

改革论坛

# 筑牢三条防线保障土地经营权规范有序流转

**【核心提示】** 土地经营权适度有序流转,不仅有利于提高农村土地资源配置效率,而且为农业规模化、集约化经营奠定了坚实基础。为进一步推动农村土地经营权规范有序流转,强化土地经营权流转合同管理,防范和化解土地经营权流转中的矛盾和纠纷,日前,农业农村部和国家市场监督管理总局联合制定了《农村土地经营权出租合同(示范文本)》《农村土地经营权入股合同(示范文本)》(以下简称“合同示范文本”)。

□李蕊 王园鑫

两部新制定的合同示范文本充分考虑各地土地经营权流转的现实情况,总结实践经验,着力解决土地经营权流转中普遍存在的合同内容不完备、条款不周延、责任不明确等问题,致力于提升流转合同的严谨性、规范性和科学性,发挥合同在推进土地经营权有序流转中的重要作用,进而推动构建良好和谐的土地经营权流转法治秩序。

## 兼顾合同规范性与灵活性 从源头防范纠纷产生

合同示范文本兼顾了规范性与灵活性,旨在从源头预防通过出租、入股等方式流转土地经营权可能引发的各种矛盾和纠纷。合同示范文本不仅明晰了流转当事人、流转标的物、流转土地用途、流

期限等基本事项,而且明确了流转合同当事人的权利和义务,并对合同变更、解除、终止以及违约责任、合同争议解决等事项进行规定。合同示范文本条款和内容全面详实,对于流转行为起到了指引的作用,充分保障了合同的严谨性和规范性,对于预防土地经营权流转纠纷的发生具有至关重要的作用。在详尽客观地确立规范性条款的同时,合同示范文本还注重保障合同当事人自由协商和选择的权利,设置了具有选择性、补充性、填充性、修改性的内容和条款。一方面,在合同示范文本使用说明中明确授权双方当事人依法“对文本条款的内容进行修改、增补或者删减”。另一方面,《农村土地经营权出租合同(示范文本)》中的租金标准、租金支付方式、付款方式和《农村土地经营权入股合同(示范文

本)》中的股份分红标准、支付方式、付款方式等合同条款都为当事人在合同缔结中提供了灵活多样的内容选择。此外,在甲方的权利和义务、乙方的权利和义务、其他约定、合同变更解除终止、违约责任和附则等合同条款中,都预留了大量可供双方自行约定或者补充约定的空间。这些相对灵活的合同内容及条款安排,充分彰显并尊重了流转双方当事人的缔约自由和权利,有助于当事人从实际出发在平等协商的基础上对于合同内容予以慎重考量,从而在事先有效预防土地经营权流转纠纷发生的目标。

## 明晰权利义务责任 推动流转双方履约践诺

为了切实引导和规范土地经营权流转当事人规范履行合同,合同示范文本在既有立法的基础上,

立足于流转双方当事人主体角色,对其权利、义务和责任进行细化阐释,这是防范和化解流转合同纠纷的又一利器。一方面,通过明确规范的合同条款清晰界定土地经营权流转双方的权利义务关系,对土地经营权流转受让方而言,可以较好地预期收益进行评估,进而按照合同约定对土地进行合理规划利用;对土地经营权流出让方而言,在完成土地交付和备案等义务后,有权对于受让方的土地利用等履约行为进行监督。另一方面,合同示范文本对土地经营权流转中的违约情形、违约责任承担方式等内容的详细规定,更是有利于促使合同当事人预先知悉违约行为可能导致的不良后果。明晰具体的违约责任规定增强了对于合同当事人背约弃信行为的威慑效力,不仅促使土地经营权流转双方依照

合同约定行使权利、履行义务,也为双方基于合同约定自行确定违约责任承担提供了依据,从而对土地经营权流转纠纷的发生起到有效的遏制作用。

## 明确多元纠纷解决途径 促进有效化解矛盾纠纷

土地经营权流转合同的履行离不开流转主体的协同努力。随着农村社会发展,土地经营权流转主体利益日渐广泛多元,矛盾和纠纷难以避免。土地经营权流转纠纷发生后,若当事人不积极主动解决或者选择非理性的纠纷解决途径均无益于纠纷解决,甚至会加剧社会矛盾。对此,合同示范文本通过专门的条款列举了合同争议的协商解决、请求第三方调解、申请仲裁、向人民法院起诉等多元化纠纷解决方式,将诉讼内与诉讼外双重纠纷解决机制并重。不仅为当事人依法理性解决纠纷提供了广泛的程序选择,而且有助于引导当事人对多元化纠纷解决途径的认同和运用,彰显了纠纷解决为民、便民、利民丰富内涵,从而有效避免流转矛盾纠纷恶化升级,推动构建良好和谐的土地经营权流转法治秩序。

