通辽市科左中旗农村土地流转问题建议[[1]](#footnote-1)

韦宝玺

（中国自然资源经济研究院，北京 101149）

**摘要：**土地流转涉及范围广、政策依赖性强，涉及农民群众切身利益，关系到农业、农村和谐稳定。文章通过文献检索和实地调研，分析了科左中旗土地流转现状，找出了存在的主要问题：土地流转意愿较低、土地流转期限短、土地流转市场发育不完全、土地流转行为不规范、农民合法权益保障不充分等。在深入分析问题产生原因的基础上提出科左中旗加强农村土地流转的对策建议，包括完善政府职能、发挥市场作用、健全中介服务、夯实保障基础。

**关键词：**农村；土地流转；现状；问题；对策建议；科左中旗

**中图分类号：**F301.0；F301.2；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：1672-6995（2019）06-0000-00**

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.0000263

**Problems and Suggestions of Rural Land Circulation in Kezuo Middle Banner of Tongliao City**

WEI Baoxi

(Chinese Academy of Natural Resources Economics, Beijing 101149 )

**Abstract:** Land circulation covers a wide range and strong policy dependence, involving the immediate interests of the peasants and the harmony and stability of agriculture and rural areas. The present situation of land circulation in Kezuo Middle Banner are analyzed based on document retrieval and spot investigation, then the research show that main problems include: low willingness, short term, incomplete market development and irregular behavior of land circulation, inadequate guarantee of peasants' legal rights, and so on. With deep analysis for reasons of the problems, this paper puts forward the countermeasures and suggestions for strengthening rural land circulation in Kezuo Middle Banner, including improving government functions, playing a market role, perfecting intermediary service and tamping the foundation of guarantee.

**Key words:** rural; land circulation; present situation; problems; countermeasures; Kezuo Middle Banner

# 0 引言

农村土地流转作为一项庞大而复杂的系统工程，关系到农民群众的切身利益和农业农村的繁荣稳定，关系到农村脱贫攻坚的顺利推进[1-2]。

科尔沁左翼中旗，简称科左中旗，位于内蒙古自治区东部，东与吉林省毗邻。全旗辖17个苏木乡镇、3个国有农牧场、1个街道办事处，516个嘎查村（分场）。科左中旗总面积9811平方公里，人口53.7万，其中农牧业人口44.9万，蒙古族人口39.5万，是全国县级区域蒙古族人口最多的旗县、国家扶贫开发工作重点旗、自治区革命老区。完善科左中旗农村土地流转工作，可以进一步刺激农村经济发展，增加农民收入，缩小城乡差距，助力科左中旗如期高质打赢脱贫攻坚战。

# 1 科左中旗土地流转现状

近年来，科左中旗在农业规模化经营和农村土地流转方面取得了一定成绩，呈现出加快发展的趋势。在一些苏木乡镇，土地流转呈现多个主体连片规模流转的发展势头。土地流转更多地转向龙头企业、专业合作社和家庭农场，使农业由分散粗放经营开始向规模化、集约化、标准化生产经营转变。土地流转多样化发展，层次提升并逐步规范，流转方式已由原来农户之间的互换、代耕代种、转包，向大户和企业集中成片租赁经营快速转变。而且，近几年还发展了土地股份合作模式，农民以土地入股，建立土地股份合作社，引进企业搞合作开发，农民按股分红。科左中旗土地流转模式主要包括互换、出租、转包、转让、股份合作等 [3-5] ，表1对各模式的优缺点及应用情况进行了对比分析。

**表1 科左中旗农村土地流转主要模式分析**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 流转模式 | 优点 | 缺点 | 流转风险 | 应用情况 |
| 互 换 | 操作简便，可解决个别农户不愿意流转土地与连片流转土地的矛盾。 | 市场化程度较低，私下互换土地的情况多有发生；交易发生后缺乏正式的登记、备案，多为“口头协议”，容易引发农户间纠纷。 | 小 | 较多 |
| 出 租 | 操作简便；土地产出效益提高；农民收入增加。 | 土地出租合同的签订年限一般不太长，即使意向出租时间较长，期满后可以续约，但对农用地的保养和可持续利用仍有一定负面影响。 | 小 | 广泛 |
| 转 包 | 操作简便，对地方经济发展水平及外部条件没有过高要求。 | 流转时间比较短，多为“一年一议”，不利于提高农民对土地保养、投资的积极性；土地流转多在亲友和近邻之间进行，限制了流转规模和市场化。 | 小 | 广泛 |
| 转 让 | 操作灵活，对外部条件要求较低。 | 转让后原土地承包关系改变，由于缺乏规范操作和相应法律保障，导致集体利益损失或农户面临失地问题；交易市场化程度低。 | 较小 | 较多 |
| 股份合作 | 土地入股延长了土地收益链，农户选择和获益更多。 | 既要求建立一套完整的服务体系并提供完善的服务内容，也要求土地流转的供需量规模大。 | 较大 | 较少 |

