

城乡一体化进程中土地流转之主体与流转效益的调查研究 ——基于湖南省宁乡县关山模式的调查

吴晓林, 胡柳

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 土地的合理流转, 是盘活农村土地和劳动力资源、推进城乡一体化的核心问题。湖南省宁乡县金洲镇以土地流转为龙头, 形成城乡一体化“内源性”发展的“关山模式”。他们区别对待两种用地类型: 对农用地实施统一整理、集体入社, 流出经营; 对建设用地实施节约指标、有偿转让, 置换集居。保证农民获得“租金”“股金”“薪金”和“保障金”等稳定收入, 通过土地专业合作社和居委会协调土地流转并经营土地, 保证了农民的主体地位; 政府的土地规划以及政策引导和服务、企业投资保证了土地增值和经济发展。土地流转推动了城乡一体化的规划对接、基础设施升级、经济效益持续增长等“三重效果”。但是, 土地流转过程中仍然面临“部分农民抵触、企业投资成本上涨、流转风险潜存”等障碍。总体而言, 推动土地流转应当立足现实, 保证农民收益、进行城乡资本的联结。

关键词: 城乡一体化; 土地流转; 城乡互惠; 公共资源配置; 土地产权; 有偿转让

中图分类号: C915

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)05-0088-08

一、调研目的

推动农村土地的合理流转是盘活农村土地和劳动力资源, 推动城乡一体化的核心问题。十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重要问题的决定》指出: “要加快构建新型农业经营体系, 赋予农民更多财产权利, 推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置……稳定农村土地承包关系并保持长久不变, 在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下, 赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能, 允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。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……在符合规划和用途管制前提下, 允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股, 实行与国有土地同等入市、同权同价。”“城乡一体化是指在尊重发展差异的基础上, 将城乡作为一个整体统筹规划、综合布局, 促进城乡生产发展有机互

补, 生活水平大体相当, 现代文明广泛扩展, 使城乡居民共享现代文明生活方式, 促进城乡经济社会共同发展的过程。”^[1]实践证明, 农村土地流转能“加快统筹城乡发展步伐”^[2]。通过合理的土地流转实现土地资源的升值, 促使农村劳动力合理配置和农村产业升级, 形成城乡要素平等交换, 是实现城乡互惠的重要方向。

“土地流转”的概念内涵较广, 包括土地经营权的流转和土地利用方式的变更。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》对土地流转作了释义: “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……逐步建立城乡统一的建设用地市场, 对依法取得的农村集体经营性建设用地, 必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权。”国内对农村土地流转的研究, 肇始于改革开放初期, 以土地联产承包经营制度的出现为始, 并以经济学研究视角为主。近年来, 学界对于城乡统筹背景下的土地流转多有讨论, 主要集中于“城乡统筹下的土地产权制度、城乡统筹和土地流转

收稿日期: 2014-03-20; 修回日期: 2014-08-19

基金项目: 国家社科基金青年项目“城市社区业主维权的社会冲突及其整合机制研究”(13CZZ030); 教育部社科青年项目“后单位制时代的城市社区建设: 治理转型与社区整合”(12YJC810026); 湖南省十二五重点学科项目(湘教通[2011]76号)

作者简介: 吴晓林(1982-), 男, 山东莱阳人, 中南大学公共管理学院副教授, 中央编译局博士后, 主要研究方向: 城镇化与城市治理; 胡柳(1990-), 女, 湖南宁乡人, 中南大学公共管理学院硕士研究生, 主要研究方向: 公共领导, 农村发展

间的互动途径与机制”“土地流转障碍”以及“土地流转对城乡统筹的价值”^[3]等方面;对统筹城乡发展“的土地流转模式研究,则主要对“两分两换”“双置换”“双放弃换保障”“两股一改”^[4]等模式进行研究,这些研究大多对不同地区的流转模式进行了总体分析,但是对于不同流转主体角色和作用分析较少,另外也很少涉及土地流转过程中遇到的问题。本文就是在城乡一体化的视野中,试图回答“农民、政府和企业等主体在土地流转中发挥怎样的作用”,即使是成功的模式需要面对哪些困难和问题?为了回答上述问题,这里以湖南省宁乡县金洲镇关山社区为个案,运用非结构性访谈法等方法,分析其土地流转的主体关系与效果。

二、调研对象的基本情况

与往常的靠政府财政补贴、“输血”致富方式不同,关山社区走的是一条将农村资源转化为资本、“造血”致富的路径。土地流转成为其推动城乡一体化,激活农村发展活力的核心要素。目前,关山社区已经成为长沙市城乡一体化模式探索的窗口之一。

(一) 金洲镇关山社区的原状

宁乡县金洲镇所辖关山社区(原为关山村,2009年改为社区)位于湖南省长沙市,东距长沙24公里,西距宁乡县城11公里,面积4.94平方公里(约7100亩)。进行土地流转之前,关山社区交通闭塞,无产业优势,是一个典型落后的扶贫单位,低产水田和红薯是村民的主要经济来源,村民纷纷外出打工以改变贫穷原状。2005年,关山村人均年收入2471元。2006年初,中央发布“一号文件”,在全国启动“新农村”建设,随后宁乡县专门成立社会主义新农村建设工作领导小组,在全县全面启动36个新农村示范村建设,关山社区获得了试点资格,合并了两个自然村,开始启动基础设施建设。合并初时关山社区辖有16个居民小组,农户626户,人口2660人。因关山社区是典型的南方丘陵地貌,小块耕地多,最小地块的面积不足0.5亩,大块面积的农田产出低,小块面积的农田利用率很低,机械化和规模化的生产很困难,该地居住建设用地900多亩,户均建设用地1.5亩,远远超过国家规定的农村宅基地使用面积,各户房屋布局分散,各村民小组间距离较远,基础设施投入需求很大,且使用率低,造成一定程度的浪费。

2007年,时任省委常委、长沙市委书记陈润儿开始联点金洲镇关山村,2010年,关山社区被定为长沙市城乡一体化试点单位。2009年8月,陈润儿提出,关山要做好一篇文章,实现一大转变,致富一方百姓。金洲镇开始以土地流转为龙头推进对关山社区的改革。

(二) 金洲镇关山社区土地流转的形式

2008年,国土资源部出台《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》。2009年,关山社区被国土资源部确定为城乡建设用地增减挂钩试点村和集体土地进入市场交易试点村。经过发展,关山社区的土地流转确立了区别对待两种用地类型(农用地和建设用地)的政策,遵循合理统筹、整村推进、多元整合的整治模式,探索出符合当地实际的土地流转模式,见图1。

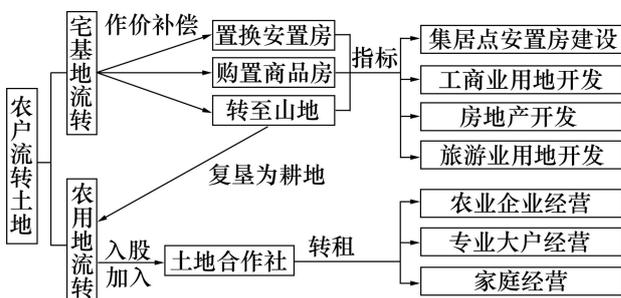


图1 关山社区土地流转过程

1. 农用地流转通过统一整理、集体入社,流出经营

关山社区原来的农地低产而分散,为推动土地的集中,为发展高效、规模农业奠定基础,关山社区在村民自主的情况下,成立了土地专业合作社,全村农户自愿写出申请,把名下的水田、旱土、荒地、山地和水塘和宅基地流转到土地专业合作社,统一整理、集中经营。至2012年上半年,关山社区土地整理面积3600多亩,新增耕地1926亩,有水田1494亩,旱土620亩,山林1780亩,水面1006亩,新建沟渠、河道45.8公里,修建田间道路32公里,整修山塘36处,新修涵、闸340多处,经过整理,细碎的土地资源变成大块土地,土地规模经营的基础形成,节省了交易成本,机械化耕作率达98%以上,为发展规模高效农业产业铺开道路。

土地整理之后,关山社区土地合作社将土地流转到以农业为主的项目业主,农民获得股金分红和土地租金。到2011年,关山社区流转土地4000亩,建成四个现代农业基地,即1000亩葡萄基地、1000亩茶

叶基地、1 000 亩蔬菜基地和 1 000 亩特色种养基地。农民加入土地合作社的不同土地类型获得不同标准的租金,其中水田以每亩 600 斤稻谷一年折合当地早晚稻保护均价付租,旱土以每年每亩 400 元付租,水塘以每年每亩 240 元付租,山林地以每年每亩 70 元付租。据《关山社区土地专业合作社章程》,关山社区土地合作社注册资金 178 万元,盈余按照成员出资额分红,保证按成员入股土地每亩每年不低于 20.5 元。在现代农业产业基地建设的基础上,部分村民转型为现代农业产业员工,获得工资性收入。敢于承担风险的村民,还可自己租赁可流转土地成为项目业主,获取更多收益。

2. 建设用地流转节约利用、有偿转让,置换集居

关山社区在征求村民意愿的情况下,动员村民将房屋建设由平地转移至不好耕作的山地,从过去占有的耕地中转移出来,并鼓励农民集中居住。该社区农民集居点房屋置换,以村民自愿放弃原宅基地到集中点居住,向社区居委会递交书面报告为开始,新屋按置换价每平方米 1 000 元,成本价每平方米 1 400 元作价,给予农民集居奖 5 000 元/人、节地奖 20 000 元/亩、换地奖 1 万元/亩,以及旧房折价补偿、室外设施补偿、房屋装修补助、搬迁补助等“四补”。至 2012 年上半年,关山社区每户农户的户均建设用地占地由原来的 1.5 亩变成 0.7 亩,节约建设用地共 391.5 亩。

关山社区部分建设用地指标有偿转让到核心区,用于市场开发建设,实施建设用地增减挂钩项目,促使土地资源变成资本。关山社区与企业合作的项目只占用少量建设用地建房,其余土地统一流转,按照征收价格的 1.5 倍建设固定资产给村民,并为其建设风情商业街和安置房,保证置换农户人均免费享有 10 平方米的门面,为降低村民市场风险,开发商给村民支付三年租金。同时金洲镇政府牵头联合项目在金洲新区征地 100 亩建立创意工场,包括标准厂房和创意园,镇辖各村依据流转土地的数量占用一定比例的股份,集体和农民获得股权。原来的散居农户搬入农民集居点,并做起来农家乐,生态休闲观光农业乘势而上。除此之外,因流转用地建设改变原有地貌,应政府要求,土地开发商增加 5.3 万元/亩失地保险金,给农民购买失地保险。

在不征地、不拆迁的前提下,农民土地流转不失利、不失业、不失权,农民获得“租金”(土地转包、出租和转让)、“股金”(以宅基地和土地承包经营权入股)、“薪金”(就业收入)和“保障金”(养老、低保和医保)等稳定收入。

三、调研的主要内容及其分析

(一) 土地流转中四个主体的角色

宁乡县关山社区的土地流转涉及农民、政府、企业等多方主体,农民还创新性地成立了土地合作社,增加农民集体谈判的筹码。在土地流转过程中,这四个主体积极性被充分发挥。各个主体之间的角色、关系、作用见图 2,关系着土地流转的成败。

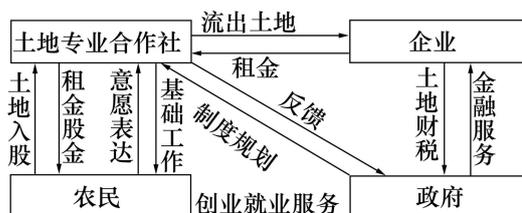


图2 关山社区土地流转中的主体

1. 农民是土地经营权的持有者,是土地流转过程中的第一主体

农民是否参与土地流转,是农民在制度安排下,考虑机会成本做出的理性选择。调研发现,利益驱动是村民愿意进行土地流转的基本因素,土地流转所带来的收益保障是农民愿意流转土地的前提条件。关山社区农民土地流转的意愿主要有两种类型:一种是有非农业收入的农民,一般说来这部分人思想观念比较开放,对外界信息敏感,对土地的依赖性不强,种地已非主要收入来源,他们大多仅为满足口粮需要,或者已经不愿种地;另一种是有恋土情结的中老年农民,他们对外界的信息不够敏感,习惯和满足于自给自足的传统农业生活方式,但因原来的农业生产辛苦且无法获得较多收益,特别是对部分比较小或者土质稍劣的耕地更加无法获得收益,因而在可预期的流转效益面前,也愿意进行流转。农民的土地流转意愿为其主动进行土地流转并热情投入到土地集约利用提供了心理基础。截止到 2013 年底,除了部分农户不愿参加流转、或者土地并不在流转的中心区内、以及有的土地本来就位于集居地等原因,80%的农户参与了土地流转。农民们召开村民大会等方式商讨土地流转细节,并形成了本社区土地流转的章程,以农民为主要推动主体进行的土地流转,成为关山社区土地流转成功并顺利进行的前提。下面是一些访谈记录^①。

