

农地再延包三十年：政策衔接是关键

张 浩

内容提要 农地再延包三十年政策提出了一个重大的现实问题,就是先根据人地关系的变化进行土地调整,还是自动顺延承包?“增人不增地、减人不减地”阻断了农户在承包期内调整农地的机会,同时推高了农户二轮承包到期后调整土地的愿望和预期,正如过去几年推行的农地确权因与农户的调地意愿有距离而在不少地方遭受冷遇那样。那么,这一问题如何解决?我们认为,关键在于做好政策衔接。当然在政策衔接中,我们更应尊重农民的意愿和他们的主体地位,并为地方的因地制宜和创新尝试留出空间。

关键词 农地再延包 政策衔接 地权稳定性 增人不增地减人不减地 农地确权

张 浩,中国社会科学院社会学研究所副研究员、农村社会学研究室主任

DOI:10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20210924.017

一、问题的提出

党的十九大报告在阐述实施乡村振兴战略问题时,提出“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”的政策。它表明再延长三十年是同我们实现强国目标的时间点相契合的,到建成社会主义现代化强国时,我们将再研究新的土地政策。

这对到2023年农村第二轮土地承包相继到期,到期后再延长承包期三十年的亿万农民来说可谓是一颗长效“定心丸”。我们知道,自新中国建立以来,我们的农地制度经历了剧烈而复杂的变迁过程,其大体上可划分为三个历史阶段:即私有私营的土地改革时期(1949—1952)、公有公营的农业合作化与人民公社时期(1953—1981)、公有私营的家庭联产承包责任制时期(1982年至今)。回顾当年的土改、合作化与人民公社化,其中,或多或少都有些临时过渡的性质,而改革之初的家庭联产承包责任制作为权宜之计和“急就章”,也同样具有一定的探索性或过渡性质,只是后来随着情势的演化,才逐渐被确立为农村土地政策的核心。在经历了长时期的被动安排和“艰苦生活”之后,广大农户迫切

本文为研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重点项目“‘十四五’时期民生建设与构建新发展格局”(21AZD004)阶段性成果。

希望能够获得自主经营的权利,进而期待能够持续稳定地行使这一权利。然而,由于是探索中的“权宜之计”,因此,最初的承包期限都较短,基本是一年一定或数年一定,目的是待获得显著的政策效果和上上下下的认可后,再一步步稳定和健全起来。

我们知道,土地是农民的命根子,是农民生存的最基本保障。因此,稳定的土地政策和明确的预期将有利于增强农户经营土地的信心,激发农户发展农业生产的积极性;有利于形成农地所有权、承包权、经营权“三权”分置格局,促进土地经营权流转,培育新型农业经营主体,实现多种形式适度规模经营,推进农业现代化;有利于土地的使用者更好地规划安排自己的农业经营,实现土地的休养生息与可持续利用;有利于化解农民外出务工经商的后顾之忧,保护进城农民的土地承包权益,促使有条件的农业人口放心落户城镇,加快形成城乡融合发展格局。

然而,农地再延包三十年,也涉及一些新的重大问题,这是需要我们认真探索和努力解决的。这其中的一个核心问题是:第二轮土地承包到期后,是先根据人地关系的变化进行土地调整,还是直接顺延承包三十年?这也是农地再延包三十年政策提出后学界和民众关注的一个焦点。为此,2019年11月27日发布的《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》及时回应了这一关切。该文件首次明确,所谓“长久不变”,不仅指家庭承包经营的基本制度长久不变、农户承包经营的基本权利长久不变,而且指保持农户承包地的稳定。该文件规定:第二轮土地承包到期后应坚持延包原则,不得将承包地打乱重分,确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。文件还对例外情形做出了规定,指出对少数存在承包地因自然灾害损毁等特殊情形,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,由农民集体民主协商,经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意,并报乡(镇)政府和县级政府农业等行政主管部门批准,可在个别农户间作适当调整,但要依法依规从严掌握。可见,例外情形仅限于特殊的个别情况,且要审批。

