

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20171002

· 研究综述 ·

1998 ~ 2016 年农村集体土地产权制度改革综述*

王彦青

(郑州工业应用技术学院, 河南郑州 451150)

摘要 [目的] 通过总结我国 1998 ~ 2016 年间农村土地产权制度的改革历程及成效, 探讨了未来发展方向, 以期为我国农村集体土地产权制度改革提供参考。[方法] 文章采用文献研究法梳理我国 1998 年以来农村土地产权制度改革的历史演变及其成就, 以此探讨未来的改革方向。[结果] 将我国 1998 ~ 2016 年的农村集体土地产权制度改革分为 3 个阶段: 允许土地使用权转让阶段, 允许土地承包经营权流转阶段, 以及允许土地经营权抵押、实行三权分置阶段, 并总结各个阶段的法律法规和国家政策以及学术界的观点; 分析改革成效主要有土地承包经营权流转得到法律保护、农业适度规模经营得到长远发展、三权分置放活土地经营权; 探讨我国农村土地制度改革的发展方向主要有: 农村集体土地所有权三向发展、“三权分置”。[结论] 农村集体土地所有权实行国有化, 是我国在现有制度基础上最现实的选择。中央提出“三权分置”是对现阶段我国农村基本土地经营制度的自我完善, 是新形势下协调生产关系与发展生产力的客观要求, 这一举措必将使我国的农村土地制度改革进入一个崭新的时代。

关键词 集体土地产权制度 土地所有权 土地承包权 土地经营权 改革

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9121[2017]10014-05

0 引言

土地是农业生产的最基本资料, 土地问题是“三农问题”中最核心和最基本的问题, 农村土地产权制度关系着土地资源的合理配置及农民生产积极性。从建国到现在, 随着经济和社会的发展, 农村生产力和农业生产发展水平的提高, 我国共进行了 4 次全国性的彻底的土地改革, 最终在 20 世纪 70 年代末确立了家庭联产承包责任制并沿用至今, 其目的都是为了进一步解放和发展生产力, 满足人民日益增长的物质需求, 不断完善土地制度, 发展农业生产, 增加农民收入。现阶段, 随着新农村建设和城乡一体化建设的稳步推进, 农村生产力的不断提高, 农村土地经营规模的不断壮大^[1], 土地流转速度的不断加快^[2], 现行的农村土地政策和生产关系已经不再适应当前农村的发展^[3], 在各方呼吁下对农村土地制度的改革势在必行。文章通过总结梳理我国 1998 年以来对农村土地产权制度不断改进的政策, 分析我国农村集体土地产权制度改革获得的成效, 探讨我国农村集体土地所有权的改革发展方向和“三权分置”对新时期农村土地制度改革的重要意义, 以期为我国未来农村集体土地产权制度改革提供参考。

1 改革历程

20 世纪 70 年代末我国开始实行家庭联产承包责任制, 经过近 40 年的发展, 现行的集体土地制度存在的种种弊端日益显露出来, 阻碍土地使用权转让和承包经营权流转, 不适合现在提倡的土地规模化经营, 故需要进行完善和改革。从 1998 年开始, 我国就集体土地制度存在的弊端不断进行改革和完善, 直到今天仍在进行。

1.1 允许土地使用权转让

1998 年修订的《土地管理法》规定土地使用权可依法转让。这一规定的出台极大地促进了农村土地

收稿日期: 2017-02-28

作者简介: 王彦青 (1982—), 女, 河南省许昌人, 硕士、讲师。研究方向: 思想政治教育。Email: 31982038@qq.com

* 资助项目: 2017 年度河南省软科学研究项目“‘十三五’时期河南省新型农业主体培育与政策建议研究”阶段性成果 (172400410541)

