

土地“三权分置”下农地流转风险及措施研究

郭怡杉 谢心怡 罗虎 廖伟成

(西南科技大学, 四川 绵阳 621000)

【摘要】我国农村土地“三权分置”政策的推行,有利于农村土地的有效使用,提升土地资源利用率,促使我国农业的现代化发展。然而“三权分置”制度下农地流转出现了农民权益受到损害、国家农业现代化发展受阻的风险,究其原因这是由于参与土地流转的经营主体过于宽泛、土地流转缺乏公开交易平台、土地流转合同不规范的问题导致的。为此可以通过完善土地流转法律法规、强化政府部门以及农村经济组织的作用、完善土地流转服务体系、加大农村土地流转相关法律法规宣传的手段力度,推动“三权分置”下农地流转更好的运行。

【关键词】土地流转;“三权分置”;土地经营权

一、我国农村土地制度演变进程

我国在1978年建立了家庭联产承包经营制,在集体所有制下进行“两权分离”,实现了农村集体土地所有权和农村集体土地承包经营权的共存关系。家庭联产承包经营制的重要特征是国家、集体组织和农户的约定,其内容平衡各方利益,达成了“交给国家、再交集体、剩余自己”的约定^[1]。这意味着在不改变集体土地的所有权前提下,农民对集体土地拥有承包经营权并以家庭为单位进行农作生产,在生产收入交足国家、集体之后,可以获得一部分农地剩余。这个制度的推行使得农民的收益明显增加,调动了农民生产经营的积极性。然而家庭承包经营制度“但没有能够从根本上改变农业的生产方式和弱势地位”^[2]。随着市场经济以及城镇化的发展,大量农民选择离乡发展、从事非农业生产,很多人选择在城镇定居或是举家搬迁。“传统小农经济体制逐渐瓦解,这些农民和土地粘度越来越低,形成了“‘农民老龄化’‘农村空心化’‘农业粗放化’等一系列‘新三农问题’”^[3]。“两权分置”的农村土地制度不再能发挥对农村经济以及农业现代化发展的推动作用。为了解决这个问题,中央在2013年提出农地“三权分置”的制度即在农村集体土地所有权,承包权经营权分设的情况下,将土地承包经营权进行二次分离为承包权和经营权,于2018年修订《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称土地承包法)正式确立了农村土地“三权分置”的制度,对“三权分置”下农地流转规则作出规定,2020年《民法典》的修订进一步稳固了农地“三权分置”的制度,回应了有关“三权”的物权等问题,自此集体所有权、农民经营权、承包权三权分置并行^[1]。农地“三权分置”是在“两权分立”之后的重大创新,具备现代化农业技术的主体可以获得农村土地

的经营权,农民也可以通过流转土地经营权来增加收益,此外也能盘活被废弃的农村土地,为农村带来现代化的农业生产技术,实现乡村振兴和农业现代化发展,达到经营者、农民和国家共赢的效果。

二、农地“三权分置”推行难以及原因分析

农地“三权分置”制度颁布以来,有大量的主体和农民进行土地经营权的流转。然而随着农地流转的进行,出现了农地流转失约的问题,许多农民在农地流转中权益受到损害,不愿再进行农地流转,致使农地“三权分置”制度无法很好地推行。因此想要保障农地新规的运行,需要了解在土地流转中出现的困境及形成的原因。

(一) 农地流转面临风险

1. 农民权益受到损害

实践中进行农地流转时会出现许多风险损害农民的实际利益。第一,农户可能面临无法及时获得流转款项而生活困难的风险。一些农民受到政府、受让方的劝说在没有考虑清楚合同后续的风险就随意同意流转土地。当受让方在履行合同时出现履行不能的情况,无法及时支付流转款项时,很多农民无法按时获得流转款项,加大了他们生活的困难程度。此外一些受让方在流转合同中约定需要农户协助履行例如修建前期的基础设施而这是农户难以承担的义务。第二,农户面临失业的状况。在农地流转后,农民面临失业的困境,大多进行土地流转的农户并不具备较强的非农业生产技能,很多农户失去了可以耕种的土地后,他们会面临失业的状况^[4]。此外很多进行土地流转的农户年龄较大,不方便外出务工,很难学会新的技能。土地流转款项成为了他们唯一的收入,若是合同履行出现困难,农户便没了生活来源。

2. 农业现代化发展受阻及农地用途改变的风险

实行农地“三权分置”不仅要达到促进农民收入增加，还需要达到促使我国农业向现代化农业发展，从而实现乡村振兴的效果。想要实现农业现代化的关键在于科技支持，不能只依靠原有的农村生产要素，要将现代生产要素包含科技、人力资本、物资等要素引入农村地区来发展农业^[2]。然而在实践中很多农地流转的主体并不具备良好的现代化农业生产技术，也并不计划将流转得来的农地用于农业生产经营甚至改变农地用途例如将农地用于建造度假村。此外由于“两权分置”农户对集体土地的承包经营权仅限于零散的土地，因此在农地流转时大量农地以分散的状态流转给不同主体。这样的情况在一定程度上虽然可以带动农村经济的发展，但是却没有改变农业的生产方式和经营模式，无法实现农业现代化，不能达到“三权分置”制度设立的预期效果。

（二）农地“三权分置”推行受阻原因

1. 实际参与农地流转经营主体过于宽泛

我国施行农地“三权分置”的目的不仅仅在于盘活土地，增加农民收益，还在于实现农业现代化^[5]。虽然我国《农村土地承包法》规定土地流转不得改变土地的农业用途，受让方需要具备农业经营能力或者资质^[6]。但是当大量社会主体进行农地流转市场时很多农民无力审查受让方是否具备农业经营能力或者不关心受让方是否具备农业经营能力。在大多情况下农民流转土地的经营权仅考虑价金的高低，使得很多主体即使不具备农业经营能力，仅以高昂的价格就可以达成农地流转目的。即使一些具备农业生产经营能力的主体获得农地经营权，他们也并非一定会进行农业生产活动。在国家大力鼓励下，农地流转中商业投资出现非粮化行为几率变大^[7]。这样的流转方式不仅造成土地资源的浪费、土地污染，危及到我国的粮食安全，还会造成农民的权利受损。农民和农地经营权受让方之间仅是转让经营权的法律关系并非是买卖关系，当合同约定的期限届满后，土地的经营权仍然属于农民。若是受让方对土地造成污染，农民需要承担恢复农地肥力的成本，也危及到农民后续经营权的使用。

2. 土地流转缺少公开、统一的交易平台

农地新规颁布以来，并没有出现农地流转热潮，尚有很多农地处于无人耕种的状态。究其原因在于土地流转缺乏公开透明的交易平台，使得农地流转无法顺利推进。我国农村仍然是地缘性熟人社会，农民更加愿意将土地流转给熟悉的人，而以人情关系为基础的土地流转合约，在实践中往往会出现交易纠纷，导致农户不愿意再进行农地流转活动^[8]。当农户面对更加陌生的交易对象时因为自身缺乏相应的法律知识或者不了解对方，害怕出现产权纠纷更加抗拒

进行土地经营权流转。此外由于自身生活范围较小，农民可能并不认识合适的受让者，导致农民有转让土地经营权的想法却找不到受让者。因此在土地流转过程中缺少公开透明的交易平台，很多农民不能或不敢转让土地经营权，而想要进行流转的主体找不到合适的土地，使得农地“三权分置”制度无法顺利的推行。

3. 土地流转合同不规范

土地流转合同是确立流转主体权利义务的重要依据，然而在实践中土地流转合同并不规范，大多数合约并非以书面形式确立下来。虽然我国《农村土地承包法》规定土地流转需要签订书面合同，但是这一规定往往不能被践行。这是因为目前我国土地流转大多是在熟人之间进行的。在彼此较为熟悉且有着共同认同的习惯规范的情况下，很多农民出于对受让者的信任会选择以口头的方式来约定彼此权利义务^[9]。这样的关系型合约，在双方发生纠纷时无法明确双方权利义务。在农民和企业达成流转交易情况下，即使是双方签订了土地流转书面合同，合同大多是由企业拟定或是保护企业利益的格式合同，而农民因缺乏相关法律知识，不能理解合同中条款的具体含义，在不清楚需要承担义务，就盲目地签订合同，损害自身的权益。

三、农地流转推进建议

农村土地“三权分置”出现了许多困境，导致不能达到制度设立的初衷。为了解决农地“三权分置”实施面临的困难，笔者提出从完善土地流转法律法规、强化政府部门的监管作用、建立土地流转服务体系、加强农村土地流转相关法律法规宣传这几个方面解决困境。

（一）完善农地流转相关法律法规

我国《农村土地承包法》对农地流转合同的内容、流转程序、经营权受让方均没有严格的规定或限制，缺乏严格的约束机制。导致大量不具备农业生产技术的社会主体参与农地流转，从事非农化行为。此外很多受让方并不注重合同的履行，因为违约承担的责任较小，没有严格的约束机制，这样无形增加了农地流转的风险^[10]。因此笔者建议完善农地流转相关法律法规^[11]，首先加大对农地地流转的约束机制，例如限制土地流转出口、对受让方进行较为严格的约束、适当增加受让方的违约责任等措施。其次适当限制农地流转参与主体的范围，排除部分不合适的社会主体参与土地流转。此外各地更要根据当地农地流转状况，制定因地制宜的法规、规章，充分规避农地流转风险，激发市场活力。

（二）强化政府部门以及农村经济组织的作用

在大多数农民没有能力或者不加考虑受让方是否具备农业经营能力的情况下，需要强化政府在农地

流转中的监督作用以及农村经济组织的协助作用。相比较于农民来说政府部门和农村经济组织具有更强的辨别能力,可以甄别参与土地流转的主体是否具有农业经营能力以及资格。首先是前期的审查作用。在农民和社会主体签订农地流转合同时,政府需要加大力度审查受让方的农业经营能力以及土地预期用途。若是发现第三方不具备经营资格,那么及时建议农民停止合同签订。其次是在合同运行时农村经济组织的监督作用。农村经济组织不定期检查受让方对土地实际的用途。若是发现土地用于非农业化需要及时报告当地政府作出行政管理行为。最后是在合同届满后,若是农民发现农地受到污染和损害,政府需要及时进行行政处罚并帮助农民维权。

(三) 完善土地流转服务体系

面临土地流转缺乏公开的交易平台的情况,笔者建议可以通过在线上设立土地流转平台,在线下设立土地流转中心来解决问题。各地区可以建立一个土地流转平台,出让方和受让方将各自信息以及需求上传在平台上,做到土地流转需求的透明化。考虑到很多农民缺乏操作能力,各村镇可以设立土地流转服务中心^[12],及时了解出让方以及受让方的需求,帮助他们进行沟通。面对土地流转合同不规范的问题,建议采取事前告知和事后规范的模式共同进行。首先是告知农民土转签订合同的必要性以及重要性,提高农民的法律意识。其次帮助农民签订土地流转合同,评估土地流转金额是否合理,权利义务是否对等的问题,充分保障农民的权益。

(四) 加强农村土地流转相关法律法规宣传

农地流转中农民权益受到侵害的情况频频发生,这与农户以及农村地区不了解、不重视农地流转相关法律法规存在一定关系。农户在不了解农地流转法律法规就和受让方签订合同,在合同履行出现问题后也不知道如何需求司法救济,使得自己的权益受到损害。因此笔者建议政府以及相关部门加强对农地流转相关政策的学习,组织人员指导农民进行农地流转,此外通过多种方式加强农村地区土地流转法律法规、案例的宣传,将维权的途径、过程告知进行农地流转的农户。通过宣传相关法律法规以及案例,农户能够对土地流转过程中需要承担的义务以及权利有所了解,对农地流转的进行更加有信心,能够积极推动农地“三权分置”的运行^[4]。

结语:我国农村集体土地由“两权分置”变为“三权分置”,将土地所有权、承包权、经营权分设。一方面,真正有现代化农业技术的人有机会从事农业生产,可以盘活土地,提高土地资源利用,促进我国农业向现代化发展。另一方面,不适合现代化农业

生产的农民可以解放双手,将农地经营权流转出去,可以从事适合自己的其他社会生产提升自己的收入。随着大量的社会主体和农民进行农地经营权的流转,出现了诸多问题例如土地流转后农地出现污染、大量受让者从事非农业、非粮化行为、农民和受让者出现纠纷不能很好解决等问题。究其原因在于土地流转出现经营者主体过于宽泛、土地流转缺乏公开的交易平台、土地流转合同不规范的问题。本文建议通过完善土地流转法律法规解决土地流转中缺乏限制的问题,通过强化政府以及农村集体经济组织解决经营者主体过于宽泛以及合同不规范的问题,通过完善土地流转服务体系解决土地流转缺乏公开交易平台的问题等,以此来解决农地流转中的风险,激发农地流转市场的活力,促进国家农业现代化发展。

参考文献:

- [1] 刘守英.农村土地制度改革:从家庭联产承包责任制到三权分置[J].经济研究,2022,57(02):18-26.
- [2] 洪银兴,王荣.农地“三权分置”背景下的土地流转研究[J].管理世界,2019,35(10):113-119+220.
- [3] 朱冬亮.农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践[J].中国社会科学,2020,(07):123-144+207.
- [4] 刘中元.农地流转中农民权益保障:现实困境与路径选择[J].农业经济,2023,(08):63-66.
- [5] 石笑晗.民法典视野下土地经营权入股问题分析[J].农村实用技术,2022,(04):112-113.
- [6] 周雷明.农村融资担保实证研究[D].东南大学,2020.
- [7] 周培萍.农地“三权分置”下农民地权诉求与流转风险及防范[J].中国农业会计,2021,(07):45-48.
- [8] 王雅楠.三权分置视角下土地承包经营权流转法律问题研究[D].浙江财经大学,2019.
- [9] 王坤.“三权分置”中土地经营权流转制度问题研究[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2021,40(06):1-10+97.
- [10] 张裕利.“三权分置”制度下农村土地流转失约风险的防范机制研究[J].农业开发与装备,2020,(08):59.
- [11] 杨胜刚.农地流转在农村劳动力转移中的影响及作用[J].时代金融,2016,(24):334+337.
- [12] 李敏.我国农村土地流转对土地利用效率的影响研究[D].重庆工商大学,2022.

基金项目:本文系西南科技大学大学生创新基金项目资助论文,项目编号CX23-071.