

郴州市农村土地承包经营权流转问题研究

蒋晨茜 罗艺恒¹

(湘南学院, 湖南 郴州 423000)

【摘要】: 土地作为最基本的生产资源, 人类赖以生活的物质, 在世界各地人们均注重对土地的占有与使用, 我国作为世界第一大农村人口国, 尽管有着世界第二的领土建筑面积, 可是人均农田面积却很少, 据有关政府部门统计分析研究资料表明, 目前我国的人均农田面积低于世界平均数, 而且现在还是逐渐减少的趋势。所以如何使用土地、保护农田, 关系到我国的粮食安全问题, 也关系到我国的和谐健康发展与长治久安。

【关键词】: 土地流转 土地承包经营 郴州市

【中图分类号】 F321.1 **【文献标识码】** A

1 土地流转问题目前研究情况

在国外资本主义国家中, 由于土地是私有财产, 土地流转方式也称买卖、出租、抵押等。所以国外学术界在研究土地流转时, 普遍偏重于针对私人土地所有者, 把土地作为交易过程中的市场要素进行研究。从外国学者观点来看, 很少提及土地流转这4个字, 在资本主义市场经济中, 因为国外土地所有权的归属较为明确, 所以买卖双方基本上不存在政策上的纠纷^[1]。而国外土地的转让也是资本主义市场经济发展过程中不可避免需要考虑的, 只把研究的方向集中于研究如何用土地资源转让以达到农业利润最大化和土地资源合理利用的目的^[2]。但是, 由于中国土地产权关系复杂、土地制度改革滞后等诸多因素, 导致农村土地流转问题一直没有得到很好解决。这就使得国外的一些学者把目光转向了中国土地流转问题上。而且国内专家学者对于农村土地流转的研究也为农村土地流转打下了坚实的理论基础, 但是由于经济社会发展, 科学技术进步, 当前流转模型并不能满足当前农村土地发展战略, 许多问题只有理论性, 却不再有实践性, 因此对于农村土地流转进行研究还是一个大的科研方向, 意义还是非常大的。

2 郴州市农村土地承包经营权流转的现状存在问题

2.1 现状

郴州市的农村土地流转始于家庭联产承包责任制以后, 同时也是在上世纪八十年代。由于家庭联产承包责任制使农户掌握了对耕地的所有权, 于是农户也开始对耕地有了自己的使用权, 农村土地流转便萌芽于此。本来就是不同农户之间因地理和时间上的差异进行耕地互换, 这种耕地资金流转方式最为原始。但是, 随着我国改革开放的不断深化, 农业的蓬勃发展和广大农村青壮年人群外出务工等因素的影响, 我国农村农业可调整用地不断增加, 一些地区还开始对农村土地流转进行探索, 并逐步积累起大量的耕地, 大范围的农业发展已经显现。但是目前我国土地流转还处于初级阶段, 仍有许多问题需要解决, 如政策不完善、缺乏统一管理和规范, 流转市场体系不健全等。这些都严重制约了我国农村土地资源的高效利用。特别是进入21世纪以来, 得益

¹**作者简介:** 蒋晨茜 (1991—), 女, 湖南郴州人, 助教, 研究方向: 公司治理与产权配置。罗艺恒 (1991—), 男, 湖南郴州人, 助理工程师, 研究方向: 软件金融。

基金项目: 湖南省湘南学院 2020 年度校级科学研究项目“绿色住宅的经济与环境效益分析”(编号: 2020XJ20)

于现代农业科学技术的大力推进，我国农村土地流转的规模亦日益扩大，农村土地流转正朝着增长速度更快，多元化，多样化和效率化等方向不断迈进。

第一，流转方式的多样化。目前主流的流转形式是出租转包，互换，入股转让。在一些发达地区，流转土地的主体已经不再是农民个人，而是由农业龙头企业、专业合作社和家庭农场组成的新型合作组织来实现土地的有序流转。农民将其责任田或者其承包地中、小面积农田租给经营农民或者较大经营农民。根据有关部门统计，截至 2020 年末，这类土地流转面积达到 20 281 hm²，占土地流转总面积近 50%^[3]。

第二，资本实际流动服务主体的多元化。由原来的耕地流动主体大多是农民，发展到了现在的种养大户、农业公司、村组联合等耕地流动主体的加入，同时农村地籍流动的主体类型也趋于多样化，且流动主体的经济力量也越来越强。据统计资源表明：在全市可支配的农村地籍流动面积中，70%流入大户，10%流入合作社，5%流入农业公司，其他主体占了 15%。

