

浙江省农村土地使用权流转的现状、问题及对策*

● 王 雪,修长柏

(内蒙古农业大学 经济管理学院,内蒙古 呼和浩特 010018)

摘 要:农村土地使用权流转能够实现土地资源的优化配置,促进农业产业化经营,是推进农业和农村现代化建设进程中的重要环节。关于土地使用权流转,浙江省一直走在全国的前列,其在土地使用权流转中出现的新情况和新特点是值得关注的。本文通过结合调研的第一手材料,系统地分析了目前浙江省农村土地使用权流转中存在的主要问题,并有针对性地提出了促进浙江省土地使用权流转的建议。

关键词:土地使用权;流转;意愿

中图分类号:D922.32 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-4458(2010)02-0041-02

自20世纪90年代以来,家庭联产承包责任制和土地均分制度所形成的小规模、细碎化的土地经营模式已经与现代化的农业发展道路形成相悖之势,土地使用权的流转对于现代化农业的发展起着举足轻重的作用。浙江省属于我国的沿海地区的发达省份,较早地出现了农民流转土地使用权以进行适度规模经营的自发行为,并一直走在全国的前列。因此,对浙江省农村土地使用权流转中出现的新情况和新问题进行研究具有重要的意义。为此,我们于2009年8月对浙江省上虞市和新昌县的10个农村的100个农户进行了问卷调查,收回有效问卷92份。

一、目前浙江省农村土地使用权流转的现状和特点

1. 流转主体的基本情况

(1)年龄结构老化。随着乡镇企业的不断发展,年轻劳动力大量向第二、三产业转移,老人农业已经成为浙江省所面临的现状。在被调查的92个农户中,年龄在50岁以上的受访者占到受访者总数的71.74%,其中50-60岁的占47.83%,60-70岁的占14.13%,70-80岁的占9%;年龄在50岁以下的受访者仅占到受访者总数的28.26%,其中30-40岁的占5.43%,40-50岁的占22.83%。

(2)文化程度偏低。文化程度会影响到农民对土地使用权流转的认识程度和认可程度,从调查资料统计分析看,受访农户的文化程度普遍偏低,文化程度在初中及以下的受访者占到受访者总数的70.65%,其中文盲占3.26%,小学文化程度的农民占到30.43%,初中文化程度的农民占到36.96%;文化程度在中专或高中及以上的农民仅占到29.35%。

(3)近半数农民兼业。在92个受访农民中,有42.39%的农民是兼业型农民,其中14.13%的农民兼有农业和第二产业的工作,28.26%的农民兼有农业和第三产业的工作;7.61%的农民完全放弃农

业,以第二、三产业的工作为第一职业;只有50%的农民以经营农业为第一职业。这说明尽管来自二、三产业的收入要高于农业经营收入,但是仍然有部分农民还是不愿意将土地使用权全部转出。

(4)家庭总收入主要以非农收入为主。浙江是人多地少的省份,2007年人均占有耕地面积仅为0.64亩,加之农业生产经营收益低下,农户家庭总收入中主要以非农收入为主。在被调查的92个农户中,除去20个农业规模化经营大户,剩余的72个农户中,非农收入占到家庭总收入70%以上的农户比例已经达到77.78%。

2. 土地流转的基本概况

(1)各村耕地流转率差异较大,流转较为规范。上虞市除中兴村外,其他各村耕地流转率都介于30%至50%之间,这是由于上虞市经济发展较快,各级政府采取措施支持和鼓励土地使用权的流转;新昌县除荆藤村外,其他各村耕地流转率都介于10%至30%之间,相对于上虞市,新昌县的经济发展较为落后,耕地流转率较低一些。此外,在所有受访农户中,耕地转出户与转入户签有租包书面协议的比例为74.19%,土地使用权流转较为规范。

