稳定土地承包关系 保障农民财产权益

——聚焦农村土地承包法修正案草案

出台实施 14 年后，农村土地承包法迎来首次调整，或将进一步赋予农民充分而有保障的土地权利。10 月 31 日，在十二届全国人大常委会第三十次会议上，全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟作了关于农村土地承包法修正案草案的说明。

农村土地由农民承包经营，是我国农村的一项基本经营制度，关系到近 6 亿农民最切身利益。修法意义何在？新法将为农民带来哪些变化？

农村基本经营制度重大创新写入新法

实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国农村改革的重大成果，也是宪法确立的农村基本经营制度。

农村土地承包法自从 2003 年施行以来，对稳定农村基本经营制度、赋予农民长期而有保障的土地承包经营权、增加农民收入等发挥了重大作用。这部法律的亮点之一，就是将农地的集体所有权和农户的承包经营权“两权分离”改革实践用法律规范加以明确。

据刘振伟介绍，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对稳定和完善农村基本经营制度、深化农村集体土地制度改革提出一系列方针政策。适应农村生产力发展的新要求，稳定和完善适合国情的农村基本经营制度，正是修改农村土地承包法的基本出发点。

为了给予农民稳定的土地承包经营预期，党的十九大报告明确提出第二轮土地承包到期后再延长 30 年。这次的修正案草案确定，国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变，并明确规定耕地承包期届满后再延长 30 年。

“坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持土地承包关系稳定，核心是维护农民土地权益。”刘振伟说。

草案规定，以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权。他解释说，农村土地的所有权、承包权和经营权“三权分置”，是继家庭联产承包责任制后我国农村改革又一重大制度创新。

从所有权、承包经营权“两权分离”，到所有权、承包权、经营权“三权分置”，顺应了农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，映射出农地经营方式的时代变迁。目前全国农村已有 30%以上的承包农户在流转承包地，流转面积达 4.79 亿亩。

农民财产权得到“变现”

从农村集体所有权、家庭承包经营权分离出经营权，可以有效盘活农民财产权吗？另一方面，财产权让农民的钱袋子鼓起来，那么土地承包权还保得住吗？答案是肯定的——作为用益物权的农村土地，承包经营权“盘活了”，财产权从纸上的东西“变现”了。

草案规定，土地经营权可以依法采取出租（转包）、入股或者其他方式流转。发包方、承包方应当依法履行流转合同约定，尊重第三方依法依合同取得的权利。

国务院发展研究中心农村经济研究部部长叶兴庆说，拿到经营权以后，经过承包户的同意，还可以设置抵押权。比如规模经营主体，两三百亩地经营权，通过承包户同意，可以到银行去抵押，解决资金问题。

随着越来越多的农民进了城，原先的承包地怎么办？这个问题最受广大农民关注。此次的新法草案也有明确规定，删除了现行法律中关于承包方全家迁入设区的市、转为非农业户口的，应将承包地交回发包方的规定。

刘振伟说，鉴于城乡人口结构的变革是一个较长的历史过程，现阶段农民进城务工、落户的情况也十分复杂，草案规定，维护进城务工农民的土地承包权经营权，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。是否保留土地承包经营权，由农民选择而不代替农民选择。

如何把法律赋予农民的土地权益落到实处？农业部正在积极推进土地承包经营权确权登记颁证试点工作，给农民流转土地吃上“定心丸”。目前全国完成确权面积 10.8 亿亩，约占全国第二轮家庭承包集体耕地面积的 80%。下一步，农业部将指导各地健全土地经营权流转市场。

为农业农村现代化提供制度保障

考虑到农村社会经济结构深刻变化对农业发展的影响，农村土地承包法修正案草案也相应作出多处调整，如：

——为提高农业生产效益，第三方经承包方或其委托代理人书面同意，并向本集体经济组织备案，承包土地的经营权可以再流转。

——经承包方同意，第三方可依法投资改良土壤，建设必要的农业生产附属、配套设施，并依照合同约定对其投资部分获得合理补偿。

对农地实际经营者合法权利的保障，正是新法基于“三权分置”思想的体现。随着农村富余劳动力转移到城镇就业，各类合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现。

据农业部统计，目前全国经营规模 50 亩以上的农户超过 350 万户，家庭农场、农民合作社等各类新型经营主体超过 280 万家。刘振伟将这种情况概括为“家庭承包，多元经营”格局。

“农业产业化、水利化、机械化及科技进步等，都对完善农村生产关系提出新的要求。”他说，“把实践检验行之有效的农村土地承包政策和成功经验及时转化为法律规范，是修改农村土地承包法首先要考虑的问题。”

农地流转后，如何防止“非农化”？新法也有明确规定，如不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途，不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境。

对此，据农业部经管司司长张红宇介绍，目前全国已有 20 个省份建立了工商资本租赁农地监管和风险防范制度，全国共建立了近 2 万个土地流转服务中心。农村土地有序流转、适度规模经营健康发展的局面初步形成。

（新华社电）