

【经济法学】

论农业适度规模经营的法治保障

高圣平

【摘要】农业适度规模经营是中国式农业现代化的必由之路。在我国基本国情农情之下,土地的规模化经营和服务的规模化经营均有其适用空间。土地规模经营的法律技术工具,可以是“三权分置”之下的土地经营权流转,也可以是“两权分离”之下的土地承包经营权转让或者互换;两者均得遏制“非农化”、防止“非粮化”,并符合“适度”的标准。服务规模经营以农业生产托管为主要形式,其展开依据是承包农户与农业社会化服务组织之间的合同,但服务合同的达成尚需农村集体经济组织的组织与协调。

【关键词】农业适度规模经营;“三权分置”;农业社会化服务;农业生产托管

【作者简介】高圣平,法学博士,中国人民大学民商事法律科学研究中心专职研究员。

【原文出处】《法学家》(京),2024.6.1~17

【基金项目】本文系国家社科基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”(22&ZD202)的阶段性研究成果。

问题的提出

习近平总书记指出:“发展适度规模经营是现代农业的方向。”^①党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《二十届三中全会决定》)突出促进经济建设和改善民生,对完善城乡融合发展体制机制作出了战略部署,就巩固和完善农村基本经营制度提出了一系列重大改革举措,其中指出“发展农业适度规模经营”“健全便捷高效的农业社会化服务体系”。习近平总书记在关于《二十届三中全会决定》的说明中,将完善城乡融合发展体制机制作为“注重发挥经济体制改革牵引作用”的重要内容,并指出:“深化经济体制改革仍是进一步全面深化改革的重点,主要任务是完善有利于推动高质量发展的体制机制,塑造发展新动能新优势,坚持和落实‘两个毫不动摇’,构建全国统一大市场,完善市场经济基础制度。”^②发展农业适度规模经营,作为巩固和完善农村基本经营制度、完善城乡融合发展体制机制的基

本内容,将贯穿于推进中国式现代化的全过程,需要聚焦重点、聚合力量,采取更加务实的措施办法,确保改革有力有效推进。^③

就我国农业经营方式,习近平总书记在2017年中央农村工作会议上指出:“‘大国小农’是我们的基本国情农情,小规模家庭经营是农业的本源性制度。人均一亩三分地、户均不过十亩田的小农生产方式,是我国农业发展需要长期面对的现实。发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,是建设现代农业的前进方向和必由之路。”^④大量的理论与实践经验证明,承包地细碎化和承包农户分散经营,不仅影响到提升农业经营效率 and 市场竞争实力,也不利于利用现代农业生产技术和防范农业生产风险;^⑤发展农业适度规模经营,既有利于优化土地资源配置和提高农业综合效益,又有利于保障粮食安全和主要农产品供给,还有利于促进农业增效、农民增收。^⑥随着实践的发展和认识的深化,发展农业适度规模经营虽以土地适度规模经营为其关键要素,

但在承包农户依然是我国农业生产的基本组织形式的大背景下,健全农业社会化服务体系亦为其中重要一环。

一、发展农业适度规模经营的政策法律工具

在家庭联产承包责任制建立之初,承包地的流转极受限制。在当时的历史条件下,人们普遍认为,“承包了集体的土地,自己不种、租给人家收租金,这就是‘二地主’的行为,这就是不劳而获”。^⑦正是基于此,1982年中央一号文件指出:“社员承包的土地,不准买卖,不准出租,不准转让,不准荒废,否则,集体有权收回;社员无力经营或转营他业时应退还集体。”反映在法律上,1982年《宪法》第10条第4款规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”随着农村社会分工进程的加速,大量劳动力从农业种植领域退出,必然带来了承包地的流转和集中。^⑧自此,如何在以农户承包经营的基础上发展农业适度规模经营,一直是政策法律文件关注的重点。

(一)政策法律工具之一:以土地承包经营权流转为中心的土地规模经营

1984年中央一号文件指出:“鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内,因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的,可以将土地交给集体统一安排,也可以经集体同意,由社员自找对象协商转包”,但同时指出:“自留地、承包地均不准买卖,不准出租”。这里,将土地流转和集中的方式限定于“转包”,排除了土地外部流转的可能。1986年中央一号文件提出:“随着农民向非农产业转移,鼓励耕地向种田能手集中,发展适度规模的种植专业户。”并不再出现“不准出租”的表述。但1986年《民法通则》在确认“土地的承包经营权,受法律保护”的同时,第80条第3款仍然强调“土地不得买卖、出租、抵押或者以其他形式非法转让”。直至1988年3月召开的第七届全国人大第一次会议,中央首次正式提出“适度规模经营”的概念,并将其确定为“我国农村经济发展的必然趋势和方向”。1988年《宪法修正

案》也在第10条第4款之后增加规定,“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

1998年党的十五届三中全会决定指出:“土地使用权的合理流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行,不得以任何理由强制农户转让。少数确实具备条件的地方,可以在提高农业集约化程度和群众自愿的基础上,发展多种形式的土地适度规模经营。”在这一精神的指引下,1999年启动、2002年通过的《农村土地承包法》第32条规定,“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。”^⑨其立法目的在于,“规范土地承包经营权流转,使其有序地进行,有利于推动农业产业化经营和农业与农村经济结构调整,也有利于维护农村土地承包关系的长期稳定。”^⑩自此,以土地承包经营权的流转作为发展农业适度规模经营的技术路径,得到了法律上的确认。

2003年党的十六届三中全会决定指出:“农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权,完善流转办法,逐步发展适度规模经营。”这里强调承包农户在土地流转中的地位,且不再限定土地流转的对象。习近平总书记指出:“各地区都在积极推进农村土地承包经营权流转试点,这有利于改变一些地方农村土地过于分散的状况,提高农业生产效率。”^⑪“鼓励土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业有序流转,鼓励农村发展合作经济,鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营。”^⑫

(二)政策法律工具之二:以土地经营权流转为中心的土地规模经营

习近平总书记在2013年中央农村工作会议上指出:“现在,承包经营权流转的农民家庭越来越多,土地承包权主体同经营权主体发生分离,这是我国农业生产关系变化的新趋势。这个变化对完善农村基本经营制度提出了新的要求。要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权、稳定

农户承包权、放活土地经营权。”^⑬在这一思想的指导下,2014年中央一号文件指出,“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权”,首次在中央文件中提出以“三权分置”重构土地适度规模经营产权结构的基本思想,改变了此前侧重于完善土地承包经营权流转规则的思路。这一“三权分置”思想的内容主要体现在中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《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》(2014年11月,以下简称《土地经营权流转意见》)、《深化农村改革综合性实施方案》(2015年11月)与《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(2016年10月,以下简称《三权分置意见》)之中。此后的中央文件则围绕着“三权分置”政策的落实和完善而展开。如2017年中央一号文件提出:“落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权‘三权分置’办法”;2018年中央一号文件指出:“完善农村承包地‘三权分置’制度,在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权。”

“三权分置”是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新。“从农业农村的现实情况看,随着富余劳动力转移到城镇就业,各类合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现,土地流转面积不断扩大,规模化、集约化经营水平不断提升,呈现‘家庭承包,多元经营’格局。农业产业化、水利化、机械化及科技进步等,都对完善农村生产关系提出新的要求。”^⑭为将行之有效的政策和成功经验及时转化为法律规范,2018年《农村土地承包法》初步建立了土地经营权流转的规则体系,并构建了土地经营权流转许可制度,以强化土地经营权流转管理。2020年《民法典》也落实农村承包地“三权分置”改革的要求,“增加土地经营权的规定……以适应‘三权分置’后土地经营权入市的需要。”^⑮

(三)政策法律工具之三:适度规模经营多元化之下的农业生产服务社会化

“大国小农”的现实,决定了不可能在短期内通

过流转土地搞大规模集中经营。^⑯在认识到土地适度规模经营的有限性的基础上,政策开始关注农业生产社会化服务体系的健全。如2006年中央一号文件提出:“有条件的地方可发展多种形式的适度规模经营。”这也就意味着农业适度规模经营不再限于土地规模经营。习近平总书记指出:“我国各地农业资源禀赋差异很大,很多丘陵山区地块零碎……不是所有地方都能搞集中连片规模经营。”^⑰“在粮食等大田作物的生产上,适度规模经营的家庭农场,加上比较完备的农业社会化服务体系,形成了耕种收靠社会化服务、日常田间管理靠家庭成员的经营样式。”^⑱2020年党的十九届五中全会提出,“健全农业专业化社会化服务体系,发展多种形式适度规模经营,实现小农户和现代农业有机衔接”;2024年中央一号文件指出,“加强农业社会化服务平台和标准体系建设,聚焦农业生产关键薄弱环节和小农户,拓展服务领域和模式”。

农业生产服务社会化作用于适度规模经营的机理在于,将先进的品种、技术、装备、组织形式等现代生产要素有效导入农业生产全过程,实现农业生产过程的专业化、标准化、集约化,更好地引领小农户进入现代农业发展轨道,从而实现农业适度规模经营。在产前环节,通过农业社会化服务组织统一购置农资装备等,降低农业物化成本;在产中环节,农业社会化服务组织集成应用先进技术装备,实现集中连片标准化生产,促进农业技术推广落地,摆脱传统农业生产方式;在产后环节,农业社会化服务组织通过烘干仓储、冷链物流、产品销售等服务,增加农产品附加值,提高农业经营效益。^⑲

(四)各种政策法律工具之间的关系

政策法律工具的演变表明,随着工业化、城镇化、信息化和农业现代化的深入推进,农业生产力发生了深刻变革,农业适度规模经营也被赋予了不同的时代内涵。现阶段发展农业适度规模经营的路径在于:一是土地的适度规模经营。在稳定土地承包关系和充分尊重农民意愿的前提下,结合各地发展

阶段、资源禀赋、生产条件,因地制宜、规范有序地开展土地流转,强化现代农业要素投入。^{②1}“要根据各地基础和条件发展,确定合理的耕地经营规模加以引导,不能片面追求快和大,更不能忽视了经营自家承包耕地的普通农户仍占大多数的基本农情”;^{②2}二是服务的适度规模经营。“家庭经营在相当时期内仍是农业生产的基本力量,要通过周到便利的社会化服务把农户经营引入现代农业发展轨道。”^{②3}“培育各类专业化市场化服务组织,提升小农生产经营组织化程度,改善小农户生产设施条件,提升小农户抗风险能力,扶持小农户拓展增收空间,把小农生产引入现代农业发展轨道。”^{②4}

近年来,学界就土地规模经营和服务规模经营之间的关系展开了激烈的争论。越来越多的学者开始意识到,走两者相结合的双重路径能更有效地推进农业适度规模经营的发展。^{②5}实践中应当因地制宜,循序渐进,尊重市场选择,针对不同的作物条件采取不同的路径。^{②6}例如,在承包农户土地经营权流转意愿不强的情形之下,土地规模经营难以形成,更应关注服务的规模化经营。^{②7}应当注意的是,土地规模经营只能在一定程度上解决因承包地细碎化造成的利用低效问题,单纯的土地规模经营不仅无法提升农业生产率水平,二者甚至还呈现出负相关的关系。^{②8}不过,土地是农业生产的基本要素,农业适度规模经营需要适度的土地规模与之相匹配。^{②9}尽管服务规模经营可以在一定程度上弥补土地经营规模偏小的缺陷,^{③0}但由于土地经营规模没有发生实质性的扩大,在边际报酬递减规律的作用下,劳动生产率并没有随着资本投入的增加而提高。^{③1}如此看来,土地适度规模经营是农业适度规模经营的基本方式和有效途径,但土地的适度集中尚需农业生产服务的社会化的适配。

二、土地集中与农业适度规模经营

在“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”的农村基本经营制度之下,承包农户的承包经营按照“好坏均摊、远近搭配”的公平原则展开,直

接导致单个农户拥有面积不等、数量较多的地块,由此形成了承包地细碎化和承包农户分散经营的格局。^{③2}随着农业社会化和农村市场化的不断发展,这一格局的弊端逐渐显现。一方面由于规模过小,各类具有规模效益的基础设施建设难以发挥出最优效益,农业机械化水平和技术推广速度难以有效提高;另一方面承包农户的分散经营难以节约劳动力成本,也面临对接大市场的困难。^{③3}“我们要看到,规模经营是现代农业发展的重要基础,分散的、粗放的农业经营方式难以建成现代农业。”^{③4}在全面推进乡村振兴的背景之下,农村劳动力的大量转移改变了农业劳动力与承包地的配置关系,为土地适度规模经营创造了有利的市场条件。^{③5}依据《民法典》《农村土地承包法》的规定,土地集中的法律技术工具有两种:土地经营权的流转与土地承包经营权的转让或者互换。其中,前者涉及“三权分置”;后者仅限于本集体经济组织内部。

(一)土地规模经营的技术路径之一:土地经营权流转

“土地所有权、承包权、经营权‘三权分置’是重大制度创新和理论创新。要完善承包地‘三权分置’制度,在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权,理顺‘三权’关系。”^{③6}依据《民法典》《农村土地承包法》的规定,土地承包经营权派生于土地所有权,体现着承包农户与农村集体经济组织之间的承包经营关系,属于“两权分离”;土地经营权派生于土地承包经营权,反映了新型农业经营主体(流转受让方或者受让方)与承包农户之间的土地经营关系,属于“三权分置”。^{③7}

在实定法之下,土地经营权的流转遵循以下规则:^{③8}其一,承包方与受让方之间流转土地经营权的基础法律关系^{③9}为土地经营权流转合同。如此,“依法、自愿、有偿”等合同法原则均有了适用空间。流转期限、流转价款、流转用途等均得由当事人约定。其二,受让方仅须具有农业经营能力或者资质,并不受其他特定限制,为新型农业经营主体的培育提供

了制度基础。其三,流转期限5年以上的土地经营权具有登记能力,但是,登记并不是土地经营权流转的生效要件,“未经登记,不得对抗善意第三人”。经由登记,新型农业经营主体的经营预期得以稳定,土地经营权上的融资担保交易得以展开。^⑨其四,承包方仅得在受让方严重违约的情形下,才享有法定解除权。“从另一个角度强化对土地经营权的保护,限制承包方的单方解除权,规范农户随意收回土地经营权的行为,进而保护经营主体通过流转合同取得的土地经营权,保障其经营预期。”^⑩其五,工商企业等社会资本流转土地经营权的,尚须履行行政许可手续。依据《农村土地承包法》第45条第1款和《农村土地经营权流转管理办法》第29条的规定,受让方应向审批机构提出申请,并提交与承包农户签订的流转意向协议书、农业经营能力或者资质证明、流转项目规划等相关材料;审批机构应依法组织相关职能部门、农村集体经济组织代表、农民代表、专家等就土地用途、受让方的农业经营能力,以及经营项目是否符合粮食生产产业规划等进行审查审核;审查审核通过的,受让方与承包方签订土地经营权流转合同。

赋予受让方更有保障的土地经营权,有利于促进土地资源合理利用,构建新型农业经营体系,发展多种形式适度规模经营,提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率,推动现代农业发展。^⑪“三权分置”的政策效应明显,土地经营权流转面积不断增加,显著缓解了耕地撂荒现象,促使承包农户流转租金提升、农业投资增加、农业生产率提高、本地非农就业增加,进而促进了收入增长。^⑫但也出现了不少问题。

1. 土地经营权的稳定性遭遇挑战

“三权分置”之下的土地经营权赋权,旨在稳定受让方的经营预期,且《民法典》《农村土地承包法》均赋予流转期限5年以上的土地经营权以登记能力。但是,设立土地经营权的法律行为是土地经营权流转合同,受让方因各种原因拖欠流转价款、请求降低约定流转价款水平,承包农户请求提高流转价款,以及受让方擅自改变土地用途、不当处理流转土地上

的附着物、擅自以土地经营权抵押融资或将其再流转等引发的纠纷数量仍居高不下。^⑬承包农户或者受让方因此而请求解除土地经营权流转合同的不在少数,^⑭这直接影响了土地经营权的稳定性。

《农村土地承包法》修正过程中就土地经营权的性质存在巨大争议,^⑮最终采取的立法态度是“以解决实践需要为出发点,只原则界定了土地经营权权利,淡化了土地经营权性质”。^⑯土地经营权的物权性质和债权性质均可在《民法典》和《农村土地承包法》中找到支撑依据。^⑰这种同一概念在同一部法律中的不同条文呈现出截然相反的两种不同属性的乱象,既属债权又属物权或者此时属债权彼时变物权的“概念创举”,不仅直接击破债物二分原理,更有损法体系内部之逻辑自洽,进而引发法律适用的混乱。^⑱实际上,将土地经营权统一定性为物权抑或债权,在法律效果方面并不存在根本差异,如对土地的支配性、权利的排他性和优先性、效力强度等在不同定性之下均可得到解释,^⑲也都能实现“三权分置”的政策目标。^⑳如此,广受争议的土地经营权定性问题无非是一个解释选择问题。^㉑

在《民法典》《农村土地承包法》之下,土地经营权的不稳定性是其本身所固有的,与其定性关系不大。土地经营权基于出租、入股或者其他方式而生,如《农村土地承包法》规定“流转期限和起止日期”“流转价款及支付方式”可由土地经营权流转合同约定。流转实践中,流转期限普遍约定较短,流转价款的支付大多采取年付制。^㉒流转价款年付制作为市场交易的结果,是交易费用最低的合约安排。如此,流转期限短和流转价款年付制有其内在的必然性,^㉓土地经营权是否稳定也就取决于流转期限的长短以及受让方是否及时、足额地支付流转价款。这也意味着,即使将土地经营权定性为物权,土地经营权也与建设用地使用权(土地出让金一次性支付)、土地承包经营权(无须支付对价)、宅基地使用权(无须支付对价)等用益物权不同。如受让方没有如约支付流转价款,承包农户因此解除土地经营权流转合同,受

让方也就失去了保有土地经营权的理由。这也是土地经营权的再流转或者抵押难以顺畅展开的根本原因。

限制承包农户的解约自由,在一定程度上可以缓解土地经营权的此种不稳定性。《农村土地承包法》第42条所规定的法定解除事由“其他严重违约行为”中,在解释上是否包括土地经营权人逾期支付流转价款的情形,尚需结合具体情形予以判断。基于流转价款的年付制与分期付款买卖交易中价款的给付方式相当,可以参照《民法典》第634条的规定,土地经营权人未支付到期流转价款的数额达到全部价款的1/5,经催告后在合理期限内仍未支付到期流转价款的,承包方可以请求解除土地经营权流转合同。

2. 土地经营权流转后的土地用途管制和种植用途管控

农业生产和种植粮食的比较效益低,在经济利益的驱动下,受让方的部分行为虽然失范但也符合经济理性。如从种植粮食作物转向更高产出、更高附加值的经济作物;^⑤一些永久基本农田流转后或被用于挖塘种树,或被建成“大棚屋”出租,或被通过“以租代征”完全“非农化”。^⑥对此,习近平总书记指出:“要牢牢守住十八亿亩耕地红线,防止违法改变用途,对违法占用耕地‘零容忍’,坚决遏制耕地‘非农化’、防止‘非粮化’。”^⑦

《三权分置意见》确立“三权分置”的政策底线是,“不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了”。就此,《民法典》第340条和《农村土地承包法》第37条均规定:“土地经营权人有权在合同约定的期限内占有农村土地,自主开展农业生产经营并取得收益。”这一定义性法条直接表达了土地用途管制的基本思想——受让方流转取得土地经营权只能从事“农业生产经营”,为遏制农村土地的“非农化”提供了法律依据。《土地经营权流转意见》指出:“严禁借土地流转之名违规搞非农建设。严禁在流转农地上建设或变相建设旅游度假村、高尔夫球场、

别墅、私人会所等。”“坚决查处通过‘以租代征’违法违规进行非农建设的行为,坚决禁止擅自将耕地‘非农化’。”“采取措施保证流转土地用于农业生产。”

依据《农村土地承包法》第40条第2款第4项的规定,流转土地的具体用途取决于土地经营权流转合同的具体约定,并未限于粮食生产。不过,《粮食安全保障法》为耕地种植用途管控提供了法律依据。该法第13条第1款规定:“耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。县级以上地方人民政府应当根据粮食和重要农产品保供目标任务,加强耕地种植用途管控,落实耕地利用优先序,调整优化种植结构。”土地经营权人只要从事农业生产,其自主经营权自应受到尊重。《粮食安全保障法》对耕地种植用途管控的规定,限制了土地经营权这一民事权利的行使,^⑧其正当性在于保障粮食安全这一公共利益。粮食事关国计民生,粮食安全是国家安全的重要基础,而耕地保护是粮食安全的关键。^⑨就此,习近平总书记指出:“坚持良田粮用大原则,良田好土要优先保粮食,果树苗木尽量上山上坡,蔬菜园艺更多靠设施农业和工厂化种植。治理‘非粮化’政策性很强,要统筹考虑粮食生产和重要农产品保障、农民增收的关系,留出一定过渡期,加强政策引导。”^⑩耕地种植用途管控规定的落实,除了事中即日常监督、事后监管之外,事前的预防措施尤为重要。《农村土地承包法》所建立的土地经营权流转许可制度为此提供了有效的路径。

(二)土地规模经营的技术路径之二:土地承包经营权互换与转让

从政策演进来看,自“三权分置”政策提出之后,土地适度规模经营的技术工具即侧重于土地经营权的设权与赋权。但在相关农业补贴逐渐减少甚至取消的情形下,受制于农业生产的固有风险和比较效益,社会资本参与土地经营权流转的积极性并不高,“三权分置”并未取得理想的效果。承包地的细碎化与土地规模经营之间的张力,进一步加剧了土地经营权流转的主要矛盾。^⑪解决承包地细碎化问题,就

成了推动农业适度规模经营的前提。^④2016年中央一号文件提出,“鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种”;2019年《关于促进小农户与现代农业发展有机衔接的意见》提出,“在有条件的村组,结合高标准农田建设等,引导小农户自愿通过村组内互换并地、土地承包权退出等方式,促进土地小块并大块,引导逐步形成一户一块田。”2023年中央一号文件指出:“总结地方‘小田并大田’等经验,探索在农民自愿前提下,结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。”2023年7月,农业农村部发布《关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》(以下简称《解决细碎化指导意见》),探索解决承包地细碎化的路径办法。

习近平总书记在2022年中央农村工作会议上指出:“有条件的地方可在农民自愿前提下,探索开展农田集中连片整理,解决细碎化问题。”^⑤这里,“有条件的地方”是指《解决细碎化指导意见》所称的“综合考虑地形地貌、灌溉条件、作物品种等因素”“群众意愿高、基层组织强、承包地确权登记颁证工作扎实的平原、浅丘地区”;“农民自愿”是指《解决细碎化指导意见》所称的“应当依法经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意”。这也意味着,承包地细碎化的治理“要坚持农户家庭承包经营基础性地位,切实尊重农民意愿,充分调动农民群众积极性、主动性,把选择权交给农民,加强示范引导,不搞强行推动,不得损害农民权益。”^⑥

