

西部地区农户土地流转现状剖析

朱 文

[摘要]土地资源的优化配置和规模经营,能推进农业产业结构的调整和农村劳动力的转移,加快农业产业化经营,实现农村经济的全面发展。明确农民的主体地位维护农民权利、规范和完善土地流转相关制度、建立与完善农村社会保障体系、增强管理工作的透明度是应对土地流转问题,推进土地流转市场的基础和有效保障。文章通过梳理西部地区农户的大量调研数据,重点分析当前农户的土地流转现状、意向、流转形式,剖析了西部地区农户土地流转存在的问题与不足,并提出了促进农户土地流转的政策建议。

[关键词]西部经济;农村经济;土地流转;农户行为;对策建议

中图分类号:F127.8

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2014)01—0137—05

基金项目:西南民族大学一体两翼课题“西部地区农户土地流转对资源配置效益影响的实证研究”(2012SYT006)、西南民族大学应用经济学学位点项目(2011XWD-S0202)、中央高校基本科研业务费专项基金项目“农村资源配置对粮食安全的影响及对策研究”(13SQN03)阶段性成果。

作者简介:朱文(1966-),女,四川安县人,西南民族大学经济学院教授,研究方向:农村经济和区域经济。四川 成都 610041

土地流转促进了农业生产要素的合理流动,实现了土地资源的优化配置和规模经营,加快了农业结构调整和农业产业化经营,推动了农村剩余劳动力转移和小城镇建设,实现农村经济的全面发展^[1]。文章以问卷调查取得的数据为依据,对西部地区农村土地流转问题进行探讨。

一、调查点的选择及其土地流转状况

本研究选择了在经济发展和增长上有一定可比性的四川省彭州、绵竹、都江堰和甘肃武都四个县为调查样本县,运用入户调查的方法,调查了203户农户。对4个样本县参与土地流转的农户进行统计分析,结果表明,从土地流转形式、土地流转对象、土地流转用途、选择合同方式和程序、流转行为难易、流转所获收益和所付代价等调查内容上看,土地转入和转出户之间的差异很大,农户土地流转的基本特点主要表现在以下几方面。

(一)土地流转类型主要是耕地

在土地转入户和土地转出户中,耕地流转的比例分别为95.24%和95.45%(见表1),而林地、草地和“四荒地”的流转比例很少。这主要是因为土地流转是建立在自愿基础之上的一个双向选择市场,而耕地产生的经济效益较高,且种植产品具有多种选择性,产业链结构复杂,产品增值空间

大,是转入土地农户最愿意接受的土地类型;另一方面,普通农户占有其他土地类型数量较少,进行土地流转时只能以现有耕地资源进行交易。

表1 农户土地流转类型

项目	样本户类型	转入土地农户		转出土地农户户数(户)	
		比例(%)	户数(户)	比例(%)	流转
土地类型	耕地	20	95.24	63	95.45
	林地	0	0	2	3.03
	其他	1	4.76	1	1.52

(二)土地流转形式的多样性和不同类型农户流转形式的差异性并存

土地流转形式丰富多彩,但转入和转出土地的农户,其选择的土地流转形式又具有明显的差异性。土地流转形式在不同类型农户中具有以下基本特点:

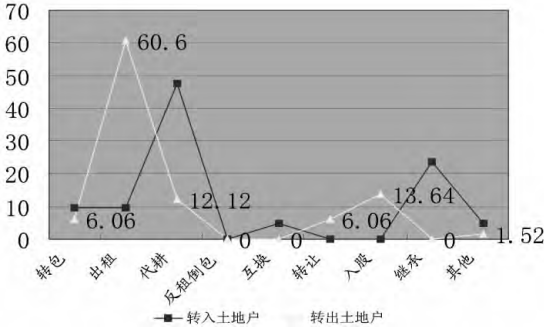


图1 不同类型流转户的各种流转形式比重(%)

第一,对于土地转入农户来说,采用代耕形式的相对较多,占47.62%,接近所有转入土地流转形式的一半。这说明农民转入土地并不是为了增加农业收益,更多的是代替亲戚朋友耕种,以避免土地撂荒。其他流转形式在调查样本区的转入户中相对较少,如转包的仅占9.52%、互换的占4.76%、出租的只有9.5%。随着农村经济快速发展,产业结构多元化进程步伐的加快,相信转入户的土地流转形式将会更加多样化。

