

# 新时期农民土地承包权公平及其实现路径研究

祝天智

(江苏师范大学 哲学与公共管理学院, 江苏 徐州 221116)

[摘要] 全国人大农业与农村委员会的调查显示, 土地承包政策实施中的矛盾纠纷, 已从 20 世纪 80 年代中期的农民普遍担心政策多变, 转为无地农民渴求土地承包权的公平。随着第二轮承包到期后再延长三十年政策的实施, 农民之间承包权不公的问题必将更加突出。承包权不公已经诱发了诸如“有地的市民”向“无地的农民”收取土地流转费, 以及土地被低效利用甚至抛荒的问题。因此, 土地承包权不公已经成为新时期亟待解决的问题。新时期我国经济社会发展的特点决定, 为实现土地承包权公平, 既不可能, 也不应该重新回到不断调整土地的老路上去。新时期土地承包权公平应该主要体现为收益权公平, 其具体实现路径可以通过建立承包资格的退出和获取机制, 重构动态、清晰的承包权主体; 同时通过土地流转、集体经济组织收益分配和各级政府的补贴等形式, 构建多层次和多形式并存的收益分配机制, 为所有农民提供相对均衡的土地收益。

[关键词] 土地承包权; 占用公平; 收益公平

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2019. 06. 010

我国的土地承包政策一直处于两难选择之中: 一方面, 为了促进土地流转和提高土地利用效率, 必须禁止土地不断调整; 另一方面, 不进行土地调整, 又必然面临“‘人的变动’和‘地的长久’之间的矛盾”<sup>[1]</sup>, 造成事实上的土地承包权越来越不公平的问题。围绕上述矛盾, 中央在十九大之前已经对土地承包权的现状进行了深入调研, 并已经注意到“土地承包政策实施中的矛盾纠纷, 已从 20 世纪 80 年代中期的农民普遍担心政策多变, 转为无地农民渴求土地承包权的公平”。<sup>[2]</sup> 面对上述两难选择, 中央在深入调研和慎重权衡的基础上决定, “保持土地承包关系稳定

并长久不变, 第二轮土地承包到期后再延长三十年”。<sup>[3]</sup> 2018 年修订的《农村土地承包法》也已明确规定, “耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年。前款规定的耕地承包期届满后再延长三十年, 草地、林地承包期届满后依照前款规定相应延长”。

第二轮土地承包一般始于 1997 年前后, 承包期为三十年。上述政策和法律的变化意味着, 从现在开始到第三轮土地承包结束, 将不再进行大规模的土地调整, 也就是说现行土地承包关系至少还要持续近四十年的时间。那么, 随着我国

作者简介: 祝天智, 政治学博士, 江苏师范大学哲学与公共管理学院教授, 主要从事乡村政治与基层政府治理研究。

城市化进程的加快和人口的自然更替,“人变地不变”的矛盾将会进一步加剧,不同农户之间承包地的悬殊将进一步加大。因此,在未来实现统筹城乡发展中,如何逐步解决承包地不均造成的诸如大量有地的农民不种地,种地农民无承包地的问题;还有许多新出生人口的强烈希望获得承包地的诉求无法满足的问题,以及由此衍生的不少“城市农民”抛荒造成的土地浪费和利用效率低下的问题,以及富裕的“城市农民”向尚不富裕的农村种地农民收取土地流转费造成的不公平问题,都是学界和实务部门不得不面对的问题。因此,本文立足于新实施的土地承包政策和法律,着眼于新时期我国快速城市化的特点,探寻未来土地承包权公平的新内涵和新实现路径,以期对未来农民土地承包权公平和农村稳定有所助益。

### 一、承包固化与人口变化张力下的承包权公平问题及其影响

由于自20世纪90年代以来,我国实际基本固化了土地承包关系,在人口快速变化的背景下,承包固化与人口变化之间的张力,已经诱发了事实上的农民土地承包权不公的问题。未来我国的土地承包政策和发展特点决定,“人变地不变”的矛盾将进一步加剧,农民土地承包权悬殊的问题也将会更加突出。

首先,从宏观层面看,当前和今后相当长的一段时间内,城市化快速推进和产业结构持续深入调整将是我国的一个重要特征,这意味着将有更多农民进城定居,也意味着更多农民将彻底脱离农业。从城市化的方面看,“根据联合国报告,中国和印度将是2014-2050年间城市人口增长的主要来源地。世界城市人口将增加25亿,包括来自中国的2.92亿人”。<sup>[4]</sup>从近年的实践来看,据政府工作报告披露,仅2018年一年就有“近1400万农业转移人口在城镇落户”。<sup>[5]</sup>十八大以来,更是“有8000多万农业转移人口成为城镇居民”。更重要的是,进入新时代以后,城镇化