总结实践经验,承包地细碎化治理的法律路径主要有以下几种:其一,不改变土地承包经营权,在本集体经济组织内部成员之间通过土地经营权流转,以实现按户连片经营。《解决细碎化指导意见》指出:“采取‘承包权不动,经营权连片’方式解决承包地细碎化,具有风险小、成本低、易操作、能回溯等优势,鼓励各地采取这一方式结合农田建设、土地整治等项目组织实施。”其二,不借助“三权分置”,通过本集体经济组织内部成员之间互换或者转让土地承

经营权的方式,实现按户连片经营。《解决细碎化指导意见》指出:“对于多数农户仍直接耕种承包地的,可以探索将农户承包地经营权集中,实现按户连片经营,解决耕种不便等问题。”其三,土地承包经营权的转让或者互换与土地经营权向新型农业经营主体流转相结合。《解决细碎化指导意见》指出:“对于多数农村劳动力已经转移到二三产业的,可以探索设置承包农户按户连片经营的自种区和新型农业经营主体集中连片经营的租种区等方式,满足不同主体解决承包地细碎化的多元需求。”本节以下仅讨论土地承包经营权互换或者转让问题。

土地承包经营权的互换,是承包方之间对属于同一集体经济组织的承包地块进行交换,同时交换相应的土地承包经营权的行为。《农村土地承包法》第33条规定:“承包方之间为方便耕种或者各自需要,可以对属于同一集体经济组织的土地的土地承包经营权进行互换,并向发包方备案。”其一,承包方之间的土地承包经营权互换合同生效,土地承包经营权的互换即在承包方之间发生效力,亦即承包方继受取得对方的土地承包经营权,对方的原土地承包经营权即告消灭。土地承包经营权转移登记不是土地承包经营权互换的生效要件,但“未经登记,不得对抗善意第三人”。这也意味着,未经转移登记,土地承包经营权仅在承包方之间发生转移的效力,但不得对善意的物权人主张土地承包经营权已经转移。^⑦其二,“向发包方备案”,系指当事人采取书面方式将土地承包经营权已经互换的事实告知发包方。在解释上,承包方将书面土地承包经营权互换合同提交给发包方,其备案的义务即视为完成。^⑧土地承包经营权的互换改变了原有的权利义务分配,涉及承包合同的履行。“向发包方备案”的目的,在于使发包方及时了解土地承包经营权的变动情况,督促和检查承包方积极履行合同义务。^⑨从时序上,备案发生于土地承包经营权互换发生效力之后,并不表明土地承包经营权的互换需要经发包方批准。由此可见,“向发包方备案”仅为发包方作为集体土地

所有权的行使主体行使监督权的必要条件,但并不构成土地承包经营权互换合同的生效条件或者有效条件。^⑥

土地承包经营权的转让,是指承包方将其剩余期限内的土地承包经营权全部或者部分一次性地转移给本集体经济组织的其他农户的行为。^⑧《农村土地承包法》第34条规定:“经发包方同意,承包方可以将全部或者部分的土地承包经营权转让给本集体经济组织的其他农户,由该农户同发包方确立新的承包关系,原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。”其一,土地承包经营权的转让,产生原承包方的土地承包经营权消灭、受让方继受取得该土地承包经营权的法律效果。在土地承包经营权的转移上,《民法典》《农村土地承包法》上均采债权意思主义模式。亦即土地承包经营权转让合同生效,土地承包经营权即移转予受让方,但未经转移登记,不得对抗善意的物权人。其二,与土地承包经营权的互换应向发包方备案不同,土地承包经营权的转让尚须“经发包方同意”。至于未经发包方同意的法律后果,《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第13条规定:“承包方未经发包方同意,转让其土地承包经营权的,转让合同无效。但发包方无法定理由不同意或者拖延表态的除外。”由此可见,发包方同意是土地承包经营权转让合同的有效要件。在承包方就土地承包经营权的转让报请发包方同意之时,发包方不再审查转让方是否有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源,而仅须考量受让方是否属于本集体经济组织的其他农户、转让后的承包地规模是否超过法定的限制等。发包方无法定理由不同意或者拖延表态的,不影响土地承包经营权转让合同的效力。^⑨

《农村土地承包法》第33条、第34条以承包方“一对一”互换、转让承包地为交易原型,难以适应承包地细碎化治理中“一对多”或者“多对多”的实践需求。^⑩多年的实践表明,在承包地细碎化和村集体组织化程度不高的背景之下,由于地块过小且不匹配、

交换链条较长和交易费用过大,互换、转让承包地模式很难实现大范围内的集中连片经营。^⑪这表明,以《农村土地承包法》第38条规定的“依法、自愿、有偿”为基本原则的市场机制,无法为承包地细碎化治理的有序推进提供支撑,尚需农村集体经济组织等各类组织的介入。^⑫地方人民政府及其农业农村部门不宜干预土地流转,更不应充当土地流转的中介,其工作重心应转向流转服务工作,如牵头建立健全协调推动机制,切实加强对解决承包地细碎化工作的指导,根据实际情况,将符合条件的地区纳入土地整治、高标准农田建设等项目支持范围。农村集体经济组织最适宜充当承包地细碎化治理的中介组织,而且具有独特而又雄厚的治理优势。^⑬《解决细碎化指导意见》指出,农村集体经济组织做好调查摸底、宣传动员、拟定方案、民主决议、组织实施、总结验收等工作,确保承包地细碎化治理工作规范有序完成;要保证程序合规、农户认可,做到政策解读到户、征询意愿到户、信息核实到户、签字确认到户。通过解决承包地细碎化新增的耕地和收益应当严格管理,由农村集体经济组织成员依法依规通过民主协商自主调节利益关系,做到合理分配、规范使用。

(三)土地规模经营的“适度”

实证研究发现,在特定限度内,扩大土地面积就会增加土地经济效益,当土地规模超过特定限度,经济效益就不再增加,规模效益呈现递减特征。因此,增加土地规模经济效益的关键在于确定土地经营面积数量,土地经营面积数量决定土地最优经济效益,实现土地适度规模经营。^⑭也就是说,发展农业适度规模经营,并非土地经营面积越大越好。^⑮至于多少面积才算“适度”,并没有统一的标准,基本共识是南方要比北方小、山区要比平原少、发达地区要比落后地区少;^⑯不同粮食产区最优经营规模不同,不同作物的最优经营规模不同。^⑰总体而言,经济越发达、生产技术越进步、资源越丰富、劳动力转移程度越高、土地要素越密集,适度经营的规模就越大。^⑱《土地经营权流转意见》指出:“现阶段,对土地经营规模

相当于当地户均承包地面积10至15倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入的,应当给予重点扶持。”这一指导意见为各地土地规模经营的适宜标准的确定提供了指引。

习近平总书记在2013年中央农村工作会议上指出:“要把握好土地经营权流转、集中、规模经营的度,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应,不能片面追求快和大,不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地,更不能人为垒大户。”^②《农村土地经营权流转管理办法》第28条第2款规定:“县级以上地方人民政府农业农村主管(农村经营管理)部门应当根据自然经济条件、农村劳动力转移情况、农业机械化水平等因素,引导受让方发展适度规模经营,防止垒大户。”对土地经营规模的控制,可以借助土地经营权流转许可制度予以解决。依据《农村土地承包法》第45条、《农村土地经营权流转管理办法》第29条的规定,承包方与受让方之间仅得在就流转面积、期限、价款等所签订的流转意向协议书被审批机关审核通过之后,才能签订土地经营权流转合同;未按规定提交审查审核申请或者审查审核未通过的,不得开展土地经营权流转活动。

《农村土地经营权流转管理办法》第29条中规定:“县级以上地方人民政府对工商企业等社会资本流转土地经营权,依法建立分级资格审查和项目审核制度。”在此之下,各地逐渐建立了分级资格审查和项目审核制度。例如,《安徽省农村土地经营权流转管理办法实施细则》(皖农政改[2021]156号)规定,土地流转面积5000亩以下的,由乡(镇)人民政府农村土地承包管理部门审核;土地流转面积5000亩(含)至10000亩的,由县级农业农村部门审核;土地流转面积10000亩(含)以上的,由设区的市级农业农村部门审核。

