

二轮延包中的公平与效率问题研究

刘灵辉, 张迎新

(电子科技大学 公共管理学院, 四川 成都 611731)

摘要:综合运用文献资料法和理论分析法,探讨二轮延包中所面临的公平问题与效率问题的具体表现,公平问题主要表现在:已死亡的农民有地可耕,新出生的农民无地可种;嫁出的闺女有地可望,娶入的媳妇无地可盼;进入体制内工作的农村精英有地可租,留守乡村务农的普通农民无地可耕;效率问题主要表现在:传统小农经营占主导的土地分散零碎化局面犹在;进城农民“人地分离”且土地依赖程度低导致土地撂荒现象普遍。深入剖析了二轮延包所面临的公平问题与效率问题的深层原因:第一,地权固化的趋势使得农村土地集体所有制“人人有份”的要义难以得到兑现;第二,人多地少的国情及农地社会保障兜底功能使得小农经营格局得以延续;第三,进城农民土地流转渠道不畅与土地退出机制不健全。最后,提出了三个方面的政策建议:第一,构建无地农民土地权益保障机制,依法落实无地农民的承包地;第二,基于市场机制构建起进城农民土地退出与无地农民土地承接的新机制;第三,完善土地流转市场,创新土地流转方式,探索集体经济组织土地集中经营的新模式。

关键词:二轮延包;公平;效率;土地流转;土地退出;无地农民

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)05-0084-10

Research on fairness and efficiency in the second-round contract extension process

LIU Linghui, ZHANG Yingxin

(School of Public Affairs and Administration, University of Electronic Science and Technology of China,
Chengdu 611731, China)

Abstract: This paper comprehensively uses the method of literature materials and theoretical analysis to discuss the specific manifestations of the fairness and efficiency problems faced in the second-round extension. Fairness issues are mainly manifested in: dead peasants have land to farm, but new born peasants have no land to farm; the daughter-in-law who is married has land to look forward to, but the daughter-in-law who married has no land to look forward to; the rural elites who enter the system to work have land to rent, and the ordinary farmers who stay in the countryside to farm have no land to cultivate; the efficiency problem is mainly manifested in: The situation of scattered and fragmented land dominated by traditional small-scale farmers still exists; the “separation of man and land” and the low degree of land dependence of urban farmers lead to widespread land abandonment. Then, it deeply analyzes the underlying reasons for the fairness and efficiency problems faced by the second-round contract extension: first, it is difficult to realize the characteristic of “everyone has a share” of rural collective ownership of land in the trend of land rights solidification; second, the national conditions of more people and less land and the basic function of agricultural land social security have enabled the continuation of the small-scale peasant management pattern; third, the land circulation channels for urban farmers are not smooth and the land withdrawal mechanism is not perfect. Finally, three policy suggestions are put forward in a targeted manner: first, to build a mechanism for the protection of land rights and interests of landless farmers, second, implement the contracted land of landless farmers according to law; Third, improve the land transfer market, innovate the way of land transfer, and explore a new mode of centralized land management by collective economic organizations.

Keywords: the second-round Contract Extension; fairness; efficiency; land transfer; land withdrawal; landless farmers

收稿日期: 2022-08-05

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(20BGL228)

作者简介: 刘灵辉(1982—),男,河南伊川人,教授,

主要研究方向为土地制度与政策。

家庭联产承包责任制的一大特征便是“按户发包、人人有份”,这种平均主义大锅饭式的分地模

式基本做到了起点公平、过程公平和结果公平，保障了土地在集体成员间分配的公平性。然而，在漫长的第二轮土地承包期内，不同农户人口增减变化所诱发的土地—劳动的不匹配问题严重威胁着农村社会的公平正义。故而，通过土地调整这一以满足农户地权平等为核心目标的资源再分配机制就随之产生^[1]。然而，基于公平原则的土地频繁调整会导致承包地进一步细碎化、动摇农民对土地承包经营制度的信心，进而降低农户长期投资承包地的积极性，影响农业生产效率。因此，在 20 世纪 90 年代，中央便确立了“增人不增地，减人不减地”“大稳定，小调整”等以稳定地权为目标的农村土地制度改革方向，随后，承包期内“禁止调地”、土地承包经营权用益物权地位确立、土地确权登记颁证等改革举措进一步稳定了地权，改善了农户经营的行为预期，从而增进了制度安排的经济绩效。然而，一方面，经过多年的人口增减变化，以及土地综合整治、土地征收、退耕还林还草、集体公益事业占用等行为带来的农户间承包地差异化增减，农村人地关系变得愈加错综复杂，不同农户间人均承包地占有不均衡程度大幅攀升，公平问题凸显。另一方面，土地是农村赖以发展的一项重要生产资料，推动对土地资源的高效开发与利用，挖掘土地的隐含价值，释放土地的活力，是实现农村经济发展、农业提质增效、农民增收创收的关键举措。但是，在宏观上，传统小农经济模式在我国农业生产中仍占主导地位，土地分散化、零碎化的经营格局并没有根本扭转；在微观上，伴随着数以亿计的农民涌入城市，“人地分离”现象的普遍存在使得土地被粗放利用以及抛荒撂荒的可能性大幅攀升。

从 20 世纪 70 年代末家庭联产承包责任制开始实施至今，集体经济组织经历了两轮土地发包工作，第一轮土地发包开始于 1983 年前后，土地承包期为 15 年。第二轮土地发包从 1993 年左右开始，到 1999 年基本完成，土地承包期为 30 年。由于各地开展第二轮土地发包工作的时间不一致，从 2023 年开始，大批农户的承包地面临着第二轮承包到期，2026 年到 2028 年是第二轮土地承包到期的高峰期。2017 年，党的十九大报告提出了“第二轮土地承包到期后再延长三十年”，2019 年，《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变

的意见》提出“第二轮土地承包到期后应坚持延包原则”（简称“二轮延包”），严禁土地“大调整”，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定，并对土地“小调整”设定了严格的程序和条件限制。虽然中央对于二轮延包的大方向已经比较明确，但仍然面临着如何设计二轮延包的具体实施举措与执行路径的问题^[2]，这事关二轮延包中公平与效率问题的有效协调。因此，在二轮延包中，如何保障第二轮土地发包时没有分得承包地的无地农民的权益，有效缓解不同农户间人均承包地面积差异悬殊的问题，同时破解与家庭联产承包责任制相伴随的土地分散零碎、大量农民“离土离乡”进城谋生造成的农地利用效率低下问题，是在设计二轮延包的实现路径时所必须着重考虑的重大现实问题。

学界对二轮延包中的公平与效率问题进行了研究。在公平方面，刘灵辉、向雨瑄^[3]指出，不同农户间人均承包地面积越来越不平衡，集体经济组织内部的全体农户逐渐分化为无地农户、少地农户、人地均衡型农户、多地农户等情形；在效率方面，当前农村土地抛荒现象较为普遍，甚至有的小组几乎全部抛荒^[4]。为纾解二轮延包中的公平与效率问题，姚志^[5]认为，二轮延包时的一个关键问题是采取恰当的方案保障与兼顾第三轮承包期内的“效率”与“公平”，是采取“不得调地直接顺延”还是“大稳定小调整延包”的方案？林煜^[6]认为，二轮延包时存在三种方案：顺延、大调整、小调整；廖洪乐^[7]提出，二轮延包时，应当采取“以顺延为主，小调整为辅”的方式；李玲玲、李长健^[8]也认为，在每轮土地承包到期时，应使“大稳定”成为周期性常态，但也应当对“适当调整”留出一些空间，以应对 30 年土地承包期内出现的各种风险、矛盾纠纷；徐世江^[9]认为，在二轮延包中，鼓励各地在坚持以户为单位开展延包和“增人不增地，减人不减地”的基础上进行广泛的制度创新，切实提高集中连片农地的有效供给水平。文献梳理表明，针对二轮延包中的公平问题与效率问题，学界已形成基本一致的观点取向，然而，二轮延包中的公平问题与效率问题的表现形式及其深层次原因缺乏系统分析，针对二轮延包中如何兼顾公平与效率的政策对策的研究亦较为薄弱。

一、二轮延包中的公平问题与效率问题的具体表现

(一) 二轮延包中的公平原则与效率原则

公平和效率是矛盾的统一,二者既有相互排斥的一面,又有相互统一、相互依存的一面。

在二轮延包中,公平原则主要是指集体经济组织需要通过多措并举,贯彻落实农村土地集体所有制所蕴含的“人人有份”的核心要义,兑现无地农民的土地承包权,实现集体经济组织内部不同农户间的人均承包地面积更加均匀。效率原则是指集体经济组织需妥善处理农户抛荒承包地、土地规模化经营程度不高等问题,提高土地利用效率和集约化水平,释放土地要素价值,从而激活乡村发展活力。然而,在二轮延包中,过于追求公平可能会影响土地利用效率,而过于追求效率可能会带来承包地在户与户、人与人之间的配置不公,这决定了我国土地承包政策中存在较为明显的效率与公平的张力^[10]。故而,如何平衡与兼顾农地“保障功能”所要求的分配公平和农地“要素功能”所要求的利用效率,一直是我国农地制度改革的关注点和着眼点。

首先,在公平方面,农村土地集体所有制所蕴含的“共有”思想使得普通农户认为全体成员无差异地平等分享承包地就是最大的公平。由于《农村土地承包法》基本上都是规定的“承包期内”该如何管理农村土地,而未对“承包期满”与“再延长三十年”采取何种方式过渡衔接做出具体规定。因此,在第二轮土地承包期满时,农民可能提出“承包期内”法律政策所禁止的“大调整”或者受到程序严格限制的“小调整”会不会有所松动?集体经济组织是不是可以借此机遇再次实现农户人口数量与承包地面积的高度匹配?这是政府部门亟需回应的现实问题。

其次,在效率方面,任何一项宏观制度变迁无疑会对相应领域甚至全局产生一定的影响或冲击。然而,制度建设必须随实践发展而与时俱进。现今,家庭联产承包责任制发轫时所面临的贫穷落后的时代背景已经发生了翻天覆地的变化,我国实现了全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标,正在朝着建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标奋进。与此同时,我国

农村土地承包经营制度的变迁体现出了从重视土地分配公平到注重土地利用效率的转向^[11]。那么,为助力我国由农业大国向农业强国的转变,该采取何种措施对传统农业加以改造才能适应现代农业的发展需要?这是二轮延包中应当予以重点考虑的发展前景。

(二) 二轮延包中的公平问题

自第二轮土地发包以来,土地分配不公问题日益凸显并可能影响未来农村稳定^[12]。据姚志^[13]估计,1999—2019年,人地不匹配累计人数达到2.09亿人,人地不匹配的面积达到6.3亿亩,约占确权后20亿亩耕地总面积的31.6%。张同龙、张林秀^[14]研究发现,在1996—2013年以基尼系数衡量的土地分配不均衡程度始终大于0.5,并且在第二轮土地发包以后保持上升趋势,到2013年时甚至已经达到了0.58。钟晓萍^[15]最新的研究再次印证了这一点,无论调整计算公式与否,衡量土地分配不均衡程度的农地不平等基尼系数^①在全国层面均超过0.45,农户间人均承包地不平等问题的严重,且呈现出扩大趋势。具体而言,二轮延包中所面临的公平问题主要体现在:

1. 已死亡的农民有地可耕,新出生的农民无地可种

每个农户的家庭成员一旦出生,即基于其与生俱来的集体成员资格而理所应当享有包含土地承包经营权在内的集体资产权益^[16],毕竟与婴儿降临伴随而来的就是口粮问题、吃饭问题,而拥有一份承包地正是他们赖以生存的“命根子”。与之相对应,农民死亡就意味着集体成员资格的灭失,且不再依靠承包地维持生计,那么,死亡人口就不应当继续占有着此前分配的土地。

然而,在“增人不增地,减人不减地”的原则下,一方面,集体经济组织内新生儿人口凭借成员资格所享有的土地承包权无法兑现,沦为了“生而无地”的无地农民。根据历年全国平均总人口、户籍城镇化率和人口出生率进行推算,2000—2020年全国农村新生儿人口约为2.26亿,约占农村人口的32.75%。另一方面,农民个体生命的终止,并不意味着农户的消亡,只要作为承包主体的农户依然存在,集体经济组织就不能收回户内死亡人口的承包地^[6]，“人死地不消”在农村普遍存在,这导致了“死

人地大于活人地”的现象^[17]。根据历年全国平均总人口、户籍城镇化率、人口死亡率可以测算出, 2000—2020 年全国农村人口死亡的总量大约为 1.25 亿。故而, 妥善解决“死人有地而活人无地”现象是二轮延包中必须直面的重大社会问题, 毕竟农村里即使只有 1/10 的农民沦为无地农民, 就有可能造成严重的社会问题^[18]。

2. 嫁出的闺女有地可望, 娶入的媳妇无地可盼

《中国统计年鉴》(2021 年)的统计数据显示, 2020 年全国农村女性人口为 2.45 亿, 占农村总人口的 48.10%, 民政部发布的数据显示, 2020 年我国依法登记结婚的数量是 813.1 万对。根据“从夫居”的传统习俗, 绝大部分农村妇女会随着婚姻关系的缔结而产生户籍关系的迁移和人口的农户间甚至区域间流动。与城镇妇女不同的是, 农村妇女在出嫁的同时集体经济组织成员身份从娘家转到婆家。按照现行法律政策, 在婆家集体经济组织给外嫁女分配承包地之前, 外嫁女在娘家分得的承包地应予以保留, 但是她们留在娘家的承包地处于“带不走, 不能用, 可以望”的尴尬状态, 按照农村传统习俗, 外嫁女的承包地一般由娘家其他家庭成员耕种经营。与之同时, 农村妇女外嫁到其他集体经济组织, 由于地权固化的缘故, 作为婆家的嫁入媳, 她们凭借婆家集体经济组织成员身份获得承包地的期望亦成为一个遥不可及的梦想。若外嫁女向娘家主张自己的承包地权利, 娘家人会以“嫁出去的闺女泼出去的水”等理由, 回绝外嫁女的要地诉求, 如若外嫁女过于积极主张自己在娘家分得承包地的权利, 很可能造成自己与娘家人关系紧张甚至完全破裂, 致使外嫁女对自己在娘家的承包地处于“争则伤感情, 放则无地种”的尴尬境况。这就造成了一个令人费解的现实情形, 即不再具备娘家集体经济组织成员资格、不再属于娘家家庭成员的外嫁女, 仍然在娘家享有一份可看可望但实际上不能使用的承包地, 而属于婆家集体经济组织成员和婆家家庭成员的嫁入媳, 其分得承包地的梦想成为一个不太现实的期盼。

3. 进入体制内工作的农村精英有地出租, 留守乡村务农的普通农民无地可耕

1999—2014 年, 农村高中毕业生累计升学人数

达 4933.30 万人^[19]。农村大学生是农村社会走出来的精英群体, 一部分农村大学生会通过招考进入政府部门或国有企事业单位工作。根据《中国统计年鉴》(2021 年)的数据显示, 2020 年在国家机关和各级国有资产监督管理机构监管范围内的国有企业及国有控股企业、有关机构、事业单位等国有单位就业的人数为 5563 万人。根据张旭路等^[20]利用东中西部地区 29 所高校的 15928 份调查问卷分析发现, 农村籍大学生进入国家机关、党群组织和事业单位管理人员工作的比例为 10.13%。据此, 可以推测出有五百万左右的农村籍大学生在政府部门、国有企事业单位等体制内工作, 他们有稳定的工资收入, 享有充分的养老、医疗、失业等社会保障。然而, 由于土地承包经营权的物权地位确立、财产属性增强, 农村籍大学生入学前已分得承包地并不因学历提升、户口转移、体制内就业、城镇买房等原因就丧失, 他们仍占据着承包地, 且可以流转经营权赚取收益, 成为农民眼中的“不在村地主”。与之同时, 在广大农村地区还存在为数不少的收入微薄、社会保障不充分的无地农民, 这不仅会诱发农村社会内部的不满情绪, 而且还会激化“穷者越穷, 富者越富”的马太效应。

(三) 二轮延包中的效率问题

自家庭联产承包责任制改革以来, 我国农业总产量保持年均 3.82% 的增长率, 农业总产值保持年均 4.19% 的增长率^②, 农业生产领域取得了重大成就。然而, 与之相伴随的是农业生产成本的急剧上升。纵向而言, 1990—2014 年, 我国三种主要粮食(稻谷、小麦、玉米)每亩土地的产值、成本、利润的年均增长率分别 13.6%、15.5%、5.9%, 农业生产成本的增速明显高于农业产值, 这使得农业利润空间日益减小。横向而言, 2014 年, 我国稻谷、小麦、玉米、大豆、花生和棉花的每公顷成本比美国高出 4.69%~216.29%^[21], 2015 年, 中国玉米、大豆、棉花、小麦平均出售价格分别比美国高出 85.4%、63.4%、25.5% 以及 72.6%^[22]。农村社会的复杂性使得中央出台的多项政策在执行过程中产生了效率与公平之间的张力, 从而阻碍了提升土地利用效率目标的实现^[10]。具体而言, 二轮延包中所面临的效率问题主要体现在:

1. 传统小农经营占主导的土地分散零碎化局面犹在

在集体经济组织每轮土地发包时,为保障土地分配的绝对公平性,“远近搭配、好坏搭配”的原则在实践中得到广泛采纳,但这也造成了土地破碎化、分散化极其严重的局面。根据2018年底基本完成的农村承包地确权登记的数据,全国15亿多亩承包地,竟有11亿地块。为了扭转经营规模狭小、地块种植分散、技术采纳滞后、交易成本高昂等固有缺陷^[23],在农村土地“三权分置”的法律政策框架下,各级政府大力推进土地经营权流转,培育以家庭农场和专业合作社等为代表的新型农业经营主体,以土地适度规模经营助力传统农业向现代农业的转变。截至2018年,家庭农场达到60万家,其中,县级以上示范家庭农场达到8.3万家,家庭农场经营的耕地达到1.62亿亩。依法登记的农民专业合作社达到217.3万家,其中,有18万多家为县级以上示范社^[24]。然而,虽然土地流转规模在持续扩大、新型农业经营主体数量在不断增长,但是我国“大国小农”的基本国情农情并未改变。根据第三次农业普查数据,我国小农户数量占农业经营主体98%以上,小农户从业人员占农业从业人员90%,小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%;全国有2.3亿户农户,户均经营规模7.8亩,经营耕地10亩以下的农户有2.1亿户。农户拥有的承包地规模“超小”且呈现多块、零碎分散的状态,不仅使现代化的农业机械、生产设备以及先进的耕种技术无法充分引进与应用,制约着土地规模经营效应的实现^[25],而且致使单位农产品的交易成本过高、市场信息获取滞后,进而导致市场竞争能力弱^[23]。

2. 进城农民“人地分离”且土地依赖程度低导致土地撂荒现象普遍

《2021年全国农民工监测调查报告》显示,2021年全国农民工总量为2.93亿,占农村人口的比重达到57.44%。按照全国人均耕地面积1.36亩来推算,全国农民工占有的耕地面积高达3.98亿亩。根据推算,2027年中国城镇化率水平将达到71.67%^③,进入城镇化后期阶段,将再有1亿左右农村人口进入城镇,届时城镇人口总量将超过10亿。然而,在房价门槛、户籍壁垒和高昂生活成本等多重因素的挤压下,大部分进城农民游离于市民

化的边缘,过着往返于城乡之间的“候鸟式”生活,“离农不离土”成为他们身上鲜明的标签。同时,“人地分离”的局面使得进城农民与土地的黏度减弱,土地往往只能由留守在农村的老人妇女儿童耕种。一些经济条件较好的进城农民考虑到土地流转可能诱发农地权利纠纷冲突以及失地风险,在“惜地”“恋土”情结的作用下,他们不愿意将土地流转出去,因为即使土地抛荒或者粗放利用,不仅可以继续领取农业补贴,而且还可以作为从城市“退休”后返回农村的保障^[26]。国家卫计委于2017年在全国范围抽样调查获取的“全国流动人口卫生计生动态监测调查”数据统计显示,全国农村外出人员中,承包地显性撂荒的有7%,隐性撂荒的有8%,总计撂荒比例高达15%^[27]。一方面,进城务工农民的承包地撂荒导致承包地的生产能力被浪费,另一方面,对土地依赖程度较高的在村无地农民却深陷“种田无地、就业无岗、低保无份”的尴尬局面^[28]。

二、二轮延包中的公平问题与效率问题的成因

(一) 地权固化的趋势使得农村土地集体所有制“人人有份”的要义难以得到兑现

集体经济组织是指以集体土地所有权为基础而形成的社区性集体经济组织,是依托集体“三资”以发展集体经济并代表一定地域范围内相应数量农民利益的实体。在湖北、江苏、广东等地出台的有关农村集体经济组织或集体资产的管理文件中,集体经济组织被定义为社区性合作经济组织,包括经济联合社、经济合作社、股份合作经济社等^[29]。虽然在现阶段大部分农村集体经济组织处于虚位、缺位的状态,但是集体经济组织是代表着一定社区范围内全体成员的集合体这一实质是恒定不变的^[30]。那么,集体经济组织是辖区范围内土地资源的唯一所有权主体,土地属于全体成员共同享有的集体“三资”的一部分,不是任何农户或者农民的私有资产。那么,在二轮延包中,由于灾毁、公益事业占用等原因,在集体经济组织内部人地矛盾较为突出、群众意见较为强烈时,集体经济组织凭借土地所有者身份,在获得三分之二以上的村民或者村民代表一致认可的前提下,就有权依据农户人口变化进行土地“小调整”,从而合情合理地解决无地农民的土地

地问题。然而,随着土地承包经营权用益物权地位的确立,以及农村土地承包关系“长久不变”、土地登记确权颁证等一系列以地权固化为特征的农村土地制度改革举措,使农户对土地产权的排他性支配控制能力进一步增强。土地承包经营权成为农户的一项重要财产,“准所有权”程度大幅提升,成了每个农户的“锅里肉”,因此,在二轮延包中,根据“增人增地,减人减地”的原则,将死亡人口、外嫁女等群体的承包地调出,并分配给新出生人口、嫁入媳等群体,无疑会损及部分农户的土地承包经营权,违背中央保持土地承包关系“长久不变”的政策宗旨,这极大降低了土地调整的合法性依据^[31],使土地调整的空间不断被压缩^[32],致使集体经济组织在面对新增成员的要地诉求时却难以有所行动,于是“人地不匹配”的公平问题得以逐渐蔓延。

(二) 人多地少的国情及农地社会保障的兜底功能使得小农经营格局得以延续

全国第三次国土调查数据显示,我国耕地面积 19.179 亿亩,世界排名第三。然而,由于我国总人口规模大,人多地少的国情从根本上决定了我国每个农户只能分配到为数不多的耕地这一大格局不会发生扭转,这就使得我国人均耕地面积在全世界排在 126 位以后。由于城乡二元体制导致城乡发展不均衡、农村发展滞后,使得农民普遍面临着生活水平相对低下、社会保障不充分的困境,生活在类似斯科特所说的“前资本主义的农业社会”^[1]。在这种境况下,为满足生存需求而产生的“生存伦理”和“安全第一”的原则是主导农民行为选择的主要观念^[33]。农户分散经营的农业生产方式,正是在土地保障功能之下我国历史理性的选择,因为只有这种农业生产方式才能实现数亿农户“耕者有其田”,才能保障数亿农户在农村缺乏完善社会保障体系的条件下都可以享受到土地的替代性保障功能,尤其是当城市经济增速放缓、就业吸纳能力下滑时,大量返乡农民还拥有可以赖以长期维持生计的承包地。从这一层面上来看,土地就是农民的最后保障,农村就是农民的最后退路^[34]。故而,虽然近年来以集约化、规模化、机械化为特征的以家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体为代表的土地适度规模化经营这一生产方式逐渐兴起,但是在我国奋力实现农民增收、农业提质、农村发展的阶段内,农户

分散经营仍将是我国农业生产的主要组织形式,非但在短期内难以改变,在长期内也将持续发挥作用^[11]。现今,中央层面所提出的促进小农户和现代农业发展的有机衔接,正是在正视小农户存在的现实必要性的前提下而做出的科学抉择。

(三) 进城农民土地流转渠道不畅与土地退出机制不健全

首先,就土地流转而言,土地流转交易平台作为连接供求两侧、降低交易成本的市场化机构,却长期滞后于土地流转市场的发展进程^[35],尤其在经济发展水平一般、土地流转数量不高的地区,地方政府组建专门的土地流转交易平台的积极性并不高。大量进城农民想要流转土地但却面临着土地流转信息无处发布、不能及时发布的窘境,新型农业经营主体也无法及时发现农户流转土地的信号,转入土地仍需要依靠自己找地然后一户户协商的传统方式。同时,现阶段,影响土地流转价格高低的因素不仅包括区位、经济发展水平、土地资源禀赋、土地质量等,而且在很大程度上受到土地转入方对土地利用方式的影响。那些为追求超额利润而违法违规将承包地非粮化、非农化的土地转入方,由于攫取了土地利用方式转变带来的超额利润而赚得“盆满钵满”,还能够承受超高的土地租金,与之相反,那些从事主要粮食作物种植的土地转入方,尽管为国家粮食安全做出了巨大贡献,但在粮价稳定且低位运行的市场行情下他们往往仅能承担得起较低的租金。这使得土地流转价格容易偏离正常市场价格水平,出现偏低或者偏高的可能性,致使难以真实反映土地资源的稀缺性^[36]。

其次,就土地退出机制而言,科学合理且充分的土地退出补偿是激励农民退出土地的核心与关键,然而,现今土地退出存在着补偿对象不明确、补偿标准不合理、补偿资金不充分、补偿方式不丰富等诸多问题。更为重要的是,土地退出补偿成本到底该由谁来承担这一问题尚未完全理顺,如果由集体经济组织承担,那么集体经济组织无偿发包土地给农户,农户退回土地反而需要集体经济组织出钱“赎回”,这无疑使得集体经济组织成了“赔钱赚吆喝”的冤大头,况且由集体经济组织支付土地退出成本还面临着“钱从哪里来”的问题。如果由农户之间、农户与新型农业经营主体之间自由进行

土地退出交易,很容易被冠之变相“买卖”土地的帽子。更为重要的是,土地退出将使得农民失去以土地为依托的社会保障以及家计模式的弹性调整空间,在经济下滑非农就业困难情形下很容易诱发社会风险^[37],故而,政府和农民都对土地退出持谨慎态度。

三、政策建议

(一) 构建无地农民土地权益保障机制,依法落实无地农民的承包地

农民作为集体经济组织成员依法平等享有承包土地的权利,二轮承包期内没有分得承包地而沦为无地农民的群体在二轮延包中理应予以重点考虑如何使其承包权兑现。本文认为,保障无地农民的土地权益可以通过“分地”机制来统筹解决,即集体经济组织将所掌握的依法可用于再分配的土地分配给无地农民承包经营^[8],以解决农户间人均承包地不公平问题。“分地”机制主要涉及分地主体、分地客体、分地数量、分地顺序四个方面的问题:

第一,分地的主体,即哪些无地农民享有获得土地权益保障的资格。无地农民作为分地主体的前提条件应当是拥有集体经济组织成员资格,如今,集体经济组织成员资格认定最常用的方式就是“户籍标准”。笔者认为,在取消农业户口和非农业户口的性质区分、城乡融合战略背景下,户籍标准不应当成为唯一的集体经济组织成员资格认定标准,同时,还应当考虑无地农民是否被纳入城镇社会保障体系、职业类型等情况,因此,对于仍然属于农村户口且依靠承包地为生的无地农民,必然属于分地主体。如果无地农民已经转为城镇户口,但未进入国家机关以及国有企事业单位等体制内工作、未享受城乡社会保障,那么,也应当属于分地主体。

第二,分地的客体,即在我国现行法律与政策环境下哪些土地可以被集体经济组织所依法支配并发包给无地农民?本文认为,在二轮延包中,集体经济组织依法可用于再分配的土地主要包括:集体预留的机动地、农户自愿交回的承包地、依法收回的“消亡户”的承包地、土地开垦等新增耕地、农户自愿有偿退出的承包地、外嫁女或入赘婿“两头”占地中应退回的一份承包地。将上述土地统筹

分配给无地农民具有法律支撑或合理依据。

第三,分地的数量,即无地农民可以从集体经济组织分到多少承包地?有两种方案可供选择:方案一是历史上的公平,即无地农民应当按照第二轮土地发包时的人均承包地面积分得承包地。该方案兼顾了有地农民和无地农民在承包地数量上的绝对平等。方案二是现实上的公平,即无地农民应当按照集体经济组织现有的人均承包地面积分得承包地,该方案考虑了集体经济组织的人口和耕地的实际状况。两套方案都各有合理之处,各地区宜因地制宜地选择确定合适的方案。

第四,分地的次序,即当集体经济组织掌握的可调整再分配的土地资源供不应求时应遵循什么次序来给无地农民分配土地?在解决无地农民享受土地权益保障这一排序问题上,建议综合考虑以下因素:农户的净增人口数、农户人均承包地面积、农户的非农人口数量、农户的务农人口数量、农户承包地被公益事业占用面积、农户中患有重大疾病的人数、农户需要抚养的未成年子女数、无地农民在当地派出所上户的时间、农户的家庭人均收入水平、无地农民的个人收入等。结合不同地方的社会经济条件,从实际出发,因地制宜、分类施策,力争实现“农民群众异议最小”“可能诱发矛盾冲突最少”的目标。例如,在四川成都、宜宾、眉山部分地区按照“谁先出生,谁先上户口,谁排前面”的原则来解决轮候排地的问题(俗称“排轮子”),就较好地解决无地农民分得承包地的次序问题。本文认为,在共同富裕的理念下,应当优先将土地分配给低收入且务农的无地农民群体。

(二) 基于市场机制构建进城农民土地退出与无地农民土地承接的新机制

面对着进城农民有地撂荒与在村无地农民无地可种的资源配置失衡现象,构建进城农民土地自愿有偿退出与无地农民土地有序承接的机制就显得尤为重要。完善土地退出机制,不仅要考虑土地退出的程序优化设计、进城农民退地资格的前置条件设定等问题,而且还要重点考虑科学合理地确定土地退出补偿标准。本文认为,土地退出补偿价格的确定应该由市场机制发挥决定性作用。由于土地退出的补偿对象是退地农民享有的物权性质的土地承包经营权,而非剩余承包年限范围内的土地经

营权,故而,土地退出补偿价格可以参照土地流转价格、土地征收补偿价格制定。

第一,参照同一市场供需圈、土地各方面条件比较类似的土地流转价格,土地退出价格可以采取收益还原法测算。由于土地承包关系“长久不变”、第二轮土地承包到期后再延长 30 年已经写入法律,农民对承包地享有的权利期限更加长久稳定,可以在农户内部世代传承。故而,土地承包经营年限已经逼近无限长,还原利率则可以选用一年定期存款利息来确定。此时,土地退出补偿价格就相当于把农民未来无限年的土地流转收益全部折现到土地退出时点的货币数额。

第二,参照同一市场供需圈、土地各方面条件比较类似的土地征收补偿价格,土地退出补偿价格可以根据土地征收补偿价格进行交易的情况和交易日期修正后获得。由于土地征收是一种以国家权力为后盾的强制性行为,在本质上属于双方地位不平等且垄断定价状况下的“强买强卖”,难免造成征地补偿价格偏低。虽然目前已经采取征地区片综合地价代替传统的年产值倍数法测算征地补偿标准,考虑了区位、人均耕地面积、肥沃程度等因素,但是征地区片综合地价属于政府主导的垄断定价模式这一本质并未改变,并不能完全显示出被征农地的真正市场价值。故而,参照土地征收补偿价格测算土地退出补偿价格时,首先应进行交易情况修正,具体的交易情况修正系数可以采取问卷调查的方式获得,即向被征地农民咨询“征地补偿价格与期望的心理价格之间的差额”并进行统计测算获得,也可以委托给独立的第三方专业评估机构进行评估获得。然后,以农民确认签订土地退出合同为时点(由于土地征收已经发生,而农民土地退出尚未发生),衡量征地行为发生与土地退出合同签订时点的时间间隔(量化到月)并作为期数,以过去 12 个月的居民消费价格指数的平均值作为价格变动率,测算出土地退出补偿价格。

(三)完善土地流转市场,创新土地流转方式,探索集体经济组织土地集中经营新模式

为推动土地流转市场整体的健康发展,政府应当在市场供给侧和需求侧的两端同时发力。首先,应当依托第三方评估机构,科学测算区域土地流转价格的参考标准,为土地流转市场提供明确的价格

信号。其次,给转出土地的农户发放补贴或补助,以鼓励和引导农民进行土地流转,给予种植粮食作物达到一定规模的农户规模化种植补贴。同时,应当按照“谁种粮,补贴谁”的原则,将农业补贴发放给新型农业经营主体,并辅以税收优惠、信贷支持等方面政策倾斜,提升新型农业经营主体扩大规模的融资和抗风险能力^[38],确保新型农业经营主体种粮有动力、有收益。最后,地方政府应当充分运用新兴技术,逐步建立土地流转市场信息化平台,为流转双方提供方便快捷的流转渠道以及顺畅及时的流转信息,以有效解决流转信息不对称的问题,增强流转主体之间的互信,减少交易摩擦,降低交易成本,规避交易风险^[39]。

我国的小农经济是全球存在最长久和最大的小农经济体,也是“内卷化”程度最高的经济体^[40],我国农业未来的发展方向应当是由传统落后的小农经营方式向适度规模经营的现代农业转型。二轮延包恰好为解决农村土地分散零碎所带来的土地低效利用问题提供了契机。因此,在完善土地流转市场的同时,各级政府部门应当以粮食安全为己任,密切关注土地撂荒的治理;集体经济组织应当在政府部门的指导下通过村民自治积极谋划推动土地集中经营,以实现在保障公平的同时彰显效率。具体而言,可以采取如下措施:

第一,“按户连片耕种”的湖北沙洋模式。“按户连片耕种”模式是指在不改变现有土地承包关系和农民家庭经营的前提下,以灌溉水源为基本参考依据,由村级组织领导,在充分尊重农民意愿的基础上,通过村民小组内部的土地经营权流转、土地承包经营权互换和土地“小调整”三种方式,将农民分散的地块整合为一片,在耕种面积基本不变的情况下,实现农民对土地最大规模的经营^[41]。“按户连片耕种”这种“不动面积、调整地块”的新型土地调整方式,促进了田成片、渠相连、路相通的现代农田格局的形成,使得农户的农业综合生产能力提升了 3 ~ 4 倍^[42]。故而,在第二轮土地承包到期时,集体经济组织作为土地所有者的代表,可以积极引导村民小组内不同农户学习借鉴“按户连片耕种”模式,力争使村民小组内绝大多数农户的分散零碎地块统一归并到 1 ~ 2 处,这样不仅方便了农户对承包地的耕种经营,而且能够大幅降低农业

生产经营成本,提高土地产出效益。

第二,“集体土地折成股份”的广东南海模式。

“集体土地折成股份”模式,是将集体财产及集体土地折成股份组建股份合作社,根据每个农户享有成员资格的人数以及现有承包地数量等因素,确定每个农户享有的股份份额。然后,将通过土地入股集中起来的承包地进行统一开发整理,打包流转给家庭农场主或者专业合作社等新型农业经营主体,或者集体经济组织将成片土地划分成一定规模的若干地块,聘请农业职业经理人经营管理。最后,农业经营收益按照约定比例在集体经济组织、新型农业经营主体、农业经理人、农户等主体之间进行合理分配。土地股份合作是家庭联产承包责任制下土地使用制度的一种创新安排,它不仅能够对入股的土地进行集中规划和统一经营,实现土地适度规模经营^[43],而且还可以根据持股比例将农业收益合理再分配,调动各方主体的积极性,使得农民的土地权利得以彰显、经济利益得以体现。故而,在第二轮土地承包到期时,可以学习借鉴“集体土地折成股份”模式,这样既保障了无地农民的土地权益,做到了公平,同时,也使集体内部的土地集中起来,提高了土地生产率。

第三,土地信托、统一经营。土地流转信托是将众多农户零碎分散的土地经营权委托给专业信托机构,由其长期流转给新型农业经营主体进行统一经营管理和规模化经营^[44]。引入土地信托制度,可以有效化解农村土地分散经营模式与农业现代化要求之间的矛盾,不仅有助于破解土地细碎化问题,增加农业资金投入,进而促进农业规模化经营与土地集中利用,还有助于农民收入的提高,切实保障农民权益^[45]。故而,在第二轮土地承包到期时,在选择好土地信托模式以及确定信托机构、集体经济组织和农民等主体的利益分成比例之后,农户可以自愿将土地经营权作为信托资产与受托人建立信托关系,集体经济组织亦可以动员“离乡不离土”的进城农民将土地经营权委托给市场上专业的信托机构,信托机构将来之于不同委托人的分散土地统一规划、集中经营,不仅解决了土地规模经营问题^[46],而且信托机构对规模化土地进行专业化的经营管理,也有利于实现土地生产效益和经济效益的

最大化。

注释:

① 有许多测度不平等的指标,如基尼系数、泰尔指数、阿特金森指数等,由于基尼系数较常用,故而,钟晓萍(2021)亦采用基尼系数对村农地不平等进行测度。农地不平等基尼系数的计算方式为:对同一村内样本农户的承包地面积进行排序,然后按照公式

$$G = \frac{1}{2n^2 \times \bar{Y}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |Y_i - Y_j| \text{ 计算得到。}$$

② 笔者依据《中国统计年鉴》中1978—2020年的粮食总产量与农业总产值的数据测算得出,其中农业总产值的价格以1978年为基期测算,消除了通货膨胀的影响。

③ 笔者根据《国家人口发展规划(2016—2030年)》和摩根士丹利发布蓝皮书报告《中国城市化2.0:超级都市圈》中提供的中国城镇化率预测数据进行的推算。

参考文献:

- [1] 丰雷,蒋妍,叶剑平,等.中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999—2010年17省份调查的实证分析[J].管理世界,2013(7):44-58.
- [2] 张浩.农地再延包三十年——政策衔接是关键[J].江苏社会科学,2021(5):47-54.
- [3] 刘灵辉,向雨瑄.第二轮土地延包中无地少地农户的权益保障策略研究[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2022(2):90-98.
- [4] 李永萍.土地抛荒的发生逻辑与破解之道[J].经济学家,2018(10):90-96.
- [5] 姚志.二轮承包到期后农地调整的理论逻辑与社会影响[J].现代经济探讨,2021(1):104-112.
- [6] 林煜.二轮延包中土地承包经营权主体资格的认定——以“整户消亡”为视角[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(6):133-140.
- [7] 廖洪乐.农地“两权”分离和“三权”分置的经济学与法学逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(5):109-118.
- [8] 李玲玲,李长健.对农村土地承包经营权具体期限设置的思考——基于“轮+期限”与“适当调整”法律适宜性的探讨[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(4):82-89.
- [9] 徐世江.农地组织化流转与城乡融合发展的条件积累[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2021,49(4):65-75.
- [10] 祝天智.农村土地承包政策中的效率与公平张力及其消解[J].求实,2020(6):96-106.
- [11] 邓朝春,辜秋琴.我国农村土地承包经营制度的演进逻辑与改革取向[J].改革,2022(5):143-154.
- [12] 刘锐.基于乡村振兴的承包地制度供给研究[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022,26(1):87-94.
- [13] 姚志.中国农村人地矛盾:未现之谜与二轮延包处置

