

对“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策的思考

罗玉辉 程恩富

摘要: 推行“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策不仅能够增强制度稳定性,提升农民对土地预期,发挥更好的激励作用,还可为未来的政策调整和制度变革预留空间。但这项政策也存在一些问题,如,再延长30年是沿用第二轮的承包关系,不重新分地,还是再延长30年,按照农村人口的变化结构,合理调整承包关系重新分地?为科学解决这一问题,未来实施“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策,应慎重考虑土地政策的“公平”与“效率”问题:科学处理好“生不增死不减”问题、“土地确权”历史问题、“三权分置”的土地流转问题并及时答复农民未来土地政策问题。同时,应在未来5年时间内,从“筹地”“筹钱”“筹股”“筹业”“筹保”五个层面做好配套工作,保障“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策顺利实施。

关键词: 集体所有制;家庭承包经营制;第二轮土地承包到期后再延长30年;公平与效率

中图分类号: F323.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)05-0050-08

党的二十大报告强调“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手里”,这就要求我们必须加快现代农业发展,特别是要进一步深化农村土地制度改革。回顾历史,改革开放后中国农村土地承包期限经历了两次调整。第一轮于1982—1983年开始,承包期为15年;第二轮于1997—1998年开始,承包期为30年。党的十七届三中全会要求“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”,党的十九大报告又指出“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”。2019年11月,中共中央、国务院发布的《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》明确提出:“要坚持承包关系长久稳定,赋予农民更加充分而有保障的土地权利。”当前,距第二轮土地承包到期不到5年时间,我们即将迎来“第二轮土地承包到期后再延长30年”的政策,如何推动土地制度改革的平稳过渡,成为各级政

府和广大农民共同关注的热点问题。

一、推行“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策的原因

处理好农民和土地的关系,是深化农村土地制度改革的主线^[1]。当前,我国农村土地承包关系总体稳定,各地政府为贯彻落实中央政策做了大量工作,保持了我们的农村政策的连续性和稳定性。在第二轮土地承包期满后,中央决定再延长承包期30年,这将在制度稳定、产权激励等方面发挥积极作用,并为未来的制度调整预留空间,是我们制定此项政策的重要出发点。

1. 增强农村土地制度的稳定功能

改革开放充分证明了家庭承包经营制是适合中国国情和农村实际的一项制度安排。为保持制度的

收稿日期:2023-01-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建构具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态话语体系研究”(22ZDA076)。

作者简介:罗玉辉,男,安徽大学马克思主义学院副教授(合肥 230601)。程恩富,男,中国社会科学院学部委员,中国社会科学院大学首席教授、博士生导师(北京 102445)。

稳定性并继续发挥此项制度的效能,中央政府提出“第二轮土地承包到期后延长30年”。

其一,“第二轮土地承包到期后再延长30年”对稳定农地政策具有必要性。农村土地承包期限再次做出调整,即延长30年,意味着农村土地承包制度不变,这对于稳定农业发展、解决“三农”问题具有重要意义^[2]。不少学者也对这一观点表示认同,如叶兴庆认为这次定调30年不变,是延续了第一轮承包到期以后第二轮延长30年的做法,这样既避免了各种纷争,也保持了政策的稳定和连续^[3]。李文政认为土地使用权永佃化可以有效刺激我国农村经济高速发展,实现农民增收致富^[4]。高圣平等认为土地承包经营权稳定性或者永佃化对于保护耕地、促进土地流转、增加土地投资、稳定农户的心态等具有正面作用^[5]。俞海等认为地权稳定有利于对农地施加长期肥力^[6]。罗必良等使用威廉姆森分析范式对广东省农户的农地流转交易费用进行研究,得出的一个重要结论是,农户行为和政策的不确定性会明显影响农地流转的交易费用,这间接地表达了地权稳定的重要性^[7]。因此,再延长30年对农村土地地权稳定起到了积极作用,也是集体所有制下对农村土地制度微调的占优选择。

