

“三权分置”视域下耕地闲置治理研究——以 L 村为例

谢 怡 (云南大学政府管理学院, 云南昆明 650000)

摘要 L 村敢闯敢干, 走出了“三权分置”下耕地闲置治理的一条康庄大道。在界定“三权分置”、耕地闲置治理内涵的基础上, 阐明了“三权分置”视域下 L 村耕地闲置治理中存在着耕地流转交易市场、制度不健全等主要困境。在此情况下, L 村相应的治理路径有: 强化宣传力度, 转变农民思想观念; 配套相关制度, 规范耕地流转市场; 规模经营耕地, 助推现代农业发展; 加强“三资”监管, 优化抵押贷款体系; 明晰纠纷根源, 建立纠纷调控机制。

关键词 “三权分置”; 耕地闲置; 耕地闲置治理; L 村

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)22-0239-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.22.063

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Study on the Governance of Idle Arable Land from the Perspective of “Three Rights Separation”—Taking L Village as an Example
XIE Yi (College of Government, Yunnan University, Kunming, Yunnan 650000)

Abstract L village dare to break through, and walk out of a broad road of governance of idle arable land under the “Three Rights Separation”. On the basis of defining the connotation of “Three Rights Separation” and “governance of idle arable land”, this paper expounds the main dilemmas existing in the governance of idle arable land of L village from the perspective of “Three Rights Separation”: the market and system of arable land circulation and transaction are not perfect. In this case, the corresponding governance paths of L village include: strengthening publicity, changing farmers’ ideas; supporting relevant systems, standardizing the transfer market of arable land; managing arable land on a large scale, boosting the development of modern agriculture; strengthening the supervision of resources, funds and assets, optimizing the mortgage loan system; clarifying the root causes of disputes, and establishing a dispute control mechanism.

Key words “Three Rights Separation”; Idle arable land; Governance of idle arable land; L village

习近平指出“要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”^[1]之后, 与“三权分置”相关的文件得以涌现, “三权分置”被视为最新一轮土地产权制度改革的方向, “三权分置”制度不断被完善, 利于“三农”。乡村振兴战略注重长远, 它的落实利国利民, 在这个大战略下, 将“三权分置”与乡村振兴战略紧密结合, 将“三权分置”视为推动乡村振兴战略的关键一环。现在正处于“三权分置”改革阶段, 如何在“三权分置”改革的东风下解决好耕地闲置问题, 推进耕地闲置治理呢? 笔者以 L 村为例, 对 L 村借助“三权分置”改革推动耕地闲置治理过程中存在的问题以及应对策略进行探索和总结。

1 “三权分置”与耕地闲置治理的基本内涵

1.1 “三权分置”的基本内涵

1.1.1 “三权分置”的基本内涵。“三权分置”是指将耕地的经营权、承包权、所有权相分离, 耕地的承包权依旧归属于农民, 所有权依旧归属于集体, 但经营权发生了变化, 合作社、企业等主体也可以像农民一样拥有, 经营权权能也有所丰富。

1.1.2 “三权分置”的目的。“其目的是更好坚持集体对土地的所有权, 更好保障农民对土地的承包权, 更好用活土地经营权, 推进现代农业发展”^[2]。换句话讲, “三权分置”改革为了确保耕地资源不被滥用、农民权益不受损害, 现代农业发展不受阻滞, 并未动摇耕地的根本性质, 并未改变耕地承包权归属主体, 而是变通经营权, 通过丰富经营权权能, 引入新的经营主体, 探索和践行新的流转形式, 形成集约化、精细

化、人性化、规模化、可持续化、高效化经营模式, 提升耕地使用效率, 推进农业发展。

1.2 耕地闲置治理的基本内涵

1.2.1 耕地闲置的基本内涵。首先, 耕地范围的界定。笔者所指的耕地仅限于水田、旱地, 而不包括林地、果地等。其次, 耕地闲置的内涵界定。耕地闲置是指由于受到农村青壮年劳动力常年外出谋生, 留守村落的老人零散经营耕地等因素的影响而导致绝大部分耕地常年或季节性处于无人耕作的状态。

