

农村土地“三权分置”政策解读

农业部农村经济体制与经营管理司司长 张红宇

摘要：在“三权分置”实施过程中，对于农村土地所有权、承包权、经营权的要求是边界清晰、权能完整、保护严格、运转流畅，使农村土地营运机制朝着适应生产力要求的方向发展。要通过土地制度的安排，确保农产品的有效供给，促进现代农业的发展，增加从事农业生产劳动力和农户家庭的收入。从长远目标上看，要通过实施“三权分置”提升农业的质量、效益和竞争力。

关键词：农村；土地 三权分置 政策 解读

2016年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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《“三权分置”意见》）。《“三权分置”意见》出台以后，全社会高度关注，认为这是我国农村土地制度又一重大创新，并被中央各大新闻媒体列入2016年度中国经济十大新闻。

《“三权分置”意见》出台的背景是什么？文件的意义和目标是什么？农村土地所有权、承包权、经营权之间的关系是什么？怎么样实施好“三权分置”办法？这些都是需要我们认真理解和把握的。今天我就相关的问题为大家进行解读。

一、《“三权分置”意见》出台的背景

中国的问题说到底就是农民问题，农民问题说到底就是土地问题。我国改革开放已经接近40个年头，今天能有这样的局面，跟农村土地制度改革——从最初实施家庭联产承包责任制到现在实施“三权分置”，是紧密相关的。《意见》出台的背景，包括三个方面。

（一）实践在推动

进入新世纪以来，随着工业化、城镇化、信息化和农业现代化的推进，大量农村劳动力转移到城市，使大量农村土地的承包权和经营权发生了事实上的分离。据统计，2016年底，在全国拥有承包地的2.3亿农户中，已有近7000万农户部分或者全部转移了承包地经营权，将其承包地流转给新兴农业经营主体经营；全国耕地二轮承包完成确权面积4.7亿亩，其中35.1%的经营权已经流转给了新兴经营主体。农户家庭拥有的土地承包权和经营权发生了分离，原土地承包户的权益怎样才能得到有效保护？农民进城打工以后，其承包地能不能按时收到租金？在土地经营合同期满后，能不能收回承包地？对外出打工的农

户来说,这都是事关重大的问题。作为农业现代经营主体而言,在接受了农户承包地经营权以后,在土地上种植什么样的作物?能不能获得稳定的收益?在土地流转期间,权利能不能够得到保障?这也是他们关注的重大问题。因此,怎么样严格保护农村土地的所有权,保护好原承包户的利益,同时赋予在流转土地上从事经营活动的主体相应的权益,将农村土地所有权、承包权、经营权分置好,实施好,是全社会都很关注的国家大政。这就是实践对切实解决好农村土地“三权分置”问题提出的迫切要求。

(二) 城镇化在召唤

在工业化城镇化背景下,全国农户家家有地的局面仍在延续,但是户户种田的格局已经发生了很大改变。各地创造性地设计了农村土地承包权和经营权分置的不同模式,如湖北沙洋模式,安徽天长模式、怀远模式,以及四川崇州“农业共营制”,都是在实践中产生的承包权和经营权发生分离的现代农业经营模式。

沙洋模式诞生于湖北省沙阳县。在土地确权过程中,当地最初按照家家有地、户户种田的原则进行。一人多少亩地,三十多年前分地的时候,按照好坏搭配原则来分,地块分散在不同的地方。这些年随着现代农业的发展,农民感觉在经营上非常不便。比如张三有十亩地,两亩地在路边,三亩地在山边,还有五亩在河边,耕作时机械器具等都要来回挪转。李四、王五等各家也都是这种情况。于是在新一轮确权过程中,张三、李四、王五各家一起商量后,决定由张三家经营路边的地,李四家经营山边的地,王五家经营水边的地。各家的土地承包权还是不变,但经营权发生了分离。而且各家约定,如果以后城镇化建设有征地需要的话,各地块的征地补偿也由原承包主享有,也就是原有承包权的补偿收益不发生变化。这是沙洋模式。

安徽省怀远县农民在发展现代农业过程中,同样感觉土地分布零散细碎,经营不便,所以很多村民就搞起了“一户一田”,也就是把原来各家分散的地块,重新整合集中起来,按照承包面积不变原则,调整为一户一块承包地。这样就有利于现代农业资源配置。这是怀远模式。

