

崔红志



中国社会科学院农村发展研究所

地方政府颁发的四至清晰的土地证有时倍显苍白。

土地承包关系长久不变的困境

□ 崔红志

稳定农村土地承包关系是党和政府农村土地政策一以贯之的政策取向。

2010年中央一号文件提出：完善农村土地承包法律法规和政策，加快制定具体办法，确保农村现有土地承包关系稳定并长久不变。在通常情况下，中央及中央有关部门应紧接着出台具体的政策解释和指导意见，并着手启动相关法律的修改工作。

但实际上，这些早该进行的工作因种种原因而一再拖延。中央没有出台具体的可供操作的政策解释和指导意见，与农民土地承包权问题的复杂性和敏感性有直接关系，但也由此导致农村土地承包关系的政策难以落实，甚至法律规定之间的不一致。

《农村土地承包法》第5条规定：农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利，从而提出了集体经济组织成员的概念。

《物权法》第59条规定：农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。这里涉及的是农民的成员权，隐含着“天赋地权”的思想。这是一种个人权利，随着成员的离开或去世，这种权利就消亡。

《农村土地承包法》第27条规定：“承包期内，发包方不得调整承包地”；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”。这又涉及农民对农地的用益物权，其中隐含着“生不增、死不减”的财产权利原则。

在实践中，个人权利与财产权利必然会出现冲突，两种权利的诉求都可以找到法律依据。

四川省成都市的实践探索，在一定程度上说明、证实了农村土地承包关系长久不变面临的困境。成都市是较早开展并完成了全域农村土地确权工作的先行试点地区，与全国其他地区相比，成都市的确权方案更加激进和彻底，相当于依靠地方政府的权威终止了农村集体经济组织的发包权和农民基于集体经济组织成员身份取得的承包权，取而代之是农户对农地的用益物权。

但是，由于缺乏中央更加权威的意见，确权后土地调整现象仍然存在，根据多渠道调查发现，一旦遇到牵涉到征地补偿等土地利益陡升的情况，虽然当初确权颁证的工作比较扎实、可靠，且政府三令五申，以红头文件的形式明确新征地执行“征谁补谁”的政策，但农民往往仍然会依据宪法、土地承包法和村委会组织法赋予的权力，通过召开村民会议和投票表决的方式，要求征地补偿在集体经济组织内部全体成员中均分，再重新分配剩余土地的所谓“血战到底”的方式来解决这个问题。此时，地方政府颁给的四至（一宗地四个方位与相邻土地的交接界线）清晰的土地证倍显苍白。◀

编辑 杨琪