1.2.2 耕地闲置治理的基本内涵。在“三权分置”视域下, 耕地闲置治理是在理顺“三权”关系、激活经营权的基础上, 借助党组织、村委会、理事会等基本载体激发农民参与开展耕地确权颁证、发展新型经营主体、“三资”监管、经营权抵押贷款、耕地流转交易等基本工作, 达到耕地常年有人耕作、国家耕地红线不突破、粮食安全有保障、农民增收致富有门路、农业发展稳步推进、农村可持续发展的一种治理方式。

2 “三权分置”视域下 L 村耕地闲置治理的主要困境

2.1 农民的思想观念有待转变 农民的思想观念根深蒂固且较为保守, 对新事务和新的思想观念的接受需要一个过程, 故而其思想观念的转变并非一朝一夕之事, 再加上一开始 L 村的思想宣传工作未做到位, L 村在“三权分置”下推进耕地闲置治理的过程就出现了一些问题。

有的农民视耕地为己有, 认为“三权”都属于自己的, 因为几代人都一直在此耕地上耕作, 这些农民显然没有搞清楚当下耕地的根本性质; 有的农民在乎的关键是有地可种以及农业补贴等直接利益问题, 对土地所有权、承包经营权等概念并不关心^[3]; 有的农民认为当下的“三权分置”改革和耕地闲置治理只是流于形式, 是做给领导看的“面子工程”, 过些时

基金项目 云南大学研究生科研创新基金项目(2019118)。

作者简介 谢怡(1995—), 男, 江西赣州人, 硕士研究生, 研究方向: 农村经济、乡村治理、农村政治。

收稿日期 2020-04-28

日就会恢复现状,并不能给农民带来实惠,因此参加与否都无所谓,还不如一如既往地外出打工挣更多的钱;还有的农民对耕地确权登记等过程认识不到位,再加上自身缺乏技能、人才外流严重,因此认为耕地经营权流转、引资引智、信贷、“三资”监管、要素激活等举措也无力回天,对“三权分置”下的耕地闲置治理缺乏信心和信念,故而宁愿观望也不愿行动,生怕自身利益受损。

2.2 耕地流转交易市场、制度不健全 由于各种原因,在推动土地流转过程中,始终存在着流转市场发育不全、交易主体权利不对等等问题^[4]。耕地流转关乎耕地规模经营、抵押信贷等事宜,L村在推进之初遇到了以下问题:首先,耕地流转交易市场受限。L村所在的县仅仅建立了县—乡—村三级耕地流转交易市场,这意味着L村的耕地流转交易仅限于县域内,而没有打通市、省渠道,更不用说全国了,这使得L村耕地流转交易市场较为狭隘,亟需拓展市场。其次,L村耕地流转交易平台的服务功能有待拓展,当前仅提供交易等基础性服务是远远不够的,还需要推出更多让顾客感受到贴心、便捷、智能的服务,让顾客少跑几趟、次次顺心。再次,经营能力未有效激活,从L村流转交易平台发布的信息来看,目前L村耕地流转形式过于单一,以转包、租赁为主,其他流转形式未有效探索和利用,使得其他流转形式所能发挥的效应未体现出来,在某种程度上阻碍了耕地规模经营的步伐。最后,L村的耕地流转程序和规范有待改进。有些农民觉得耕地流转交易程序繁琐,让谁经营耕地都一样,就没有必要非得按照程序和章程来办,因此,有些农民就私下将耕地流转给熟人经营,也未签订正式的书面协议,有些农民可能签订了流转协议,但并不是规范合同^[5],履约与否只靠诚信,这存在着极大安全隐患。除此以外,农户转出资金过低、农地转出土地净利润过低^[6]等因素也会阻滞耕地流转交易市场、制度的健全。

