# 土地流转发展适度规模经营的若干思考

来源：网络 作者：空山幽谷 更新时间：2024-06-12

*土地流转发展适度规模经营的若干思考湖北省委省政府最近提出了实现全省农村面貌3年明显变化、5-7年大变化的重大目标，推进土地流转发展适度规模经营是实现这一目标的重要内容和要途径。我省农村土地流转、适度规模经营在发展过程中出现了“22211”的...*

土地流转发展适度规模经营的若干思考

湖北省委省政府最近提出了实现全省农村面貌3年明显变化、5-7年大变化的重大目标，推进土地流转发展适度规模经营是实现这一目标的重要内容和要途径。我省农村土地流转、适度规模经营在发展过程中出现了“22211”的新情况：第一个2是全省土地流转面积大约200万亩，占总耕地面积的4％；第一个2是“两个新突破”，第一个土地存贷合作社在钟样诞生，第一笔土地承包经营权抵押贷款在东宝办成；第三个2是“两个大典型”，全国最大的种田大户大冶农民侯安杰，去年承包种植了近两万亩农田，全国坚持规模经营时间最长的南漳县农民刘文豹，从分田单干开始到现在分三个阶段承包开发了1.6万亩荒地，两位农民先后受到了国家领导人的亲自颁奖；后两个1是我省最近有约100万农民工因受金融危机影响返乡，其中一部分要求收回已流转的土地自己耕种。针对这一新情况，笔者经过认真学习党的十七届三中全会精神和中央、省委今年的一号文件，省委领导在全省农村工作会议上的讲话，在去年几次专题调研的基础上，就我省如何推进土地流转、发展适度规模经营作了一些新的思考，供领导和农村基层干部参考。

一、积极稳妥地推进土地流转，发展适度规模经营

针对我省农村有的地方在这一工作中出现的“隔岸观火“和“拔苗助长”的“两极偏差”，有必要向基层干部宣传“既要积极引导，又要稳妥推进“的“流转思想”。

在推进土地流转、发展适度规模经营上不可轻率进。一是从基本国情看，我国人多地少，人地矛盾比较突出。目前，人均耕地面积只有1.4亩，前10年还在以每年1000多万亩的速度减少。我省农民人均耕地面积1.23亩，户均4.68亩，按规模经营的最低值每户种30亩，就有5-6户农民要转移。二是从市场规律看，经济有波动，农民工随时可能返乡务农。当前世界金融危机，全国约有2024万农民工返乡，我省也近百万农民返乡，返乡农民有一部分有务农需求。三是从土地功能看，承包地是维系农民温饱生活和农村社会稳定的最后一道防线。土地不仅是农民的温饱来源，也是就业岗位，还是最低生活保障，还起着稳定农村社会平衡协调作用。四是从实际情况看，法制尚不健全，单个农民的土地流转权益容易受到侵害。前期以及当下的农村土地上访事件，主要的还是因为农民的土地权益正在受到来自政府、企业、乡村干部、债主、大户等多方面的侵害。

对此，我们一方面要进一步解放思想，更新观念。另一方面也要注意，不能急于求快和盲目求大，不能超越事物发展的规律去办事，不能在这上面搞面子工程、形象工程和政绩工程，不能在这上面搞强迫命令、搞齐步走、一刀切，搞脱离实际和违背群众意愿的行为。这就是既要解放思想，又要实事求是；既要大胆创新，又要稳妥推进；既要朝着方向走，又要脚踏实地走；既要全省普遍倡导和统一部署，又要分类指导、因地制宜；既要考虑发展规模经营主体的利益，更要考虑维护最广大农民的根本利益；既要谋划多种形式的适度规模经营的发展，更要统筹农村农业农民以及城乡经济社会的全面发展、科学发展、和谐发展。

