



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 我国农村土地制度改革的现状与问题

<http://www.fristlight.cn> 2005-06-01

[作者] 党国英

[单位] 中国社会科学院院报

[摘要] 2004年,我国政府的农村土地政策的基本框架没有大的变化,但在局部上作出了较多调整,土地政策的显著特点是强调我国政府要执行世界上“最严格”的土地政策,以保护我国日益紧缺的土地资源,控制乱占和滥用土地。2005年发布的一系列文件,具有以下特点:第一,加大了对违反土地法律行为和行政渎职的处罚力度,体现了实行“世界上最严格的土地管理政策”的精神。第二,确保粮食播种面积和粮食增产。第三,保护耕地,遏止非农建设占用土地日益增长的趋势。第四,在国家征用土地中和农地转移用途中,把农民利益放在重要地位。

[关键词] 农村;土地政策;土地法律;耕地;土地管理政策;农民

2004年,我国政府的农村土地政策的基本框架没有大的变化,但在局部上作出了较多调整,土地政策的显著特点是强调我国政府要执行世界上“最严格”的土地政策,以保护我国日益紧缺的土地资源,控制乱占和滥用土地。2005年发布的一系列文件,具有以下特点:第一,加大了对违反土地法律行为和行政渎职的处罚力度,体现了实行“世界上最严格的土地管理政策”的精神。第二,确保粮食播种面积和粮食增产。第三,保护耕地,遏止非农建设占用土地日益增长的趋势。第四,在国家征用土地中和农地转移用途中,把农民利益放在重要地位。2004年出台的关于农村土地的政策,有其特殊的历史背景。由于我国土地制度本身有内在缺陷,加上近几年城市经济高速增长,土地资源被大量用于非农产业建设,已经严重影响到我国农业经济的可持续发展。在土地征用的过程中,普通农民的利益受到严重侵犯,严重地影响我国农村社会的安定。国家对经济总量平衡和结构协调的控制能力,是影响农村经济结构调整的重要因素,而现行土地制度则会影响到国家对经济总量平衡和结构协调的控制能力。按现行政策,农民进入城市工作和生活,其所承包的土地必须交回村集体,不再享有作为集体成员之一的那种抽象的土地所有权。这个制度使农民在进入城市以后得不到放弃土地财产权的任何补偿,农民也不愿意放弃土地,使得农民不得不选择定居农村、做工于城市的生活。这个政策规定显然不利于农村剩余劳动力转移到城市,也不利于城乡经济的统筹协调发展。这个由政策导向所产生的结果,造成了深刻的国民经济结构性缺陷,极大地约束了国家对经济总量平衡和结构协调的控制能力。首先,在现行土地制度及其关联作用的约束下,破坏了劳资关系的某种可能的平衡,给政府调节企业行为增加了困难。从资本方面看,一个国家的城市经济部门中一半左右的劳动力不是居住在就业点附近,而是不稳定地在大的地域范围里流动,无疑会给城市工商企业的发展增加风险。工商企业因此难以制定用工计划,也难以执行定货合同。2004年上半年出现的“民工荒”已经显示出这方面的后果。企业经营本来要面对产品价格变动的风险、资金运用的风险和竞争所产生的风险,现在平添劳动力供应的风险,这自然给国家使用传统手段调节经济增加了困难。从劳动力方面看,目前的制度也不利于公正的劳资关系的建立,不利于人力资本的积累。本来,决定劳动力流动方向的主要因素是地区间的平均收益水平,而目前的制度结构使得土地远期收益以及劳动者流动成本也成为决定劳动力流动的因素。后两个因素很难成为政府调节劳动力区域布局的手段,这便增加了政府调节劳动力市场的难度。其次,现行土地制度给国民经济总量平衡的调节增加了困难。农民工进城就业,本来既是生产者,又是消费者,占有了城市的就业岗位,同时也带来了消费的市场,从这个意义上说,不存在农民工与城里人“抢饭碗”的问题。但是,我国的农民工往往在城里扮演生产者角色,在乡里扮演消费者的角色。在这里,“萨伊定律”(供应等于需求)的作用被打了折扣。这种情形导致两方面的效率损失。一方面,在宏观上,因为存在收入的转移,城市经济部门的总量均衡状态为总供给大于总需求,而农村经济部门表现为总需求大于总供给。产生“事后均衡”的途径是物价变动。这就可以解释为什么县以下的物价水平常常高于大城市的物价水平。另一方面,在微观方面,这种情况又导致农民作为消费者的福利损失,农民是高昂物价的直接承受者,这种状况同样增加了政府对宏观经济实行调控的难度。再次,土地制度的缺陷及其关联作用还压缩了我国市场,产生了“资本过剩”与“劳动过剩”一并存在的深刻的结构性问题。因为劳动者的利益保护的困难,使得我国廉价加工工业品包含了制度性因素产生的成本“节约”,为国外市场保护主义者所诟病。同时,因为我们并不熟悉国际市场,而国内市场在低工资之下变得狭小,这就

造成了“资本过剩”（表现为利率低）与“劳动过剩”一并存在的结构性问题。这个结构性问题加深了我国经济的二元结构的矛盾，同样给政府的宏观政策实施带来了困难。综上所述，可以认为，因为土地制度缺陷所产生的直接或间接的影响，政府对宏观经济调控的能力受到削弱，并会对农业经济结构的调整发生不利影响。土地制度改革对于农民收入有很大的增收潜力。改革的方向有二：一是进一步确立农民的土地财产权，给发展适度的农业规模经营创造基础；二是在土地转让中保障农民的利益，给农民合理的补偿，并使这种补偿能够支持失地农民向城市转移。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

