

农户土地诉求变迁与对其政策回应的探讨

——基于豫西三个村实践的考察

焦芳芳 贾志宏 刘启明*

[摘要] 长久不变农地政策的设计无法忽略农户的真实土地诉求,同时,农户的土地诉求直接影响这项政策的执行效果。通过回溯不同时期农户对土地诉求的变迁阶段并结合豫西三个村庄的调整实践,将土地调整划分为点发型调整、规律型调整以及集中型调整三种类型分析发现,农户自发调整土地的深层逻辑是现今部分地区保留生产收益诉求、集体收益分配诉求逐渐扩大。因而在后续政策执行中应注重遵循地区间差异性进行改革,并着力发展农村集体经济以实现土地承包到期后再延长三十年的顺利过渡。

[关键词] 土地诉求 土地调整 政策回应

[中图分类号] F301.4 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2020)—09—0059 (08)

[作者] 焦芳芳 博士研究生 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100193

贾志宏 硕士研究生 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100193

刘启明 副教授 博士生导师 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100083

一、研究缘起

农地制度一直是“三农政策”体系中最基础性的制度安排。^[1]从1984年中央一号文件确定的“土地承包期一般应在十五年以上,可以‘大稳定,小调整’”。到1997年《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》提出“稳定土地承包关系,是党的农村政策的核心内容”,“不能将原来的承包地打乱重新发包”,“根据实际需要可在个别农户间小范围适当调整”,即反对“大调整”,限制“小调整”的规定。再到党的十七届三中全会开始要求:“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。”,延续到2019年《中共中央、国务院关于保持土地承包关系稳定

并长久不变的意见》再次明确新一轮土地承包经营继续坚持“长久不变”的总体方向,同时提出“对少数存在特殊情形且群众普遍要求调地的村组,届时可按照‘大稳定,小调整’的原则,由村民集体民主协商,经村民同意和乡县政府批准后在个别农户间作适当调整。”从中可以看出,我国的农地制度设计贯穿着两条思路,一是农村土地承包关系不断加强,对农户的土地承包经营权保护力度不断加大;二是原则上禁止承包期内的土地调整,只针对特殊情形留了余地。

土地是自然存在物,当其与人的劳动相结合时,土地便具有了某种社会属性,人地关系就产生于农民利用土地的功能以满足自身需求的过程。^[2]而人多

* 刘启明系本文通讯作者。

地少是我国的基本农情，从历史到现在直到未来一直会如此。在“共有私用”的产权制度下，农村社区会根据家庭人口的增减进行周期性的土地调整。实践层面来看，土地调整是指村集体因人地关系变化而对农户承包经营权所做出的调整，其目的是维护集体成员农地赋权的公平性。^[3] 尽管近些年来国家针对土地调整的限制越来越多，但是土地调整的实践仍然时有发生，农户针对中央“长久不变”的政策理解侧重于承包关系不变，并非具体承包地块不变。在二轮土地承包后的1999年至2008年期间，40%以上的村庄进行过土地调整，平均调地2.4次，其中大调整0.6次，小调整1.8次。^[4] 由此可见，农户对于土地调整的诉求具有相当的普遍性。

近年来，对土地调整影响较大的是2013年开始实施的土地确权登记颁证，政策的初衷是稳定土地关系，尽量避免政府和村集体随意征收或调整土地侵害农户土地权益的行为。土地确权颁证工作极大地提升了农户的权利意识，具有法律效力的土地承包经营权证为农民强调自己的土地权利提供了依据。这在一定程度上减少了村集体主导的土地调整，并对农户自发为主的土地调整产生了影响。农户对土地调整的认识朴素而直接，即使在家庭内部，以成员身份分配到土地的人属于“有地的”，相反就是“没地”的人。经过几十年家庭成员的增减变化，农户家庭人均土地面积逐渐分化，人均土地面积大的农户往往占在不愿意调整土地的一方，而人均土地面积小的农户则会主张调整，理由主要是家里有“没地”的人，并会期待下一轮土地承包时能够分配到土地。既有研究主要针对土地调整的是与否，缺乏对于调整背后的农户诉求分析。自土地改革以来，农户对于土地的诉求也在不断发生变化。为稳妥推进土地承包关系长久不变的中央政策，必须明晰如今农户要求调整时对于土地的本质诉求是什么？如何满足农户土地权益诉求推进改革？鉴于此，本文结合学界既有研究从农户诉求视角切入，通过回溯土地改革以来农户对土地的诉求变动，以利益诉求为脉络，分析农村社区三类不同的土地调整实践中，以及农户在不同调整方式中的真实权益诉求，思考

