

农村土地流转研究——以重庆市沙坪坝区为例

郑海霞

重庆三峡学院

DOI:10.12238/as.v8i9.3259

[摘要] 随着我国城镇化和农业现代化进程的加速,许多原本务农劳动力纷纷涌入城市,投身非农业领域。如此一来,农村土地管理问题日趋复杂,使得粗放经营乃至抛荒现象愈发普遍,使宝贵的耕地资源被荒废闲置。为了优化耕地资源的使用,提高土地的利用效率和经济收益,迫切需要改变农村土地的分散经营模式。这需要在确立农民土地产权的基础上,实施三权分置的土地政策,并借助农村土地流转,实现农业的规模化经营,进而促进农业的持续健康发展。本文选取重庆市沙坪坝区作为案例分析,解读土地流转实际运行中出现的问题,并提出相应的改进措施。希望能为其他农村地区的土地流转提供思路。

[关键词] 土地流转; 农村; 现存问题; 对策研究

中图分类号: G812.42 文献标识码: A

Study on rural land transfer——Taking Shapingba District of Chongqing as an example

Haixia Zheng

ChongqingThreeGorgesUniversity

[Abstract] With the acceleration of urbanization and agricultural modernization in China, many former agricultural laborers have flocked to cities and ventured into non-agricultural fields. Consequently, rural land management issues have become increasingly severe, leading to widespread extensive farming and even abandonment of land, resulting in the waste and idleness of valuable arable land resources. To optimize the use of arable land resources, enhance land utilization efficiency, and boost economic returns, there is an urgent need to change the fragmented management model of rural land. This requires implementing a land policy that separates the three rights, based on establishing farmers' land property rights, and leveraging rural land circulation to achieve large-scale agricultural operations, thereby promoting the sustainable and healthy development of agriculture. This paper selects Shapingba District in Chongqing as a case study to analyze the issues arising from the implementation of land circulation policies in practice and proposes corresponding improvement suggestions. It is hoped that this can provide insights for land circulation in other rural areas.

[Key words] land circulation; country; existing issues; strategy research

引言

随着农村改革的持续推进,农村土地流转已成为破解农业发展进程的关键议题。当前,传统分散经营难以适配农业规模化、集约化需求,而土地流转可优化耕地资源配置、减少抛荒撂荒现象,为粮食安全筑基^[1]。更在乡村振兴背景下对农业经济增长发挥直接推动作用^[2]。2024年中央一号文件明确,要健全土地流转价格形成机制,防范流转费用不合理上涨与土地非农化,这一表述既精准回应了当前土地流转中“价格失衡”“主体动力不足”等痛点,也为地方层面细化政策、解决实践难题提供了顶层指引。

然而,通过梳理现有文献发现,大部分学者在研究农村土地流转政策时,一般选取主要粮食产地作为研究对象,而重庆市的

相关研究较少且缺乏对沙坪坝区这类高城镇化率、丘陵地形区域的深度分析^[3]。基于此,本文深入剖析该区土地流转中的现实问题,提出针对性改进措施,期望为其他同类农村地区提供借鉴。

1 土地流转的理论基础

1.1 地租理论

英国政治经济学家威廉在其著作中阐述了地租理论的核心观点。其对地租的界定为,土地耕种阶段,除去必要的生产成本后,剩余产出的那部分即为地租。他认为地租的本质是剩余劳动创造的成果,并提出可以通过将土地所能产生的地租额进行资本化计算,以此明确土地价格。这一理论为后面的级差地租理论奠定了基础。亚当·斯密着重指出,地租是由于在土地私有制确立之后,任何想要使用土地的人都必须向土地所有者支付一定

的费用,这种费用被称为地租。在马克思的著作《资本论》中则被定义为:地租乃是土地所有者基于土地所有权而获得的超出一般利润的额外价值。这种经济利益是土地使用者为了获取土地使用权而向土地所有者支付的费用。并提出了地租的两种形式分别是级差地租和绝对地租。

1.2 产权理论

马克思在其著作中深入研究了西方资本主义国家的财产权和产权观,并对西方资本主义国家的财产权和产权中包含的各项权利进行阐述。他认为,“所有制先于产权而存在,而产权则是所有制的相关法律形态,是一定所有制关系所特有的法的概念”。马克思主义产权理论强调,土地的所有权与使用经营权既存在相互统一的形式,又可以存在相互分离的形式。马克思通过对历史上地主所有制的土地生产经济的剖析,作出“垄断就是财产所有权”的论断。随着商品经济的发展和生产社会化进程的发展,产权因生产关系性质的转变而不断分解和分离。产权中的各项权利能够在某些情况下统一于同一个产权主体,但多数时候产权的各项权利又可以相互分离,独立存在,土地的利用者和使用者不一定是土地的拥有者。

马克思主义产权理论认为土地产权是一个历史性的范畴。一般来讲,无论土地归谁所有,均不会对土地使用权的行使造成影响,这为我国土地公有制及土地流转的存在提供了理论基础。

2 重庆市沙坪坝区土地流转概况

2.1 区位状况

沙坪坝区,位于重庆市西部,以其科技教育和文化卫生特色而闻名,是西部科学城的心脏地带和西部陆海新通道的起点。该区域地形以丘陵为主,由细长的山脉和较为平坦的丘陵台地组成。

截至2023年,沙坪坝区常住人口为149.07万人,城镇居民人口为144.86万人,城镇化率超过97%。沙坪坝区下辖21个街道和5个镇,总面积约395.8平方公里。在农业资源方面,沙坪坝区拥有23.3万亩的农村集体农用地,其中常用耕地面积为12.96万亩,家庭承包耕地则为11.9万亩。

2.2 土地流转情况

在城市化浪潮的席卷下,农业领域迎来了深刻变革。农业结构优化调整持续发力,逐渐摆脱了以往粗放、单一的耕作模式,转而向精细化、特色化方向发展。农业产业化发展的势头也愈发迅猛,犹如步入“快车道”。而在这一进程中,土地流转也同样按下了“加速键”,零散的土地资源被快速整合,出现了规模化、集约化的经营模式。

2.2.1 土地流转参与者的多元化

过去土地使用权流转方式单一,多为农户间转包或租赁,活动范围局限、规模小。如今,土地流转参与者日益多元,涵盖专业大户、农业龙头企业、农民专业合作社等,农户与企业合作已成常态。新主体为土地流转注入活力,也助力现代农业发展。同时,土地流转市场日趋成熟,依托多样信息渠道,沙坪坝区土地流转正从零散化、碎片化向规模化经营转变。

2.2.2 土地流转趋向市场化

沙坪坝区农户整合分散土地,以集体形式流转给市场化、企业化管理的企业,流转后超九成土地仍用于农业(种植业76.09%、养殖业16.17%)。如白市驿镇1000余亩流转土地用于生态农业开发,部分村庄土地用于水产养殖、蔬菜种植后转租农户。土地流转规模与当地经济正相关,企业带动农户增收,还推动土地规模化经营、连续开发及农业现代化,实现效益最大化,规模化经营积极影响显著。

2.2.3 土地流转机制具有灵活性

沙坪坝区曾家农业园区吸引高地实业、国泰实业、荣达集团入驻,三方联动形成完整产业链,推动农户产业化经营。企业累计在当地三村租地超9000亩,为1160户农户支付超513万元租金。国泰实业租地3000余亩,年租金超120万元;荣达集团租地1800多亩,年租金超130万元,还解决农户就业。此外,园区通过多方合作带动数万名农户增收,年产值达数亿元,二、三产业快速增长,实现企村共赢。

3 重庆市沙坪坝区土地流转中存在的问题

3.1 土地流转政策的宣传力度不够

沙坪坝区在土地承包经营权流转政策的宣传上已经采取了一些措施,包括对镇街领导和工作人员进行法律法规和政策的培训,以提高对土地流转的重视^[4]。但是,宣传效果仍有提升空间。近年来,随着农业政策的改革,如取消粮食定购、提留统筹和农业税,以及粮价的上涨,农民的土地负担减轻,土地价值提升。同时,惠农政策的实施也增加了土地的吸引力。

然而,农民对土地有着深厚的情感,如果宣传不到位,他们可能对土地流转的政策、合同签订、纠纷解决等不够了解,也难以理解土地流转与其他社会保障权益的关系。这可能导致他们对土地流转持保留态度,担心失去承包权或对流转效果有过高期望,即使土地效益不高,也不愿轻易流转。这种情况可能会阻碍土地流转政策的顺利实施。因此,需要进一步加强宣传工作,确保农民对土地流转有清晰的认识,以促进政策的有效执行。

3.2 土地流转过程中缺乏规范性

土地流转程序规范关乎农民利益与乡村振兴,沙坪坝区存在程序不规范、监管不足等问题。因法律未强制签合同,多数流转无正式合同或仅口头协商,村民签合同不规范且少备案;监督审批缺失、执法弱,易引发纠纷(如土地升值后农户与业主矛盾)。数据显示仅不足25%流转经规范流程,而大部分私下流转多靠口头协议,因此,流转程序的不规范不仅制约了土地流转的效率,也影响了农民的经济利益和乡村振兴战略的推进^[5]。

3.3 土地流转中产权界定不清晰

在农业发展进程中,确立清晰且稳固的土地产权能够激励农民增加对土地的资本投入,改善土壤状况,从而提高农业生产效率。然而,沙坪坝区土地产权的界定仍然不够明确,表现在:首先,在城市化浪潮的影响下,许多农民为了进城务工,非正式地将土地交给亲友或邻居耕种,通常只是通过口头协议或简单的收据。而随着农村劳动力老龄化问题的加剧,留在农村的老年人

对土地所有权问题不太关心,对土地确权工作持有放任态度,甚至反对,这削弱了工作人员的积极性,导致工作推进乏力。其次,沙坪坝区现有的农地承包经营关系复杂,加之管理水平不高,使得土地经营权纠纷频发,这些问题削弱了农民参与土地流转的意愿,限制了土地作为财产的收益潜力,并增加了明确土地产权工作的难度。

4 重庆市沙坪坝区土地流转的优化对策

4.1 采取多样化手段宣传土地流转政策

提升沙坪坝区土地承包经营权流转政策宣传效果,可采取以下措施:一是强化培训,覆盖镇街人员、村两委成员及农民代表,普及政策法规;二是创新宣传,借微信、微博、抖音等新媒体以短视频、图文解读政策与案例,同时开展线上线下互动活动;三是增强透明度,定期公布案例、制作通俗手册,确保信息触达每户;四是提供法律支持,设法律援助站、开专题讲座,帮农民解决流转法律问题;五是建反馈渠道,通过意见箱、热线搜集建议并及时处理;六是做好后续服务,提供技术指导与市场对接,助力农民提效增收;七是衔接社保,明确流转后社保权益,提供一站式服务简化流程。这些措施能提升宣传效果,增强农民对政策的理解与信任,推动政策落地。

4.2 强化土地流转过程中的规范性

为解决沙坪坝区土地流转问题、保护农民利益、推动乡村振兴,需采取综合措施:法律政策宣传上,明确土地流转需规范书面合同并列明使用目的、期限等关键条款,同时通过村广播、法律讲座、短视频平台加强宣传,提升村民规范意识与法治观念^[6]。监管机制上,成立专门监管机构,对流转全流程实行标准化监管,制止不规范行为,加大执法力度严惩违规流转以提高违规成本;配套服务上,建立一站式平台提供免费合同起草、法律咨询、公证服务,简化流程并鼓励备案,定期开展培训提升流转双方经营与风控能力,还可设风险保障基金应对争议、补偿受损方,保障土地流转高效有序,进而维护农民权益、助力乡村振兴。

4.3 帮助农户明确土地产权界限

确立清晰的农地产权界限对于维护土地流转双方的权益和促进土地规模化经营至关重要。首先,通过发放土地产权证书,可以明确农村集体土地的使用权、承包权和经营权,避免不同产权主体和类型之间的冲突,确保权属明确,并规范纠纷解决机制,

保护产权人的利益。其次,通过建立多元化的产权交易方式和交易平台,推动农村产权制度的规范化和程序化。可以建立土地评估机制,对影响土地流转价格的因素如地理位置、地块大小、土壤质量和产出能力等进行评估,确保流转市场的规范性。同时,建立省市县镇四级交易中心,构建交易网络,进一步促进农地健康有序的流转。这些措施有助于保护流转双方的合法权益,形成土地的规模化经营。

5 结论

本文通过对重庆市沙坪坝区土地流转的实践进行分析,揭示了土地流转在促进农业现代化、提高土地利用效率以及推动城乡一体化发展中的重要作用。研究发现,尽管沙坪坝区在土地流转方面取得了一定进展,但仍面临土地产权界定不明确、流转市场不成熟、农民法律意识淡薄等问题。为解决这些问题,本文提出了一系列改进措施,包括加强法律法规建设、提高政策宣传效果、建立多元化产权交易方式、构建交易平台、完善土地评估机制以及建立省市县镇四级交易中心等。这些措施旨在明确土地产权,规范流转市场,保护农民权益,同时激发农业发展潜力,促进土地资源的优化配置。通过实施这些措施,可以帮助沙坪坝区土地流转将更加规范、高效,为实现乡村振兴战略目标提供有力支撑。

参考文献

- [1] 安勇.农村土地流转困境及对策[D].东北林业大学,2023.
- [2] 陈星星.乡村振兴背景下农村土地流转对农业经济的影响[J].现代商贸工业,2022(09):136-137.
- [3] 李思琦.我国农村土地流转政策研究—以重庆市为例[D].华北电力大学,2023.
- [4] 陈慧妮.乡村振兴战略背景下农村土地流转政策的执行路径——以C市J村为观察对象[J].社会科学家,2018(3):59-63.
- [5] 朱敏霞.乡村振兴战略下农村土地流转存在的问题与路径研究[J].农业经济,2020(7):93-95.
- [6] 农村土地经营权流转管理办法[J].中华人民共和国农业农村部公报,2021(2):14-17.

作者简介:

郑海霞(2000--),女,汉族,重庆长寿人,研究生,研究方向:农业管理。