

# 乡村振兴背景下农村土地流转问题的研究

张璨

三峡大学

**摘要：**乡村振兴背景之下，农村土地制度改革成为重点之一，农村土地流转作为深化土地制度改革与农村产业结构调整的重要措施，对于促进乡村振兴发挥着十分关键的影响。近年来我国土地流转规模越来越大，并获得良好经济效益。但在具体的操作过程中还存在流转程序不够规范，流转市场机制不够完善以及信息不够畅通的现象。有鉴于此，文章以乡村振兴战略的实施为背景，以农村土地流转重要意义为出发点，探究其在实施中面临的若干问题，旨在为有关研究提供一定借鉴。

**关键词：**乡村振兴；农村土地流转；现状；对策

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.10.086

## 引言

2018年的乡村振兴政策明确提出要完善“三权分置”制度，该制度为激发农民积极性、推动新型城市化、提升农村经济发展提供了重要的理论依据。从实际情况看，土地合理流转对于提升耕地生产效果与农户经济水平具有关键作用。合理科学地进行土地流转可以有效拓展农业生产可持续性，提高农业产业化水平，推动规模化经营发展，为乡村振兴政策成功落实做出重要贡献。

### 一、乡村振兴背景下农村土地流转情况

#### （一）农村土地流转现状

从农村人口结构上看，随着人口老龄化问题的加剧，以及农村的青壮年都选择了进城打工，留下来的人口中以老人和儿童居多。根据有关的统计数据，到2021年末，我国的农业劳动力人数大约为2.9亿人，而在全国范围内，大约有7500万亩的耕地适合进行土地流转。但是，截至2019年，我国已经实现了5.4亿亩的土地流转，其中，土地的需求方以种粮大户和养殖大户为主，这一类型的群体占据了半数以上。其次，需求方以各个区域的农村合作社及农业企业为主。尽管，我国的土地流转工作取得了一定的成就，但是，在土地流转的过程中，仍然存在着大量的问题。此外，我国的农村土地流转率只有30%左右，这表明，在今后的农村经济发展中，土地流转工作仍有必要进一步推动。

#### （二）农村土地流转形式

随着农村土地制度的变迁，以及农村土地流转的不断深入，农村土地流转的法律制度逐渐完善，农村土地流转的权利也越来越多。以此为依据，我国农村土地承包经营权的流转与买卖方式日趋规范化、多样化。2017

年农用地流转土地出租面积为4.14亿亩，占总流转面积的80.9%；以股份合作方式流转耕地2977.2万亩，占流转总面积5.8%左右。就股份合作方式而言，具体有土地银行，专业合作社，土地信托，土地股份制。这种土地流转形式具有相对完善的组织安排与制度优势，常被视为农村土地流转的现代模式与高级形态，其增长亦体现着中国农业现代化发展进程。

### 二、乡村振兴背景下农村土地流转的重要意义

#### （一）有助于优化农村资源配置

在当今新的历史背景下，土地已成为农民生存的根本资源，同时也是农业和农村工作的重中之重。自古以来，土地资源一直是农业生产、农业活动和农村资源要素的核心，贯穿至今。土地是农民赖以生存的基本物质条件之一，同时又是发展农村经济的重要基础。随着社会生产和分工的日益深入，一种全新的土地流转模式正在形成，同时也在推动现代农业中的其他要素，如劳动力和资金等的再分配。因此，在此背景下，农地的流动不但能带来资本的流动，而且还能促进农业科技的发展，进而提升农地的管理效能，实现乡村的最优配置。

#### （二）有助于落实乡村振兴战略

农村是集生产，生活，生态功能为一体，并与城市构成较完备社会生活体系的区域性复合体。我想说得很好，乡兴则国衰，乡衰则国亡。乡村振兴战略是在纵深发展与横向扩展两个层面进行全局性谋划，以乡村产业发展为主线，深化农村产业结构改革，有利于乡村振兴战略实施。尤其是新时代我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展的矛盾，而这一矛盾尤其突出地存在于农村。所以，解决当前社会主要矛盾需要深入实施乡村振兴战略。

### （三）有助于加快农村农业现代化建设

当前，我国正处于一个新的发展阶段，我国正面临着系列新的机遇和挑战。与发达国家相比，中国的大多数土地资源都比较分散，而且土地的综合利用效率很低，特别是在山地，耕地破碎化问题突出，农民增收的动力缺乏。在完成全面建成小康社会的工作，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴的大背景下，只有逐渐推动农村土地流转，实现农业规模化经营，才能将“三农工作”的成果进一步夯实，同时还可以将土地综合利用率低等各个地区都存在的问题进行有效的解决，从而推动农业现代化改革。

