

对农村土地承包经营制度的若干思考

王乐君, 李迎宾

(农业部产业政策与法规司, 北京 100125)

摘要 现有土地承包关系长久不变应当指当前土地承包所形成的权利义务关系长久不变。推进土地承包经营权流转, 应当严格政策法律界限、严格试点管理、加强执法监管、强化流转服务。农村土地承包纠纷仲裁, 既不同于普通民事仲裁, 又不同于行政裁决, 是有中国特色的纠纷解决机制。在发展现代农业的新形势下, 要努力增强农村集体经济组织实力和服务功能。

关键词 农村土地承包; 农村土地承包纠纷仲裁; 农村集体经济组织

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2011)02-0075-06

土地是农民的命根子, 是农民最关心、最直接、最现实的利益问题。当前, 我国已进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时期, 在新形势下不断完善农村土地承包经营制度, 不仅是发展现代农业、提高农业综合生产能力的需要, 而且对于维护农民合法权益和农村社会和谐稳定意义重大。为此, 本文将从土地承包关系长久不变、土地承包经营权流转、农村土地承包纠纷、农村集体经济组织及其权益 4 个方面探讨如何完善农村土地承包经营制度。

一、关于现有土地承包关系长久不变的问题

党的十七届三中全会《决定》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。”2009 年“中央一号”文件再次重申了这一党的农村基本政策。如何理解“长久不变”? 何谓“长久”? 哪些“不变”?

在“长久”问题上, 有人认为“长久”就是“永久”, 即由土地有限期承包变为永久承包^[1]; 有人认为“长久”与过去讲的“长期稳定”中的“长期”虽有区别, 但不是“永久”。至于多长期限才算“长久”, 有人认为, “长久”应当包括整个社会主义初级阶段^[2]; 也有人认为“长久”意味着比现在的 30 年承包期更长一些, 如 50 年、70 年、100 年等。

在“不变”问题上, 有人认为不仅指土地由家庭经营这种经营形式长久不变, 还指已经形成的家庭

承包格局的现状不能改变^[3], 即二轮承包到期后不能再调整土地。也有人认为, 不变是指农村土地家庭承包经营制度和农民承包土地的权利不变, 具体到地块是可以调整的, 否则人地矛盾不好解决。

我们认为, 保持现有土地承包关系稳定并“长久不变”的重大决策, 是对农村土地承包政策的继承和深化。早在 1985 年, 《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》就提出联产承包责任制和农户家庭经营“长期不变”, 此后, 中央更多地使用了“长期稳定”的表述, 但对象也是以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。党的十七届三中全会提出现有土地承包关系要保持稳定并长久不变, 一方面将稳定、不变的对象由过去的承包经营制度明确为具体的承包关系, 另一方面从“长期”变为“长久”, 尽管只是一字之差, 但意义重大, 充分反映了党和国家长期坚持农村土地承包经营制度、保障农民土地承包经营权的态度和决心, 有利于从根本上消除农民群众怕变的疑虑, 给农民一颗长效“定心丸”。现有土地承包关系长久不变, 应当指当前土地承包所形成的权利义务关系长久不变, 既包括农村土地承包经营制度长久不变, 也包括承包期限更长, 权利更加充分而有保障。

1. 稳定现有土地承包关系

实行家庭承包经营制度, 是人民的选择、历史的选择。实践证明, 家庭承包经营适合不同生产力发展水平, 广大农民群众对现有土地承包关系是比较满意的。因此, 稳定现有土地承包关系, 就是按照法

律和政策的规定落实好现有土地承包所形成的权利义务关系,做好土地承包经营权确权登记发证工作,确保承包合同、证书、地块、面积“四到户”,保障农民承包土地的各项权利。对于人地矛盾等问题,一方面可以通过土地流转缓解,另一方面要在地外做文章,通过拓宽非农就业渠道、加快农村社会保障制度建设等途径解决。

2. 保障农民土地承包经营权

当前,随意调整承包地、违法征占承包地、侵害农民利益的现象时有发生。要切实落实农村土地承包法和物权法赋予农民的对承包地占有、使用、收益和流转的权利,支持和鼓励农户按照依法自愿有偿原则转包、转让、出租、互换土地,或者将土地承包经营权入股从事农业合作生产,但不允许入股从事非农业生产或入股公司从事经营。家庭承包是以“户”为单位,也不存在继承问题。

3. 完善土地承包配套政策措施

土地承包期限并不是落实“长久不变”的障碍,关键是要健全土地承包权登记、流转政策措施,明晰产权,支持流转。现有法律基本体现了“长久不变”的精神。农村土地承包法第4条第1款规定:“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定。”并在第13条明确发包方负有“维护承包方的土地承包经营权,不得非法变更、解除承包合同”的义务,此外,还专节规定了对土地承包经营权的保护,明确承包期内发包方不得非法收回、调整承包地。尽管该法未对承包期满后的承包问题进行规定,但《物权法》第126条第2款作了相应补充,明确“承包期届满,由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包”。因此,法律不是落实“长久不变”的障碍,当前不需要急于修改相关法律的规定。在落实“长久不变”问题上,最好的选择仍是先出台相关政策、以后再完善法律。当然,对一些已经实践检验为正确的政策,如改革征地制度、限定征地范围、提高征地补偿标准、保障被征地农民利益等政策,应保持相对的稳定性,建议尽快修改《土地管理法》等法律法规并予以制度化、法律化。

二、关于土地承包经营权流转的问题

土地承包经营权流转是农民行使对承包地收益、处分权能的具体体现,也是发展农业规模经营、解决人地矛盾问题的重要途径。实践中,一些地方

和个人之所以认为家庭承包阻碍了规模经营,或者认为“增人不增地、减人不减地”的政策使得新增人口无地可种,一个很重要的原因是将目光仅放在了静态的土地承包经营权上,而没有想到充分发挥承包经营权流转的作用。对“新增人口无地可种”“家庭承包”有个正确理解的问题,家庭承包的单位是“户”而非“人”,新增人口严格来讲并非无地,而是该户人均承包地较其他户少。因此,党的十七届三中全会在提出“长久不变”的同时,强调要加强土地承包经营权流转管理和服务,允许农民以多种形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。这对于发展现代农业、切实维护农民土地权利具有重要意义。

近年来农村土地承包经营权流转呈规模加大、流转速度加快之势。根据农业部统计,截至2010年3季度,全国农村土地承包经营权流转面积达到0.12亿 hm^2 ,占家庭承包耕地面积的14.8%;流转形式以转包和出租为主;流转主体日趋多元化,除农户外,受让方为龙头企业、农民专业合作社、专业大户等农业经营组织的情况呈逐步增加的趋势。总的来看,我国土地承包经营权流转与农村劳动力转移状况、农村二三产业发展程度相适应,近年来涉及流转问题的信访量与过去相比也明显下降,农村土地流转总体平稳健康。但一些地方的土地承包经营权流转还存在不规范的问题,主要表现在:

1. 违背农民意愿强迫流转

《农村土地承包法》第33条强调,土地承包经营权流转应当遵循平等协商、自愿、有偿的原则,任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行流转。近年来,社会上部分人对中央土地承包经营权流转政策在理解上有偏差,人为推动流转的冲动比较强烈。一些地方采取定任务、下指标、以流转面积作为干部考核指标的作法,强行推动流转,有的甚至由县乡政府代替农民签订流转合同。

2. 以突破法律规定的方式流转

一些地方在开展土地流转探索创新中,在未取得充分授权的情况下,以试点名义任意突破法律的规定,如开办土地承包经营权抵押贷款业务,推动农民以土地承包经营权入股组建公司,等等,不仅损害了法律的严肃性、权威性和国家政令的统一性,也带来了农民失地的风险。

3. 流转利益纠纷呈上升趋势

尽管《农村土地承包法》规定流转当事人双方应

当签订书面合同,但受民间习惯和主观认识影响,农户间流转以及短期流转很多没有签订合同,或者合同有漏洞,约定事项不明,导致纠纷扯皮,还有的在国家实行补贴等优惠政策后,撕毁合同要求收回承包地。一些企业以较低的价格从农民手中取得承包地使用权后,高价转手再流转,使承包经营权流转成了投机的工具。

4. 土地流转中存在“非粮化”甚至“非农化”倾向

受粮食生产比较效益偏低影响,原用于粮食生产的基本农田流转后用于经济作物等高效农业生产的倾向明显。有的地方还以“附属生产用房”“以租代征”等形式,非法扩大土地流转项目非农建设用地比例。

出现上述问题,主要有三方面的原因:一是思想认识有偏差。有的地方把家庭承包同现代农业对立起来,随意集中农民承包地搞规模经营;有的地方在发展地方经济中忽视农民土地权益,甚至不惜牺牲农民利益,打农民土地的主意;有的地方认为只要出发点是好的,在具体做法上与法律不一致也是可以的。二是配套制度不完善。目前流转管理和服务体系尚不健全,不少地方土地承包经营权流转信息体系尚未建立起来,供需双方信息有效对接机制还没有形成;土地承包经营权流转价格形成机制不完善,流出方往往是分散的农户,在定价权上处于不利地位。三是执法监管不到位。一些地方的管理部门对执法工作重视不够或有畏难情绪,对存在的问题不想管、不会管,或者有意放纵,致使一些明显违法的流转行为得不到及时查处。

如何顺利推进土地承包经营权流转?我们认为,一是严格政策法律界限。根据农村土地承包法和中央有关政策,农民可以以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。土地承包经营权流转必须充分尊重农民的主体地位,土地流转主体是农民,而不是干部;流转机制是市场,而不是政府;流转前提是依法自愿有偿,但底线是“三个不得”:“不得改变土地集体所有性质、不得改变土地用途、不得损害农民土地承包权益”。二是严格试点管理。试点要在现行法律政策的框架下进行,超越现行法律政策规定的试点、要依法取得有权机关的批准,不得未批先试,不得以改革、试点为名闯法律的禁区。三是加强执法监管。依法严肃查处土地流转中的违法行为。四是强化流转服务。有关部门应当制定流转合同示范文本并向社会公布,引导农

民依法签订书面流转合同。有条件的地方应当建立流转服务组织,搭建土地流转服务平台,健全土地流转市场体系,为流转双方提供流转信息、政策咨询、价格评估、合同签订等服务,保障农民在公开公平的条件下进行承包经营权流转交易。

三、关于农村土地承包纠纷的问题

随着农村税费改革政策的落实,农民负担纠纷减少了,但工业化、城镇化的推进,又引发新的矛盾和纠纷,如征占地纠纷、农村土地承包纠纷、农业生产环境污染纠纷、假劣农资坑农纠纷、农民就业纠纷等,涉农纠纷呈上升趋势。涉农纠纷具有群体性、复杂性、专业性、激烈性等特点。良好的秩序并不是没有矛盾纠纷的秩序,而是一个有良好的矛盾解决机制的秩序;建设和谐新农村,并不意味着消灭各种矛盾纠纷,关键在于构建一个良好的纠纷处理机制。近年来,农业部门在处理农村土地承包纠纷中探索出具有中国特色的农村土地承包纠纷调解仲裁机制,效果明显。

据农业部统计,农村土地承包经营纠纷常年发生量20万件左右。农村土地承包纠纷属于民事纠纷的一种,但又具有特殊性:一是纠纷的客体——农村土地在我国具有特殊性,不同于一般买卖的商品。农村土地不仅具有稀缺性和不可再生性,在我国还具有保障国家粮食安全、保障农民基本生活的极端重要价值,农村土地作为一种资源,具有经济性,同时又具有政治性、福利性,因此,农村土地承包纠纷具有高度的复杂性、敏感性。二是纠纷的主体具有特殊性,不同于一般民事关系中的平等主体。农村土地承包纠纷多发生在农村集体经济组织和作为其成员的农户之间,或者农户与农户之间,受到集体经济、统一经营层次的约束。三是纠纷的仲裁依据具有特殊性,不同于一般民事关系中当事人意思自治。解决农村土地承包纠纷政策性很强,与其他民事法律关系相比,农村土地承包关系更多地受到国家法律和政策的直接调整,当事人意思自治的成分相对较少,比如,30年承包期的规定,承包期内不得收回、调整承包地的规定,如果从普通民事关系的角度来看,显然应由当事人协商确定或集体经济组织成员民主议定。

由于农村土地承包纠纷的特殊性,1994年制定的《仲裁法》第77条规定:“……农业集体经济内部的农业承包合同纠纷的仲裁,另行规定。”为了探索

农村土地承包经营纠纷仲裁办法,农业部自 2004 年起,在全国 27 个省(自治区、直辖市)的 229 个县(市、区)组织开展了农村土地承包经营纠纷仲裁试点。全国人大常委会也于 2009 年 6 月 27 日审议通过了《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》(以下简称《调解仲裁法》),对实践中的一些成功做法予以肯定,也使农村土地承包经营纠纷仲裁工作有法可依。

至于农村土地承包经营纠纷仲裁的性质和特点,我们认为,它既不同于普通民商事仲裁,又不同于行政裁决,而是有中国特色的纠纷仲裁机制。

与普通民商事仲裁相比,它具有以下特点:

1. 行政指导性

普通民商事仲裁强调独立性,仲裁委员会独立于行政机关,与行政机关没有隶属关系;而农村土地承包经营纠纷的特殊性决定了承包经营纠纷不能完全实行民间仲裁,而应当发挥政府的指导作用,以统筹法律与政策、行政管理和纠纷仲裁的关系,更好地保证仲裁工作质量。因此,《调解仲裁法》除在第 6 条规定“县级以上人民政府应当加强对农村土地承包经营纠纷调解和仲裁工作的指导”外,还在第 12 条规定农村土地承包仲裁委员会在当地人民政府指导下设立,日常工作由农村土地承包管理部门承担。

2. 较强的政策性

尽管《仲裁法》和《调解仲裁法》都强调仲裁应当符合法律,但我国农村土地承包经营纠纷复杂,政治性强、政策性强,决定了农村土地承包经营纠纷仲裁的依据,既要符合法律法规,也要执行党和国家政策。

3. 仲裁机构设置和仲裁程序的便民性

普通民商事仲裁的仲裁委员会原则上在直辖市和省、自治区人民政府所在地的市设立,最低在其他设区的市设立;当事人要书面提出仲裁申请,并要交纳比法院诉讼收费高得多的仲裁费用;仲裁庭没有进行调解的义务。为了便于农民群众申请仲裁,《调解仲裁法》规定农村土地承包仲裁委员会在贴近基层的县、不设区的市、设区的市或市辖区设立,对仲裁程序也根据农村实际作了方便农民群众的规定:当事人书面申请、答辩有困难的,可以口头申请、答辩;仲裁费用纳入财政预算予以保障,不向当事人收取;仲裁庭也有义务对纠纷先行调解。

4. 仲裁程序的公开性

普通民商事仲裁在本质上是一种私人性质的受权裁决行为,所受理的纠纷往往涉及当事人的商业

信誉或商业秘密,因此,以不公开为原则。而农村土地承包经营纠纷仲裁涉及的案件往往为纠纷所在地农民群众所周知,且对解决同类纠纷有较强的示范作用,为向农民群众宣传国家法律、政策,有效预防和化解其他同类纠纷,《调解仲裁法》明确农村土地承包经营纠纷仲裁应当以公开开庭为原则。

5. 仲裁裁决的可司法救济性

普通民商事仲裁实行一裁终局的制度,裁决作出后,当事人就同一纠纷起诉的,人民法院不予受理;对有法定事由的,也只能裁定撤销裁决或中止执行。农村土地承包经营纠纷仲裁则实行“可裁可审、裁后再审”的原则,当事人对仲裁不服的,可以在法定期限内向人民法院起诉。这也是为了充分保障农民的承包权益。

与行政裁决相比,农村土地承包经营纠纷仲裁具有以下特点:

一是裁决主体的独立性。农村土地承包经营纠纷仲裁尽管受政府指导,但裁决仍由仲裁庭独立作出,包括政府在内的行政机关并不能对具体案件进行干预(因此,有的学者认为其属行政仲裁的看法是不妥的)。行政裁决则是行政机关的职权活动,裁决由行政机关作出,代表的是行政机关的意志。

二是当事人的意思自治性。农村土地承包经营纠纷仲裁尽管带有一定的强制性,但当事人仍有相当的意思自治:当事人可以不选择仲裁而直接向人民法院起诉;在仲裁中可以选定仲裁员,可以要求在乡(镇)或村开庭等。而行政裁决往往是提起诉讼的必经程序,未经裁决,当事人不得向法院起诉;当事人也无权选择裁决人员和裁决地点。

三是裁决的效力待定性。农村土地承包经营纠纷的仲裁裁决类似于一审法院的判决,在作出后并不立即发生法律效力,而是当事人收到裁决书之日起 30 日内未向人民法院起诉的,才发生法律效力;行政裁决则属具体行政行为的一种,基于行政行为的公定力,一经作出即产生法律效力。

四是法院审查的全面性。当事人对农村土地承包经营纠纷的仲裁裁决不服依法起诉的,属于民事诉讼范畴;由于仲裁裁决在起诉后即不产生法律效力,受诉法院并不审查仲裁裁决,而是对原承包经营纠纷进行全面审查。而由于行政裁决属具体行政行为,当事人不服起诉的,属于行政诉讼范畴,法院原则上仅审查行政裁决的合法性(主要是合法性审查),而不对原民事纠纷进行直接和全面审查。

农村土地承包经营纠纷仲裁的上述特点,使它在一定程度上兼具了普通民商事仲裁和行政裁决的优势而又避免了两者的弱点,有利于更好地处理承包经营纠纷,保护农民群众的合法权益。在今后工作推进中,应当妥善处理政府指导和独立裁决、意思自治和必要的强制、程序公正和便民的关系,做好与人民调解、行政调解、民事诉讼的工作衔接,使《调解仲裁法》的立法意图和制度设计能够得到全面落实。

四、关于农村集体经济组织及其成员权益问题

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是我国农村的基本经营制度。我国宪法第6、8和11条对农村集体经济组织的地位、经营体制和权利作了明确规定,党的十七届三中全会也强调要“发展集体经济、增强集体组织服务功能”。我国农村集体经济组织是在1956年基本完成农业的社会主义改造、农村土地和其他生产资料从农民个人所有转变为集体所有后建立和发展起来的。在人民公社化运动中,特别是1962年9月《农村人民公社工作条例修正草案》正式颁布后,逐步形成了“三级所有,队为基础”的格局。改革开放后,随着农村经济体制改革的深化,农村集体经济组织在转型、功能在调整,但作为双层经营体制的重要组成部分,在土地承包、资源开发、资本积累、资产增值等集体经济管理方面仍然发挥着不可替代的作用。《农业法》第10条也规定:“农村集体经济组织应当在家庭承包经营的基础上,依法管理集体资产,为其成员提供生产、技术、信息等服务,组织合理开发、利用集体资源,壮大经济实力。”在发展现代农业的新形势下,不存在弱化或取消集体经济组织的问题,而是如何转变发展思路、调整发展方向,努力增强集体经济组织实力和服务功能的问题。

第一,要明确发展集体经济,加强统一经营,不是回到“归大堆”的老路上去,而是要发展新型的统一经营和社会化服务体系。统一经营以家庭承包经营和产权清晰为基础,统一经营与家庭承包经营要体现平等主体之间的市场交换关系,或者是合作组织与成员之间的内部契约关系,这是其与传统的以“大锅饭”和平均主义为主要特征的集体经济组织的根本区别。

第二,统一经营要向发展农户联合与合作,形成

多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变。这是统一经营的发展方向,是新型社会化服务体系的发展方向。要完善服务组织,拓展服务内容。围绕提高农业生产组织化程度,要大力发展四种类型的服务主体:一是发展集体经济,增强集体组织的服务功能;二是培育农民新型合作组织;三是发展农业社会化服务组织,比如,供销社、企业和个体专业化、社会化服务组织,农机服务专业合作社;四是壮大农产品加工龙头企业,完善龙头企业与农民紧密型利益联结机制,实现利益共享、风险共担,发展农业产业化经营。

第三,处理好与村民自治组织的关系。村民自治是有中国特色的农村民主管理制度。当前,要着力完善党领导的村民自治制度,建立健全既保证党的领导又保障村民自治权利的村级民主自治机制。完善村民自治机制,要注意处理好集体经济组织与村民自治的关系,这涉及到农村治理机制、组织制度、产权关系,政治性强,涉及面广。实际中由于一些地方实行集体经济组织与村委会两块牌子、一套人马,或者由于村集体经济组织不健全而由村委会代行集体经济组织职能,于是出现由村委会替代集体经济组织的倾向,混淆了二者的性质和功能,这种现象既不利于村民自治机制的完善,也不利于集体经济组织的发展壮大,更不利于集体经济组织及其成员权益的保护。现在越是发达的地方,集体经济组织功能越强,越重视发挥集体经济组织的作用。我们认为,涉及土地承包、收益分配和集体财产处分等经济权益的事项,应当按照权利对应权力的规则,由村集体经济组织或其成员会议决定,而不是直接由村委会或村民会议决定,这是由集体经济组织与村民自治组织性质与权能不同决定的,也是由村民与成员不对应所决定的。一是村民委员会和农村集体经济组织是性质、权能不同的两类组织。村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众自治组织,集体经济组织则是以“成员”为主体,承担土地承包、资源开发、资本积累、资产增值等集体资产管理经营等经济事务权能的经济性组织。二是“村民”不能等同于“集体经济组织成员”。近年来,随着经济社会的快速发展,城乡、地区间的人口流动日益频繁,在许多地方“村民”与“成员”已不是等同的概念,“村民”的范围要大于“成员”。如果让村委会或村民会议决定本应由集体经济组织成员决定的事项,会导致平调集体资产、侵害集体经济组织成员

土地和其他财产权益,引发集体经济组织成员和村民之间新的矛盾和冲突。目前一些地方已经由于村民委员会和集体经济组织间的职责、成员范围不清,积累了很大矛盾。三是保持与现行国家政策和法律的一致性。《物权法》第五十九条、《农村土地承包法》第十九条等、《土地管理法》第四十八条都规定有关土地承包、收益分配要由本集体经济组织成员决定。

因此,在处理集体经济组织与村民自治组织的关系上要把握以下几点:一是不能混淆二者的性质与权能。尽管有的地方集体经济组织不健全,但产权关系清楚,不能搞集体资产平调,或者削弱集体经济实力;二是要尊重村民与成员的利益差别,注意村民与成员不对应的变化,避免集体经济组织成员的

利益受到侵害;三是探索集体经济组织的有效实现形式。当然,在集体经济组织不健全的地方,应允许村委会代行集体经济组织职能,但决不能由此取代集体经济组织。

参 考 文 献

- [1] 刘福海. 实行土地永包制,走中国特色农业现代化道路[C]//孙政才. 农村改革理论与实践. 北京:中国农业出版社,2008.
- [2] 郑新立. 把农村改革推向制度化建设新阶段[C]//孙政才. 农村改革理论与实践. 北京:中国农业出版社,2008.
- [3] 刘福海. 刘福海在“学者谈十七届三中全会关于农村改革的新提法与新突破”中的发言[EB/OL]. (2008-10-21)[2010-11-25]. [http://theory. people. com. cn/GB/49154/49369/8203083. html](http://theory.people.com.cn/GB/49154/49369/8203083.html).

Consideration on Land Contract System in Rural Areas

WANG Le-jun , LI Ying-bin

(*Department of Policy and Law, Ministry of Agriculture, Beijing, 100125*)

Abstract The long-term stability of the present rural land contractual relationship should refer to the stability of the current rights and obligations with the land contract. The promotion of the circulation of land contractual rights should comply with the law, the pilot program related should be under strict control, and the enforcement of law and the circulation service should be strengthened. Unlike the civil & commercial arbitration and the administrative arbitration, rural land contract dispute arbitration is the dispute settlement mechanism with Chinese characteristics. In the new situation of developing modern agriculture, the strength and service of the rural collective economic organizations should be strengthened.

Key words land contract in rural areas; rural land contract dispute arbitration; rural collective economic organizations

(责任编辑:刘少雷)