

安徽省金寨县农村土地流转调研报告

陶晓荣¹ 张鹏²¹

(1. 合肥经济学院, 安徽 合肥 230601;

2. 金寨县农业综合产权交易中心, 安徽 六安 237300)

【摘要】: 对革命老区安徽省金寨县近五年土地承包经营权流转情况进行了具体而详细的调研, 主要依托于2015年该县建立的农村产权交易市场提供的详实数据对该县土地流转效果及存在问题进行了详尽的分析, 详细说明了该县土地流转依据当地实际的典型做法, 在此基础上对其土地流转的成功经验进行梳理总结并针对存在的问题提出相关专业性的建议。

【关键词】: 金寨县 土地流转 经济资源

【中图分类号】 F327 **【文献标识码】** A

土地制度是人类最珍贵且不可逆转的经济资源。在我国, 土地资源配置效率是否适宜直接影响和决定农村社会的稳定及公正和谐。市场机制自改革开放以来一直以其灵活有效的突出优势发挥着不可替代的作用。国家在这方面也十分重视, 不断出台一系列对农村土地尤其是耕地的保护政策和措施, 政府在土地方面的法律框架也逐步系统和完善^[1]。

从党的十八届三中全会《决定》开始, 本着“按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则, 进一步完善农村土地管理制度。”的总体原则, 国家陆续出台和实施了最严格的耕地保护制度和节约用地制度, 并强化农民土地承包经营权, 健全土地承包经营权流转市场, 特别是规范土地承包经营权流转市场^[2]。

自农村经济改革开始, 国家一直实行允许农村土地承包经营权合理流转的政策, 因此全国各地各种形式的土地流转都有了一定发展。近些年在总结实践正反两方面经验的基础上, 国家逐步完善农村土地承包经营权流转的政策和法律, 再次明确了土地承包经营权流转必须坚持“依法、自愿、有偿”的基本原则, 并在不同时期对承包地使用权流转适时提出了一些具体的政策要求^[3]。

2021年3月1日起施行的最新《农村土地经营权流转管理办法》允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权, 有条件的地方可以发展以专业大户、家庭农场、农民专业合作社等为主体的多种形式的适度规模经营流转。

《办法》还特别强调了承包经营权流转的“三个不得”: 不得改变土地集体所有性质, 不得改变土地用途, 不得损害农民土地承包权益^[4]。并要求坚持农地农用的原则, 保证农户的承包权益, 土地承包经营权流转收益务必确保归承包方所有, 任何组织和个人不得侵占、截留; 还明确提出要防止采用行政命令去推进土地流转, 倡导积极培育土地流转中介服务组织, 加强土地承包经营

作者简介: 陶晓荣(1966—), 女, 安徽怀远人, 硕士, 经济学副教授, 财政经济师, 研究方向: 产业经济学;张鹏(1974—), 男, 安徽金寨人, 学士, 助理农艺师。

基金项目: 土地扶贫的农村土地流转协调度研究——以金寨县为例(编号: SK2018A0986)

权流转的管理和服务，理清政府与市场在土地流转中的分工与界限^[5]。

安徽是农耕大省，土地流转是“三农”工作的重头戏。鉴于此，针对近年来安徽省农村土地流转和土地集中集约利用出现的相关问题，课题组于2021年9月9日赴金寨县进行了农村土地流转状况的专题调研。

1 调研概况

本次调研，课题组主要走访了金寨县农村综合产权交易市场和金寨县白塔畈镇中心村。同时调研活动得到了安徽省农业厅、金寨县国土资源局、农业农村局、金寨县各乡镇、村组织及当地农户的大力协助和配合，调研活动取得了预期的效果。

调研采取了先走访相关部门座谈，后下村镇、入农户访谈，并且直接到现场参观深入了解情况。金寨县农村综合产权交易市场工作人员提供了自2015年该市场建立以来有关土地流转的详实数据，从各方面获取了详实的第一手调研资料。

