

改革开放以来我国农地制度的变迁及政策建议

赵志浩

(河南省社会科学院,河南郑州 450002)

摘要: 改革开放以来,我国确立了农民对土地的承包经营权,2002年颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》规定农民对土地的承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转,扩大了农民对土地的承包经营和使用权限。与此同时,还逐步完善了国家对农民土地的征用办法和程序以及对农民的补偿安置办法。我国土地制度变革的总体特征是在政府主导下,农民积极参与推动,扩大了农民使用土地的自由度,增加了土地使用的灵活性。在新的土地制度变革过程中,应进一步确保农民对土地的产权、完善征地制度和规范土地流转。

关键词: 承包经营权;土地流转;征地制度;产权

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-1026(2015)01-0067-04

DOI: 10. 16147/j. cnki. 32-1569/c. 2015. 01. 013

一、土地制度变迁及农地产权结构调整

(一)农地产权结构的调整

新中国成立到十一届三中全会以前,我国农地产权结构经历了三次变迁:所有权、经营权归农民所有;所有权归农民、经营权归集体;所有权、经营权归集体。十一届三中全会以来,我国农地产权结构经历了由单一到多元、由模糊到清晰的调整历程,先后实现了所有权和承包经营权分离、承包权和经营权分离两个阶段,优化了农地资源的配置和利用效率。

1. 所有权和经营权的分离

自1978年确立农民对土地的承包经营权以来,我国农村土地产权结构调整不断取得突破,从“包产到户”发展到以“包干到户”为主的家庭承包责任制。1993年,家庭承包经营被写入我国《宪法》修正案,确立了家庭联产承包责任制是我国的一项基本经济制度。通过农村土地家庭承包,农村集体土地所有权权能发生分离,转移土地所有权中的占有权、使用权、部分收益权,农户依法取得土地的承包经营权。土地承包经营权的核心是承包人享有合法的土地使用权,并独立进行生产经营活动。农地改革之初确立的家庭承包责任制,是在确

保所有权不变的前提下,承认家庭农户对土地具有承包经营权,土地的承包权与经营权是一体的。^[1]

2. 承包权和经营权的分离

以家庭联产承包责任制为主要特色的土地产权制度改革,实现了土地所有权与使用权的分离。20世纪80年代中期开始,农户承包的土地开始小规模流转。在此基础上,我国《农村土地承包法》(2002年)、《土地管理法》(2004年)及《物权法》(2007年)规定土地的承包经营权可以依法转让,国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转,即承包方可以在一定期限内,将部分或者全部土地承包经营权转包或者出租给第三方,承包方与发包方的承包关系不变;土地承包经营权的流转方式可以采取转包、互换、转让等方式。《农村土地承包法》还规定,承包方之间为发展农业经济,可以自愿联合将土地承包经营权入股,从事农业合作生产。从而,在不改变土地所有权的基础上,农地承包权和经营权由一体化走向了分离。

土地承包经营权的流转,使土地的所有权只保留了最终的处分权,并使农村集体土地产权发生第二次分离,即土地承包经营权被分解为承包权和经营权(使用权),农户保留土地承包权,转移土地经营权(使用权),也就是在不改变土地所有权的基础上,土地承包经营权人在保留承包权的前提下,

收稿日期:2014-07-26

基金项目:本文系河南省政府决策研究招标课题“河南省土地财政问题研究”(项目编号:2014339)的阶段性成果。

作者简介:赵志浩(1981-),男,河南沈丘人,河南省社会科学院助理研究员,博士后,研究方向:中国经济史。

将土地经营权转移给第三方,实现了农村土地所有权、承包权、经营权的“三权分离”。因此,在农村土地家庭承包基础上,通过土地承包经营权流转,农地产权结构被分解为三种权利:所有权、承包权、经营权。

(二)土地制度变迁的特点

1. 农民推动,政府主导

众所周知,这种制度上的创新初始于安徽凤阳县小岗村的“包产到户”。在当时的政策条件下,“包产到户”“分田单干”是违背国家政策的,是当时农业的禁区。在这种情况下,小岗村的生产队长严俊昌、副队长严宏昌召集全村 18 位农民,来到会计严立华家,冒着政治风险和坐牢危险,立下“生死文书”,秘密签订契约,决定将集体耕地承包到户,实行大包干,并当场立下字据,按上手印。严宏昌在保证书上写道:“我们分田到户,每户户主签字盖章,如以后能干,每户保证完成每户全年上缴的公粮,不在(再)向国家伸手要钱要粮。如不成,我们干部坐牢杀头也甘心,大家社员也保证把我们的小孩养活到 18 岁。”

我们不得不佩服这 2 位队长和 18 位农民的胆识。从某种意义上说,是他们的胆识促成了家庭联产承包责任制的实行,也促成了农村土地制度乃至农村经济体制的改革,打破了过去那种“三级所有,队为基础”的人民公社管理体制。实行“包产到户”的当年,小岗全队粮食总产 13.3 万斤,相当于 1966~1970 年粮食产量的总和;当年上交国家 24,995 斤粮食,超额 7 倍多;第二年,小岗村向国家交了 13.9 万斤粮食。小岗经验不但得到中央的肯定,还在中央文件中得到肯定,获得了政策上的有力支持。

以上事实说明了中国土地制度改革,特别是农村土地制度改革,是在农民的推动下,由政府主导的一场经济变革,也说明了土地制度改革只有注重农民的首创精神,同时得到政府的大力支持,才能够顺利进行和开展下去。1978 年之后,党和政府充分尊重农民的积极性和创造性,在土地制度变革上不断取得突破和进展,进一步证明了尊重农民的自主性和发挥政府支持力度的重要性。为了适应新时期土地流转的大趋势,2004 年小岗村党支部书记沈浩突破旧有观念,通过土地流转,重新把土地集中起来,成立“合作社”,发展集体经济,并且招商引资,引进龙头企业。农民租出土地,按每年每亩地 500 元获得租金,这是他们适应时代要求的又一次革新。

有关土地制度方面的其他变革,诸如土地流转、改革土地财政、征收土地财产税等,都是广大民

众积极参与、推动和政府主导的制度创新,这是中国土地制度变革的显著特点之一。农民和政府二者都是改革过程中不容忽视、不可或缺的重要力量,它们构成了中国土地制度变革的主体力量。

2. 土地使用的权限不断下移

党的十一届三中全会以来,土地承包制度、征地制度、土地流转等方面的改革,实际上逐步扩大了农民对土地使用经营权。以家庭联产承包责任制为主要内容的土地制度改革,把农民集体经济组织所有的土地承包给农民个人或家庭,实现了农村集体土地所有权与经营权的分离,在事实上扩大了农民对土地的经营自主权。以后文件对“包产到户”的肯定及其实践,以至于将“家庭承包经营”写入我国《宪法》修正案,以及给农户签发土地承包经营权证,都表明了中央保证农民承包经营权的决心。

农民虽然对土地只有经营权(使用权),但是随着改革的不断深入,对土地使用的权限范围不断扩大。允许农民依法通过多种方式参与开发经营土地,通过承包取得的土地经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让、股份合作或者其他方式进行流转。这些权限扩大了农民使用土地的自由度,几近于拥有土地所有权的地步,不得不认为这是政府下放土地使用权的举措。这些制度和措施无疑会增加土地使用的灵活性,增加农民的积极性,实践证明对搞活经济运行是大有裨益的。

为了保证农民对土地的使用经营权,中央多次颁布文件,纠正地方政府在征地过程中出现的违法行为,规定对危害农民利益和基本农田的现象进行整治,从 2004 年到 2008 年,每年都有规范征地制度的一号文件出台,要求“加快土地征用制度改革”“保障农民权益”“控制征地规模”“遵守审批权限和审批程序”“明确界定政府土地征用权和征用范围”“缩小征地范围、规范征地程序”,等等。这些都是保证农民对土地的合法经营使用权和保护农民利益的举措。总体上看,党的十一届三中全会以来,国家把土地的经营使用权下放给农民,并不断制定制度措施,保证和扩大农民对土地使用和经营的各种权利,相应地,农民对土地使用经营的权限也不断扩大。

二、我国农地制度变革的政策建议

我国的土地制度变革是经济体制改革的重要组成部分,所以应把它放在社会经济改革大背景下看待,完善基本经济制度,使市场在资源配置中起基础作用,依据市场规则、市场价格、市场竞争实现

效益最大化和效率最优化。把土地制度改革与农村经济体制改革结合起来,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果;把土地制度改革与建立以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系结合起来,打破城乡二元结构;推进土地家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新;鼓励农村发展合作经济,扶持发展规模化、专业化、现代化经营;鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种植养殖业,向农业输入现代生产要素和经营模式。

(一) 确保土地产权

1. 实现土地承包经营权的物权化

农民和政府是我国土地制度变革的主体力量,政府只有明确自身的职能范围,在制定土地政策过程中,切实保障农民的合法权益和切身利益^[2],才能在土地制度变革和制度创新中取得预期的效果。“包产到户”确保了农户和村集体之间的承包关系,类似于一种固定的租约关系,但其政治含义大于经济含义。土地的最终处分权既不属于所有者——村集体,又不属于个人,二者均没有买卖土地的权力。农民在政府征地过程中所获取的收益被称为“补偿”而非“赔偿”,所以农民对土地的承包经营权只是一种使用权。土地承包者并不拥有地产权,因为产权包括所有权、承包权、经营使用权、收益权、处置权、管理权、转让权等。1982年党的十二大报告认定土地承包权具有一定的债权性质。我国1986年的《土地管理法》和1987年的《民法通则》强调了土地承包者的经营权,而没有说明对土地的占有权、控制权和处分权,即只具有债权性质。一直到2007年我国的《物权法》,才首次承认承包经营权的物权性,赋予了土地承包经营权的排他性,为征地补偿提供了法律基础,也有助于土地流转。但是,承包土地的农户依旧没有对土地的最终支配权,不能将土地作为财产对待,土地的经营使用权经常受到地方政府的非法干预,农民的土地权益经常受到侵害,并使土地的自由流动受到影响。

为了真正保障农民的土地权益,应该从制度、政策和法律上明确农民对承包的土地拥有财产权,土地承包者可以依法使用、处置土地,也可以采用出租、抵押、入股等方式利用土地,真正实现农民对承包土地的自主经营权。依法维护农民对土地的承包经营权,还应真正实现农民对土地承包经营权的物权化。在坚持农村土地所有权不变的前提下,依法维护农民对土地承包经营权,稳定土地承包关系并保持长久不变,赋予农民对承包地的占有、使

用、收益、流转及经营权抵押、担保、入股等权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营,让农民从承包的土地中获得更多的收益,更充分地实现其土地的权利。

2. 改革征地制度

根据相关的土地法、土地管理法等法律法规,国家可以根据公共利益的需求进行征地,也就是依法征收农民集体所有的土地^[3],变成国家建设用地,同时给予农民一定的经济补偿。然而,近些年来,政府卖地、以地生财的状况到处发生,这就不免让人联想到“土地财政”。地方政府把土地使用权卖给土地使用者,土地使用者一次性支付十几年的使用费,这种靠卖地赚钱、以地生财的现象,就是土地财政,其收入属于预算外的“第二财政”,有些地方“第二财政”的收入往往高于第一财政的收入。“土地财政”早已受到广大民众的非议,给政府形象造成不良影响。另外,“土地财政”还与房地产投资过热、房价居高不下等现象联系在一起,给民众的生活造成不良影响。

“土地财政”的弊端和危害已被社会普遍公认,其所产生的诸多问题也是有目共睹。当出现问题、矛盾激化时,通常的解决办法是用行政手段强令禁止违法占地,然而长期有效的办法还是应该从制度层面入手,改革现有的征地制度。由于法律规定政府征地的目的,主要是为了满足公共利益的需要,因而需要界定“公共利益”的范围和界限,避免以“公共利益”的名义危害民众利益。征地过程中,为了防止危害农民土地权益和征地权的滥用,政府应严格按照征地程序进行,保证公开性和协商性。在征地补偿方面,政府应明确补偿标准及补偿措施,还应根据土地位置、升值预期、市场物价上涨等情况,对征地进行补偿。

(二) 改革规范土地流转制度

1. 规范土地流转

实行包产到户的家庭联产承包责任制,在一定时期内促进了农民的生产积极性。但是随着生产的发展,零星散乱的地块不利于集中利用,在集体组织建立转包、转让的土地流转制度,可以减少小规模经营的负面影响,也有利农地的市场化。1990年以来,国家出台了各项鼓励和规范土地流转的政策。当前,农村土地流转主要包括土地股份合作制、反租倒包、转包、转让、委托经营、互换、抵押贷款、使用权拍卖等形式。

但是,由于农业社会保障制度的不健全以及劳动力就业等问题,使土地流转进展缓慢,加之土地

产权的模糊性,给土地流转工作带来诸多不便。比如,有些集体经济组织之间在经济利益驱使下,往往私下进行土地流转,随便占用农民土地,用于非农建设,造成产权归属上的大量纠纷。一些地区在土地流转过程中,由于尚未建立起土地流转的档案,在流转的范围、方式、流转租金等方面缺乏制度和法律规范,造成流转缺乏规范性。比如,很多土地流转只是口头约定,缺乏书面协议,随意性较大,很容易在以后发生矛盾和纠纷;即使签订了协议,由于缺乏对土地流转规定的认识,无法准确地反映双方的意愿;有些协议缺乏法律效力,甚至违背现行法律,流转年限超过承包年限,等等。

因此,在土地流转方面,政府今后努力的方向集中在制度和法规的完善、规范流转程序、完善流转档案等方面。另外,政府还应该进一步规范土地市场,全面落实土地供应的招标、拍卖、挂牌交易制度,完善土地租赁、转让、抵押二级市场。^[4]建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

2. 建立健全农地流转规范的配套措施

(1) 依据我国《农村土地承包法》《合同法》《农村土地承包经营权流转管理办法》《物权法》等相关法律,并根据各地的经济发展水平制定土地流转措施,进一步规范农村土地流转行为,提高土地资源配置效率和规模效率。

(2) 根据“依法、自愿、有偿”原则,鼓励农民积极进行土地流转,并建立土地流转的信息平台和服务体系,开展信息发布、政策咨询、价格评估、合同

签订、纠纷调解等服务;加强土地流转信息监测,系统掌握土地流转的面积、类型、流向、价格等因素的变化情况。

(3) 大力发展第二、第三产业,实现产业结构优化调整,拓宽农民增收渠道;鼓励农民创业致富,搞好农民的转岗培训,加速富裕劳动力的产业转移。

(4) 进一步健全农村社会保障体系,弱化土地的社会保障功能,为土地流转出去的农民解除后顾之忧,为农村土地流转创造条件。

(5) 培育各类规模经营实体,推动农业产业化经营。通过土地承包经营权流转,建设标准化、专业化、规模化的生产基地,为农村规模经营创造条件,并完善与农民的利益联结机制;支持企业融集资金、技术创新、产品升级和品牌创建,引领构建现代农业产业体系;利用土地流转,建立高效、生态、观光农业。

3. 建立改革试点,在适度范围内试行农地流转
建立农地流转制度是农地产权结构调整的必然趋势,也是农村经济改革的必然趋势。但目前全国的经济水平差别较大,全面建立和推广土地流转机制的时机尚不成熟,需要在有条件地区进行试点。比如,在经济发达的乡镇小范围内试行土地作价入股、抵押等形式的流转。在试点成功和总结经验的基础上,再稳妥推进,真正做到“依法、自愿、有偿、有序”地进行土地流转,从而最大限度地提高土地利用率、增加农业效益、实现农民增收的长效机制。

参考文献:

- [1] 石磊,张翼. 农地制度、财产性收入与城乡协调发展[J]. 学术月刊,2010(4).
- [2] 汪振江. 农村土地产权与征收补偿问题研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2008:39.
- [3] 赵金龙. 农村土地流转与征收[M]. 北京:金盾出版社,2011:162.
- [4] 王文军. 土地流转、边际效益与农地制度的重新安排[J]. 武汉:江汉论坛,2010(4).

China's Rural Land Reforms since 1979 and Policy Recommendations

ZHAO Zhi-hao

(Academy of Social Sciences, Zhengzhou Henan 450002, China)

Abstract: After the reform and opening up, farmers' right to contracted management was established. The Land Contract Law in 2002 expands farmers' rights to legally manage and use the land through circulation, lease, contribution, mortgage and other transferring methods. At the same time, improvements have been made to expropriate land, increase efficiency of its process as well as to resettle and compensate for farmers. This land reform is unique in that though government-led, it still enjoys active participation of and strong impetus from farmers who in turn can use the land more freely and flexibly. In the process of new land reform, further efforts should be made to guarantee farmers' ownership, improve expropriation system and standardize land transfer.

Key words: Right to Contracted Management; Land Transfer; Land Expropriation System; Property Right

[责任编辑:邓红]