

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.04.020

欢迎按以下格式引用:衡爱民. 城镇化进程中农村土地流转法律问题研究[J]. 重庆大学学报:社会科学版,2015(4):148-154.

Citation Format: HENG Aimin. Study of the law of rural land circulation in the process of urbanization[J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition,2015(4):148-154.

城镇化进程中农村 土地流转法律问题研究

衡爱民

(四川外国语大学 国别经济与国际商务研究中心,重庆 400031)

摘要:土地是决定社会发展的重要资源,是民生之本、发展之基。加快农村土地流转,走适度规模经营之路是适应现代农业发展和促进城市化发展的必然要求。文章以重庆沙坪坝区为例,分析现状,剖析缺陷,提出只有建立和完善严格保护农民利益的土地流转长效机制,创造与此相适应的符合农村土地流转的法治环境,才能实现农户保障与农村经济发展的良性互动。

关键词:城镇化;土地流转;社会保障

中图分类号:C913.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2015)04-0148-07

农村土地流转是城市化推进中按照产业化和现代化的要求优化配置土地资源的重要举措,是实现农业集约化、规模化经营的有效形式。农村土地能否有序流转是建设社会主义和谐新农村工作中一项具有创新意义的大事。从长远看,农村剩余劳动力向二、三产业转移是一个必然趋势,通过农地流转实现农业规模化、集约化经营,是促进农业结构调整、提高农业规模化经营水平、提高农业增效、促进农村工作稳定的重要途径,也是深化农村改革、加快城市化进程、实现城乡一体化的重要突破口。作为中国统筹城乡综合配套改革试验区,重庆市土地流转颇有成效,为实现农业生产的适度规模经营打下了坚实基础。但是随着城市化进程的加快,存在的问题也比较突出,如政策引导操作性不理想、流转程序不规范、流转数量有限、社会保障机制有待完善。这些问题在一定程度上制约了土地流转的纵深发展。本文以重庆市沙坪坝区为例考察农村土地流转情况,剖析其缺陷,明确加快土地流转的总体思路及主要任务,建立和完善严格保护农民利益的土地流转长效机制,探求城乡统筹背景下土地流转过程中农民分享土地增值收益的路径与实现机制。

一、农村土地流转情况概况——以重庆市沙坪坝区为例

重庆市沙坪坝区作为一个文化大区,教育科技优势明显,自然资源富集。辖区面积396平方公里,其中农村集体所有的农用地总面积23.3万亩,常用耕地面积12.96万亩,家庭承包经营的耕地面积11.9万亩。现设24个街道园区,其中8个镇4个街道涉及农业农村工作,辖86个行政村,1294个村民小组,农村人口

修回日期:2015-03-05

基金项目:重庆市社会科学规划一般项目“城乡一体化背景下我国征地法律制度变迁和创新研究”(2013YBFX105);教育部人文社会科学项目“城市化进程中被征地农民权益的法律保障”(11XJC20001);中国博士后科学基金(2013M542257);重庆市社会科学规划一般项目(2013YBMK143);国家留学基金管理委员会资助(201308505168)

作者简介:衡爱民(1977-),女,四川苍溪人,四川外国语大学国际商学院副教授,国别经济与国际商务研究中心研究员,法学博士,经济学博士后,主要从事法理学、民商法学研究。

致 谢:感谢重庆沙坪坝区农业水利局提供相关资料。

13.8万,家庭承包经营的农户43000户。沙坪坝区政府深入贯彻落实国家各项惠农政策,大力加强对农村土地承包经营权流转配套扶持政策,每年投入“三农”资金数亿元,积极探索符合当地实际的土地流转模式,按照“政府引导,产业化开发”的思路,相继制定了一些扶持土地流转的政策和服务办法,大力发展都市农业,推广农业科技,提升农业生产机械化水平,完善农业社会化服务体系。随着全域城市化的推进,农业结构调整不断深化,农业产业化进程明显加快,土地流转趋势加快。2012年全区新增土地流转面积3600亩,比上年同期增长3%,规模化经营率达38%;2013年全区新增土地流转面积2900亩,规模化经营率达40%,施行适度规模经营的耕地面积5.07万亩,规模经营率达到了39.11%。30多家农业龙头企业、合作经济组织、城市有实力的公司先后参与土地流转,实现年产值约11亿元的规模化经营市场,大多数流转双方都实现了共赢,农民获得了较多的非农就业机会,职业多样化趋势明显,同时农用地的使用也呈现出向规模经营集中、向现代农业规模化方向发展的良好态势。

