

# 改革与突破 : 推进农村土地规范有序流转

刘爱莲<sup>1</sup> 彭恩胜<sup>1 2</sup>

(1. 河海大学 公共管理学院 江苏 南京 210098 ; 2. 江西中医学院 思想政治理论教学部 江西 南昌 330006)

**摘 要** : 农村土地的规范有序流转 , 有利于推进城乡经济社会发展一体化进程、促使乡土中国走向现代中国。为此 , 必须贯彻党的十七届三中全会精神 , 制定《土地流转法》, 加强土地流转法制建设 , 完善土地流转管理机构职能 , 发展土地流转服务组织 , 推进农村土地规范有序流转。

**关键词** : 农村土地流转 ; 土地流转法 ; 管理机构职能 ; 服务组织

中图分类号 : F301.11

文献标识码 : A

文章编号 : 1671-4970(2009)01-0001-03

党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出 : 按照依法自愿有偿原则 , 允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权 , 发展多种形式的适度规模经营。<sup>[1]</sup>该《决定》重提了农村土地流转问题。2009 年中央一号文件《中共中央、国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》又一次提出了规范土地承包经营权流转问题。为落实党的十七届三中全会和 2009 年中央一号文件精神 , 必须制定土地流转法 , 加快土地流转法制建设 , 完善土地流转管理机构职能 , 发展土地流转服务组织 , 逐步推进农村土地规范有序流转。

## 一、制定《土地流转法》

“法律是复杂而专门性的 , 不论在哪一个文明社会 , 它都代表着一种规则和秩序 , 是具有组织性和有序性的文明社会相对摆脱了单纯偶然性和单纯任意性的一种固定形式 , 即一定文明社会的某种有序化模式。”<sup>[2]</sup>因此 , 要推进农村土地规范有序流转 , 必须制定《土地流转法》。《土地流转法》应包括以下内容。

### 1. 土地流转主体的权利和义务

尊重农民的土地流转主体地位 , 土地流转或不流转 , 以何种形式流转 , 流转价格高低 , 由农民自己根据地价评估师的评估情况 , 自己去协调、去确定。任何组织和个人不得强迫流转 , 也不能妨碍自主流转。赋予农民对土地流转独立的异议权、参与权、请求权等 , 使土地流出者能对抗非法侵害。土地流转主体根据双方意愿享受土地流出或流入的权利 , 负有按合同规定交纳契金 , 合理利用土地等义务。

### 2. 土地流转的用途

农村土地流转方式主要有出租、互换、转让、委托第三方经营、反租倒包、土地股份合作等。这些方式可以分为两种类型 : 一是改变土地所有权 , 把集体所有的土地变为国有土地 , 如国家征地。此类型仅限制在国家和国防建设、农村基础设施(如交通、水利)、社会公益事业(如教育、文化、卫生、环保)以及其他由政府兴办的以公益性为限的国家重大经济建设项目范围内 , 要实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度 , 从严控制城乡建设用地总规模 , 严格控制土地“农转非”。二是在保持集体土地所有制主体不变的前提下 , 土地使用权(主要包括经营权、收益权和流转权等)在不同市场主体之间的转移和交易。土地承包经营权流转 , 不得改变土地集体所有性质 , 不得改变土地用途 , 保护农地的数量和质量 , 实现土地的可持续利用。

### 3. 土地流转的程序及机制

首先 , 对承包经营权进行权契。法律规定农地承包经营权需要有关机关进行权利的记载并通过一定的权利证书表现出来 , 对各种具体的土地所有权进行登记、造册、权契。其次 , 把土地流转信息提供给流转服务中介组织 , 并报农业承包合同管理机构登记。流转服务组织为流转双方提供信息沟通、法规咨询 , 之后进行价格评估 , 并根据双方意愿签订合同。再次 , 农业承包合同管理机构对所有权的转换给予公证和换契 , 对使用权的转让过程给予备案、公证等。最后 , 对流转后的土地进行发证工作。在承包经营权流转以后 , 通过权利证书表现使用权或承包经营权更为重要。在土地流转过程中 , 须建立供

求机制、竞争机制、价格机制、投机机制和宏观调控机制在内的农村土地流转的市场机制,使这些机制有机地融为一体,自发地、分散地和间接地调节农村土地流转。

#### 4. 土地流转后对农民的保障

农民通过土地经营,获取了收益、尽量实现了充分就业,土地经营为农民提供生存和发展的基本保障。土地流出后,立法就应对农民的保障作相应的规制。建立多层次多方位的农民社会保障体系,包括农民社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助,以及新型农村合作医疗制度等等。

