推进“三权分置”放活农村土地经营权

——襄阳市探索农村土地“三权分置”

办法与效果调查¹

李鹏飞

(湖北大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430070)

【摘要】: 习近平总书记在十九大报告中指出:“巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地‘三权分置’制度。保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年。”以襄阳市南漳县为例,深入分析了“三权分置”政策落实情况。

【关键词】: 土地承包;“三权”分置;农村

【中图分类号】: F321 **【文献标识码】**: A

襄阳市下辖 11 个县市区,版图面积 1.97 万 km²,是一个农业大市,其中南漳、保康、谷城是山区县。襄阳要发展,经济要提速,“三农”发展是关键,农民富裕了,襄阳的小康水平就提高了,“农业强、农民富、农村美”的“三农”工作总目标就基本实现了。南漳县是襄阳下辖的一个山区县,作为襄阳“三权分置”试点研究具有其典型性。

1、襄阳农村土地“三权分置”的政策支撑与现状

1.1 襄阳下辖农村土地“三权分置”的现状

南漳县是山区县,具有山多、林多、土地分散,自然资源丰富等特点,其下辖的乡镇多为山区,自然风光基础良好,旅游资源丰富,是楚文化的发祥地,2016 年统计的总人口达 68 万人,但是近几年南漳县有了本质性的改变:①农村劳动力流向转变,越来越多的农村青壮年劳动力选择进城务工、做生意,只留下长者、妇幼在家留守,青壮年劳动力人口迅速缩减;②随着农业机械化快速发展,机械化对土地连片耕种有迫切需求,农民也出现了强烈的土地连片承包的诉求,留守的部分农民和承包农民盼望连片承包土地,以更高的劳动生产率催生更多领域的专业大户、家庭型农场和新型农业合作社等各类新型的经营者;③土地经营权方面,特别是进入 21 世纪,农村三分之一的土地发生流转,流转多以较低租金、口头协议形式进行,土地流转主要发生在村社内部、朋友邻里之间,由此给予新型农业经营者更多的土地使用权,促进了土地经营权更大范围内的配置优化。

1.2 襄阳农村土地“三权分置”的政策支持

¹[收稿日期]: 2018-04-06

[作者简介]: 李鹏飞(1993-),男,湖北襄阳人,湖北大学马克思主义学院在读硕士研究生,研究方向:农村与区域发展。

为了了却留守农民保留土地的承包权、流转土地经营权的心愿。习近平总书记屡次在中央农村工作会议上强调在坚持农村土地集体所有的前提下，土地承包权、经营权需分开，“三权分置”经营权流转局面需定型，土地集体所有权需落实，农户的承包权需稳定。襄阳市委、市政府响应湖北省委、省政府，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“三权分置”、经营权流转的形态。在南漳县对“三权分置”进行了创新实践，初步探索出了创新农村土地“三权分置”经验，着力打造盘活土地资源的“襄阳模式”。

2、“三权分置”在“三农”改革中的现实意义

在南漳县进行“三权分置”改革试点过程中，襄阳市在完成农村土地集体所有权确权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，准确理解“三权分置”的基本内涵及相关政策精神，把妥善处理“三权”关系融入到改革中去。

2.1 对“三权分置”进行了制度设计

首先要建立的是农民集体土地所有权是农民集体对属于其所有的土地依法享有的占有、使用、收益和处置的权利，集体所有权的核心是处置权。集体所有权的权利主体是一定范围内的农民集体，这是“三权”的基础，是不可动摇的。

襄阳市根据南漳实际，着手研究“三权分置”的制度设计，对如何实现农村土地所有权、承包权和经营权“三权”分离进行了酝酿，拟将《农村土地承包权证》和《农村土地经营权证》分开发放。

经襄阳市农业农村专项改革领导小组和市法制办审核把关，襄阳市确权办编写的《襄阳市农村土地承包经营权确权登记颁证工作有关法规政策问题解答（50问）》下发各地，专门对《农村土地承包权证》和《农村土地经营权证》分开作了具体的政策解答。同时，对《农村土地承包权证》、《农村土地经营权证》两证的格式、内容等进行了精心研究、设计和制作。

2.2 在“三权分置”改革试点中，首先在南漳县对“三权”进行了分离

为了慎重起见，2014年10月，襄阳市确权办就《农村土地承包权证》和《农村土地经营权证》分开填发工作向湖北省确权办进行了书面请示。省确权办给予了“有条件的地方，可以在局部地区小范围开展发放《农村土地承包权证》和《农村土地经营权证》的试点。《农村土地经营权证》原则上颁发给承包耕地农户，并实行申领制度的批复（鄂农确权办[2014]13号）。据此，襄阳市在南漳县进行了“三权分置”试点，发放《集体土地所有权证》给村集体，发放《农村土地承包经营权证》给普通农户，而有融资需求经营权的人通过申请也可以领取《农村土地经营权证》。

2.2.1 在确权、颁证工作中，创建归属清晰、权责明确的农村土地权属确认、登记、管理体系。重点是弄清农村土地承包经营权确权颁证事项，包括自留山、自留地、滩涂、林木、沟塘堰库、宅基地等，真正地做到“确实权、颁铁证”，给承包者吃上“定心丸”，安心流转承包地，为“三权分置”顺利推动缔造则提条件。

“三权分置”改革中，“三权”中的各个权属的地位相对稳定，集体所有权的核心是处置权，农户承包权的核心是财产权，土地经营权的核心是收益权。南漳县农民的社会保障水平还不高，承包权是其最基本的保障，需要做到农民的土地承包关系长久稳定，经营权的流转不应该影响农户承包地的财产利益和生活保障。

2.2.2 在放活土地经营权问题上，坚持优化土地资源配罝，实现“农地农民有、农地农业用”。在“三权分置”改革中，南漳县顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，始终坚持集体所有权的根本地位是处理好“三权”关系的前提。“三权分置”下，集体所有权如果想要更加充分的表现和保障。农户承包权的获得、转让、互换、继承、退出等权能的利用，应表现农民共同的意愿；土地经营权的使用和流转，农民共同享有知情权和监督权，避免毁损、闲置和浪费此资源。

2.2.3 严格保护农户承包权的财产权益是处理好“三权”关系的核心。农户承包权的权能主要有占有权能、使用权能、收益权能、补偿权能、流转权能（转包、出租、互换、转让及入股等）、抵押、退出等各项权能。“三权分置”下，对承包农户要最大限度地保护和体现其承包土地的财产权益。

充分发挥土地经营权的要素是抓好“三权”关系的重点。土地经营权是土地作为农业生产要素功能的直接体现。实现“三权分置”的主要目标，就是更好盘活土地经营权，实现土地资源的优化配置，有利于规模经营和现代农业发展，实现利益最大化。截至2017年底，南漳县对规模经营大户、新型经营主体以及自愿申领的农户发放《农村土地经营权证》共计2616份。

在确权、颁证中，“三权”中的各个权属的地位相对稳定，让广大农户自觉支持“三权分置”改革。

“三权”改革中，“农户承包权的核心是财产权”这一地位不能动摇。在社会保障水平较低的情况下，承包权是其最基本的生活保障，必须做到农户的土地承包关系长久不变，经营权的流转不能影响农户承包地的财产权益和生活保障。

“三权”改革中，“土地经营权的核心是收益权”这一地位不能动摇。经营权创新的关键在于优化土地资源配置，实现“农地农民有、农地农业用”，既促使提升土地产出率，又维护务经营者的劳动权益。放活土地经营权主要包含五个方面的

内容：①意味着农村土地的经营主体更加多元化；②意味着土地承包户依法对外流转经营权更加便捷；③意味着将会激活新型农业经营主体的发展；④意味着土地经营权的流转将更加普遍；⑤意味着对土地的规模化经营要与实际相结合，不能纸上谈兵。

3、完善“三权分置”制度，出台配套政策，实现政策和制度上的重大突破

实施好“三权分置”，发展山区多种形式的适度规模经营，健全农业支持保护制度至关重要，市委市政府准确地用好用活中央的政策，在投入、补助、金融、保险等方面充分发挥了政策支持导向作用和激励作用。

3.1 加大对农田基础设施建设的投入力度，出台了规模经营发展的金融扶持政策

2014年9月16日，襄阳市委办公室、市政府办公室出台了《襄阳市农村土地经营权抵押贷款管理办法（试行）的通知》（襄办发[2014]27号文件），明确规定可以用《农村土地经营权证》进行抵押贷款行为。将抵押范围由其他方式承包的农村土地扩大到农户的家庭承包地，实现了政策和制度上的重大突破。为了降低农业贷款风险，金融部门开展农村土地经营权抵押贷款工作，以此调动农民积极性，市政府办出台了《襄阳市农业贷款风险补偿基金管理暂行办法》（襄政办发〔2014〕61号）；南漳县下发了《南漳县农村土地经营权抵押贷款试点实施方案》（南政办函[2016]74号）、《南漳县农村土地经营权抵押贷款风险补偿金管理办法》（南政办发[2016]59号），市、县两级设立了农业贷款风险补偿专项基金，为涵括农村土地经营权抵押贷款在内的涉农贷款提供风险补偿保障。

3.2 农村土地承包权和经营权有效分离，为放活土地经营权奠定了物权基础

2015年12月，南漳县被国务院列为全国农村承包土地经营权抵押贷款典型县后，南漳县政府出台了《南漳县农村土地经营权质押登记实施办法（试行）》和《关于简化农村土地经营权抵押贷款抵押登记相关流程的通知》，为经营权抵押贷款提供了制度保障。南漳县农经部门、金融部门紧密结合中央、省委的决策部署，抓好试点推进工作。截至2016年底，南漳县已发放农村承包土地经营权抵押贷款8300万元。通过土地经营权流转或共享，涌现出以土地集中型和服务集中型为主要特征的放活经营权的多种实现形式：以土地承包经营权入股的土地股份合作制；农户将土地经营权流转给有经营能力的家庭农场制农户；农户承包权不更改，实施“按户连片”耕作制；以土地经营权形式入股，农户、合作社、职业经理人和专业服务组织共同经营的“农

业共营制”及委托专业组织开展农业生产经营服务的“托管、半托管制”等形式。

4、襄阳农村土地“三权分置”改革展望

在第十三届全国人大一次会议上，李克强同志在政府工作报告中强调在过去的五年里，政府稳妥“推进了农村承包地‘三权’分置改革、土地确权面积超过80%”。这说明全国土地确权工作取得巨大成就并已进入收官阶段。

土地确权之后，由于土地的所有权归集体所有，承包权在农民手中，使用权也将相应放活。农民再也不用担心宅基地的归属，创业者就可以对宅基地进行开发经营，挖掘闲置的宅基地潜在的巨大价值。如此以来，拥有宅基地的农民和在农村创业的人的利益将得到最大的释放。

2018年1月2日颁布的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出，要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，也就是落实宅基地集体所有权，保证宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。农村土地制度改革是一项牵一发而动全身的基础性改革，是实施乡村振兴战略的核心动力。这项重大的理论和实践创新，为深化改革指明了方向。

根据党中央、国务院的决策部署和省委省政府的精神，在新一轮农村土地制度改革试点中，农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革被简称为农村“三块地”改革。

在改革中，要树立“为人民”的发展思想，作为处置农村“三块地”的底线是不能突破的：一是土地公有制性质不改变，二是耕地红线不突破，三是农民利益不受损。

在调查中了解到，襄阳市下辖的宜城市正在进行宅基地制度、农村集体经营性建设用地入市、农村土地征收制度“三块地”改革试点工作，进展顺利，已通过了中央深改办的中期评估。

“三块地”改革是“三权分置”改革的重心。在后续的土地改革中。襄阳市委市政府会把“三块地”改革作为“三权分置”改革的重心，条件成熟以后，将在试点县及全市推广。

有信心，就不怕山高；有旗帜，就不惧路远。襄阳市对农村土地“三权分置”的探索与实践，明晰了农村土地权属关系，规范了农村土地流转程序，散了工商资本投资农业的热清，促进了农村土地流转和农规度册莫经营，加快了农村三产融合发展 and 美丽宜居乡村建设步伐，在全省范围内具有一定的示范引领作用。

[参考文献]:

- [1] 苗家营. 我国集体土地权利研究[D]. 济南: 山东大学, 2007.
- [2] 黄春明. 集体土地流转制度的行政法研究一以广东省集体建设用地流转制度为例[D]. 重庆: 西南政法大学, 2008.
- [3] 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]. 休闲农业与美丽乡村, 2016(3): 62-64.
- [4] 湖北省襄阳市农村经济体制与经营管理办公室. 襄阳家庭农场新措掠影[J]. 农村经营管理, 2015(7): 19-20.
- [5] 李伟伟. 完善农民家庭土地承包经营权权能研究[D]. 北京: 中国人民大学, 2011.

-
- [6]史叶婷. “三权分置”格局下农民权益保障研究[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(15): 215-217.
- [7]肖鹏. 农村土地“三权分置”下的土地承包权初探[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, 34(1): 118-125.
- [8]孙德超, 曹志立. 农地三权分置改革的理论内涵与价值意蕴[J]. 经济问题, 2018(1): 1-7.
- [9]胡震, 朱小庆吉. 农地“三权分置”的研究综述[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, 34(1): 106-117.
- [10]孙中华. 关于农村土地“三权分置”有关政策法律性问题的思考[J]. 农业部管理干部学院学报, 2015(1): 1-5.
- [11]方亭亭, 吴次芳, 周翼虎. 农村土地“三权分置”的法律制度构造[J]. 农村经济, 2017(10): 30-36.
- [12]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.
- [13]管洪彦, 孔祥智. 农村土地“三权分置”的政策内涵与表达思路[J]. 江汉论坛, 2017(4): 29-35.