

乡村振兴背景下农地“三权分置” 制度改革的深化研究

张应良, 徐亚东

(西南大学 经济管理学院, 重庆 400715)

摘要:农村承包地“三权分置”制度改革的提出先于乡村振兴战略,从而导致现有的农村承包地“三权分置”制度安排难以契合乡村振兴战略。本文从乡村振兴战略的五个总要求出发,进一步讨论和丰富农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标。研究表明改革具有五个目标:1)扩大农业经营规模,降低生产成本,提高农业竞争力,促进产业兴旺;2)转变农业生产方式,推进农业绿色发展,发展生态农业,促进生态宜居;3)激活传统优秀农耕文化,与农业农村产业相融合,探索农业文化创意,促进乡风文明;4)推动农村基层治理,探索农村基层组织三治融合,促进治理有效;5)扩大农业投资,提高经营效益,增加农村居民收入,促进生活富裕。在此基础上,划分三个阶段讨论乡村振兴的战略阶段,以及不同阶段下农村承包地“三权分置”制度改革的深化举措。

关键词:乡村振兴;农村承包地;三权分置;政策目标;改革深化

中图分类号:F301.11 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2020)04-0047-11

一、引言

农村承包地“三权分置”制度改革被认为是中国农村土地制度的发展和再一次创新^[1-2],是产权的解构与重构的过程^[3]。原有的土地“承包经营权”分解为土地“承包权”和土地“经营权”,土地“所有权”归农村集体、土地“承包权”归承包农户、土地“经营权”归经营业主^①,最终实现土地资源与产权的优化配置。农村承包地“三权分置”制度设计的初衷是通过市场无形之手推进土地“经营权”流转以实现农村土地适度规模经营,提高农业生产率和降低农业生产成本,增加农民收入的同时保障国家粮食安全^[4]。随后,党和政府进一步提出农村集体产权制度改革和农村“三变”改革,并在党的十九大报告中提出乡村振兴战略。乡村振兴战略被认为是新时代党和国家推动“三农”工作的总抓手^[5]。乡村振兴战略提出的五个总要求中,产业兴旺是重点;五个振兴中,产业振兴是物质基础。产业兴旺和产业振兴的核心在于城乡资源在农村的合理配置,特别是农村要素资源的激活与优化配置。在农村,较为充裕的农业生产资源为土地资源、劳动力资源和传统农业技术,其中土地资源

^① 当然,需要指出的是,土地“承包权”和土地“经营权”的原始赋权主体均是承包农户,经营业主对土地“经营权”的获得是基于市场交易从农户手中获得的,经营业主与承包农户之间构成市场契约关系^[3]。当承包农户没有流出自身土地“经营权”时,承包农户本身就是经营业主。

收稿日期:2020-01-05

作者简介:张应良,管理学博士,西南大学经济管理学院,教授,博士生导师。

基金项目:中央基本高校科研业务费专项资金资助项目“我国农业经济发展中的重大理论与现实问题研究”(SWU1709115),项目负责人:张应良;重庆市社会科学规划博士项目“低碳减贫背景下农户经济行为研究”(2017BS12),项目负责人:孔立;中央基本高校科研业务费专项资金资助项目“农村承包地‘三权分置’的权能困境与实现路径”(SWU1909520),项目负责人:徐亚东。

最为重要。由此,作为农村土地基本制度的农村承包地“三权分置”制度,是落实和推进乡村振兴战略的重要制度保障,也是推进乡村振兴的关键环节^[6],理论与实践上应当与乡村振兴战略高度契合。但是,农村承包地“三权分置”制度改革提出在前,而乡村振兴战略提出在后,农村承包地“三权分置”制度改革并没有与乡村振兴战略的五个总要求相契合。现有理论研究认为,农村承包地“三权分置”制度改革的目标是农业产业发展和农民收入增加。这与乡村振兴五个总要求中的产业兴旺和生活富裕高度相关,而与生态宜居、乡风文明、治理有效之间的相关性不强,从而导致现有的农村承包地“三权分置”制度难以契合乡村振兴战略。土地制度作为农村最基本的制度,必须适应新形势的变化进行改革和完善^[6]。因此,有必要进一步从理论上讨论农村承包地“三权分置”制度改革与乡村振兴战略之间的关系。从乡村振兴战略五个总要求出发,完善和扩充农村承包地“三权分置”制度改革的目标,从而为深化农村承包地“三权分置”制度改革以契合乡村振兴战略提供理论参考。

