

农村土地流转与农业生态安全

——基于人地关系视角的理论分析

胡俊宇

桂林理工大学公共管理学院, 广西 桂林

收稿日期: 2025年11月8日; 录用日期: 2025年12月9日; 发布日期: 2025年12月18日

摘要

农村土地流转与农业生态安全之间存在着紧密的联系。土地流转制度的实施是未来我国保证粮食安全和促进农业农村发展的重要举措,但是在土地流转制度的实践过程中却产生了一系列影响农业生态安全的负面效应。本文首先回顾了农村土地流转制度的发展历史,剖析了农村土地与农业生态安全的联系,指出当前土地流转中存在的农业生态问题,构建了基于人地关系的理论分析框架,最后提出相应的对策建议,以期为推动农村土地流转制度的不断优化和乡村振兴战略目标的实现做出应有的贡献。

关键词

土地流转, 农业生态安全, 人地关系, 乡村振兴

Rural Land Transfer and Agricultural Ecological Security

—A Theoretical Analysis from the Perspective of Human-Land Relations

Junyu Hu

School of Public Administration, Guilin University of Technology, Guilin Guangxi

Received: November 8, 2025; accepted: December 9, 2025; published: December 18, 2025

Abstract

There exists a close connection between rural land transfers and agricultural ecological security.

文章引用: 胡俊宇. 农村土地流转与农业生态安全[J]. 可持续发展, 2025, 15(12): 133-139.
DOI: 10.12677/sd.2025.1512343

The implementation of land transfer systems represents a crucial measure for China to ensure food security and promote agricultural and rural development in the future. However, the practical application of these systems has generated a series of negative effects impacting agricultural ecological security. This paper first reviews the historical development of China's rural land transfer system, analyzes the relationship between rural land and agricultural ecological security, identifies existing agricultural ecological issues in current land transfers, constructs a theoretical analytical framework based on human-land relations, and finally proposes corresponding countermeasures and recommendations. These efforts aim to contribute to the continuous optimization of the rural land transfer system and the realization of the rural revitalization strategy.

Keywords

Land Transfer, Agricultural Ecological Security, Human-Land Relationship, Rural Revitalization

Copyright © 2025 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

改革开放以来，我国经济社会快速发展，国家综合实力持续提升，居民生活质量得到明显改善。在这一过程中，农村社会经济结构发生深刻变革，传统农业生产体系加速转型，农民的生产模式与生活方式呈现新的特征。城镇化进程的推进促使农业劳动力向非农领域转移，进而引发农村土地闲置现象，造成土地资源利用效率低下，制约着农村经济健康发展。在此背景下，建立健全农村土地流转机制成为提升农业效益与实现可持续发展的必然要求。推行土地流转制度不仅能够优化农村土地要素配置，促进耕地向专业农户及农业企业集中，还有助于推动农业走向规模化与专业化发展道路，为农村经济健康有序发展注入新动力[1]。

诚然，土地流转制度在推动农村农业发展方面具有积极作用。然而伴随着土地流转制度的不断演进，其在实践过程中产生了诸如产权纠纷、市场配置效率低下以及危害农业生态安全等突出问题。这不仅削弱了土地流转制度的预期效果，阻碍了土地流转的发展进程，还对农村经济的发展造成了消极影响，最终可能制约乡村振兴战略目标的实现。

“绿水青山就是金山银山”的理念深刻揭示了生态保护与经济发展之间的辩证关系，确立了生态环境在可持续发展中的根本性地位。在推进农村土地流转的过程中，必须充分认识到农业生态安全的基础性作用。保持农业生态系统的完整性与稳定性能够为农村农业发展提供持久的永续生产力，对于实现农业可持续发展具有深远战略意义。这既是推进农业农村现代化的内在要求，也是践行生态文明理念的重要体现。

基于此，本文从人地关系的视角出发，重点探讨农村土地流转制度实施过程中衍生的农业生态安全问题，对土地流转前后的人地关系与农业生态安全状况展开理论分析，以期为农村在土地流转等经济活动中实现生态治理效能提升以及未来我国优化农村土地流转制度做出理论贡献。

2. 农村土地流转的概念及发展历史

2.1. 农村土地流转的概念

在理论层面，农村土地流转被界定为土地使用权的合法转移过程，即农村家庭在保留土地承包权的

前提下，依照法定程序将土地经营权转让给其他农业经营者或经济组织的行为。学界对此存在更精细的划分，有学者将土地流转划分为三个维度：首先是土地所有权流转，体现为农村集体土地转化为国家所有的产权性质变更；其次是土地承包权流转，其特征是承包主体变更而集体所有权保持不变；最后是经营权流转，即在不改变原有承包关系的前提下将土地的使用权与收益权转移给第三方农业生产经营者^[2]。作为农村经济发展到特定阶段的产物，土地流转机制为农业规模化、集约化与现代化经营创造了制度条件。当前，我国以土地流转为核心的农村土地制度改革既与乡村振兴战略的核心要义相契合，又通过“提升效率”与“保障公平”双重目标的实现为乡村发展注入新的动能^[3]。

2.2. 农村土地流转制度的发展历史

我国现行土地流转制度的雏形可追溯至 20 世纪 70 年代末至 80 年代初。当时在农村地区普遍推行的家庭联产承包责任制，通过将土地所有权与承包经营权分离的制度设计显著激发了农民的生产热情，也有效解决了基本温饱问题，标志着农村改革取得突破性进展。然而，这一阶段的立法体系明确禁止土地使用权作为商品进入流通领域。尽管存在法律限制，实践中仍出现了农户间自发形成的土地承包经营权流转现象，这种处于法律灰色地带的交易行为构成了早期土地流转的隐形市场。

1984 年，中共中央 1 号文件《关于 1984 年农村工作的通知》明确指出“鼓励土地逐步向种田能手集中”。这一表述在当时具有重要的制度创新意义，标志着土地转包行为首次获得政策认可，为后续农村土地承包经营权流转制度的建立奠定了重要政策基础。需要特别说明的是，该文件虽在原则上允许土地流转，但对于流转过程是否应该有偿这一关键问题，在当时政策层面尚未形成明确共识。

20 世纪 90 年代初期，随着农村剩余劳动力逐步向城镇转移，农地闲置严重，农地经营权流转在农村范围内开始活跃起来。为回应这一现实需求，1993 年中央政府相继颁布《中共中央关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》与《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》两份文件，指出“在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下，经发包方同意，允许土地的使用权依法有偿转让”。这进一步放开了法律与政策对于土地流转的限制，使土地流转的形式与内容得到了深入发展。

2003 年颁布的《农村土地承包法》标志着我国土地承包经营权流转制度在法律上正式确立。该法律的实施推动了农业经营方式从分散细碎的传统模式向规模化集约化模式转型升级，不仅显著提升了土地资源配置效率，更通过健全经营权流转机制为农民创造了实质性增收渠道。

2014 年出台的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出“实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转”。2016 年，国务院颁布《关于农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，将农村土地产权中的土地承包经营权进一步划分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权分置并行。这项改革标志着我国农村土地制度实现重大突破，在家庭联产承包责任制基础上形成的“三权分置”模式成为农村改革进程中具有重要意义的制度创新。

2018 年 12 月 29 日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改农村土地承包法的决定。此次修订的核心目标在于实现“三权分置”制度的法制化，通过立法形式确立集体所有权、农户承包权和土地经营权的权利架构。这有效维护了农村集体经济组织与承包农户的法定权益，又为现代农业体系建设提供了更加完善的制度保障，标志着我国农村土地制度改革进入法制化的新阶段。

3. 农村土地与农业生态安全的联系

农业生态安全是指农业生产活动与生态环境之间的协调发展。在此状态下，农业生态系统不仅具备可持续的生产力，还能避免对自然环境产生消极影响，并提供符合安全标准的农产品^[4]。作为农业生态

安全的核心载体，土地资源构成农业生态系统运行的物质基础。运转良好的农业生态系统能够保障土地的可持续发展，通过提升系统生产力促使土地资源维持在良性循环状态[5]。

3.1. 农村土地利用的生态功能

农村土地资源作为农业生产活动的基础载体，其生态功能通过多种途径得以体现：在农作物种植与畜禽养殖过程中，该系统可提供包括水土保持、土壤肥力提升在内的多重生态系统服务；作物多样化种植与生态廊道建设等科学利用方式能够有效维护区域生物多样性并促进物种繁育；同时，植被冠层通过固碳释氧与蒸腾作用发挥气候调节功能，增强农业系统对气候变化的适应能力。由此可见，维护农业生态安全不仅能够促进土地资源各要素的协同发展，更会直接作用于生态系统稳定性。总体而言，农村土地所具有的生态调节功能对于维持农村生态平衡与推动农业可持续发展具有重要意义[6]。

