



正在广袤大地上进行的新一轮农村土地制度改革让农民享受到更多“土地红利”。所有权、承包权、经营权“三权分置”是继家庭联产承包责任制之后,我国农村改革的又一重大制度创新,承包户放心流转,经营者安心投入,亿万农民受益。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等“三块地”改革试点激活了“沉睡”资产,赋予农民更多财产性权利——



# “三块地”改革叩开农民财富之门

经济日报·中国经济网记者 乔金亮

冬日的低温丝毫没有降低全国各地人们到安徽凤阳小岗村的热情。当初“大包干”的带头人严金昌当上了土地流转平台小岗村中心的负责人,互联网+农合组织公共服务平台也在当地启动。小岗村在完成土地确权后,顺应农民保留承包权、流转经营权的意愿,把农民承包经营权分为承包权和经营权,加快土地流转,发展规模经营。目前,该村土地流转面积已占可耕地面积的58%。

眼下,在广袤大地上正在进行着的新一轮农村土地制度改革,让土地权益释放红利。各地探索农村承包地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权”分置并行,为构建新型农业体系打下了基础。部分地区依法审慎开展了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,这三项被称为农村“三块地”改革激活了农村“沉睡资产”,赋予了农民更多财产性权利。

## “三权分置”分清主体权利边界

改革开放之初,我国实行家庭承包责任制,所有权归集体,承包经营权归农户,称为“两权分离”。近年来,承包经营权又分为承包权和经营权,形成所有权、承包权、经营权“三权分置”并行的格局。在农业部部长韩长赋看来,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,土地制度改革就像“三部曲”,集体所有是始终不变的旋律。

现阶段处理好农民与土地的关系,很重要的内容是处理好承包农户和经营主体之间的关系。随着大量农业人口进入城镇,家家包地、户户务农的局面已发生变化。“三权分置”可以在坚持农村土地集体所有的基础上,厘清承包农户、新型经营主体双方在承包地上的权利,确保农业健康发展和农村社会稳定。

截至今年6月底,全国2.3亿农户中流转出承包土地的已经超过7000万户,占比超过30%。在东部沿海发达省份,这一比例已超过50%,承包权主体同经营权主体分离的现象越来越普遍。“三权分置”的基础是稳定承包权。在江西遂川县圩山村,村民曾路生高兴地领到了土地承包经营权证,他家2.32亩承包地分散在6个地块,每个地块的名称、编码、实测面积,以及相邻的地块名称、坐标位置都标注得很清晰。在备案的材料里,不但有他签字确认的户主代表声明书、公示无异议声明书,还附带了照片、户主身份证与户口本复印件等。

曾路生的故事是承包地确权登记颁证顺利进行的缩影。截至今年9月底,全国已有2545个县市区、2.9万个乡镇、49.2万个村开展确权登记,完成确权面积



“有了这个‘红本本’,俺家的5亩多地就像进了保险柜。”山东省高青县台李村村民李宝明拿着发到手的土地承包经营权证高兴地说。 乔金亮摄

达7.5亿亩,占家庭承包合同面积的60%。

## 两种模式探索适度规模经营

土地经营权的流转,促进了新型主体和规模经营的发展。这些新型主体在建设现代农业、保障农产品有效供给等方面发挥着越来越重要的作用。

全国经营耕地面积在50亩以上的规模经营农户超过350万户,经营耕地面积超过3.5亿多亩。在农村劳动力转移较多的地区,这一趋势更加明显。对流转土地从事农业规模经营的新型主体,既要赋予他们发展农业生产所必需的各项权利,鼓励他们集约利用土地,充分发挥其农业生产要素功能;又要确保不改变土地集体所有的性质,不改变农户家庭承包地位,不损害农户承包权益。

规模经营并不只有流转土地一个途径,还可以“绕开”租金这一门槛,形成农民和新型主体双方风险共担、利益均分的机制。去年以来粮价下降,很多种粮大户和家庭农场发现,除去流转租金和生产成本,种粮纯收益不高。在实践中,一些地方探索不流转土地而采取土地托管、土地入股,搞代耕代种、联耕联种等也实现了规模经营,被称为服务集中型规模经营。

