

土地承包经营权流转制度创新与改进方向

——基于温州农村改革试验区的考察

刘长全¹, 杜旻²

(1.中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2.中国人口与发展研究中心, 北京 100081)

摘要: 基于产权内在不稳定性、产权权益边界不清、制度约束与租金内在形成机制不完善等土地承包经营权流转障碍, 温州农村改革试验区积极开展制度创新, 包括发展土地合作社、开展土地承包经营权确权登记和“定量不定位”管理、建立财政扶持与长久退出补偿机制、突破流转范围与期限的限制、完善承包经营权权能等, 获得初步成效。同时, 改革试验中也在确权方式和过程、土地合作社作用发挥以及农民认知和参与度方面暴露出一些问题, 亟待从以下方面进一步予以改进: 将保障农民流转权益置于制度改革创新的核心、积极探索规模流转的市场化机制、强化耕地用途管制以防止“非粮化”、“非农化”。

关键词: 土地承包经营权; 流转制度; 确权; 土地合作社; 制度创新; 效果; 改进方向

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2015)01-0072-07

Institutional innovation and improvement direction of land contract and management right transferring: based on Wenzhou Rural Reform Pilot Area

LIU Chang-quan¹, DU Min²

(1.Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

2.China Population and Development Research Center, Beijing 10081)

Abstract: Development of land rental market is hindered by intrinsic instability of land right, unclear boundary of benefits, institutional restriction and rent formation mechanism. In the view of this, Wenzhou Experiment Zone has implemented many reform measures including: promoting land cooperatives, improving and confirming land right, strengthening fiscal support, putting into practice of compensation for permanent withdraw of land right. These practices help accumulate experiences for national reform. Meanwhile, drawbacks exposed call for improvements: to place the benefits of land right owners in the core of reform, to explore the market-based mechanism of scaled land transfer, to strengthen land utility regulation to restrict non-agriculture or non-food usage.

Keywords: land contract and management right; transfer institution; right confirmation, land cooperative; institutional innovation; effect; improvement direction

中国实现“以口粮自给”为核心目标的粮食安全首先需要确保耕地得到充分、有效利用, 但随着工业化、城镇化过程中农业劳动投入的机会成本上升, 传统小规模家庭农业日渐式微, 耕地抛荒、粗放经营在所难免。长远来看, 加快土地承包经营权流转, 推动农业生产方式向规模化、专业化方向转

变, 以提高农业生产效率和土地利用效率, 是应对进口冲击、确保粮食安全的关键举措。2000年以来, 农村土地承包经营权流转有所加快^[1-2], 但区域发展不平衡、流转形式单一、不稳定且难以连片等问题普遍存在^[3-5]。究其原因, 既有深层次的制度障碍, 也有现实方面的复杂性和困难, 这些都需要通过制度创新与政策体系的完善来破解。

温州自2011年被批准设立农村改革试验区以来, 围绕土地承包经营流转实施了一系列改革和制度创新。对这些改革举措进行梳理、对改革效果做

收稿日期: 2014-12-25

作者简介: 刘长全(1975—), 男, 安徽合肥人, 博士, 副研究员, 主要从事区域经济、产业经济、农村经济研究。

出评价和总结,对于全国土地承包经营权流转改革具有重要的启示意义。2013年,中国社会科学院农村发展研究所“温州农村产权制度改革研究”课题组先后与温州市相关政府部门及各区县农业部门座谈,并在村、农户两级开展问卷调查。其中,选择温州6个有代表性的县(市),在每个县(市)随机抽取35个村进行村问卷调查,实际获得有效问卷200份;选取代表温州不同区位条件、发展水平的永嘉、瑞安和苍南3个县(市),在每个县(市)按发展水平高低随机选取2个乡镇,每个乡镇选2个行政村,在每个村随机选取25户进行农户问卷调查,实际获得有效问卷304份。基于调查数据、座谈资料等,笔者拟在分析农村土地承包经营权流转主要制约因素的基础上,对温州市土地承包经营权流转制度创新、效果以及下一步改进方向进行探讨。

