

对安徽省宣州区农村土地流转的调查

■汪恭礼 汪立祥

近年来,安徽省宣城市宣州区在稳定和完善的农村土地承包关系的基础上,积极开展农村土地承包经营权流转,促进土地规模经营。目前,全区从农户手中流转土地100亩以上从事水稻种植的大户有18户、面积达5625亩;种植瓜、菜、茶叶30亩以上的大户有69户,面积达5774亩;种植烟叶20亩以上的大户有154户、面积达3896亩。通过土地依法、自愿、有偿、规范的流转,使全区农村土地经营更加活跃,推动了农业结构调整,促进了农村经济健康发展。

一、宣州区农村土地流转的基本情况

宣州区是农业大区,目前,全区耕地流转面积4.28万亩,占全区耕地总面积的5.3%,土地流转的农户数8100户,占全区农户数的4.21%。全区农村土地承包经营权流转方式主要有以下几种:一是转包,承包农户将家庭土地经营权转包给集体经济组织内部的其他农户,自己仍保留该土地的承包权。土地转包后,承包农户与发包方原签订的承包合同仍然有效。这种方式目前较为普遍,主要在农户与农户之间进行,全区累计转包土地面积1.5万亩,占流转总面积的35%。二是转让,

经发包方许可,承包农户将家庭承包土地的承包经营权以一定的方式和条件转移给他人。土地转让后,原承包农户不再拥有转让土地的承包经营权。这种流转情况主要是在过去农村税费过重,农民种田效益低,农民弃耕或抛荒的情况下流转出去的。全区累计转让土地面积1.1万亩,占流转面积的25.7%。三是互换,农户为方便耕种或各自需要与集体组织内其他农户在自愿互利的基础上,对各自的土地承包经营权进行交换。全区累计互换土地面积0.34万亩,占流转面积的7.9%。四是出租,承包农户将土地经营权以一定的期限租赁给他人从事农业生产经营,并与之签订相应的协议。全区出租土地面积0.52万亩,占流转面积的12.2%。五是入股,承包农户将土地经营权折成股份与他人或组织共同经营并按股份比例享受权益、承担义务。全区累计入股土地面积0.06万亩,占流转面积的1.3%。六是其他流转形式,全区累计以其他方式流转的土地面积0.76万亩,占流转面积的17.1%。

按照农村土地规模经营的经营主体和组织方式分类,主要有三种模式:一是大户经营模式。一些熟悉农业种植技术且具备一定经济实力的大户通过转包和租赁土地的流转方式获

得土地的经营权,以实现规模经营。如狸桥镇山湖村村民许三定以年租金12万元的价格承包了位于振兴街内涉及256户550亩的土地。二是合作社经营模式。以农民家庭经营为基础,以农民专业合作社或农民专业协会为主导,集体统一组织部分生产经营环节,发挥集体优势,形成规模经营。如裘公蔬菜专业合作社建立大棚蔬菜基地,带动土地规模流转204亩。三是企业经营模式。由龙头企业直接租赁土地,雇请农民工与农户形成利益共同体实现规模效益。如黄渡乡华龙乳业转包农民耕地1200多亩种植饲草,并雇请被流转土地的农民完成所有田间耕作,农户实现了获取转包费和参与企业用工的双重收益。

二、宣州区农村土地流转的主要做法

宣州区政府在农村土地流转中坚持从三方面着力:

一是坚持稳定和完善的农村土地承包关系。土地是农民赖以生存的基本保障,落实农村土地承包经营权是实现农村土地依法流转的基本前提。宣州区在1995年完成二轮土地承包工作以后,又于2002年对二轮土地承包户发放了《土地承包经营权证》,让农

