

“第二轮土地承包到期后再延长三十年” 的价值及配套政策思考

罗婷婷, 陆林

(西南大学 国家治理学院, 重庆 400715)

摘要:“第二轮土地承包到期后再延长三十年”是十一届三中全会以来家庭联产承包责任制发展的历史和逻辑必然;是顶层对亿万农民的庄重承诺,给承包户吃了“定心丸”。其价值精髓集中体现在破解“三农”难题,维护长治久安;牢筑耕地红线、确保粮食安全;契合“百年”构想、预留调整空间等方面。针对“再延长三十年”面临的小农户与现代农业衔接、无地户可持续生计、撂荒治理、私权意识惯性等问题,构思配套政策,做到未雨绸缪,使“再延长三十年”的价值体现得更加充分,为推进“再延长三十年”与“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”有机契合,“保持农村土地承包关系稳定并长久不变”,助推“乡村振兴战略”落地见实效提供一定的参考。

关键词: 土地承包; 延长三十年; 价值; 配套政策

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2022)05-0096-11

一、引言

“15亿亩承包地确权给2亿农户”,“农村承包地颁证率已超过96%”,标志着土地承包经营权物权保护的确定,但潜藏的小农户与现代农业衔接、无地人口可持续生计、撂荒治理、私权意识惯性等问题也日益彰显。为助推《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》“第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点”顺利开展,肯定“再延长三十年”的价值,通过揭示潜藏的问题,进一步聚焦配套政策已经提上议事日程。

自十九大以来,我国社会的主要矛盾发生了根本变化,进入了经济社会发展的新阶段,国家希望通过完善土地承包经营权^[1]、建立稳定的地权关系结构,多措并举地维护承包农户的切身利益。因此,习近平总书记要求:坚持把依法维护农民权益作为出发点和落脚点,扎实推进第二轮土地承包到期后再延长30年工作,使农村基本经营制度始终充满活力。“第二轮土地承包到期后再延长三十年”政策提出以来,学者们围绕土地流转价值^[2]、农民权益保障^[3]、征收制度改革^[4]、承包经营权法权界定^[5]、三权分置权属特征^[6]、承包经营权有偿退出^[7]等问题展开了深入

作者简介: 罗婷婷,法学博士,西南大学国家治理学院,实验师。

通讯作者: 陆林,西南大学国家治理学院,教授。

基金项目: 国家社会科学基金项目“‘第二轮土地承包到期后再延长三十年’的价值及配套政策研究”(18BSH059),项目负责人:陆林;西南大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“耕地占补平衡政策落地见实效的困境及脱困路径研究”(SWU1909301)项目负责人:罗婷婷。

的研究,取得了突破性进展,对“再延长三十年”形成广泛支持的态势;但对土地的经营周期、经营周期与承包户、经营户发展生计的关系等研究却尚未涉猎,尚未回答在坚持土地村集体所有制不变的前提下,为什么要再延长三十年,其价值精髓何在,“再延长三十年”将会面临哪些潜在的问题,如何实现“顺利衔接”的配套政策等问题。“政策和策略是党的生命”,“再延长三十年”涉及 2 亿承包农户的切身利益,还涉及新增农业人口的生存发展土地基础;本文从揭示承包期再延长三十年的历史、逻辑必然出发,系统阐释第二轮土地承包到期后再延长三十年的价值精髓,深入剖析承包期再延长三十年潜藏的问题,提出相应的政策建议;以期推进“再延长三十年”与“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”有机契合,“保持农村土地承包关系稳定并长久不变”^[8],助推“乡村振兴战略”落地见实效提供一定的参考。

二、“再延长三十年”的历史、逻辑必然

我国顶层作出“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的决策不是偶然的,是顺应历史潮流,遵照我国土地国策内在发展逻辑而提出的,是历史和逻辑的必然。

(一)“再延长三十年”的历史必然

农村家庭联产承包责任制度是十一届三中全会以来农村基本土地经营制度。四十余年来,我国农村已经历了两轮承包:

第一轮 1983—1998 年,承包期 15 年。承包初期,极大地调动了农民的积极性,解决了 9 亿农民的温饱问题;但也随着城镇化的进程,民工潮开始兴起,打工收入大大超过种地收入——种地不仅要付出种子、农药、化肥、水费、人工等成本,还要缴纳 15.5% 的农业税^[9],农民承包热情逐渐降低,不愿承包、无价转包、撂荒的现象越来越严重;据调查测算,全国仅撂荒的耕地面积就高达“3 600 万亩左右”^[10]。这一阶段由于收益原因,经历了农民热衷承包到部分农民不愿承包的历程。

