

湖南省双峰县农村土地流转问题探究

王静怡 王慧青¹

(中南林业科技大学 商学院, 湖南 长沙 410000)

【摘要】: 农村土地流转是农业现代化的必由之路。湖南省双峰县土地流转面积不断扩大, 流转形式以代耕为主, 流转活跃度、流转收益差异较大, 流转经营出现多样化特征。影响土地流转的因素有思想观念、风险意识、流转收益、政府的介入程度等。政府要做好土地流转的宣传教育工作, 切实转变农民的传统观念; 积极作为、形成共识, 要做好促进土地流转的基础性工作, 形成较为完善的土地流转机制, 促进土地流转规范有效; 要科学规划、创新模式, 引导农民走上现代化发展道路。

【关键词】: 双峰县 农村 土地流转

【中图分类号】 F321 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0712(2020)01-0087-05

改革开放以来, 我国形成了以家庭联产承包责任制为基础、统分结合的土地经营制度, 农民的经济收入、生活水平得到了很大的提高。进入新世纪以来, 我国城市化进入快速发展的时期, 在快速城市化的过程中, 城市有了更多的机会和更大的吸引力。在依靠原有的“一亩三分地”收入增长缓慢的情况下, 许多农村人口离开农村, 进入城市工作。农村人口向城市的流动势必会带来农村土地的流转。农村的土地流转实际上是农村的土地承包经营权的流转, 指的是农民以出租、转让、转包和互换及入股等流转方式, 将自己所承包的土地在不改变土地农业性质的基础上流转给承包方, 流转后的土地的拥有权不改变, 经营权被转移, 而承包权仍然保留, “转入方虽然享有收益的权力, 但是不享有处置的权力。”^[1]

双峰县地处湖南中部, 以农业为主, 工商业经济不甚发达, 经济总量与人均收入均处于全省较落后的位置。该地区外出打工群体庞大, 留守在农村的人口主要是老人与妇女, 粗放经营、分散经营突出, 土地产出效率低。因此, 研究湖南省双峰县土地流转的现状及影响因素, 合理引导与推动该地区土地流转, 促进农业结构调整, 实现资源的有效配置, 提高农民收入, 是深化该地区农村改革的一个现实课题和长远目标, 是农村、农业现代化的必由之路。

一、双峰县土地流转的现状与特点

双峰县地处湘中腹地, 是一个工业不甚发达的传统的农业县, 下辖 15 个乡镇和 1 个经济开发区, 有 486 个建制村、37 个社区居委会, 全县耕地面积 75.28 万亩。截止到 2017 年底, 全县总人口 91.6 万, 其中, 城镇人口 28.4 万, 农村人口 63.2 万, 城镇化率为 31%^①。近十年来, 双峰县农村青壮年劳动力外出打工十分普遍, 在家从事农业生产的多为中老年人, 土地抛荒严重。为促进资源的有效配置, 深化农村改革, 提高农民收入, 双峰县政府高度重视, 多次召开专题会议, 研究土地流转问题, 采取切实有效的措施和政策, 推进土地流转工作, 取得了一定的成效。根据笔者的调查和对有关政府部门的访谈, 了解了双峰县农村土地流转的基本概况和基本特点, 主要表现如下:

¹基金项目: 湖南省教育厅创新平台开放基金项目“湖南省农村土地流转的动力机制与模式选择研究”(16K107)

作者简介: 王静怡(1995—), 女, 湖南双峰人, 中南林业科技大学商学院在读硕士, 研究方向: 农村区域发展; 王慧青(1973—), 女, 湖南永州人, 中南林业科技大学商学院副教授, 硕士生导师, 通讯作者, 研究方向: 农村区域与发展。

(一)土地流转面积不断扩大,乡镇流转活跃度差别大

据统计,到2016年底,双峰县耕地流转面积为28.9万亩,流转土地面积占总耕地面积的38.4%。截止2017年11月,双峰县土地流转总面积达到31.5万亩,流转率为45%。到2018年底,双峰县耕地流转总面积35.12万亩,流转面积占总耕地面积的46.60%^①。显然,双峰县土地流转面积不断扩大,农民土地流转的积极性在不断提高。