转让的速度。张照新^[4]调查表明,1998 年转出土地的农户占全国农户的 9.8%, 转出面积为 5.2%, 转入土地的农户占 8.4%, 转入面积为 6.0%, 有近 1/6 的农户, 1/20 的土地进入了流转市场。2001 年, 刘红梅等^[5]对浙江省 1 200 户农民的调查统计表明, 被调查者从集体承包土地 239.05hm², 其中将部分承包地以转包形式转包给他人经营的只有 90 户, 转出土地合计 16.82hm²。潘晓霞^[6]认为现阶段农业生产的投入较大、产出则较慢, 生产周期过长, 只有农地使用权被允许自由流转, 建立科学合理的农地流转机制, 才能使农户最大限度的收回对农地的投资, 提高农业积极性。

1.2 允许土地承包经营权流转

2002 ~ 2008 年间, 国家相继出台了一系列涉及土地承包经营权流转的法律和决定, 使土地承包经营权流转实现合法化, 为农户流转自己的土地提供了法律保障。许经勇^[7]认为土地承包经营权顺利流转的前提条件是土地承包关系的稳定。顾钰民^[8]提出土地承包经营权流转是社会化大生产的基本要求和趋势的体现, 是符合现代市场经济基本原则的, 而且土地承包经营权流转并不涉及改变土地集体所有性质的问题。金文成^[9]认为土地承包经营权流转是与农村土地承包伴生的客观经济现象。解安^[10]提出“产权关系”和“经营关系”是施行土地流转和发展规模经营的两条主线, 此外还要考虑我国的人地关系状况。苏晓鹏^[11]认为土地承包经营权作为一种特殊资产, 其流转价格评估当然也具有特殊性。温铁军^[12]认为将土地的经营权承包给其他人或组织而获得相应的收益, 可以使农村劳动力放心地进城务工, 还可以避免农村土地的抛荒, 有利于加快中国城镇化的进程。

1.3 允许土地经营权抵押, 实行三权分置

2013 ~ 2016 年间, 国家对农村施行全面深化改革战略, 在稳定农村土地承包关系的同时, 逐步放活土地经营权, 允许将土地经营权进行抵押, 经土地经营权和承包权分离, 实行三权分置。王纳等^[13]认为家庭承包取得的土地承包经营权抵押对农业生产具有重要意义。金祥荣^[14]调查显示, 江苏省的大部分农户愿意将土地承包经营权进行抵押。张龙耀等^[15]调查显示, 在施行土地经营权允许抵押之后, 农村信贷供给增加, 部分经营规模较大的新型经营主体信贷获取能力提高。蔡立东^[16]和李国强^[17]认为以设定经营权这一方式行使和实现土地承包经营权, 将导致现行农地使用权流转方式类型的结构性整合以及农地融资方式、农地使用权继承的结构性变动。王东明^[18]提出放活土地经营权是对农村土地制度的一项重大创新, 是新一轮农村生产关系调整的关键环节。

2 改革成效

国家在 1998 ~ 2016 年间不断对我国的农村集体土地产权制度进行改革和调整, 在促进新农村建设、城乡一体化建设和增加农民收入、保障农民权益的道路上砥砺前行, 不断取得新成就。随着改革的不断推进, 我国农村集体土地产权制度不断得到调整, 农民利益和权益进一步得到维护, 土地在农民手中变成财产, 土地价值进一步得到提升。改革加快了农村土地流转速度, 使农地实现规模化经营, 而且农村产业结构也得到了调整, 使农民在致富增收的道路上更进一步。我国学术界研究者对改革也高度关注, 从中国的基本国情出发, 就农村集体土地产权制度改革进行了大量的研究, 提出了很多有价值的参考意见, 为国家土地改革的进一步实施做出了很大贡献。