一、土地承包经营权流转的主要制约因素

中国农村土地承包经营权流转与现代农业发展要求之间仍存在较大差距。农村土地承包经营权流转不畅既有制度层面的障碍,也有经济社会条件方面的约束。笔者认为以下四个普遍性问题亟待通过深化改革与制度创新予以化解。

(1)承包经营权内在的不稳定性抑制流转。土地流转是土地资本收益的实现过程。产权不稳定、不明晰与产权保护不充分使得这一过程充满风险。集体所有制下的承包经营制度在实现上存在巨大的地区差距,承包到户还是统一经营、承包到户后是否有过调整、调整频率等都因村而异。多元化为承包经营制度提供了足够的适应性,但也导致了权利的不确定性。在法律上,集体对承包土地掌握发包权使得承包经营权成为缺乏长远预期的不稳定的产权形式。

以温州为例,地块边界、承包关系不清晰等为表征的产权不明确问题普遍存在。温州全市耕地家庭承包经营的农户142.81万户,截至2012年,有10.48万份土地承包经营权证未发放,且已发放的权证中,还包括部分发放到村未到户的份数。权证不到位使农民不敢将土地流转给外来的农业规模经营主体,特别是部分上年纪的农民怕长期流转会因本人过世而产生权属纠纷。另外,二轮承包以来,平原地区因工业化和城市化,大量耕地被征收,但承包经营权证上未做相应变更,山区或半山区在承包权证上“以产量折面积”的现象普遍,导致实

际农民承包土地面积与已发放的二轮承包土地承包权证上的面积严重不符。

(2)承包经营权权益不清,地价快速波动抑制流转。虽然《物权法》对承包经营权做出用益物权的属性界定,但承包经营权现实中的价值已远超“以使用价值为基础”这一用益物权基本属性^[6]的范围。具体体现在农地转国有非农用地时的征用补偿通常为承包农户所得,或者为承包户与村集体分享。承包地法律属性与现实价值背离^[1]、权益边界不清成为农户长久流转承包土地的阻碍,农户想获取土地流转的当期收益,更要保护承包地未来的升值收益。旧时田地用途单一,用途变更的可能性很小,现在有农、非农用之分,农用也存在作物类型等的差别,对土地产出、土地价值影响巨大。在工业化、城镇化快速推进阶段,土地升值潜力对农民来说是难以预见的。虽然农业作为生存手段的功能对于大多数农户来说已经弱化,但土地依然是农民最重要的财产,面对未来升值潜力,为避免权益纠纷,保留承包地不转让也是农民的理性选择。在保护未来升值收益与获取当期流转收益这个基本选择上,着眼于保护自身权益,承包户大多倾向于短期流转土地。

(3)承包经营权流转期限及范围受到制度限制。现代农业具有投资大、回报周期长等特征,缺乏稳定的经营权会显著增加农业投资的风险,进而抑制投资,还可能导致经营者对耕地采取短视的、破坏性利用行为。在现有制度框架下,承包经营权流转期限与流转范围都受到限制。首先,因为承包期的存在,承包经营权是有时效的,超过承包期流转土地受到法律限制。虽然中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”,但“长久不变”是一个模糊概念,法律上可依据的依然是二轮承包的三十年承包期。根据《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《土地承包法》)第三十三条第三款的规定,承包经营权流转的期限不得超过承包期的剩余期限。大多数村庄二轮承包后对承包地分配没有再做过调整,但也有个别村做了调整,甚至有的村就没有分过地,在这些村庄,承包期有更大的不确定性,严重制约长期流转。其次,根据《土地承包法》和《农村土地承包经营权流转管理办法》等法律法规,通过转让

