大地为证

——中国40年农村土地制度改革纪略

经济日报·中国经济网记者 瞿长福 乔金亮 黄晓芳

编者按 40年前，以安徽凤阳小岗村、肥西小井庄村为代表的农民，自发分田到户，由此引发全国性土地政策调整，拉开了中国改革开放的序幕。40年间，特别是党的十八大以来，在牢牢把握好农民与土地的关系这条鲜明主线下，所有权、承包权、经营权“三权分置”改革加速落地；农村土地征收、集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革“三块地”改革快速推进，正持续激发农村各类资源的巨大潜力，汇聚成助推农村农业农民发展的磅礴伟力。

在四川省都江堰市柳街镇鹤鸣村村民罗安容家里，珍藏着一本红色的证书——《农村土地承包经营权证》。10多年来，在罗安容眼里，这本证书是她最珍贵的宝贝，也是她作为中国农地承包经营权首批持证农民的见证。

浙江省德清县水月清华酒店有限公司总经理赵建龙手里也有一本3年前拿到的证书，封面上印着“中华人民共和国集体土地使用证”，它记录的是新中国成立以来，集体经营性建设用地入市试点的“第一宗交易”。

两份证书，承载着中国改革开放40年中一段厚重的历史——农村土地制度变革。40年前的农村土地“大包干”，掀开了改革开放伟大进程的帷幕；40年来的农地变革，随着改革开放的全面深入不断向“深水区”挺进。

“大包干”闯出一个新局面

2018年9月23日，首个中国农民丰收节，安徽省肥西县山南镇小井庄村里热闹非凡，合肥市农民丰收节庆祝晚会在这里举行。

66岁的小井庄村村民李祖应说，2018年9月23日是个“大日子”。不仅是因为这天是首个中国农民的节日，更因为40年前的同一天，小井庄村大胆地开始包产到户，成为中国农村“包产到户”的发源地之一。之后的第二年，李祖应当上了小井庄村生产队队长。

1978年以前，包括小井庄村村民在内的大多数中国农民，种地是唯一选择。尽管8亿人口7亿人在种地，但如何“吃饱饭”却是当时的头等大事。李祖应说，山南镇山多、岗多、圩田少，有7个公社900多个生产队，生产搞“大呼隆”，一年打不出多少粮。更糟糕的是，1978年山南从春到夏，没下过一场透雨，岗上野草都枯死了。

“到了秋季，旱情更重，人畜喝水都难。大伙既希望分田到户，又怕挨批。”李祖应回忆说，“实在憋不住了，我就和小组另外6家一起商量，7家明组暗户，以包到组的名义，把包的田再分到户。后来，其他户也跟着学，几家一起向生产队包地，然后再各种一块，地一下子被‘借’光了。”

小井庄生产队当时有21户、98口人，全队153亩田地全部包到农户头上。因为种的是自家的粮，大伙舍得下力气。天还没亮，不用吹上工哨，都下地干活了。天旱墒情不好，就大搞积肥，冬天到处拾粪。这一年秋种进度快、质量好，第二年小麦大丰收，尽管还不是好品种，但亩产从200多斤一下子上到400多斤，“从来没有过啊！”李祖应说。

几乎就在小井庄悄悄“包地”的同时，在肥西县北面100多公里的安徽凤阳县也发生了一件大事，就是后来为人熟知、被誉为“中国农村改革发源地”的小岗村，在18位村民带领下，偷偷按下“红手印”，自愿实行包干到户的故事。小岗村“红手印”名声更响，被称为“大包干”第一声。不过，李祖应说，这恰是当时农村吃不饱饭，被逼“大包干”的真实场景。

“大包干”打破了原有的土地关系，农民初步拥有了自主土地经营权。但在当时，从集体经营转变为家庭经营，“兹事体大”。各种反对和质疑的声音也让冒着危险干着“大包干”的农民忐忑不安，直到得到时任安徽省委书记万里的支持。

1979年秋收后，当时的凤阳县委书记陈庭元到小岗村调查，小岗村“大包干”带头人严宏昌把他拉到自己家，细说了“包干”前后的变化。不久，一份名为《一剂必不可少的补药》的调查报告呈送万里。文中有一句顺口溜，“千条计，万条策，不如大包干到户一剂药”。万里看后批示：报告中反映的问题很重要，有一定的代表性，要给予肯定和支持。

