

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 中国共产党南江县委员会党校

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、农民增收入。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。形成以六个乡镇级片区, 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的核心力量。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活和激活。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

的生态环保格局。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