**农村土地“三权分置”政策解读**

近日，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》)。那么究竟什么是农村土地“三权分置”政策?对接下来的农村发展有何影响？农业部部长韩长赋，农村经济体制与经营管理司司长张红宇就其内容进行了详细的政策解读。

农村土地“三权分置”是农村的重大改革重大政策

农村土地《“三权分置”意见》涉及亿万农民的切身利益，是农村的重大改革，重大政策。中央多次强调，“三农”工作是全党工作的重中之重。从一定意义上讲，土地问题就是“三农”问题的重中之重。十八大以来，中央从党和国家全局高度，对深化农村土地产权制度改革作出了一系列部署安排。近日，中央印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，对今后一段时期农村土地产权制度改革具有重要的指导意义，将产生非常深远的影响。

农村土地“三权分置”的主线是处理好农民和土地的关系2013年7月，习近平总书记明确提出，深化农村改革，完善农村基本经营制度，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。今年4月25日，总书记在小岗村农村改革座谈会上强调，新形势下深化农村改革，主线仍是处理好农民和土地的关系。这为我国农村土地产权制度改革指明了方向。党的十八届五中全会明确提出，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。

《“三权分置”意见》的主要内容和基本精神

为贯彻落实中央要求和总书记指示，农业部会同有关部门组织起草了《“三权分置”意见》，并经中央全面深化改革领导小组第二十七次会议审议通过。其主要内容和基本精神包括：一是明确了实行“三权分置”的历史必然性，以及对促进现代农业发展的重要意义;二是强调了落实“三权分置”的指导思想和基本原则，对坚持土地集体所有权根本地位、严格保护农户承包权、加快放活土地经营权、完善“三权”关系作出了具体规定;三是提出了确保“三权分置”有序实施的任务和工作要求。总之，《“三权分置”意见》反映了实践需求，凝聚了群众智慧，体现了中央意图。

“三部曲”是中国特色农村土地制度不断创新的过程

改革开放以来，中央关于农村土地制度改革安排，始终遵循着生产关系适应生产力的客观规律，始终坚持尊重农民意愿和维护农民的权利，在推进过程中环环相扣、循序渐进，其过程像一个“三部曲”，不断丰富和完善了中国特色的农村土地制度。

改革开放之初，根据当时农业生产力水平低下、解决吃饭问题是当务之急，在坚持农村土地集体所有的前提下，把土地承包经营权赋予农户家庭，实行家庭联产承包责任制。实际上是“两权分离”，充分调动了亿万农民群众的生产积极性，解决了温饱问题，也使几亿农村贫困人口脱贫，为国民经济的持续快速发展提供了基础支撑，这是我国农村改革重大成果，是带有根本性、基础性的成果。

经过三十多年的发展，随着社会主义市场经济的不断发展完善，按照归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的产权制度要求，中央又部署开展了农村土地集体所有权、农户承包经营权的确权登记颁证，向农民“确实权、颁铁证”，稳定农村土地承包关系并保持长久不变，进一步夯实了制度根基。

现阶段，随着工业化、城镇化深入推进，农村劳动力大量转移进城，到二、三产业就业，相当一部分农户将土地流转给他人经营，承包主体与经营主体分离，顺应这样一个发展现代农业的趋势和农户保留承包权，愿意流转经营权的需要，现在又实行集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”并行。中央这些重大的政策和新的重大制度安排，是土地制度改革的“三部曲”。“三权分置”这一制度安排，坚持了土地集体所有权，稳定了农户承包权，放活了土地经营权，为引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营，推动现代农业发展奠定了制度基础。

“三权分置”是在新的历史条件下，继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新，也是中央关于农村土地问题出台的又一重大政策。随着《“三权分置”意见》的贯彻实施，我国农村基本经营制度将更加巩固完善，现代农业将健康发展、农民收入将稳步增加、社会主义新农村建设将加快推进。

“三权分置”重大改革的核心内涵

“三权分置”是重大的改革创新，内涵丰富。概括地讲“三权分置”是指农村的土地集体所有权、农户的承包权、土地的经营权这“三权”分置并行。

改革开放之初，实行家庭承包责任制，所有权归集体，承包经营权归农户，称之为“两权分离”。现在顺应农民要保留自己的土地承包权，农民无论进二、三产业还是进城市，还想给自己留一个后路，同时他又有流转土地经营权的意愿，这次又将土地承包经营权分为承包权和经营权。这样就形成了所有权、承包权、经营权“三权分置”并行的格局。