二、文献综述

农村承包地“三权分置”制度改革吸引了国内大量专家学者的关注与研究。早期学者的研究聚焦于农村承包地“三权分置”制度改革的价值意义和权利内容方面,后期则聚焦于问题风险与法律表达方面。张红宇^[1]认为,“三权分置”制度改革是在当前农村基本经营制度不改变的基础上,进一步明晰农村承包地各项子权利与不同主体之间的归属关系;潘俊^[7]、刘守英^[8]指出,土地“承包权”和土地“经营权”分置是中国城乡人口流动和农村人口老龄化背景下农地流转常态化倒逼的结果。农村承包地“三权分置”,制度改革不是简单的在文字层面将土地“承包经营权”分解为土地“承包权”和土地“经营权”^[9],而是农业经营主体的变革和农村承包地权能划分的重构,即农村承包地产权的解构与重构;同时,农村承包地“三权分置”制度改革不仅是中国农村家庭联产承包责任制的延伸与发展,更是中国农村土地制度改革的又一次重大创新^[10]。关于权利内容方面的讨论主要聚焦于农村承包地“三权分置”制度改革中“三权”权利结构安排以及相应的权属内涵界定。“三权”权利结构安排主要有两种观点:一种观点认为“三权”分别是土地“所有权”、土地“承包权”和土地“经营权”^[11];另一种观点认为“三权”分别是土地“所有权”、土地“承包经营权”和土地“经营权”^[12-13]。关于土地“所有权”的系统研究不多,赵红梅^[14]讨论了农村承包地“三权分置”中土地“所有权”的功能定位,并将当前的研究归纳为土地“所有权”“做虚论”和“名为做实、实为异化论”,并从私法视角分析形成这两种主张的原因,进而提出作者自己的学术主张——实虚相间论。高海^[15]归纳和总结了当前学界依据土地“承包权”和土地“经营权”权利属性所构建的四类权利结构以及相应的实施路径^①,并指出现有研究忽视了农村集体成员的流动性和农村集体土地的不可分割性,从而难以落实农村集体“所有权”。现有关于土地“承包权”的权属内涵界定的研究形成了以下三类观点:成员权性质说、物权性质说和两者兼有说。孙宪忠^[16]认为,土地“承包权”是一种资格权,指代农村集体内部成员有权承包农村集体内部土地,不具有财产性属性,从而不是独立的权利类;刘禹宏等^[17]也认为将土地“承包权”强化为成员权有利于实现稳定土地“承包权”和放活土地“经营权”的政策目标。物权性质说则认为土地“承包权”是一种单独的财产权,具有物权性质^[18-19];部分学者则认为土地“承包权”是土地“承包经营权”中剥离土地“经营权”后的剩余部分,土地“承包经营权”物权性质并没有发生转变,从而土地“承包权”具有物权性质^[20];高海^[15]的研究表明,2019年《农村土地承包法》将土地“承包权”界定为用益物权且无成员权性。丁文^[21]认为承包权为一种兼具身份性和财产性的独立的权利类型;既是一种集体经济组织成员承包农村承包地的资格权,也是一种具备物权性质的单独财产权^[22]。关于土地“经营权”的权属内涵界定主要有物权性质说和债权性质说两种观

① 四类权利结构和实施路径分别为:“所有权+不动产用益物权+权利用益物权”“所有权+‘自物权’+权利用益物权”“所有权+成员权+不动产用益物权”和“所有权+成员权+债权”。

点。物权性质说认为土地“经营权”是基于土地“所有权”的用益物权^[17],也有部分学者认为是基于土地“承包经营权”的次级用益物权^[23],并指出“承包经营权”与“经营权”属于不同层次的用益物权,可以同时存在,并不冲突^[20]。单平基^[13]则认为土地“承包权”已经界定为物权,根据一物一权原理,土地“经营权”应该设定为债权^[24]。房绍坤等^[25]则认为土地“经营权”的债权说、物权化债权说并不能实现农村承包地“三权分置”的政策目标,而用益物权说则具有理论优势。

农村承包地“三权分置”制度改革在具体落实中还存在部分制约因素,主要包括经济性、机制性和政策性三个方面因素^[26-27]。其中,土地“经营权”抵押风险和农地非粮化非农化实践风险难以破解^[28];张广辉^[29]比较了不同经营主体面临的土地“经营权”困境。杨玉珍^[30]认为,当前农村承包地“三权分置”制度执行出现偏差,从而导致在实践中出现四类风险——农村集体土地“所有权”虚化、承包农户土地“承包权”不稳定、承包农户土地“经营权”盲目流转,以及农村承包地非粮化非农化现象突出。申始占^[31]对现有农村承包地“三权分置”制度改革陷入的困境加以解释。吴一恒等^[32]则从农村承包地产权配置和公共领域出发,深入探究农村承包地“三权分置”制度在实践中可能存在的风险,指出农村承包地资源最优配置所需要的产权结构与当前“三权分置”所形成的产权结构并不匹配,从而导致难以兼顾各产权主体的权益诉求,制约农地流转速度和阻碍农村金融市场发展。徐亚东等^[3]进一步从实践层面讨论现有制度下土地“所有权”、土地“承包权”和土地“经营权”的不匹配之处,包括土地“所有权”和土地“承包权”内部悖论,以及土地“承包权”和土地“经营权”之间的权能层次不清、权能结构混乱和权属界定矛盾等悖论。刘兆军等^[33]研究表明,当前农村承包地“三权分置”制度改革已经成为深化农地权利制度改革的基本方向,不能仅仅是理论上的讨论,而要在法律层面对农村承包地“三权分置”制度改革做出回应,形成符合法理逻辑的法律表达;同时,还要进一步研究农村承包地“三权分置”制度改革背景下其他相关制度改革和农业经营情况。杨敬之等^[34]讨论了农村承包地“三权分置”制度改革背景下土地“承包权”的法律表达,并指出协调土地“承包权”和土地“经营权”之间,以及成员权和物权之间的法律关系是推进和落实农村承包地“三权分置”制度改革的重中之重。管洪彦等^[35]以《农村土地承包法》修正案草案为分析对象,讨论了土地“所有权”的立法表达,并指出未来的立法必须坚持农村土地集体所有制;高海^[15]以2019年《农村土地承包法》为分析对象,讨论了农村承包地“三权分置”制度改革的法构建;刘平^[22]同样以2019年《农村土地承包法》为中心讨论土地“承包权”的退出机制;房绍坤等^[25]用相同的法律文件讨论土地“经营权”权属界定和法律表达,指出土地“经营权”虽然被新修订的《农村土地承包法》法定化,但未明确界定相应的属性,并论证用益物权最具有理论优势。陈敦^[36]、袁泉^[37]讨论了农村承包地“三权分置”制度改革对土地信托的影响,并提出通过信托方式集中农村承包地既有利于保护农民土地承包权益,同时还有利于实现农村承包地保护的政策目标,以及提高农地金融的普惠水平^[38];郑涛^[39]则进一步讨论了土地“经营权”抵押贷款的困境和解决措施。张广辉^[29]讨论了农村承包地“三权分置”制度改革背景下新型农业经营主体培育的问题;杨一介^[40]则进一步讨论了家庭承包经营制度的发展和完善。刘兆军等^[33]讨论农村承包地“三权分置”制度改革背景下农地流转的相关方式,提出构建以土地“经营权”让渡为核心的流转方式,同时指出让渡方式以出租、转让、抵押为重点。

