

稳步推进农村土地流转的意义和模式探析

——以安徽省土地流转试点县太和县为样本¹

王宇，徐功学，贾成礼，汪克宇

(中共太和县委党校，安徽 阜阳 236604)

【摘要】阜阳市作为皖北地区典型的农业大市，实行的家庭联产承包责任制曾经释放出了巨大活力，稳步推进的土地流转政策为农民工群体解除了后顾之忧，更为推动现代农业发展和城镇化建设做出了积极贡献。目前在乡村振兴战略背景下，阜阳又紧跟国家战略布局，以乡村振兴战略推动农业农村现代化进程。土地作为解决三农问题最核心的关键部分，自然再次成为人们关注的焦点，农村土地流转政策也必将是目前这一战略的重要支点之一，因此土地流转倍受群众广泛关注。本文就以曾是安徽省5个农村土地流转试点县之一的太和县为样本，就阜阳土地流转问题作了调研和探析，通过分析土地流转的意义和几种典型模式，对稳妥推进土地流转提出了几点措施建议。

【关键词】阜阳市；土地流转；乡村振兴战略；太和县

【中图分类号】F3M.1 **【文献标识码】**A

邓小平同志曾深刻指出：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃：第一个飞跃是实行家庭联产承包为主的责任制……；第二个飞跃是适应科学种田和生产社会化的需要发展适度规模经营。2018年2月4日，中共中央国务院公布了关于实施乡村振兴战略的意见，提出走中国特色社会主义乡村振兴道路。阜阳市紧跟国家战略布局，及时出台《关于推进乡村振兴战略的实施意见》，确定了阜阳市实施乡村振兴战略“三步走”路线图。但是面对人多地少、土地细碎化现状严重的阜阳实际，如何实现乡村振兴，实现农业现代化，要么在小农户的基础上探索出路，要么通过土地流转和规模经营的方式来实现，笔者以为，农村土地流转和规模经营将是目前这一战略的重要支点之一。本文就以全省农村土地流转试点县阜阳市太和县为样本，就阜阳土地流转模式作一些调研和探析。

1 推进农村土地流转的意义

1.1 土地流转有利于促进农业规模经营

农业规模经营是根据耕地资源条件、社会经济条件、物质技术装备条件及政治历史条件的状况，确定一定的农业经营规模，以提高农业的劳动生产率、土地产出率和农产品商品率的一种农业经营形式。阜阳作为劳务输出大市，外出务工人员多，农村留守人员大都是老人、孩子等弱势群体，要想实现农业现代化，靠这些群体肯定不行，发展方向就必须是开展适度规模经营，这需要流转土地作为保障，二者也是互相促进的。以太和县为例，太和是一个农业大县，是国家商品粮、油、肉等重要生产基地，对于安徽省乃至全国的粮食生产都很重要。目前全县有175万亩耕地，土地流转面积达101万亩，仅2017年一年就新增土地流转面积11万亩，其中互换、代耕代种面积达28.8万亩，转包、转让、出租面积达72.2万亩，流转率达58%。规模经营主体

¹ [收稿日期]2019-04-11

[基金项目]本文系阜阳师范学院安徽省新型城镇化研究中心智库项目（编号：18NMGZK003）阶段性研究成果。

发展迅速，2018 年发展到 2184 家、经营率达 38.1%。新型农业经营主体发展到 7096 家，有“全国粮食生产先进县”“全国粮食增产模式攻关试点县”等美誉，2018 年，紫山农业药用辅料、有机良庄鱼菜生态循环系统在全国性大赛上摘金夺银，这些荣誉的取得，都离不开土地流转的有力支撑。

