

乡镇政府在农村土地流转中的角色定位失范及对策研究

陆亚奇

郑州大学政治与公共管理学院, 河南 郑州

收稿日期: 2023年9月28日; 录用日期: 2023年11月3日; 发布日期: 2023年11月14日

摘 要

土地流转问题一直以来是社会关注的重点问题, 在中国, 土地是农民生存的根本, 处理好土地流转问题, 关乎民生福祉、关乎政府职能行使和政府公信力、关乎政府职能作用的发挥, 三农问题一直是我国工作的重中之重, 党和国家高度重视农业、农村、农民问题, 土地流转事关农业问题的健康发展。新中国成立以来, 国家在土地流转方面出台了多项政策, 做了大量的工作, 不同时期的土地流转政策不同, 随着城镇化以及社会经济的发展, 土地分散经营已经不能满足农民和社会的需求, 如何处理好土地规模经营问题, 以及提高土地的使用效率, 是亟待思考的问题。乡镇政府在土地流转中扮演的角色在很大程度上决定着土地流转的效率与土地最终流转的结果, 因而明确定位乡镇政府在土地流转中扮演的角色将有利于明晰土地流转问题的研究。

关键词

角色定位, 土地流转, 乡村振兴, 乡镇政府

Research on Anomie of Role Orientation of Township Government in Rural Land Circulation and Countermeasures

Yaqi Lu

School of Politics and Public Administration, Zhengzhou University, Zhengzhou Henan

Received: Sep. 28th, 2023; accepted: Nov. 3rd, 2023; published: Nov. 14th, 2023

Abstract

Land circulation has always been a key issue of social concern, in China, land is the fundamental sur-

vival of farmers, to deal with land circulation issues, related to people's livelihood, related to the exercise of government functions and government credibility, and related to the role of government functions, three rural issues have always been the top priority of our country's work, the Party and the state attach great importance to agriculture, rural areas, farmers issues. Land circulation is related to the healthy development of agriculture. Since the founding of the People's Republic of China, the state has issued a number of policies on land circulation and done a lot of work. The policies of land circulation vary in different periods. With the development of urbanization and social economy, the decentralized land management can no longer meet the needs of farmers and society. The role of township government in land circulation largely determines the efficiency of land circulation and the final result of land circulation, so defining the role of township government in land circulation will help clarify the research on land circulation.

Keywords

Role Orientation, Land Circulation, Rural Revitalization, Township Government

Copyright © 2023 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

乡镇政府在农村土地流转过程中扮演的角色至关重要，目前土地流转中出现的一些问题也不容忽视，重视和加强乡镇政府在土地流转过程中的引导者角色、维护者角色、法治者角色、监管者角色等角色上的有效定位，规范土地流转程序，规范相关土地流转制度，促进土地流转相关制度顺利执行，这样才能促进土地流转工作有序、健康、顺利开展，保障农民的权益。

2. 乡镇政府在土地流转中角色定位的综述

2.1. 土地流转概念

什么是“土地流转”？关于土地流转的定义有很多，从不同角度上有不同的理解，有的学者认为，在土地所有权归集体所有的情况下，拥有土地承包权和使用权的农户通过转包、转入、入股、合作、互换等方式将其所持有的承包权或使用权部分或全部转让给其他农户或者转让给其他经济组织的行为[1]。在本篇文章中，这里谈到的土地流转主要指农村土地在经营权方面的流转，农用地还是转为农用地，到现阶段为止，我国土地承包法等有关法律已经在法律条文中规定土地所有权的规定，土地流转有多种方式进行流转，但是实际上总的来说不能涉及到土地产权的变动转移。重视土地流转就是重视三农工作，有利于促进乡村振兴，实现土地资源有效流动，盘活撂荒的土地资源，顺应社会经济的发展潮流。

2.2. 政府角色

乡镇政府角色，是指政府在其职权范围内所做出的行为模式符合社会预期[2]，政府角色的概念类似于政府职能，此概念包含政府在行使职能过程中所展现的身份，同时也包含其行为模式，不同时代政府角色一直在发生变化，总的来说，政府行使职能是为了促进社会的全面发展，包括政治、经济、文化、社会等方面全面发展，政府扮演的是看得见的手的角色，在社会治理中起到引导宏观调控作用，引导社会有序和谐健康发展。同时，乡镇政府的角色定位以及其在土地流转中起到的作用在很大程度上影响土

