农村土地“三权分置”司法保障机制探究

 **利州区人民检察院 李建军**

摘要: 农地三权分置作为一项制度创新，其核心内涵是农村的土地集体所有权、农户的承包权、农地的经营权这“三权”分置并行。由于相关法律和配套机制不够明晰、完善，在司法实践产生了大量的相关纠纷，造成了司法实践中的种种矛盾和困境，主要表现在土地流转中介组织问题、土地流转毁约问题、租金及租期问题、“三权分置”法律缺失和政策两难、承包权与经营权属性确定的难题、土地经营权流转抵押可能出现经济风险问题等。本研究提出对农村土地产权“三权分置”难题的破解路径与制度设计有第一，合理界定承包权和经营权权能，实现承包权与经营权主体利益平衡。第二，适时修改相关法律，加强政策协调。第三，建构配套机制，落实经营权的抵押权能。第四，加强经营权流转监管，构建风险防范机制。

关键词：三权分置 司法 保障

中央多次强调，“三农”工作是全党工作的重中之重，而土地问题是“三农”问题的重中之重。其实质是处理好农民与土地的关系。2013年7月，习近平总书记明确提出，深化农村改革，完善农村基本经营制度，要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。2016年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。实行“三权分置”有其历史必然性，对促进现代农业发展有着重要的意义。2016年3月12日，最高人民法院院长周强向十二届全国人大五次会议作工作报告。报告显示，2016年各级法院妥善审理涉及农村土地“三权分置”改革等案件31.8万件，促进了农村改革发展。不过，由于农地的三权分置作为一项新的制度，[相关法律和配套机制不够明晰、完善，造成了司法实践中的种种矛盾和困境。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048200.html%22%20%5Ct%20%22resultFrame)

[本研究从历史角度考察和分析了我国土地政策及农村土地产权制度的历史演变及特点，解读中共中央国务院关于“三权分置”办法内涵，借鉴各地农村土地“三权”管理制度及司法实践，针对性的进行探讨，分析“三权分置”司法体系建设中存在的问题，提出农村土地“三权分置”司法制度建设意见。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048200.html%22%20%5Ct%20%22resultFrame)

一、我国农地政策的变迁历程

（一）1949——1979年农村土地政策演变

1949——1979年的三十年间，中国农村土地政策经历了两次重大的变革。一是1949——1952年的土地改革，消灭了封建土地制度，形成了农民个体小私有制；二是1953——1979年，通过农业合作化和人民公社运动对农民个体小私有制进行改造，形成了农村土地集体所有制。

1、土地改革

中国是世界上农民最多且人地矛盾十分尖锐的农业大国。新中国成立前，半殖民地半封建的旧中国实行封建土地制度，导致农民只能以沉重的地租租种地主、富农的土地。土地集中占有和分散使用基础上形成的残酷的封建剥削，造成地主与贫困农民之间的尖锐的阶级对立，并且严重阻碍了农业的发展。1950年6月30日颁布实施《中华人民共和国土地改革法》，开始土地革命。土地革命废除了封建地主的土地私有制，形成了耕者有其田的农民所有制。私有土地可以自由买卖，农民仍以家庭为单位经营土地。

2、农村集体土地所有制

土地改革运动废除了封建地主的土地私有制度，但并没有消灭土地私有制，而只是消灭了地主土地私有制，通过平均地权，形成了农民土地私有制。随着农业生产的发展，农村农民两级分化的苗头出现。走互助合作的道路开始受到强调。通过采用[从互助组、初级合作社、高级合作社的形式，最后形成人民公社。土地实行‘三级所有、队为基础’，农民的生存保障因‘统一生产、统一分配’体制而由公社承担，人民公社体制促进了当时中国农村多种形式、多种层次的联合经济的发展。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048225.html)农村土地集体所有制消灭了土地占有不平等的状况，为农村公有制经济的发展创造了条件。但农村土地集团化的过程中农民的权利逐渐消失，不能决定生产什么、生产多少、怎样生产。并且，对劳动者实际付出的劳动量难以监管和衡量，容易出现出工不出力或少出力的搭便车行为，很难找到解决问题的合理的报酬分配机制。农业生产效率地下。[随着市场经济的建立，人民公社日益暴露出土地产权模糊性、成本过高和劳动激励不足等弊端。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048229.html)

