

农村土地流转问题及对策研究*

——以四川省为例

杨兴平¹, 付志宇²

(1. 中国致公党四川省委员会, 四川成都 610016; 2. 西南财经大学, 四川成都 611130)

摘要:农村土地流转是实现农业现代化, 加快城市化进程, 解决三农问题的重要途径。中共十八届三中全会提出改革农村土地制度, 加快农村土地流转, 为下一步的发展指明了方向。该文从四川省土地流转中存在的问题出发, 试图找出一些共性的对策。

关键词:农村土地流转; 土地制度; 农业现代化

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2014)61-0051-07

2008年中共十七届三中全会《关于推进农村发展若干重大问题的决定》提出“加强土地承包经营权流转管理和服务, 建立健全土地承包经营权流转市场”, 首次就农村土地流转问题从国家制度层面加以规定。2013年中共十八届三中全会上进行了大量关于土地制度改革的讨论, 最后通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出: “赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能, 允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转, 发展多种形式规模经营”, 为下一步农村土地流转发展指明了方向。本文以四川省农村土地流转中存在的问题为例, 试图提供一些共性的对策措施。

1 农村土地流转的界定

以中国现行的农村土地集体所有制为出发点, 笔者认为农村土地流转应该分为三种不同层次: 土地所有权的流转、土地承包权的流转以及土地经营权的流转。土地所有权的流转, 即土地所有权性质

发生转变, 农村土地由集体所有转变为国家所有, 如: 征地(因公共利益需要)、通过土地整理和增减挂钩政策购买原有农村集体所有土地; 土地承包权的流转, 即土地的原有承包关系发生转变, 但土地所有权仍为集体所有, 如: 转让、互换(限于农村集体经济组织内部成员之间)以及原农村居民因“农转非”而使自己原有承包土地重新归还集体; 土地经营权的流转, 则仅仅只是集体土地原有承包人将自己所承包土地的使用权、收益权转让给从事农业生产、经营的第三方, 土地原有承包关系并不发生变化, 如转包、出租、反租倒包、土地入股、托管等。

本文所涉及的农村土地流转研究范围, 仅限于土地承包权的流转和土地经营权的流转。根据中国农村土地承包法规定, 农村土地承包经营权的流转必须遵循平等协商、自愿、有偿的原则, 不得改变土地集体所有性质、不得改变土地的农业用途、流转期限不得超过该流转土地的原有剩余承包期限。

2 农村土地流转的必要性

农村土地作为社会生产中最基本的生产资料, 在当前因其稀缺性和不可再生性越发受到重视, 并日益成为社会成员竞相追逐的重要资源。土地与其他生产资料一样, 具备商品的属性, 在市场规律的作用下向高产出、高收益的部门流动。农村土地流转的本质就是改善土地资源在农业生产中原有的资源配置状况, 提高生产效率。同时, 农村土地因为还肩负着诸如粮食安全、水源涵养、生态调和等重任, 必须提高其经济与社会效益。

收稿日期: 2013-10-01

作者简介: 杨兴平, 副教授, 四川省政协副主席, 主要从事宏观政策研究; 付志宇, 教授, 经济学博士后, 博士生导师, 主要从事财政经济研究。

* 本文系 2012 年四川省软科学课题《四川省农村土地流转模式研究》的中期成果。在课题调研过程中得到中国致公党成都、攀枝花、乐山、泸州、绵阳、南充、德阳市(工)委、总支的大力支持, 在此对相关门及个人给予的配合与帮助一并加以感谢。

2.1 家庭联产承包责任制已不适应当前农村生产力的发展

改革开放初期,产生于安徽凤阳小岗村的家庭联产承包责任制在不触及集体所有制的情况下,通过对农村土地使用权的承包经营,较好地实现了土地使用权与所有权的分离,确保了农民劳动收益的私人所有部分的合法权益,进而激发了农民的生产积极性,改变了当时中国农业生产水平徘徊不前的困难局面,促进了农业经济的发展和农民生活水平的提高。

经过30多年的社会进步,农业生产领域原有的生产关系已经不适应新的生产力的发展。家庭联产承包责任制下的小农生产不仅导致了耕地的零碎化,在很大程度上阻碍了现代农业规模化、集约化发展,而且还因为个别农户的不理性开发与利用,导致了土地盐碱化、沙化现象。另外,它还在一定程度上制约了先进农业科技成果的广泛应用,阻碍了技术进步对农业生产效率的促进。

