

凉山州会东县农村土地流转现状及对策分析

——基于调研数据的分析

刘洋

(西昌学院,四川 西昌 615013)

摘要:土地流转是建设现代农业的基础工作,各地区的土地流转现状及推进方法相差甚大。通过对凉山州会东县土地流转规模、流转方式、流转去向和流转用途等几个层面进行结构性分析,总结出会东县土地流转存在的问题,针对会东县土地流转的特点提出了重视政府在土地流转中的重要作用、谨慎选择土地流转的形式、加快推进土地“确权”、土地流转需要有效结合当地的主导产业、土地流转需要农业技术的支撑、土地流转需要依托农村经济组织平台、土地流转需要引入民营企业注资等土地流转的对策。

关键词:凉山州会东县;土地流转;现代农业

中图分类号:F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2018)03-0103-05

Rural Land Circulation Present Situation and Countermeasure Analysis of Huidong County:Analysis Based on Survey Data

LIU Yang

(Xichang University, Xichang, Sichuan 615013, China)

Abstract: Land circulation is the basic work of building modern agriculture, Current situation and propulsion method of land circulation is very different in different regions. Based on the structural analysis of the land circulation scale, land transfer mode, land transfer, and the use of land circulation in Huidong County, the problems of land circulation in huidong county are summarized, and according to the characteristics of land circulation in Huidong County, the countermeasures for land circulation were put forward: Pay attention to the important role of government in land Circulation; Carefully choose the form of land Circulation; To speed up the advance of land ownership; Land Circulation needs to effectively combine the local leading industries; Land Circulation needs the support of agricultural technology; Land Circulation needs to rely on rural economic organization platform; Land Circulation needs to introduce private capital injection.

Keywords: Huidong County of Liangshan; Land circulation; modern agriculture

1978年中国开始了计划经济体制向市场经济体制转型,拉开了市场化进程的序幕,而真正意义上的转型则始于1980年代初期在农村实行家庭联产承包责任制。随着转型的全面深入、市场作用的不断加强,家庭联产承包责任制的不足之处也初现端倪,如生产经营成本高、抗风险能力差、资源利用效率低、技术推广难等。而土地“确权”和“流转”是在家庭联产承包责任制基础上对其进行修正^[1],可能会带来农村新一轮发展的契机,农民致富问题会有所突破。面对当前农村社会产生的新现象,中央政府出台了推进农村土地流转的相关法律政策。

凉山彝族自治州地处四川西南部,是全国最大的彝族聚居区,也是四川省民族类别最多、少数民族人口最多的地区。研究凉山地区农村土地流转对策对促进少数民族地区农民增收、推进精准扶贫精准脱贫、推动现代化农业建设等都具有重要意义。

一、凉山州会东县土地流转现状

凉山州全州17个县市均成立了土地流转工作领导小组,制定了实施方案,2015年度落实工作经费3850万元;涉及全州64个乡镇,373个村;家庭承包经营的耕地面积427.3万亩,家庭承包经营的农

户数93.2万户。其中,2707个组启动确权登记工作,涉及农户15.3171万户和66.6345万亩耕地,约16.43%的农户参与了该项工作。特别是近年来,随着农业结构调整、农村二三产业的发展和农村劳动力的转移,农村土地流转呈现快速发展态势。

本文选择凉山会东县作为主要研究对象,主要基于以下两点考虑:其一,经济相对发达地区更易推进土地流转,土地流转更具规模。其二,凉山州土地广袤,离州府中心地西昌距离的远近会影响凉山州土地流转的纵深发展,离西昌较远的地区更能反映凉山州土地流转纵深发展的真实情况。会东县经济较为发达,且相对于德昌、冕宁和宁南等地区,更能反映出凉山州土地流转纵深发展的真实情况。通过调查,发现会东县不同村落土地流转的规模不尽相同。为了反映会东县土地流转的基本态势,本文选取了一次性流转10亩以上和30亩以上的样本进行调研。截至2015年会东县一次性流转30亩以上土地共8304.94亩,下面将从流转规模、流转方式、流转去向、流转用途和签订合同等几个层面,对其进行结构性分析。

(一)流转规模

按照四川省农业厅《关于贯彻落实省委办公厅省政府办公厅〈关于进一步引导农村土地经营权规范有序流转发展农业适度规模经营的实施意见〉的通知》(川农业〔2015〕36号)的统计口径,将会东县一次性流转30亩以上土地进行了分解,见图1。

