

我国农地制度创新的现状·误区与模式定位

申红卫 (延安大学政法学院, 陕西延安 716000)

摘要 分析了我国农地制度创新的现状,在评析我国目前 4 种农地所有制创新模式的基础上,论述了我国实行土地农户所有制的必要性、合理性和可行性,并指出了我国农地制度创新的模式定位。

关键词 农地制度;制度创新;模式

中图分类号 F323.211 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)35-11580-03

Current Situation, Erroneous Zone and Pattern Localization of System Innovation of Rural Land in China

SHEN Hong-wei (College of Politics and Law, Yanan University, Yanan, Shaanxi 716000)

Abstract The current situation of system innovation of rural land in China was analyzed. Based on the comments on the present 4 kinds of innovation patterns of agricultural system of ownership, the necessity, rationality and feasibility of implementation of the land peasant household system of ownership were elaborated. The pattern localization of system innovation of rural land was pointed out.

Key words Rural land system; System innovation; Pattern

1 我国农地制度创新的现状

1986 年以后,我国农业增势明显减缓,农民收入增幅呈下降趋势,特别是有些经济欠发达地区农民实际收入绝对减少,城乡差距进一步拉大。由此引发了理论界对农地制度创新的热切探讨。探讨形成的观点主要有 4 种:①主张农地私有化;②主张农地国有化;③主张农地继续实行集体所有制;④主张农地混合所有制。目前,全国不少地区对土地承包经营责任制已经开始大胆创新,涌现出不少新型的农地制度模式。

1.1 两田制 这种模式始于 1984 年的山东平度,又叫“平度创造”,1987 年在平度全市范围推开,取得了明显的成效。基本做法是将农户的承包地分为口粮田和责任田,口粮田按人口平均分配,无偿使用,满足了农民稳定占有农地的心理,为农民提供了社会保障;责任田则采取按人承包、按劳承包和招标承包等方式承包经营。两田制在土地均分承包基础上打开了一个缺口,出现了土地不按人口均分而按劳动力承包经营的责任田部分,实现了土地资源的经济配置;在责任田的承包经营中引入了市场化的竞争、招标、有偿使用等机制,开始了市场化运作。两田制在实施初期取得了明显的绩效,推动了农地的适度规模经营。

两田制赋予了农地这种生产要素两种不同功能,实行两种不同的运转机制,违背了市场经济中的公平原则,与价格双轨制一样,显然只能作为权宜之计。此外,两田制增大了乡村干部控制的非市场资源,有些地方为了取得更多的承包费,采取高价招标或出租责任田,强行推行两田制,大大降低其制度绩效。

1.2 规模经营 基本做法是将集体所有的农地,采取集体、农户和大户经营,形成较大的农地规模。规模经营的农地制度发生于经济相对发达的大中城市郊区和东部一些省份。在规模经营农地制度中,农户在保有土地承包权的同时,可以转让使用权,将均田承包制下分散的土地集中起来,解决了分散经营效率低下的问题。农地规模经营的典型模式是股份合作制。股份合作制兼有股份制和合作制的优势,实现了农地利用效率目标和集体福利目标的统一,显示了

良好的制度绩效。其基本做法是在坚持农地集体所有的前提下,将农民的土地及其他资产等量化折股,分配给个人,农民以其占有的股权投资于股份合作制企业、农场和股份合作社,凭其拥有的股权参与分配,并共同承担风险。

实施规模经营的约束条件较多,制约着它的实施效果及进一步推广,实践中这一制度安排所涉及的范围不大,但暴露的问题不少。一是规模经营实施的制度成本过高;二是实行规模经营的农场内部存在监督成本和分配不公的问题;三是社区成员享有均等的农地使用权与农地集中前不同农民承包的农地数量不同发生利益冲突。

1.3 “四荒”土地使用权拍卖 “四荒”土地使用权拍卖产生于经济欠发达的山西吕梁地区,是将荒山的使用权由承包关系变为买卖关系,实行谁购买,谁受益。使用权的拍卖期限为 50-100 a,可以继承和转让。它以明晰产权为出发点,明确了“四荒”的所有权界定和权属范围;强化了使用权的规范,赋予经济当事人充分经营权。它解决了农地制度中长期面临的土地使用权流转的障碍。此外,使用权期限的延长有利于农户对未来收益形成稳定的预期,有利于农户增产和投资积极性的提高。

“四荒”农地使用权拍卖在很短的时间里已经表现出明显的制度绩效,但也有几个问题必须考虑:一是要确保社区成员参与拍卖的广泛性和群众性,在考虑优先原则的同时,应注意社区成员的平等权利;二是社区和政府的技术、信息、治理、开发等方面要提供多方位的服务;三是要从法律上严格界定“四荒空卖空买”使用权的权利界限。在目前条件下以这种制度安排去建立有保障的个人产权结构还有相当的难度。

