

推动土地流转 实现农民增收

王道顺

江苏省句容市赤山湖管委会

赤山湖管委会处于江苏省句容市西南,近南京市江宁区,土地总面积42346亩,其中农村承包土地15178亩,农民人均占有承包土地1.24亩,截至2017年6月,农村土地流转面积为14500亩,占土地总面积的34%。

一、承包土地及社会土地流转主要用途

一是打造赤山湖国家湿地公园,流转土地6500亩,占土地总面积的15.3%;二是为方便耕种,互换或因亲友外出务工等流转土地1800亩,占土地总面积的4.3%;三是发展绿色产业,流转土地2700亩,占土地总面积的6.4%,主要是发展苗木、花卉、大棚蔬菜等绿色产业;四是发展生态农业、观光农业等,流转土地3500亩,占土地总面积8.3%,主要是外资企业及大户种植田藕、鲜花、菱角、草莓、中药材等。

二、农村土地流转过程存在的矛盾和问题

一是“恋土守旧”。部分农民守地恋土意识严重,宁愿搁荒,也不愿意流转;二是土地流转亟待规范。农户之间的土地流转随意性大,没有签订书面合同,以口头协议为主,双方责权利不清,之后在土地征用补偿上存在隐患矛盾和纠纷;三是流转规模小,效益不明显。农村实行一轮土地承包时,基本上按照土地高产、中产、低产田分类,平均发包给农户的,农户到手的承包土地地块小而零散,生产经营成本高,制约了土地流转和规模经营,经营效益较差,加之缺乏产业大户带动,造成农民转移就业空间不大;四是缺乏组织引导。农村税费改革和村合并后,由于不再上农户门收取各种税费,再加上社会事务逐渐增多,客观上造成村组干部把主要精力放在日常事务上,忽视对农村改革的研究和指导。加之乡镇加快土地流转的激励机制和政策配套措施不足,组织引导不力,影响了土地流转的进程;五是土地流转信息不畅。目前部分乡镇尚未形成统一规范的土地流转市场,流转信息传播渠道少,供需双方信息不能及时沟通,导致农民有转出土地的意愿,却找不到合适的土地受让方,而需要土地的人又找不到中意的土地转让者,影响了农村土地合理流动和优化配置;六是农业效益比较低,产业带动作用不强。目前,农业自然条件差,人均承包土地占有量小,传统种植业受自然因素和市场价格“双重风险”的影响,投资农业风险大、效益低,农民在承包土地上经营传统农业,解决家庭口粮供给,无效益可图,农民主要收入来源绝大多数靠外出务工所得。

三、推动土地规模经营,实现农民增收致富

一是正确把握和处理两个关系。土地流转政策性强,情况较为复杂,要实现土地转“活”,产业兴旺,农民富裕的目的,必须牢牢把握和正确处理以下关系:正确把握土地承包经营权流转与坚持农村基本经营制度的关系。坚持农村基本经营制度,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,是维护农业和农村稳定的基础。同时,加快农村土地承包经营权依法、自愿、有偿流转,能进一步完善基本经营制度,充分挖掘土地经营综合效益,增加农民收入,不断巩固家庭承包经营的基础地位;正确把握土地承包经营权流转与发展现代农业的关系。土地承包经营权合理流转,能合理优化配置生产要素,有利于发展规模经营,提高农业集约化水平,促进现代农业发展,但不能脱离实际,盲目追求规模经营的速度,不能违背农民意愿,强行推行土地承包经营权流转。农村土地流转的主体是农户,土地流转行为是一种市场行为,政府部门应当承担管理、指导、协调、服务等职能,不能强迫命令、不能越俎代庖,也不能放任自流。

二是以产业化发展和规模经营,推动土地流转。农业产业发展的进程,决定农村土地流转的规模和速度。要依托“赤山湖国家湿地公园”优势,以“一村一品”为抓手,建设农家乐、开发旅游产品、鲜果采摘(草莓、葡萄、水蜜桃、梨、西瓜)、水面垂钓为基地,推动土地规模经营、产业稳步提升,调整优化产业布局;扶持产业大户和龙头企业规模经营带动土地流转,按照“土地流转吸引经营,大户经营带动土地流转”的思路,鼓励专技农村能人、种粮大户和工商企业投资农业,创办农家乐,开发旅游产品,发展鲜果基地,促进土地连片经营,解决农村剩余劳动力就业,增加农民家庭收入;培育专业合作组织载体推动流转土地,解决农户分散经营信息不畅、生产不上规模等难题,将专业合作社发展与农业产业化纳入统一规划、统一实施,引导农民以土地入股,加入农民专业合作社,集中农户分散经营的土地,实行统一管理和经营,有效降低农业生产经营风险,最大限度提高经济效益。

三是发展劳务经济,推动土地流转。土地是个定量,推动农村劳力大规模转移,千方百计减少农村劳力,是搞好土地流转的关键所在。一是强化技能培训、带头转移,重点对农村剩余劳动力和新增劳动力进行就业技能培训,整合“阳光工程、雨露计划、劳务扶贫”等各类培训资源,对劳务人进行订单培训、定向输出,确保农村劳动力转的出去,就业稳定,收入有保障,巩固土地流转基础;拓宽就业空间,扩大劳力转移,依托赤山湖国家湿地公园旅游开发、江苏省特色小镇建设形成的商流、物流,发挥农村能人、大户示范带动效应,引导农村劳动力从事运输、餐饮服务、休闲娱乐、基地打工等。二、三产业向非农产业转移,消化吸收富余农民,增加土地流转动力量。

四是探索新流转模式,推动土地流转。在实施农村土地流转过程中,既要大胆探索创新模式,又要立足农村实际,尊重农民意愿,因地制宜,探索和实践不同模式。土地租赁经营模式,农户将土地承包经营权出租,使自己从土地中解放出来,外出和就近劳务,实现土地承包人和经营者双赢;专业合作社和大户承包模式,乡镇农业主管部门或大户与村级协调,规模连片向农户包租土地,从事规模化种植、养殖,农户按生产标准为合作社或大户打工,农户既获取土地租金和劳务双项收入,又学到先进种植、养殖技术,实现了土地效益最大化;合作经营模式,农户以土地承包经营权入股专业合作组织,参与合作劳务,建立利益均沾、风险共担的联动机制,年度实行股金分红,实现了土地股金、股金红利、劳务工资三项丰收。

五是完善管理服务机制,推动土地流转。土地流转事关土地稳定和农民切身利益,在土地流转上应坚持“流转形式多样化、运作方式市场化、流转程序合法化、流转合同规范化”的原则,制定政策措施,建立工作机制,狠抓典型示范,推进农村土地流转稳步有序开展。首先,建立农村土地流转服务体系,建立健全市镇二级土地流转机构,明确机构的协调、监管责任,规范流转工作程序,抓好矛盾纠纷仲裁和土地流转总量的统计等工作;其次,依法规范土地流转行为,严格执行农村土地承包经营权管理办法,印制规范的土地流转合同文本,明确土地流转程序,统一土地流转工作流程,全面落实土地流转合同管理、登记制度和定期统计上报制度,加强对流转土地的日常监管,及时纠正和查处土地流转工作中的违规行为,积极化除土地流转纠纷,保障农村土地流转依法有序进行。