

# 完善农村土地承包经营制度： 实践进路与对策建议

宋洪远<sup>1</sup> 唐文苏<sup>2</sup>

(1.华中农业大学乡村振兴研究院,湖北武汉430070;2.华中农业大学经济管理学院,湖北武汉430070)

**摘要:**促进土地经营权有序流转、发展农业适度规模经营,是巩固和完善农村基本经营制度的重要内容,也是发展现代农业、推进农业现代化的必由之路。基于对改革开放以来农村土地承包经营制度演进的系统梳理,本文将其划分为政策破冰期、关系稳定期、物权法定期、确权探索期和机制完善期五个阶段,并重点分析了党的十八大以来农村土地承包经营制度改革的进展与困境。研究发现,在农村土地承包关系稳定性增强、土地流转市场加速发育、经营权担保融资权能有效拓展、制度框架和政策体系逐步定型的同时,在土地流转政策执行、土地流转价格形成机制与管理服务制度、土地权益保障与资源配置等方面还存在一些问题。还需要进一步构建耕地安全与流转行为监管制度,健全土地经营权流转价格形成机制,改革政绩考核机制与强化权力运行监督,构建适应土地功能转型的动态发展机制,完善土地流转市场服务体系。

**关键词:**农村土地承包经营制度;农业农村现代化;土地流转;农村改革

**中图分类号:**F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2025)06-0014-12

## 一、引言

完善农村土地承包经营制度,是促进土地经营权流转、发展农业适度规模经营和推进农业现代化的必然要求。2024年7月党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》和2025年1月出台的《中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》,对进一步深化农村改革作出了部署和安排,为完善农村土地承包经营制度指明了方向,提出了新要求。从当前的情况来看,农用地资产专用性高、交易不确定性强的特点放大了土地流转机制不健全的负面影响;土地细碎化导致的流转机制不畅和规模经营受阻,制约着土地要素潜能的充分释放和农业生产效率的持续提升<sup>[1][2]</sup>。在农业农村现代化加快推进与第二轮延包全面启动的关键时期,深化农村土地承包经营制度改革关乎现代农业经营体系与农民增收长效机制的构建,是加快农业农村现代化的强大动力和制度保障<sup>[3]</sup>。鉴于此,系统研究完善农村土地承包经营制度的实践进路与对策措施,既是为第二轮延包政策落地提供参考依据的迫切需求,更是以加快农业农村现代化推

收稿日期:2025-08-21

基金项目:国家社会科学基金重大专项“巩固和完善农村基本经营制度的理论和实践研究”(24ZDA052)

作者简介:宋洪远(1959—),男,北京西城人,华中农业大学乡村振兴研究院教授;

唐文苏(1999—),女,江西赣州人,华中农业大学经济管理学院博士生,本文通讯作者。

进中国式现代化的重大实践命题。

围绕农村土地承包经营制度尤其是农村土地流转方面,学界已做了不少探讨。现有研究普遍肯定了家庭联产承包责任制对明晰产权、保障农民土地财产权益的基础性作用,并证实了其对农业生产效率的促进作用<sup>[4][5]</sup>。随着工业化与城镇化加速、农民非农就业与市民化的加快,承包地的传统就业与增收功能显著弱化,农户对土地的“持有观念”日益强于其直接的“收入功能”,承包地作为农业生产要素的本质功能更加凸显<sup>[6][7][8]</sup>。随着承包地功能属性的转变,土地流转成为学界关注的核心议题。在土地流转行为层面,现有研究指出土地流转是农户基于资源优化配置作出的理性决策,有助于提高非农收入、促进劳动力转移并提升农业生产效率<sup>[9][10][11][12]</sup>。在流转机制层面,学者们发现土地流转价格受内在属性和外部环境的双重影响,因农户社会关系网络的差异形成了“关系型市场”和“要素型市场”并存的土地流转格局<sup>[13][14]</sup>,但市场化程度的提高也带来了“非粮化”风险<sup>[15]</sup>。因此,部分研究对农地流转的规模经济效应提出了质疑,指出随着农地流转规模的扩大,资源错配可能加剧,导致出现农地规模不经济现象<sup>[16][17][18]</sup>。2013年,国家提出实行农村土地“三权”分置改革,从而为破解土地流转中权属模糊问题提供了关键制度框架。通过集体所有权、农户承包权和耕作者经营权的分离,为经营权独立流转奠定了产权基础,在制度上保障了流转各方的权益<sup>[19][20]</sup>。在此基础上,农地流转权利配置可以分为“三权”分置流转、承包户自主出租、集体直接经营和集体统一出租四种类型<sup>[21]</sup>。但在流转过程中仍面临效率与公平、小农生产与现代农业、顶层设计与地方治理的矛盾<sup>[22]</sup>,亟须通过落实农地集体所有权、稳定农户承包权和放活土地经营权,持续增强改革效能<sup>[23]</sup>。

既有研究为理解农村土地承包经营制度提供了理论与实证基础,但多侧重于对特定历史阶段、改革措施或现象的局部讨论。进入新发展阶段,面对“三农”工作的新形势、新任务,需要深入分析农村土地承包经营制度的演进逻辑,为推进农业农村现代化提供高效能、低成本的农地制度框架<sup>[24][25]</sup>。鉴于此,本文聚焦改革开放以来的农村土地承包经营制度,系统梳理农村土地承包经营制度演进的实践逻辑,重点总结党的十八大以来农村土地承包经营制度改革的进展与困境,并围绕完善农村土地承包经营制度,提出更具针对性和可操作性的优化路径与对策建议。

## 二、改革开放以来农村土地承包经营制度的演进历程

1978年12月,党的十一届三中全会作出了把党和国家的工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。改革率先从农村开始,并在土地经营方式方面取得突破。以国家标志性政策文件和法律法规的出台、改革解决的核心问题及土地权利属性的本质变化为基本线索,本文将农村土地承包经营制度的改革历程划分为政策破冰期(1978—1983年)、关系稳定期(1984—1997年)、物权法定期(1998—2007年)、确权探索期(2008—2012年)和机制完善期(2013年至今)等五个阶段。政策破冰期主要解决“能不能包”的问题,关系稳定期回应了“包多久”的问题,物权法定期界定了“是什么权利”的问题,确权探索期厘清了“权利是谁的”问题,机制完善期明确了“权利怎么用”的问题,由此形成了集体所有、家庭承包和多元经营的现代农地制度框架。

