

中國大陸「農村土地承包與農地流轉政策」概要

李仁耀副教授 編

國立高雄應用科技大學國際企業系

摘要

中國大陸 2002 年制定了《中華人民共和國農村土地承包法》，以期穩定和完善以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，賦予農民長期而有保障的土地使用權，維護農村土地承包當事人的合法權益，促進農業、農村經濟發展和農村社會穩定。同時，允許通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。然而，由於土地流轉機制的健全，以及鄉村幹部的肆意操控，農民在這一輪的土地改革過程中受益不大。2011 年中國大陸國土部提出「鼓勵集體土地股份制改革，成立集體土地農業經合組織、股份合作社或股份公司等，使農民對集體資產享有充分的股權，通過完善和強化土地用益物權，使農村集體土地所有權實現最大化。」似乎在為下一輪的土地改革進行宣告。

關鍵詞：土地承包經營權、農地流轉政策、土地股份制

壹、前言

1953 年起中國大陸實行土地合作化運動，將農民土地私有制逐漸改革為土地公有、集體統一經營的體制。此種所有權與經營權的安排降低了土地的使用效率，農民的生產積極性受到了極大的壓抑，農村土地承包制就是這種壓抑轉化成了制度創造的結果。1978 年起中共中央對農村土地制度改革的態度，在所有權不變的基礎上，形成了土地為集體所有，經營使用權歸農戶的家庭聯產承包制。1984 年中央 1 號檔同時規定：「土地承包期應在 15 年以上，生產週期長的帶有開發性的項目，如果樹、森林、荒山、荒地等，承包期還應更長。」確定了家庭聯產責任承包制的實施基礎。

1990 年代第一輪承包期紛紛屆滿，中共中央又通過一系列的政策、決定、意見措施等來表達了中共中央對穩定農村現行的土地制度的決心。如 1993 年起中共中央、國務院《關於當前農業和農村經濟發展的若干改革措施》中明確指出：「為了穩定土地承包關係，鼓勵農民增加投入，提高土地的生產率，在原定的耕地承包期到期之後，再延長 30 年不變。」同時，在中共中央《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》中指出：「以家庭聯產承包為主的責任制和統分結合的雙層經營體制，是農村的一項基本經濟制度，必須長期穩定，並不斷完善。在堅持土地集體所有的前提下，延長耕地承包期，允許繼承開發性生產專案的承包經營權，允許土地使用權依法有償轉讓。」

1995 年中國大陸農業部對，延長耕地承包期提出了更為具體的意見：「廣大農民和基層幹部對土地承包期再延長 30 年的政策普遍擁護」。同時，農業部也提出了包括：「(1)確實維護農業承包合同的嚴肅性；(2)積極、穩妥地做好延長土地承包期工作；(3)提倡在承包期內實行增人不增地、減人不減地；(4)建立土地承包經營權流轉機制；(5)不得藉調整土地之機，變相增加農民負擔；(6)保護繼承人的合法權益；(7)加強對延長土地承包期工作的領導等。」相關意見。

2002 年中國大陸更制訂了《中華人民共和國農村土地承包法》(簡稱農村土地承包法)，以期穩定和完善以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，賦予農民長期而有保障的土地使用權，維護農村土地承包當事人的合法權益，促進農業、農村經濟發展和農村社會穩定。然而，有鑒於農民收入停滯不前、糧食生產無法滿足中國大陸日益增長的需求，中國大陸政府希望為有 7.3 億人口的農村地區找到一種新的發展模式。

由於中國大陸每個農戶平均耕種的土地不足 0.8 公頃，為擺脫一家一戶在小塊土地上從事生產的模式，發展適度規模經營，提高規模效益與農業生產力，成為中國大陸政府創造更大產出的辦法。2008 年，中共中央《關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》稱將建立農村土地使用權交易市場，鼓勵土地承

包權的流轉，以實現此一目標。同時，為加速土地流轉，2011年中國大陸國土部進一步提出「鼓勵集體土地股份制改革，成立集體土地農業經合組織、股份合作社或股份公司等，使農民對集體資產享有充分的股權，通過完善和強化土地用益物權，使農村集體土地所有權實現最大化。」茲將《農村土地承包法》內容概要簡介如下：

貳、《中華人民共和國農村土地承包法》內容概要

一、政策目標：為穩定和完善以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，賦予農民長期而有保障的土地使用權，維護農村土地承包當事人的合法權益，促進農業、農村經濟發展和農村社會穩定。

二、土地承包法主要內容：

依據《土地承包法》針對農村土地的定義、經營制度，土地流轉方式以及其原則進行說明。

- (一)本法所稱農村土地，是指農民集體所有和國家所有依法由農民集體使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用於農業的土地。《第二條》
- (二)國家實行農村土地承包經營制度。農村土地承包採取農村集體經濟組織內部的家庭承包方式，不宜採取家庭承包方式的荒山、荒溝、荒丘、荒灘等農村土地，可以採取招標、拍賣、公開協商等方式承包。《第三條》
- (三)通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。《第三十二條》
- (四)土地承包經營權流轉應當遵循以下原則：1.平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；2.不得改變土地所有權的性質和土地的農業用途；3.流轉的期限不得超過承包期的剩餘期限；4.受讓方須有農業經營能力；5.在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先權。《第三十三條》

就上述法條觀察，土地承包經營權流轉，不得改變土地集體所有性質，不得改變土地用途，不得損害農民土地承包權益。允許土地流轉並不是允許農村土地私有化，中國的農村土地歸村集體而非個人所有。《土地承包法》允許農民以轉包、出租、互換、轉讓等形式流轉土地承包權，而沒有使用“買賣”這個詞彙。主要是由於生產資源的公有與私有，是區別社會主義與資本主義的根本標誌。傳統的公有制在中國大陸國民經濟中已明顯呈現衰退之勢，所有制的發展呈現一體多元的結構，然而，作為一個社會主義國家，生產資源公有制是其主要特徵，中共也不斷在探索新的產權所有制結構及其呈現形式以適應市場化發展的趨勢。

三、農村土地承包經營制度的負面缺失：

1.農地產權主體模糊

集體所有權的主體多元化必然引發各利益主體之間的利益衝突，形成「政出多門、多頭管理」的必然結果，造成對農民權益的侵害。產權主體模糊不清的土地制度，使農民對土地產權的穩定性和真實性心懷不安，自然不能形成有效、穩定的預期，使土地產權制度的有效性大打折扣，短期行為盛行，產權的良性運行機制難以實現。

2.承包經營權的內涵不明確，權能殘缺

承包經營權的本質是使用權，也可從中衍生出轉讓、轉租、入股等派生權利。然而，中國大陸的家庭承包經營權事實上是一種具有使用權性質的耕作權，它只有耕作權部分的收益權以及極其少量的處分權。同時，承包經營權的殘缺，導致土地使用上的隨意性和土地流轉的困難，集體隨意解除土地承包合同，收回農民的土地，村集體非法出賣土地化公為私的現象屢見不鮮，加上農民沒有轉讓或轉租土地的權利，土地的配置難以實現其經濟效益。

3.農民的權益得不到保障

現行農村土地規定農民擁有土地使用權、大部分經營權和剩餘收益權。但是，實際情況卻與規定出入甚大，由於許多農民沒有書面的土地承包合同，往往容易受到隨意的分割。其中地方政府又常以國家暴力進行侵權行為，嚴重侵犯農民的權益，一個球員兼裁判的遊戲規則，無法使市場運行達到公平與效率兼具的功能。

4.承包制與市場經濟條件下的農業產業化要求相矛盾

市場經濟要求農村的產業多元化發展，即要求農工貿的協調發展，從而形成勞動力在各產業中合理均衡配置，形成農村各產業的生態和經濟的良性循環，使各種農業生產要素達到合理的配置。但家庭承包制只給予農民土地經營使用權，缺乏所有權。這種不明晰的土地產權，勢必影響農民經營主體對土地的維護與投入程度，造成農民的生產行為的短期化傾向，只重產出不重投入。另外，家庭承包制在客觀上維護了傳統農業分散化經營的特點，容易阻礙機械化的規模作業，不利於生產率和農村生產力的提高，也不利於傳統農業向現代農業轉型。

參、《農村土地承包經營權流轉》管理辦法

一、背景課題：

為規範農村土地承包經營權流轉行為，維護流轉雙方當事人合法權益，促進農業和農村經濟發展，根據《農村土地承包法》及有關規定制定本辦法。

二、辦法重點：

農村土地承包經營權流轉應當在堅持農戶家庭承包經營制度和穩定農村土地承包關係的基礎上，遵循平等協商、依法、自願、有償的原則。

農村土地承包經營權流轉不得改變承包土地的農業用途，流轉期限不得超過承包期的剩餘期限，不得損害利害關係人和農村集體經濟組織的合法權益。

三、中國大陸各項土地流轉方式：

《農村土地承包經營權流轉》管理辦法第三十五條規定：

1.轉包

轉包是指承包方將部分或全部土地承包經營權以一定期限轉給同一集體經濟組織的其他農戶從事農業生產經營。轉包後原土地承包關係不變，原承包方繼續履行原土地承包合同規定的權利和義務。接包方按轉包時約定的條件對轉包方負責。承包方將土地交他人代耕不足一年的除外。

2.出租

出租是指承包方將部分或全部土地承包經營權以一定期限租賃給他人從事農業生產經營。出租後原土地承包關係不變，原承包方繼續履行原土地承包合同規定的權利和義務。承租方按出租時約定的條件對承包方負責。承租方不限於本集體經濟組織內的其他農戶。

3.互換

互換是指承包方之間為方便耕作或者各自需要，對屬於同一集體經濟組織的承包地塊進行交換，同時交換相應的土地承包經營權。

互換除了地塊的交換外，其本質上是由交換承包的土地引起的權利本身的交換。權利交換後，原有的發包方與承包方的關係，變為發包方與互換後的承包方的關係，雙方的權利義務同時做出相應的調換。土地承包經營權進行互換，可以使承包地相對集中，便於耕作和管理，實現互惠互利，有利於推進農業機械化和先進農業技術的推廣運用。

4.轉讓

轉讓是指承包方有穩定的非農職業或者有穩定的收入來源，經承包方申請和發包方同意，將部分或全部土地承包經營權讓渡給其他從事農業生產經營的農戶，由其履行相應土地承包合同的權利和義務。轉讓後原土地承包關係自行終止，原承包方承包期內的土地承包經營權部分或全部滅失。

在各種土地承包經營權流轉方式中，轉讓是最為徹底的流轉方式。土地承包經營權以其他方式流轉的，承包方都繼續維持與發包方的承包關係不變，但土地承包經營權轉讓的，承包方可以將全部或者部分承包地的土地承包經營

權，在剩餘承包期內完全讓與他人，承包方與發包方在該承包地上的承包關係隨之終止，由受讓方與發包方確立新承包合同關係。

土地承包經營權轉讓後，承包方完全失去了承包地的承包經營權。為防止土地承包經營權轉讓帶來的社會問題，《農村土地承包法》第四十一條特別規定土地承包經營權轉讓的限制條件：(1)轉讓方有穩定的非農職業或者有穩定的收入來源。(2)經發包方同意。又受讓方雖可以不是本集體組織內之農戶，但它必須是從事農業生產經營的農戶。因此，投資開發農業的工商企業、城鎮居民、外商不能成為受讓方。

5.入股

入股是指實行家庭承包方式的承包方之間為發展農業經濟，將土地承包經營權作為股權，自願聯合從事農業合作生產經營；其他承包方式的承包方將土地承包經營權量化為股權，入股組成股份公司或者合作社等，從事農業生產經營。土地承包經營權之入股方式有二：

- (1)實行家庭承包方式的承包方將土地承包經營權轉化為股份，以股份入股形式與他人共同生產，按股分紅。此處的入股僅限於合作生產的層次，不包括將承包經營權量化為股份組成有限責任公司或股份有限公司，僅是農戶適度發展規模經營的一種手段。
- (2)以其他承包方式的承包方可將土地承包經營權量化為股權，入股組成股份公司或者合作社，從事農業生產經營。

家庭承包方式的土地承包經營權之所以不鼓勵組建公司之立法理由為：(a)土地承包經營權人組建公司後，一旦經過股權轉讓，則非農村集體成員也可能獲得土地承包經營權，這與現行的土地承包制度發生衝突；(b)一旦公司破產，土地則可能用於償還債務，農戶面臨失地風險；(c)原有制度如《農村土地承包經營權流轉管理辦法》第 16 條規定：「入股方將農村土地承包經營權部分或者全部流轉的，承包方與發包方的承包關係不變，雙方享有的權利和承擔的義務不變。」第 19 條規定：「承包方之間可以自願將承包土地入股發展農業合作生產，但股份合作解散時入股土地應當退回原承包農戶。」等，均不利於以籌組公司方式入股。

6.抵押

土地承包經營權抵押是指土地承包經營權人為擔保自己或他人的債務履行，以土地承包經營權提供擔保，當債務人不按照約定履行債務時，抵押權人有權以土地承包經營權折價、變賣、拍賣的價款優先受償。根據《農村土地承包法》第四十九條規定，只有以其他方式取得之承包經營權才能設立抵押，因此以家庭承包方式之承包經營權不得為抵押標的物。

四、中國大陸土地承包經營權流轉存在的問題：

由於土地流轉機制的健全，以及鄉村幹部的肆意操控，近年來中國大陸在推動各種形式的農村土地流轉時，存在以下的問題：

1. 土地流轉機制不健全

由於中國大陸農村土地市場的供求機制、價格機制及競爭機制尚未形成，農村承包地使用權流轉大多處於自發、分散和無序狀態，無論是農戶與農戶之間的流轉，還是農戶與企業之間的流轉，多採私下口頭協議進行，未簽訂書面合約的情況相當普遍，流轉後雙方的權利、責任和利益僅憑習慣、傳統和信用來維護，因此一旦違約極易產生法律糾紛，不利於後續土地使用權流轉的推動。

2. 土地流轉不穩定

土地流轉的不穩定是由以下兩個因素造成：第一，外出的農民工多數採城鄉之間雙向流動，顯示剩餘勞動力轉移和非農就業機會的不穩定；第二，土地流轉受經濟景氣及農產品供求的影響甚大，當農產品供大於求，農業經營無利可圖時，農民流轉土地的願望強烈；相反地，當農產品價格回升，農民可能又要求收回已轉包的土地，顯示農地經營的不確定性。上述現象也導致農村土地流轉的不穩定性。

3. 農村幹部淪為土地流轉操控的主體

有些農村幹部在多數農民不知情或不贊同的情況下，強行引進工商戶或農業大戶進入農業生產領域；甚至發生農民一旦出租或承租別人的農地，農村幹部即強行取消他們土地承包經營權的情事。農村幹部通過行政手段越俎代庖，強制剝奪農民土地權利的行為，也嚴重影響農村土地流轉。

4. 農民土地產權殘缺權益受到侵蝕

農民通過家庭承包取得的土地，土地使用權及其流轉要受承包期的限制，雖然中國大陸於 1994 年第二輪承包開始的時候，實施了承包期延長為 30 年的「延包政策」，由於土地產權的殘缺，不但降低土地在流轉中的價值，也為政府的侵權行為和代理人的機會主義提供空間，使農民權益受到侵蝕。

5. 土地流轉成為鄉村政府增稅的手段

1994 年實施的分稅制改革，中國政府將財權上收事權下放，導致縣、鄉(鎮)兩級政府財政困窘，村級債務總量呈繼續增加的情勢，加上 2003 年開始實施的農村稅費改革，取消「鄉統籌」、「村提留」，雖減輕了農民的負擔，鄉鎮收入卻大為減少，故鄉村幹部為廣求財源，遂把土地流轉作為增加地方稅收的手段，不尊重農民意願，任意改變土地承包合同，甚而借招商之名改變農村土地用途，截留土地徵收的補償費以化解村級債務，嚴重損害農民權益。

