

# 农村土地流转中基层政府行为规范研究

## ——以河南省为例

苏玉娥

(河南农业大学, 河南 郑州 450046)

**摘要:** 一些基层政府角色定位不清, 行为上的越位、缺位现象严重, 成为河南省土地有效流转的重要制约因素。而法律制度缺失、监督机制缺乏和服务意识薄弱是造成基层政府角色偏位的主要原因。因此应该从完善农村土地流转的法律法规, 健全农村土地流转基层监管机制, 强化农村土地流转的基层服务体系三个方面来优化基层政府行为。

**关键词:** 土地流转; 基层政府; 政府角色

中图分类号: D 912.3

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2013)05-0028-05

## On the Local Government Behavior Norm in Rural Land Circulation in Henan Province

SU Yu-e

(Henan Agricultural University, Zhengzhou 450002, China)

**Abstract:** One of the important factors to restrain the effective circulation of rural land in Henan province is that the roles of local government are poorer defined, for example, the serious phenomenon of ultra vires and administrative absence. In fact, the role deviation of the local government results from the deficiency of legal system, the lack of the supervision mechanism and the weak sense of service. Therefore, it is important that measures should be taken to get better the local government behavior in rural land circulation by improving the laws and regulations, perfecting the local supervision mechanism, and strengthening the local service system.

**Key words:** land circulation; local government; government role

近年来, 河南省因地制宜, 对农村土地经营权流转进行了积极的探索和实践, 土地流转规模不断扩大, 农业的规模化、集约化和专业化生产水平不断提高, 促进了土地、资金、技术、劳动等

生产要素的合理流动和优化配置。但与其他省份相比, 土地流转率还不高, 政策的实施并未达到预期的目标, 基层政府作为土地流转政策的具体组织者和实施者, 也是与农村、农民联系最为

收稿日期: 2013-08-12

基金项目: 国家社科基金项目(11CKS018); 河南省高等学校人文社会科学研究项目(2013-QN-052); 河南省高校人文社会科学重点研究基地项目(KyZX201302)部分研究成果

作者简介: 苏玉娥(1980-), 女, 河南唐河人, 河南农业大学文法学院讲师, 从事农村公共政策研究。

直接的政府,其行政行为直接影响着农地流转的效果。实践中一些基层政府对自身角色定位不清,行为上的越位、缺位现象严重,导致土地流转不畅、利益纠纷增多,客观上制约了河南省土地流转的有序进行。因此,本文主要从优化基层政府职能的角度探讨加快河南省农村土地流转的对策建议。

## 一、河南省农村土地流转中基层政府角色偏位表现

河南流转农地的特殊性决定了基层政府要在农地流转中发挥主导作用。但一些基层政府要么对土地流转进行严格限制,过多干预,要么不管不问,不作为,任土地无序流转。总体上说,在农村土地流转中,基层政府的角色及承担的责任不明确、政府行为上的越位、缺位现象严重<sup>[1]</sup>。

### 1. 政府越位

(1)干预农地流转主体。党的十七届三中全会《决定》特别指出,“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”。《农村土地承包经营权流转管理办法》第6条更进一步规定:“承包方有权依法自主决定承包土地是否流转、流转的对象和方式。任何单位和个人不得强迫或者阻碍承包方依法流转其承包土地。”可见,土地承包经营权流转的主体不是政府,不是集体经济组织,而是农民。在实际的农地流转中,一些基层政府如河南省平顶山市湛河区北渡镇辉岗村两委会在操作中曲解甚至违背土地流转政策,以土地流转为借口从农民手里骗取土地,直接通过行政手段将土地集中起来,强制推行土地流转;有些基层政府对土地利用的功利化倾向严重,如河南省商水县魏集镇为了追求政绩,改变土地原有用途,兴建高级宾馆、饭店,观光农业。

(2)干预农地流转方式。转包、互换、转让、入股、出租、反租倒包都是《农村土地承包法》所允许的流转方式。农民作为土地流转的主体,有权自主决定采用何种方式流转。而一些基层政府用行政命令干预农地流转的交易方式,如河南

鄱陵县政府违背农民意愿,以租代征土地,强行推进花博园项目,并以此为名大搞房地产开发;一些基层政府用强制手段以比较少的租金从农户手中将土地使用权返租回来,通过土地治理和基础设施改造,或是某种良种或技术的应用,再以比较高的价格倒包给原承包农户或其他农户和单位,来增加政府的收入。