2.2 农村劳动力转移引发对土地流转的客观需求

随着近年来城市化、工业化的快速发展,农业生产比较收益长期相对较低,农村青壮年进城务工已经成为一种普遍现象,进而导致了部分农村土地弃耕、撂荒。据2010年相关资料显示,四川省丘陵地区约有至少20%的山坡地长年无人耕作,至少30%的耕地长期撂荒(刘成玉,2010)。尤其是近年来,随着中国人口红利的逐渐消失,劳动力成本逐年上涨,而原有以家庭为主的小农生产难以通过现代化的农业生产工具代替劳动力从事农业生产,更是加剧了农业相对于与工业、服务业的收益差距。

另一方面,一些农村“种田能手”和农业生产经营企业却苦于没有大量土地用于规模化、机械化耕种,于是出现了土地撂荒和土地供给不足并存的局面。这客观上需要通过农村土地在不同供给者与需求者之间的流转来实现土地资源的优化配置,提高农村土地的利用效率。

2.3 农村土地流转是农业现代化的必经之路

农业现代化,包括农业生产方式现代化和农业组织管理现代化两个方面。而无论是农业生产方式的机械化、集约化,还是农业组织管理的市场化、专

业化都需要以农村土地的规模化生产作为前提。只有通过土地流转使农村土地相对集中,形成一定规模,才便于新的农业科技转化为农业生产力,才便于科学地组织农业生产经营,提高农业生产效率,并最终实现农业现代化。

2.4 地方政府的大力推动

中央政府对“三农”问题的持续关注相继出台了农村土地承包经营权流转的相关政策法规,实际上是为土地流转的合法性“正名”。各级地方政府在具体执行过程中往往注重增加本地区的土地流转数量,僵化为一种政策目标。2009年成都市通过农村土地整理项目和“增减挂钩”的土地流转项目直接、间接拉动经济约540亿元人民币的成功事例,激发了各地方政府对农村土地流转的热情,大大推动了农村土地流转的规模和速度。

3 四川省农村土地流转问题分析

3.1 四川省农村土地流转现状

3.1.1 流转规模日益扩大,合同流转面积占比有待进一步提高

2011年四川省家庭承包耕地总面积约为5842.31万亩,其中流转面积为1074.4万亩,占全省家庭承包耕地总面积的18.39%^①,在全国走在前面。但合同流转面积比例较小,2012年全省家庭承包耕地流转面积1195.8万亩,占全省家庭承包耕地面积的20.5%,其中合同流转面积646.5万亩,仅占耕地流转总面积的54.1%^②。

3.1.2 流转意愿差异较大

根据笔者对四川省多个市州的调研发现,农户的流转意愿受以下因素影响:

(1) 政治因素

首先,家庭成员中有中共党员或各级政府工作人员的农户,在土地流转问题上,多持积极的支持态度。这主要是因为中共党员、政府工作人员与党中央、上级政府所传达的精神能够保持高度一致性。他们一方面能够更加深刻地理解土地流转对农民增收、农业增产和农村经济增长有积极意义,另一方面又能够和土地的承包者经营进行有效沟通。其次,在完成土地“确权颁证”的地区并获得“土地承包经

① 《我省积极推进稳定和完善的农村基本经营制度》<http://www.snsc.gov.cn/gedt/476.jhtml>.

② 《2012年四川省农业农村经济基本情况》<http://www.snsc.gov.cn/scnq/2661.jhtml>.

营权证书”的农户对土地流转也具备较高的积极性。因为在“证书”的“确权”下,最大程度地降低了农户对因土地流转而使自己最终失去土地承包经营权的顾虑。而且对部分农户而言,承包经营权不仅仅意味着经济收益,更意味着一份生活保障。同时,明晰的产权,也为土地的流入方降低了不少交易成本,增强了其对土地的需求意愿。

(2) 经济因素

在非农收入较高的地区,农户对土地的依附程度就越低,农村劳动力向第二、三产业转移水平就较高,农民将土地流转出去的意愿也就越强烈,在地域划分上大致集中为距离城市较近的城乡结合部。例如成都市温江区,截止2010年底,其耕地流转面积就达11万亩,占温江区耕地面积的65%。农户不仅可以得到1000-1200元/亩·年的土地流转租金,外出务工者每年还能获得一万元以上的务工收入。^③

