

我国农村土地经营发展方式转变问题研究

兰玲

(吉林师范大学 管理学院,吉林 四平 136000)

[摘要] 转变农村土地经营发展方式是我国整体上实现经济发展方式转变的一个关键问题,现阶段我国农村土地经营存在着诸多问题,通过对这些问题及原因的深入分析,笔者指出应从制度建设和选择农业技术进步类型上逐步转变农村土地经营发展方式。

[关键词] 经济发展方式;农地经营;农地制度;剩余劳动力

[中图分类号] F301

[文献标识码] A

[文章编号]1007-5674(2012)01-0084-04

一、我国农村土地经营的现状及问题分析

(一)农村土地细碎经营与规模经营问题

我国现阶段的农地两权关系是集体所有制下的两权分离,家庭联产承包责任制是其具体的制度实现形式。虽然我们从农村改革一开始就提出“双层经营”,但三十多年的实践中,我国农村实际上是以家庭经营为主,除了个别地区所进行的制度改革的探索外,我国农村集体在农地经营中的作用越来越淡化,几乎可以忽略不计。与发达国家相比,我国整体生产力尚低,而农业生产力无论是与发达国家相比,还是与我国其它产业相比,其生产力发展水平则更低。在生产力水平较低的情况下,家庭经营是适应生产力发展水平的经营方式,但这种家庭经营方式必然导致一种分散的、细碎化的经营现象。

我国农村土地的人地关系矛盾一直存在(见表1),农村土地有限,农村人口不少反增,农民进城务工只是季节性的行为,人地关系紧张下的农地经营权的平均分配,势必会导致经营越来越分散。

表1 建国以来人均耕地变动情况(单位:亩)^[1]

年份	均地	年份	均地	年份	均地	年份	均地	年份	均地
1949	2.71	1978	1.55	1985	1.37	1992	1.22	1999	1.54
1952	2.82	1979	1.53	1986	1.34	1993	1.20	2000	1.52
1957	2.59	1980	1.51	1987	1.32	1994	1.19	2001	1.50
1962	2.29	1981	2.98	1988	1.29	1995	1.18	2002	1.47
1965	2.14	1982	1.46	1989	1.27	1996	1.59	2003	1.43
1970	1.83	1983	1.43	1990	1.26	1997	1.58	2004	1.41
1975	1.62	1984	1.41	1991	1.24	1998	1.56	2005	1.40

[收稿日期]2011-08-12

[基金项目]吉林省教育厅科学技术(人文社科)研究项目(编号:2012452);吉林省社会科学基金项目(编号:2011B120);教育部人文社会科学重点研究基地项目(编号:06JJD790015)。

[作者简介]兰玲(1978—),女,吉林四平人,吉林师范大学管理学院讲师,吉林大学政治经济学专业博士研究生,研究方向:《资本论》与社会主义经济。

由于近些年来国家对农业的支持政策频频出台,农民种地不但不交任何费用,国家还给农民补助,这样,经营农地的成本——收益变化显著,放弃耕地绝对不是明智之举,不管家庭成员有多少人出去打工,其耕地还是不愿意放弃的。由于种地收益相对于过去越来越高,农村土地纠纷也越来越多。年轻人成家后要求自己的那一份土地经营权,家庭成员也常常因为老人的那部分土地争相赡养老人,老人离世以后,围绕土地经营权的官司更是屡见不鲜。因此,家庭内部成员瓜分土地经营权在我国农村就属于很正常的现象,使得本来就分散的土地更加分散。

我国农地依靠个体生产力的小农经营方式同生产资料的集中、分工与协作存在一定矛盾,而现代社会生产力的发展更多的是靠社会生产力的发展,生产力的发展应是个体生产力有机结合而形成的一个合力,这个合力的大小取决于社会分工的发展程度。我国现阶段已经不是自然经济的时代,早就从自然经济走向了商品经济,市场经济体制的发展与原来意义上的小农经济的生产方式是存在一定矛盾的。

