

以农地经营权配置与保护为重点的 农地制度改革*

——法国经验与启示

刘长全

摘要：为破解农地所有权分散与农业规模经营之间的矛盾，以及为了实现保留家庭经营特征的农业现代化，自 20 世纪 40 年代开始，法国围绕农地经营权优化配置与保护不断深化农地制度改革。一方面在农地所有权与经营权两权分置的框架下完善经营权权能、对所有权权能进行规制及对经营权人赋权，包括赋予经营权继承与转让权能、对农地流转的租期和租金进行严格规制、对所有权转让进行规制、赋予经营权人续租权利等；另一方面，长期实施农业结构调整和结构控制政策，以适度规模家庭农场为导向优化农地经营权流动与配置。法国农地制度改革历程与经验为中国提供的借鉴在于：要充分发挥法律制度在改革中的统领规范作用、以经营权优化配置与保护为重点深化农地制度改革、构建保障家庭经营与适度规模经营协调发展的机制、坚持因地制宜和多元主体共同参与治理、促进经营权向年轻农民流转。

关键词：农地制度 三权分置 经营权 家庭农场 适度规模经营

中图分类号：F33/37 **文献标识码：**

转变传统小规模家庭经营方式，促进农地经营权流转与农业适度规模经营是中国破解农业竞争力不足、保障重要农产品有效供给的必然要求。为此，党的十八大以来，国家在三权分置框架下不断深化农地产权制度改革，积极推进农地经营权流转与农业规模经营，同时反复强调坚持农村基本经营制度和发展包括家庭农场在内的多种形式适度规模经营。可以说，优化经营权配置，在坚持家庭经营基础上发展农业适度规模经营是中国农业现代化的方向选择，也是农地制度改革的基本导向。自 20 世纪 40 年代开始，为解决农地所有权分散与实现农业规模经营及现代化之间的矛盾，法国开始在农地

*本文研究得到国家现代农业产业技术体系（CARS-36）项目的资助。作者感谢法国畜牧研究院（Institut de l'Élevage）专家 Jean-Marc Chaumet 在调研和资料收集等方面的帮助，感谢匿名审稿专家以及中国社会科学院农村发展研究所苑鹏研究员、韩磊副研究员的宝贵意见，当然，文责自负。

所有权与经营权两权分置的框架下深化农地制度改革 (Melot, 2014; Léger-Bosch, 2020), 包括完善经营权权能、对所有权权能进行规制、对经营权人赋权等, 并将农地经营权优化配置与保护置于农地制度的优先位置。对租金、租期的规制及对续租权利的保障显著促进了法国农地经营权的长期流转及农业长期投资。同时, 为了实现保留家庭经营特征的农业现代化, 法国长期坚持农业结构调整和结构控制政策, 以建立适度规模标准为基础, 构建了以适度规模家庭农场为导向的农地经营权流动与配置机制。

虽然存在农地所有制的根本差别, 但是中国与法国的农地制度改革在背景和目标取向等重要方面仍有很多相通之处: 第一, 两国农地制度改革都强调家庭经营的基础地位; 第二, 两国都将农地制度改革建立在细分和完善农地产权权能的基础上; 第三, 两国都着眼于推进农业的适度规模经营, 为此, 法国需要破解农地所有权分散与规模经营之间的矛盾, 而中国需要破解农地承包权分散与规模经营之间的矛盾; 第四, 两国为提高农业生产力与竞争力都需要稳定农地经营权以鼓励长期农业投资; 第五, 两国都需要应对农业从业人口老龄化问题, 更多促进农地经营权向年轻农民流动。因为这些相通之处, 法国几十年农地制度改革的历程与经验可以为中国农地制度改革提供有益借鉴。

目前, 国内关于法国农地经营权流转制度及其改革的研究较少。在为数不多有所涉及的文献中, 王亚 (2015) 对法国农地流转制度做了粗略介绍; 黄晶、王敬源 (2014)、陈强胜、成翠萍 (2008)、吕晖 (2017) 都是在多国比较的框架下对法国农地流转制度做了简要概括; 窦希铭 (2011)、武剑 (2009) 对法国农地流转的中间组织“土地开发与农村安置公司 (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural, 以下简称 SAFER)”的功能做了介绍; 李全一等 (2018) 从司法角度对法国农地经营权流转的公证问题做了分析; 王廷勇、杨遂全 (2015) 借鉴法国农地继承制度探讨了农村土地承包经营权的继承问题, 但是其对前者的讨论实际是农地所有权继承问题, 对后者的讨论则是农地承包经营权继承问题, 两者有本质差别。总体来看, 现有研究对法国农地经营权流转制度的总体逻辑、产权结构、政策工具、演进历程等的分析还不够系统, 对中国可以从法国农地制度改革中借鉴的经验也缺乏深入讨论。本文试图弥补这些不足。下文首先简要回顾法国农地制度改革历程, 然后对法国在农地经营权优化配置与保护方面的主要制度安排与政策措施做系统梳理, 再后基于法国与欧盟统计数据对法国农地制度改革主要目标的实现情况, 最后探讨法国农地制度改革对中国的启示。

一、法国农地制度改革的主要阶段

1789 年大革命后, 法国土地所有制开始由封建领主所有向农民私有转变 (马克·布洛赫, 1991; 丁关良, 2010)。此后一百多年, 法国对农地所有权给予充分保护, 这一方面促进了农地的开发和利用, 另一方面因为农地所有权分散, 尤其是农地继承过程中的分割持续加剧农地所有权的碎片化^①, 法国农业生产主体一直是专业化水平低的小农户 (Gervais et al., 1965), 农业生产主要依靠大量劳动投入实现对土地的集约利用。直到 20 世纪前期, 法国农业部门仍集中了大量生产力低下的从业人口, 化肥