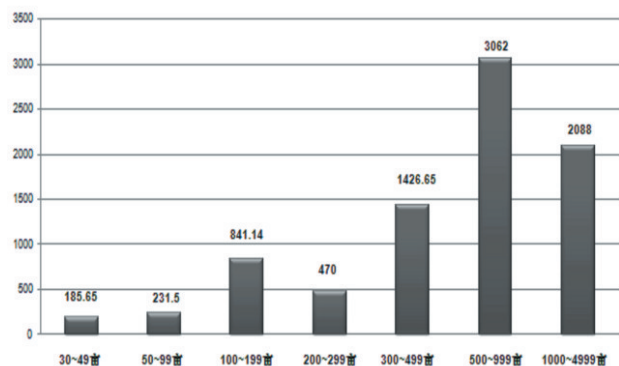


图1 会东县土地流转规模结构图(30亩以上)

从图1可以看出,截至2015年会东县土地流转规模较大,一次性流转500~999亩、1000~4999亩、300~499亩的情况占据前三,分别达到3062亩、2088亩和1426.65亩,这充分表明会东县土地流转具有一定市场,意味着凉山州土地流转存在纵深发展的迹象;如此大规模的土地流转,对于会东县招商引资、引入境外社会资本投资于会东县农村经济发展创造了条件。而一次性流转100~199亩

的情况也达到了841.14亩,虽然流转规模较小,但数量不容小觑,这为当地的小型新型农业生产经营主体(比如,大户、家庭农场等)为获得更多土地提供了可能性,必将推动会东县农业经济的规模化经营,进而为向现代农业发展打下基础。

(二)流转方式

从目前国内农村土地流转的基本情况来看,其方式一般包括:转包、转让、互换、出租、入股和其他方式等。为此,本文也按此方式,将会东县一次性流转30亩以上土地进行分解,见图2。

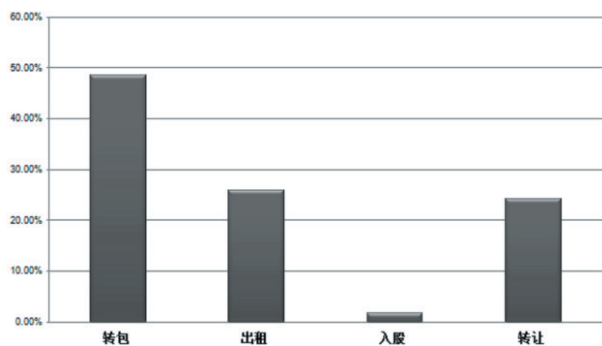


图2 会东县土地流转方式结构图(30亩以上)

从图2可以看出,会东县土地流转的主要形式为转包,达4024.75亩,占总流转面积的48.46%;第二种主要形式为出租,达2142.04亩,占流转土地的25.79%;而入股仅有140亩,占比为1.69%;并且,没有互换和其他方式。值得注意的是,会东县转让土地1998.15亩,所占比重高达24.06%。尽管转让土地能一次性获得较高的收益,但不同于出租、入股等方式能为农民带来持续性的收入,转让方式使土地丧失了其作为农民基本生存保障的功能。会东县如此高比重的土地转让,存在着巨大的隐患。

(三)流转去向

目前,我国农村中出现的新型农业经营主体包括:种养大户、家庭农场、农民合作社、工商企业和其他主体等。按此标准,将会东县一次性流转30亩以上土地进行分解,见图3。

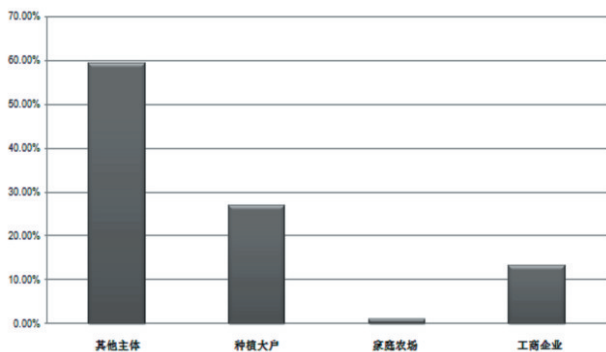


图3 会东县土地流转去向结构图(30亩以上)