长久退出承包经营权是农户的一个选择,但对转让中受让方的范围却缺乏明确规定。根据规定,转让涉及到承包经营关系的变更,受让方需要与原发包方建立新的承包关系。这里的关键问题是,新建立的是一般承包关系还是家庭承包关系。根据《土地承包法》第二章第十五条,有权建立家庭承包经营关系的只能是本集体经济组织的成员。如果新建立的是家庭承包经营关系,那么转让的受让方只能限于集体经济组织内的社员。政策规定在此处的模糊使得是否能够对集体成员以外的人或组织转让土地承包经营权成为政策盲点,从而导致很多矛盾和争论。

(4)租金内在形成机制抬高交易成本,影响土地连片流转。按照亩均纯收益500元计算,农户的农业纯收入要达到5万元至少需要经营100亩。根据第二次农业普查,全国农户户均耕地面积9.1亩,其中东部和中部地区分别只有6.0亩和7.2亩。也就是说,要达到100亩经营规模,平均至少需要通过租赁等形式获得10~15户的耕地。专业大户涉及的农户更多。显然,流转土地所涉及的农户越多,交易成本也就越大。对于大户来说,比规模更重要的是连片经营,这是获得规模经营收益的重要基础。实际上,因为涉及农户众多,往往会因为个别农户拒绝流转,出现无法连片情况。这与租金内在形成机制有直接关系。对农户来说,流转或不流转是一种经济利益权衡的结果,其核心就是租金的需求。符合农户经济利益的最低租金水平是其自己耕作土地与弃耕相比的净增收益,可称为保留租金,当租金低于这个水平时,农户选择自营是符合利益最大原则的。除了必要的物质投入和机械作业投入外,劳动投入的机会成本是影响保留租金的最重要因素,不同农户因为投工的机会成本不同,保留租金也是不同的。人口为青壮年劳动力的家庭,因为投入的农业劳动具有市场价值(机会成本),所以其保留租金是农业总收入扣除物质投入与自己投工机会成本后的净收益,而对人口为老年人的家庭来说,劳动投入没有机会成本(或较低),保留租金则是总收入扣除物质投入后的净收益。按亩均4个工计算,当前劳动力价格下,老年农户经营耕地每亩的净增收益相对于青壮年农户来说要高出四五百元,即两类家庭的保留租金就要相差四五百元。在此情况下,对保留租金较高的老年农户支付更高的实际租金是流转其土地的必然要求。由于实际的规

模流转中不能因人而异地支付租金,实际租金须在片区内向上看齐并保持一致。在这个租金形成机制下,一个重要的结果是:流转土地涉及的农户越多、农户分化越大、个别农户保留租金越高,实现连片流转需要支付的租金也就越高。当然,对规模经营者来说,能够负担的租金也有上限,保留租金高于这个临界值的农户的地不能流转,连片流转的目标也就难以达成。

二、温州改革试验区主要制度创新与效果

通过改革使农民的土地从劳动对象向资本转变,促进农村人口与土地的分离,进而加快城市化,这是温州市推进土地承包经营权改革的基本逻辑。改革试验过程中,温州市在流转机制、土地确权等方面进行制度创新,回应了以上提到的土地承包经营权流转中面临的主要问题。

1. 主要制度创新

(1)推广土地合作社模式。为解决耕地地块分散、流转中交易成本高的问题,2011年温州市提出建立土地合作社,并将其放在土地承包经营权流转制度改革的核心位置。根据改革设计,土地合作社以行政村为范围、以拥有土地承包经营权的农户为基础,是村集体土地所有者的代表,负责对原辖区内范围内农村土地的经营管理。土地合作社为农户提供托管土地的渠道,可以破解耕地供求信息分散于众多主体引起的信息不对称、受让方与众多出让方交易引起的交易成本高两大难题。为防止耕地过度集中,2012年温州市在《关于进一步推进农村集体资产产权制度改革的实施意见》中提出,在单一村土地合作社内,单个农业经营主体(含农户)受让土地承包经营权的比例不得超过土地合作社土地总面积的10%。在利益分配方面规定,土地合作社社员按入股土地面积所占股份比例享有土地流转、征收补偿和安置等权益,也可按村(社)原分配方案享受权益(土地流转收益除外)。

