

“土地承包权长期不变”绩效评价及政策建议

王礼力, 李三虎 (西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 “30年不变、增人不增地、减人不减地”政策出台是基于我国人多地少的国情, 目的是为了防止土地过分细碎化, 提高农民对土地投资的积极性, 保护土地肥力和生产力。但政策运行并没有达到预期的目标, 同时又引发了土地分配不公平的问题。提出了土地流转、土地股份化和农地在妇、幼、老三者之间合理调整的政策以增强“土地承包权30年不变”政策的效力。

关键词 土地承包权; 政策建议; 流转

中图分类号 F301.22 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)17-4486-02

Appraisal of “The Contracting Right of Invariable Rural Land for Long term” and Some Suggestions

WANG Li-li et al (Economy Management College, Northwest Agriculture and Forestry S&T University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract The policy: “Land contract would not be changed for 30 years and that if population changed the amount of land contracted would not be increased”, is based on the condition of our country. The goal is to prevent the cultivated land from cut down, enhance the investment enthusiasm of the farmer and protect the fertility and the productivity. But the policy did not achieve the anticipated goal, meanwhile, it initiated the unfairness of the land assignment. The land liquidity, land stock, reasonable adjustment policy of the land among the women, young and old were proposed and the power of the policy should be strengthened.

Key words Land contracting; Policy; Suggestion; Transfer

《土地管理法》第14条规定“农民集体所有的土地由集体组织的成员承包经营, 从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产, 土地承包经营期限为三十年”。据调查, 中国大多数村庄现在仍然3~5年进行一次土地调整, 广大基层的做法与中央政府的政策要求相差甚远, 问题到底出在什么地方?

1 政策出台的目的

1.1 直接目的

1.1.1 防止土地细碎化, 形成农业生产的规模化。 土地承包权30年不变主要是基于我国人多地少的现实, 防止土地细碎化和形成农业生产规模经营而提出的。土地过分细碎化不利于大型农业机械的使用, 大量农村劳动力被束缚在土地上。

1.1.2 提高农民对土地投资的积极性, 保护土地肥力和生产力。 Scott Rosella 等研究表明, 地权稳定性对那些有长期效率的投入有系统的影响, 尤其是在对土地进行的投资上, 如灌溉、有机肥和磷肥的投入。帕金斯和黄宗智在研究旧中国的土地关系时对租佃关系的长期稳定性有利于佃农对土地的投入也表述了同样的观点。对农户的调查表明(表1), 农地频繁调整对农户投资存在一定的影响, 尤其农地调整所带给农民的承包经营权不稳定的预期, 对农户投资的影响程度较大, 而这类投资往往是一些长期性的投资。

1.2 深层次的目的 为农地承包权的市场流转提供政策和制度保障。家庭联产承包责任制与人民公社时期的土地政策相比是一个很大的进步。通过土地所有权的集体所有, 下放土地的使用权, 极大地提高了广大农民的生产积极性。根据林毅夫的研究, 家庭联产承包责任制的制度变革使中国农业产出增长约46.89%, 相当于投入增加的总效应(林毅夫, 1994)。但是随着中国市场经济的发展, 家庭联产承包责任制出现了农地承包经营权缺乏明晰性、土地承包经营权缺乏排他性、农地承包经营权缺乏安全性等一系列问题, 这些问题直接影响到土地流转市场的健康发展。在中国农村现在的

情况下, 不能实行土地的私有化, 也不提倡国家将土地所有权收回, 所以“30年不变、增人不增地、减人不减地”为中心的农村第二轮土地承包政策的推行和农地承包经营权的市场流转提供政策支持和制度保障成为必须。

表1 农地频繁调整对农户投资意向的影响 %

	是	否	无所谓
农地细碎化是否影响吸纳新推广的农业技术	54.21	35.47	10.32
农地频繁调整是否影响粮食作物的种植投资	38.45	24.06	37.49
农地调整是否影响经济作物和其他作物的投资	63.75	34.86	1.39
如果农地归整是否愿意增加对土地的投资	68.94	30.28	0.78
农地调整后带来的承包权不稳定预期是否影响投资	59.45	38.57	1.98