我屋里(家人)原来都在城里打工,我做厨师,当然愿意土地流转,因为每个月工资比家里那两亩地的收入要多得多,种田又辛苦,家里的地都不想种了(CM1)。

我是做小工的,把土地流转一下也好,种田也不过是为了自己吃一点,纯种田又没多少钱可以赚,但也不能把田给闲了吧(CM3)。

我原来就是种田,儿女都长大了,我们也干不了别的了,种田也不挣钱,还不如租出去(CM5)。

我是有手艺活的,不过我们一家子都愿意从土地上寻找别的出路,转租出去了有好处,可以保本,我自己也可以到葡萄园打工,不承担风险,还能有点收入(CM7)。

真正富起来当然需要勤奋和多动脑,土地流转,致富的机会就来了。之所以成为先进代表,我们一家人从养猪到规模种植,积极利用现有资源,既花功夫也用了脑子(CM8)。

以前村民种田有一部分收入,但是很少,到2005年之前,我们这有最少30%的田地没办法旱涝保收;大部分经济来源都是靠外出务工,2005年是371人在外务工(CG1)。

在关山社区进行土地整理,将土地集中和大片化之后,部分村民精英承租土地,通过改变种植结构等提高土地收益;一些农民在政府的创业服务之下,利用以成规模的生态观光农业,就地发展农家乐,带来了可观的经济效益。

村民S家在风调雨顺的情况下,“800元一亩收入已经是最大的限度”,而通过向土地合作社再承包的12亩葡萄田,年亩产值则达到“3.5万元到4万元”左右(CM9)。

居住于集居点的村民X介绍,其借助政府统规统建的徽派房屋和当地生态观光农业办农家乐,“农家乐带来的年纯收入达到12万元以上”(CM10)。

在湖边钓鱼的村民讲到:“一方面,居住环境变好了,住着舒服,马路也修好了,进出村庄很方便;另一方面,人们的素质提高了,不会再有什么鸡鸣狗盗之事,生活安全感增强。不种谷子后,从土地里得的钱更多了。当然过上这个生活的别的变化也有,以前我们生活费人均一天几块十几块就够了,现在不干别的什么就起码要四十多块一天,再加上人们对生活的追求不一样了,不再是打麻将娱乐,都想着怎么赚钱,更加追求生活的质量和品质,眼界更为开阔,要求更多。”(CM11)

农民积极进行土地流转带来了更多收入,由部分精英农民为主带动的农民积极致富,一定程度上改变了村民的生活方式,提高了生活水准。

2. 政府作为关山社区土地流转的推动者,也是管理者和服务者

政府在关山社区土地流转中的推动角色,主要表

现在为其土地流转提供政策保障和制度设计,以规范各利益主体的行为,发挥着引导者和服务者的作用。2007年以来,长沙市政府开始联点关山社区建设,力图在扶贫的同时探索出一条城市化路子;2013年,在金洲镇政府主导下《关山社区推进城乡一体化发展总体规划》和《国土综合整治实施方案》形成,政府为关山社区的土地流转提供统一的科学规划服务,建立农村土地“节约利用、集约经营、城乡一体、优化配置,有序流转、开发增效、收益共享”的农村土地经营管理新制度,从而帮助农民规避风险和减少盲目浪费,并将当地的城乡发展纳入到整体发展规划中,为其创造更多的政策机遇。

政府最先带来了我们社区集约整理土地的政策,并和我村村委一同规划了当地的土地整治方案,尽量做到规划和整理保证于村民有益(CG1)。

同时,政府应农民致富需求为关山社区的城乡一体化进程推进提供开放的市场信息和金融服务,通过优化投资环境,大力招商引资。至2013年1月,关山社区吸引市场投入30多亿元,一批重大项目纷纷落户,城乡一体化项目中的农民安置房项目由知名建筑公司投资,现代农业项目中的茶叶农业开发公司落户,关山社区休闲旅游项目中的古镇项目投资约3亿元,轻工业项目中的印务公司投资约1亿元,政府的招商引资为关山社区的土地流转和城乡一体化建设提供了市场资金和金融哺乳,同时也放大了当地土地的价值与效益,使土地实现了资源变资本,增加了农民的财产性和工资性收入。

