

姚於康. 深化江苏农村土地“三权分置”改革的路径与对策建议[J]. 江苏农业科学, 2019, 47(5): 1-4.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.05.001

深化江苏农村土地“三权分置”改革的路径与对策建议

姚於康

(江苏省农业科学院农业经济与发展研究所, 江苏南京 210014)

摘要:从强化农村土地承包经营权确权工作、大力推进土地流转、加强土地产权交易市场建设和积极开展土地经营权抵押贷款 4 个方面归纳总结近年来江苏农村土地“三权分置”改革的主要做法,分析当前江苏农村土地“三权分置”改革主要面临“三权分置”缺乏法律依据保障和制度设计、全面展开农户承包权有偿退出面临实际困难、土地经营权市场化运行的有序流转机制尚未建立、部分村组的承包权确权合同签订推进难度大和土地承包经营权扩能尚未有效展开等 5 个问题,提出进一步深化江苏农地“三权分置”改革的指导思想、基本原则与实现路径,并从加强组织领导、加快修订完善相关法律、建立健全土地流转规范管理制度、严格保护农户承包权、建立规范农村土地流转市场和积极稳妥有序推进土地经营权抵押贷款等 6 个方面提出进一步深化江苏农地“三权分置”改革的对策建议。

关键词:江苏;农村土地;三权分置;实现路径;对策建议

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2019)05-0001-04

农村土地“三权分置”改革是农村家庭承包责任制建立之后,又一次牵一发而动全身的历史性深刻变革,伴随工业化、城镇化加速推进,江苏省农村劳动力大量转移,农地关系发生深刻变化,如何加大农村土地“三权”改革力度,进一步发挥“三权”的各自功能和整体效用,不断探索和丰富“三权分置”的具体实现形式,是当前的新课题。

1 江苏农村土地“三权分置”改革的主要做法

江苏是全国最早推行农村土地产权制度改革的省份之一,近年来,江苏省抓住江苏农村综合改革试点的重大契机,坚持顶层设计与基层实践紧密结合,不断提高对“三权分置”重要性的认识,正确运用“三权分置”理论指导改革实践,妥善处理“三权”关系,按照“确权、赋能、搞活”的思路,积极探索和丰富“三权分置”的具体实现形式^[1],其主要做法如下:

1.1 强化农村土地承包经营权确权工作

2015 年江苏省被农业部确定为农村土地承包经营权确权登记颁证整省推进试点省份,在省委、省政府的统一部署下,全省 98% 的应确权村已启动确权,其中 49% 的行政村完成合同签订任务。省委、省政府要求,2017 年全省要基本完成土地确权工作,力争 80% 以上行政村完成登记发证,50% 以上行政村通过验收;在农村土地承包经营权确权登记颁证方面,在全国率先建立省级信息应用平台,实现省市县平台互联互通。

1.2 大力推进土地流转

推进土地流转是放活土地经营权最重要的工作。2016 年江苏省农地流转面积突破 213.33 万 hm^2 ,土地流转率超过

50%,农地流转呈现主体多元化、方式多样化的趋势,一些做法为全国首创。2014 年 11 月,江苏省明确适度规模经营的江苏标准,提出现阶段重点扶持 6.67 ~ 20.00 hm^2 的种粮农民。为规范土地流转,制订全省统一的土地流转示范合同文本,要求土地流转超过 1 年的都要签订流转合同;引导农户自愿将土地承包经营权入股,组建农村土地股份合作社;建立土地流转财政补偿机制,给予每个家庭农场或种养大户不超过 5 万元的 1 次性补助;把土地流转纳入农村产权交易市场服务范围;加强对工商资本租赁农地监管和风险防范,避免土地流转后出现“非农化”“非粮化”等不良倾向。在全国率先出台土地规模流转奖补政策和工商资本租地监管实施意见,土地经营权流转率全国领先。

1.3 加强土地产权交易市场建设

据江苏省委农工办调查统计,至 2016 年 6 月,全省已有 62 个县(市、区)、618 个乡镇(涉农街道)建立农村产权交易平台,县级覆盖面超过 68.9%,乡镇覆盖面超过 62%;南京市、扬州市、宿迁市、泰州市、淮安市、连云港市等 8 个省辖市实现市域全覆盖。一年来通过平台公开交易的项目有 1.75 万多个,成交总额达 70 亿元,流转土地 7.33 万 hm^2 。农村产权交易市场对促进农村集体资产保值增值和农民增收的作用十分明显。通过平台交易的项目平均溢价率超过 5%,其中承包土地经营权、养殖水面经营权、村级集体经营性资产溢价率分别超过 8%、15%、10%,新增集体和农民收入逾 2 亿元。目前江苏省土地产权交易市场建设在全国遥遥领先,2017 年要实现县级全覆盖。