在双峰县下辖的15个乡镇和1个经济开发区中,土地流转活跃度差别较大。据调查,有8个乡镇的土地流转率保持在33%左右,5个乡镇则平均达到了52%^②,特别是青树镇的土地流转十分活跃。一直以来,青树镇商品经济比较发达,经济作物种植历史悠久,农民商品意识浓厚。近年来,当地政府积极作为,成立农业合作社,致使土地流转更加活跃,成立了金土地、农丰祥、艾香园、云联百香果等成长性好的农业经济实体20多家。艾蒿、黄栀子、油茶林、红心蜜柚、淮山、蛋白桑、百香果等作物成片种植,规模效应显现。

(二)土地流转形式多样,以代耕代种为主

近年来,双峰县土地流转加快,流转形式趋于多样化,主要有代耕代种、出租、互换、转让、入股经营、租赁、反租倒包等形式。代耕代种、出租、互换、转让是较为初级的形式,属于自发流转,“主要是在亲戚、朋友或同一集体经济组织的农户中进行,土地流转的搜寻成本和交易成本也较低”^[2]。入股经营、租赁、反租倒包等流转形式更多的出现在商品经济较为发达的乡镇或政府介入力度较大的地区。通过入股经营、反租倒包等多样化的流转形式使土地集中起来,走上规模化、集约化经营的道路。但是,据调查,双峰县大部分乡镇土地流转的主要形式是代耕代种。由于地方政府严禁抛荒,农户之间通过协商或默认的形式,将少种或不种的粮田无偿或少量补偿流转给其他农民种植。默认主要是由于外出务工人员没有耕种自己的土地,村民就其土地上种菜或耕种其它作物没有遭到反对而形成的一种习惯。

“代耕代种”本质上属于土地出租,是初级的、自发的、零星的流转形式,具有免费、自发、不确定等特点。首先,以前耕种他人田地需要交纳一定的承包费,大多是交给出租户稻谷每亩100公斤至300公斤不等,并负责缴纳各种税费。在取消农业税后,大都为免费租种。其次,“代耕代种”是农户间自发流转,大多为口头协议,不申请、不登记、不报告,集体经济组织也很少干预,缺少契约和约束,流转不规范。这种流转形式主要发生在亲戚及邻居之间。第三,流转期限不确定。口头协议的时间一般为一年,也有两至三年的。“默认”流转的不确定性更强,转出户一旦自己需要耕种时,随时可以终止流转。不过,就调查发现,“默认”流转有的已经长达七八年。由于流转期限的不确定性,严重影响了土地流入户对土地的投入。

(三)出现了数量较多的流转大户,经营类型呈多样化特征

据统计,截止2018年底,双峰县100~500亩的流转大户有390户,500~1000亩的流转大户49户,1000亩以上流转大户29户。有种粮大户、种蔬菜大户、种植经济作物大户等,经营类型多种多样。青树镇有35个自然村,集中扶持培育了20余家成长性好的农业经济实体。种植面积50亩以上的种粮大户88户,500亩以上的种植大户14户,1000亩以上的种粮大户8户,其中2000亩以上的2户^③。洪山镇太平村2012年引进了某农林生态开发公司,承包全村1000多亩土地^④,进行兰花培育、珍稀苗木栽培等,目前该兰花基地成为全省珍贵树种100个培育示范点之一、省级特色产业示范园,养殖的兰花获得多个省级、国家级奖项,并畅销全国。

(四)土地流转收益差别较大,流转活跃区域助力脱贫效果显著

双峰县土地流转的形式多样,流转收益也千差万别。代耕代种往往是免费或收益很低,而出租或入股经营等形式则收益要更高些。例如双峰县青树镇土地流转租金已逾1000万元,农业产业收入达到了2.7亿元^⑤;由于青树镇实行了以镇农业联合社推动村级联合社产业的发展模式,促使土地流转规模进一步扩大,整村流转、集中连片流转增多,呈现出流转规模化、经营专业化与集

