



## 用规范促农村土地经营权有序流转

近年来,农村土地流转规模不断扩大,但是实际操作中还存在一些误解和误操作,纠纷隐患不断增多。而土地流转与农民的利益密切相关,如何确保农民的利益,如何让土地流转更加规范长久,是现阶段我们面临的最主要问题。

 李国祥 / 中国社会科学院农村发展研究所研究员

近年来,我国农村土地流转规模不断扩大,农业规模经营迅速发展,农业现代化水平显著提高。为了更好地发挥农村土地流转在现代农业发展中的积极作用,一方面,各地按照中央部署全面深化农村土地制度改革,加快农村集体土地确权登记颁证工作,加强新型农业经营体系构建;另一方面,各地纷纷建立有形的农村土地流转交易市场,降低土地流转交易费用,促进农村土地流转规模进一步扩大。农村土地流转的成效明显,但与此同时在现实生活中也出现了一些误解和误操作,纠纷隐患不断增多,潜在风险也在上升。为此,迫切需要规范农村土地流转市场。2016年6月底,农业部印发了《农村土地经营权流转交易市场运行规范(试行)》,全面系统地提出了农村土地经营权流转市场交易对象、主体认定、准入条件、交易程序、交易服务等规范性指导意见,值得各地在推进农村土地有序流转时学习和参考。

### 明确界定农村土地流转交易对象

随着全面深化改革的不断推进,我国农村土地制度改革在理论创新方面取得了重大突破,农村集体土地实行所

有权、承包权和经营权“三权分置”,这种制度安排为我国坚持社会主义基本经济制度和探索市场机制在优化配置土地资源中发挥决定性作用等方面扫清了思想认识上的障碍,为深化改革我国农业基本经营制度、协调推进农业现代化与新型城镇化、工业化和信息化提供了强大动力。

农村集体土地“三权分置”的理论意义和现实意义非凡,但是很多实际工作者觉得农村集体土地“三权分置”的理论不好理解,甚至有的人对这一理论还产生了错误的理解,这对于推进农村土地规范有序流转显然是不利的。《规范》明确提出了农村土地流转交易对象和交易品种,尽管《规范》提出的意见整体上是指导性的,但是有关农村土地流转交易对象和交易品种是具有约束性的,各地在推动农村土地流转交易市场规范运行时需要切实把握好。

一些农村工作者误认为农村集体土地“三权分置”是将农村集体土地分成三块:一块是集体的、一块是承包者的、一块是经营者的,并进一步误以为只有经营者的农村土地才能够到流转市场进行交易。显然,这种认识将农村土地的实际田块与新设置的权能混淆了。全面深化改革时代提出的农村土地“三权分置”,与过去一些地方曾实践



全面深化改革时代提出的农村土地“三权分置”，与过去一些地方曾实践的“口粮田”和“责任田”形成的“两田制”等完全不同，它是针对同块农村土地同时设置所有权、承包权和经营权三个并行存在的权能。不同的主体被赋予不同的权能，每个主体只能在限定的权能下行使并受益，不能越权，否则就是违规，甚至违法。越权的行为是得不到任何保护的，相关主管部门发现后是要纠正的。

的“口粮田”和“责任田”形成的“两田制”等完全不同，它是针对同块农村土地同时设置所有权、承包权和经营权三个并行存在的权能。不同的主体被赋予不同的权能，每个主体只能在限定的权能下行使并受益，不能越权，否则就是违规，甚至违法。越权的行为是得不到任何保护的，相关主管部门发现后是要纠正的。

《规范》明确提出了在农村土地经营权流转市场交易的是经营权，这也就是说农村土地经营权交易不涉及所有权和承包权，且土地经营权是清晰无争议的。至于所有权和承包权能否交易，虽然《规范》没有提出任何意见，但根据我国现有法律和中央有关农村土地制度改革顶层设计的相关精神，农村土地的所有权是不能在市场上进行交易的，农村土地流转市场交易的也不包括承包权。

