

中办国办印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》

农村土地制度重大改革 农地市场化方向再进一步



近日,为进一步健全农村土地产权制度,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(以下简称《意见》),并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实,这是今后一个时期指导中国农村土地产权制度改革的重要文件。《意见》提出,要逐步形成“三权分置”格局,完善“三权分置”办法,不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,充分发挥“三权”的各自功能和整体效用,逐步完善“三权”关系,形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

本版文字统筹:张树良 制图:赵惟杰

让农民放心地把土地流转出去

什么叫土地制度的“三权分置”?为什么要进行“三权分置”?中央深改组组长习近平早在2014年9月29日的中央深改组第五次会议上表示,现阶段深化农村土地制度改革,要更多考虑推进中国农业现代化问题,既要解决好农业问题,也要解决好农民问题。要在坚持农村土地集体所有的前提下,促使承包权和经营权分离,形成所有权、承包权、经营权三权分置,经营权流转的格局。

我国在1978年实行联产承包责任制,将土地所有权和承包经营权分设,所有权归集体,承包经营权归农户,实现了我国农村土地上的集体所有权与农户承包经营权“两权分置”,拉开了亿万农民改革的序幕,极大地调动了亿万农民的积极性,有效解决了温饱问题。

而现在之所以还要把土地经营权从承包权中另立出来,也是出于现实的需要,既有发展农业生产需要,也有保护农民的需要,也是保证国家安定团结的需要。土地从“二权分置”到“三权分置”,既考虑了农业现代化发展的需要,也考虑到保护农民土地权益的需要。

近年来,随着工业化、城镇化深入推进,大量农业人口转移到城镇,农村土地流转规模不断扩大,新型经营主体大量涌现,土地承包权主体同经营权主体分离的现象越来越普遍。从农业经营效率来讲,我国目前人均土地细碎化问题严重,有近2.7亿农村劳动力在城市打工,如何提升土地经营效率成为一个现实选择。

的位置,有利于保护新型经营主体的权益。”李国祥表示,《意见》赋予经营主体更有保障的土地经营权,是完善农村基本经营制度的关键。

《意见》还提到,加强对土地经营权的保护,引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式,探索更多放活土地经营权的有效途径。李国祥认为,放活土地经营权更有助于土地流转,有利于农业规模化经营和推进农业现代化。此外,在经营权独立出来后,农民可以放心大胆进城,这也有利于推进新型城镇化。

农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇认为,“三权分置”创新了农地产权制度,经营权在更大范围内优化配置,相对集中土地使用,不仅使土地利用效率得到提升,更能明显提升务农劳动力的劳动生产率,从而提高农业效率和竞争力,既解决了原承包农户的财产权益保护问题,又能解决农业现代化的持续发展基础和增长动力问题。

张红宇认为,“三权分置”下经营权流转以及在更大范围内优化配置,自给自足生产的农户和兼业农户必将大量减少,而以提高商品农产品、实现效益最大化为目标的家庭农场、合作社、农业产业化经营组织和农业企业为代表的“新农民”将不断成长发育,随之将大幅度提高农业质量效益和竞争力,这是构建现代农业经营体系的基础和方向。

实行自愿有偿流转土地经营权

经营权是考虑流转出需要,也是保护农民不能因此而失去土地的需要。

我国历史上多次大动荡跟大量的贫困农民失地有很大关系。土地是农民的基本社保,而只有通过经营权的另立,才能防止农民失去保命的土地,还可以提高稀缺土地的使用效率。三权分置考虑了农民万一在经济出现不景气而失业后,还可以返回家乡,要回农村,保证基本的生存需要。因为大量的农民在城市打工基本上买不起住房,工作稳定性差,而农村土地就是他们的重要社会保障。

目前我国已有三分之一的土地发生了流转,全国2.3亿户承包土地的农民中,6600万户或多或少地流转了土地。而自去年8月份国务院正式启动农村承包土地的经营权抵押贷款试点工作以来,目前我国已经有近300个县

包括:相关的法律制度修改,我国的农村土地立法一直严重滞后于社会实践,现行的政策与法律有诸多矛盾之处,主要是中国的国情如何建立相应的法律体制,比如经营权究竟是债权还是物权等等,抵押权的范围、风险管控等等;还要开展农村土地承包经营权的确权登记颁证工作,保持现有土地承包关系长久不变。

形成产权明晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村集体土地产权制度,是建设城乡统一的土地市场的前提。当前,我国农村土地制度改革当务之急是产权明晰。首先要实地勘测,摸清家底,尊重历史传统,明确“权属合法,界址清楚,面积准确,材料齐全,无争议”的农村集体资产的所有权、使用权;通过土地登记确权颁证,理清乡镇、村、村民小组、农民个人四类主体的产权界限;不搞一刀切,避免产权主体虚置与权能重叠。

《意见》对此也明确提出,积极开展土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营等试点,总结形成可推广、可复制的做法和经验,在此基础上完善法律制度。加快农村土地承包法等相关法律法规修订完善工作。

“经营权在现在的法律设置里,和承包权是合一的。经营权是承包经营权派生出来的,不是一个独立的权利。这两者之间是根据一定的合约期限来确定各自的权利和义务的关系。”中国人民大学经济学院教授刘守英表示,理清三权之间的关系,是理顺法律时要注意的重要问题。

全国人大农业与农村工作委员会副主任委员刘振伟表示,现在全国人大正在抓紧对《农村土地承包法》进行修改,这次修法主要针对对中央土地承包关系的稳定和完善做出的一系列大政方针。他也认为,“三权分置”关键是土地经营权定性。

“《意见》还提到,加强对土地经营权的保护,引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式,探索更多放活土地经营权的有效途径。李国祥认为,放活土地经营权更有助于土地流转,有利于农业规模化经营和推进农业现代化。此外,在经营权独立出来后,农民可以放心大胆进城,这也有利于推进新型城镇化。”

“《意见》还提到,加强对土地经营权的保护,引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式,探索更多放活土地经营权的有效途径。李国祥认为,放活土地经营权更有助于土地流转,有利于农业规模化经营和推进农业现代化。此外,在经营权独立出来后,农民可以放心大胆进城,这也有利于推进新型城镇化。”

一张图看懂农村土地“三权分置”

什么是“三权分置”?

农村土地“三权”		
所有权	承包权	经营权
改革开放之初	家庭联产承包责任制 所有权:集体 承包经营权:农户	现阶段
“三权分置”	所有权:集体 承包权:农户 经营权:土地经营权人	

“三权分置”格局什么样?

所有权: 农民集体所有“落实”	权利	占有、使用、收益和处分集体土地
农民集体	权能	发包、调整、监督、收回承包地



承包农户转让土地承包权
应在本集体经济组织内进行,并经农民集体同意

承包农户流转土地经营权
须向农民集体书面备案

承包权: 农户享有“稳定”	权利	占有、使用和收益承包土地
承包农户	权能	使用、流转、抵押、退出承包地

“有权依法占有、使用承包地,依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施,自主组织生产经营和处置产品并获得收益;任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地;

承包农户

经营权: 经营主体所有“放活”	权利	在一定期限内占有、耕作并取得相应收益
经营主体	权能	依法维护经营主体从事农业生产所需的各项权利,使土地资源得到更有效合理的利用

“有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益;

“经承包农户同意,可依法依规改良土壤、提升地力,建设农业生产、附属、配套设施,并依照流转合同约定获得合理补偿;

“有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地

展望

将研究经营权抵押承包权退出办法

《意见》还提出,要“积极开展土地经营权入股农业产业化经营等试点”,还要“研究健全农村土地经营权流转、抵押贷款和农村土地承包权退出等方面的具体办法”。

据了解,上述几项改革试点,目前已在各地有序开展。目前全国三分之一的土地已经流转,全国2.3亿户承包土地的农民中,6600万户或多或少地流转了土地。而自去年8月份国务院正式启动农村承包土地的经营权抵押贷款试点工作以来,目前已经有近300个县级行政区开展了相关试点。

专家介绍称,开展土地经营权抵押贷款试点的主要目的是盘活农村土地资产,促进农业现代化发展和农民增收致富。今年年初,中国人民银行会同相关部门联合印发《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》,在贷款用途、抵押物认定以及风险防控方面明确了底线,例如要求抵押贷款应主要用于农业生产经营等贷款人认可的合法用途,以及要求用于抵押的承包土地没有权属争议,且

作为补充的是,国务院提出1亿农民落户城市计划。现在的问题是农民工进城后,没有放弃承包权,只是将经营权流转出去。这会促进农业现代化的进程,但是也带来矛盾。在农业生产的收入中,一部分要给承包

警惕

农村土地制度改革要保持足够历史耐心

《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》对完善农地“三权分置”提出了四项基本原则:尊重农民意愿,守住政策底线,坚持循序渐进,坚持因地制宜。更值得关注的是,要守住政策底线中的“四不”——不能把农村土地集体所有制改垮了、不能把耕地改少了、不能把粮食生产能力改弱了、不能把农民利益损害了。

这“四不”之前也多次见诸决策层的报道中,被业内解读称,“三权分置”成为新一届政府推动土改的纲领,但是并不意味着要否定农村土地的集体所有制。中央深改组组长习近平也曾指出,现阶段深化农村土地制度改革,既要考虑农业,也要考虑农民。

当然,中央在《意见》中也提到要“循序渐进”,要充分认识农村土地制度改革的长期性和复杂性,保持足够历史耐心,审慎稳妥推进改革,由点及面开展,不操之过急,逐步将实践经验上升为制度安排。

“《意见》还提到,加强对土地经营权的保护,引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式,探索更多放活土地经营权的有效途径。李国祥认为,放活土地经营权更有助于土地流转,有利于农业规模化经营和推进农业现代化。此外,在经营权独立出来后,农民可以放心大胆进城,这也有利于推进新型城镇化。”



者,一部分要给经营者;现在国家每年都会有种粮补贴,以往的做法是补贴给土地的原始承包者,但是原始承包者已经不再种地,实际种地的人却得不到补贴;随着经济的发展,农药、化肥等农业生产成本上升,长期下去矛盾就会出现。

农地承包权的政策制度接下来也面临重大调整。现行土地承包关系普遍将于2030年或2033年到期。目前,适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案,也已经排上政府的工作日程。另外,针对部分地区摆荒严重的问题,土地承包权的有偿退出也零星开始出现了试点。

在重庆市巴南区,该地区正在就此进行探索,地方政府先确定前期投资业主,限定试点区域;再征求农户意见,由农户与业主协商达成退出补偿协议条款,业主出资对农户予以补偿,农户将土地权利退还给集体组织,再由村集体将其流转给业主;最后三方签订协议。据了解,目前巴南区已有一些农民自愿退出,实现直接财产性收入数百万元。

难。但是,从宏观来看是存在问题的。

他分析说,如果从农村土地分离出来的劳动力到城镇就业后落户成为一般的城镇居民,则可能出现这样的情形:现在中国的户籍农民估计有65%,如果将来保留10%的农民种田(保守估计),这就意味着有55%的城镇人口至少拥有农村的土地承包权,他们要凭借这种土地承包权获取地租和其他利益。

“这就意味着,将来有55%的城镇居民是居住在城里的‘地主’,每年要到农村来收地租。”樊明说,农业本不是高盈利行业,如果占人口10%的农民向这个国家的一半以上的人缴地租,中国的农业将退回到佃农经济。世界上大多数国家的农民是自耕农,尤其是农业发达的欧美国家,而中国的农民基本是佃农,佃农存在明显成本上的劣势,中国的佃农要想与世界上的自耕农在统一国际农产品市场上竞争困难很大。