



土地承包关系“长久不变”政策的模糊性与实现形式研究

刘灵辉

(电子科技大学 政治与公共管理学院,四川 成都 611731)

摘要:土地承包关系“长久不变”是我国未来农村土地承包制度建设的基本方向,然而,土地承包关系“长久不变”政策的模糊性以及实现形式的不确定性阻碍了其科学贯彻落实和政策目标的实现。本文首先从起算时点、衔接过渡方式、土地承包期限、土地权能响应状态、配套的利益协调机制五个方面深入分析了土地承包关系“长久不变”政策的模糊性。然后,基于五个方面模糊性的化解,从公平和效率的理论视角构建起土地承包关系“长久不变”政策的实现形式。最后,土地承包关系“长久不变”政策的模糊性化解以及顺利贯彻落实需要做到三点:第一,应通过完善相关法律法规将之纳入法律轨道;第二,妥善解决相应的历史遗留问题和前瞻性问題;第三,推动土地产权制度、征地补偿制度与户籍制度的联动改革。

关键词:农村土地制度;土地承包关系;长久不变;政策模糊性;实现形式

中图分类号:D922.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)06-0107-10

党的十八届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中提出“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”的政策,是适应城乡发展一体化新格局、立足农业是安天下、稳民心的战略产业而作出的重大决策^[1]。土地承包关系“长久不变”能够彻底锁定现有土地承包关系,取消土地承包经营权的再分配、分割和调整^[2],使农民对土地经营形成真正彻底的、明确的、稳定的心理预期,给农民吃上一颗长效“定心丸”,从而激发农民对承包地的长期投资。农民土地使用权流转须以其法律关系的稳定和长久不变为前提,因此,土地承包关系“长久不变”有助于解决农村土地流转的难题^[3],促进农地自由流转与家庭农场等主体的土地适度规模化经营相衔接,实现农业的规模化、集约化、商品化生产经营。同时,土地承包关系“长久不变”斩断了人口增减变化与土地调整变动之间的传统逻辑关系,这会对农村剩余劳动力产生“挤出效应”,客观上会加快城镇化进程^[4]。另外,土地承包关系“长久不变”政策下,农民土地承包期的延长会相应地要求征地补偿标准的提高,从增加占地成本的层面抑制城镇用地盲目扩张,进而保护耕地红线。因此,土地承包关系“长久不变”已经成为当前和未来一个时期我国农村土地承包制度建设的基本方向^[5],然而,土地承包关系“长久不变”政策将使嫁入妇女、新生儿、收养子女、入赘女婿等新增人口通过集体土地发包或调整获得承包地的希望破灭,这不仅是一个关乎社会公平的现实问题,而且是很多学者质疑土地承包关系“长久不变”政策的一个重要理由^[6]。另外,由于职业、收入等不同导致的农民阶层分化会诱

收稿日期:2015-06-09

基金项目:国家法治与法学理论研究项目“农地产权模糊性对征地补偿的影响与制度联动改革研究”(14SFB30029);2014年中央高校基本业务费资助项目“农地产权模糊性对征地补偿影响的实证分析与应对策略研究”(ZYGX2014J108)

作者简介:刘灵辉,男,电子科技大学政治与公共管理学院副教授,硕士生导师,研究方向为土地制度与政策、土地资源经济。E-mail:liulinghui2005@163.com

致不同个体对土地的依赖程度和产权偏好存在显著差异,因此,如何处理贯彻落实土地承包关系“长久不变”与承包地更加“长久”地持有在土地依赖程度低的农民手中这一棘手问题,涉及到“长久不变”政策的有效性与农地资源的配置效率。尤为重要的是,土地承包关系“长久不变”政策不仅在学术界和政府部门存在着解读上的分歧与争议,而且政策的实现形式尚不确定。2013年中央一号文件《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》中明确要求:“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”。2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》再一次强调“抓紧修改农村土地承包方面的法律,明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式”,表明这项任务的重要性和紧迫性。因此,本文首先从起算时点、衔接过渡方式、土地承包期限、权能响应状态、配套的利益协调机制五个方面分析土地承包关系“长久不变”政策的模糊性,然后,基于土地承包关系“长久不变”政策的模糊性化解,从公平与效率的理论视角构建起土地承包关系“长久不变”政策的实现形式,以期能够为相关部门完善法律法规或为地方政府实践提供相应参考和指导。

一、土地承包关系“长久不变”政策的模糊性

土地承包关系“长久不变”政策的出台,引发了理论界高度关注,由于该政策尚未上升到法律法规层面,且没有配套的政策条文对之进行细化解读,因此,不同学者对该政策的解读存在着分散化和差异化特点,解读内容涉及农业基本经营制度^[7]、以财产权利为核心的生产关系^[8]、土地承包经营权的期限^[9]、农民土地承包经营权的权能^[10]、土地承包关系^[11]、土地承包所形成的权利义务关系^[12]、土地承包关系标的的空间位置^[13]等层面。土地承包关系“长久不变”解读的分歧与争议直接反映出该政策的高度模糊性。通过已有文献梳理,本文认为,土地承包关系“长久不变”政策的模糊性体现在起算时点、衔接过渡方式、土地承包年限、土地权能响应状态和配套的利益协调机制五个方面。

1. 政策起算时点模糊

要落实土地承包关系“长久不变”,关键在于确定一个既符合现有法律法规和政策,又符合广大民众意愿的公平逻辑起点。覃刚^[14]认为,起算时点应以第二轮土地延包开始时间为准;王红霞^[15]认为,十七届三中全会《决定》中首次提出“长久不变”,这就是起点;孔祥智和刘同山^[16]认为,应“把确权登记颁证作为长久不变的起点”;余梦秋和陈家泽^[17]认为,应固化成员权进而在确权颁证后长久不变,然而,张红宇^[18]则认为,确权颁发的新证仅可以“管”到二轮承包期结束;杨珍惠^[19]认为,可以通过村民自治决议,选择某一个时点”作为起算时点;党国英^[20]认为,时点的选择应由村民大会三分之二多数通过;杨久栋等^[21]认为,现行《农村土地承包法》规定耕地承包30年不变,考虑法律的权威性和稳定性,农村承包地应从本轮承包期限届满时再重新计算下一轮承包期。由此可见,土地承包关系“长久不变”政策的起算时点处于模糊不清的状态,这直接影响到该政策落实的步骤和进程。