四川省崇州市农民则以土地经营权入股方式成立土地股份合作社,将土地股份合作社的土地交由农业职业经理人经营。农业职业经理人则通过社会化的服务,获得农业科学技术与金融支撑,合作社农产品营销也都是通过社会化服务来解决。在这个过程中,土地承包权和经营权发生于不同的主体,产生了事实上的分离。这是崇州模式。

城镇化召唤现代农业要有大发展,农村基层对农业经营发展有新创造。这种新创造就是农户将原来拥有的土地承包经营权对不同主体分享,共享农业经济发展红利,而且实施效果都很好。

(三) 中央有要求

在工业化城镇化背景下,在现代农业发展过程中,农村土地承包权、经营权分离现象得到中央高度重视。2013年,习近平总书记在考察武汉农村综合产权交易所时强调,深化农村改革,完善农业基本经营制度,要好好研究农村土

地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。2013年年底在中央农村工作会议上，习近平总书记进一步全面系统地提出了“三权分置”的重大改革思想。党的十八届五中全会明确要求，完善农村土地所有权承包权经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转。2016年10月，中办、国办下发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，对引导土地经营权有序流转、发展适度规模经营、推动现代农业发展和增加农民收入提供了制度基础。

二、农村土地“三权分置”制度的意义

中央《“三权分置”意见》出台以来，社会各界及基层党政干部对于如何理解“三权分置”的意义，如何把握“三权分置”的内涵和外延，提出了种种解答要求。我认为可以从以下三方面理解这个文件的含义。

（一）“三权分置”是完善和丰富双层经营体制的必然选择

1978年改革开放之初，顺应农民群众要求，我国在农村实行了统分结合、双层经营的家庭联产承包责任制，即采取集体统一提供相关服务，农业生产由家庭经营的基本模式。这一模式顺应了农业生产是自然生产过程和经济生产过程互相交织在一起的特点，极大地激发了广大农民的生产积极性。事实上，这些年整个农村的各项制度，都是安排在这个基本制度的框架之下并不断延伸发展的。

在三十多年前，统分结合、双层经营，“统”就是集体经营，“分”就是家庭经营。经过这些年的实践，集体经营得到很大发展，产生了各种各样为农户提供生产经营服务的合作社，有各种社会化服务组织介入农业生产过程。在家庭经营方面，也已经不是家家有地、户户种田的格局。家庭经营已演变为种田大户、家庭农场，包括由此产生的其他的经营形式。“三权分置”坚持了农村土地集体所有制度基础，顺应了家庭承包多元经营变化趋势，丰富了农村双层经营体制架构。

（二）“三权分置”是推进现代农业发展、增加农民收入的必然选择

在全球化的背景之下，我国现代农业发展怎样顺应工业化、城镇化、信息化发展的要求？怎样极大地提升农业农产品保障能力？怎样增加农民收入？显然，在过去户均几亩地的状况下要实现现代农业发展是不可能的。只有在严格保护农户拥有土地承包权、集体拥有土地所有权的前提下，通过深化土地制度改革，使土地经营权在更大的范围内得到优化配置，才能实现农业生产规模化、专业化，提升农产品质量和竞争力，提升农业产业效益，增加农业从业人员收入。农村土地“三权分置”，就是这样一种势在必行的制度选择。

（三）“三权分置”是中国特色社会主义的重大制度创新

为农村土地创设所有权、承包权、经营权并进行“三权分置”是具有中国特色的土地公有制度。过去生产力比较低下，农民收入主要仰仗土地产出，家家有地、户户种田是可以，也是必须的。在工业化城镇化大发展的背景下，2016年全国已有2.7亿农村劳动力转移外出，全国2.3亿集体土地承包农户（户均大

约7.5亩)要富起来,就需要我们创造这样的制度安排。因此,“三权分置”体现了党中央的集体智慧,是习近平总书记“三农”思想的重要体现,是家庭联产承包责任制以后又一重大制度创新。从实践层面上看,农村土地“三权分置”有利于农业生产力的提升,有利于农民收入的增加,有利于社会和谐稳定。

(四)“三权分置”是对家庭联产承包责任制的时代升级

第一,经济社会发展背景和制度安排出发点升级。在农村生产力低下的条件下,实行农村人民公社制度,搞集体所有、集体经营、吃大锅饭,农村劳动力出工不出力,生产积极性低成为普遍现象。改革是从农村开始的,为了让农民具有生产积极性,在坚持农村土地集体所有的前提下,把土地承包经营权还给农民,我们当时选择了家庭承包经营的模式。这就是家庭联产承包责任制出台的背景。就全世界绝大多数国家而言,农业经营也都是采取家庭经营方式。家庭承包经营模式很好地解决了当时农民的生产积极性问题,顺应了当时农村生产力低下的形势。农村土地“三权分置”制度,是在改革开放近四十年的背景下出台的,农村生产力已经获得极大提高,农业现代化进程发展很快。但是相对于工业化、城镇化、信息化发展,农业现代化还是滞后的。农业现代化滞后的一个很重要的原因就是家家有地、户户种田的格局虽然有所改变,但是依然和现代农业生产力发展有较大的差距。因此,“三权分置”制度着手解决的是适度扩张农业规模经营、提升农业劳动效率和土地产出效率,提升农业的资源配置效率。提升农业生产效率是这一新制度安排的出发点。

第二,成员资格或主体资格开放性升级。三十多年前实施家庭联产承包责任制,农村集体土地由农户家庭承包经营,家庭承包经营的主体就是集体中的村民农户,只有这个集体经济组织的成员才能获得承包经营的权利,所以集体土地承包经营权的资格获得是有特定性的。在“三权分置”制度下,土地经营权在土地承包权的基础上被派生出来,经营权的获得就具有社会性和开放性。这就是说,土地经营权的获得者不一定是该集体经济组织的成员,可以是邻村的,也可以是外省的。四川农民到江苏,到上海郊区从事农业生产,在三十多年前是不行的,现在已经成为很普遍的现象。这就是因为现在代农业生产土地经营权具有社会性和开放性。

第三,制度绩效升级。家庭联产承包责任制解决了农民生产积极性问题,其最大制度绩效是公平效益。换而言之,就是家家户户都有田种,可以保障农民家庭基本生活,并为社会提供相对丰富的农产品。“三权分置”着眼解决土地资源的配置效率,其制度绩效就是产业效率。“三权分置”在实践中之所以具有强大的生命力,就是因为这种制度绩效顺应了当前经济社会发展形势,顺应了现代农业发展要求。

三、实施“三权分置”的指导思想

如何把握“三权分置”制度实施中的基本遵循和底线要求,是一个非常重大的问题。实施“三权分置”总的遵循是牢牢把握农村生产力发展的基本规律,深

化农村改革，处理好农民与土地的关系。在“三权分置”实施过程中，对于农村土地所有权、承包权、经营权的要求是边界清晰、权能完整、保护严格、运转流畅，使农村土地营运机制朝着适应生产力要求的方向发展，即通过土地制度的安排，确保农产品的有效供给，促进现代农业的发展，增加从事农业生产劳动力和农户家庭的收入。从长远目标上看，要通过实施“三权分置”提升农业的质量、效益和竞争力。总之，实施农村土地“三权分置”的基本遵循就是有利于现代农业发展、有利于现代农业的有序推进、有利于农民收入增长。在农村土地“三权分置”的具体实施中，中央《“三权分置”意见》明确提出了四个原则：

（一）尊重农民意愿

这就是说，拥有土地承包经营权的农户如果愿意自己种地，他们就不必流转其土地经营权；如果他们愿意流转其土地经营权，他们也完全有权决定自己所要流转的对象。在推进“三权分置”的过程中，首先强调的就是要尊重农民意愿。要通过试点，或者总结各个地方的成功经验，看看哪个模式更好，更有利于现代农业发展，更有利于农民增收，更有利于和谐稳定，我们就选择哪一种模式。这就是坚持农民主体地位，维护农民合法权益，把选择权交给农民，发挥其主动性和创造性，加强示范引导，不搞强迫命令，不搞一刀切。

（二）守住政策底线

习近平总书记反复强调，无论土地怎么样流转，无论我们怎么样改革，农村土地集体所有的性质不能变。这个政策底线就是坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础地位，坚持稳定承包关系，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民的利益损害了。

（三）坚持循序渐进

中国的事情，特别是农村的事情急不得，都要有一个循序渐进的过程。如果当地工业化发达，城镇化推进较快，谁来种地成为了一个较为迫切的现实问题，土地经营权流转的比例高一点、速度快一点，都是没有问题的。在传统农业地区，当地农民自己种粮的积极性还很高，土地经营权流转速度慢一点，甚至不流转，也都是没有任何问题的。要充分认识到农村土地制度改革的长期性和复杂性，保持足够的历史耐心，审慎稳妥推进改革，由点及面开展，不操之过急，逐步将实践经验上升为制度安排。

（四）坚持因地制宜

中国陆地国土面积 960 万平方公里，农村耕地承包户有 2.3 亿户，分布在全国 2853 个县 58 万个行政村，各个地方的情况都不一样。湖北沙洋、安徽怀远、四川崇州进行土地经营权流转，都有各自不同的表现模式，我们不能规定哪个模式好，哪个模式不好，不能说全国都要向哪个模式学，不搞一刀切。要充分考虑到各地资源禀赋和经济社会发展差异，鼓励进行符合实际的实践探索和制度创新，总结形成适合不同地区的“三权分置”具体路径和办法。

四、“三权分置”的内涵界定

农村土地所有权的边界在什么地方？承包权拥有什么样的权利？经营权可以怎么样处置？中央《“三权分置”意见》对这三种权利政策界定明确：（一）始终坚持农村土地集体所有权的根本地位；（二）严格保护农户承包权；（三）加快放活土地经营权。讲到所有权的时候，叫“始终坚持”；讲到承包权的时候，叫“严格保护”；讲到经营权的时候，叫“加快推进”。

（一）坚持农村土地集体所有权的根本地位

习近平总书记反复讲，坚持农村土地农民集体所有是坚持农村基本经营制度的“魂”。我们过去实行家庭联产承包责任制也罢，现在实施“三权分置”办法也罢，农村土地集体所有的属性是不变的。农村土地集体所有制在近四十年的改革开放中，体现出了实实在在的制度绩效。农村土地集体所有，就是指土地集体所有权人对集体土地依法享有占有权、经营权、收益权、处分权，农民采取集体经营形式没有任何法律障碍。比如现在我国有1%—2%的行政村，仍旧以村民小组为单位进行集体经营，包括江苏省的华西村。在土地占有、使用、经营、处分四种权利中，其核心是处分权。什么是处分权？就是集体土地转包给谁，调整给谁或不给谁，都要经过村集体民主协商通过，农民集体决定对承包地的发包、调整、监督、收回等各项权能。如果农村承包地被征用了，征用补偿费怎么分配，也是农村集体组织决定。对于农村集体土地大规模改造与基础设施建设，也要由农民集体决定。农村集体成员对于集体土地的经营当然还拥有知情权、决策权、监督权，制订相关方案要由农村集体组织的全部成员共同协商研究。

农村土地集体所有制必须长期坚持，不能有丝毫动摇。这就是说，农村土地是绝不可以私有化的，土地私有化问题是不可以讨论的。这不仅仅是出于意识形态的考虑，从这么多年制度安排的绩效来看，只有坚持农村土地集体所有，我国农村生产力包括农户的生产积极性才能够得到最大限度的提升。

（二）严格保护农户承包权

农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础。严格保护农户承包权，就是要稳定现有土地承包关系并保持长久不变。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。农户在不流转土地经营权的情况下，拥有承包地的占有权、使用权、收益权；如果农户要把经营权流转出去，农户享有相应的处置权、收益权，农户把经营权转移给张三还是李四，收取多少租金，都由该农户决定。农户还可以将土地承包权、经营权用作抵押或担保；也可以在适当的时候，比如当补偿足够高，农户可以退出承包权；在农户家庭成员内部，对家庭土地承包经营权还依法享有继承权。这也就是说，无论土地“三权分置”采取了什么做法，只要经营权不流转，农户就拥有完整的承包经营权；如果农

户流转土地经营权，农户对经营土地第三方自主形成约束机制——比如三年合同到期以后，第三方必须把土地归还给原承包农户，或者说三年以后，第三方还要与原承包农户签订续租合同。

（三）加快放活经营权

加快放活经营权是《“三权分置”意见》的中心思想。早在2014年11月，中办、国办就印发过《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》（中办发〔2014〕61号文件）。中央出台61号文件，就是因为我国在工业化、城镇化和农业现代化的推动下，有的地方土地流转的速度已经比较快，一些地方要求进一步加快流转速度，提高流转比例，扩大土地经营规模。因此中央审时度势，制定积极稳妥政策，为土地经营权流转提供了把握尺度，发展农业适度规模经营。在政策推进的过程中，土地经营权流转要根据老百姓的意愿进行，不能下指标，不能搞一刀切，不能搞“大跃进”。近两年来，尤其是2016年，很多地方农产品价格低迷，有些地方的土地经营权流转速度有所放缓。土地流转放缓当然也是老百姓的一种选择，但从土地制度安排来看，有必要通过政策引导，促进土地经营权健康有序流转，赋予农村土地经营权更大权利，加强对土地经营权的保护，引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体，提高土地产出效率和经营效益。种田能手或新型经营主体经原有土地承包户同意——通过合同或市场交易，获得了一定时期的土地经营权，就对这块土地拥有占有、耕作、经营的权利；在征得了原承包户同意之后，能以经营权为抵押，获取银行提供的生产经营贷款；如果这块土地被征用，有权获得相应的青苗补偿；在征得原承包户的同意后，可以对所经营的土地进行农田基本改造，建设相关设施，改善生产条件，提升土地产出能力。

（四）逐步完善“三权”关系

农村土地所有权、承包权、经营权在实践中各有其权利边界。这些权利边界，实际上也是对各自主体的行为约束，这是法制化社会所必须的。对于这三个权利彼此之间有怎样的关系，《“三权分置”意见》有非常清楚的论述：农村土地集体所有权是土地承包权的前提，农户享有承包经营权是集体所有的具体实现形式，在土地流转中，农户承包经营权派生出土地经营权。这就是说，农村土地所有权、承包权、经营权是层层派生的关系。怎么处理好这些关系？就是在三者关系发生的过程中，对于农村土地所有权的政策是坚持，对于农户承包权的政策是保护，对于土地经营权的政策是放活。当然，在实践过程中，承包农户和集体之间的权利边界怎么样？经营权流转以后，经营主体和承包农户的权利边界怎么样？这些都有待于实践深化探索。因此中央支持在实践中积极探索农民集体依法依规行使集体所有权、监督承包农户和经营主体规范利用土地等的具体方式。相关理论和学术问题，法学界和经济学界仍然在深入讨论。中央鼓励在理论上深入研究农民集体和承包农户在承包土地上、承包农户和经营主体在土地流转中的权利边界及相互权利关系等问题。通过实践探索和理论创

新，逐步完善“三权”关系，为实施“三权分置”提供有力支撑。

学习心得

五、怎样完善和落实“三权分置”

2017年中央一号文件聚焦于农业供给侧结构性改革和农业农村发展的新动能。对于实现2017年中央一号文件要求，“三权分置”应起到非常积极的作用。在2017年“两会”政府工作报告中，李克强总理明确提出，要完善“三权分置”的办法。怎样完善“三权分置”办法，深入推进农业供给侧结构性改革，加快培育农业农村发展的新动能？我认为要做好以下五个方面的工作。

（一）加强农村土地管理特别是农村集体所有土地管理

一是做好国家对农村集体土地所有权确权登记发证工作。这项工作由国土资源部实施，从2013年起在全国开展，以村民委员会（过去为大队）为单位，对农村集体土地的所有权进行确权、登记和发证。二是做好国家对农村土地承包经营权的确权登记颁证工作。这项工作由农业部实施，现在正在如火如荼地进行之中。中央要求从2014年起用5年时间完成这项工作。到2016年底，确权面积已经达到了8.5亿亩，二轮承包地70%的面积已经被确权。

什么是确权？确权就是给农民“确实权、颁铁证”，让农民吃上“定心丸”，使农民保有承包地的实际位置，比如通过航拍照片、卫星测量、实地勘测丈量，搞清楚承包地的详实位置和面积。

我国刚开始实施家庭联产承包责任制的时候，土地测量技术有限，尤其是当时国家征收农业税，因此农民承包地面积测量粗放，往往存在实际承包面积小于集体登记面积的情况。特别是在许多丘陵区 and 山区，包括黑龙江、四川、云南、贵州，农民承包土地的实际面积和国家帐上登记面积差别还是很大的。土地承包法规定“耕地的承包期为30年”，因此最初实施的家庭联产承包责任制的耕地承包也叫第一轮承包。现在第一轮承包到期，开始了第二轮承包。第二轮承包账上面积是13.14亿亩，而国家通过土地调查得到的农村土地面积为20亿亩，二者相差近7亿亩。中央强调抓紧抓实农村土地承包经营权的确权登记颁证工作，目的也是要搞清楚农村土地的家底。

对于确实权颁铁证工作，我们抓得很细。比如湖北省总结了“九步工作法”：组建专班，宣讲政策，制定方案，入户调查，调处矛盾，指界测绘，信息公示，颁发证书，资料入库。做这项工作，一般先是把村里耕地的原始承包登记向群众公示，得到群众确认；而后是依照原始凭证，确定承包地块在航拍照片或卫星照片（比例尺为1:2000）上的位置，比照进行实地测量，确定承包地块的详细位置和实际面积。农村土地原承包农户和现在土地实际的经营经营者，也都认为这项工作很有意义，可以确保各方都有清楚的权利。

通过试点的方式，我们对这项工作抓得很紧很实。农业部最早在四川、安徽、山东三省整省推进，2016年扩大到22省，2017年将新增6个省，到2018年年底，这项工作要全部完成。这样就可以搞清家底。只有把家底搞清了，我们才能制定切合实际的农业政策（如制定合理的农业补贴标准），推进全国现代

农业发展。做好这项工作，也是为“三权分置”奠定坚实的基础。

（二）建立有序运转的农村土地经营权流转市场

这些年各地对建立农村土地经营权产权交易市场抓得很紧，全国现在有 1.7 万个乡镇已经建立。原来农户之间土地经营权的流转是私下交易的，现在通过公开市场交易，不仅可以避免私下交易很容易产生的种种矛盾，而且扩大了交易范围和交易成功的概率。除了公开的交易机制提高了交易效率外，公开市场还有一套有效的监督机制，可以让交易者的资质在市场上变得公开透明，政府和社会公众容易对它进行监管和控制。此外，当农村土地经营权产权交易市场建立以后，新的经营主体要获得发展生产所需的信贷资金，就容易以土地经营权进行抵押，土地经营权交易市场变成了农业生产经营融资的最好平台。

（三）培养壮大一大批新型农业经营主体

发展规模经营离不开新型经营主体，没有“三权分置”，就不会有新型农业经营主体。支持和保护新型经营主体是实施“三权分置”非常重要的方面。事实上，农村改革到今天，一条主线就是推进农村土地制度的变革，另一条主线就是推进新兴经营主体不断发育成长，两条主线都有利于现代农业的发展。1978 年开始改革开放时，家家种地，户户种田，是均田制，没听说家庭农场，也没有听说农业企业，更没有听说社会化服务组织。现在这些新型经营主体都在不断产生发展壮大。这些新型经营主体产生发展壮大的前提就是土地制度变革的深化。这也就是我们推进土地经营权流转，实施农村土地“三权分置”的来由和目的。至 2016 年底，全国已发展各类新型经营主体的情况为：家庭农场 87.7 万家，各种各样的合作社 179 万家，各种各样的产业化经营企业 36 万家，其中龙头企业 12 万家。龙头企业包括国家级龙头企业和省级龙头企业，是能够带动大量农民发展的企业。大的有伊利、蒙牛、双汇，传统的有四川希望集团、广东温氏集团。这些年还有很多过去搞房地产的、搞 IT 的、搞煤炭的、搞钢铁的，也都纷纷成为农业龙头企业，如阿里巴巴、联想、恒大、万达、易网，也都搞农业，有的还搞得有声有色。这些农业经营主体的诞生，前提就是农村土地经营权在流转。在供给侧结构性改革的背景下，新的经营主体对土地经营权保护提出了自身要求，同时，我们对新的经营主体也有监督的要求，对新的经营主体也有支持保护的义务。这都要求我们做好农村土地“三权分置”工作。

培育新型农业经营主体，第一要坚持多元，即主体的多元化。农业经营主体可以是家庭农场、种养大户、各种各样的合作社和各种农业企业。在所有制属性上，可以是集体所有、国有、民营。在组织类别上，可以是家庭经营、互助合作、企业经营。第二要秉承发展的新理念。一是秉承融合发展理念。现代农业生产从田间到餐桌的全部产业链条和过程，需要不同主体进入并融合发展。比如四川崇州“农业共营制”就是三方合作：第一方是农民，他们以土地经营权入股，形成土地股份合作社；第二方是土地股份合作社牵头人，也叫农业职业经理人；第三方是各种相应的服务组织，包括金融支撑、科技支撑、营销支撑组织。四川简阳是生猪养殖大县，在其生猪生产过程中形成了六方合作机制：第一方是养猪大户，第二方是养猪合作社，第三方是县金融部门，第四方是保

