

中国农村承包地确权： 政策演进、关键问题与产权优化

姚志¹, 高鸣²

(1. 长江大学 经济与管理学院, 湖北 荆州 434023;
2. 农业农村部 农村经济研究中心, 北京 100810)

摘要: 在中国农村承包地确权结束之后, 回顾农地确权政策的演变历史: 从产权界定到产权实施, 总结了农地确权的典型模式与经验; 基于文献论证农地确权对农地流转、规模经营、生产效率、地力保护、劳动力转移与农民收入的影响机理与实际效果, 提出中国农地确权后面临的权利细化与衔接过渡现实问题, 给出中国农地确权的改革路径。

关键词: 农地确权; 政策演变; 成功经验; 影响估计; 关键问题; 改革路径

中图分类号: F321.1 文献标识码: A 文章编号: 1005-0566(2022)06-0072-13

Rights Confirmation of Rural Contracted Land in China: Policy Evolution, Key Problem and Property Optimization

YAO Zhi¹, GAO Ming²

(1. College of Economics and Management, Yangtze University, Jingzhou 434023, China;
2. Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100810, China)

Abstract: This paper reviewed the evolution history of farmland confirmation policy: from the definition to the implementation of property rights, and summarized the typical mode and experience, at the end of the confirmation of contracted land rights in China. Based on the perspective of literature review, we analyzed the impact mechanism and actual effect of farmland confirmation on farmland transfer, scale management, production efficiency, soil conservation, transfer of labor force and farmers' income. We put forward the practical problems: refinement of rights and connection transition, and gave the optimization paths of China's land reform, after the farmland ownership certification had issued.

Key words: farmland rights confirmation; policy evolution; successful experience; impact estimation; key problems; reform path

加快农业的适度规模经营与推进农业现代化一直备受关注。中央早在 1987 年的 5 号文件中要求, 在有条件的地方稳妥推进适度规模经营。然而事与愿违, 在 1984—1992 年间, 全国仅有低于

收稿日期: 2020-12-20 修回日期: 2021-11-20

基金项目: 中国博士后科学基金第 13 批特别资助(站中)项目“土地流转对粮食全要素生产率的影响: 机理、路径与对策”(2020T130714); 中国博士后第 67 批面上资助项目“土地流转对粮食全要素生产率的影响: 机理、路径与对策”(2020M670575); 中央农办农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学项目“发展新型农村集体经济问题研究”(202117)。

作者简介: 姚志(1991—), 男, 湖北利川人, 长江大学经济与管理学院讲师, 管理学博士, 研究方向为土地制度与粮食安全。通信作者: 高鸣。

6.2%的农户进入土地流转市场,流转了不到3%的土地,甚至到2008年的农地流转率也仅为8.6%。随着农业机械化程度的加深与农村劳动力的大量外流,土地的规模经营变得愈发迫切。于是,中央在2008年的一号文件中明确要求:尽快完善土地流转制度与健全流转市场。此后,农地流转进入全面加速阶段,到2017年流转率已经增长到36.5%,流转面积达到4.97亿亩;2018年流转率达到37%,2020年年底流转面积达5.55亿亩。纵然流转面积不断扩大,但增长速度已经明显下降,表明规模经营受阻。

问题的严重性还在于,尽管经过长达30多年的努力,中国土地分散化、细碎化的经营格局仍然没有发生本质的改观。1996年,经营面积在10亩以下的传统小规模农户数量占全国的76%,而到2011年比重不降反增,达86%。据第三次农普数据显示,2016年中国仍有2.07亿小农户,经营着71.4%的农地,分散化细碎化的生产格局并没有改变。不仅如此,2014—2016年土地流转纠纷基数较大且呈逐年上升的趋势^[1],与将近30%的短期化、无偿化的非正规流转一起^[2],排斥规模经营者进入流转市场,农民土地权利也极易受损。

在现有土地制度框架内,新一轮的农地确权被寄予厚望。自2009年开始试点的农地确权也成为近十几年来中国“三农”问题研究的热点话题,形成了诸多研究成果。达成的基本共识是:确权被认为是落实“三权分置”、清晰土地产权归属的政策方针,是加快流转、促进规模经营、实现农业现代化的行动指南^[3],是解决流转纠纷、保护农民合法权益、提高农民收入的法制保障^[4],也为深化农村“三块地”产权制度改革、完善承包管理制度提供参考案例^[5]。那么,为期10余年的中国农村承包地确权的实际效果如何、成功的经验又有哪些、又将会产生哪些重要的影响、确权后如何与三轮土地延包有机衔接、未来又将如何改革与完善等一系列问题亟待学者澄清与政府施策。

基于此,农地确权工作结束之后,有必要结合现有文献研究成果与实地调查情况,在对中国的

土地确权历程与产权政策变迁进行回顾的基础上,首先对中国农地确权的成功经验与典型模式等进行归纳总结,以深化认识;其次,重点分析农地确权对农地流转与规模经营、生产效率、农地投资与地力保护、劳动力转移与农民福利(流转、效率、地力、农民)等方面的影响机制与实际效果;最后,深入挖掘当前农地确权后与二轮到期延包的衔接问题,并提出未来可能的改革建议。

余下内容安排是:第一部分是中國农地确权政策的历史演变:从产权界定到产权实施;第二部分是中國农地确权的成功案例:典型模式与经验总结;第三部分是中國农地确权产生的影响:发生机制与实际效果;第四部分是中國农地确权后的关键问题:权利细化与衔接过渡;第五部分是中國农地确权的优化路径:产权优化与制度设计。

一、中国农地确权政策的历史演变:产权界定到产权实施

产权问题随着制度经济学的兴盛而备受推崇,尤其是产权的界定、分割和转让等问题为国内外众多学者所探讨,如Coase(1991)^[6]和段毅才(1992)^[7]等。在产权问题上,通用的假设是“产权是一束权利”;普遍的共识是,稀缺性是产权产生的前提,因此对稀缺性物品的产权界定越清晰,越有利于降低交易成本与维护产权主体利益。不少学者已将当前中国土地流转中面临的纠纷不断、流转市场不规范等诸多问题归结于农地产权的不清晰^[8]。为此,对建国以来中国农地产权变迁标志性事件进行梳理,以明晰产权演变过程(见表1)。

建国以来,不断变革农地产权制度,按照产权所属主体和经营形式进行分类,可以分为土地改革时期(1949—1953)、集体化时期(1954—1978)、家庭联产承包时期(1979—2007)、农地确权时期(2008—2018)以及未来探索完善时期(2019年至今)等5个阶段,形成了“两权合一→两权分离→三权分置”的制度变迁耦合阶段特征,权属对象经历了“农民→集体→所有者、承包者、经营者”的演化进程。可以说,中国农地确权政策变迁主要反映了农地产权制度的界定到实施,并不是“有意的制度模糊”。

