

二轮承包到期后农地调整的理论 逻辑与社会影响

姚志¹

【摘要】：土地是财富之母、农业之本、农民之根。土地制度是一个国家最为重要的生产关系安排，是一切制度中最为基础的制度。中国农村承包地在二轮延包时如何处置成为当下亟待解决的重要问题。在当前中国农村人地不匹配矛盾极为严重的情况下，文章指出在受限制的产权制度框架内，二轮到期后进行农地的“小调整”，具有固有的经济逻辑、制度依据和符合社会道义，且对生产效率、地力保护不太可能会产生太大的影响，反而可以利用二轮到期延包时点的调地改善土地的细碎化问题。

【关键词】：二轮延包到期 理论逻辑 社会影响 规模经营

【中图分类号】：F321.1 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-2382(2021)01-0104-09

一、引言

自“再延长三十年”保持“长久不变”的土地政策¹出台以来，中国农村承包地的延包问题成为全国人民讨论的热点话题。争议的焦点在于，二轮到期后到底如何延包？已经累积将近40年的农村人地不匹配的社会矛盾如何解决？再继续推广起源于贵州湄潭的“增人不增地、减人不减地”方案的科学性在哪？适应性多强？事实上，这一系列现实问题背后隐含的是经济学理论中的公平与效率的关系博弈。自我国农村土地家庭联产承包责任制确立以来，“人人有份”的集体成员权已经深入人心，“公平”享有农村承包地的承包权已广为认可。与此同时，细碎化问题长期存在且一直困扰着我国农业的规模化、现代化进程，农业生产中土地的产出“效率”一直与农民根本利益和国家粮食安全紧密相关。政府作为“看得见的手”，旨在保障“效率”的同时又兼顾“公平”，保障国家粮食安全的同时更要维护农民的利益。在产权理论与制度经济学的导向下，政府沿着“细化清晰农民土地权利、长久固化稳定人地关系”的思路，开展了承包地的“三权分置”与确权登记，并出台了二轮承包到期后“再延长三十年”的政策。

问题在于，延包时采取“不得调地直接顺延”还是“大稳定小调整延包”的方案，才能再度保障与兼顾第三轮承包期内的“效率”与“公平”？从最新的《土地承包法》《物权法》以及《民法典》等法律及政策倾向来看，政府暂时趋向于不直面“中国农村土地制度问题”、“保持历史的耐心”，不在“地里”解决“制度”问题（韩长赋，2019），而在“地外”尝试通过就业扶助与社会保障²缓和复杂的人地矛盾。从已有文献来看，关于承包地到期后的“调与不调”带来的地权稳定性能不能保障效率与公平的争论在学术界更为激烈，形成了诸多研究成果。

一是土地调整带来的不良后果。其一，调整会降低长期投资影响地力可持续。无论是早期的研究还是近年来的验证，大部分文献均认为调整导致的地权不稳定性，降低了农户对地块的长期预期（姚洋，2000），因而农户缺乏长效投资激励，进而危害了土壤肥力（Zhang et al., 2011）。经常性调地不仅导致了农户家庭经营的土地狭小、细碎的格局，危害了规模化专业化经营，更是影响了农业的可持续发展（Deininger 和 Jin, 2003）。其二，村庄承包地的频繁调整会因为交易成本的变化而阻碍土地流转市场的发育。

¹作者简介：姚志，中国农业大学经济管理学院博士生（北京 100083）。

基金项目：中国农业农村部基金项目“新时期农村土地承包管理制度研究”（编号：04182301122441009）

钱忠好(2002)的研究认为早期承包地产权的残缺和调地带来的不稳定性,降低了土地边际产出率,增加流转交易成本,进而导致租赁市场需求不足,最终影响了租赁土地的利用效率(田传浩等,2013)。

二是土地调整反映出的制度优势。土地调整形成的细碎化的农地格局在保障社会公平和控制就业风险方面有一定的合理性(姚洋,2000)。其一,公平性。随着村庄内部人口自然变动而变动的地权,是为了使每一个农业生产者在初始阶段能够平均分配土地禀赋,保证了村内居民在“分配时点”的绝对公平,体现了集体成员权。“起点公平”仍然体现着自民国以来的“平均地权”思想,维系着社会的和谐与国家的稳定和发展。其二,风险控制功能。“耕者有其田”体现的基本功能是使农村劳动力在遭遇突发性破坏事件(如2020年爆发的新冠肺炎、2008年的金融危机、2003年爆发的非典等)的打击时可以“留有退路”,返乡就地就业,降低损耗程度(冯华超等,2018)。

总之,关于土地调整的效果争议仍在继续,目前仍未达成统一的认识。虽然不断细分土地的农地制度被认为是降低了生产效率的原因,但效率损失可被这种制度的社会、失业保障功能所抵消,而且土地产出效率受到土地的再交易影响,平均地权并不排斥再交易以优化资源配置效率(姚洋,2000)。也有学者从不完全市场视角(Dong,1996)、村社习惯与法律性冲突视角(刘玉珍等,2019)、政治逻辑(陈义媛等,2019)等方面阐释了定期土地调整农地制度的合理性。纵然如此,在二轮承包即将到期的特殊时期,仍有进一步探讨的必要和空间。为达成统一与更为全面的认识,本文尝试着重点从经济逻辑、制度依据、社会道义等三个方面寻找二轮延包时调地的理论支撑,紧接着再讨论如何调地,最后对调地可能产生的影响进行论证,以待为二轮延包建言献策。

二、二轮到期后农地调整的理论逻辑

1. 调地的经济逻辑:产权强化→资源配置→三方博弈均衡

(1) 农地产权强化能够保障土地资源配置的有效性。

农地产权的保护、变更和市场交易的前提是产权明晰。通常来讲,一种富有弹性的农地制度往往能够容纳市场租赁,进而优化资源的配置效率(姚洋,2000)。由此,致力于实现帕累托改进的政府,近年来推动承包地从“两权到三权”的系列举措均是产权的让渡,力图将“低个人化”的承包制度转到“高个人化”的承包权之下,以“放活”经营权,“固化”承包权,通过“市场之手”调节农地的需求与供给市场,发生交易收益效应与边际产出拉平效应。但土地的生产效率不仅仅需要考虑当前,更要重点考虑未来的三轮承包时期。随着中国二元经济结构的逐步加深,中国农村土地必然要从边际生产率低的使用者转向边际生产率高的经营者,从而实现土地资源的优化配置(韩长赋,2019)。经营权的交易虽然能够起到保障“效率”的作用,但无法满足无地农户对承包权的“公平”诉求。在二轮延包时点,“三权分置”实现土地产权强化后,农民对承包地的有着更高的预期(罗必良,2017),仅仅依靠经营权来调节农村社会公平和农业生产效率之间的关系,不仅无法彻底解决近40年来累积的人地矛盾,而且也无法实现“公平”与“效率”期内平衡关系。

(2) 农地市场的供需总是趋向于达到局部均衡。

其一,承包地经营权的供给与需求可以通过市场租赁,无论是地租价格机制还是熟人社会的人情机制,都能起到对土地的部分配置作用。然而,仅仅依靠租赁市场无法彻底解决近些年一直讨论的“谁来种地的问题”,事实上土地资源错配现象一直大量存在,如大量的良田抛荒³就是最好的证明。不仅如此,想依靠现阶段内由生产能力强、效率高的经营主体取代农户家庭经营,逐渐成为中国农业生产的主体,还为时尚早⁴。“谁来承包的问题”将会随着延包时点的逼近而愈发加剧。其二,农户对土地承包权的需求与村庄供给存在严重的不平衡。1984年以来的“人地固化”的非市场行为,导致了村庄无法为缺地农户提供承包地需求(除极少数实行承包地股份制的村庄以外)。保障基本的生活水平是国家赋予每个公民不可剥夺的权利,而土地是农民之根、农民之命,是保障农民生活的根本。因此,缺少承包地的农户要求所在村庄或者村民小组供给承包地合理合法。而且村庄内部或者几个相邻村庄构成了一个相对独立且完整的农地市场,需要实现阶段性的局部均衡,以保障内部效率机制的发挥作用。

(3) 利益相关的三方主体在动态博弈中寻求均衡。

往往变革旧的制度能推进新的制度产生,易于提高社会的整体效率,也会产生帕累托式改进的结果。在深化二轮到期后农村土地制度改革过程中,涉及的利益主体主要包括政府、村集体与农户等三方主体,利益关系复杂,期望收益多元(张学艳等, 2019)。具有“经济人”和“政治人”双重身份的政府追求农地制度的稳定性、耕地的可持续性、粮食安全性和维护农民收益不受损⁵等期望收益,在三方博弈决策树中有“限制”和“不限制”两种选择(见图1),概率分别为 R_1 和 $1-R_1$ 。被法律赋予农村土地“所有权”的村集体,更像是政府的委托方、代理方和执行方,并未拥有真正意义上和事实上的决定权,在三方博弈决策树中执行“调地”与“不调地”指令,概率分别为 R_2 和 $1-R_2$ 。作为理性的农户,在三方博弈决策树中可以选择“接受”与“不接受”,概率分别为 R_3 和 $1-R_3$ 。通过确定三方博弈模型中的8种结果的收益矩阵,再代入三方的收益期望函数,令一阶导数等于零,求解得到三方最优解。简单推导可以得出,当政府对村集体进行限制,并且能够及时依据实践出台政策,村集体能够“灵活”执行政府政策且选择为缺地农户调地时,能够有效化解人地矛盾。

