

农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接问题研究

张立冬 李丹

摘要: 做好农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接,既有利于维护前期农地确权成果,也有利于化解第二轮土地承包期间的农地矛盾和纠纷。在第二轮土地承包到期延包的方式选择上,农户和基层干部群体都有较为强烈的调整诉求,且适当调整的农地延包方式占据主流意愿。农户和基层干部群体诉求的内在逻辑不同,农户群体归因于无地和少地人口对获得农地的诉求以及解决家庭层面土地细碎化问题的诉求,基层干部群体的诉求缘于推进农业适度规模经营和化解土地纠纷的考虑。做好农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接,要立足农户和基层干部群体的诉求,在坚持维护好农民利益和促进农业现代化大方向的前提下,开展多层次的衔接试点,做好衔接的前期准备工作;构建“有地分地、无地赋权”的利益调整机制,保障无地少地农户合理权益;合理发挥集体所有权的资源配置功能,推进“小田变大田”和功能分区改革。

关键词: 农地确权;土地延包;土地流转;政策衔接

中图分类号: F323.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)08-0049-08

推进农业农村现代化是实现中国式现代化的重大任务,农村基本经营制度是农业农村现代化的制度基础。作为农村基本经营制度的内核,以“三权分置”为核心的农地制度变革,以及为明晰产权而开展的农村土地承包经营权确权登记颁证(以下简称“农地确权”)工作,承载着维护农民权益、推进农业适度规模经营、提高农民收入等多维目标。推进土地延包是稳定农村土地承包关系的重要方面,党的十九大报告提出:“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。”农地确权进一步强化了农户对承包地的物权意识,在已完成农地确权的情况下,需要处理好农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接问题。一方面,这有利于维护前期农地确权成果,为积极拓展农村土地确权成果运用奠定基础;另一方面,农地确权和土地延包都事关农民群体切身利益,做好两者的

衔接有利于第二轮土地承包期间农地矛盾和纠纷的化解,进而有效维护农民利益,并有助于基层对第二轮土地承包到期后再延长三十年政策的顺利落实。

一、农地确权与第二轮土地承包到期延包:背景、目标与逻辑

要充分理解农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接的逻辑,必须厘清农地确权的实施背景和政策目标,以及国家层面已有相关制度安排的政策导向。

(一) 农地确权的实施背景与政策目标

农地确权政策的提出和实施与我国农业经营制度的转变和农业现代化的要求息息相关,总体思路是不断强化农民的土地产权强度和赋权的稳定性。按照这一脉络,可以从以下两个阶段理解农地确权

收稿日期:2023-04-20

基金项目:国家社会科学基金项目“贫困的动态性与精准脱贫后低收入人口实现共同富裕研究”(21BJY242)。

作者简介:张立冬,男,江苏省社会科学院财贸研究所所长、研究员(江苏南京 210004)。李丹,女,江苏省社会科学院农村发展研究所助理研究员(江苏南京 210004)。

的实施背景与政策目标。

1. 第一阶段: 农地还权与“两权分离”(20世纪70年代中后期—2015年)

中华人民共和国成立之初,为推进重工业优先发展战略实施,我国在1952年开始推进农业生产合作化,之后先后发布了《关于发展农业生产合作社的决议》和《关于在农村建立人民公社问题的决议》等文件,到1962年基本确立了“三级所有、队为基础”的人民公社制度框架。在人民公社制度下,农民土地虽然在法律名义上被界定为农民集体所有,但是为贯彻执行国家的计划指令,由人民公社组织农村劳动力从事农业生产,并决定农地种什么、种多少、上缴多少等具体事项。可以说,除了范围极小的自留地,农民几乎不具有产权实施的自主选择空间^[1]。然而,由于农业是经济再生产和自然再生产的统一,存在无法有效实现劳动监督和计量的先天性困难,当勤劳的社员无法通过自由退社来保护自己利益时,便会采取“磨洋工”“搭便车”等偷懒行为,这类行为的存在损害了农业生产效率。

为了解决农业劳动者的激励问题,在部分地区农民的实践和争取下,我国逐步废除了人民公社制度,实行了家庭联产承包责任制。家庭联产承包责任制,是指农民以家庭为单位,向集体经济组织承包土地等生产资料和生产任务的农业生产责任制形式,因此它包含了农地制度安排和农业生产经营方式两个层次的内涵。对于前者,农地虽然属于集体所有,但是农地的经营权属于农民所有,实现了土地所有权和经营权的“两权分离”;对于后者,农户家庭成为经营决策的独立单位,赋予家庭的剩余索取权有效调动了农民从事农业生产的积极性。可以说,家庭联产承包责任制对人民公社制度的替代,在土地集体所有的制度下通过农地“两权分离”,实现了国家对农民地权在经营权层面的“还权”。

