

# 宁夏回族自治区农地“三权分置”政策绩效评价

杨富江

中央民族大学 北京 100000

**摘要:** 2023年2月13日,中共中央、国务院颁布中央一号文件,文件中指出全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。守好“三农”基本盘至关重要、不容有失。可见,关注农村经济发展,切实保障农民生产生活,是党中央,国务院视为重中之重的问题,同时,探讨农地确权认知程度和三权分置政策实施绩效,是为盘活农地资产的出发点和突破口,对我国今后的农业政策调整、农地流转利用和农村改革发展都具有极其重要的现实意义。

**关键词:** 三权分置; 土地确权; 经营权

## Performance evaluation of the policy of "separation of the three rights" of agricultural land in Ningxia Hui Autonomous Region

Fujiang Yang

Minzu University of China, Beijing 100000

**Abstract:** On February 13, 2023, the Communist Party of China Central Committee and the State Council issued the No.1 Central Document, which highlighted that the most arduous and demanding task in building a socialist modernized country still lies in rural areas. Safeguarding the fundamental interests of agriculture, rural areas, and farmers is of paramount importance and must not be neglected. It is evident that focusing on the development of the rural economy and effectively ensuring the production and livelihood of farmers is regarded as a top priority by the Party Central Committee and the State Council. Moreover, exploring the level of awareness regarding the clarification of land rights and the implementation effectiveness of the separation of three rights (land ownership, contract rights, and management rights) policy serves as a starting point and breakthrough for revitalizing agricultural land assets. It holds significant practical significance for future adjustments in agricultural policies, the utilization of agricultural land transfers, and rural reform and development in China.

**Keywords:** Separation of three rights; land right confirmation; Management right

### 一、调研数据和方法

我们于2022年10月-2022年12月对宁夏回族自治区固原市原州区数个农村地区进行了问卷调查。涉及的少数民族村分别是原州区头营镇下辖的六个自然村,分别为大疙瘩村、万崖村、杨家岗、穆家岗、南窝村、北窝村。六个自然村都是回族聚居村。

#### 1.1 调研方法

我们选取的调研地区均为已经完成土地确权工作的六个自然村,并且已全部发放土地确权证。调研采取的调研方法是电话访谈和面对面的半结构式访谈相结合的方式,由于2022年新冠疫情,调研方法主要以电话访谈为主,即我们设计好调查问卷,联系驻村干部,获取村民联系花名册,拨打电话号码,进行问卷调查,一方面将问题通俗地传达给受访者,受访者口头回答,另一方面,受访者也会根据问题反应或传达一些额外的信息,这有助于我们掌握典型案例,并对统计结果进行更深入的研究,从而确保数据真实可信。

#### 1.2 调研对象的基本信息

我们通过调研得到的有效问卷共446份,得到受访者基

本信息数据。性别方面,受访者男性多于女性,其主要原因是农村地区男性对农业生产,经营活动和外务工等比较熟悉,是家庭的主要劳动力,更愿意接受调查。年龄方面,调研对象主要集中于31-50岁,调研对象集中于中老年。受教育程度方面,小学及以下(包括文盲和半文盲)和初中占的比例高。

### 二、调研结果分析

2022年12月23日,中央农村会议顺利召开,会议强调要坚决守住18亿亩耕地红线,一方面要确保耕地红线18亿亩不可动摇,另一方面要防止我国农地撂荒现象,加快我国农地流转,从而盘活整体的农地资产。同时,2023年农地确权工作已经基本完成,三权分置是我国农业农地制度从“两权分离”到“三权分置”的制度理论创新,伴随工业化、城镇化、信息化和农业现代化的推进,从提出土地确权到完成土地确权再到三权分置政策顺利实施,少数民族地区居民对农地确权和三权分置制度的认知程度如何,三权分置政策是否真正将农地经营权盘活,少数民族地区居民对农地流