（二）1979年之后农村土地政策及其发展

1、家庭联产承包责任制

1978年12月中共中央十一届三中全会的召开，开始改革开放，农村的改革以土地制度的改革为突破口。在农村，[建立了土地家庭联产承包责任制。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048233.html)在土地产权结构上，[分置了农村集体土地所有权和家庭土地承包经营权，实现了土地所有权和承包权两权分离的模式。具体来讲，就是由集体经济组织发包，农户通过集体组织承包，取得承包的土地，依法享有占有、使用和收益权。用农民自己的话来讲就是](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048235.html)“[交够国家的，留足集体的，剩下的是自己的”。这一制度充分地调动了农民的生产积极性，解决了农民的生存问题。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048239.html)

2、土地流转制度

（1）背景

随着市场经济的发展，家庭联产承包责任制对农民的激励作用逐渐减少，农村大量劳动力进入城市务工，或者撂荒，或者将土地流转给他人经营，导致农村宝贵的耕地资源没有得到充分的利用。农地的承包主体和经营主体开始分离，农村土地制度进入了新的变革期，主要的目标是改变农村土地小规模、分散化的土地经营状况，通过土地流转扩大土地经营规模。并进而通过一系列跟进的政策来推进，以确保土地流转的实践能够保持正确的方向。同时，吸引资本向农村土地流动，促进中国农业的发展，提升农民的收入，提高农民的生活水平和幸福指数。

（2）相关政策文本

[党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048252.html)[鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048256.html)[”开启对承包经营权抵押担保和入股的试点。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048258.html)[2014年中共中央、国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》强调: “在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048260.html)[有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推动修订相关法律法规。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048263.html)[”2014 年 11 月中共中央办公厅国务院办公厅印发了《关于引导农村地区土地经营权有序流转发展适度规模经营的意见》，首提“三权分置”概念:“坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置”。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048265.html)[2015 年中共中央国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》进一步强调:“稳步推进农村土地制度改革试点。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048268.html)[在确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的前提下，按照中央统一部署，审慎稳妥推进农村土地制度改革。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048270.html)[”“完善相关法律法规，加强对农村集体资产所有权、农户土地承包经营权和农民财产权的保护。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048272.html)[抓紧修改农村土地承包方面的法律，明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权之间的权利关系，保障好农村妇女的土地承包权益。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048274.html)[”2015年10月党的十八届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出: “稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转，构建培育新型农业经营主体的政策体系。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048277.html)[”2015年 11 月国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》，其进一步明确了深化农村土地制度改革的基本方向。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048280.html)[2016年中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法意见》，明确提出：“农村土地集体所有权是土地承包权的前提，农户享有承包经营权是集体所有的具体形式，在土地流转中，农户承包经营权派生出土地经营权”。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048282.html)[至此，农村土地集体所有权、农户承包权和土地经营权“三权分置”的政策已经形成。](http://check.paperrater.net/report/f865fc7b-2264-428b-a6bf-14c49f6532ec/html/result-285048285.html)

二、关于中共中央国务院“三权分置”办法内涵的解读

“三权分置”是指农村的土地集体所有权、农户的承包权、农地的经营权这“三权”分置并行。农村土地所有权归农村集体所有，是土地承包权的前提。农户享有的承包经营权在土地流转中又派生出经营权，这三者统一于农村的基本经营制度。

(一)“三权分置”的重要意义

第一，有利于农村经济的发展

三权分置制度能够使土地产权归属更明晰，更能实现农村集体产权主体的明晰。农村集体产权的进一步清晰，农村经济的活力就会强大，激活农村各类潜能，有利于农民合法权利的保护。三权分置制度能够使土地产权归属更明晰，更能实现农村集体产权主体的明晰。农村集体产权的进一步清晰，农村经济的活力就会强大，激活农村各类潜能，有利于农民合法权利的保护。

第二，丰富了双层经营体制的内涵

三权分置实行集体所有权、农户承包权、土地经营权分离，是对农村土地产权的细分。从“两权分离”到“三权分置”，体现了我国农村基本土地制度的发展活力。在农地集体所有制和土地承包经营制度稳定不变的前提下，农民家庭承包的土地，农民家庭可以选择由自己经营，也可以通过流转经营权由其他主体经营，承包土地经营权的流转并不改变集体土地承包权属于农民家庭的权利状态。三权分置使集体所有权、承包关系在保持稳定的情形下，同时又使土地要素能够流动起来，所以说它使农村基本经营制度保持了新的持久的活力。