随后,我国在制度层面强化了农民对依法承包土地的产权主体地位,1982年中央一号文件正式承认“包产到户”的合法性;1984年中央一号文件即《关于1984年农村工作的通知》提出“延长土地承包期,土地承包期一般应在十五年以上”;2003年3月出台的《中华人民共和国农村土地承包法》以法律条文的形式明确规定了农户作为承包方所享有的各项权益。

2. 第二阶段: 农地确权与“三权分置”(2016年至今)

虽然家庭联产承包责任制通过“两权分离”实

现了农户生产性努力的自我激励和自我执行,但随着工业化、城镇化的快速推进,制度建立之初所具备的小农特征对农业现代化建设的制约也日益突出。关键内因在于我国人多地少的总体资源禀赋特征、土地就是“命根子”的传统意识以及家庭联产承包责任制下集体成员公平获得土地的诉求。外在表现为:一方面,农户层面呈现出农业经营规模小和农地细碎化的特征,这既困扰着土地规模化的进程^[2],也制约着农业生产性服务业的发展;另一方面,土地均分的理念深入人心,不但承包初期按人(劳)均分土地使用权,而且承包期内时常会因家庭人口变动或政府对部分集体土地实行征收等原因而重新调整承包地。部分研究表明,63.7%的村在第二轮承包时进行过土地调整,34.6%的村在二轮承包之后还进行了土地调整^[3];对闽西北一个乡的调查发现,基本上村集体每隔5—10年都要进行一次小调整或者大调整^[4]。

进一步推进土地流转促进农业适度规模经营,以及避免承包期内频繁调整承包地以促进农户对农地的长期投资,成为近年来我国农地政策的总体取向。2016年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》确立了“三权分置”的制度目标,核心是推进农地制度由“两权分离”向“三权分置”的方向进行改革创新,重点是围绕保护承包权和放活经营权两个方面确权赋能。首先,不断强化农户承包权的稳定性。临近第一轮土地承包期末,1993年中央一号文件提出“在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变”;党的十七届三中全会、十八届三中全会强调“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”;党的十九大报告明确指出要“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”。其次,不断放活经营权。实施“三权分置”改革从农户承包经营权派生出土地经营权,以保障经营主体的经营预期和相应权益,在更大范围内实现土地经营权的优化配置。

在“三权分置”农地制度下,无论是承包权的稳定,还是相关权利的保障,都需要进一步明确权利归属,解决“两权分离”制度下农户承包地四至不清、面积不准等问题,并建立相应的登记管理制度。基于此,我国从2009年开始在部分地区试点农地确权颁证登记工作,2013年中央一号文件正式提出:“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。”

（二）农地确权与第二轮土地承包到期延包衔接的政策逻辑

农地确权是推进农村土地“三权分置”制度改革的基础性工作,面临着与第二轮土地承包到期延包衔接的问题。从现有文献来看,已有研究主要关注第二轮土地承包到期延包面临的问题,而对农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接问题关注较少。已有文献前瞻性地指出了农地确权后面临着第二轮土地承包到期与第三轮承包期时点的衔接问题^[5];关注到了二轮延包中的公平与效率问题,初步探讨了如何妥善处理无地与少地人口带来的人地矛盾^[6];认为做好政策衔接工作,既有助于及时化解“增人不增地、减人不减地”和农地确权所产生和积累的负面效应,还能更好地贯彻落实农地再延包政策^[7]。然而,对于两者具体的政策衔接,尤其是对于农户和基层干部等群体的诉求情况,以及如何回应和解决相关利益群体的期待与诉求问题,尚有待深入调查和研究。

从时间节点来看,全国层面的农村土地确权颁证工作基本在2018年左右完成,而大部分地区第二轮土地承包在2023—2027年到期,做好两者的衔接工作迫在眉睫。农地确权与第二轮土地承包到期延包衔接问题,主要表现为如何妥善处理无地和少地人口的利益问题,以及广大农民群众和基层干部群体的诉求问题。对于前者,随着农村税费改革、农村土地“三权分置”等政策的实施,农地价值和农地收益逐渐提高,农民对承包地的物权意识不断增强。无地和少地人口的利益诉求既成为少部分农地确权和土地纠纷的难点,也成为第二轮土地承包到期延包需要关注的重点。对于后者,村级土地制度的安排实施取决于多方力量博弈形成的合力,不同利益相关者都会对农村土地延包的制度安排产生或多或少的影响。在已完成农地确权的背景下,只有充分了解各利益相关者的具体诉求,才能对第二轮土地承包到期延包的关键问题,如农地是否调整、如何调整等作出研判,从而为有效做好农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接提供决策依据。

