
四川省农村土地资源产权资本化现状及对策研究

——以四川省成都郫县为例^{*1}

向利蓉 范瑞 刘承瑞 李敬

(四川农业大学 管理学院, 四川 成都 611130)

【摘要】:全国各地正在积极推进农村土地资源产权流转,四川省以郫县和泸县为试点,也在不断探索中。通过实地调查成都市郫县,全面了解农村土地资源产权资本化的发展现状并分析其存在的问题,从而提出积极加强人才建设,培育供需主体,发展产业特色和地区特色、全面协调发展等建议。

【关键词】:农村土地资源产权;资本化农村集体建设用地使用权;农村土地经营权

【中图分类号】:F321.1

【文献标识码】:A

1 前言

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,针对农村现实生产经营中出现的问题,用“三权分离、两个适度、一份负面清单”立下“新规”。党的十八届三中全会也明确了农村土地制度改革的方向和任务,会中中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,这标志着,我国农村土地制度改革即将进入试点阶段。2016年是农村土地承包经营制度改革的攻坚阶段,随着二轮承包期即将期满,有关部门正在研究制定《关于落实农村土地承包关系长久不变的政策意见》,准备适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案。与此同时,农村土地承包法修改的框架思路也已经基本形成,这也将是农村工作的大亮点。另外,2016年农业部制定了《农村土地经营权流转交易市场运行规范(试行)》,指导农村土地经营权流转交易市场建立健全交易运行规则,推动流转交易公开、公正、规范运行,维护交易双方合法权益,促进土地资源优化配置和农业适度规模经营健康发展。这是农村土地制度改革迈出的坚实一步,也是农村土地资本化的重要探索。十八届三中全会以来,我国在农村产权制度改革和市场体系建设等方面进行一系列探索,积累了不少好经验,这为推进农村土地承包经营权流转奠定了良好基础。中国农民、农业和农村赖以发展的主要生产要素仍然是土地,因而土地制度的合理设计和健康运行至关重要,是解决“三农”问题的根本。然而农业经济发展动力不足,其主要原因就是缺乏资本,并且农村的基础设施建设落后,引进外来资金存在困难,唯一的途径就是将农村现存的资源,特别是最丰富的土地资源转变成资本,突破资本不足的困境,促进农村经济的发展。

农村土地资源产权资本化是指以体现土地使用权未来收入预期生产值的方式确定产权价值,使其可以在交易市场上流通以获得强流动性,通过“价高者得”的叫价竞争机制,产生土地资源的有效合理配置,主要包括土地入股和土地自由流转两种形式。当前农村土地资源产权资本化处于不断摸索与经验总结阶段,各地农村土地资源产权资本化模式层出不穷,各项制度创新

¹ 收稿日期:2017-01-16

作者简介:向利蓉(1996—),女,四川洪雅人,四川农业大学本科生。

和各种工具创新被各试验地采用和试行。成都郫县作为统筹城乡综合配套改革试验县，成都郫县农村土地资源产权资本化改革走在全国前列，具有较明显的社会效益、经济效益和示范效应。成都郫县农村土地资源产权资本化有效促进了农民增收、农业升级和劳动力转移，稳定和改善了现有土地制度，很好的融合了社会保障体系的建设和户籍制度的改革，提高了基层治理组织的工作透明度和效率，推动了社会主义新农村建设和城乡统筹发展。

2 郫县农村土地资源产权资本化的现状

2.1 相关土地产权确认工作已完成

早在 2008 年，四川就率先于全国在成都开展农村土地承包经营权确权登记颁证试点工作。截至 2016 年 7 月底，成都市郫县的农村土地承包经营权确权登记工作已完成 100%，产权证书也已发放到农民手中。四川省农村集体建设用地登记发证工作始于 2010 年。2012 年，全省农村集体土地所有权确权登记工作基本完成，农村集体建设用地使用权确权登记完成 94.9%。随着确权工作的不断完善，目前，郫县农村集体建设用地使用权确权登记完成 100%。

2.2 农村土地资源产权资本化区域分布

郫县农村土地资源产权资本化在许多村镇都有实现，但是各地的资本化率各有不同，尤其是农村集体建设用地使用权资本化的分布极为不均匀。目前，郫县进行过农村集体建设用地使用权上市交易的有唐昌镇、古城镇、新民场镇、友爱镇、三道堰镇、红兴镇、团结镇、德源镇等 8 个镇，这 8 个镇里，除了唐昌镇较偏远外另外 7 个村都是和郫县城区很接近的，处于城乡结合部的位置，经济发展状况较好。

2.3 农村土地经营权资本化现状

自开展农村产权流转交易以来，截至 2015 年 10 月郫县农村产权流转综合服务中心已累计实现土地承包经营权、集体建设用地使用权等各类农村资源产权流转交易 7400 余宗，成交金额 11.2 亿元，推动了农村产权流转交易的转变，提高了农民收入。

