

农村土地承包经营权的现实困境和制度重构

曹 健

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 1138467601@qq.com

收稿日期: 2020年9月29日; 录用日期: 2020年10月14日; 发布日期: 2020年10月21日

摘 要

农业农村农民问题是关乎我国国计民生的问题,也是贯彻实施乡村振兴战略,实现全面建成小康社会面临的首要问题。随着新一轮的农村土地承包经营的展开,以落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权为导向的农村土地承包经营权“三权分置”改革也随之拉开序幕。在现行农村土地承包经营权制度下,我国的农村土地承包经营权在流转、抵押和确权登记方面以及随之引发的耕地闲置荒芜等问题上仍然面临着诸多现实困境。在未来的农村土地承包经营权制度改革中,重新构思土地承包经营权制度以解决现实困境,并以此推动农村的地权制度改革,为日后的农村改革提供学术参考则显得尤为重要。解决农村土地闲置问题,最终仍要以提高农村土地流转率、推动农业产业化为着力点。面对农村土地承包经营权面临的现实困境,应考虑回归农村土地承包经营权的权利本质以解放农村生产力,推动农村经济发展。

关键词

农村土地承包经营权, 三权分置, 现实困境, 制度重构

The Realistic Predicament and System Reconstruction of Rural Land Contract Management Right

Jian Cao

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 1138467601@qq.com

Received: Sep. 29th, 2020; accepted: Oct. 14th, 2020; published: Oct. 21st, 2020

Abstract

The issue of agriculture, rural areas and farmers is of vital importance to China's national economy and people's livelihood. With the development of a new round of rural land contracting and

management, the reform of “three separate rights” of rural land contracting and management, which is based on the implementation of collective ownership, the stabilization of farmers’ contracting rights and the release of land management rights, has also begun. Under the current system of rural land contracting and management rights, China’s rural land contracting and management rights still face many practical difficulties in the circulation, mortgage, confirmation and registration of rights, as well as the resulting idle and barren farmland. In the future reform of rural land contracting and management right system, it is particularly important to re-conceive the system of land contracting and management right to solve the realistic dilemma, and to promote the reform of rural land right system with this, so as to provide academic reference for the future rural reform. To solve the problem of idle rural land, we should finally focus on improving the rate of rural land transfer and promoting the industrialization of agriculture. In the face of the realistic predicament of rural land contracting and management rights, we should consider returning to the nature of the right of rural land contracting and management rights to liberate rural productive forces and promote rural economic development.

Keywords

Rural Land Contracted Management Rights, Separation of Division, Practical Difficulties, Institutional Reconstruction

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

由家庭联产承包责任制逐渐演变而来的土地承包经营权伴随着新中国走过了四十一个年头，为新中国的改革开放注入了强大动力，在提高粮食产量、释放农村劳动力和改善农村人居环境方面取得了重大的历史成就。党中央、国务院在 2019 年的《关于农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》中明确提出了“完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权(三权分置)”为核心的改革目标，为新一轮的土地承包经营以及未来的农村土地经营权改革奠定了基调。然而，在乡村土地承包经营权的厘革过程中，仍然面临着产权不清，入股、抵押和流转等实现困难以及有关农村土地承包经营权的纠纷解决机制不完善、大量农村耕地荒芜闲置等诸多现实问题。为此，我们理应重新审慎思考农村土地承包经营权的权利体系以及相关制度以应对上述面临的现实困境。

2. 文献综述

2.1. 研究现状

关于农村土地承包经营学界主要持两种观点：大多数学者认为农村土地承包经营权表现为农民对土地等物享有的直接支配和一定的排他权利，理应属于物权。农村土地承包合同是由期限的，期满后原承包人在同等条件下依然享有优先权，加之农作物生长的长期性带来的巨大投入，农村土地承包经营权更符合物权的权利外观。部分学者则认为农村土地承包经营权理应属于债权，毕竟国家和集体才拥有土地的所有权，土地承包必须依附于家庭联产承包责任制且承包人并不享有自主转让的权利，须经发包人同意才可转让。不难看出，农村土地承包经营权在物权与债权之间的界限并不十分清晰，更多地表现为一种综合性的权利。当前国家与学界都支持农村土地进行流转，但是关于流转制度的设计却众说纷纭。目前农村土地承包经营仍然面临着诸多现实困境，我国的地权制度改革之路依然任重道远。

