

# 农户地权诉求视角下农地制度的创新

黄延廷, 南佳艺

(河南师范大学 法学院, 河南 新乡 453007)



**摘要:**目前我国农户的地权诉求已经发生了很大的变化,即由地权稳定、自主经营向农地资源的优化配置和高效利用转化。这一变化的内在动力是农户急切希望改变承包地过于细碎化以及改善农业生产经营基本条件。考察我国农地制度的发展史可以发现,我国农地制度变迁的基本逻辑就是农户的地权诉求决定农地制度的发展方向,这一点在当下一些地方的农地制度创新试验和经验中再次得到证明。今后我国农地制度创新必须遵循这一逻辑,根据我国农户地权诉求的变化,实施农户自愿前提下的承包地连片重划,争取国家对承包地重划制度的支持,强化农民集体民主决策制度,地方政府也要给予必要的支持。

**关键词:**农地制度;地权诉求;土地改革;制度创新

**中图分类号:**F321.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1009-9107(2019)06-0077-06

当前随着我国农村非农就业的持续增强,农民对土地的依赖程度不断降低,人地关系出现微妙的变化,加之农资价格的不断上涨和大量先进农业生产技术的引进,使农业生产方式发生了重要变化。这些变化要求我国农地制度的重点、重心也应当转移,即由保护农民的地权稳定和自主经营转移到农地资源的优化配置和高效利用上来。

## 一、农户地权诉求的变化

20 世纪八九十年代,我国刚刚改革开放,工业化和城镇化处于起步阶段,当时农业是我国的主导产业,农民在农业之外的就业可能性很小,只能依靠土地提供最基本的、最主要的就业机会,土地像中国传统社会那样仍然是农民的命根子,随着我国人口的急剧增加,本来就很突出的人地矛盾更加尖锐。在农村土地资源极为稀缺的大背景下,各地农村集体在实行土地承包责任制的过程中一般是根据农户的地权需求严格按照人口平均分配土地。这在实践

中要求必须做到两点:一是要尽量保证农户地权的稳定,以便其对土地进行长期投资,提高土地产出率。二是要尽可能保证土地公平分配,以便新增加的家庭人口也能获得土地。许多地方为了使二者都得到兼顾,努力在地权稳定和地权公平之间寻找平衡点,创新出了“三五年一调整”“两田制”等农地制度。这一时期,有观点认为地权的稳定会增强农民的投资预期、提高了农业生产效率,这一观点渐占据主导地位,并被决策层采纳,由此我国的农地政策发生了很大的变化。

应当说,2000 年前后的二轮农地承包是我国农地政策变化的一个分水岭。在此之前,虽然我国也试图保持农民地权的稳定性,但还是允许集体在农民的意愿之下对土地进行一定程度的调整。在此之后,集体调整土地被严格限制,地方上的“两田制”“三年一小调、五年一大调”等做法被中央文件明确禁止,“生不增、死不减”的土地政策开始向全国推行,地权被固化。尽管稳定地权是农民最初的心愿,但随着时间的推移,尤其是 2015 年以后,经济社会

收稿日期:2019-04-17 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.06.09

基金项目:国家社会科学基金项目(16BFX126)

作者简介:黄延廷(1968—),男,河南师范大学法学院教授、博士生导师,主要研究方向为经济法学、经济学。

形势的变化使地权固化的副作用越来越凸显。本课题组 2017 年 7 月在河南南阳、湖北黄冈等地进行了为期一个多月的农村调研,走访近百家农户,发放调查问卷 300 余份,整理分析后发现,绝大多数农民认为目前的土地政策过死,并且有高达 90% 以上的农户都同意甚至是强烈呼吁对土地再行调整,以适应农户家庭人口的变化,同时希望解决土地细碎化给新型农业生产经营带来的困难。这与 2011 年刘守英等学者对贵州湄潭等地的民间土地调查结果基本相符<sup>[1]</sup>。当下一味地强调、强化土地权利的稳定性已非农民意愿。

