



人文农业发展
论丛

农村土地流转的 探索与实践

NONGCUNTUDILIUZHUANDE
TANSUOYUSHIJIAN

曹国庆◎主编



江西人民出版社

Jiangxi People's Publishing House

【 全 国 百 佳 出 版 社 】

农村土地流转的 探索与实践

主编 曹国庆



图书在版编目(CIP)数据

农村土地流转的探索与实践 / 曹国庆主编. —南昌: 江西人民出版社, 2014.12

ISBN 978-7-210-07025-2

I. ①农… II. ①曹… III. ①农村-土地流转-研究-中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 000852 号

农村土地流转的探索与实践

主编 曹国庆

责任编辑: 辛康南

封面设计: 关 科

出 版: 江西人民出版社

发 行: 各地新华书店

地 址: 江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话: 0791-86899190

发行部电话: 0791-86898893

邮 编: 330006

网 址: www.jxpsh.com

E-mail: xkn5928@126.com web@jxpsh.com

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 21.75

字 数: 340 千

ISBN 978-7-210-07025-2

赣版权登字—01—2015—62

版权所有 侵权必究

定 价: 38.00 元

承 印 厂: 南昌市彩艺印刷有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换

本书受

江西省哲学社会科学重点研究基地项目（14SKJD13）

江西省高校哲学社会科学创新团队建设项目

“农户行为与农业资源利用保护创新团队”

国家自然科学基金重点项目（71333004）

“江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持”

江西省2011协同创新中心

主 编
曹国庆

副主编
陈美球 翁贞林 廖彩荣

编 委
(按姓氏笔画)

王庆日 邓爱珍 吴明发 陈美球 苑韶峰 翁贞林 郭锦塘
郭 熙 曹国庆 赖运生 廖文梅 廖彩荣 蔡海生

前 言

规范并推动农村土地流转,不仅是优化农村土地资源配置、提升土地利用效益、走资源节约型农村发展道路的内在需求,也是实现农民土地财产权利,保证土地与劳动、资本、技术有效配置的客观要求,使土地这个最基本的社会要素,真正发挥出“农业生产之本、农民致富之源、农村发展之根”的作用。对于地处中部欠发达地区的江西省,通过流转,激活农村土地要素市场的活力,实现从传统农业大省向现代农业强省的跨越尤为重要。由于农村土地使用制度改革的相对滞后和农业经营经济效益的相对低下,农村土地流转整体上还处于艰难探索阶段:农村建设用地流转的政策环境缺失、承包地经营权流转的内在机制尚未形成。面对农村土地流转的社会需求和种种困境,不少地方结合各自区域实际条件进行了土地流转的实践创新,并取得了一定成效,及时对这些探索进行系统总结,归纳流转规律及影响因素,可为规范农村土地流转、提升流转效益的政策制定提供积极的参考。

在江西省哲学社会科学重点研究基地项目“‘四化’同步推进中江西农村土地流转机制与规模经营路径研究”(编号:14SKJD13)、国家自然科学基金重点项目“农村土地与相关要素市场培育与改革研究”(编号:71333004)和江西省高校哲学社会科学创新团队建设项目“农户行为与农业资源利用保护创新团队”的共同资助下,江西省普通高等学校人文社会科学重点研究基地“江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心”,

组织开展了《农村土地流转探索与实践》专题调研,以“尊重群众的实践创新,深入一线掌握第一手资料”为立足点,对现阶段的农村土地流转实践进行广泛地调查,调研以江西省为主,适当扩展至外省典型案例,旨在摸清当前各地开展农村土地流转实践的现状,特别是通过流转典型案例的剖析,在总结经验教训的基础上,有针对性地提出规范和推动农村土地资源流转的对策建议。

由于农村的农用地和建设用地具有明显不同利用特征和用途管制要求,农用地和农村建设用地流转存在很大差异,农用地内部中的耕地经营权流转和林地经营权的流转,农村建设用地中的农村宅基地流转和农村公益性建设用地流转、农村经营性建设用地流转,也存在差异,各自相应的内在机制和促进对策措施也将有所不同,十八届三中全会明确提出:“在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”,为此,专题调研共分为耕地承包地经营权流转、农村宅基地流转、农村集体经营性建设用地流转和林地经营权流转四个部分。

