

农村土地承包关系长久不变：内涵、挑战与建议

崔红志

[摘要] 农村土地承包关系长久不变的内涵应同时包括土地家庭经营形式长久不变、合同期限内农户与集体之间的承包关系长久不变、土地承包经营权的权能更加完整三个方面的内容。落实农村土地承包关系长久不变主要面临着农民对土地承包经营权的成员权意识、具体的可供操作的政策规定缺失、法律滞后及法律规定之间不一致等方面的挑战。相关的政策建议是：第一，在以二轮承包到期后继续延长农民土地承包经营权，承包期为70年，承包期内实行以户为单位，“生不增、死不减”。与此相关的支撑性政策设计和法律法规修订包括，适时制定农村集体经济组织条例，主要明确农村集体经济组织的法人地位、经济类型，成员资格的界定、成员的权利责任和义务以及成员的进入和退出的相关制度安排；围绕农民承包地用益物权的性质，进行农村土地承包法和其他法律的修订工作；建立由政府主导、面向失地少地农民的土地保障制度；实行农村社会保障向失地少地农户倾斜。第二，赋予农民土地承包权更完整的权能。主要包括，赋予农民土地承包权抵押、担保权能；赋予农民土地承包经营权入股；建立健全农村土地承包经营权退出机制。第三，修改国家征地补偿标准和办法。按照“占谁补谁”的原则来分配征地补偿费。实行土地承包期“长久不变”后，应变按30年补偿为按70年补偿。

[关键词] 农村土地承包关系 长久不变 内涵 调整 法律调整

[中图分类号] F301.3 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2016) —10—0003 (07)

[作者] 崔红志 研究员 博士生导师 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

2008年，中共十七届三中全会提出，保持现有承包关系稳定并长久不变，此后中央一号文件多次提出要抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，完善相关法律制度。2013年中办、国办下发的《深化农村改革综合实施方案》进一步提出：“抓紧修改有关法律，落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策，适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案”。本文旨在探讨农村土地承包关系长久不变的方案与措施，包括分析农村土地承包关系长久不变的内涵、分析落实农村土地承包关系长久不变面临的挑战、讨论农村土地承包关系长久不变的期限设定和相关政策及法律修订方面的建议。

一、对农村土地承包关系长久不变具体含义的理解

目前，中央政策层面尚未就农村土地承包关系长久不变做出具体政策规定，但社会各界从不同角度作出了多种解释。我们认为农村土地承包关系长久不变的内涵至少应该包括以下三个方面。

1. 土地家庭经营形式“长久不变”

“家庭承包经营、统分结合”，是我国农村基本经营制度。改革开放以来，家庭经营一直是我国农业生产中的基本经营形式。宪法第8条规定，“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。党中央提出农村土地承包关系长久不变，意味着我国将一直坚持农村土地由家庭经营的这种经营形式长久不变，集体直接经营、

公司直接经营、农民合作社直接经营等经营方式始终是非主导性、补充性经营形式。

坚持家庭承包经营基础地位的合理性基于农业生产中的自然再生产与经济再生产相统一及我国人多地少的基本国情。这种合理性也被我国改革开放前后的实践所证实。但是,近年来社会各界对农户家庭直接经营合理性的质疑声越来越多,主要理由是:经营规模小、经营粗放乃至撂荒、与市场对接困难等等。但是,通过组织创新完全可以解决这些问题。以我国农业和粮食大省河南省为例,近年来大力探索依托农民合作社等社会化服务组织的土地托管模式,扩大生产环节的技术和装备规模化应用,实现农户小规模经营条件下的适度规模经营。托管主要有两种形式:一是半托管,服务对象是不愿意流转土地的半务工农民。通常的做法是,农户将小麦、玉米和大豆等农作物生产中的某些作业委托给合作社,合作社按服务项目收取作业报酬。例如,商水县天华种植专业合作社托管土地12000亩,开展小麦生产托管,辐射带动了3000多农户。二是全托管。服务对象是劳动力长期外出务工、留守人员没能力种地的农户。通常的做法是,农户把土地交给合作社,合作社为农户提供覆盖一年两季粮食生产的全程式服务,按照本村同等级地块上中等纯收益的平均值确定农户的保底收益。合作社收取耕种、肥料、打药、收割等全部环节的服务费用,粮食收成全部归农户。荥阳市新田地种植专业合作社托管耕地6000多亩,农户每年缴纳665元服务费,合作社负责将夏秋粮送到家门口。除了土地托管创新,河南省的代耕代种也有很大规模。所谓代耕代种,指农民专业合作社完成小麦、玉米、水稻等农作物“耕、种、收”主要生产环节,田间日常管理仍然由家庭成员承担。据统计,河南省土地代耕面积达1750万亩。浚县聚喜来农机合作社每年机械作业面积62000亩,其中代耕代种作业面积42000亩,服务8000多农户。