如何顺利过渡到下一轮土地承包期。

二、研究综述：不同时期农户对土地的诉求变动

不同时期农户的土地意识具有不同的特征，并与其土地的诉求密切相关。目前，学术界对于农地问题的研究多是从农地制度本身出发，主要是基于国家政策这一视角自上而下地观察这一问题，鲜有从小农这一弱势群体的视角去探寻。从新中国的建立、改革开放、社会经济高速发展潮到农民工投身于城市建设，农民在其中均扮演着极为重要的角色。正如舒尔茨对于小农的认识，他们并不是落后和保守的象征，其精打细算的本领不亚于资本主义的企业家，^[5] 我们需要认可农民的智慧，采纳其合理的诉求。作为土地的主要利用者，农民的土地意识关乎对土地的利用方式，能够弥补农地政策的不足并进一步推进社会的稳定与经济的发展。^[6] 另一方面我国的土地制度为集体所有制，作为集体成员，农民拥有合法的资格去关切自身的土地权益。梳理关于农户土地意识方面的研究，康来云将建国以来的农民对土地的价值观念分为四个时期，价值唤醒期、迷茫期、低谷期和提升期。^[7] 伏鹏则将改革开放以后农民的土地意识划分为视土地为根本时期、视土地为保障时期和土地逐利时期。^[8] 谷显明则从农村小说这一独特的视角展现了农民从传统农耕时期对土地的固守，到改革开放以后转型时期的挣扎与逃离。^[9] 这些研究偏重于从价值角度理解农民的土地意识。事实上，农民的土地意识会随着政策环境和自身经济条件的变化而变化，所反映出的土地诉求也不尽相同，土地制度的变革不可能忽视农民的土地诉求。以下梳理了改革开放以来农民土地诉求的变化，大致可归纳为三个时期。

1. 1978~1992年的“耕者用其田”时期

改革开放之初，经历了长期困难的农户渴望土地，并愿意通过农业生产把饭碗端在自己手里，从而摆脱生活的困窘。这一时期的农民缺乏农业以外的就业机会，土地诉求强烈，希望拥有自己可以支配的、用于自己耕种的土地，以满足生存需求。广

大的农民是具有实际生产行为的耕者。家庭联产承包责任制回应了农民的这一土地诉求，土地一直是人类生存的重要依靠，不仅仅满足了人类的粮食与生活资料的需求还提供了就业的机会。^[10]受传统土地观念的影响，农户对于农地有着深厚的感情，土地作为其生存的唯一倚靠，毫不夸张的说是其“命根子”，这一时期农户对土地表现为一种生存诉求。在小岗村“保证国家的、留足集体的、剩下的都是自己的”口号中，拉开了家庭联产责任承包责任制的序幕，建立了统分结合的双层经营体制。这种以血缘为纽带的生产单元，因其内部成员经济利害关系高度一致，在没有监督的情况下，生产具备自律性。^[11]在这一阶段，广大农业生产者在高度自我能动性的激励下维系着精耕细作的生产模式，以满足自身的生产与就业需求。根据新中国农业60年统计资料显示，中国农村的农业劳动力人数自1978年直到1992年一直呈现增长趋势，其中1978年农业劳动力人数占农村劳动力人数的92.88%，到1992年这一比例为77.71%，^[12]可见在这一时期绝大数的农民依然是从事农业生产，土地对其而言仍然是满足生计保障的载体。