第三，流转渐趋效益化。农村土地流转制度是在确保农民收益最大化的前提下，对农村土地资源进行有效整合。能够推动城镇化进程，促进城乡一体化建设，对社会稳定与和谐有着重要影响。与此同时，我国农村土地流转制度在农业管理，农民生存方式和农业环境保护各个方面，也有着积极意义。

2.2 存在问题

郴州市在农村土地流转方面存在很多问题需要引起重视。当前我国正处于经济转型期，农村土地流转过程中存在着诸多的不规范行为。这些不合理现象严重影响到土地资源的高效利用和农业生产效益的提高。因此，加强对土地流转的管理非常必要。如何正确地引导，健全监督，确保农村土地流转按合理轨迹进行，始终是摆在我们面前的一个重要课题。

一是缺乏资金流转的行为规范。土地流转随意性过大，当事人之间几乎没有类似契约这样具有法律效果的协议，难以形成社会稳定和长期有效的流转关系。第二，”三权分置“改革后，农民对农村土地承包经营权抵押贷款缺乏信心和动力。第三，”三权分离“改革后，农村集体土地所有权主体不明，导致农村集体产权虚位。据有关调查显示，该市流转中合同签订的不超过 1/10。这一数据说明，土地流转市场的不规范有太多不确定性因素。例如，有些人不能够代表农民，却又被政府包揽下来；有些人不能够分割经营户、乡村集体和政府承包户之间的权利义务；有些人裹挟民意更改土地使用方案；还有些人流转年限不明确，违约责任不明确等^[4]。

二是流转没有产业支撑。土地流转是否顺畅，关键在于产业的支撑力度。郴州市各县市区现阶段土地资产流转普遍缺乏产业基础，缺乏优势产业与主导产业。第三，农业产业化经营水平不高。农业产业结构调整不彻底，导致了大量剩余劳动力在非农业就业，严重制约了土地资源的合理配置；同时由于农产品价格偏低，农民增收困难。现代农业提出的土地专业化和集约化不能有效地表现出来，最终制约农村土地流转。

三是基层组织扶持力度不大。村组一级领导干部对农村土地资源管理具有直接的领导作用，但是在部分地区。村干部中存在着“重农轻工”的现象，对土地承包经营权没有给予应有的重视和保护，有的甚至将承包地转包给个人或单位。村级领导干部因为怕麻烦，不愿带动所有农户去完成土地流转工作，以为农民流转出了问题就引火烧身。

四是农村社会保障体制不够完善。由于历史和现实原因，我国大多数地区都存在着严重的二元经济结构。即城乡之间、区域之间以及不同社会群体之间的贫富差距较大。这使得广大农民对社保体系有强烈的依赖心理。农民现行医疗保险，养老和社会救济社会保险体制不十分完善。很多农户家收入的很大一部分仍然来源于农田，耕地也被他们视为全家命根，对于土地流转的担忧也普遍存在。我们在苏仙县和平镇进行调研时发现，当地农民反映最集中的一个问题就是农村土地流转以后的养老保险^[5]。因此在中国的农业社会保险系统还未构建完善之前，农民对于耕地的依赖性还比较强。

3 针对郴州市农村承包经营权流转问题的处理办法

3.1 提高农民文化程度

邓小平同志早在 20 世纪 90 年代初就为中国农村的发展构造出基本蓝图，提出中国的两次跨越。第一个是农业现代化与工业化同步发展，即实现由传统农业国向现代工业国家转变；第二个飞跃则指新时期全面小康社会目标下的城乡一体化进程。第一飞越所带来的改变早已经被大家所认识，它给中国农村经济提供了突飞猛进的增长。而且第二次飞越也在展开，中国统筹城市发展，农村土地资源流动都在为第二次做准备，只等腾空而起。我们必须更加大胆地独立地探索村镇工业用地的管理与统筹协调城市与农村经济发展之间的关系，我们必须先行先试、深入、努力打破阻碍中国科学、合理经济发展观念的体系建设机制。为了解农村土地的流转管理问题，提升乡村文明程度，提高农业、非农业生产技术需要。因此镇政府要把提升乡村文明程度提上重要工作日程，高度重视^[6]。农村社区文明建设程度的提升是长远工程，靠宣传政策和法规根本无.法实现，形式主义更不行。因此，镇人民政府有关部门必须就镇里的农村生产力发展水平、农村科技水平、农家文教程度等开展具体调查分析，在做好调查工作的基础上制定了提升农家文教程度的农村素质教育计划，并通过积极实施稳步推进，以进一步提升农家的文教程度，并免费开展实用农家培训，同时根据农家发展种养业、畜牧业的实际需求，制定、购买了具有普遍性、兴趣和操作意义的农村科学读本，并通过努力让农家也能了解一些专门的农村科技。这才能扩大留在乡下的农户发展特色种植业的机会，增加扩大发展农业规模经营的信心，进而实现了乡村耕地的有效经营。同时，乡镇政府也要做好对乡村的职业教育工作，让村民掌握非农专业技术知识，从而提高了非农从业的几率，对有志于从事职业技术培训工作的农户实行免费技术培训，村民学会了非农专业技术知识，就能够更好地向城区流动就业，为农村土地的流动扩展了生存空间。

乡镇政府也应搞好对农村土地流转宣传工作。以多种形式，加强对与农村土地流转有关的法令政策宣讲，以活跃农户思维，开阔农户眼界，提高其流转热情，从而增强农村土地流转的活动力。在政策指导方面，地方政府部门可从以下两方面入手：首先，地方政府部门在促进区域经济社会发展时，工作思路一定要清晰，加强地方政策措施的相对稳定性，并做好政策顶层设计；第二，政府在做好农村土地流转政策指导工作时，一定要综合考量区域内当前产业发展状况、引进新产业的发展条件、广大农民的实际要求等各种因素，以实现企业做大、做强当前主导产业、搞好新引导产业、提高广大农民种植能力，从而真正盘活农村土地经营权，并使农村土地流转有扎实的经济基础^[7]。

3.2 落实具体责任

农村土地流转工作的开展离不开各级地方政府部门特别是县级，乡镇级，村级单位的支持，他们是国家政策，法规的主要执行者与贯彻者。需要进一步加强政府主导，切实维护好农民利益；创新机制，积极稳妥推进土地流转；加大宣传力度，提高群众思想认识。切实加大领导力度，正确引导农民和准确把握农村土地流转政策趋势是县乡两级政府部门应做好的工作。提出通过成立农民专管办事处来专门负责农村土地流转事务。对于搞好农村土地流转中出现的纠纷和其他问题都有地方可起诉，切实解决农民心中疑虑，切实担负起农村土地流转指导，协调，管理和服务工作，建立平台、加强服务。

总结经验教训，打造全国农业要素信息交易平台。平台建成后，可有效整合农村各种生产要素，促进农村土地流转，提高农民组织化程度，加快现代农业发展步伐。搭建服务平台，全力解决农民土地流转中存在的一切问题，取得农民的积极合作；以现代金融服务体系为依托，组建国家土地流转交易市场，保障国家土地资源得到最大限度利用；搭建现代投融资服务平台，通过合理合法处置，使土地流转有证据、有法律、有保障、有保证；为抵押资金流转、土地使用权转让创造条件。

3.3 强化政府服务加强政策帮扶

鉴于当前阶段中国农村私有化运作效益不高，地方政府部门应出面推动并引导农村广大群众进行农村土地流转。加大政府财政投入力度，通过建立农村土地流转管理专项资金支出机构来资助国家农村土地流转专管办的活动。以加强专项支持力量为

抓手，合力构建支撑农业产业。土地资产流转要成长壮大，必须依靠产业的扶持，重点扶持专业大户、合作社、民营企业等，引导他们进一步拓展产业发展空间，在地方上形成优势产业。此外，还需要完善相关政策，制定鼓励农民进城务工就业的优惠政策；加快小城镇建设步伐，加大城镇化进程；建立以市场供求为基础的农产品价格机制，提高农产品竞争力；大力发展乡镇企业。与此同时，强化政府金融扶持。金融机构应以规模化运营主体为贷款支持重点，从贷款规模、信贷资金上给予适当倾斜。农村合作担保金融机构向农村专业合作社和农业专业大户提供农业产品融资担保，并向农业产品规模化运营主体适度提供担保，每年按保证金额给予一定比例补助。

3.4 健全市场机制

在中国不少边远地方，由于我国农业土地使用行为管理还处于摸索阶段，所以很多的乡村农业土地使用流动者都未履行或是签订了不规范的农村土地流转管理合同，留下了一系列的问题隐患，甚至造成了一些村庄土地使用纠纷，进而严重影响了村庄土地使用管理经营发展规模。因此，镇人民政府部门要着力推进规范村镇工业用地流转行为管理的有关程序，进一步完善村镇工业用地流转行为管理的有关法律规定，减少在村镇工业用地流转行为管理过程中及其农村土地流转管理后的各种法律纠纷，进一步严格对农业用地经营管理程序和农村土地交易登记手续的管理，加强对农业土地价格综合评估、农业土地流转使用的有效监督，对农业用地经营管理过程中的问题和争议，要各个击破，逐步解决，并积极进行协同和追究等工作，以确保农地持有者的经营方式依法、依规、健康发展。

