

摘 要

“全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村。”推动农村土地经营权有序流转是落实“三权分置”政策、推动“三农”工作的关键之举，是促进农民增收致富、推进农业产业化发展的有力举措，是保障粮食安全、全面推进乡村振兴的必然要求。F市作为全省首家成立农村产权交易中心、以平台支撑规范推动农村土地流转的县级市，在农村土地流转方面取得了一定的工作成效。但是，在高频流转的背后，隐藏着政府监管的盲区与漏洞，极易滋生矛盾纠纷与廉政风险，损害农民的切身利益。要推动F市农村土地高质量流转，必须消除政府监管方面存在的问题。对F市农村土地流转中的政府监管进行研究，发现问题并提出对策，对强化地方政府监管职能、全面推进乡村振兴、提高基层治理能力现代化水平具有重要意义。

本文选取县级市F市作为研究样本，运用政府职能理论和整体性治理理论，采用问卷调查和访谈等研究方法，总结出F市农村土地流转中的政府监管存在越位、缺位、错位等问题，并提出厘清角色定位、强化监管意识；弥补监管漏洞、全程全面监管；织密监管网络、强化部门协同等对策建议作为结论，对于已经建立农村产权交易平台开展土地流转的地区强化地方政府监管职能具有借鉴意义。

关键词：乡村振兴；农村土地流转；土地经营权；政府监管

Abstract

“To comprehensively build a socialist modernized country and achieve the great rejuvenation of the Chinese nation, the most arduous task still lies in the countryside, and the most extensive and profound foundation still lies in the countryside.” Promoting the orderly transfer of rural land management rights is a key measure to implement the "separation of three rights" policy and promote the work of agriculture, rural areas, and farmers. It is a powerful measure to promote the increase of farmers' income and the development of agricultural industrialization, and is an inevitable requirement to ensure food security and comprehensively promote rural revitalization. As the first county-level city in the province to establish a rural property rights trading center and promote standardized rural land transfer through platform support, F City has made some achievements in rural land transfer. However, behind the high-frequency transfer, there are blind spots and loopholes in the government supervision, which can easily breed conflicts, disputes, and corruption risks, damaging the vital interests of farmers. To promote the high-quality transfer of rural land in F City, it is necessary to solve the problems in government supervision. Researching on the government supervision of rural land transfer in F City by identifying problems and proposing countermeasures is significant for strengthening the regulatory functions of local governments, comprehensively promoting rural revitalization, and improving the modernization level of grassroots governance capabilities.

This article chooses F City, a county-level city, as the research sample. Using the theories of government functions and holistic governance, and using research methods such as questionnaire surveys and interviews, it summarizes the problems of government supervision in rural land transfer in F City, such as overstepping, missing, and misplacement. As a conclusion, it proposes to clarify the responsibilities and strengthen regulatory awareness; filling regulatory loopholes and conducting comprehensive supervision throughout the entire process; weaving a dense regulatory network and strengthening departmental collaboration. It is of reference significance for regions that have established rural property rights trading platforms to carry out the land transfer and strengthen local government supervision.

Key Words: rural revitalization; rural land transfer; land management rights; government supervision

目 录

1	绪论	1
1.1	选题背景与意义	1
1.1.1	选题背景	1
1.1.2	选题意义	1
1.2	国内外研究综述	2
1.2.1	国外研究现状	2
1.2.2	国内研究现状	5
1.2.3	研究述评	9
1.3	研究思路与方法	10
1.3.1	研究思路	10
1.3.2	研究方法	10
1.4	创新点与不足之处	11
1.4.1	创新之处	11
1.4.2	不足之处	11
2	农村土地流转中政府监管的概念与理论基础	12
2.1	农村土地流转中政府监管的概念	12
2.1.1	农村土地流转	12
2.1.2	政府监管	13
2.2	农村土地流转中政府监管的理论基础	15
2.2.1	政府职能理论	15
2.2.2	整体性治理理论	17
2.3	农村土地流转中政府监管的研究设计	18
2.3.1	问卷设计	18
2.3.2	访谈设计	19
3	F市农村土地流转机制及政府监管现状	21
3.1	F市农村土地流转基本情况	21
3.2	F市农村土地流转机制	22
3.2.1	F市农村土地流转的模式	22
3.2.2	F市农村土地流转的途径及政府监管的重点	23
3.3	F市农村土地流转中政府监管的实效	26

