

“三权分置”背景下土地流转的基础模式与农业规模化经营

张凡, 叶红兵

(河北工程大学 文法学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要]农村土地所有权、承包权与经营权三权分置是今后农村土地产权制度改革的主要方向,也是推进农业规模化经营的重要制度条件。“三权分置”背景下,土地经营权流转将成为未来农地流转的基础模式,即通过土地经营权的流转以实现土地的“成方连片”,农户对承包权的保有以实现财产性收益。从法理上,以“经营权流转”为基础的流转方式能够适应家庭农场、龙头企业、农业股份合作社、土地信托等典型的农业规模化经营模式,也能够化解在农业规模化经营中,土地流转与农民失地这一矛盾。

[关键词]三权分置; 土地流转; 基础模式; 规模化经营

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2018.01.001

[中图分类号] D922.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2018)01-001-03

一、现阶段农地流转的产权约束

农村土地流转一直是近年来“三农”领域的热点问题,同时农地流转也与农民外出务工、土地规模化经营、增加农民财产性收入等热点紧密联系,构成互相推进又互相制约的问题链。据有关统计,到2014年底,家庭承包土地流转面积占整个家庭承包土地总面积的30.4%。参与农地流转的农户占有承包耕地的农村家庭的25%^[1]。但值得关注的是,农村已经流转的土地从综合因素来讲,都是流转条件较成熟,容易流出的土地,例如有地方政策扶持、地块面积较大、转出方家庭流转意愿较强、地方农业产业化发展水平较高等。其余土地受自然条件约束与产权约束,进入流转领域较为困难,因而现实中农村土地流转率增长有限,笔者调研显示,在平原地区流转农业用地占有农业用地的20%左右,在山地与丘陵地区流转率不足10%,承包经营户之间自发形成的小规模流转是目前农村农地流转的主要形式。有50%左右的流转都是10亩耕地以下的流转。

综合考虑整个社会的稳定、长远发展,特别是防止因过度流转,伴随资本对土地的兼并,而导致大量农民永久失去土地,则是农村土地流转所附带的深层政治考量。2005年农业部颁布的《农村土地承包经营权流转管理办法》明确规定,农地转让的基本前提是承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源,并且要经承包方申请和发包方同意后,才能将土地使用权转让给其他从事农业生产经营的农户。因此,由于人多地少的矛盾所形成的产权的碎片化与农地社会保障功能所形成的农村土地承包经营权产权的有限性成为制约农村土地进一步流转的最主要的产权瓶颈。

农地产权约束还与农民的现实处境和流转意愿

密切相关。对农业收入依存度较高的地方,农民的流转意愿较低;由于政策导向与流转程序的特点,土地出租和转包目前是农村最普遍的流转形势,由于土地入股在产权变动、风险负担与盈余分配上与出租、转包有一定相似性(可以说属于一种集体集中出租和转包),农民在接受程度也普遍较高。但没有了土地就“丧失了安身立命的根本”、“没有了退路”是人们较一致的想法。一些有大量劳力在外务工的家庭,也将所承包的土地看做家庭生计的根本,不忍放弃。目前这种“需要土地的得不到,想要流转的转不出”的困境需要产权改革上的回应:使有农地流转意愿的农户以较便捷的途径自由转出;使对农地流转常怀怵惕之心的农户不再担心失去土地,免除其后顾之忧;使有志于发展规模经营的种植大户不用担心农地产权的不稳定而敢于大胆租种土地。只有这样,才能在较低的成本上实现农业经营的规模效益,让规模效益带来的收益普及于土地流转中的供方与需方,使之获得“双赢”的局面,惟如此才能使农地流转与规模化经营之路走向良性循环的轨道。

二、“三权分置”与农地流转的基础模式

2014年中央一号文件(《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》)提出了农村集体土地三权分置的政策构想,由原来的土地所有权与承包经营权两权分置改革为土地所有权、承包权与经营权三权分置,鼓励“流转承包土地的经营权,加快健全土地经营权流转市场”,提出了土地经营权流转的思路。即“坚持农村土地集体所有,实现所有权、承包权、经营权三权分置,引导土地经营权有序流转”。由此明确了“三权分置”背景下,土地流转的主要对象是“土地经营权”。这一改革路径具有重要的理论价值与现实意义,其理论价值在于确定了

[投稿日期] 2017-12-15

[基金项目] 2015年度河北省社科基金研究项目(编号:HB15FX039)

[作者简介] 张凡(1979-),男,河北邯郸人,副教授,法学博士,研究方向:法学理论、经济法。

农地流转的主要价值目标:维护产权公平、保障承包权人的财产利益、促进农地流转的规范化;其现实意义在于确立“土地经营权”流转为今后主要的农地流转模式,亦即基础流转模式,为理顺农地流转关系、畅通流转途径开辟了道路。