要建设全国农业用地交易市场，必须建立好全国农业用地交易信息端口，通过组织专业技术人员对各个行政管理村的具体农业用地交易状况开展经常性调查，适时精准地了解农业用地交易的全部资料，并实时更新有关信息，为农村用地交易供求均衡作出了相应的努力。同时，建立健全了遍布全镇的免费农业用地交易社会服务网络。以各种方法，帮助全镇农户尽快掌握更多最新的农业用地交易相关政策法律信息，进行相关政策咨询、协议鉴证，从而有效地化解了农业用地交易争议；继续提供适合农业发展的各种金融机构，并创新发展农业金融机构方式，有效地满足了新型农村用地周转过程以及农产品后期运作过程中的投融资需要，同时进一步充实完备了适应新型农村用地周转过程以及规模化农产品发展需要的金融机构产品，为各个农产品生产经营市场主体提供了专业性、市场性的优良公共服务。

3.5 发展二、三产业、培育规模经营

工业和服务业发展分流了农户大部分闲散剩余劳动力。二、三产业的发达壮大，产业链进一步拓展延长，可以给务工的农户创造多种多样的就业岗位，从而减少了农户对耕地资源的依赖。所以要求各县区、市级人民政府认真搞好经济发展计划，借助区域资源优势提振二、三产业；扶持乡镇企业的发展壮大，通过给予接纳农民新入职的农业公司以税费优惠政策和补偿；通过发展壮大农业第二、三产业，通过增加农户人力资本，减少了农民非农经营增收的不确定性；通过提高农户对未来经营收入的可预见性，通过合理地分流更多的农业富余劳动力，增强了农民对长期流转耕地所有权的愿望，稳定了农村土地长期流转过程中耕地的合理供应。

乡村耕地的流转，需要重点建设项目和发展规模以上企业经营管理主体的积极引导。目前，中国农村地区可以有效引导乡村耕地流转、实现大规模运作的主体主要有农产品营销大户、联合社以及民营企业。由于这些农产品营销市场主体在生产科技方面、运营管理等方面均高于小农民，因此其对乡村耕地运营主体使用效率的重视也更为突出。小农民流转耕地到这些运营市场主体后，由这些运营市场主体运营管理，农民才能更好地使用农田资源和实现乡村农业土地使用的效率。不过，中国许多地区基本没有农民联合组织、农民龙头企业，农产品营销大户数量也非常稀缺。所以，当地要在短时间内有效完成全镇的农产品地籍确权工作，有效整合农村土地资源，提升全镇的农产品运输状况，通过出台具备明显竞争优势的农产品吸引投资等优惠政策，积极培养、发展农产品规范化运营市场主体、规范化经商大户，发展农产品规模经营；积极考察有利于地方发展的重要农产品建设项目，探寻其他可能的发展建设项目走向，以促进农产品高效资源流动。

4 结语

农村经营无论它所产生的经济性或者社会发展效果, 不管从目前或者从长期角度考虑都是积极可取的。由于中国城乡经济社会内在构造的调节和我国农业剩余劳动力的大量转换, 我国各地土地资源利用流动发展得非常迅速。在社会主义市场条件下, 我国政府主动进行乡村土地资源流转, 以合理使用有限的农地资源利用, 使之发挥最大的社会发展经济性, 从而促进了社会主义民族经济的健康发展。针对流转中的问题采取积极有效的对策才是理智之举。

参考文献:

- [1] 谢代银. 中国农村土地流转模式研究[M]. 重庆: 西南师范大学出版社, 2009. 145-211.
- [2] 高周贤. 福建省土地流转的现状、问题和对策[J]. 农村合作经济经营管理, 2003(1): 21-22.
- [3] 王刚. 中国农村土地承包经营权流转问题研究[D]. 西安: 西安理工大学, 2010.
- [4] 林华苹. 统筹城乡背景下三峡库区农地流转政策研究[D]. 重庆: 西南大学, 2011.
- [5] 严庆业. 新土改条件下农地流转问题研究[D]. 西安: 西安科技大学, 2010.
- [6] 贾倩倩. 我国农村土地流转给农民造成的不利影响及建议[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2010(6): 41-42, 53.
- [7] 刘晓霞. 我国城镇化进程中的失地农民问题研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2009.