

“三权分置”背景下土地流转的问题与对策研究

——以云南省坝区为例

王瑞雪 孙海清¹

(云南农业大学, 昆明 云南 650000)

【摘要】为了提高土地利用效率,发展农村经济,土地“两权分离”改革为“三权分置”模式,在依法保护土地集体所有权情况下,土地经营权逐渐呈现多元化流转趋势,农业产业结构也发生了深刻的转变。各地确权工作的基本完善,土地流转的规模也日益扩大,为减少小农经济带来的土地细碎化的弊端,更好地引导农民有序流转土地经营权,实现土地规模化经营。通过对云南省坝区的土地流转情况走访调研,总结了坝区土地流转模式,发掘土地流转中存在着相关部门管理不力、土地流转失约问题普遍存在、新型经营主体资金短缺、市场服务体系不健全、缺乏专业农业经营人才的问题,并提出加强制度建设完善、健全土地流转服务体系、完善土地资产抵押政策等对策,有效推进西南区乡村振兴战略生活富裕的实现。

【关键词】云南坝区;三权分置;土地流转

【中图分类号】F301.3 **【文献标识码】**A

1 研究背景

“三权分置”顺应我国经济社会发展需要,进一步推动了农村土地集体产权改革。随着社会经济的发展,农村外出打工与外出求学人数较多,农村留下的劳动力大多数为老弱病残,土地大部分闲置抛荒,为了提高土地利用效率,农户自下而上的进行土地流转的实践。

云南位于中国西南边陲之地,属于山地高原地形,全省总面积为 39.4 万 km²,山地和高原面积总体达到云南省总面积的 94%,云南坝区总面积仅占省总面积的 6%左右,便于种植粮食作物的条件相对匮乏。坝区主要于山间盆地、河流沿岸等地区散状分布,由于其气候相对温和,土壤较为肥沃,灌溉比较便利等环境条件,在技术条件相对落后的古代,是劳动人民集中生存之地,直至今日,云南省 6%左右的坝区便集中了全省 2/3 的人口和 1/3 的耕地,这些面积小但数量多的坝区弥补了云南省缺少大平原大规模整体发展的不足,由于长时间的适应与改造,坝区已经成为了云南农业经济运行的主要聚集地,成为了云南省农业发展不可或缺的重要组成部分。

2 云南省坝区土地流转存在的主要问题

坝区的区位特征和地理环境等因素使坝区有其自身的独特性,在农业发展中既存在着优势,也存在着不同于平原地区的弊

¹收稿日期: 2019-04-15

作者简介: 王瑞雪(1995-),女,河南周口人,硕士,研究方向: 区域经济一体化。

通讯作者: 孙海清(1963-),男,安徽宿州人,教授,博士,研究方向: 农业技术经济管理。

端。

2.1 相关部门管理不力

坝区由于其独特的地理环境与村落分布，非本土人员难以对不同问题精准定位，在处理土地流转问题时更加复杂，因地制宜及时有效地解决争论与纠纷是推动农业高效成功改革的关键。然而，目前部分坝区缺乏权责明晰执行有效的纠纷处理部门，在面临纠纷问题时，甚至会出现各部门相互“踢皮球”的情况。土地确权和土地流转的纠纷问题难以得到快速有效的解决，农户便无法维持对政府部门的信任，无法积极应对各种政策的实施，甚至会扩大纠纷带来的负面影响。这一系列艰难低效的解决纠纷方式，使农村制度改革的顺利推行更加困难。

2.2 土地流转失约问题普遍存在

土地流转失约问题的存在，严重挫伤了各主体流转土地的积极性，当代坝区农民在家庭联产承包责任制的制度下生存，经历了艰难的开垦拓荒过程，“小农思想”普遍存在，农户“两违”现象突出，制度改革初期难免会出现大量农户思想不积极、不敢进行大规模土地流转的现象。工商部门逐利心切，缺乏足够的专业素养，忽视农业风险防范机制，不了解坝区的实际情况便盲目跟风，遇到亏本就跑路，既欺骗了国家又坑害了农民；政府监管不到位，大批没有经济实力和经营能力的企业钻了漏洞，有能力争地没有能力经营，最终导致“毁约弃耕”；土地流转合同不规范，很多无良企业得以躲避法律监管范围，违背租约承诺。这既损害了农户利益，阻碍“三权分置”土地改革的实施进程，破坏社会信任机制，甚至会威胁到我国的粮食安全。

