

Research on the Influence of the Land Policy of “Separation of Three Rights” on the Resettlement of Water Conservancy Projects

Yonghui Lv

Henan Province Water Conservancy Survey, Design and Research Co., Ltd., Zhengzhou, Henan, 450016, China

Abstract

The resettlement of water conservancy and hydropower projects is strongly related to the land policy. The current resettlement is mainly based on the adjustment of land for large-scale agriculture. Under the new situation, the land system has changed from “separation of two rights” to “separation of three rights”, which is another major institutional innovation in rural land reform after the household contract responsibility system. This has a significant impact on the current resettlement mode of large-scale agriculture for water conservancy and hydropower project immigrants. This paper takes the third-phase resettlement of Panshitou Reservoir in Henan Province as a case, specifically analyzes the impact of “separation of three rights” on resettlement, and explores the feasibility of land transfer and resettlement.

Keywords

“separation of three rights”; resettlement; land circulation

“三权分置”土地政策对水利工程移民安置的影响研究

吕永晖

河南省水利勘测设计研究有限公司, 中国·河南·郑州 450016

摘要

水利水电工程移民安置跟土地政策具有强烈相关性, 现行的移民安置以调整土地的大农业安置为主, 新形势下土地制度从“两权分离”到“三权分置”转变, 是家庭联产承包责任制后农村土地改革的又一重大制度创新, “三权分置”强调土地承包权和经营权的分离, 这对现行的水利水电工程移民大农业安置方式产生了明显的影响, 论文以中国河南省盘石头水库第三期移民为案例, 具体分析了“三权分置”对移民安置的影响, 并探索了土地流转安置方式的可行性。

关键词

“三权分置”; 移民安置; 土地流转

1 研究背景

水利水电工程移民安置跟土地制度具有强烈相关性, 根据我国水库移民相关政策, 国家实行开发性移民方针, 强调应当坚持以农业生产安置为主, 按照“本组、本村、本乡镇、本县、本市的顺序, 由近及远, 受益区优先、经济合理”的原则选择移民安置区, 给移民调整与移民安置区居民基本相当的土地等农业生产资料, 为其创造继续从事传统农业生产条件。在以农业为主、土地为本的时期, 对于避免移民盲目后靠, 合理使用和争取生产安置资金, 保障移民就业等方面发挥了重要作用。

【作者简介】吕永晖(1984-), 女, 中国河南洛阳人, 硕士, 高级工程师, 从事水利移民安置规划设计、社会稳定风险分析评估等研究。

随着经济社会的发展, 各类建设进程日趋加快, 土地资源日趋紧张, 原有的适用于种植业安置的调剂土地所有权、承包权逐渐难以实施, 农业开发成本高、收入低、土地资源筹措和水利设施配套困难, 验收和分配难度大, 生产规划难以落实, 过渡时间长, 安置效果不理想等问题, 农业生产安置方式也越来越不现实。随着农村经济社会的发展, 农村移民的观念和理念也发生了极大变化, 农村劳动力大量向城镇转移, 从事二、三产业, 农业收入比重不断降低。在此背景下, 原有的以土地调剂、土地开发以户为单位的耕作模式更加难以实施和维持。

国家持续推行农村集体土地“三权分置”改革, 农户保留承包权, 土地经营权向经营组织流转, 推进农村土地向集约化转变, 发展农业产业的适度规模经营和现代化^[1], “三权分置”强调土地的承包权和经营权分离, 使给移民调整土地不再强调承包权和经营权合一, 对调整土地有了更多的可

能性,有效缓解了大农业安置方式的困境。

2 “三权分置”对移民安置的影响分析

现行的农村移民安置是基于“两权分离”双层经营的土地体制,即移民安置后,同时拥有土地承包权和经营权,对耕作数量和耕作半径有非常明确的要求,一般耕作数量为人均1亩左右,耕作半径控制在5km以内。“三权分置”制度对土地所有权、承包权、经营权的权利界限、权利主体、权利权能、权利属性进行明确界定,土地流转在生产实践中有广泛的推广,但是在移民安置的实践中,通常由承包权主体自行协商处理土地流转中与经营权主体之间的利益纠葛,容易引发经营主体的不满^[2]。在“三权分置”制度下,与土地相关的各权利主体间的权力关系得以重构,对水利水电工程的移民实物调查、移民安置等具有明显影响。

2.1 对移民安置意愿的影响

随着土地制度改革不断深入和社会经济发展,城镇化进程加剧的新形势下,农村劳动力大量向城镇转移,打工收入已经成为大部分移民家庭主要收入来源,而直接种地农业收入占总收入比例越来越低,移民对土地耕种的依赖程度逐步降低,安置区调地难、移民对土地耕种依赖程度降低、移民的预期之间存在矛盾,土地不再是移民必须的生产资料,移民安置意愿逐渐由有土向无土转变。