第三，开辟了中国特色新型农业现代化的新路径

实行“三权分置”，在保护农户承包权益的基础上，赋予新型经营主体更多的土地经营权能，有利于促进土地经营权在更大范围内优化配置，从而提高土地产出率、劳动生产率、资源利用率。这为加快转变农业发展方式，发挥适度规模经营在农业现代化中的引领作用，走出一条“产出高效、产品安全、资源节约、环境友好”的中国特色新型农业现代化道路开辟了新路径。

第四，具有重要的理论意义

丰富了我们党的“三农”理论，是中国特色社会主义理论的重要组成部分，丰富了社会主义公有制的理论内容。实现农村集体经济组织、农民家庭、经营户对土地权利的分享，有利于促进社会主体的分工分业，让流出农户增加财产性收入，实现规模经营和规模效应，是充满智慧的制度安排和理论创新。

“三权分置”顺应了广大进城务工农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，也满足了继续务农的农民家庭和下乡的资本实现农地规模化经营的需求，有利于加快农村城镇化和现代化的步伐，是我国农村改革的又[一项重](http://money.163.com/keywords/4/0/4e0091cd/1.html)大的[制度创新](http://money.163.com/keywords/5/3/52365ea6521b65b0/1.html)。

（二）“三权分置”办法的内涵解读

农地三权分置简单来说是指土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利，土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。

1、三权分置与家庭联产承包责任制的区别

第一，制度前提不同。家庭联产承包责任制解决的是人民公社时期土地地生产效率低，导致的中国人民的吃饭、温饱问题。“三权分置”制度则解决的是工业化、城镇化发展的背景下，怎么通过更好的资源配置，农村产权的多元化来解决好现代农业需要的资源配置问题。

第二，获得利益的依据不一样。家庭联产承包责任制获得利益的主体依据是身份获得。只要是村民，就能获得家庭承包的权利。而“三权分置”利益获得的主体依据不是身份依据，不是本村的村民也可以享有经营权。在工业化、城镇化迅速发展的背景之下，具有开放性特点。

第三，结构不同。家庭联产承包责任制的结构是耕者有其田，形成的局面是家家户户有田种。“三权分置”形成的局面是户户有地，但有地户不一定都自己种田，使土地资源配置效率和劳动生产率都得到了相应的提升。

2、内涵解读

第一，农户承包权与土地经营权的分离

“三权分置”的要义在于将土地承包经营权分离为农户承包权和土地经营权。农户承包权与土地经营权相分离，并不意味着在实践中两者必然要分离。两者的分离只是发生在农户不愿意经营土地而将其流转给其他农业经营主体的情形下。农户对是否对两者进行分离享有自主权。土地承包权与土地经营权分离后，土地承包经营权并不因此消灭。当被进行流转的土地经营权期限届满或其他消灭事项出现时，土地承包经营权复归承包农户。土地承包经营权中的内部权能依据“权能分离”路径形成了农户承包权和土地经营权这两种相互独立的权利形态，是土地承包经营权内部权能的重新配置、内部权能结构的优化。

第二，重构农村土地产权结构

“三权分置”的本质就是要重构集体所有制下的农村土地产权结构，以实现其产权功能。“三权分置”的本质是重构农村土地集体所有权、农户承包权和土地经营权的“三元产权结构”。使农村土地产权结构包括产权主体结构、产权形态及其权能结构、物权结构，都能具有归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的显著特点。能够依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施，自主组织生产经营和处置产品并获得收益；有权通过转让、互换、出租(转包)、入股或其他方式流转承包土地并获得收益，有权依法依规就承包土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地，具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴。在完善“三权分置”办法过程中，要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。

第三，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权

“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”，这是中央文件多次强调的深化农村土地制度改革的基本方向，也是推进“三权分置”的基本方向。落实集体所有权的关键在于落实集体所有权的归属主体及其所享有的集体所有权的具体权能；稳定农户承包权体现在稳定现有的土地承包关系长久不变，稳定农户的土地预期收益；放活土地经营权是在不损害集体公共利益的前提下，享有土地承包权的农户自愿将农村土地的实际经营权流转给他人利用。