全国土地调查数据显示,从 1999 年到 2008 年,有 40% 以上的村组调整过土地,小调整平均 1.8 次,大调整平均 0.6 次,总的调整频度为 2.4 次<sup>[2]</sup>。2009 年以后,各地的农地调整仍在进行,并没有减缓的迹象。在国家政策的严厉限制之下,各地还存在这么多的土地调整,可见农民调整土地的愿望和决心,也充分说明农民在地权诉求上已经发生了重大变化。

## 二、农户地权诉求变化的 内在动力

农民要求调整土地有多重原因,但最主要的因素则是他们急切想改变自家承包地太过细碎的困局,希望改善农业生产经营基本条件。

1. 土地零碎化导致农业生产外部性困扰。受自然条件因素以及生产技术因素影响,我国农业生产活动中存在着较强的外部性。首先,土地数量少且零乱插花的状况造成农业生产过程中需要农户间相互协作配合,否则有些作业便不能完成。比如,张家需要灌溉,而放水必须经过李家的田地,但李家的地已经浇过并且也给庄稼施过肥,放水经过李家不仅会使肥料流失还会因为田水过多导致内涝,严重影响李家的生产。如果李家不配合,张家农田就无法灌溉,农业生产就会受到较大损失。目前我国小而散的农地分布格局给农业生产带来了难以消解的矛盾和难以解决的问题。其次,很多农事活动仅由单独户来进行效率很低,只有大家一起行动才能取得最好的效果。典型的像各家各户各自打药(时间不一、农药不一)防治病虫害很难解决问题,只有大家联合行动统防统治才是根本之策。在我国最初的

土地承包过程中为了贯彻至为公平的分配原则,一般都实行肥瘦、远近搭配的方法划分田地。2000 年之后我国的土地政策和法律进一步锁定这种土地零散的局面,以保证农民土地承包经营权的长久稳定,这就使农民想进行新型、高效生产的愿望无法实现,在很大程度上形成了农地经营中的“反公地悲剧”<sup>[3]</sup>。

2. 日趋严重的人地分离境况要求重新配置土地资源。据国家统计局公布的 2017 年农民工监测调查报告可知,近几年农民工的数量急剧增长,2017 年农民工总量已达到 28 652 万人。农民工以非农就业为主,家里的承包地由老人粗放耕种或者干脆闲置、撂荒,人地分离现象日益严重<sup>[4]</sup>,这就使我国农村本来就非常稀缺的土地资源有了重新配置的前提,即农村耕地从两亿多的承包户手中流向实际种地的经营户手中,以达地尽其用的目的。土地承包责任制实行的初期,农民基本上依靠农业生产过活,可以说是家家种地,户户冒烟,那时土地承包户与经营户是一致的,所以平均分配土地有其必然性和合理性。目前农业生产经营方式和体系都发生了重大变化,稳定、稳固地权就不能使土地资源得到优化配置和高效利用。在当前非常细碎且严重插花的农地格局下,一个集体内,只要极其少数的农户不愿出租土地,集中的、统一的农地流转就进行不了,较高的土地交易费用使农地市场失灵<sup>[5]</sup>,农地经营者难以顺利流入适当规模的土地实行现代化农业生产。

3. 农业科学技术的不断进步促使农业朝着大生产方向发展。规模化经营有利于农业科学技术的采纳实施,如土地规模较大的国营农场长期以来实施的秸秆还田措施,不仅在土壤改良、增加肥力等方面有着明显的效果,而且也有利于防止空气污染、保护生态环境,这项措施也获得了决策层的高度肯定。然而就是这么一项利国利民同时也已非常成熟的技术却不能在广大的农村地区推行,即使政府三令五申,对焚烧秸秆污染环境的做法处以重罚,但仍收效甚微。究其根本原因,就是农户分散的土地状况使大型的现代农业机械的无法使用,小型农业机械又无法很好完成这一作业。秸秆还田看起来似乎是一个技术性的问题,但实质上却是一个农地制度的问题。目前我国农业技术发展迅速,已逐渐打破传统小农小而散经营的局面,大踏步地朝着社会化大生产的方向前进。比如大型农业机械生产、成规模的

土地整治、先进农业技术推广、农田水利建设、社会化服务供给、良种使用、作物的统防统治等,然而,这些新技术、新方法,许多时候因为土地的分散、土地的权属问题而无法施展,这充分反映了我国地权细碎的格局和农业大生产趋势之间的矛盾与冲突。

