
入股型土地流转推进问题的研究

——以安徽省金寨县为例

张梦月 杨昊 王玺青 马超

（安徽财经大学，安徽蚌埠 233041）

【摘要】随着我国农村经济的不断发展，土地问题愈加受到重视。国家针对农村土地资源管理分散问题，提出土地流转政策。2015年的中央一号文件提出“创新土地流转方式”后，入股型土地流转得到大力推广。基于此，以安徽省金寨县为例，通过对该县农村土地股份合作社的实地调研，客观考察了当地的土地流转现状。因此从土地流转的背景、意义写起，介绍了金寨县土地流转现状，分析了入股型土地流转推进的有利条件和不利条件，并针对不利条件提出相应的政策意见，希望促进金寨县入股型土地流转的顺利发展。

【关键词】入股型土地流转；推进；不利条件；政策意见

【中图分类号】 D9

【文献标识码】 A

【doi】 10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.03.073

1 引言

农业是我国立国之本，国家极其重视农业的发展。习近平同志在十九大报告中指出，实施乡村振兴战略。“三农”问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。要坚持农业农村优先发展，巩固和完善农村基本经营制度，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。

我国的土地制度经过多年来不断地改进、发展，逐渐找到了拥有中国社会主义特色的农村土地流转制度。随着国家相应文件的发布和法律的实施，土地流转呈现出规模扩大，流转方式多样化的趋势。随着土地流转进程的推进，入股型土地流转作为较新型的方式拥有良好的发展前景。

就金寨县而言，土地流转发展态势良好，且已有通过土地入股成立生产合作社的实例。但是，该县土地流转过程中仍然存在很多问题，入股型土地流转的推进也受到一定的阻碍。其中一个重要原因是：长期以来，土地流转存在着土地承包关系不明确，土地流转过程不规范、政府监督力度不够等问题。目前，不同形式的土地流转间的界限较为模糊，农民对不同类型的土地流转也没有清晰的认识。基于此，本文以较有代表性的金寨县为例，对入股型土地流转的推进进行分析，并对其推进中可能遇到的问题提出政策意见。

基金项目：安徽财经大学 2017 年度大学生科研创新基金项目（院级项目），项目编号：JR201702o

2 金寨县土地流转发展情况及其对农村的影响

金寨县，隶属于安徽省六安市，位于皖西边陲、大别山腹地，地处三省七县二区结合部。截至 2016 年，金寨县下辖 23 个乡镇，户籍总人口 68.21 万人，耕地面积 39738 公顷。由于耕地面积较大，且林地资源丰富，2015 年被确定为安徽省第二次土地改革试点地区。

2.1 土地流转情况

土地流转是指土地使用权流转，即拥有土地承包经营权的农户将土地经营权（使用权）转让给其他农户或经济组织，保留承包权，转让使用权。农民可以通过转包、转让、入股、合作、租赁、互换等方式出让经营权，同时，国家鼓励农民将承包地向专业大户、合作社等流转，发展农业规模经营。

自十八大以来，金寨县作为土地改革试点县，在农村土地流转改革方面成效显著。2017 年第一季度，该县农村土地承包经营权流转面积达到 12617 亩，同比增长 20.57%，共涉及 3830 家农户，同比下降 5.52%。2016 年上半年，入股型土地流转面积为 168 亩，占该阶段土地总流转面积的 0.78%。此外，在土地流转形式上呈现多元化趋势，且以出租、转包为主，入股所占比重较小。流转期限在 10 年至 30 年之间，且流转类型主要为水田。

2.2 土地流转对农村发展的影响

2.2.1 盘活农村土地，激活农村资产资源

土地是人类生产活动作用于某种空间的经济综合体。从资本市场角度来看，属于固定资产且流动性差。农民在耕作过程中过于分散化会直接导致土地使用效率较低，收益率不高。土地流转政策的有效实施，将分散的土地集中化，提高了土地的利用效率。其中，入股型土地流转将土地使用权转化为公司股份，通过公司名义集中化管理土地，降低生产单位成本。

2.2.2 进一步完善农村宅基地退出机制

农村宅基地是农户用作宅基地而占有、利用本集体所有的土地。随着金寨县经济水平稳步提高，农村向城镇迁移人口逐渐增加，许多住宅闲置在可利用土地上，造成资源浪费。近年来，由于金寨县农户对土地流转政策实施信任程度不断增强，搬离宅基地人口数不断增加，有利于完善当地宅基地退出机制。农村可用土地面积扩大的同时也提高农村土地使用效率。

2.2.3 适度规模经营，增加农民财产权益

集中化管理土地，规模经济不断扩大。这种专业化生产水平的提高，使生产单位成本下降，从而使进行集中化管理的企业长期平均成本随着产量增加而降低。此外，采用入股型土地流转形式的企业分红也会相对增加。参股农民财产权益不断提高的同时，企业经营效益也不断提高，最终实现“双赢”的局面。

3 金寨县入股型土地流转推进的条件分析

3.1 土地入股推进的有利条件

3.1.1 政策支持

2015 年党中央、国务院的一号文件在农村经济体制改革方面明确提出“创新土地流转和规模经营方式，引导农民以土地经营权入股合作社和龙头企业，鼓励工商资本发展适合企业化经营的种养业、农产品加工流通和农业社会化服务。”此外，安徽省也积极响应国家号召。早在 2013 年，《安徽关于深化农村综合改革试点工作的指导意见》发布，这标志着安徽启动第二次土地改革。该意见确定了 20 个县（区）的改革试点区，金寨县位列其中。

