

对当前农地制度创新的几点看法

张红宇

【我要评论】 【该文章阅读量: 20】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

土地制度是我国农村最基本的社会经济制度。观诸历史, 王朝更替、社会生产力的兴衰, 莫不与之有着直接或间接联系。查考现实, 新中国成立前后的土地改革、合作化运动这些引发社会生产力和生产关系剧烈变革的重大事件都缘自于土地制度变迁, 20世纪80年代以来中国经济社会翻天覆地的变化, 也正是肇始于农村土地制度的变革。无疑, 土地家庭承包经营制度的确立, 极大释放了我国农村生产力, 对我国农业增长的作用是巨大的, 但必须明确的是: 土地的家庭承包经营制并没有也不可能穷尽农地制度创新的极限, 制度的成功的同时也包含着其缺陷因素, 土地的家庭承包经营制度仍遗留了若干需要解决的问题, 需要不断创新。而且, 近年来, 我国经济社会发生的一系列深刻变化, 不仅改变了农地制度变迁的外部环境, 也对农地制度的变革提出了新要求, 农地制度创新的必要性和可能性日益凸显。本文拟就当前农地制度建设有关问题作一些概要的评述, 并对土地制度创新作出框架性的简要分析。

一、家庭承包经营仍然是我国农村最重要的基本制度

土地是我国农村最基本的生产资料, 在一定的产权制度安排和生产经营方式下, 承载着向农民提供收入、满足就业、稳定预期和社会保障等几大功能。近年来, 随着农业农村经济的发展及外部环境的变化, 在不同区域和不同的农户经营水平的约束下, 土地承载的收入、就业、保障和预期几大功能有消有涨, 产生作用的机理和表现形式也出现了很大的变化, 但这并不意味着土地制度的重要性有所降低。事实上, 家庭承包经营基本制度安排及在此基础上建立的次级农地使用制度, 目前仍是我国农村最具生命力、最基本的制度安排, 农村其他相关制度的产生、变迁及其效率无不受制于此。

1. 土地提供了农民生产生活的基本保障。解决农民、农业、农村等“三农”问题, 是当前党和政府工作的重中之重。但“三农”问题的解决绕不开土地问题。就农民收入问题而言, 农民增收缓慢的根本原因在于农业就业结构的变化滞后于农业GDP结构的变化, 农民经营土地规模狭小, 较少的土地承载较多的农业劳动力, 相对于非农产业农业的劳动生产率过低, 使从事农业经营的收入功能弱化。就农业增效而言, 在数量众多的农民从事小规模经营土地的情况下, 土地细碎化程度高, 而且土地流转难以大规模推进, 农业科技、农机装备无法全面推广应用, 难以达到规模经济状态, 土地和劳动力的配置效率低下导致农业效益无法大幅度提升。简言之, 农业劳动力数量众多, 家庭经营规模有限, 致使农业劳动生产率低, 土地产出效率不高, 从而使土地承载的收入功能弱化。尽管如此, 由于农村尚未建立完备的社会保障体系, 目前, 土地还是广大农民的基本生活保障, 甚至大量转移到城市的农村劳动力也因无法获得稳定的就业, 并享受到城市的社会保障, 因而无法割舍与土地的联系, 农村土地以凸现的保障功能为城市的发展做出另一种形式的贡献, 仍然具有社会“稳定器”的功能, 短时期内这一功能还无法被完全替代。

2. 农地制度制约着农村改革发展多种制度安排。纵览改革开放二十多年我国农业、农村乃至整个国民经济的发展历程, 可以发现农地制度的创新是国民经济发展的基础。在确立了以土地家庭经营为核心的双层经营体制, 重塑农村经济的微观基础后, 农村基本资源要素的配置效率大大提高, 使得农村非农产业发展、劳动力流动转移成为可能, 推进了农业现代化、农村城镇化和农村经济社会的发展, 进而又推动了国民经济各行业的持续稳定增长。迄今为止, 以家庭承包经营为核心的农地制度依旧是影响和制约其他多种制度安排的最重要因素。仅以农村金融制度和农业科技服务为例, 目前农民难以获得有效服务的原因固然是多方面的, 但农民拥有土地产权的残缺和经营规模



