
农村土地经营权流转的实践及思考

李丹

中共中央党校(国家行政学院)研究生院

随着新型城镇化建设、乡村振兴战略的不断推进,探索建立更适合农村土地经营权流转的机制,具有重要的意义。当前,我国土地经营权流转需求越来越多,全国各地也出现了多种形式的土地经营权流转模式,其中最富代表性和发展较为广泛的是农村产权交易所、农业合作社、土地信托模式等。

农村产权交易所的运行特点

2008年成都成立农村产权交易所,重庆成立农村土地交易所,标志着交易所模式在我国正式开启。2009年武汉农村综合产权交易所正式挂牌,旨在推动包含土地经营权在内的农村各项产权交易。

武汉农村综合产权交易所是在“两型社会”综合配套改革试验区的背景下设立的,其特点主要包括交易品种多、程序符合规范、利益有保障。一是交易品种多。武汉农村综合产权交易所突出“综合”二字,不存在权属争议的所有产权均可交易,具体包括农村土地承包经营权、农村集体组织“四荒地”使用权、农村集体经济组织养殖水面经营权、农村集体林地使用权和林木所有权等九大类。二是交易程序规范。为了规范农村产权交易,武汉专门制定了《武汉市农村产权交易管理办法(试行)》,管理上实行交易规则、交易鉴证、信息发布、收费标准、监督管理、平台建设“六个统一”,组织农业、国土房产、规划等职能部门进驻,提供确权赋能、资格审查、信息发布、结算交割、产权变更等一条龙服务。三是利益保障健全。武汉农村综合产权交易所不以盈利为目的,提供场所、配套设施和信息发布、交易组织、咨询以及相关的投融资服务。比如,为保障农民的土地承包经营权,农村集体产权的交易必须经过本集体三分之二以上成员同意方可进行,农民个人产权交易必须农民本人自愿,同时在利益分配上,制定严格的规定。

农业专业合作社的运行机制

自发形成的基层农村合作社较早出现在宁夏平罗,当时该地设立了土地信用合作社,此后陕西杨凌、浙江绍兴等地都出现了不同形式的基层农村合作社。四川彭州农业资源经营专业合作社最具有代表性。

彭州农业资源经营专业合作社实行多主体参与的运行机制。从职责看,参与主体各司其职。地方政府指导村委会和农民自发组成农村土地经营权流转机构,提供政策和资金支持,保护农户合法权益;农户将手中承包经营的土地存入农村土地经营权流转机构,并获得农村土地经营权流转机构支付的利息,选举产生理事会与监事会;农村土地经营权流转机构对土地进行分类、打包开发、流转上市,为大型农业企业进行招商引资;农业企业或种植大户经营土地并支付租金,获取一定的技术服务、营销支持,获得地方政府的相关支持。大型农业企业向农业企业或种植大户提供农业生产的技术服务,承担农产品加工、销售等环节。从经营主业看,合作社主要负责土地流转。土地流转是合作社的经营主业,包括土地流转中介服务、土地开发整理服务,还有土地代为种植与销售服务、农业技术支持服务等。除此之外,合作社还承担教育培训、解决流转纠纷、监督流转合同实施、督促租金支付等功能与职责。从合作章程看,合作社建立参与和退出机制。根据“自愿入社、自由退社”的原则,只要有意愿参与农业资源经营专业合作社的农户,都可以自愿加入,只需填写入社申请书、签订土地流转存地合同,便可选择土地折价入股或单纯享受利息的方式参与合作社。等到土地流转存地合同到期后,农户也可根据需要选择续期或自由退出。

土地信托模式的实践

党的十八大之后，全国各地土地流转工作有序开展。为了探索市场化流转的方式，2013年，安徽宿州的埇桥区政府拿出5400亩农用地，与中信信托联合推出“中信·农村土地承包经营权集合信托计划1301期”，采取“财产权信托”与“资金信托”平行推进的双信托结构，信托期限为12年。

土地信托的宿州模式涉及三个方面。一是在信托的关系主体方面。宿州市埇桥区朱仙庄镇的塔桥村、朱庙村共计5400亩土地，是A类信托财产，农民与村委会签署土地承包经营权转包合同，村委会集合全村所有土地；宿州埇桥区政府是A类委托人，有权对A类信托财产进行处置；受托人为中信信托，中信信托通过设立信托计划，全盘管理土地信托流转；服务商负责土地规划整理及招商工作；保管银行负责资金保管，负责监管事务；农业企业或种植大户是承租人。二是在信托财产的运作方面。A类委托人将土地承包经营权交付给受托人后，受托人在服务商的配合下，将土地进行整合整理，并根据需要提供农业基础设施投资，然后将整理好的土地承包经营权分开出租给承租人。受托人还可以聘请外部单位对土地进行评估、整理、流转等。三是在收益分配方面。从农民的角度来看，其收入为“基本地租+浮动收益”，基本地租等于每亩500公斤中等小麦的价格，如果这一价格低于1000元，则按照1000元兑付；如果土地信托产品出现增值收益，增加的部分在农民与受托人之间分别按照70%和30%进行分配，这意味着农民将获得大部分的增值收益，受托人只获得少部分的增值收益；如果是国家给予农业补贴形成的增值，也基本全部属于农民，比如将补贴纳入地租价格，财政用于土地整理的补贴也由农民所有。

规范农村土地经营权流转实践的思考

在坚持农村土地集体所有性质的前提下完善联产承包责任制，既保障了基本农田和粮食安全，又通过合乎规范的流转增加了农民收入。当前，各地都在不断进行实践探索，有几个方面的问题需要引起关注。

首先，厘清农村土地的权利界限。明确农村土地所有权、承包权、经营权的“三权分置”，坚持农村土地集体所有权的根本地位，保护农户承包权，放活土地经营权；以土地承包权的“准所有权”确立经营权的用益物权，界定农村土地经营权，确立土地承包权为“准所有权”；厘清土地经营权流转的收益分配机制，包括土地经营权流转的租金收益、流转土地的农业补贴收益、流转土地被征收的补偿收益。

其次，设计农村土地经营权流转的基本要素。在基本原则方面，农村土地经营权流转要坚持公益性为主原则、市场化运作原则、公开公正规范原则、因地制宜原则；在运营模式方面，总体上采取“政府主导、市场运作、多类协作”；在参与主体方面，以农业发展银行为代表的政策性银行，以及网点下沉的村镇银行和农村商业银行，都可以是农村土地经营权流转的参与主体。

再次，发挥农村土地经营权流转的功能。为农村土地经营权流转交易提供信息服务的平台，以信息中介服务平台作为性质定位，其应具备信息传递、价格发现、交易中介的基本功能，还应具备金融服务、产权保护的特殊功能。

最后，完善农村土地经营权流转的监管。从各地目前的实践来看，需要多部门的配合协调，设计结构化部际协调下的“双渠道+内部风控”的监管机制，“双渠道”包含土地流转渠道的监管、银保渠道的监管，“内部风控”则包含协助建设农村信用体系、构建全面的风险监管措施。