土地入股就是一种服务集中型规模经营模式。44岁的任建忠是四川崇州青桥村农民,他的另一个身份是青桥土地股份合作社农业职

业经理人。崇州引导农户以土地承包经营权入股,成立“土地股份合作社”,聘请会经营的种田能手担任职业经理人,负责合作社土地的经营管理。在任建忠当职业经理人的头一年,合作社经营的133亩土地亩均分红达900元。“这是农民种植年纯收益的2倍。”任建忠说。

在江苏省,南通市率先推出土地“全托管”,该市“全托管”服务主体达1145家,服务面积占水稻面积的五分之一。规模化生产使1.2万亩田埂废塘变良田,无论是拥有承包权的农民还是托管服务主体,都实现了增收。

## 三项改革激活土地资产属性

随着实践发展和改革深入,农村土地制度与城镇化进程、市场经济体制出现了不适应,要通过改革破解。此前的土地制度更多强调农地的资源属性,对资产属性关注不够,宅基地的流转受到严格限制,建设用地增值收益中农户所获比例过小。2015年,部分地区在中央许可下对

农村集体经营性建设用地改革先行先试。

宁夏平罗县承担着农村宅基地制度改革试点任务。在平罗县通伏乡通城村,村民郑卫东拿出几个本本摆在茶几上说:“棕色的是宅基地使用证,紫红色的是农村集体荒地承包经营权证。剩下的是宅基地和房屋所有权证。有了这些证,就可以向银行抵押贷款了。”当地高庄乡高庄村村民吴忠礼告诉记者,为进城买房、同时经营汽车维修部,他将自家的4间砖瓦结构住房和5亩承包地全部办理了自愿有偿退出,得到收储金9.8万元。

国土资源部有关人士介绍,试点涉及33个地区,除浙江、四川各有两个试点地区外,其他29个省份均有一个县(市、区)进入试点范围。试点工作将于2017年年底完成。

无论是承包地“三权分置”改革还是农村“三块地”改革试点,都遵循着共同的“底线”,不能把农村集体经济组织给改垮了,不能把耕地给改少了,不能把农民的利益损害了。全国政协常委、中农办原主任陈锡文表示,土地是农民的生存根本和情感依赖,是农民的“命根子”。农村土地制度改革,一定要尊重农民意愿,不搞强迫命令,确保农民权益不受损害。

“家里有6亩半地,子女都在外务工,早几年每到农忙时还请假回来几天。后来,就交给别人种,只收200元。今年村里成立了合作社,把土地流转给合作社种,每亩租金能有800元。这样他们安心打工,我也省心多了。”临近岁末,在江苏省睢宁县双沟镇纪湾村,74岁的老人刘素英盘点着今年的收入。

纪湾村有3000多亩地,原本分属于700多户经营。今年春天起,在村党支部的带领下成立合作社,开展统一经营。“通过农机平整土地,去掉田间道路、堰埂,优化灌渠,新增了5%的土地面积;通过统一机耕、统一配方施肥、统一植保,每亩产出比原先高出一成。”村党支部书记王计工说,合作社固定用工20多人,忙时季节性用工200多人,优先聘用村里的低收入家庭。年底还进行两次分红,今年就从合作社收益中拿出3万多元,帮助每位村民垫付了10元医保费用。

双沟镇把基层党组织在农业政策、信息等方面的优势与农民合作社组织程度高、运行成本低的优点结合,采取“集体合作社+产业+农户”的模式,重点发展了农机、种养殖等多种类型的合作社,带领村民共同致富。据该镇有关负责人介绍,目前,全镇25个村党支部均成立了种植合作社和农机合作社,购置农机192台,流转土地近3万亩,带动村集体累计增收500多万元。

合作经营要解决的第一个难题是资金问题。针对此,镇政府采取统一担保、贴息,并采用村级集体资产抵押的方式,向银行贷款800多万元,作为土地经营的周转资金,解决了启动资金筹集难题。镇里还出资2000万元,注册成立秋歌农业发展有限公司对全镇50个村级合作社,实行统一采购农资、统一技术服务、统一农机调度、统一收储,统一财务管理的经营模式。

第二个是降低成本的问题。在秋歌公司,记者看到,采购的肥料、农药等整齐堆放。工作人员指着现场的大疆植保无人机告诉记者,无人机每天可以喷洒农药400亩。今年10架植保无人机已完成作业2.5万亩,很受农民欢迎。截至今年11月底,秋歌公司通过统一采购化肥、农药、种子等农资,以及统一植保,每亩节约成本约200元。