1.4 积极开展土地经营权抵押贷款

农地经营权抵押贷款是近年来农村金融的重要创新。全省各地在土地承包经营权确权登记颁证基础上,因地制宜地采取多种农地经营权抵押价值评估方法,贷款支持对象多为规模化的新型农业经营主体。至 2016 年 4 月末,全省共有 36 个县(市、区)开展承包土地经营权抵押贷款业务,贷款余额 10.4 亿元,同比增长 134%,其中,10 个全国试点地区贷款

收稿日期:2018-08-23

基金项目:江苏省农业科学院基本科研业务专项软科学项目[编号:ZX(17)4032]。

作者简介:姚於康(1965—),男,云南临沧人,硕士,研究员,主要从事农业经济与农村发展研究。E-mail:13813084699@163.com。

余额 5.7 亿元,同比增长 95%。目前,江苏省开展土地经营权抵押贷款的县数居全国前列。

2 江苏农村土地“三权分置”改革面临的主要问题

2.1 “三权分置”缺乏法律依据、保障和制度设计

虽然“三权分置”在政策层面上已经予以确定,在理论上进行了探索,但在法律层面上还没有跟进,仍然缺乏相应的法律规范,没有将政策性的制度落实为规范性的法律。在我国现行《农村土地承包法》《物权法》《土地管理法》等涉及到农村土地产权的法律中,均未对农村土地所有权、农村土地承包权、农村土地经营权的权利内容进行界定,也未对其权能边界进行明确划分^[2]。农村土地经营权,作为从农村土地承包经营权中分离出来的一项权利,在法律体系上存在上位法律的空白;而关于经营权实现的法律规定,也只停留在地方性法规、规章以及政策文件层面上^[3]。由于缺乏法律上的依据和保障,无法建立与经营权的流转和抵押相关的各项体系,导致其权利的实现困难重重。

在政策体系方面,虽然已经确定将“三权分置”作为农村土地产权制度创新改革的新模式^[4],但旧有的政策体系仍然存在诸多不完善之处,与“三权分置”的制度设计不相适应。如粮食直补、农资综合补贴等补贴政策,其根本目的在于激发农民的种粮积极性,但在“三权分置”的制度设计下,农地经营权流转行为将越来越多,接受补贴的主体并未明确规定是农村土地承包权的主体还是实际经营的农村土地经营权主体,可能会出现补贴没有真正发放到种粮农户手中的现象,其激励作用难以实现,该补贴政策也就失去了意义^[5]。

2.2 全面展开农户承包权有偿退出面临实际困难

2.2.1 农户参与意愿不高 从对江苏省泗洪县、如皋市、常州市新北区 3 个市(县、区)的调查情况看,在当前补偿标准下,愿意把宅基地、承包土地转让的农户占比为 45% 左右,出于对城市生活成本与高房价的担心,绝大多数农户并不愿意退出承包地和宅基地。

2.2.2 地方财政负担重 当前对自愿退出承包经营权的农户按征地标准和社保办法进行补偿,对于自愿退出承包地和宅基地的农户给予基本生活保障和企业职工基本养老保险,其资金来源为财政补贴保费缺额部分的 50%,其余 50% 由镇、农村集体经济组织各半承担。该补偿办法因补偿标准较高,从政府角度来说,如果推行有偿退出机制,以“承包地换社保”将意味着地方财政的大量投入,使地方财政背负较重的资金压力。

2.3 土地经营权市场化运行的有序流转机制尚未建立

2.3.1 土地承包经营权流转行为不规范 大部分土地承包经营权流转参与者只有土地的租用双方,而村委会没有参与其中;流转协议主要以口头形式达到,刚性约束力低;有的合同标的、四至不清;有的权利义务关系不明确,没有约定流转收益增长后的补偿办法;有的村队个别农户认识不到位,在大部分土地实现流转的情况下以租金低、要求自主生产为由反对流转,与村队干部发生分歧,出现矛盾。

2.3.2 土地流转渠道不畅通 目前尚未建立统一的土地流转交易市场,存在流转形式多样、难监管的问题,如用地企业与农户直接签约流转、合作组织与农户签约流转、农户与农户

直接签约流转或再流转等形式,由于用地性质不一,在流转价格、期限、用途等方面存在差异性,农户承包利益难以维护。

2.3.3 土地流转费用过高 3 个市(县、区)的土地/流转费低的达 9 000 元/hm²,高的达 15 000 元/hm²,这个土地流转费用甚至超过了农民自己耕种获得的土地纯收益。在盈利空间被挤压、农业规模种植低效、自然灾害不断涌现等因素下,农业经营主体纷纷感觉土地流转费用过高,导致部分农业经营主体经营困难。

2.3.4 部分经营主体“撂地”“转租”现象 近年因粮价下跌、自然灾害、流转费居高不下等多重因素,部分新型经营主体面临亏损,经营积极性受挫,一些地方出现“毁约退地”现象。少数经营主体超出自身经营能力,大面积流转土地,未经村集体和承包户同意,随意将土地转租给他人,导致出现耕地“非农化”现象。

2.4 部分村组的承包权确权合同签订推进难度大

2.4.1 部分群众对按二轮承包面积进行确权的认可度低 在常州市新北区孟河镇调研时发现:固村 1998 年二轮承包时合同人口 2 564 人,期间死亡 506 人,新生 296 人,婚迁 129 人,婚进 209 人,农转非对象 143 人,现在参加确权登记总人口 2 577 人;而近年来承包面积实行以租代征减少面积 56.07 hm²,土地流转减少 106.2 hm²,实际可确权的土地面积为 119.2 hm²,面积减少导致户与户之间人均承包地不平衡,新北区其他乡(镇)也存在类似情况。由于土地租金按全村人口进行平均分配,减少承包面积的农户没有额外补偿,再加上现在承包面积年流转费近 15 000 元/hm²,农户要田、惜田呼声高涨。一些农户认为,如按二轮承包面积进行确权登记颁证工作,就存在“死亡人口照旧有田种有饭吃,新生人口无田种无饭吃”的现象,要求对现存承包面积平均调整后进行确权登记颁证工作。

2.4.2 流转不规范导致纠纷后难以确权 1998 年二轮承包时,农村普遍存在抛荒现象,农户弃田现象严重,一些种田大户就主动收集弃田进行耕种,当地村委也与大户签订承包 30 年的承包合同,并颁发了承包经营权证书。而目前确权时,一些农户就要求收回原承包地,种田大户却不愿放弃种植权。另外由于流转合同不规范,存在口头协议、未签书面合同引发矛盾纠纷,确权工作难开展。

2.4.3 村集体经济组织共同分配机制导致确权困难 征用农田补偿费由于全体村民共同分配,农田面积减少的农户利益未保障,农户要求调进减少的面积,而村集体又无地可调,其他农户也不愿分割,工作难推进。此外一些村公益事业用地和农户建房造屋等正常用地面积减少,农户要求重新调整承包面积,但其他农户不愿分割现有承包面积,导致承包权确权工作难推进。

2.5 土地承包经营权扩能尚未有效展开

农村土地承包经营权的要素功能除具有转让、转包、出租、入股、股份合作等流转功能外,还应该具有抵押、担保等扩展的功能^[6],然而调查的 3 个市(县、区)除个别农业经营户试行过扩展功能外,农村土地承包经营权的扩能尚未展开。原因主要是:

2.5.1 抵押登记手续难以办理 虽然法律规定应当办理土地承包经营权证,但实践中农村集体土地管理中因为各种历

史和客观的原因,很多土地承包经营权并未办得土地承包经营权证,仅有发包方和承包方签订的承包合同。这种现状亦将很大程度上阻碍和限制将来推进土地承包经营权办理抵押登记手续。

2.5.2 土地价值难以合理评估 土地承包经营权作为依附于农村集体土地上的一种用益物权,其范围和用途较广,如何对其进行价值判定,并得到市场各方的接受和认可,没有统一的机构和标准,这给其作为抵押物向银行融资无形设置了一道障碍。

2.5.3 金融机构对土地承包经营权抵押存在疑问 农业生产经营目前仍没有从根本上摆脱靠天吃饭,农业收成经常受到台风、强降雨、干旱等自然灾害的影响,土地承包经营权亦不例外,基于此银行在接受土地承包经营权作为抵押物上存在一些顾虑。

3 深化江苏农地“三权分置”改革的思路与实现路径

3.1 深化江苏农村土地“三权分置”改革的思路

3.1.1 指导思想 深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神,按照省第十三次党代会的部署要求,围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线,科学界定“三权”内涵、权利边界及相互关系,逐步建立规范高效的“三权”运行机制,加快建立健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度,优化土地资源配置,培育新型经营主体,促进适度规模经营发展,进一步巩固和完善农村基本经营制度,为发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村增添活力,为实现聚力创新、聚焦富民,高水平全面建成小康社会目标夯实土地制度基础。

3.1.2 基本原则 (1)坚持农民主体。尊重农民意愿,维护农民合法权益,把选择权交给农民,发挥其主动性和创造性,加强示范引导,不搞强迫命令,不搞一刀切。(2)坚持政策底线。坚持和完善农村基本经营制度,坚持农村土地集体所有,坚持家庭经营基础性地位,坚持稳定土地承包关系,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。(3)坚持循序渐进。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,不急不躁、审慎稳妥推进改革,由点及面开展,逐步将实践经验上升为制度安排。(4)坚持因地制宜。充分考虑各地资源禀赋和经济社会发展差异,鼓励进行符合实际的实践探索和制度创新,总结形成适合不同地区的“三权分置”具体路径和办法。(5)坚持市场取向。在落实农村土地集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权过程中,充分尊重市场规律,发挥市场在农村土地资源配置中的决定性作用,努力实现经济和社会效益最大化。

3.2 实现路径

3.2.1 落实集体所有权 农村土地农民集体所有,是农村基本经营制度的根本。土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。农民集体是土地集体所有权的权利主体,在完善“三权分置”办法过程中,要充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能,发挥土地集体所有的优势和作用^[7]。农民集体有权依法发包集体土地,任何组织和个人不得非法干预;有权根据农民意愿,将农

户退出或流转给农民集体的承包地,以及集体机动地直接组织生产经营,兴办合作农场,或对外发包;有权因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包地;有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督,并采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途等行为^[8-9]。发达地区应探索建立生态补偿机制,鼓励农民集体保护耕地数量和质量,促进土地资源可持续利用。承包农户转让土地承包权的,须经农民集体同意,并在本集体经济组织内进行;向本集体经济组织以外的经营主体流转土地经营权,须向农民集体书面备案。集体土地被征收的,农民集体有权就征地补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿。通过建立健全集体经济组织民主议事机制,切实保障集体成员的知情权、决策权、监督权,确保农民集体有效行使集体土地所有权,防止少数人私相授受、谋取私利。

3.2.2 稳定农户承包权 农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础,要稳定现有土地承包关系并保持长久不变,严格保护农户承包权。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。农村集体土地由作为本集体经济组织成员的农民家庭承包,不论经营权如何流转,集体土地承包权都属于农民家庭^[10]。任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位,都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。在完善“三权分置”办法过程中,要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。承包农户有权占有、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;有权通过转让、互换、出租(转包)、入股或其他方式流转承包地,流转价格、流转期限由流转双方协商议定,任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地;有权以承包土地经营权入股组建土地股份合作社,发展农业适度规模经营,并按承包土地的股份享受经营收益;有权依法依规就承包土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地,具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴。承包土地被征收的,承包农户有权依法获得相应补偿,符合条件的有权获得社会保障费用等。不得违法调整农户承包地,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。

3.2.3 放活土地经营权 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。土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下,平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权,保障其有稳定的经营预期。在完善“三权分置”办法过程中,要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。经营主体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,依法依规发展种养结合、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^[11]。经营主体再流转土地经营权或依法依规设定抵押,须经承包农户或其委托代理人书面同意,并向农民集体书面备案。流转土地被征收的,地上附着物及青苗补偿费应按照流转合同约定确定其归属。承包农户流转出土地经营权的,不应妨碍经营主体行使合法权利。因承包农户一方或第三方原因导致流转合同提前终止的,经营主体有权依法

获得合理补偿。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、联耕联种、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。

4 深化江苏农地“三权分置”改革的对策建议

4.1 加强组织领导

实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措。各级党委、政府要充分认识“三权分置”的重要意义,尽快研究制定具体落实措施,建立健全完善“三权分置”办法的政策支持体系。坚持问题导向,对实践中出现的新情况、新问题要密切关注,及时总结,适时调整完善措施。加大政策宣传力度,注重典型示范,营造良好的舆论氛围和工作环境。加强工作指导,强化干部培训,提高政策执行能力和水平。建立监督检查机制,督促各项任务稳步开展。各有关部门要按照职责分工,相互支持配合,强化协调沟通,形成齐抓共管局面,合力推动“三权分置”有序实施。

4.2 加快修订完善相关法律法规

农村土地“三权分置”涉及各方主体的财产权益,需要法律的确认和保护。要加快修订完善农村土地承包法等相关法律法规,抓紧研究农村集体经济组织、家庭农场、农村土地经营权抵押贷款等方面的立法问题,总结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经验,加强重大问题研究,积极推动立法工作。

4.3 建立健全土地流转规范管理制度

土地经营权流转,是实施“三权分置”、放活经营权的主要方法,必须依法依规、有序推进。要充分尊重农民在流转中的主体地位,农民集体组织统一流转,要征得承包农户同意并履行书面委托手续。土地流转期限超过 1 年的,要签订规范的书面流转合同,可以由乡镇农经部门或农村产权交易市场鉴证^[12]。对流转用于粮食规模经营的土地租金,全面推行“实物计租、货币兑现”的定价办法,兼顾承包农户和经营主体的合理收益。要加强对工商资本租赁农地的监管,防止强制农户流转,注意土地流转风险防范。土地经营权流转、集中和规模经营程度,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。

4.4 做好承包经营权确权登记,严格保护农户承包权

要扎实做好承包经营权确权登记颁证工作,确认“三权”权利主体,明确权利归属,稳定土地承包关系,严格保护农户承包权,任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位,都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权,要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能,不得违法调整农

户承包地,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。

4.5 建立规范农村土地流转市场

依托农村经营管理机构建立健全土地流转服务平台,将转让、出租、作价入股、合资联营、抵押等流转方式统一纳入平台^[13],完善区镇村三级服务和管理网络,建立土地流转监测制度,加快实现农村产权交易市场县域全覆盖,建立全省统一联网的农村产权交易信息服务平台,健全市场运行规范,为流转双方提供信息发布、产权交易、合同鉴证、法律咨询、权益评估、抵押融资等服务。

4.6 积极稳妥、有序推进土地经营权抵押贷款

建立有效的土地评估机构和交易市场,为农村土地流转和买卖提供平台,准确、合理地评估土地价值;在此基础上,渐进、有序地开展农村土地经营权抵押贷款。

参考文献:

- [1] 江苏省委办公厅,江苏省政府办公厅. 关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见[EB/OL]. (2017-01-25) [2018-06-23]. http://jsnews.jschina.com.cn/swwj/201701/t20170125_16424.shtml.
- [2] 马凤娟,赵红霞,孙秀芳. 对我国农地产权“三权分离”相关问题的思考[J]. 农业经济,2015(1):3-6.
- [3] 申惠文. 农地三权分离改革的法学反思与批判[J]. 河北法学,2015(4):2-11.
- [4] 新华社. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》[J]. (2016-10-30) [2018-06-23]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm.
- [5] 李 宁,陈利根,孙佑海. 现代农业发展背景下如何使农地“三权分置”更有效——基于产权结构细分的约束及其组织治理的研究[J]. 农业经济问题,2016(7):11-26.
- [6] 陈起阳. “三权分离”背景下对于土地承包经营权制度转型的思考[N]. 吉林日报,2014-07-15.
- [7] 韩长赋. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新[J]. 中国合作经济,2016(10):6-10.
- [8] 胡箫力. 模糊的清晰:农村集体土地所有权概念的再建构[J]. 法学杂志,2015(2):133-140.
- [9] 刘亚男,李淑杰,孙 博,等. 扶余市生态服务价值对土地利用变化的响应[J]. 江苏农业学报,2017,33(3):592-597.
- [10] 张 力,郑志峰. 推进农村土地承包权与经营权再分离的法制构造研究[J]. 农业经济问题,2015(1):79-92,111-112.
- [11] 潘 俊. 新型农地产权权能构造——基于农村土地所有权、承包权和经营权的权利体系[J]. 求实,2015(3):88-96.
- [12] 吴兴国. 承包权与经营权分离框架下债权性流转经营权人权益保护研究[J]. 江淮论坛,2014(5):123-126,13.
- [13] 陈金涛,刘文君. 农村土地“三权分置”的制度设计与实现路径探析[J]. 求实,2016(1):81-89.