民吃下了“定心丸”，为土地流转打下了基础。

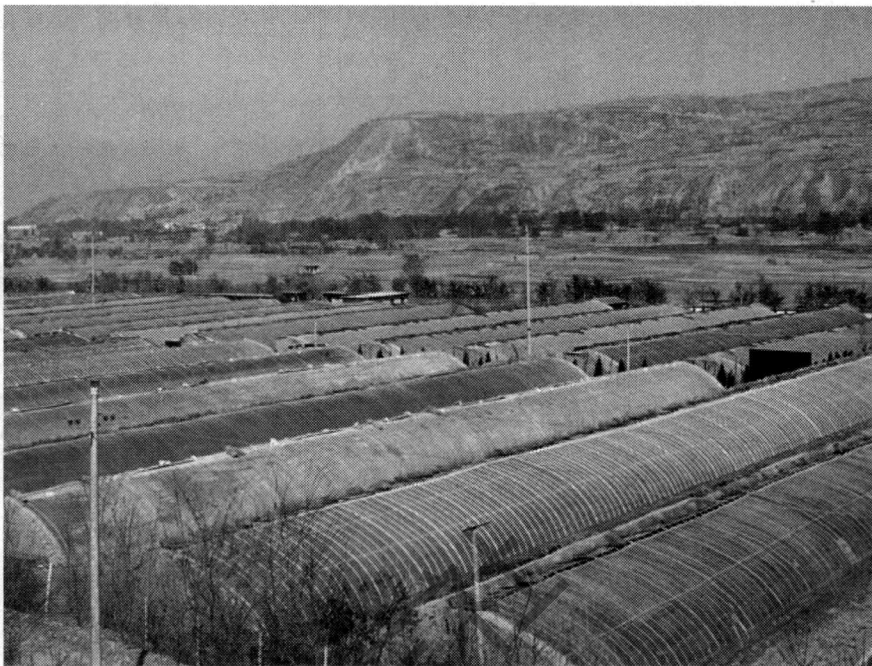
二是政策引导，培育规模经营大户。宣州区决定在“十一五”期间加快农业产业化发展，鼓励土地向经营大户和龙头企业、农民专业合作社集中，培育规模种植示范大户。对经营大户当年从本区农民手中流转新增耕地面积200亩以上且流转手续规范完备的，按流转面积每亩50元给予奖励。这一政策的出台使得农村种田能手、龙头企业和农民专业合作社规模流转土地的积极性明显增强。

三是坚持试点先行。2008年，宣州区承担了省农委开展的土地流转试点工作，出台了试点方案，建立健全了农村土地流转登记、备案和鉴证制度，规范农村土地流转管理；指导土地流转双方签订规范的土地流转合同，保护流转双方的合法权益；建立农村土地流转台账和信息平台，开展土地流转供求登记、信息发布、土地评估和政策咨询工作，试点乡镇在各村均有一名土地流转信息员，收集本村土地流转信息，每月在乡镇政务公开栏发布一次土地流转信息，为流转双方牵线搭桥，做好服务工作。

三、宣州区农村土地流转存在的问题

宣州区农村土地流转取得了一定成效，但仍存在一些问题。

一是农民思想认识有待提高。由于对土地流转政策的宣传还不够深入，部分农民对土地流转的认识还存在误区，怕土地流转出去后，自己丧失了土地承包权，没有了最低生活“保障线”，因此宁愿将土地交给亲戚朋友代耕，也不愿意签订长期流转合同对土地经营权进行流转。同时，中央惠农政策不断得到加强，农民依附土地得



到实惠越来越多，也是现阶段农民对土地流转积极性不高的原因之一。

二是土地集中连片流转难，承包大户开发难成规模。由于土地分户经营，承包大户在实施土地流转、实行规模经营时，往往因为一户或几户不愿流转土地，使土地规模化流转难以完成，从而导致土地比较分散，制约了规模经济的发展。

三是流转手续不规范。如部分农户土地流转仍然没有签订书面合同，或者书面合同内容不规范，条款、标的的不明确，不具有法律效力，有的甚至与现行法规相冲突等。由于土地流转手续不规范引起的纠纷，在一定程度上影响了农民流转土地的积极性。