耕地承包地经营权流转包括典型案例剖析和面上抽样调查两部分,其中典型案例重点分析了修水县黄溪村“确权确股不确地”承包地经营权流转、彭泽县以培育新型经营主体为抓手的承包地经营权流转、安义县以土地流转合作社为载体的承包地经营权流转和樟树市以土地整治为切入点推进承包地经营权流转;面上抽样调查以江西省为研究区域,通过问卷调查,系统分析了农户耕地流转心态与行为及其影响因素、外出打工与耕地流转的互动关系、惠农政策对耕地流转的影响。农村宅基地流转通过问卷调查,实证分析了农户对农村宅基地流转的认知与意愿,并以修水县黄溪村借“增减挂钩”政策试点为例,剖析了农村宅基地流转对新型城镇化促进作用,提出了构建农村宅基地有偿退出机制的建议。农村集体经营性建设用地流转,主要以赣县为调研对象,分析了当前农村集体经营性建设用地现状及流转中各类社会主体的关注,并提出了相应的政策建议,特别是在协调各方权益上,提出要坚持“在公平的基础上兼顾效率”的原则。林地经营权流转主要通过问卷调查,实证分析农户林地流转行为及其影响因

素,对林权改革背景下江西林业产权流转问题及对策进行分析。

“他山之石,可以攻玉。”本书还收集了省外同行对一些区域农村土地流转的探索与实践,如零星宅基地自愿退出的温江“双放弃”模式、“以土地承包经营权置换城市社会保障,以宅基地使用权置换城镇住房”的无锡“双置换”实践,还有江苏的“长租短约”年租制集体建设用地流转模式、湖北的“招拍挂”集体建设用地流转模式和四川的去区位化“一揽子”集体建设用地流转模式。无论在时间维度上,还是在空间维度里,兄弟省份的这些做法对江西省农村土地流转的探索与实践均具有积极借鉴作用。

本书付梓之时,恰逢中办、国办下发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》。《意见》明确提出要“鼓励创新土地流转形式”,“抓紧研究探索集体所有权、农户承包权、土地经营权在土地流转中的相互权利关系和具体实现形式”,这充分说明了我们的研究体现了时代需求气息,希望这些研究成果能对扩大宣传与贯彻落实《意见》精神有所裨益。

应该说,农村土地流转是一个复杂的系统工程,不仅受到土地自身特征和用途管制的制约,还受到区域社会经济条件的影响,尽管课题组进行了深入地调研与分析,但离真正掌握农村土地流转的内在机制,总结出具有推广应用价值的农村土地流转的目标还有一定差距,希望本调研报告专辑的出版,能为有关的研究学者提供学习素材,并为政府决策部门相关政策的制定提供参考。

人文社会农业科学对我国农业农村发展有着不可或缺的支撑作用。现阶段,江西农业大学同样肩负着为“深化农村改革、推进农业现代化”出谋划策的社会责任与使命。为此,学校以“江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持”江西省2011协同创新中心“人文农业发展论丛”为平台,围绕当前农村社会的热点问题,有针对性地开展系列研究,以期对相关农业政策的制定提供参考。本书作为“人文农业发展论丛”的开篇之作,希望能为以后的研究起到带动作用。

曹国庆

2014-11-20

关于促进我省农村土地流转、 加速显化农民土地财产的建议*

曹国庆,陈美球

(江西农业大学,江西 南昌 330045)

