

面向水利供给的农地制度模式选择

陈柏峰

摘要 农田抛荒现象频发,直接原因是劳动力不足、耕种不方便等,深层原因则是种田成本日渐增高,其中最大的影响因素是水利供给。水利供给与土地制度密切相关。改革开放以来,集体土地所有权不断弱化,依附于土地的乡村治理体系随之变化,乡村组织的水利供给能力难免同时弱化。“三权分置”背景下,经营权流转并不必然带来规模经营,不能将分化的农民整合为有共同利益诉求的主体,进而有效解决水利供给问题。从各地农地制度模式的经验来看,土地制度安排应关注“水土关系”,面向水利供给,优化土地权利结构,激活种农田户与村集体的利益关联,激发农民主体性,再造集体土地所有权,重建乡村组织体系。

关键词 农田抛荒 水利供给 农地制度 三权分置 土地权利结构

作者陈柏峰,中南财经政法大学法学院教授(湖北武汉 430073)。

中图分类号 D9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)05-0113-13

一、水利供给困难是农田抛荒的症结

近年来,笔者及学术团队在湖北、湖南、河南、安徽等水稻主产区农村调研,发现农田抛荒现象较为常见,而这与水利条件变化紧密相关。改革开放以来,农田抛荒问题一直就存在。一般来说,水利条件不好、耕作不便利的田地易于被农民抛荒,这在全国有一定的普遍性。而在20世纪90年代到取消农业税之前,由于农民负担过重,不少水利条件好、耕作条件好的田地也被农民抛荒;随着农业税的取消,这种抛荒现象逐渐消失。然而,当前一些地区农村,水利条件和耕作不便的田地首先被抛荒,继而一些水利条件不差、耕作方便的田地,也开始被抛荒。这有些接近20世纪90年代的抛荒潮。例如,笔者在河南光山县调研时发现,其姚寨村吴井村民组的300亩农田中有120亩被抛荒;而帅洼村的伏上、伏下两个村民组,超过70%的田地被抛荒。

农民抛荒有不同的直接原因。第一,劳动力不足。有的家庭承包田地面积大,但随着家庭周期的变化,劳动力减少,或劳动能力减弱,只能耕种近田、肥田、好田,而那些远田、瘦田、孬田被抛荒。第二,举家外出务工经商。家里没有老人,难以维持“老人农业”^①,又不想维持“不完全家庭模式”^②,从而将田地抛荒。第三,土地征收影响。周边土地得以征收,用于城镇化建设或道路建设,从而使得一些田块发生变化,水利条件变差;或者农田水利设施损毁严重,道路耕作条件变差,耕作不方便,因此无人耕种。第四,环境污染的影响。这种现象存在于一些厂矿、企业、养殖场附近,废水、废气、废渣、动物粪便及其他废弃物的大量产生,环境受到污染,耕作条件发生变化。

① 贺雪峰:《应对老龄社会的家庭农业》,《人文杂志》2017年第10期。

② 陈柏峰:《土地流转对农民阶层分化的影响》,《中国农村观察》2009年第7期。

这些直接原因背后是农民理性的选择。首先是种田有了机会成本。与外出打工相比,“种田不划算”是影响人们抛荒的根本原因。而且,“种田不划算”已经成了农民的共识,这加剧了不愿种田的心态。在没有打工经济的时代,农民的时间只能投入农业生产,没有别的投入渠道,农民会为农业产量的些许提高,不惜过量投入劳动力,从而导致农业生产“过密化”。^①农村谚语“亲戚朋友一年走三次不为少,田间地头一日走三次不为多”,就是说老农民为了种好田,不计较劳动时间投入和收益的比率关系。但今天,农民的思维早已不同从前,农民家计安排因打工经济的兴起而发生巨大变化,家庭养殖、作物耕种等日渐围绕打工逻辑而展开,农业“过密化”生产模式随之瓦解,依赖传统作物的家庭养殖也发生了改变。^②农民学会了将种田收益与打工收益进行对比,务农比务工收入低,务农有了机会成本。以前大家只能靠田生活,种田很认真,而现在多数农民将重心都放在打工上,种田逐渐被看淡。

对比种植成本及收入的数据,可以有更直观的感受。先看河南某县王寨村一个种植 110 亩土地的大户的情况。他的种粮成本共计 5 万元,种粮毛收入为 14 万元(2018 年共收获 13 万斤稻谷)。除掉成本,种植大户一年的收入与在外务工人员持平,甚至更少,但付出的劳动时间远高于打工。种田大户尚且如此,普通农户种田的收入更低,远不能与打工相比。所以,目前农村种田的主力是五六十多岁的农民,甚至有七十多岁的农民还在种田。除去个别种田大户,大多数家庭处于半耕半工状态。大多数农民不仅种田,还散养一些家禽,或农闲时做点小工。此外,当前农村生产生活的诸多环节,已经实现了市场化。^③插秧、收割等都需要雇人帮忙,尤其是插秧。插秧的人多是五十多岁的女性,一天工钱 200 元。栽秧的组织者叫“种头”,一般是人缘较好的中老年女性,农民需要插秧会找她安排组织。“种头”机制有效利用农村的剩余劳动力,能够提高种田效率,也是农民计算打工机会成本的结果。

种田成本中更大的影响因素是水利灌溉成本,灌溉成本高昂直接导致“田不好种”,从而导致抛荒。对于小农而言,“田不好种”与当前的土地细碎化形态密切相关。追根溯源,这是分田到户时遵循的“公平”逻辑所造成的。在分田到户时,为了做到尽量公平,一般都将村内土地根据“远近肥瘦”的特点进行搭配,从而使得每户的田地少则四五块,多则上十块。后来,一些地区农村土地多次调整,三年一小调,六年或十年一大调。小调时,有的需要农户拿出一块土地,根据“死走则退、生添则给”的规则调整给其他农户。大调时,将所有地块全部打碎,抓阄分田。无论如何调整,土地细碎化的问题没有得到解决。土地细碎化不仅增加了农民的生产成本,而且还增加了种地的难度,尤其是增加了水利灌溉合作的难度。细碎化的土地配置使每家每户的土地分散交错,因而对农户之间合作的要求很高。在打工经济兴起之前,农民以在村务农为主,且村集体具有较强的统筹能力,因此农户之间可以通过互助协作以及依托村集体的统筹能力来增强合作,减少土地细碎化的弊端。打工经济兴起之后,农民发生了很大的分化,一些农民不再种地,一些农民种地较少,农户之间互助协作的可能性降低,水利成本不断攀升。

尤其是在低丘陵地区,水利是农业发展的重要制约因素。目前,这些地区几乎完全依靠小水利设施灌溉,大水利处于瘫痪状态,大小水利无法实现有效对接,农户只能自行在水塘抽水或者打井抽取地下水。十多年前至今几乎都是这种状况。^④在河南某县,小水利对劳动力的需求很高,抽水很慢,且电费高昂,一亩地灌溉一次成本大约 60 元。并且很容易干涸,地下水又很冰凉,抽到田里会影响水稻生长成熟,甚至会造成水稻青穗。因此农民一般先将井水抽到水塘里,等水温提高后再抽到田里。这种方式费时费力,水在中间环节可能蒸发和下渗,还需要更多的电费,这大大增加了种田成本。而且,在水利灌溉过程中,农民之间的协作成本也非常高,农户之间难以形成互助体系。一方面,农户的理性化,使得他们更愿意做小

