

广东省农村土地流转状况调研报告^{*}

张 征

内容提要 课题组对广东省粤北山区、珠江三角洲地区和粤西南进行了系统调研,对其土地承包经营状况、土地承包经营权流转情况,以及广东省土地流转的基本特征进行了详细了解。报告对广东省土地流转的成效进行了分析,详细说明了广东土地流转的几种典型做法,在此基础上对其土地流转的经验进行了总结。本调研还针对广东省的具体情况提出在土地流转过程中需要重视的问题,并提出相关政策建议。

关键词 土地流转 规模化 集中集约

农村土地问题是新农村建设和统筹城乡发展的重要内容,十七届三中全会对此明确提出了“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”,对土地承包经营权流转提出了具体要求。围绕落实十七届三中全会精神,针对当前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2008年10月20日至26日赴广东进行了农村土地流转状况的专题调研。

一、调研方式及方法

(一)调研对象

本次调研走访乡镇主要涉及广东省佛山、韶关、江门、湛江4个市6个乡镇,分别是韶关市梅花镇、廊田镇,江门市新会区双水镇、台山市(县级市)端芬镇,以及湛江麻章镇、佛山南海区西樵镇等。本次调研活动得到了广东省农业厅、市国土资源局、农业局、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。

(二)调研方法

调研采取了先入镇看点、下村、入农户访谈,后与相关部门座谈,深入了解情况。主要采取直接到现场参

观、听取情况介绍、与相关领导和负责人员座谈,入户调研、填写调研问卷等方式,共完成调研问卷60份。

(三)调研内容

本次调研涉及三方面内容,分别是:(1)广东省整体的农村土地经营及流转状况;(2)广东省各地出现的主要做法和取得的经验;(3)对今后农村土地流转和集中集约利用的打算和建议。

二、调研总体判断

通过调研发现:(1)广东省整体在土地流转方面走在全国前列,但在广东省内区域分布极不平衡,土地流转方式多样,规范化程度也有较大差别;(2)土地股份化出现了新情况、新问题,特别是村集体经济组织的法律地位有待明确,村集体资产的管理问题日益突出;(3)农户的土地流转意愿与经济发展水平密切相关,土地流转和规模化经营需要以市场为主导,政府需加强规范化、配套服务建设,而不是强力推动;(4)村集体的管理职能与经济发展职能之间的定位需要进一步探索。

三、广东省农村土地经营及流转基本情况

广东省的土地承包经营权确权和流转方面总体走在全国前列,也探索出很多值得总结的经验,但区域性差异较大,特别是粤北山区、粤西南、粤东南地区的土地流转经营情况有很大差距。

(一)农村土地承包经营基本情况

广东省于1997年开始进行第二轮土地延长30年承包期工作。截至2007年12月31日,全省已完成二轮土地承包的村组数为196959个,占全省应开展二轮土地承包198577个村组的99.2%;2007年落实家庭承包经营的耕地面积2844.56万亩,占耕地总面积的

^{*}本报告是国家发展改革委经济体制与管理研究所重点课题《经济体制改革动态跟踪》的部分成果。

97.2%;1088.64万农户签订土地承包合同,占全省农户的98%;已发放土地承包经营权证的户数占全省总农户的96.9%;全省预留机动地面积为31.6万亩,占耕地总面积的1.08%。此外,在一些推行土地股份制的地方,也能够通过向农户发放股权证,明确农户享有与土地承包期30年剩余期限等同的收益分配权。

(二)农村土地承包经营权流转情况

广东省农村土地承包经营权流转始于第一轮土地承包期,在做好土地承包、稳定和完善统分结合的双层经营体制的基础上,结合农业结构调整和农村劳动力转移情况,对土地承包经营权流转进行了多种方式的探索。

截止到2007年底,广东省农村土地流转面积达到513万亩,其中耕地流转面积422万亩,占耕地总量的14.4%。土地流转面积中,农户自发流转178万亩,占34.7%;经农户同意并通过集体统一流转面积335万亩,占65.3%。土地流转涉及农户202万户,占家庭承包经营户的18.2%。广东省土地流转采取的主要形式是转包、入股、出租、转让和互换。其中,转包占土地总流转面积的23.4%,入股占35.9%,出租占29.5%,转让占3%,互换占2.6%,其他形式占5.5%。由此可见,广东省的农村土地流转以入股为最多,其次为出租和转包。