4	F 市农村土地流转中政府监管存在的问题与原因分析	28
4.1	F 市农村土地流转中政府监管存在的问题	28
4.1.1	强制流转交易，政府监管越位	28
4.1.2	存在盲区漏洞，政府监管缺位	29
4.1.3	部门协同不强，政府监管错位	33
4.2	F 市农村土地流转中政府监管问题的原因分析	35
4.2.1	政绩观错位，角色定位不明	35
4.2.2	监管意识不强，服务理念薄弱	35
4.2.3	政策保障不足，体制机制不全	36
5	完善 F 市农村土地流转中政府监管的对策建议	38
5.1	厘清角色定位，强化监管意识	38
5.1.1	树牢正确政绩观，厘清职能定位	38
5.1.2	强化监管意识，提升监管自觉	38
5.2	弥补监管漏洞，全程全面监管	399
5.2.1	严格审查审批，加强事前监管	39
5.2.2	强化流程监督，加强事中监管	39
5.2.3	关注合同执行，加强事后监管	40
5.3	织密监管网络，强化部门协同	41
5.3.1	坚持高位推动，强化政策保障	411
5.3.2	健全监管机制，促进共监共管	422
	参考文献	44
	附 录	48
	致 谢	52

图目录

图 3.1	2019 年至 2023 年 F 市农村土地流转交易情况	21
图 3.2	农村土地待流转交易信息	22
图 3.3	F 市农村土地经营权流转流程图	24
图 4.2	农村土地受让方对政府监管职能履行情况的评价	31

表目录

表 2.1	农村土地流转中的政府部门的监管职能分工表	14
表 4.1	委托村委会流转农村土地中农户的自身意愿情况	28
表 4.3	私下协议流转交易的备案情况	32

1 绪论

1.1 选题背景与意义

1.1.1 选题背景

2023 年中央一号文件指出，“促进农业经营增效。引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营。”习近平总书记在江西考察时强调，“要坚持农业农村优先发展，加快农业现代化建设步伐，牢牢守住粮食安全底线，推进农业产业化，全面推进乡村振兴。”土地是农耕文明下农民赖以生存的基础，是连接故乡、承载乡愁的纽带媒介。随着经济社会的发展，亲自耕种承包地不再是最主要的谋生方式。实行农村土地所有权承包权经营权“三权分置”，放活农村土地经营权，推动其有序流转，是推动“三农”工作、促进农业经营增效的关键之举，是促进农民增收致富、推进农业产业化发展的有力举措，是保障粮食安全、全面推进乡村振兴的必然要求。

F 市是全省首个成立农村产权交易中心的县级市，其农村土地流转成交笔数多、交易量大，在推动农村土地经营权规范化流转方面取得了一定成效。可以说，F 市在农村土地流转工作上践行了习近平总书记“走在前、勇争先、善作为”的殷殷嘱托。但是，机遇是与挑战并存的，建立规范化平台推动农村土地高频流转的背后，隐藏着不少制度的漏洞。具体体现在农村土地流转未充分尊重农民意愿、由政府主导带有强制性；村委会集中流转、农民私下协议流转以及农村土地流转后的用途与流转费用的支付上缺乏有效监管；流转涉及政府各部门权责不清、协同配合不强等。这一系列问题反映出政府监管的越位、缺位与错位。如不及时厘清职权定位，解决政府监管方面存在的问题，F 市的农村土地流转工作必将受阻，全面推进乡村振兴的步伐也必将放缓。对 F 市农村土地流转中的政府监管进行研究，通过发现其中存在的问题并分析原因，就如何完善政府监管提出针对性的对策建议，有助于堵塞监管漏洞，理顺政府各部门的监管职能，强化部门间的协同配合，切实保障土地流转各方的合法权益。同时，有助于守住 18 亿亩耕地红线与生态保护红线，避免土地撂荒和地力受损，推动农村土地可持续利用与高质量流转。

1.1.2 选题意义

目前，国内外专门针对农村土地流转中的政府监管的研究不多，特别是针对成立了农村产权交易中心、规范化开展土地流转的地区的研究不多。本文以成立了农村产权交易中心的 F 市为研究对象，从县级层面深入探究农村土地流转中地方政府监管的问题，