(摘编自《重农评》)

现象评说

各抒己见

# 农村基层民主治理的当代价值

□王海娟

在不同发展阶段,农村基层治理的内容和目标不同,基层民主治理的价值存在差异性。在国家向农村投入大量财政资源推动乡村振兴的发展阶段,农村基层治理的重要内容是使用国家资源为农民提供公共服务和进行乡村建设,乡村振兴战略的实现很大程度上依赖于国家资源的使用效率。基层民主治理既有利于国家资源使用效率的提高,又能够有效表达农民的诉求,低成本且有效地协调农民之间的利益关系,还能够实现对村庄小微权力的监督。

## 民主决策与实现资源供需均衡

国家自上而下的资源投入需要与农民的需求对接,这就要求形成与农民需求特点相适应的决策机制。我国是一个幅员辽阔、地域差异很大的国家,由于村庄的自然地理条件、经济发展条件以及社会文化结构等千差万别,数亿农民的需求和偏好不尽相同。并且农业生产规模较小,农民居住分散,农民所需要的公共服务规模小,乡村建设的内容和方式存在很大的差异性。在缺少农民参与的情况下,基层政府很难甄别农民“小而散”的需求,公共服务供给和乡村建设往往面临供需错位问题。在熟人社会中,村庄精英虽然对农民的需求较为了解,但由村庄精英代表农民表达需求,村庄决策可能会异化为村干部或者村庄精英等少数人的决策。

在乡村振兴战略实施过程中,基层政府充分发挥民主决策的作用,由农民自主决定国家资源的用途和公共服务供给的内容。村级组织通过普通农民提议和议事组织提议等方式征求农民的意见,农民可以通过多种渠道表达诉求。普通农民既可以参与到村民议事会、宗族理事会、村落理事会等组织平台中,也可以通过填写村级公共资金使用

意见征集表、满意度调查表等方式直接表达需求。同时,基层党组织、村民委员会、议事会等多个组织在民主决策中发挥作用,这些基层组织日趋完善,具有较强的民主决策能力。

农村基层民主治理单元的熟人社会特点以及公共决策的非专业化特点,可以形成一种高效而低成本的公共决策机制。农村基层民主治理的单元是行政村和村民小组(包括自然村),行政村的规模一般千人左右。村庄范围内的农民常常在一起生活、生产、休闲,相互之间非常熟悉并具有很强的社会关联,是一个规模很小的熟人社会。熟人社会中的民主治理具有规模小、信息对称的优点,农民之间沟通较为便利、民主协商成本较低。同时,农村基层治理事务都是琐碎的“小事”,专业化程度较低,可以规避民主参与广泛性与民主决策效率之间的矛盾。农民利用地方性的时间、地点、信息作出合理的决策,有利于根据农村社会实际提供差异化、小规模的公共服务类型,更容易达成公共决策。

## 民主管理与降低资源使用成本

国家资源使用嵌入复杂的、不规则的社会关系中,这就要求形成与农村社会相适应的管理机制。农村社会具有非程式化和不规则性特点,农村基层治理的有效实现需要协调复杂的情感、利益、社会因素,还要充分考虑每个农民的性格特点、行为模式、社会关系网络等。在缺少农民参与的情况下,基层政府直接与单个农民对接的协调成本很高且效果很有限,在公共服务和乡村建设中往往面临农民扯皮、不合作等“最后一公里”难题。

在乡村振兴战略实施过程中,基层政府充分发挥民主管理的作用,农民按照民主协商程序制定和执行国家资源使用规则。农民依据协商程序和规则参与村庄公共事务,按照一定的民主管理程序自主

制定并执行公共规则,决定公共设施建设占地成本的均摊、公共利益的分配等。农民在村级组织的动员和组织下进行收益分配和协调工作,参与到协调农民之间、农民与公共服务供给主体、农民与政府之间的互动关系中,能够有效化解公共设施建设过程中因占用土地、拆除建筑物以及其他利益博弈等引发的矛盾纠纷。