此后，万里同志分别赶到小井庄村和小岗村调研，看群众粮仓，跟群众座谈。临走时，他对送行群众留下一句话：“我支持你们继续干！”

1980年5月，邓小平同志肯定了肥西县农民的首创精神，在《关于农村政策问题》的讲话中，他指出“安徽肥西县绝大多数生产队包产到户，增产幅度很大”。这次讲话也肯定了小岗村的大包干：“凤阳花鼓中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”

由人民公社体制转为分户经营后，广大农民迅速解决温饱问题，还有了多余的农产品出售。1980年9月，中央印发文件指出，可以“包产到户”，也可以“包干到户”，并在一个较长的时间内保持稳定。这一年秋天，小岗村的粮食产量猛增到22.3万多斤，村民笑逐颜开。1984年，各类分田到户被正式定名为“家庭联产承包责任制”。到1984年底，全国569万个生产队中99%以上实行了家庭联产承包责任制，人均粮食拥有量达到800斤。

逼出来的“大包干”，很快就基本解决了农民的吃饭问题，但也很快迎来了农民与土地承包关系的稳定问题。一方面，改革之初，没有明确集体土地向农户发包的期限，承包户出现短期行为。另一方面，由于农村集体人口每年都有变动，许多地方不得不隔几年就重新调整承包地，使承包关系不稳定。为解决村组内部因人口增减频繁调地带来的负面效应，1987年中央设立了农村改革试验区，在贵州省湄潭县，试点“增人不增地、减人不减地”的土地制度。

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员邵夏珍说，从1993年起，国家一系列文件法规先后出台，对“增人不增地、减人不减地”予以明确。按照这一原则，除非自愿放弃，家庭已无人或全部迁出，否则村集体不可收回承包地。“这就保持了土地承包关系的长期稳定。”邵夏珍说。

记者旁白：大包干是“逼”出来的。一个“逼”字，生动而深刻地描述了包干到户的大胆决绝，也折射出农村土地制度改革的无比艰辛。“千条计，万条策，不如大包干到户一剂药”。生产关系中，尊重农民首创精神的调整，一下子就释放了强大的生产力，也在无意间撬动了中国改革开放的巨轮。

“三权分置”顺时顺势

土地承包过程中，许多地方通过水旱、肥瘦、远近搭配，顾及了承包地公平，但也由此出现承包土地细碎化，影响生产效率的弊端。据统计，本世纪初，全国户均耕地7.5亩、5.7块。原中央农村工作领导小组副组长陈锡文认为，改革开放初期实行的家庭联产承包责任制解决了农村土地“分”的问题，现在要适应农业规模化、机械化、产业化发展的需要，必须解决好“统”的问题。这样，土地承包“分”之后，“统”的问题逐渐浮出水面。

2010年，山东省高青县茹窑村农民第一次听到了“土地流转”这个词。直到上世纪末，位于黄河岸边的茹窑村还是当地有名的穷村，全村32户，只有350亩耕地，人均不到3亩地，村里小伙子找对象都难。随着“打工潮”和城镇化兴起，村民陆续进城务工，每月能赚两三千元，种地一年还不如打工一个月。人均3亩地，种着没劲，荒着可惜。很多年轻人索性把地留给老人耕种或者白让给乡邻种，甚至干脆抛荒。

那一年，见多识广的村党支部书记茹会已经零星了解到其他地方的一些土地流转办法，就按照村里的情况琢磨了三个“点子”：一是将农户手中的零散土地集中流转给合作社或农业企业，种粮种菜、旅游开发都可以，每年按约定付给农民土地租金，经营好坏与农民无关。二是村里成立合作社，为农户提供统一的技术和销售，土地仍由农民自己耕种，风险自担。三是以村委会名义成立合作社，农民以土地流转入社，实行集约化管理，通过“底金+分红”的方式向村民分配收益。

土地流转给专业合作社带来发展机遇。今年，山东高青县兴茹合作社小麦大丰收。 本报记者 乔金亮摄

2018年8月11日，新疆生产建设兵团第二师二十九团职工在《新疆生产建设兵团国有农用地承包经营权证》证书上签字按手印。 杜炳勋摄

经过多次协商，32户村民最终全部自愿土地流转，成立兴茹粮食专业合作社，全村耕地统一入社经营，每亩土地每年按1000元租金为底金，同时每亩地折合成一股，盈利部分的30%按股分给村民，70%作为村集体经济收入，用于公益事业和改善生产。