对本领域的研究具有一定的理论意义与实践意义。

(1)理论意义

“三权分置”的政策出台仅约十年时间，虽然每年党中央、国务院都出台了相关政策鼓励放活土地经营权，但不可否认的是，我国农村土地经营权流转仍处在探索阶段。诚然，国内有一些地区找到了适宜的土地流转模式，但是还存在着较大的局限性，地方政府在农村土地流转这一领域的监管仍然存在很多不足之处。本文通过查阅大量文献，深入当地开展问卷调查与访谈，对 F 市农村土地经营权流转的实际情况和政府各部门的监管职能进行剖析，总结出其存在监管越位、缺位与错位等问题，并针对性提出对策建议，对完善农村土地经营权流转中政府监管的理论基础具有一定的参考意义。

(2)实践意义

县域正在成为国家治理体制的基石。本文选取县级市 F 市作为研究对象，对提升农村土地流转中地方政府的监管职能、促进县级政府治理能力现代化具有重要的实践意义，主要体现在以下三方面：一是探索了规范化交易平台运行下政府监管的模式。本文揭开了规范化土地流转中不规范的一面，通过查阅资料、问卷调查、访谈等方式发现政府监管存在的问题，并通过剖析原因，找出问题症结，在厘清政府各部门监管职责与农村土地流转中各环节的监管重点的基础上，就成立了农村产权交易中心的地区提出了具有针对性的对策建议。有效弥补了政府监管的漏洞，完善了政府的监管职能，探索了自上而下、由内及外的政府监管的新模式。二是推动了农村土地健康有序流转。本文指出政府在土地流转过程中采用了不合理的强制性措施，有利于维护农民的主体地位，促进市场机制充分发挥作用；本文揭露出政府监管的盲区空白，有助于规范相关从业人员的行为，降低矛盾纠纷与廉政风险的发生概率；本文就如何保障土地租金及时足额支付提出了对策建议，有助于保障农民财产性收益，促进农民增收致富。三是有助于落实最严格的耕地保护制度。本文就加强流转后土地用途“非农化”的监管提出对策建议，有助于守住 18 亿亩耕地红线，切实保护耕地不被占用与破坏。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国外研究现状

我国的农村土地制度与国外比较有着根本性的区别，国外大部分国家的土地是私有的，大部分国家也都允许甚至鼓励土地交易，土地可以自由地进入市场进行流转。并且，国外没有专门针对“农村土地流转”的研究，多是以“土地流转”或是“土地交易”作为研究对象。同时，国外对土地流转中政府监管的研究较少，监管的措施较为宏观。笔者整理了与本文选题相关的研究，主要有以下两点：

(1)关于土地流转影响因素的研究

国外学者对土地流转影响因素的研究主要集中在交易费用、农户意愿、土地分布状况、确权制度、经济状况等方面。K Deininger 和 S Jin (2005) 认为, 土地流转中产生的交易费用越高, 农户流转土地的意愿就越低^①。Ann (2011) 认为, 尊重农民意愿与其对土地的情感、做好农民的引导工作, 有利于提高土地流转的效率^②。Zvi Lerman 和 Natalya Shagaida (2007) 研究俄罗斯土地政策与土地市场时指出, 土地细碎化会增加转入户与转出户之间的谈判难度, 抑制转入户集中连片转入土地^③。K Deininger, S Savastano 和 C Carletto (2012) 针对阿尔巴尼亚土地市场研究时同样发现, 地块破碎是影响交易费用的重要因素。土地规模小、分割零散增加了交易费用中的谈判成本, 从而增加了土地流转中的交易费用^④。J Chamberlin 和 J Ricker-Gilbert (2016) 通过对比马拉维和赞比亚土地交易市场交易情况, 发现人口稠密的马拉维的土地交易市场参与率远高于人口密度较低的赞比亚, 得出土地稀缺在推动土地市场发展方面存在重大促进作用的结论^⑤。Bezabih 和 Holden (2006) 通过在埃塞俄比亚的研究发现, 确权的土地在土地交易市场的参与率与成交率更高^⑥。Bogaerts (2002) 等通过研究中欧地区土地交易认为, 适当的土地管理基础设施、有效的土地管理机构、明确的土地所有权以及建立财产税制度对于构建有效的土地市场至关重要^⑦。Mu'adi (2020) 等通过研究印度尼西亚恩格林戈

①K Deininger, S Jin. The potential of land rental markets in the process of economic development: Evidence from China[J].Journal of Development Economics, 2005, 78(1):241-270.