(三)农村土地承包经营权流转的基本特点

1、土地流转规模区域差距较大

广东省的农村土地流转规模与区域经济发展程度成正比。经济发达的珠三角地区(包括广州、珠海、佛山、中山、东莞、江门、惠州7市)耕地面积为844.2万亩,占广东全省耕地总面积的28.8%,其流转面积为267.7万亩,占到全省耕地流转面积的63.4%。佛山93%的农户土地经营权已经流转。而粤东、粤西、粤北13个市耕地面积占全省耕地面积的71.2%,其耕地流转面积仅

占全省耕地流转总面积的36.6%。全省土地流转发展极不平衡,土地经营权流转规模与区域经济发展有着强烈的正相关性。

2、土地流转形式以转包和入股为主

广东省的土地流转以转包和入股为主,并趋于集中和规范。其中转包和入股共有304.9万亩,占全省土地流转面积的59.4%。如江门市新会区转包和入股分别达到8892亩和54517亩,分别占土地流转面积的12.6%和77.2%,这两种土地流转模式总共占到新会区总流转面积的89.8%。从调查的情况看,在入股的地方基本都已颁发相应的土地承包经营权证和土地股权证,制定了相应的《土地股份合作章程》,并按照章程进行管理。

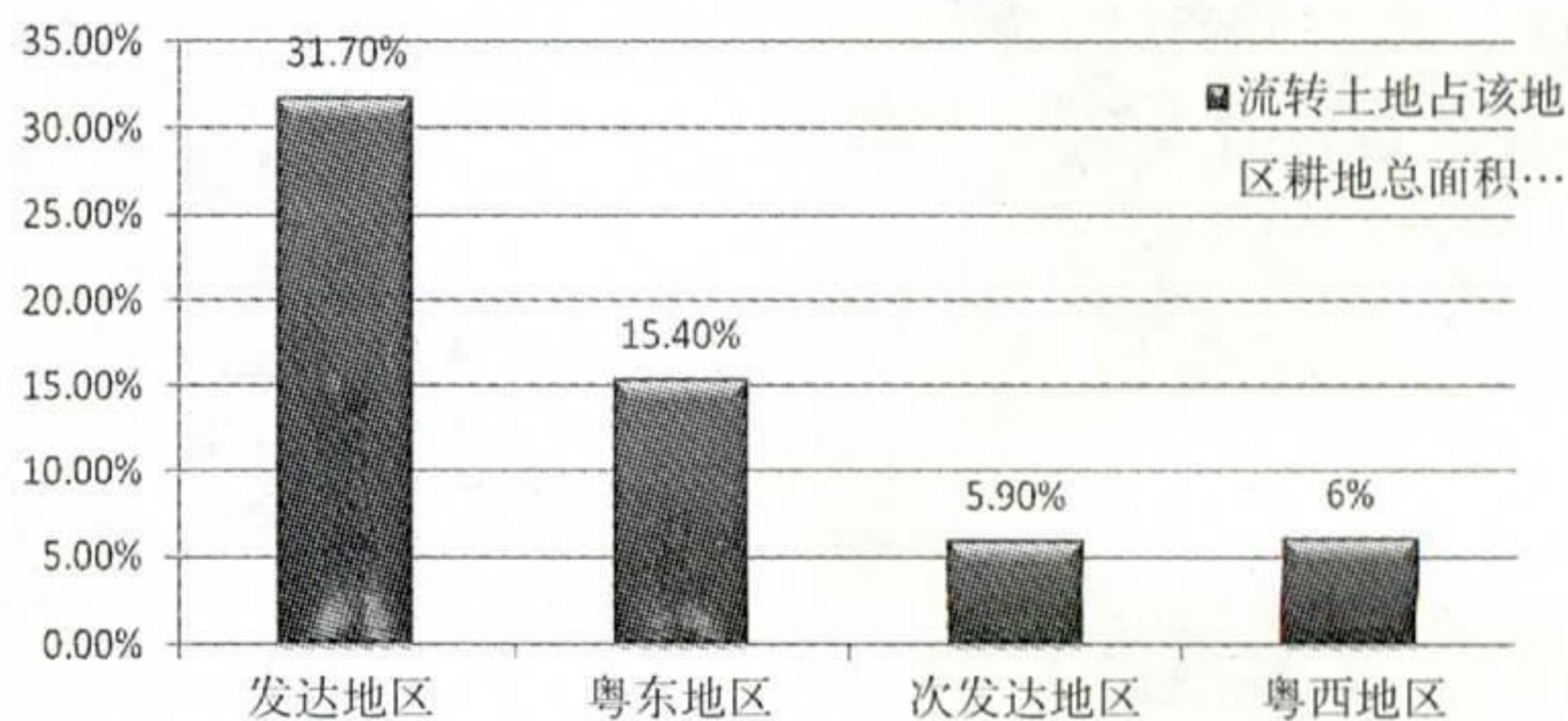


图3 流转土地占该地区耕地总面积的比例

注:统计时段为截止到2007年12月31日。发达地区主要包括广州、珠海、佛山、东莞、中山、江门、惠州;粤东地区包括汕头、汕尾、潮州、揭阳;次发达地区包括河源、梅州、韶关、清远、肇庆、云浮;粤西地区包括阳江、湛江、茂名。

3、土地流转组织形式以集体统一组织为主

随着国家一系列强农惠农政策的出台,农民惜地情结增强,加上土地流转供求信息不畅,农户自发流转规模不大且增速缓慢。相当多的土地流转是乡镇政府和村集体为推进农业结构调整和农业产业化经营,有组织地协调推动实现的。广东省土地流转面积中,农户自发流转面积占34.7%,经农户同意并通过集体统一流转面积占65.3%,其中经济发达的珠三角地区^①高达78%以上。集体统一组织流转一般是由农户委托村集体经济组织或村民小组,或由村集体经济组织、村委会、村民小组在征得农户同意的基础上进行的。在推行土地股份合作制的地区,则由村集体组织牵头进行,土地的经营由股份合作组织统一规划,农民凭股权证长期享有集体的收益分红。如佛山市南海区自上世纪90年代推行社区土地股份合作,实行“土地入股、量化到

