

# 巩固和完善农村基本经营制度

文\_丁关良

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2018.09.012

党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”，强调要“巩固和完善农村基本经营制度”。巩固和完善农村基本经营制度是我们党各项农村政策的根基，对于我国走有中国特色的社会主义道路，对于解决“三农”问题有着不可替代的重大战略意义。

## 一、深刻把握农村基本经营制度的相关提法变化

双层经营体制确立为我国农村基本经营制度以来，随着农村改革的深入，该制度的内容也得到不断提升、创新、充实和完善，具体表现在以下几个方面。

**双层经营体制确立和提法的变化。**1983年中央一号文件提出，通过联产承包责任制形成的“分散经营和统一经营相结合的经营方式具有广泛的适应性”；1984年中央一号文件提到“完善统一经营和分散经营相结合的体制”；1986年中央一号文件提出“完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制”，这里首次确立了双层经营体制；1991年党的十三届八中全会提到家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制；1998年党的十五届三中全会提出以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。

**统一经营层次方面发生的变化。**从农村集

体经济组织的统一经营发展为农村集体经济组织、农民专业合作社、农业企业、社会化服务组织等多元主体、多种形式并存的多方位统一经营。

**分散经营层次方面发生的变化。**从单一的小规模农户家庭经营发展为在农户家庭的专业经营和兼业经营二元并存的前提下，向家庭农场、专业大户多元经营转变。

**家庭承包农户取得权利保护的变化。**土地承包经营权人权利保护变迁经历了两个时期：一是以承包合同内容为主的债权保护时期（2003年3月1日以前），如1986年6月12日《最高人民法院关于审理农村承包合同纠纷案件若干问题的意见》，1999年6月5日最高人民法院修改后重新颁发的《关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定（试行）》；二是以土地承包经营权为核心的物权保护为主时期（《农村土地承包法》2003年3月1日生效开始），《农村土地承包法》“对家庭承包的土地实行物权保护”，2007年3月16日《物权法》第三编“用益物权”第十一章“土地承包经营权”明确家庭承包农户取得的土地承包经营权为用益物权。

**家庭承包期限的变化。**1984年中央一号文件提出“土地承包期一般应在十五年以上”，即第一轮耕地承包期为15年；1993年11月5日《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》提出“在原定的耕地承包期到期后，

再延长30年不变”；2017年10月18日习近平总书记在党的十九大报告中明确“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”。

**承包地调整规则的变化。**农村承包地调整变迁经历了五个时期：一是自由调整时期，1984年以前；二是政策允许“大稳定、小调整”，中共中央1984年一号文件提到“在延长承包期以前，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”；三是政策规定“增人不增地，减人不减地”，1993年11月5日《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》提到“提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法”；四是政策又允许“大稳定、小调整”，1997年8月27日《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》提到“今后解决人地关系的矛盾，可按‘大稳定、小调整’的原则在农户之间进行个别调整”；五是法律规定原则上发包方不得调整承包地，《农村土地承包法》第27条第1款规定，“承包期内，发包方不得调整承包地”。

**承包农户是否交承包金的变化。**2006年取消农业税以前，实行“交够国家的、留足集体的，剩下都是自己的”，即农户承包耕地，一方面要向国家交纳农业税，另一方面还要向乡村集体交纳“三提五统”；现在农户承包耕地，不需要交纳农业税和“三提五统”，还可以得到各种农业补贴，其农业补贴主要有粮食直补、良种和农机补贴、农资综合直接补贴等，实践证明，这些惠农政策起到了促进粮食增产和农民增收的效果。

## 二、巩固和完善农村基本经营制度的内涵

尽管农村基本经营制度的核心内容随时代

变迁而发生了较大变化，但传统理论界仍然习惯于“二元”论或“三元”论的政策解读。“二元”论将之理解为“家庭承包经营”“统一经营”及两者的“有机结合”；“三元”论则增加了“农村土地集体所有”。近来新观点提出了“一个中心、三个基本点”的政策解读视角：即一个中心是“农村土地的集体所有”，三个基本点分别是“家庭经营的主体地位”“农民土地的用益物权”和“市场主导的社会服务”。上述观点对分析新时代与时俱进巩固和完善农村基本经营制度内涵具有借鉴意义。

**家庭承包是农民集体与农民集体成员之间天然纽带形成的共同利益驱动使然。**党的十五大报告正式明确“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是中国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”，而坚持农村土地农民集体所有是坚持农村基本经营制度的“魂”。我国农村土地集体所有体现为农民成员组成的农民集体所有，农民集体的财产必须为农民集体成员谋福祉。显然，农村集体所有制是农民集体与农民集体成员之间的天然纽带，农村集体土地是农民生存之本、发展之源，耕地应该由作为农民集体成员的农户家庭承包，其他任何主体都不能取代农户家庭的土地承包地位。

