

海门市探索完善农村土地流转机制的实践与思考

[张 伟]

在传统农业向现代农业转变的新阶段,推进以土地流转为重心的农村经营机制创新,是现代农业发展的必然趋势,也是进一步深化农村土地产权制度改革的需要。本文结合海门市近年来推进农村土地流转的实践,就进一步完善农村土地流转机制、提升土地流转后的经营效益提出思考建议。

一、海门市农村土地流转工作实践

1. 基本情况。近年来,海门市积极创新土地流转机制,引导土地有序流转,促进农业适度规模经营和农业产业化发展,农村土地流转呈现高增长态势。截至目前,全市土地流转累计面积 27.33 万亩,占承包地总面积的 40%,并呈现以下特点:一是流转方式由单一向多样化转变。全市土地流转转包 4.23 万亩,转让 4.55 万亩,互换 1.58 万亩,出租 5.04 万亩,入股 10.34 万亩,委托 1.59 万亩;其中入股、出租、委托流转成为近几年土地流转的主要方式。二是流转渠道由自发向组织化转变。原先的流转只是农户间为了整片种植的方便,口头流转,手续简便。随着土地预期收益的提高,现行流转更多的是农户委托村经济合作社,统一交易、统一签订合同,有政府引导,规范程度较高,收益相对稳定和统一。三是流转收益由低收入向高效益转变。当初农民流转土地是为了规避税费,避免撂荒,随着税费

改革,土地流转费用逐年攀升,越是集中连片,越是交通条件优越,发展高效农业的,效益越高。

2. 主要做法。在具体推进过程中,海门市通过建立组织网络,完善服务体系,积极发挥市场对土地承包经营权流转的调节作用。一是建立组织网络,健全服务体系。市级层面,依托土地承包管理部门,建立市农村土地流转服务中心,对镇村土地流转开展业务培训,组织指导全市土地流转工作开展,重点做好成方连片、适度规模经营流转,为高效农业规模化经营搭建平台。乡镇层面,依托农经站建立土地流转市场办公室,由分管农村工作的负责人任办公室主任,农经站长任副主任,成员由农经、农技、国土、监察等有关部门组成。乡镇土地流转市场依托镇便民服务中心挂牌开张,并配备办公设备和专职人员。村级层面,依托社区服务中心,建立土地流转服务工作组,成员由村会计和村经济合作社负责人等组成。各村民小组聘请村民代表、老党员和种养大户等建立土地流转信息员队伍。同时,制订“土地流转市场职能”、“土地流转操作程序”等规章制度,公布上墙,以可操作性强的规章制度约束和规范土地流转行为;制作土地流转电子显示屏,在乡镇政府、沿街门面和交通要道口等人群聚集的地方,滚动播放土地流转信息。二是发挥市场功

能,优化信息服务。充分利用信息员队伍,定期发布土地流转供求信息,供给信息包括拟流出土地的面积、区域位置、水电路等配套设施、适宜种养的品种和发展项目,需求信息包括土地经营者的基本情况、经营意向和经营能力。实施土地流转价格指导,根据不同区域、不同地块、不同用途以及交通环境、市场供求等因素,确定800元/亩至1200元/亩的片区指导价,并设立不得低于600元/亩的最低保护价,承包农户零星流转土地一般为每年200元/亩左右。三是加强合同管理,规范流转程序。规范土地流转合同文本,由土地承包管理部门提供格式化的土地流转合同。在此基础上,由乡镇农经站、村经济合作社提供土地流转合同鉴证,督促流转双方当事人切实履行合同的权利义务。并按档案管理要求,对已签订鉴证的合同登记造册,分类归档备查。

3. 取得的成效。一是优化了现代农业结构。通过流转得到土地经营权的企业和经营者,通过引进新品种,采用新技术,发展现代高效农业,提高了土地产出效益。截至目前,全市高效设施农业面积发展到29.59万亩,占比达33%。同时,现代高效农业的快速发展,进一步优化了全市农业结构,打造了四青作物、特色瓜蔬、特粮特经、果品苗木等特色产业。二是培育了新型经营主体。通过土地流转,吸引了社会资本和新型管理经营理念,生产要素得到优化配置,有效解决了“有地不想种,想种没地种”的矛盾。截至目前,全市已发展各类示范性家庭农场30多家,涵盖粮食种植、生猪家禽饲养、园艺蔬菜、特种水产、加工流通等多种业态。发展农机合作组织91家,引导合作社进行土地流转,开展规模化农业生产服务,2013年共有28家合作社实施稻麦、粮