### 三、农地制度与农户地权诉求

农地制度中包含两部分主要内容,一是农地产权制度,二是农地经营制度。农地产权制度主要解决土地权利在不同主体之间的分配问题。农地经营制度则解决农地的生产、利用问题。多打粮食、高效产出是农业的根本目的,而这主要决定于农地如何利用、如何经营,因此,农地经营制度在农地制度中就占据了主导地位。实际上,我国20世纪80年代初推行农村土地承包责任制,主要就是将之前的土地集体经营制度,变成一家一户独立经营的土地制度,是农地经营制度的实质性变革。这种土地利用和经营制度有效地解决了集体生产经营下的干好干坏一个样的平均分配激励不足问题和大锅饭难以对社员进行有效监督的问题,使农户的劳动投入与最后的农业收益直接挂钩,大大提高了土地的产出和经营效率,在我国历史上第一次解决了农民的温饱问题,也创造了世界奇迹<sup>[6]</sup>。

40年前,小岗村的农民怀着强烈的农户使用集体土地的地权诉求,他们打破了集体所有、集体使用的土地权利结构,于是就有了伟大的农村土地承包责任制的创新。之后,农户又有了希望自己的土地承包经营权长期稳定的地权诉求,于是,我国的农地制度据此而变,先是把土地承包经营权确定为较长时期的合同债权,接着在《物权法》出台之后,这一权利又变成用益物权,随后,在中央十七届三中全会以及以后的一系列文件中又提出了农民的土地承包经营权长久不变。至此,农民的土地权利就变成了“永佃权”,但将其称作“永佃权”似乎也不恰当,因为永佃权是要交地租的,现在农民使用集体的土地不交任何费用,所以它应是一种近乎私有的土地权利<sup>[7]</sup>。近年来,农民既希望地权稳定,又希望地权优化配置,于是,中央农地制度又做了一定的变化,就是农地所有权、承包权、经营权“三权分置”,农民的土地承包权长久不变,土地经营权可以转让,这样一些土地就可以配置到新型农业经营主体手中,实行规模

化经营,使土地效率、农业效益和农民收入得到大幅度提升。

然而,实践中农地经营权的流转并没有促进农地的规模化经营,反而形成了小农的自我复制,以罗必良在《论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化》中提到的2011年的农地经营权流转情况为例,流入农户的土地经营权占比达到70%左右,可是其中有利于农地规模化经营的只占8%左右,绝大部分土地经营权流转后仍是零碎化和插花的格局<sup>[8]</sup>。这样,农户土地流转的动力也就渐渐不足。也就是说农地优化配置、农业效益提高、农民收入增长等预期目标并没有达到。同时,农地经营权流转还蕴含着家庭经营主体被替代的政治风险以及农民面临失业的社会风险等。所以,从实践情况来看,“三权分置”的农地制度也并非促进农业现代化经营的良方。因此,近期各地农民又涌现出新的地权诉求,即把农户分散的田块调整到一起,使各户的田地连片集中,这样既利于农户自己进行规模化经营,也利于土地流转给其他经营主体进行更大的规模化经营,还可以避免动摇农业家庭经营主体地位的政治风险。

农地制度创新一定要回应农民的地权诉求。实际上,国家的政策已经指明了在农民这种新的地权诉求下农地制度创新的方向。2015年年底,中共中央和国务院联合出台了《深化农村改革的实施方案》,其中明确了农业家庭经营的主体地位以及适度规模化经营的发展方向,并要求政府不搞强制命令,不搞大跃进,更不能瞎指挥,务必使农地经营权流转及规模化经营与农业科技的进步、劳动力转移、社会化服务水平等各方面相适应。同时该文件还提出要围绕农业经营效率的提高、新的经营体系的形成对目前农民地权过散、过碎的土地制度进行一定幅度的调整。实践有需求,政策又提倡,农地制度创新就有了很大的必要性和可行性。

### 四、农地制度响应农户地权诉求的地方经验

我国许多地方都响应农民的地权诉求进行了农地制度创新的试验,以土地经营权流转、土地重新承包、土地承包权互换等各种方式使农民经营的土地连片集中,利于农户自己规模化经营或者流转给其

