

农地三权分置改革的政治学分析^{〔*〕}

○ 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〕三权分置作为全面深化改革的枢纽性工程, 不仅具有重要的经济意义, 而且将产生深远的政治影响: 它既为生产力的发展开辟了广阔空间, 又为创新集体经济的实现形式奠定了基础; 既有利于促进农村政治稳定, 又为多项相关改革打开了突破口。然而, 由于改革本身极其复杂敏感, 如果设计不当, 也可能会诱发削弱集体土地所有制, 威胁农村政治稳定和粮食安全的政治风险。为有效预防上述风险, 必须科学界定三权的内涵和边界, 严格规制和严密监控改革过程并适时进行配套改革。

〔关键词〕三权分置; 两权分立; 政治风险

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.08.009

土地问题历来都不仅仅是经济问题, 同时也是社会和政治问题。在民主革命时期, 中国共产党通过土地革命, 赢得了占人口绝大多数的农民的支持; 在计划经济时期, 国家“管住了土地, 就管住了农民”^{〔1〕}。改革开放之初推行的土地联产承包责任制, 不仅拉开了农村改革的序幕, 而且对整个改革开放进程都产生了重大而深远的影响。然而, 随着改革的深入, 当初形成的两权分立的农村地权架构, 不仅已无法满足市场经济对资源优化配置的需要, 而且已不适应当前巩固和完善社会主义经济基础, 保证政治稳定和促进统筹城乡发展的需要。正是在此背景之下, 中央适时推出了“实行所有权、承包权、经营权分置并行”^{〔2〕}的重大改革举措。作为继联产承包责任制之后“中国农村改革的又一次重大创新”^{〔3〕}, 此

作者简介: 祝天智(1975—), 江苏师范大学哲学与公共管理学院教授, 博士, 主要从事“三农”问题研究。

〔*〕本文受江苏省序列重点学科: 区域新型城镇化发展研究资助; 同时本文是国家社科基金项目“社会管理创新与农村征地冲突治理研究”(12CGL097)的中期成果之一。

项改革不仅将产生重大经济和社会影响,更具有重要政治意义。然而,现有研究主要集中在经济学和法学领域,多数成果是围绕促进土地流转和实现规模经营,以及各项土地权利的地位和权能展开的,既缺少对其政治意蕴的深入阐释,也缺少对其政治风险的前瞻性对策研究。本研究尝试将三权分置改革放到全面深化改革的宏观背景之中,考察改革的复杂政治背景,分析其对全面深化改革的重要政治意义,并从加强改革顶层设计的角度,提出预防改革政治风险的对策。

一、三权分置改革的政治背景

三十多年前,农地承包经营权从所有权中分离出来,奠定了联产承包责任制的基础,突破了原有人民公社体制的限制,对农村改革乃至整个改革开放起到了极其重要的作用。然而,它毕竟是当时生产力落后、城市化水平低、人口很少流动的历史背景下的产物。随着改革的深入,这种两权分立的产权设置已经既不适应现有生产力水平下资源优化配置的需要,也难以适应市场经济深入发展背景下巩固土地公有制与探索集体所有制多种实现形式的需要,更无法满足人口高流动性背景下维护农民土地承包权公平与促进农村稳定的需要,已在一定程度上成为新时期全面深化改革的制约因素。

第一,两权分立的地权设置已无法满足现有生产力水平下生产要素优化配置的需要,某种程度上阻碍了农业生产力的发展。两权分立的农地产权设置脱胎于上世纪70年代末,当时生产力的状况是农业技术落后、机械化水平低、资金匮乏、管理能力低下、农民综合素质较差。在当时条件下,以家庭为单位的小规模精耕细作是提高单位面积产出率的理想方式。因此,两权分立的实施及在此基础上以户为单位的联产承包责任制,适应了当时生产力发展的要求,解决了集体化条件下激励不足和监督成本过高等系列难题,为改革开放以来我国农业生产力的发展奠定了基础。然而,经过近四十年突飞猛进的发展,我国的农业技术水平、劳动力素质、资金条件、机械化水平和管理能力都已不可同日而语。现行两权分立的农地权利设置已严重不适应生产要素优化配置和生产力进一步发展要求,这主要表现在:

