

“三权”分置中的地权整合与土地集中利用

——以皖南河镇为例

孙新华,柳泽凡,周佩萱

(西北农林科技大学 人文社会发展学院/陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心,陕西 杨凌 712100)

摘要:土地细碎化背景下,土地的集中利用是“三权”分置的重要目标和各类农业经营主体地权诉求的焦点。针对既有研究过于强调“三权”的“分置”,忽视了“三权”的“整合”,尤其是土地所有权在土地集中利用中的整合功能,以皖南河镇的实践为个案,探讨了“三权”分置中的地权整合对土地集中利用的作用及其机制。研究发现,以地块合并为核心的土地整理和以村社组织为中介的土地流转构成了土地集中利用的两个关键环节,而“三权”分置中的地权整合则是以上两个环节得以实现的产权基础。概言之,土地集中利用需要通过土地所有权对分散占有的土地承包权和土地经营权加以整合。具体而言,在保障现有承包户土地承包权稳定并长久不变的基础上,农民集体在法律政策范围内通过民主协商适当加强土地所有权,用以改变承包户与细碎地块的对应关系,实现承包户与连片土地的对应关系,并将连片土地的经营权流转给各类农业经营主体。因此,中国细碎土地的集中利用中不仅需要“三权”之间实现“分置”,而且需要“三权”内部的整合。皖南河镇的实践不仅有助于我们反思既有产权理论并进一步认识中国土地集体所有制所具有的制度优势,而且有助于我们深化理解“土地承包关系稳定并长久不变”的内涵。

关键词:“三权”分置;土地产权;土地整合;土地细碎化;土地利用

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)01-0002-11

一、问题的提出

党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”,并将培育新型农业经营主体与实现小农户和现代农业发展有机衔接作为重要内容。2019年2月21日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》又明确指出,“必须正确处理好发展适度规模经营和扶持小农户的关系。既要把准发展适度规模经营是农业现代化必由之路的前进方向,发挥其在现代农业建设中的引领作用,也要认清小农户家庭经营很长一段时间内是中国农业基本经营形态的国情农情”。这实际上是将小农户和新型农业经营主体共同作为中国现代农业的两大基本经营主体来定位,并主张两者协同发展。

而在小农户和新型农业经营主体发展中,中国固有的土地细碎化问题构成了共同的障碍。农业部农村固定观察点数据显示,2013年末户均仅经营9.8亩耕地,这不大的面积又被分为5.1块,其中面积不足1亩的2.9块,面积1~3亩的1.4块,面积3亩以上的仅有0.8块,相对于2004年末户均经营面积仅增加了1亩,地块数仅减少了1块^[1]。土地细碎化不仅给小农户的农业生产带来诸多不便,而且不利于通过土地流转发展规模经营^[2]。因此,如何有效治理土地

收稿日期:2019-09-23

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下小农户与新型农业经营主体的互动关系研究”(19CSH031)

作者简介:孙新华,男,西北农林科技大学人文社会发展学院暨陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心副教授;柳泽凡,男,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士生;周佩萱,女,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士生。

细碎化以实现土地的集中利用构成了推进乡村振兴的重要现实和理论问题。

土地作为农业基本生产资料,如何实现土地资源的高效利用,长期以来都是中国土地制度改革的核心议题。农村家庭承包经营制度改革的核心是将土地承包经营权从土地所有权中分离出来,从而促进了中国土地资源的有效配置和农业生产绩效的提高^[3]。随着土地流转的推进,土地的承包者与经营者发生分离,如何协调土地承包者与经营者的权利与关系构成了新的问题。为此,2014 年中央一号文件首次提出了“落实农村土地集体所有权、稳定农户承包权和放活土地经营权”的“三权”分置改革方案。之后国家又出台十多个政策文件推进“三权”分置改革。土地“三权”分置改革的意旨非常明确,即把经营权从承包经营权中独立出来放活、激活,促进农村土地经营权有序流转、实现农业适度规模经营、加快构建新型农业经营体系^[4-5]。甚至有学者指出,放活土地经营权的政策应是“三权”分置针对传统“两权分离”现实提出变革的主要目标甚至是唯一新目标^[6]。

自中央提出“三权”分置改革以来,学术界围绕“三权”分置展开了大量而又深入的研究,对“三权”分置改革的政策背景及其价值目标、“三权”的权利属性与功能、“三权”分置的制度实现和现实困境等问题展开了有益探讨。与此同时,围绕如何通过“三权”分置改革推动土地资源的高效利用,学术界也已经积累了比较丰硕的研究成果。具体而言,主要集中在以下两大方面:第一类研究着重探讨经营权放活的产权基础。其立论依据是土地产权的清晰界定是土地资源有效配置的前提,通过“三权”分置赋予承包户和经营者清晰而有保障的土地产权,有利于土地资源的高效利用^[7-9]。因此,大量研究集中讨论了土地所有权、承包权和经营权的性质、功能、权利边界及其相互关系等问题^[10-12]。第二类研究将重心聚焦于土地经营权放活的市场基础。其立论基础是土地资源的有效配置除了对土地产权进行清晰界定,还需要市场制度的跟进和完善^[13]。而中国目前在土地流转、抵押等相关市场制度建设上还存在诸多不足。因此很多研究重点探讨了土地流转和抵押市场的建设与完善等问题^[14-15]。