本次调研主要涉及三方面内容：(1)金寨县近年来农村土地经营权流转整体状况；(2)金寨县近年来在土地流转现状、主要做法和取得的经验；(3)金寨县近年来对于现存的农村土地流转中出现的需要进一步解决和改善的问题。

2 金寨县基本情况

金寨县是中国著名的革命摇篮，地处皖西大别山腹地，在安徽省内面积最大、山库区人口最多。全县总面积3814km²，下辖23个乡镇、1个开发区，总人口68万。

在宏观发展战略上，金寨县享有长三角一体化、中部崛起、皖江城市带、合肥经济圈、促进革命老区发展等一系列国家经济发展政策支持，并且是国家级首批重点贫困县，得到习近平总书记等中央领导的高度重视。2020年4月，经过政府部门评估验收，金寨县已经正式退出贫困县，正在向高质量发展目标迈进^[6]。

从经济发展条件和资源看，全县境内拥有“合武”高速公路、“沪汉蓉”铁路，“宁西”铁路、312国道等便利交通；金寨县还是名茶“六安瓜片”原产地，也盛产板栗和中草药；拥有矿藏20多种，其中钨矿储量世界第二、亚洲第一。近年来，县内建设有国家红色全域旅游示范区，其中5A景区1个、4A景区6个。

2020年全县经济增长及财政情况：全县实现生产总值增长4.9%，固定资产投资增长3.2%，财政收入增长9.7%，城、乡居民可支配收入增长分别为5.7%及9.5%；全县完成财政收入250262万元，同比增长9.7%。税收收入占财政收入比重82.8%。其中和土地流转相关的个人所得税完成7173万元，同比增长35.9%；耕地占用税完成917万元，同比增长44.4%；城镇土地使用税完成5070万元，同比增长83.2%。

全县在耕地利用方面的数据显示，2020年全县农作物种植面积40300hm²，其中粮食作物种植面积25070hm²，油料种植面积4522hm²，蔬菜瓜果种植面积4848hm²。全年粮食总产量136690t，油料产量8485t，全年肉类总产量21230t，禽蛋产量3990t，水产品产量13218t；蔬菜产量128503t。全县耕地面积45162.2hm²林地面积293333.33hm²。

3 金寨县土地流转调研情况

3.1 金寨县近年来农村土地经营权流转的最新亮点

本次调研最大的收获就是惊讶而欣慰于金寨县土地流转市场规范化的建设。由于金寨县是全国第二批农村集体产权制度改革

革试点县和安徽省农村“三变”改革(资源变资产、资金变股金、农民变股东)整县推进试点县,2015年5月,为了积极培育农村土地流转中介服务组织机构,加强土地承包经营权流转的管理和服务工作,经六安市政府相关部门批准,政府全额拨款建立了金寨县农村综合产权交易中心,是首家规范化、标准化、信息化的高质量建设的农村产权交易机构。该中心秉承“以创新为手段、以市场为导向”的发展理念,内设三个分中心包括农村资产评估中心、综合产权交易中心、农村资产收储中心。该中心的建立使得金寨县土地流转规范化市场交易登上了农业现代化发展的新台阶^[7]。

3.1.1 有关金寨县农村综合产权交易中心基本情况

金寨县农村综合产权交易中心建立的主要职责:受理、审核全县各类农村产权流转交易申请,依法指导开展产权流转交易活动,发布各类农村产权交易信息,为农村产权交易各方提供咨询等服务;搭建全县统一开放的农村产权电子化交易平台,并对农村产权交易情况进行统计、分析、评估,收集、整理各项交易资料并保存、归档。金寨县农村综合产权交易中心受理的主要交易的产权类型有农村集体土地承包经营权(包括林地使用权、农村集体“四荒地”使用权、农村集体养殖水面承包经营权)、依法可以交易的农业生产设施设备、小型水利设施使用权、农村集体经济组织股权、依法可以交易的农村房屋所有权、农村知识产权以及其他依法可以交易的农村产权;金寨县农村综合产权交易中心主要服务项目有信息发布、组织交易、产权确认、资产评估、抵押融资、咨询策划等。