1.2 土地流转有助于实现城乡一体化发展

土地流转可以让农民的土地变成资本。一部分年老体弱无力耕种的农民可以通过土地流转获得租金，解决“有田无人种”的土地抛荒问题，一部分进城务工经商的农民也没有了后顾之忧。同时，土地集中起来也能提高利用率。通过整合这些闲置的土地资源，可以实现土地规模化、集约化经营，提高土地资源的利用率，也有利于部分农村劳动力从土地上分离出来，从事其他行业，促使农村劳动力向非农产业转移，既解决了农村闲置劳力就业、推进农业产业化和智慧农业发展，又能加快城市化步伐，实现城乡一体化发展。

1.3 土地流转有助于推动乡村振兴战略

目前全省各地都在按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，落实乡村振兴战略。土地流转作为“深化农村土地制度改革”和“发展多种形式适度规模经营”的前提和主抓手，已经发挥了强大的作用。实施乡村振兴战略，也必然是以增加农民收入为目标，让农业成为有奔头的产业。乡村振兴最终要靠产业带动，产业兴旺才是根本，才能让群众吃上产业饭，走上小康路，这就要求我们要积极培育农业农村发展新动能，着力发展现代农业，这些最终都要建立在土地流转机制不断完善的基础上。同时，土地流转机制的盘活、规范的建立，又将进一步增强农业经营主体的积极性和创造性，由此形成良性循环，共同促进“三农”发展迈上新台阶。

当前，农村土地流转面临着多种机遇叠加，也将迎来重大利好。在坚决打赢脱贫攻坚战的关键节点，随着扶贫攻坚的推进和乡村振兴战略的实施，农村土地流转的广度和深度也会迎来新的转变，各地通过土地流转发展产业取得了很好的效果，许多贫困人口也得到了土地流转收益。

2 土地流转的几种典型模式分析

2.1 订单式规模生产

订单式规模生产是以村或其他经济组织为单位，统一签订规模生产订单，按照订单面积统一落实地块，分户安排，进行连片规模种植。按照合同约定由下单方负责统一培训生产技术，统一供给种子，统一防病治虫、统一生产标准、统一价格收购产品，收获时则是分户收获、分户核算、按订单出售的运行机制。这种模式有很强的优势，一是“以销定产”，风险小，适合于“各类经营主体+基地+农户”生产。二是订单生产不需要流转土地，只要做到“统一”两个字就行，因此具有很大的发展空间，太和县恒进种业就属于这种模式。

2.2 农场式规模生产

这种形式是指登记在册的家庭农场或种养大户组织的农业规模化、集约化、商品化生产经营。全国种粮大户、全国劳动模范徐淙祥的“淙祥家庭农场”就是典型。他通过租赁经营土地，坚持科学种田，总结整理了谚语栽培法，小麦超高产连年刷新纪录，2016 年小麦超高产攻关田亩产达 760.9 公斤，创安徽省小麦单产最高记录。该农场还投资兴建了专家大院和仓库，添置了大型联合收割机、农用拖拉机、运输车辆、喷灌机，建立了固定实验田和良繁基地，用现代经营理念和方式经营和管理农业，解决了家庭经营决策分散、土地经营规模小、产品品种杂而数量小、销售运输半径小、抗风险能力低的问题。

2.3 托管式规模生产

这种模式是以新型农业经营主体为主要组织形式，开展受托耕种，从事规模经营。农民自愿将土地托管给种粮大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业，接受托管的经营主体收取一定费用，各取所需，互惠互利。太和县苗老集镇集喜养殖专业合作社就采取这种模式。托管机制虽然存在一些问题，托管与规模能否统一还有待于实践检验，但是托管式规模生产有利于分散经营风险，也能有效缓解现行金融制度下面临的信贷约束；对农民来说，这种方式能够绕开合作社的融资瓶颈，分散农业经营风险，因此符合当前解决“农村空心化、农民老龄化、农业兼业化”的需要，应当予以鼓励和引导。

2.4 合作式规模生产

这是以农民专业合作社为主要组织形式，统一组织规模生产。合作式规模生产主要开展统一规模经营、统一采购农业生产资料、统一农产品销售以及农产品直供直销、成员内部资金互助，实施农产品规模化、标准化、集约化、商品化的生产与加工，收益分配按成员出资份额，进行利润返还和二次分配。截至 2015 年，太和县注册登记农民专业合作社 1640 家，2017 年又新增省市级示范合作社 13 家，优化了农业产业结构，推动了适度规模经营，全县农民合作社和家庭农场流转土地占全县规模经营面积 25%以上，一些合作社生产的香椿、苔干、桔梗进入苏果、华联、大润发、沃尔玛等大型超市。

2.5 园区式规模生产

这是以农业科技示范园、农业示范区为载体的规模经营模式。业主直接租赁农民土地，通过园区把先进的生产技术、工厂化的管理办法和创新性的结构调整“做给农民看，引导农民干”。农民则以土地出租、劳务输出等方式获得收入。2011 年 9 月创建的太和县现代农业示范区就是典型。随着园区规模和数量的壮大，园区的基础设施、机械化程度、农业科技含量都高于一般农户，示范效应显著。目前，示范区覆盖旧县、高庙等 4 个乡镇，核心区有高产高效种植示范区、精准农业示范区、规模养殖示范区、农业综合服务区、农产品加工示范区、美丽乡村建设示范区六大功能区，入驻核心区的各类新型农业经营主体有 30 多家。

随着土地流转的稳步推进，太和县各种新型经营主体竞相迸发，截止到 2017 年底，发展到 5000 多家，新增农民专业合作社、家庭农场 8 家。2018 年又发展到 7096 家，规模以上农产品加工企业 179 家，各种新型经营主体已呈集群发展态势。

3 对农村集体土地流转的建议

3.1 制定政策，确保流转主体的权益

这是必要的政策保证。例如 2012 年阜阳市政府出台《鼓励支持规模经营发展现代农业暂行办法》规定，对当年全市新增土地流转面积 100 亩以上的种植大户，每亩补贴 60 元，市、县按 1 : 1 承担。受政策影响，市辖各地区都提高了补贴标准，太和县对 500 亩以上的规模经营每亩补贴 50 元。安徽省 2017 年土地流转新政策出台后，实施的《农村土地经营权流转交易市场运行规范（试行）》办法进一步规范了土地流转政策，保护了双方的利益，更是规范了土地流转。通过“真金白银”的支持，尤其是推进土地确权登记颁证工作后，土地承包权进一步稳定，农民转出土地更安心、规模经营主体转入土地更放心，双方权益都得到了保证。

3.2 加强监督，全面规范土地流转行为

原则上讲，土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择，应由承包农户自主决定。政府则在制定政策、有效引导基础上，加强监督，全面规范土地流转行为。要继续完善县、乡、村三级服务和管理网络，加快培育土地流转市场，搭建农村产权流转

综合服务平台，积极为农民流转土地提供信息服务与指导。同时坚持最严格的耕地保护制度，严禁将耕地“非农化”，严禁“以租代征”搞违法违规非农建设，切实加大全程动态监管力度，确保全过程监控，实时制止和打击改变土地用途的违法违规行为，确保农地农用，全面规范土地流转行为。

3.3 加强风险防范，探索农业保险新机制

土地流转过程中，也会出现经营主体面临经营亏损，从而导致农田撂荒、退地或负责人“跑路”的现象。如何规避这些风险，江苏省海门市悦来镇就通过为流转的土地办理土地流转保险，成为江苏省第一单，这样土地流转租金得到保障，解决了经营主体“跑路”租金无法兑现的问题。为避免经营主体的损失，阜阳市 2007 年开展了政策性农业保险试点，2009 年 6 个品种实现五县三区全覆盖，这在一定程度上也降低了规模经营大户的灾害损失。随着乡村振兴战略的逐步实施以及经营主体的变化，新型经营主体需要更高层次的保险服务。因此，要探索农业保险的新机制，寻找好操作、易推广、能接受的保险路径，从而为流转双方系上保险带。