有了两个新的重大变化,“一是市民化意义上的城镇化,也就是解决进入城镇的转移人口享受平等的市民权利,二是城镇城市化,现代化对处于广大农村的城镇提出城镇城市化的要求,增强其产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚的城市功能”。<sup>[6]</sup>上述两个变化意味着,新时期的城市化与此前的“化地不化人”不同,此前大量仅在城市务工而不定居的农民工,将结束“候鸟式”的迁徙而彻底告别农村。不仅如此,原先的小城镇也将成长为真正的城市,数量更多的半工半农的离土不离乡的农民,也将彻底告别农业和乡村。随着上述两类人群脱离农业和乡村,人地分离现象将更加普遍。

其次,从中观层面来看,高等教育普及率越来越高,决定人口大规模的流动仍将是我国的常态。从近的说,根据我国教育事业十三五纲要,到2020年,我国高等教育毛入学率将达到50%;这意味着我国每年将有数百万人脱离农村,进入城市接受高等教育。2019年高校毕业生人数已经达到834万,假设所有毕业生的户籍来源在城市和农村平均分配,那么将有超过500万高校毕业生是来自农村的孩子。他们中的绝大多数将不会重新回到农村生活,这将同样会持续地加剧人地分离的矛盾。不仅如此,与进城务工的农民不同,这部分人在城市就业的竞争力更强,更容易实现巩固的城市化。一方面,自20世纪90年代高校扩招以来,在20多年的时间内已经有数以千万计的农村青年通过高考的途径脱离农村,成为了市民,但他们中的多数仍然享有承包地,因为自他们上大学开始国家已经禁止了土地调整;另一方面,可以预计的是,随着我国高等教育普及率的越来越高,将有更多农村青年变成“有地的市民”,人地分离的状况将进一步加剧。

再次,从微观层面来看,人口老龄化和较低的生育率将是我国农村家庭的一个重要特征,这意味着农村人口更替率的提高和家庭之间更替率更加不均衡,因此,不同家庭之间承包地不均

衡将更加严重。一方面,“中国拥有世界最多的老龄人口和高龄老人,2015年65岁以上老龄人口达到1.4亿,占总人口的1/10,预计到2053年我国老龄人口将达到峰值4.87亿,超过总人口的1/3,80岁及以上人口将达1亿”。<sup>[7]</sup>参照我国当前的人均预期寿命与人口的城乡分布比例进行计算,2015年65岁以上的老人1.4亿,其中有接近一亿是农村人口,这些老人中的绝大多数,将在第三轮承包期的前中期离世。另外,多数目前50岁以上的农村人口,也都将在第三轮土地承包期内离世。由于不同家庭老龄人口的分布不均,这无疑会加剧不同家庭之间承包地的悬殊。

不仅如此,长期持续的低生育率,也会加剧不同家庭之间承包地的悬殊。虽然学界关于目前中国的总生育率仍存在较大分歧,《中国统计年鉴2016》中公布的数字是1.047,有学者估计“中国目前的总生育率约为1.2”,<sup>[8]</sup>也有学者估计在1.63~1.66之间。<sup>[9]</sup>但一个基本的事实是,当前我国的生育率明显低于公认的维持人口正常替代水平2.1的标准。低生育率会加剧不同农村家庭之间人口的不均衡,因为如果一个家庭只生一个或者两个孩子,其全是男孩或者女孩的概率,要多于每个家庭生育多个孩子的概率。以最极端的情况为例:两个家庭,都只生一个孩子,其中一个家庭生育男孩,另一个家庭生育女孩,那么在20多年后的第三轮土地承包期的中期,随着两个孩子都结婚生子,其中一个家庭将变为5口人,而另一个家庭的实际人口将变为2人,其人均承包地的悬殊是显而易见的。

事实上,由于自第二轮承包以来已禁止进行土地调整,当前农村家庭之间的人均承包地已经有了一些悬殊,而且这种悬殊已经诱发了一些负面影响。在执行第二轮承包到期后再延长三十年的背景下,农村不同家庭之间承包地的悬殊必然会进一步加大,这种悬殊可能会产生一系列负面影响。

第一,可能会出现“有地的市民”向“无地的

农民”收取土地流转费的不公平现象。一方面,随着新型城市化进程的推进,一则许多进城务工的农民,会实现稳定的城市化并变成真正的市民,二则随着高等教育普及率的提高,大量农村青年会通过高考实现城市化,而他们都将长期享有承包地。而另一方面,则是大量新出生的农民事实上没有新获得承包地,在当前推行土地流转的政策背景下,虽然这些无地的农民可以通过土地流转转入土地,但却会出现“无地的农民”向“有地的市民”支付土地流转费的现象。这一方面会增加农民的负担,提高农业的生成成本,有违“工业反哺农业”和“城市支持乡村”的方针,不利于缩小城乡差距和实现城乡融合发展;另一方面,本身比较富裕的市民,向为了生存而种地的农民长期收取土地流转费这一事实本身,也有违社会主义的公平价值准则。

