

# 农村土地“三权分置”观察—— 产业活起来 农民富起来

2019年中央一号文件指出,完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系。健全土地流转规范管理制度,发展多种形式农业适度规模经营,允许承包土地的经营权担保融资。

“三权分置”将农村土地所有权、承包权、经营权分置并行。农业农村部农

村经济研究中心副研究员刘俊杰指出,农村土地“三权分置”有很强的理论和现实意义,开辟了中国特色新型农业现代化的新路径,在保护农户承包权益的基础上,赋予新型经营主体更加稳定的土地经营能力。

如今,“三权分置”正在推行,效果如何?有哪些经验?

## 改革有了新探索

“三权分置”这一制度创新,要从家庭联产承包责任制说起。

1978年,安徽省凤阳县小岗村18位农民立下“生死状”,在村内实行以“包产到户”“包干到户”为主要内容的承包责任制。

实行“大包干”后的第一年,小岗村就获得了大丰收。这一做法得到了中央的肯定,家庭联产承包责任制从此正式登上中国农村土地经营制度的历史舞台。

家庭联产承包责任制在坚持土地集体所有制的前提下,把土地承包经营权赋予农户家庭,实现了集体土地所有权和农户土地承包经

## 产业有了新发展

“三权分置”首先要进行确权。  
安徽省是最早开展农村土地承包经营权



四川眉山市彭山区通过推进“三权分置”,使昔日撂荒的山地得以激活,变成生态观光走廊。

“新流转的土地、建大棚、买种子化肥都需要钱。以前靠家里的房子和信用贷款,到期一还款刚刚回本,哪还有钱扩大再经营?”面对发展资金的不足,张籍友一筹莫展。

事情的转机则来自于土地经营权抵押贷款。张籍友以土地经营权作抵押,向当地银行贷款。“不仅可以用土地经营权抵押贷款,还款期也可根据种植内容灵活调整,这下可以放心扩大种植规模了。”张籍友说。

在彭山区,不少农业经营主体选择张籍友这样的家庭农场经营方式。土地经营权抵押贷款给他们解决了一大难题。彭山区的农民们尝到了土地经营权抵押贷款带来的甜头,如今,这一政策在当地逐步推开,为农民提供金融支持。

今年3月1日,农业农村部召开新闻发布会,农业农村部党组成员、中央农办秘书局局长吴宏耀表示,下一步将通过健全小农户信用信息征集和评价体系,探索完善无抵押、无担保的小农户小额信用贷款。扩大农业农村贷款抵押物范围,全面推行农村承包土地经营权抵押贷款,来促进提升小农户融资能力。

土地经营权入股是另一项帮助农民致富的方法。

刘俊杰表示,党的十八届三中全会提出允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营后,农业农村部在黑龙江桦南县等7个地区开展了土地经营权入股发展农业产业化经营试点。经过几年探索实践,取得了显著成效。

探索形成多元化入股模式。目前,各试点地区已经探索形成了农民入股公司、农民与原公司成立新公司、农民入股合作社等多元化的入股模式。大多数公司、农民合作社对农民实行“保底收益+股份分红”,也有个别直接实行“按股分红”或“按股分享销售收入”。

推进农业适度规模经营发展。通过引导农民以土地经营权入股,有效解决了农业适度规模经营中土地如何获得、谁来经营、怎么经营、如何确保土地经营稳定等一系列问题。通过开展土地经营权入股,可以把一家一户的“小地块”整合为“大地块”,实施统一规划、统一作业、统一经营。

开辟农民增收新途径。土地经营权入股转化为农民持有的公司、农民合作社股份,农民的收入来源从农产品生产环节拓展到涵盖农产品生产、加工、销售的农业全产业链。土地经营权入股后,公司、农民合作社通过发展农产品加工、销售、运输等,也会创造一定数量的岗位,入股的农民实现既持股分红又上班领薪。

权继承、有偿退出及抵押、担保权能改革试点。全省30%以上的市县制定放活股权能政策,建立了市县农村产权流转交易市场93个、乡镇产权服务平台979个。截至目前,累计交易3.3万宗,交易额超100亿元。