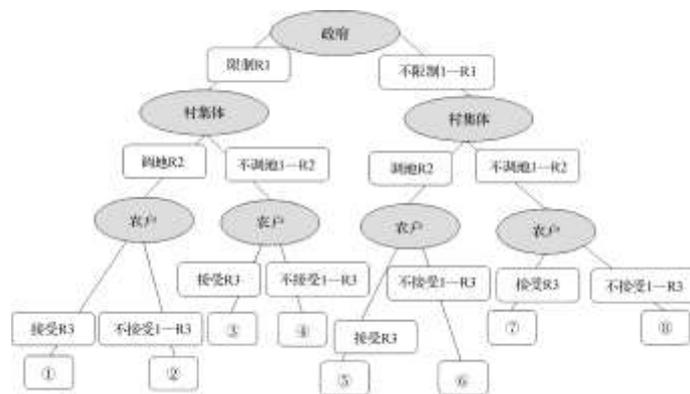


图1 农地调整三方动态博弈模型决策树

2. 调地的制度依据:人人有份的集体成员权深入人心

(1) 现有法律政策并未绝对禁止调地。

2019年最新修订的《土地承包法》的第28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需要适当调整的,须经本集体经济组织成员的村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表的同意,并报乡(镇)和县级人民政府批准。”因为村庄实际操作中寻找“自然损毁”的缘由不值一提,而熟人社会中充满地缘、血缘的村庄内部满足2/3的代表同意,显然也并不“困难”,调地最为“受限制”的是获得两级政府的批准。在第29条规定农村“三类地”(机动地、开垦地、自愿交回地)可以调整给新增人口;此条除了与承包期内“不得调地”自相矛盾之外,还给予了农村新出生人口、婚嫁人口的“分地”希望。而第5条就已经明文规定了“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利”。既然都是同一集体经济组织成员,缺地农民就应该在延包时点获得承包地的“人人有份”,法律也保护集体成员权和承包权。不仅如此,《物权法》和2020年5月28日最新通过的《中华人民共和国民法典》第261条规定“个别土地承包经营权人之间承包地的调整,应当依照法定程序经本集体成员决定”。《民法典》将“小调整”的决定权赋予了村集体成员,但要“依照法定程序”,也即是“报两级政府批准”。

(2) 制度惯性已经深入人心。

历史上的首次和第二次土地调整过程已经将“公平是现有的土地集体所有制赋予农户不可剥夺的权利”的思想深入人心,

已经形成了制度惯性,变革必然存在路径依赖,因此,在即将到来的三轮承包时点很难发生本质性的改变。即使对缺地农户的社会保障、就业安抚不再是一个问题,即使政策明文禁止,单是出于对公平的追求也会导致土地的私下调整、民间调整。贺雪峰等(2010)的相关调查指出,在一轮承包期内有将近30%的村庄进行过承包地“大调整”,而“小调整”的比例更是在30%以上。对黑龙江、四川、安徽、湖南、浙江、福建等6省的1234份数据调查表明,大规模分配土地达到了41.05%(Kung和Bai,2011)。郑志浩等(2017)的研究指出,在2011-2016年期间,仍然约有16%的样本农户经历过承包地调整,调整平均次数为1.36次。制度惯性中包含了调整背后的政治逻辑(陈义媛等,2019),即调地能够保障村庄秩序的延续与稳定,出于对集体组织成员领导地位稳固和激活集体的土地权利的追求,部分村级组织者也自发地进行土地调整实践。

3. 调地的社会道义:缺地农户的基本生存诉求

(1) 农户家庭人口的变化需要适应社会道义和当地习俗。

其一,“死人有地种、活人无地耕”问题的解决。自1984年的第一轮承包以来,农村人地矛盾表现为:有一些人去世多年却“地权在握”,而“不得调地”后出生的农村居民已经娶媳生儿育女,可能导致一户出现3-4人名下无承包地的现象。距离本轮承包到期还有7-8年,如果再延长30年,当前38岁及以上的农村群体届时可能均已离世⁶,还仍然拥有土地承包权,在承包权的继承权还未被法律认可之前,从情理上、社会道义上均不合理。承包地属于集体所有,只有活着的集体成员才能享受承包权(活着在股份制村庄分享股份),人死了,就不再拥有这个权利,而“新生人口”应该享有承包权权利。即使这部分人能够依靠打工经济保障自己的生存与基本生活,但选不选择进城“打工”是农民的自由,不能逼迫其放弃对农村土地承包权的追求,而一辈子“游离漂泊”于城市,更不能以其承包权的退出为落户条件进行交易。其二,“迁移人口有地荒、新增人口无地望”矛盾的解决。城市化的快速推进,农村人口的大量减少,确实帮助了少部分“农民”翻身,通过大学教育或者是“一技之长”在国内城市甚至国外就业稳定并安家落户,“生不增、死不减”带来的是这部分群体的承包地仍然保留,但却常年性荒芜,应该依法无偿退回或者没收回村集体并分配给缺地农户,赋予低收入群体更为丰富的生产要素。其三,缺地农户“要地”诉求符合社会道义。通过现实实践来看,对土地具有强烈诉求的缺地农户往往多为低收入群体,还处于脱贫线边缘,生存生活困难,符合脱贫攻坚的伟大事业的瞄准目标:改善低收入群体生存面貌,也是社会主义实现共同富裕目标的基本要求。

