

现阶段农村土地承包经营权流转的困境与突破

——以广东省清远市为例

王珍子¹, 郑晓俐²

(1. 清远市委党校, 广东 清远 511520; 2. 池州学院 政法管理系, 安徽 池州 247000)

摘要 广东经济一直走在全国的前列, 其经济发展模式成为各地的参考模式, 土地流转模式也是如此。清远市作为广东省北部一座具有较大发展潜力的年轻城市, 在农村土地承包经营权流转方面具有较大的发展空间。文章试图通过对清远市农村土地承包经营权流转情况的分析, 研究土地流转中的困境, 探索有利于土地流转的对策。

关键词 土地流转; 困境与突破; 清远市

中图分类号: F321.1 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2010)01-0086-04

随着中国经济实力的不断提升, 农业不再是推动中国经济发展的主导产业, 但仍是稳定社会发展、关系国家安全的基础产业。可是中国社会发展所带来的一些制度矛盾, 使得农民并未充分享有他们应该拥有的土地权能。他们被政策排除在市场交易之外, 不仅土地的价值没有得到很好的发挥, 就连土地的主人——农民的利益也没有得到很好的保护。

国家出台农村土地承包经营权流转的相关政策和措施就是为了解决这个问题而提出来的。而早在 20 世纪 80 年代家庭联产承包责任制推行之后, 民间就已有农户自发流转农村土地承包经营权的案例, 并且随着时间的推移, 这种流转呈上升的趋势。

我们可以看到, 中国社会是一个发展迅速、又时刻充满矛盾的社会^[1]。一边是经济发展带来的繁荣富强, 新观念和新意识层出不穷; 另一边是由于先前制定的政策落后于社会发展而产生的种种矛盾, 比如农民的社会保障制度、农民工的就业、孩子上学、农民工在城市定居等等问题。由于农民生存环境的不稳定促使其死抱土地不放。中国农民占全国人口的 60% 强, 不解决好农民与土地的问题, 中国社会稳定和永续发展就会因这一瓶颈而陷入困境。可以说, 土地流转政策的探索和实践在对中国社会的发展进程中至关重要。这也是本文分析农村土地承包经营权流转的初衷所在。

一、清远市农村土地承包经营权流转现状

广东省经济一直走在全国的前列, 经济发展模式成为各地的参考模式, 土地流转也是如此。20 世纪 80 年代, 广东省是最早出现土地流转现象的省份之一。清远作为广东省北部一座具有较大发展潜力的年轻城市, 农业仍是该市的主要产业。在清远力求打造旅游城市、宜居城市、努力实现承接珠三角产业转移的今天, 做好农村土地承包经营权流转工作, 实现农业产业化, 建立健全农村社保制度, 将农民从农村中解放出来、缩短城乡差距, 是清远实现上述目标的重要途径。清远作为一座新兴发展城市, 在农村土地承包经营权流转方面值得探讨。据统计, 截至 2007 年底, 广东全省农村土地流转面积达到 34.2 万公顷。而清远市同年仅流转 1.35 万公顷, 仅占广东全省土地流转的 3.96%, 仅为清远市农村土地的 1.02%, 农村土地流转还具有较大的发展潜力。这对广东省探索打破城乡土地二元结构、实现城乡一体化具有重要意义。

通过对清远市的走访和资料收集^[2-5], 清远市农村土地承包经营权流转的特点主要表现为:

1. 以地方政府引导为主, 农户自发为辅

2007 年清远全市农村土地流转面积中, 属地方政府引导进行的农地流转面积有 0.72 万公顷, 占流

收稿日期: 2009-12-10

作者简介: 王珍子(1983-), 女, 讲师, 硕士研究生; 研究方向: 土地利用规划。E-mail: W_zz198301@163.com

转总面积的 53%,而农户自发流转的占 47%。大面积有序、科学、合理的土地流转工作仍然是依靠政府来实现。其存在主要问题是,地方政府对土地流转相关政策宣传不到位,农户对“土地流转”的概念仍然很陌生,即使中央和省相继出台了新的土地流转政策,但农户并不感兴趣;又加上农户间土地流转信息不对称,导致“有地要租、却租不出去”、“有地可租、却寻不到租”等现象并存。农户只能自己按照以往的方式在同村亲戚邻里间进行流转,不成体系,且因流转过程中农户间常常是只作口头协议而无正规的法律合同,以至于在后面的经营过程中可能存在很多不确定因素和隐患,损害农户利益。

2. 以出租形式为主

政府引导下的土地流转,无论是反租倒包,还是农户委托进行的土地流转,所采用的流转方式主要为引入龙头农业企业、出租土地进行产业化经营,如:阳山县黎埠镇大龙村土地流转给粤普公司种植蔬菜,清新县三坑镇湓塘村将村子里的约 13.33 公顷耕地承包给外来经商的老板创办菜场,龙颈镇共和村委会昆岗洛村小组把部分水田租给外来经商的老板种植霸王花等等。并且,当地农户思想中普遍具有“土地是安身立命的根本,通过出租土地,每年还可获得相应的收入来源,如果土地卖出去了,收入来源就断了”的思想,也使得流转形式更加单一化。