(2)开展土地承包经营权确权登记,实施“定量不定位”管理。为满足农户维护土地权益的内在需求,针对土地承包经营权存在的产权不清、缺乏保障等问题,2011年温州市将农村土地承包经营权确权登记作为重要改革试验项目开始试点。确权可以解决土地流转中潜在的不确定性和风险,其产生原因一是为了消除产权内在不稳定性,二是防止农户土地规模流转后,原有耕地边界被打破、面积和位

置无法还原所导致的合法利益得不到保障的情况发生。调查表明,286 个有效样本户中的 70.6% 认为确权有必要,281 个有效样本户中的 23.1% 表示愿意负担确权中定位、画图产生的费用。由此可见,农户对确权是有客观需求的。2012 年《关于进一步推进农村集体资产产权制度改革的实施意见》提出,土地合作社要在坚持农村土地“三不变”(集体所有权不变、家庭联产承包制不变、双层经营体制不变)、“三权分离”的前提下,开展农村承包土地确权登记;依据确权结果计算土地合作社社员享有的土地股权,并为农户颁发《农村土地承包经营权证》、《土地合作社股权证》等。2013 年,土地确权工作逐步全面推开,《关于深化城乡统筹综合改革推进城乡一体化发展的若干意见》明确将农村土地承包经营权确权登记列入对各县(市、区)的考核。

“定量不定位”是温州市在承包经营权确权登记与管理中试图引入的关键原则。对“定量不定位”的最好诠释就是以上提到的土地合作社的利益分配机制,即社员按入股土地面积所占股份比例享有土地流转、征收补偿和安置等权益。根据这一办法,无论出租还是征用,农户的利益仅与其在土地合作社中的股份(原承包地面积)有关,与其承包地区位无关,也与被征用的是否其自家的地无关。藉此,县乡政府与村干部希望规模连片流转或土地征用过程中因为个别农户反对而不能实现的问题得到解决。在这一基本方向下,对“定量不定位”的实际应用仍在继续不断探索和调整。2011 年提出引导承包土地实行“定量不定位”管理。2012 年进一步提倡农用地(林地)“定量不定位”的确权做法。2013 年推行经营权“定量不定位”管理,并且适用范围越来越具体,可行性不断提升。

(3) 财政扶持与长久退出补偿机制。为促进土地承包经营权流转,温州市不断加大财政支持力度。2011 年,温州下达土地流转专项补助 499 万元,市财政又安排 550 万元设立土地流转专项资金,对农村家庭承包经营耕地确权登记工作和土地流转整村社推进实行奖补。各县(区、市)也分别出台财政奖励与扶持政策。以文成县为例,对当年新增连片规模流转,面积在 30 亩以上且流转年限达到 5 年的水田,按实际流转面积一次性给予土地流出户 150 元/亩的奖励,流转年限超过 5 年但在承包期限内的,按每亩每年 40 元给予奖励。

对已转移到二、三产业且有稳定职业的农民,

温州市从养老与就业等方面探索土地承包经营权退出的协调补偿机制,以破解流转期限短、不稳定问题。2011 年规定,对用人单位吸纳长期流转土地承包经营权的农村劳动力,并与其签订 3 年以上期限的劳动合同,且已缴纳社会保险费的,可按实际招用人数给予用人单位所缴社会保险费用 50% 的社会保险补贴。长期流转的农户中处于就业年龄段的家庭成员,可到户籍所在社区(村)办理失业登记,若一定期限内未能就业,可参照失业保险金发放办法,按月给予一定的失业补助。2012 年,《关于加快实施市区城乡居民社会养老保险制度的意见》进一步规定,以租赁、入股等形式长期(10 年以上)全部流转土地承包经营权的农户,若选择参加城乡居民社会养老保险的,其财政补贴标准根据流转农户选择的缴费档次,在原有基础上再提高 50%。