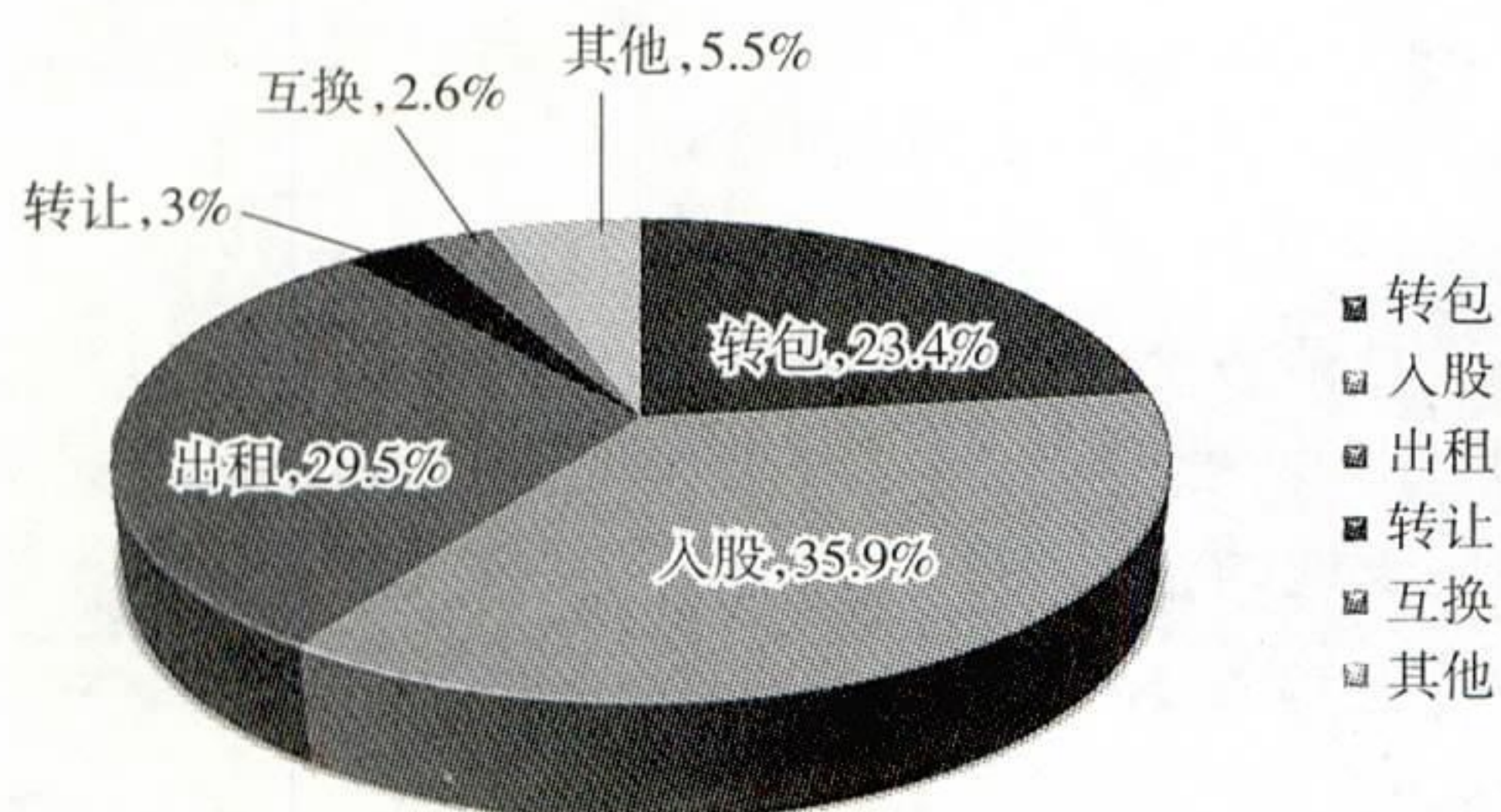


图1 广东省土地流转方式的比例分布

人、合股经营、按股分红”,将农民土地以入股方式集中到集体,由集体统一规划开发,再通过招标承包(农用地)和出租(厂房、建设用地)方式增加土地收益。这一模式已推广到佛山市4个区县,93%的农户通过社区股份制形式流转了土地。

4、土地流转中政府引导作用显著

广东省入股和出租流转形式比例较高的地方,大都是政府做了大量的引导工作,规范程度较高。广东省制定了《农村社区合作经济承包合同管理条例》,对省内的土地流转进行了相应的规范化管理。此外,地方也进行了相关规范化、制度化的管理探索,如佛山市通过政府引导促进农村土地流转最为突出,流转形式出现单一化的趋势;佛山市南海区的西樵镇各村成立了集体资产管理委员会,将各经济社的资产合同规范统一管理、统一对外签约,把村民小组与经济社的职能逐步分开。