### 三、乡村振兴背景下农村土地流转存在的问题

#### （一）农村土地流转相关立法不完善

乡村振兴战略推进过程中制度供给不足导致市场缺陷问题愈加凸显，需要加快推进相关制度建设，为农村土地流转和乡村振兴提供了充分制度保障。目前我国《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《农村土地承包法》《农村土地承包经营权流转管理办法》以及有关中央文件均对该问题进行了集中表述。尽管这些法律法规和文件都对农村土地流转的原则、流转主体、流转合同和流转方式作出了规定，但是对于农村土地流转的主体的法律责任、利益保护机制、争议解决机制等方面均未作具体说明，故在体制特别是法律方面存在明显缺陷。但是，由于没有完善的法律体系，就无法很好地对农村土地流转进行指导，也无法对其进行有效的规范。这导致了在流转的过程中，存在着一些无序和混乱的情况，强迫流转、无效流转、损害流转主体的利益等情况。

#### （二）农村土地流转相关程序不规范

尽管在我国各个省市的农村土地流转工作已有了一定的进展，并取得了一定的成效，土地流转面积也在持续扩大，但在大部分省市，土地流转还存在着一个比较明显的问题，那就是土地流转还缺少可操作性的规范，我国多数农村土地流转主要依靠口头协议进行，而非经由中介组织，村委会进行，更多地是从村民间，亲戚朋友间仅口头约定开始，农村缺乏正规土地流转规范现象非常普遍，流转价格和土地种植年限极易引起纠纷，对地方政府管理机构带来管理压力。部分农户在土地流转过程中，签订了部分契约，但是因为契约内容过于单一，内容有误差的现象较为普遍，因此契约不具有法律

效力。有偿转让土地使用权时，如发生一系列纠纷，则转让时签订的转让协议无法发挥维护当事人利益和法律效力。

#### （三）农村土地流转市场不完善

随着农村劳动力不断地转移和农民承包土地经营权等产权流转要求的提高，所以在农村土地市场，存在发展不均衡，运作不规范，流转不畅等外部环境差，制约了土地流转之后规模化和集体化经营。

首先，市场管理机制不健全。到现在为止，农业用地的基本数据和信息体系还没有形成，农业用地的供求关系还没有形成，农业用地的流转方式仍然是以政府推动为主，农户自发参与为辅。其次，流转价格机制不完善。失去了耕地的散居农民，在土地流转中处于劣势地位，没有话语权。特别是在农村，由于农村用地的市场化，农民收入的增加机理还需要更多的研究。最后，流转行为不规范。很多农地流转都是以口头约定为主，没有任何契约的制约，存在着自发、盲目、无序的现象。如果发生了产权和责任的争议，往往会因为法律上的程序和法律上的缺陷而难以得到很好的解决。

#### （四）农村土地流存在主题利益冲突

目前，农村土地流转的问题主要包含了两个部分：第一部分是农户、企业与政府三个部分的冲突，这三个部分的冲突是因为各个方面都在为自己的利益而斗争企业，农户利益直接关系到土地流转。其中农民让出土地使用权并得到土地流转的赔偿，承包者取得土地经营权后同样可得到赔偿。企业与农户均为理性市场主体，但在利益协调上存在矛盾。服务型政府建设过程中政府介入土地流转，以建设受让方与承包方建立合作平台等形式规范土地流转。但由于政绩驱动、农地价值评估制度不够完善等因素，政府在招商引资时很可能会做出某些退让，进而侵害农民利益。

### 四、乡村振兴背景下农村土地流转策略

#### （一）建立健全农村土地流转法律法规

我们需要对现行的法律、法规、政策文件进行梳理、整合并适当修订，以《农村土地承包经营权流转管理办法》为依据，出台《农村土地流转法》，从各个方面对农民的权利义务，产权性质，法律责任，方式，期限，原则，程序，保护，纠纷处理等方面作出全面的规定。与此同时，还应该对《土地管理法》和《农村土地承包法》进行进一步的改进，在对土地所有权和经营权

进行清晰的定义的前提下，对土地所有权和经营权的主体之间的权利和义务作出明确的规定，并对其行使方式、界限、保护方法、救济途径等作出规定，从而最大限度地发挥土地的经济价值。

### （二）规范农村土地流转相关程序

我国农地流转中出现的各种利益冲突，其根源是农地的产权不清。在家庭联产承包责任制下，农民拥有的是土地使用权，而村集体拥有的是土地的所有权。因此，土地流转属于使用权的流转，这意味着承包方没有跟农民进行协商，而是与村集体进行协商，这使得土地流转变成了主体错位下的产权关系混乱的原因。所以，要明确产权关系和农村土地产权依据，健全农村土地管理制度，从而构建流转土地的预期预警监管制度，使政府在土地流转过程中起到更大的作用，促进农村土地产权工作的进行，同时，要充分发挥政府的监督管理作用，严格按照土地流转备案登记管理的有关规定，明确土地流转性质，加强证件审批管理。

### （三）构建完善的土地流转市场

考虑到每个区域的土地情况存在着差异，因此应该以本区域的实际情况为基础，制定出适合当地实际情况的、有针对性的、适合当地实际情况的、与价格机制有关的规范性文件，并尽可能避免以口头的方式来达成协议。同时，根据本地实际，构建了一个专用的土地流转信息系统，实现了县、乡、村“三级”的一体化。

对外，地方有关部门将重点引商县内外的一批农产品生产和加工的龙头企业，由有能力的企业接手，并在此基础上，建设完善的农产品生产基地和农产品工业园。对内，对各个镇（街道）合理规划好能够进行流转经营的土地面积，并利用宣传的力量，利用宣传的力量，与相关涉农企业等展开进一步的合作、洽谈，并与一系列经营主体企业形成合作关系，最后，实现土地集中流转。

同时，大力培育新型农业经营主体。作为一种新的农地经营主体，促进农地的有效流转，是实现农地有效流转的关键。从培育和发展新型农业经营主体的角度来看，应该将在土地流转方面的融资基地的构建工作做好，需要与商业银行展开谈判，并吸引投资，为当地提供一些农地经营权抵押贷款等相关的金融服务，从而将新型农业经营主体所面临的资金周转困难等问题都解决掉，此外，政府还可以对其进行一些政策上的指导和支

持，从而促进新型农业经营主体的发展和壮大。

### （四）处理好各方土地流转利益矛盾

首先，尊重内生秩序。由于乡村的经济流动程度不高，因此，在长时间的生产和生活中，会产生一种内生秩序。在土地流转过程中，无论是利益的分配还是矛盾的化解，都要建立在一种内生的秩序基础之上，针对企业、农户和政府之间的利益冲突，首先，要将农户与企业的利益联系起来，运用市场机制，并根据市场经济发展的客观规律，来确定土地流转的补偿标准，从而使各方都能从中获益。另外，要想避免由于政府一味地追逐业绩而造成的收益分配不平衡，就必须采取一个开放、透明的方式，建立一个以服务为主的加强政府，这样才能降低各部门之间的矛盾，使各部门之间的关系更加和谐，使各部门之间的关系更加融洽。

其次，保障农民利益。要想实现乡村振兴，必须要提高农村市场的活力，因此，要在保证农民权益的基础上，推进制度改革，盘活农村存量土地资源。在体制上，首先，要提高土地流转主体的积极性，从而提高其流转的集约化和规模化程度，以提高其产品的产量，使其能够规模化地进行，并且产生一个产业集群，去提高土地流转的集约化程度；同时，还必须要健全市场服务体系，使农村土地转让的服务品质得到提高，同时还要精简流程，减少成本，提高农村土地转让的交易比例。

### 结语

总之，在乡村振兴的大背景下，继续推进农业、农村发展，是党中央和国务院十分关注的重大课题。在发展农业经济过程中，土地是必不可少的一种资源，因此，要想有效地处理好土地流转中出现的问题，就需要国家从法律上对此做出规定，并对农村土地流转过程进行规范。同时，还应充分利用当地的优势，协调好农民的各种利益矛盾，并采取多种措施来提高农民的农民收入，从而促进农村经济的发展。

### 参考文献

- [1] 罗红梅. 新形势下四川省农村土地流转对农业经济的影响分析[J]. 乡村科技, 2018(29): 51-52.
- [2] 唐香荣. 土地流转对农业经济的影响探讨[J]. 农业技术与装备, 2018(08): 38-39.
- [3] 何建梅. 农村土地流转对农业经济的影响[J]. 农业工程技术, 2018, 38(32): 4-5.