(4) 突破流转范围与期限的限制,完善承包经营权权能。首先,是对流转范围与期限的突破。2011 年规定,“经双方平等协商,土地合作社或其他农业经营主体(含农户)可受让农户的土地承包经营权,并签订长期转让合同”。根据该规定,土地承包经营权受让对象除了本社社员外,还包括其他土地合作社、农业经营组织和非本村农民。在期限方面,允许超过二轮土地承包期 30 年的时间限制,签订长期流转(含转让)合同,二轮承包到期后,受让方在按有关政策办理相关手续后即可享有继续经营的权利。其次,是对承包经营权抵押的探索。2012 年首次提出土地承包经营权的抵押权,农户凭农村土地承包经营权证、发包方同意抵押的书面证明、同意处置抵押物的承诺等书面材料、信贷来源和证明、同意处置抵押农村土地承包经营权的书面证明材料等即可办理抵押贷款,解决了农民融资抵押问题,对促进新型农业主体发育有重要作用。

2. 制度创新的效果评估

温州土地承包经营权流转制度创新方案逻辑和政策体系完整,比较符合当地实际,取得明显效果,具体体现在几个方面:

(1) 各项创新举措进展顺利。在政府积极推动下,土地合作社短时间内就得到普及。根据统计数据,截至 2012 年 12 月,温州市累计组建土地合作社 5 173 个,其中属于组建任务范围内的 4 995 个。调查表明,在 191 个有效样本中,表示组建了土地合作社的村庄占 83.2%。截至 2013 年 8 月,全市有 117 个村基本完成农村土地承包经营权确权登记工

作。在178个有效样本村中,103个表示已经或正在开展承包地确权,占村庄总数的57.9%。

(2)承包经营权流转水平上升。2012年,温州市新增流转面积5.84万亩,全市家庭承包耕地流转总面积达到82.07万亩。农户调查数据表明,农户中流转出耕地的占63.36%,流入耕地的占10.64%,1.79%的农户同时有流转出和流入的情况,仅有22.21%的农户没有发生任何耕地流转行为。流转出耕地的124户有效样本中,流出期限在10年及10年以上的占到48.89%。

(3)规模流转与专业农户得到发展。2012年末,在温州市流转后用于规模经营的耕地中,经营面积10~30亩的占24.89%、30~50亩的占8.60%、50~100亩的占10.18%、100~200亩的占10.49%、200亩以上的占11.41%。根据农户调查数据,62户流转入耕地的农户平均流入耕地面积为19.3亩。在调查的200个村中,48个村庄有流转入耕地面积超过20亩的经营户,31个村庄有流转入耕地面积超过50亩的经营户,占村庄总数的24%和15.5%。

(4)合作社等中介组织在流转中发挥一定作用。在流转入耕地的农户中,通过土地合作社、合作社或其他途径(如村集体)所占比重约20%。调查村庄农业经营规模最大的农户(农业主体)中,合作社占了21.8%。

三、温州改革试验中的不足与改进方向

虽然温州土地承包经营权流转制度创新取得一定效果,但在确权方式和过程、土地合作社作用发挥以及农民认知和参与度方面仍存在明显不足。

(1)农民对“定量不定位”的确权方式存疑。温州在改革探索中,先后提出过“定量不定位”的确权和经营权“定量不定位”管理。从确权角度看,相对于重新丈量面积,农民对定位与画图的需求更加明显,甚至愿意为确权负担相应的费用,要求确权“定量又定位”。经营权“定量不定位”管理强调按股(面积)分红与分配征地补偿,但其中存在逻辑矛盾:经营权在流转过程中的收益分配本来就是“定量不定位”的,租金、股金都是按面积确定的;如果是征地,实际已超出经营权的范畴,是整个承包经营权的退出,经营权“定量不定位”管理办法应该是不适用的。