第二,还可能会导致土地的低效利用甚至部分土地被抛荒。这主要是因为:其一,在土地流转实行自愿有偿的政策背景下,最常见的情况是青壮年农民在城市务工,而老人、妇女在家务农;或者也有不少农民“候鸟式”地往返于城市与农村之间,即多数时候在城市务工,农忙时返回务农。无论上述哪种情况,都不利于精耕细作,会导致土地的低效利用。其二,由于部分农民不愿流转土地,不仅会造成其所承包土地本身的低效利用,还会阻碍土地连片流转。由于土地不可移动的特性,只要有少数农民坚持自己耕种,就会阻碍土地的集中连片流转。而由于无法实现规模化、机械化的种植,难以发挥现代农业科技和机械的优势,最后也会降低土地的使用效率。其三,最重要的,部分农民会选择既不耕种,也不流转的做法,最终会造成土地的抛荒。据贺雪峰对武汉新洲区汪集镇的调查发现,“全镇范围常年不种的耕地大约5%左右,另外5%的耕地种了树。少数村抛荒面积大一些,常年抛荒加种树的面积接近20%。一旦抛荒和种树面积超过20%,就会对其他耕地上耕种造成不便”。<sup>[10]</sup>之所以出现上述土地被较大比例抛荒的现象,一方

面是因为对于大城市郊区和沿海发达地区的农民而言,由于非农就业机会丰富,自己耕种或者流转土地所获收益占其总收入的比重很低。因此,其耕种和流转土地的积极性都不高,不少人会任其抛荒或者选择类似抛荒的种树。另一方面,也是更重要的,由于土地征收的价格在不断上涨,对上述农民而言,一旦土地被征收将获得大笔补偿。他们实际所看重的是未来土地征收的补偿价值,而不是土地的耕种价值或者流转收益。因此,他们中的相当一部分人宁愿让土地抛荒或者种树,也不愿退出承包权或者流转土地。虽然农民的上述选择对自身而言是理性的,但对于全村的土地利用则会造成明显负面影响。因为分散的抛荒和种树的土地,影响土地流转和连片耕种,而且一旦达到一定比例,会破坏灌溉系统和社会化服务体系,造成相邻的其他土地也无法耕种。

第三,在当前土地对部分农民仍具有社会保障意义的背景下,大量新出生及新加入农民长期无法获得承包地,可能会造成部分农民缺少最基本的生活保障,不利于农村的和谐稳定。虽然非农就业可以降低农民对土地保障的依赖,但是,一则由于多数农民非农就业机会并不稳定,尤其是遇到经济波动和经济景气状况的影响,导致不少农民的非农就业工作不得不经常变动;二则由于农民非农就业地点的不稳定,上述“无论是哪种情况,非农就业对弱化土地社会保障功能的作用都是有限的”<sup>[11]</sup>。正是在这种意义上,时任总理温家宝在2011年曾说:“土地是农民最大的社会保障”。<sup>[12]</sup>然而,由于自20世纪90年代以来国家已禁止土地调整,这意味着自那时起新出生或新加入的农民,有相当一部分无法获得承包地,虽然从理论上讲,他们可以获得已去世、出嫁或者因其他原因减少的家庭成员的承包地,但也不乏相当多的家庭人口只增加而不减少的情况。更重要的,随着第二轮承包到期后再延长三十年政策的实施,必然将有更多的新出生和新加入成员事实上无法获得承包地。在当前我国农村社

会保障尚不完善,尚无法为农民提供稳固可靠的最低生活保障和完善的医疗保障的背景下,由于没有土地的最低托底保障,可能会出现部分无地而没有非农就业能力的农民生活极端困难的情况,从而威胁农村和谐稳定。

## 二、新时期经济社会的特点及对承包政策的影响

研究土地承包政策,不仅要观照现行政策的已有影响,更应着眼于未来发展。新时期我国的发展特点决定,一方面我国土地承包制度既没有必要,也不可能回到不断调整土地以保证人人均等地承包土地的状态;另一方面,我国社会主义制度的基本特点,以及新时期实现统筹发展和共享发展的基本要求,都决定我们不能不思考和解决土地承包权公平的问题。由于承包权不公的问题是由我国当前发展的阶段性特点诱发的,因此,要解决新时期土地承包权不公的问题,必须立足于当前我国发展的阶段性特点,面向未来统筹城乡发展的目标,兼顾城市化、社会保障和经济发展等各个方面。

第一,从城市化的进程来看,我国正处于快速推进但尚未巩固城市化的阶段,这意味着不少农民正处在“离地但不能弃地”的阶段。一方面,我国正处在快速城市化的进程之中,根据近五年国家统计局公布的数字来看,常住人口的城镇化水平每年都以超过1%的比例增长(详见表1),这意味着每年有超过1千万的农民从农村移居城市。

