

# 关于农村土地承包关系“长久不变”的若干思考\*

胡昕宇, 韩 伟

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

**摘 要** 比较了“永佃制”和《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》强调的“土地承包关系保持长久不变”的差异性,总结了永佃制对“长久不变”的启示。同时,基于农民视角,说明“长久不变”的必要性,认为“长久不变”的实质是土地承包权“长期化”。最后,从经济、人口、制度、文化心理等方面阐述了阻碍“长久不变”的因素,提出实现“长久不变”的几点措施:改革户籍制度、完善法律制度、建立农村社保体系、大力发展教育、完善配套措施等。

**关键词** 永佃制; 长期化; 土地使用权

**中图分类号**: F301.11 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2010)02-0101-05

农村问题要从土地问题入手,目前在农村土地利用方面存在诸多问题亟待解决,例如:农地经营模式狭小、土地细碎化、土地频繁调整、耕地撂荒等。为了发展农业农村,实现土地规模经营,在1998年二轮承包时将土地承包年限延长到30年,并规定“增人不增地,减人不减地”。随着农村经济社会的进一步发展,我国土地制度的改革也不断向纵深发展,2008年党的十七届三中全会审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。《决定》指出,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。我国国情要求赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。《决定》的出台,引发了学术界高度关注,站在不同立场的学者对《决定》的解读也不同。一些学者认为“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”是对家庭联产承包责任制的再次承诺,即在相当长的时期内中国农地依然以家庭经营为主。还有学者认为“长久不变”是针对土地承包期限而言的,该政策其实就是给予农民永久土地使用权<sup>[1]</sup>。正确理解《决定》所说“土地承包关系要保持长久不变”,准确把握国家农村土地改革的前进方向对于我国新农村建

设至关重要。

鉴于众多学者认为“长久不变”与永佃制——农民拥有永久的土地耕种权相似,下文将从永佃制与“长久不变”的差异分析和永佃制对“长久不变”的借鉴意义入手,结合2009年11月在襄樊市襄城区的尹集、卧龙等三个乡镇的实证调查,从农民角度出发,说明“长久不变”的必要性和农民视角下的“长久不变”的内涵。

## 一、土地承包关系“长久不变”与永佃制的比较分析

发端于唐末宋初的“永佃制”具有如下特点,土地所有权与土地使用权彻底分离(成为田底权和田面权),土地所有权易主将不会改变佃农的土地使用权。同时,田底权、田面权可以依约各自独立退回、转让、继承。拥有土地所有权的地主无权干涉田面权的流转,佃农有义务向田底权所有人缴纳土地永佃的租金。永佃制与土地承包关系“长久不变”的区别主要表现在以下两个方面。

### 1. 两者权属不同

学者们大多认同地权内容包括农地占有权、农地使用权、农地收益权、农地处分权,这些权能以及由此派生出的权能如租赁权、继承权、抵押权等构成了农地产权的“权利束”<sup>[2]</sup>。地权分配是地权的核心

收稿日期:2010-02-28

\* 教育部新世纪优秀人才支持计划:土地资源流转过程中的农户行为分析[NCET-06-0670]。

作者简介:胡昕宇(1982-),女,硕士研究生;研究方向:土地流转。E-mail:huxinyu@webmail.hzau.edu.cn

问题。地权如同产权一样体现的是“人”与“人”的关系。“永佃制”以地主享有土地所有权(田底权),佃户拥有以永久土地耕种权(田面权)为特点的土地耕作制度。因此,“永佃制”体现的是处在不同阶级的地主与佃农之间的关系。“长久不变”政策体现的是农民与集体之间的关系,“农民集体”没有超出农民的范畴,这里暂且不考虑土地所有权主体虚位的情况,“长久不变”体现的是更为平等的土地权利分配。土地所有权依然归国家和农民集体所有,区别于永佃制中土地所有权归地主个人所有的权利分割。

### 2. 两者社会性质不同

社会制度是根据统治阶级维护社会治理的需要制定的,作为重要社会制度之一的土地制度服务于统治阶级,不可能破除统治阶级的牵制。永佃制是存在于私有制之下的土地制度,承认私有,是永佃制的前提。永佃制实质成为地主阶级剥削农民的“合法”工具,保护的是拥有土地所有权的地主阶级。“长久不变”是在公有制为主的社会主义制度中孕育而成的,它的出发点是保护好、利用好农地,让农民增收。在中国,无数事实证明,土地私有制不适合中国国情,不能保护依靠土地为生的广大农民的切身利益。

### 3. 永佃制对土地承包权“长久不变”的启示

既然土地所有权和使用权高度集中的土地私有制不能适应我国社会主义初级阶段基本国情和社会生产力的发展,学界热议的“永佃制”作为另一个极端代表——土地所有权与使用权的高度分离,可否成为“长久不变”的发展方向?

从前文分析可知,永佃制对于“长久不变”有值得借鉴的地方,主要体现在三个方面:第一,将土地使用权从债权性质彻底转变为物权性质。从制度和法律层面,使土地的财产功能和价值功能得到认定。第二,使土地使用权和所有权可以自由流转,受政府干预较少。第三,稳定地权,土地使用权得到充分发挥。

虽然永佃制存在诸多优点,但是,在永佃制时期,依然存在大量贫困佃农。我们在借鉴永佃制的同时,要认清“永佃制”的不足:第一,“永佃制”可以认为是一种实际意义上的完整私有<sup>[3]</sup>,这与我国土地的公有制性质不符。除此之外,“永佃制”规定土地所有权属于地主、官商等上层阶级。因此,维护农

民权利的“长久不变”政策要避免“永佃制”的弊端,不得改变土地所有权性质和家庭承包经营方式。第二,“永佃制”并不适合我国土地承包制度。永佃制不能保障农民中弱势群体的土地利益。

## 二、农民对“长久不变”的看法

### 1. 农民支持土地承包关系“长久不变”

地权的稳定与农地产出率密切相关<sup>[4]</sup>,而农地产出率又与农民收入正相关。因此,农民是赞成土地承包关系“长久不变”的。根据课题组在湖北襄樊发放 246 份调查问卷的分析可知:有七成受访农民支持土地承包关系“长久不变”,如表 1。赞成该政策的农民普遍认为该政策对于稳定农民对土地的心理预期有正面影响。

表 1 农民对土地承包关系“长久不变”的态度

态度	频次	百分比(%)
非常好	74	30.6
好	96	39.7
一般	44	18.2
不太好	12	5.0
不好	16	6.6
总计	242	100.0

### 2. 农民认为合理的“长久不变”年限

土地使用权期限是所有土地权利特征中的最重要特征。虽然大部分农民对“长久不变”表示欢迎,但是,如表 2 所示,谈到“永佃”,仅有 22.8% 的受访农民期望土地承包期限终生享有(永佃权)。农民从自身利益诉求出发,不支持“长久不变”政策超过 70 年以上。农民做出以上决定是担心由于土地承包权期限过长导致农村家庭土地拥有量长期不变,而另一方面人口的不断增长又导致对土地的需求量增加,从而造成人地不协调的局面长期维持,进而引起土地格局“两极化”发展、农村地区贫富差距拉大。因此,农民选择有期限的“长久不变”,实质是担心自己的土地利益受到威胁。

依据经济学理性人假设,经济人总是以追求自身利益最大化为基本动机,农民为了获得更大的土地收益应该保障地权的稳定性,支持而非拒绝永久持有土地。事实是当种地依然是农民重要的生活保障来源时,农民最关心的是有没有地种而不是种地能否赚钱的问题。在商品经济相对不发达的农村地区,公平比效益显得更重要,这里应验了不患寡而患

不均的道理。平均分配土地虽然在一定程度上限制了农业生产率的提高,却在农村营造了稳定、公平的社会环境,而社会良性运行的达成远比不计社会成本的效率追逐更为重要。笔者向不支持永佃的农民问及“你想让你的子孙继承你的土地吗?”,多数人又表示希望。由此可见,农民内心是矛盾的,他们高度关注自己土地利益的实时变化,对“永佃”持谨慎态度;同时又受到传统观念的深刻影响,期望给子孙留下产业。

表2 您觉得“长久不变”的时间多久比较合适

承包年限	频次	百分比(%)
30~50年	114	48.1
51~70年	36	15.2
71~100年	7	3.0
永久	54	22.8
不清楚	26	11.0
总计	237	100.0

总之,土地对农民而言意味着生活保障,土地使用是农民的基本权利,一旦失去土地使用权,农民就失去了保障。正如姚洋<sup>[3]</sup>提出的那样,农地制度是否应该保护农民的基本权利?答案是肯定的,一方面,农地制度必须保护农民的基本权利。做到土地承包为了保护少地农民的生存权,不出现更多失去生活保障的农民,土地承包政策必须有一定期限,且不易过长;另一方面,为了兼顾地权稳定性,该期限需要满足农业生产的特点,不可过短。综合考虑两方面因素,笔者认为“长久不变”的土地承包期限应该超过现行的30年。同时,考虑到农民的态度,也不应该超过70年。土地承包期限小于70年的原因如下,第一,从人的生理特征来说,70年几乎涵盖劳动力整个生命周期;第二,70年也是城市土地使用权期限,有利于提升农地使用权的法律地位;第三,避免了私有制和永久土地使用权的概念混淆;第四,顺应农民对土地使用权期限的期望,保障了农民中弱势群体享有利用土地这一最基本的生存手段。

综上所述,我们认为,《决定》所说的“长久不变”具有如下含义:第一,必须坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;第二,农民土地承包经营权期限必须进一步延长。“长久不变”的实质就是土地承包的“长期化”。

当然,要想实现“长久不变”,确定土地使用权年

限还远远不够,必须进一步明确阻碍农地承包关系“长久不变”的因素,才能提出相应的对策。

### 三、阻碍农地承包关系“长久不变”的因素分析

#### 1. 经济落后、人口基数大加大农村土地分配压力

长期“二元”社会结构造成我国经济发展极不平衡,中小城镇发展迟缓,农村经济疲软,就业机会有限,剩余劳动力多。虽然部分青壮年农民外出务工有非农收入,但由于农民普遍收入不高,外出农民工不愿放弃土地带来的收益,无形中增加了分配土地的人口数量。加之农村人口本来基数大、增长快、婚嫁人口变动等给我国农村土地分配带来巨大压力。为了兼顾公平,村民小组等不得不频繁调地,无从稳定农村土地承包权。

#### 2. 我国农村土地、户籍制度有待完善

虽然政府提出农地承包权30年不变,防止土地划分零碎、保障农民利益,但是由于我国农村集体土地的产权尚不清晰,事实上是可“调整”的。叶剑平等<sup>[2]</sup>人的研究表明,土地政策运行并未达到预期的目标。再者,土地政策执行过程中也始终面临一个难题,那就是农民既需要稳定的农地使用权以实现农业的规模经营,又要求在短期内依据家庭规模的变动调整土地以求保持土地按人口平均分配的格局。这里的问题是按照“农民”身份分配土地是否科学?如果科学,在土地不可再生的情况下,只有减少农民数量,才能从根本上缓解农地不得不变的尴尬处境。我国户籍制度的限制和相关政策措施缺乏阻断了农民转移。同时,我国的土地登记制度、征地制度也有待进一步完善和发展,农村土地纠纷时有发生<sup>[5-6]</sup>。

#### 3. 落后的文化、教育影响农民对土地流转的观念

在我国,一方面,男尊女卑的封建思想在农村广泛存在,侵害妇女儿童土地权益的事情时有发生,离婚妇女通常缺少土地保障;农村地区“官本位”的思想依然根深蒂固,建立公正公平的土地长期化政策有一定难度。另一方面,土地是农民的命根子,世代靠土地谋生的人是黏在土地上的。

表 3 如果非农收入高于农业收入您愿意放弃土地吗

是否愿意放弃土地	频次	百分比 (%)
否	190	78.2
是	32	13.2
根据非农收入多寡	21	8.6
总计	243	100.0

调查结果显示如表 3,即使在非农收入高于农业收入的情况下,仍有 78.2% 的农民明确表示不会放弃土地。土地已经成为农民生活的一部分,种地成为一种生活方式,被越来越多的农民所认可。有不少受访农民表示,农村物质生活虽然赶不上城里,但是从住房条件和邻里关系上,对农民还是有相当大的吸引力。除此以外,作为影响社会流动的重要条件之一,受教育程度的高低也影响着农民对于土地承包关系长久不变的态度,由于基础教育薄弱,农民的受教育程度较之城市居民普遍偏低,并构成了农村人口城市化的阻碍因素,间接影响着农民对土地的态度。

#### 四、稳定土地承包关系“长久不变”的具体措施

我国土地制度改革的指导思想是稳定地权,调整农村社会有限资源配置、盘活农地,保护农村弱势群体。这就说明,国家土地政策制定的视角,不仅要从小农经济社会发展自上而下着眼,还要从农民作为农村经济发展的主体和政策的实际落实人出发自下而上考虑。农民对土地承包权“长期化”的态度和行动逻辑直接影响到农村土地承包权“长期化”的实现,因此,只有将农民的“长期化”态度作为土地政策制定的核心依据,统筹考虑农民土地承包的意愿和行为,探讨实现农村土地承包权长久不变的方式才具有现实意义。