2.1 土地承包经营权流转得到法律保护

肖飞燕^[19]指出, 随着《土地承包法》的出台, 承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转得到国家保护, 在很大程度上弥补了农村土地流转尚无统一法律体系的遗憾。接着国家又出台了《物权法》, 宣示了农村土地承包经营权的物权性质。之后又提出土地承包经营权流转的形式主要包括转包、出租、互换、转让、股份合作等。在这两部法律和中央决定的支持保护下, 土地承包经营权流转在法律上的保障得到切实推进。张力等^[20]认为承包权是一项独立的物权, 在性质上可以理解为用益物权, 其实是一种实在的权利。胡吕银^[21]认为土地承包经营权是对国家、集体所有的土地进行占有, 在不违背法律或合同约定的情况下进行使用收益的权利。王利明^[22]认为农村土地承包权作为一项财产权利, 还应当具有相应的融资功能。法律是权利最好的保护伞, 在法律保护下, 土地承包经营权会流转的更加顺利。

2.2 农业适度规模经营得到长远发展

十七届三中全会预见性地指出了我国农业今后的发展方向,明确了以落实农民土地承包权为突破口,推动土地流转、发展适度规模经营,转变传统农业生产方式,使传统农业走入现代化轨道的发展道路。截止2015年6月底,全国农村承包耕地流转面积达到2 867万 hm^2 ,占承包耕地总面积的32.3%,是2008年流转土地面积的近4倍;全国经营耕地面积在3.3 hm^2 以上规模的农户达到341万户,家庭农场、农民专业合作社、农业产业化企业等新型农业经营主体蓬勃发展,在现代农业建设中发挥着重要引领作用。李忠国^[23]提出适度规模经营是集约化、高效化的现代农业经营方式,生产要素配置的优化程度是衡量规模经营“适度”的关键指标。温修春^[24]指出,由于不同地区资源条件和社会经济发展基础的差异,适宜的规模经营方式也会千差万别。黄祖辉^[25]认为适度规模经营有利于优化农业生产资源配置,产生规模效益,降低单位成本,最终形成农业可持续发展的自我积累机制。蒋和平^[26]指出深入推进农业适度规模经营会使我国的农村基本经营制度得到进一步坚持和完善,有利于催生新的农业生产经营组织形式。

2.3 三权分置放活土地经营权

2013年12月,中央农村工作会议提出放活土地经营权。土地承包权与经营权的分离使土地承包过程变得更加灵活,承包人与转包人的关系更加明晰。陈洁^[27]认为三权分置情况下必须在法律层面明确土地所有权、承包权和经营权的性质和范围。朱继胜^[28]认为土地承包权与土地承包经营权相比,在权能、对权利人的生存保障方式与社会意蕴上具有独特性。蒋秀兰^[29]研究表明,土地经营权流转对于农村经济的发展和产业结构优化具有重要的推动作用。潘俊^[30]认为承包经营权分离为承包权和经营权,是承包经营权权能的再分配,激活了土地的灵活性,释放了巨大改革红利,增加了农民的财产性收入。郑新立^[31]认为农村土地“三权分离”有利于增加农民财产性收入,提高农业效率。土地经营权与土地流转密切相关,随着我国农业现代化和城乡一体化的大力推进,农业生产水平大幅度提高,大量农村剩余劳动力向城市转移,促使农村土地经营权流转加快,土地适度规模经营必将得到长远发展,这种发展形势有利于优化土地资源配置和提高劳动生产率,有利于保障国家粮食安全,增加农民收入。

3 改革方向

3.1 农村集体土地所有权三向发展

农村集体土地所有权的未来发展方向主要包括国有化、私有化和多元化3种。集体土地国有化可以为土地规模经营创造条件,并且可以排除当前法律存在的土地所有权流转和规划限制。赵东新^[32]建议将集体土地收归国有,建立土地租赁制。汪三贵^[33]也提出实行土地国有化,国家将土地回收转包给种植技术良好的经营农户。周天勇^[34]认为要逐渐实行集体及国有土地的归并,最终使全部土地实现国有化,国家对土地享有最终所有权。集体土地私有化的观点最早出现于20世纪80年代,当时认为可以在我国的贫困地区或者偏远地区实行国家监督的土地私有制^[35],因为在这些地区实行土地私有制能够刺激农民的生产要素投入,提高资源配置,释放土地制度的显现能量和潜在能量^[36]。李再杨^[37]认为要在市场经济的基础上确立土地私有制。龚介民^[38]则认为农村宅基地一定要归农民私有。罗必良^[39]和徐国元^[40]提出建立土地国家所有、集体所有和个人所有的三元所有制。