第二轮 1998—2028 年,承包期 30 年(第一次延长三十年)。2005 年 12 月,十届全国人大常委会第十九次会议通过决定,自 2006 年 1 月 1 日起废止《农业税条例》是一大关节点;免征农业税的优惠政策提高了农民的承包积极性——不管是否耕种,都先把地承包下来——即使撂荒也是没有成本的承包地。2007 年《物权法》把土地承包经营权作为“用益物权”,赋予“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利”,“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转”。2008 年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营”,实现了农村土地政策又一次重大突破;这样,农民的承包经营权就成为具有交换价值的独立资本,流转中的收益就成了农民财产性的收益,因此没有一个农民愿意放弃承包经营权,且期待承包经营的土地被征用以达到承包经营权变现的目的。2013 年《关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》规定“健全农村土地承包经营权登记制度,强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护”;这样,农民的承包经营权进一步以颁证确权的形式被肯定,完成了承包地法定化、固定化、长期化、继承化、市场化的变革。截至 2020 年底,“全国农垦土地确权登记发证率 96.3%,确权登记信息入库上图率 97.3%”^[11]。

土地承包经营内在的矛盾也决定了承包周期相对较长,我国唐代的均田制规定了“受田人身死,世业田得由继承人接受,口分田归官,另行分配”^[12],一般情况,“口分田”的起止期是 18 岁至

死亡,平均使用周期约 50 年,因而“口分田”的周期较长,这实际上已经考虑到土地变化可能引起的矛盾。

我国 1950 年颁布《中华人民共和国土地改革法》,在全国范围内平分土地并颁发了土地证,农民第一次有了自己的土地,劳动热情普遍高涨,农村生产力得到极大解放。1953 年《关于发展农业生产合作社的决议》规定土地农户所有不变,收益权、处置权为合作社和农户共同所有;《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》颁布,在对农业进行社会主义改造中,最艰难的是土地所有权变更,党和政府花了大量功夫说服农民走合作化道路,但有相当部分农民,特别是中农不愿意将私有土地变更为集体所有,认为影响了私人的财产权益,因此,矛盾很大,所以社会主义改造是一场不流血的革命——革小农经济的命。究其原因,土地确权后,实施周期不到五年又重新变更,在党的坚强领导和广大贫下中农的支持下,农村土地集体所有制在矛盾中建立起来;但周期短引起的诸多矛盾却让国人记忆犹新,也为责任承包提供了历史的借鉴。

我国现行的责任承包第一轮规定为 15 年,实践证明承包期太短;1993 年第一次延长三十年,这三十年中承包制度发生了三大变化,一是物权法将其规定为“用益物权”,并肯定其继承权;二是 2008 年中央一号文件又肯定和积极推进承包经营权的流转;三是 2013 年开始确权登记。这一系列政策推进,让承包经营权成为农民财产性收益的主要来源,承包经营权在农民的经济生活中越来越重要,因而在 2028 年如果变更承包经营权,必然引起两个方面的矛盾:一是土地确权登记 2018 年才完成,又变更承包经营主体,必然引起集体成员内部不必要的矛盾;同时,已经确权登记主体变更又得重新登记。二是承包主体已经确认承包经营权属于自己的财产权,在流转中可以变现,如果减少量或全部收回,原承包户情感上不容易接受;不仅会造成新老承包户的矛盾,还会引起原承包户对政策的误解,不利于农村社会稳定。顶层决策者必然坚持从实际出发,根据实践面临的矛盾作出“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的决策。

我国两轮责任承包的实践折射了承包主体由承包热情高涨到低落再到高涨的历史过程,农民从自身利益角度必然希望承包经营权肯定并且周期更长,而国家则通过出台免除农业税、肯定用益物权、推进流转、量化确权等法律政策,肯定承包经营权,以保证农民公平享受现代化的成果;中国共产党全心全意为人民服务的宗旨、政策调整带来的矛盾,决定“再延长三十年”是历史的必然。

(二)“再延长三十年”的逻辑必然

承包作为一种土地经营方式,是遵照解放生产力,充分调动劳动者积极性的逻辑发展的;因而自身发展是一个逐步完善的过程,这是承包经营自身的发展逻辑;这个逻辑过程表现为承包经营形式演变逻辑和权能演变逻辑。

1. 承包经营形式演变逻辑

责任承包遵循从“队”到“组”再到“户”的内在逻辑。1961 年,为了解决人民公社“一大二公”引起土地经营责任主体不明而导致生产力低下的矛盾,党中央在《农村人民公社工作条例(修正草案)》规定“生产大队对生产队必须认真实行包产、包工、包成本和超产奖励的三包一奖制。可以一年一包,有条件的地方也可以两年、三年一包”^[13],包产的依据是“固定给生产队使用”的土地。这是承包责任制的最早萌芽,这种“包产”到“队”坚持了“队为基础,三级核算”的农村土地经营体制,极大地调动了生产队的积极性,实现了土地经营权由大集体向小集体的转移;农民能直接在经营中受益,生产力得到一定程度的解放,但农民个体的积极性发挥也受到了一定程度的限制。

随着农村经济的发展,这种经营方式“吃大锅饭”的局限性越来越明显,特别是“十年动乱”只抓革命不促生产,提倡“绝对平均”,将这一局限演变到极限,农村经济走向崩溃的边缘;要恢复发展就必然要求突破包产到“队”,包产到“组”就应运而生,只不过包产到“组”是十一届三中全会以后一些地方的试点探索,四川广汉金鱼镇凉水村首先“破茧”^[14],受到顶层的肯定;虽然没有形成全国性的政策规定,但政策中也肯定了承包到户、到组的做法。实行包产到“组”——将集体变得更小,人更少,则农民努力的收益更直接、更明显;是符合解放生产力要求的。然而,这样也还不能够充分调动农民的积极性,因而也必然被进一步突破。

1979年3月,原国家农委党组在《关于农村工作问题座谈会纪要》中明确指出:“深山、偏僻地区的孤门独户,实行包产到户,也应当许可。”这是“包产到户”的最早文件,虽然只是小范围试点,但已经突破了包产到“组”。1980年《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》明确“专业承包联产计酬责任制,就是在生产队统一经营的条件下,分工协作,擅长农业的劳动力,按能力大小分包耕地”,“根据方便生产、有利经营的原则,分别到组、到劳力、到户”的联产责任承包制度;包产到户、到组是一种已经成型的责任制,是农村责任制内在发展的逻辑必然。因而这种制度的内在发展必然要求进一步将其完善;完善需要时间,就必然对承包周期提出要求:1984年顶层明确“土地承包期一般应在十五年以上”^[15],1993年又“在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变”^[16],2017年十九大再次决定“第二轮土地承包到期后再延长三十年”^[17];“三轮加在一起,农村土地承包关系将保持稳定长达七十五年,体现了政策的稳定性连续性”^[18]。因此,再延长三十年是责任承包制内在的逻辑要求。

2. 承包经营权能演变逻辑

承包经营具有我国特色的农村经营模式,其核心是权能夯实的逻辑必然,经历了使用权和收益权-流转权-用益物权-财产权的演变过程。

1979年开始,承包主体有权对土地行使“使用权”,而“使用”的结果是除了上交部分之外,收益归承包者,这种权能限制性太强,农民除了承包、使用、收益,没有任何其他权利;随着制度的完善,承包主体必然对土地权能提出新的要求。1984年中共中央一号文件开始同意承包地可以流转,但限制转包给种田能手和同村的其他承包户,不准买卖、出租,不准转作宅基地和非农用地;这是对承包权的首次细微突破。1993年中共中央十一号文件允许农户在承包期内转让土地使用权,但必须坚持集体所有,不改变用途,还要经过发包方同意;这是对承包地使用权流转的肯定。1998年十五届三中全会决定土地使用权合理流转,但要求坚持自愿有偿原则进行,不得以任何理由强制农户流转;使用权流转提上了议事日程,赋予了承包户更大的权利。2002年《中华人民共和国土地承包法》把允许推动农村土地承包经营权流转的政策上升为法律,全面肯定了承包经营权流转的合法性。2006年十七大按照依法、自愿、有偿原则健全土地承包经营权流转市场,有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营;明确了承包经营权流转的原则,用市场机制予以保证,使流转有了市场作为依托。2007年《物权法》将承包经营权规定为“用益物权”,且规定“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地”……“享有占有、使用和收益的权利”,“有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转”;用益物权既是对承包经营权的丰富和完善,又拓展了承包主体的使用权、收益权。2008年十七届三中全会明确建立承包经营权流转市场,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营;这实际上是继包产到户以来,农村土地政策的又一重大突破。2013年中央一号文件全面推进农村土地确权登记颁证工作,“夯实土地权能最终落实在政策制度执行上”^[19];2014

年中央一号文件“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”^[20];三权分置赋予了农民更多的财产权,特别是承包权和经营权分离,让农民在土地使用和流转中实现增值。2016年《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》“顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,将土地承包经营权分为承包权和经营权”^[21],实际上是通过将承包经营权分解为承包权和经营权,土地承包者有了合法的“老板”身份,并在流转中实现价值,承包主体有了财产性收益——权力越大收益越高,必然不愿意放弃承包权,更加期待政府延长承包权,这是承包权能发展的内在逻辑必然。

因此,无论是我国承包经营制度的发展实践要求,还是承包经营形式的不断完善、承包主体权能不断夯实的过程,都要求第二轮土地承包到期后再延长三十年。国家顺应这一历史和逻辑的必然,作出再次“延长三十年”的决策是符合客观规律的。

三、“再延长三十年”的价值精髓

“再延长三十年”既是中央对农民的庄重承诺,又是解决三农问题的正确决策,其价值精髓集中在破解“三农”难题,维护长治久安;牢筑耕地红线、确保粮食安全;契合“百年构想”、预留调整空间。