3.1.2 当地经济发展现状

金寨县作为国家级首批重点贫困县，在农业改革、旅游业的进一步发展等因素的影响下，近年来经济有了较快的发展。2016 年，金寨县完成地区生产总值 96.9543 亿元，同比 2015 年增长 8.1%。按户籍人口计算，金寨县人均地区生产总值 14214 元，增长 7.9%。土地流转方式和当地经济发展有关，经济欠发达地区多以采用出租、转让的形式，而经济发达地区多以入股型土地流转为主。金寨县经济的不断发展为人股型土地流转的推进奠定了基础。

3.1.3 其他类型土地流转的实践积淀

自金寨县实行土地改革以来，农村土地的经营方式发生了重大的变化。目前，金寨县家庭农场、农村生产合作社数量众多、分布广泛，采用出租、转包等方式的农户较多。土地流转的发展态势良好。在土地流转不断深化的过程中，金寨县人股型的土地流转也有了初步发展。白塔畈乡民发油茶专业合作社依托安徽大别山科技开发有限公司，采取公司租赁社员土地，社员以土地入股等方式实施土地流转。现有的土地流转情况对人股型土地流转的推进有很好的借鉴作用。

3.2 土地入股推进的不利条件

3.2.1 政府的宣传力度不够

国家的相关政策要及时有效地宣传给农民，但是在执行的过程中，缺乏专业的人员对人股型土地流转的知识进行普及。导致大多数农户对土地入股的认识不足，对于不同方式的土地流转不能够清晰地分辨，不利于人股型土地流转的顺利推进。

3.2.2 土地利用存在问题

首先，农村宅基地分散，且占用面积大，严重降低了土地的利用效率。此外，金寨县土地存在重用轻养的问题，农民普遍存在短期经营的意识，忽视化肥的作用，导致土地生产能力衰退，经济效益降低。土地缺少有效流转的基础条件。

3.2.3 农业投资缺少吸引力

人股型土地流转需要农民将土地的经营权和投资者的投资共同入股组成一个公司或经济实体，投资者的投资也是土地入股得以实现的重要环节。2016 年，金寨县第一产业完成投资较上年减少了 31.5%。旅游业的快速发展挤占了对农业的投资份额，农业对投资的吸引力进一步下降。此外，政府招商引资的渠道较为狭窄，外来投资所占比重少。

3.2.4 土地流转风险防范体制不健全

由于土地流转仍处于发展阶段，在实践的过程中会出现损害农民权益不规范的行为，如不尊重农民意愿、信息不对称、合同不规范等问题。加上“小农思想”的根深蒂固，土地在农民心中占据重要的地位。土地流转的风险性会影响农民的决策，而作为普及度较低的人股型土地流转，其实践则更具困难性。

3.2.5 农业科技普及度和技术水平不高

金寨县当前的农业仍采用机械化率较低的传统方法进行农业种植，缺乏专业的人员对集中化的土地进行管理经营，土地的经济效益不高。土地入股后，农民的分红不稳定，大大降低了农民对人股型土地流转参与的积极性。

4 入股型土地流转实践的政策意见

4.1 加大政府宣传力度，增加土地入股优惠政策

人股型土地流转在金寨县处于起步阶段，农民缺乏对其相关政策、流程以及风险性等方面的了解。政府可以组织专业人员向农民宣传土地入股的相关知识。乡、镇政府也应积极协助企业进行土地入股。除加大宣传外，政府对于参与土地入股的农民和企业应实施相应的优惠政策，如对土地入股的农民进行政策补贴，对通过土地入股集中土地的企业进行税收减免，并对此类企业的部分经营业务进行财政补贴。

4.2 加强农村宅基地管理，推动农村土地的长远经营

金寨县政府应严格按照土地利用总体规划、村庄和集镇规划使用土地。村内有空闲地可以利用的，不得占用耕地建设住宅。农村村民建设住宅，应当依法取得土地使用权，禁止非法占用土地建设住宅，禁止买卖或者以其他方式非法转让农村宅基地。与此同时，农民应树立长远经营意识，采用轮作的方法对土地进行耕作，保持土壤肥力，退耕还林，减少水土流失，建立良好的农业生态环境。

4.3 推进土地流转的多元化管理，拓宽招商引资渠道

土地流转形式呈现多元化，政府应对于不同形式的土地流转应采用不同的管理方式，从而“对症下药”，更好地解决土地流转过程中存在的问题。此外，投资在土地入股中也起着重要的作用，在利用政府渠道不断吸引不同行业外来投资者的同时应鼓励当地企业招商引资。

4.4 加强土地流转政府监管，提高土地流转标准化水平

人股型土地流转的发展离不开政府的监管。政府应注重农村土地流转的法律建设，完善政府的监管体系；加强中介机构的监管，完善配套服务体系；积极引导和监管土地流转的过程，明确土地征用的标准，避免公益性建设用地被改用，全面推行人股型土地流转合同管理制度，提高土地流转的标准化水平。

4.5 提高专业化生产能力，推进农业生产现代化

采用多样化的形式对农户和企业进行农业科技培训，与农业大学合作，邀请农业科技人员深入当地农业区进行现场指导。此外，应规范生产活动，投入使用更多的先进生产设备，进一步提高当地农业生产现代化水平。

参考文献

- [1] 李文琪. 土地流转：中国农村土地使用权制度变迁的必然选择[J]. 台湾农业探索, 2002, (3): 11-12.
- [2] 宋宜农. 新型城镇化背景下我国农村土地流转问题研究[J]. 经济问题, 2017, (2): 63-67.

[3] 王丽. 大理市挖色镇土地流转存在的困难和问题拟采取的对策措施[J]. 农业经济, 2016, (5) :22-23.

[4] 徐生文、余微、马新民. 完善机制体制促进农村土地健康流转——金寨县农村土地流转情况调研[J]. 和田师范专科学校学报, 2010, (1) :19-20.