# 关于农村土地使用权流转问题的思考

来源：网络 作者：倾听心灵 更新时间：2024-11-14

*农村土地使用权流转，是我国农村生产力发展过程中的新事物、新课题，对这一问题进行研究与探讨，是理论和实践的共同要求。一、农村土地使用权流转中的问题1．认识不统一，政策不完善实践证明，认识问题是目前制约农村土地使用权流转的首要问题。一方面，农民...*

农村土地使用权流转，是我国农村生产力发展过程中的新事物、新课题，对这一问题进行研究与探讨，是理论和实践的共同要求。

一、农村土地使用权流转中的问题

1．认识不统一，政策不完善

实践证明，认识问题是目前制约农村土地使用权流转的首要问题。一方面，农民具有很强的恋地情结。由于长期以来形成的对土地的依附性，一些农民想将承包土地的使用权进行流转而又心有疑虑，害怕彻底失去土地，当其外出打工或无力耕种时，往往选择私下协商代耕，临时性转包，甚至干脆撂荒，也不愿意放弃土地使用权，让其流转，相当部分农民把土地作为在其他行业混不下去时的一种退路。另一方面，一些干部对土地使用权流转的必要性认识不足，不支持，不引导，无所作为，听其自然；规范工作缺乏主动性、超前性，缺乏必要的行政引导。政策法规不健全，不完善、不配套，无章可循，导致一些地方出现政策违规现象。个别地方为了所谓的招商引资，置党和国家的承包土地一定30年不变的政策不顾，擅自延长承包期，耕地租包期有的长达

50年、70年，甚至个别地区的非耕地包租期长达120年，已经作了若干代人以后的事，“超前”得令人啼笑皆非。

2．机制不健全，土地使用权流转中自发性和强制性现象同时存在

虽然农村土地使用权流转已成为农村经济发展中的一种普遍现象，但土地流转无论有形还是无形市场都尚未形成，转出、转入之间缺乏足够的信息联系，阻碍着土地流转在更大的范围和更高的层次上进行。转包费、租赁费缺乏科学依据，也不是通过市场机理形成，在许多地方都还没有与土地使用权流转相关联的评估、咨询、公证、仲裁等中介机构，监督管理机构不健全，体制不顺。尽管政策和法规赋予了农业主管部门对农村集体土地的管理职能，但职责并不明确，无法更好地行使监督管理职责。同时，由于土地本身涉及到国土、农业、林业、水利等众多职能部门，而这些部门又各有各的法律和政策，使得土地流转部门之间出现法律、政策相互制约、互相掣肘再所难免。土地、荒山、水面、林地等的流转包租，需要哪些部门审批，办理何种手续才具有合法性、权威性，承包者和包租者都不清楚。机制不健全，管理不顺，导致了土地使用权流转实践中的自发性和强制性同时并存。由于工作不到位，指导乏力，致使部分乡政府和村社集体经济组织对土地流转听之任之，放任自流，完全处于一种自发状态，流转主要在农户之间自发地进行。与此相反，一些地方乡政府和村社集体经济组织，出于调整产业结构，扩大生产规模而急于求成，不尊重农民的意愿，随意收回农民的承包地，进行重新发包，出租或集体统一经营，乡政府和村社集体经济组织扮演了土地流转的主导者角色，强制性推动土地流转。个别地方为了使土地相对集中连片，在部分农户不情愿的情况下实行少数服从多数的办法强行集中，或者以人子集中一定数量的土地向外出租。