他经营主体进行更大规模的现代化经营。

### (一)湖北省沙洋县的农地制度改革创新

2018年7—8月,本课题组成员在湖北省沙洋县进行为期两周的实地考察调研。首先在地方农业局调阅相关资料,了解农户与农地制度的情况,然后再下沉村镇入户进行访谈并发放关于农地制度改革的调查问卷。通过整理和分析主要数据,探究其主要经验。调查发现湖北省的农地零碎化现象非常严重,全省户均拥有土地 8.53 亩,每户的土地还要被划分为 8~9 块,平均每块土地的面积不足 1 亩,严重影响了新型农业经营。在这种情况下,沙洋县率先打破僵局,进行农地制度改革。其改革具体措施如下:

1. 通过土地经营权流转的方式使农户经营的土地集中连片。沙洋县鄂冢村在农户同意的前提下,通过村集体组织采取土地承包权不变、只在农户之间流转土地经营权的方式,使全村 95% 的田地实现了按户连片种植,面积达到 1 989 亩。其中将近 1/3 的土地仅通过一次经营权的流转就达到连片的效果,其他的土地则通过两次最多三次流转也达到了连片的状态。许多农户通过互换土地经营权达到土地流转目的,即如果两块土地的面积或者地力条件不等,农户之间可在集体的评估协调下支付差价,或者在仅有细微差别的情况下放弃些许微小利益,使土地集中连片。

2. 通过重新调整土地承包权的方式使农户经营的土地连片集中。沙洋县童沙村在农民同意、集体组织主导的前提下,按照现有家庭人口将集体土地重新分配,使本村 700 多户农民完成了连片种植,总土地面积达 4 800 多亩。这种连片种植既保证了农户土地的长期稳定经营,也不容易发生纠纷,是比较彻底的农户土地规模化经营方式。这种流转方式农民非常拥护,在此之前三坪村、庙岭村等 5 个村集体相继实行了这一办法,使 2 万多亩的土地实现了规模化经营,而且也取得了很好的经济与社会效益。

3. 通过经营权流转和承包权互换并用的方式,使农户的土地集中连片。承包权互换是农户之间自行调整土地承包权,并得到集体和相关部门的认可。沙洋县马新村的农户在交换土地经营权时,认为某些地块完全可以交换土地承包权,于是双方同意后就采用互换的方式使各自经营的土地集中到一起,实际上,这种方法是前两种方式即经营权流转和承

包权调整的结合运用。马新村通过这种途径实现土地集中连片 6 000 多亩。这种方式包容性强,优点突出,所以效果也非常好。

### (二)湖北省沙洋县农地制度改革的意义

湖北省沙洋县通过多种形式使农户经营的土地连片集中的制度创新意义重大,它在很大程度上破解了目前农业生产经营上的困局。

1. 这种创新破解了我国现行农地制度“僵”的困局。现行农地制度尤其是地权制度过于求稳,甚至到了僵化的程度,这种稳定又是在农民地权过于细碎、插花情况下的稳定,不利于土地要素的流动,不利于农业现代化经营,随着僵化效应的扩散,农民对土地经营流露出了很大的不满<sup>[9]</sup>。沙洋县农民在江苏泰州、四川内江等地土地集中经营的经验基础上,勇于创新,既使农民的土地权利稳定,又使土地利于规模化、现代化经营,使当下的土地僵局得到缓解。

2. 这种创新破解了目前农业劳动力“老”的困局。当下农村青壮年劳动力几乎都进城务工,留在农村种地的多是 55 岁以上的老年人,这些老人种田在农闲的时候还能应付,但到农忙季节,活重时间紧时则难以承担。通过土地制度改革,农户的土地基本都是连片耕种,大型农业机械被广泛应用,基本上不用人力,老人难以胜任高强度农活的困局就被破解。