约化趋势,生产效率进一步提高,劳动力的需求量增大,十分有利于劳动力的就地就业,特别是促进了贫困户的就业和脱贫。据调查,2017年,就地帮助解决276户贫困农户就业,1389人顺利实现了脱贫。走马镇太平村的水稻和苗木产业基地使太平村的农户和村集体每年获土地流转费84万余元,苗木基地还帮扶了建档立卡贫困户47户100多人^①。

二、影响双峰县农村土地流转的主要因素

在对双峰县政府及有关镇、村的调查与访谈中发现,该地区土地流转受村民思想观念、风险意识、流转收益的理性计算以及政府的干预等因素的影响比较大。

(一) 思想观念

首先是受传统思想的影响。农民是我国时间最长、根基最深的职业。对于祖祖辈辈赖以生存的农村与土地,农民们是很难割舍的。土地是他们生活的一部分,也是他们感情的寄托,是他们精神的家园。由于这种传统意识与思想观念的影响,许多农民即使不再靠着土地的收入维持生活,即使在农村的土地无人管理,他们也不愿意流转自己的土地。这是当前土地流转工作中最难以解决的一个问题。

第二,农民们法律意识相对较为淡薄。由于法律意识的淡薄,相当数量的农民不清楚土地流转的正式程序,转让过程中没有合同、口头协商,或合同中存在较多的法律疏漏,条款不规范,流转程序过于随意等现象十分普遍。因此,这些因素增加了土地流转的风险,导致农民合法利益受到侵害,也严重地冲击土地流转的市场,导致许多农民不愿意流转土地,或者即使参与了流转,也不敢在土地平整、水利建设或其他投入方面进行投资,短期行为突出。

第三,农民们在土地流转问题上表现出较强的风险意识与风险考量。当前农民的出路主要有两个,一是在家务农,二是进城务工。农村的老年群体没有退休概念,他们在田间和地头的劳作具有终身性,会坚持到不能劳动为止。同时,他们也难有到城市打工的想法。因此,这里的风险意识主要涉及的是第一代、第二代农民工。有许多学者认为第二代农民工的身份认同较为尴尬。“他们不太认同自己的农民身份,但难以融入城市、市民化滞后。”^[3]这个群体对自己在农村的土地、宅基地抱有一种无所谓的态度,但由于年龄的关系,土地是否流转会更多地听从长辈的意愿。第一代农民工往往年龄偏大、知识与技能相对缺失,虽然他们长期在城市打工,但他们更认同自己的农民身份。他们的风险意识浓厚,担心失去城市的工作,担心领不到工资,更担心土地流转后自己可能回不去。因此,他们的流转意愿不强,或倾向于“代耕”“出租”这种短期的流转形式。而转入方的风险考量主要体现在规模化生产的市场风险、投资回报周期等风险因素,因而土地转入意愿不强。如果考虑转入则更希望签订长期流转合同。这就造成了转入方与转出方的一个难以协调的矛盾。

(二) 流转收益

我们知道,人是理性的。一个人在做出一定行为之前,都会对其行为的结果与意义进行理性的考量。土地流转与否,是流出还是流入,农民一定会进行认真地计算、反复地考虑,包括流转前后的预期收益、交易成本的高低。如果参与的预期收益较低,交易成本比较高就会削弱农户参与流转的意愿与积极性。