大的原则既已确定,接下来的关键,就是要做好第二轮土地承包到期后的政策衔接工作。政策衔接之所以重要,缘自一个基本而重要的社会事实:在全国范围内有相当一部分农户对土地承包到期后的调整有所期待。据笔者所在团队过去几年在全国多地调研了解到的情况,农户对土地调整的期待不仅涉及具体利益问题(人多地少的农户要求调整),更涉及社会公平问题(部分人少地多的农户也认为土地应该根据人地关系进行调整);而且在实践中,一些地方的村组和农户也的确仍然定期不定期地在进行承包地调整。由于土地问题纷繁复杂,牵涉广泛,因此需要通过周密细致的政策衔接工作,倾听呼声,把握民意,及时化解问题,妥善处理矛盾。否则,任何疏忽都有可能滞碍政策的贯彻执行,让“定心丸”变成“闹心丸”。这也是为什么自2018年以来,历年中央一号文件均强调,要落实好农地再延包重大决策,及时研究出台配套政策,指导各地明确第二轮土地承包到期后延包的具体办法,确保政策平稳过渡。2020年和2021年中央一号文件又进一步提出:有序开展第二轮土地承包到期后再延长三十年试点,在试点基础上研究制定延包的具体办法。

二、承包地地权的稳定性:承包期之内与承包期之间

众所周知,改革开放后,家庭联产承包责任制取代了“三级所有、队为基础”的人民公社制度,建立了“统分结合、户为基础”的新型经营制度,在不改变农村土地集体所有制的前提下,通过土地所有权和承包经营权的分离,使农民获得了自主进行农业生产经营的权利,确立了农户家庭经营的主体地位。但土地集体所有,在集体成员中平均分配,也暗含着一个基本假设,那就是,集体内的每一名成员,包括未来诞生的成员都天然地享有获得土地的权利。这样一来,家庭联产承包责任制也就存在着一些内在的不稳定性,即集体内部各家各户人口的持续变动,将导致承包地的分配随之调整,以保持

农地分配的公平性^[1]。当然,也有作为所有权人或所有权人的代表,集体组织或出于农户要求或出于干部私利对农地进行行政调整的情况。总之,调研中我们看到,在实行家庭联产承包责任制后的一段时期内,农地的持续调整是普遍现象,也为各个地方的民众所认同和接受。

诚然,农地的持续调整也会带来一些不可避免的负面影响:土地的细碎化,不利于规模经营和现代化经营;农民缺乏稳定的土地投资预期,失去持续投资经营的热情和积极性;产权主体模糊,给基层干部的“代民做主”提供了机会和空间;调地成本的持续产生;不利于控制人口增长;等等。尽管在实行家庭联产承包责任制的初期农地持续调整是普遍现象,但从政策走向和制度演化的轨迹看,国家选择了一条持续稳定承包地权的道路。其中,土地承包关系的稳定性主要体现在两个方面:一个是家庭联产承包责任制期限的延长和稳定性,另一个是承包农户与承包地块的关系稳定性^[2]。具体地说:

首先是家庭联产承包责任制的稳定性,即家庭联产承包责任制要与不要、稳与不稳的问题,或者说家庭联产承包责任制的利与弊、承包农地动与不动的问题,这也在学界引发了争议。争议的背后是对农地所有制的不同主张。有学者主张农地国有化,如陆学艺等人就提出“国有永佃制”^[3];有学者主张实行农地私有化^[4];另有学者则坚决反对农地私有化^[5];还有研究者主张延续并完善目前的农地集体所有家庭承包的政策框架。

为稳定和巩固家庭联产承包责任制,政府也采取了一系列的措施。除了多年持续不断的政策宣示外,主要就是承包期限的不断延长。1982年中央一号文件明确指出:包产到户和包干到户“不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分”。1984年中央一号文件提出“延长土地承包期”,规定“土地承包期一般应在十五年以上”。1993年11月中央下发十一号文件,提出“为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变”。2008年党的十七届三中全会又提出,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。2017年党的十九大报告又再次重申土地承包关系长久不变的同时,提出第二轮土地承包到期后再延长三十年。

