

法律视角下丹寨县土地流转现状及问题研究

吴 薇

中国矿业大学人文与艺术学院, 江苏 徐州

收稿日期: 2024年4月24日; 录用日期: 2024年5月10日; 发布日期: 2024年6月21日

摘要

随着中国农村经济的快速发展, 土地流转成为推动农业现代化和农村经济发展的重要途径。但土地的流转涉及到多方群体的利益, 是较为复杂的社会问题。丹寨县作为典型的农业县, 其农村土地流转的现状和问题具有代表性。因此从法律视角出发, 分析丹寨县农村土地流转的现状, 并探讨丹寨县土地流转过程中所存在的诸如对土地流转合同的规范化程度不高、对土地权益保护不足以及缺乏土地流转的监管与纠纷解决机制等问题, 并提出完善法律法规, 确保流转合法性、建立和完善土地流转市场以及充分保障农民的土地承包经营权和收益权等对策。

关键词

农村土地流转, 丹寨县, 三权分置, 乡村振兴

Study on the Current Situation and Problems of Land Transfer in Danzhai County under the Legal Perspective

Wei Wu

College of Humanities and Arts, China University of Mining and Technology, Xuzhou Jiangsu

Received: Apr. 24th, 2024; accepted: May 10th, 2024; published: Jun. 21st, 2024

Abstract

With the rapid development of China's rural economy, land transfer has become an important way to promote agricultural modernization and rural economic development. However, land transfer involves the interests of multiple groups and is a relatively complex social issue. As a typical agricultural county, Danzhai County is representative of the current situation and problems of rural land transfer. Therefore, from the legal perspective, we analyze the current situation of rural land

transfer in Danzhai County, and discuss the problems existing in the process of land transfer in Danzhai County, such as the low degree of standardization of the land transfer contract, insufficient protection of the rights and interests of the land and the lack of supervision of the land transfer and dispute resolution mechanisms, and put forward countermeasures to improve laws and regulations to ensure the legality of the transfer, establish and improve the land transfer market, and fully protect the farmers' right to operate and benefit from the land contract.

Keywords

Rural Land Transfer, Danzhai County, Three Rights of Ownership, Rural Revitalization

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

中国农村经济的快速发展和城镇化进程的加速，土地流转作为一项重要的农业政策改革，已成为推动农业现代化、提高土地资源配置效率的关键措施。土地流转，即将承包土地的经营权通过合法途径有偿转让给其他农户或经济组织，旨在实现土地资源的优化配置和农业生产的规模化经营。土地流转的实践始于 20 世纪 80 年代，随着家庭联产承包责任制的实施，农民获得了土地的经营权，但土地所有权仍归集体所有。进入 21 世纪以来，土地流转的规模和速度显著加快，成为农业发展中的一个突出现象。据国家统计局数据显示，截至 2020 年底，全国家庭承包耕地流转面积已达到 5.32 亿亩，占全部家庭承包经营耕地面积的 34.08% [1]。这一变化不仅反映了农业经营方式的转变，也预示着农村经济结构的深刻调整。

然而，土地流转的快速发展也带来了一系列问题和挑战。流转市场的不完善、流转行为的不规范、农民对土地流转认识不足等问题，都成为制约土地流转健康发展的障碍。此外，土地流转过程中的权益保护、流转价格的形成机制、以及土地流转后农业生产效率的变化等问题，也是学术界和政策制定者关注的焦点。

为了深入理解土地流转的现状和问题，以贵州省农业县的丹寨县为例，对丹寨县农村土地流转的现状进行梳理，从法律角度分析存在的问题，以期为相关政策制定提供参考。通过该研究，我们期望为土地流转的健康发展提供理论支持和政策建议，进而为农业现代化和乡村振兴战略的实施贡献力量。

2. 丹寨县农村土地流转型状

“流转”一词并非直接源于法律的规定，而是源于经济学领域，在经济学领域“流转”实际上具有不确定性，不过从民法的一般原理来看，土地的流转只是一种客观需要，是需要去借助法律上相应的权利变动方能实现，简单来说就是权利的变动是土地流转的法律表达或法律的实现形式。但是我国《中华人民共和国农村土地承包法》(2018) (以下简称《承包法》)第九条则明确规定了土地承包经营权的归属，即承包方在承包土地后享有该土地的承包经营权，在自己经营的同时，也可以在保留土地承包权，并流转其承包地的土地经营权。从该条文对土地经营权的表达即流转承包地的土地经营权，明确了土地经营权是土地承包权所派生的一项权利，土地经营权是派生于土地承包经营权的一类新生的权利，土地承包经营权是其“母权” [2]。

土地流转可以创新农业经营模式，并促进农业现代化发展，其在农村经济建设中起着重要的作用[3]。丹寨县的土地流转主要表现为承包经营权的转让、出租、互换等形式。位于贵州省东南部的丹寨县，是一个以苗族为主体的多民族聚居县。近年来，随着乡村振兴战略的实施，丹寨县积极探索农村土地流转的新路径，以期实现农业现代化和农村经济的全面发展。随着农业产业结构的调整和农民外出务工的增多，土地流转市场逐渐活跃。丹寨县农村土地流转都实现了进一步的完善和发展。目前，丹寨县的土地流转现状如下，首先在土地流转规模和形式上取得了一定的进展。例如，500 亩以上坝区土地流转面积达到 8959 亩，这表明土地流转在一定程度上得到了推广。土地流转的形式包括承包经营权的转让、出租、互换等，这些形式有助于优化土地资源配置，提高农业生产效率。其次在产业发展与土地流转上，丹寨县的土地流转推动了农业产业结构的调整，例如“六个一”产业扶贫工程(蓝莓、中药材、茶叶、丹寨黑猪、生态蔬菜、生态家禽)的实施，这些产业的发展需要土地流转作为基础。土地流转不仅促进了农业产业的规模化和现代化，也为农民提供了更多的就业机会和收入来源。总之，丹寨县的土地流转主要以“企业 + 合作社 + 农户”的模式进行，通过流转土地入股，农户不仅能获得土地租金，还能通过入股分红和务工工资等多渠道增收。据统计，丹寨县已完成林下中药材种植 3070 亩，林下养鸡 6.8 万羽，林下养蜂 2155 箱，这些产业的发展有效带动了当地农民的增收。

第三，在土地流转与脱贫攻坚上，丹寨县将土地流转作为脱贫攻坚的重要手段之一。据统计，丹寨县已完成林下中药材种植 3070 亩，林下养鸡 6.8 万羽，林下养蜂 2155 箱，这些产业的发展有效带动了当地农民的增收。然而，丹寨县农村土地流转的规模仍然偏低，且地区分布不均衡。在 1897 个有效样本中，仅有 22.61% 的农户流转了承包地，且东部、中部、西部地区的流转率存在差异。

通过土地流转，贫困户可以将土地入股，参与到产业发展中，从而获得土地租金、入股分红和务工工资等多元化收入，有效提高了贫困户的收入水平，助力脱贫攻坚。而在土地流转的法律与政策支持方面，丹寨县在土地流转方面得到了国家和地方政府的政策支持。例如，国家知识产权强县工程的推进，以及农村土地确权登记颁证工作的完成，为土地流转提供了法律保障。同时，丹寨县还通过“企业 + 合作社 + 农户”的模式，推动土地流转和产业发展，这种模式有助于规范土地流转市场，保护农民权益[4]。

3. 丹寨县农村土地流转存在的法律问题

丹寨县的土地流转过程中，主要依据《农村土地承包法》《民法典》以及相关地方性法规和政策。这些法律法规为土地流转提供了基本的法律框架，但在实践中，由于法律规定的宽泛性和操作性不足，在丹寨县农村土地流转的过程中导致了一系列法律问题的产生。

首先是土地流转合同的规范化程度不高，其中较多的是合同条款不明确，例如对流转期限、价格、土地用途以及收益分配等关键信息并没有详细规定，会导致双方在执行合同过程中出现理解上的偏差，进而导致纠纷。其土地流转合同中对流转双方的权力义务规定的不清晰，就实践中的土地流转合同来看，土地流转合同的内容大多都没有进一步明确双方的权利与义务，例如对土地的维护责任、投资回报、风险承担等都并未进行约定，会导致在土地流转的后期出现双方对责任的推诿，进而增加了解决纠纷的难度。此外除流转合同之外，丹寨县进行土地流转还涉及到流转程序以及手续不规范的问题，而这也是农村土地流转中存在的问题之一，主要表现在流转双方的合理要求未能及时协调解决，部分流转协议条款不齐全，双方权利义务不够明确，合同未能鉴证和公证。

其次是对土地权益保护的不足。农民对土地流转后的权益保护意识不强，容易在流转过程中丧失对土地的控制权。丹寨县在土地管理方面存在监管不严格的问题，导致一些违法用地和违法建设行为未能得到及时有效的处理。例如，一些地区未经批准擅自占用土地或采取欺骗手段骗取批准的行为时有发生，这些行为不仅违反了土地管理法律法规，也损害了农民的土地权益。此外，丹寨县在土地流转过程中，

存在流转程序不够透明、缺乏规范性的问题。一些农户在流转土地时未签订书面合同，流转程序不够规范，导致农民的合法权益无法得到充分保障。而由于丹寨县土地流转市场的不完善，农民在流转的过程中可能会面临权益被侵犯的风险，例如土地流转的价格不合理、流转期限太短以及流转后对方变更土地用途等。于此同时，受让方在土地流转过程中可能会面临土地使用权的不确定性，例如流转期限的不确定性以及土地使用权的转让限制等。

最后丹寨县政府在土地流转监管与纠纷解决机制方面存在不足，缺乏有效的监督和指导机制。虽然有相关的法律法规，但在土地流转的监管上，地方政府和相关部门的监管力度和效率仍有待提高，导致土地流转市场的不规范行为难以得到有效遏制。而在土地流转纠纷解决方面，则是缺乏有效的纠纷调解和仲裁机制，导致纠纷处理周期长、成本高，影响了农民和受让方的权益。

4. 法律对策与建议

在相对贫困视角下，学者研究发现土地流转显著降低了农户家庭的多维贫困指数，改善了农户家庭的多维贫困状况^[5]。丹寨县作为贵州省黔东南苗族侗族自治州下辖的一个县，近年来在土地流转方面取得了一定的进展，但仍面临诸多挑战。为了进一步推动土地流转的依法有序进行，本文提出以下对策建议。

首先是完善法律法规，确保流转合法性。应根据国家法律法规，结合本县实际情况，制定和完善相关土地流转的地方性法规和政策。这包括明确土地流转的条件、程序、权利义务等内容，确保土地流转行为合法、合规。同时，应加强对《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》等法律法规的宣传和培训，提高农民和相关部门工作人员的法律意识。还可以完善土地流转合同制度，并制定标准化的土地流转合同模板，明确合同双方的权利和义务，增强合同的法律效力。

其次丹寨县应建立和完善土地流转市场，提供土地流转信息发布、交易撮合、价格评估、合同签订等服务。通过市场机制，促进土地资源的合理配置和高效利用。同时，应加强对土地流转市场的监管，防止非法交易和土地资源的浪费。并加强土地流转的管理和服务工作，建立健全土地流转档案，记录土地流转的详细信息。对土地流转合同，应进行严格的审查和监督，确保合同的合法性和有效性。此外，应提供专业的法律咨询和技术服务，帮助农民和经营主体解决土地流转过程中遇到的问题。

最后丹寨县应鼓励和支持农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体参与土地流转，推动土地流转与农业现代化相结合。通过集中连片经营，提高农业生产效率和农产品质量，增加农民收入。同时，应引导和支持农业科技研发和应用，提升农业科技水平，推动农业可持续发展。

而在推动农业可持续发展的过程中以及土地流转的过程中，丹寨县应充分保障农民的土地承包经营权和收益权，确保农民在土地流转中获得应有的收益。构建农村社会保障体系，一定程度上可以促进城乡之间的平衡发展，也可以缓解土地流转给失地农民带来的风险问题^[6]。因此丹寨县政府需结合丹寨县的实际情况，根据群众知情自愿原则，引导多方的力量共同促进社会保障体系完善^[7]。对于土地流转后可能出现的农民就业、社会保障等问题，应提前做好规划和安排，确保农民的生活稳定和社会和谐。在实际操作过程中，可以通过各种渠道和方式加强对农民土地承包法律法规的宣传教育，提高农民的法律意识，使他们了解自己的权利和义务，以及如何在土地流转中保护自己的权益。丹寨县加强对土地流转的监管，确保流转行为合法合规，及时处理流转过程中出现的纠纷，维护农民的合法权益。并且严格执行土地流转的相关法律法规，确保土地流转遵循自愿、有偿、平等协商的原则，严禁任何组织和个人强迫或阻碍承包方流转土地经营权。

农村的土地流转在不断实施的过程中，能极大地促进农村经济的快速发展，农民的收入也有一个可靠途径和来源，同时可以积极推动农村劳动力向更高收入的区域转移^[8]。因此在推动土地流转的过程中，

更应依法有序进行，完善法律法规，建立健全市场机制，加强管理和服务，推动与农业现代化相结合，保障农民权益，加强政策支持和财政投入。通过这些措施，可以有效促进丹寨县土地资源的合理利用和农业经济的发展，为实现乡村振兴战略目标提供有力支撑。

基金项目

中国矿业大学研究生创新计划项目资助，2023WLJCRCZL242。

参考文献

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴 2021[M]. 北京: 中国统计出版社, 2021.
- [2] 高圣平. 论承包地流转的法律表达——以我国《农村土地承包法》的修改为中心[J]. 政治与法律, 2018(8): 13-28.
- [3] 黄文慧. 农村经济建设中土地流转发挥的作用[J]. 中国集体经济, 2024(6): 25-28.
- [4] 陈贵旭. 贵州丹寨: 土地流转实现“一地生多金”效果[J]. 当代农村财经, 2020(12): 1-5.
- [5] 田甜, 朱宏城, 李孟冉. 相对贫困视角下农村土地流转的多维减贫效应研究——基于福建省革命老区农户调查的实证分析[J]. 中国农业资源与区划, 2024, 45(1): 1-15.
- [6] 衡爱民, 韦姣姣, 何欣雨. 土地流转过程中农民权益保护研究[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2024(2): 75-81.
- [7] 宋慈. 农村土地流转过程中土地利用存在的问题及成因分析[J]. 农业经济, 2024(3): 98-101.
- [8] 肖培春. 土地流转对农业农村经济发展的影响分析[J]. 南方农机, 2020, 51(20): 58-59.