

论稳定土地承包制与启动土地承包经营权流转

许经勇

(厦门大学 经济系, 福建 厦门 361005)

摘要:以家庭承包经营为基础统分结合的双层经营体制,是我国农村的一项基本经营制度。必须赋予农民长期而又稳定的土地承包经营权,以及在这个基础上发育并规范土地承包经营权流转机制。土地承包关系的稳定,是土地承包经营权顺利流转的前提条件。

关键词:家庭承包;土地承包;经营权;稳定性;流转性

中图分类号:F32 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)01-0047-04

实行家庭承包经营,是农村生产方式的重大变革,是农村集体经济的最有效实现形式。将家庭承包经营引入集体经济中来,作为其基础性经营层次,其积极意义在于更好地适应农业生产发展的要求,有利于充分调动农民群众积极性,促进集体经济的巩固发展。因为属于集体所有的生产资料,只有以最适宜的形式,与劳动者实现最佳的结合,才有可能获得最大的经济效益。集体经济实力只有通过每一个劳动者积极性的充分发挥,才能不断发展壮大。如果动摇了家庭承包这个基础,集体经济就失去了根基。十五届三中全会的《决定》,之所以用家庭承包经营为基础取代家庭联产承包为主的提法,意味着在农村集体经济的双层经营体制中,家庭承包经营是基础,不能动摇这个基础。换句话说,集体统一经营是为家庭承包经营服务的。建立和健全集体统一经营,是不能以削弱,更不能以取消家庭承包经营为代价。

相对于人民公社制度,家庭承包经营作为一种制度创新,有着还原农业家庭经营最优的经营特征和适应农业产业特征的本质内在的规定。无论何种制度创新模式的设计,农业直接生产过程最适宜家庭经营的制度安排原则是不能动摇的。应当说,家庭承包经营所形成的激励机制与约束机制(即权责利紧密结合),以及避免外部性损失,堪称为农业经营中有着最大制度绩效的好形式,而其在运行过程中所暴露出来的某种缺陷,仅仅是一种表面现象,应当更多地归咎于制度外的经济变量约束。就其内在本质而言,家庭承包制作为一种制度创新,其所表现出来的制度绩效是难以估量的。作为一种制度载体,你可以改变家庭经营的规模,却不可改变家庭承包经营的内在机制——激励机制、约束机制乃至无需监督。这是在多次农地制度变革中得以证实的。国内外的实践经验表明,农业社会化、现代化与家庭经营形式是可以相辅相成的。因此可以说以家庭为主体的土地承包制度是我国现行农村基本经营体制的基石,要稳定农村的基本经营体制,首先必须稳定农村的土地承包制度。

实行家庭承包制的一项重要成果,是确认农户投资在农业投资中的基础性地位。由于为增进土壤肥力而进行的农业基本建设投资,在形成经济效益或提供有用产品之前,须较长时间不断地投入物化劳动与活劳动力,这就要求把经济时间视野放长一些。经济时间视野放得越长,越适

收稿日期:2001-08-24

作者简介:许经勇(1938-),男,福建惠安人,厦门大学经济系教授,博士生导师。

宜扩大农业基本建设投资所占的比重。因为在较长的时间视野里,较大规模的农业基本建设投入,能够通过目标函数值的增长,来表现其所获得的效益。而在较短经济时间视野里,那部分必须在较长经济时间视野中才能带来效益的农业基本建设,就会由于没有带来效益而成为不适当的、不可取的。但是,实行家庭承包制以来,由于土地承包关系经常变动,产权关系很不明晰,致使农户最为关心的是短期经济效益,而不是长期发展目标;他们倍加重视的是眼前的现金收入,而不是把土地看成具有积蓄性质的、长期发生作用的高效益投资领域。为了引导农民着眼于长期经济时间视野,着眼于长远发展目标,加强对农业基本建设的投入,从根本上改善农业生产条件,客观上要求必须长期稳定土地承包关系。

长期稳定土地承包关系,赋予农民长期而有保障的土地承包权与使用权,维护农民土地承包权的合法权益,是保持农村社会稳定的重要举措。土地是农业最基本的生产要素,是农民基本的生活保障。因为我国是个人多地少的国家,大多数地区的农民,目前除了土地以外,还没有稳定的生活保障手段。因此,保证有一份稳定的承包地,对于保障农民的基本生活,保持农村社会稳定,具有极为重要的现实意义。大多数在外流动就业的农民,是在城乡之间双向流动的;外面有就业机会就在外面就业;外面找不到就业岗位就回乡务农,因为在家乡还有块承包地,回乡后不至于没有饭吃。特别必须指出的是,与传统的正规就业方式不同,进入城市的农民在劳动力市场上面对“制度性歧视”。由于户籍制度、就业制度、医疗制度、住房制度、教育制度、养老制度等方面的差别,转移到城市的农民是不可能享有城市居民同等的就业权利和就业条件,也无法同城市居民一样,进入同等待遇的职业领域并获得制度性工资。从这个意义上说,在城市劳动力市场上,存在着事实上的二元市场。这种对农村劳动力流入城市的就业限制和歧视,在短时间内还难以消除。相对于传统的正规就业,进入城市的农民就业稳定性低、流动性强、失业频率高。如果在城市找不到就业岗位,在家乡又没有承包地,那就没有路可退了,就会影响社会的安定。因此,在没有别的手段可以替代土地作为农民生活保障之前,农民的承包地必须长期保持稳定。