总之，在总体上三权分置的核心内涵是指农村的土地集体所有权、农户的承包权、土地的经营权这“三权”分置并行。集体所有制的性质不变，原土地承包关系不变，把经营权从承包经营权中分离出来，独立为新的权利类型，放活农地经营权，促进其在更大范围内流转。在这个框架下，农村土地的集体所有权归集体所有，是土地承包权的前提。农户享有的承包经营权在土地流转中又派生出经营权，集体所有权是根本，农户承包权是基础，土地经营权是关键。

三、“三权分置”司法体系建设中存在的问题分析

农村土地“三权分置”制度改革，给农村生产力的发展注入新的活力，新的制度创新需要及时跟进，破解在实践层面面临诸多理论、政策、法律难题。

（一）承包权与经营权属性及权能之确定困惑

承包权和经营权权属划分学术界有争议。关于承包权存在两种观点之说，一种观点认为，承包权是成员权的一种，是成员获得承包土地的资格，还不是一种实实在在的财产权[[1]](#endnote-2)[1]；另外一观点是，“三权分置”和农地流转情况下，承包权仍属于物权，并且与农地未流转条件下的原土地承包经营权一样，是集体成员基于特定身份而享有的权利[[2]](#endnote-3)[2]。关于经营权有 “债权说”“物权说”两种截然不同之观点。一种观点认为，土地经营权的性质是债权，不是物权；[[3]](#endnote-4)[3]另一观点针锋相对，认为是“物权”，其依据多层权利客体之法理，脱胎于承包权的土地经营权，以土地承包经营权为标的，是用益物权。承包权和经营权权属定位的矛盾和困难，必然涉及经营权与承包权的关系及经营权如何流转、是否可以抵押等问题。“三权分置”制度设计下的承包权是一种物权，就需要对承包权单独确权颁证并且可以流转和抵押，但与承包权只有集体经济组织成员才有资格获得会发生冲突。土地经营权是债权，经营权难以对抗承包权，就可能造成经营权不稳定、短期行为，同时难以抵押;土地经营权以物权抵押，与已有的土地承包权用益物权权利重叠，土地承包经营权和经营权存在同一块土地上，与一物上只能一个物权原则背驰。

（二）“三权分置”法律缺失和政策两难困惑

“三权分置”制度设计在理论上有了探索，制度设计也在政策层面确定并逐步落实，但由政策落实到法律层面路径障碍依然存在，政策落实与法律规制尚有距离。针对承包权、经营权的性质、权利、流转、抵押、保护等相关规定在《物权法》《农村土地承包法》《担保法》《土地管理法》等法律法规中缺乏相应解释和体现，法律规范缺失，上位法律空白，使得经营权实现仅仅停留在地方性法规、规章、以及政策文件层面。经营权流转抵押相关权利之实现缺乏相应法律规制，不可避免面临法律依据困惑。

我国长期以来基于“两权分离”而形成的农业政策体系，在“三权分置”制度设计下，必然导致原有政策的失衡，如粮食直补、农资综合补贴等政策，在实践中普遍落实于承包农户，按照土地面积的多少直接补贴与承包农户承包。而“三权分置”制度设计下，由于土地流转，针对同一土地，政策补贴就必然面临承包者与实际经营者两个主体，接受补贴政策主体不明确，“两权分离”的制度框架下的政策体系已经不能适应实际需要，容易造成实际耕种土地却享有不到政策补贴现象，政策发挥不了激励作用。如何平衡实际经营主体与承包农户的利益，加快创新政策体系，适应于新产权制度，成为一个突出问题。

（三）配套机制不健全与权能受限困惑

土地承包权与经营权实现分离桥梁环节是农地流转，实质有效的配套机制保障农地流动顺利进行，土地承包权与经营权分置的经济效果才能完成权利实现。但颇多配套问题依然制约流转：一是不健全的流转机制。就土地承包经营权而言，虽已流转多年，仍存在社会化服务体系不健全等诸多问题，纠纷时有发生。“三权分置”制度下，土地承包权与经营权分离现象越来越多，流转越来越频繁，现有体系能否继续有效运行，是否亟待完善，能否发挥应有承载功能，尚需思考。二是滞后的经营权确权。目前主要是对土地承包权进行确权登记，经营权确权滞后，容易导致市场交易和流转中可出现权属不清、权责模糊问题。三是不完善的经营权抵押体系。土地经营权可抵押融资的额度一般由土地经营权的价值评估多少决定，然，由于现实中各项配套体系尚未健全，统一的价值评估体系建立和实践操作十分不易；还没有专业机构和手段对经营权的价值合理评估，缺乏经营权抵押的社会化机构提供信息咨询、纠纷处理、交易指导等服务，经营权变现困难等。[[4]](#endnote-5)[4]