目前,安徽省105个县(市、区)全部设立仲裁委员会,1330个乡镇(镇)设立农村土地承包调解委员会,14468个行政村设立调解小组或有专人负责调解,聘用仲裁员2596名。去年全省共调解土地承包纠纷8950多件、仲裁50多件,“乡村调解、县级仲裁、司法保障”的农村土地承包经营纠纷化解机制得到健全和完善。

有了确权和制度保障,各地“三权分置”改革已见成效,改革释放的红利促进了现代农业发展。

河南省邓州市在农村土地所有权确权颁证的基础上,提出“政府集中流转、土地综合整理后再推向市场”的“三权分置”改革方案,并在孟楼镇试点。在自愿的前提下,截至2018年11月,孟楼镇共签订流转合同5966份,达到总户数的98.6%,土地流转面积达6.2万亩。

土地集中流转后,河南邓州国土开发公司投资1.35亿元,实施了土地综合治理和地力提升工程,地力得到显著提升,外来资金入驻孟楼镇的意愿提高了,为当地农业多样化经营提供了可能。截至2018年11月,孟楼镇6.3万亩集中土地已经有30多家经营主体,除了本地的种植养殖合作社,还有通威集团等大型农业企业。

“三权分置”还促进了乡村旅游发展。

山东省济南市历城区东泉村是有名的古村落,旅游资源丰富,因此被选定为农村集体产权制度改革工作试点村。该村成立股份经济合作社后,合作社作主体出面流转土地,加快了土地流转的速度,促进了旅游资源的开发。2018年有11个项目落户东泉村,计划投资额达2700万元。

## 融资有了新渠道

土地经营权抵押贷款为农民探索出了一条致富之路。

四川省眉山市彭山区观音镇,农场主张籍友忙着改建大棚,他的家庭农场已初具规模。

营权的“两权分离”。农民以家庭为单位从集体承包土地,农业经营的劳动力来自家庭成员。

然而,近年来随着工业化、城镇化深入推进,大量农村劳动力转移进入城镇就业,留守在农村的劳动力日益老龄化,以至农村土地利用效率低下,农村土地改革需要深化。

在这一背景下,我国开始探索农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”的新办法。

如今,农村土地“三权分置”改革正在推行。

上海市松江区等地探索引导农户将土地经营权流转给村集体,统一整理后再发包给有经营能力农户的家庭农场制;四川省崇州市探索以土地经营权入股合作社,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;江苏省南通市等地探索土地经营权主体不变,农户通过市场购买服务,委托专业服务组织、合作社全托管、半托管开展农业生产经营的农业生产托管制等多种模式。

这些实践,实质都是通过土地经营权流转或共享,形成土地集中型、服务集中型两种基本规模经营形式,这些探索都有了喜人的效果:整合和活化土地资源,提高了资源的利用效率;推进了新型农业经营体系的构建,让农村产业发展空间极大拓宽,为农村发展带来实实在在的福利。

确权登记颁证试点的省份之一。目前,全省共发放农村土地承包经营权证1215万本,占已测绘农户的99.9%,完成建立农户确权档案1213万户,占已测绘农户的99.7%。

领到“红证书”有什么意义?昔日“大包干”带头人之一的关友江说:“颁了证,土地就有了‘身份证’,变成了‘活资产’。自家的地可以放心流转、入股,拿租金、分红利,到银行还能抵押贷款。”关友江说,“大包干”让农民吃饱饭,确权颁证让农民吃下了“定心丸”。

拿到农村土地承包经营权证的农民没有后顾之忧地将自家的地流转、入股,盘活了土地资源,有利于推动规模经营,为发展乡村旅游和特色农业等农村产业铺平了道路。

截至今年3月,安徽省105个县(市、区)已经全部完成土地承包经营权信息管理平台建设任务。下一步的计划是在完善县级数据库的基础上,依托大数据中心,推动省级土地承包经营权信息管理平台建设。

与“三权分置”配套的各项制度也在逐步完善中。

2018年,浙江省进一步完善“三权分置”制度,出台《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的实施意见》。截至目前,浙江省农村土地承包经营权确权登记颁证率达到97.4%。

在集体产权的权属确认工作基本完成基础上,浙江省出台管理办法,支持各地开展股

1月4日,四川省南充市蓬安县新蜀乡渔坊村210户村民喜领《农村土地承包经营权证》。承包地确权颁证后,农民吃上了“定心丸”。