实行土地国有化首先可以解决农村土地所有权主体地位虚置的问题,有利于国家协调农村利益关系和实现对土地的宏观管理,而且符合社会主义公有制的理论,可以有效遏制土地产权市场化改革后可能出现的土地兼并问题。此外,实行土地国有化有利于稳定现行的“家庭承包经营制度”,有利于理顺国家、集体、个人三者的关系。实行土地国有化,是我国在现有制度基础上最现实的选择。

在现行的土地政策下,土地集约化和规模化经营已经在广泛开展,土地私有化也很难再进一步提升农业的产量。土地私有化以后,土地兼并势必会卷土重来,在“有钱人”强大的资本压力下,农民手中的土地会大量流失,后果将不堪设想;在土地国有下,农民最起码还能从国家手中拿到耕地和宅基地,基本生活会得到有效保障。赵小军^[41]曾对土地私有提出严厉的批判,他认为土地私有化之后的首要问题就是土地将如何分配,城市和农村怎样实现平衡。所以,现阶段,土地私有化几乎不存在可行性。

3.2 “三权分置”开启农村土地制度改革新篇章

“三权分置”在当前农村发展的新形势下意义重大,是新农村发展的必然要求。在土地流转的过程中,部分农户和经济组织承包大量土地进行经营,从中诞生了土地经营权,这也来源于农村土地市场的自由发展。在三者相统一的农村土地三权分置当中,土地经营权以集体所有权为根本,以农户承包权为基础,是一种更具价值的农村基本土地经营制度。将土地承包权和经营权分离,有利于促进土地经营权的流转,加快农村土地流转速度。获得土地经营权的农户和经济组织,可以根据自己的意愿对土地开展多种经营,在开展规模经营的过程中可以对现有土地资源合理优化,既可以保障国家粮食安全,又可以使农民获得财产性收入^[42]。高雅^[43]认为在农村实施土地三权分置政策,可以使农民的土地财产权得到有效保障,可以解决农民进城后关于土地财产权的后顾之忧,可以使农村劳动力得到释放,为国家现代化建设贡献更多力量,这完全符合农村现阶段的发展现状。李桂凯^[44]认为在谋求农村新发展的当下,以家庭联产承包责任制为代表的农村土地关系已经不再适用,需要一种新的土地关系来推动新发展,三权分置的及时提出既革新了旧的土地关系,又极大的促进了土地生产力的发展。“三权分置”是新时期对农村土地经营制度改革的大胆尝试,是解决农村土地产权关系的伟大创举,必将开启农村土地制度改革新篇章。

4 结论与讨论

农村土地制度改革的目的是建立健全归属明晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的农村土地产权制度,完善资源配置的市场化机制,解放和发展农村生产力,推动农村资产资本化,加快促进农民生产生活方式的根本转变,着力推进农业产业化和新型城镇化进程。

通过整理和分析学术界从不同角度对土地改革的看法得到启示:(1)土地经营方式得到升级。农村集体土地产权制度不断改革最终实现了农民对土地的经营方式的升级,从自种自收转化为他人经营而自己从中获得土地附加值收益,农民对土地的投资也随之减少,而收益却并不会受到太大影响,这是符合生产力发展要求的,能够使更多的农村生产力得到解放而投身其他事业。(2)土地流转模式得到肯定。经过近 20 年的不断改革,农村土地经营权流转在法律上得到认可,实现了广大农民几百年的梦想,使农民在流转土地时可以用法律来保护自己的合法权益,还允许农民抵押自己的经营权,这是党和政府赋予农民最大的权利,使农民真正成为土地的主人;农村集体土地所有权的未来发展方向主要包括国有化、私有化和多元化等 3 种,而实行土地国有化,是我国在现有制度基础上最现实的选择。(3)“三权分置”引领改革趋势。中央提出的“三权分置”是对农村基本经营制度的自我完善,符合生产关系适应生产力发展的客观规律,是发展农村土地适度规模经营和加速农村土地流转的助推剂,探索与丰富“三权分置”的具体实现形式将引领农村土地制度改革的发展态势。

