

# 江西省农村土地流转问题及对策研究<sup>1</sup>

刘宁，宋秉斌

(江西农业大学 人文与公共管理学院，江西 南昌 330000)

**【摘要】**：伴随市场经济的深入发展，江西省农村城镇化和农业现代化的进程不断加快，分散的家庭土地承包责任制已经很难适应市场发展的需要，农村土地流转受到越来越多的重视。在对江西省农村土地流转现状及特点进行分析基础上，对流转过程中存在的一系列问题，最后提出了相应的解决措施。

**【关键词】**：农村土地流转；问题；对策

**【中图分类号】**：F301.2 **【文献标识码】**：A

土地流转是新农村建设背景下出现的一种新的生产经营模式，也是发展现代农业的必经之路。我国人口众多，土地资源相对比较匮乏，加快农村土地流转已是大势所趋。在此背景下，江西省也在对农村土地流转工作进行积极探索，虽取得了一定的成效，但仍然存在许多的不足之处。由于江西省农村土地流转工作还处于初始阶段，无论是从流转规模、流转结构还是流转质量方面来看，都还处于一个较低的水平。怎样更好的规避现行家庭联产承包责任制带来的耕地过度破碎化，如何实现农业经营规范化发展，成为江西省改革发展进程中不可忽视的问题。文章拟通过对江西省农村土地流转的总体现状进行分析，找出其中存在的问题，提出相应的对策，为推进农村土地规模化发展提供参考。

## 1、江西省农村土地流转总体状况

江西省，是我国重要的粮食大省之一，素有江南“鱼米之乡”的称号，农业是江西省的重要产业之一，也是促进农村经济发展的主要动力来源。据江西省第二次土地调查数据显示，江西省约有耕地面积 308.91 万  $\text{hm}^2$ ，人均耕地面积约为 0.07  $\text{hm}^2$ ，与全国人均耕地面积相比少 0.03  $\text{hm}^2$ ，由此可以看出江西省在人均耕地面积占有量方面没有明显的优势，土地资源较为紧缺。为了更好的提高农村土地利用效率，促进现代农业的发展，近几年来，江西省加快了农村土地流转的速度。

据不完全统计，2015 年江西省农村土地流转面积约为 65 万  $\text{hm}^2$ ，流转率为 31%，其中转包 23.87 万  $\text{hm}^2$ ，出租 31.07 万  $\text{hm}^2$ ，转让 2.57 万  $\text{hm}^2$ ，互换 2.35 万  $\text{hm}^2$ ，股份合作 2.18 万  $\text{hm}^2$ ，其他方式 2.97 万  $\text{hm}^2$ ，分别占土地流转总量的 37%、48%、4%、4%、3%、4%。截至 2017 年，江西省农村土地流转面积增加到 84 万  $\text{hm}^2$ ，涨幅约为 23%。

### 1.1 土地流转地域扩大化

在江西省农业结构战略性调整、农业现代化进程的推进下，农村土地流转面积呈扩大的趋势，在早期的土地流转过程中，流转的土地多为城市郊区的农村用地，主要原因是这些地区的农民在将土地流转出去后，可以去临近的城市打工来获得经济收入。相比之下，由于交通不便，偏远地区的农村土地流转较少，随着近几年经济的发展，交通逐渐便利，土地流转的区域不断

<sup>1</sup>[收稿日期]：2018-05-03

[作者简介]：刘宁（1993-），女，山东济南人，在读硕士，研究方向：法学及社会保障。

[通讯作者]：宋秉斌（1962-），男，教授，硕士研究生导师。

---

扩大，逐渐向偏远地区延伸。

### 1.2 土地流转主体呈多元化趋势

早期，农村土地流转主要是在农户与农户之间进行，随着农村土地流转进程的不断加快，土地流转的主体不再局限于农户之间，而是逐渐由农户向涉农企业、社会工商企业、合作社等多种成分转变。例如江西省南城县株良镇某村 133.33 多  $\text{hm}^2$  土地整体流转给涉农企业种植中药材，打造块状基地，延伸产业链条；遂川县某村村民将自家土地流转给百果园基地等等，这些都表明江西省农村土地流转主体正向多元化发展。