2. 1993~2006年的“耕者惑其田”时期

这一阶段，农民一方面源于生计安全的考虑，不愿意放弃土地，另一方面，较低的比较收益与农业税费偏重的负效应相互叠加，使得小规模零散的家庭农业经营显得并不划算，土地对于农民呈现出食之无味，弃之可惜的鸡肋化现象，保底诉求是农民对土地的基本态度。经过十余年的改革开放，家庭联产承包责任制已经稳定，工业化和城市化进程逐步加快，农民的就业渠道更加多元。在满足基本生存需要之后，追求更美好生活的愿望成为必然，作为耕者的农民开始分化，农户与土地的联系逐渐松弛，农民群体出现了分化，农业生产并非农户的唯一与最优选择，农户对于土地表现为保底诉求。在分田到户后期出现了农业增收乏力的现象，1994年的分税制改革加重了农户的税收负担，种地收益远远不能够满足农户的生计需求。到90年代后期农村抛荒加重，为了逃避农业税很多农户开始放弃承

包地，^[13]加入WTO后受国际市场的冲击，农民增收难的问题进一步加剧。^[14]党的十四大正式提出了建立市场经济体制，一方面国有企业建立现代化企业制度的改革，极大的影响了劳动力市场，另一方面票证经济的废除与劳动力异地转移制度的规范均推动了农村劳动力的转移。^[15]陆学艺从职业的角度针对农民群体内部的分化，将其划分为8个阶层，^[16]可见当时的分化程度之高。农户的分化使得非农化的规模不断加大，甚至影响到了农业的可持续发展，^[17]呈现出农业副业化、农业劳动力高龄化与女性化和农地低流转率的问题。^[18]农户经营土地的收益远远低于其在城市从事的其他职业获取的收入，土地对其而言仅充当年老之后的养老保障之一，或者应对未来城市可能发生的经济危机，作为自身的最后保障。^[19]在此阶段，农户对土地的依赖感降低，截止2006年我国农村的劳动力非农化转移率已达42.29%，农户的行动表明了其对土地产生的价值存在疑虑。

3. 2006年之后的“耕者争其田”时期

一方面，2000年开始的农村税费改革至2006年全面免征农业税及乡统筹，在我国沿袭两千余年之久的传统税收制度彻底进入了历史；另一方面，国家开始实施对种粮农户的直接补贴、对粮食主产区农户的良种补贴和对购买大型农机具农户的补贴。税费政策的降本效用与财政政策的激励效用共同提升了农业的比较效益，之前因农业税费过重可能导致农业负收益的状况得到了彻底改善。由于农业直补在实际操作层面往往是给予土地承包农户，而并不见得补给实际的耕作者，即使补给实际的耕作者，也常常会通过增加承包费形式流向土地承包户。因此，土地对于农民而言，成为了不会赔钱的生产资本。这就导致了土地转为满足农民“多多益善”的福利，土地福利化倾向明显。^[20]即使耕者已不再从事农业生产，但作为村集体成员争取成为有地的人也是可以理解的理性行为，相当一部分农民争取的并不是耕作的权利，而是土地承包权。因此，这一时期农民的土地诉求可以概括为利益诉求。强烈的地权意识促使农户采取各种手段来维护其土地权益，

在税费改革之后关于土地利益的纠纷大幅度增加。据不完全统计,2006年我国农村土地引发的群体性事件达18000件以上,呈现出各县月平均一起较大规模土地冲突的乱象,且不含未酿成群体性事件、规模较小的土地纠纷和冲突。^[21]党的十八大后,伴随着农地制度的改革深化与各项惠农政策实施,乡村全面振兴的前景释放了土地升值的信号,大部分农户渴望分得一块蛋糕。

