

城乡融合发展中土地承包合同流转机制优化

孟安喂

云南省德宏傣族景颇族自治州芒市芒市镇人民政府

DOI:10.32629/as.v9i6.4099

[摘要] 城乡融合发展背景下,土地承包合同流转机制的科学化程度直接影响要素双向流动与农民权益保障。本文以云南省德宏傣族景颇族自治州为样本,系统考察该州土地承包合同流转的现状特征与现实困境。研究发现,德宏州在流转规模持续扩大的同时,面临合同形式规范性不足、履约保障机制脆弱、用途监管存在制度缝隙等结构性问题,制约了土地要素从“地”的流动向“人”的融合深化。基于“三权分置”制度改革框架,本文从标准化合同体系构建、全周期风险防控、用途协同监管三个维度提出机制优化路径,为边疆民族地区以土地制度创新驱动城乡融合发展提供参考。

[关键词] 城乡融合; 土地承包合同; 流转机制; 三权分置

中图分类号: DF452 文献标识码: A

Optimization of Circulation Mechanism for Land Contract Circulation Contracts in the Integrated Urban-Rural Development

Angen Meng

Mangshi Town People's Government, Mangshi City, Dehong Dai and Jingpo Autonomous Prefecture, Yunnan Province

[Abstract] Against the background of integrated urban-rural development, the scientific level of the circulation mechanism for rural land contract circulation directly affects the two-way flow of production factors and the protection of farmers' rights and interests. Taking Dehong Dai and Jingpo Autonomous Prefecture in Yunnan Province as the research sample, this paper systematically analyzes the current situation and practical dilemmas of local land contract circulation. The research shows that with the continuous expansion of land circulation scale in Dehong Prefecture, there exist structural problems including non-standard contract formats, weak performance guarantee mechanisms and institutional loopholes in land use supervision, which hinder the transformation of land factor flow from land transfer to integrated urban-rural population development. Based on the institutional reform framework of three-rights separation, this paper puts forward optimization paths from three aspects: establishing a standardized contract system, implementing full-cycle risk prevention and control, and building coordinated land use supervision, so as to provide references for border ethnic areas to boost integrated urban-rural development through land system innovation.

[Key words] Integrated Urban-Rural Development; Land Contract; Circulation Mechanism; Three-Rights Separation

引言

城乡融合发展的本质在于破除城乡二元结构的制度藩篱,促进要素在城乡之间自由流动与平等交换。土地作为农村最核心的生产要素,其承包经营权流转的市场化、规范化程度,直接决定着城乡融合的制度效能。2021年农业农村部颁布的《农村土地经营权流转管理办法》明确要求“因地制宜、循序渐进”推进土地经营权流转^[1],但如何将顶层制度设计转化为适配地方实际的基层治理实践,仍是当前农村改革中的关键命题。德宏傣族景颇族自治州地处云南省西部边境,是一个以农业为支柱

产业的边疆民族地区。全州耕地保有量225.2万亩,2024年粮食产量达72.5万吨,农村居民人均可支配收入15308元^[2]。近年来,随着热区特色农业的快速发展和新型经营主体的持续壮大,土地流转需求日益旺盛,但合同管理滞后、纠纷频发等问题也随之凸显。如何在城乡融合发展的宏观战略下,系统性优化土地承包合同流转机制,既是德宏州农业农村现代化的现实课题,也是边疆地区以制度创新全面推进乡村振兴的重要切口。

1 德宏州土地承包合同流转的现状特征

全州热区优势产业种植面积达80.2万亩,冬季农业开发面

积达131.84万亩,澳洲坚果、咖啡、鲜食玉米、冬马铃薯等特色产业集群已初具规模^[3]。产业规模化发展逻辑内在地要求土地要素的集中配置,从而催生了大规模的土地流转实践。准确把握这一进程的基本特征,是诊断机制症结的前提。

1.1 流转规模持续扩大,特色产业驱动效应显著

在芒市、盈江等农业产业化程度较高的县市,土地流转已从零散的自发行为演化为有组织的规模流转。以芒市为例,蓝莓产业引进龙头企业后,通过“公司+基地+农户”模式流转土地建设标准化种植基地,仅2025年一季度全州蓝莓种植面积已达1.12万亩,同比增长50.7%^[3]。这种以产业导入为牵引的流转模式,有效提升了土地产出效率,也为合同管理的规范性提出了更高要求——大面积、跨区域流转涉及众多农户,任何一个合同环节的疏漏都可能引发连锁反应。

1.2 流转形式日趋多元,合同关系复杂化

德宏州的土地承包合同流转已从早期的农户间口头约定、短期互换等非正式形式,逐步发展为出租、转包、入股、托管等多种方式并存的格局。全州现有农民专业合作社1467个、家庭农场2754个、农业企业1550个^[3],各类新型经营主体通过差异化的流转合同安排接入土地资源,形成了复杂的权责关系网络。

