
四川省脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接

——基于土地政策视角

李凤¹

(云南农业大学, 云南 昆明 650201)

【摘要】: 2020年是全面建成小康社会,发展成果由全民共享的关键年,打赢脱贫攻坚这场硬仗,实现乡村振兴是我国当前发展的重中之重。土地政策是搭起脱贫攻坚与乡村振兴的桥梁,是衔接脱贫攻坚与乡村振兴的重要抓手,保障土地政策的有效推进是实现脱贫攻坚和乡村振兴衔接的关键。分析四川省土地政策执行过程中存在的问题,并提出完善土地流转政策,形成土地流转体系;建立农地使用权有偿退出机制,保障农民权益;推进“三块地”政策改革创新等对策,以促进农民脱贫致富。

【关键词】: 脱贫攻坚 乡村振兴 土地政策

【中图分类号】 F323.8 **【文献标识码】** B

脱贫攻坚与乡村振兴的目的都是为了解决“三农问题”,而农民问题作为“三农问题”的核心要素之一,土地又作为农民的“命根子”,与农村、农业、农民的相关问题都围绕土地进行,因此对土地制度进行改革创新有利于全面脱贫攻坚,推进乡村振兴发展。

1 土地政策对乡村振兴的作用机理分析

乡村振兴主要包括产业、文化、生态、组织四个方面的振兴发展。土地政策是实现乡村振兴中产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理文明、生活富裕的重要保障。土地政策对乡村振兴的作用机理分析如图1所示。产业兴旺方面,因地制宜利用土地政策,使土地资源得到合理运用,形成农业产业体系,让第一产业结构不断优化,第二产业和第三产业不断发展,促进一二三产业融合发展,进而带动产业兴旺;生态宜居方面,通过异地搬迁政策对贫困地居民的安置点进行合理布局,对宅基地进行合理流转清算,为乡村振兴阶段新型城镇化发展面临的村庄整体搬迁提供用地保障以及相关建设用地,打造生态宜居的美丽乡村;乡风文明方面,土地政策实施的过程中必须因地制宜的采取相关措施,把握各地域差异,注重保护历史文化和自然风貌,从而继承和发扬中华民族优秀的传统文化;生活富裕方面,城乡居民收入差距过大矛盾突出,为了实现全面小康的“最后一公里”就必须在农民的“命根子”上进行改革。通过土地入股分红,承包转让等方式,让农民手中的土地资源变成资产,增加农民收入。

2 四川省土地政策运用现状

2.1 土地流转政策现状

作者简介: 李凤(1994-),女,四川简阳人,在读硕士研究生,研究方向:农业经济管理。

根据四川省土地流转数据显示，截至 2016 年底，四川省家庭承包耕地流转总面积达 131.35 万 hm^2 。如图 2 所示，并且全省流转总面积还在平稳增加。

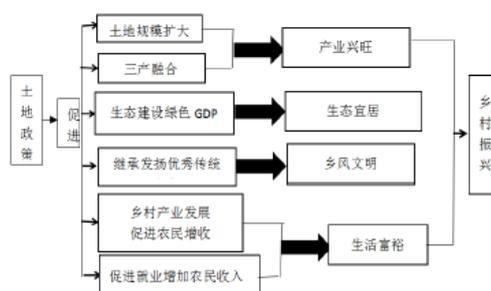


图 1 土地政策对乡村振兴的机理分析

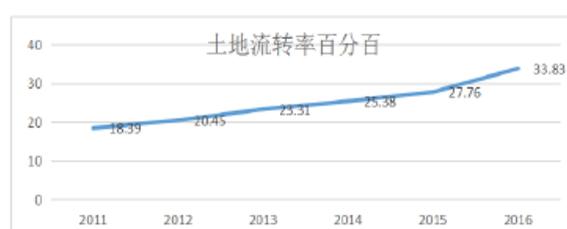


图 2 2011-2016 年四川省农地流转比率

通过土地政策因地制宜实施，形成多种形式的土地流转，其中转包方式占 31.61%、转让方式占 49.65%、互换方式占 2.53%、出租方式占 3.11%、股份合作方式占 7.15%。

2.2 城乡建设用地增减挂钩政策现状

四川农村大量宅基地闲置，“空心村”等现象出现，居民点布局不合理，地质灾害频发导致大量的房屋坍塌以及大量批而未用的闲置土地的存在，造成土地资源浪费严重。为了促进城乡用地的合理化，四川实施城乡建设用地增减挂钩政策，据相关数据显示，截至 2016 年，四川共批试点项目 1300 多个，彻底解决了近 200 万贫困地区人民的住房问题。