(2) 婚姻“侵害剥夺”了农村妇女的土地权利。

农村婚姻本是一桩难得的喜事,但随着婚姻契约的达成,在“生不增、死不减”的政策下,本就作为弱势群体的妇女农民会失去土地的承包权。农村婚姻情况复杂,按照地域主要可以分为同村同组联姻、同村异组联姻、跨村联姻、乡城联姻、城乡联姻等多种形式;按照婚姻次数可以分为初婚、二婚、再婚等;按照婚变形式可以分为离婚、复婚、组合婚姻等等。针对上述情况的具体处理办法,十分复杂。仅以初婚为例,农村新娶媳妇对承包地的权利就有四种情况:在婆家和娘家都没有承包地;在娘家有承包地,在婆家没有承包地;在婆家有承包地,在娘家没有承包地;在婆家和娘家都有承包地。现实中,在婆家娘家均无承包权权利的情况更为普遍,而最新土地承包法依法保护妇女的承包权利⁷。按照法律,妇女应该在嫁入地依法享有平等的土地承包权权利,但这样意味着村庄随着婚姻要不断调地,与“不得调地”试图“固化的人地关系”政策冲突。为此,本文认为至少应该在下一轮承包时点通过调地弥补被“婚姻侵害”的妇女权利。

总之,二轮延包到期后进行土地调整具有令人信服的经济逻辑、制度依据以及符合社会道义(见图2)。问题在于,在非农化如此严峻的情况下⁸,能不能调得动?采取什么样的方式调整更为合适?为此,下一部分内容尝试着进行解答。

三、受益对象、调地方式与适配性

1. 调地对象界定:谁成为受益者

目前仍然存在的疑问是,在家庭承包方式下继续承包的土地承包经营权人是仅指家庭中的原始承包经营权人,还是指现家庭中拥有集体成员身份的所有成员,即第二轮土地承包后,家庭新增的集体成员是否也应该参与对家庭承包地的继续承包。“新增集体成员”包括本地新生和外地新生、本地新娶和外地新娶以及迁入人口;既然有“新增”也应该有“旧减”,指的是比如因为去世、外嫁、迁出人口等等。另外,“集体成员”还应该考虑二轮承包期内已经被征用土地、或者非农化承包地的失地农民的身份及权利问题。总之,集体成员身份认定涉及面广、十分复杂,已有文献将“集体成员身份”的界定重点考察的几个因素限定在户籍、基本生活保障、长期固定生产生活关系所在地、权利义务关系、村民自治等方面(秦静云,2020)。但由于农村集体成员身份界定的复杂性,至今仍未达成统一的认识。

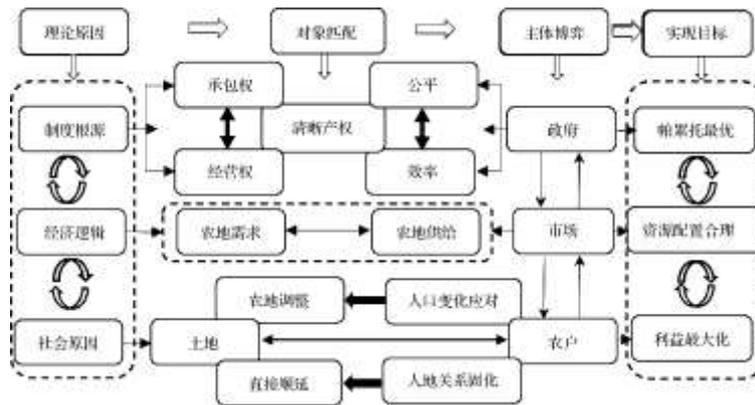


图2 农地调整的理论逻辑图

基于上述认识,本文尝试着给出集体成员身份的界定:拥有农村户籍、且将承包地经常性或者间断性作为其生存就业依赖、并需要获得村集体成员三分之二以上成员一致认可的农民(不包含个人承包地已征用或者已非法农转非的农民),方可获得集体成员身份,享受集体成员权利。仅本人依法承包,也可以选择(永久性)放弃承包,享受农村承包地的承包权权利,同时应该承担村集体公益事业建设的义务。在认定集体成员身份时,认定方必须坚持公平公正、公开透明、适时调整、因地制宜的原则,并守住原有村庄内部农民及其衍生人口的农村集体成员身份底线(秦静云,2020)。拥有集体成员身份者依法享受集体成员权利,本文认为集体成员权利应该包括承包地的承包权、经营权、剩余索取权、抵押权、继承权和退出权。拥有集体成员身份,不等于能及时拥有承包地、享受承包地的系列权利,还需要考虑中央宏观配套政策与地方具体延包实践的高度吻合。

2. 调地方式与农地模式的适配性

(1) 调地方式的优劣对比。

理论上讲,总结起来主要存在“大调整按户调地”“大调整按人调地”“小调整按人调地”“直接延包”等四种延包方式(见表1)。

通过处置方式的优劣对比分析发现:首先,“大调整”不仅与当前土地承包法律政策冲突,也与当前“稳定长久不变”以固化农户的土地权利思路相左,还面临涉及面广、成本高、难度大、矛盾多等诸多问题,实施可能性较小。其次,“直接顺延”与“大稳定小调整”的方式相比具有诸多缺陷,除了能够一定程度上继续鼓励农户进行农地投资、改善地力外,仅仅只能追求仍待论证的“效率”,无法兼顾“公平”。不仅如此,“直接顺延”处置方式违背了《物权法》,直接延期承包等同于土地承包期由目前的30年变更为60年,如果在1984年之后均未“动地”的村庄期限将达到75年,这在本质上违反了《物权法》第126条关于土地承包期限的规定。前文已经论证了“直接顺延”处置方式带来的人地关系问题的牵涉人数与承包地面积,得出“直接顺延”并不能实现社会的帕累托最优,反而会诱发不可想象的人地矛盾。因此,最为可靠的“延包处置方式”,就是继续坚持“不得调地”的政

策、保持大多数农户与土地关系的稳定,并适度合理地进行缺地农户的“小调整”。最后,“坚持大稳定小调整”具有缓解人地矛盾、保障起点公平、保证承包期内稳定,成本低、难度小、矛盾少,确权证书修正成本低等优势,又能顺带推进承包地有偿退出,也无需大幅度调整现有农村土地法律制度与政策,可能是延包时点到来全国大部分地区推行的最佳方案。

(2) 调地方式与农地模式的适配性。

地权的不断分离体现出的多面性,为中国农地制度的具体化、多样化创造了有利条件,而自然禀赋、社会文化和经济水平的地区差异则是农地制度多样化的归因(姚洋,2000)。为此,不同的调地方式应该与地方具体农地制度实践保持高度的适配性(见表2)。

表 1 二轮到期延包时调地方式优劣对比

调地方式		优势	问题
大调整:打乱重新分配	按户调地	①保证起点公平(户户公平)	①涉及面广、成本高、难度大、矛盾多
		②彻底解决细碎化	②确权证书修正成本高
		③防止人地不匹配矛盾再现	③现有法律法规修订
		④非农化耕地的顺带处理	
		⑤兼顾承包地有偿退出顺利进行	
	按人调地	①保证起点公平(人人公平)	①成本最高、难度最大、矛盾最多
		②彻底解决细碎化	②确权证书修正成本超高
			③无法防止人地不匹配矛盾不再现
			④集体成员身份的认定
	大稳定小调整	按人调地	①保证起点公平、承包期内稳定
②成本低、难度小、矛盾少			②无法解决细碎化问题
③承包地有偿退出顺利进行			③集体成员身份的认定
④确权证书修正成本低			
⑤无需修订现有法律法规			
直接顺延	不调整	①稳定农地投资、恢复地力	①人地矛盾严重
		②确权证书无需变动	②无地人口的生存与就业问题
			③死亡绝户承包地收回地的处置问题
			④无法防止非农化问题
			⑤承包期限与承包权利相关的法律修订

第一,家庭经营的基础之上的“大稳定、小调整”的适配性。

二轮延包到期时,由于人地矛盾较为凸显,建议这些地区应该充分尊重农民意愿,仍然采取“大稳定、小调整”的延包策略,保障“起点公平”和实施“期内不变”,具有普适性。尽可能地在小调整中注意对地块的相对集中分配,并由村集体协调推广被法律认可的土地“互换”,减弱细碎化的影响。

第二,“高个人化”长久不变模式的适配性。

贵州湄潭在1984年调地之后保持了稳定不变,且已在全省推广,并以地方法的形式确定了承包期50年不变,与明清以来的永佃制已经非常接近(姚洋,2000)。考虑到贵州地块狭小、调整成本极大,建议保持不变直接顺延的同时,要以补贴、就业安置等方式赋予缺地妇女、农民的“社会保障”,并防止阶层的过度分化与缺地农民陷入贫困陷阱。

第三,土地股份制的适配性。

土地股份制的形式下将承包地进行股份化,进行平均化处理,保障了“公平诉求”,建议直接顺延。虽然土地股份制是一次能够很好地解决现有法律和承包地的占有、经营之间矛盾的成功尝试,但仅仅适合于少数经济发达地区,也极易导致耕地非农化,危害粮食安全。另外,在实现“按股分红”中,持有承包权股份的农民往往仅能获得“地租”,极易形成事实上的“名为入股、实为出租”,无法保障农民利益。

第四,农业共营制的适配性。

该制度充分发挥了职业经理人的个人才能,实现了现代要素与承包地的有机融合,并采取股份化的方式衡量每股收益,建议直接顺延。纵然如此,共营制仅仅只适合于能够负担巨额财政的地方政府推广,限制性较强,模式成功的政策扶助性和依赖性均太强。

第五,苏南模式的适配性。

该种模式适合苏南经济尤其发达的地区,特点是“政府超强干预、能人经济”,依靠工商业的高度繁荣,通过发达租赁市场,实现土地价值的最大化。苏南模式的问题在于区域局限性强,并模糊处理了“人与地”权属关系,与政府清晰农地产权的改革思路不符。

第六,两田制的适配性。

虽然中央在1997年考虑到“两田制”在监督与执行中出现的重大问题,明令禁止了“两田制”的实践。但在现阶段来看,将承包地分为“口粮田”以公平保障农民的生存权,将责任田归于村集体进行经营管理,收益均分,在一定时期和特殊区域内,两田制基本上可以达到均等化全体农户间的土地边际产出(姚洋,2000),趋近于完善的农地市场配置所达到的效果。事实上,现阶段在更加民主的村庄管理体制下,利用互联网等解决监督问题之后,可以尝试着先试点,并在合适的地区进行推广。

表2 二轮到期延包时调地方式优劣对比

农地制度实践模式	代表地	特点	适合调地方式	区域适配性	延包后直面的问题
----------	-----	----	--------	-------	----------

	区				
“大稳定、小调整”	-	期内不变, 公平诉求	“大稳定、小调整”	全国大部分地区	人地不匹配矛盾成为“常态”; 细碎化
生不增、死不减	贵州湄潭	长久不变, 高度个人化	直接顺延	贵州省	区域局限性; 阶层的分化, 妇女权益受损, 贫困陷阱(范建国等, 2012)
土地股份制	广东南海	股份与地块分离, 能够实现承包地股份的均等化, 解决人地矛盾	直接顺延	经济发达地区	名为入股, 实为出租, 分红等于租金。非农化程度高, 导致集体性违法(刘云生等, 2016)
农业共营制	四川崇州	土地股份合作社+职业经理人+社会化服务, 组织优势在于交易费用、要素成本的节省与职业经理人才能的发挥与激励	直接顺延	适宜人少地多、适合大型机械化生产且区域财政实力较强的平原地区	短期效应带有明显的域特殊性及推广局限性; 非粮化问题(尚旭东, 2016); 巨额财政补贴
苏南模式	苏南地区	政府超强干预, 能人经济	直接顺延	江浙少数地区	模糊了农户与土地之间的权属关系; 利益共享不均
两田制	山东平度	口粮田+责任田	试点探索	可以试点推广	基层缺乏民主和监督、村集体极易寻租

四、二轮到期后农地调整可能产生的影响

1. 二轮到期后农地调整对生产效率的影响

提倡“不得调地”的众多学者和政府人士主要担心的是, 土地调整带来的地权不稳定性会导致生产效率的降低, 进而危害了国家粮食安全。本文认为在受限制的产权制度内, 二轮到期后“小调整”土地不太可能会引起土地生产效率的下降。其一, 调地与未调地区的粮食单产均在提高。对比 1982 年以来均未调地的湖北省荆门市和经常性调整的河南汝南县⁹可以发现, 两地的粮食单产一直在提高, 不仅如此, 发生 3 次以上调地的汝南县年均单产增长更快。1985、2019 年荆门市粮食单产分别为 379.78kg/亩、416.05kg/亩¹⁰, 年均单产增加 1.07kg/亩; 而 1989、2019 年的汝南县粮食单产分别为 252.63kg/亩、434.29kg/亩¹¹, 年均单产增加 6.06kg/亩。其二, 已有文献也进行了论证。Place 和 Haze11(1993)使用来自加纳、肯尼亚和卢旺达的家庭调查数据检验了撒哈拉以南非洲的土著土地权利制度是否对农业生产率构成了制约, 结果显示地权并不是决定土地改良投资、投入使用或土地生产力的重要因素。对国内的研究也显示, 农户的被调概率和土地的调整时间对农户农业投资总量影响均不显著(钟甫宁等, 2009)。调整土地对于增地农户的“两类(相连地块与不相连)”长期投资均未产生影响(许庆等, 2005)。Kung(2000)对浙江等四个农业大省的研究显示, 局限于村集体内部的小范围土地再分配, 由于农户对产权不稳定存在良好的预期, 因此不会对生产效

率产生影响。更有甚者,再解决土地产权内生性的基础之上,来自非洲国家布基纳法索的证据表明,发挥村庄内部的调地整合功能,有助于解决细碎化的问题从而提高生产效率(Brasselle 等,2002)。总之,中国农村的承包地调整限制在村庄内部甚至小组内部,在“不完整”的所有权情况下,延包时点的小调整不太可能会导致生产效率的下降。

2. 二轮到期后农地调整对地力保护的影响

出于农户对土地不稳定产权的担忧,学界往往得出频繁调整会降低农户对地力保护的积极性,从而危害地力可持续。本文认为二轮到期后进行农地小调整不太可能导致地力下降。首先,自第一次确权固化以来,基本没有调地,耕地质量却仍然日渐下降。依据环境保护部国土资源部于2005-2013年在全国范围内开展的耕地土壤污染调查数据以及于2016年公布的《全国土壤污染状况调查公报》的结论显示,总体上,我国耕地土壤环境质量堪忧。土地调查数据量庞大,结果得出耕地土壤的污染超标率已经高达19.4%。截至2015年末,全国被调查与评定的耕地面积为20.19亿亩,平均质量仅为9.96等,等别较低;而其中中等地、低等地面积占比分别高达52.72%、17.79%¹²。其次,即使在“生不增、死不减”执行时间最长的贵州省的土地质量仍然没有本质改善。统计显示,2011-2013年贵州全省耕地的平均质量等别为11.30等¹³,比全国其他省份高出1.34个等级(等级越高质量越差),反而处于全国耕地质量的中等偏下水平。最后,导致地力下降的主要原因是高投入高产出的利用模式。农户追求高产量的情况下必然进行高投入,过量施用化肥¹⁴、农药等,长此以往,导致了耕地的有机质含量逐年降低,土壤肥力持续下降。即使产权明晰,在中国特色农地制度框架内,也是属于“受限制”的产权,追求利润最大化的农户也会在价格机制的诱导下,在耕地的承包期内寻求最大产出,过度投入。因此,延包时点调地对承包地质量下降的影响不大,至少不是最为重要的因素。正如钟甫宁等(2009)指出的那样:欲提升农户保护耕地的积极性,应该努力提高其经营收益和扩大经营规模。对江苏省的研究也论证了调地并不影响农户的长期投资(陈铁等,2007)。

