

关于农村土地产权制度创新的思考

杜伟¹;刘永湘²

(1. 四川师范大学经济学院, 四川 成都 610068; 2. 四川省国土资源厅, 四川 成都 610014)

摘要:改革开放以来,在稳定家庭承包经营制度的基础上,我国广大农村出现了均田承包、两田制、土地规模经营、土地承包权固化、土地股份合作制及“四荒”地使用权流转等土地产权制度创新实践。为进一步推进土地产权制度创新,必须对农村土地所有权主体范围进行科学界定,进一步完善农村土地所有权的各项权能,推动农村土地承包权物权化,完善农村土地流转机制。

关键词:农村土地;产权制度

中图分类号:F301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2005)02-0012-06

土地产权制度是农村各项制度的核心和基础,是农业可持续发展得以顺利进行的前提。伴随我国各项改革步伐的加快和全面建设农村小康社会的实施,农村土地产权制度创新活动日益活跃,客观上要求加强对农村土地产权制度创新问题的研究,以进一步指导实践,规范农村土地产权创新行为。同时,近年来农民收入增速减缓,也需要通过农村土地产权重构,为农民增收打开一条新的出路。为此,本文拟对农村土地产权制度创新问题进行初步探讨。

一 农村土地产权制度创新的理论分析

根据新制度经济学的基本理论,制度创新是制度的替代、转换与交易过程,是一种效益更高的制度(即所谓“目标模式”)对另一种制度(即所谓“起点模式”)的替代过程,或者说是一种更有效益的制度的产生过程。任何制度都有一个产生、发展和完善以及不断面临被替代的过程,制度的生命周期决定了制度必须适应社会经济的发展而不断调整。制度创新的出发点往往是制度本身缺乏对经济增长的推动力,制度收益已经不足以补偿其成本的支出。由于

制度供给者的有限理性、智力资源的稀缺性、信息的不完全性以及信息的收集需要付出成本,任何制度都不可能是尽善尽美的,总存在着一定的缺陷,在未能有效提高社会资源配置效率的状态下,制度本身存在改进的余地或者被更有效的制度所替代。

作为一个农业大国,农业的可持续发展是我国社会经济可持续发展的根本保证与优先领域,而农业的产业特征决定了农村可持续发展的关键在于农村土地资源的可持续利用。农村土地资源能否可持续利用与人们使用土地的行为方式密切相关。一般而言,人的经济行为是在一定的资源、技术、制度环境中做出的理性选择。在农村土地资源具有天赋性质、农业技术需要相当的时间积累才能出现重大突破的情况下,人们对农村土地资源使用方式的选择取决于所处其中的制度框架所提供的激励与约束,不同的制度选择对农村土地资源的配置效率会产生不同的影响[1](68—69页)。

资源的配置问题实质上是依附在各种资源上的权利的配置问题。因此,农村土地资源的可持续利

收稿日期:2004-09-12

基金项目:国家社会科学基金资助项目“我国农村土地产权制度变迁与创新研究”(04CJL004)。

作者简介:杜伟(1973—),男,四川雅安人,经济学博士,四川师范大学经济学院副教授,主要从事产业经济研究;

刘永湘(1962—),男,四川什邡人,经济学博士,四川省国土资源厅副厅长,主要从事土地经济研究。

用问题就是农村土地产权的合理配置问题。不同的产权界定会导致经济当事人选择不同的行为方式,从而形成不同的土地资源效率。特别是农村土地资源的稀缺性,更是要求人们借助产权制度安排,明确界定各自在资源使用中获益、受损的边界和补偿规则,形成合理使用农村土地资源的有效激励与约束。从这一意义上看,土地产权制度是农村各项制度的核心和基础,是农业可持续发展得以顺利进行的前提。