需要着重指出的是,土地是农村中最敏感的问题之一,因为这涉及到千家万户的切身利益。无数次的实践表明,农村土地政策稍有风吹草动,那怕是提法上稍有细微变动,农民瞬息即会作出反应。对于我国大部分地区大部分农民来说,土地仍然是他们基本的生产资料和主要生活来源。即使在经济比较发达地区,很多农民已经离乡进城务工经商,有的甚至买卖已经做得很大,却仍然不愿意放弃承包田。因为外面的世界充满了风险,一旦城里呆不下去,他们最后的退路,仍然是那么几亩地。因此,稳定土地承包关系,是农村改革与发展的基本前提。只有土地承包关系稳定了,农民才会有长远预期,愿意增加土地投入,进行农田基本建设,提高土壤肥力;只有土地承包关系稳定了,农民才能解决后顾之忧,放心进城进厂,从事二、三产业,农村的分工分业和结构调整才能顺利进行;只有土地承包关系稳定了,产权明晰,管理规范,符合市场规律的土地流转机制才能真正建立起来。

家庭承包制作为一项制度创新,固然曾经有力地促进我国农业生产的发展,但却不可能一劳永逸地解决我国农业发展中的全部问题。发端于20世纪70年代末的我国农村微观经济体制改革,把农户塑造成为自主经营、自负盈亏的独立商品生产者,随之而来的必然要求把深化农村经济改革的重点,放在如何为农民进入市场铺平道路上。但是,值得引人深思的是,当市场机制开始发挥作用的时候,又会越来越明显地感到,仍然需要继续解决客观存在着的深层次矛盾,即农业比较利益偏低使农业在市场竞争中处于不利的地位。这就要求把改善农业比较利益偏低的途径,重点放在发展农业适度规模经营,提高农业劳动生产率上面。如果说,我国农业改革和发展的“第一个飞跃”,是实行家庭承包制,那么,“第二个飞跃”则是发展适度规模经营。

我国农业改革和发展的“两个飞跃”是相互联系、相辅相成的。如果不废除农村人民公社,实行家庭承包制,农民就没有生产经营自主权,市场机制就无从发挥作用,包括劳动力在内的各种生产要素就不可能自由流动,发展农业适度规模经营就是一句空话。我们不能把发展农业适度

规模经营与实行家庭承包制度对立起来,动摇家庭承包制这个基础。但是,为了发展农业适度规模经营,又必须形成相应的土地流转与集中机制。而家庭承包制的实行,标志着土地所有权与经营权的分离,同时农户所拥有的经营权又是由承包权利和使用权利组成的,且在发生土地流通过程中承包权和使用权会再次分离。因而,建立土地流转与集中制度的方向应当是:明确所有权,稳定承包权,搞活使用权。在农业适度规模经营实践中,要特别强调尊重农民的土地承包权。只有这样做,才能使农民对土地承包制建立起稳定的预期,同时又不妨碍在各种条件成熟时启用土地承包权的流转和集中。无论土地承包权转让(有偿转让)给谁,今后土地如何增值,承包者对自己所承包的土地均享有应得的权益。这无疑给转让土地承包权的承包户吃下长效的“定心丸”。这种“两权分离”机制的出现,为土地流转和集中打开了一条通道。如果土地承包关系是长期而又稳定,农户就会根据自己家庭的实际情况,决定是否转让土地承包权,土地承包权流转市场才可能自然而然地发育起来;相反,如果土地承包关系不稳定,土地承包关系调整很频繁,农户还来不及自己决定是否转让土地承包权,土地承包权已经作了调整,那么,就只有土地的行政调整,而不可能形成土地承包权流转市场。所以,不是长期而又稳定的土地承包关系妨碍了土地承包权的流转,相反,恰恰是不断发生的土地承包权的行政性调整,妨碍着土地承包权流转市场的发育。

不论人们对发育农村土地承包权流转市场的态度是否积极,广大农民在市场取向的推动下,已自发地行动起来。在那些经济比较发达、非农产业就业机会较多的地区,农民正以各种形式进行转让或转包。在若干年前,一些地方政府根据形势的发展,采取更为积极的措施保护农民的利益。有些地方把土地承包期延长到30年至50年不等,海南省甚至延至70年。有些地方出台了“增人不增地”的政策,在延长土地承包期的同时,实行土地的有偿使用,对于集体收回的农转非、孤寡去世、弃耕撂荒的土地,不再平均分配,一律实行招标发包。“增人不增地”切断了新增人口与土地之间的链条,这就势必产生一种向外的推力,刺激一些农户不再依恋有限的土地,而去开发非耕地资源或从事非农产业。为了在公平与效率、稳定与流动之间建立起一种均衡关系,不少地区还实行了“两田制”。即把耕地分为“口粮田”和“承包田”。前者承担社会保障职能,人人有份;后者划方成片,引入效益原则进行适度竞争,由农民根据能力投标承包。“口粮田”只负担农业税,“承包田”则实行有偿使用,除向国家交纳农业税,向集体交承包费外,还负担政府规定的订购任务,“两田制”的实施,促进了耕地使用权的流转,促进了劳动力与耕地的合理组合和配置,解除了从事非农产业“农民”的后顾之忧。

