《农村土地承包法修正案（草案）》解读

日前，党的十九大报告明确提出，巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。

这一实践检验行之有效的农村土地承包政策和成功经验即将转化为法律规范。10月31日，《农村土地承包法修正案（草案）》（以下简称“草案”）首次提请第十二届全国人大常委会第三十次会议审议，全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟表示，适应农村生产力发展的新要求，稳定和完善适合国情的农村基本经营制度，是修改农村土地承包法的基本出发点。

当前修改农村土地承包法具有必要性和紧迫性。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对稳定和完善农村基本经营制度、深化农村集体土地制度改革提出了一系列方针政策。从农业农村的现实情况看，随着富余劳动力转移到城镇就业，各类合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现，土地流转面积不断扩大，规模化、集约化经营水平不断提升，呈现“家庭承包、多元经营”格局。农业产业化、水利化、机械化及科技进步等，都对完善农村生产关系提出新的要求。

这次农村土地承包法修改的总体思路是：全面贯彻党的十八大、十九大和历次中央全会精神，围绕处理好农民和土地的关系这条主线，坚持农村基本经营制度不动摇，进一步赋予农民充分而有保障的土地权利，为提高农业农村现代化水平，推动实施乡村振兴战略和城乡融合发展，保持农村社会和谐稳定提供制度保障。

吸纳“三权”分置，稳定农村土地承包关系长久不变

“三权”分置，是指农村土地所有权、承包权、经营权分置并行，是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。目前，农村已有30%以上的承包农户在流转承包地，流转面积4.79亿亩。全国已有13个省份出台了相关实施意见。

草案吸纳了“三权”分置制度，规定以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权。同时明确了土地承包权和土地经营权的权能。为了加强对土地承包权的保护，草案规定，承包土地的经营权流转后，承包方与发包方的承包关系不变，承包方的土地承包权不变。

如何确保实行“三权分置”后不改变农地用途？草案规定，承包方连续两年以上弃耕抛荒承包地的，发包方可以收取一定的费用，用于土地耕作，连续三年以上弃耕抛荒承包地的，发包方可以依法定程序收回承包地，重新发包；土地经营权流转后第三方擅自改变承包地农业用途、弃耕抛荒两年以上、给承包地造成严重损害或者严重破坏承包地生态环境的，发包方或承包方有权要求终止土地经营权流转合同，收回土地经营权。

为了给予农民稳定的土地承包预期，草案规定，耕地承包期届满后再延长三十年。对此，刘振伟解释：“稳定农村土地承包关系并保持长久不变，有利于坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持土地承包关系稳定，核心是维护农民土地权益。”

农民进城落户，自行选择是否保留土地承包经营权

长期以来，进城务工和落户农民的土地承包权益保护问题一直是社会关注的焦点。农民进城落户能不能以退出土地承包经营权作为前置条件？此次草案给出了明确答案。

党的十八届五中全会决定提出，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。为此，草案删除了现行法律中关于承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应将承包地交回发包方的规定。

刘振伟表示，鉴于城乡人口结构的变革是一个较长的历史过程，现阶段农民进城务工、落户的情况也十分复杂，按照中央关于推进农业转移人口市民化的需求，草案规定，维护进城务工农民的土地承包经营权，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件，是否保留土地承包经营权，由农民选择而不代替农民选择。承包方全家迁入城镇落户，纳入城镇住房和社会保障体系，丧失农村集体经济组织成员身份的，支持引导其按照国家有关规定转让土地承包权益。

草案还进一步明确了农村妇女该享有的土地承包权益。在借鉴一些地方开展土地承包经营权确认登记的做法的基础上，草案规定，土地承包经营权或者林权证等证书应当将具有土地承包权的全部家庭成员列入，更好地保护了农村妇女的土地承包权益。

赋权第三方经营主体，土地经营权或可出租（转包）、入股

赋予第三方经营主体土地经营权，是完善农村基本经营制度的一个重要内容。草案规定，土地经营权可以依法采取出租（转包）、入股或其他方式流转；第三方通过流转取得的土地经营权经承包方或者其委托代理人书面同意，并向本集体经济组织备案后可以再流转。

对于土地经营权的担保权能，草案使用了“融资担保”的概念，包含了抵押和质押等多种情形，既解决农民向金融机构融资缺少有效担保物的问题，又保持了与担保法等法律规定的一致性。草案规定，承包方可以用承包土地经营权向金融机构融资担保。第三方通过流转取得的土地经营权，经承包方或其委托代理人书面同意，可以向金融机构融资担保。

为落实党的十八届三中全会提出的“允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”的精神，草案增加了土地经营权可以入股从事农业产业化经营的规定。“鉴于土地经营权入股发展农业产业化经营尚处于探索阶段，实践中的做法也不尽相同，为此草案只作出原则性规定，具体可依实践发展需要再由行政法规规范。”刘振伟说。