三、农业社会化服务与农业适度规模经营

农业社会化服务以土地集中经营为前提,同时

也跳脱出了固守土地规模经营的思维定式,通过深化农业的纵向分工,以提高农业生产效率的方式实现规模经济。^③习近平总书记指出:“我国人多地少矛盾十分突出,户均耕地规模仅相当于欧盟的四十分之一、美国的四百分之一。‘人均一亩三分地、户均不过十亩田’,是我国许多地方农业的真实写照。这样的资源禀赋决定了我们不可能各地都像欧美那样搞大规模农业、大机械作业,多数地区要通过健全农业社会化服务体系,实现小规模农户和现代农业发展有机衔接。”^④“健全专业化社会化服务体系,把一家一户办不了、办起来不划算的事交给社会化服务组织来办。”^⑤农业社会化服务解决了“谁来种地、怎么种好地”的现实之问,不仅能帮农民种地,还能以其专业、高效、精准的服务种好地。^⑥

(一)农业社会化服务中的重要“中介”:农村集体经济组织

农村集体经济组织在农业社会化服务体系中一直占据着重要地位,但其角色在政策上经历了从服务主体向服务中介转变的过程。党的十三届八中全会曾指出,“乡村集体经济组织是农业社会化服务体系的基础”,通过农村集体经济组织为承包农户提供产前、产中、产后的专业化服务,以克服家庭承包经营中的不足,完善农村基本经营制度中“统”的功能。^⑦随着农业社会化服务组织的多元化,农村集体经济组织的角色也发生了转变,《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》(以下简称《农业社会化服务指导意见》)要求“把农村集体经济组织作为组织小农户接受社会化服务的重要力量,充分发挥其居间服务的优势”。由此,农村集体经济组织起着连接承包农户与农业社会化服务组织的桥梁和中介作用。

农村集体经济组织发挥中介作用的机理,决定了农村集体经济组织与承包农户之间在农业社会化服务中的法律关系。如农村集体经济组织发挥其中介作用是代表农民集体行使土地所有权的结果,那么农村集体经济组织与承包农户之间不存在合同关

系,否则就需要进一步明确二者之间为何种性质的法律关系。《农村集体经济组织法》第36条第2款规定,“集体财产依法由农村集体经济组织成员集体所有,由农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权”。由此可见,农村集体经济组织代表农民集体行使所有权的客体是集体财产。^⑤农业社会化服务的对象是承包农户,而承包农户就承包地享有的权利是土地承包经营权。土地虽然是集体所有的财产,但是农村集体经济组织无法对已发包给农户的承包地行使完整的所有权。原因在于,集体土地经发包后,土地所有权上派生出了土地承包经营权,此即在集体土地所有权上设立了权利负担。^⑥依据权利生成法理,承包农户依该用益物权对承包地享有占有、使用、收益的权利,而农村集体经济组织行使所有权时将受到限制。据此,农村集体经济组织发挥中介作用不是依据其所有权行使代表主体的地位,而是应当与承包农户构建新的民事法律关系。

第一,农村集体经济组织与承包农户之间可能为中介合同关系。2024年中央一号文件和《农业社会化服务的指导意见》均强调,农村集体经济组织在农业社会化服务中起到居间服务的作用。《民法典》将原《合同法》上的“居间合同”修改为“中介合同”。^⑦农村集体经济组织作为中介人,承包农户或者农业社会化服务组织作为委托人,由中介人向委托人报告订立农业社会化服务合同的机会或者提供订立农业社会化服务合同的媒介服务,委托人支付报酬。实践中,四川省岳池县农村集体经济组织充分引导农业社会化服务组织与承包农户签订服务合同,以发挥其统筹协调的作用,^⑧其与承包农户之间就是典型的中介合同关系。

这里尚需明确的是委托人与中介人的权利义务关系。一方面,农村集体经济组织作为中介人负有如实报告义务和负担中介活动费用的义务。《民法典》第962条第1款要求:“中介人应当就有关订立合同的事项向委托人如实报告”。该款文义表明,农村集体经济组织仅负有将其知道的事项报告给委托人

的义务。^⑨但实践中,农村集体经济组织不仅需要引导承包农户与农业社会化服务组织签订合同,还负有协助承包农户签订合同、履行合义务,^⑩此时的合同更像是混合合同。在单纯的中介合同关系中,农村集体经济组织在故意隐瞒与订立合同有关的重要事实或者提供虚假情况进而损害委托人利益的情形下,丧失报酬请求权并应当承担赔偿责任。另一方面,承包农户或者农业社会化服务组织作为委托人,其主要义务为支付报酬。支付报酬以合同成立为前提,即便农业社会化服务合同出现解除、撤销、无效等情形,只要不是农村集体经济组织行为所致,均不影响委托人履行支付报酬的义务。^⑪值得注意的是,委托人的支付报酬义务在报告中介与媒介中介之间存在差异。报告中介中,中介人不与委托人的相对人发生法律关系,其报酬由委托人给付;而媒介中介中,应由农业社会化服务组织与承包农户平均分担中介人的报酬。

第二,农村集体经济组织与承包农户之间可能为委托合同关系,抑或行纪合同关系。《农业社会化服务指导意见》指出:“要把农村集体经济组织作为组织小农户接受社会化服务的重要力量。”在解释上,农村集体经济组织组织承包农户接受社会化服务,既可以是农村集体经济组织不介入两者之间的法律关系之中,帮助承包农户以自己的名义接受服务,也可以是农村集体经济组织代承包农户与农业社会化服务组织形成民事法律关系。经济学界倡导农村集体经济组织在农业社会化服务体系中起到强化农户之间利益关联的作用,^⑫并发挥统一行动和决策的能力。^⑬这其实就需要农村集体经济组织对分散的承包农户统一组织后,直接作为合同相对人与农业社会化服务组织建立合同关系。实践中即有农村集体经济组织以承包农户的名义与农业社会化服务组织签订服务合同的情形。^⑭此际,农村集体经济组织与承包农户之间形成了委托合同关系。^⑮如农村集体经济组织以自己的名义与农业社会化服务组织签订服务合同,那么其与承包农户之间为行纪合

同关系。中介合同异于委托合同、行纪合同的特征在于,中介人不介入委托人与相对人之间的合同关系。而委托合同与行纪合同的形式区别在于,受托人是以委托人的名义抑或自己的名义与相对人缔结合同。更为实质的区别为事务处理效果的归属不同,委托合同关系中,受托人以委托人名义处理事务的法律效果由委托人承担;而行纪合同关系中,行纪人以自己名义与第三人订立合同后,行纪人对该合同直接享有权利,履行义务。

当农村集体经济组织与承包农户之间形成委托关系时,承包农户作为委托人,需要向农村集体经济组织支付委托事务的费用。依据《民法典》第921条第1款的规定,费用预付义务作为事务处理的前提而存在。值得注意的是,《民法典》对费用预付义务的规定系以委托人和受托人之间的“一对一”法律关系为原型而构造。但在农业社会化服务过程中,农村集体经济组织需要整合多数承包农户的资源,即与多个承包农户之间形成内容相似的委托合同关系,若只是其中的部分农户未履行预付义务,农村集体经济组织作为受托人应当如何救济?虽然承包农户的费用预付义务与农村集体经济组织的事务处理义务之间不构成给付与对待给付的对价关系,即农村集体经济组织为此拒绝处理事务也不构成迟延履行,但为实现多数承包农户的利益诉求,农村集体经济组织往往会履行相关事务。由于费用预付请求权不具有可诉性,^⑤农村集体经济组织可以通过催告委托人继续履行或者解除合同的方式寻求救济。至于受托人完成委托事务的报酬问题,可由当事人双方自行约定。对于作为受托人的农村集体经济组织而言,其负有依委托人指示亲自处理委托事务、向委托人定期报告处理情况,以及财产转交的义务。当农村集体经济组织与承包农户之间形成行纪合同关系时,依据《民法典》第952条的规定,农村集体经济组织处理委托事务支付的费用由其自己承担,双方另有约定的除外。双方在其他方面的权利义务关系与二者形成委托合同关系时大体无异,本处不赘。

第三,农村集体经济组织还可能通过参与设立农民专业合作社的方式帮助承包农户与农业社会化服务组织对接。《农业社会化服务指导意见》“发展思路”部分首要强调的是坚持市场导向。实践中,农民专业合作社作为农村集体经济组织发挥统筹功能的载体,起到积极对接市场主体的作用,^⑥在一定程度上可以弥补承包农户磋商能力不足的问题。《农村集体经济组织法》第6条第3款规定,农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体。不过,《农民专业合作社法》第20条规定,农民专业合作社的成员中,农民至少应当占成员总数的80%。因此,农村集体经济组织不能单独“出资设立”农民专业合作社,但可以通过“参与设立”农民专业合作社的方式引导承包农户成为农民专业合作社的成员。

(二)农业社会化服务的主要方式:农业生产托管

2014年中央一号文件提出,“大力发展主体多元、形式多样、竞争充分的社会化服务,推行合作式、订单式、托管式等服务模式”;2017年中央一号文件指出,“通过经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种方式,加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营”。近年来,政策层面尤其强调农业生产托管,^⑦《农业社会化服务指导意见》指出:“要把农业生产托管作为推进农业社会化服务、发展服务带动型规模经营的重要方式,因地制宜发展单环节、多环节、全程生产托管等服务模式,有效满足多样化的服务需求。”

农业生产托管的法律性质为何,是首先需要明确的问题。有观点认为,农业生产托管是承包农户在不流转土地经营权的基础上与农业社会化服务组织形成委托关系的一种经营方式。^⑧相反观点则认为,农业生产托管是土地经营权流转的一种形式。^⑨《三权分置意见》指出,“鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式,探索更多放活土地经营权的有效途径”。这里认可了农业生产托管可以以土地经营权的流转为基础。本文作者认为,

作为与土地经营权流转不同的规模经营方式,农业生产托管自有其不同的内在规定性,如发生了土地经营权的流转,那就不属于农业生产托管。不同的规模经营方式,相应的交易规则和受管制程度亦存在差异。因关涉承包农户的权益保护和土地用途管制、种植用途管控,土地经营权的流转较受限制,不仅要受到《民法典》《农村土地承包法》上强制性规定的约束,而且还要履行土地经营权流转行政许可手续。而农业生产托管则由农业社会化服务组织与承包农户自由协商,并不受上述限制。

农业生产托管是承包农户等经营主体在不流转土地经营权的情形之下,将农业生产中的耕、种、防、收等全部或者部分作业环节委托给农业社会化服务组织完成的农业经营方式。如此,农业生产托管也就有了全部托管与部分托管之分,但即使是全部托管,也不发生土地经营权的流转,并不受流转规则和行政许可制度的约束。开展农业生产托管,通过农业社会化服务组织提供专业化、规模化服务,形成了既不流转土地经营权,又能发展适度规模经营的新路径,满足了一些承包农户继续从事家庭经营的愿望,同时让承包农户分享到规模经营的收益。^⑩至于承包农户与农业社会化服务组织之间的法律关系,可能是承揽,也可能是委托。承揽与委托的区别主要在于结果之达成抑或过程之完成。^⑪

(三)农业社会化服务的配套措施

《农业社会化服务指导意见》在总结各地经验的基础上,进一步明确了财政、税收、金融、保险、设施用地等方面的配套措施。这些措施有效扶持引导承包农户接受社会化服务,营造了良好的政策环境。农业服务的社会化在表象上增加了承包农户的生产成本,自2017年开始,中央安排农业生产社会化服务财政专项,重点支持各类社会化服务组织面向承包农户和产粮大县,聚焦农业生产关键薄弱环节,开展以生产托管为主的社会化服务,有效解决了承包农户和农业生产的难题,发挥了财政资金的示范引导作用。^⑫本文以下仅讨论其中争议较大的金融配套

措施部分。

《农业社会化服务指导意见》指出:“加强金融创新,研究拓宽包括服务订单、农业保单、农业设施在内的增信措施和抵(质)押物范围,鼓励创设支持农业生产托管的金融产品,推动各类农业社会化服务平台与金融机构、政府性融资担保机构加强信息和数据互联互通。”在支持农业生产托管的金融产品中,不同的财产类型决定着增信措施的展开模式。其一,以“服务订单”增信,属于农业社会化服务组织以因“服务订单”所生的未来应收账款作为担保财产,可以采取应收账款质押融资或者保理融资等交易模式。该未来应收账款具有“服务订单”这一合同基础,其特定性可得确认,在法律上并无障碍。其二,以“农业保单”增信,《民法典》和《保险法》上并未作出明确规定,在解释上可以认为承包农户或者农业社会化服务组织系以其未来的保险金给付请求权(应收账款之一种)担保融资。不过,与人身保险单具有现金价值不同的是,“农业保单”之下保险金给付请求权的行使以保险事故的发生为前提条件,如在保险期间内保险事故并未发生,保险金给付请求权即无由行使,金融机构是否接受“农业保单”作为增信工具,尚值研究。其三,以“农业设施”增信,属于以不动产设立担保。应当注意的是,承包地之上的农业设施的权属如何确定。依据《民法典》第231条的规定,并参照《民法典》第352条,农业设施属于承包农户所有,但经承包农户同意由农业社会化服务组织兴建的除外。不过,尽管农业设施属于不动产,但目前尚无登记能力,单独以农业设施设立不动产抵押权因不能登记而无法设立。基于此,农业设施仅得与其所依附的土地承包经营权或者土地经营权同时抵押。

承包农户为担保贷款的返还或者服务费用的清偿,也可以以相应财产为包括农业社会化服务组织在内的债权人提供担保。承包农户的财产主要体现为土地承包经营权及农作物。其一,土地承包经营权是否可以充任担保财产,尚存解释上的疑问。《民

法典》“删除耕地使用权不得抵押的规定”,^⑩在《民法典》第395条第1款第7项关于“法律、行政法规未禁止抵押的其他财产”的规定之下,承包农户的土地承包经营权自可作为担保财产。不过,《农村土地承包法》第47条“承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保”的表述,增加了解释上的困难。基于《民法典》和《农村土地承包法》将土地承包经营权与土地经营权作为两种不同的民事权利而区别规定的情形,承包农户依家庭承包方式占有、使用承包地并取得收益的权利,属于土地承包经营权而不是土地经营权。也就是说,此种情形之下,承包农户并不享有土地经营权,也就无从以土地经营权担保融资;在没有流转土地经营权的情形之下,土地承包经营权之上并没有土地经营权负担,也就无从办理土地经营权抵押登记。在解释上可以认为,承包农户据以担保融资的仍然是土地承包经营权,只不过在实现土地承包经营权抵押权之时,仅能采取流转土地经营权的方式,而不能采取变价土地承包经营权的方式。^⑪其二,农作物在收割之后属于动产,据此展开动产担保融资并无障碍。但是,农作物在尚未收割之前,属于《民法典》第395条第1款第1项的“其他土地附着物”。依《民法典》第402条,以农作物设立抵押权采取登记生效模式,在农作物并无登记的情形之下,其上的抵押权登记也就无从办理。基于此,农作物仅得与其所依附的土地承包经营权或者土地经营权一并抵押。此外,农作物本属于土地承包经营权或者土地经营权抵押权效力所及的标的物范围,不宜承认尚未收割的农作物单独作为担保财产。

