

# 关于农村土地流转规范化的思考<sup>\*</sup>

郑 康

**摘 要：**农村土地流转，是实现农村土地经营权转换，推动农业生产发展，促进农民增收的重要途径。加快推进农村土地流转模式创新、机制创新、管理创新，是保障农民利益，促进农业现代化发展的根本途径。

**关键词：**农村；土地流转；规范化；思考

农村土地流转，是指农民将承包土地通过合法途径，将土地的经营权转让给其他农户和其他经济组织的行为。从我国农村土地流转的实践看，农村土地流转已呈现出普遍态势，有的地区随着土地流转步伐的加快，土地流转市场的成熟，土地的规模化、集约化、现代化经营已初见端倪。2015年5月，习近平总书记强调指出，土地流转和多种形式的规模经营，是发展现代农业的必由之路，是农村改革的基本方向。如何在充分尊重农民主体意愿的基础上，规范有效地推进农村土地流转，不仅关系到农村土地流转中农民个体利益的实现，也关系到土地资源的合理配置和高效利用。

## 一、农村土地流转中的不规范现象

### （一）农村土地流转中农民利益受损

促进农业增效、农民增收，是推进农村土地使用权流转的根本目的。通过土地流转，可赋予农民更多的财产权利，以此来增加农民的财产收入。但在各地区农村土地流转的实践环节，农民利益经常受损，这在一定程度上降低了农民土地流转意愿。由于土地是农民生存保障的基本财产，使农民放弃土地使用权的基本条件，是农民有其他收入途径，可以满足农民个人及家庭的生活开销。否则农民一般不舍得放弃农用地使用权。有些地方，基层干部为了推动农村土地流转，在研究不深、宣传不够、调查不充分前提下，在有些农民并未得到充分经济保障前提下，强制推行土地流转，造成了农民利益受损。

### （二）农村土地流转行为不规范

农村土地流转，实际上是土地出租人（农民）与承租人之间，就土地使用目的、方式、时限、费用等内容协商一致的过程。在此过程中，需要双方签订正式合同，以此来形成法律约束。但在有的地方土地流转过程中，由于交易双方没有签订标准的书面合同，或使承租方擅自改变农村土地用途，产生不必要的纠纷，或由于承租方经营不善，致使农户利益受损。这种缺乏明确交易双方责、权、利关系的市场交易行为，是土地流转行为不规范的重要体现。由于缺乏专业规范有序的流转体制和程序，造成农村土地流转中的民间化、口头化、随意化、短期化现象明显。

### （三）农村土地流转机制不健全

土地流转，需要与之相匹配建立起一整套机制。当前，农村土地流转中面临的机制不健全问题主要表现在，第一，土地流转风险防控机制不健全。农村土地租金价格会随着市场供需结构的变化，发生波动，在土地流转期内，土地租金价格的涨落，会影响到农民个体利益，有的农民预期价格还会上涨，而不愿意将土地进行流转。对于承租户而言，由于农业生产具有投资大、周期长、回报慢等特点，这使得很多承租户在承租期内的投资回报与承包到期后国家政策变化之间进行博弈，降低投资意愿。第二，土地流转价格形成机制尚未形成。农村土地承租价格与土地所处位置、土地肥沃程度、市场供求关系等因素紧密相连，不同地区由于土地承租价格的影响因素不同，承租价格会有差异。当前，尚未从根本上形成土地流转的价格形成机制，农民未能充分了解土地流转价格信息，致使土地流转不合理、不规范现象普遍存在。

除此之外，农村土地流转中还存在农业用地“非粮化”倾向，农业用地的“抵押”倾向，这些问题的存在都严重影响了农民自身利益。在土地流转中，如何处理好规模经营与风险可控，释放活力与强化监管之间的关系，切实保障好农民利益，就必须创新土地流转模式。

## 二、农村土地流转新模式

农村土地流转中的不规范现象产生根源，固然与流转机制不健全、流转制度不完善、流转思想认识不到位、流转管理不规范等密切相关，也与农民参与度低，土地流转模式缺乏创新密切相连。

### （一）农村土地入股模式

农村土地入股，即：在土地承租方和出租方之间实现股份合作经营。农民将土地经营权作价入股与承租方之间建立股份合作关系，农民可依据土地承包权拥有股份，并可按股分红。这种土地流转模式，实现农民利益与土地承租方的利益均担，以价值形态把农民土地承包经营权长期确定下来，农民既可以成为合作经营的经营者，也可以成为合作经营的监管者，这就最大限度地保证了农民参与土地经营的知情权、参与权，保障了农民个体利益的实现。如：山东省滕州市南

项目名称：高校网络廉政监督运行机制建设研究；项目来源：2015年河北省社会科学发展研究课题；课题编号：2015060301。

沙河镇上营村,全村612户,1980人,耕地1230亩,人均不足一亩地,每亩土地收入不足百元。随着农村入股土地改革的推进,滕州市在完成了土地承包经营权确权工作后,引导当地农民以土地入股形式加入到了土地股份合作社,全村1230亩土地流转给了种粮大户,村民每年除了获得土地经营权固定分红600元以外,还能到合作社打工,获得工资性收入。

#### (二) 宅基地换住房,承包地换社保模式

宅基地换住房,承包地换社保模式,即:遵循自愿互利的原则,农民依据政府规定的置换标准将自己的宅基地置换为城镇住宅,同时将农民农用地承包权置换为农民社保,以保障农民在城镇中的基本生活需求。这种模式,在保障农民自身利益不受损前提下,实现了土地规模化经营和农民身份的转换。如:重庆市江北区鱼嘴镇双溪村,该村农民以自愿互利的原则,以每家每户为单位与政府签订自愿放弃宅基地使用权和土地承包权协议,政府制定相关标准给予农民经济补偿。农民除了享受新型农村合作医疗保险外,还可按月从政府领取社保基金。这种模式的最大优点在于,有利于实现土地的规模化经营,有利于推进城镇化进程,有利于实现农民身份的转变。

#### (三) 股份合作模式

股份合作模式,即:按照土地入股、集体经营、利益分红的的基本原则,引导农民以土地承包经营权入股,组建股份合作社,变分散的农民个体生产为集体经营。这种模式有利于改变由农民分散、个体经营所带来的农业劳动生产率低、商品率低、竞争力弱等突出问题,有利于实现土地的规模化、专业化经营。在产品利润分红时,主要依据土地入股数量进行股份分红。如:山东省宁阳县蒋集镇郑龙村,2005年与泰安弘海食品有限公司签订200亩有机蔬菜生产合同,村里成立了郑龙村有机蔬菜合作社,村民以入股形式进行土地流转,以合作形式进行土地经营。这种股份+合作模式,主要特点为,土地经营权入股;合作社统一管理;挂靠大企业生产经营;土地按股分红和效益分红相结合。郑龙村的村民田修屯,家有土地五亩,在土地未流转前,五亩地年纯收入为2400多元,土地入股后,年纯收入达到8300元。

#### (四) 土地互换模式

土地互换模式,即:农村集体经济内部,农民为了方便耕种,对各自土地承包经营权互换。1978年,农村家庭联产承包责任制的实施,使农民依据家庭人口数量、年龄等条件分配到了土地。但在分配当中,农户所得土地肥沃程度不一,土地分散等问题也较为突出。实现土地的集中、连片经营,是保证农业生产力提升,农村土地规模化经营的必然途径。如:新疆维吾尔自治区乌苏市,推动农村土地承包经营权流转互换,通过互换并地,实现了农用地小块变大块,多块变一块的整合,优化了土地资源配置,为农业规模化、产业化、机械化经营提供了坚实基础。土地合并后,由于原来土地分散所导致的,诸如,土地纠纷、用水纠纷等矛盾基本消失。

### 三、农村土地流转的规范化思考

要保障农村土地流转的规范、有序进行,就必须实现农村土地流转环节的制度创新、机制创新、管理创新。

#### (一) 规范确权管理

农村土地流转,实质上是农村土地经营权的转移。要依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等合法权益。就必须在土地流转前,对农民所承包土地的面积、位置、年限,通过合同、证书确权。农民在土地流转过程中,除了要签订正式合同外,还需要以确权证书为依据,确定土地经营权归属,以此来保障农民在土地流转中的合法权益。

#### (二) 合理分配土地流转收益

土地流转价格,因受到土地质量、产出水平和物价等因素,经常发生变动。流转双方要依据土地流转价格影响因素,合理确定流转价格。在流转期超过一定时限(通常为5年)以上的,要建立价格调整机制,分时段确定土地流转价格。土地流转双方,应对流转期内国家政策性补贴,流转期满后土地物权归属及补偿办法作出明确规定。

#### (三) 完善土地流转程序

土地流转,应签订正式的土地流转合同,合同对土地流转期限、使用范围、土地流转价格等信息进行明确规定。合同的签订,应在农村合作经营管理机构和村集体经济组织的监督下实施,签订后的合同应在流转双方、村合作经营管理机构和集体经济组织内各备案一份。对土地流转期内,承租方对土地进行再流转的,应征得原始土地经营权人的认可,并签订再流转合同,并在各方当事人之间备案。

#### (四) 完善土地流转服务

完善土地流转服务工作,应推进土地流转市场化改革,搭建土地流转信息平台,完善土地流转价格形成机制。政府要推动建立土地流转中介服务组织,为农村土地流转提供法律宣传、政策咨询、流转信息、合同签订指导、矛盾纠纷处理和档案管理等系列服务。

#### 参考文献

- [1] 韩毅等.探索支持农村土地流转和规模经营的新途径[J].农业发展与金融.2015.04.
- [2] 李正宏等.村组内部流动:农村土地流转的新探索[J].政策.2015.03.
- [3] 高宏伟等.新时期农村土地流转模式比较研究[J].生态经济.2010.04.
- [4] 张珂.论农村土地流转中农民权益的法律保护[J].农业经济.2015.01.
- [5] 王朝华.新型城镇化进程中加快农村集体土地流转的重要意义[J].农业经济.2014.03.

作者单位:河北经贸大学马克思主义学院  
河北 石家庄 050061