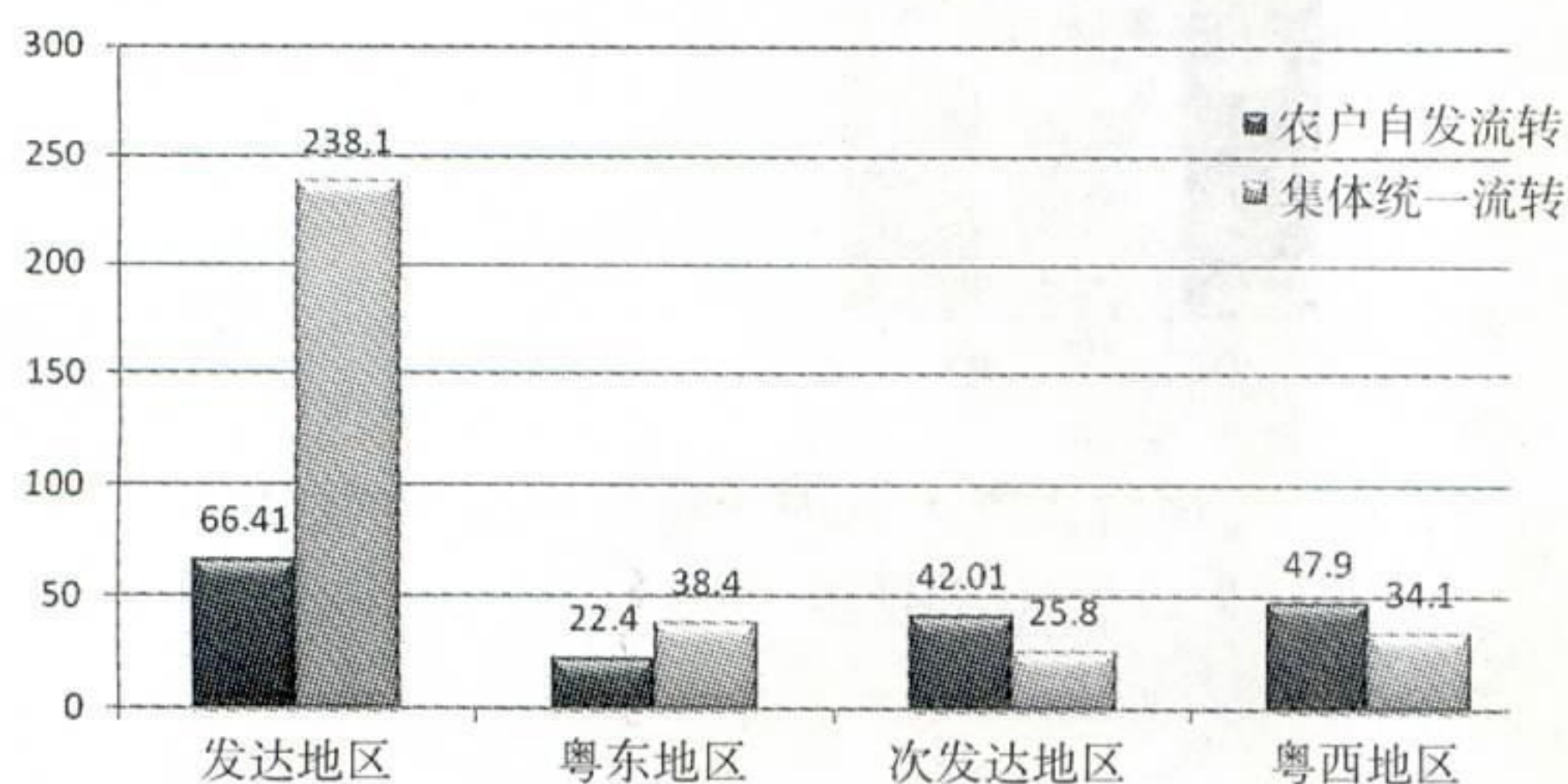


图4 广东省不同地区农户自发流转和集体统一流转土地数量(万亩)

5、流转土地主要用于高附加值农业

从调查的情况看,广东省流转的土地,特别是由集体统一流转的土地主要用于发展优质经济作物、反季节作物、水产养殖和旅游观光等高附加值农业,很少用于粮食种植。如佛山市南海区西樵镇6万多亩耕地,4万多亩开发成鱼塘,近2万亩种植花卉。南海全区仅有较边远的乡镇有少量水稻种植,不足5%。江门台山市海宴镇流转的土地基本全部用于花卉种植,斗山镇田稠村耕地面积4125亩,其中流转土地1170亩,全部用于经济作物种植。

四、广东省土地经营的基本经验及做法

(一)广东省土地经营的主要成效

广东省的土地承包经营权流转,基本按照“所有权、承包权、经营权”三权分离原则进行的,保护了农民的收益分配权,对促进土地适度规模经营和农业结构调整、引进外资、发展“三高”农业、增加农民收入起到了推动作用,其取得的成效主要表现在:

1、推动农业土地适度规模经营

土地流转促进了土地的适度规模经营,提高了土地的利用率和产出率。土地流转使农村部分土地向种地能手适度集中,实现了土地分散经营向集约经营的过渡,进一步推动了农业生产的规模经营。土地适度规模经营后,土地承包方纷纷加大对土地的资金投入,同时通过平整土地、机耕路建设、完善排灌水渠设施,实行先进的经营管理方式和耕作技术,提高科技含量,改变了过去农户粗耕、粗种,地块零星分散不便耕作和一家一户难以解决的问题,大大提高了土地利用率和产出率。

