体或农户以土地的使用权入股,兴办股份制或股份合作制企业,或连片开发发展规模经营项目,所得利润按股分红。原土地的承包合同不变,负担费用由原承包户承担。这种情况在县城和镇(办)驻地附近二、三产业较发达的村庄最为常见。

(6) 反租倒包。乡村集体经济组织根据群众意愿和产业化发展要求,将已发包给农户的土地进行租赁,经过投资开发,改善生产条件后再承包给农民。这种流转形式原承包经营关系发生转移与重组,需办理反租与发包协议,多用于土地整理开发区和蔬菜种植基地。

* 收稿日期:2008-03-17;修订日期:2008-07-23;编辑:王秀元

作者简介:马朝阳(1974-),男,山东邹平人,工程师,主要从事国土资源管理工作。

2 土地流转中存在的问题与原因

(1) 流转步伐不快。从典型调查的初步统计分析,土地流转面积不足 700 hm² (10 000 亩),仅占总耕地 3.2%,涉及 1 120 农户,占总户数的 9.0%,土地流转行为只是在局部或少数农户之间进行。分析其原因大体有 3 个:一是人地矛盾还不十分突出。全县土地延包 30 年的工作主要是在 1998—1999 年开展的,此后应该实行“增人不增地、减人不减地”的政策,但多数村还是实行:3~5 年村(组)统一调整一次承包地,按现状人口分地的“增人增地、减人减地”的政策。即使实行了“增人不增地、减人不减地”政策的村,由于劳力、人口的增减变化还不明显,加之一些村在延包时对土地作了小调整,农民承包的土地基本平衡,暂时难以进入市场流通。二是劳动力转移不充分,“家家包地、户户种田”的格局制约了土地流转。在北部台子、码头、九户、孙镇、焦桥等镇二、三产业不发达,农村劳动力以种地为主,即使在一些镇企业发达的乡村,务工劳力也能利用空闲时间耕种为数不多的耕地,使土地流转受到制约。三是农民土地公有意识较强,限制了土地的流转。农村土地属集体所有,农民总认为自己作为村组织的成员就应享受土地的占用权。因此,对于新增劳力和人口,宁愿向集体争地要地,也不愿向农户转包,参与流转的兴趣不浓。

(2) 流转行为不规范。主要表现:一是交易自由化。目前农村土地流转,特别是农户之间的转包转让,多数情况是私下协商交易,一方将多余的或不愿种的土地让给另一方耕种,双方确定转包转让期限、应承担的义务或补偿标准,很少履行转包或转让手续。农民认为这种做法灵活、方便、简捷,担心依法履行手续后不易更改。二是流向不合理。由于缺乏管理与规范,土地流转出现流向不合理的现象。如有的村庄村集体的机动地,原承包期限还没到期,为解决现在村集体的经济问题,便将该土地发包出去,现村集体可收入并支配到该承包地租金,这样以来,该承包地的承包价格就明显低于其实际价格了。三是权属不清晰。土地经营权的每一次流转,都是对土地使用权的重新界定,这种界定必须以明确权属为前提,以法律为依据。但在调查中发现一些乡镇干部擅自出租和转让本不属于乡镇的土地使用权,侵犯了村级集体组织的利益。

(3) 流转机制不健全。到目前,农村土地延包基本完成。但县乡至今还没有出台一个比较健全、完善和规范的土地流转办法。主要原因是一些基层干部及有关部门对流转的范围、程序、补偿标准、配套政策、管理措施研究不够,规范工作缺乏主动性和超前性。

3 完善土地流转的对策建议

土地承包经营权的流转,是一个新的课题,针对土地流转存在的问题及未来发展趋势,要加快农村土地流转步伐,使其走上规范健康的轨道,应采取以下措施。

(1) 搞好宣传,引导流转。土地是农民赖以生存的生产资料,因此,要提倡和鼓励土地流转,一定要搞好正面宣传和引导,向农民讲清土地流转的优越性,让农民充分认识土地流转是农业发展的必然趋势。要积极引导农民进行探索性示范试点,让农民看到流转的好处后因势利导地推广。

(2) 公平互利,自愿流转。土地流转是农村经济发展过程中农民的自发行为,必须坚持流转双方自愿协商,互惠互利,自行选择其流转形式、流转期限和补偿标准等。对于集体统一规划、集中连片的生产项目,集体只能在充分尊重多数群众意愿的基础上,搞好协调与协商,引导农户进行土地流转。对于集体需要转让或出租的土地,也应发扬民主,公开征求群众意见,进行公开、公正、公平的流转。

(3) 建立制度,依法流转。土地使用权的流转,必须尽快引导农民依法履行一定的程序,变自发流转为合法流转。对于出让土地者,在自愿互利基础上,双方协商流转形式、经济补偿、流转期限、权利义务,一般应签订书面协议或合同,经村委会认定后报农经部门签证和发包方备案,将土地流转纳入农民承包合同管理范畴,以防止纠纷发生,使土地流转走上法制轨道。

(4) 加强管理,有序流转。农村集体组织要注意土地流转动态,把握正确的流向,坚持社区成员优先、无地户优先、种植大户和技术能手优先的原则,及时研究总结土地流转中的经验教训。有关部门要加强监督检查,依法理顺流转秩序,规范流转行为,打击违法现象,使土地流转走上健康、有序、规范、法制的轨道。