表 1 农地产权变迁标志性事件与农地确权重要政策演变

阶段	时间	政策文件	相关内容	特征
改革时期	1950	《中华人民共和国土地改革法》	废除地主所有制,实行农民所有制	农民所有
集体化时期	1955	农业生产合作社示范章程	必须把土地交给合作社	集体所有 集体经营
	1956	全国农业发展纲要	农民私有制变为集体所有制	
	1958	中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议	开展人民公社化运动	
	1978	关于加快农业发展若干问题决定	禁止调用、占有生产大队的土地	
家庭联产承包时期	1980	关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题	肯定了生产责任制,实现包产、包干到户	集体所有 农民经营
	1982	1982 年《宪法》	实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;农村、城市郊区的土地属集体所有	
	1983	当前农村经济政策的若干问题	高度肯定了家庭联产责任制	
	1984	关于 1984 年农村工作的通知	承包期 15 年不变;社员自找对象转包	
	1988	《宪法修正案》	依照法律规定转让土地使用权	
	1993	中共中央国务院关于当前农业和农村经济发展若干政策措施	再延长 30 年;允许有偿转让	
	1997	关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知	将土地承包期再延长 30 年	
	2001	关于做好农户承包使用权流转工作的通知	坚持依法、自愿、有偿的原则流转使用权	
	2002	2002 年《农村土地承包法》	以法律限制调整和收回,稳定了承包经营权	
	2004	关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知	土地承包经营权定义为农民享有的法定权利	
	2005	土地承包经营权流转管理办法	可以采取转包、出租、互换等方式流转	
农地确权时期	2007	《物权法》	将土地承包经营权确定为用益物权	集体所有权、农民承包权、经营者获取经营权
	2008	关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	搞好农村土地确权、登记、颁证工作	
	2008	关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见	开展土地承包经营权登记试点,把承包地块的面积、空间、证书落实到农户	
	2009	土地承包经营权登记试点方案	在辽宁大道村等 8 村开展试点	
	2012	中央一号文件	扩大试点范围	
	2013		用 5 年时间基本完成确权	
	2014		可以选择确权确地、确权确股不确地两种形式	
	2015		扩大整省试点,确地到户	
探索完善期	2017	“十九大”	承包关系长久不变,第二轮后再延长 30 年	细化与完善
	2018	中央一号文件	全面完成农地确权	
	2019	中央一号文件	平稳衔接过渡;化解遗留问题	
	2019	关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见	落实小农户土地承包权、集体收益分配权	

注:依据历年政策相关政策整理。

在土地改革之前,农村土地改革运动的核心内容是放弃“减租减息”政策,在解放区实行“没收地主土地、平均分配给农民”的政策。新中国成立后,共产党延续了“耕者有其田”的土地政策,虽未改变私有制,但将土地所有者由地主变成了农民。故,此阶段中国农村的土地产权归属于农民,特征是农民所有、农民利用(见图 1)。总之,土地改革符合当时的社会背景与经济状况,对建国初的农业生产的恢复起到了关键作用。但土地改革运动并未改变土地私有制,伴随着生产力的逐步提高,私有制生产关系也必然面临新一轮的变革。

此后,中国农地产权改革进入了集体化时期。

在耕地集体化过程中,早期农民还保留了少量私有地(如自留地)。到 1962 年之后,中央政策开始限制农户对自留地、自留山的处分权,直到 1963 年政策出台^①才真正标志着集体所有制度的全面建立和实行。集体化阶段一直延续到改革开放,甚至到 1978 年的文件^②仍在强调集体的绝对所有,任何人不得调用和占有。总之,在农地集体化产权时期,通过人民公社化运动,采取了集体所有、集中经营的办法,将中国农村的土地产权归属于集体,实现了所有权与使用权的“两权合一”。但仍然存在强制性与诱致性制度变迁的互动性较弱的问题^[9],也是统一化生产方式缺乏积极性、灵活性的原因,土地制度仍待变革。

① 参见《关于对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》。

② 参见《关于加快农业发展若干问题决定》。

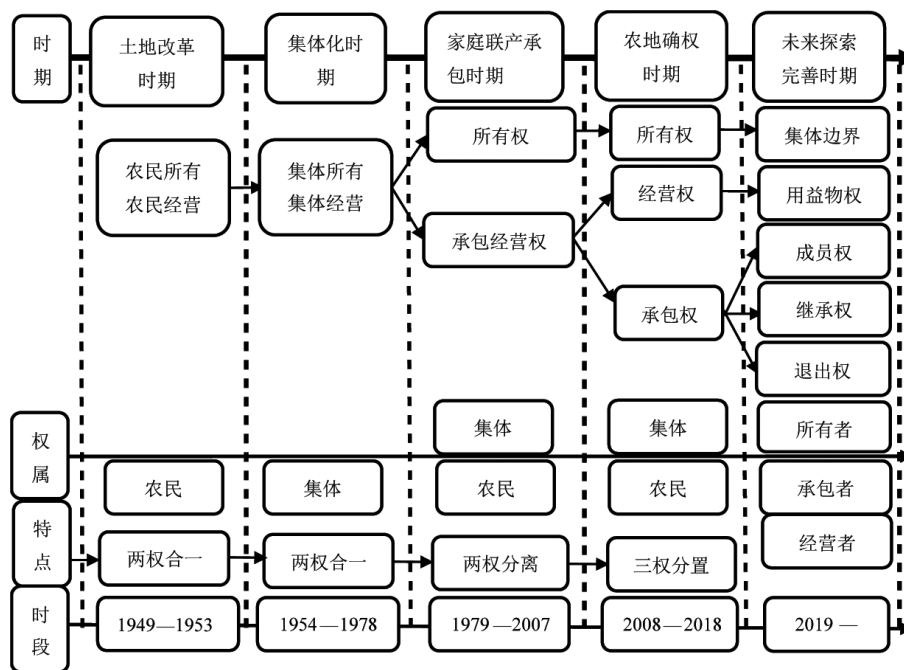


图1 中国农地产权制度变迁

改革开放以后,进入了家庭联产承包责任制时期。1980年中央出台了相关文件^①才正式肯定了家庭联产承包责任制,并实行包产包干到户。至此之后,家庭联产承包责任制才得以在全国范围内迅速推广。农业生产采取了统分结合、双层经营的办法,将中国农地产权划分为所有权与承包经营权“两权”,实现了“两权合一”到“两权分离”的转变,是中国农地制度改革史上的伟大创举。两权分别归属于集体、农民享有,“集体所有、农民经营”的土地制度极大地调动了农民的生产积极性,在恢复农业生产、保障粮食安全方面也取得了巨大成效。据 Lin (1992)^[10] 的估计,1978—1984年中国农产品产值增长了42.23%,其中46.89%归功于家庭联产承包责任制。时至今日,中国农村土地产权制度改革仍然是在家庭经营、农户承包制度基础之上的细化与完善。