① 黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,北京:中华书局,2000 年,第 128 页。

② 郭俊霞:《打工经济对农民家计安排的影响》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2010 年第 2 期。

③ 陈柏峰:《中国农村的市场化发展与中间阶层》,《开放时代》2012 年第 3 期。

④ 罗兴佐:《村级组织和农民抗旱中的水利设施——湖北省荆门市农村抗旱调查及相关思考》,《调研世界》2006 年第 8 期;罗兴佐:《旱灾是如何形成的——湖北省荆门市 2006 年旱情调查》,《调研世界》2007 年第 5 期;陈柏峰、林辉煌:《农田水利的反公地悲剧研究》,《人文杂志》2011 年第 6 期。

工赚钱,将时间兑换成金钱;另一方面,地块分散,人少、田块多、田地面积小,农民顾及不过来,缺乏协助的时间和精力。因此,遇到灌溉问题时,农民缺乏合作起来解决问题的机制和能力。

以在河南省光山县姚寨村的调研为例。它地处浅山丘陵地带,位于该县西北干旱片,属于五岳水库水利灌溉体系。然而,五岳水库的水自2003年税费改革后就未能到达姚寨村。姚寨村处于五岳水库灌溉体系的末端,如果需要灌溉,需要村组集体向乡镇水利站申请,再由乡镇水利站与五岳水管局协调对接,只要有一两个村有用水需求,水库就可以开闸放水。由于距离大水利较远,中途可能被其他村庄层层截流,水量损耗较大。在村庄内部,田块接受的水源并不均匀,离水源远近不同的田块有所差异,坏田仍然可能因缺水而歉收,因此很难形成一致的灌溉需求。因此,姚寨村最近十多年未能使用五岳水库灌溉,而用村内的小水利设施。由于使用堰塘和机井时常因用水先后顺序和用水量产生矛盾,很多村民组甚至对水利设施进行分割“确权”,“将水分断了”。例如将大堰塘改建成多个小塘,或约定哪口塘堰归哪几家农户所有;对于不能“分断”的机井,则协商抽水时间来“分段”。同时,农户采用软管输水,尽量避免从他人田地过水。难以对用水“分断确权”的村民组,纠纷频发,恶化了农田抛荒形势。如姚寨村的吴井村民组最为典型。吴井地势偏高,塘堰平时蓄水难,仅在暴雨时能够勉强积蓄一些雨水。用水时村民常常发生纠纷,村干部常为他们协调制定用水方案,但有些农户并不配合执行,去年派出所甚至介入用水纠纷。今年,由于堰塘几乎无水,反而没有纠纷。过去该组主要依靠水库供水,如今常年面临干旱困扰,导致大多农户都不愿种田,抛荒越来越多,全组300亩田地中已有120亩抛荒。

二、水利供给与土地制度的关系变迁

农村土地制度牵涉到多方面,理应需要综合权衡安排。其中,“水土关系”,即水利与土地的关系,是农村土地制度安排要面对的关键问题之一。水利供给涉及种田的效益,关切耕者的根本利益,理应成为农地制度安排的核心权衡要素。目前一些地区出现的抛荒问题,症结就在于水利供给不足,进一步可以追寻到土地制度模式。土地制度安排要服务于农业耕作,就必须理顺并兼顾与水利供给的关系。按照宪法,中国农村土地实行集体所有制,而土地集体所有制的发展经历了土地改革、合作化运动、人民公社制度、联产承包责任制、土地承包经营权物权化、土地所有权承包经营权“三权分置”等发展阶段。从发生环节而言,农村集体经济组织建立在土地集体所有制的基础上,土地集体所有制在法律上就表现为土地集体所有权及其上的承包权、经营权诸制度。农村集体经济组织是一种合作经济形式,它以集体土地所有权为基础,也依附于土地集体所有权。如果没有土地集体所有制,过去农村集体经济组织就不可能也不需要以那种形式存在;如果没有土地集体所有制,当前农村集体经济组织存在的意义就大打折扣。

在土地改革之后的合作化运动——人民公社时期,土地集体所有制面对的因素主要包括生产工具的共用、耕作基础设施的改良、水利条件的改善等。^①改革开放实行联产承包责任制后,这几个方面的因素仍然很重要。到20世纪90年代以后,农民的合作共用生产工具的现象日渐减少,^②农田基础设施建设也日渐外在于村组集体,而水利供给问题仍然是农村经济组织需要继续面对的重要问题。至今,虽然农田基础设施建设仍有重要性,但水利问题无疑是贯彻土地集体所有制发展进程的关键问题。中国的村庄规模,人口数千人,土地数千亩,人均耕地1—2亩,户均10—20亩耕地。这种规模比西方国家一个家庭农场的规模还要小。在西方国家家庭农场中水利供给可能属于私人品问题,而在中国农村则一定属于公共品问题。每个中国农户无法独立解决水利问题,水利问题属于农村经济组织需要面对的核心问题,它依附于集体土地,需要村庄集体统筹和村民合作解决。只要中国村庄的格局不变,中国农户经营规模不变,水利的核心地位就不会动摇。农村土地制度安排必须面对“水土关系”,回应水利问题。当然,受气候、降水量、地形地貌、耕作物等条件的影响,不同类型的农村地区,水利供给与土地制度的关系强度有所不同。在种植

① 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾(上)》,北京:中共党史出版社,2008年,第276页。

② 陈柏峰、郭俊霞:《农民生活及其价值世界》,济南:山东人民出版社,2009年,第50页。

水稻为主的低丘陵地区,水利供给与土地制度的关系强度极高。

在人民公社时期,水利工程由政府 and 公社组织建设,水利供给由公社和水利工程单位共同负责,人民公社、生产大队、生产小队分级管理和协调。从总体上讲,水利供给是高度行政化的。灌区的主干渠道由水利工程单位负责管理,末端渠系由生产大队和生产队分级管理。用水也根据水利工程规模和灌区大小,由人民公社、生产大队、生产队分级协调,协调既包括与水利工程单位就用水进行沟通,也包括与周边相应公社、生产大队或生产队进行合作。那时,土地集体所有的形式是“分级所有,队为基础”,这与人民公社行政管理的层级和单位完全一致。在当时条件下,土地集体所有制(权)通过一种行政管理的方式,与水利供给体系能够较好契合和对接,“水土关系”运行较好。

改革开放后,逐渐实行水利工程有偿供水制度。1985年,国务院发布了《水利工程水费核订、计收和管理办法》,规定农业水费实行基本水费加计量水费的制度,粮食作物按供水成本核定水费标准。在实践中,灌溉水费一般以“共同生产费”的名义与农业税“搭车”收取,由乡镇收取农业税费时一并收缴,再转交给水利工程单位。水利工程和灌溉渠道的维护,则实行劳动义务工与积累工“两工”制度。县乡村范围内的农田水利工程和设施的兴建、维修、改造、维护等,都由乡村基层组织完成。劳动积累工实行“谁受益谁负担”的原则。具体到渠道的管理,与人民公社时期其实类似,原由生产大队、生产小队管理的渠道,仍由村集体和村民组负责管理。由于有水费和“两工”制度作为基础,水利供给状况良好。与人民公社时期相同,水利的供给是以村组集体为基础的,而村组集体建立在土地基础上。水利体系的管理维护以集体土地范围为界限,水利供给大体顺畅,“水土关系”运行良好。

改革开放后很长一段时间,与水利工程单位对接的用水单位都是村组集体,这与人民公社时期的情况基本类似。在灌溉用水时节,乡镇干部会主持用水会议,各村的主要干部在一起协商,决定统筹用水。在村集体范围内,村干部可能召集村民组长开会协商各小组的用水。小组范围内,则由组长与村民协商具体用水安排。村委会根据全村情况收取共同生产费,从中支付灌溉用水费用。水费的收取有的以村集体为标准,有的以村民小组为标准。由于有些村内不同小组水源条件不同,各个村民小组的水费支出可能有所不同。村民小组由人民公社的生产小队演化而来,一直是一个基本的生产单位,地域范围和人口数量不大,水利条件通常较为类似。这一时期,村民之间用水矛盾不突出,但村组之间的矛盾有时候较为突出,主要表现在灌溉系统中上下游村组之间的关系。村组是水利灌溉的基本利益单位,上下游之间的矛盾可以由村组干部协商解决,或在上一级乡村干部的协调下解决。

取消农业税后,过去与农业税“搭车”的各种税费不能再收取,水费也不能再以共同生产费的名义收取,农村集体经济组织统筹农业生产的能力急剧下降。这与土地法律制度的发展是同步的。法律制度将农地承包权物权化,日趋反对土地调整,农村土地集体所有权被虚化,土地利益结构不断刚性化。其实,取消农业税费,是集体土地所有权弱化进程中在行政上的一个关键环节。行政环节与法律环节是同步发展的。

改革开放之初,全国普遍实行家庭联产承包责任制,1993年这一制度写入宪法。同年,党中央提出“在原定的耕地承包期到期之后,再延长30年不变”。十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出:“要坚定不移地贯彻土地承包期再延长三十年的政策,同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权。”2003年《农村土地承包法》规定“耕地的承包期为三十年”,对耕地的家庭承包实行物权保护。法律保障土地承包关系长期稳定,实行“增人不增地,减人不减地”原则,承包期内一般不得调整承包地,不得收回承包地,以更好地保护农民的土地承包经营权。这些规定在2007年《物权法》中都得到完整衔接。《物权法》明确土地承包经营权为用益物权。中共中央办公厅、国务院办公厅2014年印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,2016年印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,提出坚持农村土地集体所有,实现所有权、承包权、经营权三权分置。2018年《农村土地承包法》修正案明确了土地的承包权与经营权的分离,“三权分置”制度从政策进入法律层面。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》提出,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。

在目前的集体土地所有权上,设置的农户承包权经营权体系越来越发达,对抗集体所有权权能行使的力量越来越大,村组集体就越被虚化,难以继续在村庄公共品供给中发挥功用,难以统筹水利供给。土地权利的破碎化,导致了水利供给系统的破碎化。土地集体所有权一旦虚化,每个农户的土地承包权都具有独立性,一个村组的水利供给就变成了数十、上百甚至成千个农户博弈的事务,在乡村组织退出水利事务的日常管理的背景下,协商成本极高,几乎难以达成一致意见。因为依赖水渠的灌溉体系在上下游之间具有不对称性,灌溉体系上游农户天然地倾向于利用优势条件搭便车,下游农户会发现上游每个农户都可能是潜在的“收费站”;又由于村组组织缺乏协调的动力、意愿和能力,下游农民只能不断退出水利公共供给体系才能防止搭便车^①,最终导致整个水利供给体系的崩溃。

在此背景下,政策寄希望于甩开村集体经济组织和乡镇政府系统,通过用水合作组织来解决问题。2002年国务院批准转发的《水利工程管理体制改革实施意见》提出,积极培育农民用水合作组织,改进收费办法,减少收费环节,提高缴费率。在之前农民负担重的背景下,这一实施意见对乡村组织收取水费是防范的态度,提出“严格禁止乡村两级在代收水费中任意加码和截留”。2005年,多部委联合发布《关于加强农民用水户协会建设的意见》,期待农民用水户协会“以服务协会内农户为己任,谋求其管理的灌排设施发挥最大效益,组织用水户建设、改造和维护其管理的灌排工程,积极开展农田水利基本建设,与供水管理单位签订供用水合同,调解农户之间、协调农户与水管单位之间的用水矛盾,向用水户收取水费并按合同上缴供水管理单位”。2014年,多部委联合发布《关于鼓励和支持农民用水合作组织创新发展的指导意见》,继续沿袭上述思路。

实践证明,上述思路在农村的实践效果并不好,农户和农村集体无法与水利体系完成对接,农业地区的用水矛盾未能缓解,水稻主产区的农田抛荒就是明证之一。水利体系中众多主体博弈而不能形成共同意志的状况,无法从土地制度中得到解决或缓解。在调研时,河南某县王寨村的水塘绝大多数都已经干涸,部分田地已经干裂,严重缺水,甚至有绝收的风险。村里有一个河南省农田水利示范工程,是对接五岳水库的渠道整修工程,投资2932万元建成,是县2015年小型农田水利重点建设项目。渠道维修工程自建成以来,从来没有起到过作用,如之前的十多年一样,五岳水库始终没有成功向王寨村送水。

改革开放以来发展至今,村集体在水利供给上的统筹能力越来越弱;与此同时,土地制度安排中集体所有权越来越弱化。这两者是密切相关的,集体土地所有权的弱化,是水利统筹能力弱化的原因之一。集体土地所有权发生变化后,依附于其上的乡村治理体系随之发生变化,村集体在农业生产方面的统筹能力越来越弱。取消农业税之前,集体土地所有权与共同生产费联系在一起,相应的制度安排就可以为农民提供基本的生产条件,发挥集体力量来解决单家独户农民做不了或做起来不合算的事情。取消农业税之后,集体土地所有权丧失了着力点,国家不再向农民收取税费,村集体也不再具有为农民提供基本生产服务的积极性,农民需要自己解决生产过程中的诸多问题。同时,无论是土地承包权的物权化,还是所有权、承包权、经营权“三权分置”,都越来越弱化所有权,其结果是村组集体的治理能力不断弱化。村组缺乏治理能力,对外无法与大水利设施实现对接,对内无法整合农户形成集体行动能力。而仅靠单家独户的力量无法解决农业灌溉的问题,大部分农民只能靠天吃饭。

村组集体不能以强大的治理能力形成聚合力量,期望农民通过诸如用水协会之类的途径来形成合力,从而达成水利合作供给,这不太现实。尤其是打工经济兴起之后,农民进一步分化,形成合作越来越难。在打工经济兴起以前,每家每户都在种植自己的承包田,农户家庭情况差不多,面临的问题也相似,相对而言合作较容易达成。外出务工的农民越来越多,农民之间已经发生分化,一些农民不种地,另一些农民继续种地,或者是一些农民种地较多,另一些农民种地较少,从而对熟人社会内部原有的合作体系构成冲击。分化后的农民对农业和土地的认识存在较大差异,对土地的依赖程度也不同,农业生产的公共性逐渐

① 陈柏峰、林辉煌:《农田水利的反公地悲剧研究》,《人文杂志》2011年第6期。

消解,合作越来越难以达成。

目前,农户分为以下四种:一是完全实现城市化的家庭,他们已经脱离农业和农村,但在现行土地制度下,依然有土地承包经营权。二是举家进城务工的农户,他们暂时脱离农业生产,但没有实现完全的城市化,随时可能进城失败后返乡。三是“半工半耕”的农民家庭,这是中西部农村最主要、最典型的家庭形态。年轻的子代家庭外出务工,年老的父代在村务农,他们的家庭收入来自务工和务农两部分。四是在家务农的农民家庭,包括“种田大户”,他们多数由于种种原因不得不务农。目前,有相当部分农民虽然具有土地承包经营权,但已经长期或短期脱离农业和农村,他们不再经营土地,但他们的土地权利仍然存在。不断强化农户的土地承包经营权,弱化集体的土地所有权,阻碍了土地与生产者的有效结合,阻碍了水利与土地的一体化,最终损害的是耕种者的实际权益。

在分化背景下,农户无法合作起来形成使用大水利设施的合力。不同农户对土地生产的关心程度不同,投资水利的需求和急迫程度不同。一些农户对种田收益抱着可有可无的心态,他们不会积极交纳水费,通过合作寻求水利供给;土地所有权弱化,使得村级组织和村干部无法再有效地组织放水、维修水渠等事务;土地区位的不同在合作环境下被放大,不同水利条件的农户合作变得十分困难,村级组织缺乏协调治理能力;土地权利细碎化,使得农户无法形成合力来建设对接大水利供给的农田基础设施。大水利设施由于长久不用而逐步荒废。许多农民还要继续种田,就只能自发修建小水利设施。例如,在原有的小水利设施上进一步改进,挖塘改塘,扩大蓄水量。但遇到极端天旱时期,储水量还是不够用。为此农民便打深井,抽取地下水用于灌溉,但打水井所产生的高成本使农民不堪重负。长期抽取使地下水位降低。在王寨村,100米深的机井才能保证抽水灌溉顺畅,60米左右的机井已经无法供水。政府面对旱情和农民的困境,无法组织对接大水利,只能补贴修建小水利设施。

三、三权分置制度未能优化水利供给

“种田不赚钱”已经成为政府和农民的常识,农民用抛荒行为来表达这种认识。而中央则希望通过土地流转推动规模经营来增加农民种田收益。2014年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》指出,加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系,走生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路,以保障国家粮食安全、促进农业增效和农民增收为目标。其设想的具体方式是坚持农村土地集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,实现所有权、承包权、经营权三权分置,引导土地经营权有序流转,坚持家庭经营的基础性地位,积极培育新型经营主体,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种形式的适度规模经营,让农民成为土地流转和规模经营的积极参与者和真正受益者。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》进一步落实。2018年《农村土地承包法》修订,“三权分置”制度从政策进入法律层面。

从世界农业发展实践和当前中国所处的历史阶段来看,实行农地适度规模经营,已经有很大的必要性,它既是带有普遍性的经济现象,也反映了农业和农村经济发展的趋势。第一,适度规模经营,符合当前我们农村生产生活市场化的趋势。如何解决千家万户的分散的小生产与千变万化的统一的大市场之间的矛盾,是发展农业面临的一个突出的问题。在市场经济条件下,千家万户的小生产者,由于经营规模的限制,他们缺乏足够的热情去关注市场、研究市场,也缺乏足够的热情和能力去应用农业技术,承接农业科技创新成果。农地规模经营,必然带来单位农户生产关注市场,关注农业技术推广和应用。第二,适度规模经营,将较大提高农地经营效益。单位土地上的农业效益低,这是普遍现象,影响农民的生产积极性。目前来看,适度规模经营是兼顾人地关系紧张,解决农业效益问题的办法。在适度规模经营的基础上,农民自主优化农业基础设施的作用有所提高,解决水利供给的效益有所增长,应用农业技术的效果客观可见,因此经营积极性必然有所提高。

在中央政府的制度设计中，稳定完善农村土地承包关系，其基础性工作是健全土地承包经营权登记制度，推进土地承包经营权确权登记颁证工作。土地承包经营权登记制度包括承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利等一系列制度安排。其要求包括完善承包合同，健全登记簿，颁发权属证书，强化土地承包经营权物权保护，力图开展土地流转、调处土地纠纷、完善补贴政策、进行征地补偿和抵押担保提供重要依据。土地承包经营权确权登记原则上要求确权到户到地。至今，全国农村土地承包经营和确权登记颁证工作基本完成。按照制度设想，在此基础上通过三权分置制度来促进土地流转。

“三权分置”就是农村土地的所有权、承包权、经营权分属三个不同的主体。“所有权”归“农村集体”所有，“承包权”归签订承包合同的农民所有，“经营权”则是农村土地流转后负责经营土地的人所有。农户与村庄集体签订承包合同，但并不一定亲自耕种，而可以依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地，由其他经营主体经营。“三权分置”的目的在于，在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置，促进经营权流转的格局，农户可以将承包权流转给专业大户、合作社、种植企业，从而实现培育新型农业经营主体的目的。

目前，在华中水稻种植区，土地流转主要有两类。一类是企业或打着合作社名义的企业，以及一些种田大户，通过较高的承包金额主动从农民手中获得经营权。如河南某县的价格在每亩 400 元左右，种田大户有时价格会相对低一些，最低在 200 元左右。这种土地流转，企业或大户一般较为主动，农田用于特色农业种植，例如种植花木或进行稻虾耕作。村庄有这种土地流转机会，村民通常很愿意土地流转出去。这种土地流转中，企业或种植大户会采取新的耕种方式，可能会主动改良耕作条件。例如，2018 年底，河南某县的代楼村引进了正和集团，正和集团投资 2000 万，流转了共 400 亩土地，以农业合作社的名义发展集畜禽养殖、果木花卉、水产养殖、生态农业观光为一体的现代农业。正和集团流转的土地均属于上围孜村民组，地块较为集中，该集团给付的土地租金是一年每亩 500 元，且订有书面合同，村集体以见证人身份出现在合同之中。上围孜村民组原来的土地零散流转给种田大户，由于正和集团的流转费用高，农户纷纷与之签约。这使原有的种田大户难以为继，生存空间受到了挤压。

第二类是种田大户通过土地流转相对被动地流入土地，从事传统作物的适度规模种植。种田大户往往是“离不开农村的人”，有的是缺乏打工的技能或身体条件，有的是家中有老人或小孩必须留在农村。他们会将村组中亲戚、邻居的土地流转过来，或者是亲戚、邻居因为各种原因离开村庄，将土地“寄存”在他们那里。这类种田大户仍种植水稻，通过关系渠道而获得土地。他们通常不会支付对方太高的报酬，流转的费用不超过每亩 200 元，甚至常常不支付报酬，“给点稻谷做口粮就可以”。这类土地流转并不签订书面合同，只是口头说一下，土地每年也在变动之中。很多种田大户并不谋求稳定化的规模种植，抱着“种一年算一年”的心态，每年的土地都会随着流转人的情况发生变化。流出的村民若是想回村种地，就会把田要回去。种田大户家里的情况发生变化，也可以立即把田地退回去。

种田大户的收入主要来自种田，他们可以算是全职农民。这些大户数量不多，一般一个村民组就一两户，他们往往把本村民组的地“捡起来”种，流转租金很低，甚至不需要。由于种地不挣钱，一些农户甚至主动要求将地流转给大户。有些家里有农用机械的农户就是这样逐渐变成了种田大户。种田大户往往自己购置农业机械，除了自己使用外还为周边农户提供机械服务。应该说，种田大户进行适度规模经营的成本并不高，因为土地流转成本很低，而机械化耕作方式也带来了一些效益。尽管如此，这些种田大户其实并没有形成真正的规模效益，他们种很多很多小块的田地，只是加起来面积很大。这些种田大户并不敢改造农田，不敢将田埂去掉，怕打乱了土地承包权的格局。因此，耕作条件和水资源条件并不能得到改善。在水利问题得不到有效解决的背景下，规模耕作“仅仅能过个日子，富不了”。

如今，水利问题几乎回到了自然状态。王寨村以前用五岳水库的水，现在五岳的水调不来，全靠农民自己。下雨时给地里灌点水，插秧以前，把地里的水引入塘里。这都是种田大户主动管理，或者种田略多的农户主动管理，种田少的农户就不管了。他们可以用塘里的水，因为塘是公用的，不是大户承包的。如河南某县王寨村张岗组的张某种了 120 多亩地，他不愿意再流转土地增加耕种面积。主要原因一是田埂不

能破除,耕作无法更方便;二是水利问题解决起来很麻烦,全靠自己抽水。村民组有 8 口水塘,他管理其中 4 口,但水不够用。在我们调研时,池塘里的水还够灌溉一次,但距离水稻收割还需要灌溉两次。如果十天不下雨,旱情就无法解除。而且,种田大户种植面积大,用水自然也多,这可能引发小户的不满。就有村民把张某称为“村霸”,“湾里的水塘现在都由他管着。这种田上水,他高兴就让你抽,不高兴就不让你抽。”

显然,第一种情形下,企业或大户流转获得土地用于特色农业的种植,既能改善耕种条件,也可能优化水利供给条件。但是,由于特色农业经营具有高风险特征,这决定了这种模式不可能全面铺开。毕竟,大部分农田只能用于种植水稻、小麦等主粮作物。第二种情形下,农户向种田大户进行了不那么规范的土地流转,实现了适度规模经营。但是这种规模经营未能改善耕种条件,尤其是未能改变水利状况,从而未能明显降低土地耕种的成本。

三权分置下通过土地流转来实现经营权集中,从而达到适度规模经营的设想,并没有那么容易实现。“三权分置”的制度设想希望这些农户将经营权流转,但情况并不理想。种田大户从事适度规模经营多属“走投无路”之下的无奈之举,农户并没有很大热情按照三权分置制度来流转土地。农民之间只是存在一些自发流转,即使形成适度规模,但不能实现连片经营,无益于水利供给问题的解决。总之,在三权分置的背景下,经营权流转并不能实现有效的集中,从而将这些不同的利益主体合并为真正以共同利益为依归的单个利益主体。在不少农村,我们看到的不是按制度设想进行的土地流转,而是普遍的土地抛荒。当然,这不能说三权分置制度就完全是无效的。可能只是表明,在三权分置制度之外,还需要其他配套的机制或措施,推动土地流转来实现土地适度规模经营的设想。

四、土地制度创新能否优化水利供给

在农业生产经营中,各地涌现出形式多样的土地制度创新模式,值得从中总结经验。这些模式各有特色,大多针对农业生产中遇到的障碍,有其具体针对的农业生产实践维度,也可能有不少溢出的农业生产方面的效应。对它们进行比较分析,探讨对水利供给优化的启示,可以为农村土地制度的选择提供思路和素材。

(1) 土地股份合作模式

土地股份合作制度最早在广东南海出现。20 世纪 90 年代初,开放势头加快,外资企业抢滩广东,本地企业加速崛起,土地资源紧张。南海在全国率先启动集体土地股份制改革的探索,在不改变集体土地性质的前提下,农户以承包土地权向集体入股,集体按经济发展需求重新配置土地使用布局,农户以股份获取土地收益分红。1993 年,南海在总结试点经验的基础上,制定了《关于推行农村股份合作制的意见》,全面推开土地股份合作制。土地股份合作制一定程度上解决了地块分割困局,又使农民参与分享土地级差收益,提高了农民积极性。当时大量的土地规模经营或非农使用,都是以这种方式进行的。土地股份制推开后,土地规模经营和农村机械化在南海得到快速推进;集体经营性建设用地自发流转,成为企业在征地之外的重要用地选择,助力南海开启了工业化快车道。

至今,全国各地产生了许多土地股份合作社,大体上有两类。一是入股外租模式。以农民土地承包经营权入股,合作社以村集体经济组织为载体,将农民的承包地集中起来,发包给其他农业经营主体,收益按农户土地入股份额进行分配。这种模式的土地股份合作社类似于一个土地流转中介平台。二是入股自营模式。以土地承包经营权入股,建立土地股份合作社,将土地承包经营权作价折股后参与农民专业合作社经营,实行保底分红、二次分配。土地股份合作社的经营模式,与“反租倒包”有些类似。两者不同之处在于,“反租倒包”中村集体经济组织对村民有强制的因素,而合作社一般完全尊重农民的土地流转意愿,农民的决策权自主。正因这一点,土地股份合作社可能遭遇一些困难。同一个村组是村民的土地流转意愿可能存在差异,他们的土地又交叉分布,这导致土地股份合作社难以获得集中连片的土地,难以解决土地细碎化问题。2018 年 10 月,上海市奉贤区试点探索农村土地股份合作制改革,每个村民小组都有部

分农民不愿意将土地入股到合作社，甚至出现“敲竹杠”机会主义行为。^①这倒逼政府投入大量农业补贴来应对问题，且效果不佳。

(2) 联耕联种模式

江苏射阳“联耕联种”的创新直接缘于焚烧秸秆问题。射阳县每年产生上百万吨稻麦秸秆，为禁止农民在农田焚烧秸秆，政府大伤脑筋，每年花费大量人力物力。当地政府试图通过机械化耕种来解决问题，但农户土地承包“好丑均摊、远近搭配”导致的土地细碎化格局，构成了机械化耕作的严重障碍。如何能顺利使用大马力拖拉机粉碎秸秆、深翻作业，从而杜绝秸秆禁烧，保护生态环境？当地干部发现了农民的“自主创新”。2013年青华村农民自主协商破除田埂，联合耕种，以打桩等形式保留界址，不但实现秸秆还田，还提高了耕作效率。在总结农民自发实践的基础上，2013年8月，射阳县出台了《关于实行“联耕联种”整村推进秸秆综合利用工作的意见》，在全县试点推广“联耕联种”。2014年，盐城市在全市进行部署，全面推进联耕联种模式。

联耕联种模式不改变农民土地承包经营权，按照农户自愿的原则，采取“农户+农户+合作社”的新型家庭合作经营模式，实现农田连片耕种。过去无法逾越沟坎的大马力农业机械，开进了适宜收割并同时深埋秸秆的田块，从根本上解决了秸秆禁烧的难题。^②与此同时，快速推进了农业机械化，回应了“老人农业”的现实需要。这种模式解决了过去大型机械“吃不饱”而农业劳动“缺人”的局面，实现土地、农机、人力等生产要素的优化配置。在联耕联种模式中，农户的土地承包权和经营权都在自己手中，自己负责田间管理。村级组织不但推进联耕联种模式，还要提供农业生产服务，统一提供种植品种，讨论决定种子、农药和耕种措施；在耕种措施决定后还要保证农户统一行动，协调统一的作业方式和时间，对接农机合作社等服务组织，做好服务保证。^③联耕联种模式没有改变土地承包经营权格局，让村级组织重新进入农业服务环节，探索新条件下家庭联产承包“统分结合”中如何“统”的实践，在实现农业规模化利润、农业生产服务等方面做出了有益探索，真正意义上维护了农民的土地权益。

(3) 按户连片耕种模式

荆门市的按户连片耕种的雏形是“划片承包”，划片承包最早源自荆门市官镇双冢村四组于1999年的创新。双冢村水源条件不好，处于水库水系的末端，双冢四组的水源更糟，水库放水还需要泵站提水。由于渠道长年失修，漏水严重，且放水时难以避免上游农户偷水。因此共同生产费非常高。1999年，双冢四组有几户农户提出，从水库放水，不如自己挖堰蓄水。由于农户地块分散，每户10多亩耕地，分散为十多块。全村小组决定根据水系“划片承包”，再由同一片的农户共同推挖堰塘。^④划片承包的原因在于，土地细碎化影响了农田灌溉和耕作方便。当时村组集体利用二轮延包的机会，土地收归集体，再进行划片承包。划片承包摒弃了分田到户时根据土地的肥瘦、远近、水源等分田依据，而是按照水系来划片，将每个农户的土地尽量集中在同一个片内。划片承包后，农田连片，农户只需要在一处耕作，劳动效率有所提高；同样由于连片，灌溉更加方便，可以几户集中起来合作运用小水利设施，灌溉成本也有所下降。

2014年，沙阳县借农村土地确权的机遇，在划片承包的经验基础上，推行了按户连片耕种。划片承包的结果是按户连片耕种，但它只是达到连片耕种的一种方式。划片承包改变了土地承包关系，而按户连片耕种有多种方式，既包括土地调整（类似于划片承包），也包括土地承包经营权互换，更常见的是通过土地经营权流转来实现的。^⑤按户连片耕种按照“流转为主，互换为辅，不得打乱重分”的原则，通过稳定承包权、放活经营权流转，有效解决了土地分散化碎片化问题，推动了土地的规模经营，降低了生产成本。按户连片耕种改革得到了国务院、农业部、省委的肯定，2016、2017连续两年被写入中央1号文件，成为全国农村土地改革的“范本”。按户连片耕种针对土地细碎化，探索了土地适度规模经营的具体方

① 王海娟、胡守庚：《土地细碎化与土地流转市场的优化路径研究》，《学术研究》2019年第7期。

② 彭辰阳、宋玉成：《江苏射阳联耕联种 秸秆不再一烧了之》，《人民日报》2015年11月14日。

③ 刘洋等：《以农民为主体的农业现代化：射阳县联耕联种调查》，武汉：华中科技大学出版社，2017年。

④ 贺雪峰、罗兴佐、陈涛、王习明：《乡村水利与农地制度创新》，《管理世界》2003年第9期。

⑤ 王海娟、贺雪峰编著：《农地细碎化的公共治理之道》，武汉：华中科技大学出版社，2017年。

式,有效保护了种田农民的利益。更重要的是,探索了农地确权的新方式,不只是确权换一个本子,而是以此为契机解决土地细碎化问题。在农村水利普遍弱化的情况下,土地连片耕种优化了水利供给状况。

(4) 确权不确地模式

“确权不确地”在土地承包实践中早已存在,其形态也有不同模式,在广泛意义上,土地股份合作社就是确权不确地的一种形式。在最近几年的农业经营和综合改革中,确权不确地模式因其鲜明的特色和优势而被多地采用。2014年以来,广东省清远市进行农村综合改革时,重组农村的生产要素,积极探索农村基本经营制度的新形式。清远市在各地农村探索土地整合经验基础上,先后探索出“整合置换后确承包经营权到户”“确地界到村民组,确面积到户”“确承包权到户,村集体整合土地经营权”等土地整合模式。“整合置换后确承包经营权到户”是农民在自愿前提下采取互换并地方式解决承包地细碎化问题,其他两种方式都是“确权不确地”。在这种模式下,承包地由“散”变“整”,生产效率明显提升,有效抑制了抛荒现象,探索出推动农业适度规模经营的路径。^①清远在土地确权时“确权不确地”,将外出务工农民的土地集中起来,发包给村里种地农户耕种,同时进行资金整合,通过农民授权,由村集体统筹使用国家转移的农业综合补贴。这样村社集体掌握一定的资源(即整合的资金、土地),具有一定的供给公共服务的能力。^②

在安徽繁昌,2012年实施土地整理项目时推行“确权不确地”。过去,农地承包经营格局较为细碎化,远近肥瘦搭配这一传统分配方式把土地细分零碎,不利于农地市场流转。为了改变这种状况,打造“田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排”的现代农田格局,繁昌县推出了农地制度创新试验,其核心是“确权不确地”。在土地确权过程中,以原土地承包合同为依据,将农户的实际承包面积确定为土地承包经营权收益面积,但不确定地块具体位置,这样就使农户承包面积转为“收益权”,实际上的土地确权单位是村民组。在这种确权格局下,农民可以选择自己耕种,也可以将土地流出去。村民组对村内所有土地进行功能分区划分“农户自耕功能区”和“土地流转功能区”。农户供给的待流转土地划入土地流转功能区后,即集中成片之后再统一由村民组向外流转。村集体只需要调整功能分区的界线,就可应对农民土地意愿和流转土地面积的不稳定性。^③通过这种方式,将土地承包经营权与特定地块脱钩,农民经营土地的方式更加灵活,自耕与流转之间的转换更加方便,农地细碎化状况被克服,农民得到了实在的收益。

上述四种模式有各自应对的不同问题,也有应对的共同问题——土地的细碎化。这些模式都增加了耕作方便程度,多数模式还增加了土地流转的方便程度,优化了农业服务体系。但具体到水利供给的农业服务来说,各种模式的效果有所不同,值得深入分析。

在水利供给上,土地股份合作模式面临的最大问题是,农民的土地流转意愿很难同步。农村社会日益分化,农民的土地流转意愿存在差异,有的农民基于家计安排愿意将土地流转给股份合作社,而有的农民不愿意。这会导致土地股份合作社的土地与农户自耕土地交叉分布,合作社难以获得集中连片的土地。这一方面会限制土地规模的扩大,另一方面可能对改变土地细碎化状况的帮助有限。即使股份合作社获得的土地面积大,仍然可能呈现插花状态。一块土地上集中若干农户的经营权,土地流转的期限还可能不同。这些既阻碍机械耕种,更是阻碍水利合作。农民和土地股份合作社都很难在地块插花和经营权利存续时间不一的土地上进行水利建设,规划水利体系运转。在农地承包双层经营体制下,如果仅有对个体农民土地流转意愿的尊重,而缺乏集体层面的整合,很难进行水利供给合作和系统规划。

联耕联种模式没有改变土地承包的格局,却巧妙地让村级组织进入农业服务环节,发挥了村集体的统合作用,有效提供农业生产服务,促进土地规模经营,维护了农民的土地权益。不过,联耕联种模式发生在江苏射阳,其作用发挥有较为独特的地理因素。射阳地属下河沿海垦区,地势平坦,以废黄河口基面

① 崔怀峰、谢欣欣、李全义:《广东清远:凝神聚气“农综改”》, <http://dangjian.people.com.cn/n1/2016/0122/c402184-28076768.html>。

② 贺雪峰:《乡村振兴与农村集体经济》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期。

③ 夏柱智:《虚拟确权:农地流转制度创新》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2014年第6期。

为基点,地面高程在 0.8 米至 2.2 米之间,属于低平原区,县域陆地高程差在 1.4 米左右。这种地形地貌适合联耕联种,由村级组织统一协调组织解决水利供给也比较容易,因为很大地块都是相当平整的。这种模式在华北平原具有推广性,因为北方平原平坦,最需要耕作方便,且种植小麦可以用机井灌溉,其水利供给具有可分割性,可以由农户个体性解决,而不必由集体统一协调。

按户连片耕种模式,针对土地细碎化带来的耕作和水利供给问题,探索了土地适度规模经营的具体方式,带来了耕作方便,降低了水利灌溉成本。在连片耕种模式实行之前,沙洋水利问题十分严峻,按户连片耕种之后,农户可以集中起来合作使用小水利设施,灌溉成本有所下降。不过,所使用的小水利设施主要是堰塘和机井,这些小水利设施的使用进一步加速大水利设施的崩溃。^①甚至,沙洋的按户连片耕种模式的创新基础,就是由于乡村组织体系的瓦解,大水利设施无法在大范围内被合作利用,农户将自己的土地集中起来单独使用小水利设施。这样,水利供给只是相对降低了成本,可以抗小旱,不能应对大旱情。大水利设施的系统运用,才是成本更低的措施,也是可以抗大旱的措施。不过,大水利需要乡村组织体系的组织。小水利的加速使用,对整个水利体系和生态体系却可能造成巨大的损害。按户连片模式利用了小水利的可分割性,其后果是以小水利切割大水利体系。其实,按户连片耕种模式只是一次有组织的土地流转,土地集体所有的潜能并未能充分发挥。

确权不确地模式将土地承包经营权与特定地块脱钩,农民经营土地的方式更加灵活,自耕与流转之间的转换更加方便,农地细碎化状况被完全克服。村级组织掌握了地块的调配权,可以为农业提供服务,客观上强化了土地集体所有权,水利供给问题因此能够在集体组织下解决。农户的权利不但没有弱化,反而因经营灵活、服务强化而增强。这种模式既可以组织使用小水利,也可以使用大水利设施。清远在操作模式上走得更远,在确权不确地的同时,进行资金整合,村集体统筹使用国家转移的农业综合补贴,可以为农田提供包括水利供给在内的生产服务,集体土地所有权得到鲜明体现,权能得以充分发挥。从实践来看,这是最能面向水利供给的土地制度创新模式。

五、土地制度安排应面向“水土关系”

对于华中水稻主产区农村而言,上述几种模式的适用性值得斟酌。联耕联种模式显然不太适用,因低丘陵地带的地形制约了这种模式的适用,联耕联种并不能较大提高耕种效率,对水利问题的解决上成本也会较高,尤其是组织成本。联耕联种需要村委会进行组织,这在低丘陵地带成本会非常高。土地股份合作模式同样不适用,最核心的问题在于,基于自愿的土地流转而产生的土地股份合作社,很难获得连片的土地,合作社与农民的土地在插花状态下很难统一规划水利供给。

按户连片耕种模式在华中水稻主产区农村有一定的适用性,有助于土地适度规模经营,可以带来耕作方便,一定程度上优化水利供给。但是,按户连片耕种模式不能根本上解决水利问题,在调动大水利设施供给方面反而存在障碍。因为土地连片确权后,农民会在区域内投资小水利,从而对大水利的供给体系形成切割。如果乡村组织发挥作用,能够组织农民合作使用大水利系统,并遏制对小水利的投资,也可能阻止小水利发展,从而避免小水利对大水利系统的切割。但在土地连片确权后,这种运作模式的成本会非常高。换言之,遏制小水利的发展,缺乏强大的集体土地所有权作为基础和后盾。

确权不确地模式对华中水稻主产区具有较强的适用性,在保障农民土地权利的基础上,可以适度扩大土地经营规模,又不固化土地权利结构,为乡村组织介入水利供给提供土地产权基础。确权不确地模式能够运转,本身就要求乡村组织有较深的介入,而且这种介入是长期的,不是按户连片耕种模式中,仅仅一次性介入,之后不介入具体运作。由于“不确地”,就需要村级组织在具体的承包关系维持中发挥作用,村级组织就一直不会缺位,就可以持续性地着力于水利供给。

从回应水利供给需求的角度出发,当前农村的土地制度可能需要做一些调整,才能达到最优状态。其

① 罗兴佐:《大型泵站的困境与出路——湖北省荆门市大碑湾泵站调查》,《水利发展研究》2010年第10期。

中的核心要素是重建土地集体所有权,并在此基础上对农民进行适度组织,激活村级组织的生产服务功能;与此同时,保障农民的土地承包经营权,却又不让农民的权利固化为妨碍村级组织发挥生产服务功能的消极因素。农民有了土地承包经营权,但并不确定具体地块,村级集体根据需要可以对具体地块予以调整,可以解决土地经营和农业生产中遇到的问题,尤其是可以实现与水利供给体系的有效对接。

具体而言,制度安排可以分为几个方面。第一,土地所有权、承包权、经营权三权分置,所有村集体经济成员平等享有土地承包经营权。农民土地承包经营权依法取得,村庄集体不得以任何理由剥夺。第二,土地承包权在村庄土地中确定田亩,但并不确定具体地块。农民依法享有土地经营权,原始取得的土地经营权的田亩数与原始取得的土地承包权相对应。村集体可以根据生产需要调整地块。第三,土地经营权可以流转,初次一般应流转给村庄集体,村集体将分散农户的土地经营权流转集中后,确定具体地块,进行二次流转。在二次流转中,本村农户享有优先受让权。如果本村农户的土地经营权受让需求超过经营权供应总量,应由村集体协调解决,或进行公开性、竞争性流转。第四,村庄集体应当调整土地经营权的地块集中连片,便于耕作,并为农田耕作提供有效的水利供给,或将相关土地有效接入大水利设施体系。第五,村庄集体可以在土地初次流转和二次流转中获取适当收益,收益只能用于村庄公共设施和农田水利建设。

