

蔡海生,陈拾娇,金伟,等.农村土地流转管理服务体系发展现状与对策——基于江西省7县农村调研分析[J].江苏农业科学,2017,45(19):306-311.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.19.072

农村土地流转管理服务体系发展现状与对策 ——基于江西省7县农村调研分析

蔡海生,陈拾娇,金伟,朱泰峰

(江西农业大学江西省鄱阳湖流域农业生态重点实验室/南昌市鄱阳湖生态重点实验室/

农村土地资源利用与保护研究中心,江西南昌 330045)

摘要:新时期农户分化与农地流转适度规模经营快速发展,农村社会人地关系和农业经济结构正处在变革的关键期。通过对江西省7县农村土地流转工作调研分析,当前农地流转包括政府主导型、集体主导型、农户主导型3种流转类型,而政府导向集体主导的委托、托管代理模式逐渐成为农村土地流转的主要模式,基于政府主导集体参与的“五位一体”的三级管理服务网络体系正在逐渐形成。当前,江西省农村土地流转工作主要面临的问题有农村土地流转交易市场尚未完全建成、三级管理服务体系运作机制尚在发展阶段、土地流转管理配套政策依然不完善等。今后需要进一步加强土地流转全过程的跟踪管理,配套政策措施和农民权益保障,以及土地流转三级管理服务体系建设等,不断推进农村土地承包经营权流转的市场化、制度化、规范化。

关键词:农村土地流转;管理服务体系;发展现状;对策研究

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)19-0306-05

党的十八届三中全会通过《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》以来,我国农村流转规模明显加快,农村土地经营制度不断创新,土地流转管理服务体系也在不断完善。农村集体土地“所有权、承包权、经营权”三权分置,“依法、自愿、有偿”推动土地流转,坚持“三不”原则管理土地流转,已经成为当前农村土地流转工作的基本准则,土地流转也逐渐走上法制化、规范化、规模化、普遍化的轨道^[1-2]。2014年,中央一号文件明确要求,要落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权,加强土地经营权流转管理和服务,推动土地经营权等农村产权流转交易公开、公正、规范运行。2014年12月,中央农村工作会议聚焦转变农业发展方式,一二三产业融合互动、激发农民的创造、创新、创业活力等改革创新推动农业现代化的关键问题,强调大力发展农业产业化,引导和规范土地经营权有序流转,避免非粮化、非农化。2015年,中央一号文件对农业发展方式、惠农政策、新农村建设、农村改革、农村法治等5个方面做出了具体部署。2016年,中央一号文件提出了落实“五大”发展新理念、加快农业现代化、全面建成小康社会的目标。“十三五”期间,我国农村农户分

化和农业现代化都处在发展的关键期,新型农村人地关系正在逐渐形成。如何结合农户农民分化、农村土地确权和“三权分置”,构建稳健的农村土地流转管理服务体系^[3-4],促进农村土地流转和适度规模经营,适应农村新时期人地关系的发展形势,已经成为当前农村改革和发展的重要突破口。

1 农村土地流转主要模式和管理服务体系现状

为了解江西省农村土地流转以及管理服务体系建设情况,研究人员深入到南昌县、安义县、新建县、进贤县、瑞金市、兴国县、于都县等相关部门、乡镇开展调研^[5]。从调研情况看,目前,江西省农村土地流转的形式包括转包、出租、互换、转让、入股、借用等,其中主要的土地流转形式为出租,占50%,转包为38%。农地流转模式可简单概括为政府主导型、集体主导型、农户主导型3种流转类型。在稳定农户承包权、放活土地经营权、保障农地收益权的基础上,各地通过建立健全农村土地流转交易市场和农村土地流转服务中心,形成了政府引导、市场主导、农民自愿、依法有偿的流转机制,为推进农村土地承包经营权流转的市场化、制度化、规范化,产生了积极的影响。

1.1 农村土地流转的主要模式

从组织操作层面,农村土地流转包括(1)农户“户户对接”的流转模式;(2)市场中介组织的流转模式。其中包括农户之间自发的隐形流转、委托亲友或农民组织代理流转、县乡镇政府指导集体代理流转等运作模式^[6-7]。根据农村土地流转过程中政府的作用发挥和介入程度的不同,可简单概括为政府主导型、集体主导型、农户主导型3种流转模式^[8]。

1.1.1 农户主导型 农户为寻求土地与劳动力资本综合效益最大化,在没有第三方参与或参与但不以赢利为目的,农户

收稿日期:2016-04-25

基金项目:国家自然科学基金重点项目(编号:71333004);农业部农业农村经济规划编制前期研究重大课题(编号:农财发[2014]106号);江西省社会科学规划项目(编号:11YJ12);江西省科技支撑计划(编号:20133BBF60011);江西省教育厅科技项目(编号:GJJ12218)。