土地流转使部分村民可以放心外出打工，也让分散的承包地得以实行集约化经营。兴茹合作社重新将农田进行规划修整，将原先的沟边地沿开垦出来，增加了耕地面积。同时大型机械设备也派上用场，播种、灌溉、喷防、收割等成本随之下降。据测算，与之前散户耕种相比，一亩地就可节省肥料40元、机械费80元。规模上来后，合作社也有了话语权，在品种选择和无公害种植上步伐更快。村民的收入也跟着水涨船高，尤其是没有劳动力的家庭，土地流转后种地不用担心，合作社成了看得见的“靠山”。

与茹窑村的土地流转方式不同，江西安义县鼎湖镇种粮大户凌继河，直接与村民签订土地流转合同，从开始时的几百亩，现在已经流转了1万多亩连片土地。在湖南宁乡大成桥镇鹊山村，则是村民统一把土地流转到村里，组建土地合作社，合作社再统一将土地对外租赁。合作社采取“基本分红+二次分红”的收益分配方式，基本分红按人口分配，有田有人的每亩每年300元，“有人无田”和“有田无人”的每亩每年150元，基本分红之外的部分再按入股比例“二次分红”。这一方式被称为“鹊山模式”。

山东高青县农业局农经站站长韩凤云认为，不同的流转方式与模式，符合各地农村实际，有的解决了零星地块不便耕作的难题，有的解决了有地无人种、有人无地种的难题，有的解决了个体种地效益低的难题，但都有利于形成规模化产业链条，提升了农业整体素质。

在各地土地流转实践基础上，2014年10月，中央审议通过了《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》。这是事关农村土地制度和农业经营制度改革的重要“节点性”文件。中央农办副主任韩俊说，在工业化、城镇化快速发展背景下，大量人口离开农村，原来家家户户种地的农民出现了分化，承包农户不经营自己承包地的情况越来越多，在大多数地区，承包权与经营权分置的条件已经基本成熟。这样，实现土地所有权、承包权、经营权三权分置，就成为引导土地有序流转的重要基础。

文件的出台推进了土地流转。到2016年初，全国土地流转比例已达三分之一。不过，期间出现一些不良现象。一些地方片面追求流转比例，强迫农民土地流转；有的工商企业长时间、大面积租赁农户承包地，导致“非粮化”“非农化”问题突出；一些村集体对外流转土地时，少数基层干部私相授受、谋取私利的现象时有发生。

2016年7月，原农业部印发《农村土地经营权流转交易市场运行规范》，对土地流转市场运行提出要求，尤其是集体对外流转土地以及工商资本下乡等情况进行了明确。时任原农业部经管司司长张红宇解释说，按照文件，集体在组织统一流转农户通过家庭承包方式取得的经营权时，要有书面委托书；未发包集体土地经营权流转时，要提供三分之二以上村民代表签署同意流转土地的书面证明。

不久，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》正式发布。《意见》提出，顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权分置并行。这是中央文件首次明确提出农村承包土地“三权分置”政策。

农业农村部部长韩长赋表示，“三权分置”创造性地处理了变与不变的关系，以农村土地集体所有、家庭经营基础性地位、土地承包关系的不变，来适应土地作为生产要素的流动、农业经营方式的多样化，既没有回到人民公社“归大堆”的老路，也没有否定家庭承包经营的基础性地位，使农村基本经营制度更充满活力。

记者旁白：“三权分置”的制度设计，先有农村基层的积极探索，再有中央顶层设计的明确规范，顺应了农民想保留承包权、又想流转经营权的意愿，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。

“确权颁证”稳定人地关系

土地流转要流得动、转得开，有一项重要的基础性工作要做，那便是确权颁证。而承包土地确权登记颁证，先要解决几个问题。一是农户承包土地实际面积到底是多少？得摸清楚。二是农民承包地流转出去后，能不能按合同按期收回，拥有的占有权、收益权、分配权，有没有相应的处置权，心里要有底。三是承租人需要明晰的权能界定，不然也不敢放心租地。

