农村土地流转现实困境与制度完善研究

任开明

云南省曲靖市会泽县金钟街道　云南　曲靖　654200

摘　要：农村土地流转是盘活农村土地资源、优化农业生产布局、推动乡村发展的重要途径。当前国内农村土地流转工作持续推进，土地规模化经营水平稳步提升，但实践运行中仍存在诸多结构性问题。土地流转市场化程度不足、流转流程不规范、主体权益保障缺位、配套机制不完善等问题，制约土地资源利用效率提升。本文梳理农村土地流转发展现状，剖析流转过程中的核心现实困境，结合农村发展实际，从流转机制、监管体系、保障制度等维度提出优化路径，为农村土地流转规范化、常态化发展提供参考。

关键词：农村；土地流转；现实困境；制度完善

引言

城镇化推进与农业产业转型背景下，农村劳动力结构与土地利用模式发生持续变动。大量农村劳动力向城镇转移，农村闲置土地规模逐步扩大，传统分散式小农经营模式难以适配现代农业发展需求。土地流转成为整合农村土地资源、推进农业规模化经营、释放农村发展活力的核心方式。现阶段农村土地流转覆盖面持续扩大，流转形式逐步多元，但基层流转实践仍存在体系性短板。厘清土地流转现存问题，完善对应制度体系，是稳定农村发展秩序、助力农业现代化建设的关键工作。

1 农村土地流转基本概况

农村土地流转特指农村集体经营性土地、耕地等农用地经营权的有偿转让，土地所有权归属保持不变，仅变更土地经营使用权主体，是适配我国农村土地产权制度的资源配置方式。土地流转的核心功能在于打破传统分户细碎化土地经营格局，整合零散土地资源，降低农业生产的单位成本，推动农业生产从分散经营向适度规模经营转型。现阶段国内农村土地流转整体呈现稳步发展态势，流转范围逐步覆盖全部农村区域，流转对象从单一农户流转逐步转向合作社、农业经营主体集中流转[1]。流转形式逐步趋于多元，除传统转包、出租模式外，互换、入股等流转模式应用范围持续扩大，适配不同农村区域的土地资源条件与产业发展基础。从流转主体结构来看，土地流转参与主体以普通农户为主，新型农业经营主体的土地流转占比逐年提升。多数农村区域的土地流转以短期流转为主，长期规模化流转占比相对偏低，流转周期的不确定性特征较为明显。区域发展差异在土地流转工作中体现较为突出，城镇化水平较高、农业产业基础完善的区域，土地流转效率更高、流转规模更大，偏远农村区域土地流转推进速度相对缓慢。土地流转的持续推进，有效改变了农村土地闲置、低效利用的状态，提升了土地资源利用效率，为农业机械化、标准化生产提供基础条件。同时，土地流转推动农村劳动力从土地生产中解放，促进农村劳动力向二三产业转移，拓宽农村居民收入渠道。整体来看，农村土地流转已成为乡村产业发展、农业结构调整的重要抓手，但其规范化发展体系尚未完全成型，基层流转运行仍存在诸多亟待解决的问题。

2 农村土地流转现实困境

2.1 土地流转市场化建设滞后

当前农村土地流转的市场化运行体系尚未完全构建完成，土地资源配置的市场主导作用未能充分发挥。多数基层农村的土地流转交易依托邻里介绍、村委协调等线下自发模式开展，统一的土地流转交易平台覆盖率不足。土地流转信息传播渠道狭窄，土地供给信息与需求信息无法实现精准匹配，出现局部区域土地闲置与经营主体土地需求缺口并存的现象。土地价值评估机制缺失是市场化滞后的核心表现，未形成统一的农村土地流转定价标准，土地流转价格多由流转双方自主协商确定。土地流转价格缺乏科学核算依据，受区域认知、供需关系影响较大，价格波动无序，部分区域出现低价流转、溢价虚高等问题，损害流转主体的合理收益。土地流转中介服务体系不完善，基层专业中介机构数量不足，现有服务主体缺乏标准化运营规范，无法为流转交易提供信息对接、合同指导、纠纷调解等全流程服务。市场化配套服务的缺失，导致土地流转交易效率偏低，交易成