3. 已流转的农用地主要用于高附加值农业

由于高附加值农业经济效益高,解决当地农民就业能力强,又有利于带动当地相关产业如旅游业、服务业的发展,因此,高附加值的农业常常成为地方政府对已流转的农用地所采取的主要方向。清远市已流转的土地用途特点也是如此。如清远市阳山县以土地流转为突破口,按照农产品市场需求进行生产布局,把土地集中到效益高的反季节蔬菜、优质水果、淮山、蚕桑、阳山鸡等特色优质产业上来。又如清远市下属的英德市土地流转中的“非粮化”趋势也很明显,茶、桑、笋、果、丰产林等经济作物的种植逐渐成为主流,有些原本种粮食的土地也被用于发展养殖业、生态农业、观光农业等。

4. 农村土地承包经营权流转纠纷案件频发

由于以往土地承包、经营权流转的主体不合法、不规范,承包、流转、解除合同的程序不合法,如:村委会作为发包方肆意变更、解除合同,甚至还有一块

土地多个合同的现象,造成近年来清远市土地纠纷案件数量上升。一是呈现群体性、复杂性的特点。这些纠纷案件由于家庭承包经营的特殊性,每名原告身后,都是一个家庭的数个村民;二是当事双方要求反差较大,矛盾比较激烈,情绪对立,即使做了大量调解说服工作,也难以使案件调结。在这种情况下,人民法院只能依法判决,但判决却又容易引起其中一方上访;三是当前法律依据过于原则,司法实践中不易操作,并且土地承包政策以及多年形成的习惯与现行法律存有差异,民主议定原则还未真正落实,如何处理 30 年承包不变与农村自行调整土地引起争抢土地的矛盾,非常棘手;四是案件不稳定因素多,容易引发集体上访。

二、现阶段土地承包经营权流转过程中的问题

通过对广东省清远市农村土地承包经营权流转现状的分析,可以发现:

1. 法律跟不上现实的发展,土地流转受到阻碍

按我国《宪法》规定,城市的土地属于国家所有,农村和郊区的土地,一般属于集体所有。集体土地不能参与市场交易。《土地管理法》规定,农民集体建设用地的土地使用权不得出让、转让或者出租,唯一的例外是在乡镇企业与城市企业联营、入股或发生破产、兼并等情形时,土地使用权可以发生转移。或者,集体建设用地必须征为国有土地后才能流转。虽然全国在 2001 年已经开始了土地流转试点工作,但土地流转没有得到上位法的承认和保护,这必然在某种程度上产生阻碍加快土地流转步伐的一些问题,比如农村土地能否进行抵押贷款等。

2. 土地流转带来的流转资金管理问题

土地的国家所有和集体所有共同构成了我们国家土地的所有制形式。国有土地的市场化运作已非常成熟,市场资金的管理也正规有序。而农村集体土地流转中产生的资金的监督管理制度却不完善(一般由村委会保管)。虽说国家出台了很多土地流转资金管理的指导性政策,但全国并没有一个统一明确土地流转资金管理方式、监督办法的法规政策,这在某种程度上有时会导致某些村干部腐败。

3. 发展效益农业与粮食种植之间的冲突

目前广东土地流转的绝大部分土地都是发展效

益农业,特别是有企业介入的土地流转,用于粮食种植的只占很少一部分。清远也不例外。由于效益农业的经济效率、就业水平、提升当地其他产业及知名度的能力远远要高于粮食生产带来的经济效益,地方政府更加愿意通过效益农业发展带动地方的发展,造成大量的耕地被改用于鱼塘、果园等农业经济、旅游休闲用地。如此长期发展下去,势必威胁到国家的粮食安全。

4. 土地流转信息滞后,流转形式单一、不规范

土地流转形式单一、不规范的原因有以下几个方面。首先,由于地方政府对政策宣传不到位,群众参与土地流转相关活动机会非常少,地方与上级机关沟通交流少,导致了基层土地流转信息滞后。例如:清新县三坑镇 2008 年 8 月 4 日被广东省农业厅设为农村土地承包经营权流转促进土地规模经营试点,而基层干部是通过《清远日报》上的新闻才知道这个消息的。从成为试点以来,只有县农业局到过当地调研,省市一级农业官员和其他兄弟乡镇农办干部极少到来。如今为期一年的试点期已结束,三坑镇村民在享受到其中好处的同时,对“土地流转”这个新鲜名词并不感兴趣。而且,在试点村镇,无论是干部还是普通村民,都不知道广东省农业厅《关于加快农村土地承包经营权流转促进规模经营发展的意见》即将出台。其次,地方政府配套政策缺乏,创新意识差,也导致了土地流转形式单一且不规范。虽然地方政府和官员对土地流转新理念、新政策都很熟悉,并有独到的见解,但是真正付诸实施的非常少,形式大于内容。

三、对突破农村土地承包经营权流转困局的几点认识

要突破土地流转中的困局,促进土地流转在打破城乡二元结构中的作用,根本上应从政策法规、地方政府、基层干部和农民等四个方面着手:

第一,必须加快上位法的调整步伐,并配以相应的辅助政策,在促进农民享有充分的土地使用权的同时,消除社会对农村土地流转的顾虑,充分发挥社会对农村发展中的作用。建立健全农村社会保险制度,逐步转变农民对土地过分依赖的心理,通过系统有序的流转,实现土地的高效利用。

第二,地方政府应认识到土地流转在打破城乡二元结构中的重要性,紧跟形势,加强土地流转相关

法律政策宣传力度。在制定适应地方发展相关土地流转政策时,地方政府不单要制定既符合中央精神又适应自身发展的政策,还要及时进行调研,不断对政策的实施措施或政策本身进行修正,以使政策的实施效果更加趋向政策制定的初衷。

同时,地方政府应该认识到农民自身素质普遍不高并且其常常对一些事情只看到现实利益的这些特点,加强对农民在土地流转方面进行相应的培训和教育。打破地方封闭思想给农村制度改革产生的阻力,促进农民向现代新型农民的转变。

作为地方政府,在促进土地流转上应做到:

首先,健全和规范农村土地流转市场。地方政府应紧跟国家政策走向,依据当地实情,加强土地流转配套政策的出台,规范土地流转范围、对象、程序、用途等等内容。通过政府引导,规范农民土地流转行为。以农民专业合作社的形式,鼓励农民根据自身实际情况,自愿地参与土地流转活动。完善土地流转农民专业合作社的合法性,加强农民专业合作社的土地流转信息供应功能和为农民土地流转提供便利的服务水平,使农民土地流转有场所、有保障。地方政府还应尽快规范当地土地流转价格标准和土地流转合同示范本,保障农民的合法权益不受侵犯。

其次,对土地流转加强倾斜性补助政策和激励制度。单纯依靠市场和农民开展土地流转未必沿着既定发展方向前行,也可能出现停滞的状况,产生瓶颈。如:2005 年浙江省合作社实践过程中面临扩大化的瓶颈。农民追求经济效益短期最大化的倾向性,也会带来粮食安全、社会稳定等方方面面的现实问题。地方政府应出台适应本地发展、服务于农民生活的配套补助政策和激励机制,促进规范有序的土地流转进程。

加强土地流转监管力度。任何市场行为总是带有其利益趋向性,再规范的政策总是会被现实操作所歪曲。地方政府要在规范土地流转市场行为上下功夫,加强土地流转监管力度,建立专门的土地流转监管部门,对土地流转行为进行定期监督检查,防止违规、违法流转、占地和损害农民利益的行为发生。

再次,促进农民的非农化转变,引导农村剩余劳动力向小城镇的有序转移。城镇化进程中农村剩余劳动力向城镇转移势不可挡。虽然 2008 年

中国受到全球性金融危机的影响,部分农民工返乡,但是中国人多地少的现实和未来国家经济发展趋势,地方政府有责任加强新型农民的技能培训,帮助他们在新时代背景下适应社会发展,避免边缘化。

第三,对于基层干部来说,作为最贴近农民生活的人民公仆,是土地流转政策的最直接的宣传和执行者,应该充分发挥其上传下达的作用。一方面,让农民更加了解政策赋予自己的权利,在促进自身发展的同时学会保护自己。另一方面,缓解由于政策宣传不到位导致政府在实施政策过程中造成吃力不讨好的尴尬局面。

总之,农村土地流转是中国未来平稳快速发展的必经阶段,是打破几十年来城乡二元化结构的重

要突破口。加强对农村土地流转工作的探索和实践,势在必行。

参 考 文 献

- [1] 康晋. 高端论坛——大国模式[M]. 北京: 华文出版社, 2009: 59-76.
- [2] 达海军. 农业大市, 土地应该如何流转? [N]. 南方日报, 2008-11-07(PC01).
- [3] 邹锡兰, 许社功. 广东: 土地流转早已市场化[J]. 中国经济周刊, 2008(47): 25-26.
- [4] 黄昌成. 广东清新: 土地流转破题[N]. 时代周报, 2009-02-12(4).
- [5] 何帆, 罗燕颜, 肖剑. 平遥山土地流转“转”出农村新面貌[N]. 清远日报, 2008-11-28(4).

Dilemmas and Breakthrough in the Present Rural Land Contractual Management Right

——A Case Study on Qingyuan

WANG Zhen-zi¹, ZHENG Xiao-li²

- (1. Teaching & Research Department, Qingyuan Party Institute of CCP, Qingyuan, Guangdong, 511520;
2. Department of Politics and Management, Chizhou University, Chizhou, Anhui, 247000)

Abstract Guangdong is one of the highly-developed provinces in economy in China and the development mode of its economy has been regarded as a good example to the other areas. This province also set a good example for the other areas in land transfer. The paper uses Qingyuan, a young city in Northern Guangdong with great potential of development as an example to discuss the dilemmas in rural land circulation in China. It makes an analysis on the present situation of the transfer of the rural land contractual management right in Qingyuan, studies the difficulties and problems in land transfer and gives some advices to settle them.

Key words land transfer; dilemma and breakthrough; Qingyuan City

(责任编辑:侯之学)