

我国农地“三权分置”在实践中面临的政策难题及对策

马凤娟¹, 崔佳慧²

(1. 河北工程大学, 河北 邯郸 056038; 2. 邯郸学院, 河北 邯郸 056005)

[摘要] 将农村土地承包经营权分为承包权和经营权, 实行所有权、承包权、经营权“三权分置”, 是我国农村改革继家庭联产承包责任制后的又一次制度创新。在肯定其积极意义的同时, 正视实践中面临的政策难题, 找出应对之策, 是推动新一轮土地改革顺利进行的重要一环。

[关键词] 三权分置; 难题; 对策

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2018.02.001

[中图分类号] F301.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2018)02-001-03

中共中央、国务院于2016年10月印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(以下简称《意见》), 将农村土地所有权、承包权、经营权(以下简称“三权”)分置并行。2017年党的十九大上, 习近平总书记又明确提出要完善承包地“三权”分置制度, 所有这些必将进一步深化农村土地制度改革、健全农村土地产权制度, 有力促进城乡融合发展。

一、我国农村土地权利分离的历史轨迹

改革开放以来, 我国农村经历了两次土地权利的分离: 第一次的权利分离, 是在改革开放之初, 实行家庭联产承包责任制, 将土地承包经营权从集体所有权上分离出来, 也就是“两权分离”。“两权分离”打破了人民公社时期的平均主义“大锅饭”, 调动了广大农民的生产积极性, 有效地解决了温饱问题。

随着工业化和城镇化的深入发展, 农村经济结构、社会结构、生产结构都发生了很大变化。土地承包主体和经营主体不断分离, 对农业经营体制改革提出了迫切需要, 于是有了第二次权利分离的必要, 即土地的承包权与经营权的分离, 这样两权又变成了三权。

“三权分置”适应了承包主体和经营主体不断分离的客观趋势, 也符合生产关系与生产力发展相适应的客观规律, 对中国乡村的现代化进程将产生深远影响。它无论是对于明确土地产权关系, 发展多种形式适度规模经营, 更好地维护集体、承包户、经营主体的权益; 还是对于构建新型农业经营体系, 促进土地资源合理利用, 提高土地产出率、劳动生产率 and 资源利用率等方面, 都将产生重大作用。

二、“三权分置”面临的政策难题

“三权分置”作为我国农村改革的一项重大制度创新, 必将为我国农业发展方式转变和城乡一体化提供制度基础。但它毕竟是一件牵涉到千家万户亿万农民的大事情, 所以在肯定“三权分置”是一项进步的制度安排的同时, 也需要正视制度创新之外所面临的难题。

(一) 土地经营权如何定性问题

目前, 对于三权中的所有权、土地承包经营权的性质, 已由我国《土地承包法》和《物权法》做出了定位, 但是对于从土地承包经营权中分离出来的经营权的性质, 在法律层面到底应该被视为物权, 还是债权, 理论上尚未有统一认识, 《意见》也没有解决这一问题。

承包经营权和经营权, 从本质上说都是为了解决使用权的问题。2007年颁布的《物权法》, 将土地承包经营权界定为用益物权。按照《意见》内容, 从承包经营权中分离出来的经营权应满足可转让、可抵押的要求, 而按照《物权法》的要求, 可以抵押的经营权只能是物权, 不能是合同债权。而且对于实际生产者来说, 如果拥有的只有债权, 将不可避免地面临债权违约、且投资缺乏积极性的问题。但如果经营权定性为物权的话, 又面临着法律上的另一个难题, 即一个物上就出现了两个物权, 这又是法律所不允许的。因此, 经营权的性质不清楚是一个制度障碍, 需要在未来的改革实践中予以解决。

(二) 农地“三权分置”配套机制问题

“三权分置”的关键是农地的承包权与经营权的分置, 而分置最基础性的工作就是农地确权。由于城镇化的不断发展, 农村人地分离现象日益普遍,

[投稿日期] 2017-12-16

[基金项目] 河北省“三化”及其协同发展研究基地重点项目(编号: SHJD2014N01Z); 河北省教育厅人文社会科学研究重大课题攻关项目(编号: ZD201725)

