

【专题:土地制度改革与农业农村现代化】

组织化的土地流转:虚拟确权与农村土地集体所有权的激活

陈义媛

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

摘要:通过对皖南阳春县“确权确股不确地”的虚拟确权模式进行分析,讨论了两个问题:一是农地的“虚拟确权”有哪些实践特征,它如何强化了集体土地所有权;二是在虚拟确权基础上的组织化土地流转是以怎样的机制运转的。对组织化的土地流转的讨论,是基于与另外两种常见的土地流转模式——行政化的和市场化的土地流转——相对比而展开的。在虚拟确权模式下,农户拥有的不再是具体地块,而是量化的股权。在确权方案的制定中,村民自治发挥了重要作用,由于村民自治与土地集体所有权相辅相成,土地集体所有权在此过程中也得到了强化。在虚拟确权的基础上,阳春县实行了组织化的土地流转。这种土地流转有两个重要的实践机制:一是通过“化零为整”的方式实现了对土地的整合,二是通过村民动员的方式实现了对小农户的组织。无论在土地流转价格的协商中,还是在土地流转风险的控制上,小农户都被组织起来与大户进行谈判,这不仅使小农户拥有了更多议价权,也使他们探索出“土地保证金”制度,降低了大户毁约弃耕的风险。在阳春县的虚拟确权和土地流转实践中,集体土地所有权得到了激活,这种激活也有利于保护小农户的利益。

关键词:组织化;土地流转;虚拟确权;土地集体所有权

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)01-0013-11

一、问题的提出

自十九大报告中提出要实现小农户与现代农业发展的有机衔接以来,中央政策开始强调要统筹兼顾对新型农业经营主体的培育和对小农户的扶持。在今天的农业生产水平下,农业生产的确需要实现规模化,因此近年来各种形式的土地流转在全国各地广泛发生。同时,小规模兼业农户在相当长时期内仍会占农业经营者的大多数^[1],这也是中国当下的国情。在土地流转中如何保护小农户的利益,也是讨论小农户与现代农业有机衔接问题时需要考虑的议题。

与农户土地权益直接相关的是近年来在全国推行的土地确权工作。在确权方式上,从中央政策的导向来看,确权确户逐步被确认为主要的确权登记方式。2014年中央一号文件中提出:“可以确权确地,也可以确权确股不确地。”2014年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》中,开始强调土地确权登记“原则上确权到地到户,在尊重农民意愿的前提下,也可以确权确股不确地”。2015年中央一号文件则明确强调:“总体上要确地到户,从严掌握确权确股不确地的范围”。不过,在土地所有权问题上,习近平主席曾在2016年谈农村改革底线时强调:“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了”^[2],这可以看作是土地确权等一系列改革的总体原则。关于土地确权问题的争论近年来也十分引人注目。

一是关于土地确权本身的争论,争论双方讨论的主要是产权问题。一方主张明确产权,进一步强化农民的土地承包权,以推动土地流转,形成规模经营^[3]。中国的农村土地集体所有权

收稿日期:2019-09-23

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新型农业经营主体的村庄社会基础研究”(17CSH071)

作者简介:陈义媛,女,中国农业大学人文与发展学院副教授,博士。

则被认为是“产权怪胎”^[4],农村土地产权的模糊造成了土地流转的制度障碍,主张赋予农民土地私有权,实现土地市场的自由交易^[5-6]。另一方则强调集体的“统”的功能,主张在保障农民土地承包权的基础上,灵活安排土地使用权,例如可以采取“确权确股不确地”的方式,将细碎、分散的承包地小块并大块,以适应农业机械化的发展^[7]。二是关于土地确权对土地流转影响的争论。2011年初农业部发布的《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》中明确提出,土地确权的目标是“确认和保障农民的土地物权,以明确土地承包经营权归属,形成产权清晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村集体土地产权制度”^[8]。然而,土地确权是否推动了土地流转,研究者之间还没有形成共识。有研究认为,稳定、清晰的产权有助于土地流转^[9-10]。也有研究者基于对广东佛山和东莞的问卷调查发现,土地确权后,62.8%的农户认为流转土地的难度会增加,土地确权在强化农户产权的同时,也可能抑制农地经营权的流转^[11]。还有研究者基于对江苏省2000—2012年数据的计量经济分析指出,土地确权对土地流转的影响并不显著^[12]。

除此之外,一些基于实地调研的研究也发现,各地的土地确权都有一些灵活的实践形式。例如,有研究发现,在安徽某县,村、组集体以土地确权为契机,采取“互换并块”的方式,实现了对农户细碎承包地的整合,基本实现了“一户一块田”,提高了资源配置效率^[13]。也有研究指出,农村内部土地调整的要求与土地确权政策之间存在明显的矛盾,一些村庄可以在土地调整后进行土地集中流转,能够实现规模经营,既能确保公平,又能保证效率^[14]。还有一些研究发现,土地确权激活了农村长久以来的历史遗留问题,各种土地权属纠纷浮出水面,容易引发矛盾,在矛盾多的地方应尝试探索“确权确股不确地”的模式^[15]。这些灵活的实践形式既有助于实现土地的成片流转,提高效率,也体现了集体组织成员对内部公平的追求。