推行“三权分置”后,承包人仍然享有农村集体经济组织成员的身份资格,土地承载的社会保障功能有保障,通过股份合作、托管等经营方式,将土地经营权进行流转获得资产性收益^[3]。“三权分置”后,移民的承包权和经营权进行分离,移民可以选择交通条件、教育条件、经济条件、区位条件等更为优越的城镇周边地方进行异地安置,有助于打破传统农业安置的限制,安置区的范围扩展,安置途径进一步拓宽,移民的务工、就医、上学等方面可以享受城镇化的条件,安置满意度大大提高,对移民个人和区域的城镇化进程都有长远的影响。

2.2 对移民安置方式的影响

目前,传统的农业安置主要通过开发土地、划拨的方式,将土地直接分配给移民,传统模式是由移民自主耕种。传统农业安置重在配置生产资源,缺少提高资产性收益方面的规划。在推进城镇化、农业现代化等社会发展大背景下,传统的农业安置方式存在矛盾,主要表现在移民城镇化的需求与土地自主耕种的矛盾,移民各自分散经营同现代农业规模化经营的矛盾,土地分散经营的增值空间有限同移民生产生活水平提高的矛盾。

“三权分置”制度实现承包权与经营权分离,为创新农业生产安置方式提供政策支持。为实现增加移民资产性收益的目标,农业安置可从现有单一的资源配置安置向资产安置升级。一方面,通过土地经营权流转的方式,鼓励经营主体带来资金、技术,将配置给移民的土地集中到经营主体统

一经营,收取租金,获得土地流转带来的资产性收益;另一方面,通过土地经营权流转,移民不再局限在农业生产中,可更充分的从事二、三产业,增加其他收入水平。

3 构建土地流转安置方式

农村集体土地流转,主要指保留农户土地承包权的前提下,通过转包、转让、入股、合作、租赁、置换等方式,流转经营权(使用权),主要特点是将农民承包的零散土地的经营权向专业化企业、合作社等转移,促进农业生产向规模化发展^[4]。在土地“三权分置”政策的支持下,可以突破传统农业安置方式的局限性,移民不再必须亲自进行农业耕种,有条件有能力有意愿的移民,可以摆脱土地耕作的时间和精力束缚,对分配的土地资源,进行土地流转,以便获得资产性收益。在此基础上,构建土地流转安置方式,既保障移民个人利益,又进一步推进区域农业现代化、新型城镇化、移民市民化发展。在现行的土地流转实践中,牵涉到的利益方主要有移民农户个体、经营主体、政府,其中农户个体和经营主体是土地流转的直接利益相关者,政府作为土地管理者通过行政监管和政策引导,进一步规范土地流转的程序,保障双方的利益。土地流转模式经历了个体主导到政府引导逐渐转变的过程。

① 农户个体主导下的移民安置土地流转模式。

按照国家和地方政策,水利水电工程永久征收土地时,给与被征收群体土地补偿费和安置补助费。在农户个体主导下的土地流转,往往是由移民自主对接土地流转,提高了移民个体在土地流转中的自我选择权,但是容易造成土地流转程序不规范,土地流转合同内容不完善,对农户和经营主体的权利、责任的界定比较模糊,容易产生土地纠纷,签订的土地流转合同有失约的情况。

② 政府引导与农户自主协商相结合的土地流转模式。

为了规范农村土地经营权流转行为,保障流转当事人合法权益,加快农业农村现代化,维护农村社会和谐稳定,2021年农业农村部发布第1号文件《农村土地经营权流转管理办法》(农业农村部令2021年第1号),文件中明确承包方在承包期限内有权依法自主决定土地经营权是否流转,以及流转对象、方式、期限等,管理办法中明确规定了流转当事人权利、义务,流转方式、流转合同、流转管理,明确各地政府建立土地经营权流转市场或者农村产权交易市场、搭建信息平台、对经营主体进行资格审查、制定统一文本格式的流转合同等措施,加强了政府在土地流转过程中的监管和引导,有效规避了土地流转的履约风险。政府引导与农户自主协商相结合的土地流转模式,既充分肯定了农户的自主决定权,又充分发挥了政府的监管能力和资源整合优势,使土地流转行为有序进行。