最后是销售问题。为解决村级合作社农产品储存、销售等难题,双沟镇探索了农业社会化一站式服务。结合村庄建设用地布局调整试点工作,总计投入1500万元,建设3个农业综合服务中心并配套了农机库,解决了农机存放维修、粮食收储烘干、技术推广等服务需要。服务保障有效解决了单个合作社技术水平低、销路不畅等难题。

目前,双沟镇各村按照“群众自愿、规模适度、稳妥推进”的原则,推进土地流转规模均在1000亩以上。各村在壮大经济的同时,还根据合作社的盈利情况,拿出一定比例收益实施“二次分红”,并推出养老金发放、教育教学奖励、医疗保险垫付等惠民措施。

文/农兴



## 土地托管托起增收信心

刘慧

今年种粮收益出现波动,部分种粮大户信心受挫,一些地方出现减种甚至退租的现象。在农业规模化发展遭遇困难的时候,一些地方探索出土地托管这种通过服务规模化促进土地规模化发展的经营模式,不失为土地规模化发展的一条可行路径。

粮价下跌、土地租金过高、人工成本上涨等因素是造成种粮大户收益下降的主要原因,其中,土地租金居高不下是最主要原因,一些地方土地租金甚至占到种粮成本的60%以上,严重挤压了种粮收益空间。化解以出租土地推动的土地规模化经营面临的发展困境,就需要探索更多放活土地经营权的流转形式。

与种粮大户、家庭农场等新型农业经营主体需要承担高额土地租金不同,土地托管是在不改变土地承包权及经营权的情况下,依托农业社会化综合服务体系,实现粮食生产规模化经营。合作社为社员土地提供包括耕、种、管、收甚至粮食销售等全过程托管服务,或者只提供整地、施肥、种子、除草、追肥、喷药和病虫害防治、灌溉等半托管服务,通过收取托管费用和赚取农资差价获得稳定的收益,却不需要承担高额的土地租金带来的生产经营风险,收益不会受到粮价波动的影响。

对于农民来说,把土地托管给合作社,合作社通过综合性的农业服务,降低了种粮成本,如通过统一采购农资大幅降低生产资料价格;实行统一除草、防虫、防病,规范使用农药,减少农药的浪费,有利于农村生态安全;通过集中连片的规模化作业降低农机作业成本。与此同时,在托管过程中,农业合作社通过科学种植和精细管理,提高单位面积产量。农民在“一降一增”中获得了更高的种粮收益,更为重要的是,农民把土地托管给合作社后,还可以选择去打工,增加了工资性收入,真正做到了种地务工两不误。

土地托管也是小农户参与现代农业发展的一条可行的路径。我国现在正处于传统农业向现代农业转型的过程中,种粮大户、家庭农场、合作社、龙头企业等新型农业经营主体通过流转土地,实现了规模化经营,成长为现代农业发展的重要力量。然而,绝大多数零散的小农户仍然徘徊在现代农业发展的大门之外。土地托管通过批量土地托管,为农民提供土地托管、农机作业、统防统治、农资购销、农产品电商平台等农业社会化服务组织,围绕优势产业和特色产品,为农民提供统一的服务,既解决了自身发展的瓶颈问题,



## (中国农业经济景气指数年终策划)

拓展了增收渠道,又通过规模化服务促进了粮食生产的规模化、集约化、标准化生产发展,让小农户分享到了现代农业发展的成果。

但也要看到,当前,土地托管的发展还受到资金较少、人才缺乏和设备不足等因素制约。各级政府部门应加大对土地托管规模经营主体的扶持和引导,制定出台相关优惠政策,为土地托管提供法律、人才、技术、资金等方面的支持。

## 大事记

- 1月 中共中央、国务院发布《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》
- 4月 财政部、农业部发布《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》
- 10月 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》
- 10月 国务院印发《全国农业现代化规划(2016-2020年)》
- 11月 国务院办公厅印发《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》
- 11月 国务院办公厅发布《关于完善集体林权制度的意见》
- 12月 国务院办公厅印发《关于完善支持政策促进农民增收的若干意见》