

民法典时代背景下促进农地规模化流转问题解析

李咪

(北方民族大学法学院 宁夏银川 750000)

摘要:农村土地规模化流转经营是发展我国农业现代重要举措,可有效提升农业土地利用率,实现农业生产规模化经营,可提升我国农业整体竞争力,使大量农民可以从土地中解放,为我国农业数显数字化与智慧化奠定坚实基础。我国农村土地承包到户是改革开放初期开始施展,承包经营权改革,从最早的两权分离一直到近些年来的三权分置。随着我国社会和经济快速发展,这使得大量农村适龄劳动力向工业和服务业方向转移,这导致部分地区发生农业土地荒废情况,这阻碍我国农业发展。本文主要对农业土地经营权流转背景展开深入分析,对农业土地流转出现问题加以总结,并基于民法典农业规模化流转解决措施,希望对从事相关专业工作人员予以参考和借鉴。

关键词: 民法典; 农地规模化; 流转问题

随着我国乡村振兴战略不断落实,这使得各级党委和政府不断加大农村工作重视程度,而农村土地管理向规模化方向发展,已经成为各级政府农业发展共识。自2021年1月起,新实行《民法典》正是生效,原有涉及到农村土地管理法律的《物权法》也同时废止。随着《民法典》中关于农村土地管理法规正是出台,这使得农村土地规模化流转有着法律保护,使所有权人与经营权人都可以合法拥有和利用土地,这将进一步提升农村土地利用率,为我国农业生产现代化奠定坚实基础。本文通过对民法典时代背景下促进农地规模化流转问题进行深度探究,并利用科学有效措施加以解决,其目的就是为相关研究提供有价值的参考。

一、农村土地经营权流转时代背景

从新中国成立伊始,我国农村土地发生多次大范围改革,直到改革开放之前,农村土地普遍采用集体经营与集体土地所有权制度。这导致农村居民生产率始终无法得到根本性提升,部分地区甚至会出现农业生产连年下降情况产生,在全面实行改革开放政策后,我国农村土地所有权与经营权改革也提上日程。从最早的安徽凤阳小岗村开始实行“包干到户”政策起,这使得集体经营逐渐被分产到户所取代。直到1983年,家庭联产承包集体土地已经大范围取代人民公社制度,这使得广大农民已经取得农村土地承包经营权。党和国家也出台了《土地管理法》,将农村土地所有权和承包经营权加以明确。自进入新世纪以来,由于我国城镇化进程不断加快,这使得制造业和服务业需要大量劳动力,而很多农村居民开始步入城镇,这导致人地分离情况不断加剧,随着大量农村适龄劳动力进城,这导致农村地区人口空心化不断加剧,以往实行两权分离已经无法跟上农村社会发展需求,这使得我国开始逐渐对“两权分离”制度加以研究,并在2016年出台中央一号文件,其中提出适应农村土地改革的“三权分置”政策,并对实施细节加以明确,并

在2018年重新修订《农村土地承包法》,使“三权分置”开始受到法律保护。直到《中华人民共和国民法典》编制时,就对农村土地管理细则加以明确,鼓励农村土地规模化流程与集体经营,使农村土地管理成为乡村振兴战略实施重要保障。

三、农地规模化流转存在主要问题

(一)土地流转特性与基础设施有待完善

在我国农村土地管理过程中,很多地区乡村主管政府为加强农用地管理效率,都会将辖区内土地划分等级,在按照集体人口数量将农业用地加以分配,通过以户为单位,实行抽签方式来规定每户居民承包地块与面积,该政策自分产到户开始,一直到今天已经有效,由于土地等级不同,这使得每户居民分得地块数量较多,这非常不利于规模化农业生产经营。同时,大量土地碎片化经营管理,还会造成基础设施用地增加,由于部分地区农业配套设施不完善,这导致农业生产质量和效率难以提升,这将直接限制农村土地规模化经营发展。

(二)主观意愿无法统一

自古以来,土地始终是农民生产生活重要财产,其本身具有较强社会保障与养老职能,一直到今天,这种思想观念依旧停留在农民心中,这使得大量留守农民都具有深深的“种地防老”思想,这使得土地经营权流转始终无法达成共识。部分农户虽然希望流转到大规模土地,从而实现规模化经营,但部分地区农村居民经济条件有限,无法承担大规模土地流转成本。在加上农业生产涉及到国家粮食战略安全,这使得农业生产收益受到较大影响,大部分农村适龄劳动力都会选择进城务工,单独依靠农业生产根本无法满足日常生活所需,这部分农村居民对农用地流转意愿相对较强。此外,由于部分农村地区长期受到干旱及洪涝灾害影响,再加上当地农业基础设施不完善,农业生产具有典型的靠天吃饭特点,这使得有意愿流转土地农户不敢大规模投入。

