

# 定襄县土地流转的现状、问题及对策研究

山西省定襄县发展和改革事务中心 韩燕云

**摘要:** 本文将详细介绍定襄县土地流转的现状与其土地流转期间生成的各项问题,通过专业的研究与调查,精准找出解决定襄县土地流转问题的有效对策,如改善土地确权、转换土地流转观念、完备土地流转的法规法律、强化农业保险制度、革新土地流转规范及加强基础设施建设等,从而有效增强定襄县土地的流转效果。

**关键词:** 土地流转;土地确权;问题与对策

随着农村劳动力流向城市,广大农村区域产生大量闲置土地,该现象不但加剧了农村地区的“空心化”,还给农村土地的归属带去了较大麻烦,政府部门应采用适宜举措来高效利用土地,借用土地流转来推动农村经济的发展与建设。

## 一、定襄县土地流转现状

定襄县的基本情况如下:从地理环境方面分析,定襄县大都为平原,山区区域较少,在农业生产上具有非常大的优势,定襄县是我国的现代农业生产示范县,也是农业生产大县。从行政区方面分析,共包含5个镇和3个乡,同时还包含118个行政村,总面积为865km<sup>2</sup>。从人口方面分析,定襄县的总人口数量为22万人,农业人口数量较多,为18.02万人。目前,定襄县的二调耕地和二轮计税的面积分别为35000hm<sup>2</sup>和26000hm<sup>2</sup>,该区域内的农户数量为7.89万户,平均每户和每人的耕地面积分别为0.44hm<sup>2</sup>和0.19hm<sup>2</sup>。

定襄县的确权情况如下:到2018年4月末为止,在定襄县土地确权面积的统计中,总面积为2.6万hm<sup>2</sup>,在总面积中的占比为74.8%。二轮承包地的面积和其他承包地的面积分别是2万hm<sup>2</sup>和5333hm<sup>2</sup>。对定襄县进行试点之后,土地流转的总面积、农户承包地流转的总面积、机动地流转的总面积分别为3774hm<sup>2</sup>、3203hm<sup>2</sup>、571hm<sup>2</sup>。根据不同的土地流转形式进行划分和统计,出租流转、转包流转、互换流转、合作社入股流转的面积分别为2077hm<sup>2</sup>、1465hm<sup>2</sup>、131hm<sup>2</sup>、100hm<sup>2</sup>。

针对定襄县的贷款情况来看,在2018年4月左右,整个村落已接收到1491万元的抵押贷款,其具体数量为14笔,且余额为1118万元。具体来看,在定襄县内部的储蓄银行中,其共发放了1笔余额为102万元、7笔90万元的款项;而农村信用社发放了余额1102万元、正常1401万元的7笔款项,有4户专业大户贷款了该类资金。依照贷款形式,利用土地经营权为主导开展抵押贷款的数额为579万元、仅运用土地经营权的贷款金额为704万元;根据贷款用途又可分为养殖贷款、农业种植,其具体的贷款金额分别为541万元、742万元。

## 二、定襄县土地流转中遇到的实际问题

### (一)土地确权的颁证较缓慢

定襄县土地产权的权属情况非常复杂,在长时间的发展和变化中出现了多次违规占领的问题,而且定襄县中的大部分农户都缺少产权意识,很少会自觉主动向政府申请发证,产权权属比较混乱的情况为当地的产权确权发证工作带来了较大的挑战,增加了土地确权颁证的困难程度。到目前为止,定襄县土地确权颁证数量较少,负责土地确权的工作人员还在对土地确权情况进行调查,在调查中发现,定襄县中的很多土地都缺少承包合同,而且很多农户都没有得到土地经营权证。在试点的过程中,颁证的数量仅为26个,而且这些土地经营权证都是临时性的,只是试点中的暂时性政策,土地经营权抵押贷款难以推行。

### (二)缺少规范化的土地流转程序

一方面,定襄县缺少具有操作性的工作机制,虽然建立了产权交易中心,但是并没有详细说明资产清偿处置的方式,也没有提出土地经营权估值的具体方法,缺少规范化的土地流转程序,定襄县的农村产权交易中心无法对土地流转工作提供实际的帮助和有效的指导。土地流转工作缺少畅通的渠道,定襄县的土地流转工作难以推进,土地流转的时效性无法得到保障。另一方面,定襄县的政府并没有建立相应的机制和部门,贷款存在较大的风险,而定襄县并没有针对这个问题制定有效的风险补偿机制,处理此类问题需要有单独的抵押登记部门,但是定襄县没有成立相关的部门,就算完成了确权,也不能办理抵押登记手续,土地承包权的合法性无法得到保障。

### (三)贷款成本高

定襄县土地流转在贷款上存在较多问题,首先,贷款额度有限,对于土地承包经营权的贷款来说,此类抵押贷款往往具有较低的抵押率和较少的贷款额度。如果农户的各方面条件较好,有稳定的收入和良好的信用,就会轻松得到5万~10万元的贷款资金,在联保与互保的情况下,贷款的额度大约为10万~15万元,15万元以下的贷款还是比较容易的,如果农户的抵押贷款数额超过15万,将很难贷款成功或者贷款时间非常长。其次,融资具有较高的成本。产权的流动性较低会影响金融机构的评估,贷款者在收到贷款资金的时候基本不会享受到优惠的利率,而且贷款人员还要支付其他的费用,从整体的费用上看,综合融资的成本普遍高于信用贷款的成本。最后,贷款的时间较长,由于土地承包经营权抵押贷款具有非常多的贷款步骤,从开始申请贷款到办理抵押往往要耗费15~30d时间。

### (四)处置土地流转的风险较高

农业本身具有就极高的风险,而且农业方面的政策不够完善,农户并不具备参保意识,导致市场化发展水平较低,商业性保险发展缓慢,一旦出现严重的农业灾害,或者农业市场发生了较大的变化,将会使很多农户丧失还款能力,最终将农户的土地承包经营权进行变现处理。问题在于农村土地承包经营权的市场范围非常小,很少有买房愿意出资购买,金融机构的资金无法收回,所以金融机构会更加严格地控制土地承包经营权的抵押贷款,从而降低贷款的风险和保证自身的利益。

## 三、解决定襄县土地流转问题的有效对策

### (一)改善土地确权

针对定襄县土地流转问题的实际情况来看,可以进一步推进农村土地承包经营权确权发证工作的稳定开展,这样不仅可以有效起到提升农村产权清晰度、加速实现农村产权“权证到户”的目的,还可以最大限度地减少由金融机构发放农村产权抵押贷款而引发的负面影响。与此同时,在完成相关农村土地承包经营权确权登记工作以后,还需要进一步对流转土地经营权相关工作加以确定,从而借此有效为农户参加抵押贷款提供条件,提升其贷款的积

极性。

## （二）转变土地流转观念

帮助农户树立科学的认识也是解决其土地流转问题的重要举措。首先，相关部门可以组织相应的宣传教育活动，通过广播、电视、网络等多样化形式来对农村土地流转相关政策实施大力宣传，同时成立专门的工作小组有序开展引导宣传工作，保证可以逐渐改变农民的思想观念，帮助他们认识到土地经营权与流转经营权的实施有助于获取更多的经济效益，从而为现代化农业生产模式的开展奠定基础；其次，在开展相关宣传教育工作的时候，还应针对农村基层干部加以培训，在帮助他们掌握更多专业知识的基础上，鼓励他们也参与到动员工作中来，为解决土地流转问题贡献自身的力量；最后，为帮助更多人认识到土地流转的重要作用，可以推行相应的鼓励政策并树立一部分优秀典型，充分发挥其榜样作用并针对农民的农业经营主体规模化生产经营加以指导，帮助农民掌握更多的专业知识技能，更好地实现再就业。借助这样的方式，农民的生活质量将会得到限制提升，引导更多人参与到土地流转建设中。

## （三）完善土地流转的法规法律

根据现阶段我国农村土地流转情况，有必要专门针对土地流转方面工作进行立法，从而为相关工作开展提供完善的法律保障。在当前《农村土地承包经营权流转管理办法》实施的基础上，相关部门应对其进行进一步地梳理、整合与完善，进而完成《农村土地流转法》的推行。《农村土地流转法》中不仅对土地流转过程中涉及的权利义务、产权性质、工作流程等作出明确规定，还可以进一步实现对土地管理法和农村土地承包法的完善。在此过程中，相关部门以及农民都需要掌握土地所有权和土地承包经营权之间的内部联系，并保证对二者主体之间的权利和义务实施明确规范。通过《农村土地流转法》，更多人可以对土地流转过程中涉及的权利行使途径、保护方法等内容展开了解，保证可以最大限度地发挥农村土地的经济效益。除此以外，在加强法律法规建设的同时还可以成立相应的农村设立土地管理委员会，也就是成立专门的组织负责管理农村土地流转相关事务，促进工程独立性的进一步提升。

## （四）完善农业保险制度

一方面，为较好地控制土地流转风险，相关部门应采用适宜举措来增加广大农户的偿还能力，因而设定合适的农业保险制度可缩减土地流转风险。一般来讲，在建设农业保险管理制度前，相关部门应派遣专业人员来开展土地流转风险管理的宣传工作，不仅能增加广大农民对该项问题的重视度，还能拥有极强的土地流转风险控制认知，为此后土地流转工作的顺利进行奠定适宜基础。同时，在开展土地流转的管控工作时，相关区域的村民应及时增加配合力度，其原因在于良好的土地流转制度可增加农民收入，保障其基本权益。另一方面，在强化农业保险制度的过程中，还需及时健全农村医疗与养老等其他保障性质的，相关部门应增加更多的资金投入，高效消减广大农民的忧虑与负担，使其在进行土地流转时无后顾之忧。政府部门在日常工作中还应适时搭建良好的社会救济与社会福利机制，利用其设置的社会保障基金来为村民增加更多的社会保障，及时更新农业保险系统，以政策上的优势让广大村民购置更多的农业保险，从而降低其在经营管理期间遭受的风险，保障其根本性利益。

## （五）革新土地流转规范

首先，对农业贷款的规范性管理可适时加强土地流转的合理性、科学性。一般来讲，管理人员应依照不同区域的具体情况来进行土地规划，利用相关土地流转制度来划定土地具体的功能与用途，提升土地使用的有效性。在开展土地规划布局的过程中，相关部门应适时保障广大村民土地承包与土地经营权属，及时厘清土地承包中的承包面

积、流转时间与承包关系等，将此前土地经营承包内的不良信息适时缩减，增强土地流转的规范性。其次，政府部门在日常工作中还应设置专门的土地流转程序，由专业人员来对村民进行对应性指导，通过土地流转合同的签订来及时规范村民的各项行为，并明确双方的具体职责。若条件允许，在签署土地流转合同时，更多农村地区还可采用镇或村等集体组织形式，依照此类内容来搭建合同档案。在开展合同签署前，相关部门还需设立准入门槛，即严格审查农民素养、合同内容，将合同的解除或变更等环节也要放置在合同档案内，增强合同管理效率。最后，若新型农业经营者加入到土地流转中，政府部门需严格审查其具体资质，对其综合能力进行全面考察，在实际生活中可利用土地保证金形式来加强土地流转效果，在风险得到缩减的情况下，切实维护村民的利益与权益。

## （六）加强基础设施建设

1. 强化基础设施建设。相关部门在执行农村土地流转的过程中，管理人员需利用适宜举措不断强化基础设施建设。具体来看，在搭建与土地流转相关的基础设施时，相关部门应适时引进与土地流转相关的法律法规，加强对各项基础设施的管理，提升土地流转的管控效果。同时，相关部门还应在建设基础设施时，搭建出科学的监管机构，该类机构内部的工作人员不但要及时查看区域内部村民的土地流通过程，还要观察其基础设施的完善度，通过科学、合理的监督来改善土地流转或区域内部的基础设施建设问题，增强土地流转行为的执行力度。

在建立合适的土地流转机制时，相关部门还应应对中介服务组织进行有效完善，借助该项制度可增加与土地流转相关的资格审查、信息咨询服务等，在为村民提供多项服务的同时，因土地流转而生成的纠纷则可得到有效解决。

2. 增加信息设施建设。在开展各农村基础设施建设的同时，相关部门还要及时增添信息设施建设，比如，适时建立以土地流转为主的信息服务中心，将土地流转的各项内容放置到该信息服务系统内，其可包含档案管理、合同签订、指导洽谈、风险预警、鉴别资质、评估价格、政策咨询与供求信息等内容。相关部门应借用专业人员来适时完善信息服务平台中的各项内容，利用先进的大数据技术与互联网技术来逐步拓展农业服务平台中的各项内容，使该类平台更具全方位、综合性。此外，相关部门在完善农业信息服务平台的过程中，还要增加与广大农民的沟通交流力度，通过双方的有效沟通来解决其在土地流转中遭受到的困难与纠纷，全面提升农村土地流转效果。

## 四、结束语

综上所述，在改善农村土地流转问题时，相关人员应综合考量该项工作任务，从多个方面将政府的引导作用发挥出来，通过相关资金与政策智慧，有效促进社会保障系统的完善，使土地流转市场得到进一步规范，全面提升不同区域的土地流转效率。

## 参考文献：

- [1] 李海玲. 农村土地流转问题及对策探析[J]. 山西农经, 2021(11): 55-56.
- [2] 索妍. 乡村振兴背景下农村土地流转的问题与对策[J]. 许昌学院学报, 2021, 40(03): 130-133.
- [3] 徐巧玉. 我国农村土地规模化经营现状及优化思路[J]. 安徽农学通报, 2021, 27(07): 5-6+78.
- [4] 郭浩萍, 王慧青. 土地流转的现状、问题及对策研究[J]. 农村实用技术, 2021(02): 53-55.
- [5] 魏浩冉, 陆冬梅, 陈明, 等. 我国土地流转现状、问题及对策[J]. 乡村科技, 2021, 12(02): 60-61.