表1 2014—2018年常住人口城镇化率变化表

年份	2014	2015	2016	2017	2018
常住人口城镇化率	54.77%	56.1%	57.35%	58.52%	59.58%

资料来源:根据国家统计局公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展公报》整理。

另一方面,由于我国的城镇化存在明显的“化地不化人”现象,也就是由于大城市排斥外来人口,特别是农村人口,导致“农民工虽然常住城市,却不能享有与城市居民同等的教育、医疗等机会或

权利,难以取得城市住房、养老等资源,更无法接来家人定居,大部分最终只能重返农村”<sup>[13]</sup>。其具体表现就是常住人口的城镇化率与户籍人口城镇化率之间存在巨大差距。以2018年为例,当年我国“城镇常住人口83137万人,占总人口比重(常住人口城镇化率)为59.58%,比上年末提高1.06个百分点。户籍人口城镇化率为43.37%,比上年末提高1.02个百分点”<sup>[14]</sup>。常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率相差16.21%,这意味着有超过两亿农民尚未实现巩固城镇化。这些人由于缺少城市户籍,不能平等地享受城市的住房、教育、社会保障等福利,因此也更容易受到宏观经济波动或者微观企业裁员等因素的影响,明显比城市居民更加脆弱。据陈锡文披露,在2008年的金融危机中,“我国1.3亿外出农民工中,大约有2000万人由于金融危机的影响失去工作或者还没有找到工作就返乡了”<sup>[15]</sup>。在这种背景下,多数农民在多数时候已不依靠土地生活,但由于尚未实现稳固的城市化,仍无法彻底抛弃承包地,土地仍在一定程度上发挥着社会稳定蓄水池的功能。

第二,土地的保障功能已明显弱化,但仍具有托底的社会保障功能。一方面,随着我国城乡居民收入的持续快速提高,尤其是非农就业机会的增加,农民耕种土地所能够获得的收益有限,同时,“土地流转对转出户的收入水平没有显著影响”<sup>[16]</sup>。因此,总体而言土地收益占农民总收入的比重在不断降低。在当前社会保障费用不断提高的背景下,土地给农民带来的社会保障效用在逐步降低。但另一方面,由于“非农就业不稳定,农户会依赖土地的社会保障功能”<sup>[17]</sup>。这一则是因为国家为农民所提供的社会保障还不完善,虽然我国已建立新农合和农村基本养老保险制度,但由于针对农民的医疗报销存在起付线、封顶线和报销范围等限制,一旦遇到重大疾病,沉重的负担仍然会超出许多低收入农民的承受能力;同时,“土地的社会保障功能并没有因为养老保险的提供而发生实质变化”<sup>[18]</sup>。二则是

因为随着时间的推移,第一代农民工已经渐次步入老年时代,据国家统计局发布的《农民工监测调查报告》显示,近年来“50岁以上农民工所占比重提高较快”<sup>[19]</sup>(详见表2),自2013年以来,50岁以上农民工所占比重平均每年以超过1%的比例上升,2018年这一比例已高达22.4%。按照当年总计28836万农民工来算,其总体的数量超过6400万。第一代农民工普遍文化程度不高,收入相应偏低,主要从事建筑或者劳动密集型制造业,其能够实现巩固城市化的概率也普遍偏低,其中的多数人将随着年龄的增长被排挤出就业队伍,并最终被迫返回农村。对于其中的多数人而言,土地对保障其晚年的就业和养老无疑仍然具有重要作用。

表2 2013—2018年50岁以上农民工所在比例变化表

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018
50岁以上农民工所占比例	15.2%	17.1%	17.9%	19.1%	21.3%	22.4%

资料来源:根据国家统计局近年发布的《农民工监测调查报告》整理。

第三,多数农民虽然需要土地保障但已不需要全职种地。与改革开放初期相比,农民与土地之间关系的另一个巨大变化是,随着我国土地制度的创新和农业科技的进步,农民已经不必直接耕种土地,就可以获取土地收益。这主要是因为:首先,机械化水平的提高,为部分农民不耕种土地但分享土地收益提供了技术支撑。据农业农村部农业机械化管理司副司长李安宁披露,2018年“全国农作物耕种收综合机械化率超过67%,其中主要粮食作物耕种收综合机械化率超过80%”<sup>[20]</sup>。而根据国务院制定的《关于加快推进农业机械化和农机装备产业转型升级的指导意见》,到2025年我国“农业机械化进入全程全面高质高效发展时期。全国农作物耕种收综合机械化率达到75%”<sup>[21]</sup>。机械化水平的提高既意味着将有更多的农民被从农业生产中解放出来,又为各种新型农业经营主体的出现提供了条件,从而使部分农民脱离农业生产但同时分享土地收益成为可能。其次,越来越广泛的土地流转和

专业化经营为农民不耕种土地但分享土地收益提供了制度保证。近年来,国家通过颁证确权、三权分置改革等系列措施,为土地流转营造了适宜环境,截止到2018年,“我国的土地流转率为36.55%,面积为4.95亿亩。全国农村土地的1/3已经不是由原承包者经营,在上海这个比例是60%至80%,松江是90%,松原地区超过了90%”。<sup>[22]</sup>这意味着超过三分之一的土地承包人,已无需直接耕种土地,就可以获取土地收益。