笔者在实际调查中了解到，一些人误以为农村土地流转市场交易的是土地承包经营权，特别是长期流转土地的流入主体一次性支付原承包户交易价格时往往没有将承包经营权与经营权严格区别开来，也没有弄清支付的流转费用仅仅是为了获得经营权而发生的，这种模糊认识给农村土地流转后产生纠纷埋下了隐患。

《规范》提出了农村土地经营权流转交易市场的交易品种包括承包方式取得的土地经营权和承包方式取得的土地经营权，这就意味着新型农业经营主体流转所获得的农村土地，既可能包含承包权，也可能不包含承包权。在经营权市场上流转到的农村土地，如果包含有承包权，新型农业经营主体（实际土地使用者或者种植者）是需要

让有承包权的主体分享收益的；如果不含有承包权，新型农业经营主体则需要让有所有权的主体分享收益的。

## 规范认定交易主体

### 是有序流转的前提条件

市场是在中介服务下由买卖两类主体进行交易的场所，其中最重要的是市场交易主体。农村土地经营权流转交易市场也不例外。规范农村土地经营权流转市场，必须对进入市场交易的主体进行界定或者认定。只有具备进入市场资格的主体才能流转交易农村土地经营权。设定进入农村土地经营权流转交易市场主体条件的严宽程度，直接关系到农村土地流转的风险能否控制、关系到流转规模能否持续扩大、关系到新型农业经营体系能否加快构建。因此，设定主体资质条件，是推动农村土地经营权有序流转的前提条件。

哪些主体可以进入农村土地经营权流转市场进行交易？总体来说，《规范》没有对进入农村土地经营权流转交易市场任何主体提出禁止性规定。言外之意，现有的《规范》默认了任何主体都可以进入农村土地经营权流转市场进行交易。但在实际中，各个地方的做法并不完全相同。

农村土地经营权流转交易市场一般存在着供给主体与需求主体两大类。因此，各地对提供农村土地经营权流转的主体没有条件限定，土地经营权供给主体要么是农村集体成员的承包家庭，要么是农村集体经济组织。按照现有政策要求，凡是集体流转农村土地经营权的，则必须进

入公开、公正、规范的交易市场,而对于拥有农村土地经营权的农户则没有提出要求,既可以进入农村土地经营权流转市场交易,也可以在场外进行交易。各地在实际中对提供农村土地经营权流转的市场交易主体条件设定基本上与《规范》中提出的意见相一致。

值得说明的是,为了更好地满足大宗农村土地流转需求,很多地方将承包到户的农村土地集中起来,有的通过农村集体经济组织,有的通过农户参加的合作经济组织,或者愿意转出承包地的农户联合起来,提供农村土地经营权流转。这就带来了一个问题:承包到户的农村土地重新集中起来开展经营权流转,是否必须要进入产权交易市场?《规范》对此没有提出明确的意见。但是,很多地方在实践中一般都将愿意集中转出承包地经营权的组织与农村集体未发包土地经营权流转的情形等同起来,需要进入产权交易市场。无疑这种处理方式更加有助于保护农民家庭承包经营权,将承包地流转所要求的“合法、自愿、有偿”原则落到实处。

从《规范》提出的意见来看,一切具备农业生产经营能力的个人或者组织都可以进入交易市场转入农村土地经营权。也就是说,只要有能力从事农业生产经营的人,都可以通过产权交易市场流转农村土地经营权。条件相当宽松,既没有是否为农村集体成员的限制,也没有任何经营方式等的限制。这种相对比较宽松的农村土地经营权流转交易需求主体的认定,在现阶段对于加快培育新型农业经营主体和构建新型农业经营体系是具有积极意义的。

可能有人会问:国内工商资本和外资都可以无节制地流转交易农村土地经营权吗?《规范》提出了要区别流转农村土地规模而采取不同的市场准入条件,这就意味着在流转农村土地一定规模以下的市场需求主体是一视同仁的,而超过一定规模的则是有条件限制的。至于农村土地流转规模具体的限定标准,《规范》没有提出具体意见,由各

