

工作研究

关于宁阳县农村土地流转情况的调查与思考

秦传国¹,李富菊²

(1. 宁阳县委党校, 山东 宁阳 271400; 2. 宁阳县国土资源局, 山东 宁阳 271400)

近年来,宁阳县认真贯彻中央和省市部署要求,因势利导、精心组织、严格监管,依照“依法、自愿、有偿、规范”的原则,积极探索现代农村土地流转模式,取得明显成效。

1 基本情况及特点

1.1 土地流转规模不断扩大

目前,宁阳县已开展土地流转的村有302个,3.7万户,流转面积0.51万 hm^2 。其中,通过农民专业合作社渠道进行土地流转的村有56个、1.1万户、1200 hm^2 ,分别比2002年增加55个、1.05万户、1173 hm^2 ;通过其他方式流转的村246个、2.6万户、3866.67 hm^2 ,分别比2002年增加100个、2.32万户、3566.67 hm^2 。蒋集镇郑龙村有机蔬菜合作社基地就由原来的22 hm^2 发展到61.33 hm^2 ,成为名副其实的有机蔬菜生产专业村。随着土地经营权流转的加快,土地逐渐向经营大户聚集,形成了特色化的农业,在宁阳县初步形成了“四带、五区”的产业格局。“四带”,即以华丰镇、东庄乡为主的东部淡季无公害和绿色蔬菜产业带;以伏山镇、东疏镇为主的西部有机蔬菜产业带;以伏山镇、东疏镇为主的优良蔬菜制种产业带;以东疏镇、鹤山乡、伏山镇、堽城镇为主的桑蚕产业带。“五区”即乡饮乡2000 hm^2 速生丰产林发展区、葛石镇5333.33 hm^2 大枣发展区、东疏镇万亩苗木花卉发展区、磁窑镇万亩生姜发展区和蒋集镇2000 hm^2 花生种植区。

1.2 土地流转形式多样化

(1)土地入股。即承包农户将土地使用权折成股权,农户凭股权入股组成合作社或股份公司,农民

按股分红,园艺场或大棚蔬菜种植大都通过这种方式获得土地。宁阳县结合实际情况,探索出了“股份+合作”的土地流转模式和“底金+分红+劳务收入”的农户收入模式。这两种模式运用现代的股份制把农户所拥有的土地资源整合起来,发挥最大效益,较好地解决了一家一户分散经营与产业化大规模生产的矛盾。目前,全县农民专业合作社总数达到364个,涉及流转的村有56个。郑龙村按照“群众自愿、土地入股、集约经营、收益分红、利益保障”的原则,引导160户农民以土地承包经营权入股,共同组建有机蔬菜生产合作社。宁阳镇西关区组建了宁阳镇金阳林草牧合作社,通过采取“地上植树—地下兼作药材和经济作物”的立体种植模式,对土地统一经营。2005年,该合作社被评为“山东省示范合作社”;2007年,该村农民人均纯收入5346元,村集体经济总收入521万元,比传统的种植模式增收2倍。

(2)土地租赁。即承包户将部分或全部土地的使用权出租给本集体经济组织以外的法人或个人经营农业,承租人向承包方缴纳租金。2005年,堽兴食用菌有限公司在堽城镇东滩村成立,通过土地租赁方式聚集土地约5 hm^2 ,建立起30个食用菌大棚。村民出租土地后又当了食用菌公司的工人,当地把这种模式称作“新型农业庄园”,农民成了新型庄园的“新型地主”,既收租金,又拿工资,还不承担风险,收入比以前提高了三成。像东滩村这样,村民在自愿前提下把土地出租给农业龙头企业已成为宁阳县土地流转的重要形式。目前全县年销售收入超过100万元的农业龙头企业达到68家,其中超过500万元的龙头企业20家,直接带动农户11.2万户,带

* 收稿日期:2008-08-02;修订日期:2008-11-10;编辑:陶卫卫

作者简介:秦传国(1979-),男,山东宁阳人,助理讲师,主要从事教育工作。

动基地 3.87 万 hm^2 。伏山镇桑庄村依托泰安紫阳食品有限公司,按照“公司+基地+农户”的运作模式,引导农户开展土地流转,集中连片发展有机蔬菜基地。目前,全村有机蔬菜面积发展到 66.67 hm^2 ,占全村耕地面积的 93.4%,从业户数 85 户,占全村总户数的 80.8%,每公顷收入达 7.5 万元。

