

乡村振兴背景下泰安市土地流转问题探析

刘 辰

重庆三峡学院财经学院, 重庆

收稿日期: 2023年6月15日; 录用日期: 2023年7月13日; 发布日期: 2023年7月24日

摘 要

土地流转是促进农村经济健康发展有利保障, 加快实现农村土地健康流转对于实现我国农业专业化、标准化、规模化进而实现现代化有着深刻影响。为促进我国农业高质高效发展, 处理好我国农村土地流转问题势在必行。本文以山东省泰安市农村土地流转为例, 通过具体案例对泰安市农村土地流转现状、作用进行分析, 找出现阶段农村土地流转中存在问题, 并提出相应对策, 帮助农村土地安全高效流转, 促进农业农村发展。

关键词

土地流转, 泰安市, 对策

Analysis of Land Circulation in Tai'an City under the Background of Rural Revitalization

Chen Liu

School of Finance and Economics, Chongqing Three Gorges University, Chongqing

Received: Jun. 15th, 2023; accepted: Jul. 13th, 2023; published: Jul. 24th, 2023

Abstract

Land circulation is a favorable guarantee for promoting the healthy development of the rural economy. Accelerating the healthy flow of rural land is of profound impact on achieving agricultural specialization, standardization, and scaling up, thereby realizing modernization in China. In order to promote the high-quality and efficient development of agriculture in China, it is imperative to deal with the problem of rural land circulation in China. Taking the rural land circulation in Tai'an City, Shandong Province as an example, this paper analyzes the current situation and func-

tion of rural land circulation in Tai'an City through specific cases, finds out the existing problems in rural land circulation in the current stage, and puts forward corresponding countermeasures to help rural land circulation safely and efficiently and promote agricultural and rural development.

Keywords

Land Circulation, Tai'an City, Countermeasure

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

土地是乡村振兴的核心资源，是农业发展的根本，盘活农村土地，对发展壮大集体经济、助力农民增收致富、实现乡村全面振兴具有积极推动作用。农村土地问题是解决“三农”问题的关键抓手，而农村土地问题的重要内容就是农村土地流转[1]。本着让越来越少的人种越来越多的土地的思路，从而把农村富余劳动力转向城市，以最大化释放农村人口红利，能够实现土地产出率与优化配置率的不断提高[2]。2017年，党的十九大首次提出实施乡村振兴战略，描绘了“三农”工作的美好愿景；2018年，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》，对实施乡村振兴战略做出阶段性谋划；2021年中央一号文件提出全面推进乡村振兴，走中国特色社会主义乡村振兴道路，明确指出第二轮土地承包到期后再延长30年，保持农村土地承包关系稳定并长久不变，不断加强土地流转服务体系建设和等[3]。国家政策的不断出台保障了农户地权的稳定，为农户吃下定心丸。

2. 土地流转现状

山东省是农业大省，泰安市是山东省众多农业生产大市，是研究土地如何流转的重点区域。2021年山东省委、省政府研究确定了《落实“六稳”“六保”促进高质量发展政策清单》中简化农村土地流转，设施农业经营者与土地所有权人签订用地协议和土地流转经营合同，由乡镇政府审查备案即可使用土地的决议促进了农村土地流转。泰安市委市政府高度重视农村土地流转工作，市农业农村局积极贯彻落实上级政策精神，加强指导、规范管理，引导农村土地经营权有序流转，维护农民的土地权利，促进农业适度规模化经营，奠定现代农业发展基础。目前，全市6个县(市、区)都成立了产权交易市场和土地流转中心，81个涉农乡镇成立了土地流转中心，为农村土地流转的顺利推进奠定了基础。据统计，全市农村土地流转面积201万亩，占土地确权总面积的49%。2021年以来，泰安市各级积极落实市委、市政府部署要求，先后出台了一系列政策措施，引导市场主体，主动盘活低效闲置土地，促进土地增效，带动产业结构、产能结构、产品结构调整。2021年泰安市土地流转面积共144.8万亩，同比增长8.1%。其中，农户流转面积140万亩，占全市土地流转面积的96.7%，同比增长8.9%。其中，新泰市累计盘活土地资源50余万亩，流转耕地76.26万亩带动23.5万农户增收致富。2022年3月泰安市人民政府印发《泰安市“十四五”农业农村现代化发展规划》中明确指出要坚持深化改革、创新发展，不断深化农村土地制度、经营制度、集体产权制度、金融服务等改革，加快推动农业发展由注重物质要素投入向创新驱动转变，开展农技推广、土地托管、代耕代种等服务，开辟泰安市农业现代化发展新格局。为更好地保障农民的土地权益，释放土地制度改革的红利，本文对泰安市土地流转现状进行阐述，并对过程中出现的问题提出针对性的建议，以期进一步助推乡村振兴战略的实施。

