
重庆市三峡库区土地流转现状及障碍因子分析

——以重庆市江津区为例¹

杨伟, 张海珍, 邓军, 李冰杭, 李玲

(重庆工程职业技术学院 地质与测绘工程学院, 重庆 402260)

【摘要】: 采用问卷调查、实地调研等方法, 对江津区农村土地流转重点区域开展了实地调查和分析。调查表明: 江津区农村土地流转发展较快, 采取了租赁、入股、转包等多种形式, 但流转规模不大、障碍因素多, 表现出农村土地流转不规范、农民流转土地顾虑较多等现状特征; 深入剖析发现, 区域社会经济发展程度、农户家庭状况、区域土地流转政策等是影响农村土地流转的主要障碍因素, 因此, 需挖掘农村土地流转与资源整合互动逻辑, 解决农村土地资源重新配置或整合过程中的一些关键性技术问题, 从而畅通土地流转路径。

【关键词】: 土地流转; 现状特征; 障碍因子; 江津区

【中图分类号】: F321 **【文献标识码】**: A

1、引言

重庆市是经国务院批准设立的全国统筹城乡综合配套改革试验区, 根据国家对试验区的建设发展战略, 需要大力促进城乡土地资源的合理流动和结构优化, 从而使土地资源在城乡建设发展中的基础和支撑作用得到有效发挥。同时, 相较于传统农业, 现代农业的建设与发展也必然趋向于农村土地的集中规模经营和适度的流转。为促进三峡库区农村建设和产业发展, 助推精准扶贫和实现乡村振兴, 重庆市在如何加快农村土地流转方面进行了深入的探索, 也取得了良好的成效。试验区的建设和发展, 使三峡库区农村经济发展和生产力水平都有较大的提高, 且因为农村务农成本增高, 非农就业的经济收入明显提升, 于是城镇的吸引和农村的外推使得很多农村劳动力从农村流出, 从而为乡村土地流转提供了劳动力的可能性。与此同时, 现有土地家庭承包格局下, 西南山地丘陵区农户地块零碎分散、农业比较效益不高、自然灾害多发, 诸多原因导致了农村土地闲置、荒芜、撂荒的普遍现象, 这为土地流转提供了资源条件。充足的劳动力和丰富的农村土地资源必然催生土地流转, 因此, 在一定时期, 重庆市的农村土地流转区域及规模曾经快速拓展, 有力地促进了农村三农问题的解决和农村经济的发展。

但是, 近年来, 重庆市农村地区尤其是三峡库区农村土地流转明显地表现出供需不畅。很明显, 山地丘陵区, 由于受地形起伏多变、地类混合镶嵌、地块零碎分散等的影响, 农业机械、农业科技推广应用存在诸多困难, 农地规模经营难以实现, 成为了农村土地流转的制约条件和障碍。鉴于三峡库区城镇及工业发展对农村的带动作用还不够强, 农村产业依然较为单一, 土地流转规模和速度还有待提升, 且现有关于重庆市尤其三峡库区土地流转的研究尚不多见且成果零散, 本文以位于三峡库区的重庆市江津区为例, 采用问卷调查、实地调研、对比分析等方法, 对土地流转的现状特征予以归纳分析并对影响土地流转的障碍因子进行剖析。

¹[收稿日期]: 2018-05-31

[基金项目]: 科技部支撑计划项目(2013BAJ11B02); 重庆工程职业技术学院研习中心研究课题(2018)。

[作者简介]: 杨伟(1975-), 男, 副教授/高级工程师, 博士/博士后, 研究方向: 土地利用规划与管理。

2、研究区概况

重庆市江津区地处重庆西南，东与巴南和九龙坡区相邻、西与四川省合江县为界、北与璧山区和永川区相接、南与贵州省习水县为邻，长江要道贯通，区位条件良好；地势北低南高，山地占 31.8%、丘陵占 65.1%、河谷平坝占 3.1%，主要为亚热带季风气候，降水丰富，年均降水量 1034.7mm，年均日照时数 1207.9 小时，常年均温度 18.2℃，水热条件良好，农业生产条件较为优越。2017 年，全区幅员面积 3200.4km²，全区辖 5 个街道、25 个镇、总人口 149.7 万人（农村人口 78.2 万人）、共计 184 个行政村、44 个社区，村集体经济组织 126 个，占村级单位总数的 56.3%；截止 2016 年 6 月，全区经工商注册登记的家庭农场 574 家，其中 7 家市级示范场、60 家区级示范场，并成立了江津区家庭农场协会，主要为土地流转、农业科技及人才培养提供服务和支撑；全区集体所有农用地面积 20.24 万 hm²（耕地 11.29 万 hm²、林地 7.03 万 hm²、园地 1.18 万 hm²、其它农用地 0.27 万 hm²、水域、0.47 万 hm²）；从农村劳动力上看，全区农村劳动力共计 62.56 万人（从事家庭经营 26.81 万人，外出务工 35.75 万人）。