2、促进农业结构调整,提高了农业经济效益

农村土地承包经营权推动了农业结构调整,特别是促进了特色农业发展,强化了农村经济的市场导向。如湛江市通过土地流转,以市场为导向,加快了农业产业结构调整,发展市场农业、效益农业,形成了全国最大的蔗糖、北运菜、菠萝、剑麻、对虾、桉树、红橙等生产基地,打造了具有鲜明地方特色的木浆造纸、蔗糖、对虾等产业链,发展了2000多家农产品加工企业,年产值达210多亿元,加快了农业产业升级,提高了农产品附加值。

3、促进农村劳动力转移,增加了农民收入

农村土地承包经营权流转使一部分不愿从事种植业生产的农民,从事非农产业的农民逐步让出土地承包经营权,从土地的束缚中解放出来,转移到二、三产业。如湛江市2007年全市农村劳动力转移就业17万人,其工资性收入占农村居民人均纯收入的47.7%。同时,通过规模经营,获得了较可观的经营效益。一方面,农民通过土地承包经营权流转,一般每亩每年可以得到500—800元不等的租金收入,有的达到1000元,远高于种植传统作物收入;另一方面,通过土地流转,洗脚上田的农民可以放心外出务工,部分农民还可以在租用土地的企业和业主打工,一般每人每天可以增加30—50元不等的收入。