参考文献

- [1] 单志芬,毕涛,刘德方,等. 发展规模经营提高耕地资源利用率——黑龙江省农村土地规模经营的调研. 中国农业资源与区划, 2010, 31 (1): 33~38
- [2] 万丹,陈琴. 我国农村土地流转情况调查——基于 2009~2011 年全国 31 个省份的实证研究. 调研世界, 2013, (6): 26~28
- [3] 姜栋,胡碧霞. 中国农村集体土地产权制度改革研究综述. 生产力研究, 2013, (5): 192~196
- [4] 张照新. 中国农村土地流转市场发展及其方式. 中国农村经济, 2002, (2): 19~24
- [5] 刘红梅,王克强. 浙江省农村土地市场实证研究. 中国农村经济, 2001, (2): 33~37
- [6] 潘晓璇,霍阳. 完善我国农地物权制度的几点思考. 法商研究, 2001, (1): 132~137
- [7] 许经勇. 论稳定土地承包制与启动土地承包经营权流转. 财经研究, 2002, 28 (1): 47~50
- [8] 顾钰民. 论土地承包经营权流转. 复旦学报(社会科学版), 2009, (5): 86~92
- [9] 金文成,孙昊. 农村土地承包经营权流转市场分析. 农业经济问题, 2010, (11): 53~56
- [10] 解安. 农村土地承包经营权流转与规模经营问题研究. 中国特色社会主义研究, 2003, (2): 34~38
- [11] 苏晓鹏,冯文丽. 论农村土地承包经营权流转价格评估问题. 价格理论与实践, 2009, (5): 67~68
- [12] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究. 北京: 中国经济出版社, 2000
- [13] 王纳,安果. 试论当前农村土地经营权流转的意义. 学术交流, 2003, (12): 73~75
- [14] 金祥荣. 转型期农村制度变迁与创新. 北京: 中国农业出版社, 2002
- [15] 张龙耀,王梦瑶,刘俊杰. 农民土地承包经营权抵押融资改革分析. 农业经济问题, 2015, (2): 70~78

- [16] 蔡立东, 姜楠. 承包权与经营权分置的法构造. 法学研究, 2015, (3): 31~46
- [17] 李国强. 论农地流转中“三权分置”的法律关系. 法律科学: 西北政法学院学报, 2015, 33(6): 179~188
- [18] 王东明. 以放活土地经营权为突破口深化农村改革. 求是, 2014, (32): 14~16
- [19] 肖飞燕. 我国农村土地承包经营权流转的法律问题研究. 成都: 四川省社会科学院, 2009, 9~12
- [20] 张力, 郑志峰. 推进农村土地承包权与经营权再分离的法制构造研究. 农业经济问题, 2015, (1): 79~92
- [21] 胡吕银. 土地承包经营权的物权法分析. 上海: 复旦大学出版社, 2004
- [22] 王利明. 物权法专题研究. 长春: 吉林人民出版社, 2002
- [23] 李忠国. 农业适度规模经营实现形式若干问题的思考. 农村经营管理, 2005, (11): 20~21
- [24] 温修春, 何芳. 不同治理模式下的我国农村土地流转利益均衡分配——基于“中介组织”视角. 软科学, 2012, (9): 69~74
- [25] 黄祖辉, 陈立辉, 米松华. 农业产业化的全产业链经营模式与机制创新——“肥西老母鸡”的实践及其启示. 农业经济与管理, 2011, (6): 45~50
- [26] 蒋和平, 蒋辉. 农业适度规模经营的实现路径研究. 农业经济与管理, 2014, (1): 5~11
- [27] 陈洁. 对集体土地所有权、承包权、经营权的探析——基于“三权分置”新制度的角度. 法制博览, 2015, (10): 124
- [28] 朱继胜. 论“三权分置”下的土地承包权. 河北法学, 2016, 34(3): 37~47
- [29] 蒋秀兰, 朱桃杏. 论农村土地经营权流转的问题及对策. 中国农学通报, 2010, 26(1): 331~334
- [30] 潘俊. 新型农地产权权能构造——基于农村土地所有权、承包权和经营权的权利体系. 求实, 2015, (3): 88~96
- [31] 郑新立. 农村土地公有制三权分离. 南方农业, 2014, (9Z): 31~32
- [32] 赵东新. 全方位改革土地使用制度是保护耕地的根本出路. 地政月报, 1996, (9): 11~15
- [33] 汪三贵. 论我国土地有偿使用的几个问题. 农业经济问题, 1987, (7): 28~30
- [34] 周天勇. 土地制度的供求冲突与其改革的框架性安排. 管理世界, 2003, (10): 40~49
- [35] 王以杰. 国家监督下的土地私有化制度. 农业经济问题, 1988, (12): 49~49
- [36] 李永民, 李世灵. 农村改革的深层障碍与土地产权构建——兼述我们同流行的理论观点的分歧. 中国农村经济, 1989, (6): 43~49
- [37] 李再扬. 土地制度变迁的比较研究. 当代经济科学, 1999, (5): 83~89
- [38] 龚介民. 农村宅基地房地产应确权为农民私有. 上海农村经济, 2005, (5): 12~14
- [39] 罗必良. 土地制度: 农村发展的深层问题——中国农村发展问题若干思考之四. 农经理论研究, 1991, (6): 21~26
- [40] 徐国元. 建立多元化的土地产权制度. 中国改革, 2005, (7): 39~41
- [41] 赵小军. 对土地私有化之批判. 河北法学, 2007, (1): 90
- [42] 贾璟琪, 李富忠. 新环境下农村土地三权分置研究. 山西农业科学, 2017, (5): 848~850
- [43] 高雅. 新型城镇化背景下农村土地流转问题思考. 山西农业科学, 2016, 44(5): 686~689
- [44] 李桂凯. 我国农村土地承包经营权流转制度研究. 沈阳师范大学, 2015

REVIEW OF THE REFORM OF RURAL COLLECTIVE LAND PROPERTY RIGHT SYSTEM FROM 1998 TO 2016*

Wang Yanqing

(Zhengzhou University of Industry Technology, Zhengzhou, Henan 451150, China)

Abstract Based on a large number of literatures, this paper summarized the reform process of rural land property right system in China from 1998 to 2016, obtained the reform achievements, and discussed the future development direction, so as to provide a reference for the reform of rural collective land property right system. The results showed that the reform of the rural collective land property right system in China from 1998 to 2016 can be divided into three stages: allowing the transfer of land use right, allowing the land contracting right to be transferred, and allowing land management right to be mortgaged. The various laws and regulations, national policy, and academic points at each stage were summed up. The effectiveness of the reform included: the legal protection of the right to land contractual management, the long-term development of the appropriate scale of agriculture, and the right to operate the land. Finally, it discussed the development direction of rural land system reform, i. e., the three-way development of rural collective land ownership and "three power split" were the new direction of rural land system reform. The nationalization of rural collective land ownership was the most realistic choice in China. The "three-power split" proposed by the central government was an objective law for the development of rural basic management system, which was a booster for the development of rural land and the acceleration of rural land circulation. The "three-power split" will open a new chapter in the reform of rural land system.

Keywords collective land property right system; land ownership; land contract right; land management right; reform