2.3 耕地经营零散化,农业生产效益有待提升 L村在“三权分置”背景下推进耕地闲置治理还遇到了如何解决耕地零散化经营的问题。耕地零散化经营导致耕地在一年中出现了“闲置期”,因为有些农民只是一年中的一两个季节耕作,其他季节外出务工。此外,零散经营的耕地毕竟有限,大多数耕地是常年未被耕作,耕地闲置现象非常严重。再者,耕地零散化经营使得耕地难以集中,形成不了规模,其耕作成本(修水渠、田埂、田间小道、除草、施肥、杀病虫害、收割等)都要自己承担,地块间的田埂和沟渠占用了耕地面积,增加了土地面积的无效损失,浪费土地资源^[7],耕地未得到有效利用、耕地价值未凸显、农业生产效益更是堪忧。耕地零散化经营成本高、效益低,只会导致更多耕地闲置,带来恶性循环。根据调查发现,L村有70%的耕地常年闲置,有20%的耕地季节性闲置,仅有10%的耕地常年耕作。此外,考虑到农业生产效益因素,由于从事农业带来的收益较少、不太稳定等,在家务农者当中有85%的人兼干“小工”赚钱。

2.4 “三资”监管不到位,抵押贷款体系有待优化 L村既未成立专门的“三资”监管小组,也未让村委会定时公布“三

资”的具体情况,农民不清楚“三资”总额、来源、用途等,不方便监督“三资”。L村的抵押贷款体系有待优化。

首先,人群准入机制未建立。对于抵押贷款群体,只要他是承包方或经营方即可,并未综合考量其他因素,这也给了不良品行者可乘之机。其次,惩戒力度过轻。L村所在的县农商银行针对迟还、不还者的对策是让这些人及时归还贷款,以及取消其今后在农商银行办理业务的资格。有些人干脆不还,也不再去县农商银行办理业务了,银行因此遭受了损失,不利于其开展后续惠农信贷工作。再次,抵押物价值评估问题。L村一开始为了节约资金,就没有请专业人员对抵押物进行价值评估,而是以村小组为单位自行召开理事会评定,这就出现了不同组之间的抵押物评估价值相差较大的现象,引起了农民的不满。

2.5 纠纷源头多样化,纠纷调控机制有待建立 “三权分置”下L村推进耕地闲置治理也面临利益纠纷处理问题,纠纷的避免、调控、预防都影响着农民对工作的理解、支持,进而影响工作进度。

L村遇到的纠纷有:其一,私自改变田埂引起的纠纷。有些农民趁着别人常年外出打工而私自改变田埂,增加自身耕地面积,这种纠纷只有靠人证或物证来调节,要么出示有效证件,要么请知情的年长者出面,即便利益纠纷调节成功,但两人之间的心结怕是难以打开。其二,股权配置纠纷。股权配置纠纷主要表现在股权占比、股权类型上。例如,L村的一家合作社在股权类型的设置上就产生了纠纷,尤其在农用器械是否能作为一类股权上存在较为严重的纠纷,尽管合作社的理事会最终决定诸如拖拉机等重要器械才能作为一种股权,但这场纠纷还是导致了一些农民退出合作社。其三,地租纠纷。农民和经营者在租赁价格上谈不拢,农民嫌地租低,经营者嫌地租高而不愿租赁,又得请那些懂市场行情的人来进行调节,从而影响了耕地流转。但L村却疲于应对纠纷,未树立防范意识和改进意识,这使得纠纷调控难以避免,纠纷调控机制、“多层次的纠纷调处体系”^[8]的建立迫在眉睫。

3 “三权分置”视域下L村耕地闲置治理的路径选择

3.1 强化宣传力度,转变农民思想观念 L村意识到要想扎实推进耕地闲置治理,就必须首先扎实做好宣传工作,让大家从内心深处逐步重视耕地闲置治理,从实际行动逐步参与耕地闲置治理。具体来说,L村从以下几个方面展开:首先,多主体参与宣传和说服工作,包括村委会、亲朋好友、子女、乡镇工作人员、理事会、乡贤等。其次,“线上+线下”相结合的方式。一方面,L村召开村委会、村一组理事会、乡贤理事会、村民大会等,走入乡间田野,挨家挨户发放宣传单、宣传手册,在学校、村委会、广场、商店等人口聚集地带挂好横幅、张贴海报、设立执勤点,设立皮卡车流动广播和固定广播等;另一方面,L村通过微信、QQ、微博建立村民群、村一组理事会群、乡贤理事会群发布消息、在线答疑,发说说、发微博动态、发微信朋友圈以及电话及时联系外出务工者等。再次,宣传内容的完整性,内容包括耕地性质、各种举措、实施的必

要性和重要意义、举措对村庄的影响和对农民切身利益的影响、农民参与的平台与注意事项等。正如 L 村的村民所说,最初对“三权分置”下推进耕地闲置治理有所顾虑,但经过多主体、多方式、多频次的劝说,最终积极参与其中。

3.2 配套相关制度,规范耕地流转市场 首先,如今的 L 村耕地流转交易市场已转变为“市—县—乡—村”4 级,而且正朝着贯通省级平台的方向努力,此外,L 村所在的市已经入驻了专业平台——土流网,这为拓展市场、增加交易额奠定了良好基础。其次,L 村在耕地流转交易服务上有所拓宽和优化。除了日常的发布信息、提供咨询、进行交易外,还及时更新信息,为挂牌于流转交易中心的耕地配置超清图片、视频。更重要的是,还将耕地流转交易中心变成了教育学习基地,一方面,L 村耕地流转交易中心与其他同行进行交流,互相学习、借鉴、合作,改进管理,提高服务效率和质量;另一方面,L 村耕地流转交易中心每周六会举办一次讲解会,对耕地流转交易中心的作用、服务范围,耕地流转的规则、程序、制度、政策、法律,流转中出现的问题以及防范对策进行讲解,让村民加深了对耕地流转交易的认识。再次,L 村根据村情探索流转形式,例如成立合作社,使农民有了耕地入股收益。最后,L 村建立了耕地流转违规惩戒机制,坚持按照程序、章程流转耕地,严禁口头承诺,必须签订承诺书和合同,对于违规合同的人要求将流转金额及时赔偿给农民,并将其拉入黑名单,永远不得流转 L 村的耕地。

3.3 规模经营耕地,助推现代农业发展 首先,规模把关。土地流转和多种形式规模经营,是发展现代农业的必由之路,也是农村改革的基本方向^[9]。要发展规模农业的思路是正确的,但是正如高层指出的规模应适度。耕地规模小了,耕地规模效应不显著;耕地规模过大了,则适得其反,反而“吃不消”;只有规模适度才最能够发挥耕地价值,推动现代农业发展。其次,建设云数据平台。L 村成为县搭建云数据平台发展农业的试点之一,L 村充分利用电子信息技术、云计算技术对农业的生产效益、生产成本、管理成本、耕地面积、天气、所用肥料、机械器具、病虫害发生频率等逐一分类,模拟分析,预测农业的发展态势、生产效益,预防自然灾害、减少各种成本等,有效推进了 L 村农业发展。再次,机械为主,人工为辅的生产经营方式。以 L 村的一家合作社为例,该合作社有 2 台甘蔗培地机、2 台甘蔗种植机、1 台甘蔗除草机、2 台甘蔗装车机、5 台甘蔗削皮机、5 台大型甘蔗榨汁机、1 台新型自走式甘蔗打药机,实现了培地、种植、除草、装车、削皮、榨汁等环节的机械化,提高了甘蔗生产、加工效率。

3.4 加强“三资”监管,优化抵押贷款体系 L 村在总结“三资”管理出现的问题的基础上,成立了“村一组‘三资’监管委员会,人员从‘村一组理事会’抽调组成,组级‘三资’监管委员会要定期向村级‘三资’监管委员会汇报工作,及时公开“三资”的收支、余额、用途等并整理留档,村级“三资”监管委员会则向乡政府汇报相关情况,乡政府可随时查阅村组“三资”状况。此外,农民也有权利随时查阅“三资”,确保“公资”公用。