中国农村土地产权变迁进入了农地确权时期。随着城乡中国的到来,非农产业的高收益吸引了青壮年劳动力的产业转移并不再“以地为生”,谁来种地与想种无地和土地细碎化与规模化经营之间的矛盾愈发突出,严重阻碍了农业现代

化进程。为此,有学者如姚洋(2000)^[11]、钱忠好等(2016)^[12]都建议政府要尽快完成农村承包地确权、完善与规范农地流转交易市场。受理论界呼声的影响,中央政府近10年来极力推进农村承包地确权登记颁证工作。本时期,将农地产权细分为所有权、承包权与经营权,分别归属于所有者、承包者、经营者。至此,中国农地产权由“两全分离”演化至“三权分置”的新阶段(见图1),既保持了两权分离制度的合理内核,也为土地集中与规模化经营提供了制度保证,还满足了时代所需与细化了中国农地产权,创新了中国农地制度。

在未来探索时期,需要逐步深化三权的下辖权利与丰富内涵。分离经营权主要的作用在于缓解人地资源的错配矛盾、优化资源配置,实现“地为民有、地为农用、农为国安”的目标,提升土地产出效率、增加经营者收益的同时,保障国家粮食安全。综上所述,从中国农村土地产权制度的演变历程来看,随着社会生产力的变化,逐步分离出的“三权”具有不同的权格,又兼备独立性与联动性,未来需要形成集体所有权、农户承包权和经营权之间的相互衔接、均衡、同等保护的格局。

① 参见《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》。

二、中国农地确权的成功案例:典型模式与经验总结

(一) 确权确地到户模式的制度优势与现实约束:吉林省前郭县的案例分析

确权确地到户模式将土地的权属证书颁发到每个拥有承包地的农户,是主导模式。据农业农村部统计,截至 2020 年年底,全国共有 2838 个县涵盖 2 亿余户农户已基本完成了农地确权工作。通过确权到户摸清了全国承包地真实数据,规范了承包合同,颁发了权属证书,稳固了农村人地关系。

1. 典型案例的基本情况

吉林省前郭县,地处松嫩平原南部,耕地资源丰富,是典型的粮食生产大县。前郭县从 2014 年 4 月到 2018 年 9 月期间完成了 22 个乡(镇)233 个行政村的承包地确权到户工作,颁证率 98.69%。在确权之后,前郭县耕地面积由 248.71 万亩增加到 305.75 万亩,增加面积达 57.04 万亩。全县承包地确权工作整体耗资 7580 万元,亩均 24.79 元。仅剩 1.31% 的农户未确权颁证的原因是:承包地块在行政区域外的 1967 户和无法联系的 250 户。

2. 制度优势与现实约束

前郭县确权确地到户具有特定的形成逻辑与制度优势。一是地理自然原因;该县位于松嫩平原、粮食产区,地广人稀,人均耕地达 9.66 亩,农地规则平整、地界清晰、测量简单,利于采取确权确地到户的模式。二是历史上严格执行国家土地政策,非农化等问题较小,争议小,实际确权成本相对较低。确权精准测量增加了农户的承包地面积,便于开展确权到户工作。该模式也称为“一户一证”模式:从内容上看,在确权证上写入了所有家庭全员的名字、土地面积、位置等信息,能够应对承包期内户内人口“新老与变动”问题,真实保障与清晰了个体农户的承包权利。优势方面,确权确地到户遵循了人人有份的“老办法”,将承包权利真正落实到“村里人”,并普遍默认了具有血亲关系的成员拥有对农地承包权下的衍生权利——继承权。确权确地到户模式既实现土地“三权”的分离,又节约了制度变化的交易成本。

纵然如此,确权确地到户模式仍然存在一些现实约束。第一,加重家庭代际矛盾。该模式过度强调了单个农民的承包权利,体现出了不同产权归属与分化:虽然利于“剩在农村、拴在农业”的“农一代”,却损害了“离土出村”愿意流转“农二代”的经营权利;承包权权利的分化,农户家庭两代人会因为“恋土情结”与“甩掉包袱”的思想偏差而产生经营权上的家庭代际矛盾。当家庭内部发生婚变等变故时,妇女的承包权往往会被侵占,会形成“得不到婆家也种不了娘家土地”的两难局面。第二,补贴与流转纠纷。部分农户不满足于面积扩大后的土地仍然收取原始协定租金,更可能倾向于毁约,形成诸多流转纠纷。地方政府部门在发放“粮食补贴”时,如果按照确权后的面积补贴不仅会增加财政负担,还会抬高地租,转嫁到原本农业经营利润低下的规模经营主体。

(二) 确权确股不确地的制度优势与现实约束:江苏省昆山市的案例分析

确权确股不确地模式是对当前确权形式的一种补充。因为在个别乡镇,农村集体土地没有具体的分田到户,而是以集体经营的形式存在,这种情况下由于没有具体到地块的权利划分与归属,只能换算成股份的形式进行确权。江苏省昆山市是“确权确股不确地”模式典型地区,特点是“确权确亩不确界、按股收益”,丰富了确权的实践案例。

1. 典型案例的基本情况

江苏省昆山市地处于太湖平原,地势平坦、土壤肥沃,物产丰富、经济发达。作为最早进行农地确权试点地区之一,早在 2010 年,昆山市在淀山湖镇和千灯镇开展了“确权确股”模式的最初探索。当地的农村现况是:大部分农民已转向非农就业,种田人数逐渐减少且老龄化十分严重;随着昆山市城镇化进程加快,农地的规模经营也基本形成,而早在 1998 年二轮承包时就已经出现了复杂的土地矛盾(地块位置不清、非农化建设占用、人地关系不匹配),至今,已经无法采取确权确地的办法。为保障农民权益,只能创造性地采取“确权确股不确地”的模式。

2. 制度优势与现实约束

昆山市的确权确股不确地模式的制度优势在

于:一是有利于集体大面积转包、实现集体组织谈判,谈判能力的提升,能够显著提高农地租金、增加农民收入的同时逐步壮大集体经济。二是该模式形式丰富:针对已经建立土地股份合作社的村庄进行“确权确股不确地”方式,按股分配收益;对于未建立股份合作但已形成规模经营的村庄采取“确权确利不确地”方式,按利分配收益。三是能够有效地实现集中连片规划、经营,能有效解决抛荒行为,从而保护耕地资源。最后,对农地产权内容上的界定,昆山市实质上形成了农户与村集体经济组织以契约的形式构建的委托代理关系,使得股份制的合作社组织拥有了农地经营权。同时由于确权工作的不可逆性,一旦农户所承包的农地以确权确股不确地的形式开展,这必然意味着农户所拥有的排他权、处置权等权利的相对弱化。

虽然如此,确权确地不确股模式仍然存在一些现实约束。第一,从权利视角来看,该模式主要采取“记录当前户主、拥有股份”形式,模糊化处理农户土地的位置、边界等信息,实质上是赋予了村庄(或小组)的土地经营权,由于村集体本身拥有土地的所有权,这必然会增加基层干部的寻租空间,代替了农户的土地经营选择,模糊了农民的经营权利。“家本位”植根于我国社会结构与村庄文化中,家庭决策中的“分家分地”被确权不确地模式所摒弃,难以延续,引发家庭矛盾。第二,从限制条件来看,该模式仅适合于少数区域。一般来讲,需要同时满足以下条件:①经济发达;②有较

为成熟的合作化组织(或者强有力的集体经济组织)且已经基本实现规模化经营;③原有地块地貌均已发生了深刻变化的地区。

三、中国农地确权产生的影响:发生机制与实际效果

(一)农地确权对农地流转与规模经营的影响机制及效果

农地确权加重了农地流转价格偏离程度,进而阻碍了土地的规模经营(见图2)。第一,在理性经济人的假设下,小农户的行为逻辑是,农户个体流转行为将会以最大化收益而不是最大化利润为目标,不仅仅只考虑经济收益(地租),还会考虑社会人情等其他收益,比如寻求产权稳定(规避就业风险)、老有所养、地力保护、预期征地补偿收益等^[13]。农地确权强化了农户的产权意识,提升了农户对土地的未来预期,会影响农户对非经济性收益的获取。中国农村“亲戚社会”存在的专有性关系,使得土地交易更多体现为“人情”,无偿意味着人情换租金,传统的人情规则已然是农村土地流转的基本规则。出于对亲情、人情的考虑,农村土地流转决策还必须讲感情、讲人情、讲面子,并受到乡土伦理规范的约束^[14]。因此,确权后,一些小农户可能会选择非正式形式将农地无偿流转给亲朋邻里,形成低价格的非正式农地流转市场,减少了正规化可流转土地的供给的同时也影响了农业经营主体的流地需求,在一定程度上制约了规模经营。

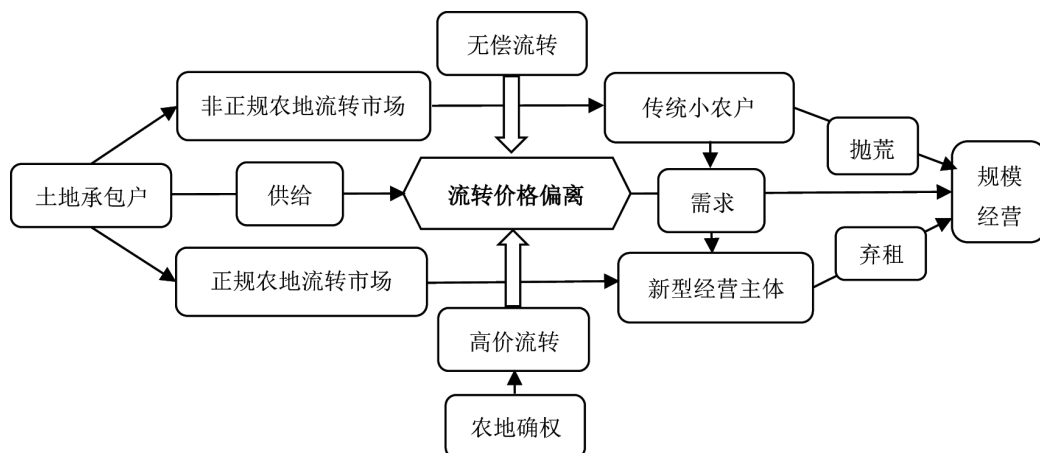


图2 农地流转价格偏离对规模经营影响机理

第二,规模户的行动逻辑是追求利润最大化。一般来讲,会将更多的生产要素(如土地)投入生产,如果不能通过“人情价”无偿获取土地进行规模经营,生产者愿意提供相对较高的货币租金流入土地,形成货币租流转市场。为什么正规流转市场上地租大幅提升^①的事实下,规模户仍然会采取高货币租转入土地、扩大规模呢?因为在国家粮食收储制度“市场化改制”之前,政策补贴规模经营户、鼓励流转土地,在粮食价格稳定的情况下,即使在与无偿流转中的小农户收益对比中,“连年增产”也会使得规模户在流入土地扩大规模决策下获利颇丰。冀县卿等(2015)^[15]的研究论证得出:每亩

农地的补贴费用每增 100 元,流入与流出的比率将分别提高 12.1% 和 11.1%。当市场化改制之后,近三年粮食价格持续下跌,而地租不降反增(见表 2),因此农地需求下降,一些规模户产生了“弃租”行为,农地流转陷入停滞状态,危害了规模经营。

总之,农地确权加剧了农地流转价格的偏离程度,阻碍了农业的规模经营,用于规范与促进流转而被寄予厚望的农地确权政策,其实际效果也可能远没有想象的明显。我们新进的调查也表明“确权后的农户产权意识大幅强化、土地的预期价值增值期盼大幅增加,在现有租金水平下,土地需求者租地变得更加艰难”。

表 2 2007—2018 年中国三大粮食作物与承包地流转相关统计

阶段	年份	水稻、小麦、玉米平均				承包地			
		产量 /kg/亩	总成本 /元/亩	净利润 /元/亩	粮食价格 /元/kg	土地流转租金 /元/亩	流转率 /%	流转率年增量 /%	流转面积 /亿亩
临时收储 制度时期	2007	410.80	481.06	185.18	1.72	136.40	5.20	2.87	0.94
	2008	436.60	562.42	186.39	1.87	199.20	8.07	4.03	1.45
	2009	423.50	600.41	192.35	2.12	229.20	12.10	2.57	2.18
	2010	423.50	672.67	227.17	2.36	266.60	14.67	3.18	2.64
	2011	441.95	791.16	250.76	2.45	299.60	17.85	3.40	3.21
	2012	451.35	936.42	168.40	2.47	332.38	21.25	4.45	3.83
全面 确权时期	2013	444.67	1026.19	72.94	2.53	362.72	25.70	4.62	4.63
	2014	470.93	1068.57	124.78	2.37	408.00	30.32	2.97	5.46
	2015	467.41	1090.04	19.55	2.22	435.60	33.29	1.81	5.99
市场化 改制时期	2016	457.13	1093.62	-80.28	2.28	444.60	35.10	1.40	6.32
	2017	468.72	1081.59	-12.53	2.25	431.20	36.50	0.50	6.57
	2018	462.93	1087.61	-46.41	1.19	437.90	37.00	-	6.66

注:表中 2007—2018 年的前四列数据来自于历年《全国农产品成本收益资料汇编》;流转租金等于每亩流转地租金、每亩自营地折租之后,由于多数是一年两熟制(如一季玉米一季小麦等),因此在计算总的土地租金时将被平均分配到三种粮食作物的租金乘以 2。2007—2016 年农地流转率数据来自土流网,2017—2018 年流转率见前文;承包地流转面积以 18 亿亩耕地计算。

(二)农地确权对生产效率与地力保护的影响机理及效果

农地资源只有有效流转,才能实现规模经营、改善生产效率与推动农业现代化。促进正规土地流转市场的发育、推进规模经营的前提是清晰而完整的产权。农地确权政策的核心目标之一是强化经营权,进而促进流转与保护地力。那么,农地确权如何影响生产效率与地力保护?影响的效果又如何?图 3 刻画了农地确权对生产效率与地力保护的影响机理。

农地确权实现了农地权属的“三权分置”,分

散权属可以通过不同的路径影响最终目标的实现(见图 3)。首先,承包权的确权是为了增加农地产权的稳定性与安全性,改善“离土不弃土”农户的长期流转和“留在农村、以地为生”农户的长效投资预期;承包关系固化能够鼓励农业长期投资、改良土壤和采纳新技术以恢复地力与提高农业生产效率,也能有效化解农地在流转中的产权流失风险与纠纷。其次,经营权分离出了地权的交易性与抵押性,实现了要素的融合配置:地权的交易性是为了让经营主体获得土地,地权的抵押性是为了让经营主体获得初始资本。交易性可以降低农地

① 地租提升的解释:一是随着农地确权政策的全面实施,强化了农户的产权意识,提升了地租,已成共识;二是农业支持补贴政策提升了土地流转租金。从 2015 年开始我国将“三项补贴”合并为“农业支持保护补贴”,2016 年全面实施。

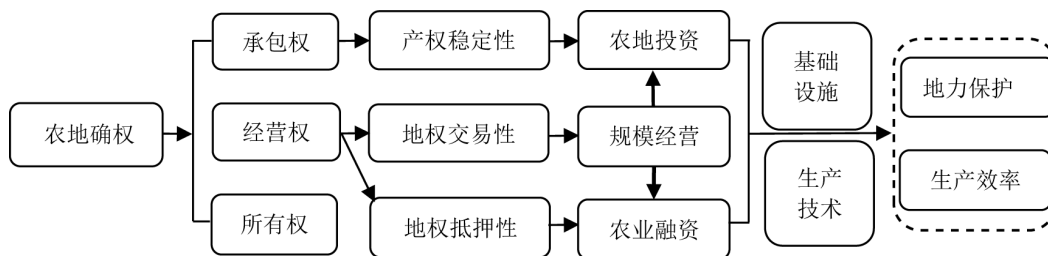


图3 农地确权对生产效率与地力保护的影响机理

市场的交易费用,增强要素的流动性,促使土地要素从低效流向高效的经营者,以此实现土地资源配置的帕累托改进,从而提高农业生产效率。抵押性提升了资金融通能力、保障了经营主体的农业融资,是提升农地产出效率与保护地力的物质基础。

第一,就农地确权对生产效率影响的现实效果来看,主流观点认为,农地确权提升了农业生产效率。对泰国、塞俄比亚的调查显示,土地确权减少了农民利益被侵占疑虑,刺激土地交易、增加产出^[16]。对柬埔寨、越南的研究也发现,确权有助于提高农业生产效率^[17-18]。Galiani 等(2010)^[19]对布埃诺斯研究表明,确权能通过降低土地的转让成本而提高农地流转率。国内来看,姚洋(2000)^[11]指出,开放农地流转市场可以有效降低交易成本,土地资源会逐步向高效率的农户集中,实现帕累托改进。林文声等(2018)^[20]实证得出了确权提高生产效率需要满足一定的条件:未发生农地调整且农业机械化水平较高的村庄。也有学者对马达加斯加、坦桑尼亚的研究得出,确权对农业生产效率的提高并不显著^[21-22]。

第二,就农地确权对地力保护的影响效果来看,确权后地权稳定性增加后能否增加对土地的投资,至今仍然存在较大的争议。国际上,长期而稳定地权改善投资,已成共识,特别是有利于增加改良土壤质量的长期投资。有学者分别对赞比亚、越南、埃塞尔比亚、印度尼西亚的调查数据实证得出,持有农地确权证书的农户更愿意进行农业投资^[23-26]。对中国农地制度的投资效应的研究结果认为,使用权越稳定,农户的长期投资越多^[27]。农地确权是实现地权稳定的基础,增加了

农民对土地的收入预期,利于长期投资。而陈铁等(2007)^[28]提出农户之间存在的非正规短期流转行为,长此以往反而会损耗肥力,不利于农地生产可持续。我们最新实地调查结论也显示:确权后土地流转的契约期限并未变长。确权必然稳定了地权,但为什么“短期化的流转交易”却仍然占据着农地交易市场的半壁江山且比例不降甚至反增呢?

显然,确权后能否促进地力保护的长期投资值得进一步深入探究。调研访谈中得到,短期契约存在具有天然的合理性:其一,短期契约可以使得交易双方依据农产品价格调整地租。转出户往往依据农产品价格调整下一年度地租,“并不关心地力保护”;转入户则依据上一年度的农产品价格带来的利润盈亏灵活调整规模,为实现利润最大化,容易开展“掠夺式经营”,进而危害地力。其二,短期契约可以应对就业风险与获得预期征收价值。转出户往往因从事非农高收入行业而流出土地,当发生失业时,短期契约能及时终止,满足失业农民返乡就业的需求;当突发征地时,短期契约能够及时收回土地以被征用。对于转入户来讲,短期契约则可以减轻长期契约中的“临时毁约”对农事生产造成的风险。其三,短期契约并不会增加流转双方的交易成本,因为乡土中国与熟人社会造就了村民邻里之间的存在较好的信誉机制,口头承诺能够一定程度上抵消掉流转交易中的一部分“菜单成本”。总之,承包地确权政策能否实现地力保护的预期效果仍需要时间与实践的检验。

(三)农地确权对劳动力转移与农民收入的影响机理及效果

结合土地产权政策演变与农村劳动力转移历

史进程,发现劳动力迁移与土地流转政策呈现出了时间上的关联性(见图4)。伴随着承包地流转政策的演变,借鉴陈媛媛等(2019)^[29]的研究,将中国土地流转政策归纳为“政策法律禁止流转—政策开放—法律开禁—政策规范流转—加速流转—确权试点—规范农地流转”等7个阶段。外出务工人员从1979年的897.6万人,快速增长至2018年年底的2.88亿人。与此同时,伴随着务工人员流动,农民收入持续上升。流入户扩大农业经营规模,也使得流出户“离土离乡离农”,实现劳动力的转移。那么,土地承包经营权流转市场的建立与发展如何影响农村劳动力的外出流动与农民收入的持续增长?

