

# 立足基本国情，构建新型农业经营体系

◇ 王小映

伴随工业化、城镇化快速发展以及农业农村人口的大量非农化转移，我国农业规模化、专业化、集约化发展的内外部条件不断改善，农业现代化进程不断加快，各类新型农业经营主体不断涌现。在这种形势下，必须因势利导、因地制宜，构建符合我国基本国情和农业自身特点、适应现代农业发展要求的新型农业经营体系。

## 因地制宜，构建符合我国国情的新型农业经营体系

现代农业的一个重要特征是规模经营。规模经营是通过优化生产要素组合和扩大生产要素投入规模来实现规模经济的一种经营方式。规模经济是由土地、劳动、资本等生产要素投入的边际报酬递减规律决定的一个适度规模区间，它与生产要素相互组合的不可分性有关，而这种不可分性受到技术进步的影响。在一定的技术条件下，某一要素的过度投入或缺乏，都可能带来不经济。由于资源禀赋不同，现实中规模经营表现出不同的特征，有的是技术替代劳动力的规模经营，有的是资源节约型的规模经营（或集约经营）。

规模经营和家庭经营是可以兼容的。家庭经营可能是小规模经营如传统小农，也可能是规模经营如家庭农场。规模经营可能是家庭经营，也可能是非家庭经营的集体经营或企业经营。

立足基本国情，构建适应现代农业发展要求的新型农业经营体系，既要考虑不同地区的城镇化水平、人地资源禀赋、可能的技术装备程度等具体条件，也要考虑农产品、农业投资以及农业产业链上不同业态的自身特性。一方面，要在市场机制基础上发展多种形式的适度规模经营，尤其是在有条件的地区要扶持小规模的家庭经营向适度规模的家庭经营转变，使有条件的一部分小规模家庭经营户逐步内生长为适度规模经营主体（如家庭农场）；另一方面，需要因地制宜地发展合作经营、集体经营和企业经营，逐步形成以适度规模和小规模的家庭经营为基础，合作经营、集体经营和企业经营多元化发展，具有规模化、集约化、专业化特征的新型农业经营体系。

第一，在均质化程度比较高的粮食作物和具有一定特质性的农产品的生产领域，有条件的地区要注重发展适度规模的家庭经营。由于实行土地用途管制和农村劳动力非农就业能力有限，农户的土地和劳动力类似于天然“沉淀”在农业上的一种投资，在大多数情况下农户别无选择，只能从事农业。并且，大多数农户偏好于从事粮食作物和特质性不是很强的农产品的生产，这是因为这类生产一般不需要投入专用性很强的技术，产品面临的市场风险也相对较小。因此，要注重扶持留在农村从事粮食生产的农户，以及从事具有一定特质性农产品生产的农户，使其能

够逐步内生长为从事适度规模经营的家庭农场。这既有利于防止土地的“非粮化”“非农化”，又有利于分散经营风险。

第二，在农产品加工流通领域、需要很强专用性投资的农产品生产领域以及土地资源相对富余、劳动力短缺的地区，要注重发展农业企业经营。与农户相比，农业企业具有资本技术优势和较强的市场组织和应对能力。创新农业经营体系，需要注重发挥农业企业这方面的优势。在农产品加工和流通领域，在需要进行大量专用性实物投资和很高专用性技术投入的特质农产品的生产领域，在农业技术研发领域，要注重发挥农业企业的作用。在土地资源相对富余、劳动力短缺的地区，要注重发展技术替代劳动力的企业化的规模经营。

第三，在具有一定特质性的农产品的销售领域和具有外部规模经济的农业服务领域，要注重发展以家庭经营为基础的合作经营。具有一定特质性的农产品，由于生产者数量相对有限，易于形成生产者的合作，比如蔬菜专业合作社、养殖专业合作社等。这类合作经营有利于通过产品合约开展标准化生产，并在产品销售等方面协调一致行动，维护农户的利益。在具有外部规模经济同时又具有一年只需服务一次或数次的农业服务领域，如机械耕作、收割、灌溉、农业生产资料购销等，为了降低成本，也应注重发展与家庭经营相适应的专业合作组织。

第四,在城乡结合部以及非农产业发展比较好的地区,要注重发展一二三产融合的集体经营。这些地区一般有经营性集体资产,也具有发展集体经济的条件,应当结合农村集体产权制度改革,发展多业融合的股份合作制的集体经营,并在条件成熟的时候向规范化的公司经营转型。这有利于处理好集体经济组织内部的资产权益关系,有利于统筹开发利用各类资源,也有利于促进城乡一体化发展。