(一)现状与特点

第一,流转主体多元化。土地使用权流转已不局限于最初的农户之间进行转包和租赁,农户和企业之间的流转也较为普遍。通过对沙坪坝区100户农户农地流转意愿进行的调查发现,其中81.12%的农户愿意参加流转,在愿意流转土地的农户中,20.79%的农户愿意流入土地,农户的土地承包经营权供给与需求之间呈良性互动趋势,而且随着土地流转市场日益成熟,加之信息渠道畅通,土地流转逐渐由零散性向规模化转变,一些社会工商企业、农业龙头加工企业、合作组织、种植大户等参与了农村土地流转,按照标准化集中连片开发,打造特色规模经营,如生态养殖、绿色蔬菜、农产品开发等项目。重庆西部新城农业生态园已初步建成了2000余亩农业综合开发项目工程,成立了组培和工厂化育苗中心、容器苗标准化生产区、水生植物生产区,各种项目齐头发展。通过这些生态化基地的规模化集约化经营,全区农业呈现出生产发展、收入增加、生态改善三大效益同步提高的可喜局面,朝着特色化、产业化方向迅速发展。

第二,集体调整用途,鼓励开展土地集中成片流转,倡导开展土地规模经营。区农业水利局牵头,建立了土地流转网络信息平台,畅通各种渠道,多方聚集资金,统筹安排进行规划。通过资源整合及时进行沟通,农户、承包者和政府的收益得以稳定,实现互惠互利,为开展综合整治、规模化经营提供了保障。针对土地抛荒、撂荒现象,制定土地流转代管政策,外出打工农户可以通过村集体经济组织或流转服务合作社托管承包土地,由其代为统一经营,对托管的承包土地,托管组织可以按制度代为对外流转。在开展流转工作中,首先保证土地流转市场价格反映土地的真实性,价格合情合理。同时规范流转合同,统一要求使用土地流转合同书。土地流转后,绝大部分流转土地仍保持了农业生产,种植业和养殖业分别占到76.09%和16.17%,如白市驿镇1000多亩流转土地,主要用于生态农业开发建设,发展优质经济作物、反季节作物等粮油、蔬菜及果品种植业等高附加值农业。部分村将农民承包的田地用于养鱼、种植蔬菜,然后再发包给农民经营。土地承包经营权流转的数量与区域经济的发展成正比,入驻企业带动农户增收。土地集中流转极大地推动了土地成片开发,带动了农业产业升级,实现了效益的最大化,规模化经营初显良好态势。

第三,流转机制灵活,鼓励企业实行“工业反哺农业”,积极参与农村土地流转,走产业化与规模化经营之路,通过土地流转实施地企共建,进行农业综合开发。沙坪坝区曾家农业园区引进高地实业公司、国泰实业公司和荣达集团入驻,企业实行公司、基地、农户相结合的复合模式,有效带动了农户发展产业化经营,形成了一条完整的产业链条。3家企业进驻后在曾家白林、农安、虎峰3村租地9000余亩,仅2008年就向这3个村、20个社、1160户农民支付当年土地租金513万元。其中国泰实业公司租地3000余亩,每亩按900斤黄谷计价,年付租金120多万元。荣达集团实施农业综合开发,租地1800多亩,按照田900元/亩、土600元/亩、荒山200元/亩,每年支付租金130多万元,原租地的青苗补助也全部兑现,且安排农民到企业务工,解决其土地流转的后顾之忧。龙头企业、种养大户和专业合作社等多种形式的联合与合作转变,带动上万农户增收,年产值已达数亿元,实现了一定的规模效益,同时二、三产业也得到了快速发展,形成了村企共建、互利共赢的局面。

第四,加强机构建设,规范流转程序。沙坪坝区设立专门的确权颁证领导小组办公室,切实开展农村土地确权、登记和颁证工作,及时收集土地流转信息,搭建土地流转服务平台。根据各镇上报备案土地,加强

土地流转业主的实力审核,通过对相关农镇街确权颁证工作的督导检查,及时监督解决镇街的工作经费落实问题,及时解决工作中出现的新问题,及时进行相关的政策指导,规范协调土地流转行为,有序推进农村土地承包经营权确权工作。