### (一)“两权分离”的探索实践与政策的破冰(1978—1983年)

家庭联产承包责任制的推行,实现了土地集体所有权和家庭承包经营权的“两权分离”,为土地流转奠定了制度基础。党的十一届三中全会确定了解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看的指导方针,破除了实行土地承包经营探索的主要障碍。安徽省凤阳县小岗村的“大包干”实践率先突破了“三级所有、队为基础”的农村集体经营模式,通过实行“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”分配机制,提高了农民的生产积极性。1979年9月党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》提出,实行“包工到作业组,联系产量计算劳动报酬”的办法。1980年9月中共中央印发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》提出,“在那些边远山区和贫困落后的地区,长期‘吃粮靠返销,生产靠贷款,生活靠救济’的生产队,群众对集体丧失信心,因而要求包产到户的,应当支持群众的要求,可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长的时间内保持稳

定”，这一政策探索为实行家庭联产承包责任制打开了窗口。通过承认家庭的经营主体地位，使农户拥有对土地的剩余索取权，这是土地经营权能够作为一种独立权利进行流转的基石。1981年《全国农村工作会议纪要》指出，包产到户、包干到户，都是社会主义集体经济的生产责任制。之后，包产到户、包干到户等农村土地家庭承包经营形式在全国范围内迅速推广。在家庭联产承包责任制基本确立后，1982年的中央一号文件反复强调要稳定和完善农村家庭土地承包经营制度，1983年的中央一号文件提出，“实行生产责任制，特别是联产承包制”。上述政策通过明确农户家庭土地承包经营权，实现了土地集体所有权与农户家庭承包经营权的分离，为土地经营权流转交易奠定了基础。

### （二）稳定农村土地承包关系与赋予农户流转权能（1984—1997年）

政府通过延长耕地承包期以稳定农户预期，在政策层面赋予农户更充分的土地流转权能，为农地市场的初步形成创造了条件。1984年的中央一号文件明确提出，土地承包期应在15年以上；允许“社员在承包期内，因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的，可以将土地交给集体统一安排，也可以经集体同意，由社员自找对象协商转包”，农地流转权能在国家层面得到认可。长期的契约关系则极大稳定了农户的经营预期，为跨期土地交易提供了保障。1985年的中央一号文件提出实行联产承包责任制和农户家庭经营长期不变。1987年1月1日施行的《中华人民共和国民法通则》第八十条规定将“承包经营权”纳入民事权利体系，为农户的土地承包经营权提供了法律保障。1988年4月七届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》第十条第四款载明“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，为深化农村土地承包经营制度改革提供了宪法依据。1991年11月党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》提出，“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善”。1993年11月党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》强调，“在坚持土地集体所有的前提下，延长耕地承包期，允许继承开发性生产项目的承包经营权，允许土地使用权依法有偿转让”。与此同时，《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出，在原定的耕地承包期到期之后，再延长30年不变。1997年8月，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和和完善农村土地承包关系的通知》明确提出，“在第一轮土地承包到期后，土地承包期再延长30年”，进一步向市场传递了农村土地承包长期稳定的信号，巩固了土地流转市场的制度根基。

### （三）土地承包关系的长期化与物权的法定化（1998—2007年）

以《中华人民共和国农村土地承包法》和《中华人民共和国物权法》的出台为标志，土地承包经营权被明确为用益物权，为农地流转提供了强有力的法律保障。1998年10月党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，“土地使用权的合理流转，要坚持自愿、有偿的原则依法进行，不得以任何理由强制农户转让”。1999年3月九届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》将“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”载入宪法，确立了家庭联产承包责任制的法律地位。进入21世纪，完善农村土地承包经营制度的核心是构建系统完备的法律保障体系。2003年3月1日施行的《中华人民共和国农村土地承包法》，界定了发包方与承包方的权利义务，明确了承包原则与程序，确立了法定承包期限，规定了承包合同与经营权证书的法律效力，设定了“承包期内，发包方不得收回承包地”“承包期内，发包方不得调整承包地”等承包经营权保护条款，明确了土地承包经营权转包、出租、互换、转让等流转方式，为土地经营权流转提供了法律保障。2007年10月1日施行的《中华人民共和国物权法》，进一步将土地承包经营权界定为“用益物权”，赋予权利人占有、使用、收益和依法流转土地承包经营权的法定权利。

### （四）确权登记的试点实践与改革巩固（2008—2012年）

全国范围内开展的土地承包经营权确权登记颁证工作，为农地流转提供了清晰的产权基础，解决了信息不对称问题，降低了土地流转的交易成本。2008年10月党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”，

赋予农民对承包土地“占有、使用、收益、流转”的完整权能。此后,连续四年的中央一号文件都将“土地确权登记”列为首要任务。2009年原农业部启动土地承包经营权确权登记颁证试点工作。2010年1月1日施行的《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》,建立了专门针对农村土地承包的仲裁制度,体现了改革重心从“明确权利属性”向“勘定权利边界”深化。2010年国家要求“开展农村土地承包经营权登记试点”,并在八省进行实测确权,重点解决承包地块“四至不清、面积不准”的历史遗留问题,便于土地流转中的信息核实、价值评估与合同签订。2011年3月,《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》提出,全面组织清理土地承包档案,建立健全土地承包经营权登记簿,依法保障农户的土地承包经营权。土地确权登记强化了农村土地承包经营权的物权保护,促进了土地经营权的有序流转,稳定了农民的长期经营预期,巩固了既有的改革成果。