4、有利于生产要素的优化配置

土地流转可以更好地促进生产要素的优化配置,

促进农业资源开发。一些工商资本和社会闲散资金纷纷进入农业生产领域,参与农业开发,有效促进了土地、资金、技术、劳动力等生产要素向种养殖大户、农业企业聚集,优化资源配置。土地规模经营也催生出一大批新型种养专业大户和农业龙头企业,辐射带动周边农村、农民的发展,促进农业开发。如湛江市有市级以上农业龙头企业62家,销售收入达130多亿元,出口创汇2亿多美元,直接带动农户35万多户,户均增收3200多元。

(二)各地的主要做法和措施

1、佛山市南海区的土地股份制做法

1992年,广东佛山南海农民开始试行土地股份制,核心内容是将集体财产及土地折成股份,把全村或全社的土地集中起来,由管理区(现行政村)或经济社(现村民小组)实施统一规划、管理和经营,配股对象以社区户口为准则确定,并根据不同成员的情况设置基本股、承包权股和劳动贡献股等多种股份,以计算不同的配股档次,按股权比例分红。就此,村集体以股权证换取农民手上的承包权证,从而取得了对社区土地的经营权。

以南海为例,南海土地股份合作制的基本做法是:(1)分区规划。即把全市肥沃的土地划定为农田保护区,并改分包经营为投包经营;把靠近城镇及公路的土地或山坡地划定为工业发展区;把靠近村庄的土地划定为商业住宅区。(2)土地及集体财产作价入股。作价入股后,把全村或全社的土地集中起来,由管理区(现行政村)或经济社(现村民小组)实施统一规划、管理和经营。在股权设置上,以社区户口为准则确定配股对象,大部分村社设置了基本股、承包权股和劳动贡献股等多种股份。(3)股利分配和股权管理。成立村集体资产管理委员会,将村委会的公共管理职能和经济发展职能相分离,负债通过村集体资产管理委员会独立法人按照市场化和相关法律程序解决。

2、江门市新会区的土地三分化办法

江门市新会区梅冈村2005年底,抓住新一轮土地调整的机会,在征得全体村民一致同意后,制定了《土地流转生产结构调整优化方案》,组织实施土地流转和集约化经营。具体做法是:村委会向村民小组抽调5%土地集中开发工业区,余下土地在保证每个村民最少领有0.5亩口粮田的前提下,村民自愿将剩余土地交由村委会统一组织对外发包,所得收益按土地权属归还各村民

表1 佛山土地股份制的三种形式

土地资产混合型	单一土地股权型	土地折价股权型
将村集体土地与集体经营性资产一起折股量化,明确社员股份,经营收益按股分成。	以农户土地承包经营权做股,组建新的股份合作组织,对入股土地实行统一规划、开发和经营。	农户以土地承包权参股,即以土地承包权折价参股。

小组。结合土地流转,村委会对农业生产布局进行规划,以提高土地的综合利用和获取最大效益。严格规定把土地划分为三个耕作区:一是村民自耕水稻区。将农民领取口粮田统一安排在一个作业区,便于田间管理,提高粮食产量。二是村民的口粮田流转发包区。将村民自愿不耕作、不领取的口粮田集中一处,由村民小组统一对外发包给外商或本地能人,连片开发经营,流转收益“按土地承包权所有”全部返还给村民本人。三是村民小组集体发包区。规定村民小组在分配村民口粮田后剩余的土地集中在一个区域,由村民小组统一对外发包,所得收益由各村民小组所有和支配,用于日常开支和福利事业开支,年终剩余收益分工给每个村民。

3、韶关市梅花镇的农业合作社和大户带动模式

韶关市梅花镇是传统的山区农业镇,工业非常不发达。其土地流转模式主要依靠大户带动,成立农民专业合作社,农民以土地入股。梅花镇的绿源蔬菜流通专业合作社由其周边的45位流通商和菜农组成,合作社在农户以土地入股的同时,以每亩地300元/年的租金向农户连片租用,然后再把地块调整给有劳动力的农户种植。其具体办法是:(1)合作社每年从盈余中提取10%的公积金,用于扩大生产经营,弥补亏损或转为成员出资。(2)合作社从当年盈余中提取5%的公益金,用于成员的技术培训、合作社知识教育以及文化、福利事业和生活上的互助互济,其中用于成员技术培训和合作社知识教育的比例不低于公益金金额的50%。(3)剩余分配余额按照成员与合作社的业务交易量比例返还,返还比例不低于可分配盈余的65%。(4)剩余部分以成员账户中记载的出资额和公积金份额,以及合作社由国家直接财政补贴和他人捐赠量化到各人的份额,按比例分配给社员。(5)合作社如果出现负债,由公积金弥补,不足部分也可以用以后年度盈余弥补,如果还不足,则由社员按照比例分担,但不超过出资额。