农地确权对劳动力转移与农民收入的影响路径如图5所示。首先,承包地确权实现了经营权的分离,使得愿意流出的农户可以放心流转土地给两类转入户:经营主体和种植能手。这两类农户往往具有传统农户无法比拟的天然优势,能在激烈竞争农产品市场中实现较为可观农业经营利润,一部分用于提高家庭可支配收入,一部分用作地租扩大再生产。其次,农地确权是“人地分离”的保障,实现了“乡土”变“故土”、“恋土”到“弃土”的转变,不再成为城乡中国背景下“农二代”离乡离土进城的“羁绊”,解决了大量农村剩余劳动力流动的“后顾之忧”。大量农村青壮年劳动力从事非农岗位,会获得较高的非农就业收入,提升了农民收入。数据显示,近10年来中国农

民净收入中来自外出打工的工资性收入占比不断提高,2018年已经达到41%。最后,确权有利于剩余劳动力转移:除了有利于绝大部分“农二代”劳动力离土出村之外,一部分“农一代”会依据亲缘、情缘、血缘关系选择到家庭农场等经营主体就地就业,虽然仍从事农业,但农民收入已从农业经营性收入变成了工资性收入。综上所述,从理论上讲,中国承包地确权有利于农村劳动力转移与农民收入的增加,那么实际影响的效果有多大呢?

第一,主流观点认为农地确权促进了农村劳动力的转移。诺斯的产权经济学表明,有效率的农地产权安排是剩余劳动力转移的重要前提。Valsecchi(2014)^[30]对墨西哥的研究发现,农地使用权的不稳定会抑制劳动力迁移。Janvry等(2015)^[31]也认为土地产权与使用权脱钩可以刺激劳动力外迁。Rupelle等(2010)^[32]却认为中国承包地的周期性调整,使得农民必须减少务工时间应对调整劳动力的“不完全迁移”状态,表现出非永久性迁移的特征。量化研究显示确权使户主转移就业概率提高7.6%^[33]。Shi等(2007)^[34]发现劳动力转移与土地的流出概率正相关,与流入概率负相关。陈媛媛等(2019)^[29]也发现土地承包经营权流转成本增加不利于农村劳动力流动,还降低了女性劳动力外出的可能性。确权会抑制劳动力的非农转移,表现为激励承包地多、农业资本相对充裕的农户返乡务农。

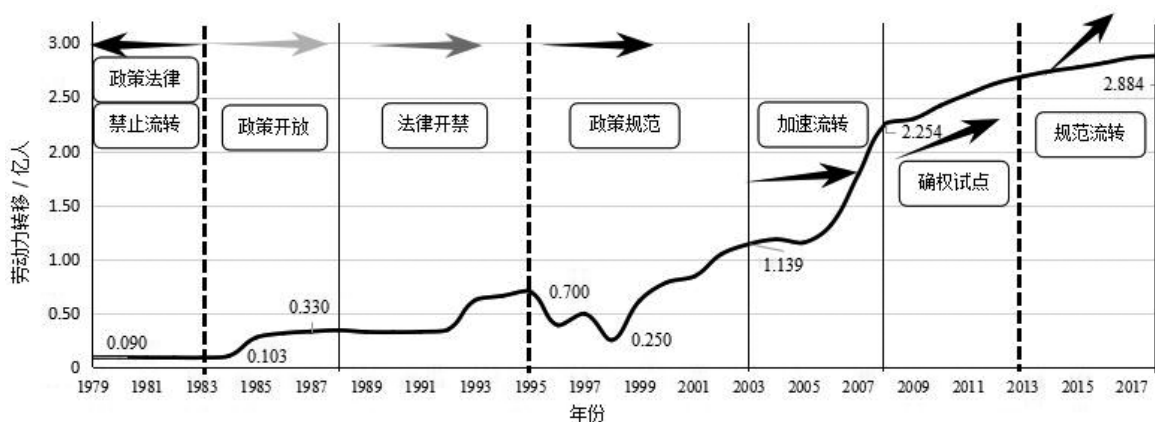


图4 改革开放以来中国承包地流转政策变迁与农村劳动力转移

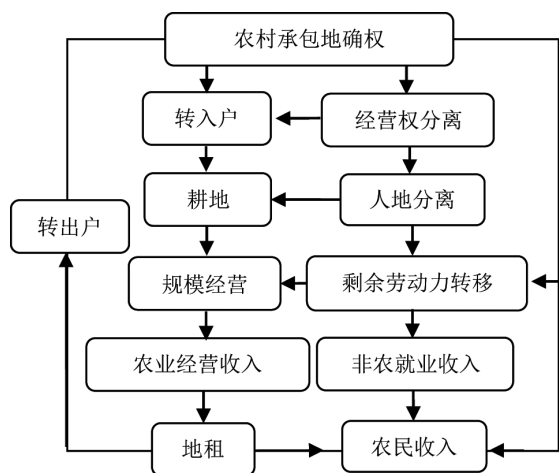


图5 农地确权对劳动力转移与农民收入的影响机理

第二,农地确权后农民收入普遍提升,但存在争议。确权可以培育农地租赁市场,改善土地要素配置效率,从而提高家庭整体收入水平。钱忠好等(2016)^[12]在评估了流转政策的实际效果后得出:确权通过集中破碎的土地要素,能增加农民收入。Chamberlin 等(2016)^[23]利用来自两个相邻非洲国家马拉维和赞比亚的农户数据,实证认为土地租赁市场造成了不同收入水平下农户的收入效应差异。宁静等(2018)^[35]提出确权还有利于减贫,尤其是增加财产性收入,也通过促进劳动力转移提高了工资性收入。但是,一些学者坚持认为确权会使农地细碎化更为严重,农户并不能因此提高收入。与无政策地区相比,实施了土地流转政策地区的农民人均收入并未显著提高^[36]。李星光等(2019)^[37]也认为确权降低了非农工资性收入。

四、中国农地确权后的关键问题:权利细化与衔接过渡

(一)农地产权权利边界细化问题

第一,集体所有权的核心是清晰界定“何为集体”。农民集体的概念具有模糊性,边界不清、成员不明,且缺失组织机构,使农民集体所有权成为“权利真空”,未能真正意义上行使和享有土地所有权。现实中,集体经济组织作为土地集体所有权的行使人,掌控了租赁市场上的交易,往往缺乏监督细则。因此,应该清晰赋予“集体”所有权的具体内容,包括处置权的权利范围,有效控制和约

束其他权利。第二,承包权的核心是财产权,承包权是农户的生活保障,经营权的流转不能影响农户承包地的财产权益。既然是财产权,就不可避免地涉及到了继承权、收益权权能,因此必须清晰继承权、收益权与成员权、退出权之间的交互关系与权利边界。现阶段试点的承包地有偿退出,实质上是赋予了农民的退出权,无论是阶段性退出还是永久性退出,均涉及成员权与退出权之间的关系界定。阶段性退出仍然意味着享有超出期限之外的成员权,而永久性退出却是永久性失去承包权的成员共享权利。第三,土地经营权的核心是用益物权^[38]。用益物权的重点是通过流转取得收益的权利,优化土地资源在农民、耕者与集体组织之间的配置,实现“地为民有、地为农用、利为民分”。