表1 2008年浙江省10个村耕地流转率和人均耕地面积

村名	上虞市					新昌县				
	盛茂村	西南门村	华东村	华平村	笕桥村	中兴村	新宅村	荆藤村	后岱山村	姚卜丁村
总人口(人)	1184	1436	3241	3896	1387	1218	649	769	1249	666
耕地总面积(亩)	1413	1100	2890	3600	1435	1310	698	595	1243	2500
流转耕地面积(亩)	550	331.5	1344	1750	566	350	120	365	270	300
耕地流转率(%)	38.92	30.14	46.51	48.61	39.44	26.7	217.19	61.43	21.72	12
人均耕地面积(亩/人)	1.19	0.78	0.89	0.92	1.03	1.08	1.19	0.77	1	4.06

数据来源:根据调查资料整理和计算所得

(2)农户主要以租包的方式流转土地使用权。通过对调查资料进行整理分析,在转入耕地的农户中,以“租包”和“代种”的方式转入土地使用权的农户分别占到86.11%和13.89%;在转出耕地的农户中,上述比例分别为64.52%和6.45%,另外有29.03%的农户以土地

* 收稿日期:2009-11-01

基金项目:内蒙古农业大学校级课题:“现阶段我国农业现代化发展道路研究”的阶段性成果。

作者简介:王 雪(1985-),女,山东烟台市人,内蒙古农业大学经济管理学院研究生,研究方向:农村牧区综合发展。

承包经营权作价出资入股的方式转出土地使用权,这是因为浙江省在2009年2月刚刚出台了首个规范土地流转的《浙江省农村土地承包经营权作价出资农民专业合作社登记暂行办法》,在经营权本身及土地的用途不会发生改变的情况下,将土地经营权物权化、股权化,以激活土地资源和解决目前许多农民设立合作社时遇到的资金短缺问题。尽管“土地股份合作制”这种流转方式于2000年就已经在浙江省出现,但是仍处于兴起和发展阶段。

(3)农户进行土地使用权流转时,限于村集体和村组内的一般农户、规模经营大户、农业专业合作社。通过对转出耕地的农户进行访谈,有16.13%和19.35%的农户分别将土地以“租包”的形式转给本村组的一般农户和规模经营大户,有51.61%的农户将土地以“租包”或者“土地承包经营权作价出资入股”的方式转给本村合作社,另外有12.90%的农户将土地租包给村集体。

(4)土地使用权流转规模小。土地使用权流转的规模主要体现在流转的土地面积上,除去20个规模化经营大户,一般农户之间的土地转入和转出的规模都较小。户均交易规模在2.8亩左右。尽管转入2~3亩土地可以提高农户农业经营的规模,但距离真正的规模经营相去甚远。可以说,目前农户之间的土地流转对于农村劳动力转移的意义要远大于对于农业规模经营的意义。

3. 农户的土地流转意愿

(1)多数农户愿意流转土地使用权。从对农户的土地流转意愿统计分析来看,有77.17%的农户愿意进行土地使用权的流转,其中“愿意全部转出”和“愿意部分转出”的农户分别占15.22%和22.83%，“愿意转入”的农户占39.13%;其余22.83%的农户不愿意参与流转土地使用权。

(2)农户愿意以租包的方式流转土地使用权。在愿意流转土地使用权的农户中,有74.65%的农户愿意以“租包”的形式进行流转,有1.41%和8.45%的农户愿意以“代种”和“互换”的方式进行流转,另外有15.49%的农户愿意以“入股”的方式进行流转,这是因为土地承包经营权作价出资入股的办法刚刚出台,新成立的合作社所带来的收益尚不明显,只有少部分人愿意以入股的方式流转土地使用权。

二、浙江省农村土地使用权流转中存在的主要问题

1. 思想观念的落后限制土地使用权流转

土地是农民的命根子,农民对土地有着深厚的感情。尽管目前农民的收入水平已经有所提高,并且收入来源主要以非农收入为主,但是大多数的农民还是不愿意全部放弃土地使用权,对土地依然十分留恋,难以割舍,表现出浓厚的恋地情结。在所有转出户之中,全部转出的农户仅占转出户的41.93%,另外58.06%的农户只是转出了部分土地,留下部分土地进行耕种。此外,目前文化程度在初中及以下的老年农民是浙江省农业劳动的主力军,文化素质和年龄的限制以及保守的思想观念使得这部分农民不愿意完全放弃土地使用权,因而加大了推进土地使用权流转的难度。