2.2. 学术价值及现实意义

研究农村土地承包经营权当今面临的实际困境，意在完善我国的《物权法》和《土地管理法》的相关法律制度，为农村土地承包经营权未来的发展提供一些学理参考和启发并以此来推动农业农村农民改革。当今中国，三农问题始终是关乎我国国计民生的关键，也是全面建成小康社会的最大阻碍。在中共中央提出的新一轮三权分置改革中，农村土地承包经营权正经历着前所未有的权利体系重塑。解决好农村土地承包经营制度当前面临的现实困境，对推动实施乡村振兴战略、激发我国经济发展活力意义非凡。农村土地承包经营权是关乎农业农村农民的基本问题，完善农村土地承包经营权制度对于推动三农工作的开展，加快全面建成小康社会具有举足轻重的意义。

3. 农村土地承包经营权的历史成效

农村土地承包经营权是在坚持国家、集体土地所有权的基础上，由集体经济组织成员无偿取得集体土地使用权并进行流转、收益的一种综合性权利。一般认为，农村土地承包经营权具备优先性、追及性，理性属于用益物权。从 20 世纪 70 年代至今，农村土地承包经营权在我国走过了四十一个年头，为推动我国农村经济发展，保障农民生活起到了不可或缺的作用。农村土地承包经营权自成立以来，对于农村经济发展和农民生活都有着极为重要的意义。在全面建成小康社会的大背景下，农村土地承包经营权在充分有效利用耕地、解放农村劳动生产力，改善农村人居环境方面功不可没。

3.1. 有效激发了耕地活力

3.1.1. 提高耕地利用效率

根据农业农村部《农办议(2019) 114 号文件》可知，目前我国家庭承包耕地流转面积 5.3 亿亩，约占家庭承包经营耕地的 1/3，意味着这 5.3 亿亩的未充分利用地通过承包经营权流转获得了高效利用。农村土地承包经营权不仅有利于促进农民收入的增长，额外获得土地流转收益，还有利于提高农业的集约化、专门化程度，推动农业产业化、集群化发展。农村土地承包经营权对耕地效力的释放充分激发了耕地利用的活力，推动农村经济深入发展。

3.1.2. 推动粮食产量稳定增长

1978 年，我国的粮食总产量仅有 6000 多亿斤，1999 年时已经增长至 9000 亿斤，增长率为 50%。此后，在农村土地承包关系稳定的前提下，我国的粮食总产量在 2012 年达至 12,000 亿斤，在 2017 年甚至达到了 13,232 亿斤。从 2002 年到 2018 年，我国的粮食产量从 45,750 万吨增长至 65,789 万吨，增长率约为 43%。得益于农村土地承包经营对耕地效力的激发，我国的粮食产量一直保持着稳定的增长态势，创造了以世界上 7% 的耕地养活了世界上 22% 人口的奇迹^[1]。这充分说明，我国现行的农村土地承包经营制度总体而言是符合我国国情的，能够有效刺激耕地的活力，推动粮食生产能力不断提高以保证我国的粮食安全。

3.2. 释放了大量农村劳动力

从国家统计局的 2019 年的人口普查数据可知，从 1982 年到 2018 年，我国的城市人口从 21,480 万人增加至 81,347 万人，而农村人口却从 80,174 万人降至 56,401 万人。1978 年，我国乡村人口占全国人口的比重高达 83.4%，农业从业人员占全社会从业人员比重达 70.5%；在 2008 年，乡村人口占全国人口比重降至 39.6%，农业从业人员占全社会从业人员占比降至 32.0%。即使不考虑此期间内我国不断增长的人口数量，短短三十年，一半以上的农村劳动力开始从农业生产中释放，开始用于大规模的城市建设。目前，我国仅有大约 20% 的人口从事农业生产，却满足了剩下 80% 人口的粮食需求。截至 2018 年，