(3) 其他因素

一般而言,身体健康状况差的农户,土地流出意愿较高,身体健康状态良好而又没有从事其他非农工作的则有较强的土地流入意愿。另外,农业基础设施较为完善、自然灾害较少、土壤肥沃、土地连接成片的地区对土地流入者具有较大的吸引力。

3.1.3 流转用途多元化

四川省大部分土地流入主体都依据当地的自然资源禀赋和产业规划,在不违反中国土地流转相关法律法规的基础上,以市场需求为导向发展具备区域比较优势的地方特色经济作物。如成都市温江区主要规模种植花卉苗木、成都市青白江区发展成为四川省最大的优质杏生产基地、南充市嘉陵区则发展成为全国重点柑橘生态基地、攀枝花市仁和区的芒果种植面积占全区特色林经济总面积的63.92%、德阳广汉因基本农田保护规定大规模种植水稻、玉米、小麦等粮食作物等各具特色。另外,在各大城市的城郊结合部依托便利的交通条件和较为广阔的市场而竞相发展各种现代观光旅游农业,在生态农业的基础上大力开发休闲度假功能。

3.1.4 流转方式多样化

(1) 土地股份合作社

合作社成员根据入社自愿、退社自由、共担风

险、共享收益的原则,将自己的承包地入股合作社。合作社制定内部管理制度,并按照合作社章程规定,由社员代表大会选举产生理事会(负责统一组织农业生产经营)、监事会(负责监督生产经营和财务收支情况)。经营利润在提取必要的公积金、风险准备金以及合作社运作经费之后,按入股比例在各社员之间进行分红。如成都市崇州市桤泉镇生建村的22户农户共同入股124.79亩土地,于2010年5月成立崇州市怡顺土地承包经营股份合作社。

(2) 土地股份公司

在村集体组织的引导下,由农户通过自己所承包土地和农业公司所投入资金共同成立新的农业股份公司。公司制定完善章程及财务收支制度,并由股东大会选举产生董事会(负责统一组织农业生产经营)、监事会。公司按照现代企业管理模式进行经营,实施职业经理人管理运行机制,实行产销分离,统一产品品牌 and 市场营销。公司利润在提取必要的风险准备金和再生产资金后,按农户所占股份进行分红。如成都市邛崃市羊安镇汤营村823户农户以2010亩承包地与邛崃市兴农投资公司注资190万元,于2005年10月成立邛崃市汤营农业有限公司。

(3) 业主租赁经营

由村集体组织引进符合本区域农业发展规划的业主,与具有流转意愿的农户协商签订土地流转合同,业主向农户支付土地流转租金。同时,优先聘请原土地承包经营者在流转后土地上从事农业生产及相关劳务。业主在支付土地流转租金和所聘请农户劳作工资后,享有全部剩余的生产经营收益。如成都市青白江区明湖现代生态农业产业园,以每亩每年1400-1500元的流转租金,共流转福洪乡3404.9亩土地。

(4) 家庭适度规模经营

家庭适度规模经营多由“粮食种植能手”、“蔬菜种植能手”自发地向缺乏种植意愿或种植能力的临近土地承包户流转土地而形成。土地流入方每年支付一定金额的流转租金给土地流出方。“粮食种植能手”多以较为丰富的种植经验、积极的耕作态度以及适度规模带来的机械化作业提高粮食产量、降低生产成本,从而获取相对较高的种植收益。如

^③ 孙红. 规范推进土地流转与促进城乡统筹发展——来自成都市温江区的报告[J]. 农村经济, 2011(7):40-41.