### 三、新时期土地承包权公平的形态

改革开放初期所设计的承包权公平制度,已不适应新时期快速城镇化和人口高度流动的特点。在全面建成小康社会和基本实现现代化的过程中,必须立足于未来城镇化、农业现代化和人口变动的现实特点,通过重新界定土地承包权的主体资格,重塑土地承包权的权能,创新土地承包权的实现方法,重构农地承包权制度,以便维持农民土地承包权基本公平,既充分提高土地的利用效率,减少土地低效利用甚至抛荒行为;又为返乡农民提供必要的社会保障,继续发挥土地维护社会稳定的功能。

第一,新时期土地承包权公平的功能定位,应该是既有利于提高土地利用效率,又能够继续为农民提供最基本的生存保障和最基础的养老保障。促进城乡融合发展和基本实现现代化是新时期我国重要的战略目标,在此过程之中,一方面要加快农村和农业发展,不断缩小城乡差距。为实现这一目标,必须进一步提高土地的利用效率,增加土地产出和农民收益。另一方面,要维护农村社会和谐稳定,尤其要避免出现农民因生活无着落引起的不稳定。因此,在设计未来土地承包权体系的时候,必须符合以下两个原则:

首先,有利于促进土地资源的优化配置和高效利用,促进现代农业发展。为此,需要着力解决现行土地承包政策中阻碍土地利用效率提高的方面:一是解决经营规模细碎化的问题,促进

土地适度规模连片经营;二是要解决经营主体主要是妇女和老年人的问题,培育和扶持新型经营主体的发育;三是要杜绝土地被种树甚至抛荒导致的土地浪费现象。

其次,有利于继续发挥土地为农民提供最基本生存保障和最基础养老保障的功能,维护农村的社会稳定。随着农村社会的分化,土地对不同农民群体的效用发生了巨大变化:部分农民已经完全不需要土地,大多数农民已经不依赖土地生存但仍需要土地所提供的社会保障,少部分人仍需要依赖土地生存。因此,在上述背景下,承包权公平应该首先为依赖土地生存的群体提供生存保障;然后是为仍未实现巩固城市化、因各种原因需要暂时或永久返回农村的人提供社会保障。而对于那些已经实现富裕,确不需要土地的人,则不应再给他们提供锦上添花式的福利。

第二,未来的承包政策中,享有承包权的主体既应该是清晰的,也应该是动态的,以便能够及时反映人口变动的情况。如前所述,自20世纪90年代以来实行的禁止调整土地的政策,实际上是以家庭为单位固化了土地承包关系,进而固化了土地承包权资格,必然会因为“人动地不动”导致不同家庭之间承包地的悬殊。这实际上等于剥夺了新出生和新加入成员的土地承包资格,会诱发事实上的承包权不公的问题。另外,禁止调整土地的政策还导致了土地承包资格的模糊化,由于既没有旧成员的退出机制,也没有新成员的资格获取机制,在人口快速流动的背景下,到底哪些人属于集体经济组织成员,而哪些人不再属于集体经济组织成员,都没有权威的法律依据和清晰的边界。因此,要建立公平的土地承包权政策:

首先,必须根据人口的不断变动,动态地确定哪些人可以享有承包权的问题。就目前来看,一方面,至少有以下两类人不应再享有承包权:其一,那些因考学、参军、经商等各种原因离开农村,确已实现巩固城市化,因此已长期离开户籍所在地,并不再依赖土地保障的曾经的农民。其

二,出嫁的妇女也应退出其在原集体经济组织的承包权,这主要是因为其在娘家所享有的承包权既不方便行使,又往往与农村的习俗与惯例相矛盾,致使其原承包权往往有名无实。就现实的实践来看,“大多数村庄对外嫁女及其子女不再赋予本村集体成员权”。<sup>[23]</sup>同时由于不允许调地政策的实施,其在婆家又无法获得承包资格,最终造成虽然国家一直强调要保护已婚妇女的承包权,但事实上许多已婚妇女无法真正享有土地承包权的局面。另一方面,新出生和因婚嫁、迁入等原因而新加入人员,则应该按照不同的情况,赋予其获得承包资格的渠道。

其次,与此前对成员资格进行模糊处理不同,未来土地承包政策中,承包权主体范围还应该是清晰的。就目前而言,要清晰界定享有承包权资格的成员,最关键和最紧迫的是制定相对明晰的集体经济组织成员资格认定标准。中共中央和国务院联合发布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,已经明确提出了要“做好农村集体经济组织成员身份确认工作,解决成员边界不清的问题”<sup>[24]</sup>的任务。虽然目前相关的改革还在试点阶段,国家既没有明确的政策规定,也没有清晰的法律条文,各方对如何界定农村集体经济组织成员资格尚存在很大分歧。但从发展的角度看,由于提高土地利用效率和维护农村稳定是政策的基本目标,因此,一方面,对于那些已经稳固地实现城市化并已经不需要土地保障的人,应该构建公平合理的机制,促使其放弃成员资格;另一方面,对于那些真正长期在本集体经济组织生活,依赖土地生存或者需要土地提供社会保障,并切实履行成员义务的,则应该根据不同情况,有偿或无偿地赋予其集体经济组织成员资格。