这些研究为我们进一步思考“三权”分置与土地集中利用的关系奠定了重要基础,但是仍然存在以下三个问题:第一,以上研究主要探讨了经营主体已经获得的土地经营权权能及其实现,忽视了怎样的“三权”分置模式才更能使农业经营主体获得集中连片土地的经营权。第二,以上研究过度强调承包权和经营权的权能,忽视了所有权统筹作用的发挥,仍然没有跳出“产权清晰+市场交易”的窠臼,无法回应国内外经验对其无法有效推进土地集中利用提出的质疑^[16-18]。第三,以上研究在分析三种权利时主要是分开论述各自的权能,对于如何实现三种权利的整合来推动土地集中利用则缺乏研究,即过于强调“三权”分置中“三权”的“分置”,而忽视了“三权”的“整合”。

鉴于此,本文将基于皖南河镇^①实践多年的土地集中利用模式,试图探讨“三权”分置中的地权整合对土地集中利用的作用及其机制。下面将首先分析土地细碎化状况与农业经营主体的地权诉求,接着探讨土地集中利用的关键环节及其效果,最后揭示土地集中利用中三种权利的整合及其作用。笔者自 2013 年以来便对皖南河镇进行持续的跟踪调研,至 2019 年 5 月前后调研四次,累计调研 100 余天,对当地的实践进行了深入调研,获得了大量一手资料。

二、土地细碎化与农业经营主体的地权诉求

皖南河镇位于长江南岸的沿江平原与丘陵山区的交错地带,北面与长江只有一镇相隔,东面与长江支流漳河相邻。该镇地势西高东低,属半山半圩区,从北向南流过镇中央的山河及其河堤将山区和圩区划分开来。优越的地理位置和丰沛的水资源使河镇成为江南典型的“鱼米之乡”。当地历来以种植水稻为主,麦类及薯、豆、玉米等旱杂粮较少。目前该镇下辖 13 个村委会

① 按照学术惯例,本文中涉及的地名已做技术处理。

和2个居委会,总人口约3.2万人,共9500户,其中农村人口占到近95%。全镇总面积92平方公里,其中耕地约5.8万亩,山地5万亩,水面1.6万亩。

河镇与全国大部分地区的农村一样,在分田到户时为了做到公平,土地都是按照远近、肥瘦搭配进行分配,从而形成了“人均一亩三分,户均不过十亩”,且地块分散在至少七八甚至十处以上的格局。土地的细碎化程度与当地的地形有着密切关系。在北方平原地区,土地的差异化相对较小,因此细碎化程度普遍较小。而在南方丘陵地区,土地在远近、高低、肥瘦、水源好坏等方面都有很大差异,因而细碎化程度就相对较高。即使在河镇的圩区,地形也非常复杂,地块之间也是高低不平,因此当地的土地细碎化程度非常高。笔者调研了圩区一位典型农户的情况,该农户有12亩田,共有14块,在村庄的东西南北各个方位都有地块,最大的一块有3亩,最小的一块只有0.1亩,且大部分地块都在一亩以下。而当地山区的土地细碎化程度更高。

面对严峻的土地细碎化格局,当地绝大部分承包户和新型农业经营主体都希望能够实现土地的集中连片。首先来看承包户的情况。随着劳动力的转移,农村的土地承包户已经产生巨大分化。依据其耕种土地的情况,我们可以大体将其分为三大类,即耕种自家承包地的农户、流入土地的农户和流出土地的纯务农户。三类承包户因为与土地的关系不同,从而使其对土地产权的诉求有所差异。

具体而言,耕种自家承包地的农户主要是那些由留守老人和妇女耕种土地的农户,是典型的小农户。土地对于这些农户是重要的生产资料和收入来源,因此他们最关心的是如何能更方便地耕种自家的承包地。而细碎的地块给这些留守老人和妇女带来了极大的不便,因此他们强烈希望自家的承包地能够连成一块或一片。从“三权”分置的角度来看,这些农户对地权的诉求集中在经营权的有效实现上,即如何使对细碎地块的经营权变成集中地块的经营权。

流入土地的农户主要是那些由于无法外出务工而又年富力强的中老年人耕种土地的农户,除了耕种自家的承包地,还会流转亲朋好友的承包地,从而达到适度规模经营。有学者将其称为“中坚农民”^[19]。与上一类农户一样,其最关心的问题也是土地的集中利用问题。对于他们来讲,不仅自家的承包地是细碎的,而且其流转的土地更加细碎。笔者在河镇调研的一户“中坚农民”耕种了26.54亩土地,共有24块,分布在12个地方。这种细碎格局,不仅给农业生产带来了极大的不便,而且限制了其进一步扩大经营面积。因此,这些农户的地权诉求也是集中在经营权的有效实现上,只不过这种经营权不仅限于自家的承包地,还包括其流入土地。

流出土地的纯务农户是那些家庭所有劳动力都外出务工或者经商而将承包地流转出去的农户。这类农户大体又可以分为两类:一类是已经在城市成功立足,基本不会再返乡务农的农户;一类是虽然目前在外务工或者经商,但是未来仍可能返乡务农的农户,因为其还未能能在城市立足,当其无法更好地在外就业时就可能返乡务农。因此他们的地权诉求有所差异。对于前者而言,其地权诉求集中在土地经营权带来的收益,即将土地经营权流转给他人带来的收益,或者说土地收益权^[20]。而对于后者而言,其地权诉求不仅集中在短期的土地收益权,而且还关心未来的土地经营权。即使对于前者,只有土地实现集中连片才能更好地实现土地收益权。笔者2019年在河镇的调研发现,农户将细碎的承包地对外流转每亩租金只有100斤稻谷左右,单户的承包地实现集中连片后对外流转每亩租金可以提高到200~300斤稻谷,而大面积的土地集中连片流转每亩租金可以达到400~500斤稻谷。

除了以上三类承包户的地权诉求需要考虑,在当前显然也绕不开新型农业经营主体的地权诉求。其实,“三权”分置改革的核心目的就是如何更好地保障新型农业经营主体的土地经营权^[21]。新型农业经营主体土地经营权的有效实现,除了学界重点讨论的土地经营权抵押外,新型农业经营主体如何能够流转到集中连片的土地更为关键,这直接决定了能否产生新型农业经营主体。因为新型农业经营主体天然地需要土地的集中连片,否则根本无法经营。

简单总结以上对三类承包户和新型农业经营主体地权诉求的分析,如表1所示。概言之,各类主体对土地产权的关注焦点都是土地经营权,而且地权诉求基本上都集中在土地的集中连

片,即使纯务工户的地权诉求集中在土地收益,其与土地集中连片的程度也呈正相关关系。

表 1 各类农业经营主体的地权诉求

主体	与土地的关系	关注焦点	地权诉求
耕种自家承包地的农户	自种	土地经营权	承包地集中连片
流入土地的农户	流入	土地经营权	承包地和流转土地集中连片
流出土地的纯务工户	流出	土地经营权	土地收益和土地集中连片
新型农业经营主体	流入	土地经营权	流转土地集中连片

以上主要是从静态的视角分析了四类农业经营主体在土地农用前提下的地权诉求。而从动态的视角看,他们之间存在相互转化的关系。但动态的调整并不影响以上对各类主体地权诉求的分析。需要说明的是,以上对农民地权诉求的讨论主要是在农地农用前提下进行的,如果考虑到土地征收的情况,各类主体的地权诉求就会更加复杂。

三、土地集中利用的关键环节及其效果

2007 年前后,全国各地政府都开始采取各种措施积极推动土地流转和农业现代化,河镇所在县政府也不例外。不同于其他大部分地方实践的是,当地在县乡政府、村组两级组织以及广大农民的共同努力下,探索出了一套有效的土地集中利用制度。具体来看,当地的土地集中利用主要包括以下两个关键环节:第一,通过以地块合并为核心的土地整理解决土地自然细碎化的问题;第二,通过以村社组织为中介的土地流转解决土地产权细碎化的问题。

(一) 以地块合并为核心的土地整理

长期以来,河镇的农业生产条件都不太理想:地块细碎程度高且地块之间高低差距较大、坑塘沟坝镶嵌地块中间、田间道路狭窄而不规则,加之年久失修,农田基础设施日益破败。在笔者搜集到的“河镇 2013—2014 年中低产田改造项目设计书”中有一段文字比较好地总结了河镇项目实施前的生产条件:

“1.土地条件较差:项目区目前地块大小不一,形状不规则,影响了土地的高效利用。2.农田水利破败不堪:由于项目区现有塘口淤积严重,蓄水量少,无法满足灌溉需要;现有渠道基本上全部为土渠,且杂草丛生,淤积严重,致使灌水利用率低,造成水资源浪费。3.道路配套不完善:田间机耕路较少,大部分为土路,部分主干路网也因路面太窄,且无路肩,无法满足现代大型农业机械的通行需求。”

以上生产条件大体可以代表南方低山丘陵地区的情况。从中可以看出,当地土地条件、农田水利和田间道路等基础设施都存在明显的问题,这种生产条件不仅限制了小农农业的生产,更不利于新型农业经营主体的发展。这也是国家不断投入大量资金进行土地整理^①的原因。

为了推动河镇的现代农业发展,自 2007 年开始该县每年都将大量土地整理和农业综合开发项目聚集落地在河镇。截至 2019 年年初,全镇包括山区和圩区在内的所有耕地都实施了土地整理,累计投入资金超过 4 亿元。河镇的土地整理能做到如此力度:一方面是因为河镇是该县唯一一个农业型乡镇和省级现代农业示范区,自然成了县政府推动现代农业的重点乡镇;另一方面则是因为该县作为“国家农业综合开发县”每年至少有一个农业综合开发项目。

从全国范围来看,很多土地整理和农业综合开发项目在实施过程中往往并没有改变细碎的土地格局,因为这牵涉广大农户的切身利益,处理不好就会激化矛盾^[22]。而河镇几乎所有的村庄在土地整理和农业综合开发项目实施中,都将合并地块作为核心工作。

① 国土资源部制定的《全国土地整治规划(2016—2020 年)》(国土资发〔2017〕2 号)显示,“十三五”期间中国将投资 7200 亿~10800 亿元用于完成 4 亿~6 亿亩高标准基本农田建设任务。国家发改委网站:http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjgh/201705/t20170517_847668.html。