首先,两权分立的地权设置已无法满足生产力发展对于适度规模经营的要求。随着生产力水平的提高,通过适度规模经营提高生产要素的集约利用水平,从而进一步提高生产效率已是促进生产力发展的大势所趋。而且,在现实中有不少土地已经自发流转,据统计,“截止到2014年6月底,全国家庭承包经营耕地流转面积3.8亿亩”^[4]。但从制度设计的角度看,两权分立的地权设置很大程度上阻碍了土地的流转与规模经营的实现。这主要是因为:其一,由于两权分立的地权设置中土地承包期的限制,土地流转面临巨大局限。由于土地流转以土地承包权为基础,流转期限不能长于剩余承包期,而现行《农村土地承包法》第二十条明确规定“耕地的承包期为三十年”,而第二轮承包始于1997年,目前离承包期满只有十年左右。虽然中央已确定了土地承包关系长久不变的政策,但尚

未明确长久不变的具体实现形式,这必然会影响土地流入和流出双方的收益预期,进而影响土地流转。其二,两权分立的地权设置下虽然可以进行土地流转,但却很难实现集中连片经营。集中连片是规模经营的前提。然而,由于两权分立的地权设置既严厉禁止发包方在承包期内重新发包或者调整承包地,又强调土地流转必须基于农民自愿。因此,在土地细碎化的背景下,只要有一户农民不愿流转土地,就难以实现集中连片。其三,虽然国家希望通过土地流转优化土地配置,但由于两权分立的地权设置只规定了基于承包关系而产生的土地承包经营权的权能和保护办法,并未赋予基于土地流转而产生的土地经营权独立的法律地位,更未明确其性质、权能构成和保护措施,这不仅会因为土地经营权与土地承包权的边界不清而易诱发纠纷,而且土地流入方由于面临较大的收益不确定性而产生顾虑,难以实现优化土地配置的目的。

其次,两权分立的地权设置不利于先进农业技术、机械和资金进入农业生产,从而阻碍现代农业生产经营方式的形成。当前,我国在技术水平、机械化条件、资金筹集渠道和劳动者素质等各方面,都已具备或基本具备建立现代农业经营方式的条件。但是,一则由于土地连片规模经营面临不少障碍,二则由于土地经营权缺少应有的融资权能,这限制了新型经营主体的培育和成长,导致传统家庭经营仍然是最主要的经营主体。进而,由于个体农民的分散小块经营,既无法筹集大量资金,也不可能购置和使用大型农业机械和先进农业技术,从而限制了新型农业经营方式的建立。

第二,两权分立的地权框架已不适应当前集体土地所有制实现方式多样化的需要。两权分立的地权框架创设于农民流动性不强,几乎所有农民都以务农为生的背景之下。当时将承包权与经营权合二为一,坚持“农地农民用”的原则,以家庭经营为集体土地所有制的主要实现形式,既保证了农民的土地权利公平,又调动了农民的经营积极性,具有历史合理性。然而,经过近四十年发展之后,农民的流动性大大加强,越来越多的农民离开农村和农业,截止到2016年底,“全国农民工总量达到2.82亿人,其中外出农民工1.69亿人”^[5],相当一部分农民已经完全脱离农业生产。而且随着城市化进程的加快,未来会有更多的农民脱离农业生产。因此,正如国有经济需要创新实现形式一样,在当前背景下,培育新型经营主体,采用新型经营方式,创新集体土地所有制的实现形式,已成为坚持和完善集体土地所有制的迫切任务。然而,现有两权分立的地权设置却明显不利于集体土地所有制实现形式的创新。

首先,由于两权分立的地权设置坚持将土地承包经营权与农民身份捆绑,现有框架内很难解决土地细碎化的难题,这既不利于外部经营主体进入农业领域,也不利于从内部培育新型经营主体。由于两权分立的地权框架的限制,虽然许多家庭经营都变成了老人、妇女的惨淡留守,但仍难以被新型经营主体所取代。