由于东、中、西部区域农业经济发展参差不齐,各地应根据法律逐步推进土地流转工作,确保农村土地流转规范有序进行。

## 二、加强土地流转法制建设

邓小平同志指出,制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。按制度办事、用制度管权、靠制度管人是推进农村土地有序流转的根本途径。因此,须加强土地流转法律制度建设,为推进农村土地流转提供法治保障。

### 1. 规制农地承包权

农村土地承包权是农地流转的基础,规制农地承包权是顺利推进土地流转的前提。土地承包权的规制,首先做好集体土地所有权登记颁证工作,把承包地块的面积、空间位置和权属证书落实到农户。其次,严禁调整土地承包关系,坚决禁止和纠正违法收回农民承包土地的行为,否则依法进行处理。最后,承包权是物权法在法律关系中的一种体现,承包人可以占有、使用农地,取得经营收益,享有将土地承包经营权自主进行流转,包括转让、出租、抵押、继承等的权利,可以对抗其他人的不法侵害。

### 2. 规范土地征用制度,尽快建立土地交易制度

严格限制基层政府和村组集体在土地经营上的寻租行为。一是严格界定公益性用地范围,建设用地性质应由同级人民代表大会审核,确定为公益性用地的,才能启动国家征地权。二是对征用土地按市场价格补偿。一定范围内公共利益实现,其成本应由相应范围内的公民来承担,而不应该转嫁给不能享受这种公共利益的其他成员;即使为全社会的公共利益征地,其成本也不能只由农民负担,而应由社会全体成员共同承担。因此,无论出于何种公共利益而必须征用农民的土地,都必须给予农民按市场价格的补偿,保证其原有生活水平不下降、长远生计有保障。三是要建立经营性用地的市场交易制度<sup>[3]</sup>。

### 3. 完善土地流转合同制度

农村土地流转应使用统一的规范性合同,流转合同应包括以下内容:①双方当事人姓名、住址;②流转土地类型、地理位置、面积、等级;③流转期限及起止日期;④流转土地的用途;⑤双方当事人的权利和义务;⑥流转费、复耕费及其支付方式;⑦流转土地的税费交纳;⑧承包期满,地上附着物的归属;⑨违约责任及赔偿事宜。有特殊事项的,应当在合同中补充约定。农户也可以书面委托代理人帮助其流转土地,委托书要载明代理事项、代理权限、期限等,并有委托人签名或盖章<sup>[4]</sup>。

### 4. 加强土地流转管理制度建设

首先,从制度上规范农民土地使用权等的转移,包括农地与农地、农地转非农建设用地之间的占有权和使用权的流转,主要形式有出租、转租、转让和股份合作等,并通过市场实现最佳效益,最大可能地实现农地流转的合理化、规范化。其次,从制度上规范集体土地所有权的转移,包括以国家征地与市场转让两种形式进行的国家与集体、集体与集体之间的土地所有权转移,主要形式有土地置换、土地征用和土地征购等。通过市场机制实现土地所有权的转移,将最大限度地实现集体土地所有者的利益,实现资源的优化组合。最后,完善土地流转后的监管制度。监管流转后的土地使用用途情况,确保土地不被违法或违约使用。对土地流转3年后仍未用的农地,要依照法律法规收回。这样,农村各类形式的土地流转通过签订合同在执行中可得到有效的监管。

## 三、完善土地流转管理机构职能

土地管理机构是对农村土地流转实行有效管理的组织保证,理顺土地流转管理机构的权属职能,完善土地流转管理机构的地籍管理职能,明确其权责关系,有利于推进农村土地规范有序流转。

### 1. 明确土地流转管理机构的权属职能

农村土地流转的管理部门权属地方土地管理机构。地方土地管理机构负责组织贯彻执行国家有关土地流转的方针、政策和法规,拟定土地流转管理的地方性法律、法规,并组织贯彻执行;主管土地流转的调查、登记、发证工作,建立健全土地流转统计制度、地籍档案制度和土地动态信息监测体系,制定地籍管理技术规程,并会同有关部门进行土地估价工作,管理和规范土地流转市场,负责土地使用权转让、出租、抵押的权属管理和监督检查,监管土地流转双方合同义务的履行情况,对土地管理法规、法律的实施进行监督检查,纠正违背农民意愿而强制土地流转的行为,确实保护农民的利益,统一查处土地

权属纠纷,并负责土地流转信访工作;主管土地流转管理科技工作和宣传工作;根据国民经济、社会发展的战略目标和国土规划,组织编制土地资源利用规划、计划和土地后备资源开发规划、计划,并按计划管理程序上报下达。等等。农村土地流转中需要的其他服务项目,交由中介服务组织完成。