总之,当前我国对农村土地集体所有、农民承包经营的现行农地制度的创新主要处于试点和探索阶段,较为彻底的全国性的农地制度创新尚未出现。

2 我国农地制度创新存在的误区

我国农地制度创新存在的误区主要有以下几个方面:

2.1 认识不足 当前“三农”问题尽管引起了理论界和政府部门的足够重视。但从所采取的措施看,主要是重视税费制度、农业保护制度、社会保障制度、农村教育制度、农村金融制度、农村上层建筑等方面的改革,而认识不到农地制度创新对于解决“三农”问题所具有的基础性和长期性的意

作者简介 申红卫(1975-),女,陕西米脂人,在读硕士,讲师,从事制度经济学与中国经济改革研究。

收稿日期 2007-08-01

义。究其原因,是片面认为现行土地家庭联产承包责任制符合我国广大农民的要求和农业产业的实际,而看不到其在实践中暴露出的日益严重的问题。

2.2 避重就轻 即重经营权创新,轻所有权革命。要消除我国现行农地制度存在的种种矛盾和问题,必须从所有权上进行彻底革命,仅仅进行承包权或经营权的变革是无济于事的。这不仅与我国目前加快实现市场经济产权多元化发展的目标要求不同步,而且不可能从根本上消除我国现行农地制度存在的种种矛盾和问题。因为经营权是由所有权决定的,不进行所有权革命,而只是在经营权上做文章,只能治标而不能治本。反观我国目前付诸实践的农地制度创新模式,大都是在集体所有制的框架内兜圈子,理论界凡是触及到所有权革命的创新模式几乎还没有在任何地方付诸实践。究其原因,认为农村土地集体所有制是我国农村实行社会主义的经济基础和基本标志,改变农村土地集体所有制就会改变农村的社会主义性质是一个主要的方面。这一原因实际上是脱离生产力实际谈论所有制的优劣的,从而与马克思主义的生产力决定生产关系原理以及邓小平的“三个有利于”原则是格格不入的,反映了左倾错误思想在一些人的头脑中仍然作祟。解放思想,与时俱进仍然是加快农村土地制度创新的一个重要途径。

2.3 “一刀切” 纵观我国农村土地制度变迁的历史,就会发现不同的土地制度适应了不同历史时期生产力发展的需要,推动了当时农村经济乃至整个国民经济的发展,即不同的生产力水平要求不同的土地制度来适应它。我国地域辽阔,东、中、西部生产力水平相差悬殊,而农业又有着鲜明的地域性特征,为此,理应有不同的土地制度去适应当地的经济发展。这就要求既不能照搬某一经济理论,也不能在全国范围内推行一种单一的农地制度创新模式,而是要结合本地实际,推行符合当地情况的农地制度创新模式。然而一直以来理论界很少有人专门系统地研究不同地区农村土地制度创新的模式差异问题。至于在实践中也往往是全国一个套路、模式,或者当一个地方出现了新的农地制度创新模式,其他地方就不顾是否与本地实际相符,而一窝蜂地去照搬或模仿。

3 我国农地制度创新的模式定位

3.1 我国农地制度创新的若干模式

3.1.1 农地集体所有制模式。尽管说维持农村土地集体所有制可以避免农地制度创新的风险,而且农村土地集体所有制在我国也已推行多年,但是,由于农村土地集体所有制的内在缺陷,其改良完善的空间极小。对我国现行农村土地制度进行考察,可以发现,确实存在着“外部利润”:①我国农业生产技术水平的提高为土地经济的扩大提供了可能,而这种规模收益在现行土地均分,地块零碎、分散的制度安排下是无法取得的;②随着社会经济发展水平的提高,全国范围内分工分业的形成,社会分工所带来的利润将非常巨大,而要获取社会分工所带来的益处,就必须改变目前“家家农工副,户户小而全”的局面;③在现行土地承包期不定、承包地变动频繁的土地制度安排下,农民难以形成稳定的心理预期,这对农民的土地投资不利,而能否鼓励农民投资是事关我国农业发展的大事;④在土地产权模糊、产权边界不清的现行农村土地制度安排下,无法避免经济当事人之

间的相互侵权行为,从而使经济当事人无法获得稳定的土地收益。这些巨大的外部利润的存在昭示着我国农村土地所有制创新时代的到来^④。

此外,我国人地关系极为紧张,土地资源十分有限,要合理利用有限的土地资源就必须建立和形成有效的土地流转机制,从而使土地资源从效率低的单位或个人手中流向效率高的单位或个人,以便实现土地资源的最优配置。显然这种资源的配置效率无法在现行缺乏土地流转机制或土地流转受到过多的不合理限制的农地集体所有制下取得。这同样意味着农村土地集体所有制并非一种理想的制度安排。

