

· 发展战略 ·

## 新形势下完善农村土地承包 政策若干问题的认识

赵 阳

**内容提要:**当前,我国处在转轨变革深度发展过程中。一方面,市场交易的前提是对产权进行清晰的界定,经济活动越复杂化,就越需要法律不断调整对产权的界定。另一方面,资源稀缺性产生了对财产权界定的需求,土地作为重要的生产要素面临各种竞争性用途之取舍。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》和2014年的中央一号文件首次提出,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。这显示出,随着我国经济社会发展,一方面对农地产权的界定及随之出现的流动需求是一个不断演化的进程;另一方面,我国农村土地制度和基层治理的特质又使得这种演化和变革尤其错综复杂,必须全面理解、准确把握。

**关键词:**农村土地制度改革 产权界定 三权分置

**中图分类号:** F32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3947(2014) 02-0001-04

### 一、农村土地所有权、承包权、经营权关系的重大突破

党的十一届三中全会以来,在农村土地制度方面的政策法规围绕不断加强保护农民土地财产权益这条主线展开。特别是新世纪以来,中央连续出台10个一号文件,针对农村土地制度的改革完善出台了一系列重大政策,一是明确现有土地承包关系要保持稳定并长久不变,并要求研究长久不变的具体实现形式。二是推进农村土地确权登记颁证工作,明确要求在完成农村土地所有权确权登记颁证的基础上,到2017年基本完成农户承包经营权的确权登记颁证工作。三是明确要求加快修订《土地管理法》和研究出台农民集体土地征收补偿条例等。

农村第一步改革,实现了土地所有权与承包经营权的“两权分离”,极大地解放了农村生产力。今年中央一号文件围绕贯彻落实党的十八届三中全会精神,对深化农村土地制度改革、完善农村土地承包政策,进一步提出“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。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。”即把农村土地经营权从承包经营权中进一步分离出来,理顺了农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。这样,既有利于在稳定集体所有权和农户承包权基础上,激活土地经营权,也有利于发展适度规模经营、加快构建新型农业经营体系。从所有权与承包经营权的“两权分离”到所有权、承包权、经营权的“三权分置”,是农村改革理论和实践上的又一重大突破。

## 二、关于坚持农村土地集体所有制

我国农村土地制度是基层的政治、文化、社会制度相互交织、相互影响的正式与非正式制度之和,并非某种纯粹的经济制度。因此,不能够仅仅从经济学或哲学的某一个角度去推理。首先,对中国农村土地制度的认识,更为重要的应是关注在正式制度与非正式制度共同约束下,这样一种具体的制度形态是如何产生?如何运作?以及这些具体的制度形态对经济社会发展的实际影响。如果仅就现行的集体产权制度存在某些不足,就提出全面否定的推论是过于武断的。

其次,农村土地制度改革需要考虑制度变迁成本。如果产权的界定和制度变迁成本大于收益,那么这种制度变迁显然是不合理的,在执行过程中也会面临困难。目前,我国农地的产权结构可以被看作是一个产权束,包括所有权、承包权、经营权,以及其下的各项权能,是个相对比较稳定的结构,而且又处在一个相对稳定的法律制度环境中。在这种情况下,我们最明智的选择恐怕就是对现行产权束中某个部分的权利做出清晰的界定,使土地资源(资产)的潜在价值能够得以有效实现。

再次,我们考察或者是研究现行农地制度,还要关注这种产权制度能不能够形成有效的激励机制,能不能满足实现生产要素有效配置的需求。产权制度本身所具有的内生激励机制将是其存在的基础。没有清晰界定的产权导致部分资源无法通过市场交易实现其价值,无异于造成部分有价值的资源无法被充分利用。产权的界定也是随经济社会发展不断演化的过程,我国农地产权制度由“两权分离”到“三权分置”正是在经济转轨过程中,通过集体土地产权权能的不断完善来对农民财产权益实现保护的途径,而不是对农村土地农民集体所有的否定。

## 三、关于稳定农户承包权和放活土地经营权

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》提出加快构建新型农业经营体系。要坚持家庭经营在农业中的基础地位,推进农业经营方式创新。“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。”对此,要全面领会、准确理解,不能一叶障目、以偏概全。

首先,要从我国基本国情和发展阶段出发,坚持农村基本经营制度不动摇,坚持家庭经营在农业中的基础性地位,在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权,维护好实现好承包农户各项权益,防止行政推动土地流转及损害农民权益。行政推动可能带来两个后果:一是出现强制流转现象,违背中央“依法、自愿、有偿”的原则,也可能出现偏离市场价格的情况,侵害农民利益。二是行政推动土地流转容易引发“非农化”和“去

粮化”的问题。地方政府在招商引资过程中,默许某些工商企业把农业用地违规违法转为非农建设用地。因此,这既关系到农民权益,也可能危及国家粮食安全。

其次,发展规模经营既要适应农业农村发展新形势,又要从我国基本国情出发。要把握经济社会发展的阶段性特征,顺应现代农业发展客观规律。大量研究表明,农业生产上的规模经济实际上并不明显,甚至可以说,到一定规模以上就没有规模经济可言了。究竟如何看待规模经营问题?我们不能光看劳动生产率,还要看单位土地的产出。美国大农场机械化程度高、劳动生产率也高,但是我们国家没有那么多土地可以利用,中国人精耕细作使得土地产出率反而会更些。

再次,土地的经营规模还受到经济发展水平的约束。最新公布的第二次全国土地调查数据显示,截至2012年底,我国耕地面积20.27亿亩,但是第一产业劳动力从2008年才首次降到三亿以下,2012年为2.577亿,人均经营规模只有0.52公顷。因此,如果没有经济发展水平的提高,没有整个经济结构和产业结构的升级,第一产业中劳动力转移不出来,土地经营规模就无法扩大。

最后,从国际经验来看,经营规模更取决于农户数量的下降。农户数量下降和农村劳动力流出是两个既有联系又有本质区别的概念。一般规律,农户数量下降的速度要比农业人口本身下降缓慢得多,劳动力大量转移出来了,但农户数量可能没有变化。例如,从日本的情况来看,农业从业者的人数下降速度非常快,但农户数量下降速度要慢得多,这两者之间存在相当长的时滞。目前,日本的户均耕地经营规模约2公顷。因此,从这个意义上说,以家庭经营为基础的农业规模经营更不能急于求成。

#### 四、关于下一步改革重点的部署

新形势下,深化农村土地制度改革,完善农村基本经营制度,要顺应现代农业发展需要,坚持农村土地集体所有,坚持家庭经营基础性地位不动摇,坚持农地农用,保障耕地面积不减少,保障农民利益不受损,保障国家粮食安全。落实所有权、稳定承包权、搞活经营权,在整体框架和中央统一部署下,积极稳妥有序推进。

一是加快落实“长久不变”具体政策。回头来看,我们三十多年的改革历程就是沿着不断完善集体产权的权能这个方向走的。改革开放以来,农村土地政策框架演变及具体制度安排,从20世纪80年代的5个一号文件,到1998年党的十五届三中全会,先是“大稳定、小调整”,十五年不变,随后是三十年不变,提倡“生不增、死不减”,再到2008年党的十七届三中全会,中央明确提出:稳定现有土地承包关系并长久不变。2007年《物权法》明确了土地承包经营权是一种用益物权。沿着这个思路,对承包经营权的权能完善一步一步推进。党的十八届三中全会和2014年中央一号文件创新性地将承包权与经营权分离,也是沿着这个路线图,不断强化土地权能、保护农民财产权利,而不是变更所有制。从实证角度看,这也是中国农村改革取得巨大成功的一个理论支撑或解释。当前,要进一步加快研究出台具体制度,推动有关法律法规修订,切实落实好“长久不变”政策。

二是稳步开展土地承包经营权确权登记颁证工作,争取在2017年基本完成。重点是要妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题,强化土地承包经营权物权保护,健

全中国特色农村土地承包经营制度。开展土地承包经营权登记试点,不可避免涉及承包地是否实测,不可避免涉及延包遗留问题是否解决和新旧承包面积的衔接与处理。土地承包经营权登记试点工作,要在现有土地承包合同、证书的基础上,探索解决现有延包工作不完善、不彻底问题,降低登记成本的有效方法,建立健全土地承包经营权登记制度,明晰权属,定分止争,为保持土地承包关系稳定并长久不变、促进土地承包经营权规范有序流转奠定坚实的产权基础。

三是抓紧研究提出规范土地承包经营权抵押、入股的实施办法,建立配套的抵押资产处置机制,推动修订相关法律法规。要推动土地流转公开市场建设,健全土地流转管理服务制度;制定土地流转准入监管办法,出台建立土地流转风险保障金的指导意见,规范工商企业租地行为,引导农户与企业结成利益共同体,共生共赢;促进家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业和农业社会化服务组织等各类新型农业经营主体健康发展,加快建立新型农业经营体系。

## Several Problems of the Rural Land Contracting Policy in the New Situation

Zhao Yang

(The CPC Central Rural Work Leading Group Office, Beijing)

**Abstract:** At present, China is in the process of changing the mode of growth and deepening reform. A prerequisite for market transactions is to clearly define property rights; the more complex economic activity becomes, the more necessary it is to constantly adjust the definition of property rights. In addition, the scarcity of resources also requires a definition of property rights. The Resolution of the Third Plenary Session of the Eighteenth CPC Central Committee and this year's Central Committee Document No. 1 for the first time proposed, on the basis of the implementation of collective ownership of rural land, stabilizing rural contract rights, deregulating land management rights, and allowing contracted land management rights to be mortgaged. This shows that with China's economic and social development, on the one hand the definition of farmland property rights and the resulting demand for their circulation is an evolving procession; on the other hand, the rural land system and the characteristics of grass-roots governance make this evolution especially complex, so we must have a comprehensive understanding and correct grasp of it.

**Key words:** Reform of Rural Land System; Definition of Property Rights; Right Division

(责任编辑: 刘 英)