转又持有何种态度等问题,亟需研究,考察三权分置政策绩效,为促进农地产权理论完善、农村经济发展和农民农业收入具有一定现实意义。

基于以上思路,我们设计了若干有代表性的问题,从主观和客观两个方面考察了农民对三权分置政策的认知,研究分析了三权分置政策的绩效,虽不具有广泛性和普遍性,但能在一定程度上直观的考察当地三权分置政策的绩效,并对三权分置政策工作状况和效果进行合理的评估。

### 2.1 农民对三权分置政策的认知

本报告选择调研地区农地确权工作已经基本完成,三权分置政策已经实施,探讨农民是否听过确权、是否理解什么是农地确权,是否明白三权分置政策内涵和目的,以及了解受访者感知农地确权进度,可以一定程度上考察三权分置政策执行情况和政策效果<sup>[1]</sup>。调研结果由表 1 所示:

表 1 调研地区受访者对农地确权和三权分置的了解

问题	答案	宁夏回族自治区	
		样本数 (个)	比例 (%)
是否听说过农地确权	听说过	352	79.92
	没有	81	18.16
	缺失值	13	2.91
是否清楚农地确权	不太清楚	398	89.24
	很清楚	38	8.52
	缺失值	10	2.24
是否听说过三权分置	听说过	37	8.3
	没有	401	89.91
	缺失值	8	1.79
是否清楚三权分置	不太清楚	437	97.98
	很清楚	3	0.67
	缺失值	6	1.35
样本总数		446	100

由表 1,可见调研地区的听说农地确权的受访者占比较高。数据显示调研宁夏少数民族村庄,仅有 18.16%的受访者表示没有听过农地确权,占比 79.92%的受访者,接近八成受访者,选择“听说过”农地确权,但很多人却记不住“确权”这一个名词,并且仅当我们提及以前“量地”和“航拍”的时候才知道那是正在进行的农地确权工作。

在是否清楚农地确权这一问题上,89.24%的受访者表示不清楚什么是确权,调研地区农地确权认知效果差,虽然大多数受访者听说过农地确权,但真正了解农地确权的含义的受访者相对较少。很多选择“很清楚”这一答案的受访者虽然说出了他们认为的确权含义,但均有不同程度的理解偏差和歪曲。例如,有农民认为,农地确权仅仅是量地,把老的土地证换成新的,且不知道确权确的究竟是什么“权”,也有受访者提出:“土地确权并未见人丈量土地,一般都是按原来二轮承包的土地册子过的。队里来人收土地证才知

道有这事”。我们对认为其“很清楚”确权的受访者给出的答案进行了一定的归纳,大概有以下几类:(确权后)土地就归自己了、(确权就是)落实地块的位置和面积、给地办个身份证和把农地的权利弄明白”。此外,还有一些受访者回答“很清楚”,但却说不上来什么是确权。

在是否听说过三权分置这一问题上,89.91%的受访者表示没有听说过三权分置,只有 8.3%的受访者表示听说过三权分置,可以看出宁夏回族自治区调研村庄对三权分置政策感知程度差,听说过的三权分置的受访者记不住“三权分置”这一名词,并且仅当我们提及“承包权”、“经营权”的词时,表示听过三权分置。

在询问是否清楚三权分置政策时,97.98%的受访者表示“不太清楚”,只有 0.67%的受访者表示“很清楚”,与上文询问是否清楚农地确权一样,表示“很清楚”这一答案的受访者虽然说出了他们认为的三权分置含义,但均有不同程度的理解偏差和歪曲。例如有受访者表示三权就是“经营权”、“收益权”和“所有权”,可见清楚三权分置政策的受访者只是主观认为某三种权利,并不是真正清楚三权分置政策的内涵和权利。

### 2.2 三权分置政策与受访农民的相关地权的认知

宁夏地区调研我们发现少数民族地区居民在三权分置政策推进之后,在相关地权认知方面不够深刻,同时对自己拥有的土地权利的认知也有一定甚至是较大程度的偏差。这些偏误极有可能与三权分置政策的理解产生双向因果关系,通过问卷问题,调研结果如表 2:

表 2 受访农民的相关地权认知

问题	答案	宁夏回族自治区	
		样本数 (个)	比例 (%)
三权分置推行后,土地实际相当于我的个人财产	高度同意	232	52.02
	比较同意	15	3.36
	中立	67	15.02
	不太同意	22	4.93
	强烈反对	99	22.2
	缺失值	11	2.47
三权分置政策推行后,我拥有土地所有权	高度同意	161	36.1
	比较同意	50	11.21
	中立	80	17.94
	不太同意	26	5.83
	强烈反对	118	26.46
	缺失值	11	2.47
三权分置推行后,我希望能够自由买卖土地	高度同意	48	10.76
	比较同意	142	31.84
	中立	63	14.13
	不太同意	107	23.99
	强烈反对	72	16.14
	缺失值	14	3.14

三权分置推行后, 我能够更容易地把土地转包出去	高度同意	19	4.26
	比较同意	163	36.55
	中立	42	9.42
	不太同意	157	35.2
	强烈反对	52	11.66
	缺失值	13	2.91
样本总数		446	100

由表 2, 我们可以看出, 调研地区受访者在相关土地地权认知方面, 效果不好, 55.38%的受访者表示三权分置推行后, 土地实际相当于个人财产, 15.02%的受访者持中立态度, 即受访者本身对此观点含糊不清; 在土地所有权归属问题方面, 47.22%的受访者认为三权分置推行以后, 自己拥有土地所有权, 从土地制度改革到家庭联产承包责任制再到三权分置, 土地所有权归属问题从未动摇, 而在调研地区, 仍有近一半受访者表示, 政策推行之后, 自己拥有土地所有权, 这一方面反映少数民族地区基础教育问题, 另一方面反映出村干部在政策推行过程中问题, 没有深刻解读政策内涵, 仅仅上传下达。调研过程, 有受访者表示“土地确权, 就是将土地所有权确立自己名下”, “土地确权, 就是土地是我自己的”。在关于三权分置推行, 受访者希望能够自由买卖土地这一问题, 只有 40.13%的受访者表示不同意这个观点, 相比而言, 仍有一半受访者表示, 三权分置推行之后, 自己希望自由买卖土地。政策内涵理解不清, 受访者反映出问题较多, 在土地所有权归属认知不清之下, 自由买卖土地对受访者而言, 变成可行, 我们知道土地属于国家, 私自买卖土地是违法行为。

三权分置政策推行, 在于盘活农地资产, 促进土地经营权流转, 为农民创造财富, 但调研过程, 仅仅 40.81%的受访者认为三权分置推行后, 自己能够更容易将土地转包出去, 可见, 政策产生的绩效规模, 还是有限, 甚至有 11.66%的受访者表示强烈反对, 认为已经确权, 为何转包, 这与政策所要达到的目的背道而驰。

### 2.3 农地经营权流转意愿

三权分置政策重要一环就是盘活农村闲置土地, 加速农村农地流转, 在调研地区, 我们设计相关问题, 考察农户农地经营权流转后续绩效问题。调研结果如表 3 所示:

表 3 农地经营权流转意愿

问题	答案	宁夏回族自治区	
		样本数 (个)	比例 (%)
是否有撂荒地	没有	397	89.01
	有	41	9.19
	缺失值	8	1.79
是否曾经流转过土地	没有	237	53.14
	有	194	43.5

地 是否支持土地流转	缺失值	15	3.36
	强烈支持	9	2.02
	比较支持	30	6.73
	中立	32	7.17
	不太支持	20	4.48
	强烈反对	336	75.34
	缺失值	19	4.26
	样本总数		446