德阳市广汉市连山镇,以每亩每年 800 斤稻谷的价格将农户闲置的耕地流转集中,截止 2013 年 8 月已形成八户百亩以上的种粮大户。“蔬菜种植能手”则多以捕捉市场需求动向、合理布局种植结构、拓展市场营销渠道来获取较多收益。如成都市大邑县王泗镇李安村蔬菜种植大户龚玉龙以每亩每年 600 斤大米的流转费用,于 2009 年从 161 户农户中共流转 240.5 亩土地。

(5)“土地银行”

成都市彭州市磁峰镇皇城村 2008 年创造性地将土地流转和银行业“借”、“贷”的经营方式结合起来,挂牌成立了四川省首家“土地银行”(即皇城农业资源经营合作社)。265 户农户按照自愿有偿的原则,将自己承包经营的土地共 965 亩全部存入该“银行”。“银行”根据土地的利用价值(包括土壤肥沃程度、地理位置、升值潜力等)对农户存入的土地确定合理的储存价值,并对所有存入的土地进行综合整理和适度改造,然后“贷”给从事农业生产经营的农地需求主体。等土地“贷入”主体向“银行”支付土地使用成本(包括土地的储存价值,整理、改造价值以及前两者之和的同期银行贷款利息)后,再由“土地银行”将土地的储存价值兑现给农户。“银行”将土地“存”、“贷”价值差留存起来用以支付必要的运作成本,并建立风险防御基金。

3.2 现行农村土地流转存在的问题

3.2.1 流转总量统计方法有待改善

据悉,部分关于土地流转面积的统计存在重复计量的情况。例如面积为 10 亩的一块承包地,经过两次流转之后,当地流转总面积则累计增加 20 亩,虚增了流转面积,夸大了相关工作的成绩。

3.2.2 流转行为有待进一步规范

首先,就目前的调研情况来看,农户在成立土地合作社或土地股份公司时都会严格执行土地流转的相关法律法规,农户在将土地流转给农业公司或外来的农业生产经营者时也都都会签订规范的土地流转合同,并报土地发包方和乡政府有关部门备案。然而,在土地流转发生于集体经济组织内部,尤其是亲友关系下土地转包、出租及代种,则很少签订土地流转合同,基本上由口头协议所取代,这难免为将来引发纠纷埋下隐患。其次,土地流转过程中缺乏对土地流入方的生产经营用途进行严格规定,大多止步于“不改变土地的农业用途”和“不违反基本农田保

护条例”。对于土地质量的保护,即便在流转合同中有涉及,但在实际中也往往缺乏必要的质量监督、检测和相应的惩罚机制。另外,在极个别的地区依旧存在行政干预过度的情况,侵犯了农户对土地流转的自主权,损害了农户利益。

3.2.3 土地流转双方对流转期限的分歧较大

一方面,作为土地流出方的农户,无论是因为出于自己可能想重新独立从事农业生产的需求,还是因为对土地经济价值有一个更为乐观的预期,抑或仅仅是因为自身对某种安全感的追求,他们大多只愿意将土地在一个较短的期限内流转。另一方面,作为土地流入方的主体,却因为农业生产的投资回报周期较长,且面临较高的前期投入,而要求获得较长的流转期限,同时也希望通过较为长期的流转合同来降低自己的交易成本。

然而,这样的分歧不只是影响到土地流转的期限,更改变了土地流入主体对土地的开发利用行为。因为农户拥有土地流转与否的决定权,也就在流转期限上有着更多话语权,所以当前土地流转的期限都较短。可是,土地流入主体在土地流转之后却有着对土地的实际开发利用权,而较短的流转期限则导致其不可能对土地进行长期投资,进而通过对土地的掠夺式生产经营获取较高的短期回报。这不仅没有达到改进农业生产方式、提高农业生产效率的土地流转政策初衷,反而影响了农业生产的可持续发展。

3.2.4 农村土地流转中收益分配机制不完善

农户在股份公司中的利润分配方案中处于弱势阶层,既缺乏话语权,又缺乏必要的财务知识去检查公司财务报表,更难参与公司的经营管理。于是,股份公司是否盈利、是否分红、分红比例的确定,农户都只能“听天由命”,难以保障自己应得利益。

旨在提高农户种粮积极性的粮食直补,时至今日已成为一种“普惠制”,对鼓励农户扩大粮食种植面积没有任何实质作用,土地流转后的粮食作物种植者亦无法享受到实惠。笔者在调研过程中还发现,旨在鼓励土地流转以促进粮食作物规模化生产的“种粮大户补贴”,在部分地方也通过增加土地流转租金的方式转为土地流出主体所有,这既违背了补贴政策的初衷,又打击了土地流入主体的流转积极性。

