

论农业适度规模经营视野下的承包地细碎化治理

高圣平

摘要 发展农业适度规模经营是中国式农业农村现代化的必由之路,而承包地细碎化治理是发展农业适度规模经营中的关键一环。承包地细碎化治理模式中,“承包权不动,经营权连片”在法律上的技术路径是三权分置之下的土地经营权流转;“承包权互换,承包地连片”在法律上的技术路径是两权分离之下的土地承包经营权互换。农村集体经济组织在承包地细碎化治理中发挥着统筹协调、组织服务等功能,按照法定的程序形成集体意志,还可以充当承包农户在土地经营权外部流转时的代理人,以破除集体行动困境。承包地的调整仅限于个别农户之间,并在符合法定条件的前提之下按照法定程序进行,不得以承包地细碎化治理为由扩大承包地调整的适用范围而进行“打乱重分”。

关键词 农业适度规模经营;承包地细碎化;农村集体经济组织;承包地调整;农地“三权分置”;土地承包经营权;党的二十届三中全会精神

中图分类号 D915 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)01-0160-12

基金项目 国家社会科学基金重大项目(22&ZD202)

在改革开放初期,分田到户的家庭联产承包责任制和“两权分离”的承包地产权结构极大地调动了农民的生产积极性,推动了我国农业的快速发展,取得了较好的制度绩效^[1](P261-281)。但是,承包地的分配按照“好坏均摊、远近搭配、考虑用途”的公开、公平、公正原则而展开,直接导致各承包农户拥有面积不等、数量较多的地块,形成了承包地的细碎化格局^[2](P140)。第三次农业普查数据显示,我国60%的耕地由2.3亿承包农户耕种,户均承包耕地7.5亩、5.72个地块^[3](P6-8)。如此,“‘大国小农’是我们的基本国情农情”^[4](P245)。承包地细碎化格局在一定程度上分散了农业自然灾害和生产经营风险,有利于促进种植业的多元化。但随着农业现代化的发展,这一格局的弊端也不断显现。其一,承包地过于分散增加了田埂、水利等基础设施建设的用地面积,间接减少了有效耕作的土地面积,造成了3%-10%耕地资源的浪费^[5](P67-73)。其二,细碎化承包地的分散耕种增加了农户劳动时间和农业种植成本,降低了资源利用效率和农业生产效率,制约了先进技术应用和农业机械化水平的提升。其三,新型农业经营主体与分散的农户个别谈判的交易费用过高,增加了土地经营权流转的难度,在一定程度上制约了适度规模经营的发展。据统计,76.2%的农户愿意把自家分散的小块承包地进行集中耕种^[6]。

中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议(以下简称“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》指出要发展农业适度规模经营。现阶段,发展农业适度规模经营的路径存在土地的适度规模经营和服务的适度规模经营之分。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^[7](P161-169)。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^[8](P24-38),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^[9](P2-13)。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^[10](P1-17)。土地适度规模经营以承包地细

碎化治理(土地的集中连片)为其表象。基于经济学上“分工”与“规模经济”的原理,承包地细碎化治理形成了地块平整、规模连片以及基础设施完善的耕地,实现了承包地的集中连片和规模扩大,便于大规模机械化生产。同时,承包地细碎化治理诱致农业分工的出现和农业规模报酬递增。实证研究表明,承包地细碎化治理能显著增加农户的收入,尤其是在取得高水平收入、占有大面积耕地以及拥有多数量劳动力的群体之中,其增收效应在不同群体中具有异质性^[11](P73-83)。

第一轮承包之后的承包地细碎化治理采取了“互换并地”的模式,即农户基于方便耕作或者其他需求的考虑,将其承包的土地与其他农户的承包地进行交换。承包地互换使得农户承包的细碎土地连片且适于集中耕作,在实践中取得了积极的成效,为承包地细碎化治理积累了丰富的经验。既有政策文件均将“互换并地”作为治理承包地细碎化的路径,并有法律上的支撑。如《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》(以下简称《长久不变意见》)中提出,“各地可在农民自愿前提下结合农田基本建设,组织开展互换并地,发展连片种植”。2002年《农村土地承包法》^①第40条即基于破解承包地细碎化问题规定了土地承包经营权的互换。“互换从表面上看是地块的交换,但从性质上看,是由交换承包的土地引起的权利本身的交换。”^[12](P99)

2023年中央一号文件将承包地细碎化治理作为促进农业经营增效的措施之一加以规定。之后,农业农村部发布的《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》),系统性地提出了探索解决承包地细碎化的路径办法。具体包括,其一,“承包权不动,经营权连片”的路径。该路径的实质是在不改变承包农户的土地承包经营权的基础上,通过流转土地经营权实现承包地的集中连片经营^②。这种模式的法律基础是《民法典》和《农村土地承包法》上所规定的土地经营权流转规则。其二,“承包权互换、承包地连片”的路径。此种路径强调不借助“三权分置”,而是在本集体经济组织内部成员间,通过互换的形式,实现承包地的集中连片耕种。这种模式的法律基础是《民法典》和《农村土地承包法》上所规定的土地承包经营权互换规则。其三,“承包权不动,经营权连片”与“承包权互换、承包地连片”相结合的路径。该路径结合了流转土地经营权和互换土地承包经营权的方式,以满足不同主体集中耕种的多元化需求。

习近平指出:“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。”^[13](P173)有效解决承包地细碎化问题,已成为发展农业适度规模经营、增进农民收入以及推进中国式农业农村现代化的重点任务之一^[14](P527-534)。各地所展开的承包地细碎化治理实践迫切需要从法律上揭示其中所涉法律关系的实质,并进而确定相关交易和监管规则的适用。此外,整村的承包地细碎化治理在表象上与“打乱重分”高度相似,如何区分承包地细碎化治理与承包地调整的区别,如何在严格限制承包地调整的既有政策选择之下把握好承包地细碎化治理的边界,也是摆在我们面前的紧迫问题。

