

# “三农”决策要参

2013年第12期(总第12期)

清华大学中国农村研究院

2013年5月20日

---

## 农村土地承包管理制度亟待完善

**内容摘要:** 发展现代农业,要坚持和完善农村基本经营制度,加强对农村土地承包经营权的物权化保护,健全土地承包经营权流转市场,以专业大户、家庭农场为重点发展多种形式的适度规模经营,构建专业化、集约化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。

**关键词:** 土地承包 土地流转 规模经营

改革开放以来,在农村土地集体所有的基础上,我国确立了以家庭为单位的土地承包经营制度。这一制度,是在农村改革实践中形成并不断丰富、完善、发展的。近些年来,随着工业化、城镇化进程加快,农村青壮年劳动力大量流向第二、三产业,许多地方出现了农户兼业化、土地粗放化经营倾向。如何完善土地承包管理制度,强化土地承包经营权物权保护,引导土地承包经营权有序流转,促进农业规模经营和现代农业发展,成为我们面临的重大课题。当前和今后一段时期,关键是深入贯彻落实党的十八大精神,以加快改造传统农业、建设现代农业为中心,坚持和完善农村基本经营制度,在加强农村土地承包经营权物权化保护的基础上,健全土地承包经营权流转市场,以专业大户、家庭农场为重点发展多种形式的适度规模经营,促进专业化、集约化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系的形成。

### 一、健全农村土地承包经营权登记制度,强化对农民承包地的物权化保护

由于承包土地的原始依据是合同,传统的农村土地承包管理侧重于合同管理。随着土地承包期限的延长和附着在承包土地上税费负担的取消,土地承包经营权的用益物权性质逐步明晰。2007年颁布实施的《物权法》从法律上确立了土地承包经营权的用益物权属性。健全土地承包经营权登记制度,有利于保护农民土地权益,也有利于促进土地流转。但受

历史条件制约和相关制度不完善等多种因素影响，我国农村土地承包管理还存在许多不足，影响了土地承包经营权登记制度的建立，突出表现为“四不”：即承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全。按照中央要求，农业部自 2009 年会同有关部门开展农村土地承包经营权登记试点，目前已扩大到全国 30 个省（自治区、直辖市）的 105 个县（市、区）。

健全农村土地承包经营权登记制度，关键是解决好四个方面的问题：**一是完善权能**。尽快明确土地承包关系保持稳定并长久不变的具体含义，完善土地承包经营权的入股、继承、抵押等权能，明确土地承包经营权登记在土地征收补偿中的法律效力，以及实测后登记面积与种粮补贴相挂钩等问题，以打消基层干部和群众对登记必要性的疑虑。**二是明确政策**。总结登记试点地区的经验，按照保持现有土地承包关系稳定的原则，明确登记中可能遇到的实测面积大于合同面积、农户家庭成员变动，以及集中整理后已经开展规模化经营的土地如何登记等政策性问题。**三是探索办法**。研究借鉴国外经验，遵循我国现有法律精神，研究制定农村土地承包经营权登记办法，完善登记工作规程和相关技术标准，完善土地承包经营权登记制度。**四是加强保障**。研究解决登记工作经费的筹措渠道，提供充足的资金保障；规范登记成果资料归档、土地承包管理档案清查等工作，推动农村土地承包管理工作的信息化建设。

## 二、坚持家庭经营的基础地位，引导农村承包土地流向专业大户、家庭农场

随着工业化、城镇化的快速发展，农村土地承包经营权流转是必然趋势。目前，农村土地承包经营权流转速度明显加快，流转形式日益多样，流转主体日趋多元，有人对家庭经营的主体地位产生了怀疑。我们认为，家庭经营符合农业生产的特点，能够适应发展现代农业的要求。即使在农业发达国家，家庭经营的比例也都在85%以上。从我国国情、基本制度出发，以专业大户、家庭农场作为土地规模经营主体，既可以发挥农业家庭经营的独特优势，又克服了传统农户小而散的不足，是实现农业经营集约化、专业化、规模化的有效载体，是提高务农效益的有效途径，代表着现代农业的发展方向。

家庭农场是指以家庭成员为主要劳动力，从事农业规模化、集约化、商品化生产经营，并以农业为主要收入来源的新型农业经营主体。培育发展家庭农场，当前要重点抓好两项工作：**一是引导农村土地长期、稳定地流向家庭农场。**鼓励地方建立土地规模经营扶持专项资金，引导家庭农场与承包农户签订中长期租赁合同，稳定土地经营规模。**二是建立健全扶持家庭农场发展的政策措施。**鼓励有条件的地方建立家庭农场注册登记制度，将新增农业补贴、财政奖补资金、农业保险保费补贴向家庭农场倾斜。鼓励地方设立农业担保公司，为家庭农场提供融资服务。允许家庭农场优先承担涉农建设项目，支持其采用先进

