

力争土地流转费及时足额收取

——金山区张堰镇之调查

朱火金

金山区张堰镇为全面贯彻落实《上海市农村集体资产监督管理条例》，确保农村集体资产安全完整，多措并举，在加大宣传培训力度的前提下，以规范农户土地流转、及时足额收取农户土地流转费为重点，扎实开展土地流转管理工作，不断提高土地流转费的收取率，进一步完善土地流转管理体系。这既保护了农村集体经济组织成员的切身利益，又切实保障了农村集体经济组织合法权益，促进了农村集体资产安全完整。

一、土地流转费收取管理现状

张堰镇辖区内所属9个村经济合作社，农村集体土地总面积4.53万亩，其中农用地面积3.27万亩，建设用地0.80万亩，未利用地0.45万亩。9个村经济合作社总耕地面积2.98万亩，涉及农户数4858户；农户承包地面积1.70万亩，通过村经济合作社统一流转土地面积1.55万亩，土地流转率达到91.18%，年应收土地流转费约1480余万元。该镇土地流转模式主要是：首先，由各村农户将自己的承包地统一委托村经济合作社流转给大农户、家庭农场或农民专业合作社等规模经营主体。然后，由规模经营主体每年按照土地流入面积和土地流转合同价格支付土地流转费给村经济合作社。最后，由村经济合作社统一将土地流转费全额发放给土地流出方农户，从而进一步规范农业经营主体，保障流出方农户土地流转收益。

二、土地流转费收取存在的问题

近年来，该镇在土地流转费收取管理过程中，由于各方面多种因素，各村经济合作社对土地流转费收取情况不够理想，土地流转费拖欠现象比较严重。2017年土地流转费只收取1110万元，收取率为75%，个别村仅为50%。而村经济合作社在尚未收齐规模经营主体土地流转费的情况下，为确保流出方农户的合法权益，年末仍需足额支付土地流转费给各村农户。当时近四分之一的土地流转费需由村经济合作社集体垫付，影响了村经济合作社集体资金使用效率，也使农村集体资产安全完整受到不可控的风险。据了解，2016年某村一农民专业合作社因管理粗放、经营不善，资金周转困难，拖欠村经济合作社土地流转费4万多元，在村经济合作社催收无望的情况下，起诉至人民法院，最终通过司法途径虽打赢了官司，但土地流转费还是无法收回，直接导致该村经济合作社经济损失4万多元。再如，有2个村的规模经营主体流入土地180余亩种植水稻，由于历史原因出现低价流转情况，土地流转价格严重低于政府指导价格。为保障土地流出方农户的合法权益，村经济合作社经多次沟通协商，要求规模经营主体按政府指导价调增土地流转价格，但规模经营主体拒不接受。后通过法律诉讼途径，村经济合作社挽回低价土地流转费损失5.76万元。为此，该镇清醒地意识到，加强土地流转费收取管理工作非常重要，提高土地流转费的收取率已迫在眉睫、势在必行。

三、加强土地流转费收取管理措施

根据《上海市农村集体资产监督管理条例》第八条第一款“成员集体所有的土地等资源性资产，依据法律规定纳入农村集体资产管理范围”之规定，该镇针对目前越来越多的承包农户将手中的承包地通过村经济合作社流转给规模经营主体的状况，以让

海市农村集体资产监督管理条例》贯彻落实为契机,对土地流转费收取过程中存在的问题,采取一系列举措,加强土地流转费收取管理工作。该镇农村经营管理机构按照海市农村集体资产监督管理条例》第三十一条“市、区、镇农村经营管理机构承担农村集体资产管理的日常指导和监督工作”的要求,结合本镇实际,狠抓落实,上下一心,多措并举,打出一套“组合拳”,加大对土地流转费收取力度,切实有效保障农村集体资产收益和农户合法权益。其主要措施及做法如下:

(一)坚持督查不走形式

加强土地流转管理和土地流转费收取的督查工作,是本着维护村集体经济组织成员权益的初心,一切从实际出发,不走形式。首先,以“上海市农村土地承包经营信息管理系统”平台上流转合同为基础,统一标准,确认土地流转合同份数、面积和应收土地流转费金额。其次,将土地流转费的收取情况纳入村两委领导班子(村经济合作社理事会成员)考核内容。以制度考核干部,以数据量化指标,土地流转费收取率的高低将直接影响到村干部(理事会成员)的年终报酬。最后,在土地流转费收款环节上严格把关,要求款项收取必须以“收据、银行入账凭证以及凭证号码”等相关信息资料为依据,由镇农村经营管理机构确认后,认可该笔款项的收取到位,使督查工作真正落到实处。