(3)干预农地流转价格。在农地流转中,农民具有土地是否流转和流转多少、以何种形式以及何种价格流转的决策权及流转收益权。但一些基层政府人为的扭曲了农地流转市场的价格,如河南省上蔡县在未征求芦岗乡程老村村民意见的情况下,运用行政手段对农地价格进行干预,擅自订立每亩22500元的土地流转价格,使农地流转补偿报酬低于农地市场化流转的均衡价格。

### 2. 政府缺位

(1)政策引导缺乏。农地流转中基层政府应该认真理解和领会农地流转的政策和法规,履行指导职能。但有些基层政府对农地流转的法规政策宣传不到位,比如漯河市曾对农户调查是否清楚《农村土地承包法》,结果大部分农户没有读过该法全文,导致很多农民对农地流转不了解,不愿或不敢流转土地。还有一些基层政府基本没有参与,如信阳市固始县政府认为土地承包到户后,农民有自主经营权,流转与否是农户自己的事情,没有必要去干预,导致农地流转大多数是农民私下仅凭口头协议进行的,缺乏法律保障,流转关系不稳定,纠纷不断,农地流转呈现出放任自流和无序的状态。

(2)农民保障缺失。目前,河南省农民的养老保障问题还没有彻底解决,土地流转后农民虽然能够得到一定的收益,但这种收益也只是解决温饱问题。由于城乡差距、户籍制度、社会认同和农民自身素质等问题的存在,失地农民自谋职业和转移就业很困难,而且务工经商收入不稳定,以后的生活、养老等长远问题得不到保障,尤其是那些因年老体衰而无法再就业的农民,生活就会长期处于低水平的贫困状态。如何保证转让土地使用权的农民生活水平不下降,是政府不

容回避的责任,政府有义务创造更多的非农就业机会,保障失地农民的基本生活,为其解决就业、养老、医疗、孩子上学等方面的问题。

(3)信息服务缺乏。从整体上看,河南省土地流转市场还没有形成,服务机构不完善,土地供求信息渠道不畅通。目前除郑州市建成了市、县、乡农村土地流转服务体系外,其他地市还没有形成完善的服务体系和平台,多数县乡目前还没有建立土地流转服务机构,不能将土地供求信息进行统一的收集、整理、发布、交易。如河南省许昌市90个乡镇、2338个行政村中尚未形成建立流转服务组织的村和乡镇,没有形成统一规范的土地流转市场,中介组织缺少,信息传播渠道不畅,土地供求双方对接难,导致流转成本高,土地资源配置效率低。一些地方的基层政府虽然建起了土地流转大厅或大楼,设置了相应机构,但缺少完善的服务理念和操作性较强的服务措施。同时,上级无建立机构的明文规定、无编制、无财政供给,从事无偿服务的积极性难以长期保持,多数中介市场组织形同虚设,不能发挥应有的作用<sup>[2]</sup>。

## 二、河南省基层政府在农村土地流转角色偏位原因分析

1. 法律法规缺失是导致基层政府角色偏位的根本原因

产权关系明晰是农村土地流转健康运行的基础,但我国现行的法律并未对农村土地产权进行明确的界定。大致上,我国土地产权包括集体所有权和农民的承包经营权。国家法律规定土地所有权人为“农民集体”,但是“农民集体”这一概念非常模糊,难以界定,导致土地所有权主体长期“虚位”,一些基层政府以准行政权取代土地所有权<sup>[3]</sup>。同时,农村土地承包经营权主体概念模糊,流转方式规定不明确,导致基层政府事实上拥有农村集体土地的经营权和管理权。县、乡基层政府在农村土地地流转中具体应该如何引导、如何管理和如何服务也没有明确的职能规定。法律法规的缺失,不完善,过于笼统,导致了

基层政府和管理农地流转方面“无法可依”或“有法不依”,享有较大的自由裁量权,从自身利益出发,要么动用行政手段强制干预,要么不管不问,不作为,任土地无序流转。

2. 监督机制缺乏是导致基层政府角色偏位的外在原因

土地流转监管机制不够规范,特别对农村基层组织缺乏健全的监管机制,是导致农民利益受到侵害的主要原因。当前河南农村土地流转的控制权主要集中在基层干部手中,基层政府既当运动员又当裁判员,土地是否流转,怎样流转,流转费用等都由基层政府自主决定。河南省农村土地流转中基层政府的监督缺失主要表现在:没有设立专门的监督机构对基层政府在农村土地流转中的财政收入来进行监督,缺少对于土地流转中出现的侵权行为进行监督及处罚的规定;土地流转中谈判的话语权主要在于基层政府手中,农民自身素质不高使其缺少话语权,即使发现自己利益受损也没有办法去争取,只能听从和服从,无法对基层组织进行民主选举与监督;社会团体、群众组织和社会舆论的监督作用发挥得非常不够,基层政府大多实行的是自我监督,缺乏全民监督。

3. 服务意识淡薄是导致基层政府角色偏位的内在原因

农村土地的有序流转对于促进农民增收,加快河南农村城镇化和产业化进程具有重要意义。基层政府作为公共服务的代表者和政策的具体实施者,应该从民众利益出发,树立全心全意为民服务的观念,做好土地流转引导、调控、服务、监管等工作。但基层政府作为理性经济人,具有自我服务和寻求自身利益最大化的倾向,而为民服务的理念淡薄,在农村土地流转工作中出现干预过度,缺乏引导的问题<sup>[4]</sup>。一些基层政府为政绩所驱动,满足自身或上级政府利益的要求,不管农民愿意不愿意,不管流转的方式是否适合本地情况,运用行政权强制干预农地流转;而一些基层政府思想僵化,担心在农地流转过程中出现纠纷,影响社会稳定,给自己带来麻烦,造成自身利益受损,不敢或不愿让农民进行土地流转,因

此对农地流转采取冷漠的态度,不引导,不提供必要的服务,使土地流转处于盲目无序的状态。

### 三、优化河南省农村土地流转中基层政府行为的建议

河南省农村土地流转中,必须采取积极措施,规范基层政府的行为,使其克服为满足自我利益,利用土地管理权强制农民进行土地流转的“越位”行为,又要克服思想僵化,放任不管,缺乏服务规范机制的“缺位”现象,依法履行政府行政职能。

#### 1. 完善农村土地流转的法律法规

(1)明确农民土地流转的主体地位,界定农民土地承包经营权益。目前,农村土地转让主体界定不清,再加上转让费的刺激,各地基层政府都力争保证自身在转让中的主体地位。因此,必须做好河南省农村土地确权、登记、颁证工作,明确农民拥有土地承包权并可以自由流转,保障农民对承包土地的占有、使用、收益、出租、转让、继承、抵押等权利。无论是农民之间或农民与企业之间的土地流转,当事人双方即拥有土地承包经营权的农户和受让方在协商一致的基础上应当而且一定要签订书面流转合同,基层政府和任何集体组织不能以任何理由代替承包农户与接包者签订合同。同时,土地流转收益应归完全拥有土地承包经营权的农户,基层政府甚至村委会都不得截留和挪用。

(2)出台河南省农村土地承包经营权流转法规。对河南省土地承包经营权流转的原则、条件、范围、流转方式、流转程序、流转收益、流转当事人的权利和义务、违约责任等方面均要做出详细而明确的规定,尤其要对基层政府在农村土地承包权流转中的地位、作用、职能、责任作出明确规定,对基层政府在农村土地流转中“越权行为”和“不作为”行为作出相应的处罚,使基层政府能严格遵守土地流转法规依法办事,保证农地流转健康有序的运作。

#### 2. 健全农村土地流转基层监管机制

(1)依法设置农村土地流转监管组织机构。

河南省各地要设立专门的机构统一负责本地区土地流转的监督工作,加强对大面积、长时间土地流转项目的监管,并进行登记备案,以确保土地流转不改变土地集体所有性质、不改变土地用途、不损害农民土地承包权益,同时,建立和完善自下而上的民意表达与诉求的制度与机制,做好土地流转信访和纠纷仲裁工作,畅通司法、行政、信访等各种利益诉求和维权的通道,及时救济和维护农民的权益,防止基层政府因利益驱动而出现的短视行为和寻租现象。

(2)引入司法机制,建立健全相关农村土地承包纠纷仲裁机构。土地流转过程中侵害农民利益的处罚法律条文不是很多,法律效力不高。应该充分发挥高层政府纪检部门的作用,设立土地流转法律服务站,成立了土地流转巡回法庭,在农地流转中,基层政府官员一旦发现有失职和过失等违法乱纪行为,要追究其相应的政治和法律责任。同时要加大惩处力度,使其得不偿失。

(3)完善政务公开制度,加强群众监督。在农村土地流转的过程中,基层政府要注意信息的公开化,把关系农民切身利益的land政策信息公开,把土地流转的过程公开,把土地流转出去后的财务收益公开,同时,农民要参与土地流转的过程,成立农民监督小组,专门负责对农村土地流转工作的基层干部进行监督。

#### 3. 强化农村土地流转的基层服务体系

(1)树立为民服务的观念,增强为民服务本领。基层干部官本位思想严重,素质偏低,是导致农地流转中基层政府角色偏位的一个重要因素。因此,首先基层干部必须树立为民服务意识,端正工作态度,从维护国家和农户的利益,而不是自身利益最大化出发,来切实解决农村土地流转中民众关心的热点难点问题。其次增强为民服务本领。一方面基层干部要注重自身素质的提高,深入学习并正确理解土地流转的相关法律法规和政策,积极的引导和服务农民;另一方面,要加强对基层干部的培训。农地流转的过程和程序比较复杂,通常会出现一些新问题、新情况,有必要对基层干部进行及时全面 (下转第52页)

力,贾平凹是当代文学史上为数不多持续写作四十几年的作家,他的勤奋与多产是有目共睹的,而且他的作品也与作家年龄一样在不断地成熟,可谓“人书俱老”。白烨谈到有评论者从传统乡土文学经验失效的意义上断言“50后的写作要终结”,而他以为贾平凹提供了另外一种例子,“这代人也有属于自己的活力和生命力,他们的成长及成熟过程与这个时代这个国家和民族是扭在一起的,与社会生活是无法分割的,是其他人所少有的,因而建立的这种经验和建立在经验上的文学思考使得他们能够写出好的东西来。”

汪政则是另一种感觉,看了贾平凹的作品发现他越写越年轻,以《带灯》最为典型,作品在《古炉》之后从历史又一次反思到现实,而且把具有中国特色的乡村的政治地理——“樱镇”作为一个点进行剖析。“我希望这部作品能在更大范围

内去阅读,不仅仅是从文学,而是从乡村改造、农村基础政权向何处去的方式来从社会学或者政治学的角度做一些力所能及的阐释,我认为它的意义不仅仅在于文学,而且在社会学在政治学。”

听取专家们的研讨后,贾平凹发言,高度肯定了评论家们的意见,说他们手上“有一个世界性的标尺,可以把握全局来考量,这对于作品具有比较准确的估计,从而能对一个具体的文本提出好还是不好,指出创作者在创作过程中存在什么问题,能提出以后创作发展的趋势。这对于作家对于中国的文学史,都有建设性的、指导性意义。”他表示吸纳大家的意见,能在下一部中写出自己比较满意的作品。

本次研讨会为《带灯》研究奠定了基础,对于推动贾平凹创作研究和当代文学健康发展,都起到了积极而有益的推动作用。

(上接第31页)的培训,使其掌握必备的流转知识和技能,有效地管理农村土地流转的各项事务。

(2)加大公共服务的供给力度。首先做好保障服务。土地担负着农民的生活、就业、养老保障功能,社会保障不健全,农民不敢不愿流转土地。因此,要加强以农村最低生活保障、医疗保险、养老保险、农民工保护及其子女教育等为主的农村社会保障体系建设,逐步弱化土地的保障功能,使农民放心流转土地<sup>[5]</sup>。其次做好信息服

务。要进一步建立健全县、乡、村三级农村土地流转服务网络,实现县、乡两级有农村土地流转服务中心,村级有土地流转服务站或土地流转信息员,明确专职人员,落实工作经费,做好土地流转的信息搜集发布、政策咨询服务、流转价格评估、合同审查备案和档案管理工作。以此解决“我想转包,谁要”和“我想承包,谁有”的土地使用供求矛盾,使土地流转进入有序的市场化轨道。

#### 参 考 文 献

- [1]卢希望.新一轮农村土地流转中的政府责任[J].河南社会科学,2012(3):62-63.  
 [2]冯兆卿.我国农村土地流转中的政府职责分析[D].济南:山东师范大学,2011:23.  
 [3]周秋琴.冲突与协调:我国农村土地制度变革中农民权益的保障[M].镇江:江苏大学出版社,2011:44.  
 [4]房金秋.中国农地流转中的基层政府角色研究[D].北京:中国政法大学,2010:21-22.  
 [5]李雅莉.河南省农村土地流转的现状及对策研究[J].河南师范大学学报:哲学社会科学版,2011(11):102-103.