

# 农村结构性人地矛盾及其治理

——以湖南省益阳市 X 村为例

龚宏龄

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

**摘要:** 人地矛盾是影响农村经济发展、农村社会公平和农村社会稳定的重要因素。基于湖南益阳 X 村的调研数据发现, 农村土地数量和质量的分配均存在结构性不均。人均耕地资源在同一村落不同村民小组之间土地分布不均, 同一村民小组内部农户劳动力与土地资源之间分配不均。这与洪涝等自然灾害导致农地面积减少, 农村人口更新换代、婚嫁、人口迁移、农户耕种能力和意愿背离以及农地政策对农村土地使用权的长期稳定导向不无关系。因此, 需要从推动土地流转、保障妇女土地承包权益、落实现有政策三个方面积极治理。

**关键词:** 农村; 结构性; 人地矛盾; 土地流转; 益阳

中图分类号: F301.0

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2013)05-0024-09

## Rural structural contradiction between man and earth and control measures: Set X village in Yiyang city, Hunan province as an example

GONG Hong-ling

(School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** The contradiction between people and land is the important factor restricting the development of rural economy, social equity and social stability. In general, it can be divided into two types: the total contradiction and structural contradiction between people and land. The article, based on field surveys, analyses the structural contradiction from the rural population and allocation of land resource, and considers that natural disaster, socio-economic development and agricultural policy arrangements are important reasons leading to the contradiction, and it's necessary to advocate the land circulation, safeguard women's land rights and strengthen relevant policy implementation to dissolve the structural contradiction between people and land.

**Key word:** countryside; structural; contradiction between man and earth; land transfer; Yiyang city

“人口与资源关系作为基本国情通常是任何体制的政府农业政策调整都必须遵从的硬约束”。<sup>[1]</sup>任何社会经济变迁或制度建构,“都不过是在一定资源相对于人口比重的约束条件之下,诸要素结构变化的结果”,“中国有个重大的国情矛盾制约条件使得农村的基本经济制度无法改变,那就是人口与资源之间关系高度紧张。反映在农村发展问题上就是‘人地关系高度紧张’”。<sup>[2]</sup>人地关系在广义上指人口与土地资源、自然资源的关系,在狭义上则指

人口与耕地的关系,本文主要从狭义上进行分析。当前,我国农村土地分割细碎、农业经营高度分散、农民高度兼业化,导致严峻的人地矛盾。人地矛盾是影响农村社会健康发展、农民安居乐业的核心矛盾,也是现有土地承包关系保持稳定并长久不变所面临的巨大挑战。它可以分为总量性人地矛盾和结构性人地矛盾。前者指人口数量增加与耕地面积减少之间的紧张关系,关系到国家粮食安全与可持续发展;后者指人口与土地资源分配之间的矛盾,关系到农村经济发展、农村社会公平以及农村社会稳定。从检索文献来看,目前对我国人地矛盾的研究成果大多集中在人增地减的总量性人地矛盾,对于

收稿日期: 2013 - 09 - 27

作者简介: 龚宏龄(1986—),女,湖南益阳人,博士研究生,研究方向为政治学理论与方法。

结构性人地矛盾的关注十分有限。

农村结构性人地矛盾主要包括两个方面，一方面是土地数量分配的结构不均，另一方面是土地质量分配的结构不均。笔者拟通过对湖南省益阳市X村的实地调查，基于该村18个村民小组的数据资料分析人口与土地资源之间的分配关系，进而对当前农村结构性人地矛盾进行探讨。在分析过程中，以人均耕地面积为基础，以村人均耕地面积、组人均耕地面积和户人均耕地面积为基本指标，通过这些指标数据的对比来反映该村人地结构性矛盾的特征，进而分析其成因并提出相应的治理策略。

### 一、X村结构性人地矛盾的特征

X村分三个片区，每个片区有六个村民小组，共计18个村民小组，可分别以字母A、B、C……Q、R代替。X村共有农户369户，总计1386人，全村承包地总面积为1029.67亩，村人均耕地面积

约为0.74亩。其结构性人地矛盾的具体表征如下：

#### 1. 土地数量分配的结构不均

第一，同一村落不同村民小组之间土地分布不均。由于幅员辽阔和土地位置的不可移动性，耕地数量在全国各个省(市、区)的分布明显失衡，并且各个地区之间在人口数量和密度上存在显著差异，这使得人均耕地资源在不同的地区分布严重不均。不仅如此，人均耕地资源在同一村落也是如此。如图1所示，X村村民小组间的耕地占有量(以小组人均耕地面积为指标)差别显著。在X村18个村民小组中，组人均耕地面积最低的是H组(0.46亩/人)，最高的是E组(1.11亩)，后者大约是前者的2倍多，其中组人均耕地面积低于全村人均耕地面积数的有H、O、C等共计10个小组，占村民小组总数的55.56%，涉及村民787人，占全村人口总数的56.78%。