(二)整合资源形成合力

条线分工是为了提高工作效率,而条线联动则是为了更好地推进工作。该镇以“土地、集资和内部审计”三个条线协同作战为组合,整合资源形成合力,形成一个完整的土地流转费收取管理体系。进一步强化工作职能,加强业务指导和监督,提高工作效率,彻底改变了以前村里土地条线按实际收到款项为依据,财务按土地流转合同记账,涉及合同调整变化又没及时沟通,个别村甚至对本村土地流转费收取情况不了解、不掌握,应收未收、历年欠收等情况模糊不清,造成村经济合作社账实不符,土地流转费拖欠现象严重。通过条线联动,规范土地流转合同,明确土地流转费收取操作程序,保障了村经济合作社集体资产安全完整。

(三)组织开展专项清查

为摸清该镇土地流转费管理和收取的具体情况,该镇积极组织相关人员,开展土地流转费管理和收取情况专项清查,并及时发出专项清查通知书。同时,镇政府召开由专项清查组、各村农副业主任、土地信息员等人员参加的“土地流转费收取管理专题会”。会上,镇分管镇长要求各村针对目前土地流转费收取管理中存在的问题,进一步明确目标任务、时间节点和工作要求,认真、如实填写专项清查表,核实土地流转费收取情况。特别是对上年度土地流转费尚未结算交清的,要摸清情况、分析原因。对一些本年度流转面积发生变化却未能及时调整流转合同的,要加快梳理流转合同,核准土地流转面积和土地流转费金额,确保本次清查有针对性地开展催收土地流转费收取工作。

(四)发出管理风险预警

针对土地流转费收取管理专项清查中发现的“土地流转合同不规范、土地流转费收取率低、合同履行不严肃等”实际问题的梳理和分析,专项清查组及时将各村存在的问题提交给镇农村经营管理机构。镇农村经营管理机构根据《条例》第三十三条“农村经营管理机构在监督检查中发现农村集体经济组织存在违法违规风险或者管理疏漏的,应当发出风险预警或者整改通知,并跟踪检查”之规定,对存在土地流转费收取不及时,极易造成农村集体资产流失和有坏账风险的村经济合作社,及时发出了“农村经营管理机构风险预警通知书”及整改通知9份,并要求各村经济合作社在规定的期限内,对照本村存在的实际问题,组织力量加以整改落实。

(五)启动管理约谈机制

对部分整改不力和催收不明显的村经济合作社,该镇农村经营管理机构在镇党委、政府的支持下,及时成立由镇纪委、农村经

营管理机构等部门组成的约谈小组,根据《条例》第三十三条“存在重大经营风险或者其他资产管理问题,未及时整改的,农村经营管理机构可以约谈集体经济组织等有关单位主要负责人,要求其落实农村集体资产管理责任,采取有效措施消除资产经营风险”之规定,及时发出5份“农村经营管理机构约谈通知书”,对涉及的村经济合作社理事长进行约谈,明确对存在“土地流转费收取不力”等问题的严重性和危害性,并强调本次约谈的目标任务和时间节点,督促其及时加以催收落实。相关村经济合作社理事长通过约谈,明显感到不足额收取土地流转费的重要性和迫切性,及时制定整改措施和方案,组织力量积极加以催收。

四、土地流转费收取管理取得成效

在张堰镇党委、政府的高度重视下,镇农村经营管理机构始终以贯彻《条例》的落实为指导思想,加强监督指导,经过上下配合、多方努力,取得了土地流转费收取管理的初步成效。

(一)提高了土地流转费收取率

通过上下齐心努力,该镇土地流转费收取率得到明显提高,近2个月时间,促收土地流转费金额达250余万元。全镇土地流转费收取率较清查前期的75%达提高到92%,收取率提高了17个百分点,切实有效地保障了农村集体资产收益和流出方农户的切身利益。

(二)遏制了土地低价流转状况

经梳理、清查和核实早期土地流转合同,并对照土地流转费收取管理专项清查,针对发现个别村经济合作社土地低价流转合同情况,该镇农村经营管理机构及时与规模经营主体进行沟通、协商和约谈。同时,并按照土地流转费规定要求调整土地流转合同价格,逐步实现土地流转合同价格不低于政府指导价,从而逐步遏制了土地低价流转现象。

