

土地流转：农民增收的“加速器”

潘 伟/江苏省盐城市大丰区委农村工作办公室

江苏省盐城市大丰区紧紧围绕“两聚一高”决策部署，大力推进江苏省富民 33 条和盐城市富民 10 条政策落实到位，加快“发展上台阶，建设新大丰，让人民群众的生活更加美好”进程。实践中，大丰区积极实施农村土地“三权分置”改革，按照依法自愿有偿的原则，推进农村土地流转，提升土地适度规模经营水平，全力构建农业经营主体“多”、农业结构调整“活”、农业产业经济“兴”的良好局面，成为促进农民增收的“加速器”。

一、基本特点

全区现有耕地总面积 154.33 万亩，其中家庭承包面积 123 万亩，农户 20.74 万户，农业人口 50.29 万人，人均拥有耕地近 3 亩。截至目前，全区农村土地流转面积达 78 万亩，农业适度规模经营面积达 116 万亩，分别占耕地总面积的 50%和 75%。2016 年全区实现农村居民人均可支配收入 19480 元，同比增长 8.7%，全区农民从土地流转中收益约 6.5 亿元，土地流转把农民从田头分离出来，实现“流转收入+打工收入”双重叠加，达到“双赢”目的。

一是流转连片化。从流转形式上看，以大户连片流转为主，传统作物种植和交通便利的镇村土地流转呈现快速增长趋势，涌现了一批典型镇、典型村。金色农业科技发展有限公司在刘庄镇先后流转土地 1.5 万亩，在三龙镇龙南村一次性流转土地 2000 多亩，用于粮食制种和发展高效农业。草庙镇川东村以石万明为代表的种植大户流转全村近万亩农户承包地种植水稻，实施规模经营。

二是用途高效化。从土地流转用途上看，以发展高效种植为主。全区目前高效种植业面积达 12.2 万亩，畜牧业经营 2.1 万亩。丰收大地流转 5000 亩土地建成省级农业示范园区，吸引多家外地企业和种植大户入园开发，亩均收益 5000 元，有效带动了周边农户增收致富。万盈镇万丰绿茵现代农业示范园流转土地近 10000 亩，用于蓝莓、樱桃、葡萄等高档精品水果和铁皮石斛等高档中药材种植，建成天池湖旅游度假区，走出一条现代农业+乡村旅游之路，效益可观。

三是主体多元化。从流入主体上看，以新型经营主体为主，让土地向专业大户、家庭农场、专业合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体集中。目前，全区发展家庭农场 315 家，专业大户 3262 家。万盈镇兄弟家庭农场 2013 年流转农户 300 亩土地用于发展高效设施农业种植，每年亩收入超万元。新丰镇艾伦特家庭农场流转土地 296 亩，引进哈密瓜、甜瓜、葡萄和蚕豆进行立体种植，每年亩收入达 2 万多元，产品在上海市场供不应求，有效带动了周边农户共同致富。

二、主要做法

确实权、强基础，着力规范土地流转行为。扎实推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作，实现农村承包土地的地块、面积、合同、证书“四到户”，农户承包土地的面积、合同、登记簿、证书“四相符”，做到确实权、颁铁证。稳定农村土地承包关系，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，积极推行“三权分置”，以规范流转交易行为和完善服务功能为重点，扎实抓好区、镇、村三级农村产权交易市场建设。完善工商资本租赁农地监管和风险防范机制，严格准入门槛，确保土地经营权规范有序流转。完善基层农村土地承包调解机制，妥善化解土地承包经营纠纷。强化土地承包法制宣传，严守土地政策“红线”，保障有序发展。在推进农村土地规模化流转过程中坚持“三个不得”，即不得改变土地集体所有性质、不得改变土地用途、不得损害农民土地承包权益。强化基本农田保护意识，明确“除规模化粮食种植配套设施农用地外，其他类型的设施农用地严禁占用基本农田”政策红线，把握设施农业与涉农建设用地类项目的政策区别。

