

农村土地流转中基层政府治理存在的问题及对策研究

冯娟华

重庆科技学院法政与经贸学院, 重庆

收稿日期: 2023年7月30日; 录用日期: 2023年8月9日; 发布日期: 2023年9月8日

摘要

开展农村土地流转工作是优化农村土地资源配置的重要手段, 有利于促进农业现代化发展, 实现乡村振兴。近年来, 随着农村土地大规模流转的兴起, 农业生产综合效益稳步提升, 但也暴露出在土地流转过程中基层政府与之相关的治理问题。基于此, 文章在网络治理理论上剖析土地流转中基层政府治理存在的问题, 并从规范农村土地流转程序、完善相关配套服务、加强流转后监督等方面给出对策建议, 以期依靠多元化的治理方式、多方协调的机制, 整合政府、市场、社会各方资源, 解决土地流转中基层政府治理存在的问题, 探索基层政府在农村土地流转中的治理创新方式。

关键词

土地流转, 基层政府, 政府治理, 对策建议

A Study on the Problems and Countermeasures of Rural Land Circulation in the Grass-Roots Government Governance

Juanhua Feng

School of Commerce and Social Studies, Chongqing University of Science and Technology, Chongqing

Received: Jul. 30th, 2023; accepted: Aug. 9th, 2023; published: Sep. 8th, 2023

Abstract

Land circulation in rural areas is an important means to optimize the allocation of rural land resources, which is conducive to promoting the development of agricultural modernization and rea-

lizing rural revitalization. In recent years, with the rise of large-scale rural land circulation, the comprehensive efficiency of agricultural production has been steadily improved, but it also exposes the relevant governance problems of grass-roots governments in the process of land circulation. Based on the theory of network governance, this paper analyzes the existing problems of grassroots government governance in land circulation, and gives countermeasures and suggestions from the aspects of standardizing rural land circulation procedures, improving related supporting services, and strengthening post-transfer supervision. With a view to relying on diversified governance, multi-coordination mechanism, and the integration of government, market and social resources, to solve the problems of grassroots government governance in land circulation, to explore the governance innovation of grassroots government in rural land circulation.

Keywords

Land Circulation, Grass-Roots Government, Government Governance, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2023 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

土地流转作为农业现代化不可缺少的一环，在乡村振兴中发挥着关键作用，随着我国经济水平和城镇化水平不断提高，乡村地区大量土地闲置，土地流转可以有效调整与整合人、钱、地三者关系。而在历史环境和当前的经济政治环境中，农村土地流转问题不单是土地本身的问题，而是事关“三农”，涉及国民经济可持续发展和牵涉社会和谐稳定的重大问题。2017年，党的十九大报告指出，必须把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实施乡村振兴战略，把土地改革作为乡村振兴战略的重要内容，农村土地流转的稳步推进与流转机制的创新成为推动农业发展模式转型和新农村建设的重要途径。而土地流转的稳步推进以及创新土地流转机制的关键在于基层政府能否因地制宜地将政府、市场和社会等多个参与主体的力量进行有效整合，使得多个主体共同参与土地流转中来，积极解决土地流转中遇到的各种难题，使得基层治理方式与土地流转现状相适应[1]。在农村土地流转参与主体多元化下，基层政府作为土地流转改革中的“最后一公里”，其明确自身定位，做好“裁判员”角色，积极完善相关法规，为多元主体提供相关配套服务，同时加强风险管理、实现流转信息共享等，成为目前农村土地流转中基层政府治理亟需解决的问题。

2. 农村土地流转对基层政府治理提出的要求

农村土地流转不仅与土地政策、当地经济发展条件、当地参与者的积极性有关，在具体执行层面关键还要看基层政府如何治理。本文在网络治理理论视角下梳理出农村土地流转中基层政府治理中的各个网络关系图，以此明确农村土地流转对基层政府治理提出的要求，明确基层政府治理责权，降低治理成本，提高治理效能[2]。

网络治理理论是对网络空间进行组织、管理和调控的理论体系，它涉及到如何维护网络的开放性、安全性、稳定性，以及保护用户权益和合法权益等方面，其主要强调多元参与原则、多边决策原则、透明与问责原则、共享责任原则、区域差异原则。在农村土地流转中，政府达到善治目标需要多方参与，政府作

为治理主体，其在土地流转前期需要依靠基层政府各个部门因地制宜地完善相关法规，为土地流转提供合法性前提[3]。在土地流转中，需要为农户、农村集体经济组织、土地经营权承包者、下级政府部门、相关金融机构、土地流转市场、相关交易平台提供完善的配套服务体系，确保土地流转有序进行。在土地流转后期，需要提供监督及发生纠纷时进行仲裁等，不难看出，无论是在土地流转哪一个阶段，政府治理都需要和多方主体共同用力，提高基层政府治理水平，促进农村土地流转健康发展。其示意图如下图1所示。

