

乡村振兴背景下土地经营权流转制度的探究

黄羽舒

云南师范大学法学与社会学学院, 云南 昆明

收稿日期: 2024年5月28日; 录用日期: 2024年7月17日; 发布日期: 2024年7月29日

摘要

在科技的高速发展下, 新型的科技有效推动了我国农业生产水平的提升, 基于在传统的农业种植上实现了机械化的转型, 进一步提高了农业种植生产的效率。由于我国领土面积较大, 各地区的发展出现不均衡的情况, 其主要原因在于, 地方的农业生产缺乏大规模的农业机械化转型, 经济发展参差不齐, 从而引发了各类矛盾。其中, 土地流转的问题是关注的重点, 在大规模实施农业机械化生产的过程中, 较小面积的土地土块、较小规模的生产经营等出现了各类矛盾, 从而影响到了乡村振兴战略的实施。深入分析目前所存在的问题, 当下需要更加关注于土地经营权流转制度的完善, 当前的市场机制不够成熟、相关的条例不够清晰, 缺乏规范性, 这也使得在实际流转的环节, 出现了各类经济矛盾问题。为此, 当下需要引起高度关注, 构建完善的社会保障体系, 明确权利和职责范围, 规范市场发展。这样可以更好地解决乡村振兴背景下土地经营权流转的问题, 也能够促使农村的发展变得越来越好。

关键词

乡村振兴, 土地经营权, 流转, 矛盾分析

Research on the Transfer System of Land Management Right under the Background of Rural Revitalization

Yushu Huang

School of Law and Sociology, Yunnan Normal University, Kunming Yunnan

Received: May 28th, 2024; accepted: Jul. 17th, 2024; published: Jul. 29th, 2024

Abstract

Under the rapid development of science and technology, new science and technology has effec-

tively promoted the improvement of China's agricultural production level, achieving a mechanized transformation based on traditional farming practices, which in turn has further improved the efficiency of agricultural production. Given the large territory of our country, there is an imbalance in the development of different regions. The primary reason for this imbalance is the lack of large-scale mechanization in local agricultural production and uneven economic development, which has led to various conflicts. Among these, the issue of land transfer has been a focal point of social concern. In the process of implementing large-scale mechanized agricultural production, various contradictions have arisen due to small plots of land and the small scale of production and operation, which have affected the implementation of the rural revitalization strategy. A thorough analysis of the current problems suggests that there needs to be more focus on perfecting the land operation rights transfer system. The current market mechanism is immature, the related regulations are not clear, and there is a lack of standardization. This has caused various economic conflicts in the actual process of land transfer. Therefore, this issue requires urgent attention to build a comprehensive social security system, clarify rights and responsibilities, and regulate market development. By addressing these issues, we can better solve the problems related to the transfer of land operation rights under the rural revitalization context and further promote the development of rural areas.

Keywords

Rural Revitalization, Land Management Right, Transfer, Contradiction Analysis

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在乡村振兴战略的不断推进下,农业机械化生产应用与家庭联产承包责任制的矛盾正在逐渐加剧。由于目前农村的劳动力逐渐减少,人们也更加关注于土地流转改革,基于传统的流转方式又产生了新的方式,农业生产朝着现代化的方向转型,开始大规模实施机械化生产,这能够推动各地区的农业发展,但同时在大规模机械化生产的过程中,面临着经营权流转的问题。深入分析我国总耕地面积可以发现,人均耕地面积不及世界人均耕地面积的一半,且单个家庭的耕地面积难以适应于大规模的机械化生产需求,在城市化不断推进的过程中,大量的青年涌入到城市,参与到城市的建设,而农村地区的劳动人口逐渐减少,这也导致地方的粮食生产能力逐渐下降。土地经营权是农民享有的一项基本权利,也是农村经济发展的基石。面对这样的情况,当下必然需要重视农村土地经营权流转制度的完善,这不仅有助于推动农村经济的持续发展,也为乡村振兴提供了有力的制度保障。

2. 土地经营权流转的法律创设

2.1. “三权分置”的提出

2014年中央提出“三权分置”政策,将农村土地上的权利分为所有权、承包权和经营权,规定土地所有权归属于农村集体,承包权由农村集体组织成员享有,农民对承包地享有占有、使用、收益以及流转权利。2018年我国提出《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》的五年规划中,同样明确提出要完善农村承包地“三权分置”制度[1]。