3.1.2 金寨县农村综合产权交易中心服务特色和亮点

为配合该中心的基层服务,全县22个乡镇均建立了乡镇标准化的农村产权交易所,明确专人常驻办公,224个行政村分别确定了一名农村综合产权交易服务联络员;搭建了县、乡(镇)、村三级联动的农村综合产权交易线上线下平台,使全县形成了规范的网络化产权交易体系。

3.1.3 金寨县农村综合产权交易中心建立后的成效

金寨县按照“大企业引领、中小企业支撑、合作社为依托、家庭农场和职业农民为基础”的思路,引导新型农业经营主体有效流转农村闲置土地。截至2020年底,全县农业经营主体数量已达7165家,其中,家庭农场4167家,农民专业合作社2998家,市级以上龙头企业82家。其中打造了油茶、猕猴桃、板栗、中药材等地方特色品牌为主导产业,大大提升了流转土地配置效率;另外流转土地经营规模也逐年加大,这方面主要通过引导鼓励农户将分散、闲置的抛荒地有偿自愿地流转给市场带动能力明显的村级集体经济组织、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体,以土地流转的区域价格为引导,倡导农民集约经营,加大农民创收力度。同时为顺应互联网+农村电商的蓬勃发展,金寨县以乡村振兴战略实施为契机,建成了县级电商公共服务中心和电商物流综合服务中心,并设立9个乡镇区域分拨中心和224个村级快递物流代办点,培育畅销的“网红”农产品,有力带动了农民土地流转积极性。

3.2 金寨县近五年来的土地流转现状、主要做法和取得的经验

3.2.1 近年来金寨县土地流转总体现状

由于金寨县农村综合产权交易中心2015年刚刚建立,相关数据资料还不是很健全,所以本文选取2016-2020年该中心提供的详实数据,从流转总量、流转收益及流转用途等多个角度展现近五年来金寨县农村土地流转状况(表1)。

表1 近五年来土地流转总体情况

年度	流转面积/hm ²	流转均价/元	流转总金额/亿元	涉及农户数/户
----	----------------------	--------	----------	---------

		/0.0667h m ²		
2016	3098.14	345	2.59	14970
2017	2970.61	504	2.37	11788
2018	2892.64	370	2.25	15134
2019	1769.21	374	1.31	8056
2020	1362.34	401	0.84	6629

3.2.2 近年来金寨县土地流转主要做法和经验

为了匹配“金寨县农村综合产权交易中心”这个高标准现代化交易平台，金寨专门成立农村产权交易管理委员会，作为农村产权交易的监管机构，切实强化对全县农村产权交易行为依法依规的指导、监督和管理。依据农业农村部2021年3月1日发布实施的《农村土地经营权流转管理办法》，全县乡镇村委会统一成立“金寨县中心创富发展有限公司”，各个村镇的农户先按自愿有偿的原则把家庭承包的土地流转给该公司，再由该公司统一运作，二次流转给各类农业经营主体或种植大户。这种做法既明晰产权交易事项，又确保集体资产资源不流失、农民利益受损风险降低。这种土地流转程序和管理是金寨县的首创和特色做法，值得借鉴。另外，金寨县在进行农村土地流转过程中，也十分重视规范农村产权流转经营权证的办理。农村产权流转经营权证是明晰农村集体土地经营权唯一合法凭证，是规范农村综合产权交易的重要手段，也是保护经营主体经营权的有效措施。金寨县要求所有集中交易项目必须统一办理农村产权流转经营权证，明确流转项目的类别、面积、年限、价格等详细信息，并定期分类归档。再者，规范土地流转中的资金管理也非常重要。金寨县农村综合产权交易中心统一开设农村产权流转交易资金乡镇管理专户，用于各乡镇集中存储、兑付流转费用和交易保证金管理，明确交易保证金和流转交易租金必须纳入农村产权流转交易资金乡镇管理专户，以方便监督管理。