(3)土地置换。即农户为方便耕种或流转,与集体或其他农户在自愿互利的基础上,相互调剂承包的地块,对各自的土地经营权进行交换。通过置换,使土地集中起来,达到推进产业区域化的目的。伏山镇胡中屯农民采取互换、出租等土地流转方式,集中土地参与发展山药种植。目前,山药种植面积达到 530 余公顷,与济南、青岛等大中城市的蔬菜批发市场建立了长期供货关系,产品注册了“恒乐”品牌,获得了省级无公害农产品认证。

(4)土地托管。托管是指承包农户在土地承包权不变的前提下,将土地使用权托管给他人,托管人向农户支付土地使用费的经营方式。这是宁阳县结合自身实际设计的经营模式。由于宁阳县是劳务输出大县,大量的农民外出务工,这就出现了大量的土地闲置或无力经营。于是当地农民结合实际情况,推动土地向种田能手集中,既解决了外出劳务人员的后顾之忧,也更好地发挥了种田能手的特长,提高了土地产出效益,形成了“田保姆”式的土地互助合作方式。目前,全县有 0.33 万 hm^2 (5 万亩)农田通过签订“托管”协议,被委托给众多的“田把式”管理。伏山镇耿平村由于外出务工人员较多,有 110 户农民以每公顷地 9 000 元的价格自愿将 20 余公顷土地流转给绿丰园农场。目前,伏山镇已建成这种新型农场 5 处,依法流转土地 130 余公顷,解决当地农民就业 2 800 多人。

(5)土地转让。即承包农户将部分或全部土地使用权转让给发包方或本集体经济组织其他成员经营。已在非农产业就业并有比较稳定收入的农户自愿放弃承包地,将自己的土地经营权无偿转让给集体或自己的近亲属。这种形式的转让以自发为主,规模小,在村级土地流转中所占比例较小。

1.3 土地流转机制正在逐步形成

宁阳县成立了由分工县长任组长、农业相关部门为成员的农村土地承包经营权流转领导小组,负责具体指导和推动全县土地流转工作。2008 年 4 月 12 日制订出台了《关于完善农村土地承包经营

权管理促进适度规模经营的意见》,对土地流转的工作步骤、运作程序、方式方法以及村、乡镇、县三级工作职责和目标作了详细明确的规定。制订出台了鼓励开展土地经营权流转、工商企业投资农业、龙头企业建设农产品基地等一系列政策意见,县财政每年拿出 50 万元,设立贷款贴息扶持资金,推进农产品基地建设和土地规模经营。同时,依托乡镇经管站,积极为农户提供土地流转前后的各种服务,确保土地流转规范运作,有效避免了矛盾纠纷的发生。

1.4 土地流转成效明显

(1)促进了农业结构调整。全县蔬菜面积达到 2.8 万 hm^2 ,高值田 1.21 万 hm^2 ,农业设施 0.41 万 hm^2 ,蔬菜种植 1 万 hm^2 ,分别比 2002 年增加 0.2 万 hm^2 ,0.08 万 hm^2 ,0.08 万 hm^2 ,0.07 万 hm^2 。

(2)推动了农业规模经营。随着土地经营权流转的加快,土地逐步向大户、龙头企业、合作社聚集,推动了农业产业区域化、特色化、规模化发展。

(3)搭建了科技兴农平台。通过土地流转和规模开发,为科技兴农战略的深入实施搭建了平台。全县获得无公害农产品、绿色食品、有机食品认证的品种达到 21 个,面积 4.16 万 hm^2 ,并全部注册了商标。

2 存在的问题

(1)土地流转发展不平衡,地区差异明显。在总量上,全县 0.51 万 hm^2 的流转面积与耕地面积 6.03 万 hm^2 的总数相比,仅占 8.4%,与其他地方比,宁阳县土地流转的步伐还较慢;在流转比率上,经济发达区域高于经济欠发达区域,城区的流转比率最大,边远和贫困乡镇的土地流转比率较小;在同一区域的不同地块上,交通便捷和区位优势地方的土地流转快于交通闭塞和区位欠佳的地方;在组织领上,村组织重视并积极引导的土地流转发展就快,反之则慢。

(2)土地流转热情不高。通过调查发现有 82.93% 的农民不愿意进行土地流转。究其原因:一是由于政策宣传力度不够。农民对土地流转政策不了解,把土地流转等同于转包,担心流转出去收不回来,害怕失去承包权。因此,外出打工或无力种植的农民宁愿土地撂荒,或种植树木,也不愿意转包给他人经营;二是由于农村社会保障体系不健全,农民惜