第五,成效明显,农业规模效益提升。近年来,一些企业包括外商以及个体大户把农业作为新的经营领域,在沙坪坝区投资兴办农业企业,并开展农业基础设施建设,进行能源开发。加大对公路、河道沟渠等基础建设的投资力度,改善了农业生产环境,建成了独具特色的重庆西部新城农业生态园,在空间上形成了集体建设用地的重新布局和流转。鉴于土地流转前抛荒现象比较严重的情况,荣达集团租用了几百亩荒山,种植名贵苗木900多亩,修建5000平方米的温室大棚。通过土地流转及第二、三产业的发展,地尽其用,带动了农业转型升级,同时农户还有机会选择在就近企业或在流转土地的公司实现就业,农村剩余劳动力得到安置,并有较为可观的经济效益。以曾家一农户为例,土地流转前2亩多地年收入3000多元。土地流转后每年可获得土地转让费3000多元,夫妻两人就近打工1年能收入4万多元,经济收入明显得到改善。歌乐山镇天池村1亩土地的流转价格已达到1年3000元,比农民自己耕种收入高出一倍多,农业规模效益的提高使农村社会更加稳定。

(二) 存在的问题

从目前情况看,沙坪坝区土地流转总体健康、有序。土地流转在切实维护农民土地承包经营权的基础上,更多的农民不再被束缚在现有土地上,土地增效、农民增收,现代农业发展呈现良好的态势。但仍存在一些问题,如宣传工作还需加强,流转规模较小,流转比较分散,规模化经营程度低,与城乡统筹发展的新形势、现代农业的新发展等仍有一定的差距。

第一,土地承包经营权流转宣传还需加强。目前沙坪坝区在土地流转方面做了大量宣传工作,如加强业务培训和宣传,对镇街分管领导和从业人员开展土地承包和流转方面的法律、法规和政策培训,从思想上高度重视土地流转。但从效果看,宣传工作还需加强。特别是随着粮食定购、提留统筹、农业税的取消、粮价持续上涨,承载于土地上的各种负担消除;生产资料优惠、城市支持乡村、工业反哺农业等各种惠农政策的实施,农民保留土地承包经营权负担减弱,其土地价值明显提高;加上农民本身对土地根深蒂固的依赖情结,如果宣传工作不加强,农民对相关的土地政策不了解,对土地流转的方式、流转合同的签订解除、流转纠纷的解决途径等缺乏认识,搞不清土地经营权流转与其他社会保障权利的深层次关系,势必会对土地流转心存顾虑,担心政策不稳,土地转包之后会丧失土地承包经营权,或对土地流转的期望值很高,即便土地荒芜、土地比较效益较低,也不愿意放弃土地承包经营权轻易同意流转,对土地流转的积极性不高,从而影响土地流转相关政策的实施。

第二,政策引导操作性不理想。虽然相关部门出台了鼓励流转的文件,但没有出台具体政策,相关的扶持配套政策相对滞后,相应的激励政策配套相对缺乏,难以调动生产大户规模经营的积极性,阻碍了土地流转工作的推进。由于缺乏集体土地流转的奖励政策和鼓励政策,一些农民觉得流转收益不高,不愿流转土地发展规模经营,或担心流转之后,土地的权益无法得到有力保障。一些受让方没有中长期规划盲目地参与,市场化运作意识较弱,过分依赖当地政府的扶持政策,不充分考虑市场风险、自然灾害、技术风险、资金投入、流转收益等因素。另一种情况是为了取得较高的经济效益,必须增加对使用土地的资金和技术投入,而增加投入提高回报,又必须要有一定的使用年限作保证。短期内回报低、见效慢、风险高,很多受让方不愿短期流转,大大影响了该区土地流转规模和流转效益。

第三,流转程序不规范。土地经营权流转过程中出现的诸如不规范的机制、简单的流转方法、缺乏约束的随意流转、滞后的配套服务等问题,都会直接损害农民的切身权益。流转过程中相关部门没有及时审查、备案,一些农户法律意识淡薄,自我保护意识差,缺乏市场交易规则意识,不遵循一定的程序和履行必要的手续,不按照标准合同签约来规范双方的权利义务,很多仅仅采用口头协议或私下协商的方式,即便签订书面合同,往往也存在内容不完善、标的物不明确、权责关系混乱、未约定土地用途和流转期限、违约责任划分不清等问题,造成了大量纠纷与矛盾,而且因为合同不规范,随时中断合同的现象也屡有发生。如农户意识到土地增值,借合同不规范便想索回土地经营权,而业主已经投入了较多资金,退出亏损很大,不愿退回土