既有研究对土地确权和土地流转的探讨展现了中国农地问题的复杂性。在有关土地产权问题的争论中,农村集体土地所有权是争论焦点。本文认为,在中共中央不断强调要壮大农村集体经济的背景下,在土地确权中,集体的土地所有权不应该被虚化,而应成为壮大村集体经济的基础。在土地确权实践中,不同地区都出现了一些自下而上的探索,使土地确权能更好地推动土地流转,这些探索有助于我们重新思考土地确权和土地流转的关系,以及土地流转的灵活形式。本文基于笔者2013年以来分别在湖南南部、广东北部、上海市松江区和安徽省南部的村庄调研,尤其是2019年5月在安徽省南部阳春县^①10余天的实地调研展开分析。阳春县地处丘陵地区,既有地势相对平坦的圩区,又有地势起伏较大的山区,在种植结构上,阳春县长期以来形成的一年两季——一季小麦加一季水稻——的种植结构^②。

在对不同土地流转实践模式进行概括的基础上,本文重点以阳春县自下而上探索出的“虚拟确权”实践为案例,试讨论以下两个问题:第一,农地的“虚拟确权”有哪些实践特征,它如何确保村集体的土地所有权不被虚化;第二,在农地“虚拟确权”的基础上,当地践行的组织化土地流转以怎样的机制运行。

二、土地流转的不同模式及其困境

随着农村劳动力的外流和农业生产力的发展,尤其是农业机械化的推进,农业规模经营的需求也不断凸显。事实上,自20世纪80年代以来,民间自发的土地流转就已经开始出现,在2000年前,土地流转的比例都不高。根据统计,2000年前,全国土地流转比例未超过10%,不过,到2008年,这一比例已上升至17.1%^[16]。自党的十七届三中全会明确提出“允许农民以转

① 文中所有人名、地名皆经过匿名化处理。

② 2015年前后,由于秸秆禁烧政策的严格执行,当地农户因为无法处理小麦秸秆,开始大量放弃小麦种植。此后,当地的种植作物以水稻为主,小麦面积已极少;此外,也有一些农户开始尝试种植蔬菜、水果等经济作物。

包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”以来,土地流转速度进一步加快,根据农业部公布的数据,到 2016 年底,全国土地流转比例已达 35%^[17]。

有关土地流转的不同模式,现有研究已有不少总结,例如有学者将现有土地流转模式概括为以“两田制”为特征的平度模式、以“股份合作制”为特征的南海模式、以“流转信托”为特征的浏阳模式以及以“双放弃”和“两股一改”为特征的温江模式,这些模式被称为“土地流转的中国模式”,其主要特点是政府和集体在土地流转中发挥了重要的组织和协调作用^[18]。不过,从实践来看,地方政府和村集体在土地流转中发挥的作用有较大差别,且除了政府和集体的协调外,工商资本也会自发地进行土地流转。以下将以笔者在各地的调研经验为基础,讨论实践中常见的两种土地流转模式,以及这两种流转模式的困境。

(一) 市场化的土地流转:资本主导的土地流转

在城市工商资本过剩的背景下,近年来农业逐渐成为一个新的投资领域。尽管在资本下乡的过程中往往伴随着地方政府的扶持和协助,但地方政府对工商资本流转土地的协助往往集中在资本下乡的初期,当资本力图进一步扩大土地规模时,通常是靠资本自身的力量。这种土地流转的特征是,企业直接与千家万户的小农户对接,以市场化的方式进行土地流转,土地流转协议也由企业直接与小农户签订。

在资本主导的土地流转中,最常见的障碍就是“插花田”问题。由于农户承包地的细碎、分散,想要成片流转土地往往需要与众多小农户打交道,其中一部分农户愿意将土地流转出去,但也有部分农户不愿意流转,这就容易导致土地的不连片。从不同地区的调研来看,资本解决“插花田”问题的策略通常有以下几种。一是公司在流转土地时,除了流转将来计划耕种的土地,也流转村庄中其他地区的土地,尤其是离村民居住区较近的土地。这些土地即便与公司规划的种植区域不连片,公司也愿意流转过来,不为耕种,只为能置换“插花田”。在湖南南部流转土地的一家企业负责人说,有些不同意流转土地的农户会更愿意耕种离家近的土地,因此公司可以用这些土地来置换,尽可能减少“插花田”。二是公司在“插花田”面积较小的情况下坚持耕种,尽管企业耕作不便,但被“围困”在其中的“插花田”承包户耕作也不便。这家在湖南南部流转土地的公司就以该方式耕种了一两年,此后,农户因为耕种不便,选择了将土地流转给该公司,因此该公司获得了成片的土地。三是公司借助村内权威人物或村干部的帮助,使之帮助做村民的思想工作,以便流转土地。一家在广东北部山区流转土地的企业采取了这样的策略。不过,这种策略需要一些条件,例如需要企业负责人与村庄精英建立良好的关系,并支付一定的费用。这种流转策略也仅适用于所需土地规模不大的企业。

在以资本为主导的土地流转中,上述策略比较常见,但这种流转模式也面临着一些困境。一方面,这种市场化的土地流转对企业来说,人力和物力成本都较高。在湖南南部流转土地的这家企业,在扩大流转面积的几年时间内,每年冬季(农闲季节)都会花一个多月的时间,将公司的 20 多名员工派到村庄中,以“地毯式”搜索的方式,一家一户地做工作,与农户签订土地流转协议,流转的人力和物力成本都较高。另一方面,在这种土地流转过程中,村集体较少介入,即便介入,往往也只是作为公证人参与土地流转合同的签订,在这个意义上,村集体的土地所有权是虚化的。此外,尽管企业能够采取上述策略解决“插花田”问题,但也埋下了与当地农户之间的矛盾隐患。那些因被“围困”、耕作不便而退出的农户,以及碍于村干部或村内权威人物的面子而流转土地的农户,对企业的不满并未消除,他们往往成为资本下乡经营的“社会障碍”^[19]。

(二) 行政化的土地流转:政府主导的土地流转

在土地流转中,政府的力量常常或隐或现,本文所指的“行政化的土地流转”,主要指因为政府的直接介入而推动的土地流转。其突出的特征是,土地流转是为了实现某种政治性目标,企业或大户在流转土地时较少遇到阻碍,土地流转费通常也是参照当地的平均市场价格。

在湖南南部一个水稻种植大县,县政府在 2009 年前后积极介入土地流转中。该县有很长

的双季稻种植历史,但由于近年来农资成本不断提高,加上水利设施破旧,当地农户在2004年前后大量从双季稻种植转向单季稻种植。当地双季稻的平均亩产量仅1600~1800斤,而单季稻的平均亩产为1100~1200斤,由于双季稻的生产成本几乎是单季稻的两倍,但产量的增加并不与成本的增加成比例,因此普通农户往往不愿意种植双季稻。然而,该县为了争取“产粮大县”的荣誉,采取了各种方式动员农户种植双季稻,但收效甚微。适逢党的十七届三中全会明确提出鼓励土地经营权的流转,县政府开始转向与一家农资企业合作,为之提供大量的补贴和扶持,鼓励该企业流转土地种植双季稻。该企业在农资市场的激烈竞争压力下,也有意尝试流转土地,延长产业链,因此与县政府达成了一致。

为了协助该企业流转土地,县政府划定了沿该县主干道两边的一片土地作为双季稻种植示范区,并规定该区域内只能种植双季稻。如果有农户不愿意种植,可以将土地流转给该企业或其他大户。由于县政府的主导和乡、村两级基层组织的配合,该企业很快流转到了大片土地,并在此基础上继续向周边扩展,以企业自身的力量流转更多的土地。在这一案例中,地方政府在土地流转中发挥了关键作用。政府本身有调整产业结构的职能,在产业结构调整的下,政府动用行政手段划定了双季稻种植示范区,推动了土地流转。政府的介入主要服务于争取“产粮大县”荣誉称号的政治目标,使这一土地流转具有很强的行政化特征。

这种行政化的土地流转模式存在两大困境:一方面,政府的介入尽管可能会提高土地流转的效率,但形成了对小农户土地承包权的挤压,使拥有承包权的小农户无法自主决定种植品种;另一方面,这种行政化的土地流转方式使地方政府面临较高的风险。一旦企业毁约弃耕,地方政府为了维持社会稳定,往往不得不出面兜底,代替企业向农户支付土地流转费^[20]。

在上述土地流转模式之外,本文以皖南阳春县的土地确权和土地流转实践为例,讨论另一种土地流转模式。与地方政府主导的土地流转不同,这种土地流转是以土地所有权主体——村组集体——推动的,本文将之概括为“组织化的土地流转”。

三、“虚拟确权”下的组织化土地流转

“虚拟确权”是皖南阳春县自创的概念,在政府文件中,虚拟确权指的是“确权确股不确地”。安徽省2016年初发布了《农村承包地确权确股不确地方式操作流程》,允许以“确权确股不确地”的模式进行确权。这对于阳春县的虚拟确权实践也是一种认可。在官方界定中,“确权确股不确地”是指在村或组范围内,农民不再拥有数量确切、四至清楚的承包土地,而是获得由承包地资源等量化计算出的股份,通过拥有的股份获得相应收益^[21]。同时,在上述文件中也明确规定,实行“确权确股不确地”要符合以下四方面条件:人均承包地面积较少;地貌发生改变,原承包地块已四至不清;实施土地整治或连片土地流转;已成立土地股份合作社。根据阳春县一位负责农业工作的负责人解释,全县虚拟确权比例达40%以上^①。

(一) 虚拟确权的实践特征

在阳春县,虚拟确权实践是自下而上探索出来的,直接原因是当地自2006年开始实施农田整治项目。按照“田成方、树成行、路成网、沟相通、渠相连”的标准,阳春县所有实施了该项目的地区,原来的田埂都被打破,并根据改造后的田块重新修建了田间机耕道和渠道,更重要的是,农田整治项目尽可能地将高低不平的地块进行了平整。尽管从长远来看,这种平整有利于机械作业,但从短期来看,这样的土地平整却对耕作层造成了破坏,耕作层的恢复至少需要两三年时间。在进行了农田整治项目的村庄,大多数村民短期内不愿意种地,要求将土地流转出去。

^① 不过,按照实际农田改造的面积计算,可能全县虚拟确权的面积在50%以上。全县的耕地面积大约为20万亩左右,其中,实施了农田改造项目的面积大约为10万亩左右。根据在当地的访谈来看,凡是实施了农田改造项目的村庄,基本都进行了虚拟确权。

由于皖南地区靠近苏南,非农就业机会较多,因此大部分村民对农业收益的依赖度很低,这也强化了村民的土地流转意愿。在这种情况下,地方政府和村两委必须回应村民诉求,解决土地流转问题。这种确权实践有以下三个特点。

第一,在虚拟确权模式下,只有村民小组这一土地所有权主体的土地边界“四至”明晰,而农户承包地的“四至”并不明确,农户拥有的不再是具体地块,而是量化的股权。正因为这种确权模式与“确权确地”模式不同,所以当地人将之概括为“虚拟确权”。农田改造打破了农户承包地之间原有的地界,而大部分村民又都有意愿将土地流转出去,因此当地的虚拟确权与土地流转直接关联起来。不确定承包地的具体位置并不影响土地流转,村民只需按照承包地面积收取流转费即可。在这种情况下,作为承包者的小农户与土地的关系已经发生了变化,土地不再是小农户的生产资料,而成为他们的财产性收益来源,农民对土地的权利从“使用权”变成“财产权”。对于有意愿继续种植的农户,也可以由集体统一划出一片土地——通常是水源、交通条件最好的地——交给他们耕种;剩余的土地再行流转。这种确权模式客观上强化了集体的土地权利,尤其体现在集体对土地的发包权上。

第二,虚拟确权方案是在村民自治基础上,在村、组两级组织召开各类会议、广泛动员村民参与的情况下,在少数服从多数的民主集中制原则下形成的。村民委员会组织法第8条规定,村民委员会的职能包括“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”,通过村民自治的机制来管理农村土地,本身也是农村土地集体所有权的体现。有学者指出,“只有由集体成员通过民主程序来行使所有权,才能体现集体财产的公有性”^[22]。村民自治原则的实践与土地集体所有权之间的相辅相成关系,也早被不同研究者强调^[23-24]。因此,这种确权实践本身也是对土地集体所有权的强化。

在最初探索出虚拟确权模式的沙镇南头村,村支书召开了数次村民代表会、党员会、村两委会,每当遇到难以达成一致的问题,村支书即通过组织会议的方式来共同协商。南头村在土地改造后遇到的第一个问题是各村民小组承包地总面积的减少,这让很多村民无法接受。由于农田改造过程中重建并扩宽了原有的田间道路,因此很多村民小组的承包地总面积有所减少。村两委讨论的解决方案是“同增同减”,即农田改造后,如果总承包地面积有所增加,则所有农户的承包地面积同比例增加,反之亦然。

南头村村支书说,在村庄中,任何一项决议基本都会形成三分之一的村民同意、三分之一的村民中立、三分之一的村民反对的局面。为了解决这个问题,村两委首先动员各村民组长在组内开会,因为组长事先已经摸过底,对村民意见比较熟悉,这一阶段的会议主要由同意“同增同减”方案的村民参加,以进一步统一思想。第二阶段,召集持中立立场的村民开会。在村两委进一步进行政策宣传后,90%持中立立场的人也同意了。第三阶段,给持反对意见的村民开会。在开这个会之前,村两委也找了一些在村庄内部有威望、有公心的人去给他们做工作。这部分人中,大约30%~40%的人会碍于情面而同意。到了这一阶段,持同意意见的村民已经占了大多数。因此,南头村最后的决定就是采取“同增同减”,所有村民的承包地面积在确权时共同缩减一部分,缩减比例大多在10%以内。事实上,不仅是在南头村,在阳春县的大多数村庄,土地确权方案的确定都进行了广泛的村民动员,由于确权事宜与村民利益息息相关,因此村民也很有参与的积极性。村民的广泛参与,加上村两委的动员策略,使村庄内部能够形成少数服从多数的决议,而没有出现多数人被少数“钉子户”挟制的局面。

第三,虚拟确权方案强化了集体成员对集体财产的共同收益权和共同支配权,这一点尤其体现在集体内部对未来征地问题的处理方案上。在虚拟确权方案中,村民提出的最具争议性的问题是,假如不确定各户承包地的四至,将来遇到征地问题时如何解决。在沙镇南头村,有村民提出,假如将来被征的土地正好在自己原承包地所在的区域,征地补偿应该归自己所得,也有村民对此有异议。通过多次开会讨论,村民共同决定,将来的征地补偿款由所有集体成员共享,剩下的土地则按照“同增同减”的方式处理。也就是说,征地款不是补偿给某一户农户,而是补给

所有的集体成员,并将所有村民的承包地面积按比例缩减。正是因为这是通过村民代表大会通过的处理方案,所以南头村村支书说,他们村的征地工作十分顺畅。南头村自进行虚拟确权以来,因为要加固堤防和修建高速路,已经经过了3次征地,涉及几百亩土地,但征地过程十分顺利、高效,没有遇到“钉子户”。

从对征地问题的解决方案来看,征地补偿归集体成员共享,而不归个别承包户所得,正是土地集体所有的体现。有研究者指出,《物权法》为了解决集体所有权主体的高度抽象和农民权利的虚化问题,提出了“成员集体所有”这一概念,这一提法就是为了强调集体成员对集体财产享受共同的支配权、平等的民主管理权和共同的收益权^[25]。征地补偿涉及对集体财产的管理,集体成员通过共同协商征地补偿的分配方案,决定在部分土地被征收后,收益由集体成员共享,同时集体成员共担土地减少的损失。这正是集体成员对集体财产享有共同支配权和共同收益权的体现。从长远来看,这也是保护集体成员承包权的做法。假如土地补偿款归某几户农户所有,而他们的土地被全部征收,那就意味着将来他们也不再具有承包土地的权利,然而他们作为集体成员的身份仍存在,却不再享受承包权。但当征地补偿归集体成员共享时,征地后所有成员的承包地面积同比例缩小,那么所有集体成员的承包权都可以得到保障。从这个意义上说,不仅土地的集体所有权得到了强化,农户的承包权也得到了保护。

可以看到,阳春县的虚拟确权是为了解决农田改造后的具体问题,自下而上逐步探索出来的。在虚拟确权模式下,农户承包地的“四至”不再明晰,农户拥有的不再是具体地块,而是量化的股权。由于当地的虚拟确权与土地流转直接关联,因此农户对土地的权利从“使用权”变为“财产权”,“四至”不明晰并不影响农户获得土地流转收益。在确权方案的制定中,村民自治原则发挥了重要作用,由于村民自治与土地集体所有权的相辅相成,土地集体所有权也得到了强化。此外,在对未来征地问题的处理上,虚拟确权方案还强化了集体成员对集体财产的共同收益权和共同支配权,也相当于强化了农民对土地归集体所有的观念。

(二) 组织化土地流转的实践机制

虚拟确权为组织化的土地流转奠定了良好的基础,无论是在虚拟确权过程中对村民的政治动员,还是虚拟确权客观上对土地集体所有权的强化,都为阳春县的土地流转奠定了组织化的基础。需要指出的是,阳春县最初进行土地流转时,也具有一定的行政化特征,县、乡两级政府对土地流转进行了较多干预,例如规定土地流转面积不能低于1000亩。但由于土地流转大户的高经营风险,不少大户在土地流转未到期前就因亏损而退出。地方政府很快意识到干预过多带来的问题,于是减少干预,让村、组集体自主进行土地流转方式的探索。正是在不断的试错和探索中,阳春县探索出了组织化的土地流转模式。

阳春县的土地流转之所以能以组织化的方式进行,有两个重要的实践机制。一方面,在虚拟确权的基础上,阳春县的村、组集体对农村土地实现了“化零为整”的整合,这使成片的土地流转可以低成本实现。另一方面,阳春县在土地流转过程中也实现了对小农户的组织化。这种组织化之所以重要,是因为在中国农村,土地流转合同更是一种社会契约^[26],其作为法律契约的约束力十分有限。土地流转合同的形成体现的是一种地方性共识:在实践中,合同约定的流转期、流转费都是弹性的,可以在“合情理”的范围内调节。土地流转合同的弹性,使规模经营主体与小农户之间形成了博弈空间,这种博弈空间的存在,需要小农户被组织起来。以下分别对这两方面展开论述。

1. 以“化零为整”的方式整合土地

虚拟确权是阳春县土地流转过程的一部分,通过对土地的虚拟确权,农户分散的地块经过了“边界的虚化”后,被整合到了一起。每户农户的承包地面积不变,承包权不变,只是过去实体的地界被消除。在这种确权方式下,农户的承包地首先变成虚拟物,成为村民小组土地图纸中的一部分,也相当于农户在集体土地中占了相应的股份,而作为实体的土地究竟在什么位置,暂时不明晰。在这种“确权确股不确地”的方式下,地界被消除,土地化零为整,为土地流转提

供了便利。

事实上,在农业生产力不断进步的情况下,农地细碎化问题日益突出,土地整合不仅是规模经营主体的需求,小农户也有强烈的动力改变土地细碎化的状况。在实践中,至少已经出现了湖北省沙阳县的土地互换和“按户连片”实践以及江苏省射阳县的联耕联种实践。前者是在“不动面积、调整地块”的原则下,尊重农户意愿,灵活运用土地流转和互换政策,将农户分散的地块调整到一片或两片;后者是在农户自愿参与的前提下,由集体经济组织出面协调,将参与联耕联种的农户的田埂打破,将土地整合起来,以便使用大型农机统一耕作^[27]。阳春县的虚拟确权也是解决土地细碎化问题的一种探索,它通过化零为整的方式解决了土地流转中容易出现的插花田问题。这种土地整合很难通过一家一户的小农户自行完成,它需要村、组集体的牵头。在土地整合的基础上,阳春县的土地流转采取了二次流转的方式,即先由村、组集体将土地从农户手中流转过来,再由集体统一对外流转。

值得注意的是,各级政府对“确权确股不确地”的方式都持谨慎态度,最主要的原因是防止违背农民意愿强制推行,导致农民失地^[28]。这一点在阳春县的虚拟确权和土地流转中并不构成问题。在土地流转前,阳春县的村、组集体首先让有意愿自己耕种的村民报名,集体统计报名的人数和承包地面积,然后根据需要划出一片土地,供这些农户耕种。只要农户所申报的面积不超过该户原本的承包地面积,农户就可以免费耕种这部分土地。在此基础上,村、组集体再将其余土地统一流转出去,在流转时,集体同样秉持着集体成员优先流转的原则。

2. 以村民动员的方式制定土地流转规则

除了对土地进行整合外,阳春县在土地流转中还对小农户进行了组织。如前文所述,中国农村的土地流转合同往往具有弹性,小农户只有被组织起来,才能更有议价权。同时,只有让小农户都参与土地流转规则的制定中,在发生大户弃耕的问题时,才不至于完全由村、组集体,甚至地方政府来承担后果。通过动员村民的方式来制定土地流转规则,是组织化的土地流转模式最鲜明的特征。

(1) 土地流转价格的组织化协商

被组织起来的小农户在土地流转中会有更多的议价权。以阳春县河镇林家村为例,该村从2008年开始,由村集体主导进行土地流转,这一轮土地流转合同统一为2016年到期。2016年,该村在进行第二轮土地流转时,由于当时稻谷价格较高,很多大户竞相参与土地流转,因此,镇政府将有意流转土地的大户、各村的村民代表、村两委及粮食收购企业(这些企业对粮食价格信息掌握得更充分)都组织起来,开会协商流转价格,村民代表的提议从每亩500斤到每亩600斤稻谷不等,最终将流转价格从此前的每亩400斤稻谷提升到500斤稻谷。林家村村支书解释,当流转费上涨到每亩500斤稻谷时,大户每亩地可以获得300~400元的纯利润。在村民看来,这个利润是合理的:一个种植200亩水稻的大户每年可以获得7万~8万元的纯收入。这相当于当地一对夫妻外出务工的年收入,也是当地的中等收入水平。也就是说,村民在商议土地流转费时,对大户经营利润的计算,是以当地中等收入家庭的务工年收入作为参照的。土地流转费的调整本质上是农业利益的再分配问题,小农户和大户在博弈中既要保护小农户的利益,也要避免大户被排挤出去。只有在双方平等博弈的基础上,才能实现均衡。假如小农户没有被组织起来,即便他们有提高土地流转价格的期望,也很难谈判到适合他们的最佳价格。

大户之间的联合相对容易,分散的小农户在与联合起来的大户进行博弈时往往受制于人,相关的案例并不少见。2017年,笔者在山东一个小麦种植县调研时访谈过一位种植大户,这位种植大户以1000元/亩的价格在一个村庄流转了800多亩土地。这位大户说,由于同时在邻近村庄流转土地的还有另外六个大户,这些大户的流转面积加起来一共有几千亩,他们共同商议,并与村民协商,计划把土地流转费从1000元/亩降到800元/亩。即便这些大户都与农户签订了正式的土地流转协议,但他们依然能够联合起来,通过给小农户施压降低流转费。尽管最终土地流转费没有降到800元/亩,而是900元/亩,但缺乏组织化的分散小农户很难与之博弈,最

终只能接受。以这一反例作为对比,可以看到,在阳春县的土地流转中,村、组集体作为村民“代理”,将小农户组织起来,大大增强了后者的议价能力。

(2) 土地流转风险的集体共担机制

在土地流转中,作为转出土地的一方,最大的风险在于大户“毁约弃耕”,相关的报道近年来也不绝于耳^[29]。在不同的土地流转模式下,“毁约弃耕”影响的主体有所不同。在市场化的土地流转方式中,大户通常直接与小农户签订土地流转协议,村、组集体往往只是作为见证方参与,因此当大户毁约时,小农户是利益受损方,他们无法获得土地流转费。如前文所述,在政府主导的土地流转模式下,大户的“毁约弃耕”往往最终不得不由村两委或地方政府兜底。但在组织化的土地流转中,大户是与集体而不是小农户签订土地流转协议,“集体”不是村两委,而是村民的联合体,村两委负责将村民组织起来,共同讨论土地流转方案和风险应对方法。以阳春县的土地流转实践为例,以组织化的方式进行土地流转价格协商至少有两方面的优势。

第一,当村民被组织起来时,可以集体与大户谈判,要求大户根据流转面积预付“保证金”,以减少大户“毁约弃耕”的风险。阳春县的土地流转实践有一个重要特点,即大户需要在支付土地流转费之外,一次性缴纳600元/亩的保证金^①,如果违约弃耕,就无法收回这笔保证金。也就是说,一个流转规模为200亩的大户需要缴纳12万元的保证金,一旦弃耕,这笔保证金就损失了。保证金制度对大户有实质约束力。2013年,方先生在河镇兴业村流转了1000亩地种植莲藕,并按规定缴纳了600元/亩的保证金。然而,2016年,因为洪涝灾害,他亏损了300多万元;2017年,莲藕价格降到了0.6元/斤,而当时雇工挖莲藕的成本都达到0.4元/斤,他再次严重亏损。连续亏损以后,方先生想放弃这片土地,但由于之前交了保证金,且流转费合同是签到2025年的,即便他放弃保证金,也需要继续支付流转费,否则会被起诉,还可能上征信黑名单。无奈之下,方先生只能继续硬撑,并在近几年内陆续将土地转手出去,现在他自己手上还有500亩左右。这意味着,保证金制度对小农户的利益是有一定保护作用的。需要指出的是,保证金制度是难以通过一家一户的小农户与大户直接对接来落实的,只有以组织化的方式,集体出面协商,才能确保大户缴纳保证金。

第二,在组织化的土地流转中,由于村民被动员进来参与土地流转方案、土地流转费用的协商,在遭遇风险时,村民自然也会承担风险,而不是完全由村、组集体或地方政府兜底。河镇棠下村在进行农田改造项目时就已经在村民代表大会上说明,假如将来土地流转不出去,就只能降低流转费,或由村民自行耕种。2012年,棠下村的农田改造项目改造了400多亩地,改造完成后这片土地以每年每亩400斤稻谷的价格流转给了一个外地大户种植,流转合同2022年到期。然而,由于2018年稻谷价格骤降(当地的实际收购价从2017年的1.25元/斤下降到2018年的1.1元/斤),这位外地大户亏损严重,无法再继续经营。棠下村村两委只能将村民组织起来讨论解决方案,最终有4位本村村民接手了这片流转地,每人流转100亩左右。同时,由于稻谷价格下降,他们在流转时,也要求将土地流转费降为每年每亩300斤稻谷,村民也同意了。为了应对2018年稻谷价格下降、大户要求降低流转费的问题,将村民组织起来重新协商,是阳春县很多村的共同做法。大部分村庄的降幅一致,少数村庄因为谈判能力更强,降幅略低。这意味着,当可能出现大户弃耕问题时,集体组织成员共同承担风险。因为土地流转的决定是集体成员自愿、共同作出的,风险也就由集体成员共担,解决途径包括:降低土地流转费,寻找其他大户来接手,或分给集体成员自行耕种。