人口流动每年仍然保持在 2.4 亿以上的规模，这其中大部分人都受益于农村土地承包经营制度，在获得土地收益的同时将自身劳动力生产力从农业生产中解放出来投身城市建设[2]。

3.3. 改善了农村人居环境

农村土地由于缺少规划，极易导致宅基地对耕地的侵占以及政府在农村土地征收征用时对农民权益的损害。农村承包地的确权给广大农民吃上了“定心丸”，加强了农村土地的规划利用，防止耕地被肆意侵占，从更广阔的层面维护农民权利。

农村土地承包制度加强了乡村土地规划利用的同时，也大力推动了新农村建设的步伐。农村环境“脏、乱、差”的问题一直成为制约农村发展的瓶颈，在土地承包改革的带动下，农村的环境治理成效显著提升，农民对于乡村环境的满意度不断提升。根据财政部官网数据显示，在 2014 年至 2018 年间，中央拨付乡村环境治理资金每年稳定在 60 多亿元，累计达 300 亿元。农村厕所整治工程，农村污水处理，农村垃圾分类等措施不断出台，农村旅游也进行得如火如荼，这些都极大地促进了农村环境的改善。

4. 农村土地承包经营权的现实困境

4.1. 流转效率偏低

在三权分置的背景下，受到多重因素的影响，经营权的流转并不理想：首先，加强农地集体所有权的占有、使用与放活土地经营权本身是存在一定矛盾的。加强农地集体所有权的占有、使用意味着村集体将更大范围影响农民个体对农村土地承包经营权的流转，必然会加强对集体土地利用的规划。而放活土地经营权则要求赋予农民个体更加广泛的权利行使空间，从而实现自身的最大收益。在加强农地集体所有权的占有、使用与放活土地经营权之间并没有一个清晰的边界，容易导致农村土地承包经营权流转困难。其次，我国尚未搭建统一的土地经营权交易市场平台。在土地流转过程中，由于我国尚未建立统一的土地经营权交易市场，导致各个地方的流转价格悬殊，带来流转成本上升等问题[3]。再加上农民在获取流转信息时所处的弱势地位，导致我国的土地经营权流转率至今仍然不高，不利于盘活我国的闲置农地，给农民带来收益。最后，农民自身力量薄弱。若与村集体组织发生分歧，由于村集体组织掌握着对集体土地的所有权以及对集体土地的占有、使用、处分的权利不可避免地弱化本就力量渺小、信息相对闭塞的农民的权益。我国法律明文规定农村土地经营权实行依法、自愿、公平的原则，但是也难以保证在实践中真正享有行使权利的自由。

按照中央三权分置推进农村地权改革的要求，未来我国的农村土地承包经营权将形成集体所有权—土地承包权—土地经营权三权并立的局面。然而，对于这三者之间的联系与区别，法律并未明文给予解释。首先，在同一土地产权上同时存在所有权、经营权和承包权，而三者之间的概念又含混不清导致农村土地承包经营权产权不明，给土地经营权的使用、流转等带来了巨大困难。其次，农村土地承包经营权是在集体成员资格的基础上获得的，即包含财产权的内容也包含着人身权的内容。因此，很难说承包经营权属于单纯的用益物权或者债权，其更多地表现为一种综合性权利。最后，农村土地承包经营权是建立在我国以往的所有权—承包权权利结构基础上演化而来，对于新出现的土地经营权并没有相应的法理构造阐释，更多地像是一种凭空而设的权利。虽然设立土地经营权是基于推动三农工作的现实需要，但是它并未在法理上获得相应的认可。

在上述种种问题难以厘清的情况下，所有权—承包权—经营权的权利构造并未真正区分三者之间的区别和联系，反而使得原本就不太清晰的农村土地承包经营权的产权变得更为复杂和模糊。在产权不明晰的情况下，我国的土地经营权流转和确权登记并不理想，集体经济组织和个体农户之间的矛盾时有发生。

