

新农村“内部”土地制度建设

■江惠生

农业土地政策问题是制约农业农村发展的主要问题之一

中国的新农村建设，冠以“社会主义”一词即“社会主义新农村建设”，这一口号、目标、任务的提出，已有几十年了，不同时期有不同的内涵。现在讲建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村，内容很丰富，涵盖了农业农村现代化的方方面面，实际上涉及整个“三农”（农业、农村、农民）问题，有一个庞大的理论及政策法规法律体系。^[1]

到目前为止，建设社会主义新农村尚待解决的一系列问题中，大部分问题在理论上说明并不困难，进行政策和法规法律调整也可以做到。但是，农地（本文专指农业用地，包括所有种养业用地）关系比较复杂，从人民公社实行“三级所有、队为基础”体制以来，“遗产”较多，其中两个问题更复杂，一是土地承包期限应有多长；二是在农业富余劳动力战略转移过程中，这些转移出去的人同原有集体土地的关系如何妥善处理，这是两个基本问题。关于这两个问题，许多实际情况还没有搞清楚，要下决心决策更不容易。

在农村土地关系中，可分“外部”和“内部”两方面考察。“外部”，即工业化、城市化进程中，大量征用或变相征用农村土地的问题。上世纪八十年代以前的几十年，实行计划经济，不认为土地有商品属性，征用农业土地的补偿标准很低。好些征地政策延续至九十年代以至2000年以后。九十年代初出现了“圈地”行为，这是在取消农产品统派购政策与制度之后，在建立社会主义市场经济体制过程中，从生产要素方面继续剥夺“三农”的行为之一。近年来，这方面的矛盾仍非常尖锐。



同时，在农村宅基地的确权和农村集体非农建设用地流转方面的政策法规法律未有重大突破，或可操作性差。在建设“和谐社会”中，国家出台了一些新政策，或调整了一些政策，如广东较大幅度地提高了农地征地补偿标准，矛盾有所缓和，但问题并未真正解决。在专家学者及部分实际工作者呼吁下，政府可能会考虑将“征地”区分或进一步明确区分为商业性用地和公益性用地，加以政策界定。但是，由于“政绩”要求（如产值与财税增长指标）和利益（如腐败官员的寻租）驱动，必然有的地方政府或其官员千方百计地扩大所谓公益性用地的区域范围（例如支持房地产商圈地、暗中支持高房价，还美其名曰“建设美丽城市”、“解决居民住房”），在征地问题上继续向“三农”索取。

农村土地关系中的“内部”问题就是在农地利用中农民与农村集体的土地关系。根据一年多来对长江以南

的两个问题



若干省区农村的考察，新农村建设、农业农村现代化建设任务非常艰巨。从“硬件”、“硬环境”看，无论是土地规划与利用，农地整理、环境整治、基础设施建设，没有几十年是不行的。许多农村之所以还这么落后，究其原因，首先是“三农”政策有待调整革新。其次，既然社会主义新农村建设的主体是农民，那么可以说这个主体活力不够，这一方面是由于农民整体素质有待提高；另一方面是农民对政策的预期不足、不乐观，从而产生对农地使用的短视与短期行为。同时，工业化、城市化进程中，农业富余劳动力和部分农村人口向城镇和第二、三产业的战略转移与此俱进，这些人如何“离乡又离土”，耕地逐步“向种田能手集中”，让专业农户、“最后的农民”——职业农民形成规模经营，这一问题必须解决。

农地承包期“延长30年”是不够的

上世纪九十年代前期，重申农村基本经营制度即农业家庭经营制度保持不变，这是好的；但如何保持家庭经营制度不变，规定土地承包期在原有15年的基础上再延长30年，也就是到2030年，看来是不够的。表面看来，允许家庭承包经营45年，近半个世纪，时间很长。实际上，45年不过是社会主义初级阶段中一个短暂的时期，现在只剩下二十多年，不过“一代人”时间。我们说要给农民“长效定心丸”，实际上规定这个时间期限的“定心丸”并不是长效的，从整体上看并不能促使农民增加对土地的长期投资，从而影响农业现代化进程。虽然，已有权威领导人说过“三十年后也不要变”，但由于没有政策上尤其法律上的明文规定，存在诸多不确定

因素，仍留下了“变”的空间。这些年来仍有的理论工作者和实际工作者怀疑家庭经营可以走向农业现代化，在大谈家庭经营制度局限性的同时大谈“统一经营”，急于搞所谓“高水平的集体经济”，有的地方已出现了要收回农民承包地、搞所谓作物区域化的大规模的“商品生产基地”和所谓“规模经营”等情况。

那么，是不是需要再来一个文件，规定农地家庭承包期再延长多少年？党国英曾在广东《南方日报》发表文章说广东这样的地方可以宣布承包期100年；最近更进一步，认为“宅基地和耕地则可以让农户自己所有”。^[2]这一点，要通过决策并成为法律恐不容易。在赞成这些改革精神和倾向性意见的同时，不妨参照中国历史上（主要是明清时期）实行过的“永佃制”的经验教训，实行“永包制”，或换一个说法叫“永耕制”，或称之为“职田制”。

20多年前，曾热烈讨论农村土地制度创新中应实行国有化还是私有化，或维持集体所有制。似乎是大多数人不赞成国有化，也不赞成私有化，主张在维持集体所有权的前提下“搞活使用权”，政策法律的框架仍是“集体所有、家庭经营”。那么，如何保证农民经营农业的长期积极性？当时，曾“提出过永佃权”^[3]，也就是永佃制。“就总体而言，永佃制是在我国封建社会后期，农业经济相对发展之地区的产物，它以定额地租制为前提，分割地主土地产权，限制地租剥削，分明是佃农意志的体现。永佃制在一些区域的实行（特别是南方），曾于一定程度上调整了封建主义的农业生产关系，相应地刺激了佃农的生产积极性，从而获得良好的经济效益。尽管



我们应着眼于更广大农村地区，尤其经济欠发达地区，目前还是以农为主的乡村

永佃权是封建主义农业经济的产物，不适应近代社会（易形成土地产权处分上的诸多纠纷），并在后来随着封建制度的消亡而逐渐衰落下去，但是它曾经产生的历史作用与经济影响是应予肯定的”。^[4]但是，在上世纪八十年代讨论时，对永佃权“多数同志不赞成”。^[5]显然，当时，不赞成者包括部分主张、支持农村改革的同志，这也同当时的特定环境有关系吧。即便在今天，只要一提到永佃权、永佃制，有点历史知识的人也会马上联想到这是产生于封建社会的土地制度，将这个词用于今天的农村土地制度安排，未必很合适，也未必能“通过”。

这些年来，许多专家学者和实际工作者仍在不断研究：在维持农村土地集体所有的框架下，如何保证农民的预期，农地使用权长期化，使他们能长期不断地投资于土地从而加快农业现代化？如果不用永佃制这个名，可以用什么名？三几年前，曾研究称之为“永包制”。现在看来，“永包制”的提法，也有不足之处。“包”，原指家庭联产承包或简称家庭承包，其种地收入初次分配包括个人、集体提留和交给国家农业税三个部分，而实际上“包产”的已经很少，集体不会去一一确定农户责任田的产量指标，因此实际上是大包干，即“交够国家的，留足集体的，剩下的都是自己的”。近年，国家调整了农业政策，取消农业税和集体提留，基本不存在“包”的内容了。在这种情况下，用什么简洁的名词表述农业家庭经营制度的长期化？中国历史上统治者和文人学者分别创造了井田制、屯田制、占田制、课田制、均田制、永佃制等等；今天，走中国特色社会主义道路，应该有什么稳定的、既考虑当前又顾及长远的“田制”（农村的农业土地制度）？是否可以叫“租赁制”？

租赁制曾经有不少人提出过，即在不考虑国家农业税的情况下，农民承包经营集体土地，可以运用地租形式，由农民向集体交租（分别为高租，低租，零地租，负地租——集体经济实力强大尤其工商业发达的村社“以工补农”、补贴农民种田），因为既然维持农村土地的集体所有权，那么作为土地所有权在经济上的实现形式就

是地租；集体收取的租金应该用于农业公共基础设施建设等项，并促使哪些已经稳定地进入城镇和第二、三产业的农民认识到兼营农业要交租，不合算又费神，从而愿意交出土地，“离乡又离土”，逐步形成专业农户的土地规模经营。^[6]实践表明，“离土不离乡”口号不对，而“离土”比“离乡”难。上世纪八十年代广东农户家庭承包经营实行“有偿承包”（实际多数地方并未执行），向集体交纳一定的“有偿承包费”，这实质上就是地租。这有点类似西晋初年的“课田制”，只不过受租对象不同。然而，“租赁制”十多年来并未被许多人所接受。从字面上看来，“租赁”有“租借”的字义解释，一方面说土地是农民集体所有的，“人人有份”，另一方面又说承包经营土地要“租借”，似乎理论上说不通。

那么，是否可以称之为“职田制”？“职田制”即“职分田”，系北魏至明初按官职品级授给官吏作俸禄的公田。如果不认为是望文生义的话，借用这个名，是否可以将农地、农田长期交给职业农民经营使用的制度称之为“职田制”；抑或称为“永耕制”？“耕”，“耕者有其田”；“永耕”，指工业化过程及完成之后留在农村搞现代化农业的“最后的农民”，也即专业农户或职业农民，永远耕耘那一片土地。

关于已经转移和将要转移的农民与“最后的农民”

中国国情虽然人多地少（人均耕地少），但农业生产经营的规模化、专业化方向是必须坚持的，这是农民富裕、农业现代化的必然要求。这取决于工业化、城市化进程，这个进程的速度决定了农业富余劳动力和部分农村人口战略转移的速度。

在实现工业化，农业基本实现现代化的条件下，暂不计兼业农户人口数，中国专业从事农业的劳动力及其家庭人口是多少？设想平均每个农户5口人（家庭结构为一对夫妻一个孩子、两个老人，或一对夫妻两个孩子、

一个老人),参照清代乾隆18年(公元1753年)全国人均民田约7亩计^[7],每户占有和使用耕地35亩,以现有全国18亿亩耕地计,仅需5000万个农业劳动力,保留2500万个农户(平均每户两个劳力计),也够多的了。这就是我们预测的未来的专业农户,职业农民,是“最后的农民”。这应是我们今后研究“三农”问题、制定有关政策和法律法规的着眼点。当然,未来社会中会存在不少兼业农户、兼业农民,即使是专业农民、专业农户也可能有变动,要么变成兼业,要么又完全转移出去,但政策研究的重点应是专业农户、职业农民,着眼于“最后的农民”。这是个渐进的过程,大约应有几十年时间。当前各地培训“农民工”,主要帮助一部分青年农民掌握一定的技术技能后进入第二、三产业,变为“工”。这是有意识促进农业富余劳动力战略转移的正确做法,但同时应开展职业农民的教育培训,有意识地造就一支高素质的新型农民队伍,农业现代化才有希望。

那么,是不是有谁并非不得已而是自愿地世世代代搞农业、永远耕种土地呢?肯定是有的,关键在于正确的政策和法律保障。

与现在大部分劳动力和人口仍留在农业农村的情形相反,今后留在农业农村的劳动力和人口,耕种18亿亩耕地者,加上林农、渔民和畜禽饲养业者,将占全社会总劳动力和总人口的少数,其比例大约在30%甚至20%、15%以下。农业富余劳动力和部分农村人口转移至第二、三产业和城镇,即所谓“洗脚上田”或“离土离乡”,速度还应加快。现在应当进一步研究的主要问题是,这些逐步转移出去的人,他们同原有集体、村社的农地关系如何处理?

“离土离乡”人员原来在乡村里都有一份承包责任田(地),这些人不耕种田地了,如何保证他们原有权益不被侵吞或抹杀?二十多年来各地做法五花八门,五彩缤纷。有的撂荒土地,有的由人代耕(主要是在农业税取消之前),有的交回集体重新发包,有的私下转包,有的交给亲友耕种,有的改种果木花草或改为鱼塘、自己成为兼业农民,……不胜枚举。多种多样的转让承包并不违法,问题是有些紊乱,说不上规范。这里必须指出,这些年来一些赚了钱的“老板”到农村承包经营许多农地,对此不反对,但不可提倡;这些“老板”应投资于农业相关产业而不应去占用农地使用权。要吸取明朝清朝时期工商业地主兼并农民土地、客观上起了阻碍中国走向资本主义工业化作用的历史教训。至于近年有的媒体为了“歌颂”取消农业税和集体提留政策的作用,不去细心描写一直专门种田的农民如何提高了积极性和经济效益,却大肆宣传多少“农民工回流”到田园中,可以说这是对于现代化趋势、对农业经济和农村发展规律的认识

偏颇。在一定阶段农民兼业是好的,是客观存在,尤其是第二、三产业发展条件较好地区,但我们希望他们能够完全转移出去。保留祖屋、自有农舍以至继续居住都可以,但最好不要再用农地使用权。

在农村“内部”,二十多年来一直讲搞活农地使用权,近年再三强调农地使用权流转,可是,据观察,应以转让为主要形式的农地使用权流转似乎流转不起来。有的说,已经从事第二、三产业的部分农民不愿放弃土地。这种情况存在,原因是多方面的,但主要是政策机制问题,对准备“离土”的农民没有明确的补偿,没有制定一个农地使用权的转让价格,指导价格或评估价格,而本来应该有这个价格并可以交易。现在农地在所有权变更时才有价格即征地价格。农地产权有一束权利,其中所有权是集体的实际上也是模糊的,至于抵押权、使用性质(变为非农建设用地)变更权(如城镇郊区由农民集体开发房地产),国家尚不允许。农户对农地的承包经营权、使用权是不能侵犯的,但为了鼓励那些已经和将要在城镇、在第二和第三产业稳定就业的农民自愿地交出农地给专业农户、给职业农民即“最后的农民”耕种,应根据各地不同情况,参照历史经验,政府农业行政机构和市场中中介机构合作,制定一个科学合理的农地使用权转让的级差价格体系,让各县、乡、村参照实行。

在实践中,已经有了一些探索。上世纪八十年代以来,若干经济发达地区产生了农村“股份合作制”,包括所谓“土地股份合作制”。主要问题是农地已经变成或大部分变成非农产业用地之后,收益如何分配的问题,首先是界定哪些人可以分得利益。这过程中产生了一些



矛盾,涉及嫁出的与嫁入的,外地工与本社区原户籍人口,先走的与后走的,等等。各地做法不尽相同,有的地方原规定嫁出去的没有分配,后来一“造反”,有了分配。对于离开原乡村、社区的人员,一般给予分配,但必须在划定时间界限内,有一个地方规定以1966年“文革”发生之时为期限,此前已离开的没有分配权。当时在研究解决这个问题时,有的将其视为纯技术问题,未充分认识问题的复杂性;有的领导人则“虚晃一枪”,回避过去。经过近二十年实践,不断酝酿,去年广东省颁布了一个规章,规定以该村实行家庭联产承包制之日为界,此前离开的不得分配,此后才离开的参加分配。一些实际情况尚待进一步调查清楚。总之,问题并未完全解决,原来注视的主要是珠江三角洲非农产业较发达的地区。

然而,我们应着眼于更广大农村地区,尤其经济欠发达地区,目前还是以农为主的乡村。实际上,这类地区乡村发展工商业不容易,“外出打工者”较多并占全社会“农民工”的大多数,他们如何在城镇立足、生存、发展下去?如果他们愿意放弃农地经营,转让土地使用权,应该承认他们在原乡村集体中的土地权益,给他们原有的土地使用权一个补偿政策,由相当一级政府和市场中

介组织(如农地资产评估所)合作制定的,由农业农村工作部门指导、督促执行的政策,以让他们有点原始资本,更顺利更好地转移出去,也有利于留在农村耕种的专业农户、职业农民、“最后的农民”尽快扩大经营规模,加快小康富裕步伐。这应是我们的政策方向。制定这样的政策并付诸实施,也将是一项复杂浩大的工程。□

参考文献:

- [1] 参阅郭书田、刘景山主编《建设社会主义新农村手册》,人民日报出版社2006年版;潘强恩、俞家宝主编《中国农村学》,中共中央党校出版社1999版
- [2] 党国英:《中国的新农村应该是这样的》,中共中央党校《学习时报》第407期,2007年10月15日
- [3] 杜润生:《关于农村土地制度问题的几点意见》,见《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社2005年版,第203页
- [4] 李三谋、李震:《清代永佃权性质重探》,《中国农史》1997年第18卷第3期,第25页
- [5] 《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,第203页
- [6] 参见王荫轩、江惠生等:《运用地租形式建设具有积累和调节机制的农村土地制度》,中国土地学会《中国土地问题研究》文集,中国经济出版社1991年版
- [7] 参见梁方仲编著《中国历代户口、田地、田赋统计》,上海人民出版社1980年版,第394页

(作者为广东农村政策研究中心主任)

动态资料

广东省政府召开全省粮食工作会议

2008年5月28日,广东省政府在广州召开全省粮食工作会议,省委常委、常务副省长黄龙云出席会议并讲话。

黄龙云要求,2008年全省粮食工作要紧紧围绕保障粮食安全这个根本目标,落实好五项任务:加强粮食生产,提高粮食综合生产能力,全省200万公顷基本农田和1750万吨粮食年生产能力的红线一定要坚守;加强粮食产销合作,解决缺口粮源;进一步完善粮食储备和应急机制,增强政府粮食宏观调控能力;加强粮食市场监管,规范粮食市场秩序;发展粮食产业,进一步活跃粮食流通。

要突出抓好五项工作,努力开创粮食工作新局面:

一、认真落实粮食工作政府负责制,做好粮食安全责任考核工作。

二、切实增强政府粮食宏观调控能力,加强政府粮食储备管理;完善粮食应急体系,各地要尽快落实国务院关于“地方储备中确保可供市场10天以上的成品粮油应急储备”的要求;加强粮食基础设施建设和改造。

三、调整产业布局结构,培育龙头企业做大做强,积极探索发展现代粮食物流园区,支持粮食企业打造知名品牌,大力促进现代粮食流通产业的新一轮大发展。

四、加强对粮食市场的依法监管,加快粮食法制建设,抓好粮食市场综合执法,推进粮食质检体系建设,为市场粮食质量监管提供可靠的技术保障。□

(资料来源:广东省人民政府网)