

李国祥：农村土地既要流动农民权益也需保障（2009-05-12）

作者： 发布时间： 2009-5-12 8:34:26

农村土地制度是农村生产关系中最基本的制度，对农村生产力的影响最大。目前我国正处于改革与发展的关键阶段，推进农村土地制度改革，对于破解我国发展难题，特别是对解放农村生产力，具有极其重要的意义。

改革初期,我国各地推行大包干,后来逐步形成了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。实践证明,这种体制具有强大的生命力,受到了农民的普遍欢迎,为中国农业发展提供了坚实的制度保障。但是,在这种制度下,土地调整经常带来各种矛盾和冲突。我国正处于城市化加速阶段,农村经济社会结构变化很快,不允许调整农地就会压抑生产力,允许调整农地又往往出现一些村干部以权谋私,违背承包农户意愿,侵害农民利益的问题。

如何既让农村土地成为一个最活跃的生产要素流动起来，又确保承包集体土地的农民权益得到有效保障，就成了当前我国农村土地制度改革创新的焦点。

关于我国农村土地制度改革创新的路径，笔者认为我们必须选择谨慎的、渐进式、风险最小的分阶段改革路径。

我国是一个人地关系极度紧张的国家，人均耕地只有1.36亩。吃饭问题始终是国家的头等大事。既要保障国家粮食安全，又要确保社会稳定，不让农民拥有自己可以耕种的土地就意味着没有必要的物质基础。

十七届三中全会《决定》明确提出要健全严格规范的农村土地管理制度。对于耕地，要坚持最严格的保护制度。对于农村宅基地，也要严格管理。只有首先将各种农村土地管理制度健全了，才能有效地避免因为激活农村土地要素而引起的较大的社会动荡。

在农村土地调整中，农民权益时常受到侵害，最根本的原因是土地产权不清晰。在确保国家能够通过法律、行政和经济手段对农村土地进行有效管理的前提下，为了保障农民不因为土地调整而受到利益上的损害，《决定》明确提出了要稳定和完善的农村基本经营制度，特别是要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系保持稳定并长久不变，并做好农村土地确权、登记、颁证工作，这就为农民承包土地的产权改革指明了方向。

目前，我国农村土地价值被过度低估，严重影响了农村土地要素资源的配置效率，造成了极稀缺的农村土地资源配置畸形的奇怪现象。由于农村土地市场没有建立，农村土地的价值无法得到应有的反映，农村土地价值往往只以它们生产的粮食产出量来衡量。但是，作为一种高度稀缺的资源，我国农村土地价值显然要大大地高于目前征用补偿标准。农村土地价值被低估是造成农村土地闲置和农用地征用过程中纠纷的最主要原因。

要解决农村土地没有反映市场价值、导致农村土地资源配置不合理的问题，情况相当复杂。首先，社会尚未取得统一的共识，目前理论上对于建立怎样的农村土地市场准备极不充分；其次，城乡二元结构必然带来城市土地市场将农村排除在外，如果建立土地市场不是城乡统一的，那么提高农村土地要素配置效率的目标就无法实现；第三，尽管目前我国已经在土地管理方面有着相当多的法律制度，但违法侵占农村土地以及不同法律条文之间的冲突时有发生，如果选择一步到位的农村土地制度改革，农地大规模流失现象就可能会出现。

正是由于农村土地市场建立难度大，要求高，短时间内不可能提出一步到位的改革创新目标。但是，土地作为农村一个极其重要的要素，没有高效的农村土地市场机制，我国农村经济体制改革就不是健全的。

处理这一矛盾，应该循序渐进，先易后难。从当前迫切需求和条件成熟程度来看，率先建立健全农村土地承包经营权流转市场是可行

的选择。允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，有助于促进适度规模经营，提高农业劳动生产率，实现农业增效和农民增收的目标。

在我国农村土地渐进改革的过程中，农户承包经营权已经由债权过渡到部分物权。随着改革的不断深化，农用地的承包经营权和农村宅基地的用益物权还会进一步突破。农村土地制度改革创新必然会以完整的土地物权和土地市场为终极目标。尽管如此，将来中国农村土地完整的物权和健全的土地市场必定不同于西方国家，具有相当多的中国特色。我国渐进式的农村土地制度改革创新必将为农村发展和整个国家现代化提供不竭的动力。

文章出处：当代金融家

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

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址：北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 联系电话：85195663

农村发展研究所网络室维护