油生产“全托管”项目38个,面积达到2万多亩。三是拓宽了农民增收渠道。一方面,土地流转使农民在流出土地时直接获得收益。农民以出租形式流出土地,每年每亩可获得1000元左右不等的租金收益;农民如以入股形式流出土地,每年还可以从农业项目的收益中获得分红。另一方面,流出土地的农民,有的被返聘到龙头企业、专业合作社就近打工,成为农业工人,能够获得每工日50-70元不等的收入。同时,更多的农村劳动力则转向了第二、三产业,他们的务工收入远高于自己承包经营的收入水平,土地流转让农民实现了“一块土地两份收入”。2013年,海门市农民人均纯收入达16920元。四是增加了村级集体收入。近年来,海门市积极扶持由村领办的专业合作社流转土地,参与高效设施农业项目建设。全市实施村委会领办并已发挥效益的高效农业项目20多个。如海门市常乐镇培育村2800多亩设施园区,大多是由集体投资,建成后再租给村民种植,不仅让种植户每亩获得万元以上的收入,每年还增加村营收入100多万元。

二、农村土地流转中存在的问题

随着现代农业、项目农业的大力度推进,农村土地承包经营权流转已成为必然趋势,在其发展过程中还存在一些值得关注的矛盾和问题。

1. 部分土地流转程序不够规范。尽管海门市在规范土地流转方面制定了相关规章制度,但还有少部分的流转在农户与农户、农户与承包方之间私下进行,有的没有履行必要的手续,没有通过合同或者契约来规范双方的权利和义务关系;有的是双方自行草拟协议,合同不规范,缺乏明确的法

律依据,造成承包关系的混乱,为日后留下了纠纷隐患。

2. 农民权益没有得到充分保障。由于土地流转尚属“买方”市场,业主经营能力的资格审查和评估的准入机制还没有健全,农户权益受承包方的经营能力的影响较大。部分业主因投资不足或市场变化等原因,不能及时兑现农户土地租金,甚至放弃耕种,给农民收益带来了风险。

3. 政策因素造成流转土地矛盾。原先在税费改革前,农户大面积流转出去的土地签订流转期限较长,流转租金较低,由于家庭承包从原有的缴税费到现有的涉农补贴,出现了部分农户单方面毁约,要求提高流转费用的行为,引发了矛盾。

三、推进农村土地流转工作的相关思考

随着城镇化进程的加强,土地使用权利流转从临时性、个案性向经常性、整体性转变,从农户间的自发流转向组织化、有序化转变,经营对象从以种粮大户为主向工商企业等多元化主体转变,这种转变预示着传统农村产权组合方式向市场化配置方式转变成为新趋势,农村产权保值为主向农村产权增值转变成为新取向,产权“粗放流转阶段”向“精细流转阶段”转变成为新选择。在这个过程中,要注重抓好三个方面的工作:

1. 进一步实施制度化管理规范土地流转行为。进一步加强农村土地流转规范化管理,制定完善相应政策和制度:一是资质评估制度。明确农民和以农户为主的新型经营主体在农业生产领域的主导权,对资本直接经营农地“立规设槛”。从法律层面因地制宜对工商资本下乡的期限、规模、涉足领域设立明确的判定标准。同时,对参与

市场交易的双方,进行严格考察评估,全面、客观、准确掌握进入产权交易市场的法人或自然人真实信息,尤其是产权受让方的经济实力、经营管理能力、诚信记录等。二是合同管理制度。进一步加强对农村土地产权流转合同的管理,切实做好签订、鉴证工作,切实维护合同的严肃性。三是诚信抵押制度。从制度上规定,向土地产权受让方收取一定数额的诚信抵押金,探索建立流转租金预付制度,预付三年以上租金,或预支流转风险保证金。探索建立工商资本流转农业用地风险保障金制度,严禁农用地非农化。对于流转土地用于从事水产养殖、休闲农业的,收取复垦、还原等保证金,以经济手段制约其经营行为,维护产权流出方的合法权益。四是收入分配递增制度。目前主流的是定额补贴式的土地收益分配方式,下阶段,要逐步建立严格的土地收益分配递增机制,加快土地收益分配由定额补贴变成保底分红,最终达到按股分红,形成与市场经济相匹配的“风险共担、利益共享”的农村土地收益分配制度。五是跟踪年审制度。针对企业经营项目、经营方式、市场环境等多样化、复杂化的特点,重点了解掌握企业适用流转土地的方向、经营管理状况、生产销售数量、合同兑现、无形资产增值等事项。通过年检制度,及时了解经营者信息,为规范企业行为、保障农民收益提供准确信息。