3.2. 农村土地利用的粮食安全功能

我国是农业大国，粮食安全始终贯穿于我国农业发展的历史脉络，也是国家安全战略体系的重要组成部分[7]。粮食不仅关乎国计民生与经济安全，更是维系社会稳定的重要战略物资，其安全保障能力直接影响到社会和谐程度、政治稳定态势与经济可持续发展水平。农村土地资源作为粮食生产的核心载体，在此领域发挥着不可替代的作用：其既承担着国家粮食储备功能，保障区域粮食供应体系稳定，又能通过多元化作物种植丰富粮食资源品类，提高粮食的营养价值和多样性。因此，必须通过强化土地资源保护机制、完善土地管理制度，持续推进粮食生产体系的可持续发展，最终构建安全可靠的粮食供给保障体系。

4. 当前农村土地流转中存在的农业生态问题

在现行市场机制作用下，进入流转体系的农村土地不可避免地受到市场经济的影响。资本固有的逐利性往往诱发经营主体采取掠夺性的土地利用模式，包括过度开发土地资源、片面追求产量最大化和利益最大化，而忽视土地生态系统的承载能力及其自然恢复规律，最终导致土地资源遭受难以修复的生态损伤。当前土地流转实践中普遍存在重经济效益、轻生态社会效益的价值取向，从农业生态安全维度审视，这种倾向具体表现为三种典型现象：其一是“非农化”趋势，即耕地被违规转为非农业用途；其二是“非粮化”倾向，表现为粮食作物种植面积被经济作物挤压；其三是“工业化”农业模式推广带来的化学物质过量投入与生物多样性退化问题。

4.1. 土地流转的“非农化”倾向

“非农化”倾向是指农村土地流转过程中出现的土地用途改变，即随着农村土地流转的进行出现的农业用地向休闲度假村开发、房地产开发等非农业建设领域转移的现象。

众所周知，不同土地利用方式的经济回报存在显著差异，工商开发与房地产建设的收益水平通常远超农业生产效益。受到利润最大化的驱动，投资主体自然倾向于将获取的土地资源投入非农领域。在实践中，由于土地经营权转让存在明确期限约束，经营者为在短期内实现收益最大化，常采取在耕地上直接兴建商业设施等违规操作，这种行为不仅破坏了土壤耕作层结构，更对农业生态系统造成难以修复的损害[8]。即使经营权合约期满，这类经过非农化改造的土地也难以恢复初始的农业产能。这种趋势的持续发展，使得土地流转中“非农化”现象所引发的生态负效应日益凸显。

4.2. 土地流转的“非粮化”倾向

“非粮化”倾向是指农村土地在不改变其农业用途的前提下，在土地流转过程中从粮食种植用地向经济作物用地转变的趋势。

不可否认的是，农业内部不同经营模式的收益存在明显梯度差异，传统粮食作物的经济回报普遍低于特色经济作物。在政策推动土地集约化经营的背景下，社会资本基于投资回报最大化原则，往往推动形成单一作物大规模集中连片的种植模式，逐步取代传统分散经营的多样化种植模式。调查显示，近年来我国的非粮化率正在不断上升，2020年我国的耕地“非粮化”率约为27%^[9]。农村土地的“非粮化”引致的负外部性问题不可避免地使我国粮食耕种面积减少，影响粮食供给保障能力，甚至还会影响到社会稳定和区域生态环境^[10]。

4.3. 土地流转的“工业化”倾向

“工业化”主要是指农业的规模化经营形成“工业化”的农业生产模式。

土地资源的规模化整合有助于推广现代农业机械装备，实现单一作物的集约化种植，从而节约农业劳动力、推动剩余劳动力向非农产业转移并提升农民收入水平。但需要关注的是，当前我国农业实践表明，这种经营模式容易形成单一作物连续大面积种植格局，进而对农业生物多样性保护产生影响。更值得警惕的是，经营主体对短期经济利益的追逐往往诱发对土地资源的过度开发利用，最终导致土壤肥力枯竭。陈振等学者研究指出，由于农业产业比较利益偏低及市场环境波动性特征，土地经营者可能面临经营困境甚至亏损，这不仅影响其按期支付土地流转费用，还可能引发“毁约弃耕”现象，导致农民面临大量废弃、硬化的耕地和毁坏的农田水利设施，既造成经济损失也破坏乡村生态平衡^[11]。土地流转的“工业化”生产模式虽然一定程度上提高了农村的经济效益，但其对农业生态的影响也是不容忽视的。

5. 土地流转前后的人地关系变迁

5.1. 基于人地关系的理论分析框架

人类所有的生产生活活动都必须依赖其所栖息的土地。人地关系是人类社会及其活动与自然地理环境之间的交互作用，是与人类发展演化相伴而生的一对基本关系^{[12][13]}。这种关系强调人类社会与资源环境系统的协调共生，已成为推动农村土地流转制度深化实施的重要支撑。

在现阶段，人地关系的核心要义就是人与自然和谐共生。农村土地流转的核心要素是人与土地，人是主体，土地是客体。在二者互动中，人类凭借主观能动性能够系统认知、合理利用并科学改造土地环境；而土地则作为人类生存发展的物质基础，客观制约着社会经济活动的规模、强度与发展速度。

在农村土地流转的过程中，人与土地的联系交织在一起，人地关系在此期间也会发生变化。借鉴学者何阳和王俊的说法，本文采用靠地化、半靠地化和非靠地化的表述方式来表现农村土地流转过程中人地关系的变化^[14]。

5.2. 土地流转前的人地关系——靠地化

从人地关系来看，在土地流转之前，人地关系主要呈现为靠地化。农民的生计高度依赖于土地资源，其经济收入与土地这种生产资料紧密关联。正如《乡土中国》中所描绘的，这时“土地是村民的‘命根子’，村民‘黏在土地上’，大多数一辈子生活在血缘地缘性的村落中”^[15]。

在此时期，农民完整享有土地承包权与经营权，其生产活动与日常生活均与土地要素密不可分。尽管存在部分农民进城务工或经商的现象，但完全脱离土地的情况极为罕见。这种状况的形成既受制于城市就业容量与吸纳能力，也受到户籍制度、医疗保障、教育资源等制度性壁垒的制约。这些结构性约束使进城务工人员普遍存在生存焦虑，因而将保留农村土地作为重要的风险规避策略^[16]。同时，传统职业观念深刻影响着农民的身份认同，他们普遍将务农视为本职，将脱离土地的生活视为难以想象的境遇。由于土地对农民具有生存保障与情感归属的双重意义，其对土地资源的保护意识尤为强烈。通过实施科

学施肥、轮作休耕等生态友好型耕作方式，农民自觉维护着土地的生态可持续性。这种将土地保护视为保障自身生存根基的认知与实践，在客观上为农业生态安全提供了有效保障。

5.3. 土地流转后的人地关系——半靠地化或非靠地化

在土地流转之后，人地关系主要呈现为半靠地化或非靠地化。农民对土地资源的依赖程度显著降低，其生计来源由单一农业收入转变为务工、经商等多元化收入结构。对于部分已经过渡到非靠地化阶段的农民来说，其家庭收入结构已实现根本性重构，他们完全脱离土地资源仍能保证家庭生活质量，此时其传统意义上的“农民”身份认同已发生本质变化。

在制度层面，土地流转后土地的承包权仍然归原农户所有，但经营权通过有偿转让机制转移至专业种植户或农业企业。这一制度安排使原承包户在获得稳定收益的同时能够从土地束缚中解放出来，全身心投入非农领域的职业发展。多数原承包户已迁移至城镇就业与生活，仅在涉及承包权益等关键事项时返回乡村。与此同时，新型经营主体基于其资源禀赋、管理能力与发展规划，对土地资源进行重新配置与集约化运营。这种变革导致传统农耕文明中形成的人地捆绑关系发生结构性解构：原承包户与土地的直接联系被弱化，取而代之的是新型经营主体与土地建立的契约关系^[17]。

经历了这一阶段，人地关系中核心要素“人”的主体对象有所转变，从“农户”转变为“土地经营者”。前文分析也已提到，土地经营者通常都以短期利益作为经营目标，可能会使用土地建设非农设施获取更多利益，大量使用化肥农药以提高农作物产量，这些做法会导致土壤污染与农田基础设施的损坏，造成农业生态功能退化。总的来说，这一阶段农业生态安全会面临威胁与挑战，需要建立多方协同的监管与保障机制。

6. 协调农村土地流转与农业生态安全的对策建议

土地流转实践与农业生态安全存在显著的内在关联。当流转实践与土地保护目标形成正向互动时，将推动农业生态系统整体优化；反之，若流转过程造成土地资源退化，则必然引发农业生态系统的负面反应。因此，协调土地流转机制与生态安全保障的平衡关系，已成为推进农业经济可持续发展的关键路径。基于此，本研究提出如下政策建议。

第一，构建系统化的制度保障机制。应建立健全农村土地流转的法治框架与服务支撑体系，明确界定流转过程中各方主体的权责边界。通过完善土地流转规章制度体系，为规范流转行为奠定制度基础，运用法律手段约束经营主体的行为决策，促使其在获得经营权后更加注重农业生态保护。建议同步建立“流转土地生态档案”制度，为每宗流转土地建立涵盖整个合同周期的生态履历，并作为未来再次流转时资质评估的重要依据。通过此举将生态监管从“事后惩处”前移至“事中监测”与“源头预警”，为落实生态保护责任提供坚实的制度基础。

第二，推行与生态绩效精准挂钩的阶梯式财政激励与约束机制。为从根本上引导经营者采取环境友好型行为，必须将财政补贴从“普惠性”转变为“靶向性”。应建立“生态绩效积分”制度，以土壤有机质含量年度变化值、化学农药与化肥单位面积减量比例、生态沟渠与缓冲带等生物多样性保护设施的建设维护情况为核心考核指标，并采取“基础补贴 + 生态溢价”的阶梯式补贴方案：经营者达到基准线即可获得全额基础生产补贴；其“生态绩效积分”超出基准的部分，将折算成更高的“生态溢价”奖金。此举能有效激励经营者采用绿色生产技术，直接应对“工业化”生产模式带来的生态挑战，并通过提升耕地的生态价值与经济价值间接抑制“非农化”与“非粮化”的动力。

第三，开展面向多元主体的差异化宣传与能力建设。针对不同群体采取差异化策略：对于基层政府官员，重点在于树立科学的政绩观，将农业生态安全纳入乡村振兴的考核指标体系；对于土地经营者，

应联合农业推广部门，提供生态农业技术培训与现场指导，降低其技术采纳的门槛与风险；对于广大农户，则需通过村规民约、示范户评选等方式，弘扬保护土地的传统观念，强化其主体责任意识，形成全社会守护农业生态安全的良好氛围。

参考文献

- [1] 姜长云. 新发展阶段全面深化农业农村改革需要把握的方向[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 51(5): 5-13.
- [2] 杨兴平, 付志宇. 农村土地流转问题及对策研究——以四川省为例[J]. 中国发展, 2014, 14(2): 51-57.
- [3] 连宏萍, 魏文佳. 农村土地制度改革驱动乡村振兴的理论逻辑与动力系统[J]. 重庆社会科学, 2023(7): 52-66.
- [4] 高宏伟. 农业生态安全视角下的农村土地流转分析[J]. 经济问题, 2015(2): 105-108.
- [5] 李芳. 农业生态安全视角下农村土地流转研究[J]. 农业技术与装备, 2017(6): 26-27.
- [6] 李嵩誉. 绿色原则在农村土地流转中的贯彻[J]. 中州学刊, 2019(11): 90-94.
- [7] 侯胜利. 中国粮食安全的发展历程、现实挑战与提升策略[J]. 农业经济, 2023(12): 32-33.
- [8] 彭小霞. 我国农村土地流转制度的功能检视及其改革路径[J]. 理论探索, 2022(1): 120-128.
- [9] 孔祥斌. 耕地“非粮化”问题、成因及对策[J]. 中国土地, 2020(11): 17-19.
- [10] 王舒琪, 叶兴庆. 耕地非粮化的负外部性问题及化解策略[J]. 农村经济, 2023(10): 1-10.
- [11] 陈振. 农地流转风险：国内外研究进展、述评及改进[J]. 农业经济问题, 2021(6): 76-88.
- [12] 刘彦随. 现代人地关系与人地系统科学[J]. 地理科学, 2020, 40(8): 1221-1234.
- [13] 吴传钧. 论地理学的研究核心——人地关系地域系统[J]. 经济地理, 1991(3): 1-6.
- [14] 何阳, 王俊. 人地关系视域下农地闲置的形成机理及盘活——基于川东北 F 村的个案分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22(2): 46-53.
- [15] 费孝通. 乡土中国 生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998.
- [16] 祝天智, 阎辞. 农地承包制度中公平与效率的矛盾及其协调——基于政策演进的视角[J]. 长白学刊, 2021(2): 123-130.
- [17] 谢菲, 杨慧敏. 从稻田到花海：差异化逻辑主导下旅游土地流转影响[J]. 社会科学家, 2023(1): 49-56.