

# 我国农村改革的历程（一）

陈锡文

DOI:10.16624/j.cnki.11-3844/d.2017.01.002



小岗村社员在签订的包干合同书上留下的手印

39年来，我国的农村改革波澜壮阔，涉及的领域非常广泛，内容丰富多彩。农村改革可以概括为以下五个方面。

## 第一，农民与土地的关系

这主要指农村集体土地的经营制度改革。农村集体土地经营制度改革的重要性，从2016年4月25日习近平总书记在

安徽凤阳县小岗村农村改革座谈会上的讲话里可以看得很清楚。习近平总书记讲了这么两句话：“我国农村改革是从调整农民和土地的关系开启的。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民与土地的关系。”所以，农村集体土地经营制度的改革，在整个农村改革中具有基础性地位，它始终是农村改革中的一条主线。

“四人帮”粉碎后，党内的政治空气



部分小岗村“大包干”带头人在实行农业“大包干”初期在茅草屋农舍前合影

开始发生转变，有些政策也略微有所松动，一些地方的农民就开始自发地搞起了各种联系产量的生产责任制，如安徽省、四川省、贵州省等都是比较早出现这种情况的地方。1978年夏天安徽大旱，旱到庄稼都种不上。于是有些地方的干部群众就想，既然集体种不上，那么能不能把土地借给农民，让农民去种点菜度荒呢？安徽的肥西县就把一部分土地借给了农民自己去种，结果借到农民手里就种上了，因为农民自己种的收成归自己，于是大家就去河沟里面、井里面挑水来点种。所以现在要讲谁是最早搞包产到户的，还真说不清楚到底是哪个村，因为在1978年夏秋之际，这个情况已经在相当一部分地方出

现了。

但为什么小岗村后来就成了农村改革的典型？因为小岗村的做法跟当时多数地方搞的包产到户不一样，它叫大包干，用农民的话讲就是“大包干、大包干，直来直去不拐弯儿，交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”。它和包产到户有着非常大的区别。从经营体制的角度去讲，如果一直是搞包产到户，那么人民公社三级所有、队为基础的经营制度可能就没那么快被废除。包产到户虽然也是农户承包集体的土地，但是队里规定了每亩耕地的产出是多少，比如说规定一亩地要产粮食800斤，你包了十亩地，到秋后你就应该产出8000斤粮，这8000斤粮食必

须交给集体，由集体去交公粮，队里根据你交的粮食数量给你记多少工分，最后再给你分钱、分口粮。如果你打了 10000 斤粮，超产了 2000 斤，一般承包合同中都有规定，这 2000 斤粮在集体和农户之间怎么分成，有五五开的、有三七开的、有四六开的，这是对承包户的超产奖励，这种做法叫包产到户，后来比较规范的政策语言就是家庭联产承包责任制。这样，包产到户后，经济核算的单位还是在生产队，还是要由队里来统一分配，只不过这个办法避免了人们在劳动过程中吃“大锅饭”，以调动农民积极性，起到了增产增收的作用。但是包产到户并不改变人民公社三级所有、队为基础的统一经营体制。

小岗村的大包干就完全不一样了，交够国家的、留足集体的、剩下都是农户自己的，就是说生产队把这十亩地包给你，你产多少、产什么，生产队都不管了，生产队就告诉你每亩地有 200 斤公粮，你包了十亩地就有 2000 斤公粮，你自己把它交到国家粮库去，就算完成交够国家的任务了；生产队要向承包户收取公积金、公益金、共同管理费，这叫提留，一亩地要交多少粮或者折成钱交给集体，就完成了生产队要收取的提留，剩下的就都是你自己的了。你自己产的粮食吃得完你就吃，吃不完你可以卖，卖的钱归你自己。包产到户与包干到户这两种形式是有明显差别的，也只有普及了包干到户这个形式后，人民公社三级所有、队为基础的统一经营体制才被证明已经没有再存在的必要了。包干到户后，农业的积累、对土地的

投入等功能都转移到农户那里去了，所以在包干到户情况下，农户才真正成为了一个相对独立的经营主体。而在包产到户情况下，农户仍然不是相对独立的经营主体，它是生产队在劳动过程中对农户的责任所实行的内部承包制度，产量都归集体，然后再由集体来进行经济核算和分配。后来的农村改革之所以特别强调小岗村，就在于它搞的是包干到户，不是包产到户。

对包产到户和包干到户当时都有过关于姓社姓资的争论，而且争论是非常激烈甚至是尖锐的，中央为此也开了多次重要的座谈会。杜润生曾讲到过这段历程：1980 年 9 月那次中央召开的省、区、市委第一书记座谈会甚至吵到几乎开不下去，有很多书记当时都拍案而起大声问，社会主义道路能这样走吗？后来他请示万里同志后换了一个话题，即先讨论农民吃饱肚子的问题怎么解决，而不直接讨论双包到户的性质问题。并提出在一部分贫困落后的山区，如四川盆地周围的盆周山区，那里都是丘陵和山地，耕地很少，很多生产队打下的粮，实际连自己都不够吃。但是当初有公粮、有征购，任务必须完成，所以先要把公粮和征购任务交上去，到了不够吃时再吃返销粮。等县里批给你返销粮指标后，生产队组织社员到粮站把返销粮挑回来。由于路途很远，四川同志就反映，交公粮路上要很长时间，把返销粮挑回来路上又要很长时间，背着的粮食 1/3 都在路上吃掉了。所以杜润生就说，像这样的情况，不让他们交公粮了，