一些质疑“三权分置”改革思路的研究主要在理论上着眼于经营权权利与权能与承包经营权高度重合,不易设定出两者的权利界限,且有违“一物一权原则”;在现实中会使今后经营权流转概括并替代其他类型的流转方式^[3],特别是对“转让”这种方式的潜在排斥,将滞后农地流转的改革进程,使农民依旧被束缚于土地之上,不能摆脱土地融入城镇生活。

但就国家顶层政策设计层面而言,农地产权制度创新的过程中,始终贯穿着一条主线:维护集体所有权的稳定并保护农民的承包经营权及其财产权利益。这一原则被视为维护农地产权公平的核心。目前城市存在就业、住房、城市承载力等社会问题。如农地通过转让流转后,农民放弃土地,转而进入城市务工,同样需要面对上述严峻的社会问题。与普通的财产不同,土地作为生产资料,担负着一定的社会保障职能,“有恒产者才能有恒心”,这种保障功能尽管在实际的价值产出中并不引人瞩目,但这种生产资料的存续对于农民心中安全感的获得具有不可替代的作用^[4]。“土地产权的公平性及其保障问题,是农业经营制度选择绩效的首要评判标准”^[5]。因此今后农地产权改革的主要路径必然集中在不动摇集体所有权与承包经营权的基本制度框架的前提下,使土地流转的着眼点落在增进农民基于其成员权及承包权可获得的产权收益上来。只有将土地流转的内容放在“经营权”的流转上来,通过“放活经营权”来形成土地流转的基础模式。

所谓土地流转的基础模式是依据国家政策与法律规则所确定的最主要的流转模式,其适法性最强,权利义务最清晰,并且可以成为其他流转模式的基础。“三权分置”改革的政策理路就是从完善“经营权”的权利构造为中心,在目前纷繁的流转实践中,以稳定承包权为主要政策考量,提炼出一条基本的流转方式——“经营权流转”,亦即用“经营权流转”去规范目前已有的出租、转包、入股等流转方式,使上述流转方式中所涉及的权利义务关系法定化。根据“物权法定”之原则,对于法律设定之物权,其权利义务关系均有法律明确规定,未来将农地经营权物权化后,经营权的设置、变更及经营权人的权利均有法律直接设定,通过流转获得经营权,不通过当事人之各种约定,即获得经营权之相关权利义务,其流转模式亦将简单明确。转包、出租与入股都纳入到经营权流转之范畴,亦将使流转双方的权责更加清晰。

三、农地流转的基础模式与农业规模化经营

根据调研统计,在农业主产区土地流转主要以出租、转包为主,约占90%以上^[6],以入股方式流转的,主要取决于本地区农民的组织程度及农业企业的发展程度,在农业企业发展程度高的村域范围内,入股的农户较多;反之,没有农民企业在本地的带动,农民也无从入股经营。因此,以“经营权流转”为基础的出租、转包是目前土地流转的主要类型。正是从这个意义上来讲,以“经营权流转”为基础流转模式来规范目前的流转关系,在现实中也是可行的。当前在法律领域应当重点研究在“承包权”与“经营权”分置的背景下,以“经营权流转”为基础的流转方式在家庭农场、龙头企业、农业股份合作社、土地信托等典型规模化经营主体的形成与发展过程中的表现形式。

(一) 农业龙头企业与家庭农场模式

农业龙头企业与家庭农场都是国家政策所倡导发展的典型的农业规模化经营主体。农业龙头企业是以投资为基础,以企业的经营管理方式来运营的农业经营实体,同时能够对地区农业生产、农产品深加工与销售起到一定示范与带动作用。与其它类型的企业的区别在于农业龙头企业以农业生产与农产品销售为主要经营对象。家庭农场是结合“家庭式经营”与“农场化运行”的农业实体,其管理以家庭成员间的协作与“共同利益”(共益性)为基础,克服了农业劳动难以量化的难题,同时又以农场化的经营取得规模效益。在原来以“承包经营权”为基础的流转模式下,农业龙头企业与家庭农场获得土地的主要方式是“转包”与“出租”,通过土地承包人与上述规模化经营主体签署“转包”协议,约定转包年限、固定或浮动的转包费(租金)。在“三权分置”背景下的土地流转中,参与流转的为权能明晰的“土地经营权”,按照规定的程序进行确权登记,不会因流转内容的约定不明而发生争议,能够使流转双方的权益在法律的框架下得到平等保护,其流转价格被界定为“土地经营权”的转让价格,在一定区域内也不会因不同类型的流转方式而变得难以确定,能够促进土地经营权流转规范化与统一的流转市场的形成,在一个地区内促成土地价格与供需关系的联动与协调,农业龙头企业与家庭农场也能在土地流转市场进行自由而规范的土地交易。

(二) 土地股份合作社模式

《农村土地承包法》第四十二条规定:“承包方之间为发展农业经济,可以自愿联合将土地承包经营权入股,从事农业合作生产。”在目前的农业经营实践中,以承包经营权入股,从事农业合作生产的主

要模式即土地农村土地股份合作社,属于农业专业合作社的一种。依法理而言,入股经营本质属于投资,投资不可随意撤回,且待清算之时,入股之投资须作为清算财产,用于债务抵偿。因前文所述及的政策原因,为防止农民失去土地,土地承包经营权入股不能完全适用于入股投资的规则,如农业部《农村土地承包经营权流转管理办法》第十九条规定:“承包方之间可以自愿将承包土地入股发展农业生产合作,但股份合作解散时入股土地应当退回原承包农户”。该规定实际绕开了土地入股是否会列入清算财产的讨论,为入股土地的处置问题留下实践探索的空间。就目前的政策导向而言,农地入股仅作为投资分红依据,一般不能直接参与破产清算。在“三权分置”改革的背景下,农地入股的基础模式将变为“经营权”入股,而非承包经营权入股,既实现基于土地入股的连片规模经营,也使得入股农户有权利依股权分得收益,当土地股份合作社经营不善发生破产清算时,纳入清算财产的是土地的经营权,农户的承包权并不因此而丧失。合作社债权人的权利得到维护的同时,农户的承包权因未参与投资经营而得以保全,农民亦不因此而根本性地失去土地。

(三) 土地信托模式

农地信托流转是目前新兴的一种流转模式,已经在湖南益阳、安徽宿州、江苏无锡等地开始了试点探索。农村土地信托是基于信托制度,在坚持现有农地产权制度的前提下,土地承包经营权人将承包经营权委托给信托机构,信托机构根据信托协议以实现受益人(一般情况下为受托人—农户)利益最大化为目标,委托他人对受托土地进行经营与管理的运营模式。在土地所有权与土地承包经营权的二元产权结构下,土地信托制度难以推广的主要制

度障碍在于信托机构可以对信托财产行使“处分权”,这会使得农民土地承包权因信托机构的处分为而丧失。在“三权分置”背景下,信托财产(财产性权利)被限定为“经营权”,农户实际是将经营权委托于信托机构,信托机构可以根据受益人的利益最大化的原则将经营权流转给家庭农场、龙头企业或其他农业经营实体进行经营管理,即使是信托机构对经营权进行处置,对农地承包人来讲也仅是农地经营权的一种流转方式,并以增进受益人收益为目的,农户不至有承包地丧失之虞。

综上所述,建立以“农地经营权流转”为基础的农地基本流转模式是农地产权“三权分置”改革的重要目标,在不动摇集体土地所有制的前提下,通过经营权的流转可以满足目前多种农业规模化经营主体的土地供给,并能最大限度地平衡农户作为承包权人对承包地的保有与新兴农业经营主体对土地的需求。今后应将土地的确权颁证与“三权分置”改革相配套,使承包权与经营权的产权边界更加清晰,保障农地流转双方的法定利益。

参考文献:

- [1] 钱忠好. 农地承包经营权市场流转:理论与实证分析——基于农户层面的经济分析[J]. 经济研究, 2003(2): 83-91+94.
- [2] 宋志红. 土地承包经营权入股的法律性质辨析[J]. 法学杂志, 2010(5): 9-13.
- [3] 张凡. 土地流转中的法律保障机制[J]. 理论导刊, 2010(1): 78-83.
- [4] 罗必良, 胡新艳. 农业经营方式转型:已有试验及努力方向[J]. 农村经济, 2016(1): 3-13.
- [5] 肖鹏, 王丹. 试论土地经营权租赁合同的完善——基于102个家庭农场的调研[J]. 中国土地科学, 2015(10): 20-27.

[责任编辑 陶爱新]

The basic mode for circulation and large-scale management of rural land under the rural land division of the three rights

ZHANG Fan, YE Hong-bing

(College of Arts and Law, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: The rural land ownership, contracting right and management right are the main direction of the reform of property rights system for rural land ownership. And this is also the important institutional conditions to promote large-scale agricultural production. Under the background of the three rights division of rural land, circulation of management right will become the basic mode for the circulation of rural land, through which the large-scale management of rural land can be realized. Peasants can gain property income through the retaining of the right to the land contract. According to the legal principle theory of law, the mode of circulation of management right can accommodate scale management pattern for family farms, leading enterprises, agricultural land share cooperative and land trust. And it can also solve the contradiction between circulation of rural land and land lost in the management of large-scale agricultural production.

Key words: rural land division of the three rights, circulation of rural land, basic mode, large-scale management