3．合同不科学，流转不规范，业主经营具有较大的盲目性

目前农村土地使用权流转合同不科学，不完善的现象相当突出，合同内容没有统一和规范。据调查，有的地方农村土地流转无约定或只有口头约定合同的占到了60％以上，签订合同但并未经合同管理机构审查监证的占1/4，也就是说，没有法律效率的无效合同几乎占到土地流转合同的近90％。还有一些地方的土地流转合同业主与农户之间的责、权、利关系都没有明确的规定，也无违约责任和保障条款，流转期限与土地第二轮承包期不一致，也没有充分考虑今后市场变化的因素。有的合同没有明确业主的生产共同费的负担主体和业主所进行的临时建筑物将来复耕费用的负担主体，有的合同甚至与现行的法律、法规、政策相违背。并且，大多数的合同在租金、生产性、公益性投入、基础设施投入、国家税费调整等重大问题上都缺乏长远考虑，留下了许多隐患。与之相关联，农村土地流转也不规范。一方面是流转的程序不规范。不通过村社集体经济组织确认便私自转包租赁土地者有之，不通过村民大会或村民代表大会讨论通过便将集体的“四荒地”与机动地转出去的村集体经济组织亦有之。另一方面是流转的主体不规范。在一些地方，业主不是与农村集体经济组织、农户等农村土地经营者、使用权拥有者签订协议，而是与乡镇政府或县级某部门签订协议，与农村土地集体所有制及相关的法律、政策相违背。由于部分业主并不熟悉农业生产过程，在项目选择上并未进行充分的市场调查，在品种选择上缺乏科学性，既不经引种试验，又不经当地农技推广部门认可，盲目的从外地，从差异甚大的不同气候类型区引进并大面积种植，缺乏必要的技术指导。此外，还有的业主管理水平低，项目选择不准，科技含量不高，产业趋同，品种单一，造成了种植失败、经营亏损，投资无法收回，租赁费无法兑现。经营盲目性、项目无利可图，使得一些业主撕毁合同撒手而去，给农民丢下了烂摊子。

4．农民的合法权益缺乏有效保障，存在着改变土地农业用途的现象

农民获得了土地使用权，拥有对承包土地自主经营的权利及其相关利益。而现实是，由于一些外来企业不愿与村社及众多农产打交道，乡镇政府急于招商引资，不经农户同意擅自与业主签订土地包租合同，并代企业先行垫付土地租金；还有一些村社以集体的名义随意终止承包合同，无偿收回或强迫农民转让、出租承包地，从而使承包农户的土地经营权、使用权无形中被基层政府剥夺了。同时，农民的经济利益也缺乏可靠保障。如一些外来业主开发、租赁农民和集体的土地，出于自身经济利益的预期，对农户和集体土地收益的补偿绝大多数都采取一年一给付的办法，由于农业的自然风险尤其是市场风险很大，业主一旦经营失利，多数情况下是逃之夭夭，不能履行合同义务，无法兑现农民的承包和补偿费用。并且，许多地方在转让、租赁土地时价格偏低，而且一订就是20年、30年、50年，虽然农民眼前得到了实惠，但从长远看，在业主经营收益大幅度增长时，农民的土地租金却只能维持原来的水平，必然影响农民的长远利益。不能忽视的是，有的业主成片租赁土地后，擅自在耕地上建造永久性固定建筑物，有的甚至干脆租用耕地办厂，从根本上改变了土地的农业用途。

二、推动农村土地使用权流转的对策措施

1．提高认识，加强领导，把农村土地流转纳入各级党和政府的重要工作日程

土地使用权流转，已在事实上成为我国农村经济发展新的增长点，切实加强领导，统一认识，是农村土地使用权合理健康流转的基本前提。各级党和政府应按照“三个代表”的要求，把农村土地使用权流转统一到农村家庭联产承包制的发展和完善，改造传统农业、构建现代农业，调整农业结构，推进产业化经营，提高土地利用效率，增加农民收入的高度上来，摆上农村工作的重要日程。抓住有利时机，以开拓创新的精神，切实探索放活农村土地使用权的有效途径。政府的主要领导要亲自过问，分管领导直接抓，农业主管部门具体抓，相关部门配合抓，积极发挥典型的带动和示范效应，为土地流转创造必要的外部环境和条件，促进农业增效、农民增收和农村生产力发展。

