

# 江苏乡村振兴战略视域下的农村土地流转模式分析

吕霞

盐城市大丰区扶贫服务中心 江苏盐城 224100

**摘要:** 文章对乡村振兴战略视域下农村土地流转资料研究和对我国现行农村土地流转模式及江苏土地流转模式的分析,提出了农村土地流转的相关概念及理论内容,文章认为江苏省农村土地流转的创新实践,主要包括江苏“种粮大户转包”模式、“地票交易模式”、“两分两换”模式等,指出江苏省乡村振兴战略下农村土地流转的优化路径与经验。

**关键词:** 江苏; 乡村振兴战略; 农村; 土地流转模式

## Analysis of rural land transfer mode in the perspective of Jiangsu Rural Revitalization Strategy

Xia Lv

Yancheng Dafeng District Poverty Alleviation Service Center Yancheng 224100, Jiangsu

**Abstract:** Based on the research of rural land circulation data under the perspective of rural revitalization strategy and the analysis of the current rural land circulation model and Jiangsu land circulation model in China, the paper puts forward the relevant concepts and theoretical content of rural land circulation. The article believes that the innovative practices of rural land circulation in Jiangsu Province mainly include Jiangsu's “grain farmers subcontracting” model, “land ticket trading model”, “two parts two changes” model, etc. It points out the optimization path and experience of rural land circulation under the strategy of rural revitalization in Jiangsu Province.

**Keywords:** Jiangsu; the rural revitalization strategy; Rural areas; Land transfer mode

### 引言

我国现代化的进程的一个重要特点就是工业化与城镇化并不完全同步,工业化走在城镇化前面。党的十九大提出了乡村振兴的战略,这是新时代党中央基于我国基本国情和现阶段经济社会发展的基本特征而提出的。近些年来,国家也提出农业供给侧结构性改革、全面深化农村改革、推动农村各项事业全面发展等关键举措,这些措施在解决好“三农”、激活农村活力、弥合城乡差距发挥着重要作用。国家首次将“城乡融合发展”写入党的文献,我们认为要厘清城乡关系,走城乡融合发展之路;我们认为要推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。城乡融合发展的关键在于破解城乡二元结构,在土地流转等资源配置上要激发乡村实现自身发展的内在动力,让农村重新焕发应有的活力,实现城乡一体化发展。

### 一、乡村振兴战略视域下的农村土地流转的研究综述

就土地流转模式而言,张佳莉(2014)对江苏省农村土地流转模式的研究发现,江苏省的土地流转方式主要有:转让、入股、转包、互换、出租和自愿放弃等。同

时,她又按照流转主体的不同将其分为三大类,将转包模式、地票交易模式和土地入股模式作为私人主导流转模式、政府导向流转模式和市场中介导向流转模式的代表。高松(2017)认为我国的农村土地流转模式主要包括分散流转和集中流转两个重要类型。郭栋(2017)从土地流转的方式出发,认为当前我国主要的土地流转的模式包括:入股与股份合作、互换、转让或者转包、信托、出租与反租倒包等几种。朱玉龙(2017)认为主要的土地流转模式有九种,分别是:企业带动型、股份制、种粮大户、专业合作社、能人经营、金融科技股份综合经营模式、家庭农场、协会经营、集体经营模式,并在未来土地流转目标模式中提出了近期、中期和远期模式。兰海玲(2016)对以下几种土地流转模式进行了相关分析:土地证券化模式、出租、家庭农场、转包、土地众筹、股份合作制,并在对内蒙古地区农村土地流转模式的研究中发现了影响农户选择土地流转模式的因素。吴鑫(2017)通过对四川省绵竹市农村土地流转进行类别划分,归纳出农户自发式、政府参与的集体引导式和市场环境带动式三种土地流转模式。

### 二、农村土地流转的相关概念界定及理论基础

只有掌握概念的内涵才能准确理解研究对象和范

围。下面对所涉及的相关概念进行界定,并阐述其理论基础,为研究方向。

### 2.1 农村土地流转

农村土地主要包括:农村用地、宅基地和集体经营性建设用地。农村土地流转是指在一定条件下,拥有土地承包经营权的农户将土地的使用权转让给其他农户或者经济组织。

土地流转是指土地使用权流转,土地使用权流转的含义,是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织,即保留承包权,转让使用权。流转到期后,在土地承包期内使用权仍然属于农民。

土地征收是指国家为了公共利益需要,依照法律规定的程序和权限将农民集体所有的土地转化为国有土地,并依法给予被征地的农村集体经济组织和被征地农民合理补偿和妥善安置的法律行为。征收后,不再享有使用权。

### 2.2 农村土地流转模式

农村土地流转模式是指,在土地流转过程中结合各种具体情况所总结出的关于土地流转的一般样式,是不断的经过实践检验证明其可行的一个理论性的结论。

从形式来说:土地流转是指对土地使用权进行租赁、入股、合营、转让等方式对土地进行合理利用获得收益,是在农村集体范围内,将土地承包经营权进行流转。

土地征收是国家因建设需要对土地进行征收并给予补偿款,是以政府为一方主体,通过法定程序将集体土地转变为国有土地。

从土地相关权利来说:除了土地互换、土地转让之外,土地流转是对土地的使用权进行流转,承包权不变,也就是说土地还是承包者所有,只是将使用权流转出去,而土地互换、土地转让是在同一个村集体内对承包权的转让和互换。

土地征收是指退出土地承包,失去承包权和使用权,也就是说这块地不是你的,在这个过程中会给予农民补偿。

## 三、我国现行农村土地流转模式分析

目前,我国土地流转的方式和手段多样,如:土地征收、租赁、土地信托、转包、股份合作、互换、反租倒包等。同时,由于我国区域差异较大,不同地区在实践的过程中形成了独特的土地流转模式,不同的流转模式在基本概况、运行环节以及效果上均有所不同。

### 3.1 土地流转的手段与方式

一是互换。土地互换是指农户之间进行的土地承包经营权的交换行为。农户因为不同的目的,进行不同的土地交换,具有较大的灵活性和自主性。

二是租赁。租赁是指土地流转的双方主体签订合同,农民将土地的经营权租给种植大户并收取租金,承租人利用土地以获取收益,以此实现双赢。以农民为主

的土地租赁一般租赁期较短。

三是转包。土地转包是指农民将承包的土地经营权在一定条件下转租给集体组织或种植大户,转包的年限普遍在一年以上,转包并不改变土地承包关系。

四是股份合作。股份合作更加强调土地股份合作社的重要性,此种土地流转方式是指农户将土地经营权入股农村合作社,而合作社将集中起来的土地流转给种植大户、经济组织等。在整个流转过程中,在股份制的经营原则下,农户按照入股比例进行分红,土地股份合作社发挥中介作用。

五是租倒包。反租倒包分为两个步骤,首先村委会通过将承包到户的土地以租赁的方式集中到集体,这一步骤被称作"反租",然后,村委会将集中起来的土地进行统一规划和布局,将土地的使用权通过市场的方式承包给农业经营大户或者农业经济组织,这一步骤被称作"倒包"。这种土地流转方式主要受行政主导力量的干预,在新疆、云南、内蒙等地取得了一定成效。

六是土地信托。土地信托是指为了有效的利用土地,农户将土地经营权委托给受托人。受托人对土地进行规划和管理并获取一定的利润,承担相应的责任和义务。土地信托年限较长,大多在三十年到五十年之间。

## 四、江苏省农村土地流转的创新实践

### 4.1 江苏"种粮大户转包"模式

(1) 基本概况。是指的农户将土地有偿流转给种植大户等经营主体进行规模经营,同时农户向种粮大户收取一定的费用。这种转包方式主要分为三种类型:招投标式转包、中转站式转包、中介机构合同转包。

(2) 主要措施。为了使这种种粮大户转包模式得到较好的推广,江苏省主要采取了如下措施:一是制定相关的补贴、补助等政策。二是加强相关的培训工作,如邀请专家向农户进行培训,提高农户关于作物种植方面的认知等,这些措施取得了非常显著的效果。

