



农地确权成果应用的制度基础与实践形式

◎ 高 强

农村土地承包经营权确权登记颁证（以下简称农地确权），是中央关于“三农”工作的重大部署。这项改革社会关注度高、牵扯面广，不仅是实行集体所有权、农户承包权和土地经营权“三权分置”的制度保障，还是落实农村土地承包关系“长久不变”的基础前提。从实践层面看，农地确权不仅有利于解决土地承包经营纠纷、保护农民土地权益、实现土地经营权抵押等财产功能，还能够促进土地流转、发展规模经营、促进现代农业建设。这些重大意义的实现不仅依赖于农地确权工作的扎实推进，更与农地确权成果的广泛应用紧密相关。推进农地确权成果应用需要正确理解其制度基础，准确

把握制度安排之间的逻辑关系，创新成果应用的实践形式，为巩固农村基本经营制度提供制度保障。

一、产权理论是理解农地确权的制度基础

根据阿尔钦的定义，产权是一个社会所实施的选择，一种经济品的使用的权利。我们可以将其理解为，人们对物的使用所引起的相互认可的行为关系。产权由所有权、处分权、收益权和处分权四部分构成。它的权能是否完整，可以从所有者对它具有的排他性和可转让性等角度进行衡量。产权结构既是多重的、多层次的，又是动态的、不断变化的。它会随着技术进步、要素变

动与社会经济条件改变而发生权利的重组和制度的变迁。

土地产权是指围绕土地的使用而产生的一系列规则。它用来界定人们围绕土地资源开展的经济活动中如何受益、如何受损，以及相互之间如何补偿的权利关系。我国农村土地实行的是集体所有、家庭承包的制度安排。这意味着农村集体经济组织成员都有权享有本集体的土地权利，排除了外界成员对该村集体任何成员行使权利的干扰。我国拥有农村集体经济组织成员身份的农民个人拥有承包土地权利，但必须以户的形态主张权利。这就要求搞清楚两个“产权边界”，一个是村集体的产权边界，一个是农户的产权边界。

从经济学角度看，一种产权结构是否有效率，关键在于看它是否能够提供将外部性较大内在化的激励。目前，我国现行的农村基本经济制度，使得村集体、农户和个人都不具备充分的权能。对于农户而言，从权能角度看，农户拥有的土地产权是残缺的；从权利角度看，农户对土地权利的行使是有限合约。在这种制度安排下，一方面，为实现统一行动，集体成员需要为达成最优谈判支付高昂的成本；另一方面，为实现资源有效利用，集体所有者需要支付高昂的成本，以最大限度地减少“搭便车”行为，而集体所有者缺位无疑又加重了这一成本。可见，产权模糊不清存在极大的外部性，有巨大的潜在收益。

同时，随着经济社会发展和城镇化进程的推进，土地变得更为稀缺，对土地的使用需要更为有效的控制和更为集约的经营。这就是农地产权制度演进的推动力所在，也是更准确地定义与配置土地产权的根源所在。从农户视角看，农地确权可以通过作用于农户综合决策，不仅可以影响农业资源的配置方式与效率，还会显著改变农户的经济社会考量，对其劳动力转移、财产性收入、进城落户等产生深远影响。

二、农地确权是一种制度变迁

制度安排是特定群体相互认可的应对不确定性、增加个人效用的行为规则，也是获取集体行动收益的手段。制度安排可以是正式的，也可以是非正式的。制度变迁是从一种制度安排转变到另一种制度安排的过程。要素和产品相对价格的长期变动，是制度安排变迁的主要原因之一。在这个过程中，制度不均衡产生的获利机会是制度变迁的动力，而交易费用的存在是制度安排是

否变迁，以及如何变迁的重要决定因素。根据诺斯的观点，制度变迁不仅会影响资源的使用，而且其本身也是一种资源使用性的活动。

林毅夫将制度变迁划分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。诱致性制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代，或者是新制度安排的供给，是由一群人在响应制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁；强制性制度变迁指的是由政府动员或法律颁布引起的变迁。虽然现有的农地产权结构存在潜在获利机会，但是当前的农地确权更多地表现为对不同群体之间土地产权关系的重构和确认。

由于所有权是一种仅受那些政府规定限制的排他性权利，因此产权内容的变化就必然包括政府干预。同时，作为一种制度变迁，农地确权是一个资源、时间和努力消耗的过程，短期内农民不仅无法获得潜在收益，而且某些个人有可能遭到损失。因此，农地确权不可能是一个自发的过程，必然依靠政府支持与动员。