除了中央政策文件外,稳定家庭联产承包责任制也体现在正式的法律文件中。1993年农村基本经营制度被载入《宪法》,国家以根本大法的形式保障这一制度长期稳定。2002年8月公布的《农村土地承包法》对家庭承包经营制度也做出了详尽的法律规范^[6]。一个75年承包期限且得以兑现的土地承包制度,建立起农民对土地承包制度不变的预期,消除了农民对基本制度稳定性的担心^[7]。这也是我们称农地再延包政策给农民吃下长效“定心丸”的主要着眼点。

其次是承包农户与承包地块的关系稳定性。它主要包括两种情形:一种是承包期之内的稳定性,即在承包期限内调不调地;另一种是承包期之间的稳定性,即在前一轮承包到期之后进入后一轮承包

[1]参见周其仁、刘守英:《湄潭:一个传统农区的土地制度变迁》,载周其仁编:《农村变革与中国发展(1978—1989)》,牛津大学出版社1994年版,第657—726页。有研究者认为,从理论上分析,随着社区人口变动而调整农地的主张并不具备充分的理论支撑,因为新增人口无地的主张夸大了矛盾,成员权并不能构成调整土地的必要条件,而土地调整的不利影响已为实践所证明。参见张红宇、李伟毅:《人地矛盾、“长久不变”与农地制度的创新》,《经济研究参考》2011年第9期。

[2][6]参见张红宇、李伟毅:《人地矛盾、“长久不变”与农地制度的创新》,《经济研究参考》2011年第9期;刘守英:《集体地权制度变迁与农业绩效——中国改革40年农地制度研究综述性评论》,《农业技术经济》2019年第1期。

[3]参见安希俊:《论土地国有永佃制》,《中国农村经济》1988年第11期;周天勇:《中国土地制度的困境及改革的框架性安排》,《学习月刊》2003年第12期;陆学艺:《社会主义新农村建设需要先行土地制度》,《东南学术》2007年第3期。

[4]参见文贯中:《吾民无地:城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑》,东方出版社2014年版。

[5]参见李昌平:《慎言农村土地私有化》,《读书》2003年第6期;温铁军:《我国为什么不能实行农村土地私有化》,《红旗文稿》2009年第2期。

[7]参见刘守英:《集体地权制度变迁与农业绩效——中国改革40年农地制度研究综述性评论》,《农业技术经济》2019年第1期。

期之前调不调地的问题。即从改革前期的 1980 年代政策上实行的是“大稳定、小调整”方针,到 1984 年中央一号文件在提出延长土地承包期 15 年的同时又规定“在延长承包期以前,群众有调整土地要求的,可以本着‘大稳定、小调整’的原则,经过充分商量,由集体统一调整”等等,这些规定都覆盖了上述两种情形。