从农地确权的效应来看,较为确定的是农地确权对农民财产性收入具有直接和间接的促增效应^[8-9];农地确权通过地权稳定性的提高增加了农户的生产性投资^[10-11],而且有利于农村劳动力向非农部门就业转移^[12-13]。至于农地确权对土地流转的影响,现有研究所持观点并不统一。早期更多研究认为,由于农地确权降低了流通过程中的交易

费用从而有利于促进土地流转^[14-15]。但近期有不少研究认为,农地确权对土地流转的作用可能被过高预期,其对土地流转并未产生积极的促进作用^[16],反而因强化禀赋效应^[17]、诱导农户不断提高转出农地保留价格^[18]、固化农地细碎化格局^[19]等,对农地转入具有负向作用,从而降低了扩大经营规模的可能性。因此,如何充分利用第二轮土地承包到期延包的契机,进一步缓解农地确权可能带来的负面效应开始得到学术界和政策研究界的关注。

从政策导向来看,对于农地确权后第二轮土地承包到期延包工作,总体的政策思路可以从2019年出台的《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》中看出端倪。首先,该文件肯定了农地确权的重要性,认为农地确权为稳定农村土地承包关系、赋予农民更有保障的土地承包权益和落实“长久不变”政策奠定了坚实基础。其次,在农地确权与土地延包的衔接上,该文件指出第二轮土地承包到期后应坚持延包原则,不得将承包地打乱重分,但允许“承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组”按照“大稳定、小调整”原则进行调整,从而确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。对于农地确权的成果,以承包地确权登记颁证为基础,已颁发的土地承包权利证书在新的承包期继续有效且不变不换。最后,该文件提议在新的承包期内继续实行“增人不增地、减人不减地”政策,而新一轮承包期内因承包方家庭人口增加、缺地少地导致生活困难的,该文件提出通过提高就业技能、提供就业服务和做好社会保障等工作加以解决。

二、农户与基层干部群体对第二轮土地承包到期延包的诉求及内在逻辑

对于落实第二轮土地承包到期延包工作,国家层面的政策取向是以农地确权为基础,总体上坚持“大稳定、小调整”原则进行延包,并允许特殊的少部分情况进行小调整。然而,农户和基层干部群体对第二轮土地承包到期延包的诉求是什么?诉求的内在逻辑机理是什么?只有深度剖析第二轮土地承包到期延包相关利益者的现实诉求和内在逻辑,才能更好地了解第二轮土地承包到期延包面临的多方影响。这对于做好农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接,完善农村基本经营制度,进一步夯实农业农村现代化的制度基础具有重要的理论价值和现实意义。

本部分利用具有代表性的S省的调研数据对上述问题进行分析。S省是我国为数不多的跨越南北区域的省份,经济实力处于第一方阵,且省内南部、中部和北部地区经济社会发展梯度差异明显,不少研究都认为其是我国区域经济发展的一个缩影和典型代表^[20-22],对我国其他地区具有借鉴和参考价值。本文所用数据为2020年采取随机问卷调研方式获得的数据。调研地区涵盖了S省内7个设区市,考虑到农业在S省内3大区域的相对重要性,在经济相对欠发达的北部地区选择了3个设区市,在其他2个区域各选择了2个设区市。在调研对象上,包括农户和基层干部2个群体,同时考虑到村一级层面农户意愿的相似性,我们对每个村的调研样本基本控制在15—20个,通过涵盖更多的乡镇以提高本文调研数据的代表性。本文最终获得的农户层面的调研样本共计312户,其中S省南部、中部和北部的样本数量分别为58份、129份和125份,占比分别为18.59%、41.35%和40.06%;基层干部有效问卷共计245份,其中南部、中部和北部的样本数量分别为71份、78份和96份,占比分别为28.98%、31.84%和39.18%。从样本农户的农地确权情况来看,91.03%的农户已完成土地确权,与到2018年年底基本完成农村土地确权登记颁证工作相符合。农地未确权和部分未确权的农户样本占比分别为6.73%和2.24%。