### 1.3 流转形式呈现多样化

在江西省农村土地流转过程中，转包和出租是土地流转的主要形式，占江西省农村土地流转面积的近 85%；近年来土地流转进入到多种形式并存的发展阶段，互换、入股、转让等形式也逐步推展开来。例如新建区象山镇某村依托纯原生态养殖合作社，流转土地 66.67 多  $\text{hm}^2$ ，初步形成了多种作物相结合的现代农业、生态旅游产业发展格局。目前，该村四百多户农户中有一百六十多户以土地、资金、技术等形式入股产业基地，其中四十户贫困户中有十五户参加入股。

## 2、江西省土地流转过程中存在的问题

### 2.1 农民群众的认知程度不高

一方面，在实际的土地流转中，自给自足的小农思想在农户心中根深蒂固，许多农民思想观念守旧，他们把土地看作是自己的‘保命田’，十分重视对自家土地的保留，害怕土地流转致使自己丧失土地经营权，一些农民认为土地不在自己的手中，如果国家政策一旦发生变化，自己就会失去土地，自己的生活就会得不到相应的保障，失去生活来源。加上国家对农民的扶持力度越来越大，补贴也越来越多，即使不精耕细作也能有不错的收入，这样就导致农户愈加不愿把土地流转出去。还有一部分农民即使在城镇从事非农行业，生活收入基本趋于稳定，但是出于对一些不确定因素的考虑，比如失业下岗、生意失败等等，他们仍然将农村的土地作为自己的生存保障，在离家打工期间，他们只是暂时将土地转交给自己熟悉的人，不愿意将土地进行对外流转，这些因素都会加大农村土地流转的难度，在一定程度上阻碍国家土地政策的实施进程。另外，由于农户的知识水平有限，法律知识匮乏，许多农民脑海里对土地流转没有清晰的概念，不能很好地理解国家颁布的土地流转的相关文件，即使进入到土地流转市场，依然存在着大量的问题，会严重影响土地流转的质量和效果。

另一方面，由于一些基层领导自身对土地流转政策的了解不够深入，思想上又求稳怕乱，对流转工作的积极性不高，不会主动的对土地流转政策进行宣传和教育引导，加上江西有些农村位置比较偏远，信息传播和普及不到位，导致民众对土地流转概念认识不足，多数村民领会不到土地流转政策的好处，对土地流转存在后顾之忧。

### 2.2 农村土地流转的法律、监管体系不健全

根据我国相关法律规定，在进行土地流转交易时应当签订规范的书面合同，流转程序要合法有序的进行。但在现实的交易过程中，土地流转法律法规的制定还不健全，有些方面还未涉及到，有法难依，甚至无法可依的现象随处可见。如果缺少法律的制约，一些土地流转的交易行为就会存在很大的自发性和盲目性。近些年来，由于农民土地流转过程交易不规范引发的纠纷比比皆是，许多农户在进行土地流转时仅仅是通过口头协商一致，并没有签订书面合同，有一部分即使签订了书面合同，也存在一些合同手续不齐全、内容不完整、程序不规范和格式不正确等一系列的问题。还有一些合同并没有经过合同管理机构审查，所签订的合同不具有法律效力，导致在土地流转过程中出现了许多矛盾，这种情况下一旦发生法律纠纷就会很难操作，不能得到有效解决。另外，土地流转中的监管体系不够完善，少数基层干部为追求个人利益或政绩，采用强制性手段逼迫农户流

转自家的土地，农民群众的利益难以得到保证。

### 2.3 土地流转中介组织发展滞后

中介服务组织是农村土地流转中不可缺少的一环，是推动土地流转交易更加市场化的重要途径，有着十分重要的地位。据调查显示，目前江西省土地流转市场尚未完全形成，土地流转的中介组织相对较少，尤其是缺乏一个从下而上、网络状、一对一的土地流转中介机构，这样就在很大程度上导致农村土地流转过程中供求双方信息不通畅，一些真正需要土地进行经营的农户因为不能及时得到有效的流转信息而无法找到适合的土地。也有一些由于不了解市场行情，盲目进行流转，提高了土地流转交易的成本，严重阻碍了农村土地流转的进程。而农村土地流转信息的获取难度直接影响了农民流转土地的意愿，因此有很大一部分农户还在自发的进行非市场化运作流转，流转的对象局限于亲戚、朋友、邻居等熟悉的人，土地流转的空间具有封闭性。

### 2.4 社会保障滞后给土地流转带来影响

由于城镇经济的发展，许多农村壮年都选择进城务工，现在留守在农村耕作的人员年龄都普遍较高，当土地流转后所从事的基本都是高效农业，劳动需求量较少，因此就会造成很大一部分人失去工作机会，而这批老年人员由于年龄和知识的限制，出去打工没有人要，留在家里没有地可以种，一年仅有一亩几百元的土地流转费用。在目前我国农村养老、医疗、社会救助这些社会保障体制并不健全的背景下，这些费用来解决看病、养老等生活开支是远远不够的。所以这批人即使没有很好地能力去经营土地，宁愿粗放经营也不愿将自己的土地流转出去。

### 2.5 土地规模流转难度大，开发引进企业难

在农业现代化进程不断加快的背景下，种植技术的进步对土地规模化经营产生了要求，如果流转的土地仅仅是用来种植传统农作物，那么所获得的收益就会非常少，要想赚取更多的利润就要进行科学高效的规模化种植。由于江西省常态地貌以山地和丘陵为主，农业用地规模小而散，加上农业基础设施不完善，许多农村交通存在不便，大多数的土地是一对一的零散流转，即一个农户的土地转给另一个农户，进行流转的面积也比较小，很难形成一定的规模，制约了农业结构的调整，由此就出现生产经营大户对土地的大量需求很难得到满足的现象。除此之外，由于农业投资需要面临市场和自然双重风险，回报率较低，一些大的企业对农业投资开发比较谨慎，不愿意进行农作物种植投入，缺少规模经营农业的积极性。目前在引进的一些企业中，坚持下来并真正获得收益的并不多，有的企业需要依赖于政府的扶持；有的科技含量低；还有的项目单一，产业没有创新性等等。

## 3、对策及建议

### 3.1 加强理论宣传，使土地流转深入人心

农民是土地流转的主体，要想使土地流转政策更好的实施开来，当务之急是要转变农民群众落后的传统小农思想。针对大多数农民对国家土地政策理解不到位的情况，当地有关部门要充分利用各种媒介和渠道，大力宣传党制定的关于土地流转的法律法规，让农民群众了解土地流转的政策、原则以及程序，对土地流转有一个初步的认识。另外还可以组织一些工作人员定期下乡进行宣传教育，组织民众一起学习相关政策，调动广大农民的积极性，打消心中的疑虑。不仅如此，还要让农民认识到土地不仅仅是生存和就业的手段，还是可以利用的资产，大力向他们宣传土地流转的成功案例，调动农民参与的主动性。

### 3.2 健全农村土地流转管理体系

想要建立健全的农村土地流转管理体系，首先是要完善土地流转的法律法规，为农村土地流转提供制度保障，维护农民群

---

众的权益不受侵害。各级政府也要切实强化管理服务的观念。一是各基层单位应当建立负责监管土地流转的相关组织机构，健全土地流转档案的记录工作，为农民群众制定合理规范的流转文本，大力加强仲裁组织机构的职能，并为当地民众提供法律及政策等方面的咨询服务。加强对各类土地的评估，为土地更好的流转奠定基础。第二，要有序规范土地流转的各个程序，各级政府要坚持公平自愿的市场经济原则来监管土地流转工作。对流转中的一系列相关权责和义务详细阐明，严厉打击土地交易过程中出现的恶意购置或威胁逼迫行为。各地村组织也要发挥积极作用，避免出现损害农民群众利益的行为，使土地流转工作稳定有序的进行。让得到土地经营权的一方进行放心大胆的科学运营，也使农户消除担忧，真正促进当地农村土地的规模化与集约化管理。

### 3.3 完善农村社会保障制度，提升民众就业意识

完善农村社会保障制度，不仅需要建立农村社会救济，还要不断完善社会福利、社会保险、就业安置等多个保障体系，确保农民群众的衣食有着落，使他们在土地流转出去后的生活得到基本保证，同时还要为转出土地的农户提高医疗报销比例，减轻他们的就医压力，使他们的温饱问题、医疗问题都能得到很好的解决，以此来减轻村民的后顾之忧。对于积极主动进行土地流转的农户，政府要给予一定的补助，以资鼓励，借此来调动广大农民群众的积极性。在完善基本社会保障的同时，政府还要积极发展当地的第三产业，为具有劳动能力的农民群众创造更多的就业机会，提高他们的经济收入，缓解因土地流转带来的就业压力。也要不断强化农民群众的就业意识，为农民提供适合的技能培训，积极鼓励其再就业，让农民群众意识到，脱离了土地他们也可以有其他的生活来源及保障，顺利推动土地流转。此外，还要对转入土地的一些农户提供免费的技术指导以及农产品方面的咨询工作，可以定期邀请农业技术人员到田间地头进行指导。

### 3.4 加强土地流转中介组织的建设

土地使用权的市场化流动是土地制度变迁的必经过程，而建立完备的土地流转中介机构又是农村用地市场化的关键环节。为了使土地流转的过程更加方便，避免浪费过多的时间和人力，就需要建立起一个市场化的、专业规范的土地流转中介机构。农村土地流转的中介机构出现，能更好的将土地交易的主体连接起来，使交易信息的获取更加便利，更加透明化。同时规范的流转步骤也能极大地降低交易风险，避免因交易行为不规范带来的一系列矛盾。

一方面，要为土地流转机构的设立创造良好的社会环境，当地政府可以引导建立市场化的中介组织，建立一个城乡覆盖的土地流转信息化网络。及时汇集最新的土地流转交易信息，做好登记，定时对外公布。接受各方咨询，提高土地流转的成功率；另一方面，中介机构要加强自身的建设，秉持公平公正的原则，在流转过程中积极沟通各方关系、协调各方利益，保障土地有序规范运行。

## 4、结语

综上所述，在江西省农村土地流转工作取得实质性进展的同时，也要看到其中存在的一些突出问题。为此，要在健全相关流转政策的条件下，更加关注在实施过程中出现的新状况，以维护农民群众的根本利益为出发点，尊重市场在土地流转中的调节作用，同时在政府合理的引导下，结合各地实际情况，制定相关应对措施，实现江西省农村土地流转工作的稳步发展。

#### [参考文献]:

[1]吴强. 城市化背景下农村土地流转的问题与对策[J]. 农业经济, (12): 140-141.

[2]李居英, 杨依, 兰东东. 江西省农村土地流转现状及其发展趋势研究[J]. 现代经济信息, 2016(16): 497.

---

[3]贾晓光. 吉林省农村土地流转存在的问题及对策[J]. 中国农业信息, (21): 37+45.

[4]孟莉. 农村土地流转问题与对策——基于农村转移劳动力视角[J]. 人民论坛, 2016 (17): 100-102.

[5]缪艳丽. 农村土地流转问题探析——以辽宁及本溪地区为例[J]. 农业经济, 2015 (02): 112-113.