现有关于农村承包地“三权分置”制度改革的研究较为丰富,主要集中在农村承包地“三权分置”制度改革的价值意义、权利内容、问题风险和法律表达四个方面,且得出部分较为一致的政策含义,具有理论和现实价值,为改革推进提供较强的理论基础。但是,既有文献关于农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标讨论较为单一,从而导致现有研究中关于“三权”的权利内容和法律表达难以契合乡村振兴的五个总要求,有待于进一步研究。讨论乡村振兴战略背景下“三权分置”制度改革的文献主要集中在农村宅基地上,张力等^[41]讨论了农村宅基地在“三权分置”制度改革背景下宅基地“资格权”的制度表达;部分学者则聚焦乡村振兴战略与农村宅基地“三权分置”制度改革的方案设计和深化路径^[42-43]、内在联系与实现方式^[44]、问题障碍与破解对策^[45]、内在要求与实现路

径^[46-47]。乡村振兴战略背景下宅基地“三权分置”制度改革的研究较为丰富,鲜有乡村振兴战略背景下农村承包地“三权分置”制度改革的系统研究。鉴于此,有必要从理论上梳理和讨论乡村振兴战略与农村承包地“三权分置”制度改革之间的逻辑关系,从乡村振兴战略出发,分析农村承包地“三权分置”制度改革的制度目标,为深化农村承包地“三权分置”制度改革提供理论参考。

三、乡村振兴战略提出前后农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标演变

本节重点讨论乡村振兴战略提出前后农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标演变。首先,在归纳农村承包地“三权分置”制度改革政策演进的基础上,讨论农村承包地“三权分置”制度改革的政策背景,并在此基础上讨论土地制度改革的政策目标;其次,在归纳乡村振兴战略政策演进的基础上,分析乡村振兴战略对土地制度改革的新需求,从而讨论和归纳农村承包地“三权分置”制度改革新的政策目标。

(一)乡村振兴战略提出前农村承包地“三权分置”制度改革的制度背景与政策目标

1. 农村承包地“三权分置”制度改革的政策演进

关于“三权分置”的政策设想,是习近平总书记在2013年7月视察武汉农村产权交易时首次提出的,并在2013年底中央农村工作会议上进一步阐述该政策设想。2014年中央一号文件正式提出农村承包地“三权分置”制度改革;2015年中央一号文件明确提出界定“三权”之间的关系和权属内容;之后的中央一号文件均明确提出不断落实和完善农村承包地“三权分置”制度改革。其中,2016年两办印发专门文件指导农村承包地“三权分置”制度改革的推进和深化。2019年中央一号文件明确提出“完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系”。由此,中央在提出“三权分置”政策构想后,不断完善和推进农村承包地“三权分置”制度改革,并指出当前的工作重心是完善农村承包地“三权分置”制度改革的法律法规和政策体系(见表1)。同时,在最近一次的《农村土地承包法》修订中,中央将“三权分置”制度法律化,并在推进民法典物权的编纂,从理论层面和法律层面实现农村承包地“三权分置”。

2. 农村承包地“三权分置”制度改革的制度背景与政策目标

农村承包地“三权分置”制度改革的提出被认为是农业农村经济发展倒逼的结果。一方面,推进城乡融合发展的重点是构建统一的城乡土地市场,特别是发达地区,土地价值的升温提高了农村集体对完整土地所有权的需求^①。但是,《中华人民共和国土地管理法》中明确规定,“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。而公共利益概念并不清晰,没有得到有效的界定,从而在实践中存在国家权力对所有权侵蚀的现象,诺斯悖论在中国得到进一步验证。在农村承包地“二权分离”背景下,集体概念本身不确定,以及土地权属不确定性,导致“所有权残缺”现象较为严重。同时,当前中国正处于社会主义初级阶段“下半场”,并未跨越初级阶段。具体而言,2018年我国GDP总量达到90.03万亿元,人均GDP6.46万元(约9608美元),处于“中等收入陷阱”阶段。顺利跨越“中等收入陷阱”需要进一步深化改革统筹城乡发展,扩展农村居民收入流,增加农村居民收入。而且当前中国城乡居民收入比为2.69,差距较大,需要进一步缩小城乡收入差距。缩小城乡收入差距也是维护社会稳定和彰显社会公平正义的应有之意。农村居民收入由工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入组成,2018年农村居民与城镇居民的四类收入比为0.25、1.21、0.08、0.42(见表2)。其中,农村居民的财产性收入最为薄弱。提高农村居民的财产性收入是扩展农村居民收入流、提高农村居民收入、缩小城乡收入差距的有效途径,而赋予农村居民最为宝贵的农地资源的财产性权利是扩展农村居民的收入流的必要手段。所以,无论是赋予农

^① 农村集体土地入市是指乡镇村建设用地,在农村地区除了农用地之外,还有一些可以进行非农业建设所使用的土地,主要包括乡(镇)村公益事业用地、公共设施用地、农村居民住宅用地,对于以上3类用地是可以入市交易,换言之,农村集体土地可以在市场上像商品一样买卖,但不能用于商品房开发。

民土地的财产性权利,还是建立清晰的农村土地产权结构都对土地制度提出了新的要求,农村承包地“二权分离”的制度设计有待进一步完善。

表 1 农村承包地“三权分置”制度改革的政策演进

时间	政策文本	政策内容
2013年12月23日	习近平在中央农村工作会议上的讲话	要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营
2014年01月02日	2014年中央一号文件	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
2014年11月20日	关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见	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
2015年02月01日	2015年中央一号文件	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
2015年12月31日	2016年中央一号文件	稳定农村土地承包关系,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,完善“三权分置”办法,明确农村土地承包关系长久不变的具体规定
2016年10月30日	关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见	完善“三权分置”办法,不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,充分发挥“三权”的各自功能和整体效用,形成层次分明、结构合理、平等保护的格局
2016年12月31日	2017年中央一号文件	落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”办法
2018年01月02日	2018年中央一号文件	完善农村承包地“三权分置”制度,在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权
2019年01月03日	2019年中央一号文件	完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系