2. 进一步抓好基础性工作提升规模经营效益。土地流转是适度规模经营的必要条件,适度规模经营是土地流转的次生结果,土地流转的质量一定程度上通过适度规模经营水平来体现。要注重抓好三个环节:一是要坚持因地制宜的原则。坚持以农户为主体发展适度规模经营,因地制宜发

展土地承包经营权流转、股份合作、“全托管”等多种形式的规模经营。在农民大量转移并稳定就业创业的地区，重点发展土地流转集中型农业适度规模经营，加大政策扶持力度，培育“全托管”规模经营主体；在普遍存在兼业化的地区，重点发展合作经营和统一服务型农业适度规模经营，支持工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，开展加工、营销、技术、物流等服务。二是要合理把握流转的规模。合理把握土地承包经营权流转、集中经营规模，切实尊重农民意愿，不能强制农民流转土地，不能人为垒大户。结合农业发展现状，现阶段，专业大户、家庭农场土地规模经营一般不超过300亩。三是要加强基础设施的改造。根据海门市水系丰富、田块相对分散的特点，在推进适度规模经营中，要加强农业综合开发，加强中小河流治理，按照灌排设施配套、土地平整肥沃、田间道路畅通、农田林网健全、生产方式先进、产出效益较高的标准，整合各方资源，积极实施高标准农田建设，提高稳产高产农田比例，为提升规模经营效益奠定基础。

3. 进一步推进市场化机制优化农村土地配置。目前，转包、出租、互换、转让、入股等形式是最普遍的土地流转形式，而具有市场化流转成分的土地流转形式有租赁、股田制、反租倒包、土地托管、拍卖等。但目前农村土地流转市场相对滞后，还不能适应土地产权流转者追求利益最大化的目的。为此，要在农村土地明确权属的基础上，围绕农村土地流转的利益核心，按照农民变股民、产权变股权、资产变股票的思路，加快推进农村土地流转市场化进程。一是要确立农村参与市场交易的资格。在坚

持以家庭承包为基础的双层经营体制长久不变的前提下，帮助农民完成从集体经济组织成员到市场交易主体的角色转变。让集体经济组织及其成员凭借集体土地所有权、使用权和承包经营权成为“股东”，成为农村土地产权经营的知情者和参与者，行使产权开发投资、决策、管理、监督等权利，提高农民在土地增值收益中的分配比例。二是要开发农民参与交易的资本。以农村土地承包经营权确权登记工作为基础，通过股份合作的形式，把农村集体土地开发成“股票”，把集体土地所有权、使用权和承包经营权开发成“股权”，形成农民参与土地经营的资本。三是要打造农民参与交易的载体。采取农民土地股份合作社形式或者土地信托公司，把农村土地产权和农民组织起来，村集体或者农民凭借土地所有权、使用权或承包经营权，自愿加入土地股份合作社或者土地信托公司，收集和发布土地产权信息，接受农民土地入股申请或者土地流转委托，做好产业规划、筛选农业经营公司，向外发包土地，实施有关项目，形成“资本原始投资—创造土地增值—分享土地收益—扩大再投资”的良性循环发展模式。四是要提升农民市场交易的能力。加强宣传教育，提升农民把握市场趋势和规避市场风险的能力，引导农民正确运用土地市场交易原则的程序和规则，增强参与市场竞争的能力。在此基础上，加强农民技能培训，加大新型职业农民培育，引导和教育农民转变就业观念，提高自谋职业、竞争就业的自觉性和创造性，积极主动地参与市场化就业。

(作者单位：海门市政府 226100)

盐城充分发挥资源优势 致力打造旅游品牌

[马志宏 陈标 段超]

按照李克强总理在国务院常务会议对旅游改革发展工作的部署要求,盐城市积极抢抓江苏沿海发展和长三角一体化两大国家战略机遇,坚持以发展生态休闲旅游为重点,着力打造“东方湿地、鹤鹿故乡、银滩海韵、水绿盐城”城市形象,努力把盐城建设成为中国东部沿海重要的旅游城市和国际生态湿地休闲旅游目的地。

