

更好发挥政府作用 稳步有序推进农村土地流转

——广西百色、贵港、玉林、北海、钦州等地农村土地流转问题调研报告

□ 陈 敏 刘 烨 李拂尘

土地流转是当前发生在我国农村的一件大事,对我国农村地区经济社会发展和治理体系变革具有深刻影响。如何稳妥有序推进农村土地流转,关系到我国“三农”问题的解决。笔者结合在广西百色田东县挂职经历和广西贵港、玉林、北海、钦州等地市的考察调研,就我国农村土地流转问题进行了较为深入的研究。

农民政府资本三方利益不协调

我国农村土地流转是指土地权益(经营权)在农村集体经济组织内部以及与其他经济组织之间的流动和转移。1984 年中央一号文件提出,鼓励耕地向种田能手集中。经过多年实践探索,我国农村土地流转逐渐形成了遵循土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,引导土地经营权有序流转,发展适度规模经营的指导思想和基本原则。

根据农业部数据,截至 2016 年年底,全国农村家庭承包耕地流转面积 4.79 亿 亩,比 2014 年 6 月底增加 26.1%;流转面积占家庭承包经营耕地面积的 35.1%,比重提高 6.3 个百分点;流转出承包耕地的农户达 6788.9 万户,占家庭承包农户数的 29.7%,2014 年数据分别为近 6000 万户和 26%。转包和出租是耕地流转的主要方式,转入合作社和企业的比重稳中有升。

然而,经过几十年的探索,规模化经营的扩张趋势略有放缓,实践中还面临一些困境,主要体现在农民、政府、资本三方利益不协调。

未来农预期难以确定。一般认为,如果土地转出收益或外出务工等非农收入比耕种土地收益高,农民便愿意流转出土地,耕种收入成为租金价格形成的基础。一方面,资本作为转入方,倾向于最大限度压价、降低经营成本;另一方面,支农惠农政策的大量出台提高了农民对土地的未来收入预期。县乡两级政府和村委出于多种因素,倾向于帮助资本方做农民工作、加速流转进度。例如,田东县某乡镇 700 多户农户与政府引进的一家企业签订为期 6 年的土地流转合同,流转的土地用于建设糖料蔗“双高”基地种植示范基地。因部分农民认为租金过

低,时有干扰种植基地正常经营的事情发生。后因为企业几次拖欠租金发放,直至单方面终止合同,引发村民极大不满,并认为政府和企业串通损害群众利益。

附着在土地上的社会保障功能难以体现。对于部分农户而言,土地不仅是收入来源,更是最为稳定的生活保障。和从事农业耕种相比,外出务工和农业雇工都不是长期稳定的工作,一旦在外找不到合适的工作、回乡又无田可种,便容易陷入衣食无着的尴尬境地。更要紧的是,目前还未参与土地流转的农户,往往劳动能力相对较弱、在这方面的顾虑更多、风险意识更强,转出意愿也就更弱。例如,在田东县,有些农户在承包地上种下甘蔗后就外出打工,淡季时再回乡砍蔗,即使甘蔗无人管护、单产低下,也不愿意转出。

广西各地正在探索实践

笔者认为,推动土地流转实现农业适度规模化经营的过程中,必须特别关注构建农户、政府、资本之间的紧密型利益联结机制,特别是应当发挥政府的关键作用,并结合各地实际形成切实可行的成熟模式。经过在百色田东县的挂职和在贵港、玉林、北海、钦州调研,我们发现一些值得深入探讨的经验做法。

以土地预流转方式降低流转成本。为加快土地流转,贵港市覃塘区樟木镇创新探索“土地预流转”。主要内容是,全镇 8 个村分别成立村集体农地服务公司,作为法人主体与有意向的群众签订土地流转意向协议,进行土地流转的前期准备。其土地预流转的主要意义在于,实现最终流转前提前完成农户土地的“化零为整”,形成了“先整合、再招商”的流转模式,避免了流转环节中出现的钉子户、不连片等问题。同时,为保障农户利益,在没有企业进驻用地前,群众仍然可以继续耕种。

为进一步规范土地预流转,樟木镇还量身定做“土地身份证”,建立“土地超市”,村农地服务公司收集地块位置、面积、土壤元素含量、日照时长、水源等基本情况,绘制“土地身份证”,并将全镇土地预流转地块汇总入库。与此同时,到覃塘区农村产权交易中心

上线挂牌,进行招租招商,引进汉世伟、北京华夏助农等一批农业龙头企业。其总投资超过 10 亿元,先后种植百香果 5000 多亩、柑橘 6000 多亩、养殖生猪 10 万多头,产业规模初步形成。

土地预流转模式不仅促进农业产业化,而且实现了与村级集体经济的融合发展。村农地服务公司通过为企业提供优质服务,挣得土地流转服务费,发展壮大村集体经济。由农地服务公司和意向企业商谈招租方式、租金、租期、服务费用等,签订租赁协议,协助企业给农户发放租金,协调解决矛盾纠纷,跟踪服务好企业生产发展。目前,樟木镇已在全镇推广土地预流转模式,有 18 个村通过这一模式获得土地流转服务费 60 多万元。

龙头企业带动乡镇整体土地流转。农村土地流转必须依托于企业主体,才能获取所需的充足资本、技术等关键要素,充分发挥土地规模化经营效益。其中,充分发挥龙头企业的积极性至关重要。百色市田东县江城镇引进天成集团建设天成(田东)国家有机农业综合体,总流转面积近 3 万亩。在引进天成集团的过程中,江城镇三年共投入财政资金 1900 万元,用于综合体项目配套和周边村屯基础设施建设,极大促进了项目建设,成功撬动天成集团 2 亿元资金投入,加上天成集团追加投资,最终实现总投资 10 亿元。目前,该项目已经每年为田东县 10 个贫困村提供 5 万元保底分红,为 40 名贫困户提供了 1000 多人次的就业机会,为 200 户贫困户发放土地租金,并且带动了贫困村架龙村 17 个养殖示范点的建设。

引入农业园区概念进行招商反包。在政府主导推进流转做好服务、龙头企业积极投入带动的情况下,钦州市钦北区平吉镇的九佰垵现代特色农业示范区,探索了一条“企业+园区+农户反包”的土地流转和农民增收模式。

九佰垵现代特色农业示范区由财政资金和社会资本投入结合建成。在土地实现流转后,园区企业主要负责提供技术、约定标准,严格执行绿色、有机果蔬操作规程和质量追溯管理体系,确保产品达到绿色有机标准。同时,吸引农户反包承担生产任务。农户除能够按种植面积获取固定收入外,亩产超过公司最低标准后,还能按

产量获得激励性收入,最终农民收入与普通务工相比有了质的提升。这一模式一方面降低了企业的雇工成本,使企业能够更加专注发挥其技术和资本优势,切实提高土地产出水平;另一方面吸收了大量农村优质劳动力,并极大激发了他们的生产积极性。

发挥政府主导作用加大基础设施建设

经过在广西各地的调研观察,笔者发现,要实现稳定长期高效的土地流转,必须突出发挥政府的主导作用和关键第三方作用,一方面确保企业有效益,另一方面确保农户得实惠。

政府在土地流转过程中应当起到关键基础性作用。笔者在访谈过程中发现,一些地方由于长期管理混乱,土地实际拥有者不固定、土地经营权较为混乱,产权基础不清晰显著提高了土地流转的难度;一些地方对土地流转工作不够重视,并没有对相关政策

进行广泛宣传,农户对土地所有权、承包权、经营权、收益权概念不甚清楚,当有企业愿意投入土地流转进行规模化经营时反而激发农户极大的危机感,使得土地流转机会白白流失;还有的地方政府愿意开展土地流转,但对如道路交通、电力通信等基础设施建设和土地平整等基础性工作投入不足,使得企业“过村门而不入”。

政府在服务企业进驻和发展中要稳定政策预期。企业是以盈利为导向的,对市场和政策都极度敏感,尤其在市场经济不断成熟的情况下,政策环境是否稳定可预期,对企业投资意愿影响极大。在广西各地较成熟的土地流转案例中,地方政府都在稳政策预期方面做了极大努力,并通过真金白银和切实工作,解决了企业进驻的一系列基础性问题。

政府在保障农户利益中要坚定不移守住人民立场。为什么要进行土地流转?直接目的是实现农村土地规模

化经营,促进经济社会发展,但最终必须要让农民共享发展成果。一方面是要让农户通过土地流转切实提高收入水平;另一方面要让农户收入提高的程度与土地规模化经营取得的突出效益相适应,不能“企业吃肉,百姓喝汤”。

基于上述分析,笔者认为,要更好推进农村土地流转,关键是要建立紧密型的利益联结机制,而要建立紧密型的利益联结机制,关键是要更好发挥政府作用。据此,提出如下建议:一是政府要进一步夯实基础,强化土地确权、深化产权改革,探索推广土地预流转创新模式,降低交易成本。二是要强化政府资金投入,加大基础设施建设,并探索实行融资、财税、人才待遇等方面的针对性优惠政策,更好服务企业。三是要确保农民受益,一方面是要保障土地租金水平,要结合企业未来生产经营的效益进行核算,不能简单参照其他类似土地情况的租金;另一方面是要多元化农户收入模式,让农户在获得稳定的土地租金收入的同时,能够多渠道通过参与生产和投资获益。在企业面向农户进行雇工和反包的过程中,政府要确保相关用工协议和反包协议符合相关法规。

(作者系国家发改委经贸司、社会司、价格司挂职干部)



山西广灵：“扶贫车间”助推脱贫攻坚

近年来,山西省广灵县开拓思路,多渠道吸引外来投资,鼓励动员当地经济能人、外出务工人员等回乡建设“扶贫车间”。目前,全县核准的 76 家“扶贫车间”,共带动劳动力 2167 人,其中包括贫困家庭人员 1201 人,实现了贫困劳动力就地就近就业,稳定增收脱贫。图为巧娘宫手工编织专业合作社员工在制作柳条产品。新华社记者 陶明 摄

通用机场对县域经济关系重大 需慎重决策

——关于吉林汪清县通用机场建设前期调研情况报告

□ 王胜民

近期,为做好吉林省汪清县通用机场建设相关准备工作,笔者对国内通用机场情况进行了搜集整理,并先后赴延边州和龙市、重庆市两江新区、广东省珠海市调研,与当地政府、发展改革委等有关部门、机场公司座谈,了解通用机场建设审批流程、运营情况,并实地参观了机场跑道、停机坪、机库、控制塔台等相关设施。

国内通用机场已达 209 个

民用机场分为通用机场和公共运输机场。通用机场是指使用民用航空器从事公共航空运输以外的民用航空活动而使用的机场,包括供飞机和直升机起飞、降落、滑行、停放的场地和有关的地面保障设施。与通用机场对应的通用航空又称“专业类航空”,飞行器大都是小(轻)型飞机、直升机等,主要承载 1000 米以下的专业飞行。通用航空主要内容:开展飞行员培训、空中巡查、防林护林、喷洒农药等作业飞行,以及应急救援、商务包机、空中摄影、景点观光、空中表演等民生功能。

通用机场分为 A、B 两类。A 类通用机场对公众开放,允许公众进入以获取飞行服务或自行开展飞行活动;B 类通用机场不对公众开放。A 类通用机场分为三级:A1 级(飞机座位数 10 座以上)、A2 级(5~9 座)、A3 级(座位数除前两级外)。

根据我国通用机场信息平台数据统计,截至 2019 年 3 月底,全国取证通用机场已达 209 个,其中 A 类通用机场 86 个,B 类通用机场 123 个。通用机场数量同比增加 126 个,增长 151.8%。其中,A 类通用机场由 50 个增长为 86 个,B 类通用机场由 33 个增长到 123 个。考虑到一些通用机场已建成但尚未取得执照,目前全国通用机场实际数量已超过 300 个。在 209 个取证通用机场中,东北地区共有 91 个,占 43.5%,排名第一,主要集中在黑龙江省(83 个,多为 B 类),吉林省 2 个(榆树通用机场、白城大青山通用机场)。

三个机场基本情况

吉林省和龙市金达莱通用机场建设类型为 A1 级跑道型机场,预计项目总投资 4 亿元,占地面积 100 公顷,采

取军民共建方式,除跑道共用外,地方、部队分别用地 50 公顷。建设内容为新建一条长 1200 米主跑道、3500 平方米航站楼、4 个停机坪等。

和龙机场项目于 2013 年开始谋划,2014 年 2 月正式启动,成立了由政府工作人员组成的机场办,外聘 2 名顾问,负责项目前期选址,2018 年完成选址报批工作,目前正在进行项目立项。该机场后期运营内容尚没有明确定位,主要是为了抢占领空先机及朝鲜开放后的贸易、旅游兼顾应急、防火救援等综合用途。

重庆龙兴机场是西南地区首家获取 A1 级通用机场使用许可证的新建机场,机场类型为跑道型机场(兼表面直升机场),拥有 1 条长 800 米、宽 30 米的跑道,40,000 平方米的站坪,共设 37 个停机位,配套设施包括机管综合楼、停车场、标准机库、办公用房等。

该项目于 2012 年启动选址工作,2017 年 9 月完成验收与取证。在项目启动前,重庆龙兴机场已经确立了投资建设运营的主体公司两江航投集团,公司是直属于两江新区管委会的全资国有企业,由企业负责选址、报

批、建设到验收取证的全部工作,政府在审批过程中予以协助。机场建设时定位已十分明确,主要是为了服务于招商引资引入的两家飞机制造企业,此后又规划了两江航空产业园,以机场作为招商引资的平台,为通航运营企业提供一站式飞行服务站、航油、空管、维修等服务,打造了通航信息化、规模化服务与专业化、社会化保障体系。

珠海莲洲通用机场建设类型为 A1 级跑道型机场,可对公众开放开展 10 座以上的航空器商业载客飞行活动,主要为海上应急救援、飞行培训、通用航空展览、飞机组装试飞、航空摄影和测量、灾害监测、飞机维修、私人飞机托管加油等业务提供服务。

该项目于 2010 年开展选址工作,2015 年 3 月初步确定具体地址,2019 年 3 月完成验收与取证。与重庆龙兴机场一样,在机场建设前已经确立了国有公司珠海通用机场建设集团,负责选址、报批、建设到验收取证的全部工作。目前机场定位也比较明晰,一是国内示范性通用机场;二是公务机通航运营机场,同时包括应急救援、公共服务;三是承接亚洲通航展、通航赛

事;四是飞机制造企业制作、组装、试飞;五是在航道延长后作为支线机场为珠三角的五大机场做补充。

需要关注的问题

建设通用机场对县域经济关系重大,需慎重决策。结合汪清县情况,重点需要关注以下几个问题。

必要性论证。汪清县是否要建设通用机场,尚需认真深入论证。初步看,有利的方面:一是目前国家对建设通用机场持鼓励态度,有一些支持资金可以争取;二是汪清县公路、铁路网相对不发达,建设通用机场可以抢占未来空域发展的先机;三是已列入省里“十三五”规划,可以得到上级部门支持。不利的方面:一是汪清县缺乏相关专业人才,对整个审批流程和机场建设事项不够清楚;二是财政资金紧张,可自行投入资金不多;三是受地

形地貌影响,选址可能较为困难。

投资运营主体筛选。由于缺乏专业团队和资金紧张,需要首先明确投资建设和后期运营主体,并采取以投资主体为主、县政府辅助的形式来推动整个项目建设。

机场类型及资金概算。经调研,笔者认为,适合汪清县的通用机场建设类型为 A1 级跑道型机场,拥有 1 条长 1200 米、宽 30 米的跑道,占地面积预计 100 公顷,提供公务飞行、短途运输、森林防护、低空旅游、应急救援等服务。根据相关数据测算与引用,建设一个 800 米跑道纯目视运行的通用机场建设费用一般不超过 5000 万元,加上征地拆迁,在土方量不大的平原地区投资总额一般在 1 亿元~2 亿元。按照汪清通用机场建设设想,若建设一个长度为 1200 米的跑道,需经费 1 亿元~2 亿元,预计总投资 4 亿元左右。经梳理,吉林省政府、国家发改委、民航局均已出台文件,明确对通用机场建设的支持,建议积极向上述 3 个部门争取资金。

(作者系国家发改委价格司挂职干部)

