

中国农村土地制度 形成、演变与完善

□ 孔祥智

[摘要]中国现行农村土地制度以“统分结合、双层经营”为主要特征,来源于20世纪对“一大二公”的人民公社体制的改革。这一制度能够发挥农户和集体两个层面的积极性,但也存在着诸如“长久不变”的实现、土地细碎化、“统分结合”中“统”的作用发挥不够等问题。未来的发展趋势主要有:农村基本经营制度日趋完善、新型农业经营主体和微型家庭农场并存、新型农业社会化服务体系日趋完善。

[关键词]土地制度;农村基本经营制度;新型经营主体;农业社会化服务

[中图分类号]D619 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2016)04-0016-07

[作者简介]孔祥智,中国人民大学农业与农村发展学院教授、国家发展与战略研究院研究员

在由众多制度构成的中国农村制度体系中,土地制度居于基础性地位。新中国成立后,社会主义农业经济体制的建立,首先从土地制度开始,而肇始于20世纪70年代末期的中国农村改革也是从土地制度破题的。“土地”的概念非常宽泛,按照《中华人民共和国土地管理法》,土地可分为农用地、建设用地和未利用地。“农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。”本文所讨论的土地特指农用地,限于篇幅,主要讨论耕地占有、使用等一系列相关制度,首先讨论新中国成立后农村公有土地制度的形成,然后讨论改革的过程及发展趋势。

一、农村公有土地制度的形成及特点

(一)1949—1956年农村土地公有制度的初步形成

新中国成立后,全国范围内的土地改革,使获得土地的农民生产积极性极大提高。一些缺少生产资料的农民为了解决生产中遇到的困难,按照自愿互利的原则,开始在私有财产的基础上进行互助合作,成立了互助组。1951年发布的《中国共产党中央委员会关

于农业生产互助合作的决议(草案)》把互助组分为三种:简单的劳动互助、常年互助组和以土地入股为特点的农业生产合作社。1953年,中共中央发布了《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》,致力于通过合作社引导农民过渡到更高级的社会主义。1955年颁布了《农业生产合作社示范章程》,1956年颁布了《高级农业生产合作社示范章程》,至1956年4月,全国绝大多数地区已经基本完成了初级形式的农业合作化,10月底,多数省市实现了高级形式的合作化。至此,我国农村土地集体所有制初步形成,集体所有制和部分集体所有制的合作经济已经在农业经济中占据了绝对优势地位。

(二)1957—1978年:人民公社时期的土地制度

1958年8月,中共中央发布《关于在农村建立人民公社问题的决议》。决议推行的人民公社规模,以一乡一社、两千户左右农户为标准,并给出了小社并大社进而升级为人民公社的做法和步骤。由于规模过大,不可避免地导致了生产效率下降、社员收入平均化和“四多四少”问题,为此,1959年8月,中共中央政治局通过了《关于人民公社的十八个问题》,首次明

收稿日期 2016-05-29

确了人民公社的三级所有制,即人民公社所有制、生产大队(原高级社)所有制和生产队所有制,其中生产大队所有制为主导。1962年9月公布的《农村人民公社工作条例修正草案》(即人民公社“六十条”)明确了人民公社的基本核算单位是生产队,实行独立核算,自负盈亏,直接组织生产,组织收益分配。直到1978年启动农村改革前,尽管中间略有调整,中国农村一直实行“三级所有,队为基础”的土地集体所有制。

