

农村土地流转问题研究分析

张中臣

河南省平顶山市汝州市杨楼镇人民政府 河南 平顶山 467531

摘要：土地流转是指拥有土地承包经营权的农户将相关权利转让给其他农户或者经济组织的行为。随着社会经济的发展，当下我国农业发展已经步入了新的阶段，土地作为重要的生产资源，其合理利用和资源优化是当下农村建设过程中最受重视的问题，有关部门需要加强对农村土地流转问题的研究和分析，以推动农村土地资源合理化、科学化发展。但当下农村土地流转中还存在着土地产权界限模糊、农户流转意向较弱、政府干预行为过多、价格评价不够科学、流转利益存在冲突的问题，对农村土地流转工作造成了很大阻碍。本文提出要解决上述问题，有关部门可以采取明确土地产权关系、提高农户流转意识、建立健全流转法律、制定科学评价机制、解决流转利益冲突等措施，希望能为广大相关工作者提供一些可供参考的意见。

关键词：农地制度；土地流转；问题分析

前言

2021年1月，《农村土地经营权流转管理办法》通过农村农业部第一次常务会议审议，其中对农民集体所有建设用地使用权可以依法流转做出了明确规定，强调在符合法律规定和农村规划的前提下，村庄、城镇中农民的土地经营权、使用权可以依法流转。但在土地流转中，当事人及办理人员必须要坚持确保所有权、稳定承包权、搞活使用权的原则，要坚持“自愿、依法、有偿”的办事准则，坚决维护农民的合法权益。并且还坚持保护耕地、保护基本农田的理念，以土地资源优化配置为办事前提，确保土地流转工作在可持续发展战略的领导下进行，如此才能确保土地流转工作落到实处，为促进农村建设做出贡献。

1 农村土地流转存在的问题

1.1 土地权属争议

土地权属争议使之土地所有权和使用权的归属问题而引发的争议，导致争议的原因主要是因为事件发生的年代过于久远，争议主体过多，且查证困难，因此给调处工作带来了许多难度。以2022年11月北京房山区法院召开的“涉宅基地权属争议类”民事案件为例，案件中康某和徐某是同村村民，两家东西相邻，2021年康、徐两家先后翻建房屋，但之后康某以1981年的林权证为证据，主张邻居徐某在新建房屋时为了扩大房屋使用面积侵占了两家院落之间的散水，要求徐某拆除侵占部分并予以相应赔偿。但徐某却主张自己并不存在康某所述的侵占行为，并说康某口中所说的散水并不存在，而且康某在新疆房屋时也存在扩建的行为。在本案件中，两家各执其词，且康某所出具的林权证年代久远，法院一时

难以界定，因此需要官方审查原告两家宅基地的四至范围，才能断定二人的证词是否符合真实。这种情况就属于典型的宅基地权属不清的问题。放在土地流转工作中，如果在完成土地经营权转让后，再由另外一家站出来被转让的土地中有一部分土地面积的所属权属于自己，其他人根本无权代为转让，但转让人却咬定并无此事，那么权属争议也就会因此发生。土地流转中土地权属问题的主要表现。

1.2 农户流转意向较弱

农户流转意向较弱是影响农村土地流转工作进程的重要原因之一。导致农户流转意向弱的原因主要有以下几点：（1）土地所有权的拥有着普遍年龄较大：受国家发展形式的影响，就目前来说，年轻人并没有属于自己的土地，农村土地所有权大多都在长者手中，此类人群对土地是十分看重的，务农意识强烈，并以务农收入为主要经济来源，他们对土地流转政策和必要性并不了解，因此不愿意对土地所有权和使用权进行转让；（2）家庭人均收入越来越高，农民土地流转意愿就越薄弱；家庭非农劳动力越多，土地流转意愿才会越强；（3）同一区域内土地流转历史过少。在农村地区，尤其是一个村长中，如果有人带头进行土地流转，相关的经验就会在农民之间广泛流传，有人牵头，别人才会配合。但如果地区内没有相关案例，人们对于土地流转就会缺乏信任，自然也不愿意配合工作；（4）权益保障不确定：对于农民来说，最关注的就是自身的利益，只有让他们在土地流转中获取相应的利益，才能获取他们的认同和配合。但当下很多农民对于土地流转的内涵并不了解，缺少相关的法律意识，且有关部门在征地补偿策

