

---

# 荆州市观音垱镇土地流转现状、问题及对策<sup>\*1</sup>

郭真

(长江大学 经济学院, 湖北 荆州 434023)

**【摘要】:**农村土地实行有序流转和适度规模经营,是培育新型农业经营主体、有效推进农业供给侧结构性改革的关键。通过对荆州市观音垱镇进行实地调研,发现观音垱镇土地流转规模在扩大,速度在加快,流转形式也灵活多样,但也存在基础设施不完善、流转机制不健全、期限过短以及观念保守等问题。根据上述问题提出了促进荆州市观音垱镇土地流转的对策和建议。

**【关键词】:**土地流转; 现状; 问题; 对策

**【中图分类号】:** F301

**【文献标识码】:** A

2017 年中央 1 号文件明确提出“深入推进农业供给侧结构性改革,加快培育农业农村发展新动能”。而通过土地流转发展适度规模经营是培育新型农业经营主体、有效推进农业供给侧结构性改革的关键。随着社会经济不断发展,城市化进程不断加快,早在上世纪 80 年代,农村土地流转就已经开始出现,到目前,土地流转现象愈发普遍,其流转规模愈发加大。荆州市观音垱镇随着新型农业经营主体的发展,土地流转速度在加快,规模也在加大,但同时也存在一些制约土地流转的瓶颈。为此,通过对观音垱镇的农村土地流转情况进行实地调研,厘清土地流转存在的问题及其内在原因,以期提出有针对性的政策建议来鼓励土地承包经营权公开流转,从而实现适度规模经营、建立新型农业经营体系和推进观音垱镇农业的提质增效。

## 1 荆州市观音垱镇土地流转现状

### 1.1 土地流转规模逐步加大

荆州市观音垱镇拥有丰富的土地资源,70% 以上地区属于平原。全镇总人口为 47354 人,耕地面积为 3731.73hm<sup>2</sup>,其中农业人口人均占有耕地约为 0.12hm<sup>2</sup>。调查发现,观音垱镇池塘面积约为 371.27hm<sup>2</sup>,发生流转的土地约有 166.67hm<sup>2</sup>,其中流转养殖池塘 66.67hm<sup>2</sup>(46.67hm<sup>2</sup> 养虾,20hm<sup>2</sup> 养鲢鱼),流转莲藕池塘 100hm<sup>2</sup>。相比较前几年,流转规模逐步加大。经营面积在 3.33hm<sup>2</sup> 以上的专业大户已经超过 87 户,其中家庭农场约为 30 个。

### 1.2 土地流转对象逐步多样化

观音垱镇土地流转主要用于种植莲藕、养殖鲢鱼以及虾稻共养。但流转的对象呈现出多样化趋势。调研发现,观音垱镇土地转入农户的面积约为总流转面积的 40%,转入合作社的约为 29%,流转入企业的约为 17%,剩下 14% 主要是流向其它主体。流转入企业的土地面积在迅速增加,2015 年荆香缘生态农业公司投资 5000 万元,在天星观村、宜阳村流转 233.33hm<sup>2</sup> 土地,用来发展“稻虾种养”等生态农业。

---

<sup>1</sup> 收稿日期:2017-05-18

作者简介:郭真(1990—),女,河南扶沟人,硕士研究生,研究方向:农村土地、农村金融。

### 1.3 土地流转形式逐步灵活

随着农业企业、合作社、家庭农场以及种养大户等新型农业经营主体纷纷参与到农村土地流转当中来，土地流转形式也逐步向多元化、灵活化方向发展，不再仅仅以出租、转包和互换等传统形式进行流转，而是以互换、出租以及入股经营等多种形式共存。其中，转包形式占 52% 的比例，转让形式约为 4%，出租约为 25%，入股约为 2%。

## 2 荆州市观音档镇土地流转中存在的问题

近年来，荆州市观音档镇土地流转不断向市场化和规模化迈进，土地流转形式不断丰富，但是，在推进农村土地流转的过程中，遇到了一些困难和问题，严重制约了荆州市观音档镇土地流转的进程。

### 2.1 农业基础设施不完善

现阶段，由于受经济发展条件的制约，荆州市观音档镇农业基础设施较为薄弱。一方面，部分农村道路泥泞不堪，池塘周边大多未用水泥硬化，极不利于进行整体劳作以及产品包装与运输。另一方面，该镇缺乏完善的农田水利设施，“靠天吃饭”现象十分严重。没有完善的基础设施，就难以吸引企业、合作社等主体进行投资，难以实行规模种养，因此，部分农户继续实行传统的农业经营，其收益较低，在扣除种子、化肥、农药、机械作业和劳动力成本后，人均耕地种粮收入不到 1000 元。

### 2.2 土地流转机制不健全

首先，观音档镇尚未建立起完整的土地流转平台，农户主要是通过邻里四周的口传打听消息进行土地承包、出租，而外地工商资本缺乏有效的租赁土地渠道，主要是联系当地政府或请熟人帮忙才能找到合适的土地，这大大降低了工商资本在本地进行农业开发经营的积极性；其次，该镇监督制约机制尚未形成，农户间自发进行土地流转的时候法律公证意识淡薄，大多没有签订土地流转合同，即使签订了合同，但从合同签订到合同执行的整个过程中基本上处于事前无人指导、事后无人监督的状态，从而在进行土地流转的过程中常常出现因合同不规范引发纠纷的情况；最后，该镇缺乏土地评估中介机构，造成土地流转价格缺乏科学依据，加上土地流转风险防范机制缺失，一旦出现价格纠纷，无法仲裁。

