

农村土地“三权分置”改革的两难困境与出路

王海娟 胡守庚

摘要 农地“三权分置”改革是农村改革的又一次重大创新。基于中国的资源禀赋和发展阶段,农地“三权分置”改革具有维护政治稳定与促进农业发展的双重目标。农地“三权分置”改革过分强化土地承包权可能使中国农业发展落入地权固化、难以调整的“东亚陷阱”,而过分强化土地经营权可能使中国社会落入失地农民问题严峻的“拉美陷阱”。农地“三权分置”改革需要在稳定土地承包权和放活土地经营权之间保持平衡,可行路径是在重新界定土地承包权的内涵的基础上合理发挥集体所有权的权能。基于此,《农村土地承包法》修订应重视实践经验,发挥集体土地制度的功能,兼顾农地制度改革的双重目标。

关键词 “三权分置”;农地制度改革;集体所有制;农村改革;乡村振兴

中图分类号 C911;C913 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)05-0184-09

基金项目 中国博士后科学基金第 12 批特别资助项目(2019T120694);国家社会科学基金重大项目(18ZDA053);教育部人文社会科学研究规划基金项目(16YJAZH018)

农地制度作为农村的基本经济制度,事关乡村振兴和农业农村现代化大局。进入 21 世纪以来,农民大规模向城市流动,中国进入高速城镇化阶段。根据相关数据显示,2018 年全国农民工总量超过 2.88 亿人,城镇化率达到 59.58%^[1]。农民流动以及城市化发展要求农地制度进行相应调整,中央政府提出将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行土地所有权、承包权、经营权分置并行的“三权分置”改革。基于中国的发展阶段和人多地少的资源条件,农地制度改革的前提条件是要保护农民土地权益和维护政治稳定。政策制定者因此提出“保护承包权以求公平,用活经营权以求效率”^[2]的改革方向,这意味着“三权分置”改革不是单纯地提升效率,而是要兼顾政治稳定和农业发展的双重目标。

现有文献关于“三权分置”改革影响的研究主要集中在两个方面:经济学学者强调“三权分置”改革的经济效益,认为“三权分置”改革有利于土地资源优化配置、先进农业技术和资金进入农业生产、规模农业经营者培育和形成多元化经营格局^[3](P129-133);社会学学者则强调“三权分置”改革的政治风险,具体包括粮食安全、农民土地权益侵害问题和社会不稳定问题等^[4](P38-45)。既有研究单方面强调“三权分置”改革的经济目标或者政治目标,在改革路径上形成了强化土地承包权和强化土地经营权两种改革思路。这两种改革路径主要是理念层面的探讨,忽视了兼顾双重目标的问题。“三权分置”改革是在具体的经济社会环境中展开,要求深入到具体语境和实践中探讨改革路径。

一、农村土地“三权分置”改革的双重目标

农村土地“三权分置”改革要在新形势下促进农业发展和维持政治稳定。

(一)“三权分置”改革的经济目标

土地作为基本的农业生产要素,其基本功能是为人们的生活和工业生产提供农产品。随着工业化推进和人们生活质量的提高,农业生产要提供数量更多、质量更好的农产品。同时,土地也是稀缺资源,

需要根据人地关系变动进行适应性调整,优化配置。因此,当前阶段“三权分置”改革的经济目标是提高土地产出效率和配置效率。

学界一般认为,土地生产效率与经营者的投资积极性有关。土地稳定性可以增加经营者的投资预期,土地不稳定性降低了经营者对农地收益的合理预期,经营者就不会投入或者会减少投入,倾向于掠夺性使用^[5](P22-30)。在现代经济增长阶段,农业已经由资源型产业转变为科学型产业^[6](P302),机械动力、生物技术、流通网络等现代技术投入以及基本农田整治、农田水利建设等现代基础设施建设成为农业产出增加的主要源泉。因此,农地制度除了要稳定经营者的预期外,更重要的是要有利于现代技术使用和基础设施投入。

在资源配置方面,土地均分承包是一种政治性的、平均化的资源配置方式,具有不同经营能力的农民之间存在土地边际生产率差异。农民“离土又离乡”的流动方式也产生了有地无人种与有人无地种的矛盾。当前城市化加速推进催生土地资源优化配置动力。土地资源优化配置存在边际产出拉平效应和交易效应,前者促使土地向具有更高土地利用效率的经营者转移,后者消除经营者进行农业长期投资的顾虑^[7](P54-65)。

