

朱方林, 朱大威. 建国以来中国土地制度重大改革回顾与展望[J]. 江苏农业学报, 2015, 31(1): 200-209.
doi:10.3969/j.issn.1000-4440.2015.01.032

建国以来中国土地制度重大改革回顾与展望

朱方林, 朱大威

(江苏省农业科学院, 江苏 南京 210014)

摘要: 土地是人类赖以生存和发展的最基本资源。一切土地制度改革都是为了调整生产关系, 适应生产力发展的需求, 但是有些土地制度改革促进了生产力发展, 有些却阻碍了生产力发展。中国从建国(新中国成立)初期开始进行土地制度改革, 后又经历了3次历史性重大调整, 即农村合作化运动和人民公社、家庭联产承包责任制、现阶段土地新政的演变。与一般规律一样, 中国土地制度改革有成功经验, 也有失败教训。本研究客观回顾中国土地制度演变过程中的重要历史性阶段, 实事求是评价其意义和局限, 在此基础上对中国未来土地制度改革进行展望, 提出改革方向和重点。

关键词: 土地制度; 改革; 回顾; 展望

中图分类号: F321.1; F329.0

文献标识码: A

文章编号: 1000-4440(2015)01-0200-10

A review of the reform of land system in China since the founding in 1949

ZHU Fang-lin, ZHU Da-wei

(*Jiangsu Academy of Agricultural Sciences, Nanjing 210014, China*)

Abstract: Land is the most basic resource for the survival and development of human. All the reforms of land system are designed to adjust the relations of production to adapt to the needs of productive forces development. However, some reforms boosted productive forces development, while some hindered. China started the reform of land system at the early days of the nation, and experienced three times historic major adjustment. The evolution of land policy went through the rural cooperation movement, People's Commune, the household contract responsibility system, and present new policy. Like general rules, the reform of land system in China has had successful experiences, and learned lessons as well. This paper objectively reviewed China's important historical stages of land system evolution, and evaluated the significance and limits of land reform, and based on which, proposals on orientation and emphasis of land reform were presented.

Key words: land system; reform; review; prospect

民以食为天, 食以地为本。土地是人类赖以生存最基本的资源, 人类将长期继续在土地上生存和发展。英国古典经济学家威廉·配第曾经说过: 劳动是财富之父, 土地是财富之母。土地有保障和发

展功能, 尤其对于中国广大农民来说, 土地更为重要。保障中国13亿人口吃饭问题, 将“饭碗”牢牢端在自己手中, 守住 1.2×10^8 hm²的耕地红线, 是不可动摇的根本。围绕解放土地生产力、激发农民生产积极性、发展粮食生产、还权于民等问题, 建国(新中国成立)后党中央经历了几次重大土地制度改革, 调整后的生产关系, 有的解放了生产力, 有的束缚了生产力。解放也好, 束缚也罢, 都是中国特色社会主义道路艰难探索中留下的历史脚印, 后人谨

收稿日期: 2014-08-27

基金项目: 江苏省农业科技自主创新基金项目(JK1403、JK1219)

作者简介: 朱方林(1970-), 男, 江苏盐城人, 硕士, 副研究员, 研究方向为农业经济和农业科技管理。(E-mail) zfl4391@163.com

当择其善者而从之,择其不善者而弃之。本研究在参看大量史料和专家论著基础上,用辩证唯物主义历史观,回顾中国土地改革、初级农业合作化、高级农业合作化、人民公社、家庭联产承包责任制、现阶段土地新政的演变过程,客观分析各阶段特征,实事求是评价各阶段土地制度改革的历史意义和历史性局限,并展望中国土地制度改革完善的方向和重点。

1 建国前后到改革开放时期的土地制度改革

1.1 建国初期的土地改革

1947年9月,党中央在河北省西柏坡村举行全国土地会议,通过了《中国土地法大纲》,于同年10月10日将其公布。《中国土地法大纲》共16条,主要精神包括:废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行耕者有其田的土地制度;乡村中一切地主的土地及公地由乡村农会接收,连同乡村中其他一切土地,按乡村全部人口,不分男女老幼,统一平均分配。

《中国土地法大纲》的颁布结合了建国初期的国情,也就是夺取政权、巩固政权、发展经济需要农民的支持。在东北、华北等老解放区纷纷进行土地改革,这不仅为开展全国范围土地改革运动奠定了基础,而且广泛调动农民参加民主革命的积极性,为夺取革命的最后胜利,实现全国解放,建立新中国,作出了极其重要的历史贡献。作家周立波于1948年创作的小说《暴风骤雨》开篇说“这是席卷农村的暴风骤雨,他的故事如泣如诉,看上去是对这些激动的农民的一首赞美诗,直到几十年后还为人津津乐道。新中国成立后,新解放区有 3×10^8 多人口进行土地改革,土地改革如‘暴风骤雨’般来临”^[1]。但是处在历史的关口,毛泽东主席还是语重心长地告诫全党:“不要性急,应依环境、群众觉悟和领导干部强弱决定土地改革工作的速度。不要企图在几个月内完成土地改革,而应准备在两三年内完成全区的土地改革”^[2]。

1950年6月,中央人民政府颁布《中华人民共和国土地改革法》,共有40条,比《中国土地法大纲》更加全面、完善。按照中央计划和部署,从1950年冬季开始,华东、中南、西北、西南等新区的土地改革相继开展。到1953年春季,除约有 7.00×10^6 人口的若干少数民族地区暂不进行土地改革以外,全

国大陆地区已基本完成了土地改革^[3]。土地改革的完成,彻底消灭了封建剥削制度,结束了中国社会的半封建性质,土地由剥削阶级所有转为归农民所有,实现了“耕者有其田”的目标,解决了民主革命时期留下的最大问题,同时也有力地激发了农民的劳动积极性,大大解放了农业生产力,使农业生产迅速得到恢复和发展。

土地改革阶段土地制度特征是“农民所有、农民经营”。

土地改革的重大历史意义:一是废除了封建土地所有制,消灭了地主阶级,农民真正成了农村的主人,实现了“耕者有其田”;二是激发了农民的革命和劳动积极性,支援了革命战争,摧毁了帝国主义和蒋介石国民党集团的社会基础,巩固了工农联盟,进一步巩固了人民民主专政的国家政权,并为社会主义改造和社会主义建设创造了有利条件;三是解放了生产力,农业生产迅速发展,整个农村发生了翻天覆地的变化;四是改善了农民的生活,提高了农村的购买力;五是掀起了学习文化的热潮,促进了农村的教育和文化卫生事业^[4]。

土地改革的历史性局限:一是土地改革把土地分给农民,实行类似封建社会的小农经济,本质上还是封建主义的;二是建立农民土地所有制后,一些系统的管理措施和管理理论的缺乏,造成土改后期大量的土地买卖,出现了土地向少数人集中,有些农民重新失去土地的不平衡现象;三是国家对农村基本建设项目和社会化服务设备与组织建设方面的投资不够,从而使小农经济抵御自然灾害的能力较低;四是在建立了农民土地所有制后各项配套措施不完善,致使建国初期的农民土地所有制缺乏生命力,最终导致必须向社会主义农业合作化新型土地制度的转化^[5]。

1.2 农村合作化运动

1.2.1 初级农业合作化阶段 土改将封建土地所有制变为农民所有制后,党根据马克思主义的合作制理论,结合当时中国的实际情况,开始引导农民走向合作化道路。在1953年前后,先是建立农业生产互助组,在土地和其他生产资料私有制和分散经营的基础上实行劳动互助,进而建立农业初级合作社,农民通过土地入股、集中经营、统一分配的方式联合生产,其实就是把土地的农民所有制转变为农民所有、集体统一经营使用的土地制度。1953年12月,

中央公布了《关于发展农业生产合作社的决议》，在土地问题上，农业生产合作社还只是实行所谓“土地入股，统一经营”，但这个决议已经明确提出今后要实行“完全的社会主义的集体农民公有制的更高级的农业生产合作社（也就是集体农庄）”^[6]。史学家凌志军在《历史不再徘徊》书中写到：“若单纯以数量来衡量，这时候全国的农业初级合作社仅为 300 个，半年后约为 3 000 个，1 年以后也即 1953 年的冬季，为 14 000 个”^[7]。

1.2.2 高级农业合作化阶段 从 1955 年秋开始，高级农业合作社开始在全国推行。毛泽东同志在 1955 年 7 月作《关于农业合作化问题》的报告，指出：“搞好合作化运动的中心环节，是党的领导要赶上去；党的领导机关要有一种主动的、积极的、高兴的、欢迎的、全力以赴的精神，把整个运动的领导拿到自己的手里来。在全国农村中，新的社会主义群众运动的高潮就要到来”^[8]。1955 年 10 月，中共中央通过《关于农业合作化问题的决议》。在强大的政治压力和群众的盲目热情中，只用了一年半时间，就在全中国范围内完成了组建农业高级合作社的任务。在高级农业合作社中取消了按土地和农具入社分红制，出现了“一大二公”，把农民的土地所有制改成了合作社性质的劳动群众集体所有制，土地的农民所有被集体统一所有代替。1956 年 12 月，全国共建高级农业合作社 5.4×10^5 个，入社农户占总农户比重为 87.8%，到 1957 年全国共建了 7.4×10^5 个高级农业合作社，1958 年又合并成 2.6×10^4 个人民公社^[9]。全国农村土地已基本上由农民所有制转变为农业生产合作社集体所有制。

农业合作化阶段土地制度的特征是由“农民所有、农民经营”转变为“土地入股，统一经营”。

1.2.3 人民公社化阶段 1957 年底，“一五”计划超额完成，毛泽东和党的一些领导人主观地认为农业合作化的规模越大、公有化程度越高，就越能促进生产的发展。1958 年 8 月，北戴河中央政治局会议通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》。决议认为，人民公社是指导农民加速社会主义建设、提前建成社会主义和逐步向共产主义过渡的最好组织形式。人民公社实行“三化”，即组织军事化、行动战斗化和生活集体化，大搞所谓“一大二公”（即规模大、公有化程度高）和“一平二调”（平均主义的供给制、食堂制，对生产队的劳力、财物无偿调拨

制）。这次会议把人民公社化运动推向了高潮。1958 年 10 月底，全国农村实现公社化。原有的 7.4×10^5 个农业生产合作社改组成为 2.6×10^4 个人民公社，入社农户占农户总数的 99.1%，全国范围内的农村已基本实现了人民公社化。

人民公社阶段土地制度的特征是由“农民所有、农民经营”彻底转变为“集体所有、集体经营”。

农业合作化和人民公社的历史性局限：一是农业合作化和人民公社化脱离了当时中国农村生产力发展的实际水平，加上高度集中的劳动方式和分配中的平均主义，极大地挫伤了农民生产积极性，农村经济发展受到约束；二是人民公社化运动违反了生产关系要同生产力发展状况相适应的规律，破坏了农业生产的发展，影响了人们的社会生活；三是人民公社化运动给农业发展带来极其消极的后果。农村人民公社化运动是在“大跃进”中发展起来的，大搞“一大二公”和“一平二调”，权力过分集中，基层生产单位没有自主权，生产中没有责任制，分配上实行平均主义。“大跃进”和人民公社化运动使“左倾”错误严重地泛滥开来，造成国民经济比例严重失调，是导致 1959～1961 年严重困难的主要原因。

2 改革开放以来的土地制度改革

2.1 家庭联产承包责任制

2.1.1 家庭联产承包责任制的来源与推广 中国农村改革发端于安徽省凤阳县小岗村。1978 年 11 月 24 日该村 18 位农民将村内集体土地分开承包，打破了人民公社大锅饭制度，开创了家庭联产承包责任制的先河。

1978 年 12 月中国共产党十一届三中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》和《农村人民公社工作条例（试行草案）》2 份关于农业的文件，第一次提出要发展多种形式的责任制，其中包括“联产计酬责任制”，这为日后的农村土地改革埋下了伏笔。但是由于认识的局限，当时仍然规定不许包产到户。

从 1958 年人民公社化以来，“包产到户”是常被质疑和批判的词汇。即使在小岗村获得丰收的 1979 年，批评“包产到户”的声音也是不绝于耳。1980 年 5 月，邓小平在一次与中央负责同志的重要谈话中公开肯定了小岗村“大包干”的做法^[10]，农村改革势在必行。

1982年1月1日,中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件《全国农村工作会议纪要》正式出台。文件明确指出:目前实行的各种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组,包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制。不论采取什么形式,只要群众不要求改变,就不要变动。联产承包制的运用,可以恰当地协调集体利益与个人利益,并使集体统一经营和劳动者自主经营两个积极性同时得到发挥。此后,中央不断稳固和完善家庭联产承包责任制,鼓励农民发展多种经营,使广大农村地区迅速摘掉贫困落后的帽子,逐步走上富裕的道路。1983年,12 702个人民公社宣布解体,“包干到户”的生产队已有 5.76×10^6 个,为总数的98%。1984年,39 838个人民公社宣布解体,粮食总产 $4.073 1 \times 10^8$ t,比上年增产5%,棉花产量 6.25×10^6 t,比上年增产34%。1985年,所余249个人民公社全部解体,至此在中国人民公社及其下属的生产队不复存在^[7]。

家庭联产承包责任制阶段土地制度的特征是“集体所有、农民经营”,实现了土地所有权与使用权的“二权分离”。

家庭联产承包责任制改革对农业生产的影响十分重大。随着农业的发展和农村市场化政策的逐步实行,农村非农就业机会不断增加,劳动力加速从种植业向非农产业转移。1978~1984年中国农产品产值以不变价格计算增长了42.2%,其中46.9%归功于家庭联产承包责任制取代集体耕作制度的体制改革。

2.1.2 家庭联产承包责任制的历史意义 一是家庭联产承包责任制改变了中国农村旧的经营管理体制,解放了农村生产力,极大地调动了广大农民的生产经营积极性。这种制度,既能发挥集体的优越性和个人的积极性,又能适应分散的小规模经营,也能适应相对集中的适度规模经营,农村劳动生产率得到极大提高,农村经济得到全面发展。据统计,仅粮食总产量就从1978年的 $3.047 5 \times 10^{11}$ kg,增至1984年的 $4.073 0 \times 10^{11}$ kg。

二是“统分结合的双层经营体制”与家庭联产承包责任制是最有效的互补机制。具体体现在集体和农户的2个经营层次上,集体在经营中的作用主要在土地发包,产前、产中、产后服务等,农户则成为基本的生产经营单位。“统”和“分”是相互依存、相

互促进、共同发展的关系。其中,集体经济组织是双层经营的主体,承包家庭经营是双层经营的基础,离开了其中任何一方,联产承包责任制就不能成立,双层经营体制就不存在。可以这样说,家庭联产承包责任制,如果离开了集体经济组织,离开了“统”的功能的发挥,家庭承包就失去了主体,家庭经营实质上就成为个体小农经济,偏离了农业的社会主义方向;如果离开了承包家庭的分散经营,农民的生产积极性就不能得以充分发挥,农业集体经济就失去了活力,集体经济的优越性也就不能发挥。