险部门，第五方是县政府担保，第六方是屠宰企业，六方合作，结成一体。二是秉承开放理念。在工业化城镇化背景下，农业经营制度必须是开放的。“三权分置”最大的特征就是经营权的获得是社会化的、开放性的，让最适宜的人才从事农业，使其农地经营的面积大大超越农户平均面积，充分发挥其经营能力，为自身和社会创造更多的价值。这是一个开放的过程，没有这个开放过程，中国农业永远是小生产，中国农业在全球化背景下永远是弱勢的。三是秉承分享理念。不同的经营主体进入农业，既是产业链条环节的分享，也是产业利益的共享。在河南、四川、山东，农地经营就有全托管与半托管模式。什么叫全托管？就是农户土地经营权不流转，但是从耕地播种到最后庄稼颗粒归仓，生产过程都由社会化服务组织来做，只要农民为每一个工序付钱就行，这叫全托管。如果其中某些生产环节农户愿意自己承担，如浇水、拔草等，就叫半托管。这就是在农地经营环节上的分享经济。农业企业做大做强有一个很重要的衡量标准，就是它服务农民、联系农民的面有多宽，因此农业龙头企业的发展必须具有共享理念。只有企业给老百姓多分享一点利益，企业的生命力才能更强，才能抵抗市场起落的风险。四是秉承规范发展理念。比如我们讲核心家庭农场，它的规范概念是：以家庭成员为主要劳动力，不雇工或在农忙季节少量雇工，农场收入是家庭的主要收入来源，且经营的土地比较稳定。现阶段如果一个家庭租了上千亩耕地，就不能叫家庭农场，因为这么大的土地面积，凭一个家庭的劳动力根本不可能经营得过来。从合作社来讲，2016年底我国合作社已达179万家，全国只有59万个行政村，平均每个村有6个合作社。现在合作社数量很多，但平均规模太小。规范合作社发展的下一步工作就是发展联合社，真正为农户提供互助，降低成本和风险，增加产后和产中效率，充分发挥农业合作社功能。农业企业的功能也要有准确定位。十八届三中全会明确提出要鼓励和支持工商资本进入农业，从事现代种养业。但是工商资本进入农业一定要有限制条件，外部大额资本进入农业以后，不能侵犯原农户的利益，不能大面积长时期租赁农地，搞非粮化，搞非农化。2015年，农业部、中央农办、国土资源部、国家工商总局出台了《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》，为工商资本规范进入农业设置了五个杠杠。第一个是上限控制。如一个乡镇2万亩地，工商企业要租1.9万亩，这显然是不行的。第二个是备案制，便于政府监督和保护农民利益。第三个是资格审查和项目审定，避免企业盲目冲动和地方盲目发展带来的风险。第四个是风险保障金。这可以防止企业跑路，损害农民利益。第五个是事后和事中监管。如果企业租地搞蔬菜不挣钱，想变成搞庄园、搞高尔夫球场，这是绝对不行的。此外还要秉承绿色发展理念，就是农业产业发展过程必须是绿色的，是可循环的，可持续的。

（四）发展多种形式的规模经营

农业规模化、专业化、标准化是“三权分置”很重要的目标指向。中国农业不搞规模经营就没有前途。中国农业搞规模经营，规模要大到美国、加拿大、澳大利亚的标准，既不可能也没有必要。我国农业适度规模经营，规模可以大

到当地户均规模的10倍到15倍。我国土地承包农户家庭平均耕地7.5亩,按照10倍到15倍计算,适度规模经营面积就是75亩到100亩左右。上海提出的规模经营面积标准是113亩,江苏提出的标准是100亩到300亩,这都是没有问题的。因为这个规模是与当地经济社会发展的条件,当地的劳动力转移程度,以及当地的农业科技水平相吻合的。

南方地区一年两熟,北方地区一年一熟,如果南方一个家庭可以经营100亩,那么北方地区一个家庭大约可以经营200亩。即便是搞粮食生产,扣除所有成本,南方地区100亩年收入可达8万到10万,好的可达15万20万,如上海家庭农场平均每一年的收益是15到20万;北方地区200亩的年收入也是这个水平,与南方家庭农场收入相差不大。

