

* 枣庄市农村土地承包经营权流转工作调查与思考

王端卿

(枣庄市国土资源局, 山东 枣庄 277100)

摘要:该文介绍了枣庄市土地流转的主要做法和取得的成效,对农村土地流转工作中涉及的法律、政策、组织方面的问题进行了综合分析,就深化农村改革提出了合理化的建议。

关键词:农村土地;承包经营权;流转;调查思考;枣庄市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

2006年,枣庄市率先创立了全国首家农村土地流转有形市场,2008年底从破解“三农”发展的资金瓶颈问题入手,以盘活农村土地资本为突破口,推动农村改革,进一步深化农村土地流转,进行了以发放农村土地使用产权证,搭建农村土地使用产权交易所,组建农村土地合作社为核心的“三位一体”的农村土地使用产权制度改革试点,这一改革,破解了新时期农业发展资金瓶颈的难题,在现行的农村家庭承包经营制度下,找到了一条促进农民增收,实现农业规模经营,建设现代农业的新路子。

1 枣庄市农村土地流转的基本情况

枣庄市位于山东省南部,鲁苏豫皖四省的交界处,是鲁南经济带和淮海经济区的重要城市,素有“山东南大门”之称。全市辖薛城、山亭、市中、峄城、台儿庄5区和滕州市,共有64个乡镇(街道),2315个行政村,人口391万人,其中农村人口284.7万人,农户78.63万户,土地总面积4563 km²,耕地面积18.73万 hm²,人均耕地0.048 hm²[1]。近几年来,枣庄市加快了优质商品粮基地、特色农产品基地建设,推进农业产业化、标准化、市场化、组织化进程,积极促进农业转方式调结构,现代农业得到长足发展,农村土地流转的规模和数量不断扩大,农村土地流转比例达14.65%,发展了以粮食种植、林果、蔬菜为主业的农村土地合作社。截至目前,市、区(市)级试点合作社发展到了308家,涉及全市58个

乡(镇)、768个行政村,入社土地面积2.09万 hm²,入社农户6.02万户。

1.1 农村土地流转的主要特点

(1)土地流转的规模和数量呈逐步增长趋势。2002年农村税费改革后,枣庄市农村土地流转的速度逐步加快,2006年底流转面积达0.73万 hm²,占总耕地面积的3.95%。截至目前,土地流转面积达到2.09万 hm²,涉及的村达1628个,涉及农户6.02万户,分别占总数的71%和7.8%。

(2)农村土地流转的主体多元化。除农户间流转外,工商企业、农产品加工龙头企业、农民专业合作社等规模经营主体和村集体作为受让方参与流转并呈现逐步增加趋势。目前,枣庄市农户间土地流转面积0.93万 hm²,占流转总面积的44.6%,流转 to 各种农业规模经营主体的面积1.08万 hm²,占流转总面积的51.6%,其他方式流转的面积0.08万 hm²,占流转总面积3.8%。

(3)土地流转的经营组织模式多样化。枣庄市土地流转主要有“分散”经营模式、“龙头企业+生产基地”经营模式、“龙头企业+专业合作社+农户+基地”经营模式、“龙头企业+合作社+基地”经营模式、“市场+合作社+农户+生产基地”经营模式、“合作社+农户+生产基地”经营模式^[1,2]。流转给农村土地合作社、种植大户等规模经营主体的越来越多,农业规模化经营的步伐明显加快。

(4)农村土地流转费呈逐年增长趋势。2006年

* 收稿日期:2012-05-04;修订日期:2012-10-23;编辑:曹丽丽

作者简介:王端卿(1971—),男,山东枣庄人,土地估价师,主要从事国土资源管理及测绘工作;E-mail:CHZX0913@163.com。

以来,随着土地流转有形市场建立和土地使用产权制度改革的拉动,土地流转的市场价格增幅较大,现阶段每亩地流转费一般为 800~1 000 元,最高 1 500 元左右,土地流转费平均每年以 20%左右的幅度增长。

1.2 农村土地流转的制度与机制创新

(1)创建农村土地流转有形市场,建立规范流转的市场机制。枣庄市于 2005 年对 78.6 万个农户的农村土地承包经营权全部按“五到户”的标准发放到位,稳定了农地家庭承包的制度,为土地流转打下了坚实的基础。同时,统一各级农村土地流转市场服务平台建设模式,完善服务平台的功能,健全了市、区(市)、乡(镇)、村四级服务平台网络体系,服务平台具有土地流转交易、劳动力转移、农产品供求信息发布、农民专业合作社建设、农村土地承包纠纷调解、农村财务委托代理等市场功能。市级投资 200 余万元建立了枣庄市三农服务中心,区(市)建立土地流转服务中心,乡(镇)建成了土地流转有形市场,村建立农村土地流转信息服务站^[3]。

