



# 文登市宋村镇农村土地流转探索\*

赵迎红,侯新军

(文登市国土资源局,山东 文登 264400)

**摘要:**随着我国社会的发展和经济体制改革的不断深入,农村土地流转的方式越来越多,范围越来越广。如何在保障农户土地承包经营权的前提下,推进土地承包经营权有序流转,提高农业产业化水平是深化农村改革的一个现实课题和长远目标。该文以宋村镇农村土地承包经营权流转的调查数据为例,分析了土地流转的现状和特点,指出当前存在的矛盾和问题,提出了农村土地流转机制的对策和建议。

**关键词:**农村土地;承包经营权;土地流转;集体土地;文登市宋村镇

中图分类号:F321.1

文献标识码:C

## 0 引言

农村土地流转全称为农村土地承包经营权流转,是指在土地承包权不变的基础上,农户把自己承包村集体的部分或全部土地,以一定的条件流转给第三方经营。与家庭联产承包责任制一样,土地流转是当下农村的新一轮土地改革探索。这些探索在减轻农民种田负担,不同程度上使土地实现资本化的同时,也出现了农民已流转出去的土地被重新要回耕种,农户在租赁协议执行中途要求提高租金标准以及农村土地所有权、农民承包权和农用地性质改变等情况,带来农村土地矛盾纠纷增多,一定程度上制约了农业产业结构调整 and 农村经济健康稳定发展<sup>[1]</sup>。

如何在保障农户土地承包经营权的前提下,推进土地承包经营权有序流转,提高农业产业化水平是深化农村改革的一个现实课题和长远目标。笔者在对文登市农村土地承包经营权流转情况的调研中,深入宋村镇进行了调查分析。

## 1 土地流转现状

宋村镇是胶东半岛最大的蔬菜生产专业镇和农副产品集散地,全镇有53个行政村,拥有耕地0.44万 $\text{hm}^2$ ,山峦0.12万 $\text{hm}^2$ ,农户15460户。自从农

村劳动力大量向非农领域转移后,一些地方出现了“村庄空心化、农民老龄化、农业副业化”现象,不同程度地出现土地撂荒和粗放经营。为促进土地流转,切实增加农民收入,宋村镇成立了农村土地流转工作领导小组,组织农户参与土地流转。目前,该镇参与农村土地流转的面积566.67余公顷,占全镇耕地总数的12.8%,流转土地仍以种植、养殖业为主。涉及农户数2125户,占总农户数13.7%,以流转方式划分,出租面积34.2 $\text{hm}^2$ ,占6%;转包面积345.93 $\text{hm}^2$ ,占61%;入股面积5.8 $\text{hm}^2$ ,占1%;互换面积175.33 $\text{hm}^2$ ,占31%;转让面积5.4 $\text{hm}^2$ ,占1%。

## 2 土地流转的特点

(1)流转规模呈现扩大化。近几年来,随着城镇经济的不断发展,越来越多的农民,特别是青年农民离开土地,走出家门到城镇或附近城市的非农领域寻找致富门路,加速了农村土地的流转<sup>[2]</sup>,农村土地流转规模呈逐年扩大之势。

(2)流转形式呈现多样化。农村土地流转主要有5种类型。一是转包型,指原承包方将部分或全部土地的经营权转移给其他农户,承包方与发包方原承包关系不变。这种形式在宋村为主要形

\* 收稿日期:2010-03-04;修订日期:2010-10-18;编辑:曹丽丽

作者简介:赵迎红(1976—),女,山东文登人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:WAWDXJ@163.com。

式,占流转总面积的61%。二是互换型,为了耕种方便,发展规模经营或发展优势产业的需要,农户之间或农户与集体经济组织按照自愿、互利的原则串换承包地。占全镇流转总面积的31%。三是租赁型,指农户将土地租赁给本集体经济组织以外的单位或个人。占流转总面积的6%。四是入股型,指农民将土地以股份的形式参与经营。占流转总面积的1%。五是转让型,指原承包户有了比较稳固的非农经营项目或稳定的收入来源,经承包方申请和发包方同意,将土地承包经营权让渡给本集体经济组织内其他农户经营。占流转总面积的1%。

(3)流转主体呈现多元化。参与农村土地流转的除一般农户外,农村专业大户、农民专业合作社、农村企业也参与到农业规模经营中。目前,宋村有多家农业企业和农民专业合作社参与了土地流转。如家家悦农副产品加工交易中心鼓励扶持农户发展蔬菜种植,发展种植大户200多户,参与土地流转面积100余公顷。华兴花卉、东西食品、文泰食品带动全镇大规模种植花卉、花生。健悦肉食品、赛博迪种猪养殖、荣华食品加工和正昌畜禽养殖,发展养殖大户30多户,进行规模化养殖。

### 3 存在的问题

(1)农民观念较为滞后,对土地承包经营权流转认识不到位,流转愿望不强,积极性不高。土地是农民最基本的生产资料,也是农民最基本的生活保障<sup>[3]</sup>。一些农民弄不清土地所有权、承包权和经营权之间的关系,即使外出务工撂荒也不放弃土地,害怕土地承包经营权流转后会失去了自己的承包地,一旦失业生活没有保障,故不愿意流转;其次,近年来国家出台一系列政策,取消农业税,实行了多种惠农强农措施,有些农民产生满足感,不舍得流转土地;再者,由于昔日分田到户时,地块被“切”得支离破碎,很多都是“补丁田”,造成机械耕作难度很大,水利设施老化甚至不配套而无法流转,或有的租金、承包费较高,转入方不能接受。