3.2.3 近五年来金寨县土地流转规模、方向和效益情况

依据“金寨县农村综合产权交易中心”建立之前的不完全统计，2015年土地流转量4299.08hm²，涉及农户14290户，尚未有交易金额的统计数据。

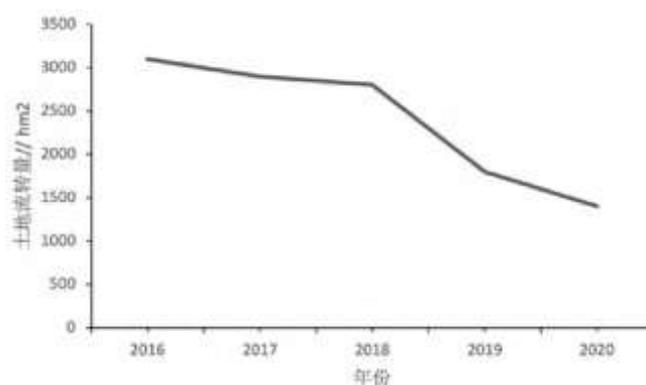


图1 金寨县近五年来土地流转规模变化情况

图 1、图 2 分别反映了从 2016-2020 年金寨县土地流转规模和经营用途的总体情况。前三年的流转量基本稳定在 2666.66hm², 2019 年锐减到 1733.33hm², 2020 年继续减少至 1333.33hm²。调研分析表明, 这种流转规模的锐减是归因于政府行政手段的推动, 后两年回归市场主体之后反映了流转规模的真实状态。从近五年的土地流转用途看, 经济作物、油茶、果蔬、粮食种植、茶叶产业及中药材凸显了大别山的农业和地理特色, 是金寨县土地流转的主要方向。