[作者简介] 马凤娟(1964-), 女, 河北乐亭人, 教授, 研究方向: 马克思主义中国化、农村经济与土地制度。

许多土地流转到了新型农业经营主体手中。也就是说土地确权相当一部分是将土地确权到了不种地的人手中,真正种地的人却不拥有土地权利。这样在政策上就出现了经营性用地性质模糊,权利缺失的问题。这一问题不解决,新型农业经营主体就会因担心长期投入得不到回报,而影响他们的资源投入和扩大再生产的积极性。

此外,农民将土地经营权流转之后,由于缺乏必要的风险保障机制,担心生活受到影响,必定会影响确权的积极性;而对于地方政府来说,由于配套机制不完善,一些基层人员会担心情况复杂,引发新的矛盾,也会影响土地确权工作的实际效果。这些都是农业经营体制创新中必须要面对的问题。

(三) 土地流转的成本问题

目前流转土地大约占耕地的30%,工商资本参与的约10%。《意见》指出,推行“三权分置”要尊重农民意愿,把选择权交给农民。国务院办公厅、农业部对工商资本进入土地流转也都有相关政策通知,这些政策的共同特点是:保护农户利益不受损害。一方面鼓励并强调工商资本应进入适合企业化经营的种粮业,另一方面要加强对工商资本下乡的管理,对工商资本下乡务农进行动态监控,避免“非粮化”与“非农化”倾向。具体措施包括承包经营资格审查、农户租金落实监督、违规非农惩罚等。

以上这些政策和措施非常必要,但要实现土地规模经营,流转成本是不可忽视的一个问题。一方面种田大户要集中土地规模经营,必须首先得到农户的同意,这就需要花费大量时间与众多农户进行租赁谈判,这无疑会增加流转土地的交易成本,使得工商资本获利空间被压缩。另一方面,为了提高租赁的成功率,一些种田大户有时会主动邀请政府介入谈判,从中协调,这又难免产生强制性,损害农民利益。也就是说,在实现土地的经营权从分散走向集中,流转 to 新型农业经营主体手中的过程中,无论是成本还是难度都是较高的,这一点也需要在政策上引起足够的重视。

(四) 农民阶层的分化问题

《意见》指出,“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。”也就是说,那些将土地流转出去的农户,即便已经落户到城镇,仍然享有承包权,享受国家对“三农”投入的各种补贴。这是否会损伤土地实际经营者的积极性值得注意,也违反了国家补贴政策的本意。此外,当出现这种租佃关系的时候,农民阶层的分

化也是一个不容忽视的问题。由于流转土地的农户每年要支付地租或其它利益给这些不种地的“农民”,因此有人把后者概括为“新型地主”,该如何看待农民阶层的分化现象,又该如何平衡两者的利益?是“三权分置”中要重视的又一个问题。

三、解决政策难题的建议

直面存在的问题,提出应对之策,是实现农地“三权分置”改革目标必不可少的一环。

(一) 守住政策底线,积极稳妥推进

家庭联产承包责任制和“三权分置”作为我国农村土地经营体制的两次重大改革,都是在总结农民群众实践经验的基础上形成的。两次改革的性质是相同的,都是保护农民的土地权利。家庭联产承包责任制实现了土地使用权归农民,“三权分置”则以不损害农民承包权为前提。作为一项进步的制度安排,“三权分置”是建立在土地集体所有制基础之上的,这也是改革的政策底线,“必须得到充分体现和保障,不能虚置。”这也是《意见》的一个基本原则。

正因如此,在这次改革中,一定要意识到我国与西方国家根本制度不同,不能盲目效仿。要“保持足够历史耐心,审慎稳妥推进改革。”也就是说,中国农地改革面临的困难具有制度的内生性,需要靠自身不断改革寻找适合自己的解决办法,只有村集体、农民个体和农地经营者都具有按照市场经济规则生存和发展的能力,“三权分置”才能得到有效的运行,这就决定了中国土地制度改革的长期性和艰巨性。

