

# 农村土地承包关系长久不变

## ——历史进程、理论维度与实践逻辑

刘润秋 姜力月

**摘要:**土地承包关系的稳定和长久不变,是新时代推动中国农村土地制度改革的重要前提。但“长久不变”不是对农民土地产权的简单固化,而是蕴含着丰富的内在理路。其历史进程以调动农民生产积极性、发展农业生产力为主线,表现为从“初步探索”“稳定完善”到“长期稳定”“长久不变”的演进轨迹。其理论维度以生产力同生产关系有机互动、经济基础上层建筑相互促进为线索,体现为唯物史观基本原理与中国农村土地改革实际相结合的动态过程。其实践逻辑以土地政策思想与改革实践的协同并进为主线,呈现出“不变”与“变”、“稳定”与“放活”、“效率”与“公平”、“主导”与“主体”多对矛盾的协调进程。

**关键词:**土地;长久不变;历史进程;理论维度;实践逻辑

**作者简介:**刘润秋,四川大学公共管理学院、马克思主义学院教授、博士生导师;姜力月,四川大学马克思主义学院博士研究生。

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1671-8402(2021)01-0037-10

党的十九大强调要保持土地承包关系稳定并长久不变(以下简称“长久不变”),提出第二轮土地承包在到期后要再延长三十年,反映出“长久不变”的土地政策在新时代深化农村土地制度改革中的重要作用。2019年11月,《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》进一步明确阐释了“长久不变”的基本原则和政策内涵。新时代的“长久不变”不是变相的土地私有化,从历史、理论和实践三个维度去梳理其内在的逻辑线索,有助于为在土地制度改革中维护农民权益、促进乡村稳定善治、推进农业农村现代化提供学理支撑。

自党的十七届三中全会通过决定,正式提出农村土地的承包关系要“保持稳定并长久不

**基金项目:**国家社会科学基金项目“典型试点区域宅基地退出的绩效评价与路径优化研究”(17BJY091)。

变”以来,国内学术界围绕“长久不变”的命题展开了一系列研究,主要的观点争鸣集中表现如下。其一,对“长久不变”内涵的理解。学者们在农村的基本经营制度长久不变、土地承包主体与客体相对固定、土地承包经营权能更加完整等方面基本达成共识,<sup>①②</sup>但对“长久不变”下的地块调整则存在着变与不变的争议。<sup>③</sup>其二,对“长久不变”期限的讨论。一类观点是“无期限”说,即认为农民直接获得永久性土地承包经营权;<sup>④</sup>另一类观点是“有期限”说,其中大部分学者主张承包期为70年。<sup>⑤</sup>其三,对“长久不变”政策的研究。国内学界着眼于日益突出的人地矛盾,就“长久不变”政策对征地补偿、<sup>⑥</sup>土地调整<sup>⑦</sup>等方面的影响展开实证分析。其四,对“长久不变”与“三权分置”关系的探讨。部分学者将承包地的“长久不变”和“三权分置”这两套政策体系结合起来,就二者协同的内在逻辑、<sup>⑧</sup>困境对策<sup>⑨</sup>等进行研究。

总体而言,目前国内学界对农村土地承包关系长久不变的研究已取得丰硕成果,但在研究内容上尚未对“长久不变”的演进轨迹和理论维度做深入探究,在研究方法上亦侧重对土地产权做经济学或法学分析,研究视角不够多元。因此,本研究尝试以马克思主义理论为研究视角,对“长久不变”政策演进的历史进程、政策内涵的理论维度和政策推进的实践逻辑进行分析,为促进新时代农村土地制度改革、助力乡村振兴目标的实现以及推动城乡融合发展提供思路借鉴。

## 一、农村土地承包关系长久不变的历史进程

马克思主义的唯物史观认为,时代的经济之中包含着一切社会与政治发生变迁的终极原因。农村土地承包关系作为中国特色社会主义生产关系的一部分,其形态的历史变化也是经济社会发展状态在农村土地领域的反映。以调动农民生产积极性、发展农业生产为逻辑线索,农村土地承包形式从“包产到户”“包产到组”的生产责任制,逐步演变为农村现行的基本经营制度,而土地承包关系也呈现出从“初步探索”“稳定完善”到“长期稳定”“长久不变”的演进脉络。

