

“三权分置”下耕地保护权责均衡机制构建与对策建议研究

陈美招

广东外语外贸大学社会与公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2023年12月15日; 录用日期: 2024年5月9日; 发布日期: 2024年5月22日

摘要

改革开放四十多年来, 在坚持集体土地所有制和家庭联产承包责任制的前提下, 耕地的权属关系发生了一系列变化, 农地所有权、承包权、经营权“三权分置”现象日益普遍。文章运用理性研究与实践分析相结合、多学科、多视角研究相统一、比较研究和定性定量相结合的研究方法, 分析了当前我国耕地保护“三权分置”实施现状, 总结实施过程中已经出现的各类问题, 并为“三权分置”下构建耕地保护长效机制提出制度保障与政策建议, 即加快耕地确权登记颁证、规范耕地流转市场监管与中介服务、完善耕地抵押信托服务体系、建立耕地流转风险防范与法治保障体系和建立农民权益保护机制, 以期为加强我国农地流转与耕地保护提供政策建议。

关键词

三权分置, 耕地保护, 权责机制

Research on the Construction and Countermeasures of the Equilibrium Mechanism of Farmland Protection Rights and Responsibilities under the “Three Rights Separation”

Meizhao Chen

School of Public Administration, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou Guangdong

Received: Dec. 15th, 2023; accepted: May 9th, 2024; published: May 22nd, 2024

Abstract

Over the past 40 years of reform and opening up, under the premise of adhering to the collective land ownership system and the household contract responsibility system, the ownership relationship of arable land has undergone a series of changes, and the phenomenon of “three rights separation” of agricultural land ownership, contract right, and management right is becoming increasingly common. This article uses a research method that combines rational research with practical analysis, multi-disciplinary and multi perspective research, comparative research, and qualitative and quantitative analysis to analyze the current implementation status of the “three rights separation” in farmland protection in China. It summarizes various problems that have emerged during the implementation process, and proposes institutional guarantees and policy recommendations for building a long-term mechanism for farmland protection under the “three rights separation”, namely accelerating the registration and certification of farmland rights. Standardize the supervision and intermediary services of the farmland transfer market, improve the farmland mortgage trust service system, establish a risk prevention and legal protection system for farmland transfer, and establish a mechanism for protecting farmers’ rights and interests, in order to provide policy recommendations for strengthening China’s farmland transfer and farmland protection.

Keywords

Separation of Three Rights, Farmland Protection, Rights and Responsibilities Mechanism

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 我国耕地保护“三权分置”的政策背景

随着工业化、城镇化的持续推进，大量农民转移到城镇，农村土地流转规模不断扩大，新型农业经营主体大量涌现，耕地承包权与经营权分离现象越来越普遍，中国农村逐步形成了“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”的基本经营制度，农业生产方式发生了深刻变化。为了顺应这一趋势，“三权分置”应运而生，2013年中央农村工作会议提出了“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”的构想，党的十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“要在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。十八届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出：“稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转”。《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》有提及：“要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局”，这说明党和国家领导高度重视“三权分置”对推进农村土地产权制度改革的作用。

2. 当前我国耕地保护“三权分置”实施现状

据农业部相关数据统计显示，2013年底全国承包耕地流转面积3.4亿亩，是2008年的3.1倍，流转

比例达到 26%，比 2008 年底提高 17.1 个百分点。经营面积在 50 亩以上的专业大户超过 287 万户，家庭农场超过 87 万个。2015 年底全国家庭承包经营耕地中已有 33.3% 发生了流转，2.3 亿承包户中有 6600 万户流转了土地，这个趋势还在加剧过程中[1]。截止至 2021 年 1 月《农村土地经营权流转管理办法》正式颁布，我国已经有 5.5 亿亩的耕地已经实现“三权分置”流转。

3. “三权分置”实行对耕地保护的积极影响

1) 保障集体所有权，给予农民有更高的财产自由权

“三权分置”可以优化土地结构，盘活农村存量耕地，有助于农村土地更好的开发、保护和利用[2]。农地“三权分置”的实行，可以使经营权和承包权分离，达到明晰产权边界的作用。农民可以自由选择经营权和承包权是否流转，自主性大大增加，拓展了农民从耕地资源中获得收益的方式，给予了农民更高的财产自由权，耕地资源流转，对耕地保护起着正向积极的作用。

2) 稳定农民承包权，增加农民耕地收益预期

“三权分置”改革，不仅确保了农民的承包权不动摇，同时还可以放活农民耕地的经营权，农民可以通过多种多样的方式流转土地，耕地抛荒的现象得到缓解，农民的财产权利也得到了保障[3]。从一定程度来说，农民可以长久的保持承包土地的权利，农民可以通过多种多样的流转形式盘活他们的财产，农民对耕地的拥有感，获得感进一步增强，农民的生活会更具有法律与物质的保障。农民自然会提高对耕地的投入成本，来稳固土地财产的收益预期，对耕地保护具有长效的正向的作用效果。

3) 经营权解放增加农民耕地流转意愿

“三权分置”可以有效地解决农村耕地休耕和停滞状态造成的土地管理不善问题，首先，因为它使大规模的土地流转成为可能，有助于恢复农村休耕或荒废的土地。第二，农民放弃了经营权，但同时他们可以获得其他非农业收入，这比他们从自己分散的农场获得的收入高得多。第三，农田的收益增加，新的农业经济单位大量产生，一方面有利于乡镇企业和农业经济组织的优化发展，另一方面也鼓励工商资本投资农村农业。因此，土地经营权的设立和转让可以促进农业经济实体的发展[4]。

4. “三权分置”背景下耕地保护面临的主要问题

1) 耕地“流转僵局”难以破解

“三权分置”的重要目的之一就是要放活经营权，促进农业生产的规模化经营。通过一些试验区的经验证明，“三权分置”体制解决了家庭自耕农小规模经营的限制，方便引入绿色农业和科技农业，促进农业经济发展的同时，也使农户家庭获得了制度福利[5]。然而，有些政府部门为了追求经济效益的最大化，盲目加快流转速度和加大流转规模，导致农地大量集中于工商资本手中。过多的土地集中，加上市场的不确定性因素和经营不善可能导致土地流入方面临亏损甚至是破产的危险，无法支付相应的租金，导致出现“流转僵局”。

2) 集体组织发包和承包环节的越权行为

农地规模化需要重新整合土地、实行集中连片经营，我国土地呈细碎化分散的经营格局，这意味着一个经营主体要取得规模效益就必须与诸多承包户签订土地协议[6]。有些地区土地流转数量成为地方政府和村干部的政绩工程，他们容易在缺乏流转标准、行为规范、求偿及救济制度的情况下快速推进农地经营权流转，不能真正反映农民利益诉求，甚至是在缺乏宣传和充分沟通的情况下，强行推行农地经营权流转，引起农民情绪上的反弹。其次是官商勾结，利用政府权力直接谋利，封锁农地流转需求信息，联合侵占农民利益；最后是在解决流转合同违约或侵犯农民利益的行为时，失衡地袒护了某些规模性经营主体的利益，而忽视了农民利益的维护。

3) 耕地经营权价格炒作而畸形偏高

在当前农地产权严重不完备的状态下，农地流转价格也相应偏低，“三权分置”实施后土地地租的价格可能会相应提高，因此应当警惕资本对农地经营权的炒作造成农地价格畸形偏高，以及工商企业大量控制土地，形成对耕地和农产品的垄断地位，进而依靠其垄断地位控制或者操纵农产品价格，造成农产品价格的不正常波动[7]。

4) 耕地经营权人滥用行为造成耕地破坏

农民是无偿获取且长久拥有的土地承包经营权，因此会注重土地的长期利用，而不会产生过度开发等短期性行为。相反，基于土地流转而获取经营权的经营主体，一则由于是有偿获取，必然会考虑投资与收益之间的关系，并尽可能在经营期内获取最大化的利益；二则一般都是固定期限的，甚至是相对短期的，因此，他们一般不会注重水土保持、基础设施建设和肥力涵养等长期投资，相反，容易出现过度开发等短期性行为，导致耕地破坏。

5) 耕地保护经济补偿激励效应减退

农业补贴作为政府最常用的保护农业生产的一项政策性工具，是政府对农业生产进行的转移支付。国家每年都对农业生产投入了一系列的补贴，譬如粮食直接补贴、农资综合补贴、农业良种补贴和农机具购置补贴，但农业生产实践中却存在一些像补贴对象不太明确、激励效应不太明显等等问题。以粮食直接补贴为例，理论上应该补贴给实际从事粮食生产的农户，但实践中为操作之便，许多地区按农户当初承包的土地面积来补贴，也就直接补贴给了土地承包经营权人[8]。换句话说，粮食直接补贴仅仅补给了耕地的承包者，并非土地的实际使用者，尤其是农户把农地流转出去以后，依旧获得了粮食直接补贴，从而导致补贴本应具有的激励效应日益减退。

6) 耕地经营权抵押信贷的金融风险

以土地经营权作为抵押物融资，当借款人到期无法偿还贷款时，银行可以通过实现抵押权来保障自身放贷资金的安全性和盈利性，若抵押物无法按合理价值顺利地处置变现，自然也会提高银行的信贷风险。农地经营权的流转还未形成稳定有效的流转途径，是造成抵押物处置困难的重要原因[9]。当前，农村土地流转市场还不发达，供给和需求信息难以有效的对接，一方面造成搜寻信息的交易费用升高，另一方面造成土地经营权短期内难以实现抵押流转；同时农地经营权评估机构建设滞后，缺乏统一的估值标准，评估价值的不准确、不权威，容易造成交易双方对流转价格的不认同，导致交易失败。

5. 深化我国“三权分置”制度下耕地保护改革的建议

1) 规范耕地流转市场监管与中介服务

规范耕地流转市场主要是对价格、期限以及程序进行监管。一是价格监管。政府利用宏观调控手段对价格进行合理化的调整，根据农作物的平均价格进行定价，并且要一次性付清。后续再根据每年农作物的平均价格波动，若价格上涨，则进行补交；若价格下降，则不予退还。通过此办法可以全面把握农作物的价格，实现对经营权流转价格的监管。二是期限监管。合理期限可以让经营主体合理对耕地进行投入。农作物价格偏低，前期投入资本高，资金回笼慢，需要较长期限。综合考虑土地承包期限以及农作物种植特点，最短的期限可定在5年，原承包者可优先进行续签，但要提前一年进行续约。三是程序监管。严格把控准入门槛，坚持自愿流转的原则，定期检查耕地状况，确保经营主体对耕地进行可持续利用以及不得转变耕地用途。在地方政府设立专门负责耕地流转市场的中介服务组织，宣传耕地流转机制，进行咨询服务，跟踪耕地流转程序，完善流转手续，规范书面协议，保障各主体利益。

2) 明确三权关系与健全法治保障体系

完善现有法律，在《物权法》中，明确规定农村土地所有权、农村土地承包权和农村土地经营权的

物权属性，规定三权在占有、使用、收益和处置方面的权能边界划分，规定三权权利主体所享有的权利和应当承担的义务。“三权分置”可参照《物权法》中的规定，填补农村土地经营权的法律空白，从而限制经营权人的行为。在很多时候，农民在遇到纠纷时，由于具备的法律意识薄弱，很少通过法律途径来解决。因此普法教育尤为主要，建立专门的法律咨询机构，让农民知法懂法，敢于用法。建立简易的投诉平台，降低维权门槛，让农民尽可能使用法律来处理，维护自身利益。农民纠纷一般牵扯较窄，村干部做好协商工作并做好记录，能协商尽量协商，如若不能，也要提供相应的法律途径。明确耕地相关产权界定，保障农民在耕地中居主体地位，对侵犯耕地产权的行为加以制裁。

3) 建立农民权益保护机制

政府尽可能减少对耕地的征用，缩小范围，与时俱进完善征地权，尊重农民的意愿，补偿标准应高于全国平均生活水平。补偿款项不能藏着掖着，要接受公众的监督，充分让失地农民得到合理的补偿。有些农民失去耕地之后成为失业人员，要做好后续安排，解决就业安置问题。保证农民有稳定的生活来源，失地农民在被承包之后会面临失业的问题，因此在很多时候会受到农民抗议。政府可以结合社会力量提供一些就业岗位，缓解农民的就业压力，使其有收入来源，耕地流转自然水到渠成。由于大部分农民文化程度低，对政策的解读存在模糊或根本不了解，这时政府要下功夫培养村干部的业务能力，提供政策解读培训。村干部要定期宣传政策以及入户宣讲，向农民提供有效的耕地信息，确保耕地流转能有序进行，从而保障农民的权益。