表 2 2018年农村居民与城镇居民人均可支配收入结构(单位:元)

	工资性收入	经营性收入	财产性收入	转移性收入	可支配收入
农村居民	5 996	5 358	342	2 920	14 616
城镇居民	23 792	4 443	4 028	6 988	39 251
收入比 ^①	0.25	1.21	0.08	0.42	2.69

数据来源:中华人民共和国国家统计局 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

另一方面,中国经济进入“刘易斯拐点”,人口红利消失,劳动力价格迅速上涨,从而导致务农的机会成本迅速上升,中国劳动力非农转移导致农地流转和农地抛荒常态化。截至2018年年底,农地流转面积达5.4亿亩^②,占二轮承包面积的40.33%。农地流转常态化致使国家提出适度规模经营,通过获取农业规模经济和分工经济实现农业集约化并提高农业生产效率;提出新型经营主体从事农业生产活动,提高农业要素配置效率^③。同时,农业还是一个高风险、高投入、长周期的产业,在客观上对新型农业经营主体的资金链产生要求,而在农村承包地“二权分离”下,新型经营主体的土地权益不能得到全面保障,农村土地不能进行抵押贷款,这不仅限制新型农业经营主体的投资积极性,还限制其投资能力。所以,需要赋予并强化新型农业经营主体独立的土地权利,扩大其农业投资促进农业生产力发展,而农村承包地“二权分离”的制度安排并不能满足新型经营主体的需求。

① 前四类项收入比指的是农村居民四类项收入/城镇居民四类项收入;可支配收入比指的是城镇居民可支配收入/农村居民可支配收入。

② 数据来源:中国农村经营管理统计年报(2018)。

③ 截至2016年年底,我国新型农业经营主体总量达280万个,其中家庭农场达87.7万家,新型农业经营主体得到广泛的发展。

基于以上制度背景，国家将土地“承包经营权”分为“承包权”和“经营权”，实施“三权分置”政策。农村承包地“三权分置”制度改革的重点是强化并盘活土地“经营权”，预期的政策目标是通过赋予农业经营主体独立的土地权利和稳定的预期，一方面，加大农业经营主体投资力度以转变农业发展方式，提高农业经营效益，增加农民收入；另一方面，促进土地“经营权”集中实现适度规模经营，降低农业生产成本，解决当前我国因农产品成本远高于国际市场而导致的农产品产量增加、农产品进口增加和农产品库存增加的“三量齐增”问题，保障国家粮食安全。“三权分置”制度改革的政策背景和政策目标见图 1。

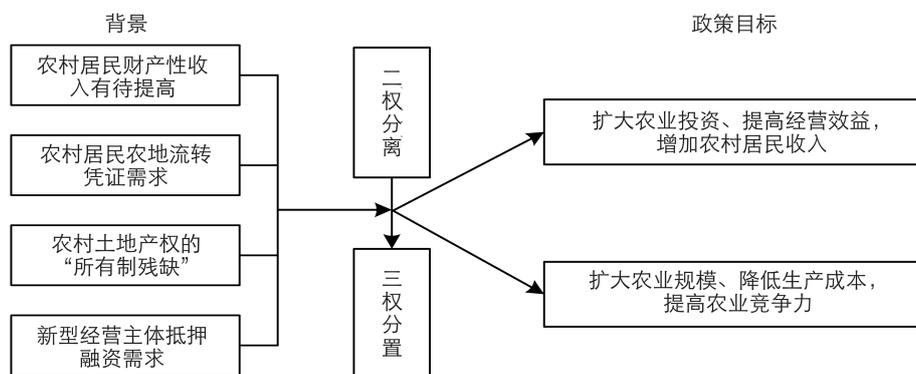


图 1 农村承包地“三权分置”制度改革的政策背景与政策目标

(二)乡村振兴战略提出后农村承包地“三权分置”制度改革的制度背景与政策目标

1. 乡村振兴战略的政策表达

乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体，兼具生产、生活、生态、文化等多重功能，与城镇互促互进、共生共存，共同构成人类活动的主要空间。在当前“四化”发展过程中，农业现代化落后于工业化、信息化和新型城镇化，不利于中国经济健康发展。同时，党的十九大报告提出的发展不平衡不充分问题，在乡村地区最为突出。全面建成小康社会的重点和难点在乡村，中国经济快速发展的潜力和后劲同时也在乡村。在此背景下，党的十九大报告首次提出乡村振兴战略，成为新时代做好“三农”工作的总抓手；2017年年底中央农村工作会议进一步提出乡村振兴战略实施的总要求、目标任务和基本原则；2018年中央一号文件提出乡村振兴战略的总体布局；2018年3月8日，习近平总书记进一步将乡村振兴战略分为产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴；2018年9月21日，习近平总书记再一次阐述乡村振兴战略的总目标、总方针、总要求和制度保障；2018年9月，颁布《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》；2018年底的中央经济工作会议、中央农村工作会议和2019年中央一号文件，均有关于乡村振兴战略的论述。农村承包地“三权分置”制度改革提出是在2013年年底，而乡村振兴战略提出是在2017年年底。随着乡村振兴战略，以及城乡融合发展的提出，中国农业农村经济发展呈现出新的内容，农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标也相伴随被赋予新的内涵。上文分析指出，农村承包地“三权分置”制度改革的初始目标是在市场经济背景下，降低土地要素在市场中的摩擦力，即在市场交易中具有促进作用和在农业生产经营投资中具有激励作用。换言之，农村承包地“三权分置”制度改革的指向是促进农业农村产业发展和提高农民收入，并没有涉及其他相关领域的内容。这与乡村振兴五个总要求中的产业兴旺和生活富裕高度相关，而与生态宜居、乡风文明、治理有效之间的相关性不强，从而导致现有农村承包地“三权分置”制度改革并没有与乡村振兴战略的五个总要求相契合。因此，下文将进一步讨论乡村振兴战略提出背景，以及农村承包地“三权分置”制度改革所应含的政策目标。

2. 完善后的农村承包地“三权分置”制度改革的制度背景与政策目标

中国农业经济发展面临劳动力机会成本不断提高^[48]、水地资源短缺^[49]、农业科技转化率低和农业增长带来的较严重的环境代价^[50]、小农户与国内外大市场对接不顺^[51]等诸多问题。其中，较为严峻的问题是生态环境问题。2013年，习近平总书记在谈到环境保护问题时指出：“我们既要绿

水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”生动形象地体现党和政府大力推进生态文明建设的鲜明态度和坚定决心。欧美国家的耕地有机质含量水平为2.5%~4.0%,而我国仅为1%^[52-53],且我国耕地较多为中间偏低的土地肥力等级^[54]。良好生态环境是最普惠的民生福祉,乡村振兴战略的第二个总要求就是生态宜居。而且,制度是对个人行为的一系列约束和激励。由此,农村承包地“三权分置”制度改革可被纳入的另一个政策目标就是转变农业生产经营方式,推进农业绿色发展,探索生态农业的实现路径。

农村文化是中国传统文化的源泉,也是规范农村居民行为的意识形态。农耕文明及其衍生文化是中国传统文化的源泉和命脉。当前,中国农村既有文化正在经历“物竞天择、适者生存”的过程。在这一过程中国农村文化问题突出表现为以下三个方面:文化生活价值标准异质化、年轻一代对乡村生活失去兴趣,以及乡村文化建设缺位且投入不足^[55]。在社会变迁过程中,文化不会被消灭、不存在被替代,只会是自我超越、自我创造。如 Bourdieu^[56]指出,自我创造是文化的本质特征,且文化本身是时空演变的过程,必然会被激活、重构。所以,对农村文化的投资,会促进社会的内聚力,有利于形成统一的价值观念,缩短时空距离,造就紧密的共同体。文化是灵魂,同时也是无形资产,是一个地区的历史,更是人们进行交流的普遍认可的一种能够传承的意识形态,具有地域特色。传承并发扬传统优秀文化,并结合现代科学技术,融合传统优秀文化和现代城市文化,鼓励农民参与乡村文化生产活动,将文化视为宝贵的无形资产,增加产品的附加值,实现文化的创造性转化和创新性发展,不断赋予时代内涵,丰富表现形式。保障农民在生产活动中寻找自我,挖掘自我,提高农民的归属感和认同感。乡村振兴战略的另一个总要求是乡风文明。由此,农村承包地“三权分置”制度改革可被纳入的另一个政策目标就是激活传统优秀农耕文化,与农业农村产业相融合,探索农业文化创新。

农村承包地“三权分置”制度改革的执行主体是基层干部,政策宣讲、丈量承包地四至、登记台账、发放农村承包经营权证书、处理相关矛盾和纠纷等都需要有一个强大的领导集体;并在此过程中推进“政社分离”改革,成立集体经济组织的具体组织架构,将农村内部的公共政治职能与经济发展职能分开,明确职责。强大的领导集体是治理有效的充分条件,不是必要条件。但是,在推动农村承包地“三权分置”制度改革过程中,集体经济组织需要权衡众多利益主体,在维持稳定的同时推动改革,这是治理有效的直接体现。矛盾和纠纷的呈现既是问题,也是机遇。解决好了有利于提升村集体的权威,拉近与农村居民之间的相互信任感。由此,可以发现农村承包地“三权分置”制度改革暗含治理有效。农村承包地“三权分置”制度改革壮大农村集体经济,增强农村集体的服务能力,而且夯实了物质基础,继而增强致富能力,提高村党委领导下的村民自治组织和集体经济组织的影响力和号召力。由此,“三权分置”制度改革可被纳入的另一个政策目标就是推动农村基层组织有效,探索三治融合。乡村振兴战略与丰富后的“三权分置”制度政策目标见图2。

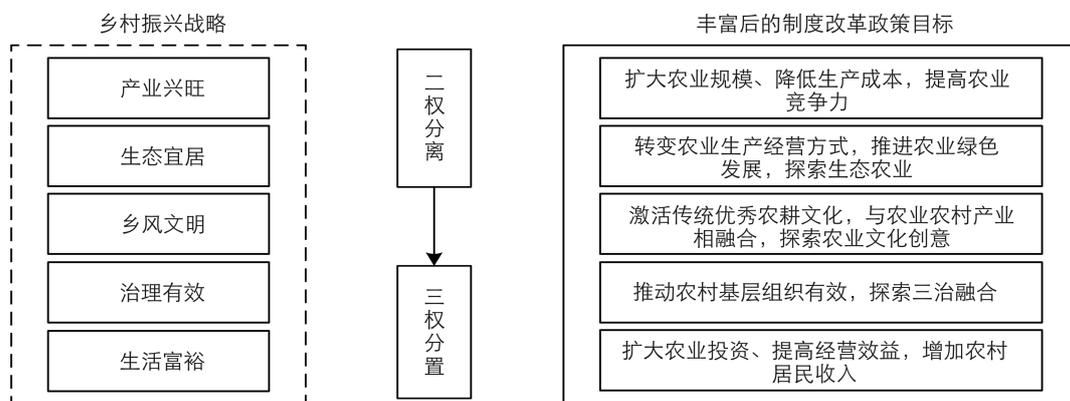


图2 乡村振兴战略与农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标

四、乡村振兴的战略阶段与农村承包地“三权分置”制度深化改革举措

在乡村振兴战略背景下,上节讨论和丰富了农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标,指出依据在乡村振兴战略的五个总要求的条件下,农村承包地“三权分置”制度改革的政策目标分别有:1)扩大农业经营规模,降低生产成本,提高农业竞争力,促进产业兴旺;2)转变农业生产方式,推进农业绿色发展,发展生态农业,促进生态宜居;3)激活传统优秀农耕文化,与农业农村产业相融合,探索农业文化创意,促进乡风文明;4)推动农村基层治理,探索农村基层组织三治融合,促进治理有效;5)扩大农业投资、提高经营效益,增加农村居民收入,促进生活富裕。在此基础上,下面将讨论乡村振兴的战略阶段与农村承包地“三权分置”深化改革的举措。