(二) 发挥试点作用,不断完善保障机制

推进农地“三权分置”需要用改革的效果确定改革的速度,在切实保障农民土地权益的前提下,以基层政府和广大农民群众为主体,依靠农民群众的智慧,加大试点力度,边试边改,培育农地“三权分置”改革典型,用身边鲜活的事例引导农民群众,调动农民参与改革的积极性,逐步积累和形成可复制的经验,全面推进农地经营制度改革。

建立和完善农地“三权分置”后的保障机制也非常重要。要加强对土地流转的规范管理和对新型经营主体的政策扶持;完善工商资本租赁农地监管和风险防范机制;通过农地经营权流转市场建设,确保农地经营权流转市场规范有序;完善农村土地承包经营纠纷仲裁调解机制,有效维护各权利主体的合法权益;发挥政府和市场两只手的作用,不断丰富农地经营权流转形式;在切实保障农民利益的

前提下,新增的农业补助适当向新的生产经营主体倾斜;制定和完善农地经营权流转后农业基础设施建设投入的激励机制,有效解决农地经营权流转后流入方的扩大再生产问题等。

(三) 健全法律体系,解决现实、政策与法律之间的衔接问题

法律是为经济基础服务的,面对“三权分置”面临的政策难题,必须启动相关法律法规的修改和完善,特别是《土地承包法》、《物权法》、《土地管理法》等,以解决现实、政策与法律之间的衔接问题。

在法律修改过程中,一要明确土地承包经营权的具体期限,代替“长久不变”这一具有方向指引功能的政策性语言;二要明确农地产权继承权,允许合法继承人享有继承土地的权利;三要适时放开农地产权抵押融资限制,赋予耕地承包经营权和宅基地使用权的抵押资格;四要加快农村土地征收征用立法,延长农地产权期限,调动农民保护农地的积极性;五要健全耕地保护和管理的法律法规,确保国家耕地“红线”,服务国家粮食安全战略;六要加快建立完善的农地流转市场体系,使市场在农地资源配置中起决定性作用;七要加快农村集体经济组织立法,不断健全集体产权制度。

(四) 农地“三权分置”与城乡融合发展配套进行,同步推进

农村土地的“三权分置”,是与我国的城镇化分不开的,也可以说是受到城镇化这个现实因素的推动。在此背景下,《意见》的实施,对于促进集体成员与土地的分离,促进新型经营主体的进入与成长,从而为走出一条资源节约、环境友好、产出高效、

产品安全的新型农业现代化道路开辟路径。

新中国成立后,中国共产党的历代领导人在不同的历史阶段,对如何实现城乡更快更好的发展均进行了艰辛的探索,形成了丰富的、具有中国特色的社会主义城乡关系理论。特别是2012年党的十八大以后,适应全面建成小康社会的新要求,以习近平同志为核心的党中央领导集体对城乡发展思想进行了创新发展,在党的十九大上又围绕着“乡村振兴战略”,明确提出要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系等一系列新思想,逐渐形成比较系统的中国特色城乡发展理论。目前我国城乡二元体制仍然是城乡融合发展的主要障碍,要彻底破除城乡二元结构,形成工农互惠、城乡一体的新型城乡关系,就必须稳定农民的土地承包权,赋予农民更多的权利。只有让农民获得了这些权利,他们才可放心进城,从而推动城镇化和城乡融合进展。从这个角度讲,农地“三权分置”必须与城乡融合发展同步进行。“三权分置”及其部分试点,必将进一步深化农村土地制度改革,激发中国经济活力,同时对加快城镇化建设、促进城乡融合发展进程,都将产生深远的影响。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[Z]. 2016.
- [2] 刘守英. 直面中国土地问题[M]. 北京:中国经济发展出版社, 2014.

[责任编辑 陶爱新]

The policy problems and countermeasures in the practice of “division of three rights” of rural land in China

MA Feng-juan¹, CUI Jia-hui²

(1Hebei University of Engineering, Handan 056038, Hebei, China; 2Handan College, Handan 056005, Hebei, China)

Abstract: The contract management right of rural land is divided into contract right and management right, and the ownership, contract right and management right are separated and parallel. It is another important institutional innovation of rural reform after the household contract responsibility system. The division of three rights is of positive significance, but facing up to the policy problems in practice and finding out the countermeasures is an important link to promote the new round of land reform.

Key words: division of three rights; policy problems; countermeasures