新制度经济学认为,制度创新的动力在于获取外部利润,即制度变迁的诱致因素在于行为主体期望获得最大的外部利润。农村土地产权制度创新同样如此,存在通过变迁和创新而获取外部利润的内在需求。当某种农村土地产权制度存在着一定的缺陷,在未能有效提高土地资源效率的状态下,就可能被更有效的制度所替代。农村土地产权制度创新实质上就是一种更有利于农村土地资源优化配置的产权制度安排,对原有农村土地产权制度的替代。新中国农村土地产权制度变迁经历了土地改革形成的“耕者有其田”阶段、公社化运动推进的集体所有制阶段、以农地所有权与使用权分离为突破口而形成的家庭承包经营制度阶段。家庭承包经营制度具有充分利用农地和劳动力资源、减少劳动组织与监督及土地收益分配中的交易费用等功能,但在长期的实践过程中,也出现了诸多弊端:(1)所有权主体不明确导致农村土地收益被侵占,农地基础设施建设无法保证,耕地大量流失,大大降低了农村土地资源的配置效率;(2)使用权不稳定,刺激了农地生产者的短期行为,掠夺性经营破坏了农业可持续发展的基础——土地生产力;(3)按人口与土地质量好坏不断均分的农村土地产权制度,导致地块破碎,经营空间分散;(4)缺乏农村土地使用权流转机制,导致抛荒与粗放经营,造成农村土地资源的浪费型低效配置;(5)随着经济发展进程中非耕地农地资源价值的提高,与非耕地生产相适应的农地制度安排相对滞后,导致争夺这类农地权利的纠纷不断形成,影响了资源配置效率[2](2—3页)。这些弊端的存在,在客观上一方面要求在稳定家庭承包经营制度的基础上,不断完善和优化这一制度安排;另一方面,则应该积极推动农村土地产权制度创新,寻求更具有效率的产权制度安排。

二 改革开放以来我国农村土地产权制度创新

实践评析

改革开放以来,政府一方面强调农村家庭承包经营土地的长期稳定,一方面鼓励农村土地产权制度的不断创新。相对单一的农村土地集体所有的制度安排,我国客观上存在的区域经济差异和土地经营比较优势差异,促使了农村土地使用制度多种形态的出现,产生了不同的农村土地产权制度安排[2](150—249页)。

1. 对均田承包制的评价

均田承包制是目前我国农村土地产权运行最基本、最普遍的一种类型,被广大农村所采用,“人均承包”、“劳均承包”等模式也是这一模式的派生和发展。该模式强调“大稳定、小调整”。一方面,农村土地实行家庭联产承包制度是一项长期不变的政策,要使绝大多数农户原有的承包土地保持稳定;另一方面,在稳定家庭承包经营的前提下,根据实际需要,可以在个别农户之间小范围适当调整。

均田承包的农村土地产权运行模式在我国农村普遍存在的现状具有深层原因。从根本上说,土地承包权乃为一社区成员权,由于成员权的存在,当一个新的合法成员进入村庄时,享有分得一份土地的权利;当一个成员离开村庄时,其他人享有土地均分的权利。土地承包权的福利性分配,使得土地承包权演化为农民生活和就业的保障,特别是在经济欠发达以及人地比例紧张的地区,不少农户将承包田看作自己的“保命田”,大多赞成“增人即增地,减人即减地”。因此,均田承包模式体现的主要是农民在成员权保障下对公平的诉求,过多强调公平而无法突出效率,不利于农村土地资源的优化配置和土地市场的培育。

2. 对“两田制”的评价

由于我国农村土地既要为农户提供收入和就业功能,又要为社区成员提供稳定的预期和生活保障功能,家庭承包制一直面临平均地权与随人口增减派生的重新调整土地的压力。20世纪80年代始于山东平度市的“两田制”在一定程度上满足了这一要求。由于具有相对广泛的适应性,这一制度安排一度成为发生面最广的农村土地使用模式^①。但由于在具体执行中出现了系列问题,1997年8月,中央明文不提倡实行“两田制”,使“两田制”的势头有所收敛。

“两田制”坚持既要公平又要效益的原则,把土

地按所承担的不同功能分为口粮田和承包田两部分(有些地区又称为口粮田和责任田)。口粮田按人口平均划分,作为社会保障用地,只负担农业税,不交纳承包费,不承担国家定购任务,体现了基本生活资料平均分配的福利原则;承包田明确土地的商品属性,有偿使用,改原来的上缴提留为向集体交纳承包费,并负担国家定购任务。承包方法按照适度规模经营的实际需要,划成相对集中的责任田,在民主评定土地等级的基础上,确定承包费的指标,引入市场竞争机制,由农户根据自有经营的能力投标承包,改原来的人均承包为相对集中,体现了效益原则。