从实施效果来看,当地的土地整理工作取得了良好的效果。第一,地块普遍增大。在2009年之前大部分地块面积都在10亩以上,后来项目实施中由于普通农户的强烈反对才逐渐缩减到10亩左右,再缩减到3~5亩等规模。第二,水利设施大为改观。一方面修建和完善了圩区的大型泵站和山区的水库以及与此配套的各级渠道;另一方面大量填埋田间坑塘,以增加耕地面积和方便机械化作业。第三,道路设施大为改善。原本如蜘蛛网状的田间小道被大大小小的机耕道替代,而且主干道都得到了硬化,其他较小的机耕道也都铺上了碎石。

尽管当地在土地整理过程中存在排斥小农户的倾向,但以地块合并为核心的土地整理,不仅完善了水利和道路等农田基础设施,而且从物理形态上破解了困扰广大农民的土地细碎化问题。这无论是对小农户、中坚农民还是各类新型农业经营主体的发展都有巨大的帮助。

(二)以村社组织为中介的土地流转

化解土地自然细碎化是土地集中利用的前提,但是如果不能进一步破解土地产权细碎化问题,仍然无法实现土地的集中利用^[23]。为此,河镇采取了以村社组织为中介的土地流转方法。具体而言,项目区内的承包户首先将自家分散的承包地流转给村民小组集中参与土地整理,然后村民小组或村委会再将集中连片的土地流转给各类经营主体。

河镇的土地整理项目要求以村民小组为单位,而不允许村民小组内的部分村民参与。土地整理后土地面积既可能增加又可能减少^①。当地的做法是每个小组在项目实施后的实际耕地面积为扣除机耕道和水渠等公共设施占地的面积,并确权到村民小组。而具体到每个农户的土地承包面积,当地采取的是不改变农户既有承包关系的基础上,村民小组内的耕地面积按照同增同减的方法分配给每个农户。比如一个村民小组原有400亩耕地,项目实施后增加到480亩,是原有面积的1.2倍,那么每个农户的面积都同样增加1.2倍。即该村民小组一户农户如果在项目实施前承包10亩耕地,那么项目实施后的承包面积则为12亩。

确定了农户的承包经营权面积,那么如何将这些农户的土地承包权与具体的地块进行对应呢?如果按照一般的做法,将整理好的地块依次分给农户,不仅整理好的地块会进一步细碎化,而且只能保障耕种自己承包地的农户可以实现土地的集中连片,而无法保障其他流转土地的经营主体实现土地的集中利用。为此,当地对农户的土地承包权实施了“虚拟确权”^[24]的方法。具体而言,在土地整理后,各村民小组在将全组土地面积按照同比例分配给农户时,只明确农户的承包面积而不再确定具体地块。为了保障承包户的权益,给每个农户发放《耕地权益证明书》,作为土地流转、土地征收等过程中的收益依据。该证明书上只标明农户的土地承包面积,而不标注具体地块及其四至等信息。当地在近两年的土地确权工作中也是按照这种方法进行确权。在这种确权中农户的承包面积只是一个虚拟的数字,而没有对应到具体的地块。当土地征收时,村民小组范围内被征收的土地面积和剩余的土地面积均按照各户所占面积的比例进行分配。这在很大程度上也是对土地集体所有制的有效实践方式。

因为承包户的耕种意愿已经发生分化,因此,在土地对外流转之前需要确定承包户的耕种意愿,从而确定其承包土地的处理方式。对于希望继续耕种土地的农户,需向村民小组提出申请并填写《土地经营权申请书》,其选择面积在保证整理地块完整性的前提下在自己承包权面积上下浮动。高出部分支付标准流转费,低于承包面积部分可获得标准流转费。那些希望将土地流转出去的农户填写《土地经营权委托书》,委托村民小组对外流转,并获得标准流转费。本村民小组希望继续耕种土地的农户享有优先选择地块的权利,但是需要保障所有这些地块集中连片,从而能够保障有待进行规模流转的土地集中连片。一般而言,这些农户都会选择靠近村庄的土地,因为耕作半径最小,距离村边的池塘最近,方便灌溉。每个农户的地块通过抓阄的形

① 从账面面积来看,土地整改后所有项目区的土地面积都有所增加,因为农户之前作为计税面积的土地面积并非按照统一的市亩(666.7平方米)丈量的,而是按照比市亩大的老亩来计算的。从河镇来看,项目实施后实际面积一般都是原有面积的1.3~1.9倍。

式决定。有些中坚农民想耕种亲朋好友的承包地,则是联合这些农户一起抓阡,从而保证流转土地的集中连片。只不过在当地的土地流转市场形成后,中坚农民也需要支付标准流转费。

确定了自耕土地的面积和范围,剩余的连片土地就是可以对外流转的面积。由于农户的自耕土地是集中连片的,从而剩余的可以对外流转的土地也是集中连片的。其面积一般都在 100 亩左右。在河镇近年来的实践中,土地的对外集中流转出现了两种中介。第一种中介是村民小组,即由村民小组统一对外流转。流转主体一般都是本村民小组的村民,绝大部分都是原来的中坚农民。通过集中流转,其经营规模迅速扩大,成为新型农业经营主体。第二种中介是村委会。一方面是因为很多新型农业经营主体需要流转更大面积的土地,单个小组的面积无法满足其需求,就需要村委会出面协调,其具体做法是,村委会协调若干个临近的村民小组,将各村民小组对外流转的土地集中流转给这些新型农业经营主体。另一方面,有些村民小组无法将本组的土地流转出去,从而汇总到村委会,再由村委会寻找相应的新型农业经营主体进行集中流转。当地政府在 2012 年之前大力推动大规模土地流转时也主要借助村委会这一中介。村社组织作为重要的农业治理主体^[25],充当土地集中流转的中介可以极大降低流转双方的交易成本,否则规模经营主体就需要与分散的农户打交道,支付高额的交易成本,甚至使交易无法进行^[26]。

需要指出的是,村民小组和村委会在充当土地流转中介过程中不收取任何中间费用,土地流转费如数支付给承包户。河镇的土地流转费标准是在地方政府、村干部、村民代表和新型农业经营主体共同参与讨论下形成的,近年来一直维持在每亩每年 400 斤中稻(其价格以每年 10 月 31 日的市场价格为准)。这一价格较之于农户之间自发流转的价格(100~200 斤中稻)高了很多,使流转双方都可以获得比较合理的收益。为了应对农民耕种意愿的变化并保障土地流入方的利益,当地对土地流转期限也规定了比较合理的期限。从当地的实践来看,尽管各村的流转期限有所差异,但绝大多数都在 5~8 年之间,这段年限是在流转双方博弈下确定的。如果流转期限太短,不利于各类经营主体生产的稳定性和持续的投资;而如果期限过长,则不利于耕种意愿发生变化的农户进行调整。所以,为了适应各方不同的需求,就要保证流转期限既具有一定的稳定性又要具有一定的灵活性。而流转期限到期后,再通过以上方法和程序重新统计农户的意愿,并重新进行土地流转。

通过以上两个措施,河镇不仅有效地解决了土地自然细碎化的问题,而且破解了土地产权细碎化的问题,使各类农户实现了各自的地权诉求。首先,对于希望耕种自己承包地的农户,其可以优先获得一块和自家承包地相当面积的集中连片的土地进行经营。其次,对流转土地的中坚农民来讲,其通过自发联合进行抓阡使耕种的土地全部实现集中连片。再次,对于新型农业经营主体来讲,其可以非常容易地从村民小组或村委会流转 to 集中连片的土地。最后,对于将土地流转出去的农户来讲,其获得的土地流转费较之以前自发流转中的流转费大大增加。而且较为合理的土地流转期限,可以使各类主体在若干年后再次根据自己的种田意愿作出选择。

四、土地集中利用中的地权整合及其作用

通过以上分析可以发现,皖南河镇的土地集中利用主要是通过土地整理和土地流转来实现的。通过以地块合并为核心的土地整理,改变了农户承包地的细碎格局,在物理形态上解决了土地细碎化问题;通过以村社组织为中介的土地流转,改变了各类农业经营主体经营土地的细碎格局,在土地经营权上解决了土地细碎化问题。

进一步的分析发现,以地块合并为核心的土地整理和以村社组织为中介的土地流转得以实现的前提是有效的地权整合。换言之,土地整理和土地流转只是实现土地集中利用的具体手段,而土地集中利用的内核是有效处理土地所有权、承包权和经营权的关系。从河镇的土地集中利用实践可以发现,在三种权利的关系中,土地经营权的实现是目的,而土地所有权和土地承包权的整合是手段,即通过土地所有权对土地承包权的整合保证了土地经营权的实现。这一思

路在土地整理和土地流转两个关键环节中都是一以贯之的。

(一) 土地整理中的地权整合

土地集中利用的前提是破解土地物理形态上的细碎化问题。在不改变土地物理细碎化的情况下实现农业经营主体经营土地的集中连片,尽管较土地分散在各处有所改进,但并不能达到土地集中利用的理想效果,也不利于农业生产的有效展开。因此,以地块合并为核心的土地整理意义重大,尤其是在南方低山丘陵地区。而地块的合并就牵涉承包户的土地产权问题。

在包括河镇在内的大部分地方,通过分田到户以及二轮延包所形成的基本都是细碎化的土地格局。中央提出的“保持土地承包关系稳定并长久不变”在各地往往被理解为农户对细碎地块的承包关系长久不变,全国各地在土地确权实践中也主要采取“确权确地确四至”的做法。这种理解和做法很可能固化了承包户对具体细碎土地的承包关系。因为在土地整理过程中尽管绝大部分农户都主张合并地块,但是难免存在部分农户出于各种原因反对地块合并。当农户对于具体细碎地块的承包权过于强化时,少部分农户的反对即可阻止土地整理中的地块合并。所以,在各地土地整理中普遍存在无法进行合并地块而只进行修缮农田基础设施,或者在将地块合并后又将大块地块细分的局面^[22],这是典型的“反公地悲剧”^[27]。

河镇之所以能够在土地整理中实现合并地块并保证合并的地块没有被进一步细分,主要是因为扭转了上述农户土地承包权过度强化的局面,其手段则是通过适当加强农民集体土地所有权的整合功能。因为集体土地归村民小组全体村民共同所有,且当地的土地整理是以村民小组为单位参与的,所以当地的主要做法是在村民小组范围内广泛宣传以合并地块为核心的土地整理工作的好处,实现对村民的积极动员^[28],并在初步摸底农户意愿的情况下,村民小组长联合本组能人对少部分反对者私下做工作,然后通过召开户主会议讨论并表决土地整理方案,采取少数服从多数的方式进行决策。在当地农民的观念中,按照村民自治的原则即使少数农户因为各种理由反对土地整理中的土地合并,只要有三分之二以上的农户同意即可通过并实施。

最近出台的《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》(下称《意见》)也指出,“各地可在农民自愿前提下结合农田基本建设,组织开展互换并地,发展连片种植”“允许农民集体在法律政策范围内通过民主协商自主调节利益关系”。应该说,河镇的以上做法在很大程度上体现了《意见》的整体精神,即在土地承包关系稳定的基础上结合农田基本建设通过民主协商自主调节利益关系,发展连片种植。河镇在土地整理中通过村民小组内的民主协商,按照村民自治原则共同决定,在不改变承包户承包面积的基础上,通过土地整理改变承包户与细碎地块的承包关系,并实现承包户与合并地块的承包关系。

当然,为此需要扭转一般农村地区承包户对细碎土地过度强化的土地承包经营权,通过适度加强土地所有权,借助土地所有权对土地承包权的整合功能,整合承包户对细碎土地的承包关系。而由于土地经营权由土地承包权派生,当农户的承包地由细碎土地转变为连片土地,农户的土地经营权也在一定程度上得以整合,为下一步的土地集中利用奠定了基础。质言之,这一做法所体现的“三权”分置关系,不是土地所有权、土地承包权和土地经营权的相互分置后的各自独立,而是三种权利在分置后的相互作用和良性整合。

(二) 土地流转中的地权整合

以合并地块为核心的土地整理为土地的集中利用奠定了重要基础。但是如若没有后续以村社组织为中介的土地流转,可能仅仅能保障耕种自家承包地的承包户的土地可以集中连片利用,将难以实现“中坚农民”和新型农业经营主体所经营土地的集中连片,且难以应对不同农户不同时期变动的耕种意愿。显然,在以村社组织为中介的土地流转中村社组织的中介作用是保障土地集中利用的关键,但更深层次的问题是土地流转中的地权整合。

在河镇土地整理后的土地确权中,如果按照各地普遍采用的“确权确地确四至”的方法将土地确权到户,那么,一方面合并的地块会被进一步切割成细碎的地块,因为各户的承包地面积难以与整理好的地块面积对应上;另一方面希望继续种地的农户和希望将土地流转出去的农户在

土地分配上必然插花分布,这将使后续的土地集中流转无法达成。因为有待流转的土地呈插花分布,新型农业经营主体将难以流转到集中连片的土地。即使村社组织能够出面协调连片土地中不愿流转的农户,也将如上述土地整理中一样面临着部分农户的反对,即他们以对既有地块的长期承包权为借口阻挠或“坐地要价”,从而制约土地流转的顺利进行。

河镇通过土地流转使各类农业经营主体都能实现土地集中利用的关键是采取了对土地承包权“虚拟确权”的方法。这种做法在学术界往往被称为“确权不确地”或“确权确利不确地”^[29]。即在不改变既有承包关系的基础上,农户的土地承包权只核定具体面积作为流转收益的标准,而不分配具体地块。这种做法并没有违背中央提出的“保持土地承包关系稳定并长久不变”,只是不同于将土地承包关系理解为对细碎地块的承包,而是将土地承包关系操作为对既有土地面积的承包。

而正是通过“虚拟确权”使土地承包权与具体地块脱钩,从而为以村社组织为中介的土地流转中土地经营权与连片地块挂钩奠定了基础。在以村社组织为中介的土地流转中,承包户首先将对既有细碎地块的经营权流转给村民小组或村委会,然后两者再将整理好的大块地块流转给小农户、中坚农民和新型农业经营主体。在对外流转中,整理好的地块不允许进一步切割,经营面积与承包面积的出入以标准的土地流转费补偿,从而使各类农业经营主体都获得对集中连片的土地经营权,而将土地流转出去的农户获得了合理的土地收益。

在这个过程中,地权整合体现在为了实现各类农业经营主体土地经营权的有效实现或者说土地经营权的整合,在不改变二轮延包以来农户的土地承包面积的基础上,改变承包户对具体细碎地块的承包关系,将其转化为一种土地的收益权和在土地流转中优先的流转权,从而为以村社组织为中介的土地流转中各类农业经营主体实现土地的集中连片利用提供产权基础。这种地权整合做法改变了各地土地确权中不断强化承包户对具体细碎地块的承包权强度,通过保障土地承包户种地优先权和土地流转收益权的前提下,实现各类农业经营主体的土地经营权。同样,这里的“三权”分置,也不是三种权利分置后的相互独立,而是三种权利在分置后的相互作用和良性整合。这种做法得以实现的前提如同上述土地整理的逻辑,即通过村民自治适当加强土地所有权对土地承包权和土地经营权的整合来推动土地的集中利用。

河镇以村社组织为中介的土地流转在形式上类似于各地实践中的“反租倒包”模式,但是在地权整合上却存在本质差异。既有研究发现,“反租倒包”中农户的土地承包权依然对应着具体地块,因此在土地的集中利用中承包户拥有绝对的权利,因此无法解决由承包者排他性权利过大及其机会主义行为带来的细碎化问题,从而往往使土地的集中利用陷入僵局^[30]。而在“虚拟确权”中农户的土地承包权与具体地块实现了脱钩,集体在土地流转中的整合功能有所增强,从而能够较好地规避个别农户的制约。

通过梳理河镇在土地整理和土地流转中的地权整合可以看出,土地集中利用的实现需要在“三权”分置中进行地权的整合,尤其是应适当强化土地集体所有权对土地承包权加以整合,改变土地承包权与具体细碎地块的对应关系,以推动土地集中利用中土地经营权的有效实现。这正是中国土地集体所有制在土地集中利用中相对于土地私有制所具有的组织优势^[31]。这种做法显然不同于学术界一般倡导的“产权清晰+市场交易”路径。这种路径反对土地所有权、土地承包权和土地经营权之间的地权整合,在“三权”分置中强调对土地承包权的清晰界定并不断增强其产权强度,并在此基础上借助市场这一“看不见的手”来实现土地资源的集中利用。但是正如前文所述大量的经验研究已经证明这一路径并不能有效实现土地的集中利用。结合前文分析,我们会发现这一路径过多地将注意力集中于产权清晰界定这一市场交易前提,却忽视了市场交易发挥作用的另一前提,即清晰界定的细碎产权是否能够低成本地实现市场交易。而现实中中国农户的承包地过于细碎,导致土地流转市场双方的交易成本过高,从而使市场机制难以有效发挥作用。只有通过整合细碎产权并辅之以交易中介以降低交易成本,市场机制才能有效推动土地的集中利用。

五、结论与讨论

在中国土地细碎化背景下,土地的集中利用构成了各类农业经营主体土地经营权实现的核心内容及其地权诉求的焦点。“三权”分置改革的主要目标也是聚焦于土地经营权的放活。针对既有研究过于强调“三权”的“分置”,而忽视了“三权”的“整合”,尤其是土地所有权在土地集中利用中的整合功能。本文基于皖南河镇的土地集中利用实践,试图探讨“三权”分置中的地权整合对土地集中利用的作用及其机制。研究发现,以地块合并为核心的土地整理和以村社组织为中介的土地流转构成了土地集中利用的两个关键环节。而“三权”分置中的地权整合构成了以上两个环节得以实现的产权基础。概言之,土地集中利用需要通过土地所有权对土地承包权和土地经营权加以整合。具体而言,在保障现有承包户土地承包权稳定并长久不变的基础上,农民集体在法律政策范围内通过民主协商适当加强土地所有权,用以改变承包户与细碎地块的对应关系,实现承包户与连片土地的对应关系,并将连片土地的经营权流转给各类农业经营主体。

皖南河镇的实践对我们反思既有产权理论和中国政策实践亦有重要意义。学术界在讨论土地制度与土地资源配置效率时主要采用新制度经济学的路径,将研究重心放在了权利的清晰界定上。似乎只要土地产权得到清晰界定,市场就可解决土地资源配置中的一切问题。具体到“三权”分置与土地集中利用的讨论中,学术界也主要聚焦于“三权”的“分置”,认为通过“产权清晰+市场交易”路径的土地集中利用自然就会实现。国内外的实践已经证明,土地细碎化的背景下,农民的土地产权即使得到清晰界定,也会因为过高的交易成本而使土地市场机制陷入失灵。皖南河镇的实践启示我们,细碎土地集中利用中市场机制发挥作用的前提除了产权的清晰界定,还包括应将有待交易的土地整合成符合各类农业经营主体需要的集中连片土地。而这就需要发挥土地所有权对土地承包权和土地经营权的整合功能。这恰是中国土地集体所有制相对于土地私有制所具有的优势。

此外,皖南河镇的实践也有助于深化我们对“土地承包关系稳定并长久不变”内涵的理解。土地承包关系可以从人与人的关系和人与地的关系两方面理解。人与人关系角度的土地承包关系处理的是土地在农民之间如何分配的问题。这个意义上的“土地承包关系稳定并长久不变”是指原有承包户的土地承包权稳定并长久不变,即继续实施“增人不增地、减人不减地”。而人与地关系角度的土地承包关系处理的是承包户与具体地块的关系问题。这个意义上的“土地承包关系稳定并长久不变”是指承包户与细碎土地的对应承包关系稳定并长久不变。这实际上是锁定既有的细碎土地利用格局,显然不利于各类农业经营主体实现土地集中利用,也与《意见》提出的“组织开展互换并地,发展连片种植”存在矛盾。皖南河镇的实践启示我们,为了实现中国细碎土地的集中高效利用,我们应该主要从人与人关系而非人与地关系角度来理解“土地承包关系稳定并长久不变”,在继续实施“增人不增地、减人不减地”的基础上,应该允许农民集体在法律政策范围内通过民主协商自主调节承包户与具体地块的关系。

当然,皖南河镇“三权”分置中的地权整合与土地集中利用的措施具有一定的特殊性,但是对于各地的“三权”分置实践和土地集中利用仍具有重要的启示意义。尤其是国家在各地大力推动农田基本建设的背景下,如何使国家和农民的土地投资真正有助于实现土地的集中高效利用,皖南河镇在“三权”分置中的地权整合具有较强的借鉴意义。

致谢:感谢陈义媛、夏柱智、丁玲、班涛、邱丽、贺苏园、田舒彦、朱云、夏日等同仁在调研中提供的启发。当然,文责自负。

参考文献:

[1] 纪月清,顾天竹,陈奕山,等.从地块层面看农业规模经营——基于流转租金与地块规模关系的讨论[J].管

- 理世界,2017(7):65-73.
- [2] 王海娟. 农地调整的效率逻辑及其制度变革启示——以湖北沙洋县农地调整实践为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(5): 96-103.
- [3] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 1994.
- [4] 叶兴庆. 从“两权分离”到“三权分离”——我国农地产权制度的过去与未来[J]. 中国党政干部论坛, 2014(6): 7-12.
- [5] 冯海发. 为全面解决“三农”问题夯实基础[N]. 农民日报, 2013-11-18.
- [6] 陈小君. “三权分置”与中国农地法制变革[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(1): 22-33.
- [7] 韩俊. 中国农村土地制度建设三题[J]. 管理世界, 1999(3): 184-195.
- [8] 黄祖辉, 陈欣欣. 农地产权结构和我国的家庭农业[J]. 农业经济问题, 1998(5): 16-20.
- [9] 张红宇. 中国农村土地产权政策: 持续创新——对农地使用制度变革的重新评判[J]. 管理世界, 1998(8): 168-177.
- [10] 陈小君. 我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会《决定》相关内容解读[J]. 法学研究, 2014(4): 4-25.
- [11] 孙宪忠. 推进农地三权分置经营模式的立法研究[J]. 中国社会科学, 2016(7): 145-163.
- [12] 高飞. 农村土地“三权分置”的法理阐释与制度意蕴[J]. 法学研究, 2016(3): 3-19.
- [13] 叶剑平, 蒋妍, 丰雷. 中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议[J]. 中国农村观察, 2006(4): 48-55.
- [14] 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.
- [15] 房绍坤. 论土地承包经营权抵押的制度构建[J]. 法学家, 2014(2): 41-47.
- [16] 田传浩, 陈宏辉, 贾生华. 农地市场对耕地零碎化的影响——理论与来自苏浙鲁的经验[J]. 经济学(季刊), 2005, 4(3): 769-783.
- [17] 王兴稳, 钟甫宁. 土地细碎化与农用地流转市场[J]. 中国农村观察, 2008(4): 29-34.
- [18] 叶兴庆, 翁凝. 拖延了半个世纪的农地集中——日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示[J]. 中国农村经济, 2018(1): 124-137.
- [19] 贺雪峰. 论中坚农民[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(4): 1-6.
- [20] 贺雪峰. 论农村集体土地所有制的优势[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, 17(3): 1-8.
- [21] 肖卫东, 梁春梅. 农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系[J]. 中国农村经济, 2016(11): 17-29.
- [22] 桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J]. 政治学研究, 2014(4): 50-62.
- [23] 文高辉, 杨钢桥, 李岩, 等. 农地整治对耕地细碎化的治理效果及其原因分析——以湖北省江夏、咸安、通山三区(县)为实证[J]. 中国土地科学, 2016, 30(9): 82-89.
- [24] 夏柱智. 虚拟确权: 农地流转制度创新[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014, 14(4): 89-96.
- [25] 陈靖, 冯小. 农业转型的社区动力及村社治理机制——基于陕西D县河滩村冬枣产业规模化的考察[J]. 中国农村观察, 2019(1): 2-14.
- [26] 桂华. 论地权制度安排与土地集体所有制实现——兼评“三权分置”改革与《农村土地承包法》修订[J]. 马克思主义研究, 2017(6): 72-81.
- [27] 赫勒. 困局经济学[M]. 北京: 机械工业出版社, 2009.
- [28] 陈义媛, 甘颖. 土地调整的政治逻辑: 对土地集体所有权的再思考[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(3): 102-111.
- [29] 何晓星. 双重合约下的农地使用制度——论中国农地的“确权确地”和“确权不确地”制度[J]. 管理世界, 2009(8): 53-64.
- [30] 王海娟. 地尽其利: 农地细碎化与集体所有制[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 126-128.
- [31] 张路雄. 耕者有其田[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2012: 10.

(责任编辑: 刘浩)

Land Rights Integration in the “Three Rights” Separation and Centralized Use of Land: Evidence from River Town in the South of Anhui Province

SUN Xinhua, LIU Zefan, ZHOU Peixuan

Abstract: Under the background of land fragmentation in China, the concentrated use of land is an important goal of the “three rights” separation and the focus of land rights claims of various agricultural operators. Aiming at the existing research, the “separation” of the “three rights” is overemphasized, and the “integration” of the “three rights” is ignored, especially the integrated function of land ownership in centralized land use. Taking the practice of the River Town in the south of Anhui Province as a case. The paper explored the role and mechanism of land tenure integration on centralized land use in the “three rights” separation. The study found that land consolidation with land blocks consolidation as the core and land transfer using village organizations as intermediaries constituted two key links of centralized land use. The integration of land rights in the “three rights” separation is the basis of property rights achieved in the above two links. In short, the centralized use of land requires the land ownership to integrate land contracting rights and land management rights. Specifically, on the basis of ensuring the stable and long-lasting land contracting rights of existing contractors, the peasants collectives properly strengthen land ownership through democratic negotiation within the scope of laws and policies, in order to change the corresponding relationship between contractors and divided land, and realize the corresponding relationship between the contractor and the connected land, and transfer the management right of the connected land to various agricultural operators. Therefore, the concentrated use of divided land in our country requires not only the separation of the “three powers”, but also the internal integration of the “three powers”. The case not only helps us to reflect on the existing property rights theory and further understand the institutional advantages of China’s collective land ownership over private land ownership, but also helps us to deeply understand the meaning of “the stable and permanent land contract relationship”.

Keywords: Three Rights Separation; Land Right; Land Integration; Land Fragmentation; Land Use