第二,对于土地转出农户而言,以出租形式进行土地流转的农户较多,占60.6%,其中都江堰有89.65%采用的是出租形式。这是因为农民流转土地是为了获得更多收益,增加家庭收入,而且非农产业带来的收益远比种植农业高,将土地出租出去得到一定数量的租金,在农民看来成了一种额外收入。尽管实地调查发现,有86.36%样本农户表示自家没有得到预期收益,而只有13.64%农户得到相应收益。加之农民是弱势群体,自身文化素质的限制使其不能及时了解和掌握国家相关土地政策,而且大部分龙头企业、合作组织都是通过村政府协调再以租赁的方式获得农户土地,因此通过出租方式流转出土地就自然成为转出农户的主要方式。另外,以土地入股形式流转出土地的农户占13.64%,说明当地农村正在逐步盘活农民和土地,为农民提供了新的土地使用方式,这将是土地流转市场未来发展方向,也是我国农村经济获得飞跃发展的前提。还有转包、代耕、转让等形式所占比例并不高,尽管这些流转形式也是现实中比较普遍的土地流转方式。

(三) 不同类型流转农户对待书面流转合同的态度存在较大差别

土地流转书面合同是维护农户利益基本方式之一,但许多农户由于缺乏这方面的知识,使得农户土地流转合同签订存在较大差异(见表2)。

表2 农户土地流转合同签订方式

项目		转入土地农户		转出土地农户户数(户)	
		户数(户)	比例(%)	户数(户)	比例(%)
流转合同签订方式	口头协议	18	85.71	16	24.24
	书面协议	2	9.52	43	65.15
	其他	1	4.76	6	9.09

由表2可以看出,高达85.71%的转入户选择口头协议完成土地流转交易,较少签订书面合同,究其原因,主要是:首先,转入户多参与代耕的土地流转方式,被流转土地来源于亲戚朋友。其次,

转入户转入土地所付的代价几乎为零,即是不以增加土地收益为目的流转行为,没有经济利益关系就不会有正式程序作为维护利益的保障,书面合同的签订自然不会引起农户重视,并且90.48%农户通过私下协商就直接发生流转行为,经村组同意的只有9.52%。

而转出土地的农户相对于转入者而言比较重视土地流转书面合同的签订。从调查结果看,有65.15%的转出农户都签订了书面合同。这主要是因为,一方面转出行为主要大多是以出租的形式完成的,而租金的收取和制定就需要相关制度来约束;另一方面,土地主要流转给龙头公司、合作组织、经营大户等经营主体,这些经营主体多以规模化、现代化、产业化生产为目的,因此需要农户转出大量甚至其全部土地,这必然引起农户对其土地产出价值的综合权衡,对自身权益具有相对较强的法律保障意识,所以一般也倾向于签订书面流转合同。

(四) 土地流转用途普遍存在“去粮化”趋势

从样本调查区域的实际情况看,在转入户中,只有76.19%的转入户将流转土地用于粮食作物生产,还有23.81%农户将其用于非农建设;在转出户中,则有近50%的流转土地用于非农建设,而只有10.61%的流转土地用于粮食作物生产、36.36%的流转土地用于经济作物生产。这不仅违背了土地流转管理制度的相关规定,而且这种违法行为还没有引起相关单位的制止和重视,这不能不说是目前土地流转中存在的隐忧。

表3 农户土地流转用途

项目		转入土地农户		转出土地农户户数(户)	
		户数(户)	比例(%)	户数(户)	比例(%)
土地流转用途	粮食作物	16	76.19	7	10.61
	经济作物	0	0	24	36.36
	养殖业	0	0	1	1.52
	其他	5	23.81	33	50

众所周知,非农产业建设虽然能在短时间内带来经济高速增长,提高农民收入,带动农村产业多样化,但是长远看来,将减少农用地数量,影响土壤肥力,引起粮食安全危机,甚至导致农业生态环境失衡,引起农村环境污染。

(五) 农户参与土地流转交易的比重不高

虽然农户发生土地流转的数量在逐渐增加,但是农地流转市场仍然不发达,参与意愿不高。进一步分析农户是否参与土地流转交易的意愿和

交易的实际情况,得出以下两点结论:

第一,占近60%的农户没有参与土地流转的意愿。其原因在于:首先,32.51%的农户认为现有土地资源能满足自己耕种需要且已在其能力经营范围内,没有必要再去参与土地流转。其次,25.62%的农户认为从事农业活动只是为了满足全家食物需求,并不靠农业收入本身作为家庭资金的主要来源。最后,5.91%的农户认为没有中介组织处理相关事务,害怕会引起纠纷造成不必要的麻烦等。

