

乡村振兴背景下承包地细碎化解决中的村民权益保护

姜如月 石云开

(山东工商学院 法学院, 山东省烟台市, 264005)

版权说明: 本文是根据知识共享署名 - 非商业性使用 4.0 国际许可协议进行发布的开放获取文章。允许以任何方式分享与复制, 只需要注明原作者和文章来源, 并禁止将其用于商业目的。

摘要: 在乡村振兴的背景下, 家庭联产承包责任制对农村经济和社会发展一方面起到了推动作用, 但在一定程度上也限制了农村社会经济的发展。在实施过程中村民权益保护问题凸显。本文立足于乡村振兴视角, 分析承包地细碎化过程中村民的相应权益、面临的问题, 从政府、村委会、社会、村民四角度, 提出相应保护路径, 优化土地资源配置, 保障村民权益, 为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。

关键词: 乡村振兴; 承包地细碎化; 村民权益;

DOI: <https://doi.org/10.62177/apss.v1i4.646>

在当今时代, 尽管改革开放以来家庭联产承包责任制对农村经济和社会发展起到了巨大的推动作用, 但家庭联产承包责任制下的承包地细碎化在新时代乡村振兴背景下却在一定程度上限制了农村社会经济的发展。为此, 农业农村部 2023 年发布了《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》, 为促进乡村振兴、解决承包地细碎化提供了一个稳妥的发展方向。村民是解决承包地细碎化过程中的重要主体, 但在实施过程中会不可避免地面临着许多关于村民权益保护的问题, 因此, 更需要去了解在解决承包地细碎化的过程中村民权益的内容、保护村民权益面临的问题、保护村民权益的主体以及保护村民权益的措施, 对于这些问题的研究, 有着重要的理论与实践价值, 因此值得我们更加深入研究该项问题。

本文将立足于乡村振兴的视角下, 综合运用各种方法, 分析在乡村振兴背景下, 解决承包地细碎化的过程中的村民权益的类型, 保护村民权益的过程中面临的问题, 通过分析实行解决承包地细碎化过程中所出现的村民权益受到损害的问题并提出相应对策, 从而更好的保障实现农户承包经营权益, 促进乡

作者简介: 姜如月 (2004.08) 女; 汉族; 山东省济南市; 本科; 学生; 研究方向: 法学; 石云开 (2003.12); 女; 汉族; 广东省深圳市, 本科; 学生; 研究方向: 法学。

基金项目: 山东省大学生创新创业训练项目《乡村振兴背景下承包地细碎化解决中的村民权益保护》项目编号 (S202411688073)

村土地资源优化配置,提高耕地利用效率,建设宜居宜业的和美乡村,全面推动乡村振兴战略,为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。

对于承包地细碎化解决的方式主要包括“承包权不动,经营权连片”的路径、承包权互换,承包地连片”的路径、“承包权不动,经营权连片”与“承包权互换,承包地连片”相结合的路径这三种路径^[6]。而采取“承包权不动,经营权连片”方式解决承包地细碎化,具有风险小、成本低、易操作等优势^[1],因此在解决承包地细碎化问题的实践过程中,更加积极提倡与鼓励该方式的实施。

一、乡村振兴背景下农村承包地细碎化解决的理论逻辑

(一) 乡村振兴对土地经济的要求

2025年1月22日,中共中央、国务院印发了《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》,明确指出要进一步实施乡村振兴战略,并且专门就深化农业农村改革、巩固和完善农村基本经营制度以及深化农村土地制度改革等方面提出原则性意见。我国自古以来就是农业大国,农业发展水平曾长期处于世界领先地位。对于我国而言,农村土地不仅仅是重要的自然资源,也是重要的生产要素,具有巨大的市场价值和发展潜力^[2],因此如何更好的利用农村土地资源、如何更好的发挥农村土地的资源潜力、如何促进土地经济发展,对于推动乡村振兴起着至关重要的作用。由此我们可以得出乡村振兴的实现,需要土地经济发挥作用。

(二) 土地细碎化的危害

当今时代土地细碎化的情况越来越严重,土地细碎化的危害也逐步浮现在人们面前,土地细碎化的危害涉及多个方面。如,土地细碎化会增加农业生产成本,对农业生产产生多重不利影响,由于土地细碎化导致土地分布各地,不仅使得劳动成本、机械作业成本增加,而且也使得土地的管理更加复杂化,耕地细碎化导致土地分散,大型农业机械设备的使用难度增加,需要投入较多的农田基础设施的资金^[3]。土地细碎化也会降低农业生产的效率,土地细碎化不仅提高机械的使用成本,阻碍农业机械化发展,而且会降低农业生产技术效率^[4],由于土地分布不均,一些面积较小的土地无法适配现代的农业设备,从而只能被迫使得农民采用传统的耕地方法,大大降低了农业的生产效率。不仅如此,土地细碎化的危害还涉及到方方面面,而以上例子只是其中的一部分体现。因此对于当今时代发展,更需要解决土地细碎化,使得土地细碎化的危害逐渐削弱,达到土地高效的利用、土地作用发挥到最大化的目的。