### (一)初步探索阶段(1978—1984)

邓小平提出,中国的农业问题必须“从生产关系上解决”“要调动农民的积极性”,<sup>⑩</sup>而对农村和土地关系的调整也是中国进行改革开放的起点。20世纪70年代后期,为了挣脱过去集中

① 孔祥智:《“长久不变”和土地流转》,《吉林大学社会科学学报》2010年第1期。

② 张红宇、李伟毅:《人地矛盾、“长久不变”与农地制度的创新》,《经济研究参考》2011年第9期。

③ 周其仁:《城乡中国》(上),中信出版社2014年版,第241页。

④ 高圣平、严之:《“从长期稳定”到“长久不变”:土地承包经营权性质的再认识》,《云南大学学报》(法学版)2009年第4期。

⑤ 崔红志:《农村土地承包关系长久不变:内涵、挑战与建议》,《农村经济》2016年第10期。

⑥ 刘灵辉:《土地承包关系“长久不变”对征地补偿的影响与制度改革》,《中州学刊》2015年第7期。

⑦ 丰雷、蒋妍、叶剑平等:《中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999~2010年17省份调查的实证分析》,《管理世界》2013年第7期。

⑧ 黄祖辉:《“三权分置”与“长久不变”的政策协同逻辑与现实价值》,《改革》2017年第10期。

⑨ 张应良:《“三权分置”与“长久不变”的政策协同困境与破解》,《改革》2017年第10期。

⑩ 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第323页。

统一的土地制度对农村生产力的捆绑,各地农村陆续出现了包产到组或到户等多种生产责任制形式,承包关系雏形初显。

中央在改革伊始的态度比较谨慎,党的十一届三中、四中全会都强调“三级所有、队为基础”的土地制度要稳定不变,但同时中央也指出农村经济政策要着眼于调动农民群众建设农业的积极性,为发展多种经营形式保留了政策空间。《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》首次在中央层面就“包产到组”“包干到户”对农业生产的积极作用表示肯定。1982年中央一号文件肯定了“包产到户”的社会主义性质,并将其纳入集体经济生产责任制的范畴,强调“土地等基本生产资料公有制是长期不变的,集体经济要建立生产责任制也是长期不变的”。<sup>①</sup>而1983年中央一号文件肯定了联产承包制在坚持土地公有制、扩大农民自主权和继承合作化积极成果等方面的优势。1984年中央一号文件提出承包期一般应该在十五年以上的建议,同年党和国家在放宽贫困地区土地经营政策时,又提出“耕地承包期可以延长到三十年”。<sup>②</sup>

在初步探索农村土地承包关系的阶段,农民在土地所有权归集体的基础上拥有了更多的土地使用权,但中央为了防范分田单干的潜在风险,更多地强调承包制度中的“责任”。此时土地承包形式从零散的包产、包干到组或户,逐渐发展到联产承包责任制,土地承包期限也从十五年以上的提法延长到三十年。

## (二)稳定完善阶段(1985—1997)

面对农业剩余劳动力转移规模的日益扩大,以及20世纪80年代出现的粮食产量回落,中央为强化农民进行长期投资和集约经营的信心,逐渐将农地生产经营的基本制度和具体期限稳定下来并不断完善。

一方面,就农村土地承包的制度形式而言,1985年的中央一号文件在谈到联产承包责任制时开始重视农户开展的家庭经营形式,而《把农村改革引向深入》则提出要稳定联产承包责任制中的家庭经营形式,“进一步稳定土地承包关系”。<sup>③</sup>1990年,江泽民在农村工作座谈会上强调要长期坚持对联产承包责任制进行稳定和完善,尤其可以在“完善”上多做探索,因地制宜推进适度规模经营的发展。党的十三届八中全会将保持以家庭联产承包为主要形式的责任制等提到深化了农村改革的重点工作和总体方向的高度,而1993年《宪法修正案》也正式将家庭联产承包为主的责任制纳入中国劳动群众的集体所有制范畴。另一方面,就农村土地承包的具体期限而言,在1993年中央十一号文件提出承包期再延三十年不变之后,国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系的意见》和《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》,又接续对延期三十年的工作进行落实,允许承包关系在保持大体稳定的前提下进行适当调整。

在稳定农村的土地承包关系并不断完善的阶段,承包制度从多样化的农业生产责任制形式,逐渐演变为以家庭联产承包为主要形式的责任制,由过去强调农户对集体的生产责任转为重视家庭承包经营的主体地位。随着土地承包形式逐渐确定,承包期限也实现了三十年的稳定和延长。

① 《三中全会以来重要文献选编》(下),人民出版社1982年版,第1063页。

② 《新时期农业和农村工作重要文献选编》,中央文献出版社1992年版,第297页。

③ 《新时期农业和农村工作重要文献选编》,中央文献出版社1992年版,第438页。

### (三)长期稳定阶段(1998—2007)

在21世纪深化农村改革,要在遵循社会主义市场经济发展规律的基础上继续推进。农村土地主要由农户家庭进行承包经营的形式,确立了农户作为独立市场主体的定位,呈现出对传统小农经济和现代化规模农业的灵活适用性,因此需要在政策上和法律上继续稳定落实。

在1998年《土地管理法》正式将土地承包经营的三十年期限写入法律后,《物权法》(2007)又为土地的承包经营权敲定了用益物权的属性,进一步夯实了三十年承包期的法律保障。党的十五届三中全会通过决定,提出“长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,<sup>①</sup>不再使用过去土地承包制度中“联产”“责任”等表述,并强调土地承包关系的稳定和完善的对于双层经营体制的重要意义,表示要坚决践行承包期再延长三十年的要求。1999年,《宪法修正案》也随之修改了土地承包制度形式的新提法。但在农业剩余劳动力非农化转移规模扩大的趋势下,农村的土地使用权流转现象也随之出现,对承包关系的稳定和完善的提出新的挑战。为协调土地流转与“长期稳定”的矛盾,2002年《土地承包法》在保护承包关系长期稳定的同时,也从法律层面为土地承包经营权的流转提供了支持。而2005年《全面推进以税费改革为重点的农村综合改革》进一步强调农户在承包期内拥有土地流转决定权,肯定了稳定承包关系对促进土地流转的积极作用。

在农村土地承包关系继续保持和长期稳定的阶段,党和国家采取一系列法律、政策举措,正式将“长期”的三十年时限确定下来。农村土地承包制度从家庭联产承包责任制逐渐发展为当前的农村基本经营制度,承包关系也实现了从强调家庭的承包经营到赋予农民更多土地权利的转变。

### (四)长久不变阶段(2008—至今)

随着工业现代化和新型城镇化的深化发展,农村剩余劳动力非农化从业的趋势愈发明显,土地的承包主体与实际的经营主体日益分化剥离。为防止耕地长期撂荒,提高土地利用效率,党和国家在保持农村土地承包关系总体稳定的基础上,对其具体的经营形式展开了创新探索。

2008年,胡锦涛在同小岗村村民的谈话中明确提出要继续让农村土地的承包关系实现“长久不变”,<sup>②</sup>而同年十七届三中全会正式落实这一提法,并要求加快创新农业经营方式。2009年至2012年的中央一号文件均对这一政策思想进行贯彻落实,并不断地加大对土地承包经营权展开物权性保护的力度。“长久不变”并不意味着土地产权结构和经营方式的僵化,针对土地的承包和经营主体的内在分离,习近平于2013年的中央农村工作会议上明确提出要“落实集体所有权”“稳定农户承包权”“放活土地经营权”,2015年中央一号文件又进一步要求明确“长久不变”的具体形式,界定“三权”之间的关系。但“三权分置”下的“长久不变”不是“永久不变”,十九大提出的“第二轮土地承包到期后再延长三十年”,<sup>③</sup>实际上将承包期自起始时延长到了七十五年,是对“长久”期限的正面回答。与此同时,2018年修正的《土地承包法》

① 《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社2000年版,第562页。

② 《胡锦涛文选》第3卷,人民出版社2016年版,第115页。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第32页。

明确规定了农村土地承包关系要“长久不变”,而2020年的《民法典》也将耕地的三十年承包期列入其中。

在接续推进农村土地承包关系的长久不变阶段,农户土地承包经营权在基本经营制度稳定不变的前提下,实现了由“两权分离”到“三权分置”的发展,而承包期限也通过再延长三十年得到了相对长久的正式保障,有力回应了农业现代化适度规模经营的发展诉求。

## 二、农村土地承包关系长久不变的理论维度

马克思主义唯物史观在分析人类社会发展与历史变迁时,主要立足于分析生产力同生产关系,以及经济基础同上层建筑的矛盾运动。中国农村土地制度的变迁很大程度上表现为土地承包关系的演变,其在适应生产力发展和生产方式调整要求的同时,也通过经济体制和法律规章等的完善得以巩固和健全。党和国家文件实际上将“长久不变”概括为了农村基本经营制度、农户土地承包权利的两个“不变”和承包地块的一个“稳定”,是唯物史观原理与中国农村土地改革实际在生产力维度、生产关系维度和上层建筑维度三个层面的有机结合。

### (一) 生产力维度:促进农业农村现代化的现实要求

马克思指出:“劳动者和生产资料始终是生产的因素。”<sup>①</sup>随着经济社会的发展,农民的知识水平和学习能力得到了很大提升,而信息、生物、材料等新科技的广泛运用也让农业生产方式发生了巨大变化。现阶段中国解放和发展农村生产力的目标,更多地聚焦于农业农村现代化,其关键是赋予农民更多土地权益,激活土地的生产要素潜能,使人的现代化和物的现代化实现“双轮驱动”。

其一,生产者的现代化要求尊重农民主体地位,赋予其更多的土地权利,而“长久不变”契合了保护生产者的基本要求。就从事农业经营的农民而言,“长久不变”作为“定心丸”,保障了其对承包地超额利润的收益权。马克思主义唯物史观认为,土地所有权在经济层面的表现形式是占有一定量的地租,但这种所有权在劳动社会化不足的情况下,也表现为“直接生产者对一定土地的产品的占有和生产”。<sup>②</sup>在社会主义公有制前提下,土地所有权是既定的,所以社会主义“地租”仍会以超额利润的形式在社会经济关系中长期存在;但相对独立的农业生产经营者在土地承包中形成了经营垄断,因此能够凭借土地质量和地理位置差异获得一定的超额利润。所以在中国取消农业税的前提下,“长久不变”赋予了农民长期的剩余索取权,有利于培育代际传承的新型职业农民。就非农化就业的农民而言,“长久不变”不将退出土地承包权作为落户城镇的条件,实际是对其经济来源和社会保障的兜底。这既能够打消进城农民的顾虑,使其安心从事二三产业,又有利于引导其转让、退出土地承包权,流转、托管土地经营权,从而为家庭农场、农业大户或合作社等经营主体营造发展环境,优化农业劳动力的素质和水平。

其二,生产资料的现代化要求推动农业生产的体量规模化与技术现代化,而“长久不变”满足了优化生产要素的前提条件。一方面,农业生产的体量规模化要求实现土地的集中连片和规模经营。由于人多地少的国情和工业化、城镇化对第一产业的空间挤压,中国农业必须

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社2012年版,第309页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社2012年版,第610—611页。

向规模化和集约化方向进行优化升级。邓小平认为,要实现中国农业的改革与发展,其第二次的飞跃就是要“适应科学种田和生产社会化的需要”,<sup>①</sup>让适度规模的农业经营和农村集体经济发展起来。“长久不变”保持了农民承包权利和承包地块的稳定,能够防止因承包主体频繁变更造成的土地细碎化和土地流转成本提高,进而稳定农业经营主体展开长期投资和规模经营的心理预期。另一方面,农业生产技术的现代化要求改良土壤质量和农田水利设施。马克思主义地租理论认为,为“投入土地的资本”和为改良“作为生产工具的土地”所付出的“利息”,在一定意义上也是地租的有机组成部分。<sup>②</sup>过去资本主义土地所有者往往倾向于缩短租期,以攫取因经营者对土地进行追加投资而产生的超额利润,由此农业经营者也会选择在租期内尽可能剥削地力。尽管社会主义社会也存在着因集约经营和追加投资形成的土地超额利润,但在土地集体所有制前提下,由于追加投入而产生的超额利润仍归承包经营的农户所得。“长久不变”保障了农业实际经营主体在较长时期内对土地超额利润的投资收益权,有利于引导其转变粗放经营方式,通过培植地力实现农业的良性循环和可持续性发展。

## (二)生产关系维度:巩固生产资料公有制的题中之义

生产力的历史状态是生产关系社会性质的决定性因素,符合生产力新发展要求的生产关系能够进一步推动生产力进步,而只有通过多种形式社会联系的相互作用,才能让生产者和生产资料实现“他们对自然界的影响”,也“才会有生产”。<sup>③</sup>由于中国的生产力条件正处于并将长期处于社会主义的初级阶段,农村的土地所有制仍然要以全民所有制和劳动群众集体所有为主要形式,因此,土地的所有权及其使用权的内在分离就不可避免。土地承包关系作为农村社会生产关系的重要组成部分,其“长久不变”是巩固社会主义生产资料公有制、进一步解放和发展生产力的题中之义。

其一,农村土地的集体所有制是中国社会主义性质在农村的基础性体现,“长久不变”坚持农村基本经营制度的不变,是彰显社会主义公有制优越性、促进共同富裕的重要内容。马克思恩格斯指出,未来社会必然要求以更高级的生产资料共同占有形式来解放和发展生产力,因此,“土地国有化已成为一种社会必然”,<sup>④</sup>生产资料公有制以满足人民需要为生产目的,是社会主义的本质特征之一。“长久不变”坚持农村土地的集体所有制长久不变,一方面,体现出对劳动群众集体所有制的路径依赖,是节约制度变迁成本、维护社会主义公有制底色的重要选择,有助于巩固国家粮食安全的基础,提升农业农村抗风险的发展韧性;另一方面,又适应了中国社会主义初级阶段的农村实际,能够保证农民平等占有农业生产资料,为消除农村贫困、推进城乡融合发展,促进城乡人民实现共同富裕奠定基础。

其二,农村土地由农户家庭进行承包经营是土地集体所有制度的有效实现方式,“长久不变”保障农户对集体土地进行承包的合法权益,是进一步适应和促进生产力发展的重要选择。马克思主义经典作家强调,当社会人群的交往方式与现行的生产力情况产生冲突的时候,就必须要对“他们继承下来的一切社会形式”进行改变。<sup>⑤</sup>而中国农村改革的实质就是强化对农

① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1994年版,第355页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社2012年版,第607页。

③ 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社2012年版,第605页。

④ 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社2012年版,第176页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社2012年版,第409页。

民土地权利的权能丰富和物权保护,通过调整不合时宜的生产关系,破除农村生产力发展瓶颈的过程。改革开放之初,党为破除人民公社体制对生产力的束缚,在集体经济内部推动农村土地的所有权和使用权实现“两权分离”,通过在组织生产活动和获取农业剩余方面赋予农户充分的自主权,整个农村经济空前活跃。统计显示,1978—1984年农村居民消费水平年均增加24.17元,是1957—1978年间年均增幅的9.05倍;人均粮食产量也在6年间增长至780斤,年均复合增长率达到3.5%。<sup>①</sup>随着农业剩余劳动力从业方向呈现多样化转移,土地承包和经营的主体结构出现实质性分化之后,党又适时对农村土地的所有权、承包权和经营权进行了“三权分置”的探索创新,有效协调了农村土地承包经营中的利益矛盾,在增加农民的土地财产收益、保障新型的农业经营主体取得规模收益的同时,促进了农业现代化的发展。

### (三)上层建筑维度:保障农村社会治理稳定的重要环节

一定社会生产关系的总和形式作为该社会经济结构的基础表现,实质是社会意识、法律、政治等多种上层建筑得以树立并随之适应协调的现实之基。当经济基础产生一定变化时,相应的上层建筑也要及时进行调整和完善;只有正确执行经济管理和社会服务职能,国家机构和社会制度才能得到肯定和拥护。“长久不变”作为中国当前的基础性土地制度安排,为建成社会主义现代化强国的土地制度改革预留了时间窗口,是促进乡村文明建设、保障农村治理稳定的重要环节。

