

河南省农村土地流转模式探析

高雅

(郑州大学 旅游管理学院, 河南 郑州 450001)

摘要: 从河南省土地流转现状入手进行分析, 认为: 农村富余劳动力就业不稳、农业现代化进展缓慢、农村社会保障机制不健全、土地流转中介服务不完善等是土地流转速度不快的主要原因。总结出全省土地流转的 4 种典型模式: 集体组织带动土地流转, 经济能人带动土地流转, 龙头企业带动土地流转, 市场带动土地流转。并找出其成功背后的条件, 为其他地区土地流转的加快进行提供借鉴经验。

关键词: 河南省; 土地流转; 模式; 影响因素

中图分类号: F301 **文献标识码:** B **文章编号:** 1004-3268(2011)02-0001-04

Research on the Model of Rural Land Transfer in Henan Province

GAO Ya

(Tourism Management College, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: Analysis of the current situation of land transfer in Henan province showed that the employment instability of surplus rural labor force, the development tardiness of agricultural modernization, the unsound situation of rural social security mechanism as well as the imperfection of intermediary services in land transfer were main factors for the slowness of land transfer procedure. In addition, four typical modes of high efficient land transfer in Henan province were analyzed to find facilitating factors and to offer feasible proposals for land transfer in other regions.

Key words: Henan province; Land transfer; Mode; Factors

农村土地流转不仅可以实现集约用地, 还可以促进农民增收, 是发展现代农业和建设社会主义新农村的必然要求, 对于农业大省河南而言, 其意义更大。从调研情况来看, 土地流转所带来的好处是实实在在的: 土地流转增加了农民经济效益; 促进了规模化经营, 为当地农民创收; 促进了农民就业和创业; “转”大了产业, “转”活了经济, “转”富了百姓。因此, 在长期稳定家庭承包经营制度的前提下, 积极探索土地流转模式, 正确引导土地流转, 做大做强农村经济, 已成为现阶段推进农村工作的一项重大课题。

1 影响河南省土地流转速度的主要因素

截至 2007 年底, 河南省实行家庭承包经营的耕地面积为 634.9 万 hm^2 , 实行家庭承包经营的农户

总数为 1 931 万户, 户均承包耕地 0.33 hm^2 , 其中, 农户家庭承包土地流转总面积为 30.2 万 hm^2 , 占家庭承包经营耕地面积的 4.8%, 比 2005 年流转总面积净增 9.4 万 hm^2 , 增长 45%。总体上看, 近 2 a 河南省农村土地流转面积逐年增加, 流转进程加快, 但流转水平依然较低, 从调研结果来看, 其原因主要体现在以下 6 个方面。

1.1 农村富余劳动力就业不稳

(1) 就业没有门路。2007 年, 河南省 15 岁以上的农村劳动力中, 中专以上文化程度的不到 3%, 每年受到技术培训的农村劳动力仅占 8% 左右。技术的缺乏以及用工信息的不对称使得部分劳动力无处就业。

(2) 农民工再就业的环境不理想。农民工的工资得不到保障, 拖欠农民工工资的现象比比皆是, 此外, 农民工转移的成本太高, 如子女就学费用特别高昂等

等许多农民对此望而生畏,打消了外出务工的想法。

(3)农民外出从业的组织化程度较低。河南省农民外出从业主要是以自行外出和亲友介绍为主,在流动方式上也存在很大程度的盲目性。一些地方政府往往只注重宣传资金回归的效应,对以劳务输出为主寻求就业门路的农民却很少给予主动有效的服务。

(4)城市化水平低。近几年,河南省在加快城市化发展方面做出了很大努力。2007年,城市化水平为34.3%,比2000年提高了11.1个百分点,但与全国平均水平43.9%相比,仍存在一定差距,制约了劳动力转移。

1.2 农业现代化进展缓慢

农业现代化的基础是农业机械化,动力源泉是生产技术科学化,重要技术手段是农业信息化,重要内容是农业产业化。从河南省情况来看,农业的机械化程度已经达到了一定水平,但是,生产技术和科学化以及农业信息化水平仍有待提升,土地经营多是一家一户的模式,形不成产业,缺乏科技含量,农民组织化程度较低,抵御市场风险和自然风险能力较弱。此外,投资农业项目的企业不多,缺乏典型带动;农业受自然因素影响较大,比较利益低,保障机制弱。

1.3 农村社会保障机制不健全

土地对于广大农民来说,是衣食之源,生存之本,土地具有社会保障和就业功能。当前,在我国农村社会保障机制尚未形成、非农就业的岗位和收入尚不稳定的情况下,绝大多数农民仍把土地视为“活命田”、“保险田”。因此,即使在农业生产直接收益下降时宁可粗放经营甚至撂荒也不愿轻易转让和放弃土地。

1.4 土地集中成片流转难,业主开发难成规模

在农村家庭联产承包制下,土地分户经营的分散性、随意性与土地流转的计划性、规模性之间存在矛盾,在一定程度上制约了农村土地流转。在推行土地家庭联产承包责任制后,农村存在土地资源均分与零碎化现象,既不利于大量外界资本进入农业生产领域来进行规模化的生产与经营运作,也不利于土地规模效益的提高。此外,业主在实施土地规模流转时,需要面临多个谈判或签约对象,交易成本太高,也往往因为一户或几户承包户不能谈妥,而使土地规模化流转难以成功,从而导致土地流转比较分散,制约了规模经济的发展。

1.5 土地流转中介服务不完善

中介服务滞后,市场运作机制尚未形成,限制着土地承包经营权流转。从调研情况来看,河南省土地流转中介组织少,没有形成统一规范的土地流转

和租赁市场,土地流转的供求信息不能及时有效沟通,造成流通信息的不对称。虽然各镇建立了土地流转服务中心,但大部分有名无实,只在农经部门挂挂牌子,由农经站抓抓数字统计,真正按照市场经济运作要求,充当流转服务媒介,履行服务职能,发挥中介效能的还不多。

1.6 土地流转有关政策宣传认识不到位,流转制度建设滞后

由于干部群众对土地承包和土地流转等法规政策的学习不够,对土地承包流转的有关法律政策宣传不到位,群众对土地流转的认识还存在误区,农民“两不”和业主“两怕”是影响当前土地流转的观念障碍。农民“两不”是:一是部分农民怕土地转包出去后,自己丧失了土地,不愿放弃土地经营权;二是部分农户怕政策不稳,不愿流转土地经营权。业主“两怕”是:一怕农村政策不稳,不敢大胆投入;二怕农业生产自然和市场双重风险,不敢规模开发。加之农户土地流转中,由于法律意识淡薄,口头协议多,私下流转多,当事人双方很少签订书面合同,权利义务不明确,对引发土地流转矛盾纠纷的后果认识不足,为土地转让埋下了隐患。

2 河南省农村土地流转模式及其影响因素

2.1 集体组织带动土地流转

集体组织带动土地流转主要是农户自愿将土地承包经营权整体或部分流转给村集体经济组织,统一规划,连片开发,规模经营,由村集体统一保障村民利益。如沈丘县裕祥槐山药专业合作社,通过土地入股、技术入股、资金入股、商标入股等形式,已拥有社员647户,发展山药种植基地约434 hm²,合作社实行统一供应生产资料、统一技术、统一品牌、统一销售,平均每公顷产山药在120 t以上,净收入在18万元/hm²以上。

这一模式需要具备的条件主要有:一是要有一个好的村集体。集体组织带动土地流转重在集体的作用,好的村集体可以有效地调动农民的积极性,投身于社会主义新农村建设中,为农民走出农村创造条件,使农民的生存不再依赖于土地,为土地的大面积流转创造条件。二是村集体要有二、三产业支撑,经济实力强大。发展壮大集体经济,对于促进土地流转至关重要,应该说集体经济实力增强是村集体力量强大的结果,而经济实力的强大使得村集体有能力通过货币补贴的方式租赁全村的土地,然后进行统一的开发,实现土地的规模化经营,反过来进一