结语

《二十届三中全会决定》将发展农业适度规模经营作为巩固和完善农村基本经营制度、完善城乡融合发展体制机制的主要手段,有其独特的意义。在中国式农业现代化的背景下,深化农村改革的主线仍然是“处理好农民和土地的关系”,发展农业适度规模经营是中国式农业现代化的必由之路和前进方向。不过,土地的均田分配所形成的细碎化,以及家

庭承包经营的主导地位,决定了我国发展农业适度规模经营具有明显的中国特色。一方面,借由土地经营权流转或者土地承包经营权互换、转让,实现土地规模经营。其中,承包地细碎化治理则是构建中国特色的农业适度规模经营的一大契机,既丰富了承包地“三权”分置的有效形式,也契合了保持土地承包关系稳定并长久不变的政策要求,有利于培育种植专业户、农民合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体,建立家庭农场、集体农场、工农一体化等农地适度规模经营方式,形成集中化、连片化与专业化的农业生产条件,从而达到进一步提高农业生产效率的目的。^⑫另一方面,借由农业社会化服务组织的介入,引入现代生产要素,实现承包农户与现代农业的有效衔接,实现服务规模经营。事实上,当人地关系紧张时,土地经营规模并非驱动农业增长绩效的核心因素。通过扩大土地经营规模以获得规模效应的观点,均未能在发展中国家获得充分的证据支持。^⑬在我国基本国情和农情之下,就要走具有中国特色的规模经营道路,即在诱导土地流转促进土地规模经营的同时,加快推进以农业生产托管为核心的农业服务规模经营。

注释:

①习近平:“加快建设农业强国,推进农业农村现代化”(2022年12月23日),载中共中央党史和文献研究院编:《二十大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2024年版,第173页。

②习近平:“关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明”,载本书编写组:《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》,人民出版社2024年版,第69页。

③参见刘国中:“完善城乡融合发展体制机制”,载本书编写组:《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》,人民出版社2024年版,第58页。

④习近平:“走中国特色社会主义乡村振兴道路”(2017年12月28日),载习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第398页。

⑤参见朱道林:《土地经济学论纲》,商务印书馆2022年

版,第371页。

⑥参见周振、张琛、钟真:“‘统分结合’的创新与农业适度规模经营——基于新田地种植专业合作社的案例分析”,《农业经济问题》2019年第8期,第52页;高鸣、江帆:“回答‘谁来种地’之问:系统推进现代农业经营体系建设”,《中州学刊》2023年第12期,第48页。

⑦陈锡文、罗丹、张征:《中国农村改革40年》,人民出版社2018年版,第59页。

⑧参见阎其华:《农地规模经营行为法律规制问题研究》,法律出版社2017年版,第109页;刘宪法:《中国当代集体农地制度史(1978-2014):农地承包、调整与流转》,国家行政学院出版社2023年版,第210页。

⑨如非特别指明,本文所引《农村土地承包法》之规定,均为2018年修正通过的《农村土地承包法》的条文。

⑩柳随年:“关于《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》的说明——2001年6月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上”,《全国人民代表大会常委会公报》2002年第5期,第355页。

⑪习近平:“在中央城镇化工作会议上的讲话”(2013年12月12日),载中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第598页。

⑫习近平:“在山东考察工作结束时的讲话”(2013年11月28日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于“三农”工作论述摘编》,中央文献出版社2019年版,第49页。

⑬习近平:“在中央农村工作会议上的讲话”(2013年12月23日),载习近平:《论“三农”工作》,中央文献出版社2022年版,第87页。

⑭刘振伟:“关于《中华人民共和国农村土地承包法修正案(草案)》的说明——2017年10月31日在第十二届全国人民代表大会常委会第三十次会议上”,《全国人民代表大会常委会公报》2019年第1期,第16页。

⑮王晨:“关于《中华人民共和国民法典(草案)》的说明——2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上”,《全国人民代表大会常委会公报》2020年特刊,第188页。

⑯参见《中共中央办公厅 国务院办公厅关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》(2019年2月21日)、《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》(2021年7月7日)。

⑰同注④,第398-399页。

⑱同注⑬,第84页。

⑲参见农民日报·中国农网评论员:“农业社会化服务是实现农业现代化的必由之路”,载《农民日报》2021年7月16日。

⑳参见谭智心:“发展多种形式适度规模经营”,载《农民日报》2023年4月15日。

㉑习近平:“在中央全面深化改革领导小组第五次会议上的讲话”(2014年9月29日),载《人民日报》2014年9月30日。

㉒习近平:“加快转变农业发展方式”(2014年12月9日),载注⑫,中共中央党史和文献研究院书,第91-92页。

㉓同注④,第399页。

㉔参见张红宇:“农业规模经营的两种路径选择”,载《人民日报》2015年9月13日。

㉕参见徐志刚:“发展农业规模化经营”,《农业经济与管理》2023年第1期,第16页。

㉖参见仇童伟、罗必良:“市场容量、交易密度与农业服务规模决定”,《南方经济》2018年第5期,第32页。

㉗参见刘守英、王瑞民:“农业工业化与服务规模化:理论与经验”,《国际经济评论》2019年第6期,第12页以下。

㉘参见李海涛、傅琳琳、黄祖辉、朋文欢:“农业适度规模经营的多种形式与展望”,《浙江农业学报》2021年第1期,第166页;注⑥,高鸣、江帆文,第50页。

㉙参见周振、孔祥智:“新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示”,《管理世界》2019年第10期,第36页。

㉚参见蔡昉:“农业劳动力转移潜力耗尽了”,《中国农村经济》2018年第9期,第7页。

㉛参见赵凯:“论土地细碎化及其定量测定方法”,《中国土地科学》2011年第10期,第35页。

㉜参见韩鹏云:“农业规模经营的实践逻辑及其反思”,《农村经济》2020年第4期,第18页。

㉝习近平:“在农村改革座谈会上的讲话”(2016年4月25日),载注④,习近平书,第259页。

㉞参见注⑤,第14页。

㉟同注④,第398页。

㊱详细分析参见高圣平:“农村土地承包法修改后的承包地法权配置”,《法学研究》2019年第5期,第45-48页。

㊲土地经营权流转规则的详细分析,参见王利明:《物权法研究(下卷)》(第5版),中国人民大学出版社2024年版,第97-102页。

㊳土地经营权的流转尚可发生于农村集体经济组织与受让方之间,但此种情形不属于本文讨论的范围。特此叙明。

㊴参见高圣平:“土地经营权登记规则研究”,《比较法研

究》2021年第4期,第3页。

④黄薇主编:《中华人民共和国农村土地承包法释义》,法律出版社2019年版,第182页。

④①参见黄薇主编:《中华人民共和国民法典物权编释义》,法律出版社2020年版,第346-347页。

④②参见周力、沈坤荣:“中国农村土地制度改革的农户增收效应——来自‘三权分置’的经验证据”,《经济研究》2022年第5期,第155页;姚伟:“论耕地经营权流转的复合治理”,《社科纵横》2022年第6期,第130页。

④③参见谢玲红、张姝、吕开宇:“城郊农村土地承包经营纠纷:基本特点、生成逻辑及化解对策——以北京市为例”,《农村经济》2019年第4期,第32页以下;杜姣:“权利失衡:土地流转中‘三权分置’的异化实践及其破解”,《农业经济问题》2023年第7期,第31-32页。

④④参见徐俊丽、米薪宇、张轶之:“深入推进农地经营权制度改革”,《宏观经济管理》2023年第10期,第51页。

④⑤详细介绍参见郭志京:“民法典视野下土地经营权的形成机制与体系结构”,《法学家》2020年第6期,第27-29页;单平基:“土地经营权债权定性之解释论”,《法学家》2022年第4期,第147-149页。