其一,“长久不变”有助于协调土地利益格局,是促进乡风文明建设的制度支撑。一方面,由于“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”,<sup>②</sup>社会生产关系实质上是人与人之间的利益联结,因此,农村土地承包关系又集中表现为土地利益关系。新时代农村土地制度的深化改革牵涉着复杂的利益主体,而“长久不变”贯彻了党领导农村土地制度改革所坚持的土地集体所有、耕地数量、粮食产量和农民利益这四条底线,<sup>③</sup>有利于在“三权分置”格局下协调集体、农户、新型经营主体和国家之间的利益矛盾,防止违规占用耕地和农地非农化的乱象。另一方面,中国农村传统的农耕文明重视血缘、地缘等关系,认同集体主义在“熟人社会”中的凝聚作用。“长久不变”在一定程度上能够强化农民对故乡故土的归属感,密切村民个体之间的人情联系,进而对乡土情结的人才队伍产生吸引效应,为乡村振兴注入新鲜血液。

其二,“长久不变”有利于优化土地资源配置,是促进乡村治理有效的制度保障。一方面,土地作为农村的重要生产要素,在推进农业和农村现代化的要素格局中占据相当重要的比重。党和国家在原则上强化农户的土地承包权益保护,保持承包地块的稳定,实际上将农户的土地承包期限从第一轮承包期开始延长至七十五年,为降低土地流转的成本、破除乡村产业发展的土地制度障碍提供了政策导向。另一方面,土地作为农民最主要的财产资源,直接关系到其经济来源和社会保障,因此“意民之情,其所欲者田宅也”的传统心理在短期内不会出现彻底转变。“长久不变”对农民承包土地权利的保护和巩固,在一定程度上明确了农民与集体的权责关系,有助于提升农民参与集体事务的热情。而通过强化农村的基层党建工作,进一步巩固党的农村工作堡垒,凝聚农民与集体的政治向心力,有利于以自治、德治与法治相结合的方式调节土地纠纷、促进乡村善治、培植乡村治理体系及其能力实现农业现代化的

① 蒋永穆等:《中国农村改革四十年:回顾与经验》,四川大学出版社2018年版,第57—58页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第82页。

③ 《习近平关于“三农”工作论述摘编》,中央文献出版社2019年版,第55页。

制度土壤。

### 三、农村土地承包关系长久不变的实践逻辑

“全部社会生活在本质上是实践的”,<sup>①</sup>“长久不变”作为一种社会制度安排,既是农村改革实践探索的产物,也需要在深化改革中进一步调整和完善。实践逻辑是“理论与现实生活的桥梁和纽带”,<sup>②</sup>而农村土地承包关系长久不变的实践逻辑也正是将其政策理论思想链接到历史发展进程中的介质,是对“不变”与“变”、“稳定”与“放活”、“效率”与“公平”、“主导”与“主体”等多对矛盾进行统筹协调的实践规则。

#### (一)厘清“不变”与“变”的界限

尽管“长久不变”强调农村的基本经营制度、农民土地权利和承包地块要稳定不变,但其并不能简单等同于土地产权的固化,而要在分析土地承包经营的内在要素基础上,厘清“不变”与“变”的界限,以当前土地承包关系的稳定不变,来适应土地流转和农业具体经营方式的变化。

其一,就农村现行基本经营制度的实现形式而言,随着工业化城镇化的深入推进,农村集体在农业生产经营中的经济作用普遍缺位、承包农户与承包地日益“人地分离”等现象,给原来“统”加“分”的双层经营体制带来多重挑战。因此要在维护土地的集体所有制前提下,与时俱进对土地承包经营的具体形式进行探索创新。其二,就农村土地承包的权利主体而言,尽管农民凭借集体的成员身份可以进行土地承包,但在人多地少的基本国情下,承包地不可能随农村人口的增减变化而无限细分下去。因此可以探索土地承包经营权股份化等形式,同时按照“大稳定、小调整”的基本原则,在保证土地承包关系的长久不变这一大前提下,依法依规就缺地少地等特殊情况进行适当调整。其三,就农村承包地块的建设规模而言,虽然农户的初始承包地块不得随意调整,但可以为改良土壤条件、提升生产效率而开展地力综合治理和农田水利建设,进而达到扩大耕地有效使用面积及规模的效果。