也不再给返销粮了，这样两清，农民自己把自己养活，把肚子吃饱，这样的地方搞包产到户行不行？对此很多参加会议的省部级领导同志说，这好像也是可以的。后来，根据这次座谈会纪要形成的1980年中共中央75号文件就说了这样的话：在那些吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的边远山区和贫困落后的地区，根据群众的意愿，可以包产到户，也可以包干到户，但一般地区不要搞包产到户。话是这么反着说的，意思是极端贫困的地方可以搞双包到户，但大多数地方不要搞。话虽然反着说，但是基层干部、农民群众会正着听，反正没有说一律不让搞，于是双包到户就慢慢地逐步扩大了。最开头的这条缝就是这么撬开的。

农村改革初期，一方面有多种形式的责任制在发展，另一方面又有对双包到户到底姓社姓资的争论，而75号文件的精神，则主要是提倡发展专业承包或联产到组，并不提倡双包到户。以后有两三年的时间，在实践上允许有不同的做法，在理论上允许有不同的观点。但到了1982年年底，以小岗村为代表的大包干，即包干到户的形式就基本上在全国大部分农村推开了。回过头去看，党的十一届三中全会原则通过、十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，明确提出“可以按定额记工分，可以按时记工分加评议，也可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励。不许分田单干。除某些副业生产的特

殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要搞包产到户。”这就是农村改革初期著名的“可以、可以、也可以”的政策，但同时也明确了“不许、也不要”的底线，因为这个决定仍然强调“人民公社要继续稳定地实行三级所有、队为基础的制度”。1979年春，中共中央转发了国家农委关于农村工作问题座谈会的纪要，这个文件对包产到户是这样评价的：“它失去了集体劳动和统一经营的好处，即使还承认集体对生产资料的所有权，承认集体统一核算和分配的必要性，但在否定统一经营这一点上，本质上和分田单干没有多少差别，所以是一种倒退。”并要求“搞了包产到户、分田单干的地方，要积极引导农民重新组织起来。”可见这个弯子要转过来是很难的。在1982年的中央第一个指导农村改革的一号文件中，首先指出，目前全国90%以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制；大规模的变动已经过去，现在已经转入总结、完善、稳定阶段。虽然在文件中明确“各种生产责任制，包括小段包工定额计酬、专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制”，但还是不难看出仍在淡化包产到户、不提包干到户。

到了1983年的第二个中央一号文件，才非常明确提出联产承包制采取了统一经营与分散经营相结合的原则，使集体优越性和个人积极性同时得到发挥，肯定了这是在党的领导下我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中



万里在农村调查

农村工作的决定》，肯定了党的十一届三中全会以来农村改革发展的方向与基本政策是正确的，明确提出要把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断完善。这就使得广大农民吃上了长效定心丸。

后来一步步往前深入，到了1993年的秋天，中央农村工作会议审议通过了1993年的中央11号文件。这个文件考虑到最早搞耕地承包的地方从70年代末就开始了，离1984年定的承包期

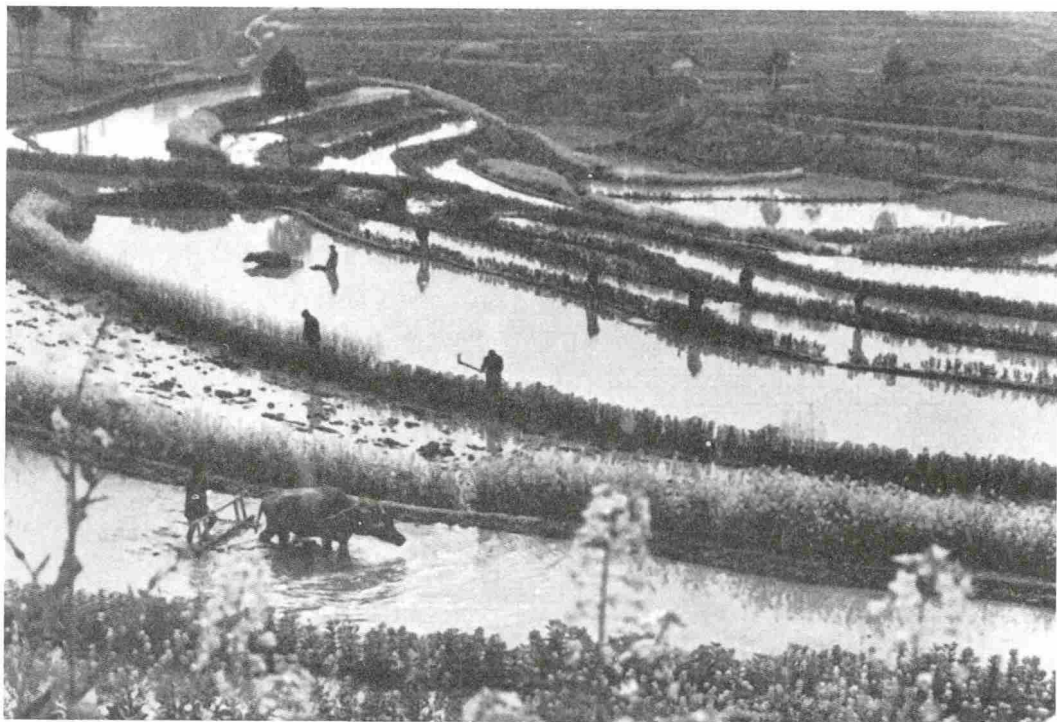
的新发展。把以家庭联产承包为主的责任制提到这个高度，同时又明确要求，对人民公社体制要从实行联产承包责任制和政社分设这两方面进行改革，这是1983年中央一号文件的一大贡献。到了1984年中央第三个指导农村改革的一号文件时，不仅明确了要帮助农民在家庭经营基础上扩大经营规模、提高经济效益，而且提出了要延长耕地承包期，明确耕地的承包期一般应在15年以上，于是就有了15年不变的大政策。这个文件对家庭承包经营的制度化起到了重要作用。1991年年底，针对当时社会上一度出现的对家庭承包经营的疑虑，党的十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和