从图3可以看出,会东县4918.69亩土地流向了“其他主体”,占流转土地的59.23%。这表明会东县的新型农业生产经营主体还没有完全培育出来,土地仍然在单个农民之间进行流转;纵然会东县土地流转的供给具备一定市场(图1),但比较大型的新型农业生产经营主体(家庭农场、农民合作社和工商企业)对会东县土地流转的需求还比较弱,其原因之一是由于会东县土地流转供给信息公开不及时、不完整。种养大户对土地的需求是第二大主体,面积达2220.5亩,所占比重为26.74%。家庭农场对土地的需求为77.75亩,仅占0.94%。而农民合作社对土地的需求为0。值得注意的是,工商企业对土地的需求仅1088亩,占比为13.1%,远低于其他主体和种养大户,这表明会东县引入社会资本投入于农村土地流转还有很大空间。

(四)其他方面

从流转用途来看,8100.19亩土地用于种植粮食作物,占流转土地的97.53%;用于其他用途的土地为204.75亩,仅占2.47%;但土地流转几乎没有用作经济作物种植、畜禽养殖、水产养殖和农机加工等用途。这表明会东县政府严格控制流转土地的农业用途,目前会东县土地流转的用途仍然较为单一化。在所有流转的土地中,共有8217.19亩土地签订书面流转合同,且均严格按省级示范文本签订合同,占流转土地的98.94%;未签订合同的流转土地仅有87.75亩,占比为1.06%。这表明会东县政府在土地流转程序方面下了很大功夫,通过合同形式从源头上遏制土地流转纠纷发生的可能性。

二、凉山州会东县土地流转存在的问题

通过对会东县土地流转的流转规模、流转方式、流转去向等几个方面的分析,发现会东县土地流转存在以下几个方面的问题。

(一)土地流转进程较为缓慢

虽然会东县土地流转具有一定的规模,但流转进程比较缓慢。土地流转的实施面对的是各农民个体,但由于农民个体在年龄、受教育程度、生活方式及人生阅历等方面有较大的差异,对土地流转的接受程度不同,在一定程度上阻碍了土地流转的推进。应结合会东县土地流转的特点,从各个方面考虑对策,进一步加快土地流转进程。

(二)流转方式不够多元化、不够合理

会东县土地流转主要以转包、出租和转让为主,而转让的流转方式不能持续为农民带来收入,不能长期保障农民的基本生活,农民一旦丧失了土

地,其基本生活得不到保障,可能会在一定程度上影响社会稳定,因此存在巨大风险。

(三)土地流转前未进行土地“确权”

在调查中,我们发现多个地方先于土地“确权”进行土地流转,结果引发了不少问题。加快土地流转的前提是“确权”,需要将土地的承包经营权高度抽象并赋予显性的符合特征,这便是土地使用权的“权证”。

(四)流转用途较为单一,经济效益低下

会东县土地流转的去向主要为种植大户,即流转土地的用途主要为粮食作为种植,几乎没有经济作物种植、畜禽养殖、水产养殖和农机加工等用途,这大大降低了土地使用的经济效益。

三、加快凉山州会东县土地流转的对策

(一)重视政府在土地流转中的重要作用

土地流转是21世纪以来中国农村出现的新一轮改革。在促成新生事物的改革时,一种行之有效的做法是在历史和现实中找到有效参照。农民由于受知识所限,更多的是在长期的农业生产经营活动中自行摸索,难以找寻到成功改革的参照物;而政府则需要站在历史的高度来寻找改革成功的坐标。这种参照既有纵向的(古今中外改革的参照),也有横向的(农村和城市之间改革的参照)。当然,找到了参照物并不等于创新就成功了,更为重要的是明确会东县土地流转实现形式、运行机制所需的技术环境特征,否则,改革将可能失败,甚至可能对已成功的改革产生负面影响,从而扰乱人们对改革的认识和预期。当前,我们不仅有建国至今农业生产经营体制演进的参照物,甚至于转型期以来城镇中一系列成功的改革也提供了横向的参照,而弄清楚目前会东县所处的技术环境特征,才能保障土地流转的各种形式和运行机制的顺利实现。在这个过程中,政府应发挥主导作用、明确其基本职能,为土地流转营造良好的环境。