十五届三中全会通过的《决定》指出:土地承包权流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行。即将正式颁布和实施的《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》规定:国家支持和保护土地承包经营权依法自愿、有偿流转。同时规定,土地承包经营权流转的形式包括转让、转包、入股、互换等。所谓转让,即经发包方同意,承包方可将全部或者部分承包土地的土地承包经营权,在承包期的剩余期限内全部转让给第三方,由第三方同发包方确立新的承包关系,原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。所谓转包,即承包方可以在一定期限内将部分或全部承包土地的土地承包经营权转包给第三方,但承包方与发包方的承包关系不变。所谓入股,指的是承包方可以将土地承包经营权作为股份,进行股份制或者股份合作制经营,以入股的土地承包经营权作为分红依据。所谓互换,指的是承包方之间为方便耕种或者各自需要,可以对属于同一集体经济组织的土地承包经营权进行互换。本文着重就承包经营权作价入股和“反租倒包”这两种形式作深入分析。

土地的股份合作制,也有人(如厉以宁教授)将其称作“股田制”。这种形式的土地承包经营权流转,主要发生在经济比较发达、农业劳动力已经大量转向非农产业的地方,例如浙江省绍兴县从事二、三产业的劳动力占80%,土地流转率已超过40%。股田制是在明确农村土地集体所有权,稳定农户家庭承包权,放活土地使用权的基础上,以土地承包合同为依据,以土地收益为基数,以土地使用权作股,变以人划地的集体所有为社区农户的股份共有,再经过公开竞争投包经

营的一种土地制度。其内容包括两个基本方面：一是将现在的产权主体模糊、产权权能残缺的土地集体所有改革为社区农户土地股份共有；二是在土地股份共有的基础上，农户或企业对土地进行投包经营。合作社设置了农户承包权股、村集体所有权股。通过这种折资方式，农民的承包权、村集体的所有权这两种叠加在同一土地上又互相分离的权益，成了可量化、可变现、可交易的股权。而农民与土地关系，也发生了一定的变化，即由一块土地的部分占有（指承包权）者，变成自己股份的所有者，由一个被捆在土地上的人，变成了自由之身的股东。

土地使用权的“反租倒包”，指的是村集体经济组织或者村民委员会向农户支付一定的资金，将农户承包地的经营权收归集体，集体再将其租赁给外来的公司、大户，或者是在进行一定投资后再将其“倒包”给本村的部分农户。实行“反租倒包”一定要严格遵循农民自愿的原则，如果用各种手段强制农民“反租”土地使用权，甚至在“反租”之后实际上取消了农户的承包权，这就违背了土地承包政策，侵犯了农民在土地上的基本权益。必须着重指出，农业的家庭经营，不仅是一种经营方式，也是农民的基本生活方式。因此，世界各国对于公司、企业进入农业都采取极为谨慎的态度，一般只允许其在农业的产前、产后领域从事经营活动，而对公司、企业进入农业的直接生产领域，都有严格的限制。从我国的实际情况出发，应当鼓励公司、企业发展以“公司+农户”为主的农业产业化经营，为农户提供农业的产前、产后服务。通过公司的带动，提高分散经营的农户的组织化程度，在家庭承包经营基础上，形成小群体、大规模生产格局，以及规模庞大的商品批量，使得农户经营规模狭小难以形成规模经营的问题迎刃而解。国内外农业现代化的经验表明，在传统农业向现代农业转变的过程中，需要改变的不是农业家庭经营本身，而是农业家庭经营的外部环境和条件，即如何为农业的家庭经营提供越来越完善的社会化服务。正是从这个意义上，我们说家庭承包经营，既适应于传统农业，又适应于现代农业，具有很大的兼容性，不存在生产力水平提高后就须改变的问题。

参考文献：

- [1]许经勇. 中国农村经济改革研究[M]. 北京:中国金融出版社,2001.
[2]陈锡文. 发育并规范土地使用权流转机制[N]. 经济日报,2001-08-11.

On Stabilizing Land Contracting System and Circulation Promotion of Contractual Operation of the Land

XU Jing-yong

(The Department of Economics, Xiamen University, Fujian Xiamen 361005, China)

Abstract: The dual management system, basing itself on the family contractual operation, is a fundamental management system for Chinese countryside. Peasants should be given long-term and stable power for the land contractual operation, on which the circulation mechanism for the contractual operation should be fostered & standardized. The stabilization for the land contracting relationship serves as the precondition for the smooth circulation of land operation power.

Key words: family contractual operation; land contractual operation; power for management; stabilization; circulation