- 思路[J]. 经济体制改革, 2021(6): 77-83
- [14] 张同龙, 张林秀. 我国农地不平等的演进: 事实和动力——基于全国代表性农户调查数据的初步结果[J]. 农业经济问题, 2019(11): 15-24.
- [15] 钟晓萍. 承包地调整、农地不平等与农业生产效率——基于有调节中介效应模型的检验[J]. 中国土地科学, 2021, 35(5): 26-36.
- [16] 宋志红. 中国农村土地制度改革研究——思路、难点与制度建设[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.
- [17] 陶焘, 贾瑛琪. 身份视角下土地承包经营权的现实问题与对策[J]. 周口师范学院学报, 2022, 39(1): 26-31.
- [18] 桂华. 新时代我国“三农”政策中的十对辩证关系——乡村发展的战略与策略[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019(6): 1-19.
- [19] 刘灵辉. 农村大学生非农化过程中土地问题研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [20] 张旭路, 蒋承, 李利利. 大学生就业的城乡差异研究——基于全国高校抽样调查数据[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2016, 44(2): 170-176.
- [21] 叶兴庆. 演进轨迹、困境摆脱与转变我国农业发展方式的政策选择[J]. 改革, 2016(6): 22-39.
- [22] 陈斌开, 马宁宁, 王丹利. 土地流转、农业生产率与农民收入[J]. 世界经济, 2020(10): 97-119.
- [23] 阮文彪. 小农户和现代农业发展有机衔接——经验证据、突出矛盾与路径选择[J]. 中国农村观察, 2019(1): 15-32.
- [24] 王春光. 迈向共同富裕——农业农村现代化实践行动和路径的社会学思考[J]. 社会科学研究, 2021, 36(2): 29-45.
- [25] 彭小霞. 农村土地流转助推农民增收: 机理、问题及实现路径[J]. 理论探索, 2021(4): 91-99.
- [26] 钟晓萍, 于晓华. 财产还是生产资料?——土地经济属性与农地制度改革路径[J]. 内蒙古社会科学, 2022, 43(1): 137-146.
- [27] 刘春卉, 聂文静, 赵晓彤, 等. 农村外出务工人员承包地处置方式的区域差异与影响因素——基于社会融入视角[J]. 自然资源学报, 2022, 37(2): 424-439.
- [28] 张润清, 乔立娟. 河北省无地农民生存与发展问题调查报告[J]. 调研世界, 2008(2): 25-26, 44.
- [29] 何宝玉. 我国农村集体经济组织的历史沿革、基本内涵与成员确认[J]. 法律适用, 2021(10): 9-21
- [30] 孙爱平. 论我国农民集体土地所有权[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2003, 1(2): 52-57.
- [31] 陈江华, 罗明忠, 洪炜杰. 农地确权、细碎化与农村劳动力非农转移[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 88-96.
- [32] 陈义媛, 甘颖. 土地调整的政治逻辑: 对土地集体所有权的再思考[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(2): 170-176.
- [33] SCOTT J C. The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia[M]. City of New Haven: Yale University Press, 1976.
- [34] 贺雪峰. “老人农业+中坚农民”的结构 中西部农村社会结构发生了哪些变化[J]. 人民论坛, 2019(14): 52-54.
- [35] 郭金丰. 乡村振兴战略下的农村土地流转: 市场特征、利益动因与制度改进——以江西为例[J]. 求实, 2018(3): 79-97, 112.
- [36] 蔡键, 郭欣琪, 刘文勇. 中介参与土地流转是否有助于保障转出户的利益?——基于地块样本的研究视角[J]. 农村经济, 2021(4): 32-39.
- [37] 刘超. 土地承包经营权退出的实践逻辑与目标偏离[J]. 经济学家, 2018(1): 97-103.
- [38] 张巍巍. 国外新型农业经营主体发展经验借鉴[J]. 南方农业, 2022, 16(9): 87-91.
- [39] 郭连强, 祝国平, 付琼. 农村土地流转规模、流转价格与规模经营主体信贷配给[J]. 学习与探索, 2022(5): 94-104.
- [40] 黄宗智. 小农经济理论与“内卷化”及“去内卷化”[J]. 开放时代, 2020(4): 126-139.
- [41] 王海娟, 贺雪峰. 农地细碎化的公共治理之道——沙洋县按户连片耕种模式调查[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2016.
- [42] 王海娟. 农地调整的效率逻辑及其制度变革启示——以湖北沙洋县农地调整实践为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(5): 96-103, 156-157.
- [43] 唐焱, 韩欢, 吴群. 土地股份合作对农村劳动力非农转移的影响研究: 理论框架与作用路径——基于安徽省4市农户调研数据的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(4): 117-129.
- [44] 苗绘, 王金营. 中国农村土地集合信托模式创新与保障机制研究[J]. 宏观经济研究, 2021(7): 127-136, 145.
- [45] 蔚霖, 郭鑫, 汤义鹏. 农村土地信托流转模式差异性研究[J]. 江西农业学报, 2020, 32(8): 125-130.
- [46] 李婷. 我国土地信托模式的选择与实践[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2017, 16(4): 34-44.

责任编辑: 黄燕妮