

关于推进农村土地承包经营权流转的调查报告

李晓光¹, 郜 杰²

(1. 黑龙江省农业科学院 牡丹江分院, 黑龙江 牡丹江 157041; 2. 牡丹江市政协, 黑龙江 牡丹江 157000)

摘要:通过对黑龙江省牡丹江市3市(县)区、12乡(镇)的农村土地承包经营权流转情况的调查研究,归纳总结了农村土地流转的基本情况,分析了农村土地流转存在的主要问题,进而提出了推进农村土地流转的建设性意见,对农村土地流转工作具有指导意义。

关键词:农村土地;经营权流转;调查

中图分类号:F301

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2010)10-0104-05

为了深入贯彻落实牡丹江市委《关于推进农村改革发展的实施意见》,按照牡丹江市政协十届三次会议部署,2009年8~9月,牡丹江市政协副主席靖殿元、王开君带领由牡丹江市政协经济委与市农委、国土局、财政局组成的联合调查组,对牡丹江市农村土地承包经营权流转(以下简称农村土地流转)情况进行了深入调研。调研组认真听取了全市农村土地流转介绍,重点调查了西安区、穆棱市和海林市及所属12个乡(镇)村土地流转情况。

1 农村土地流转的基本情况

牡丹江市共有56个乡(镇)887个行政村,耕地面积47.7万hm²,农村人口116.6万人,人均耕地0.4hm²,低于全省平均水平。20世纪90年代初,牡丹江市农村土地流转即初现端倪。近年来,在各级党委政府的高度重视、农业行政主管部门的组织引导下,农村土地流转正在由农民自发行为向依法有序方向发展。目前,牡丹江市土地流转面积达9.4万hm²,涉及农户7.4万户,劳动力12.8万人,分别占全市的19.6%、23.4%和19.9%。土地流转面积占耕地总面积的比重高于全国8.9%和全省18.1%的平均水平,已经走在了全国和全省的前列。

调查得知,牡丹江市在推进土地流转过程中,

认真落实国家有关政策要求,坚持依法自愿有偿原则,调动了农民土地流转积极性,对于创新经营机制、推动规模经营、加快现代农业发展、增加农民收入,正在发挥积极的作用。许多做法和经验值得认真总结和推广。

1.1 土地流转强度逐年增大

2003年以来,随着《农村土地承包法》的实施,牡丹江市依法加大了土地流转推进力度,流转速度逐年加快,流转规模不断扩大,流转趋向呈现多样化。2009年的流转面积、涉及农户和人口,分别比2005年增长了125.0%、108.3%和96.5%;土地流转后用于种植粮食和经济作物的比重,占总流转面积的99.7%;流转方式已由初期的转包互换,逐步发展到转包、出租、入股、互换、转让等多种形式,但转包和出租仍是主要形式,占流转总面积的96%;流转频次较税费改革前明显加快,流转期限1~2a的占75%左右。

1.2 劳动力转移是流转主要动因

目前,牡丹江市累计转移农村劳动力35.4万人,已占农村劳动力的54%。大量农村劳动力转移,在城镇等非农领域或境外找到就业岗位,促进了农民与土地分离,加速了土地流转进程。林口县自2002年以来,大力推进农村劳动力转移,累计转移12万人,流转土地3.8万hm²,人均经营耕地由0.3hm²增加到0.6hm²。海林市山河村有劳动力750人,外出务工就达523人,占全村劳动力总数的69%,整户常年在外务工的就有165户486人,全村344.0hm²耕地全部进行了流转。西安区大莫村村民到俄罗斯担任棚室种植技术

收稿日期:2010-06-10

第一作者简介:李晓光(1955-),男,黑龙江省甘南县人,学士,研究员,从事农业科技管理工作。E-mail:mdjnkyxg@126.com。

员、承包蔬菜种植的已达 110 人,平均每 3 户就有 1 人,共流转土地 100.0 hm^2 ,占全村耕地面积的 60.3%。

1.3 规模经营主体正在形成

近年来,种粮专业大户、工商企业、合作组织等经营主体,参与土地流转呈增加态势。

1.3.1 土地向大户集中趋势已经显现 据不完全统计,专业大户共流入土地 1.0 万 hm^2 ,占流转总面积的 10.6%。如海林市耕种面积 6.7 hm^2 以上的有 39 户,33.3 hm^2 以上的有 11 户,66.7 hm^2 以上的有 6 户。

