
落地“三权分置”改革

让土地成为农民真正的“财产”

陈嫩华 徐开德

深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系，实行所有权、承包权和经营权分置并行，推动土地经营权有序流转。按照全国和浙江省的统一部署，杭州市临安区在稳定家庭联产承包责任制基础上，从解决农户承包地“面积不准，四至不清，空间位置不明，登记簿不健全”等问题着手，出台了一整套政策制度，协调推进确权、赋权、活权、保权等各项工作，构建起了“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的农村承包地改革新体系，创新形成一套精准确权、充分赋权、高效活权的可复制、可推广的改革经验，让土地成为农民真正的“财产”。自2017年6月完成承包地确权以来，临安区已累计颁发新版农村土地承包经营权证10.17万本，发证率达到99.2%；土地流转率从32%快速上升到45.9%；一次性流转200亩以上，通过农村产权交易平台流转的土地达到1.17万亩；一次性产权交易额30万元以上，通过农村产权平台的交易额达到1.22亿元；投资农业农村的社会资本达到2.65亿元以上，为实施乡村振兴战略、实现农业农村现代化提供了强大的改革动力。

一、“三权分置”改革必须破解众多工作难题

自2009年党中央统一部署土地确权、2014年明确要求“三权分置”改革以来，全国各地都陆续开展了土地确权颁证工作，但目前真正完成的县（市、区）不多。浙江省仅有临安区、平湖县、德清县等少数县（市、区）通过省级考核验收。纵观各地工作实践，农村承包地确权推进慢、推进难，落实“三权分置”改革步履艰难，主要原因有：

1. 土地是农民的“命根子”。怕因为确权影响到既得利益，农民不理解，不支持，不配合，确权阻力大。谁动了我的“命根子”，就要谁的命。
2. 土地问题是个“马蜂窝”。多年来政府与农户、集体与农户、农户与农户之间，跨省、跨县、跨乡镇、跨村之间积存的矛盾纠纷多。谁去捅这个“马蜂窝”，就会被蛰伤。
3. 土地确权是锅“夹生饭”。因为对开展确权的初衷理解不透彻，标准未统一，工作欠规范，全国少有彻底到位、经得起查验的确权颁证典型经验。谁要煮熟这锅“夹生饭”，就要薪火旺。
4. 深化农村土地制度改革处于“深水区”。政策约束强，不能、也不敢轻易突破，同时又要求推进农业适度规模经营，推进农业农村现代化而不得不改。谁要闯“深水区”，就要会游泳。
5. 落实承包地“三权分置”改革需要“动力源”。基层热衷于“第二财政”的土地制度改革，而对事关广大农民切身利益的农村承包地制度改革，缺乏内在的推进“动力源”，被动回应、应付了事。谁去认真做，谁就是自己找麻烦。

二、“三权分置”落地的具体做法

（一）精准确权

1. 工作环节, 实行“八步走”。自 2015 年 10 月以来, 临安区沿着“动员部署、权属调查、地块测量、审核修正、公示确认、签订合同、建档入库、颁发权证”等八个步骤, 步步为营、步步紧扣, 做细做实每一步。

2. 工作推进, 狠抓“五大关键”。决策部署上, 实施了全区一体化工作推进机制。即“一套班子、一个步调、一把尺子、一种声音、一竿子到底”, 做到组织保障到位、责任落实到位、资金保障到位、政策执行到位、检查考核到位。

工作开展上, 建立了“3+2”组织体系。即镇级层面成立联村指导组、业务工作组和测绘项目组; 村级层面成立领导小组和具体工作小组。全区共成立 1602 个镇村工作小组, 参与工作的人数达到 24160 人。发放《致农民朋友的公开信》12 万份, 入户宣传 20 万人(次), 利用微电影进村宣传 300 多场(次), 土地确权政策农户知晓率 100%。在此基础上, 镇村工作人员全面开展入户调查、田块调查、问题排查、矛盾纠纷化解等一系列细致工作。

地块测量上, 运用了先进技术与群众智慧相结合的方法。充分发挥了老党员、老干部的作用, 运用群众“草根”创造的“集中指界法”“模拟指界法”和“草图绘界法”确定田块。再运用 RTK、全站仪等现代设备, 组织 83 个专业测绘小组, 242 名测绘人员在田头一线奋战两年, 做到了精确定界、精准测量。

纠纷化解上, 整合了人民调解、村委会和村民小组三方力量。在农户家里、在田间地头化解矛盾纠纷。先后成功化解跨省、跨县、跨乡镇, 以及历史沉积起来的矛盾纠纷 1172 起, 做到了矛盾不出组、问题不出村、信访不出镇。全区没有出现因为土地确权引发的群体性事件, 以及赴省、进京的信访事件。

确权成果上, 做到了农户承包经营权证与土地确权数据库、档案数据库的相互关联和匹配印证。向农户发放了新版《中华人民共和国农村土地承包经营权》证书, 通过二维码识别和语音提示与数据库相联; 建设了 1.5TB 容量的确权数据库, 顺利汇交到农业部全国数据中心; 建设了 2.5T 容量的档案数据库, 使承包经营权证与确权数据库、档案数据库的融通、印证。

(二) 联合赋权

区农办等部门联合出台了农村土地承包(流转)经营权权证办理、抵押登记流程、自愿退出等一系列文件, 对农村土地承包经营权、流转经营权、金融抵押权等权能作出了明确的界定。

建立了具体承办“赋权”职责的办事机构。设立了“临安区农村土地承包(流转)经营权证抵押登记办理处”, 固定场所、固定人员, 提供政策宣传、权证办理、抵押登记、信息查询等免费服务, 为流转、抵押、退出等权能办理相关手续。

抓点示范抓推进。在潜镇光明村、天目山镇周云村、昌化镇九龙村、板桥镇桃源村建立了农户承包经营权流转权能、整村农户承包地流转权能、承包经营权退出权能、流转经营权金融抵押权能等“赋权”示范。在总结示范经验的基础上稳步推进流转、退出、抵押等权能的落实, 真正打通了从确权到活权的“通道”。

(三) 规范活权

1. 构建了区镇村三级农村产权交易一体化服务体系。在临安区公共资源交易中心设立了“临安区农村产权交易中心”和固定服务窗口, 在镇(街)便民服务中心设立了“临安区农村产权交易分中心”和固定服务窗口, 在各行政村(社区服务中心)设立了“农村产权交易服务站”。按照专职的工作人员、专门的服务场所、专用的信息平台、专家型的业务咨询和专业的法律服务等“五个专”的要求, 落实了 61 名工作人员做好相关服务工作。

2. 搭建了农村产权交易平台。在杭州市临安区公共资源交易网上统一设立了“农村产权交易平台”, 有 3 名工作人员具体

办理产权交易受理、信息发布、网上公示、交易确认等事项，公开透明、规范有序开展包括土地流转在内的农村产权市场交易。

3. 建立了农村产权交易协商制度。对进入临安区农村产权交易平台进行交易的项目，实行交易协商机制。由临安区农村土地承包仲裁委员会牵头，组织法律、政策等方面的专家和镇、村干部及承包相关方，事前对交易标的权属、性质、年限、用途等进行商讨，重点进行政策性把握；事后重点对合同的具体条款进行商议，分析研判可能出现的问题，提供调解、仲裁等跟踪服务，保障交易双方的合法权益。

4. 建立了利益保障和风险控制机制。通过设立 500 万元政府风险基金，提供 150 万元土地流转贷款（投资）政府贴息，落实 490 万元涉农政策性保险等举措，有效降低土地流转交易和金融市场风险，推进土地市场健康有序发展。

三、“三权分置”改革取得的成效

临安的实践证明：确权是“三权分置”的基础，在解决历史矛盾纠纷基础上，将确权工作做精、做细、做实，为农民颁发“铁证”；赋权是推进土地资源变成资产的路径，通过充分赋权，打通从确权到活权的通道；活权是“三权分置”的落脚点，是让土地真正成为农民“财产”的保证。临安区委、区政府坚持把事关千万农民切身利益的农村承包地“三权分置”改革作为党委政府工作的“重中之重”，深刻理解和把握中央对推进“三权分置”改革的精神实质，坚持把政策要求与地方实际相结合、解决历史问题与谋划长远发展相结合、群众草根智慧与现代专业技术相结合，形成了有机统一、系统推进的承包地“三权分置”改革的“临安实践”。

（一）精准确权，全面摸清了家底

临安区现有 298 个行政村（社）、4589 个村民小组。其中 255 个行政村、3978 个村民小组的 233677 亩二轮承包土地需要确权。实际确权农户数 10.25 万户、地块数 527762 块、确权面积 278688 亩。真正做到了精准确权：土地面积测绘精度误差率只有 2.3%，远低于国家 5% 控制标准；每个地块都有身份坐标，做到了四至精准、面积精准（精确到小数点后 3 位）；实现地块信息与农户信息精准匹配，做到了每个地块都有明确归属；在精准测绘基础上建立了土地确权数据库和档案数据库，并实现了权证与数据库的无缝链接。

（二）颁发“铁证”，让百姓吃下“定心丸”

1. 农村土地承包经营权证。已有 10.17 万本新版权证发放到农民手中，发证率达到 99.2%。

新版权证由农业部统一监制，新增了全国统一编号、合同代码、地块代码、地块示意图、二维码信息查询功能，与旧版权证相比具有很高的精准性、权威性和含金量。它和不动产证一样，受物权法保护，享有抵押、融资权能，真正成为了农民手中的“铁证”。

2. 农村土地流转经营权证。新版土地流转经营权证，设置了权证代码、地块代码等信息，与“两库”信息对应，与农户手中的《承包经营权证》相匹配，进一步增强了农民承包地的土地权能和“产权强度”。它受《合同法》保护，赋予了抵押、融资等权能。

（三）赋权活权，让土地真正成为“财产”

在确权颁证的基础上，临安区同步推进土地赋权活权工作，产生了显著的经济效益、生态效益和社会效益。

1. 新版权证拥有“财产”属性。根据党的十九大精神，农村土地承包关系将在二轮承包基础上再延长 30 年，新版《农村土地承包经营权证》就有了 40 年的承包经营权。根据 2017 年临安 822 元/亩/年的平均租金，农户 1 亩土地的新版权证就有 3.3 万元资产价值，临安区 278688 亩确权发证的农村承包地资产价值达到 91.6 亿元，抵押登记以后金融机构（按照六折贷款计算）可以发放 55 亿元贷款，真正使农村承包地成为了 10 万农户的“金库”。同时，由于它具备了退出的权能，当农户承包经营权证退还给村集体后，就像财产一样，农户可以享受到相应的经济补偿。昌化镇九龙村 54 户农户退出 81 亩承包地的承包经营权，获得了 324 万元的财产性补偿。

与新版承包经营权证相对应，根据 2017 年的流转租金，经行业主管部门和金融机构授信确认，流转经营权证可以以每年每亩 493 元的额度进行抵押贷款。2017 年下半年以来已经办证和正在办证的 1.17 万亩流转土地可以抵押贷款 1.44 亿元用于农业生产投资，已经发放 3000 多万元。

2. 实现了农民的财产性收入。土地流转以后，租金收入、分红收入成为农民真正的财产收入。2017 年下半年以来已经流转土地 1.17 万亩的年租金收入超过 1000 万元，农民人均财产性增收 580 元。从 2018 年开始，临安区每年将新增土地流转 1 万亩以上，农民每年新增土地财产性收入 900 万元以上。

3. 实现了土地的规模效益。土地流转后，通过优化种植结构、机械化操作等，提高了土地单位面积产出，增加了经营者的收益。流转前农户家庭种植水稻，亩均产值 1300 元、净收益 200 元/亩；流转后新型经营主体规模化种植水稻，亩均产值 2690 元、净收益 1000 元/亩，收入成倍增长；种植雷竹、香薯、蔬菜等经济作物，亩均产值达到 7726 元，增收 5 倍以上。从 2018 年开始，临安区每年将新增土地流转 1 万亩以上，经营主体每年新增净收入 3000 万元以上。

4. 解放了农村劳动力。自办理流转经营权证以来，临安区土地流转市场明显活跃，每年的土地流转面积数是开展确权工作之前的一倍以上。於潜镇光明村一次性流转土地 279 亩，由 5 名种粮能手承包种植经营原来 185 户农户的耕地，这 185 户农户中已有 126 个劳动力外出武汉、柯桥经商务工，当年就增加了 1200 多万元的工资性收入和经营性收入。全区每年新增 1 万亩流转面积可以促进 4200 个农村劳动力转移就业，每年可以获得 1.5 亿元以上的工资性收入。

5. 优化了农田生态。通过流转后的适度规模经营，可以有效地降低化肥、农药使用量，减少农业面源污染和有毒有害垃圾，减少农田抛荒，改善农田地力，不断优化农田生态环境质量。

6. 提供了社会服务功能。精准确权后的两大数据库，发挥出了很好的社会服务功能。2016 年下半年的第三次全国农业普查，更是直接应用了土地确权的全部地块信息成果。2017 年 11 月，临安区法院通过调阅土地确权数据库，成功化解了锦南街道和板桥镇的两起土地纠纷案例；国土部门通过查验土地确权数据库，精准地办理岛石镇两个村 400 多位失地农民的养老保险。

（作者单位：浙江省杭州市临安区农办）