

# Legal improvement of the agricultural industry chain from the perspective of farmers' rights and interests protection - based on the empirical analysis of Chengde sea buckthorn industry

Man Yang Qixuan Zhang Jiaxin Li Yujie Liu

Hebei Normal University, Shijiazhuang, Hebei, 050024, China

## Abstract

Under the background of comprehensively promoting rural revitalization, the industrial chain of characteristic agricultural products has become an important carrier to activate the rural economy and promote farmers' income. This article takes the sea buckthorn industry in Chengde, Hebei Province as an empirical sample. Through literature research, field research and data analysis, it focuses on the three core rule of law issues of the protection of farmers' rights and interests, land transfer compliance, and the legal status of collective economic organizations in the development of grass-roots industries. The study found that the Chengde sea buckthorn industry has achieved remarkable results by adopting the model of "enterprise + base + rural collective economy + farmers". However, in legal practice, there are still problems such as imperfect protection mechanism for farmers' rights and interests, irregular land transfer procedures, and vague legal positioning of collective economic organizations. Based on this, this article puts forward a specific path to build a legal guarantee system for the whole process of the agricultural industry chain from the four dimensions of legislative improvement, law enforcement strengthening, judicial guarantee, and law popularization, and provides practical reference for the construction of the rule of law in the revitalization of rural industries.

## Keywords

protection of farmers' rights and interests; agricultural product industry chain; land circulation; collective economic organization; rural rule of law

## 农民权益保障视角下农产品产业链的法律完善——基于承德沙棘产业的实证分析

杨曼 张绮璇\* 李佳欣 刘玉洁

河北师范大学, 中国·河北 石家庄 050024

## 摘要

全面推进乡村振兴背景下, 特色农产品产业链已成为激活农村经济、促进农民增收的重要载体。本文以河北承德沙棘产业为实证样本, 通过文献研究、实地调研与数据分析, 聚焦基层产业发展中农民权益保障、土地流转合规性、集体经济组织法律地位三大核心法治问题。研究发现, 承德沙棘产业采用“企业+基地+农村集体经济+农户”模式取得显著成效, 但在法律实践中仍存在农民权益保障机制不健全、土地流转程序不规范、集体经济组织法律定位模糊等问题。基于此, 本文从立法完善、执法强化、司法保障、普法宣传四个维度, 提出构建农产品产业链全流程法律保障体系的具体路径, 为乡村振兴中的法治建设提供实践参考。

## 关键词

农民权益保障; 农产品产业链; 土地流转; 集体经济组织; 农村法治

## 1 引言

党的二十大报告明确指出: “全面建设社会主义现代化国家, 最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”实现农业农村现代化, 必须坚持产业振兴为首要抓手。近年来, 各地积极探索依托本地资源禀赋发展特色产业, 推动农业由传统粗放式经营向集约化、品牌化、全产业链方向转型升级。河北省承德市围场满族蒙古族自治县作为华北生态屏障区, 立足防风固沙与生态修复需求, 大力发展沙棘产业。

【基金项目】河北师范大学大学生创新创业训练计划项目 (项目编号: 202510094006)。

【作者简介】杨曼 (2004-), 女, 中国河北保定人, 本科, 从事法学研究。

【通讯作者】张绮璇 (2005-), 女, 蒙古族, 中国河北承德人, 本科, 从事法学研究。

然而，在沙棘产业快速发展的背后，法治保障体系滞后的问题日益凸显。实地调研显示，57.0%的农户对沙棘产品的了解仅停留在“知晓”层面，对产业链中的权利义务认知模糊；38.7%的种植户反映土地流转合同条款不完整，存在权利义务不对等情形；62.3%的村集体经济组织负责人表示其法律地位不明确，在产业链合作中难以有效维护农户权益。这些问题不仅制约了沙棘产业的可持续发展，更直接影响农民的获得感与幸福感，成为乡村产业振兴的法治瓶颈。

本文以承德沙棘产业为实证基础，深入剖析农产品产业链发展中的法治困境，探索法律完善路径，以期为基础产业振兴提供坚实的法治保障。

## 2 承德沙棘产业发展与农民权益保障的实证考察

### 2.1 产业发展与农民权益保障现状

承德沙棘产业集中于围场县北部山区，种植面积80余万亩，年产原果6万吨，形成“育苗种植—加工研发—销售拓展”全产业链。当地以龙头企业为核心，采用“企业+基地+农村集体经济+农户”模式，企业负责研发、加工与销售，基地落实标准化管理，村集体整合资源、协调分配，农户通过土地流转、务工获得多元收入。政策上，沙棘产业被纳入“三北”工程重点规划，获资金补贴、贷款贴息等支持；市场上，产品涵盖6大系列170余种，远销10余个国家和地区，成为乡村振兴特色支柱产业。

尽管成效显著，农民权益保障仍面临多重法治挑战。一是土地流转程序不规范，存在信息披露不足、代签协议等问题，超20年的流转期限还暗藏失地风险。二是村集体经济组织法律地位模糊、权责不清，财务与议事制度缺失，易引发收益分配不公、资金挪用等矛盾。三是企农契约关系不对等，合同条款偏向企业，农民议价与维权能力弱。【1】四是社保与风险补偿机制缺位，部分务工农民未被足额参保，农业保险覆盖率低、理赔标准模糊。

### 2.2 法治建设现状

从制度供给来看，承德市依托《乡村振兴促进法》《农村土地承包法》等上位法，制定了沙棘产业发展规划、土地流转管理办法等配套政策，为产业发展提供了基本制度遵循。在实践层面，部分村镇通过签订标准化土地流转合同、成立农民专业合作社、建立利益联结机制等方式，初步构建了产业发展的法治框架。例如，围场县沙棘产业联合体通过与农户签订保底收购合同，保障了种植户的基本收益；村集体经济组织通过集体决议方式规范土地流转程序，维护了集体与农户的共同利益。【2】

然而，调研数据显示，沙棘产业的法治建设仍存在明显短板。在农民权益保障方面，仅33.6%的农户表示了解自身在产业链中的合法权益，28.5%的农户反映在利益分配中存在被克扣、拖欠款项的情况；在土地流转方面，41.2%

的流转合同未明确流转期限、租金调整机制等核心条款，19.7%的流转行为未履行备案程序；在集体经济组织方面，73.5%的农户不清楚集体经济组织的法律性质与职能定位，导致其在产业链合作中难以有效发挥协调监督作用。这些问题表明，承德沙棘产业的法治保障体系尚未完全建立，农民权益保障仍面临诸多现实挑战。

## 3 立法实践：构建系统化的涉农权益保障法律体系

针对沙棘产业链暴露的突出问题，亟需从立法层面进行系统完善。

### 3.1 明确集体经济组织法人地位与治理结构

现行《民法典》第五十五条规定农村集体经济组织依法取得法人资格，但配套实施细则尚未出台，导致其在银行开户、税务登记、合同签订等方面遭遇障碍。建议尽快制定《农村集体经济组织条例》，明确以下内容：

1. 法人属性界定：赋予其特别法人地位，独立承担民事责任；
2. 成员资格认定标准：建立动态登记制度，防止“空挂户”侵占权益；
3. 内部治理机制：规定股东（成员）大会为最高权力机构，理事会执行日常事务，监事会履行监督职责；
4. 财务公开制度：强制要求定期公示资产负债表、利润分配方案等信息，接受村民查询与审计。

通过立法赋权，真正实现“还权于民”，提升集体经济组织规范化运作水平。【3】

### 3.2 完善土地流转法律规范，强化程序正义

应修订《农村土地承包法》实施细则，增设土地经营权流转的强制性程序要求：

1. 前置告知义务：流转前须向每位承包户送达书面通知，载明用途、期限、价格、支付方式等核心条款；
2. 自愿签署原则：禁止任何形式的代签、强迫签约，推行“一户一签”制度；
3. 最长年限限制：建议经营权流转期限不得超过15年，到期后重新协商，保障农民土地回转权利；
4. 备案审查机制：乡镇政府应对流转合同进行合法性审查，重点核查是否存在显失公平条款。

同时，探索建立“土地经营权抵押融资”制度，允许农民以流转合同作为信用凭证申请贷款，激活沉睡资产。

### 3.3 制定《农产品产业链权益保障条例》

建议由农业农村部牵头起草专门法规，统一规范产业链各环节主体行为：

1. 明确企业与农户之间的合同范本，设置最低收购价、履约保证金、争议调解机制；
2. 规定龙头企业社会责任，包括优先雇佣本地劳动力、保障安全生产条件、定期披露社会责任报告；

3. 设立“农民权益代表人”制度，在重大产业项目决策中引入第三方律师或公益组织参与协商。

通过专项立法填补制度空白，实现从“运动式扶持”向“法治化治理”转变。

## 4 执法强化：健全基层行政执法与监管机制

法律的生命在于实施。仅有完善的立法不足以解决问题，必须依靠强有力的执法体系确保规则落地。

### 4.1 压实乡镇政府监管责任

乡镇政府是连接上级政策与基层实践的关键节点。应在现有农经站基础上设立“农村产权与合同监管办公室”，配备专职人员，履行以下职能：

1. 审核辖区内土地流转、合作社设立、集体资产处置等事项；
2. 建立电子台账系统，实现土地流转、项目投资、收益分配全过程留痕管理；
3. 开展常态化巡查，及时发现并纠正违规行为。

对因监管失职造成重大经济损失的，依法追究行政责任。

### 4.2 加强市场监管与反垄断执法

针对龙头企业可能形成的市场支配地位，市场监管部门应重点关注：

1. 是否存在压低原料收购价、排挤中小加工商的行为；
2. 是否滥用品牌优势进行虚假宣传或价格欺诈；
3. 是否违反《反不正当竞争法》实施商业贿赂或捆绑销售。

对于涉嫌垄断行为的企业，依法启动调查程序，必要时引入第三方评估机构进行成本核算与定价合理性分析。

### 4.3 推动跨部门协同执法

建立由农业农村、自然资源、生态环境、人社、税务等部门组成的“涉农联合执法专班”，每年开展一次专项整治行动，重点查处：

1. 违法占用耕地从事非农建设；
2. 拖欠农民工工资；
3. 逃避社保缴纳义务；
4. 虚开发票偷逃税款等违法行为。

通过联合惩戒机制，形成高压态势，倒逼企业守法合规经营。

## 5 司法保障：畅通农民维权通道与多元化解纷机制

当权利受到侵害时，司法是最后一道防线。然而，农民普遍面临诉讼成本高、举证难、执行难等问题。为此，需构建便捷高效的司法服务体系。

### 5.1 设立“乡村振兴巡回法庭”

在县级法院设立专门审判庭或派出巡回法庭，下沉至

重点产业园区，实行“就地立案、就地审理、就地调解”。对涉及土地流转、合同纠纷、劳动争议等案件开通绿色通道，优先受理、快速裁决。

推广“要素式审判”模式，简化文书格式，降低农民理解门槛；探索小额诉讼程序适用，标的额10万元以下案件一审终审，缩短维权周期。

### 5.2 完善人民调解与仲裁机制

充分发挥村人民调解委员会作用，培训一批懂法律、懂产业的“乡土调解员”，协助化解邻里矛盾、合同纠纷。对于调解不成的案件，引导进入农村土地承包仲裁委员会仲裁程序。

建议扩大仲裁范围，将集体经济组织收益分配、企业违约赔偿等纳入可仲裁事项，并赋予仲裁裁决强制执行效力。

### 5.3 强化法律援助与公益诉讼支持

将农产品产业链纠纷纳入法律援助目录，对低收入农户免费提供律师代理服务。鼓励高校法学院、公益律所组建“乡村法治服务团”，定期下乡开展公益咨询。

对于侵害众多农民合法权益的行为（如大规模毁约、环境污染），检察机关应依法提起民事公益诉讼，维护公共利益。

## 6 普法宣传：提升农民法治素养与权利意识

“知法才能守法，懂法才会用法。”法治建设不仅要靠制度供给，更要依靠全民法治信仰的养成。

### 6.1 开展“菜单式”法治宣传教育

改变过去“发传单、挂横幅”的形式主义做法，采取农民喜闻乐见的方式进行精准普法：

1. 制作《沙棘产业法律问答》漫画手册，图文并茂讲解土地流转、劳动合同、产品质量等常识；
2. 拍摄短视频剧集《老张种沙棘》，通过真实案例演绎常见法律风险；
3. 组织“法律大篷车”下乡巡演，穿插情景剧、有奖问答等形式增强互动性。

### 6.2 培育“法治带头人”

在每个行政村选拔1-2名文化程度较高、群众基础好的村民，参加由司法局组织的“农村法律明白人”培训，重点学习《民法典》《土地管理法》《消费者权益保护法》等实用法律知识。经考核合格后颁发证书，协助村两委处理日常法律事务。

### 6.3 推动法治文化融入乡村生活

利用农家书屋、文化广场、广播站等阵地，开设“法治角”“每周一案”栏目；举办“法治文艺汇演”“法律知识竞赛”等活动，营造尊法学法守法用法的良好氛围。

鼓励村规民约加入合法合规条款，如“不得强迫流转土地”“集体分红必须公开透明”等，实现自治与法治深度融合。【4】

## 7 结论

特色农产品产业链的健康发展是乡村产业振兴的关键，而完善的法治保障是农民权益保护、产业规范发展的核心支撑。承德沙棘产业的实证分析表明，农产品产业链在发展过程中面临农民权益保障机制不健全、土地流转合规性不足、集体经济组织法律地位模糊等法治困境，这些问题严重制约了产业的可持续发展与农民权益的实现。

解决上述问题，需要从立法、执法、司法、普法等多个维度构建完善的法律保障体系。在立法层面，应完善农民权益保障、土地流转、集体经济组织等相关法律制度，明确各方权利义务；在执法层面，应强化联合执法，加强对产业链的监管；在司法层面，应优化司法服务，畅通权益救济渠

道；在普法层面，应提升相关主体的法律意识与维权能力。通过系统的法律完善，为农产品产业链发展营造良好的法治环境，实现产业振兴与农民权益保障的良性互动，为全面推进乡村振兴提供坚实的法治保障。

### 参考文献

- [1] 李长健, 杨婵. 订单农业发展中的问题与对策[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2011, 13(3): 121-124.
- [2] 陈小君. 我国农地流转的法制向度与规则再造[J]. 中国农村经济, 2024(10): 45-58.
- [3] 任大鹏, 等. 基于完善农民专业合作社法律制度的农业产业安全保障[J]. 中国农村观察, 2011(5): 72-80.
- [4] 司法部. 全国“八五”普法规划(2021-2025)[Z]. 北京: 法律出版社, 2021.