

## 党国英：深化土地制度改革再创农村辉煌 (2005-09-07)

作者：党国英 发布时间：2005-9-6 15:58:53

3月14日，温家宝总理在十届全国人大三次会议举行的记者招待会上答记者问时指出：农民对土地的生产经营自主权将长期保持不变，也就是永远不变。温家宝总理的回答不仅是指我国农村实行的家庭承包经营制度长期稳定不变，也是指农民对现有承包地的承包权长期稳定不变。总理的回答表达了中央政府准备进一步强化农民土地财产权利、真正实现农村土地制度改革预期目标的决心。

现行农村土地承包制是上世纪80年代初开始推行的。在这个制度下，农民获得了很大的生产自主经营权。农民用“交够国家的，留够集体的，剩下是自己的”这样的俗语来概括这个制度的特点。实行这个制度之后，农民的生产积极性得到空前释放，粮食生产总量迅速增加，绝大部分农民在短期内解决了温饱问题。这个制度还支持了我国农村乡镇企业的发展，使一部分农村实现了城市化，一部分农民走上了致富之路。

然而，现行农村土地承包制面临一个不易克服的难题——农民对土地的承包期限极不稳定，承包地常常被村集体领导重新分配，农民俗称“三年一小调，五年一大调”。越是经济发达的农村地区，土地承包期限越是极不确定。为了保护农民的土地承包权，中央政府做了许多努力。先是规定第一轮土地承包15年不变；第一轮承包到期后，政府又规定承包期再延长30年。

针对一些乡村干部刻意歪曲土地承包制30年不变的含义的错误说法，中央有关文件明确指出，不仅农村土地承包制度不变，农民对自己所承包的具体的地块也不变。针对人口变动的影响因素，中央政府明确提出“增人不增地，减人不减地”的硬性政策，以约束一些乡村干部随意变更农民承包地的行为。

但是，在实际工作中仍然未能纠正农民土地承包权被随意侵犯的行为。

农民土地承包权难以稳定有复杂的原因。农户家庭人口变动使土地承包的人均数量发生变化；一些农民希望调整土地，是重要原因；一些乡村干部通过变更土地承包捞取好处是更为重要的原因；现行法规的不配套、不完善也给土地承包权的变更留下了漏洞。虽然有相当多的农民拥护中央的政策，但因为土地的“集体所有”在实践中总被理解为村干部的控制权力，这些农民很难在土地承包权受侵犯时与干部们抗衡。正是由于这些复杂原因，土地承包权15年或30年不变的国家政策始终没有得到不折不扣的执行。这次记者招待会上温家宝总理用“永远不变”这样强烈的语气表达了他对稳定土地承包制本来意义的坚定认识，也预示着中央政府将下决心为稳定土地承包权作出更有效的努力。

土地承包不稳定对农村发展乃至国民经济成长有极大危害。只要土地承包期限过短，承包地块被经常调整，农民就不会在土地上认真投入，农业经济效率的提高将受到影响。承包权不稳定还将导致土地的使用权价格被严重扭曲，土地使用权的转让市场难以发育，土地资源的合理配置难以实现。更严重的是，现实土地承包制下使农民仍然有强烈的“占夺”公有土地的意识，导致农村大量土地成为农民的宅基地，出现农民住房大量空置与农民继续申请宅基地同时并存的现象，使农村空置房屋难以成为农民交易的对象。对“公地”更强大的掠夺力量来自乡村干部乃至各类“官商”，以致近些年农村耕地流失速度触目惊心，失地农民达到数千万之多。目前的土地制度还成为中国农村城市化的严重障碍，它使大量农民在放弃土地之后不能得到合理的补偿价格，无力在城市购买住房。不合理的土地使用权转让价格鼓励农民守住土地不放，使他们成为身份在农村、打工在城市的长距离迁徙的“候鸟”，创造出一种浪费无穷、痛苦无边的社会生活画面。如果把土地承包权永久化改革看作下一步推动农村发展、深化农村改革的焦点，一点也不为过。

农村土地制度如果再不调整，将误国误民，贻害无穷。解决问题的出路是按照温家宝总理“永远不变”的指示下决心把土地承包权永久地固定给广大农民，使农民的土地承包权成为一种包含使用权、转让权、继承权和抵押权的土地财产权。为了实现这个目标，需要慎重工作，做好各项配套改革。

要根据现有农村人口状况，适当调整承包土地，让土地承包更加合理，然后再使土地承包权“永久化”。要对农民的土地财产权的交易给予约束，防止短期内出现“大土地所有制”，避免一部分农民因丧失土地而流离失所。要建立农村社会保障制度和医疗保险制度，防止农民因天灾人祸出卖土地承包权。无论商业占地还是国家公益性征地，都要依市场价格与农民交易，使农民在丧失土地后有转移到城市从事其他工作。只要方向对头，这些技术性改革并不难做到。许多国家的经验证明，只要有完善的制度，特别是有公正的法制环境，农民不会因为有了明晰的土地财产权而大量地随意出卖土地。

常常出现的情况反而是农民不愿意放弃土地而导致土地集约经营出现困难。

我们相信，中国农民也会珍惜自己的土地承包权；这种承包权越是因为“永久化”而固定为土地财产权，农民就越会珍惜自己的土地承包权。

当我们通过进一步深化改革，建立起农民的土地财产权以后，农村社会自然不会立刻变成天堂，一些问题不免要发生，但那时的问题一定比现在少得多。那种患得患失、不思进取的保守观念该抛弃了；尤其是那种固守教条、专挑改革毛病的“左”的思维惯性该改一改了。在关键时刻，政治家的决断具有扭转乾坤的作用。我们希望温家宝总理的土地改革理念能被付诸行动，依此推动新一轮中国农村改革走向深入。（作者任职于中国社科院农村发展研究所）

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客