3.1.2 农地国家所有制模式。应该看到,要实现现行农地集体所有制向农地国有制的跃迁是非常困难的。这是因为:

(1) 尽管在现行土地承包制下,传统意义上的土地集体所有制已名存实亡,作为所有者的集体已经失去了其应该拥有的土地所有权,农地的所有权一部分上移给国家、一部分下移给农户,但如何妥善处理国家拥有的农地所有权与农户拥有的农地所有权之间的关系就成为农地国有化必须解决的首要问题。若对农户拥有的这部分土地所有权采取收买的方式以达到农地国有化的目的,国家就面临着无法拿出巨额收买资金的问题;若采取分期或无偿转让的方式,势必引起农民的不满,带有较大的政治风险,在建设和谐社会的大环境下,这种方式是绝对不可取的。

(2) 即使国家能够实行农地的国有化,土地国有化后一方面国家不可能亲自从事农业生产,另一方面在非农产业发展缓慢、农民谋生手段单一、谋生能力较低的今天,国家不能不考虑到广大农民的生存和生活问题,现实条件的制约决定了土地国有化后农村土地必然仍是维持现有的农地分散经营,从而现行农地集体所有制下存在的问题并不会因实行农地的国有制而得到改变。

(3) 由于农地国有后国家面临大量的具体的土地经济事务,为了有效地解决农地的利用效率问题,国家必须自上而下建立一套农地经营的业务机构,这必然加大土地制度运行的成本。

(4) 即使实行单一的农地国有,也不等于就是搞社会主义,因为在资本主义国家也存在土地国有的形式,将土地国有等同于社会主义,难以令人信服。

3.1.3 农地私有制模式。实行农地私有制,这在理论上的好处是不言自明的,如有利于给农民一个稳定的预期,所谓“有恒产者有恒心”是也;有利于农地的有偿流转和规模经营;满足广大农民占有土地的心理要求等。但是,实行农地的农民或农户所有也面临着制约和困难:

(1) 我国的政治制度是社会主义制度,一般认为,坚持社会主义道路就必须坚持生产资料的公有制,土地在农业生产中是不可缺少的主要生产资料,因此,要在农业中坚持社会主义就必须坚持土地的公有制。

(2) 与国家所有相类似,将集体土地私有化,也面临着如何私有的问题。

(3) 在现阶段农地仍然具有收入和生存保障双重功能的前提下,农地完全归私人所有,势必导致一部分农民由于种种原因丧失土地后,失去生存保障,从而引发社会动荡的危机^⑤。

3.1.4 农地混合所有制模式。实行农地混合所有制虽然从

理论上可以兼取各种农地产权制度的优点,但在操作上却要面对农地产权界定成本高昂的问题,且为实现农地与劳动者的结合,所产生的机构建立、管理及监督工作等的费用势必增大。距资料考证,类似于农地混合所有制的农地双重所有权制度远在 2000 年前就在古罗马出现过,并成为中世纪封建时代的一大特征,这一制度早在 19 世纪就被欧洲绝大多数国家所废弃^[9]。

3.2 我国农地制度创新的模式定位 农地制度创新的目标是提高农地的利用效率,进而增加农民耕种农地的收入,达到整个社会和谐发展。增加农民收入有两种思路:一是增加农业的投入产出比。为了增加产出必须首先要增加投资,而现行农地制度的最大缺陷就是农户拥有的产权不完全,使得农民难以形成稳定的心理预期,农户对未来的投资信心不足,在这种制度安排下要农民增加投资几乎是不可能的。因此,让农民拥有完整的土地产权是农业的投入产出比的必要条件。二是减少务农人口。相同的农业收入分摊给人数较少的农民,农民的平均收入就会增加。要想减少务农人口就必须使一部分农业人口脱离土地。让农业人口脱离土地的最好办法是让农民自愿地出让自己的土地,这就要求农民既要有权,又要愿意出让自己的土地。农民拥有完整的产权是农民有权出让自己的土地的前提条件,而农民愿意出让自己的土地的充分条件是:农户出让土地获得的收益大于粗放耕种土地获得的收益+稳定的非务农收入+最低生活保障、养老保障、失业保障。同时非务农人口的增加又使得农产品的需求增加,务农农民的收入也会跟着增加,进而务农农民就有增加对土地投资和购买或租种更多土地的动力,逐渐达到规模经营,形成良性循环。这两种思路都要求农民拥有完全的产权,即实行土地农户所有制。

实行土地农户所有制不仅有其必要性,而且有可行性:

(1) 实行土地农户所有制不会影响我国的社会主义性质。土地农户所有制面临的首要问题,就是所谓的与我国的社会主义性质相背离。一般认为,坚持社会主义道路必须坚持生产资料公有制。土地在农业生产中是不可缺少的主要生产资料,因此,要在农业中坚持社会主义就必须坚持土地集体所有制。这种观点似是而非。这是因为:①土地只是众多生产资料中的一种,实行生产资料公有制不等于必须实行土地公有制。②土地集体所有制也不是社会主义的本质和特征,许多资本主义国家甚至实行的是土地国家所有制,但并不因此就使这些国家具有社会主义性质。③当前和今

后一个长时期内,我国仍将处于社会主义初级阶段。在这一阶段,生产资料公有制无疑将处于主体地位。但所谓以公有制为主体是就全国而言的,有的地方和产业可以有所差别。”^[10]这就是说,在社会主义初级阶段,农业部门完全可以与其他部门有所差别,从而可以不以公有制为主体。因为从总体看,我国农业部门的生产力水平与第二、三产业有着很大的差距,基本上是靠手工劳动搞饭吃,并不具备搞公有制为主体的生产力条件。此外,所谓以公有制为主体是指国有资产在社会总资产中占优势,而农业在我国国内生产总值中充其量不到 15%,即使全部私有也不会影响公有制的主体地位。

(2) 实行土地农户所有制虽然也面临着如何私有的问题,但只要涉及明晰土地产权,不管实行什么农地制度都面临支付产权转型成本的问题,而不独实行土地农户所有制才面临这一问题。

(3) 尽管现阶段农地仍然具有收入和生存保障双重功能,但解决农民生存保障问题只能通过建立健全农村社会保障制度加以解决,而不能通过强化土地的生存保障功能加以解决。现阶段我国之所以要进行农地制度创新,是因为我国农地的收入功能弱化而生存保障功能强化,导致对农地资源的浪费和不充分利用。农地制度创新的目的是合理充分的利用农地,使得农地更好地发挥收入功能,即增加农民的收入。至于农地的生存保障功能,只能通过建立健全完善的农村社会保障制度来代替,而不能以牺牲农地的收入功能为代价,强化土地的生存保障功能。

(4) 土地特有的性质加大了实施农地农户所有制的可行性。土地特有的性质就是土地的地理位置不能改变,不论土地的所有者是谁,即使其所有者是外国人,我国的土地总是位于中国大陆,只要在中国的领域内,不论在中国土地上耕种何种农作物,也不论在中国土地上做何种经营,都属于中国的国土,由中国管辖。

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].武汉:湖北社会科学文献出版社,2005.
- [2] 马举魁.关于家庭联产承包制与农村土地制度改革的思考[J].理论导刊,2004(8):17-22.
- [3] 周路基等.农村土地流转的现状、问题几对策分析[J].重庆交通学院学报,2004(6):3-5.
- [4] 江泽民.十五大工作报告[R].北京:人民出版社,2005.
- [5] 何传新.论完善农村土地制度[J].经济研究,2004(5):112-114.
- [6] 申红卫.西部农村土地撂荒现象的经济学思考[J].特区经济,2006(3):3-7.

(上接第 11579 页)

年际变化较小。淮河流域各水系丰枯变化很大,枯水年份当地径流很少,但一般年份在汛期各水系均有不同程度的弃水,且各水系水情常常南北各异,很少同时出现枯水,因此当淮河流域汛期有弃水时,不需从长江调水即可满足南水北调东线沿线用水地区的用水需求。此时从湖泊到用水地区网络的始点不是如图 1、2 所示的洪泽湖,而可能是骆马湖了。所以,南水北调东线水资源网络系统的结构不是唯一的,湖泊间有串联和混合 2 种结构。

4 结语

结合南水北调东线工程的特点,利用网络理论设计的东线水资源网络系统的结构,为东线水资源实现网络调度

打下了良好的基础。但东线水资源网络系统结构的多变性给实现水资源网络系统调度带来困难,仍有大量工作要做。

参考文献

- [1]《运筹学》教材编写组.运筹学[M].北京:清华大学出版社,1990.
- [2] 张莉.南水北调东线水资源供应链定价研究[D].南京:河海大学,2006.
- [3] 王慧敏,胡震云.南水北调供应链运营管理的若干问题探讨[J].水科学进展,2005(6):864-869.
- [4] 水利部淮河水利委员会规划设计院.南水北调东线第一期工程调度运行管理系统可行性研究报告[R].2002.
- [5] 刘国伟.跨流域调水运行管理——中国南水北调东线工程实例研究[M].北京:中国水利水电出版社,1995.
- [6] 朱九龙,王慧敏.南水北调水资源供应链中牛鞭效应的随机控制[J].系统工程,2005(5):1-6.