技术、引进优良品种、提升装备水平、改善农业生产条件。

### 三、健全土地流转监管制度，确保农地资源的合理有效利用

健全土地流转的监管制度，主要目的有两个，一是坚持农地农业用，确保国家粮食安全和主要农产品供给；二是坚持农地农民用，确保农民充分就业和农村社会和谐稳定。近年来，受农产品价格上涨和中央支农政策力度加大等诸多因素影响，农业领域逐步成为投资热点。工商企业进入农业领域，可以带来农业发展急需的资金、技术、人才等稀缺资源，发挥技术示范、市场引导等积极作用，是工业反哺农业的重要形式，但也要看到工商企业追逐利益的本质。要趋利避害，引导他们主要从事适合企业化经营的种养业以及生产资料供应、农产品加工、流通、销售等产前产后服务，或者开发利用“四荒”资源。对于工商企业直接租种农户承包地，从实践经验看，有利有弊、弊大于利，从长远来讲，隐患较多。如果搞得不好，容易造成与民争利，挤占农户增收空间，阻碍专业大户、家庭农场的健康发展，导致农村社会结构的复杂变化。

从近年来的发展趋势看，对企业租赁经营农户承包地，必须从租地资格准入、经营风险控制、土地用途监管等环节进一步加强规范和管理。一是探索建立租赁农户承包地准入制度。按照《农村土地承包法》关于“土地流转受让方须有农业经营能力”的要求，研究建立租赁农户承包地准入制度。对各类企业、组织租赁使用农户承包地，严格农业经营能力审查，规范流转行为。二

是建立土地流转风险防范机制。通过推广使用土地流转示范合同,鼓励建立和完善土地租金预付制度。在土地流转面积较大地区,通过政府补助、流入方缴纳等方式,鼓励建立土地流转风险保障金制度。对经营规模超过一定面积的规模经营主体,制定专门的农业保险补贴政策,以降低因经营规模扩大可能导致的自然风险、市场风险。三是进一步强化土地流转用途监管。加大执法力度,切实纠正农村土地流转后的“非农化”经营问题。

#### 四、健全土地流转市场体系,引导农村土地有序流转

土地承包经营权流转是市场经济发展的内在要求,需要充分体现供需双方的真实意愿,遵循平等、竞争、有序的市场原则。只有以市场为基础,建立健全土地承包经营权的信息发布、价格形成、交易保护等各项机制,才能充分提高农地资源利用效率,使农民获得更多的财产性收入。近年来,各地农村土地流转市场体系初步建立,并发挥了积极作用。目前,全国已有800多个县(市)、13000多个乡镇建立了土地承包经营权流转服务中心。但在多数地方,还缺乏健全的土地流转服务平台,中介服务组织发育缓慢,服务功能不全,土地流转不够顺畅、流转合同签订率不高、流转行为不规范引发的纠纷时有发生,有的地方甚至出现撂荒现象。

按照健全土地流转市场体系、为农民提供便捷、高效服务的要求,一是研究制定农村土地流转服务体系建设发展规划,指导各地加强体系建设,提高流转服务水平;二是支持有条件的地

方,按照归属清晰、权责明确、形式多样、管理严格、流转顺畅的要求建立有形市场,搭建土地承包经营权市场交易平台;三是加快培育土地流转服务组织,普遍建立村有服务站点、乡镇有流转中心、县市有交易市场的流转服务体系,开展信息发布、合同签订、政策咨询、价格评估等服务。

### 五、鼓励有条件的地方通过互换并地,促进“小块”变“大块”

由于承包到户时多数村组采取了好坏、远近搭配的方式,农户承包地较为细碎,户均七八块地。为方便耕作,农户间对承包地块进行了互换。截至2012年底,全国以互换形式流转土地达到1800万亩,占流转总面积的6.5%。近年来,随着农村交通、水利等基础条件改善,地力差异逐步缩小,一些地方特别是平原地区,农民群众通过互换改善耕作条件的愿望日益增强。有的地方在农户自愿前提下,坚持“原有分地人口不变、原有耕地面积不变”的原则,统一开展承包地互换,取得了良好效果。如河南省商丘市有3420个行政村完成“互换并地”,涉及耕地821万亩。通过互换并地,减少了农户耕作的地块数,提高了农机作业水平和土地利用率,降低了农业生产成本,促进了农业增产增效。

从实践需要出发,应当把开展互换并地作为发展农业规模经营的重要途径,采取有效措施予以引导和扶持。一是认真总结各地的好经验、好做法,明确开展互换并地的基本原则和操作方法,指导有条件的地方在农民自愿、互惠互利的基础上稳步开

展互换并地。二是建议各级财政设立“农民承包地互换并地规模化整理专项资金”，对组织开展互换并地成效明显的县、乡、村进行“以奖代补”，以发挥政策的引导作用。三是鼓励地方通过与高标准农田建设、土地整理、中低产田改造、农田水利建设等涉农项目挂钩，引导农民自愿开展互换并地，完善田间配套设施，提高耕地质量。

农业部农村经济体制与经营管理司 孙中华  
(作者为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)





## 清华大学中国农村研究院

---

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: [cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)