三、地方实践:不同类型的土地调整方式

本文选取豫西三个地理位置不同的农业型村庄展开实地调研,通过在豫西三个村庄收集的一二手资料进行分析。依据3个村庄在二轮土地承包期内土地调整的发生事实,将土地调整划分为:点发型调整、规律型调整与集中型调整。点发型调整是村庄由于长期积累增减嫁娶的原因,在出现小部分村组成员人地关系比较紧张的时候,村民向所在村民小组提出调整土地的诉求,组长根据小组内情况进行小范围调整,一般是没有固定时间节点的微小变动。规则型调整是在具有土地调整传统的村庄开展的定期调整,一般是以3~5年为一个周期,在村民之间形成了约定俗成的“村规”。集中型调整是村庄内突然出现的较大事件或重大村庄集体决策等原因所产生的土地调整行为,事件的产生打破了原有的土地利益格局,需要通过村民民主协商重新调和村内的人地关系,采用手段也不局限于承包户耕地面积的实质性调整,一般通过村集体动员将全村土地流转至村集体经济合作社,合作社再进行整体调账分配。

1. 点发型调整

P村位于山区,是所在县域范围内较为偏远的村庄之一,全村辖有5个村民小组,截至2018年底统计,村庄实际240多户,896人,外出务工人数占其中的40%,55岁以上在村老年人居多,拥有耕地1100亩。山区的资源禀赋较弱,土地的生产功能为农户所重视,加之耕地地块细碎且不规则,难以成片流转发展规模化产业经营,以农户自家家庭经营为表征。然而山区农业的可预期效益较低,部分

小农户保留从事农业的传统,更多地带有兼业化生产的特点,农业并非获得家庭收入的唯一性来源,利用土地发展生产的诉求与之前“耕者用其田”的生存诉求是完全不同的性质。

在该村,村集体采取的应对策略是在人地矛盾积累到一定程度的时间节点再进行适当调整,即点发型调整。这种调整方式的特点具有偶然性,临时性,灵活性。具体做法上,一是遵循确权确地规定。该村按照原始承包地的数量和地块位置确权确界,通过航拍与村民确认结合的方式,确保“地界明确、四至清晰”,将承包土地确权到户并颁发土地承包经营权证书。二是开展小调整,大稳定。在土地确权之后,村庄内部分留守者反映家庭人口增加,在村民小组范围内申请调整土地,小组长召开村民小组会议,经过组内成员之间协调后进行微调。实施调整时,村干部将村中土地按照“优中差”划分为三类,优等地一般不涉及调整变动,避免影响耕地质量与农户耕作积极性,新增人口调整后所得的土地一般是其中的中等地与差等地,调整时间及调整户数也会视人口迁出、土地撂荒等具体情况而定。

显然,山区农户对于土地的依赖性比较强,而村庄本身所具有的土地开发优势不强,加上土地细碎化引起的流转不便,人口的增减相应变动土地能够实现相对均衡。在这样的状况下,通过点发型调整可以满足一部分人的调地需求,有助于防范村集体大规模调地可能出现的政治风险。

2. 规律型调整

B村地处平原地区,距离中心城区约7公里,地理位置较优越,交通便利。在当地属于中型村,有6个村民小组,截至2018年底全村有269户,1065人,受二胎政策影响,近5年新增人口127人,涵盖了全村近40%的农户,承包地面积共计990余亩。

目前规律型调整在很多进行过土地调整的村庄较为常见,这类调整方式最大的特点是具有重复性,固定性,均等性。只要发生了第一次,后续就会不断发生,形成村中调整的习惯。在具体做法上,一是主张增人增地调账分配。该村在二轮承包期间农

民的土地权益意识逐渐增强,外出务工的村民也纷纷回村要求分地,但是往往分到土地后自己未种植,部分外出务工村民将土地交由村集体统一流转经营。随着后来村庄中增减嫁娶的人口变动,就出现了较多家庭中“人多地少”的情况,这些村民就向村庄提出了再平分土地的诉求,经过村委会议几轮讨论,开始采取“五年一调整”的规则。即,每间隔五年在村庄调整一次土地,一般是在村组层次将中等、差等地一起调整。二是流转土地至村集体经济组织。村干部鉴于村庄中大部分村民土地私下向外流转,流转费用较低且易产生流转纠纷,在2013年,首先,通过村民小组组长动员村民,对小组成员关于村集体统一流转土地再返租倒包的意见进行摸底,获得基本同意后召开村民大会。其次,通过村民小组调配并与村民协商进行户户之间的土地经营权流转或者土地互换,推动土地逐渐形成按户连片的格局,经过2至3次的流转或互换,大部分农户家庭实现了一户一块或一户两块地。^①再次,组织成立土地股份合作社统一整合村庄土地资源,将全村土地进行打包流转。合作社每年依据农户承包地面积以每亩800斤小麦或等价金额进行分配收益。