# 2 科左中旗土地流转存在的问题

科左中旗土地流转在取得一定成效的同时，也存在一些不容忽视的问题（参见表1）：

第一，土地流转意愿较低。对于农民来说，土地就是根，土地就是本。一部分农民担心失去土地后，其生活有可能得不到保障，对土地流转的积极性不高。另外农户受教育的程度普遍偏低，对政府政策理解和接受程度不同，这些都一定程度上影响农民流转土地的积极性[6-7]。

第二，土地流转期限较短。土地流转期限绝大多数为1～3年。其中，一年期的占比35%，二年期的占比18%，三年期的占比27%，三年以上的只占20%[[2]](#footnote-2)。多数农民不愿把土地长时间流转，如果农产品价格理想时更倾向于自耕。而土地流转期限短不利于土地资本投入和养护的积极性，制约规模化发展。

第三，土地流转市场不发育。从土地流转对象来看，承租给本村其他农户的占比80%、承包给本地区其他规模户的占比为3%、承包给外来规模户的占比为16%。而当地的规模户多数只是“小打小闹”，还是停留在完全依靠劳动力的小规模化经营上，农业生产缺乏科技含量，规模受限。从土地流转方式来看多数以出租为主，占比为88%，转包、转让占比较小，分别为10%和2%。

第四，土地流转行为不规范。目前科左中旗农村土地流转一般发生在亲戚邻居、同一集体成员之间私下进行流转。据调查，科左中旗土地流转中仅达成口头协议的约占70%左右，签订书面合同的占30%左右。从中可以看出，绝大多数流转是以口头方式达成协议，即使少部分签订了书面合同，但也普遍存在合同条款不规范、权责利约定不清晰、没有约定出现纠纷的解决办法等问题，存在较高的流转风险，进而阻碍了农村土地承包经营权流转的健康有序发展，给农业生产的稳定带来威胁。

第五，农民合法权益保障不充分。一方面，地方政府出于增加地方财政收入的考虑，存在行政推进农村土地流转的强大动力，乡政府或村集体负责人违背农民意愿，强制推动农村土地流转[8]。另一方面，由于信息不对称和农民受教育程度有限的原因，一些农地流转合同期限长，而且采取一次性补偿方式支付流转土地的补偿费。短期来看，农民确实得到了一些实惠，但是，物价在不断上涨，农民得到的补偿费却是固定不变的，必然损害到农民的长远利益[8-9]。

# 3 科左中旗土地流转问题产生原因分析

## **3.1 政府职能的缺位和越位**

由于政府没有出台规范土地流转程序的文件,缺乏统一规范的土地流转市场和详细可操作的管理制度，导致农村土地流转存在流转行为无人管、流转程序不规范、流转纠纷无人理的现象，农民权益难以获得有效保障。同时，对租期、租金的标准也缺乏统一规定，这种不规范的土地流转增加了农村土地流转的随意性和风险性。基层政府在农村土地流转过程中没有实施全过程监管，很多流转处于自发、无序状态，导致对土地用途发生改变不知情；没有及时公开土地流转信息，缺少畅通的监督举报渠道，没有接受社会尤其是流转农户的监督。同时，由于缺乏对基层政府有效的监督，基层政府存在“越位”现象，成为农民流转主体的“代言人”。

## **3.2 市场机制发挥不到位**

一方面，由于缺乏完善的土地流转市场，土地流转双方信息不对称，有时流转方找不到受让方，受让方也找不到流转方，即使刚好碰到土地流转双方也难以顺利达成一致。另一方面，农村土地流转大多在村集体经济组织内部进行，农村土地流转规模和效益受到一定程度的影响[9]。目前科左中旗的土地流转一般发生在集体经济组织内部，例如具有血缘关系的亲戚和本姓宗族之间。土地流转价格不是由土地的市场供求关系和竞争机制形成的，而是个人随意达成的协议价格，这种不科学、不合理的价格形成机制，阻碍了农村土地流转市场的健康发育。

## **3.3 中介服务机制不健全**

中介服务组织是连接农村集体经济组织、农民个人与农业企业、基层政府的桥梁，是农村土地流转的关键一环。中介服务组织的主要作用包括：充当政府和市场中间人的角色、监督政府行为、提供土地流转信息咨询服务、帮助弱势群体维护合法权益等，如果缺少了市场中介组织，就会使土地流转的机会减少、成本增加、风险加大。而这方面恰恰是科左中旗所不足的地方，需要及时完善。

## **3.4 农民社会保障机制不牢固**

目前，科左中旗农村土地流转有了一定程度的发展，但是还没有形成切实有效的农民社会保障机制，这不仅是科左中旗的问题，也是现阶段我国整个农村所面临的问题。主要表现在：第一，农村社会保障形式单一，覆盖面窄；第二，农村社会保障水平较低；第三，制度的稳定性和持续性差；第四，管理机制不健全，服务水平不足。所以，大多数的农民还是把土地视为生存的“最后一根稻草”，农民对进行土地流转的积极性不高。