这种风险应对方式与行政化的土地流转模式下同类问题的解决方式有很大的差异。行政化的土地流转由于有很强的政府主导性,集体成员很少被组织和动员进来。在商议土地流转方案时,往往是村两委“代表”村民去谈判;而在组织化的土地流转模式下,村两委是村民利益的“代理”,他们接受村民委托,组织村民代表去进行谈判。所以行政化模式下,一旦发生大户毁

① 保证金是交给村集体管理的,由于村财镇管,大户直接将保证金交到镇政府,由镇政府统一管理。

约弃耕,村民往往要求村级组织或基层政府补偿流转费。

可以看到,组织化的土地流转不同于一般意义上的村集体“反租倒包”土地,后者在很多情况下内含的是行政化土地流转的逻辑,是在地方政府的压力下进行的土地流转。本文所论述的组织化土地流转则更强调村集体对村民的动员,以及村民自治原则在土地流转中的实践。只有在“组织化”的基础上,小农户才不会在土地流转中被边缘化,村集体也不会被迫承担流转的所有风险。

四、结论与讨论

本文通过对皖南阳春县“确权确股不确地”的虚拟确权模式进行分析,讨论了两个问题,一是农地的“虚拟确权”有哪些实践特征,它如何确保村集体的土地所有权不被虚化;二是在虚拟确权基础上的组织化土地流转是以怎样的机制运转的。对组织化的土地流转的讨论,是基于与另外两种常见的土地流转模式,即行政化的和市场化的土地流转相对比而展开的。

本文认为,阳春县的虚拟确权有如下特征。首先,在虚拟确权模式下,农户拥有的不再是具体地块,而是量化的股权。由于当地的虚拟确权与土地流转直接关联,因此农户对土地的权利从“使用权”变为“财产权”,“四至”不明晰并不影响农户获得土地流转收益。同时,对于有意愿继续耕种土地的农户,集体也可以单独划出一片土地供其耕种,农民的承包权并未受到影响。其次,在确权方案的制定中,村民自治原则发挥了重要作用,由于村民自治与土地集体所有权的相辅相成,土地集体所有权在此过程中也得到了强化。最后,在对未来征地问题的处理上,虚拟确权方案还强化了集体成员对集体财产的共同收益权和共同支配权,相当于强化了农民对土地归集体所有的观念。

在虚拟确权的基础上,阳春县实行了组织化的土地流转。这种土地流转有两个重要的实践机制,一是通过“化零为整”的方式实现了对土地的整合,二是通过村民动员的方式实现了对小农户的组织,只有在这两个基础同时存在的情况下,组织化的土地流转才能实现。从全国的土地流转现实来看,农地细碎化问题是土地流转中最常见的难题。在虚拟确权的基础上,农户承包地边界的“虚化”,低成本地解决了土地细碎化问题,实现了“化零为整”。在土地整合之外,阳春县在土地流转中还对小农户进行了组织,当地的土地流转规则是在村民动员基础上制定的。一方面,在土地流转价格的协商中,小农户被组织起来与大户进行谈判,使前者具有更多的议价权。对比而言,大户之间的联合相对容易,分散的小农户在与联合起来的大户进行博弈时往往处于下风,因此以组织化的形式协商土地流转价格对小农户更有利。另一方面,在土地流转风险的控制上,村民被组织起来,以集体的方式与大户谈判,形成了“保证金”制度,减少了大户“毁约弃耕”的风险;也因为村民被动员参与土地流转方案的协商,在遭遇大户毁约问题时,风险也由集体成员共担,而非完全由村级组织或地方政府兜底。

总体而言,在阳春县的虚拟确权和土地流转实践中,集体土地所有权得到了激活,这种激活也有利于保护小农户的利益。当集体被不断弱化时,小农户缺乏组织,只能零散地面对大户,既缺乏谈判权,又缺少风险应对机制。从村集体的角度来说,村、组集体能够低成本地解决土地流转中的农地细碎化问题,协助规模经营主体进行土地流转,这本身也应当被看作农业社会化服务的一部分。集体作为土地所有权主体,应当享有剩余索取权,通过提供这种社会化服务,收取一定的管理费用,也有利于壮大集体经济收入。这也是阳春县一些村干部正在考虑的下一步规划。集体既有为村民提供公共服务的义务,也应当有获取收益的权利,且集体经济收入的增加,也有利于集体更好地发挥组织功能。此外,从小农户与现代农业有机衔接的角度来看,只有当小农户能够被组织起来时,他们的利益才更有保证,他们才能更好地衔接现代农业。

致谢:感谢孙新华、夏柱智、陈靖对本文提出修改建议,文责自负。

参考文献:

- [1] 本报评论员. 推进小农户和现代农业发展有机衔接——七论认真贯彻落实党的十九大精神[N]. 农民日报, 2017-11-09(1).
- [2] 习近平. 农村改革坚守“四个不能”底线[N]. 人民日报, 2016-05-25.
- [3] 周其仁. 土地确权需要一场奠基性的战役[J]. 中国房地产业, 2015(3): 62-65.
- [4] 刘承魁. 产权与政治: 中国农村土地制度变迁研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012.
- [5] 周其仁. 农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J]. 经济学(季刊), 2004, 4(1): 193-210.
- [6] 北京大学国家发展研究院综合课题组, 李力行. 合法转让权是农民财产性收入的基础——成都市农村集体土地流转的调查研究[J]. 国际经济评论, 2012(2): 127-139.
- [7] 张路雄. 耕者有其田[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013.
- [8] 农业部. 关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见(农经发[2011]2号)[EB/OL]. (2011-02-26). http://www.gov.cn/gzdt/2011-02/26/content_1811160.htm.
- [9] 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.
- [10] 黎霆, 赵阳, 辛贤. 当前农地流转的基本特征及影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2009(10): 4-11.
- [11] 罗必良, 胡新艳. 中国农业经营制度: 挑战、转型与创新——长江学者、华南农业大学博士生导师罗必良教授访谈[J]. 社会科学家, 2015(5): 3-6, 161.
- [12] 张兰, 冯淑怡, 曲福田. 农地流转区域差异及其成因分析——以江苏省为例[J]. 中国土地科学, 2014, 28(5): 73-80.
- [13] 刘小红, 陈兴雷, 于冰. 基于行为选择视角的农地细碎化治理比较分析——对安徽省“一户一块田”模式的考察[J]. 农村经济, 2017(10): 44-50.
- [14] 李力东. 调整或确权: 农村土地制度的公平与效率如何实现? ——基于山东省L村的调查研究[J]. 公共管理学报, 2017, 14(1): 117-127.
- [15] 曲颂, 郭君平, 夏英. 确权和调整化解了农地纠纷吗? ——基于7省村级层面数据的实证分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 17(2): 71-78.
- [16] 郜亮亮. 中国农地流转发展及特点: 1996—2008年[J]. 农村经济, 2014(4): 51-54.
- [17] 农业部. 全国土地流转面积占家庭承包耕地总面积35%正试点土地使用权抵押贷款[EB/OL]. (2017-03-07) <http://finance.people.com.cn/n1/2017/0307/c1004-29129227.html>.
- [18] 凌斌. 土地流转的中国模式: 组织基础与运行机制[J]. 法学研究, 2014, 36(6): 80-98.
- [19] 陈义媛. 资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J]. 中国农村经济, 2019(8): 128-144.
- [20] 范丹, 邱黎源, 刘竞舸. 我国土地流转违约风险防范机制研究——以邳州市开展履约保证保险为例[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2018, 45(1): 98-105.
- [21] 史力. 土地确权可以确股不确地[EB/OL]. (2016-06-23). http://epaper.anhuinews.com/html/ahrb/20160623/article_3459058.shtml.
- [22] 王利明. 物权法论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 288.
- [23] 李昌平. 再向总理说实话[M]. 北京: 中国财富出版社, 2012: 89.
- [24] 桂华. 集体所有制下的地权配置原则与制度设置——中国农村土地制度改革的反思与展望[J]. 学术月刊, 2017, 49(2): 80-95.
- [25] 王利明, 周友军. 论我国农村土地权利制度的完善[J]. 中国法学, 2012(1): 45-54.
- [26] 田先红, 陈玲. 地租怎样确定? ——土地流转价格形成机制的社会学分析[J]. 中国农村观察, 2013(6): 2-12, 92.
- [27] 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: 74-148.
- [28] 卢松. 我省严控“确权确股不确地”使用范围, 打消农民失地之忧[EB/OL]. (2016-02-22). http://newspaper.dahe.cn/hnrbcnb/html/2016-02/22/content_1365417.htm?div=-1.
- [29] 江文. 重视“毁约弃耕”背后的真问题[EB/OL]. (2017-02-20). <http://opinion.people.com.cn/n1/2017/0220/c1003-29093937.html>.

(责任编辑: 刘浩)

The Organized Path of Land Transfer: Virtual Land Titling and the Activation of Collective Land Ownership

CHEN Yiyuan

Abstract: Based on the analysis of the virtual land titling practice in County Yangchun of Anhui province, this paper first explores the characteristics of virtual land titling practice, and how it reinforces the collective land ownership. Moreover, this study also examines the dynamics of the organized path of land transfer. After the virtual land titling practice, an individual household gains an ‘equity’ instead of tangible farmland. In the discussion of the land titling plans, the village self-governance principles have played important roles. As a matter of fact, the village self-governance and the rural collective land ownership have reinforced each other. Predicated on the virtual land titling, County Yangchun has explored an organized path of land transfer, which is driven by two mechanisms. First, the village committees integrate the scattered land-use rights and solve the problem of land fragmentation. Second, the village committees organize the villagers by political mobilization. Individual households have participated in both the negotiation of land transfer fee and the control of risks in land transfer, which not only enhances the individual households’ negotiation power, but also promotes them to propose a ‘margin system’ to lower the risks. In the practice of virtual land titling and land transfer in County Yangchun, the collective land ownership has been reinforced, which also helps to protect the benefits of small households.

Keywords: Organized Path; Land Transfer; Virtual Land Titling; Collective Land Ownership