(一) 农户和基层干部群体对第二轮土地承包到期延包的诉求

本部分侧重于分析农户和基层干部群体对第二轮土地承包到期延包的诉求,重点围绕对延包政策的态度和延包方式的选择两个方面展开。

1. 对第二轮土地承包到期延包政策总体持支持态度

总体来看,农户和基层干部群体对第二轮土地承包到期后再延长30年政策的态度存在明显差异。农地确权后,受访农户对土地延包政策表示完全赞同、不完全赞同和无所谓的比重分别为48.40%、15.71%和35.90%;比较而言,基层干部表示赞同的比重重要明显高于农户群体,有69.39%的基层干部表示完全赞成,较农户群体高出20个百分点。此外,农户群体持不完全赞同态度的占比要低于无所谓态度,而基层干部群体则相反,持不完全赞同态度的占比要略高于无所谓态度。从区域层面来看,农户和基层干部群体对延包政策的态度基本相同,即三大区域均表现出完全赞同的占比最高,同时经济发展

相对较慢的中部和北部地区的农户和基层干部群体虽然总体倾向于赞成,但不完全赞同的态度较南部地区更为强烈。

2. 适当调整的农地延包方式占据主流意愿

调研发现:首先,支持进行调整的群体占主导地位。农户和基层干部群体支持第二轮农地承包到期后延包时进行调整的占比分别为63.14%和63.27%,两者比例大体相当。其次,适当调整是第二轮土地承包到期延包进行调整的主流态度。无论是农户群体还是基层干部群体,选择适当调整的占比都要明显高于村组重新分配土地的占比。整体上,基层干部群体较农户群体更倾向于适当调整的延包方式。最后,延包方式选择的地域性差异较为明显。对比来看,经济发展滞后的北部地区农户群体更加倾向于完全重新分配土地,基层干部则倾向于适当调整;随着经济发展水平的提高,农户群体愈加倾向于适当调整,基层干部则更加倾向于适当调整乃至不再调整。

此外,为了考察农地确权对第二轮土地承包到期后延包方式选择的影响,我们分析了已确权、部分未确权、未确权三类农户群体对土地延包方式的选择意愿。研究发现,未确权农户群体希望采取重新分配方式的意愿最为强烈,部分未确权的农户群体相对倾向于适当调整。未确权农户群体的强烈调地意愿,主要归因于家庭内部成员间的纠纷,地已被村集体收回,代耕、流转、占耕等原因的纠纷,因家庭新增人员无地且争取不到承包地,以及地块边界纠缠不清等。对于已完成确权的农户而言,虽然选择不再调整的占比(31.34%)明显高于未确权和部分未确权的农户群体,但是总体上仍是调整占据主流意愿,其中选择适当调整的比例最高(33.80%),选择重新分配的比例为29.23%。

(二) 农户和基层干部群体农地调整诉求的内在逻辑

前文所述,农地确权既进一步强化了农民群体对承包权的产权强度,也有利于通过放活农地经营权在更大范围内优化配置农地资源。在农地确权与第二轮土地承包到期之间时间间隔相对有限的情况下,选择不再调整并按照已颁发的土地承包权利证书直接延包更加符合政策预期。然而,前文分析也表明,农户和基层干部群体都有农地调整诉求,且适当调整的农地延包方式占据主流意愿。农户和基层干部群体农地调整诉求的内在缘由是什么?这一问题的回答,对于推进农地确权与第二轮土地承包到

期延包政策衔接十分重要。

1. 农户群体归因于无地和少地人口对获得农地的诉求和解决家庭层面土地细碎化问题的诉求

对于在第二轮土地承包到期时延包方式倾向于调整的农户群体,本文根据问卷调查数据对该群体意愿选择的理由进行了分析。

首先,无论是选择适当调整还是重新分配,家庭人口增减导致的人均土地不公平都是最为重要的原因。以选择适当调整的理由为例,已确权、部分未确权和未确权三类农户群体选择家庭人口增减导致人均土地不公平的占比都最高。自第二轮土地承包以来,各地农村人口、土地都发生了很大变化,人口有出生、有死亡,有婚进、有婚出,有迁入城镇落户等。同时,当前农户群体层面也出现了明显分化,既存在已不再从事农业、不以农业为主要生活来源或已不居住在农村但已确权到土地的承包户家庭,也存在居住在农村且因人口减少而承包较大面积农地的农户家庭,还存在因人口增加而人均承包面积较少且在城市无稳定非农收入来源的农户群体,这种相对的不平衡必然导致部分农户群体因相对剥夺感而感受到不公平。可见,尽管农村土地承包以户为单位,承包期内作为集体经济组织成员的农户家庭成员共同享有承包地的权益,但农户群体对于集体组织成员权所赋予的公平获得承包地权益的理念仍深入人心,并未随着农地确权以及第二轮承包期内“增人不增地、减人不减地”政策的实施而弱化。