在这个框架下，农村土地的集体所有权归集体所有，是土地承包权的前提。农户享有的承包经营权在土地流转中又派生出经营权，集体所有权是根本，农户承包权是基础，土地经营权是关键，这三者统一于农村的基本经营制度。

“三权分置”主要目的是解决两个问题

这种制度设计是来源于实践的，也是问题导向，主要目的是想解决两个问题：

第一是通过科学界定三权的内涵、边界以及相互间的关系，来巩固和完善农村的基本经营制度，能够更好地维护、实现农民集体、承包农户以及新型经营主体的权益。

第二是通过实行“三权分置”促进土地资源优化配置，土地作为要素要流动起来，培育新型经营主体发展适度的规模经营，推进农业的供给侧结构性改革。这样就可以为发展现代农业、增加农民收入提供新的路径和制度保证。

“三权分置”的三点重要意义

第一，它丰富了双层经营体制的内涵。双层经营体制是农村改革开放之后确立的基本制度。从“两权分离”到“三权分置”，从集体所有、农户承包经营到集体所有、农户承包、多元经营，应该说“三权分置”展现了我国农村基本经营制度的持久活力，它是不断往前走、不断发展的，因为它涉及亿万农民的切身利益，是农村的重大改革，重大政策。小规模的一家一户的经营有它的基础性意义，同时也面临着规模小、竞争力不足、现代因素引入不畅等问题，通过这个制度设计，既保持了集体所有权、承包关系的稳定，同时又使土地要素能够流动起来，所以说它使农村基本经营制度保持了新的持久的活力。

第二，开辟了中国特色新型农业现代化的新路径。实行“三权分置”，在保护农户承包权益的基础上，赋予新型经营主体更多的土地经营权，有利于促进土地经营权在更大范围内优化配置，从而提高土地产出率、劳动生产率、资源利用率。这为加快转变农业发展方式，发挥适度规模经营在农业现代化中的引领作用，走出一条“产出高效、产品安全、资源节约、环境友好”的中国特色新型农业现代化道路开辟了新路径。

第三，它还有重要理论意义，丰富了我党的“三农”理论。“三权分置”实现集体、承包农户、新型经营主体对土地权利的共享，有利于促进分工分业，让流出土地经营权的农户增加财产收入，土地承包权是一种用益物权，让新型农业经营主体实现规模收益，所以它是充满智慧的制度安排、内涵丰富的理论创新，具有鲜明的中国特色。

“三权分置”体现了中国特色社会主义理论的魅力，是习近平同志“三农”思想的重要内容，为发展现代农业、实现城乡协调发展、全面建成小康社会提供了新的理论支撑。

“三权分置”要正确处理农民和土地的关系

我国很重要的一个国情是人口多，特别是农村人口多。农民问题始终是贯穿我党领导的革命、建设、改革开放进程中的根本性问题。“三农”问题的核心是农民问题，农民问题核心现阶段仍然是土地问题。今年4月，习近平总书记在小岗村的座谈会上指出，我国农村改革是从调整农民和土地的关系开启的，新形势下深化农村改革主线仍然是处理好农民和土地的关系。改革开放之初主要处理好农村土地集体所有和农户家庭承包经营之间的关系，那时候实行“两权分离”，打破了大锅饭，调动了积极性，取得了很好的成效。现阶段处理好农民与土地的关系，很重要的方面就是处理好土地流转中的承包农户和经营主体之间的关系。

田的局面已经发生很大的变化。截至今年6月，全国2.3亿农户中流转土地的农户超过了7000万，比例超过30%，东部沿海发达省份农民转移多的地区这一比例更高，超过50%。土地承包权主体同经营权主体分离现象越来越普遍，农业生产者的构成发生了深刻的变化，2.3亿农户还是土地承包者，但是已经将很大一部分承包的土地流转出去，不再从事农业生产。

哪些新主体呢?就是家庭农场、农民合作社、农业企业，全国已经有270多万，它们不一定拥有土地承包权，但是流入了较大规模的土地搞农业，拥有土地经营权，是真正的农业生产经营者。所以在实行“三权分置”之后需要在坚持农村土地集体所有基础上，处理好传统承包农户和新型经营主体二者的关系。

为此《“三权分置”意见》作出了规定，概括起来是两方面：

一是明确严格保护承包权，强调维护好承包农户使用、流转承包地的各项权益，任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位，任何组织和个人都不得强迫或者限制其流转土地。同时根据形势发展需要，又赋予承包农户在抵押担保等方面更充分的土地权能。