一个四口之家,有两三个劳动力,平均每个劳动力年收入3万到5万,和当地从事非农产业的人相比,这个收入只多不少,这就叫适度。所以我们提出的家庭农场,第一要由家庭经营,第二要规模适度,第三是以一业为主,第四要集约生产。全世界所谓的家庭农场,都是由家庭成员从事日常的农业作业,只有在农忙的一两个月里雇一两个工人,家庭劳动力要占全部劳动力付出的60%以上,这是全世界对家庭农场特征的概括。中国示范性家庭农场,也要参照这个标准。家庭农场规模要适度,在南方搞粮食生产就是100亩左右,如果搞蔬菜生产、设施农业,那么20亩也可以成为规模。一业为主就是搞粮食就只搞粮食,搞蔬菜就只搞蔬菜,养猪就只养猪,不能小而全、大而全,什么都干,不然就精力不支、效率不高。集约生产就是搞专业生产,做到投入成本最低、产出效益最高。

现阶段我国土地流转和规模经营有两种形式。第一种是土地经营权高比例流转后出现的土地规模经营。比如上海的土地经营权流转面积已经达到60%,江苏张家港、昆山、常熟、太仓土地经营权流转已经达到90%以上,这就要求新型经营主体进入对土地进行规模经营,解决谁来种地的问题。第二种是本地劳动力转移的比例高,但土地经营权流转比例不高的规模经营。比如四川、湖南、湖北、河南、河北,农民把承包地的生产作业环节转移出去,形成了服务型的规模经营,解决了地怎么样种得更好的问题。这两种形式的规模经营,在实践中都是值得推荐的。

(五) 解决“三权分置”相关的法律问题

我国农业法、农村土地承包法出台时,家家有地、户户种田的情况非常普遍。现在土地承包户和土地经营主体分离的现象已经达到三分之一以上,上海、江苏、北京一半以上都已经分离。实践的新发展要求法律也要有新发展,需要把“三权分置”纳入到法制化的进程与轨道。对于土地经营权能不能获得保险,能不能作为抵押产品获得金融支持,现行法律上没有进行界定。承包经营权的退出和继承,现行法律也都没有予以确定。贯彻落实《“三权分置”意见》,对解决这一类问题提出了明确的修法要求。

六、丰富和完善“三权分置”理论、政策与实践

从理论、政策和实践层面上讲，农村土地“三权分置”的内涵都是非常丰富的，需要我们在下一步工作中不断丰富和完善。

（一）理论层面

“三权分置”作为中国特色的土地制度安排，在全世界范围内都没有现成经验可循。全世界的农村土地要么是私有制，要么是其他所有制，只有我国提出了对农村土地所有权、承包权、经营权的权利分解。怎么样分清所有权、承包权、经营权三个权利的边界？其制度经济学、产权经济学意义是什么？这些都对理论界提出了深入探讨和全面阐释的要求。

（二）政策层面

我们既有的农业补贴政策、农产品价格政策和农业投入政策，尤其是粮食直补和农机具生产资料综合补贴的两种补贴，实际上实行的都是普惠制度，也就是只要农户家里有一块田地，都能得到相关的补贴。这些政策面对的是土地承包经营农户。现在农地承包权和经营权分离了，这些政策对哪个主体实施？政策补贴补给谁？补给原承包户还是补贴给新的经营主体？这是我们在政策层面首先需要厘清的。

“三权分置”和经营权流转，无疑需要有一个合理的地租标准。地租高了对租地人不利，会侵蚀新型农业经营者的利润；地租低了承包户不愿意，家庭农场、适度规模经营就可能难以发展。确定合理的地租界限，是我们政策制定者当前要重点解决的问题。

对于农业新型经营主体和农业规模经营，现在我们还没有衡量这类生产关系的指标体系。我们现在有农机贡献率、科技贡献率、农机综合作业效率等生产力方面的衡量指标；而生产关系方面的衡量指标，比如土地流转的面积、地价、流转主体构成等不同的要素组合，需要设立一个相应的衡量指标体系。这也是我们在政策研究制定中需要考虑的问题。

（三）实践层面

湖北沙洋模式，四川崇州模式，安徽怀远模式，广东许多地方的土地股份投包制，江苏华西村土地集体经营……在农村土地制度改革的实践过程中，“三权分置”有多种多样的表现形式。各地要在学习借鉴的基础上，积极探索适合本地的“三权分置”模式，使之有利于农业从业者增加收入，有利于现代农业发展，有利于集约使用农地资源，提升农业劳动生产效率、土地产出效率和资源配置效率。只有这样，中国农业才能由弱势农业变为强势农业。换一句话讲，就是我们要建设一个与中国大国地位相称的强势农业，土地制度创新任重而道远。

根据中国干部学习网录音报告整理
责任编辑：詹灿辉 雷洁