地根据当地情况决定。

另外,各地为了探索农业适度规模经营、管控农村土地流转风险、保护农村集体成员利益,对农村土地经营权需求主体进入市场提出了不同的标准和条件。有的地方明确规定进入农村土地经营权流转交易市场的必须是集体成员,有的地方规定优先满足本集体成员对农村土地经营权流转的需要,有的地方对工商资本和外资进入农村土地经营权流转交易市场基本是排斥的。各地对有关农村土地经营权需求主体的规定不完全相同,《规范》提出的意见也不完全相同,但在当前条件下应该来说都是探索,应该允许试错纠偏。

### 规范确定农村土地经营权流转 交易市场准入条件

《规范》虽然对进入农村土地经营权流转交易市场主体没有作出严格的禁止性规定,但对不同主体进入市场交易都提出了明确的准入条件,也就是说无论哪个主体进入市场交易都需要完成一系列手续或者符合一系列条件。只有满足农村土地经营权流转交易市场准入条件,农村产权交易市场才会受理。《规范》提出的农村土地经营权流转交易主体进入市场的准入条件,对于保障农村土地有序流转、减少流转纠纷和调处流转纠纷等具有重要作用。对于家庭承包方式取得的土地经营权,进入市场转出时需要提交交易主体身份证明和农村土地承包经营权证等。如果尚未开展新一轮农村土地确权登记颁证工作的地方,进入市场转出承包地经营权的,则还需要提供承包地情况的说明,包括土地位置、面积、质量等级等。如果已经完成了新一轮农村土地确权登记颁证工作的地方,农民已经拿到新颁发的农村土地承包经营权证,则可以免除提供承包地情况的说明,因为新一轮土地确权登记颁证工作已经将相关信息登记或者记录在农村土地承包经营权证上或者



针对一些工商资本下乡流转农村土地后经营农业不善而“一跑了之”从而造成农民权益受损的现象,有地方要求进入市场大规模流转农村土地的交易主体,需要交纳与流转土地规模相适应的风险保障金,这对于约束工商资本下乡流转农村土地的盲目行为具有明显作用,更有助于从制度上保护农民权益。

相应的信息管理系统中。如果承包农户家庭成员不直接到土地经营权流转交易市场,可以由受托人办理,但应当提供委托书。

我国农村已经普遍地实行了家庭承包经营,农户拥有土地承包经营权。目前,全国耕地面积超过20亿亩,其中农户家庭承包的耕地面积近15亿亩。农村土地除家庭承包经营外,还有相当一部分没有均分到家庭承包。如果是农村集体经济组织未发包的土地经营权,进入市场转出交易的准入条件相对更多,也更加严格,需要提交交易主体资格证明材料、集体土地所有权权属证明材料和具体承办人的身份证明以及土地情况说明。同时,还要提交农村集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表签署同意流转土地的书面证明。设置这些“门槛”相对较高的市场准入条件,目的就是要确保具体承办人真实地代理村集体。杜绝过去村集体代理人私自独断处置村集体土地经营权情况的发生,避免造成村集体利益和村民利益受损。

农村土地流转主体进入产权交易市场,除了给经营权转出方设置准入条件下,对转入方同样也要设置准入条件。在《规范》中,对于多数家庭农场、专业大户、农民专业合作社和一般农业企业进入农村土地经营权流转交易市场的准入条件相对简单,只要提供身份证明和流入申请等即可,而对资本雄厚的企业主体拟流入大规模土地时则提出了相对较多和严格的市场准入条件。

近年来,工商资本下乡流转农村土地所占比重已经超

过10%,这种态势估计会持续发展。社会上对工商资本下乡流转农村土地的看法分歧较大,有持否定的态度,也有持肯定的态度。客观地说,工商资本下乡流转农村土地,可以缓解农业投资不足的矛盾,可以实现农业科技创新和组织创新,具有促进现代农业发展的积极作用,但也存在着“非粮化”“非农化”倾向和损害农民利益等风险隐患。在现实生活中,绝大多数地方一般都对工商资本下乡流转农村土地持开放态度,很多地方还出台了各种优惠政策,通过招商引资鼓励创办农业企业流转农村土地。《规范》专门对此提出了一些规范性指导意见,作为超过当地规定的流转土地规模的交易主体进入流转市场的准入条件。

