

当前农村土地经营权流转探析*

李庆强¹, 刘玉美²

(1. 邹城市国土资源局, 山东 邹城 273500; 2. 邹城市凫山街道三里营小学, 山东 邹城 273500)

农村土地经营权流转是顺应当前农业发展趋势, 实现与现代农业对接, 促进农业向规模化、产业化发展的必然要求。也是从土地上解放劳动力, 促进农村剩余劳动力向城镇转移, 实现城乡统筹发展的重要举措。更是防止土地撂荒、促进粮食生产, 维护国家粮食安全的现实需要。作为肩负土地资源管理职责的国土部门, 应结合国土资源日常工作, 超前谋划, 超前介入, 扎实开展农村土地经营权流转, 促进农村经济社会又好又快发展。

1 农村土地流转的现状

农村土地流转主要有2种形式: 一是“地换地”的流转形式, 采用这种形式流转土地的村庄主要是出于发展规模农业、便于管理销售的目的。二是“反租承包”的流转形式。采用这种形式流转土地的村庄主要是外出务工人员较多。通过土地流转, 使农村部分劳动力从耕地上“解放”出来, 农村劳动力大量向外转移, 拓宽了农民增收渠道。同时, 有效避免了因农民外出务工而造成的“土地撂荒”现象, 促进了粮食生产, 保障了粮食安全, 有效促进了农民增收, 促进了当地农业产业化发展。以邹城市为例, 该市农村土地流转已经形成一定规模, 现已建成万亩桃园、万亩大樱桃园、万亩板栗园、万亩花椒园等干杂果基地10余处, 取得了明显的经济效益和社会效益, 实施土地流转已经被大部分农民接受和认可。

2 农村土地流转存在的问题

(1) 农村土地存有“级差”, 不利于土地经营权流转工作开展。山东省地处山区的农村土地“级

差”较大, 有些农户不愿意用土质较好的耕地换取土质较差的地块, 在一定程度上制约了土地经营权流转工作的开展。

(2) 规模农业农产品“销售难”的问题较为突出, 不利于土地经营权流转制度的深入推行。近年来, 土地经营权流转由农民自发兴起, 在有关行政组织的引导下, 部分地区已形成一定规模。但是, 如果缺乏相应的农产品加工、销售企业, 会造成农业产业链缺失, 规模种植的农产品销售不出去, 不仅严重挫伤农民参与土地流转的积极性, 也会成为影响农村稳定的隐患。

(3) 农村土地“僧多粥少”的局面难以改变, 不利于土地经营权流转工作的展开。一旦农村土地流转带来明显的收益, 农民会竞相参与土地流转工作。但是, 农村耕地资源是有限的, 不可能满足所有农户的土地流转愿望, 这就有可能引发新的不安定因素。

3 应对措施

(1) 大力实施土地整理, 化解制约土地流转的“土地级差”问题。国土部门应加大土地开发复垦力度, 通过深耕土地、小地块合成大地块、配套建设水利设施等措施, 重点改造山岭薄地, 使之成为旱能浇、涝能排、耕作层深厚的“丰产田”, 从而消灭“土地级差”问题, 促进土地经营权流转工作正常开展。邹城市香城镇王庙村人均耕地0.1 hm² (1.5亩), 由于地级差别较大, 在第二轮土地延包时, 分“好、中、差”3个级别分田, 每户责任田被分到五、六处, 造成责任田分布散而小。近年来, 该村要发展干杂果种植, 但是由于土地肥瘦程度不一, 不能采用“以地换地”的方式流转土地以推进规模经营。2008年初,

* 收稿日期: 2008-11-05; 修订日期: 2009-03-25; 编辑: 王秀元
作者简介: 李庆强(1975—), 男, 山东邹城人, 主要从事文秘宣传工作。

邹城市国土资源局将王庙村所处的洪山流域纳入县级土地整理项目,投资300余万元,对200 hm²山岭薄地深耕60 cm以上,进行削高填洼、找平地面,将小地块整成大地块,沿流域内两条山沟顺势建起节节拦蓄水坝近20个,解决了200 hm²山岭地灌溉的难题,土地在耕作层深厚、水浇条件便利等方面已经超过山下的平原地,农户纷纷展开了以“以地换地”为主要形式的土地流转活动。目前,该村每户的耕地全部流转集中在一个地方,每户集中后的地块面积都在0.27 hm²(4亩)以上,全部栽上了大樱桃,十分有利于看管。2000年以来,看庄镇通过土地整理,农民集中连片发展大樱桃种植333.33 hm²,每亩收入万元以上。2008年,邹城市国土资源局又规划整理山岭薄地1384 hm²,进一步化解了制约土地流转的“土地级差”问题。

(2)合理预留农村建设用地,满足农产品加工、销售企业用地需求。地方政府部门要注重加大对农

产品加工销售企业的招商引资力度,而做好“农字号”龙头企业的招商引资建设工作,必须解决企业用地难题。对此,邹城市国土资源局结合正在开展的新一轮土地利用总体规划修编,为每个乡镇合理预留农产品加工、销售建设用地,优先保障“农字号”企业落地,切实解决土地流转后的农产品销售难的问题,全力保障土地流转工作积极稳妥进行。

(3)加大“造地”力度,缓解土地流转耕地资源不足的压力。据统计,开发一亩山岭薄地,可以新增耕地20%左右。山东省山区丘陵面积较多,耕地开发后备资源丰富,加大土地开发力度,可以缓解土地流转方面耕地资源不足的压力。

2001—2007年,邹城市先后投资5000万元,实施山区小流域治理项目190个,新增耕地4666.67 hm²。2008年冬开工建设的25个土地开发项目,目前已近扫尾阶段,竣工后可新增耕地266.67余公顷,有效缓解了土地流转工作耕地资源不足的难题。