在土地细碎化的条件下,农业生产和资源配置都存在较强的外部性,一家一户独立开展农业生产和进行土地流转的效率较低。随着农业朝着社会化大生产的方向发展和农民大规模进城,土地细碎化以及农业生产的外部性问题进一步凸显。一方面,农业技术使用和公共投资已经突破一家一户小农自给自足的局面,农业规模效应凸显,土地细碎化是实现农业规模经营的主要阻碍;另一方面,土地细碎化使得经营者难以获得集中连片的土地,成为农地资源优化配置的根本障碍。

在土地细碎化的弊端日益凸显的情况下,激活土地经营权和促进农业现代化发展的前提是实现分散土地经营权的整合,从而化解土地细碎化对现代技术使用、基础设施投入、资源优化配置的不利影响。从这个层面来讲,“三权分置”改革的重点是克服小农经济条件下的土地细碎化及其产生的较强外部性问题,防止细碎化土地产权固化。

(二)“三权分置”改革的政治目标

农村土地占有关系不仅是生产关系,也是最基本的分配关系。在当前发展阶段,农民家庭普遍采取以代际分工为基础的半工半耕经济模式,年轻子女外出务工,年老父母留村务农,在市场经济条件下实现家庭收入最大化。在农民家庭收入结构中,建立在土地均分承包基础上的农业收入虽然日益降低,却可以促进社会财富均等分配,并为农民提供社会保障和养老支持等,是维持农村社会稳定的基本制度保障。

1. 土地均等分配避免农村社会两极分化。土地是农村社会最主要的财产,农村土地分配采取均分承包地的地利共享原则,避免了农村社会两极分化。一方面,限制非农民占有农村土地和防止地权外流,农民共享土地收入和就业机会。土地为缺乏进城就业机会的农民,尤其是妇女和老年人等弱势群体提供就业机会,为农民家庭提供数量可观的农业收入。虽然当前农业GDP只占国民经济的8.5%,但农业收入中还有大量没有进入市场、未计算到GDP中的自给自足部分,农业收入的重要性远远高于统计数据计算出来的价值。另一方面,土地均分承包具有去阶层分化的作用,使得大部分农民处于农村中等收入群体地位。在农村人口占全国人口比重高的国家,土地不平等分配可能是农民收入和财富分配极不平等的唯一重要决定因素^[8](P292)。农民均等占有土地并禁止买卖,使得农业即使高度资本化,农村社会也没有“无产化”^[9](P10-35)。

2. 土地的社会保障功能降低城市化风险。作为后发现代化国家,中国利用劳动力优势避开资本和技术不足,选择了低端出口加工的产业模式。虽然中国在高端科技方面不断突破,但总体来说,中国处于全球产业链低端位置,进城农民难以在城市获得体面安居的就业机会与收入,政府也缺乏财力为全部农

村人口提供现代制度化的社会保障。在这一条件下,农民依据身份地位获得的承包地就成了基本社会保障,支持农民在城乡之间双向流动。有承包地作为农村人口向城市转移中应对不确定性及各种风险的生存保障,有助于防止大量无地农民向城市集中,可避免产生严重的社会问题。在典型西方发达国家城市化过程中,农民进城是通过剥夺农民的土地,将农民驱逐到城市并使之成为城市工人而实现的。在当前亚非拉等发展中国家,大量无地农民向城市迁移,但因超过城市经济社会的容纳水平,只能成为城市贫民或落入“贫民窟”^[10](P55-61)。中国在没有农民贫困化的基础上实现城市化,避免了农民大规模流动条件下的城市化风险,形成了既不同于欧美日也不同于亚非拉其他国家的城市化道路^[11](P45)。

3. 土地的养老功能应对老龄化危机。中国尚未进入发达阶段就遭遇了老龄化社会。根据国家统计局的数据,中国60岁及以上人口有23086万人,占总人口的16.7%;65周岁及以上人口有15003万人,占总人口的10.8%^[12]。中国成为国际社会定义的典型老龄化社会。农民流动具有年龄分层特征,即青壮年劳动力流入城市、老年农民留在农村,进一步加剧了农村老龄化以及空巢老人普遍化。“未富先老”是中国走出中等收入陷阱、顺利实现现代化的重大挑战。在土地均分承包基础上形成的小农家庭农业是中国应对老龄化社会的重要优势^[13](P106-112)。机械化发展和各种轻简便农业技术的普及减少了农业生产中的体力劳动和投入时间,耕种土地的农民不需要承担肩挑人扛的重体力劳动,农业生产在很大程度上从负担转变为福利。从事农业成为农民的一种退养方式,大部分农村老年人通过耕种土地获得养老资源和家庭地位。