“两田制”这一制度安排的预期主要是想通过口粮田兼顾农民获得土地的天然权利,以承包田着眼于更有效地配置农村社区的土地资源,其核心思想是将公平和效率原则结合起来。从本质上讲,“两田制”的制度安排,其“口粮田”的设计满足了农民稳定占有土地的心理,保证了社区农民的基本口粮;而“责任田”的设计则是在模拟土地市场交易,让有生产能力和愿望的农户通过招租来获得承包土地,基本上达到了市场配置资源的效果。但是,“两田制”的实施需要一定条件:一是人少地多,能够在保证农民基本生活需要的同时,拿出一些地来集中连片招标承包;二是社会化服务体系和耕、种、收机械化有一定基础,农民有一定的知识、技术和经营经验的积累,规模经营有利可图[3]。因此,“两田制”只适合于人少地多或经济比较发达的平原地区。同时,“两田制”在更大范围推广时出现了系列问题,如有些地方的“两田制”实际上成了收回农民承包地、变相增加农民负担和强制推行规模经营的一种手段,甚至为了更多地获取“承包费”和掌握更多的可供社区干部配置的资源,而以高价招标或出租责任田,严重损害了公平,因而缺乏持久的生命力[4]。

3. 对土地规模经营的评价

农村土地规模经营的制度安排是在各地方政府的推动下发展起来的。所谓规模经营,是指把集体所有的土地,采取农户经营、大户经营或集体经营的方式,形成相对较大的土地经营规模。我国农村土地规模经营模式大约有几种不同的类型:其一是以北京顺义为代表的,通过承包权调整,建立在集体农场基础之上的规模经营;其二是以江苏苏南地区为代表的,建立在家庭农场基础之上的规模经营;其三是发生于东部沿海发达地区的通过“反租倒包”等土

地使用权流转形式进行的规模经营;其四是全国各地通过股份合作制进行的土地规模经营。

农村土地规模经营这一模式有利于土地流转机制的建立,使土地能够有效地向种田能手或农业产业化龙头企业等集中,对于提高农业生产能力和劳动生产率,稳定粮食生产,增加务农者收入,具有重要意义。农村土地规模经营有效地解决了家庭承包经营土地制度之土地分散承包经营的非规模经济的问题,构成了实施农业规模经营的农场制的土地制度基础。正是基于土地使用权的流转和相应的土地资源的集中,那些面向市场、企业化经营的各种形式的农场才得以迅速地发展起来,并逐步建立了多元化农业投资体制,使农业服务体系进一步健全,劳动生产率、土地产出率和粮食商品率进一步提高。同时,土地规模经营在实践中存在的部分问题也需要有效解决:(1)相对于家庭经营,维系规模经营的各种补贴费用太高,同时,实行集体经营的农场内部,依然存在监督费用过高和分配不公的问题,使规模经营的制度成本过高;(2)社区内成员天然享有均等的土地使用权,在土地集中过程中可能发生难以协调的利益冲突;(3)农业生产集体经营的恢复,完全遏制了农村土地市场存在的可能,土地价格信息也受到扭曲,使市场机制配置土地资源的效用失灵。

4. 对土地承包权固化模式的评价

土地承包权固化模式运行的典型代表为贵州省湄潭市。贵州省湄潭市率先实行“增人不增地,减人不减地”的办法,其实质是在土地稀缺的情况下,一次性将土地交给农民,让广大农民种好地、养好地,同时,保持土地承包关系相对稳定,不因人口增减调整承包土地。实行“增人不增地、减人不减地”的土地承包权固化模式,有利于稳定农村土地承包关系,巩固家庭联产承包制,克服了农村土地使用权的不稳定性,增强了农户对土地进行投资的信心,能够形成长期预期,做到土地的用养结合,这样就能够保护好耕地,提高土地的产出率。另外,土地使用权的长期稳定性能够促进使用权的流转,有利于土地资源的合理流动和有效配置。同时,这种使承包经营权几乎“永佃化”的制度安排,无疑会限制农村人口的生育,促进农村人口向非农产业的转移。但是,实行承包权固化模式的缺陷是,不能满足社区成员对成员权的要求,未体现出对所有农民作为农村社区成员的公平对待。