根据以上原则,要想稳定土地承包关系“长久不变”,就必须从以下几方面着手。

##### 1. 有条不紊的改革户籍制度,减少农民数量

进一步开放中小城市的户籍,鼓励农村剩余劳动力有序向城镇转移。制定有关农民土地的“充分物权”可以置换城市居民身份以及社会保险和保障的制度<sup>[7]</sup>。再者,政府需调整收入分配制度,照顾农村低收入人群;加大对农村建设的财政倾斜,积极发展农村经济合作组织、培养高素质的职业农民,保障

农民与国家博弈过程中的合法权利。

##### 2. 制定科学的土地产权法律、法规

首先,明确规定土地所有权归国家和农民集体所有,将集体土地使用权中的农地使用权赋予农民个人,摆脱农地使用权(承包经营权)仅仅是在满足国家和集体的要求后的一种“剩余控制权”的地位<sup>[8]</sup>。其次,通过立法确立农民持有土地使用权期限为 70 年,使农村土地使用权与城镇土地使用权具有平等的法律地位。农民依法享有承包、使用、转让、抵押等完全的土地使用权,保护农民作为土地使用权所有人的合法地位。

##### 3. 建立农村社会保障体系,努力发展农村教育事业

农村社会保障体系的建立,将改变千百年农民“种地防老”、“养儿防老”的局面,淡化土地的社会保障功能和农村剩余劳动力对土地的依赖心理。除此之外,农村地区应大力发展职业教育,提高农民职业技能,帮助农民非农就业。

##### 4. 制定其他相关配套措施

首先,要建立公正公开的土地使用权登记监督制度、土地使用权监督机制。杜绝任何自然人及法人在土地分配利用中的舞弊现象。其次,改革土地征用制度。建立科学的土地评估体系,征地补偿应该包括农民种植补偿和土地潜在增值补偿两部分,土地征用补偿费的一部分进入社会保险,改变失地农民生存难的局面。

## 五、结 语

为了实现农地规模经营,促进农民增收,争取农业经济和社会价值双重效益的最大化,土地制度改革必须剥离现有土地调整与人口变动之间的关系,建立一套长久稳定的土地继承制度。按照身份准入的方式分配土地是否合理有待进一步研究。目前农业困境有地不够种的问题,还有农民老龄化严重,造成我国职业农民事实上的短缺的问题。土地问题并不是一个简单的经济问题,土地制度改革是一项艰巨复杂的系统工程。单就我国土地制度安排就有五种形式,所以在制定“长久不变”具体政策与措施时,不仅要国家总体土地制度改革目标为指导,还要兼顾地区经济社会的差异。

## 参 考 文 献

- [1] 贺雪峰. 如何做到耕者有其田[J]. 社会科学, 2009(10): 57-67.
- [2] 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[J]. 管理世界, 2000(2): 163-172.
- [3] 姚洋. 农地制度与农业绩效的实证研究[J]. 中国农村观察, 1998(6): 1-10.
- [4] 姚洋. 土地制度和农业发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 1-31.
- [5] 钱忠好. 农村土地制度变革农户心态的实证分析及其政策启示[J]. 中国农村经济, 1997(4): 66-70.
- [6] 朱冬亮. 建国以来农民地权观念的变迁[J]. 马克思主义与现实, 2006(6): 124-129.
- [7] 贾生华, 田传浩, 史清华. 中国东部地区农地使用权市场发育模式和政策研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2003: 20-21.
- [8] 吕旺实. 建立农民工统筹储蓄社会保险制度——面对“十一五”规划的一项建议[J]. 财政研究, 2006(1): 21-24.

## Some Thoughts on “Permanent Stability” of Rural Household Land Contract Relations

HU Xin-yu, HAN Wei

(College of Humanity and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** This paper analyzes the differences between “the perpetual tenant system” and “permanent stability of land contract relations” which was proposed in The Decision of CPC Central Committee on Some Major Issues to Promote Rural Reform and Development, and explains that the essence of “permanent stability” of land contract relations is the “permanent stability” of the right of operation of land by denoting the “permanent stability” of land contract relations from farmer’s view. Also, this paper reveals the factors impeding the reach of “permanent stability” of land contract relations. At last, we also put up some ways to achieve the goal of “permanent stability” of land contract relations, which include overhauling the system of household register, improving the legal system, establishing the system of rural social security, devoting major effort to developing education and developing supporting measures.

**Key words** the perpetual tenant system; the long-term; land-use right

(责任编辑:陈万红)