(三) 细碎化解决过程中的村民权益保护的政治、法治和社会逻辑

根据我国法律规定,我国土地的土地使用权可以依法确定给单位或者个人使用,并且我国对于依法用于农业的土地,采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包^[5]。村民是解决承包地细碎化的重要主体,是农村集体经济组织的重要组成部分,在土地细碎化的解决中发挥着重要作用,而在细碎化解决过程中的对于村民权益保护,一是能体现全心全意为人民服务的政治理念,促进乡村振兴的政治目标的实现。二是村民权益保护问题涉及《民法》、《土地管理法》等,村民权益保护问题不仅可以体现我国法律对于村民权益的重视,而且有利于促进法律的完善,推动我国法律的进一步发展,从而促进法治国家的建设。三是村民权益的保护是经济社会发展和农村发展的必然要求,村民权益得到全面、具体的保护必将推动中国社会的繁荣与发展,为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。

二、农村承包地细碎化的解决过程中需要保护的村民权益

承包地细碎化过程中的村民权益涉及方方面面的内容。首先,根据《民法典》以及相应法律规定,承包农户以从事农业生产为目的,拥有对集体所有或国家所有的由农民集体使用的土地进行占有、使用

和收益的权利,该项权利即为土地承包经营权。土地经营权是指当土地承包经营权人依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转占用、使用和收益的权利,该项权利是在土地承包经营权中衍生出来的一项权利。因此在承包地细碎化解决过程中,不可避免的要涉及到村民的物权保护问题,需要保护村民的土地承包经营权、土地经营权这一物权规定。其次,土地承包经营权是土地承包经营权人行使使用、收益等权利的基础,解决承包地细碎化还需要土地经营权的实现,而在实践过程中,土地经营权的实现主要通过合同所实现的,这证明承包人与承租人之间会形成债权债务关系,进而涉及到债权权益问题。最后,从土地经营权视角上出发,其必须通过合同的方式实现,土地经营权流转的主体、期限、方式以及具体价款和其他条件,均可由流转双方当事人自主协商确定;遵循“依法、自愿、有偿”的原则,任何组织和个人不得强迫、阻碍或妨碍经营主体之间流转土地经营权^[6]。在合同订立、履行等过程中,会涉及一些矛盾纠纷,因此可能涉及到村民人身权利问题。

三、农村承包地细碎化的解决过程中侵犯村民权益的方式

从承包地解决过程中可能涉及的村民权益视角出发,探讨侵犯村民权益的方式,由此可以得出以下内容。

首先,相关法律法规规定,若当事人签订土地承包经营权的转让合同时,该转让行为在当事人双方之间发生法律效力,不强制要求当事人登记。但是,如果当事人不登记,则不能对抗善意第三人。对此也有学者表示,对于土地经营权流转期限在5年以上的,当事人可以申请办理土地经营权的权属登记,当然未经登记的,无法产生对抗善意第三人的法律效果。这意味着,土地经营权是否登记,取决于当事人的选择:当事人选择登记的,土地经营权的效力更强,足以对抗第三人;当事人不选择登记的,土地经营权的流转在当事人之间亦发生效力,只不过土地经营权的效力较弱,不得对抗善意的物权人^[6]。因此,根据相关法律法规的规定以及相关学者论述,我们可以得出,当事人之间签订土地承包经营权的转让合同时,土地承包经营权的转让行为即在双方当事人之间发生法律效力,对于当事人是否登记并不影响合同的效力,但是,为了保护第三人的合法权益,如果当事人双方没有登记,是不能对抗善意第三人。根据上文论述,在解决承包地细碎化的过程中,虽然登记并非必备程序,但是许多村民更大概率会选择登记,从而确保自己权利的行使能够得到保障。在选择登记的过程中,村民物权可能会因政府、村委会等主体的不作为、疏忽等行为,出现诸多问题。比如,在土地确权工作中,部分基层政府由于人员配备不足、专业知识欠缺等原因,未能按照规定的时间节点和工作要求完成土地确权登记任务。再比如,登记程序繁琐复杂,村民需要往返多个部门提交大量材料,导致登记效率低下,村民物权易受到侵害。因此,在农村承包地解决过程中,村民的物权可能会受到的侵害,针对此问题,应该找到相应解决办法,从而确保村民权益不受侵犯。

其次,在涉及村民债权的角度上去探讨,村民权益可能会受到以下问题。一是根据相关学者论述,在实践过程中,农民在流转和短期流转中部分没有签订流转合同,为引发矛盾纠纷留下了隐患。由于未签约土地经营权流转协议,所以无法对流转双方的义务和权力进行明确界定^[7]。因此,对于村民债权而言,很多农户可能因为缺乏相关法律常识,对于订立合同的意思不强烈,从而在实践中因为缺乏相关正式书面合同,导致债权内容约定不明确,从而使得村民可能面临租金拖欠风险,以及当发生法律纠纷时,村民因为缺乏书面证据导致其难以通过法律途径维护自己的合法权益。二是在土地流转日益频繁的背景下,村民作为土地出租方,由于租金的灵活性变化较大,没有一个固定的租金范围或者虽然存在租金范围,但实践中的实行力较差,村民的租金权益也会面临诸多风险,例如,一些承租方可能存在恶意压低租金的行为,利用村民法律知识薄弱的劣势,以各种不合理的理由要求减少租金支付。因此,此种情况