据调查,在欠发达的双峰县,土地流转的规模效益较难以显现。当前农村相当部分地区已普及农机设备,土地产出收益较为确定,比如种粮,“土地流转与否,其产量基本确定,难有增长空间。”^[4]只有通过规模化经营降低成本,或者通过差异化种植获得附加效益才能获取较高的流转收益。但是,由于资金、技术或承担风险的能力等条件的限制,种粮大户、涉农企业往往很难开展差异化经营或进行大规模的生产,流转收益的空间不大,从而严重影响土地的流转。同样,如果流转预期收益不高,部分农户宁可抛荒也不流转,或者交由年老的父母种点菜或其它经济作物,稍有点收益即可。

(三)政府的介入程度

当前,农村外出打工的青壮年群体较为庞大,其承包的田地往往由年老的父母耕种。在土地流转与否的问题上,一般都由父母决定。父母往往年纪偏大,在决策时偏向保守,不愿意作出变动,有的甚至表现得特别偏激、不合作。在这种情况下,地方政府和村集体组织是否介入,采取何种方式介入,以及介入的程度变得十分重要。据调查,双峰县有多个乡镇在这个问题上表现出无为的态度,这些乡镇的土地流转则主要表现为以代耕代种形式。有的镇政府积极作为,有明确的思路,有力的举措,并且做了大量的工作,这些乡镇的流转率则较高,并且流转大户也多。青树镇就是一个典型的例子。2016年,青树镇成立了镇土地流转中心,并通过该中心指导村级组织与农户签订土地流转协议。村上将流转来的土地统一交给镇土地流转中心,中心再将土地成片打包对外招租。为了保障农户和土地承包方的利益,青树镇政府制订了一整套土地流转管理制度。由于地方政府的积极作为,该镇土地流转总量达到了2.9万余亩,覆盖全镇35个村,惠及8000余户。其中整村流转的有5个村,集中连片流转200亩以上的有25个村^①,且流转仍在继续增长中。事实上,在2016年初,青树镇的土地流转也遭遇了严重的瓶颈,有部分家庭条件好的农户宁可抛荒也不愿流转。针对这种情况,镇政府做了大量的工作,一方面,对抛荒良田沃地的农户采取经济处罚手段,另一方面,通过采取一系列有效举措,前期流转户获利的示范带动作用,使不愿流转的农户改变态度,主动签订流转协议。

由此可见,要实现农业生产的规模化、专业化与现代化,使农民过上富足、幸福的生活,土地流转已成必然。地方政府积极作为与与否在流转过程中发挥着重要的作用。

三、引导和促进双峰县土地流转的基本思路

(一)做好土地流转宣传教育工作,转变农民的传统观念

农民的乡土意识、对土地的依赖根深蒂固。要改变这种思想观念不是一朝一夕的事,需要农村政府部门竭尽所能,加强宣传与教育,解放农民的思想。地方政府和有关部门可以利用当地的电视广告、新闻媒体,将一些土地流转的成功例子、致富典型进行广泛宣传,吸引农民们的注意、提高土地流转的积极性。

农村政府部门要加强土地流转政策与有关法律法规的宣传与教育力度,可以通过电视、网络等媒介进行宣传,或者派工作人员入村宣讲有关法律知识、开展讨论活动或现场答疑;可以手把手对农民们进行流转流程的指导,对不足之处与存在风险的地方进行提醒,并协助流转合同的拟定,监督流转过程,保证农民的合法利益不被侵犯。通过一系列的工作,使农民能够较全面地了解土地流转的基本政策与相关法律知识,了解土地流转的性质只是出让使用权,并非失去土地,从而提高农民的土地流转的意识,增强土地流转的信心与安全感。

(二)政府要形成共识、积极作为,提高服务水平与管理能力

政府是积极有为还是旁观放任是农村土地流转过程中一个非常关键的影响因素。因此,地方政府要明白土地流转的意义,要清楚自身在土地流转过程中的责任与角色。一是加强研讨,形成共识。特别是要组织镇政府与村级组织有关人员进行研讨,使之认识到自身的责任与角色,意识到土地流转在农村社会经济发展过程中的意义,增强自觉性与主动性。二是要提高经济意识与管理能力。要加强农村经济管理人才的引进与培养,开展土地流转的规划、设计与监督工作,增强土地流转的规范性、有效性,提高土地流转效益,使农民从土地流转中获益。三是做好土地流转各方的工作,协调处理好流转过程中出现的问题与纠纷。一方面,农村政府部门在引进流转大户、引导差异化种植方面是可以作为的。另一方面,镇政府与村级组织可以协调做好流出农户的思想工作,并确保流转的规范性。在流转双方出现问题或纠纷时,地方政府应及时介入,协调解决问题。