进入 1990 年代,政策开始逐步调整为“增人不增地、减人不减地”的办法,1980 年代中期以来风行一时的“两田制”被明令禁止。1993 年中央下发的十一号文件在提出土地承包期延长三十年的同时,指出:为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法。1995 年,针对各地在延长土地承包期工作过程中出现的一些问题,国务院批转的农业部《关于稳定和完善的土地承包关系意见的通知》(国发[1995]7 号)指出:提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”,在未实行的地方,对于确因人口增加较多、集体和家庭均无力解决就业问题而生活困难的农户,可以按照“大稳定、小调整”的原则,经该集体经济组织内部大多数农民同意,适当调整土地,但“小调整”的间隔期最短不得少于五年。该文件同时规定:延长土地承包期的工作,要根据不同情况,区别对待,切忌“一刀切”。原土地承包办法基本合理,群众基本满意的,尽量保持原承包办法不变,直接延长承包期;因人口增减、耕地被占用等原因造成承包土地严重不均、群众意见较大的,应经民主议定,作适当调整后,再延长承包期。这一补充文件可以说又回到了同时兼顾承包期内和承包期间的两种情况,重新为承包到期后的土地调整开了口子。时至 1997 年,鉴于绝大多数地方第一轮土地承包即将到期,中办国办专门发布《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》(中办发[1997]16 号),该文件从事实上叫停了一度流行全国的“两田制”,同时对一些地方预留“机动地”的做法进行了严格限制,并对 1995 年国务院批转文件就承包期内和承包期间的土地调整所留下的口子进行了大幅收缩。该文件指出:承包土地“大稳定、小调整”的前提是稳定,“小调整”是个别农户之间小范围内的适当调整,只限于人地矛盾突出的个别农户,不能对所有农户进行普遍调整,不能用行政命令的办法硬性规定在全村范围内几年重新调整一次承包地;且“小调整”的方案要经村民大会或村民代表大会三分之二以上成员同意,并报乡(镇)人民政府和县(市、区)人民政府主管部门审批。针对第一轮土地承包到期后的调整与否,该文件指出:土地承包期再延长 30 年,是在第一轮土地承包的基础上进行的;开展延长土地承包期工作,要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定,不能将原来的承包地打乱重新发包,更不能随意打破原生产队土地所有权的界限,在全村范围内平均承包。

2002 年通过的《农村土地承包法》又进一步规定:国家实行农村土地承包经营制度(第三条);耕地的承包期为 30 年(第二十条);承包期内,发包方不得收回承包地(第二十六条),也不得调整承包地(第二十七条)。这就在法律上明确了,不仅家庭承包责任制 30 年不变,承包期内农户所承包的地块也不变,“增人不增地、减人不减地”政策由此获得充分的法律依据。

从以上对相关政策法规的简要回顾可以看出,关于承包期内的地权稳定性,即第二轮土地承包到期进入下一轮承包期之前是否调整土地,在新修正通过的《农村土地承包法》中已有了明确的规定,那就是“增人不增地、减人不减地”。关于承包期间的地权稳定性,则是在 2019 年发布的《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》中得以明确。

三、“增人不增地、减人不减地”伴随争议

那么,伴随着“增人不增地、减人不减地”政策的出台,农民对稳定土地承包关系的政策,又是什么态度呢?据学界已有研究和笔者近些年的田野观察看,广大农户对于家庭联产承包责任制本身是接受和拥护的,但对承包期内要不要调整土地,却始终存在着不同的认识和意见。

田野经验和相关研究提示我们,对于农地权属,农民大体上有着自己的一套认知,而这套认知有别于国家的政策法规和学界的理论分析^[1]。国家政策法规明确规定农地归集体所有,但大多数农户都认为归国家所有;国家政策法规明确规定农地一旦被征收即转为国有,与集体和农户再无关联,但在大多数农户的理解中,既然土地是国家的,国家要用的时候只管拿去,但是用完了还是要还回来,因为毕竟土地之前是“有主的”^[2]。这中间是有认识和观念差异的。

具体到承包地的稳定性,在决策者和研究者为解决集体所有权的实现形式而大伤脑筋、为从承包经营权中分离出经营权的逻辑设想而感到欣慰时,广大农户关心的却始终只是:自家能否有机会分得一份承包地,以及承包地的分配是否公正。诸如:增添人口的农户希望分到地,也认为应该分到地;人少地多的农户,从自家利益考虑不希望调整土地,但从道理上说又认为应该调整土地。因此,虽然政策一再强调要稳定农村土地承包关系,但是在不少地方,依然存在定期或不定期调整承包地的情况。

