

我国农地产权制度改革和农业发展模式的思考

印堃华, 邓伟, 孟珺峰, 周维颖

(上海财经大学 房地产经济研究中心, 上海 200433)

摘要:本文首先回顾我国农村土地产权制度的历史沿革,并对农村土地产权制度和小农经济组织形式存在的一些制度缺陷,以及加入WTO后面临的挑战进行分析,提出我国农地产权制度必须变革,其核心问题在于“还权于民”。其次,结合国情,提出我国现代农业发展的目标模式应以建立能适应现代化、专业化、集约化经营的自主决策、自负盈亏的家庭农场为主。与此相应,需建立以社会所有制为前提、业主所有制为基础的农村土地双层产权制度。最后,对农地产权制度改革的推行提出若干建议。

关键词:农村经济;土地制度;双层产权制度;现代家庭农场

中图分类号:F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)02-0021-07

一、我国农村土地产权制度的历史沿革

土地所有权是土地所有者依照法律对土地实行占有、使用、收益和作出处分,并排除他人干涉的权利。它是构成土地生产关系的核心。

新中国成立以来,我国对农村土地产权制度的安排有过几次重大的变化。建国初期,我国农村实行了土地改革,实现了“耕者有其田”。1953年推行初级农业合作社,土地入股交合作社使用,但所有权仍归农户。1955年夏季开始实行高级农业合作社,将农民私有的土地无偿转为集体所有。1958年又开始搞“政经合一”的人民公社化运动,更彻底地否定了农民家庭作为基本生产经营单位的地位,剥夺了农民对土地的所有权、占有权、经营权,还严重侵犯了农民的收益权。由于“人民公社制度本身的效率低下和对农民利益的损害,是制度内涵规则的必然反馈”^①,从而给我国农村和农业发展带来一场历史上罕见的灾难。

1979年以后,我国总结了历史的经验教训,对农村土地产权的制度安排作了一次重大的调整,将土地使用权分离出来交还给农民家庭承包经营。由于“家庭承包责任制作为一种制度创新,有着还原农业家庭经营最优的经营特征和适应农业的产业特征的本质内在规定”^②,在一定程度上迎合了经济主体的内在要求,从而解放了生产力,促进了农业的发展。然而近几年

收稿日期:2000-10-24

作者简介:印堃华(1936—),男,上海人,上海财经大学房地产经济研究中心教授;

邓伟(1977—),男,安徽六安人,上海财经大学房地产经济研究中心硕士研究生;

孟珺峰(1975—),女,陕西延安人,上海财经大学房地产经济研究中心硕士研究生;

周维颖(1976—),男,湖南武冈人,上海财经大学房地产经济研究中心博士研究生。

来,家庭承包责任制包括几种衍生形式,却出现了不同程度的制度障碍,产生了一系列问题,低效利用稀缺的土地资源的这种格局仍未得到根本改观。今天,我们在肯定“家庭承包责任制”的历史性功绩的同时,也不得不指出,这种制度安排的正效应已经释放殆尽了。由于它只是对土地公营的弊端作就事论事的改良,并未按现代农业发展的要求来解决好土地所有权的归属问题,因而,正逐渐成为我国改造落后的小农经济、建设现代化农业,以及迎接加入 WTO 后国际农业的挑战的制度性障碍。我们现在应当探索怎样对现行的农地产权制度进行更深层次的改革。

二、改革现行农地产权制度的必要性和紧迫性

1. 改造分散、落后、粗放型农业有待于农地产权制度的深化改革

我国是一个农地资源十分紧缺的国家。现有耕地总面积为 14.3 亿亩,人均不足 1.2 亩,仅相当于世界平均水平的 1/4;全国有 1/3 的省、市人均耕地面积不足 1 亩。据有关专家预测,在现有科技条件下,我国土地的自然承载力为 14 亿—15 亿人口,即现在的土地承载已经接近极限了。全国 2800 多个县级行政区划单位中,人均耕地面积低于 0.8 亩(联合国提出的警戒线)的有 666 个,其中低于 0.5 亩的有 463 个。且大部分耕地分布于水源不足地区,有水源保证和灌溉设施的只占 39.8%,约有 30%的耕地饱受水土流失的危害。然而,就在农地资源十分稀缺的条件下,全国各地耕地抛荒或半抛荒的现象却随处可见。据 1991—1996 年的不完全统计,全国长期闲置的土地约 174.74 万亩,其中闲置耕地 94.7 万亩。这几年,随着农村外出打工队伍的扩大和工农比较收益差距的扩大,耕地抛荒的现象变得更加严重。许多地方青壮年外出打工经商后,就将承包田撂给家里的妇女老人去打理,实际上种田成了“副业”,以能提供口粮为满足,很少精耕细作,更不向农地作长期投资。这种粗放式经营不仅使我国原本紧缺的农地资源的自然生产力大量长期放空,而且也使土地肥力下降,丰度衰退,农业生产条件逐渐恶化,使农业的可持续发展大受影响,农村经济举步维艰。