^①根据当时的《法国民法典》, 农地继承时应平均分配。

与农业机械的应用明显滞后于同期的其他欧洲国家。在此时期，因为制度层面对租赁农地的经营权保护不足，所以农地租赁不稳定且租期过短，经营者在租赁农地上的投资在租赁结束时也不能得到补偿，这些问题都制约了农地经营权流转在促进农业规模经营与农业现代化中的作用。二战结束后，保障食物充足供给、实现农业现代化成为法国农业发展的首要目标。为解决农地所有权分散对农业现代化的制约，促进农地向生产力更高的农户集中，法国政府开始在农地所有权与经营权两权分置的框架下深化农地制度改革，逐步构建起以经营权优化配置和保护为重点的农地制度。迄今，整个改革历程可以分为四个阶段。

（一）1946~1960年：以农地经营权保护为重点的确立

1946年，法国对《法国民法典》进行了修订^①，其中关于租佃与分成制的修订成为法国农业现代化政策的基石，其重点是强化对农地经营权的保护。一是引入对最短租期的规定及对承租农户续租权利的保障，以确保农地租佃关系的稳定；二是通过对租金的限制确保租地的农户可以获得效率提升的收益。另外，为鼓励提升农地生产力的投资，修订后的民法典还引入了“剩余价值补贴”制度（surplus-value allowance），即经营权人在转出经营权时其为提升地力所做的未完成折旧的投资必须得到补偿。在签订农地经营权流转协议时，地主须授予租赁农地的农户改良农地的权利，并且相关投资有权获得补偿。

（二）1960~1979年：以适度规模家庭经营为导向促进经营权流转

截至20世纪60年代初，法国依然面临农地碎片化、农业生产效率低、农产品供给不足等问题。1960年，法国颁布《农业指导法》（Agricultural Orientation Acts），启动了农业结构调整政策，即以适度规模家庭农场为重点的差别化政策，包括限制大规模农场、重点支持中等适度规模农场、通过社会福利政策支持小规模农场逐步退出。在这样的原则下，法国开始按流转土地的性质、面积对农民实施分级补贴，除对流出土地的农民给予财政补贴，还对流入土地达到一定规模的经营者提供优惠的信贷支持。同时，法国设立了土地开发与农村安置公司（SAFER），后者根据农业结构调整政策目标，以优化农地经营权配置为着眼点，对农村土地交易市场实施管制。1962年，法国又通过了《农业指导法补充法案》，其中设定了农地经营的最大和最小规模，并作为农业结构调整政策的核心标准（Astruc, 1986）。

（三）1980~2005年：家庭经营导向与多元目标并重下完善经营权配置机制

20世纪80年代初，法国农业开始面临农产品持续供过于求及巨额财政成本等问题，以鼓励增产为主要目标的农地政策也开始面临质疑。同时，农业劳动人口老龄化问题开始显现。在此背景下，法国进一步推动农地制度改革，重点是调整农业结构控制政策并相应完善农地经营权配置机制。1980年，在时隔近20年后，法国颁布新修订的《农业指导法》，并在1994年和1999年又两次进行修订。在这三轮修订及配套改革中，农地制度的改革体现在三个方面：一是继续以家庭农场为导向，抑制农地经营权过度集中，但对控制农业经营规模的标准进行调整；二是将鼓励青年人从事农业作为优先目标，

^①法国分别在1943年、1945年和1946年对《法国民法典》做了修改，正式引入租佃及分成制的相关法律规定。参见：https://www.agter.org/bdf/en/corpus_chemin/fiche-chemin-54.html。

要求农地制度有利于青年农民获得农地经营权；三是在农地制度中引入更多促进可持续发展的因素。

（四）2006 以来：农业现代化与经营模式转变背景下深化农地制度改革

为提高农业竞争力以应对日益激烈的国际竞争，2006 年法国颁布新的《农业指导法》，并开始强调家庭农场向商业化经营发展。根据这一新的导向，农地制度相应改革，结构控制政策中申请行政许可所要求的门槛规模得到提高，即提高了农场在没有审批的情况下可以经营的规模。更重要的是，引入“可转让租约”，赋予农地经营权转让权能。为进一步鼓励经营权人投资和保障其收益权，2010 年法国先后颁布新修订的《农村与海洋渔业法》及新制定的《农业和渔业现代化法》，通过指数对地租作出新的规制。

二、法国促进农地经营权优化配置和保护的主要改革举措

1946 年以来，围绕农业现代化目标，法国农地制度改革有两个基本着眼点，一是发展适度规模家庭经营，即在保持家庭经营特征的基础上提高农户经营规模；二是稳定农地经营权、保障经营权人发展农业生产力的剩余索取权，通过稳定农户预期来促进农业长期投资和生产力进步。在这一主线下，法国农地制度改革的主要举措包括实施结构调整政策、对农地租期和租金进行严格规制、对经营者赋权、促进经营权向年轻人流动等。

（一）实施结构调整政策，坚持适度规模家庭经营导向和抑制经营权过度集中

围绕经营者结构调整与控制的农地制度经历了几个发展阶段，其中伴随着适度规模内涵与标准的变化。1960 年，《农业指导法》明确了以适度规模家庭农场为结构调整和政策支持的重点，这成为法国农地经营权配置的长期导向。当时，对适度规模的界定强调了本地化特征，并按照农业技术条件和保障充分就业的要求，将其确定为两个劳动力能够直接经营的规模。1962 年，《农业指导法补充法案》进一步设定了农地经营的最小规模和最大规模。其中，设定最小规模是为了避免农地进一步细碎化，低于最小规模的农场一般不能维持一个农业家庭；设定最大规模则是为了限制农地经营权向大规模经营者过度集中。1968 年，法国政府引入“最小经营面积（Surface Minimum d'Installation）”标准，即农户获得最低标准收入所需达到的经营面积。“最小经营面积”首先是农业支持政策的标准，经营面积小于该标准的农场不再得到政策鼓励。“最小经营面积”也是社会政策的标准，如果农户经营面积不足该标准的一半，那么就不能加入为农民及其家庭提供医疗与养老津贴的“农业社会共同基金（Mutualité Sociale Agricole）”。各地区还依据“最小经营面积”确定一个上限面积，当农户经营面积扩张并超过这个上限或可能导致其他经营者的经营规模降至“最小经营面积”以下时就需要获得审批。

1999 年，修订的《农业指导法》引入“参考单位（Unité de Référence）”来替代“最小经营面积”，前者在理念上指一个农场实现经济可持续所需达到的规模。同时，“结构控制计划”也对农户必须经强制性许可才能获得农地经营权的情形做出规定，包括：新建、扩建的农场规模超过规定的规模，这个规模通常介于“参考单位”的 0.5~1.5 倍之间；新建、扩建农场导致别的农场的规模降至规定的规模以下，这个规模通常介于“参考单位”的 0.3~1 倍之间。如果符合上述情形但没有按要求取得许可，农户将面临罚款、不能获得农业补助、不能参加“农业社会共同基金”等一系列惩罚。

（二）通过租期规制及对经营权人赋权，促进经营权长期和稳定流转

为了给经营权人提供保护和长久预期，法国对农地经营权流转的租期及承租人的续租权利做了严格规制（Ciaian et al., 2012b）。根据《农村与海洋渔业法》，农地租赁的最短期限是9年，即使出租人与承租人都有意向也不可以签订更短期限的租约。但是，出租人与承租人可以不受限制地签订更长期限的租约。目前，法国农地租约有四种类型，第一种是普通租约，租期最少9年。第二种是长期租约，并进一步分为18年租约、25年租约和“职业期租约”，前两者的租期最少为18年或25年，职业期租约的租期最短也是25年，并在承租人达到领取养老金的法定退休年龄时到期。第三种是可转让租约^①，租期最少18年。设立这种租约是为了确保具有经济性的农场能够得到延续，同时意味着农地经营权被赋予转让权能。为鼓励所有权人签订可转让租约，经营权人依据租约转让经营权时，所有权人可以提高租金，并且最多可以比政府规定的最高租金高出50%。第四种是永佃协议，租期在18~99年之间。

除了租期规制，经营权和经营权人还被赋予更多的权能、权利。首先，租约到期时经营权人享有续租权利。除非因为其本人、配偶或法律规定的继承人需要从事农业经营，否则所有权人无权终止协议或拒绝续租。续租的租期一般最少9年。如果合同没有另行规定，所有权人在续租后的第六年享有收回经营权的权利，但是也仅限于因为其本人、配偶或法律规定的继承人需要经营。其次，经营权人被赋予对农地所有权的优先购买权。当所有权人转让农地时，如果经营权人在该农地上经营了3年以上，那么其享有优先购买权。即使所有权人已将所有权转让给经营权人之外的第三人，在转让交易生效后的一个月内，经营权人都可以行使优先权购入其经营的农地。再次，经营权被赋予继承的权能。如果经营权人在租约到期前死亡，那么至其死亡时其在该农地上参与经营达到5年的配偶、子女或父母可继承农地的经营权。

为鼓励所有权人签订长期租约，法国政府制定了全方位的税收优惠政策。如果所有权人签订长期租约，可享受一系列优惠。第一，所有权人能够获得政府补贴，最高补贴额度为8000欧元；第二，所有权人可享受土地税的部分豁免；第三，出租收入可享受15%的税收减免；第四，出租人转让农地所有权时可以免除部分转让税；第五，签订长期租约的农地在一定条件下将被视为专用财产，在征收财产税时可以从税基中扣除，如果不能被视为专用财产，对总值不超出10万欧元的部分有3/4可享受抵扣，超出10万欧元的部分有50%可以享受抵扣。

（三）通过租金规制稳定农地租金

法国政府长期坚持了对农地租金的严格规制。自1943年开始，为应对农产品价格大幅波动对租赁农地稳定经营的影响，法国通过立法规定农地租金要以实物来约定。自1946年开始，法国将租金限定在1939年的水平。长期来看，该制度可以确保经营权人获得生产率增长的收益，从而起到鼓励农业投资和提高生产率的作用（Boinon, 2011）。1995年，根据1992年欧盟共同农业政策的要求，法国恢复按货币确定租金的规定。2010年，法国颁布《农村与海洋渔业法》和《农业和渔业现代化法》，

^①指可向子女、父母、配偶等之外的非家庭成员转让。

改用指数对租金进行规制。具体来说，一是设定农地经营权流转的最高和最低租金，二是制定租金指数，根据该指数对设定的租金进行调整。租金指数由两部分构成（参见表 1），一是过去五年全国农地的平均毛收入指数，二是上一年全国平均价格指数，两部分在租金指数中分别占 60%和 40%。基于微观数据的实证研究也验证了规制政策对法国农地租金的抑制作用（Ciaian and Kancs., 2012；Dupraz and Temesgen, 2012）。

表 1 2009~2019 年法国农地租金指数

年份	全国租金指数	GDP 价格指数	农地单位面积毛收入指数
2009	100	100	100
2010	98.37	100.5	96.95
2015	110.05	105.59	113.03
2019	104.76	108.22	102.45

数据来源：法国农业和食品部（Ministère de l'agriculture et de l'alimentation），网站（<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038777748/>）。

（四）围绕农地经营权配置强化对农地所有权交易的规制

自 1960 年以来，根据《农业指导法》建立的土地开发与农村安置公司（SAFER）^①对法国农地所有权交易进行了严格管制。SAFER 受到议会与法律授权^②，根据法国《农村与海洋渔业法》，其职能包括：促进年轻农民发展、促进经济上可持续的农场的发展、保持农业的家庭经营特征，以及抑制资产投机等，核心就是通过干预农地所有权分配来稳定农场经营、促进农场合并以达到结构控制政策所确定的目标。由于农地的投机性买卖被抑制（Hilal et al., 2016），农地的购买者主要是租赁该农地的农户或其他需要扩大经营规模的家庭农场。

SAFER 发挥作用的一个途径是以中介的身份协调农地的买卖和租赁。SAFER 在农地出售者或出租者的要求下寻找符合结构控制政策目标的交易对象。其中，作为农地所有权买卖的中介又分为两种情况，一种情况是 SAFER 根据出售者授权寻找和选择购买者，并在协议上指定转让农地的用途；另一种情况是 SAFER 先完成收购，然后再转让给其他由其选定的农户。

SAFER 发挥作用的另一个途径是行使优先购买权（否决权），干预农地交易价格、替换买家或收储土地。优先购买权是 SAFER 被赋予的重要权利。所有不以 SAFER 为中介的农地所有权交易都需要报 SAFER 审核批准，除非买入者是目前的经营权人或是所有权人的直系亲属，否则 SAFER 在两个月之内都有权利行使优先购买权。具体来说，SAFER 可以按报告的价格和条件优先购买所有权，并且原所有权人不能拒绝；SAFER 也可以否决交易，要求重新评估和确定价格。SAFER 最长可以将收购的农地保留 5 年，期间可以对农地进行整合和整理，以提高土地质量或规模经营能力。

^①目前，法国有 12 个地区 SAFER 及 4 个海外 SAFER，每个地区 SAFER 都是独立的实体，另有一个全国的 SAFER 联合会，代表地区 SAFER 从事与立法、政府相关的活动。

^②法国《农村与海洋渔业法》（L141-1 条款）对 SAFER 的职能及在土地开发等方面的权利做了详细说明。

（五）促进农地经营权向年轻农民流转

为实现这个目标，法国一是完善经营权的配置机制，二是加强配套补贴政策。在经营权配置机制方面，首先，法国针对老年农民流转入农地经营权要求强制的行政许可。在各地根据结构控制政策制定的“结构控制计划”中，这是一条必要标准。其次，在 SAFER 协调农地转让与租赁时，引导农地经营权向年轻农民流动被置于优先位置。对于在售的农地，如果购买者中有符合优先支持标准的年轻人，同时其又由于其他原因暂时不能完成购买，SAFER 将动用优先购买权先收购农地，然后再转让给该年轻人。再次，法国构建了有利于年轻农民获得农地经营权的税收政策，包括为年轻农民免除农地交易税和为年轻农民开垦未开发土地减免财产税等。在配套政策方面，法国一方面通过补贴、贴息贷款等举措提高年轻人进入农业的积极性和能力，包括实施“青年农民捐赠”、“青年农民补贴”^①制度、为年轻农民提供中期贴息贷款等；另一方面鼓励老年农民提前退休，实施“离地农民终生补贴”等补贴政策。

三、法国农地制度改革的成效与目标实现

法国农地制度改革的成效主要体现在两个方面，一是在两权分置的框架下构建起有利于经营权优化配置与保护的农地制度；二是在保持家庭经营特征的基础上促进了农业适度规模经营与农业生产力的发展。

（一）形成两权分置、经营权优先的农地制度安排

在产权上，法国农地制度改革的核心是完善了农地经营权的权能、对经营权人赋权及对农地所有权的权能进行规制，进而形成了农地所有权与农地经营权两权分置及以经营权配置与保护为重点的农地制度安排。由于经营权人对抗所有权人和第三人的性质，农地经营权本质上经历了物权化塑造。综合以上对改革过程的梳理可以看出，这一农地制度在产权安排上具有以下基本特征：

第一，农地所有权与农地经营权分置，两权权能具有相对独立性。一方面，农地所有权的处置与经营权独立，即所有权的转让不影响经营权流转的状态及延续性；另一方面，农地经营权具有继承的权能，即经营权人符合条件的亲属可以继承经营权。

第二，通过《法国民法典》《农村与海洋渔业法》《农业指导法》等法律法规赋予农地经营权新的权能、对经营权人赋权，并明晰农地经营权的权益范围。一是通过引入“可转让租约”赋予农地经营权转让权能，该权能与可转让农业基金一起发挥作用，促进农业生产方式转变；二是赋予经营权人续租的权利，并且续租权利具有强制性，如果不符合规定条件所有权人不能拒绝；三是赋予经营权人对所有权的优先购买权；四是通过租金规制强化了经营权人对地力提升的剩余索取权，同时也明确了经营权人对地力投资的剩余价值的经济权利。

第三，对农地所有权权能进行规制以确保经营权配置的优先性，对经营权权能进行规制以确保农地农用和适度规模经营。在所有权权能规制方面，一是农地流转的租金水平和租金变动都受到严格规

^①该补贴是在欧盟共同农业政策框架下开展的。

制，实际是对所有权的收益权的规制；二是农地所有权的处置权能受到规制，一方面农地所有权交易的价格和对象都需要接受 SAFER 的审核，所有权交易不能影响农业经营和经营权流转的连续性，另一方面 SAFER 可以行使优先购买权收储在交易的农地。在经营权权能规制方面，一是经营权过度集中受到抑制，经营规模受到结构控制政策的标准制约；二是农地经营权流转后的用途受到严格限制，即经营权以农地农用为基础。

（二）农地制度改革促进了适度规模家庭经营基础上的农业现代化

法国通过构建以上两权分置的农地制度，以及实施结构控制政策、租期与租金规制等具体举措，促进了适度规模家庭经营的发展，也为农民对农地经营权的产权和对农业长期投资的剩余索取权提供了稳定的预期和保障，最终促进了农业生产力的发展。

第一，在农地所有权分散的情况下，法国农业平均经营规模平稳增长，经营权流转成为实现规模经营的主要途径。1955~2016 年，法国农场平均经营农地面积从 15 公顷增长到 61 公顷（见图 1），其中，1955~2000 年年均增长 2.2%，2000~2016 年年均增长 2.6%。2007 年，法国农地流转的比例达到 74%，在西欧各国中是最高的（Ciaian et al., 2012b）。2016 年，农地流转比例进一步上升至 80%。根据欧盟“农场记账数据网络（FADN）”监测数据^①，2016 年，法国农户平均有 82.4% 的耕地来源于租赁，这一比重在西欧各国中也是最高的，在欧盟 28 国中排第 3 位，比德国高 17.2 个百分点，是荷兰的 2 倍多。

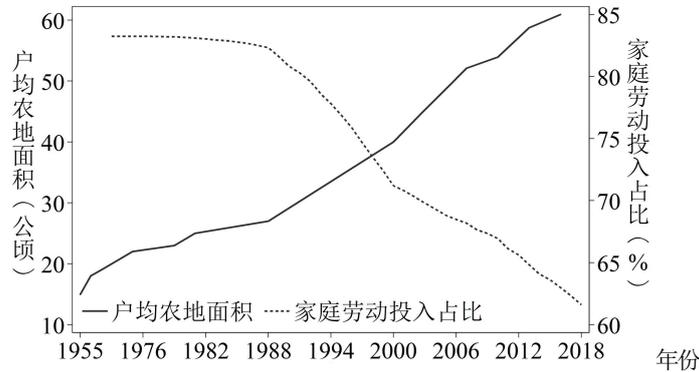


图 1 1955~2018 年法国农户户均农地面积与劳动投入结构变化

数据来源：欧盟委员会网站 (<https://ec.europa.eu>) 及张光辉 (1996)。

第二，家庭经营特征在规模经营的发展中得到保持。首先，农业经营主体以中等规模农户为主。按经营面积看，2016 年，经营面积在 50 公顷以下的农户占农户总数的 58.7%，在 100 公顷以下的农户占 78.1%。其次，农业劳动投入以家庭劳动为主。2018 年，家庭劳动投入占法国农业劳动总投入的 61.6%。2016 年，家庭劳动投入在谷物与油类专业种植户（简称 COP 专业农户）的劳动投入中平均占到 88.0%

^①FADN 是欧盟开展的农户成本收益监测系统。FADN 监测的抽样框是从事商业化生产的农户（commercial farm），即专业农户。FADN 监测对样本农户有最低规模要求，就法国来说是 8 个欧盟规模单位（European Size Unit），因此法国 FADN 样本农户的平均规模要大于其总体平均规模。

(见表2)^①。再次,农户从事农业经营的收入与其进入劳动力市场的就业收入相当。2016年,法国农户户均净收入(考虑税收与补贴之后)为2.74万欧元,略高于城市地区户均基础性收入的均值^②。从收入角度看,可以说农户平均规模与规模结构的变化反映了专业农户达到不断增长的平均收入水平的客观需要。

表2 2016年法国谷物、油类与蛋白类作物(COP)专业农户经营特征

	农场占比 (%)	平均农业用 地(公顷)	租地占比 (%)	单位耕地设备投 资(欧元/公顷)	劳动投入 (AWU)	家庭劳动占 比(%)
总体		126.1	86.0	683.5	1.4	88.0
2.5~5万欧元	14.9	44.5	57.1	605.4	1.2	96.6
5~10万欧元	28.0	75.4	74.3	588.0	1.2	93.1
10~50万欧元	56.6	170.9	90.5	710.4	1.5	84.9
50万欧元以上	0.5	-	-	-	-	-

注:劳动投入的单位是AWU(全职劳动当量)。

数据来源:根据欧盟FADN(https://ec.europa.eu/agriculture/rica/concept_en.cfm)数据计算。

第三,农地租金因租金规制保持较低水平。2017年,法国农地平均租金为每公顷215欧元,在发布数据的12个欧盟国家中居第8位,比最高的荷兰和丹麦分别低了74.6%和60.1%。同时,抑制地价过快增长的目标也得到很好实现。2017年,法国农地转让平均价格为6030欧元/公顷,在21个欧盟国家中排第13位,比最高的荷兰低91.1%,比卢森堡、意大利和英国也分别低了87.0%、87.0%和84.8%。

第四,稳定的经营权保障了农业投资。随着经营规模增长,虽然租赁农地的占比大幅上升,但是农业投资也同步增长,促进了规模经营过程中的劳动节约。就COP专业农户来看,总产值在2.5~10万欧元的农户的每公顷农地机械设备投资额在600欧元左右,农户平均所需总劳动量约1.2个全职劳动当量;总产值在10~50万欧元的农户的机械设备投资增至每公顷710.4欧元,因为投资水平的提高,虽然规模有较大增长,平均所需劳动投入也仅增至1.5个全职劳动当量。投资增长为家庭经营特征的保持提供了支撑。

第五,农业生产力实现持续增长。2018年,法国农业劳动人口年人均产出达到9.23万欧元^③,在欧盟28国中排第6位。1973~2000年,劳均产出年均增长4.6%;2000~2018年,劳均产出年均增长1.8%。根据FAO数据,1991年法国成为欧盟谷物总产量最高的国家,谷物净出口量也长期在欧盟各国中稳居第1位。20世纪90年代以来,由于增长导向政策的调整,法国各项农产品产量的增长速度有所下降,但是总产出在欧盟各国中仍居前列。

^①根据FADN监测数据计算。参见:https://ec.europa.eu/agriculture/rica/concept_en.cfm。

^②根据FADN监测数据计算。根据欧盟统计数据(<https://ec.europa.eu>),Île-de-France和Franche-Comté两个地区的户均基础性收入的均值为2.37万欧元。根据欧盟统计口径,家庭的基础性收入是以劳动收入为主要内容、通过市场交换获得的收入,因此基本上衡量了一个家庭在市场上通过劳动可以获得的平均收入。

^③此部分全部是2010年不变价格。

四、法国农地制度改革的启示与进一步讨论

20世纪70年代末80年代初，因家庭承包经营的施行，中国农地的集体所有权与农户承包经营权实现分置，极大地调动了农民生产积极性和促进了农业生产力发展。但是，随着农村劳动力大量转移，农地流转加快，农地承包主体与经营主体分离的情况不断增加，土地承包经营权作为承包权和经营权的混合体的弊端越发明显，面临法理上的困惑和政策上的混乱（叶兴庆，2015），农地融资功能也因为《物权法》等法律对土地承包经营权抵押的禁止而受限（丁文，2018）。同时，随着劳动力成本上升和国内外农产品价格倒挂，为提高农业竞争力，加快推动农地流转和农业生产方式转变的要求也日益迫切。在此背景下，将农地承包经营权进一步分设为承包权和经营权的农地产权制度改革成为必然趋势。

2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，围绕构建新型农业经营体系和实现农村土地适度规模经营目标，强调“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”，开启了新一轮农村土地改革。当年年底的中央农村工作会议明确指出，把农民土地承包经营权分为承包权和经营权，实现承包权和经营权分置并行。2014年，“中央1号文件”进一步指出：“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。”2014年11月，中办国办印发的《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》提出，坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转。2015年11月，中办国办印发的《深化农村改革综合性方案》指出：“放活土地经营权，就是允许承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体，发展多种形式的适度规模经营。”2016年10月，中办国办印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》再次强调“加快放活土地经营权”，并明确指出“赋予经营主体更有保障的土地经营权，是完善农村基本经营制度的关键。”2019年2月，中办国办印发《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》，提出鼓励小农户利用土地经营权作价出资办社入社、入股龙头企业。

在国家明确改革方向的同时，承包权与经营权分离在法理上的正当性、可行性也得到大量论证，代表观点是以承包经营权为客体创设用益物权，对农地经营权进行物权化塑造（丁文，2018；蔡立东、姜楠，2015；孙宪忠，2016）。物权化塑造需要一系列具体政策来实现，这些政策将决定集体所有权、农户承包权、土地经营权的权能边界及三权在农地流转中的相互权利关系，后者是农地三权分置改革的关键，并影响农地作为农业生产要素的配置效率。但是，关于物权化塑造的具体政策，学界的观点不尽相同（朱继胜，2017；丁文，2018）。同时，关于三权权能及相互关系的政策探索和改革实践也缺乏制度性的突破。

法国通过实施一系列政策制度构建的所有权与经营权两权分置的农地产权制度，以农地经营权优化配置与保护为重点，破除了农地所有权分散与农业适度规模经营之间的矛盾，在坚持家庭经营特征的基础上推进了农业现代化。虽然法国与中国存在农地所有制的根本差别，但是两国在农地制度改革

在背景和目标等重要方面仍有许多相通之处。从这点来说，法国农地制度改革的历程与经验对中国农地制度改革能提供有益和必要的借鉴。

第一，依法推进改革，通过修订相关法律明确不同阶段农地制度改革目标、方向与重点。这是法国农地制度改革的主要途径和重要经验。1946年，法国对《法国民法典》的修订为以农地经营权保护为重点的农地制度奠定了法律基础，也为农地经营权流转的租金、租期规制提供了法律支撑；1960年以来各时期的《农业指导法》为结构控制政策目标的实现、家庭经营基础地位的保持以及近年的经营模式转变提供了法律保障。对中国农村土地制度改革及其他各项农业农村改革来说，充分发挥基层创新精神以及采取“先试点、后推广”的改革模式都是改革取得成功的重要经验。但是，在党中央着力加强全面依法治国的背景下，在农业农村改革日益强调系统性和顶层设计的情况下，进一步发挥法律制度在中国农村土地制度改革中的统领、规范作用是十分必要的，同时也需要及时完善相关法律来巩固改革已取得的成果。

第二，以农地经营权优化配置与保护为重点深化改革。从法国农地制度改革历程及农业发展状况看，农地经营权配置机制持续优化及对经营权的有力保护为法国农业生产持续发展和为法国的国家粮食安全都提供了重要支撑。当前，国内农地流转过程中经营权不稳定、保护不充分的问题依然突出，优化经营权配置的体制机制也不健全，这已成为农业竞争力提升的重要制约。未来，在进一步明晰“三权”内涵、权益与权利边界的基础上，应按照现代农业建设要求重点加强经营权的优化配置与保护。可借鉴法国经验，在租金、租期、续租权利、限制随意收回等方面加强规制性举措，明确经营者对其所做的改良农地等长期投资的收益和补偿权利，从农地流转的供给侧增加鼓励长期流转的举措。围绕总体发展目标，明确优化农地经营权配置的要求和标准，并贯彻在与农地经营权配置相关的各个方面，完善与之相关的激励与规制政策。为保障粮食安全战略与可持续发展等目标的实现，在保护经营权的同时，也要强化对农地用途与农业生产方式的规制，实现多元目标的协调。

第三，构建保障家庭经营与适度规模经营协调发展的机制。从法国经验看，适度规模的实现需要靠一系列政策来保障，包括确定适度规模的标准、对经营权过度集中的抑制等。因此，对中国的农地制度改革来说，要进一步明晰适度规模家庭农场的内涵与特征，再综合考虑收入水平、劳动投入和专业化等因素确定适度规模的标准或范围，将其作为规模控制的依据。同时，聚焦适度规模家庭农场施行差异化支持政策，超过一定规模减少支持或不予支持。在此基础上，建立对农地大规模集中的审核与规制机制，并建立与社会保障、信贷金融等政策的联动机制；通过其他社会政策支持和鼓励小规模农户稳步退出。

第四，坚持因地制宜和多元主体共同参与治理。农地经营权优化配置与保护的相关制度既要有全国层面的统一框架，也要因地制宜以促进政策落地。法国农地制度改革充分体现了统一框架与因地制宜的有效结合。例如，“最小经营面积”“参考单位”等关键标准都具体到县，并因地形、作物品种、农业活动类型等而异；各县也因地制宜地制定“结构控制计划”来落实结构性政策；农地租金规制标准也具体到地区。中国的农地制度改革，在鼓励经营权长期流转方面可以建立全国统一的制度安排，对最短租期、最长租期、续租权利等的规定在全国层面应有以法律为保障的基本框架。但是，在市县

级层面,要根据农业活动类型、地区发展条件等,因地制宜地确定农地租金与适度规模等的规制标准,并建立动态调整机制。同时,标准的制定应充分发挥政府部门、农业生产组织、环境研究与保护机构等不同主体的作用,为多元目标的实现提供保障。同时,强化相关制度与标准的约束性及执行机制。

第五,促进农地经营权向年轻农民流转。面临农业劳动人口老龄化问题,法国将农地经营权配置机制与经济激励机制相结合,促进农地经营权向年轻农民流动,对于破解这一问题起到了一定的作用。要破解中国的“谁来种地”问题以及培育以年轻人为主体的现代农民,同样需要将两个方面机制结合。一要以促进经营权向年轻农民长期流转为导向完善农地流转机制,可以针对年轻专业农民提高适度规模标准、为年轻专业农民流转农地提供信贷支持或租金补贴等。二要通过引入养老金补助等举措鼓励60岁或65岁以上从事小规模农业生产的农民退出经营,将农地经营权流转给年轻农民或其他农户,以促进适度规模经营的发展。三要鼓励年轻人进入农业,对新进入农业且专业从事农业生产的年轻人可以提供专门的收入补贴、投资补贴、贴息贷款和技术培训支持等,既提高其进入农业的能力,又实现与适度规模经营要求相一致的可持续的生产方式。四要完善社会保障等制度供给,着力加强对年轻专业农民的支持,解决其后顾之忧。

在借鉴法国经验的同时,有几个问题需要进一步讨论。第一,以农地经营权配置和保护为重点是放活土地经营权的具体表现,必然以落实集体所有权和稳定农户承包权为条件,不是对所有权和承包权的否定。首先,只有稳定农户承包权,即确保农户的土地承包权权益以其集体经济组织成员身份存续为条件,不受土地经营权流转的影响,农地流转才会发生,承包权和经营权在现实中才能分离。其次,农地经营权优化配置的导向和标准既需要符合总体目标、社区需求,其制定也需要多元主体参与,尤其是有效发挥村集体作用,落实集体所有权是有效发挥集体作用的基础和条件。因此,要实现以农地经营权配置和保护为重点的改革,其中,协同推进落实集体所有权、稳定农户承包权是关键。第二,适度规模家庭农场的标准必须与生产力水平、城乡居民收入水平相适应,也必然是动态发展的标准。从以上数据来看,虽然以家庭经营为主,法国农场的平均规模也已达到900多亩,这对于中国来说是很大的。要达到这样的规模,首先有三个条件,即机械装备水平和农业专业化水平的发展,农村劳动力长期转移改变了人地紧张关系,配套保障政策为小规模农户、老年农户退出经营提供了缓冲;其次还有一个客观需求,即家庭经营专业农户要能达到社会平均收入水平。无论从条件还是从需求来看,中国农业适度规模家庭经营的标准都将要有一个渐进的发展过程。第三,对租期、租金等的规制应适度,否则可能导致与期望相反的结果。租期或租金的规制标准过于严格都会导致灰色租赁市场和非正式租赁合同的增长,由此产生的非正式经营权流转的稳定性难以保障,租金也更高。如果出租农地的农户要求高于规制标准的租金,那么承租农户只能选择非正式租赁合同,或者在合同规定的租金之外支付“灰色”租金。过长的最短租期将增加经营权流转的刚性,并可能导致承租农户支付更高的租金。农户为了获得理想地块的经营权,将不得不选择非正式合同,并支付高出政府规制标准甚至高出市场均衡水平的租金。因为农户一旦错失承租的机会,就不得不为下一个机会等很多年(Ciaian et al., 2012a)。根据对荷兰的研究,由于政府对农地租期和租金的严格规制,非正规租赁土地占到全部租赁农地的25%,租金平均比政府规定的租金高50%(Hoek and Luijt, 1999)。

参考文献

- 1.蔡立东、姜楠, 2015:《承包权与经营权分置的法构造》,《法学研究》第3期。
- 2.陈强胜、成翠萍, 2008:《美、法、日农地制度的比较及对中国的启示》,《北方经贸》第2期。
- 3.丁关良, 2010:《国外农用地流转法律制度对中国土地承包经营权流转的启示》,《世界农业》第8期。
- 4.丁文, 2018:《论“三权分置”中的土地经营权》,《清华法学》第1期。
- 5.窦希铭, 2011:《土地流转法律制度比较研究——以中国、美国和欧盟主要工业国的对比为视角》,中国政法大学博士学位论文。
- 6.黄晶、王敬源, 2014:《国外农业现代化进行中土地流转制度对中国的启示》,《世界农业》第9期。
- 7.李全一、闫峰、骆敏、张良庆、张红光、詹爱萍、武玉红, 2018:《法国农业土地经营流转制度及公证的特点》,《中国公证》第8期。
- 8.吕晖, 2017:《农地流转制度国际比较研究》,《世界农业》第9期。
- 9.马克·布洛赫, 1991:《法国农村史》,余中先、张朋浩、车耳译,北京:商务印书馆。
- 10.孙宪忠, 2016:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》,《中国社会科学》第7期。
- 11.王廷勇、杨遂全, 2015:《农村土地承包经营权有限继承制度研究——兼论法国农用地继承的借鉴意义》,《求实》第8期。
- 12.王亚, 2015:《法国农地流转的经验借鉴》,《中国集体经济》第19期。
- 13.武剑, 2009:《农地市场流转管理机制的构建——以法国土地治理和乡村建设组织为鉴》,《安徽农业科学》第11期。
- 14.叶兴庆, 2015:《集体所有制下农用地的产权重构》,《毛泽东邓小平理论研究》第2期。
- 15.张光辉, 1996:《农业规模经营与提高单产并行不悖——与任治君同志商榷》,《经济研究》第1期。
- 16.朱继胜, 2017:《“三权分置”下土地经营权的物权塑造》,《北方法学》第2期。
- 17.Astruc J., 1986, “La Politique des Structures a-t-elle Évolué Depuis 1960”, *Économie Rurale*, 171(1): 27-31.
- 18.Ciaian, P., and D. A. Kancs, 2012a, “The Capitalization of Area Payments into Farmland Rents: Micro Evidence From The New EU Member States”, *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie*, 60(4): 517-540.
- 19.Ciaian, P., D. A. Kancs, J. F. Swinnen, K. Van Herck and L. Vranken, 2012a, “Key Issues and Developments of Farmland Rental Markets”, CEPS, Factor Markets Working Paper No. 13, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/key-issues-and-developments-farmland-rental-markets-eu-member-states-and-candidate>.
- 20.Ciaian, P., D. A. Kancs, J. F. Swinnen, K. Van Herck and L. Vranken, 2012b, “Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries”, CEPS, Factor Markets Working Paper No. 15, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/rental-market-regulations-agricultural-land-eu-member-states-and-candidate-countries>.
- 21.Dupraz, P., and C. T. Jemberie, 2012, “Farmland Rental Rate and Marginal Return to Land: A French FADN Perspective”, in 86th Annual Conference of the Agricultural Economics Society.
- 22.Gervais M., C. Servolin and J. Weil, 1965, “Une France Sans Paysans”, Paris: Editions du Seuil.
- 23.Hilal, M., E. Martin and V. Piguet, 2016, “Prediction of the Purchase Cost of Agricultural Land: The Example of Côte-d’Or,

France”, *Land use policy*, 52: 464-476.

24.Hoek, J. M. van den and J. Luijt, 1999, “Ontwikkelingen Rond Pacht”, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), No. 1.99. 05., <https://edepot.wur.nl/30563>.

25.Jean-Pierre Boinon, 2011, “Les Politiques Foncières Agricoles en France Depuis 1945”, *Économie et Statistique*, 444(1): 444-445.

26.Léger - Bosch, C., 2019, “Farmland Tenure and Transaction Costs: Public and Collectively Owned Land vs Conventional Coordination Mechanisms in France”, *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroéconomie*, 67(3): 283-301.

27.Léger-Bosch, C., M. Houdart, S. Loudiyi, and P. M. Le Bel, 2020, “Changes in Property-use Relationships on French Farmland: A Social Innovation Perspective”, *Land Use Policy*, 94, 104545: 1-11.

28.Melot, R., 2014, “Property Rights and Usage Rights on Farmland: A Statistical Study of Litigation Concerning Farm Tenancy”, *Économie Rurale*, 342(4), 69-85.

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑：陈静怡)

Farmland System Reform Focusing on the Allocation and Protection of Farmland Management Rights: Experiences and Implications from France

Liu Changquan

Abstract: Since the 1940s, France has continuously introduced a series of farmland reforms to solve the conflicts between decentralization of farmland ownership and agricultural scale management, and to achieve agricultural modernization while keeping the structure of family farming. Firstly, strict regulations on farmland rental terms and rates have been implemented and farmers have been empowered, so that management rights could be transferred in a long term and in a stable manner. Secondly, structural control policies have been implemented in order to optimize farmland transfer and allocation of land management rights with a view to strengthen the development of moderate scale family farming. The study concludes with some main implications of farmland reform in France for China, such as deepening farmland reform focusing on management rights allocation and protection, constructing mechanisms to ensure the coordinated development of family management and moderate scale management, adhering to local conditions and multi-agents' participation in governance, and promoting farmland transfer of management rights to young farmers.

Key Words: Land Institution; Separation of Three Kinds of Rights; Land Management Right; Family Farm; Moderate Scale Farming