

附件 2

# 巴中市哲学社会科学规划项目 结项申请书

立 项 编 号 BZ25YB016

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 南江县农村土地“三权分置”实施效果与优化路径研究

项 目 负 责 人 岳锐刚

所 在 单 位 中国共产党南江委员会党校

填 表 日 期 2025 年 9 月 23 日

巴中市社会科学界联合会 制

2025 年 3 月

## 声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权力，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是☐ 否☐

成果是否涉密： 是☐ 否☐

项目负责人（签字）

年 月 日

## 填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称											
结项成果名称											
是否变更		A、是		B、否		变更的内容					
原计划成果形式						现成果形式					
原计划完成时间						实际完成时间					
项目负责人及参与人员变更情况											
原 负 责 人	姓 名		性别		民族		出生日期				
	所在单位				行政职务		专业职务				
	通讯地址						联系电话				
现 负 责 人	姓 名		性别		民族		出生日期				
	所在单位				行政职务		专业职务				
	通讯地址						联系电话				
原 参 与 人 员	姓 名	单 位			职 称		联系电话				

现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系电话

## 二、申请人所在单位审核意见

（审核事项:1.成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容;2.最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。）

签 章  
年 月 日

## 三、县（区）社科联意见

（审核事项:1.成果有无意识形态问题;2.是否同意结项。）

单位（公章）:

负责人签字:

年 月 日

#### 四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 ☐ 否 ☐

2.是否同意结项：是 ☐ 否 ☐

3.鉴定等级：优秀 ☐ 良好 ☐ 合格 ☐

主审专家签字：

年 月 日

#### 五、市社科联审核意见

单位（公章）:

年 月 日

## 南江县农村土地“三权分置”实施效果 与优化路径研究

近年来，俄乌战争、以伊冲突问题等地缘冲突愈加严重，国际局势越来越严峻复杂，不确定难预料风险增多。越是面对风高浪急的风险挑战，越要有面对百年未有之大变局的大国定力，也越是要夯实“三农”工作的基本盘。而土地制度改革，历来就是国家高度重视的，也是农村发展的核心议题。在 2025 年中央一号文件《关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》中就提到“巩固和完善农村基本经营制度”“健全承包地经营权流转管理服务制度”等关键词，旨在坚持从农村实际出发，促进土地资源合理配置，保障农业增效益、农村

增活力、农民增收。而所有权、承包权与经营权的“三权分置”是我国农村土地深化改革的制度创新的核心。南江县曾被四川省列入农村产权制度改革试点县之一，自2018年起全面推进三权分置改革，其实践经验对同类县域具有重要参考价值。本文基于实地调研与政策分析，系统评估南江县实施成效，并针对现存问题提出优化建议。

## 一、南江县发展现状

### （一）县情概况

南江县位于四川盆地东北缘，大巴山脉米仓山系南麓，地处中国秦岭—淮河南北分界线南侧，华夏版图腹心地域，“成渝西”几何中心地带。东邻通江，南接巴州，西界旺苍，北靠陕西省汉中市南郑县。地跨北纬 $31^{\circ}52'$ — $32^{\circ}44'$ ，东经 $106^{\circ}26'$ — $107^{\circ}07'$ 。南北长84.3公里，东西宽31公里，最低海拔370米（正直镇桑树坝村），最高海拔2507米（光雾山），平均海拔1100米。境内地形复杂，溪沟纵横，地势呈北高南低，山水相依，素有“八山一水一分田”之称。南江县幅员面积3389.55平方公里，2024年末户籍人口63.71万人，下辖32个乡镇（街道）。2024年南江县地区生产总值（GDP）156.08亿元，三次产业结构为24.0:22.0:54.0。与省内其他县区相比一产比重偏高，是典型的山区农业大县。

### （二）土地资源现状

全县土地总面积为338955.16公顷（508.43万亩），其中，



耕地 54506.41 公顷（81.76 万亩，其中：基本农田面积 57.50 万亩、其他耕地 24.26 万亩）、园地 4877.93 公顷，林地 250532.24 公顷，牧草地 340.97 公顷，商业服务用地 129.30 公顷，工矿用地 641.8 公顷，交通运输用地 4584.27 公顷，水域及水利设施用地 5418.75 公顷，未利用地 9542.06 公顷（14.31 万亩），分别占总用地面积的 19%、1.34%、68.69%、0.52%、2.57%、1.17%、2.11% 和 4.41%，土地利用类型以林地为主，其次是耕地和其他类型用地。