3、研究区农村土地流转现状调查分析

重庆市江津区农村土地流转开始于上世纪 80 年代末期，以零星、自发的状态而呈现，规模很小，但是发展速度很快，至 2009 年 10 月，其流转面积增加到 2.01 万 hm²，一度达到耕地总量的 35.7%。农村土地流转主要是耕地，并采取了租赁、互换、入股、转包和转让等多种形式，其中，租赁达到 1.49 万 hm²、转包有 0.4 万 hm²。土地流转的主体也表现出多元化，诸如农民专业合作社、种粮大户、种植能手、龙头企业等。江津区政府也高度重视并通过组建农业担保公司、建设现代农业园区、扶持特色农业、实施农村集体建设用地置换方案等不同侧面支持农村土地流转，在 2017 年 7 月又发布了《重庆市江津区落实农村土地所有权承包经营权分置实施方案》，重在推动农村土地流转，盘活农村土地资源。

在区政府及相关部门的大力推动下，江津区土地流转也取得了较好的成效，带动了农村相关产业的发展，增加了农民的经济收入，并置换了较大数量的农村建设用地指标，促进了农村非农产业的发展。但是，与整个重庆市一样，由于主客观因素的影响，全区农村土地流转无法满足农村经济发展的迫切需求，依然表现出流转规模不大、流转速度较慢、程序不规范且障碍因素较多的现状，其中既有资源瓶颈也有经济制约，致使土地流转对农户增收、农业增效以及农村发展的推动作用不佳。具体表现为：

3.1 农村土地流转尚未规范有序

当前，同全国多数地方一样，重庆市江津区规范统一的农村土地流转程序也尚未建立。农村土地流转形式主要以农户之间的自发式流转和基层政府主导的行政命令式流转为主。在相关乡镇调查的流转户中，近 2/3 的农户表示农户自发式流转的价格过低，24%的农户表示更愿意自己种地，主要是由于基层政府的强力推动才选择随大流流转农村土地。

3.2 农民流转农村土地的顾虑较多

通过对典型区域的问卷调查结果显示，受调查农户的兼业化水平达到 82%。出于“生活保障”和“财产安全”考虑，兼业户将承包地视为外出务工的“根据地”，对流转后的农村土地使用权归属、土地用途、租金收益及分配等系列问题存在诸多顾虑，相当部分农户不愿意长期流转农村土地，在流转协议签订中普遍实行一年一签，最长时限也不过 3~5 年。

3.3 农村土地流转收益分配欠公平

问卷调查及农户访谈发现，农村土地流转后，地块的生产技术效率损失平均下降 35%，劳动、土地、资本三要素的单位面积平均产出率分别高出流转前 33 倍、10 倍、3 倍。但土地流转价格是按年均粮食亩产量确定的，通常以固定的 200kg/667m²、

300kg/667m²或400kg/667m²的黄谷计算租金。由于绝大多数农户不能参与土地流转后增值收益的再分配，流转农户中有62%的农户表示不满意，未流转农户中30%的农户因此表示不愿流转农村土地。

3.4 新型农业经营主体发育不良

研究区多数农村基层干部认为，由于僵化的农户兼业经营模式致使现代农业经营模式和生产要素输入受阻，导致新型农业经营主体发育困难。受访的农业经营大户对此趋于一致认同。调查发现，多数种粮大户均不同程度地面临资金、技术、扩大经营规模、销售渠道和经营管理水平提高上的困难和问题；而由种粮大户牵头成立的合作社中，约30%呈现私人化、企业化，有组织无合作，运行效果不容乐观。

3.5 政府相关职能部门监督服务缺位

随着农村土地流转规模的不断扩大，农村土地经营方式正在由农户“家庭承包经营”向农户“家庭承包”、大户“流转经营”等方式转变。通过与基层干部和经营大户的座谈，认识到由于政府职能转变相对滞后，当前农村土地流转经营管理仍处在一种部门交叉管理的状态，对推进农村土地流转管理的规范化、加强农村土地流转市场的有效监管和服务极为不利。