(一)破解“三农”难题,维护长治久安

1. 庄重承诺、农民放心

“第二轮土地承包到期后再延长三十年”,表明党中央将长期坚持和稳定农村土地承包责任制,给约2.29亿承包户^[22]和农业经营业主吃了定心丸。农业是万岁产业,铁打的产业流水的经营,隋唐的均田制将“永业田”作为农民可继承的产权,而“口分田”则在身亡后收回重新分配,依据是“有恒产者有恒心,无恒产者无恒心”,目的是稳定社会。农民最担心的是第一轮承包合同到期后承包经营权发生重大的变化,特别是承包经营权已经成为用益物权,并在经营和流转中能产生较大经济效益的今天,更担心因调整而导致收益减少。因此,在第二轮承包即将到期之际,农民既未考虑在承包地上花大功夫,也没有考虑怎样在流转中进一步增值,宁愿撂荒也不做大的投入和长远思考。十九大作出庄严承诺,农民对土地还有约35年的承包权,即使家庭承包者去世,家庭其他成员也可继承;35年承包权是铁定的,正是再延长三十年,将“以保护农民集体经济组织成员权利为核心,以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点”^[23]落到了实处;亿万承包户将焕发出持续高涨的生产热情。

同时,农业经营业主也受承包周期的影响:种植大户,特别是水果、烟草、中药材等经济作物的大户需要更长的流转期限,最担心的是地面附着物方兴未艾而流转到期,损失巨大;粮食种植大户虽然对流转周期长短要求不是特别严格,但也涉及土地综合利用,在化肥、农药使用上必须考虑土地使用周期,竭泽而渔的掠夺性生产必然导致土地贫瘠,残存农药、化肥破坏土地结构。土地流转周期是由承包周期决定的,“再延长三十年”也让农业经营的业主吃了“定心丸”。

2. 政策稳定,农业持续发展

“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”,“发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体”,“实现小农户和现代农业发展有机衔接”是十九大提出的农业发展思路,现代农业产业体系、新型农业经营主体、小农户与现代农业有机衔接都必须生根于土地,而土地的使用必然涉及承包经营权的稳定。我国是农业大国但不是农业强国,农业现代化的道路还很漫长,特别

是要在小农经济的汪洋大海中建成现代农业更是步履维艰。

“再延长三十年”从政策上为现代农业产业体系构建提供了稳定的土地资源。现代农业产业体系是用现代工业装备、科学技术、实施现代管理方法的新型农业。农业的基础就是土地,用现代工业装备农业,用科学技术改造传统农业,运用现代管理方法实施管理,建设周期需要一定的时间,更何况现代农业产业体系的形成也不是一蹴而就的,不能想象在承包主体不断变更的动态中能够建立起现代农业产业体系。

“再延长三十年”从政策上为发展多种形式的适度规模经营提供了土地支持。适度规模经营必然要求土地使用相对集中,如果承包经营权行使主体不稳定,则土地使用权很难集中;所有权虽然比较集中,但又与承包经营权分置的,只有通过承包权利主体将经营权流转,才能在一定时期内实现使用权相对集中,发展适度规模经营。“再延长三十年”从时间上保证了土地使用权相对集中有较长的周期。适度规模经营的主体也能在较长时间内,在使用权相对集中的土地上有所作为。

“再延长三十年”从政策上为培育新型农业经营主体提供了土地平台。新型农业经营主体是农业持续发展最积极的因素,而新型农业经营主体中,承包主体的比重却很小,由于外出打工能带来最直接最明显的经济收入,因而 2.29 亿的承包户中,外出务工人员达 2973 万人,留下的 386199 部队无法成为经营主体,土地资源依靠承包者,肯定不能有效开发利用,只有通过流转,给新型农业经营主体,才能充分发挥土地的经济、社会、生态效益。承包主体发生变更,必然给新型农业经营者的培育带来难题。“再延长三十年”既为承包者提供了较长的经营权流转周期,也为新型农业经营主体提供了相对稳定的租用周期;这样,一个充满活力的农业发展舞台在承包经营权再延长三十年的土地上搭建起来了。

“再延长三十年”从政策上为小农户与现代农业有机衔接提供了土地直通车。现代农业首先是大农业,必然形成支撑国家可持续发展的一大产业体系,而小农经济则是传统农业的典型特征;发展农业必然要求从传统的小农业走向现代大农业。再延长三十年则为承包权稳定、经营权放活提供了政策依据。正是三十年的周期,为经营权流转提供了契机,而经营权流转的结果是使用权相对集中,进而为现代农业的发展提供土地基础。因此,“再延长三十年”为我国由小农经济发展为大农业开辟了通道。

3. 夯实基础,农村经营制度完善

“巩固和完善农村基本经营制度”,“完善承包地‘三权’分置制度”是深化农村土地制度改革的近期目标。新时代我国农村土地经营制度在保证集体所有制不变的基本前提下,经历了联产责任承包、承包经营权、三权分置的过程,目的是在承包权稳定的基础上,通过经营权流转促进土地相对集中,形成新的经营主体,有利于形成现代农业体系。在一家一户的承包经营制度基础上,建立现代化大农业必然需要较长的周期,从 1984 年的“不准流转”到 1998 年的“合理流转”,再到 2008 年的“建立流转市场”,经历了 24 年;到 2014 年提出“三权分置”的经营制度,又是 6 年;预计进一步完善还需要 10 年。“三权分置”既是一种产权制度,更是一种经营制度;明确了农村集体所有的土地性质永远不变,承包经营权分置为“承包权”和“经营权”,权利的分置维护了农民的用益物权,增加了承包地在流转中农民的收益;增值部分将经营权放活,为土地适度集中、规模化生产提供了先决条件。这种经营制度是目前农村行之有效,农民欢迎的制度;但承包经营制度不断巩固完善需要时间,实施效果也需要时间来证明;因此,“再延长三十年”制度安排的价值就在于此。

（二）牢筑耕地红线，确保粮食安全

“再延长三十年”对于牢筑耕地红线、确保粮食安全具有重要的意义。粮食安全的基础是耕地的质和量，近年来，顶层反复强调“严格保护耕地”，18 亿亩红线不能突破，“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。虽然国家通过用途管制、确定“永久基本农田”、土地整治、占补平衡等强有力的措施，耕地保护效果显著，但由于利益驱动，特别是土地财政杠杆，耕地保护落实起来举步维艰。“未来到 2030 年，我国城镇化率达到 70%”^[24]，“至少需要 266.67 万 hm^2 土地”^[25]，很显然，守住耕地红线任重道远。“再延长三十年”政策和法律赋予农民土地“承包权”，农民则有了维护自己权利的“尚方宝剑”；因此，在征地活动中，可以作为集体组织的成员，运用“承包权”的相关政策法规与征地主体博弈——如果承包主体提出的理由充足、政策法律依据充分，征地主体还不能强制征地，国家因公共事业必须“征收”的除外。这种维护的动因是法律赋予农民的“承包权”，而最终是“承包权”衍生的财产性收益——承包主体不再是征地的局外人，只是最大限度地争取征地补偿。“再延长三十年”实际上是承包主体维权的三十年，承包主体依法维权必然限制以“公共事业需要必须”为借口的征地，这样，基本农田乃至一般耕地就得到了强有力的法权保护，耕地红线守住了，中国人的饭碗才能牢牢端在自己手中。

（三）契合“百年”构想，预留调整空间

“再延长三十年”政策既立足于解决当前“三农”发展面临的实际问题，又与我国第二个百年奋斗目标的实现时间高度契合——“第二轮土地承包到期后再延长三十年”将在 2053 年前后陆续到期，第二个百年奋斗目标的第二阶段是“21 世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。在实现第二个百年奋斗目标的赶考之路上，“再延长三十年”政策为巩固、完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，保持土地承包关系稳定，满足承包农户对美好生活的向往注入了强心针。同时，在第二个百年奋斗目标实现的时候，我国的经济结构、城乡格局、人地关系、农业发展状况等都会发生重大变化，也将面临新的挑战，“再延长三十年”也为届时进一步调整政策预留了空间。

四、承包期再延长三十年的潜在问题

“再延长三十年”意义重大无可非议；但事物都是一分为二的，也潜藏着小农户与现代农业衔接、无地人口可持续生计、撂荒治理、私权意识惯性等问题。

（一）小农户与现代农业衔接

《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》“既要把准发展适度规模经营是农业现代化必由之路的前进方向，发挥其在现代农业建设中的引领作用，也要认清小农户家庭经营很长一段时间内是我国农业基本经营形态的国情农情”。这种农业发展体系必然面临“再延长三十年”承包经营权完善问题。责任承包与现代农业衔接——“结构性矛盾”亟待克服。

虽然党中央和国务院出台系列政策推进土地承包经营权流转，发展适度规模经营，走农业现代化的道路，“农村流转土地面积已超过 35%，流转出土地的农户已占 30.8%，促进了土地规模经营的发展”；但“经营 50 亩以上的新型主体只有 350 万个，经营总面积为 3.5 亿亩，平均每个新主体经营 100 亩”，“与新大陆国家那些动辄两三万亩耕地的家庭农场仍难以竞争”^[26]。现代农业的发展必然要求土地经营权适度集中，虽然经营权流转已经在一定程度上解决了这一问题，但承包制或多或少抑制了经营权的相对集中——承包主体多、流转样式多、流转争议多、流转程序杂、流转合同签署慢等问题需要进一步克服。

同时,小农户与现代农业衔接存在承包经营权的制度瓶颈。责任承包把大块农田细分到一家一户,平均每户承包约 7.5 亩。国家积极“启动家庭农场培育计划”“实施小农户能力提升工程”“加强小农户科技装备应用”“改善小农户生产基础设施”等与现代农业衔接的措施,但很难与“7.5 亩”承包地挂钩;“引导小农户开展合作与联合”“创新合作社组织小农户机制”“发挥龙头企业对小农户带动作用”“支持小农户发展特色优质农产品”“带动小农户发展新产业新业态”“鼓励小农户创业就业”等措施虽然与现代农业衔接有价值,但不是现代农业本身。因此,思考小农户与现代农业衔接必须考虑“再延长三十年”的承包经营权流转配套政策,形成基本能够承载农业现代化的土地规模。

(二)无地户可持续生计问题

“再延长三十年”使绝大多数农户有地可种,即使外出打工失业也可回家种田,优秀者还可回乡创业。有承包土地的农户,在今后 40 年中,可持续生计基本得到解决——种地和流转均可带来稳定的收益,尽管种地收益较低,但毕竟能保证基本生活。无地户——整户没有承包地,如 2016 年 1 月 1 日前超计划出生的二胎分家自立门户后,承包经营的土地就无份,必然成为无地户(“黑户”无承包地继承权)或少地户(可少量继承父辈的承包地)。二孩、三孩政策实施之前,全国超生人口是一支庞大的队伍,其中大部分是农村人口,在今后三十年中都将自立门户,而无承包地。三峡库区曾因“超生二胎”未分得承包地,哥哥总说他“打巴壁”,最后跳堰自杀^[27];这种现象在全国时有发生。在土地流转增值明显,国家扶持政策较强,给承包主体带来较大效益的时候,这支队伍的不满情绪将越来越严重。虽然他们是“具有本集体经济组织成员资格的人”,在“征地补偿安置方案确定时”应享受的份额如果被剥夺,通过诉讼“请求支付相应份额的”,人民法院应予以支持;但毕竟没有承包地,而这一周期从第二轮承包开始算,整整六十年,生存、利益的原因使这支队伍成为再延长三十年的消极因素。

(三)撂荒治理

农村开始实施责任承包,确实调动了亿万农民从事农业生产的积极性,很快解决了九亿农民的温饱问题。1984 年《中共中央关于经济体制改革的决定》拉开了改革开放的帷幕,城镇化进程迅速加快;城市开发需要大量的劳动力,责任承包后出现大量的富余劳动力成为必然,劳动力供需接轨在全国掀起了巨大的民工潮;打工收入高于种地的收益,吸引了大量农村壮劳动力进城务工;“人不出门身不贵,火不烧山地不肥”的民谚也激励了大量的青壮年“脱农皮”,鲤鱼跃“农”门成了时髦。这样的结果就是承包地主要由留下的老弱妇孺耕种,更有甚者直接撂荒土地。承包权作为用益物权,本来属于私权范围,承包主体有权依法行使耕种、流转等处分权,因而承包主体认为:无论耕种还是流转、撂荒都是自己的事。政府颁证确权进一步明确了承包期的权益,“再延长三十年”从时间上作了限定。承包主体经营土地的目的就是获得收益,但“农户种一亩地一季 300 元的收入,打工 3 天就有了”^[28],务工收益远远超过种地收益,他们就会选择外出务工而撂荒土地。“再延长三十年”给承包主体吃了颗“定心丸”,农副产品价格低、耕种“不划算”,但流转或征收可带来较好的收益,如果流转不动、或未被征收,则宁肯撂荒,也不愿意耕种,更不愿意退包。

(四)私权意识惯性

承包经营权本身是一种特殊的私权,承包主体享有使用、出让、租赁、收益等权益,《物权法》也赋予了承包主体私人权利,农民通过第一轮承包,习惯将其称为“我的承包地”;“第二轮承包”期中则有相当多的承包主体将承包地称为“我的地”;“再延长三十年”将在不知不觉中强化“我的地”的意识,这是思维惯性的作用。这种意识一旦形成,再要调整必然引起不小的波动;若有更重

大的产权制度改革则震动更大。以史为鉴苏联十月革命胜利后颁布的《土地法令》“永远废除私有权”，但“土地平均使用，按劳动定额和消费定额把土地分配给劳动者”，这种制度实施了十年，农民形成了土地使用权的私权意识，1929年开始推行集体化运动却遭到农民的极大反抗。“有数百万农民被处死或驱赶出家园、其财产则被没收”，而我国1950年土地改革明确土地为“农民所有”，并在1952年颁发了土地证，但1953年就开始了农业合作化运动，1955年完成了对农业的社会主义改造，公有制建立起来，虽然这一时期有矛盾，但并不像苏联那样尖锐。究其原因，受时间影响而形成的思维惯性是其认识根源。当然，我国承包经营制度首先是以集体所有制为前提的，也不可能采取苏联那样的措施——对农民土地承包权进行强制征收——不会重蹈苏联的覆辙；但思维惯性引起农民“我的土地”意识的负面影响不可低估。

五、研究结论与政策建议

（一）研究结论

“第二轮土地承包到期后再延长三十年”责任承包政策，让承包户吃上了“定心丸”，维护农村土地政策的稳定，有效解决三农问题价值显著；但面临小农户与现代农业衔接、无地人口可持续生计、撂荒治理、私权意识惯性等问题是客观的、不可避免的，因而在“再延长三十年”政策实施中，必须研究缓解或彻底解决问题的相关配套政策，才能依法维护农民权益，推进“土地承包再延长三十年”，使农村基本经营制度始终充满活力。

（二）政策建议

促进小农户与现代农业衔接政策建议：农业农村部在《中共中央办公厅 国务院办公厅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》（2014）、《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》（2014）指导下，以《农村土地经营权流转交易市场运行规范（试行）》（2016）为基础，出台促进土地经营适度集中的政策：通过流转，加速经营权向现代大农业集中，形成与新大陆国家竞争实力对等的家庭农场或农业经营企业。出台“向种粮大户、家庭农场、农民合作社和农业社会化服务组织等新型经营主体”，特别是向规模以上的农业经营主体倾斜的补贴政策；通过市场和补贴两大杠杆，促进一家一户的传统农业迅速向大农业发展；形成“再延长三十年”承包期，既维护承包权，放活经营权，又建立起现代大农业的政策系统；以降低承包权对大农业发展速度的制约。同时，随着城镇化、工业化发展，生产要素（包括资源、劳动力）互流等，农户可以通过务工、经商等多种方式生存和发展，承包土地不再是农户家庭收入的唯一渠道，因此农户与承包地的关系需要进行调整，可构思“承包经营权有偿退出”或“承包经营权有偿有限退出”的配套政策，以助推现代农业形成适度规模。

解决无地人口可持续生计政策建议：农业农村部针对这一矛盾出台相应的政策，具体可考虑“大稳定、小调整”策略——在保持三十年不变的总前提下，实行小范围内调整的政策——坚持承包主体健在或过世后，有继承人者“再延长三十年”，无地或少地的农户则可考虑用集体组织内部控制的机动地、占补平衡的复垦地、土地整治新增地、自愿退回的承包地、依法收回的承包地等给予调整，调整的标准不得超过集体组织内部已经承包者人均三十年不变的面积，超过可能引起新矛盾。这样既给无地或少地的农村人口提供维持可持续生计的承包地，降低了“再延长三十年”的消极影响，又盘活了农村集体土地存量。

撂荒治理政策建议：农业农村部出台五个方面的规定：一是撂荒一年以上的取消“地力保护补贴”。将“补贴依据可以是二轮承包耕地面积、计税耕地面积、确权耕地面积或粮食种植面积

等”明确规定为粮食播种面积,“长年抛荒地”明确为抛荒一年以上(含一年),“不再给予补贴”^[29]。二是承包地撂荒1季至1年,则由县级农业和国土部门联合发文通报,并责成镇、村社限期整改——耕种。三是承包地撂荒1—2年,则由县级农业和国土部门联合认定,要求承包主体“按退耕还林还草标准缴纳土地撂荒闲置”^[30]补偿费。四是承包地撂荒3年以上——通过通报、补偿两道程序仍然继续撂荒者,县级农业和国土部门则成发包方向承包方提出劝其退回承包地的建议。五是因举家进城仍然签订承包合同者,土地又长期处于撂荒状态,则由县级农业和国土部门责成发包方善意收回。

预防私权意识惯性政策建议:农业农村部首先制定强化“集体土地意识”的宣传提纲,每年开展一次以上集体土地权能夯实宣传教育活动,强化承包主体的集体所有权意识,让“只有承包权”的意识深入承包主体内心;让经营主体明白“所有权”是村集体的,承包权是承包者的,经营主体只享有“经营权”,这样,“三权分置”的意识才能深入各方面,不至于强化“我的土地”这种私权意识。其次,农业农村部加强对农村集体土地产权的监督,通过检查、巡视、稽查等手段,监督集体土地所有权维护情况,并通过责成发包方通报、收回撂荒地,劝其退回、善意收回承包地等手段,彰显承包土地的集体所有权。再次,到“再延长三十年”的中期(2040年左右),顶层若决定继续实行承包制,则从政策上思考调整可能引起的矛盾及其应对方案,顶层若决定采取重大的产权制度改革,则在调查研究的基础上缓解政策变动的冲击波,实现承包制向新的产权制度平稳过渡。

参考文献:

- [1] 刘吉双,张旭.新时期土地承包经营权退出内部引导机制研究[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2021(3):94-102.
- [2] 韩长赋.中国农村土地制度改革[J].农业经济问题,2019(1):4-16.
- [3] 吴志刚.基本权利:保障农民土地权益的新视角[J].中国土地科学,2012(11):9-14.
- [4] 安永军.土地制度与农民市民化——征收入市和直接入市制度的比较分析[J].西南大学学报(社会科学版),2021(5):58-66.
- [5] 宋志红.论《农村土地承包法》中的土地承包权[J].吉林大学社会科学学报,2020(1):18-28.
- [6] 钱龙,高强,陈会广.论宅基地“三权分置”的权属特征及目标指向——兼与承包地“三权分置”比较[J].农村经济,2020(1):24-31.
- [7] 张勇.农户退出土地承包经营权的意愿、补偿诉求及政策建议[J].中州学刊,2020(6):39-45.
- [8] 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[N].人民日报,2021-02-22(1).
- [9] 中华人民共和国农业税条例[J].中华人民共和国国务院公报,1958(20):452-457.
- [10] 邹学荣.我国土地政策面临的矛盾及制度和政策设计[J].西南民族大学学报(人文社会科学版)2014(10):209-215.
- [11] 张桃林.持续推进农垦改革发展 更好服务国家战略需要[J].中国农垦,2022(1):4-7.
- [12] 范文澜.中国通史:第3册[M].北京:人民出版社,1994:244.
- [13] 中国农村研究网.农村人民公社工作条例(修正草案)[EB/OL].[2015-11-23](2022-03-12).<http://ccrs.cnu.edu.cn/List/H5Details.aspx?tid=1414>.
- [14] 李成刚.包产到组:1976年的广汉“破茧”[N].中国经济时报,2015-08-14(9).
- [15] 中共中央关于一九八四年农村工作的通知[N].人民日报,1984-01-01(1).
- [16] 中共湖南省委.湖南省人民政府贯彻《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》的实施意见[J].湖南政报,1994(3):24-35.
- [17] 习近平.决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]//习近平谈治国理政:第3卷.北京:外文出版社2020:1.
- [18] 董峻.承包地到期再延30年给农民吃了“定心丸”——访农业部部长韩长赋[J].农村·农业·农民(A版),2017(11):26-27.
- [19] 陆林,罗婷婷.我国土地权能的演进逻辑与夯实谋划[J].西南大学学报(社会科学版),2015(3):34-41.
- [20] 中共中央国务院.关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见[N].人民日报,2014-01-20(1).
- [21] 中共中央国务院.关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[N].人民日报,2016-10-31(1).

- [22] 何在中. 土地确权背景下的农地流转对农户农业投资行为影响研究[D]. 南京:南京农业大学,2018.
- [23] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 深化农村改革综合性实施方案[J]. 中华人民共和国国务院公报,2015(31):6-14.
- [24] 潘家华,等. 城市蓝皮书中国城市发展报告 No. 12[M]. 北京:社会科学文献出版社,2019:38.
- [25] 国土资源部,国家统计局,国务院第二次全国土地调查领导小组办公室. 关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报[N]. 人民日报,2013-12-31(9).
- [26] 李江一,秦范. 如何破解农地流转的需求困境? 以发展新型农业经营主体为例[J]. 管理世界,2022(2):84-99.
- [27] 最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释[J]. 中华人民共和国最高人民法院公报,2005(8):3-5.
- [28] 王亚运. 农户家庭耕地利用功能对土地利用行为的影响研究[D]. 武汉:华中农业大学,2018.
- [29] 财政部. 农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知[J]. 中华人民共和国财政部文告,2016(6):10-13.
- [30] 罗婷婷,邹学荣. 撂荒、弃耕、退耕还林与休耕转换机制谋划[J]. 西部论坛,2015(3):40-46.

The Value of “Extending the Second Period of Land Contract for Thirty Years after Expiration” and Its Supporting Policies

LUO Tingting¹, LU lin²

(College of State Governance, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: With the development of the Household Contract Responsibility System since the Third Plenary Session of the China Communist Party, to extend the Second Period of Land Contract for thirty years after expiration is an inevitable choice of history and logic, as well as a firm commitment of the government to hundreds of millions of farmers, who are reassured by the new policy. Its value is mainly reflected on three aspects. Firstly, it solves difficult problems concerning agriculture, rural areas and farmers and maintains long-lasting social stability. Secondly, it firmly defends the red line so as to assure food security. Thirdly, it is in line with the second centenary goal and prepares for policy modification in the future. The paper deals with potential problems with “Extending for Thirty Years” on livelihood of the connection of modern agriculture and individual farming, landless farmers, administration of abandoned land, and inertia of private rights consciousness by conceiving supporting policies as precautions. The study has fleshed out the value of the policy and hope to provide references for promoting the “Extending for Thirty Years” organic fit with the “construction of a modern agricultural industrial system, production system and management system”, keeping the land management relations long-lasting, and making the implementation of the rural vitalization strategy more effective.

Key words: landcontract; extending for thirty years; values; supporting policies

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>