5. 对土地股份合作制的评价

土地股份合作制的制度安排是典型的诱致性制度变迁,产生于20世纪80年代中后期的广东珠江三角洲,代表模式是南海模式,尔后在山东、江苏、浙江等沿海发达地区有所扩展。一般意义上的农村土地股份合作制,是在坚持土地集体所有的前提下,按照市场经济的要求,把集体土地的占有权、使用权、权益权、处置权进一步分开,集体只保留部分收益权和最终处置权。土地的占有权和收益权则分为两部分,通过股份分红,一部分归集体所有,一部分归农民个人所有;村级集体实行土地的统一规划和统一开发利用,发展适度规模经营。

农村土地股份合作制具有产权清晰、利益直接、风险共担、效益明显、操作简便等特点,能够克服现行的土地集体所有、家庭平均承包经营的弊病,具有以下明显的社会效应。(1)实行土地股份合作制,是将农村土地所有权的占有权、支配权、受益权、处置权进一步分开,土地的支配权和处置权仍然属于集体,但土地的占有权和受益权则通过股份分红,一部分归集体所有,一部分归社员所有,由此改变了原来完全不承认农民个人对集体土地产权占有权益、集体土地产权不能流动的农村土地产权制度,建立起一种农村土地权益由集体和农民共享的农村土地产权制度,能够更好地打破社区集体经济产权制度的封闭性和凝固性,有利于提高农村资源的利用效益。(2)农村土地使用权入股,农民不与具体的地块相联系,而是将人人有份的土地折算为土地股权,这实质上等于强化和确认了农户对土地的承包经营权,打破了集体收益按人均分的旧机制,形成了按股分配的新机制,有利于使社员关心集体生产经营,积极参与集体管理监督,形成一种能够自我发展、自我积累、自我调节、自我约束的机制,克服集体生产经营和分配上的短期行为。(3)实行土地股份合作制,社员拥有的土地股权是一种货币化的股权,而不是占有土地的实物形态,社员对土地实物的观念将会逐渐淡化,有利于将劳动力、资金等生产要素转移到非农产业,同时有利于农村土地使用权的流转,形成适度的土地规模经营,促进土地潜力发挥和农业规模经营。(4)实行土地股份合作制,有利于形成多元化的投资主体,形成包括土地、劳动力、资金、技术方面的合作,促使跨社区、跨所有制的联合,促进土地资源和劳动力资源的合理配置和合理流动,发挥能人

效应和产业化规模经营效益。同时,土地股份合作制的广泛推行,使农民与土地的产权关系变得清晰,由于未来有土地股权收益可以作为今后失业等的社会保障,使农民流动无后顾之忧,可以更安心地从事非农产业[5]。

土地股份合作制的缺陷在于:社员与土地的产权关系是残缺的,社员拥有的股权在很大程度上仅是一种单纯的福利分配权,福利成分甚重,难免会出现专门的“食利阶层”,很多长期脱离农村土地的农民仍然保留着农民身份,导致耕作成本提高,增加了农业规模经营的难度;同时,社员拥有的股权只是享有按股分红的收益权,而没有所有权,不准买卖、转让和继承,这使股权天然地带有封闭性,限制了股权功能的进一步发挥,使“用手表决”与“用脚表决”的机制无法实现,高效的土地市场也不可能真正建立。