#### (五)“三权”分置改革与权能完善(2013年至今)

“三权”分置改革的提出,确立了放活经营权、发展适度规模经营的现代农地流转体系。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出,“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”;同年12月,中央农村工作会议提出“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”的“三权”分置制度框架。2014年11月和2015年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》和《深化农村改革综合性实施方案》,系统阐述了实行农村土地“三权”分置改革和农村土地承包关系长久不变的路径措施。2016年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》正式确立了“三权”分置的制度框架和具体办法,进一步明确经营权享有“再流转、抵押”等独立权能,使经营权成为可自主进入市场的生产要素。2018年12月修订的《中华人民共和国农村土地承包法》,在法律层面承认了土地经营权的独立地位,为农地流转市场发展奠定了基础。2019年《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》明确要求,“进一步明晰集体与农户、农户与农户、农户与新型农业经营主体之间在承包土地上的权利义务关系”。2023年的中央一号文件再次强调,“深化农村土地制度改革……保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让”;同年5月1日施行的《农村土地承包合同管理办法》则聚焦土地承包合同管理,强调要建立土地承包信息应用平台、推行承包合同网签。2025年的中央一号文件对土地承包经营权的流转提出了明确的要求,“确保绝大多数农户承包地总体顺延,保持稳定”。

综上所述,改革开放以来我国农村土地承包经营制度的演进,在坚持农村土地集体所有的根本前提下,呈现出清晰深刻的两条改革主线(见图1)。一方面,不断强化和巩固农户土地权益,从政策破冰期确立生产经营自主权,到关系稳定期通过延长承包期赋予农户有保障的土地长期使用权,再到物权法定期以法律形式明确土地的用益物权属性,并由确权探索期的登记颁证夯实完整的土地财产权利。另一方面,逐步深化土地要素的市场化改革,从关系稳定期首次认可流转权能,到物权法定期依法规范流转方式,在机制完善期通过系统构建“三权”分置体系以促进经营权有序流转和高效配置。本质上这是一个“还权于民、赋能于民”的过程,体现了国家、集体与农民之间权、责、利关系的持续调整与法治化构建,为实现农业农村现代化奠定了坚实的制度基础。

### 三、党的十八大以来农村土地承包经营制度改革的进展与困境

#### (一)改革成效

党的十八大以来,围绕深化农村土地制度改革、完善农村土地承包经营制度,国家实施了一系列政策措施,主要包括实行农村土地“三权”分置改革、全面开展农村土地承包经营权确权登记颁证、延长农村土地承包期实现“长久不变”、促进土地经营权有序流转、发展农业适度规模经营,取得了显著成效。

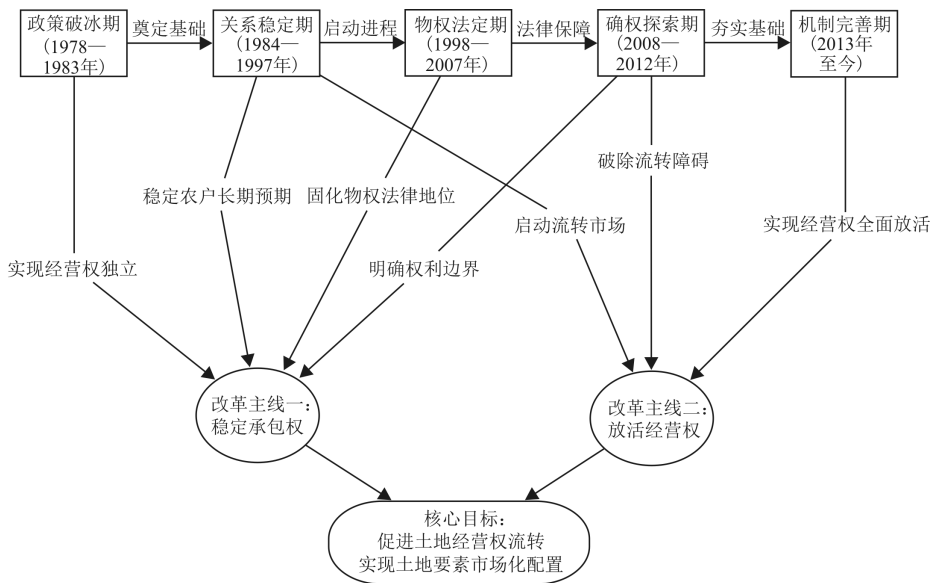


图 1 农村土地承包经营制度改革的逻辑框架

### 1. 土地承包关系稳定性增强

通过全面开展农村土地承包经营权确权登记颁证,从根本上解决了农村承包地块长期存在的“四至不清、面积不准、权属不明”的问题,进一步稳定了农村土地承包关系。例如,2017年广东省借土地确权登记工作成功化解土地历史纠纷4816宗<sup>①</sup>。2018年修订的《中华人民共和国农村土地承包法》将“保持农村土地承包关系稳定并长久不变”和“前款规定的耕地承包期届满后再延长三十年”正式写入法律,赋予农户跨越数十年的稳定制度预期,极大增强了农民的“产权安全感”。截至2020年,全国农村承包地确权登记颁证率超过96%,2亿农户领到了土地承包经营权证,标志着我国农村承包地确权登记颁证工作基本完成<sup>②</sup>,为承包权这一核心用益物权奠定了无可争议的产权基础。产权稳定促进了土地流转率和土地利用效率的显著提升,据2024年12月的一份调查材料显示,部分试点地区的土地续租率由9.51%提升到28.46%,粮食生产全程机械化率达90%,亩均节本增效100元以上<sup>③</sup>。

### 2. 土地流转市场加快发育

《中华人民共和国农村土地承包法》专章规定了“土地经营权”,明确其占有、使用、收益以及依法流转(出租、入股等)的权利。通过确权颁证固化了农户承包权,同时通过法律赋权放活了土地经营权,有效破解了稳定承包关系与发展适度规模经营的矛盾。经营权独立权能的明确使得农村家庭承包耕地流转面积呈现持续、快速增长态势,全国流转面积从2012年底的2.7亿亩增至2022年的5.67亿亩,增长约1.1倍(见图2)。截至2023年底,全国取得法人资格的农村产权流转交易机构共计1711家<sup>④</sup>,土地要素配置效率显著提升。流转市场的活跃为发展多种形式的适度规模经营奠定了坚实基础。全国家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等各类新型农业经营主体蓬勃发展,现代农业经营体系加快构建。截至2024年10月底,纳入全国家庭农场名录系统的家庭农场近400万个,依法登记的农民合作社达214万家、联合社1.5万家,其中种粮家庭农场174.9万个、粮食类合作社55.1万家,占新型农业经营主体总数的38%;全国有109.4万个经营性主体开展社会化服务,年服务面积超过21.4亿亩次,其中服务粮食作物面积16.1亿亩次,服务小农户9400多万户<sup>⑤</sup>。