郫县农村土地经营权资本化的实现途径主要有转让、出租、转包、互换、股份合作等。农村土地经营权资本化率高达 63.33%，但其中约有 80% 的农村土地经营权资本化是以土地出租的形式实现的，包括土地供需双方私下协商出租和通过集体经济组织或农村产权交易中心完成土地出租。

2.4 农村集体建设用地使用权资本化现状

农村集体建设用地因其性质与农用地不同，其使用权资本化必须经过土地整理公司整理后在农村产权交易中心上市挂牌来实现。流转农村集体建设用地的集体经济组织通过评估公司评估后，确定一个起拍价格，各土地需求方则在此价格基础上竞价。

自 2015 年 9 月四川首宗集体经营性建设用地（位于成都郫县唐昌镇战旗村）使用权成功出让以来，截止 2016 年 10 月底，郫县已经成功完成 10 宗农村集体建设用地使用权流转交易，涉及土地面积（净用地面积）13.12hm²，交易金额共计 11121.8385 万元。这些土地将成为仓储用地、商服用地等，其中商服用地占比 94.06%，使用时间是 10 年、40 年等。

2.5 农村土地经营权资本化后，农用地的经营现状

土地承租方有种植大户、私人、农业公司等，被流转出去的农村土地用于蔬菜、苗木以及油菜等种植，土地租金也大致相同，按政府规定的价格每 667m² 每年 500kg 大米的市场价格。不过各个承租方的经营情况却是不同的，有的承租方收益高，有

的却难以维持经营，安德镇泉水村和安宁村就存在承租方难以维持经营的现象，据两村村民反映，由于承租方经营效果不佳，承租方至今已拖欠村民两年的租金，承租方不打算继续租地。如果承租方大量退还所承租的土地，势必会对郫县的土地资源产权资本化产生抑制作用。相反地，唐昌镇战旗村妈妈农庄通过“休闲旅游+农业”的模式来经营所承租的土地，取得了很好的经营效果。

唐昌镇战旗村利用村民入股的土地成立股份合作社种菜，每人每年 1200 元(60 岁以上的老人每人每年 2260 元)，年末每人分红 350 元。三道堰镇青杠树村也利用了村民入股的土地成立合作社，由村上统一经营，每 667m² 土地 350kg 大米和 350kg 小麦，年底按合作社经营情况以实物分红。此外，三道堰镇程家船村也成立了土地股份合作社，合作社也是种植蔬菜，但是经营效果不好，村民因此不愿意继续入股合作社，大都各家做各家的，合作社名存实亡。将农民通过入股合作社得到的收益与农民出租土地得到的收益（每 667m² 每年约 500kg 大米的市场价格）比较发现，二者其实差不多，考虑到通货膨胀等因素，土地股份合作社的收益有时甚至比不上土地出租的收益。而且土地股份合作社每年的收益分配都是固定的，这个和土地出租的形式类似，可以看出土地股份合作社这样的土地资源产权资本化方式并不成功。

3 郫县农村土地资源产权资本化存在的问题

3.1 农村集体建设用地入市进程缓慢

郫县 2015 年 9 月至 2016 年 10 月成功完成 10 宗农村集体建设用地使用权流转交易，涉及土地面积 13.12hm²，交易金额共计 11121.8385 万元。交易所涉及到的农村集体建设用地面积远远不到郫县农村集体建设用地面积的 1%，表明农村集体建设用地入市进程缓慢。

3.2 农村土地经营权流转不规范

与农村集体建设用地入市相比，农村土地经营权资本化的方式就很多了，如转让、出租、转包、互换、股份合作、电子竞价等。目前郫县各地采用的资本化方式以出租居多，且土地流出方与土地承租方多是在私下交易，只有很少一部分交易是通过农村产权交易中心完成。私下交易的方式存在很多漏洞，缺乏监管机制，一些人可以通过此种方式从中获取非法利益，土地可能被一些人从农用转为非农用，减少我国耕地面积。

3.3 土地股份合作社管理不规范，缺乏相关人才

郫县各地的土地股份合作社都是由村委会统一经营的，村务和经营没有分开，相关的内部组织结构也没有完善，管理混乱。村委会成员同时也是土地股份合作社的经营人，但是村委成员并没有合作社运营方面的专业知识，对于合作社的经营有心而无力。

3.4 土地经营方式单一，农村土地资源产权资本化不均衡

农用地被流转后，多用于蔬菜和苗木的种植，且只是简单的种植与销售模式，供大于求，不仅竞争大，而且收益低。只有极少部分土地承包方采用了新型经营方式，例如农场、水果采摘园、将休闲旅游与农业巧妙地结合，增加了土地附加值，提高了收益。此外，郫县农村土地资源产权资本化分布也极为不均匀，越靠近城区，经济发展越好的地方，农村土地资源产权资本化程度越高。