(三)严肃了履行土地流转合同约定

对土地流转中不按合同约定,随意改变土地流转面积和土地流转金额的流转合同,或者口头约定改变土地流转金额的土地流转合同,该镇农村经营管理机构责令相关村经济合作社尽快进行梳理整改。对不按合同约定履行的合同进行原因分析和情况说明,对确需调整相关面积和金额的流转合同,经民主决策,补办相关手续,加以完善并备案,保证了土地流转合同的严肃性和履行合同的完整性。

(四)制止了土地反租倒包现象

在土地流转费收取专项清查工作中,发现个别村经济合作社存在土地流转合同签订主体与实际经营者不符等情况。该镇农村经营管理机构及时组织人员,与村两委班子、村经济合作社理事会成员以及土地流转合同签订主体和实际经营者进行座谈、交流、询问和约谈,在查明情况分析原因的基础上作出判断并进行整改落实,对存在土地反租倒包现象及时纠正,制止了土地反租倒包的发生,避免了在土地流转中的违纪违规行为。

(五)规范了土地流转合同

为进一步规范该镇土地流转合同,镇农村经营管理机构在分片互查和点面抽查土地流转合同签订的前提下,采取一系列工作措施,不断创新土地流转管理和土地流转费收取工作,巩固并完善土地流转行为,全面实施土地流转合同网签“二维码”工作,明确规模经营主体土地流转位置图。通过上述举措,截至2019年4月,该镇共签订土地流转“二维码”规范合同168份,规范合同流转面积1.82万亩,从而有效地规范了土地流转合同。

五、进一步加强土地流转费收取管理措施

就目前土地流转费收取、土地流转合同签订以及交纳风险保障金等土地流转管理工作,下阶段应从以下几方面加以落实。

(一)贯彻落实“条例”,确保流转双方权益

2018年4月1日颁布实施的《上海市农村集体资产监督管理条例》,是加强农村集体资产监督管理的指南,加快贯彻落实上海市集资产“条例”,依法依规开展土地流转费收取的监督管理,是当前加强农村集体资产监督管理的主要措施和手段。通过进一步对“条例”的贯彻落实,既可保障农村集体资产的安全完整和保值增值,又有效维护土地流转交易双方的合法权益,进一步助推乡村振兴。

(二)加强制度建设,规范土地流转行为

加强制度建设,是规范农村集体土地流转行为、加强农村集体资产监督管理之根本。各村经济合作社要按照土地流转相关政策、文件,根据各自制定的村经济合作社“章程”,及时建立健全一套全面的、系统的、完整的土地流转费收取管理制度,增强制度的可行性和可操作性,真正实现“以制度管理事、以制度管人和以制度管理物”,确保制度执行到位,避免制度流于形式,进一步完善土地流转费收取管理工作。

(三)建立交易平台,保障土地流转途径

建立健全农村土地经营权流转公开交易平台,是农村土地经营权流转的主要途径和重要保障。要依托上海市农村产权交易网络平台,推进农村土地经营权流转公开交易市场,明确农村土地经营权流转面积和流转标的,进一步整合资源,规范农村土地经营权流转公开交易,避免农村土地经营权流转黑箱操作,加快推进农业生产集约化、规模化经营。

(四)建立督查机制,确保集体资产收益

进一步加大监督检查力度,是确保农村集体土地(资源性资产)收益的目标。各级农村经营管理机构要建立农村集体土地流转费收取管理长效监管机制,组织力量,每年开展一次土地流转费收取专项检查,发现土地流转费收取中存在的新情况、新问题以及薄弱环节、管理漏洞,应及时采取有效措施,加以整改落实,要以督查促整改、以监管促保障,不断发展壮大农村集体经济。

(五)加大业务指导,力争及时足额收取

加大业务指导,是农村集体土地流转费及时足额收取的关键。要充分发挥各级农村经营管理机构的业务指导作用,以“发挥特色优势、服务经济发展”为工作理念,就土地流转费收取管理、土地流转合同签订、交纳风险保障金等事项,将不定期举办专题培训。加大业务指导力度,把土地流转费管理和土地流转费收取工作,真正落实责任到人、任务到位,切实提高土地流转费收取率,力争及时足额收取土地流转费,保证农村集体资产不受侵害和损失。

(作者系金山区农村经济经营管理指导站副站长)