（四）土地经营权流转抵押可能出现经济风险问题

“三权分置”下土地经营权人具有开放性和多元性，土地经营权人只要有耕种农地意愿，并且能够遵守土地农业用途性质，通过土地流转方式即可依法取得土地经营权。其可以是集体经济组织内部的成员，也可以是集体经济组织以外的单位或个人，可以不是农民身份的城市人、工商资本、外来人员等等。特别是工商资本、集体外人员流转土地现象增多，如果监管程序跟不上，不可避免面临土地投机、骗贷、套利等行为，易造成农地非农化、非粮化乃至囤地不开发现象，难以保证农地农业用途，难以保障主粮区粮食生产，耕地保护、坚守耕地红线等问题不可避免。

四、农村土地“三权分置”司法制度建设意见

农村土地产权“三权分置”难题的破解路径与制度设计如下：

（一）合理界定承包权和经营权权能，实现承包权与经营权主体利益平衡

承包权与经营权分离是“三权分置”制度设计的最大特色，但分置之后的所有权与承包权权能界定为许多学者所担心，会不会出现经营权吐噬所有权与承包权？承包权会不会边缘化？其与集体经济组织的关系会不会因经营权而发生变化？这些权利关系问题如何处理？正如前文所言，“农村集体土地由作为本集体经济组织成员的农村家庭承包，不论经营权如何流转，集体土地承包权都属于农村家庭。任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位，都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权”。[[5]](#endnote-6)[5]承包权在确保集体经济组织成员地位和社会保障方面的作用要更突出更明显。“三权分置”框架设计下，我们赋予承包权更积极职能，如：流转对价请求权、征收补偿权、流转土地使用监督权、再转包权、继承权、有偿退出权等。“三权分置”框架设计下，充分发挥和激活经营权市场化作用，盘活农村经济发展和农村土地更大效用，应赋予经营权人承包土地继受间接占有、农作物处置收益、享受相关政策补贴、征收地上物补偿、承包方同意下再流转与抵押担保权等权利。

（二）适时修改相关法律，加强政策协调

打通政策落实与法律规制路径通道，实现法律层面承包权与经营权功能规制和保障，适时修订相关法律法规，完善《物权法》《担保法》《土地管理法》《农村土地承包法》等法律法规。明确界定承包权和经营权属性及法律地位，规范权利边界、权利内容及应承担的责任;承包权与经营权作为新的权利种类，对其取得、权利内容、行使权利的条件、权利丧失和保护等进行明文规定。特别建议制定《土地经营权法》，专门规范经营权性质和权能，经营权确权方式和登记，土地经营者范围和条件以及权利义务，经营权流转方式，经营权的价值评估、抵押及处置，经营权的监管和管理等。对于工商资本获得土地经营权的资格、条件、流转土地的面积和规模、土地经营的用途、再次流转的最低期限和最高期限等做出专门规定。

调整政策体系，及时制定和完善相关农业补贴及土地征收等政策。农业补贴项目要依据实际需要分化处理，明确补贴到位，确保补贴政策激励作用发挥。与土地经营直接相关的综合补贴项目，必须补贴于实际经营者。关于土地征收补偿政策，征收土地本身，造成承包权丧失的，补偿项目必须落实到承包权主体；地上附着物被征收，造成经营权益受损，必须补偿于经营者。落实和大力推进城乡统筹一体化政策，完善农村社会保障体系，替代土地的基本生活保障功能，提高农民流转土地的意愿，促进土地经营权在更大范围内流转和抵押融资。

（三）建构配套机制，落实经营权的抵押权能

尊重市场经济原则，实现土地抵押融资功能，让土地经营权真正作为交易财产进入市场按照市场价格自由转让，我们要做好必要配套机制建设。一是完善不动产统一登记制度，推进经营权确权工作。统一名称，颁发统一证书，确定土地经营主体、经营土地范围、期限等重要信息内容。二是建立土地产权流转交易平台和价值评估机制。发挥政府引导作用和强调服务农村经济发展的公益性，政府给予一定支持，积极推动农村产权交易平台建设和试点，建立专业的土地经营评估机构，根据土地流转类型、租金缴纳方法、流转市场等情况，通过专业手段进行可靠计量评估测算。三是制定土地经营抵押权处置机制。土地经营权抵押，出现符合法律规定情形，必须处置抵押权，应以地上附着物的收益权为抵押权人利益受尝第一序位，偿还顺序依次收益权、使用权、占有权和处分权。

（四）加强经营权流转监管，构建风险防范机制

土地经营权流转和允许土地经营权抵押，必须防止出现风险，加强规范和监管必为应有之义。一是流转程序监管。加强土地承包经营权的确权颁证登记，规范土地经营权流转程序，严格土地经营权的流转价格、期限、规模、用途监管和程序监管，堵住风险隐患。二是对工商资本监管。工商资本进入土地流转，必须加强事中事后监管，要有完备的制度保障，租赁土地上限要有严格红线控制，分级审查审核，做好备案，要有风险保障金提交到位，坚决制止工商资本流转土地闲置浪费，恶意囤积土地和擅自改变土地用途影响农业生产，情节严重的追究法律责任。三是流转价格监管。一方面要充分运用宏观调控手段，使流转价格合理化，另一方面要对融资资格严格把关，谨防利用土地经营权投机套利。四是抵押担保模式多元化。分散贷款风险，发挥多元化土地经营权流转风险缓释补偿功能，发展政府支持的担保公司，发挥土地产权交易平台担保功能，建立经营权抵押担保风险基金。

1. [1] 刘俊：“土地经营权性质探讨”，《现代法学》，2007，（2） [↑](#endnote-ref-2)
2. [2] 张毅、张江、毕宝德，农地“三权分置”及改革问题：政策轨迹、文本分析、与产权重构》，中国软科学，2016。（3） [↑](#endnote-ref-3)
3. [3] 李伟伟，“三权分置”中土地经营权的权利性质，《上海农村经济》，2016。（2） [↑](#endnote-ref-4)
4. [↑](#endnote-ref-5)
5. 【摘要】习近平新大胜利的行动纲领，是推动新时代检察队伍思想政治建设的引领和力量源泉。笔者认为，检察机关要牢牢把握检察机关的政治属性，把思想政治建设作为队伍建设的龙头，扎实持续开展“三严三实”、“两学一做”、“不忘初心”学习教育，组织全体检察干警认真学习习近平总书记系列重要讲话特别是来川重要讲话指示精神，认真学习党章党规，贯彻落实党的十九大精神，坚持用新时代新思想武装检察大脑，做实、做通、做透司法改革过程中检察干警思想工作，弄懂转隶前后检察工作本质，切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，确保检察事业始终沿着坚定正确政治方向前进。

【关键词】新时代新思想 司法改革 转隶 队伍建设

一、新时代新思想武装检察大脑 打牢过硬队伍建设思想基础

新时代新思想是指导实践、推动检察工作的行动指南，是“中国特色”的重要体现，是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展。要切实把思想政治建设融入日常、抓在经常，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，永葆绝对忠诚的政治本色。

一是真正学通弄懂习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平总书记所作的党的十九大报告对习近平新时代中国特色社会主义思想作了系统和全面的阐述，将其最重要、最核心的内容概括为“八个明确”。我们必须潜心研读，深入领会，把握其精神实质，这是学通弄懂习近平新时代中国特色社会主义思想的重要保证；我们必须系统学习《习近平谈治国理政》第一、二卷，它是用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑的生动教材；我们必须深入学习习近平系列专题论述摘编，它是习近平新时代中国特色社会主义思想在各领域的具体展开，是我们全面系统地学习、理解和掌握习近平新时代中国特色社会主义思想各个组成部分及其相互关系的基础文本和专题教材；我们必须认真学习习近平系列工作文集《知之深 爱之切》《摆脱贫困》《之江新语》等，它对于领悟习近平新时代中国特色社会主义思想的萌芽和生长过程，更好地理解习近平新时代中国特色社会主义思想的理论渊源具有重要意义。同时，我们需要将习近平新时代中国特色社会主义思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观结合起来进行学习，并正确把握新思想对世界社会主义发展史和人类社会发展史的重大意义，做到融会贯通，真正学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想。

二是牢固树立“四个意识”和“四个自信”，坚持用“新思想”武装大脑。习近平总书记号召“全党来一个大学习”，目的是通过学习来改变我们的思想观念，在大脑中将马克思主义中国化的最新理论成果“请进来”，将其他落后的思想“赶出去”。有了新的思想，才会有新的行动，才不会出现隐形变异的“四风”问题。我们要从思想教育这个“根”抓起，持续把学习往实里抓、往深里抓、往心里抓，切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，引导检察干警在思想上高度信赖核心、政治上坚决维护核心、组织上自觉服从核心、感情上衷心爱戴核心、行动上始终紧跟核心，要把学习成果转化为始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致的政治自觉，转化为改造主观世界、坚定理想信念、锤炼坚强党性的思想自觉，转化为指导实践、推动工作、改造客观世界的行动自觉，不断夯实检察队伍思想政治建设基础。

三是用新思想引领新时代检察发展新作为。检察机关要切实加强学习领会，准确理解把握新时代中国特色社会主义思想的时代背景、历史地位、丰富内涵和精神实质，自觉以新时代中国特色社会主义思想引领进一步更新检察理念、调高工作定位、明确发展方向，并根据新时代新要求不断创新、发展、完善检察工作理论、制度和实践体系，要充分发挥各级院党组的领导核心作用，切实提升政治水平、担当政治责任，抓好业务带好队伍，让检察干警自觉把“新思想”与依法履行职能有机结合起来，不折不扣地落实到本职工作中，全面加强对刑事、民事、行政诉讼活动的法律监督工作，补齐短板、均衡发展，推动检察工作能够始终与时俱进，在新时代有新气象、新发展、新业绩。

二、新时代新思想找准司改症结 攻破过硬队伍建设思想屏障

司法改革全面启动以来，部分干警对司法改革的方向把握不准、认识不深，对改革预期出现的恐慌、观望、自卑等消极心理，检察机关应积极采取应对措施，在深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制过程中，找准检察干警思想症结，着力抓好司法改革转型时期的队伍思想稳定工作，让检察官、检察辅助人员和司法行政人员能够各司其职、各负其责、各展其长。

一是摸清思想动态。在司法体制改革过程中，干警的议论和猜测较多，兼具正面和消极情绪，思想波动较大。通过交心谈心、座谈交流等形式，摸清干警思想问题症结所在：

部分干警对中央的改革精神一知半解，对“改什么”，“怎么改”等具体问题认识模糊，害怕改变现状，产生恐慌、畏惧心理；对司法改革抱有一种事不关己的旁观者心态，有的甚至认为司法改革会伤害到自己的既得利益，从而排斥改革，冷眼旁观，缺乏大局意识；担心自身能力不足，不能适应司法改革对检察官的能力需求，会在改革大潮中被取代、被淘汰，产生自我怀疑、自暴自弃的消极心态。

二是消除模糊认识。从宣传学习入手，帮助干警吃准吃透中央改革精神。先后召开全院干警大会、党组中心组专题学习会、支部学习会和科室会议传达中央有关司法体制改革的相关文件精神，要求全院干警原原本本、逐字逐句学习《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》等相关文件精神，通过层层传达学习，撰写心得体会，让干警全面熟悉改革相关精神，避免断章取义；邀请党校导师开展专题讲座，帮助大家深刻领会法治精神，强化法治意识，树立法治思维，为推行司法改革做好心理准备；组织“十八届四中全会”知识竞赛，举办“法治与我”主题文学作品评选活动等，寓学习于活动，激活干警主动学习的热情，进一步加深对中央司法改革精神的理解，消除干警对司改产生恐慌心理。