“定量又定位”还是“定量不定位”实际就是对确权方式存在的确地块与确股份之争,前者强调

承包户权利的保护,后者强调耕地流转与农业规模经营的便利。2014年中央文件提出可以“可以确权确地,也可以确权确股不确地”。不考虑谈判权利对权益的影响,确地与确股对收益权的影响较小。从完善农户对承包地处置权能角度看,两种确权方式的结果是截然不同的。如果确地块,农户处置权的对象显然是具体地块的承包权与经营权。如果确股份,那么农户处置权的对象只能是股份,而不是具体的承包地。在确股的情况下,承包农户甚至对承包地占有、使用的权利也得不到保证,出现权利的弱化。确权本身作用只限于明晰产权,做不到为产权提供保护,其效力还需要健全的制度来保障。

一种观点认为,确股后农户如有用地需求,股份社依然可以通过调地的方式给予满足。根据《土地承包法》,包括互换在内的土地承包经营权流转都应该建立在平等协商与自愿的基础上。要保证调地符合农户的意愿,确股必须是基于农户的真实意愿表达。恰如股份公司是股东自愿带产权清晰的个人资产入股成为按份共有的资产,确股应该是在确地基础上的延伸,先有明晰的对承包地的产权,再基于农户意愿自愿选择入股实现土地股份合作。因此,确地与确股不应该成为并列的确权方式,确股是确地基础上的发展,要防范从易于操作、便于规模经营等理由出发违背农民意愿使用确股方式。

从调查情况看,很大比例的农民与村干部不能接受按股分配征地补偿的办法。96名受访农户中61.5%主张征地补偿应该是占谁补谁;假设自家土地被征用,47名入社农户中的40.4%不同意按股分配补偿,50名未入社农户中的50%不同意按股分配补偿;145名村干部中的49%表示征地补偿应该占谁补谁;假设自家土地被征用,158名村干部中的34.2%不同意按股分配补偿。

(2)确权过程仍有待进一步做实。将确权分解开来,一方面是包括丈量面积、空间定位、画图、颁证等在内的事务性内容,另一方面则是对承包经营权作为一种财产性权利长久不变的承诺。后者是确权的本质所在。正如周其仁^[7]指出,“确权不是形式,而是一种关系的终结,它正在倒逼集体所有制那种不断以人分地关系的终结。”当确权对农户和村干部可有可无,确权后村集体依然有权利调整承包地时,确权就不是有效的。而且这种承诺当前又受到法律框架的制约,能否承诺、怎样承诺、承诺的意义实际都不在地方政府的决策范围。仅就事务

性内容来说,各项内容对农民的价值也是不同的。在大多数地区,二轮承包时已经确定了农户承包耕地的面积,有的已做到四至甚至统一画图。确权过程中,实测面积可以解决耕地变动引起的证实不符问题,但仅限于此,确权对农户的价值依然有限。据调查,农户更关注定位和画图等在承包经营权的明晰、保护与继承中的作用。以继承为例,农村青年人大量外出,很多人没有从事农业的经历,对自家承包地的面积、区位等都缺乏了解。在土地财产性质越来越突出的情况下,如何保障子女对土地权利的主张,成为一些老年农民的担心。确权过程中对承包地进行定位,可以确保青年人将来知道自家的地在哪里。不过,从调查情况看,多数地区仅限于原承包面积的再次确认,连实测都没有,更不要说定位与画图。调查数据显示,表示开展了确权的农户中,仍有 12.2%表示没有实测面积,有 22.2%表示没有做定位与画图;受访村干部中 39.6%表示本村确权中没有实测面积,25.5%表示没有定位与画图(表 1)。