(三)做好土地流转的基础性工作,形成较为完善的土地流转机制

地方政府应做好促进土地流转的基础性工作。一是以稳定承包关系为前提,积极推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作,为土地流转打好基础。二是开展土地流转状况调研,全面掌握农村土地流转的规模、形式、特点及存在的问题,认真总结经验,为制定区域内农村工作政策提供科学依据。三是完善土地流转服务体系建设,为农村土地流转搭建土地流转服务平台,完善土地流转的有关制度,加强硬件、软件建设,建设县、镇联网、资源共享的土地流转平台。四是加强土地流转用途管制。坚持最严格的耕地保护制度,切实保护基本农田,严禁借土地流转之名违规搞非农建设。

通过引导、扶持等各项措施,着力培育农业规模经营主体,构建农村土地流转服务保障体系,形成较为完善的“政府引导、市场调节、农民自愿、依法有偿、流转有序、管理规范”的农村土地流转机制。

(四)科学规划、创新模式,引导农民走上现代化发展道路

土地流转要由初级的、自发的、零星的流转向规模化、产业化、合作社形式的转变,需要政府积极引导,科学规划,不断创新流转模式,实现土地资源的有效整合,引导农村、农民、农业走上现代化道路。

首先,要加强规划。根据市场发展规律与特点,乡镇政府要联合各村村委会认真分析各地经济发展的传统与优势,在深入考察、学习、借鉴典型经验的基础上,广泛讨论、科学论证,认真制定乡镇的整体规划,做好农业产业规划。

其次,要创新土地流转模式。2016年,青树镇成立镇土地流转中心就是创新土地流转形式的一种探索。依托土地流转中心,青树镇的农村土地流转工作破除了“流转难”的瓶颈,迎来了成村成片流转的良性循环局面。各乡镇可以根据本地经济的发展传统与农民合作生产的要求,引导农民成立专业合作社。农民以土地入股,同时在合作社从事生产等相关劳动。通过这种方式,农民既能获得土地本身的收益,又可以通过劳动获得工资性收入,从而实现了土地流转与劳动用工的结合,实现了农村富余劳动力的就地就业。

第三,建立特色农业园区,打造优势特色产业。乡镇政府要根据各地的历史文化与地域特色,组织各方面的专家开展调查研究与市场分析,支持鼓励农户、种植大户、农民合作经济组织成片、集中种植市场前景好、附加值高的特色经济作物。以地方优势企业和建立行业协会为依托建立特色农业园区,打造区域特色品牌,加大宣传力度,提高品牌效应。洪山镇的兰花、青树镇的山药全国著名,三塘铺镇的软籽石榴远销海外就是很好的例子。通过特色发展,提高流转效益,增加农民收入,实现农业的规模化、集约化、品牌化、专业化生产,引导农村、农民、农业走上现代化道路。

参考文献:

- [1]曹建华、王红英、黄小梅.农村土地流转的供求意及其流转效率的评价研究[J].中国土地科学,2007(5):54-60.
- [2]张良悦.土地流转的基本含义与政府行为[J].农村经济,2010(3):27-29.
- [3]罗竖元.社会网络、身份认同与新生代农民工的心理危机[J].华南农业大学学报,2018(4):95-105.
- [4]原玉廷、张婷.农户土地流转意愿与行为选择:欠发达地区土地流转影响因素及其特点[J].生产力研究,2016(7):53-57.

注释:

- 1 数据来源:湖南省双峰县农村经营管理局。