《规范》提出流入土地超过当地规定标准以上的交易主体,需要提供农业经营能力证明、项目可行性报告、有权批准机构准予流转交易的证明,才能在交易市场上流转农村土地。虽然这些准入条件目前还基本上属于原则性的,但其指导意义是毋庸置疑的。各地可以据此对大资本下乡流转农村土地,在农业经营能力、经营项目市场风险、土地用途、农民权益保护,以及是否符合当地现代农业发展规划等方面进行审查审核。在实践中,针对一些工商资本下乡流转农村土地后经营农业不善而“一跑了之”从而造成农民权益受损的现象,有地方要求进入市场大规模流转农村土地的交易主体,需要交纳与流转土地规模相适应的风险保障金,这对于约束工商资本下乡流转农村土地的盲目行为具有明显作用,更有助于从制度上保护农民权益。

## 按交易程序流转农村土地经营权 有助于避免发生纠纷

自家庭承包经营制推行以来,我国农村土地流转就应运而生了。不同时期农村土地流转的速度和规模存在着明显差异,对农村土地流转程序和规范等的要求也不完全相同。在全面深化改革前,受到经验不足和规范性指导意见缺乏等因素影响,很少有地方对农村土地流转提出规范性的程序和要求,农村土地流转的随意性比较大,土地流转的供给方和需求方协商后往往以口头形式开展的非正规流转比较常见。目前,我国历史上形成和积累的农村土地流转纠纷一般都与非正规流转程序密切相关,导致纠纷的调处也很难开展,特别是农村集体未发包的土地经营权长期被使用而集体又很少获得收益甚至无收益,处理起来十分棘手,这直接对农村集体经济发展、集体成员权益保护与农村和谐稳定产生不利影响。

《规范》虽然没有专门明确提出农村土地经营权流转程序,但为了避免纠纷的发生,文中规范性指导意见提出的进入市场流转农村土地经营权的交易双方需要提供各种基础性资料或者证明材料,实际上就是要求进入市场的交易主体流转土地必须是真实意愿的表达,并以书面形式加以确认,这一要求相当于流转土地经营权主体的申请过程。

农村土地经营权交易主体提交基础性资料或者证明材料后,为了保证其真实性,《规范》还提出了需要公示过程。只有在公示期结束后农村土地经营权流转市场才能组织交易。同一宗的土地经营权不同次交易,其公示期要加以区

别。如果在公示期内出现疑问的,土地经营权流转市场显然不能急于组织交易。

经过申请和实际交易后,农村土地经营权流转市场理应组织交易双方订立规范性的文本合同,主要包括交易主体名称、流转土地的基本信息、流转期限、流转方式、流转价格或者利益分配方式、违约责任和争议解决方式等。

过去我国一些地方农村土地流转也有签订书面合同的,由于合同内容不规范,加上二轮承包期存在着农户承包土地权属不完全清晰以及农村集体产权模糊等弊端,农村土地流转合同的约束力不强,出现农村土地流转纠纷无法通过有效途径来解决,到法院也往往不予受理。这种情形在农村造成了不良影响,在新一轮农村土地确权登记颁证和通过规范的农村土地经营权流转市场交易后应该避免和克服。

新形势下,在规范的产权交易市场上流转农村土地经营权,并签订了规范性合同文件的,理应得到遵守,不能再作为一张“废纸”对待,否则农村土地经营权流转交易市场秩序难以建立,不仅享有承包权或者集体成员的权益可能受损,而且流转土地发展农业规模经营的新型主体权益也可能得不到保障,对现代农业发展和农村法治社会建设都不利。