L 村所在的县金融机构对抵押贷款体系进行了优化。首先,指定正规银行作为抵押贷款机构。只有在指定的正规银行才能享受贷款优惠。其次,对抵押群体的规定。一方面,抵押群体必须是诚信、勤劳、无不良癖好、无恶习、未被国家相关部门拉入黑名单的人;另一方面,对于失信人员的惩戒包括:限期还款,对于在规定期限内未还款者,其不能在国家的任何银行机构办理业务,视金额大小而规定其限乘飞机、高铁、动车的时间。因此,村民一般都自觉还款、还贷。再次,农村土地承包经营权抵押物价值评估和确认^[3]。在人员上,都是县农商银行派遣的专业人员,以确保专业性、公正性、权威性;在标准上,与市场接轨,按照市场价来定夺;在程序上,经村小组邀请和县农商银行批准,专业人员就可以进村工作并及时公布其所值。最后,资金。银行提供贴息贷款,在对耕地生产效益、规模等因素的综合考量上确定贷款额度,其额度的确定亦可借鉴余江县的整村授信机制^[4]。

3.5 明晰纠纷根源,建立纠纷调控机制 L 村在“三权分置”下推进耕地闲置治理的过程中,思考和总结了纠纷调控问题,逐步建立了“纵横”纠纷调控机制。

首先,在原则上,坚持“明晰根源、公正调解、认真总结、重点预防”十六字方针。例如 L 村的两位村民在耕地确权上存在纠纷,根源在于其中一位村民擅自改变田埂,村里就请了德高望重的老人进行调解以确保公正,之后,L 村进行了总结,并提出在耕地确保的工作上要重点预防纠纷,多做好沟通、宣传工作。其次,在结构上,表现为纵横交错。从纵向看,有组、村、乡、县 4 级调解层级,层层保障和落实,确保公平、公正、高效调解纠纷;从横向上看,有党员、理事会成员、乡贤、老人、亲朋好友等。最后,在方式上,L 村建立了微信纠纷调控群、QQ 纠纷调控群、纠纷调控室,向群众发放了纠纷调控员(乡贤、理事会成员、村委会成员等)的热线电话簿,便于及时有效出动人员赶到纠纷现场,迅速掌控局面,有力化解纠纷,防止事态恶化。相比于其他村落,L 村明晰纠纷根源,建立纠纷调控机制,使得 L 村的纠纷事件明显减少,纠纷处理方式也更为妥当。

参考文献

- [1] 朱道林.“三权分置”的理论实质与路径[J].改革,2017(10):115-119.
- [2] 韩文龙,李强,杨继瑞.习近平新时代农地“三权”分置的实践探索[J].财经科学,2018(11):37-50.
- [3] 黄登迎,杨红.农村土地“三权分置”政策面临的主要困境及解决路径:以新疆为例[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2017,19(6):130-136.
- [4] 齐衡,吴玲.中国农村土地制度变迁的历史溯源与现实观照[J].吉首大学学报(社会科学版),2017,38(3):72-77.
- [5] 公茂刚,王学真,李彩月.“三权分置”改革背景下我国农村土地流转现状及其影响因素研究[J].宁夏社会科学,2019(1):92-101.
- [6] 代三妹,谢云.土地流转:弱转入土地意愿的博弈分析[J].中国农业资源与区划,2019,40(5):141-147.
- [7] 张溪,黄少安.交易费用视角下的农地流转模式与契约选择[J].东岳论丛,2017,38(7):118-126.
- [8] 郭金丰.乡村振兴战略下的农村土地流转:市场特征、利益动因与制度改进——以江西为例[J].求实,2018(3):79-97,112.
- [9] 刘志昌.习近平农村土地制度改革思想的价值旨归及其意义[J].社会主义研究,2017(6):8-12.