地如金。尽管很多农民去城里务工,但对养老、医疗、就业等还有后顾之忧,所以他们仍然把土地当做自己的“命根子”,一般家庭中青壮年外出打工挣钱,老幼妇孺在家种田,再加上现在农业税取消、国家粮食直补等惠农政策,农民土地流转积极性不高。

(3) 风险保障机制不健全。农业是自然风险与市场风险相互交织的产业,它生产周期较长,对特定资源依赖性强,易受天气以及自然灾害影响,由此也给农业龙头企业带来了很大的市场风险。同时在经营过程中由于这些企业不能用地使用权抵押,又没有担保单位,融资困难,一旦经营亏损,农民的利益就得不到保障。

(4) 流转形式不规范。调查发现,尽管大部分流转的程序比较完备,但仍有23%的农户不签合同,通过口头协商的方式,流转手续不规范、不合法,流转收益得不到保障。一旦出现问题,难以通过法律途径解决,容易诱发各种矛盾冲突。

(5) 人多地少的矛盾仍然比较突出。农村中人口不断变化,而土地承包权不能随着人口的增减而随时变化,新增人口得不到土地,也就得不到相应的补贴,农民惜地意识更强,人多地少的矛盾仍然比较突出,土地流转工作难做。

3 对策措施

(1) 加大政策宣传力度,消除农民疑虑。2006年底,中央专门下发关于做好农户承包地使用权流转工作的通知,强调要求采取有效措施正确引导和规范农村土地使用权流转。因此要加大政策宣传力度,正确引导和规范农村土地流转工作,确保农村土地的合理使用,为土地流转提供法律政策服务,维护农民长远利益。通过广泛的宣传,消除农民疑虑,调动广大农民流转土地的积极性,推动农村土地向种植大户、科技示范户和龙头企业集中,最大限度提高土地利用率和产出率,实现农业产业规模化、集约化经营。

(2) 健全机构,规范管理,有效化解矛盾纠纷。主管部门要切实履行职责,做好农村土地流转的指导和管理工作。乡镇应建立或调整农业承包合同管理机构,并落实专人办公,报县农业局备案。农经部门要加强对农村土地流转情况调查研究、分析、汇报,密切注意发展动态;指导农村土地流转合同的订立,及时办理因土地流转引起的合同变更、解除、重

订和使用权的确认工作。搞好合同鉴证,建立流转合同档案,引导业主与农户建立合理的利益联结机制,及时调解和处理土地承包、流转合同纠纷,使土地流转工作更加规范。

(3) 建立健全社会保障体系,解除农民后顾之忧。建立健全多层次的农村社会保障体系,尤其是社会保险、大病救助、子女教育、农民工保护等,可以让承包土地全部流转出去。进入城镇从事二、三产业的农民,享受与城镇居民同等社保持遇,其子女可在县(市)教育部门指定学校就学。强化社会保障功能,逐步弱化土地的福利性,降低农民对土地的依赖程度,为土地流转农户解除后顾之忧。

(4) 建立风险保障体系,维护土地流转权益。一是不断增加农业基础设施投入,降低农业经营风险,提高农业经济效益。加快制定农村土地流转的优惠政策,农业生产和农业开发项目的专项资金重点向生产大户倾斜;金融部门简化生产资金贷款手续,积极支持和帮助种养大户发展生产。二是政府和企业联手,探索建立农业风险基金。各级政府要安排一定的农业产业化风险资金(基金),在企业与农户遇到风险时,给予适当的补贴,相应减少双方的损失,使土地租金正常兑付;龙头企业要提取一定比例的资金投入风险基金,作为对企业和基地生产风险的补偿,切实保障农户权益。

(5) 加快农村劳动力转移,腾空土地。可以通过大力发展农村二、三产业,就地转化农村劳动力;还可以鼓励有能力的农村劳动力进城务工、经商、办企业,为此政府要大力实施“阳光工程”,加强技能培训,抓好劳务输出指导和服务,建立固定的劳务输出基地,推动农村劳动力转移,为土地流转腾出土地。

(6) 加快新农村建设,促进全县土地流转快速发展。进一步加快旧城改造步伐,鼓励集中建设公寓式、楼房化住宅;城区外的村庄,对有条件的要逐步按照“缩并自然村、建设中心村、改造自然村”的原则推进乡村改造,引导建设用地尽量多用荒山劣地,鼓励提高闲置土地利用,对腾空旧宅基地进行复垦,集约土地。对暂不具备旧村改造条件的,要跳出地域限制,通过土地置换集约可流转土地,其他村也可突破村镇界限,将土地置换成可流转地块,加快土地流转步伐。