2. 合同期限内农户与集体之间的承包关系长久不变

农村土地承包关系长久不变,内在地包含在合同期内农民土地承包经营权“长久不变”,不受侵

害。现有政策和法律规定已经就此做了明确规定。农村土地承包法第26条规定:“承包期内,发包方不得收回承包地”。第27条规定:“承包期内,发包方不得调整承包地”。第35条规定:“承包期内,发包方不得单方面解除承包合同,不得假借少数服从多数强迫承包方放弃或者变更土地承包经营权,不得以划分‘口粮田’和‘责任田’等为由收回承包地搞招标承包,不得将承包地收回抵顶欠款”。但在实践中,这些法律规定并不能很好落实,基层政府及村集会以各种理由收回或频繁调整农民承包地,损害农民土地承包经营权。近年来,中央提出实行农村土地实行集体所有权、农户承包权和土地经营权“三权分置”。一些地方割裂农村土地三权之间的关系,以发展集体经济和落实土地集体所有权名义,把农民承包地收回来,建立集体农场,农场内部实行以场核算、统收统支、承包到人、以产定酬、工资包底的制度;有的把农民承包地收回后,以集体的名义再进行转租或重新发包,进而再分片、分块承包给农户经营。这些做法不符合家庭承包经营制度,不利于保护农民在土地流转中的主体地位,不利于保护农民的土地经营权。

概而言之,在中央政策及相关法律法规已经对农民土地承包经营权做出明确规定的情况下,中央仍然一再强调“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”,就是试图纠正基层各种侵害农民权利的行为。因此,农村土地承包经营关系长久不变的内涵,就内在地包含在合同期内农民土地承包经营权不受侵害。

3. 土地承包经营权的权能更加完整

目前,通过《农村土地承包法》和《物权法》,国家已经赋予了农民对承包土地享有占有、使用、收益和流转的权利以及承包地被依法征收获得补偿的权利。其中,流转权利包括承包期内农户可以按照依法自愿有偿原则采取转包、出租、转让、互换等形式流转,也可以将土地承包经营权入股从事农业合作生产。这些权利构成了土地承包经营权的权能结构,这是法定权利,是设立在农村集体土地所有权上的用益物权。但是,在现行法律下,土地承

包经营权的权力内容仍不完整,土地承包经营权的流转和处置权能仍然受到一定限制。主要表现在以下几个方面:土地承包经营权的法定承包期短,而流转的期限又不得超过承包期的剩余年限;集体承包土地的土地承包经营权的抵押没有得到法律许可;土地承包经营权的继承在法律上没有得到明确表述,法律只是规定继承人可以继承承包人应得的承包收益和继续承包。

2008年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,“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”。这一表述表明,农村土地承包关系长久不变的前提条件是,农民的土地承包经营权是“充分的”、“有保障的”。相应地,农村土地承包关系长久不变的内涵就应包括土地承包经营权的权能完整。贯彻落实农村土地承包关系长久不变,就理应赋予农民土地承包权更加完整的权能,正如党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出的,“稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。

二、落实农村土地承包关系长久不变的挑战

1. 农民对土地承包经营权的成员权意识

农民较为普遍地认为集体土地和其他资产的权益是成员权。从权利属性上看,成员权是一种个人财产权利。只要是农村集体经济组织成员,他们就有取得农村土地承包权和分享因集体土地所产生利益的权力;随着成员的离开或去世,这种权利就相应消失。一些在二轮承包期内新增人口较多的家庭,往往以成员权为理由要求调整土地分配关系。

二轮承包后至今的社会经济条件变化及家庭人口结构变化,在一定程度上强化了农民对土地承包经营权的成员权意识。第一,在二轮承包时一些农民有意放弃了土地承包权,其主要原因是当时的承包权是一种仅有30年期限的债权,而且土地税负