### 3. 土地经营权担保抵押融资权能有效拓展

《中华人民共和国农村土地承包法》第四十七条明确规定了“承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保”,首次在法律层面确认了经营权的担保物权属。各地在中央政策引导下积极探索抵押贷款试点,配套完善价值评估、抵押登记和风险处置机制。截至2023年,全国农业信贷担保体系累计担保项目近380万个,累计担保金额已超1.2万亿元,在保余额已超4000亿元,占全行业涉农

融资担保余额的 60%左右,农业信贷担保业务覆盖了全国超过 98%的县,业务量超过 1 亿元的县有 1900 多个<sup>⑥</sup>。全国农村土地承包经营权抵押贷款业务规模快速增长,截至 2023 年 7 月末,仅中国农业银行就累计投放农地贷款超 6500 亿元<sup>⑦</sup>,土地经营权的金融属性被有效激活。贷款主要用于支持新型农业经营主体扩大生产、购置农机、改善设施和发展绿色农业,为盘活农村“沉睡资产”、注入农业生产性资本提供了有效渠道。

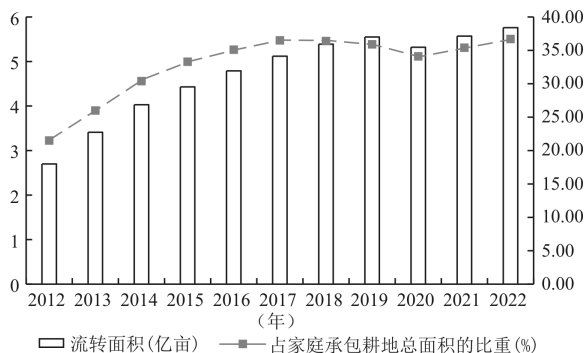


图 2 2012—2022 年农村家庭承包耕地流转变化趋势

数据来源:《中国农村经营管理统计年报》(2012—2018)、《中国农村政策与改革统计年报》(2019—2023)。

#### 4. 制度框架和政策体系基本形成

截至 2021 年底,全国共设立农村土地承包经营仲裁委员会 2595 个,其中县级仲裁委员会 2478 个,聘任仲裁员约 5.5 万人<sup>⑧</sup>。党的十八大以来,《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》《农村土地承包经营权信息应用平台建设总体方案》《中华人民共和国农村土地承包法》《农村土地经营权流转管理办法》等法律法规、部门规章和政策规范性文件相继修订和出台(见表 1),形成了覆盖土地确权、流转、抵押和纠纷调解的全链条制度框架,为土地承包关系的长期稳定提供了坚实的法治保障和政策支持。

表 1 党的十八大以来出台的有关农村土地承包经营的法规和文件

发布时间	法规和文件名称
2014 年	《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》
	《农村土地承包经营权确权登记颁证档案管理办法》
2015 年	《农村土地承包经营权登记簿证样式》
	《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》
2016 年	《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》
	《农村土地承包经营权信息应用平台建设总体方案》
	《农村土地经营权流转交易市场运行规范(试行)》
2018 年	《中华人民共和国农村土地承包法》(修订)
2019 年	《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》
	《农村土地经营权流转管理办法》
	《农村土地经营权出租合同(示范文本)》
2021 年	《农村土地经营权入股合同(示范文本)》
	《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》
2023 年	《农村土地承包合同管理办法》
	《农业农村部关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》

注:仅列示有关农村土地承包经营的主要政策法规和文件,未展示所有政策法规和文件。

#### (二) 主要困境

尽管改革在落实所有权、稳定承包权和放活经营权上取得一定成效,但在实践过程中,由于各产权能在界定、行使与保障环节衔接不畅,出现流转政策执行存在偏差、流转价格形成机制与管理服

务制度缺失、权益实现受阻与资源配置失衡等困境。

### 1. 土地流转政策执行存在偏差

一是耕地“非粮化”“非农化”管控失效问题突出。工商资本流转土地后违规改变用途现象频发，资本逐利逻辑与耕地保护公共属性相悖，对粮食安全构成直接威胁。2023年自然资源部耕地保护督察抽查数据显示，全国查处涉及流转土地的问题图斑1.7万个<sup>①</sup>。2024年自然资源部通报的80个违法违规重大典型问题中，4起侵占耕地挖湖造景、14起违法违规占用耕地甚至永久基本农田、7起政府主导推动违法征地占地等共43起耕地“非粮化”“非农化”问题突出，造成超过7600亩耕地功能丧失<sup>②</sup>。另有研究显示，2009—2020年全国流转耕地“非粮化”程度保持在45%的水平<sup>[26]</sup>。

二是违背农民意愿的强制性流转行为尚未根治。部分地方政府将土地流转率与政绩考核、项目申报捆绑，通过量化比例、扣分加分、政治奖惩等机制，将土地流转面积和流转率作为行政考核硬指标，从而可能诱发强制流转、损害农户自主决策权，这违背了“依法、自愿、有偿”原则，与中央“不得下指标、定任务、搞强迫命令”的要求冲突，侵蚀了农民土地权益。中央纪委国家监委数据显示，2024年，甘肃省排查出流转不规范问题323个，查处农村集体“三资”方面腐败和作风问题1303件；陕西省在摸排清查76.2万份经济合同时，发现无偿低价占用、违规出租发包土地26.3万亩，涉及资产6.1亿元<sup>③</sup>。