4、研究区农村土地流转的障碍因子剖析

研究区近年来农村土地流转规模不大，发展较慢，究其原因主要是由于农村土地流转实施过程中存在较多的主客观障碍因素，从而制约了农村土地流转的推进，因此，拟清农村土地流转障碍因素的主次，有的放矢的采取针对性措施化解土地流转的障碍，才能推进农地有序有效流转。通过对江津区典型区域的调研结果分析，发现社会经济发展程度、农户家庭情况、土地流转政策措施、农业生产基础设施和土地资源禀赋是土地流转不畅的主要限制因素。

4.1 区域社会经济发展程度

社会经济发展程度是农户土地功能依赖变迁的重要驱动力，区域经济发展水平、城镇化率、非农就业率低是影响农地流转的重要因素。以非农就业率为例，非农就业率低导致农户农业生产过密化和对土地依赖的加强，阻碍农地流转的进行。问卷调查和访谈发现，研究区2017年末城镇登记失业率2.8%，比上年上升0.67个百分点，农户非农就业率为27.93%，表明有大量劳动力滞留农村，无法转移就业，即使实现就业也面临较大的失业风险，缺乏替代农业活动的就业活动以及稳定可持续的就业预期，导致农户将土地视为其重要的生计来源而不愿流转。

4.2 农户家庭状况

农户家庭情况对土地流转是否顺畅有着重要的影响，主要表现在：

(1) 农户的家庭规模对农户农地流转决策有显著影响。调查分析结果表明家庭规模在2人以下的有76%的农户都不愿意流转，家庭规模在3~4人的农户有32%不愿意流转，家庭规模在5~6人有54%的农户不愿意流转，6人及以上的有58%的农户不愿意流转，可能原因是由于家庭人数和构成不同会影响农户的意愿。

(2) 农户的非农收入比重对农户是否进行流转有显著影响。调查分析结果表明非农收入比重小于0.3的农户有80%不愿意流转，非农收入比重介于0.3~0.6的农户有65%不愿意流转，非农比重介于0.6~0.8有56%的农户不愿意流转，非农比重大于0.8有29%不愿意流转。

(3) 恩格尔系数对农户是否流转也有较大影响, 调查结果统计表明: 恩格尔系数小于 20%的农户有 24%不愿意流转, 恩格尔系数介于 20%~30%的农户 25%不愿意流转, 恩格尔系数介于 30%~50%的农户 54%不愿意流转, 恩格尔系数大于 50%的农户 65%不愿意流转农村土地。

4.3 区域土地流转政策和土地流转市场

农村土地流转是巩固和完善我国家庭联产承包责任制的重要举措, 具有极强的政策性。问卷调查及访谈发现, 67%的农户认为随着国家政策的优化, 土地具有很大的升值空间和福利, 所以宁愿将土地撂荒抛荒也不愿意流转给专业公司或种粮大户。同时, 82.6%的农户家庭承包地的与家庭人员的数量不对等,

“生不添, 死不抽”成为土地承包权 30 年不变政策在农村的具体实践。调查发现, 许多村社干部反映, 目前农村土地权属调整越来越难, 村社集体组织修路、修沟或引入规模特色农业, 经常由于个别农户的反对而无奈地放弃。二级市场遵循市场和经济原则, 强调按“自愿、有偿、依法”原则引导农地适度规模经营, 以发挥市场对资源优化配置的效应。但是具体实践中却由于农地流转市场发育程度低、缺乏农地流转中介组织以及村社干部违背农户意愿的强制流转而使得农户权益受损。调查中发现, 研究区虽然成立了农村土地承包流转管理中心, 一些镇街成立了土地流转服务中心, 40 多个社区成立了农村土地流转服务站, 但大多属于空架子, 机构不健全, 人员不稳定, 工作机制不成熟等问题突出。

4.4 区域土地流转扶持措施

研究区不同镇街利用差别化的土地流转奖励扶持制度, 对不同流转规模的流转大户进行资金奖励, 例如对在研究区内连续多年从事园林绿化、花卉苗木、药材等特色经济作物种植面积在 6.67hm²、20hm²、33.33hm² 以上的规模经营业主, 区财政分别按 150 元/667m²、200 元/667m²、300 元/667m² 给予奖励。虽然奖励扶持制度起到了一定作用, 但是仍然没有解决流转大户融资难的问题, 77.8%的流转大户都认为制约其扩大规模、调整经营方式的最大障碍在于融资难。且奖励扶持制度门槛较高, 难以解决满足规模刚起步但又急需资金的流转大户的需要。另外, 研究区土地流转市场发育缓慢, 调查显示有 76.4%的农户愿意流转部分土地, 但是没有人来流转, 导致农户不得不抛荒撂荒部分耕地。