二、强化土地承包权带来的农业发展困境

一种流行的“三权分置”改革路径是通过增加土地承包权的产权强度激发承包者进行土地流转的积极性,并在此基础上建立农地流转市场,形成规模经营和实现农业现代化。这一政策主张认识到土地的政治功能的重要性,但强化土地承包权可能对农业发展产生不利影响。

(一) 强化土地承包权的逻辑与政策措施

强化土地承包权的主张源于大量研究者认为土地流转的主要障碍是承包者的土地权益难以得到有效保障。其一,土地承包权保护力度较弱导致强制流转和基层组织的寻租行为^[14](P35-37)。其二,承包者土地处分权的缺失使得农地流转市场难以发挥作用^[15](P35-45)。其三,土地承包权不稳定或经常调整,影响经营者的稳定预期和投资强度^[16](P17-29)。有研究者因此提出,如果不强化对土地承包权的保护,土地流转就难以顺利开展,农业现代化也就无从说起^[17](P5-9)。

这一改革路径在政策上主要体现在以下方面。一是扩大承包者的土地权利,允许承包者采取转包、互换、转让、入股等方式流转土地。二是稳定承包者的土地权利,激励承包者放心将土地经营权流转出去。“确实证、颁铁权”的确权登记颁证工作在地理位置上将土地承包权与特定地块固定起来,中央又提出了第二轮土地承包到期后再延长30年的政策。由此看来,稳定农村土地承包关系从对家庭承包经营制度的稳定演变为对土地承包期限和权限的稳定,乃至对特定地块和面积的稳定。承包者获得了几近完整的所有权权利,土地承包权实现了从生产经营自主权向用益物权、乃至“准所有权”的转变^[18](P1-8)。

(二) 农业发展困境与“东亚陷阱”

主张强化土地承包权的研究者将保障农民土地权益作为“三权分置”改革的前提条件,具有合理性。但越强化土地承包权,经营者的经营活动就越会受到承包者在土地租金、土地租期、土地投资等方面的限制。尤其是在快速城市化背景下,零碎的土地被承包者小块占有,经营者不仅难以扩大土地经营规模,而且面临严重的生产不便利问题。这与日本和韩国等东亚小农经济国家和地区的农业发展困境类似。概括来说,过分强化土地承包权造成的农业发展困境主要表现在四个方面。

第一,导致土地流转不动的僵局。东亚地区的农民普遍存在惜土情结,土地不仅仅是纯粹的生产要素,还是农民的家产、祖业,寄托着农民的家乡观念。承包者有将土地作为私人财产和保值增值手段,或

者作为“乡愁”、家产等保留的想法。另外,在城市扩张时期,土地具有很大的升值空间,承包者即使不耕种土地也要占有土地,以获得土地增值收益。这导致土地占而不用、闲而不租、荒而不让的困境,使得弃耕撂荒与低土地流转率并存。这是东亚小农社会的普遍问题。比如,日本2010年抛荒耕地面积为39.6万公顷,占全国耕地总面积10%左右^[19](P48-49)。

第二,阻碍土地经营权整合。由于城市化程度、家庭劳动力结构和家庭生命周期等不同,农民的土地流转意愿存在差异性。例如,农民在年轻时往往外出打工并将土地流转出去,年龄增大时往往返回农村继续耕种土地;一些农民愿意将所有承包地长期流转出去,一些农民只流转部分承包地。农民差异化的土地流转意愿附着在特定地块上,使得土地难以调整,阻碍了土地经营规模的实现。长期从事农业政策研究的张路雄就曾指出这一困境:“农户之间的流转大多由于没有集体统一调整地块,无法实现连片耕作,虽然就承包户来讲所种耕地面积有所增加,但无法实现集中连片的机械耕作”^[20](P133-134)。

第三,侵蚀农业经营利润。承包者拥有过大的土地权利,可以通过短期流转或者违约收回的方式要求获得过高的土地租金。这将侵蚀农业经营利润,降低经营者的农业投资积极性。笔者在上海农村调查发现,上海市本地农民拥有充分的非农就业机会,并被纳入现代的社会保障体系中,不需要依赖土地。但承包者占有特定地块的土地,可以坐地要价或者采取机会主义行为,要求过高的土地租金。当地种植粮食作物的纯收益只有1000元/亩左右,而土地租金普遍高达1000元/亩,甚至达到1500元/亩。在这个意义上,土地承包权成为一项保护承包者获取土地资金的权利,对实际耕作土地的经营者的不利。

