

# 浙江嘉兴农地流转试点存在的问题及对策探讨\*

朱 岩

(嘉兴职业技术学院 外语与贸易分院, 浙江 嘉兴 314000)

**摘 要** 阐述了浙江嘉兴地区农地流转试点的基本模式,分析了嘉兴农地流转经验及存在不足,探讨了农地流转过程中需妥善解决的几个关键性问题:对失地农民的补偿标准偏低、评估不公、农民城市化速度与地区生产力发展水平不相适应、土地增值收益分配不均、失地农民就业难等。提出了大力推进地区经济发展;规范土地流转政策及程序;制定失地农民就业保障体系;通过政策引导及产业规划,保证流转土地恰当使用;保证失地农民充分分享经济发展成果等对策。

**关键词** 嘉兴;农地流转;问题;对策

**中图分类号:**F320.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2010)04-0081-05

自 2008 年开始,浙江省在嘉兴市进行了农地流转改革试点。嘉兴地处长三角的杭嘉湖地区,分析研究嘉兴农地流转实践中成功经验及存在的问题,对东部发达地区正确认识本地区农村社会经济发展现状,选择合理的农地流转模式具有一定的借鉴意义。

## 一、嘉兴农地流转的基本模式

嘉兴土地流转模式可概括为“两分两换”,即宅基地和承包地分开、搬迁与土地流转分离,以宅基地置换城镇房产,以土地承包经营权置换社会保障,其基本做法为:

### 1. 土地承包经营权置换社会保障

主要有两种保障方式:(1)土地承包经营权置换流转费保障。农民与农业专业户或农业企业签订期限二十年的土地流转合同,将承包经营权以每年每公顷 9 000~10 500 元的价格(流转费)转让给后者,流转费率递增率约 3.2%~4.3%。(2)土地承包经营权置换城乡居民社会养老保障。乡镇对土地全部流转、年满 61 周岁的农民每人每月发放 200 元生活补助,或根据年龄不同,16 周岁以上的每人提供 1.2 万元、16 周岁以下的每人提供 0.4 万元养老参保补助,失地农民参加城乡居民社会养老保险,不足部分,由其个人继续缴纳,直到缴够 15 年、年满 60 岁方可领取。

### 2. 农村住宅置换城镇房产

农民从原居住自然村搬迁到政府为其规划的新

市镇、新社区统建房或异地自建房,从而腾出更多的土地。置换模式为:“旧房折价+购房补贴+新房优惠价购买”,基本上“拆一还一”,超面积部分按优惠价购买(一般每平方米比当地商品房价格低 300 元左右)。

## 二、嘉兴农地流转经验及存在的不足

### 1. 土地流转成功经验

(1)失地农民收入增加,资产增值。调查表明,目前试点地区土地流转合同的签字率在 90%以上,其中约 30%农户非常赞成土地流转,40%基本赞成。有 10%左右选择“从众”,约 15%属于被迫流转,如拆迁导致道路、农田水利设施毁坏,水电供应不正常,小偷猖獗等影响正常生产生活。有 5%农户反对土地流转。农户的赞成度为 3.76(赞成程度分为 5 等,1 代表非常不赞成,2 代表不赞成,3 代表不清楚,4 代表赞成,5 代表很赞成)。农民对土地流转政策总体上基本满意,原因在于土地流转后,大部分农户收入增加,资产增值。运用典型调查方法,以农村较普遍的四口之家为样本,计算土地流转前后农民的收入及资产变动情况。流转前,户均 0.33 公顷地,一般年收入在 40 000 元左右。流转后,就嘉兴目前的就业条件,夫妻能在工厂就业,月薪 1 200 元左右,老人可从事园林绿化(700 元/月)或打扫卫生(600 元/月)工作,或在家养老(261 元/月),土地流转收入 3 500 元/年,房屋租金 500 元/月(一般家

庭能拆迁两套以上住房),全年收入 49 161 元,扣除城镇生活成本高于乡村约 20%而导致每年每户多支出 2 000 元,流转后,农民全年实际收入为 47 161 元,增收 7 160 元。原来在乡下、无产权证的房产,价格在 10 万元以内且转让困难,搬到镇上后升值到 40~50 万,增值 30 多万元,有房产证可随时变现(根据 2009 年 8 月份的调查数据,嘉兴城镇商品房价格为 2 200 元/平方米,一般家庭能拆迁到 200 平方米以上住房)。享受到每人每年 892 元的社会养老保险政府财政补贴,解决了失地农民的养老问题;辛苦、风险程度降低,收益却稳定并增长了。