15年不变的期限快满了，因此必须给农民个说法。所以文件提出，在第一轮承包期满之后，再延长30年不变，这样合起来就是45年时间。在讨论这个文件的过程中，大家的关注点主要在承包期能不能更长一些，能不能跟城里住宅建设用地的使用期一样是70年？或者和工业用地的使用期一样是50年，行不行？1994年贵州省自己就定了一个章程，规定耕地承包期50年不变。可见，到了上世纪90年代初，各地都比较倾向于农户经营的土地要有更长的承包期，都按照中央的政策，在第一轮承包期满后，再延长30年。

到了1998年，中央召开十五届三中全会。因为1998年是农村改革整20周

年，中央认为有必要认真总结农村改革的经验，在理论上提炼，在政策上进一步完善。所以 1982 年的十一届三中全会主题是农村改革，通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。这个《决定》把农村土地承包制的政策又向前推进了一大步。一是明确要求抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权。全国人大常委会就根据《决定》中的这个要求，在 1999 年年初成立了农村土地承包法起草小组，形成了后来施行的《农村土地承包法》。二是修改了农村基本经营制度的政策表述。在十一届三中全会之前，农村基本经营制度被称作以家

庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制。但实际上 1983 年以后全国农村绝大多数地方实行的都是包干到户的形式，而包干到户这个形式是不联系产量的，但为了政策的稳定，很长时间都没有对这个表述进行修改。1982 年的十一届三中全会提出了这个问题，经过反复讨论研究，中央同意在这个决定中把它改为以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。第二年全国人大在宪法修订案中也按照新的表述改了过来。正是十一届三中全会的决定，才催生了《农村土地承包法》。农村土地承包法的起草，从 1999 年初开始，一直到 2002 年 8 月底才经全国人大常委会审议通过，2003 年 3 月 1 日



四川省农民实行责任制后忙于春耕

施行。这是一个重要的里程碑，从此农民的土地承包经营权就有了国家法律的保障。

我国的土地问题非常复杂。农民的土地承包经营权到底是个什么性质的权利，《农村土地承包法》实际上是要解决这个问题，但难度很大。在此之前，对农村土地承包制的解释，只讲它是集体经济组织内部的承包关系，而回避了土地承包经营权到底是农民的财产权、还是农民从集体那里租赁来的经营权，因此，就一直使用农村土地承包经营权这个概念，不用土地使用权这个概念。因为那时约定俗成的概念是，土地使用权是专门用在建设用地上。十五届三中全会提出赋予农民长期而有保障的土地使用权，把这个问题点了出来。到底能不能把使用权的概念用在农民的承包地上？那时全国人大常委会法工委与文件起草组有过沟通和探讨，但最后全会的决定中还是用了赋予农民长期而有保障的土地使用权的提法。这样，在2002年审议通过的《农村土地承包法》总则第一条中，就直接引用了这句话，但在以下的各条款中，仍然都使用土地承包经营权的概念。

为什么这么复杂？就是因为这涉及对农民承包土地的定性问题，以法律语言来说，就是它到底是物权、还是债权？起草《农村土地承包法》时，国家还没有制定《物权法》，社会对物权、债权的概念还不太熟悉，但对起草农村土地承包法来说，这却是个绕不过去的基本问题。现在看，《农村土地承包法》中虽然没有出现“物

权”这个概念，但实际上是把农民的土地承包经营权作为物权（用益物权）来看待的。在《农村土地承包法》里，明确规定了承包对象、承包期限、承包的原则和程序，以及发包和承包双方的权利和义务，特别是明确规定，承包期内发包方不得收回承包地、不得调整承包地。这样，农民的土地承包经营权就是由国家法律赋予的财产权利，而不是由发包和承包双方在自愿基础上订立的租赁合同关系。这件事的意义非同小可。因为农村实行土地家庭承包以后，就不断有这样的现象：有些村集体组织以各种原因，当然主要还是少数人以权谋私，以各种方式去收回、调整农民的承包地，这就使农民老是觉得自己的承包地处在一种不稳定的状态之中。在起草农村土地承包法的过程中，大家都意识到要真正稳定农村土地承包关系，关键是要明确土地承包权到底是物权还是债权。用国家的法律来规定农村土地承包制中的一系列关键问题，如明确：国家实行农村土地承包经营制度，家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户，耕地承包的期限为30年（按合同法的规定，租赁的时间最长为20年），承包期内发包方不得收回、调整承包地等。由于有这些规定，从法理上看，农民的土地承包经营权当然就是物权，是用益物权。因为农村集体的土地是属于本集体成员集体所有的，所以不存在成员向自己的组织租赁土地的问题。农民的土地承包经营权不是通过租赁的方式获得的，而是通过农民作为集体成员的身份依法获得的。明确这一条非常重要，因为

到了这个时候，在理论上、法律上才明确了土地承包经营权就是农民的财产权利，当然它是用益物权。但当时还没有《物权法》，因此在《农村土地承包法》中也没有使用“物权”这个概念。后来制定的《物权法》就明确规定农村土地承包经营权是农民的用益物权了。《农村土地承包法》出台后，总体上各地都意识到不能再去调整、更不能去收回农民的承包地了，农民自己也增强了依法维权的意识，这些都对稳定农村土地承包关系、稳定农村基本经营制度起到了很大的作用。

到2008年，中央召开十七届三中全会，这时正是农村改革30周年，于是中央确定十七届三中全会的主题是推进农村改革发展。十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，在这个《决定》里对稳定农村土地承包关系又提出了一个新概念：农村土地承包关系要保持稳定并长久不变。这是第一次提出长久不变。但“长久不变”在政策、法律上到底怎么表述，一直是制定政策和法律的同志在研究的一个重大问题，现在还在研究之中。开始时，在文件起草中叫“永久不变”。但后来在讨论中感到“永久”很难用政策或法律语言去表述，而且在哲学上也不太好讲，后来再三斟酌并向中央请示，是不是用“长久不变”的概念，中央同意了。总的目的，就是要让农民感到这是一个长效定心丸，这才定下来叫“长久不变”。

2012年党的十八大报告、2013年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》，都再次提到了“长久不变”。十八届三中全会后，根据中央全面深化改革领导小组的安排，中央农村领导小组办公室和农业部共同牵头研究如何在政策上表述“长久不变”，全国人大农业和农村委员会也在研究如何修订《农村土地承包法》中的相关表述。现在形成的基本共识是，要给农民更长的土地承包期，但也不能说是没有期限，没有期限可能会让人误解为私有制。所以现在理论界、法学界比较认可的意见是能不能提出承包期延长到70年。但还有一个重要问题，即70年从哪天算起。现在有两种意见，一种意见是土地确权登记搞完后，从颁发新的承包经营权证这天算起；还有一种意见认为法律要有严肃性，《土地承包法》《物权法》《土地管理法》中都讲到土地承包期是30年，现在30年的期限还没到，就又改成了70年，显得不严肃，所以认为还是等30年期满之后再宣布延长70年。但如按后一种意见，等30年期满时（大概还有8到10年，各地情况有所差别），一部分地方、一部分农民会不会提出还要再搞一次确权登记，因为那时的农村人地关系有可能又会有很多变化。这几方面的意见仍在研究之中。这是关于农村土地中的一个问题，就是稳定农民的土地承包经营权。

农村土地中的另一个问题是关于土地承包经营权的流转。实际上第一次提出这个问题是在1984年的中央一号文件中。那个文件提出土地承包期再延长15年，同时还提出鼓励农村土地向种田能手

集中，并且要对放弃土地承包经营权的农民给予适当的补偿。可见，中央在提出延长土地承包期时就已经考虑到一定会有流转的问题发生。农村土地流转在相当长的时间内是自发进行的，后来经过梳理，在制定农村土地承包法时，把土地承包经营权的流转概括成四种形式：第一种叫转包。转包过来的地是有义务的，交多少公粮、给集体交多少提留、剩下的才是转入者自己的。转包方如果把地转给A，那么土地上的义务就要由A代转包方完成，这种方式叫转包。第二种叫出租。出租就是讲好地租价格是多少，我把地交给你种，你把地租交给我，我收到的地租里面就含有我要承担的义务，交公粮、交提留，都还是由我自己来完成，这叫出租。第三种叫互换。因为承包土地时各家的人口不一样、土地的肥瘦不一样，分配承包地时就出现了插花现象，为了方便，各农户之间可以自己协商互换，得到村里同意后，承包的地块就调整过来了。第四种叫转让。转让就是我自己不要这个承包权了，我愿意把这个承包权转让给村里的某一个人，我的权利就转给他了。这四种形式在土地承包法中都定义为流转。“流转”其实并不是规范的法律和政策用语，因为好多形式都可以叫流转，容易引起歧义，所以，《农村土地承包法》就把这四种情况都点出来了，并且在关于土地承包经营权流转的相关文件中作出了比较明确的规定。转包和出租不限对象，只要他愿意种你的地、有能力种你的地，本集体的人也好，外面的人也好，都可以转包。但