根据南江县独特的自然地理条件，近年来，其县域内国土空间划分上也形成特色分区。形成以六大乡镇级片区，分别是集州生态工业及现代服务业发展片区、沙河农旅融合发展片区、大河种养循环发展片区、云顶茶旅融合发展片区、长赤优质粮油发展片区、光雾山诺水河文旅融合发展示范片区（南江片区）。这些片区的发展都离不开土地要素的保障，既要严格按照国土空间规划实施管理，又要充分以乡镇级片区总规成果为指引，充分发挥规划引领作用，激发各要素活力，有力促进城乡融合、乡村振兴。

### （三）南江县农村土地产权发展历史

南江县关于农村土地“三权分置”的产权改革的探索，可追溯到 21 世纪初南江县黄金村土地集中规模经营等零星探索，到 2014 年国务院印发《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，明确农村土地改革“三权分置”，南江县则进一步探索农村土地规范有序流转，到《农村土地承包法

（2019年修订版）》明确提出，将农村土地实行“三权分置”的制度法制化，第二轮土地承包到期后再延长30年，保持土地承包关系长期稳定不变。南江县也在2019年全面完成农村土地承包经营权确权登记颁证，颁发承包经营权证12.8万份，确权率达98.5%。同时建立“权属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，通过设立“县农村产权交易中心+乡镇农村产权交易服务站+村（社区）农村产权交易信息员”的县乡村三级土地流转服务平台，完善农村土地流转机制。据农经统计数据显示，全县土地承包农户共计15.8万户，第二轮土地承包面积47.34万亩。规模经营流转耕地15.37万亩，占承包耕地总面积的32.47%。土地产权制度的改革，特别是在巩固和完善农村基本经营制度的前提下，以改革为动力，坚持农村土地集体所有，推进农户土地承包权和土地经营权分离，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权规范有序流转，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展，发挥着重大基础性作用。

## **二、实施成效分析**

### **（一）规模化经营助力农业产业化发展**

近年来，在国家农业产业化政策指引下，南江县依托“三权分置”改革成果，吸引大批龙头企业与外来业主参与农村土地集中连片流转，聚焦粮油、中药材、茶叶、乡村旅游等特色产业开展规模化经营。这些市场主体不仅采用标准化种养技术、

现代化管理模式提升产业效益，还通过“高于农户间流转 20%~50%”的租金标准保障农户收益，同时带动本地村民就业，并引入“订单农业”“品牌化运营”等新理念，推动山区农业从“零散种植”向“产业集群”转型。在规范流转机制支撑下，企业主要通过“直接签约”或“村组委托代理”两种模式签订 10 年以上长期合同，其中 300 亩以上规模流转全部纳入县公共资源交易中心监管，形成了稳定的利益联结机制。目前全县 15.3 万亩流转土地中，龙头企业和新型经营主体主导的规模化流转占比达 62%，成为推动农业产业化核心力量。同时南江县农业特色产业大发展，特别是随着南江黄羊和南江金银花种养结合的国家现代农业产业园、四川省级粮油产业园等相继创建成功，借助新的产业园平台机遇期，南江县农业特色产业再上了一个新的台阶。

## （二）富民增收持续提升农村居民幸福感

作为曾经的国家级贫困县，在脱贫攻坚战胜利后，如何持续贯彻落实乡村振兴战略，走出一条适合中国特色乡村振兴之路，那就必然要关注城乡居民增收的大事。农村土地的“三权分置”的本质也是把沉睡的土地资源作为生产要素给盘醒和激活。在富民增收方面，两者在本质上有着相同的方向，这也是中国土地政策区别于西方国家的最本质区别。南江县更是构建起“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的富民增收机制，将土地制度优势转化为乡村振兴动能。例如作为全省农村集体

