

# 农村土地流转中的问题及对策分析

陈彦彦<sup>1</sup>, 李晓聪<sup>2</sup>

(1. 黑龙江八一农垦大学 人文社会科学学院 黑龙江 大庆 163319; 2. 中国农业大学 烟台 研究院, 山东 烟台 264670)

**摘要:** 近年来, 随着我国农村基本经济社会条件的重大改变, 在很多地区已展开多种形式的土地流转尝试, 以期提高土地资源的使用效益, 实现生产要素的合理流动和配置。就土地流转的动因及流转中的突出问题展开讨论, 提出: 尊重农民意愿, 科学评估土地价值, 稳妥推进农村社会保障制度建设, 发展农村土地流转合作组织及中介机构等举措是促进土地流转, 实现适度规模经营的有效保障。

**关键词:** 农村; 土地流转; 对策

中图分类号: F301.2      文献标识码: A      文章编号: 1002-2767(2009)06-0142-03

## Countermeasure and Analysis about Land Flowing and Transformation

CHEN Yan-yan<sup>1</sup>, LI Xiao-cong<sup>2</sup>

(1. Humanity College of Heilongjiang August First Land Reclamation University, Daqing, Heilongjiang 163319; 2. Yantai Institute of China Agricultural University, Yantai, Shandong 264670)

**Abstract:** Recently, with significant change of our countryside basic economic and society condition, many kinds of forms on land flowing and transformation begin to attempt in many areas in order to enhance the operational effectiveness of land resource and realize production elements reasonable flowing and disposition. This article attempted to discuss on the prominent question of land flowing and transformation. Respecting the farmer wish, appraising land value scientifically, approving countryside social security systems construction, developing cooperative organization and facilitating agency of countryside land flowing and transformation. All of thoes were effective safeguard to promote land flowing and transformation and realize suitable scale management.

**Key words:** countryside; land flowing and transformation; countermeasure

土地作为农业生产的最基本要素之一, 是农民赖以生存的基础。自 20 世纪 70 年代末我国农村实行“家庭承包责任制”后, 实现了土地所有权和使用权的初步分离, 使农民获得了相对独立的承包经营权, 极大地调动了农民的生产积极性。然而, 现阶段我国农村基本经济社会条件已发生了重大改变: 农业科技进步、农村产业结构调整、农村需求结构升级等, 都与土地的小规模家庭经营发生冲突。在长期稳定农村土地承包关系的前提下, 如何促进农村土地流转, 实现规模化、集约化经营, 近年来, 在很多地区已展开多种形式的土地流转尝试, 以期提高土地资源的使用效益, 有效实现生产要素的合理流动和配置。尽管土地流转状况在总体上是健康平稳的, 但也存在着一些问题。本文拟就

土地流转的动因及流转中的突出问题展开讨论, 并提出促进土地流转, 实现适度规模经营的相关对策。

### 1 农村土地流转的背景及原因

#### 1.1 农业经营方式的转变

多年的实践证明, 家庭承包责任制极大地调动了农民的生产积极性, 符合我国农村生产力发展的需要, 使我国的农业摆脱了长期停滞、农产品长期严重短缺的困难局面。然而, 这种分散经营使农业生产过程中的科技推广、标准化实施、质量控制等受到了很大限制, 无法形成经营规模。为实现传统农业向现代农业的转型, 必然要走农业产业化经营的道路, 这种经营方式, 可以使资本和先进技术、农艺措施、现代装备有机地融入农业生产经营的各个环节, 使分散的农户成为龙头企业的原料基地, 成为整个产业链条中的一个基础环节, 而走农业产业化经营道路, 就必然要改变一家一户分散种植的格局, 以外延扩大再生产的方式, 实现专业化生产、集约化经营、企业化管理, 实现区域的规

收稿日期: 2009-06-29  
第一作者简介: 陈彦彦(1970-), 女, 山东沂水人, 法学硕士, 教授, 从事经济法学、行政法学的教学与研究工作。E-mail: rwxycy@126.com.