### 2.3 土地流转期限相对较短

荆州市观音档镇流转期限相对较短，一般约为 1 ~ 3 年。在转出的农户中，有将近 50% 的农户转出土地没有约定期限，30% 的农户每年约定一次口头协议。大多数承包户缺乏承包流程、目标与后期事宜的具体规划，基本上抱着试一试的心理状态，因此“摸着石头过河”、害怕收益甚微的心理导致土地流转期限过短。“有恒产者有恒心”，由于流转土地期限过短，农户缺乏对流转土地进行投入的信心，担心将流转的土地通过机械化作业集中连片和土地整理后，土地被随时收回，从而承担巨大的投资的风险。甚至忽略了周边农田灌溉的修复建设，严重制约了该镇土地资源的合理利用。

### 2.4 土地流转观念比较保守

一是该镇干部对农村土地承包经营权流转、实现土地规模经营的重要性认识不够，没有把推进农村土地流转以战略性的眼光来认识，在工作中只顾眼前利益，放任土地自行流转。二是该镇农民“守地”思想根深蒂固，念土情结较为严重，宁愿抛荒耕地也不愿意参加土地流转，更多情况只是请人代耕代种。三是地方政府和农民市场意识不强，部分农民小农意识较重，秉承小富即安，在投资兴业的时候怕担风险，不敢投资也不愿投资。

## 3 加快荆州市观音档镇土地流转的对策和建议

---

为更好地推进荆州市观音档镇土地流转工作、实现土地资源的优化配置，结合该镇实际情况，现提出如下建议。

### 3.1 完善相应的基础设施建设

充分发挥政府主导作用，适当加大资金投入，完善相应的基础设施建设。一是完善农村生产性基础设施建设，完善该镇的水利设施建设，为土地流转进行规模化的养殖业和种植业创造有利的条件，从而充分利用该镇优越的地理条件正常进行灌溉，为土地流转起到保驾护航作用。二是农村经济服务设施建设，改变农村道路崎岖不平的现状，提高种植和养殖产品包装与运输的效率，此外，还需加强农村信息化和农村电力电网的建设。

### 3.2 健全土地流转机制

首先，成立土地流转管理中心，进一步建立完整的土地流转平台，发挥土地新政策的作用，逐步加大土地招商引资力度，合理引导土地入股、合作农场等新型的土地流转模式，实现土地流转过程中的统一经营、分户管理，从而建立示范基地与项目，推进土地不断向市场化、示范化流转。其次，要形成地方政府领导亲自监督、分管领导亲自抓的形势，完善该镇监督制约机制，引导农户间有序进行土地流转，加强农户法律公证意识，落实层层抓的土地流转工作机制，防止因合同不规范引发纠纷。最后，建立和完善该镇中介土地评估机构，将土地流转工作提到重要工作日程，建立农村土地承包经营权流转交易服务中心与服务体系，建立农村土地承包纠纷仲裁委员会，规范实现土地有序流转。

### 3.3 适当加大土地流转规模与延长流转期限

采取各种措施鼓励农民入股加入土地股份合作社，引导该镇流转面积与流转规模不断扩大，通过农户间互换集中连片耕地，将 0.07 ~ 0.67hm<sup>2</sup> 的小型耕地进行集中化、规模化流转，从而适当提高经济效益。再者，引导企业和社会资本不断流转土地，合理规划该镇承包户的承包流程、目标与后期具体事宜，调整心理状态，秉承“摸着石头过河”模式适当延长土地流转期限，才能加快该镇土地流转的进程。

### 3.4 规范土地流转程序

首先，强化组织领导，规范土地流转前交易形式，科学规划与合理利用土地，从而查清该镇承包关系、流转位置、承包面积与流转时间等；其次，加大对承包经营权流转土地的管理，清晰土地利用与总体规划，完善土地流转合同条款与签订，明确双方权利义务，切实保障农民合法权益不受侵犯；最后，落实登记备案土地流转后的责任，健全土地承包经营权登记制度，切实解决面积不详、位置不准、登记不完整等问题，实现土地流转经营“一站式”服务管理的方式，提高土地流转后的科学管理水平。

### 3.5 加强改进当地政府与农民观念

当地政府应充分发挥主导作用改进干部和农民观念。一方面，增强土地流转意识，引导农民充分认识到土地流转对于自身经济和镇村利益的重要性，从而通过政策宣传引导该镇土地有序进行流转；另一方面，加强中介服务和政府机构的参与度，稳定土地流转关系，协调农户与市场之间的联系，不断增强农民与集体组织的信息交换的机会。与此同时，加强该镇干部对农村土地承包经营权流转、实现土地规模经营的重要性认识，以战略性的眼光来推进农村土地流转工作，改变农民“守地”思想与念土情结，加强该镇农民的投资意识，逐渐将土地流转出去、实现规模化经营。

### 参考文献：

- 
- [1] 方斌, 等. 农村土地股份合作制发展模式及路径分析[J]. 上海国土资源, 2012 (4) .
- [2] 宋真真, 等. 农村土地流转现状及对策分析[J]. 安徽农业科学, 2012 (33) .
- [3] 吴大勇. 农村土地流转中存在的问题及对策[J]. 现代农业科技, 2012 (18) .
- [4] 杨鵬飞. 民族地区农村土地流转: 政策试验与制度壁垒[J]. 西南民族大学学报, 2014 (12) .