经营性建设用地入市试点，光雾山镇普陀村通过“代理+专服”模式，将 4.75 亩集体土地入市交易获 188 万元收入，扣除成本后村集体净收益 86.47 万元。按照南江县《农村集体经营性建设用地入市集体经济组织收益分配管理指导意见》，60%收益直接用于村民分红，30%壮大集体经济，10%投入公益建设。农村居民的获得感和幸福感持续增强。

### （三）践行绿色发展理念不断改善生态环境

南江县在深化农村土地“三权分置”改革中，将生态保护与资源利用有机结合，通过规模化土地流转推动农业生产方式绿色转型，构建起“生态产业化、产业生态化”的发展格局。依托“片区+村集体+农户”的土地托管模式，实现生态保护与产业发展的协同推进，让绿色成为乡村振兴的鲜明底色。这种以集体土地制度为基础的生态治理模式，既保障了农民土地权益，又守住了生态保护红线，体现了中国土地政策在生态保护与民生改善上的统筹性。在土地规模化流转过程中，南江县重点发展金银花、大叶茶、翡翠米等绿色产业，通过“公司+专合社+农户”的利益联结机制，推动 49.9 万亩种植基地实现标准化生态种植。云顶镇通过土地集中流转建设 5G 智慧茶园，配套水肥一体化系统，完成 1500 余亩有机茶园认证和 8000 余亩绿色原料标准化基地创建，从源头上减少化肥农药使用量。公山镇则以全域土地综合整治为抓手，实施 2 万余亩土地生态修复工程，新增耕地 1000 余亩，形成“山水林田湖草沙”系统治理

的生态保护格局。生态环境质量的持续改善带来了显著民生效益。2024 年全县空气质量优良天数达 355 天，优良率 97.3%，26 条主要河流水质稳定在Ⅲ类及以上标准，城乡集中式饮用水水源地水质达标率 100%。通过土地流转推广的“潮汐式”农村生活污水治理模式入选生态环境部典型案例，农村生活污水治理率提升至 74.37%。这些成效既源于规模化经营对农业面源污染的有效控制，更得益于“三权分置”改革下集体土地统一规划利用的制度优势，实现了生态保护与农民增收的双赢。

### 三、存在问题

#### （一）农民对土地依赖心理严重

一是土地承担多重社会保障功能。南江县农业人口占比高，农村社会保障体系尚未完善，土地除生产与生态功能外，还成为农民重要的基础性保障替代。在社保机制不健全的背景下，土地作为生存发展的物质基础，客观上替代了部分社会保障职能，成为农民抵御风险的最后安全网，这种多重功能叠加加剧了农民对土地的刚性依赖，例如，新农保的基础养老金初始标准为每人每月 55 元，后续虽有提升，但对于完全替代土地的养老保障功能而言，仍显不足。二是农民非农就业面临多重制约。第一就是技能素质短板明显，文化水平偏低与劳动技能不足导致大龄农民就业难度突出；第二就是就业观念存在局限，部分农民受小农意识影响，依赖土地流转收益求稳度日，缺乏主动就业意愿，且对岗位类型、收入水平及就业半径存在过度限制，

压缩了就业空间；第三就是就业市场竞争加剧，农业现代化释放的剩余劳动力向非农领域转移，叠加城镇化进程中外地劳动力涌入，进一步挤压了本地农民的就业机会，强化了对土地的依赖心理。三是传统观念制约土地规范流转。受“土地是命根子”的传统认知影响，农民对“三权分置”政策理解不深，普遍担忧长期流转导致承包权丧失，流转行为呈现明显“亲族化”倾向。土地多在亲友或同村范围内短期转包，而非基于耕种能力配置资源，既造成掠夺式经营导致土壤肥力下降和生态破坏，又形成“想种者无地、有地者粗放经营”的资源错配，降低土地利用效率，加剧农业比较收益下滑，制约土地规模化流转进程。

## （二）农村土地流转制度不健全

新型经营主体的出现加快了农业产业规模化进程，从而推动了农村土地流转。但目前农村土地流转仍然处于初级阶段，一是土地流转的集聚程度不高，季节性流转、短期流转、无序流转占了很大一部分，难以适应现代农业规模化的要求。二是土地流转市场发育不足，土地流转推进缓慢，从“散户”到“大户”的土地流转途径很难有效形成，影响了土地流转的推进。三是现代农业经营主体数量不多、实力不强，土地流转缺乏内在动力。经营模式主要还是以大户家庭劳力为主，龙头企业、专业合作社等主体直接从事土地规模化经营的比例还不高，影响了土地流转的进程和规模经营的可持续发展。四是“非粮非

农”现象给土地流转埋下隐患。我县在土地流转过程中有不少搞起了“休闲观光农业”或“农家乐”。这种“非粮非农”的开发给土地流转埋下了不容忽视的隐患，一旦经营不善，将严重损害农民利益，导致流出土地的更加细碎化，农户返乡或成为无田可种的“新流民”。

### （三）土地流转价格评估体系缺失

在农村土地“三权分置”土地流转改革推进中，土地流转价格评估体系的缺位，成为制约经营权有序流转、保障农民土地收益的关键瓶颈，既影响市场公平性，也削弱了农户参与规模化流转的积极性，当前土地流转价格形成多依赖双方协商，缺乏科学、统一的评估框架，具体体现在多方面：一方面，评估标准不统一导致区域与地块差异难量化，南江县地形涵盖山区、平坝、浅丘，不同区域土地的肥力、灌溉条件、区位（如距城镇、景区、交通线距离）差异显著，却尚未建立基于土地质量、产业适配性（如茶叶、粮油、中药材种植适宜度）的分级评估标准，使得同类地块在不同乡镇甚至同乡镇不同村的流转价格差异达 20%~30%，如平坝区耕地流转价多为 800-1000 元/亩，山区同类耕地仅 600-700 元/亩，农户因价格“无参照”对流转收益存疑；另一方面，评估主体非专业化且缺乏科学测算依据，土地流转价格多由村组协调或农户与经营主体直接协商确定，未引入第三方专业评估机构，评估过程也未纳入土地预期收益（如经济作物亩均产值）、物价水平、基础设施配套

等核心因素，例如部分茶企流转山区坡地时，仅按“常规耕地”标准定价，未考虑茶园前期改土、施肥的成本溢价，导致农户实际收益与土地增值潜力脱节；同时，动态调整机制缺失致使长期流转收益难保障，南江县土地流转合同多为10年以上长期协议，但多数未约定价格随物价、产业收益的动态调整条款，近年来全县茶叶、翡翠米等主导产业产值年均增长8%~10%，但2019年前签订的流转合同中仅15%实现租金同步上调，其余仍按初始价格执行，农户分享土地增值收益的权益未得到保障，部分农户因此产生“悔约”倾向。此外，纠纷调解缺乏依据还影响了流转稳定性，因无统一评估标准，土地流转价格纠纷占全县土地流转纠纷总量的35%。

#### （四）基层监管力量薄弱

基层监管力量薄弱问题突出，严重阻碍土地流转规范有序开展。南江县土地用途多样，涵盖农业种植、林业、养殖及部分工商业用途，土地流转涉及多部门且情况复杂，但当前管理监督力度不足，如部分大规模流转项目中，相关部门未有效跟踪监督土地是否按合同约定用途使用，致使部分企业擅自改变土地农业用途用于非农业建设，造成土地资源不合理利用；同时流转程序不规范，土地流转多为自发进行，不少农户外出务工时随意将土地交给亲友耕种且不与村组沟通、不办正规手续，部分农民未征得集体经济组织同意便擅自将土地转让给企业业主，且农户间流转多为口头约定，即便签订书面合同，也存在



内容简单、关键条款不明确或条款不合法等问题，易引发纠纷；农民在流转中处于弱势，政策知晓率不高，且缺乏有效纠纷调解和仲裁机制，影响土地流转市场稳定健康发展。

#### **四、优化路径**

##### **（一）拓宽就业渠道转变传统观念**

一是大力发展一二三产业融合发展，以土地流转为农业产业化、规模化经营奠定基础，按“规模经营依托优势产业、优势产业需龙头企业带头”思路，结合县内自然资源优势规划确定优势产业并形成产业基地，通过优惠政策吸引企业参与，采用“公司+基地+农户”模式，同时策划项目改善基地基础设施、支持企业技术创新，以助力企业发展为龙头带动劳动力转移，降低农民对土地的依赖；二是加快小城镇尤其是中心城镇建设，完善基础设施与医疗、卫生等公用事业，创造更多就业岗位，吸引农村劳动力向城镇转移，从根本上减轻土地负荷，推动土地流转与农业规模化经营及现代化发展；三是提档升级并完善农民基本生活与养老保障机制，针对农民参保意识弱、传统养老观念重的情况，健全各级养老保险基金制度，建立定额补助等机制与基金预警制度，加大基金征缴力度，完善激励约束机制，调整财政支出结构、探索多渠道筹资及有效运营监管机制，提升社保资金支付与积累能力。

##### **（二）完善农村土地流转制度**

一是健全土地流转规范流程机制，以南江县土地用途多样

性（涵盖农业种植、林业、养殖等）为基础，针对当前流转程序不规范问题，明确流转前需经集体经济组织审核、流转中需签订统一规范合同、流转后需备案登记的全流程要求，合同需详细载明利益分配、权利义务、违约责任及补偿措施等关键条款，杜绝口头约定或条款模糊、不合法现象，同时依托设立的县、乡镇土地流转管理服务机构，对流转合同进行审核把关，确保流转程序合法合规；二是建立土地流转用途监管制度，针对部分企业擅自改变流转土地农业用途的问题，明确县农业农村、自然资源等部门的协同监管职责，要求流转土地需严格遵循土地利用总体规划，不得用于非农业建设，监管部门需定期对流转土地用途进行核查，对违规改变用途的行为及时制止并依法追责，同时建立流转土地用途信息公开机制，接受农户与社会监督，保障土地资源合理利用；三是完善土地流转纠纷调解仲裁制度，针对当前流转纠纷缺乏有效解决途径的问题，依托县、乡镇土地流转管理服务机构，专门的纠纷调解仲裁小组，吸纳农业、法律等领域专业人员参与，明确调解仲裁流程与时限，对农户间、农户与企业间的流转纠纷，优先通过调解方式解决，调解不成的及时启动仲裁程序，确保纠纷得到及时、公正处理，维护流转双方合法权益，保障土地流转市场稳定有序。

### （三）完善土地流转价格评估体系

为促进土地资源高效配置与土地流转市场健康发展，需构建科学合理且贴合本地实际的土地流转价格评估体系：一方面

要构建多维度价格评估指标，结合南江县不同区域土地肥力、灌溉条件、交通便利性及土地用途，参考周边类似土地流转案例价格，借鉴湖北省钟祥市经验，以土地流转价格为基础，综合运用成本法、收益法、市场价格法构建土地价值评估体系，另一方面通过政府购买服务引入第三方专业评估机构，依据相关政策文件明确服务要求并规范监督，确保评估公正权威，同时建立动态价格调整机制，按1~3年周期结合市场行情、农产品价格波动等因素调整价格，特殊情况适时启动调整程序，还要完善价格信息公开与监督机制，搭建信息公开平台，参考盐城市亭湖区经验实行“指导限价+积分评价”模式规范价格形成。

#### （四）加强基层监管队伍建设

应加强县、乡镇两级专门的农村土地流转管理服务机构管理，整合农业农村、自然资源、林业等部门监管职能，明确各部门在土地用途跟踪、流转程序审核中的协同职责，针对大规模流转项目建立“签约—履约—用途”全周期跟踪机制，及时制止企业擅自改变土地农业用途的行为；同时依托该机构规范流转流程，统一制定包含利益分配、权利义务、违约责任等关键条款的书面合同范本，引导农户与受让方签订规范合同，对农户间自发流转进行备案登记，避免口头约定或条款不合法问题；此外，通过组建宣传队伍和机构搭建政策宣传平台，提高农民土地流转政策知晓率，并设立纠纷调解仲裁专区，吸纳法律、农业专业人员参与，为农户提供便捷的纠纷解决渠道，切

实保障农民在流转中的弱势地位，推动土地流转市场稳定健康发展。

课题组成员：岳锐刚、梁成竹、邓柏均