(三)主要经验总结

1、土地流转必须同产业发展紧密结合

土地流转的目的在于优化生产要素的资源配置,提高土地的产出效益。土地流转过程中必须同步考虑

人的转移和产业的发展。如果不能解决人的就业问题和转移相应的农业劳动力,土地流转的发展是不稳定和无法持续的。此外,土地流转也必须依托产业发展作为支撑。从广东的经验看,产业的发展对土地流转起到了重要的支撑作用。产业发展有三方面的支撑作用:一是产业发展带来土地需求,要求一定程度的土地规模经营;二是产业发展可以将城市或民间资本注入农村,提高农业发展附加值,增加农民收入;三是产业发展可以解决一定数量的劳动力就业岗位。

在寻求产业支撑的过程中,企业和个体私营大户成为重要的推动力量。农户间自发的土地流转,既取决于就业状况和收入水平,又受到信息不畅和中介服务缺乏的限制,而企业和个体私营大户由于拥有技术、市场、信息和资金优势,成为土地的主要需求方和土地流转的推动力量,乡村组织对土地的集中连片开发、组织股份专业合作社也往往有企业和大户推动的背景。这些企业和个体私营大户一般都掌握着相关的产业发展资源,对土地经营具有控制和谈判优势。

2、政府侧重于提供规范、有序、高效的土地流转服务

政府可以成为土地流转的引导力量,但不应成为推动力量。在土地流转的过程中,应严格本着“依法自愿有偿”的原则,由市场去决定是否进行土地流转,而不能通过政府主导的方式进行。在土地流转中,始终坚持平等协商、自愿有偿、流转期限不超过原承包合同规定期限、以及不改变所有权和土地农业用途等原则,充分保障农户的合法权益。政府不应过深地介入到土地流转的经营活动中去,而应为土地流转提供更好、更规范的服务和信息建设,建立起市场的供给—需求信息服务平台。特别是对土地流转合同的规范化、土地流转纠纷调解、相关法律咨询、服务信息平台建设等方面多下工夫。

3、各方兼顾的土地股份制利益分配办法

广东省是我国较早实行土地股份制的地方,具有比较丰富的土地股份制管理经验,其中重要一条就是各方兼顾的利益分配办法。在土地股份制的地方,利益分红一般同时兼顾村集体经济组织、农户、企业、村集体管理者、回迁农户等各方利益。同时将股权进行细分,分为基本股、承包经营权股和劳动贡献股等多种股份形式,这对于深刻挖掘土地承包经营权的内涵、权利细分、增强集体经济实力、协调各方利益关系等方面都具有重要的借鉴意义。

4、村集体经济组织管理职能与经济发展职能相分离

从广东省土地股份制最新的发展趋势来看,村集体经济组织已经开始出现管理职能与经济发展职能相分离的趋势。随着村集体经济的不断发展,市场风险不可避免,有些村集体已经开始出现负债,由于村集体经济组织的市场法人地位一直无法在法律上确定,就使得村集体经济组织无法担负起相应的市场风险。在这种情况下,广东省的一些股份制村集体已经开始将村集体经济组织的管理职能与经济发展职能相分离。成立了相关的村集体资产管理委员会,具体负责村集体经济资产的增值运作和承担市场风险,而村集体则将重点放到村务管理和公共品提供上,这种管理模式的变化对其他地区也是一个很好的借鉴。

五、值得关注的问题

(一)土地流转市场机制不健全,流转操作流程不规范

尽管广东省土地流转发展较早,流转规模较大,但土地流转的市场机制依然存在很大的不健全性,流转操作流程仍有很多不规范的地方。由于受到各种因素的制约,流转市场还不完善,流转形式也是以转包和入股为主,相当一部分流转还是在邻里和亲戚之间进行,处于自发阶段,既缺乏明确的法律依据,又缺乏有效的市场机制,难以通过有效的流转实现农地资源的优化配置。特别是农户之间的土地流转,双方往往图方便而不遵循一定的程序以及履行相应的手续,也没有通过流转合同或者契约来规范双方的权利和义务关系,通常采用口头协议的方式私下进行流转,造成土地承包关系的混乱,为日后土地纠纷留下隐患。