三、需要系统评估农地确权的制度绩效

根据制度经济学的观点，任何一种制度安排不是孤立存在的，而是与其他制度安排相互联系、相互依存，共同构成一种制度结构。因此，某个特定制度安排的变迁，必定会影响其他制度安排的存在状态。以农村改革为例，改革的综合性越来越强，仅靠单兵突进难以奏效，必须树立系统性思维，做好整体谋划和统筹安排。正是基于此，2015年11月，中央从提高农村改革的系统性、整体性、协同性出发，制定了深化农村改革综合性实施方案。

同样，对于一项制度安排的评价，也应该秉承整体的、系统的观点。原因在于，制度安排是“嵌在”制度结构中，它的效率取决于该制度安排在制度结构中所处的地位，以及其他制度安排实现它们功能的完善程度。具体到农地确权而言，其效果评价应该更多地着眼于农村集体产权制度、农业支持保护制度、城乡一体化体制机制等其他制度领域，挑出农地确权并绝对地讨论它的效率是没有多大意义的。

四、农地确权成果可以有多种形式

农地确权的政策效应最终要通过成果应用体现出来。2016年，农业部等四部门发布的《关于进一步做好农村土地确权登记颁证工作的通知》，对于“积极探索



创新,拓展成果应用”做出明确要求。在成果应用方面,一些试点地区要求在做好承包地确权登记颁证工作的同时,与土地经营权流转、农业适度规模经营一同研究,与农村集体产权制度改革、农村土地经营权抵押担保等配套推进,取得了积极成效。

土地是农民最主要的集体资产。从土地所有权角度看,着眼于土地资源管理,可以利用确权成果,开展土地承包经营权自愿有偿退出试点,如宁夏平罗、重庆梁平;可以探索长久不变的有效实现形式,如四川成都、西藏曲水;可以推进互换并地,解决农地细碎化问题,如湖北沙洋;一些地方还提出,农地确权将是征地补偿的依据。

土地是农民安身立命的经济社会基础。从农户承包权角度看,着眼于提高农民财产性收入、基本完成确权登记颁证的地方,应探索推进成果在农业保险、农业补贴等涉农政策扶持方面的应用,如海南省个别县市;可以与农村集体产权制度改革相衔接,如广东南海、山东诸城。

土地是农业生产最基本的生产要素。从土地经营权角度看,着眼于推进现代农业建设,可以探索确权成果在新型农业经营主体发展、土地流转与适度规模经营、土地整治、农业规划、生态保护治理、农田基础设施建设等方面的应用。如四川省着力拓展确权成果应用,实现对土地流转和适度规模经营的监测和管理、农业区域

发展规划空间化查询和土肥信息的实时监测。一些“两权”抵押试点地区,也将农地确权作为开展试点的前提条件。

五、农地确权成果应用需要政策支持

一是严把确权工作质量关。当前,应进一步加大对各地制定农地确权成果检查验收具体操作办法的指导力度,确保成果质量。在工作推进中,应要求基层部门对照成果验收办

法,严格确权登记工作规范,重点对登记工作流程、地块位置图制图规范、档案管理及系统操作要领等内容进行督促指导,并加强日常工作的督促推进,确保登记试点工作进度和质量。

二是工作推进和制度建设相结合。要以成果应用为确权登记颁证工作的政策指向,鼓励基层创新,逐步完善政策办法和操作程序,使试点实践和制度建设共同推进。中央层面,应加强顶层设计,尽快明确“三权分置”的制度框架与“长久不变”的实现形式,加快推进农村集体产权制度改革,加快中央数据库建设进程,搭建全国农村土地承包经营权信息应用平台,建立集影像、图形、权属为一体的农村土地承包管理信息数据库和管理信息系统,为确权成果应用奠定基础。

三是坚持试点试验,系统部署。一方面,可以将确权成果应用与农村改革试验区工作相结合,放大试点探索效果。目前,全国共有58个农村改革试验区已经在围绕农村土地制度、农村金融、乡村治理等试验任务开展试点试验。在新一轮的改革试验布点调整和项目申报过程中,应充分体现土地制度改革的需要,对农村土地承包经营权确权成果应用等内容进行安排。另一方面,要注重改革的协同性、系统性,强化试点跟踪、督导和考核,及时评估效果,总结推广经验。■

(作者单位:农业部农村经济研究中心)