略的制定上也存在着某些不足，从而致使农民对土地流转政策存在不信任的心理。

1.3 土地性质难以保证

《中华人民共和国土地管理法》中明确规定，农民集体所有和国家所有依法由农民使用的耕地、林地、草地等，以及其他依法用于农业的土地在依法签订了订立承包合同后，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。但在土地流转中，常常会出现完成转让后，被转让者擅自将土地用作他处的情况，这也是导致土地争端的一大原因。如在某一年内蒙古地区出现了一场耕地争议，具体情况是土地租赁方擅自将仅供放牧使用的林场改成了耕地，严重违反了土地流转合约。再比如，某年有些商人购买了工业用地后，将工业用地改成了商业或住宅用地，此类行为都是严重违返土地流转原则的行为。土地流转是将土地经营权进行转让的行为，有长期转让也有短期转让，对短期转让而言，当土地所属者将土地收回来后发现土地性质已经发生了彻底改变，以至于无法再持续利用，那么对土地所属者来的利益来说是一种严重的损害。因此在土地流转工作中，必须加强对被转土地的土地性质的监管和监督，完善相关惩罚制度，才能保证土地流转工作质量。

1.4 价格评价不够科学

不科学的价格评价机制是土地流转工作面临的主要问题之一。造成这一问题的原因主要有以下几点：（1）管理体制不完善：在计划经济条件下，市场定价多是由政府确定的，以至于价格管理机制和市场相适应之间存在差异，这会影响到定价的科学性和诚信性，进而导致农民对市场和政府丧失信心；（2）信息体系不完善：市场价格不对称是造成市场失信经营的罪魁祸首，目前有关部门缺乏固定、有效的价格信息收集渠道和发布渠道，价格信息的开放程度不高，并缺乏相关法律法规的规范，这就导致农民对价格信息的获取存在难度，并且价格也不能充分反应市场的经营情况，从而导致流转双方的积极性被影响；（3）流转过程缺乏法律规范。在很多农村地区，土地流转所产生的费用很大程度上是由流转双方主观意识决定的，如土地租金、转包费等，流转双方经协商达成统一意见之后，便可私下签订法律协议，完成交易。但这种协议是非正式的，有很大可能并不被法律所认可，在日后很可能会造成不必要的经济纠纷。况且在这种情况下，市场价格也会充满不确定性，如在城市周边地区，受城市发展影响，土地价格也很容易出现浮动，缺少有关部门的参与，很有可能会产生许多不合理的定价标准，这些对土地流转工作的健康发展

都会造成许多不良影响。

1.5 存在流转利益冲突

造成农村土地流转出现利益冲突的原因有以下几点：（1）管理机制不健全：不健全的管理机制会使市场充满了不确定性，这就好比将市场变成了筛子，很多人都可以透过筛子的漏洞谋取利益，并在过程中损害了政府或他人的合法权益，造成利益冲突，进而引发纠纷；（2）农民缺乏法律意识和维权意识：一般情况下农民对于法律所知不多，因此当遇到问题时大多会采取“硬碰硬”的方式，而不是寻求法律帮助，这就导致恶劣纠纷事件的发生，严重的还会对社会的稳定产生不良影响；（3）行政权力滥用：行政权力滥用也是导致土地流转出现利益冲突的主要原因，在某些情况下，政府制定的补偿安置策略和农民心里的预期不符，也不符合市场的发展，这就会导致农民的不满和抗议，进而引发农民和政府的利益纠纷。

2 农村土地流转存问题解决对策

2.1 明确土地产权关系

明确土地产权关系是推动农村土地流转工作顺利开展的第一步。土地产权关系的确认方式有四种，分别是文件确认、惯用确认、协商确认、仲裁确认。当下农村最常见的一种现象是关于一块土地的承包权界限并不明确，农民之间众说纷纭，都说自己才是土地的掌权者^[1]，这种承包关系的不明确是导致土地纠纷的主要原因。因此在开展土地流转工作之前，有关部门应出面从官方的角度对土地的承包关系进行界定，比如针对每家每户房基地面积、耕地面积等可以测量并记录在册形成相关文件，让农民签字确认，确保测量结果是经过农民自身认定过的，从而促进土地关系的明确。有相关文件做基础，当纠纷问题发生时，不管是协商、调解还是行政裁决，都具备了充足的证据，产权关系的明确会因此变得更加简单和直观。

2.2 提高农户流转意识

提高农户流转意识可以为土地流转工作奠定良好的人文基础，使相关工作得以顺利进行。有关部门可以采取以下措施开展工作：（1）转变农民思想观念：有关部门可以提高土地流转的宣传力度，让农民了解土地流转的意义和优势，调动农民配合的积极性。此外在宣传中，应重点突出土地流转的合法性和规范性，消除农民心中的不信任感^[2]，使农民对土地流转行为更加放心；（2）加强对农民种植技术的培训：有关部门可以定期组织种植技术培训活动，邀请专业的农业种植专家为农民们传授科学的、先进的种植技术，推动农民种植水平持

续进步。并且有关部门还可以建立一支农业种植管理小组,小组成员深入基层,为农民解决实际的种植难题,以此获取农民的信任,以此为基础向农民传达土地制度改革思想,农民们才更加愿意接受和配合;(3)建立线上宣传平台:比如有关部门可以建立一个微信公众号,让农民共同关注,之后定期在公众号平台上推广土地流转的相关信息,从而在潜移默化中转变农民的思想观念。

2.3 建立健全流转法律

建立健全的流转法律首先需要有关部门建立完整的法律框架。土地流转事关农民的切身利益,因此更需要有关部门认真对待,在法律制度中应对土地产权、流转流程、权益保障、后续处理等方面都做出明确规定,如图2,以此来为土地流转建立坚实的法律基础,力求让土地流转工作做到有法可依,有章可循;其次要完善土地流转准入机制^[3],加强对土地出让、转让、流转的审批和等级管理,以此来维护农村土地流转秩序,维护市场稳定;再次应加强农村土地流转信息管理,有关部门应建立农村土地流转管理信息化平台,确保相关政策的及时更新、建立流转合同登记、转备案通道,为农民提供安全可靠的土地流转信息支持。当然就算是信息平台的运行也要有法律做基础,线上工作也应处于法律的保护范围内。

2.4 制定科学评价机制

前文说过,现阶段土地流转价格的确定多有流转双方协商决定,这种方式很容易导致市场价格的不稳定浮动,进而引发价格争议和纠纷。因此有关部门应制定科学的价格评估机制,维护市场价格的稳定。首先有关部门应建立科学的价格评估体系,例如可以将区块链技术应用到土地流转市场中,利用区块链对整个地区的土地价格等信息进行统筹,形成一个完整的交易历史,如图3,以便有关部门实现系统化管理,提升管理效益。并且区块链技术具有不可篡改、公开透明的特点,农民完全不必担心交易过程存在隐患,损害自身利用。这不仅

保障流转双方利益的重要手段,同时能为提高有关部门的工作质量做出贡献。

2.5 解决流转利益冲突

土地流转利益冲突的解决流程可以分为以下几个步骤:(1)当事人协商解决:很多纠纷出现的原因是因为利益分配不均衡,在条件合理的情况下,很多时候这种纠纷可以经协商解决。解决过后当事双方应签署相关协议,为协商工作留下证据,这样当其中一方后悔时,另外一方可以先有关部门寻求帮助;(2)人民政府调解处理:人民政府在解决流转利益冲突时大多采用调解和裁决两种,调解时有关部门会对纠纷的相关信息进行调查,了解纠纷原因、过程和造成的危害,从实际出发,为当事人解决问题并签订调解协议书;而行政裁决则是依照法律,以保护土地资源、保障法律为基础做出决定,具有一定的强制性;(3)诉讼:当当事人对政府调解、裁决结果不服时,可按照法律法规向人民法院提起诉讼。

结束语:综上所述,随着国家的发展,新型城镇化已经成为了发展浪潮,农村土地流转问题不容忽视。现阶段农村流转工作中还存在一些问题,这些问题的存在增大的土地流转的不确定性,也阻碍了工作的顺利开展。加强对土地流转问题的研究,旨在切实解决这些问题,为农民创造一个更加科学、公平的土地流转环境,从而为促进农村经济发展做出贡献。

参考文献

- [1]阿米娜·斯依提.法律视角下农村土地经营权流转问题研究[J].长春大学学报,2024,34(03):83-87.
- [2]阿米娜·斯依提.法律视角下农村土地经营权流转问题研究[J/OL].长春大学学报,2024,(03):83-87[2024-04-15].
- [3]钟家意,胡泊,石保伟,等.广西农村土地流转的特征与影响因素[J].湖北农业科学,2024,63(03):75-79.