## 2. 完善土地流转管理机构的地籍管理职能

地籍管理职能是农村土地流转管理部门的重要权属之一,是国家和政府为了获得土地的位置、权属、界址、数量、质量、用途等信息,建立完善的地籍图、簿册,而按统一的方法、要求和程序实施的一系列行政、经济、法律和技术工作措施体系。完善的地籍管理职能包括:①土地调查。对土地数量、质量、分布、利用类别和权属状况进行的调查。②土地登记。依照法律程序将土地的权属关系、坐落、面积、用途、等级、价格等在专门的簿册上进行登记的一项重要土地行政管理制度,以加强政府对土地的有效管理,保护土地所有者和经营者的合法权益不受侵犯。③土地统计。利用数据和图件等形式对土地的数量、分布、权属、利用状况及其动态变化进行系统的调查、整理、分析和预测。④土地分等定级。对土地的自然和经济属性进行综合鉴定,并使鉴定结果等级化。⑤地籍档案管理。以地籍档案为对象,所进行的收集、整理、鉴定、保管、统计和利用等工作。地籍档案,是由国家各级土地管理部门及所属单位,经地籍管理工作直接形成的,具有保存、查考价值的历史记录<sup>[5]</sup>。完善的地籍信息是土地管理机构实现农村土地流转管理职能的基本条件,是推进农村土地规范有序流转的重要技术支撑。

## 四、发展土地流转服务组织

《中共中央、国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》指出:“鼓励有条件的地方发展流转服务组织,为流转双方提供信息沟通、法规咨询、价格评估、合同签订、纠纷调处等服务。”因此,有条件的地方发展农村土地流转的服务组织,有利于推进农村土地合理规范有序流转。

### 1. 探索建立土地流转服务组织

一个比较完备的土地流转市场中介服务体系由咨询、法律、监理、评估、经纪、策划、测量、会计、广告、仲裁、劳务、保险等一系列中介服务机构所组成。土地流转市场中介服务组织应包括土地经营、土地评估事务所、土地融资、土地保险、交易代理、地产咨询策划、地产经纪等机构。因此,为推进农村土地有序规范流转,在有条件的地方,依法批准成立土地流转中心、土地交易所、土地信托服务中心、土地银行、

土地流转协会等服务组织,负责土地流转代理手续,收集发布土地供求信息,提供地价信息,进行项目推介,规范土地流转程序,指导办理土地流转手续,为土地流转合同的订立及变更进行公证,建立土地流转合同档案,调节合同纠纷等各方关系。此外,鼓励农民自发组织成立新型的内生型中介组织,优化中介组织的组织结构,减少政府不必要的行政干预。

### 2. 建设价格评估体系

“在我国市场经济体制建立和完善过程中要兼顾国家、集体和个人三者的利益,必然使得农地的流转价格,会因不同目的而具有不同的价格形式,并冠以不同的价格名称。”<sup>[6]</sup>因此,服务组织须建立价格评估体系。首先,完善地价评估师的工作制度。地价评估师资格严格实行注册登记制度,按5年有效期申请换发证书。3年以上不从事本工作或其他原因已不具备本工作资格的,原资格证书自行失效<sup>[7]</sup>。其次,服务组织中的地价评估师,根据地级差别、地理位置、土地质量,合理确定各类农地的等级,客观、公正地评估土地使用权市场价格,核定农村土地价值,评价土地增值情况,为农地流转双方的公平交易提供合理参考依据,又为政府加强对农地市场的价格管理提供科学基础,提升服务组织的服务水平和服务质量。

没有条件建立流转服务组织的地方,政府要在搞好流转管理工作的基础上,因地制宜搞好流转服务,把开展流转管理与提供流转服务结合起来,寓管理于服务之中,通过提供服务,培育良好的流转市场环境,逐步发展流转服务组织。

农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。农业、农村、农民问题始终是全党和政府工作的重中之重。我们相信,党的十七届三中全会作出规范农村土地流转的重大决策,必将开创农村改革发展新局面。

### 参考文献:

- [1] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定 [N]. 光明日报, 2008-10-20(1).
- [2] 王人博,程燎原. 法治论[M]. 济南:山东人民出版社, 2001:143.
- [3] 孙少岩. 从制度经济学角度分析土地流转[J]. 税务与经济, 2007(1):10.
- [4] 赵云香. 土地流转思考[J]. 山西农业大学学报, 2006(6): 40-41.
- [5] 潘其泉,黄华明. 乡镇土地管理[M]. 北京:地质出版社, 2001:224.
- [6] 李明秋,王宝山. 中国农村土地制度创新及农地使用权流转机制研究[M]. 北京:中国大地出版社, 2004:298.
- [7] 叶艳妹,吴次芳. 土地利用管理[M]. 北京:地质出版社, 2000:155.