

承包地是否调整应尊重村民意愿

——基于“增人不增地、减人不减地”政策的基层调查

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球 廖彩荣

自1993年中央提出“增人不增地，减人不减地”政策后，各地基本上严格执行了这一政策，当然，也有一些地方根据村民的祈求与实际情况，采取村民大会的形式，进行了一定程度的承包权调整，包括“大稳定，小调整”和“三年一小调，五年一大调”。但在农村调研中，发现基层对于目前“增人不增地，减人不减地”政策持有不同意见，认为与社会的实际需求存在较大差距，“有田不愿种、有田无力种、有人无田种”的问题日益突出。

一、“增人不增地，减人不减地”政策的主要不足

一是加深了农户土地私有化的误解。不少地方自第一轮土地承包以来，当初分到了承包地的人们一直保留不变，在人们心里形成了承包地就是私有的观念。一方面，公益事业要占用承包地的协调难度很大，即使在高标准农田建设等农田整治的公益工程项目中，常常因沟渠道路占用不同农户家的承包地而出现阻工现象，导致有些工程不得不改变布局设计，使整治工程效果大打折扣；另一方面，个别农户在自家承包地挖鱼塘种果树，甚至建房、葬坟。

二是加剧了土地的闲置和粗放利用。一

方面，常出现“无主”土地，老人去世、举家外迁等情况，造成承包经营户缺失或难以找到承包户。A县在一个农田整治项目实施中，就因为项目区内有1~2块地的承包户长期外出打工难以联系而影响了施工时间；另一方面，由于耕地经营的经济效益低，且耕地经营收入在家庭收入的比重日益降低，常常出现抛荒现象。

三是有失社会公平，不利于农村和谐稳定。“不患寡而患不均”，公平是我国农村传统的一项基本社会准则。当初土地承包分配时，为了实现绝对公平，不惜把适宜机械化操作的田块细碎化，每家每户都同时分配到不同耕地质量、不同耕种条件的田块。“增人不增地，减人不减地”政策极大地冲击着农村的公平价值观，同样是村集体组织成员，为什么不能享受耕地承包权？X县一个村支书曾给我们讲述一个真实的事例：第一次分田时，有二户家庭分别为5人和8人；20多年过去了，原来5人的家庭发展成17人，而8人的家庭，女儿出嫁、老人过世，最后绝户了，其家庭承包地成了亲戚争夺的对象，而原5人家庭却因承包地难以满足基本生活需求而不断找村委评理。

四是消减了村集体组织的权威，影响了村

集体组织作用的发挥。土地是村集体经济组织最大的财富,也是最大的资源。“‘增人不增地,减人不减地’就像‘一锤子买卖’,地分了,村集体经济组织也就失去了工作抓手”,曾有村干部这样报怨。事实上,也确实存在这种现象。村集体手上由于没有掌握任何资源而逐渐失去权威,难以发挥村集体组织应有的作用,特别是在经济相对落后的地区,由于缺失其它的集体经济支撑,自土地承包后,村集体经济组织建设日益弱化,“无资产、无资本、无资金”的村集体经济组织成为普遍现象,并在一定程度上出现了村干部老龄化的问题,这成为制约乡村振兴战略实施的一个主要瓶颈。

五是“离村不弃地”现象引发群众不满。农村第一轮土地承包始于上个世纪80年代初期,农村土地承包权的取得是基于农村集体成员身份的认定,而身份认定一般是以是否有村内户籍为标准的。因此各村庄普遍都存在一个问题,即外出务工、举家迁移、升学、择业等长期不居住本村的人,仍然长期占有土地,甚至一些已是国家干部的城里人,还保留着农村的一份承包地。“他们享受着城里人的种种社会福利,人们要耕种他们在农村保留的承包地,却还要向他们支付租金,这种新的‘农村支持城市’的形式,明显与中央的政策精神不符”。加之自2004年以来农业补贴等惠农政策均以土地承包为依据,土地流转租金收益也与土地承包数直接挂钩,不少村民对这种“不在村‘地主’现象”很不理解,他们不用劳动却能从越来越高的土地收益中获得更多的财富。而长期在本村居住的嫁入媳妇、新生人口等却没有机会获得承包地,缺少土地这一传统上农村最根本

的社会保障。

六是为耕地的监管带来了不便。由于承包地分配之初,农户需要按面积交纳农业税等费用,而不同地段耕地的生产力不同,产量有高有低,为了确保纳税计算面积的相对公平,各地基本上采取传统上依产量估算承包面积,承包质量差的承包地面积要比实际面积多,并历次沿袭下来。但在土地确权中,是对耕地进行实地测量并按实际面积登记确权,从而导致农户的确权登记面积与承包地面积不一致的情况。调研发现,农户确权登记面积要比承包地面积多15%~20%,这为耕地的监管埋下了隐患。

二、完善承包地调整政策的对策思考

1. 尊重地方意愿,遵循村民自治

推行“增人不增地、减人不减地”政策,是国家保持土地承包关系稳定并长久不变的具体要求,其目的是通过稳定而长期的耕地承包关系提高农户对耕地的珍惜程度,投入更多的资金、资源,引导农民采用生物农药、农家肥等方式耕种土地,减少化肥的使用,从而对耕地进行更多的保护利用,形成更加长期的流转关系,以利于农业的稳定发展。然而,事实却是我国耕地质量保护形势日益严峻,据报道,1980~2015年我国粮食单产水平提高了56%,而化肥投入量增长了225%。我们在为用占全球8%左右的耕地面积养活全球超过21%人口而骄傲的同时,不得不面对消耗了全球化肥总量三分之一的现实,耕地流转还是以短期为主且流转率难以提高,这说明承包权是否稳定并不是制约我国耕地可持续利用的最主要因素。

农村税费改革后,农业税的取消使承包地的资产价格更加凸显,占有土地就有潜在的或者现实的经济利益,人们对是否能分得承包地更加在乎。从现实需求来看,在农村社会保障体系尚未完全构建之前,承包地对农户的最基本生存保障功能未能得到替代的时候,必须充分考虑农民对集体土地的成员权及其基本保障提出的“人人有份,人人有饭”诉求,尊重地方创造,遵循村民自治。允许各地在严格执行村民自治程序基础上,对承包地进行小调整,包括“大稳定,小调整”、“三年一小调,五年一大调”的方式,或将农民的承包权转化为股份,土地则统一经营或流转,农民根据股份获取相应收益。调研中发现,“大稳定,小调整”有利于稳定生产与社会的安定、缓冲新增人口无地带来的矛盾,但会加剧耕地的细碎化程度。而“三年一小调,五年一大调”,工作量大,需要强有力的村集体组织。从现代农业适度规模经营的内在需求看,将农民的承包权转化为股份的“股份化”应是一个鼓励方向。

2. 构建农村土地承包经营权退出机制

国家对农村土地承包经营权退出有相关文件的要求,如《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确要求“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。2015年11月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》提出“在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点”。2016年《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》要求,逐步建立进城

落户农民在农村的相关权益退出机制,积极引导和支持进城落户农民依法自愿有偿转让相关权益。构建农村土地承包经营权退出机制,不仅有利于促进农业适度规模经营、推进农业现代化,也有利于加快农业转移人口市民化的步伐。

因此,应构建农村土地承包经营权退出机制,制定相关政策分类指导农村土地承包经营权的退出。比如:对于死亡的人员,已落户城镇的人员,特别是已纳入城市社会保障体系的国家公务员、企事业单位的工作人员,以及因结婚或其他原因已迁出本村集体经济组织并在迁入地享受了农村土地承包经营权的农村人口,应明确要求其退出农村土地承包经营权;对于长年外出务工经商,并在城镇有固定居住场所和稳定收入非落户城镇的人员,应鼓励其有偿退出农村土地承包经营权,至于如何有偿,政府应作出原则性规定,具体操作办法则可由村民自治协商确定。

3. 鼓励以促进规模经营为目的的“确权确股不确地”

《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(2014年中央一号文件),明确提出“抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作,充分依靠农民群众自主协商解决工作中遇到的矛盾和问题,可以确权确地,也可以确权确股不确地”。从理论上讲,“确权确股不确地”属于“内公外私”双重合约的制度设置,即在集体组织内部,耕地经营权是每户共同拥有的公权,但对外村集体组织却作为一个私有主体,符合我国农村集体经济所有制的要求。

“确权确股不确地”是随着高标准农田建

设等农田整治工程的推进,为了避免整治后的标准农田的再次细碎化而提出的创新举措,并表现出强大的生命力。一是坚持了以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度。“确权确股不确地”是在继承耕地所有权与承包经营权分离的家庭承包经营责任制的基础上,进一步对承包经营权进行承包权和经营权的分离,耕地所有权归村小组所有,承包权归村小组成员所有,而经营权才可以进行流转,各农户耕地承包权的经济体现通过村小组的统筹进行分配,增强了农民对村集体经济组织的认可,也强化了村民对农村土地集体所有的观念。二是为现代农业发展所需的土地生产条件建设提供了机会,有利于解决家庭承包责任制分散承包与现代农业规模经营之间的矛盾。“确权确股不确地”的家庭承包责任制并没有

把具体田块落实到各家各户,不仅实现了集中连片,而且为完善农田基础设施创造了条件:开展农田道路、灌排系统等农田基础设施建设,不会涉及具体农户家承包责任田的占用问题,也就避免了因占用某农户家的耕地而影响农田基本建设的现象(这种现象已成为了现阶段广大农村改善农田基础设施的普遍问题)。三是促进了耕地资源的有效管理。能够在根本上杜绝农户在自家承包地上违法建房和葬坟的现象,进而强化土地利用规划的用途管制,实现农村土地资源管理从“被动整治”变为“主动遵循”。当然,为了确保各承包户的利益不受损,“确权确股不确地”只能限定于以促进规模经营目的的情况,且具备村集体组织能力强、配套管理制度建设完善、具有现代农业经营主体、实施了土地整治等外部条件。

(编辑:孟鹏)