2. “30年不变”与“长久不变”衔接过渡方式模糊

落实土地承包关系“长久不变”政策,应合理处理“30年不变”与“长久不变”两者之间的关系,做好有效衔接。^[22]比如,有无必要开展第三轮土地承包?如果需要第三轮土地承包,应采用哪些政策和办法;如果不需要第三轮承包,又采取什么方式过渡^[23]。同时,“30年不变”过渡到“长久不变”的另一个重要问题涉及到是否要进行土地调整,由于《土地管理法》《农村土地承包法》《物权法》等法律法规均没有对此作出详细规定,那么集体经济组织在实际操作中至少存在两种可能性:第一,维持上轮承包地位置、面积等不变,在现状基础上直接将30年承包期变更为长久不变;第二,届时集体经济组织按各户享有承包资格的人数再进行一次土地发包,土地承包期限长久不变^[22],这使得集体经济组织届时面临着“调地”与“不调地”的两难,采取第一种策略,因为土地分配不均,它仍然会带来不少村民之间,村民与村委会乃至基层政府之间的矛盾和冲突^[24],如果采取第二种策略,将会使全国性大规模土地调整重登历史舞台,影响地权稳定性并破坏来之不易的土地财产观念,这是与党和中央政府一贯坚持的稳定农村土地承包关系的方向是相背离的。

3. 土地承包期限模糊

产权期限是产权制度安排的重要内容,然而,“长久不变”是具有指引方向功能的政策性语言,要转变为准确表述、便于执行的法言法语,就必须明确土地承包经营权的具体期限^[21]。土地承包关系“长久不变”政策的最直接解读就是土地承包经营权期限的“长久不变”,那么,对“长久”二字所蕴含的承包期限问题进行科学解读是政策落实的基本前提。张艳丽^[25]认为,所谓的“长久”应指剩余的20年,即到2028年承包期至期间不变;陈锡文^[26]认为,“长久不变”肯定比现在的30年不变要长;胡昕宇和韩伟^[27]认为,“长久不变”的土地承包期限应该超过现行的30年,同时,考虑到农民的态度,不应该超过70年;张红宇和王乐君等^[28]认为,建议可参照城市建设用地使用权70年的规定,明确“长久不变”的土地承包周期为70年;唐忠^[29]认为,“长久不变”应是“终身经营制”,即承包经营期限到劳动者从农业上退休为止;冀县卿和黄季焜^[30]认为,应改30年农地承包使用权政策为99年或永久承包使用权政策;郑新立^[31]认为,“长久”二字“至少是在社会主义初级阶段内,初级阶段有多长呢?十五大说至少有100年”;张亚^[32]、李凤梅^[33]分别指出,长久不变即“将土地承包期无限延长”,“真正赋予农民无限期的土地承包经营权”。

4. 土地权能响应状态模糊

虽然在制度安排上,农户的土地承包经营权的独立物权性质不断得到强化,并最终获得《物权法》的确认^[34],但是由于集体概念的模糊性和承包经营权权能的有限性,农民实际获得的只不过是一种“半截子土地产权”,这种权利配置状态不仅影响到农村土地承包权的稳定,而且会给农村社会的稳定以及国民经济的宏观运行带来危害^[35],因此,从理论与各国的实践看,赋予农民更加完整的土地财产权,是维护农民土地权益的关键,是处理农民与国家关系的一个最重大的政策课题^[36]。土地承包关系“长久不变”的政策导向要顺应农民渴望的土地财产权利“梦”,使农民的土地“权利束”更加“丰富”和“圆满”,否则,难免会因违背民众意愿而再次被农民“自上而下”的改革所取代。然而,何谓《决定》中指出的“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权”?同样是一个既宏观抽象而又模糊不清的概念。在“现行农村土地承包经营权表现出相当程度的产权残缺或不完全性”^[37]的状况下,赋予农民哪些类型、何种程度的土地权利,才能使农民的土地承包经营权既达到“更加充分而有保障”,又不至于使集体土地所有权在处分权能被严格限制且收益权能被基本剥夺的情况下被进一步架空,避免中国农村土地制度走向完全私有化的边缘。

5. 配套的利益协调机制模糊

公共政策制定与实施过程中要兼顾到所涉各权利主体的利益均衡问题,否则,强势主体的反对会导致政策的搁置,弱势主体的抵制则是对政策合理性的直接质疑,并演化出各种潜在的社会矛盾。土地承包关系“长久不变”政策的落实应兼顾不同主体的利益均衡,然而,该配套的利益协调机制并未建立起来。第一,政府部门的利益。在土地承包关系“长久不变”政策下,土地征收过程中有关部门、单位或个人均直接与农户协商或谈判^[32],政府部门的一级土地市场垄断地位被打破,丧失的巨额财政收入来源以何种形式来替代是亟待考量的问题?第二,集体经济组织的利益。土地承包关系“长久不变”并非农村土地制度的“国有化”或“私有化”,而是“集体土地所有完善论”的产物。Kung^[38]认为,中国农民享有的地权已经是一种“准私有化”的产权结构,在土地承包关系“长久不变”政策下,这种“准私有化”的程度无疑被国家更加向前推进了一步^[39],那么集体土地所有权如何体现,农村集体经济组织如何存在^[19],是一个值得深入思考的重要问题。第三,无地农民的利益。土地承包关系“长久不变”使“增人不增地,减人不减地”政策变为永久化,农村按人口均分土地的传统方式将被彻底载入史册,新增集体经济组织成员的土地分配权将永远成为一项期待权,而非现实的权利^[40],因此,必须对“在现行的集体组织成员制度下虽然具有农民身份,但不享有土地承包经营权”^[41]的无地农民作相应的考虑。第四,失地农民的利益。现行征地补偿标准与“30年不变”的土地承包期之间存在着内在关联,可以说,现行《土地管理法》规定的征地补偿标准,是根据农村土地承包期“30年不变”政策确定的^[6],因此,实行土地承包关系“长久不变”会不会引起失地农民对现有征地补偿标准的质疑和反弹?同时,土地征收并不必然导致失地农民丧失集体成员身份^[42],故而,因征地失去部分或

者全部承包地的农民,也期待在第二轮延包30年到期后,再来分享利益巨大的土地承包经营权^[43],这个问题涉及到4000万~5000万失地农民的利益,因此,必须纳入社会和谐稳定的层面加以考量。第五,土地转入方的利益。“长久不变”有利于稳定地权并促进土地流转,然而,我国现行的征地补偿标准,没有考虑土地流转关系中转入方的补偿,在征地过程中,承租人的利益事实上受到损失,如承租人对土地的投入,承租人对生产经营的收益的预期等^[44]。

二、土地承包关系“长久不变”政策的模糊性化解

1. 政策起算时点的界定

本文认为土地承包关系“长久不变”政策起算时点应界定在第二轮土地承包期届满之时,除个别试点地区外,全国各地应在相对统一的时间段内有序地贯彻落实该政策。主要理由如下:第一,法律效力高低原则。“30年承包期”是在现行法律框架下正常运行的土地承包关系,而土地承包关系“长久不变”政策依据的是党的政策文件,党的政策只有通过立法机关上升为国家意志变成法律,才具有国家强制力,进而对农村土地制度改革产生实际影响。第二,渐进式改革的风险可控性。目前,“长久不变”的概念、性质、衔接过渡方式以及可能诱发的社会后果等问题尚不清晰,因此,这种变革应当采取循序渐进的方式^[45],另外,第二轮土地承包期要到2029年左右才届满,这段时间足以通过完善相关法律法规对“长久不变”政策所涉及的各方面问题进行清晰的阐释和规定,以避免各地盲目推进落实“长久不变”所带来的政策执行偏差和巨额成本浪费等一系列问题。第三,该起算时点得到官方的认可。农业部农村经济体制与经营管理司司长孙中华在解读农村基本经营制度时指出,“长久不变”的提出,阐明了30年土地承包期到期后的政策^[46]。

2. “30年不变”到“长久不变”制度衔接过渡方式

本文认为从“30年不变”到“长久不变”的过渡应采取单纯自动无偿延长承包期的策略,即实行“长久不变”,除法定事由外,广大农民在第二轮承包以后承包经营的耕地(包括面积和具体地块)的权利和义务长久不变,所承包的地块不应该再有所调整^[47]。主要理由如下:第一,符合党中央和国务院的一贯政策意图。1997年中共中央办公厅、国务院办公厅针对土地承包期再延长30年政策详细的解释中指出“延长土地承包期要使绝大多数农户原有的承包地继续保持稳定,不能将原有的承包地打乱重新分配”,可见,中共中央和国务院对两轮土地承包的衔接过渡倾向于支持单纯延长承包期的策略。第二,维护农民的土地财产观念。第二轮土地承包期的长期稳定性已经使农民对土地形成了较稳固的财产意识,如果继续沿用打乱重新再分配的策略,无疑是对党和中央政府一直以来“稳定土地承包关系,保障农民土地财产权益”既有努力成果的一种无情破坏。第三,减轻集体经济组织土地调整压力。第二轮土地承包期届满,如果为了暂时的公平,通过土地调整以应对新增人口的土地需求,不仅使集体经济组织未来面临应接不暇的调地请求,制度运行成本极大提高,而且在“减人”的土地不足以满足“增人”的土地需求时,“增人”谁先获得“减人”的土地?此类问题如果得不到妥善的处理,同样会诱发激烈的社会矛盾和利益冲突^[6]。第四,实现了农民内部利益的相对公平。虽然打乱重新分配土地固然具有一定的公平性特质,但是无疑也是“平均主义大锅饭”“土地均分”思想的一种变相延续,那些土地被征收拿到补偿款并全部占为己有的农民无疑会继续以集体成员身份自居要求重新分配土地。因此,如果迁就个别村民的意愿将土地以公平的原则重新分配,不仅与现行法律相悖,而且容易引发新的矛盾诱发社会不稳定现象发生^[48]。

3. 土地承包期“长久”的实现形式

在所有和使用分离的产权结构中,所有物的使用期限是一个重要的物权内容^[33]。因此,明确界定土地承包关系“长久不变”政策下农民的土地承包期限显得尤为重要。虽然农民获得“长久”稳定的土地承包经营权是土地承包关系“长久不变”政策所蕴含的主要内容之一,但是那些认为土地承包关系“长久不变”意味着承包期是“无限年”“永久”的观点其实质是将农民土地权利私有化^[43]、永佃化^[49],而永佃制同样是存在于私有制之下的土地制度,承认私有,体现的是处在不同阶级的地主与佃