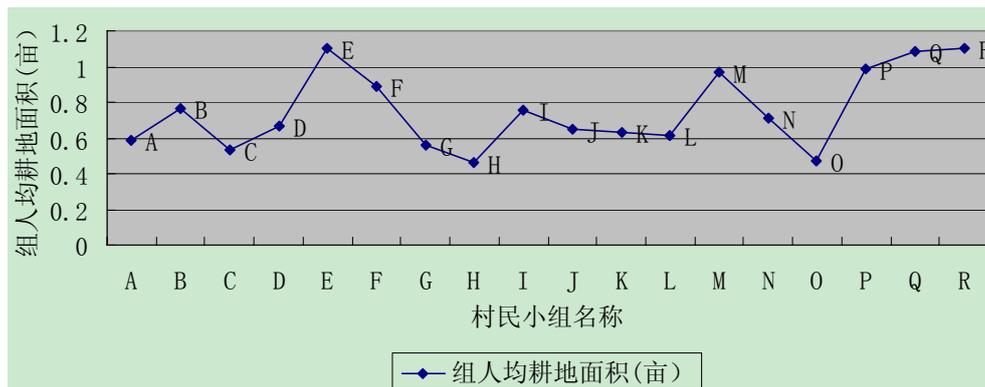


图1 X村各个村民小组的组人均耕地对照图<sup>①</sup>

第二，同一村民小组内部农户劳动力与土地资源之间分配不均。第一轮土地承包时，在村民小组内部，土地按人口数量平均分配并承包到户。随着时间的推移，由于自然灾害、出生、死亡、婚嫁、迁移等原因，小组内的农户家庭数量、每一户的人口数以及承包地面积都发生了很大变化，但是在第

二轮承包时集体并没有对此进行合理调整，出现大量户与户之间占有耕地资源严重不均的情况。

如表1所示，以组人均耕地面积最低的H组、最高的E组以及最接近该村人均耕地面积的I组为例，来对同一村民小组内户与户之间的耕地占有情况进行对比分析(表1)。

表1 X村H、E、I组农村土地承包情况

组名	组人均耕地面积/亩	户人均耕地面积占组人均耕地面积比重及人数				
		50%以下/人	50%-75%/人	75%-125%/人	125%-200%/人	200%以上/人
H组	0.46	2	12	61	10	2
E组	1.11	0	19	4	5	3
I组	0.76	3	27	33	27	0

在 X 村 18 个村民小组中，H 组的组人均耕地面积最少。截至 2008 年 12 月，H 组共有农户 25 户，总计 87 人，全组承包耕地 40.35 亩，组人均承包耕地面积约 0.46 亩，户人均承包耕地面积最少的是 0.2 亩，最多的是 1.8 亩，二者相差 9 倍。户人均耕地面积在组人均耕地面积 50% 以下的有 2 人，在 50%-75% 之间的有 12 人，在 75%-125% 之间的有 61 人，在 125%-200% 之间的有 10 人，在 200% 以上的有 2 人。

在 X 村 18 个村民小组中，E 组的组人均耕地面积最多。截至 2008 年 12 月，E 组共有农户 14 户，总计 31 人，全组承包耕地 34.25 亩，组人均承包耕地约 1.11 亩，户人均承包耕地最少的约 0.58 亩，最多的是 3.65 亩，二者相差 6 倍之多。户人均耕地面积在组人均耕地面积 50% 以下的有 0 人，在 50%-75% 之间的有 19 人，在 75%-125% 之间的有 4 人，在 125%-200% 之间的有 5 人，在 200% 以上的有 3 人。

在 X 村 18 个村民小组中，I 组的组人均耕地面积与全村的人均耕地面积(0.74 亩/人)最为接近。截至 2008 年 12 月，I 组共有农户 22 户，总计 90 人，全组承包耕地 68.4 亩，组人均承包耕地约 0.76 亩，户人均承包耕地最少的是 0.33 亩，最多的是 1.3 亩，二者相差约 4 倍。户人均耕地面积在组人均耕地面

积 50% 以下的有 3 人，在 50%-75% 之间的有 27 人，在 75%-125% 之间的有 33 人，在 125%-200% 之间的有 27 人，在 200% 以上的有 0 人。

2. 土地质量分配的结构性不均

在土质结构上，全村承包地分为基本农田和旱土两种，其中，基本农田总面积为 514.02 亩，旱土总面积为 515.65 亩，村人均基本农田面积与村人均旱土面积数量相当，均约为 0.37 亩。两者的肥力不同，用途不同，作物产出量也相差悬殊。但在不同的组以及户与户之间分配差别明显。