本偏高，制约土地流转规模化、常态化发展，阻碍土地资源市场化优化配置。

2.2 土地流转操作流程不规范

农村土地流转实践中，交易流程不规范问题普遍存在，成为影响流转秩序稳定的主要因素。大量农户间的小规模土地流转采用口头约定模式，未签订书面流转协议，双方权利义务、流转周期、流转价款、违约责任等核心内容无明确书面界定。口头约定的随意性较强，极易引发后续土地归属、收益分配、合同履约等各类纠纷[2]。部分签订书面合同的流转交易，也存在合同条款不完善、内容不规范的问题。合同文本多为简易自制版本，缺少标准化条款，对土地用途管控、流转到期交还标准、土地整改责任等关键内容约定模糊，无法形成有效约束。部分流转交易存在私自变更流转主体、转租转包未报备的情况，脱离基层监管范围。土地流转备案制度落实不到位，多数农村自发流转行为未向村集体、乡镇农业管理部门登记备案，流转交易处于无监管状态。基层监管部门对土地流转的事前审核、事中管控、事后追溯工作落实不到位，不规范的流转行为长期存在，不仅扰乱土地流转正常秩序，也为农村土地产权纠纷、基层治理矛盾埋下隐患。

2.3 流转主体权益保障机制缺失

农村土地流转过程中，流转双方的权益保障体系存在明显短板，权益受损问题频发且维权难度较大。对于转出土地的农户而言，部分经营主体存在拖欠流转费用、提前终止流转合同等违约行为，农户缺乏有效的维权渠道，经济损失无法得到弥补。部分规模化流转项目中，农户处于信息弱势、议价弱势地位，自身合理权益难以得到保障。对于转入土地的经营主体，权益保障问题同样突出。部分农户存在随意收回土地、中途涨租、阻挠正常生产经营的行为，破坏流转合同的稳定性，导致经营主体前期生产投入面临损失。土地流转周期不稳定，长期经营规划无法落地，制约经营主体规模化、产业化发展的积极性。基层土地纠纷调解机制运行效率偏低，纠纷处理流程繁琐，处理周期较长。农村居民维权认知不足，缺乏规范的维权途径，多数土地流转纠纷无法得到及时有效化解。权益保障机制的不完善，降低各类主体参与土地流转的意愿，制约农村土地流转市场的良性发展，影响农业规模化经营的持续推进。

3 农村土地流转制度完善路径

3.1 健全土地流转市场化运行体系

土地流转市场化水平偏低，是制约农村土地高效利用的关键因素。各地基层需要建好乡镇、村级两级流转交易平台，统一归集本地可流转土地信息，对外公开土地资源底数，对接各类农业经营主体的用地需求，解决土地供需信息不对称问题，减少土地闲置与用地缺口并存的现象。依托线上线下结合的交易渠道，让土地流转交易摆脱熟人介绍、私下协商的传统模式。各地农村土地条件、区位条件、产出水平存在差异，需要建立分级分类的土地定价标准，结合土地实际生产能力和当地市场行情动态调整流转价格。统一价格核算依据，能够有效避免私下压价、随意抬价等问题，保障流转双方收益对等[3]。大面积土地流转项目可以引入第三方评估，依托专业测算确定流转价格，提升交易公允性。基层土地流转中介服务较为薄弱，服务内容单一、运营不够规范。地方需要扶持正规中介机构发展，明确中介服务范围和工作标准，让中介机构承接信息对接、合同草拟、交易鉴证、前期调解等基础工作，降低农户和经营主体的交易成本。同时落实中介监管工作，整治虚假信息、违规代办等问题，保证流转服务有序开展。市场化体系逐步完善后，能够改变土地流转零散、自发、无序的现状，让土地交易流程更加透明规范，有效盘活农村存量土地资源，为农业规模化、集约化经营提供稳定的市场条件，推动农业生产模式持续优化。

3.2 规范土地流转操作管理流程

基层土地流转长期存在操作不规范问题，需要落实统一的标准化管理制度。所有土地流转交易都需要使用统一制式的书面合同，替换以往口头约定、简易协议的交易方式。合同内容需要明确交易双方信息、土地范围、流转时长、费用标准、支付方式以及土地使用要求和违约责任，杜绝条款模糊、约定缺失等问题，从合同层面固定双方权责。全面落实土地流转备案登记制度，实行村级初步审核、乡镇统一终审的管理模式。交易完成后，相关资料统一上报存档，乡镇建立完整的土地流转台账，对流转土地位置、面积、经营主体、流转年限和土地用途进行动态登记，实现所有流转行为可查可溯，杜绝隐形交易、私下交易。构建土地流转全流程监管模式，交易前审核主体资质与用地规划，杜绝违规改变土地用途的行为；交易过程常态化巡查，核查合同履约情况和土地经营状态；交易结束后留存完整档案，做好后续履约跟踪。针对转租、转包等二次流转行为，单独制定管理细则，明确报备流程和责任划分，杜绝私自转包、层层转租乱象。

3.3 构建全方位流转主体权益保障体系

土地流转稳定发展需要兼顾转出农户与转入主体的

合法权益。针对农户群体，重点规范流转费用支付方式，推行保证金制度，避免经营主体拖欠费用、中途违约。针对农村农户认知不足、信息不对称的问题，基层部门可以提供免费的合同核对和政策答疑服务，减少农户权益受损情况。针对农业经营主体，需要稳定土地经营权预期，明确流转周期内的经营权限，禁止农户随意收回土地、临时抬高租金、干扰正常生产经营[4]。稳定的经营环境能够让经营主体放心投入设施改造、规模化种植和产业升级，提升长期经营意愿，推动农业产业化发展。整合村委、农业部门和司法部门力量，设立专门的土地流转纠纷调解机构，简化纠纷处理流程，做到问题就地受理、就地调解。建立调解回访机制，保证纠纷处置落实到位，避免矛盾积累扩大。常态化开展政策宣讲，提升农户和经营主体的合同意识和维权意识，引导双方自觉履约、依法维权。

3.4 优化农村土地流转配套支撑体系

土地流转规模化发展需要配套体系支撑。各地结合农业生产需求，完善农田水利、田间道路、灌溉供电等基础设施，建立建全流转土地质压贷款融资政策，改善规模化种植的基础条件，降低农业生产运营成本，提升流转土地的利用价值，增强土地流转吸引力。依托本地农业资源培育特色产业，搭建产业化、规模化的农业发展模式，延伸农业产业链，提升土地经营收益。基层部门配套建设农业技术帮扶机制，为经营主体提供种植管理、病虫害防控等技术指导，提高农业生产效率，形成土地流转与产业发展相互促进的发展模式。完善农村社会保障体系，扩大养老、医疗等保障覆盖面，提升农村居民基本生活保障水平，弱化土地的生存保障属性。针对完全转出土地的农户，开展技能培训和就业帮扶，帮助农户实现非农就业，稳定家庭收入，减少农户流转土地的后顾之忧。

3.5 强化基层土地流转监督管理机制

基层监管缺位是土地流转不规范问题产生的主要原因，需要建立层级清晰的常态化监管机制。村级组织负责日常排查、信息统计和隐患上报，乡镇农业部门承担主要监管职责，负责流转备案审核、合规核查和问题整改督导，形成上下联动的监管格局，压实各级管理责任。落实土地流转动态巡查制度，定期排查辖区流转土地现状，重点核查土地用途变更、合同履约、违规转包、土地闲置等问题。对排查出的违规问题建立整改台账，明确整改时限和责任主体，督促限期整改，严格守住耕地保护底线，杜绝非农化、违规改造等行为[5]。搭建多维度监督网络，整合政府监管、村级监督、群众监督和社会监督资源，公开土地流转流程、备案信息、定价标准和纠纷处理结果，提升工作透明度。

结语

农村土地流转是激活农村土地资源、推进农业现代化的重要抓手。当前土地流转在市场化建设、操作流程、权益保障、配套支撑、监督管理等方面存在诸多短板，制约土地资源高效利用与流转市场有序发展。本文梳理土地流转现存核心问题，从五大维度提出对应的制度优化路径。完善土地流转制度体系，可有效规范流转秩序、保障各方主体权益，推动土地流转高质量发展，助力农业现代化与乡村振兴建设。

参考文献

[1] 陈思静, 罗小蒙. 农村土地流转现实困境与制度完善研究 [J]. 甘肃农业,2025(3):13-16.

[2] 宋洪远, 唐文苏. 完善农村土地承包经营制度: 实践进路与对策建议 [J]. 中南财经政法大学学报,2025(6):14-25.

[3] 田棣华. 新型城镇化下农村土地资源利用与管理策略研究——以赤水市为例 [J]. 生态环境保护与修复,2026,39(2):92-94.

[4] 于良婷. 深化农村宅基地使用权改革、完善土地管理制度措施 [J]. 农家科技,2026(8):100-102.

[5] 张锟, 李温馨, 姜临风, 刘宁. 农村土地流转过程中权利主体权力界定和权利关系研究 [J]. 农村农业农民,2025(2):23-30.