根据乡村振兴战略的目标规划和第二轮土地承包到期后再延长三十年的政策安排,农村承包地“三权分置”制度深化改革可分为三个阶段^①。在不同阶段,农业生产的外部条件约束和内部要素配置将表现出不同的特征,进而对农地资源的利用产生影响,从而形成差异化的承包关系稳定状态。第一阶段,2020年至2035年。2035年是“乡村振兴”战略的关键节点,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现。土地政策进一步调整和外优化的外部条件更为充分。另一方面,至2038年左右,第二轮土地承包延长期将完成第一个十年,客观环境的变化,有必要根据乡村振兴战略进程对土地政策进行必要的调整和优化。第一阶段覆盖了第二轮承包期到期的前后十年,属于第二轮承包期与延长期之间过渡期,这一阶段的主要政策设计目标是实现平稳过渡。第二阶段:2035年至2050年。第二阶段位于延长期中期,农业现代化和城镇化进程进一步推进,土地资源配臵和承包关系优化将进一步围绕生产效率、经济效率、生态效率协同发展的目标演进,实现家庭经营与现代农业的进一步有机融合。2050年是“乡村振兴”战略的收官之年,这一阶段的政策设计目标是助推乡村振兴战略目标的顺利完成。第三阶段:2050年之后。2050年以后,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现;为农业农村的下一步发展奠定了坚实的基础。同时,第二轮土地承包延长期即将进入最后十年,新旧矛盾更迭和未来发展对土地政策调整优化有了新的要求。这一阶段政策设计目标是进一步巩固和发展“乡村振兴”的成果,为第二轮土地承包延长期之后的制度政策进行预判和试点。这一阶段的目标是巩固乡村振兴的伟大成就,逐步开展政策的优化试点。

(一)第一阶段(2020—2035年):以具体承包地块为核心的承包关系稳定

1. 确保第二轮土地延包的平稳过渡

在2018年年底,基本完成了承包地确权登记颁证工作,以此为基础,因地制宜地探索不同形式的平稳过渡。坚持“增人不增地,减人不减地”政策,保持并稳定现有农村土地承包关系,鼓励和探索家庭人口变动(例如外嫁女、入赘婿、新生儿等)导致的土地余缺问题在户内自行解决的举措。而在有农地调整传统的村庄,尝试在摸清家底的基础上,基于村集体的开会讨论,确定家庭承包的土地,并以此为基础稳定土地承包关系。

2. 妥善解决落实土地延包的历史遗留问题

稳定承包关系不仅依赖于权利界定和法律发挥,同样依赖于稳定的社会关系。第二轮土地延包的平稳过渡会遇到的历史遗留问题,主要是失地农民问题和土地细碎化问题。在妥善解决失地农民问题上:一方面,构建并完善专项失地农民的社会保障制度,并提供非农就业的技能培训;另一方面,保证失地少地农户在集体经济中的收益。在思考农户土地资源细碎问题上:一方面,针对不

^① 2018年中央一号文件指出,按照党的十九大提出的决胜全面建成小康社会、分两个阶段实现第二个百年奋斗目标的战略安排,实施乡村振兴战略的时间节点分别为2020年、2035年和2050年。本文依据此划分农地制度改革的三个阶段:第一阶段为2020—2035年,第二阶段为2035—2050年,第三阶段为2050年之后。同时党的十九大报告指出,“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”。第二轮土地承包期的时间截点为2028年左右,再延长三十年也就是2058年左右,由此,第三阶段为2050—2058年。

同的细碎化程度,在保持现有土地关系不变的条件下,制定相应土地规整规划,实施相应规整措施。另一方面,完善并规范现有的“市—县—村”三级农地流转市场服务组织,鼓励农户之间土地互相促进农地规模经营。

(二)第二阶段(2035—2050年):以农地地块适度集中为导向的承包关系稳定

1. 以农户意愿为核心的农地“承包权”退出和“经营权”流转

建设和发展市场经济,就是要发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。在城乡要素流动加快的情景下,土地政策的调整必须尊重农户在市场规则下自由配置劳动力和土地生产要素的意愿。在“法无禁止即可为”的原则下,农户可根据收益和偏好,在空间和时间上配置生产要素,选择自主生产、土地流转、土地托管等多种形式的土地资源配置方式。尝试构建“临时性”退出机制,弥补单一性的“永久性”退出的刚性弱点,降低政策试点的门槛,扩大试用范围。允许农户在第二轮承包期的延长期内选择“临时性”退出,退出时间最长不超过整个延长期。退出的土地交由集体重新配置,以便扩大土地经营规模,减少转换成本对经营活动的过度影响。

2. 以农地经营收益最大化为导向的农地资源优化配置

首先,需要坚持以农户经营为中心的土地资源分配方式,明确农户是土地资源承包的当然主体。无论是土地规模的绝对增加还是相对增加,都应依法依规将土地再次分配给集体经济组织成员,扩大规模经营,降低成本提高收益。其次,根据现实环境条件变化,因地制宜制定并实施土地再分配政策。2035年前后,不同地区在陆续完成阶段性目标后,进入乡村振兴的第二阶段,“人地”资源矛盾缓解。据测算,2035年我国城镇化将进入成熟期,城镇化率达到70%~75%,农村劳动力将较2020年下降50%。在特定地区,个体农户基于农业生产的土地需求有望逐步下降,当人均经营土地规模达到特定阈值时,在征得集体成员同意,完善规定流程,报送土地主管部门审批备案后,将集体经济组织能够自主的机动地面积占比放宽,用于支持发展壮大农村集体经济,实现农地经营的收益最大化。同时,所获收益根据相关规定和集体内部约定,实施分红,保障农户个体的承包权益得以实现。

