“三权分置”：农村改革又一重大制度创新

|  |
| --- |
|  |
|  |  |  |  |

日前，中办、国办印发了《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《意见》），对农村土地产权制度改革做出新部署。农村土地所有权、承包权、经营权这“三权分置”的核心内涵是什么，有哪些重要意义？在“三权分置”中如何处理农民和土地的关系？如何确保农户集体所有权不被虚置？农业部部长韩长赋、农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇在3日国新办新闻发布会上对此进行了解读。

**农村土地制度改革“三部曲”**

近年来，随着城镇化加速推进，大量农业人口转向二、三产业，家家包地、户户种田的局面发生了很大变化。

农业部统计，截至今年6月，全国2.3亿农户中流转土地农户超过了7000万，比例超过30%，东部沿海发达省份这一比例超过50%。

顺应农村改革新形势，农村的土地集体所有权、农户的承包权、土地的经营权“三权分置”办法也适时出台。

“改革开放以来，中央关于农村土地制度改革的推进环环相扣、循序渐进，就像一个‘三部曲’。”韩长赋指出，改革开放之初实行家庭联产承包责任制，所有权归集体，承包经营权归农户，实行“两权分离”；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；现在顺应农民要保留自己的土地承包权又有流转土地经营权的意愿，将土地承包经营权分为承包权和经营权，形成了所有权、承包权、经营权“三权分置”并行的格局。

“‘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。”韩长赋说，“三权分置”是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新，也是中央关于农村土地问题出台的又一重大政策。

**处理好农民和土地的关系是改革主线**

随着土地流转的加速，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。在“三权分置”过程中，应如何正确处理农民和土地的关系？

“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。”韩长赋指出，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新型经营主体之间的关系。

为处理好承包农户和新型经营主体的关系，《意见》明确了两方面规定，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，赋予新型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，推动现代农业发展。

“这样就把承包农户、新型经营主体双方在承包地上的权利厘清了，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。”韩长赋说。

“三权分置”又将对农业政策特别是补贴政策产生哪些影响？“培育新的经营主体，发展适度规模经营是大趋势，未来新增的农业补贴将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。”张红宇表示。

**坚守农村土地集体所有制改革底线**

随着城镇化发展，越来越多的农村人口进城，农村人口越来越少。有声音认为，现在农村集体所有权没有存在的必要，《意见》如何确保农户集体所有权不被虚置？

据统计，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、林地就有60多亿亩，经营性资产达到2.86万亿元。

“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。”韩长赋指出，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。我们讲底线思维，这就是农村改革的一条底线。

此外，韩长赋指出，“三权分置”另一个很重要的核心问题是保护农民的土地承包权。为此，十八大以后我国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，已在2545个县（市、区）、2.9万个乡镇、49.2个村开展，完成确权面积7.5亿亩，接近家庭承包耕地面积的60%。