综上,新中国成立之后,第一代领导人致力于构建一个集体所有、统一经营的农村土地制度。从产权经济学角度看,只有明晰的产权加上适度的经营规模才能达到最大的产出效果,因此,自1959年起,中共中央就在探索最佳的基本核算单位。1959年把基本核算单位界定为生产大队,1960年以后则下放到生产队,并不断强化生产队对土地的所有权和使用权。但问题在于,以生产队为基本核算单位的这种生产关系仍然不适应生产力发展的需要,具体表现在农民生产积极性低下,农产品供给增长缓慢甚至下降。集体化21年间,粮食净征购数增长仅21%,棉花收购增长48%,食油收购反而减少了14%,均远低于人口和劳动力增长速度。农业劳均粮食净征购年递减1.09%,棉花收购年递减0.15%,食油收购年递减2.69%。粮、油均由合作化开始时的净出口国变为净进口国。粮食由“一五”时期的年净出口20亿公斤变为“五五”时期的年净进口70亿公斤,为同期年净征购数的16%。29个省市区中,有11个由粮食调出省区变为调入省区,到20世纪70年代末期,只有3个省能够调出粮食。在这种情况下,土地制度改革已经成为必然。

二、土地制度改革与“统分结合的双层经营体制”的形成与演变

1978年底,在党的十一届三中全会精神的鼓舞下,安徽省凤阳县小岗村等一批村庄率先突破传统体制,在村内实行了以“包产到户”“包干到户”为主要内容的各种承包责任制,后被中央文件统一界定为“家庭联产承包责任制”“家庭承包经营”。自此至今,中国农村土地制度改革经历了三大阶段。概括地看,从20世纪80年代前半期的5个中央一号文件,到1993年的《农业法》和中央11号文件、1998年党的十五届三中全会通过的《决定》、2002年的《农村土地承包法》、

2008年党的十七届三中全会通过的《决定》和新世纪以来的12个中央一号文件等等,政策逐步深化,构建了相对完整的土地制度框架。

(一)1978—1993年“统分结合的双层经营体制”形成时期

1979年9月通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中,把“不许包产到户,不许分田单干”,改为“不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外,也不要包产到户”。正是这一改动,使广大农民和基层干部看到了制度创新的希望。到1979年底,全国包产到户的比重已经达到9%。1982年中央一号文件下发,正式承认了“双包”责任制的合法性。这个文件还初步阐述了“统一经营”中“统”的内涵。1983—1986年的几个中央一号文件都对“统”和“分”的内涵作了越来越明确的界定。

1991年,党的十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》,把这一体制正式表述为“统分结合的双层经营体制”,指出“要在稳定家庭承包经营的基础上,逐步充实集体统一经营的内容。一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事,乡村集体经济组织要根据群众要求努力办”。1993年3月《宪法》修正案正式把这一体制纳入宪法。同年7月2日第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过《农业法》,第五条指出:“国家长期稳定农村以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。至此,农村基本经营制度正式确立。

(二)1993—2008年土地承包经营权稳定时期

1984年中央一号文件规定:“土地承包期一般应在十五年以上”,而到了1993年,小岗村等村实行责任制的时间就达到了15年。因此,1993年的中央11号文件对承包期限作了进一步规定,即“为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变。”并提倡“增人不增地,减人不减地”,推进了土地承包经营权的稳定。1998年10月召开的党的十五届三中全会总结了农村改革20年的经验,强调要“长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,“关键是稳定完善土地承包关系”。2002年《农村土地承包法》出台,其第四条为:“国家依法保护农村土

地承包关系的长期稳定。”从而把土地经营权的稳定上升到法律地位。2007年出台的《物权法》把土地承包经营权界定为用益物权,进一步强化了土地承包经营权的法律地位,从财产权角度保障了农村基本经营制度的稳定。

(三)2008年以后:“长久不变”和土地制度的动态稳定时期

所谓动态稳定指土地承包经营权在流转中实现并促进农村基本经营制度的稳定。实际上,早在1984年,中央一号文件就“鼓励土地逐步向种田能手集中”。1993年中央11号文件、2008年中共十五届三中全会、2002年《农村土地承包法》等,都有鼓励土地流转的内容。但从现实中看,农村集体对农户承包土地“小调整”以及集体侵犯农户承包经营权等现象依然存在,农民不能放心流转土地。因此,2007年之前,土地承包经营权流转面积占家庭承包经营总面积的比例始终比较低,2007年才达到5.2%。因此,农村土地承包经营权的稳定和固化已经成为现实中的迫切需要。

因此,2008年召开的党的十七届三中全会指出:“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。第一次提出“长久不变”问题,在政策上强化了这种稳定性;2009年中央一号文件强调在此基础上“抓紧修订、完善相关法律法规和政策”,落实“长久不变”政策。目前《农村土地承包法》正在修订,其核心内容之一就是体现“长久不变”精神。而农村集体土地所有权和农户承包经营权的确权、登记、颁证正是为实现“长久不变”作准备。2008年以来,以“长久不变”为核心内容的一系列农业政策的实施,给广大农民吃了一颗“定心丸”,土地转出和转入的积极性都大为提高。到了2015年底,全国家庭承包经营耕地流转面积4.43亿亩,占比达33.3%,转出农户6542.1万户,占家庭承包农户总数的28.4%。流转促进了土地承包经营权的动态稳定。

现实中,农村土地至少具备三种权利,一是所有权,属于农村集体所有。二是承包权,属于农村集体成员所有。三是经营权,农村集体成员承包土地后,自然获得了经营权,二者是合一的,但当他把土地流转出去时,他就失去了经营权,而转入者则得到了相应的

经营权。因此,土地的三种权利在现实中是分离的。但《农村土地承包法》中,承包经营权则是一个概念,没有分开。为了解决这一法律和实践的矛盾问题,2014年中央一号文件提出了“三权分置”的政策思路,进一步促进了农村土地制度的动态稳定。这一重大政策创新不仅要体现在正在修订的《农村土地承包法》中,中央层面也要出台相应的政策文件。从现实中看,土地承包经营权的稳定深受农民的欢迎,也是粮食生产“十二连增”、农民收入“十二连快”的基础。

上述政策演变的脉络如下页表1所示。

三、农村土地制度的完善:问题与趋势

土地制度是现代农业制度体系中最基本也是最核心的内容,因此,土地制度必须能够满足现代农业发展的需要。当前,中国农业发展到了一个前所未有的关键时期。作为人口大国,农业作为一个产业具有公益性特点,必须保证一定的主要农产品自给率,作为农业大国,农业产业又具有一般产业的特点,即需要通过市场来实现自己的价值,要不断提高市场竞争力,包括国际市场竞争力。这就要正确处理政府和市场的关系。

(一)存在的主要问题

当前,土地制度改革遇到了前所未有的挑战,主要表现在以下四大方面。

第一,“长久不变”的实现问题。党的十七届三中全会明确指出,“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”,可以理解为家庭承包经营的制度“长久不变”和“二轮”承包后的地块以及相应的责、权、利“长久不变”。后者涉及一系列具体问题或者操作性问题,例如,由于“二轮”承包时农村税费负担比较重且基本上按土地面积平均分担,很多地方在具体操作时都隐瞒了农户承包的实际面积,这在土地承包管理上是没有问题的,但要实现《物权法》所界定的“用益物权”,即财产权就有问题了。这就必须对农户的承包土地进行重新丈量、登记、确权、颁证,这项工作目前已经在全国范围内全面推行。只有土地面积和承包关系弄清楚了,才能“确实权,颁铁证”,才有可能实现“长久不变”。当然,如何实现“长久不变”,农村集体和承包户之间是否需要签订第三轮承包合同,以及合同的期限是多长,则是2023年(从1993年第二轮承包开始算

表 1 改革开放以来土地制度改革的政策(法律)演进

时间	文件名称	主要内容
1982年1月1日	全国农村工作会议纪要	目前实行的各种责任制,……都是社会主义集体经济的生产责任制……是社会主义农业经济的组成部分。
1984年1月1日	中共中央关于一九八四年农村工作的通知	继续稳定和完善联产承包责任制。鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内,因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的,可以将土地交给集体统一安排,也可以经集体同意,由社员自找对象协商转包,但不能擅自改变向集体承包合同的内容。
1987年1月22日	把农村改革引向深入	完善双层经营,稳定家庭联产承包制。土地承包期一般应在十五年以上。
1991年11月29日	中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定	农村普遍实行了以家庭联产承包为主的责任制,逐步建立起统分结合的双层经营体制,有利于集体统一经营的优越性和农户承包经营的积极性都得到发挥。
1993年3月29日	中华人民共和国宪法修正案	农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。
1993年7月2日	中华人民共和国农业法	第六条国家稳定农村以家庭联产承包为主的责任制,完善统分结合的双层经营体制;……第十二条集体所有的或者国家所有由农业集体经济组织使用的土地、山岭、草原、荒地、滩涂、水面可以由个人或者集体承包从事农业生产。
1993年11月5日	中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施	在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变……为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法。
1998年10月14日	中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定	长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;要坚定不移地贯彻土地承包期再延长三十年的政策,同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权。
2002年8月29日	中华人民共和国农村土地承包法	第三条国家实行农村土地承包经营制度。农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式;……第十条国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。
2007年10月1日	中华人民共和国物权法	第一百二十四条农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农民集体所有和国家所有由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他用于农业的土地,依法实行土地承包经营制度。
2008年10月12日	中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	稳定和完善农村基本经营制度。……赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。发展多种形式的土地适度规模经营。
2013年11月12日	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。
2014年1月19日	中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见	在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。
2015年2月1日	关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见	坚持和完善农村基本经营制度,坚持农民家庭经营主体地位,引导土地经营权规范有序流转,创新土地流转和规模经营方式,积极发展多种形式适度规模经营,提高农民组织化程度。
2015年12月31日	关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见	研究制定稳定和完善的农村基本经营制度的指导意见。

资料来源:根据有关法律和中央文件整理。

起)前后必须解决的问题。但无论如何,这次农村承包地确权、登记、颁证就应该成为“长久不变”的起点,否则,这次耗费人力、物力巨大(全国平均每亩确权成本60元人民币)的确权工作岂不是白做了?

第二,土地细碎化和规模经营之间的矛盾难以解决。土地是农民最基本的生产资料,土地的分配首先要体现公平性,因此,各地在承包时大都采取了按人头平分土地的“均田制”,即在土地按优劣分级之后,把每一等级的耕地平均分配给每一户村民,这样,同一集体组织内部的每一个农户都拥有各个等级的土地,其结果就是每一片土地都被分成很多小块,每户的耕地都散落在不同的地块上。农村改革以来,随着人口的增长,农地细碎化程度日益严重。1997年,全国第一次农业普查结果表明,我国90%以上农户的农地经营规模在1公顷以下,这些农户经营的农地占全国的79.07%。至2006年全国第二次农业普查,我国农地经营面积不足1公顷的农户数量比重高达92%,全国农地总面积的84.8%由这些小农户分散经营。分配方式的公平性导致了土地利用效率的低下,即公平和效率的矛盾。2008年以来,土地流转比例的不断提升在一定程度上缓解了这对矛盾,但正是由于小规模的分户承包,使得土地流转一直处于不稳定状态,流转期限一般为1到3年,严重影响了新型经营主体的发育。

第三,“统分结合”中“统”的作用发挥不足,社会化服务体系的供给严重滞后。现行土地制度的内涵是“统分结合”,统和分是两个方面的内容,缺一不可。早在1983年中央一号文件就指出:“以分户经营为主的社队,要随着生产发展的需要,按照互利的原则,办好社员要求统一办的事情。”1991年,中共十三届八中全会指出:“要在稳定家庭承包经营的基础上,逐步充实集体统一经营的内容。但是,由于在改革初期更多地强调分,很多生产队甚至连每一头牛、每一个农具都分到了农户,致使绝大部分农村集体根本没有为农户服务、行使“统一经营”职能的资源。因此,1991年国务院下发的《关于加强农业社会化服务体系建设的通知》中指出:“农业社会化服务的形式,要以乡村集体或合作经济组织为基础,以专业经济技术部门为依托,以农民自办服务为补充,形成多经济成分、多渠道、多形式、多层次的服务体系。”在行使“统一经营”