6. 对“四荒”地使用权流转的评价

近年来,为了改善生态环境和加快社会经济发展,许多地方政府在积极开展退耕还林、退耕还草、退耕还湖等有利于改善生态环境工作的同时,通过“四荒”地使用权流转,加强了“四荒”地的治理与开发工作,使“四荒”地使用权流转在20世纪90年代中期以后,逐渐成为在全国分布最广、影响最大的典型制度创新类型。“四荒”地使用权流转是由集体经济组织代表本社区的全体农民,将集体所有的“四荒”的经营权向社区内外的农民、工人及单位出售;期限届满后,“四荒”地经营权连同“四荒”地上的部分附着物返还集体经济组织。从各地实践看,“四荒”地使用权出让年期通常为50—70年,是一种土地长期租赁行为,不同于现有的集体农用土地有偿承包。

“四荒”地使用权流转是农村土地产权制度的一大创新,实现了农村土地制度新的跨越,具有重要的积极意义:(1)在所有权不变的情况下,将土地使用权长期出让给农民,使农民真正获得拥有土地使用权的稳定和权属感,极大地调动了农户改良土地、发展农业生产的积极性,使农户投入和经营的短期化行为在“四荒”地开发治理上得到避免;(2)“四荒”地的购荒形式既打破了行政区划界限,允许面向社会出让,又打破了所有制界限,允许不同经济主体购买“四荒”地使用权,打破了以往土地使用权分配上的平均主义,通过公平竞争的方式,将分散的土地使用权转移到了实际需要又有经营能力的农户手中,实

现了“四荒”的规模经营和土地资源的市场化配置。(3)“四荒”地使用权流转使农户替代政府成为开发治理的投资主体,节约了政府开发治理“四荒”地的费用开支,同时,通过把市场机制和竞争机制引入“四荒”地使用权的有偿转让中,使“四荒”地使用权由行政手段配置资源的平均分配关系变为市场机制配置资源的租赁关系,加快了农村生产要素的合理流动和科学配置,使闲置的自然资源和劳动力资源得以双重利用,取得了良好的生态、经济和社会效益[6]。

三 推进农村土地产权制度创新的思考

笔者认为,我国广大农村的自然生态环境和人文环境存在很大差异,农业生产也具有鲜明的地域性特征,因而不可能在全国范围内推行单一的土地产权制度模式,各地应本着务实的态度,综合本地的实际情况,实行符合当地实际的农村土地产权制度。同时,鉴于我国现有农村土地产权制度的局限性(目前我国农村土地产权制度的局限性主要体现在两个方面:一方面从产权理论的角度而言,农村土地产权制度作为一项产权制度是残缺的,不完整的;另一方面,与目前农村经济以及市场经济发展之需要来看,农村土地产权制度有待于发展,有待于完善),各地应积极推动农村土地产权制度创新,并有必要从以下方面进行探索和思考。

1. 对农村土地所有权主体范围进行科学界定

新《土地管理法》第十条对农村土地集体所有权制度做了三个层次的规定,即农村土地所有权可分为三种类型:乡(镇)农民集体土地所有权;村农民集体土地所有权;村民小组农民集体土地所有权。分析新《土地管理法》第十条的规定,笔者认为,集体土地所有权主体是农民集体,即“一定范围内的农民集体”[7]。首先,应根据一定规则对集体成员的边界予以确认。在约定的承包期内,集体内成员的边界,应以签约时期的现实人口为主要依据,承认所有成员有平等占有和使用集体土地的权利。在此基础上,根据现行的人口及户籍政策,对集体成员的边界作大致的限定。其次,要进一步明确土地产权主体的权利和义务。要确认农村土地产权主体和集体边界,保留集体在一定时期后对土地分配调整及其他处分权。同时承认农村土地所有者的排它占有权,并用法规予以规定,以便有效抵制对土地的侵权行为。农村土地的收益权也应归还给产权主体,并且