第一，不同村民小组之间土地质量分配不均。如图 2 所示，各个村民小组之间的人均基本农田、人均旱土面积相差悬殊。在这 18 个村民小组中，组人均基本农田面积最低的是 O 组(0.24 亩/人)，最高的是 E 组(0.57 亩/人)，后者是前者的 2 倍多。其中，组人均基本农田面积低于全村平均水平的有 A、C、G 等 10 个小组，占村民小组总数的 55.56%，涉及村民 740 人，占全村人口总数的 53.39%；组人均旱土面积最低的是 H 组(0.13 亩/人)，最高的是 R 组(0.72 亩/人)，后者是前者的近 6 倍。其中，组人均旱土面积低于全村水平的有 A、B、C 等 11 个小组，占村民小组总数的 61.11%，涉及村民 890 人，占全村人口总数的 64.21%。

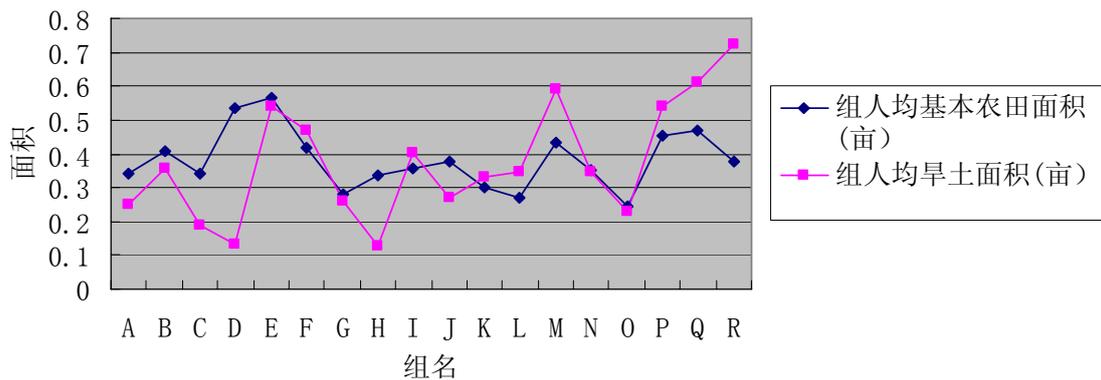


图 2 X 村各村民小组人均基本农田、旱土面积情况

第二，同一村民小组内部土地质量的分配不均。对于基本农田的分配情况，以组人均基本农田面积最低的 O 组、最高的 E 组、最接近该村人均基

本农田面积的 N 组为例，来对同一村民小组内户与户之间的基本农田占有情况进行对比分析(表 2)。

表2 X村O、E、N组农村土地承包情况

组名	组人均基本农田面积/亩	户人均基本农田面积占组人均基本农田面积比重及人数				
		50%以下/人	50%-75%/人	75%-125%/人	125%-200%/人	200%以上/人
O组	0.24	7	4	23	11	0
E组	0.57	8	8	6	5	4
N组	0.36	20	18	18	7	8

在X村18个村民小组中，O组的组人均基本农田面积最少。截至2008年12月，O组共有农户11户，总计45人，全组共有基本农田10.99亩，组人均基本农田约0.24亩，户人均基本农田面积最少的是0.1亩，最多的是0.46亩，二者相差4.6倍。户人均基本农田面积在组人均基本农田面积50%以下的有7人，在50%-75%之间的有4人，在75%-125%之间的有23人，在125%-200%之间的有11人，在200%以上的为0。

在X村18个村民小组中，E组的组人均基本农田面积最多。截至2008年12月，E组共有农户14户，总计31人，全组共有基本农田17.55亩，组人均基本农田约0.57亩，户人均基本农田最少的为0.15亩，最多的是2.65亩，后者是前者的17.6倍之多。户人均基本农田面积在组人均基本农田面积50%以下的有8人，在50%-75%之间的有8人，

在75%-125%之间的有6人，在125%-200%之间的有5人，在200%以上的有4人。

在X村18个村民小组中，N组的组人均基本农田面积与全村的人均基本农田面积(0.37亩/人)最为接近。截至2008年12月，N组共有农户20户，总计71人，全组共有基本农田25.89亩，组人均基本农田约0.36亩，户人均基本农田最少的是0.07亩，最多的是1.59亩，后者是前者的近23倍。户人均基本农田在组人均基本农田50%以下的有20人，在50%-75%之间的有18人，在75%-125%之间的有18人，在125%-200%之间的有7人，在200%以上的有8人。