其次,由于两权分立的地权设置不仅存在产权不够明晰问题,而且缺少各种土地权利权能的细分,更缺少可量化的权能界定。虽然国家已允许并倡导通过

租赁、转包、股份合作制、股份制等方式创新集体土地所有制的实现形式,但由于土地产权框架的限制,新的集体土地所有制实现形式的推行仍然面临不少困难。

第三,两权分立的农地产权框架在一定程度上阻碍着城乡一体化发展的实现。进一步破除城乡藩篱,逐步消除城乡差距,对于我国全面建设小康社会和实现现代化的政治目标,都具有重要战略意义。然而,两权分立的地权设置,既不利于农民进城,也不利于资本和技术下乡,更不利于城乡统一的土地市场的形成,直接阻碍着统筹城乡的发展。

首先,两权分立的地权设置不利于农民的城市化。城市化的要义在于人的城市化。然而,在两权分立的地权设置下,一方面,由于农民的土地承包权是与其作为农业经济组织成员的身份绑定的,制度设计中缺少承包权有偿退出机制;另一方面,农地承包经营权的权能中并不包含抵押权和担保权等权能,更无法为农民进城购房和购买社会保障提供融资功能。上述制度缺陷导致的直接后果是:多数农民虽然在城市工作和生活,但并不能享有城市里住房、教育、医疗等公共服务,因而无法实现真正的城市化,最终导致城市化只化地不化人的结果。

其次,两权分立的地权设置还阻碍着资本、技术、管理等生产要素进入农村,不利于农村加快发展。促进各生产要素在城乡之间自由流动和优化配置,是统筹城乡发展和缩小城乡差距的前提。然而,在两权分立的背景下,一方面,不少农民担心一旦流转出土地,将会失去对土地的控制,因为确实有不少地方政府借土地流转之名,行土地征收之实,农民因此对流转出土地顾虑重重。另一方面,由于基于流转而产生的土地经营权的性质、地位和权能都不明确,尤其缺少抵押、担保和融资的权能。因此,这导致城市的投资主体既难以利用土地经营权进行融资,也难以实现规模经营以便提高生产效率,更难以发挥其技术和管理优势,最终阻碍着新兴生产要素进入农村和农业生产。

综上,两权分立的地权设置是在计划经济末期生产力落后和城乡分离的条件创设的,既不适应当前市场经济对土地集体所有制实现形式创新的要求,也不适应先进农业生产力的发展需要,更难适应我国城乡一体化发展的大势所趋。

二、农村土地三权分置的政治意义

十八大以来,中央从全面深化改革的全局出发,逐步提出和完善了三权分置的系列政策。正如有学者所指出的,三权分置是继联产承包责任制之后,我国农村的又一次重大改革,不仅会产生深远的经济和社会影响,而且具有重要的政治意义。

第一,三权分置改革既为新形势下农业生产力的发展开辟了广阔空间,又为市场经济条件下创新集体土地所有制的实现形式,巩固和完善农村生产关系奠定了基础。

首先,三权分置改革为创新集体土地所有制的实现形式,发展和完善农村集体土地所有制提供了制度保障。农村集体土地所有制是我国公有制的主要形式之一,坚持和完善集体土地所有制是坚持和完善社会主义制度的重要方面。当

前,要坚持和完善集体土地所有制,必须尽快创新集体土地所有制的实现形式,这是因为:一方面,在实践层面,两权分立的地权设置既不利于土地资源的优化配置,也不利于农民的流动和其土地权益的实现,已经在一定程度上阻碍了生产力的发展;另一方面,在理论层面,近年来国内外都出现了不少质疑集体所有制的合理性,要求实行土地私有的观点和主张。三权分置改革的推出,一方面在实践层面突破了只在农村集体经济组织内部配置土地的局限,使外来的组织、资本和技术获得了投资土地的坚实制度保障,为土地资源的优化配置提供了可能。同时,三权分置的推行,为各种新的经营方式,如家庭农场、农业合作社、股份制经营、新型农业企业的发展提供重要制度保障,从而为创新土地集体所有制的实现形式奠定了制度基础。另一方面,在思想和理论层面,三权分置改革将明确所有权、承包权和经营权的权利边界,尤其强调“始终坚持农村土地集体所有权的根本地位。农村土地农民集体所有,是农村基本经营制度的根本,必须得到充分体现和保障,不能虚置”,改革明确规定了“土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利”^[6]。上述规定既从制度上重申了集体土地所有制的基础性地位,又从理论上有力回击了土地私有制的观点,廓清了所有制问题上的错误理论,坚定了人们坚持和完善土地集体所有制的信念。

其次,三权分置改革必将又一次极大地解放生产力。一方面,如上所述,三权分置改革将极大地解放农业生产中的两个核心要素,即土地和农民,可以使土地根据市场信号,更加灵活地配置到效率更高、效益更好的领域和环节,同时可以使劳动力更加自由地在城乡之间流动,使农民土地权益的实现方式更加多样化,既确保了农民土地权利的实现,又使其脱离土地的束缚,还通过解放土地,吸引更先进的技术、更充裕的资金、更专业的经营者、采用更加先进的经营模式,必将极大地促进现代农业的发展。另一方面,通过解放农民和创新农民土地权益的实现方式,促进从一家一户的分散经营,向现代适度规模经营转变,从手工经营为主向机械化生产转变,这也无疑将大大促进农业生产力的发展。同时,改革还将为工业和城市的发展输入更加稳定的劳动力和资金,从而促进工业化的深入和城市化的加速。从上述两种意义上可以说,三权分置改革是继联产承包责任制之后,对生产力的又一次重大解放。

第二,三权分置改革既明晰了土地所有权、承包权和经营权的边界,又保留了土地对于农民的社会保障功能,有利于维护农村的社会政治稳定。

首先,三权分置改革明晰了土地所有权、承包权与经营权之间的边界,为合理界定各方利益,有效规制土地流转,避免各主体之间的矛盾纠纷奠定了制度基础。在两权分立的背景下,由于所有权和承包经营权的权能边界不清,在农民个体与村级组织之间出现许多矛盾冲突,其中既有因征地过程中的土地利益分配分歧造成的,也有因集体经济组织不当干涉农户土地流转引起的。^[7]同样,流转出土地的农民与流转入土地的经营者之间也存在频繁而复杂的矛盾冲突,其中相当一部分是因为法律和政策对各方的权利、义务界定不清,各方行为缺少明确

而刚性的规范造成的。三权分置改革,将明确所有者、承包者和经营者三者之间的权利和利益边界,为各方在土地流转中的行为提供系统的规范,并为各方矛盾纠纷的解决设置科学高效的机制,显然有利于促进农村的社会和政治稳定。

其次,三权分置改革保留了土地的社会保障和社会稳定功能,有利于维护我国社会和政治稳定。尽管我国正处在快速城市化的阶段,但在相当长的一个时期内,仍将会有数以亿计的农民生活在农村。另外,在城市化进程中必然会出现部分农民因各种原因而不得不重返农村的现象。三权分置改革正是立足于农民仍然占多数和城市化仍需相当时日的现实,明确规定:“不论经营权如何流转,集体土地承包权都属于农民家庭”,即使是集体经济组织,也“不得违法调整农户承包地,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件”。这一方面为仍留在农村的农民提供了基本的生活保障;另一方面,也为因经济周期波动或者因个人原因而返乡的农民,提供了最基本的收入保障,可以有效保障城市化进程中农村的社会和政治稳定。

第三,作为全面深化改革的枢纽性工程,三权分置改革还为其他多项改革打开了突破口。土地作为将各项制度耦合在一起关键性生产要素,联接着各项制度。正如联产承包责任制拉开整个改革开放的大幕一样,三权分置改革也必将成为进一步全面深化改革的重要突破口。

首先,三权分置改革为征地制度改革和建立城乡统一的建设用地市场奠定了基础。近年来,征地制度改革始终是改革的热点,但也是改革的难点。征地制度改革迟迟难以展开的原因当然是多方面的,但两权分立背景下各主体之间的利益边界模糊不清无疑是最重要的原因之一。三权分置改革将清晰界定各主体间权利边界和利益边界,从而可以明晰在未来征地中各方的参与权利、利益分配原则和分配比例,从而为征地制度改革提供可行的产权基础。不仅如此,随着各类主体之间的权利和利益边界更加清晰,土地流通过程也将更加规范、科学,这恰为城乡统一的土地市场建设准备了基础条件。