二、探索建立土地流转市场

土地承包经营权流转的建立需要先做试点，稳妥推进。一是明晰产权，进一步搞好确权到人、确地到田、颁证到户的工作。经济学家说，只有产权明晰才能产生交易。越是“长久不变”越要“更加明晰产权”。过去我省做了完善农村土地一轮延包的工作，而这项工作会不断出现反复，因为有的地方约定了“三五年一调”，同时人口增减、农田改造、城市与交通建设、水利与堤防工程等等都有可能引发矛盾。所以必须长期地、扎实地“继续完善农村土地一轮延包工作”。二是建立平台，健全网络。县市区一级建立农民承包地经营权流转中心，乡镇建立联络站（农民把它叫“托田所“），村设联络员。同步建立县乡村三级土地纠纷调处网络，县级建立土地纠纷仲裁委员会，乡级建立调处站，村级设立调解室或设调解员，确保土地纠纷有办法解决、有地方解决和有人及时解决。县级流转和调处机构分设，乡村两级可以合并设置。县乡村三级服务平台的一般性职能即省市一号文件中的几句话：“提供信息沟通、法规咨询、价格评估、合同签订、纠纷仲裁等服务”。试点地方可否这样设计：农民土地承包经营权流转在乡镇联络站进行“交易”，联络站按市场价格“代收”农民申请流转出去的土地，可以先付一定的“预付金”，待流转出去后再一次性付清其余款项。需要流入百亩以下的“业务“可在乡镇交易，按市场价交钱购买土地经营权。流入百亩以上的应到县市区交易中心交易。无论流出或流入，无论县乡交易，都要签订规范的流转协议。去年8月份成立的钟祥石牌镇彭墩、姚台土地存贷合作社，已开展存贷业务70宗，存贷土地1700多亩，这是我省土地存贷专业合作社的首创，是建立乡村土地流转服务平台的最新探索。石牌镇实行的“两组建“（组建土地存贷合作社、土地承包经营权流转服务中心）和“五明确“（明确服务对象、存贷程序、业务范围、管理办法、档案管理要求）的做法可供全省农村参考借鉴。三是确立农地流转支持银行，提供金融支撑。全省可通过招标确定统一的金融扶持机构，专办农村土地业务（有叫农村土地银行），主要为农民流转土地承包经营权和发展适度规模经营提供贷（存）款服务。四是允许农民以土地承包权和依法流转的土地承包权、大型农机具和房屋等作为抵押获得农业生产开发方面的贷款。去年10月，东宝区农民陈其发与荆门邮政储蓄银行签订合同，用土地承包经营权抵押贷10万元，开创我省土地承包经营权抵押贷款先河。公安县农行、信用社创新金融产品，推出了林权抵押贷款、水面经营权抵押贷款、仓单质押、仓货质押等信贷品种。

三、着力培育规模经营主体

我们通过调研认为，农业大省湖北省是完全有条件并需要大力发展规模经营主体的地方，更需要加快建立新型农业社会化服务体系。推进土地流转、发展适度模经营，需要主体支撑。农民肯定是主体，比一家一户农民更有牵引力和推动力的主体，则是农民中的大户、专业合作组织，还有企业、集体和政府。专业大户、家庭农场和专业合作织是应当着力培育的三大主体，这三大主体既是规模经营的主体，又是服务规模经营的主体；既是现代农业的主体，又是农村市场经济的主体，应该在工商登记、银行贷款、税收优惠、财政扶持、保险保障、项目支持等多个方面提供帮助。特别是要倾斜培育服务规模经营的主体，“支持供销合作社、农民专业合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、龙头企业等提供多种形式的生产经营服务”，要加快改变这方面主体“营养不良”和“发育迟缓”的状态。

四、制定推进土地流转、发展适度规模经营政策

政策是路标，也是杠杆。应在政策上解决几个重要问题。一是允许土地流转双方签订“长久不变“的合同。二是给予规模经营业主同等补贴和专项扶持。明确规模经营业主可以同等享受农民的各项补贴政策待遇，但不能挤占流转方农民的政策利益；明确外地规模经营大户可以同等享受本地农民享有的优惠政策，但不能挤占本地农民的政策利益。在现有普惠政策的基础上，增加对规模经营的专项奖励政策，主要是农机购置专项补贴、柴油专项补贴，应考虑增加新技术新品种推广补贴。三是对规模经营给予基础设施的项目支撑。可以按一定比例实行以奖代补，高产农田建设、国土整治及低丘岗地改造项目都应优先投放已经实行规模经营的区域。同时，按十七届三中全会精神，“采取以奖代补等形式，鼓励和支持农民开展小型农田水利设、小流域综合治理等项目建设”。四是给规模经营大户提供贷款支持、保险奖励、技术保障、信息服务和素质培训等。五是解决部分经营主体有限建设用地需求。对特殊经营主体在较长流转期限内按比例给予一定的临时建设用地审批政策，使经营主体安心经营。六是出台鼓励引导城市人才、资本、技术投身新农村建设的优惠政策，放开有些限制。笔者认为，只要不违反“三个不得”的原则和纪律，一切有利于推进土地流转、发展适度规模经营的政策都可以尝试制定。

五、修订相关法律法规

法律法规应该解决几个根本性的同题：一是延长土地承包30年期限，将“长久不变”先期落实为一个准确时段。可参照法律规定的草地30年至50年和林地30年至70年落实，允许农民签订50年或70年剩余期限内土地流转合同，在国家有关法律规定尚未出台前，省级可以先一步进行探索。二是从法律法规上确认部分农民退出土地并逐步建立退出机制。一些已经转变为城镇居民的农民应该从农村土地承包权益中退出，这就需要从法律法规上进行确认。有条件的地方可以建立农民自愿退出机制，城乡统筹有效解决农民退出土地后的保障问题。三是从法律法规上规范土地流转。尽早出台《农村土地承包法实施细则（或办法）》，在给予农民土地承包权的同时，对浪费土地资源的情况也要给予约束，引导其进行土地流转。严格保护发展适度规模经营，约束基层政府在规模经营中的随意行为，弱化基层政府及其部门在规模经营中的行政干预能力，同时规范土地流转双方的权利义务，有针对性地防治在规模经营后期出现的农民集体推倒合同、哄抢大户成果的“红眼病”行为。

六、引导规模经营向现代农业方向发展

规模经营虽说是面向现代农业发展方向，但笔者调查的很多规模经营不过是“种的田多”而已，农业生产仍然靠“勤扒苦做”。农忙季节则请工插秧割谷，甚至有些种田大户当“田贩子”搞“反租倒包”，这种规模经营对农业发展和农村进步意义不大。规模经营不是简单的土地集并，它需要引进先进的生产理念、先进的生产方式和先进的生产要素，需要提高科技含量，提高机械化作业水平，提高劳动生产效能，提高土地产出率，还需要融入现代管理。规模经营不仅是土地面积的规模经营、农业生产过程和农业的规模经营，它应该是生产要素和生产方式的集约经营，是产前、产中、产后全过程的市场经营，是包括林、渔、茶、烟、菜、药、草、畜等大农业在内的多种经营。这需要规模经营业主在实践中摸索，也需要政府培训、引导、支持扶助。

七、加大农业基础设施建设

“田不好种”是调查中规模经营业主反映较多的同题之一。各地要在新农村建设中统筹安排好农业基础设施建设，加大投入力度，加快建设步伐，把重点放在“小农水”的建设上。县乡两级政府要像为招商引资企业准备“五通一平”一样为大中型规模经营提供基础设施建设帮助。黄陂区政府对规模流转面积500亩以上的板块基地，每亩补贴1000元至2024元用于农田设施改造，对达到3000亩规模以上的，另给一次性奖励30万元。他们的扶持做法可在全省推广。

八、完善保障保险机制

主要是建立健全三大机制。一是健全农村社会保障机制，让农民放心地流转土地。要坚持“因地制宜、量力而行、形式多样、农民自愿”的原则，多渠道、多层次、多方式加强以农村最低生活保障、社会保险、大病救助、子女教育、农民工保护等为主的农村社会保障体系建设，逐步弱化土地的福利性和社会保障功能，减少农民对土地的直接依赖。二是建立农村劳动力向非农领域稳定转移机制，让农民更多地走出去。积极引导农民发展投资少、见效快、就业容量大的第二、第三产业项目，促进农村劳动力向非农产业、向小城镇转移，为土地流转拓展新的空间。加快建立城乡统一的劳动力市场，同时把劳动力市场与土地流转市场结合起来，以劳动力的有序转移、流动，促进土地使用权的合理流转，进而建立稳定的农地流转市场。三是建立农业风险保障机制，最大限度地减少规模经营中的自然和市场风险。制定土地流转风险扶持政策，积极支持建立灾害风险补偿基金、农作物病虫保险基金等，尝试商业保险，探索实施互保合作方式，组建农业生产者互助合作保险组织，本着自愿原则，实行会员缴费、财政补助、自我管理、合作共享、专户监管、滚动发展的农业保险运作模式，最大限度地降低土地流转带来的风险，为促进土地流转和规模经营提供有力保障。

九、营造良好的社会环境

有必要专项打击违反土地承包法的行为和集中整治规模经营的环境，有必要在全省上下集中一段时间开展土地法律法规和相关法律法规的宣传、学习、普及工作。同时，加强干部作风转变，提高部门服务农民的质量，搞好机关单位对口联系农村工作，巩固“三下乡”成果，多为农民办好事办实事，在推进土地流转、发展适度规模经营上，相关部门如工商、税务、土地、经管、保险、金融、司法等，努力做到热情、细致、减免、优惠、简便、快捷，真正形成上上下下、方方面面共建新农村的良好氛围。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找