

# 基于现代农业园区建设的农村 土地承包经营权流转研究

——以重庆市台湾农民创业园为例

■ 黄春芳 / 刘秀华 / 王三 / 朱玉碧

(西南大学 资源环境学院, 重庆 400716)

**摘要:** 现代农业园区建设与农地流转具有密切的关系: 农地流转是加快现代农业园区建设和实现农业规模经营的前提条件, 加强现代农业园区建设, 有利于促进农村土地承包经营权合理流转。现代农业园区建设中农地流转存在的问题: 一是现行法律法规对土地所有权主体规定得过于原则和笼统, 存在所有者主体多元化和界定不清等问题; 二是社会保障制度的滞后性严重影响了土地流转; 三是土地流转中农村居民点的处理难度大, 农民安置成本高; 四是土地流转方式单一, 土地收益分配不均。对策建议: 一要加强地籍管理, 明晰土地产权; 二要加大社会保障制度建设的力度; 三要妥善处理农地流转与农民安置的关系; 四要采用多种农地流转模式, 保障流转双方利益。

**关键字:** 现代农业园区; 农村土地承包经营权; 流转; 重庆市; 台湾农民创业园

中图分类号: F301.2 文献标识码: A 文章编号: 1672-6995(2010)01-0026-03

增加农民收入是当前必须认真解决的重大现实问题。大力发展现代农业园区, 就是一条解决农民增收极为有效的重要途径。因此, 为现代农业园区的建设提供用地保障是保证农业增效和农民增收的条件之一, 而农地流转是现代农业园区获取土地的有效途径。所以, 本文辨析了现代农业园区建设与农地流转之间的关系, 并以重庆市台农园为例分析了现代农业园区建设中农地流转存在的主要问题, 为进一步完善我国农地流转提出建议, 以期通过合理的农地流转为我国建设现代农业园区提供用地保障。

## 1 现代农业园区及研究对象概况

### 1.1 现代农业园区概况

现代农业园区就是在经济相对发达、农业装备技术基础条件较好, 有一定的区位优势和产业优势的区域, 按照现代农业的内涵和发展趋势、以实现农民富裕为主要目标, 以高科技为依托, 市场信息为导向, 以农业资源的高效持续利用为根本, 由多元投资主体兴建和企业化运作的融产业化、集约化、科技化、生态化于一体的, 集高效种养、加工配销、示范推广、研发孵化、积聚扩散、科普培训、信息交流及旅游观光于一身的现代农业与农村可持续发展的试验示范园区。

现代农业园区可以根据现代农业的内涵和发展趋势, 建成多种多样的示范园区。现代农业园区类型可以按行政体制、示范内容、投资主体、区位特征和农业科技活动企

业来划分, 具体的类型划分有: 行政体制型园区、科技示范型园区、投资主体型园区、区位特色型园区、科技产业化型园区等。

现代农业园区具有现代性、高科技性、综合效益性、试验示范性等基本特征。

### 1.2 重庆台农园概况

2006年8月2日, 农业部下达批复(农办发〔2006〕7号), 正式同意在北碚区设立重庆北碚台湾农民创业园。10月17日, 在海南举办的海峡两岸农业合作论坛上, 中台办主任陈云林首次对外公开发布设立重庆台湾农民创业园。目前, 全国仅有四家国家级台湾农民创业园, 即福建的漳浦、山东的栖霞、四川的新津和重庆的北碚(静观镇)。

▲ 作者简介: 黄春芳(1984—), 女(壮族), 广西壮族自治区宜州市人, 西南大学硕士研究生, 研究方向: 土地利用规划。

重庆台农园所在地北碚区静观镇，地处重庆都市发达经济圈内，碚金公路贯穿园区，紧邻江北国际机场，交通方便快捷。距北碚城区、重庆市中心和江北国际机场均在半个小时车程内。