2. 扭转我国农产品在国际竞争中的劣势地位,需要从农地制度上寻找突破口

随着《中美农业合作协议》的签订和中国加入世界贸易组织的临近,在带来发展机遇的同时,也使得我国农业和农村经济中长期累积起来的一些问题和弱点不断暴露出来。这主要表现为:我国农业生产率水平低下,农产品的有机构成低,技术含量不高。据统计,1998 年我国耕地中只有 53.7%采用机耕,17.7%采用机械化播种,9.1%采用机械化收获,每个农业生产者生产的粮食是美国的 1/40、法国的 1/20,日本的 1/3,远远低于世界平均水平。这使得我国农产品及其加工品成本刚性上涨,价格普遍高于国际市场价格,根本没有比较优势。

表 1 1990—1996 年中国与欧盟农产品价格指数平均增长率(%)

地区 \ 品种	总指数	粮食	小麦	稻谷	玉米	畜禽	肉畜	肥猪	禽蛋	蔬菜
中国	11.6	14.2	15.1	13.8	14.3	11.9	13.0	12.9	8.7	15.7
欧盟	-3.0	-5.3	-5.2	1.2	-5.7	-3.4	-3.8	-3.0	-2.4	-2.0

资料来源:《中国对欧盟主要农产品比较优势变动分析》,《中国农村经济》2000 年第 2 期。

在家庭承包责任制条件下,土地经营规模普遍狭小,且零碎分散连不成片。据 1984 年冬至 1985 年春进行的全国性普查,承包户平均土地经营规模为 9.3 亩,每户承包地平均分为 9.7 块。到 1990 年,户均规模下降到 8.47 亩,每户平均 8.2 块。现代化设备根本无法使用,

而一般小农户也无力对土地作大量和长期的投资,从而导致农业生产条件无法改善,科技含量低,农业生产力无法提高,这是我国农产品缺乏竞争力的一个重要原因。要想提高我国农产品的国际竞争力,就必须消除制度性障碍,使零星分散小规模经营的土地向生产和经营能手集中,形成产业化的规模效应,以便增大投入,提高单位农产品的有机构成,增加技术和物化劳动含量,降低活劳动含量。而这这就要求改革现有农地产权制度,使分散和固化的土地通过市场机制在流通中实现资源的合理配置、要素的优化组合和资产的保值增值。

3. 解决城乡差距扩大、农民收入偏低、农民负担过重等问题,也要求加快农地产权制度的改革

当前,我国城乡居民收入的实际差距,已经超过了世界上大多数国家和地区的水平,且有进一步扩大之势。1978年,我国城镇居民人均可支配收入为农民人均纯收入的2.57倍。20世纪80年代前期,国家提高农产品收购价格和农村率先进行经济体制改革,使城乡收入差距一度大幅度缩小。但到80年代中期后,差距又开始拉大,1999年达到2.65倍。不久前,国家统计局中国经济景气监测中心对全国近2万个农村家庭的专项调查数据显示:有52.35%的农村家庭人均年纯收入不到2000元;有79.08%的农村家庭人均年生活费支出不足2000元^③。

在农民收入偏低的情况下,农民负担却日益加重,农村乱收费的问题越来越严重。据有关部门统计,1997年农民承担的“提留”、“统筹”、“以资代劳”及其他社会费用,全国人均达180多元,占上一年人均收入的10%以上,相当于现金收入的16%,已多于中央规定的不超过农民上一年人均收入5%的最高限度的2倍多^④。

农民收入低负担重,既无力向土地投入,也无力向教育投入,农业劳动力的文化科技素质和技术装备水平均无法提高,长此以往必然陷入“低收入→低投入→低产出”的恶性循环的怪圈。而农民收入偏低的根本原因就在于我国有限的耕地无法承载过于庞大并还在继续膨胀的农业人口。这就要求改革现行的农地产权制度和户籍制度,将大批过剩的农业人口逐步向城市、城镇和非农产业转移,使分散和低效率经营的农地通过市场流通向有实力的生产经营能手集中,推动农业的专业化、集约化、规模化经营,以降低农产品成本,增加土地产出率,提高务农家庭的收入水平,从根本上为逐步缩小城乡差别打下牢靠的基础。

4. 现代家庭农场——中国农业发展目标模式的必然选择

农业可持续发展的根本在于农地资源的可持续利用,而对土地使用方式的选择取决于制度框架能为人们提供怎样的约束和激励,农地制度选择是促进农业发展的根本原因。

历史经验证明,我国农业发展不可能再走国有大型农场和集体农庄的路子,我们的社会性质决定了我国也不能采用拉美式的私人种植园制度。舒尔茨的农业发展理论和发达国家的经验表明,家庭经营是现代农业典型的企业组织形式。它可以有效地增加经营主体供给的努力程度,并将劳动的监督费用降低到零。在市场经济体制下,成功经营农牧业的主要形式是家庭农场。如美国的农牧业主要依靠其210万个家庭农场来经营,这些农场既能运用先进科学技术,又保留了便于经营、对市场反应灵敏的优点,具有强大的生命力。欧盟各国也是如此。

我们认为,随着城市化进程的加速以及科技的发展,从现在开始,在相当长的时期内,我国农业经济组织的发展方向应是以具有一定规模水平,拥有先进技术装备,掌握现代科学技术和科学管理知识,以市场为导向,进行现代化、专业化、集约化经营的自主决策、自负盈亏的家庭农场为主体的模式。它的前提是土地向生产能手、经营能手集中,经营单位以家庭为主,同时

要形成产前、产中、产后的社会协作分工体系。鉴于目前的农地制度作为生产关系的重要内容在一定程度上已不符合生产力进一步发展的要求,要解开农业发展中恶性循环的锁链,就必须对农村土地制度进行突破性的改革。

三、现行农地产权制度的缺陷和改革方向

1. 现行农地产权制度的缺陷

首先是土地所有者主体缺位。按照我国《土地管理法》的规定:“集体所有的土地依照法律属于村民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营管理”。然而,村属于乡(镇)政府的下伸派出机构,村民委员会又系村民自治组织,并不具备作为产权主体的法人资格;农民个人在乡村集体经济组织中的土地所有者权益并未获得量化体现,很难对此类经济组织行使所有者的权能;农村现有土地除本地农户的责任田外,还余下一部分归村委会掌握,村民对其使用也无权干预;由于村民委员会作为发包者同承包农户之间存在严重的信息不对称,以及谈判和监督力量的不对等,使发包人有可能拥有与集体不一致的私人利益。可见,现有的制度安排并未从根本上解决好集体土地所有权的最终归属问题。事实上,不少地方的集体土地所有制正在异化为乡官、村官所有制,对农地的实际处置权成了他们“寻租”的手段,乡村干部的腐败和以权谋私已成了公开的秘密,对农民的各种不合理摊派也日益加重,虽经中央三令五申仍收效甚微,其根子就在于土地处置权掌握在乡官村官们手中。

其次,土地承包经营权属于契约规定的债权性质而不是法律赋予的物权。土地承包合同的处置权实际上掌握在乡村干部手中,一旦发生侵权行为,农民作为弱势群体也很难通过法律来讨还公道。其结果造成了承包者的长期预期不足,使之不能形成有效的投入→积累→再投入的良性循环机制,倾向于对农地采取短期行为的掠夺式经营。

再次,现行土地产权制度与户籍制度相互强化,阻碍了农村剩余劳动力的转移和土地资源的市场化配置。据农业部的调查,每年大约有 7500 万农民外出打工,其中 4500 万人跨省流动。他们虽然常年在外打工,但受户籍制度和承包制的双重限制,而无法融入到就业城镇的社会经济组织中去。人在城里工作,承包地种不了既不能退也不能转包,按人和按地要缴纳的税费也必须照交,其结果必然只能让家里的妇孺老人去粗放经营或索性撂荒,使大批良田的自然生产力被白白地浪费掉。

此外,现行的集体土地所有制也未能从制度安排上确保国家和社会公众的利益。因集体土地的实际处置权掌握在乡村干部手中,他们可以借口代表农民向国家讨价还价抬高地价。当有私利可图时,他们又会不顾国家和集体利益,私自出卖或出租依照法律和规划理应保护的农业用地。这正是我国这些年来耕地面积急剧减少,农地非农化速度过快的重要原因之一。

2. 我国农地产权制度改革的目标模式——双层产权制度

我们若对现有制度作进一步的思考就可以发现,现有的农地产权制度不仅是产权残缺和土地所有权主体的缺位,而且是土地产权主体定位的错位问题。目前将所有权定位于集体所有,割裂要素使用者和要素之间的纽带关系,必然导致要素使用的低效率、监督管理费用高和一系列的产权纠纷。