(二)谨慎选择土地流转的形式

众所周知,目前中国农村最低生活保障、医疗保险等社会保障体系还未健全,土地仍然起着保障农民基本生存的重要作用,一旦农民失去土地,其生存问题面临极大挑战,这将严重影响到农村的稳定。因此,土地流转涉及社会稳定,这是农村工作中的一个大局。尽管土地流转有着丰富的形式(包括转包、转让、互换、出租和入股等),但转让方式存在极大风险。虽然转让土地在很大程度上是由于农村外出务工人员增加,有了相对稳定的非农收

人,且转让土地能让农户暂时获得一笔较为可观的收入,但面对市场不确定性的风险,加之单个农户抵御市场风险的脆弱性,可能会使这部分人遭受损失,甚至得不到基本的生活保障。因此,目前中国农村的发展态势决定了会东县在土地流转中需谨慎采用转让方式。调查中,我们发现2015年凉山州转让了22.75%的土地;而会东县在一次性流转30亩以上土地中转让24.06%的土地,在一次性流转10亩以上土地中转让22.19%的土地,这一点值得重视和警惕。

当然,近年来农村大量剩余劳动力进城务工,形成所谓的“民工潮”,致使土地出现撂荒现象。为充分利用这部分闲置的土地资源,进城务工的农民可将自己的土地转包于他人,即便是在外出务工收益无保障的情况下,也有自己的土地作为最终的生存保障。所以,转包作为会东县较为普遍的土地流转形式更符合当前农村发展的基本情况。

需要明确的是土地流转的目的是为了增加农民的收益,而且,这种收入应该是可持续的,从而能有效保障农民的生存权益,尤其是保障少数民族劳动者的生存权益,维护民族地区稳定,而土地出租恰好具有这种功效。

(三) 加快推进土地“确权”

从改革开放至今,中国土地制度性质并没有发生根本性的变化,即土地仍然归集体所有,这意味着,变化的只是土地的经营权。在市场化进程中,产业结构调整 and 城镇化发展所出现的农村劳动力“单向流动”引起了农村人口结构出现“临时性”变化,但很难引发村属土地的重新分配。因此,按人口分配土地的均衡状态出现了“暂时”的失衡:一方面土地空置,诱发了暂时性的土地供给“过剩”局面;另一方面农户因个人能力差异出现了对农地的不同需求。于是产生了农地在农户之间私下交换的现象,这便是会东县最初形态的土地流转。当然,这种交换实际上涉及的是农地经营权的流转。如果农地大规模地在农户与农业生产经营活动的其他主体(如龙头企业)进行交换,不排除发生“使土地流转成为其他权力主体侵犯农民财产权利的新一轮机会”^[2]的系统性风险。规避这种风险的关键手段在于对土地进行“确权”。“确权”不仅要明确界定集体土地所有权,而且要明确界定所有农村耕地、山林、建设用地与宅基地的农户经营权,以及农民房屋所有权等。一旦“确权”颁证,即便发生违规行为,产权的合法证书能有效降低农民自我保护的成本。而“确权”潜在的逻辑在于“流转”,这将土地

流转的行为制度化,其结果是把土地在农户之间隐形交换的行为显性化、合法化,这为规模化经营提供了土地需求。有了土地“流转”的需求,那么土地“流转”交易的扩大也是合乎逻辑的。这需要将土地这一实物资产的权利高度抽象化比如,重庆的“地票”,而越抽象的权利越容易深化市场关系、实现交易(类似于“股权”),无形中形成了对构建土地交易市场的需求,这为农业生产经营活动中的规模化经营提供了极大的可能性。

(四) 土地流转需要有效结合当地的主导产业

在调查中,会东县给我们的启示为:土地流转与当地的农业产业进行有效结合。不管是单个农户之间的土地互换,还是其它新型经营主体之间的土地流转,政府都要基于当地产业布局的考量、积极引导其与当地的主导产业结合,进而形成一定规模的特色产业。如果单凭各新型经营主体自主决定土地流转后产业的发展,可能会出现一片散沙的局面,很难使当地尽快形成主导产业,从而制约土地流转的进一步发展。土地流转不是最终目的,而是促进产业发展的有效途径,通过土地流转形成规模经营,进一步将当地产业做大做强。一旦产业形成了一定“气候”,才有可能吸引民营企业注入资本,解决当地土地流转和产业发展的资金短缺问题,最终将产业做出特色。

