

# 菏泽市农村土地承包经营权流转问题探讨\*

秦鸿芹

(菏泽市土地变更调查所,山东 菏泽 274000)

党的十七届三中全会作出的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出,要按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。菏泽市全面贯彻《决定》精神,就菏泽市农村土地承包权流转中存在的突出问题与对策进行探讨。探索出了符合当地实际的土地承包经营权流转对策。

## 1 流转现状

菏泽市辖8县1区和1个省级经济技术开发区,158个乡(镇、办事处),6864个村(居民委员会),土地总面积12238.6 km<sup>2</sup>,总人口885.83万人,其中农业人口713.39万人,耕地面积83.3万hm<sup>2</sup>,人均耕地0.094 hm<sup>2</sup>(1.41亩)。2008年实现地区生产总值822亿元,完成地方财政收入50.4亿元,农民人均纯收入4584元,三次产业比为23.8:50.5:25.7。二、三产业不发达,影响了土地流转的速度和规模。

菏泽市土地承包经营权流转总面积11303 hm<sup>2</sup>,占全部承包土地面积的1.6%。其流转形式主要有转包、转让、互换、出租、反租倒包、入股6种。其中,转包和出租是目前流转的2种主要形式,面积为5800.5 hm<sup>2</sup>和2808.2 hm<sup>2</sup>,分别占流转总面积的51.3%和24.8%。转让、互换、反租倒包、入股和其他形式的面积分别为894.3 hm<sup>2</sup>,750.9 hm<sup>2</sup>,

544.2 hm<sup>2</sup>,173.4 hm<sup>2</sup>和331.5 hm<sup>2</sup>,分别占流转总面积的7.9%,6.6%,4.8%,1.5%和2.9%。

## 2 存在问题

### 2.1 流转主体顾虑多主动性差

菏泽市农村土地承包经营权流转主体有2个,一是流出土地的拥有承包权利的农民,另一个是流入土地的农户和规模经营主体。作为拥有承包权流出土地的农民,对流出土地存在后顾之忧,不会自愿将土地转出,即使转出也是短期的、不完全的。而作为流入土地的农户和规模经营主体,由于应对规模种养风险的能力有限,面临着因技术失误、市场突变、自然灾害、后期投资跟不上等因素导致的亏损风险。如单纯从事苗木生产的经营主体90%以上赔钱,不少半途中断合同退出经营,少数收入稳定的,都是从业较早并开展产品经销的业主。因此,从菏泽市规模经营情况来看,目前有一定流转规模的,大多数以政府、村集体采取引导措施或产业化带动形成,如何帮助他们解除顾虑、规避各种风险,以便推进土地流转科学持续发展,是目前亟待解决的一个问题。

### 2.2 租金租期不合理农民长远利益得不到保障

土地承包经营权流转,租金价格差异较大,从偏远乡镇到城市郊区,年租金从150~700元/亩不等,很多地方以每亩每年250~500 kg小麦计算租金,与单纯种粮相比还比较划算,而且流转给种植大户或规模经营主体,还可以解决部分无法外出务工的农民就业,增加收入。但随着物价上涨、国家免除农业税、对种粮实行直补等政策力度的加大,种植比较

\* 收稿日期:2009-04-08;修订日期:2009-05-18;编辑:王秀元

作者简介:秦鸿芹(1963—),女,山东菏泽人,高级工程师,主要从事土地调查与登记工作。

效益增加,而前期流出的土地,租金是固定的,因此,实际租金收入相对减少,有损农民利益。

从租期来看,大多为10~20年,也有个别乡、村,因集体公益建设急需资金或招商引资的需要,低价签订20~50年不等期限的协议。低价出租利害自不待言,20年以上流转期限的不合法性,还存在纠纷隐患。更严重的是,农民无法分享农业规模经营带来的效益,也无法得到土地持续收入带来的收益。因此,合理确定租金和租期,维护农民长远利益,是促进土地又好又快流转的重要因素。