政策执行偏差的根源在于地方政府的激励结构扭曲与多重目标冲突。在中央与地方的纵向治理结构中，中央政府着眼于国家粮食安全、农民权益保护等长远和全局性目标，而地方政府作为政策执行的关键代理人，其行为逻辑受区域经济发展、政绩显现等短期激励的影响。地方政府将土地流转率等量化指标纳入政绩考核体系，形成了一种强激励导向，促使基层政府倾向于运用行政手段干预甚至替代市场机制，从而引发“数字流转”“形象工程”等激励扭曲现象。进一步而言，地方政府同时承担着“发展推动者”和“市场监督者”的双重角色，两个角色的目标存在冲突。一方面要吸引资本、发展经济，另一方面要监管资本、保护耕地。在经济增长的考核压力下，监管职能往往为发展目标让路，导致对工商资本违规改变土地用途等行为监管不力。在推进土地要素市场化配置的过程中，政府的职能边界界定不清，其行政干预行为存在“越位”与“缺位”并存的现象，未能有效履行维护市场公平秩序与提供公益性制度供给的核心职责。

### 2. 土地流转价格形成机制与管理服务制度缺失

一是土地流转价格形成机制缺失。由于缺乏价值评估机构和公开透明的信息平台，土地流转价格处于自发、无序状态。从交易市场看，浙江、四川和广东等省均建立了多种形式的农村土地流转交易市场和服务平台，但农村产权流转交易市场发展不平衡，缺乏统一、规范的市场平台和交易规则，导致土地流转信息不对称、流转过程不透明，难以形成公平、合理的土地流转价格，流转市场的设立、运行和监管有待规范。从流转价格来看，福建、安徽、四川、江苏和海南等省的农村土地承包流转指导价格为100元/亩~1200元/亩，省内流转价格差最高达到900元，省域间定价差异悬殊与省域内随意定价并存，土地流转市场议价机制失灵。从政府引导来看，2023年全国共有县级农村产权流转交易市场839个，但通过农村产权流转交易市场进行流转交易的承包地仅占当年全国承包地经营权流转总面积的2.9%<sup>[27]</sup>，绝大多数土地流转没有通过政府建立的交易市场进行交易，政府价格引导机制不健全。

二是土地流转服务与监管体系滞后。土地流转合同规范化程度低、纠纷调处低效、信息平台失灵等问题推高了交易成本。从合同规范化程度来看，以吉林市为例，2024年专项清查数据显示，在1383个行政村49044份农村集体资源资产经营管理合同中，显失公平合同占比达5.47%（2684份），涉及违规金额1387万元<sup>④</sup>，且大多数合同未明确土地用途，存在耕地“非粮化”“非农化”隐患。根据中国法院网公布的数据，2021—2024年某市中级人民法院辖区共受理土地流转纠纷案1580件，其中涉及耕地“非农化”“非粮化”的案件占比达到40.63%<sup>⑤</sup>。从纠纷调处来看，一方面，农村土地纠纷不断，例如，2020年1月至2024年8月，沈阳市新民市人民法院共受理1870件涉农土地纠纷案件<sup>⑥</sup>，平均每月33起。另一方面，土地流转服务供给不足，2022年全国农村集体经营性资产超过500亿元的省份仅有9个，全国村集体经济组织的财政补贴收入由2017年的1129.8亿元增至2022年的1544.5

亿元,补助收入占村集体总收入的比重超过20%<sup>⑤</sup>。这种财政依赖模式,既揭示了集体经济组织自我造血功能不足,也反映出其服务能力与发展潜力的双重受限。以云南省土地二级市场交易平台为例,该平台于2023年正式上线运行,但普洱市10个县区仅有两个县录入了129条信息,全市具备土地利用管理职能的股室人员只有1~2人<sup>⑥</sup>,从而使交易平台陷于“空心化”运行,基层管理能力薄弱。

价格形成机制缺失与服务体系滞后的本质是制度性交易成本过高及市场基础设施供给不足。由于价格评估体系不健全、信息传导机制缺失、合同协商平台欠缺以及纠纷调处渠道不畅,土地流转双方面临严重的信息不对称与契约执行风险,难以形成公允、透明的均衡价格,由此导致市场定价机制失灵。这种失灵纠治依赖政府履行公共职能,提供作为公共产品的市场基础设施。然而,当前基层服务体系建设滞后,政府在从管理主导型向服务赋能型转变的过程中存在职能缺位,致使土地流转市场陷入“产权易确定、流转仍困难”的实践困境。

### 3. 土地功能转型下的权益实现受阻与资源配置失衡

一是进城落户农民与农村新增人口的权益保障不足。一方面,在农业人口转移进城与市民化趋势加强的背景下,农户的集体经济组织成员身份发生转变,但承包权是农民作为集体成员对集体土地实施占有、使用和收益的权利<sup>[28]</sup>。《中华人民共和国农村土地承包法》没有明确规定进城落户农民在承包期满后是否仍然享有土地承包经营权。2022年12月至2023年1月对全国16065名新生代农民工的调查显示,63.2%的受访者愿意在城市定居,但他们参与社会保险的比例较低,享有基本养老保险的比例不足50%<sup>[29]</sup>。进城落户农民既无法平等享有城镇社会保障,又因集体成员身份悬置面临承包权丧失风险,双重权益保障缺口扩大。另一方面,现行的“增人不增地、减人不减地”原则虽强化了产权稳定性,但存在人口动态变迁与土地静态配置的冲突。据2019年农业农村部统计,全国0.94%的农户存在无地或少地的问题<sup>⑦</sup>。据估算,2000—2019年农村新出生人口约1.67亿<sup>[30]</sup>,这些新出生人口是无地农民的主要来源;1999—2009年人地不匹配累计人数约为2.09亿<sup>[31]</sup>;而第二轮承包到期后支持土地调整的农户比例超过56%<sup>[32]</sup>,这表明相当一部分农民对现有土地存在调整的期待。

二是农村土地权益固化与细碎化并存。从土地功能来看,随着温饱问题解决和非农就业机会增加,土地的生存保障功能正持续弱化,财产性功能日益凸显,导致农业生产的功能定位与农民对土地的权益诉求也发生变化。对于多数兼业农户来说,土地从生产资料转变为财产性资产,传统“人多地少”的资源性矛盾转变为“经营主体不够种,兼业农户不愿种”的结构性错配矛盾。从土地规模经营来看,《中国农村政策与改革统计年报(2022)》显示,2022年全国经营耕地10亩以下的农户占85.3%(其中未经营耕地的农户占14.4%),10~30亩占10.5%,30亩以上仅占4.2%<sup>[27]</sup>,土地细碎化格局与现代农业规模化需求形成尖锐对立。