3. 破解了农业生产经营成本“高”的困局。(1)土地连片经营后时间成本降低。过去一户土地分散成七八块,每块土地的距离又比较远,来回折腾,农户每天只能完成一两块土地的田间作业,要将所有田块的一项作业完成需要几天时间。现在田地集中在一起,又使用机械化耕作,过去需要几天完成的田间作业仅用一天甚至半天的时间就可以完成。(2)土地连片种植后经营成本降低。之前农户的土地分散,田块面积小,大型农业机械不愿或者不能进入,只得人工作业,而农忙时节人工作业仅凭一己之力、一家之劳很难完成,只能雇工,农忙时节不仅雇工难找,成本也很高,因此农地分散经营的经济成本很高。在土地连片经营后,机械化作业不仅快捷方便,成本也大大降低。因此,农户土地连片耕种后,农户的生产经营成本大幅降低。

4. 破解了农田公共设施建设“难”的困局。长期以来,农户就有改建水路、电路以及机耕路的想法,

以改善农业耕作条件。但以前由于一大块土地中涉及的农户太多,大家意见不一致,所以这些基础设施建设很难进行。连片耕种之后,一大片土地涉及的农户最多两三家,有时甚至只有一家,这样基础设施建设的意见就容易统一,很快就进行了基础设施的改建和完善,农业生产效益也有了显著增长。另外,如果一块地上的农户较多,公共设施的管理也容易出现,出了问题又互相推诿、扯皮,结果使公共设施损坏严重,作用锐减。土地按户连片以后,涉及的农户较少,责任具体明确,公共设施能够得到很好的管护,“公地悲剧”便不再发生。

## 五、农地制度创新路径

根据对湖北省沙洋县农户农地连片种植的经验考察发现,在正常情况下,农户更希望对承包地重新连片调整。在调查中,总共有童沙村、三坪村、庙岭村、大文村、双冢村、歇张村6个村根据民意进行了土地的连片重划,只有鄂冢村一个村实行了土地经营权的流转。从土地面积来说,6个村连片重划2万多亩土地,而鄂冢村一个村经营权流转不足2千亩土地,土地面积上连片重划也占绝对优势。鄂冢村实施经营权流转另有隐情,即本村接近城区,土地在不久的将来会因城市化而逐步被征收,为了使土地征收补偿的利益格局不打破才暂行土地经营权流转之策。因此,根据农户诉求,本文提出农地制度的创新路径。

### (一)实施农户自愿前提下的承包地连片重划制度

尊重农民的意愿是我国农村政策和制度实施的一贯思想和原则。在土地连片重划的过程中,部分农户可能因其他利益问题不愿实施这一制度,对这种情况,应该尊重农户的意愿。承包地连片重划一定要做到整体公正,对条件好的田地(肥力好、离家近、交通便利)集中连片,面积肯定要小一些,对条件差的田地(贫瘠、离家远、交通不便)集中连片,面积要大一些,甚至要大得多,以吸引农户去承包这些土地。承包地连片重划的方法也不能单一、僵化,鼓励将一家一户的土地调整到一块,但调整到一块确实不利于公正的,完全可以把农户的土地集中调整到两处、三处,即使这样,也要比之前的七八处好得多。同时,在承包地重划时,应按农户的现有人口数分

地,以体现起码的公平。

### (二)争取国家对承包地重划制度的政策支持

尽管承包地重新调整与目前国家土地政策和法律的意图相悖,但是制度的创新总是要冲破一些藩篱和约束,而且创新力度越大,越具有划时代意义。一项制度的创新应取决于经济基础的变化以及民众的意愿。目前我国的工业化、城镇化已取得了长足的发展,非农就业突出,农村人地分离的现象严重,土地要素配置效率低下,农业现代化的形势严峻,经济状况已发生明显变化,作为上层建筑领域的农地制度也必须做适应性的变化。再者,农民地权整合的诉求、农民相关制度的诉求也已充分显示这一制度创新是民心所向。还有重要的一点,不论是土地重新连片调整还是农户对集体土地的承包经营,并没有违背我国农地承包的根本制度,而是对其的发展完善。其实国家在某些方面为了土地的规模化和现代化经营,步子迈得更大,比如与政策允许的在一定范围内“确权确股不确地”相比,土地连片承包还是确地到户的。因此,从各方面来讲,这一制度创新都有很大的合理性,应得到国家的支持和认可。只是在之前应多确定一些试点进行试验,在成效显著之后再作为一项制度在全国推行。

### (三)强化农民集体民主决策制度

农地的重新划片分配或承包只能由村级或村内农民集体来组织实施。因为《土地承包法》规定,农民土地承包只能由这两种农民集体发包,这样农民集体的民主决策就显得非常重要。我们认为,除了要加强村党支部对农民集体决策活动的领导之外,关键还要对农民集体进行民法上的改造,使其能够独立地、自由地表达自己的意志,切实地行使自己的经济权利和履行自己的经济义务,而不是由村民委员会等机构或人员代为行使相关权利,履行相关义务,从而真正实现农民自己管理自己事务的最终目标。对农民集体进行民法上的改造就是对农民集体实行法人化改造<sup>[10]</sup>。具体就是要成立农民集体法人的股东大会(集体成员大会)、理事会和监事会。农民集体的一切重大事情都必须由股东大会决定,由股东大会选举产生的理事会贯彻执行,由农民代表组成的监事会对集体事务进行严密监督。集体土地重新连片承包必须由股东大会决定其宗旨、原则、方案、实施、责任人、纠纷解决方法等,然后交由理事会和监事会去执行和监督,最终完成农民的心愿。

#### (四) 地方政府应给予必要支持

在乡村振兴、新农村建设的过程中,要把农地重新连片调整作为完善我国农村土地基本制度、发展现代农业的重要举措。把多种惠农政策,如农田水利建设、田间机耕道路修建、土地改良和治理等尽量和农地连片调整联系起来,用利益激励的办法调动农户参与农地制度改革的积极性。地方政府应当设置专项支持资金,补贴在农地连片调整中集体进行地价评估、建设土地流转市场以及考察学习等所投入的各种费用。

#### 参考文献:

- [1] 刘守英,邵夏珍. 贵州湄潭实行“增人不增地,减人不减地”24年的效果与启示[J]. 中国乡村发现,2012(4):40-44.
- [2] 丰雷,叶剑平,蒋妍,等. 中国农村土地调整的时序变化及地区差异——基于1999—2010年17省调查的实证分析[J]. 中国土地科学,2011(5):14-22.
- [3] 迈克尔·赫勒. 困局经济学[M]. 阎佳,译. 北京:机械工业出版社,2009:87-93.
- [4] 桂华. 农民地权诉求与农地制度供给——湖北沙洋县按户连片做法与启示[J]. 经济学家,2017(3):92-98.
- [5] 段贞锋. “三权分置”背景下农地流转面临的风险及其防范[J]. 理论导刊,2017(1):88-91.
- [6] 徐勇. 农民理性的扩张:中国“奇迹”的创造主体分析——对既有理论的挑战及新的分析进路的提出[J]. 中国社会科学,2010(1):103-118.
- [7] 华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 上海:东方出版社,2013:61-63.
- [8] 罗必良. 论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化[J]. 中国农村经济,2017(11):4-18.
- [9] 李正宏,杨宏银. 村组内部流动:农村土地流转的新探索[J]. 政策,2015(3):51-53.
- [10] 高飞. 集体土地所有权主体制度研究[M]. 北京:法律出版社,2012:61-82.

## Research on Innovation of Agricultural Land System From the Perspective of Farmers' Land Right Appeal

HUANG Yanting, NAN Jiayi

(Law School, Henan Normal University, Xinxiang, Henan 453007, China)

**Abstract:** At present, the land claim of farmers in China has undergone great changes, that is, from the protection of farmers' land tenure stability and independent management to the optimal allocation and efficient use of agricultural land resources. The intrinsic driving force behind this change is their desire to reverse the plight of their contracted land, as well as the basic conditions for improving agricultural production and operation. To investigate the development history of farmland system in China, we can find that the basic logic of the change of farmland system in China is that the land claim of farmers determines the direction of agricultural land system. This has been demonstrated once again in the innovation experiments and experiences of farmland systems in some places today. In the future, China's agricultural land system innovation must follow this logic. According to the change of farmers' land claim, we suggest that the agricultural land system innovation should be carried out according to the following path: First, to implement the contract land rezoning system under the voluntary premise of farmers; second, to obtain the state's consent to the contract rezoning system; third, to strengthen the collective democratic decision-making system of farmers; and fourth, local governments should give necessary support.

**Key words:** farmland system; land tenure claims; land reform; system innovation

(责任编辑:王倩)