政府提供了信息渠道和创造了一些好的经营外围环境,吸引我们投资落户。我们企业首先是考察当地环境,然后选定地方进行建设。政府的服务意识提高了,在政策上,因我们是农业出口企业,在农业投入补贴和出口退税等方面都有一些政策(QY1)。

在关山社区的城乡一体化建设中,政府成立了创业办公室,还提供培训和技术服务,为农民提供就业指导以及土地流转的再承包者提供专业技能。其中扶持农家乐90余户,集居点扶持新建农家乐30余户,为70多户农民调整结构种植葡萄,成立农民就业服务公司,培训和解决农民劳动力500多名。

比如农民搞农家乐,政府有提供部分配套的家具;上级政府给我们部分农民提供了培训,培训后推荐到工作单位上就业,比如推荐到三一重工、纸厂;第三是葡萄园,政府请了有名的教授分析土壤和作物生长因素,选取葡萄品种,哪些适合土地或是市场,给农民做技术培训。茶园和水利建设则请了县农业局的技师来指导和培训(CG1)。

镇政府成立了创业办公室,帮助引入资金和企业,给农民提供一些就业指导,提倡和支持村民自主承租土地创业,同时也提供了一些技术培训和服務(LD1)。

企业往往需要一部分人员来发展,镇里统筹就业,进行点对点培训,企业需要什么人,就培训农民做什么。这样就解决了企业用工难和农民失地就业的问题(CG1)。

3. 社区居委会和土地专业合作社是土地流转过程中的协调者和经营者

让不同类型的农民能认识到土地流转的好处,需要做长足细致的群众工作,关山社区居委会通过走访农户做思想引导工作,解决土地流转中的问题和纠纷。根据农村土地承包法指出,“承包方之间为发展农业经济,可以自愿联合将土地承包经营权入股,从事农业合作生产”,但是在土地流转过程中分散的农民和市场对接,具有较高的交易成本和交易风险。2008年9月,关山社区居委会引导农民成立土地专业合作社,目的就是让分散的农民和不同的企业,直接和土地合作社发生联系,一方面降低企业成本和风险,一方面作为农民利益的代理人,为农民担保统一收取租金。同时社区居委会还是农民和政府的中介,地方政府需要借助社区居委会加快推进土地流转,执行具体行动,农民也需要通过社区居委会表达其自身利益诉求。

前面说部分农民因为个人意识问题会有不配合工作的情况,我们社区居委会会请组长、党员、村名代表走出去做群众工作,并且和德高望重的老同志去好好沟通帮助做工作。另一个是土地专业合作社和农民发生关系,土地专业合作社和老板来发生关系。我们不能让老板和个人来搞,首先农民没有这个权利,对土地只有管理权和使用权,没有所有权。其次是在发展的过程中产生很多的矛盾和风险,所以绝对不能让老板和农民(个体)发生关系。(CG2)

当然,在这种委托关系中,也可能存在利益分成或分化问题。因社区居委会的交易中介身份,其获得部分管理费之外,得到隐性工作费用的可能也增多,这可能会拉低村户的流转收益;村民的土地流入土地合作社中的关键人员手中,寻租空间大,也会引发一些利益相关的问题。金洲镇曾经处理过私自用合作社资金的村干部。

4. 企业是土地流转中的市场主体,也是土地增值的关键主体和土地流转的动力

首先,企业为土地流转主体提供部分收入来源,是土地流转进行的推动力之一。关山社区的4个千亩基地,大部分土地流转是企业牵头的,发展高效农业带来的股金分红、薪金、租金等刺激了流转主体进行

土地流转的需求和愿望;企业在建设用地增减挂钩上,也可为农民提供如无实名制门面租金和资产补偿等;同时,企业消化当地剩余劳动力,并为失地农民购买失地保险等,为农民持续生存提供了后续保障。

我们有时候日均需要劳动力50~100人,支出成本是比较高的,60岁的男劳动力,正常劳作是一月2100元左右。因部分农民不喜欢固定的工作,有时候要走个亲戚做个什么的,就不能天天来上工,我们也会依作物生长周期请临时工人,65~70元一天是平常的标准,有时候也会到120元左右(QY2)。