(五) 土地流转需要农业技术的支撑

土地流转的结果便是出现规模化经营,这对于以传统的分散经营为主的农民来讲是一种新的尝试。面对如此大规模的土地,如何提高生产效率及降低成本显得尤为关键。如果仍然沿袭传统的耕作方式,不仅会增加成本,而且还难以产生规模经济,甚至可能又将重返土地流转以前的形态。因此,这要求土地流转需要有相应的技术作为支撑。只有通过采用新的农业技术,不断提高生产效率,才可能使新型农业生产经营主体获得相应的规模收益,土地流转才能深入推进。然而,在调查中我们发现,各个地方的土地流转已然形成了一种快速发展的态势,但技术推广却远落后于此,这将是土地流转的一个巨大隐忧。

(六) 土地流转需要依托农村经济组织平台

在调查中,我们发现农民对政府土地流转政策的了解存在一些偏差,当然,这不能说明当地的工作不到位,这实际上反映了长期以来农村工作中的一个重要问题。事实上,政府在实施某项政策时,面对的是不同的农民个体,其成本是巨大的。由于农民对某种事物的认识取决于其禀赋,包括:

性别、年龄、受教育程度和人生阅历等;而且,不同农民之间的禀赋存在严重的异质性^[1]。对土地流转政策的了解,还取决于农民的生活方式,包括:是否外出打工、听收音机频率、看电视频率、看报纸频率和赶集频率等,因为政府的政策往往是通过这些渠道来传播的。而农民个体在诸多方面的巨大差异增大了土地流转工作实施的难度,即实施该项工作成本非常高,而且效果不佳,所以,必须直面这种禀赋的差异性。面对千差万别的农民个体,政府要较为快速地实施土地流转,实属不易。要解决这个问题,需要借助于一个平台^[2],使得政府的政策得到有效的贯彻落实,这个平台便是农村经济组织。

当然,农村经济组织应该是由农民自发成立的,是面对中国市场化进程中所释放出来的不确定性市场风险而结成的一个利益联盟,也是当地农民根据自身禀赋的差异性经过长期“磨合”的结果。由于农村经济组织能充分呈现农民个体之间的禀赋差异,而且可以与不同农民之间的禀赋结合起来。一旦政府推行土地流转政策,那么不同的农民将结合自身的实际情况准确判断土地流转是否对自己有利、风险何在,然后做出明确的选择,从而极大降低政府政策的实施成本。事实上,政府推行土地流转是一种外生模式的嵌入,而农村经济组织则是土地流转的内生模式,后者的效果将更大。

(七)土地流转需要引入民营企业投资

不可否认的是,土地流转一旦铺开以后,随着

产业的发展壮大,随之产生的问题便是资金紧张。通过调查发现,不管是大户还是家庭农场等新型经营主体,即便是获得一定规模的土地,也难以将其作为抵押物向银行获得更多贷款,毕竟农业生产面临巨大风险,银行往往处于惜贷的状态。因此,一种行之有效的办法便是积极引入民间资本。民营企业在第二、三产业都将面临国有企业的激励竞争,但在第一产业还有很大发展空间。当然,主要是通过采用现代手段发展农业,即所谓的“农业产业化”。

然而,在资本逐利情况下,要让民营企业主动进入,除了需要一些优惠政策之外,还需当地具有可观的产业支撑。在调查中发现,许多地方虽有一定的产业,但很难说已形成一定规模。2015年会东县一次性流转30亩以上土地中有高达59.23%的土地流入了农民,仅有13.1%的土地流入企业。这导致了2015年会东县一次性流转30亩以上土地中仅1.69%的土地入股,一次性流转10亩以上土地中仅1.53%的土地入股。

引进有实力的企业,实行农户以土地入股分红,大力发展地方产业。农民不仅可以土地的方式入股,每年分享企业带来的利润;而且,也可以参与企业中相应的工种,获得由劳动生产要素带来的工资,引入民营企业应该是增加彝族等少数民族人均收入乃至推进民族地区实施扶贫的一条有效之路。

参考文献:

- [1] 程令国,张晔.农地确权促进了中国农村土地的流转吗? [J].管理世界,2016(1):88-98.
- [2] 周其仁.还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J].国际经济评论,2010(2):54-92.
- [3] 郭贯成,侯嘉慧.农地流转现状、区域差异及影响因素分析——以江苏省为例[J].江苏农业科学.2016,44(7):563-566.
- [4] 罗文宝.重庆市秀山县农地流转现状与对策探讨[J].安徽农业科学[J].2010,38(12):6594-6596.