

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20190124

· 资源利用 ·

# 广东省农地“三权分置”可持续发展评价\*

陈石清

(广州工商学院, 广东广州 510850)

**摘要** [目的] 探讨农村土地的所有权、承包权和经营权的可持续发展能力, 对于有效解决土地产权的困境, 稳定农地承包权以及推进农村土地经营权的有序流转具有重要的实际意义。[方法] 以广东省为例, 通过构建农地“三权分置”可持续发展评价体系, 采用层次分析法确定指标权重, 进而通过可持续发展指数确定其可持续发展能力。[结果] 广东省农民土地承包权指数最高, 而对应指标的指数相对也高, 其中土地承包权确权实测率指数最高; 广东省农民土地流转经营权的指数介于所有权和承包权之间, 农民在获得稳定的土地流转收益有力转移农村剩余劳动力, 进而直接或间接的增加农民收入; 广东省的农村土地所有权指数最低, 因为广东省所有权人均土地面积较低, 农民的产权认知能力较弱, 导致指数偏低。[结论] 农地“三权分置”相互影响相互制约, 落实农地集体所有权, 制定土地有偿使用和有偿退出机制, 建立多层次的土地流转中心和合作社, 维护农地的合理流转, 在一定程度上提高农地的利用效率。

**关键词** 农地“三权分置” 指标体系 可持续发展 层次分析法 广东省

**中图分类号**: F321.1, D922.32 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2019]01177-05

## 0 引言

“三权分置”思想指的是将所有权, 承包权及经营权进行“三权分置”, 经营权可以流转, 所有权, 承包权及经营权是作为整体发挥效用, 同时每种权利又有其各自功能。从目前来看, 开展“三权分置”的重点就是要放活经营权, 核心要义是明确给予经营权享有的法律地位及权能。十八届三中全会指明我国农村改革重新出发的基调, 2014年1月“中央一号文件”开始对农村的改革实施了全面部署。国土资源部总规划师严之尧提出, 要加强农村土地制度改革需要稳定承包权, 同时放活经营权。具体地说, 就是在以农村土地集体所有权为基础, 保持农村土地承包关系长久不变, 不断强化并完善耕地保护制度, 使农民享有可以使用, 收益, 流转承包地权利并具有抵押和担保权能。2014年12月, 农村土地制度改革试点工作进入快速发展时期, 农村土地改革三箭齐发, 大力推进农业现代化。“三权分置”这一政策成为继家庭联产承包责任制后农村所出现的再一次重大制度创新, 体现出农村基本经营制度的生机活力, 明确了土地产权关系及农民的权益, 合理利用土地资源, 建设新型农业经营模式, 推进现代农业发展。2017年10月中国土地承包法修正案提请草案明确指出国家会依法长久维护农村土地承包关系稳定发展, 耕地承包期期满后可以继续延长30年。

土地是人类赖以生存和发展的重要自然资源, 同时具有经济和社会价值。农地产权制度的建立有利于土地资源的优化配置、利用率提高以及可持续发展。相关部门必须加强对“三权分置”重要意义的认识, 合理规划三权的相互关系, 正确使用“三权分置”理论, 不断探究“三权分置”的具体实现模式。改革措施的顺利实施, 必须有正确的改革方针来指引, “三权分置”思想便是农村土改的核心。孟令号<sup>[1]</sup>指出近年来, 我国农村土地制度的改革受到越来越多的重视, 由于当下制度的约束, 侵害了很多农民的利益, 从长远的发展来看, 农民的利益对于社会的和谐稳定, 国家粮食安全及农业现代化发展有着重要的作用。

收稿日期: 2018-02-21

作者简介: 陈石清 (1972—), 男, 湖南祁东人, 硕士、讲师。研究方向: 物权法研究。Email: 754660555@qq.com

\* 资助项目: 广东哲学社会科学规划课题“农村土地‘三权分置’改革研究”(150FX002)

庞璐等<sup>[2]</sup>指出“三权分置”思想是对过去集体所有权及承包经营权二权分离土地改革深入研究发展的结果,是推进我国现代化农业发展的重要因素,不过因为存在农地产权制度的问题使土地资源配置非常低效,农民切身权益缺少保障,土地权益受到危害,影响了“三权分置”改革的进展。文章建议对农民承包权,农民补偿等方面重点着手,充分保障农民的权益,使农地制度改革稳定发展。李有群<sup>[3]</sup>指出了由两权分置发展为所有权,承包权以及经营权“三权分置”的农地产权制度的历史必然性,给出在以后发展过程中所面临的问题以及如何处理这些问题的方法及建议。胡震等<sup>[4]</sup>重点探讨了学界比较关注的“三权分置”与现行法律规定的符合性及农村社会的自然需求情况等焦点问题,提出农地“三权分置”跨学科性的研究需掌握好土地改革同法律,理论与实践,共性及个性之间的根本性关系。张燕纯等<sup>[5]</sup>通过从新制度经济学的角度来分析农村土地“三权分置”的制度发展过程,结合各自所特有的权能特点,对现有的集体所有制主体不完整,土地承包权管理紊乱等问题给出见解并提出合理解决方法。指出“三权分置”思想是处理农业用地无人耕种,发展农村土地合理经营的重要方法,通过规划三权权能及经济学关系,解除法律制度障碍是“三权分置”今后改革的重点及方向。

