

重庆市北碚区三个行政村土地流转模式探析

魏沙平¹, 蒋孝亮², 田永中¹

(1. 西南大学, 重庆 400715; 2. 中国致公党重庆市北碚区委, 重庆 400718)

摘要:该文分析比较了重庆市北碚区三个行政村土地流转模式,指出在农村土地流转中,只要适宜当地条件、满足项目发展需要、能够促进农村土地的高效利用,就可以大胆实践,为农村发展、农民增收创造条件。要做好土地流转工作,在有法律法规的保障和政策主导的同时还要充分考虑市场因素。

关键词:农村;土地流转;模式

中图分类号:F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2011)43-0051-05

农村土地使用制度改革是统筹城乡发展中的核心问题。农村土地使用制度改革的主要目标是通过农村土地流转,推动农村土地的规模化经营和集约化利用,最大限度地发挥土地的效益。

重庆市北碚区现有耕地面积 22.2 万亩,11.8 万农户。北碚区属于典型的城郊型区,二元经济结构特征突出,统筹城乡发展的任务十分艰巨。为加快实现区统筹城乡发展,必须大力推进农村土地流转。北碚区抓住江东 6 镇纳入重庆市统筹城乡发展试点带的契机,以农业结构调整为中心,以增加农民收入为目标,用工业化理念谋划农业,把“现代农业意识,商品经济思维,企业管理机制”引入农业,在实践中逐步摸索出了业主主导、政府主导、农民主导等城乡一体化发展的新模式,使分散耕作低收入的传统农民逐渐发展为从事自主经营的新型农民和产业化工人,加速了城乡一体化进程。

截至 2009 年,全区流转农户的面积 2.7 万亩;流转入专业合作社面积 0.8 万亩;流转入企业的面积 1.0 万亩;流转入其他主体的面积 0.6 万亩,共流转 5.1 万亩,约占承包经营耕地面积的 24%。

在土地流转中,北碚区采取租赁、委托出租、联营、转包,以及互换等多种形式流转。最为成功的有以大地村(渔村)为代表的农民自主型、以素心村(重庆农谷)为代表的政府主导型、以双塘村(乡村嘉年华)为代表的业主主导型的土地流转类型,已成为各地学习借鉴的经验。

重庆市北碚区的土地流转模式,充分发挥了各方的积极性和创造性,发展的经验说明,只要适宜当地条件、满足项目发展需要、能够促进农村土地的高效利用,就可以大胆实践,为农村发展、农民增收创造条件。大地村、素心村、双塘村 3 个村的试验,为统筹城乡发展提供了一些新的思路。

1 大地村

1.1 基本情况

北碚区水土镇大地村,面积 7.55 平方公里,村民 1 915 户、5 868 人,全村耕地面积 4 653 亩。渔业、花卉、工业为村支柱产业。共有渔池 1 500 亩,为重庆市最大的有机鱼养殖基地之一。通过近年的努力发展,全村已经初步形成了集休闲、娱乐、旅游、垂钓、餐饮为一体的具有川东民居风貌的新型园林式渔村。

2008 年被中国小康推介组评为第五届“中国十佳小康村”、中央精神文明办授予“先进村镇”称号,2009 年被国家财政部、中国科协评为全国科普惠农兴村“先进单位”称号,2010 年被重庆市环保局评为重庆市第一个“生态村”。

1.2 土地流转模式——农民自主型:超大型渔塘

被鱼池围绕的北碚区水土镇大地村,几乎将村庄建在了水上。这些鱼池用地,全部都由农民自主流转。

由于大量劳动力外出,该村以前仅有水产养殖面积 400 亩,均由当地农户分散经营,规模较小,且缺乏科学养殖技术和有效的销售渠道。在上世纪八九十年代,大地村农民就开始采用土地互换、租用等方式,调剂土地,挖池养鱼,成片发展,形成了较好的

渔业基础;近些年,该村积极引导农民自主流转土地,鼓励农户投资新建鱼池,促进了渔业健康发展。随着外出务工人员增多,承包地闲置较多,村民非常愿意将承包地租用给养殖大户,从而获得租金(2009年市场价每年每亩1000斤稻谷)。由此,外出务工人员从土地上获得了收益,而养殖大户实现了规模经营。

1.3 农民自主型模式特点

1.3.1 土地流转由农民自主,形式多样

农民是土地流转的主体,土地流转,在实现形式上不断创新,呈现出多样化的特点,有代表性的是转包、出租、入股、互换和转让等。

1.3.2 土地流转后农业产业化程度大,科技水平高

近年来,该村农民依托西南大学的科技优势,由当地农户主导,自主经营嘉陵江名优鱼养殖,渔业养殖面积扩大到1500亩,成为重庆市嘉陵江名优鱼养殖示范基地和农业部的科技示范基地。