农之间的关系^[27],同时,在中国现阶段实行土地私有化,不仅有来自意识形态领域的阻力,造成实施过程中的障碍重重,而且在经济上也会造成灾难性后果,危及社会稳定和整个国民经济的发展^[50]。从法律的角度来看,土地承包经营权是用益物权,而用益物权作为存在于他人所有之物上的一种物权形态必须是有期限的物权,如果用益物权是无期限的,则将导致他人所有权不具有实质上的存在价值^[51]。因此,本文认为,在坚持土地集体所有制下,农民土地承包期的“长久”性可以通过“法定承包期届满+自动无偿续期”来实现,即每轮土地承包期是由法律设定的固定期限,每轮土地承包期届满,农民拥有的土地权利可以自动无偿续期,甚至可以不进行更换土地承包经营权证书,这可以通过在土地承包经营权证书的相应栏里注明“承包期届满自动无偿续期”来实现。在这种情况下,每轮法定土地承包期甚至可仍坚持现有的30年,而不必更改为70年或者99年,因为每轮土地承包期届满自动无偿续期与承包地块空间位置保持不变相结合已实现了人地关系的彻底锁定,每轮土地承包期的长短已经显得次要化,何况30年属于一个新老更替年龄段,已算是一个不太短的承包期。同时,30年土地承包期与自动续期已经在《土地管理法》《农村土地承包法》《物权法》等法律法规中有明确规定,仅需再通过修改法律明确续期的无偿性即可,这样涉及的法律条文修改量和范围均最小,能够避免频繁地或大幅度修改法律而维护法律的权威与尊严。

4. 农民土地权利的扩张响应

集体化的框架是中国农村土地制度变迁的路径依赖,在土地集体所有制的前提下赋予农民长久不变并有物权保障的土地承包经营权,制度转型成本更小,更符合中国经济渐进转轨的要求^[52]。本文认为“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权”可通过如下三个方面来体现:第一,在农地农用状态下。在实定法之下,土地承包经营权虽有占有、使用、收益等权能,但土地承包经营权的处分颇受限制^[53],因此,土地处分权是最亟需扩展的权能,本文认为赋予农民的土地处分权应包括流转权、抵押和担保权、退出权与赠与权,使农民拥有土地用于农业用途的全部权利,包括占用、使用、收益、处分四个方面权利齐备。第二,在农地非农转用的状态下。农地发展权归农地所有者所有,由于集体土地所有权的主体是农民集体,所谓农民集体,是指一定社区范围内的全体成员的集合体^[54],故而,本文认为农地发展权应由集体经济组织和农民所共享。第三,在土地承包人死亡的情况下。土地承包经营权属于物权,属于物权中的他物权,属于他物权中的用益物权,且是一种新型用益物权^[55],故而,土地承包经营权是农民的一项重要财产权利,同时,土地承包关系长久不变,在农民心里形成稳定的财产预期,承包地的继承问题在农民眼里与其他不动产继承的差异性越来越小^[56]。因此,土地承包经营权应当可以作为遗产继承。土地承包经营权继承不仅是对承包关系“长久不变”“增人不增地,减人不减地”等政策的积极回应^[57],而且是土地承包经营权期限长久化的必然要求^[58]。无论农民家庭是否存续,无论继承人是否从事农业,无论继承人的户口是否在本集体经济组织,土地承包经营权均应作为遗产由法定继承人或遗嘱继承人继承,除非农民死亡后,既无人继承又无人受遗赠的,承包地收归集体经济组织所有。

5. 配套的利益协调机制构建

在“30年不变”向“长久不变”的政策转变与落实过程中涉及到诸多的利益主体,因此需要构建起配套的利益协调机制以满足这些利益相关者的要求。第一,政府财政税源的转变。集体经济组织和农民分享农地发展权,在合法合规的前提下,农民可以自行改变农地用途以赚取农业部门以外的更高利润,也可以将发展权交易给用地单位或个人赚取土地增值收益,这打破了政府对土地一级市场的垄断,会直接影响到地方政府的财政收入与偿债能力。本文认为,政府的收益可以通过征收农地开发增值税^[59]或农地增值收益所得税^[60]等方式替代,实现政府财政收入由土地财政向税收财政的转变。第二,集体经济组织职能与利益的清晰厘定。集体经济组织享有对农民利用土地的监督权和管理权,在农民选择一次性有偿完全让渡土地权利时,集体经济组织还可以参与农地发展权转移的增值收益以及农民退地的补偿收益的分成,但应明确界定不同类型权利让渡情况下两者的收益分成比例,同时,按照定限物权优先于所有权的原理,承包人获得土地补偿的权利优先于所有权人。第三,多渠道维护无地农民的利益。集体经济组织通过土地开发整理新增耕地以及预留机动地应优先承包给无地

农民,在该途径行不通时,家庭继承已成为无地农民获得土地承包权的现实途径^[61],在家庭内部拥有承包地的成员死亡时,无地成员应享有优先继承权,同时,集体经济组织分配获得的土地增值收益若在内部成员间分配时,应较大幅度地向无地农民倾斜。第四,创新征地补偿机制,确保农民失“地”不失“利”。应变按30年补偿为按长久补偿^[62],赋予农民农地发展权,提高其在土地增值收益中的分享比例,土地征收补偿费的一部分进入社会保险,改变失地农民生存难的局面^[14]。同时,可参照水库移民的长效补偿机制,改土地征收一次性补偿为逐年长期补偿,失地农民死亡后,逐年长期补偿收益可以由其后代继承,以解决失地农民后代的可持续生计问题。第五,重视土地征收时土地转入方的利益保护问题。在土地征收情况下,应该理清土地转出方与土地转入方的利益关系,增加制定承租人(或转承包人)的补偿标准^[44]。由于农地发展权并不随市场化的土地流转有所转移,因此,土地征收应考虑农地转入方农地农用状态下剩余承包期内预期收益的补偿,同时,为鼓励农地转入方对土地的基础设施、土壤培肥等方面的投资,土地征收也应考虑对转入方的各类投资进行合理补偿。

三、土地承包关系“长久不变”实现形式的理论构建

土地承包关系“长久不变”政策选择何种形式来实现?涉及到公共政策的最基本价值——公平与效率问题,而该问题一直是困扰我国政府行为的两难选择^[63],关于公平和效率的关系可分为三种观点,即效率优先、公平优先和公平效率兼顾。本文认为,在土地承包关系“长久不变”政策实现形式的理论构建过程中不应单一强调公平或效率的任何一方面,公平和效率应该兼顾或并重,即没有公平的效率是不稳定的效率,没有效率的公平是低水平的公平^[64]。因此,本文基于土地承包关系“长久不变”政策在起算时点、衔接过渡方式、土地承包期限、权能响应状态、配套的利益协调机制五个方面模糊性的化解,从公平与效率兼顾的视角构建起土地承包关系“长久不变”政策的实现形式,其主要架构可总结为“三个执行,两大基础,一项登记”(如图1所示)。

“三个执行”是指“长久不变”政策的贯彻落实要弄清执行起点、执行形式和执行期间。其中,政策执行起点定在第二轮土地承包期届满之时,做到了集体经济组织内部全体成员间的起点公平,而起点公平是“长久不变”的必要前提,是农村土地制度渐进式改革下的现实选择,也是规则公平的价值所在^[65]。执行形式采取“固定现有人地关系,不打乱重新分配”的衔接过渡策略,摈弃了届时进行土地调整这一种尽管可能缺乏效率并且也非绝对公平的资源再分配机制^[66],实现了承包经营权人对固定地块的长久支配和控制,消除土地承包期届满诱发的权利归属不确定性风险,因此,“长久不变”使得土地承包经营权的物权性质得以充分体现。执行期间界定为现行每轮法定土地承包期届满自动无偿续期,实现了“30年不变”与“长久不变”两项政策间的有机无缝衔接,避免了政策制度急促变迁带来的震荡和巨额成本支出,同时,自动无偿续期消除了农地转出方和转入方对流转后形成的土地产权关系模糊性的顾虑,为农地流转双方放心地转出和转入承包地奠定基础,实现明晰的地权关系对优化农村劳动力资源与土地资源配置的促进作用,使“建立健全土地承包经营权流转市场”以及“使市场在资源配置中起决定性作用”的战略决策成为可能。“两个基础”即“权利基础”和“利益基础”,其中,“权利基础”是指“长久不变”政策的贯彻落实需要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,同时,厘清集体经济组织和农民之间的土地权利边界以及各自享有的土地权利内容,这不仅是切实维护农民土地权益的客观要求,而且能为土地承包关系“长久不变”的贯彻落实赢取广泛的民意基础。“利益基础”是指“长久不变”的贯彻落实要妥善协调政府部门、集体经济组织、无地农民、失地农民、农地转入方和用地单位(个人)的利益关系,努力在不同利益主体间构建合理有序的收益分配格局,而利益分配公平性与合理性的关键在于准确衡量各利益主体所持有的权利种类和权利蕴含的价值量。“一项登记”是指二轮土地承包届满时的土地确权登记,将土地承包关系“长久不变”下农民的承包地块、面积、空间位置、期限等内容载入土地承包经营权证书。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^[65]。同时,农民拥有长久使用土地的权属登记和证

明,也是其土地流转和获取财产性收入的前提条件^[67]。

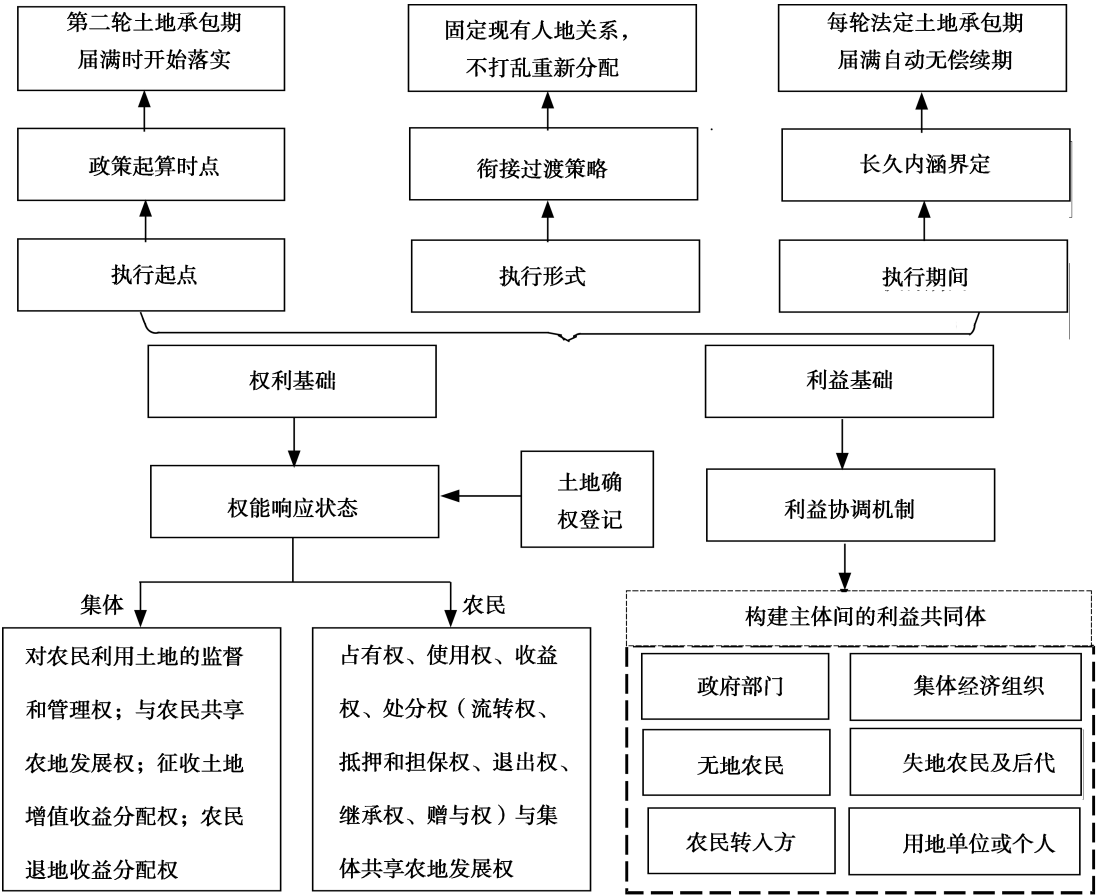


图1 土地承包关系“长久不变”实现形式示意图

四、对策和建议

1. 完善相关法律法规,将土地承包关系“长久不变”政策纳入法律轨道

将土地承包关系“长久不变”政策上升为法律层面是保证其贯彻落实的法律基础,否则,本文提出的执行起点、执行形式和执行期间得不到法律确认,构建的权利基础和利益基础得不到法律保障,土地确权登记也难以有效开展。虽然十七届三中全会《决定》将“长期稳定”的提法调整为“长久不变”,但这并没有在之后的立法中体现出来^[68]。2012年2月颁布的中央一号文件《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》中明确要求应“加快修改完善相关法律,落实现有土地承包关系保持稳定并长久不变的政策。”然而,遗憾的是在2012年12月修订的《农业法》中依旧沿用“依法保障农村土地承包关系的长期稳定”这一表述,因此,可以看出抓紧修订完善《土地管理法》《农村土地承包法》《物权法》《农业法》等与农村土地制度有关的法律法规,将“长久不变”从政策规定层面上升为法律已迫在眉睫、刻不容缓。第一,修改《农村土地承包法》第4条和《农业法》第10条中“农村土地承包关系的长期稳定”这一表述为“农村土地承包关系的长久不变”。第二,明确“长久不变”的起算时点为第二轮土地承包期届满之时,并将《物权法》第126条和《农村土地承包法》第20条中关于耕地承包期限的条文统一修订为“耕地的承包期为三十年。土地承包期届满,自动无偿续期”。第三,修改《农村土地承包法》第31条为“承包人依法承包的土地承包经营权,依照《继承法》的规定继承”,即如果土地承包经营权人死亡的,土地承包经营权应和《物权法》中规定的其他物

权一样,属于自然人享有的一项私有财产权,应纳入遗产范畴按照《继承法》的相关规定由继承人依法继承。同时,修改《农村土地承包法》第32条,赋予农民对承包经营权的抵押、担保和退出权能,真正实现农民拥有更加充分而有保障的土地承包经营权,删除《农村土地承包法》第26条第3款要求全家迁入设区的市的农民交回承包地或者不交承包地集体有权收回的规定。第四,修改《土地管理法》第47条和《物权法》第42条有关土地征收补偿标准和收益分配的相关规定,征地补偿标准应包含农地农用状态下的权利价值和农地转用下的发展权价值两部分,应基于农地的产权收益,综合考虑土地类型、土地等级、土地区位、供求关系、当地经济发展水平、社会保障等因素,依据土地市场价格给予补偿。国家通过税收参与土地增值收益分配,剩余土地增值收益在集体经济组织、失地农民之间根据既定规则进行有序合理分配,同时应兼顾无地农民、农村妇女、农村大学生、农地转入方等特殊群体的利益。用地单位或个人不能参与土地增值收益分配,应按照征地时点的市场价格足额支付补偿款并全额计入企业总体成本,对于拿地后的土地升值或贬值均属于正常价格变化由用地单位或个人拥有或承担^[6]。第五,在明确“长久不变”内涵的基础上,统一土地确权登记技术规程,改变基层在具体贯彻落实过程中可能出现的“想法不一,做法各异”之状况,并统一更换农民《土地承包合同》、《土地承包经营权证》,确认农民土地承包经营权利“长久不变”的法律地位。第六,清理和废止与“长久不变”相抵触的政策,保证党的政策和国家法律法规的一致性^[22]。

2. 妥善解决落实土地承包关系“长久不变”面临的历史遗留问题和前瞻性问题

由于“土地的长期模糊化管理”与“基层权力的非程序性滥用”的深层次原因^[69]致使在广大农村地区存在着大量的历史遗留土地问题。诸如,第一,二轮土地承包政策没有落实到位。部分地区存在着没有签订家庭承包合同或者农民尚未取得土地承包经营权证书等情况。第二,基础工作不扎实。部分地区存在的承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题尚待解决。第三,人地矛盾问题突出。部分地区自第一轮土地承包以来一直未进行土地调整,致使属于集体成员但无承包地的人口比重过大,人均占有土地的不均衡程度严重。第四,二轮延包时因不愿承担农业税等原因主动放弃承包土地的农民利益保护问题。第五,“户在人不在”而错过二轮土地承包的农民利益保护问题;第六,独生子女双份土地问题以及出嫁女在原居住地的承包地未收回但在嫁入地又重新分得土地的问题^[70]。只有妥善解决这些复杂的历史遗留土地问题,才能减少贯彻落实“长久不变”政策过程中的阻力,并将可能诱发的利益冲突和社会矛盾化于无形,为土地承包关系“长久不变”打下坚实的基础。考虑到各地区不同情况,对于历史遗留问题太多、确需调整的地方,可以允许在严格程序条件下基于“大稳定、小调整”的原则,针对历史遗留问题和个别特殊案例作最后一次小调整,并以此作为贯彻落实土地承包关系“长久不变”的起点。这样可以使“30年不变”到“长久不变”的政策衔接过渡方式保持适度的弹性,以应对复杂多样的土地历史遗留问题,但应坚持“尽可能不损及承包人物权权利”的原则。另外,贯彻落实土地承包关系“长久不变”政策必须前瞻性地同步设计并推进征地补偿制度改革、财政制度改革、户籍制度改革、社会保障制度改革、土地登记制度改革,实现相关制度之间的有机衔接。同时,鉴于各地区经济社会差异的客观存在性,土地承包关系“长久不变”政策的实现形式存在着多样性的可能,这也需要进行深入研究和探讨。

3. 土地产权制度改革、征地补偿制度改革与户籍制度改革的关联互动

现行征地制度的弊病要害正是其基本架构是建立在模糊的集体土地产权基础上^[71],农地产权模糊性不仅使征地补偿缺乏明晰的产权基础和客观的产权价值依据,而且导致集体经济组织和农民谈判地位缺失、博弈能力下降,这进一步加剧了征地补偿收益分配格局的失衡。因此,只要征地补偿制度建立在模糊的农地产权之上,单纯秉承提高征地补偿标准的做法,将无益于化解征地过程中的社会冲突和利益矛盾。同时,“征地制度改革严重滞后于土地产权变革的步伐”^[72]的这一现实,使得土地承包关系“长久不变”所蕴含的土地权利格局及内涵的变化不能及时地在征地补偿中加以体现,因此,应依据土地承包关系“长久不变”政策所强调的保障农民地权期限的长久稳定性和权利内容的更丰富完全之要旨,改革并细化农地产权制度以消除或降低农地产权模糊性,基于农地产权模糊性消除或降低的措施对征地补偿制度进行优化和改进,实现土地征收补偿法律制度与“长久不变”政策相适

应,这不仅能够使宏观法律政策更具体细化、更具可操作性,而且能够实现在公权的土地征收和私权的农民土地权益保护相协调过程中受偿主体明确、补偿标准科学、收益分配均衡、程序正义有序。在城乡二元户籍制度下,进城农民户口“农转非”引致的成员资格瑕疵与征地补偿收益分配的成员资格依赖,致使户口非农化先于土地非农化的农民在征地补偿收益分配过程中处于劣势地位,这种与农业户口直接“挂钩”的征地补偿政策却抑制了一些农村居民转为城镇居民的意愿^[73],导致土地城镇化的速度明显超越于人的城镇化。故而,要避免进城农民因征地补偿收益分配而诱发的利益冲突,不至于使农民因顾及征地补偿利益而延缓城镇化的步伐,还应该实行征地补偿制度与户籍制度联动改革,摒弃以户籍为基础的征地补偿收益分配方式,确立起承包经营权补偿分配以“地权”为依据,土地所有权补偿分配以“成员权”为依据,破除集体经济组织和农民之间的利益交织问题^[74]。

参考文献:

- [1]朱广新.土地承包关系长久稳定的制度建构[J].河南财经政法大学学报,2013(4):118-125.
- [2]李洪波.关于“长久不变”几个关节点的分析与思考[J].农村经营管理,2010(11):23-25.
- [3]朱启臻,杨汇泉.农地承包关系长久不变与农村双层经营体制创新[J].探索,2008(6):94-98.
- [4]陈家泽,周灵.确权固化、“长久不变”的制度安排及其评价——农村产权制度改革深化的“双流”实践[J].中国房地产,2009(12):49-50.
- [5]张红宇,李伟毅.人地矛盾、“长久不变”与农地制度的创新[J].经济研究参考,2011(9):33.
- [6]刘灵辉.土地承包关系“长久不变”对征地补偿的影响与制度改革[J].中州学刊,2015(7):37-42.
- [7]陈小方,李主其,杜富林.耕地承包关系“长久不变”问题的探讨[J].内蒙古科技与经济,2014(21):3-6.
- [8]李文学.漫话土地制度的“长久”与“永久”[J].农村工作通讯,2011(6):1.
- [9]谢平,韩雪梅,冯玉强.农村土地承包关系长久不变条件下的土地补偿费分配问题探讨[J].农村经济,2009(9).
- [10]胡昕宇.农民视角下的土地承包关系“长久不变”研究[D].武汉:华中农业大学,2010.
- [11]贺雪峰,刘金志.对农村土地承包期的思考[J].广东社会科学,2009(4):153-157.
- [12]王乐君,李迎宾.对农村土地承包经营制度的若干思考[J].华中农业大学学报:社会科学版,2011(2):75-80.
- [13]金峰.浅谈农村土地承包关系“长久不变”[J].上海农村经济,2009(10):34-36.
- [14]覃刚.如何理解农村土地承包关系“长久不变”[J].当代贵州,2010(16):26-27.
- [15]王红霞.关于忻州市土地承包关系长久不变问题的调查与思考[J].现代农业,2011(11):54-55.
- [16]孔祥智,刘同山.论我国农村基本经营制度:历史、挑战与选择[J].政治经济学评论,2013,4(4):104.
- [17]余梦秋,陈家泽.固化农村集体经济组织成员权的理论思考[J].财经科学,2011(11):87-92.
- [18]林远.农业部:正研究土地承包关系“长久不变”具体解答[N].经济参考报,2015-03-02.
- [19]杨珍惠.积极探索农村土地承包经营权长久不变——以成都市为例[J].资源与人居环境,2009(22):27-30.
- [20]党国英.农村产权改革:认知冲突与操作难题[J].学术月刊,2014,46(8):18-25.
- [21]杨久栋,苏强.农地产权“长久不变”的法律创新及其实现[J].农业经济问题,2015(4):27-31.
- [22]董德坤,谷树忠,沈飞.“农村土地承包关系长久不变”政策实施的前瞻性问题[J].广东农业科学,2011(22).
- [23]王景新.影响农村基本经营制度稳定的倾向性问题及建议[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2013,13(5).
- [24]陶然,汪晖,黄璐.二轮承包后的中国农村土地行政性调整——典型事实、农民反应与政策含义[J].中国制度变迁的案例研究(土地卷):8集,2010:200-215.
- [25]张艳丽.浅议农村土地承包关系“长久不变”的期限[J/OL].(2010-01-21).<http://www.xjws.gov.cn/pages/LL-TS/gzyj/20100121191204.html>.
- [26]赵琳琳.现有农村土地承包关系“长久不变”[N].广州日报,2008-10-27.
- [27]胡昕宇,韩伟.关于农村土地承包关系“长久不变”的若干思考[J].华中农业大学学报:社会科学版,2010(2).
- [28]张红宇,王乐君,李迎宾,等.关于完善农村土地承包制度的若干问题[J].当代农村财经,2014(6):21-24.
- [29]唐忠.中国农村土地制度:争议与思考[J].世界农业,2015(1):196-202.
- [30]冀县卿,黄季焜.改革三十年农地使用权演变:国家政策与实际执行的对比分析[J].农业经济问题,2013(5).
- [31]郑新立.农村改革进入制度化建设新阶段[N].中国经济时报,2008-11-23.
- [32]张亚.长久不变,以不变促变,寓变于不变之——推进农村土地制度创新[J].淮阴师范学院学报,2009,31(3).

- [33]李凤梅.土地承包经营权长久不变之立法探讨[J].国土资源情报,2011(9):22-25.
- [34]黄东东,王子毅.土地补偿费农户间的分配:秩序与法治[J].吉首大学学报:社会科学版,2014,35(6):78-83.
- [35]党国英.当前农村土地制度改革的几个现实问题探讨[J].广东经济,2008(6):15.
- [36]韩俊.中国“三农”问题的症结与政策展望[J].中国农村经济,2013(1):4-7.
- [37]钱忠好.农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析[J].管理世界,2002(6):35-45.
- [38]Kung James K S. Equal Entitlement versus Tenure Security under a Regime of Collective Property Rights:Peasants Preference for Institution in Post-Reform Chinese Agriculture[J]. Journal of Comparative Economics,1995,21(2):82-111.
- [39]郭亮.土地“新产权”的实践逻辑——湖北S镇土地承包纠纷的学理阐释[J].社会,2012(2):144-169.
- [40]陶银球.市场化条件下我国农地产权制度研究[D].长沙:中南大学,2011.
- [41]陈发桂.土地承包期“长久不变”对无地农民的影响[J].四川行政学院学报,2010(2):70-73.
- [42]刘灵辉.土地征收对承包权的影响与补偿研究[J].资源科学,2011,33(2):315-321.
- [43]贺雪峰.“长久不变”宜缓行[J].决策,2014(9):15.
- [44]何纓.土地承包关系长久不变与征地补偿标准[J].齐鲁学刊,2009(4):82-85.
- [45]高允,余雪源.由成都市瓦窑村土地承包期长久化引发的思考[J].经营管理者,2014(19):134.
- [46]孙中华.关于稳定和完善的农村基本经营制度的几个问题(上)[J].农村经营管理,2009(5):6-9.
- [47]孔祥智.“长久不变”和土地流转[J].吉林大学社会科学学报,2010(1):8-11.
- [48]于建嵘,石凤友.关于当前我国农村土地确权的几个重要问题[J].东南学术,2012(4):4-11.
- [49]高圣平.土地承包经营权权能论纲——以处分权能为中心[J].社会科学,2012(7):95-101.
- [50]张德元.赋予农民土地持有权 培育农村土地流转市场[J].财政研究,2002(5):48.
- [51]王立争.土地承包经营权内在构造的深化改革[J].新疆社会科学,2015(2):95-100.
- [52]陈会广.中国农村土地制度变迁的理论与经验研究述评[J].甘肃行政学院学报,2010(4):76-91.
- [53]高圣平.新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑[J].法学研究,2014(4):76-91.
- [54]孙爱平.论我国农民集体土地所有权[J].法学研究,2003,1(2):52-57.
- [55]丁关良.农村土地承包经营权性质的探讨[J].中国农村经济,1999(7):23-30.
- [56]陈会广,陈真.论土地承包经营权的继承——基于李维祥诉李格梅继承权纠纷案的分析[J].南京农业大学学报:社会科学版 2015,15(1):68-74.
- [57]潘俊.农村土地“三权分置”:权利内容与风险防范[J].中州学刊,2014(11):67-73.
- [58]朱广新.论土地承包经营权的主体、期限和继承[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(4):28-37.
- [59]丁同民.将农地发展权引入农村土地权利体系的思考[J].中州学刊,2014(1):56-60.
- [60]刘英博.集体土地增值收益权归属的分析与重构[J].东北师大学报:哲学社会科学版,2014(3):43-46.
- [61]商春荣,叶兰.土地承包权长期化背景下无地农民获得土地的途径[J].中国土地科学,2013,27(8):59-65.
- [62]刘福海,朱启臻.长包制:土地承包关系长久不变的实现形式[N].北京日报,2009-06-29.
- [63]宋生瑛.公共政策中公平与效率问题的分析[J].经济问题,2008(1):9-11.
- [64]成思危.深化改革要靠制度创新驱动[J].中国软科学,2014(1):1-5.
- [65]张红宇,李伟毅.以起点公平为基础实现农村土地承包关系长久不变[J].新视野,2013(4):14-17.
- [66]丰雷,蒋妍,叶剑平,等.中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999—2010年17省份调查的实证分析[J].管理世界,2013(7):44-57.
- [67]马俊驹.中国城市化与农村土地财产权结构的变革[J].私法研究,2014(1):3-34.
- [68]刘锐.如何解读党的十八届三中全会土地制度改革精神[J].国家行政学院学报,2014(1):23-27.
- [69]黄鹏进.社会转型视域下农村历史遗留土地问题探究——基于杭州市L镇的调研[J].社会科学论坛,2013(10).
- [70]王利,卢衍文.凤城市土地承包问题调查及建议[J].新农业,2010(2):61-62.
- [71]靳相木.解析征地制度改革的主流思路[J].中国农村经济,2008(2):11-17,28.
- [72]祝天智,张文壕.征地中的利益关系失调及其治理[J].理论探索,2014(3):85-90.
- [73]张晓梅.户籍制度下土地承包经营权人在土地征收时的权益保障[J].前沿,2010(10):96-98.
- [74]刘灵辉.城镇化进程中户籍非农化诱发的征地补偿收益分配冲突研究[J].中国人口·资源与环境,2014,24(2).

(责任编辑:刘浩)