土地权益固化和细碎化并存本质上是当前的土地制度安排与农户动态土地诉求之间的错配。随着土地的功能由基本的生存保障要素转向可经营的财产性资产,农户的核心诉求也从获得生存资料,转变为追求财产权利的稳定与实现。但现行土地制度追求静态稳定,易造成土地权益实现受阻与资源配置失衡的两难困境:一方面,制度无法有效回应新增集体成员的土地抵押权益诉求;另一方面,固化的土地抵押也强化了土地细碎化格局,难以通过有效的资源重组来应对“不愿种地”与“不够地种”的结构性矛盾。

## 四、完善农村土地承包经营制度的对策建议

中央明确要求,要坚决纠正依靠行政手段强行推动土地流转的行为,持续整治耕地“非农化”“非粮化”问题。但从实际情况来看,政策要求与现实矛盾交织(见表2),导致承包地保障功能趋弱、制度性交易成本上升、土地要素流转机制不畅。政府需要构建耕地安全与流转行为监管制度,健全土地经营权流转价格形成机制,改革政绩考核机制与强化权力运行监督,构建适应土地功能转型的动态发展机制,完善土地流转市场服务体系,稳步推进农村土地承包经营制度改革。

政策要求	现实矛盾
不得改变土地用途	耕地“非粮化”“非农化”
推动流转费用稳定合理	土地流转价格机制缺失
依法、自愿、有偿流转	行政干预、强制流转
保障土地承包关系长久稳定	进城落户农民和农村新增人口权益保障不足
健全土地流转管理服务制度	合同不规范、纠纷调处低效

### （一）构建耕地安全与流转行为监管制度

第一，强化对经营主体市场准入与经营行为的监管。政府应建立农业经营能力审查制度，特别是对长时间、大面积流转土地的工商资本等经营主体，由县级农业农村部门牵头，对其农业经营经历、技术力量、资金实力、项目可行性和信用状况等进行必要审查并建立档案；建立经营主体信用评价体系，将履约情况、土地保护状况等纳入其中，评价结果向社会公开，并与补贴、信贷和保险等政策挂钩。

第二，健全流转土地用途动态监测体系。政府应健全流转土地用途监管机制，综合利用卫星遥感、无人机巡查和基层网格员实地核查等方式，对流转土地的实际用途进行常态化、动态化监测；健全耕地用途变更响应机制，对监测中发现的“非粮化”“非农化”行为，立即责令整改并依法依规追究流转双方责任，特别是强化对经营主体的处罚力度，将其列入失信名单，实行市场禁入或限制享受优惠政策。

### （二）健全土地经营权流转价格形成机制

第一，建立多层次土地经营权价值评估体系。省级农业农村部门牵头，联合自然资源、金融监管等部门，制定科学的农村土地经营权价值评估指引或技术规范。政府应综合考虑土地区位、肥力等级、基础设施条件、种植作物类型、当地平均收益水平、农产品市场价格趋势及通货膨胀预期等多元因素，建立评估模型和参数体系；鼓励和支持发展专业、独立的第三方土地价值评估机构，对其资质认定、业务规范及责任承担进行明确规定。

第二，推广“基准地价+浮动调整”的租金模式。在科学评估基础上，政府应分区域、分等级定期发布农用地经营权流转基准指导价格区间，作为市场谈判的重要参考；大力倡导并规范引导流转双方采用“固定租金+浮动调整”的租金模式，固定部分可参照基准地价设定，浮动部分可与当地主要农产品价格指数、物价指数或双方约定的特定收益指标挂钩，设定明确的调整周期和计算公式，写入规范合同文本。

第三，建设全国性与区域性互联互通的土地流转信息平台。政府应升级完善现有平台或建设全国统一的农村产权流转交易信息网络系统，实现省、市、县、乡四级信息互联互通共享；强制要求规模以上流转必须在平台进行信息发布、交易撮合和合同网签备案，确保交易透明可追溯。平台应实时展示区域内流转成交价格、基准指导价和供需信息等，为价格发现提供充足的市场信息；加大对农户和经营主体的平台使用培训与推广。

### （三）改革政绩考核机制与强化权力运行监督

第一，明确行政权力边界，建立流转干预“负面清单”。省级政府应统一制定并颁布农村土地流转行政干预“负面清单”，明确禁止各级地方政府将土地流转面积、流转率等指标纳入政绩考核体系，不得以招商引资、项目落地为由，通过财政资金、项目审批、评优评先等方式变相要求村级政府组织或农户进行土地流转。政府应推动建立以“流转质量”和“农民满意度”为核心的新型评价标准，将“依法、自愿、有偿”原则的落实情况、流转合同规范化率、流转纠纷调处成功率及农民对流转过程的满意度等纳入乡村振兴实绩考核体系，引导地方政府将工作重心从追求流转规模转向提升流转规范性与实效性。

第二，建立健全权力运行监督与问责追责机制。党和政府应强化纪检监察和农业经管部门的联合监督职能，将“是否存在下指标、定任务、搞强迫命令等干预土地流转的行为”作为基层巡查和审计

的重要内容；设立并公开土地流转违规行为举报渠道，对查实的强制流转案件，不仅要纠正违法行为、赔偿农民损失，更要依法依规对相关决策者和责任人进行严肃问责，通报典型案例，形成有效震慑。

#### （四）构建适应土地功能转型的动态发展机制

第一，有序推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年工作。各级政府应严格按照中央部署，在扎实做好摸底调查、权证核对、群众意愿征询等基础工作前提下，稳慎有序组织实施延包工作；确保延包政策不折不扣落地，向广大农民释放稳定、长久的政策信号，巩固制度根基；延包工作必须坚持“大稳定”原则，严禁借机打乱重分。

第二，健全城乡土地要素融合机制。在尊重农民意愿、明确集体决策程序和上级政府监管的前提下，政府应允许已在城镇稳定就业定居的农户，将其土地承包权通过有偿方式转让给村集体。集体通过整合这些资源，形成规模化连片土地，优先用于保障本集体新增成员的基本权益，或向专业农户、家庭农场等新型经营主体进行市场化发包，为进城农民提供实现土地财产权益的规范化通道，同时缓解“有人无田种、有田无人种”的错配矛盾。