规律型调整往往发展为乡村传统,是在顺应农户诉求下产生的土地调整方式,能够保障村庄全体成员的土地权利,然而,经过数次调整,农户在村内要求公平的意愿更为强烈,一旦政策与法律要求地权固定,村集体无法进行土地调整时容易产生较大冲突。该村作为试点村,在2004年向农户颁发土地承包经营权证以后,地权无论在法律还是形式上都被固化。2019年又是一个五年周期,村中新增人口家庭就组织起来要求集体给新增人口按人均八分地分地。在矛盾演化的较为激烈时,该村村集体经济组织无法按惯例者调整,最后将余留机动地统一流转后再针对新增人口分红。

3. 集中型调整

J村地处城市浅丘地区,位于镇政府西2公里处,交通较为便利。辖有3个村民小组,全村共有234户,919人,全村总面积1380亩。其中耕地面积643亩,建设用地245亩。大部分青壮年劳动力

以外出务工为主,老年农户从事种养殖业。在村庄农地集体统一经营后出现青壮年劳动力回流现象,部分村民承包土地种植苗木花卉或蔬菜,部分村民加入村中加工企业务工。

集中型调整在经济相对富裕的村庄较为常见,农户对于农业的经济依赖性不强,往往选择从事收入更高的其他行业。这类方式具有一次性、突发性、整体性的特征。具体做法上,一是主动合组并地。早期村民受限于地块分散,耕作比较困难,向村民小组组长申请调换土地。后来,村干部出面管理全村土地进行连片整合,各小组在秋收后按户连片再向成员分配整块土地。二是组建土地流转合作社。村民自愿将土地集中流转到合作社,土地收益均分给村庄所有具备成员资格的村民,也就是收益分配不是以家庭承包土地面积为依据,而是以社区成员人均土地面积为依据进行分红。三是形成集体产业经营发展布局。村集体经济成员将全村900余亩土地规划为四个片区,分别是占地70亩的科技养殖示范园、200亩的日光温室大棚区、377亩的苗木花卉区以及245亩集体经营性建设用地构成的小型工业区(租赁给锻压、建材企业)。耕地采用“地头”招标方式将土地租赁给农业生产主体,部分耕地流转给乡镇用于建设湿地公园,耕地流转费为每亩1000斤小麦对等现金金额。四是达成收益分配共识。该村在成员身份的界定上制定了“八条标准”,^②并确定了“一静两动”的股东管理原则,即入社时具有的土地承包经营权的农户是一次性确定的,但间隔5

^①部分村民小组将组内的好地差地搭配后进行分配,就出现了一户两块。

^②当年度股东户口中的农业户口人员(除死亡、已办理结婚证的闺女);当年度股东户上的农业人口男孩婚迁的媳妇(自本人户口在结婚一年内迁入的,参与以后合作社的分配,一年后迁入的以后一律不得再参加分配);当年度的股东户上的非农业男孩婚迁对象农业户口的人员(非农业户口不准参加分配);当年度股东户出生的计划内小孩和计划外出生已做绝育手术并缴纳社会抚养费及已办理村内入户手续的小孩;当年度股东农户的成员因离婚户口关系未迁出的妇女及依法判决随母的子;当年度股东户出家的闺女因离婚将户口迁回本村的,本人及其依法判决随母的子;当年度属股东户的成员,在考取本科后将户口迁出的,在入学七年内将户口迁回本村的大学生。凡七年后迁回本村的不予接受;当年度股东户属单女、双女、三女户的,接受一名婚内的上门女婿。

