

编者按 “十四五”时期,我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,全面实施乡村振兴战略,加快农业农村现代化。作为科技媒体,本刊有责任在重要种源、关键环节、核心领域等方面协助科技工作者补齐短板,赶上世界发达国家。本刊自 2023 年开辟“乡村振兴论坛”特色栏目以来,吸引了广大“三农”研究者参与研讨,并择优出版论文 51 篇。2024 年,该栏目将继续紧盯世界农业科技前沿,助力农业科技自立自强;聚焦基础前沿研究,跟踪报道关键核心技术;关注“卡脖子”技术、核心短板领域,提升创新体系整体效能;探讨系统化农业产学研联结机制,促进成果与产业对接;推动科技创新和经济发展融合,加快农业科技成果落地。

乡村振兴背景下土地制度改革问题研究

——以泌阳县为例

安启萌

河南开封科技传媒学院,河南 开封 475000

摘要:实施乡村振兴,是党做出的重要战略决策,是新时代“三农”工作的总抓手。土地是乡村最重要的生产要素,也是助力乡村振兴的重要资源。结合河南省泌阳县域乡村振兴战略的实施与农村土地制度改革现状,采用文献研究、数据分析、问卷调查等方法从县域土地资源使用情况、宅基地退出机制、土地流转过程中出现的矛盾纠纷以及农民权益保障问题等方面,探究泌阳县农村土地制度改革发展现状及问题成因,并深入微观层面,结合现实政策提出相关建议,以助于走出一条有中国特色社会主义的土地改革之路。

关键词:土地流转;制度改革;权益保障

中图分类号:F323

DOI: 10.3969/j.issn.2097-065X.2024.01.001

0 引言

我国作为一个农业大国,土地制度是我国一项基本的经济制度,对我国经济的发展以及实现乡村振兴有着重大意义,《中华人民共和国农村土地承包法》和《中华人民共和国土地管理法》是对土地进行管理的两部主要法律。关于土地制度改革的试点,党的二十大提出农村发展战略以来,湖南省泌阳县开展农村承包土地的经营试点、授权,在一定程度上盘活了农村经济。百姓们特别是贫困户的生活水平得到了明显提高,为巩固成果,也应该继续对农村土地制度改革进行深入探索和思考。如今农户放弃经营土地的现象越来越多,当下应处理好农民和土地之间的关系,总结经验教训,探索新的土地制度改革方式,使全国范围内的老百姓在农村土地制度改革中受益。

1 当地农村土地制度改革现状

本次走访对泌阳县六个村落进行问卷调查以及访谈,共发布问卷 300 份,收回问卷 300 份,有效问卷 300 份。根据调查结果,从农户对县域乃至国家土地制度改革政策的了解程度,县域内农村土地使用情况,土地制度改革对农户们产生的影响,农民相

关权益保障情况,以及如何改善农村土地制度改革现状这几大方面的具体分析如下。

1.1 农户对县域内乃至国家土地制度改革政策的了解程度不足

调查问卷显示(图 1):有 170 人偶尔关注政府有关土地改革的相关信息,占总人数的 56.67%;在与被调查者的谈话中也发现,许多人对于农村土地制度改革不大关注,对于土地制度改革多采取一种从众的态度。且调查结果显示,通过口头传达了解土地制度改革信息,共 144 人,占总数的 48%。这就导致农户获得相关信息具有片面性。对此,政府部门对于土地制度改革的宣传普及力度还有待加强。

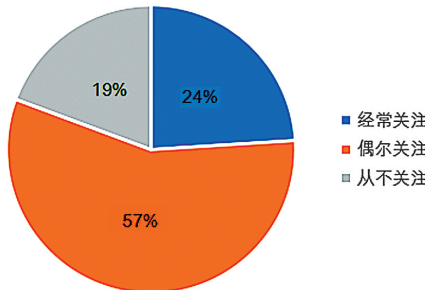


图 1 农户对土地制度改革政策的了解情况

1.2 农村田地空置问题是泌阳县县域内一大重要问题

田地空置问题受到城镇化和老龄化、经济发展、环境问题和基础设施等多种因素的共同影响。调查

结果显示:有 160 人认为所在地区耕地闲置毁坏情况一般,占总数的 53.33%。县政府于 2016 及 2018 年拨付的六宗建设用地使用权,因其未按照约定时间开工,造成土地闲置。近年来政府收回土地使用权,加强了土地监管,引导农民回流种地,尽可能弥补土地闲置所造成的损失。