的基础组织中加进了“合作经济组织”。2008年召开的中共十七届三中全会进一步指出:“统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展集体经济、增强集体组织服务功能,培育农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度。”从而把行使“统一经营”职能的组织扩展到了合作经济组织农业产业化龙头企业和各种农业社会化服务组织。但尽管如此,社会化服务体系的供给还是远远不能满足现代农业发展的需要。

第四,很多理论问题没有弄清楚。比如,2014年中央一号文件提出农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,农经界认为这是重大理论创新,有利于土地流转,有利于实践的发展,但法学界则认为在法理上说不通,尤其与《物权法》相抵触。那么,究竟是实践出错了还是理论或法律有问题?需要不需要修改相关法律?如果需要,怎样修改?等等。这些问题都需要认真研究,并把研究成果融入相关法律之中,用以指导实践。

(二)发展趋势

在“十三五”以及未来一段时期内,中国农村土地制度将会呈现出如下三大发展趋势,认真研判这些趋势,会对相关政策的制定提供依据。

第一,农村基本经营制度日趋完善。表现在土地制度上,就是土地承包关系更加稳定。不管第二轮承包到期后“长久不变”如何体现,可以肯定的是,随着农村土地的确权、登记、颁证,“十三五”以及以后时期,农村土地承包经营会更加稳定。“确实权、颁铁证”以后,农户和集体之间的承包关系(包括承包地块、面积等)都不会再发生变化,“增人不增地,减人不减地”将会在全国范围内变成现实。一个简单的理由是,这次全国范围内的确权、登记、颁证,不仅给农民颁发了具有法律效力的新的土地承包权证和经营权证,内有更加明确的土地面积数和“四至”图示,对广大农村干部、农民都是一次实实在在的基本制度教育,他们不愿意变,也不能变。只有承包关系稳定了,那些在城市有稳定职业和收入的农民工才有可能采取有偿或其他方式退出土地承包经营权甚至集体成员权。目前,一些地区正在进行这方面的试点,预计“十三五”期

间会总结出试点成果,形成相应的政策。

第二,新型农业经营主体和微型家庭农场并存。截至2015年底,全国家庭承包经营耕地流转面积4.43亿亩,占比达33.3%。就人多地少的国情而言,这一流转比例并不低。但毋庸讳言,这些年土地流转比例的大幅度提高与地方政府的工作力度大有关,很多地方对转出和转入方都有一定额度的补贴,因此,这样的成果很难持久。进入经济发展新常态,地方财政可能会不像过去那么宽裕,补贴的数额呈下降趋势。而主要农产品价格的波动(如玉米价格下降)又使相当一部分土地转入者产生退回土地的意愿。但对于土地流转而言,承包经营权的进一步稳定又是“利好”的。这几方面因素的综合,可以预料,“十三五”期间,土地流转的比例可能会呈现出稳定的态势,即保持1/3左右的流转比例,既不会大幅度提高,也不会大幅度下降。但是,由于土地承包经营权的稳定性加强,通过土地流转而形成的新型农业经营主体在“十三五”期间会处于稳态发展阶段。但我们应该看到,由于中国人地关系的特殊性,以及农业产业的特殊性,在土地流转和新型经营主体发展的同时,一大批小规模专业农户——也可称之为“微型家庭农场”——也将保持着旺盛的发展态势。这些“微型家庭农场”不可能直接面对市场,而必然会以组成农民合作社的方式参与市场竞争。当然,在近2亿农户中,也会有一些农户不愿意放弃耕作的乐趣,会以高度兼业化、副业化的方式经营着自己承包的全部或部分土地,他们当中的一部分可能会加入合作社,参与市场竞争,但农业收入对于他们而言是微不足道的。这三类农户的分化,在“十三五”末期将见分晓。对于中国农业现代化而言,只有前两类农户才是真正的主体,他们也是中国商品农产品供给的主体,是中国农业参与国际市场竞争的主体。

第三,新型农业社会化服务体系日趋完善。新型社会化服务体系是土地制度的派生制度。中外农业发展实践证明,专业化程度越高,就越需要完善的社会化服务。从现实中看,不仅“微型家庭农场”需要社会化服务,那些规模较大的家庭农场和农民专业合作社都需要社会化服务。在山东等地,已经出现了专门为农民专业合作社服务的组织,如专门为养猪业合作社提供防疫、抓猪甚至饲养方案的专业组织,当然,这类

组织未必注册成为正式机构,但却实实在在地为合作社提供专业化的服务,没有这样的服务,合作社很难正常运行。遍布全国的农机合作社也在为这些规模不等的经营主体提供服务,使他们能够节约购买农业机械所需的费用。中共十七届三中全会指出:“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。”这也是农村改革和发展在“十三五”期间的重要任务。在这个意义上,我们可以说,中国农村土地制度的特色就在于它派生出了健全的农业社会化服务体系。

(三)对土地制度问题的讨论

土地制度是农村制度体系的核心,历来就是学术界讨论的最热烈的领域之一。现实中,国家选择了集体所有制,但关于私有制和国有制的讨论一直在进行着,这些讨论尽管观点各异,但对于完善农村土地集体所有制都是有益的。

第一,关于农村土地私有化问题的讨论。自20世纪80年代初期农村改革以来,有关土地私有化的声音一直存在,尤其是一些海外经济学家一直坚持这个观点。中共十七届三中全会提出农村土地承包经营权“长久不变”以来,一些学者又开始重提这个观点,甚至认为“长久不变”就是变相的私有。怎样认识这个问题呢?首先,任何国家的土地制度都是在相应的历史背景下形成的,是历史和现实相结合的产物。20世纪80年代初期农村改革,是在已经实行了20多年的人民公社的框架内进行的,而且最初大多数存在实行的是“小段包工”“包产到户”等形式的微调,最终落实到“包干到户”“交够国家的,留足集体的,剩下的全部是自己的”,而且还由于政治的原因名之曰“家庭联产承包责任制”,这一名称直到1998年召开的中共十五届三中全会才改为“家庭承包经营制度”。在改革之初,农民并没有想到要改回新中国成立初期的土地私有制,否则,就有可能引起巨大的社会动荡。其次,土地私有并不能提升土地利用的效率。有的学者认为,实行农村土地私有化,可以增加农地产权的流动性,促进农村劳动力在城乡之间更有效的配置,极大地提高土地的利用效率,还可以为农民提供更为有效的社会保障,是加快城市化进程的最佳方案。但中国已有

数千年实行土地私有制的历史,土地效率恰恰在改革开放以后,在集体所有制下才迅速提高,足以说明这一假说是不成立的。而土地集体所有制如何实现,则是另外一个问题。再次,现行土地制度有利于发挥集体和农户两个层次的积极性。即既能够发挥农户“分”(组织生产活动)的积极性,又能够发挥集体“统”(社会化服务)的积极性。中共十八届三中全会提出“坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,发展壮大集体经济”,“保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”。土地是农村集体经济的重要组成部分,发展农民股份合作,包括土地合作。尤其是2014年中央一号文件提出农村土地“三权分置”以后,现实中已经出现了大量的土地股份合作社,在不改变农户承包权的前提下,实现经营权的重新整合,能够极大地提高土地利用效率。