摘 要:作为传统农业大省,通过农村土地的流转,盘活土地资源、激活土地财产,对于增强我省农民城镇化资本、推进农业现代化,实现城乡发展一体化具有重大战略意义和实践价值。本文结合我省的基本省情,依据不同土地流转的主要特征,提出了开展试点先行,探索农村宅基地有偿退出机制,形成农村集体建设用地流转的内在动力,具体包括:编制区域居民点体系规划;制定“江西省农村宅基地‘一户一宅’管理实施细则”;充分尊重农户意愿;探索有偿收回农村闲置宅基地使用权的制度和创新农村宅基地跨村小组(村)使用制度。摸清农村集体经营性建设用地家底,有序推动农村集体经营性建设用地直接参与新型城镇化建设,具体包括:摸清家底,掌握农村集体经营性建设用地的入市流转潜力;构建农村集体经营性建设用地直接参与新型城镇化建设机制;妥善处理历史遗留问题,健全农村集体经营性建设用地流转的增值收益分配制度;完善农村集体经营性建设用地流转的配套制度。优化惠农政策,培育多种农业规模经营主体,

* 本文曾刊发于《调查与环境》,2014(1)。

增强耕地流转源动力,具体包括:农机具购置补贴优先支持农业规模经营主体;创新土地整治综合运行机制,加大规模经营的农田基础设施建设及后期管护的投入;构建粮食规模生产的综合激励新机制;制定规模经营主体的有机肥/绿肥使用激励政策。

关键词:农村土地流转 对策 江西省

党的十八届三中全会明确提出要“赋予农民更多财产权利”,土地是农民最大的财富,而流转才能体现土地的财产价值。约15万平方公里的农村土地是我省2460多万农村人口的巨大财富,如何通过流转使这些土地财富兑现,对于增强农民城镇化资本、推进农业现代化,实现城乡发展一体化具有重大战略意义和实践价值。为此,结合我省的基本省情,分别就促进农村宅基地流转、农村集体经营性建设用地流转和耕地流转,提出几点建议。

一、开展试点先行,探索农村宅基地有偿退出机制, 形成农村集体建设用地流转的内在动力

我省的农村宅基地不仅面积大,且利用粗放、并呈现不断扩大的趋势:从2009年至2012年,城镇化的推进使全省农村人口由2518万人减少至2460万人,而农村宅基地却从5610.03平方公里上升至5719.46平方公里。伴随着“空心村”的不断形成,大量农村宅基地出现荒废闲置。对这些闲置用地的盘活,不仅是建设资源节约型社会的客观需要,更是显化农民土地财产权的迫切需求。建议借助《国务院关于支持赣南等中央苏区振兴发展的若干意见》鼓励“先行先试”的契机,争取在赣州开展“农村宅基地制度改革试点”,积极探索农村宅基地有偿退出机制,通过制定《农村宅基地流转管理试行办法》,对农村宅基地流转的原则和条件、形式、审批程序、管理做出具体规范,从而激活农民的农村宅基地财产。

1. 编制区域居民点体系规划。要通过区域居民点体系规划来界定农村宅基地的流转范围。居民点体系规划是解决区域农民住区建设发展的

“战略”，是引导农民集中居住、产业集中布局、土地规模经营、优化农村基础设施和公共设施集约配置、整合农业生产和生态空间的真正“龙头”。通过农村居民点体系规划，不仅可以明确不同类型、不同层次的居民点布点，还可以确定区域配套公共服务设施、基础设施、产业发展与分工协作、生态环境保护，甚至包括历史文化的传承与保护，有效地从源头上防止各管各地、杂乱无章的建房方式，最大限度地避免“建了又拆、拆了又建”的过程性浪费。建议结合当前新型农村社区的建设，完成各地居民点体系规划，区域居民点体系规划建设范围内的农村宅基地允许流转，而规划之外的闲置宅基地则积极开展复垦工作。

2. 制定“江西省农村宅基地‘一户一宅’管理实施细则”。“一户一宅”的法律规定，要求村民一户只能拥有一处宅基地，村民迁居后的原宅基地在理论上应当退回集体。但现实的实施阻力很大：农户违反这一政策要承担什么法律责任？对超面积使用部分应如何处理？能否收取使用费？如何收取？收取后如何取之于民、用之于民？建新后，农户是否有拆旧的义务？如不拆除，政府能否强制拆除？负责实施的主体是谁、政策依据是什么？拆除旧宅是否应当给予必要的补偿等。可见，“一户一宅”政策在落实中产生的具体问题非常复杂，建议尽快制定“江西省农村宅基地‘一户一宅’管理实施细则”，既可保证“一户一宅”政策落到实处，又能增强闲置农村宅基地流转的驱动力。