规定土地收益主要用于农田水利等基础设施建设投资。与此同时,按权利与义务对等的原则,用制度和法律规定产权主体的义务[8]。

2. 进一步完善农村土地所有权的各项权能

要实行农村土地有偿使用制度,完善其收益权能。国家除因公共利益征用农村土地外,城镇发展、房地产开发、旅游开发等需要使用集体所有的土地时,应改征用为征购,并比照土地产权交易市场的产权交易价格,对农民给予合理补偿。这样不仅有利于实现国家与集体之间的利益均衡,也有利于防止耕地大规模流失。同时,在社区农民集体内部也要实行土地有偿使用制度,除公益设施使用土地采用无偿供地外,村民使用宅基地、村办企业使用土地要交纳使用费。同时,耕地、果园、水面、山林等各种土地的承包也应当按规定收取土地承包费。另一方面,要完善农村土地的处分权能。我国物权立法应予以规定,按土地用途管制原则,农村土地能够按土地利用总体规划和城市规划自主进入土地产权交易市场,以实现土地所有权在各集体经济组织之间、集体经济组织和国家之间的双向流动。

3. 推动农村土地承包权物权化

农村土地承包权物权化,包括土地承包权的法定化、固定法、长期化、可继承化和市场化。理论逻辑和实践经验都说明,我国农用地制度建设的着眼点是完善土地承包制,更为确切地说,是完善有关土地承包权的制度。而具有普遍意义的土地承包权物权化变迁趋向,正是制度变迁的理论逻辑在实践中的具体展现,清楚地说明了进一步完善土地承包权制度的具体方向。进一步完善有关土地承包权的制度,从制度本身来看就必须改变土地承包权的债权属性,土地承包权物权化则是其现实途径。为此,必须推进土地承包权物权化进程,实现土地承包权的法定化、固定法、长期化、可继承化和市场化[9]。

4. 完善农村土地流转机制

要积极探索和完善土地使用权流转形式,坚决避免“一刀切”或整齐划一的简单做法,以实事求是的态度,坚持群众自愿与适当引导相结合的原则,坚持效益和公平相结合的原则,坚持市场调节机制和行政干预机制相结合的原则,积极探索多样化的土地使用权流转形式。要规范土地使用权流转行为。加强地籍管理,建立土地档案;构建适应产权市场化的土地管理体制,搞好规划,保护农用地的数量和质

量,实现土地的可持续利用;缔造交易中介服务组织,建立相应的地产市场信息、咨询、预测、评估等服务系统,成立多种形式的服务机构;加强土地使用权

交易立法,明确规定农村土地使用权流转的原则、范围、条件和形式及宏观调控措施和具体操作程序,把土地使用权流转纳入依法、公开、健康运行轨道。

注释:

- ①除“两田制”外,有些地方还实施了“三田制”的农村土地产权运行模式。“三田制”的实施方法是把集体耕地分为口粮田、责任田以及机动耕地三块;口粮田和责任田的分配方法与“两田制”相同,机动地由招标方式高价发包,其收入作为集体收入,用于集体事业。

参考文献:

- [1]林卿.农地制度与农业可持续发展[M].北京:中国环境科学出版社,2000.
[2]王琢,许滨.中国农村土地产权制度论[M].北京:经济管理出版社,1996.
[3]易可君.农村土地制度深化改革模式研究[J].改革与理论,1996,(11).
[4]曲福田,陈海秋,杨学成.江苏经济发达地区农村土地30年使用权政策的调查分析[J].农业经济问题,2001,(4).
[5]温思美,等.广东农村土地股份合作制研究分析[J].中国农村经济,1999,(3).
[6]张红宇,刘玫,王晖.中国农村土地使用制度变迁[J].农业经济问题,2002,(2).
[7]丁关良,周菊香.对完善农村集体土地所有权制度的法律思考[J].中国农村经济,2000,(11).
[8]常健,饶常林.完善我国农村集体土地所有权制度的法律思考[J].不动产纵横,2001,(1).
[9]王小映.土地制度变迁与土地承包权物权化[J].中国农村经济,2000,(1).

About Rural Land Property System Innovation

DU Wei, LIU Yong-xiang

(Economics Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068;
Provincial Department of Land Resources of Sichuan, Chengdu, Sichuan, 610014, China)

Abstract: China witnesses various kinds of land property system innovation in its vast rural area since the economic reform. For further promotion of it, we must scientifically define the subject scope of rural land property, perfect the capacity of all its rights, promote the land contracting right becoming real right, and perfect the land turnover mechanism.

Key words: countryside; land; property system;

[责任编辑:苏雪梅]