2.3 新型经营主体资金短缺问题亟待解决

根据走访坝区新型经营主体的情况表明，农业本身是投入大、回收期长的产业[3]，设施农业的固定资产不可抵押，土地承包权与经营权相互交织，缺乏明确的管理模式约束，即使实施抵押，各项权利边界比较混乱，致使新型经营主体流入土地的意愿减弱，有效经营土地的进程放缓，部分土地不得已荒置，降低了土地的利用率。调查数据显示，目前坝区很多龙头企业的运行资金主要来源于企业总部，缺乏自主流动资金，应对市场风险的能力相对较弱，在大市场背景下，迫切需要相关抵押政策的扶持，高速有效地解决新型经营主体的融资问题，调动工商资本下乡的积极性，促成土地规模化，保障农户的现实收益。

2.4 市场服务体系不健全

通过走访家庭农场等农业大户得知，在部分农作物如大蒜等的生产销售过程中，不仅没有盈利，甚至出现了亏损，究其根源是流通成本高昂。云南位属国内偏远地区，流通环节过于繁复，容易受到其它地区的低价冲击，致使市场价格比农户销售价格高达三倍，形成过大的价格差，农业大户的劳动与收入不能达到同比增长；农业大户承包土地规模不足，不能达到市场直销的最低水平，一系列原因导致的亏损使农户拒绝流入土地，相互之间的矛盾造成了死循环，进一步减缓土地流转的进程，加剧损害农户的利益；产品市场管理体系不完备，市场供给的农产品质量良莠不齐，难以形成品牌化经营，农产品供给结构失衡，严重挫伤了农户流入土地的积极性，不利于时代背景下家庭承包经营的升华，缩减了土地规模化经营的水平，甚至造成土地荒废，有损国家的粮食产量。

2.5 缺乏专业农业经营人才

社会资本为农业的发展提供了资金支持，但先进的技术和经营管理模式亟需专门的技术人才去引领实施。近年来，随着坝区城市务工人员的增多，农村空心化现象日益严重，农村劳动力普遍老龄化的现象显著。据调查，在土地确权时，由于农村技术型人才不足，部分村小组成员不完全熟悉坝区复杂的地块分布，不能娴熟运用技术衡量工具，在实践中难以实时高效地进行全方位磋商，确权之路异常艰难。历年来，农村人才资源的匮乏一直制约着农村经济的发展，大量硬件设施的投入不能从本质

上解决问题，没有技术人员操控运行的农业机器只能闲置。缺乏专门从事农业的人才制约土地流转的重要因素之一。

3 推进云南省坝区土地流转的对策

坝区与平原地区农业的管理模式有所不同，在“三权分置”的政策条件下，吸收成功的农业发展模式，积极探索更适用的发展模式，正视自己的弊端，精准定位，迸发独属于自己的能量，有效解决坝区土地流转的困境。

3.1 加强制度建设完善

农户对政府的信任是顺利推行农村制度改革的重要前提。实践表明，相互配合的工作相对高效，尤其是在坝区的地理环境背景影响下，迫切需要分工明晰的专责部门和契合的法律法规解决一系列的纠纷问题，立足于当地地理条件和人文习俗，针对不同的纠纷问题如简单的口角、合同问题等设立不同的解决方案，赋予相关部门充分的权利，开通便捷通道，搭建有关部门间协商沟通的桥梁，建立多级部门调节机制，保证及时、高效、合理的沟通。明晰完整的解决方案，划定法律界限，将工作落到实处，给农户一个良好的土地流转氛围和工作印象，稳定以农民为主体的群体的权益，维护集体的利益，完善社会主义的保障体系，保障土地流转市场的健康有序的发展。