年调整一次股东，每年12月（固定时间为12月31日24点）进行分红人数核定。

集中型调整的形成具备了两个条件，一方面当地村民具有调整意愿，另一方面基层干部具备较强的组织和协调能力。J村土地调整的完成是建立在共同行动基础上的，初期村集体根据村民生产需求做出统一调换村庄土地的决定，这个决策使得村民增强了对于村集体的信任度，同时为村集体整治土地提供了便利性。在人口大量外出务工背景下，农户自发将土地流转至村集体，发挥集体力量实现了土地整合。整合后的土地就难以再通过分地去调平新增人口的用地诉求，于是该村建立合理化的土地收益分配机制来进行人地矛盾纾解。通过“一静两动”这一“结平衡账”^③的利益分配方式很大程度上弱化了户间人地不均衡所带来的不满。

四、土地调整下的农户诉求回应

在土地确权后，权利安排并未让农户完全明晰土地承包经营权的归属，反而强化了土地的福利意识。农村社区作为一个相对封闭的整体性组织，农户受到均衡占有土地的分配理念影响，出现了自发的土地调整行动。结合豫西土地调整实践，新时期农户利益诉求具体表征为：保留土地生产收益诉求，追求集体收益分配诉求两方面。

1. 保留土地生产收益诉求

“耕者有其田”是中国农民世代追求的梦想，也曾是新中国获得政权合法性的重要基础。^{〔22〕}这一制度遗产至今仍然是广大农民对于土地问题的朴素看法。尤其在经济发展水平相对落后的村庄，土地依旧是安身立命的根本，由人口增加或者人口流动带来的土地不均问题因土地确权则更为固化。因而，在山区农业型村庄，农户对于土地的未来收益预期往往没有城郊农村地区高，对于土地的生产功能依赖性较强，也不会放弃土地的权益，针对因人口增减导致人均耕地不均衡的情况，会产生调地诉求。村中的老年农户依然保持从事农业生产的传统，青壮年劳动力进行兼业型生产或者委托邻里照料田地，种植粮食与经济作物补充一部分家庭收入。这与早

期农户对土地的生存诉求有所不同，是从中单纯分割出了一类农地生产收益的诉求，农户家庭成员也会通过外出务工就业等其他途径获取自身家庭所需的经济收入。

在这样地势差异大，地块相对分散的区域，保障农户的持续性生产经营是基层管理工作的首要任务。利用点发型调整是以满足农户生产诉求为基础，以确保分地农户能够实现地尽其用为准则开展，但是由于调整频率低，调整范围小，仍然会导致农户隐性的土地矛盾始终存在。根据调研情况来看，这些出现矛盾的农户仍期待后期可以调整并且愿意等待，这种期望有利于将土地进行更为合理的分配，保障山区人口迁出后仍然有人从事农业生产。

2. 集体收益分配诉求扩大

三类不同的调整方式在调整内容和调整特点上存在一些差异（如下表1所示），点发型调整和规律型调整的村庄仍然是采取调地为主要的形式进行协调，集中型调整则是在调地的基础上展开农村集体

表1 不同调整方式下的农户权益诉求回应分析简表

调整方式	调整内容	调整特点	农户诉求
点发型调整	调地形式	偶然性、临时性、灵活性	土地生产收益
规律型调整	调地为主，分利为辅	重复性、固定性、均等性	集体流转收益
集中型调整	调地基础上的分利	一次性、突发性、整体性	集体经营收益

信息来源：根据实地调研搜集的一手资料编制。

经济组织成员的利益分配。通过与市县相关主管领导访谈，除山区几个村庄以外，该市农村地区的村民基本脱离农业生产，就业和收入对于土地的依赖性低。虽然这些地区的农户对于土地所表达的耕种需求并不强烈，但值得关注的是，访谈中有农户表示：现在在很多农村，大部分农民已经不太可能种地，即使自家种地的那部分老年农民也不会种多少年，在村里争取分地的做法，是不想舍去从土地上获得的收益。如今在发生人地矛盾较多的村庄，村民一般并不关心未来土地由谁种植，而是关心土地所带来的预期收益。