土地制度的创新要以有利于农业生产力的提高和农村经济的发展为基本前提,其制度安排必然要注重农地及农地生产特点,使生产者的行为不违背农地生产的生态本质,有效发挥制度在促进资源优化配置中的作用。制度创新应充分考虑生产者的自发能动性,从而降低监督

成本,提高生产效率,同时,还必须确保国家和社会公众利益对土地利用的最终作用。因此,对土地产权制度进行重大变革的核心就是要“还权于民”:要在社会公众利益的约束条件下,把被侵占的土地权利归还给农民,使农业生产者较完整地拥有土地的所有权、占有权、使用权、收益权和处置权,并从对自身利益的追求中促进社会的发展。

通过对社会发展动力和现代农业发展方向的深层次考虑,以我国农村土地制度的现状为出发点,综合国内外的先进经验,我们认为:现阶段我国农村的土地制度应实行以社会所有制为前提、业主所有制为基础的双层产权制度。

这种双层产权结构的前提条件是农村土地的终极所有权归全社会所有,即土地的上层所有者为全体人民。上层所有权的法定代表人为土地委员会,这个委员会由各级人民代表大会立法通过并任命的地方人民代表、各类专家、社会贤达和政府管理人员共同组成,并按照社会利益对农村土地实行统一的决策管理,至于具体的管理事务则由政府有关职能部门去分工处理。土地委员会不同于传统的政府主管部门,它通过实施统一、严格的规划管理实现上层对土地的调控功能;通过法定程序,以征收土地税金、租金的形式获取上层所有权的收益;在社会公共利益与业主利益发生冲突时,使后者利益服从前者利益。这种组织形式有利于摆脱行政机构的直线管理,克服部门所有制的种种弊病。

业主所有制是农村土地双重产权结构的基础。业主是依法拥有、照章纳税、自主经营、自负盈亏的独立经济实体,对自己经营的农地拥有实际的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权、处置权及他项权利,其他个人或机构均无权干预。业主既可以是农户,也可以是各级政府(公地的拥有者)和各类法人机构。业主依照法律规定向国家缴纳应该承担的农业税和地租,当国家或出于社会公众利益的原因,上层所有者的法人代表——土地委员会决定改变土地用途和收购业主所有权时,业主必须服从,但有权依法获得合理的经济赔偿。

这种双重结构的土地产权制度层次分明、界限清晰,兼顾了社会利益和个人利益,可大大提高业主的生产积极性。既可避免“私有财产神圣不可侵犯”而导致国家和公众利益受损的不足,又可克服传统国有化制度中政府不必要的直接干预,缩小乡村干部以权谋私的空间,促进土地资源的优化配置,使固化的土地资源流动起来,有利于生产结构、生产规模的及时调整,并在流通中得到长足发展,达到资源的优化配置、要素的合理组合、资产的不断增值的最终目标,从而把土地从低水平经营中彻底解放出来,走上现代化的经营轨道,促进农业的高效发展。

3. 双层产权制度的理论支撑

邓小平同志指出:“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力。”在现有农村土地制度严重束缚土地生产力的情况下,进行突破性的土地制度改革是必要而迫切的。我们进行改革的实质,就是要将目前以契约形式规定的农民土地承包使用权利,转换成由法律赋予农民的业主土地所有权。

目前我国即将加入世界贸易组织,来自国外先进农业的挑战是无法避免的,原有的家庭承包制下的粗放副业式经营是不可能长久支撑我国国民经济发展的。改革当然会带来冲击,但这是不可逆转的历史潮流。倘若继续维持现状,不在制度上进行突破性改革,不久的将来必将付出更大的代价,还不如先从内部主动调整以迎接挑战。为了降低改革的风险,我们可先在有条件的地区进行试点,然后根据实际情况逐步推行。

四、农村土地产权制度改革的基本思路和具体措施

农村土地产权制度改革的基本思路是：以资源的优化配置、要素的合理组合、资产的不断增值为目标，以家庭经营为核心，通过“还权于民”重建土地和生产者之间的血缘关系。根据这个基本思路，农村土地产权制度改革的具体措施为：

1. 成立农村土地委员会

(1) 县以上各级人民代表大会通过立法程序组建土地委员会，代表全体人民行使农村土地终极所有权。

(2) 土地委员会应按照社会公众利益进行决策管理和加强监督，而不包揽行政事务。

(3) 建立以登记为中心的交易管理系统，将政府管理与法律监督统一起来。

(4) 以基本农田保护为原则，由土地委员会对土地流通进行监督和控制。国家或社会公众利益需要使用农村土地时，应报经土地委员会审查批准，并按合理价格向业主征购或收购。