④⑥刘振伟:“巩固和完善农村基本经营制度”,《农村经营管理》2019年第1期,第14页。

④⑦参见陶密:“论流转语境下土地经营权的性质及内涵——以物债区分为视角”,《中国土地科学》2020年第11期,第20页;谢鸿飞:“《民法典》中土地经营权的赋权逻辑与法律性质”,《广东社会科学》2021年第1期,第234页。

④⑧参见袁野:“土地经营权债权属性之再证成”,《中国土地科学》2020年第7期,第21-22页;宋志红:“再论土地经营权的性质——基于对《农村土地承包法》的目的解释”,《东方法学》2020年第2期,第148页。

④⑨参见注④⑦,谢鸿飞文,第231-234页。

④⑩参见注④⑦,陶密文,第20页。

④⑪参见注④⑨,第3-4页。

④⑫实证数据显示,2021年土地经营权流转合同未约定流转期限的比重达到58.50%,约定流转期限在5年及以下的占比为20.89%。参见注④⑨,第53页。

④⑬参见汪险生、杨彦慧、李宁、郭忠兴:“农地产权再造:路径与形态”,《中国人口·资源与环境》2024年第2期,第183页。

④⑭参见朱道林:“‘三权分置’的理论实质与路径”,《改革》2017年第10期,第118页。

④⑮参见注④⑫,姚伟文,第131页。

④⑯习近平:“保障粮食安全要害是种子和耕地”(2020年12月16日),载注④⑮,习近平书,第306页。

④⑰参见韩松:“建设农业强国背景下耕地保护制度的完善——以公法私法的结合为视角”,《法学家》2023年第4期,第3页。

④⑱参见贺荣:“关于《中华人民共和国粮食安全保障法(草案)》的说明——2023年6月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上”,《全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第1期,第83-84页。

④⑲同注④⑮,第167页。

④⑳参见孙新华:“土地经营权整合与土地流转路径优化”,《经济学家》2023年第3期,第120页。

④㉑参见王进、马堃:“适度规模经营视域中土地细碎化治理:西北县域例证”,《兰州学刊》2022年第5期,第130页。

④㉒同注④⑮,第173页。

④㉓《解决细碎化指导意见》第1条“总体要求”。

④㉔参见注④⑰,81-82页。

④㉕参见最高人民法院民事审判第一庭编:《最高人民法院农村土地承包纠纷案件司法解释理解与适用》(第2版),人民法院出版社2015年版,第159页。

④㉖参见注④⑮,第141页。

④㉗参见注④⑮,第156-157页。

④㉘参见注④⑮,第142页。

④㉙参见注④⑮,第154-156页。

④㉚参见注④⑮,第122-123页。

④㉛参见夏柱智:“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,第90页;王海娟:“农地调整的效率逻辑及其制度变革启示:以湖北沙洋县农地调整实践为例”,《南京农业大学学报(社会科学版)》2016年第5期,第96页。

④㉜参见田传浩、陈宏辉、贾生华:“农地市场对耕地零碎化程度的影响——理论与来自苏浙鲁的经验”,《经济学(季刊)》2005年第3期,第781-782页;钟甫宁、王兴稳:“现阶段农地流转市场能减轻土地细碎化程度吗?——来自江苏兴化和黑龙江宾县的初步证据”,《农业经济问题》2010年第1期,第31页。

④㉝参见注④⑮,第127页。

④㉞参见李新仓:“农地规模经营法律规制的理论阐释与制度重构”,《中国矿业大学学报(社会科学版)》2022年第1期,第165页。

④㉟参见注④⑮。

④㊱参见段禄峰、吴倩、魏明:“‘三权分置’背景下农业土

地适度规模经营的多维解析”,《农业经济》2021年第11期,第7页。

⑦⑧参见刘蓉:“关于中国农业适度规模经营的思考——基于文献综述的视角”,《生产力研究》2019年第12期,第55页。

⑦⑧参见陈秧分、孙伟琳、薛桂霞:“粮食适度规模经营的文献评述与理论思考”,《中国土地科学》2015年第5期,第12页。

⑦⑨同注⑬,第86页。

⑧⑩参见曾福生、史芳:“农业社会化服务如何促进小农户与现代农业有机衔接——一个理论分析框架”,《吉首大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第96-97页。

⑧⑪习近平:“在十九届中央政治局第八次集体学习时的讲话”(2018年9月21日),载注⑫,中共中央党史和文献研究院书,第63-64页。

⑧⑫习近平:“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴”(2020年12月28日),载注⑬,习近平书,第9页。

⑧⑬参见注⑩。

⑧⑭参见穆娜娜、钟真:“中国农业社会化服务体系构建的政策演化与发展趋势”,《政治经济学评论》2022年第5期,第98页。

⑧⑮参见房绍坤:“促进新型农村集体经济发展的法治进路”,《法学家》2023年第3期,第8页。

⑧⑯参见高圣平:“《民法典》与农村土地权利体系:从归属到利用”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期,第147页。

⑧⑰参见黄薇主编:《中华人民共和国民法典合同编释义》,法律出版社2020年版,第971页。

⑧⑱参见唐伟:“岳岳县现代农业服务体系发展现状及对策”,《南方农业》2023年第13期,第234页。

⑧⑲参见注⑧,第977-978页。

⑧⑳参见于雅俐:“农村集体经济组织参与农业生产托管的模式研究”,《农业与技术》2023年第5期,第164页。

⑧㉑参见谢鸿飞、朱广新主编:《民法典评注:合同编典型合同与准合同》(第4册),中国法制出版社2020年版,第429页。

⑧㉒参见梁伟:“农业社会化服务中的‘集体统筹制’及其实践逻辑”,《中国农村经济》2024年第8期,第61页。

⑧㉓参见蒋永穆、周宇晗:“农业区域社会化服务供给:模式、评价与启示”,《学习与探索》2016年第1期,第105页。

⑧㉔参见高跃辉:“农业社会化服务的积极探索与实践——北大荒集团建三江分公司创办域外农服示范点调研”,《中国农垦》2024年第5期,第22页。

⑧㉕在特定的情形之下,农村集体经济组织也可能仅为承包农户的委托代理人。

⑧㉖参见张谷:“民法典合同编若干问题漫谈”,《法治研究》2019年第1期,第76页。

⑧㉗参见注⑧,第55页。

⑧㉘相关政策包括《农业部办公厅关于开展农业生产托管统计工作的通知》(农办经[2017]10号);《农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的指导意见》(农办经[2017]19号);《农业农村部办公厅 财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》(农办计财[2019]54号);《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》(农经发[2021]2号)等。

⑧㉙参见于海龙、张振:“土地托管的形成机制、适用条件与风险规避:山东例证”,《改革》2018年第4期,第111页;刘文勇:“‘土地托管’与‘农地流转’异同点辨析”,载《农民日报》2017年2月11日。

⑧㉚参见衡霞、程世云:“农地流转中的农民权益保障研究——以土地托管组织为例”,《农村经济》2014年第2期,第67页。

⑧㉛参见《农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的指导意见》(农办经[2017]19号)。

⑧㉜参见周江洪:《典型合同原理》,法律出版社2023年版,第335页。

⑧㉝参见孙莹:“以专业化社会化服务引领农业现代化发展——农业农村部总畜牧师、农村合作经济指导司司长张天佐就《关于加快发展农业社会化服务的指导意见》答记者问”,载《农民日报》2021年7月16日。

⑧㉞同注⑮,第188页。

⑧㉟详细分析参见高圣平:“民法典视野下农地融资担保规则的解释论”,《广东社会科学》2020年第4期,第221页。

⑧㊱参见吴诗嫚、孟圣翔、卢新海:“不同模式农地整治权属调整对耕地细碎化的影响研究”,《农林经济管理学报》2023年第4期,第529页。

⑧㊲参见罗必良:“基要性变革:理解农业现代化的中国道路”,《华中农业大学学报(社会科学版)》2022年第4期,第2页。