

...流...
方式...
的...
...系

诉

...世纪八九十... 国网...
...化处于起... 时...业...
...业... 业可能...
...质的就业...
...限于

...来就...
...的大背景下...
...上

...Y\$...
...?)

...师范大学法

形势的变化使地权固化的副作用越来越凸显。本课题组; 2006年6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400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80%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; 2005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[1]。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2000年到; 2008年, 有80%以上的村组调整过土地, 小调整平均=10次, 大调整平均<10次, 总的调整频度为; 10次[2]。; 2008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。

= 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情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。; 2008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”[A]。

; 2008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; 2008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。; 2008年农民工总量已达到; 2.28亿人。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[3], 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[4], 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。

A 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70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^[7]。

80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^[8]。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;2014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60%左右,可是其中有利于农地规模化经营的只占10%左右,绝大部分土地经营权流转后仍是零碎化和插花格局^[9]。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

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

2004年10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100亩,每户的土地还要被划分为10~20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1000亩的田地实现了按户连片种植,面积达到1500亩。其中将近1000亩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1000多户农民完成了连片种植,总土地面积达1500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10个村集体相继实行了这一办法,使15万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1500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

(四) 地方政府应给予必要支持

在乡村振兴、新农村建设的进程中,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” ;B年的效果与启示[*].中国乡村发现; <=> (B):B-BB^
- [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 >>>>—, <<< 年=@省调查的实证分析[*].中国土地科学; <=(C):=B; ^

- [A] 迈克尔·赫勒.困局经济学[Z].阎佳,译.北京:机械工业出版社; <<>:D>A^
- [B] 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[*].经济学家; <=@(A):> E>D^
- [C] 段贞锋.“三权分置”背景下农地流转面临的风险及其防范[*].理论导刊; <=@(=):DD>=^
- [?] 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[*].中国社会科学; <<=(=):=A=D^
- [@] 华生.城市化转型与土地陷阱[Z].上海:东方出版社; <=A:?=E?A^
- [D] 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[*].中国农村经济; <=@(=):B=D^
- [>] 李正宏,杨宏银.村组内部流动:农村土地流转的新探索[*].政策; <=C(A):G=QA^
- [=<] 高飞.集体土地所有权主体制度研究[Z].北京:法律出版社; <=:?=D ^

Research on Innovation of Ag