

“三农”决策要参

2013年第15期(总第15期)

清华大学中国农村研究院

2013年6月5日

以起点公平为基础 实现农村土地承包关系长久不变*

内容摘要: 实现农村土地承包关系长久不变是完善我国农地制度的基本方向。本文认为,起点公平是“长久不变”的必要前提,是农村土地制度渐进式改革背景下的现实选择,也是规则公平的价值所在。我国农村土地承包的模式多种多样,每一种具体模式的起点公平都有不同的含义。应以农村土地承包经营权确权作为起点公平的载体和逻辑起点,充分借鉴各地试点探索的成功经验和做法,因地制宜地通过不同模式推进起点公平,在此基础上实现农村土地承包关系长久不变。

关键词: 农村土地承包 起点公平 长久不变

*本文为张红宇主持的清华大学农村研究院2012年重大课题子课题“完善农村承包土地和农村宅基地法律法规和政策研究”(课题编号:CIRS2012-3-1)部分研究成果。

党的十七届三中全会提出了现有土地承包关系要保持稳定并长久不变的重大命题，此后几年的中央一号文件多次明确要求修订完善相关法律法规和政策，落实“长久不变”的要求。近年来有关部门和部分地区开展了土地确权等实践探索，但要真正全面实现农村土地承包关系长久不变，从理论到实践层面都还有一系列问题需要研究解决。本文认为，实现“长久不变”的关键在于合理确定农村土地承包的“起点”，只有在起点公平的基础上才能真正实现农村土地承包关系长久不变，并为农业农村经济的长远发展创造基础的制度条件。

一、“长久不变”是完善我国农村土地承包制度的基本方向

土地是农业最为重要的生产资料，土地承包经营权是农民最为基本的财产权利之一。党的十七届三中全会提出了“长久不变”的要求，包含了稳定现有土地承包关系、实现土地承包关系长久不变和赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权等重要内涵，具有深刻的现实意义和明确的政策指向，是完善我国农村土地制度的基本方向。

1. “长久不变”是农村土地承包政策的延续和完善。从我国农村土地承包政策演变的内在逻辑看，逐步延长土地承包期限、稳定土地承包关系一直是政策演变的基本方向。在实施家庭承包经营制度之初，土地承包合同基本是1年或数年一定，1984年确定土地承包期为15年，20世纪90年代后土地承包期延长为30年，并进而将30年耕地承包期以法律的形式予以确认。从稳定

与调整的关系看，1984年政策还允许“大稳定、小调整”，20世纪90年代后逐步演变为“提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法”，并在实践中否定了“两田制”等调整土地的做法，“长久不变”则是在“增人不增地、减人不减地”基础上的递进。因此，提出农村土地承包关系长久不变体现出政策思路的延续性，是历史与逻辑的统一。

2.“长久不变”是土地承包经营权物权性质的体现。从农村土地承包经营权的性质看，改革之初的土地承包只是集体经济组织内部的责任制。1998年党的十五届三中全会提出“依法赋予农民长期而有保障的农村土地使用权”，从政策层面明确终结了以经济责任为特征、具有债权性质的土地承包关系，取而代之的是依法赋权的新型土地承包关系。2003年开始实施的《农村土地承包法》，进一步凸现了农村土地承包经营权的物权性质，强化了对土地承包权的物权保护。2007年《物权法》颁布实施，进一步确定土地承包经营权是用益物权。用益物权是一种排他性权利，依法保护用益物权，必然要求稳定土地承包关系，“长久不变”正是农村土地承包经营权物权性质的应有之义。

3.“长久不变”有利于强化农民土地承包权益保护。目前，我国正处于城镇化快速推进阶段，大量耕地被占用，农民由于组织化水平低、土地承包权益不充分等原因，合法土地权益受侵害现象突出。通过明确农村土地承包关系长久不变，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，是强化对农民土地承包权

益保护的重要措施。一方面,更长的承包期限,必然要求在让渡农地相关权益时获得更高的利益补偿,意味着农民在土地流转时可以获得更多的收益,在土地被征用时可以获得更高的补偿,“长久不变”能够调动农民保护土地的积极性;另一方面,更长的承包期限,也意味着城镇化占地成本的提高,有助于减少征、占用土地的数量,推动集约节约使用土地,改变我国目前土地城镇化快于人口城镇化的局面,推动城镇化健康可持续发展。

4. “长久不变”是提高农地资源配置效率的有效途径。当前我国农民工规模已达 2.63 亿人,农村劳动力与土地资源的配置状况发生了很大改变。为确保粮食安全和重要农产品的有效供给,需要引导稀缺的土地资源向种粮大户、家庭农场等有效率的经营者集中。以往出于对地权不稳定的预期以及担心土地流转后无法要回等原因,我国耕地的流转长期滞后于农村劳动力转移步伐。近年来,随着农村土地承包经营权的物权化和“长久不变”政策的明确,土地承包经营权流转呈加快推进之势。截至 2012 年底,全国农村土地流转面积约 2.7 亿亩,占家庭承包耕地面积的 21.5%,涌现出一大批新型农业经营主体。此外,实现农村土地承包关系长久不变,还能够刺激农民增加中长期投资,起到提升土壤肥力、改善土地生产条件、提高产出水平的作用。

二、实现农村土地承包关系长久不变要以起点公平为必要前提

实现农村土地承包关系“长久不变”是基本的方向和原则性

要求,但要把“长久不变”的要求落到实处,不仅涉及一系列政策与法规的调整和完善,更需要做好大量的基础性工作。农地制度是我国农村最为基础的制度安排,直接影响着千家万户的基本经济利益,涉及复杂的利益关系。因此,公平是我国农地制度的价值取向和内在要求。在市场经济条件下,社会公平包括起点公平、机会公平、程序公平和结果公平等多种含义,其中起点公平是前提和基础。起点公平是我国农村改革兴起和成功的重要原因,也是实现农村土地承包关系长久不变的逻辑起点。

1.起点公平是“长久不变”的必要前提。中央提出“长久不变”的要求,目的在于赋予农民长期而有保障的土地承包经营权,巩固和完善农村基本经营制度,为农业生产持续发展和农村社会和谐稳定奠定基础。只有从一个公平的起点出发,才有可能达到公平的结果,起点公平是“长久不变”必须具备的前提条件。如果一个地方农村土地承包的基础工作不扎实,土地承包经营权分配存在各种不公平、不合理的情况,农民群众对当前的土地承包关系不满意,也就是说农村土地承包经营权的初始界定就存在不公平的话,那么以此为基础实现的“长久不变”很难得到广大农民的认同,也必然不能得到公平公正的结果。

2.起点公平是渐进式改革背景下的现实选择。提出起点公平的命题,核心原因是我国农村改革走的是一条“摸着石头过河”的渐进式改革道路,先有政策实践后有法律规范,农村土地承包相关法律法规的出台远远晚于政策实践。改革初期农村土

地承包并没有系统的制度框架，各地农村土地承包的具体办法和规则并不一样，“起点”并不是整齐划一，而是有多种模式。以土地调整为例，既有“生不增、死不减”的长期不变模式，也有偶有小变动的“大稳定、小调整”模式，甚至还有剧烈变动的“大调整、大变动”等截然不同的模式。土地承包关系的现状要求先对土地承包的“起点”进行规范，由此在起点公平的基础上才能实现“长久不变”。

3. 起点公平是规则公平的价值所在。随着中国特色社会主义法律体系的形成，我国农村土地承包法律法规和政策不断健全。目前，包括《宪法》、《农业法》、《农村土地承包法》、《物权法》、《土地承包经营纠纷调解仲裁法》、《农村土地流转管理办法》等法律法规，已经对农村土地承包相关主体的权利和义务进行了全面的规范，农村土地承包实现了有法可依。同时，农村土地承包管理和服务的行政体系、司法体系也逐步建立健全。截至2012年底，全国已设立农村土地承包纠纷仲裁机构2064个，化解纠纷54.51万件。农村土地承包已经建立起一套比较健全的规则和服务体系，规则公平有了较好保障。与之相比，起点公平更为基础、更为复杂，但只有做到了起点公平，相关的政策法规才有实现的良好基础，规则公平才能实现价值。

三、渐进式改革背景下如何体现农村土地承包关系的起点公平

我国目前的农村土地制度和承包关系是在渐进式改革过程

中逐步形成和完善的，由于我国地域广阔，各地人口资源、风俗习惯千差万别，农户家庭情况、利益诉求也多种多样，由此导致农村土地承包制度具有明显的多样化特征，哪怕在同一省份甚至同一个县内也有不同的具体操作办法。比如，即使是改革开放初期均田承包这一得到广泛认可和执行的原则，实践中也分为了按人口平均分配、按劳动力平均分配和按人口、劳动力各占一定比例分配等不同的操作办法。经过近30年的健全完善，影响农户土地承包关系预期最主要的是承包及其调整的不同模式，每种类型下的“起点”以及农户的预期和诉求并不一致。

1.大稳定、小调整类型。大稳定、小调整是我国农村土地承包关系最为普遍的类型。实施家庭承包制度初期，1984年中央“一号文件”规定，在延长土地承包期以前，群众有调整土地要求的，可以本着“大稳定，小调整”的原则，经过充分商量，由集体统一调整。1993年之后，中央提倡在承包期内实行“增人不增地，减人不减地”的办法。1997年之后，国家开始禁止土地大调整，更加严格地限制土地小调整。从实际情况看，“大稳定、小调整”的土地承包办法，在改革初期是全面的政策导向，在二轮承包以及《土地承包法》、《物权法》实施后也在一定范围内继续存在。因此，从总体上看，“大稳定、小调整”的做法在全国具有一定普遍性。据中国科学院农村政策研究中心对6个省60个村1200家农户的调查，1982~2000年，样本村中有97%发生过土地调整，其中发生过小调整的村占到了72%；2001~2008年，发生过土地调

整的村比重下降为 28%，其中 26% 发生过土地小调整。另据农业部产业政策与法规司对河北省 16 个村的调查，二轮承包以来有 5 个村进行过不同形式的小调整，发生小调整的比率为 31.3%。在此模式下，由于长期以来土地承包关系“大稳定”，因此大部分农户对地权的稳定性有着明确的预期，但是由于“小调整”的存在，也导致部分农户对土地的适当调整尚有一定预期。

2. 生不增、死不减类型。 所谓“生不增、死不减”指的是土地发包后，土地承包期内农户的土地不因人口的增减而变动。该办法以贵州湄潭为代表，后来成为贵州全省性的政策。贵州省委 1997 年下发文件规定，从 1994 年起，耕地承包期再延长 50 年，非耕地承包期再延长 60 年；在承包期内，增人不增地，减人不减地。在“生不增、死不减”模式下，农户的土地承包关系最为稳定，土地承包经营权权能最为充分。有学者研究认为，这一模式的承包期已经接近永佃制，是在集体所有制下最具有个人化特征的农地制度。但值得注意的是，即便在“生不增、死不减”模式下，土地调整也并没有被完全禁止，在发生“农转非”、全家户籍外迁等少数情况下，个别的土地调整依然存在。因此严格意义上讲，“生不增、死不减”并非一种独立的土地承包模式，而是“大稳定、小调整”的极端形式。在此模式之下，绝大部分农户已经适应了土地承包关系的长期不变，实现“长久不变”更加顺理成章。但值得注意的是，经过几十年的发展，目前实行该办法的地区的人口与耕地对应关系发生了很大变化，部分无地或少地的

农户有调整土地的愿望和诉求,也需要纳入政策完善的考虑范围之内。

3.大调整、大变动类型。在实行家庭承包经营制度之初,将全部承包地打乱重新分配的“大调整”做法就受到明确的限制,而且越是土地承包政策法规健全之后,大调整受到的限制就越明显。但在实际上,各种形式的农村土地承包关系的大调整一直存在。以“两田制”这一后来受到明确禁止的做法为例,在高峰时的1997年占到了土地承包经营总面积的40%。即使是在二轮土地承包和《农村土地承包法》正式实施之后,承包土地的“大调整”虽有较大幅度减少,但仍未完全消失。在前述中科院农村政策研究中心的调查中,2000年前有60%的村发生过土地的大调整,2000年之后也还有7%的村发生了土地大调整,主要集中在2005年以前。据陶然等学者2008年对6省119个村的调查,样本村二轮承包前有24.37%发生过土地大调整,二轮承包之后大调整的发生比例虽然大大降低,但也还有4.2%的样本村曾经有过大调整的情况。另据农业部产业政策与法规司对河北省16个村的调查,二轮承包以来尚有3个村定期调整土地,分别是“三年一小调,五年一大调”、“五年一小调,十年一大调”和“五年一大调”。在发生承包土地大调整的情况下,农户对地权稳定性的预期大大降低,而对调整土地的预期则大为增强。因此,在频繁发生承包土地“大调整”的地区,如何确定农村土地承包关系长久不变的“起点”,情况远比其他地区更为复杂,难度也要远远

大于其他地区。

农村土地承包关系模式多种多样,除上述三种基本的模式之外,还有的地方土地承包到户之后,集体或农户又新开垦了不少荒地,但新增耕地并未纳入统计和管理;有的地方土地被大量征、占用,大部分农民已经失去了土地;还有个别地区土地一直未承包到户,实行的是集体统一经营模式。凡此种种,不一而论。实现“长久不变”,需要有足够大的勇气、足够多的耐心,扎实做好相关基础性工作,为实现农村土地承包关系长久不变奠定基础。

四、在起点公平的基础上实现农村土地承包关系长久不变

2013年的中央一号文件进一步提出,抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,完善相关法律制度。同时还明确要求,用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。确权登记颁证是对农村土地承包关系的进一步确认,是落实农民土地承包经营权用益物权的重要举措。应积极总结地方经验,以此为契机,以土地承包经营权确权登记作为未来产权界定的逻辑起点,在起点公平的基础上实现农村土地承包关系长久不变。

1.以土地确权作为实现长久不变的载体。农村土地承包经营权确权登记作为一种物权登记,是对农民土地承包经营权权益的法律认可。经过确权登记颁证后的农村土地,用益物权的性质体现更为明显,权能更加充分和完善。农村土地承包经营

权确权涉及每个农户的既得利益和长远权利，是一项基础性工作，事关农村社会长治久安。若该项工作扎实有效推进，在切实解决历史遗留问题、做到起点公平的基础之上确权颁证，则可为农村发展明确最为关键的基本产权关系，为农村土地承包关系长久不变提供基础条件。但若对该项工作的认识不足，或是为了避免问题而对现有矛盾视而不见，仅仅是简单换发一个证书，则只是将矛盾延期引发，会对未来农业农村经济发展和社会稳定埋下隐患。

2.因地制宜通过不同模式实现起点公平。在渐进式改革和农村土地制度变迁模式下，我国不同区域形成了多样化的土地承包模式，因此起点公平具有不同的含义和要求。应在充分考虑现有土地利益格局的基础上，因地制宜地探索不同的土地确权和长久不变的形式。一是对于长期实行“生不增、死不减”模式的地方，自分地到户以来土地承包关系就非常稳定，农户对现有土地承包关系充分认可，可以现有土地承包关系作为土地确权和长久不变的起点；二是对于长期实行“大稳定、小调整”模式的地方，可在现有土地承包关系基本不变的情况下，针对历史遗留问题和个别特殊案例作最后一次小调整，在此基础上确权颁证和实现长久不变；三是对于个别土地承包关系频繁大范围调整，或者土地长期数量不清、分配不匀的地方，要下大力气摸清底数，在群众充分认可的前提下公平分配，并以此为基础确权颁证以及明确今后长久不变。在上述三种模式中，第一和第二

种占了大多数或绝大多数，第三种模式虽然所占比重不大，但是涉及的各种利益关系复杂，工作难度很大。对于除此三种模式之外的其他例外做法和模式，也应因地制宜寻求解决好土地确权和土地承包关系长久不变的起点。

3. 充分借鉴地方开展确权颁证的成功经验。从2009年起，国家在8个省份进行承包经营权确权登记的探索。2011年3月，农业部等6部门正式启动全国范围内的农村土地承包经营权登记试点，首批50个试点县(市、区)涉及28个省份的710个乡镇、12150个村。截至2012年底，已有1642个村完成确权登记，为扩大农村土地确权登记范围、实现5年时间基本完成确权工作的目标积累了经验。特别是作为全国统筹城乡综合配套改革试验区的成都，目前已经完成了农村土地的确权颁证，其很多做法和经验值得借鉴。一是扎实做好确权颁证的基础工作。对每一块土地必须进行精确的实地测量，对农户之间的人口、土地关系进行彻底的清理。二是充分明确农民群众的主体地位。成都市建立了村民议事会制度，由村民无记名投票选出村里德高望重、处事公道的人组成议事会、监事会，凡涉及村民切身利益的问题，都先由议事会讨论决策，监事会进行全程监督，保证每一项决策的公开、公平和公正。三是有效发挥确权颁证的作用。使确权登记所颁发的证件成为有效的产权证明，成为农户获取各项与土地相关补贴的依据，成为土地要素流通和获取资本收益的依据。

4. 以土地确认为逻辑起点实现“长久不变”。在扎实做好农

村土地确权工作、做到起点公平的基础上,可以明确宣布农村土地承包关系长久不变,亦即农村土地承包经营制度长久不变,农村土地承包所形成的全部权利义务关系长久不变,农村土地承包期限更长、权利更加充分而有保障、义务更加明确、地块也不再动。但必须要明确的是,确权登记和长久不变所解决的主要是农村土地承包初始赋权和权能内涵问题,并不能穷尽农村土地承包制度的全部。完善农村土地承包制度,还需要有多种相关制度作为支撑。比如,为提高土地资源的配置效率,需要完善农村土地经营权流转制度;为防止工商资本等外部强力对农户利益的侵害,需要建立健全工商资本租赁农户承包耕地的准入和监管制度;为解决城镇化进程中人口迁移导致的人地分离问题,需要建立健全农村土地承包经营权退出机制。但这些制度与确权登记和长久不变之间并不矛盾,起点公平的初始产权界定和完整的产权权能,是决定这些后续制度效率的基础。

农业部产业政策与法规司 张红宇 李伟毅

(张红宇为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)