四是土地流转服务体系不健全。由于土地流转还没有形成完善的市场体系，缺乏一个连接流转双方的中介机构，致使土地供求双方的信息受阻，延缓了土地流转进程。同时，出现流转纠纷时，也缺乏有效的仲裁机构进行调解、仲裁。

四、进一步完善农村土地流转的建议

针对以上问题，应从以下几方面进行改进：

一是加大宣传引导力度。加快农村土地流转，促进规模经营，是新形势下发展农村经济、建设现代农业的客观要求。各地各部门要加强对农村土地流转和发展规模经营的正确引导，加大宣传力度，提高基层干部和农民群众对加快土地流转、发展规模经营意义和作用的认识，消除他们的顾虑，树立正确的观念，形成推进农村土地流转、发展规模经营的共识和内在动力。

二是加快培育龙头企业。要采取多种措施加快培育和发展一批具市场竞争力和带动力的农业龙头企业，为农村土地规模化流转建立可靠的支点。首先，巩固并发展龙头企业产业基地。就宣州区而言，就是要在巩固粮食生产的同时，加快培育和发展烤烟、蘑菇、宣木瓜、太子参以及茶叶、蔬菜等优势农产品生产基地，努力扩大特色产业规模。其次，完善户企利益联结机制。以龙头企业为依托，将零星的、分散的土地集中起来统一向龙头企业流转，使土地在交易

市场中发挥最大的价值,使企业与农户形成利益共享、风险共担的经济共同体,确保生产经营的稳定。再次,加大财政扶持力度。各级政府应在每年财政预算中安排一定额度的资金用于鼓励流转农村土地、壮大规模经营主体,培育重点产业和发展龙头企业。

三是规范土地流转监管。首先,要建立土地流转监管指导体系。农村土地流转工作涉及土地政策的宣传、培训、指导、流转手续的规范、合同的鉴证登记等工作,必须建立健全强有力的监管体系。其次,要规范土地流转手续。流转双方应先向村集体提出流转申请,村集体在充分征求双方的意愿后,明确土地流转的形式、补偿、期限,依法签订相应的流转合同,并做好流转合同的鉴证和登记备案工作。再次,要加强土地流转的协调

工作。村集体要加强服务指导,做好群众的思想动员、宣传解释等工作,并采取有针对性的措施,在农民权益不受损害的前提下,让农民自愿将承包的土地流转出来,同时为承租者创造良好的创业环境。

四是尽快完善服务体系。首先,要积极培育和发展土地经营权流转的中介服务组织。可以乡镇农业综合服务中心为依托,组建土地流转中心,也可引导有一定实力的公司、企业或个人组建土地流转中介组织,加强土地流转中介服务,明确其在中介服务中应承担的职责,加强对中介组织的监督和管理,充分发挥中介组织在土地经营权流转中的引导、组织、服务和协调作用,尽力减少交易成本和履约成本,规范出租方和接包方的行为,保障双方利益。其次,建立相应的土地流转服务系统,使土地从随意无序

流转向有序规范流转转变。推动农村土地承包经营权流转走向市场,逐步使土地向专业大户、经营能手等经营者集中。同时,要引导更多的农村闲置土地转向股份制经营,实现承包权和经营权的适度分离,提高土地流转的综合效益。

五是完善社会保障措施。要积极探索建立有效的农村养老、医疗等社会保障机制。对迁入城镇定居、有稳定职业和固定住所的农民,政府应给予政策扶持,鼓励农民以土地承包权换城镇社会保障、以农村宅基地使用权及其房屋产权置换城镇社区住房,促进农村规模经营发展和农村人口向城镇有序转移。

(作者单位:安徽省宣城市宣州区财政局)

责任编辑 刘慧娟

PHOTO NEWS

图片新闻



湖北英山:启动“家电下乡”活动

近日,湖北省英山县“家电下乡”活动正式启动,两个小时之内,即销售财政补贴范围内家电产品86台。

(王峰 冯晓玲 姜向东 摄影报道)