是互换和转让必须是在本集体成员之间进行，不能把本集体的土地换到别的村组去。这样就对土地的流转有了比较明确的规范，强调的是要依法、自愿、有偿。在2013年12月中央召开的农村工作会议上，习近平总书记作了重要讲话，在那个讲话中，他首次提出了一个概念，叫作对农村土地实行三权分置并行的制度。农村土地的集体所有权是清晰的、是稳定的、是不能改变的，这是一个权；第二个就是农户的承包经营权，承包权属于本集体经济组织的农户，这一条也不能变；但是经营权是可以流转的。以前我国农村改革最重要的理论支撑是两权分离，所有权和承包经营权分离，到党的十八届三中全会之后又明确提出三权分置并行。总书记讲得非常清楚，农村土地集体所有制不能改变，要长期坚持，只有本集体的农民才享有承包本集体土地的权利，任何其他组织和个人都不能替代农民享有这个权利，本集体的农民是承包本集体土地的法定主体。《农村土地承包法》里有一条：实行家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。因此土地流转只能是经营权的流转，不包括承包权和所有权。习近平总书记2016年4月25日在小岗村的讲话中说：我们要顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，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。并说，这是我国农村改革又一次重大制度创新。在此之前，土地流转的情况在发达地区早就已存在了，农民称之为清晰所有权、稳定承包权、搞活经营权，这个

说法和做法在上世纪 80 年代末、90 年代初的长三角、珠三角等比较发达的地区就已经非常普遍了。但是那时候没有规范的政策、没有规范的表述，尤其是没有讲清楚承包权与经营权的关系，容易引发矛盾和纠纷。农业部统计，现在整个农村承包集体土地的农户是 2.3 亿户，到 2015 年年底，已经全部或部分流转出土地经营权的农户大概是 6800 万户，大概要占到全部承包农户的近 30%，流转经营权的土地面积大约是 4.3 亿亩，占到所有农户承包耕地总面积的 1/3。从这个情况看，可以说和目前城镇化推进的状况、农业人口减少的状况是基本吻合的。

但全部农户承包的土地合同面积是 13.1 亿亩，这与我们讲的 18 亿亩耕地对不上账。这里有个什么情况呢？过去我们对耕地的统计长期都是靠人民公社的台账，上世纪 70 年代末、80 年代初，农民承包土地时的依据也是生产队的台账数据。根据各级报上来的台账数据，1995 年全国的耕地面积是 14.2 亿亩。现在讲的农户承包耕地面积是 13.1 亿亩，就是从 14.2 亿亩这个数据来的。还有的 1 亿多亩耕地是国有的，包括国有农垦、林场，还有军队的农场等。但 1996 年国家进行了第一次土地详查，耕地面积有 19.51 亿亩，那就与台账的数据对不上了。但是，如果把数据都变过来，也会产生问题。第一是耕地面积多了，单产面积产量就相应少了，这会造成很大的麻烦；第二是耕地面积增大了，农业税就上去了，会加重农民负担。所以从 1996 年

开始，国家统计局每年发布的统计资料中不再公布各地的耕地面积，而是改由国土部来公布各地的耕地控制面积。2009 年完成了全国第二次土地详查，全国稳定的耕地面积是 18.61 亿亩。所以这里讲的农民承包耕地总面积是 13.1 亿亩，流转面积 4.3 亿亩，都是按照老台账的数据计算的。1996 年第一次土地详查数据出来后，国务院就研究过要不要修改农民承包权证上的实际耕地面积，要不要对承包耕地进行重新丈量，但考虑再三，担心修改了农民承包权证上的耕地面积，农业税就会增加，就会加重农民负担，所以就决定不动。但这一不动，直到现在也没有动。当然，2006 年就取消农业税了，承包权证上的耕地面积即使改了农民也不担心会增加税收了。现在的问题是土地经营权流转了，流转的实际面积到底是多少，租金是按承包权证上写的面积算还是按实际面积算，这些问题不搞清楚就有可能引发矛盾和纠纷。

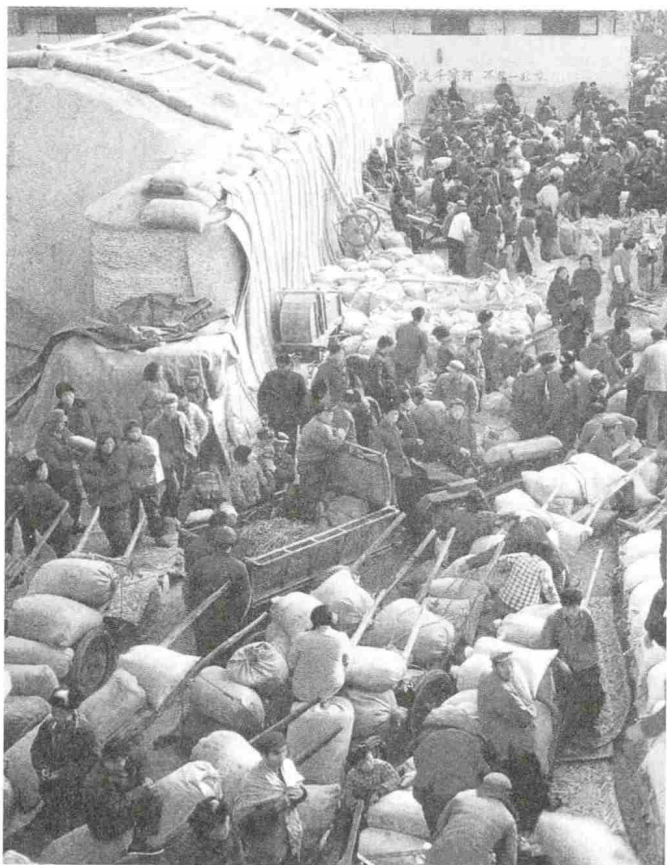
明确三权分置制度后，农民确实是吃了一个长效定心丸。开展了对农民土地承包经营权的确权登记并长久不变，以后如果愿意流转，流转的也只是经营权，承包权将长久稳定，这样农民在流转土地经营权时就会更放心、更踏实，也会使有条件的地方在有序流转土地经营权、发展适度规模经营方面获得更多农民的支持。

农村土地中的第三个问题是非农业建设用地。这项改革涉及三类情况：一是农村集体的经营性建设用地，二是农民的宅基地，三是国家对农民集体土地的征收制

度。我们把这些叫作“三块地”的改革。党的十八届三中全会对这三块地的改革都提出了原则性的要求，中央全面深化改革领导小组在2014年年底批准了这个试点方案，并且由国务院报全国人大常委会同意，对这三块地的改革在限定的地区、限定的时间内进行试点。因为这些改革会突破一些现行的法律，所以全国人大常委会批准了在全国33个县级行政单位开展试点，其中有15个县级单位试验的是集体经营性建设用地入市，有15个单位是宅基地制度改革，选择征地制度改革的只有3个县级单位。

关于集体经营性建设用地入市，这应当追溯到乡镇企业的兴起。1984年邓小平夸奖乡镇企业异军突起，此后乡镇企业如雨后春笋般快速发展，高峰期的1992年时，乡镇企业有2000多万家，从业人员接近12000万人，它所创造的产值要占到整个农村社会总产值的2/3，其中的工业产值要占到整个国家工业产值的1/3，所以有人说乡镇企业成了中国经济的半壁江山，这样讲确实也并不过分。乡镇企业这么蓬勃发展，当然不能不使用土地，这就比较复杂。因为过去我们所有的建设用地都由国家征收，要搞建设只能使用国有土地。那么农村乡镇企业用地怎么办？于是就出现了很多不规范的现象，不少农民或者集体组织自行用自己的土地办企业。1996年10月全国人大常委会通过了《乡镇企业法》，在《乡镇企业法》中对乡镇企业的用地进行了规范，即乡镇企业用地必须符合

规划和用途管制，要本着节约用地的原则经县级人民政府批准方可使用，否则就是违规占地、违法建筑。《乡镇企业法》是从1997年元月1日开始实施的，但某种程度上1997年乡镇企业已经开始走下坡路。乡镇企业最初发生发展的重要原因有两个：一是因为城里国营企业经营不景气，特别是人民群众迫切需要的生活必需品供不上，乡镇企业的发展弥补了这一缺；二是我们当时的制度在土地利用、农村劳动力流动等方面都有严格控制，农民进不了城，更不能申请使用城里的国有土地，于是农民就只能在乡村搞乡镇企业。但到了上世纪90年代中期，三资企业、国有企业、个体和私营经济等蓬勃发展，乡镇企业的发展空间就变小了，效益也下降了。于是那时各地都推行了乡镇企业改制，实际上是把相当数量的乡镇企业改成了个体、私营企业，所以到1997年《乡镇企业法》开始施行时，情况已经物是人非。但《乡镇企业法》的规定毕竟还在，依法合规的乡镇企业用地还要受到保护。问题是，不少乡镇企业的用地已经闲置了，怎么处理？乡镇企业，不管它是农村集体经济组织办的，还是农民个体办的，只要是企业，进入市场后就必须承担和其他公司企业相同的责任和义务，这就免不了有赢有亏，甚至免不了倒闭、兼并、破产。于是就会出现债权债务问题。等到乡镇企业破产、被兼并、倒闭时，如果没有什么其他资产，就剩下了厂房和这块土地时，怎么去处理债权债务问



喜获丰收的农民向国家交售粮食

否则就会违背市场经济的公平原则。到了起草2008年党的十七届三中全会《决定》时，这个问题再次被提了出来。当时一方面是农民对国家征地制度的反应很强烈，要求改革。同时还有人提出，为什么农村集体的土地与国有的土地有这么大差别，国有土地可以进入市场，依法取得土地的使用权、付了出让金就可以用来搞建设，而农村集体的土地为什么就不行。这涉及更复杂的问题，所以当时就提出要建立城乡统一的建设用地市场，这就需要解决一系列具体问题。首先考虑的就是如何使符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地进入市场，因为有许多乡镇企业已经停产或

者倒闭了，这样可以盘活它占用着的土地；第二就是明确农村集体的非经营性建设用地仍然不能进入市场，这包括农民的宅基地、农村集体的公益性建设用地等。所以现在是在试验农村集体经营性建设用地到底怎么进入市场的问题。按照十七届三中全会的决定，符合土地利用规划和用途管制的集体经营性建设用地可以进入市场，并应当享有和国有土地同等的权利，就是实现同地同权同价。这正在进行试验，期限是到2017年年底。在全国人大常委会批复同意试验

题？为此，在《乡镇企业法》中，以及在1998年修改的《土地管理法》中，就提出如果发生这样的情况，债权债务不能一笔勾销，乡镇企业的厂房当然也包括它所占用的这块土地的使用权就得跟着债权债务走。这样，当乡镇企业出现破产、兼并等情形时，符合土地利用规划并依法取得的乡镇企业用地，它的使用权就可以依法发生转让。于是，乡镇企业占用的集体经营性建设用地的使用权，就有可能转让给本集体组织之外的经营主体。但这是一个不得不开的口子，

的范围和期限内，可以暂行停止实行一些有关的法律，根据试验的情况，再决定是否修改现行法律，这要到2017年年底试验结果出来后再作判断。

第二块正在进行改革试验的就是宅基地。对宅基地制度改革在认识上分歧很大，主要是对农村宅基地的性质看法不一。据我了解，宅基地制度之所以要改革，是因为农村的土地状况已经不足以支撑原来承诺的“一户一宅”的宅基地制度。宅基地一开始是私有的，包括土改中很多农民分到地主、富农的住房。合作化之后，国家还是承认宅基地是私有的。到1962年制定“农业六十条”时才明确，自留山、自留地、宅基地都是集体所有的。当初对农民盖房有一个原则性的说法，就是实行一户一宅的制度。这是农村集体经济组织对其成员提供的基本住房保障制度。农民新立了户就有权向本集体申请一块宅基地盖房子，经审查合格，就按照省政府规定的面积批准给你使用，这个土地是无偿取得、长期使用的。从上世纪60年代到现在都实行的是一户一宅的制度，至少已经分了三代人的宅基地了，农村的土地已经承受不了了，一直这样分下去，地从哪里来？这头，耕地是红线；那头，又没有那么多可以盖房子的闲置土地，所以很多发达地区已经20年以上没有分过宅基地了，有些地方只能每隔两三年批给一个村两三个宅基地的指标，矛盾很尖锐。正是因为这样，原来那种粗糙的、政策上法律上都没有讲清楚的一户一宅制度就难以为继了，但农村集体经济

组织又不能不对自己成员的基本居住权负责。所以这次宅基地制度改革的本意，是要建立一种与各地情况相符合的既保证成员基本居住权，又不能无限制地占用土地盖农民住房的制度。但有些人把这项改革解读为是否要放开宅基地制度，是否任何人都可以到农村去买宅基地、盖房子，可见对这项改革的认识差别之大。目前在进行改革试点的这些县，都是按照中央批准的方案在推进。对超标占用宅基地的，能收回就要收回，不能收回的要实行有偿使用，不能再按一户一宅的要求新批宅基地了，宅基地的转让只能在本集体成员之间进行。我到浙江去调研，有两个典型，有个村经过重新规划，确保目前村里每户人家都有一个在独立宅基地上修建的住房，以后人口再增加怎么办，就在村里的住宅区旁边建了一个养老公寓，规定村民60岁以上可以申请住养老公寓，但住养老公寓的人没有产权，去世后房子要交回村集体，再分配给别的老人去住。它的设想就是每个宅基地上的住房基本住两代人，用这个办法来构建一个可持续的成员住房保障制度。另一个村，村里集体出资买了一块国有土地盖公寓楼，保证每家人在村里都有一块宅基地，有院子有房子，农具等东西可以堆放，新立户的人去住公寓楼，现在正在逐步推进。宅基地制度的改革非常复杂，关键在于宅基地制度设计的基础是农村集体经济组织的成员权，它是农村集体组织对自己成员提供的保障性住房制度。现在要不要打破这个制度，而打破了这个制度，又会对整个农村集体经济

的组织制度有什么样的影响，这些都必须考虑。

关于国家对农村集体土地的征收制度改革，难度就更大。33个试验点中只有3家报了这个项目。但我认为，农村集体经营性建设用地入市与征地制度的改革，在某种程度上是一个硬币的正反面。农民集体经营性建设用地入市必须符合规划、符合用途管制，入市后的土地不改变所有权，还是农民集体所有。这样的土地如果入市多了，相应的就可以减少征地。中央对征地制度改革的首要目标就是缩小征地范围，因为《宪法》规定符合公共利益的需要是行使政府征地权的前提和理由。目前对公共利益定义的争议很大，但我们的征地范围这么广，确实已经脱离了公共利益的需要这个范畴，应当通过改革使征地的范围回归到《宪法》的规定中去。推进农民集体经营性建设用地入市，在一定程度上也就是在推进征地制度改革，虽然不能完全替代，但有着密切联系。农村的土地要变成建设用地，必须符合规划，符合用途管制，这是国际通例。因此，建设用地必须符合规划和用途管制这一点要坚持，但对被征地农民的补偿要合理。目前农民对征地制度最大的不满是补偿低。征地补偿在不同阶段有不同情况。在上世纪80年代末以前国家征地对农民的补偿，钱是其次的，但是第一会转户口，征收土地会按照这个村的人均土地面积，给予相应的农转非户口指标；第二是农转非的人到了城里，在劳动年龄

内的必须给安排工作，用人单位要给你安排住房。所以当时很多农民都愿意被征地，征地后就变成了城里人，就吃商品粮，就当了工人，就有了住房。但这个办法到了上世纪90年代初就改变了，改为征地补钱，这个时候农民开始不满意了。现行《土地管理法》第47条对征地补偿写得非常具体，明确补偿的原则是按照土地的原用途确定，补偿费用包括土地补偿费、安置补偿费、地上附着物和青苗补偿费；征收耕地的补偿，按照耕地被征收之前三年平均年产值的6至10倍；安置补偿费，按人均被征收的土地面积，最高不超过耕地被征收前三年平均年产值的15倍；地上附着物和青苗的补偿，由省、区、市政府规定。几项补偿费合在一起，大约是被征收土地年产值的30倍左右，按每亩粮田年产值2000元计，就是补偿60000元。农民觉得补偿不足以保障基本生活，矛盾越来越尖锐，法律和政策就不断修改，一步步提高补偿标准。从开始的16倍到现在的30倍，到了2004年国务院出台28号文件提出，如果30倍不够，省级人民政府有权决定从土地出让金中再拿出一部分进行补偿。现在早已经突破30倍，像北京、天津、上海这些地方，不超过100倍是征不下来土地的。现在一亩粮田的年产值最多2000块钱，100倍也就是20万元钱，20万元钱在大多数地方显然还难以购买住房，于是这个矛盾就很尖锐。农民对于征地制度改革最大的要求就是补偿要给够。从现在了解的情况看，

很多地方除了补钱之外，更多的是对被征地的农民安排拆迁住房、纳入当地社会保障、提供就业培训和服务等，实行多措并举的补偿办法。到底要补多少钱才算补得合理，才能让农民接受呢？这需要结合实际进行研究。农地变成建设用地后会升值，升值收益怎么分配这是个大问题。政府应该拿多少，这要有理由。农地要变成建设用地，需要基础设施建设的投入；城镇建成区的扩大，市政设施就需要增容，这些都需要资金投入；征收来的土地，并不是都可以用来招、拍、挂卖钱的，道路、绿地、公共设施和管理用房等占用的土地都卖不了钱。因此要算总账，征收的土地的总面积是多少，其中能够有偿出让的土地面积是多少，收取的土地使用权出让金是多少，该扣除的各项费用是多少，余下的收益才能分配到每块被征收的土地上，这样才能计算出对被征地农民的实际补偿水平。征地制度改革难，就是因为这些问题都还在探索之中。而集体经营性建设用地入市，实际上也是在探索这个问题，集体经营性建设用地收取的使用权出让金如何分配才合理，有了这方面的经验，当然会有助于破解征地制度改革中的难题。

还有一个问题就是土地承包经营权、农民住房财产权这“两权”抵押的改革试验。在人民银行主持下，已经批准了一些地区在搞试验，有290多个县在搞土地承包经营权抵押担保试验，50多个县在搞农民住房财产权抵押担保试验，但

实际范围比这个大，很多没经批准的地方自己已经在搞了。这件事情主要是想解决农村的金融问题。加大对农民、农业的金融支持，能不能通过两权抵押来实现？这涉及不少理论、政策和法律问题。中央明确了农村土地实行三权分置，显然所有权和承包权都不能进入市场、不能买卖，因此能进入市场和抵押的只能是经营权，于是又回到法理上讲的经营权是什么权，它是物权还是债权。有的地方有自己的创新，抵押的不是经营权本身，而是经营权在使用过程中可能产生的预期收益。但根据预期收益来进行抵押，其价值就大大缩小，产生不了太大效果。城里的大多数商业用房都是租赁的，外来人口在城里居住的房子大多也是租赁的，如果租赁来的东西可以作抵押，就可能引出比较多的麻烦和纠纷。同时，也不能说在农村的债权可以抵押，而在城市的债权就不可以抵押，这样国家的法律制度就不统一了。因此对“两权抵押”问题的试验还要继续探索。同时还要看到，以有效抵押物用于抵押、担保才能获取贷款，这是商业银行的通则，但商业银行能否有效服务于农业、特别是像东亚地区这种以小农户为主的农业，这本身就是一个需要认真回答的问题。因此，在我国农村，除了加强商业银行的服务之外，更要发展多种形式的金融服务，如国家的政策性银行、农民的合作性银行等。（编辑 王世英）

（作者是全国政协常委、  
经济委员会副主任）