在宁夏调研地区, 农地撂荒问题较缓和, 89.01%的受访者表示没有撂荒土地, 9.19%的受访者表示有撂荒土地的行为, 在访谈过程中, 我们了解到撂荒土地的原因大多数是山区陡坡, 不便耕种。以前牲畜耕地, 现在是大型机械车辆耕地, 而道路崎岖, 机械车辆不能进入耕地, 而不存在连片平坦土地撂荒现象, 这与调研地区经济活动密切相关, 宁夏南部, 大多地区属于山地, 连片平坦土地比较珍贵, 经济作物为玉米, 以饲养牛、羊为主, 所以调研六个自然村土地利用效率非常高。关于是否曾经流转过土地这一问题, 53.14%的受访者表示没有流转过, 43.5%表示流转过, 访谈过程中, 我们了解到这种土地流转是在本村内部, 各农户之间, 还有就是南窝村和北窝村土地被征收给企业, 在三权分置政策未推行之前, 就已经存在, 2009 年因建设宁夏金昱元化工集团股份有限公司, 南窝村和北窝村全部土地被征收, 价格为 3125 元/亩, 给被征收土地者提供最低生活保障, 320 元/亩。在三权分置政策推行之后, 最大规模土地流转发生于穆岗村。穆岗村将部分土地流转给固原市丰霖农业发展有限公司, 每年 280 元/亩, 每年到期支付。调研期间, 我们了解到关于宁夏金昱元化工集团股份有限公司征地之后, 受访者表达不满, 我们总结归纳为以下几个原因, “土地荒废, 造成资源浪费”, 受访者表示农地被征收后, 部分土地没有进行开发利用, 一直闲置数年。“后期给被征地者保障不到位”, 征地前许诺会给每户被征地者提供一个就业岗位, 后期没有兑现, 最低生活保障金因为某些原因取消, 例如城市购买住房, 购置私家车等, 这些保障措施的不完善和改变, 引起被征地农户的不满。“土地不够耕种, 人地矛盾加剧”, 有受访者表示土地被征收, 家中 10 口 (8 个子女, 其中 7 个女儿, 最小的是个儿子) 人耕种土地面积不够。由于调研民族地区基础教育不完善, 重男轻女思想严重, 家中人口众多, 加剧人地矛盾问题。关于是否支持土地流转这一问题, 73.34%的受访者表示强烈反对, 仅有 2.02%的受访者表示强烈支持。我们了解到固原市丰霖农业发展有限公司进行土地流转过程中, 流转费用太低, 是导致受访者不愿进行土地流转的主要原因之一, 还有受访者表示流转费不能及时给, 答应农户 4 月份给土地流转费, 但截至调研结束 (10 月), 流转费才陆续发放下来, 另一方面村干部乱作为, 瞒着农户私自签订

土地流转协议，伤害受访者信任度，引发对土地流转不满。值得一提的是，2022 年的调研中，我们调研期间与很多受访者进行开放式的访谈，得到了一些典型的案例和话题，其中农地确权导致的土地纠纷是农民反映较多的问题，访谈期间，提及农地确权过程，往往会有肢体冲突等话题，案例不是很多，但影响却较恶劣，农村土地确权过程中过多的农地纠纷不但影响确权政策的实施和进程，造成大量的人力物力的不必要消耗，而且也可能导致三权分置绩效的效果大打折扣<sup>[2]</sup>。与此同时，现行的农地“三权”分置格局的推行和绩效发挥也会遭遇到较大的阻力。

### 三、结论和建议

本调研报告利用宁夏回族自治区南部地区的共 446 份调研问卷，通过统计数据对民族地区的农地确权工作效果与三权分置政策认知程度，并从受访者了解确权的情况、对确权进度的认识、农地经营权流转意愿三个方面深入探讨，以期对民族地区农地确权工作完成之后的效果评估和现行农地“三权分置”政策的实行绩效考察，并对其提供合理的建议。本调研报告的结论如下：