作者简介:蔡海生(1972—),男,江西万年人,博士,教授,主要从事土地生态、土地经济等方面的研究。E-mail:caihsh@263.net。

通信作者:朱泰峰,博士,讲师,主要从事土地信息系统、土地经济等方面的研究。E-mail:974451383@qq.com。

以家庭为单位在同等条件下熟人优先、同村人优先的前提下,将全部或部分承包地流转出去。土地流转过程由农户自己主导、户户对接,几乎没有中介组织参与,流转双方直接面对自己商谈约定各自的权利和义务。这种模式属于传统的流转模式,一般情况下形成的规模不大,多表现为亲友代耕的短期流转行为。随着近几年土地流转的普及以及管理服务的法制化、规范化、社会化,有逐渐削弱的趋势。

1.1.2 集体主导型 主要是村集体或农民组织作为农户土地流转的中介,以委托代理、反租倒包的模式,将农户需要流转的承包地整合到一起或整体反租过来,再转包给各种农业企业、合作社或家庭农场。其特点是土地承包关系不变,流出、流入双方避免直接的面对,由村集体或农民组织作为中介代表处理,签订合同约定流转期间的时 间、费用、管理等相关的权利和义务。流转路径为农户供给土地→村集体组织获得流转土地集中代理并发布流转信息→流转中介(县乡村各级土地流转服务中心、农村土地合作社、土地使用权信托机构、土地银行与农地证券化机构)从政府或集体获得土地流转信息→土地经营需求者(农业企业、农业合作社、种田大户、家庭农场)。目前这种政府引导集体主导模式在各地政府的支持下正处于迅速发展阶段。

1.1.3 政府主导型 主要是与地方农业特色经济发展的规划布局相联系,推动农业现代化、产业化、规模化发展。通常以涉农项目的形式来推动,采用龙头企业、专业合作社、龙头企业+合作社、股份合作制等多种经营方式。政府作为相关涉农企业和股份公司与农户和农村集体组织的中介,促进农村土地与外来资本合作,以股份合作制、合作社与企 业化经营为主发展特色、规模经济。这种类型可分为政府垄断型,即纯政府主导型农户参与;准政府主导型,即以政府为引导,集体或农户自主;政府辅助型,即以农户或集体为主,政府提供支持与帮助等 3 类。从政府主导模式近年来发展看,因农户自主性、参与性不强,耕地流转后可能出现非粮化、非农化,损害农民土地权益,政府也担当较大风险和 责任,发展越来越不被看好。比较受欢迎的还是政府导向集体主导的流转模式,政府更多地从土地流转管理和服务角度提供支持。

1.2 农村土地流转管理服务体系

2013 年以来,江西省各市(县)加大了农村土地承包经营权流转工作力度,在明晰集体承包土地权属关系的前提下,通过建立健全农村土地流转服务中心和农村土地流转交易市场,逐渐形成了政府主导、集体参与的,融组织建设、平台建设、制度建设、保障措施、长效机制“五位一体”的管理服务网络体系,为推进农村土地承包经营权流转的市场化、制度化、规范化提供了市场平台和体制保障。

1.2.1 组织建设 土地流转服务中心与土地流转合作社联手推进,一方面,从政府角度推动土地流转服务中心建设。为加快推进农村土地流转工作,各县(区)都成立了工作领导小组,领导小组办公室设在农业局,由农业局农村经营管理站负责土地流转的日常工作,设立土地流转服务中心联署办公。同时,成立乡镇农村土地流转服务中心与乡镇农经站实行两块牌子一套人马,行政村设立农村土地流转服务站并确定专人负责,形成县、乡镇、村三级的服务体系,加强对土地流转的信息收集和管理服务。中心的基本运作流程包括受理委托→

调查核实→地理评估→信息发布→组织洽谈→签订合同→审核发证→资料归档→跟踪服务→纠纷调处。另一方面,从民间角度推动土地流转合作社建设。主要依托村集体或农民组织将农户需要流转的土地集中代理,通过土地流转服务中心和交易市场平台,推动土地集中连片长期流转。实现流出方到中介“多对一”和中介到流入方“一对一”的流转模式,提高工作效率。土地流转期限也从以前 1 年 1 变换稳定在 5 年以上,极大地提高了涉农企业参与土地流转的积极性。这种模式也可以发展为“土地变股权、农户变股东、收益变分红”的农村土地流转股份合作模式,农民按“土地股份分红”或“土地保底租金+股份分红”的形式获得土地收益。