2. 流转期限短造成对土地投入的短期行为

目前浙江省大多数的农户愿意以“租包”的形式流转土地使用权,但是在转出耕地的农户中,19.35%的农户没有与转入方签订书面协议,也没有明确界定流转期限;剩余80.65%的农户虽然与转入方签有书面合同,其中协商租包期限在5年以下的比例为25.81%,协商期限为20年的比例为54.84%。由此可以看出,近半数的土地

流转交易中或是没有协商期限,或是协商期限仅在5年以下,这就诱发农户对转入土地投入的短期行为,不利于转入土地使用权的农户对土地进行长期投资建设。另外,在转入耕地的规模化经营大户中,仅有20%的大户对转入土地进行了灌溉及配套设施投资。

3. 社会保障发展缓慢造成土地生产效率低下

由于农村社会保障发展缓慢,所以农民对放弃土地承包的后顾之忧尚未解除,在转出耕地的农户中,有58.06%的农户不愿意永久的转出土地经营权,有54.84%的农户希望签订流转合同的期限为5年以下。此外,目前浙江省近半数的农民在从事农业同时,还兼有第二、三产业的工作,农业收入在家庭总收入中占的比重较小。从访谈中可以了解到,这些农民只愿意转出部分土地,进行耕种只是为了满足自家口粮需要,处于“既不愿意放弃田,又不愿意多种田、种好田”的状态,这种粗放的农业生产经营方式必然会影响农地的生产效率,并严重制约土地使用权的流转。

4. 价值评估机构的缺失制约土地使用权流转

“租包”是目前浙江省大多数农户流转土地使用权的主要方式。在我们所调查的样本户中,没有农户以“互换”的方式流转土地使用权;在对71个愿意流转土地使用权的农户进行访谈时,仅有一名农户愿意以“互换”方式流转土地,而实际上这个农户却以租包的方式转入了土地使用权。之所以会发生这种现象,是因为缺乏土地使用权价值评估机构,农户无法对想要互换的土地使用权进行合理的价值度量。当缺少这种衡量土地使用权价值的尺度时,农户出于自身利益的考虑,放弃了“互换”的土地流转方式。因此,土地价值评估机构的缺失限制了土地流转的方式,进而阻碍了土地使用权流转范围的扩大和跨区域发展。

三、促进浙江省农村土地使用权流转的建议

1. 分层促进土地使用权流转

农民在农村土地流转中具有主体地位,在推进农村土地使用权流转的进程中,“农民自愿流转”的原则是必须坚持和遵守的,这就要求应该充分尊重农民的意愿,土地是否流转以及采取何种形式流转,由农户自主选择 and 决定。由于浙江省农民自身素质的限制和思想观念的不同,他们对土地使用全流转的认识和进行土地流转的意愿也处于不均衡的状态,所以浙江省在完善、提高和发展农村土地适度规模经营时,应分层促进土地流转,积极引导愿意流转土地使用权的农户。对于仅愿意转出部分土地和不愿意参与流转的农户,不能采取强制措施,应采取相应的政策进行鼓励、支持和引导,以积极稳妥地推进农村土地流转。

2. 延长土地使用权流转期限

土地使用权流转期限过短会造成农户对转入土地投入的短期行为,进而造成土地状况的恶化。在流转合同中界定较长的流转期限有利于农户对转入土地进行长期投入,使土地资源得到可持续利用。一方面,政府可以出台相关的政策对流转期限长的合同双方进行奖励,并且对于不同长短的期限进行差别化奖励;另一方面,在土地流转较长期限的合同中,土地的租包价格可以经相关机构评估,并根据每一年经营同等数量土地的机会成本进行调增或调减。这样在充分尊重农民意愿和维护双方利益的前提下,通过差别化奖励政策的引导即可以实现土地使用权的长期流转,又可以规避农户对土地投入的短期行为。