农民参与管理有助于农民自主协商利益分配方案,按照农村实际低成本、有效地协调利益关系。村级组织可以进行精细的收益分配和成本均摊协调工作,针对农民之间诸多非正式关系和社会资本,利用习惯、认同感等软性因素对农民的行为进行调整和引导,避免发生多次博弈问题。尤其重要的是,村级组织将普通农民动员起来,将国家资源使用转化为农民的公共利益,不合作者损害的是农民的公共利益,而不是村级组织或者政府的利益。这就形成对不合作者的压力,因而可以有效避免因个别农民的不合作行为而导致的集体行动失败。同时,农民依赖村社共同体获得基本的生产生活秩序,对村庄公共利益具有较强的依赖性,形成了“公共利益”优先的价值观念。农民更关心的是共同利益如何形成,遵循“个人服从组织”“少数服从多数”等原则,而非纯粹的个人利益计算和个人权利的张扬。村级组织可以通过引导和激发农民形成“顾全大局”“不能损害公共利益”等观念,增强对农民行为的约束。这有助于实现公共利益和公共决策的集中,避免民主参与带来的无序竞争与分裂。

## 民主监督与提升监督成效

农村基层治理具有不规则性特点,治理环境也非常复杂。农村基层治理不仅面临村级权力滥用问题,还面临公共服务供给与农民需求不匹配以及花费成本过高等问题。在缺少农民参与的情况下,基

层政府自上而下监督基层权力运行的成本很高而且效果有限,可能会面临形式主义与农村基层治理“内卷化”问题。

在乡村振兴战略实施过程中,基层政府充分发挥民主监督的作用,农民对国家资源使用过程进行监督。民主监督的实现不仅依靠投票选举决定村庄精英的去留,而且体现在农村基层治理运作的动态过程中。四川省成都市制定了详细的民主监督程序,并规定全体农民的满意度要达到90%,这赋予普通农民参与监督的制度化渠道。普通农民可以通过监事会专职监督、信息公开和民主测评等方式对资金使用情况进行监督,形成了一种多方位的群众监督方式。浙江省宁海县通过治理流程设计,确保每个治理流程中不同权利主体参与治理过程,从而推动村级权力运行的开放化,实现基于流程的分权制衡。

民主监督建立了资源使用与农民的利益关联,可以有效避免外部监督面临的合谋问题。基层政府将国家资源统一、公开分配给村级组织,强化了资源投入的公共性和透明性,从而将公共资源的分配和使用与每个农民的利益关联起来。这改变了资源使用的性质,将财政资金使用由“国家的事”转变为“农民的事”,激发了农民的主体积极性。同时,在村庄范围内,农民能够清晰、直接观察到民主参与的效果,具有较强的政治效能感,并体现较强的监督积极性。农民对整个资源使用过程非常了解,能够亲自参与到每一个治理环节中,具有信息对称和全程监督的优势。农民根据自身的需求和农村实际判断国家资源使用是否高效,可以避免村级公共资金的浪费。除此之外,公共资源分配的透明度也限制了资金使用中的个人意志和个人垄断,可以有效防止基层政府和村干部的权力寻租行为。(摘编自《求实》)

## 放眼旧居换新颜 乡里难见少年郎

□张英洪

在农村,村民最大的理想似乎就是建新房子。敝村以前的住房主要是木房子和土砖房。上个世纪80年代,在改革中率先富裕起来的村民开始建起了砖房子。当时建的砖房子全部为裸砖结构,墙体内外均不粉刷装饰。现在仍然可以见到几栋80年代的房子。近十几年来,村民普遍建起了新的楼房,一般是两层的楼房,也有三层的。在村里,如果没有树屋,就感到很没有面子。男子要娶媳妇,没建新房子几乎是没有人找上门的。我到村里走一圈时,发现改革前的木房子和80年代的砖房子已经很少了,村民绝大多数都建起了新楼房。

一个普遍的现象是,村里很洋气的新楼房,几乎都是村民外出打工挣钱回家修建的。而单纯依靠种阳春的农民,根本建不起新房子。我们常说农业是国民经济的基础,是第一产业。但从事这个基础性产业的农民,却无法通过辛勤劳动富裕起来,这是我国农业现代化中的重大问题。要让农业成为有希望的产业,让从事农业的农民成为有尊严、有体面的职业,就必须要有重大的改革。

在村里很少见到中青年村民,许多新楼房门上一把锁,人去楼在,偶尔遇到一些老人,便随便聊上几句话。村里的中青年基本上都外出打工去了,他们出钱出力新建的楼房也顾不上住几天。他们将新屋建成后,要么将它交给家里的老人看守,要么交给一把门锁看护。村民外出打工,挣了钱就是为了建房,而建了房,却不能正常居住生活,又行色匆匆地外出打工了。有人说“乡”的繁体字是有“郎”的,现在好了,简体字的“乡”里无“郎”了。这种不能实现农民市民化的城镇化,既造成了严重的“城市病”,又造成了严重的“农村病”。(摘编自《城市化》)