一、承包地细碎化治理模式的法律解释

政策文件和地方实践中的承包地细碎化治理模式,各有其独特的表现形式,尚需揭示其交易结构在法律上的实质,并将其与法律上的典型交易结构进行对比,进而发现现实与法律之间的紧张关系,以在解释论的框架之下予以相应调适。

(一) 经营土地的权利来源与承包地细碎化治理的法律工具

土地适度规模经营首先是土地的经营,而经营土地的权源在《民法典》《农村土地承包法》上包括土地所有权、土地承包经营权和土地经营权。其中,农村集体经济组织依法代表集体行使土地所有权,直

① 除非特别指明,本文所及之《农村土地承包法》均指2018年经修正通过的《中华人民共和国农村土地承包法》。

② 值得注意的是,就承包地“三权分置”的法律表达,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)采取了“土地所有权→土地承包经营权→土地经营权”的产权结构,并未出现所谓“土地承包权”。就各政策文件中频繁出现的“土地承包权”一语,大抵属于派生了土地经营权之后的土地承包经营权的简称,与土地承包经营权同其意义。

接经营土地,构成农村基本经营制度统分结合之“统”的内容。《中华人民共和国农村集体经济组织法》(以下简称《农村集体经济组织法》)第38条明确规定,除了依法实行家庭承包的耕地、林地、草地外,农村集体经济组织可直接组织经营其他农业用地。同时,依据《农村土地承包法》第3条第2款规定,农村土地承包通常会采取由农村集体经济组织内部成员进行家庭承包的方式展开,但该条也明确指出对于“荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地”(以下简称“四荒地”)不宜采取家庭承包方式进行承包。因此,农村集体经济组织可以直接经营的土地仅限于“四荒地”,这对于土地规模经营和承包地细碎化治理意义不大。

土地承包经营权人(承包农户)经营土地的权利来源于土地承包经营权。从权利发生依据上来看,此种土地承包经营权既可以是承包农户通过土地承包合同而创设取得的,也可以是通过土地承包经营权转让或者互换合同而移转取得的。土地经营权人(新型农业经营主体、受让方)经营土地的权利则来源于土地经营权,这一土地经营权既可以基于土地经营权流转合同而创设取得,也可以基于土地经营权再流转合同而移转取得。土地承包经营权与土地经营权之间的主要区别在于,前者在性质上具有身份属性,无论是创设取得还是转移取得,权利人均限定为本集体经济组织的内部成员;而后者属于“三权分置”之下的市场化权利,只要具有农业经营能力或者资质,任何自然人、法人和非法人组织均可成为土地经营权人。承包地细碎化治理在表象上是土地的集中连片,在法权结构上也就体现为土地经营权或者土地承包经营权的集中。

(二)“承包权不动,经营权连片”:土地经营权流转

“承包权不动,经营权连片”即土地经营权的集中是目前承包地细碎化治理的主要倡导模式。这种模式的法律基础是《民法典》第339条至第341条、《农村土地承包法》第36条至第47条以及《农村土地经营权流转管理办法》所确立的土地经营权流转规则。这种模式在确保土地承包关系稳定并长久不变的基础上,进一步扩充了承包地“三权分置”的有效实现形式,能够满足农户群体追求稳定土地承包经营权以及实现承包地集中连片耕种的多重需求(农办议[2023]144号)。以“承包权不动,经营权连片”模式治理承包地细碎化问题,以下几个方面应予以注意。

第一,土地经营权流转的基础法律关系是土地经营权流转合同,意思自治是其中最为重要的基础。如此,土地经营权流转的主体、期限、方式以及具体价款和其他条件,均可由流转双方当事人自主协商确定;遵循“依法、自愿、有偿”的原则,任何组织和个人不得强迫、阻碍或妨碍经营主体之间流转土地经营权。当然,由于土地经营权的流转所涉利益关系颇为复杂,法律上的限制相较其他交易也就更多。诸如,在国家层面,确保农地农用,优先用于粮食生产,制止耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”;确保流转规模“适度”,与城镇化发展进程和农村劳动力转移规模水平相适应,与农业社会化服务水平、农机服务水平相适应,以及与农业科技进步和生产手段改进程度相适应;在个体层面,土地经营权流转的期限不得超过承包期的剩余期限;受让方应该具有农业经营能力或者资质,不得破坏农业综合生产能力、农业设施、农业生态环境等,不得改变承包地的所有权性质及农业用途,以及成员享有特定的法定权利,如同等条件下,本集体经济组织成员享有优先权(《农村土地承包法》第38条,《农村土地经营权流转管理办法》第3条、第4条)。

第二,我国实行土地经营权流转行政许可制度,未经审批机关审查审核,不得开展土地经营权流转活动。这也就意味着,土地经营权流转合同的签署以审批机关审查审核通过为前提。依据《农村土地承包法》第45条和《农村土地经营权流转管理办法》第五章“流转管理”的规定,土地经营权流转行政许可的程序包括如下:其一,受让方与承包方双方当事人就流转方式、期限以及具体价款等协商并签订有意向流转的协议书;其二,受让方一方向有权的审批机关提出申请,并提交协议书、流转项目规划以及能够证明具有农业经营能力或相关的资质证明等材料;其三,收到申请后,审批机关应当依法组织职能部门、本村的农民代表、相关领域的专家以及本农村集体经济组织的代表等就承包地的使用用途,所涉的经营项目是否符合粮食生产等产业规划和国土空间规划,以及受让方是否具有农业经营能力等方面进行审查

核实,并按期出具审查审核意见。土地经营权流转行政许可实行分级资格审查和项目审核制度,由县政府或者乡镇政府作为审批机关,县政府农业农村主管(农村经营管理)部门或者乡镇政府农村土地承包管理部门为审批机关的办事机构^①。值得注意的是,在承包地细碎化治理实践中,土地经营权的受让方既可以是本集体经济组织的承包农户,也可以是新型农业经营主体。如此,土地经营权流转就有了内部流转和外部流转之分。在解释上,土地经营权流转行政许可制度仅适用于“工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权”(外部流转)的情形,并不适用于土地经营权的内部流转。由此可见,土地经营权内部流转和外部流转受管程度存在差异。