重庆台农园位于静观镇以北，范围涉及北碚区静观镇陡梯、集真、和睦村行政辖区内全部土地以及金堂村的辛家岚垭、聂家湾、银湖湾、金堂、石岩湾、彭家湾、王家湾、刘家祠堂、楼坊湾等九个社，规划总面积1524.13公顷。是以引进台湾现代特色休闲农业、农业高科技成果为重点，包括台湾生物科技为主的农产品深加工示范和台湾良种种植、养殖业示范为主要职能的农民创业园。将其核心区规划为台湾农民创业服务区、蔬菜良种繁育及生产示范区、台湾乡村风情观光区、泛农产品加工区和名优花卉品种繁育区等五大功能模块。

很明显，重庆台农园属于典型的集生态与旅游为一体的现代农业园区，因此，选其作为实证研究具有科学合理性。

## 2 现代农业园区建设与农地流转的关系

现代农业园区建设与农地流转具有密切的关系，具体而言主要体现在以下几方面：

### 2.1 农地流转是加快现代农业园区建设和实现农业规模经营的前提条件

任何现代农业园区的建设，都离不开土地这个生产要素。现代农业园区的建设必定要伴随着一定程度的土地规模化经营。如果农村土地承包经营权固化而不流转，农村土地则不可能向种植能手、专业

生产大户适度集中，建设现代农业园区就失去了基础。可见，允许农民依法、自愿、有偿流转其承包土地，是现代农园区建设和实现农业规模经营的前提条件。

### 2.2 加强现代农业园区建设，有利于促进农村土地承包经营权合理流转，加快形成科学合理的农业生产布局，形成新的收入增长点

在现代农业园区建设进程中，要实现综合效益的最优化，必定要求走一定程度的规模化、集约化、产业化经营之路，这是完善和促进农村土地承包经营权合理流转的重大动力。通过农村土地承包经营权的合理流转，一批土地资源向种植能手、专业生产大户适度集中，一批土地与人力、资金、技术等生产要素实现合理配置，能够形成区域化布局，专业化生产的格局，最大限度地优化资源配置、挖掘资源潜力，释放和形成新的生产力，提高农业的综合生产能力。同时，加快现代农业园区建设，扩大市场份额，必然伴随着加工、储藏、运输、营销等相关产业的发展，这不仅有利于促进农村劳动力向非农产业转移，向城镇流动，开辟农民的就业渠道，形成新的收入增长点，而且也是开阔农民视野，更新农民的观念，增强农民接受新生事物的能力，提高农民的知识素质和素质，实现农民的自我教育和培养的有效途径。此外，农村劳动力不断向城镇、向非农产业的有效转移，又为进一步促进农村土地承包经营权的合理流转创造了条件。

### 3 现代农业园区建设中农地流转存在的问题

#### 3.1 现行法律法规对土地所有权主

体规定过于原则和笼统，存在所有者主体多元化和界定不清等问题

重庆台农园在土地流转过程中出现了有部分宗地权属主体多元化的现象，因为权属不清，在进行流转前要求相关部门进行协调，重新确认权属关系方能流转，而这个过程之繁琐是明显的，处理不好还会导致农村集体经济组织的合法权益受到侵害，同时也影响重庆台农园的土地使用进程。

#### 3.2 社会保障制度的滞后性严重影响了重庆台农园土地流转进程

重庆台农园在土地流转过程中出现了有部分农户由于担心流转出自家土地后生活来源无保障而迟迟不肯放手流转其土地。因为重庆台农园的用地规模比较大，用地范围内涉及人口12930人，4072户，因此，如果这些农户不自愿流转其农村土地承包经营权，而需要动员这么多农户进行土地流转，其难度之大是可想而知的，所以，加大力度进行社会保障制度的建设是促进农村土地承包经营权合理流转的重要条件。

#### 3.3 土地流转中农村居民点的处理难度大，农民安置成本高

重庆台农园的用地规模较大，而且用地要集中连片以便于经营管理，因此对于分布于其中的农村居民点也要通过法定程序获取，而农村居民点是农民的归宿，要让农民转让出其居民点很显然要负责其安置，要搬迁上万农民其成本是很高的，除了资金上的大量投入外，要通过合法程序获取新建农村居民点的土地，其过程也是相当复杂和漫长的，因而花费的时间也相当多，从而影响重庆台农园的建设进程。

