

我国现阶段农村土地制度探析

□ 杨显贵¹, 夏玉华²

(1. 长江大学 发展研究院, 湖北 荆州 434023; 2. 厦门大学 经济研究所, 福建 厦门 361005)

摘要: 农地制度是农村经济制度中最基础性的制度安排, 从根本上制约着农业经济的效率。对现阶段中国农地制度进行系统深入的研究, 将有助于我们正确认识现阶段中国农地制度的合理性及缺陷, 为现阶段中国农地制度的调整和改革提供决策参考, 从而为推动“三农问题”的解决做出贡献。

关键词: 农地制度; 家庭承包责任制; 变革; 效率

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-8477(2005)01-0085-02

农村土地是农民最重要的生产资料, 农地制度是农村经济制度中最基础性的制度安排, 农地制度的安排状况直接制约着相关的农村经济制度安排, 并和这些制度一起制约着农业经济的效率。现阶段中国农地制度是在改革开放初期建立起来的, 其最基本的特征就是土地归集体或国家所有, 农民依法拥有土地承包经营权和使用权, “统分结合, 双层经营”。这种制度安排在早期对中国农村经济发展的促进作用十分显著, 但随着中国工业化的进展、中国市场化改革的深入及中国经济国际化程度的加深, 这种制度安排对中国农村经济发展的促进作用大大减弱, “三农问题”在现阶段的凸显就是明证。

一、现阶段中国农地制度的形成

现阶段以家庭联产承包责任制为特征的农地制度是在人民公社制度陷入困境的情况下发展起来的, 它首先由安徽凤阳小岗村农民自发创立, 而后得到了中共中央的承认并在全国范围内推广。根据这种制度在农村实行过程中不断出现的新问题, 中共中央又相继制定法律和政策对其进行完善。

1978年安徽凤阳县小岗村的农民为打破人民公社的束缚, 偷偷地实行包产到户, 为此还冒死立下文书, 按下手印。1980年9月, 中央肯定了各地干部和社员群众实行的多种形式的生产责任制, 包括联产承包责任制。从1982年到1986年中共中央相继发布五个一号文件, 对家庭联产承包责任制的性质及具体内容做了一些补充规定。1986年6月通过的《土

地管理法》, 第一次对农村土地的所有权和使用权作了具体规定, 在法律上结束了农村土地“三级所有”的制度。1992年颁布的《农业法》中, 对承包经营者的权利和义务做了具体规定。1998年8月《土地管理法》作了第二次修订, 将“土地承包经营期限为三十年”上升为法律规范。另一重要修改是间接地明确了行使村民集体所有的权力机构是村民会议或村民代表会议。

2002年8月29日, 九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《中华人民共和国农村土地承包法》。该法于2003年3月1日起正式实施, 它结合了社会经济发展的最新成果和发展趋势, 以法律形式赋予农民长期而有保障的农村土地承包经营权, 对农村土地集体所有权的行使方式、农村土地制度的核心、家庭承包方式和其他承包方式的区分、争议解决机制等土地承包涉及的诸多方面, 作了较系统的法律规定。

二、现阶段中国农地制度的经济学分析

(一) 现阶段中国农地制度的合理性。

1、现阶段中国农地制度在其建立过程中尽可能地减少了制度建立成本, 是当时历史条件下替代人民公社体制的必然选择。首先, 家庭联产承包责任制避开了农地所有权制度的变革, 只对农地使用权制度进行变革, 这就避免了造成大的社会震荡和与我国宪法及其他法律制度相冲突。其次, 这种制度先是“自主性变迁”, 由农民自发推动, 条件成熟以后

作者简介: 杨显贵(1965.10—), 男, 长江大学发展研究院副研究员。夏玉华(1972.8—), 男, 厦门大学经济研究所博士生。

才变为“强制性变迁”,由政府推动,这就减少了制度推行的成本。

2、现行的农地制度与我国人多地少、经济不发达的国情及我国农村社会保障缺失的现状是相适应的。人多地少、经济不发达的基本国情决定了农地制度的首要功能是保障功能,而要使这种功能落到实处就只能按人口均分土地。

3、农业不是一个存在显著规模经济性的产业,综合考虑现阶段我国的实际情况,现行农地制度下以小农为主的经营是有效的。我国的土地产出率高于欧、美等发达国家的土地产出率就充分说明了这一点。

4、家庭经营相对于集体经营有其经济合理性。家庭经营将集体经营的外部监督、激励内在化为家庭成员的自我监督、激励,有集体经营无法替代的优势。

(二) 现阶段中国农地制度的缺陷。

1、土地所有权主体界定不严,带有较大变动性与不确定性,缺乏明晰化、规范化的土地产权主体。我国《宪法》中明文规定农村土地归集体组织所有,但在现实生活中,国家却成为土地的实际所有者;即使是集体组织享有的那一部分土地产权,也缺乏真正明确的组织载体。

2、土地承包经营权的性质、内涵不明确,国家、集体和农户间的土地产权关系模糊不清,集体和农户的利益往往受到侵害。对于土地承包经营权的性质,现行的法律并没有明确解释,学术界也存在争议。在现实生活中,农民对农地承包经营权的内涵并不明确,其利益受到侵害。

3、土地承包期不稳定。由于按人口均分土地存在内在的不稳定性,虽然国家对农地承包期有明确的规定,但在实际生活中,农地承包经营期经常调整。这种情况造成了农民对农地经营的短期行为,从而造成农民对农地的投入不足。

4、现阶段中国农地制度的“均田制”及缺乏有效的土地流转与集中机制,妨碍了土地适度规模经营的形成。“均田制”的直接结果就是农地经营的细化,而过于细化的农地经营及土地流转机制与集中机制的缺乏,造成了农地利用效率的低下。

5、现行农地征用制度极不合理。在现行的农地征用制度下,被征农地的补偿费较低,而补偿费的分配是政府拿大头,村镇得小头,农户得到的实惠少之又少。这种做法既侵害了农民的利益,又造成农村劳动力难以安置。

6、现行农地制度下的微观经济基础——一户营经济存在固有缺陷,即小生产与大市场的矛盾。同时,农地经营社会化服务体系的缺失,又加剧了这一矛盾,使得现行的农地经营与现代农业的要求相去甚远。

三、现阶段中国农地制度的变革与创新

(一) 现阶段中国农地制度改革的目标选择。

现阶段中国农地制度的调整与改革在目标选择上必须首先考虑两个方面的因素:一方面,中国的现实国情和现阶段中国农村的经济发展水平。在人地关系紧张和农村社会保障体系不完善或不存在的硬性约束下,现阶段中国农地制度有保持稳定不变的理由。另一方面,现阶段中国的宏观经济社会环境。现阶段中国农地制度必须进行某种程度的调整与改革,因为与这一制度实行初期相比,现阶段的中国宏观经

济社会环境已经发生了巨大的变化。这些变化主要有以下几个方面:一是农产品的买方市场已经形成;二是中国经济逐步市场化、国际化;三是中国农业的现代化改造已经提到议事日程;四是现阶段中国经济正处于起飞的阶段。宏观经济社会环境的变化,要求现阶段中国农地制度对这些变化做出回应。也就是说,现阶段中国农地制度必须朝着产权明晰、以经济效益为中心、农地集约经营和农地经营的微观经营组织的组织化程度大幅度提高的方向发展。因此,现阶段中国农地制度改革的目标选择首先是要保持农地制度的基本稳定,在保持基本稳定的前提下,顺应现阶段中国宏观经济社会环境发展的要求,不断调整和完善,既要体现公平,也要提高效率。

(二) 现阶段中国农地制度改革与创新的具体内容。

1、坚持和完善家庭承包经营责任制。坚持和完善家庭承包经营责任制,首先要稳定家庭承包经营责任制。其具体内容有:一是稳定农村土地的集体所有制;二是稳定农业家庭经营组织在我国农业微观组织体系中的主体地位;三是稳定现有的土地承包关系。在稳定的基础上,要不断完善家庭承包经营责任制。一是进行农地产权制度创新,弱化农地所有权,明确农地承包经营权的性质,细化农地承包经营权的内容;二是积极探索集体土地所有权在经济上得以实现的形式,土地股份制是一种较好的选择;三是赋予农民长期而稳定的土地承包经营权,要做到这一点,就必须加强农村基层组织制度建设。

2、积极培育农村土地市场,促进农地承包经营权的合理流转。现阶段中国农地制度的资源配置机制必须逐步转到以市场为主配置农地资源的轨道上来,在目前农地承包经营权成为农地市场流转核心的情况下,现阶段中国农地市场的培育和发展必须以农地使用权的二级市场为中心来进行。首先,要建立农地承包经营权的交易场所、机构等交易载体以及中介服务组织,使农地承包经营权交易能够真正运作起来。其次,要为农地承包经营权流动创造流动载体(如财产权凭证、土地证券、土地使用权证等)以便于交易。再次,要建立和健全相关的法律、法规,使农地承包经营权的交易有法可依、有章可循。

3、改革现行的农地征用制度,建立兼顾国家、集体和农户三方利益的合理的农地征用制度。

现行农地征用制度的变革方向是建设用地有形交易市场,主要依靠经济机制实现供需对接。在土地使用权商品化基础上,应该利用市场机制,通过市场交易、经济补偿办法来解决城镇存量土地流转问题,让供需对接。

4、积极推进农地微观经营组织制度创新。我国现行农地制度下的农地微观经营组织主要存在以下问题:社区合作经济组织的经济实力薄弱,统一经营的功能难以发挥;家庭经营缺乏有效的组织和专业化分工与合作,缺乏规模效益。解决这些问题的根本途径,一是要重构社区合作经济组织,使其成为真正意义上的合作社;二是要促进农业组织制度创新,实施农业产业化,合理选择农业产业化经营的组织模式。

责任编辑 周刚