第五,在城镇化水平不高、农业人口比较稠密同时又是粮食主产区的地区以及受各种条件限制不具备发展规模经营的地区,要注重保护小规模家庭经营户的生产积极性。这些地区小规模家庭经营会长期大量存在,瞄准新型农业经营主体的扶持政策,有可能使这些地区农业生产者的利益相对受损,在引导和扶持新型农业经营主体发展的同时,政策上要考虑不使这些地区小规模家庭经营户的利益受损。

### 创新完善土地制度,为构建新型农业经营体系奠定坚实的制度基础

土地制度是农业经营体系的制度基础。我国集体所有制下的土地承包经营制,是几十年来实践证明符合我国国情的一项基本制度。在推进农业现代化的进程中,这一基本制度仍然是构建我国新型农业经营体系的基础制度。构建新型农业经营体系,必须坚持这一基本制度并不断创新完善。

(一)完善“三权分置”的土地产权结构

目前,人们习惯于将“三权分

置”概括为集体土地所有权、土地承包权和土地经营权的分置,认为土地承包经营权可分离为土地承包权和土地经营权。这样理解的“三权分置”事实上已经演化为集体土地所有权、土地承包经营权、土地承包权和土地经营权的“四权分置”。

从理论上讲,土地经营权是从土地承包经营权中派生出来的(或者说分离出来的),是依据土地出租、转包等流转合约从土地承包经营权中分离出来为土地承包经营权人之外的其他土地经营者(如某一新型经营主体)所享有的一项权利(或分离出来由土地承包经营权人抵押给银行进行贷款)。土地经营权可以看作是土地承包经营权上的一种负担,分离出土地经营权的土地承包经营权和没有分离出土地经营权的土地承包经营权,虽然有了负担上的差别,但仍然都是土地承包经营权。

虽然,土地经营权是从土地承包经营权中分离出来的,但是,不能从字面出发把土地承包经营权拆分为土地承包权和土地经营权。如果按照土地承包经营权可分离为土地承包权和土地经营权的观点来理解土地产权关系,那么,土地承包经营权会因为分离为土地承包权和土地经营权而消灭。

然而,现实中并不是所有的土地承包经营权都要分离出土地经营权,只有那些出租或转包的土地以及用土地经营权抵押的土地,其土地承包经营权才会分离出土地经营权;现实中的土地产权结构并不都要表现为“三权分置”,也可能处在集体土地所有权和土地承包经营权两权分置的状态中。现实中,土地承包经营权一旦存在就不会因为从中分离出土地经营权而消灭,土

地经营权也不可能脱离土地承包经营权而存在。“三权分置”应当是集体土地所有权、土地承包经营权和土地经营权的分置。

有些学者和实际工作者也注意到了“四权分置”的情况,有的提出土地承包权就是土地承包经营权,有的提出用土地承包权替代土地承包经营权。在我国法律体系中,土地承包经营权已经是法定的用益物权,用土地承包权替代土地承包经营权需要修改《物权法》《土地管理法》等法律,因此,可考虑不使用土地承包权这一概念,或者将土地承包权作为一种观念上而非操作上的权利存在,把土地承包经营权作为法律主要规范的权利,使其继续成为承包地发包、调整、互换、转让、分割、集体收回中操作的权利,同时明确规范土地经营权。

(二)完善土地承包经营权制度,从根本上保证家庭经营的基础地位

一是要把家庭户作为家庭承包中集体经济组织成员身份认定的标准,并对农户的土地承包经营权实行平等保护。虽然,最初的土地发包考虑了家庭人口,但是,土地承包经营权是以家庭户为单位取得和保有的。为了稳定土地承包关系、稳定家庭经营,在家庭承包中要把家庭户而不是个人作为集体经济组织成员身份认定(“认户不认人”)的标准。只要家庭户存在,农户就可以继续保有土地承包经营权。同时,对专职务农户、举家进城户等各类农户的土地承包经营权予以平等保护。在平等保护农户土地承包经营权的基础上,通过明确家庭成员对土地承包经营权共有来保护个体(包括妇女)的土地承包权益

