

当前农村土地承包政策应当略作调整

[作者] 周绍金

[单位] 四川省宜宾市长宁县双河镇党委

[摘要] 文章对当前的农村土地承包政策的执行情况调查后认为：如果农村继续执行三十年“生不补，死不退”的土地承包政策，会导致农地资源分配显失公正、农村贫困人口增多、农村社会不稳定的不良后果。文章结合当前的农村工作实际，提出了合理的政策建议。

[关键词] 土地承包政策 资源分配 调整

自《中华人民共和国土地承包法》对农村土地承包关系相对固定后，中央又连续两年以一号文件的形式对农村土地承包政策进行了强调和重申，形成了自二轮土地延包后农村土地“生不补，死不退”的基本政策。这对于调动农民的种粮积极性，增加农民收入起了很大的作用。但是，也存在一些不容忽视的问题。笔者根据农村工作了解的实际情况，深入到双河镇凤凰村进行了实地走访，认为当前农村土地承包政策应当略作调整。

一、目前农村土地承包政策执行后会导致的不良后果

在二轮土地延包政策实施过程中，地方政策在强调三十年不变的基础上约定了五年小调整的政策。然而在《中华人民共和国土地承包法》和中央连续两年一号文件出台后，“五年小调整”的政策被取消，一些矛盾和问题逐步显现，从这未作任何调整的五年可以推导当前的农村土地承包政策连续执行三十年后会出现如下不良后果：

（一）农村土地资源分配将显失公平。

当目前的“生不补，死不退”的农村土地承包政策执行三十年后，有的农户由于人口的减少，人均耕地面积将增多，反之，有的农户由于人口的增加，人均耕地面积将减少，就会逐步形成“有人无地种”和“有地无人种”的局面。土地这种重要的公共资源分配将显失公正。笔者调查发现，（见表一）

表一：双河镇凤凰村二社农村土地承包情况调查表

年度	总人口	分地人口	无地人口	户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户占总农户的比例
1999年底	255	214	41	27%
2004年底	288	214	74	53%
增加比例	12.94%	\	80.48%	\

备注：

- 1、户人均耕地面积，指以一个家庭为单位，计算该农户人均占有的耕地面积。
- 2、社人均耕地面积，指以一个生产社为单位，以生产社耕地面积之和除以生产社人口总数。

在这五年的时间里，凤凰村二社总人口因出生、迁进等原因增加了 12.94%，无地人口却增加了 80.48%，户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户增加了 18 户，增加了 94.73%，占总户数的比例也从 27%增加到 53%，土地资源的分配明显不公。究其原因，在于那些死亡、迁出的人没有退出土地，从而出现了一户农民 3 口人种 8 份地和 8 口人种 3 份地的情况。

（二）农村贫困人口将逐渐增多。

温铁军先生曾经指出，农村土地在中国目前基本的功能是社会保障功能。土地是农民的安身立命之本，是农民的社会保障。试想，那些一家人仅有一份田土的农民将怎样生活？农村贫困人口增多将成为必然。笔者对凤凰村二社户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户的收入情况进行了调查走访（见表二），在1999年至2004年这五年间，在凤凰村二社户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户中，户均纯收入低于社户均纯收入的农户占生产社总户数的比例也从20%增加到40%。从这组数据可以发现，由于失去了基本的土地保障，农民的收入状况发生了深刻的变化：在户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户群体中，相对贫困人口在逐步增多。如果当前的农村土地承包政策不作任何调整，这个比例还将逐渐扩大。原因在于，随着国家支农政策力度的进一步加大，有地农民将享受到更多的实惠。比方说，现在的粮食直补政策是按土地面积进行补贴的，有地农民不仅要享受土地给他带来的收益，同时还要享受国家的粮食补贴，他就比无地农民增加了收入。因此，有地农民和无地农民之间的收入差距将进一步扩大，相对贫困人口将进一步增多。

表二：双河镇凤凰村二社户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户收入情况调查表

年度	总户数	社户均纯收入（万元）	户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户			
			户数	占总户数的比例	户均纯收入（万元）	户均纯收入低于社户均纯收入的农户占生产社总户数的比例
1999年	70	0.74	19	27%	0.73	20%
2004年	70	1.18	37	53%	1.16	40%
增加比例	0	\	94.73%	\	\	100%

备注：

- 1、农民户均纯收入，指以户人均耕地面积低于社人均耕地面积的农户为计算范围，计算平均每户农民一年的家庭纯收入。
- 2、社户均纯收入，指以一个生产社为计算范围，计算平均每户农民一年的家庭纯收入。

（三）农村社会稳定问题将逐渐尖锐。

何新先生在《中国历史中的人口规律与社会治乱》一文中指出，人均耕地呈现递减的历史趋势，人口呈现隔代倍增的规律，因此要考虑人口规模与社会安全的关系，必须注重社会重要资源分配的公正性。如果当前的农村土地承包政策连续执行三十年不变，如果农村土地这种具有农民社会保障功能的重要的公共资源分配显失公正，在造成农村贫困人口剧增的情况下，农村的社会稳定问题将非常尖锐。我们不应该忘记，历代农民革命的核心都是土地革命，大多都是以“打土豪，分田地”为革命目标，都是以土地为核心的财富的重新洗牌。当前，有的村社干部向政府提出辞职，原因在于他无法平息农民对于农村土地平均分配的强烈要求，这也是当前农村土地承包政策应该略作调整的强烈信号。

二、较为合理的农村土地政策设计

(一) 继续稳定家庭联产承包责任制。

农村土地家庭联产承包责任制是符合中国农业发展实际的,是有利于农民增收和农村稳定的,应该予以维护。

(二) 允许在一定时间一定范围内对农村土地承包关系有所调整,摒弃三十年“生不补,死不退”的土地承包政策。

为了确保土地资源的公平分配,应该允许各地在每隔五年对农村土地承包关系进行微调。为了确保农民的利益,防止村社干部借机损伤农民的利益,可考虑以下条款:

1、允许由各村或生产社村民讨论,决定是否需要五年进行一次调整;

2、对于下列情况之一的,可以要求退出承包土地:

①死亡的

②大中专毕业参加工作,且参加了养老保险的

③外出打工经商造成土地荒芜,经劝告不予纠正的

④因结婚或其他原因迁出本村或本社,不在本村或本社生活的。

3、对于按照计划生育政策应该分配土地的和从本村或本社以外迁入的在本村或本社生活的农村人口可以分配土地;

4、如果在二轮土地延包后每隔五年,各村或生产社集体讨论需要调整土地的。对于应该退出的应要求退出承包地,进退土地必须整份进退,不允许打乱重来搞平均分配。如果应该承包土地的人多于应退的,按时间先后顺序承包。

5、各社设立农地保障费。所谓农地保障费,是指根据农地的社会保障功能,由各生产社村民讨论决定,每份田地可以折合的现金数。

6、如果应退农户需要继续承包应退土地的,应该向应进农户支付农地保障费。

(三) 对社会保障功能弱、且由于承包期短可能导致掠夺性经营的森林、草原等应该执行“生不补,死不退”的承包政策。

总的说来,农村人口增长和农地的减少这个趋势是无法避免的。上述政策只能缓解当前农村的一些矛盾,要从根本上解决这个问题,只有坚定不移的抓好计划生育,大力发展农村工商业,转移农村剩余劳动力。

参考资料:

1、何新:《论中国历史与国民意识》

2、毕泗生:《中国农业、农村、农民前沿问题报告》