3. 充分尊重农户意愿。要构建科学的公众参与机制和有效的协调机制，充分尊重农民意愿，保障农民利益。在农村宅基地财产激活和优化重组过程中，涉及村集体、原使用者、新使用者等众多利益主体，必须统筹兼顾，实现多个利益主体的“共赢”。要善于总结广大群众的实践经验，归纳适用的利益协调机制。近年来，在新农村建设中形成的“农村理事会”等农村民间自治组织，逐步在协调农村多方利益中发挥出重要作用，在农村宅基地财产激活和优化重组过程中，也不乏成功的案例。上犹县上湾村的“空心村”改造就是一个充分发挥农村理事会作用的成功典型。该村有个上百年的历史、面积2000多平方米的“空心村”需要改造，房屋产权涉及40多户，产权错综复杂，拆迁难度很大，理事会先后召开了10多次协商会，最

后形成大家一致赞同的方案:建房农户按面积收取土地置换费,不建房农户和多余面积农户进行补偿,原属公共所有的宗祠和活动场所实行统一集资建设,解决农村举行重大红白喜事场地问题。结果有 26 户农户需要建房,按户均 120 平方米计,需要 3120 平方米,加上公共用地,总共需要 4000 多平方米,而拆除面积仅 2000 多平方米,如何协调用地需求,又摆在理事会的面前。为此,理事会多次讨论,提出了二户合建一栋的设想,先后召开了由所有户主参与的讨论会 6 次,终于形成大家认可的设计方案:每栋占地 114 平方米,第一层为二间正厅(2×52 平方米),每户一间,第二、三层为住房(每户一套),第四层为二间杂物间,每户一间,在正厅中间的后侧建公用事业楼梯。结果 26 户的建房用地仅为 1482 平方米,大大节约了土地。在具体建设中,理事会又采取了农户预缴 8 万元建房款,“包工不包料”由专业施工队统一建设,新房建成后再抽签定房主。这样既保证了工程进度,又进一步融洽了邻里关系,村民们皆大欢喜。

4. 探索有偿收回农村闲置宅基地使用权的制度。实施多年的城市国有土地储备制度,对城市闲置建设用地收购、开发、市场化供给,不仅激活了城市闲置建设用地、实现了土地的增值,还规范了建设用地的市场供给、强化了土地市场的监管,已表现出很强的生命力。可借鉴城市国有土地的储备制度,探索由村集体有偿收回农村闲置宅基地使用权,对放弃农村宅基地使用权的农户给予一定的经济补偿,然后把宅基地重新分配其它农户使用或用于村公共建设的盘活机制。上犹县上湾村“空心村”改造的运行模式,实质就是农村宅基地有偿收回制度的具体应用。

5. 创新农村宅基地跨村小组(村)使用制度。随着社会的发展,人口流动与集聚的区域界线越来越模糊,限制于本村集体组织成员使用农村宅基地的规定已不适应社会发展的需求,甚至可能制约农村发展。农村宅基地跨村小组(村)使用,还能为农村人口向中心村聚集、迁村并点发展新型农村社区提供农民住房用地保障。建议由乡域逐步扩大至县域范围,制定农村居民跨村小组(村)使用农村宅基地的制度,在更大范围内实现农民居住的相对聚集,形成一定的人口居住规模,以利于统一进行生活基础设施的配套建设,实现农村区域的就地城镇化。

二、摸清农村集体经营性建设用地家底,有序推动农村集体经营性建设用地直接参与新型城镇化建设

“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”,这是在“建立城乡统一的建设用地市场”的土地使用制度改革目标中,最为明确的一项内容。

1. 摸清家底,掌握农村集体经营性建设用地的入市流转潜力。虽然目前尚未对农村集体经营性建设用地作为明确的界定,但一般认为是指村组织将集体建设用地租赁、转让给企业、个人使用,主要用于厂房、仓库、商业市场等经营性用途。建议在完成农村集体土地确权工作的基础上,在全省开展《农村集体经营性建设用地》专项调查,全面了解农村集体经营性建设用地的利用现状、使用权属、数量与空间分布、利用效益等基本情况,并对照土地利用总体规划和用途管制要求,分析符合条件允许入市的农村集体经营性建设用地潜力,并进行流转盘活的可行性论证。

2. 构建农村集体经营性建设用地直接参与新型城镇化建设机制。允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价的一个重要目的,就是要避免现阶段土地征收制度的种种弊端,降低农民城镇化的用地成本,促进人口与土地的同步城镇化,因此,要在农村集体经营性建设用地直接参与城镇建设的内容、形式、程序及监管方面做出严格的规定,构建科学的农村集体经营性建设用地直接参与新型城镇化建设机制,让农村集体经营性建设用地发挥出作用。

3. 妥善处理历史遗留问题,健全农村集体经营性建设用地流转的增值收益分配制度。农村集体经营性建设用地流转涉及村集体组织、村集体个人、现行土地使用者、地方政府、新的土地使用者等多个利益主体,要建立各方认可的流转增值收益分配制度,实现“多赢”,其中特别应考虑农村集体经营性建设用地的现行使用者利益,现实中,相当部分农村集体经营性建设用地是历史遗留下的原村集体企业,这些企业员工的基本生计问题必

须得到妥善解决。

4. 完善农村集体经营性建设用地流转的配套制度。农村集体经营性建设用地流转是一项复杂的系统工程,客观上需要一系列的配套制度来进行监管。要从流转对象界定、价格评估、收益分配、供地形式与程序等各方面做出明确规定,使农村集体经营性建设用地流转有章可循。

三、优化惠农政策,培育多种农业规模经营主体, 增强耕地流转源动力

作为传统农业大省,在以工促农、以城带乡的宏观战略背景下,用于我省的强农惠农资金势必不断增强。要改变过于分散的惠农政策福利化现状,转为相对集中地聚焦于农业规模经营主体培育,进而有效地提高规模经营主体的耕地耕种积极性,破解目前耕地流转缺乏流入需求的“瓶颈”问题。农业规模经营受到地形地貌、耕地资源禀赋、劳动力、经济区位等多种因素影响,我省地域分异特征明显,联户经营、专业大户和家庭农场等多种农业规模经营主体并存是省情的客观需求。因此,应充分发挥惠农政策的扶持作用,因地制宜地培育各种农业规模经营主体。

1. 农机具购置补贴优先支持农业规模经营主体。虽然目前的农机具购置补贴政策在提升农业机械化方面发挥了积极作用,但主要表现为分散经营的各家各户对农机具的租借,这与推动“耕地流转、促进规模经营”的发展方向并不吻合,而增加对农业规模经营主体的农机具购置补贴,不仅符合农业规模经营主体的实际需求,也能提高扩大经营规模的积极性,增加耕地流入的源动力。建议结合先进农业机械的推广应用,建立对联户经营、专业大户和家庭农场等各类耕地规模经营主体的农机具购置补贴基金。

2. 创新土地整治综合运行机制,加大规模经营的农田基础设施建设及后期管护的投入。目前针对农田基础设施建设的项目很多,如国土部门的“高标准农田建设”、水利部门的“小型农田水利建设”,还有烟草部门的“烟水烟田工程”,发改委的“现代农业示范项目”、“商品粮基地项目”、

“优质粮食产业工程”，等等。这些项目或工程基本上是“各自为战”，不仅远未达到 $1+1>2$ 的效果，还常出现重复建设、相互制约的浪费现象。必须创新土地整治机制，聚合各部门各类项目资金，形成合力，并重点向农业规模经营区域倾斜。同时，应改变“重建设、轻管护”的现象，建立农田基础设施的后期管护机制。建议把农村土地整治项目建设和规模经营主体培育相结合，利用土地整治中的产权调整机会，推动耕地规模经营的形成，建立专门的规模经营主体农田基础设施管护基金，明确农田基础设施管护主体及其责任与义务。

3. 构建粮食规模生产的综合激励新机制。各类耕地规模经营主体是实现粮食安全的关键，要鼓励耕地规模经营的粮食生产，坚决避免过度非粮化现象。建议构建粮食规模生产的综合激励新机制：一方面，继续加大对种粮大户的奖励力度，并扩大至联户经营、家庭农场等其他农业规模经营主体，确保粮食生产的经济效益，提高他们的粮食生产积极性。另一方面，把国家战略储备粮保障与耕地规模经营主体扶持相结合，通过订单形式，确保耕地规模经营主体生产的粮食销售渠道的畅通与稳定。

4. 制定规模经营主体的有机肥/绿肥使用激励政策。耕地质量的下降已成为威胁农业可持续发展的最大因素，而农业面源污染是导致耕地质量下降的主要原因，应改变过于依赖化肥提升产量的现状，鼓励各类规模经营主体使用有机肥/绿肥，改善耕地土壤结构，提升耕地可持续利用能力，而设立有机肥/绿肥使用激励政策，是鼓励经营主体使用有机肥/绿肥的有效手段。建议制定有机肥/绿肥使用的激励政策：一方面为各类规模经营主体免费提供优良的绿肥品种，并按绿肥的实际种植面积给予一定的经济奖励；另一方面，扶持和鼓励企业开发安全、稳定、廉价的有机肥肥源。

目 录

前言	1
----------	---

关于促进我省农村土地流转、加速显化农民土地财产的建议	
----------------------------	--

..... 曹国庆 陈美球	1
---------------	---

耕地承包地经营权流转

“确权确股不确地”承包地经营权流转研究	
---------------------	--

——基于江西省修水县黄溪村的调研	
------------------	--

..... 陈美球 李志朋 赖运生 卢丽红 刘 馨	3
---------------------------	---

推进农地流转、培育新型农业经营主体需要制度创新	
-------------------------	--

——基于彭泽县的调研分析	
--------------	--

..... 翁贞林 朱林强 熊 卉 阮 华	16
-----------------------	----

基于合作社的耕地经营权流转探索	
-----------------	--

..... 刘馨 陈美球 李志朋	21
------------------	----

土地整治与土地流转有效结合,推动现代农业快速有效发展	
----------------------------	--

..... 郭熙 叶英聪 匡丽花 方 舒	34
----------------------	----

安义县农村土地承包经营权流转现状调研与对策分析

..... 蔡海生 陈拾娇 张 盟 56

我国农户耕地流转心态与行为及其影响因素的实证研究

..... 陈美球 钟太洋 周丙娟 黄宏胜 何维佳 66

外出打工对耕地流转影响的实证分析

..... 陈美球 吕添贵 许 莉 赵宝苹 84

耕地流转补偿的影响因素实证分析

——基于江西省 42 个县(市、区)的抽样调查

..... 陈美球 何维佳 周丙娟 邓爱珍 肖鹤亮 94

农地流转影响因素分析及其潜力测算

——以浙江省绍兴市为例

..... 苑韶峰 李 帆 杨丽霞 103

农产品市场化对农户土地流入行为的影响研究

——以江西省农户调查为例

..... 郭锦塘 肖芳文 杨国强 112

惠农政策对耕地流转影响的实证研究

..... 陈美球 张艳艳 刘 成 周丙娟 刘桃菊 124

农业补贴政策对不同资源禀赋稻农土地流转意愿影响机理研究

——基于江西样本数据

..... 杨国强 郭锦塘 刘 滨 肖芳文 134

农村宅基地流转

江西省农村宅基地流转现状及其规范对策

..... 陈美球 徐星璐 王亚平 张 晨 吴其生 149