其次,三权分置改革还将为户籍以及农民养老、医疗等社会保障制度改革提供支撑。三权分置改革后,一方面,不仅将有更多的农民脱离农业生产进入城市,而且更方便他们把土地承包权变现为财产性收入,更好地融入城市生活,为彻底改革城乡二元的户籍制度提供支撑。另一方面,由于三权分置改革不仅可以大大解放农民,使其更容易脱离土地而自由流动,而且可以促进农业生产率的提高,间接促进农民增收。前者将成为倒逼农民养老、医疗制度改革的动力机制,而后者则为农民养老、医疗等社会保障改革提供了更好的物质基础。

三、三权分置改革可能诱发的政治风险

作为极其复杂的系统改革中的枢纽性工程,如果三权分置改革不能够科学设计,严密实施,也可能会偏离改革的目标,甚至会诱发削弱集体土地所有制、威胁农村稳定和粮食及耕地安全等政治风险。

第一,三权分置改革可能会危害农村集体土地所有制和家庭联产承包责任制,从而削弱社会主义的经济基础。虽然改革的目的是巩固和完善集体土地所有制,但如果不能科学界定各种土地权利之间的边界,并严格规制和管控各方行为,可能会使改革失控甚至走向其反面。

首先,如果不能科学界定三权之间的边界,可能会造成集体土地所有权的虚置和削弱。一方面,虽然中央特别强调集体所有权的发包、收益和监督的权能,但在实行土地承包关系长久不变的背景下,如果土地承包期过长,甚至像某些学者想象的那样从此不再进行调整,集体土地的发包权可能会仅仅具有名义上的意义而实际被虚置。进而,集体的收益权和监督权亦无法落到实处。另一方面,即使集体的发包权能够得到落实,在市场经济条件下,由于作为承包者的个体农民和作为经营者的各类主体,都有极强的保护和扩张自身权益的冲动,相反,作为集体权利的土地所有权的维护却容易陷入公地悲剧或者集体行动的困境。

其次,如果不对三权分置后的土地流转进行严格管控和监督,还存在各类主体将集体土地以各种方式化公为私,威胁土地公有的风险。一是广大农民可能会误将土地承包权等同于所有权,而误将土地认为是其私有财产。二是各类工商企业,可能会通过与农民或者集体经济组织签订过长的土地流转合同,将土地变相化为私有。三是地方政府也可能将三权分置改革扭曲为其变相扩大征地的工具,将大量土地以流转形式出让给工商企业,从而威胁集体土地所有制,甚至有将其私有化的风险。

再次,如果不对三权分置改革进行正确有力的引导,还可能会威胁家庭承包经营。三权分置为土地流转创造条件的同时,也可能成为工商企业及地方政府借土地牟利的工具。如果不对工商企业进行必要的限制,或者不对地方政府的行为进行恰当的规制,资本与权力结合强力推进农业企业化或者农业产业园进程,可能会大大压缩家庭经营的生存空间,甚至会强迫农户流转土地,从而威胁家庭经营这一农村经营制度的基础。

第二,三权分置改革还隐藏着威胁农村社会和政治稳定的风险。这主要体现在以下三个方面:

首先,三权分置可能会诱发农民与村级组织之间、以及不同农民群体之间的土地权利之争,甚至诱发矛盾冲突,影响农村稳定。其一,由于改革需要重新界定所有权与承包权之间的关系,尤其可能会重新发包土地,现在承包土地的农民可能会进行抵制,另外现有承包地上苗木、地上附着物的赔偿等问题,也会诱发不少矛盾冲突。其二,如果进行重新发包,必然要面对到底哪些人有承包资格的问题。诸如第二轮承包开始之后新出生和因婚嫁而新加入的成员,以及因务工、升学、经商、参军而长期不在村中居住,但户籍仍在本村的人,是否有承包资格的问题,很可能会存在巨大分歧,甚至会引发群体性冲突。

