



您的位置：首页 - 文章选登

探索土地问题的解决途径(晓亮；10月21日)

文章作者：晓亮

土地问题从来是“三农”问题的核心

现在我们国家正在探索“三农”问题的根本解决途径，为此必须把土地产权制度的研究和解决放在重要位置，要作深层次思考。

从历史上看，农民的增收问题从来是同土地产权制度的安排、土地的如何使用，紧密地联系在一起的。

新中国建立以来，农地制度的重大变革有四次，四次都对农民的增收和国民经济的发展，发生过不同程度的影响。我们应以生产力为标准，实事求是地总结这些变革的经验和教训，才可以起到以史为鉴的作用。

第一次土地制度的变革，就是土改，这项改革在根据地于解放战争期间就完成了，全国则是在20世纪50年代初。改革的实质是消灭封建土地制度，使农民平均地分配到为自己所有的土地，实现“耕者有其田”。其性质属于民主改革，但也有某些社会主义改革的内容，如消灭富农。是用一种私有制代替另一种私有制。它使农民的生产积极性大为提高，促进了国民经济的迅速恢复和发展，效果显著。

但土改以后即发生农民走什么道路的问题：是自发地让他们发家致富（即“老婆孩子热炕头”），走新富农道路，还是走互助合作道路。从现有资料看，刘少奇主张走前一种道路，曾发生过山西省委向华北局的报告，以及对东北出现前富农的态度；毛泽东则主张走互助合作的道路。争论的结果，当然是毛泽东思想的胜利，标志就是中央发出了引导农民走互助合作道路的决定。

第二次土地制度的变革，即1953年到1955年的初级合作化运动。实际是农民把自有的土地和牲畜等生产资料交由初级生产合作社统一使用，入股分红。这项变革也推动了生产的发展，但推动有限。根据现有资料，粮食作物合计，如以1952年为100，1953年为101.6，1954年比上年高，为102.3，1955年又比上年高，为109.0，1956年为上年的104.4。其中稻谷、玉米的增长幅度稍大。但毛泽东把这种合作社定义为半社会主义性质，认为入股分红是私有制残余。而社会主义改造则是要消灭私有制。

第三次变革则是在1955年批判邓子恢的“小脚女人”的前提下，掀起了高级合作化运动，取消入股分红，把农民的土地由私有变为集体所有，我的看法，实际就是无偿地剥夺农民。根据现有的资料，这项变革不但没有促进生产，而且使产量下降。一些地方出现宰杀牲畜的现象。小麦产量如以1956年为100，1957年下降为95.3，大豆由1956年的100下降为1957年的98.2，玉米下降到92.9。以后经过合并高级社，人民公社化，虽然农业生产在个别年份有所提高，但总体上并没有好转，甚至还出现几年的天灾人祸，饿死几千万农业人口。“大跃进”实际成了“大跃退”。

第四次变革是在上世纪70年代末和80年代初。指在土地集体所有制的基础上推行家庭联产承包责任制。最后形成的模式为：“交够国家的，留足集体的，剩下全是自己的”。其特点是土地的经营权和绝大多数剩余产品索取交给了农户，农户成了经营主体。同时废除了人民公社体制。这项改革由于与农民的个人利益直接挂钩，从而极大地调动了农民的生产积极性，劳动生产率获得前所未有的提高。终于使中国农民的收入明显提高，使中国城乡十几亿人口的吃饭问题一下子得到解决，并且拉动了农村的消费生产，促进了整个社会产业结构的调整，成效最为突出。

四次土地制度的改革，有的成功，有的并不成功，这只能以生产力标准作为判断标准。第一次和第四次，即土地改革和家庭联产承包是完全正确的。第二次，组织互助合作，办初级社也是要肯定的，但只此一条道路，否定富农经济、家庭农场的发展，值得研究。第三次改革实际上是走集体农场道路，无偿剥夺农民的土地为集体所有，则不能肯定，至少是消灭私有制太早了。

但现在的家庭承包责任制，只是在土地集体所有的基础上经营主体的调整，尽管法规规定了经营承包三十年不改变，但期限总归是有限的，这样农户用地与养地的结合难以保证，加上一家一户单独经营，规模效益难以获得更大提高，因而其对生产力的解放和发展也会受到限制。这大概是1985年以后农业生产和农民收入增长放慢的根本原因之一。

从以上四次土地问题的变革中可以看出，土地问题确实是解决“三农”问题的核心。土地问题的解决不可能是一劳永逸的。现实中存在的问题，只能继续通过改革来解决。

现实中农村土地制度有三个问题亟待解决

现阶段中国农村的土地问题，从深层次上说，都属于根本制度问题。农民的利益得不到保护，说到底，也是根本制度不合理造成的，这三个问题是：

第一，农村土地的集体所有，是合作化后期依靠剥夺农民的所有权而形成的。现在应当指出的是，农民把土地充公，是没有得到任何补偿的，是靠政治运动的压力造成的。这种做法符合不符合马克思、恩格斯不剥夺小农的教导？另外，这样做了以后，土地的所有者主体究竟是谁？如果说，在计划经济时期，人民公社实行三级所有，队为基础，政社政企不分，还有一个形式上的“集体所有”能说清的话，那么，到现在，在实行市场经济的情况下，人民公社制度已经废除，集体经济组织在大多地方早已不存在了，是不是就归基层政权所有呢？它的合法性在哪里呢？如果说是归基层政权所有，岂不是支部书记所有吗？这种产权主体不清晰的土地制度，符合不符合市场经济的需要？能推动农村的市场化改革吗？所以，现在是到了明晰农村土地产权的时候了。

由于中国土地制度本来就很复杂，各地情况不一，因而改革的思路、办法决不能搞一刀切。看来只能遵循“耕者有其田”的原则，实行国家所有（大片由林、荒漠、国有农场等）、集体所有（农村的荒漠荒坡等）和农户的宅基地、承包田等多种形式。

现在有人主张土地长期承包，给农民以经营权、使用权，三十年、五十年不变，当然也是一种办法，但我认为不是最好，因为这样解决不了农民的用地养地等问题，也解决不了农民的后顾之忧。要从根本上解决问题，最好是还土地的所有权于农民，农民也最愿意接受这种办法。只要还土地的所有权于农民，土地才能真正流转起来，并在这个基础上，发展真正的合作社经营，发展家庭农场，扩大经营规模，提高劳动生产率和经济效益。

第二，土地作为生产要素，还没有得到确认，自然也就不能使它的所有者获得应得的报酬。我们国家第一次提出按生产要素分配时，连劳动都没有放在里面，只是我们提了意见后，才把劳动同资本、技术等放在一起，但是仍没有把土地作为生产要素。为此我也写了文章，建议把土地加上去，这也是一个根本性问题。我们国家的土地是稀缺资源，但由于谁都不把它作为可带来收入的生产要素，实际上谁都不爱惜土地。连农民都是这样。

第三，在国家的工业化、现代化、城市化过程中，必然要占用、征用农民的土地，使农民失去土地，没有生活来源，何况占用、征用是强制性的。占用、征用必须给农民以补偿。这些国家都有明文规定，按说似乎没有问题了，实际不是这样。一是征用补偿费标准太低（包括安置补偿）；二是补偿费等未必都能落实到农民手中，这是有大量调查可以作为证明的；三是国家征占农民的土地以后，转手以高价卖给开发商赚钱，这种垄断国家一级市场的行为，合理吗？在这种情况下，农民的利益能得到保护吗？因此，我主张今后把征用（征收）、占用区别开来，征用尽管有强制性，但必须给补偿，农民有多少损失，就应给多少补偿。而占用，则是公平交易，是可以讨价还价的，征用只限于国家建设用地（如修公路、铁路，搞基础建设），占用指商业用地（如盖住宅、学校、医院等公用设施等），则必须遵循平等互利原则。由开发商按规则直接向农民购买，国家对土地的管理权限，也要适当限制，使政府只是执法者，不能成为利益主体。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307

版权所有：中国社会科学院金融研究所