(二)到期延包平稳衔接过渡问题

第一,无地人口的安置与补偿问题。“第一次确权”(1984年)至今过去了30余年,农村家庭人口结构因为“生老病死、娶妻嫁女、新生孩子、居家迁移”等原因,已经发生了很大的变化,无地人口增多,人地矛盾凸显。因此,第三轮延包实现平稳衔接过渡,必须安置或补偿二轮承包以来累积的以下几类无地人口问题:①新增人口,包括新出生人口和新嫁入的妇女人口;②去世、外嫁、迁出人口;③特殊人群:包括如主动放弃承包地、死亡绝户与受到自然灾害等无地人口。第二,非农化土地的衔接过渡问题。①耕地性质发生变化的承包地:在第二轮承包期间,全国农村均大量存在以下非农化现象,包括承包地上建房、出售、修建坟墓等。显然在延包衔接过渡试点时,如何处理好非农化农户承包地问题,关系到社会公平与稳定。②耕地减少情况:二轮承包至今,土地财政发展模式下,城市快速扩张不断占用、征用农村耕地,主要包括公益事业征地、自然毁损、抛荒地,大量农户耕地减少。如针对被征用的农户,如果采取直接顺延,当该农户家庭在被征用年份之后出现的新增人口,在延包时如何妥善处理,也成为延包试点中需要重点解决的问题。

(二)非正式农地流转市场的规范化问题

当前中国农村土地流转市场具有很强的非正式性:一是流转租赁价格的无偿化、人情租、零租金现象;二是口头约定的契约形式;三是交易期限短且不固定。第一,零地租问题:黄季焜等(2008)^[2]对六省的调查指出无偿流转的比重为 61.05%。叶剑平等(2010)^[39]对 17 省进行摸底调研,指出平均每省份非实物与非现金补偿流转占到 38.6%。钱忠好等(2016)^[12]的调查也显示,有超过 30% 的零租金流转。而对 2003—2013 年农业部农村固定观察点系统的 169511 个住户数据统计发现:零租金率超过 50%^[40];尽管由于概念界定与样本量不同导致结果存在一定的差异,但仍然凸显了流转价格“扭曲”问题的严重性,不容忽视。第二,市场合约与交易期限问题:无论是早期的调查,还是近几年来的一些最新研究均显示,农户之间选择口头契约与短期交易的比例仍然很高,占到 60% 以上^[41],对农地流转市场产生了重要影响。非正式流转市场上的口头约定、短期交易和无偿流转行为是导致租赁价格扭曲、阻碍规模经营等重大问题长期得不到解决的根源,也与政府学界一直倡导与主张的“流转长期化、契约书面化、租金市场化”导向背道而驰。显然,如何规范非正式流转市场,已经成为了一个刻不容缓的经济与社会问题。

五、中国农地确权后的改革路径:产权优化与制度设计

(一)细化农村承包地的三权权利边界

第一,清晰界定“何为集体”。维护农民产权利益、提高土地配置效率、健全集体所有权行使机制,是改革农地制度的关键。面对集体所有制中“集体”的模糊内涵,重点清晰划分乡集体、村集体、小组、集体经济组织的权利义务、管辖内容与行使权能边界。第二,细化农户承包权的继承权、收益权、退出权等权能与边界。清晰界定已经被广泛接受的“成员权”,限定承包权的主体资格与范围;重点研究清晰继承权、收益权与成员权、退出权之间的交互关系与权利边界。第三,土地经

营权的核心是用益物权。当前土地经营权主要功能是流转与抵押贷款,以优化人地关系的配置。应该清晰界定具有用益物权性质的和具有债权性质的土地经营权的内涵差别与权利边界。在实践中,应赋予农民集体和集体成员充分的自治权,充分尊重农民集体和集体成员的自主性。总之,中国农地产权的细化与完善并不只是颁发确权证书,仍有很长的路需要探索。

(二)探索二轮承包到期后的延包方案

第一,探究无地人口的安置与补偿方案。面对数量庞大的无地人口,主要解决思路:一是分地;二是补偿。分地面临着“调地”,除了加重农地的细碎化程度之外,刚刚颁发的确权证书如何更改?修正还是作废新颁?如何依据地域实践,采取“修补颁证”还是“重新颁证”?因此,补偿方案更具可行性,这也与中央政府最新政策要求一致^①。为此本文提出一套第三轮土地延包时无地农民的补偿机制:重点以经济、物质补偿为主,其他多种非物质补偿方式为辅的方案。多种非物质补偿方式包括,满足无地农民的生活便利、生存机会、居住安全、就业机会、子女教育、身体健康等多元化需求的补偿形式。第二,探索非农化、非粮化土地的衔接过渡细则。由于大宗粮食作物的种植收益较低,经营者长期流入土地之后,高经济利益诱导其改变土地用途,农地极易走向非农化、非粮化。为此,在二三轮衔接过程中必须研究已非农化土地产权归属的解决方案,分类施策、妥善处理,并划定耕地地块与基本农田,严格限定土地用途变更。

(三)规范农村土地租赁市场

第一,针对流转价格偏离问题:一是实现县域农地交易市场的供给与需求的网络化与信息化。以县域为基础成立流转市场价格指导中心、建设流转网络平台,实现当地流转市场信息实时网络共享,逐步形成均衡市场价格,完善农地租赁市场。二是无偿化、零租金流转的形成主要是缘于隐性人情交换降低了农地正规流转中的交易费

^① 参见《国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》明确说明了“对少数存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组,届时可按照大稳定、小调整的原则,进行调整”,因此大规模“分地”政策上不可行。

用、保护产权稳定与规避了风险。为此,成立公益性村庄流转帮助中心,专项负责无偿流转土地的规范化与市场化,通过第三方无偿服务形式化解农户与经营者之间的交易成本。三是高租金的形成是确权后农户的“价格幻觉”和承租者的“利润幻觉”的博弈结果,导致了产权意识强化和政府介入时的高位地租失灵。为此,政府参与土地流转应该提供无偿服务,放活市场,让市场在农户增收和经营者获利之间寻求均衡,妥善解决弃租问题。由于实践中 80% 的流转合同约定,补贴仍归承包户^[42]。为此,应该逐步推动补贴对象由承包者到生产者的转化,创新补贴方式,逐步降低补偿政策带来的地租高价。第二,针对市场合约与交易期限问题:一般来讲,长期合约一定对应于一个正式性的书面交易协议,而短期合约一定与非书面化的口头承诺对应。采用补贴方式鼓励农户与经营者签订书面合约和长期合约,推动完善预付租金机制,预付租金能够降低经营者违约事件,使得农户获得稳定的预期租金收益,也能使得经营者获得长期而稳定的经营权利,对于交易双方均是理性选择。

参考文献:

- [1] 向超,张新民. “三权分置”下农地流转权利体系化实现——以“内在体系调适”与“外在体系重构”为进路[J]. 农业经济问题,2019(9):8-19.
- [2] 黄季焜,郜亮亮,冀县卿,等. 中国的农地制度、农地流转和农地投资[M]. 北京:格致出版社,2012:126-127.
- [3] 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.
- [4] 林雪梅,牛忠江,曹忠鲁. 土地整治纠纷生成的逻辑机理与法律规制[J]. 管理世界,2016(11):178-179.
- [5] 张毅,张红,毕宝德. 农地的“三权分置”及改革问题:政策轨迹、文本分析与产权重构[J]. 中国软科学,2016(3):13-23.
- [6] COASE R H. The nature of the firm [M]. New York: Oxford University Press, 1991:386-405.
- [7] 段毅才. 西方产权理论结构分析[J]. 经济研究,1992(8):72-80.
- [8] 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(6):168-177.
- [9] 丰雷,郑文博,张明辉. 中国农地制度变迁 70 年:中央—地方一个体的互动与共演[J]. 管理世界,2019,35(9):30-48.
- [10] LIN J Y. Rural reforms and agricultural growth in China [J]. American economic review, 1992(1):34-51.
- [11] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2000(2):54-65,206.
- [12] 钱忠好,冀县卿. 中国农地流转现状及其政策改进——基于江苏、广西、湖北、黑龙江四省(区)调查数据的分析[J]. 管理世界,2016(2):71-81.
- [13] 王亚楠,纪月清,徐志刚,等. 有偿 VS 无偿:产权风险下农地附加价值与农户转包方式选择[J]. 管理世界,2015(11):87-94,105.
- [14] 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.
- [15] 冀县卿,钱忠好,葛铁凡. 如何发挥农业补贴促进农户参与农地流转的靶向作用——基于江苏、广西、湖北、黑龙江的调查数据[J]. 农业经济问题,2015,36(5):48-55,110-111.
- [16] YAMI M, SNYDER K A. After all, land belongs to the State: examining the benefits of land registration for smallholders in Ethiopia [J]. Land degradation & development, 2016, 27(3):465-478.
- [17] MARKUSSEN T. Property rights, productivity, and common property resources: insights from rural Cambodia [J]. World development, 2008, 36(11):2277-2296.
- [18] NEWMAN C, TARP F, VAN DEN BROECK K. Property rights and productivity: the case of joint land titling in Vietnam [J]. Land economics, 2015, 91(1):91-105.
- [19] GALIANI S, SCHARGRODSKY E. Property rights for the poor: effects of land titling [J]. Journal of public economics, 2010, 94(9):700-729.
- [20] 林文声,王志刚,王美阳. 农地确权、要素配置与农业生产效率——基于中国劳动力动态调查的实证分析[J]. 中国农村经济,2018(8):64-82.
- [21] JACOBY H G, MINTEN B. Is land titling in Sub-Saharan Africa cost-effective? evidence from madagascar [J]. The world bank economic review, 2007, 21(3):461-485.
- [22] HOMBRADOS G, JORGE, DEVISSCHER M, et al. The impact of land titling on agricultural production and agricultural investments in Tanzania: a theory-based approach [J]. Journal of development effectiveness, 2015, 7(4):1-15.
- [23] CHAMBERLIN J, RICKERGILBERT J. Participation in rural land rental markets in Sub-Saharan Africa: who benefits and by how much? evidence from Malawi and Zambia [J].

- American journal of agricultural economics, 2016, 98(5): 1507-1528.
- [24] SAINT M C, KEIL A, ZELLER M, et al. Land titling policy and soil conservation in the northern uplands of Vietnam [J]. Land use policy, 2010, 27(2): 617-627.
- [25] HOLDEN S T, DEININGER K, GHEBRU H. Impacts of low-cost land certification on investment and productivity [J]. American journal of agricultural economics, 2009, 91(2): 359-373.
- [26] ZHU J, SIMARMATA H A. Formal land rights versus informal land rights: governance for sustainable urbanization in the Jakarta metropolitan region, Indonesia [J]. Land use policy, 2015, 43: 63-73.
- [27] JACOBY H G, Li G, ROZELLE S. Hazards of expropriation: tenure insecurity and investment in rural China [J]. American economic review, 2002, 92(5): 1420-1447.
- [28] 陈铁, 孟令杰. 土地调整、地权稳定性与农户长期投资——基于江苏省调查数据的实证分析[J]. 农业经济问题, 2007(10): 4-11, 110.
- [29] 陈媛媛, 傅伟. 土地承包经营权流转、劳动力流动与农业生产[J]. 管理世界, 2017(11): 79-93.
- [30] VALSECCHI M. Land property rights and international migration: evidence from Mexico [J]. Journal of development economics, 2014, 110: 276-290.
- [31] JANVRY A D, EMERIKV K M, GONZALEZ N, et al. Delinking land rights from land use: certification and migration in Mexico [J]. American economic review, 2015, 105(10): 3125-49.
- [32] RUPELLE M, DENG Q H, LI S. et al. Land Rights insecurity and temporary migration in rural China, December 04-05, 2009[C]. Germany: Bonn, 2010.
- [33] 韩家彬, 刘淑云. 土地确权对农村劳动力转移就业的影响——来自 CHARLS 的证据[J]. 人口与经济, 2019(5): 41-52.
- [34] SHI X N, HEERINK N. QU F T. Choices between different off-farm employment sub-categories: an empirical analysis for Jiangxi province, China [J]. China economic review, 2007, 18(4): 438-455.
- [35] 宁静, 殷浩栋, 汪三贵. 土地确权是否具有益贫性? ——基于贫困地区调查数据的实证分析[J]. 农业经济问题, 2018(9): 118-127.
- [36] 柯炼, 黎翠梅, 汪小勤, 等. 土地流转政策对地区农民收入的影响研究——来自湖南省的经验证据[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 53-62.
- [37] 李星光, 刘军弟, 霍学喜. 新一轮农地确权对农户生计策略选择的影响——以苹果种植户为例[J]. 资源科学, 2019, 41(10): 1923-1934.
- [38] 蔡立东, 姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会科学, 2017(5): 102-122, 207.
- [39] 叶剑平, 丰雷, 蒋妍, 等. 2008 年中国农村土地使用权调查研究——17 省份调查结果及政策建议[J]. 管理世界, 2010(1): 64-73.
- [40] 王亚辉, 李秀彬, 辛良杰, 等. 中国土地流转的区域差异及其影响因素——基于 2003—2013 年农村固定观察点数据[J]. 地理学报, 2018, 73(3): 487-502.
- [41] 何欣, 蒋涛, 郭良燕, 等. 中国农地流转市场的发展与农户流转农地行为研究——基于 2013—2015 年 29 省的农户调查数据[J]. 管理世界, 2016(6): 79-89.
- [42] 高静, 王志章. 土地转出农户的权益保护研究: 满意度及策略应对[J]. 中国软科学, 2019(4): 79-87.

(本文责编: 王延芳)