在农民日益分化的背景下,上述土地制度安排可以将分化的利益组合起来,形成统一的利益表达和利益实践,从而真正有利于农民。农民日益分化为不同的群体,主要有三个群体。一是全家外出务工的农民,他们拥有土地承包经营权,却不再从事农业生产活动。在水利条件得不到改善的情况下,他们的土地很难流转出去,往往将土地抛荒,最多只能免费或低费用非正式地流转给在村种田的农户。“确权不确地”的制度体系下,他们的土地经营价值被调动起来,从而可以获得些许经济价值。二是留守在家种地的老年人,他们主要耕种自家土地,受体力限制没有能力受让经营更多的土地。也正因为体力限制,他们在水利供给体系中处于非常弱势的地位,难以支付现有灌溉成本,既包括经济成本,也包括与此相关的体力和精力支出,因此他们常常将水利灌溉条件差的田地抛荒。在“确权不确地”的制度安排下,这些农民可以获得集体的水利供给,生产成本会大大下降,不但不会抛荒,还可能受让经营权转入些许土地,因此有很明显的收益。三是留守在村庄从事适度规模经营的青壮年农民,他们流转受让外出务工农户的土地经营权,达到一定的规模,是村庄中的“中坚农民”。^①他们指望通过种田致富。在很多地区农村,由于水利条件限制,以及水利灌溉投入的时间、精力和经济成本,大大限制了中坚农民的经营规模。如果水利条件能够在土地确权不确地模式下得以改善,这类农民的经营规模预期会扩大不少,他们可以将目前村里抛荒的土地都集中起来耕种,其种田效益将会大大提高。

确权不确地模式下,进行有效的地块集中,改善水利条件,对所有的农民群体都是有利的。既可以保护所有农民的承包权和经营权,使之落到实处,而不是有着权利的空头支票;又可以包括在村种地农民的经营利益,便利农业生产,提高农业效率。更为重要的是,它将土地集体所有落到实处,让集体在土地所有制基础上变得有力量、有作为的空间,其生产服务功能可以得到有效发挥。

尽管确权不确地模式有很大优势,但由于担心农民失地,这一模式一直被限制使用。2014年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》明确提出,土地承包经营权确权登记原则上确权到户到地,在尊重农民意愿的前提下,也可以确权确股不确地。有条件的地方根据农民意愿,可以统一连片整理耕地,将土地折股量化、确权到户,经营所得收益按股分配,也可以引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织,通过自营或委托经营等方式发展农业规模经营。尽管如此,2015年中央1号文件明确要求,总体上要确地到户,从严掌握确权确股不确地的范围。2015年原农业部等中央六部委联合印发《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》,明确要求坚持以确权确地为主,总体上要确地到户,从严掌握确权确股不确地的范围,坚持农地农用。对农村土地已经承包到户的,都要确权到户到地。不得违背农民意愿,行政推动确权确股不确地,也不得简单地以少

^① 贺雪峰:《中坚农民的崛起》,《人文杂志》2014年第7期。

数服从多数的名义，强迫不愿确股的农民确股。

各省在执行政策时对确权不确地模式严控使用。例如，2016年河南省《农村土地承包经营权确权确股不确地工作的指导意见》要求，从严掌握和控制“确权确股不确地”的范围。凡是集体土地已经承包到户、并且能够“确权确地”到户的村组，都要确地到户，颁发土地承包经营权证。对于城区村、园区村或人均承包地面积极少、原有四至边界已经打乱的村组等特殊情况，要经所在村组三分之二以上村民同意，按照规定程序和要求开展确权确股不确地工作。同样，2016年安徽省《关于在农村土地承包经营权确权登记颁证中使用确权确股不确地方式的规定》，严格限定了确权不确地模式的使用条件：一是人均承包地面积较少；二是地貌发生改变，原承包地块已四至不清；三是实施土地整理或连片土地流转；四是已成立土地股份合作社。2016年安徽省农业委员会《关于印发农村承包地确权确股不确地方式操作流程的通知》则规定：对拟实行承包地“确权确股不确地”的村组，需要事先召开村民会议或村民代表会议，经三分之二以上村民或村民代表同意；拟实行“确权确亩不确界”的地块，需要事先召开涉及到的农户代表会议，经涉及到的所有农户同意。

严格的实施条件，使得确权不确地模式在实践中很难使用，据称，这是为了防止操作不当损害农民利益，打消农民的失地之忧。如此一来，能够回应当下乡村耕作问题、有效提供水利供给的制度创新却无法推广使用，不能不令人遗憾。在低丘陵地带，确权不确地模式具有相当的优越性。当然，确权不确地模式在很多地方也不具有优越性。比如，在北方平原地区，水利主要依赖水井抽水灌溉，按户连片耕种模式或联耕联种模式就有很大的适用性。在城郊地区，土地股份合作模式就更加适合。

显而易见，不同的地区，受气候、地貌、降雨量、土质、水利设施基础等多方面因素的影响，不同的土地制度模式更能发挥效用，方便耕作，对接水利体系。因此，我们的土地制度在三权分置的基本制度下，应当保持一定的自由度、开放性、多元性。整齐划一的土地制度模式可能扼杀创造性，也难以回应水利供给的实际需求。土地制度在实际运转中应当保持灵活性，允许不同的制度模式，在土地所有权、承包权和经营权三权分置的基础上，可以对三权进行具体的安排，配置承包权和经营权，再造集体土地所有权，激发农民主体性，重建乡村组织体系，优化不同农民群体的利益结构，激活种田农户与村庄集体的利益关联，这些都是当前土地制度安排不可忽视的维度。

（责任编辑：天竞 编辑：王鑫）

The Choice of Mode of Rural Land System in Concerning with Water Supply

CHEN Baifeng

Abstract: The direct cause of agricultural land waste is the insufficient labor power and inconvenient of tilling, etc. The deep-root cause is the higher and higher of agricultural cost, among which the most influential is the water supply. Water supply is closely related to land system. Since the open and reform, the property right of collective land is continuously weakened, the system of rural government attached to land has thus changed, and the water supply ability in rural organizations is hard to avoid. Under the situation of “triple-rights allocation”, the turn of business right is not necessary to bring about scale management, and cannot organize the scattered peasants into a subject with common interests appeal to effectively solve the problem of water supply. By the experience of agricultural land system in different places, the choice of mode of land system must be concerned to “water-land” relations, to water supply, to have a best structure of land property rights, to activate the interests correlation between peasants and village collective, to arise peasants’ subjectivity, to re-build the ownership of collective land, and to re-construct rural organization system.

Key words: rural wasteland, water supply, system of agricultural land, triple rights, structure of land rights