### 2.3 流转土地用途非粮化普遍

目前,流转到种粮大户的土地,基本还是用来种植粮食、瓜菜或其他农作物,但流转到种养殖大户、企业的土地,绝大多数用于经营效益较高的苗木、花卉、果树、林木和养殖,种植粮食作物的较少,出现了流转土地“非粮化”趋势,而且后者对整个流转导向、流转速度的影响大于前者。这种对流出土地用途的非粮化现象,影响粮食生产规模,要给予重视。

### 2.4 流转程序不规范流转市场尚未形成

土地流转是我国实行农村家庭联产承包责任制的特殊产物。由于农村土地市场处于发展初期,流转过程中还存在着一些诸如程序不规范、交易机制尚未健全、市场混乱等现象。如由于缺乏统一的文本格式,农户之间的流转协议多数是口头的;而与种养殖大户或规模经营主体之间签订的合同,也大多只明确期限、价格等内容,而未涉及土地所承载的村内公益事业义务归属问题,未明确土地用途;合同中存在的流转年限不合理、价格不和谐,甚至不具有法律效力(如流转期限超过二轮承包期规定的时间)等问题,都比较容易引发纠纷。再如因无信息平台或中介,农户之间的流转多以亲戚、邻居居多;种养大户难以全面掌握所需信息,大多托关系、靠朋友找地,选择余地小,选择的土地区位、地质条件不够理想,影响了长远经营和效益。尚有少数镇、村干部,不按有关法律规定和程序,不经过村民代表同意,而随意改变土地承包关系;还有的对往届村委会租出的土地以价格低为由,不承认原合同,迫使承包者退出或提高租金,侵害了承包者的合法权益。因此,应尽快建立健全市场机制,为土地流转提供良好的外部环境和空间。

## 3 对策建议

### 3.1 大力培育农村土地流转需求

(1)增加农民非农业就业,保障农民收入,培育土地转出需求。转出土地的主体是农民,只有农民实现稳定、大规模转移,才能充分调动农民转出土地的积极性和主动性,促进土地转出。首先要大力发展二、三产业,增加农民非农业就业。从发达国家农村富余劳动力转移进程和我国国情来看,数量庞大的农村人口大规模向大中城市转移,既不现实也不可取。只有通过发展当地二、三产业和小城镇建设,吸引农村富余劳动力就地、就近转移就业,不仅成本低,风险较小,而且是有效转移农村富余劳动力的重要途径。因此,在开展劳动力对外输出的同时,要大力发展个体私营企业和乡镇村集体企业,重点扶持农村土地股份合作制和农民合作经济组织类型的产业化经营企业,鼓励引导外出务工人员利用所学技能、积累资金回乡创办企业。其次要加强对农民职业技能培训。要根据农民意愿,改进培训方式,扩大培训效果,拓宽就业门路,加大对农民工培训投入,使每人都拥有一技之长,提高农民择业竞争能力,促进农民向二、三产业转移。三是加强农民工权益保护,逐步实现农民工劳动报酬、子女就业、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇,扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面,从根本上解决他们的后顾之忧。

(2)打造特色产业,带动规模化经营,培育土地流入需求。大力推进农业结构调整,确定区域农业发展重点,打造特色产业,形成优势突出和特色鲜明的产业带,带动规模化经营对转入土地的需求。一是按照“一村一品、一乡一业”目标,因地制宜科学规划产业区域,打造各具特色的种植、养殖基地,如全国优质小麦基地、棉花基地、大蒜基地、中药材基地、鲁西黄牛基地、中国牡丹之乡、芦笋之乡、玫瑰之乡等专业乡镇村,促进规模化经营。二是扶持壮大一批市场潜力大、发展前景好、配套带动能力强、辐射范围广的龙头企业、专业乡镇、产业集群、名牌产品,带动产业发展和土地流转。如大力发展菏泽绿色农产品加工基地,不断提升和壮大杨木、桐木、棉纺织等加工集群。三是加大农业科技投入,建立农业科技创新基金,在国家实施粮食、农机补贴的基础上,进一步加大对种粮大户的扶持力度,鼓励扩大种植规模,实现规模效益,以效益促进土地流转。四是加大农技服务、市场信息平台建设和农业风险保障