农村土地“三权分置”改革的目标是“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”，“三权分置”是搞活土地流转市场、加快产业兴旺、农民富裕的需要，必须尽快改革完善现行承包地“三权分置”制度。学者孙宪忠提出：“三权分置”模式，是关于我国农业经营体制的重要创新，是在现行法律框架规制下依法提升我国农业产业的最佳模式。

2.2. 土地经营权流转的法律创设

2018 年《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《承包法》)的修订使“三权分置”实现了从政策的提出到法律的规定，这给土地经营权的流转带来了巨大的方便，使其不再受农村集体成员的制约和约束。2021 年 1 月 1 日生效的《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)在物权编中增设了土地经营权这一权利，对这一项新的农地权利予以规定，从而使得土地经营权的流转有了更明确的法律保障。

3. 土地经营权流转制度的基本原则

3.1. 依法、自愿、有偿原则

在乡村振兴工作的开展下，人们将重点集中在乡村的建设之上，由于过去的城乡之间距离较大，严重影响到了社会的发展。改革开放之后，政府将重点集中在乡村振兴工作当中，深入分析各地区的发展特点以及土地划分情况，并做好相应的规划工作，制定完善的法律制度，维护农民的基本权益，也能够更好的强化乡村建设。其中，土地经营权的流转成为了当前关注的重点，在农村土地改革制度当中，为了能够更好的提高农村土地利用率，进一步保障农民的合法权益，主要是基于在依法、自愿、有偿的原则之下，双方之间自愿进行流转，既符合市场运行的原则，同时也在法律保护之下。

3.2. 保持土地承包关系稳定

在农村地区的发展过程中，土地资源的利用是重点，过去由于缺乏规范化的管理，导致土地的流转存在有较多的问题，各方之间产生矛盾，从而影响到了当地的发展。而在农村土地改革制度当中，强调在土地经营权流转的过程中，需要保持土地承包关系的稳定，由于涉及到各方之间的权益，流转时不得改变农村土地农民集体所有和农户家庭承包经营的基本制度，在此基础上进行土地经营权的流转，这样可以确保双方之间的利益不产生冲突，也进一步维护了双方之间的合法权益。其次，也保障了土地承包关系的长期稳定，避免出现后续矛盾的情况，在实际的实施过程中，按照基本原则展开，使得土地资源的利用率逐渐提高，更好的规划了农村用地。

3.3. 不得损害集体和农民利益

在农村土地资源的应用当中，为了能够更好的提高土地资源的利用率，相互之间需要进行土地资源的流转或者经营的流转，但在这一过程中，容易产生矛盾问题[2]。在过去的土地管理当中，由于缺乏完善的制度保护，各方之间由于利益产生冲突十分常见，进入到新时代之后，在乡村振兴的背景下，推动土地经营流转制度的建立，根据目前的流转现状以及存在的问题，制定基本的原则，在不伤害集体和农民利益的前提下，进行土地经营权的流转，这样可以更好地保护农村社会的和谐稳定，也能够进一步发挥出土地资源的利用价值，从而推动地方的发展。

3.4. 农业用途和生态环保

随着时代不断的进步，人们的环境保护意识逐渐提升，城市化建设不断推进，越来越多的人将重点集中在社会的发展和城市的规划建设当中，但在这一过程中，也忽略了农村地区的发展，导致城乡之间

的距离越来越大。由于社会的发展是基于在城市和农村共同进步的基础之上,为此,当下必然需要加强农村的建设规划,其中土地资源的利用是推动农村地区发展的关键,在土地经营权的流转过程中,必然需要保持农业用途[3]。我国各地区的农业资源存在有差异性,在乡村振兴工作的开展过程中,主要是基于当地的土地资源生态资源进行开发利用,这样既能够提高地方农业的发展,同时也能够带动地区的经济增长。为此,在土地经营权流转的过程中,需要进一步保护农业综合生产能力及生产环境,严禁展开非农化和非粮化的使用,这样可以使地方的生态环境质量逐渐提升,同时也能够带动地区的经济增长,保障农民的合法权益。