4.5 农业生产基础设施

农业生产基础设施是土地流转的重要保障, 土地规模化经营离不开与之配套的道路、电力设施、农田水利等基础设施条件。调查和访谈发现, 研究区农业生产基础设施配套较差, 已有设施或由于没有管护而破损, 或由于设计时间太久而不能满足规模经营的需求。据调查, 研究区公路等级偏低, 此外农村道路硬化率、道路网密度以及道路连接度均较低, 存在许多真空地带。全区小型水库数量仅为 222 座, 数量偏少, 且空间布局不均, 灌排设施覆盖面积仅为 38.86%, 不少区域还是停留在“靠天吃饭”的局面。调查结果显示, 研究区 78.62%的流转大户表示基础设施现状无法满足他们日常生产管理需要。某种植大户流转 12.67hm² 农地准备种植猕猴桃, 实地查看后发现通往基地道路未硬化造成车辆通行十分困难, 流转区域虽经过土地整治但沟渠宽度深度不足, 无法满足猕猴桃种植对灌溉的要求而不得不放弃。农业基础设施的匮乏, 难以满足规模经营的需求, 导致无人愿意流入或扩大农地经营规模, 致使农地难以实现资本、人才以及城乡资源聚集。

4.6 区域土地资源禀赋

土地资源禀赋方面, 研究区地貌以浅丘为主, 地形起伏较大, 坡耕地比重大, 坡度 $<2^{\circ}$ 、 $2\sim 6^{\circ}$ 、 $6\sim 15^{\circ}$ 、 $15\sim 25^{\circ}$ 的耕地分别占研究区耕地总面积的 3.46%、30.39%、45.87%、20.28%; 当地人均耕地低于全国的人均耕地面积约 0.092hm² 的水平, 但户均却拥有耕地的块数多达 10.92 块, 平均田间耕作半径约为 591.93m; 地形地貌复杂, 耕地坡度大、规模小、地块破碎分散, 致使土地资源整合成本高、难度大, 流转困难。

5、结 语

农村土地流转与资源整合是当前研究的热点问题，是区域土地资源重新配置与整合的重要抓手，国内外大量学者从土地流转与资源整合的理论到实践开展了富有成效的工作，为农村土地流转的开展提供了有力的支撑和良好借鉴。近几年，土地流转的开展促进了劳动力资源整合，化解了约 60%~70%的农村剩余劳动力。促进了管理和技术资源整合，农业科技“产、学、研、用”链条有效整合。农村土地流转能有效促进农村土地资源整合，打破原有的产权权属限制，实现地块的产权和物理整合，规模经营成为“流行”。促进资金资源整合，财政补贴资金、项目建设资金以及各类惠农政策倾斜精准对接，协同发力。促进社会化服务资源整合，农业生产“跳出”小农家庭，社会化工崭露头角。

但是，受地理条件不佳、人均耕地少、农业基础设施建设滞后、社会经济发展程度不高等条件的约束，农村土地流转与资源整合高效互动仍存在不少障碍。农村土地流转供需“不畅”，扭曲的人地关系，仍然制约着农村土地流转的有序进行。城乡资源配置不均衡，生活、生产与生态三大空间融合受阻，仍是土地资源流转与整合的主要障碍。城乡二元结构下的体制机制“惯性”，致使农村土地流转与资源整合互动路径不畅。基于此，深入挖掘农村土地流转与资源整合互动逻辑，攻克农村土地资源重新配置或整合过程中的一些重大或关键性技术问题显得尤为重要。

【参考文献】：

- [1]何京蓉, 李炯光. 欠发达地区农村土地流转状况调查与分析[J]. 经济问题, 2010 (10) : 97-102.
- [2]肖轶. 重庆市城乡统筹试验区土地利用平衡度测算[J]. 水土保持通报, 2014, 34 (6) : 206-213.
- [3]吴胜杰, 城市近郊统筹城乡改革的试验、困惑与深化—重庆“陶家模式”和“海龙模式”的比较与启示[J]. 西部论坛, 2012, 22 (1) : 7-13.
- [4]刘寒梅, 李丽杰, 刘任. 城乡统筹背景下的土地流转——以重庆为例[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2013 (6) : 81-83.
- [5]牟萍. 重庆市农村土地流转的农户供求意愿研究[J]. 安徽农业科学, 2010, 38 (23) : 12812-12814.
- [6]毛飞, 孔祥智. 农村土地流转的政府支持和模式创新——来自重庆江津区的经验与启示[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2011, 37 (6) : 126-131.
- [7]谭辉旭, 周强, 罗婷婷. 三峡库区农村土地流转的政策性建议[J]. 乐山师范学院学报, 2014, 29 (4) : 104-109.