1.3.3 土地集中经营极大地保护了农民的利益

推行“合作经济组织+农户”的模式,由渔业协会统一负责鱼苗及饲料采购、养殖技术培训及成鱼销售等,有效解决了农民分散经营的弊端,保护了农民的生产利益,提高了农村的经济效益。

1.3.4 基础设施建设更快更好

在积极发展产业促进农民增收的同时,大地村加强基础设施建设,农民的生产生活环境得到极大改善,村级公路硬化率、人行便道通户率、清洁能源普及率、农房风貌整治率等指标在重庆市均位于前列。

1.4 农村现状

大地村把渔业作为支柱之一产业,不遗余力地引导和推动其加快发展,到2009年底,全村共有鱼池面积1500多亩,销售成鱼2000多吨,实现收入1800万元。

大地有机鱼基地以养殖嘉陵江流域的名优鱼为主,突出基地的特色和鱼品质,成为重庆主城区内最大的有机鱼基地。

近年,大地村以渔村为依托,大力发展集垂钓、休闲、娱乐、餐饮为一体的综合产业,形成自己的特色,成为当地一处靓丽的景点。农民采取自发筹集资金和投工投劳帮扶等方式,加强公共设施建设,80%以上的农户用上了天然气或沼气。完善了大地村学校、幼儿园、医疗站、农贸市场、农家乐、公共厕

所、敬老院等公共设施建设。

目前,该村正在围绕渔业特色,进一步延伸产业链,提高产业化水平,努力建设集嘉陵江名优鱼繁育养殖、旅游观光、休闲垂钓、餐饮娱乐等为一体的社会主义新渔村。这一发展模式突破了分户经营惯例,体现了产业主导、农民自主、政府配套,发展了“合作社农业”,实现了规模经营。

2 素心村

2.1 基本情况

素心村因境内有上千亩的素心腊梅基地而得名。全村总面积5.07平方公里,全村总户数1089户,总人口3178人。该村现有耕地面积3180亩,种植花木约2180亩,品种有100多个,有花农800多户。花木种植为主要经济来源。

素心村是北碚区统筹城乡发展的一个示范点。该村的部分花木企业已形成一定规模,形成了以花卉、苗木为主,传统经济为辅的经济模式。素心腊梅为中国腊梅的典型代表,产品远销海外。

2.2 土地流转模式——政府主导型:重庆农谷

静观镇素心村与水土镇大地村的发展模式则大不相同。当地农民不仅“就地转化为市民”,还能享受到用工、养老等“社会保障”。素心村属于北碚区规划中的“重庆农谷”的核心区,所有规划范围内的承包地、自留地、宅基地都被集体流转,用以发展集现代农业生产、展示、温泉项目、旅游观光为一体的“重庆农谷”。

重庆农谷是一个集现代农业生产、旅游观光于一体的综合性项目。该项目通过流转土地,进行土地整治,完善基础设施,建设农民新村,并制订出招商计划和招商方案,统一对外招商,引进业主进行农业产业深度开发。以对农民进行各类技能培训,促使农民转型为会经营的新型农民和产业化工人,实现了政府搭台、企业唱戏、农民增收。

该项目在操作方式上体现了政府的主导性。一是农民集中居住。农民新村的水电气、闭路、通讯、管网等基础设施完善。二是实施产业化经营。将分散的农民土地重新集中,坚持流转后不改变土地的所有权性质和农业用途,对流转的土地进行整治,并编制了项目规划和招商方案,统一对外招商,引进业主进行农业产业深度开发,并规定所有入住企业所用工比例当地农民不得低于30%。三是确保农民

增收。农民在入住农民新村后,能获得商业门面、就业机会、年底分红、土地租金等。同时,农民通过各类技能培训,转型为会经营的新型农民和产业化工人,实现农民失地不失利、不失权、不失业的目标。

2.3 政府主导型模式特点

2.3.1 政府主导,政策性强

重庆农谷由重庆市生态农业科技产业示范区管委会下属国有独资公司重庆市绿韵生态农业科技产业有限公司具体实施。政府主导,政策统一,公平均衡。

2.3.2 集中居住,农村建设用地减少

社区环境配套齐全,实现天然气、水、电、有线电视、电信、道路六通,每栋房子配套有“杂院”,周边绿化以茶花、腊梅为主,120 多户农民入住社区实现“就地市民化”。社区获得 2007 年重庆唯一的广厦奖村镇建设类金奖。农民原房全部拆除还耕,减少农村建设用地 50 多亩,为建新区建设用地提供了空间。