4 推进农村资源产权资本化的建议

4.1 积极加强人才建设

随着农村资源产权资本化的不断推进，市场上对各方面的人才需求也越来越大。为了解决人才缺乏问题，可以从以下三点来展开。

4.1.1 推进农村素质教育。虽然国家出台了相关政策，各地政府也在努力推动农村资源产权资本化，但是农民其实对此都不了解，难以调动他们的积极性。所以需要各地政府将相关政策思想落实到每一个人身上，政府可以组织相关专业人员定期到各村镇开展培训班，发放宣传资料，播放相关视频，普及相关政策思想。也可以召集各地能人，返乡青年等开展宣传讲座，通过这些人来向村民宣传。需要注意的是，政府在推进农村素质教育时要注意度的问题，要准确理解国家政策，不要向农民传播错误思想。只有让农民对这些事情了解清楚了，农民愿意做了，农村资源产权市场化才能真正的推动起来。

4.1.2 引进专业人才。农村资源产权资本化不仅仅只是建立一个产权交易市场，出台一些政策法规，它其实涉及了很多方面，如经济、金融、管理、技术、网络等等。要想做好农村资源产权资本化，单靠政府工作人员是远远不够的，政府应该适度放权，鼓励各地引进相关专业人才，或者将农村资源产权市场化进程中涉及到的各行业的业务适度外包给相关的专业机构。

4.1.3 加强村干部文化素质建设。村委会是最基层的组织，上接政府，下连农民，地位尴尬。众所周知，“三农”问题一直都是大家讨论研究的一个热点，村委会想要在这些问题里求生，不可谓不难，一不小心就可能发生大事。那究竟该怎么办呢？小组成员认为最有效的方法就是加强村干部文化素质建设。目前很多村的村干部年龄都较大，难以与时俱进，虽然也有大学生村干部，但是并没有发挥很大作用。村干部们平时也只是处理一些常规事务，真正发生问题时，村干部们还是难以解决，甚至由于村干部的介入，可能会引起更大的矛盾。所以村干部有必要学习关于农村问题的知识，学习解决问题的方法。同时，政府也应加强对村干部的监督管理，防止村干部腐败，损害农民利益。

4.2 加强对农村土地资源产权交易网络上和网络下的监督管理

土地是农民的生活保障，也是一个国家的根本。随着土地资源的激活，农村土地蕴含了更多的利益，土地资源产权资本化的规模也越来越大。目前农村土地资源产权流转还存在线上交易和线下交易，农村土地经营权资本化 90% 都是在线下交易完成的，政府应该加强对线下交易的监督，一方面可以全面记录土地资源产权流转情况，另一方面可以防范违法用地，保护农民利益，防止一些人从中获取暴利。同时，对土地资源产权交易网上的监督管理也不能放松。

4.3 培育供需主体

农村土地资源产权资本化单靠政府是完成不了的，更多的还是要看土地供给方和土地需求方的意愿。只有二者皆愿交易，土地资源产权才能真正的资本化。

4.3.1 培育土地供给方。要想土地供给方愿意流转土地，那么就要解决他们的后顾之忧，否则他们把土地流转出去后，就很可能失去生活保障。为了解决农民的后顾之忧，首先就要完善社会保障机制，例如改善农村集体养老保障建设和改善农村集体失业保障建设等。只有农民有其他工作了，有条件寻求更好的收入了，农民才可能愿意流转土地。

4.3.2 培育土地需求方。土地流转必须要有土地需求方，土地需求方都是以利润为目标的，得不到利益，土地需求方根本不会流转土地。如何才能保障土地需求方的利益呢？首先创新发展多样化农村金融服务，解决土地需求方资金来源问题；其次可以出台一些优惠政策，提升土地需求方的积极性；此外，还可以从外引入返乡创业者。

4.4 发展产业特色和地区特色，全面协调发展

各地区都应发展自己的产业特色和地区特色以弥补经济发展滞后带来的影响，例如政府可以给较偏远地区一些特定的优惠政策，挖掘本地的特色（休闲养生等），给土地需求方创造需求。同时土地需求方也应培育自己的产业特色，发展自己的核心竞争力。土地资源产权资本化是一个供需问题，供给不足时努力创造供给，需求不足时努力创造需求，以此达到全面协调发展。

参考文献：

- [1] 何志军. 农村经济发展的必然选择——农村土地资本化[J]. 农村经济与科技, 2010 (08): 118-119.
- [2] 王高民. 农村土地使用权流转现状及对策研究[D]. 北京: 中国农业大学, 2004.
- [3] 丛琳. 我国农村土地使用权的市场化流转机制探究[D]. 大连: 东北财经大学, 2007.
- [4] 卢敏. 成都市温江区农村集体土地资源资本化研究[D]. 成都: 四川农业大学, 2015.