3.5. 适应性原则

随着时代不断的进步,人们开始关注到城乡之间距离对于整个社会发展的影响,推动乡村振兴工作,其主要目的在于改善农民的日常生活环境,更好的促进农村地区的发展,从而推动整个社会的发展。在这一过程中,土地资源的利用成为了人们关注的重点,也是农村地区产生矛盾的重要原因之一。由于土地经营权的流转涉及到各方之间的利益,若缺乏完善的制度管理,导致农民自身权益受到威胁,从而产生矛盾,限制了地方的发展,也无法推进农业现代化的建设[4]。为此,在土地经营权流转制度的实施过程中,需要遵循适应性的原则,其中流转规模方式应与当地城镇化进程、劳动力转移规模等相适应,这样可以更好的带动各地的发展,也能够使得整体的服务水平保持平衡。

4. 土地经营权流转方式

4.1. 转包

在农村地区的发展过程中,土地资源的利用对于推动地方的发展以及维护农民的合法权益起到了至关重要的作用。由于过去缺乏科学合理的土地资源管理,导致各方之间容易产生冲突,从而影响了地区的发展[5]。为了能够促进土地资源的。合理规划、全方位提高农业生产效率,在土地资源的利用当中,通过不同的流转形式来加强土地资源的利用率,其中转包是最为常见的流转形式,由承包方将自己所拥有的土地承包经营权出租给他人,或者是转包给第三方进行农业的经营,在此种情况中,承包权和经营权是两个独立并行的权利,转包并不是土地所有权的转让,只是转让土地的使用权。同时在此基础上可以建立良好的交易关系,既能够提高土地资源的利用率,也能够继续维持土地的承包关系。同时在这种方式下,土地资源得到利用,并以此来推动农村经济的发展。

4.2. 入股

在农村地区的土地经营权流转过程中入股,是一种常见的流转形式。村民即承包方与村集体即发包方之间的承包关系不发生改变,村民对该土地享有的土地经营权以股份的形式计算至公司财产或者折算成相应的股价给付村民处。主要是承包方将土地经营权作价入股,参与到不同的公司或者是合作社等经济组织当中,通过收益分配的形式来获得利益。目前,越来越多的投资商开始关注到农村的特色土地展开农业规划建设,通过组建合作社,带领农民协定入股,使得土地的利用率逐渐提升,这也使得当地的农民生活水平得到有效提升,也能够更好的带动农村经济的发展。

4.3. 互换

在发展的过程中,土地经营权流转容易出现纠纷问题,其主要原因在于缺乏完善的制度建立,导致各方之间利益受损而产生冲突。通过对目前土地经营流转的现状可以发现,互换的形式是当前常见的一种流转方式。有些农民的土地比较分散,同时由于不同地区的农业种植存在有差异性,这就不利于土地

大规模利用以及方便农民的管理。但是农民土地进行互换,在这种方式下能够更好的满足工作管理或者是各方的需求,同时将优质耕地集中用于发展高效农业,劣质土地用于发展其他产业,实现土地资源的最优配置[6]。在建立合作关系的基础上进行土地承包经营权的交换,可以提高地区的农业生产效率以及土地的利用率,有助于推动农村经济的可持续发展。

4.4. 转让

在各地区的发展过程中,受到乡村振兴工作的影响。不少农民为了能够提高自身的生活水平。将自己所拥有的土地资源进行经营权的流转,其中获得的利益可以提高自身的生活水平。其中,转让是在一定条件下,承包商将自己所拥有的土地承包经营权一次性转让给他人。转让后,原承包关系开始终止,由受让方成为新的土地承包经营权主体。在这一过程中更多的是产生利益。相互之间在转让之后交易停止,各方明确自身的责任和义务,从而达成良好的交易关系。通过转让实现了农村经济结构的调整,为农民提高收入和改善土地利用起到了重要作用,进而促进乡村振兴。

4.5. 抵押

在《民法典》中,针对于农村地区的土地经营权流转进行了新的规定,在《民法典》当中提出,符合条件的土地经营权可以作为抵押物,为农业生产筹集资金。由于当前人们对于土地资源的利用引起了高度重视,严禁将现有的农村土地资源转化成为非农用或者非粮化,农村用地必然需要应用于农业种植生产,既能够保障周围的生态环境平衡,同时也能够促进地区的农业经济发展。在双方交易的过程中,原拥有土地的经营权者可以根据自身的需求,将土地经营权作为抵押物抵押给他人获取一定的资金从而缓解自身的资金危机。在这一过程中,所抵押的土地同样也不能运用于非农用或者非粮化当中,更好地保障了地方生态环境的平衡和土地的利用价值,使得经济可以持续发展。

4.6. 出租

在土地经营权流转的过程中,出租同样是一种常见的方式,主要是将土地的使用权出租给他人,收取一定的租金,但不涉及股权的合作,这也是常见的一种流转形式。通过出租,一些农民可以将自己不种植的土地出租给有需要的他人。该种模式使得闲置的土地资源得以利用,提升土地的利用率,还能够为其带来一定的经济收益,为乡村振兴战略提供了支撑力[7]。

5. 山西省土地流转现状

5.1. 山西省土地流转规模扩大

山西省通过自身制定的优惠政策,对于土地流转的相关法律法规进行约束,并在逐步宣传过程中依靠特色产业去进行联合融入。基于各健全的土地流转中介服务模式,在积极联合民间力量过程之中,完善其土地流转发展方案,这也为后续加快当地的土地流转发展创造了积极条件。从数据内容来看,按照山西省农业厅统计,2019年山西省土地流转面积仅有79.8万亩,2020年却达到了82万亩,这也占据家庭承包总面积的32.8%。按照规模化发展特征,山西省土地流转经营面积在百亩以上的占据300份。基于土地流转的集约化发展,后续土地流转内容将朝着其专业化方向迈进,这对于现代农业现代经济以及山西省土地调控起到了其积极作用。在强化土地资金、技术使用过程之中,优化了经济资源的配置。

5.2. 流转形式多样化

随着农场土地流转行为不断增多和农业管理的日趋完善,广大农户积极探索出了转包、租赁、转让、入股等多种农场流通方式,流通渠道也变得更加多元。按照山西省地区土地流转制度发展状况来看,在

努力实现土地经营规模扩大过程中，当前山西省的土地流转形式包括转包、转让、互换等等，截止其调查数据也能够得知，在表 1 中能够看到其中占比最多的还是租赁，比例达到 59.2%，转让就达到了 12.9%。伴随着山西省土地二轮延包工作，山西省明显加快了土地流转的速度。从以往的分散化向规模化、集约化方向迈进，截止当前，山西省在全市 18.6 万亩的土地流转过程中，经营规模达到了 5.28 万亩。基于山西省发展现状，在流转形式上呈现出一定的多元化。

Table 1. Data of land circulation in Shanxi province

表 1. 山西省土地流转形式数据

形式	转让	互换	转包	其它	租赁
比例 59.2%	12.9%	11.3%	14.5%	2.1%	59.2%

6. 乡村振兴下土地经营权流转制度完善路径

6.1. 完善法律法规体系

在乡村振兴的背景下，针对于农村土地资源的利用，引起了大众的广泛关注，土地资源的利用关乎到当地农民自身的利益以及农村的经济发展，为此完善法律法规体系刻不容缓。2020 年，山西省颁布了新的土地流转法案，针对土地入股、技术入股、资金入股等等内容。由土地权利人将土地使用权和投资者的投资共同组成一个经济实体，按照新的农业生产方法，根据其常年产量评定为若干股，作为缴纳股份基金和取得土地分红的依据，这也成功带动了山西省整个片区内的土地流转。就山西省而言，首先需要关注到的是各方之间的利益，通过细化和完善具体的法律条例，明确其中的基本条件、程序、权利义务等，从而保障农村各主体之间和谐和稳定，帮助农村人民走上其致富发展道路。也能够使得流转活动的开展有法可依、有章可循，更好的规范了市场之间的交易。

6.2. 健全市场服务体系

土地流转需要一定的市场对其进行支撑，所以构建完善的中介服务机构，全面做好土地流转市场的建设也是农村土地经济发展的关键。在当下的发展过程中，由于土地经营权流转的问题对于当地农村的发展产生着直接的影响，在乡村振兴活动的开展当中，将土地经营权流转的问题作为重点，针对所存在的问题并对相关的法律条例进行研究后，完善的市场服务体系。农村是“熟人社会”，土地经营权流转往往就会存在流转信息传递不畅，流转供需失衡等问题[8]，政府部门可以通过发布相关信息、评估土地资源价格、提供法律咨询等各类服务来解决各方之间的矛盾问题。在这种多渠道获取信息的情况下，使得经营权在流转过程中能够按照规范的程序展开，从而减少信息不对称而产生的矛盾，也更好的降低了交易的成本，并鼓励当地群众通过规范的土地经营权流转流程进行交易，避免出现矛盾问题或者是各方权益受损的情况，进一步保障了流转的效率。

6.3. 强化流转监管

在农地经营权流转市场未完全建立的情况下，政府的引导监督就显得尤为重要。首先必须建立一个宏观的农村土地流转咨询机制。机构人员按照土地政策研究发展内容，聘请相应学者对其进行分析，将农村土地流转与实现乡村振兴政策目标结合起来[9]。在过去的农村地区发展过程中，由于缺乏对于土地资源管理的重视，经营权流转成为了矛盾的导火索，各方之间也容易出现非法流转或者是强迫流转的现象，严重危及到了地方的和谐稳定。为了解决当前所存在的问题，需要加强流转过程中的监督管理力度，保障在双方自愿的情形下进行土地流转权的转让、出租等流转形式。另外，在流转的过程中必须保持公

平、公正、公开，建立完善的合同管理制度，针对不同的流转方式制定完善的合同，双方之间明确合同的内容以及各方应当履行的义务，并对流转的合同进行备案登记。土地流转过后使用情况，政府部门要强化监督、监管其问题状况，按照后续土地流转的不同发展内容进行演练分析，提出改进策略。

6.4. 保障农民权益

乡村振兴活动的开展，其主要目的在于推动当地的经济发展，保护农民的合法权益。过去的工作忽略了农民权益的保障，这导致各项工作之间产生冲突问题，从而危及到了农村地区的社会稳定。面对这样的情况，当下必然需要重视土地资源的合理规划利用，在流转的过程中保障农民的主体地位，确保农民在知情、参与的过程中，可以清楚的看到土地经营权的流转过程，也能够允许农民参与到其中，表达自己的想法，避免在交流或者是合作的过程中，导致农民自身无法了解土地的具体流转情况，容易危及到自身的合法利益。鼓励采取股份合作、保底分红等形式，使得农民在参与土地经营流转的过程中，能够将其转化成为自己的收益，提高农民自身的生活品质，也能够带动各地区的经济发展，从而解决当地土地资源利用的矛盾问题。

7. 结语

在土地经营权的流转过程中，首先需要关注到的是农民自身的合法权益以及经营权流转过程中的相关制度建立，构建完善的合作机制，明确具体的流转流程和基本要求，既能够提高当地土地资源的利用率，同时也能够保障各地区的经济发展。在相关制度的建立方面，细化具体的法律条例，包括条件、程序、权利义务，然后，针对于市场服务的开展，建立完善的监管体系，准确掌握当前的交易价格，提供相关的法律咨询服务，这样可以使得流转工作顺利展开，也能够规避非法流转或者是强迫流转的情况。

参考文献

- [1] 李改芹. 乡村振兴背景下土地经营权流转后续立法研究[J]. 农业经济, 2022(8): 107-108.
- [2] 王尚飞. 乡村振兴背景下土地经营权登记制度研究[J]. 乡村论丛, 2024(2): 3-11.
- [3] 李开兵, 顾国, 王菊, 等. 乡村振兴背景下对农村土地经营权流转的思考[J]. 山西农经, 2024(5): 104-106.
- [4] 李运仓, 申倩芳. 乡村振兴背景下土地经营权流转制度的完善[J]. 农业经济, 2023(12): 105-106.
- [5] 谭羽. 乡村振兴背景下土地经营权市场法律规制制度的完善[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2023(1): 94-104.
- [6] 石俊. 乡村振兴背景下农村土地整治思路 and 方向[J]. 黑龙江粮食, 2023(12): 152-154.
- [7] 蒋中舟. 乡村振兴战略下南京市六合区农村土地流转问题研究[D]: [硕士学位论文]. 淄博: 山东理工大学, 2024.
- [8] 靳英桃. 乡村振兴背景下土地承包经营权流转问题研究[J]. 山西农经, 2023(6): 89-91+158.
- [9] 高慧莹. 农村土地经营权流转法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东政法学院, 2023.