新中国农村土地制度回顾与思考

□ 文 / 罗炳锦

(福建漳州市委党校 福建·漳州)

[提要] 新中国成立 63 年来,我国农村土地产权制度经历了土地改革农业合作化、人民公社、家庭联产承包责任制等历史变迁,每一次土地制度的改革变迁,都对当时的经济社会发展做出了极为重要的贡献。农村土地产权制度安排具有特殊优越性:一方面集体土地产权为农民提供了基本的生存保障,是农村长期得以稳定的制度基础;另一方面农村土地产权制度安排有力地促进了我国经济的长期快速增长,是工业化和城市化快速推进的重要制度基础。

关键词 土地制度 家庭联产承包责任制; 土地流转

中图分类号 F321.1 文献标识码 A

收录日期 2012 年 8 月 3 日

土地制度是反映人与人、人与地之间关系的重要制度集合,它既是一种经济制度,也应

该是一项法权制度。从长期看,社会和经济变迁,不仅需要土地政策的选择,更需要土地制度的更迭。在中国农村工业化、城镇化进程中,土地制度不是外生变量,而是重要的内生变量,甚至是一个决定的因素。因此,认真思考总结建国以来我国农村土地制度的变迁,对于农村土地制度的管理创新具有重要意义。

一、新中国农村土地制度回顾

1、废除封建土地所有制,建立土地的农民私有制。新中国成立初期的土地改革,中国共产党依靠政权的强制力量,颁布了《土地改革法》,废除了旧中国的土地私有制,建立起土地农民私有制,国家没收封建地主、官僚资本家土地所有权,无偿分给农民。到 1952 年土地改革结束时,新政府给 3 亿多无地或少地的农民,按照“当地平均标准”无偿分配了 7 亿多亩土地,基本实现了“均田式”的农民土地私有制。农民不仅获得了土地,而且对拥有的土地

“有权自由经营、买卖和出租”。

2、农民土地私有制向土地的集体所有制过渡。在 1953 年至 1957 年期间,农村开始进入合作社时代,也就是土地集中经营,通过建立互助组、初级社、高级社,把土地的农民私有制过渡到了土地的集体所有制。目的是要确立社会主义性质的土地制度,确立社会主义经济关系。农民个人直接所有的土地,也从土地“无偿入股、统一经营”,发展到农村土地集体所有。

3、土地的“三级所有、队为基础”制度的建立。从 1958 年开始在全国掀起了人民公社化运动,人民公社运动主要是通过对农业生产合作社的合并,对土地加以集中,实行公社集体所有。由于这种形式的生产关系脱离了当时的生产力发展水平,结果对农业生产造成了很大的破坏。1960 年 11 月,党中央进一步提出了“三级所有,队为基础”的土地制度,即土地归

运用价格杠杆引导企业节能减排。按照补偿治理成本原则提高排污单位排污费征收标准,通过价格机制的作用,将能源与环境的成本内化到企业的生产决策中去,将节能减排与企业经济效益紧密结合起来,引导企业自觉地实施节能减排行动。完善促进节能减排的财政政策、税收政策,以利于节约能源资源和保护环境。通过严格的土地、信贷、项目审批等政策措施,坚决遏制高耗能、高污染产业过快增长。同时,完善监督检查机制,保证这些政策能够得以贯彻。

(五)加快企业节能减排技术的转化。保定建设低碳城市的优势在于,它拥有中国唯一的国家新能源与能源设备产业基地“中国电谷”,要利用好这一产业技术优势,在稳步推进碳市场建设的同时,建立节能减排技术创新体系,组织实施节能减排科技开发专项,开发一批节能减排关键

和共性技术。而且碳市场本身就具有连接绿色金融与绿色技术的功能,以碳市场为媒介基础,建立节能技术的供需平台,将“中国电谷”中的节能技术推介给碳市场参与企业,推动企业节能减排技术向实际应用领域的转化。

(六)积极推动 CDM 项目发展,利用国际市场节能减排。清洁发展机制(简称 CDM)作为《京都议定书》的一种灵活履约机制,自 2005 年开始启动就受到了发达国家与发展中国家的欢迎。这一机制鼓励发达国家提供资金和技术,帮助发展中国家减排温室气体,减少排放的数量可用于抵扣发达国家的温室气体减排量,视做本国减排指标的一部分。我国积极地参与了这一机制,截至 2009 年 10 月,我国政府已批准了 2 232 个 CDM 项目,其中 663 个已在联合国清洁发展机制执行理事会成功注册,预计年减排量为 1.9 亿吨,约

占全球注册项目减排排放量的 58% 以上,注册量和年减排量均居世界第一。保定市政府要积极利用这一国际市场,通过搭建 CDM 项目信息平台,畅通项目融资渠道,推动 CDM 项目的发展,利用国际市场推动本地区的节能减排。

主要参考文献:

- [1] Point Carbon: “Carbon 2009- Emission trading coming home.” 2009.
- [2] Tinner, R., R. K. and H. J. (eds.)
- [2] 陈成. 浅论京都议定书下的碳排放权交易[J]. 法制与社会, 2007. 1.
- [3] 郑爽. 碳市场的经济分析[J]. 能源与环境, 2007. 9.
- [4] 林云华, 冯兵. 欧盟排污权交易的实践及对我国的启示 [J]. 中国集体经济, 2008. 7.

公社、大队和生产队三级集体所有,土地的使用权归生产队,也就是土地集体所有,社员集体在公有土地上统一生产和劳动,社员没有任何私有土地,彻底消灭了私有制。这一阶段是农民的土地使用权彻底被收回的阶段,这种土地制度一直延续到1978年。

4、家庭联产承包责任制让土地所有权与使用权分离。现行的农村土地制度脱胎于20世纪八十年代初以联产承包责任制为首的农村改革。这项划时代意义的改革是由安徽凤阳小岗村的18户农民以托孤的决心,悄悄地实行土地分户承包经营,结果原来连口粮也保不住的农民当年就有了余粮,集体经营方式下的低效率转变为分户经营的高效率。这种改革的成效立竿见影,很快得到地方政府的认可和保护。1978年12月党的十一届三中全会,中共中央作出了《关于加快农业发展若干问题的决定》(草案),推动了土地的家庭承包责任制在全国范围内的实行。20世纪八十年代初,中央政府以连续几个1号文件的形式,确立了家庭联产承包责任制的地位,让农民吃了定心丸。随后理论界和实践部门通力合作,进一步将这种生产经营方式的变革推进到农村土地制度的安排上。最初农民与集体经济组织(同时代表国家各级政府)之间签订的是生产合同书,随后演化为土地承包合同。生产合同书的主要内容是:农民保证产量、保证上交公粮、不再由集体组织生产、分配产品,即“交够国家的、留够集体的、剩下都是自己的”。土地承包合同则依照原人民公社时期土地集体所有性质,将土地集体所有权与使用权分离,将具体地块的土地使用权与农民紧密相连,在土地上设定农民与国家、集体的权利义务关系。这是一次由农民引导的农村土地制度创新,不仅带来了农业和农村经济社会的发展和繁荣,而且还引发了我国整个经济体制改革的启动。

5、农村土地家庭承包经营制度的完善。由于经验不足,出现了诸如土地按人口均分、地块过小、承包期过短、频繁调整、无承包合同或承包合同不健全等问题。为此,中央在1984年1月出台的《关于1984年农村工作的通知》中提出,土地承包期一般应在15年以上,鼓励土地向种田能手集中,允许土地转包。这使得家庭联产承包制和统分结合的双层经营体制作为农村经济的一项基本制度长期稳定下来。1986年,中央又制定通过了《中华人民共和国土地管理法》,对农村集体土地的所有、使用、

管理做出了明确规定,促进了农村集体土地管理的法制化。中共中央、国务院在1993年11月《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中,提出了再一次延长土地承包期30年不变的政策,目的是稳定农业土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地生产率,提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法;在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下,经发包方同意,允许土地使用权依法有偿转让;1999年1月1日起施行的新土地法,使对土地承包关系的管理逐步过渡到法治轨道,对抑制农村土地的过快非农化、更好地保护耕地起到了积极作用。2008年10月召开的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,提到“完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场”。我国《物权法》第128条规定,土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式进行流转。《农村土地承包法》第32条规定,通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转;该法第42条同时规定,承包方之间为发展农业经济,可以自愿联合将土地承包经营权入股,从事农业合作生产。这些法律对农村土地流转方式的体系设计表明,农民对于自己的土地承包经营权可以采取转包、互换、转让、出租、入股等方式流转。这些流动方式对于农村土地的规模化经营、建立农村产权市场以及加快城镇化发展都具有重大意义。

二、对我国农村土地制度的思考

1、我国现阶段的农村土地产权制度是适应国情要求的。马克思指出:“生产力决定生产关系,而生产关系又反作用于生产力”。我国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制,土地作为重要的生产资料,其公有制表现为国有和农民集体所有两种所有制形式。与此相对应,我国的土地产权制度首先表现为一种经济制度安排,是社会主义初级阶段实现生产资料公有,进行社会主义现代化建设的生产资料分配和经营方式;其次是一种政治制度安排,是组织和教育农民,实现人民当家作主,统筹城乡发展,维护社会和谐稳定的组织模式;

再次才是一种财产法律制度安排,是保护农村集体和农民土地权益,维护国家基本经济秩序的法权关系。新中国成立63年来,我国农村土地产权制度经历了土地改革农业合作化、人民公社、家庭联产承包责任制等历史变迁,每一次土地制度的改革变迁,都对当时的经济社会发展做出了极为重要的贡献。总体来看,我国现阶段的农村土地产权制度是适应国情要求的,30多年改革开放的成就足以证明现阶段我国农村土地产权制度是比较有效率和有生命力的。

2、农村土地产权制度安排具有特殊优越性。一方面集体土地产权为农民提供了基本的生存保障,是农村长期得以稳定的制度基础。对于社会保障体系还不够完善的广大农村来说,土地不仅是农民的生产资料,更是最稳定的社会保障来源,农民只要不失去土地,永远都会有一份来自土地上的收入;另一方面农村土地产权制度安排有力促进了我国经济的长期快速增长,是工业化和城市化快速推进的重要制度基础。城市土地经营是现阶段经济发展资本原始积累的主要来源,农村集体土地所有制则为城市土地经营奠定了制度上的可行性,并降低了工业化和城市化的成本,也为城市经济发展和基础设施建设提供了重要的财政支撑。

3、农村土地制度的突出问题及其创新。这种基于经济制度、政治制度和财产法律制度“三结合”的农村土地产权制度,既是优势也有弊端。产权制度与政治制度的结合,使得土地公有形式与市场经济中对私有产权形式需求的矛盾难以避免,公有制的价值追求与市场机制的价值取向的冲突经常发生,加上产权设置不够完善、产权主体不够明确以及相关机制政策不够配套等问题,在很大程度上影响了农村土地资源的有效配置,也不利于农民土地权益的保护。现行农村土地制度的突出问题主要表现在以下四个方面:一是农村集体土地所有权主体虚置;二是土地承包经营权不完善;三是农村土地流转不规范;四是缺乏严格的土地管理和有效的耕地保护制度。

所以,创新我国农村土地制度主要从以下几方面考虑:一是明确土地所有权主体;二是完善征地制度;三是完善土地承包经营权的流转制度;四是推进土地管理制度创新相对应的配套改革,包括户籍制度改革、农村社会保障改革和农村信贷管理体制等改革等。■