# 4 科左中旗土地流转对策建议

## **[4.1](file:///D:\\新建文件夹\\开题报告.docx" \l "_Toc10390) 完善政府职能**

科左中旗政府应该充分发挥在土地流转过程中的管理监督职能，把重点放在建立完善的土地流转平台、规范土地流转程序、保障农民合法权益上，给予土地流转市场充分的发挥空间，做到既不缺位又不越位。建议科左中旗学习借鉴全国其他地区的先进经验，尽快完善土地流转市场，健全土地流转管理平台。政府应遵循土地流转“依法、自愿、有偿”的基本原则，完善自身职能，规范自身行为。首先，政府应出台土地流转政策文件，并严格要求按政策执行，对土地流转程序加以规范，按照“承包方（农户）申请—发包方（村集体）同意—管理平台发布流转信息—流转市场匹配—签订流转合同—平台归档管理”的模式设计流转程序。其次，对于市场的流转行为，政府应履行好监督者的职责，及时发现问题、纠正问题，形成行之有效的政府监督管理机制。保证土地流转规范、透明，同时做好土地流转服务工作，维护好土地流转主体各方权益，尤其是要保障好“失地农民”的合法权益，确保土地流转增值收益的主要获得者是农民而不是政府或其它机构。严禁取得土地经营权的企业用于非农用途，防止到期收回土地难以继续用以农业生产，影响农民的生计。

## [**4.2 发挥市场作用**](file:///D:\新建文件夹\开题报告.docx#_Toc32204)

设立土地流转行政服务大厅，程序式办理土地流转，流转程序做到简便、规范、透明，形成规范的农地流转市场管理程序。只有充分发挥市场的价格机制和竞争机制作用，才能合理有序地推进农村土地流转。完善的价格机制和竞争机制还能有效防止土地投机等非法交易行为的发生。相反，如果农村土地流转市场机制不完善，导致价格机制失灵，土地流转价格出现不确定性与随意性，更容易引发农村社会矛盾。科左中旗政府可根据经济发展实际和土地预期增值收益等因素制订土地流转指导价格，设定价格区间范围，由流转双方根据市场规律协商确定土地流转的具体价格，也可引入竞争机制，采取价高者得的原则，由招标方式确定土地流转价格，引导公平合理竞争。

## [**4.3**](file:///D:\新建文件夹\开题报告.docx#_Toc29180) **健全中介服务**

科左中旗政府可以支持建立非营利性质的中介服务组织，为农村土地流转提供支持和帮助。作为市场交易的中立方，中介是以提供免费服务为主，贯彻国家的土地流转政策，帮助农民群众顺利实现土地流转，监督政府的行政行为，监督市场的流转行为，协调解决流转过程中产生的纠纷，充分发挥自身的角色优势，促进农村土地流转市场的有序运行。因此应创建专业的土地流转中介服务团队，注重组织内法律、土地价格评估、土地纠纷处理等人才的专业技能培养，建立健全团队责任制度，加强中介服务组织内部管理，提高中介组织工作人员的主动服务意识，规范中介机构行为。依据需求可分别建立土地评估机构、土地投资经营公司、土地保险公司、土地银行、土地流转信息网站等不同类型的中介服务机构，为土地流转提供更专业的服务。

## **4.4 夯实保障基础**

健全农民社会保障制度，弱化土地的社会保障功能，降低农民对土地的依赖程度。完善流转土地农民的就业促进制度。政府要充分利用各种社会资源，按照地区特点和个人意愿，有计划地对流转土地农民进行形式多样的培训，建立定向培训与定向就业的联系，实现流转土地农民稳定增收。完善流转土地农民失业保险制度、失业救济制度以及相关配套措施，让流转土地的农民有安全感、获得感、被尊重感，逐步降低农民对土地的依赖，顺利推动土地流转。

**参考文献**

[1]李显冬,倪淑颖.典权与中国农村土地流转[J].中国国土资源经济,2016,29(9):19-22.

[2]李小静.新型城镇化视角下我国农村土地流转问题探析[J].改革与战略,2016,32(3):108-110.

[3]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(2):63-67.

[4]叶剑平,蒋妍,丰雷.中国农村土地流转市场的调查研究：基于2005年17省调查的分析和建议[J].中国农村观察,2006(4):48-55.

[5]戴伟娟.城市化进程中农村土地流转问题研究[D].上海:上海社会科学院,2010.

[6]段力誌.农村土地流转问题研究：以重庆城乡统筹试验区为例[D].重庆：重庆大学，2011.

[7]涂从芬.新农村建设背景下我国农村土地流转的相关问题探析[J].中国集体经济,2015(4):7-8.

[8]高雅.新型城镇化背景下农村土地流转问题思考[J].山西农业科学,2016,44(5):686-689.

[9]陈苗苗,郝润梅,郭美骅,等.和林格尔县盛乐镇农村耕地流转实证研究[J].中国国土资源经济,2018,31(10):54-58.

1. **收稿日期：**2019-04-04；**修回日期：**2019-04-18

   **基金项目：**服务生态文明建设与国家重大发展战略的地质环境管理业务支撑体系建设(121102000000150013)

   **作者简介：**韦宝玺（1987—），男，山东省栖霞市人，中国自然资源经济研究院助理研究员，工学硕士，主要从事自然资源经济和生态保护修复研究。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 文中涉及土地流转统计数据由科左中旗管理部门提供。 [↑](#footnote-ref-2)