4.2. 弃耕抛荒严重

2012年,我国的粮食种植面积为11,437万公顷,此后一直保持着稳定增长,在2016年的时候达到历史最高水平11,923万公顷。然而,我国的粮食种植总面积在2017年开始减少为11,799万公顷,在2018年时再次减少95万公顷。相比2016年,我国的粮食种植总面积在两年间减少了0.18% [4]。目前,我国约有200万公顷农村耕地处于闲置荒芜状态。如此庞大的耕地闲置,背后是由诸多现实因素造成的。

4.2.1. 农村人口大量流失

随着我国城镇化进程的深入推进,越来越多的农民开始向城市迁移,导致大量的农村劳动力流失并由此引发了大量的农村土地荒芜。根据国家统计局的数据可知,2011年,我国的农业人口为65,656万人,此后一直在不断减少,在2015年的时候减少为60,346万人,在2018年时仅有56,401万人,在此期间农业人口已经减少了9255万人,减少幅度约为14%,预计在2020年底将减少为5300万人左右[5]。大量流失的农村劳动力直接导致了农村的耕地无人耕种,直至荒芜。此外,匮乏的乡村教育资源加剧了农村人口的流失。在广大偏远的农村地区,由于交通闭塞,经济落后,无法留住优秀的教师人才,极度落后的乡村教育导致越来越多的人选择向城市迁移以谋求更丰富的教育资源。

4.2.2. 农业耕作零散,效益低下

我国的农业机械化水平并不高,诸多农业耕作需要人工完成,耗时费力。受历史条件的制约,在现行农村承包经营体制下,我国的农业耕作仍然是以农户为单位的家庭生产模式。在家庭生产模式下,耕作零散,难以形成规模,且由于耗费实力、耕作物所获得的效益低下,很大程度上仍然需要依靠政府的农业补贴。农作物的收获期长,耕作辛劳再加上效益低下,导致诸多农户将家庭的承包地闲置,任其荒芜。

4.3. 抵押权实现困难

虽然党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出赋予农民对承包经营权抵押、担保权能并且中共中央在2019年的《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》中也明确指出允许承包土地的经营权担保融资,但是家庭承包土地经营权的抵押仍为我国法律所禁止。我国的立法中期望巩固农村土地承包经营权的保障性地位与现实中期望加强土地利用效能增加农民收入促进农业专业化、集约化存在着不可避免的矛盾,而家庭承包经营权抵押恰恰体现了两者之间的矛盾。首先,我国对于农村土地承包经营的价值并无统一的评估标准,若就此进行抵押,由于农民作为个体自身力量弱小,其权利容易受到侵害。再有,抵押作为一种担保物权银行需要承担一定的风险,加上农民自身的经济状况,银行将面临更大的风险。最后,允许家庭承包地进行抵押会使农民面临着失去土地的危险,容易引发严重的社会问题[6]。

5. 农村土地承包经营权的未来发展路径思考

面对农村土地承包经营权面临的种种困境,我们有必要重新构思农村土地承包经营权制度,完善农村土地承包经营权的权利体系以保障农民的合法权益。保持承包关系长期稳定不变,推动所有权、承包权和经营权相分离,这是未来我国农村土地承包经营权的走向,但是仍然有必要重新从其权利本质重新审视农村土地承包经营权。

5.1. 以三权分置为导向,落实权利分置

三权分置政策就是为了实现农村土地承包的所有权、承包权和经营权三者相互独立以提高土地流转效率[7]。

在新一轮的土地承包经营中，应更多地考虑农民的村小组成员资格基础上产生的集体所有土地社员权。农村土地承包经营权是以集体经济组织成员的身份资格而取得，但是我国法律对于集体经济组织成员权并无规定，也因此导致了三权分置下产权不清、流转困难等现实问题。而构建集体土地社员权制度通过将承包权身份化既划分了三者之间的权利边界也加强了农民自身对于集体土地占有、使用、收益、处分等集体事务的管理，同时还可以推动农村经济发展，实现承包关系的长期稳定。集体所有土地社员权应当以农村土地集体所有为原则，土地集体所有是享有社员权的基础，也是行使社员权的平台。对于农民而言，基于村小组成员的身份而享有社员权，首先，其可以参与对集体土地占有、使用、收益、处分的管理和决策，也可以将自身所承包的土地委托集体组织进行流转、经营。其次，农民享有社员权，属于集体经济组织内部成员也就拥有了土地承包权，其可以利用承包进行土地流转、确权登记。如此，农民不仅可以平等地参与集体组织财产的管理，增强双方之间地位的平等性，还可以减少双方之间的摩擦。此外，集体所有土地社员权也可以进一步明确权利主体资格。目前，我国的农村土地承包仅仅只是承包到农户，但是并未有十分明确的个人权利主体，这就导致家庭成员依靠社员身份虽然获得了承包权，但是并非真正属于权利享有者，在日后婚嫁、继承时留下权利真空[8]。在未来的农村土地承包经营权权利体系中，要实现所有权、承包权和经营权三权独立，首先要保证经营权能够独立自由流转，也就要求我国的土地流转收益主体应当进一步加以明确。最后，构建集体所有土地社员权还应充实土地集体的权能，避免集体所有权虚置。我国现行法律并未对农村集体土地成员资格的内容、行使方式、取得加以明确规定，导致各地对于农村土地承包调整混乱无序，因此，这就需要通过完善集体经济组织对集体土地的占有、使用、管理和处分来维护集体利益，从而保护农民权益。不难看出，构置集体所有土地社员权是为了增强承包权的身份属性，划分三者之间权利边界从而避免产权混乱。农村土地确权颁证使大部分农民获得了土地使用权证，但是权利尚未实质化，也就导致了我国目前仍未开始家庭承包权抵押的试点。现行《物权法》和《农村土地承包法》对此并无明确规定，使得农民对于新兴的产权并无足够的信心，对集体所有土地的价值也没有充分认识，导致了各种抵押、流转、确权问题。其实，构建集体所有土地社员权制度可以同时兼顾土地承包经营的长期稳定与农村土地集体所有的政策目标，农民以社员资格取得土地承包资格和流转收益，将权利主体从农户转为农民个体，实现权利的明确化、独立化。如此一来，农民在土地承包经营权中可以对承包地进行长期承包，农村集体所有权的产权也可以明晰，这就为农村土地流转提供了稳定的基础，也是探索家庭承包权抵押的前提[9]。在新一轮的土地承包中，应当对此给予高度重视。

5.2. 提高耕地利用效能，推动农业产业化

解决农村耕地大面积荒芜闲置是完善我国农村土地承包经营制度的首要任务。在中国广大的乡村地区，有地不耕、欲耕无地的供需矛盾愈发明显。目前，仍须减少农村土地闲置状况，以产业化为着力点破解农业耕作零散、土地供需矛盾的难题。

第一，加快新农村建设，防止农村人口外流。虽然我国农村的人居环境得到了很大提升，但是在城镇化的大背景下，农村人口持续外流这一趋势仍然无法逆转。为此，实施乡村振兴战略，加强基础设施建设以改善农村居住环境、提高农民收入才是根本之策。对农民而言，获得劳动者应有的地位，拥有相对不错的农业收入，享有优美的居住环境是目前最大的民生需求。首先，推动农业产业化进程，以产业带动农村经济发展，释放农村丰富的劳动力资源。就业能够给农民带来持续稳定的收入，而收入才能最大限度地为农村留住农业人才。其次，改变人们落后的传统观念。农业是立国之本，农民对我国的粮食安全起着中流砥柱的作用，一定要让农民成为光荣、受人尊敬的职业。最后，加大对农村生活生产基础

设施的投入。农村之所以落后,很大一部分原因是由于农村的基础设施落后,制约着农村产业、人居环境的发展。因此,加强新农村建设,实施乡村振兴战略,为乡村建设留住更多的农业人才势在必行。第二,建设统一的农村土地经营交易市场。当前,我国尚未建立统一、有效的土地流转交易市场,很大程度上导致了土地大面积闲置、供需无法对接的情况。我国关于土地价值的评估标准不统一,导致无法科学地进行抵押、流转,土地交易市场平台至今仍未有效建成[10]。因此,有必要在统一土地价值评估标准体系的基础上,建立省级甚至是国家级的土地流转交易市场。土地流转交易市场作为土地流转的平台,集中发布有关土地流转的信息,集中竞拍。第三,产学研一体,推动农业产业化。实现权利分置、提高农村土地流转率能促使农业公司、农业大户进行集中经营,发展集约化农业。凭借着资金、技术优势,专业化的农业生产者能够迅速聚集起规模农业,加快农业产业化进程。这样一来,农村富余的劳动力可以流向城市投入城市建设,加快城镇化进程;农村的承包地进行流转可以使土地得到充分有效的利用,增加农民收入。

5.3. 充实家庭承包经营权的抵押权能

对于农业公司、农地承包大户和农业合作社而言,资金是制约其产业化进程的一道重要关口。农村的农业耕作零散、资金匮乏,难以形成规模聚集效应。若允许家庭承包经营权抵押,充实其融资担保权能,则情况会大为改观。上述农村集体经济组织成员的社员权由于具备特定的身份属性,更有利于家庭承包经营权抵押功能的实现。

为此,我国应当加快制定统一的农地价值评估标准,加快完善农地风险评估制度[11]。在农地价值标准统一的前提下,提高家庭承包地的流转效率从而推动其抵押权能的实现。当然,允许家庭承包地经营抵押会使银行和农民面临双重风险。一方面农民可能面临失地风险,这与家庭承包地的基础保障功能背道而驰;另一方面银行面临着土地无法即时变现,抵押资金无法收回的风险。除了农村土地确权以丰富农民的财产权体系外,我们可以在农民—银行主体之间引入保险制度,使之成为农民—银行—保险公司的三方主体。也就是说,将农民和银行各自面临的风险转嫁到保险公司中,使得农业生产者可以稳定地拥有土地同时还能获得银行的抵押融资,银行在抵押资金无法收回时获得保险公司的赔付。至于是否将此类保险规定为强制类险种,可以依据银行和农户承担的风险大小来确定。从保障农村居民基本生活的功能出发,建议将此设定为强制险种以确保农民免遭失地风险。在探索家庭承包经营土地抵押解禁的过程中,我们也可以通过部分地区先行试点的方式逐步推进,以充实现行的农村土地承包权利体系。

参考文献

- [1] 中华人民共和国农业农村部. 丰年话三农[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-09/28/c_137498671.htm, 2018-09-28.
- [2] 黄秉信. 2018 中国农村统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2019: 31-51.
- [3] 杨青娅. 农村土地经营权流转的现实困境与对策分析[J]. 农经研究, 2019(11): 77.
- [4] 中华人民共和国国家统计局. 人口普查公告[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>
- [5] 中华人民共和国国家统计局. 农业普查公告[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563599.html, 2017-12-16
- [6] 许文春. 土地承包经营权抵押的困境与出路[J]. 法制与社会, 2016(8): 210-211.
- [7] 孙聪聪. 民法典编纂中承包地“三权分置”的制度体系重塑[J]. 法学评论, 2019(4): 118-128.
- [8] 周应江. 家庭承包经营权: 现状、困境与出路[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 98-118.
- [9] 孙宪忠. 争议与思考——物权立法笔记[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 78-106.

- [10] 张智勇, 杨再惠. 当前农村土地制度改革与土地经营市场化问题研究[J]. 江西社会科学, 2015(7): 85-92.
- [11] 李彤. 土地确权是推进“三权分置”和土地流转的基石农地确权对耕地保护影响研究书评[J]. 农业经济问题, 2017(8): 93-94.