### 4.2 江苏"地票交易模式"

(1) 基本概况。地票交易模式是以政府为导向的流转模式。在政府将闲置的农村土地批准复垦为耕地后,农户可获得等量地票,农户能凭地票换房、换社会保障等。

(2) 运行环节。首先是土地复垦环节。在各主体提出复垦申请后,由村委会进行审查并向镇政府提出复垦项目申请,再经过核实、登记、批准、备案等程序,将宅基地及其农村集体建设用地复垦为耕地。其次是下达指标环节。在经过政府有关部门严格验收后,下放置换指标,即地票。再次是地票交易环节。通常是在农村土地交易所开展地票交易。人人均可通过公开竞价的方式购买地票,价高者得。最后是使用地票环节。在地票使用过程中应符合土地利用总体规划。

### 4.3 江苏"两分两换"模式

江苏省被列为江苏省统筹城乡配套改革试点。为了解决农业小规模经营、农村建房散乱和宅基地闲置等制

约城乡发展的问题,江苏探索出了一条“两分两换”的土地流转道路。

(1) 基本概况。“两分两换”模式的重点是“宅基地置换城市房地产,土地承包经营权置换社会保障”,即宅基地置换资金、房屋、场所,促进农民集中居住,改变生活方式;土地承包经营权实行股份、租赁、担保交换,促进集约经营,转变生产方式。

(2) 目的。一是推进农村住房科学布局,提高农民生活条件,改善农村生态环境质量;二是增加耕地面积,推动农业的规模经营,促进现代农业发展;三是解决农村宅基地的闲置问题,节约集约用地,为城镇化提供用地空间。

## 五、乡村振兴战略下农村土地流转模式中存在的 主要问题

当前各地农村土地流转的创新实践在解放农村剩余劳动力、促进农村经济社会发展过程中也遇到一些新问题。

### 5.1 传统思想的制约束缚,流转意识不强

一方面,由于受到中国五千年传统农耕文化的影响,使得农户将土地视为“珍宝”,宁肯撂荒也不愿与土地分离。另一方面,一些小农思想根深蒂固,没有流转土地意识和欲望。传统思想的制约束缚,导致农村土地流转进程不快。

### 5.2 缺乏完善的农村土地流转机制

一是风险处理机制。贝克在《风险社会》中提出,风险具有不确定性、人为性和突发性。对于土地流转的转让方和受让方而言,他们在农村土地流转过程中会遭遇各种各样的风险,如:自然环境风险、国家政策风险和合同履行风险等。这些风险非常不利于农业产业的生存和发展。然而,对于土地流转中所存在的各种风险,我国仍然缺乏相应的风险处理机制。如在合同履行风险中,尽管我国已经出台了相关的政策法规,但是在具体实施过程中,缺乏土地流转合同、合同不规范致使其不具备法律效力等现象时有发生,使得参与土地流转的双方或者一方利益受损。

二是农村土地流转纠纷解决机制。基于“理性经济人”假设,各流转主体在交往的过程趋向于利益最大化原则,为了各自的利益,各主体会在土地租金、土地利用情况、作物种植类别与土地流转年限等方面展开深度竞争,不可避免的产生一些纠纷。

在土地流转方面所出现的一些纠纷,一般情况下都是由地方政府出面或由双方当事人自行协商解决。如果协商不能解决,则要通过农村土地仲裁机构解决。然而现如今,我国对于农村土地仲裁机构并未足够重视,很多地区还未建立,有些地区甚至没有听说过土地仲裁机构。

### 5.3 征地补偿和价格评估机制

在土地流转过程中,由于农民普遍文化层次较低,

不具备评估农村土地价格的能力,在与受让方进行价格交易的过程中往往处于不利地位。但也有部分地方以集体经济组织或村民委员会代为农民群体与受让方协调。

### 5.4 缺乏健全的农村社会保障体系

历史原因导致我国出现了独特的二元经济社会结构,尽管我国在加大力度完善农村的社会保障体系,缩小差距,但在户籍制度改革,在社会保障制度方面,农村还不如城镇。对于我国农民而言,土地除了能获得农业收益外,还具有社会保障等诸多功能。尤其是因为农民缺乏较高的知识水平和一定的劳动技能,一些农户宁愿土地闲置也不愿意进行土地流转,这就造成了农村土地资源的极大浪费。

