

土地确权后农村土地承包合同管理的优化策略

邓金美

会泽县娜姑镇农业农村发展服务中心 云南 曲靖 654207

【摘要】：农村土地承包合同是明确土地承包经营权归属、规范承包双方权利义务的法律基石，也是巩固土地确权成果、保障农民财产权益的核心载体。土地确权工作的全面完成有效解决了长期以来农村土地权属不清、边界模糊的历史难题，为合同管理奠定了坚实的产权基础。然而，确权后合同管理仍面临合同规范化程度不足、履约监管机制缺位、纠纷解决效率不高等新挑战。本研究基于土地确权后的新形势，深入分析农村土地承包合同管理的核心挑战，明确土地确权后农村土地承包合同管理优化的必要性，从完善制度体系、强化全流程监管、创新纠纷化解机制、培育专业队伍等维度提出系统性优化策略，旨在实现合同管理的规范化、法治化、高效化，为稳定农村土地承包关系、激活农村土地资源活力、推进乡村振兴提供有力保障。

【关键词】：土地确权；农村土地承包合同；合同管理；优化策略

DOI:10.12417/3041-0630.26.06.058

1 引言

农村土地承包制度是我国农村基本经营制度的核心，而土地承包合同则是这一制度的法律表现形式。土地确权工作以不动产登记为核心，通过对土地权属、面积、边界等进行精准核查与登记，实现了“确地、确权、确证”的目标，从根本上厘清了农村土地的产权边界。截至目前全国绝大多数地区已完成土地确权登记颁证工作，这不仅为农民吃下了“定心丸”，也为农村土地承包合同的规范化管理提供了前提条件。但必须看到，确权并非合同管理的终点，而是合同管理优化的新起点。确权后，随着土地流转频率加快、新型经营主体涌入农村、土地权益分配日趋复杂，传统合同管理模式在合同订立、履行、监管、纠纷处理等环节的短板日益凸显^[1]。部分合同存在条款不规范、权责不明确、备案不及时等问题，履约过程中违约风险频发，纠纷解决成本居高不下。因此，在土地确权已完成的背景下，深入研究农村土地承包合同管理的优化路径，规范合同行为，防范合同风险，对于巩固确权成果、维护农村社会稳定、促进农村土地资源高效利用，具有至关重要的现实意义。

2 土地确权后农村土地承包合同管理的核心挑战

土地确权有效解决了“权属不清”的基础问题，但确权后的合同管理作为产权保护的后续环节，面临着更高的要求与更复杂的挑战。

2.1 合同规范化程度不足，法律风险隐患突出

土地确权后土地面积与边界的精准化使得合同金额、权利范围更易量化，但部分地区仍存在合同管理不规范的现象。合同文本不统一，部分承包合同仍使用老旧格式，对土地位置、四至界限、面积、用途等核心要素描述模糊，甚至未附确权测绘图纸，导致“合同”与“确权证”不符，埋下纠纷隐患。同时，关键条款缺失，合同中缺乏对违约责任、土地流转限制、

征地补偿分配、承包期限等关键事项的明确约定，一旦发生争议，无据可依。此外，签订程序不规范，部分合同未经村民会议或村民代表会议民主决议，由少数村干部擅自签订，或未按规定进行备案公示，导致合同效力存在法律瑕疵。

2.2 履约监管机制缺位，合同执行流于形式

土地确权后土地承包关系的稳定性增强，但对合同履行过程的动态监管却相对薄弱。日常监管缺位，乡镇农村经营管理部门多侧重于合同签订环节的形式审查，缺乏对合同履行过程的常态化监督，对承包方擅自改变土地用途、弃耕抛荒、拖欠承包费等违约行为监管不力。同时，动态管理滞后，随着土地确权信息的更新，部分承包合同的实际履行情况与确权登记信息脱节，如土地流转后未及时变更合同主体，导致合同与确权台账“不衔接”。此外，缺乏履约激励与约束机制，对履约守信的承包方缺乏正向激励，对违约方的处罚措施单一且执行难，难以形成有效震慑^[2]。

2.3 纠纷化解机制效率不高，矛盾调处难度加大

土地确权明确了土地权属，但确权后土地流转频繁、利益关系复杂，导致合同纠纷数量呈上升趋势，且纠纷类型更加多样。纠纷发现不及时，群众对合同条款的法律理解不足，对轻微违约行为未能及时制止，小问题拖成大矛盾。同时，纠纷解决渠道不畅，传统的人民调解、行政调解、司法诉讼衔接机制不健全，调解专业化水平不高，导致纠纷解决周期长、成本高。此外，证据认定困难，由于部分合同签订不规范、缺乏有效备案，发生纠纷时难以提供完整、有效的证据链，增加了调处难度。

2.4 管理队伍专业能力不足，难以适应新需求

土地确权后合同管理工作从传统的“台账登记”转向“精准化、数字化、法治化”管理，对管理人员的专业能力提出了

更高要求。但当前基层合同管理队伍仍存在明显短板。专业知识匮乏,部分管理人员对《民法典》《农村土地承包法》等法律法规理解不深,对确权测绘数据、合同法律条款的运用能力不足。同时,数字化能力不足,确权后普遍建立了农村土地承包经营权信息管理系统,但基层人员普遍存在不会操作、不愿操作的问题,导致系统数据更新不及时、利用率低。此外,服务意识不强,面对农户的合同咨询、纠纷调处需求,部分管理人员存在推诿扯皮、服务缺位的现象。

3 土地确权后农村土地承包合同管理优化的必要性

土地确权后优化合同管理,是巩固改革成果、激活农村发展活力的必然要求,其必要性主要体现在三个方面。首先,巩固土地确权成果的必要保障,土地确权的核心是“确权确证”,而合同管理则是“用权护权”。只有通过规范化的合同管理,将确权登记的成果以法律合同的形式固定下来,明确承包双方的权利义务,才能确保确权成果不被侵蚀。加强合同管理,是对确权工作的深化与延伸,能够有效防止因合同管理漏洞导致的权属争议,切实维护农民的土地承包经营权。其次,保障农民财产权益的关键举措,确权后,农民的土地财产权益更加清晰,合同作为权益的法律载体,其重要性不言而喻。优化合同管理,能够确保农民依法享有土地承包收益、流转收益等合法权益,防止集体或第三方通过不规范合同侵害农民利益。同时,规范化的合同管理也是农民进行土地流转、抵押贷款、入股经营的前提,能够有效拓宽农民的财产性收入渠道。最后,促进农村土地资源高效利用的重要支撑,确权后,农村土地流转市场日趋活跃,规范化的合同管理是土地有序流转的基础。通过优化合同管理,明确流转期限、用途、价格等条款,可以引导土地向新型经营主体集中,发展适度规模经营,提高土地利用效率^[3]。此外,规范化的合同管理能够降低交易成本,减少纠纷,为农村土地资源的市场化配置营造良好的法治环境。

4 土地确权后农村土地承包合同管理的优化策略

针对上述挑战与必要性,需从制度、流程、机制、队伍四个维度,系统优化土地确权后的农村土地承包合同管理,构建“规范签订、严格履约、高效调处、专业保障”的管理体系。

4.1 完善制度体系,夯实合同管理法律基础

制度是合同管理的根本保障,需以确权成果为依托,健全合同管理的各项制度规范,确保制度的针对性、可操作性和全覆盖性。统一合同文本标准,由农业农村部门牵头,联合司法、自然资源等部门,结合确权登记数据,制定全国统一或区域统一的农村土地承包合同示范文本,明确土地位置、四至、面积、用途、承包期限、双方权利义务、违约责任、争议解决等核心条款,细化土地流转、抵押、入股等特殊情形的约定,并附确权测绘图纸,确保合同内容与确权登记信息高度一致,从源头

减少合同漏洞。同时,健全合同管理制度,制定《农村土地承包合同管理办法》,明确合同签订、鉴证、备案、变更、终止等全流程管理规范,细化民主决议、公示公开等程序要求,明确各环节的责任主体和办理时限,做到有章可循、有据可依,杜绝暗箱操作。此外,完善配套法规政策,针对确权后土地流转、抵押、入股等新情况、新问题,出台具体的实施细则,明确合同效力认定标准、权益分配原则、风险防控措施等,衔接《民法典》《农村土地承包法》相关规定,为合同管理提供清晰的法律指引,破解新型合同纠纷的法律适用难题^[4]。

4.2 强化全流程监管,提升合同履约管控能力

加强合同从签订到履行的全流程监管,构建事前预防、事中管控、事后追责的闭环监管体系,是确保合同落地见效的关键。推行合同鉴证与备案制度,乡镇农村经营管理部门安排专人对合同签订进行全程指导,核对合同条款与确权信息的一致性,对符合规范的合同予以鉴证,标注鉴证编号,统一录入农村土地承包经营权信息管理系统进行备案,实现合同信息的数字化、可追溯化管理,方便后续查询、监管和纠纷调处。同时,建立履约动态监管机制,组建由乡镇干部、村干部、村民代表组成的基层合同监管队伍,明确监管职责和巡查频次,定期对合同履行情况进行实地巡查,重点监管土地用途、承包费缴纳、土地保护、流转合规性等事项,建立详细的监管台账,对发现的违约行为及时下达整改通知书,跟踪整改落实情况,对拒不整改的依法依规处理。此外,构建履约激励与约束机制,将合同履行情况与新型农业经营主体评级、农业项目申报、财政补贴扶持等挂钩,对履约守信的主体给予优先扶持和表彰;对违约方依法依规追究民事、行政责任,通过没收保证金、解除合同、赔偿损失、纳入信用惩戒名单等方式,强化合同约束力,形成“守信激励、失信惩戒”的良好氛围。

4.3 创新纠纷化解机制,实现矛盾源头治理

针对确权后合同纠纷类型多样、化解难度加大的新特点,构建多元化、高效化、便捷化的纠纷化解体系,将矛盾化解在基层、解决在萌芽状态,降低纠纷化解成本。完善三级联动调解机制,建立“村调解委员会—乡镇农村经营管理部门—县级仲裁机构”三级纠纷调处网络,明确各级调处职责,村级调解委员会负责纠纷初调,及时化解简单邻里间、农户间的合同纠纷;乡镇农村经营管理部门负责复杂纠纷的调解,协调各方利益;县级仲裁机构负责疑难、重大纠纷的仲裁,确保纠纷分级分类、高效处置。同时,推行“诉调对接”“仲调对接”机制,加强与法院、仲裁机构的协作,建立土地承包合同纠纷特邀调解工作室,聘请法律工作者、农业专家、退休干部担任特邀调解员,对可调解纠纷优先进行调解,调解成功的由法院予以司法确认或仲裁机构予以确认,赋予调解协议强制执行力,缩短纠纷解决周期,提高纠纷解决效率。此外,加强法治宣传与服

务,通过进村入户宣讲、发放宣传手册、线上短视频解读、田间地头答疑等方式,普及土地承包合同法律法规和维权知识,引导农户增强合同意识和风险防范意识,在签订合同前仔细审核条款,签订后严格履行合同,从源头减少纠纷发生,同时为农户提供免费的合同咨询和法律援助服务,助力农户依法维权^[5]。

4.4 加强队伍建设,筑牢合同管理人才支撑

专业的管理队伍是合同管理优化的核心支撑,需聚焦基层管理人员的能力提升和服务优化,着力打造一支政治过硬、业务精通、服务优质的专业化合同管理队伍。优化队伍结构,打破身份限制,通过公开招聘、定向培养、人才引进等方式,选拔一批懂法律、懂农业、懂数字化、责任心强的专业人才充实到基层农村经营管理部门,逐步实现合同管理人员专职化,明确岗位职责,杜绝兼职人员精力分散、业务不精的问题。同时,开展常态化专业培训,建立分层分类培训机制,定期组织管理人员开展《民法典》《农村土地承包法》等法律法规、确权数据应用、合同示范文本解读、数字化系统操作、纠纷调处技巧等专题培训,邀请法律专家、农业技术人员、业务骨干授课,结合典型案例分析,提升其政策理解能力、法律运用能力、数

字化管理能力和纠纷调处能力,确保管理人员熟练掌握合同管理全流程业务。此外,强化服务意识与能力,建立“一站式”合同服务窗口,整合合同签订、备案、咨询、调处、变更等服务事项,实行“一窗受理、全程代办”,为农户提供便捷高效的服务;推行“上门服务”模式,针对老年人、残疾人等特殊群体,安排专人上门协助签订合同、办理备案手续,同时建立服务评价机制,接受农户监督,不断提升合同管理服务的便捷性与高效性。

5 结语

总之,土地确权后农村土地承包合同管理面临着规范化、精细化、法治化的新要求。优化合同管理是巩固确权成果、保障农民权益、促进农村发展的必然要求,需以制度建设为基础,统一规范标准;以全流程监管为核心,强化履约管控;以多元化解为抓手,高效调处纠纷;以队伍建设为支撑,提升专业能力,全方位构建科学、高效、规范的合同管理体系。通过持续优化合同管理,能够切实维护农村土地承包关系的稳定,激活农村土地资源的发展活力,为乡村全面振兴提供坚实的制度保障。

参考文献:

- [1] 王雷.农村集体土地承包合同在农业现代化进程中的角色与功能[J].新农民,2025(22):31-33.
- [2] 汪晖.法治视角下农村土地承包纠纷的解决路径[J].中国党政干部论坛,2024(05):75-76.
- [3] 龙鹏.农村土地承包纠纷有序化解路径——以贵州省N市为例[J].农村经济与科技,2024(20):50-52+94.
- [4] 杨健华.论违反民主议定程序的土地承包合同效力认定标准[J].惠州学院学报,2025(04):64-71+85.
- [5] 萨日勒;米娜.涉民主议定程序土地承包合同之效力认定[J].中国检察官,2025(02):39-42.