(2)创新农村土地使用制度,探索农村土地使用产权制度改革试点。一是按照农村土地三权(所有权、承包权、经营权)分离的原则,由区(市)人民政府对入社农户土地颁发《农村土地使用产权证》,确认土地使用产权,此使用产权可以作价折股依法从事农业股份或合伙合作经营,也可凭此产权抵押贷款。二是建立了农村土地使用产权交易所。乡(镇)分别建立了农村土地使用产权交易所,各交易所制定了严格的农村土地使用产权服务流程,为农村土地使用产权交易搭建平台,提供服务^[4]。三是发展农村土地合作社,培植改革的载体和龙头企业。积极引导农户统一将土地流转至土地专业合作社,发展规模经济,建设现代农业。为了推进和保障农村土地使用产权改革,建立了风险规避机制、收益分配机制、矛盾调处机制、司法保障机制,逐步完善了保费补贴、贷款贴息、项目扶持、种粮补助的配套政策。

(3)农村土地使用产权制度改革试点工作取得的成效。一是破解了现代农业建设中的资金瓶颈难题。二是找到了家庭承包经营制度下发展农业规模经营、建设现代农业的有效途径。目前枣庄市市级 100 家试点合作社规模经营超 66.67 hm² 达 41 家,有 31 家合作社注册了品牌,15 家合作社兴建社办

企业,实现了规模经营、订单销售的现代农业模式,降低了农业生产成本,提高了农业综合效益。三是促进了农村剩余劳动力转移和再就业。四是增加了农民收入。2011 年试点合作社亩均纯收益 6 660 元,比一家一户的分散耕种高出 62%,入社农民平均从合作社分得收益 1 900 元,人均纯收入高于全市农民平均 1 100 元,高出 15%,从实际上增加了农民的收入。五是促进了农村城镇化建设的进程。随着大量土地入社,降低了农民对土地的严重依赖,加快了农村人口向城镇流动的步伐。

2 农村土地流转存在的主要问题

2.1 农村土地产权关系不明确

枣庄市的农村土地承包经营权的流转除了采取转让、转包、互换、入股、出租方式进行流转外,在实际操作中又衍生出反租倒包、继承、抵押、企业吸纳等多种形式的土地流转方式,此时的土地承包经营权就取得了独立存在的法律地位,具有了交换价值和自由流转的功能。同时,在深化农村土地使用产权制度改革实践过程中,提出了承包权归农民,经营权归合作社,抵押的是土地收益,即土地上的附着物,农村土地承包经营权的抵押权通过土地收益权来实现的方式,区别于传统意义上的土地使用权抵押。枣庄市农村土地使用产权制度改革的亮点是由区(市)政府对加入农村土地合作社的农户土地颁发《农村土地使用产权证》,确认使用产权^[4]。《土地登记规则》规定了集体土地所有证和集体土地建设用地使用证登记和发放,《农村土地承包经营权证管理办法》规定了农村土地承包经营权证的登记与发放,到目前为止,我国现有法律对《农村土地使用权证》的发放还没有明确规定。农村改革必须在现行的法律政策框架内实施,既要有探索创新,又不突破法律规定,要在实践中不断总结完善。农村土地流转中涉及农村土地产权问题也缺少完善的法律依据和配套政策的支持。

2.2 国土资源管理部门没有介入农村土地流转

农村土地承包经营权的流转实现了土地规模化经营,规模化经营的结果必然是追求更大的生产效益。虽然枣庄市建立了种粮利益导向机制,规避粮食安全风险,但由于种植粮食效益相对较低,部分龙头企业、专业合作社引进了花卉苗木种植、设施农

业、生态农业、旅游观光农业、休闲养生等项目,存在借农村土地流转的时机打法律、政策的擦边球,擅自改变农业土地用途的现象。

2.3 基层政府在农村土地流转过程中不能准确定位

市、区(市)政府在农村土地流转过程中科学规划、合理引导、规范服务,在严格坚持“依法、自愿、有偿”的基本原则和加强服务的基础上,充分调动农民和土地流入方的积极性,政府担任的是服务员、裁判员的角色。而乡(镇)、村等集体经济组织作为基层政府组织和发包方,存在未按规定的程序签订、解除土地承包经营合同和变相强迫农民流转土地的现象,以及未经承包户同意收回、调整承包地等侵害农民土地承包经营权的行为,导致有些农民的权益得不到有效保障,容易引起农民与集体之间的矛盾,阻碍了农村土地流转健康、有序发展。