^③“结平衡账”是由有过基层治理经验的李昌平先生最早提出。在他看来，“结平衡账”是可以维系共同体长期存在的核心制度设计。

针对人地矛盾的焦点不在于分地与否,而在于土地所产生的收益分配是否能够享受。调研中较多农户要求村集体层面进行土地调整后统一经营,可见当前农户分地的愿望依然存在,究其背后发生机制而言,则是对于土地经营所产生收益的分配诉求强烈。从农户获取土地利益的意愿上来看,点发型调整、规律型调整以及集中型调整呈现逐次增加。尤其在规律型调整与集中型调整实践当中,农户的权益诉求由土地生产收益诉求逐渐过渡为集体流转收益诉求与集体经营收益诉求,这也是农户追求集体收益分配诉求深化的表现。

五、长久不变政策下农户权益实现路径探讨

随着我国农户的地权意识增强,对于土地的需求有增无减,人地关系依然较为紧张。一直以来,造成人地关系紧张的主要原因仍然是农村人口的增减变动,因而在不少地区启动了一些土地调整的实践。土地确权是国家产权体系正规化的重大举措,需要关注并维护农民利益,厘清个人与个人、个人与集体的土地权属问题,是农地制度改革的重要手段。与此同时,也要理解部分村庄出现土地调整的现象,土地调整是农户回应土地问题彰显出的态度,是乡村缓解人地矛盾采取的非正式制度安排。经过深层分析,在土地调整中农户关注的就并非仅是调地的安排,须遵循地区间的差异性,同时在调整农户间利益关系上下功夫,将更能够有助于解决人地矛盾,保证基本土地经营制度的稳定性与持续性。

1. 遵循地区间差异性

农地制度安排之下涉及到各方复杂的利益关系,牵一发而动全身,然而保障农户的土地权益始终是长久不变政策的主要出发点。一直以来,公平是我国农村土地制度的价值取向和内在要求,^[23]这就使得在宏观上土地制度改革须以渐进的方式推行,在微观上长久不变政策须遵循地区间发展的差异性执行。在农地政策制定时,首先,明确不同区位的农地具备的功能有所不同。一般农地的功能主要是具有生产与失业保障的功能,城郊农地一旦非农化,往往由于其巨大的级差地租产生财产功能。^[24]由于

城郊农地的经济价值更高,须要进行严格控制,一旦发生大规模调整必然会引起大量纠纷与矛盾,在一般农业型村庄则有所差异,出于释放长期积累的土地矛盾以及激活农村集体所有权的目的是,应该仍然留有一定的土地调整空间。其次,明确不同的村庄采取的过渡方式可以有所差异。经过对三个一般农业型村庄的分析,不同地区前期受地理特征、传统文化习惯、经济发展水平等因素影响也会采取不同的调整策略,但是大抵契合目前的农地制度改革与产权制度改革的方向。由二轮土地承包早期的规律型调整、集中型调整类型逐渐转变为“确权确股不确地”的形式,这也是一种落实长久不变政策的途径。另外,维持土地生产经营的稳定性并非是说完全固定农户的土地承包关系,也应该重视“耕者有其田”的制度遗产。在经济发展水平相对落后的山区,农户对土地资源的依赖性依然较大,将之视为生产生活的保障,小范围内的点发型调整能够有助于激发留守农户的务农积极性,减少撂荒现象的发生。故而,针对不同地区可以遵循地区间的差异性,允许因地制宜的采取适宜的地方性过渡方案。在政策执行中,适当限制土地调整但并非完全禁制调整的发生,尤其是通过点发型调整和集中型调整方式可以在促进顺利延包中发挥一定的推动作用。

2. 发展农村集体经济

针对农户在土地调整中所寄托的分利诉求,可以通过加强农村集体经济实力,利用集体经济收入盈余部分分配给新增人口,平衡农户之间的利益。在集中型调整类型中,村集体将“公”与“私”,“统”与“分”相结合的做法,基本调和了基层土地矛盾并发展了集体经济,使农户获得村庄土地流转的集体收益,能够满足其分利需求。同时,有必要继续探索更为合理的新增人口利益分配机制。按照传统意义上的平均分配原则向新增人口分配土地或者集体经济收益,是一种相对模糊的处理方式。可以结合农村产权制度改革,通过成立土地股份合作社,再发挥农村集体经济组织与基层自治的优势,合理设置并提取一定量的公益金等。对于新增人口的利益分配比例可以经过村委会会议商议后决策,