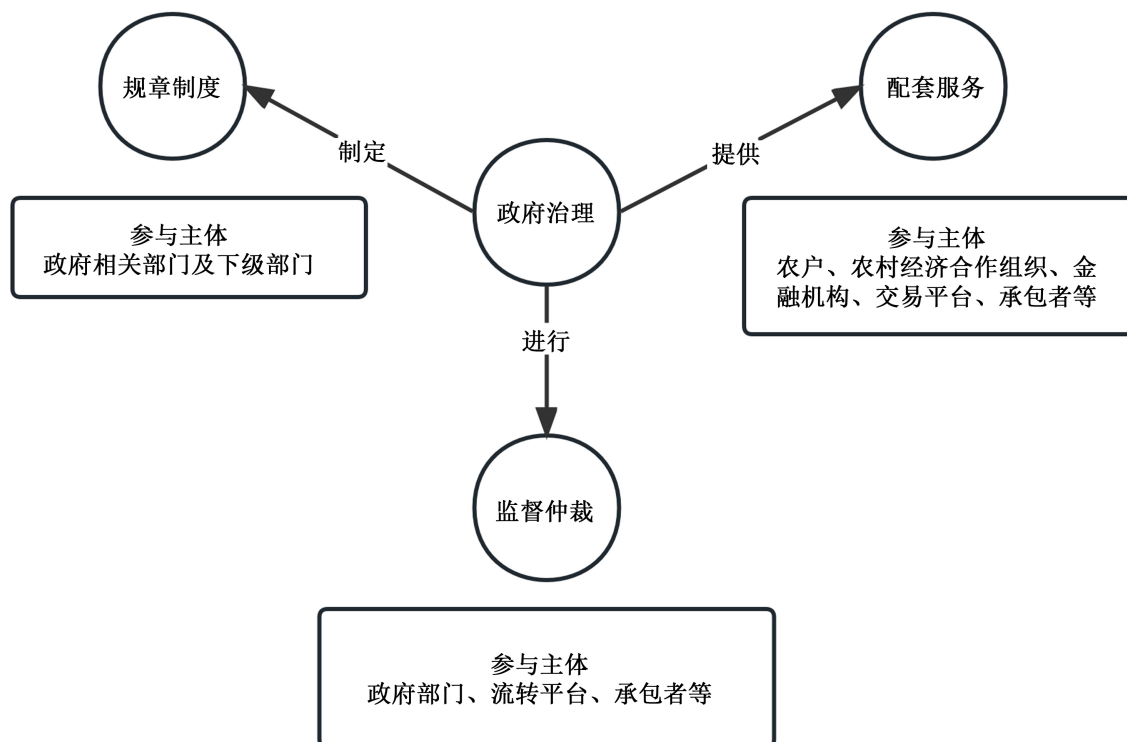


Figure 1. Grass-roots government network governance map in land circulation
图 1. 土地流转中基层政府网络治理图

在土地流转中，基层政府要实现网络治理，必须得从以下几方面入手。首先，强调治理的组织性。土地流转中，基层政府应当设立相关部门进行规章制度的设立、配套服务的提供以及后期的监督仲裁等，组织机构应当尽可能完善，做到权责统一。其次，强调多元参与原则。基层政府要实现善治，促进农村土地流转健康可持续发展，积极适应城镇化发展趋势，实现农业规模化发展目标，须得发动多元参与主体的力量。如提高农户和农村合作经济组织的流转素质，提高法律意识、合同意识等，减少后续不必要麻烦。对于土地经营权承包者来说，需要完善提供咨询、流转信息平台建设、金融支持等多项服务。同时，对于相关政府部门及下级部门，要完善相关法规条例，使其在行使监督和仲裁职能时有法可依。最后是强调透明与问责原则。在土地流转后期，由于土地流转多方参与的特性，多元主体利益具有复杂性，当政府治理难以调和各主体利益时，需要政府部门进行监督以及仲裁，既有事前各项规定的明确性确保土地流转中各项事务的合法性，又有事后监督仲裁佐以修正，使土地流转实现经济效益和社会效益双重目的[4]。

3. 农村土地流转中基层政府治理存在的问题

根据网络治理理论，要维护用户即相关参与者的合法性，最基本的条件是基层政府应根据当地的具

体情况，完善相关的规章制度，保证流转程序的规范性，以此来保障流转信息的公开透明，减少土地流转随意性。其次是基层政府要起到连接各个参与主体的作用，不仅为各个参与主体提供完善的配套服务，也要积极引导各参与主体发挥作用，完善土地流转治理体系。最后要实现土地流转的长期稳定性，基层政府要建立监督问责机制，公开土地流转信息，利于多主体参与与监督。根据以上三方面对基层政府治理提出的要求，可梳理出当前土地流转中基层政府治理存在的问题。

3.1. 农村土地流转前期：流转程序不规范

土地流转中流转程序不规范在以下四个方面体现出来。首先，流转程序缺乏合法性和公正性，流转程序不规范可能意味着缺乏明确的法律依据和规定，以及不按照公平、公正、公开的原则进行操作，这可能导致流转过程中存在利益输送、权力滥用等问题，影响到各方的合法权益。如在农村土地流转中，基层政府本身为促进农业发展，其身份在特定时期较为敏感，某些基层政府既是“裁判员”，又是“运动员”，此时土地流转程序的规范性尤为重要。其次，流转程序中信息不透明，流转程序不规范可能导致信息的不透明，即流转相关的政策、法规、流程等信息未能充分向当事人公开和解释清楚，这可能会使得流转参与者难以了解自己的权益和义务，增加了流转过程中的不确定性和风险。再次，流转程序执行随意性，流转程序不规范可能意味着执行环节的随意性，即没有明确的标准和程序来指导决策和操作，这可能导致决策结果的不一致性和不可预测性，增加了流转过程中的不公平和不稳定性[5]。最后，法律制度不健全，流转程序不规范还可能反映出土地流转相关的法律制度不健全，这包括缺乏明确的法律条文、监管机构职责不清等问题，缺乏健全的法律制度可能导致流转过程中的合法性和合规性难以保障，增加了各方的法律风险。

3.2. 农村土地流转中期：配套服务不完善

土地流转中配套服务不完善主要体现在以下四个方面。首先，信息服务体系不完善，土地流转过程中，缺乏及时、准确的信息传递和交流渠道，农民、承租人等相关方面往往难以获取到土地流转的相关政策、流程、市场行情等信息，导致信息不对称的问题。其次，金融服务体系不完善，土地流转过程中，缺乏灵活、便捷的金融支持体系，农民或承租人需要资金用于经营、设备更新等方面，但往往难以获得贷款或其他金融支持，限制了其农业生产水平的提升。再次，技术支持体系不完善，土地流转过程中，缺乏专业的农业技术咨询和培训支持，新承租人可能缺乏相关的农业经验和技能，导致生产效率低下、农产品质量不高，影响农民的收入增长。最后，维权保障体系不完善，土地流转过程中，缺乏有效的维权保障机制，农民或承租人在与土地承包方、合作社等相关方面的权益纠纷时，往往面临维权困难、成本高昂等问题，导致其权益无法得到有效保护[6]。

3.3. 农村土地流转后期：监督问责机制不健全

土地流转中监督问责机制不健全主要体现在以下五个方面。首先，监督责任不清晰，土地流转后，涉及到多个部门和层级的监督责任，但是责任划分不明确，导致监管职责模糊，难以形成有效监督。其次，监督手段不完善，监督机构缺乏有效的手段和手段，无法对土地流转进行全面、深入的监督。缺乏有效的数据统计和监管系统，导致监督工作的缺失和盲区。再次，监督力量不足，基层政府部分地区监督机构的人员数量不足，工作能力有限，缺乏专业的监督人员和技术支持，导致监督工作无法得到有效落实。再次，处罚力度不够，针对违规行为，土地流转监督问责机制处罚力度不够，对于违法违规行为处理不及时、不公正，缺乏威慑力和惩戒力，导致监督问责机制的执行效果不佳。最后，反馈机制不完善，缺乏有效的信息反馈机制，监督结果无法及时反映和回应社会关切，对于监督工作中的问题和矛盾，

缺乏有效的反馈渠道和处理机制。

4. 农村土地流转中优化基层政府治理的对策建议

4.1. 规范农村土地流转程序

为了规范农村土地流转程序，基层政府可以采取以下措施。首先，完善相关法律法规，建立健全的土地流转的法律法规体系，明确土地流转的程序和要求，规定土地流转合同的内容和权益保护等方面的规定。其次，加强信息公示和监管，基层政府可以建立土地流转信息平台，通过公示土地流转的信息，包括土地流转意向、价格、期限等，提高流转的透明度，并加强对土地流转行为的监管，防止违规行为的发生。再次，制定土地流转指导意见，基层政府可以制定土地流转的指导意见，明确土地流转的原则、条件和程序，指导意见可以包括土地流转的目的、流转权益的保护、流转程序的要求等内容。再次，加强流转合同管理，基层政府可以制定流转合同的标准格式，并要求流转双方在流转前签订合同，明确双方的权益和责任，同时，加强对合同的登记和备案管理，确保流转合同的合法有效。最后，提供技术支持和咨询服务，基层政府可以组织专业人员，为土地流转的参与方提供技术支持和咨询服务，包括土地流转的政策解读、流转市场的信息发布等，帮助参与方了解流转程序和规则[7]。

总之，基层政府可以通过完善法律法规、加强信息公示和监管、制定指导意见、管理流转合同、提供技术支持和咨询服务等多种方式，规范农村土地流转程序，保障各方的利益，促进农村土地的合理流转和高效利用。

4.2. 完善相关配套服务

土地流转中期，基层政府可通过以下方面完善相关配套服务，促进土地流转可健康发展。首先，加强信息公开和宣传，建立健全的土地流转政策、市场信息的发布渠道，提供咨询服务和培训，提高农民、承租人等相关方面的知晓率和参与度。其次，完善金融支持体系，建立专门的农业金融机构或农业产业基金，提供贷款、风险补偿等金融支持，帮助农民或承租人解决资金需求问题。再次，加强技术支持与培训，设立农业技术咨询服务机构，提供农业技术咨询、培训等支持，提高农民或承租人的农业生产水平。最后，建立健全的维权保障机制，加强法律法规的制定和落实，建立农民或承租人的权益保护机构，提供法律咨询和纠纷解决渠道，确保其合法权益得到有效维护。

基层政府在土地流转中通过以上措施的改进和完善，可以解决土地流转中财力支持、技术支持、信息支持、保障机制等问题，为流转双方提供便利，逐步完善相关配套服务，提升农业生产效率和农民收入水平。

4.3. 加强流转后的监督

加强土地流转后的监督是保障农民权益、促进农村经济可持续发展的重要任务，可从以下方面进行加强监督。首先，制定更加明确的土地流转管理办法和法律法规，明确土地流转的条件、程序和责任，为监督提供法律依据，增加监督机构和人员，加强基层政府对土地流转的组织和管理，设立专门的监督机构或职能部门，增加专业人员数量，提高监督效能。其次，完善信息公开机制，建立土地流转信息公示平台，及时公开土地流转的信息，包括流转方、面积、期限、流转用途等，方便农民和社会公众监督。同时，强化合同管理，鼓励流转双方签订正式合同，明确流转期限、权益、流转用途等内容，并严格执行。加强对合同执行情况的监督，及时处理违约行为。再次，建立健全的土地流转的投诉举报渠道，鼓励农民和社会公众积极参与监督，及时受理并处理相关问题。相关政府部门加强调查核实，对土地流转情况进行抽查和核实，确保土地流转的合法性和真实性。对涉嫌违规行为进行调查，依法处理违法违规

行为。最后，加强基层政府工作人员的培训和能力建设，提高他们对土地流转政策和法律法规的了解，提高监督工作的专业性和水平[8]。

通过信息了解渠道建设，确保农户以及土地承包方获取的信息是准确无误的，减少信息不对称现象的出现，在此基础上积极健全投诉渠道，鼓励多方主体积极参与，提高办事人员对土地流转的了解程度，积极对相关事项进行核实，防止土地流转中“非农化”、“非粮化”现象的出现，政府需要通过完善监督机制，来规范各参与主体的行为。

5. 结束语

在当前农村改革发展的背景下，土地流转作为重要的改革举措，对基层政府的治理体系及治理能力提出了更高要求，受制于现实情况，基层政府治理水平虽在不断提高，但在土地流转中也面临多种问题。随着时代发展，“三农”问题愈发受到关注，地权变动自古以来就牵涉到经济、政治以及乡村文化多个方面，基层政府作为改革的直接推动者，处于更加接近土地、农户以及土地承包商的先锋位置，其治理土地流转中出现的各种问题是一个长期而复杂的过程。本文通过探讨土地流转中基层政府治理存在的问题，以期在治理现代化背景下促进基层政府治理水平的提升，促进土地流转健康可持续发展，助力乡村振兴。

参考文献

- [1] 于传岗. 我国地方政府主导型土地流转模式、流转成本与治理绩效分析[J]. 农业经济, 2011(7): 49-50.
- [2] 江国华. 中国乡镇政府治理的转型逻辑[J]. 政法论丛, 2022(5): 3-19.
- [3] 杨帅. 乡村振兴战略下农村土地经营权流转问题探究[J]. 山西农经, 2023(9): 56-58.
- [4] 杨益民. 乡村振兴背景下农村土地管理存在的问题及对策研究[J]. 南方农机, 2023, 54(6): 114-117.
- [5] 赵露鹃. 乡村振兴战略背景下农村土地承包经营权流转问题研究[J]. 农村实用技术, 2022(8): 60-61.
- [6] 刘波, 彭瑾, 盖小静, 等. 杨凌农业高新技术产业示范区土地流转实践的调研分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2012, 12(1): 1-7.
- [7] 廖绍权. 规范土地流转保障供需双方实现互利共赢[J]. 云南农业, 2023(6): 20-22.
- [8] 朱光亚. 农村土地经营权流转存在的问题及对策[J]. 新农业, 2023(8): 96-97.