2.3.3 农民增收渠道拓宽

农民入住社区新村,农民自主经营获得增收。土地作价入股,农民得到了土地租金。土地流转,政府收取的土地收益金有一部分将返还给农民。绿韵公司免费培训农民,促使农民就近就业。

2.3.4 新农村建设步伐加快

建设服务中心,结合唱读传讲活动,成立红歌队、故事会、秧歌队、腰鼓队、老年协会、残疾人协会等,丰富农民业余文化活动。广泛开展农民各类技能培训,培育了新型农民。加强农村卫生和医疗设施建设。健全农村社会保障体系建设,农谷项目内的占地农民都已买了医保。

2.4 农村现状

经过近年的发展,花木已经成为素心村的主导产业。依托腊梅基地资源,以开发腊梅花深加工产品为主,大力发展农副产品加工业,2009 年素心村全年纯收入达 1 800 余万元,村民人均收入 5 769 元。村观光旅游环境逐步显现。通过利用素心村的花木生态资源,以园区项目建设为带动,大力发展生态旅游产业。

为实现“打造花乡第一村,构建素心和谐社区”目标,近几年来大力实施了“花木富民、生态靓村、旅游拉动、全面推进”的发展战略,努力促进了农业增效、农民增收,推动了各项事业的全面科学发展。

3 双塘村

3.1 基本情况

双塘村是静观镇花木种植核心区,村主要经济收入以花木种植和外出务工为主。现有总人口 3 803 人,1160 户,耕地面积 1816 亩,幅员面积 4.08 平方公里。全村生态环境优美,交通基础设施完善。

3.2 土地流转模式——业主主导型:乡村嘉年华

近年来,大量农村劳动力外出后,单纯的传统种植和经营,使花卉产业的科技含量和生产加工附加值均未得到有效提升。为此,北碚区引进重庆商社集团着力打造“乡村嘉年华”农业休闲园区项目,充分利用当地的花木产业和生态资源,使现代都市和美丽乡村有机结合,把农业科技研发、生态农业观光、体验旅游、休闲度假和农业科普教育融为一体,有力拉动了当地花卉产业的发展。

该项目所占土地由重庆商社集团按国家政策规定进行征用,失地农民全部按照相关政策进行安置,符合用工条件的农民通过再就业培训后在项目区实现重新就业,由“传统农民”转变为“产业工人”。这一发展模式,突破传统农业,发展“特色农业”,实现了业主主导,政府协调,农民得实惠。

3.3 业主主导型模式特点

3.3.1 土地利用规范,发展起点高

乡村嘉年华,总体定位高,由国内著名策划机构王志纲工作室进行整体策划和运营设计。经营效益好。

3.3.2 以旅带农、农民增收

乡村嘉年华以休闲农业和设施农业为基础,以发展乡村旅游为目标,实现旅游和农业的完美结合,互相烘托,互相升华,提升品质,增加土地产出效益。在符合上岗条件的前提下,重庆商社对征用 907 亩土地的搬迁户中符合用工年龄的人员进行培训,实现上岗就业;凡因园区土地流转迁出的每户农民,均可优先获得园区“特色集市”的经营摊位,获取当地农产品销售收益。

3.3.3 农民集中居住,生活水平提高快

高起点规划建设集中居住点,项目建设区征用土地转移的 1 200 多农民以 880 元/平方米回购,使转移出的农民共享城镇基础设施和公共服务,提高群众生活质量。

3.4 农村现状

2009年村人均纯收入达6000元,花木种植是主要经济收入来源。

基础设施建设完善。道路建设方面,2009年铺设长20公里的生产便道,实现了村道硬化;在文化娱乐设施方面,建设小广场,可提供村民开展健康有益的群众性文化体育活动,建设活动室,内设健身室、阅览室和娱乐室;环境建设方面,建设垃圾堆放和公共厕所,实现了垃圾集中收集、定期输送处理,保持环境卫生清洁。农民生活质量和文明素质的提高,不仅使农民的意识从封闭走向了开放,而且进一步增强了村民的集体观念和凝聚力,有效地推进了社会主义新农村的建设。

4 北碚区土地流转的对策思考

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。北碚区3个村土地流转后,其经济发展仍然以农为主。大地村的渔业,素心村的花卉、腊梅,双塘村的乡村特色旅游,都是以农业发展为根本,以农村建设为手段,以农民生活水平的提高为目标,实现新农村建设大飞跃。

表 北碚区3个村土地流转情况比较(2009年数据)

	大地村	素心村	双塘村
人口	5868人	3178人	3803人
户数	1915	1089	1160
土地流转类型	农民自主	政府主导	业主主导
土地流转时间	上世纪八九十年代	2006年	2006年
土地流转模式	租用	租用	租用
人均年收入	11000元	5769元	6000元
主要收入来源	工业、渔业、花木	花木种植、旅游	花木种植、旅游

4.1 加大法律、法规宣传贯彻力度,促进依法流转

一是区(县)、镇组建农村土地流转管理服务机构,对土地流转工作的领导和引导,对土地流转合同进行监督管理,对土地流转争议调解。二是培育土地流转中介组织,把土地流转引入市场机制。农村土地流转涉及面广,仅靠政府及有关部门来做是极

有限的,必须培育中介组织来推动土地流转市场的发育和发展。在坚持“自愿、有偿、依法、规范”土地流转的原则下,引入市场竞争。三是创新流转机制。鼓励农民以土地经营权量化入股,组建股份公司或股份合作社,使农民享受土地带来的增值效益,农民也成为公司或合作社的成员,获取打工收入。

土地流转工作关系到农户的切身利益,不仅政策性强,而且有的时间跨度也较长,流转管理部门应积极做好土地流转的指导、管理、协调、服务和监督工作。要规范土地承包经营权流转行为,健全流转管理制度,为农村土地纠纷调解仲裁创造良好的工作条件,维护农村土地承包当事人的合法权益。

4.2 政策主导,充分保护农民利益

实现城乡统筹发展,要在农民在享有就业、居住和其他公共服务保障的前提下,做活土地流转文章。

一要探索农民宅基地换住房的新方式。农民居住分散,占地面积大,土地利用率低,不利于产业结构调整 and 统一规划。通过土地集约,土地整治,按“一换一”的方式进行还建农民住房,集中修建农民新村,完善配套设施,以提高土地利用效率,实现土地集中经营,统一使用。二要探索土地承包经营权换社保的新尝试。土地是农民赖以生存的本钱,一旦失去土地就等于失去了最后保障,这是城乡统筹发展中一个重要环节问题。为了消除农民的这一顾虑,让农民放心的把土地承包经营权交出,要探索土地承包经营权换社保的办法,给予农民社会保障。

4.3 建立土地流转信息系统平台

及时、全面、准确地发布全区农村土地流转的供求信息,使广大农户、有意投资农业的经营者、中介机构能及时、准确获取可靠信息,沟通市场供需双方的相互联系,为达成农村土地流转创造条件。土地流转办公室(或服务中心)要主动加强信息搜集与整理、及时发布信息,并做好信息更新。

利用平台大力宣传《农村土地承包法》、农业部《农村土地承包经营权流转管理办法》、重庆市实施《农村土地承包法》等。

4.4 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。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,缓解耕地保护压力,促进农用地流转。

4.5 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,这一过程必然导致农村宅基地闲置、废弃现象十分普遍。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。

4.6 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。规范

的市场竞争机制必须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。

参考文献

- [1] 李鹤. 土地流转背景下探讨农民的社会保障问题——以成都市为例[J]. 经营管理者, 2010, (1): 368.
- [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): 172-176.
- [3] 韩华华. 目前引导和促进农村土地流转的对策与措施[J]. 安徽农学通报(上半月刊), 2010, 1: 12-13.
- [4] 中华人民共和国土地管理法[A]//中华人民共和国常用法律大全[M]. 北京: 法律出版社, 2006. 1313.
- [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(2): 47-48.
- [7] 刘金升, 马静. 对农村土地流转制度的思考[J]. 经济研究导刊, 2010, 15: 47-48.
- [8] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究(续)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 26-30.
- [9] 张秀生. 中国农村经济改革与发展[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2005. 147-151.

Research on the Mode of Land Use Transfer in Three Administrative Villages in Beibei District of Chongqing

Wei Shaping¹, Jiang Xiaoliang², Tian Yongzhong¹

(1. Southwest University, Chongqing Sichuan Province 400716, China;

2. China Zhi Gong Party, Beibei district of Chongqing Sichuan Province 400718, China)

Abstract: By studying the mode of land use transfer in three administrative villages in Beibei district of Chongqing, this paper points out that the land use transfer policy can be carried out to create conditions for rural development and the growth of farmers' income as long as it is suitable to the local conditions and the demand of certain projects, as well as is able to promote the efficient utilization of rural land. And besides laws, regulations and policy, market factors should be also fully considered in order for the better implementation of land use transfer.

Key words: rural area; land use transfer; mode