4) 建立耕地价值评价与奖惩办法

保护耕地的生态价值与社会价值是对耕地最根本的保护，因此全面剖析与评估耕地的经济、生态和社会价值是解决耕地保护问题的关键。制定相关耕地价值评估办法，凸显其生态、社会价值，以综合评估价值作为耕地的价格。单靠市场来调控是不够的，政府进行强制性干预，提高耕地的流转成本，同时也增加对耕地破坏者的违法成本。耕地需要监管，同时也需要奖惩机制，设立专项耕地保护基金，定期检查，对耕地保护面积大小以及质量变化进行对比，奖励对耕地保护的农民，反之惩罚。同时提供补偿方式的多元化，单靠货币补偿是不够的，大部分农民文化水平程度低，资金薄弱，提供必要的技术培训、农作物种植经验以及农具设备不失为一种软性补偿方式。农民不仅提高了耕作的技术，靠自给自足摆脱贫困，而且也能对耕地进行更好的保护。

5) 完善耕地抵押担保金融制度

一是完善农户征信系统。加强宣传教育，培养农户诚实守信的品质，将相关农业经营记录纳入信用体系，从而更好地与金融机构合作。二是统一估价标准。以县(区)为单位，根据当地经济发展水平，制定估价标准，并予以公示，以便农户和金融机构监督并进行交易。三是扩大农业保险覆盖面。联合保险公司，推广设立农业耕地亏损保险，降低农户因农产品亏损而偿还不起贷款的风险，从而缓解金融机构的放款压力。四是完善农村社会保障体系。解决农民社会保障问题，弱化土地保守观念，愿意将耕地进行流转，充分发挥耕地资源，增强金融机构变现能力。五是推广设立资产管理机构。接手后续抵押物处理，将其统一打包给承包大户，降低损失。

基金项目

教育部人文社会科学项目“‘三权分置’下耕地保护权责均衡机制构建与对策建议研究”(19YJA630009) 专项资助。

参考文献

[1] Mehretie, B. (2018) Appraisal of Issues Influencing Soil-Steps Application for Sustainable Farmland Management in

High-Potential District, Ethiopia. *Environmental Management and Sustainable Development*, **7**, 102-112.
<https://doi.org/10.5296/emsd.v7i3.13535>

- [2] 田则林, 余义之, 杨世友. 三权分离: 农地代营——完善土地承包制、促进土地流转的新途径[J]. *中国农村经济*, 1990(2): 41-44.
- [3] 冯玉华, 张文方. 论农村土地的“三权分离” [J]. *经济纵横*, 1992(9): 5-9.
- [4] 郑荣宝, 郑雪, 陈美招, 唐晓莲, 李爽. “三权分置”下的耕地保护风险防范机制研究[J]. *农业经济*, 2018(7): 84-86.
- [5] Denver, V. and Lenore, N. (2016) The Efficacy and Politics of Farmland Preservation through Land Use Regulation: Changes in Southwest British Columbia's Agricultural Land Reserve. *Land Use Policy*, **31**, 227-240.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.07.004>
- [6] Teshome, A. (2014) Tenure Security and Soil Conservation Investment Decisions: Empirical Evidence from East Gojam, Ethiopia. *Journal of Development and Agricultural Economics*, **6**, 22-32. <https://doi.org/10.5897/JDAE2013.0450>
- [7] Perrin, C. and Nougaredes, B. (2020) An Analytical Framework to Consider Social Justice Issues in Farmland Preservation on the Urban Fringe. Insights from Three French Cases. *Journal of Rural Studies*, **93**, 122-133.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.07.007>
- [8] 臧俊梅, 王万茂. 农地发展权的设定及其在中国农地保护中的运用——基于现行土地产权体系的制度创新[J]. *中国土地科学*, 2007(3): 44-50.
- [9] 卢新海, 黄善林. 我国耕地保护面临的困境及其对策[J]. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 2010, 24(3): 79-84.