3. 土地流转作用

3.1. 促进农村富余劳动力转移

经济学家拉尼斯和费景汉在其提出拉尼斯 - 费模式中把农业劳动力的流出分为三个阶段，第一阶段就是农业边际生产率等于零的那部分劳动力，也就是通常所说的农业剩余劳动力。通过对农村土地进行流转，能够使农村剩余劳动力由农业顺利向高收益行业进行合理流动，帮助一批农民从农业生产中解放出来[4]，农业剩余劳动力的转移促进了农民收入增加以及帮助二、三产业发展速度加快。同时，农业剩余劳动力的顺利流出能够提升农业生产效率，使农业生产者增加对于新生产工具及生产技术的运用，从而提升我国农业机械、农业科技市场需求，进而促进我国农业机械、农业科技不断提档升级，向着农业现代化方式生产不断迈进。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。”在国家政策支持之下，泰山山区省庄圣元村农业生产大户及生产合作社都通过与农民签订承包合同进行土地流转承包土地，种植平菇、猴头菇、宏草、灵芝等经济作物作物，使农民不用种地就能达到土地丰收一样的经济效益，还能有空闲时间外出务工，这种方法提升了农民对土地流转的积极性。

3.2. 促进农民整体素质提高

通过对农村土地进行流转，促进了当地农业承包地面积，加大当地招商引资的力度，增强对投资商的拉力。可借此将外地先进的生产技术、农业人才、管理经验引进到当地，不仅可以为当地更有效开发当地资源，利用外来优势发展农业生产，还可以使当地农村经济效益有所提高，促进当地农业产业转型升级，由传统农业向现代化农业转变。由企业当地农民进行专业的生产全流程培训，使村民完成由农民向工人转型，不仅使农民掌握了一定的技能与知识，还提高当地农民整体素质。

泰安市羊流镇通过对山东惠美农牧发展有限公司的引进，大力发展百合产业，让原本不适合种植作物的丘陵地变成了增加农民增收的“致富地”，形成了“种质资源保护 - 组培育种 - 规模种植 - 产品精深加工”的完整产业链条，通过定期聘请专家举办科技讲座，加强技术培训，提高社员的科技种植水平和科学文化素质，附近 16 个村 2 万多农民转型成为“领租金、赚薪金”的产业工人，顺利实现增收。

3.3. 促进农业规模集约化经营

通过对农村土地进行流转，既可使土地逐步向村合作社、龙头企业、种养能手等集中，有助于实现农业规模化生产经营，还可促使部分社会资金向农村流入，合理地优化配置农村土地资源及资金、劳动力、技术等其他生产要素资源，以促进流转土地的利用率和产出率，进一步增强农业产业化水平。

泰安市郑龙村通过引导部分农户以土地经营权入股成立了有机蔬菜合作社，每亩土地算一股，由合作社进行统一经营[5]。合作社先后与山东农业大学、中国芦笋协会等科研单位建立业务关系，对有机蔬菜基地统一实施标准化种植、规范化管理。年度分配时，合作社首先支付社员土地保底收益，再留出风险基金和公益金，剩余赢利全部按股进行二次分红。另外，除了入股，农民还可以通过在合作社打工的方式得到劳动报酬。仅半年时间，合作社种植面积就扩大到原来的两倍，带动了更多农户，扩大了合作社规模。

3.4. 促进农民增收致富

土地流转促使“农民”这种传统角色重新定位，许多农民彻底从土地中解放出来。在出让户能通过土地流转获得一定数目的固定土地租金下，种田能手成为专业化农民，提高经营产出；有外出务工能力

的农民进城工作或经商；另一些农民则离土不离乡，通过受雇于合作社、承包商等，进行劳动来增加收入。

马庄镇银马绿野奶牛合作社，农户与合作社直接签订协议进行流转，发展经济作物 24.53 hm²，辐射带动 80 余户增收致富；天平街道办事处大陡山村将 20 hm² 土地流转给苗木、茶叶合作社，扩大苗木、茶叶种植规模，发展社员 126 户，带动农户 1200 户。

4. 土地流转中存在的问题

4.1. 群众对政策认识不足，农民顾虑较多

由于我国劳动力大量流出，留在农村进行农业生产的多为老年人口，其文化水平较低，对于土地流转缺乏认识。同时，受到中国传统观念的影响多数老年人存在“以地养老”思想以及“土地情感”[6]。此外，很多农民怕土地流转后自己将失去土地承包权，以后无法再进行农业生产，是自身利益受到损害，导致其不愿签订长期土地流转合同，这就在很大程度上制约了农村规模化经营的发展。

4.2. 土地流转不规范，流转关系混乱

当前泰安土地流转呈现出以下特点：首先，土地流转具有自发性，散户与散户之间进行流转，其规模及流转量相对较少。其次，土地流转具有短期性、临时性、季节性的特点，农户因种植作物季节、外出务工或其他原因对土地进行短期流转，流转到期后自己重新进行土地耕种。这几种土地流转协议多为农户之间口头约定，双方对于具体流转较为随意。即便是农户与农业专业合作社、农业企业等组织之间签订土地流转合同，仍存在合同内容不完善、某些内容模糊等情况，缺乏法律保障，造成土地流转关系混乱，给村委会及当地农业部门对耕地的保护和管理带来了很大的困难，也使得土地承包方缺乏对土地长期经营的投入积极性不高。同时存在土地流转后土地使用用途发生改变有农业用地转变成非农业用地，不仅无助于农业增产增收，还与农村土地承包法相违背[7]。

4.3. 价格机制不完善，风险保障落实难

目前，泰安市大部分地区尚未形成统一规范的土地承包经营权流转市场，专门从事土地流转的中介组织较少，多依靠人与人之间相互介绍以及部分网站发布流转信息，缺乏专门价格评估机构对流转土地价格进行合理评估，且土地流转相关服务存在滞后型问题。同时，土地流转风险保障机制不健全，农业投资存在自然和市场的“双重风险”，既影响土地投资经营者对于土地流转投资的积极性，又制约了当地土地经营权的顺利流转。

4.4. 土地流转规模较小，流转效益不高

由于我国土地承包多为按土地优良平均分配，每户土地大多分散在不同区域，大多数农业投资企业及土地承包商都是需要大片土地进行规模化集约经营，而进行土地流转挂牌交易的大多是农户零散土地，大块土地较少并且土地很难弄连结成一整块。土地流转大多是在小户与小户之间进行流动，向大户流动形成规模经营的少。由于土地流转规模较小，流转期较短，集中程度不高，耕地实现规模化、集约化，利用农业机械进行大规模生产的想法难以实施。

5. 强化土地流转政策建议

5.1. 加强指导服务

通过对县、乡农村土地流转管理服务机构不断完善的基础上，进一步将土地流转进行下沉式服务由原来的县、乡一级向每个村进行延伸拓展，并在村级建立规范化土地流转信息台账记录，形成完整的村

有信息员、乡(镇)有中心、县(市)有网络的土地承包经营权流转管理体系。对于土地流转需求能够机制进行反馈,开展土地流转供求登记、信息发布、价格评估、合同签订和政策咨询工作,为土地流转双方提供全方位的服务。实行严格的土地流转合同登记备案制度,建立完善的土地流转档案。对流转手续不全、合同条款不清的流转合同,及时修改完善,切实提高合同的签订率和规范化。提升农村土地承包纠纷仲裁调解工作能力,妥善解决土地承包纠纷问题。

5.2. 树立流转典型

一是加大土地流转政策宣传力度。持续加强土地流转政策学习,鼓励有意愿和能力的种粮大户、家庭农场对撂荒地和弃耕地进行适度规模化种植生产,减少耕地撂荒现象,将土地流转工作与农业增效、农民增收、农村繁荣相结合,采取多种形式宣传土地流转政策,让农民了解政策、消除疑虑、推进土地流转。盘活农村土地,激活发展动力,增强经济活力,为助力农民增收致富提供保障。深入广泛宣传土地流转的目的、意义和做法,解决农民思想上存在的“恋地情节”问题,提高农民参与土地流转的积极性。二是树立土地流转典型。以做大做强农业产业化龙头企业、农民合作社、家庭农场等为重点,积极培育土地流转典型。总结宣传土地流转经验做法,用身边鲜活生动的土地流转典型事例,感召鼓舞群众,增强群众流转土地的愿望。三是引导土地规模流转。鼓励承包土地成方连片流转,向农民合作社、家庭农场、农业企业集中,为发展农业现代化打好基础。结合实际,统筹考虑本地的城镇化进程、农村劳动力转移规模、农业科技水平、社会化服务水平等因素,合理确定和控制流转规模。

5.3. 强化规范管理

一是加强土地流转的监督管理,依法依规规范农村土地流转市场。坚持依法、自愿、有偿原则,避免强迫命令,确保土地流转规范有序进行,平稳健康发展。加强对土地流转的监管,严守工作底线,严禁借土地流转之名搞非农建设,严禁破坏、污染、圈占闲置、撂荒耕地。减少土地流转纠纷,保障农民的权益,维护农村和谐稳定,提高农户土地流转积极性。二是通过不断完善土地流转交易公共服务,进一步促进土地流转的规范化,逐步建立健全信息共享的土地流转交易服务平台,完善流转双方信息,保障双方权益,促进土地的市场化流转。第三,鼓励和引导工商资本流向农村,发展适合企业经营的现代种养业。建立以县、乡两级为主的农村土地经营权工商资本流动记录制度。记录农地租赁合同、农地用途等。逐步建立工商资本租赁耕地素质审查和项目审查制度,对租赁耕地单位主体素质、农业经营能力、经营事业、土地使用、风险防范、是否符合当地产业布局、现代农业发展规划等进行审查[8]。以保护承包农户的合法权益为核心,加强风险防范。根据流入方预付、政府给予适当补贴的原则,建立农地流通风险保证金制度,防止合同农户权益受损。

5.4. 制定扶持政策

全市各级充分利用当前的各项支农、惠农政策,进一步优化营商环境,加大农业引导力度,在政策和资金上给予重点支持,以有前途、规模大的龙头企业为突破口,集中扶持和培育规模化的农业基地,加快农业企业的发展,实现农业集约化生产经营,带动农业增效和农民增收,加快农村产业结构优化调整和促进农村一二三产业融合发展。

推进农村土地承包经营权抵押贷款试点,制定抵押贷款办法,建立财政担保基金,解决规模流转土地的经营主体借款难、融资难问题[9]。完善农业政策性保险,减少自然灾害对农业生产的影响。加大财政投入力度,将农业综合开发、土地整理、标准农田建设和特色农业产业基地建设与土地规模流转紧密结合,以实施项目的方式增加对农业基础设施建设的投入。加强农民就业培训,提高农民工作技能,促

进其向二三产业转移，为土地流转创造条件。健全农村社会保障体系。完善农村养老保险、农民最低生活保障、农村合作医疗保险等社会保障政策，解除农民流转土地的后顾之忧。

6. 总结

党的十八大以来，经过精准扶贫和脱贫攻坚，我国实现农村人口全部脱贫。2021年中央一号文件将“全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化”作为主题，这是“三农”工作重心的历史性转移。农业农村现代化所需要的规模化、机械化生产方式离不开土地流转的坚实支撑。泰安市土地流转工作虽然取得了一定成绩，但是从全市土地流转情况来看，土地流转仍存在价格机制不完善、农民参与度较低、规模较小、流转效益不高等问题。

针对以上问题，我国土地流转要不断完善土地流转交易服务机构，加强土地流转监督，引导资金进入乡村。并且，各地通过借鉴示范区经验对土地流转进行改善，但须盲目跟风，根据自身实际情况具体问题具体分析，解决自身实际困难，推动我国土地流转扩大规模，进一步推动乡村振兴不断发展。

参考文献

- [1] 李丽. 当前农村土地流转中的问题和对策探析[J]. 中关村, 2023, 240(5): 102-103.
- [2] 黄晓懿. 我国农村土地流转的现状与优化建议[J]. 山西农经, 2023, 345(9): 65-67.
- [3] 李梅. 乡村振兴背景下临沂市土地流转问题探析[J]. 南方农业, 2022, 16(10): 142-144.
- [4] 张姣. 农村土地流转的作用及对策[J]. 现代农业科技, 2013(18): 390+393.
- [5] 王玉, 张文馨, 徐长旗, 林立杰. 泰安市宁阳县土地流转现状分析及成功案例[J]. 教育教学论坛, 2017 (8): 61-62.
- [6] 孙兆海, 苏令莹. 泗水县农村土地流转问题与对策[J]. 中国农民合作社, 2022(7): 67-68.
- [7] 谈文松. 农村土地流转过程中存在的问题及政策探究[J]. 山西农经, 2021(16): 68-69.
- [8] 李海新, 唐紫玮, 李永强, 张吉国. 泰安市马庄镇农村土地流转现状及对策分析[J]. 南方农业, 2020, 14(24): 94-96.
- [9] 郝泽田. 泰安市农村土地流转现状与发展对策[J]. 乡村科技, 2020(16): 11-13.