第四,限制经营自主权。为方便农业生产,经营者需要调整地块和开展基础设施建设。进城农民一般不同意经营者调整地块以及修渠修路占用土地面积。并且,经营者与数量众多、居住在城市的承包者协商改良土壤,建设配套设施以及进行抵押融资等的成本十分高昂。更强的土地承包权意味着单个承包者有更大的反对村集体决策和集体行动的权力。农民进城以及利益分化进一步增加了整合难度。村集体维持农业基本生产条件的公益事业和基础设施建设都因为部分进城农民的反对而无法办成。

在现代化转型过程中,土地使用权固化是采取土地私有制的小农经济地区的一个突出问题。日本和韩国很早就实现了高度城市化,农民不再依赖农业收入,也有自由处分土地的权利。但因为进城农民仍然占有小块土地,细碎化的土地资源难以有效整合。以日本为例,日本在1960年代就放宽管制和推进土地流转,对农地制度及相关制度进行了大幅度修改,并且持续投入大量财政资金等,试图扩大农业经营规模。但这并没有改变日本的小农生产结构。2011年,日本农业劳动力占总劳动力人口的比重为2.5%,但户均耕地从1950年的12亩仅增加到22亩(北海道地区除外)^[19](P48-49)。在城市化已经完成的阶段,以日本和韩国为代表的东亚小农经济地区地权固化难以调整,导致耕地抛荒和生产能力下降,阻碍农业现代化发展,我们将之称为“东亚陷阱”。尽管中国采取集体土地制度,但如果“三权分置”改革过于强化土地承包权,不断弱化村集体的生产统筹功能,将可能导致集体所有制虚化。这不仅无法解决土地细碎化问题,反而消解了解决该问题的制度基础。中国农业发展将有可能被锁定在低效状态,不可避免地面临落入“东亚陷阱”的风险。

三、强化土地经营权带来的政治风险

另外一种流行的“三权分置”改革路径是通过扩大土地经营权解决经营者预期不稳定以及处分权能缺失等问题,赋予经营者更大的土地权利,保障其稳定的经营预期。这一改革路径单方面强调“三权分置”改革的经济目标,可能产生诸多政治风险。

(一) 强化土地经营权的逻辑与政策措施

一些研究者认为“三权分置”改革的关键是明确土地经营权的物权地位,让独立的经营权体现要素功能,并使其在更大范围内优化配置^[21](P17-19)。实际上,如果“三权分置”改革只是确立一个债权性的经营权,那么土地租赁合同完全可以满足需求,无需另行创设土地经营权。如果立法要对土地经营权

进行专门规定,实质上就是进入了明确土地经营权物权属性或者至少是进行物权化保护的通道。

土地流转只是优化资源配置方式中的一种。在农业现代化理论影响下,既有研究普遍认为通过土地流转实现大规模经营是农业现代化的必由之路^[22](P66-97)。社会各界将优化土地资源配置与大规模土地流转等同起来,“三权分置”的改革目标被替换为土地规模化经营。在本文中,优化资源配置强调的是在农民问题已经解决或者承包者实现了稳定就业和非农化转移的前提下推动土地流转。学界所主张的大规模土地流转是单纯从农业发展角度推进土地规模经营,承包者的利益诉求和规模经营的社会条件不是考虑的重点。

强化土地经营权的具体政策措施包括以下三个方面:一是在土地占有方面,鼓励签订长期流转合同并保障经营者的土地不被违约收回;二是在土地利益分配方面,对土地流转进行补贴,并改革农业补贴分配办法,逐步补贴给经营者;三是在土地处分方面,允许经营者使用农地经营权进行抵押,解决融资问题。过度强化土地经营权,经营者将获得长期流转期限内的土地转让权,享有惠农政策和增值收益的权利,土地经营权相当于是特定期限内的“准所有权”。

(二) 政治风险与“拉美陷阱”

虽然承包者流转土地后没有丧失土地承包权且获得了流转收益,但由于户均土地面积少、农用地的土地租金较低,承包者获得的土地流转收益非常少,而且丧失了土地经营权和相应的农业收入。土地流转期限长、不能违约收回或通过经营权抵押的方式转让,将使土地流转成为承包者一旦离开就回不了村的“新圈地运动”,引发失地农民问题。过分强化土地经营权的政治风险主要体现在以下方面。