1.3.2 产业化经营推动了土地流转 全市产业化经营态势良好,龙头企业辐射带动作用明显增强,推动了土地规模流转。如宁安镜农股份公司建立玉米基地 1.0 万 hm^2 ,辐射 8 个乡(镇)38 个村,带动土地流转 0.3 万 hm^2 ;海林北味食品等 29 户龙头企业,通过与农户建立利益联结机制,提供产加销服务,带动基地规模 2.8 万 hm^2 。

1.3.3 专业合作社成为推动流转的重要力量 全市通过合作社带动土地流转 1.6 万 hm^2 ,占流转总面积的 17.6%。宁安响水水稻合作社,吸纳 7 个乡镇 21 个村 511 个农户入股,集中土地近 667 hm^2 ,实现了水稻的规模化生产,集约化经营。

1.4 组织化程度进一步提高

1.4.1 加强管理服务 制定了《推进农村土地流转的意见》,建立了管理服务网络,开展了土地流转市场建设试点,印制了全省统一的合同文本,实行了合同鉴证及登记备案制度,调处土地纠纷 365 起,维护了农民土地承包权益。

1.4.2 政策激励引导 一些县(市)出台了奖励办法以促进规模流转。如,穆棱市对受让超过 33.3 hm^2 、期限 3 a 以上的经营主体,一次性给予 1 500 元· hm^2 奖励;海林市每年拿出 550 万元,采取“以奖代投(补)”方式,引导土地向园区集中。

1.4.3 发挥村集体作用 一些村特别是朝鲜民族村,创新了村集体托管流转模式,由村委会将务工村民土地统一管理,统一对外发包。全市有 7 个村实现了整村流转,面积达 1 466.7 hm^2 。

1.5 流转效益已经显现

1.5.1 提高了集约化经营水平 全市规模经营

面积达 3.1 万 hm^2 ,发展“一品村”428 个,农机合作社 21 个,综合机械化程度达 81% 以上。海林市长胜村 245 个农户的 365.3 hm^2 土地,流转给农机合作社经营后,仅需 40 个劳动力就可完成耕种任务。土地流转还促进了测土施肥、水稻两段育秧等一批新技术推广,提高了科学种田水平。

1.5.2 推动了效益型农业发展 宁安市通过场县共建,形成烤烟、甜菜、制种、蔬菜、高效作物 5 个 667 hm^2 基地;林口通过换调土地,规划建设了 0.4 万 hm^2 烟田保护区,效益是种植大豆的 2~3 倍。

1.5.3 增加了农民收入 与 2005 年相比牡丹江市土地流转价格增长了近一倍,旱田平均 4 500 元· hm^2 、水田 7 500 元· hm^2 ,个别地方达到 15 000 元· hm^2 。土地流出户不仅可以获得流转收入,而且还增加了劳务收入。海林市密南村 50 户村民的土地流转给东度参业公司,年户均流转收入达 8 000 元,村民就地为企业打工,年户均收入在 12 000 元左右。土地流入户通过连片规模经营,也获得了丰厚回报。八面通镇四合村邵洪俊,2008 年承包水田 33.3 hm^2 ,当年纯收入就达 27.5 万元。

2 农村土地流转存在的主要问题

近年来,牡丹江市农村经济快速发展,已成为全省农业结构最优、农村经济增长最快和农民最富裕的地区之一,这与农村土地流转密切相关。经调查了解到,牡丹江市在推进土地流转中,也存在一些问题。

2.1 思想认识不到位

部分乡(镇)干部对土地流转认识不高,认为土地流转是农民自己的事情,存在不想管、不愿管、不敢管的思想,导致政策宣传不到位,组织引导不到位,管理服务不到位。相当部分农民恋土情结严重,“玩龙玩虎不如玩土”的小农意识根深蒂固。全市约有 6 万农户,守着户均不足 1.67 hm^2 耕地,宁肯维系着较低的生活水平,也不愿通过土地流转去寻求新的出路。