3. 建立健全农村社会保障体系

良好的社会保障体系是有效地促进农村土地使用(转第45页)

征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等告知失地农民,广泛吸收失地农民的意见和建议,并允许失地农民代表参与制定涉及失地农民切身利益的政策措施,充分保障失地农民的自主选择权。征地是农民和政府双方的事情,必须要通过严格程序才能充分表达双方的意愿,政府应避免单方行动而把农民排除在程序之外。

(2)定科学合理的征地补偿标准。征地补偿是被征地农民获取的最直接的经济利益,也是保障失地农民利益的根本。要切实保护失地农民的利益,必须要建立科学合理的补偿标准。

一是提高补偿标准,细化补偿范围。根据被征土地的区位、未来用途、地区经济发展水平、质量、供求关系等因素,结合当地城市居民社会保障水平和被征地农民未来生活发展的需要,从土地即是农民的生产资料,又是基本生活保障的实际出发,合理确定并适时提高征地补偿标准。此外,还应该借鉴国外通行做法,细化补偿项目,扩大补偿范围。“具体包括土地所有权补偿、土地承包经营权的补偿、地上物补偿、残余地补偿、离职者或失业者补偿以及生态环境效益补偿。”^[11]

二是公正合理地分配土地补偿收益。农民失去了土地,就失去了生活的可靠来源和保障,因此,征地后的补偿收益应更多地偏向失地农民,严禁各级政府以任何理由截留征地补偿费。要将土地补偿费的大部分分给农民,由他们自主管理和经营。另外,农村集体经济组织所得份额也应该用于本集体经济组织内的生产建设,如兴修农田水利建设、引进先进的农业科学技术等。总之,土地补偿费必须进行合理的分配和使用,真正维护农民的利益。

3. 全保障

(1)建立完善的失地农民社会保障体系。建立失地农民的社会保障体系,可以从两个层面着手:从政策层面上,政府要和有关职能部门制定和实施被征地农民的社会保障办法,主要涉及到失地农民的养老保障、最低生活保障、医疗保障和失业保障制度;从资金层面上,失地农民保障制度的资金来源,应坚持政府、集体和失地农民个人三方共担的原则。国家出资部分主要来自被征用土地的土地管理相关税费,集体部分主要来自土地补偿费,个人部分主要来自安置补助费。至于三方出资比例,则由各地方政府根据经济发展水平和具体的生活状况来决定。如有的学者提出,政府出资部分应不低于保障资金总额的30%,集体补助部分不低于保障资金总额的40%^[12]。

(2)落实失地农民再就业扶持政策。就业是民生之本,解决了失地农民的就业问题也就是给了他们一个可持续生产、生活的保证。

第一,多渠道为失地农民提供再就业机会。政府要因地制宜,大力发展劳动密集型产业,尤其是第三产业。实践证明,这些产业在资本积累阶段需要大量的农村劳动力;实施就业援助机制,帮助困难被征地农民再就业。地方政府可参考国企职工再就业运作机制,根据困难对象的特点和需求来拓展岗位,优先将“四零五零”人员和“双失业”人员等类型的失地农民安排到新创造的公益性岗位上;政府还可以采取各种优惠条件鼓励企业吸纳、安置失地农民就业。同时,对自谋职业和从事个体经营的失地农民,工商、城建、税务等部门应优先办理,为其提供小额贷款担保的优惠条件。

第二,大力开展技能培训,提高失地农民职业技能。技能偏低是影响失地农民就业的重要因素,因此,要加强对失地农民的就业培训,帮助他们根据自身的特长来学习新的生产技能,赋予他们独立生存和发展的能力。可以针对不同年龄阶段和文化层次的失地农民开展形式多样、内容广泛的实用技术培训,提高他们的就业竞争力。

