

温州市龙湾区农村土地流转情况的调查与思考

方立明

摘要 规范农村土地流转是深化农村改革的重要内容，也是推进新农村建设的必然要求。农村产业结构调整优化、农村劳动力转移、农村科技示范集约效应以及工业化、城市化进程的推进，都带来了土地流转问题。土地流转具有流转范围普遍性、流转过程自发性、流转方式随意性、流转时间长期性、流转用途单一性、流转支付的现金支付为主等特征，其形式有农户自行转包、种养大户承包、集体反租转包、股份合作、租赁转包等等。文章对土地流转的作用和效益进行了评析，揭示当前土地流转中存在的问题，并提出对策措施。

关键词 农村 土地流转 土地承包

作者：方立明，男，中共温州市委宣传部副部长，温州市精神文明办公室主任。（温州 325000）

农村土地实行有序流转是稳定和完善农村土地承包关系的重要环节，是调整农业产业结构、提高土地产出的有效手段，更是深化农村改革，实现规模化经营、基地化生产、企业化管理发展现代农业的必由之路。正确引导农民开展土地承包经营权的流转，对加快农民增收、农业增效、农村繁荣起到重要作用。因此，加快农村土地流转是当前推进我区社会主义新农村建设的重大重要课题。

一、土地流转动因分析

农村家庭联产承包责任制在一段时期对促进龙湾区农业发展起到了十分重要的作用。但是随着农村生产力和生产关系的不断相互适应和农村经济的不断发展，家庭联产承包制在龙湾区发展现代农业过程中逐渐暴露出了其存在的缺陷。

一是农业规模化生产与小农户单个经营的矛盾。现代农业要求农业生产必须实行规模化经营，才能产生可观的经济效益，而家庭联产承包责任制强调的是小农户单个经营，无法形成农业规模化经营，生产要素难以得到有序流动和合理配置。

二是农业大市场变化与小农户经营风险的矛盾。农业是弱势产业，市场变幻难测，小农户无法把握市场走向，政府部门发布的仅是一些参考信息，致使小农户经营风险加剧，无法抵御市场及自然灾害带来的风险。

三是市场运作效益最大化与小农经营效益趋小化的矛盾。在市场运作中，经营者均追求效益最大化，而小农户经营很难实现效益的最大化，相反由于市场的种种制约，特别是农业生产资料价格趋高而农副产品价格下跌难止，导致小农户经营效益趋小。由于这种制度的缺陷，农民的生产积极性不高。为了解决这些缺陷，一些农户与时俱进自发搞起了土地流转。加之农村劳动生产率的提高，农村产生大量剩余劳动力，在龙湾区许多行政村土地不再是农民赖以生存之本，“耕者有其田”不再是农民期盼的目标，离开土地务工、经商或投资办企业已是农民发家致富的主要途径。

四是城市工业化进程加快与土地流转滞后的矛盾。城市工业化程度的提高，特色产业带的崛起，必然使土地越来越集中到专业基地和种养大户。工业园区的形成和扩张要求土地流转为其提供更大的空间。

因此，土地流转动因主要表现为因农村产业结构调整带来了土地流转；农村劳动力转移带来的土地流转；科技示范带来的土地流转；工业化、城市化进程加快，农业的比例减少，都市农业的发展带来了土地流转。

二、龙湾区土地流转特点及形式

龙湾区现有农业人口 27.9 万人，从事农业生产 2.3 万人。现有耕地 6.8 万亩，承包户 49482 户，年播种作物面积 11.6 万亩。从 90 年代开始，我区逐步出现土地流转现象，到了 2000 年，达到了流转高峰，特别是近 3 年来，农业结构调整和农业产业化经营步伐加快，特色农业产业带的快速发展，农村土地流转规模不断扩大，涌现出大批专业户承包土地，兴办蔬菜基地、花卉苗木基地、粮食农场等。据不完全统计，规模经营户 20 亩以上达 500 户以上，全区土地经营面积流转面积达到 2.3658 万亩，占全区耕地面积 34%，参与土地流转的农户达到 19465 户，占全区农户总数 40%。土地流转主要呈现以下特点和形式。

（一）土地流转的特点

1、从流转范围来看，具有普遍性。由于外出经商和兴办企业人数逐年增加，部分家庭因缺少劳动力而将部分或全部土地交给劳动力多而土地少的农户耕种或转给专业农场（合作社）耕种。另外，特色农业实行区域化连片种植园区化生产，给种植大户提供了承租土地的条件。2000 年以来，农村土地流转越来越普遍、范围越来越广。无论是工业发达的永中街道、状元镇，还是工业不发达的灵昆镇，从调查来看基本上每一个行政村都有农户进行土地流转活动，特别是永中街道、瑶溪镇土地流转较为活跃，这 2 个镇（街道）2000 年以来参与土地流转农户占总户 70%以上。另外，灵昆镇由于养殖业的转业转产，大部分从事养殖业的农民转向农业种植业进行规模化经营，出现了承租土地规模推进现象，是九村、海思村近几年尤为突出，土地流转面积均在 1900 亩以上，全镇共有 7000 多亩土地通过从农民流转出来，集中到种植大户手中。

2、从流转参与过程来看，具有自发性。全区土地流转基本上都是出租人和承租人自发进行的。据不完全统计，2000 年以来，由租出方提出的占 47.8%，由租入方主动提出的占 45.2%，由村集体出面承租仅占 8%左右。瑶溪镇雄心村流转土地是全镇最多的一个村，面积达 600 多亩，也是我区实行土地流转较早的村，在 90 年代中期到 20 世纪初，基本上均由出租方和承租方提出，村委会仅作为鉴证者参与，状元镇流转的 1000 多亩土地也基本属于此类情况。

3、从流转方式看，具有随意性。农村土地租出户与承租户的转租关系建立主要方式是口头约定，参与土地流转的农户中，有 63%的农户没有签订任何形式的合同。签订协议的基本属于一些规模化生产基地，投入性比较大、承租周期长的农户和基地经营者之间；规模小、土地数量不大的农户和农户之间基本上没有协议签订。这给今后的利益纠纷埋下了隐患。

4、从流转时间看，具有长期性。被调查参与土地流转的农户中，没有固定租期的农户占 29%，有固定转租期的农户占承租户的 70.6%，其中 3-5 年以上占 67%以上，10 年以上占 30%，20 年以上占 3%左右，甚至有的是 30 年。

5、从土地流转用途来看，具有单一性。基本用于发展种植业，从调查的土地流转用途来看，用于蔬菜、果瓜、花卉种植的，占流转土地的 91%，其它为牧畜养殖和淡水养殖。如灵昆海思村牧畜生态养殖园区、瑶溪淡水养殖园区。

6、从土地流转租金支付形式来看，主要以现金支付为主。租金支付差距较大，最低租金每亩 200 元，最高每月 1500 元，前者以种植水稻为主，后者主要是种植经济作物，如花卉苗木基地。另外，农户为了集中成批生产经营，更换双方以土地使用权换取土地使用权，此种形式全区总共 1660 亩，占流转面积 4.5%。这种形式基本存在于同村农户或土地邻近的农户之间进行流转。

（二）土地流转的主要形式

1、农户自行转包。一些农户因举家务工经商从事二、三产业，将自己承包土地及相应权利和义务一并转交给新承包方。这种形式流转的耕地面积总共有 4526 亩，占流转面积 3%。这些流转的土地没有固定的期限和协议约定，征耕者在使用土地时，可以不支付任何费用；多数为免费转给同村农户或亲戚朋友，以免土地抛荒。

2、种养大户承包。这种形式主要是一些种养大户将因农民不愿耕种或没有劳动力、工商经营户手中的土地转包过来，基本上以连片种植为主，如海滨街道王大荒粮食种植场承包土地 300 亩，经营期一般 5 年，租金每亩 300 元左右，这种形式全区有 7000 余亩，占流转面积 20%。

3、集体反租转包。村级基层组织对较大面积、农户经营的连片土地，向享有该土地承包经营权的农户租赁承包，再由村级基层组织统一发包给基地经营户。如永中联谊村、灵昆九村蔬菜基地均由村委会向村民统一租赁，村委会收取租金差价，再租给种植户。这种形式有 7526 亩，占 23%左右。

4、参与式股份或股份合作。村级集体经营土地或农户将承包的土地经营权作价入股，参与土地经营者实行股份制经营，村集体或农户入股的土地经营权作为分红依据。这种流转形式不多，全区共 2372 亩，仅占土地流转 10%左右。如瑶溪镇南山、河口等三个村，以村民土地入股到淡水养殖园区有限公司作为股权进行流转。

5、租赁转包。出让方通过租赁、转包等形式出让土地使用权。承租对象除部分是本村村民外，大多数是外来种养户。如 s0 亩以上粮食种植大户、经营种植大户基本上由周边县（市、区）外来人员经营，外来经营户土地面积占总流转面积 70%以上。

6、集体转租包。农户经营的连片土地，向享有该土地承包经营权的农户租赁承包，再由村级经济组织收取租金统一发租给其他经营户。在土地承包过程中，一些行政村留有一些集体机动田，由村集体经济组织出面收取租金后，统一租给特色农业基地、农业园区，一般周期在 10 年以上。瑶溪镇一些花木场、永中蔬菜科技园区、天河蔬菜园区、灵昆瓜果园区，均采取这种形式。

三、土地流转的作用和效益评析

在流转作用上，从调查情况来看，土地流转带来的经济效益和社会效益十分明显。农村经济得到了发展，农业经济的增长方式得到转变，农业产业结构得到了优化，广大农民得到实惠，村级集体经济得到发展。

（一）加速了农业产业结构调整，促进了农业增效

农村产业结构调整带来了农村的土地流转，而农村土地流转加速了农业产业结构调整，促进了农业经济效益的提高，增加了农民的收入。通过土地流转涌现了一批农业经营大户，这些大户以较强的市场信息捕捉能力和过硬的技术服务，带动了农户生产，形成了专业基地、专业村，在一定程度上改变了区内农业布局小而多，农产品多而不优的局面，有力促进了农民增收致富。永中街道联谊、新联、下湾等 3 个村原是以水稻种植业为主，一些农民兴办企业无资金、无技术，依靠几亩粮田种粮，粗放经营，年收入不足 5000 元，通过土地流转，建立大棚蔬菜生产基地后，每户农户承包了 1-2 个大棚，年收入在 5 万元以上，很快走上致富路。永中街道通过流转土地 7000 亩，为从事蔬菜种植业 300 多户增收 1300 万元以上。

（二）加速了农村劳动力转移，促进了个私经济发展

在稳定土地承包关系的基础上，允许土地流转，促进了土地和劳动力资源的优化配置，一方面剩余劳动力有效地从土地中解放出来，从事第二、三产业和外出务工，涌现了一批经商流通大户，拓宽了农民就业增收渠道。海滨街道蓝田村的农户土地基本上流转给经营大户后，该村成为远近闻名的运输专业村、皮革老板村，使从事非农产业的农民摆脱了土地束缚，腾出精力专门发展其它产业，从而加速了农村劳动力转移，促进了个私经济发展。据统计，近 3 年来，除土地被征用外，全区通过土地流转有 1.7 万从事农业的劳动力转移到第二、三产业。

（三）加速了科技兴农步伐，促进了传统农业向现代农业发展

土地流转后，种养大户、专业合作组织为了提高规模效益，十分注重农业的经营管理和农业科技的推广，把提高经营水平和科技贡献率作为发展生产的头等大事来抓。海滨街道教新村把外出经商办厂的农民土地转包给三周蔬菜示范场后，在村委会的支持下，该示范场与省、市农科技联姻，引进先进的科学种植技术，高薪聘请农业专家作技术常年指导，基地实行规模经营、科学种植、温室培育、机械化操作，经济效益十分可观，成为我市传统农业向现代农业转型的先进典型，一些种植大户也成为全市蔬菜种植科技示范户。

（四）推进了农业规模化经营

土地通过流转后，原来一些种植户从小打小闹到连片种植经营、园区化生产，大大推进农业规模化经营，实现了松散型经营向集约化经营转变，大大提高了经营效益，提高了土地的产出率。

（五）增加了集体经济的收入

在土地流转中，一些行政村将农户的土地集中起来加价租赁转包或将集体机动地统一承包给种养大户，增加了村收集体经济。永中新联、联谊、下湾、天河庄园、灵昆海相、九村等行政村通过这种形式为村集体经济增加1.万元以上，壮大了集体经济。

（六）解决了土地抛荒问题

由于种粮效益的低下，一些农户的种粮积极性并不高，造成了粮田抛荒现象，虽然经过政府部门和基层干部苦口婆心地做工作，农民只好应付种下水稻，但是，由于疏于管理，也是颗粒无收，浪费了人力、物力。通过土地流转后，这个让基层干部群众头疼的问题也迎刃而解。灵昆镇沙塘村，将30多户农民不愿种的150亩土地统一转租给兴隆生态养殖有限公司后，作为生态养殖场生产用地和饲料种植基地，不但解决了多年土地抛荒问题，而且还增加了集体和农民收入，改善了生产环境。

四、土地流转中存在的问题

虽然区内农村土地流转速度不断加快、流转面积不断扩大，从总体来看，对于土地抛荒、农业增效、农民增收和农村经济的发展产生了极大的推动作用和积极影响，但在其发展过程中，出现了许多新情况、新问题，特别是产生了一些不容忽视的矛盾，集中表现在纠纷时有发生且呈不断上升趋势。仅2005年就发生土地流转纠纷28起，涉及面积6095亩。

（一）土地流转程序不规范

一是无序流转现象普遍。土地流转多数是农户私自交易，被调查农户中，没签订土地流转书面协议占67%，经有关部门登记、备案或签证及公证机关公证后流转的流转土地少。二是部分流转协议双方权利和义务不够明确，条款大多不规范，内容过于简单，对流转双方权利义务及违约责任、承租土地附着物处理、有关赔偿条款、土地被征用后的承租户损失补偿等缺乏明确具体的约定，流转双方的权益得不到有效保障。三是在土地流转过程中未充分征求流转双方的意愿，流转双方的合理要求未能及时协调解决。因此，这种没有政策引导、政府组织、中介机构服务和规范操作的土地流转，也带来了一系列的经济问题和社会问题，导致一些承租者承包种植失败后，一走了之，农民权益得不到保证，并且造成抛荒。另一方面，一些农户见承包户效益可观，要求增加租金标准，或要求收回土地，造成投资者血本无归，叫苦连天。

（二）土地流转软环境不宽松，服务滞后

政府在土地流转过程中，缺乏相关配套政策，保障措施没有落实。信息服务滞后，发生纠纷后调解缺位，没有较好地处理好双方矛盾，双方权益得不到保证，挫伤了流转双方的积极性和流转的持续性。软环境不宽松，服务滞后，使土地流转难以持久，导致项目、资金和技术引得进、留不住、带不动，这其中在征地过程中承租户利益得不到保障尤为突出。

（三）基层干部和群众对农村土地流转认知度低

调查中发现，不管是村镇干部，还是普通农民，对土地流转比较陌生。大多数农户不知道土地承包法有关内容及其土地流转的有关法规，50%以上的农村基层干部对土地流转一知半解。对党的农村土地流转政策知之甚少，在思想上缺乏认识，在工作上不够重视。

（四）流转信息渠道不畅

由于土地供需信息网络尚未形成，供需双方的信息不能得到有效沟通，使流转受阻，出现了想租租不出去、要租的却租不到的现象，土地难以有效流转，影响土地的适度规模经营和土地的产出率。

（五）土地功能受到了破坏

少数土地流转后的经营户，缺乏对耕地的保护意识，为提高短期内的效益，对耕地不施有机肥料，大多只施含有污染物的其他肥料，对土地实行掠夺式经营，导致土壤肥力下降。有的耕地被流转后，改变了耕地功能，用作非农生产用地，以获取更大的收益。还有一些经营户对耕地的耕作层进行挖移，破坏了耕地的耕作能力，土地难以复耕，而这种改变又事前没有征得耕地所有者的同意，存在较大的危害性。在工业发达的镇（街道）、行政村，一些农户见违章搭建收益高，就纷纷效仿，出现了大面积的违章搭建。

（六）政策的调整给流转带来纠纷

中央提出了免缴农业税，种地不收税已成事实，另外，政府为鼓励农民种粮，对农民种粮采取直补奖励措施等其它一系列配套政策，农民基本上可以无本种粮，加上近年农业收成好，粮价上涨，使农民感到不仅不贴本，而且有利可图。因此，不管是当初自愿流转的土地，还是抛荒的集体收回转包，均要求收回承包责任田，或在原租金上漫天加价，破坏承租者正常经营。如瑶溪镇瑶村花木公司租赁该村农民 120 亩土地，租期为 20 年，现在农民经常来闹事，要求加价，虽经有关部门和镇村多次协调，至今未能得到妥善解决。

五、土地流转措施和对策

当前农村出现的土地使用权流转，多数反映了生产要素的合理流动和优化配置。为了进一步加快农业产业结构调整步伐，做好特色农业文章，实现农业产业化经营、企业化生产的现代农业有新突破，针对调查中发现的问题，目前我区农村土地流转工作必须加强领导，正确引导，规范操作，认真做好土地流转这篇文章，让土地真正地转起来。

（一）要加强对《农村土地承包法》的宣传力度，提高对土地流转工作的认识

做好土地流转工作，是关系到保障农民权益、促进现代农业发展、推进新农村建设的一件大事。在加大宣传力度的基础上，要从有利于农村生产要素的合理流动和资源的优化配置，有利于促进农业结构调整、增加农民收入高度出发，在农户“平等、

协商、依法、自愿、有偿”的前提下，积极引导土地流转，保证土地流转健康有序进行，不能以任何借口剥夺农户的土地流转权，更不能与民争利。

（二）要加强对农村土地流转工作的引导

要加强对农用地流转重要性的认识。各级领导干部要努力学习有关法律、法规和土地流转的知识，做到心中有数，并在工作中向农户进行宣传教育，帮助农民选择适当的土地流转模式，正确引导和规范农村土地流转工作，保护农民的长远利益。如在非农产业基础较好、社区经济实力和经营管理水平较好的镇（街道）、村，采取股份制形式，鼓励农民土地流转 to 专业合作组织和企业，参与经营分红。在农户专业化程度高、农产品加工发展有潜力的行政村，实行股份合作制，将土地入股合作经营，特别是在一些特色农业生产园区和名、特、优农产品生产基地均可实行此种形式经营。

（三）要遵循农村土地流转原则

一是土地所有权不变原则。农村土地法律规定属于国家所有，农民对土地的使用权可以流转，但不能改变土地所有的权属关系，必须接受集体的监督和管理。二是自愿流转的原则。不管采取何种模式，土地流转必须在农民自愿基础上广泛征求农民意见，取得农民的理解和支持。三是有偿流转原则。无偿流转客观上容易浪费资源，有偿流转可以在经济上激发群众合理利用土地的自觉性。四是依法流转原则。要严格按照有关法律规定办理流转手续，规范流转。五是公平、公开、公正的原则。集体土地的发包、出租，必须由村集体经济组织统一组织进行公开招标，以防非法交易行为的发生。