第三，拓宽土地权益缺失农民的发展空间与权益保障渠道。政府应制定进城落户农民群体的土地承包权处置办法，对于落户直辖市及省会城市的农户设立一定期限的过渡期，对于落户中小城镇的农户保留权利至本轮承包期结束。政府应强化职业技能培训，提升无地少地农民的非农就业能力，促进其在城乡间稳定就业增收；深化农村集体产权制度改革，保障无地少地农民作为集体经济组织成员对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及继承等权益，使其共享集体经济发展成果。

#### （五）完善土地流转市场服务体系

第一，提升流转信息服务水平。在完善全国性和区域性信息平台基础上，政府应整合平台功能，提供政策咨询、信息发布、价格参考、合同范本下载、在线签约、法律咨询及纠纷调解申请等“一站式”服务；加强基层信息员队伍建设，协助农户尤其是老年农户使用平台、发布信息；推动平台与金融机构、保险机构系统对接，便利金融服务。

第二，培育专业化、规范化的流转中介服务组织。政府应鼓励和支持具备条件的农民合作社、供销合作社、农村集体经济组织和涉农服务企业等主体，发展为专业的土地流转中介服务机构。流转中介服务组织制定服务规范和收费标准，加强行业自律，并接受监管。政府可通过购买服务、以奖代补等方式，支持其健康发展，使其为流转双方提供信息对接、价格评估、法律咨询、合同签订指导及交易鉴证等专业服务。

第三，健全涉农土地纠纷多元化调解机制。政府应强化基层调解功能，充分发挥村级调解和乡镇调解的第一道防线作用，配强专职调解员。相关部门应完善农村土地承包仲裁制度，提升仲裁员的专业性和公信力，简化优化仲裁程序，加强与人民法院的衔接，确保仲裁裁决的有效执行；畅通司法救济渠道，设立涉农土地纠纷绿色通道；构建“调解优先、仲裁补充、司法保障”的纠纷多元高效化解格局。

第四，全面推行标准化、电子化的土地流转合同管理。政府应强制要求所有土地经营权流转必须签订由省级农业农村部门制定的统一规范书面合同或使用网签平台电子合同，合同必须明确包含流转双方信息、地块信息、流转用途、期限、租金金额、支付方式、浮动机制、双方权利义务、违约责任、到期地上附着物处置及争议解决方式等核心条款。政府应建立覆盖县、乡的流转合同登记备案和信息化管理制度，将合同备案作为享受相关农业补贴、金融服务的必要条件。

#### 注释：

①数据来源：《广东借确权之机，化解土地历史纠纷 4816 宗》，[https://www.moa.gov.cn/xw/qg/201710/t20171010\\_5836587.htm](https://www.moa.gov.cn/xw/qg/201710/t20171010_5836587.htm)。

②数据来源：《农村承包地确权登记颁证工作基本完成》，[https://www.moa.gov.cn/gbzwfwqjd/xxdt/202011/t20201102\\_6355609.htm](https://www.moa.gov.cn/gbzwfwqjd/xxdt/202011/t20201102_6355609.htm)。

③数据来源：《持续深化农村改革 激发乡村振兴活力——全国农村改革试验区的探索和实践》，<http://jtq.jsnc.gov.cn/xwzx/xwdt/2024/12/19092140462.html>。

④数据来源：《对十四届全国人大三次会议第 4437 号建议的答复》，[https://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202508/t20250801\\_6476256.htm](https://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202508/t20250801_6476256.htm)。

⑤数据来源：《农业经营体系不断完善》，[https://www.moa.gov.cn/ztl/2024fzcyj/202412/t20241225\\_6468532.htm](https://www.moa.gov.cn/ztl/2024fzcyj/202412/t20241225_6468532.htm)。

⑥数据来源:《七年万亿农担路,踔厉奋发新征程》,https://www.chinafga.org/haydt/38421.jhtml。

⑦数据来源:《农地贷款,金融活水沃良田》,https://www.iziran.net/news.html?aid=3827609。

⑧数据来源:《对十四届全国人大一次会议第 2566 号建议的答复摘要》,https://www.moa.gov.cn/govpublic/CYZCFGs/202308/t20230817\_6434491.htm。

⑨数据来源:《自然资源部通报 2023 年度国土变更调查专项督察发现的弄虚作假和调查不认真把关不严典型问题》,https://www.xinhuanet.com/expo/2024-02/18/c\_1212334594.htm。

⑩数据来源:《自然资源部通报 2024 年国家自然资源督察发现的 80 个违法违规重大典型问题》,https://scs.mnr.gov.cn/scsb/fggz/202408/06bde33d4a174ab780f1280316cc27a8.shtm。

⑪数据来源:《甘肃纪检监察机关“查、改、治”一体推进守好农村集体钱袋子》,https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202501/t20250114\_400230\_m.html;《陕西以合同清查工作为切口 推动集体“三资”管理规范透明》,https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202506/t20250614\_428526.html。

⑫数据来源:《得意之笔 | 吉林深化治理农村集体“三资”管理突出问题》,https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202501/t20250120\_401352\_m.html。

⑬数据来源:《农村土地流转纠纷中耕地“非农化”“非粮化”的司法应对》,https://www.chinacourt.cn/article/detail/2024/11/id/8189894.shtml。

⑭数据来源:《农村土地承包经营权不能作为遗产继承——来自最高法院和基层法院的相关案例解析》,https://nongye.yantai.gov.cn/art/2025/1/17/art\_31623\_2921524.html。

⑮数据来源:《中国农村经营管理统计年报(2017 年)》第 168 页、《中国农村政策与改革统计年报(2022 年)》第 101 页、第 132 页。

⑯数据来源:《普洱市自然资源信息第二十三期》,https://www.puershi.gov.cn/info/19421/1767012.htm。

⑰数据来源:《农业农村部:土地延包不得打乱重分》,https://news.southcn.com/node\_504f72f27/e86345db1c.shtml。

## 参考文献:

[1] 孙新华.土地经营权整合与土地流转路径优化[J].经济学家,2023(3):120—128.