二是要求加快放活土地经营权，赋予新的经营主体在流转土地上享有占有、耕作并取得相应收益的权利，稳定经营预期，使其放心投入、培肥地力、完善农业基础设施，这样才能推动现代农业的发展。总之，《“三权分置”意见》把承包农户、新型经营主体双方在承包地上权利厘清了，可以有效地避免和化解流转中产生的纠纷，确保农业的健康发展和农村的社会稳定。

坚持农村土地集体所有是农村改革的一条底线

农村土地属于农民集体所有，这是《宪法》明确规定的，是农村最大最根本的制度，必须长期坚持毫不动摇。农村的土地只有不到10%是国家的，90%都是农民集体的，是以土地集体所有制为主，10%主要是国有农垦。土地归农民集体所有，如果从层次来说，大概40%左右的集体土地是村级所有，60%左右是村民小组所有，就是过去的生产队所有。坚持农村土地的集体所有，有利于保证广大农民群众平等享有基本生产资料，是实现共同富裕的一个重要基础。习近平总书记指出，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”，土地制度无论怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了。讲底线思维，是农村改革的一条底线。

目前我国农村集体经济拥有大量的资产，包括资源性资产、经营性资产和非经营性资产。仅耕地、草地、林地有60多亿亩，经营性资产达到2.86万亿。实行“三权分置”是新形势下集体所有制具体实现形式的探索和创新，在“三权分置”过程中，集体所有权必须得到更加充分的体现和保证，不能被虚置。

因此《“三权分置”意见》强调要始终坚持农村集体土地所有权的根本地位。具体来讲有几条：

一是要维护农民集体在承包地的发包、调整、收回、征收以及监督使用等方面的权能，包括集体有权依法发包集体土地，因自然灾害严重损毁等特殊情况下，可以依法调整承包地，有权就征地补偿安置方案提出意见依法获得补偿。流转进来的新经营主体，不得长期撂荒、抛荒，集体有监督权。

二是要健全集体所有权行使的机制。有权利怎么行使?确实有些地方监督的机制不健全，使集体所有权有被虚化的现象，《“三权分置”意见》要求建立健全集体组织民主议事的机制，切实保障集体成员的知情权、监督权、决策权，确保农民集体有效行使集体土地的所有权，防止少数人私相授受，谋取私利。承包农户想把土地流转给其他人经营，需要告知集体。集体所有权无论怎么改，都是不能动摇的，“三权分置”的基础是保证土地的集体所有制。

农户流转土地要依法运行不得强迫农户的承包权属于用益物权。农户流转土地给经营主体，把经营权转让出去。实行合同管理就是承包农户和流入土地的新经营主体要签订合同。签订合同要按照农村土地承包法的规定来规范运行，农民集体以及政府的农业经营管理部门可以加以指导。这个制度安排可以从法律和政策上，使多方的权益得到保障，特别是承包农户的权益，任何个人和组织不得强迫或者限制他们流转土地，但要按规定备案。

保留进城农民承包地的探索应审慎进行

现在一部分农民进城了，是否可以依法退出他的承包地。文件和政策当中，如果他确实有真实意愿，可以依法有偿退出。现在全国的一部分县搞试点，试点涉及的农户也不多。在农民退出承包地的问题上，现在只有少部分农民有这个意愿。进城农民退出承包地，要有足够长的历史过程，要有足够的历史耐心。农村人口多，农民举家进城是少数，多数是年轻人在城市打工，父母、孩子在农村生活。特别是当前经济下行压力大的情况，城市的就业也不那么宽松。农民进城就业，没有足够稳定的时候，还要保留他的承包地，使得他进退有据，所以探索也应当是审慎的。

必须坚持保护农民土地承包权的基本原则

中央在十八大以后进行部署，在农村全面开展农民土地承包经营权的确权登记颁证。目前，已经有2545个县(市、区)、2.9万个乡镇、49.2个村开展，已经完成确权面积7.5亿亩，接近家庭承包耕地面积的60%。开展这项工作有两点好处：

一是“确实权、颁铁证”，让农民放心。土地承包权长久不变，不会因为农民出去打工了，承包权利就没有了。确权颁证使农民能够放心地转移就业，放心地流转土地。

二是确权颁证后，承包农户和流入土地的新经营主体心里都有底，流转时间可以长一点、稳定一点，也便于新主体拿到土地生产经营的长远预期，这也是当前的一项重大政策，一项重要的工作。所以它和“三权分置”是配套的，都属于农村土地制度改革的重要内容。

习近平总书记特别指出，农民家庭承包的土地可以由农民家庭经营，也可以通过流转经营权由其他主体经营，但是无论土地承包经营权如何流转，土地承包权都属于农户家庭。这个基本原则，搞“三权分置”和土地流转都要继续坚持。