(这样出嫁妇女土地权益保护的重心也可转移到新居住地)。

二是要从法律上落实“长久不变”政策。在完成土地承包经营权全面登记后到二轮承包到期之前,可从法律上明确“长久不变”的具体含义。在法律上明确“长久不变”的具体含义后,会在集体内部进一步强化土地调整的内在约束,稳定土地承包关系,可通过换发土地证书或在经常性登记中做期限变更登记,将长久不变的期限落实到土地登记中;可继续有条件地允许集体依法进行土地小调整,并将依法进行的土地调整纳入变更登记管理。

三是要完善土地承包经营权退出机制。从平等保护原则出发,非特殊情形(如家庭户自然消亡、自愿交回承包地、长期弃耕撂荒土地),一般不要无偿收回农户的土地承包经营权。对于举家进城落户的,先给予农户一定期限内转让或有偿退出土地承包经营权的机会,比如跨省(区、市)迁移进城的给予3年期限,跨县(区、市)迁移进城的给予5年期限;在一定期限内不转让或有偿退出的,发包方再收回其承包地。对低能失能户,在完善其生活养老保障、给予适当补偿并征得同意的情况下可收回其土地承包经营权。为了支持土地承包经营权有偿退出,可从政策上明确土地整理专项资金可用于对农民自愿退出土地承包经营权的补偿。

四是要完善农村土地有偿发包制度。规范土地承包经营权退出后土地以及土地整理开发新增土地的使用管理办法,这些土地除了可以调整给部分失地少地的农户以保障其拥有基本份额的承包地外,可实行有

偿发包。有偿发包可按照非家庭承包的方式进行,并按照非家庭承包方式予以登记土地承包经营权。

(三)完善土地经营权制度,为促进土地流转健康发展和保护新型农业经营主体的权益提供必要的政策法律支持

土地经营权是依照土地流转合同约定的权利,土地经营权的设立建立在土地承包经营权人同意的基础上,没有土地承包经营权人的同意就不可能在土地承包经营权上设立土地经营权。虽然,土地承包经营权具有自物权性质,但是,在土地承包经营权本身期限比较短,尤其是在剩余期限非常有限的情况下,土地经营权的他物权化,势必会造成土地承包经营权和土地经营权之间的权利冲突。因此,土地经营权还是不宜物权化。

为了加强对新型农业经营主体等土地经营者权益的保护,平衡土地承包经营权人和土地经营者在土地租约存续期间的权利义务关系,稳定土地经营关系,同时又防止土地经营者以土地经营权为担保进行多头融资,可考虑实行土地经营权自愿登记制度。通过土地出租、转包设定土地经营权的,或者转租土地的,土地经营权人可以要求相关当事人予以配合进行土地经营权登记。土地经营权上设定抵押的,贷款人可以要求相关当事人配合进行土地经营权抵押登记。

土地经营权本质上是一种承租权,土地经营权流转本质上是承租权的流转。土地经营权的流转应当得到土地承包经营权人的知情和许可,土地经营权的流转期限不宜超过土地承包经营权的剩余期限。在

稳定和 protection 土地承包经营权的基础上,通过土地出租、转包以及土地经营权入股、托管等形式搞活土地经营权,同时,完善土地流转市场监管服务体系,完善土地承包经营权流转和土地经营权流转的交易审查许可制度,加强土地流转租金指导,防止为扩大经营规模在土地租金上进行恶性竞争。土地经营权抵押贷款,是以土地经营的增值为担保的,其本身的经济价值有限,实践中要注意控制相关风险。

(四)完善农业农村建设用地使用管理制度,为构建新型农业经营体系提供必要的建设用地保障

适应农业经营规模化、集约化、专业化发展的需要,完善农业附属设施用地和农业建设用地政策。加快推进农村集体经营性建设用地使用制度改革,鼓励面向新型农业经营主体,面向农村新产业新业态,面向农业新技术研发推广,积极开展农村集体经营性建设用地出让、租赁和作价入股的改革试验。积极稳妥探索在给集体缴纳一定收益的条件下允许合法保有的宅基地对外出租,探索通过给集体补缴一点地价款、给政府补缴一点增值收益后允许合法保有的宅基地对外入市转让。对属于“一户一宅”的宅基地,在出租、入市转让时也可减免有关价费。通过改革最终把宅基地纳入城乡统一的建设用地市场,显化农民的财产价值,增加农民的财产性收入,盘活农村居民点用地,为促进农村多业融合发展提供生产生活用地保障。

作者单位:中国社会科学院农村发展研究所