

浙江农村土地承包经营权流转形式的创新及效应

闻海燕¹ 董亚珍²

(1. 浙江省社会科学院经济研究所, 浙江杭州 310025;

2. 浙江财经学院工商管理学院, 浙江杭州 310018)

【摘要】本文分析归纳了浙江农村土地承包经营权流转的7种创新形式及效果。剖析了浙江农村土地承包经营权流转中存在的问题,提出了坚持三个基本原则、加强分类指导等8点政策建议。

【关键词】土地流转; 浙江; 创新

【中图分类号】F321.155 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4161(2010)02-0022-05

近年来,浙江省出台了鼓励农村土地承包经营权流转(简称土地流转,下同)的政策,加强了土地流转的服务与管理,通过建立农村土地流转服务组织,创新土地流转形式,着力探索破解土地流转难题的途径,有力促进了农村土地流转,加快了农地流转和规模经营的进程。截止2009年底,全省土地流转总面积633.5万亩,占总承包耕地面积的32.0%;涉及流出土地农户322.9万户,占家庭承包经营总农户的34.5%;土地流转面积、涉及流出土地农户分别比2008年增长16%和16.7%^[1]。

一、浙江农村土地流转形式的创新及效应

浙江省各地根据农村经济发展的新形势和农村产权制度改革的新要求,在农户以转包、出租、互换、转让、季节性流转等多种方式的基础上,积极探索土地流转新机制,创新土地流转新模式,探索出形式多样的适合当地特点的土地流转形式。

(一)实行“一女两嫁”的土地承包经营权的季节性流转

土地承包经营权的季节性流转指土地流入方根据自身生产需要向流出农户租借土地的一个生产季节,生产季节结束后将土地承包经营权归还承包农户。

实践中主要有两种形式:一是有偿流转。按约定价每季付租金的形式进行季节性流转。农户直接承包给种植大户。承包面积一般在几亩到几十亩不等,以农户间口头协议为主。二是代种代耕。种粮大户向周边拥有季节性闲置耕地的农户临时租用土地,且为流出户提供免费机耕、机割和优惠价种子,为农户解除后顾之忧。季节性流转最大好处是提高同一块土地的产出效率,增加农闲期农业劳动力就业,是提高农民收入,化解土地抛荒的有效途径。这一土地流转新形式已在浙江省很多地区推广。而龙游县献军种粮专业合作社和龙游建光蔬菜专业合作社在原有合作社与农村散户的联合基础上双双联姻,以其各自的生产经营优势和作物季节性差异,实现优势互补,地尽其用。建光蔬菜专业合作社的300亩基地让给献军种粮专业合作社种一季早稻,收割后还给

【收稿日期】2010-02-21

【作者简介】闻海燕(1965—),女,辽宁人,研究员,主要从事三农问题研究。

建光蔬菜专业合作社种蔬菜, 献军合作社为建光合作社承担三分之一的土地年租金。而献军合作社的 700 亩基地冬季原以种油菜为主, 改为种蒿菜、萝卜等蔬菜, 由建光合作社提供种子、技术服务, 产品全部收购。

“一女两嫁”模式取得了较大成效:1)季节性流转是根据农业生产时间确定, 属于季节性集中, 因此, 权责利关系简单清晰, 形式便捷, 易于操作。这种季节性土地流转的模式, 可以打消农民一直以来担心土地流转后承包权变更的顾虑。 2)通过创新耕地流转模式, 实现粮田向种粮能手、种植大户、专业合作社集中, 并实施全程机械化服务, 有效地节约了人力成本, 遏止了耕地抛荒现象, 破解了市场经济活跃地区“有地不种, 想种没地”的难题。 3)实现了优势互补, 合作双赢。两家合作社都节约了成本, 增加了效益。 4)深化拓展了“献军种粮模式”内涵。献军种粮专业合作社曾因“以服务换取经营权, 解决农村散户耕地季节性抛荒”而闻名全省, 被誉为献军种粮模式。这一合作把献军种粮模式从单纯的合作社与散户之间的土地流转向合作社与合作社之间土地流转的深化, 并实现了资源、技术的再次整合, 优化了要素配置, 进一步细化了生产分工, 提升了专业化生产水平, 培育了一批职业农民。

(二)农户土地入股+土地股份合作社+大户(企业)经营模式

浙江省农村土地股份合作的土地流转形式开展很早, 并在发展中又不断创新。目前主要有以下两种方式:

1. 土地承包经营权作价入股。如全省第一家经工商登记的农村土地股份合作社——平湖市黄姑镇渡船桥村土地股份合作社成立于 2006 年 12 月, 现有社员 323 人。其中土地承包经营权入股社员 322 户, 入股土地 272 亩, 现金入股社员 1 人, 股金 2 万元。合作社共设置总股金 276 股, 其中, 土地承包权每亩折算人民币 5 000 元, (按前 3 年的亩均毛利润 250 元, 乘以承包经营权剩余年限, 得出每亩土地的经营权价值为 5 000 元)。每亩计 1 股, 合 272 股, 资金入股 2 万元, 折合股金 4 股。合作社经工商部门注册登记, 注册资金 138 万元。合作社实行保底分红和利润分配相结合, 3 年内实行保底分红, 每年每股 200 元, 并按年经营净收益的 80% 按股分红到户。组建股份合作社后再由合作社统一经营。

2. 土地不作价, 入股土地由股份合作社统一整合后, 以招标形式发包或租赁。如绍兴县王坛镇南岸村实行每亩田为 1 股组建土地股份合作社。农民无需自己种地即可获得每亩 500 元租金收益。如果土地股份合作社经营好, 年底还可拿到分红。目前全村 446 户农户、780 亩土地全部加入合作社。合作社公开、公平选定流转受让单位(大户)。引入有一定规模和实力的萧山弘阳农场承租农户流出的 500 亩土地, 建立出口蔬菜基地。对经土地整理后的大公山、后塘畈二处 280 亩山地, 实行公开招标、择优发包给本村种植大户。农户可在农场务工。

这两种形式的土地股份合作社的突出特点主要在两方面:第一, 依托农业龙头企业。专业合作社挂靠龙头企业, 与龙头企业结成紧密有效的利益共同体, 龙头企业提供种子、肥料和技术的指导, 并适当向合作社让渡部分利润。合作社首先向转出户支付土地保底租金, 然后再进行二次返还。由于吸引了一批有专业生产技术与管理才能的农业能人(龙头企业)经营农业, 在更高层次上实现了农民收入提高与农业增效。第二, 借助农民专业合作社, 搭建平台助推土地流转。引导农民以合作社为平台, 以入股形式进行土地流转, 通过土地合作进行生产经营, 让农民更多地分享土地经营的收益。这种模式中, 农民仍然拥有家庭承包土地的经营权, 土地既是有偿租赁, 又是认股, 并非是对家庭土地承包经营权的彻底放弃。通过引进股权合作模式, 增加了农民的红利收入, 建立了农民收入的利益递增机制, 保障了农民的土地权益。如绍兴县王坛镇南岸村通过农地股份合作制度创新, 促进了现代农业发展, 提高了农业经营效益。实行农地规模化经营后最高每亩蔬菜产值由改制前的每亩 200 元提高到 2 万元, 人均每亩租金收益 600 元。农地股份合作制将农地产权量化到人(户), 实现了农地产权的对象化、具体化, 土地产权内容更加明确, 有助于农民形成较为稳定的预期, 降低了合约成本, 节约了交易费用。第三, 土地股份合作社的组建为农民在二、三产业的创业提供了良好的保障, 使农民安心发展其他产业, 促进农民身份的转变。浙江民营经济发达, 全省农民非农就业率达 68.19%。农民已表现出相当明显的亦工亦农的兼业化经营趋势。实行土地股份合作社, 无疑将促进农村劳动力转移, 促进农村二三产业发展。

(三)以“农田托管”服务新模式促进流转

农民拿出自己的承包地由农机(农技)服务专业大户或服务公司统一承担部分或全部的生产环节,农民只需支付一定的服务费就可以获得原有承包地上产出的粮食。如海盐县依托友邦植保、友邦测土施肥和久洋三家服务型农民专业合作社联合成立了“海盐县农业全程社会化服务实验区”,集中连片流转土地面积 600 亩。其中,300 亩为全程代理农民作业服务,另外 300 亩是农民土地托管,合作社托管后直接进入产业化经营。农田托管主要有三种模式:一是全程托管。实行所有机械化作业包括机耕、育秧、机插、植保、机收等环节都由合作社承担。等稻谷收成后再支付作业费用。二是菜单式托管。合作社将机耕、植保、机收等机械化作业服务统一价格标准,由农民自主选择服务项目,并与合作社签订作业合同,代为农户作业服务。三是农田承租。将部分外出村民的农田通过签订转包合同的方式,承包给合作社经营。实行农田托管模式,促进了农村土地的有序流转,打开了农业的产业化发展空间。农民从土地的束缚中解放出来并实现转移,也一并解决了新农村建设中居民区与作业区空间布局的矛盾问题;较好地解决了农村实行家庭联产承包责任制后建立统分结合双层经营服务机制的历史性课题。依托社会化服务实现土地流转和规模经营,是土地流转和规模经营的好载体。这种形式对经济发展水平和农村劳动力稳定转移程度的要求较低,适用于目前经济不是很发达,但非农劳动力较多的地区。

(四)“农户流转土地+中介组织服务+大户(企业)经营模式

充分发挥镇、村组织及土地流转中介服务组织优势,做好承包土地流转信息发布、政策咨询、项目推介和中介协调等服务,组织引导农户委托村集体组织或土地流转中介服务组织进行土地流转。如温州市箬横镇浦岙村在 2005 年土地整理后,村集体接受承包农户委托,实行“反租转包”,即以 500~600 元/亩的年租金向农户反租 1300 亩承包田,然后由村统一转包给村内外外的种植大户,成片种植早稻、西兰花、豆类等作物,每年收取 300~500 元/亩不等的承包租金,差额部分由村集体经济给予补足,使广大农户有了稳定的土地转包收入。对一部分要求自主种植的农户,村集体统一调整田块,优先保证他们的需求,有效地实现了流转的土地集中连片,方便种植大户生产经营。温州全市农户委托村集体或中介服务组织流转土地 4.62 万亩,涉及农户 32530 户,分别占土地流转面积和流出户的 21.9%和 29.3%。

(五)“以土地承包经营权置换社会保障”的嘉兴模式

所谓“以土地承包经营权置换社会保障”,指土地流转后,凡是非农就业的农民,实现养老保险的全覆盖;对已经进入老龄阶段的农民,逐步提高养老保险的待遇。农民用土地承包经营权置换社会保障,意味着可以获得土地流转过程中的收益。在土地流转过程中,农村居民可按照城市居民的社保水平参保,提高参保金额,为居民养老解除后顾之忧。农民空余出来的时间可以进城务工,进一步提高收入。这一政策的实施有力地促进了农地流转。截至 2009 年 4 月底,作为嘉兴市的 9 个试点镇之一的嘉兴市南湖区七星镇已完成土地流转面积 2.55 万亩。

(六)以“基数租金+年度递增”的收益方式,将土地承包经营权出租给农业龙头企业

出租是把农户的土地承包经营权货币化,对出租方即承包方和承租方的权利和义务的规定比较清楚,属于目前比较规范、也为各方所普遍接受的一种符合市场化规律的农村土地流转形式。但普遍的出租收益方式是按约定收取固定租金。但从长期看,地价具有升值潜力得到普遍认同。转出农户基本上都有增值的预期,流转的时间越长所要求的租金就越高。而当前过高的租金又给转入主体带来一定的压力,因此难以达成较长期限的流转协议。嘉兴市南湖区绿舟农业科技发展有限公司在连片租赁土地之后,租金的基数是每年每亩 700 元的标准,以后每年每亩递增 50 元,让农民分享土地增值收益,从而延长流转期限。

(七)以农产品基地建设为载体推动土地流转

具有长期稳定性和达到一定规模经营的土地流转才能实现农业生产的集约化和产业化。这就必须结合相应的农产品基地建设来促进土地流转。长兴县虹星桥镇是一个农、牧、渔综合发展的农业大镇。自 2007 年以来,将全镇农业布局按传统习惯分为三大区域,有农工贸综合区、优质瓜果种植区、高效特种水产养殖区。针对土地流转零星分散不利于规模经营的特点,虹星镇采

取两次流转的方式,将零星的土地流出通过第一次互换方式集中起来,形成一定的土地流转规模,再将一定规模的土地流向符合产业导向的规模经营者,通过二次流转起到化整为零规模效果。已引进 54 个农业项目,流入土地 0.40 万余亩,6 个农产品生产基地流入土地面积 0.30 万余亩。全镇实现规模经营面积达 1.79 万亩,占土地流转面积的 95%。

二、浙江农村土地流转创新中潜在的问题

(一) 农地股份合作制度创新问题

农地股份合作制在家庭承包经营制度的基础上,把农民的农地承包经营权进一步分离为承包权和经营权,形成农地所有权、股权形态的承包权、生产形态的经营权新的三权分离^[2]。它突破了家庭承包制造成的一家一户分散经营格局,缓解了现行土地流转制度面临的矛盾问题。有效实现了劳动者资本联合与劳动者劳动联合的统一,推动了农村生产要素组织方式、土地适度规模经营、集体利益分配方式以及管理体制的转变。然而,现实中土地股份合作制作为一项需求诱致性的制度变迁,从一开始就具有自发性和探索性,各地在推行这一制度进程中面临诸多现实困境。如组织性质不明、产权边界模糊、股权封闭、入股土地作价不科学等,由此导致土地股份合作制在实践中推行缓慢^[3](见图 1)。

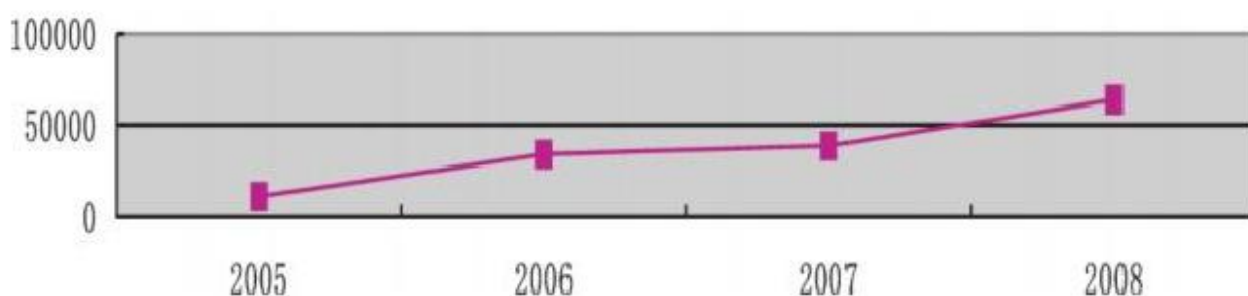


图 1 浙江省农村土地承包经营权入股的流线面积变化

从我们对全省 868 份的农户抽样问卷调查显示,46%农户认为农地股份合作制主要问题是收益得不到保证,22%认为土地价格不合理,16%认为分红方式不合理。大多数地区在对承包经营权入股作价时,以当地农业平均年收入作价(如平湖市黄姑镇渡船桥村按前 3 年的亩均毛利润 250 元,乘以承包经营权剩余年限 20 年,得出每亩土地的经营权价值为 5 000 元)。而非当地土地流转市场价格,使作价偏低,社区成员持有的股权价值低于其实际价值。如果在此基础上进行股权社会化、资本化,则可能易使社区成员及集体利益受到损失。目前许多地方土地市场升值明显,入股农户要求对土地经营权价值进行重新评估作价的愿望强烈。如何科学合理地评估土地承包经营权价值,保障广大农户的权益,是一个亟待研究的课题。

土地承包经营权的交换价值实际上由三部分构成:农户的生存保障价值、农业生产经营者对土地的投入、土地流转的增值分成。特别是对第三部分,农户能否对土地流转后的收益享有一定的分成利益,直接决定着农户是否愿意流转土地承包经营权。通过科学的商业评估手段将其量化,是土地承包经营权出资入股的前提条件。目前浙江省尚没有专门的对土地承包经营权价值进行评估的专业机构和人员,评估时主观意愿成分较大。过低的评估价值对农民而言是新的不公平。

(二) 土地承包经营权流转市场机制尚未形成

虽然浙江省农村土地流转越来越呈现出市场化趋势,但流转的市场机制总体上还不健全。农村土地流转的市场供求机制、价格机制、竞争机制都尚未完全形成。

1. 价格机制尚未形成, 流转收益缺乏增长的长效机制。目前, 浙江省大多数地方土地流转价格每亩每年一般在 200~ 500 元之间, 种植西瓜等价值较高的季节性经济作物则在 800~ 1 000 元上下。在实际操作中, 多数地方流转价格主要按传统习惯和流转双方意愿协商形成, 没有建立科学的流转土地价格形成和指导机制, 同一村从事同一产业租金价格也不尽统一, 不能真正反映土地的级差地租和内在价值, 对推进土地流转造成一定的不利影响。期限较长的租赁协议对土地承包租赁价格没有一个合理的衡量标准, 多数合同规定了流转租金一定几年不变的方式, 没有构建一个良好的土地收益递增长效机制, 某种程度上侵害了农民土地收益的权利。

2. 农村土地流转中介服务体系发展缓慢。虽然浙江省很多地方建立了土地流转服务组织, 但土地流转服务体系还不够完善。全省仅有 7 个县(市、区)和 18.3%的乡镇、14.1%的村建立了土地流转服务组织。尚未形成强有力的管理服务网络, 缺少一个自下而上、网络状、多功能的中介服务体系。资产评估、委托代理、法律咨询、土地投资、土地融资、土地保险等各类中介服务组织相当匮乏, 致使土地供求双方的信息流动受阻、缺少服务手段和调控能力。信息辐射面狭小、信息传播渠道不畅。

(三)政府对农民社会保障责任缺失, 强化了土地的社会保障功能, 制约了土地流转

长期以来, 土地一直承载着农民的生活保障功能, 土地成了农民生活保障的最后屏障。农民对土地过于依赖, 并不仅仅是对土地具有浓厚的感情, 而是出于对未来的担忧。“以土地承包经营权置换社会保障”是一种很好的探索, 但土地承包经营权换取社会保障的基本条件是地方政府拥有较雄厚的经济基础。在土地承包经营权换取社会保障条件下, 农民退出承包地后, 由农民转变为市民, 其收入来源于政府的生活补贴和一些其他的政策优惠以及进入城市工作所获得的工资收入, 农民所获得的预期收益的稳定性取决于政府的执行力度和相关配套的社会保障体系的完善程度, 以及农民转为市民后在就业竞争中的竞争力强弱。一旦政府财政支持力度不够, 农民既没有能力购买住房, 也没有政府提供保障性的收入。尤其是在医疗和基本养老保险缺位情况下, 将会给社会稳定造成隐患。

目前比较普及的农村社保仅医疗保险一项(农村新型合作医疗保险), 养老保险仅仅开始, 涉及的人群还很少。浙江省的社保大多数实行城乡差别制度, 而且大多数与工资挂钩。多交多享受, 由此造成了不同收入、不同性质人群享受公共资源的巨大差异。农村社保基本按照“低标准广覆盖”的原则, 在物价上涨的情况下多项保障难以真正起到保障作用, 影响了农民参保的积极性, 造成了推行农村养老保险的种种困难。

三、几点启示

农村土地流转符合农村经济社会的发展趋势, 是深化农村改革、发展现代农业、增加农民收入的必然要求。笔者认为在当前和今后相当长的时期内, 促进浙江农村土地承包经营权流转, 必须从以下几方面着手:

(一)坚持三大原则

一是坚持农户土地承包经营权依法、自愿、有偿流转原则;二是坚持农村集体土地所有权性质不变;三是坚持农业用地流转后土地用途不变。

(二)加强分类指导

研究表明, 土地流转与城市化进程、经济发展水平、第二、三产业收入在农民收入中所占的比重、非农化程度、社会保障水平等因素呈正相关。但从农户家庭决策的角度分析, 农户理性的决策是追求比较优势所形成的分工经济, 农户通过家庭内部分工安排其生产经营活动。只要中国农业发展所面临的环境条件不变, 即使可能出现农户部分家庭成员的非农就业, 农户兼业化也不可避免^[4]。因此在鼓励和引导土地承包经营权流转, 实现规模经营的过程中, 各地政府部门应当认真权衡各地区的条件, 努力提高

劳动力转移率,提高工业化和城市化水平,扩大社会保障覆盖面,在此基础上审慎推进,而不能操之过急。从实践上看,股份合作流转适合于村级组织战斗力强、土地流转指导服务机构建立、二三产业发达、转产转业农民群体数量较多的村,适合整村推进。鼓励探索“龙头企业或种植大户+土地股份合作社+农户”模式,创新龙头企业和农户之间利益共享的机制。对一些不适宜开展大范围土地流转的乡村,应为农户间的私下流转创造条件、提供方便并加以指导。

(三)建立农村土地流转的租金管理体制

1. 探索“基数租金+年度递增”的收益方式,建立租金增长机制。

农户委托村流转土地的收益,按投标确定的数额。流转一年以上的补偿提倡谷物折价补偿,以免物价因素带来流转费不合理。较长流转期的开发项目,提倡建立“基数租金+年度递增”机制,让农民分享土地增值收益,从而延长流转期限。

2. 设立土地流转风险基金,有效规避风险。建议土地流转风险基金由农村土地流转专项扶持资金和规模经营业主出资按合理的比例共建。用于解决流转企业因市场风险和自然风险发生时无法履行合约所产生的对流转农户的影响。

(四)加快建立土地承包经营权的价值认定评估机制

加快建立农村土地承包经营权流转专业评估机制、设立专业评估机构。出台评估管理、技术规范等有关法规和业务准则。政府有关部门要加强对农用地价格评估机构、评估人员考核和管理,对其评估行为要加强规范,确保评估价格的客观、公平、合理。

(五)完善土地流转服务机制

1. 进一步完善中介服务组织。形成“土地流出一中介服务组织—土地流入”的土地流转机制。积极引导各市和县(市、区)农业部门、乡镇、有条件的村建立土地流转服务中心(站),为土地流转提供信息发布、合同签订、合同鉴证、政策咨询、价格指导、纠纷协调等服务。

2. 建立农村土地流转交易中心(所)。由省政府相关部门进行创立农村土地流转交易中心(所)的可行性论证,制定农村土地流转交易中心(所)的有关章程和设置办法,选择试点单位进行试点,在此基础上,出台《浙江省农村土地流转交易中心(所)实施意见》,全面推开这一工作。

(六)加大对从事规模经营各类主体的培育

一是对符合扶持条件并专业从事农业规模化经营的大学生,按照承包面积和经营规模,每人每年给予一定的补助,并享受城镇职工“五大保险”和农业科技人员待遇;二是培训专业大户和农民专业合作社带头人。三是鼓励基层农技人员利用农户流转土地,建立科技示范基地;四是充分发挥专业大户、农村专业合作社、农业龙头企业、农技推广中心等经营性服务组织的作用,围绕当地主导产业和特色产品,在家庭生产的基础上通过产前、产中、产后的统一服务,为实现土地的规模经营创造条件。四是各相关部门对土地流转后形成的农村经济合作组织、专业合作组织、土地股份合作组织的注册登记费、验资收费、资产评估、收费等应降低标准收取或免收。

(七)落实“流出土地农民”的参保待遇

对流出全部土地经营权且年限超过10年以上“弃耕流转”户劳动力,应享受当地被征地农民基本生活保障制度。对流转期5

年以上的农户进行不同标准的补贴,用于流转农户的养老保险自缴补助。把进入城市就业的农民纳入城镇社会保障体系,实现与城镇社保的对接;完善城乡居民最低生活保障、社会救助互济、五保供养等保障制度,逐步弱化土地的福利和社会保险功能,为土地转出者解决后顾之忧。

(八)健全土地流转信用担保机制

地方政府要积极支持农村土地流转信用担保机制的建立,为金融机构和其他投资主体增加对农村土地流转中的流转费和生产经营资金投入提供有效的担保,为完善农村土地流转投入机制创造条件。同时,建议地方政府在财政预算支出中安排一定的资金,建立农村土地流转风险补偿基金,对金融机构支持土地流转中出现的风险给予一定的补偿,解决金融支持农村土地流转的后顾之忧。

参考文献:

[1]资料来源:浙江省农业厅。

[2]解安.新“两权分离”论——农地股份合作制的产权分析与政策建议[J].中国社会科学院研究生院学报,2005,(04)。

[3]钱忠好.农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析[J].管理世界,2002,(06)。

[4]钱忠好.非农就业是否必然导致农地流转——基于家庭内部分工的理论分析及其对中国农户兼业化的解释[J].中国农村经济,2008,(10)。