

农用地流转有效机制探讨

田永中

(西南大学地理科学学院,重庆 400715)

摘要:有效的农用地流转机制是统筹城乡发展的重要突破口。该文肯定了农用地流转的意义,分析了农用地流转与耕地保护之间的矛盾冲突,并在此基础上借鉴一些地方的特色土地流转模式,探讨了农用地流转的有效机制。

关键词:农用地流转;城乡统筹发展;有效机制

中图分类号:C939 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2008)29-0067-03

1 农用地流转与城乡统筹发展

1.1 农用地流转类型

农用地流转从模式上看,主要有农用土地的所有权流转和使用权流转两个方面。所有权流转的主要内容是土地征用,如农村集体土地被征用为国有土地。使用权流转目前在中国最广泛存在的形式有转包、出租、互换、转让、入股这五种。所谓转包,即承包方在承包期内将土地使用权的部分或全部转包给第三人,并与第三人确立转包关系和相互间的权利义务关系,并签订转包合同;转让是指土地承包人在土地承包期内,由第三人代替自己向发包人履行承包合同的行为;互换也称互易,它是指土地承包经营权人将各自的承包地全部或部分进行交换的行为。出租是指土地承包人作为出租人将土地经营权随同附属设施租赁给承租人使用,由承租人向出租人支付租金的行为。入股是指把土地使用权作为一种生产要素,参加联营企业行为。

1.2 农用地流转对城乡统筹发展的意义

1.2.1 促进二、三产业发展,加快农村劳动力转移,加速农村城镇化建设

农用地的有序流转,便于农民集中精力外出务工、经商,从事二、三产业,增加收入,提高了在城镇购房的需求,从而加快农村城镇化步伐。

1.2.2 促进了农业经济结构调整,提高了农业规模化经营水平和发展现代农业

农用地流转促进了土地资源的优化配置和合理利用,提高土地产出率,促进土地向业主集中,便于发展适度规模经营和特色产业经营,也有利于现代农业的发展。

1.2.3 促进了农村稳定、农业增效、农民增收

农用地流转有利于推动农村土地,劳动力和资金等农业生产要素的优化配置和农业产业的发展,农业结构调整和规模经营的作用和效益逐渐彰显出来,农业比较收益大幅度提高,同时还能解决农民就业不充分的问题,加快农村劳动力向非农产业转移,使得农民的收益增加。

2 农用地流转与耕地保护矛盾分析

经济的发展、城市(镇)的建设需要对农用地进行流转和交易,而且农民也渴求从土地上获取更多的收益,农用地流转势在必行。但是在流转过程中,不可避免的产生了耕地的减少。此外,还有一些人为的因素导致了农用地流转对耕地数量和质量保护出现了较大的问题:(1)部分业主或企业由于土地流转期限较短,在经济利益与耕地质量保护发生矛盾时,业主或企业往往选择经济利益,对耕地实行掠夺性经营,导致耕地质量的逐年下降;(2)部分地方与业主或企业签订流转合同时,没有遵循不改变土地的农业用途政策,严格限制耕地用途和临时生活工作用房的建设比例,并对少量临时转用的耕地也没有落实相应的复耕保障政策,部分业主或企业随意改变土地用途,导致耕地数量的事实减少。然而,在世界粮价高涨,国家粮食安全严峻的形势下,耕地保护压力很大,耕地保护红线不得冲破。所以,农用地流转和耕地保护之间就不可避免的产生了冲突。

如何协调农用地流转与耕地保护之间的矛盾就成为农用地流转有效机制探讨的基础和出发点,对更好的实现农用地流转进而促进城乡统筹发展具有重要的意义。

3 农用地流转有效机制探讨

3.1 农村土地流转模式探索实例

为了促进城乡统筹发展,重庆市政府支持农民在承包期内和不改变土地用途前提下,积极探索各种农村土地流转的新模式。在一些区县出现了一批极具特色的农用地流转新模式,如:九龙坡模式(社会保障换承包地、农民市民化、住房换宅基地)和长寿模式(股权+红利+工资)。此外,外地的一些土地流转模式也引人注目,如浙江省的“土地托管服务站”模式等。

