

“三农”决策要参

2014 年第 8 期（总第 64 期）

清华大学中国农村研究院

2014 年 5 月 28 日

一个农业镇的土地流转困境 ——以重庆市江北区五宝镇为例

内容摘要：本文系统梳理了重庆市江北区五宝镇自 2001 年“乡改镇”以来土地流转的演进，比较了 2010 年“全域城市化”前后镇政府土地流转工作思路的变化，对当前五宝镇土地流转陷入困境的原因和后果进行了分析与反思，并着重就建设用地指标受限、土地流转信托风险和农业生产人力匮乏问题，提出针对性建议。

关键词：土地流转 重庆市五宝镇

重庆市五宝镇地处江北区最东端，位于长江与御临河交汇处，形成三面环水、一面依山的半岛地形。2010年6月，国务院批准设立重庆市两江新区，成立第三个国家级开发区。江北区仅有的三个农业镇中，鱼嘴镇和复胜镇均被纳入两江新区，五宝镇则成为了全区唯一一个未被纳入开发区的农业镇。明月山形成了一道天然屏障，将五宝镇与两江新区隔开。五宝镇不具备发展工业的竞争优势，境内生态优势突出，旅游资源丰富，山、水、林、泉、峡兼备。2013年，全镇农用地共48140.8亩，占比为77.81%，人口共1.33万人，其中外出转移人口为3240人。1997年，重庆直辖市的成立拉动了五宝镇年轻劳动力的大量外出，当地土地出现大面积撂荒。为了有效利用镇内土地，镇政府开始鼓励土地流转，对招商引资的村集体按照投资额的大小给予奖励。经历了十余年的土地流转，2010年区政府开始筹划对五宝镇进行集中整体开发，并于同年启动了农民集中居住点建设项目，借机开展农用地整村流转，土地流转规模出现小高峰。本文对该镇两个不同阶段土地流转的特点进行分析，揭示土地流转面临的困境。

一、2010年前：土地自发流转，经营效益差，可持续性低

自1997年农村启动第二轮土地承包以来，为解决土地撂荒问题，鼓励农业产业化发展，五宝镇陆续将部分农业用地以出租的流转方式用于发展种植业、养殖业和其他农业产业。2007年以前，五宝镇将招商引资纳入对村组干部的考核指标。总体来看，五宝镇1997~2010年的土地流转呈现出以下特征：

（一）土地流转的规模偏小，自发性不强，受政策性因素影响显著

1997~2010年，全镇土地流转面积共7041.29亩，占全镇耕地面积的比重仅为14.63%。年均土地流转面积占比仅为3.5%，远低于全国平均水平。从时间上看，五宝镇的土地流转规模持续变化趋势不明显，仅在2003年和2010年出现小高峰，分别占总体流转规模的22.3%和33.9%。两次小高峰皆是政策性因素刺激下的土地整体流转：2002年实施“退耕还林”政策，外出打工人数增多，撂荒现象增加，次年镇主干道修通贯穿大树村和箭沱湾开发区后，出现了第一次大规模流转，全镇土地流转面积达到2915亩，主要集中于大树村；2010年，受农民集中居住点建设项目的影 响，镇里的首个项目村干坝村进行土地整村流转，共2632亩。

（二）以企业出租流转为主，劳动力吸纳能力不足，经营效益差

土地流转以出租给企业为主。其中，流转规模比较大的企业有四家，马井村的金土地公司（1997年集中流转346亩）、大树村由六家公司投资的箭沱湾生态旅游经济区（2003年集中流转1998.67亩）、下湾村的远舟生态农业公司（2010年集中流转299.09亩）、干坝村的焯恒农业发展有限公司（2004年集中流转570.54亩）。

这些企业以园林、果树、茶叶、花卉苗木、养殖等农业为主，经营效益差，可持续性不强。以干坝村整体流转的焯恒农业发展有限公司为例，企业入驻后吸纳本村劳动力100人左右，企业每

月的工资支出约 30 万元，但员工以当地农村的剩余老年劳动力为主，年龄在 50~70 岁（“劳动力”以当地仍具有劳动能力的年龄段为标准）。因 2012 年发生了一次生产安全事故，企业决定不再雇佣 70 岁以上的劳动力，引发了村民的不满。企业三年间共投入资金 1.5 亿元，用于土地整理、基础设施建设以及工人工资支付。其中，企业利用政府的农业综合项目共投入 600 万元。在访谈中，企业负责人透露出对企业发展的担忧，“单一产业的效益肯定不行，必须综合开发旅游休闲农业”。这就涉及到建设用地指标的问题，前任干坝村支书（现任镇主管农业的副镇长）也表示，担心企业今后无力支付农民工工资。

（三）政府对土地流转的管理及对引入企业的监管不足

从管理来看，首先，土地流转缺乏统一规范。一是各村自行商谈土地出租流转，在合同格式上，全镇并未进行统一规范。二是不同年代、不同土地出租流转的租金额不统一，并且合同期较长。在 20 世纪 90 年代土地流转之初，企业流转土地后需要上缴农业税，每亩租金仅为 300 斤玉米或水稻（区分旱地和水田），合同期为 50 年。2006 年以后，在政府的强行干预下，租赁合同期统一调整为 2027 年终止。

其次，政府对引入企业的经营范围缺乏有效的监管。万缘村引入养猪企业，后来因为养猪场乱搭乱建违章建筑，遭到上级查封。下湾村引进由 11 家企业共同筹建的五宝建材有限公司，由于存在安全问题被央视焦点访谈曝光，处于停产状态。按照市政府

要求，该公司于 2008 年被江北区政府关闭。给镇政府带来了棘手的遗留问题，一是业主要求补偿其投入资金，二是涉及到的村民的林地、耕地租金支付问题。

（四）农民合作组织发育弱、形式化严重，缺乏充足的关注与投入

目前仅有的四家规模化农民专业合作社，多在上级的鼓励性政策导向下注册，缺乏组织发育的内生性动力。主要有万缘村的蔬菜合作社、大树村和干坝村的苗木合作社、下湾村的水果合作社。针对农民专业合作社的发展问题，几个镇政府负责领导的看法比较一致：合作社带头人的“干部化”、合作社成员的积极性低。

江北区于 2012 年才开始“将农村新型股份合作社发展情况列入全区农村经济社会发展工作年度考核内容”，计划于 2012~2015 年每年扶持 1~2 个农村新型股份合作社。对已成立的农民专业合作社，可以申请办理变更登记手续，登记为“股份合作社”。并设立“两社两化”（发展专业合作社、综合服务社和推进农业产业化、商品经营连锁化）财政专项补助资金，以有效提高农民组织化程度，实现农业增效、农民增收，申报条件之一是“入社农户 100 户以上”。作为应对策略，五宝镇成立“促进农民专业合作社发展”领导小组，并印制了《挂名专业合作社成员协议书》。在这项鼓励性政策的引导下，五宝镇成立了“四季五宝农产品加工股份合作社”，成员由本镇村民陈某、胡某等 7 人以及五宝箭沱湾环保公司构成，出资额共 17 万元。其中，7 位村民每人出资 1 万

元，环保公司出资 10 万元。农民加入合作社的方式，在签订“挂名协议书”的形式下，以农业雇工为主，尚未出现股份合作化的迹象。对于“两社两化”财政专项补助政策的效果，镇政府负责领导指出，“扶持政策有一点效果，但不突出，主要是农民没有积极性成为农业工人”。

二、2010 年后：农民集中居住，以村委会为主体统一流转土地

获国务院批准的《重庆 2020——都市区城市总体规划(2004~2020)纲要》中，五宝镇被规划定位为“以居住为主，发展都市旅游业”的独立功能区。2010 年两江新区成立后，五宝镇启动了农民集中居住点建设项目，借机开展农用地整村流转。在区政府的指导下，2013 年五宝镇政府与美国 AECOM 公司完成招商手册的弹性规划，与北京中实集团签订框架协议（不具有法律效力），就 3 平方公里的建设用地进行统一开发规划，计划以全镇土地流转的形式，降低流转成本，保留农用地，征收开发商的土地流转租金。

（一）集中居住与农用地流转挂钩，切断农民与土地的联系

作为全国率先试验以乡镇为单位开展国土综合治理的首个示范点，五宝镇将引导农民集中居住试点作为政府工作的重要内容，复垦的宅基地指标将进入重庆市“地票交易”，所获得的收入用于平衡农民安置房建设和公共服务配套所需资金。以 2010 年率先开展集中居住工程、唯一一个实现集中居住的干坝村为例，全村共

有 520 户村民，按照一户一亩宅基地计算，建设农民集中居住区可节约土地共约 250 亩。对于在集中居住区建房的农户，包括已在其他集中居住区建房的农户，按照“一户一宅”的原则，原有房屋必须无条件拆除，交出原宅基地。在规定时间内，由村委会验收合格后给予每户 5000 元的奖励。用地补偿及流转租金由村委会在集体建设用地收益中支付：安置过渡费，每人 160 元/月，发放至第一期交房时为止；在规定时间内，房屋腾空完毕并经验收合格的，按现有农业在籍户口为单位，一次性计发搬家补助费，其中，3 人及以下户每户补助 500 元，4 人及以上户每户补助 800 元。

为促进整体开发，集中居住要求搬迁村民同时流转农用地。目前，干坝村整村流转土地共 2632 亩，引入焯恒农业发展有限公司，开发花卉苗木产业。采取农户及各村民小组委托村委会，以村委会为主体统一对外进行集体土地流转的形式。对流转的集体土地实行支付租金的原则，并没有进行土地股份化改革。其中，农用地的租金又分为水田和旱地：租金标准分别按每年每亩 800 斤稻谷和 600 斤玉米，折现计算。据镇领导介绍，其余 6 个村的土地流转也将采取该模式。

（二）农业企业效益难实现，企业租地风险显露

在干坝村，村两委与焯恒公司签订了土地出租协议，进行苗木生产。公司的短期规划是发展经果林，已种植龙眼树 1 万株，年产量预计在 50 万斤左右；长期规划是发展旅游产业。作为一家

农业公司，焯恒公司前三年的投入主要用于土地整理、灌溉配套等农业基本要素和基础设施投入，至今仍没有盈利。受五宝镇整体规划的影响，企业董事长表示，最大的担心是将来的建设用地指标不予以批准。若不能以发展生态旅游等第三产业来带动“以园养园”，将面临经营困境。同时，董事长表示，肯定希望有大企业入驻，起到带动产业发展的效果。否则，零散开发很难形成产业集群效应，难以拉动市场。负责土地流转工作的前任村支书（现任副镇长）对公司前景也表示担忧，为了兑现给农民的土地租金，2011年干坝村已经向另外一家入驻企业借款30多万元。调研期间了解到，为了保证农民的租金收入，为农民提供就业机会，实践当初动员农民搬迁时的承诺，前任村支书仍然在积极联系旅游类等企业，为干坝村寻求发展机会。

在万缘村，土地流转给本村的蔬菜合作社，并没有打破当地原有的种植习惯。借农民集中居住点建设项目启动之机，以村集体的100亩田地和全村50~70岁之间的女性剩余劳动力为主要要素投入，组建了当前的有机蔬菜合作社。受规模所限，合作社难以吸引城市消费群体，镇政府食堂以预付定金的形式作为政策支持，成为了合作社主要的销售渠道。由于附加值不高，合作社的劳动力工资仅为45元/天，约为同等条件下当地非农就业人员收入的1/3。另外，镇政府对“龙头企业+农户”的经营方式也并不乐观。据分管农业的负责人透露，“企业租地，真正想发展农业的很少，有不少抱有‘开发圈地得补偿’的心理”。

（三）建设用地招标受限，土地开发面临多重困境

2013年，在区政府的指导下，五宝镇打出“两江新区后花园”的旗号。区政府计划将农用地和建设用地同时流转给一家企业。自2013年与北京中实集团签订协议以来，投资方一直按兵不动。后因担心资金周转，北京中实集团联合北京信托集团，计划开展三方联合的开发模式。当前雏形的规划是打造三个中心：“温泉文化度假中心”、“小镇旅游服务中心”、“游轮码头休闲中心”。并已就3平方公里建设用地，制定了各类建设用地规划。

当前，镇政府主要有两个方面的担忧：一是受制于建设用地指标，若征用目前尚未流转的全部农地，则成本太高；但若继续在农民手里，土地零散不便于进行总体空间规划。二是困扰于签约一家开发商整体开发，还是签约几家分散开发。前者将统筹安排、统一规模、统一风貌。但是政府会受到开发商牵制，变得被动。如果大开发商不动进度、谈条件，则政府反求于开发商。

三、反思与建议

1. 打破“镇域”为单位的行政边界经济，两江新区与五宝镇统筹规划开发，依托新区建设，化解建设用地指标难题，发挥生态产业集群效应。作为对五宝镇3平方公里建设用地指标限制的突破，建议区政府考虑不依靠增加镇内指标，而从区域产业集群的角度，在两江新区内规划建设与五宝镇产业发展平衡的产业，通过区域内规划和产业发展互动，发挥生态产业集群效应。另外，加大重庆市和江北区范围内的生态补偿转移支付力度，开展人、

地、生态、经济耦合协同发展。

2. 强化镇、村两级行政主体参与发展决策的影响力，制衡来自企业利益集团的压力，规避集权式的生态产业开发带来的风险。产业的规划与开发应与本地的人文社会环境契合，在发展决策中充分发挥基层（镇、村）行政主体参与决策的影响力，减少规划落实的社会阻力。在发展生态产业的同时，同步甚至优先发展民生工程，特别是教育、养老方面，实现民生工程与土地流转、生态产业发展的协同推进。

3. 重视并激励农业人才引进，积极培育农民合作组织，在开发商统一规划的基础上，尊重多元化土地经营主体，现代农业与传统农业并存。农业企业圈地得补偿的心理和对土地投入的短期行为，与生态农业的内涵背道而驰；自上而下、单一的集中居住点工程，切断了留守在土地上的（老龄化）农民与土地的关联；大规模现代化项目的实施，将使低外部投入的传统农业生产方式迅速被取代，传统的农村社区正面临解体。建议政府鼓励当地农民以土地入股、承包经营等多种形式实施参与生态产业，制定激励政策以吸引第三产业从业者返乡发展，在统一规划和现代化发展中保留一些传统特色，也为留守老年农民的自给型农业保留一些空间。

4. 土地信托模式要谨慎签约，明确盈利分享机制，保障农民公平受益，保证信息公开和土地监察。在当前我国政策及法律底线模糊、制度建设缺失、监管政策未出台的情况下，引入信托模

式仍存在较大隐患，建议政府谨慎签约、防范风险。一方面，在不改变信托土地农用（或种粮用）的前提下，寻求比农民个体经营更高效、盈利更多的生产领域及方式，尽可能化解自然风险和市场风险，保证农民收益的稳定兑付，并谨防农地他用。另外，在土地流入方体量不大的情况下，除与大型企业合作之外，需关切信托公司是否有积极性与家庭农场、农民合作社等由农民主导的中小规模新型农业经营组织合作，探索双方获利的合作模式，避免沦为“工商资本圈地”。

目前，信托公司没有对农民作出土地信托收益的刚性兑付承诺。为减少风险，建议在受托人审慎投资义务的认定标准、受托人违反审慎义务的责任及受托人的免责事由等方面作出明晰界定。在当前土地信托登记制度缺失制约下，土地信托的盈利分享机制是否透明，是保障农民利益的关键。建议建立信息公开制度及土地监察人制度，对信托利益进行确认；对收益确定依据、税费制度、产权流转补偿与变更登记等方面均需强化界定与监督。

清华大学中国农村研究院 王晓莉 温胜芳



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）