三是进一步巩固和加强了农业的基础地位。农业是人类社会生存和发展的基础,农业生产的发展、农业劳动生产率的提高和剩余农产品的不断增加,是社会其他一切部门存在和发展的共同基础。在中国,农业的基础地位和作用更加突出,中国有13.5亿人口,保障粮食安全是头等大事,中国人的饭碗必须牢牢端在自己手里,中国正在进行社会主义现代化建设,必须有农业、农村的繁荣稳定作为支撑。邓小平指出:“我国农业现代化,不能照抄西方国家或苏联一类国家的办法,要走出一条在社会主义制度下合乎中国情况的道路”^[10]。实行家庭联产承包责任制就是从中国国情出发选择的,发展农业现代化道路,充分调动了亿万农民群众的生产积极性。中国将长期稳定并不断完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,依法保障农民对土地承包经营的各项权利,保障农业的基础地位不动摇。

四是农村剩余劳动力转移促进了二、三产业蓬勃兴起。家庭联产承包责任制的实行,促进了农业分工分业和商品经济发展,带动了乡镇企业兴起,导致了劳动力转移,为中国农业的现代化开辟了一条新路^[11]。1978年以后,随着家庭联产承包责任制的兴起,乡镇企业以惊人的速度发展起来。1978年中国社办企业只有 1.52×10^6 个,1989年乡镇企业已发展到 1.868×10^7 个。乡镇企业的兴起使农村商品经济的发展达到了一个新的阶段,表现出分散资金的联合和规模生产,而且吸引了剩余劳动力。1978年乡镇企业就业人数只有 $2.826 6 \times 10^7$ 人,占农村劳动力的9.5%,到1990年,就业人数已达 $9.264 8 \times 10^7$ 人,占农村总劳力的22.1%^[12]。对此,邓小平有一段很精彩的论述,他指出:“一搞改革和开放,一搞承包责任制,经营农业的人就减少了。剩下的人怎么办?十年的经验证明,只要调动基层和农民的

积极性,发展多种经营,发展新型的乡镇企业,这个问题就能解决。乡镇企业容纳了百分之五十的农村剩余劳动力”^[13]。乡镇企业的异军突起,出现“完全没有预料到的最大的收获”,这是推行农业生产家庭联产承包责任制,适应了生产力发展的需要,遵循经济发展规律的必然结果。

2.1.3 家庭联产承包责任制的历史性局限 一是家庭分散经营,经营规模过小,难以形成规模经济效益。自中国在农村推行家庭联产承包责任制以来,农村社会生产力迅速发展,农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是随着市场经济在中国的深入发展,家庭联产承包责任制本身的局限性逐步显现出来。现代社会的许多生产经营活动,其收益都是与规模经济密切相关的。规模经济是假定在技术水平不变的条件下,在生产经营活动中,生产要素配置同比例增加引起的超额收益增量。中国家庭联产承包责任制,土地按人口平均分配,各种质量的土地均匀搭配。20 世纪 80 年代中期,平均每户承包的土地面积只有 0.56 hm²。到了 20 世纪 90 年代中期,中国农户平均拥有的耕地面积下降到 0.4 hm²,户均承包土地 9~10 块,有 1/3 的省、市人均耕地不足 0.067 hm²^[9]。如此细小分散的农田结构,耕作经营十分不便,农民无法进行大规模的投入,农业技术进步的成果无法体现出来。而且由于每户的农田分散,给日常的经营管理造成很多麻烦,浪费了很多人力。这一切都导致中国农业的规模经济效益根本无法显现出来。

二是农民不能自由处置土地,限制了农民的择业自由。中国农村实行的是集体经济制度,农村土地属于集体所有,农民对土地只有使用权,没有所有权。因此农民没有对土地的自由处置权。农民不能自由处置土地一方面限制了农田的规模化经营,另一方面限制了农民的生产积极性及其选择谋生方式的自由。农民自己耕种收入太少,完全抛荒又有点可惜,同时怕被集体处罚或收回,所以很多地方出现由妇女老弱耕种的现象,只是对较好、较近的土地进行管理,把经营土地当成了义务,目的只是保留对承包土地应有的那点权利,有的农民则为了保留对承包土地的权利,徘徊在留守耕地与外出择业之间。因此,土地是处于半充分利用状态,甚至许多地方出现了大片田地荒芜的现象。一定程度上也限制了农民的自由择业。

三是农村基础设施建设难,农业生产成本高。在中国农村集体经济中,农田水利等基础设施的建设是靠集体组织来进行的,但是实施比较困难。因为一方面农户个体能力有限,无力单独进行大规模的基础设施建设,另一方面农村基础设施属于公共产品,在公有制下,由私人建设不符合经济学原理,而农村集体经济组织经济状况普遍薄弱,难以解决农村基础设施的高投入成本。农村中的公共基础设施长期投入不足,甚至已建的还遭到破坏,直接导致农业生产长期的高成本。

四是家庭小块田地分散经营,不利于农业科技水平的提高。现代农业发展以及农业现代化离不开农业科学技术的进步。在农业发达国家,农业科技进步贡献率普遍在 75% 以上,他们充分利用新的科学技术,发展农业水利现代化,普及农业机械化,改进耕作方法,推广优良品种,运用新的栽培和植保技术,使用高产高效生产新模式,使农业生产率大幅度提高。而中国由于是家庭分散经营,每家每户经营的土地极其有限,每户的总产量不高,在当前的农产品购销政策下,主要农产品比较收益低,使得农民缺乏提高农业科技水平的动力。况且,农民自身缺乏积累和扩大再生产的能力,也就难以进行更大更多的技术改造。而且,土地细碎化分割又阻碍了农业机械化的推广。中国目前农业科技进步贡献率为 52.8%,与农业发达国家差距很大。

五是家庭小块土地分散经营,增加了农业生产的管理成本。实行家庭联产承包责任制,农户对自己生产活动有了自由安排权,同一地区农作物在耕作时间上虽总体上一致,但也有前后差别。而恰是这种前后的差别,就会导致农作物的生产、管理成本增加。另外许多地方为了做到平等,分配土地实行“远、近插花”,“好、中、差搭配”,土地碎化分散。农民在这样细小的土地上耕作,必然增加许多时间成本,从而导致总成本的增加。

六是土地制度缺乏规范化的法律保障,制约了农民通过经营土地提高收入的能力。家庭联产承包责任制推行后较长时期内,土地使用权长期作为一种政策规定在运行,而不是作为一种法律规定在操作。土地使用权没有一定的法律规范,土地使用权的主体、地位、界限、获取与转让的法律程序、法律形式及法律保护手段都没有明确的法律规定^[9]。地方政府随意调整农民承包的土地、缩短承包期限、中

止承包合同、收回农户承包地高价发包、非法征用农地等侵害农民土地使用权的事件时有发生。农民对土地占有和使用不稳定,导致农民缺乏对土地进行长期投资的热情,土地资源处于掠夺式经营中,导致农业产业化经营的生产条件无法改善,科技含量低,农业生产力无法提高,农民收入增长缓慢。

七是家庭联产承包责任制不能完全适应市场经济发展的需要。市场化是农业产业化经营的基本特征之一,但家庭联产承包责任制所推行的土地经营分散化,难以协调农户在商品生产经营中的利益矛盾,难以克服分散农户在商品生产中的盲目性,经常会出现“跟风农业”现象,风一来,农户盲目跟进,生产供大于求,价格下跌,产品难销。力不从心的分散农户经营个体,得不到市场上供求的准确信息,使农业生产经营经常处于一种不稳定的震荡之中,同时家庭经营的规模过小,专业化程度低,使农民也没有多少产品进入市场,即使进入市场的农产品,交易方式也是分散成交,加大了市场交易的成本^[9]。

2.2 土地承包经营权流转

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,将是中国长期稳定并不断完善的农村基本生产经营制度。家庭联产承包责任制的历史性局限,也越来越得到党和国家的高度重视,如何更加有效地解放和发展农村生产力,更大程度地放活农村土地承包经营权能,始终是21世纪以来深化农村改革的重点。

1998年10月14日,中国共产党十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,首次提出“土地流转”和“适度规模经营”概念。《决定》提出:“土地使用权的合理流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行,不得以任何理由强制农户转让。少数确实具备条件的地方,可以在提高农业集约化程度和群众自愿的基础上,发展多种形式的土地适度规模经营”。土地的适度规模经营,是指在一定的生产力水平和经营环境下,一个农户(劳动力、农场)投入生产经营的土地规模可以满足充分发挥现有劳动力和其他要素作用,获得最佳经济效益时的土地规模经营状态^[14]。

2002年8月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《中华人民共和国农村土地承包法》,首次明确农民承包的土地在不改变用途的情况下可以流转。其中第十条规定: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。第三十二条规定:通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。同时规定,耕地的承包期为30年,草地的承包期为30~50年,林地的承包期为30~70年。

2004年8月28日,第十届全国人民代表大会第十一次会议第二次修改并通过了《中华人民共和国土地管理法》,其中第十五条规定:“农民集体所有的土地,可以由本集体经济组织以外的单位或个人承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产”。从而再次以大法的形式明确农民承包的土地在不改变用途的情况下可以流转。

2004年10月28日,国务院作出了《关于深化改革严格土地管理的决定》,其中第十条规定:“在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。这表明中国最高决策层已经认识到还原农民地权的财产属性与民法属性的重要性。

允许农民土地承包经营权流转,允许农民集体所有的建设用地使用权自行流转,是放活农村集体土地使用权能的重大革新。它一方面使为数较多的农民通过土地流转获得稳定收益,让农村剩余劳动力在无后顾之忧的情况下加速转移,在有力地支持二、三产业发展的同时,农民自身也获得了更多的工资性收入;另一方面通过土地流转使土地适度规模经营成为可能,从而很大程度上解决了土地细碎化经营的困扰,对提高农业机械化综合利用水平,提高农业科学技术的推广应用率,改善农田水利设施条件,以及对提高劳动生产率等,均有着非常显著的促进作用,最终对加快农业现代化进程、促进“四化”同步,起到最直接、最有效地推动。

2.3 赋予农民对土地的财产权能

2.3.1 农民土地财产权长期受到不合理限制 家庭联产承包责任制改革以来,大批农民从土地承包经营改革中获得解放和发展,但在多年之后,农村社会和城市社会长期在经济上、政治上基本处于相对独立或相对脱离的现实,出现了城乡二元结构问题。在城乡二元结构之下,农民的土地权利依旧匮乏,城镇向农村周边扩张而导致征地泛滥甚至展现出一种掠夺的姿态,农民基于集体土地所享有的收益权在地方政府所谓的合法征地中流失于无形。国家建立

土地一级市场垄断制,却限制甚至不允许农村建设用地使用权自行流转,地方政府通过土地征收获取土地一级市场的收益,农民却不能获得开发土地的收益^[15]。《物权法》明确了土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用、受益的权利,却又规定其不享有担保权、抵押权,第一百八十四条规定:“下列财产不得抵押:(二)耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权,但法律规定的除外”。由此可见,农民对其承包经营的集体农用地的财产权能和集体土地收益分配权能受到不合理限制,直接导致农民土地权利的财产属性和民法属性不能完全彰显。

2.3.2 十八届三中全会实施的土地新政是“第四次土地革命” 2013 年 11 月 12 日,中国共产党十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对农村集体经营性建设用地和农民土地承包经营权能作出了新的政策规定,突破了国家对建设用地一级市场的垄断和《物权法》对土地承包经营权抵押、担保权能的限制,被认为是继“土地革命”、“人民公社”、“家庭联产承包责任制”之后农村的“第四次土地革命”。

《决定》明确提出:“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。对于放活农村集体建设用地权能,《决定》要求“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价;建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场”。对于放活农民土地承包经营权能,《决定》要求“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。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营;保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场”。

十八届三中全会的决定对农村土地改革是具有鲜明时代特征的一次“土地新政”,具有划时代意义。首次提出赋予农民对承包地抵押、担保权能,强调保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,首次在全国范围内提出实现农村集体经营性建设用地与国有土地同等市场地位、同等价格、同等收益的目标,以及在完善土地租赁、转让、抵押二级市场的基础上鼓励农民以租赁、入股等办法参与土地收益的二次分配,以获取长期稳定的收益。在“集体所有、农民经营”的现阶段土地制度基础上,创造性地实现了土地所有权与承包权、经营权的“三权分离”。这对于农民集体土地的收益分配权以及承包地财产权能而言,实现方式上有了很大的创新,权益关系日臻完善。

3 中国土地制度改革展望

3.1 必须长期稳定农村土地承包关系

根据马克思、恩格斯政治经济学理论,生产关系一定要适应生产力发展要求,有什么样的生产力就必须有与之相适应的生产关系。生产力的发展是一个渐进的过程,生产关系却具有相对的稳定性。生产力的三要素是劳动者、劳动工具和劳动对象,生产关系包括生产资料所有制形式、人们在生产中的地位及其相互关系和产品分配方式 3 项内容。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,就是中国农村改革确定的新型农村生产关系,一经形成就迅速解放和发展了农村生产力。中国的农村基本经营制度包含着三重内容:一是农村土地农民集体所有;二是集体土地承包到户实行家庭经营;三是一家一户办不了、办不好、办起来不经济的事情通过多种形式的统一经营去解决。只有把握住这三者内在的紧密联系,才能准确理解中国农村基本经营制度的深刻内涵^[16]。

必须坚定不移地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。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,允许以承包土地的经营权向金融机构抵押融资。稳定和完善农村土地承包关系,既是中国农村改革已经取得的最重要的制度性成果,也是走中国特色农业现代化道路的现实起点,更是新时期最大力度地

保护农民合法的土地财产权益,最大限度地解放农村生产力,最大程度地推进农业现代化建设的重要制度保证。

3.2 必须坚持家庭经营的基本制度

3.2.1 农业自身特点决定了农业生产适合家庭经营 农业生产过程是人们利用自然界的各种资源和养分对有生命的动植物进行产品生产的过程。一方面劳动对象是有生命的动植物,它们有自身的生长规律,具有严格的季节性和地域性,人们只能按照自然时间依次进行作业,因此劳作时间有间歇性,即有时农忙有时农闲。另一方面,农业的最终产品是动植物本身,其质量与数量更多地依赖人们的劳动质量。因此,只有采取家庭经营的方式,才能实现劳动力的季节性调节;也只有采取家庭经营的方式,农业劳动的最终成果与家庭成员的经济利益紧密联系在一起,劳动者才能自觉地劳作。

3.2.2 世界农业发展的经验证实了家庭经营是农业的基本经营制度 纵观世界农业发展的经验,无论是发达国家还是发展中国家,家庭经营都是农业生产经营的最佳组织形式。在发达国家,英国自有自营农场比例在 19 世纪后随着谷物法的废除不断增加,由 1914 年的 11.3% 增加到 1983 年的 74.4%;美国,在其农业演变的半个世纪里,虽然农场数目减少了,但大多数商品化农场都是家庭经营的;德国,经过私有化土地改革,至 1995 年成立了 3 万个不同形式的农场,其中约有 90% 是家庭农场或合伙农场;日本,农业普遍采取一家一户的小规模经营,是典型的超小型农业结构,户均耕地面积仅 1 hm²,农业经营以分散、细小的农户为单位。但是看似分散的日本小农经营,却成功地实现了现代化,从整个流通过程看实现了社会化大生产。其成功的根本在于日本通过别具特色的农村合作经济组织——农协的运作,使农业生产资料供应、农产品生产及销售形成一条龙生产的产业体系^[17]。这些都证明家庭农场是农业基本经营单位。由此可见,坚持家庭经营为主体的农业生产经营方式是历史的必然,是实践的总结,是人类做出的适合农业发展的选择^[18]。

3.2.3 中国曲折的农业发展道路证明家庭经营是最稳定的经营制度 以家庭为基本经营单位,这是中国经历了人民公社的曲折道路之后,对农业经营基本规律的重新认识,其间可谓付出了巨大代价,包

括饥饿、贫穷、牺牲生命和种种不堪回首的苦痛。时间的流逝可能会淡化人们对历史痛苦的记忆,特别是随着改革初期那代人在历史舞台上的淡出,本已形成的共识可能会被遗忘,甚至会用所谓培育“现代规模经营主体”的价值取向来动摇家庭经营制度的基本地位。历史证明,家庭经营是符合中国农业产业特性和农民意愿的最有效的经营组织形式,家庭经营与农业现代化不存在任何冲突。这是必须明了和坚定的共识,这是农村改革发展中不可逾越的底线^[19]。

3.2.4 着重以家庭农场为核心培育新型农业经营主体 十一届三中全会农村改革以来,家庭承包经营的成功经验为家庭农场的发展奠定了基础。家庭经营极大地解放了生产力,有力地促进了农村经济的发展,是推动农业高效发展的根本动力。但是,随着社会经济发展,这种小规模分散经营与现代农业发展的要求不相适应,逐渐在市场竞争、生产技术、经营规模、生态环境可持续等方面显现出不足。家庭农场是经过土地流转集中后,实现规模化、专业化、集约化经营的形式,可以更加适应现代农业发展要求,提高农业生产、流通、消费全过程的组织化程度,大大提高劳动生产率和土地产业率。家庭农场是以家庭经营为基础的新型农业经营体系的核心组成部分,稳定了家庭经营的基础性地位,提高了农业经营的市场效率和组织化水平,适合中国基本国情。家庭农场作为农业家庭经营制度的完善与创新,是农业家庭经营的生产关系与生产力发展的要求保持动态适应与协调的必然产物^[20]。要注重家庭农场适度规模经营,规模化程度要与经济社会发展水平、农村劳动力转移能力、土地资源禀赋相适应,不可盲目贪大。

3.3 必须坚持走新型农民合作道路

中国农业生产的组织化程度低,主要反映为农民合作组织发展不足。虽然村民委员会覆盖了整个农村,但它主要是提供社会管理和公共服务的自治组织。而为了发展生产,农民除了需要村级自治组织,还需要有能够带领他们进入市场的经营性组织,这就是多种形式的新型农民合作组织。2006 年农民专业合作社颁布以来,农民合作组织有了明显发展。但总体看,还普遍存在着经济实力弱、经营规模小、服务水平低、制度不健全等问题。在中国这样小规模经营农户数量巨大的国家,不发展多种形式

的新型农民合作组织就难以真正发展现代农业。党的十八大报告也明确提出要发展农民专业合作和股份合作。党的十八届三中全会更进一步强调鼓励农村发展合作经济,扶持发展规模化、专业化、现代化经营,因为合作组织能够在保持农户主体地位的基础上推进生产的社会化,因此要根据建设中国特色社会主义现代农业的客观要求,把大力发展多种形式的新型农民合作组织放在创新农业经营体系的重要位置。积极推进和发展农村社区股份合作、土地股份合作、农民专业合作等形式多样的合作组织。既要把它作为发展集约化、规模化、专业化、标准化的现代农业经营主体,以提高农业生产的组织化和社会化服务程度;又要把它作为国家支持农业发展的重要渠道,使国家对农业的投入更多地向具备条件的农民合作组织倾斜,以形成更多有效资产和现实生产力。

3.4 必须更大力度保障农民土地财产权能

3.4.1 要充分保障农民土地承包经营权财产性权利 十八届三中全会已经明确“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”。当前各地重点工作任务是抓紧做好对农民承包地确权、颁证,要按照“确实权,颁铁证”的目标,在 2017 年之前完成好中央要求。确权、颁证是保障农民土地财产权基础性工作,只有做好基础性工作,才能顺利实现承包地抵押、担保、入股等权能,使农民发展农业产业化经营融资成为现实的可能。由于目前《物权法》尚未赋予农民土地承包经营权抵押、担保权能,因此这也是未来《物权法》修改完善的重点任务之一。同时,应加快城乡户籍制度改革与统一,允许农民进城的同时,保留农民对土地承包经营权的财产权,使农民多一份土地财产权保障。

3.4.2 要实现农民集体土地财产收益权“增长的权利” 能否实现农民集体土地财产收益权增长,取决于是否在一个良好的经济市场中运作。城乡二元结构之下的土地经济市场中,国有土地与农村土地难以实现交易的生产性作用,财产收益权作为“增长的权利”特性不能完全体现。正如十八届三中全会提到的,城乡二元结构是制约城乡一体化发展的主要障碍。在谋求城乡协调发展进程中,实现农民土地财产收益的增长,赋予农民更多的倾斜性利益的land权利是农民集体土地收益权未来演进需要着重解决的问题之一,也是给予农村、农民政策倾

斜的可探之路^[15]。倾斜性利益是在一定时期内以法律制度的形式对农民特殊保护的一种形式,使农民在利益博弈中取得其正当利益的同时,社会给予农民适当的利益补偿,以法律制度的方式平衡农民和其他利益主体的利益关系,以促进农民发展^[21]。中国农民集体土地收益权的实现方式与权益关系逐渐得以完善,得益于中国社会主义市场经济的一定程度发展。在中国农民集体土地收益权的未来演进中,必然需要建立一个公平、城乡统一的土地市场,而建立公平的土地经济市场的同时,也应赋予农民倾斜性利益的集体土地收益权,使农民可以从集体土地增值中获得更多收益,实现作为集体土地所有者所享有的“增长的权利”。对农民给予倾斜性利益权权利的特别保护,不仅应在农地政策中予以体现,更重要的是要作为物权化的内容以法律形式固定下来。

4 结 语

在经历过游牧时期、农业经济时期、工业经济时期以及未来网络经济时期,只要土地的分配和利用出现了问题,社会必然发生问题^[22]。能否正确对待土地权利的分配以及妥善处置有关土地的利益关系,与政权的兴衰更替以及执政者的成败荣辱息息相关^[15]。学者和理论界关于农民权益有这样一些观点,“将土地所有权还给农民”、“将土地权利还给农民”、“将土地管理权交给农民”、“将土地的收益还给农民”、“将土地财产权还给农民”等,笔者认为,还给农民土地财产权和收益增长权,最符合中国特色。中国土地制度改革的出发点和最终目标应当是:土地应当是农民获得的一项重要财产,要尽可能赋予农民土地财产权能,维护农民的正当利益;未来还需要将农民的土地财产收益权作为物权化的内容以法律的形式巩固与维系,这也是中国土地法律、物权法律进一步完善的方向;土地是经济的基础,是保障粮食安全的根本,只有坚定不移地稳定农村土地承包关系并保持长久不变,才能固本强基;必须坚持家庭经营的基本制度,这是农村改革发展中不可逾越的底线。

参考文献:

- [1] 周立波. 暴风骤雨[M]. 北京:人民文学出版社,1977.
- [2] 毛泽东. 毛泽东选集-第四卷[M]. 北京:人民出版社,1960:

- 1283.
- [3] 董志凯,陈廷煊.土地改革史话[M].上海:上海财经大学出版社,2000:126-127.
- [4] 杜润生.中国的土地改革[M].北京,香港:当代中国出版社,香港祖国出版社,2009.
- [5] 陈方南.20世纪50年代初国共两党农村土地改革政策比较研究[J].社会科学战线,2006(2):139-144.
- [6] 史啸虎.农村改革的反思——将土地还给农民[N].光明网(光明观察),2008-08-31(1).
- [7] 凌志军.历史不再徘徊:人民公社在中国的兴起和失败[M].武汉:湖北人民出版社,2008:36.
- [8] 毛泽东.关于农业合作化问题[N].中国青年报,1955-10-17(1).
- [9] 石传刚.中国农业产业化经营与家庭联产承包责任制[J].中共贵州省委党校学报,2007(2):39-41.
- [10] 邓小平.邓小平文选-第二卷[M].成都:四川民族出版社,1998:315.
- [11] 冯毓奎,王悦洲.家庭联产承包责任制的历史作用探析[J].襄樊学院学报,1999(1):18-21.
- [12] 林绍珍.改革开放以来农村劳动力非农就业的变迁及启示[J].成都大学学报:教育科学版,2007,21(1):11-12, 21.
- [13] 邓小平.邓小平文选-第三卷[M].北京:人民出版社,1993:252.
- [14] 张 侠,赵德义,赵书海.河北省土地适度规模经营研究[J].商业时代,2010(7):124-126.
- [15] 唐欣瑜,梁亚荣.我国农民集体土地收益权权利演进之回顾与展望[J].农业经济问题,2014(5):61-67, 111.
- [16] 陈锡文.加快发展现代农业[J].理论视野,2013(5):28-30.
- [17] 袁秀华.日本农业供产销一体化经营的特征[J].世界农业,1999(8):6-7.
- [18] 苏 昕,王可山,张淑敏.我国家庭农场发展及其规模探讨[J].农业经济问题,2014(5):8-13.
- [18] 苏 昕,王可山,张淑敏.我国家庭农场发展及其规模探讨[J].农业经济问题,2014(5):8-13.
- [19] 郭庆海.土地适度规模经营尺度:效率抑或收入[J].农业经济问题,2014(7):6-12.
- [20] 朱学新.家庭农场是苏南农业集约化经营的现实选择[J].农业经济问题,2006(12):39-42.
- [21] 李长健,邵江婷.基于农民权益保护的倾斜性权利配置研究——以利益和利益机制为视角[J].吉首大学学报:社会科学版,2010,31(1):119-125.
- [22] 于宗宪,王金利.台湾土地问题:社会问题的根源[M].台北:联经出版社,2003:236.

(责任编辑:张震林)