三是做好思想引导。引导干警把个人的价值追求和检察事业发展统一起来，增强干警推动改革的主动性。通过检察长与班子成员，分管院领导与部门负责人，部门负责人与各科室干警在不同时机交心谈心，引导干警克服消极心理，充分认识司法改革对社会发展的重要意义，增强责任感和使命感，自觉把个人价值追求与司法改革目标统一起来；对不同年龄、不同岗位的干警，开展“定制式”教育。针对司法行政人员对个人事业发展方向的担心，在不同场合“吹风通气”，为干警阐明综合行政工作对检察机关发展的重要意义，打消司法行政人员的顾虑；针对年轻干警普遍存在的未来职业规划模糊的问题，组织召开青年干警座谈会，要求年轻干警在司法改革大潮中，保持工作学习的热情以及踏实平和的心态，努力实现检察事业与个人价值的协调发展；发挥机关党委、院工会等群团组织的载体作用，采取茶话座谈、下基层体验式考察、趣味运动会等丰富多彩的形式开展机关文化生活，与干警拉近心理距离，多渠道传递正能量，以温馨的组织生活凝聚人心，消除干警的负面情绪。

三、新时代新思想明确转隶趋势 再上过硬队伍建设思想征程

转隶是深入推进司法体制改革的关键，是检察机关把主要精力放在检察办案上，把法律监督更加精准做到位的新起点新征程。

一是引导干警走出“自侦办案”思维模式。转隶之前，检察机关以办理贪污受贿、渎职侵权类案件为主，弱化了侦监、公诉等法律监督职权。上级检察机关年终目标考核中，自侦案件办理情况占重头戏，部分基层院甚至出现了反贪、反渎部门办案，全院干警协调配合的情形。转隶之后，我们要树立转隶就是转机的新时代法律监督理念，从转隶前以办理自侦案件为中心的模式走出来，把宪法法律赋予检察机关、检察人员的责任进一步落实好，实现法律监督职能新水平、更高位的回归，有效提高法律监督质量效率，推进严格执法、公正司法。

二是探索内设机构“大部制”改革工作。“大部制”改革有利于以办案为中心，有利于提高办案质量效率，有助于提升检察官素质能力，有利于检察队伍专业化。我们要引导检察干警认识到内设机构改革的益处，让他们正确认识转隶后检察机关的职能、地位和作用，明白实现机构扁平化管理,检察资源向一线倾斜的必要性和对内设机构进行“大部制”整合,打破“官本位”思想桎梏,原来的“行政官”回归检察官,突出了检察官的主体地位的重要性。从思想上入手，增强检察官职业认同感和荣誉感,促使检察官更加严谨、用心办案。让他们明白实施大部制改革, 能够有效减少办案中的行政审批环节, 提升办案质效，推动检察业务向精细化、专业化发展。

三是主动作为强化公益诉讼工作。新时代新思想赋予检察机关新的作为——公益诉讼。2017年6月27日，十二届全国人大常委会第二十八次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于修改<中华人民共和国民事诉讼法>和<中华人民共和国行政诉讼法>的决定》，明确将检察机关提起公益诉讼写入这两部法律，标志着检察机关提起公益诉讼制度正式确立。这是检察机关的一项新增职能。公益诉讼这个新的职能要求检察机关在办案过程中主动发现案件线索，主动调查核实，主动提起诉讼，主动加强与行政机关的沟通协调，使得检察干警的在办案思想上由被动审查转为主动出击。检察机关在开展公益诉讼工作中，突出加强对生态环境和资源领域的保护，有效保障和改善民生，探索出了司法保护公益的中国道路，完善了保护国家利益和社会公共利益的法律制度体系，同时也强化了检察机关的法律监督职能。

（根据青川院上报材料）

【参考文献】

[1]贺恒扬.以党建抓细抓长为引领打造新时代过硬检察队伍.人民网中国共产党新闻，2017,(12)

[2]张金才.怎样学好习近平新时代中国特色社会主义思想. 人民网中国共产党新闻，2017,(12)

[3]最高检.“全面实施检察机关提起公益诉讼制度”新闻发布会.中华人民共和国最高人民检察院，2017,(06)

[4]徐红喜.以新时代新思想引领检察工作新发展新作为.江苏法制报，2017-10

[5]张吟丰.转隶进行时/湖南：以正确的心态和姿态投身改革.正义网检察资讯，2017，（12）

[6] 张磊.牢牢把握转隶这一关键环节.中国纪检监察报，2017-11-08

[7] 孟亚旭.最高检：转隶后检察机关要把主要精力放在检察办案上.凤凰网资讯，2018，（05）

[8]张传文.“大部制”改革瘦身增肌.正义网-检察日报，2018-01-10

[9]邢东伟.探索内设机构“大部制”改革工作. 中华人民共和国最高人民检察院，2017，（06） [↑](#endnote-ref-6)