表 1 调查地区的确权方式

	比重/%			有效样本数
	是	否	不清楚	
农户:确权时是否实测面积	83.1	12.2	4.7	148
农户:确权时是否做定位与画图	69.1	22.2	8.7	149
村干部:确权时是否实测面积	60.4	39.6		101
村干部:确权时是否做定位与画图	74.5	25.5		102

(3)土地合作社定位不清,未能发挥明显作用。土地合作社一方面是具有经营性质的市场主体,采取农户自愿加入的原则,另一方面又是全部集体土地所有者的代表。如何确保其代表集体的公共性与代表个体的私利性相互兼容本身就是理论与实践难题。例如,如果作为集体土地所有者的代表土地合作社掌握了发包权,其是否可以利用发包权挟制农民加入土地合作社,从而违背自愿加入原则?实际上一些基层干部确实表现出借土地合作社重新获得农民承包土地的支配权、以统一开发利用的倾向。姑且不论在此过程中农户利益是否受损,这种倾向与确权内含的承认土地承包经营权的财产权性质、保障农户对其所拥有的收益权、决策权是不相一致的。此外,引入土地合作社的一个重要目的是构建新的土地管理主体,促进土地流转,特别是规模流转。这本身与农户的目标也不完全一致。农户关心的是流转的选择权以及其后的权益保障等,

规模连片流转不构成农户的目标。应防止一些基层干部将促进规模连片流转作为强制流转土地的借口、将土地合作社变为强制流转的工具。

就调查实际而言,已成立的土地合作社很多徒有虚名,虽然覆盖率高但真正发挥作用的比例却很小。在 46 个表示参加土地合作社的农户中,41.3%表示耕地仍由自己经营,23.9%表示自己流转出去,只有 34.8%表示土地交给了土地合作社。在 148 个受访的村干部中,70.3%表示入土地合作社的地仍由原承包户经营(或自行出租),只有 28.4%表示土地由土地合作社统一经营(或流转)。

(4)农民认知与参与度有待提高。温州市在改革中全面推广成立土地合作社,相关资料表明,2012 年 99.2%的行政村建立了土地合作社。调查表明,298 户中仅 33.6%表示村里建了土地合作社,46.4%表示没有建,还有 20.0%表示不清楚。经营权“定量不定位”管理是改革试图引入的关键原则,调查数据显示,118 户中只有 5 户听说过“定量不定位”,其中只有 1 户能准确说出其含义。改革任务的执行者村干部同样也如此,171 个村干部中听说过“定量不定位”的仅占 27.5%。另外,农民与村干部对改革举措的效力也缺乏认同。27.4%的农户认为确权后村里仍有权对其承包地进行调整,34.1%的农户认为将来村里还会调整承包地;27.4%的村干部认为确权没有必要,24.3%的村干部认为确权后村里还有权调整承包地(表 2)。对改革举措缺乏认同的直接结果就是村干部对群众的发动以及群众自身的积极性与参与程度都不够。改革是利益的安排与调整,群众参与过程就是利益达成一致的过程,缺少这个过程,改革很难做得扎实,改革的结果将来也必然不足以成为利益分配和纠纷处理的依据。

表 2 农户对改革的认知与参与情况

	比重/%			有效样本数
	是	否	不清楚	
农户:是否成立土地合作社	33.6	46.4	20.0	298
农户:是否听说过“定量不定位”	4.2	95.8		118
农户:确权后村里是否有权调整承包地	27.4	60.7	11.9	168
农户:确权后村里是否还会调整承包地	34.1	47.3	18.6	167
农户:是否入了土地合作社	46.9	48.0	5.1	98
村干部:是否听说过“定量不定位”	27.5	72.5		171
村干部:确权是否有必要	59.5	27.4	13.1	168
村干部:确权后村里是否有权调整承包地	24.3	65.7	10.0	111