② Ann G. Emotional bonds as obstacles to land sale—Attitudes to land among local and absentee landowners in Northwest Estonia[J].Landscape and Urban Planning, 2011, 99(1):31-39.

③ Zvi Lerman, Natalya Shagaida. Land policies and agricultural land markets in Russia[J].Land Use Policy, 2007, 24(1):14-23.

④ K Deininger, S Savastano, C Carletto. Land fragmentation, crop-land abandonment and land market operation in Albania[J].World Development, 2012, 40(10):2108-2122.

⑤ J Chamberlin, J Ricker-Gilbert. Participation in Rural Land Rental Markets in Sub-Saharan Africa: Who Benefits and by How Much? Evidence from Malawi and Zambia[J].American Journal of Agricultural Economics Advance Access, 2016, 0(0): 1-22.

⑥ Holden, Stein, Bezabih, Mintewab. Tenure Insecurity, Transaction Costs in the Land Lease Market and their Implications for Gendered Productivity Differentials[R].International Association of Agricultural Economists, 2006 Annual Meeting, August 12-18, 2006, Queensland, Australia.

⑦ Bogaerts T, Willimason L P, Fendel E M. The role of land administration in the accession of Central European countries to the European Union[J].Land Use Policy, 2002, 19(1):29-46.

村的农用地流转情况后，提出经济困难因素是土地所有者出售农田的重要影响因素。租赁交易减少了要素禀赋的失衡，将耕地转移到土地相对贫乏但更愿意和更有能力耕种的家庭^①。

(2)关于土地流转中政府监管措施的研究

Macmillan（2000）以经济学的视角对土地市场进行分析，认为要弥补市场缺陷，财政部门要对政府干预市场的行为予以帮助和支持。政府需要密切关注土地交易情况，尤其是在土地用途方面要加大监管的力度和范围^②。Joshua 和 Eleonora et al（2004）等认为政府干预政策可能偏离其干预目的，有可能出现土地价格偏低、交易成本过高的现象，此时需要加强政府监管，抑制土地价格虚高的现象，提高资源配置效率^③。Monteiro J（2014）等提出通过成立土地划界机构等方式，将农村社区纳入土地监管系统，同时，要加强知识培训，提高农村社区人员对土地管理的认识^④。Hoang Trieu Huy（2016）等通过研究影响越南农田租赁市场参与度的交易成本驱动因素，建议越南政府完成土地登记计划，并加强基础设施建设，以增加土地交易参与者的积极性^⑤。Wardani（2017）通过研究印度尼西亚农业用地功能及其用途的改变，提出要从法律层面加强对土地用途改变的监督，并且鼓励社会成员进行监管。同时提出，对改变农业用地用途的制裁不仅限于个人制裁，还包括有关机构的制裁^⑥。Kadykova（2019）等通过对俄罗斯奔萨地区国有土地监管现状的分析，提出未来在土地登记方面加强控制和监管十分必要^⑦。Kaletnik（2020）等通过分析乌克兰不同所有者对土地资源的利用情况和农业用地的结构情况后

① Mu'adi S, Maksum A, Hakim M L, et al. Transfer of function agricultural land[C].Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management, 2020: 2568-2574.

② Macmillan DC.An Economic Case for Land Reform[J].Land Use Policy, 2000, 17(1): 49—57.

③ Joshua M Duke, Eleonora Marisova, Anna Bandlerova, Jana Slovinska. Price Repression in the Slovak Agricultural Land Market [J].Land Use Policy, 2004(21): 59—69.

④ Monteiro J, Salomão A, Quan J. Improving land administration in Mozambique: a participatory approach to improve monitoring and supervision of land use rights through community land delimitation[C].2014 World Bank Conference on Land and Poverty. 2014.

⑤ Huy H T, Lyne M, Ratna N, et al. Drivers of transaction costs affecting participation in the rental market for cropland in Vietnam[J]. Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 2016, 60(3): 476-492.

⑥ Wardani W I. Supervision of function of agricultural land in the national legal system framework[J].International Journal of Business, Economics and Law, 2017, 14(04):45-49.

⑦ Kadykova O F, Duzhnikov A P, Chuvorkina T N, et al. Legal support and ways to increase the efficiency of state land supervision in the penza region[J]. Volga Region Farmland, 2019(4): 32-36.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/236001220130011010>