2．制定相关政策和法律，规范、引导农村土地使用权流转行为

农村土地使用权流转已成为农村经济发展的必然，而且势必随着农村生产力的发展不断加快，政策扶持、法律规范和引导已是当务之急。必须在深入调查研究的基础上，有针对性地制定出与土地使用权流转相适应的政策措施，促进土地使用权合理、健康、迅速流转。在坚持平等协商、自愿有偿，保护农民的承包权和流转利益，不改变土地集体所有性质和农地用途，流转期限不超过承包期限，受让人必须具备经营农业的基本能力等基本原则的基础上，任何企业和个人，不受地域和所有制限制，都可以到农村通过合法的途径获得土地使用权，开发农业项目。按照“谁投资，谁所有，谁受益”的原则，到农村取得土地使用权的单位、组织、个人进行农业开发的投资与收益受法律保护；在合同有效期内，土地使用权可以继承、参股，经发包方同意的前提下可以再转让；合同到期后同等条件下有优先延租权。土地使用权流转后，遇到国家征占或退耕还林，其土地补偿费或退耕还林补偿归原承包户，土地上附着物补偿归经营业主。获农村土地使用权开发经营耕地或“四荒”地，前3年免征农林特产税。业主在获得使用权的土地修建直接用于生产和管理服务，且与使用年限相同的非永久性建筑物及设施，占地不视为建设用地，免去相关手续和费用。对到农村经营土地的业主，各相关部门的收费能减的要减，能免的要免。金融部门要根据有关政策对经营土地的业主尽可能的给予信贷支持。对撂荒土地，集体应收回使用权重新发包与流转。《农业法》、《土地管理法》、《农业承包合同管理条例》等法律修改时，要把农村土地使用权流转及其相关内容纳入其中。条件成熟时应考虑制定《农村土地使用权流转条例》等专门法律，把土地使用权流转的原则、方针、程序、合同规范、监督管理、双方的责权利及法律责任等用法律的形式固定下来，实现有法必依，确保农村土地使用权流转有序、合理、健康、顺利地进行。

3．把土地使用权流转与转移安置农村劳动力有机结合起来

农村土地使用权流转为农业劳动力转移创造了条件，同时，只有农业劳动力实现了稳定、大规模的转移，才能加快农村土地使用权流转进程，促进土地适度集中、规模经营。如果农村劳动力没有新的非农就业岗位，即使有可以维持基本生活的土地流转收益，无所事事的农村劳动人口过多也是农村社会不稳定的隐患，而且很可能成为整个社会不稳定的一种因素。因此，加快城市(镇)发展进程，努力发展

二、三产业，实现农业非农化、农村城市(镇)化，着力解决农村劳动力的非农就业问题。大规模地减少农民，是农村土地使用权大规模流转的基础。各级政府都应建立专门机构，研究和组织农村劳务输出，做好劳动力需求的市场调查，根据市场需求对劳动力进行就业培训。积极进行劳动力转移的组织指导工作，把有组织、成建制的劳务输出与农民自发性转移输出结合起来，依法保护外出务工人员的合法权益。大力发展

二、三产业，着力抓好中、小城市，特别是建制镇和农村集镇建设，为农村劳动力就地、就近转移创造条件。实行城乡通开，允许、鼓励在城市有谋生手段和能力的农民进城落户，实现城乡一体化发展。