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

狭小，农业资源不能有效配置无论怎样也是症结之一。农民要获得有效金融服务，必须拥有相应的抵押财产，但农民承包的土地不能成为贷款抵押的担保物；对农民的科技服务最大的问题是农民很难享受到面对面的服务，其原因也在于现有农地制度框架下，农户经营规模超小，政府有限公共资源与数以亿计农户之间信息沟通、中介服务成本过高，交易费用问题难以解决。反之，也可发现农地制度与其它制度安排之间又互为制约，农地制度的创新、农户土地产权明晰和权利膨胀以及农民经营土地规模扩张又有赖于工业化、城镇化的发展，有赖于农村劳动力转移、人口迁移，有赖于农村社会保障制度的完善等。农地制度的创新同样取决于外部环境的变化。

3. 土地关系仍是农村最基本的经济社会关系。上世纪90年代中期以来，由于收入来源的多元化趋势，土地作为财产在农民财产总额中所占分量有所下降。研究资料表明，从1995年到2002年间，农村人均土地价值由4944.6元下降到了3974.3元，实际下降26%。但这并不意味着土地对农民的重要性的降低，土地仍占农民总财产的31%，是房产之外所占比例最大的财产基础。同时考虑到土地承载着就业、保障等其他财产所不具备的功能，可以认为，土地依然是农民最重要财产。同时，在农民之间、农村不同经济组织之间以及国家、集体和农民之间，围绕土地形成了错综复杂的利益关系，仍是农村最基本的社会经济关系之一。它并没有因为过去承包经营土地，要缴纳相应的税费，而随着税费体制改革，农民承包经营土地还会获得相应的政府补贴而发生性质上的改变。当然由于既定制度的路径依赖特征，围绕土地形成的各种利益关系不断自我增强和固化。农地制度创新需要尊重现有利益格局，在保障既得利益者权益的基础上实现帕累托改进，使土地制度创新具有现实可能性。

4. 产权明晰是农地制度创新最核心的内容。产权明晰是农地制度的核心，占有、经营、收益、处置等土地权利束的集中或分割，对农地制度安排的公平性与效率有着深刻影响。目前，农民所拥有的土地使用权不完整，是引发土地纠纷等诸多问题的主要原因，一方面农民对土地只有使用、经营和产品收益权，而缺乏相应的租赁、抵押等财产处置权，从而丧失了完整意义上的承包经营权；另一方面，农村土地集体所有权也是残缺的，土地进入一级市场、土地征占用，社区并不能凭借土地所有权获得相应的谈判地位，加上社区和地方政府的行为不规范，必然导致大量的寻租行为产生，导致侵占农民土地权益的事件大量发生，农民拥有的土地权益得不到相应保护。因此，从当前和今后一个时期看，农民拥有完整意义的土地承包经营权，是农地制度创新的核心和主要方向。

二、外部环境变化使农地制度创新成为可能

作为我国农村最基本的制度安排之一，农地制度的变化调整影响众多利益主体，涉及许多相关制度的重新安排，即使是微小的调整也体现着深刻的逻辑内涵。进入新世纪以来，我国经济发展出现的阶段性特征，国家经济社会发展理念的调整，涉农政策的重大变化，都催生着农地制度创新的要求，经济社会的发展为农地制度的调整创造了良好的外部环境。从趋势上看，农地制度创新的可能性大大增加。

1. 从发展理念和政策取向看。党的十六大提出了统筹城乡经济社会发展理念，在十六届四中全会上，胡锦涛总书记进一步提出了“两个趋向”重要论断，这标志着我国农业为工业提供积累、农村支持城市的发展阶段已经基本结束，工业反哺农业、城市支持农村的新阶段正在到来。城乡统筹的方略和“两个趋向”的重要论断是我国发展战略和指导思想上的重大转折，它要求处理好新阶段的工农、城乡关系，强化农业的基础地位，调整国民收入分配格局，构建城乡统筹发展的体制机制。可以预见，随着新的发展观念和政策取向的转变，特别是土地、劳动力、资本等要素资源在城乡间自由流动的速度加快，资源配置效率的提高，以及城乡统一的医疗、教育、卫生、社会保障制度的健全和完善，将使农村土地承载的就业和保障功能进一步弱化，要求农地制度变迁做出新的制度安排。

