

# 昨起正式施行的新农村土地承包法“三权分置” 保护进城农民 保障妇女权益

根据宪法制定的农村土地承包法,是一部直接关系到亿万农民群众切身利益、生存发展的重要法律。这部法律从2003年实施以来,对于稳定农村基本经营制度,维护农村集体土地所有权和广大农民的承包土地经营权,促进农村土地承包关系的稳定,促进农业农村经济的健康发展和农村社会和谐稳定都发挥了非常重要的作用。

就在上个月的29日,十三届全国人大常委会第七次会议以170票赞成、1票弃权,表决通过了关于修改农村土地承包法的决定。新的农村土地承包法从今年1月1日起正式施行。修改后的法律规定,耕地的承包期届满后再延长30年。同时,考虑到土地承包关系除了耕地还包括草地和林地,同时规定,草地和林地的承包期届满后,在现有基础上相应延长。



## 重要修改一：“两权”变“三权”，土地经营权正式入法

据《法制日报》报道,这次修法的一个重要内容,就是在原来的集体土地所有权、土地承包经营权的“两权”基础上,从土地承包经营权中分离出一个权利——土地经营权。简而言之,这次修改农村土地承包法,主要就是为了将农村土地实行“三权分置”的制度法制化。

所谓“三权分置”,针对的是农村集体经济组织内部的家庭承包方式而进行的一个制度设计。“三权”都是哪三权呢?第一个是所有权,即农村的土地归农民集体所有,土地管理法和物权法对此都有明确规定。第二个是土地承包经营权,即农村集体经济组织成员依法承包由本集体经济组织发包的农村土地以后,就享有了土地承包经营权。对此,修改前的农村土地承包法和物权法都有规定。第三个就是此次新设的权利——土地经营权。

——为什么要多出这样的权利呢?

全国人大常委会法工委民法室副主

任杜涛给出了解释:“三权分置”的设计,是承包的农户承包土地以后,不但可以在本集体经济组织内部流转承包地,还可以向外部的受让人流转承包地,而且流转以后,要使受让人获得权利保障。这样可以有利于促进适度规模经营,进一步发挥农村土地资源的效率,也有利于增加农民的财产收入。这就需要在土地承包经营权的基础上,再设计一个由流转的受让人享有的权利,也就是这次修改后新增加的土地经营权。”

——修改后的农村土地承包法对于土地经营权都有哪些制度设计呢?

一是在总则提出了土地经营权的概念,同时也表达了整个制度设计的理论基础,即承包方既可以自己经营,也可以由他人经营。流转承包地的土地经营权,就是由他人经营的一个实现方式。

二是规定了流转的方式。新法规定,承包方可以自主决定依法采取出租(转包)、入股或者其他方式,向他人流转土

地经营权,并向发包方备案。

三是明确土地经营权登记制度。新法明确,土地经营权流转期限为五年以上的,当事人可以向登记机构申请土地经营权登记,未经登记,不得对抗善意第三人。

四是规定了土地经营权的融资担保。根据新法,一方面,承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保。另一方面,土地经营权流转的受让人,通过流转取得的土地经营权,经过承包方的书面同意并向发包方备案,也可以向金融机构融资担保。融资担保以后,就发生了担保物权的效力。当事人就可以向登记机构申请登记。作为担保物权的金融机构,有权就土地经营权优先受偿。

此外,关于土地经营权这一部分,新法中还增加了关于土地经营权流转合同的订立和解除,社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查制度等其他方面的内容。

## 重要修改二：没了土地就失去一切？不会的！从立法设计上彻底打消农民的这种忧虑

土地可以流转了,把分给自己的承包地转包给了别人,那是不是自己就失去这块地了?对于农民们的这种担心,农业农村部政策与改革司副巡视员孙邦群给出了明确答案:承包经营权是农民的,是物权。从农民的角度来说,不存在流转了之后土地就失去了的情况!

孙邦群说,从中央的要求到法律的规定,包括我们在实践过程中用了五年

时间在全国对农民承包经营权做了确权登记颁证,目的就是让农民能够拿到稳定的承包经营权。稳定承包经营权之后,农民可以按照自己的意愿来进行有计划的流转,也可以入股,也可以退出,也可以互换。这也是中央所要求的,在保护所有权和承包权的前提下,平等保护农民的土地经营权。

据了解,为了平等保护经营权,相关

部门推出了一系列措施,包括流转市场规范化建设,这次根据新修订的土地承包法相关精神,将进一步完善流转市场管理办法。另一方面,孙邦群认为,农民的顾虑还与对流转合同的条款规定不是太清楚有关,“下一步,我们准备推出全国标准的土地经营权的流转合同文本,进一步规范合同。所以,农民在土地流转过程中不存在流转了土地,土地就失去的问题”。