重。在农民土地承包权已经被法律确定为用益物权、承包期限被“长久化”而且土地税赋已经被取消的背景下,那些当时主动放弃承包地的农民有要回承包地的意愿。例如,江苏省太仓市的干部介绍说:1998年确权的土地面积为36万亩,老百姓放弃的地有4万多亩,2003年取消农业税后农民都来要地。第二,在第二轮土地承包时,许多地区发包土地时是依据土地肥瘦程度而决定的产量面积而不是地理面积。随着农业技术水平的提高,单位土地产量面积的差异性越来越小。相应地,农民有了依据土地真实数量进行分配的要求。第三,一些地方在二轮延包时没有再根据家庭人口的多少重新调地,几十年过来之后,不同家庭之间的人均土地占有量有很大差距,再加上土地承包权物权化和土地收益提升,那些人多地少家庭调整土地分配的意愿较强。

2. 具体的政策规定缺乏

稳定农村土地承包关系是党和政府农村土地政策上一以贯之的政策取向。1984年中央1号文件指出:“土地承包期一般应在十五年以上”。1993年《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出,“以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,是我国农村经济的一项基本制度,要长期稳定,并不断完善。为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变”。2003年开始实施的《中华人民共和国土地承包法》进一步以法的形式规定,“耕地的承包期为三十年”。2008年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,“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”。在通常情况下,中央及中央有关部门应紧接着出台具体的政策解释和指导意见,并着手启动相关法律的修改工作。但实际上,这些早该进行的工作因种种原因而一再拖延,一直没有出台具有具体政策内涵和可操作性的政策措施和规范性文件。党的十八届三中全会延续了十七届三中全会的提法。2010年中央“一号文件”提出,“完善农村

土地承包法律法规和政策, 加快制定具体办法, 确保农村现有土地承包关系稳定并长久不变”。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》的提法仍然是, “抓紧修改有关法律, 落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策, 适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案”。中央没有出台具体的可供操作的政策解释和指导意见, 与农民土地承包权问题的复杂性和敏感性有直接关系, 但也由此导致农村土地承包关系的政策迟得不到真正落实。

3. 法律滞后及法律规定之间的一致

一方面, 《农村土地承包法》第5条规定, “农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利”, 从而提出了集体经济组织成员的概念。《物权法》第59条规定, “农民集体所有的不动产和动产, 属于本集体成员集体所有”。上述法律规定所涉及的是农民对农地的成员权, 其中隐含着“天赋地权”的思想, 这是一种个人权利, 随着成员的离开或去世, 这种权利就消亡。另一方面, 《农村土地承包法》第26条规定: “承包期内, 发包方不得收回承包地”; 第27条规定: “承包期内, 发包方不得调整承包地”; 第32条规定: “通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”。上述政策和法规所涉及的是农民对农地的用益物权, 其中隐含着“生不增、死不减”的财产权利原则。在实践中, 上述个人权利与财产权利必然会出现冲突, 两种权利的诉求都可以找到法律依据。

我国一些地方尝试结合农村土地确权登记颁证工作, 探索农村土地承包关系跨越二轮承包期的“长久不变”。但因为上述障碍因素, 这种探索的效果具有很大的不确定性。四川省成都市的实践探索, 在一定程度上说明、证实了农村土地承包关系长久不变面临的困境。成都市是较早开展并完成了全域农村土地确权工作的先行试点地区。其土地确权的特点包括: 一是在承包期限一栏里明确将过去

二轮承包时的“30年”变成了“长久”。二是在农业部核发的统一格式的农村土地经营承包权页上明确标注了每块土地的四至等信息。三是在各家各户家庭承包经营权证的基础上制作了村镇的土地鱼鳞图。四是规定发包之后新增人口不再是集体经济组织成员。五是确权之后的征地按照“征谁补谁”的原则进行, 且不再进行新一轮的土地调整。六是以村民代表会议和村民大会的形式对确权的方案和结果给予确认, 履行法律程序。可以看出, 与全国其他地区相比, 成都市的确权方案更加激进和彻底, 其相当于依靠地方政府的权威终止了农村集体经济组织的发包权和农民基于集体经济组织成员身份取得的承包权, 取而代之是农户对农地的用益物权。但是, 由于缺乏中央更加权威的意见, 确权后土地调整现象仍然存在, 根据多宗调查发现, 一旦遇到牵涉到征地补偿等土地利益陡升的情况, 虽然当初确权颁证的工作比较扎实、可靠, 且政府三令五申, 以红头文件的形式明确新征地执行“征谁补谁”的政策, 但农民往往仍然会依据宪法、土地承包法和村委会组织法赋予的权力, 通过召开村民会议和投票表决的方式, 要求征地补偿在集体经济组织内部全体成员中均分, 再重新分配剩余土地的所谓“血战到底”的方式来解决。此时, 地方政府颁给的四至清晰的土地证倍显苍白。