目前,我国农村土地经营权流转签订合同的占到近7成。以规范书面合同表达和约束农村土地经营权流转行为越来越成为普遍的形式。《规范》提出的农村土地经营权流转程序和要求,在规范性意见后,各地产权交易市场应结合规范性指导意见和当地实际严格地按程序和要求组织交易。交易主体必须慎重每个行为,交易后形成的合同条款必须自觉履行。

7  
成

目前,我国农村土地经营权流转签订合同的占到近7成。以规范书面合同表达和约束农村土地经营权流转行为越来越成为普遍的形式。

## 思考

## 不断扩展农村土地经营权流转市场交易服务功能

《规范》提出的农村土地经营权流转市场,并不是要各地另起炉灶再搞一个交易市场。实际上,农村土地经营权流转市场就是已经存在,或者在建,或者拟建的各类农村产权交易市场、农村集体资产管理交易中心或者农村土地经营权流转服务中心。

根据《规范》,农村土地经营权流转交易市场,本质上是农村土地经营权流转交易平台,其提供者既可能是企业法人,也可能是事业法人。不管是哪类法人,都应是政府主导的服务“三农”的非盈利性机构,以提供公共服务为主。

目前,我国已经建立起来的各类农村土地经营权流转交易市场的服务功能还非常有限,多数市场机构主要还局限在咨询政策、受理交易双方申请、发布流转信息、促成交易和见证合同签订等工作。从长远来看,农村土地经营权流转交易市场还需要在经营权收益评估、流转价格形成、流转方式选择、授权抵押登记等功能方面进行拓展,以更好地服务于农村土地经营权流转市场交易双方。

我国农村土地流转开放的市场是既然以土地经营权为交易对象的,那么土地经营权交易价格的形成一般都要以其使用所带来的收益或者土地在农业生产中的要素贡献为基础的。要规范农村土地经营权流转交易市场,最基础的工作就是要科学合理地评估农村土地经营权收益。

在现实生活中,我国农村土地流转租金居高不下,缺乏弹性,给我国农业国际竞争力和农业生产者收益水平提高等带来了非常不利的影 响。这既与我国农村土地经营权流转交易市场没有建立健全和没有规范运行等有关,也与我国农村土地经营权流转市场不能权威地评估农村土地经营权收益直接相关。为此,农村土地经营权流转市场

需要拓展服务功能,加快专业人才培养,形成土地经营权收益评估能力,以在农村土地经营权流转价格形成和抵押担保等方面发挥作用。

一个成熟健全的市场,一定具有价格的形成功能。农村土地流转市场能否在经营权流转价格形成中发挥应有的作用,取决于经营权收益的评估,取决于竞价机制的建立。在市场经济条件下,价格机制在资源配置中发挥决定性作用。只有科学合理的农村土地流转价格,才可能通过市场机制优化配置土地资源。

农村土地经营权租赁仅仅是农村土地流转的方式之一。与农村土地经营权租赁相对应形成的价格就是租金。当农村土地经营权流转的供给主体索要租金过高或者需求主体对租金出价过低且与农村土地经营权预期收益不一致时,农村土地经营权流转交易就很难达成。如果农村土地经营权流转市场服务功能强大时,就可以为供求双方提供替代租赁的其他流转方式。如经营权入股,给当事人选择,并在股份配置和权益分享以及风险分担等方面提供服务。

“贷款难”“贷款贵”一直是困扰着我国农业生产者发展现代农业的难题。国外缓解农村“贷款难”“贷款贵”的有效手段之一是农村土地抵押贷款,我国也已允许并在很多地方开展农村土地抵押贷款。要让农村土地经营权贷款业务发展起来,不仅要调动银行等金融机构积极性,要不断出台并完善配套政策,也要农村土地流转市场介入,特别是在评估土地经营权收益水平从而决定抵押贷款规模以及出具经营权流转证明等方面要发挥积极作用,这就要求必须不断地拓展农村土地经营权流转市场服务功能,提高服务水平。☞