3.2 健全土地流转服务体系

稳定、有保障的收益是吸引农户积极流转土地的关键性因素，可采用多种可行性方案齐头并进的方式，多方位保障农民权益。成立农民合作社，参考四川省邛崃市组建负责农地流转的集体经济组织，将坝区松散分布的耕地通过土地流转的方式集中，尽量避免个体间随意流转土地，引导坝区农户团结起来，改善农民弱势群体的地位，使合作社更好地服务农民，实行经营权“预流转”，尽可能最大程度地提高农户流转土地的收益；加强政府引导，充分发挥政府的服务职能，建立合理的审查、审核制度，促进集体“双向选择”，筛选优质投资工商企业；构建农地流转保险机制，为农户提供充分的后续保障，并建立相关配套制度，在保护农户利益的基础上，尽量避免挫伤优质工商资本下乡的积极性。

3.3 完善土地抵押政策

全面推动坝区土地抵押政策的实施，在相关部门的合理监管下，明确划分承包权和经营权的界限，为新型经营主体提供资金支撑；基于国情，农业由于其自身的生长周期特点决定了其发展必须有国家资金补贴的扶持，必须建立信贷担保体系及承包期土地经营权的抵押机制，为新型经营主体创造一个良好的资金氛围，吸引龙头企业、家庭农场、合作社等新型经营主体发展适度规模经营，推动“黄箱”政策向“绿箱”政策的转化，农业补贴和价格支持双管齐下，充分发挥现代农业的优势，引导新型经营主体及时更新科技化机器，向规模化经营靠拢。完善土地抵押政策，合理有效地利用坝区土地，保障农民主体的收入，提高国家粮食产量。

3.4 精简流通环节，提高有效供给

开通“农户—市场”绿色通道，加大政府扶持土地规模化经营的力度，给予家庭农场或农业大户等生产主体以充分的话语权，为农产品的流通提供补贴，针对农业大户等新型经营主体实施一系列优惠政策，使农业劳动者劳有所得，激发农户流入土地的积极性；继续推动农业供给侧结构性改革，保障有效供给，提升农产品质量，扩大土地生产规模，增强集约化程度，推动结构性的调整，充分利用坝区的优势，避免土地荒置；加快推动农业的转型升级，拓展农业的多种功能，号召农户由单一农作物生产转向多种农作物生产，着力推动绿色优质农产品的生产，积极发展新产业新业态，促进农业与其他产业的有机融合，增强农业的可持续发展能力，发掘优势特色产业，充分发挥坝区农业的潜力，深挖都市特色农业和都市休闲农业动能，使农业成为一种“潮流产业”。

3.5 培育新型经营主体与种植能手

加大人才引进力度，增加培训人才强度。建议建立相关人才培育部门，积极培育本土人才，培育熟悉本地能够扎根在本地的本土适用型人才，积极培育新型职业农民，引领农民适应不断变化的市场，拓宽眼界，创新特色管理化模式，促进土地流转与规模化经营；实行优惠政策，鼓励外出人才返乡创业，近年来，农村到城市的单向人才流动日益突出，必须搭建优质平台，积极改变这种现象，促使单向人才流动向双向人才流动转变，引导人才回流，为土地的顺利流转与经营提供人才资源；物尽其用，人尽其才，要让人才精英能够在农村舞台上充分发挥自己的专业知识与能力，健全人才服务管理体系，解决返乡人才的待遇问题，增强其荣誉感，为农村积极响应政策做贡献。

参考文献:

- [1]东北农业大学《东北地区促进农地流转与农民增收机制及政策研究课题组》.农村土地流转现状、问题与对策——以黑龙江省为例[J].领导之友, 2016(17): 38-45.
- [2]吕军书, 贾威. “三权分置”制度下农村土地流转失约风险的防范机制研究[J]. 理论与改革, 2017(6): 181-188.
- [3]芦婷. “三权分置”视阈下农地流转中地方政府的角色定位[J]. 经济研究导刊, 2019(1): 16-17.
- [4]骆东奇, 周于翔, 姜文. 基于农户调查的重庆市农村土地流转研究[J]. 中国土地科学, 2009(5): 47-52.
- [5]王孟宇. 云南农业的现状与发展思考[J]. 云南农业科技, 2006(04): 5-9.
- [6]苏宇杰. 土地三权分置下农村土地经营权流转的研究[J]. 科技风, 2019(02): 234-234.
- [7]陈金田. “三权分置”下农村土地集体所有权的新“窘”以及因“异”制“窘”的思路取向——以福建省沙县、浙江省德清县为例[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2017(6): 63-68.