模化种植,进而提高农业的劳动生产率。在农业产业化经营格局下,推进土地流转,实现规模经营成为现实需要。

## 1.2 农户层面的因素

近年来,从事非农业劳动的农业人口急剧增加,在农村,受升学、招工、嫁娶、参军、生老病死等各种自然和社会因素的影响,农户家庭劳动力经常处于变动之中,由此在农户内部产生流转土地的需求。减免农业税费之前,由于涉及农业税、义务工等负担,农户间的土地流转主要在亲友之间,流转形式比较单一,以代耕代种为主,税费改革之后,随着农业税减免等各方面惠农措施的实施,农民的土地经营预期收益增加,很多农户开始重新选择经营土地的方式,更倾向于把土地流转给有经营实力的企业、种地大户等,以期获得更多的收益,土地流转动力增加,形式趋于多样化。

## 1.3 政策法规因素

1984年的中央1号文件,明确延长土地承包期,鼓励耕地向种田能手集中;1993年的中央1号文件,规定土地承包15a到期后再延长到30a,且允许农民依法、自愿、有偿地流转土地承包经营权。2002年全国人大常委会通过的《中华人民共和国农村土地承包法》中有整整一节12个条款涉及怎样依法、自愿、有偿地流转农户的土地承包经营权。2008年10月12日,中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央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》)针对农村土地流转这一核心问题,《决定》指出:“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全农村土地承包经营权市场,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。”<sup>[1]</sup>这一规定是对我国农村土地承包经营权流转方式的一大突破,可见国家政策法规层面对土地流转的态度是肯定的。

# 2 农村土地流转中的问题

## 2.1 农民意愿问题

目前,土地仍然是大部分农民得以生活甚至生存必须依赖的物质资料,在农村第二、三产业不发达,个体私营经济发展缓慢,农民就业门路较少,家庭收入对土地依存度高的情况下,农民的恋地情结比较强烈,加上现在没有上缴税费的压力,还能得到一些种地补贴,相当部分农民在外出打工时,仍把土地作为在其他行业无法经营谋生时的一种退路,流转的意愿不迫切;加之一些地方土地流转过程存在的不规范操作,使得农民由于担心收益得不到保障,所以不愿流转土地;另外,当前农村社会保障机制尚未完善,农民把土地作为命根子来看待,认为只要有了土地,生活就有了保障,

所以不愿将土地流转出去,大大影响并制约着他们对土地流转并从中获取经济利益的意愿。

## 2.2 流转收益问题

土地流转的收益实际上就是土地承包经营权的租金,该标准在确立时往往是基于农户在土地上长期从事规模农作物种植的平均收益。转入方以平均收益价格拿到土地,经规模、集约化经营后获得的较高收益,农户参与分配到的可能性非常小。在处理流转收益问题上,由于没有一个相对统一的评价标准和依据,流转收益的谈判机制也未确立,无论是村集体组织还是农民,考虑眼前利益的居多,前瞻性考虑不足,对今后可能出现的土地升值或者社会经济发展的变动因素考虑欠缺,往往导致土地流转价格偏低,使得农户方可分割的利益呈现出不公平,而规范的土地流转是法律行为,有合同约定。一旦对土地使用权流转价格发展趋势估计不足,容易引发纠纷,加深流转双方的矛盾,阻碍土地流转政策长期健康的发展,并带来与社会稳定相关的一系列问题。

## 2.3 土地社会保障功能的评价

土地承载着农业生产与农民生活保障的双重功能。它既是最重要的生产要素,同时,又是中国农村人口的生活保障。《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》中曾指出,“在相当长的时期,土地不仅是农民的基本生产资料,而且是农民最主要的生活来源”,1998年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》进一步指出,“土地是农业最基本的生产要素,又是农民最基本的生活保障”。可以说,土地本身所具有的承载功能、养育功能和资源功能,已转化成为了农民的最低生活保障、养老保障、医疗保障和失业保障,农地的“社会保障功能”日益凸显。而农民在流转出土地后,所获得的租金收入不可能涵盖土地原有的保障功能。近些年,在返乡民工潮中发生的一系列争地纠纷,已凸显了在非农业劳动收入不稳定的情况下,土地流转收益无法满足农户基本的生存条件需要的现实。尽管很多地方政府出台了一系列政策鼓励返乡农民工创业,尝试城乡医疗保险新模式,但问题仍很突出,土地社会保障功能未剥离是产生土地流转中诸多问题的重要原因。

# 3 促进农村土地流转的对策

党的十七届三中全会对土地承包权流转政策进行了完善,在强调“依法、自愿、有偿”原则和“不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途”的同时,增加了“不得损害农民土地承包权益”的规定,对土地承包权流转的服务和管理提出了明确的要求。针对土地承包经营权流转中出现的问题,特提出4点建议:

### 3.1 尊重农民意愿,科学评估土地价值

在现有的制度框架下,特别是农业缺乏保护体系支撑、农民缺乏社会保障体系覆盖的情况下,农民在土地流转过程中是弱势群体,许多农民对土地流转到感到茫然,一是不熟悉法律政策,缺乏合同法等必要的法律知识,二是无法预知土地增值效应,缺少对土地升值的预见性,因此不敢把土地承包经营权流转出去,使得流转率较低<sup>[1]</sup>。因此,应完善土地流转制度,提供多种流转方式供农民选择。一方面要尊重农民意愿,因地制宜,分类指导,不搞强迫命令,充分维护农民利益,尊重农民话语权;另一方面要合理评估土地价值,尽快建立土地流转市场价格评估机构,逐步实现评估方式执行统一标准,确定土地等级和基准地价,对用地项目进行前景效益分析,保证土地流转价格和土地用途的匹配性和合理性,增强合同的科学性、严肃性,既保证农民能够分享土地增值的收益,又能保证土地转让期间的稳定,发挥土地规模经营的效果<sup>[2]</sup>。

### 3.2 稳妥推进农村社会保障制度建设

从目前来说,只有进一步完善农村社会保障体系,才可能逐步将社会保障功能从土地上剥离出来,为土地向单纯生产资料过渡创造条件。按照中央“大幅度提高土地出让收益和耕地占用税新增收入用于农业的比例”的要求,应安排相当部分的土地出让金和耕地占用税新增收入,用于农村社会保障事业,充实农村社保基金,积极争取国家政策的支持,把用于主要农产品价格补贴、粮食、副食品的风险基金,以及其它各项支农资金的部分用于建立农村社保基金,建立起正规的农村社会保障体系,实行统一的社会化管理,确保农民的生老病死有充分的社会保障<sup>[3]</sup>;同时,应加大农村劳动力向城镇转移力度,减轻农村社会保障的财力负担。在当前全球金融危机冲击,国内出口受挫,大批中小企业倒闭或生存艰难,约2000万农民工失业的现状下,建立城乡统一的人力资源市场,引导农民有序外出就业,鼓励农民就近实现劳动力转移,为失业农民工找到更多就业岗位和机会;在户籍制度改革过程中,放宽城镇和中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。可采取先易后难,缴纳和兑付水平先低后高的办法,逐步实现农民工就业、住房、子女教育、医疗卫生与城镇居民享有同等待遇,不断扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面;还要尽快

制定和实施农民工保险关系转接办法,以及城乡保障制度衔接办法<sup>[3]</sup>。

### 3.3 发展土地流转合作社

按照“农民自愿、政府引导、依法有偿、规范管理”的原则,组建农村土地流转合作社,由农户把家庭承包经营的土地采取委托经营的形式流转给合作社,再由合作社把农户分散的土地进行集中整合,推进土地适度规模经营。土地流转合作社,主要由有流转土地意向的农户自愿加入组成,农户按照章程选举产生相应的管理机构进行自治管理;在政府的扶持和监督下,组织农民对流转土地进行必要的整治,负责在市场中选择经营主体,制定土地合作社的管理办法,具体包括社员入社的条件、组织章程的制定、会员大会的议事办法、常务理事机构的产生、政府监督程序及相应的法律责任等。为扶持土地流转合作社的发展,政府可在每年的财政预算中安排一定额度的土地流转经费,支持土地流转合作社开展活动;可从国家对农业基础设施的投入和规模经营的专项扶持资金中安排适当经费,鼓励其组织农户对流转土地进行必要的整治,为土地集中连片流转创造条件,完善土地规模经营的措施。

### 3.4 发展农村土地流转中介机构

农村土地流转中介机构,可以加强对土地流转的管理,为使流转操作规范、制度明确提供积极有效的保证。农村土地中介机构可以根据地级差别和地理位置对土地质量、土地资源价值进行评估,为土地流转提供客观依据,并为流转双方提供对称信息,为土地流转提供规范的程序,保护农民合法的权益。除此之外,中介机构还可以建立土地流转合同档案,调节合同纠纷,监督土地流转合作社的内部管理和中介活动,负责对外发布土地流转信息,政府的产业发展规划和扶持产业发展的各种优惠措施,对土地流转合同进行鉴证,监督各方履行合同,负责土地流转风险基金的收取及管理使用等,从而促进土地流转的顺利实现。

### 参考文献:

- [1] 《江苏农村经济》编辑部.农村改革发展新蓝图——解读《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》[J].江苏农村经济, 2008(11): 12-18.
- [2] 曾业松.土地流转要尊重农民话语权[J].中国土地, 2008(10): 13.
- [3] 柳建云.土地流转收益是农民“特殊社保”[N].广州日报, 2008-10-10.