**严守农地农用普遍规律与以土地“两权”分离本土化为前提。**农地农用是人类遵循的普遍规律，各国都一直坚持农地农用这一基本规则，我国尤为如此。农民集体是土地集体所有权的权利主体，土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。2017年7月24日《全国人民代表大会农业与农村委员会关于提请审议〈中华人民共和国农村土地承包法修正案（草案）〉的议案》，并在《关于提请审议〈中华人民共和国农村土地承包法修正案（草案）〉的说明》中明确指出：“土地集体所有权与承包经营权是承包地处于未流转状态的一组权利，是两权分

离。”形成土地承包经营权这一权利中的权能是从土地所有权中分离出来的，这是产生家庭经营这一基础层次的前提。实践证明：在土地集体所有制的基础上实行家庭分散经营的土地所有权与土地承包经营权这一两权分离，一般优于集体所有、集体统一经营的人民公社化时期一权（土地所有权）高度统一和单一利用。因为两权分离后，既能充分发挥农户家庭经营的积极性，又能克服过去集体高度统一经营的弊端；同时，在土地所有权上依法创设家庭承包的土地承包经营权充分体现了具有中国特色的、本土化的用益物权，以区别于大陆法系其他国家在土地所有权上创设的永佃权、用益权、农用工等用益物权。

**坚持家庭经营的基础性地位和遵循家庭承包的土地承包经营权属于农户是农村基本经营制度的核心内容。**纵观世界农业发展，无论什么发展阶段，无论哪一个国家，农业生产的基本经营单位都是以家庭经营形式为主体。《农村土地承包法》第15条明确“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”，《物权法》第125条规定：“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。”可见，坚持家庭的基础性经营地位和农户的土地承包经营权是巩固和完善农村基本经营制度的根本，实现此目标的途径是坚持土地承包关系长久不变，并通过确权登记颁证的法律形式落实下来。

**统一经营是双层经营体制不可或缺的组成部分，以市场主导为主的社会化服务是夯实统一经营职能的希望。**通过家庭承包形成的分散经营的农户，面对不断发展的专业化、商品化和社会化大生产，存在着经营规模小、组织化程度低、抗御风险能力弱等问题，存在着小生产与大市场的矛盾。妥善解决这些问题和矛盾，离不开统一经营层次的完善和提高。统一经营层次的完善和

提高不是对家庭承包经营的否定，而是对家庭承包经营基础地位的巩固和发展。同时，自农村改革以来，统一经营的主体长期定位于农村集体经济组织，要求集体经济组织“增强服务功能，解决一家一户难以解决的困难”。然而，农村集体经济组织的这一服务功能发挥得并不好。适应农村市场经济发展，农户开展了多种形式的联合与合作，各种服务主体不断涌现，开展了多层次、多形式、多元化的农业社会化服务，解决了一家一户办不了、办不好和不愿办的问题，弥补了农村集体经济组织统一经营的不足。特别是在家庭经营的基础上建设现代农业，虽然各国依据本国国情走的道路有所不同，但比较共同的是发展全覆盖、多层次、多形式、多元化的以市场主导为主的社会化服务，提高农业生产的组织化程度。

### 三、巩固和完善农村基本经营制度的对策

**明确家庭承包之土地承包经营权性质为唯一性的用益物权。**经济学界普遍认为，家庭承包之土地承包经营权性质具有双重属性，即身份属性和财产属性，其身份属性（家庭承包之土地承包经营权只能以农民的集体成员身份、农户为经营单位取得）体现为具有社会保障功能，而财产属性体现为具有经济价值功能。我们认为，家庭承包之土地承包经营权性质具有唯一性，只具有财产属性，且属于用益物权，不具有身份属性，其理由是：农民集体成员的身份属性从依法承包土地的资格中体现，具有集体成员资格的农民以农户为单位可参加农村土地承包活动，依法取得土地承包经营权，农户取得土地承包经营权后，一方面可以自己经营承包地，另一方面也可以通过债权性流转（如出租、转包等）按年取得收益（租金、转包费等）或通过物权性流转（如转让等）一次性取得收益（转让费等）以及采取入股

按年取得收益(红利)等以实现社会保障功能,显然,土地承包经营权本身不具有身份性。

**确权登记颁证赋予农户有法律保障的物权性质的土地承包经营权。**土地承包经营权是农民的一项重要财产权利,是国家法定的一种用益物权。健全土地承包经营权登记制度从而实现确权登记的物权性质土地承包经营权,是稳定农村土地承包关系的重要基础,有利于提高农民的土地财产权利意识,提高全社会对农民土地承包经营权物权性质的认识,促进对农村土地承包经营权更为严格的物权保护;也是促进农地流转、发展适度规模经营的重要前提;还是调处土地纠纷、开展抵押担保、落实征地补偿和实施政策补贴的重要依据。