(2)流转政策将失地农民的社会保障放在首位。在发达地区,除极少数农业专业大户,目前大多数农民已经将务农从“主业”变为“兼业”,经营土地不再作为商品生产者,而是自给自足和对家庭的贴补。调研表明,农民非农收入与其对土地的依赖性呈负相关,年非农收入在 5~6 万以上的农户,绝大多数将土地抛荒或赠送给亲朋好友耕种;年非农收入在 2~3 万元,在工作空闲耕种,作为家庭贴补;基本没有非农收入的家庭,则以土地为生。在失地农民面临的三个主要风险中(收入下降、就业困难和长远生计缺乏保障),有 56%的农民首选长远生计缺乏保障。因此只要有效解决他们的生存问题,大多数农民愿意用土地换社会保障。

(3)政府投入启动资金,保障农民利益,以提高土地流转率。在土地流转启动阶段,嘉兴政府投入大量资金,兴建安置房、发放安置补助,住宅置换中基本做到“拆一还一”,计生户享受一年 600 元的特殊补助,住宅置换中独生子女按两个人头计算等惠民政策,减轻了农民经济负担,保证了他们的利益,从而提高了土地流转率。

## 2. 土地流转中存在的不足

(1)由于流转政策制订主体层次较低,程序不规范,造成了流转中不公平现象。由于嘉兴将流转政策的制订权交给了当地镇政府,造成了各个乡镇流转政策不统一,如房产置换中,有的乡镇实行每户 180 平方米的最低住房指标政策,而有的乡镇没有。安置政策,有的乡镇参加城乡居民社会养老保险,而有的乡镇只由村镇给予生活补贴,流转政策的不统一造成村民对流转政策的怀疑和不满。评估不公成了突出问题。有 41.4%的农户认为评估不公,原因一是评估方法不透明,程序不合理,出现徇私舞弊现象。评估人员由乡镇指定,农民没有选择权,造价及

房龄相同,评估差价却很大。二是估价方法自身缺陷。房地产估价不能用科学方法准确计算出来,要依赖于估价人员经验,估价主观随意性较大。

(2)城乡居民社会养老保障水平及土地流转费偏低。目前土地已全部流转、年龄在 65 岁以上的农民,养老金发放标准为每人每月 261 元。调研中,农民普遍认为养老金偏低。因为农民个人缴费少,没有企业为其缴纳,政府没有财力全包下来。城乡居民社会养老保险个人账户积累金额仅占缴费基数 11%(其中个人 8%,财政补贴 3%),与企业职工基本养老保险 28%的筹资比例相比,这一比例明显偏低,偏低的筹资比例决定了保障的低水平。目前期限为二十年的土地流转合同,流转费率递增率约 3.22%~4.38%,而过去二十年的年均物价上涨率约为 5.12%,所以,未来农民土地流转收益是递减而不是递增,他们没有充分享受到土地增值收益。

(3)土地流转方式单一,无法满足农民多样化需求。目前尚有约 5%的试点地区农户未参加土地流转。某些已进行产业化生产的农户,急需地皮扩大再生产,流转后失去生产场所,与流转前收入差距很大。少数农户耕地和宅基地面积都很少,而年龄偏大,进城后,收入低,费用高,生活水平下降。房屋评估新旧房差价不大,有赔偿限价,致使一些新修建、造价高、装修好的房主不愿拆迁。

(4)失地农民普遍缺乏非农劳动技能,收入低。2009 年 8 月对嘉兴南湖区失地农民就业情况的调查表明,失地农民就业主要集中在工厂普工、园林绿化、泥工、帮工、打扫卫生等同原劳动技能(种地)相关的岗位,靠掌握新劳动技能获得就业的岗位几乎没有。文化程度低是影响失地农民再就业的主要原因,失地农民中小学以下文化程度占 70.6%。因此,绝大部分失地农民只能进收入低、劳动强度大、本乡本土的村镇企业,见表 1。

## 三、农地流转过程中需重点关注的几个问题

### 1. 土地流转中,政府和农民的关系问题

嘉兴的土地流转工作自上而下,政府主导着各个方面,与此同时,政府在某些方面的监管不力。在这场土地制度改革中,政府和农民正确发挥作用的关键是双方形成相互协调,良性互动。首先,农地使用权的流转具有客观性,是社会经济发展到一定阶段的客观要求。农业生产具有规模经济的特点,随