6. 土地流轉中過多的行政干預

近年來農村土地流轉速度明顯加快、規模明顯加大的原因，主要是村級組織和地方政府介入的結果，不少地方政府把土地使用權流轉作為農業結構調整和發展效益農業的戰略措施，甚至將土地流轉與村幹部的崗位責任制掛鉤，以行政手段促進土地流轉，違反農民依法、自願流轉的原則，故土地流轉真正受益的首先是市、縣級的土地管理部門和地方財政，其次是鄉鎮和行政村，最後才是農民。

肆、結論與政策啟示

改革開放以來，家庭承包制實施兩權分離，賦予農民有部分的自主財產權利，使得社會與個人的產權能夠有機的統一，兩者處於和諧的狀態，從而也提升了農民的積極性與農業生產效率。然而，不斷深化的市場進程，促使農民的產權意識逐漸抬頭，加上以家庭承包制為主的傳統公有制產權制度並沒有作出根本性的改變，當然也就帶有傳統公有制的弊端：政府容易以行政手段侵犯農民權益。家庭承包制面對現今日益深化的市場進程所產生的無效性，可以說它已經完成其歷史性的階段任務。而中共處在這個階段，尚未探索出能夠取代家庭承包制的公有制實現形式。

1992年，中共十四大開始提倡股份合作制，肯定了股份制的積極作用；1997年，中共十五大提出除股份制外，要積極探索公有制的實現形式；2002年，中共十六大明確指出股份制是公有制的有效實現形式，積極實行股份制，發展混合所有制。不過無論是家庭承包制抑或是股份制及其他非公有制形式，都只是公有制的實現形式，而非公有制本質。儘管股份制已被中共確立為實現公有制的有效形式，但是它仍未被確定為一個農村基本社會經濟制度。這說明了股份制等其他所有制形式，仍未真正取代家庭承包制在中共選擇取向上的優先地位。

在公有制形態下，中國大陸未來的土地制度應至少包括四個方面的內容：一是要明確主體，真正讓農民成為土地的主人；二是要明晰產權，要界定集體與農民的土地產權關係，真正讓農民把土地當作自己的財產；三是要完善市場，儘快建立城鄉統一的土地市場體系；四是要健全法制，加快土地制度法制化進程。土地股份制就是將股份合作制引入農地經營體制而形成的一種新型的產權結構和運行機制。透過土地的股份化不但可以明晰土地的產權，同時透過交易市場的建立，可以加強土地流轉的效率，提高土地使用的經濟價值。

2011年中國大陸國土部提出「鼓勵集體土地股份制改革，成立集體土地農業經合組織、股份合作社或股份公司等，使農民對集體資產享有充分的股權，通過完善和強化土地用益物權，使農村集體土地所有權實現最大化。」似乎在為下一輪的土地改革進行宣告。

我國的農地係採取私有財產制，產權明晰，同時，土地可自由買賣，市場完善。目前政府亦推行「小地主大佃農」政策，輔導無力或無意耕作之農民或地主，將自有土地長期出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，促進農業勞動結構年輕化，並使老農安心享受離農或退休生活。然而，小地主大佃農政策下，農業生產規模仍然過小，不利生產成本下降，政府的補貼政策，也導致農耕土地長期成本提高，也加深了政府的財政負擔，未來似乎也可思考透過土地的股份化，吸引大型農企業投入農業生產，加強農業生產的競爭力。

伍、參考文獻

中華人民共和國，中華人民共和國農村土地承包法，

<http://www.tdzyw.com/2010/0907/6340.html>。

中華人民共和國農業部令第 47 號，農村土地承包經營權流轉管理辦法，

<http://www.tdzyw.com/2010/0913/6631.html>。

官朝永，2011，大陸農村土地承包經營權之研究，東吳大學法律學系中國大陸法律組碩士論文。

李學林，2007，「中國大陸農村土地制度創新的路徑選擇-土地使用權流轉之探討」，遠景基金會季刊，8 卷第 1 期。

劉學峽，2007，土地股份制：中國農村土地制度改革的方向，農業經濟導刊。

鄭立群，2006，中國大陸農地產權之研究，中國文化大學中國大陸研究所碩士論文。

華爾街日報，2008，中國出台政策促進農村土地流轉，

<http://chinese.wsj.com/big5/20081020/bch134538.asp?source=whatnews1>。