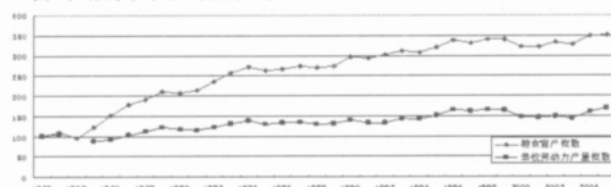
从部门生产力发展水平的角度来看,工业的高速发展带动着国民经济的飞速发展,工业生产力是我国居于主导地位的生产力,农业部门相对于工业部门来讲,生产力差距很大,农业的经营方式很难赶上工业的发展速度。因此,多数学者都在探讨我国现存农地制度与规模经营的矛盾性问题,大多数学者认为,我们应促进农地的规模经营。但也有学者提出,世界上只有少数发达国家实现了真正的现代化农场的经营方式,而这些国家和地区的现代农场,都

是建立在圈地运动的资本掠夺基础上的,更多的发达国家也并没有实现真正意义上的农场经营。但是,无论如何,我们农村土地制度的变革必须要提高农业生产效率,不仅提高劳动效率,更要提高经营效率。在农地家庭经营的情况下,农民重劳动轻经营,提高农地经营效率,必然涉及到规模经营的问题,近些年我国有些地区的农村进行了实践上的探索,如“两田制”、“反租倒包”等,都是在试图解决这个问题。

(二)农村富余劳动力与农业劳动生产率问题

上文提到,我国农业生产方式基本上传统的小农经济的生产方式,农业生产的提高主要依靠劳动投入,资本投入相对很小。由于集体在农地经营上基本不发挥作用,农地主要由农民自己经营与耕种,在小农经济的生产方式下,使得农民的经营意识较为淡薄,农业生产率的提高主要依靠农民劳动效率的提高,依靠农民劳动积极性的提高。但是,这里需要注意一个问题,我们所说的劳动生产率和劳动积极性,是实际投入农业生产过程中的劳动,也就是说,是投入农业生产的劳动所创造的农业生产率的提高。若由全体农村劳动力平均下来,这个农业劳动生产效率可能提高得就不明显了,这正是由于我国农村的人地关系紧张的资源条件所决定的。下图分别表示了各年来我国农业粮食单产的增长情况和农业劳动生产率的提高情况,粮食单产增长速度远远超过农业劳动生产率的增长速度,这主要是由农村存在大量的富余劳动力所影响的。也就是说,我们不需要那么多的农民,就可以实现图中所示的粮食单产的增长速度。本来投入农业劳动过程中的劳动生产率的提高与粮食单产的提高速度是相对应的,但农业劳动生产率却被巨大的农村劳动力人口拉下来了,即农村剩余劳动力过多影响了农村劳动生产力的提高。

各年粮食单产指数与农村单位劳动力产量指数^①



同时,农民经营土地所支付的地租及费用也影响着农村劳动生产率的提高。家庭联产承包责任制以后,有一段相当长的时期,农民种地要向集体和国家交纳数量较多的税和费,农民务农的成本——收益率过低,从而导致一些地区出现了农地抛荒的现象,影响了农业生产力的发展。近些年来,我们越来越关注农民的收入问题,于2006年取消了农业税,

农民种地不但不交钱,国家还予以经济上的支持,这些政策的实施,提高了农民务农的收益,保障了农民收入水平的提高和城乡收入差距的缩小。在农地较为丰富的地区,农民靠种地所得收入已超过城市中的低收入人群,并且现在农民种地需要付出的劳动越来越少,机械化及农业科技的发展,替换了大量的劳动,农民一年中农忙时间较少(在北方大概只有两个月),这样就使得原本就劳动力富余的农村人口显得更多。有些剩余劳动力,自愿放弃进城务工,不能够充分发挥劳动力的使用价值,从而限制了农村劳动力为社会创造更多的价值。前些年,我国农村劳动力进城务工人员都较多,促进了城市劳动密集型制造行业的发展,而2011年春节刚过,上海、浙江等地的这些行业就出现了农民工大量短缺的现象。产生这种现象的原因有很多,如乡镇企业和附近城市工业的发展,使得农民工不愿意不远万里去务工,而另一个原因是农民通过务农能够提高自己的生活水平,这样,就不再为较高工资远赴千里而留下老人和子女,过着不能团圆的生活了。

所以,我国农村的人地矛盾限制着农村劳动生产率的提高,同时,给予农业的隐性土地租支持政策是一把双刃剑,既促进了农业生产率的提高,又限制了农村剩余劳动力发挥更大的价值。

(三)关于集体所有权和经营权的质疑

1.对集体所有权的质疑

所有制是所有权的现实基础,所有权则是所有制的法律表现或法律用语,这种观点受到了众多学者的认同。但是,很多学者认为这种观点还不够详尽,所有制和所有权在实际中的关系要比这复杂得多,特别是,所有制和所有权在实践中并不是一一对应的关系。尽管我国将所有制分为全民所有制、集体所有制和个人所有制,这是我国社会主义社会在特定阶段的所有制的划分,但是相应的将所有权划分为国家所有权、集体所有权和个人所有权的“三分法”的观点,很多学者就认为是值得推敲的^[2],持这各观点的学者认为:所有权是典型的私权概念,这一点从物权产生之初就是这样。所以尽管我们沿袭苏联的模式从而将所有权分为国家所有权、集体所有权和个人所有权,但是这都是违背民法基本理论的前提下所进行的“创造”。我们现代民法中的所有权理论都是在个人所有权的基础上而产生的。国家拥有至上权力,应当被认为是可以通过各种形式取得任何物,所以国家所有权是最有保障和实质意义的,也可以说无所谓有没有国家所有权,国家都是拥有这样的能力的。而集体所有权更类似一种处于夹缝中的拟制权利,既不如国家权力那样有保障,又不如个人所有权那样典型,其地位多少有些尴尬。事实上

^① 数据来源 温铁军.“三农”问题与制度变迁[M].北京:中国经济出版社,2009:44-45。粮食单产指数是指以1952年为基期,指数为100,以后各年指数为各年粮食亩产量/1952年粮食亩产量×100所得。同样,农村单位劳动力产量指数指以1952年为基期,指数为100,以后各年指数为各年单位劳动力产量/1952年单位劳动力产量×100所得。而之所以以1952年为基期,原作者指出从国民经济恢复后计算较为合理。

它距离真正意义上的所有权有着较大的距离。学者们认为在实践中,农地集体所有权最突出表现在于其所有权权能不足:(1)使用和收益的权利常常受到侵害。基层人民政府有时会以行政命令的方式干涉农民的土地生产经营活动。依据各种法律的规定,集体在行使土地所有权的时候,也还是只能在法律规定的范围进行,例如对于使用和收益部分,集体也不能任意改变农地的用途,收益时也只能采取使得土地得以承包租赁等形式来进行,这与实质的所有权相比受限很多,甚至和所有权产生的初衷有严重的冲突。所以学者们认为集体土地所有权不是真正的所有权,而是国家依据客观需要创设的拟制所有权。(2)处分权的缺失。土地在我国是禁止进行买卖的,所以农地的集体所有权当然也不能真正去处分土地。所有权的四项权能是缺一不可的,而且所有权还具有全面性和整体性等特征,残缺的权利不是真正意义上的所有权。

我国的农地所有权问题之所以不能够用民法上的一般所有权理论完全套用,也是和这种所有权的特殊性质息息相关。由于国家对集体土地可以进行征收、征用,集体土地间发生了纠纷也要由国家来进行处理,也就是说国家可以根据各种需要(例如,政策变化等)对土地集体土地行使各种权能,所以这些名义上集体所有的土地,实质上仍然是属于国家的。有学者认为,在我国集体所有制和集体所有权的含义应当是特指的,即专指经过社会主义改造后而催生的一种所有制和所有权。所以学者们据此认为,农地的所有权从根本上还是属于国家的,但是由集体来行使部分的所有权,集体中成员由于自身的地位从而享有对土地的使用权。

正如上述学者们提到的,国家凭借政治地位对一切物都享有所有权,但是我们也应该知道,虽然所有权产生之初对应的是私有权,而随着经济和社会的发展,所有权的相对性则表现得越来越明显,即不管谁对什么物拥有所有权,都必须在法律允许的范围内行使其权力。而国家基于对于社会的管理,自然要立法,以保证粮食安全,所以必须对农地的处分权要予以设定,这并不能说是对其他所有权主体的剥夺。任何主体都必须在国家法律规定的范围内行使其权利,否则权利也会形同虚设,任何权能都不可能实现。所以,我们不能因为国家的特殊性,因为集体所有权与其他所有权相比具有一定的特殊性,我们的集体所有权还存在一定的缺陷,就否认集体所有权的存在。

2.对集体经营权的质疑

家庭联产承包责任制下的经营方式的本来意义是“双层经营”,但一直以来,我们偏重于家庭经营,忽视了集体经营。家庭联产承包责任制实行以后,我国农村生产力确实得到了巨大的提高,但是,我们也应该看到一些比较严重的问题的存在,这些都与集体经营的欠缺相关。

在集体化时期,农村集体非常重视农田水利建设,在条件极其恶劣的情况下,发动农民建设了大量

的农田水利设施,增强了农业抵御自然灾害的能力,促进了农业生产的发展。而家庭联产承包责任制以后,经营权越来越下放,农民一家一户搞生产,小农经济的生产方式与大生产工具、分工、协作都存在矛盾,农民只顾搞好自己的生产,本应集体共同承担的责任却基本不承担了,那么集体所应共享的利益也自然没有了。在我国农村的很多地方,很多河流都干涸了,水田变成了旱田,农业生产抵御自然灾害的能力较低。现在的农田水利设施相当多数还是集体化时期建设的,家庭联产承包责任制以后建设的很少。财政投入不足是一个原因,而集体没发挥作用应是更大的一个原因。

虽然我们一再延长农地承包期,希望农民好好经营土地,保证农业生产的可持续性,但是,破坏土地质量的现象还大量存在,土壤恶化的趋势依然继续,优质土层越来越浅。在小农经济的生产方式下,在市场经济体制下,要规范农民的耕作方法,以有效保护耕地,难度是相当大的,或者说,在一定程度上是不可能的,若可能,成本也会非常高。而加强集体层面的经营,集体适当行使经营权,真正实现“双层经营”,或许可以在一定程度上解决这一个问题。

二、转变农地经营发展方式的建议

(一)制度建设是转变我国农地经营发展方式的重中之重

变革农村土地制度是转变我国农村土地经营发展方式的关键所在。这些年来,学术界对于农村土地所有制形成了土地国有、土地私有和土地集体所有三种观点。

土地国有是一种公有制,持这种观点的学者们认为,我国农村土地集体所有制是建立在农村集体化的基础之上的,但并没有一个集体组织代替之前的人民公社,而农村基层管理组织的变化也只表现出其行政组织的性质,并非经济组织。若将土地收归国有,由国家统一调控,农民实行永佃制,那么可以避免所有权主体虚位的情况。虽然持农地国有化的学者们指出了农地国有化的诸多优点,但从我国目前的实际情况来看还不合适。我国工业化和城市化正在进程中,农地国有化会剥夺农民的经济利益,当然这不是指凭借所有权而征收的地租,主要指农地非农化的过程中,在国家或工商业对农地征用的过程中,农民在谈判中的地位是很低的,土地的不平等交易为城市工商业提供了巨额积累,若土地所有权归国家,那么则会更加严重。

持农地私有化的学者主要从农地所有权主体虚位出发,认为农地私有化会节省交易成本,促进农地的规模经营,提高农地的配置效率。但是,我们应注意的是,我国目前的经济关系虽然还是人对物的依赖关系,但社会性质是社会主义,而社会主义就要以公有制为主体,公有制为主体在农村就要表现为土地公有,不能私有,在土地的占有上必须公平,这样才能区别于阶级社会,才能符合广大人民的利益。另外,从历史经验来看,农地私有化后,土地买卖会越来越多,必然会出现土地集中的发展趋势,在农地对

农民依然主要发挥着保障功能的条件下,土地集中会形成大量的贫困农民,会产生土地占有不公平的历史倒退。

我国农村土地不能实行私有化,现实的生产力发展水平与相关实际情况又决定我国尚不能搞国有化,那么集体所有就还是一个必然的选择,它兼顾了现实的生产力要求和社会主义经济制度与经济体制的要求。并且,在社会制度发展过程中,生产资料所有制应是相对稳定和连续的,所有制的变革必须是由生产力推动并且能够促进生产力的发展的。我国农村土地集体所有制下实现了生产资料的公平分配,而其经营效率的问题我们应该放在土地的经营权上。至于学者们提到的农地所有权主体虚位的问题,我们应该看到,现阶段农村土地集体所有分为三个层次,哪块土地归哪级集体所有这是清楚的。一些农村土地纠纷是由于上级侵犯下级的土地所有权造成的,这种侵犯可能是有意也可能是无意的,有的是利用行政权力实现的,有的是利用国家利益或集体利益名义实行的,这属于侵权行为,并不是权属不清的问题,若是不清则无所谓侵权了。一些农村土地纠纷是围绕土地经营权展开的,多数是家庭内部分割土地经营权的问题上的分歧,与农地所有权无关。

(二)适当选择农业技术进步类型

传统农业的技术水平较低,农业经营主要采用小农的经营方式,耕作工具和方法极为简单和传统,农业新品种和化肥的研发与使用几乎为零。所以传统农业的生产主要依靠自然资源(N)和劳动力(L)的投入(如图1所示),自然资源与人力资源具有一定的可替代性,可以选择不同的自然资源投入与人力资源投入的组合生产一定量的农业产出。从农业的发展过程来看,受生产力发展和自然环境的限制,人们先选择多投入自然资源、少投入人力资源的资源配置组合,随着生产力发展水平的提高和人口的增加,农业生产的投入组合逐渐向增加人力资源投入、减少自然资源投入变化。如图1所示,在技术水平不变的条件下,在一定的产量水平上,A→B的移动就反映着资源配置的变化,实际上也反映着农地经营发展方式的转变。^[1]

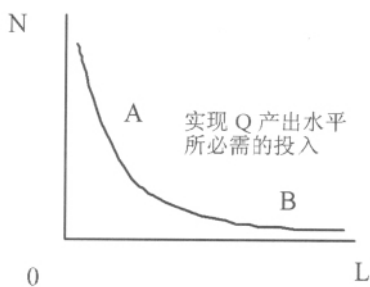


图 1

现代农业在农业产业化发展过程中,与传统工业的发展相类似,它可以通过技术进步与资本和劳动的结合,来实现自然资源与劳动力的节约。图2所示的是三种不同的技术进步类型,图2-a是资本耗费型技术进步,图2-b是劳动耗费型技术进步,图

2-c 是中性技术进步。

我国农业资源的特点是农业劳动力极其丰富,农业产业化与现代化的发展缺少一定资金支持,那么根据我国的资源特点选择技术进步可能会与农业经济发展方式的转变存在着一定的矛盾。农业技术进步会促进农地规模经营,农地规模经营会使本来就富余的劳动力更为剩余,而农村富余劳动力又影响着我国农村劳动生产率,所以转变经济发展方式与农村劳动力剩余就会形成矛盾。因此,我们要根据我国农村的资源禀赋情况,来选择适当的技术进步类型,在现代农业的发展过程中,我们应该在一定程度上选择劳动耗费型的技术进步类型,这样可以缓解农村剩余劳动力的压力,提高农村的劳动生产率。同时,在我国城乡统筹发展和农民市民化发展的过程中,必须制定相应的政治、经济、法律政策,做好这些农民的社会保障工作。这样农村和城市“双管齐下”,逐渐解决农村剩余劳动力问题,才能逐渐转变农业技术进步类型,推动社会经济协调向前发展。

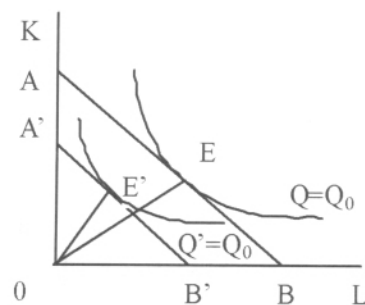


图 2-a

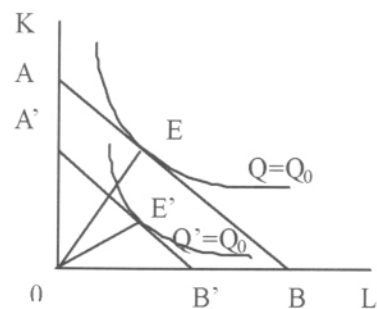


图 2-b

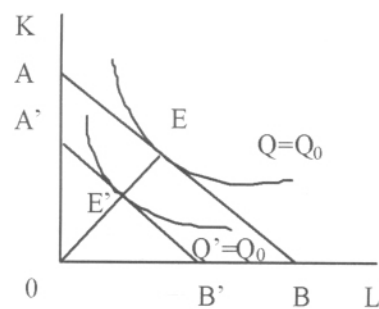


图 2-c

[参考文献]

- [1] 温铁军.“三农”问题与制度变迁[M]. 中国经济出版社, 2009:44-45.
- [2] 牛立夫.对我国所有权“三分法”的法学思考[J].内蒙古社会科学(汉文版),2005(2):48-51.
- [3] 兰玲,孙宇晖,赵桂杰.转变经济增长方式的理论与实践[J]. 税务与经济,2006(7):44-48.

[责任编辑:徐兴祥]