表1 2009年嘉兴失地农民就业调查

工种	固定工				临工*				
	办厂 开店	开出 租车	工厂 (商场) 做工	打扫卫生 (扫马路、 单位打扫卫生)	园林 绿化	帮承 包户 种地	重体力临 工(泥工、砌 墙、拉车等)	轻体力临工 (绣花、拔草、 杂务其它等)	在已征用而 未使用的荒 地种菜
年龄段	35~60	20~45	18~50	45~68	50~68	48~60	30~48	50~65	55~80
月收入(元/月)		3 000~ 4 000	1 000~ 1 200	600~800	675~800	280	3 000	325	125
从业人数占比(%)	1	2	73	5	7	3	1	2	6

注: \* 临工收入计算办法:根据调查结果整理。园林绿化:用工期10个月,30元/天,平均干27天/月。帮承包户种菜:平均干3月/年,平均干28天/月,40元/天。重体力临工:100元/天,平均干28天/月。轻体力临工:150元/年,35元/天。荒地种菜:收入1500元/年。

随着农业技术进步和劳动的进一步分工,要求农业生产必须规模化、集约化,而实现的途径,则是允许土地使用权流转,土地规模适当集中。土地规模化经营不可能完全靠市场化行为完成,如果由各专业户、农业企业、农村合作经济组织与农民逐个谈判,高昂的交易费用使土地成片流转几乎无法实现。期间,政府必须发挥作用。政府的作用应主要体现在制订交易政策,搭建交易平台,规范交易行为,解决交易纠纷,制订产业发展规划,提供政策、技术、资金支持等<sup>[1]</sup>。其次,新农村建设必须以农民为主体。新农村建设要满足农民最迫切的需求,给农民带来实实在在的好处,充分调动农民自身的积极性和创造性,从“要我建”,转变到“我要建”,不能凭借垄断力量强制要求农民放弃对土地的占有,新农村才能最终建成。

## 2. 土地流转的速度问题

发展中国家实现二元经济转换的前提是将生产技术落后、规模狭小、自给自足的传统农业改造成技术先进、生产率水平高的现代农业,但转换的速度,是客观、自然渐进的过程,与地区生产力发展水平相适应。而是否适应的一个重要标志是广大农民自身是否有强烈的流转愿望,不应人为地制订时间表。首先,促使人们认为当前土地流转大范围推广的时机和条件已经成熟的一个标志是部分农民将土地抛荒。调研表明,抛荒并不说明大多数农民有了更好的出路,二、三产业充分发达,能够大量吸纳农村转移劳动力。大部分农民选择最苦、最累、收入最低、最不稳定的工作,比务农的收入更低。一旦经济出现波动,比如这次金融危机,最先裁掉的就是文化程度和劳动技能都最低的农工,大面积的土地流转,势必会有大批的农民争夺本来竞争已经很激烈的岗位,在目前大学生就业难的背景下,大面积的土地流转政策的社会风险非常大。其次,农业生产中劳动力就业门槛低。如嘉兴许都70~80岁的老人能正常

在田间劳动,失地后,由于文化程度和年龄的关系,部分年龄偏大的农村转移劳动力却无法在二、三产业获得合适的工作岗位,土地流转速度过快,势必造成相当一部分劳动力成为无业或赋闲人员。第三,大面积的土地集中供应,影响土地的增值收益,最终影响各方利益。

## 3. 土地增值收益分配问题

调研显示,即使像嘉兴这样发达地区,土地是绝大多数农民最大的财富。土地流转后巨额溢价分配方式,关系到财富是向少数人集中还是让广大农民尽快摆脱贫困。目前,安置已经完全市场化,补偿尚未市场化,两者失衡,导致农民损失较大。农民交出土地,得到很低的收入(嘉兴平均每人每月流转费73元左右),国家(政府)也没有从土地流转中获得利益,现在是受让方与村镇集体(实际是掌握在代行集体产权的镇村干部手中)之间的博弈,其中镇村干部处支配地位。当转包价格较高时,如每公顷18000元,专业大户和农业企业接包的积极性并不高,土地抛荒。于是有人想到“寻租”,以较低的价格取得了转包经营权,这给农民和国家利益造成巨大的损失,因为政府前期投入的大量建设、补偿、社会保障资金,最终是要通过复耕节地增加的用地指标及土地市场化出让获得的资金来平衡。因而在土地的自然增值中,应该兼顾失地者和国家的利益。首先应该遵循“流转按市价”的基本原则,公平补偿失地者<sup>[2]</sup>。其次通过开发新的税费形式,如土地增值税或流转税,使国家或地方政府取得一部分土地增值收益,这部分收益主要用于农村基础设施建设、农业技术投入、城镇建设等。