2. 从经济发展的阶段性看。到2003年，我国GDP总量突破11.67万亿元，财政收入达到2万亿元，以人均GDP达到1090美元为标志，我国已经进入了工业化中期阶段。一方面，农业在GDP构成份额中已经降到15%左右，农产品贸易额已降到进出口商品总量的5%左右，在农民收入的来源构成中，家庭经营纯收入的比例也由1990年的76%下降到2003年的59%，这表明农业特别是土地经营的收入功能出现了下降；另一方面，我国的城市化水平已上升到40%以上，尽管农业劳动力仍占城乡劳动力总数的50%左右，但如果把从事农村非农产业

以及数以亿计的农村外出务工人员计算在非农劳动力份额中，则产业就业结构偏差由30%左右降为15%左右，这说明农业特别是土地经营的就业功能也大大弱化了。因此，随着农业产出功能的弱化，农村土地所承载的收入和就业功能是下降的，这客观上降低了农地制度创新的成本。

3. 从国家、社区和农民的土地关系看。最近几年，我国农村税费改革迅速推进，目前全国已有27个省取消了农业税，到2006年可以提前实现取消农业税的目标。全面取消农业税后，国家不收农业税，农民种地不纳粮，中国几千年来以农养政的时代即将终结，其意义是怎么估价也不为过。然而，更重要的是取消农业税，从根本上改变了通过土地经营体现的国家、社区与农户之间的传统关系。国家不必再把土地作为“编户齐民”的主要依据和索取农业剩余的载体，农民经营土地不但不需要继续向国家纳税，向社区缴费，反而会因为经营土地获得补贴等多项政府支持。相应的土地收入、就业和保障功能也会出现此涨彼落的变化。加上城乡一体化的发展，土地等要素资源的进一步优化配置，使农村土地制度创新的可能性大大增加。

4. 从区域发展不均衡性上看。我国经济社会发展表现出明显的不均衡特征，东、中、西几大经济带的差异很大。2002年，我国东部地区人均GDP已相当于中部的2.08倍和西部地区的2.63倍，上海市的人均GDP是贵州省的12.89倍，农民人均纯收入是贵州省的4.18倍。这种由区域位置、资源禀赋、发展战略等多方面原因引起的发展不平衡，对土地制度的变迁影响也是明显的。在东部发达地区已经率先基本实现了现代化，部分农村居民已经转变为城镇居民，农地相应承载的就业和保障功能弱化，但土地集约利用的收入功能以及潜在的财产价值，使农地作为经济发达地区农村最大的财产载体地位却更加显现。而在经济欠发达地区，农地承载的就业、收入和社会保障功能在可以预见的时期内将继续潜存。换言之，区域发展的不均衡性，为不同区域农地制度创新的不同范例提供了很好的基础和条件。

5. 从土地资源的配置效率看。当前农业的效益不高，主要原因在于土地的配置效率低下。一方面，土地资源极为稀缺，2004年我国耕地只有18.37亿亩，人均耕地仅1.41亩，不到世界平均水平的一半；另一方面，尽管农业劳动力中大量是从事非农产业的劳动力，但从事农业经营的劳动力绝对数仍然偏高，我国有农户接近2.5亿户，平均每户经营土地不到半公顷，导致土地细碎化问题严重，资源配置效率不高。目前，农业劳动生产率为第二产业的1/8和第三产业的1/4。因此，提高农业产出效率，提高农业劳动力生产率，促进农业产业持续稳定发展，需要一方面随着经济社会的发展，特别是工业化、城市化的推进大量转移农村劳动力，分工分业，减少直接从事农业生产，特别是土地经营的劳动力数量；另一方面，提升土地资源的配置效率，形成专业化、区域化和规模化的农业产业格局，千方百计地发挥土地的收入和就业功能。

三、农地制度创新关键是推进农地使用权流转

任何时期，农地产权束的完整性，以及构成完整产权的占有、使用、收益、处分权在不同行为主体间的调整和分配都是农地制度的核心。当前，强化农民的土地承包权益，在国家、社区与农户之间形成清晰而有保障的产权边界，是农地制度变迁的基本方向。就具体途径而言，使农民的土地权益能够通过市场经济的办法得到优化配置，进一步推动农地使用权流转，是当前农地制度创新和提高土地资源配置效率的突破口。

1. 进一步明晰农地产权的重要性。纵观我国上千年来的土地制度变迁，横看世界各国基本的土地制度安排，一个最基本的事实是：土地产权的核心在于使用权和所有权的合理分离。从我国的农地制度安排看，所有权和使用权两权分离的关键在于强化农民的土地承包经营权，在承包经营权下分离使用权。只有享有充分而有保障的土地承包经营权，农民才会有真正意义上的土地占有、经营、收益、处置权。当前，要进一步明晰农民土地承包经营权的产权界限，探索进一步强化农民土地承包经营权的途径和办法，赋予农民充分的土地权利。所谓强化农民土地的承包经营权，一是土地承包期限要保持相对长的时期，使农民具有稳定的预期；二是承包权要可以继承、抵押、转租、转让、互换；三是承包经营权要逐步市场化，农民可以凭借承包经营权，转出转进土地使用权，促进土地资源配置效率提高。

2. 推进农地使用权流转势在必行。多年来，由于各种原因，我国农村土地使用权流转，包括规模经营的扩张，各方面的争议很大。实践中，农地流转的发生率一直在5%左右徘徊，没有大的进展。但是，随着农业和农村经济发展外部环境的变化，特别是农地经营承载的功能变化，使农地

使用权流转的必要性和可能性更为凸现。事实上，在现阶段所谓农地制度创新，在很大程度上是对土地使用权在更大范围，在不同行为主体间的权利配置的重新认识。特别是在我国经济社会发展进入新阶段后，农村劳动力的转移、非农产业的发展，客观上加大了农业与非农业在经营收益上的差距，如何提高农业劳动生产率，进而提高土地的收入功能，必须推进土地使用权流转。从另外角度分析，推动农地流转的必要性体现在以下几点。首先，使用权不流转，家家户户经营小块土地，极不利于劳动力的充分利用，收入也有限，同时小块土地经营还抑制农业机械化的发展，制约了农业科技的推广应用，甚至会因土地破碎导致耕地的弃荒等，而土地使用权合理流转，从事农地经营的农户有较大的经营规模，显然是解决上述问题的有效途径。其次，从微观分析，土地小块经营，是农村资金、劳动力、技术等资源配置效率低下的根本原因。比如，国内外的实践都表明，相对于城市金融服务而言，农村获得金融服务普遍困难。而这种困难在我国远甚于其它国家，其根本原因不外乎三点：一是我国农户数量巨大，全国 2.5 亿个农户，每个农户都是潜在的金融需求服务对象，这决定了资金需求总量巨大，但要为每个农户提供同样的服务又几乎不可能；二是农户经营规模狭小，这又决定了单个农户的资金需求是有限的，有的农户困难时，几十、几百元都可以成为借贷理由，为近 2.5 亿个农户提供需求数额很小的资金，操作成本又是巨大的；三是我国经济区域特征明显，农户间金融需求的层次差异大，用简单的方法不加区别平等对待非常困难。因此，推动土地流转，促进规模经营，扩张农户生产和经营的数量空间，可能是解决土地资源配置效率不高和农村诸多问题的突破口。

3. 推进农地流转所必须具备的条件。土地使用权的流转和规模经营，受一系列因素的制约，需要具备一定基础条件：一是推进工业化和城市化，加快农村劳动力转移，减少滞留于农村从事农业的劳动力，提高农业劳动生产率，淡化土地的就业功能；二是分区域、分阶段构建和完善农村医疗、失业、低收入救济等社会保障制度，淡化农户土地经营的保障功能；三是分工分业，在推进城市化的进程中促使现在的兼业农户逐步分解，实现身份和职业的多种转变，让留存农业内部的农民，逐步分解为专门务农的农民企业家和农业工人，在为农民创造脱离土地的就业机会的同时，也为土地经营的集中提供条件，强化土地的收入功能；四是推进农业机械化，降低农业生产的活劳动成本，促进农村劳动力资源的充分利用；五是发育专门为农地流转提供服务的中介机构，开辟土地使用权流转市场，为农地使用权流转提供良好的外部环境。

四、用法律法规引导农地制度创新

改革开放的初期阶段，我们主要通过政策规范，主导农地制度变迁的基本走向，而随着我国社会主义市场经济体制的不断完善，人们民主法制观念的不断增强，法制化应逐渐成为农地制度进一步完善的方向，这是降低市场交易成本，提高资源配置效率和维系社会公正的必然选择。目前，我国涉及农村土地关系的界定，有关土地所有权、经营权、承包权的划分及土地征占用方面的法律法规主要有《农村土地承包法》、《土地管理法》、《水土保持法》、《草原法》、《林业法》和《基本农田保护条例》等多种法律法规。在新的形势下，这些法律法规需要不断修订完善，以逐步形成类似日本的《农地法》、《国土利用计划法》、《农促法》那样体系完善、内容细致的土地法律制度体系。当前，最重要的是完善最直接影响农地制度变迁和创新的三部法律法规。

1. 《农村土地承包法》的完善要扩大农民土地承包权益。2003 年我国正式实施的《农村土地承包法》，赋予了农民长期而有保障的土地使用权，包括集体经济组织成员依法承包农村土地的权利、利用承包土地自主从事农业生产经营的权利、承包期内依法流转承包土地的权利、承包土地被征占用获得补偿的权利等，在我国农地法律制度建设进程中具有里程碑式的意义。然而，《农村土地承包法》不可能，也没有必要要求其解决好农地法律制度建设中的所有问题。随着经济社会的发展，特别是国家、社区和农民的土地关系调整，必然要求《农村土地承包法》在修订完善中，要充分顾及农民土地承包经营权利益的完整，要维护好农民承包经营权的利益，明确界定农民对承包土地的处分权。换言之，《农村土地承包法》完善的重点在于进一步明晰土地承包经营权的内涵和外延，使债权性质的承包经营权向具有物权化倾向转变，对农户承包经营的土地在抵押、使用权流转方式等方面拥有的权利做出进一步说明，明晰农民拥有的土地产权利益，扩大农民土地承包有关权益。

2. 《土地管理法》的完善要强化对农民土地权益的保护。目前，农村土地由于征占用引发的纠纷已成为影响我国农村不稳定的最重要的因素。由于法律、制度上的不完善，地方政府和征占用土地的企业都有从土地征占用过程中获取超额利润的冲动。而与政府部门和企业相比，社区和农民

在绝大部分情况下都居于弱势地位。因此，《土地管理法》完善和修订的目标应当是维系社会公正、维护农民的权益。国家作为公众利益的代表，尽管享有土地征用的终极权利，但这种权利必须严格限定在公共利益的范畴内。《土地管理法》要明确土地征收和征用的范围和程序，明确土地征占用必须维护好失地农民有关权益。农村土地转为非农业用地，必须严格按照土地利用总体规划和有关法律依法批准，控制农用地转为非农用地的数量和用途。在土地征占用过程中，被征占用土地的农民要参与土地出让价格确定等事关切身利益的谈判博弈，从法律上明确农户的行为主体地位。

3. 《基本农田保护条例》的完善要提高法律效力。随着工业化、城市化进程的加快，我国耕地数量减少的问题日益突出，1997—2003年7年时间，我国净减少耕地1亿亩。2004年，国家在宏观调控中高度重视耕地保护，但全国耕地仍然净减少1200万亩。为建立城市化、工业化与农业争地矛盾化解的长效机制，从制度层面解决问题，加强法律制度建设显然是必然的选择，而法律制度建设的着力点则应放在确保农业生产有足够的耕地资源为保障上。因此，《基本农田保护条例》等相关法规应适应经济形势不断发展变化的特点，逐步上升为法律，提高其法律约束力，从事前的规范到事后监督追溯各环节，提高基本农田被征占用的制度成本，确保农地不受工业化、城市化的过度侵蚀。

（作者单位：农业部产业政策与法规司）

来源：中国经济时报 来源日期：2005-7-9 本站发布时间：2005-7-9

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名: 密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.031秒