步增强村集体的经济实力,形成良性的互动。三是农民对土地依赖程度较弱。只有村集体企业发展起来了,农民有了找钱的门路,对土地的依赖程度相对降低了,村集体才有可能把农民手中的土地集中起来,进行统一经营。

2.2 经济能人带动土地流转

经济能人带动型的土地流转是指经济能人利用自身的信息、资金、技术等优势,租赁集体或者农户的土地集中连片开发,实施规模化种植、标准化生产、集约化经营。如鹤壁鹿楼乡故县村的7户农民以每年3900元/hm²的租金从村集体和农民手中租赁土地221hm²,投资176万元,对其进行综合开发,实行规模经营,种植生态经济林30万株,建成了集高效农业生产、休闲观光为一体的桐岭生态园。周口项城市永丰乡朱滩行政村在6家花卉种植大户的带动下,全村1700口人中,从事花卉生产经营的有360多人,以每年每公顷6000kg小麦的价格,租赁本村及外村土地87hm²种植花卉苗木,实现了土地的规模化经营。

从现有的调研来看,经济能人带动土地流转在河南省占有一定的比例,这一模式可以有效促进农村各种生产要素的合理配置和优化组合,充分利用先进农业技术和优良品种,提高农业生产效益,促进土地流转。这一模式需要具备的条件主要有:一是当地要有一批“能人”。市场经济条件下,政府不可能包办一切,也不可能强迫农民进行土地流转,“能人”的出现,既可以起到很好的示范作用,也可以带动当地土地流转,实现农民的增收。二是要有宽松的政策环境。“能人”的能力再强,也是要受到一些因素的制约。譬如,有资金无技术,有技术无资金,再或者两者都具备,但是在与众多农民谈判时,又面临着高额的交易成本,种种问题都需要宽松的政策环境,在资金、技术等方面给予支持,带动当地土地的规模化经营。

2.3 龙头企业带动土地流转

农村土地流转是双向市场行为,培育承接流转主体非常关键。各地都把积极培育农民专业合作社、农业产业化龙头企业、种植大户等作为推进农村土地流转工作密不可分的组成部分来抓,事实证明,龙头企业对土地流转的带动力度是相当大的。如沁阳市西万村,采取“聚零为整、统一管理、规模经营”的方式,将村内原2097户农民承包的160hm²土地全部流转给维德公司,发展生态农业和高效农业,有效地促进了农业的规模经营,提高了土地的综合效益。孟州市孟香果蔬专业合作社和武陟县天丰绿色

稻米产销专业合作社等,流转土地面积都在330hm²以上。

这一模式需要具备的条件:一是经营资金要充足。农业以企业化的方式进行生产,必然要有大量的资金支持,因此,这一模式要具备的最重要的条件就是企业要有充足的经营资金,或者是有完备的融资渠道。二是劳动力转移力度要大。企业搞农业经营必定是大面积的承包土地,实现农业的现代化、产业化经营,新技术的大量运用和机械化操作方式的推广,必将带来单位面积上劳动力投入数量的减少,只有劳动力转移达到一定的力度,农民不再靠地吃饭,龙头企业对土地流转的带动才可以较为有效的发挥。三是中介组织要较为完善,土地要相对集中。企业用地量一般都比较,仅仅靠一家企业和单价单户的农民进行协商,一方面会加大企业的交易成本,另一方面,个别农民恋土情节较为严重,不愿意流转土地,这就需要有较为完善的中介组织,充当企业和农民之间的桥梁,起到组织、协调的作用,就当前情况来看,这一中介组织主要应该由政府来担当。

2.4 市场带动土地流转

市场带动土地流转主要是通过农产品专业批发市场的发展,带动当地优势产业的不断壮大,附近村民为了扩大生产规模,农户之间通过置换土地、转包等形式流转土地,使土地相对集中,用于规模化经营,一般而言,这一流转多是农户之间的自发行为,农户转入土地面积也不如前3种模式大。如鹤壁善堂镇寨里村依托善堂蔬菜批发市场,发展蔬菜种植近87hm²,其中26户农民通过土地置换集中连片建成了占地3.3hm²的10座温室,方便了统一经营管理,降低了生产成本,增加了收入。

这一模式需要具备的条件相对简单,只要周边有大型的农产品专业批发市场即可,有一定资金和技术的农户自然而然的就会进行联合经营,转入暂时闲置的土地,扩大生产规模。

通过对上述典型模式进行对比分析,可以发现上述模式成功的共性所在:当地农民的就业率要达到一个比较高的水平;当地政府的重视程度和组织力度较大,积极充当土地流转的中介,做好各项服务工作;试点地区的示范效应。对此,政府可采取一些政策措施,以实现这些条件,促进农村土地“快速、有序”地流转。

3 促进土地流转的政策建议

3.1 政府搭建平台,培育市场,优化土地流转环境
土地流转初期,市场力量往往处于弱势地位,政

府应发挥引导作用, 积极搭建平台, 努力培育市场, 协助建立土地流转中心, 为流转双方提供信息沟通, 法规咨询, 价格评估, 合同签订等服务。

3.2 完善社会保障体系, 取消农民土地流转的后顾之忧

尽快把已经放弃经营土地、进入城市就业的农民纳入城镇社会保障体系, 实现与城镇社保的对接, 避免二次返乡“与民争地”, 尤其要使新生代农民工扎根城市。

3.3 完善农村金融服务体系, 为土地流转做好后援

农村金融机构进行金融工具创新, 使农民较为方便地获得急需的启动资金, 发展农业或农村二、三产业, 以此促进农村土地流转。在农业发展基金中, 列出一定比例的专项基金用于扶持适度规模经营, 主要用于农业基础建设、标准农田建设和农业科技推广等。

3.4 加大土地综合整理力度, 促使土地集中连片

对部分暂不愿意放弃土地经营权的农户, 在充分尊重农民意愿的基础上, 采取地块同质互换并给予一定资金补助等办法实现土地连片集中, 改变土地细碎化状态, 进行土地集中连片开发, 促进土地快速流转。同时, 可结合新农村建设, 引导农民集中居住, 实现村村联建, 治理空心村, 将置换出的土地进行连片开发。

3.5 建立土地流转制度应在适度的范围试行成功后再推广

限于目前本地经济欠发达, 在整个农村建立土地流转机制, 时机尚不成熟, 有必要先在经济发达的乡镇小范围内进行试点, 总结出经验再稳妥推进。

真正实现土地流转的“自愿、有偿、合法、有序”。

参考文献:

- [1] 郭晓园. 土地流转模式探析[J]. 中国商界(下半月), 2009(4): 174-176
- [2] 谷树忠. 农村土地流转模式及其效应与创新[J]. 中国农业资源与区划, 2009(1): 1-8
- [3] 韦云凤. 基于特色农业产业化农村土地流转模式——关于广西富川土地流转实践的调查[J]. 农村经济, 2009(8): 35-38
- [4] 袁玲玲. 当前我国农村土地流转模式研究[J]. 消费导刊, 2009(7): 252-254
- [5] 向前. 统筹城乡发展中的农村土地流转模式探析——以重庆市为例[J]. 农业经济, 2009(5): 58-61.
- [6] 张芝露. 农村土地使用权流转模式的培育与发展研究——济源市土地使用权流转模式实证分析[J]. 河南农业科学, 2008(12): 9-13.
- [7] 胡建萍. 关于农村土地流转问题的思考[J]. 现代农业科技, 2009(8): 258
- [8] 刘虹. 农村土地承包经营权流转初探[J]. 现代农业科技, 2008(5): 216-217
- [9] 张琳, 吴九兴. 农村土地使用权流转现状与制约因素分析[J]. 现代农业科技, 2007(19): 212-214
- [10] 高玉峰. 制约农村土地流转的因素及对策探析[J]. 河南农业科学, 2010(9): 154-156.
- [11] 刘歆立. 对农地流转背景下家庭承包责任制的再认识[J]. 河南农业科学, 2010(9): 157-159.
- [12] 陶运平, 戴文斌. 山西省集约利用土地的问题与对策[J]. 山西农业科学, 2009, 37(4): 6-9.