(1)九龙坡模式:九龙坡区是重庆市统筹城乡综合配套改革试验区的先行示范区之一,其农用地流转模式的特点就是即凡拥有稳定的非农收入来源又自愿退出宅基地使用权和土地承包经营权的农民就可申请为九龙坡城镇户口。农民户籍转变为市民后能享受到城市比较完善的教育、医疗、养老、就业培训、最低生活保障等社会保障制度。同时,农民行使宅基地的退出权来换取住房,此举可实现农村建设用地减少与城市建设用地增加挂钩,便于通过农村宅基地复垦来实现“耕地占补平衡”。此外,农民变市民退出农村集体经济组织后,仍享有退出时集体积累资产分配权利。(2)长寿模式:长寿区人民政府依据《公司法》成立财政性质的担保公司,承诺财政贴息,由担保公司提供贷款担保。农民以土地的承包经营权评估作价入股公司并获得部分股权,该公司一般从事现代规模农业,公司利润按股权分红,此外农民既可外出务工,也可在公司提供相应的劳务,获取劳务性收入(工资)。以上两地,根据自身特点,因地制宜地探索出了符合各自地方特色的农用地流转有效模式,对重庆市城乡统筹发展具有主要的探索意义。(3)浙江模式:近年来浙江省二、三产业发展迅猛,许多地方的农村劳动力流向其他行业或者是外出工作,土地抛荒严重,而且由于市场需求,当地的种植大户需要更多的土地以进行大面积开发。于是,村委会在征得村民同意后,建立土地托管服务站,托管村民抛荒的土地,再将其转包出去。合同要求转包人不得破坏耕地,并代缴土地使

用税费,每年向原承包村民支付转包费。目前,该模式在浙江省已经得到较为广泛的推行。

3.2 几种农用地流转有效机制探讨

本文以缓解农用地流转和保护耕地之间的矛盾为基础和出发点,探讨了几个农用地流转有效机制,为城乡统筹发展提供帮助。

3.2.1 扩大“占补平衡”的区域范围

《土地管理法》第三十一条规定:“国家保护耕地,严格控制耕地转为非耕地。国家实行占用耕地补偿制度”,“按照占多少,垦多少”的原则,建设单位必须补充相应的耕地,以保证耕地不减少,即为“占补平衡”。目前,“占补平衡”各地试点的挂钩原则上在一个区县范围内,但是由于对城乡统筹发展的重庆市来说,城乡差距和地方差距很大,有些偏远区县整体上来说不需要更多的建设用地指标,而且,由于经济原因农用地流转的需求也不是很迫切。相反,某些经济较为发达的区县,其建设用地指标远远不能满足需求,耕地保护压力很大,所以严重影响了农用地流转的进行。如果扩大挂钩区域,在全市范围内置换土地指标以实现“占补平衡”,就可把边远区县多余的土地指标用来支持发达区县,大大缓解发达区县农用地流转而带来的耕地保护压力,促进其农用地流转顺利进行。

3.2.2 设立土地银行和农村土地交易所构想可行性分析

农户在自愿的基础上,将自己的土地定期“存入”土地银行。土地银行将根据土地的地理位置、肥沃程度等确定一个“存地”利息,定期向农户支付;同时要在保证维持基本农业用途不变的前提下,将农户存入的土地进行适当整合包装、部分改造,贷给其他土地需求者(如种植大户、农业企业等),并收取相应的“贷地”利息。这既保证了土地的有效利用,又推动了土地的适当集中和规模化经营。在实现土地资源的跨时空配置的同时,为农户提供稳定的现金流,解决了农户的后顾之忧。土地交易所构想是在不违反国家土地用途管制制度、不利用集体建设用地上进行房地产开发的前提下,使包括了耕地、林地、牧草地、其他农用地等的农用地就可通过招、拍、挂方式以转让、出租、作价入股等形式进行流转。土地交易所的建立与前面的扩大“占补平衡”的区域范围也相关,即土地指标如果可以在区县之间进行置换,土地交易所就可为这种交易提供一种

