
浙江省农村土地流转的经验对湖北省的启示

温如春

(武汉工业学院经济与管理学院 湖北 武汉 430023)

【摘要】湖北农村土地流转虽然有一定的发展，但总体上比较落后。阐述了浙江省农村土地流转的做法，借鉴浙江的经验，湖北应采取相应的措施来促进农村的土地流转。

【关键词】浙江；湖北；农村土地流转；对比研究

【中图分类号】F321.1

【文献标识码】A

1 浙江省农村土地流转的形式简介

浙江省是我国农业经济发展得较好、农村城镇化率较高的地区，其农村土地流转也发展得较好。据统计，到2007年底浙江省土地流转面积已达465.76万亩，占总承包耕地面积的23.5%，涉及流出土地农户240.78万户，占浙江省家庭承包经营总农户的25.6%。浙江省农村土地流转的形式主要有以下几种形式：

1.1 土地反租倒包

土地反租倒包是村集体征得农民同意后，集中土地，付租费给农民，再发包给专业户、工商业主的一种流转方式。浙江衢州市柯城区的花园乡地处衢州城郊，二、三产业发展较快，农户大部分收入来自经商办企业，于是一些农户把土地或租或送让亲朋好友耕种，个别的干脆抛荒。与此同时，有的农民想发展花卉业，却找不到合适的土地。针对这一情况，花园乡党委、政府请来专业部门，对万亩花卉基地进行总体规划，采用反租倒包的方式启动基地建设：先由村经济合作社以每年400元/亩的价格向农户租赁土地使用权，并签订土地租用使用权合同，再由乡农业综合服务公司跟各村经济合作社签订土地使用权租用合同，然后统一由乡农业综合服务公司同客户签订土地使用权租用合同，这样，原本一家一户的土地，通过流转集中起来进行规模经营。德清县钟管镇沈介墩村的328户承包户“不稼不穡”，把承包田倒包给了村委会，再由村委会统一租给种养大户经营，原承包户每亩可得租金550元。

1.2 土地有偿转包或转让

转包是指承包人将自己承包地的部分或全部，以一定的条件发包给第三者，由第二份合同的承包人向第一份合同的承包人履行，再由第一份合同的承包人向原发包人履行合同的的方式。转让是指承包人自找对象，由第三者代替自己向发包人履行合同的的方式。转让的合同内容虽无改变，但是变更了承包人，终结了原承包人与发包人的权利义务关系，确定了受让人与发包人的权利义务关系。转包或转让的对象，不仅可以在农户之间进行，而且可以在各类承包者之间进行。台州市路桥区工商业比较发达，许多农民办厂经商，土地粗放耕种，而想扩大种植规模的农民又不能遂愿。该区镇、村两级政府结合第二轮土地承包，做好调查摸底、征求意见的工作，对不愿再耕种的农户进行农田的季节性转包或转让，全镇共有240多户农户自愿转让耕地1000余亩。

收稿日期：2009-11-18

1.3 土地投资入股

土地投资入股是由集体经济组织、有经济实力的大户或投资于实业的工商企业发起，农户以土地使用权作价入股，按照自愿原则组成利益共享、风险共担的股份合作制农业企业。企业统一经营农民的土地，农民既可按股分红，又可在企业工作、按劳取酬的一种流转方式。在股份的构成上，农民主要以土地使用权入股，也可以资金、技术、设备入股。在用人机制上，企业与农民实行双向选择，企业原则上优先招收土地股民。绍兴县柯桥镇新风村离县城只有数公里之遥，全村 296 户，894 个农业人口，男女劳动力 478 个，水田面积 352.8 亩，人均 0.4 亩。农民人均收入中，来自二、三产业的比重已达 76%。2001 年，新风村组建了“土地股份合作社”，全村土地 100% 实现流转，结构调整面积达 60%。土地股份合作社的股份设置分农户承包权股、村集体所有权股、现金股。农户承包权股，根据农户入股申请和土地承包权证的承包面积（即每人 0.4 亩），依照上年人均之征农补贴水平，每 100 元（即 0.4 亩）为一股，计 88200 元，合 882 股；村集体所有权股，参照本地土地征用补偿办法，为农户土地承包权的两倍，计 176400 元，合 1764 股；现金股以现金投入计股，按照农田基础设施现有水平和追加投资预测，尚需投入资金 73.54 万元，其中，村集体投入 13.54 万元，浙江新风热电有限公司（原村办企业）投入 60 万元，每 100 元一股，合 7354 股。经过改造，农民由一块土地的部分占有（指承包权）者，变成了自己股份的所有者，由一个被捆在土地上的人，变成了自由之身的股东。

1.4 土地信托服务

土地信托服务是指土地信托服务组织接受土地承包者的委托，按照市场化运作规程，将其拥有的土地使用权在一定期限内依法、有偿转让给其他单位或个人、原承包者每年领取股金的流转方式，农民俗称“土地银行”。土地信托组织就像银行吸储一样，接收农户申请托管的土地，再通过登报招租、网上招租等形式，把农田转包出去。绍兴县在柯桥镇的新风、先锋、丰富和路南等村开展土地信托试点。在坚持“确保所有权、稳定承包权、搞活使用权”，坚持“依法、自愿、有偿”，不搞强迫流转，不搞行政定价，坚持“不改变土地的农业用途，确保耕地复耕能力”三原则，防止在耕地上擅自搞固定建筑，但允许农民在耕地上搭建大棚和温室的前提下，由县农办牵头，联合农业、土管、林业等部门在县里设立“土地信托服务中心”，镇一级设立土地信托服务中转站，村一级由村经济合作社具体接受农民土地信托事务。农户把自己不愿或无力耕种的土地委托给村，由村经济合作社登记下来，送到镇，镇再汇总到县，县再把土地使用权有偿流转给有能力者承包经营。在全县建立起县、镇、村三级信托服务体系，全县 20 个乡镇全部建立了土地信托服务站，774 个村的土地信托服务由村经济合作社承担。土地信托服务内容主要有三项：一是土地流转前的土地使用权供求登记和信息发布。登记、汇聚可流转土地的数量、区位、类别等情况，接受土地供求双方的咨询，多渠道、多形式向辖区内外及时发布土地贮备和可开发土地资源的信息，推荐可开发项目。二是土地流转中的中介协调和指导鉴证。协调流转双方提出的有关事宜，在平等协商并取得一致的基础上，落实契约关系，办理合同鉴证手续。三是土地流转后的跟踪服务和纠纷调处。帮助土地经营者进行开发项目的可行性认证，在信贷、技术、物质等方面开展横向联系，并在法律和政策范围内协调土地经营中引起的纠纷，维护土地所有者、承包者、经营者三方的合法权益。土地信托业务的开展，既保障了农民对土地的承包权，又突破了原来土地使用权仅限于村内流转的界限，使得分散的土地资源在更大的范围内实现优化配置。

2 湖北农村土地流转存在的问题

随着农村经济的发展，湖北农村土地流转也逐渐地发展起来，并取得了一定的成效。如 2008 年，湖北大冶大箕铺镇农民侯安杰租种大冶、阳新 2 个市县 8 个乡镇 33 个村 1.8 万农户的流转农田 1.96 万亩，创下全国农民种田面积第一，被称为“湖北粮王”。但总的来讲，在湖北农村土地流转并不兴旺，甚至有点低迷。原因如下：

2.1 认识上有偏差

对于土地流转经营问题，有的地方比较关注，出台了一些政策措施，扶持土地流转和土地规模经营。但从全湖北来看，大

多数地方重视不够，对土地流转和规模经营缺乏正确的认识。乡村干部认为，承包到户，三十年不变，怎么种是农民自己的权利，流转不流转是农户自己的事，与集体没有多大的关系，该讲的政策没向群众讲明白，该做的服务工作没有做到位，以致土地流转呈自发、放任状态，随意性大。部分群众对经营权流转的法律定义不清楚，把流转与“失地”相混同，担心土地流转了，今后无着落，宁可抛荒，不愿转让。这些思想认识上的顾虑，给土地的合理流转造成了一定的影响和困扰。

2.2 流转不规范

土地流转处于自发状态，大多是农户间私下转让，很少经过村组集体；大多是口头协商，很少签定文字协议。大多双方协商约定租期、租金，没有一定之规，缺乏应有的基本参照。大多是经营户与村委会签约，农民有的作附签，有的连附签也没有，签约主体与流转主体不一致；大多仅有租金、年限等关乎眼前利益的约定，忽视对长期可能出现纠纷的防范，留下矛盾隐患。襄樊市襄阳区在 2004-2006 年共排查近 6000 起土地纠纷，其中 50% 以上是因为土地流转不规范引起的。

2.3 社会保障制度不健全

目前，我国农民仍然是“农业户口”，各项社会保障还没有建立健全起来，外出务工农民尽管居住在城镇，但“根”还在农村。对广大农民来说，外出务工是出路，回家种地是退路，“宁可抛荒，不可失地”成为外出农民的普遍心态。由于担心土地给别人种了以后收不回来，多数农民宁可不要租金交给亲戚朋友代种甚至抛荒，也不愿与种田户签订长期转包合同。荆门市掇刀区一农民在电视上看到关于土地规模经营的报道后，以为会影响政策导向，于是专门给温总理写信，要求媒体不要做这方面的宣传。由于对未来预期的不确定，导致承包方在基础设施建设、培肥土壤方面也不敢过多地投入，影响到规模经营的长期稳定发展。

2.4 土地集中难连片

由于在建立家庭联产承包责任制过程中，田地不断零分细划，特别是有的农户在心理上与承包大户对立等原因，导致流转不连片，农户分散经营土地插花其间，除了承包山场、水体的大户，以及城郊建设小区的规模经营外，不少经营大户的土地是不连片的，给规模经营户的防虫治病、机械操作带来了很大的不便，以致规模经营只是简单的累加，达不到降低成本、提高效率的应有效果。监利县网市镇三官村 11 组闻传海种了 27 亩地，分散在 9 处，有 13 块，最大的 2 亩，最小的 3 分，有 8 亩地收割机下不去，只得用人工，收割成本增加一倍以上。云梦县伍洛镇藜蒿板块基地中，就有个别农户插花种植的棉花，使用的农药大多是蔬菜上不能用的，造成藜蒿品质下降，市场受到严重影响。

2.5 行政管理滞后

现阶段，我国对土地流转虽然有相应的法律规定，但操作性不强，甚至有矛盾的地方，相应地使基层管理机构在管理土地流转时不好把握，只好观望等待。如对涉及土地流转纠纷的仲裁，由于调查取证工作量大，处理过程环节复杂，处理结果法律效力弱，管理者费力不讨好，呈“无人管”、“无人干”的状况。对土地流转和规模经营引发的一些行政管理上的新问题，管理者多从现有政策规定中寻找解决的办法，与发展要求不适应。如襄樊市襄阳区乾兴农业开发有限公司长年从事农业生产，但电力部门按规定每年 5—8 月对其执行农业电价，其他时段执行非农业电价，电价上涨 53%；大冶市农民候安杰的经营面积已近 2 万亩，相当于几个村的面积，但在申请国家农田水利基础设施建设项目时，因其是民营承包，始终列不上户头。类似的跨区域、跨体制的行政管理问题，还有待从政策和管理体制上加以突破。

2.6 社会化服务体系不完善

土地流转和规模经营既需要政府的引导和大力扶持，也需要完善的社会化服务与之匹配，而目前这种社会化的服务是比较

欠缺。首先是基础性公益服务欠缺。乡镇综合配套改革后，农村技术性公益服务得到了加强，农民群众深受其益，但基础性公益服务仍然薄弱，“行路难、用水难、通电难、存储难”等问题仍未得到很好解决，经营大户在进行规范化、标准化生产时，这些困难显得更为突出。其次是农业工人缺。近年来，外出务工的青壮年较多，在家务农的多以老年小孩为主，连年轻妇女也少有在家的，虽然规模经营业主拥有一些机械，主要环节都是机械作业，但还有一部分农活需要请工，工人难找，且费用高。第三是技术缺。特别是在重大的动植物疫病发生期间，防控稍有不妥或不及时，对规模经营业主而言，是灭顶之灾。仙桃市走访调查 57 户经营业主，90% 以上的认为缺乏专门为其服务的专业技术队伍和组织。

