
胥浦村积极探索农村土地 经营权流转公开交易机制

王益林

胥浦村地处金山工业区西部，分别与张堰镇百家村、亭林镇油车村、吕巷镇颜圩村交界，区域面积 3.2 平方公里，设 12 个村民小组，地处工业区规划之内。受工业区开发限制，胥浦村以种植水稻为主。目前，全村可耕地面积 1890.32 亩，其中农户委托流转面积 1283.88 亩。2018 年，胥浦村为解决困扰多年的农村土地经营权流转问题，在区农经站和工业区经管理制度中心的指导下，试点引入上海农村产权交易所（以下简称农交所）土地流转公开流转服务平台，积极探索农村土地经营公开流转交易机制，并取得初步成效。目前，其经验和做法逐步在金山工业区乃至全区逐步推广复制。

一、历年土地流转存在的“老问题”

胥浦村的一名退休老干部曾说过：我们村的土地流转问题解决了，工业区的土地流转工作就理顺了。调查发现，胥浦村近年来农村土地经营权流转管理难，可以说是集合了全区土地流转典型问题。

（一）土地无序流转

自国家取消农业税，中央和地方政府逐步加强支农惠农政策，2015 年，金山区相应出台了提高农业组织化程度政策措施，农村土地经营权效益逐年提高，胥浦村农业规模经营户同其他镇村一样，不管会不会种地，都觊觎其中的利益想要种地，随之出现在土地流转管理问题日益突出。例如：部分种粮大户与小农户以口头承诺或是私下签订土地流转协议，缺乏对流转双方法律保护和依据；部分本地大农户将低价流入的土地经营权“反租倒包”给他人，赚取土地流转差价，村民反响大。

（二）农业生产管理难

由于大部分农业规模经营户土地流转未纳入到村经济合作社统一管理，未签订规范的土地流转合同文本，加上流转地块较分散，因此造成一方面村对土地流转信息掌握不全面不及时，对种植业茬口和田田灌溉安排落实难，影响农业生产进度和对规模经营户的田间生产监管。另一方面，土地的“非粮化”和不当使用时有发生，成为村农业生产管理一大软肋，多次受到工业区管委会点名批评。

（三）村民自治收效微

为了改变村土地流转“乱象”，2016 年，村决定尝试村民自治即通过社员代表无记名投票方式，按得票多少，决定土地流转的种田大户。尽管村里做了大量工作，但由于当时村对规模经营户制定的评定标准不尽不合理，加上多数代表限于情面做“老好人”，致使部分土地仍然流转到一些不符合要求规模经营户，反租倒包、生产管理等乱象仍然存在，通过村民自治方式决定土地流入方收效甚微。

（四）村干部压力大

经过两年的摸索，胥浦村在规范土地经营权流转方式上仍然缺乏一套有效、合理的管理机制。村干部面对村民的舆论压力越来越大，一方面来自大农户，由于缺乏公开、公平、公正的土地流转规程，往往会导致大农户之间恶性竞争，相互检举；另一方面来自小农户，即同一区域内流转价格相差甚多，土地流转费低的农户要收回委托村流转的土地。村民反响无形中加大了村干部的心理压力。

二、引入土地流转公开交易机制

胥浦村土地流转现状早已引起工业区经济管理事务中心和农技站重视。工业区经管中心为了贯彻落实好市农业农村委《关于本市推进农村土地承包经营权流转公开交易市场建设的实施意见》精神，更好发挥土地流转公开交易市场在整合优化农村土地资源配置、选优农业规模经营户作用，决定在工业区开展试点工作。

（一）村干部主动“请缨”

问题不解决，矛盾积累越来越多，工作推进越来越难，村经济合作社决心通过创新管理机制来解决土地流转上的“老问题”。金山区府办转发区农委制订的《金山区规范农村产权交易实施意见》通知下发后，在金山区农经站和工业区经管中心宣传引导下，2018年上半年，胥浦村经济合作社主动“请缨”，率先引入第三方农交所全方位服务平台，创新土地经营权流转交易机制。胥浦村与“农交所”取得联系并达成共识，农交所为胥浦村2018年土地流转公开交易提供服务，并结合市农委土地流转公开交易规程，进一步完善拓展土地流转公开交易服务功能，依托农交所交易平台，探索建立规范有序、公平合理的农村承包土地流转公开交易市场。

（二）协助完善交易规程

在市农委制定的土地流转公开交易规程基础上，胥浦村协助农交所，根据区农经站、工业区经管中心、农经技站及本村土地流转实际要求，不断完善土地流转公开交易流程，确保公开交易规程公平合理及可操作性。重点在流出方前期地块整合、农技站和经管中心前置性审核、“农交所”受理材料发布信息、意向流入方提交受让材料、缴纳交易保证金、综合评审、缴纳交易价款、合同签订等方面细化工作措施，制订了《金山工业区胥浦村土地承包经营权流转综合评审标准》，并实践中逐步完善，确保土地流转交易的公开、公平、公正，不断提升土地流转公开交易质量。

（三）规范操作不“走样”