第三,从承包权的权能看,占有和使用不再是承包权的必要权能,土地承包权权能的核心应该是土地收益权。改革开放初期确立的每户都占有和使用确定地块的承包政策,只适应于当时多数农民需要直接耕种土地的现实。在新的时

期,由于直接耕种既不是获取土地收益的必要条件,而且让所有承包土地的农民都去耕种土地也不现实。收益权公平将变成土地承包权公平的核心。

首先,从新时期的特点来看,一方面,在城市化加速和人口高度流动的背景下,对多数农民而言,直接占有和使用土地即便不是不可能,至少也是严重不方便,会导致土地利用效率的降低。另一方面,随着土地流转的推广,以及土地制度的不断创新,农民土地承包权的实现,完全没有必要通过直接占有和使用土地实现。因为随着现代农业的发展,通过各类新型农业经营主体的经营,将产生远高于传统农民家庭经营的效益,然后通过市场化与非市场相结合的分配过程,承包权主体将分享到高于其自身经营所得的经济成果。

其次,在新时期,为实现土地承包权的公平,享有土地收益权的将不再仅仅是原先承包土地的农民,而是所有享有土地承包权资格的农民。具体而言,一方面,不仅原先占有土地的农民可以通过土地流转的方式获得土地流转收益,而且新出生和新加入人员应该可以通过获得明确的成员资格,进而获得土地收益权;同时,出嫁妇女也应该在其生活所在集体经济组织获得切实的收益权。另一方面,通过各种渠道退出集体经济组织成员资格的人,包括已经巩固实现城市化的成员,因工作等各种原因迁居外地并加入其他农村集体经济组织的成员,出嫁的妇女,因各种原因去世的成员,将不再享有原集体经济组织土地收益权。

#### 四、实现新时期土地承包权公平的思路

实现新时期农民土地承包权公平关乎亿万农民的利益,涉及土地制度、户籍管理、社会保障和财政体制改革,必将是系统而复杂的过程。从顶层设计的角度看,实现农民土地承包权公平,需要解决的核心问题包括承包权主体界定、土地收益来源和土地收益分配三个问题。因此,实现

新时期农民土地承包权公平的总体思路,也应该从三个方面展开。

第一,通过建立灵活顺畅的成员资格的退出和获取通道,构建成员资格动态管理机制,根据人口变动及时更新享有土地承包权的成员,解决村集体经济组织成员资格固化和模糊的问题。

首先,需要建立土地承包资格的退出机制。虽然国家鼓励各地探索农民承包权的退出机制,但仍缺少明确的政策或法律导向;学界虽然也已开展不少研究,但目前主要集中于已经城市化农民的退出问题。从长远发展来看,要在新时期根据人口变动调整承包权资格,应该根据不同情况,建立不同程度和不同方式的退出机制。其一,根据城市化程度的不同,建立进城农民的不同退出机制。对于已经实现巩固城市化的“农民”,由于此类人事实上已经是纯粹的城市居民,既不依赖土地收益,也不再需要土地的社会保障功能,更不再履行其作为农村集体经济组织成员的义务。如果仍让其享有承包权一是会导致土地低效利用甚至抛荒,二是会加剧与其他成员之间的不公平。对于此类人,国家应该出台相应政策,引导其尽快自愿有偿永久退出承包权。对于已经基本实现城市化的农民,可探索其退出第二轮承包期剩余年限承包权的途径,这种退出类似于其将土地承包权进行流转,也是自愿有偿的,只不过流转的对象是集体经济组织;如果其在第二轮承包到期后实现了巩固的城市化,可自愿有偿永久退出承包权;如果未能实现巩固城市化,则自动无偿重新获得承包权。其二,已经出嫁的妇女,从其权利行使的可行性和便捷性的角度看,应探索其从婚前所在集体经济组织退出的机制。目前保留其婚前承包权的政策,貌似可以保护妇女的承包权,但从实践的角度看,其承包权的实现既不方便,也不现实。因此,对于已婚妇女,则应规定其自动从婚前所在集体经济组织退出,并同时自动从婚后所在集体经济组织获得承包资格。其三,对于因各种原因去世的农民,应宣布其无偿永久退出原承包权。