1.3 土地制度改革对农户们产生了一定影响但提升空间依然很大

实施土地改革政策后,农民们的受教育意识、政治意识等均有较大提高。参与调查的 201 人认为土地制度改革后经济发展方式以及土地利用方式都发生了较大转变,占比 67%。《关于泌阳县 2022 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2023 年计划(草案)的报告》中明确指出:坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,新建高标准农田 6 003 hm²,确保粮食面积保持在 126 730 hm² 以上。致力于夯实粮食生产,发展特色农业,加快乡村产业快速发展,土地制度改革正向着稳中向好的趋势前进着。

1.4 土地制度推行进程中农民的相关权益难以保障

由土地产生的纠纷中,以泌阳县花园街道为例,2023 年排查出路纠纷 9 起,土地纠纷 35 起,宅基地纠纷 18 起,征地拆迁类 8 起,其他类 6 起。再依据问卷调查数据:除去土地没有被征用的农户,135 人认为农户的土地被征用后得到的补偿不到位,占总数的 45%。走访后发现,村民在土地征用中的参与度很低,话语权弱,使得县土地制度改革“边缘化”问题较为严重,农民们对土地制度改革的争议增加,对土地制度改革进行创新变得愈发重要。

1.5 解决农村土地制度改革问题需要做到循序渐进

依托成熟产业,走“借梯上楼”的合资合作路子。县政府大力支持依托“菌、菜、油、林”四大成熟产业,采取“村企联姻”形式,走村一条农村经济快速扩张之路。依托乡村振兴,泌阳县积极引导村各个社区、街道办、村委会等发挥组织优势,为种植和养殖大户等提供便捷的土地资源、配套完成的基础设施,以实际行动推进土地制度改革。总之,解决土改问题需要进一步强化党建引领,凝聚多方力量,加快乡村产业发展,促进农民增收推动乡村振兴。

2 当地农村土地制度改革进程中存在的问题及归因分析

2.1 土地资源浪费现象比较严重

泌阳县地域宽广,有耕地 89 644 hm²,连片无污染草坡 78 039hm²,柞坡 33 350 hm²,宜林面积 98 049 hm²,土地类型多样。但缺乏统筹引导,农村

土地可以无偿使用,同时也被落后的传统观念所影响,导致土地利用率低下。如今泌阳县城市化迅速发展,空心村现象也在农村普遍存在,打拼出去的知识青年选择向驻马店市甚至更大的城市发展,其名下的土地没有进行合理的流转,制约了泌阳县生产力以及经济的发展。另一种现象是土地利用不合理,土地种植不合理导致土地资源被大量破坏。

2.2 土地流转矛盾纠纷多且农民权益难以保障

土地流转过程中农户间存在多种原因造成的经济纠纷,首先是承包权不清引起的经济纠纷,其次是农民缺乏法律知识,对于土地流转,农民对国家下发的土地流转政策不够了解,对此类信息关注度低下,且知识水平较低,容易出现矛盾纠纷。在生活实际中,大多数农民不熟悉土地流转的具体法律流程,涉及土地的问题多用口头协议,缺乏具有法律效力的书面形式。泌阳县农村承包合同纠纷案件统计如表 1 所示,可以看出土地纠纷比例呈上升趋势。

表 1 2019 年至 2022 年泌阳县农村承包合同纠纷案件统计

年份	合同纠纷案件(件)	农村承包合同纠纷案件(件)	所占比例(%)
2019	1100	27	2.4
2020	1001	62	6.1
2021	410	16	3.9
2022	202	19	9.4

2.3 土地制度改革宣传不到位

新制度的下发,难免存在普及度较低的问题。随着我国工业化和商业化的发展,青壮年劳动力外出打工,致使乡村留守问题愈发严重,老年人理解土地改革政策会更加吃力。而且大部分农户只关心土地改革给自己家庭带来的好处;更有甚者,部分农户还认为土地制度改革是政府的事情,与自己无关,甚至认为学习相关知识对自己没有用处。这些问题都在无形中阻碍着土地制度改革工作的推进。

2.4 农村集体经济股权分配存在争议

部分村干部缺乏专业知识,思想认知不够全面,对股权分配制度了解较少,虽有心实施改革制度,但由于在投资性生产经营方式中瞻前顾后,无法快速落实当前改革政策^[2]。同时也由于大部分农民群众受教育程度较低,法律意识薄弱,无法在相关股权协议中保全个人合法的权利和资产,或在某些情况下被恶意侵占土地或股权,无法获得相应的收益,农民收入大大减少。

2.5 农村宅基地收回管理难度大

根据泌阳县政府公告,2023 年泌阳县计划供应住宅用地 81.1447 hm²。一方面,农村宅基地的建造缺少规划,宅基地的使用不够规范,常出现排列无序和乱占乱建现象,造成村庄道路堵塞、耕地破坏、

房屋闲置以及存在消防安全隐患等问题。另一方面,农民缺乏对法律的了解,把宅基地当作个人财产,拒绝政府对宅基地的征收改造。同时部分村组织对宅基地的征收补偿落实较慢,农民群众对宅基地的征收有抗拒心理,加重了农村宅基地征收的难度。