4．营造外部环境，推动业主开发，促进土地流转

实践表明，业主已成为农村土地使用权流转的基本途径，积极营造业主开发的外部环境和条件，大力推动业主参与农村土地使用权流转具有重要意义。首先，统一安排好农业项目资金，积极改善业主投资硬环境。调查表明，农业基础设施好，硬环境好的地区，业主的积极性就高，土地流转的步伐就快。相反，自然条件和基础设施较差的地方，土地流转就困难且缓慢。为了充分调动业主经营土地、开发农业项目的积极性，应根据各地的实际搞好农村经济发展区域规划，选好支柱产业，把农业综合开发资金、扶贫和以工代赈资金重点放在区域规划内的基础设施建设上，注重项目资金的投资效益，提高农业的综合生产能力。尤其要加大对农村交通、水利、电力、通讯等的投入，实现路通、水通、电通、电话通，为业主开发提供良好的硬环境。其次，做好协调服务工作，为业主开发提供良好的软环境。在业主证照办理，协议(合同)公证，鉴证、资产评估等方面要简化办事程序，实行一站式服务，只收工本费。用税收优惠鼓励和支持符合产业化经营的土地流转。把业主作为私营企业主对待，实行挂牌保护，依法打击破坏业主合法经营的各种违法犯罪行为。把业主经营土地的水利灌溉、中低产田地改造等设施纳入政府扶持的范畴。金融部门要增加对符合贷款条件的业主的信贷支持。做好农民的思想教育和管理工作，尊重双方的权利和义务，维护业主的正当权益。再次，明确土地权属，保证业主投资权益。凡所有权属于村社集体经济的非耕地流转应征得农民同意。

5．充分尊重农民意愿，切实保护农民的合法权益

土地是农民的命根子，不但是农民最基本的生产资料，也是农民最基本的生活保障和社会保障，是农民最大的利益所在，也是农村最大的稳定因素。因此，必须尊重农村生产力自身发展规律，尊重土地流转的内在规律，尊重农民的意愿，从各地的实际条件出发，因地制宜，稳妥推进，任何单位和个人，都不能强迫命令，一刀切、刮风式地强制性推进土地流转。积极探索土地流转的合理价格形成机制，确保农民持续增收。只有合理的土地流转价格体系，才能统筹兼顾、科学有效地促进土地流转，进而从整体上发挥土地的使用效益。流转土地的价格，应坚持合同双方协商议定，兼顾双方利益的公平原则，为防止因农产品涨价而损害农民利益，可考虑以谷物量为计价方式。不断探索土地流转的合理价格形成机制，开展土地流转价格测评工作，贯彻农业可持续发展思想，坚持以经济效益、生态效益、社会效益相统一和眼前利益与长远利益相兼顾的原则，根据不同的土地类型、区位条件，使土地的价值得到较为客观的体现。根据市场供求、经济运行状况和受让方的投资收益情况，确定相应的收益分配办法，不但要更好的反映投资成本，而且要保证农民收益稳定增长，使农民目前和长远都能增收。建立业主投资保证金。农业是周期长，投资风险大的产业，一旦经营失败，不仅业主的基本投资无法收回，而且农民的土地租金也会落空，同时相关基础设施将给农民收回土地后进行复耕带来不便。为防止业主经营失败对农民利益的伤害，建议向业主收取每年每亩一定数量的风险保证金，从而使农民的利益损失补偿和农民承包地复耕具有基本保障。

6．建立、健全农村土地使用权流转的合理机制，强化管理与服务

建立、健全合理机制，强化管理，特别是合同管理，提高服务水平与质量，是加快农村土地使用权流转步伐的关键环节。首先，应当建立农村土地使用权流转管理机构。明确农业主管部门为土地流转的管理主体，并设置专门机构，负责协调相关部门的关系，负责土地流转管理、业主开发和招商引资的中介服务工作，负责合同(协议)的监督和管理工作。建立、健全土地流转市场及其相关联的信息、咨询、评估系统，促进土地流转和业主开发的规范化、有序化。其次，必须严格合同管理。土地流转必须严格按法律程序履行合同手续，必须在流转主体双方协商的基础上，经集体经济组织同意后签订流转合同，报乡镇农业合同管理部门鉴证备案后生效。应以县(区)为单位，制定统一的流转合同文本和土地流转证书，统一土地流转合同的签订、鉴证的程序，搞好造册登记工作，认真搞好调查研究，调解合同纠纷，维护合同严肃性。第三，不断提高服务水平与质量。农业、林业、水利、国土及其相关部门，必须通力合作，协助农业主管部门为土地流转服好务，进行具体指导与监督，及时帮助土地经营开发者解决各种实际问题与困难，严禁任何单位和部门在土地流转中借机乱收费和乱摊派。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！