土地流转形式日益多样,并不意味着合同管理更加规范。实地调研显示,不少流转仍以口头约定或简单收据代替正式书面合同;即便签订书面合同,也常出现流转期限与承包期不匹配、租金调整机制缺失、违约责任模糊等问题。在边境村寨熟人社会中,这种不规范现象更为普遍,看似降低了短期交易成本,实则后续权益纠纷埋下隐患。

2 合同流转机制的现实困境

土地流转规模扩大、形式多元,是德宏州农村土地改革的显著变化,但合同管理的深层矛盾,已成为制约土地流转从“量增”转向“质升”的关键瓶颈,突出表现在三方面。

2.1 合同形式规范性不足

德宏州属边疆多民族地区,傣族、景颇族等村寨长期依赖口头约定达成流转共识。不少农户觉得邻里之间无需白纸黑字,对书面合同的法律作用认识不足,导致流转双方权责缺少有效法律依据。全国数据显示,2015年底土地流转合同签订率仅67.8%,德宏州偏远村寨实际比例更低。梁河县九保乡横路村便是典型:6户村民土地统一出租,1户因合同签订与租金发放衔接不畅,被拖欠租金长达七年。根源在于合同管理不规范,不同流转用途应使用对应合同文本,但基层组织与农户普遍缺乏条款审核意识与能力。正如圣平教授所言,农业适度规模经营离不开法治保障,而合同规范化正是法治建设的基础^[5]。

2.2 履约保障机制脆弱

土地流转合同的生命力在于有效履约,而德宏州以经济作物种植为主的流转用途使合同履行高度依赖农产品市场行情。当市场价格下行或遭遇自然灾害时,经营方的支付能力急剧下降,租金拖欠便呈连锁蔓延之势。梁河县勐养镇帮盖村的案例具有警示意义:该村68.7亩集体土地出租给村民,年租金按土质差

异确定在500至700元/亩之间。2023年连续洪涝灾害导致农作物大面积绝收,3名村民率先拒交租金,进而引发50户农户跟风拖欠,累计欠租金额达38000元。该案例揭示了现行合同设计的根本缺陷:通常仅约定固定租金,缺少与产出收益、市场风险和自然灾害挂钩的动态调整条款。一旦经营方陷入支付困境,僵化的合同条款非但不能化解纠纷,反而成为矛盾激化的催化剂。蔡立东教授指出,“三权分置”制度使承包地权利的处分性得以强化,但权利的充分行使必须以有效的风险防范为前提^[4],德宏州的实践恰恰印证了这一判断——权利配置的制度优势若缺乏风险防控机制的配套,就无法转化为农民切实的收益保障。

2.3 用途监管的制度缝隙

资本下乡在带来产业发展活力的同时,也隐含着改变耕地用途的风险。《农村土地经营权流转管理办法》明确规定“制止耕地‘非农化’、防止耕地‘非粮化’”^[1],但德宏州高附加值经济作物的种植收益显著高于粮食作物,以鲜食玉米为例,全州种植面积已达25.4万亩^[3],亩均收益远高于传统水稻,这在客观上形成了改变耕地用途的经济激励。

流转合同虽然通常约定“农地农用”,但经济作物与粮食作物的边界在实践中并不总是清晰可辨。部分合同甚至未明确约定具体种植品类,为受让方规避用途管制预留了空间。作为全省唯一的粮食净调出州^[3],德宏州维护粮食生产能力兼具经济与政治双重意义。如何在保障农民土地收益权的同时守住粮食安全底线,构成了合同流转机制设计中必须回应的制度性难题。

3 城乡融合视角下的机制优化路径

上述困境表明,德宏州土地承包合同流转机制的优化不能在碎片化修补中徘徊,而需要置于城乡融合发展的大格局中进行系统重构。城乡融合的要义在于要素双向流动与权益平等保护,这为合同机制的优化提供了明确的价值指向。

3.1 构建分层分类的标准化合同体系

破解合同形式不规范的问题,不能简单依赖强制性行政手段推行格式合同,而应构建适配边疆民族地区实际的分层分类合同体系。简言,一是在合同类型上区分出租、入股、托管等不同流转方式,设计差异化的标准化范本,条款设计兼顾法律严谨性与群众可理解性;二是针对边境少数民族聚居村寨,开发条款简明并附有当地民族语言对照的简易合同版本,降低签订门槛;三是建立合同备案与审核制度,强化基层农村经营管理部门的合同审查职能,将合同规范性纳入村干部年度考核指标。蔡立东教授强调,城乡融合发展视域下农村土地权利制度的优化,应以保障农民财产权益为核心,通过制度供给弥合法律文本与基层实践之间的张力^[1]——标准化合同体系的设计正应当遵循这一逻辑,既守住法治底线,也尊重边疆民族地区的社会文化传统。

3.2 建立全周期动态化风险防控机制

针对履约保障的脆弱性问题,需覆盖合同签订、履行到终止的全周期,构建动态化风险防控体系。农业农村部关于工商资本租赁农地的监管意见已明确提出风险保障金等制度设计要求^[4],德宏州的实践可在此基础上进一步细化。

表1 德宏州土地流转合同风险防控机制优化框架

风险阶段	核心问题	优化措施	责任主体
签约前	信息不对称	建立受让方资质审查与信用评估制度	县乡农业农村部门
签约中	条款不完备	推广“保底租金+收益分成”弹性定价条款	村集体经济组织
履约中	支付违约	设立土地流转风险保障金或履约保证金制度	流转双方/乡镇代管
风险事件	自然灾害/市场波动	探索土地流转收益保险与灾害救济机制	政府引导+市场参与
纠纷化解	调解渠道不够畅通	构建村组调解、乡镇仲裁、司法保障三级联动机制	县+乡+村进行

上述框架的核心思路是将风险防范的关口前移至签约之前,将合同履行嵌入动态监测与弹性调整机制之中。帮盖村的教训已经表明,等到50户农户跟风拖欠租金再去调解,成本远高于事先设置风险保障金的做法。高圣平教授指出,适度规模经营的法治保障关键在于建立收益共享与风险分担的平衡机制^[5],弹性定价条款与风险保障金制度正是这种平衡机制的落地形式。

3.3 强化用途管制的合同约束与协同监管

遏制耕地“非粮化”,核心是把用途管制写入合同关键条款,并构建多部门协同动态监管体系。合同上,必须明确耕地使用用途,永久基本农田严格坚守粮食种植底线,流转双方签订用途承诺书并明确违约后果。监管上,农业农村、自然资源、纪检监察等部门建立信息共享与联合巡查机制,重点监控大规模流转地块。同时,刚性管制需与柔性激励相结合,通过精准种粮补贴、延伸粮食产业链提升种粮效益,从根源上抑制“非粮化”。对作为全省粮食净调出州的德宏而言,这一安排既关乎发展效率,更事关区域粮食安全大局。

3.4 推进合同流转与城乡融合的制度衔接

土地承包合同流转机制的优化,不能停留在“就流转谈流转”的技术层面,而应置于城乡融合发展的大格局中统筹谋划。一是将规范化的土地流转与农村劳动力转移就业协同推进,使“流得出”土地的农户有能力“走得进城”。全州5.9万脱贫劳动力的转移就业^[3]为此提供了现实基础,流转合同管理可与就业服务平台实现信息联动,帮助转出土地的农户对接技能培训

与用工需求。二是探索“土地入股+保底分红”等模式,根据农业农村部相关实践数据,推广此类模式可带动农户年均增收2000元以上,为缩小城乡收入差距提供制度通道^[1]。三是将流转合同管理与农村集体“三资”监管体系对接,借助数字化手段实现合同信息的动态跟踪与预警,提升基层治理的精细化水平。卫岗州长在2025年政府工作报告中明确提出要“深化农村改革,盘活农村资源资产”^[1],上述制度衔接正是这一改革方向在土地流转领域的具体展开。

4 结语

土地承包合同流转机制的优化,是城乡融合发展中一项兼具理论深度与实践紧迫性的制度工程。在德宏州这样的边疆民族地区,这一机制的完善不仅关乎土地资源的配置效率,更关乎广大农民对改革发展成果的公平分享。从合同形式的规范化到履约保障的体系化,从用途监管的精准化到城乡融合的制度化的,每一个环节的优化都需兼顾制度的刚性与基层的柔性,在法治框架下为地方实践留出创新空间。唯有如此,才能让土地流转真正成为连接城乡、富裕农民的制度桥梁,使德宏州的广袤田野既承载产业振兴的希望,也守住粮食安全的根基。

【参考文献】

[1]农业农村部.农村土地经营权流转管理办法[Z].2021年农业农村部令第1号。

[2]德宏州统计局.德宏州2024年国民经济和社会发展统计公报[R].2025。

[3]卫岗.云南省德宏傣族景颇族自治州2025年政府工作报告[R].2025。

[4]蔡立东.城乡融合发展视域下农村土地权利制度优化的实现路径[J].法学研究,2024,46(3):45-62。

[5]高圣平.论农业适度规模经营的法治保障[J].中国法学,2024(5):88-105。

作者简介:

孟安喂(1977--),女,傣族,云南芒市人,大专,农业经济师,研究方向:农村农业。