3. 二轮到期后农地调整对经营规模化的影响

已有研究普遍性的共识是土地调整只会导致农地的无限制细分。与之相反,本文恰恰认为可以利用二轮到期延包时点的调地改善细碎化问题。其一,二轮延包时点的“大稳定小调整”在农业基础设施不断完善的情况下,可以放弃肥瘦相间、远近搭配的分地旧原则,尽可能按照“集中连片”的原则进行,能够一定程度上减轻细碎化程度。在二轮延包时点,村集体可以适当引导与推动被当前法律允许的农户间自愿的“农地互换”,通过“小调整+互换”的方式实现部分农地的“集中连片”。其二,土地租赁市场的发育和经营权的分离并不会排斥农业的规模经营。地权是否稳定对于土地租赁的总交易量的影响也不显著(钟甫宁等,2009)。虽然有个别“钉子户”利用地权在握,大涨地租,提高需求者的交易成本,但无法阻挡土地经营规模化的进程¹⁵。其三,服务的规模经营在一定程度上缓和了碎片化的问题。无论是规模种植户还是传统普通小农户,随着农业机械化服务的推广而衍生出的社会化服务,使得当前中国大部分平原地区的农业生产的大多数环节都可以进行服务外包,这种规模化、专业化的服务带动了土地的规模化种植与经营。因此,细碎化成为规模经营阻碍的问题主要集中在丘陵、山地的农业。

五、结论与政策建议

即将到来的二轮延包时点,农村承包地的处置问题关系到社会和谐、国家粮食安全和政治稳定。“增人不增地、减人不减低”的基本思想中“增人不增地”符合长期稳定与固化农民对土地的权利的现有政策,能够“多予”农民权利,但“减人不减地”在家庭人口结构大幅改变的背景下已经不再适宜。面对争议,本文重点从经济逻辑(产权理论、市场均衡、博弈论)、制度依据、社会道义等三个方面寻找了二轮延包时调地的理论支撑,在解释“为什么要调地”之后回答了“怎么样调地”的问题,并对二轮延包时点调地的受益对象、调地方式与适配性进行了论述。最后,进一步阐释了二轮延包时点调地可能对农业生产效率、地力保护、规模经营等产生的影响问题。

主要得出了以下几点结论:第一,本文核心观点主张二轮延包到期后对全国大多数地区承包地应该进行“大稳定、小调整”,能有效缓解人地不匹配的矛盾。第二,二轮延包时的土地调整具有固有的经济逻辑、制度依据且符合社会道义。第三,界定了本

轮调地的受益对象,并对当前主要的农地模式与调地的适配性进行了分析,得出应该鼓励地方依据实际情况选择、创新二轮到期后的适合的延包方式。第四,面对产权不稳定的担忧,本文认为在受限制的产权制度框架内,二轮到期后土地小调整不太可能会引起土地生产效率和地力的下降,反而可以利用二轮到期延包时点的调地改善土地的细碎化问题。

基于此,提出以下几点建议:第一,增加土地延包科研项目、充实科研队伍,加快调查延包试点地区农民的真实意愿,尽快出台延包试点地区合适的方案。第二,在二轮延包时整体上坚持“稳定”的大前提,并鼓励地方探索“包容式、创新式、多元式”因地制宜的实践处置方案。第三,解决农村土地制度问题,不仅要在“地里”想办法,而且要在“地外”做“文章”:包括缺地农户的社会保障、就业服务、子女教育、养老保障等。

纵然如此,本文仍然存在一定的缺陷,一是关于二轮延包时点调地的“成本”问题,并未详加考虑,尤其是在非农化严重的地区导致调地十分困难的情况下如何解决,需要进一步探索。二是囿于数据资料的限制,在调地可能产生的影响部分未能进行严谨的实证研究,以及其他不足之处,本文的主旨在于吸引众多有识之士再进行深入讨论。

参考文献:

[1]. Zhang, Y., Wang, X., Glauben, Tand Brummer B. The Impact of Land Reallocation on Technical Efficiency: Evidence from China. *Agricultural Economics*, 2011, 42(4):495-507.

[2]. Deininger, K., and S. Jin. The Impact of Property Rights on Households' Investment, Risk Coping, and Policy P Evidence from China. *Economic Development and Cultural Change*, 2003, 51(4):851-882.