#### (二)探索“稳定”与“放活”的内容

国家发展现代农业的重要基础,就是摆脱原本分散粗放的经营方式,实现适度的规模经营。基于人多地少的土地资源禀赋,当前仍大量存在着分散经营的小农户,农业规模化程度不高。但“长久不变”并非限制土地流转,而是旨在稳定农户对土地收益的心理预期,使之放心地进行土地流转,提升土地资源配置效率,实现“稳定”与“放活”的有机统一。

一方面,“长久不变”通过确权登记颁证,实现了农户的承包权利与承包地块在制度层面的“稳定”。“有恒产者有恒心”,农村土地承包关系的稳定是党开展农村工作的坚实基础,只有不断对土地的承包经营制度进行巩固,保护农民既有的土地财产权益,才能形成长期有效的农业生产激励。另一方面,“稳定”是为了更好地“放活”。新时代要实现“长久不变”,还需要在稳定农户土地承包权的同时,进一步细分和充实土地使用权。推进农村土地的所有、承包和经营等权利的“三权分置”,能够促进小农户以流转经营权、土地托管、联合耕种等方式实现集约化和规模化的农业生产。而完善土地经营权进行抵押、实现融资的多种方式,以及其入

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社2012年版,第135页。

② 罗建文:《论习近平新时代中国特色社会主义思想的“三大逻辑”》,《理论探讨》2018年第2期。



股参与农业产业化经营的途径,也能促进多种新型农业经营主体的发展,推动农业的现代化规模经营。

### (三)协调“效率”与“公平”的关系

土地不仅是农业最关键的生产要素,也是农民最重要的生活保障,因此农村土地制度安排在考虑生产效益时也要兼顾社会公平。“长久不变”不是固定僵化的土地制度安排,而是通过限制反复的土地调整稳定农民对土地产权的心理预期,在提高农村土地作为资源要素的配置效率时,注重保障农村社会的和谐稳定。

其一,“长久不变”有利于提升农村土地资源的配置效率。第二轮承包到期再延三十年的规定,有利于调整未来农村土地流转的供给和需求结构。一方面,确权登记颁证明晰了农户合法的土地产权,有助于消除其对土地流转后“失地”的顾虑,进而增加土地流转的供给量;另一方面,土地承包期限的延长提振了农业经营者对长周期农业项目的投资信心,有助于增加土地流转的需求量。此外,“长久不变”下的“三权分置”激活了土地经营权的融资价值,为新型的农业经营主体开辟了多种资金获取途径,有益于其开展适度规模经营。

其二,“长久不变”需加强对承包地的持有、利用及退出的公平管理。中国小农户已逐渐演变为纯农户、兼业农户乃至非农户等多种类型,<sup>①</sup>面对农村承包地在保有和利用上的人地不均、户地不均等矛盾,推进“长久不变”需因人因地具体施策,如帮助无地农民流入土地经营权或进行社保兜底,引导兼业农民流转承包地或托管代耕,鼓励进城农户通过自愿有偿方式转让土地承包权,在多层次、多角度协调各方利益的基础上探索构建土地退出机制。<sup>②</sup>

### (四)统筹“主导”与“主体”的作用

中国共产党的领导作为中国特色社会主义制度最大的一项优势,也是深化中国农村土地制度改革的核心指挥部。而广大人民群众作为社会、历史和国家的主人,也是促进经济高速发展、保持社会稳定等各项工作的主体集成力量。因此“长久不变”的深入推进需要统筹党的“主导”和人民群众的“主体”作用。

其一,坚持党掌控发展全局、协调各方利益的“主导”地位,巩固农村土地承包关系“长久不变”的政治基础。党的领导是做好农村工作的关键,改革开放以来,中国共产党始终致力于实现和维护广大农民根本利益,在社会主义市场经济环境下深化农村改革,确立了农村基本经营制度的框架。新时代推进“长久不变”需要继续释放党管农村工作的制度优势,通过发挥农村的基层党组织在“最后一公里”的坚强堡垒力量,关切人民群众在土地制度改革中的利益问题,保证延包政策的顺畅衔接与平稳过渡。