注: 资料来源于2002年山西农户问卷调查整理《农户投资与农户经济增长的关系研究》。

2 政策执行过程中出现的问题

2.1 政策有失公平性 政策执行过程中始终面临一个难题, 那就是农民既需要稳定的农地使用权以进行农业的规模经营, 又要求在短期内依据家庭规模的变动调整土地以求保持土地按人口平均分配的格局。所以在严格执行政策的地区就牺牲了相当一部分婚嫁妇女及其子女的利益。例如: 一个妇女在其夫家所在村刚进行过土地调整后而嫁过来, 其在娘家的土地很自然的被所在村收回, 而她错过了夫家所在村的土地调整机会。如果此村严格按照土地使用权30年期限, 那么就意味着她30年没有土地(表2)。特别是在我国, 土地对农民同时起着生产和社会保障的作用, 没有土地, 她的生活将如何保障? 在现行30年不变的土地承包权政策下, 新生儿有着同出嫁妇女同样的遭遇。与妇女和儿童遭遇截然相反的是去世人口的土地问题, 如果在土地调整后村里有老人去世, 那么他的土地就会由他的儿女继承几十年, 但同时存在着失地农民, 政策有失公平性。

2.2 政策解决土地细碎化问题成就有限 农民在面临要求长期投资和短期内依据家庭规模变动调整土地以求保持

作者简介 王礼力(1960-), 男, 陕西蒲城人, 博士生导师, 教授, 从事现代企业决策与发展管理、投资项目管理等方面的教学和科研工作。

收稿日期 2006-05-23

土地按人口平均分配时,相当大的地区选择了短期调整。根据1993年中国农地制度课题组的调查,中国大多数村庄每隔3~5年进行一次土地调整,虽然上有政策,但是全国各地还是根据自己的实际情况频繁地进行土地调整,因此,政策还是没有从根本上解决土地不断细碎化的问题。有调查表明(杨学成等,2001),自农村实行土地承包制以来,89.6%的村对土地进行过次数不一、程度不同的调整,调整次数平均为3.9次,大调整次数平均为1.9次,调整次数最多的高达23次。在已经发放给农民的土地使用权合同中,只有13.6%的合同防止在30年内进行土地调整,有25.6%的合同带有允许在30年内进行土地调整的条文,且有3.9%的合同明确规定在30年承包期内进行土地调整(叶剑平,2000)。

表2 受访妇女对土地使用权问题的回答^[9] %

问题	受访妇女		不清楚	合计
	是	否		
您家的承包地是否有您的一份 (833人)	91.5	8.5		100
您的女儿出嫁后,村里是否收回 她的承包地(236人)	53.4	46.6		100
离婚妇女是否能够保留她那份承 包地(835人)	4.3	45.5	50.20	100

2.3 农民对土地投资的积极性难以提高 土地使用权长期保持不变对农民的投资积极性有影响,但并不是主要影响因素。影响农民对农业投资的主要因素是农业的生产收益,收益高则投资积极性就高,反之则低。而影响我国农业生产收益率不高的原因主要有我国农业生产效率低下、农民负担沉重、工农剪刀差的影响。所以,增加农民对土地的投资积极性只是土地承包权长期不变的一个外部效应,不能把提高农民投资积极性的重任完全放在土地使用权长期不变上。

3 完善政策的建议

当前,土地承包权30年不变的政策在稳定农村、发展农业生产、改善农业生产条件方面取得了一定的成绩,但也存在一些问题,主要集中在农村土地流转以及农村妇女儿童的合法权益保障方面,严重影响了政策的实施效果。针对目前情况,可从以下几方面采取措施。

3.1 加快农村土地流转进程,提高农业效率,解决土地细碎化问题 我国农村土地流转,是一种农地使用权的转让和流通,其含义是指在不改变农地用途的前提下,农地承包经营者将农地经营权转让给其他农户个人或经济组织。土地流转对优化土地资源配置,提高土地使用效率,解决土地细碎化问题上,取得了巨大的成绩。但在现实中,仍需进一步从以下几方面加强:

3.1.1 积极培育农村土地市场,建立符合市场经济要求的农地流转机制。积极探索和建立鼓励土地使用权流转的利益约束和激励机制,建立规范的产权制度,明确农地所有权主体并加以制度化和规范化。

3.1.2 改善土地流转环境,加快土地流转中介服务体系建设。要及时建立与农村土地流转相关的社会化服务体系。

3.1.3 建立健全农村社会保障体系,促进农村土地流转。我国农地不但有着经济功能而且有着保障的功能。所以,必

须积极推进农村社会保障体系改革,逐步建立和完善农村的各项社会保障制度,最大限度发挥土地的经济功能,把农民逐步纳入社会保障体系中。

3.1.4 准确定位政府在土地流转过程中的角色,加强土地流转的法制建设。各级政府应该明确具体的部门来管理土地流转工作,反对政府为了经济利益而频繁调整土地。

3.2 通过土地入股等农业生产合作方式,逐步实现土地规模经营 土地股份制是在我国特殊的土地使用权结构条件下,实现集体土地产权清晰,保障农民土地权益的重要方式。其含义是,在土地集体所有权的前提下,农民本着自愿、平等的原则,以其所拥有的土地使用权作价入股的方式,来获得相应的权益和收益,进而实现土地的集约化、规模化经营,提高土地效益。具体操作可以简单归结如图1。

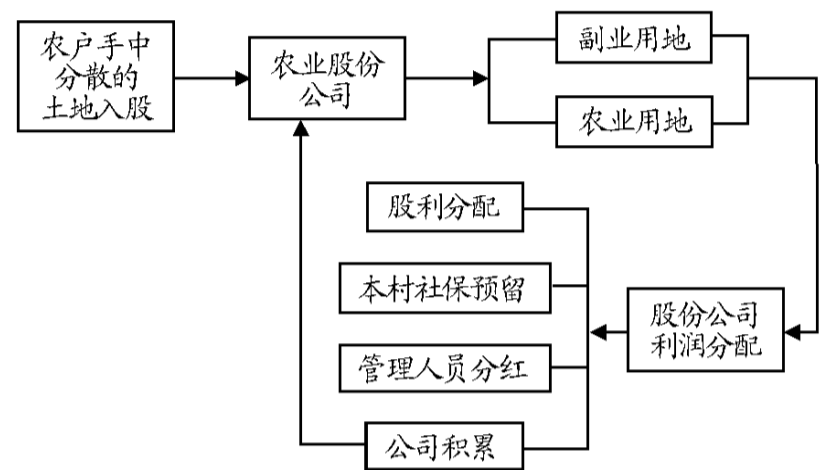


图1 土地股份化经营流程

对土地股份化政策的几点解释: 农民将手中分散的土地以实物的形式入股成立股份公司,同时,农民将得到与自己土地份额相应的“准土地股权”,这个“准土地股权”是可以转让和继承的(傅晨,2001),入股农民每年从公司分得股利。对于婚嫁妇女及其子女不再分配股权,他们的生活可以由公司的社保基金解决。这样的做法形成了农地的规模经营,弱化了土地的生活保障功能,同时也降低了农民对土地的依赖程度。农民将手中分散的土地交回村集体成立股份公司,然后公司按照人口将所有股份平分形成“准土地股权”,股权不得继承,但是可以转让,以后定期按人口的增减平均分配公司的股份。优点是实现了最大程度的公平,但是由于公司的股份长期处于变动之中,不利于公司的发展。

3.3 加强保护农村妇女、儿童的合法权益,实现公平与效率的均衡 政府、各级领导要把维护农村妇女、儿童的合法权益当作农村土地问题的一个方面来认识,要将维护农村妇女、儿童的合法权益提高到维护社会稳定、增进社会文明的高度来认识,要进一步破除农村封建陋俗,坚持男女平等,决不以任何借口剥夺妇女承包土地的合法权益。对非法剥夺和侵害农村妇女、儿童土地权益的行为要坚决制止。

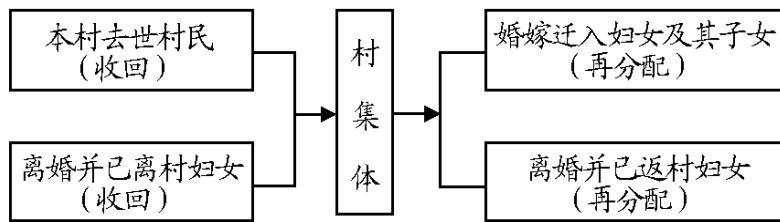
针对离婚妇女缺少土地保障,错过村庄土地调整机会的婚嫁迁入妇女及其子女暂时无地问题,可以通过农地在妇女、儿童与老人之间合理调整加以解决,具体流程如图2。

对土地调查政策的几点解释: 农地回收和再分配必须本着“公平、透明”的原则,有必要定期将农地再分配的相关资料向全体村民公开,从而增强农民对政策的支持力。一定要处理好村与村之间的配合问题,因为婚嫁不只是一个

(下转第4490页)

(上接第4487页)

村内进行的,婚嫁妇女土地调整同时涉及到几个村的利益,如果村与村之间的政策相脱节,政策就很难执行。因此,此政策有一定的范围要求,根据实际,最少要在一个乡镇内统一实行。必须明确这个政策仍然以政府的政策性调控为主,这也是在土地仍为广大农村最基本生活保障的现实情况下无奈的选择。随着土地保障功能的弱化,土地的市场流转必然取代政府的调控占据主要地位。通过这个政策可以解决农地分配中效率与公平的矛盾,既坚持了“30年不变,增人不增地,减人不减地”的土地政策,又体现了我国现阶段土地的社保功能。



注：离婚并已离村妇女，指外村嫁入本村的妇女离婚并离开本村；离婚并已返村妇女，指本村出嫁到外村的妇女离婚并返回本村。

图2 土地小调整流程

4 结论与讨论

以家庭联产承包责任制为标志的第1次土地制度变革使中国农业产出增长了大约46.89%，大约相当于投入增加的总效应(林毅夫,1994)。“30年不变、增人不增地、减人不

减地”为标志的第2次农村土地制度变革为农地承包经营权的市场流转提供了政策支撑和制度保障,对于2次土地制度变革所起的作用必须充分肯定。因此,我们必须坚持家庭联产承包责任制的土地政策,并且在此基础上坚持“30年不变、增人不增地、减人不减地”。但是,对于政策执行中出现的必须重视,不能回避。以上政策建议都是在坚持“30年不变、增人不增地、减人不减地”的基础上提出的,也可以说“30年不变、增人不增地、减人不减地”是以上政策建议运行的前提,在理论和实践上都是高度统一的。

参考文献

- [1] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究(续) [M]. 北京: 社会科学文献出版社,2005.
- [2] 张改清. 农户投资与农户经济收入增长的关系研究 [M]. 北京: 中国农业出版社,2005.
- [3] 农村发展研究专项基金管理委员会. 农地分配中的性别平等问题 [C]// 首届中国农村发展研究奖获奖作品文集. 北京: 中国财政经济出版社,2004.
- [4] 叶剑平, 罗伊·普罗斯特曼, 徐孝白, 等. 中国农村土地农户30年使用权调查研究 [J]. 管理世界,2000(2): 163-172.
- [5] 李明秋, 陆红生. 中国农村土地制度创新模式研究 [J]. 中国农村经济, 2001(12): 50-54.
- [6] 杨学城, 罗伊·普罗斯特曼, 徐孝白. 关于农村土地承包30年不变政策实施过程的评估 [J]. 中国农村经济,2001(1): 56-67.
- [7] 钱忠好. 农村土地制度变革农户心态的实证分析及政策启示 [J]. 中国农村经济,1997(4): 66-70.
- [8] 朱冬亮. 土地调整: 农村社会保障与农村社会控制 [J]. 中国农村观察, 2002(3): 15-22.
- [9] 朱玲. 农地分配中的性别平等问题 [J]. 经济研究,2000(9): 34-42,78.