第二,在已参与土地流转交易的41%的农户中,有31%的农户选择了将土地流转出去,而仅9%的农户选择转入土地,1%的农户选择了双向流转。这说明,调查样本区通过发展支柱产业、特色产业和农村专业合作组织等,已在一定程度上促进了当地农户土地流转的发生。

(六) 农户土地流转意愿明显高于实际流转行为

在4个调查样本户中,被调查农户一般都表示支持国家土地流转政策。

1. 有转出土地意愿的农户占60.1%,明显高出实际发生土地转出行为农户27.59个百分点。

随着土地规模化、农业产业化和现代化发展的需要,农民流转出土地的意愿会逐渐增强。但实际中发生土地转出行为的比例却大大低于具有转出意愿的农户比例,分析其原因,主要表现在:第一,17.73%农户认为外出务工竞争压力大,收益得不到保障。2009年由于受经济危机影响,出现了大规模返工潮,影响了农民转出土地的实际行为,“这意味着,农民在改变土地转出意愿的过程中要受到外出务工能否找到工作的预期显著影响。”^[2]只有当经济形势良好,失业风险偏低,就业岗位选择较多的情况下,农民才发生土地转出的实际行为。第二,近48.76%的农户不清楚土地流转具体政策。担心土地转出后无法收回以及其收益的不确定性,并且无从了解相关流转程序而难以产生土地的实际转出行为。第三,41.87%的被调查农户认为,无法及时得到流转信息,从而影响其转出行为的实施,可见,要将流转意愿转变为实际行为,还应建立健全从事土地流转的相关中介机构,为土地顺利流转做好服务工作。

2. 样本户转入土地的意愿虽然仅占20.69%,但也明显高于实际发生转入行为的农户比例。

2004年农业税取消后,农民负担大幅度减轻,

农业生产经营者在享受国家补贴的同时,随着科技下乡活动的深入开展,农产品生产价格逐渐加强,农业收益明显提高。部分农业生产经营较好的农户不满足现有土地资源而希望转入其他土地,从而扩大土地经营规模,致使有转入意愿农户的比例达到20.69%。但是样本区域农户中实际发生转入行为的农户比例却只有8.87%。究其原因主要有:第一,3.94%被调查农户认为,没有好的农业生产项目,预期投资风险较大。第二,15.76%的样本户表示,没有有效途径找到合适的流转对象,土地流转相关信息不及时或缺失。第三,国家一系列惠农支农政策在开始实施时,部分农户存在观望心理。如果基层政府政策宣传不到位,加之流转程序不规范等因素,都会在一定程度上影响农户发生实际的转入行为。

(七) 参与土地流转的农户收入水平明显提高

在调查的四个样本区里,绵竹市农民每年人均纯收入为6212元,大大高于其他三个样本区,位于调查样本区的第一位,这与其合理的土地流转政策、丰富的产业结构和活跃的农村市场经济是分不开的。根据调查资料,我们分析了2009年样本户家庭纯收入情况(见图2)。

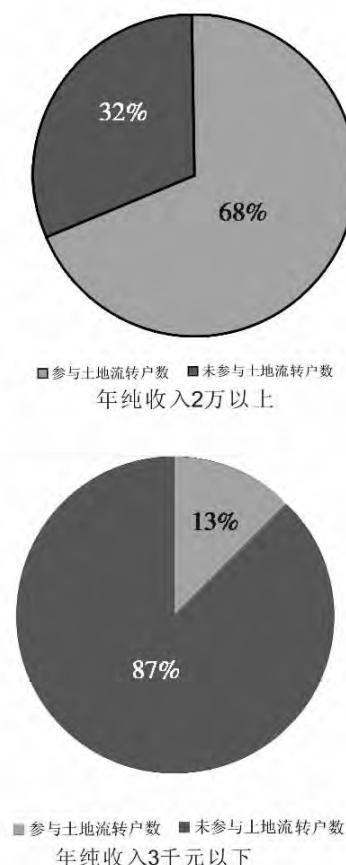


图2 样本农户收入与流转情况对比

根据图 2, 可以看出: 在调查的样本户中, 年纯收入在 2 万以上和年纯收入在 3 千元以下两个区域的农户中, 是否参与土地流转对其全家年收入的贡献起到了关键性作用。在相对较高收入的群体里, 参与土地流转的户数占到了 68%, 而低收入群体里参与土地流转的户数只有 13%, 这说明土地流转制度在一定程度上提高了农户的收入水平。这是因为: 第一, 通过土地合理流转, 将现有资源整合起来从事规模化生产, 实现了土地资源的优化配置, 提高了土地产出价值和农业收入。第二, 拓宽了农户收入的来源渠道, 使农户收入来源多样化。

二、土地流转中存在的问题

(一) 农民主体地位缺失

在被调查的 203 户农户中, 有 84 户参与了土地流转, 其中有超过一半的农户认为自己承包的土地不能由自己决定, 村政府的强制性逼迫行为使他们蒙受巨大损失。在国家大力发展农村经济, 努力推行城市化建设的大环境下, 农民的主体地位受到威胁, 农户本应得到的利益却被侵占, 而造成这一问题泛滥的原因主要有:

第一, 农民自身文化素质的限制。据调查, 当地主要农户经营者平均文化程度是小学或初中, 且年龄平均在 50 岁左右。受传统思想影响, 他们一般没有意识提高自己的文化水平或关注相关农业优惠政策, 当土地流转市场悄然兴起时, 由于农民缺乏知情权和对新事物的认识能力, 只能听任村干部摆布, 从而出现土地流转主体——农民地位的缺失。

第二, 地方政府过多的行政干预及越权行为导致与农村相关的优惠政策不落实。地方政府在高利益诱惑下, 随意调换主体角色, 擅自更改农民的土地承包权, 严重损害了农民和集体的利益。

第三, 农民法律意识淡薄, 且村里没有相关组织为农民服务, 造成村政府独断决策, 损害农民的主体地位。

(二) 一些地方基层政府由“代理服务者”变为“谋利者”

地方基层政府本应在土地流转中充当“服务者”的角色, 但根据我们在实际中的调查发现, 一些地方基层政府往往存在角色混乱, 由“代理服务者”变为了“某利者”。究其原因, 主要表现在:

第一, 农民获取的与土地流转相关的信息不对称。调查发现, 99.3% 的农户没有任何人提供

生产资料供应和农产品销售信息, 村政府或相关组织没有做好提供相关信息的工作。在“农村富余劳动力如何获取外出打工的相关信息”中, 有 93.25% 的被调查者回答是通过亲戚朋友介绍或者自己出外寻找, 而村政府或相关组织主动为农民提供相关信息的却很少。由于基层政府在与土地流转相关信息提供上的不作为, 阻碍了当地土地流转市场的发展, 外出打工者由于信息获取上的不对称, 增加了在外工作的不稳定性, 进而增强了对土地的依赖性, 再加上对土地流转概念的误解, 部分农户宁可将其抛荒也不愿意流转给别人。

第二, 基层政府的宣传服务工作力度差, 没有很好的宣传意识。有关国家惠农助农政策以及土地流转相关政策, 地方基层政府不能及时将其传达给农户, 造成流转主体信息交流不畅通。这就给一些地方政府由“代理者”向“谋利者”转变留下了空间。农民不能及时获得和理解土地流转相关信息, 就不能根据政策权衡流转土地的利弊, 只能单方面由基层政府决定。

(三) 土地流转制度不健全、不完善

第一, 土地流转各项程序不规范是当地土地流转进程中普遍存在的问题。根据调查资料统计, 在发生土地转入的农户中, 85.71% 的农户没有签订书面协议, 只是口头交易; 在土地转出户中, 签订书面协议的相对较多, 占有 65.15%。但实际情况中, 即使有书面协议也没有明确的标准和法律参照, 使得农民的基本权益得不到保障。^[3] 相关流转合同的法律效力弱, 容易滋生寻租行为, 非法交易随即产生。在本调研区域转出土地的样本户中, 以出租形式流转的农户占 60.6%, 但是大多数流转合同中没有明确规定流转年限和对企业不按时交纳租金的有效约束, 形式上的土地的流转合同实为一纸空文, 不能有效保护农民的合法利益。

第二, 土地流转的相关法律建设滞后, 致使农民土地流转权益无法可依。在所调查的样本区域中, 没有一个村子是严格按照我国土地流转相关规定进行的, 土地流转用途改变后, 有关惩罚的方式、力度等都没有明确的法规作依据。我国土地流转市场还处于初级阶段, 各种土地流转形式因地区经济情况不同而差异很大, 如, 都江堰地区土地流转形式采取出租方式的高达 76%, 彭州只有 45.45%, 绵竹为 44.44%。甘肃武都则采取转包形式的较多, 并且随着土地流转市场不断扩大和

发展,新的形式还会层出不穷,这就要求我国相关法律制度应该具有前瞻性,预见性地提前制定相关法规,防止土地流转市场的发展偏离正确轨道。

第三,缺乏专门的针对土地流转的监督管理审核机制。实际中,土地流转的相关事宜一般由当地一些行政村“暗箱操作”,行政干预较强,农民的自主选择和监督权受到限制,致使土地流转难见成效。

(四) 龙头企业与土地流转合作组织运作不规范

通过扶持和带动龙头企业,再由龙头企业带动农户走农业产业化和规模化经营的道路,是当前很多农村的普遍做法。但是,实际调查中我们发现,许多龙头企业并没有将农民利益放在与企业利益同等重要的位置,而是借用国家惠农支农政策,以不惜损害农民的利益来换取企业的快速发展。一方面,由于有关政府部门对龙头企业审核把关不严,致使一些不符合条件和资质的企业在获得国家相关方面的补助后就消失,这不仅使农业发展受到影响,而且还使国家的助农资金直接流入企业的腰包;另一方面,龙头企业的责任感严重缺失,没有长远的战略规划和完善的经营管理体制,对流转来的大量土地在不能获得预期收益时,或提前解除与农户的土地流转合同,或直接将土地抛下后不做任何补偿就悄然离开,致使农民利益受到严重的损害。

三、促进西部地区土地流转的政策建议

根据西部地区农户土地流转的实际,我们认为,要切实解决西部地区农村土地流转中存在的主要问题,其治理对策要点应放在以下几个方面。

(一) 明确农民的主体地位,维护农民权利

一方面,农民自身要有提高文化素质意识,以便有能力更好地关注和理解国家相关政策,捍卫自己的知情权和决策权。另一方面,政府要给农民提供解决问题的途径,及时将国家政策以农民可以理解的方式传达给农民。另外,基层政府要真正将农民摆在主体地位(政府只是各种服务的提供者),为农民提供技术文化培训服务,为外出务工者提供更多的就业渠道和信息服务,为农村土地流转市场发展提供供需双方的交易信息服务,为土地流转的合法和规范运行提供管理监督

服务等。

(二) 规范和完善土地流转相关制度

乡镇或村政府应该制定出统一格式的土地流转合同,明确规定其中的关键问题(如:流转年限、流转方式等),并且针对流转双方违反合同、发生纠纷时的赔付条款进一步细化、明确。对于随意改变土地流转用途的行为,应运用相关法律应严格追究当事人责任;具体惩罚条款应有明确规定,坚决杜绝以牺牲耕地数量为代价发展农村经济。与此同时,地方政府应该建立起脱离于乡村政府管控的独立存在的法律咨询室,专门为农民提供法律咨询,利用法律武器维护农民权益。

(三) 建立和完善农村社会保障体系,促进农村土地流转市场健康发展

完善的社会保障体系(包括医疗保险、养老保险和社会福利等),能有效减轻土地的社会保障功能,降低农民的“恋地”情结,促进农民从事非农产业,这在一定程度上也为土地流转市场的快速发展提供了必要条件。

(四) 建立和完善土地流转的监督管理机制,增强管理工作的透明度

在监督管理机制的建设中,应从监管人员职责、监管制度以及监管执行力上重点加强和落实,并且将监督管理部门的利益与村级政府分开,这有利于监管人员在执行任务时更加公正和透明。首先,明确监管范围、分清监管责任,在处理土地流转的相关问题时,应认真审理各项内容,切实维护好农民利益。其次,细化监管制度设计,防止出现监管空白区,并根据当地实际情况增加或删除监管内容。最后,强化监管执行力度,制定应对土地流转问题的详细对策,切实保证土地流转市场的稳定发展,维护参与土地流转农户的合法权益。

参考文献:

- [1] 余鹏翼,李善民.中国发达地区农地使用权流转性问题探讨——以广东南海市为例[J].中国农村经济,2004(12).
- [2] 赵晓秋,李后建.西部地区农民土地转出意愿影响因素的实证分析[J].中国农村观察,2009(8).
- [3] 韩瑞云.农村土地流转现状、问题及建议[J].经济论坛,2007(10).

收稿日期:2013-09-12 责任编辑 吴生