《“三权分置”意见》围绕放活经营权的三方面规定，总的前提是要引导土地规范地流转，没有流转谈不上经营权，没有相对独立的土地经营权也就没有“三权分置”。加快放活土地经营权，优化土地资源配置，是实施“三权分置”的重要目标之一。通过“农地农民有，农地农业用”的制度安排，可以更好地促进规模经营和现代农业发展。截至今年6月底，全国承包耕地流转面积达到了4.6亿亩，超过承包地的三分之一。在一些沿海地区这一比例已经达到二分之一。现在经营耕地面积50亩以上的规模经营农户超过350万户。

《“三权分置”意见》围绕放活经营权作出相应规定：

一是明确了经营权内涵。明确土地经营权人对流转土地依法享有一定期限内的占有、耕作并取得相应收益的权利。强调在保护集体所有权、农户承包权的基础上，平等保护经营主体以流转合同取得土地经营权。

二是明确了经营权的权能。经营主体有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益，有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地，经过承包农户同意，经营主体可以依法依规，改善土壤、提升地力、建设农业生产附属配套设施。还可以经承包农户同意，向农民集体备案后再流转给其他主体，或者依法依规设定抵押。流转土地被征收时，可以按照合同获得地上的附着物和青苗的补偿费。

三是鼓励创新方式。鼓励采用土地入股、土地托管、代耕代种，通过多种方式来发展适度规模经营，探索更有效的放活经营权的途径。《“三权分置”意见》对经营权内涵、权能以及流转形式都作出了规定。目的就是保证经营权的实现，稳定经营者预期。

最近，因为农产品价格方面的变化和劳动力成本的上升，确实有少数经营主体的经营状况出现了亏损，也有个别出现了退地现象。农业部门已组织开展了调研，一方面要引导经营主体更好地应对风险，一方面通过指导合同履行减少纠纷。总的来说，土地经营权流转，发展适度规模经营的大趋势不会变。

全国土地流转和适度规模经营发展绝不搞行政命令

土地经营权流转户数和面积逐步增加，这是大趋势。发挥适度规模经营在建设现代农业中的引领作用是大方向。现在全国土地流转面积占承包地面积的比例是三分之一左右，沿海发达地区二分之一左右。近期，局部地方有可能增速会有所放缓。原因主要是一些农产品价格有所下行。至于具体比例，这要从实际出发，不同地区不可能一样。有的地方城市化很快，二、三产业就业渠道多可能就快一点。有的地方不够发达，可能就慢一点。总的说，土地流转和适度规模经营发展程度要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。要从实际出发、顺其自然、因势利导，绝不搞行政命令、不下指标、不搞一刀切。

农业补贴政策增量向新型主体倾斜是大方向，通过培育新的经营主体，发展适度规模经营是大趋势，“三权分置”对农业政策，包括补贴政策都会产生深刻的影响。总的趋势是新增的农业补贴向适度规模经营的家庭农场、合作社等新型主体适度倾斜，比如建立担保体系或提供购置农机具补贴等。在东北地区，耕地比较多，新型主体经营面积大，购置农机具动辄需要几十万，甚至上百万，只靠一个家庭农场甚至一个合作社，一次性支付恐怕比较困难，就需要政府对他们进行支持。在这种情况下，适当地提高相关的补贴比例，也是必需的。农业补贴下一步的趋势，增量向新型主体倾斜，这是大方向。主要应当补贴在支持新型经营主体开展基础设施建设，特别是农业生产条件改善等方面。要创造条件，促进新型经营主体和适度规模经营健康持续地发展，对建设现代农业、增加农民收入都会产生一系列的积极影响。

农业补贴改革的原则和政策导向，第一，农业是基础产业。农业要为全国人民搞饭，要为农民搞钱，要为城里人搞绿，所以必须保护和支持。国家还会继续稳定和增加对农业的补贴，包括各种农业生产建设的投入。这也是国际通行的标准，很多发达国家都对农业进行补贴，有的国家农民收入的50%、60%是来自政府补贴。所以农业补贴不会因为“三权分置”而减少，只会增加不会减少。

第二，进行农业补贴改革，目的不是改少而是改的更合理、更有针对性、更有有效性。基本原则是存量调整、增量倾斜。存量，已经给农民装到口袋里的钱，政府不会再掏出来。但是要优化，使它能够用的更好。同时，增量要向新的生产经营主体倾斜。引导土地流转、适度规模经营、发展现代农业、提高农业的质量、效益和竞争力，这是政策导向。