其次,在农地确权的维度上,因承包地被集体收回且一直无地成为未确权农户家庭选择适当调整乃至重新分配方式的第二关键原因。伴随着农业税的免除以及农业补贴政策的实施,土地流转价格的提高和可能被征地的预期收益,农户持有农地的收益显著提升。在第二轮土地承包到期延包衔接时间点,无地和少地人口期待通过采取调整的方式获得与村庄其他人员同等的承包权,符合未确权和部分未确权这两部分人群的利益。

最后,本文对其他原因的开放式回答进行了汇总,总体上解决家庭层面土地细碎化问题是农户群体选择适当调整方式的另一重要原因。在前两轮土地承包期间,为了平衡农户家庭之间在土地诉求上的利益,基层普遍根据土地类型(如水田、旱田等)、质量好差等次和位置不同,在农户间进行细碎化的分配。基于田野调查发现,经过多年的地力改良和农田基础设施建设,当前土地质量的差异性已经很小,农户家庭越来越希望其所承包的细碎化田块能

够相对集中。因此,该类农户群体都倾向于在第二轮土地承包到期延包时通过适当调整将家庭户的分散承包地集中到一起,这样既有利于机械化操作,也更加方便农地流转。

2. 基层干部群体的诉求缘于对推进农业适度规模经营和化解土地纠纷的考虑

作为第二轮土地承包到期延包政策的具体落实者,在顺利完成农村承包地确权颁证的背景下,逻辑上基层干部对第二轮土地承包到期延包的方式选择应与前文宏观政策预期相符。然而实际的调研数据分析显示,与农户群体相比,基层干部群体更倾向于选择适当调整的延包方式,需要统筹考虑农业现代化和经济社会稳定等维度的因素,对其选择的内在逻辑进行分析。

从农业现代化的维度来看,基层干部群体的诉求逻辑更多基于推进农业适度规模经营的考虑。发展多种形式的农业适度规模经营是农业现代化的必由之路,在实现路径和具体模式上主要包括土地适度规模经营和服务适度规模经营^[23]。农户层面存在的土地细碎化问题,导致基层干部在推进农业适度规模经营上普遍面临两个方面的难题:一是在土地适度规模经营上,从农村的具体实践来看,即便农地已完成确权,但是由于农地的不可移动性、农户土地流转意愿的差异性以及部分农户存在的机会主义行为等因素,农地细碎化会导致农地自发流转的“市场失灵”从而限制土地的集中连片流转^[24],土地也自然难以有效地实现集中经营。二是在服务适度规模经营上,农户层面土地的细碎化不利于农业生产性服务业的发展,它既阻碍了农机服务的采用^[25],也提高了粮食经营规模农户的生产成本^[26]。因此,基层干部群体普遍期望借助第二轮土地承包到期延包,通过农地调整和互换并地等措施促进农业适度规模经营。

从经济社会稳定的维度来看,随着取消农业税、落实农业补贴政策,以及土地流转速度的加快,土地承包经营权纠纷也迅速增加。总体来看,当前土地纠纷主要集中在权属纠纷、界址纠纷和无地少地人员的要地诉求。其中,权属纠纷数量最为庞大,主要为农村税费改革前因代耕、口头协议流转等因素引起的纠纷;界址纠纷数量较少,且主要由于历史、土地形状、耕作方式变化等引起;无地少地人员的要地诉求数量居中,不仅包括新增人口,还有复员军人、下岗职工以及当初为逃避农业税费“外挂户口”外出打工而如今户口又迁回的农村集体经济组织成

员。当前无地少地人员的要地诉求对于基层干部而言最为关键,而且调研发现很多地区普遍形成一种共识,即无地少地人员对承包地在二轮承包期内不调整已经形成共识,但是对二轮承包到期延包时进行调整也已形成共识。如果土地二轮承包到期延包时上述土地纠纷得不到有效解决或者诉求得不到满足,基层可能会面临较大的信访压力。

三、农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接的思路与对策

农地确权夯实了我国农村土地“三权分置”的基础,为推进土地流转促进农业适度规模经营提供了坚实保障。推进农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接,应在农地确权的基础上,以满足农户和基层干部群体的诉求为根本,以加快推进农业现代化为导向,以统筹实现维护农民利益、回应民意诉求和推进农业现代化等多维目标。

(一) 农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接的思路

坚持问题导向和目标导向是我国推进“三农”改革行稳致远的关键。做好农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接,其核心是缓解农户间人均承包土地面积的不平衡状况,解决农户家庭层面的土地细碎化问题,并进一步化解土地矛盾纠纷。这需要各地根据实际情况因地制宜,既要充分利用“大稳定、小调整”的原则维护农户合法利益,也要充分发挥农村集体经济组织在推动农业适度规模经营中的积极作用。

1. 坚持顶层设计与基层探索有机结合

推进农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接,关系到农业农村现代化背景下我国农村土地制度改革的基础和方向,因此必须加强政策的顶层设计,注重两者衔接的系统性,并发挥顶层设计的引领和指导作用。同时,由于我国人口众多、幅员辽阔,各地区经济社会发展和资源禀赋条件的差异性大,不同区域的农户和基层群体对农地确权背景下第二轮土地承包到期延包的诉求也存在差异性。这就要求我们必须充分发挥基层的主动性和创造性,鼓励各地根据省情、市情、县情大胆探索和创新。通过顶层设计与基层探索的良性互动,实现农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接。

2. 统筹维护好承包方和经营方利益

通过农地“三权分置”改革以及农地流转市场

建设,我国农业经营者已从以小农户为主逐步转变为新型农业经营主体和小农户并存。农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接,必须统筹维护好农地承包方和经营方的利益。具体而言:一方面,要充分尊重农民作为承包方的主体地位和意愿,组织力量依法收回应收回的农地,以“大稳定、小调整”的方式回应农民对于土地公平性的诉求,妥善化解第二轮土地承包期间的涉土矛盾纠纷,确保农民利益不受损。另一方面,农地“三权分置”制度的核心是稳定承包权和放活经营权,当前农地经营权的放活和拓展都依赖于土地经营权的稳定,不能因农地承包权的调整而影响农地经营方的利益。

3. 将调整利益的方式作为调整土地的重要补充

如何保障好无地少地农户的权益问题,是做好农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接必须直面的重大现实问题。这里需要特别指出的是,调研发现农户对承包地的诉求更多关注于流转所带来的租金,这意味着对于土地诉求合理但实在无法实物分配承包地的地区,可以跳出“先找地后分地”的在“地里”解决问题的思路,通过调整利益的方式让无地少地农户获得相应土地所附带的生存和发展权益。这一“地外”赋权的调整利益方式,既有助于保障无地少地农户的合理权益,也有助于降低农户的农地调整意愿,有利于落实好第二轮土地承包到期延包政策。

4. 培育新型农业经营主体并促进小农户与现代农业有机衔接

要利用第二轮土地承包到期延包的契机,持续推动农业适度规模经营。一方面,在保护农户土地承包权的基础上,充分考虑新型农业经营主体土地经营权与农户土地承包权的有效衔接,促进农业适度规模经营健康发展。另一方面,要充分考虑农户群体对解决土地细碎化问题以实现家庭层面农地集中的诉求,探索农地确权背景下通过农地调整和互换并地等措施解决农地细碎化问题的途径,从而更加便于机械化操作和农田基础设施改善,以促进小农户与现代农业的有机衔接。

(二) 农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接的对策

做好农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接工作,需要在开展多层次的衔接试点、做好衔接前期准备工作的基础上,因地制宜地制定农地延包方式。加快构建“有地分地、无地赋权”的利益调整机制,以化解人地矛盾、保障无地少地农户合理权

益。要充分利用第二轮土地承包到期延包的契机,合理发挥集体所有权的资源配置功能,推进“小田变大田”和功能分区改革,在治理农地细碎化促进农业适度规模经营的同时,同步考虑农村集体经济增收。

1. 开展多层次的衔接试点

一方面,考虑到我国东中西等地区经济发展的梯度差异,以及各区域农户和基层干部群体的诉求差异,应鼓励不同区域进行差别化试点。建议国家层面设立国家级试点,同时各省也应根据情况有针对性设立省级试点。另一方面,建议各试点成立第二轮土地承包到期延包政策衔接专项工作领导小组,通过多层次、多维度试点中“顶层”与“基层”的良性互动,在充分摸清、摸准农户和基层干部群体诉求的基础上,统筹解决人地矛盾、土地细碎化和土地纠纷等突出问题,并形成可复制推广的土地延包政策体系。