政府引导与农户自主协商相结合的土地流转安置移民模式,是一种“政府搭台、移民与经营主体唱戏”的模式^[5]。

在这种模式下,充分尊重移民意愿,由政府搭建信息公开平台,搭建透明化的土地交易平台,制定统一的流转合同文本,对种植大户、龙头企业等经营主体进行严格的资格审查,建立经营主体的风险防范制度。移民与经营主体借助信息公开平台和土地交易平台发布和获取流转信息,自主协商谈判土地流转形式、数量、期限、价格,在政府的指导下,按照统一文本签订土地流转协议。通过这种模式,可以实现移民与经营主体之间土地流转行为的规范化、合法化,提高移民的资产性收入,解放土地耕作对移民的时间和距离束缚,实现移民搬迁安置的自主性。

4 典型案例

河南省已实施的盘石头水库第三期移民安置,就是在土地“三权分置”情况下,城镇化安置结合土地流转的典型范例。

盘石头水库位于海河流域淇河干流上,坝址位于河南省鹤壁市西南约15km的盘石头村附近,最大库容6.08亿 m^3 ,属大(II)型水库。盘石头水库第三期移民涉及安阳林州市河头、碾上、联庄三个村庄1971户4750人,规划调整生产用地4186.34亩,规划集中安置区1个,占地449.79亩。

河头、碾上、联庄三个村是盘石头水库最后搬迁的三个村庄,盘石头水库第三期移民规划始于2015年,最初根据环境容量分析,将三个村分四个安置点分别安置在鹤壁市浚县和淇县境内,在方案对接时移民坚决不同意安置到农村,要求安置在鹤壁市,经鹤壁市政府同意,最终将移民集中安置在鹤壁淇滨区钜桥镇城市规划区内,规划建设76栋5层住宅楼,4处社区服务楼,幼儿园一所,周边临街有条件的地方建商业用房,在房屋底层建地下室(存放家具、杂物等)。2012年,河南省批准鹤壁市为城乡一体化示范区,发展定位为“三区一基地”,即市域城乡一体化先行区、现代生态宜居区、对外开放示范区、金属镁精深加工和汽车零部件产业基地。

将盘石头水库第三期移民安置点选址在淇滨区钜桥镇城市规划区内,地理位置优越,交通便利,基础设施、公共设施完善,移民搬迁后生产生活发展区位优势显著,为移民就业、发展二、三产业创造了条件。通过将3个移民村的移民集中安置在城镇规划区内的社区,较原规划节约170亩建设用地。同时,发挥区位优势,在安置区周边临街位置建商

业用房,最大限度为移民搬迁后的可持续发展创造了条件,预留了空间。在生产安置方面,主要从淇县和浚县调整国有农场土地给移民,耕种半径超过20km,远超规划设计标准问题,在农村土地“三权分置”制度下,移民仍然拥有和使用稀缺的要素资源(特别是土地)权利,通过公开招投标,三个村的土地经营权全部流转,破解了生产用地耕种半径超规划设计、不利移民日常田间管理问题。另外,土地经营权的流转,能将一部分劳动力释放,从事非农生产,一定程度上支持了城镇化安置后的移民就业,有利移民收入结构调整,也为移民家庭生活方式城镇化提供了可能,取得了良好的安置效果。

5 结论

综上分析,随着土地“三权分置”的贯彻执行,应逐步淡化以资源配置为对象的安置思路,重视建设征地对移民户土地承包权和经营权的影响,考虑以恢复资源功能和价值的方式予以安置^[6],在土地“三权分置”的新形势下,对水利工程移民安置产生了明显的影响,随着土地承包权和经营权的不断分离,移民可以对土地的经营权进行有偿剥离,既可以拥有土地承包权,又可以取得土地经营权的收益,移民安置不再局限于就近调整土地,大大缓解了库区周边土地资源紧张的问题,破解了生产用地耕种半径超规划设计、不利移民日常田间管理问题。探索采用土地流转安置方式,是充分结合土地“三权分置”和移民条例相关政策的有效途径,在现行的移民安置实践中取得了较好的效果。

参考文献

- [1] 张华山,周现富. “三权分置”背景下土地流转的权能及实施路径研究[J].水力发电,2018(7):15-19.
- [2] 孙钰凯. “三权分置”背景下水利水电工程建设征地移民安置影响及对策分析[J].新疆水利,2018(2):39-41.
- [3] 朱运亮,何生兵. 土地三权分置对水利水电移民安置的影响机理探析[J].水力发电,2018(12):5-18.
- [4] 颜青,唐志坚. 关于“三权分置”政策下征地移民相关问题的探讨[J].水利水电工程设计,2018(2):30-32.
- [5] 伊庆山,施国庆. 水电移民的土地流转安置模式研究——基于贵州省7个水电站移民安置实践的调查[J].水利发展研究,2013(12):25-30.
- [6] 刘焕永,徐静,杨洲. 关于新形势下农村移民安置原则和规划理念的思考[J].水力发电,2017(3):9-12.