第一,降低农民收入,产生社会不公。大部分进城农民工从事体力劳动和非正规就业,当年龄增大或者遭遇经济危机时难以在城市找到就业机会。如果承包者无法收回流转出去的土地,不仅会丧失农业收入,也很可能面临彻底失业的风险。在城乡二元体制和市场经济中,农民本来是弱势群体,如果在土地利益分配上倾向于土地经营者,那么长期将土地流转出去的农民将与失地农民相差无几。丧失城市就业机会而又把土地流转出去的农民将成为农村社会的底层,进而可能引发社会不公和两极分化。

第二,恶化老年人的养老状况,加剧老龄化危机。缺乏社会保障的老年农民工返回农村时无土地可种,不仅丧失收入来源,还需要支付生活成本。更为严重的问题是,不从事农业生产的老年人无所事事,面临精神空虚的问题。农村快速老龄化和空巢老年人普遍化,国家无力担负农民的养老保障,老年人又没有找到新的生活方式,这三大问题的叠加将使得农村老龄化问题更为严峻。

第三,弱化土地的社会保障功能,不利于城市化的实现。在当前发展阶段,农民在城乡之间双向流动是一个长期普遍的现象。农民如果无法在城市立足且又丧失土地,只能贫民化或者流入城市贫民窟。笔者在农村调查发现,永久转让土地或者长期流转土地的农民无法在城市立足,又难以回到农村继续耕种土地,生活水平远低于拥有小块土地的农民。将农民彻底从土地中剥离出来的结果非但不是快速城市化,反而是大批农民破产以及可能引发政治动乱。

在现代化转型过程中,失地农民贫民化以及由此引发政治动荡是发展中国家的一个普遍现象。拉美地区人均资源占有量远比中国宽松得多,国情约束没有那么严峻。但拉美地区一些国家采取土地私有制并允许土地自由流动,导致农村社会两极分化和“无地农民运动”。失地农民大批涌进城市,导致过度城市化和“贫民窟”问题,进而引发诸如犯罪严重、生活环境恶化等政治问题^[23](P15-17)。拉美地区不平等的土地分配制度带来贫富分化、农村人口贫困化,并引发社会不稳定、政局动荡频繁,被称为“拉美陷阱”^[24](P46-53)。“三权分置”改革如果忽视土地流转的经济社会条件,过于将资源、政策和利益倾向于经营者,不断弱化集体土地均分功能,则中国有可能陷入“拉美陷阱”。

四、集体土地制度与“三权分置”改革的第三种路径

以上分析表明,单方面强化土地承包权和土地经营权都会弱化集体所有制,难以兼顾农地制度改革的双重目标。实际上,集体土地制度不仅具有土地均等分配的功能,还具有优化资源配置的作用。笔者在农村调查发现,一些农村地区通过重新界定土地承包权的权利边界,发挥集体所有权的利益协调功能,在保障承包者的土地权益的基础上促进了农业发展。本节根据调查实践提出“三权分置”改革的第三种路径,并论证如何合理发挥集体土地制度的制度功能。

(一) 土地承包权内涵的变化与农民的权利保护

笼统地赋予更大的土地权利并不一定能够满足承包者的诉求,保护农民土地权益需要厘清农民的土地诉求及其实现路径。当农民的流动性增强,土地承包权的内涵和实现方式也将发生变化。将土地承包权界定为占有特定地块的权利还是通过流转经营权获得土地租金的权利,或是从集体获得土地进行耕种的权利,对承包者和经营者有着不同的影响。

由于农民在城乡之间双向流动,农民的诉求是在进城时能便利地将土地流转出去,并在返回农村时可以继续耕种土地。在土地细碎化的情况下,要便利地流转土地不仅要赋予承包者流转土地的选择权,还要实现土地集中连片流转。将土地承包权与特定地块固定起来进行保护,可以保障农民返乡耕种土地的权利,但不利于土地集中连片流转。相反,强化土地经营权或许可以解决土地集中连片使用的问题,但承包者返乡耕种土地的权利难以保障。也就是说,简单地强化或者弱化承包者的土地权利都无法兼顾农地制度改革的双重目标。

根据部分农村的实践经验,重新界定土地承包权的权利边界可化解农民土地权益保护与土地集中连片流转的张力,即在保留农民承包土地和获得相应收益权利的基础上,将承包权与特定地块脱钩,使土地承包权从实物形态转变为价值形态。这一做法实际上是将土地承包权的内涵重新界定为使用集体土地和获得相应经济收益的权利,其中重要的是承包者获得返乡继续耕种土地的权利,对特定地块不具有占有权利。这一改革思路既保留了承包者的土地承包权,也解除了承包者占有特定地块对土地集中连片使用的限制。这种做法与土地资本化不同,土地资本化是通过经济货币化促进资源从实物形态转化为资本形态,进入可交换的市场。土地资本化没有改变土地承包权的内涵,主要发挥土地的交换功能,承包者获得货币收入以丧失土地承包权为代价。而本文提出的农村实践改变了土地承包权的内涵,承包者获得流转收益不必付出丧失土地承包权的代价。

土地承包权有两种实现方式:一是承包者继续耕种土地并获得土地生产性收入的权利;二是承包者将土地流转出去,获得流转收益和将来凭借土地承包权无偿获得土地经营权的权利。承包者可以自由选择土地承包权的实现方式。因此,土地承包权可以有效保障承包者的耕种权利、流转权利和返乡权利,没有弱化承包者的土地权利。由于返回农村可以继续耕种土地,承包者会更加放心地将土地流转出去。

前述两种改革路径只是承包者与经营者之间的权利权重不同,共同点是重新界定了承包者与经营者之间的土地权利义务关系,并没有触及所有权主体与承包者之间的关系。化解“三权分置”改革两难困境的关键是重新界定承包权的内涵,重构所有权主体与承包者的关系。在重新界定土地承包权的内涵的基础上,“三权分置”改革将土地承包经营权的成员属性和生产要素属性分离,重构了所有权主体、承包者和经营者之间的土地权利关系。在这一新型土地权利体系中,土地承包权主要具有成员权属性,土地经营权具有单一生产要素属性。尽管村集体不能重新配置土地承包权,但是拥有重新调整土地经营权的权利。由此看来,集体所有权、土地承包权和土地经营权的权限不同,三者之间是非竞争性关系。

(二) 落实集体所有权与促进农业发展

在土地承包权的内涵和实现方式发生变化的同时,集体所有权的实现方式也发生了变化。土地承包权不再对应具体的实物,解除了土地身份属性及其承载的政治功能对土地资源优化配置的约束,土地

就可以在更大的范围内进行调整。这就为村集体根据生产力变化重新配置土地资源和整合土地提供了空间,村集体可以通过市场化的方式将农地配置到高效利用土地的经营者的手中。实践中一般的操作办法是村集体将承包者不愿意耕种的土地集中起来,通过市场化方式有偿流转给经营者,形成适度的规模经营。随着越来越多的农村人口进城,就有越来越多的土地集中到经营者手中。

村集体通过市场竞争机制将土地集中连片流转出去,能直接实现土地集中所有到集中使用的转化:一是经营者只需要与村集体谈判,不需要与几十甚至上百个承包者谈判,降低了土地流转的交易成本。二是由村集体统筹资源配置,解决了承包者的土地流转意愿差异性导致的土地分散化流转问题,经营者可以获得集中连片的土地。三是村集体可以根据农业生产需要确定流转期限,并在全村范围内调整土地经营权,解决个别承包者的土地流转期限不稳定导致的农业生产不稳定问题。即使农村人口没有完全实现非农化转移,也可以实现土地集中连片流转和使用。四是村集体可以调整地块位置,便于政府改良土地和建设基础设施。

由村集体配置土地资源并没有取消农民的土地承包权,集体所有权通过发挥利益协调功能和整合土地来实现。这种“三权分置”改革路径兼顾了双重目标,既没有改变土地利益均等分配的格局,可以实现政治稳定的目标;也有利于促进农业现代化发展,尤其是可以有效克服土地细碎化的问题。从实践来看,集体土地制度不仅有利于社会公平与稳定,还有利于实行耕者有其田的原则,在集中离农者耕地方面有更多的办法。因此可以认为,在第三种改革路径中,“三权分置”改革实际上是城市化背景下对集体土地制度有效实现方式的探索。

五、农地制度改革方向与《农村土地承包法》修订的政策建议

基于“三权分置”改革思路,中央启动了《农村土地承包法》修订工作。“三权分置”作为当前农村领域最重要的土地制度改革,将对农业农村现代化转型产生重要影响。从国际实践来看,把农地制度改革放在更广泛的政治、经济和社会问题中来考察,不同改革路径形塑了不同的现代化转型方式。如果中国选择不同的农地制度改革路径,农业农村现代化转型将朝不同的方向发展。本节揭示三种农地制度改革路径带来的农业农村现代化转型方向,在此基础上提出关于《农村土地承包法》修订的政策意见。

(一) 农地制度改革的十字路口

中国农业农村现代化转型的一个方向是可能面临与身处“东亚陷阱”中的国家相似的问题。从政治社会功能角度来看,土地需要继续为部分特定农民群体提供生存保障。然而,如果“三权分置”改革不断强化承包者的土地权利,已经脱离农业生产的承包者继续占有土地将造成土地资源错位配置,那么中国农业发展就有可能像日本、韩国那样被锁定在小规模分散经营状态。这种改革路径更严重的后果是在生产层面弱化了集体所有制,村集体无法有效发挥统筹作用和资源配置功能,给解决土地细碎化问题设置了制度障碍。由此可见,如果“三权分置”改革采取强化土地承包权的改革路径,将有可能架空集体所有权,导致土地经营权僵化,阻碍农业现代化的实现。

中国农业农村现代化转型的第二个方向是可能面临与身处“拉美陷阱”的国家相似的问题。从农业发展角度,“三权分置”改革需将土地资源配置给真正从事农业生产的经营者的。然而,如果不断强化经营者的土地权利,推动土地向规模经营大户集中,那么中国农民有可能像拉美地区的部分农民那样陷入失地状态。这种改革思路将在分配层面弱化集体所有制,不仅可能降低农民收入,还会使缺少进城就业能力的农民丧失就业机会,恶化农村老年人的养老状况,使农民工群体丧失返回农村的生存条件。

中国农业农村现代化转型的第三个方向是顺利实现转型。集体土地制度有利于平衡土地承包权和土地经营权的关系,兼顾政治稳定和农业发展目标。中国通过土地改革实现地权平均占有,再经过社会主义改造运动取消土地私人占有。集体土地制度将土地设定为公共生产资料,彻底改变了土地属于私人财产的性质,这能在避免农民失地情况下,有效解决现代化过程中东亚地区普遍存在的土地所有与土地

使用的矛盾,进而在农民转移过程中逐步实现农业现代化,最终顺利实现社会的现代化转型。

(二)《农村土地承包法》修订的政策建议

如何弥合农地制度的经济目标和政治目标之间的张力是《农村土地承包法》修订的难点。确定农地制度改革的定位,才能在承包者的生存、就业权与经营者的经营权之间做出准确的判断,才能在把有限的土地资源和农业就业机会配置给谁的问题上做出明确决断。由于受人多地少的资源条件限制,中国面临的主要是农民问题,而非纯粹的农业问题。农地制度不能按照单一经济效率提升的原则设计,它还必须要体现政治功能。

随着技术条件和经济社会形势的变化,过去有效率的制度安排有可能成为将来农业发展的阻力。家庭承包经营制度的持续改革将大部分权能界定给了承包者,极大调动了农民的生产积极性。进入 21 世纪后,强调保护承包者土地权利的背景和条件正在且已经发生变化。原来为调动农民生产积极性而赋予农民的长期且稳定的农地使用权,变成了阻碍农业生产力释放的主要因素,尤其是将农民的承包权利与特定地块固定起来并保持长久不变,成为当前农业生产力突破细碎土地产权关系的束缚。

“三权分置”改革试图兼顾政治稳定和农业发展的双重目标,但采取两种完全不同的改革路径。不管是单方面强化土地承包权还是强化土地经营权,都会弱化集体所有制,其可能引发的新问题恐怕比其能解决的问题更多。农地制度改革不是简单地划分土地承包权与经营权的权重,而是要合理发挥集体土地制度的功能。从农村实践来看,集体土地制度既具有维护政治稳定的功能,又可以促进农业现代化发展。有研究者从西方典型产权模型出发,论证集体土地制度的缺陷以及村集体和承包者之间的权利冲突关系^[15],认为集体所有权体现为调整和强制收回农民的承包地,或者收取土地承包费,或者参与土地流转租金分配等利益分配功能。在本文提出的第三种改革路径中,集体所有权并不能调整土地利益关系,而是主要体现为土地整合的利益协调功能。基于这一实践经验,《农村土地承包法》修订需要充分认识集体所有权的利益协调功能。

随着农民流动和农业生产力的变迁,选取何种改革路径实现制度改革的双重目标,考验着政策制定者的智慧。中国部分农村已经进行了有益的探索,政策制定者需要重视实践经验。在农民城市化流动背景下,人地关系松动是解决地权固化和土地细碎化问题的重要契机。农地制度改革可以通过重新界定土地承包权的内涵,在保持土地利益均分格局不变的情况下,合理发挥集体所有权的利益协调功能,在维持政治稳定的同时促进农业现代化发展。

参考文献

- [1] 中华人民共和国 2018 年国民经济和社会发展统计公报. 新华网, 2019-02-28.[2019-03-05] http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-02/28/c_1124177588.htm.
- [2] 张红宇. 构建以“三权分离”为特征的新型农地制度. 中国经济时报, 2013-07-26.[2017-11-20] <http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=C>.
- [3] 张应良.“三权分置”与“长久不变”的政策协同困境与破解. 改革, 2017, (10).
- [4] 伊庆山.“三权分置”背景下农地权利体系的重构、制度优势及风险规避. 西北农林科技大学(社会科学版), 2017, (4).
- [5] 赵阳. 对农地再分配制度的重新认识. 中国农村观察, 2004, (4).
- [6] 速水佑次郎, 弗农·拉坦, 拉坦. 农业发展: 国际前景. 吴伟东, 翟正惠, 卓伟建等译. 北京: 商务印书馆, 2014.
- [7] 姚洋. 中国农地制度: 一个分析框架. 中国社会科学, 2000, (2).
- [8] 迈克尔·P. 托达罗. 经济发展与第三世界. 印金强, 赵荣美译. 北京: 中国经济出版社, 1992.
- [9] 黄宗智. 中国的隐性农业革命(1980-2010)——一个历史和比较的视野. 开放时代, 2016, (2).
- [10] 文军. 农民市民化: 从农民到市民的角色转型. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2004, (3).
- [11] 贺雪峰. 城市化的中国道路. 北京: 东方出版社, 2014.
- [12] 国家统计局: 2016 年老年人口 2.3086 亿, 达 16.7%. 搜狐网, 2017-01-22.[2017-11-20] <http://www.sohu.com/a/1249202>

80_611014.

- [13] 贺雪峰. 应对老龄社会的家庭农业. 人文杂志, 2017, (10).
- [14] 陈锡文, 韩俊. 如何推进农民土地使用权合理流转. 中国改革(农村版), 2002, (9).
- [15] 钱忠好. 农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境: 理论与政策分析. 管理世界, 2002, (6).
- [16] 肖卫东, 梁春梅. 农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系. 中国农村经济, 2016, (11).
- [17] 陈锡文. 深化农村土地制度改革与“三权分置”. 公民与法(综合版), 2017, (7).
- [18] 叶兴庆. 集体所有制下农用地的产权重构. 毛泽东邓小平理论研究, 2015, (2).
- [19] 程郁, 张云华. 日本持续强化农地规模经营制应对农业问题. 发展, 2015, (3).
- [20] 张路雄. 耕者有其田——中国耕地制度的现实与选择. 北京: 中国政法大学出版社, 2012.
- [21] 叶兴庆. 从经营权看农地“三权分置”. 农村经营管理, 2016, (12).
- [22] 北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组. 土地流转与农业现代化. 管理世界, 2010, (7).
- [23] 温铁军. 我国为什么不能实行农村土地私有化. 红旗文稿, 2015, (7).
- [24] 董敏杰, 梁泳梅. “拉美模式”历史根源和不平等的长期影响. 改革, 2014, (10).

The Dilemma of the “Three-power Separation” Reform of the Rural Land and Solutions

Wang Haijuan, Hu Shougeng (China University of Geosciences)

Abstract The “Three-power Separation” reform of the rural land in China is another major innovation in the rural reform. Based on China’s resource endowment and development stage, the “Three-power Separation” reform needs to achieve the dual objectives of political stability and agricultural development. While over-strengthening the land contract right in the reform may lead to the “East Asian Trap”, in which it is difficult to adjust the land rights, over-emphasizing the land management right may lead to the “Latin American trap” with serious problems of peasants losing their farmlands. The “Three-power Separation” reform should maintain a balance between stabilizing land contract rights and loosening land management rights. One possible path is to employ the collective ownership rights on the basis of redefining the connotation of the contract rights. The revision of “Rural Land Contract Law” should attach importance to practical experience and take into consideration the institutional advantages of collective ownership and the dual objectives of the rural reform.

Key words “Three-power Separation”; farmland system; collective ownership; rural reform; village development

■ 收稿日期 2018-12-20

■ 作者简介 王海娟, 社会学博士, 中国地质大学(武汉)公共管理学院讲师, 中国地质大学(武汉)国土资源部法律评价工程重点实验室讲师; 湖北 武汉 430074。
胡守庚, 管理学博士, 中国地质大学(武汉)公共管理学院教授、博士生导师, 中国地质大学(武汉)国土资源部法律评价工程重点实验室教授。

■ 责任编辑 李 媛