其二,“第二轮土地承包到期后再延长30年”对稳定农地政策具有必然性。近年来,农业从业人员大量转移,土地经营权流转面积不断增加,现代农业投入不断加大,基础设施建设规模日益扩大,广大承包农户和新型农业经营主体都希望国家尽早明确土地承包政策下一步走向,这项政策及时给予的回应充分体现了“长久不变”精神,是中国农村经济发展进程中的必然选择。同时,再延长30年的承包政策还能促进登记制度和土地流转制度的进一步完善^[8]。反向来看,若土地承包期太短会使农民认为登记可有可无,并不利于农村土地管理,而土地登记是国家建立的关于土地权利的统一法律基础,也是土地权利流转的法律基础^[9]。此外,与城市土地相比,农村土地承包期过短,尤其是耕地30年的承包期限,在城乡土地使用权中期限最短,造成了很多混乱,不利于农业生产经营的长期和稳定投资^[10]。因此,“第二轮土地承包到期后再延长30年”,是顺应农村经济发展大势、符合经济发展规律的必然,更是中国农地政策制定的现实选择。

2. 调动农民积极性并提升产权激励效应

自古以来,土地都是农民开展农业生产的重要载体,拥有属于自己的土地是农民获取自由的重要

象征。农民土地问题不仅是一个重要的经济社会问题,更是一个涉及全局的问题^[11]。新中国成立后,我国政府非常重视土地制度改革,先后探索实施了农民土地所有制、人民公社制、家庭联产承包责任制、“三权分置”等土地制度,每一次改革都是为了让农民获得更加自由的土地使用权,极大地调动了农民的生产积极性。而作为农民基本生活保障的土地承包权,对农民不仅起着“类似社保”的作用,更是其家庭经营收入的重要来源。不少学者也持有这一观点,如高圣平等认为“第二轮土地承包到期后再延长30年”顺应了民意,稳定了农户心态,增强了农户对土地长久持有的预期,这种预期会调动农户的投资欲望,增加农业生产的资本投入^[5]。马新彦认为土地承包经营权因政策原因而频繁变更,势必会影响土地承包人持续投入、长期开发的信心,容易导致短期经营和掠夺开发的恶性循环;农业生产的投入收益周期较长,只有规定较长的土地承包期,才能增强农民的产权安全感,进而实现对土地的有效利用^[12]。此外,再延长30年的政策,能够保护农村集体经济组织成员的权利,让亿万农民承包户焕发出持续高涨的生产热情,为他们发展现代农业吃下“定心丸”^[13]。因此,长远而稳定的农地产权制度,有助于增强农民的土地预期,激发农民长期投资土地的愿望,进而有效提高农业生产的资本有机构成。

3. 为未来的政策调整和制度变革预留空间

改革开放40余年,中国在经历经济高速发展的同时,也积累了不少社会矛盾。这要求我们党和各级政府必须直面困难,找出主要矛盾,推行改革以解决问题。在改革方法上,有“休克疗法”式的激进派改革,有“以时间换空间”的渐进式改革,两种改革在中外历史上均发生过。当前,在世界百年未有之大变局和中华民族实现伟大复兴的历史关头,温和的改革方法将是一个明智选择,温和型改革的前提是在发展中解决问题,不能因为问题而放弃发展。“第二轮土地承包到期后再延长30年”是温和型的政策选择,这“30年”不是随便确定的,其中的一项重要考虑是,同我们实现强国目标的时间点相吻合。一些学者对此也持有相同看法,如叶兴庆认为未来包括“三权分置”在内的土地制度,会根据实践的发展进行相应的完善,所以要为未来的发展和完善留下足够空间^[3]。第二轮土地承包到期后再延长30年,既达到了“定心丸”的效果,又根据实践的发展,为未来农村土地制度的进一步完善预留了改进空

间,是一个较为温和的改革方案^[2]。同时,再延长30年是与国家其他发展目标相协同的,与党的十九大报告提出的“两个十五年”的阶段安排高度契合^[7]。

二、实施“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策的方式

新中国成立以来,农村土地制度改革始终是围绕“公平”与“效率”的主线展开的^[14],兼顾“公平”与“效率”,是理论界与政策界一致追求的共同目标。当前,关于第二轮土地承包到期后如何再延长30年,是不分地直接延长30年,还是重新分地后再延长30年?在这一问题上可以形成“不变说”和“变化说”两种实施方式。

1. 不变说:“第二轮土地承包到期后再延长30年”不再重新分地

基于“效率”角度出发,“第二轮土地承包到期后再延长30年”不再重新分地,可列示的理由至少包括以下几个方面。

其一,从历史角度看,第一轮、第二轮土地承包已经在起点上较好地落实了“公平承包”,取得了应有的效果。自1978年安徽省凤阳县小岗村探索出“家庭承包经营制”以来,国家通过出台一系列政策来稳定农民家庭的土地承包关系,保护了农民的自主经营权,依法维护了农民承包土地的各项权利。

其二,从农户家庭看,以家庭为单位承包土地,不管家庭成员数量增减变化,基于家庭关系的稳定性不会出现新增成员无地现象,家庭成员之间的再分配会很好地解决这一问题。对于那些“人多地少”的农户家庭,他们会理性地安排家庭富余劳动力从事非农就业,进而获得工资性收入。若按照家庭成员变化频繁调整承包地,反而会增加基层工作负担,如协调农户家庭对地块位置和大小选择,由于在“富地”和“贫地”之间很难做到绝对公平,频繁调地容易激起农户家庭之间的矛盾。

其三,从国家政策看,党的十九大报告明确提出“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”。这个延长是法律已经确定好的,坚持的是延续原有的承包地,而不是将承包地打乱重分,如此就能确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。对于个别群众呼吁重新分地的地区,可按照“大稳定、小调整”的原则,由农村集体结合实际情况进行民主协商,经本集体经济组织

三分之二以上成员同意,并报乡(镇)政府和县级政府农业等行政主管部门批准,可在个别农户间做适当调整。

其四,从现行法规看,《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》已经指出,为避免承包地的频繁变动,防止耕地经营规模不断细分,不宜进行大规模的分地。进入新的承包期后,因承包方家庭人口增加、缺地少地导致生活困难的,通过多渠道促进工业化和城镇化,做好劳动力转移工作,各级政府要帮助他们增加就业技能、提供就业服务、做好社会保障工作。这项法规的一个重要目的是稳定地权,通过土地流转等措施促进中国规模农业和现代农业发展。

其五,从农村矛盾看,当前农村社会的主要矛盾已不再是人地矛盾。土地经营和农业生产不再是农民的主要收入来源,以中部地区农民家庭为例,每户大约承包3—5亩地,但每亩地的年均收入不到1000元,每年下来农业收入大约在3000—5000元,沿海城市打工1—2个月的工资就够全家一年的种粮收入,农业经营性收入的数值基本平稳,很难大幅增长。在这种背景下,大部分农民不再将农业生产作为家庭经济收入的主要来源,反而想方设法从事非农就业获取工资性收入。

2. 变化说:“第二轮土地承包到期后再延长30年”要因地制宜地重新分地

基于“公平”角度,“第二轮土地承包到期后再延长30年”需要进行一次科学精确的重新分地,理由如下。

其一,从宪法角度看,《中华人民共和国宪法》规定农村土地实行集体所有制。集体所有制设立的初衷是保障每一位农民公平享有本集体的土地,这是宪法赋予每位农民的权利。但是,在家庭联产承包经营制的推行过程中,包括第一轮15年、第二轮30年的周期中,中国实行的是“增人不增地、减人不减地”的“死办法”,虽然能做到起点公平,但农村人口的动态变化导致集体所有制的制度机理和承包土地的政策实践形成了冲突,且随着时间积累,这种矛盾会不利于全体农民实现共同富裕。

其二,从历史角度看,一些地区在第一轮土地承包到期后,没有重新分地,而且在第二轮承包的30年中,已经有很多人离开了集体经济组织,如自然死亡、出国、举家进城、售卖承包地(不正规合约)、易居其他村集体等。这类人群已经主动放弃了农村集体经济组织的成员权,承包地应及时收归集体,由原

集体经济组织来统一安排。同时,集体经济组织在30年中又新增了很多成员,如结婚生育的新增人口、二轮承包没有分到承包地的待分地人口等。按照国家法律规定,他们也享有集体经济组织的成员权,理应通过重新分配获得属于自己的那一份承包地。综上,以上情况导致现在农村存在“有人无地”和“无人有地”两个极端现象,尽管比例不高,但随着再延长30年的时间积累,这个极化现象会不断加重,亟待第三轮土地承包时进行破解。

其三,从理论角度看,“第二轮土地承包到期后再延长30年”是对过去“生不增、死不减”政策的延续,这从情理、法理上都说不过去。从第一轮15年到第二轮30年的土地承包期限,整整45年的时间,农村集体经济组织的成员结构在城镇化和城乡人口流动的背景下,已经发生了巨大变化。如果再简单继续改革开放之初的制度规则,就不能很好地解决当下存在的问题。这就需要国家政策制定者攻坚克难,再创一个“公平”与“效率”兼顾的“新政策”,而非简单延续到期后再延长30年的“老政策”。

其四,从实践角度看,承包地已成为农民的一项财产性权利,且当前的这种权利是单向的,没有义务性对价支出。在第一轮和第二轮部分时间的土地承包期限内,农民承包集体组织分配的土地是需要支付对价的,即承担集体组织成员的一定义务,如每年需要交纳农业税。自从2006年始,中国取消了延续2600多年的皇粮国税后,土地成为农民的单向权利资产。面对这个“诱人的资产”,理性的农民家庭至少可以做出以下三种选择:一是尽可能多地获得承包土地,因为这项政策“30年不会变”甚至“以后更久都不会变化”,这就意味着自己家族世代可享受这种“单向权利”;二是有了这种类似“私有”的财产权利后(超出法律规定最长租赁期限20年),农民可以自主支配这项财产,如想种地自己就能种地,不想种地就把地流转给别人,获得土地流转的租金;三是这种制度惯性一旦形成,将来就很难打破,既然农户承包的土地长久地成为一项单向的不需要支付对价的财产性权利,那么这种权利在实践中完全是可以交易的,极有可能在农村土地市场上形成一种私下“买卖”承包土地的不良风气,届时农用地的“小产权”也可能会随之出现。

综上所述,“第二轮土地承包到期后再延长30年”,不管是重新分地、还是不重新分地,我们都应兼顾两种观点的“利”与“弊”,从“效率”和“公平”两大视角审视“第二轮土地承包到期后再延长30

年”需要面对的多重问题。同时,我们当前还要在落实第三轮土地承包政策时提前做好多重准备工作,对尚未制定实施的政策进行各种风险测试和模拟演练,确保2027年推出的政策沿着全体农民“共同富裕”的社会主义方向发展。

三、“第二轮土地承包到期后再延长30年”需要关注的几个问题

“第二轮土地承包到期后再延长30年”将是我国2027年前后推出的一项既定国策,不容置疑。每一次理论政策的重大调整都是围绕解决当时农业农村及国民经济发展面临的突出问题和主要矛盾而展开的,也是理论政策服务于社会实践的充分体现^[15]。同时,理论还要走在实践的前面,未来第二轮土地承包到期后如何延长、是否重新分地、如何保障无地少地农民家庭利益等,势必成为近5年内理论界和政策制定者重点关注的问题。基于此,从理论研究的视角出发,就科学探索“第二轮土地承包到期后再延长30年”的最优决策,分别从“四个层面”提出相应的思考。

1. 公平层面:妥善弥补“生不增死不减”的制度缺憾

家庭联产承包责任制是集体所有制下的一种制度创新,其将农村集体土地所有权和承包经营权实行“两权分离”,激发了农民的生产积极性,提高了农村的经济效率。但是,在第一轮15年和第二轮30年的承包期限内,我们在分地方面,坚持以家庭为单位,采取“增人不增地,减人不减地”的政策。一方面,这项政策稳定了地权,激发了农户家庭的投资意愿,对提升农村经济效率具有一定的意义;但另一方面,按照20年的代际人口更替,45年的时间内至少出生两代人,有的家庭“增人多”,有的家庭“减人多”,如果一直沿用这项政策,势必在45年后产生社会不公现象。此处还没有考虑城镇化和人口流动造成的影响。如果在第三轮土地承包30年中,依旧沿用过去“生不增死不减”政策,那么我们在实践层面就需要提前准备,为这项制度顺利实施进行谋划。

面对这一难题,我们在第三轮土地承包期内该采取什么政策呢?一个可行路径是,依托土地流转发展新型农村集体经济,实行“确权确股不确地”的政策方案。随着中国农业的现代化水平和机械化程度的提升,规模经营优势逐步显现。通过引导农户

以土地入股等有偿方式,将连片的规模土地“反租倒包”给村集体,再由村集体进行统一规划整理,以公开“发包”“租赁”等方式发展规模农业、现代农业,可以有效提高土地集约程度和亩产经济效益,促进村民创收致富。同时,为了解决村与村之间农民人均土地面积差距过大的问题,可在乡镇政府的指导下,将两个或多个行政村联合起来,探索“跨村联营”新型农村集体经济的发展模式。这样不仅能够增加总体的耕地面积,而且可以借助集体经济的资源优势来提升规模经济效应,还可以解决承包地面临的“生不增死不减”的公平问题和“搭配难”的效率问题。

在发展集体经济条件不成熟的村落,应在2027年分地之前,以“乡镇”为单位,全面做好辖区内农户家庭的土地数量统计,科学计算辖区内所有农村户籍人口人均分配土地的数值,绘制辖区内农户家庭人均土地数值的区间分布图,做好最大值、最小值、中位数等数理统计,以此来测量农户家庭土地分配的公平系数。公平程度高的村组经乡镇政府同意,可以不再重新分地,直接在原有承包期限基础上再延长30年;公平程度低的村组由乡镇政府指导这类村集体科学分配土地,确保每个农民家庭人均土地面积没有太大差距。其他未尽事宜,可在“调利不调地”的原则下,结合本地情况灵活应对,目的是在这个即将开启“新30年”的起点上,做好“确权确权”,不能在起点就出现令农民不满的不公正问题。

2. 历史层面:妥善处理好与“土地确权”的关系

从理论逻辑看,推行农村土地确权的目的是,为农村土地流转做好明晰的产权保障,从而提高土地流转效率,实现农业经营的规模化、现代化。所以,从2013年至2018年,我国开展了农村承包地确权登记颁证工作,农户土地确权率超过96%。如果在第二轮土地承包到期后再延长30年,一些经过论证不需要重新分地的村庄可仍旧沿用确权成果,不需要重新丈量 and 重新分配土地,只不过是农户承包期限再往后延长30年。如果一些村庄需要重新分配土地,那么确权就是一项历史沉淀成本,不再具有政策价值,而重新分配农业土地(宅基地和集体建设用地除外)代表之前的土地产权证失效(“产权证”明晰了土地的四至和数量)。

那么,还有没有别的方式,尽可能地不影响之前的土地确权?事实上,这个问题是可以解决的。例如,我们知道农村“三块地”中农业用地和宅基地的使用和收益归农户所有,而集体建设用地的收益归

集体所有。在集体资金较为富足的村落,可探索以“存量集体资金”来弥补那些少地的农户家庭。另一个很好的发展方向是,发展集体经济组织和农业龙头企业,这将是顺势所趋,也是实现中国式农业现代化的必经之路。在这个方向上,可以鼓励各村进行土地流转,将土地流转至集体经济组织或农业投资公司,最终将新增的集体经济收益平均分配给每个家庭的人口。这样就回避了过去土地确权的历史问题,从经济权利上保证每户家庭的公平收益。未来,还可摸索预留集体的农业用地、集体资产保值增值、退出承包土地入池、繁荣集体经济和集体企业等途径,将集体经济组织做成一个现代化公司制的营利机构,这样就不必拘束于土地是谁的、土地确权给了谁,最终要保障的是让土地获得更多的产出,让多出的经济收益公平分配至每个集体内部的所有成员。以上设计思路,是考虑到土地确权的历史成本,在新一轮“公平”分配中,遵循“调利不调地”策略,在确保农村土地确权成果继续有效情况下,来保障农村土地集体所有制的公平性在任何时候都能有效发挥作用。

3. 效率层面:依托“三权分置”提升土地经营效率

如果说土地确权是一项历史成本,那么“三权分置”的政策目的就是将这项成本支出回收,并把源源不断的收益分配给“集体—农户—企业”。“三权分置”是在家庭联产承包责任制“两权分离”基础上演进而来的,通过土地所有权归集体、土地承包权归农户、土地经营权归种粮大户或农业企业来发展规模农业、现代农业和科技农业,这项政策的最终落脚点是依托土地流转来实现“大国大农”。

从理论逻辑来分析,当前实现“大国大农”可以有两条路径:一条路径是将土地流转至集体经济组织,由集体经济组织进行经营管理,这条路径不需要“三权分置”或“两权分离”;另一条路径是在现有农村土地集体所有制不变的情况下,通过“三权分置”明晰各主体的权利和义务,并在尊重农民个体意愿基础上进行自由选择的土地流转,具有较长的历史过渡性。在当前的实践中,除了部分典型地区还保留了第一种模式,中国农村土地流转主要采取第二种模式,一些种粮大户与农户或村集体签订了10年、20年甚至更长时间的流转合同。虽然法律规定租赁期限不超过20年,但在安徽、河南等地采访中,“抽屉合同”中超过20年的不在少数。这些合同已经确立了地块和投资项目,这种情况在第二

轮土地承包到期后该怎么处理,也是当下影响政策制定的一个重要因素。例如,一些农户将自己的耕地长周期地租给种粮大户或农业企业,对方已经对土地进行平整和基础投资,实现了机械化、规模化耕种,或种上了名贵花木。而由于农业生产具有较长周期,短时间无法收回投资成本,如果这个时期重新分地或调整不同农户的地块位置,势必会阻碍“三权分置”制度的稳定运行并损耗社会福利,或激起农村新的社会矛盾。

这个时候就需要各个地方因地制宜。如果这些地方涉及土地流转问题,就应该以稳定租户的用益物权为主,重新分配土地的目标落在“确权不确地”上。如果不涉及土地流转,则可以按照上面公平层面和历史层面的操作,最终目的是让“三权分置”与“第二轮土地承包到期后再延长30年”顺利衔接,以保障各方利益在新的制度体系下不受损。

4. 预期层面:理性答复“第二轮土地承包到期后再延长30年”的农民预期

在任何时候,纯朴而理性的农民都愿意表达他们最真实的想法,家庭联产承包责任制就是理性小农闯出来的一条道路,由此开启了一条自下而上的农民主导型的土地改革之路。当下,“第二轮土地承包到期后再延长30年”,这项政策的推行会给农民带来哪些预期呢?这也值得我们在倾听农民心声的基础上来进行提前预判。

此处,本文提出以下几个设想:一是如果第二轮30年到期后直接再延长30年,即仍然采取“生不增死不减”的静态管理办法,不进行动态调整,那么不会在社会层面认为这是农村土地私有化的前兆,农民会预判这个土地就是属于他们自己的,他们可以享有自由的土地处分权利,甚至包括买卖。同时,没地或少地家庭会加深对这项制度的排斥,成为引发农村贫富分化和社会矛盾的新动因,对此我们要提前做好宣传和引导工作。二是如果“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策充分考虑到少地、无地农户家庭的情况,保障这些农民享有本集体(主要以本村为参照物)平均的土地权益,那么不仅可以加深全体农民对集体所有制公平性的认同感,而且能遏制一些私下买卖土地的违规行为,进一步巩固集体所有制在农村的根本经济制度地位。三是如果第二轮土地承包到期后重新进行分地,可能会涉及一部分农户、土地流入方的土地,此时一定要尊重农户原有的土地承包权,保障他们合法投资收益的补偿(集体经济组织不能弥补收益差额的,应由县

级政府给予解决),要善于聆听参与土地流转的农民家庭的意愿表达,并给予合理的解决方案。我们不能因为重新分地就随意损害原有承包农户和土地流入方的利益,否则即便土地承包权再延长30年也难以弥补政策的不科学对“三权分置”制度的破坏。除了以上设想,我们还应充分考虑不同农民主体的意愿、当地集体组织的意愿、流入方企业的意愿,让政策尽量照顾到各主体,画出一个涉及各方利益最大面积的“同心圆”。

四、顺利实施“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策的对策建议

基于上文提出的四个问题,“第二轮土地承包到期后再延长30年”,不管是否重新分地,都应在今后的5年内(即第三轮土地承包期限的政策出台前)做好以下5个方面的重点工作,为2027年前后土地政策的顺利调整和平稳过渡做好筹划和铺垫。

1. 筹地:让集体经济组织有更多的机动地

为帮助村集体从容应对2027年到来的“第二轮土地承包到期后再延长30年”的政策调整,应当支持和鼓励村集体尽可能多地预留农村闲散的机动地。按照《中华人民共和国土地管理法》的规定,村集体预留机动地的总面积不能超过全村耕地面积的5%,这个比例在当前阶段可灵活浮动,或适度提高,或近几年不设比例,目的是为未来政策过渡预留空间。过渡期间,机动地可短期出租以获取短期经济收益。同时,在这5年时间内,各地区村集体应尽快把进城农户、外迁农户、消亡农户等的承包土地按照法定程序登记在集体经济组织名下。对于一些有能力的村集体,可以鼓励其让一些非农就业能力强的农户退出土地承包经营,并给予合理的经济补偿,以增加集体经济组织的土地占有数量。可以预见的是,未来村集体预留的机动地和占有地的数量越多,这些村集体在“第二轮土地承包到期后再延长30年”的政策调整中可协调的空间就越大,村集体有足够土地去满足本集体组织成员“公平分地”的愿望,才能为第三轮土地承包期开好头迈好步。

2. 筹钱:让集体经济组织有更多的调节资金

对于一些机动地和退出承包地都比较紧张的村集体,可以选择其他方式来保障2027年土地承包期限再延长30年政策的顺利推行。例如,对于一些有集体资产的村集体,通过巩固提升农村集体产权制度改革成果,构建产权关系明晰、治理架构科学、经

营方式稳健、收益分配合理的运行机制,探索资源发包、物业出租、资产参股等发展农村集体经济的多种途径,并把最近5年村集体资产收益适度封存起来,在2027年重新签订承包协议时,根据每家农户的土地数量,对一些“少地多人”和“多地少人”的农户家庭进行调配,根据当地每亩土地的经营收益,让少地的农户多领一些集体经济收入,让多地的农户少领一些集体经济收入。这个决策权应由每个村的集体经济组织自主协商,乡镇基层政府进行监督和指导。同时,一些出让集体建设用地和土地指标转换的村集体,也应把这些经济收入的集体部分封存起来,或留存一定的比例用于未来分地,目的是在签订第三轮土地承包合同时,将阻碍提前清除,用不同的经济方式来实现本集体组织成员利益的均等化,从而保障政策的顺利推行。

3. 筹股:让集体经济组织有更多的股份资产

针对一些有集体企业和土地股份的农村集体经济组织,可在最近5年筹备一些属于村集体所有的股份。部分地区的集体经济组织有自己的乡镇企业,这些企业的股权应在近几年内进行梳理。对于一些迁出本集体经济组织或者退股的农户,应把这些股权回笼到集体经济组织名下,暂不分配。对于一些实行农村土地股份制的村集体,也应统计股份的数量,哪些属于农民土地承包权入股,哪些属于集体预留土地入股,哪些属于退出承包后的遗留股份,都应提前核定清楚,全面了解本集体可以调动的经济资源,如此可化解2027年签订第三轮土地承包合同时的阻力。同时,筹股还有一个好处,就是通过承包权不动,经营权集中连片,结合农田整治和高标准农田建设,以村组为单位实现全域或分片的集中整理,让村民通过入股等流转方式实现土地规模经营,以达到规模经济效应,并把多出的经济效益通过股份公平地分配给每一户村民。此外,在筹股实施过程中,必须尊重农民意愿,农民群众不认可的,可以等一等、放一放,以时间换空间,绝对不能用行政强行推动。如此一来,我们既能让改革和谐平稳地推进,又能实现国家期冀的“整合土地资源推动规模经营”的宏观战略目标。

4. 筹业:让集体经济组织谋划更多的非农就业岗位

积极发展新型农村集体经济,各地区可结合自身的资源禀赋、市场定位、历史遗留和村民资源等发展具有本地区特色的集体经济,提供更多的非农就业岗位。首先,加强农村集体经济组织建设,大力发

展具有特色的农村集体经济,以吸纳在农村没地或少地的农村户籍人口就业。其次,各地区可以创新发展供销合作社,通过这一与农业息息相关的组织来提供更多工作岗位,重点吸纳在农村没地或少地的农村户籍人口就业。最后,加大与当地“农投公司”“农发公司”的合作力度,或引进社会资本投资本地区农业生产项目,鼓励它们延伸农业产业链条,提升农业资本有机构成。这些资金、项目、企业可以为本地拓展更多的就业岗位,让本地村民有更多机会在当地实现非农就业。因而,未来5年,一些有条件的地区也可以筹建相关涉农企业或项目,为当地少地农户优先提供非农就业机会和技术培训,让他们从非农就业中获取工资性收入,以维持当地正常的收入水平。

5. 筹保:为退出农户提供健全的社会保障补偿机制

在第二轮土地承包到期前的未来5年,一些经济条件好的地区可以借鉴北京海淀区的经验,探索老年农民退休模式。此模式下,一些子女已经市民化的老年农民可以在农村退休,把承包地交给集体经济组织,而由当地政府和集体经济组织给予相应的社会保障和退休补贴。目前,我国已构建起城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险两大平台,从制度上实现了对社会成员的全覆盖。但是,在面对自愿退出土地的农户家庭时,我们还没有统一科学的政策“安置”他们。结合世界上已有100多个国家推行农民退休制度,本文思考,我们未来也可探索构建具有中国特色的农民退休制度。退休农民的养老保险可以实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式,国家为每个参保人员建立终身记录的养老保险个人账户,地方政府对参保人的补助或补偿,可以选择记入个人账户。对退出土地的农民,地方政府可以进行补贴,让农民个人按实际经济状况灵活缴费,提高他们未来的养老金水平。因此,未来5年我们应继续完善城乡居民养老保险制度,保障制度平稳运行,增强兜底保障功能;鼓励经济条件好的地区率先落实农民退休制度,科学推动城乡居民养老待遇水平随经济发展而逐步提高,使退出土地的农民能够共享改革发展成果。

余 论

任何时候,农村土地制度改革都一定要科学处理“理论、政策和实践”三者的关系,通过科学的理

论研究制定出符合国情的政策以服务好农村经济实践。当前,距离2027年政策的“一锤定音”已不足5年。从2020年起,农业农村部、中央农办已连续3年组织部分省份开展“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策试点,试点范围从村组逐步扩大到整乡镇、整县,以探索延包工作中重点难点问题的解决路径。从试点情况看,各地通过试点摸清了承包关系,理清了延包程序,理顺了工作机制,找到了一些困难与问题。但是,遵循“理论源于实践、高于实践”的原则,对于实践中我们没有考虑清楚的一些问题,理论界要及时做出善意提醒,以指导实践更好地服务人民。我们无法预测2027年“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策的具体方案,但相信党和政府绝不会简单地延长30年,而是有一个详细的政策安排,最终确保“第二轮土地承包到期后再延长30年”是一个有助于实现共同富裕的利国利民政策。

参考文献

- [1] 纪志耿,罗倩倩.促进乡村共同富裕的理论溯源及现实路径[J].政治经济学研究,2022(2):173-174.
- [2] 马佳,胡鹏.土地承包期延长30年原因及利弊初探[J].南方农业,2017(32):44-45.
- [3] 叶兴庆.如何实施乡村振兴战略[J].中国乡村发现,2017(6):

- 20-27.
- [4] 李文政.“永佃理论”与农村土地制度改革[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2008(4):94-96.
- [5] 高圣平,严之.“从长期稳定”到“长久不变”:土地承包经营权性质的再认识[J].云南大学学报(法学版),2009(4):34-39.
- [6] 俞海,黄季焜,Scott Rozelle,等.地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用[J].经济研究,2003(9):82-91.
- [7] 罗必良,李尚蒲.农地流转的交易费用:威廉姆森分析范式及广东的证据[J].农业经济问题,2010(12):30-40.
- [8] 李志伟.土地到期承包再延长30年是土地承包关系的新政策[J].实践(党的教育版),2018(1):21-22.
- [9] 梁亚荣,陈彩虹.土地承包经营权登记问题初探[J].南京农业大学学报(社会科学版),2004(3):8-11.
- [10] 王小映.农村土地承包期限影响土地流转[J].中国乡村建设,2009(2):28-30.
- [11] 孙乐强.农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑:透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度[J].中国社会科学,2021(6):49-76.
- [12] 马新彦.中华人民共和国物权法法条精义与案例解析[M].北京:中国法制出版社,2007:145-156.
- [13] 罗婷婷,陆林.“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的价值及配套政策思考[J].西南大学学报(社会科学版),2022(5):96-106.
- [14] 侯亚景,罗玉辉.中国农村土地坚持集体所有制的必然性与必要性[J].海派经济学,2017(2):76-87.
- [15] 曹俊杰.新中国成立70年农业现代化理论政策和实践的演变[J].中州学刊,2019(7):38-45.

Reflection on the Policy of “Extending the Second Round of Land Contracting for Another 30 Years After Its Expiration”

Luo Yuhui Cheng Enfu

Abstract: Implementing the policy of “extending the second round of land contracting for another 30 years after its expiration” not only increases institutional stability, enhances farmers’ expectations of land, and plays a better incentive role, but also reserves space for future policy adjustments and institutional changes. But implementing this policy faces two options: one is to extend it for another 30 years without re-dividing the land, but to continue the second round of contracting relationships; the other is to extend it for another 30 years and adjust the contracting relationship reasonably according to the changing structure of the rural population and redistribute the land. To scientifically address this issue, the “fairness” and “efficiency” issues of land policies should be carefully considered when implementing the policy of “extending the second round of land contracting for another 30 years after its expiration” in the future. It is necessary to scientifically handle the issues of “no increase in life and no decrease after death”, historical issues of “land ownership confirmation”, and land transfer issues of “separation of three rights”, and promptly respond to farmers’ future land policy issues. At the same time, supporting work should be done from the five levels of “land raising”, “fundraising”, “stock raising”, “industry raising”, and “insurance raising” within the next five years to ensure the smooth implementation of the policy of “extending the second round of land contracting for another 30 years after its expiration”.

Key words: collective ownership; family contract management system; extending the second round of land contracting for another 30 years after its expiration; fairness and efficiency

责任编辑:澍文