3 促进湖北农村土地流转的措施

借鉴浙江经验，湖北要促进农村土地流转，应从以下方面入手：

3. 1 保证土地流转的效益

农民进行土地流转时，必须让农民得到实惠，否则，农民不愿意进行土地流转。有人对江苏省常熟市如东县和铜山县农户进行调查，分析得出，农户每流入 1 亩土地，人均年收入和人均年消费将分别增加 583 元、139 元；农户每流出 1 亩土地，人均年收入和人均年消费将分别增加 360 元和 344 元。同时，农地流转行为也能改善家庭就业结构，农户每流入 1 亩土地，非农就业率就降低 0.79%；农户每流出 1 亩土地，非农就业率就提高 5.84%，也就是说，农民进行土地流转，其福利水平得到了提高。农民也是“经济人”，得不到实惠的事情，他们是不愿意干的。现在，农业税已经取消，种田的还有补贴。如果土地流转不能体现这些增值利益，农民就更不愿意进行土地流转了。

3. 2 大力提高非农就业率，促进农村劳动力转移

农村土地流转需要具备一些前提条件，如农村经济中的非农活动收入在 75% 以上，农村劳动力人口中从事非农劳动的数量大于 50%，也就是说，要想办法让农民离开土地，剩下的土地自然就会被流转，为此，就必须为农民创造更多的非农就业机会，提高非农就业率。大力发展二、三产业，吸引农村剩余劳动力转移；大力发展乡镇企业，扩大其吸纳农村剩余劳动力的空间。改变农民的“恋土”观念，讲清政策内涵，鼓励农民进城经商务工。发展农民劳务输出业，减少直接从事农业的农民数量，增加农民的收入。改革农村和城镇户籍制度，打破农民身份限制，让农民走得出去、留得住，创造有利于农民离土离乡的政策环境，从而促进土地流转。

3. 3 完善土地流转制度，规范土地流转行为

依法流转土地，继续做好农地“确权确地”工作，使农民有经营自主权。使用标准合同文本规范土地流转行为，避免自发、私下的土地流转行为，加强农地流程序管理，逐步推动并普及强制性农村土地流转登记和合同管理制度，为农民建立土地承包流转档案。要积极推行多种土地流转方式，鼓励流转形式的创新。建立农村土地承包和流转仲裁机构，配合司法部门协调处理和仲裁农村承包土地经营权流转过程中出现的各种矛盾和纠纷，保护土地流转双方的合法权益。

3. 4 发展土地流转中介组织和配套服务

由于势单力薄，农民单个从事土地流转，往往花费的成本较高，且效益低，如所需时间比较长，不易寻找转包对象，与转包对象谈判、履约成本高等，因此，应建立相应的中介组织，如村经济合作社、村服务中心，直至乡、县一级的相应机构等，来帮助农民进行土地流转。由中介组织出面，交易成本小，有公信力，更容易协调各方面的利益，这些组织可帮助农民整理土地，以集中连片；可以组织协调，让有意见的农民也参与土地流转；可出面进行招商引资，吸引广大工商企业和经营大户来进行投资；可进行监测管理，保证双方按照土地流转合同进行操作，保证出让方与接收方的双方利益得到实现。

3. 5 建立完善的农村社会保障体系和社会化服务体系

在湖北，许多农民把土地当做生活最后的保障，因此，应加强农村社会保障体系的建设。有了完善的社会保障制度，农民离乡离土也不怕，即使丧失了劳动力，也不担心，从而真正把农民从土地的束缚上解脱出来。社会保障是促使农民离开土地的基础条件，从而能促进土地流转。应加强农民就业培训、看病就医报销、养老保障等工作，让农民能放心地离开土地。同时要完善农村社会化服务体系，强化农村合作经济组织的服务功能，在农业的产前、产中、产后为农民提供资金、技术、农产品加工及销售等配套服务，为农村土地流转创造良好的外部环境。

参考文献：

- 1 胡亦琴. 浙江农村土地流转方式及其经济思想 [J]. 特区经济, 2003 (3)
- 2 湖北省委农办课题组. 湖北省农村土地规模经营情况调查 [J]. 湖北社会科学, 2008 (4)
- 3 胡初枝. 农户农地流转的福利经济效益分析—基于农户调查的分析 [J]. 经济问题, 2008 (1)