土地“三权分置”是我国农村土地制度改革的新方向,适应土地整理发展和经济社会发展的时代要求,为土地可持续发展提供理论支撑。广东省政府结合国家的土地改革政策发布了该省“三权分置”实施意见,该意见将中央文件与广东实际情况充分结合,提出探索农村土地“三权分置”改革的路线与举措,农地“三权分置”改革是促进农业现代化转型和全面建设小康社会的重要举措,在广东省全面开展以来,取得了一定成绩,但也面临一些问题和困难,因此需要在可持续发展要求下进一步深化改革。“三权分置”可持续评价是土地改革的重要组成部分,因此文章重点评价了广东省实行农地“三权分置”可持续发展的情况,为广东省今后更好地实施新的农村土地改革提供一定的参考依据。

## 1 研究区域概括

广东省会广州,位于中国大陆最南部。广东东靠福建,北临江西与湖南,西接广西,南靠南海,处于北纬 $20^{\circ}13' \sim 25^{\circ}31'$ 与东经 $109^{\circ}39' \sim 117^{\circ}19'$ 之间。全省陆地总面积约为 $17.98 \text{万 km}^2$ ,为全国陆地面积的 $1.87\%$ ,其中岛屿面积约占 $1592.7 \text{km}^2$ ,为全省陆地面积的 $0.89\%$ ,沿海共有759个面积在 $500 \text{m}^2$ 以上的岛屿,其数量在全国居第三位,适宜农地面积为 $4.34 \text{万 hm}^2$ 。广东省为亚热带及热带东亚季风性气候,是我国光、热及水资源最为丰富的地区之一,全省年平均气温约为 $22.3^{\circ}\text{C}$ 。广东人多地少,经济资源优良,根据广东省统计局统计,截止2017年,广东人口数量共计1.043 205亿人,其中城镇人口约为6 986万人,乡村人口数量为广东省总人口的 $33.5\%$ ,广东省全年GDP为8.99万亿元,同比增加了 $7.5\%$ 。广东省继2016年中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》后,2017年9月份省委办公厅、省政府办公厅颁布了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》,拉开了广东省农地“三权分置”改革的大幕。

## 2 研究方法

为了合理地评价广东省农地“三权分置”可持续发展能力,该文采用层析分析法<sup>[6-7]</sup>,首先通过分析农地“三权分置”的内涵,同时结合参考文献和已有的研究结果<sup>[8-9]</sup>分析三权的影响因素,在客观性、科学性、可操作性的原则下,参考2017年《广东省统计年鉴》和《农村统计年鉴》等中的指标构建广东省农地“三权分置”可持续发展评价体系,主要从农村土地所有权、农民土地承包权和农民土地流转经营权等3个方面选取评价指标。农村土地所有权包括所有权人均土地面积、土地所有权登记率、农民产权认知能力、政府惠农政策性补贴等4个指标;农民土地承包权包括土地承包权确权实测率、农民人均非农收入、非农人口比例、农村养老保险完善性等4个指标;农民土地流转经营权包括农业经济水平、农民人均收入、土地流转服务中心、土地股份合作社等4个指标。其次通过在指标体系的基础上对同一层指标之间的重要性进行两两比较,以1~9标度法对结果进行量化,构造指标两两判断矩阵,然后归一化处理并通

过一致性检验,最终得到各个指标的权重值,进而通过加权平均法计算农地“三权分置”可持续发展指数<sup>[10]</sup>,指标体系详见表 1,权重值详见表 2。其中当可持续指数介于 0~0.2 时,可持续发展水平低;当可持续指数介于 0.2~0.4 时,可持续发展水平较低;当可持续指数介于 0.4~0.6 时,可持续发展水平中等;当可持续指数介于 0.6~0.8 时,可持续发展水平较高;当可持续指数介于 0.8~1 时,可持续发展水平高。

### 3 结果与分析

结合表 2 的权重计算得出广东省“三权分置”可持续发展指数(表 3)。从表 3 可以看出,广东省农地“三权分置”可持续发展指数为 0.41,处于中等发展水平,仍有发展的空间。虽然广东省是经济大省,但“三农”问题仍很严重,农业发展受土地资源的制约,自 2017 年广东省农村土地“三权分置”改革的实施,已形成“三权分置”的良好格局,但仍未全面落实土地集体所有权,稳定农户承包权以及流转土地经营权。从要素层来看,广东省农民土地承包权指数最高,而对应指标的指数相对也高,其中土地承包权确权实测率指数最高,据了解,目前广东省农村土地承包经营权确权登记颁证工作进入攻坚克难的关键阶段,截止 2017 年确权实测率达到 104.15%,颁证率达到 76.17%,各地还依托确权工作累计化解历史遗留和潜在涉地纠纷近 5 000 宗。农民通过土地承包确权到户,维持土地承包关系的稳定,为农民提供长久的生计保障和社会保障。农村土地“三权分置”的目标是构建新型农业经营体系,发展适度规模经营。而广东省农民土地流转经营权的指数介于所有权和承包权之间,因为土地流转服务中心和土地股份合作社的实施,有利于提高土地的利用效率,而新型农业经济主体有利于推动农业的专业化,现代化和集约化,且在农民在获得稳定的土地流转收益有力转移农村剩余劳动力,进而直接或间接的增加农民收入。广东省的农村土地所有权指数最低,因为广东省所有权人均土地面积较低,农民的产权认知能力较弱,导致指数偏低。综合来看,“三权分置”实施有利于避免两极分化,维持基本的社会公平。

## 4 结论与建议

### 4.1 结论

通过构建广东省农地“三权分置”可持续发展评价体系,分析广东省所有权、承包权和经营权的可持续发展指数,关系广东省众多农民的切身利益、现代农业的建议以及农村改革的稳步发展。

(1) 在广东省推进农地“三权分置”,实现可持续发展,必须加强落实农村土地所有权,提高土地所有权人均面积和产权的认知能力;发展土地流转经营权,推动土地利用率的提高;稳定土地承包权,增加农民收入。

(2) 三权相辅相成,有机结合,广东省在落实土地“三权分置”的过程中,要细化改革的各个环节,

表 1 广东省农地“三权分置”可持续发展评价体系

目标层	要素层	指标层
广东省农地“三权分置”可持续发展评价体系	农村土地所有权	所有权人均土地面积
		土地所有权登记率
		农民产权认知能力
	农民土地承包权	政府惠农政策性补贴
		土地承包权确权实测率
		农民人均非农收入
		非农人口比例
	农民土地流转经营权	农村养老保险完善性
		农业经济水平
		农民人均收入
		土地流转服务中心
		土地股份合作社

表 2 广东省农地“三权分置”可持续发展评价指标权重

要素层	权重	指标层	权重
农村土地所有权	0.33	所有权人均土地面积	0.10
		土地所有权登记率	0.11
		农民产权认知能力	0.05
农民土地承包权	0.34	政府惠农政策性补贴	0.09
		土地承包权确权实测率	0.16
		农民人均非农收入	0.07
		非农人口比例	0.05
农民土地流转经营权	0.33	农村养老保险完善性	0.07
		农业经济水平	0.08
		农民人均收入	0.10
		土地流转服务中心	0.06
		土地股份合作社	0.06

表3 广东省农地“三权分置”可持续发展评价指标指数

目标层	权重	要素层	指数	指标层	指数
广东省农地“三权分置”可持续发展评价体系	0.41	农村土地所有权	0.38	所有权人均土地面积	0.25
				土地所有权登记率	0.37
				农民产权认知能力	0.29
	0.43	农民土地承包权	0.43	政府惠农政策性补贴	0.36
				土地承包权确权实测率	0.51
				农民人均非农收入	0.45
	0.40	农民土地流转经营权	0.40	非农人口比例	0.48
				农村养老保险完善性	0.44
				农业经济水平	0.32
				农民人均收入	0.41
				土地流转服务中心	0.38
				土地股份合作社	0.46

因地制宜,合理规划,奠定农地“三权分置”的产权基础,探索多元的实践模式,完善二级市场建设,进一步推动土地流转经营权,共同促进“三权分置”工作的有序进行。

## 4.2 建议

(1) 农地流转显著影响农民收入,粤东和粤北两个地区的农户对土地的依赖程度较大,广东省应建立多层次的土地流转中心和合作社,严格制定农地流转和用途管理制度,维护农地的合理流转,保障农地对该区域农户的社会保障。农地流转导致农户对土地的依赖程度较低,扩大了从事非农生产活动的空间,提高了农民的收入水平。同时应严格保证1.2亿 $\text{hm}^2$ 耕地不变的底线,鼓励农户进行土地流转,将失地农民纳入新型城镇社会保障体系中,强化农户的利益,以确保土地流转顺利进行。

(2) 加强养老保险和医疗保障。粤西、粤东、粤北等欠发达地区的养老保险和医疗保障水平较低,必须完善养老、医疗、就业和教育等方面的保障,逐渐削弱农户对土地的保障功能,政府鼓励并推行土地承包权退出,实施退地补偿,通过土地承包权退出释放闲置农地资源,在一定程度上提高农地的利用效率。且从历年来广东省农村土地承包经营权流转的情况来看,土地流转主体趋于多元化,广东省应配以政策辅助,使农民充分享有土地使用权的同时实现土地的有序流转,实现土地的高效利用。

(3) 提高农户对土地所有权的认知。珠三角地区的农户受省中心的辐射,农户对土地所有权的认知能力较高,而粤西、粤北和粤东等地区农户的家庭人口较多,人均耕地面积较小,农户对土地的认知能力有限,政府应采取一定的措施调控土地,落实土地集体所有权,颁布土地所有权证件,建立农地有偿使用和有偿退出机制,同时鼓励农村集体组织以合作、出租等方法充分利用农地,增加农民财产性收入。此外由于土地所有权在实际操作中缺乏明确的执行力,因此应在遵循土地产权制度的规律和趋势下,基于广东省不同区域的实际情况,重点发展物化土地产权,提高征地补偿标准,解决农民失地的安置问题。

## 参考文献

- [1] 孟令号. 浅议农地三权分置背景下农民利益的保护研究. 农村经济与科技, 2016, 27 (15): 194-196.
- [2] 鹿璐. 浅论“三权分置”背景下农民利益保护机制的构建. 长春理工大学学报, 2017, 30 (2): 35-38.
- [3] 李有群. 农地“三权分置”下对农民权益保护的思考. 中国市场, 2016 (25): 282, 284.
- [4] 胡震, 朱小庆吉. 农地“三权分置”的研究综述. 中国农业大学学报, 2017, 34 (1): 106-117.
- [5] 张燕纯, 韩书成, 李丹, 等. 农村土地“三权分置”的新制度经济学分析. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (1): 17-22.
- [6] 张婧, 李强, 周渊. 陕西省城市可持续发展评价. 中国人口·资源与环境, 2013, 23 (S2): 448-453.
- [7] 赵丹丹, 高世葵. 基于AHP的资源型城市可持续发展水平评价研究——以山西省为例. 资源与产业, 2015, 17 (5): 1-7.
- [8] 杨玉珍. 传统农区三权分置政策执行的风险及影响因素. 中州学刊, 2016 (12): 36-41.

[9] 龚睿. 农村土地“三权分置”的制约因素及路径研究. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (5): 143 - 147.

[10] 刘佳, 张蓉, 潘志宏. 基于改进层次分析法的社区灾害风险及易损性评价. 江苏科技大学学报, 2017, 31 (3): 399 - 404.

## EVALUATION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF "THREE RIGHTS SEPARATION" OF AGRICULTURAL LAND IN GUANGDONG PROVINCE\*

Chen Shiqing

(Guangzhou College of Technology and Business, Guangzhou, Guangdong 510850, China)

**Abstract** Exploring the sustainable development ability of rural land ownership, contracting rights and management rights has important practical significance for effectively solving the dilemma of land property rights, stabilizing rural land contracting rights and promoting the orderly circulation of farmland management rights. Taking Guangdong province as an example, the sustainable development evaluation system of "separation of three powers" of rural land was constructed, and the index weight was determined by analytic hierarchy process, and then its sustainable development ability was determined by sustainable development index. The results show that the index of farmer's land contract right in Guangdong province is the highest, and the corresponding index is relatively high, among which the index of the actual measurement rate of land contracting right is the highest; the index of farmer's land transfer right in Guangdong province is between ownership and contracting right, and the farmers obtained stable land transfer income can effectively transfer rural surplus labor, and then directly or indirectly increase farmers' income. The rural land ownership index of Guangdong province is the lowest, because the per capita land area of ownership in Guangdong province is low, and farmers' property rights cognitive ability is weak, which leads to the low index. The "three powers separation" of rural land and affects and restricts each other, implements collective ownership of rural land, formulates a mechanism for paid use and withdrawal of land, establishes multi-level land transfer centers and cooperatives, maintains the reasonable circulation of rural land, and improves the utilization efficiency of rural land to a certain extent.

**Keywords** "three rights separation" of farmland; indicator system; sustainable development; analytic hierarchy process; Guangdong province