第三,土地经营权流转备案和登记的法律意义存在差异。依据《农村土地承包法》第36条与《农村土地经营权流转管理办法》第17条的规定,土地经营权流转合同签订之后,承包方应向发包方备案。所谓备案,是指以书面形式告知发包方土地经营权流转的事实,旨在确保发包方作为土地所有权行使主体的知情权、监督权,以促进农业可持续发展。但是,备案并非审批或者审核,也不是征得发包方的同意^[2](P153-154)。承包方未就土地经营权流转向发包方备案的,不影响土地经营权流转合同的法律效力。同时,《民法典》第341条和《农村土地承包法》第41条的规定,对于土地经营权流转期限在5年以上的,当事人可以申请办理土地经营权的权属登记,当然未经登记的,无法产生对抗善意第三人的法律效果。这意味着,土地经营权是否登记,取决于当事人的选择:当事人选择登记的,土地经营权的效力更强,足以对抗第三人;当事人不选择登记的,土地经营权的流转在当事人之间亦发生效力,只不过土地经营权的效力较弱,不得对抗善意的物权人^[15](P92)。这也意味着,是否登记并不影响土地经营权流转合同的效力。

第四,实践中有些流转合同约定的期限超过了二轮承包的剩余期限,如有的土地经营权流转合同约定的流转期限为30年。就此,《农村土地承包法》第38条第3项规定:“流转期限不得超过承包期的剩余期限”。超过承包期剩余期限的流转合同,此前的主张大多认为,超过的部分无效^[16](P274)。在解释上,承包方此际处分了其本来没有的权利,构成无权处分^[15](P81)。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉合同编通则若干问题的解释》第19条第1款的规定,让与人在订立合同时对标的物并未取得所有权或者处分权,不影响双方当事人订立的转让该标的物合同的效力。在承包期届满后自动延包的,就超过原承包期的期限,承包方仍然保有土地承包经营权,也就嗣后取得了处分其土地承包经营权的权利。此时,土地经营权流转合同应为有效,受让方仍然有效保有土地经营权^[17](P44-62)。

(三)“承包权互换、承包地连片”:土地承包经营权互换

“承包权互换、承包地连片”表现为土地承包经营权的集中,是《解决细碎化指导意见》发布之前治理承包地细碎化问题的主要模式。《解决细碎化指导意见》仍然保留了“承包权互换、承包地连片”这一模式。采取这一模式治理承包地细碎化问题之时,有以下几个方面值得注意。

第一,土地承包经营权的互换实际上是土地承包经营权转让的一种特殊形式,系将土地承包经营权终局地转让于他人之时又于他人之处受让土地承包经营权的两种处分行为的叠加^[18](P88-100)。土地承包经营权互换合同生效后,互换双方原有的土地承包关系发生了变化,这也直接造成了互换双方与原土地发包方之间的合同关系的变化,原承包合同的内容已经发生改变,相应的权利义务也相应发生交换。也就是说,土地承包经营权互换合同生效后,承包方以失去其土地承包经营权为代价,取得了对方

^① 具体的分级标准由县级以上地方人民政府规定。如《福建省工商企业等社会资本通过流转取得农村土地经营权审批实施细则》(闽农规[2024]3号)规定,在同一乡(镇)域内单次流转200亩以下纳入日常监管;在乡(镇)域内单次流转农村土地经营权面积200亩(含)以上不足500亩的,由土地所在地乡(镇)人民政府审批;单次流转土地经营权面积500亩(含)以上不足2000亩、在同一县(市、区)域内涉及两个(含)以上乡(镇)流转土地经营权,或者通过流转取得整村(组)土地经营权的,由土地所在地县(市、区)人民政府审批;单次流转土地经营权面积2000亩(含)以上不足5000亩,或者在同一设区市内涉及两个(含)以上县(市、区)流转土地经营权的,由土地所在地设区市市人民政府审批;单次流转土地经营权面积5000亩(含)以上,或者涉及两个(含)以上设区市流转土地经营权的,由省人民政府进行审批。

享有的土地承包经营权。基于此,本集体范围内农田水利设施的逐步改善、承包地土地质量差异逐步缩小是这一模式得以展开的客观条件之一。例如,借助于农业综合开发、高标准基本农田建设等财政项目资金,耕地质量等级差异明显缩小^[19](P25-34)。

第二,依据《农村土地承包法》第33条的规定,土地承包经营权互换,承包方应向发包方备案。所谓备案,是指以书面形式告知发包方土地承包经营权互换的事实,旨在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^[2](P141)。但是,备案并非审批或者审核,也不是征得发包方的同意^[2](P153-154)。承包方未就土地承包经营权互换向发包方备案的,不影响土地承包经营权互换合同的效力。“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^[20](P156-157)。

第三,土地承包经营权人之间的互换是否会受到“流转的期限不得超过承包期的剩余期限”的限制,解释论上尚存疑问。按照2002年《农村土地承包法》第32条的规定,土地承包经营权的互换本质上属于土地承包经营权流转的一种方式,从而应受该法第33条所确定的土地承包经营权流转原则的限制,故逻辑上受到“流转的期限不得超过承包期的剩余期限”的约束。如此即意味着土地承包经营权的互换仅在剩余承包期限内发生效力,在剩余承包期限到期之时,承包农户之间的土地承包经营权互换即行终止;在“大稳定、小调整”的延包规定之下,承包农户“继续承包”的还是互换之前的承包地。不过,2018年《农村土地承包法》改变了“流转”对象的指称范围,将其限定于发生设立土地经营权效果的法律行为,而不再涵盖土地承包经营权的转让、互换等不发生设立土地经营权效果的法律行为^[21](P26-39,191-192)。该法第38条虽然与原法第33条就流转原则的具体内容并无多少差异,但其规制的对象仅限于土地经营权的流转,在文义上并不适用于土地承包经营权的转让、互换。就2018年《农村土地承包法》第38条所定土地经营权流转规则是否可类推适用于土地承包经营权的转让或者互换,学说上鲜少涉及。本文作者主张,应结合第38条各项的不同规范意旨作不同的处理。其中,第38条第3项(“流转的期限不得超过承包期的剩余期限”)规制的是土地承包经营权的期限对其上权利负担的影响,避免出现土地承包经营权已经到期但其上权利负担却仍然有效的现象,而土地承包经营权的转让或者互换在当事人之间发生土地承包经营权移转的法律效果,并不属于为受让方在标的土地承包经营权上设立权利负担,自不应类推适用第38条第3项的规定。如此,在土地承包经营权的转让和互换的情形之下,受让方确定性地取得标的土地承包经营权,并不受出让方剩余承包期的限制,在“二轮”延包之时即由受让方而不是出让方继续承包。