3 对当地土地制度改革发展的思考

3.1 以新理念打造高标准农田

以泌阳县河南村为例,近年来该村依托自身优势,大力发展旅游业、林果业以及配套产业,成功使村民增收约3万,全村全部实现脱贫。2018年村集体经济收入30万元,至2022年已达到55万元,成功由贫困村转变成为现代化发展的典范,给泌阳县其他村庄的发展和提质增效提供借鉴意义;推进高质量土地制度改革,应贯彻新发展理念,以高标准农田项目提升土地效益,需要加强土地管理和保护。政府要加强农村土地发展和利用,大力发展农村产业的发展,最大化合理安排土地资源的使用,以高标准农田项目提升土地效益^[1]。

3.2 切实保护农民的合法权益

县政府部门应当明晰产权,协调利益关系。要持续推进农村土地流转,不仅要有明晰的产权关系,还要划分各个责任主体的权力义务范围。其次,应当完善被征地补偿安置制度,制定合理可行的补偿标准,切实保障农户们的基本权益。最后,针对失地农民开设就业培训相关课程,增强其再就业能力,或进行适当的就业安置,稳定承包关系。这就要求政府部门建立健全土地流转的法律法规,建立健全管理土地的保护机制。以人民为中心,维护农民的土地合法权益^[3]。

3.3 以党建引领农村土地制度改革

县政府应采取措施大力宣传相关土地改革政策,定期开展讲座宣讲土地改革制度,帮助村民了解县土地改革制度,调动的村民的积极性,真正意义上让土地制度改革相关政策落地开花,使相关政策全面落实到每个村民的土地承包上,落实乡村振兴的责任制。面对困难和不利因素时,县政府应始终坚持党建引领,迎难而上,切实维护农民个人、集体经济组织的利益,进一步提高土地现代化、科技化、集约化水平,使乡村振兴的硕果惠及更多农民。

3.4 完善土地流转保障机制

土地的使用必须经过批准。同时,应妥善处理与原土地使用者补偿有关的事项。评估土地后可签订股权合营协议,合营双方或多方就合营企业的条款、期限、管理权限、股权分配及其他有关事项签署书面合营协议,以明确各方在合营企业中的权利和

义务。同时对村集体资产股份实行登记制度,登记并监督其组织成员持有的股份信息,集体经济组织必须向成员颁发股份证书。建议未来的立法应明确规定向成员发放集体股息的条件和要求,如集体股息长期未分配,成员有权提起法律诉讼,并要求乡镇人民政府下令纠正等。

3.5 盘活农村闲置宅基地

完善宅基地管理机制,结合出台的相关政策指引,为全体农民普及相关法律知识,将合法用地的理念深入农民群众内心。简化政务流程,提高管理人员的整体办事效率,特别是宅基地的调整和补偿不能由办事人员包办管理,集体经济组织的所有成员都有权参与并做出决定。完善宅基地管理实施细则,建立先进制度,进一步促进宅基地管理工作的顺利开展。同时,加大土地资源管理力度,增强执法力度,从根本上避免“乱占乱建”现象,最大限度地提高宅基地上空置房屋的经济价值。

4 结语

实施乡村振兴战略有利于解决新时期我国的主要矛盾,对我国向着“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴稳步前进,具有重大的现实意义,也为构建现代经济体系奠定了坚实基础。农村土地制度的全面改革,平衡了维护农民权益和维护社会发展这两者之间的关系,更加突出了土地的征收和使用必须符合农户的利益。完善征地手续和征地补偿安置制度,建立合理、规范、多样化的被征地农民保障机制^[4-5],这一系列的改革措施,将会赋予农民更多土地生产经营的权利,有利于地方财政和经济持续健康发展,全面推进城乡统筹发展和乡村振兴战略,增进人民福祉,实现共同富裕。

参考文献:

- [1] 杨晓敏,张栋.乡村振兴背景下张掖农村土地制度改革现状及路径选择[J].甘肃农业,2023(5):5-8.
- [2] 陈雨生,孙召发,韩杨,等.农村土地制度改革促进城乡融合发展路径与机制[J].经济地理,2023,43(5):36-45.
- [3] 刘俊杰,祖健.深化农村土地制度改革为农业转型升级提供不竭动力[J].农村工作通讯,2023(9):11-13.
- [4] 李向楠.从乡村社会变迁看乡村全面振兴:对社旗县李店镇发展变迁的调查与思考[J].河南农业,2023(4):60-61.
- [5] 郭晓鸣,王蔷.深化农村集体产权制度改革创新经验及突破重点[J].经济纵横,2020(7):52-58.

作者简介:安启萌,男,2003年生。研究方向为经济学。