[2] 刘宗志,肖晗煜,周力.二轮延包下农户承包权益保障与农地经营效率提升:现实困境与创新举措——来自试点村庄的启示[J].农业经济问题,2024(11):48—61.

[3] 宋洪远.巩固和完善农村基本经营制度[J].农村工作通讯,2024(19):7—10.

[4] 王小映.全面保护农民的土地财产权益[J].中国农村经济,2003(10):9—16.

[5] 蒋远胜.改革开放四十年中国农地制度变迁的成就、逻辑与方向[J].农村经济,2018(12):8—11.

[6] 叶兴庆.创新农业经营体制必须顺应三大结构性变化[J].农村工作通讯,2018(15):24—27.

[7] 武舜臣,曹丹丘,王兴华.农地产权制度改革与农地流转响应:预期偏离与逻辑阐释[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2024(3):104—115.

[8] Ruisheng Li, Huan Wang, et al. The Impact of Non-farm Employment on The Stable Land Contracting Willingness of Farm Households: Evidence from Rural China[J]. Land Use Policy,2025(157):107688.

[9] 许恒周,郭玉燕.农民非农收入与农村土地流转关系的协整分析——以江苏省南京市为例[J].中国人口·资源与环境,2011(6):61—66.

[10] 陈飞,翟伟娟.农户行为视角下农地流转诱因及其福利效应研究[J].经济研究,2015(10):163—177.

[11] 盖庆恩,李承政,张无垠,等.从小农户经营到规模经营:土地流转与农业生产效率[J].经济研究,2023(5):135—152.

[12] 曾莹,杨丹,刘自敏.农地制度改革、垄断势力与农产品加工企业创新[J].中南财经政法大学学报,2024(1):121—133.

[13] 帅晓林.我国农村承包地流转价格机制构建方略[J].社会科学辑刊,2012(2):105—108.

[14] 林文声.土地依赖、社会关系嵌入与农地非市场化流转[J].农村经济,2015(12):85—88.

[15] 仇童伟,罗必良.流转“差序格局”撕裂与农地“非粮化”:基于中国 29 省调查的证据[J].管理世界,2022(9):96—113.

[16] 盖庆恩,程名望,朱喜,等.土地流转能够影响农地资源配置效率吗?——来自农村固定观察点的证据[J].经济学(季刊),2020(5):321—340.

[17] 匡远配,陆钰凤.我国农地流转“内卷化”陷阱及其出路[J].农业经济问题,2018(9):33—43.

[18] 张露,罗必良.规模经济抑或分工经济——来自农业家庭经营绩效的证据[J].农业技术经济,2021(2):4—17.

[19] 肖卫东,梁春梅.农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系[J].中国农村经济,2016(11):17—29.

[20] 刘守英,高圣平,王瑞民.农地三权分置下的土地权利体系重构[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2017(5):134—145.

[21] 宋志红.三权分置下农地流转权利体系重构研究[J].中国法学,2018(4):282—302.

[22] 钱龙,陆华良.第二轮土地承包到期后再延长 30 年的逻辑、挑战及应对[J].中州学刊,2025(5):48—56.

[23] 公茂刚,王浩.二轮延包下的农地“三权分置”深化改革:困境、机遇及路径[J].当代经济研究,2025(7):

[24] 杜志雄, 高鸣. 新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择[J]. 农业经济问题, 2023(9): 4—18.

[25] 叶兴庆. 顺应底层逻辑变化深化承包地“三权分置”改革[J]. 农业经济问题, 2025(6): 11—19.

[26] 杨慧琳, 冯淑怡, 袁凯华, 等. 土地流转视角下耕地“非粮化”时空格局演变及驱动因素[J]. 中国人口·资源与环境, 2024(2): 189—200.

[27] 农业农村部政策与改革司. 中国农村政策与改革统计年报[M]. 北京: 中国农业出版社, 2023: 27—86.

[28] 蔡立东, 姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会科学, 2017(5): 102—122.

[29] 邓希泉, 郭元凯. 群体比例逐年递减城市定居意愿强烈新生代农民工发展新特点调查[J]. 人民论坛, 2024(1): 54—59.

[30] 刘灵辉, 向雨瑄. 无地农民土地权益保障策略研究[J]. 中州学刊, 2021(1): 46—53.

[31] 姚志. 中国农村人地矛盾: 未现之谜与二轮延包处置思路[J]. 经济体制改革, 2021(6): 77—83.

[32] 张兰, 孔岩, 樊鹏飞, 等. 非农就业、土地流转抑制了农户当前及二轮承包到期时土地调整意愿吗[J]. 农业技术经济, 2022(9): 122—133.

## Improving the Rural Land Contracting and Management System: Practical Approaches and Countermeasures

SONG Hongyuan<sup>1</sup> TANG Wensu<sup>2</sup>

(1. Institute of Rural Revitalization, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China;

2. School of Economics and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

**Abstract:** Promoting the orderly transfer of land management rights and developing moderate-scale agricultural operations is an important part of consolidating and improving the basic rural management system, and it is also the only way to develop modern agriculture and promote agricultural modernization. Based on the systematic review of the evolution of rural land system, this paper divides it into five stages: policy ice-breaking period, relationship stability period, property law period, rights confirmation exploration period, and mechanism improvement period, and focuses on the progress and problems of rural land contracting system reform since the 18th National Congress of the Communist Party of China. The results show that while the stability of rural land contracting relations has been enhanced, the development of the land circulation market has been accelerated, the financing power of management rights has been effectively expanded, and the institutional framework and policy system have been gradually finalized, there are still some problems in the implementation of land circulation policies, land circulation price mechanism and management service system, land rights and interests protection and collective adjustment mechanism. It is also necessary to further build a supervision system for cultivated land safety and circulation, improve the price formation mechanism for the transfer of land management rights, reform the performance appraisal mechanism to strengthen the supervision of power operation, build a dynamic development mechanism that adapts to the transformation of land functions, and improve the land circulation market service system.

**Key words:** Rural Land Contracting and Management System; Agricultural and Rural Modernization; Land Circulation; Rural Reform

(责任编辑: 易会文)