3 土地政策在衔接脱贫与乡村振兴遇到的问题

3.1 土地政策执行不规范

农民的知识文化水平低，导致在土地流转过程中农民对土地流转、土地产权的认知不到位，直接影响土地流转的效益，而且农民往往法律意识薄弱，特别是当农村土地流转发生于集体内部时，土地流转就很少签订正式土地流转合同，大多由口头协议所取代，而且未确定具体流转年限。据相关数据表明，四川省正式合同签订比 59.49%，低于全国 68.23% 的水平。

3.2 土地流转信息不畅，流转成本增加

四川土地流转合作社的流转中介服务制度优势不明显。根据调查，四川省农户愿意转入到耕地劳作的人数占调查人口的

40.6%，愿意转出耕地的比例占调查人口数的18.1%，需求和供给之比为2.24:1，需求高于供给。需求方不知道农村农户转出土地的实际情况，不能及时的获得生产经营所需要的土地，在供给方的农民始终处于被动地位，不能主动找寻承租者，供求之间差异，双方之间流转信息不畅通，使得人力成本、物力成本等增加，使得流转效率下降，流转成本却不断上升。

3.3 土地政策束缚新业态的发展

城乡资源的双向流动，休闲农业、休闲旅游业等新产业新业态在农村不断涌现。简单的城乡二要素市场已经无法满足乡村振兴战略发展对土地的需求。四川作为旅游大省，旅游业给当地带来巨大经济收益，现有的土地政策框架下，未能精准划分新业态用地范围，一定程度制约乡村振兴发展。

4 土地政策促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接

4.1 完善土地流转政策，形成土地流转体系

当土地资源进入市场形成土地资本时就容易违法交易、造成土地资源浪费。因此，一方面，必须对流转进入市场的农村土地进行规范和监督，及时更新并提供土地流转信息，流转双方必须签订正式合同来确保交易双方利益得到合法保护，同时并对进入土地流转中的社会资本进行严格审查，在确保资金合法性的同时保障农村农业用地良性开发，另一方面，建立健全土地政策实施中的信息交流机制，各区域建立相关的土地政策信息服务中心。

4.2 建立农地使用权有偿退出机制，保障农民权益

为了使农民离开土地后得到必要的生存保障，必须保证农村土地流转承包经营权有偿退出机制的科学性与合理性。如，当农户自愿申请退出时，必须具有相对稳定的收入和固定自由产权居住地，购买相应的养老保险金。除此之外，迁出者将承包土地的使用权退还给农村集体时，必须对农民给予相应的政策补贴，保障农民相关利益。

4.3 推进“三块地”政策改革创新

“三块地”指农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地。土地征收方面，中国自古以来都是农耕文明社会，恋土情节严重，农民不愿意离开土地。农村土地征收以及房屋拆迁改造，比在城市国有土地上进行房屋征收更困难。因此，既要创新住房安置保障，由原来的政府统一选地，统一建设，统一安置向农民自主选择安置方式转变；又要完善社会保障体系，四川省留在农地耕作的绝大多数为老人，所以提高农村养老保险水平覆盖面意义重大，不仅可以推动土地政策的高效实施，还可以保持农村安全稳定，促进农村和谐发展。因此，应该根据国家划分的养老年龄进行每月发放养老金，未到年龄的群体购买养老保险，到年龄后再按月发放；集体经营性建设用地入市方面，建设用地与农用地是此消彼长的关系。因此要确保18亿耕地红线不突破、粮食安全不受威胁、农民利益不受损的前提下，对所有权属于集体的经营性建设用地进行挂牌入市，并对入市主体、入市范围、入市途径合理划分等具体规定，使其具有法律效应；宅基地方面，盘活宅基地利用方式的多样化不仅可以巩固脱贫攻坚，还能为乡村振兴提供大量后备土地资源需求。一方面，可以出售或租赁，将宅基地使用权流转给集体组织，另一方面，对农民退出的宅基地或者毁坏的宅基地进行复垦开发利用。

5 结语

在不断接近实现全面小康的当前，既要防止返贫现象出现，打好脱贫攻坚大战，又要继续实现乡村振兴的目标，就必须进一步落实土地政策的实施，保护好农民的“命根子”。在宏观土地政策的背景下四川省土地政策的落实取得了一定的成效，也遇到了一些问题。因此，把土地政策落到实处，因地制宜处理建设用地，农用地等的利用，争取使土地政策成为脱贫攻坚战略

与乡村振兴战略的重要武器，使农民脱贫致富。

参考文献:

[1]中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见[N]. 人民日报, 2018-06-15.

[2]宋宜农. 新型城镇化背景下我国农村土地流转问题研究[J]. 经济问题, 2017(02):63-67.

[3]张德霖, 加快释放扶贫用地政策新效能[J]. 中国土地, 2017(11):4-6.