1.2.2 平台建设 土地流转交易服务“一平台三体系”运作机制建立健全农村土地流转交易市场,重点抓好“一平台三体系”的建设。(1)建立农村土地流转信息化网络交易服务平台。通过政府提供无偿服务的方式避免社会化市场化的运作,开通农村土地流转信息网,引导流转双方入市交易,形成公开、公平、公正交易的市场环境。建立县、乡、村三级的农村土地流转服务网络,县土地流转服务中心设在县行政服务中心,乡镇服务中心设在乡镇便民惠民服务中心,村在村委会设立土地流转服务站,搭建覆盖全县的公开、公平、规范、有序的服务体系^[9-10]。(2)建立农村土地流转价格评估体系。遵循公平合理、市场调节、动态监测的原则,按照分类指导、科学测算、现实比较和幅度递增相结合的要求,采取协商定价、投标定价、竞拍定价(重点针对“四荒地”)等形式,合理确定农村土地流转价格。大致定价原则是依据当年 667 m² 土地经营收益和国家公布的晚稻谷最低保护收购价为基准。从目前南昌市农村土地流转价格看,不考虑农业补贴因素,流转价为 200~300 元/667 m²。(3)建立农村土地流转政策保障体系。成立农村土地流转仲裁委员会,建立完善民间协商、乡村调解、依法仲裁、司法保障等为主要内容的农村土地承包经营纠纷调处机制;成立农业产业化政府融资平台现代农业投资公司,开展担保、融资、参股等新型农村金融服务业务,建立现代农村金融制度;建立流转农户社会保险基金,完善农村土地流转农户社会保障机制,逐步将流转农户纳入城镇就业和社会保障服务的范围;成立由县乡村三级以及经营主体共同组成的农村土地流转风险保障金,专项用于补偿因经营主体无法履行合同时给流出农户所造成的流转损失,县、乡镇、村按照 3:3:4 的比例承担相应风险。(4)建立农村土地流转监督服务体系。加强农村土地流转期限、用途及土地流转合同履行情况的监管。强化工商企业租赁农民承包耕地、“四荒地”、林地的准入和监管制度,确保农地农用,防止非粮化、非农化经营。对流转土地的利用情况和流转合同履行情况进行动态监管,及时发现和化解流转矛盾防范风险,对违反规定改变农业用途的,按照有关法律、法规予以查处。

1.2.3 制度建设 推动农村土地流转和适度规模经营法制化规范化信息化。在农村土地流转工作建章立制方面各级政府先后下发了许多相关文件,如交易市场建设、土地流转价款确定、工作实施方案、风险保障金管理办法、工作考核办法等。制定了《县、乡镇、村三级农村土地服务中心(站)管理制度》《农村土地承包权流转信息网管理制度》《农村土地承包权流转信息网上网信息审批制度》等制度,规范了相关部门、岗位

的职责,以及办事的基本程序;同时,规范了《农村土地承包经营权交易申请书(流出、流入双方)》《农村土地承包经营权交易登记表(流出、流出双方)》《农村土地承包经营权流转合同(包括转包或出租、互换、转让、入股或股份合作、委托流转等 5 种类型)》等文本,为江西省农村土地流转的工作效率、实现高效、顺利推进提供了保障。

1.2.4 保障措施 为农村土地流转及其管理服务新格局提供支撑。(1)加强工作组织领导。各县成立农村土地流转工作领导小组,并在县农业局设立办公室,形成县、乡、村三级的农村土地流转服务网络体系。(2)加强工作资金保障。为引导农村土地流转,建立规范有序的农村土地流转交易市场,促进适度规模经营,市(县)财政每年在预算中安排一定工作经费,以保证农村土地流转交易市场建设工作的顺利开展。(3)加强配套扶持政策。各县(区)都整合各类支农资金和项目给予优先扶持,特别是通过专项补贴、贷款贴息和奖励 3 种方式在资金上给予支持与帮助。同时,设立农村土地流转风险保障金,建立县、乡、村三级农村土地纠纷仲裁机构等。(4)加强适时宣传引导。积极宣传农村土地流转政策法规、运作模式、流转信息、服务内容、工作成效等,充分发挥试点示范的带头作用,让广大农户在思想上接受、意识上配合、行动上参与。(5)积极探索长效机制。实施土地流出农民就业援助行动,强化农民职业技能培训;鼓励组建村劳务合作社,帮助更多农民实现非农就业;扶持农民个体户和经营实体,对符合条件的优先安排小额贷款。

1.2.5 长效机制 完善农村土地承包经营权流转和适度规模经营保障体系。在长效机制方面,主要围绕农户农民分化后农民的发展与出路、土地流转后适度规模经营与现代农业发展等方面全盘考虑扶持政策。围绕推动土地流转、促进适度规模经营、加强管理服务工作等方面,各县也力所能及地开展。以安义县为例,制定了 8 项扶持政策:(1)加强土地流转服务服务中心建设,各县财政分别给予相应的工作经费

补助;(2)鼓励土地集中成片长期流转,根据流转规模给予每 667 m² 20 元、30 元、50 元的奖励;(3)鼓励发展社会化服务合作组织,扶持农业生产经营社会化服务;(4)大力培育家庭农场;(5)推出农村土地经营权证抵押贷款;(6)优先安排农业生产设施建设用地;(7)加大对农业龙头企业的扶持;(8)整合涉农项目资金。

2 农村土地流转管理服务体系的特色分析

江西省土地流转工作近年来发展迅速^[11]。2013 年,江西省新余市渝水区被农业部确定为全国农村土地承包经营权流转规范化管理和服务 33 个试点县之一,成为江西省唯一的试点县,要求围绕“探索建立农业经营管理能力审查制度,土地租金预付制度,规范规模经营主体流转土地行为;建立健全农村土地承包经营权流转市场,完善土地流转和管理服务体系;引导农村土地承包经营权向专业大户、家庭农场和农民专业合作社流转,发展多种形式的适度规模经营”开展试点工作,极大地推动了全省的土地流转工作。

2.1 政府引导集体主导的土地流转新模式基本普及

目前,江西省由政府引导集体主导的鼓励土地集中连片长期流转适度规模经营新型综合模式,在短期内得到了迅速发展。新型土地流转模式主要以土地流转服务中心与土地流转合作社为载体,以委托、托管模式实现土地流转(图 1)。委托模式为村土地流转服务站或土地流转合作社与意向农民签订委托协议,代理农户与流入方通过市场交易的方式形成统一的合同约定,高效完成土地流转。托管模式为农户将土地承包经营权转化为股份加入托管组织(土地入股、合作租赁等),托管组织可以自主经营或者对土地进行整理改造后适当提高租金进行二次流转,也可以“基地+农户+合作社”的模式经营,农民按“土地股份分红”或“土地保底租金+股份分红”获得土地收益,与托管组织之间是一种互惠互利的关系。

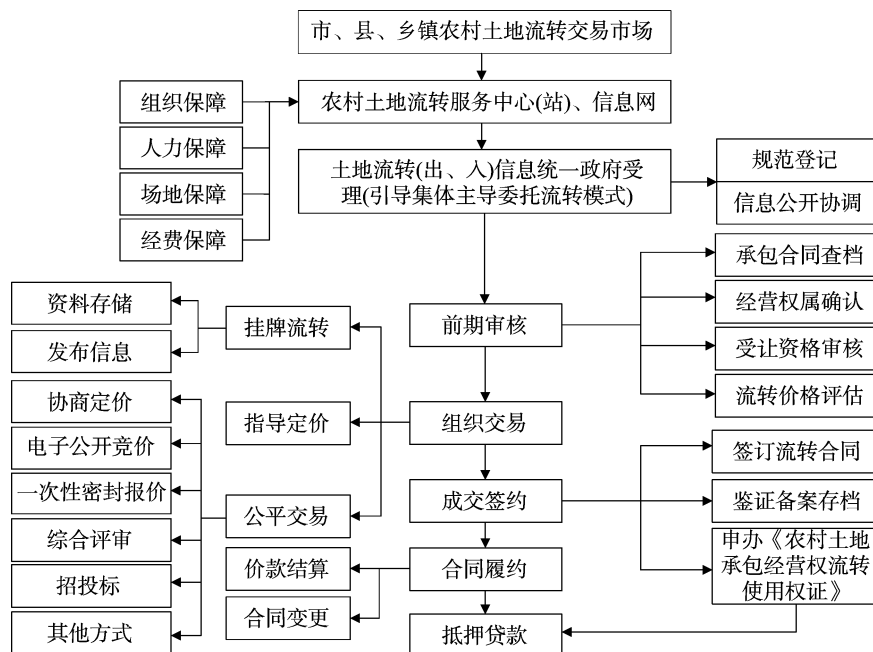


图1 江西省农村土地承包经营权流转交易市场管理服务框架

政府引导集体主导的土地流转模式具有以下特点:(1)流转高效运作。实现了“流出-中介-流入”的单一联系,流出方到中介“多对一”和中介到流入方“一对一”的工作形式,有利于集中连片长期流转。(2)降低流转风险。通过县政府牵头,成立了由县乡村三级以及经营主体共同组成的农村土地流转风险保障金,由县、乡镇、村按照 3:3:4 的比例分担风险,保障了流出农户的土地权益。(3)实现增收增效。通过委托或托管流转,在没有改变家庭联产承包责任制权益下,创新了统分结合的经营体系,解决了分散经营成本高、年轻农民不愿耕种、技术资金缺乏、比较效益低下等弊端,促进了农

