

农村土地经营权抵押勿贸然抢跑

国家行政学院 宋志红

最近，媒体时常报道各地纷纷开展土地经营权抵押试点，一些地方也很以这种“先行先试”为傲。但笔者深为这些举措捏一把汗：在没有修法或者有权机关正式授权试点之前就贸然行动，会给改革探索的深入推进带来障碍。

首先，土地经营权流转和抵押法律关系的明确，以三权的权能配置明确为前提，这就需要对各产权的权能配置作出明确界定，需要明确各自的主体、内涵和外延，以及相互之间的权利义务关系。但中办、国办《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》对农村土地“三权分置”改革仅限于“坚持农村土地集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权”这种十分原则性的表述，三权的权能配置并不明晰。理论界和实务界对这一问题的研究也尚欠成熟。或许短期来看这种做法并无大碍，但假以时日，一旦出现无法偿还银行贷款需要拿土地经营权实现抵押权的情形，纠纷也就无法避免，在模糊的产权状态中受损的必将是弱者，而且极有可能是农民。

其次，现行《农村土地承包法》和《物权法》规定的土地承包经营权制度是以农村土地“两权分离”为基础的，农村土地“三权分置”改革必将带来农业用地权利体系的重新安排。这意味着这一改革举措不仅与《农村土地承包法》、《物权法》、《担保法》等的规定不符，而且是有重大突破。在这几部法律中并无“土地经营权”的地位，自然土地经营权也不在《物权法》和《担保法》规定的可以抵押的财产之列。故此，在没有修法的情形下就开展土地经营权抵押实践，显然于法无据，一旦发生纠纷，如果严格依照法律规定，抵押权并不能得到保障。

农村土地“三权分置”改革也必须于法有据，以法治方式推进。当前以法治方式推行这项改革有两种路径可选：一是先授权试点后立法，二是直接立法。在当前条件下，短期内尚不具备直接修法条件：《农村土地承包法》、《物权法》、《担保法》等有关农村土地承包经营制度的规定建立在原有的“两权分离”基础上，“三权分置”改革要求重构农业用地上的权利体系，各产权的权能配置、权利义务关系等也会发生较大变化。这意味着需要对《农村土地承包法》、《物权法》、《担保法》进行较大力度的修改，会涉及分散在各处的诸多条款。但当前并不具备如此大力度修改这三部法律的条件。故此，农村土地“三权分

置”改革采取授权试点模式先行先试是更加符合当前实际的选择。待经验积累足够、立法条件成熟，再启动修法程序，然后再全国推广。

（来源：《学习时报》）

农地是农民的保险手段而不是致富工具

德国哥廷根大学 于晓华

中国的土地制度，除了保证农业生产，确保粮食安全之外，还有更重要的功能是保障整个社会的政治稳定。

中国是一个人多地少的国家，这是决定中国现有农地制度的根本因素。据最新统计，中国耕地总面积为20.03亿亩，而总人口为13.7亿，农村户籍人口约为8亿。农村人均耕地仅为2.5亩。在东部沿海地区，农村人均耕地不足1亩。这么少的人均耕地，从经济学的角度来说，仅能糊口，根本不足以致富；所以，土地不可能成为农民的致富手段。

从商业的角度来说，把土地“种上”房子，其收益肯定会大于种庄稼。这也是很多人支持农地私有化的原因之一。但是，中国农村居民还没有建立良好的失业保险等社会保障制度。在中国农村地区实施平均分配土地，起到了农村居民的社会保障和养老保险的作用。在城市经济不景气，大量农民工失业时，可以起到一个社会缓冲作用。这才是问题的关键。

从历史的角度来分析，现行政权就是依靠土地革命和土地改革，吸引了大量农民的支持而成功获取的。1927年到1937年的土地革命，共产党在根据地打土豪分田地，满足了农民的土地需求，以城市资产阶级为代表的国民政府的数百万军队也没能消灭共产党的军队。1949年新中国成立后，共产党把没收的地主的土地分配给无地少地的农民，为政权的稳固以及后来的工业化打下了基础。1978年，改革开放也是从农村土地改革、实行分田到户、家庭联产承包责任制开始。

即使37年过去了，时空变幻，土地仍然和政权的基础紧密联系在一起。现有的土地制度是一个历史的选择。虽然在经济上可能不是最优的设计，而是一个扭曲，但这是为了保障粮食安全和维护社会稳定衍生出来的适合当下的制度，经济学上称之为“内生的制度演化”。

实施农地资本化或者农地私有化不是不可以，但必须为农民建立和城市居民一样的失业和社会保障体系。按照现有

地方政府财政实力，很难在短期内为农民建立和城市居民一样的社会保障体系，贸然推行农地私有化可能会带来社会的不稳定。

同时必须指出的是，按照最新的一些研究，农村居民的非农收入占总收入的比重已经超过60%；的确农业收入已经不占农民收入的大头。维持现有的土地制度，不是为了把农民禁锢在土地上，而是让土地给农民一个保险。

（来源：《南方都市报》）

农村土地流转不能“跑偏了”

中国社会科学院农村发展研究所 王小映

《农村土地承包法》对土地流转的主体、形式等作了明确的法律规定，规定承包地流转的主体是农民，而不是集体。这是一个很重要的法律制度。土地流转要以农民为主体，让农民依法、自愿、有偿地流转承包地，而不是由集体去流转承包地。

怎么判断是不是强制流转呢？很重要的一点，就是要看农民流转土地是不是自愿的，是不是自主作出这样的决定。比如说在选择是不是流转承包地，以什么样的方式流转承包地，在什么时间点上流转承包地，包括签订流转合同、谈判租金等过程中，农民是不是作为一个主体在发挥作用。

也有些农民觉得自己流转土地很麻烦，于是把自己的承包地归集起来，统一交给村委会或者一个中介机构，统一委托它去流转，这是可以的。但这也需要农民自愿，并且在流转过程中，必须保证农民有知情权和监督权。很简单，能够流转的土地承包经营权是农民的，而不是村委会的，也不是哪个中介机构的。所以，一定要保证让农民作为流转主体根据自己的具体情况来作出流转土地的决定，这一点很重要。

怎么去落实平等协商、自愿、有偿的流转“三原则”呢？最为关键的是，政府、村委会、村集体经济组织和农民要把自己的角色搞清楚，尤其是政府和村委会。政府应当是土地流转市场的监管者，要保证这个市场健康有序地发展。村委会也要搞清楚自己不是土地流转的主体，农民才是土地流转的主体。即使农民将土地委托给村委会或村集体经济组织代管和代为流转，村委会或村集体经济组织也只是一个托管人或中介，而不是土地承包经营权人。

在土地流转中，村委会或村集体经济组织可以做的是提供一些服务，比如说沟通信息、撮合交易、托管等。不能自作主张、不顾农民意愿地流转农民的土地，尤其是不能强迫

农民把土地交回来再去流转，不能在农民不知情的情况下以违背农民意愿的方式把土地流转出去。比如现实中就存在，农民委托管理的土地托管期已到，但是村委会或村集体经济组织却将托管的土地超期流转出去了，这样的事村委会或村集体经济组织不能做。

（来源：《人民日报》）

以制度建设降低农地流转交易成本

西南大学农业经济管理学院 李强 段豫川

建立一个统一的农地权利登记机构和登记制度。农地作为典型的不动产，其承包经营权流转行为的规范需要以权利登记制度为基础。在权利登记过程中应统一计量标准，目前我国农村习惯以“亩”作为计量单位，其在不同的区域面积各不相同，必须对农用地面积统一计量标准逐一普查、测量和登记，只有具备了确定的交易标的，才有可能保障正常有序的农地承包经营权流转市场。

建立一个有效的流转中介服务网络。在符合条件的村镇建立农地托管中心，作为流转农地的一级批发商，有转出意向的农户将农地承包经营权流转至托管中心，由托管中心与农地需求方谈判接洽，从而降低农地流转的谈判成本。托管中心将农地流转信息包括农地位置、流转价格、肥沃程度和耕作便利情况等汇总到县一级甚至省一级信息中心，从而降低农地流转的搜寻成本，克服农地流转只能在小范围进行、不适应农村人口转移不平衡的缺点。

转变政府职能，建立一个能有效减少农地流转纠纷的监管机构 and 能快速处理农地流转纠纷的仲裁机构。在农地承包经营权的流转过程中，必须本着“依法、自愿、有偿”的土地流转原则，让市场作为农地资源配置的决定性力量。政府必须转变职能，不能当运动员，只能当裁判员，监管土地法规是否得以遵守、农地用途管制制度是否得以保障。为农地流转参与各方平等协商提供平台和规范的土地流转合同，保障土地流转工作始终在阳光下运作。

建立一个促进农地承包经营权流转的辅助支持系统。要加大对土地托管中心和信息网络建设的资金扶持，各级财政应在支农资金中安排一定比例，用于其贷款利息的补贴；银行、信用社等金融部门要积极创新适合农地流转特别是大规模流转的金融产品，给予信贷支持，提供各种低息贷款，帮助解决参与各方流动资金不足的问题。

（来源：《光明日报》）