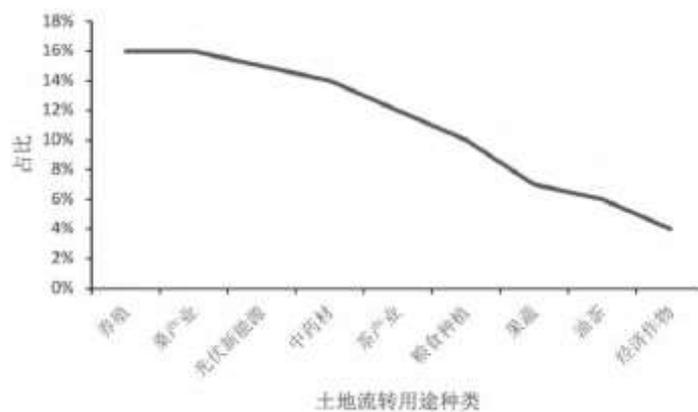


图 2 金寨县近五年来土地流转用途总体情况

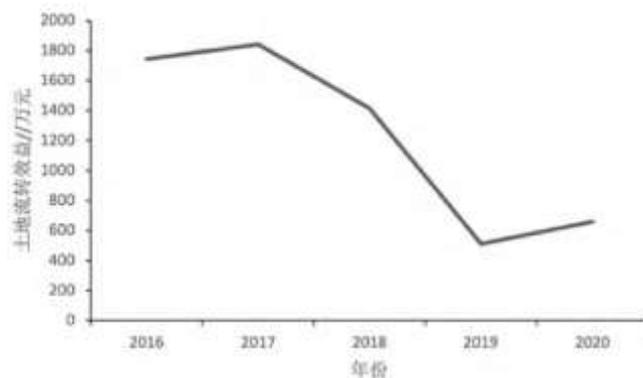


图 3 金寨县近五年来土地流转效益变化情况

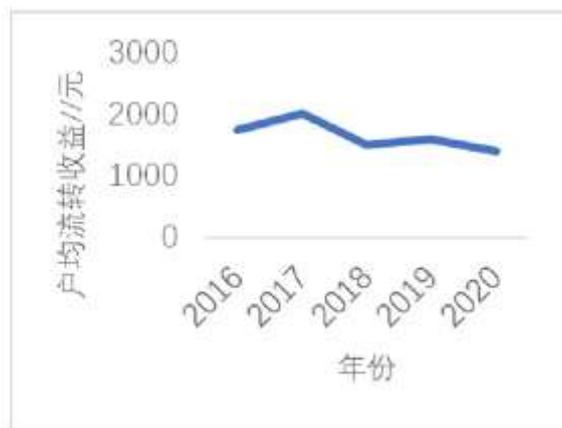


图 4 金寨县近五年来年户均收益情况

从金寨县近五年土地流转效果和收益（图 3，图 4）看，每 667m² 流转交易价格在 300~600 元，年户人均收入在 1300~2000 元，流转年限最短 1 年，最长 30 年；近五年累计土地流转收益合计达人民币 4756 万元，近五年累计涉及土地流转每年户均收入达人民币 1655 元。这些数据表明近年来金寨县土地流转效果显著，既解决了大部分的农村土地闲置和浪费，又提高了农村留守农户的人均收入，切实提高了农村土地资源配置效率。

3.2.4 土地流转中存在的问题、解决的方法及对策建议

本课题组在走访调研的同时也发现了金寨县土地流转过程中出现的问题：一是要充分借鉴 2018 年之前“人为行政干预”土地流转市场的前车之鉴，充分发挥市场自发引导土地资源配置的灵活优势，避免因混淆政府与市场的行为界限而导致的经济损失和悲剧；二是尚需进一步规范土地流转的合同要式，统一交易总量、交易金额等关键合同数据的单位、规范合同中土地流转用途的惯用措辞以及流转方式的规范化表述；三是乡镇、村委会尚需积极引导多种形式的土地流转方式，改变目前 90% 以上的出租方式，加大适宜入股的流转方式的宣传和引导，切实维护好农民在土地流转中的长远利益，降低市场风险^[8]。

4 调研结论

安徽省金寨县依托自 2015 年建立的标准化、规范化、信息化的“农村综合产权交易中心”，广泛采用流转土地由“金寨县中心创富发展有限公司”统一托管的规范化模式，扩大了农业生产经营的土地规模，并且通过一系列的适宜基层配套支持政策，拓宽了闲置土地的经营范围，延长了闲置土地经营的产业链条，实现了个体农户与现代农业产业的有机衔接。既增加了农户的收入，有效控制了农业经营风险，也盘活了农村闲置抛荒土地，不愧为安徽省农村“三变”改革（资源变资产、资金变股金、农民变股东）试点改革的先进县。

尽管金寨县在土地流转运行的实践过程中，有些做法与国家相关法律法规和农业农村部相关条例规定的要求还存在一定的偏差，但都是经过针对性的改进和完善可以进行纠正的。下一步在完善现有“金寨县农村综合产权交易中心”基础上，可以建立健全金寨县农业社会化服务体系，更好地服务于县内山区、库区和丘陵地区的小农户、促进全县农村土地的高效利用，促进全县农业规模化现代化的高质量发展。

参考文献：

- [1] 罗娜. 完善农村土地流转助力推进乡村振兴——基于青海省部分县（区）调研[J]. 山西农经, 2021(18):74-75.
- [2] 易爱军, 薛智铭, 沈和易, 等. 乡村振兴战略背景下江苏农村土地集约利用问题研究[J]. 江苏海洋大学学报(人文社会科学版), 2021, 19(5):122-129.
- [3] 王琼. 延安市农村土地承包经营权流转情况调研[J]. 农业工程技术, 2021, 41(20):4+6.
- [4] 程晓慧. 乡村振兴背景下大汶口镇土地流转问题及对策研究[D]. 山东泰安: 山东农业大学, 2021.
- [5] 陈佳荣. 农户分化角度下云南省农村土地确权对土地流转意愿的影响研究[D]. 昆明: 云南财经大学, 2021.
- [6] 赖玥, 文静. 广西农村土地流转现行模式探析——基于广西三江县土地流转状况的实地调查[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(9):23-27.

[7]李忠强, 唐国华, 张珂. 山东省农村土地承包经营权流转现状与影响因素[J]. 经济动态与评论, 2020(1):1-10, 198.

[8]孙杰英. 农村土地流转现状与存在问题剖析[D]. 河北邯郸: 河北工程大学, 2020.