（四）要加强土地流转规范管理

一是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、规范、合同的鉴证登记等工作，涉及面广，任务艰巨，必须建立健全强有力的监管体系。二是要规范土地流转手续。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，并做好公证和登记备案工作。三是要加强土地流转的协调。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，并采取针对性的措施，在政策允许的前提下，让农民愿意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，妥善解决“有地无力开发”与“有力无地开发”的矛盾。四是各级政府要抓紧出台有关土地流转的指导性政策。五要提供司法服务保障。充分发挥基层民调组织社情民意，熟悉领导调解快的特点，尽力将土地纠纷解决在初始阶段，并提供法律服务，维护农村流转秩序。

（五）积极培育土地流转市场和中介服务组织

建立土地使用权的市场化流动制度，是农村土地制度变迁的必然趋势。要在保障农民合法权益前提下，积极探索通过市场调节土地流转的长效机制，在对土地评定等级的基础上按照市场供求关系，合理确定土地流转价格标准。与此同时，建立以镇（街道）农经管理部门为主体的土地流转中介服务组织，实行土地流转委托管理，实现土地有序流转。区、镇、村三级要尽快建立土地流转中介服务组织，中介组织要建立农村土地服务网络，及时登记汇集可流转土地的数量、区位、价格等信息资料，定期公开对外发布可开发土地资源的信息，沟通市场供需双方的相互联系，提高土地流转交易的成功率。在双方协商一致前提下，帮助办理流转手续，同时为承租者提供资金物资等服务，妥善处理土地经营过程中发生的矛盾和问题，切实维护土地所有者、承包者、经营者三方的合法权益，在产业结构调整过程中实现“双赢”，进而盘活农村土地资产，提高土地集约化水平，促进农民增加收入、农业增效。

（六）研究拓宽土地流转的新模式

土地流转一方面要促进农业结构调整步伐的不断加快，另一方面要保护好农民的权益。因此，必须认真研究进一步拓宽土地流转模式。要积极推进反租倒包。反租倒包是由村集体“反租”农民的土地使用权土地规模，再承包给个人或单位，由承租方向集体交纳土地承包费，同时对土地承租方给予年度性的经济补偿，从而使集体经营者农民的合法权益得到保护。要稳妥推进土地股份合作制。在市场经济条件下土地承包权表现为一种具有交换价值的资产股份公司或股份合作社，农民将土地承包使用权入股，可以使经营者获得较为充分的自然资源，同时农民也能按照土地分红，为进一步推动农村土地的适度规模经营奠定良好的基础。

（七）深化农村社会管理体制配套改革

要大力发展二、三产业，加快农村城市化进程，加快农村劳动力转移，为农村土地流转创造条件。要大力培植农业龙头企业，加快农业产业化进程，不断提高农业规模化经营水平，打破农民身份的限制，改变农民的“恋土”观念，鼓励农民离土离乡，进入城镇安家入户，减少农民对土地的依赖。要加快城市化、工业化进程，促进农村人口向城镇转移集聚，减少农民，富裕农民。要尽快建立健全适合农村特点的社会就业、养老保险、合作医疗等社会保障体系，消除农民离土的后顾之忧。同时，尊重和保护农民首创精神。只要是不动摇土地基本制度，符合绝大部分农民意愿的流转模式，都要积极支持。要及时将成功的土地流转模式予以总结推广，并通过规章化、制度化予以保护，做农民的坚强后盾。

（八）加强土地宏观管理

要进一步稳定和落实土地承包关系，切实保护农地集体所有权和农民承包经营权，要通过加强土地管制，划定基本农用保护区等手段，严格限制流转的农用地向非农用地转变，保证农地资源的可持续利用。

（九）积极探索农村集体向国有化转移的模式

龙湾区人多地少、土地资源制约极其严重，土地瓶颈尤为突出，但土地使用方面在事实上又存在浪费现象。如农民宅基地的闲置，集体“三地”据不完全统计就有2万余亩，因此改变农村宅基地无偿供给，使其使用权可以跨一定区域依法自由流转让或转让；对集体所有的“三地”市场国有化进行市场转让、租赁，建统一标准厂房、兴办市场、停车场等，合理配置土地资源，增加集体收入，整治和美化农村环境。