## 4. 失地农民就业问题

浙江经济是以出口加工为主体的外向型经济,主要依靠技术含量低的劳动密集型产业实现经济高速增长。其发展模式是以低成本、低工资来吸引外国投资和订单,企业未能形成核心竞争力以维持其



长期生存。该种经济发展模式严重依赖世界市场,而资本主义经济的扩张、停滞、危机、复苏周期性规律会对国内经济产生巨大影响。如这次的金融危机及接踵而来的经济危机,严重打击了我国沿海地区以出口加工为主体的企业。大量企业倒闭,外贸订单减少,大批失业的首先就是那些文化水平较低、只能从事简单劳动的农民工。浙江经济的升级转型迫在眉睫,随着企业生产技术含量提高和产品档次的提升,未来适合农民工的岗位会越来越少。承包大户和农业企业为压低成本,扩大利润,必然形成资本对劳动力的挤压,与土地流出户的剩余劳动力不可能建立长期稳定的雇佣关系,如嘉兴承包大户雇佣失地农民务农时间,平均每月 2~4 天,日工资 40 元。因此,就目前的国情、省情来看,失地农民还不可能稳定地就业。土地流转大范围推广的前提是农村人口能持续地向城镇二、三产业转移,并且能稳定地就业。

## 四、对 策

### 1. 加快地区经济发展,为农民提供充分就业的机会

解决失地农民问题的根本出路在于推动地区经济的快速发展。只有经济发展,才能为失地农民提供更多的就业岗位和充分的社会保障。嘉兴土地流转率高,没有发生大的群体性事件,重要原因之一是嘉兴能提供社会保障和较多工作岗位。吸纳嘉兴失地农民总数的 85% 进厂做工、打扫卫生、园林绿化三个岗位,就业率达到 90% 以上。因此只有促进地区经济发展,积累雄厚财力,才能解决好失地问题。

### 2. 规范土地流转程序,保证农民和国家应得的利益不流失

由政府主导,建立土地流转规则。如提供土地流转交易平台,制订土地流转政策和实施办法。土地流转政策的制订权和转包决定权应放在省、市一级,以提高政策的权威性和合理性。政府加强监控,流转政策公开透明,防止权力寻租,保证国家和农民应得的收入不流失。

### 3. 从实际出发,制定失地农民就业保障体系

文化程度低,年龄偏大,缺乏就业技能是失地农民的主要特点。因此不能将培训作为解决失地农民就业的主要方式。要制订适合失地农民特点的就业政策体系,提高政策绩效。如政府提供就业岗位,将

城市清洁工、绿化养护员、公共停车厂的看护和服务员、政府机关及事业单位的勤杂工、社区保安员等适合失地农民特点和劳动技能的岗位提供给他们。政府购买就业岗位,给予雇佣失地农民较多的企业各种补贴,减免税,减免各项社会保险,免费为企业培训所需人员和实行其他优惠政策等。政府资助创业,对失地农民自主创业的,实行减免税和减免各项行政事业性收费;成立担保基金,为他们小额贷款提供担保和贴息。

### 4. 通过政策引导及产业规划,保证流转土地恰当使用

土地集约化后,相对于单个农户,生产率有了一定程度的提高,但土地用于农业生产比用于工商业效益低得多,在经济发达的长三角地区,差距更大。如嘉兴出现流转后无人接包,土地撂荒或低价转包现象,这违背了土地流转的根本目的。政府应统一规划和积极引导,形成农业产业集群,如甲鱼产业区、果园产业区、高档蔬菜产业区、花卉产业区、农产品批发物流产业区等,形成从生产到销售的完整的产业链和健全的配套系统,从而使农业产业以群体竞争优势和集聚发展的规模效益创造更大的竞争优势。目前制约农业生产的主要因素为农业生产成本过高而农产品价格偏低、缺乏技术、资金。政府应对农业企业制订 3~5 年过渡期优惠政策,实行减免税、财政补贴、免费培训人员等。通过农技站,调整农业种养植结构,提高农产品档次;推广实用新型技术提高单产;做好先进技术、生产(管理)方式的信息流通、引进、推广工作;建立农民的培训体系,为现代农业产业发展提供技术支撑。金融主管部门应放宽农村金融市场准入制度,组建股份制的金融组织,大量吸纳民间资本<sup>[3]</sup>。