其次,企业落户一方面需要本身的外围经营环境,一方面也将创造有利环境。企业带来的收入为城乡基础设施建设和可持续发展奠定了强大的基础;同时,企业在自身经营的过程中形成了产业集聚优势,使得当地土地资源更为宝贵,投资环境进入良性循环。

我们企业是老企业,在这里有十几年的经营历史了,关山社区尚未发展时就承担着税收、安置劳动力和农业产业发展的带动的三个方面。今年我们公司创汇600万美金,应当说为我们当地的产业发展带来了较高的效益,并且这也将作为当地的代表性本土产业继续持续推进。(QY1)

我们的财政是独立的,县里不拨款,我们自收自支,现在依靠这些企业,我们一年的收入也有两个亿,这等于为我们后续的发展奠定了良好的基础,我们规划建设的关山旅游景区,就是从这部分收入中拿出来的,我们修路、修水利,基础设施的经费基本是充裕的。(LD1)

再次,企业作为当地新驻的力量,也可以成为社区建设的积极力量。企业通过与农民发生劳动关系和租赁关系等与农民结成新的社会关系,和农民一起成为社区生活中的重要主体。

企业作为外来的力量和当地居民有一个融入的问题,在生活上来讲,举个例子,过年的时候,有个老板会给当地老人200元/人的红包,学生30元/人,村民10斤鱼肉/人的过年福利,也算是给村民拜年。(CG1)

(二) 土地流转对城乡一体化的“三重”效果

关山社区将土地进行合理流转,并创新经营和利用,为推进城乡一体化建设创造了良好效益。

1. 通过土地流转,实现规划上的城乡一体化对接
关山社区的土地综合整治,在县市的规划之下进行,是当地城乡一体化建设工作目标起步阶段的主要工作。关山社区位于长沙“两型社会”大河西先导区“金玉组团”(宁乡金洲新区与宁乡经开区)的核心区域,其休闲观光旅游村的定位被纳入此规划,实现了

关山社区与城市的规划对接; 金洲镇政府对关山社区土地利用、产业布局、基础设施、生态环境等的规划和体制, 是土地流转进行的章程, 通过土地流转, 实现了关山社区在城乡规划和管理的一体化。

2. 在土地流转基础上进行基础设施建设, 为进一步推进城乡一体化奠定基础

形成土地集约利用基本模式, 建成核心区与农民新村, 实现产业发展是关山社区城乡一体化进程中突破阶段的主要工作。在此阶段, 关山社区在土地整理基础上, 其基础设施和生态环境建设取得初步成效, 获得国家级生态村、湖南省社会主义建设示范村、长沙市推进城乡一体化发展先进示范单位等称号, 基础设施有了大幅提升。关山社区利益集约出来的土地资源, 推进农业规模化、产业化和现代化, 实现产业发展突破。2011年, 当地集体经济多元发展格局初步建成, 形成生态高效农业、休闲观光旅游业和现代商贸服务业一体的产业链, 土地流转带来的农民财产性收入达 850 万元, 4 个 1 000 亩基地和 2 个轻工企业以及 1 个世界名品茶花园, 吸收当地剩余劳动力就业 500 余名, 提供农民工工资 1 000 余万, 安置商铺门面使农民长久受益, 这都成为推动关山社区可持续发展的基础。

3. 土地流转推动产业集聚和产业升级, 产生经济辐射效应

提质发展休闲旅游产业, 实现农民收入显著增加, 是当地城乡一体化建设提升阶段的主要工作。在当地产业聚集形成效益的基础上, 2013 年关山社区成功申报为国家 4A 级景区, 以休闲观光旅游业推动产业融合, 实现产业升级, 与市场对接, 年接待游客 20 万人次以上, 营业收入可达 6 700 余万元。2012 年关山社区实现社会经济总产值 3.7 亿元, 农民人均纯收入 20 600 元。关山社区经济发展推动了区域环境改善, 当地开发公司获得的大部分收益返回城镇反哺其发展, 被用于当地道路交通建设等。在当地农业现代化生产经营模式落户生根的条件下, 关山适时推出的旅游产业规划, 不但利于当地的产业升级和土地增值, 也直接带动了农民的旅游收入。