会导致村民的合法债权权益无法得到保障。

最后,土地经营权流转应当坚持农村土地农民集体所有、农户家庭承包经营的基本制度,保持农村土地承包关系稳定并长久不变,遵循依法、自愿、有偿原则,任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方流转土地经营权^[9]。根据我国民法平等、自愿等基本原则,村民在土地流转过程中,享有充分的自主权。但在某些情况下,当村民对不合理的决策或侵害自身权益的行为提出异议和诉求时,个别组织或人员可能会采用暴力、威胁等手段进行压制。这种暴力手段的侵害不仅对村民的身体造成伤害,更对村民的精神造成极大创伤,严重侵犯了村民的人身权。

四、农村承包地细碎化的解决过程中保护村民权益的途径

首先,从政府角度,政府是解决承包地细碎化的重要主体,地方政府的主动治理为村社集体提供了自我变革的政策激励^[10]。因此政府要紧紧跟随党中央的方案,结合当地实际状况,分析区域解决承包地细碎化存在的问题及其优化方案,因地制宜,强化部门协同治理能力。其次,从村委会角度,在农村土地经营权流转中村委会要充分发挥自身作用,对农村土地经营权流转政策加强宣传^[7]。加强对村民权益保护措施的监督,积极回应政府颁布的相关措施,建立土地整治项目公示制度,通过村务公开栏、村民微信群等平台实时公开项目信息。同时成立专门监督小组,对相应过程进行全程监督,对于不良行为要及时发觉、及时打击。再者,从社会角度,社会要积极采取关于承包地解决过程中村民权益的宣传活动,加强人们的法律意识;在实施过程中,要强化舆论监督引导,积极引导主流媒体建立土地权益保护专栏节目,曝光相关侵权典型案例,宣传维权成功经验,加强法律的权威性,使村民意识到要学会使用法律的武器更好的维护自己的合法权益。最后,从村民角度,农户支持和参与是承包地细碎化治理的基本前提,要让更多农户认识到承包地细碎化治理的诸多好处^[11]。村民根据国家政策及个人意愿,了解村民权益内容,自主学习相关法律知识,增强法律意识,当权益受到损害时,要及时采取合法措施保护自身合法权益。

五、结论

农村土地作为我国农村的重要资源,对于农村经济的发展具有重要意义^[12]。在未来有必要在乡村振兴背景下,注重村民权益的保护,加强对个案的研究分析,不同地区采用不同的方案方法,相同或相似的发展地区可以相互借鉴,提供更多具体详细的实施方案,使其更加细致化、综合化,以更好地在解决承包地细碎化的过程中,保护村民的合法权益,提高人民群众的幸福感和满足感,从而为实现乡村振兴的发展提供更好的条件。

利益冲突

作者声明,在发表本文方面不存在任何利益冲突。

参考文献

- [1] 要闻. [J]. 农村财务会计, 2023-08-06.
- [2] 宋蔚祺, 郑嘉禹. 习近平关于土地管理重要论述的生成逻辑、主要内容与理论特质 [J]. 兵团党校学报, 2022-10-25.
- [3] 郭贯成, 丁晨曦. 土地细碎化对粮食生产规模报酬影响的量化研究——基于江苏省盐城市、徐州市的实证数据 [J]. 自然资源学报, 2016, 31(2):202-214.
- [4] 王秀清, 苏旭霞. 农用地细碎化对农业生产的影响——以山东省莱西市为例 [J]. 农业技术经济, 2002(2):2-7.

- [5] 中华人民共和国土地管理法：第 10、13 条 [Z].
- [6] 高圣平. 论农业适度规模经营视野下的承包地细碎化治理 [J]. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 2025, 78(01).
- [7] 张家凡, 杨翠芝. 乡村振兴战略下平达乡农村土地经营权流转问题探究 [J]. 农业开发与装备, 2025-02-28.
- [8] 王利明. 物权法研究：下卷 [M]. 北京：中国人民大学出版社, 2024.
- [9] 农业农村部. 农村土地经营权流转管理办法 [Z].
- [10] 梁伟. 行政赋能如何促进土地细碎化治理？——基于“动态能力”理论的分析 [J]. 湖南农业大学学报 (社会科学版), 2025, 26(01).
- [11] 刘同山, 张毅. 农户承包地细碎化治理：顶层设计、基层实践与改革思考 [J]. 中州学刊, 2024(03).
- [12] 李昭涵. 农村土地流转纠纷解决机制研究 [J]. 山西农经, 2025(07).