(2)带动土地大规模流转的龙头企业数量少,流转空间小。由于农业收益比较低,农产品生产成本上涨,农产品市场不稳等原因<sup>[4]</sup>,加之农业开发面临市场和自然双重风险,造成真正有实力的企业参与土地流转,规模经营农业的比较少。

(3)流转不规范,缺乏流转中介组织,尚未形成

统一的土地承包经营权流转市场。土地流转中心本应承担有关土地流转的法律法规和政策咨询、收集发布土地流转供求的信息,指导流转双方签订土地流转合同,调处土地流转纠纷、建立土地流转台账等工作。由于缺乏流转中介组织,流转信息渠道不畅,大部分土地流转是农户间自发流转的,以口头约定为主,有书面协议的,也不同程度的存在着概念不清、约定不明、双方权利和义务不具体等问题,使土地流转的随意性比较大,转出方和转入方的权益得不到保障。另外流转合同没有考虑土地升值和物价上涨因素,容易产生纠纷。

(4)流转后监督管理职能不到位。近年来,各地立足农业特色产业,满足农民生产需求,按照农户自愿的原则,积极探索、尝试土地流转方式。个别转入方对土地进行掠夺式经营,有的甚至取土挖沙、建砖厂、修建永久性固定设施,改变了农用地特别是基本农田的用途,违背了国家关于土地流转的相关政策。

### 4 对策建议

(1)广泛宣传,积极引导,不断提高农民参与农村土地流转的积极性。利用各种方式宣传《农村土地承包法》及农村土地流转的有关政策,让农民充分认识到实行土地流转有利于提高土地资源利用率,是实现农业增效,农民增收的必然选择。通过典型示范,使广大农民看到土地流转带来的实际利益,从而转变思想观念,加快农村土地流转。

(2)加大扶持,提供保障,夯实龙头企业参与土地流转的基础。加大财政投入力度,每年从土地出让金中列出一定比例的专项资金,用于鼓励农村土地流转。为涉农项目争取国家、省级、市县项目的资金支持,通过土地整理项目,鼓励乡镇改善水利设施,发动农民投工投劳,扩大耕地灌溉面积,提高耕地生产能力。同时加强对农村劳动力的技能培训,为农村劳动力提供劳务保障,确保土地流转大户和企业引得进,留得住。

(3)制止撂荒,积极探索,不断拓展农村土地流转空间。建立耕地撂荒专项检查,对连续2年撂荒耕地的,村集体可以终止土地承包合同,收回土地承包权证。充分发挥农民专业合作社在资源整合,带动农户搞规模经营方面的积极作用。引导农民成立专业合作社,探索农户土地入股等流转方式,扩大

规模,自主开发经营农业项目。大力发展农业特色产业,扩大板块规模,增强对农村土地流转的吸引力。

(4)正确引导,加强管理,保障农村土地流转健康发展。积极制定宣传方案,使农民正确理解农村土地所有权、农民承包经营权和农用地性质改变的含义,引导农民进行土地规模流转,在符合土地利用总体规划的前提下,将零星、分散在农民手中的土地,归并整合,集中布局,改善农业生产条件,促进增效增收。对建造温室大棚、规模牲畜禽养殖及塘底未经固化的简易水产养殖场,确需占用耕地的,须到国土部门进行备案,并签订复耕保证书,届时按要求恢复成耕地。同时,国土部门应加强流转土地用途

监管,避免对土地进行掠夺式经营,坚决禁止以土地流转为名进行取土挖沙、建砖厂、修建永久性固定设施等改变农用地用途特别是基本农田用途的违法行为。

### 参考文献:

- [1] 楼惠新,张建新.论经济发达地区农村土地流转问题[J].农业现代化研究,2002,(2):56-59.
- [2] 孙瑞玲.农村土地流转机制的创新研究——在农村土地流转现状调查基础上的思考[J].农业经济,2008,(2):47-48.
- [3] 陈锡文,韩俊.如何推进农民土地使用权合理流转[N].中国经济时报,2002-04-20(1).
- [4] 义旭东.关于农村土地使用权合理流转的几点思考[J].遵义师范学院学报,2003,(3):23-24.

## Study on Rural Land Circulation in Songcun Town of Wendeng City

ZHAO Yinghong, HOU Xinjun

(Wendeng Bureau of Land and Resources, Shandong Wendeng 264400, China)

**Abstract:** Accompanying with social development and the deepening of economic reform, means and scope of rural land circulation are becoming more and more wide. How to promote land right transfer and improve the level of agricultural industrialization under the premise of guaranteeing the rights of peasants is a long term goal and a practical issue. Setting survey datas of rural land contracting right in Songcun town as an example, present condition and characteristics of land circulation are analyzed, contradictions and problems existed at present are pointed out, and relative countermeasures of rural land circulation mechanism are put forward as well.

**Key words:** Rural land; contract and management rights; land circulation; collective land; Songcun town in Wendeng city