巧引导、塑典型，大力培育新型经营主体。通过流转土地经营权，提升土地适度规模经营水平，让土地向专业大户、家庭农场、专业合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体集中，通过土地流转，让更多的农民从事非农生产，拓宽农民增收新渠道，挖掘农民增收新潜力，培育农民增收新动能。目前，全区发展家庭农场累计达 315 家，种植面积 12.28 万亩，规模经营比重达 10.23%；专业大户达 3262 家，规模种植面积 49.2 万亩，规模经营比重达 39%。强化对现有 834 家农民专业合作社的规范化建设，提升合作组织服务能力，带动农民增收。推进一二三产业融合，发挥农业企业优势，让农民分享全产业链增值收益。全区年销售额 500 万元以上的农业龙头企业达 255 家，2016 年实现销售收入 420.13 亿元，利税 23.5 亿元，带动农户 25.15 万户，其中超亿元的企业 30 个、超 5 亿元的 8 个、超 10 亿元的 4 个、超 20 亿元的 2 个。2016 年，北大荒油脂全年销售额突破 40 亿元，连续两年位居盐城农业龙头企业之首。温氏集团自 2008 年落户大丰以来，与农户建立了“四统一保”的合作方式（即统一提供种苗、统一提供饲料、统一提供技术服务、统一提供疫病防治，产品实行保价回收），目前发展合作养鸡户 850 户，合作养猪户 325 户，养殖户共获利 3.6 亿元。

重激励、添动能，全力加大政策扶持力度。大丰区注重农村改革创新，增强发展后劲，研究制订出台相关扶持政策，加大农村土地流转、发展家庭农场等方面扶持力度，引导农村土地经营权规范有序流转，促进农业适度规模经营健康发展，加快农业现代化进程。区财政安排专项奖补资金，对新增土地流转 100 亩、300 亩、500 亩以上，且土地流转合同签订规范、土地流转保证金收取到位的，一次性分别奖励村级集体组织 1 万元、3 万元和 5 万元。对新发展的、工商部门注册登记、流转土地在 1(8)~500 亩之间、流转期限 5 年以上、从事现代高效生态种养、积极引进推广农业“四新”技术、开展农产品电子商务、配备必要的农机具、有健全的财务管理制度的示范家庭农场，一次性奖励建设主体 10 万元。近年来，全区先后兑现土地流转奖补资金 1885 万元、家庭农场奖补资金 349 万元，其中区级奖补资金分别达 1330 万元、27 万元，充分调动了家庭农场和专业大户的生产积极性，促进了农民增收致富。

三、存在问题

一是受周边地区土地租金较高和退渔还湿影响，农民对土地流转租金追求不理性，造成流转成本过高，一定程度影响了经营主体投资农业的热情，制约了土地规模流转步伐。

二是部分经营主体贪大求洋，加之少数村组干部急功近利，造成部分地区土地流转单宗面积过大，种植结构单一，效益低下，潜在风险较大。

三是粮食价格不稳定，自然灾害多发，一定程度上影响了土地流转的进度。

四、对策建议

提高思想认识。在农民自愿的基础上，通过市场推动土地经营权规范有序流转，确保流得出、种得好、效益高。积极引导农民以多种方式流转承包土地的经营权，通过土地经营权入股、托管等方式，发展多种形式的农业适度规模经营。让农民充分认识农村土地有序流转是优化土地资源配置、提高土地经营效益、提高农民收入的有效途径。提高农民思想认识，增强农村基层干部服务观念，改进工作方法。培植农村土地流转增收致富先进典型，让农民看到土地流转成果，感受到土地流转带来的收益，激发参与热情。

规范流转行为。在农村土地实行所有权、承包权、经营权“三权分置”的基础上，按照依法自愿有偿原则，不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转；不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途。农村土地流转应当签订规范的书面合同，杜绝口头合同和私下协议。依托农村产权交易市场，着力提高土地流转的组织化程度，引导农户委托村集体统一流转，流转价格结合当地经济社会发展水平和土地产出等因素合理确定，建立风险防范机制，切实保障新型经营主体和农民的合法权益。

健全保障制度。加大财政奖补扶持力度，大力扶持新型经营主体稳步发展，整合各类财政奖补扶持资金和项目，优先向新型农业经营主体倾斜，充分发挥“金农贷”“富农贷”等金融产品的作用，积极推行农户承包经营权质押融资，积极为流转大户提供资金支持。提高组织化程度，增强集中土地、经营土地的能力，促进农业向适度规模化生产、产业化经营的方向发展，发挥农村土地流转促进农民增收的“加速器”作用。