其次,在建立承包权资格退出机制的同时,还应该建立承包权资格的获得和重新获得机制,以便使承包权资格能动态地反映人口的变动,从而奠定承包权公平的基础。其一,新出生成员资格的自动无偿获得机制。按照农村的惯例和现行户籍制度的规定,如果新成员的父母双方或一方属于本集体经济组织成员,而且其户籍随其在本集体经济组织的父亲或母亲,那么,该新成员就应该获得本集体经济组织成员资格,并同时自动无偿获得承包土地的资格。其二,对于新加入的成员,则应该区别不同情况,建立不同的承包资格获取机制。对于嫁入妇女,其在放弃原集体经济组织承包权的同时,自动无偿在现集体经济组织获得承包资格。对于从外地迁居进来的农民,由所在集体经济组织,根据村民自治法的相关原则,规定获得承包资格的条件和程序。其三,对于城市化进程中放弃第二轮承包期剩余年限承包权的,从逻辑角度看,其既可以在第二轮承包期内有偿有条件重新获得承包权,其具体办法应该在国家的指导之下,由集体经济组织按照《村民自治法》制定;也可以在第二轮承包到期后,根据其城市化的程度由其本人进行选择,自愿有偿永久退出承包权,或者无偿无条件重新获得第三轮的承包权。

第二,为实现农民以收益公平为核心的土地承包权,需要建立多渠道和多维度的利益产生机制,为实现农民收益权提供所需资金。为避免破坏农村社会稳定与和谐,土地承包权公平改革只能走增量改革的道路,即在不减少目前农民土地承包权收益的前提下,通过提高土地利用效率,增加土地收益渠道,以及把此前属于中央及地方政府的部分土地收益,用于农民土地收益的方式,逐步实现农民土地承包权的公平。具体而言,可以从以下几个方面展开改革:

首先,由中央和地方政府共同资助,鼓励和引导已经城市化的农民有序退出土地承包权。所退出的土地,由集体经济组织统一面向新型经营主体进行流转,流转收益作为未承包土地的农



民承包权的收益来源之一。

其次,在土地征收过程中,从地方政府的土地出让金中专门拿出一部分,建立农民土地承包权补偿基金,专门用于补偿第二轮承包以来新出生和新加入而未获得承包土地的农民。因为从逻辑的角度看,这部分农民不仅拥有与其他农民同样份额的所有权,而且拥有相同的承包权资格,只不过因为现行的承包政策,导致其暂时未获得承包地。无论未来是否重新进行土地发包,土地征收使这部分农民的土地所有权和承包权都受到了损失,因此至少应该和其他农民一样有获得补偿的权利。因此,从地方政府的土地出让金中拿出一部分,建立专门的未承包土地农民土地承包权潜在损失补偿基金,既符合法理的逻辑,也符合现实的需要。

再次,由中央和地方政府共同补助,建立农民退休制度,退休农民相应地退出土地承包权,退出土地也由集体经济组织统一面向新型农业经营主体流转,所产生的收益用于农民土地承包权收益。不少发达国家都有农民退休的制度,如法国早在20世纪60年代,已经通过《农业指导法案》,设立“调整农业结构社会行动基金,作为对65岁以上领取退休金的人放弃经营农业的补助,平均每人每年可得1500法郎”<sup>[25]</sup>。就我国而言,一方面为了体现国家工业反哺农业和城市支持乡村的原则,促进农民增收和农业发展;另一方面也为了体现对农民的国民待遇和促进农民土地承包权的公平,我国可以考虑建立农民退休制度,在到达一定年龄后,退出土地承包权,把土地交回集体经济组织,并由国家给其提供一定数额的退休金,其交回的土地由集体经济组织重新发包,所产生收益由集体经济组织进行分配。

最后,改变目前中央政府对农民补贴的形式,专门针对暂时未能获得承包地的农民,设立承包权补偿基金,为暂时未能获得承包地农民提供其基本生存和养老保障所需要的资金,作为上述各类收益的补充。一方面,可以预计,集体经济组织的收益相对于实现农民承包权公平所需

资金而言,很可能出现较大差距,因此有必要由中央政府通过改变补贴方式的形式进行提供。另一方面,从社会福利公平的角度看,由于未承包土地的农民无法获得具有生存保障意义的土地的保障,因此在社会福利体系中是处于最不利地位的群体。因此,由国家通过专项基金的形式为这部分农民提供保障,具有维护最低程度的社会公平的意义。

第三,建立均衡的土地利益分享机制,实现各部分农民相对公平的土地收益。收益公平是未来农民土地承包权公平的最主要体现,构建切实可行的土地利益均衡分享机制,是实现未来土地承包权公平的关键。由于未来土地经营模式将是多样化的,因此,未来土地收益分享肯定也是多种方式并存的。

首先,在相当长的历史时期内,以家庭经营为基础的土地收益仍将是农民承包权实现的主要形式。由于国家强调稳定现行的承包关系不变,既不允许调整承包地,也不允许以退出承包地为前提作为进城落户的条件,家庭经营仍将是土地经营的主导模式。因此,对于多数仍享有承包地的农民而言,以家庭为单位耕种土地并获取收益,仍将是其实现土地承包权的主要收益方式。