一、坚持以科学规划引领旅游经济发展

按照“生态为基、文化为魂、功能为重”的要求,从战略全局的高度把握旅游产业发展的定位和方向,进一步完善提升旅游发展总体规划和专项规划,扎实抓好加快旅游业发展的“第一道工序”。

一是更加注重指导性。切实强化全域规划理念,修编完善旅游业发展规划和景区景点专项规划,加快形成以市级规划为总纲、县(市、区)规划为框架、旅游景区规划为基础的旅游发展规划体系。切实强化科学布局理念,优化旅游发展空间格局,致力打造湿地生态、休闲度假、湖荡亲水、故道风情、红色教育和海盐文化等六大旅游板块,加快构建以市区为中心的1小时精品旅游经济圈。切实强化融合发展理念,加强旅游产业规划与主体功能区规划、城市总体规划、土地利用规划、环境保护规划以及

风景名胜区、文化保护等相关规划的有机衔接,着眼配套便捷化,强化服务精细化,不断丰富旅游规划内涵。

二是更加突出特色性。依托独特的湿地生态资源,以丹顶鹤、麋鹿两个国家级自然保护区和九龙口、大纵湖等精品生态景区为支撑,开发湿地、森林、野营、标本采集等旅游项目,打造国内外独具特色的生态观光旅游品牌。依托丰富的生态农业资源,加快建设一批乡村旅游精品景区以及富有特色的农家乐、休闲农庄。依托良好的生态环境资源,积极发展森林养生、温泉养生、环境养生、生态养生、湿地森林探险等旅游项目,将康养旅游作为吸引游客、推动旅游产业转型升级的重要产品。

三是更加强化约束性。坚持把保护理念贯穿规划编制全过程,加强对湿地、滩涂等生态资源以及民俗、历史等文化资源的保护,切实做到科学开发、永续利用。建立严格的规划执行、监督、检查制度,严格遵循“先规划、后建设”的开发程序,任何开发行为都必须在保护前提下进行。坚持把旅游发展规划落实到具体项目上,以项目建设来支撑规划实施、体现规划价值。加强旅游规划的目标管理和绩效评估,以规划实施来检验规划成效,真正将规划成果转化为旅游发展的动力。

二、坚持以重大项目带动旅游景区建设

坚持把旅游项目建设作为旅游业发展的重要抓手,加快建设一批有特色、有市场、有格次的旅游品牌项目。

一是加快景区项目建设。坚持以规划为指导,以资源为依托,以需求为导向,按照“突出重点、培植看点、打造亮点”的要求,重点推进中华麋鹿园、丹顶鹤海滨湿地旅游区、金沙湖旅游度假区、大纵湖旅游度假区和九龙口旅游度假区建设,把这五大景区打造成为精品景区,成为代表盐城旅游发展水平的重要标志。对旅游景区的建设,注意留下历史记忆,经得起历史的检验。

二是加快旅游公共服务项目建设。坚持以满足游客公共需求为出发点,着力推进城市旅游咨询中心、游客服务中心和集散中心等旅游公共服务平台建设,全面提升旅游业服务保障水平。整合全市开放性公共信息资源,开展旅游在线服务、电子导游、网络营销、网络预订和网上支付,努力实现旅游管理数字化、服务智能化、体验个性化。加快制定各类旅游服务标准和设施建设标准,普及旅游标准化应用,促进旅游服务规范有序发展。加强诚信旅游体系和旅游质量监督网络建设,依法打击扰乱市场、损害游客权益的行为,树立安全文明和谐旅游形象。

三是加快以交通为重点的旅游基础设施项目建设。大力推进旅游交通网络建设,加快机场扩建,增辟航线航班,增开新的客运列车,致力形成盐城至主要客源地的旅游快捷通道。坚持把市内旅游交通纳入全市交通体系建设规划,加快A级景区、星级

乡村旅游点连接线建设,开通主要景区交通旅游专线,实现旅游交通无缝对接。完善道路旅游交通标识体系,加快自助游、自驾游旅游服务体系建设,提升旅游景区通达性。

三、坚持以市场开发促进旅游产业转型

实行市场化运营、产业化开发,集聚旅游要素,拉长产业链条,开发旅游产品,加快推动旅游产业上规模、上水平、上档次,全力推进旅游产业转型升级。

一是做大做强品牌旅游企业。加强对现有旅游企业的指导和扶持,通过联合、兼并、重组、收购等方式,组建专业化的旅行社集团、旅游饭店集团、旅游汽车公司。大力引进战略投资者和国内外知名旅游企业,通过开办、参股、控股、品牌连锁等多种形式,推动合资合作经营,提升旅游企业国际竞争力。优化旅游企业组织结构,加快提升旅行社合作层次,探索旅行社连锁经营、联合经营等多种经营手段,向集团化、专业化、国际化发展。