在周其仁看来,贵州湄潭首创的“增人不增地、减人不减地”政策,是继承包到户之后在农户利用集体土地方面划下的又一道权利边界,它切断了集体内部成员不断调整土地的机制,有利于稳定农民与土地的关系。从制度变迁的角度看,这一涉及数亿农民利用土地的权利安排的变化影响深远^[3]。应当讲,这一政策的正面作用不容否认。2011年,刘守英和邵夏珍对湄潭试验区两个乡镇的两个村庄的500农户进行了入户调研,以了解湄潭进行“增人不增地、减人不减地”试验后的情况。研究表明,自1987年以来进行的“增人不增地、减人不减地”制度试验,打破了土地均分的传统,对于稳定人地关系、防止土地进一步细化、促进农村结构转型具有积极作用;对于这一制度下新集体成员无法分地导致无地人口增加的问题,通过人口转变、农村劳动力非农化、农民收入结构变化以及家庭内部土地调剂和土地市场发展等得到较好解决^[4]。还有些研究揭示了一些基层组织和干部试图通过农地调整维持对地方社会的支配^[5],以及基层组织和干部频繁推动农地调整所产生的负面影响^[6],并从侧面证明了实行“增人不增地、减人不减地”政策的正当性。

但与此同时,这一政策实践也带来了另外一些问题。即新的政策打破了集体成员天然拥有集体土地的惯例,割断了新增人口与土地的联系,颠覆了农户普遍接受的质朴的公正观念,且在一定范围内导致农户之间土地占有的不均和不公。同以湄潭为例,在试验之初,省县乡对三个村的干部和农户进行摸底调查,有97.1%的农民都赞成“稳定家庭联产承包责任制”,但也有超过三分之一(34.5%)的农民同时支持“按人口增减定期调整土地”。经过持续讨论,产生出“承包期内不再调整土地”的新主张,但还有超过三分之一(35.3%)的农民对此表示反对。在推出各项配套措施、大力挖掘利用当地拥有的85万亩宜林荒山(该县耕地不足68万亩)以推进多种就业,或经试验区人员反复做工作之后,当

[1]参见梅东海:《社会转型期的中国农民土地意识——浙、鄂、渝三地调查报告》,《中国农村观察》2007年第1期;史清华、卓建伟:《农村土地权属:农民的认同与法律的规定》,《管理世界》2009年第1期;肖乾、钱忠好、曲福田:《农民土地产权认知与征地制度改革研究——基于江苏、江西两省401户农民的调查》,《经济体制改革》2009年第1期;陈小君等:《农村土地法律制度的现实考察与研究:中国十省调研报告》,法律出版社2010年版;彭长生:《农民对宅基地产权认知情况及其差异——基于安徽省6县1413个农户的问卷调查》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2012年第2期;张浩:《农民如何认识集体土地产权?》,《社会学研究》2013年第5期。

[2]参见张浩:《农民如何认识集体土地产权?》,《社会学研究》2013年第5期。

[3]参见周其仁:《城乡中国》(修订版),中信出版集团2017年版,第245页。

[4]参见邵夏珍:《“增人不增地、减人不减地”试验与农村转型:黔省500农户样本》,《改革》2014年第12期。

[5]参见周飞舟:《村干部和村集体》,载杨善华、王思斌主编:《社会转型:北京大学青年学者的探索》,社会科学文献出版社2002年版。

[6]参见杨学成、曾启:《试论农村土地流转的市场化》,《中国社会科学》1994年第4期;毛丹、王萍:《村级组织的农地调控权》,《社会学研究》2004年第6期。

地民众的疑虑与反对才得以消除^[1](而后面这两个重要条件是很多其他地方都不具备的)。刘守英和邵夏珍对涪潭的跟踪调查发现:“尽管这一制度在涪潭已实施了 24 年,农民对土地再调整的意愿仍然强烈。93% 的被调查者同意按人口进行土地再分配,89% 的人认为嫁入村里的人口和新出生的孩子也应该分得土地,54% 的人认为逝者的土地应交回村里重新分配,只有 41% 人同意可由家人继承。”^[2]

此外,龚启圣和刘守英 1994 年对浙江、河南、江西、吉林四省 8 县的 800 农户的问卷调查显示,尽管有 65% 的农户愿意有一个较长的承包期,但仍有 61.7% 的农户反对“土地不再随人口增加而调整”,支持收回去世或外嫁人口土地的占比达 65.2%^[3]。廖洪乐 1999 年对浙江、安徽、湖南、陕西、四川五省 10 县 30 个村 90 个村组的调查也表明,实行家庭联产承包责任制以来,有 88 个村组累计进行过 567 次大大小小的土地调整,组均 6.3 次^[4]。杨学城等 2000 年对江苏、江西、山东、河南四省 344 个县(市、区)的调查表明,自实行家庭联产承包责任制以来,89.6% 的村进行过次数不一、程度不同的调整,平均次数为 3.9 次^[5]。

事实上,民众的反应和学界的争议也传递和反映在政策法规的制定中。值得注意的是,对于前述《农村土地承包法》第二十六条和第二十七条的规定,在法律起草、审议的过程中就曾出现较大争议^[6]。为了减少争议,缓解“增人不增地、减人不减地”政策带来的人地矛盾,在不得收回和调整承包地的条款之后,都增加了例外条款。如第二十六条规定:承包期内因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的,必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。第二十七条规定:集体经济组织依法预留的机动地、通过依法开垦等方式增加的土地、承包方依法自愿交回的土地,应当用于调整承包土地或承包给新增人口。需要补充一句,2018 年 12 月新修正的《农村土地承包法》完全保留了上述条款。

刘守英在分析中注意到,全国和区域调查数据反映,集体所有成员权制度的调地机制总体在减弱^[7]。一项对全国 17 个省区的连续跟踪调查表明,自分田到户至 1999 年和 2001 年,进行过土地调整的村占全部被调查村的比例分别为 79.9% 和 82.6%;第二轮承包(1993 年)以来至 2008 年和 2010 年,进行过土地调整的村所占比例分别降为 37.5% 和 40.1%,即与分田到户以来的调地比例相比已大大下降。此外,与大部分农户明确支持“30 年不变政策”不同,农户对“不得调地”政策的态度复杂而矛盾,时序变化明显:2001 年调查中有 42% 的农户“反对”,与“支持”的比例相当;但 2005 年后“反对”的比例显著下降(23.7%),其中大部分转为“中立”;2010 年“支持”该政策的比例又有所下降(38.2%),“反对”

[1] 参见周其仁:《城乡中国》(修订版),中信出版集团 2017 年版,第 248—250 页。

[2] 参见刘守英、邵夏珍:《贵州涪潭实行“增人不增地,减人不减地”24 年的效果与启示》,《中国乡村发现》2012 年第 4 期。

[3] 参见龚启圣、刘守英:《农民对土地产权的意愿及其对新政策的反应》,《中国农村观察》1998 年第 2 期。

[4] 参见廖洪乐:《农村承包地调整》,《中国农村观察》2003 年第 1 期。

[5] 参见杨学城、罗伊·普罗斯特曼、徐孝白:《关于农村土地承包 30 年不变政策实施过程的评估》,《中国农村经济》2001 年第 1 期。

[6] 参见陈锡文、罗丹、张征:《中国农村改革 40 年》,人民出版社 2018 年版,第 49 页。陈锡文认为,对承包期内发包方可否收回和调整承包地的问题,之所以会有很大争论,关键在于对农户的土地承包经营权究竟属于何种权利存在着不同看法。在起草《农村土地承包法》时,尚未颁布物权法。直到 2007 年 3 月颁布了《物权法》,才明确土地承包经营权属于用益物权。也就是说,农民的土地承包经营权,并非由市场主体之间通过依法协商、谈判而获得的租赁土地的经营权,而是依法获得的财产性权利。参见陈锡文、罗丹、张征:《中国农村改革 40 年》,人民出版社 2018 年版,第 50—51 页。

[7] 参见刘守英:《集体地权制度变迁与农业绩效——中国改革 40 年农地制度研究综述性评论》,《农业技术经济》2019 年第 1 期。

的比例有所回升(28.6%)^[1]。该如何理解这一变化趋势?一种可能的解释是,农户逐渐接受了不动地的政策,降低了调地意愿,坚持调地的农户越来越少,中央政策得到了越来越多农户的支持。但还存在另一种解释,即并非期待调整土地的农户越来越少了,而是经过多年的舆论宣传和政策约束,除了一些仍然持续进行土地调整的地方,大多数地方的民众降低了在承包期内调地的预期和愿望,转而寄希望于承包到期后的土地调整机会。

总之,对于普通农户来讲,关键是能否获得并保持自己的承包权利和承包地块,无论是在承包期内获得还是在承包到期后获得。在他们那里,承包期内的稳定与调整,与承包期之间的稳定与调整,其实是一个问题的两个方面,是同一个历史时段和过程。好在第二轮土地承包有着明确的期限,而这个期限几年之后就到了,或许到时候能有机会重新分配土地。

四、农地确权在部分地方遭冷遇

农地确权,是过去几年在农村力推的一项政策。根据中央统一部署,该政策从2014年开始在部分省市试行,至2018年全面完成。在决策者看来,过往的第一轮、二轮土地承包是责任承包制,忽略了对空间信息的管理,再加上农村资产权属关系不够明确,因此,在此基础上进行的流转、征占等行为使政府掌握的权属资料与实际存在较大误差,并造成了农村承包地管理混乱的状况。故从这个角度来看,开展农村土地承包经营权确权登记颁证,可以妥善解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题。然而,就是这样一项完善农村基本经营制度、保护农民土地权益、健全农村治理体系、为农地再延包奠定基础的重要工作,却在一些地方遭受冷遇。为此,2019年中央一号文件特别要求,要开展“回头看”,做好收尾工作,妥善化解遗留问题。

那么确权遭冷遇的原因何在?据我们了解,有些地方的农户本来对农地第二轮承包到期后的重新调整有着不小的期待,而农地确权的推行则极有可能使得土地的重新调整变得更加困难乃至成为不可能,这是不少农户都担心的。由于之前的第二轮土地承包有着明确期限,所以这些农户寄希望于在三十年承包到期后,能够获得分配土地的机会。在这样的期待中,农地确权政策出台了,这给一些农户增添了不少疑虑。他们担心,“确实权、颁铁证”后进行土地调整会更加困难。因为,农地确权导致的最大变化是,原来多数户有意愿调地就有可能调,现在有一户不同意就调不成了。

以笔者调查的中部某县的情况为例。在该县十四个乡镇中,每个乡镇都有持续进行土地调整的村组。虽然不再动地的村组占了大多数,但是不少农户对不再调整土地的政策不太认同。省里要求从2014年开始试点确权,2016年基本完成,2017年结束扫尾工作,但是该县的土地确权进展缓慢,困难重重。截至2018年底,虽然该县声称土地确权已经顺利完成,但事实上仍有不少遗留问题和后续问题有待解决。这种情况在全国范围内也绝非个例。

经过研究分析,我们认为,确权遭遇困难,部分原因在于一些基层干部和农户对确权的理解和认识有歧异。部分干部和农户对确权不明就里,不理解土地确权是什么、为什么确权、只是将其视作一项不得不做的上级任务进行被动应付;不少基层干部和民众认为土地确权发证意义不大、作用不明显,且工作难度大,吃力不讨好,因而消极观望,走一步看一步;更有些基层干部认为,“确权就是捅马蜂窝”,会削弱农村集体组织,抬高政府征用土地的成本,影响农村稳定;还有不少乡村干部和村民认为,农地确权是土地私有化的开始。例如,该县前些年曾经强力推行新型农村社区建设,在一些村庄租用农户土地兴建

[1]参见叶剑平、罗伊·普罗斯特曼、徐孝白等:《中国农村土地农户30年使用权调查研究——17省调查结果及政策建议》,《管理世界》2000年第2期;丰雷、蒋妍、叶剑平等:《中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999—2010年17省份调查的实证分析》,《管理世界》2013年第7期。

新型社区,由于资金和农民意愿等问题而无法持续且大多成了烂尾建筑。而当初采取的办法是以租代征,按道理承包经营权依然在原来的农户手里,现在确权也应该确给原来的农户;但问题是原农户在事实上已经失去了对地块的权利,而且原来的耕地已经成为非耕地,原农户无从使用或恢复该农地地块。又如,有些持续调整土地的村组,因以往承包地块定期或不定期变动,村民预期今后仍然会继续变动,那么确权工作该如何推动呢?再如,在确权发证阶段,出现不少证上面积与原合同面积存在偏差的情形,而耕地面积与国家补贴挂钩,日后还可能与征地补偿挂钩,之后还可能引发农户之间的不公平感。

总之,有部分农户对确权进一步降低土地调整可能性有所顾虑。因为确权有可能使得他们期待的第二轮土地承包到期后的土地重新调整变得更加困难。虽然目前确权的到期时间是二轮土地承包到期年限,但有不少农户的顾虑是,国家既然花费了巨大的人力、物力、财力完成确权,难道只顶用几年时间?而且既然此次确权已经把四邻测绘得清清楚楚,如果到期再打乱重分,那岂不是还要再次投入重新进行测绘和确权?那些一直执行国家政策土地没有再对土地进行调整的村组则认为,一旦进行农地确权就很难再进行土地调整,而争取确权之前进行土地调整,就成为唯一的机会。因此他们强烈要求,在确权之前要重新调整承包地,以解决土地占有的不公平问题。

五、倾听民意,做好政策衔接落实

我们知道,任何一项政策都会是既有利又有弊的,只是在经过利弊权衡及推出一项政策之前对其在具体执行过程中可能面临的问题和困难保持足够的认识、拿出相应的对策,才能将负面影响降至最低,否则政策的推行效果将大打折扣。农地再延包政策给农民吃下了长效“定心丸”,但同时也有一些新的问题亟待解决。

随着《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》的出台,第二轮土地承包到期后坚持延包原则、不得将承包地打乱重分的政策已经明确。应当说,这是在当下面临的一系列约束条件下所能做出的最优和最明智的选择,接下来就是如何细化优化具体的实施举措和执行路径问题。我们认为,妥当、扎实和细致的政策衔接工作,有助于及时化解“增人不增地、减人不减地”和农地确权所产生和累积的负面效应,还能更好地贯彻落实农地再延包政策。第二轮土地承包到期后再延长三十年试点工作正在一些地方紧锣密鼓展开,我们相信试点的内容和效果一定会令人期待。

尽管笔者无意亦无力去讨论如何进行政策衔接的问题,但还是想在实地调研的基础,谈谈自己对该问题的思考,即做好政策衔接需要遵循的两个原则:第一,政策衔接应保持一定弹性。改革开放四十多年来,乡村社会经历了巨大的转型和变迁,各地方各区域呈现出迥然不同的状况。因此,我们认为,出台政策,在保持一致性的同时,还要保持一定的灵活性,给各个地方的因地制宜和创新尝试留出足够的空间。第二,尊重农民的意愿和主体地位。既然农地所有权在集体(而集体是由内部各农户组成),既然承包经营权在农户,就应尊重集体作为所有者、农户作为承包经营者的地位,让农户在集体范围内,根据当地状况和农户意愿,经过充分公议沟通,自主决策,以形成一致意见和决定。正如湄潭试验的最初发掘者周其仁和刘守英所言:“土地制度改革并不是几个单独的土地法令条文就可以实现的,它除了必须有系统的设计以外,还必须同历史对话,同传统对话,同农民对话,在尽可能兼顾相关经济制度的同时,实现变革的协同性安排。制度要成为人们经济行为的规范,必须以多数当事人在事实上能够接受为前提,否则,再好的制度设计也会因为高昂得无法支付的运转费用而永远束之高阁。”^[1]

[责任编辑:方心清]

[1]参见周其仁、刘守英:《湄潭:一个传统农区的土地制度变迁》,载周其仁编:《农村变革与中国发展(1978—1989)》,牛津大学出版社1994年版,第726页。