(3)加强失地农民法律援助体系建设。失地农民是一个社会弱势群体,当他们的合法权益受到侵害时,往往没有能力支付维护自身权益所需的各种费用。“法律面前人人平等”,这就要求政府与相关部门要为失地农民提供法律援助和保障。一方面,有关部门要尽快制定和健全有关失地农民保障的法律、法规,将对失地农民的法律保护和法律援助放在维护和促进社会整体利益需要的高度来对待,在全社会范围内形成“帮农护农”的良好氛围;另一方面,要增强失地农民自身的法律保护意识和自强意识。积极向失地农民宣传法律知识,帮助他们知法、懂法、用法,使他们在自己的权益受到侵害时,积极拿起法律武器保护自己,最大限度地维护自己的权益。□

参考文献:

- [1]杜宇.我国城镇化率已达45.68%[EB/OL].http://news.xinhuanet.com.2009-08-23.
- [2]王征兵,王艳静.新视角下失地农民增收问题探讨[J].农村经济,2009(2):57-60.
- [3]张慧芳.从系统工程的角度探讨我国的土地征用问题[J].经济问题,2004(3):56-58.
- [4]刘秀浩.全国逾七成开发区被撤销[N].东方早报,2007-04-23.
- [5]法律出版社法规中心.中华人民共和国土地管理法[M].北京:法律出版社,2007.
- [6]曹宗平.论我国征地制度的内在缺失[J].经济学家,2005(5):60-65.
- [7]王慧博.城市化进程中失地农民受排斥的政策性原因分析[J].河南大学学报(社科版),2008(5):31-38.
- [8]陈锡文.试析新阶段的农业、农村和农民问题[J].宏观经济研究,2001(11):12-19.
- [9]王海坤.中国失地农民出路有现实:4000万失地大军流落城市[N].中国经济时报,2004-04-09.
- [10]蒋永穆,戴中亮.我国失地农民安置补偿模式的重构[J].河南社会科学,2004(11):65-67.
- [11]魏欣,王育才.完善征地制度,保护失地农民权益[J].西北农林科技大学学报(社科版),2008(11):1-4.
- [12]臧小村.缺陷与重构:失地农民权利保障的法律思考[J].湖南社会科学,2009(1):188-191.

(接第42页)

权流转的一个十分重要的外部因素,所以应该逐步建设涵盖农村居民医疗、就业、养老等方面的综合保障体系,弱化农村土地对农户的保障功能和社会稳定功能,还土地以正常的生产要素性质,尽可能地发挥土地的经济功能。当前浙江省多数农村家庭中的非农收入占有很大的比重,土地使用权流转的年收益对于农民增收的效果并不明显,因此建议研究“用土地使用权流转让金作为农村居民社会保障金”制度,为农民解除放弃土地使用权的后顾之忧,使“完全不依赖土地为生计”的农民真正离开土地,促进农村土地流转和农村城镇化建设。

4. 建立土地作价评估制度

为了进一步扩大土地使用权的流转范围和增加土地使用权的流转方式,应该建立科学的土地流转作价评估制度。建议浙江省政府部门,特别是国土、农业部门应按照国家地籍差别和地理位置等因素,合理评估农村土地的价值,为农村土地流转有偿流转及互换提供依据。□

参考文献:

- [1]向荣,贾生华.浙江省农村土地流转的实证分析[J].农村经济,2002(7).
- [2]解安.发达省份欠发达地区土地流转及适度规模经营问题探讨[J].农业经济问题,2002(4).
- [3]张照新.中国农村土地流转市场发展及其方式[J].中国农村经济,2002(2).
- [4]田野.中国农村土地流转:现状、问题及对策建议[J].经济师,2004(8).
- [5]葛丽芳.关于农村土地流转的几个问题[J].农业经济问题,2005(7).
- [6]叶剑平,蒋妍,丰雷.中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议[J].中国农村观察,2006(4).