二是不断拉长旅游产业链条。紧紧围绕“食、住、行、游、购、娱”旅游六大要素,着力构建完整的旅游产业链条。加快引进知名酒店管理品牌,对全市现有星级酒店进行管理和升级,加强对景区周边农家乐宾馆的管理和培训,切实提升住宿保障水平。依托丹顶鹤、麋鹿、发绣、海产品等资源,积极推进旅游商品的研发、生产和销售,开发精巧便携、富有盐城地域特色的旅游产品。依托海盐文化、红色文化、湿地文化等特色载体,积极开发个性化、特色化旅游文化娱乐产品,增强对游客的吸引力。

三是着力培育新型旅游业态。突出旅游

与文化的融合,挖掘盐城海盐文化、铁军文化等文化资源,开发出更多让游客有听头、有看头、有玩头的旅游产品;突出旅游与城乡建设的融合,树立景区融入城市、城市变成景区的理念,大力发展会展旅游、购物旅游、乡村旅游、农业旅游,实现城乡旅游资源互补、旅游市场互动;突出旅游与区域发展的融合,大力推动各区域间的旅游合作,引导支持高端休闲、电子商务、文化创意、数字娱乐、旅游咨询服务业等业态发展,努力形成多元化的旅游业态群。

四、坚持以思路创新推动旅游工作开展

紧密结合盐城实际,创新体制机制,着力解决发展活力不够、管理体制不顺、经营机制不新、市场作用不强等问题,更好地发挥市场和政府的作用,不断激发旅游产业发展的活力和潜力。

一是加大体制机制创新力度。深化旅游管理体制改革,推进旅游行政管理部门从传统的行业管理向统筹产业发展转变,把各级旅游主管部门的工作重点转移到培育发展环境、制定行业规则、监督市场秩序上来。着力引导资金、资源、人才、技术等要素向重点旅游优势区域、优势景区、优势景点集聚,集中力量打造精品线路、精品项目。稳妥推进旅游景区产权制度改革,支持有条件的县(市、区)创建旅游产业园区,催生一批符合现代企业制度的经营实体和市场主体。

二是加大投资方式创新力度。改进和完善财政投入机制,组建市旅游投资管理公司,加大政府对旅游基础设施建设的投入,重点用于改善交通等公共服务配套项目建

设。加大招商引资力度,鼓励和引导国内外有实力的大企业、大集团参与旅游资源开发和景区景点建设及经营,实现旅游产业投资主体多元化。依法建立和完善旅游业融资担保体系,支持市场前景好、具有稳定资金流的旅游景区探索资产证券化试点,支持旅游企业采取项目特许权、运营权、旅游景区门票质押担保方式扩大融资规模。

三是加大营销方式创新力度。按照“政府负责形象营销、企业负责服务营销、媒体负责内容营销”的思路,建立全市统筹、区域联动、部门配合、企业联手的旅游宣传推广机制,不断提高盐城旅游的美誉度和知名度。进一步加大目的地营销力度,按照相对集中资金、集中区域、集中时段的要求,对重点客源市场进行持续宣传,切实提高目的营销水平。加快突破入境市场,坚持以韩国、港澳台市场为重点,辐射日本、东南亚市场,积极培育入境旅游新的增长空间。

四是加大政策措施创新力度。加强财政扶持,设立旅游发展引导资金,加大对旅游发展工作的投入力度。强化用地保障,在符合土地利用总体规划和国家土地供应管理政策的前提下,适当增加旅游业发展土地供应量,积极支持利用荒地、荒坡、荒滩等开发旅游项目。推动税费改革,落实旅游业税费优惠政策,继续清理涉旅企业的行政事业性收费,降低旅游企业经营成本。突出人才支撑,制定旅游人才规划和旅游人才标准,实施旅游企业家培养工程,完善旅游人才激励、评定和保障机制,构建有利于吸引人才、用好人才、留住人才的用人环境。

(作者单位:盐城市政府办公室 224005)