2.2 流转行为不规范

一些乡(镇)农经工作人员兼职较多,对土地流转的指导和管理乏力。一些地方土地流转手续

不完备,流转程序不规范,流转期限短且流转关系不稳定,既不利于受让方增加土地投入,又加大了土地纠纷的处理难度。

2.3 流转机制不健全

目前,牡丹江市尚有 2/3 的乡(镇)没有建立流转市场,土地流转信息不畅,土地流转对象与范围选择余地小,流转形式也比较单一。流转中介机构发育缓慢,一些农民对流转政策不了解,又缺少咨询门路,农民利益难以有效保障。没有形成有效的土地流转激励机制。

2.4 规模流转难度大

在土地承包及二轮延包过程中,基本以田块好坏搭配承包到农户手中,使土地分散,条块经营,加之一些地方农业生产条件较差,基础设施不完善,土地经营比较效益低,加大了土地流转和规模经营难度。农村社保体系不健全,农民对土地流转仍有后顾之忧。第二、三产业发展缓慢,就业门路不多,现针对农民的职业培训、就业指导和维权服务等还不完善。这些都对土地规模流转造成一定的负面影响。

3 推进农村土地流转的建议

加快农村土地流转,是完善农村土地承包经营权能,推进农业经营方式转变的重要途径,是新形势下发展牡丹江市农村经济,促进适度规模经营,建设现代农业的客观要求。现针对牡丹江市农村土地流转存在的问题,提出 5 点建议:

3.1 提高认识,把握原则

土地流转是继农村土地承包经营责任制后,农村土地经营体制机制的又一次创新,被誉为第三次“土地革命”,其意义深远。在我国这样一个农业人口占据绝大多数的国家,只有实现土地的规模经营,才能加快转移和减少农民,才能加快现代农业发展,才能在全球城市化不断加快的进程中争取主动,跟上时代的步伐而不被边缘化。各地大量实践证明,农村土地流转已经成为推动农业现代化的必由之路,这已被充分肯定。各级党委政府应深化对土地流转作用意义的认识,按照中央有关要求,积极稳妥地推进农村土地流转。在实际工作中,认真把握土地流转的重大原则。

3.1.1 坚持稳定土地承包关系原则 全面落实

好农民土地承包经营权,是推进土地流转的重要前提。在第二轮土地延包总体稳定的情况下,应按照十七届三中全会《决定》提出的“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”的要求,认真抓好土地延包的后续完善工作,妥善解决延包遗留问题,把农民土地承包经营权全面落实到位。

3.1.2 坚持依法自愿有偿原则 推进农村土地流转,要按照法律法规和有关政策进行,充分尊重农民的主体地位,土地是否流转和以什么方式流转,应完全由农民做主,并确保农民土地流转收益不受侵犯。应进一步规范政府和村级组织在土地流转中的行为,既积极引导又不强行干预,把工作重点放在宣传政策、规范管理、改善服务上来,防止和纠正下指标定任务等强行推动土地流转的做法。

3.1.3 坚持资源优化配置原则 农村土地流转,应立足于土地资源的合理配置,推动土地与其它生产要素的优化组合,实现规模化生产和集约化经营,提高土地利用率和产出率。积极引导土地受让方按照农业总体规划和优势产业布局要求,规模开展种植养殖生产,以加快牡丹江市现代农业步伐,促进农业增效,农民增收。

3.2 强化管理,规范流转

应以实施流转合同制和备案制为重点,全面落实《农村土地承包经营权流转管理办法》的有关规定。

3.2.1 规范流转合同 采取多种形式,加强土地流转相关法律、法规 and 政策的宣传,组织和引导土地流转双方在自主协商的基础上,按照全省统一的合同文本,签订规范的土地流转合同,明确流转双方的权利、义务和违约责任,依法保护流转双方的合法权益。