使用其中的部分额度分配给新增人口。简言之，在土地确权时，在农业人口流动性大且具备一定地理条件的农业型村庄，可以在村民自治基础上通过土地集中调整的方式，建立相应的农村土地整合利用和利益分配机制，在保护农民权益的前提下推动集体土地的统一流转，发展农村集体经济，使村民更大程度上满足土地利益诉求。

参考文献：

〔1〕〔13〕桂华. 新时代我国“三农”政策中的十对辩证关系——乡村发展的战略与策略 [J]. 北京工业大学学报 (社会科学版), 2019, (06).

〔2〕刘双, 佟明湛. 中国农村人地关系的基本界定——基于马克思主义理论的分析框架 [J]. 中国土地科学, 2018, (01).

〔3〕仇童伟, 罗必良. 农地调整会抑制农村劳动力非农转移吗? [J]. 中国农村观察, 2017, (04).

〔4〕丰雷, 叶剑平等. 中国农村土地调整的时序变化及地区差异——基于 1999~2010 年 17 省调查的实证分析 [J]. 中国土地科学, 2011, (05).

〔5〕西奥多·舒尔茨著, 梁小民译. 改造传统农业 [M]. 北京: 商务印书馆, 1987.

〔6〕石方军, 张应阳. 农民土地意识的现状及影响因素 [J]. 河南科技学院学报, 2015, (05).

〔7〕康来云. 乡土情结与土地价值观——改革开放 30 年来中国农村土地的历史变迁 [J]. 河南社会科学, 2009, (05).

〔8〕伏鹏. 观念变迁对农民社会化的推动作用探讨——以农民土地意识为例 [J]. 传承, 2012, (16).

〔9〕谷显明. 固守·挣扎·逃离——从转型期农村小说看农民土地意识的嬗变 [J]. 湖南科技学院学报, 2007, (10).

〔10〕邹宝玲, 罗必良. 农地功能的再认识: 保障、福利及其转化 [J]. 天津社会科学, 2019, (06).

〔11〕金丽馥. 中国农村土地制度: 历史与现

状、问题与出路 [J]. 经济体制改革, 2001, (02).

〔12〕童玉芬. 中国农村劳动力非农化转移规模估算及其变动过程分析 [J]. 人口研究, 2010, (05).

〔14〕梁翠平. 加入 WTO 对中国农业的影响及对策 [J]. 山东农业 (农村经济), 2003, (09).

〔15〕陈咏媛. 新中国 70 年农村劳动力非农化转移: 回顾与展望 [J]. 北京工业大学学报 (社会科学版), 2019, (04).

〔16〕陆学艺. 重新认识农民问题——十年来中国农民的变化 [J]. 社会学研究, 1989, (06).

〔17〕李卓鹏. 当代中国的农民分化 [J]. 教学与研究, 1999, (10).

〔18〕罗必良, 汪沙, 李尚蒲. 交易费用、农户认知与农地流转——来自广东省的农户问卷调查 [J]. 农业技术经济, 2012, (01).

〔19〕尚欣, 郭庆海. 基于理性经济人视角下我国兼业农户行为分析 [J]. 吉林农业大学学报, 2010, (05).

〔20〕马流辉. 农地福利化: 实践机制、后果呈现及其优化路径——以沪郊埭村为个案的初步分析 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), (06).

〔21〕梅东海. 社会转型期的中国农村土地冲突分析——现状、类型与趋势 [J]. 东南学术, 2008, (06).

〔22〕孙新华. 产权之外: 土地新产权生长的困境——评郭亮《地根政治》 [J]. 北京社会科学, 2014, (01).

〔23〕张红宇, 李伟毅. 以起点公平为基础实现农村土地承包关系长久不变 [J]. 新视野, 2013, (04).

〔24〕许庆, 杨青, 钱有飞. 合久必分, 分久必合——新中国农地制度的一个分析框架 [J]. 农业经济问题, 2019, (01).

责任编辑: 秋音
校对: