

现行农地产权改革路径分析

李全宝 (江苏省新沂市国土资源局, 江苏新沂 221400)

摘要 农地土地产权制度影响着农村、农业和农民的发展, 是农村集体的土地经济关系的具体体现, 对于促进农村经济社会发展具有牵动性的作用。当前, 随着我国经济改革的不断深入, 农村集体土地产权制度改革已取得重大突破和进展, 但仍存在所有权主体不明、权利残缺、行政干预现象严重和集体土地市场机制不完善等问题。针对这些问题提出了改革路径, 主要有明确农地所有权和经营权, 建立流转机制及配套保障措施, 保障农地产权。

关键词 农地; 产权; 改革

中图分类号 F301.1 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)31-0210-02

Analysis of Reform the Path of Present Farmland Property Right

LI Quan-bao (Bureau of Land and Resources of Xinyi City, Xinyi, Jiangsu 221400)

Abstract Rural land property right system affects the development of rural area, agriculture and farmers. It is the concrete embodiment of rural collective land economic relations and it also can promote the development of rural economic society. At present, with the constant development of economy, the reform of rural collective land property right system has already obtained major breakthrough. However, there are still many problems. For instance, the subject of land ownership is not obvious, the right of land is incomplete, the phenomenon of administrative intervention is serious, collective land market mechanism is not perfect. This paper takes some reform paths against the problem. The main measures are clarifying the ownership and management right of the land, establishing circulation mechanism and corollary guarantee measures, guaranteeing the farmland property.

Key words Rural land; Property; Reform

作为一个农业大国, 我国农地的主要特征是人多地少。从历史来看, 封建社会各个朝代的政权更迭和经济发展, 几乎都与农地制度, 特别是农地产权制度的矛盾或者变迁有关^[1]。农地产权制度影响着农村、农业和农民的发展。

1 农地产权现状

农地产权可分为农地所有权和农地用益物权。

1.1 农地的所有权 目前, 我国农村土地所有制度主要有两种形态, 即国有土地所有权制度和集体土地所有权制度。国有农地来源于 1950 年土地改革时将一部分农村土地划归国有, 主要包括国营农、林、牧、渔(场)等, 这部分土地仅占农村土地的一小部分。

农村绝大部分土地为集体土地。集体所有的土地依照法律可分为三大类: 一是属于村民集体所有的土地, 包括农民承包地、村组办企业用地、农民宅基地、自留地等; 二是属于乡(镇)农民集体所有的土地, 包括乡(镇)办企事业单位用地、乡(镇)以土地作价入股的方式成立的中外合资企业用地和内联乡镇企业用地及乡(镇)集体用地; 三是属于行政村内两个以上农村集体经济组织所有的土地, 村内两个以上农村集体经济组织一般是对应过去的生产队或村民小组, 也可能是合作社等集体。农民集体土地所有权受到法律法规的严格约束, 是一种特定的权利。

1.2 农地的用益物权

土地的用益物权是指土地使用者依法对土地享有占有、使用和收益的权利, 在《物权法》颁布之前, 广泛称作“土地使用权”。土地使用权主体和土地利用方式决定土地用益物权的性质, 根据土地管理法 and 物权法规定, 我国农村土地用益

物权主要分为集体建设用地使用权、土地承包经营权和宅基地使用权三种形式^[2]。

集体建设用地使用权主体为农村集体经济组织投资设立的企业, 乡(镇)、村公益性组织。集体建设用地使用权在使用权转让、土地用途、使用权主体和客体范围等受到法律法规的限制, 只能在规定的范围内存续和行使, 包括农村建设用地流转; 土地承包经营权主体为集体经济组织成员或本集体成员以外的单位或个人, 按照法律法规要求, 对土地从事种植业、林业、畜牧业、渔业等农业生产; 宅基地土地使用权主体为本集体经济组织成员, 无偿取得, 无偿使用, 但是受到法律法规限制。

2 农地产权制度改革

2.1 农地产权改革历程 中华人民共和国成立以来, 农地产权制度经历了四次显著的变革: 一是 1949—1952 年的土地改革, 基本消灭了封建土地制度, 实行农民的土地所有制, 农民可以自主经营属于自己的农地, 改变了农村旧有的生产关系。二是 1953—1957 年, 推行农业生产互助合作, 发展农业合作社, 没有改变农民农地私有的所有制, 但农地已成为合作社成员共同经营的资源。三是 1958—1962 年, 全国农村基本上实现人民公社化, 农地的农民所有制转变为社会主义集体所有制, 名义上由农民集团共同经营。四是 1970 年代末改革开放以来, 建立家庭联产承包责任制, 实现了农地所有权与经营权的“两权”分离, 所有权依然归集体共有, 农地由农户独立承包经营^[3]。

2.2 近年来农地产权制度改革的典型模型 近年来, 随着农村经济社会的不断发展以及农村土地产权制度的进一步深化, 农地用益物权实现模式不断创新, 主要有以下几种模式。

2.2.1 规模经营模式。 这种模式大部分出现在江苏南部经

作者简介 李全宝(1979—), 男, 江苏新沂人, 高级工程师, 硕士, 从事土地利用与土地规划研究。

收稿日期 2018-06-30; **修回日期** 2018-07-05

济较发达的地区,这些区域由于乡镇企业较为发达,农村劳动力大部分从事非农业生产,耕地撂荒抛荒现象严重,为了稳定农业和粮食生产,允许农户之间农业用地流转,或以土地使用权入股等形式,形成农业用地规模经营。

2.2.2 “四荒”使用权拍卖模式。这种模式最初发源于山西省吕梁地区,该地区将“四荒”使用权对外拍卖,通过市场化调整的方式,有效提高农民对“四荒”地改造的积极性,有效提高了资源配置效率

2.2.3 土地股份制模式。这种模式以广东省南海地区为典型代表,首先将土地进行规划,划分为农田保护区、商业发展区和商住区,然后将集体财产、土地和农民承包权折价入股,在股权设置、股红分配和股权管理上制定章程。

2.2.4 集体建设用地使用权流转。这种模式以江苏苏州为典型代表,集体建设用地使用权在规定的制度下进行有偿、有期限的转让、出租等。

3 农地制度的绩效与缺陷

3.1 农地制度绩效分析 现阶段我国农地制度是所有权与经营权两权分离的状况,农地经营权归承包人,使得集体组织与农户之间的权、责、利关系得到了一定程度的明晰。承包人发挥经营者的主动性,根据生产需要进行适时的生产管理,自主经营,合理调配劳动力的使用,达到了节约劳动与高效生产的统一;同时,在市场机制的作用下,承包者成为自主经营、自负盈亏的市场主体,为了获取较高的收益,农户就会自觉地按照价值规律的要求,生产满足市场需求的农产品,极大的丰富了农产品市场。

3.2 农地制度缺陷分析

3.2.1 权利主体不明。我国的土地管理法中明确规定农村的土地属于集体,但是对于集体这个概念还相当模糊。《中华人民共和国土地管理法》第二条规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制”。《中华人民共和国农业法》第十一条规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农民集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”属于“劳动群众集体所有”的土地,到底谁是集体土地所有权的真正代表,法律上和实践中都没有明确规定。“劳动群众”是一个集合概念,“集体”是一个抽象概念,“农民集体”不是法律上的“组织”,而是全体农民的集合,是一个合成名词,是一个抽象的、没有法律人格意义的集合群体^[4],在农村土地所有权贯彻过程中难以起到真正的所有权主体的功能,往往最终让掌握实权的村支部书记成为了实际代表,挥霍集体土地资源现象屡见不鲜。农村土地产权主体模糊不清,使得土地流转的利益主体被空虚化,进而难以适应现代农业市场化、智能化、规模化发展要求。

3.2.2 农地产权不完整。我国现行农地产权制度中的农地所有权还不完整。经济学理论认为,所有权应当包括占有、使用、处置、收益等权利,但从我国法律规定情况来看,集体

土地所有权只有占有和使用权,而无处置和收益权。就农地承包经营权而言,也不完整。目前农民的土地承包经营权仅仅是一种在土地上耕作的权力,除了承包土地的行为权明确归属农民外,有关转包、租赁、抵押、转让等其他土地权力的规定模糊^[5]。另外,农民在承包期内也存在着经营权排他性残缺问题,经常会有村组干部以承包合同不合理、村民大会不同意或未经过公示等理由随意变更农地经营权。

3.2.3 行政干预现象严重。从土地承包经营权看,虽然联产承包责任制大大减少了行政干预,但并不能说那些违背经济规律的行政干预就没有了,行政干预过多在目前承包经济中还相当严重。目前普遍存在行政性统一调地的现象,使得农村土地使用权屡屡转换,严重损害了土地承包经营权的稳定性,农民缺乏稳定感。据农业部调查,1978—1999年,95%的农村承包田至少被调整过一次,所有地块平均被调整过3.1次^[6]。

3.2.4 集体土地市场机制不完善。从土地所有权上来看,我国集体土地所有权交易称为“土地征收”,被强制的交予国家所有,过程并且不可逆转,国家给集体土地确定的价值不是交换价值,它采取低价征收和高价出让的不平等交易方式,大大损害了农村农民的利益。从土地使用权交易上来看,我国目前缺乏合理的土地流转制度。当前的土地流转基本以行政推动为主,镇村干部多以农村农业产业结构调整名义,强制或引导农民进行土地流转,给种植大户种植蔬菜、西瓜、苗木等高效农业,市场行情闭塞,市场信息化程度不高,导致农民的土地流转收益得不到足够保证。

4 农地产权改革的路径分析

建立一个科学合理的土地制度关系到农业现代化的成败,没有成功的土地制度改革,就没有国家的工业化、现代化。农村土地改革的重点,一是确权,二是流转,三是保障。其中,确权是改革的基础,流转是改革的核心,保障是为了建立长效发展机制^[7]。

4.1 实行“三权”分置 在坚持集体土地社会主义公有制的前提下,农地应按照中央文件要求实行所有权、承包权、经营权“三权”分置,切实明晰土地产权关系,保障农民、承包户、经营者的合法权益,促进土地资源合理利用,构建新型农业经营体系,进一步提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率,推动现代农业健康发展。对于转让土地承包权的,只能限于本集体经济组织成员之间,并经集体同意;流转土地经营权的,须向集体书面备案。集体土地被征收的,农民集体有权就征地补偿、安置方案等提出意见,甚至有权要求召开听证会,并依法足额获得补偿。通过建立健全集体经济组织民主议事机制,切实保障集体成员的知情权、决策权、监督权,确保农民集体有效行使集体土地所有权。

4.2 完善土地经营权 对于农地的承包经营土地可实行承包经营永包制,保障农民永久使用权。在“三权”分置的基础上,农民作为经营土地的主体,获得体现永久使用权的实际占有权、直接使用权、部分收益权和有限处置权,并充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能,即给予

农民完整的农地经营权,这是我国农地产权制度改革的核心。在不改变农民土地集体所有的前提下,经承包农户或其委托代理人书面同意,并向农民集体书面备案,可以对土地使用权出租、出售、交换、继承、抵押等,但经营方式必须符合国家规定的用途。农地所有权人即农村集体对土地使用权人的经营行为进行监督。

4.3 建立农地用益物权流转机制 农地用益物权流转包括集体建设用地使用权流转和农用地承包经营权流转。

对于集体建设用地使用权流转,可以参照国有建设用地使用权的流转模式,将土地使用权商品化,允许集体建设用地使用权的出租、转让、抵押和继承,使集体建设用地使用权逐步按国有建设用地市场游戏规则运行。

要全面放活经营权,放活农用地承包经营权的“核心”,就是促进经营权的流转和抵押^[8]。允许通过转让、互换、出租(转包)、入股或其他方式流转承包地并获得收益,任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地,可以依法依规就承包土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地。

4.4 建立完善的农地流转配套保障措施,保障农地产权 首先,要加快建立全省农村土地流转的统一市场,充分利用“互联网+”和云技术,完善土地流转平台建设,使农地的财产属性能够真正得以充分体现,农民的土地权利能够得到真正保护。