#### 3.4 土地流转方式单一，土地收益分配不均

重庆台农园主要是采取农村土地承包经营权转让这一方式,也就是农民将其土地承包经营权转让予(转让三十年)台农园统一经营管理,台农园一次性给予农户相关费用,而不用负责农户的劳动力转移问题,当然有相关种植能力的农民可以到台农园打工。众所周知,土地是稀缺的资源,土地是呈不断增值趋势的,但是,台农园一次性支付给农户土地转包费用,这无疑是在侵占了农户的土地发展权,何况农户土地转包费的确定也没有经过相关资质评估单位的评估,农户农村土地承包经营权转包价格确定的合理性值得商榷,因此土地流转过程中不可避免地出现了土地收益分配不均的问题。

#### 4 对策建议

##### 4.1 加强地籍管理,明晰土地产权

由于历史原因,我国各地均存在部分土地权属模糊的现象,因此,我国应该充分利用第二次土地详查的机会认真查清权属关系,确认并作好地籍登记工作,避免在今后的土地利用中产生类似的土地纠纷。

##### 4.2 加大力度进行社会保障制度的建设

一是切实保障农民工权益,认真解决务工农民子女教育问题,使

广大外出务工农民及其子女与城里人一样享受平等待遇,使具备城市生活能力又有愿望留在城市的农民都能顺畅地实现产业转换和人口的空间转移。

二是尽快建立适合进城务工农民和农村留守人口的社会保障制度。当前,各地城市要在根据国家有关法规要求认真落实和完善进城务工农民工工伤、医疗、失业和养老“四大保险”的同时,积极探索为已经进城落户并出让承包地的农民工提供最低生活保障;各地农村,应本着“土地置换出一点、政府出一点、个人出一点”原则,尽快建立起“低起步、广覆盖”的农村社会保障制度,逐步剥离农村土地的社会保障功能。

##### 4.3 妥善处理农地流转与农民安置的关系

农地流转为现代农业园区建设提供了连片土地的可能,但现代农业园区的科学合理规划往往需要对处于其中的农村居民点进行整理,因此,我国应该出台相关政策制度妥善处理农村集体非农用地(尤其是农村居民点)的流转机制,为现代农业园区建设提供用地保障,同时也能适应在新的市场经济条件下开发土地多种用途、土地使用主体多元化以及市场竞争的需要。

##### 4.4 采用多种农地流转模式,保障流转双方利益

如何指导土地流转双方因地制宜地采用科学合理的农地流转方式,如何合理确定农地流转的费用,保障农民的利益,是今后农地流转的理论与实践均值得探讨的问题,笔者认为,对农村土地进行分等定级并把其成果利用于土地承包经营权流转中,在土地流转中引入农村土地估价等活动是至关重要的。

#### 5 结论与讨论

实践证明,农地流转既是农村经济自身发展的必然结果,也是农民变市民、实现城乡劳动力、资金、技术等生产要素统筹发展的迫切需要,切实加快了统筹城乡发展的步伐。农地流转在现代农业园区的建设中尤显其重要性,同样,现代农业园区建设也促进了农地流转。因此,如何实现这两者的完美结合是今后理论与实践均值得探讨的问题。

#### 参考文献

- [1]周波远.现代农业园区用地政策探讨[J].理论探讨,2001(1):30-31.
- [2]成都市邓研中心课题组.成都市发展现代农业园区的调查与思考[J].农村经济,2004(4):37-39.
- [3]魏德功.现代农业的基本内涵与现代农业园区建设[J].改革与战略,2005(10):12-16.
- [4]张庆.试论农地流转与优势农产品产业带建设[J].农村经济,2006(6):36-38.
- [5]刁孝堂,刘明月,李明其.土地流转是统筹城乡发展的关键[J].探索,2007(6):180-184.



收稿日期:2009-11-02