[3]. Xiao-Yuan D. Two-tier Land Tenure System and Sustained Economic Growth in Post-1978 Rural China. *World Development*, 1996, 24(5):915-928.

[4]. Kung, J. K., and Y. Bai. Induced Institutional Change or Transaction Costs? The Economic Logic of Land Reallocation in Chinese Agriculture. *Journal of Development Studies*, 2011, 47(10):1510-1528.

[5]. Place F, Hazell P B. Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa. *American Journal of Agricultural Economics*, 1993, 75(1):10-19.

[6]. Kung K S. Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey. *World Development*, 2000, 28(4):701-719.

[7]. Brasselle A, Gaspart F, Platteau J. Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina Faso. *Journal of Development Economics*, 2002, 67(2):373-418.

[8]. 韩长赋:《中国农村土地制度改革》,《农业经济问题》2019年第1期。

[9]. 姚洋:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》2000年第2期。

[10]. 钱忠好:《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》,《管理世界》2002年第6期。

[11]. 田传浩、方丽:《土地调整与农地租赁市场:基于数量和质量的双重视角》,《经济研究》2013年第2期。

[12]. 冯华超、卢扬、钟涨宝:《论土地调整的合理性与必要性——兼论土地制度改革的方向》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2018年第1期。

[13]. 刘玉珍、程军:《土地调整的普遍性习惯与法律性规定的冲突及其化解路径》,《农村经济》2019年第3期。

[14]. 陈义媛、甘颖:《土地调整的政治逻辑:对土地集体所有权的再思考》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

[15]. 罗必良:《科斯定理:反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择》,《经济研究》2017年第11期。

[16]. 张学艳、田明华、周小虎:《农地“三权分置”结构下参与主体的目标取向和互动博弈》,《现代经济探讨》2019年第7期。

[17]. 贺雪峰、刘金志:《土地何以成了农民的权利问题》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2010年第1期。

[18]. 郑志浩、高杨:《中央“不得调地”政策:农民的态度与村庄的土地调整决策——基于对黑龙江、安徽、山东、四川、陕西5省农户的调查》,《中国农村观察》2017年第4期。

[19]. 秦静云:《农村集体成员身份认定标准研究》,《河北法学》2020年第7期。

[20]. 范建国、李平、陈志钢:《“生不增、死不减”农地模式能兼顾公平吗——以贵州省调查数据为例》,《农业技术经济》2012年第6期。

[21]. 刘云生、吴昭军:《农村土地股份制改革中的行为特征》,《求实》2016年第9期。

[22]. 尚旭东、韩洁:《短期效应、生存压力与农业共营制的长效兼顾》,《改革》2016年第8期。

[23]. 钟甫宁、纪月清:《土地产权、非农就业机会与农户农业生产投资》,《经济研究》2009年第12期。

[24]. 许庆、章元:《土地调整地权稳定性与农民长期投资激励》,《经济研究》2005年第10期。

[25]. 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》,《农业经济问题》2007年第10期。

注释:

1 《中国共产党第十九次全国代表大会报告》第五点第三条。

2 《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》第四点第三条。

3 郑沃林、罗必良(2019)基于2014年中国劳动力动态调查(CLDS)13750名受访者数据统计发现,农地抛荒面积达3275.98平方千米,约占样本的18.98%。

4 据国家统计局第三次农业普查数据显示,我国目前仍有 2.07 亿农户,其中规模户仅为 298 万户,小农户经营着我国 71.4%的耕地。

5 习近平总书记强调,“农村改革不论怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了,决不能犯颠覆性错误。”

6 以全国人民平均寿命为 75 岁计算。

7 参见最新《土地承包法》第六条:“农村土地承包,妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益,任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。”

8 据中国国土资源部的统计数据显示,2017 年全国承包地减少了 459.18 万亩,其中“建设占用”378.70 万亩,即非农化占 82.47%。

9 2010 年 3 月 16 日《中国社会科学报》,郭俊霞文章《农地调整的村庄地方性共识》。

10 1985 年粮食总产量为 78.5 万吨,2019 年为 286.46 万吨,粮食播种面积分别为 206.7 万亩、688.53 万亩,数据来源于《湖北县域统计年鉴》和《2019 荆门市国民经济和社会发展统计公报》。

11 1989 年粮食总产量为 36.94 万吨,2019 年为 83.70 万吨,粮食播种面积分别为 146.22 万亩、192.73 万亩,数据来源于《河南县域统计年鉴》和《2019 汝南县国民经济和社会发展统计公报》。

12 国土资源部发布《2016 年全国耕地质量等别更新评价主要数据成果的公告》。

13 张慧等(2016)文章《贵州省耕地质量等别更新调查评价》。

14 1978-2014 年间,我国化肥施用量增加了近 6 倍。目前我国化肥平均施用量达到 26.67 kg/亩,约是世界公认安全警戒上限 15 kg/亩的 1.8 倍,是欧美国家平均施用量的 4 倍以上;单位面积农药使用量是世界平均水平的 2.5 倍。

15 第三次农业普查数据统计,我国目前规模经营户数量达到了 298 万户,经营面积约占耕地总面积的 29.6%。