地,由此引发矛盾。据资料显示,土地流转过程中经过规范的申报、登记、签证、备案等程序的土地流转所占比例不到25%。虽然沙坪坝区目前已统一要求使用土地流转合同书,但书面合同很少经过有关部门公证,加上农地在农户间自由流转时,大多还是口头协议,保障力度弱。流转程序的不规范必然阻碍土地流转。

第四,社会保障机制不甚完善。土地是农民安身立命之本,土地转出后就意味着生活保障的丧失。以沙坪坝区为例,失地农民的就业、养老、医疗等保障问题,依然是影响农村土地改革的瓶颈。失地农民社会保障缺位,失去了长远生计的社会基础;农村社会保障范围窄、标准低,农民无法享受养老保险以及医疗保险,而目前的货币安置或补偿也仅能满足最低的生活需求,不能有效解决养老、医疗保险等保障问题;就业保障制度不够完善,土地流转后缺乏信息引导、技能培训、法律扶持等方面的帮助;失业保险保障缺位。截至2012年11月沙坪坝区新增土地流转面积3600亩,比上年同期增长3%。2013年全区新增土地流转面积2900亩,呈下降趋势。究其原因,与流转机制不健全、土地流转工作的各项政策措施难以落到实处和经费难以到位等因素有较大关系。

二、农村土地流转的发展方向与建议

法律以保障权利实现为己任,土地流转过程中暴露出来的问题,制约了农村经济发展及社会稳定,如何有效兼顾公益与私益、公权与私权,保证农民依法享受土地带来的合法收益,是稳妥推进农村土地流转制度改革的关键。基于实证和理论分析,笔者从健全农地流转相关法律法规、健全农地流转市场机制、完善农村社会保障体系、发展农村土地流转服务等方面提出完善和创新的路径。

(一)健全农地流转相关法律法规,以制度作保障

农民自身权利保护意识的觉醒是其权利得到保障的前提,制度的完善是其利益得到保障的重要条件。只有通过完善农村土地流转配套规定,修订土地管理法与农村土地承包法等法律冲突的部分,健全农村土地承包经营权流转办法,才能真正维护双方的合法权益,化解各种矛盾。

第一,明确集体土地所有权主体。确认现有的农村土地产权并落实分户到个人,对集体土地的使用年限、用地性质、权利转让与继承收益分配等予以配套性规章和政策细化^[1]。将目前村、村民小组和乡镇三种农民集体所有改为村民委员会范围内的全体农民共同所有,明确农民集体组织为农村土地的产权主体,明确限定农地的产权边界,加强并完善土地确权工作,完善民主监督机制,坚持重大事项集体研究决定,土地流转之前农民有权利被告知,在制定流转价格的具体方案时有权利参与,有机会参加听证会,有权利表达意见及合理的诉求,保障农民享有谈判权、参与权,杜绝暗箱操作。

第二,健全农民承包经营权权能。忽视农民主体利益、过度行使政府行为会导致农民权利遭受剥夺的风险^[2]。在现有制度的限制下,具有强制性质的农地征收与农地使用权长期转让,是农民土地权益流失的主要过程与方式^[3]。必须理顺土地所有权和土地经营使用权之间的关系,政府只能充当监管者和服务者的角色,应赋予农民土地流转的主体地位。在充分尊重农民意愿的基础上,以自愿、有偿为原则,妥善组织和实施农村土地流转,保障农民的土地使用权、收益权、处分权。

第三,完善法律保护制度。一是从物权的角度对流转双方主体的权利给予充分的保护,对返还原物、恢复原状、赔偿损失等民事责任和相应的侵权责任以及相应的救济手段作出明确规定,完善土地保护制度,避免社会冲突的发生或激化;二是建立公平高效的法律援助机制,健全失地农民保障的法律、法规。从长远看,为了效率和正义,政府必须简化这些相互依赖的法律关系。成功与否取决于政府能否降低流转成本。例如,有时只要支付相应的费用,政府就会给其合法的土地所有权。然而,当流转成本过高也会使双方的利益受损。假设1块土地在5年中被非法转让了5次,最后外国买家终于买下并建了大楼,而这个建筑由大量的银行贷款担保,因为存在很多资金问题,政府需要收回这块土地,鉴于当事人众多、法律关系复杂,如果没收是否能做到效率与公平?怎样处理^[4]?面对这样的纠纷,只有建立公平高效的法律保护制度,平衡私人利益和公共利益之间的关系,才能切实维护社会整体利益。