**完善土地承包经营权权能,赋予农户更完整的、用益物权性质的权利。**按现行法律规定,

农户土地承包经营权权能很不完整,特别表现在处分权能上,如不能抵押、入股只限于从事农业合作生产的组织、转让受到种种限制等。按现代财产权制度要求保障农户财产权益,应该完善法律拓展土地承包经营权权能。

**完善农地流转法律制度更好保护承包农户的合法权利尤为迫切。**2016年年底,全国承包耕地流转面积达4.7亿亩,流转率达35.1%。目前,农村家庭承包地产权的土地所有权、土地承包权、土地经营权“三权分置”政策已成为深化农村改革之重要内容和创新之重要举措。特别“将土地承包经营权分为承包权和经营权”更是事关农地流转与农民土地权益保障之制度巨大变动,同时权利问题终究是一个法律问题,农地“三权分置”政策提出之新“两权”(即指土地承包权和土地经营权这新“两权”)只有上升为法律上的权利



才真正具有顽强的生命力,才能更好付诸实践且通过强有力法律武器(法律手段)为该新“两权”运行真正保驾护航并更好保护承包农户的合法权利、促进经济发展和稳定社会秩序。

**建立和健全农村集体经济组织并切实壮大农村集体经济。**农村集体经济是社会主义市场经济的重要组成部分,是提高农民组织化程度的重要载体,是坚持和完善统分结合的双层经营体制的制度基础。目前,全国62万个行政村中只有45%的村建有村级集体经济组织。村级集体经济组织的发展也是农业社会化服务主体建设的重要内容。建立和健全农村集体经济组织并切实壮大农村集体经济的具体措施,主要包括:一是加强农村集体经济组织的立法工作,依法享有法人地位,使其运转有法可依,解决生产经营行为受限制问题;二是加快农村社区股份合作制改革的步伐,强化社区集体经济组织的合作性质,即“民办,民营,民受益”,调动广大农民的积极性;三是明确社区集体经济组织的最主要职能就是为农民提供社会化服务,进一步健全完善村级集体经济发展长效机制。

**加快新型农业社会化服务体系建设,解决统一经营不足的问题。**通过建立新型农业社会化服务体系,形成多层次、多形式、多主体、多样化的农业社会化服务格局,在农业技术推广服务、农业生产性服务、农村商品流通服务、农村金融服务、农村信息服务、农产品质量安全服务等方面进行制度优化,形成长效机制,强化双层经营中“统”的职能,为两亿超小规模农户和几百万专业大户的农业生产经营提供便捷高效的服务,有利于推动传统农业向现代农业转变,有利于促进农村基本经营制度的巩固和完善。

**加大促进小农户和现代农业发展有机衔接的政策支持力度。**小农户是我国农业生产经营的基本单位和重要主体,也是推动我国实现农业农村现代化的根本动力。没有小农的现代化,就不

可能有中国农业农村现代化。加大促进小农户和现代农业发展有机衔接的政策支持力度,主要包括:一是依法处理好小农户与土地之间的关系;二是增强小农户与新型农业经营主体之间的利益联结;三是提升小农户的自我发展能力;四是帮助小农户对接市场;五是提升小农户抗风险能力;六是把小农生产引入现代农业发展轨道。国家应该尽早出台扶持小农生产的政策意见。

**加快第二轮土地承包到期后再延长30年的第三轮延包制度的顶层设计。**党的十九大报告明确提出第二轮土地承包到期后再延长30年。改革开放以来我国农村已开展了两轮承包。这次承包期再延长30年,这样三轮加在一起,农村土地承包关系将保持稳定长达75年,体现了政策的稳定性、连续性。同时,也要考虑到目前在实行确权登记颁证中无地农民比例已经不低且人地矛盾已经凸显,第二轮土地承包到期时,人地矛盾将更突出,因此,需要加快第二轮土地承包到期后再延长30年的第三轮延包制度的顶层设计,以利于实践操作和平稳推进。

**亟须修改和完善《农村土地承包法》,为巩固和完善农村基本经营制度奠定更好基础。**《农村土地承包法》自2003年3月1日实施以来,对稳定和完善的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,赋予农户长期而有保障的土地承包经营权,增加农民收入,促进农业、农村经济健康发展和农村社会和谐稳定,起到了重大作用。随着农村基本经营制度内容的变化和适应新形势,中央出台了许多有关农村土地承包的新政策,应该把经过实践检验行之有效的承包政策和成功经验及时转化为法律规范,同时,废除原不合理的法律规范,如为维护进城务工和落户农民的土地承包权益,废除收回承包地制度。■

(作者:浙江大学中国农村发展研究院、公共管理学院教授)

(责任编辑 胡秀荣)