

承包土地流转 现状和模式 ——重庆“城乡统筹”实验区

○ 陆铭 周靖祥

基于对重庆农村农地流转实践的调研，本文认为，城市规模扩张（城市化）、农民的非农就业和农业规模经营要求是土地流转的动力。在土地流转过程中，土地产权仍不够明晰、农民惧怕风险和社会保障不健全是土地流转的主要阻碍因素。在利益分配方面，政府对土地流转的过度介入对农民的权益保护不利，急需完善市场和健全法制。

作者信息：

陆铭，复旦大学和浙江大学教授；北大-林肯研究中心研究员
周靖祥，重庆大学博士研究生

重庆市农村土地流转的
四方面动力：

- 农地转为建设用地的增值收益；
- 农业规模化经营；
- 非农化与农村经济多元化；
- 相关服务组织的推动。

重庆市农村土地流转的动力

土地流转本质上是土地资源的再配置，土地流转过程中，资源配置效率的提高主要来自于以下四个方面：

城市化进程中，农村土地转为城镇新增建设用地所产生的增值收益是土地流转的动力

在城市化进程中，城市规模扩张产生了对于非农业用地的需求，新增城市建设用地的空间主要来自于宅基地的复耕和整理。在新建的农民定居点占用的土地和原宅基地所占土地之间的差额就形成了新增建设用地指标，这部分新增建设用地所产生的土地增值收益如果大于宅基地复耕整理的费用以及农民安置的费用，就产生了土地流转的动力。

农业用地实现规模化经营要求农地经营权实现流转

重庆有大量的山地，地形复杂。重庆的农地规模经营表现为土地向大规模经营单位集中的过程中在管理、资金、公共设施等方面表现出的规模经济。推进农村土地流转，提高农村土地规模经营水平，是推动城乡统筹发展、繁荣农村经济和发展现代农业的客观要求。



农地使用权流转是实现农民非农化和农村经济社会多元化的需要

农民进城和实现非农就业是土地流转的前提。大量农村劳动力流向城市使得农业用地流转成为现实需要，也是未来重庆农村人口向城市迁移和发展农村经济的内在要求。

重庆农村土地流转的服务组织建立及其规范化催生土地流转供给

重庆市为积极推进农村土地流转和规模化经营，逐步建立起县、乡、村三级土地流转服务机构，引导和规范农民及农村集体经济组织在“依法、有偿、自愿”前提下流转土地。

重庆作为“城乡统筹”实验区承包土地流转现状

重庆承包土地经营权流转：“量大”、增速快

重庆土地经营权流转供求关系随着土地制度改革和城乡经济发展逐步形成，农户承包地流转的流转面积正在逐年增加，进程不断加快。2003年以来重庆市农村土地流转面积的数量规模呈加速上升态势，其中，2006年流转出的耕地已占耕地总面积的10%左右，耕地流转比例高于全国平均水平，在全国居第十位，西部第二位，2008年更是高达402万亩（见表1）。

表1：主要年份重庆农村耕地流转情况（单位：万亩）

年份	1997年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
流转面积	32	108	126	138	217	320.3	402

数据来源：1998年~2002年统计数据缺失。1997、2003~2006年的数据来自邱道持（2007），2007年和2008年数据来自重庆市国土资源局。

表2：2006年重庆市农村耕地主要流转形式的流转情况

	农村耕地流转总量（万亩）	占承包面积比例（%）
转包	108.88	50.33
出租	43.94	20.31
转让	37.94	17.18
互换	18.75	8.67
入股	2.55	1.18

资料来源：重庆市综合经济研究院统筹城乡发展研究课题组：《重庆农村土地流转现状及制度设计的方法和途径探索》，<http://www.cq.cei.gov.cn/doc/200710261.doc>，2007年。

- 根据《农村土地承包法》第39条的规定对五种转让方式给出如下界定：转包，主要是指承包方将自己承包的土地，在一定期限内全部或部分转交给本集体经济组织的其他农户耕种；出租，主要是指承包方作为出租方，将自己承包的土地，在一定期限内全部或部分租赁给本集体经济组织以外的单位或者个人，并收取租金的行为；转让是指将农村土地承包经营权流转其他受让方（受让方可以是承包农户，也可以是其他按有关法律及有关规定允许从事农业生产经营的组织和个人），受让方具有农业经营能力；互换则是农户双方在未办理农村土地承包经营权变更登记下通过口头协议实现土地集中；土地入股，则是一种以农民土地承包经营权为资本的投资行为，农户作为投资方，是一种存在风险的投资行为。
- 邱道持：《统筹城乡发展，推进土地流转——关于重庆市农村土地流转和规模经营的调研报告》，《重庆国土资源》2007年第5期。

重庆市农村土地流转的现状：

- 承包土地经营权流转“量大”，增速快；
- 耕地流转为主，“出租”和“转包”比重高；
- 区域内土地空间置换动力正在形成。

农村耕地流转为主，“出租”和“转包”比重高

重庆市农户家庭承包土地流转主要有转包、出租、转让、互换和入股等5种形式，¹2006年比例最高的流转形式是转包（占50.33%），其次则是出租和转让（分别占20.31%和17.18%，见表2）。

区域内的土地空间置换动力正在形成

表3某种程度上反映了重庆市耕地流转的区域性特征。近年来，“两翼”的农村劳动力向一圈转移，这是重庆的特殊区域经济分布所决定，一圈的耕地紧张（人口拥挤），需要置换两翼的耕地。农村劳动力外出是土地流转的前奏，在农村剩余劳动力大规模大比例流出的地区土地流转规模大，流转模式选择与地区经济发展特点以及区域内和区域外流出比例之间也存在必然的联系。

农户家庭承包地经营权流转模式

公司与农户之间的土地流转模式

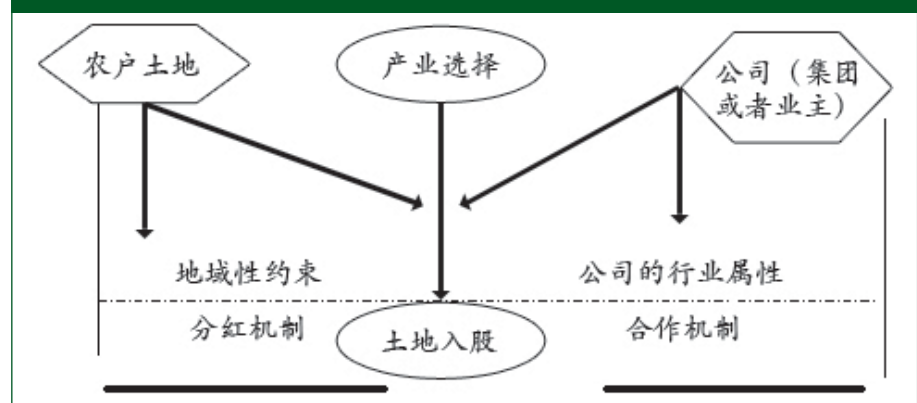
重庆市土地流转中公司与农户之间采取的模式主要包括四种：公司承包经营模式、股份合作方式和联合开发模式、龙头企业+公司+农户土地的“东江模式”以及重庆政府“八大”投资集团的农村土地储备。图1对这几种流转模式进行了概括。在这种模式下，必须充分发挥农业产业化经营的比较优势，以及充分利用好产业的市场发现功能。需要严格保护农户土地的收益权，以及建立起健全的分红机制和合作机制。

表3：2006年重庆市农村耕地流转情况

	农村耕地流转总量（万亩）	占承包面积比例（%）
转包	108.88	50.33
出租	43.94	20.31
转让	37.94	17.18
互换	18.75	8.67
入股	2.55	1.18

资料来源：重庆市综合经济研究院统筹城乡发展研究课题组：《重庆农村土地流转现状及制度设计的方法和途径探索》，<http://www.cq.cei.gov.cn/doc/200710261.doc>，2007年。

图1：重庆公司与农户“土地入股”流转模式框架

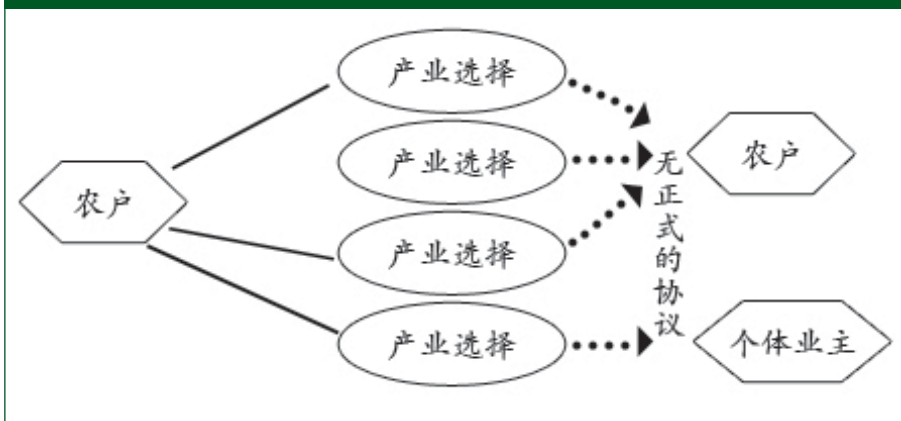


农户与农户之间的土地流转模式

重庆市供销社公布的一项调查数据显示，在农村土地经营权流转方式中，租赁所占比例最大，达到 51.35%。³可以发现土地流转还处于初级阶段，出租、转包等方式所占比例还高于市场化程度较高的“入股”的形式。

租赁流转模式主要是基于农户与农户之间的互动，主要模式有四种，无偿转包模式、互换地块模式、租赁经营模式以及口头租赁模式。图 2 对以上四种模式进行了总结。

图 2：农户之间土地流转模式框架



村集体、县乡（镇）政府作为中介统筹土地经营权流转模式

除了农户之间的土地流转以外，村集体、县乡（镇）政府作为“中介”统筹土地经营权流转，可以起到沟通信息、统一管理等作用。主要类型包括镇村“超市+连锁店”模式、土地托管模式、租赁倒包模式、土地“打包”集中流转模式（土地经营权抵押和土地银行）。

重庆农村集体土地使用权流转现状和模式：“地票”交易

“地票”交易是重庆正在探索的宅基地使用权流转创新模式，这种土地流转模式区别于土地征收。“地票”指与建设用地挂钩指标，特指包括农村宅基地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等农村集体建设用地，经规定程序批准复垦为耕地后，经过严格验收可用于建设的用地指标；此类集体所有的土地进行出租或买卖，由土地交易所集中进行。

重庆农村土地交易所土地流转模式的重要创新之处是通过“地票”置换城乡土地，把城市郊区的农业用地和农村的宅基地进行置换，从而扩大城市的建设用地面积，又不减少耕地面积，实际上是一种本市域范围内的建设用地和农业用地的“占补平衡”。通过以上分析我们将“地票”流转模式用图简单反映如下图 3。⁴

“地票交易”的作用主要有以下几个方面：

重庆农村土地交易所土地流转模式的重要创新之处是通过“地票”把城市郊区的农业用地和农村的宅基地进行置换，实际上是一种本市域范围内的建设用地和农业用地的“占补平衡”。

3、资料来源：中财网，“重庆农村土地经营权流转，租赁方式占了五成”，2009年04月28日。

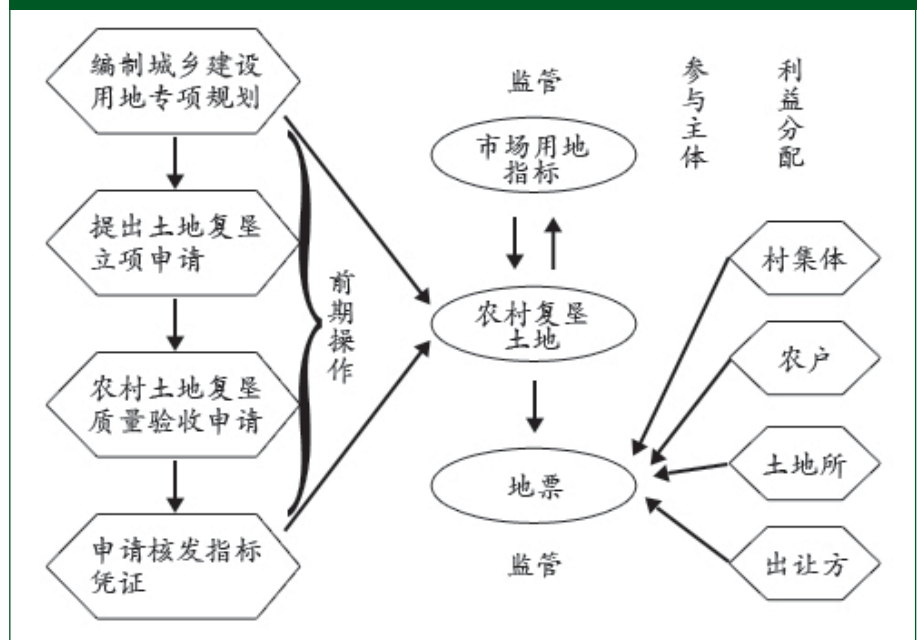
4、《重庆农村土地交易所管理暂行办法》（渝府发[2008]127），具体交易流程未做详细说明，属机密性文件。

(1) 避免农村土地浪费，与现有“先占后补”的挂钩模式相比，土地指标交易制度是“先造地后用地”；⁵

(2) 农民宅基地能获收益，城市建设资金传递到农民手中，提升农村特别是偏远地区的土地价值，实现城市反哺农村、发达地区支持落后地区发展的目的；

(3) 可刺激农村市场建设，土地交易所通过开展远距离、大范围的土地资源优化配置，使固化的土地资源转化为可动资本。

图 3：重庆农村土地交易所“地票”流转模式框架



“地票”出让的流转模式的关键是农村土地流转指标的形成，这种模式实际是将城市近郊的农村土地转化为城市建设用地，而将较远的宅基地（或其他集体建设用地）进行复耕整理为农村用地。目前重庆进行“地票”交易实验改革的对象主要是宅基地，而最重要的一环则是复垦监管，以及“地票”如何出售。这种流转交易产生的前提是：土地增值收益大于各种成本（如复耕，交易费用）以及各方土地收益要求，这种模式一旦成熟起来，就能实现土地指标的空间占补平衡，也是实现跨区域平衡的重要模式。目前，重庆交易的宅基地（置换）土地增值收益高，并能满足主城的城市建设用地需求和边缘区县农村集体的土地增值，这成为城乡统筹发展的重要手段。如果这一模式在其他地区推开，在欠发达地区就可能遇到土地增值空间不够大的问题，如果能够允许较发达省区与欠发达省区之间进行跨地区的土地“占补平衡”，必将释放出极大的土地增值空间，既有利于提高土地利用效率，又有利于让农民更多地分享土地增值收益。

5、先把农村建设用地（包括宅基地）转化成耕地，才在城市新增建设用地，对耕地的保护力度更大、保护效果更好。农村闲置土地资源依法有序退出，解决农村建设用地浪费问题。

重庆农村土地流转试点启示

规范农村土地流转行为，提高地方农民和业主进行土地流转的积极性

土地流转的关键是农村土地流转的规范化操作。重庆目前农村土地流转基本上属自发行为，缺乏应有的约束力和规范性，大大影响了土地流转的积极性。所以要加强对村集体（乡镇）及有关部门的管理、引导和服务。同时，充分发挥土地流转中介组织的作用，保证流转的信息渠道通畅，并加强对土地流转后的跟踪监督机制。此外，伴随城乡统一的土地交易市场——农村土地交易所——的形成和规范，农村集体所有土地的使用权流转也会快速推进。

加强监管，形成合理完善的相关主体获利机制

从目前来看，政府推动起的作用太大，政府寻租空间大，对农户的权益保护不利。农村土地流转需要健全的市场发挥作用，赋予农民“自由、自主选择”权利，通过完善的制度激励和约束地方政府行为。这就要求建立和完善土地定价机制，加强进行农村流转土地的价值评估，这个过程可以借鉴城市土地交易市场经验和做法，建立健全农村土地流转的定价机制。同时，需要强化农村土地流转管理，加强农村流转参与利益主体的行为监管，破除“地缘关系”和“内部人”干扰，健全土地流转信息发布规范机制。

健全农村土地交易所运行机制，兼顾各方利益

土地流转价值难以衡量，集体建设用地流转中，由于缺乏土地评估机构、土地融资服务机构、土地保险服务机构等流转中介机构，致使农村土地流转无法开展定级估价工作，集体土地缺乏科学合理的价格形成机制，难以为交易者提供充分的价格信息，土地价格的形成和确定具有很大的主观性和任意性。因此，应健全土地交易市场“地票”形成机制和出让机制，确定村集体和农民的利益分成比例，兼顾各方利益。

加强法律保障

目前重庆土地流转的法律程序欠缺，只是地方上文件的暂行规定。由于在法律上没有规定集体建设用地使用权流转的审批程序、登记程序及公示程序，集体或农民对自己所有的建设用地使用权转让无从监督。此外，对有关政府、村组负责人侵占土地转让收益的行为，无法有效地制止和请求法律救济。目前重庆在流入主体方面做出明确规定，在大多数区县几乎采取“统一”范式的文件，并未体现地域约束下的地区差异。因此，要出台符合各地方特点的土地流转法律法规，为土地流转提供法律保障。■

本文改编自北大·林肯中心工作论文，编号“W007-内地农村土地流转何去何从：重庆实践的启示”，详情参看 www.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx