
农村集体土地“三权分置” 的实践与思考

李泽利

江苏省连云港市委农村工作办公室

2016年10月,中央办公厅、国务院办公厅出台文件规划土地“三权分置”路线图,以“集体所有、家庭承包、多元经营”为内核的新型农地制度呼之欲出。作为农业大市,连云港市正加快集体土地“三权分置”进程,迎接农村经济发展又一个春天。

条件分析

土地总量较大提供了基础条件。据统计,连云港市现有土地总面积 1142.29 万亩,农用地 773.51 万亩,其中农村集体所有农用地 497.41 万亩,包括耕地 416.52 万亩、园地 15.27 万亩、林地 15.05 万亩、草地 0.33 万亩、水面 20.01 万亩、其他 30.23 万亩。1998 年二轮土地承包全市 86.16 万户农民承包了 381.71 万亩耕地。这些土地是“三权分置”值得信赖的权属来源。

土地确权登记颁证基本完成提供了前提条件。连云港市从试点到全面推开,经过 7 年努力,农村土地承包经营权确权登记颁证工作基本完成。全市 1383 个村、78.74 万农户参与了土地确权登记颁证。按实测面积确权达到 427.89 万亩,占全市农民集体所有农地 86.02%,较二轮土地承包面积多出 46.18 万亩,62.77 万农户已领到土地承包经营权证书。全市农民承包地在总体上实现承包面积、承包合同、经营权登记簿、经营权证书“四相符”和承包地地块、面积、证书、合同“四到户”。

农村劳力批量输出提供了现实条件。全市农村劳动力 181.53 万人,其中,外出务工劳动力 108.19 万人,包括常年外出务工 89.24 万人、季节性外出务工 18.94 万人。外出务工劳动力分布在省外 21.65 万人、县外省内 39.07 万人、乡外县内 28.51 万人。这些外出务工劳动力客观上让渡农村就业岗位,使土地“三权分置”成为可能,为农业适度规模经营创造了空间。

农村产权交易市场形成提供了重要条件。连云港市从 2012 年开始,以县级农村产权交易市场为重点、乡镇产权交易服务中心为补充,按照统一交易规则、统一鉴证文书、统一服务标准、统一交易监管、统一信息分布“五统一”运作模式,建成覆盖全市农村的两级交易市场,其中,县级农村产权交易所 5 个、镇级产权交易服务中心 72 个,交易场所面积 9279 平方米,从业人员 197 名,村级联络员 1575 人,总投入 1964.48 万元。全市累计交易额已达 12.93 亿元,其中今年 1-8 月份产权交易额 7.49 亿元,占累计成交总数的 57.93%,经过市场交易的农村产权溢价率达到 16.1%。产权交易市场为实现资源变资产、资产变资本、资本变股份、股份市场化提供了快捷通道,加快了人力、资本等生产要素在城乡之间自由流动、组合、配置。

农业经营主体多元提供了必要条件。专业大户茁壮成长。全市各类种养大户达 2.4 万户,其中种粮大户 1.63 万户,园艺种植大户 0.17 万户,畜禽养殖大户 0.27 万户,水产养殖大户 0.33 万户,专业大户经营土地面积 106 万亩。农民专业合作社不断完善。2016 年,全市新增农民专业合作社 209 家,总数达 5977 家,其中,土地股份专业合作社 232 家,经营土地面积 49 万亩。家庭农场健康发展。目前,全市共有家庭农场 2125 家,经营土地面积 52.32 万亩。其中,市级以上示范家庭农场 75 个。农业产业化龙头企业实力不断增强。全市共有农业产业化龙头企业 360 家,其中国家级龙头企业 2 家,省级龙头企业 48 家,市级龙头企业 180 家,土地经营

面积 68.85 万亩。这些新型农业经营主体成为行使土地经营权的骨干力量。

现实挑战

确权覆盖率低。从土地用途看,全市 497.41 万亩农民集体土地,只有农民承包地确权登记颁证基本到位。但是,作为法定代表人的村委会却没有领到农民集体土地所有权证书。从土地所有制结构看,以村为单位农民集体土地在“大包干”前被平调到乡镇的土地至今土地权属关系不清,影响农村产权制度改革向纵深发展。

产权交易乏力。连云港市农村产权交易市场建设的启动走在全省前面,但今年开始退位。按照成交金额排序,连云港市位居全省第七名,东海县也由全省县级第一变成第五。在全省 17 个“零交易”县、区和后 20 名县区排序中连云港榜上无名,但是,在全省 258 个“零交易”乡镇中,却有 5 个乡镇被录入其中。从产权交易数量看,全市 4 年产权交易累计成交项目数 2705 个,交易额 12.93 亿元,年平均仅成交 676.25 笔、成交额 3.23 亿元,满足不了连云港农业大市的发展需求。

经营面临难题。当前,新型农业经营主体面临的主要难题包括融资贷款难、土地流转难、项目争取难、服务保障难、建设用地申请难等。

实现方式

以处理好人地关系为聚焦点,坚守土地“三权分置”关键。连云港市常年外出务工劳动力 89.24 万人,仅占全市农业人口的 23.68%。全市 500 万亩农民集体土地承担着 55.25 万个纯农户和 273.59 万纯农业人口基本生活保障。以家庭农场为例,按照家庭农场经营面积 300 亩计算,连云港市 500 万亩农民集体土地仅能建设约 1.66 万个家庭农场;按照一个劳动力经营 50 亩土地计算,约需 10 万个劳动力。从理论上讲,这样布局意味着约 51.08 万个农户和 103.95 万个劳动力要寻找新的就业岗位和收入来源。这种状况说明绝大多数农民离不开土地,离不开土地集体所有,离不开家庭承包经营制度,离不开土地提供最可靠的政治和经济保障。土地“三权分置”是一个系统工程,与经济社会发展水平息息相关,特别是与城镇化和农村劳动力输出程度直接关联。因此,在推进土地“三权分置”过程中,必须始终坚守农民集体土地所有这一关键,巩固农民家庭承包经营这一基础,把握农民与土地之间关系这一改革主线,因势利导,循序渐进,统筹兼顾,精准实施,不能一哄而起,顾此失彼,得不偿失,欲速不达。

以农民集体土地确权颁证全覆盖为切入点,筑牢土地“三权分置”基石。一是农民集体土地确权颁证全覆盖。国土部门从 2013 年起在全国范围内,对以村民委员会为单位的农民集体土地所有权进行确权登记颁证。要以“确权无盲区、登记零差错、颁证全覆盖”为标准组织“回头看”,进一步明晰以村或以乡镇为单位农民集体土地权属关系。由农经部门牵头实施的农村土地承包经营权确权登记颁证工作已基本完成。到目前为止,全市确权面积达到了 355.06 万亩,占二轮承包地 93.02%,88.53%农户领到了土地承包经营权证书。二是土地权属管理信息化。在完成农民集体土地确权登记颁证全覆盖的基础上,以县区为单位建立农民集体土地权属数据库,整合现有土地确权登记颁证、农村产权交易、农村集体资产等信息管理资源,在全市统一建立农村土地监督管理信息平台,实现市、县、镇三级互联互通,信息共享。三是创新土地效益分配机制。截止今年上半年,全市累计土地流转面积达到 255.76 万亩,分别占农民集体土地和二轮土地承包面积 51.42%和 67%。客观分析,土地流转经营质量不高,土地收益分配方式单一,下步工作重点就是引导农民以签订合同为基本方式,通过土地入股、土地托管、代耕代种等多种方式放活经营权,通过“保底递增”“保底分红”和入股分红等多种分配方式,使农民成为土地“三权分置”的决策者、经营者和收益者。

以发挥农村产权交易功能为着力点,拓宽土地“三权分置”通道。充分发挥市场配置资源决定性作用,连云港市必须全面提升农村产权交易市场建设水平和运行质量。首先,拓展交易范围。在法律法规框架内,积极探索开展集体建设用地使用权、农村房屋所有权、农村闲置宅基地使用权等其他产权的交易活动,进一步激活农村资本市场。其次,完善交易制度。针对不同交易品种,在市场运行、服务规范、中介行为、纠纷调处、收费标准等方面进一步细化。不断完善农村产权交易管理服务、农村产权抵押担保、产权交易风险保障等措施,以保障农村产权交易市场功能得到充分发挥。第三,强化保障力度。在机构编制、人员力量、

运作经费上给予保障,确保农村产权交易体系正常运行。引导中介服务机构为各类农村产权交易提供法律咨询、产权评估、融资担保、交易、公证等配套服务。同时,通过加强培训,提高从业人员业务素质,培养一支业务能力过硬的农村产权流转交易队伍,逐步提高农村产权交易专业化水平。

以培养新型农业经营主体为突破点,垒起土地“三权分置”高地。为土地经营权找到“好婆家”,推进土地“三权分置”,一靠城乡一体化引领农村土地经营权运营方向。在土地经营权流转布局上,让土地流向经济成长空间较大、生产要素相对集中活跃的区域;在土地经营权流转规模控制上,坚持土地流转规模适度。在土地流转客体上,流向信用等级高、经营能力强、发展前景好的经营主体。主要包括农民专业合作社、种养大户和农业企业等。二靠新型农业经营主体合作经营引领农业转型升级。创建家庭农场合作示范区是连云港市今年推进土地“三权分置”的一个骨干工程,在年初作为考核目标写入了县区年度目标责任状。按照生产实施标准化、信息分享均等化、安全控制绿色化、品牌打造区域化、产品营销网络化“五化”创建标准,全市分层级创建100个家庭农场合作示范区,经营总面积将达到10万亩左右。其中,市、县级各5个,乡镇级90个,三个层级的家庭农场示范区连片规模分别为3000亩、2000亩和1000亩。今年以来,各县区以“一个联盟四中心”模式,组建家庭农场合作联盟和农机服务中心、农业技术推广中心、农产品检测中心、粮食烘干中心。鼓励实力强、势头好、潜力大的新型农业经营主体,采取“家庭农场+农业企业”“家庭农场+土地股份合作”“家庭农场+农民专业合作社”等组织方式,引导新型农业经营主体集群发展。三靠规范管理引领土地经营权健康运行。完善资格审查制度。对土地经营权流入方的主体资质、资金实力、农业经营能力、经营项目、土地用途、风险防范,以及是否符合当地产业布局 and 现代农业发展规划等事项进行资格审查和项目审核;完善上限控制制度。综合考虑辖区人均耕地状况、城镇化进程和农村劳动力转移规模、农业科技进步和生产手段改进程度、农业社会化服务水平等因素,确定经营面积;完善分级备案制度。以乡镇、县区为主建立土地流转分级备案制度,完善诚信管理制度,把土地经营权流转双方姓名、身份证号码等基本信息纳入信息管理系统,开发网上诚信查询预警功能,启动联合惩戒机制,及时将无诚信经营者列入“黑名单”,阻止经营者违规行为。通过规范化管理,使新型农业经营主体及其集聚区成为引领农业现代化的“高地”和“标杆”。

以政策保障体系为支撑点,厚植土地“三权分置”优势。一是资金扶持倾斜。设立新型农业经营主体发展专项资金,通过财政贴息、补助、奖励等形式,支持新型农业经营主体兴建生产服务设施、建设原料生产基地、扩大生产规模、推进技术改造升级、建立科技研发机构、打造品牌等。二是支农项目倾斜。鼓励新型经营主体承担农村土地整理、农业综合开发、农田水利建设、农技推广等涉农项目。整合各类支农项目,优先扶持农村专业大户、专业合作社和农业龙头企业、家庭农场等新型经营主体。三是用地政策倾斜。对新型农业经营主体因生产、经营需要兴建的简易仓(机)库、生产管理用房、晒场等农业生产配套设施用地,按政策规定优先安排用地指标,帮助新型农业经营主体建设农产品仓储、加工、包装等永久性基础设施。四是税收政策倾斜。对从事农产品初加工的所得按规定免征企业所得税;对从事农业机耕、机插、机收、排灌、病虫害防治以及相关技术培训业务,牲畜、家禽、水生动物的配种和疾病防治所取得的收入,免征营业税;落实鲜活农产品运输“绿色通道”政策,对整车合法运输鲜活农产品的车辆免收通行费。五是农业保险政策倾斜。完善农业保险,开展生猪、蔬菜等农产品目标价格保险,逐步建立满足合作社和家庭农场风险分散保障机制。