

# 衡阳市农地产权制度改革的困境突破研究

杨洁,周镛基<sup>通讯作者</sup>

(衡阳师范学院 经济管理学院,湖南 衡阳 421002)

**摘要:**衡阳市深化农村改革,积极探索农村土地制度改革,可以激发衡阳乡村发展活力。衡阳市农业在不断探索和制度创新中快速发展,但是也面临着农地产权不清、规模经营困难、劳动力老龄化加剧、金融服务体系不健全等多重困境。通过分析困境的成因,结合衡阳市基本情况和自身优势,提出了衡阳市农地产权制度改革的建议。

**关键词:**衡阳市;农地产权改革;困境突破

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2020.36.043

衡阳市农业在不断探索农地产权制度改革的过程中,取得很大成绩也存在一些难题,农地面积小且分散程度高,小农户是衡阳农业发展的主要构成,一些家庭农场也面临着农地产权不清、规模经营困难、劳动力老龄化加剧、金融服务体系不健全等多重困境。如何突破衡阳市农地产权制度改革的困境,为农地产权制度改革提供建议是本文的着力点。

## 1 衡阳市农地产权制度改革的发展现状及趋势

### 1.1 衡阳市农业发展状况

衡阳市坚持绿色发展,可持续发展,打造真正的绿水青山美丽衡阳,近年来,衡阳市现代农业发展趋势较好,农业生产的质量不断提升,农业的逐步走向健康、可持续发展道路,形成了产业布局合理的现代农业发展“新格局”。2015年衡阳市一、二、三次产业比值为15.2:44.6:40.2,2019年已经优化到一、二、三次产业比值为11.2:32.4:56.4。2020年,衡阳市大丰收,农林牧渔业总产值突破780亿元,达到782.2亿元,增长率占比高至4.1%,一个季度比一个季度产值高。其中农业增长占比3.9%,林业增长占比8.2%,牧业增长占比增长占比,渔业增长占比1.9%。一是粮食生产再获大丰收。粮食作物的总产量已经高达317.5万吨,增长占比0.1%;衡南县试验的新品种双季稻创造了世界新纪录。二是经济作物平稳增长。油料总产量增长占比8.2%,烟叶增长占比2.7%,蔬菜增长占比2.7%,水产品增长占比3.8%。三是生猪生产较快恢复。年末生猪存栏数量达到419.79万头,比去年增长占比42.7%。

### 1.2 衡阳市农村土地流转情况

衡阳市在党和政府的正确领导下,农业农村优先发展,改变农村土地资本的财富流向,致力于乡村经济振兴。2019年农村土地承包经营权流转面积292万亩,2015年259.06万亩,2016年至2019年4年里平均增速为3.04%。2019年家庭农场数量3935个,2015年1617个,4年里平均增速为24.90%。农民专业合作社2019年7787个,2015年1617个,发展力量迅猛,4年里平均增速为21.97%;其中现代农机合作社2019年297个,2015年100个,四年里平均增速为28.2%。

### 1.3 衡阳市农地产权制度改革的发展趋势

衡阳市积极响应乡村振兴战略,坚持实施“三高四新”战略,优先发展农业,积极打造现代化农业强市,使农业产品数量和质量真正满足广大市民内需,并且有足够的农业产品作为支撑,让衡阳市本土农业企业和品牌走出中国,走向世界。同时,见贤思齐,学习先进管理技术和科技技术,农业经济提高效率,农民收入逐步提高,构建“共治、共享、共建”的衡阳“新农村”,让衡阳市从粮食种植大市向

专业性主导地位的农业强市进军,逐步带动个人、企业和区域经济发展。2021年衡阳市深化农村改革,坚持为建设社会主义现代化新征程贡献力量。其一,衡阳市继续深化农地产权制度改革,大力发展新型农业经济。其二,衡阳市在第一轮农地确权的基础上,落实第二轮农地政策,加快加强培育新型农业经营主体,健全农业专业化、社会化、标准化服务体系,发展多种多样可行性强的规模经营,有机联动小农户和现代农业。七三,继续深化农地产权制度的探索,例如可以朝农村集体经营性建设用地入手,以及土地征收公共利益用等多方面作为切入点,深入探索宅基地“三权”分置,有效盘活利用,集中闲置资源。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,鼓励依法自愿有偿转让。其四,增强社会保障,打破旧规,例如从深化供销合作社综合性改革为突破口,完善农村金融服务机构,鼓励农业保险大力推进。

## 2 衡阳市农地产权制度改革面临的困境及其成因分析

### 2.1 农地产权不清,农地资本增值空间受限制

衡阳市深化土地改革,产权问题很重要,农地产权制度是农业经济制度的基础,是农村土地关系的共同组成部分。多年来,衡阳市积极探索农村土地制度改革,激发乡村发展活力,在一定程度上解放了,土地经营权解放了。但由于产权不明确,土地流转困难,担保风险大,农地资本化面临很大阻力。衡阳市城镇化建设用地需求逐年增强,但目前农村土地是农民集体所有,还是村民委员会所有,衡阳市没有明确法律规定。在第一轮农地确权过程中暴露了很多问题,导致农村土地承包权发生纠纷,甚至引起群体性事件,很多农地因产权不清,再次被荒废,难以成为可持续发展农业产业,农地资本增值空间受到一定的限制。

### 2.2 规模经营困难,闲置资源的盘活利用效益低

我国是“大国小农”,衡阳市属亚热带季风气候区,耕地面积广,但是,地处丘陵地带,形状乱、面积小、位置不集中,有极大部分还是“补丁田”不宜机械化生产,不利于大片流转。同时,也面临施肥、灌溉、病虫害防治、收割、储备等多种困难。小农经营满足不了农民需要,土地收入偏低,大量劳动力流向城镇二三产业。衡阳市2019年第一、二、三次产业比值为11.2:32.4:56.4。从基层上看,衡阳的基层是乡土性的,“落叶归根”的传统观念让很大部分农民不愿意将土地进行流转。近年来,我国深化农业供给侧改革,农业也在向现代化转型,土地流转需求量大,但因为农户手里的土地太过分散,供求关系不平衡,闲置资源集中规模经营困难。

### 2.3 经济效益较低,农村劳动力老龄化加剧

衡阳市,湖南省第二大人口城市,劳动力资源丰富,但是,也是

劳动力输出大市。截止 2020 年的年底,衡阳市劳动力向外转移人数高达 162.77 万,其中有 121.84 万的劳动力去省外就业(珠三角地区 56.88 万、长三角地区 30.41 万,京津地区 17.52 万,其它地区 17.03 万),省内就业 40.93 万(省内外 23.69 万,市内 17.24 万)。农村青壮劳动力一直在向外转移,使衡阳市农村劳动力老龄化严重。新世纪年轻一代不愿意踏入第一产业,先进科技和管理技术应用效果不佳,小农户经济发展缓慢,离高效现代化农业还有一定距离。

#### 2.4 投融资分险高,农村金融服务体系不健全

衡阳市农业生产本身存在周期长、效率低、受自然环境因素影响大等诸多致命缺陷。资本向第二产业、第三产业流动比重更高,流动效率更高,衡阳市农业处于“巧妇难为无米之炊”的尴尬情况。据统计,2019 年衡阳市第一产业对经济增长的贡献率为 4.2%,第二产业对经济增长的贡献率为 38.0%,第三产业对经济增长的贡献率为 57.8%。本土农民不愿意个人投资,认为这些都是政府的责任。目前衡阳市很多地方贷款门槛高,农民贷款困难,还款也困难。其次,农村基础设施落后,金融服务系统不健全,很难吸引外来投资,企业家顾虑重重。

#### 2.5 问题存在的原因分析

第一,土地确权关系不清晰。产权不完整,权责部明确,严格具体到什么地步,怎么确权还不是很明确,是集体村民所有,还是村委所有,在衡阳市全面开展确权登记还有一定困难。衡阳市集体土地征收、农村宅基地整治推进工作也是困难重重。农民普遍受教育程度低,对农地产权制度不了解,在很多情况下农村集体土地流转也在损害农民的利益。

第二,农地细碎程度高,流转效益低。衡阳市属于丘陵地带,大致情况是“七山一水二分田”,农地细碎,资源的闲置与集中矛盾突出。现阶段土地流转规模较小,农民自发的转让费用忽略不计,土地流转效益低。

第三,农村教育素质不高,劳动力结构不平衡。城乡教育水平也是不平等的。农村基础设施落后,教师资源不足导致有能力的家庭尽可能把新一代送往城镇,人口向城镇集聚的速度加快,留在农村的劳动力普遍是低学历的老年人,劳动力结构大龄化。现代农业发展需要较高素质的新型农民,只有这样才能提高生产效率,加速农村经济发展。

第四,农业资金投入不足,制约条件较多。衡阳市的农业项目资金投入较少,金融机构贷款金额不高且贷款过程繁琐。农村配套措施落后,土地流转市场不规范,出现弄虚作假、专款乱用的恶劣行径。衡阳市目前农村金融服务机构并不完善,中介机构数量不多,供求信息不对等问题都使衡阳市农地流转的成本增高,需要扩大规模的企业找不到出让土地的农民,反之,有意流转土地的农民又找不到有需求的企业,从而遏制了进一步扩大范围的交易,诸多方面受到掣肘。

### 3 衡阳市农地产权制度改革的困境突破方面的对策建议

#### 3.1 明确农地产权,加快培育新型农业经营主体

衡阳市继续完善管理体制和政策体系,预计到 2025 年,合作社规模将达到 1 万家,大力支持共同发展,积极提高试点县整体素质。我国关于新型经营主体的研究理论已经很丰富了,但实践不多,衡阳市近年来积极发挥龙头农业企业的模范带头作用,小型企业增多,合作社、农场增多,经营实力变强,新型农业经营主体发展趋势良好。一是明确农村土地产权,让农民土地放心流转有保障,让外出工作的农民也有第二笔收入。二是农地确权清晰化使土地交易成本降低,为新型农业经营主体发展提供了有力条件。三是积极借鉴实行农地产权制度改革探索成功的案例,例如“一户一块田”的安徽怀

远,重构农村土地产权边界体系的广西玉林,循序渐进。

#### 3.2 加强农业社会化服务体系,实现闲置资源最优配置

衡阳市发展农业产业化服务,建立新型农业生产服务体系,加强开拓市场服务功能,使公益性和经营性服务有机结合,实现多元化社会服务体系。一是政府要明确职责,规范流转市场,加强法规政策宣讲和科学引导,使农民没有后顾之忧,解放土地劳动力。二是促进农地流转的措施,实现公平自由的城乡土地流动,从而达到产业规模化,提高农地流转效益。三是解决产业链信息不对等难题,建议完善党政门户网农业系统,积极建立市县村三级信息网络,以市中心为辐射,全面铺开管理,共享信息资源,进一步提高土地资本经济效益。

#### 3.3 加强培育本土农业经济体系

建议积极扶持本土特色产业,全面推进农村一二三产业融合发展,多业联动发展,着力打造特色农业完整产业链,用来适应不断增长、多层次、多样化的新型消费需求。2019 年,衡阳市大力发展教育,加强基础设施建设,累计培育 8451 名新型职业农民,农民素质得到了很大程度的提升。新型职业农民培育体系要逐步完善,实施层层把关审核、公开透明验收考核,建议政府完善“学习奖励制度”,为新型职业农民创新创业提供更多经济和物质基础。

#### 3.4 健全农村金融服务体系,加强科学管理

在不断探索农地产权制度改革的道路上,建议进一步打破陈规,在农地产权确定的基础上,打开农业资本流入,降低农民贷款门槛,为农民谋福利,提供更好的金融渠道,使投融资风险更低。衡阳市政府担保贷款注入更多的资金,加大直接扶持创业,吸引毕业生回乡创业,从而进一步解决应届毕业生面临“就业难,难就业”困境。一是建立农地产权抵押金融机构,按比例银行和个人或集体承担风险。二是建立保险机制,政府指出一笔公共预算建立保险机制,从而实现三方共同承担风险,在很大程度上维护了农民的利益,避免了潜在市场风险,同时也减少了银行放贷的顾虑。

衡阳市“十四五”规划出台,明确指出深化农村改革,衡阳市农地产权制度改革更需要努力加快步伐,坚持实施“三高四新”战略,打造现代化农业强市,让衡阳市本土农业企业和品牌走出中国,走向世界。衡阳市农地产权制度改革,可以极大程度调动个人积极性,农村经济可持续发展,奋力建设社会主义新衡阳贡献力量。对于坚持中国特色社会主义 D 道路,实现“两个一百年”奋斗目标具有深远影响。

#### 参考文献

- [1]周天勇.农村土地制度改革的模式比较和方案选择[J].山东经济战略研究,2004,(10):10-12.
- [2]巫继学.土地混合所有制:“新土改”的最佳选择[J].贵州财经学院学报,2009,(01):11-17.
- [3]温铁军,崔芳邻,陈璐,等.乡村振兴战略下空间重构的“原初交易成本”与社理理性——以湖北省马岭村为例[J].学术研究,2020(11):68-74+2+177.

作者简介:杨洁(1999-),女,湖南衡阳人,学生,从事农村发展研究。

通讯作者:周镛基(1978-),男,湖南永州人,博士,教授,从事农村发展研究。