3. 以可持续绿色发展为重心主导农地经营使用

无论经营主体采用何种经营方式,土地的核心价值在于农业生产。因为土地疏于管理或过度开发、破坏性使用土地,都可能导致生产力下降、生产力“失稳”,从而导致生产关系“失稳”。土地合理经营使用是承包关系有效延续的关键点。通过以下三条路径实现农地可持续绿色发展:其一,通过培育新型经营主体,促进内部流转,增强内生发展动力,通过内部流转或者内部再分配,实现集体土地资源的优化配置。集体成员之间、集体成员与集体经济组织之间的“关系机制”有利于降低交易成本和维护成本。其二,当内生发展动力不足,或集体内部生产力不足,难以有效经营全部土地时,引入外部生产要素,以市场化机制对内部生产要素和外部生产要素进行匹配,稳定和发展农业生产。其三,在土地经营收益不足,内外部流转都面临困境的情况下,可通过“临时性”退出将土地有限集中至村集体经济组织,在法律形式上保存承包关系的可延续性。

(三)第三阶段(2050—2058年):以农地产权适度集中为导向的承包关系稳定

1. 尝试构建承包权流转制度,巩固经营农地产权的稳定

从以具体承包地块为核心的承包关系稳定、以农地地块适度集中为导向的承包关系稳定,向以农地产权适度集中为导向的承包关系稳定转变,是承包权由“实物化”向“虚拟化”转变的过程,同时也是“经营权”逐步强化的过程。为稳定承包关系,保护承包权益,必须建立严格的“经营权”流转和管理程序机制,明确土地“经营权”流转的前置条件必须是承包权人的同意和认可,“承包权”授让是“经营权”获取的“必由之路”。农户个体若提出申请,集体经济组织须落实土地,确保农户行使“经营权”的优先权。农户个体也仍可在集体经济组织落实土地的基础,自主选择“经营权”流转对象。农户个体与集体经济组织建立委托代理关系,代为流转“经营权”时,集体成员大会或代表大会具有

决策权和监督权,同时接受地方土地管理部门、农业管理部门的监督。

2. 尝试构建农地有偿使用制度,提高农地资源使用效率

一方面,随着乡村振兴战略目标的实现,建立起完善的城乡社会保障体系,剥离土地的社会保障功能,回归土地的农业生产经营导向。进一步修订《土地承包法》,严格执行弃耕抛荒收回“承包经营权”,严格执行破坏土地收回“承包经营权”政策;若因农户行为或失职所致,由集体成员大会或代表大会对农户的“承包权”予以裁定;通过行为约束形成“承包权”的占用成本。另一方面,土地经营性收益应在“经营权”“承包权”“所有权”中公平分配,以自然资源使用费的形式进入专用账户,由所有权主体管理;通过有偿使用形成“经营权”的使用成本。为体现“承包权”的优先权,培育集体内部内生发展动力,承包农户自行行使“承包经营权”时,集体内部成员转入土地开展规模经营时,可相应减免部分费用,但仍需坚持资源有偿使用的导向。

3. 完善农村集体的退出进入制度,实现生产要素的优化整合

在集体内部,须根据《物权法》等上位法律修订《土地承包法》,明确“承包经营权”的“用益物权”性质,加强政策宣传,明确其不具备可继承性,在土地承包期结束后将由集体经济组织重新予以分配。由村集体成员大会组织对集体成员身份和资格的认定工作,以促进农业生产和集体发展为导向,综合考虑出生、居住、生产等要素,确定成员资格。突破以地缘、亲缘、血缘关系为依据的固定标准,吸纳对农业生产和集体发展作出公认贡献的外部成员。成员资格界定由静态边界转变为动态边界。由村集体成员大会组织对集体成员资格的定期审核工作。统筹处理“动态调整”与“长久不变”的关系,可根据农业生产和集体发展需要,建立长期成员与临时成员制度,动态化的配置土地资源和生产要素。临时成员在规定的期限内,享有与长期成员同等的权利,可通过公开参与土地发包,竞争性地获得长期或临时的承包权,获得土地经营的优先权和支持政策。成员资格界定由静态时限转变为动态时限。

参考文献:

- [1] 张红宇.构建以“三权分离”为特征的新型农地制度[N]. 中国经济时报,2013-07-26(1).
- [2] 韩长赋. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新[J]. 农村工作通讯,2013(3):19-23.
- [3] 徐亚东,张应良. 农村承包地“三权分置”:产权结构、逻辑悖论与产权重构[J]. 农村经济,2019(7):10-17.
- [4] 张应良.“三权分置”与“长久不变”的政策协同困境与破解[J]. 改革,2017(10):127-131.
- [5] 张应良,徐亚东. 激发乡村振兴的内生动力[N]. 重庆日报,2018-12-20.
- [6] 韩长赋. 中国农村土地制度改革[J]. 农业经济问题,2019(1):4-15.
- [7] 潘俊. 农村土地“三权分置”:权利内容与风险防范[J]. 中州学刊,2014(11):67-73.
- [8] 刘守英. 直面中国土地问题[M]. 北京:中国发展出版社,2014.
- [9] 高富平. 农地“三权分置”改革的法理解析及制度意义[J]. 社会科学辑刊,2016(5):73-78.
- [10] 陈锡文. 关于解决“三农”问题的几点考虑——学习《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》[J]. 中共党史研究,2014(1):5-14.
- [11] 肖立梅. 论“三权分置”下农村承包地上的权利体系配置[J]. 法学杂志,2019(4):26-33.
- [12] 刘恒科.“三权分置”下集体土地所有权的功能转向与权能重构[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(2):102-112.
- [13] 单平基.“三权分置”中土地经营权债权定性的证成[J]. 法学,2018(10):37-51.
- [14] 赵红梅. 农地“三权分置”中集体土地所有权的功能定位——兼解读修正后的《农村土地承包法》[J]. 法学杂志,2019(5):28-38.
- [15] 高海.“三权”分置的法构造——以2019年《农村土地承包法》为分析对象[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019(1):100-109.
- [16] 孙宪忠. 推进农地三权分置经营模式的立法研究[J]. 中国社会科学,2016(7):145-163.
- [17] 刘禹宏,杨凯越. 三权分置:农地产权制度创新的权能分离之法理考量[J]. 财贸研究,2019(1):65-73.
- [18] 邵永昌. 分离与重构:土地承包经营权流转新论[J]. 经济视角(下),2013(5):137-139.
- [19] 张力,郑志峰. 推进农村土地承包权与经营权再分离的法制构造研究[J]. 农业经济问题,2015(1):79-92.
- [20] 蔡立东,姜楠. 承包权与经营权分置的法构造[J]. 法学研究,2015(3):31-46.
- [21] 丁文. 论“三权分置”中的土地承包权[J]. 法商研究,2017(3):15-26.
- [22] 刘平. 承包地退出规则之反思与重构——以《农村土地承包法》修改为中心[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(2):153-162.