(二)建立健全农地流转市场机制

第一,利用有利政策引进各方力量投入农业综合开发。为贯彻落实十八届三中全会精神,推进农村土地承包经营权流转规范化管理和服务试点工作,2013年,重庆市出台了《农村土地承包经营权流转规范化管

理和服务试点工作方案》,鼓励引进农业综合开发、农业高新技术、推动现代农业发展和促进农民增收。在保障家庭经营主体地位的基础上,采取多种方式优化农村土地资源,加快家庭经营向采用先进科技和生产手段方向转变,统一经营向发展农户联合与合作,分散经营优势与统一经营和服务优势相结合。应重视改善农户的非农就业能力,增加农户收入的非农性来源,避免土地均分导致的小规模经营降低农户的禀赋效应,推动农地的流转与集中^[5]。近年来国家出台了一系列支农惠农政策,如提高粮食最低收购价格、增加农民种粮补贴、增加农业机械购置补贴等。应充分利用当前国家的政策来扶持吸引企业对流转农地进行规模化经营。可以借鉴美国将一些企业聚集在一起而设立“企业区”,作为促进经济发展的工具,专门帮扶、振兴缺乏投资或收益较低的地区^[6]。各方力量投入农业综合开发以推动土地流转。资金筹集之后必须合理运营,加强监管,防止挪用,实行收支两条线和财政专户管理,单独建账,专款专用,规范各种补贴的发放制度,切实保证各种农业补贴真正用于农业的综合开发。

第二,培育和发展流转中介组织和服务机构。在建立土地承包经营权流转交易平台的基础之上,通过市场与国家立法和政府行政干预相结合的方式,由政府牵头在土地管理部门指导下建立或鼓励民间组织建立农地流转市场服务中心、农村土地流转合作社等中介服务部门,为流转双方及时提供土地流转情况、相关法律法规,指导双方签订合同,及时处理矛盾纠纷,协调各方利益关系^[7]。同时通过出台农地流转中介组织管理条例,明确界定农地流转中介组织的职责、执业人员标准以及职能,规范土地流转程序和形式,明确双方权利和义务、违约责任,以中介服务促进土地合理流转,引导农地流转的方向和发展农地经营规模。目前较为普遍的服务机构包括土地流转服务中心、土地银行等。以美国为例,土地银行的主要资金来源是利息、罚金、违约金、不动产税、销售等费用,以及来自联邦社区稳定委员会(NSP)、环境保护机构(EPA)的资助。其权力包括:(1)采购、接收、转让、持有、管理和租赁不动产;(2)从事执法和公害治理(包括拆除);(3)收购管理未被利用的财产和被没收的土地;(4)采购拖欠物业税留置权证书;(5)发行债券,申请拨款、贷款和借款。以Cuyahoga县土地银行为例,其提供了许多创新的政策和项目:提供社区花园的空地;与国际中心合作为移民提供修复的房屋;为受伤的伊拉克战争的退伍军人提供修复的房屋;为一个被监禁的父亲提供一个重新工作前的培训计划^[8]。

第三,加大扶持力度,实现规模化、集约化经营,提高农地使用效率。土地流转的目的是扩大土地规模经营,进而推动经济发展、农业技术进步、劳动力流动,以此带动城市化发展。制定财政、税收、保险、户籍、教育和社会保障等系列扶持政策来激发政策推动和市场拉动的双重效应。一方面,政府出台相关政策鼓励和支持外出务工的农民带技术、带资金回乡创业,同时加大专项资金、补贴的投入。通过建立“土地银行”和债券或股权补偿、保险补偿,将土地集中起来流转给种植、规模经营大户以增强土地的融资能力,进而盘活资金;建立农业保险制度,分散企业面临的市场和自然风险。同时充分发挥财政资金的导向和杠杆作用,在用足用活国家、省市关于农村土地流转的各项优惠政策之上,进一步争取政府对资金的支持投入,加快农地流转的速度和广度。

第四,合理分担流转风险。流转双方可以直接通过共享协议分担由资本或设备带来的费用。在一个新的农场运营过程中这样的投资经营会降低成本的潜在损失风险,以及与操作相关的财政负担输入。税收优惠项目也可以提供额外的刺激吸引土地所有者参与风险分担结构。采用降低或分层次的条款可以给接收方提供一个巨大的优势,减轻接收方的风险负担,尤其是当他们的业务仍处于早期阶段时间降低资金压力^[9]。风险的防控离不开市场机制的保障,应建立农地流转入市的市场定价机制,逐步形成灵活的土地使用权流转市场,使流转成本得以降低,保证生产要素的优化配置。

第五,建立规范的管理实施细则,强化监督管理。政府应在管理、宣传、评估、谈判和监督等方面发挥积极的作用,通过建立土地流转监控体系、公告登记查询制度、责任追究机制、流转程序等规章制度,进一步完善土地流转法规,建立规范化、法制化的农村土地流转市场。具体而言,一是加强农村土地监察制度,健全群众举报查处机制,监督土地流转的行为是否是农民意思自治的表示,监督土地的使用是否合理合法,对违规改变土地用途进行商业开发且严重破坏土地的违法行为给以严厉制裁。引入公开、透明的竞价、招标方式,确保土地流转行为的合法合理和土地流转价格的公平公正,培育良好的土地流转环境;二是建立流转项

目档案,规范土地流转行为。实施村、乡镇、区县(市)实名制登记造册并及时掌握流转土地数量结构、流转土地实际用途、农户就业意向、农户生活现状、流转资金分配去向等基本情况,构建全方位、多元化的流转主体利益沟通和诉求渠道;三是完善合同签订的相关程序,通过签订规范的土地流转书面合同,办理报批、备案等手续来明确土地流转的形式、数量、期限、条件以及双方的权利、义务和责任;四是加强流转收益监管,资金管理规范到位。定期或不定期地对财务进行审计,着力监管政策扶持涉农资金的使用;五是建立完善土地流转纠纷解决机制,采取协商、申诉、调解、仲裁、诉讼等多种途径,建立健全农村土地承包纠纷的调解体系^[10],保障土地所有者、承包者和经营者多方的合法权益。

(三) 建立健全农村社会保障体系,有效推动农地承包经营权流转

农地流转后如何保障农民可持续生计的问题是土地流转工作的重中之重。随着城市化进程的加快,城市人口增加、耕地面积减少,由此形成的诸如就业压力、环境污染、收入分配等矛盾将更加凸显,必须正视这些问题给经济全面、协调和可持续发展提出的严峻挑战^[11]。在城乡二元分割的局面下,社会保障体系突显城乡分割的状态,农民和城镇居民在身份上的差异造成其权益无法均等化。因此,应加快促进城市一体化社会保障体系的建设,开拓农村劳动力就业新渠道和农村内部增收的新空间。

第一,协调农村土地流转收益与风险之间的关系,将土地保障与城市的社会保障制度相衔接,加快农村剩余劳动力向工业、服务业等非农领域转移。切实保证农民因为土地流转而失去土地承包经营权后,在自身没有新的就业渠道和其他生活资料来源的情况发生时,社会保障机制能发挥应有的作用。

第二,完善最低生活保障。参照本地城市最低生活保障水平,适当提高生活补助费和养老金标准,并逐步建立正常增长机制,让农民感受到实实在在的利益。重视农民的住房权,运用补偿安置价格评估机制,因地制宜地实行货币安置或还房安置;针对不同情况,实行有差别的保障制度。在安排基本生活保障时,按照年龄特征、要求结合实际情况予以考虑。已处于劳动年龄段以上的人员可直接实行养老保障并建立个人账户与社会统筹相结合的制度;未达到劳动年龄段的人员可按征地补偿规定一次性发给征地安置补助费。对征地时处于劳动年龄段的人员按当地测算标准予以缴纳或不分年龄实行统一的缴费标准,也可按年龄分档缴纳基本生活保障费为个人账户筹资。

第三,建立养老保险、医疗保障制度。相比城市,农村地区的老龄化程度、贫困人口以及养老保险的形势更加严峻,只有解决了农村养老的后顾之忧,才能有效解决中国区域经济发展不平衡和城乡二元经济结构所形成的发展差异^[12]。可采取“个人缴费,集体补助,政府补贴”的原则,多方筹集资金,完善管理、运作模式,逐步实现城乡养老保险、医疗保障制度并轨。

第四,建立长效的就业服务制度,提升农户维持可持续生计的能力。土地流转之后,农民特别是适龄的农民客观上需要从农业转向其他行业,为其提供受教育和培训的机会是解决其生活来源、加快其生产生活方式转变的重要保障。必须建立失业保险和救助制度,适当取消就业政策中不合理的限制性规定,让失地农民享有和城市居民平等的就业机会。此外,还可以开设一些专项支持项目,如建立农村企业家培育项目,鼓励农民工返乡创业;在粮食直补政策中开设专项资金,设立种粮耕地流转专项支持项目,维护国家粮食安全;设立撂荒耕地流转专项支持项目,防止土地撂荒^[13]。

土地作为一种生产要素,只有合理流动,才能有效改善土地资源配置效率,促进农村经济平稳较快发展,制度的健全能够逐步改变现有农地承担农户全部社会保障功能的状况,解除农民后顾之忧。由于受经济发展水平、社会保障制度、农地流转收益预期等因素的限制,在中国现有条件下,土地流转不能大规模推进^[14]。在适度集中农地,实现农地资源优化配置的同时,必须健全失地农民的权利保障体系,才能有效推动农地承包经营权的流转,从而促进农村经济发展、维护农村社会稳定和引导农民增收致富。

参考文献:

- [1] 刘成高,黄敏. 城镇化进程中土地流转与农村养老保险联动机制的构建[J]. 西南民族大学学报:人文社科版,2013(8):125-127.
- [2] 郭晓鸣. 中国农村土地制度改革:需求、困境与发展态势[J]. 中国农村经济,2011(4)4-8,17.

- [3] 林卿, 刘小锋. 经济发展进程中农民土地权益状况研究——以福建省 A 县为调查案例[J]. 东南学术, 2011(3): 37-47.
- [4] CHEN W. Arbitrage for property rights: How foreign investors create substitutes for property institutions in China [J]. Washington International Law Journal, 2015(1): 47-97.
- [5] 钟文晶, 罗必良. 禀赋效应、产权强度与农地流转抑制——基于广东省的实证分析[J]. 农业经济问题, 2013(3): 6-16, 110.
- [6] SCHULTZ D. Evaluating economic development takings: Legal validity versus economic viability [J]. Albany Government Law Review, 2011(4): 186-211.
- [7] 张祖梅, 陈文宽, 邓玉林. 土地流转背景下构建新型农业生产经营体系的调查研究[J]. 经济纵横, 2014(2): 43-48.
- [8] KEATING W D. Urban land banks and the housing foreclosure and abandonment crisis [J]. Saint Louis University Public Law Review, 2013, 33: 93-107.
- [9] MEULENERS A. Finding fields: Opportunities to facilitate and incentivize the transfer of agricultural property to new and beginning farmers [J]. Drake Journal of Agricultural Law, 2013, 18: 211-238.
- [10] 董立山. 农村土地纠纷的类型化梳理与解决机制研究[J]. 湖南科技大学学报: 社会科学报, 2013(1): 73-77.
- [11] 北京天则经济研究所“中国土地问题”课题组. 土地流转与农业现代化[J]. 管理世界, 2010(7): 66-85, 97.
- [12] 中国社会科学院世界社保研究中心. 中国养老金发展报告 2012[EB/OL]. [2012-12-17]. <http://www.chinanews.com/cj/z/pension>.
- [13] 高强, 高桥五郎. 关于农村土地流转与规模经营的思考——基于重庆市城乡统筹实验区的经验研究[J]. 经济论坛, 2012(5): 28-30.
- [14] 游和远, 吴次芳. 农地流转、禀赋依赖与农村劳动力转移[J]. 管理世界, 2010(3): 65-75.

Study of the law of rural land circulation in the process of urbanization

HENG Aimin

(Research Center for International Business and Economy,
Sichuan International Study University, Chongqing 400031, P. R. China)

Abstract: Land is one of the important resources of social development and the base of people's livelihood and development. To speed up the rural land transferring and to take the moderate scale management is necessarily required to adapt to the modern agriculture development and to promote the development of urbanization. This paper, taking Shapingba district as an example, examines the status quo, analyzes the defect, puts forward that only by establishing and perfecting the strict protection of the interests of the farmers' long-term mechanism of land circulation, creating the law environment adapted to the rural land transferring, can we achieve good interaction between farmers and rural economic development.

Key words: urban and rural areas; land transferring; social security

(责任编辑 胡志平)