对于旱土的分配情况，以组人均旱土面积最低的H组、最高的R组、最接近该村人均旱土面积的B组为例，来对同一村民小组内户与户之间的旱土占有情况进行对比分析(表3)。

表3 X村H、R、B组农村土地承包情况

组名	组人均旱土面积/亩	户人均旱土面积占组人均旱土面积比重及人数				
		50%以下/人	50%-75%/人	75%-125%/人	125%-200%/人	200%以上/人
H组	0.13	24	17	19	13	14
R组	0.72	8	29	16	13	5
B组	0.36	24	30	25	14	10

在X村18个村民小组中，H组的组人均旱土面积最少。截至2008年12月，H组共有农户25户，总计87人，全组共有旱土11.05亩，组人均旱土约0.13亩，户人均旱土面积最少的不足0.03亩，最多的是1.5亩，后者是前者的50倍。户人均旱土面积在组人均旱土面积50%以下的有24人，在50%-75%之间的有17人，在75%-125%之间的有19人，在125%-200%之间的有13人，在200%以上的为14。

在X村18个村民小组中，R组的组人均旱土面积最多。截至2008年12月，R组共有农户14户，总计71人，全组共有旱土51.36亩，组人均旱土约0.72亩，户人均旱土最少的为0.25亩，最多

的是1.87亩，后者是前者的7倍之多。户人均旱土面积在组人均旱土面积50%以下的有8人，在50%-75%之间的有29人，在75%-125%之间的有16人，在125%-200%之间的有13人，在200%以上的有5人。

在X村18个村民小组中，B组的组人均旱土面积与全村的人均旱土面积(0.37亩/人)最为接近。截至2008年12月，B组共有农户28户，总计103人，全组共有旱土36.99亩，组人均旱土约0.36亩，户人均旱土最少的是0.06亩，最多的是1.25亩，后者是前者的将近21倍。户人均旱土面积在组人均旱土面积50%以下的有24人，在50%-75%之间的有30人，在75%-125%之间的有25人，在125%-200%之

间的有14人,在200%以上的有10人。

从上述材料可以发现,该村不同村民小组之间土地的量与质分配不均,在同一村民小组内部户与户之间的土地面积在量和质的方面也都存在较为严重的失衡状况,有的家庭明显人多地少,而另一些则人少地多,甚至还出现了绝户;有的家庭基本农田多、旱土也多,而另一些则基本农田和旱土都少。事实上,在多方了解中发现,其他村也普遍存在类似情况。这在一定程度上反映出当前农村人口与土地资源分配不均的普遍事实。

在以土地为最基本的生产和生活资料的广大农村地区,人口与土地资源分配不均将带来一系列的负面影响。承包地少的家庭可能很难依靠土地来维持基本的生活,而承包地多的家庭可以从土地上获得更多的收益,尤其是“三农”问题获得普遍关注之后,国家加大了对农业领域的投资,出台了一系列惠农政策,而这些政策针对的是有地的农民,如果没有土地,或者土地资源分配不均,那么农民所得的优惠必然也是不均的,这进而导致原本突出的人地矛盾更趋紧张。

## 二、X村结构性人地矛盾的成因

从X村人地关系状况来看,人口与土地资源分配失衡的结构性矛盾突出,逐渐成为影响该村经济发展、干群关系以及社会稳定的重要隐患。要实现对它的有效治理,就得深入了解导致该矛盾的内在原因以及背后隐含的利害关系。该村结构性的人地不均矛盾与以下一些因素有关:

### 1. 洪涝等自然灾害的破坏

从自然环境来看,湖南境内多山地、气候湿润、降雨量非常多,这些特点使湖南历来都是洪涝灾害的重灾区,并且具有“发生频率增高、间隔周期缩短”、“受灾面积和破坏性越来越大”、“季节性明显、地域性很强”等特征。<sup>[3]</sup>X村地处资江上游,以山地和丘陵为主,各村民小组大多沿河分布,少量村民小组分布在山腰。从历史情况来看,洪灾、滑坡、泥石流是威胁当地农民的最主要的自然灾害。20世纪90年代以来,几乎年年险象环生,大量泥沙被冲入河、湖,造成严重的水土流失,当地农民的土地面积和质量也因此受到严重影响。

以1998年6月的特大洪水灾害为例,X村几乎所有沿河分布的农田都被洪水破坏殆尽,剩下岩石和沙砾裸露在外,有的甚至直接跟河床连成一片,很难再恢复耕种;而旱地、坡地也大面积受滑坡和泥石流的破坏。一些接受调查的农户表示,“从那以后就再没种田了,原先的稻田基本上都在河边,经洪水这么一毁就再没有田可种了”,“山上的地也好不了多少,前面几年砍树厉害,一遇到大雨就稀里哗啦全冲下坡来了。”其中还有一位农户提起这事就叹气,“头一年我们辛辛苦苦开荒整地,才打了十几担谷子,谁想第二年就连稻苗一起给冲没了,光剩下石头。”洪涝等自然灾害导致的农地面积减少、质量破坏给原本就不富足的村民更添一层忧虑。村民数量与村集体可供耕种的土地面积之间的矛盾日渐加深,大部分青壮年开始陆续外出谋生,还有一部分村民逐渐迁移至外地。经过十几年的时间,村里的人地矛盾日渐凸显,并有愈演愈烈的趋势。

### 2. 农村人口变迁和农户耕种能力与意愿背离的影响

第一,农村人口更新换代导致人地矛盾。在承包期内,每家每户基本上都有新生儿诞生,也有人去世,为了方便省事,响应承包关系“相对稳定”的号召,X村采用“生的不给,亡的不抽”的办法,即新生儿不予分配土地,对于死亡人口的土地也不予收回;在两轮承包交替时也只是简单延包,而未曾对新生儿与死亡人口的承包地进行合理调配。这样就导致出现去世的人一直“承包”着土地,活着的人却无地可耕的怪现象。据了解,这种现象并非特例,很多地区都采用类似的做法,新生人口没有承包地,而去世的人却一直“占有”土地的现象广泛存在。

第二,婚嫁导致人地矛盾。在调查中,不少妇女表示,“在娘家的时候本来是有田有地的,但是嫁进来以后家里就老公一个人的田地,如果不出去打工就光在家闲着了,一年的收成也就刚够一家人的口粮,根本就余不下钱来。”妇女土地承包权益缺乏保障,这在农村地区是一个普遍性的问题。从法理上讲,外嫁女与其他家庭成员一样享有平等的土地承包权利,《农村土地承包法》也对此作出规

定,但这些规定与农村传统习俗相违背,而且因为距离、成本等因素而很难落实。因此,实际情况往往是,妇女婚嫁之前的承包地在婚嫁之后则由娘家的兄弟姐妹接管,有的家庭女儿多的,一旦结婚出去后,她们的兄弟可能一人就获得了六七个人的土地;而妇女因为出嫁时土地无法带走,嫁入地又没有给她们分配土地,因此成为名副其实的“失地农民”,她们要么依赖丈夫的承包地过活,要么就只能外出务工以维持生计。

第三,农村人口迁移引起人地矛盾。在X村,有不少人举家搬迁至常德西洞庭多年,并在当地分得田地,但有的因为本地户口没有注销,所以依然在该村占有承包地,而有的户口迁移出去后原来的承包地就由其他未迁出的家庭成员占有;也有一部分人因外出务工、升学、参军等原因而落户城镇,但他们原先享有的承包地却未主动交还给集体,集体也没有采取相应措施予以收回。虽然法律规定:“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”(《农村土地承包法》第15条)、“承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地”(《农村土地承包法》第26条),但由于缺乏相应的激励机制和强制措施,出现了一大批占有农村承包地的“市民”。

第四,农户耕种能力和意愿背离导致人地矛盾。有关调查表明,经济发展水平一般和经济发展水平较低的村庄,家里还在耕种土地的农民分别为74.9%和80.2%,而经济发展水平高的村庄中,这一数字则只有26.6%。<sup>[4]</sup>之所以出现这种状况,除了农村人口减少之外,还有一种情况是青壮年劳动力大量外出务工,无暇顾及农活,留守家中的多为老弱妇孺。以X村的H组为例,全组80%的青壮年都常年在外打工,家里仅剩年迈的父母以及年幼孩童,他们通常只能选择性地耕种一部分近距离、土质好的地,而其他土地则杂草丛生,有的已经长成小树林。而且新生人口中,有相当一部分多年在外读书或无心于农业,基本上从来不沾农活。其中一个明显的特征就是,20世纪80年代中期以后出生的人大多通过读书已经离开当地,或者在外工作或求学,这部分人基本上已经丧失了耕种土地的技术。

能。因此,无力耕种或不愿耕种是导致土地撂荒,形成表象上“人少地多”局面的重要原因。

### 3. 农地政策对农村土地使用权的诱导

农地政策对农村土地使用权的长期稳定导向是形成结构性人地矛盾的政策原因。由于土地无法如其他商品一样在市场上自由流通,在农村的上述现象使得人地关系日趋紧张。

从农地政策的发展趋势来看,“稳定”和“长久不变”是未来农村土地承包关系的基本取向<sup>②</sup>。稳定的地权对于农民的土地投资和收益预期十分重要,不仅能够刺激农民对土地的中长期投资,改善土地质量,提高土地的产出,还为通过土地流转,促进土地的集中、规模经营提供了前提条件,从而有利于盘活农村土地,实现资源的优化配置。而对土地承包关系的不定期调整“如同一种随机税,它会在不可预见的某一天将土地拿走,同时带走农民投入土地的中长期投资,”<sup>[5]</sup>这样就导致出现一个悖论性问题,即,若不调整土地,人口与土地资源分配不均的矛盾日渐凸显,并且滋生出各种经济和社会问题;若调整土地,则有违法律和政策,不利于农民对土地的中长期投资规划以及土地的资本化运营。

为了解决上述矛盾,《农村土地承包法》第28条规定,下列土地应当用于调整承包土地或者承包给新增人口:(一)集体经济组织依法预留的机动地;(二)通过依法开垦等方式增加的;(三)承包方依法、自愿交回的。即通过利用机动地、复垦地等来予以周转,使土地承包关系在长期稳定的基础上保持一定的流动性。但从实际情况来看,这一政策的施行效果并不理想。在上述几种方式中,开垦土地审批严、时间长、成本高;承包方依法、自愿交回土地的条款由于缺乏相应的激励机制和配套措施而鲜有成效。因此利用机动地来缓和人地矛盾成为最简便易行的办法。但是,法律同时又对预留机动地作了严格限制<sup>③</sup>,实际可供调配的机动地非常少,有的地方早已不存在机动地一说。而且,从利用现状来看,机动用地并没有“严格用于缓解人地矛盾”,有相当一部分通过招标、拍卖、协商等方式转为非农用途。尤其在农村税费改革后,农地承包租金成为村集体财政的主要来源,此时,对于村集体来说,

“预留机动地的动因发生了变化,其不再是作为土地调整的替代制度安排,而是为了增加村财政收入,甚至可能成为村干部寻租的手段。”<sup>[6]</sup>这使预留的机动地失去了缓解人地矛盾的初始功能。

人地关系的变化是客观存在的,如果更多地强调提高土地生产率,政策应长期不变,否则会影响农民对土地的投资,不利于防止土地规模细碎化。而从社会保障来看,土地是保证农民生活的主要条件,要不断调整。<sup>[7]</sup>但无论哪一种情况都将面临实际运作的两难困境。很显然,用机动地、新开垦地以及承包方交回的土地等方式调整人地分配不均的政策替代土地在市场中的自由流通已无法解决结构性人地矛盾。

### 三、农村结构性人地矛盾的治理策略

#### 1. 推动土地流转

农村结构性人地矛盾的形成从根本上讲,是社会经济发展对土地流动性的需求以及农村土地政策对土地长期稳定性安排的必然结果。因此,如何在对土地的“流动性需求”与“地权稳定性趋向”之间实现平衡是问题的关键。从目前的实践经验来看,土地流转成为既有政策框架下化解该矛盾的一个重要途径。

“农村土地流转的核心目标在于提高农村土地利用率和农村土地利用效率,确保国家粮食安全”,<sup>[8]</sup>它在缓解人地矛盾中的作用同样不可忽略。第一,土地流转通过使土地成为市场上自由流通的商品,能够有效地规避现行土地政策一味追求长期稳定所带来的困境。在访谈过程中,村干部们表示,土地流转能够满足农户的调地需求,是目前形势下一种比较可行的解决问题的办法。第二,无论处于什么样的层次,增加收入始终都是农民的第一需求,这也是解决农村人地矛盾面临的首要任务。从对现实情况的了解来看,土地流转能盘活农民手中的土地资源,促进农地的资本化进程,使农户获得更多实质性收益。第三,土地流转能够适应农村经济结构转型,使一部分农民从土地中解放出来,减少劳动力在农业领域的沉淀,实现农村富余劳动力向非农产业的就业分流。第四,土地流转有助于减弱农民对于土地的依赖程度,促进农村人口向城市

人口的结构性转变。

但从目前形势来看,我国农村土地流转总体呈上升趋势,土地流转的火热形势对解决“三农”问题,缓解农村结构性人地矛盾起到重要作用,但如下几个问题制约着它缓解人地矛盾作用的充分发挥:一是存在土地过度集中的风险。土地流转一方面使土地在市场上自由流通,另一方面使土地具有过度集中到一部分人手中的风险,这会造成“失去”土地之人丧失在心理和情感上的保障和依托,从而给社会稳定和经济发展带来新的问题。二是缺乏稳健的土地流转市场和专门的土地流转平台。许多地方土地流转处于自发和无序状态,土地流转信息渠道不畅通,对市场行情缺乏了解,土地流转收益相对固化,缺乏长期的利益增长机制。三是土地流转合同契约不规范,难以对双方的权利义务实现有效规范,而且存在各种纠纷隐患。四是存在强迫农户进行土地流转的现象。为了达到将土地流转出去的目的,有些村干部甚至不惜对村民进行利诱、威胁、恐吓,这不仅无益于土地流转功能的正常发挥,甚至还在某种程度上恶化了当地的干群关系,不利于人地紧张关系的缓和。

基于土地流转中存在的上述问题,需从以下几个方面来予以完善:一是对土地流转的“自由性”作出必要限制,在“自由流通”和“限制过度集中”之间实现某种平衡。二是建立完善的土地流转平台和健全的土地流转市场,向农户提供充分的土地流转信息,引导他们从直接流转向委托流转转变,减少私下流转导致的纠纷隐患;三是按照经济合同法,从合同的形式、内容、程序、担保、公证等方面严格规范土地流转合同契约,明确流转双方的权利义务。成立专门的土地流转管理机构,审核和监督流转合同契约,从源头上减少土地流转导致的纠纷。及时调解和处理土地流转中出现的问题,保障流转双方的合法权益;四是遵循自愿流转原则,尊重农民的自主决策、自由选择权,加强对违背自愿原则的强迫流转行为的查处。

#### 2. 保障妇女土地承包权益

土地承包经营权是农村妇女维持生存、实现发展的最重要的生产资料,对土地承包权益的保障就是“对妇女基本人权的维护,是保障农村妇女其他

人权实现的底线条件”。<sup>[9]</sup>《宪法》规定：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利”(第四十八条)。《妇女权益保障法》规定：“妇女在农村土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使用等方面，享有与男子平等的权利”(第三十二条)，“任何组织和个人不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益”(第三十三条)。《农村土地承包法》规定：“承包中应当保护妇女的合法权益，任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权”(第六条)，“承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地”(第三十条)。但是这些条文都过于原则性，没有进一步的详细规定，而且没有充分考虑到现实的社会性别差异及其利益关系，因而很难贯彻落实。

从相关的政策内容来看，对妇女土地承包权益的规定是与传统的民俗民风不符的。以《农村土地承包法》第三十条为例，“承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地”，这显然缺乏对我国传统习俗的充分考虑。古老的“三从四德”虽然在法律和制度层面已经销声匿迹，但却顽固地存在于人们的观念中，尤其在广大农村地区的村规民约中根深蒂固。在土地承包关系中，最明显的表现就是妇女婚前跟父母一起生活，享有“暂时”的土地相关权益，一旦出嫁，她们在娘家时的那些土地相关权益就丧失了，有的是被原集体组织收回，有的是由家庭其他成员接管。而在嫁入地，普遍存在的状况是“增人不增地，减人不减地”，因此无法重新分得承包地。如果不是恰逢新一轮的土地调整，或者集体不对她们作出相应补偿，她们就长期处于“失地”状态，只能依靠丈夫的承包地生活。

因此，对于因婚嫁等原因出现的妇女土地承包问题，可以采取以下一些措施来加以保障：一是大稳定与小调整相结合，在“增人不增地，减人不减地”的大政策背景下，采取微调的方式，由减人户将因婚嫁等原因迁出的妇女原有的或者相当数量的承包地转为机动地，由使用这些机动地的人向集

体交纳承包费，集体利用这些费用对迁出妇女给予相应补偿；二是在嫁入地的村集体，由集体先从机动地中划出一部分地给这类妇女，等到该村集体调地时再按集体成员的承包地份额分给她们同样数量的承包地；三是嫁入地村集体没有机动地的，由村财政对暂时没有分得土地的妇女给予一定补偿，有村办企业的，优先考虑这类妇女的就业问题；四是在调整承包地或者给妇女分得承包地时，不再以丈夫为唯一的户主，承包书上应写上夫妻双方的名字，双方各持一份，二者具有同等权利和义务，以保障妇女在分居、离婚或丧偶等情况下的土地承包权益。

### 3. 落实现有政策

“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占10%，而其余90%取决于有效的执行”。<sup>[10]</sup>在政策方案确定以后，政策问题能否解决，政策的预期目标能否实现、在多大程度和范围上得以实现，主要取决于政策执行情况。从当前农村结构性人地矛盾的具体情况来看，相关政策执行效果并不是很理想。除了上述提到的妇女因婚嫁、丧偶、离婚等原因而土地承包权益受到损害的现象之外，另一个普遍存在的问题是人口迁移引起人地矛盾。

在农村地区，有不少家庭因生计和发展的需要而举家外迁，有的迁至外地继续从事农业生产，有的脱离农业，落户城镇；也有相当一部分人因外出务工、参军或者升学等原因而在城市定居。这样一来就会出现如何处置他们在原集体组织的承包关系、土地承包权益等问题。调查发现，X村有些人在外地获得承包地或者定居城镇的同时，依然在该村占有承包地，或者他们原来的承包地由其他未迁出的家庭成员占有。对于这类问题，《农村土地承包法》规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”(第十五条)，“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地”(第二十六条)。但是一方面，部分人在外地获得承包地或者定居城镇的同时，本地户口没有注销，在法理上依然算是“本集体经济组织的农户”，因此无法适用第十五条的规定；另一方面，对于第二十六条，在具体实施过程

中,这些外迁人群并未主动交还原有的承包地,集体也没有采取相应措施予以收回。

对于这类现象,缺乏相应的激励机制和强制措施是一个主要原因,因此,建立完善的激励机制,加强对违反政策规定的处罚,是强化相关政策执行,实现政策效能的必要之举。在激励机制的构建方面,首先,要对迁出人群的户籍详加清查,对那些已经在外地重新获得承包地的人群,要及时督促其注销本地户口。其次,对依然持有本地户口,但已经不在本地生产、生活的人群,鼓励他们主动交还原有的承包地,并给予一定的补偿或奖励。此外,对那些没有耕种意愿或不具耕种能力的人群,鼓励他们土地流转出去,如果流转收益太低或无流转需求时,也可以鼓励他们土地交还给集体,由集体代为经营,并按年或者一次性给予相应的补偿。对于违反政策规定的行为,给予相应的处罚,尤其对那些在外地已经获得承包地,但是又不肯注销本地户口,执意“占据”原集体承包地的人,要严加惩处。

总之,人地矛盾在本质上反映出生产关系的紧张状态。从20世纪80年代中期开始,我国农村新的人地矛盾逐渐凸显,人口与土地资源配置失衡的结构性矛盾已经成为我国农村经济发展、农村社会公平、农村社会稳定的重要影响因素。农村生产关系集中体现为农地产权制度。“中国农地产权制度的内在要求是农地所有权处于一种相对平均状态……产权制度的非均衡状态,预示着一种强制的力量将通过暴力来恢复制度所要求的均衡状态。”<sup>[11]</sup>因此,化解结构性的人地矛盾是农村社会稳定发展、农业现代化进程中面临的重大问题。不过,导致农村结构性人地矛盾的因素复杂多样,所以对它的化解须多方并进,除了通过土地流转、妇女权益保障、强化政策执行等措施来实现人口与土地资源间的合理调配之外,理顺农地产权制度、完善农地退出机制、构建城乡一体化的社会保障体系等都是

化解农村结构性人地矛盾的必要之举。

注释:

- ① 数据来源于2008年12月该村的土地承包经营权证发放时的汇总。
- ② 自家庭承包经营制以来,农村土地的承包期限先后经历了“不确定”—“15年以上”—“30年”—“长期而有保障”—“长久不变”这样一个发展过程。
- ③ 《农村土地承包法》第63条规定:“本法实施前已经预留机动地的,机动地面积不得超过本集体经济组织耕地总面积的百分之五。不足百分之五的,不得再增加机动地。本法实施前未预留机动地的,本法实施后不得再留机动地。”

参考文献:

- [1] 温铁军,董筱丹,石 嫣. 中国农业发展方向的转变和政策导向——基于国际比较研究的视角[J]. 农业经济问题, 2010(10): 88-94.
- [2] 温铁军.“三农问题”的研究思路[J]. 中国金融论坛, (2005), 2005: 44-52.
- [3] 方 至. 湖南洪涝灾害成因及治理对策[J]. 湖南农业大学学报, 1999(2): 151-153.
- [4] 陈友华,杜骏飞. 中国名村调查报告[R]. 上海:上海文艺出版社, 2007: 64.
- [5] 姚 洋. 中国农地制度: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2000(2): 54-65.
- [6] 马 元,王树春. 后税费时代农村人地矛盾成因探析——基于山东德州地区的调查[J]. 浙江工商大学学报, 2007(5): 54-58.
- [7] 崔荣慧,李利明. 人地矛盾多制度需改善——陈锡文阐述现行土地政策症结[J]. 中国国情国力, 1998(10): 14-15.
- [8] 谷树忠,王兴杰,鲁金萍,等. 农村土地流转模式及其效应与创新[J]. 中国农业资源与区划, 2009(1): 1-8.
- [9] 陈建志. 农村妇女土地承包权益的调查与思考[N]. 江苏经济报, 2012-10-10.
- [10] Allison, G. T. Essence of Decision[M]. Boston, Mass: Little Brown, 1971: 176.
- [11] 谢迪斌. 人地矛盾下的制度困境——近代中国农村土地产权制度的演变考察[J]. 生态经济, 2005(6): 35-41.

责任编辑: 陈向科