2. 采取适当的措施，分步执行业主所有制

(1) 农户以现有的责任田、口粮田、自留地和宅基地作为将来核定业主土地所有权证的基础，这部分土地产权应无偿归于农民所有。

(2) 对于目前承包大户拥有使用权的土地进行客观公正评估，由承包者向集体交纳一定费用购买或继续租赁使用土地。

(3) 农村集体经济组织使用的土地按现占用的土地面积核定产权，但必须每年交纳一部分土地收益作为当地的农业发展基金，用于解决该集体范围内农户的生产和生活困难。

(4) 以租赁或合作经营方式使用农村集体土地的非农经济组织，其所使用土地的业主所有权仍归原出租方或合作方（集体经济组织）。

(5) 农村行政管理机构和公益事业使用集体土地者，由上级财政或投资者向集体出资买断，取得业主所有权，或继续向集体租用。

(6) 村一级应建立代表集体的法人经济组织，以取代村委会行使集体土地所有者权能。这种经济组织应将农民应有的土地权利，以一定形式加以量化。

3. 借鉴国外先进经验，大力发展现代化家庭农场

家庭农场目前以户为基础，将来也可能发展成联户、合作、合资、有限责任公司、股份制农场等多种形式，但这必须“水到渠成”，要真正出于农民追求利益最大化的自觉要求，政府千万不要再去“拔苗助长”的事。

4. 建立家庭农场的支持和服务系统

(1) 以基本农田保护为前提做好土地总体规划，并通过法律法规来保障农户利益。

(2) 设立农业生产发展基金，资助农民对土地进行长期的个人投资。银行应建立农田置业投资信贷资金，向农户提供按揭贷款，基金进行部分或全部贴息，以支持农民收购土地。

(3) 设立农业贷款担保基金。农民向银行贷款时，经审查通过者可由基金作担保。

(4) 对青年农民提供就业补贴，资金主要来自农业发展基金和财政预算拨款。

(5) 设立农业保险基金，转移和分散农民的土地投资风险。

(6) 政府建立储存农产品的公共仓库，在市场价格较低时免费接受农民寄存，并根据实际情况以抵押方式先行提供免息贷款支持生产周转，俟行情好转时还贷取货。

(7) 政府支持原有集体经济组织向股份制或股份合作制方向转化，这类企业主要业务是向

农户提供各种产前、产中、产后服务。

5. 建立合理的农村土地流转机制

6. 建立合理的农村税费体系

应本着财政学理论中的受益原则和能力原则,公平地确定农民应负担的合理税费。农户只需依法交纳税、租、捐,对其他各种不合理的摊派有权抗交。

7. 建立健全农村社会保障体系

在进行农地产权制度改革的同时,应加快建立和健全农村社会保障体系,弱化和部分替代土地对贫困农户的保障功能,降低农地制度改革的成本,从而促进改革的顺利进行。

注释:

①王景新:《新世纪中国农村土地制度安排与法律建设》,《中国农村经济》2000年第4期。

②林卿:《农地制度与农业可持续发展》,《农业经济问题》1999年第5期。

③资料来源于《经济日报》2000年6月7日。

④倪国爱、王管文:《试论农村乱收费及其治理对策》,《农村经济问题》1999年第9期。

主要参考文献:

[1]王景新. 新世纪中国农村土地制度安排与法律建设[J]. 中国农村经济,2000,(4).

[2]林 卿. 农地制度与农业可持续发展[J]. 农业经济问题,1999,(5).

[3]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).

[4]林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 上海:上海三联书店,1992.

The Consideration Both in the Reformation of Property-right System of Agriculture Land, and in the Development Mode of Agriculture in Our Country

YIN Kun-hua, DENG Wei, MENG Jun-feng, ZHOU Wei-ying

(The Research Centre of Real Estate Economy, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)

Abstract: This article describes the evaluation of the agrarian land property-right structure, analyzes the defect of property-right structure on agrarian land, the form of rural economic entity, and the challenge of entering into WTO. The authors point out that it is necessary to reform the agrarian property-right system, and the core of which is "returning the property-right and making it clear". So, the household farm which meets the need of modern, professional, intensive operation should mainly be formed in our agriculture development process. Correspondingly, the dual property-right system of agriculture land based on the hypothesis of social ownership and the owner occupation should be found. Finally, some advices on its reform are given out.

Key words: rural economy; property-right structure on agrarian land; dual property-right system; modern household farm