地流转的效果与其自身的公信力,推动乡村振兴战略迫切需要乡镇政府摆正角色定位后主动作为[3]。本文研究的政府角色,是在进行农村土地流转的过程中,如何定位好乡镇政府角色,在此基础上给予承包主体和农民自主权的同时,给予适当干预,更好地引导土地流转,促进农民增收,带动当地经济发展。

3. 乡镇政府在土地流转过程中角色定位失范表现

在农村土地流转中,小部分乡镇政府工作人员不明确自身角色定位,导致政府在土地流转工作这块所做的工作有所欠缺,存在土地撂荒和土地资源配置不合理等问题。政府角色失范主要表现为土地流转引导者角色缺位、农民利益维护者角色错位、土地流转争议仲裁者角色异位、土地流转监管者角色偏位的失范。

首先是土地流转引导者角色缺位,土地流转引导者角色,即乡镇政府在土地流转过程中承担引导者角色,加强土地流转,明确职责,引导土地进行流转[4],缺少对土地流转的宣传,并且政府政策执行偏差再加上农民本身的土地流转意愿不强,乡镇农民土地流转意愿不强烈,乡镇政府没做好土地流转的引导工作,对农民土地流转的思想工作没有做足做好做到位。土地关系到农民的生计问题,农民存在不同程度的念土情况,各种担心顾虑较多,心理顾虑因素多,乡镇关于土地流转工作引导不到位,农户流转土地的积极性和意愿不尽人意。农民是土地流转的参与主体,其行为意愿是土地流转的主要依据。农户的传统思想较为浓厚,农民土地流转意愿不强对于土地流转工作的开展造成了巨大的困难。

其次是农民利益维护者角色错位,农民问题作为三农问题的核心,其本质就是要实现好、维护好、发展好农民的利益[5],在土地流转过程中,政府一直把重心放在如何促进土地流转上,提高农村土地的流转率,很少涉及流出土地后转出土地农户的社会保障问题,很多农民之前是以农业为生,当土地流转出去以后他们在找到其他生计之前处于一个尴尬的过渡期,有的甚至一直没找到适合自己的生计工作,这种只顾土地流转事前不顾事后工作一定程度上损害了农户的利益。

再次是土地流转争议仲裁者角色异位,土地流转过程中纠纷处理方式不对,农户与农户之间存在矛盾,农民与农民之间的矛盾主要体现在农民自己土地之间流转不签订纸质合同或者协议,在土地流转收益上存在纠纷等,农户心理上觉得大家都是熟人,不必签订纸质合同,当矛盾纠纷发生时,乡镇部分政府工作人员为了息事宁人,多一事不如少一事,防止农户把事情闹大,影响政府形象问题,选择“和稀泥”的方式去解决问题。

最后是土地流转监管者角色偏位,自身行为缺乏监督。由于乡镇政府职能是乡镇政府实现治理有效的核心,因此乡镇政府树立正确绩效观是落实乡村振兴战略推动给土地流转的关键[6],对于土地流转过程中需要乡镇政府参与的环节,乡镇政府没有直接在土地流转中直接参与,但是间接性的监管对于土地流转顺利进行至关重要,乡镇政府缺乏对自身行为的监督,在发展理念上,仍存在重经济轻民生、重管理轻服务的现象[7]。在一定程度上导致土地流转过程中不公平现象,乡镇部分工作人员存在不正确的绩效导向思想,为了完成上级的任务和最后的业绩绩效评价,盲目引进承包户承包土地,没有对承包方的资格进行严格审查,等到土地承包出去后,发现一系列的问题,这时只能采取弥补措施,但是不管怎么说在一定程度上还是损害了农户的利益,同时土地的资源也没有得到最大利用。

4. 乡镇政府在土地流转中的角色定位对策

4.1. 强化乡镇政府在土地流转中引导者角色

在土地流转过程中可以强化政府工作人员服务意识。在土地流转的实际工作中,乡镇政府部分工作人员在土地流转这块工作上为民服务的意识不高,要加强作风建设,强化工作人员服务意识。乡镇部分工作人员存在侥幸心理,觉得身在基层,面对的是文化程度相对不高的农民,在政策执行以及宣传

等工作上“打马虎眼”，甚至还存在不正确的绩效观念。因此，无论是为了服务好人民还是树立好自身形象问题，都应强化工作人员的服务意识纳入到日常的工作当中。应当加强乡镇政府工作人员作风建设，强化工作人员在土地流转中为民服务的服务意识，一方面，可以从学习政策文件上下手，在形式上可以利用座谈会形式，学习关于为民服务的先进个人案例和相关政策文件，不断地探讨研究土地流转中出现的不足，以及可改进之处，争取将上级文件精神贯彻实施到当地的土地流转工作中，减少实际行动和政策执行的偏差，把土地流转工作做好、做实，维护好当地农民的利益。另外一方面，定期开展专题学习讲座也是一个不错的选择，在讲座上宣扬个人先进事迹予以嘉奖形成良好的激励机制，提高乡镇政府工作人员的水平，提高为民服务的工作意识，从而提高土地流转效率强化政府工作人员的服务意识。

4.2. 明确乡镇政府在土地流转中农民利益维护者角色

要想做好土地流转工作，需要建立健全农村社会保障制度。农村社会保障制度作为社会保障制度的重要内容，是新时代实施乡村振兴战略所必须关注的重点部分[8]，我国具有集中力量办大事的社会主义制度优势[9]。农村社会保障制度作为社会保障制度的重要内容，是新时代实施乡村振兴战略所必须关注的重点部分[8]，在G镇土地流转过程中，农户存在诸多顾虑，在面对土地流转工作时犹豫不决在一定程度上是存在土地流转出去的后顾之忧，因此要建立健全农村社会保障制度，把农户对于流转土地后的顾虑减到最小。镇政府可以从以下几个方面去建立健全农村社会保障制度。一方面，增加农村社会保障范围，有一部分农民认为土地流转出去后自己失去了保障，没有收入来源，由于存在着这种心理，所以在土地流转的过程中积极性不高，镇政府可以根据本地的实际情况因地制宜，为农户提供更多的补贴和社会保障支持，根据实际情况适时推行失业保险为代表的社会保障体系，对于进城后失业又流转出土地的农民给予失业补贴。乡镇政府从根本上来说要始终以农民的利益为核心开展工作，从农民的角度去思考问题，引导农民积极进行土地流转，特别关注特殊人群，对于少数贫困人员，政府可以给予一定的社保缴纳补贴，提升农村社会保障水平，把农户在土地流转中遇到的风险降到最低，结合多种渠道解决农民医药费用，通过一系列制度保障落实，让农民切实看到乡镇政府实施的社会保障带给自己的好处，构建多层次的社会保障体系，逐步拉近与城市社会保障的距离，对于进城的农民要积极帮助其融入城镇社会，从而提高其土地流转的意愿，从乡镇政府角度出发通过加大对农村社会保障制度的完善力度，在源头上解决农民的生存问题，推动农村劳动力转移顺利进行，不断落实农村土地的规模化经营，促进土地流转有序进行。另外一方面，增加社会救济力度，对于农村土地承包大户来说很大可能会面临承包土地大面积种植遇到自然灾害的情况，承包户会考虑土地承包后种种因素，进而影响土地流转工作的进一步开展，对于承包大户来说设置一定的专项资金加大救济力度，当承包户亏损后可以向政府申请救济金给予一定的帮助，这样能够很好地解决承包户承包土地的后顾之忧，对于土地已经流转出去进程的农户来说，土地流转出去后面临失业也可以向政府申请相关的土地流转救助金。

4.3. 优化乡镇政府在土地流转中的法治角色

在土地流转过程中要运用多种方式对农民进行普法教育，依法办理，是在处理土地流转过程中应当遵循的基本原则，乡镇政府工作人员在土地流转过程中要有法律意识，要有担当，自觉根据法治理念，将土地流转的程序等问题标准化，这样才能维护农户利益，保持公平，关于普法教育的方式可以从以下方面进行，一方面可以通过广播宣传的方式，简单高效，且成效快，每周固定在一天的完善后在村内循环播放一段时间，增强农户的法律意识，另外一方面可以利用周末在村里播放形象生动的短视频，利用身边真实事例去教育农户拿起法律武器维护自身权利，这种方式即生动也直观，户外播放村民聚集也可以利用本次机会进行彼此之间的交流。另外值得一提的是，农村土地面积虽然小，但是土地流转过程中

出现的问题复杂,且种类多样,法治在原则性上给予了大致的判断方向,面对农村复杂的人情关系等问题,礼治则能够很好地补缺法治的刚性问题,因此,在落实法治理念的同时,也需要根据实际情况灵活处理,增强工作人员弹性处理事件的能力,在礼治和法治中找到平衡,更好地解决问题,促进土地流转[10]。

4.4. 明晰乡镇政府在土地流转中监督角色

对考核机制的完善其实是一种激励方式,能够提高政府工作人员在对待土地流转等相关工作上的积极性,土地流转中的考核方式应当多元化、多样化、多角度地进行考核,改变原来单一的考核方式,可以采取全面考核法,应重点关注农户、承包大户对乡镇政府工作人员在土地流转中服务的满意度,不能单一以土地流转面积作为考核标准[11]。政府工作人员应当鼓励农民积极参与土地流转,形成规模化经营种植,实现流转的集约化、规模化[12],通过多方位、多角度的考核,建立起双向评估机制,优化乡镇政府在土地流转工作中的职能,全面且更加科学地考察政府在土地流转过程中的真实绩效,从而提高乡镇政府工作人员在土地流转中的工作积极性。

5. 结语

土地流转是三农事业的重要组成部分,关系乡村振兴,关系经济民生发展,其面临的土地流转中出现的問題也亟待解决。解决土地流转出现的问题,乡镇政府起到至关重要的所用,乡镇政府在土地流转中如何进行角色定位,关乎到土地流转的顺利推进和乡村振兴,因此乡镇政府要切实保护好农民利益,扮演好自身的角色,更好地推动乡村振兴,促进土地流转工作的开展。

参考文献

- [1] 宋宜农. 新型城镇化背景下我国农村土地流转问题研究[J]. 经济问题, 2017(2): 63-67.
- [2] 何精华. 乡镇政府的角色冲突: 分析框架与表征诊断[J]. 上海师范大学学报, 2009, 387(2): 20-26, 40.
- [3] 王琼琼. 乡村振兴视阈下基层政府的角色冲突与调适策略——基于扎根理论的质性研究[J]. 云南农业大学学报, 2023, 17(4): 1-10.
- [4] 喻丽红. 引导土地流转促进农业农村高质量发展的思考[J]. 农村承包地管理, 2023(1): 33.
- [5] 闫勇. 毛泽东农民利益维护思想当代价值探析[J]. 马克思主义研究, 2016(1): 37-38, 45.
- [6] 孝立建. 农村土地流转与农民权益保障[J]. 三农论坛, 2020(4): 58.
- [7] 张晓瑾. 拓宽群众利益诉求渠道 探寻社会治理新方式[J]. 社会治理, 2018(16): 70-71.
- [8] 陈瑞旭, 裴文霞. 中国农村社会保障制度变迁: 基于马克思制度变迁模型[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2022, 35(6): 63-68.
- [9] 袁红英. 中国共产党减贫实践的百年历程与经验[J]. 马克思主义研究, 2021(10): 22-29.
- [10] 唐黎标. 试论我国农村土地改革走向[J]. 上海农村经济, 2012(9): 35-37.
- [11] 孙广武. 新时期土地流转对农业经济发展的影响及策略[J]. 财经界, 2021(25): 29-30.
- [12] 王传伦. 农村土地流转对农业经济的影响与思考[J]. 环渤海经济瞭望, 2020(5): 94.