开弓没有回头箭。村里既然决定的事，一定要不折不扣的做下去。为了土地流转公开交易工作顺利开展，一方面胥浦村广泛开展土地流转公开交易工作的宣传活动，把开展项工作目的意义宣传到村每个大农户和村民，营造良好的工作氛围。另一方面村与农交所签订委托协议起，就严格按照农交所制定的交易流程，积极配合抓落实，确保交易流程不“走样”。例如：农交所开展“一对一访谈”，收集历年大农户经营情况时，村干部予以积极配合；在流转入资格审查时，村对不符合综合评审要求的，宁愿流标也不纵容。农交所在对胥浦村12个地块开展综合评审时，因其中的意向流入方曾有“反租倒包”行为，导致5个地块流标，通过二次竞标，专家评审组决定流入方为外地优秀种植户，原失信经营者丧失资格。另外，在一些重要交易环节，如意向流入方和中标者需要在规定的时间内提前缴纳交易保证金和土地流转价款，坚持底线不动摇，对不缴纳或者延期缴纳的按照规则取消竞标者的竞标资格。

（四）后续管理不松懈

规范土地流转，不光要从源头上把控好，还要加强后续管理工作。胥浦村在参考农交所流转综合评审分值设置的基础上，结合工业区农业生产管理要求，起草了《金山工业区胥浦村农作物种植考核办法》及《关于成立上海金山工业区胥浦村农作物种

植考核小组的意见》。“考核办法”经社员代表大会表决通过实施。根据“考核办法”规定，村成立了由村委会代表、村监会代表、历届干部代表、村民代表、经济合作社理事会代表、经济合作社社员代表等 10 人考核小组，加强中标大农户农业生产管理考核，规范其农业生产经营行为。考核实行多方参与的模式：一是大农户互评，直接将其置身其中，让考核工作透明化；二是本组村民对大农户考评，增强村民民主管理意识，提高了村民对大农户经营的关注度。三是考核小组对农作物种植期间每阶段定期或不定期组织考核，做到当天考核当天通知大农户，如实掌握大农户生产经营情况，确保考核分数的真实性。同时，考核小组还要听取村民意见，充分发挥村民自治作用。考核小组对以上考评进行综合，得出每位大农户阶段考评成绩，并进行张榜公开。每位大农户考核成绩作为下轮土地流转公开交易评审依据，以此不断规范大农户生产经营行为。

三、土地流转公开交易取得的成效

经过两年实践探索，胥浦村引入的土地流转公开交易工作机制取得了预期成效，历年来土地流转管理上的“老问题”逐步得到了解决，受到了区农委职能部门及工业区管委会高度肯定。

一是整合了村土地资源

胥浦村在实行土地流转公开交易机制以来，不仅提高了土地流转工作透明度，规范了土地流转行为，促进了土地有序流转。同时也有利于村土地资源整合，流转土地由零散归并到目前全村 12 个地块。每个地块不少于 100 亩，有利于村生产管理，促进农业适度规模经营发展。

二是形成了良性竞争机制

通过结合前期“农交所”对意向流入方的前置审核，后期胥浦村制定的农作物种植考核，实时掌握经营户的经营动态。对有“反租倒包”行为的大农户进行一票否决制，对经营不善的实行淘汰制，有效避免土地流转不规范现象的发生。此外，胥浦村年底对规模经营户进行综合评定，针对经营管理好的前三名，村经济合作社给予规模经营户每亩 10 元的奖励，提高了规模经营户生产积极性，有利于土地流转公开交易市场形成良性的竞争机制。

三是维护了村集体经济利益

之前先流转后付费管理模式，因流入方经营不善、诚信低及“反租倒包”等因素，拖欠村土地流转费现象时有发生，使村集体经济利益受损。现在通过农交所交易规则，流入方先支付交易保证金（中标后转为风险保障金）取得竞标资格，综合评审中标后再支付土地流转费，不仅规范流入方土地流转行，也有效解决了合同到期流入方拖欠土地流转费现象，保障了流转费的收取率，维护了村集体经济利益。

四是促进了村党风廉政建设

从过去的大农户“要”地找村干部，到现在的“要”地找第三方服务平台，农交所成为了土地流转交易过程中的“黑面包公”，有效遏制土地流转“暗箱操作”、村干部受人情影响“私自”决定土地流入方现象的发生，杜绝土地流转过程中的腐败行为，促进基层党风廉政建设。胥浦村的夏书记坦言，土地流转“进场”交易后，不仅困扰多年的“老问题”解决了，村干部每年土地流转工作压力也轻了，在村民心中威信也提高了，村里的事务也好办多了。

五是成为全区土地流转公开交易典范，起到了引领作用

胥浦村积极探索农村土地经营权流转公开交易工作机制，也为全区摸索了一套可复制可推广的经验和做法，有利于扭转部

分镇村土地流转公开交易“走过场”的现象。自胥浦村成为“第一个吃螃蟹人”之后,2018年下半年,区农经站要求各镇学习借鉴工业区胥浦村经验做法,试点村引入农交所土地流转公开交易平台,切实提高土地流转公开交易质量。为贯彻落实好《金山区规范农村产权交易实施意见》,2019年,区农经站把提高农村土地经营权流转公开交易质量列为今后几年规范土地流转工作重点,要求各镇积极引入农交所土地流转公开交易机制。据统计,2019年全区九镇一工业区已全部引入农交所土地流转公开交易机制,其中四镇一工业区推进工作基本达到了全覆盖,全区形成了由上海农业要素交易所、上海农村产权交易所“二个平台”同时推进的工作态势。截至10月底,通过农交所平台签订的交易合同共计656份,交易面积68705亩,交易合同和面积均超过了上海农业要素交易所的一倍多。

(作者单位:金山区农村经济经营管理指导站)