基于温州改革试验中存在的问题,笔者认为,应在以下几个方面进行改进。

(1)将保障农民流转权益置于制度改革与创新的核⼼。承包经营权流转要以需求为基础。虽然,从中央到地方,从县乡到农户,各层次需求可能不完全一致,有时甚至相互矛盾,但土地承包经营权流转制度改革的基准应该是农户需要和利益,改革的方向不应局限于促进流转,而应是更广泛地保障流转。通过改革,既保障已发生和将发生的流转的权益,更保障不流转的土地权益,因为因生活方式选择而不愿放弃农业经营的农户将长期存在。以保障为核心推动改革,首要任务是按测量、定位、入册上图、颁证的要求将确权做实,承认承包经营权的财产权性质,并提供产权保护承诺。集体和少数服从多数原则都应从这私人财产权的相关利益决策中退出。

(2)探索规模流转的市场化机制。土地规模流转往往因为个别农户拒绝流转出现无法连片情况,进而影响农业规模化、产业化经营,这种情况的普遍出现甚至导致了对家庭承包经营制度与发展现代农业关系的广泛质疑。这也是很多地方干部对确权心存顾虑的原因,以及土地规模流转中行政力量干预普遍存在的原因,从而侵害了农民在土地流转方面的自主选择权,甚至可能对部分农户的生存发展带来不利影响。如前所述,规模流转难以连片有经济上的内在机制,因此,要着力探索解决这一问题的市场化途径。从机制上解决,关键在于降低对更高租金有内在需求的农户的保留租金。具体来说,有两个途径:一是通过就业安排提高其农业投工的机会成本,二是针对流转土地的老年农户定向提供补贴。

(3)坚持强化耕地用途管制,防止“非粮化”、“非农化”。耕地流转过程中出现的“非粮化”、“非农化”趋势通常被归咎于农业的低效益。从温州及更广泛的调查情况看,只要达到一定规模,农业投资的回报率并不低。只是用于粮食生产的土地的单位产出价值及土地获得的要素报酬(租金)相对

于用在非粮或非农经济活动而言会很低,而且这种差距几乎不可能消除。农业的低效益不在于资本,而在于土地。因此,避免非粮化、非农化不能靠限制土地流转,关键是加强对流转前后土地用途的管制与监督,确保有意愿从事农业生产(规模经营)的大户或投资者能够获得土地,而那些有能力获得土地的资本即使获得土地也不能将其转为他用。

注 释:

- ① 一个有趣的例子是,作者在福建龙岩调研时问几个种烟的农户买一亩农地大概需要多少钱,农户在反复强调地价差异大、要是被征用能补几万元后,认为一亩地至少要两三万元。但是,当作者提出假设“买来的地只能用于农业生产,将来征用的价值补偿归原来承包户”,烟农们经过认真地商讨、计算,认为即使可以长久(永久)使用每亩地最多也只会出一万元。

参考文献:

- [1] Lohmar B, Zhang Z, Somwaru A. Land rental market development and agricultural production in China[C]. Paper Presented at the Annual Meetings of the American Agricultural Economics Association, Chicago, Illinois, August 4-8th, 2001.
- [2] 梁慧星,陈华彬.物权法:第4版[M].北京:法律出版社,2007.
- [3] 陈和午,聂斌.农户土地租赁行为分析——基于福建省和黑龙江省的农户调查[J].中国农村经济,2006(2):42-48.
- [4] 张丁,万蕾.农户土地承包经营权流转的影响因素分析——基于2004年的15省(区)调查[J].中国农村经济,2007(2):24-34.
- [5] 包宗顺,徐志明.农村土地流转的区域差异与影响因素——以江苏省为例[J].中国农村经济,2009(4):23-30,47.
- [6] 孔祥智,伍振军,张云华.我国土地承包经营权流转的特征、模式及经验——浙、皖、川三省调研报告[J].江海学刊,2010(2):87-92.
- [7] 周其仁.土地确权倒逼“以人分地”关系终结[N].南方周末,2013-10-30.

责任编辑:曾凡盛