（三）供需双方信息沟通机制不畅

由于农村土地流转属于近些年来新兴事物，这导致土地流转缺乏成熟稳定交易机制，尤其是在土地流转价格方面，由于缺乏参考数据，再加上双方价格协商存在分歧，这导致农村土地流转只能小范围展开。部分地区虽然开始实行土地流转交易制度，但多数是采用口头约定方式，并没有就土地经营年限和价格形成书面合同，很多价格确定基于主观想法，这会增加交易双方心理隔阂。由于部分土地所有者长期不生活在农村地区，这使得他们对土地流转信息难以掌握，使土地流转无法公开透明。此外，由于当地土地信息都掌握在基层组织手中，由于土地流转监管策略和制度方面缺失，这将直接影响到农村土地流转进程。

（四）土地权属无法明确

由于“三权分置”政策并没有农村土地边界加以明确，更无法区分土地经营权本质上是债券还是无权，这使得流转承包人无法通过经营权获得相关金融政策，且土地经营权并没有赋予承包人自有转让土地经营权的权利，这使得农村土地经营权流转依旧受到相关政策限制。此外，我国现行农村土地承包经营权证依然是采用以“户”为基本单位，并没有将承包权明确到个人，这就非常容易导致权利主体、界限方面存在争议，使土地承包权无法落实到个体，再加上各地方政府关于农地规模化流转政策法规存在漏洞，这使得土地流转很容易出现农改非情况发生，致使土地规模化流转无法成为农业生产有效助力。

（五）缺乏完善顶层制度设计

由于我国实行农村土地规模化流转时间相对较短，还需要大量试点和实践摸索，这样才能逐渐形成完善管理政策。通过对各地区实行农地规模化流转现状发生，多少存在明显不足。其根本在于顶层制度设计存在缺失，与农地规模化流转配套法律与政策不完全，再加上农业生产容易受到当地气候影响，这使得农村土地经营权市场价格发生较大波动，使双方难以明确土地流转价格。同时，由于土地对农民社会保障与福利有着直接影响，当大规模开展农地流转时，势必要考虑到失去土地经营权农户生存问题，还要考虑土地经营权承包人抗风险与融资能力，这使得农地大规模流转始终受到限制。

四、基于民法典推动农地规模化流转有效措施

（一）深入贯彻实施民法典，开展有效土地生产要素改革

实行农地规模化流转，主要是要释放农村生产力与劳动力，民法典对土地经营权为物权加以明确，这为实施农村土地“三权分置”政策改革提供基础条件，使农地规模化流程由政策逐渐转变为法律，其对于农地经营权改革提供有力支持。土地承包经营权人是可以利用多种方式获得经营权，可采用租赁、转让或股份经营方式，这将直接增加土地经营权人市场主体地位

和融资能力，还可以全面提高土地经营权人经营限制。地方可以将土地流转期限设定在五年以上，并明确为土地经营权利，使经营权明确为物权的一种，这样才能让土地经营人明确市场属性，为提高区域农业发展奠定坚实基础。

（二）强化农地规模化流转顶层设计

首先，各级政府要增强农地规模化流转法治观念，使农地流转问题能够通过法律方面解决，减少政府对正常农地流转干预，使“三权分置”能够得到有效落实。其次，各级政府应坚决落实国家关于耕地保护政策法规，将土地规模化流转经营用途明确为农业生产，全面推动现代化农业发展战略。再次，地方政府应做好农地经营权摸底和证书发放工作，明确各参与方权属与责任，确保农地可以在正常使用范围内合法权益。最后，加大对土地经营权人政策扶持力度，对适合大规模农业生产地块，应加大高标准农田建设力度，全面发展现代农业，加强农地经营权金融扶持政策，使土地经营权可以获得更多融资政策。

（三）建立健全农地流转市场

土地流转市场是明确土地流转价格公平公证重要发展方向，更是让农民了解政策和市场价格关键场所，可以让更多农民参与到农地规模化流转中。市场应明确各方权利和义务，构建标准化流转制度和协议，还要搭建线上流转信息平台，推动农地流转线上交易机制，当市场逐渐成熟后，还可以发展中介和咨询等服务制度，使农地规模化流转逐渐形成完善市场体系，提高我国农业市场竞争力。

五、结语

综上所述，农村土地规模化流转管理制度是要基于《民法典》，各级政府还要加强政策保障和制度建设，加大农地规模化流转市场体系建设力度，确保各方合法权益不受影响，为当地乡村振兴战略实施提供良好基础。

参考文献：

- [1]黄燕清. 湛江市龙头镇农村土地经营权流转问题研究[D]. 广东海洋大学,2022.
- [2]谭强. 广安市广安区农村土地经营权流转中存在的问题及对策研究[D]. 四川大学,2021.
- [3]侯学博,余国新,李先东. “三权分置”背景下新疆农地流转问题研究[J]. 天津农业科学,2020,26(07):34-38.
- [4]卢婧. 采煤沉陷区农村土地流转问题研究[D]. 山东农业大学,2020.
- [5]聂盛. “三权分置”政策下农地流转路径探索[D]. 江西财经大学,2020.
- [6]毕欣宇. 土地规模化流转背景下黑龙江省农业雇工受雇问题分析[D]. 东北农业大学,2019.