方便的平台。这样,经济发达的区县就可在交易所购买偏远区县的建设用地指标甚至是农用地流转指标。通过土地银行和土地交易所,土地像资本一样流通起来,可以利用高涨的城市化需求为农用地土地流转筹集资本,更好的促进农用地流转。

3.2.3 农用地流转与农村宅基地整理工程配套进行

农用地流转加快了农村劳动力移动,增强农业规模化经营,促进了农村城镇化和农民集中居住等,这一过程导致了农村宅基地闲置、废弃现象十分普遍。以重庆市璧山县为例,2006年,全县整户闲置的房子就有8526户,其宅基地面积为1913亩。通过将这些闲置、废弃宅基地通过复垦整理以补充由于农用地流转而导致的耕地减少,对实现“占补平衡”具有重要意义。如果把农村宅基地与城市建设用地挂钩,通过两者的指标置换,不仅可以利用高涨的城市化需求为农村宅基地复垦整理工程筹集资金,还可以减轻由于农用地流转而带来的耕地保护压力,反过来又大大地推动农用地流转的进行。

3.2.4 引入市场竞争机制,完善土地价格评估体系

对农用地特别是种植业以外的果园、茶园、林场和鱼塘等,通过竞标的方式来选择最佳的经营者,以实现资源的优化配置,杜绝以行政手段取得。只有这样,才会避免集体土地流转收益被少数部门和少数人侵蚀的现象,才会保障农民集体的利益。规范的市场竞争机制必需要有完善的土地价格评估体系,对农用地要进行分等定级、科学评估、确定土地流转价格。集体的土地也应当和国有土地一样也应

该有市场定价,而且是“同质同价”,其价值大小即为土地未来收益的贴现值。

4 结论

农用地流转对促进农村稳定,发展现代农业,提高农民收入,加快城镇化发展速度,缓解城乡二元结构矛盾具有重要意义,是实现城乡统筹发展的重要突破口。本文以缓解土地流转与耕地保护之间的矛盾为出发点,探讨了扩大“占补平衡”的区域范围、设立土地银行和农村土地交易所、农用地流转与农村宅基地整理工程配套进行、引入市场竞争机制,完善土地价格评估体系等几个农用地流转机制,力图缓解两者之间的矛盾,进而减少农用地流转阻力,最终促进城乡统筹发展。

参考文献

- [1] 杨德才.论我国农村土地流转模式及其选择[J].当代经济研究,2005,(12):49-52.
- [2] 祝志勇.统筹城乡发展中农村土地流转的多边利益平衡问题思考[J].探索,2008,1(01):172-176.
- [3] 邱道持.土地资源学全[M].重庆:西南师范大学出版社,2005.
- [4] 中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2006.13.
- [5] 李飞.加快农村土地流转促进规模经营的思考[J].公民导刊,2007,11(1):53.
- [6] 孙瑞玲.农村土地流转机制的创新研究—在农村土地流转现状调查基础上的思考[J].农业经济,2008,4(02):47-48.

Discussion on the Effective Mechanisms for Agricultural Land Circulation

Tian Yongzhong

(School of Geographical Science, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: The effective mechanism for agricultural land circulation is a major breakthrough in coordinating urban and rural development. Affirming the significance of agricultural land circulation, this paper analyses the conflict between agricultural land circulation and arable land protection, discusses upon several effective mechanisms which are meant to advance urban-rural coordinated development in Chongqing municipality with reference to a couple of land circulation modes conducted with local characteristics.

Key words: agricultural land circulation; urban-rural balanced development; effective mechanism