

农村土地流转问题的提出

现阶段我们通常所说的农村土地流转,是指农地使用权的流转,农地产权在现有的土地制度下被分解为三种权利:集体拥有的所有权、农民拥有的承包权和经营权(使用权)。土地使用权流转的含义就是拥有土地承包经营权的农户将土地使用权转让给其他农户或经济组织。促进农村土地流转对我国现阶段面临的“三农”问题有以下几个积极的影响。

1. 农地流转使土地集中,有利于发展农业规模化经营,提高农业效益

西方发达国家的实践证明,规模化经营是发展现代农业的必由之路。家庭联产承包责任制下的分散经营方式使土地分散,大型农机设备不便推广,农业机械化生产无法实施,单个经营的农户也没有足够的资金来进行科技投入,使许多科技成果不能及时转化为生产力,农产品成本高,很难在国际竞争中取得优势。因此要走现代化农业道路,通过土地流转使农村土地集中于种田能手或农业投资者手中,他们可以依靠自身拥有的技术特长和资金优势或较高的管理经验等,采用先进的生产方式改造农业生产,提高农业生产效益,实现资源的有效配置。

2. 农地流转使放弃土地使用权的农民从土地的束缚中解脱出来,有利于农村富余劳动力的转移

我国地少人多,全国总人口的50%以上从事农业生产,而发达国家普遍只有3%~7%的农业人口,与之相比,我国农业的劳动生产率低下,大量农村劳动力处于隐性失业状态。随着经济的发展,劳动力由农业向非农产业的转移已经成为必然趋势,然而由于农地流转机制的不完善,农村外出打工的这一部分人不得不在农忙时期返回家乡从事农耕或干脆将田地抛荒,这势必造成劳动力向非农产业转移的障碍和有限土地资源的浪费。完善高效的农地流转机制的建立,可以使不愿从事农业生产的人将农地转移,从土地的束缚中解脱出来,从事非农

农村土地流转要解决两个根本问题

□ 康伊明

生产,这对加速我国城市化建设步伐也有十分重要的意义。

3. 完善的土地流转机制,可以拓宽农民收入渠道,有利于增加农民收入

分散经营的生产方式使农民固定在几亩田地上,而种植结构单一,农产品价格低迷及沉重的税费负担使农民通过种田来增加收入比较困难,完善的土地流转机制使农地向种田能手集中,农民可以将自己承包的土地以出租或入股的方

式转移,可以收取租金和参加分红,而从土地束缚中解放出来的农民也可以受雇于农业投资者,成为农业工人或外出打工及从事其他职业。这样就大大增加了农民收入的来源,可以有效地改变农民收入增长缓慢的境地。

从理论上来说,促进农村土地流转对现阶段我国面临的“三农”问题有积极的作用,政府也一直不遗余力地通过各种政策来推动农地流转,但实际上农地流转的情况却并不理想。农业部2001年完成的对我国中东部地区的12个省的调查显示,截至2000年,湖南农地流转面积125.3万亩,江苏流转116.7万亩,至2001年4月,浙江、湖北农地流转面积分别是300.0万亩、313.0万亩,占各自耕地面积的12.40%、8.44%,江西、四川、黑龙江分别流转315.0万亩、373.0万亩、900.0万亩,占各自耕地面积的9.30%、5.6%、6.8%,可见各地的农地流转情况差别较大,而且虽然流转面积在不断增加,但总体来讲所占比例依然较小,形成这种状况的原因颇为复杂,许多学者都进行了各方面的研究,农地流转不起来的两个根本原因在于农地产权不清和农村社会保障制度不完善,只有在这两个问题解决以后,农地的大范围流转才有可能。

农村土地流转问题的分析

(一) 农地产权模糊,农民地权不完整使农地流转困难

在家庭联产承包责任制框架下,农地产权被分解为三种权利:所有权、承包权和经营权。我国农村的土地归集体所有,这在《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》及《农业法》等重要法律中均有明确规定,而农户拥有不完整的承包权和经营权,在这样的形势下,农地流转过程中会出现许多问题。

1. 农地所有权归集体所有使集体在很大程度上是土地流转的真正主体

我国《土地管理法》中拥有农地所有权的“集体”本身的界定就不明确,这行使土地所有权的时候容易发生多个产

权主体的相互冲突,降低效率。而在2003年3月1日颁布的《中华人民共和国土地承包法》在保留土地集体所有制的前提下,规定“采取转让方式流转的应当经发包方同意,采取转包、出租、互换或者其他方式流转的,应当报发包方备案”,这使农民在土地使用权转让的过程中依然要受到村集体一定程度的实际控制,农民的意愿可能得不到体现。

2. 农民的土地承包权不稳定使土地使用权的流转受到限制

我国相关法律规定农民承包土地的期限是15年,后来又延长到30年,但由于农村集体土地的相对固定和集体人口的变化使集体为了保证每个成员都拥有平等的机会,每隔一段时间便会对农民承包的土地做一次调整。据2000年对山东、河南、江苏、江西省的344个县的调查显示,从改革之初到2000年有89.4%的村进行过或大或小程度不一的耕地调整,平均3.96次,大的调整1.9次,有的村甚至一年一次,致使农民的土地承包权变得极不稳定,在这样的情况下,因为转入方无法确定谈判对方的承包权有效期为多长,土地使用权的流转便无从谈起,《土地承包法》将农民长期稳定的承包权纳入了法律保障,强制规定了在承包期内不允许调整和收回承包土地,但农民依然存在着土地调整的预期,况且30年的承包期总有到期之日,这些问题都会影响到农村土地使用权的流转。

(二) 农村社会保障制度的不完善使农民对农地流转持谨慎态度

许多学者在分析农地流转困难的时候都分析了农民如何受传统思想影响,如何重土轻迁,对土地的感情如何深厚等,但是农民有这样的思想,归根结底还是因为土地给了农民生活的保障,他们坚信只要有土地可以耕种,生存问题就可以解决。一直到今天,土地仍然承担着我国数亿农民的社会保障功能,他们的生存就维系在承包的土地上,土地成了生存的最后底线,不到万不得已,他们不会轻易放弃土地。要想使土地使用权流转起来,得使农民转变思想,而思想的转变需要有一个完善的社会保障机制使土

地的保障功能弱化,甚至消失。假若存在一个完整的农村社会保障制度,使农民在转出土地后不会因为失业、生病、年老等种种原因导致生存困难,那么农民就有可能转出自己以前赖以生存的承包土地使用权,而尝试其他能取得更高收入的谋生手段。

而完善的社会保障制度对于转入土地的一方来说同样重要,他们采取规模经营的方式,需要投入大量的资金,但农业生产面临着自然和市场的双重风险,农业的产量和产值除受到自然条件、自然灾害的影响外还受到市场因素的影响,农产品生产周期长,市场变换迅速莫测,市场因素会使农业利润不能实现而造成损失。这些风险的存在使农业投资者在投资之前顾虑重重,因此有必要建立社会保障制度来对此类风险造成的损失予以补偿,以提高他们从事农业生产的积极性,在需求方面推动农地流转。

农村土地流转问题的对策

(一) 推动农地产权创新,赋予农民稳定预期

关于农村土地制度创新理论界主要有三种观点:继续集体所有制、私有化、国有化。这些土地所有制的方法各有利弊,集体所有制虽然稳妥,可是产权模糊,私有化的产权体系以及保护私有权益的法律体系有助于建立起完全竞争的市场体系,但我国是社会主义国家,土地私有化不利于我国的政治经济稳定,而完全将农民剥离土地的国有化也会打击农民的生产积极性。目前实行的国家拥有土地最终所有权,而将土地产权的其他部分完全下放给农民的产权分配方式较为合适。国家拥有土地的最终所有权,可以仿照城市土地所有权模式从宏观上起到调整和综合治理的作用,国家对农民收取合理的租金代替各种税费,以减轻农民负担,国家拥有的所有权可以由村级的行政机构代为行使,有人认为这样跟当前的集体所有制没有区别,其实这正是其稳妥之处,既解决了多头产权主体的问题,又不引起社会震荡,符合稳

妥推进改革的思路。另外,农民拥有除所有权外的其他权力,如承包权、使用权、收益权等,农民可以按自己的意愿对土地使用权进行流转,农民流转其经营的土地只需要登记,不需要批准,同时国家应给予农民永久的土地承包经营权,给农民带来更大的稳定性预期,不但可以使农民增加对承包土地的投入,更重要的是为农地流转创造条件。

(二) 建立完善的农村社会保障制度

完善的农村社会保障制度是农地流转的必要条件之一,我国历史上从未在农村建立过真正的社会保障体系,新中国建立以后,虽然有所改善,但很不完善,因此这个任务是复杂而艰巨的。目前要建立完善的农村社会保障制度要从以下几个方面努力。首先,完善农村社会保障项目。我国农村目前的社会保障项目主要是农村最低生活保障、农村合作医疗和农村社会养老保险这三项,但这不可能覆盖农民所需保障的项目,农民还是缺乏抵御风险的能力,比如收入不稳定、子女入学、婚丧嫁娶及自然灾害等问题都需要逐步纳入保障体系。其次,保证制定的社会保障项目能够切实执行。许多农村地区制定的社会保障制度却得不到较好执行,农民生病看不起医生,生活低于最低标准的情况并不罕见,因此需要完善以政府为核心的监督职能,通过制定相应的政策形成完备的制度,直接投入或监督市场来执行,必须切实保证这些保障项目能使农民受益。第三,要规范社会保障制度。农村社会保障的范围、对象等都需要做出明确规定,使有限的资源能够得到最大的利用。争取通过完善农村社会保障制度,免除农民土地流转的后顾之忧,从而促进农村土地流转机制的形成。

当然,这两个问题并不是土地流转的充分条件,接下来仍然有许多的工作要做,比如完善中间机构、规范流转程序等,但这两个问题的较好解决必将为促进农村土地流转创造条件。相信通过一系列的探索,必能最终找到适合我国农村经济发展的最佳方法。**发展**

(作者单位:厦门大学经济系)