(三) 土地流转中的三大主要障碍

1. 部分农民的抵触意识

部分中老年农民, 因小农意识、安土重迁等陈旧观念, 并不支持土地流转的政策, 不愿流转土地。也有农民因担心失去土地这个长期的保障而对土地流转产生抵触; 部分农民见到企业承包土地后的效益, 内心不平衡, 也可能造成与落户企业的矛盾。部分村民因保守意识的存在, 形成抵抗工作进行的“小股”力

量, 对于整体推进土地流转工作具有阻碍作用。

因为部分农民对土地流转的认识不够, 他们可能会出现不愿支持工作的情况。(CG3)

有几户人家是一个家族的, 大家互相看看, 你不参加我也不参加, 好像就是有那么一种默契。做起工作来比较困难。(CG4)

有几个老人说什么也不干, 就怕别人抢了他的地, 没有粮食吃。(CG1)

农民是现实的经济家, 他可以支持你, 也可以反对你。而往往只要有一个人反对, 工作进行的难度就会加大。比如说, 原来的土地是多少钱的补偿, 但是产业发展起来后土地的价格就变化了, 他们会寄希望于得到更多的补偿, 农民的工作不好做。(QY6)

2. 土地投资收益的压力

农业生产和第二、三产业不同, 往往受制于气候、资源和生态环境, 且投资周期长, 回报效益慢, 而我国“土地三十年不变”后的变化尚无可预测, 种种原因都显示着投资风险, 受让方对土地流转中的利益需求和保障要求更多。同时因部分企业短期收益不明显有可能面临生存问题。土地流转之后村民能否获益、获益多少, 都考验着土地流转的“有效性”。

我们这片的土地流转成本是比较高的, 尤其是各个企业进驻带来一些效应的时候, 这里的投资环境水涨船高, 原来的地价格低, 现在的地是多少! 越来越高! 如果产业没有足够的利润可以支撑的话, 投资风险是有的。土地成本在我们的生产成本和用工成本都比较高(QY4)。

3. 土地流转本身的风险

在不同地区的土地流转过程中, 流转无序和不规范的现象时有发生, 农民的流转处分权和收益权往往得不到保证, 土地增益收益权被剥夺, 同时因缺乏经验和过程复杂, 利益分配并非能使人满意。政府在这个复杂的过程中的各环节上, 既不可对之放任不管而缺位, 又不可过度干预而越位。土地流转的各个主体皆有利益需求, 究竟哪个主体占据最重地位, 风险究竟由谁来承担, 如何监督以及如何避免权力寻租都是需要考虑的问题。搞不好风险预估及应对, 土地流转可能反而成为不稳定的因素。

在工作中要注意的问题, 一是农民的推动工作, 农民对土地有深厚的依赖与感情, 小农意识图稳, 担心交出去的土地收不回来, 而且市场也会有风险, 要尊重农民的意愿做工作; 二是土地承包责任制 30 年不变, 25 年后土地该如何分呢? 承租者租地搞农业, 谁也不能保证后期的效益归谁所有, 所以在过程中会有利益博弈; 三是如果政府没有一个可着手的产业来进

行推动工作,也需要承担风险,并非说搞土地集约就能有所收益。(LD2)

如果没有政府来做工作,引入企业投资、进行制度设计,农民承担这种风险的能力和意识可能是不够的。(CG3)

我们最怕的就是农民不愿意,我们又想推动,造成冲突就麻烦了。(LD3)

四、结论与启示

湖南省宁乡县关山社区的土地流转基本上是成功的,体现出通过土地流转盘活农村内部资源,推动城乡可持续发展的“内源性”发展特征。

(一) 关山社区土地流转的基本保证

主体作用的充分发挥是关山社区土地流转获得成功的基本保证。

第一,农民是土地轮流转的主体,首先要保证农民能持续获得土地流转的可观收益,这一点是激发农民进行土地流转的关键;第二,通过农民自组织进行土地的集体流转,既能发挥农民的主体地位又可救济个体农民的“弱势地位”,单个的农民在进行土地流转时既难以掌握充分的信息,又无法获得对等的谈判地位,因而在可能的情况下,通过农民自组织参与市场协商与谈判,能够为为农民的利益博弈提供组织保障,至于这个组织如何运行,如何监督则是需要另文探讨的问题;第三,政府和村委会的积极作为是土地流转的基本保证,政府良好的规划和服务可以为土地流转和增值提供“可预期”的空间,二者在动员农民参与土地流转、为农民提供必要的信息服务、法律支持等方面,具有其他主体无法比拟的优势。