其次,三权分置改革可能会加剧农民与流转土地的农业企业之间的矛盾冲突,影响农村社会和政治稳定。三权分置改革的主要目的之一是加速土地流转,

然而,如果不加强对土地流转的监控和规制,很可能会诱发更多的农企之间矛盾,威胁农村政治稳定。其一,为了能够实现集中连片经营和压低流转成本,农业企业很可能会借助地方政府的力量,强制农民流转或者压低流转价格,从而诱发矛盾冲突。其二,由于农业受气候等自然灾害和市场风险的影响都很大,容易出现经营失败现象,一旦出现农业企业经营失败甚至破产,就可能出现拖欠流转费用的情况。另外,即使不出现经营失败,也很难杜绝少数企业以各种理由恶意拖欠流转费用的情况。而一旦出现拖欠流转费用的情况,则很容易诱发威胁农村稳定的矛盾冲突。其三,随着经济发展和物价上涨,流转费用应该随之不断上涨,但到底以何种速率上涨,在农业企业和农民之间也可能会诱发矛盾冲突。其四,还可能会出现农民因各种原因而要求提前收回土地的现象,也会诱发农企矛盾,影响农村稳定。

再次,三权分置改革还可能会削弱土地作为剩余劳动力蓄水池和社会稳定防洪坝的功能,从而削弱农村社会和政治稳定的基础。在城市化进程中,由于经济周期的影响或者个人经营失败等各种原因,必然会有不少农民暂时或者永久重回农村。在我国社会保障水平不高的条件下,土地可以为这部分人提供最基本生活保障,因此对维护农村稳定具有特殊重要的作用。三权分置改革过程中,如果不对农民的土地承包权进行有效保障,并对其流转行为进行科学限定,可能会出现农民土地承包权被虚置、侵害或者不当流转等问题,而一旦遇到周期性经济波动,或者个人经营失败,返乡农民由于缺乏最基本生活保障,可能会影响社会和政治稳定。

第三,三权分置改革还可能会影响我国的耕地和粮食安全,从而影响国家安全。对世界上人口最多的国家而言,耕地和粮食问题显然不仅仅是经济问题,更是关系国家安全的政治问题。三权分置改革在扩大和保障农民及农业企业土地权益的同时,也可能会诱发耕地和粮食安全风险。

首先,三权分置改革可能会威胁耕地安全。在国家严控征地规模的情况下,地方政府和各类企业为获取建设用地,有可能会以土地流转的名义违规获取建设用地,尤其是最近国家出台鼓励“建设现代农业产业园”^[8],地方政府和企业很可能会以配套设施的名义,搞工业甚至商业开发,从而威胁耕地保护的底线。

其次,三权分置改革还可能会威胁粮食安全。一方面,如上所述,三权分置改革可能会威胁耕地安全,进而威胁粮食安全。另一方面,也是更重要的,由于各类参与农地流转的企业的主要目的是谋利,而一般情况下,粮食产出效率远远低于经济作物,因此,如果不进行正确引导,随着土地流转规模的扩大和农业产业园的兴起,即便耕地数量不减少,也可能出现粮食作物种植面积大幅度降低的情况,从而威胁我国粮食安全。

四、防范政治风险的政策建议

显然,作为一项极其复杂而影响广泛的枢纽性改革,要达到改革的预期目

标,必须科学设计,审慎推进;严密监控,对各种风险进行提前预防和预警;及时推进各种配套改革,为三权分置的成功推进提供各种支撑和保障。

第一,科学界定土地所有权、承包权和经营权的边界和相互关系,是预防各类政治风险的前提,也是改革的难点所在。正如布坎南所说:“如果没有能够保证各方自愿交易的制度框架,效率从何谈起”^[9]。如果没有科学合理的权利与权力边界、利益边界和行动边界,改革只会加剧各主体之间的利益冲突和无序博弈,更谈不上改革的效率与效益。正如有的学者所指出的,“目前关于‘三权分置’问题仍处于众说纷纭、缺乏共识的阶段”^[10]。限于篇幅,本文无意对各项权利的权能内涵进行剖析,仅就划分各项权利边界的基本原则建议如下:

首先,妥善处理坚持土地所有权的根本地位与农民土地承包经营权保护的关系。一方面,要坚持所有权在“三权”中的根本地位,重申其占用、使用、收益和处置权能。唯如此,才能破除少数人对土地私有的想象,发展和完善社会主义集体所有制,从而达到巩固党在农村执政基础的目的。但另一方面,在市场经济深入发展的背景下,只有清晰界定并有效保护农民的承包经营权,才能够促进土地的优化配置和高效利用,充分激发社会主义集体所有制的潜力和优势。因此,所有权与承包经营权边界的界定,应坚持立足于当前土地承包关系长久不变的现实,尽快研究和妥善界定以下几个问题:一是所有权主体和承包权资格的关系。即在农民流动性不断增强的背景下,到底哪些人是所有权的主体,从而决定到底哪些人有承包权资格的问题。二是集体的发包权和农民长久不变的承包经营权之间的关系,即在什么条件下,以及对哪些土地集体经济组织可以进行重新发包。三是在土地征收中,土地补偿费的分配比例和参与资格的划分问题,即土地补偿费到底按照什么比例在集体经济组织和承包土地的农民之间进行分配,以及双方在土地征收过程中各自的知情权、谈判权、求偿权和监督权。四是集体经济组织的土地处置权和承包土地的农民的土地流转权的关系。即集体经济组织如何对农民流转土地的行为进行规范、监督和制约。

其次,审慎界定土地承包经营权与土地经营权之间的边界。一方面,农民的土地承包经营权是农村土地经营制度的基础,事关农民的生存权利和农村社会稳定;另一方面,土地经营权是实现规模经营、培育新型农村经营主体和实现农业生产方式创新的基础,是三权分置成败的关键。因此,对两者权能和边界的界定必须审慎稳妥。一是需要尽快界定经营权的性质、内涵和范围,目前,“经营权在我国现行法律中还没有清晰明确的规定,而且中央提出‘可转让’‘可抵押’那种经营权,甚至还没有得到法律的承认。”^[11]而且学界就土地经营权究竟属于物权还是债权存在严重分歧。二是土地承包权与土地经营权的收益权能边界。如在土地征收或者国家补贴时,各方获得补偿或者补贴的资格和份额。三是土地风险分担边界,即因自然灾害等不可控因素而发生土地损毁时,双方如何分担损失。四是土地经营权的转让、抵押权与农民土地承包经营权保护之间的边界,即如何确保农民的承包经营权不因经营者的转让、抵押行为而受损。

再次,科学界定土地所有权与土地经营权之间的边界。一是集体经济组织发包权与经营者的占用、使用权之间的边界,即经营权可以在多大程度和什么条件下对抗所有者调整和重新发包土地的权利。二是土地所有者的收益权和经营者的收益权之间的边界。如因土地征收或者土地受损而产生的补偿费,如何在所有者和经营者之间分配。三是土地所有者的处置权与土地经营者的抵押、转让权之间的边界,即如何既保证集体所有权的安全,又能够真正放活土地经营权。

第二,对改革过程中各类主体的行为进行严格规制和严密监控,及时纠正各类偏离改革目标的违规违法行为,是预防三权分置改革诱发政治风险的关键。虽然中央已对三权分置改革的总体框架进行了比较细致和科学的设计,但由于改革的渐次展开尚需时日,尤其是部分细节尚在探索之中,在政策体系不够完备的背景下,往往会出现各类曲解、扭曲政策,或者打擦边球的行为。因此,为保证改革沿着预设轨道展开,必须对改革过程各种可能偏离改革目标的行为进行规制和及时纠正。

首先,严密监控和预防各种可能破坏耕地和威胁粮食安全的行为。包括地方政府可能借土地流转或者发展农业产业园之名,进行土地征收或者直接开发的行为;也包括土地经营者借发展农业设施或者观光农业之名,建设住宅或工商设施的行为,以及对土地进行掠夺性开发、破坏或者抛荒土地的行为;同时还应该包括村级组织或者农民个人开发小产权房等各类破坏耕地的行为。

其次,严防土地流转中各类越界和相互侵害土地权益的行为,保证分置后的三权都能够顺畅实现,有效预防因地权纠纷威胁社会政治的现象。一是要严防农民、地方政府或者各类企业在土地流转中变相化公为私,或者在土地转包、抵押、担保过程中侵害农村集体土地所有权;二是尤其要预防来自集体组织的不当干预、或者地方政府的非法强制和各类用地企业对农民土地承包经营权的侵害。三是要防止集体组织提前收回或者不当干预土地经营者的经营权,或者农民不遵守土地流转合同和漫天要价等各种侵害土地经营权的现象发生。

再次,还要严格规制三权分置过程中各类主体对自身土地权益处置的行为,防止发生破坏经济秩序或者社会稳定的现象。应当看到,随着三权分置改革后各主体利益空间和对土地处置权的扩大,因各种非理性处置自身土地权利而诱发社会和政治风险的可能性也大大提高。因此,必须对各主体行使自身土地权利的行为进行严格规则。一是对农民流转土地承包权的期限和转让、退出土地承包权的条件进行限制,既防止因上述行为使农民失去最基本的社会保障,也防止因农民的不当行为而变相威胁集体土地所有制。二是要对经营者行为进行必要的监管和限制。既要对其流入土地的规模进行必要的限制,防止过度扩张形成地区垄断,进而可能影响土地流转的公平;也要适当限制和引导其种植的品种和类型,防止其盲目经营威胁粮食安全或者经营失败威胁社会稳定;更要限制其土地抵押、担保等土地融资行为,防范金融风险。

第三,适时适度推进相关配套改革,是防范三权分置改革政治风险和确保其成功的必要条件。三权分置改革虽是推进其他各项改革的枢纽性改革环节,但也需要其他各项改革的配合与支撑。

首先,尽快推进土地承包制度改革。放活经营权和促进土地流转是三权分置改革的核心目标,而土地承包制度科学合理是实现上述目标的前提。当前尤其应尽快解决以下几个问题:一是在第二轮承包期仅剩十年左右的背景下,必须尽快解决第二轮承包到期后如何界定承包期限的问题。尤其应尽快探索实现土地承包权长久不变的具体形式。正如陈锡文所说,长久不变肯定不是永久不变,但又肯定比当前的三十年要长。那么,到底多长合适,是必须尽快解决的问题。二是在第二轮承包期开始之后人口流动和人口变动都很大的背景下,如果重新发包,到底哪些人有权承包的问题。如新出生的人口、新迁入人口或因各种原因迁出的人口,到底谁有承包权。三是在城市化水平不断提高的背景下,尽快建立土地承包权的退出机制,以便更好地实现土地流转。

其次,尽快消除农民城市化的制度歧视和障碍。通过农民城市化加快土地流转和实现规模经营,进而提高土地利用效率和促进统筹城乡发展,是三权分置改革的多层次系列改革目标,而要实现上述系列目标,消除农民城市化的制度障碍,既是前提,也是关键。当前,尤其应尽快改革户籍、住房、教育、就业、医疗、养老等制度,消除对进城农民系列的歧视,尽快给其平等的国民待遇,使其能够真正在城市实现老有所养、幼有所教、住有所居、劳有所得、病有所医,从而逐步实现土地的城市化与农民的城市化同步。

注释:

[1]徐勇、徐增阳:《流动中的乡村治理:对农民流动的政治社会学分析》,中国社会科学出版社,2003年,第73页。

[2][6]《中共中央、国务院关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,《人民日报》2016年10月31日。

[3]韩长赋:《土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新》,《农村工作通讯》2016年第3期。

[4]韩长赋、高云才:《“三权分置”:农村土地制度改革重大创新——农业部副部长韩长赋解读〈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〉》,《人民日报》2014年12月22日。

[5]徐博:《全国农民工总量达2.82亿》,《工人日报》2017年3月15日。

[7]祝天智:《边界冲突视域中的农民内部征地冲突及其治理》,《北京社会科学》2014年第9期。

[8]中共中央、国务院:《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,《人民日报》2017年1月1日。

[9][美]詹姆斯·布坎南:《自由、市场与国家》,吴良健等译,上海三联书店,2001年,第23页。

[10]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》,《中国软科学》2016年第3期。

[11]孙宪忠:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》,《中国社会科学》2016年第7期。

〔责任编辑:汪家耀〕