第二,关于农村土地国有化问题的讨论。20世纪80年代中期农业发展从高速进入中低速以后,学术界开始对农村土地的所有制问题进行反思,“国有永佃制”即在这一时期提出的。有学者认为,由于土地资源的特殊重要性及其在我国的极端稀缺性,实行土地国有化才便于国家对土地资源的高效管理,而如果不建立永佃制,现行的农村土地承包制度的病疾就难以消除。近期有学者认为,土地永佃制度不仅有利于明晰和稳定农地产权,推动土地的自由流转,有利于国家对土地资源的统一规划和管理,提高农村土地の利用效率,而且“永佃权”作为用益物权的一种,带有私产的性质,因而具有更强的抗第三方侵犯的法律意义,从而可以更好地保护农民的土地权益。还有的学者进一步设计了“国有永佃制”的发展方向,即“第一步,家庭承包→国有永佃制(半自耕农占有制);第二步,国有永佃制(半自耕农占有制)→家庭经营农场主”。总的来看,学术界关于土地国有化的讨论比较热烈,不像私有化观点那样由于与宪法不一致而主要

在国外或者网络上进行讨论。

作为一种政策思路,“国有永佃制”的讨论是有益的,但这一观点同样忽视了中国的现实,即土地集体所有实际上意味着本社区(绝大部分为村民小组)的农民共同所有,而承包经营则意味着在共同所有前提下的分散经营。如果实行国家所有制,尽管农民的经营方式可能不变,但实际上剥夺了农民对土地的所有权,这在心理上农民是无法承受的。而且这一观点中有关从半自耕农到家庭农场的政策设计思路,实际上在当前集体所有制下已经得到实现,这也说明了“国有永佃制”是不必要的。

注释:

《中华人民共和国土地管理法》第四条。

“四多四少”是指:吃饭的人多,出勤的人少;装病的人多,吃药的人少;学懒的人多,学勤的人少;读书的人多,劳动的人少。

孔祥智、程漱兰.中国农村经济体制变迁及其绩效的经济分析[J].教学与研究,1997(10).

孔祥智.农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议[J].改革,2016(2).

孔祥智、刘同山.论我国农村基本经营制度:历史、挑战与选择[J].政治经济学评论,2013(4).

孔祥智.中国农业社会化服务:基于供给和需求的研究[M].北京:中国人民大学出版社,2009:252-260.

蔡继明.中国土地制度改革论要[J].东南学术,2007(3).

杨勋.国有私营:中国农村土地制度改革的现实选择——兼论农村改革的成就与趋势[J].中国农村经济,1989(5).

李维庆.我国农村土地产权制度的残缺及变革方向[J].中州学刊,2007(5).

董栓成.中国农村土地制度改革路径优化[M].北京:社会科学文献出版社,2008:172-180.

责任编辑 李瑞山

作者风采



孔祥智，中国人民大学农业与农村发展学院二级教授、博士生导师，兼任中国合作社研究院院长、农村发展研究所所长。学术兼职：中国合作经济学会副会长、中国农业技术经济研究会副会长、中国农村合作经济管理学会副理事长、北京市农业经济学会常务副会长、北京市城郊经济研究会副会长等。

主要研究领域为农业政策分析、农村合作经济、林业经济等。近年来在《经济研究》《管理世界》《中国人民大学学报》等刊物公开发表学术论文 300 余篇，著作（含合著）30 余部。代表作有《中国农民专业合作社运行机制与社会效应研究》《土地流转与新型农业经营主体培育》《制度创新与林业发展》《崛起与超越——中国农村改革的过程及机理分析》《中国农业社会化服务体系：基于供给和需求的研究》等。曾获 2014 年度农业部软科学研究成果一等奖、中国人民大学第十届优秀科研成果一等奖等，多次获中国农村发展奖和北京市哲学社会科学优秀成果奖，入选教育部 2004 年度新世纪人才支持计划，享受国务院特殊津贴。