其二,尊重人民群众具有主动性和创造性的“主体”地位,筑牢农村土地承包关系“长久不变”的群众基础。“长久不变”牵涉着复杂的利益矛盾,既有历史遗留的政策问题,也有时代发展的观念冲突,因此要在多元主体共同治理乡村事务的格局中,将自治、法治与德治这“三治”有机贯穿于“长久不变”的政策执行过程。通过尊重基层组织、农民群体的主体力量和创新精神,充分发挥乡规民约处理历史问题的优势,强化土地承包相关法律法规与政策制度的建设

<sup>①</sup> 《农业农村部办公厅关于请调查小农与现代农业发展有机衔接等情况的函》, [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content\\_5442310.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5442310.htm), 2018-04-13。

<sup>②</sup> 刘润秋、李鸿、张尊师:《工商资本投资农业的土地退出机制研究》,《贵州财经大学学报》2018年第1期。

完善,推进乡村实现治理体系及能力的现代化转变。

#### 四、结语

进入新时代,我国要进一步深化农村土地制度改革,要抓牢的主要线索依然是“处理好农民和土地的关系”。<sup>①</sup>保持农村土地承包关系的稳定和长久不变,既不是对农村土地集体所有制的否定,而是在这一前提下对经济社会实践变化的适应;也不是对农户务农身份的锁定,而是在稳定农户心理预期的基础上对土地承包经营选择权进行合理让渡“在利益分配中更多地考虑农民的需要”。<sup>②</sup>尽管历史发展常常表现为“跳跃式”“曲折式”的前进,但逻辑作为“唯一适用的方式”能够呈现出历史在发展进程中的内在规律性。“长久不变”作为党以广大农民群众利益为中心,应对农村经济社会形势新变化所做的重要制度安排,蕴含着丰富的内在理路(如图1所示)。

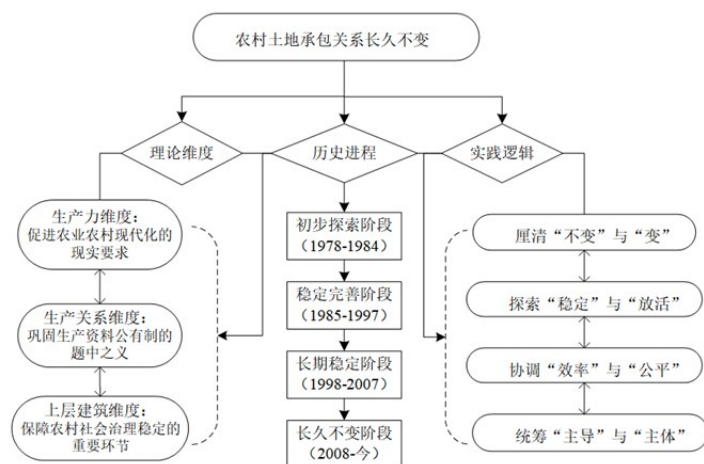


图1 农村土地承包关系长久不变的内在理路

作为新时代深化农村土地制度改革的重要前提,“长久不变”在其历史进程、理论维度和实践逻辑中体现了马克思主义唯物史观的重要观点和理论思维。未来在农村工作中进一步贯彻和落实“长久不变”政策,应当继续将马克思主义的底线思维、历史思维、辩证思维和创新思维一以贯之。即在守住农村土地的集体所有制这一政治底线、永久基本农田的耕地红线、粮食产量的安全底线和农民利益的价值底线的同时,准确研判农村发展的形势变化和农民群众的利益诉求。通过统筹协调各种“不变”与“变”的利益矛盾,稳慎推进农村土地制度的深化改革,在巩固全面建成小康社会决定性胜利成果基础上,以及推进社会主义现代化强国建设的关键进程中,助力城乡融合乡村振兴战略目标的顺利实现。

(责任编辑:陈燕)

① 《习近平关于“三农”工作论述摘编》,中央文献出版社2019年版,第58页。

② 刘润秋:《中国农村土地流转制度研究:基于利益协调的视角》,经济管理出版社2012年版,第129页。