村产业结构调整 and 农民增效增收。

2.2 政府主导集体参与的管理服务新格局基本形成

江西省在“政府引导、集体主导、农民自愿、依法有偿”原则下积极推动农村土地流转,并形成了与之相协调的“政府主导集体参与”土地流转管理服务新模式,加快了土地流转管理服务制度化、体系化、市场化、信息化的建设。新的管理服务网络体系融组织建设、平台建设、制度建设、保障措施、长效机制等“五位一体”,使土地流转管理服务逐渐走上了法制化、规范化、规模化的发展轨道(图 2)。

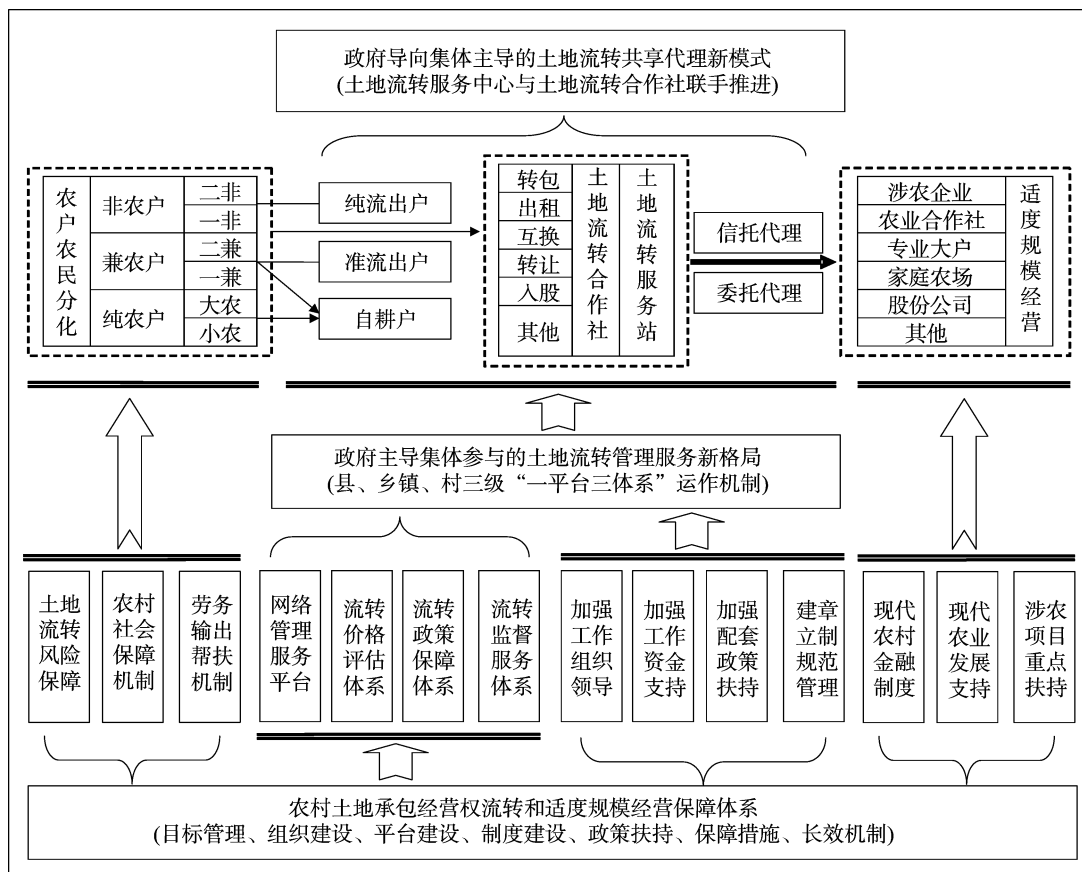


图2 江西省农村土地承包经营权流转和适度规模经营管理服务体系框架

政府主导集体参与模式最大的特点是建设了“一个平台三个体系”的管理服务体系,实现了政府、集体、农户“各司其责、齐抓共管、良性互动”:(1)充分依靠县、乡镇政府的主导作用,以县农业局经管站为依托建设县土地流转服务中心和土地流转信息网,同时形成县、乡镇、村三级的管理服务网络体系;(2)充分发挥村委、村集体经济组织的参与作用,通过土地流转服务站与合作社的建设,实现农民的自我管理自我服务,推动政府引导集体主导的土地委托代理流转模式的健康发展,发挥在农村第一线、最前沿的优势,将土地流转管理服务送到农户身边;(3)充分调动土地流转双方的参与积极性,兼顾土地流转前后双方的发展诉求,保障了农民的土地权益规避了相关风险,利用集中连片长期稳定流转。

2.3 农村土地流转工作长效机制全方位推进初见成效

江西省各市(县)在农村土地流转工作长效机制方面做了很多积极的探索:(1)形成了对农户参与土地流转的

“推-拉”机制。通过建设土地流转服务中心与土地流转合作社,政府引导集体主导土地流转更加便利,产生了较好的“推力”;通过对农民进行职业技能培训,拓宽农民的发展出路帮助其实现就业,对农民参与土地流转形成“拉力”。(2)加强了土地流转中的风险管理。成立了农村土地流转风险保障金,县、乡镇、村按照一定比例共同分担风险责任,保障农民的土地权益,规避了因土地流转带来的社会问题。(3)促进了农村土地流转和适度规模经营健康发展。依靠土地流转服务中心与土地流转合作社联手推进农村土地流转工作,推广委托代理和托管代理模式,通过政策帮扶、项目倾斜、金融扶持等措施促进适度规模经营与现代农业发展,促进了农村产业结构调整 and 农民增效增收。

3 农村土地流转管理服务体系建设中存在的问题与对策

党的十八大以来,以“稳定农户承包权、放活土地经营

权、保障农地收益权”为基础,以农民增收、农业增效和发展现代农业为目标,创新和激活农村土地流转机制,促进农村土地合理流转和农村土地资源优化配置,已经成为各地农村土地经营改革的重要内容^[11]。江西省各市(县)都在努力推进农村土地流转工作,为土地流转适度规模经营创造更好的社会环境,取得了一些成绩,但也遇到了一些问题,总体上还需要不断完善。

3.1 存在的问题

3.1.1 农村土地流转交易市场尚未完全建成 尽管以政府引导集体主导的土地流转模式已经形成,但只是试点区域开展较好,农村土地流转服务中心、信息平台与合作社建设并未完全普及。同时,对交易市场的定位要把握准确,因为对于农地流转市场交易价格空间有限,可能对农村“四荒地”流转的市场空间大些,对土地承包经营权流转价格民间基本有约定俗成,加上农户承包地一般规模都比较小,市场收益有限,自然关注度不高,所以交易市场的中心工作主要侧重在对交易的管理和保护。

3.1.2 农村土地流转三级管理体系运作机制尚在发展阶段 建设土地流转服务中心(站)将土地流转服务送到农民身边,这种政府主导集体参与的管理服务模式是可取的。但一方面需要有组织、场地、经费、人员的保障,才能调动相关工作人员的积极性;另一方面需要农民的理解、认可和最终参与,否则就会沦为只有形式没有内容。

3.1.3 农地流转行为多种方式并存很难全部纳入有效管理服务范畴 进入土地流转交易市场的主要是流转大户和外来户,更多的是寻求一种保护和扶持。农户之间多以亲友代耕、托管照看等方式实现土地流转,以口头约定代替书面合同,常常是隐形流转、粗放经营。这种随意的、不确定的流转容易产生矛盾,对适度规模经营也容易造成冲击,需要进一步规范。

3.1.4 土地流转与适度规模经营配套政策依然不完善 其中包括风险防范、纠纷仲裁调处、奖励鼓励激励机制、现代农村金融服务、社会保障体系、农民就业问题等很多配套措施,充分体现了土地流转与适度规模经营工作是系统工程而非仅农业部门的事情。目前,配套政策,在流转过程管理、流转后的适度规模经营的配套措施比较多,而农户作为弱势的群体或最需关注的一方,考虑相对较少,所以要进一步全方位地制定和完善配套政策。

3.2 发展对策

3.2.1 加强土地流转全过程的农民权益保障 农村土地流转全过程,即土地流转前、流转中、流转后 3 个环节。各县(区)应根据本地的实际情况,编制相关的操作手册,对土地流转前、流转中、流转后 3 个环节进行科学规范,明确各种文本的格式和需要保障的农民权益。统一社会认知。一是土地流转前的权益:主要是农民的土地承包经营权益,主要存在与土地的边界、面积、归属等方面,通过确权加以保障,对于存在纠纷的要在依法务实的前提下尊重农民集体或多数人的意愿和智慧妥善处理。二是土地流转中的权益。主要是流转协议或合同的公开、公平、公正、透明,村集体或农民组织作为中介或代理人不得谋取不正当权益,要综合维护流转双方的权益。三是土地流转后的权益。主要是履行合同和土地利用方面,

合同不能如期履行或产生纠纷的,应当通过调解、协调、仲裁等方式尽快给予解决;对于流转土地的利用,不能改变土地用途、不能非农化利用、不能掠夺性经营,一旦发现从重快速处理。

3.2.2 加强土地流转三级管理体系建设 进一步建立健全“政府引导集体参与”土地流转管理服务模式,完善“五位一体”管理体系,使土地流转工作进一步走上法制化、规范化的轨道。(1)组织管理。要解决组织机构、人员、场地、经费等基础条件,培养和稳定专业人员队伍,改善工作环境。(2)制度建设。要明确基本的工作职责和程序,各项制度要相互衔接配套便于操作,对于风险防范、奖惩措施等要落到实处。(3)服务质量。结合管理体系建设,政府主导服务为主,真正把土地流转管理服务送到农民身边,真正为百姓办实事、办好事。(4)市场机制。重在公开、公平,促进规范化、信息化建设,市场机制主要以管理服务为主,要突出市场对土地流转交易的管理和保护功能。(5)职能规范。要明确各级各部门的工作职能,提高相关工作人员的素质。特别是要强化村委会土地流转的中介服务职能,弱化其土地流转的管理权能,不能土地都集中在村干部手中,损害普通群众的土地权益。

3.2.3 加强土地流转全过程的跟踪管理 农村土地流转全过程的跟踪管理,主要涉及到对人、对事、对地 3 个方面。对人是指土地流转实现过程中的“流出方”、“中介组织”、“流入方”3 方;对事是指整个土地流转过程中的办理手续规范情况;对地是指流转土地的前后利用状况。3 个方面的跟踪管理各具侧重,主要功能是为土地流转保驾护航,规范办事过程,维护各方权益,尽量满足各方正当的诉求,提高土地流转工作实效。一是对人的跟踪管理,要关心“流出方”的发展去向和生活状况,关注“中介组织”及相关工作人员的工作表现和职业操守,关心“流入方”履行合同能力和发展状况。二是对事的跟踪管理,主要是加强土地流转工作的规范化、标准化,减少不必要的工作手续,尽量形成高效快速的工作体系,方便于民、取信于民。三是对地的跟踪管理,主要是加强土地状况跟踪归档和合理合法利用的管理,坚持“三不原则”,实现土地的高效可持续利用。

3.2.4 加强土地流转全过程的配套措施 农村土地流转是个系统工程,不只是土地流转环节的管理,需要进一步完善全过程的政策措施以顺应各方的发展诉求,真正实现流出土地的农户有稳定的发展空间,流入土地的业主有高效的生产经营,土地流转管理服务部门有优质的服务业绩。一是要加强对农民就业的帮扶机制,加强农业专业服务合作社的建设帮助农民实现泛农就业,开展农民劳动技能培训组织劳动力输出帮助务工农民及时充分就业,特别是确保每户至少一个劳动力稳定就业,使所有农户生活有保障。二是将农村农业开发、农田基础设施建设、特色农业发展、土地整理等项目与土地流转适度规模经营相衔接,并加强落实监督提高实效,为发展规模经济、特色经济、“一村一品”等创造更好的条件,推动农业产业化发展。三是加强对区域内土地流转工作的整体监管,杜绝土地流转过程中的违法违纪违规事件,积极主动帮助土地流转双方解决矛盾和实际问题,保证政府良好的社会声誉,进一步推动农村土地流转工作。

郑华伟,陈 晓,程 锦,等. 农用地整治项目农户有效参与分析——以江苏省为例[J]. 江苏农业科学,2017,45(19):311-315.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.19.073

农用地整治项目农户有效参与分析 ——以江苏省为例

郑华伟^{1,2}, 陈 晓¹, 程 锦¹, 李昌新³

(1. 南京农业大学人文与社会发展学院, 江苏南京 210095; 2. 国土资源部海岸带开发与保护重点实验室, 江苏南京 210024;

3. 南京农业大学工学院, 江苏南京 210031)

摘要:在构建农户有效参与模型的基础上,从参与的范围、主体、渠道、深度、效度 5 个维度建立农用地整治项目农户有效参与的测度体系,运用江苏省调研数据开展实证分析。结果表明,农用地整治项目农户有效参与度整体不高,后期管护阶段、施工建设阶段农户有效参与度相对较高;农户参与范围的平均比例较低,农户参与主体以农民组织为主,农户参与的广泛性不高;农户参与渠道种类较为单一,农户参与渠道的适宜性处于一般水平;农户参与深度较为有限;农户参与的充分性、自主性及其意见的表达效果、意见的接受程度、未接受意见的反馈情况等不太理想。

关键词:农用地整治;有效参与;测度;江苏省

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)19-0311-05

科学合理的农用地整治能够增加有效耕地面积、改善农业生产条件、提高土地生产能力、优化农村生态环境^[1-2]。2011—2015 年我国整治农用地约 0.35 亿 hm^2 ,建成高标准农田约 0.27 亿 hm^2 ;据统计,经整治后的耕地质量平均提高 1 个等级,单位面积产量平均提高 10%~20%,提高了耕地生产能力;建成田间道路 886.8 万 km ,修建排灌沟渠 867.4 万 km ,种植农田生态防护林 1.1 亿株^[3]。但是,农用地整治依然存在一些问题:农用地整治项目立项决策阶段调查不够深入、规划设计不完全符合农业生产实际情况,项目施工建设阶

段不按规划设计方案施工、工程质量不高,项目后期管护阶段责权不够明确等^[4-5]。为有效解决农用地整治中存在的问题,政府国土部门积极引导农户参与到农用地整治项目中,以期提高农用地整治项目的实施效果^[5]。然而,各地积极探索农户参与农用地整治项目有效途径的现实情况并不乐观,农户参与多趋于形式化且有效参与度较低^[4,6]。近年来学者关于农用地整治项目农户参与的研究主要集中在农用地整治项目农户参与的现状及问题^[7-11]、农户参与的影响因素及参与行为^[4-6,12-14]等方面,而对农用地整治项目农户有效参与的分析并不多见,而且现有研究没有考虑农用地整治项目的后期管护阶段。鉴于此,本研究构建了农用地整治项目农户有效参与测度体系,在江苏省实地调研的基础上分析了农用地整治项目农户的有效参与情况,以期政府部门制定农用地整治相关政策提供一定的参考。

收稿日期:2017-04-14

基金项目:国家自然科学基金青年科学基金(编号:71403130);国土资源部海岸带开发与保护重点实验室开放基金(编号:2015CZEPK06);江苏省国土资源科技项目(编号:2015005)。

作者简介:郑华伟(1985—),男,江苏淮安人,博士,副教授,硕士生导师,主要从事农村社会发展与土地利用研究。E-mail: huaweizheng2008@163.com。

通信作者:李昌新,博士,教授,主要从事区域农业与可持续发展研究。E-mail: lichxin@njau.edu.cn。

参考文献:

- [1] 刘 奇. 土地流转的八大难题[J]. 国土资源导刊,2014(7):40-43.
- [2] 党国英. 农村土地流转是大势所趋[J]. 中国农村科技,2014(9):14.
- [3] 贺 飞,关 欣. 关于建立农村土地流转信息管理平台的构想[J]. 经济研究导刊,2014(24):36-40.
- [4] 范 伟. 农村土地流转中政府的管理制度和行为分析[J]. 中国农资,2014(8):285-287.
- [5] 陈拾娇,蔡海生,张 盟,等. 不同类型农户土地承包经营权流转行为分析——以江西赣州市 201 户农户为例[J]. 广东农业科学,2015,42(20):164-169.
- [6] 陈拾娇,张 晨,蔡海生,等. 农村土地承包经营权流转现状及对

1 农用地整治项目农户有效参与测度方法

1.1 测度指标

美国学者托马斯构建了公民参与的有效决策模型,并界

策研究——基于江西省安义县的实地调查[J]. 江西农业学报,2015(8):115-119.

- [7] 蔡海生. 农村土地承包经营权流转的调查分析——基于南昌市 4 县 9 村 392 户农户调研[J]. 农林经济管理学报,2015,14(3):289-295.
- [8] 李 勇,杨卫忠. 农村土地流转制度创新参与主体行为研究[J]. 农业经济问题,2014,35(2):75-80.
- [9] 吕晨光,杨继瑞,谢 菁. 我国农村土地流转的动因分析及实践探索[J]. 经济体制改革,2013(6):73-77.
- [10] 于传岗. 我国农户主导型集体土地流转模式特征、动力与趋势研究[J]. 光华财税年刊,2012/2013:115-136.
- [11] 孟晓虹,石冬梅. 基于农村土地流转主体的劳动力资源及其利益研究[J]. 农业经济,2014(11):10-12.