措施,解除规模种植大户和规模经营业主的后顾之忧。

### 3.2 建立土地流转市场完善土地流转机制

(1)培育并完善中介机构。中介服务机构是建立农村承包土地使用权流转市场化的关键,在土地使用权流转过程中为供给和需求主体架设桥梁。中介服务组织应按有关法律法规,向农户提供流转信息与法律咨询、流转土地竞价、流转手续办理、矛盾纠纷调处、风险保障与协调各方关系、指导签约合同、协调联络相关事宜等服务,以保障农民利益不受损害。对促进农村土地承包经营权流转市场健康发展,预防和减少流转纠纷的发生有重要意义。

(2)逐步建立区域性信息交易平台。要以县为单位,推进与建立服务平台,建立县、乡、村三级土地流转信息采集系统,实现信息共享,准确掌握基层土地流转的新态势和新情况,定期发布流转信息,组织召开供需双方见面会。另外,在信息采集基础上,要把土地流转所需各种服务要素引入平台,引导土地流转双方运用市场化手段完成土地经营权交易,确保双方利益合理平衡。

(3)规范土地流转合同。动员农民在流转土地时必须签订书面合同。相关部门应向农民提供土地流转合同的示范文本,文本中应载明流转标的物、流转用途、流转方式、流转期限等主要内容。要明确规定合同是依法办理土地承包经营权变更登记的必备资料。与此同时,要建立相应的流转合同档案和有关信息库。

### 3.3 切实维护农民利益

(1)土地流转应当主要在农户之间进行。大力提倡向种植大户、种田能手流转,积极探索农民以土地承包权入股设立农民专业合作社、设立有限责任公司、合伙企业等,使农民短期与长期利益得到保障。与此同时,对公司、企业长时间、大面积租赁经营农户的承包地应采取慎重态度。一方面,应鼓励

和支持企业进入农业的产前、产后领域,为农民提供社会化服务,鼓励其对未开发的土地资源进行投资开发。另一方面,对于大规模、长时期占用农民的耕地、从事农业生产活动,不仅不能鼓励和支持,而且应制定相关政策加以必要的限制。这是因为,在农村剩余劳动力尚未大规模转移之前,应避免出现大资本排挤小农户、土地大规模兼并、大批农户丧失经营主体地位、不得不沦为雇农的现象。

(2)建立价格引导机制,合理确定流转价格。引入市场机制,在充分发挥市场调节作用的同时,制订土地承包经营权流转的最低指导价,设立与收益相对应的最低保护价,充分考虑土地的区位、价格、等级和物价变化等因素,提倡流转费用采用逐年、分期或用实物折价等方式进行支付,确保农民在土地流转中的当前或长远利益。

(3)加强管理。土地是否流转和以何种方式流转,完全由拥有土地承包经营权的农民自己作主,绝不允许任何组织或个人强行干预,防止出现以土地流转为名,与民争利现象的发生。

(4)制订相关政策,鼓励和引导在土地受让方需雇用员工时,要优先雇用流出土地的农民。

### 3.4 维护流转土地用途不变

菏泽市作为农业大市,要高度重视,正确引导流转土地只能用于农业生产,不得改变用途。属于基本农田的,流转后不得改变基本农田性质,不得从事种树、挖鱼塘、建造永久性固定设施等破坏耕作层的活动。要正确处理高效农业与种植粮食的关系,掌握好流转“度”,既要考虑其对发展现代农业的示范推动作用,又要考虑“非粮化”的可控性,高度关注流转土地用于生态农业、生态旅游、林木科技园等未改变土地用途的非粮化现象,保证规模经营和企业种植粮食获得较好的效益,保证种粮面积不减少、质量有提高。