

论建国以来农村土地制度的历史变迁

刘少军

(信阳职业技术学院思政教研部, 河南信阳, 464000)

[摘要]农村土地始终是中国农村的核心问题。研究中国农村土地制度,就不能不看到土地背后的利益博弈,正是土地利益的博弈推动着土地制度的形成和变迁。建国后农村土地制度经历了政权建设—土地改革运动,社会主义探索—从合作化到人民公社,农民行动—土地承包制的历程,国民经济成长—农民土地权益的保障四个阶段。目前,土地在国民经济增长中扮演着重要角色,但现行土地制度也面临严峻挑战,必须从深层次方面探索土地制度改革。

[关键词]建国以来;土地制度;历史变迁

[中图分类号]D922.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1673—3878(2013)01—0069—03

一般来说,中国的农村土地制度,是指农村的集体土地制度。农村土地始终是中国农村的核心问题。中国历史上历次农民革命斗争,无不是围绕土地问题而展开;新中国历次农村体制改革,也无不是从土地问题入手;当前中国的“三农”问题,以及围绕“三农”问题展现出来的各种利益冲突和矛盾斗争,也或多或少地与土地问题相关。土地制度的属性及其具体政策的实施过程,通常决定着农村的社会结构,建国以来农村大多数的政治、经济活动,大多数的竞争、纠纷和冲突,几乎都是围绕着土地权益而展开的。^[1]因此,研究中国农村土地制度,就不能不看到土地背后的利益博弈,正是土地利益的博弈推动着土地制度的形成和变迁。

一、政权建设:土地改革运动分析

中国共产党领导的土地改革,分为建国前解放区的土地改革和建国后解放区的土地改革两个时期。纵观两次土地改革,在时间上具有继承性,在空间上则具有延展性,在目的上不仅仅是解放劳动阶级,而且都以国家政权为最终归依,前者是建立新生国家政权,后者则把国家政权深入到农村社会,从而巩固新生国家。正如有的学者所认为,中国共产党领导的“土地改革自始至终是一场激烈争夺政权的阶级斗争”。^[2]建国后中国共产党领导的土地改

革是在重建农村基层组织的基础上进行的,而土地改革的完成又进一步巩固和完善了农村基层组织。农村基层组织是以农民协会为主体的组织架构。1950—1952年在全国贯彻的土地改革建立了农会,重新分配了土地并打击了地主阶级的力量和地位,事实上,正是农民协会的成立才改变了农民的政治地位,改变了农村的政治结构。

随着乡村基层政权和中国共产党基层组织在农村的建立,土地改革在有秩序、有组织、有领导、有计划中推进,巩固了土地改革的成果,也巩固了工农联盟和国家政权。乡村基层政权的建立,使得原来松散的农村纳入了国家政权体系,也使得国家政权深入到乡村社会,结束了农村“天高皇帝远”的历史。中国共产党基层组织在农村的建立又进一步巩固了国家政权,并有利于中国共产党从社会基层直接有效地汲取组织资本,巩固中国共产党与农民的关系,为中国共产党动员农村资源进行现代化建设提供了保障。

二、社会主义探索:从合作化到人民公社

中国共产党通过土地改革运动满足了农民对土地的要求,获得了农民对新生国家政权的认同。但是,土地改革产生了严重的后果:由于土地的私有均分,而且允许自由买卖,农村社会进一步小农化,这导致农村两极分化和社会流动,对新生国家秩序形成了压力。小农经济导致农

[收稿日期]2012—08—30

[作者简介]刘少军(1974—),男,信阳职业技术学院思政教研部讲师。从事中国特色社会主义理论与实践研究。

村社会生产力低下,在农村有百分之十左右的缺粮户,共约 4800 万左右的农民缺粮,每年 2000 万到 4000 万灾民。这说明土地改革没有、也不可能从根本上解决农村社会生产力低下和两级分化的问题。

为了巩固新生国家政权,必须克服小农经济的影响。因而,在新生国家政权建立后,为了克服小农经济的困境,帮助农民提高生产能力,重新获得农民对中国共产党和新生国家的认同,中国共产党领导农民开展了合作化运动。以土地私有制为基础的农村互助合作组织迅速发展起来,1950 年全国已有 272 万个农业互助组,参加的农户达 1100 万户,约占全国农户的 11%,到 1956 年,已有 90% 的农民加入了合作社。^[3]合作化运动是土地私有基础上的合作,农民具有随时退社的自由。这被认为是农民在富农、新式地主诱惑下的自发资本主义发展倾向,对国家政权和社会主义建设产生了消极影响。

如何通过土地政策调整,在农村实现社会主义对资本主义的彻底胜利,成为中国共产党当时的主要考虑。由于缺乏市场等外部条件,只能依靠政治解决,从而实行集体化并进一步嵌入人民公社,国家运用制度、组织把农民固定在土地上,使每个农民享受同样的土地资源。通过土地公有的方式,既解决了小农经济的困境,又实现了社会主义在农村的建立,保证了国家建设。

三、农民行动:土地承包制的历程

人民公社制度破坏了农业的生产,影响了农村社会稳定,产生了农民与国家关系之间的紧张关系,体现为农民不断对土地集体所有政策进行试错。1978 年 10 月,安徽小岗村新当选的生产队领导班子认为首先要解决的问题是让大家吃饱肚子。时值秋种,只有留住劳力,才能把小麦播种下去,如果小麦种不下去,来年还是没有饭吃。于是,为了解决留住秋种劳力的问题,决定分队承包。这项决定自然没有获得公社的同意。小岗村农民为了生存,采取自救行动,签署了那份保存在中国革命军事博物馆的生死合同,秘密进行了土地承包,从而跨出了中国土地政策变革的重要一步。在此背景下,1979 年 2 月 6 日,安徽省委召开常委会专题研究包产到户问题。与会人员展开了激烈的思想交锋,最后形成了赞成包产到户的意见。从而在安徽大地,掀起了包产到户的大潮。

纵观十一届三中全会以来中国土地承包的历程,经历了一个从否定到肯定的演变过程。这个过程之所以发生,在于不把土地使用权还给农民经营,不仅无法发展农业生产,而且可能导致农民的进一步反抗。农民自发进行土地

承包的实践证明,如果祛除意识形态的影响,土地承包确实有助于激发农民的生产积极性,有助于发展农业生产。1982 年 1 月 1 日,中央批转《全国农村工作会议纪要》。纪要指出:“我国农村已有百分之九十以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制。”由此可见,1982 年中央已经肯定了土地承包,也就意味着土地政策已经开始实质性的变革。1983 年 1 月,中共中央下发关于《当前农村经济政策的若干问题》的文件,全面肯定了家庭联产承包责任制的土地承包制。

四、国民经济成长:农民土地权益的保障

(一)土地在当前经济增长中扮演着重要角色

1. 土地成为快速城市化的助推器。20 世纪 90 年代末以来,我国城市化的快速推进得益于现行土地制度。1998~2005 年,我国城市建成区面积由 2.14 万平方公里增加到 3.25 万平方公里,年均增长 6.81%。根据 664 个城市数据统计,到 2005 年,城镇居民人均用地已达 133 平方米,比国家规定的城市规划建设用地最高限额高出 33 平方米,远高于一些发达国家人均城市用地 82.4 平方米的水平。城市的外延扩张造成城市容积率远远低于国外城市水平,我国城市的容积率仅为 0.33,而国外一些城市达到了 2.0 的水平。地方政府之所以能如此轻而易举地进行城市扩张,土地制度是其重要工具:

其一,农地的取得成本低,而转为城市用地的预期收益又很高,导致各地政府超常扩展建城区面积。最便捷的办法是,城市政府靠不断修编城建规划来扩大建设用地范围;其次是利用征地低补偿与市场出让之间的高额利润空间,占用大量具有升值潜力的土地。

其二,由于绝大部分建设用地获得成本低,刺激了用地单位超占、多占土地的行为。在城市用地中,除仅占 15%~20% 的商业、房地产等经营性用地以“招、拍、挂”出让外,绝大部分城市基础设施和非经营性单位用地都采用行政划拨方式供应,助长了鹤立鸡群的政府办公大楼、超大型广场、超宽马路等城市景观大量出现。

2. 土地及其相关收入成为地方政府财政收入的重要来源。1994 年实行分税制后,改变了中央和地方政府在财政分配中的基本格局,增值税的 75% 及所得税的一半上划后,地方收入占财政总收入的比重由 1993 年的 78% 下降到 2005 年的 47.7%。这种情况强化了地方政府积极开辟可自主支配的收入来源。

第一个途径就是想方设法增加土地出让收入。2000~2003 年,全国土地出让金收入 9100 亿元,2005 年一年

就达 5500 亿元。地方预算外收入占地方财政收入的比重从 1993 年的 82.8% 提高到 2004 年的 92.5% 以上。

第二个途径是通过城市扩张来增加地方政府可支配税收。由于城市扩张带来的税收,包括建筑业和房地产业的营业税和所得税全部由地方享有,因此,地方政府发展城市建筑业、房地产业有很大的积极性。这两大产业创造的税收,在地方税收中增幅最大,一些发达县市增幅高达 50%~100%,占到地方税收总量的 37% 以上。

(二) 现行土地制度面临严峻挑战

1. 建设用地依旧维持行政配置与指标管理模式。经过 30 多年的改革,我国绝大多数产品和生产要素已完成由计划配置向市场配置的转变,但土地却是为数不多的加大审批、上收权力、强化政府垄断的生产要素之一。为了保护耕地,约束地方政府用地,中央政府对土地实行建设用地指标控制和用地审批制度,实行 10 年来,这套管理模式已凸显重大弊端。不改变建设用地的行政配置与指标管理模式,势必导致土地的粗放利用,危及经济可持续发展。大量土地以行政划拨和协议方式出让,造成资源浪费和配置扭曲。

2. 地方政府过度依赖土地经营和融资。政府经营土地风险与盈利并存。政府经营土地并非是一桩只赚不赔的买卖。政府以公共利益名义划拨供应的道路、绿化、科教文卫用地等,约占整个城市建设用地的 50%。约 25%~30% 协议出让的工业用地,低于成本价,甚至“零地价”供应,政府在近期是无法从土地获取收益的。据调查,一般以地招商比较成功的工业园区,待企业成长和税收涵养 8~10 年左右才能做到自我发展,而大量的工业园区则因为招商不利遭致土地圈而不用,处于长期亏损状态。只有通过“招、拍、挂”出让的用于商业、娱乐、旅游、商品住宅等经营性用地才能带来当期收益。在各地,真正通过“招、拍、挂”出让的土地只占 15%~20% 左右。这部分土地的经营到底能给地方政府带来多大收益,取决于当地经济发展水平和房地产市场的发育程度。

(三) 深化土地制度改革的建议

在 30 多年的农村承包权市场发育中,农地经营规模过小一直广受病垢,对家庭承包制的批评阶段性出现,农村承包地流转速度一直被认为过慢。关于农地承包权流转问题,必须在政策上有更加明确清晰的界定与澄清,以免引起混乱,尤其要防止地方和基层误读中央政策,借机侵犯农民土地承包经营权,削弱农民的承包土地收益权。为此,笔者提出如下政策建议。

1. 落实农民土地承包权长久不变,是保证农地流转的制度前提。土地承包关系的长久化,是进行土地流转的前提,必须在制度上尽快落实:第一,着手修改《土地承包法》和《物权法》,将现行的农地承包年期制改为“长久不变”;第二,明确集体土地所有权的主体、边界,并确权发证,以保护集体土地的所有权;第三,进行以地块(而非农户)为单位的农村土地确权、发证试点。

2. 完善农民土地承包权能,切实保护土地流转中承包农户的主体地位。2001 年中央 18 号文件明确强调,农地承包权流转的主体是承包户。而土地流转中排他性的最主要体现就是,土地的流转必须要由承包农户与土地接包者直接签订合同,也不可由村委会先与承包农户签订反租合同以后,再倒包给接包的农业经营者。

3. 正确对待规模经营和公司进入农业。有学者认为,家庭承包制妨碍了土地流转和规模经营,事实上早在 1984 年中央政策就鼓励农户承包地的流转。土地流转面积之所以未能如愿扩大,重要的一个原因是目前阶段承包农户还不能完全脱离土地,我们缺乏让农户离开土地的制度条件,国家强制性大量征地造成农民“失地、失房、失业”,而把这“三失”同时兼收的社会群体就是失地农民。^[4]这样,在农民无法主动割断与土地关系的情况下,土地只能以短期出租方式流转,形成土地规模经营的高昂制度费用。应该承认,在目前阶段我国大城市郊区和沿海一些已经高度工业化城市化的地区,已经具备规模经营的条件,规模经营户或农业企业通过从事高价值作物生产和加工,可以获得丰厚的回报,因此,可以在这些地区出台促进土地流转和规模经营的政策。但是,由于小农的弱位势,规模经营的推进,尤其是公司进入农业,还是要采取谨慎的态度,政府不能只热衷于同资本的联合,忽视了小农的权益,地方政府负有保护小农的责任。

参考文献:

- [1]朱冬亮. 社会变迁中的村级土地制度[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2003. 1.
- [2]杜润生. 中国的土地改革[M]. 北京: 当代中国出版社, 1996. 2.
- [3]高化民. 农业合作化运动始末[M]. 北京: 中国青年出版社, 1999. 23.
- [4]柯楠. 论城市化进程中失地农民社会救助制度的构建[J]. 理论探讨, 2012, (1): 155—158.

(责任编辑:胡 炼)