3 对策建议

3.1 制定和完善有关农村土地流转的法律法规

一方面要在保持现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变的前提下,创新农村土地使用产权制度,以明晰土地产权为核心,健全土地权利体系,构建农村土地流转机制,完善土地承包经营权流转市场,以市场化为导向,实现土地要素的自由流转,促进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化;另一方面要突破现行《土地管理法》、《农村土地承包法》和《担保法》等有关法律法规规定,依法保障农民对承包土地的占有、使用和收益等权利,赋予广大农民更多的土地承包经营权能,以加快农村城镇化进程为目标,探讨城乡土地利益共享机制。同时,要切实解决好利用农村土地使用权及土地收益抵押融资政策难题,严格农村土地流转确权登记制度,更好的维护农民的合法权益^[5]。

3.2 发挥国土资源管理部门的职能

国土资源管理部门具有土地管理的职能,应积极参与到农村土地流转的过程,一是要在保证国家的粮食安全和18亿亩耕地红线不动摇的前提下,坚决支持农村土地承包经营权的流转,积极宣传,主动服务。二是要加快集体土地所有权、集体土地建设用地使用权确权发证力度,依法保障农民的合法土地权益。三是依靠国土资源管理部门土地基础地理信息资源丰富、监管手段强大的有利条件,主动适度

加强对农村土地流转的监督管理,坚持农地农用和土地用途管制的原则。

3.3 探索建立基层政府涉农服务的新模式

乡(镇)、村基层组织在农村土地承包经营权流转中应积极转变职能,准确定位角色,既要克服利用集体土地所有权强制农民进行土地流转,从中获取政绩和超额利润的“越位”行为,又要克服对违规流转放任自流,缺乏服务监管机制的“缺位”行为。要转变基层政府为农服务方式,建立土地流转服务平台,变强制为引导,变干预为服务,切实承担起监督监测和中介服务职能^[4]。一方面改革基层政府涉农服务机构的设置和运作方式,整合涉农部门的职能,变多头管理为一个部门负责。同时,协调司法部门成立农村土地承包经营纠纷调解、仲裁机构,创新矛盾调处机制,为农村土地流转工作提供司法保障和法律服务。

4 结语

农村土地承包经营权流转是未来农村、农业发展的趋势,在深化农村改革的实践中,枣庄市充分借鉴了其他地区的经验和教训,在保持农村土地承包经营基本制度不变的前提下,充分尊重农民的意愿,大胆进行了农村土地产权制度改革和运行机制创新,实现了土地规模经营。但是,农村土地承包经营权流转是深化农村改革的关键环节,需要法律、法规、政策的配套改革,需要科学谋划因势利导,需要各个涉农部门齐心协力抓好服务,只有这样才能实现保障国家粮食安全前提下的农民增收,推动农业现代化。

参考文献:

- [1] 枣庄市统计局. 枣庄市农村土地流转问题研究[EB/OL]. [2011-11-01]. http://www.zaozhuang.gov.cn/art/2011/11/1/art_2299_286677.html.
- [2] 黄锦锦,朱晨红.“股份+合作”土地流转模式的实践和启示——以宁阳县蒋集镇郑龙村为例[J]. 山东国土资源,2011,27(1):56-58.
- [3] 刘丽.关于农村土地承包经营权流转探析[D]. 长春:吉林大学,2008.
- [4] 枣庄市农业经济经营管理办公室. 枣庄市土地流转工作成效显著[EB/OL]. [2010-07-26]. http://www.rurallandlaw.cn/R_P_Show.aspx?News_PI=1490.
- [5] 马志峰,王会欣,马喜珍.河北省农地流转现状与对策[J]. 安徽农业科学,2012,40(4):2344-2346.

Investigation and Thoughts on Rights Rransfer of Rural Land Contract Management in Zaozhuang City

WANG Duanqing

Zaozhuang Bureau of Land and Resources, Shandong Zaozhuang 277100, China

Abstract: In this paper, practices and achievements gained in land transfer in Zaozhuang city have been introduced. Laws, policies, and organizational problems involved in the work of rural land circulation have been analyzed comprehensively, and reasonable countermeasures have been put forward in order to deepen rural reform.

Key words: Rural land; contract rights management; circulation; investigation and thoughts; Zaozhuang city