2. 做好农地确权与第二轮土地承包到期延包政策衔接的前期准备工作

首先,做好调查摸底工作。重点是摸清“地”与“人”两方面的情况,其中“地”主要是农户承包地、集体预留地、应收回土地等情况;“人”主要是第二轮土地承包期间因特殊情况未享受承包地的农户以及新增人口等情况。其次,做好部分农地的收回工作。对于第二轮土地承包期间应享受承包地,但因多种原因未能享受承包地,且长期居住生活在原籍并有集体经济组织成员资格的农户而言,依法收回应收回的土地是依法维护其土地承包权益的重要途径。总体来看,应依法收回的土地主要包括:《中华人民共和国农村土地承包法(2018年修正)》实施前全家户口迁入设区市转为非农户口的承包方,以及承包农户(含五保户)家庭成员全部死亡等两种情形。最后,制定分类延包方式。各地区应结合人地矛盾情况、农地流转情况以及可用于调配的农地情况(包括村集体依法预留的机动地、通过开垦等方式增加的土地,以及依法收回和承包方自愿交回的土地),遵循民主协商、公平合理的原则,因地制宜制定土地延包方式。

3. 构建“有地分地、无地赋权”的利益调整机制

做好农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接工作,关键在于解决好无地少地农户的合理利益诉求,而“有地分地、无地赋权”的利益调整机制是一个不可忽视的重要举措。具体而言:“有地分地”主要针对拥有可分配土地资源的集体经济组

织,重点是通过摸清依法可调整再分配的土地资源底数,并确定科学的农地调整方案。“无地赋权”主要针对没有可分配土地资源的集体经济组织,其核心是通过给予无地少地农户相应的经济利益或实惠,如集体资产收益分配权、乡村公益性岗位就业权等,用以替代农户获得实体承包地的经济收益和就业功能,但需要平衡好“赋权”的收益与无地少地农户获得承包地的实际收益。

4. 推进“小田变大田”和功能分区改革

立足于农户希望解决家庭层面农地细碎化问题以及基层干部群体希望农业适度规模经营的诉求,建议利用第二轮土地承包到期延包的契机积极推进“小田变大田”和功能分区改革。其中,“小田变大田”在我国江苏亭湖和灌云、湖北沙洋、安徽怀远等地已有探索,其核心是在农民自愿的基础上,保证农民承包土地面积不变,通过承包田块置换合并,将第二轮土地承包的“一户多块田”合并成为“一户一块田”。功能分区改革是指将全村整合的农田划分为自营区和流转区,其中自营区是由不愿意流转承包地农户组成的集中区域,同步实现农户层面的“一户一块田”和自耕意愿农户的承包地区域集中。流转区是将已流转的土地通过置换方式形成相对集中的区域,由转入土地的新型农业经营主体开展生产经营。此外,还可以根据当地实际情况设立公营区,由村集体生产经营,土地主要为各类经营主体不愿意转入的田块,从而在农地流转市场起到“压舱石”的作用。

5. 合理发挥集体所有权的资源配置功能

在第二轮土地承包到期延包过程中,无论是构建“有地分地、无地赋权”的利益调整机制,还是推进“小田变大田”和功能分区改革,都依赖于进一步发挥村集体作为土地所有权方的统筹协调功能。建议在稳定农村承包关系和充分保障农民承包权益的基础上,合理发挥村集体经济组织统筹农地流转方面的功能,以解决市场化自发流转无法有效破解的农地细碎化难题。在具体操作上,各地可以根据实际情况因地制宜,从部分地区的实践探索来看,可以动员农户将属于基本农田性质的承包地逐步转包给村集体,由村集体完成土地整理之后再根据功能分区集中连片分下去。上述“整体倒包”的方式,在完成农地确权的基础上发挥了村集体经济组织调整农地地块位置的功能,既实现了农户层面的“一户一田”,解决了农地细碎化问题,也有利于进一步促进农业适度规模经营,还有利于促进农村集

体经济增收。

参考文献

- [1] 罗必良.从产权界定到产权实施:中国农地经营制度变革的过去与未来[J].农业经济问题,2019(1):17-31.
- [2] 刘守英,王一鹤.从乡土中国到城乡中国:中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018(10):128-146.
- [3] 叶剑平,丰雷,蒋妍,等.2008年中国农村土地使用权调查研究:17省份调查结果及政策建议[J].管理世界,2010(1):64-73.
- [4] 朱冬亮.土地延包“30年不变”的再认识[J].农业经济问题,2001(1):37-41.
- [5] 姚志.农地确权后的实施效果考察与衍生问题解密[J].现代经济探讨,2019(7):104-111.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 张国林,何丽.土地确权与农民财产性收入增长[J].改革,2021(3):121-133.
- [9] 李哲,李梦娜.新一轮农地确权影响农户收入吗?——基于CHARLS的实证分析[J].经济问题探索,2018(8):182-190.
- [10] 林文声,王志刚.中国农地确权何以提高农户生产投资?[J].中国软科学,2018(5):91-100.
- [11] 应瑞瑶,何在中,周南,等.农地确权、产权状态与农业长期投资:基于新一轮确权改革的再检验[J].中国农村观察,2018(3):110-127.
- [12] John Giles, Ren Mu. Village Political Economy, Land Tenure Insecurity, and the Rural to Urban Migration Decision: Evidence from China[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2018(2): 521-544.
- [13] 韩家彬,刘淑云.土地确权对农村劳动力转移就业的影响:来自CHARLS的证据[J].人口与经济,2019(5):41-52.
- [14] 程令国,张晔,刘志彪.农地确权促进了中国农村土地的流转吗[J].管理世界,2016(1):88-98.
- [15] 付江涛,纪月清,胡浩.新一轮承包地确权登记颁证是否促进了农户的土地流转:来自江苏省3县(市、区)的经验证据[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(1):105-113.
- [16] 罗必良,张露.中国农地确权:一个可能被过高预期的政策[J].中国经济问题,2020(5):17-31.
- [17] 胡新艳,杨晓莹,罗锦涛.确权与农地流转:理论分歧与研究启示[J].财贸研究,2016(2):67-74.
- [18] 罗必良,洪炜杰.农地确权与农户要素配置的逻辑[J].农村经济,2020(1):1-7.
- [19] 杨成林,李越.市场化改革与农地流转:一个批判性考察[J].改革与战略,2016(11):116-120.
- [20] 吴康,韦玉春.20世纪90年代以来江苏区域发展均衡性的测度分析[J].地理科学进展,2008(1):64-74.
- [21] 张庆鹏.江苏区域金融发展与区域经济增长关系的实证研究[D].苏州:苏州大学,2012:1.
- [22] 成春林.江苏金融发展空间差异研究[D].南京:南京师范大学,2014:1.
- [23] 李海涛,傅琳琳,黄祖辉,等.农业适度规模经营的多种形式与展望[J].浙江农业学报,2021(1):161-169.
- [24] 王海娟,胡守庚.土地细碎化与土地流转市场的优化路径研究[J].学术研究,2019(7):45-52.
- [25] 纪月清,王许沁,陆五一,等.农业劳动力特征、土地细碎化与农机社会化服务[J].农业现代化研究,2016(5):910-916.
- [26] 杨慧莲,李艳,韩旭东,等.土地细碎化增加“规模农户”农业生产成本了吗?——基于全国776个家庭农场和1166个专业大户的微观调查[J].中国土地科学,2019(4):76-83.

Research on the Policy Connection Between Farmland Registration and the Extension of the Second Round of Land Contract Expiration

Zhang Lidong Li Dan

Abstract: Doing well in the policy connection between farmland registration and contract land extension after the second round expiration is not only beneficial for maintaining the results of the previous farmland confirmation, but also for resolving agricultural land conflicts and disputes during the second round of land contract. In the selection of the extension methods of the second round of land contract expiration, both farmers and grassroots cadres have strong demands for adjustment, and appropriately adjusted farmland extension methods occupy the mainstream willingness. The inherent logic of the demands of farmers and grassroots cadres is different. The demand of farmers is to solve the problems of no land, limited land, and household level land fragmentation, while the demand of grassroots cadres is to promote moderate agricultural scale operation and resolve land disputes. To ensure the policy connection between the confirmation of farmland rights and and extension of the second round of land contracts expiration, we should base ourselves on the demands of farmers and grassroots cadres, and carry out multi-level pilot projects to ensure the protection of farmers' interests and promote agricultural modernization. We should also prepare for the connection in the early stages; establish a benefit adjustment mechanism of “land division and land empowerment” to safeguard the reasonable rights and interests of farmers with less land and no land; reasonably leverage the resource allocation function of collective ownership, promote the transformation of “small fields into large fields” and functional zoning reform.

Key words: farmland registration; land extension; land fragmentation; policy convergence

责任编辑:澍文