其次,建立合理的土地流转市场的价格形成机制、运行

机制和补偿机制。农地流转价格的形成一定要建立在对耕地等别、土壤肥力和产能评价的基础上,充分考虑农地的地理位置、流转人的经济能力、转包后的经济和社会效益等因素,以市场直接导向为主,以行政间接调控为辅,实现农地流转的合理定价。

最后,建立调节农村土地制度的仲裁结构。农地关系的调节、处置应实现社会化、法制化^[9],防止农地流转由少数村组干部把持,侵害农民合法利益。村组干部的主要职责是管理农民集体授权的村庄公共事务,监督土地经营行为。

参考文献

- [1] 谢思全. 转型期中国财产制度变迁研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 186.
- [2] 郑长青. 农村土地用益物权流转相关法律分析[J]. 郑州航空工业管理学院学报(社会科学版), 2015, 34(6): 116-119.
- [3] 黄贤金, 陈志刚, 钟太洋, 等. 土地经济学[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 234.
- [4] 田平. 农村土地到底归谁所有[J]. 十堰职业技术学院学报, 2008, 21(2): 24-29.
- [5] 于学花, 栾谨崇. 新制度经济学产权理论与我国农地产权制度改革[J]. 理论导刊, 2008(4): 74-77.
- [6] 常明明. 现行土地制度下的农村环境问题及解决途径[J]. 生态经济(学术版), 2007(2): 334-337.
- [7] 蒋军成, 赵丽江. 我国农地产权制度变革研究[J]. 农业经济, 2009(1): 36-38.
- [8] 苏智军, 段思敏, 杨叶. 浅议三权分置下承包土地经营权抵押问题[J]. 法制与社会, 2018(13): 86-87.
- [9] 肖晚霞, 蒋军成, 施春娟. 我国农地产权分析及制度重构[J]. 桂海论丛, 2009, 25(2): 44-48.

(上接第 207 页)

稞加工龙头企业, 培育一批名牌产品, 推进青稞产品品牌的整合, 促进青稞产业规模化发展, 让青稞走出西藏, 走向全国, 迈向世界。

参考文献

- [1] 高汪磊, 龚凌霄, 张英. 青稞作为我国高原特色谷物资源在功能食品领域的开发潜力[J]. 粮食与油脂, 2015, 28(2): 1-4.
- [2] 樊秉芸. 刍议青稞营养价值及综合利用前景[J]. 农村经济与科技, 2011, 22(6): 35-36.
- [3] 吴昆仑, 迟德钊. 西藏青稞产业发展及技术需求[J]. 西藏农业科技, 2011, 33(1): 4-9.

2011, 33(1): 4-9.

- [4] 西藏自治区统计局. 西藏自治区统计年鉴(2011—2017)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2011-2017.
- [5] 牛继平. 西藏昌都市青稞产业现状与对策措施[J]. 中国种业, 2017(1): 25-28.
- [6] 闫宝莹. 日喀则地区青稞生产现状与发展思考[J]. 西藏农业科技, 2011, 33(1): 10-13.
- [7] 杨立坤. 浅析香格里拉县沿江河谷地区青稞生产存在的问题及对策措施[J]. 农业开发与装备, 2013(3): 80-81.
- [8] 强小林, 巴桑玉珍, 扎西罗布. 青藏高原区域青稞生产现状调研考察初报[J]. 西藏农业科技, 2011, 33(1): 36-38.

科技论文写作规范——缩略语

采用国际上惯用的缩略语。如名词术语 DNA(脱氧核糖核酸)、RNA(核糖核酸)、ATP(三磷酸腺苷)、ABA(脱落酸)、ADP(二磷酸腺苷)、CK(对照)、CV(变异系数)、CMS(细胞质雄性不育性)、IAA(吲哚乙酸)、LD(致死剂量)、NAR(净同化率)、PMC(花粉母细胞)、LAI(叶面积指数)、LSD(最小显著差)、RGR(相对生长率), 单位名缩略语 IRRI(国际水稻研究所)、FAO(联合国粮农组织)等。对于文中有些需要临时写成缩写的词(如表及图中由于篇幅关系以及文中经常出现的词而写起来又很长时), 则可取各主要词首字母写成缩写, 但需在第一次出现处写出全称, 表及图中则用注解形式在下方注明, 以便读者理解。