一般情况下,土地流转的租金会略高于农户流

转前自己的生产经营所得。然而土地流转后,新的生产经营者在不违背国家相关政策的基础上,合规调整农作物种植结构、改进生产方式、拓展销售渠道、挖掘农产品附加值,取得的收益可能是流转前的几倍。而这种增值收益由土地流入主体独享,往往会引发流转双方关于上涨流转租金的纠纷,并导致土地流入主体在希望扩大生产规模时面临更为高昂的土地流转租金。

3.2.5 部分合作社名存实亡

据笔者调研,四川省部分土地合作社已名存实亡。主要因为:一方面,由于合作社内任何单个社员都不拥有相对于其他成员对生产资料的排他性使用权、收益权和处置权,因而公有财产收益或损失对每个社员都有很强的外部性。这种外部性随合作社成员的扩大而加强,导致合作社成员的劳动积极性降低、劳动监督成本增加。另一方面,部分合作社在成立之初就受限于自然条件,本不适宜于规模化生产,却因为诸如“政绩”等原因而“被合作化”。

3.2.6 土地流转后用途非农化

尽管中国土地流转相关法律法规一再强调土地流转不能改变其农业用途,但面临着较高的非农经营收入和低廉的农地流转费用,工商资本随着土地流入主体多元化的发展往往打着农业生产的幌子相继介入农地流转。它们大力建设各种现代观光旅游农业园区,并通过一系列的指标置换之后,在种植各种经济作物、发展养殖业之余,组织各种赏花园、采摘节、啤酒节等吸引游客,并为游客提供棋牌、钓鱼、划船、烧烤、骑车、餐饮、露营等营利性服务。一方面,园区的部分建筑将对土壤造成不可逆转的破坏,且置换后用于农业耕作的土壤肥力较差。另一方面,园区所雇佣农村劳动力多为没有签订正式劳动合同的季节性雇工,除农忙季节外,大部分土地的原耕种者既无地可种,又无工可务。更有甚者,在尚未获得相关建设用地指标的情况下,私自在园区占用农地兴建办公楼、食堂、住房、道路。如泸州市玉成生态科技有限公司2010年8月在泸县建设的“西南现代花木生态产业园”占用568.63亩基本农田栽种花木,以租代征集体土地15.6亩建设道路、办公楼等设施,严重违反相关法律法规,最终于2011年6

月被泸州市国土资源局依法惩处^④。

3.2.7 将来谁来种粮?

这是德阳市广汉市连山镇一名种粮大户在笔者调研过程中提出的担忧,也是四川省众多地区所呈现出的现状:土地流转前耕种者多为老人和妇女。土地流转后,农村劳动力进一步得到解放,更多的青壮年去城市务工以获得更高的非农收入,无论是留在农村继续耕种自己所有承包地的个体农户,抑或返聘到种植大户、农业园区、土地股份公司务工的劳动力,依旧是以老年人和妇女为主力军。相对于大多数观点质疑他们的劳动效率,更应该值得我们关注的是连山镇那位老农民的担忧:现在的年轻人都出去打工赚钱,已经几乎没有谁愿意种地,甚至越来越多的年轻人不会种地,将来谁来种粮?

3.3 土地流转问题的原因分析

3.3.1 经济原因

当前的农产品市场价格并非普遍偏低,甚至很多大型超市中贴有“有机”、“绿色”、“无公害”标签的农产品价格已经让城市居民中的中低收入者望而止步。然而农产品的收购价格较低使得农业生产者在扣除相对高昂的各种生产支出之后,只能获得微薄的利润,甚至不能弥补自己的劳动成本,这还尚未考虑自然灾害时节所带来的损失。较低的比较收益自然无法吸引社会资本进入农业生产经营领域,也就导致了土地流转用途“非农化”和“无人种地”的局面。另外,土地流转后,农业生产规模经营所得增值收益缺乏完善的分配机制,大大降低了农户流出土地的意愿。同时,由于部分有着“非农化”收益的工商资本介入土地流转,推动了土地流转租金的上涨,越发对纯农业生产产生较大的排挤现象,增加了他们的农业生产成本。面对高昂的土地租金,进而出现了“无地可种”的局面。

3.3.2 政治原因

当前实行的农村土地集体所有制必然会导致土地所有权主体应该享有的排他性权利的缺失。作为农地所有权受益人的农民个体根本没有行使所有权的可能,而“村集体”这样的产权代表不仅缺乏捍卫自身所有权的内在利益激励,部分“村集体”的代表在利益诱惑面前,甚至直接倒戈相向,站在农民利益

^④ 《四川省泸州市玉成生态科技有限公司违法占地案》<http://www.scdlr.gov.cn/portal/site/site/portal/nsckljkhj/scgtwnr.jsp> [contentId=74744] [categoryId=4735] [categoryCode=001003002012005001]

的对立面,与工商资本主体乃至政府共同分享原本属于集体内所有成员的收益,以谋求一己私利,严重损害了农户的利益。另外,国家机关在土地流转相关法律法规的制定、执行和监督中的“缺位”,不仅导致了土地流转行为的不规范,更因为由此产生的土地流转收益缺乏较为稳定的政治保障,而使农户放弃对土地流转带来的并不乐观的收入增长,而更愿意选择持有土地的安全感,扭曲了农民的利益最大化决策。同时,政府在土地流转过程中的部分“越位”行为,则直接干预了市场对土地资源的价格发现机制和基础配置作用,严重阻碍了农村土地的合法有序流转。

4 进一步推动农村土地流转的对策建议

4.1 健全农村土地流转的法律保障及服务体系

首先,要进一步完善农村土地的确权颁证工作。将农户的土地承包经营权物权化,使其合法权益得到法律的有力保护,这样农户才会愿意把土地流转出去。同时还要尽快完善土地流转相关法律法规制定,明确土地流转中各主体的权利和义务,以减少各主体间的利益纠纷。

其次,要建立规范农村土地流转的专职机构。政府要加强统筹土地流转法律法规咨询、土地流转登记、土地价值评估、区域内农村土地开发利用整体规划、土地用途监督、土地可持续发展和生态效益评估、土地流转纠纷调解等工作。

再次,各级政府要加大对农业生产基础设施建设的支持力度,尤其是要加大对农田水利、土壤改善、土地复垦等重点项目的投资力度,改善农业生产条件。同时还应该组织农业生产者定期进行农业科学技术培训,指导其引进优良品种、采用先进生产技术、分析农产品市场需求走势,并帮助其在最大程度上规避农业生产经营中的自然风险和市场风险。

4.2 健全农村社会保障制度确保农民工平等待遇

对中国农民而言,农村土地不仅仅意味着能给自己带来经济收益,它更肩负着一种生活保障的重任。虽然这种保障功能随着社会经济发展和农村社会保障制度的建立正逐渐弱化,但部分农民依旧不愿意放弃对土地的实际占有,只为了心中那份对稳定的渴望。因此要想农民彻底解放思想,就必须通过农村社会保障制度的进一步完善来消除农民对自己基本生活保障的担忧,从而积极参与到土地流转

中来。同时,对于在城市务工的农民工,不仅应该坚持做到“同工同酬”,保障农民工平等就业的权利,还应该保障农民工及其子女在城市生活能够获得与城市居民相平等的待遇。只有农民工能够真正地在城市立足,他们才能够完全脱离对农村土地的依赖。

4.3 尊重市场在土地流转中的主导作用

土地作为一种生产资料,其流转本质上是土地资源的重新配置,这属于市场经济的范围,市场理应在土地流转中发挥主导作用。土地流转的程度、规模和形式都要与具体地点具体时间的农业生产发展水平相适应,这就要求政府行为只能是为农村土地的顺利流转而服务,并发挥好农业可持续发展、粮食安全、生态安全的宏观引导作用,绝不能作为经济主体参与其中,更不能以行政命令的方式对土地流转进行“一刀切”。

4.4 在土地流出主体和土地流入主体之间合理分配各种收益

首先,土地流转租金应该在一个合理的范围内由市场供需来确定。通过对四川省多个地区土地流转实际情况的调查研究,笔者认为这个合理范围应该是在土地承包经营者自己生产所得利润到总收入之间。

其次,实行多年的粮食直补在实际上已然成为普惠制下的农民福利,并为大部分土地流入主体所接受。因此,为了农村社会的稳定,笔者建议该项补贴应继续由土地承包方享有,而无论土地是否流出。同时,还应该贯彻2013年中央一号文件的精神,加大对专业大户、家庭农场、农民合作社等农业规模化生产的补贴力度,尤其是要增加对新型农机具购置、土壤有机质提升、生态环境保护方面的政策倾斜。调动土地流入主体的生产积极性,鼓励农业生产朝着规模化、机械化、集约化、可持续化的方向发展。