第四,根据《民法典》第335条以及《农村土地承包法》第35条的规定,当事人互换土地承包经营权的,可以申请办理登记,但未经登记的,无法产生对抗善意第三人的法律效果。这里的“登记”系指《不动产登记暂行条例实施细则》第50条所称的“土地承包经营权的转移登记”,且以原土地承包经营权已经登记为前提。基于《民法典》和《农村土地承包法》上述条文的规定,土地承包经营权的互换并不以登记为生效要件。当事人之间的土地承包经营权互换合同生效,即发生土地承包经营权转移的效力。但这一转移土地承包经营权的效力仅得在互换合同当事人之间发生,只有经过土地承包经营权转移登记,这一转移土地承包经营权的效力才能对第三人主张^[15](P81-82)。由此可见,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。从权利保护的视角,采取这一模式治理承包地细碎化问题之时,最好还是要办理土地承包经营权转移登记。如未办理登记,其土地承包经营权本因互换而消灭的承包农户,如不当处分该土地承包经营权(诸如转让、抵押该土地承包经营权或者流转土地经营权),善意第三人即可取得相应权利,而互换取得该土地承包经营权的承包农户的利益即受损害。

二、承包地细碎化治理中的集体行动困境及其纾解

《解决细碎化指导意见》指出,开展承包地细碎化治理工作,应当切实尊重农民意愿,充分调动农民

群众积极性、主动性,把选择权交给农民,不搞强行推动,不得损害农民权益。不过,承包地细碎化治理涉及众多农户,这些农户彼此之间各有其不同的利益诉求,难以形成一致的意见。这也成了目前承包地细碎化治理实践中的痛点和难点问题。

(一) 承包地细碎化治理中的集体行动困境

“承包权不动,经营权连片”在交易模式上可能是一对多(土地经营权外部流转之时),即一个受让方对应着多个地块毗邻的承包农户,也可能是多对多(土地经营权内部流转之时),即多个承包农户彼此相互之间在相应的土地承包经营权上设立土地经营权。尽管“承包权不动,经营权连片”模式具有易操作的优势,“农户与农户之间、农户与村集体经济组织或新型农业经营主体之间只需签订土地经营权流转合同,程序简单,流程清晰,操作难度较小”^[6],但是,无论是《民法典》,还是《农村土地承包法》,土地经营权的流转规则均系以承包方和受让方之间的单一交易关系(一对一)为原型,《民法典》第339条规定的就是“土地承包经营权人”与“他人”(受让方)之间的土地经营关系;《农村土地承包法》第40条所规定的土地经营权流转合同也局限于承包方与受让方之间。而承包地细碎化治理所涉及的土地经营权连片集中,并不局限于双方当事人之间。例如,甲农户在其毗邻B1地块(属于乙农户)的A1地块上为乙农户设立了土地经营权;乙农户的B2地块与丙农户的C1地块相邻,乙农户为丙农户设立了土地经营权;丙农户在其毗邻A2地块(属于甲农户)的C2地块上为甲农户设立了土地经营权。如此,每个地块的面积不相同,流转土地的用途不相同,土地地力和农田水利设施建设情况也不相同,相应的土地流转价款亦不相同。如在相对性之下展开土地经营权流转交易,自发的、小规模农户内部流转方式难以从根本上改变承包地细碎、分散的经营格局^[22](P63-73)。

在采取“承包权不动,经营权连片”模式中,在受让方为新型农业经营主体之时,同样存在集体行动困境。一是,在土地经营权流转合同的相对性之下,受让方尚须与相互毗邻的多个承包农户之间分别就土地经营权流转展开磋商谈判,在“依法、自愿、有偿”为基本原则(《农村土地承包法》第38条)的市场机制之下,如其中之一承包农户不同意流转土地经营权,受让方的土地经营权集中连片的缔约目的即无法实现。二是,受让方与分散的承包农户之间“一对一”地就相关地块土地经营权的流转进行交易,双方谈判地位不平等^[23](P49-58),且交易成本较高,从而陷入“市场失灵”^[24](P120-128)。规模经营的实现,必然涉及到流转价格上的磋商谈判。由于在后流转土地的承包农户具有更高的谈判地位,在先谈判的承包农户往往会要求受让方支付相对较高的合同价款,此种情形下,按照不同土地质量的差异化定价谈判策略可能会失效,因此对于受让方而言,最优的出价方式是一次性支付高于平均流转价格的价款,以取得更有力的谈判地位^[25](P125-133)。

“承包权互换、承包地连片”在交易模式上属于一对多或者多对多,鲜少出现在一对一的承包农户之间。如甲农户的A1地块换予乙农户;乙农户的B1地块换予丙农户;丙农户的C1地块换予甲农户。此际,往往涉及彼此之间的清算问题。《民法典》第334条以及《农村土地承包法》第33条规定当事人之间土地承包经营权的互换规则,同样以特定的两个承包农户之间的单一交易关系(一对一)为原型,难以适用于涉及多个承包农户之间的“承包权互换、承包地连片”。多年的实践表明,在承包地高度细碎化和村集体经济组织化程度不高的背景之下,由于地块过小、交换链条较长和交易费用过大,“承包权互换、承包地连片”模式很难实现大范围内的土地承包经营权连片集中^[26](P89-96)。

(二) 农村集体经济组织在承包地细碎化治理中的作用机理

解决承包地细碎化,涉及农户众多,利益关系复杂,尚须政府、农村集体经济组织、承包农户和新型农业经营主体等多元主体的协同推动。现实中农民集体行动的困境,尚须在集体土地所有制的框架下借助强有力的村集体经济组织力量予以解决^[27](P26-37)。农村集体经济组织在法律上被界定为农村集体土地所有权的行使主体,在协调承包农户整合地块、集中经营土地、有序整理土地等方面具有制度上的支撑。根据《农村集体经济组织法》的相关规定,农村集体经济组织是健全乡村治理体系、实现乡村善

治的重要力量。农村集体经济组织能够依法代表成员集体行使所有权,履行“合理开发利用和保护耕地、林地、草地等土地资源并进行监督”“为成员的生产经营提供技术、信息等服务”“支持农村其他经济组织、社会组织依法发挥作用”等职能(《农村集体经济组织法》第3条、第5条)。在推进解决承包地细碎化问题的过程中,还需要进一步充分发挥农村集体经济组织对于农户流转经营的统筹协调以及组织服务等功能^[6]。

1. 集体意志的达成

在承包地细碎化治理之中,无论是采取“承包权不动,经营权连片”模式,还是采取“承包权互换、承包地连片”模式,只要是在本集体经济组织成员之间展开(内部治理),农村集体经济组织的作用主要在于达成治理承包地细碎化的集体意志,以形成具有共识度的集体行动。关于集体意志的达成,《解决细碎化指导意见》指出,“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”,《农村集体经济组织法》的规定与此不同。

首先,承包地细碎化内部治理方案的决定机构。《解决细碎化指导意见》规定的是村民会议和村民代表大会,与《中华人民共和国村民委员会组织法》上的组织机构相对应。但在《农村集体经济组织法》实施之后,基于农村集体经济组织与村民委员会的职能划分,村民会议和村民代表大会无权就承包地细碎化内部治理方案作出决定。在《农村集体经济组织法》所定成员大会、成员代表大会、理事会和监事会之间,承包地细碎化内部治理方案涉及承包农户之间设立土地经营权、互换土地承包经营权等问题,理事会和监事会并无决定此类事项的职权。尚值探讨的是,成员大会与成员代表大会之间是否均有权就此作出决定。《农村集体经济组织法》第26条第1款规定的成员大会职权中,与承包地细碎化内部治理方案相关的职权,可能有“对农村土地承包、宅基地使用和集体经营性财产收益权份额量化方案等事项作出决定”(第8项)、“决定投资等重大事项”(第11项);“法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他职权”(第13项)。在解释上,承包地细碎化内部治理涉及承包农户对其土地承包经营权的处分,与第8项所称“农村土地承包”无涉;在法律法规和农村集体经济组织章程没有就此作出明文规定的情形之下,可将其解释为第11项“重大事项”,从而纳入成员大会的职权范围。依据《农村集体经济组织法》第28条第4款的规定,成员大会的这一职权可由成员代表大会按照农村集体经济组织章程规定行使,亦即成员代表大会仅得在农村集体经济组织章程明确规定的情形之下,才能行使决定承包地细碎化内部治理方案的职权。

其次,承包地细碎化内部治理方案的内容。不同农户的承包地地块的大小、质量、位置、交通和农田水利等基础条件等差异较大。由此而决定,承包地细碎化内部治理方案内容的难点在于,承包农户之间设立土地经营权、互换土地承包经营权之时的清算问题。例如,甲农户在保有其某一地块的土地承包经营权的情形之下,在毗邻的乙农户和丙农户的两地块上取得了土地经营权,实现了“一户一田”;甲农户的其他三个地块分别为毗邻的丁农户、戊农户和己农户设立了土地经营权,如此等等。最终经清算,土地经营权流转价款相互抵销,但甲农户和丁农户取得的土地经营权,相较其自身分散的土地承包经营权而言相对较小,“吃了亏”,如此,有关获益者应当对甲农户和丁农户予以相应补偿。实践中主要有三种补偿形式:第一种是单次货币补偿,一次性地向“吃亏者”予以补偿。这实际上是“吃亏者”转让其部分土地承包经营权或者设立土地经营权的对价。第二种是多次实物或者货币补偿,根据每年的种植差异与市场变化确定补偿的形式与价格。第三种是“换种”的方式,对于连片过程中争议较大的田块,各方隔年轮换耕种^[28](P318-327)。承包地细碎化内部治理方案应就此事先作出安排,以免后续争议的发生。

此外,实证研究显示,经过细碎化治理平整后的承包地的可耕种面积一般可增加3%-5%^[6]。至于经过细碎化治理后新增的耕地,《解决细碎化指导意见》指出,可以通过集体经济组织内部成员以民主协商的方式进行分配和使用。据此,承包地细碎化内部治理方案中亦可就此做出规定。在法律层面,可以认为此部分新增耕地属于“通过依法开垦等方式增加的”土地,依据《农村土地承包法》第29条的规定,可以

用于调整承包土地或者发包给新增人口。

最后,承包地细碎化内部治理方案的决定机制。依据《农村集体经济组织法》第27条的规定,成员大会就承包地细碎化内部治理方案作出决定,应当有2/3以上具有完全民事行为能力的成员参加,并应当经本农村集体经济组织成员大会全体成员2/3以上同意(成员大会实行一人一票的表决方式)。成员无法在现场参加会议的,可以通过即时通信工具在线参加会议,或者书面委托本农村集体经济组织同一户内具有完全民事行为能力的其他家庭成员代为参加会议。依据《农村集体经济组织法》第28条的规定,成员代表大会就承包地细碎化内部治理方案作出决定,应当经全体成员代表2/3以上同意(成员代表大会实行一人一票的表决方式)。由此可见,成员大会或者成员代表大会就承包地细碎化内部治理方案的决定,均采行绝大多数决,而不是简单多数决和一致决。《解决细碎化指导意见》强调,要在农户家庭承包的基础上,开展承包地的细碎化治理。这里并不表明承包地细碎化内部治理方案应由全体集体经济组织成员一致同意,依据《农村集体经济组织法》的规定采取绝大多数决的机制,与决议行为根据程序正义的要求采取多数决的意思表示形成机制^[29](P128-138)相合。依据《民法典》第134条第2款的规定,农村集体经济组织作为特别法人,其依照法律或章程的议事方式、表决程序等作出决议的,决议行为即可成立。由此,《农村集体经济组织法》关于成员大会、成员代表大会议事方式和表决程序的规定,能够为《民法典》第134条第2款的文义所涵盖。

值得注意的是,如承包地细碎化内部治理不是采取整村整合治理的方式,而仅及于部分承包农户的部分承包地,则无须采行成员大会或者成员代表大会的规范决定机制。此时,应由方案所及的承包农户共同决定。由于法律或者章程就此种情形下的议事方式和表决程序没有作出规定,此时的承包地细碎化治理方案应由全体相关成员一致同意,以免出现借多数决规则损害少数成员的利益。

2. 外部流转的代理人

值得注意的是,由于承包地细碎化与受让方对集中连片土地需求之间的矛盾,学说和实践中出现了“整合式流转”的模式。此种模式的关键在于,借助中介组织的介入,使得细碎化的承包地整合成为可以集中连片进行规模种植的土地,之后再由中介组织差异化地配置给各类农业经营主体。如此即形成两次流转:首先由中介组织从承包农户流转细碎承包地,以实现土地经营权的第一次整合,然后再由中介组织向各类农业经营主体流转规模土地,以实现土地经营权的第二次整合^[25](P120-128)。例如,一些地方通过整村土地整理的试点实践,由本村的全体承包农户将土地整理后按照统一的价格流转给所在的村民小组,之后再由该村民小组将集中连片的土地按照一定标准确定价格并流转给本村的农户或其他新型农业经营主体^[27](P89-96)。

这一模式存在以下问题:其一,面临突破政策底线的质疑。这一模式涉嫌构成被政策文件一再禁止的“反租倒包”。习近平在2022年中央农村工作会议上强调指出,“防止强行收回农民承包地搞‘反租倒包’”^[13](P173)。因“反租倒包”的形式不符合家庭承包经营的实质,而且可能存在改变耕地农业用途、强迫农民流转土地以及侵犯农民土地经营权等一系列问题,政策层面多次明确,不得采取“反租倒包”的形式流转承包地。其二,并不一定能降低交易成本。在全国范围内土地承包经营权的确权颁证工作已经完成的背景下,为增加交易的确定性,两次土地经营权流转均须办理土地经营权登记,第一次流转办理土地经营权设立登记,第二次流转办理土地经营权转移登记,这就增加了登记成本;中介组织的介入本身亦要付出成本,有的中介组织还从土地经营权的流入和流出之间赚取差价^[30](P101-103)。

探索这一模式的意义更在于纾解承包地细碎化治理中的集体行动困境。更为可取的模式在于,农村集体经济组织等中介组织并不直接作为受让方取得土地经营权,而是充当新型农业经营主体流转取得土地经营权的媒介。《解决细碎化指导意见》指出,统一对外流转集中连片的土地的,应当取得农户的书面委托并且通过产权市场公开进行流转。《农村土地经营权流转管理办法》第8条也强调了,承包方委托发包方或通过中介组织或他人流转其土地经营权时,必须出具书面的流转委托书,没有承包方的书面

委托,任何组织和个人无权以任何方式决定流转承包方的土地经营权。就规范性质而论,此种规定表现为强制性规范而非倡导性规范,因关涉农户的基本利益,在未取得书面委托的情形下,其他主体擅自流转承包方土地经营权的,可能构成无权处分或无权流转,从而无法发生相应的物权变动。据此,农村集体经济组织自可基于其组织优势,充当毗邻地块承包农户的代理人,集中向受让方流转土地经营权。

三、承包地细碎化治理与承包地调整

值得强调的是,《解决细碎化指导意见》指出要“坚决防止借解决农户承包地细碎化之机搞打乱重分”。这表明,承包地细碎化问题亦无法借助“二轮延包”之契机通过重新调整承包地的方式加以缓和,在承包地细碎化治理之时仍应遵循现行法上严格限制承包地调整的规则。

(一)“承包权互换、承包地连片”与承包地调整的比较

“承包权不动,经营权连片”模式下,承包农户的土地承包经营权并未发生改变,维系着土地承包关系的稳定,土地经营权的集中连片并不涉及承包地的调整;“承包权互换、承包地连片”模式中,多数承包农户彼此之间互换承包地,以土地承包经营权互换为其实质,土地承包经营权的集中连片与承包地调整在表象上相似,且实行相同的集体决定机制。与承包地调整的比较,也就聚焦于“承包权互换、承包地连片”模式。

在《民法典》和《农村土地承包法》上,承包地调整有其确定的含义。只有明确了承包地调整的含义,才便于与“承包权互换、承包地连片”模式作比较。承包地调整是指承包期内发包方基于法定原因依照法定程序对个别农户之间承包的耕地和草地而进行的局部调整,实质上是对土地承包关系、土地承包经营权的调整。

第一,规范目的不同。以“承包权互换、承包地连片”模式治理承包地细碎化,旨在发展土地适度规模经营,由此而决定,土地承包经营权的集中连片规模较大。而在“大稳定,小调整”的导向之下,承包地调整制度的规范目的在于实现土地发包承包的公平性,并不在于土地的规模化。承包地的调整仅局限于个别农户之间,带有明显的局部性,不能对所有农户进行普遍调整^[31](P339),也就不可能形成土地承包经营权的集中连片。

第二,法律后果不同。“承包权互换、承包地连片”模式的法律后果是承包农户之间互换土地承包经营权,原有的部分土地承包经营权虽然消灭,但作为对价,移转取得了其他承包农户的土地承包经营权。由此,承包农户的土地承包经营权并未实质上减少。承包地调整的法律后果是原承包农户丧失全部或者部分土地承包经营权,新承包农户创设取得相应的土地承包经营权,在表象上,部分承包农户的土地承包经营权减少,部分承包农户的土地承包经营权增加,但丧失全部或者部分土地承包经营权的承包农户并未从新承包农户处取得对价。

第三,触发条件不同。“承包权互换、承包地连片”模式的开展并无需特定的事由,只要符合集体决定机制即可。《解决细碎化指导意见》要求尊重农民决策的自主性。但基于法律后果上的差异,承包地的调整被局限于法定的特殊情形(容后详述),仅有成员大会或者成员代表大会的决议,尚未达到法定特殊情形的,也无权启动承包地的调整。

有观点认为,基于意思自治或者村民自治的,在承包地细碎化治理之时调整承包地具有正当性^[32](P18-27)。这一观点值得商榷:其一,村规民约不能与法律相冲突。《民法典》和《农村土地承包法》所规定的承包地调整事由具有有限性,并不具有开放性。在解释上,承包地细碎化治理并未达到“因自然灾害严重毁损承包地”的程度,尚不能作为承包地的调整事由。其二,土地承包经营权属于《民法典》明定的一类用益物权,作为承包农户的民事权利,非有法定事由,非经法定程序,不能被以“多数决”的方式予以剥夺^[33](P61-68)。其三,农村集体经济组织主导的承包地调整可能演变为强加于农户的被动调整机制,如此反而与成员自治的精神相悖^[34](P86-100,193-194)。因此,承包地调整不能也不应当作为治理承

包地细碎化问题的手段。

(二) 承包地调整事由的解释适用

就《民法典》第336条和《农村土地承包法》第28条所规定的承包地调整规则,尚存不少解释上的疑问。

第一,“二轮延包”之时是否受到承包地调整规则的限制。《民法典》第336条第1款和《农村土地承包法》第28条第1款禁止承包地调整原则适用于“承包期内”,在解释上,上述条文中第2款承包地调整的条件和程序的规定也就仅适用于“承包期内”。“一轮延包”到期已不属于“承包期内”,是否意味着“二轮延包”时可以不受到上述法条所确立的承包地调整规则的约束,发包方可以重新通过发包方案对承包地“打乱重分”?就此,《民法典》第332条第2款明确指出,对于承包期限届满的情形,应当由土地承包经营权人依照农村土地承包的相关法律规定,确定是否以及如何继续进行承包。该条作为指引性条款,指引适用农村土地承包法的相关规定。而根据《农村土地承包法》第21条第2款的规定,其区分了不同的承包地类型确定了两种延长的方案,对于耕地承包期届满的,应再延长30年,对于草地、林地承包期届满的,则可以依照前款规定予以相应的延长。如此即确立了“二轮延包”时的自动延包规则^[35](P16-18)。《长久不变意见》指出:“土地承包期再延长30年,使农村土地承包关系从第一轮承包开始保持稳定长达75年,是实行‘长久不变’的重大举措。”因此,在体系解释的视角之下,基于“二轮延包”采取自动延包的法政策,《民法典》第336条和《农村土地承包法》第28条所确立的承包地调整规则自当适用于“二轮延包”的情形^[36](P9-13)。

第二,除了因自然灾害严重毁损承包地之外,还有哪些“特殊情形”可以调整承包地。现实情况复杂多变,法律上不可能穷尽承包地调整的所有情形,《民法典》第336条第2款和《农村土地承包法》第28条第2款中“因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形”不能解释为承包地调整事由的完全列举。《长久不变意见》指出:“对少数存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组,届时可按照大稳定、小调整的原则……但要依法依规从严掌握。”这也就决定了,对“特殊情形”应作严格解释,仅在与“因自然灾害严重毁损承包地”程度相当之时,才能调整承包地。“因自然灾害严重毁损承包地”的法律后果,在于承包农户丧失土地承包经营权,且并不享有相对应的赔偿或者补偿请求权。以此为标准检视地方性规范文件和实践中的做法,不难发现其中的失当之处。一方面,就承包地被依法征收而言,承包农户的土地承包经营权因此而消灭,如土地补偿费在农村集体经济组织范围内统一分配的,则应调整承包地;如大多数(例如75%以上)的土地补偿费被支付给被征地农民的,则可以不调整承包地。另一方面,承包地被乡村公共设施、公益事业建设依法占用的情形,与承包地被征收相类似,是否构成承包地调整的事由取决于失地农户是否享有公平、公正的补偿请求权。再者,承包地被依法征用,并不导致土地承包经营权的消灭,不应属于调整承包地的特殊情形。

第三,出现“因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形”,是否就能调整承包地。从《农村土地承包法》第28条第2款的规定来看,因这些特殊情形而调整承包地还需要满足以下条件:(1)承包合同中不得调整的约定;(2)履行法定的民主决策程序;(3)“对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整”。这也意味着“因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形”只是调整承包地的必要条件,而不是充分条件。如集体可以通过利用预留的机动地、依法开垦等方式增加农用地,以及依法收回和承包方依法自愿交回等方式收回承包地,再次为失地农户重新设定新的土地承包经营权,就无须调整个别农户之间的承包地^[31](P339)。

土地的细碎化分配与农户的分户经营体现了我国“大国小农”的基本国情。此种现状不仅使得农户可以经营耕种的承包地面积狭小,而且容易导致整体地块呈现出细碎分散利用的状态,由此制约了农业生产率的提高^[37](P65-78)。大量的理论与实证研究表明,农业适度规模经营能够通过土地和劳动

力规模化的方式,优化土地资源配置并提高劳动生产率,从而实现主要农产品供给和保障粮食安全,发挥了促进农业技术推广应用以及农业增效、农民增收的重要作用。可以说,农业适度规模经营是实现中国式农业现代化的必由之路^①,而通过土地集中治理承包地细碎化,开展农业规模经营,被认为是其中的关键所在^[38](P1-9)。承包地细碎化治理模式之中,无论是“承包权不动,经营权连片”,还是“承包权互换、承包地连片”,均涉及承包地产权结构的调整,我国实定法上均提供了足够的制度供给。承包地细碎化治理与承包地调整各有其不同的规范目的、法律后果和触发条件,不能借由承包地细碎化治理之契机重新调整承包地,在承包地细碎化治理之时仍应遵循现行法上严格限制承包地调整的规则。至于实践中承包地细碎化治理中的集体行动难题,尚须在现有制度框架之下,充分发挥农村集体经济组织对于农户分散经营的统筹协调以及组织服务等功能,一是按照法定的程序形成集体意志,二是充当承包农户在土地经营权外部流转时的代理人。

参考文献

- [1] 高圣平.承包地三权分置的法律表达.中国法学,2018,(4).
- [2] 黄薇.中华人民共和国农村土地承包法释义.北京:法律出版社,2019.
- [3] 韩长赋.再谈“三权”分置.农村经营管理,2017,(12).
- [4] 习近平.论“三农”工作.北京:中央文献出版社,2022.
- [5] 王山.从“分散性治理”迈向“整体性治理”:中国农地细碎化治理模式的转型与重塑.经济体制改革,2016,(5).
- [6] 农民日报·中国农网记者.农业农村部负责人就《关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》答记者问.农民日报,2023-07-19.
- [7] 李海涛,傅琳琳,黄祖辉等.农业适度规模经营的多种形式与展望.浙江农业学报,2021,(1).
- [8] 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,(10).
- [9] 蔡昉.农业劳动力转移潜力耗尽了吗?中国农村经济,2018,(9).
- [10] 高圣平.论农业适度规模经营的法治保障.法学家,2024,(6).
- [11] 张蚌蚌,刘芳苹,侯学博等.“一户一田”耕地细碎化治理对农户收入的影响机制——基于陕西省榆阳区农户数据的实证.中国土地科学,2023,(4).
- [12] 胡康生.中华人民共和国农村土地承包法释义.北京:法律出版社,2002.
- [13] 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)//二十大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2024.
- [14] 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,(4).
- [15] 王利明.物权法研究:下卷.北京:中国人民大学出版社,2024.
- [16] 全国人大常委会法制工作委员会民法室.《中华人民共和国物权法》条文说明、立法理由及相关规定.北京:北京大学出版社,2017.
- [17] 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,(5).
- [18] 朱广新.土地承包权与经营权分离的政策意蕴与法制完善.法学,2015,(11).
- [19] 张勇,江学祺.耕地细碎化自主治理的运行机制与实践探索——基于蚌埠市徐圩乡“一户一块田”改革的考察.江南大学学报(人文社会科学版),2022,(3).
- [20] 最高人民法院民事审判第一庭.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.北京:人民法院出版社,2015.
- [21] 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,(6).
- [22] 罗必良,万燕兰,洪炜杰.土地细碎化、服务外包与农地撂荒:基于9省区2704份农户问卷的实证分析.经济纵横,2019,(7).
- [23] 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,(8).

^① 参见《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》。

- [24] 孙新华. 土地经营权整合与土地流转路径优化. 经济学家, 2023, (3).
- [25] 祝国平, 郭连强, 李新光. 农村土地经营权规模化流转溢价: 客观事实、结构特征与政策取向. 改革, 2021, (1).
- [26] 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, (6).
- [27] 印子. “三权分置”下农业经营的实践形态与农地制度创新. 农业经济问题, 2021, (2).
- [28] 席莹, 吴春梅. “三权分置”下农地细碎化治理的社会路径及其效果、效益分析——基于“沙洋模式”的考察. 长江流域资源与环境, 2018, (2).
- [29] 王雷. 论我国民法典中决议行为与合同行为的区分. 法商研究, 2018, (5).
- [30] 魏一南. 反租倒包的合法性分析及替代模式研究. 通化师范学院学报(人文社会科学), 2014, (5).
- [31] 黄薇. 中华人民共和国民法典物权编释义. 北京: 法律出版社, 2020.
- [32] 孟光辉, 安康, 李永坤. 承包期内农户承包地不能调整吗? 农村经济, 2021, (12).
- [33] 程雪阳. “土地承包关系稳定并长久不变”的理论争议与制度落实. 中国法律评论, 2021, (1).
- [34] 祝之舟. 农村土地承包关系自主调整机制的法理内涵与体系完善. 法学家, 2021, (2).
- [35] 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务委员会第三十次会议上. 全国人民代表大会常务委员会公报, 2019, (1).
- [36] 李春艳. 奠定新时代农村稳定发展的制度基石——中央农办主任、农业农村部部长韩长赋等解读《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》文件. 农村经营管理, 2019, (12).
- [37] 罗必良. 中国农业现代化: 时代背景、目标定位与策略选择. 国家现代化建设研究, 2023, (1).
- [38] 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, (4).

On the Management of Fragmented Contracted Land From The Perspective of Moderate Scale Agricultural Operations

Gao Shengping (Qinghai Minzu University)

Abstract To promote moderate scale agricultural operations is a necessary path for Chinese modernization of agriculture and rural areas, with the management of fragmented contracted land being a key link in the promotion. Among the governance models of fragmented contracted land, the legal technical path of "unified management of contiguous lands with their contractual rights intact" is to transfer land management rights under the "separation of ownership, contractual, and management rights", while the legal technical path of "unified contractual rights for contiguous lands with contractual rights exchanged" is to exchange land contracting and management rights under the "separation of two rights". Rural collective economic organizations serve to coordinate and organize services in the management of fragmented contracted lands. They forge collective wills according to legal procedures and can also act as agents for contracted farmers when external transfer of land management rights occur, in order to overcome challenges in collective actions. The adjustment of contracted lands is limited to individual farmers and shall be carried out in accordance with legal procedures under the premise of meeting legal conditions. It is not allowed to expand the scope of contracted land adjustment by "disarranging and redistributing" in the name of management of fragmented contracted lands.

Key words moderate scale agricultural operations; fragmented contracted land; rural collective economic organizations; contracted land adjustment; the system of separating the ownership, contractual and management rights for contracted rural land; land contracting and management rights; guiding principles of the third plenary session of the 20th CPC

■ 作者简介 高圣平, 青海民族大学法学院特聘教授, 中国人民大学法学院教授, 青海 西宁 810007。

■ 责任编辑 李 媛