其次,多种形式的土地流转收益将是越来越多的农民获取土地承包权收益的形式。在国家政策支持和大力推动之下,将会有更多的农民把更多的土地以转包、出租、出让、入股、合作等方式进行流转,土地将逐步向种田大户、家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体集中。而对于流转出土地的农民而言,转包费、流转租金、出让金、股息、分红等各种收益,将成为其承包权实现的主要形式。

再次,来自集体经济组织的承包权分配收益,将会与农民的经营收入和流转收入一起,成为农民土地承包权收益的主要形式之一。如前所述,在未来土地承包政策之中,集体经济组织将有两部分收入,专门用于解决农民土地承包权

不公的问题。一是部分农民退出承包之后的土地的发包收入。为了从根本上解决土地细碎化的问题,同时也为了实现农民之间土地承包权的公平,因城市化或者年老退休等各种原因退出的承包地,不应再按原先的规则分给此前未承包土地的农民个人,而应面向新型经营主体进行发包,并收取一定的承包费。所收取的费用,用于补偿此前未承包土地的农民。二是在土地征收过程中从土地补偿款中专门列出土地承包权补偿基金,补偿的数额可参照农民流转土地所获收入。

最后,来自基层政府和中央政府的补贴,既是走向承包权公平过程的重要推动力量,也是在此过程中部分农民实现土地承包权公平的重要形式。一方面,从长远发展的角度看,要改革现行的承包政策,推动包括城市化农民和年老农民退出承包权,并促进土地有序流转,这些都必然会产生改革成本。而仅靠农村经济组织,是无法承担上述改革成本的,必须要由基层政府甚至中央政府给予补贴。另一方面,从短期来看,由于大量新出生和新加入农民实际未获得土地承包权,尽管通过上述各种改革可以增加集体经济组织的收益,但上述收益很难为大量实际未承包土地的农民提供与承包土地相近的补偿,因此也需要政府的补贴。

### 注释:

- [1] 杨璐璐:《“三权分置”与“长久不变”政策协同的保障机制:自稳定承包权观察》,《改革》2017年第10期。
- [2] 刘振伟:《关于农村土地承包期》,《中国人大》2018年第1期。
- [3] 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,《人民日报》2017年10月28日。
- [4] 转引自沈建法:《中国人口迁移,流动人口与城市化——现实,理论与对策》,《地理研究》2019年第1期。
- [5] 李克强:《政府工作报告》,《人民日报》2019年3月17日。
- [6] 洪银兴:《新时代社会主义现代化的新视角——新型工

业化、信息化、城镇化、农业现代化的同步发展》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2018年第2期。

[7] 刘文、杨馥萍:《中国积极老龄化发展水平测度——基于东中西部地区和28个省市的数据研究》,《人口学刊》2019年第2期。

[8] 张霞、夏巧娟:《生育意愿与生育率研究进展》,《经济学动态》2018年第12期。

[9] 参见翟振武、陈佳鞠、李龙:《现阶段中国的总和生育率究竟是多少?——来自户籍登记数据的新证据》,《人口研究》2015年第6期。

[10] 贺雪峰:《武汉郊区农地的抛荒与确权》,《决策》2018年第9期。

[11] [17] 许庆、陆钰凤:《非农就业、土地的社会保障功能与农地流转》,《中国人口科学》2018年第5期。

[12] 温家宝:《土地是农民最大社会保障,流转不能强迫命令》,《新京报》2011年4月6日。

[13] 文贯中、熊金武:《化地不化人的城市化符合中国国情吗?——人口密集型的“老浦西”和土地资本密集型的“新浦东”的历史比较》,《城市规划》2012年第4期。

[14] 中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2018年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》2019年3月1日。

[15] 陈锡文:《金融危机致2000万农民工失业》,《WTO经济导刊》2009年第3期。

[16] 杨子、马贤磊、诸培新、马东:《土地流转与农民收入变化研究》,《中国人口·资源与环境》2017年第5期。

[17] 张璋、周海川:《非农就业、保险选择与土地流转》,《中国土地科学》2017年第10期。

[18] 中华人民共和国国家统计局:《2017年农民工监测调查报告》,《中国信息报》2018年4月28日。

[19] 李安宁:《学懂弄通做实 深入贯彻落实〈国务院关于加快推进农业机械化和农机装备产业转型升级的指导意见〉》,《中国农机化导报》2019年3月4日。

[20] 《国务院关于加快推进农业机械化和农机装备产业转型升级的指导意见》,《新疆农机化》2018年第5期。

[21] 张红宇:《体制机制创新推动乡村振兴战略实施》,《中国农村发现》2019年第1期。

[22] 唐浩:《集体成员权界定标准问题研究》,《农业经济与管理》2019年第1期。

[23] 中共中央、国务院:《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,《人民日报》2016年12月30日。

[24] 杜文骄、任大鹏:《农村土地承包权退出的法理依据分析》,《中国土地科学》2011年第12期。

[责任编辑:陶婷婷]