三、农村土地承包关系长久不变的期限设定

贯彻落实农村土地承包关系长久不变政策的关键是“长久不变”的期限设定, 具体包括“长久不变”是否应有一个明确的期限、有效期限的长短和实行“长久不变”的起点三个问题。

1. 是否有必要设置具体的承包期

我国第一轮农村土地承包期为15年, 第二轮农村土地承包期为30年。党和政府的有关文件历来强调稳定农村土地承包关系, 2008年中央将维持农村土地承包关系“长期不变”修改为“长久不变”。在如何落实“长久不变”这一问题上, 一种观点认为, “长久不变”的农村土地承包关系就是没有承包期的承包关系, 只要承包者履行承包合同中所规定的责任和义务, 农民与集体的土地承包关

系就永不变化，即“生不增，死不减”，家庭承包土地的数量和位置不因人口变化而变化。

我们倾向于采取有期限的“长久不变”，主要理由：一是中央提出农村土地承包关系“长久不变”的目的，仅仅是表明党和政府稳定土地承包关系的坚定决心，给农民以稳定的预期，而不是采取无期限的永久承包。二是如果不设承包期限，土地承包经营权则逼近集体土地所有权，容易误读为推行土地私有。三是有了明确的承包期，可以更方便地确定土地流转费、土地征收款等方面的问题。四是有利于保持现有土地承包政策的稳定和延续。

2. 延长农民土地承包期的理由及理想期限

稳定和长期的承包关系对促进农户增加农业投资有正向影响，这一因素是国家规定土地承包期限和延长土地承包期限的重要理由。在二轮30年承包期到期后，有必要继续延长农民土地承包经营权的期限。

(1) 有利于促进农业适度规模经营。近年来，农村土地经营权流转规模呈现加速扩大的趋势。有关资料显示，已经有超过三分之一的承包土地流转了出去，每年新增流转面积4000多万亩。但是，经实地调研发现，土地流转的势头有放缓的特征。例如，河南省济源市的土地流转率从前几年高峰期的70%，下降到目前的50%左右。由于流入土地可以得到政府财政补贴，现在补贴没有了，农业生产又有较大的市场风险和自然风险，一些先前流入土地的新型农业经营主体，出现了毁约行为。可以预计，随着二轮承包期越来越近，农业规模化经营的势头会随着二轮承包期限的日益临近而呈现停滞甚至萎缩的趋势。延长承包期，可以稳定那些流入土地的新型农业经营主体的预期。

(2) 有利于进一步完善农民土地承包经营权的权能。目前，国家政策层面已经明确要求赋予农民土地承包经营权更加完整的权能，并积极推动地方试点，探索可供大范围推广的经验。2015年12月，十二届全国人大常委会第十八次会议提出拟在北京市大兴区等232个试点县（市、区），暂时调整实施物权法、担保法中关于集体所有的耕地使用权不得抵押的规定，允许以农村承包土地（耕地）

的经营权抵押贷款。农地承包经营权贷款的基础是其未来的收益权。收益权不是具体或具有实物形态的财产，而是依存于未来的可得收益，需要以稳定、持续的集体收益为前提。承包期限越长，越有利于得到更大数额的贷款。同时，一些新型农业经营主体以其农业设施进行抵押融资。但这些设施附着在土地上，承包期短，银行对农业设施价值评估价就低。从一些地方的实践看，新型农业经营主体仅仅能得到农业设施评估价一半的贷款。从解决新型农业经营主体融资难的角度看，延长承包经营权期限也有合理性。

(3) 农民对更长承包期的承受能力提高了。我国大多数村庄二轮承包后对承包地分配没有再做过较大的调整，一些地方还明确实行“生不增、死不减”的模式，即土地承包期内农户的土地不因人口的增减而变动，贵州省委1997年下发文件规定，从1994年起，耕地承包期再延长50年，林地承包期再延长60年，在承包期内，增人不增地，减人不减地。经实地调研发现，这种以户为单位的“生不增、死不减”固化模式，并没有对农民的生活状况形成大的冲击。从全国总的情况看，农民来自土地的农业收入在农户总收入中的比重持续下降，土地对农村劳动力的生活保障功能逐渐弱化，人们已经逐渐接受了“生不增、死不减”。在这一背景下，实现土地承包经营权跨越承包期限的“长久不变”已具备了一定的条件，有可能将土地从发挥“公平”功能转为发挥“效率”功能。

至于农村土地承包期的期限，可以参照现行有关法律关于城镇居住用地使用权、林地承包权都为70年的年限规定，将“长久不变”的承包期限定为70年。有学者认为，将“长久不变”定为70年有以下几点好处：第一，这个时限涵盖了劳动力的整个生命周期，对生产决策的稳定性足够产生影响。第二，将农村土地使用权定为70年有利于城乡土地平权。第三，为“永久不变”规定年限，可以将其与真正“永久不变”的土地私有制区分开来。第四，可以在70年后统筹开展再次分配，顺应农民对土地权利长期均等化的期待。

3. 农村土地承包关系长久不变的时间起点

对于农村土地承包关系长久不变的起点设定问题,第一种主张是以二轮30年承包期生效的时点为起点。第二种主张是以土地确权登记颁证的时点为起点。第三种主张是以二轮30年承包期到期后的试点为起点。我们倾向于选择第三种方案,即以二轮30年承包期生效的时点作为“长久不变”的起始点。其主要理由是:

(1) 有利于维持政策和法律的权威和严肃性。农村土地制度改革应“于法有据”。二轮延包的概念已经在广大农民和基层干部中深入人心。若二轮延包尚未期满,就宣布执行“长久不变”,就会导致公众质疑国家政策和法律的稳定性和严肃性。

(2) 有利于“长久不变”的农村土地承包关系有一个较为公平的起点。农村土地制度是农村最基础的制度安排,直接影响到农民的基本经济利益,公平是中国农村土地制度的价值取向和内在要求,“长久不变”时间起点的设置应考虑初始公平。以农村土地二轮承包关系确立的时点和以土地确权登记颁证的时点作为“长久不变”的起始点都存在着公平性不足的问题。

前已述及,在二轮承包时一些农民有意放弃了土地承包权,如果以二轮承包关系为基础的土地确权结果作为“长久不变”起点,对这些当初自愿放弃部分或全部土地承包权的农民来说是有失公允的。在第二轮土地承包时“以产量折面积”的土地分配方式,也随着农业技术变化而引起农户之间享有土地权利的不公平。

把确权登记颁证的时点作为长久不变的起始点的好处是,可以调动农民参与确权的积极性,并使确权工作产生直接的经济价值。但很多地方的确权工作已经完成,而确权的质量偏低。实地调查发现,各地普遍采取的办法是对当前农地承包经营格局直接“认定确权”的办法,即以现有承包台账、合同、证书为依据确认承包地归属,原土地承包关系不变,承包户承包地块、面积不变,二轮土地承包合同的起止年限不变。以土地确权颁证为“长久不变”的时间起点显然不能实现起点公平。

在二轮承包期结束后实行“长久不变”的新一轮承包,也无法解决起点公平问题,但这是没有更

好办法的办法。通过把矛盾和问题后移,可以有更充裕的时间处理历史遗留问题并以“大稳定、小调整”的方式重新农户人均占用土地数量的差异,从而“长久不变”的农村土地承包关系有一个较为公平的起点。

四、贯彻落实农村土地承包关系长久不变的政策建议与法律修订

1. 进一步明确“长久不变”承包关系的期限设定

在农村土地二轮承包期到期之前,充分尊重群众的意愿,将土地是否调整、如何调整等交由集体经济组织成员讨论解决,群众有调整土地要求的,可以本着‘大稳定,小调整’的原则,经过充分商量,由集体统一调整。在农村土地二轮承包到期后,再延长70年不变,实行“增人不增地,减人不减地”,以户为单位实现农村土地承包经营权长久不变,外嫁女、入赘婿、新生儿等家庭成员变动所引起的土地余缺问题在户内自己解决。

为了促进上述方案的顺利实施,有必要适时出台相关的政策和启动相关法律修订。

(1) 适时制定农村集体经济组织条例。以确定“集体成员”为突破口,解决集体土地资源和经营性资产量化的成员边界问题。可以借鉴各地的条例和办法,以国务院的名义尽快出台农村集体经济组织条例。主要明确农村集体经济组织的法人地位、经济类型,成员资格的界定、成员的权利和责任以及成员的进入和退出的相关制度安排。

(2) 加快进行农村土地承包法的修订工作。农村土地承包法的修改要与物权法一致,将集体经济组织成员集体所有的概念具体化;明确界定农地所有者、承包经营者、经营者各自的责任权利。修改现有法律中涉及农民对集体土地和其他资产收益成员权的相关条款,使得农村集体组织内部新增成员不能通过国家法律规定来实现其经济利益诉求。将村民自治组织的功能和农民集体经济组织的功能区分开来,修改《中华人民共和国村民委员会组织法》,将第八条第2段话“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,引

导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。”改为“村民委员会依照法律规定,引导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境”。

(3) 建立由政府主导、面向失地少地农民的土地保障制度。完善对农村土地整理开发形成的新增土地、未发包地、预留机动地等的管理政策,将土地整理开发形成的新增土地、未发包的可利用土地、预留的机动地、交回和收回的承包地等优先安排给新增人口和失地少地的农民,建立由政府主导而不是由农民集体内部决策主导的新增人口、无地少地农民的土地保障制度。

(4) 农村社会保障向失地少地农户倾斜。对于个别却因确地、少地导致生活困难的个体,将其优先纳入农村社会保障覆盖范围。伴随农村集体经济发展,提高对属于集体经济组织成员的无地农民的收益分红。

2. 赋予农民承包权更完整的权能

(1) 赋予农民土地承包权抵押、担保权能。十八届三中全会指出,“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”。2014年中央1号文件指出,“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”。但现行法律对承包地的抵押和担保有严格限制。《担保法》第34条、《农村土地承包法》第32条以及《物权法》第184条都规定,只有通过家庭承包以外方式取得的土地承包经营权才可以抵押,而通过家庭承包取得的土地承包经营权不能抵押。建议在总结地方实践探索尤其是试点地区经验的基础上,修改《农村土地承包法》,明确赋予土地经营权抵押、担保权能,为完善土地经营权权能提高法律依据,同时对《担保法》、《物权法》中有关禁止性条款进行修改,使三部法律的规定保持一致。

(2) 赋予农民土地承包经营权入股。《农村土地承包法》、《物权法》规定,通过非家庭承包方式取得的土地承包经营权可以入股,但没有做出家庭承包经营土地也可以入股的规定。按照《农村土地承包法》和农业部发布的《农村土地承包经营权流转管理办法》的规定,当前入股形式的土地流转严格

限定在承包土地的农户之间。应修订《农村土地承包法》、《物权法》,赋予土地承包经营权入股权。

(3) 建立健全农村土地承包经营权退出机制。为解决城镇化进程中人口迁移导致的人地分离问题,需要建立健全农村土地承包经营权退出机制。越来越多的农民举家进城务工,很多地方正在试点土地承包经营权退出的探索,在自愿的基础上,将承包的土地、草地、林地全部或部分在本集体经济组织成员内有偿退出。《土地承包法》第二十六条规定,“承包方全家迁入小城镇落户的,应当按照承包方的意愿,保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。承包期内,承包方全家迁入城市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地”。该条款要求收回承包地的规定,既有失公允,同时,在执行中也由于涉及户籍登记等问题而难以操作。建议进行相关法律的修改。对于农民进城后的承包地处置,无论是全家进入小城镇还是迁入大城市,应允许、鼓励进城农户在一定期限内先将土地承包经营权转出,但不再强制收回。

3. 修改国家征地补偿标准和办法

(1) 按照“占谁补谁”的原则来分配征地补偿费。以往一些村组在发生土地征收、征用时,惯用的方式是政府把征收、征用的补偿费拨给村集体,集体再在内部按户进行分配。同时,村集体给这些被征占土地的农户分配相等数额的机动地;如果村集体没有预留机动地,村组内部的其他农户就从自己的承包地中调出一部分给被征占土地的农户。实行“长久不变”后,应按照“占谁补谁”的原则来分配征地补偿费。

(2) 修订征地补偿费的确定办法。现行《土地管理法》规定的农村土地补偿费标准,是根据农村土地承包期“三十年不变”确定的,即最高土地补偿标准依据30年的土地承包收益而设定。实行土地承包期“长久不变”后,应变按30年补偿为按70年补偿。

责任编辑:
付姗姗
校对: