

# 中国农村土地流转现状和策略研究

王柏衡

西安财经大学 陕西 西安 710000

**【摘要】** 在新农村建设全面推进的背景下，当前我国农村的土地流转规模虽然不断扩大，但在现有土地政策的影响下，却仍然存在着流转融资困难、土地流向不正规等一系列问题，并使农村经济的发展受到了直接影响。基于此，本文对我国农村的土地流转现状进行了分析，同时在此基础上提出了一些应对土地流转问题的有效策略，希望能够对土地经济效益提升、土地利用价值深化有所促进，并为新农村建设提供一定帮助。

**【关键词】** 农村；土地流转；

## 引言

土地流转简单来说就是在不改变土地资源的原本性质的前提下，由土地所有者将土地资源出让、租赁、转包给土地承包者，由于整个土地流转过程必须要满足交易双方平等、自愿、有偿、协商的基本原则，因此推进土地流转，往往能够实现对土地利用价值的深化，并使土地经济效益得到稳定提升，对于农村经济发展、农民增收以及农业现代化建设都有着巨大帮助，而对于当前我国农村土地流转问题的解决，自然也是十分具有现实意义的。

## 一、中国农村土地流转现状

### （一）农民流转意愿不强

土地流转虽然能够帮助农民实现增收，但由于很多农民受传统文化影响较大，在思想观念上仍存在着“恋土情结”严重、求变意识薄弱等特点，对土地流转相关法律法规的了解也比较少，并未明确认识到自身在土地流转中所能够享有的权利，因此进行土地流转的意愿往往并不强，而在农民缺乏主动参与土地流转积极性的情况下，农村土地流转自然也就很难得到推进。另外，农民群体的受教育程度相对较低，除从事农业生产外，对其他生存技能的掌握也比较少，如果通过土地流转将土地资源出让、承包、租赁给他人，那么就很容易出现失去收入来源的问题，这同样是农民缺乏土地流转积极性的主要原因<sup>[1]</sup>。

### （二）流转融资难度较大

在我国农村地区，很多农户虽然具有着较强的承包土地积极性，但由于农业生产本身很容易受到自然灾害等不确定性因素的影响，在经济效益并不稳定，农民在承包担保来源较少的情况下，很难通过融资来实现大规模土地承包，因此在土地承包的实施阶段，农户常常会面临资金不足的问题，并对土地流转的推进造成较大阻碍。另外，从农业现代化发展的角度来看，农村土地流转还存在着流转土地分散的问题，

即便农户能够顺利实现融资，也很难保证区域内土地所有者均参与土地流转，这对于机械化农业生产显然是非常不利的。

### （三）土地流向不够正规

在农村土地流转中，由于不同区域土地资源在价值上存在明显差异，因此对于一些靠近城区的农村土地，有些土地承包者常常通过抬高价格的方式来吸引土地所有者参与流转，并在完成土地流转后将土地转为商用，或是直接用于种植果树、挖塘养鱼等其他用途，以获取更高的经济效益。对于这样的行为，虽然能够在一定程度上推动土地流转，但却严重违背了土地流转“不得改变土地原有性质”的基础前提，也不符合土地管理法中的耕地保护原则，不仅不受国家法律法规的保护，同时还会受到有关执法部门的严厉处罚。

### （四）流转机制尚未完善

当前我国虽然针对农村土地流转出台了《中华人民共和国农村土地承包法》等相关法律，但从整体上来看，却并不能够建立起完善的法律体系与流转机制，各地方规章制度也有所缺失，经常会出现土地流转监管不严、土地流程序落实不到位等情况，这不仅很容易让土地流转陷入混乱，出现土地产权不清的情况，同时还很容易使农民利益受损<sup>[2]</sup>。例如在土地流转过程中，如果地方政府部门监管不够严格，流转双方的合同意识也比较薄弱，就容易出现口头订立合同、合同内容不规范、具体事项规定模糊等问题，进而使合同纠纷问题的发生几率大大增加。

### （五）土地流转主体错位

土地流转在本质上是农户（经济组织）间对土地经营权（使用权）的转让，流转主体必须为拥有土地承包经营权的农户，但在现阶段的农村土地流转中，由于很多农户对土地流转的相关法律法规、国家规定缺乏了解，因此经常会出现村干部代替农户进行决策的情况，有些地方甚至还会为

了推进农村土地流转而向各乡镇提出硬性指标要求,这不仅违背了土地流转平等、资源的核心原则,同时也使土地流转主体出现错位,损害了农民的根本利益<sup>[3]</sup>。

### (六) 流转收益相对较低

在现阶段的农村土地流转模式下,农民能够从土地流转中获取的经济收入主要可分为土地转让后一次性收入、土地出租后租金收入、土地入股后分红收入以及土地规模化流转后的工资收入几类,除土地转让后的一次性收入后,其他几类收入都具有着长期可持续性,能够在很大程度上环节农民对丧失收入来源的担忧。但从目前来看,由于我国大多数农村地区都尚未实现规模化、机械化的农业生产,农业生产收益相对较低,且存在着很强的不稳定性,因此无论是种粮大户、农业合作社还是新型农业公司,其能够为农民提供的租金、分红收入或工资收入都不高,通常无法满足农民收入要求,因此农民作为土地所有者,也常常会因收益较低而拒绝参与出让、出租、转包土地。

### (七) 土地经营过于盲目

土地流转虽然能够促进农业生产的机械化、规模化,但由于当前部分承包商在进行土地经营时常常比较盲目,存在着跟风等不理智行为,因此在土地流转完成后,其能够取得的实际效益往往并不高,一旦出现经营亏损,甚至还会与土地所有者出现各种纠纷问题,这显然是与国家促进农村土地流转目的严重不符的。例如有些土地承包者常常会在某种农产品市场价格较高时大量承包土地,并对该类农作物进行大规模种植,但在农作物收获后,却因农产品市场价格下降而出现了亏损,无力支付租赁承包费用,并导致纠纷问题的产生。这样一来,土地流转不仅未能充分发挥出其促进农业与农村经济发展、帮助农民增收的作用,反而还使土地所有者与土地承包者的利益出现了不同程度损失。另外,在土地流转期限较短的情况下,有些土地承包者还会采取“竭泽而渔”的土地经营策略,通过大量喷洒农药、使用化肥等方式来进行农业生产,希望能够以牺牲耕地肥力为代价,实现短期内农作物产量、质量的提升。这样的经营行为虽然能够帮助土地承包者获取较高经济效益,但却很容易使土地出现肥力下降、板结、荒漠化等情况,进而严重损害土地所有者的利益,并使农民参与土地流转的积极性受到巨大打击。

## 二、中国农村土地流转问题的解决策略

### (一) 完善农村社会保障机制

要想解决当前我国的农村土地流转问题,首先就必须尽快建立完善的农村社会保障机制,通过健全社会保险制度、帮助失地农民再就业等方式来消除农民对土地流转的各种

担忧,使其能够逐渐转变传统观念,原因参与土地流转中来。例如在社会保险制度方面,就可以面向养老、失业、工伤、医疗等基本保险,为农民提供一定的保险金缴纳补贴,同时根据农民参与土地流转后的实际情况,开发其他多种补充保险,为失地农民提供全方位的社会保障。而对失地农民再就业工作,则可以根据当地的自然资源、产业等各方面优势,为农民提供多种创收路径,并定期组织农民参加免费的专业培训活动,以帮助失地农民尽快获得新的收入来源<sup>[4]</sup>。

### (二) 实行土地流转融资优惠

对于农村土地承包者融资困难的问题,则需要由政府部门来号召金融机构为农村土地流转融资提供支持,使其能够尽快推出针对农村土地承包者的全新金融产品,通过提供低息贷款、无息贷款、降低融资门槛等方式,来帮助土地承包者获取充足的资金,并借此实现大规模的土地承包,而对于金融机构的对应业务,则可以为其提供专项财政补贴,使其能够更好的为土地流转融资提供优惠支持。这样一来,农户大规模承包土地的积极性会大大提升,而农村土地流转也能够因此得到有效促进。

### (三) 加大土地流转监管力度

为保证农村土地流转的规范性、合法性,地方政府还需加大针对土地流转的监管工作力度,一方面通过持续性的宣传教育来提高农民法律意识,使其能够充分认识到合法土地流转的重要性,并积极按照国家法律规定来参与土地流转,为土地流转监管工作创造良好基础条件。而在另一方面,则需要由地方政府、乡镇组织严格对所有农村土地流转进行严格审核,针对土地流转双方是否自愿、土地流转是否有偿、土地流向是否正规等各方面情况展开深入调查,一旦发现违法国家法律法规的土地流转行为,应立即对相关责任人进行惩处<sup>[5]</sup>。另外,政府部门还需要严格落实政务公开制度,从新闻媒体、新媒体平台、官方网站等渠道公布土地流转的相关信息,并开通一系列的社会监督渠道,以免出现监管不到位、个别工作人员滥用权力等情况。

### (四) 完善落实土地流转机制

在农村土地流转机制缺失的情况下,政府部门不仅要通过加快土地流转立法、规范土地流转用途、明确地方政府职权等方式,尽快建立起完善的土地流转机制与相关法律保障体系,同时还需通过持续性的宣传教育工作来对土地流转机制加以落实,使农民能够对土地流转用于更多了解,真正做到执法、懂法、守法。另外,在土地流转过程中,还可以安排专业人员为流转双方提供合同签订指导,使双方能够严格按照国家法律规定及土地流转的相关规范来签订土地流转

合同,保证合同内容、形式的正确,从而减少合同纠纷等问题<sup>[6]</sup>。

### (五) 规范落实土地流转程序

为避免土地流转主体错位的情况,政府部门还需加强土地流转程序的规范落实,严格要求流转双方按照国家、地方规定的程序来完成土地流转,并对流转合同条款进行仔细审核,一旦发现土地流转程序不符合规定,或是流转合同条款不合理,应直接对其予以否决,以保护农民的基本权益。同时,还要尽可能对土地流转程序进行简化,同时在各乡镇建立土地流转服务中心,用于为农民土地流转提供咨询指导服务,以帮助农民了解土地流转的全部流程及自身在土地流转中的权利,避免因农户对流程规定、法律法规不够了解而出现流转主体错误的情况。最后,政府部门还要针对一定时间内的各项土地流转活动开展随机抽查,了解流转主体对土地流转的满意度,一旦发现土地流转非自愿的情况,可立即通过法律途径解决相关问题,否决流入方的土地经营权,并帮助农户申请经济补偿,这也同样有效避免土地流转主体的错位。

### (六) 加快土地流转市场建设

农村土地流转与农村市场经济发展有着非常密切的关系,在农民土地流转收益普遍较低的情况下,政府部门还需全面推动农村土地流转市场体系的建设,加强市场监管工作,使土地承包者能够通过公平的市场竞争来完成大规模土地

承包,进而使土地所有者的土地流转收益能够得到有效提升。同时,由于土地流转双方经常会出现信息不对称的情况,因此在建立土地流转市场体系的基础上,还要依托信息技术,将土地流转信息平台构建起来,以帮助土地所有者、承包者及时、全面了解相关信息,在更大范围内完成土地流转,这同样能够使农民土地流转收益得到有效提升<sup>[7]</sup>。

### (七) 制定土地流转实施方案

从农村经济发展、农业现代化及农民利益的角度来看,要想保证土地流转的有效性,充分发挥其各方面作用,同样还需从土地承包经营方面入手,在土地流转阶段对土地承包者进行引导教育,帮助其制定长期性的土地流转实施方案,对后续土地经营进行合理规划,同时鼓励长期性的土地流转项目,以减少土地流转后的短视性土地经营行为。另外,政府部门还要加强对土地流转后的长期监管,一旦发现土地承包者采取了破坏性的土地经营行为,则需按照相关合同规定对其予以处罚,以实现土地流转的有效约束。

### 结束语

总而言之,当前我国的农村土地流转虽然暴露出了不少的问题,农村经济发展、农业发展也因此受到了不小的限制,但只要能够明确土地流转问题原因,并在土地流转监管、土地流转市场建设等方面采取合适的应对策略,就必然能够使农村土地流转得到全面推进。

### 参考文献:

- [1] 连基筱,陈英.庆阳市农村土地流转现存问题及建议——基于735份问卷统计分析[J].生产力研究,2020,(3):60-63.
- [2] 丁文.从压制到疏导:新时代农村土地流转纠纷的治症之道[J].农业经济,2020,(3):100-102.
- [3] 杜凯.中国农村土地流转现状、问题及对策[J].商品与质量,2018,(12):4,14.
- [4] 滕传安.农村土地流转的现状及其问题分析[J].中国房地产业,2017,(16):19.
- [5] 奚小龙.乡村振兴战略背景下农村土地流转法律问题研究[J].法制博览,2020,(5):80-81.
- [6] 连基筱,陈英.庆阳市农村土地流转现存问题及建议——基于735份问卷统计分析[J].生产力研究,2020,(3):60-63.
- [7] 毕志武.新农村建设中土地流转的现实问题及对策[J].农业工程技术,2018,38(32):7.

【作者信息】王柏衡,男(1991.10.—),汉族,陕西延安人,2018级研究生,研究方向为农村土地。