在土地流转中,要将农业用地和非农建设用地严格区分,分类使用。对非农建设用地,如宅基地、村组生产加工用地、公共用地、水利设施用地、道路用地等<sup>[4]</sup>,采用“招拍挂”方式,向二、三产业倾斜,实现土地价值最大化。对现代农业企业的生产管理用地,如加工、仓储等,要在农业用地内安排一定比例解决,但这要建立严格的审批制度<sup>[5]</sup>,保证流转土地得到恰当的使用,发挥最优的效益。

### 5. 保证失地农民分享经济发展成果

嘉兴已较好地解决了失地农民的生存问题,但没有解决好他们的发展问题,农民找工作容易,挣钱难,贫富差距进一步拉大。应从以下几个方面完善

政策,使失地农民能分享经济发展成果。(1)土地流转形式多样化,以满足失地农民多层次的需求。土地流转不应只有转租一种方式,可以采用转包、转让、置换、入股等多种方式,以满足不同农民的需要,提高土地流转率。经济发达地区,可以尝试“农户+龙头企业(专业合作社)”的土地流转模式,鼓励农民以农村土地使用权入股,实现地权变股权,农民当股东,参与农业龙头企业、专业合作社从事规模经营,让广大农民分享土地增值收益<sup>[5]</sup>。(2)建立土地流转市场化机制。土地流转主体应是农民,采用市场化流转机制,避免过度行政干预,扭曲土地供求关系。应该相信,在市场经济条件下,农民在土地流转交易中自然表现出足够的“理性”,在追求自身利益最大化的前提下,其经济行为的选择都是合理的。政府做好监督管理、信息发布、价格评估、合同签订、档案管理工作<sup>[1]</sup>。

## 五、结 语

土地流转是渐进过程,必须在试点的基础上,总

结经验,完善政策,逐步推广。土地流转的方式、规模、速度要符合社会经济发展规律,同本地区的生产力发展水平、用地速度相匹配,而是否匹配的一个重要标志是广大农民自身是否有强烈的土地流转愿望。在尊重农民意愿的基础上,充分考虑农村工业化、城镇化的现状、发展趋势和村镇合理布局。从地区实际出发,积极探索土地流转的多种形式,稳步推进土地的适度规模经营。

## 参 考 文 献

- [1] 王忠林,韩立民.滕州市推进农村土地流转的实践及启示[J].农业经济问题,2009(2):77-78.
- [2] 胡亦琴.农地市场的制度缺失与政府规制研究[J].农业经济研究,2009(3):63-64.
- [3] 国务院发展研究中心课题组.中国新农村建设的推进情况总报告[J].改革,2007(6):16-17.
- [4] 张晓山.中国农村改革三十年:回顾与思考[J].农业经济研究,2009(3):14-16.
- [5] 王幼钦.关于我市推进“两分两换”的思考[J].南湖论坛,2009(3):30.

# Study on Problems and Countermeasures of Farm Land Transfer in Jiaxing of Zhejiang Province

ZHU Yan

(Department of Foreign Language and Trade, Jiaxing Vocational and Technical College, Jiaxing, Zhejiang, 314000)

**Abstract** This paper illustrates the basic model of farmland transfer in Jiaxing. Based on the experience and existing problems of Jiaxing in farmland transfer, this paper points out that several key issues should be resolved, such as the subsidy for the farmers who have lost their farmland is too low, the assessment is unfair, the speed of farmer's urbanization and the local development is inadaptable, distribution of benefits from value increase of land is unequal and it is hard for the farmers to find jobs. Finally, this paper puts forward some countermeasures, including pushing forward the local development, specifying the policy and procedures of farmland transfer, making the social security for farmers who have lost their farmland, assuring the proper use of transferable land through the policy guidance and industry planning and making sure that farmers will fully enjoy the achievements of economic development.

**Key words** Jiaxing; farm land transfer; problem; countermeasure