## 重要修改三：人进了城,地怎么办? 新法明确“农民进城落户,可保留农村承包地”

随着工业化、城镇化的迅速推进,越来越多的农民进了城、落了户,成了“城里人”。但随之而来,很多人产生了新的担忧——自己在村里的承包地会不会被收回?新法给出了明确答案,规定国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。同时规定,承包期内,承包农户进城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方,也可以鼓励其流转土地经营权。

全国人大常委会农村委员会办公室主任何宝玉说:“承包期内不得随意调整农民的承包地,不得随意收回农民的承包地,是农村土地承包法的核心内容。稳定农村土地承包关系,保护农民的土地承包经营权,很重要的一点,就是发包方在承包期内不得随意收回承包地,使广大农民真正地感到土地承包经营权是有切实保障的。”

——保障进城农户的土地权益,新法都作出了哪些修改?

新的农村土地承包法第27条、第28条是两个核心条款。

据何宝玉介绍,概括起来说,这次新法对保护进城农户的土地承包经营权作了两个修改:一个是农民进城以前,不得以农户退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。一个是删除了要求进城农户交回承包地、不交回就收回的规定,修改为由进城农户自主选择如何处分土地承包经营权,可以按照自愿有偿原则,依法将土地承包经营权转让给本集体经济组织其他农户,也可以自愿有偿地将承包地交回发包方,也可以流转土地经营权。

据介绍,为了维护进城落户农民的土地承包权益,推进城镇化发展,2014年7月,国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》中明确提出,现阶段不得以退出土地承包经营权、使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的三个条件。2016年10月中办、国办发布的《关于完善农村土地所有权承包权经营权三权分置办法的意见》,又进一步重申,不得以退出土地承包权作

为农民进城落户的条件。

“根据这些文件的精神,我们这次修改农村土地承包法专门增加了一项规定,即国家保护进城农户的土地承包经营权,不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”何宝玉说,从目前的大部分情况看,农户进城后一段时间内还是不稳定的,遇到经济形势比较困难的时候,农民可能还要回去。很多农民全家进城后,在城市中不一定能稳定下来,完全享受城市的社会保障需要一段时间。还有很多农户虽然全家迁到城里了,但是还需要在城乡之间往返,经济好的时候就在城市,经济困难的时候就回到农村。

何宝玉同时强调指出:“总体上看,我国城镇化也好,农民进城后市民化也好,都是一个长期的过程,对此我们要有历史耐心。对进城农民来说,承包地和宅基地的权益是他们在农村的最后一点财产和利益,所以对部分农户在进城后一段时间内,既有城镇居民的身份同时又保留土地承包权益,整体上讲不妨宽容一点,大度一点。不要一看到农户进城,就急急忙忙把承包地收回来。”

## 重要修改四：嫁出去的闺女泼出去的水？新法加强对农村妇女土地承包经营权的保护

此次修法还有一大亮点不得不提,就是对农村妇女的土地承包经营权进行了特殊保护。新的农村土地承包法增加了两项规定:一是规定承包农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。二是土地承包经营权证和林权证,这些证书应当将具有土地承包经营权的全部家庭成员列入。

一直以来,“外嫁女”的土地权益问题都是实践中反映比较多的问题,新的农村土地承包法真的可以为这类人群提供有力保障吗?对此,孙邦群用两句话作出明确回应:第一,在娘家的地不能收回。第二,在婆家如果没分到地的时候,更不能收回。

其实,修改前的农村土地承包法,就很注重保护农村妇女的承包经营权。比如说规定了农村土地承包,妇女与男子享有平等的权利,承包中应当保护妇女的合法权益,任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权等等,还规定不得因为妇女婚姻状况的变更而损害其土地承包经营权。

据孙邦群介绍,我国实行土地集体所有采取的是集体经济组织内部家庭承包方式,承包家庭的成员平等地享有承包土地的各项权益。这就是说,无论是妇女,还是老人和小孩,都要平等地享有土地的各项权益。“修订后的土地承包法特别体现了这条,这也是对妇女权益保护的一种强调。”

他进一步解释说,妇女结婚,新居住地未取得承包地的,发包方不能收回其原承包地,妇女离婚、丧偶,仍在原居住地生活,或不在原居住地生活,但在新居住地未取得承包地的,发包方也不能收回她的承包地。这些规定都是对妇女承包经营权加强了保护。(朱宁宁)

## 讣告

湛河区人大常委会原主任李克华同志,于2018年12月30日上午不幸去世,享年63岁。兹定于2019年1月3日(星期四)上午8时30分在市殡仪馆一厅举行遗体告别仪式,请生前友好届时参加。

妻:王素琴 携  
长子:李飞 长媳:马骏  
长孙:李岩林  
次子:李昭翼 儿媳:马程

## 泣告

2019年1月2日