(二) 关山社区土地流转的经验启示

尽管关山社区在土地流转方面取得了相当的效果,但是,这不等于这些经验可以不加修正地复制到其他地方。

第一,要想稳妥地推进土地流转,尚需立足当地实际,利用好本土优势。宁乡关山模式的成功,除了上述各个主体的努力之外,具有其他地区无法复制的资源(关山是传说中关羽战长沙的地点之一,因而被称为关山),这为当地发展旅游产业提供了巨大的优势。而且,关山社区2007年开始成为时任长沙市委书记的联点村,尽管长沙市并未为关山社区投注大量的资金,但是地方官员在打造关山“样板”、推进关山改革上

具有更大的动力。但是,关山的经验恰恰也说明,对于大多缺乏资源优势的区域而言,抓住政策机遇,盘活农村内部的资源,实现与城市资源的连结,是推进城乡一体化的基本思路。中国广阔的农村并非都靠近大都市,多数没有大都市的动力带动发展,需从农村自身寻找动力,通过土地流转带动产业发展,是促使农民增收致富、促进城乡要素交换,从而实现城乡统筹。

第二,推动土地流转需要特别注意的是做通农民的工作以发挥各方力量。做好群众动员工作,尊重农民的意愿,促使农民致富观念的改变,是推动土地流转的前提。关山社区依靠农村精英带动发展,改变农民落后观念,使农民看到出路、尝到甜头是其能够参与土地流转的关键动因。特别是政府在为农民提供创业和技能培训、保证其可持续获益的努力,是其他地方政府应该学习和借鉴的。

总体而言,土地流转所带来的生产关系和社会关系的变化,是中国社会发展要面临的重要课题。它不但涉及土地流转各个环节的公平公正,还关系农村社会的稳定和可持续发展,尤其是,通过农村土地流转,农民原来赖以生存的土地关系发生变化,从土地上脱离出来,工、农业企业等进驻农村,城乡一体化进程将进一步加快,如何保证农民的可持续发展并实现社会再融合,将是社会工作者和理论研究者需要进一步严肃对待的问题。

(感谢李畅和夏全珍同学参与此次调研所作出的贡献)

注释:

① 本文选取了部分访谈记录,CM1为被访者代号,以下同。CM=村民;CG=村干部;LD=领导;QY=企业。

参考文献:

- [1] 吴晓林. 城乡一体化建设的两个误区及其政策建议[J]. 调研世界, 2009(9): 36-38.
- [2] 孙红. 规范推进土地流转与促进城乡统筹发展——来自成都市温江区的报告[J]. 农村经济, 2011(7): 40-41.
- [3] 刘珺. 我国城镇化发展过程中土地流转问题研究[J]. 当代经济, 2013(5): 66-67.
- [4] 周建, 施国庆. 城乡统筹发展的三种农村土地流转模式及其比较研究[J]. 农村经济, 2011(8): 45-48.

Research on the subject relationship and effect of the land transferring in the process of urban-rural integration——Based on the research of the Guanshan model of Ningxiang County in Hunan Province

WU Xiaolin, HU Liu

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The rational circulation of land is a core issue of activating the resources of land and labor in rural areas and promoting urban and rural development. In Jinzhou town of Ningxiang County, Hunan Province, circulation of land is served as the flagship, a “Guanshan model”, which takes inner power to promote the urban and rural development was built. Two kinds of land there in Guanshan are treated differently: the farmland is being integrated consistently, united collectively and operated freely, accordingly, saved budgets; paid transfers and trans-positional settlements are also being practiced on the construction land. Through coordinating the land circulation and management by professional cooperatives and residents’ committees, the farmers can take the stable income like “rents”, “capital”, “salary” and “security”. Therefore, the farmer’s main body status is guaranteed. As to the local government, integrated planning, policy guidance and related services have been provided for the process. Jinzhou Town has made several achievements, just like the Triple Benefit from three parts——planning and docking the urban-rural integration, upgrading the infrastructures and growing the economic benefits sustainably. But the land circulation process still faces such obstacles as the resistance from partial peasant, the rise of corporate investment costs and potential transfer risk. In general, to promote the land circulation should be based on reality to ensure the farmers’ income and bind the urban and rural capital.

Key Words: urban-rural integration; circulation of land; urban-rural mutual; allocation of public resources; property right of land; paid transfer

[编辑: 颜关明]