3.2.2 开展流转合同鉴证 应进一步落实流转合同鉴证制度,明确专人负责。对流转当事人提出的流转合同鉴证申请,应及时予以办理;对发现流转双方有违反法律政策的约定,应及时提供咨询,帮助纠正。同时,加强对流转土地用途的审查,防止以土地流转名义擅自改变土地农业用途。

3.2.3 健全备案登记制度 应建立健全土地流转登记册和台帐,全面记载土地流转情况,及时对

流转合同及有关资料进行收集、整理和归档,加快建立一户一表、一村一册、一乡一柜、一县一网的信息资源库。对以转包、出租或其他方式流转的,应及时办理备案登记;对以转让、互换方式流转的,应及时办理土地承包合同和经营权证变更手续。妥善处理流转纠纷。以贯彻落实《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》为契机,积极开展土地流转纠纷仲裁试点,依法建立规范的仲裁制度、程序和办法,提高调处土地流转纠纷的能力和水平。改进土地流转纠纷仲裁方式,推进工作重心前移,努力实现协商不出村、调解不出乡、仲裁不出县。行政、信访、司法等部门要各司其职,加强配合,依法维护当事人合法权益,保障土地流转依法有序进行。

3.3 创新形式,推动流转

应及时总结和借鉴各地行之有效的土地流转办法,进一步丰富流转主体,创新流转方式。

3.3.1 探索有效的流转模式 在土地流转中,应以提高土地的规模经营度和产出效率为目标,鼓励集中成片流转土地,结合优势特色产业发展,大力兴建产业基地和农业园区,实行连片种植,集中开发。鼓励外出务工农民,通过集体经济组织或流转服务机构托管土地,代为流转,或将承包土地的剩余承包期一次性流转。允许土地流转受让方经原承包方同意后,对以转包、出租方式取得的土地进行再流转。

3.3.2 发挥农民专业合作社作用 落实《农民专业合作社法》的要求,鼓励农民以土地承包经营权入股进行合作生产,支持专业合作社承接和连片经营农民流转的土地。加快原有农村合作经济组织依法改建为专业合作社的步伐,符合登记条件的,有关部门应及时办理登记。

3.3.3 支持集体经济组织参与土地流转 积极探索农村土地承包权的多种实现形式,对第二、三产业发展较好,集体经济有一定实力的村,在征得农民同意后,可以通过多种形式,进行土地的集中经营或统一流转,也可以通过村与村对接的方式,跨区域承租其他村的土地。对依法收回或农民自愿放弃的承包地,可以由集体经济组织统一经营或发包给农户进行规模经营。引导各类经营主体

参与土地流转。鼓励和支持城市工商企业和社会资本到农村承接农民流转的土地,依法单独或与农民联办农业企业,同等享受支持农民专业合作社发展的政策,并按照促进民营中小企业发展的有关政策予以支持。探索农村集体建设用地流转。认真落实牡丹江市委《关于推进农村改革发展的实施意见》提出的“在土地流转、集体建设用地、农村宅基地方面大胆实践创新,探索集体建设用地补偿和农村宅基地流转、抵押办法”的要求,在符合土地利用总体规划的前提下,应允许集体经济组织,利用已依法批准的集体建设用地,从事法律法规未明确禁止的各种生产经营活动;经依法批准,可以采取土地使用权入股的方式,参与农业生产经营和营利性农村基础设施的开发;允许经村集体组织多数成员同意后,流转其集体建设用地使用权。积极探索“宅基地换城镇社区住房”,加快小城镇建设的办法。

3.4 完善服务,健全机制

积极落实农业部《关于做好当前农村土地承包经营流转管理和服务的通知》要求,重点建立一个体系,健全四项机制。建立一个体系即:建立土地流转服务体系。应以县(市)区有服务办公室、乡(镇)有服务中心、村有服务站为目标,加快三级流转服务体系建设。有条件的县(市)区应建立土地流转有形市场,配备相应电子设施,开展供求登记、信息发布、土地评估、合同鉴证、法律政策咨询等工作。鼓励和支持社会力量创办土地流转中介机构,推动管理咨询服务的市场化,健全四项机制。

3.4.1 健全社会保障机制 积极争取国家新型农村养老保险试点,具备一定条件的县(市)区,可以按照国家试点指导意见先行先试。加大公共财政对农村社保投入力度,不断扩大新型农村合作医疗覆盖范围,促进最低生活保障向农村延伸并逐步提高保障水平,特别是要加快解决60岁以上和已丧失劳动能力人员的社保问题。对自愿放弃承包地并迁入城镇定居的农民,应享受与迁入城镇居民同等的待遇和社会保障。

3.4.2 健全经营主体准入机制 指导乡(镇)流转服务中心、村集体经济组织和服务站,对农户委

托流转的土地,根据实际情况设置经营主体的准入条件,并对引入规模经营主体的资信情况、经营能力、项目可行性等进行审查,使经营主体和项目具有较高水平。同时,实行专业大户登记备案制度,及时掌握业主的经营状况,规避土地流转风险。

3.4.3 健全激励机制 市、县(市)区政府,应设立土地流转专项扶持资金,对具有稳定土地流转关系、达到规模面积、流转期限3 a以上的流出流入方,分别给予财政补贴奖励。对规模经营的农业实体,在信贷、保险、用电、用地等方面给予优惠。增加对农业基础设施的投入,把土地整理、特色农业基地建设和农业综合开发与土地流转结合起来,对已形成规模经营的地方,优先立项,重点扶持。

3.4.4 健全劳动力转移机制 按照科学发展观的要求,加快制定全市推进城乡一体化发展的总体规划,对农村剩余劳动力转移做出统筹安排。大力推进城市第二、三产业和农村非农产业发展,为农村劳动力转移提供更多的载体。整合现有培训资源,加大农村劳动力职业技能培训力度,提高农村劳动力的非农就业能力。加快建立城乡统一的就业制度和劳动力市场,健全劳务输出协作机制和信息网络,建立长期稳定的输出基地,进一步转移和减少农民,为推动土地流转和发展规模经营创造条件。

3.4.5 加强领导,明确职责 农村土地流转涉及面广,政策性强,关系到广大农民群众和各经营主体的切身利益,关系到农村改革发展稳定大局。各级党委政府应高度重视,加强领导,进一步明确各有关部门和单位职责。

完善工作体系。加强土地流转管理服务的制度化、规范化和程序化建设,形成各级党委政府统一领导,农业行政主管部门组织协调,相关部门协调配合,农经管理机构具体负责的工作体系。各有关部门应充分发挥各自的职能作用,结合牡丹江市实际,制定切实可行的指导意见和政策措施,指导、帮助和支持基层的土地流转实践,不断创新机制、完善制度,积极稳妥地推进土地承包经营权依法、规范、有序流转。

加强队伍建设。应加强农经管理机构和队伍建设,进一步强化职能,保证经费,加快形成职能明确、权责一致的农经管理体制,更好地发挥其在土地流转工作中的行政执法、管理和监督职能。加强土地流转情况的调查研究,掌握新情况,解决新问题,探索新途径,为党委政府当好参谋。

加大督查力度。各级政府应建立督导检查机制,成立土地流转督导组,定期不定期对全市土地流转情况进行督导检查。对违反“依法自愿有偿”和“三个不得”规定,强迫农民流转承包地和改变土地农业用途,侵害农民土地承包权益的行为,要依法依规严肃追究责任。

Investigation Report on Promoting the Countryside Land Contractual Right Circulation

LI Xiao-guang¹, GAO Jie²

(1. Mudanjiang Branch of Heilongjiang Academy of Agricultural Sciences, Mudanjiang, Heilongjiang 157041; 2. The Chinese People's Political Consultative Committee of Mudanjiang, Mudanjiang, Heilongjiang 157000)

Abstract: Through the investigation and research on the countryside land contractual right circulation of three cities (counties), twelve townships (towns) of Mudanjiang, the basic situation of the countryside land circulation was summarized, and the main problems of the countryside land circulation were analyzed, then the constructive suggestions on promoting the countryside land circulation were proposed. It has guiding significance to the countryside land circulation.

Key words: countryside land; contractual right circulation; investigation