## 六、江苏省乡村振兴战略下农村土地流转的优化 路径与经验

### 6.1 加强教育宣传,解放农民思想

充分发挥基层政府的引领作用。通过培训宣传,解放思想,进而宣传工作要深入到基层去开展,向广大农民讲解土地流转的益处,解读各种与土地流转相关的法律条文和政策,解除农民后顾之忧,让农民吃上“定心丸”。

### 6.2 完善农村土地流转机制

一是完善风险处理机制。首先,完善农业保险体系。如今农业保险的种类还不全面,而农业生产受自然因素的影响很大,商业保险公司缺乏推广农业保险的积极性。国家应主导或引导农业保险,提高覆盖面。与商业保险公司展开合作,拓展农业保险的种类,大力支持保险公司的发展,解决农民后顾之忧。其次,完善相关法律法规,保证涉农政策的一贯性,同时,加强农业生产经营管理人员的培训,降低土地流转中的市场和经营风险。

二是健全相应的纠纷解决机制。国家应下发一定的财政补贴或专项资金,切实保障仲裁机构的建立和仲裁人员的配置,为土地流转中的纠纷问题设立专门的解决渠道。同时,对农村土地流转纠纷要舆情把握,多方化解协调矛盾。

三是建立完善征地补偿和价格评估机制。首先,应提高征地补偿标准,修改现行法律法规相关征地补偿规定,使农民被征地后的基本生活条件得到保障。其次,监督征地行为,严格划分公共利益和非公共利益的土地征用情形,保证集体和农民的利益。其次,应科学合理完善价格评估制度。如:专门设立农村土地价格评定管理机构、培养土地评估师等。农村土地价格评估机构的设立能够增强土地流转的专业度,熟练掌握农村土地价格评定的相关技能和知识的土地评估师同样重要。

四是扎实推进农村产权交易市场建设。进一步丰富农村产权交易品种,逐步实现农村集体所有各类资产资源进场交易、农民和各类经营主体的涉农产权市场化交易。严格规范农村产权交易行为,完善交易规则、交易流程、交易合同,积极参与国家和省级标准编制。加大

与银行、保险、担保等金融机构合作，推进农村土地经营权、宅基地使用权、农业设施设备抵押贷款等金融服务。加强农村产权交易市场体系和信息服务平台建设，实现农村产权线上申请、线上审核、线上竞价、线上签约、线上贷款等全流程“不见面”交易服务，推进线上线下融合发展。

### 6.3 健全农村社会保障体系

完善农村社会保障体系应从以下几方面入手：首先，完善最低生活保障制度，提高保障覆盖范围，尤其是要将那些弱势群体、边缘群体作为救济政策的主要对象。其次，完善新型农村合作医疗制度，提高医疗报销比例，改变农民治病致穷的现状。再次，加快新农村建设，因地制宜地改善农村社会救济、教育、医疗等发展环境，如：针对家庭条件比较差的农村学生设定相应的助学基金，逐步解决农民的后顾之忧。

## 七、结语

党中央在十九大提出实施乡村振兴战略，这是破解三农问题的重要抓手。而在实施乡村振兴战略的过程中，农村土地流转具有非常重要的作用。目前，各地在实施土地流转的过程中，新矛盾依然突出。这就需要继续加

快农村土地流转的创新，探索出具有共性的农村土地流转模式，这不仅有利于农村生产要素的优化配置，而且有利于农业的规模化、集约化经营，更有利于加快农业现代化的进程。

### 参考文献：

[1] 李嵩誉. 绿色原则在农村土地流转中的贯彻 [J]. 中州学刊, 2019, (11): 90-94.

[2] 刘吉双, 韩越. 培育新型农业经营主体视域下农村土地流转价格的测算及应用 [J]. 学术交流, 2019, (2): 114-120.

[3] 徐美银. 农民工市民化、产权结构偏好与农村土地流转——基于江苏、浙江、湖北、四川调查数据的分析 [J]. 社会科学, 2019, (6): 48-62.

[4] 李涛, 张鹏. 农村土地流转和人口流动的意愿分化与城乡协调发展研究 [J]. 理论探讨, 2019, (5): 142-148.

[5] 彭小霞. 农村土地流转助推农民增收：机理、问题及实现路径 [J]. 理论探索, 2021, (4): 91-99.

作者简介：吕霞（1977-11），女，籍贯：江苏大丰，本科学历，研究方向：农村经营管理。