按照中央要求，2009年，原农业部开始组织试点；2013年，确定105个县市区为全国农村土地承包经营权登记试点地区，探索建立颁证管理办法、登记工作规程；2014年，山东、四川、安徽等3省开展整省试点；2015年，江苏、江西、湖北等9省份展开整省份试点，其他省份结合实际，扩大以县为单位的整体试点。确权登记所需资金由中央财政和各级财政承担，不从农民口袋里拿一分钱。为此，中央财政按照每亩10元的标准，安排了181.4亿元专项补助。2018年底，全国将基本完成农村承包地确权。

四川省都江堰市柳街镇鹤鸣村是我国首个完成土地确权的村庄。2008年3月30日，鹤鸣村村民罗安容和其他几十个农户一起领到了《农村土地承包经营权证》。罗安容家有3亩6分地，领证后，她保留了一小半地自己种些粮食和苗木，另外两亩地流转给一家苗圃基地，每年可以收到近4000元租金。她的丈夫则带着装修队在附近搞装修。鹤鸣村党支部书记刘文祥说，目前鹤鸣村80%以上的农民外出或在本村就业，人均收入达到万元左右。

江西省永丰县是农业县，县农业局局长周彧对土地确权这段经历记忆深刻。他说，过去承包地由于测量手段等条件局限，存在面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不全等问题，许多农民心里不踏实，总担心土地流转出去后自己的权益无法保障。而土地确权登记颁证，就是把农户承包土地的地块、面积、位置等信息载于登记簿，颁发土地承包经营权证，保护农民对承包土地的权益。

周彧说，按照政策，承包经营权确权登记，不是推倒重来，不得借机违法调整和收回承包地。除了颁发权证给农户以外，还要将承包土地的各项信息记载在登记簿里，供人查阅。“这种管理类似城里居民的房产证”，把权证的编号一输入系统就能调出承包农户的全部信息，地块大小、准确位置和家庭共有人等，一目了然。

不过，确权登记说起来容易，做起来难。一方面，农民看到新的权属证书管用，有的还可以抵押融资，对确权工作的要求也随之更高了。另一方面，农村改革不断深化，确权颁证登记中出现了一些新情况。山东省农业厅负责人说，山东土地确权登记进入后期时，一大难点就是“城中村”“城郊村”“园区村”的土地确权。比如，对于城郊村，能不能确权确股不确地？

对此，中央政策充分尊重了农民的主体地位和意愿。2014年，中央一号文件提出，可以确权确地，也可以确权确股不确地。2015年，中央一号文件进一步提出，总体上要确地到户，从严掌握确权确股不确地的范围。这一改动，既体现了对地方土地确权实践的尊重，也对一些地方实践发出了纠偏指令。比如，个别地方理解偏差，一些明明可以确地的试点，也纷纷筹划确股，该实测的土地不实测，该清晰的地界被模糊，损害了农民土地权益。

中国社科院农村所研究员李国祥认为，“总体上要确地到户，从严掌握确权确股不确地的范围”的要求很有针对性。因为有一些农村，比如华西村、南街村等，改革开放后就一直没有把土地分田到户，仍采取集体经营的方式，此时确地到各家各户，显然没有必要；还有一些已经划入城市规划区以内的农村，剩余土地很少，这种情况也不便确地。按照文件，是否实行确权确股不确地，要由省级人民政府相关部门做出决定。

土地确权登记摸清了承包地家底。自2014年部署开展整省试点以来，截至2017年12月底，31个省区市均开展了承包地确权工作，共涉及2747个县级单位、3.3万个乡镇、54万个行政村；承包地确权面积11.59亿亩，占二轮家庭承包地（账面）面积的80%以上。

记者旁白：确权颁证，从法律上稳定了农民与土地的关系。我国农村人口多，在农民进城就业没有足够稳定性的时候，需要从法律上保留他的承包地。也要看到，进城农民退出承包地，是个足够长的历史过程，对此要有足够的历史耐心。

“三块地”试点步入深水区

农村承包土地“三权分置”改革不断推进的同时，另一场大戏——农村土地征收、集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革三项改革试点，俗称“三块地”改革试点，也拉开了大幕。

（下转第十四版）