

农村土地承包经营权流转的法律问题思考

徐德银

(江苏省兴化市国土资源局,江苏 兴化 225700)

摘要:随着农业和农村经济的发展,特别是农业产业化经营的兴起和农村劳动力转移的推进,农村土地承包经营权流转速度明显加快,规模不断扩大。该文论述了我国农村土地承包经营权流转的现状,针对目前农村土地承包经营权流转过程中出现的问题,从现行的法律体系中寻找解决思路,并对现行法律中的不足之处,提出了改良建议。

关键词:农村;土地承包;经营权流转;法律问题;建议

中图分类号:F301.24

文献标识码:C

0 引言

自《中华人民共和国农村土地承包法》颁布以来,以家庭联产承包经营为基础,统分结合的双层经营体制得到进一步强化,党中央提出土地承包在大稳定小调整的前提下,再延长30年不变,在一定程度上加速了土地流转的进程,以转包、租赁等多种形式的土地流转也如雨后春笋般在农村土地上悄然兴起,正不断地改变着农村土地和农民的命运。它能够有效提高农民进入市场的组织化程度,促进千家万户生产与千变万化市场对接,是对农村经营体制的丰富和完善。

随着农业和农村经济的发展,特别是农业产业化经营的兴起和农村劳动力转移的推进,农村土地承包经营权流转速度明显加快,规模不断扩大。目前,对国有土地使用权流转的法律规制已趋成熟,但如何引导、完善、规范农村土地承包经营权的合理流转,促进农村生产力进一步解放,发展规模化农业,仍是摆在人们面前的重大课题。该文针对目前农村土地承包经营权流转过程中出现的问题,从现行的法律体系中寻找解决思路,并对现行法律中的不足之处,提出改良建议,以其给农村土地承包经营权流转工作增加新的活力。

1 法律现状

目前,关于农村土地承包经营权流转的规范问题,我国已经形成一套比较完整的法律体系。在这套法律体系的规范下,我国正有条不紊地推进农村土地承包经营权流转工作。我国《宪法》第十条和《土地管理法》第八条都规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”1998年,《宪法》第十条增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的内容,在立法上第一次明确了农村土地流转的合法地位。2002年,我国《农村土地承包法》的出台,标志着我国农村土地流转制度发展到一个崭新的阶段,该法对土地承包经营权流转的原则、程序、方式等问题都作了比较概括性的规定。2005年3月,我国农业部颁布实施的《农村土地承包经营权流转管理办法》对土地承包经营权的主体、流转方式、流转合同、流转管理也作了比较详细的规定。同年,《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》结合民事审判实践,对受理和诉讼主体、家庭承包纠纷案件的处理、其他方式承包纠纷的处理、土地征收补偿费用分配及土地承包经营权继承纠纷的处理进行了细化解释说明。2007年10月1日起施行的《物权法》第十一章第一百二十八条至第一百三十三条,从用益物权的角度再次对土地承包经营权的流转进行了法律规定。

* 收稿日期:2011-04-12;修订日期:2011-04-16;编辑:孟舞平

作者简介:徐德银(1965—),男,江苏兴化人,土地估价师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:yyg_3651371@163.com。

这一套自上而下、层次分明、基于我国社会主义初级阶段基本国情的法律框架体系,对我国农村土地承包经营权流转的原则、程序、方式、主体等重大问题都进行了规范,指导了承包经营权的流转工作,也是我国建设法制化国家所取得的成果。

2 存在问题与原因分析

2.1 存在问题

随着农村土地承包经营权流转工作的不断深化与推进,这其中也产生了不少问题。

(1)土地流转管理混乱。在有些农户眼中,土地流转与农村土地承包经营权流转是同一个概念,进行自由流转。即村民与村民之间进行转包、转让、互换,不报发包方备案。在农村土地承包经营权流转情况调研活动中,从被调查的70个行政村中,有转包、转让、互换的农户达40%,而在转包、转让、互换过程中100%不向村组集体经济组织备案。更有甚者,有的土地在1年内流转达到3次。

(2)农村土地承包经营权流转操作难。有农户要将自己的承包地流转给集体以外的人,发包方以未依法经集体经济组织成员的村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表的同意为由,阻碍承包地的流转,由此产生一系列的纠纷和矛盾^[1]。在调查中不难发现,农户为了提高自身利益,放弃耕种,转让给一些水产养殖,遭到部分村干部代表阻碍,每年发生的矛盾纠纷达数百起。

(3)农村土地承包经营权流转合同不规范。目前,农村土地承包经营权流转合同不科学、不完善的现象相当突出,合同内容没有统一和规范。有的地方农村土地流转无约定或只有口头约定合同的占了相当大的一部分;有的地方土地流转合同中的责、权、利关系都没有明确的规定,也无违约责任和保障条款;有的合同甚至与现行的法律、法规、政策相违背^[2]。在调查中发现因堤水养殖合同不完善弃包发生纠纷的占10%以上。

2.2 原因分析

(1)随着国家惠农政策的不断出台,提高了农民种田的积极性。由于第二轮承包土地期间,农民负担较重,农民种田积极性不高,出现了弃耕、撂荒,甚至出现了农民拒绝承包土地的现象。目前国家出台很多扶持农业生产和惠农政策,解决农民增收、农

业增长、农村稳定,特别是国家对种粮土地实行补贴政策,部分农民认为有田就有钱,滋长了农民要田拿补贴,寸田必争的目的,从而形成承包地不是为了种植,而是为了获得粮食补贴。

(2)为了追求经济利益最大化。由于堤水养殖比种植粮食产生经济效益高,农民和部分村干部把土地承包经营权视为私有,谁给出的承包款高就谁经营。承包款促使农民争土地,出现了流出土地的农户与流入土地的农户共同主张土地补偿款的诉讼。

(3)法律、法规和政策滞后。现行法律、法规和政策大多在二轮土地承包合同签订之后出台的。当时对土地是否可以流转,如何流转缺乏可操作性文件。农村土地承包法颁布,以及惠农政策出台时,很多农民已将承包的土地弃耕、撂荒多时,同时受农村村民文化程度偏低,法律意识不足的影响,农村土地承包合同往往不规范、权利义务约定不明确^[3]。

3 对策建议

现行法律法规对土地承包经营权流转起到了引导、规范的作用,但也存在一些不足。经过分析研究认为应从以下几方面进行完善。

(1)对于《物权法》相关条款,建议将出租方式添加到《物权法》第一百二十八条中,使各部法律具有传承性,形成统一的法律体系。

(2)保障农民流转承包经营权收益的法律。建议在坚守18亿亩耕地红线不动摇,保证国家粮食安全的前提下,严格依照土地利用规划,适当允许农民流转承包经营权时改变土地农业用途,以较高的建设用地价格进行流转,这样可以有效地保障农民的土地流转收益,维持社会的长期稳定^[4]。这里的关键任务就是要防止由此引发的耕地大量流失,控制建设用地总量。因此,需要认真地做好土地利用总体规划和农用地流转年度计划,实行最严格的耕地保护制度,只有规划范围内的承包地才能在流转时改变土地农业用途,有步骤有计划地流转农村土地。允许集体农用地直接流转为建设用地,实质上解决了当前突出的征地矛盾,避免了政府与民夺利,将土地流转收益实实在在地留给农民集体,体现集体土地所有权的经济价值。

(3)制定示范性的“农村土地承包经营权流转”合同文本。应统一规范使用“农村土地承包经营流

转”,特别是规范性文件和政策发布。建议制定统一示范文本,把农业部《农村土地承包经营权流转管理办法》中关于流转合同的9项内容,作为基本的权利义务统一规定,双方协商的内容另行拟制,既方便政府指导管理,又不违反自愿公平原则。

4 结语

农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局。我国废除人民公社,确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的30多年来,农村改革发展的伟大实践,极大调动了亿万农民积极性,极大解放和发展了农村社会生产力,极大改善了广大

农民物质文化生活。目前,我国正在全面开展农村土地承包经营权流转,随着该项工作的不断深化与推进,必然会产生一些问题与矛盾,只有不断完善相关法律法规政策,才能使该项工作稳步推进和发展。

参考文献:

- [1] 张立纳,史学岗,王金利.论农村集体土地使用权流转的法律问题[J].滨州职业学院学报,2008,8(5):15.
- [2] 曾新明,侯泽福.农村集体土地使用权流转之法律研究[J].农村经济,2006,10(3):23.
- [3] 段瑶瑶.安徽省农村土地流转现状调查报告[J].安徽农学通报,2009,15(23):17-18.
- [4] 胡志刚.不动产权新论[M].上海:学林出版社,2006.

Thoughts on Legal Issues in Rural land Contracting Right

XU Deyin

(Xinghua Bureau of Land and Resources in Jiangsu Province, Jiangsu Xinghua 225700, China)

Abstract: Accompanying with the development of agriculture and rural economy, especially the rise of industrial management of agriculture and promotion of rural labor transfer, the speed of rural land contract right has become significantly faster, and the scale has been expanding. In this paper, present condition of rural land contract right has been described. Pointing to problems occurred in current rural land contracting right transfer, from the existing legal system, a solution idea has been found, and suggestions are put forward to improve the shortcomings in current law.

Key words: Rural areas; land contract; management rights transfer; legal issues; recommendations