再次,农村土地流转后,生产经营的纯利润应该在土地流出主体和流入主体之间进行合理分配,让土地、资本、技术、劳动力和企业家的管理才能等要素按贡献充分参与到收入分配之中,以保障土地流转的长期稳定。

4.5 加强土地流转风险防范和金融支持力度

农村土地流转以后,农业生产经营的风险不再只是生产经营主体的事情,它与土地流转双方以及生产经营主体所雇佣的劳动力都息息相关。因此,为了防范风险的发生,并尽可能地降低风险给各经

济主体带来的冲击,一方面应该在土地流转双方的历年收入中计提一定比例的风险基金,另一方面应该在土地流转过程中引入保险机制,并尽快完善农业保险保费补贴制度,提高土地流入主体的履约能力,减少对农业投资的风险顾虑。

另外,要加大对土地流转主体的金融支持力度。不仅需要创新针对农业生产经营的金融产品与服务,放宽对土地经营使用权、大型农机具的抵押贷款限制,还应该积极支持具备一定实力的农业生产经营主体通过资本市场筹集农业扩大再生产资金。

4.6 鼓励土地流转规模化发展,严禁盲目跟风

土地零碎化,是家庭联产承包责任制施行三十多年来的一个重要弊端。通过土地流转,使农业生产得以规模化,从理论上来看,可以有效提高农业生产效率,优化土地资源配置。这值得我们在实践中去不断探索和发展。然而,农业生产受到气候、地理环境、水源、光照等诸多因素的影响,因此组织生产的具体方式应该因地制宜,不能盲目跟风,不能一味追求规模化,更不能继续前些年部分地方在行政指令下的“合作社化”。在作为农业生产资料的土地资源“合久必分、分久必合”的历史循环中,政府、集体和农民一定要以历史为鉴,谨记人民公社时期,土地等生产资料集体所有、集体使用以及集体分配收益,严重挫伤农民生产积极性,导致农业生产效率极其低下,并引发了新中国成立以来最大范围饥荒的

惨痛教训,谨慎对待土地生产经营规模化和土地合作社的发展,严禁盲目跟风。

参考文献

- [1] 付志宇,姜贵渝. 低水平均衡的陷阱[J]. 中国财经信息资料,2011,(36).
- [2] 刘成玉,杨琦. 对农村土地流转几个理论问题的认识[J]. 农业经济问题,2010,(10).
- [3] 孙红. 规范推进土地流转与促进城乡统筹发展[J]. 农村经济,2011,(7).
- [4] 曾超群. 农村土地流转问题研究[D]. 长沙:湖南农业大学,2010.
- [5] 梅琳. 我国农村土地流转模式研究[D]. 福州:福建师范大学,2011.
- [6] 阳红星. 农村土地流转中政府职能研究[D]. 南宁:广西民族大学,2009.
- [7] 赵越. 关于我国农村土地流转中各权益主体行为的思考[D]. 重庆:重庆工商大学,2010.
- [8] 阳桂前. 中国农村土地流转市场研究[D]. 长春:中共吉林省委党校,2010.
- [9] 常艳红. 农村土地流转中农民权益保障研究[D]. 秦皇岛:燕山大学,2011.
- [10] 窦松博. 农村土地流转中的风险管理研究[D]. 郑州:郑州大学,2011.
- [11] 王付兵. 农村土地流转制度研究[D]. 重庆:重庆大学,2011.

Study on problems and countermeasures of rural land circulation

——Take Sichuan Province for example

Yang Xingping¹, Fu Zhiyu²

(1. Sichuan Committee of China Zhigong Party, Chengdu Sichuan Province610016, China

2. Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu Sichuan Province611130, China)

Abstract: The land circulation in rural areas is an important way to achieve agricultural modernization, speed up the urbanization process and solve the problem of agriculture, rural areas and farmers. Putting forward the reform of rural land system and speed up the rural land circulation in the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the CPC, government points out the direction for its next development. From the problems existing in the land circulation in Sichuan Province, authors in this paper try to find out some common countermeasures.

Key words: land circulation in rural areas; the land system; agricultural modernization