- [23] 刘颖,唐麦. 中国农村土地产权“三权分置”法律问题研究[J]. 世界农业,2015(7):172-176.
- [24] 陈小君. 我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会《决定》相关内容解读[J]. 法学研究,2014(4):4-25.
- [25] 房绍坤,林广会. 土地经营权的权利属性探析——兼评新修订《农村土地承包法》的相关规定[J]. 中州学刊,2019(3):45-54.
- [26] 龚睿. 农村土地“三权分置”的制约因素及路径研究[J]. 中国农业资源与区划,2016(5):143-147.
- [27] 陈金涛,刘文君. 农村土地“三权分置”的制度设计与实现路径探析[J]. 求实,2016(1):81-89.
- [28] 张克俊. 农村土地“三权分置”制度的实施难题与破解路径[J]. 中州学刊,2016(11):39-45.
- [29] 张广辉. 农村土地“三权分置”与新型农业经营主体培育[J]. 经济学家,2018(2):80-87.
- [30] 杨玉珍. 农村三权分置政策执行偏差的成因及其矫正[J]. 农业经济问题,2017(6):23-30.
- [31] 申始占. 农地“三权分置”的困境辨析与理论建构[J]. 农业经济问题,2018(7):46-57.
- [32] 吴一恒,徐砾,马贤磊. 农地“三权分置”制度实施潜在风险与完善措施——基于产权配置与产权公共域视角[J]. 中国农村经济,2018(8):46-63.
- [33] 刘兆军,李松泽. “三权分置”权利关系下的农地流转方式研究[J]. 学习与探索,2018(2):134-140.
- [34] 杨敬之,王天铮. “三权分置”改革下农地承包权的法律思考[J]. 农村经济,2019(3):33-38.
- [35] 管洪彦,孔智祥. “三权分置”下集体土地所有权的立法表达[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2019(2):74-82.
- [36] 陈敦. 土地信托与农地“三权分置”改革[J]. 东方法学,2017(1):79-88.
- [37] 袁泉. 土地经营权信托设立的理论构建——以“三权分置”为背景[J]. 西南政法大学学报,2017(2):112-121.
- [38] 王鹏鹏. “三权分置”下农地信托的反思与发展[J]. 农村经济,2018(12):12-17.
- [39] 郑涛. 农地抵押法制实践的困境与出路[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2018(4):29-39.
- [40] 杨一介. 论“三权分置”背景下的家庭承包经营制度[J]. 中国农村观察,2018(5):82-95.
- [41] 张力,王年. “三权分置”路径下农村宅基地资格权的制度表达[J]. 农业经济问题,2019(4):18-27.
- [42] 宋志红. 乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J]. 法学研究,2019(3):73-92.
- [43] 严金明,迪力沙提,夏方舟. 乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J]. 改革,2019(1):5-18.
- [44] 房建恩. 乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的功能检视与实现路径[J]. 中国土地科学,2019(5):23-29.
- [45] 丁国民,龙圣锦. 乡村振兴战略背景下农村宅基地“三权分置”的障碍与破解[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(1):39-50.
- [46] 付宗平. 乡村振兴框架下宅基地“三权分置”的内在要求与实现路径[J]. 农村经济,2019(7):26-33.
- [47] 乔陆印,刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革[J]. 地理研究,2019(3):655-666.
- [48] 黄季焜,胡瑞法. 中国农业科研投资:效益、利益分配及政策含义[J]. 中国软科学,2000(9):22-25.
- [49] 蔡昉,王德文,都阳. 中国农村改革与变迁:30年历程和经验分析[M]. 上海:格致出版社、上海人民出版社,2008.
- [50] 黄季焜,郜亮亮,冀县卿,等. 中国的农地制度、农地流转和农地投资[M]. 上海:格致出版社、上海人民出版社,2012.
- [51] 张云华. 读懂中国农业[M]. 上海:上海远东出版社,2016.
- [52] 封志明,李香莲. 耕地与粮食安全战略:藏粮于土,提高中国土地资源的综合生产能力[J]. 地理学与国土研究,2000(2):1-5.
- [53] 赵其国. 土地资源大地母亲:必须高度重视我国土地资源的保护、建设与可持续利用问题[J]. 土壤,2004(4):337-339.
- [54] 陈百明,宋伟,唐秀美. 中国近年来土地质量变化的概略判断[J]. 中国土地科学,2010(5):4-8.
- [55] 丁成际. 当代乡村文化生活现状及建设[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2014(8):39-42.
- [56] BOURDIEU P. The field of cultural production, or: the economic would reversed[J]. Poetics, 1983,12(4):311-356.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>