(二)发展效益农业与粮食种植会时有冲突

目前广东土地流转的绝大部分土地都是发展效益农业,特别是有企业介入的土地流转,用于粮食种植的只占很少一部分。这对于从总体上把握我国的粮食安全是一个不利的影响。土地流转的目的主要是发展规模经营,增加农业附加值,相对于比较效益较低的传统粮食种植,发展效益农业更具有诱惑力和竞争力。但保证一定的粮食生产是我国社会经济发展的重要基础和国家稳定的重要前提,如果流转土地全部用于非粮食生产,会对保证国家的粮食安全造成一定影响。因

此,如何有效地激励土地流转进行一定的粮食种植也是国家需要认真考虑的一个问题。

(三)土地股份合作社缺乏明确的法律地位

在目前推行的农村土地股份合作制的过程中,普遍以村为单位,相应建立了土地股份合作社。这种机构与村委会同地点办公,一般是一套班子、两块牌子。在组织形式上,土地股份合作社类似于股份公司,有股东、董事会以及经营班子等,但实际上不具备股份公司的法律资格。一是没有工商登记注册,不具有独立法人资格;二是没有税务登记,进行分红时在税法上是违法的。它与《公司法》规定的股份制公司设立的条件相去甚远。在行政机构职能上,它具有行政性,但又不是政府行政管理部门,不具有行政管理职能。在社会服务机构职能上,由于它具有股东、股份,与社会服务机构有很大不同。因此,从我国现行的法律法规来看,土地股份合作社缺乏明确的法律地位。

(四)村集体资产的管理方法需要进一步规范和探索

在广东土地股份制发展较早的地区,村集体经济较为雄厚,集体资产较为庞大,对于村集体经济组织这种既承担一定行政管理职能,又承担一定社会服务职能,还要承担经济发展职能的特殊组织形态,在集体资产管理问题上已经开始暴露出其先天不足。经济发展与行政管理在某些领域和时候是相互冲突的,这就造成许多村集体经济组织对村集体资产管理的混乱,同时上级部门也无法对相关资产进行监管,造成一定的社会不稳定因素,因此,有必要对村集体经济的资产管理制度进行规范,探索一套适合当前发展形势的村集体资产管理办法。

六、政策建议

(一)切实抓紧抓好土地承包的规范管理工作

进一步稳定土地承包经营关系,完善土地流转的档案规范管理。健全规范土地承包经营权流转行为,以实施流转合同制、备案制为重点,推进土地承包经营权流转规范管理和服

务。不断健全农村土地承包经营权流转市场。

(二)建立以粮食生产为基础的全国性耕地保护基金

在土地流转过程中很大一部分流转土地并没有用于粮食生产,这不利于耕地保护和促进粮食生产。因此,有必要通过一定的经济手段刺激粮食生产。可建立以粮食生产为基础的全国性的耕地保护基金,对进行规模经营的粮食种植行为给予财政补贴,变单一的行政性管理方式为行政性和经济性管理手段相结合的管理方式,间接激励土地流转中的粮食种植。这既可以保护粮食种植者的积极性,又能使一批流转土地最终进行粮食生产。

(三)加快《村集体经济组织法》的立法建设

随着村集体经济组织的不断发展,市场要求其承担相应的市场风险,但目前村集体经济组织与法律规定的股份制企业又有很大不同,无法担负起相应的法人责任。因此,有必要建立相应的《村集体经济组织法》进行规范和成为促进其健康发展的法律依据。通过《村集体经济组织法》的立法建设,逐步探索出一条适应当前农村集体经济组织发展的法律途径,为村集体经济组织发展保驾护航,同时,也可以有效地维护广大农民的合法权益,增强其参与市场竞争的能力。这也是村集体经济组织市场化方向改革的必然要求。

(四)进行村集体经济组织管理与经济发展职能的分离试点

在经济发达地区,村集体经济组织逐步成长为一股不可忽视的经济力量,在村级公共服务、社会保障方面承担了很大责任。但随着其经济力量的增强,社会管理职能也在不断加强,二者的长期混合在一定程度上削弱了村集体经济组织的职能定位。因此,有必要在一些发达地区,给予一定政策支持,开展国家层面的村集体经济组织管理职能和经济发展职能相分离的试点工作,探索新型集体经济的发展道路。

注释:

①主要包括广州、珠海、佛山、中山、东莞、江门、惠州7市。

(作者单位:国家发展改革委经济体制与管理研究所)

责任编辑 徐敬东