第一，民族地区的大部分受访农民不理解农地确权和三权分置政策的含义和真正意图。造成农民对确权政策理解不到位或有偏差的因素很多，另一方面也导致三权分置政策绩效不能充分发挥，其中包括农民地权认知薄弱、政策实施形式化、平均受教育水平较低及地方宣传讲解不到位等，致使许多农民即使知道农地确权，也只是由于其是国家政策而浅显了解，而关于三权分置政策更是了解甚少。

第二，民营企业（宁夏金昱元化工集团股份有限公司）和外商投资企业（固原市丰霖农业发展有限公司）在征地和流转地之后，相关配套措施不完善，村干部乱作为等问题导致调研民族地区的受访农民土地流转意愿较弱。由于民族地区的受访农民非农收入比例较低，对农地依赖程度相对高，加上地权认知相对薄弱，导致很多农民持“确权后地就是自己的”这种观点，并有强烈的、内生的流转交易农地的意愿<sup>[3]</sup>。

基于以上结论，报告提出以下建议：

首先，仍然需要继续增强农民特别是少数民族地区农民对农村土地确权政策的理解和对三权分置政策内涵的学习。在农地确权工作完成和三权分置政策推行之际，需要向农民讲清楚农地确权和三权分置的内涵、目的和意义，使农民充分认识到确权是三权分置的前提和基础，三权分置政策既是对农民承包权的保护和稳定，也是对集体所有权的坚持和落实，更是为土地经营权有序流转、发展农业适度规模经营以推动现代农业发展奠定了制度基础。“确实权、颁铁证”

是正确处理农民和土地关系的重大政策。只有农民的认识提高了，其行动才能自觉，才能真心地明白和利用三权分置政策，才能使三权分置政策绩效真正地实现其预期的目的。

其次，关于民营企业占有农民农地行为，要大力加强后期保障措施，引导要求外商投资企业利用农地的合理性，不以高举国家政策为旗帜，侵害流转地农户合法权益，并应建立监督机构，切实保障农地流转过程中，农户合法权益。调研发现，少数民族地区大部分受访农民的农地流转意愿较低，因此要建立合理合法的保障机制，让想种地农户安心种地，不损害农户权益。对于有土地流转意愿的农户，和有需要土地流转需求的企业，要设立相关部门，建立适当机制，让农户乐意农地流转，让企业寻找流转地不犯难。这一方面使农民摆脱资本短缺的束缚、提高农业效率并扩大农地规模经营收益，最终达到盘活整体农村土地资产的目的，另一方面也为实现乡村振兴助力。

最后，应建立长期有效的农地纠纷调节机制。农村土地确权过程中存在着或多或少的农地纠纷，原因也各不相同。各地村委会应在确权工作中起到地方政府和农民之间的桥梁作用，大力普及农民的法律知识，鼓励农民参与农地纠纷的调节，形成良好的互动机制，逐步自发形成“政府-村委会-农民”三位一体的农地纠纷调解机构，为农地“三权”分置政策的实行扫清障碍，为充分发挥三权分置政策绩效助力加速。同时，认真学习贯彻 2023 年中央一号文件，切实关注农户对土地承包期的需求，充分发挥三权分置绩效。

### 四、结束语

宁夏回族自治区农地“三权分置”政策绩效实施还有较大幅度提升，农户对于农地“三权分置”关注度较低，对于农地权利认知不全面，农地“三权分置”政策目的之一是为盘活农村土地经营权，从而建立统一农地市场，但从调研结果来看，这个过程不能一蹴而就，需要时间过渡，同时关注民族地区基础教育，将大大提高农户对国家政策的关注度和对农地权利认知提升。

### 参考文献：

- [1]刘守英.农村土地制度改革：从家庭联产承包责任制到三权分置[J].经济研究, 2022, 57(02): 18-26
- [2]郑淋议, 张应良.新中国农地产权制度变迁:历程、动因及启示[J].西南大学学报(社会科学版),2019,45(01):46-54+193-194.
- [3]缪德刚.从单一产权到“三权分置”:新中国农村土地产权制度 70 年沿革[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(12):103-112.