

[文章编号] 1672-7320(2010)05-0776-06

基于产权角度对耕地流转的认识与思考

朱宏登 曹建民

[摘要] 耕地流转是当前我国农业领域正在发生变革的一个新趋势,而在理论认识上分歧颇多。从耕地的权属关系上看,使用权主体在耕地流转中发生改变,但承包权和所有权主体并未发生改变。耕地使用权流转是我国农业生产力发展的客观要求,使用权的有序流转反过来会促进生产力的进一步发展,必将推动我国农业现代化进程。

[关键词] 耕地流转;使用权;农业现代化

[中图分类号] F320.2 [文献标识码] A

耕地流转是目前“三农”问题研究者普遍关注的热点问题。有学者从流转意愿、行为及其影响因素等方面对耕地流转进行了研究^[1](第59页);也有学者运用制度经济学、法学理论对耕地流转的产权、“地权”进行了研究^[2](第55页)。此外,各地政府也出台了相关政策法规,如浙江省、吉林省等,试图促进耕地流转。但是,很多研究成果和地方性政策法规表明:人们对于我国目前耕地流转的本质仍缺乏清晰的认识,特别是流转过程中对耕地的所有权、承包权和使用权转变存在认识上的偏差。这种偏差最终会影响相关政策的制定与实施,从而影响我国农业现代化的发展。本课题正是在这样的背景下,从产权的角度去认识、分析耕地流转,试图对我国耕地流转梳理出更清晰的思路,为相关的决策和研究提供参考。本文所指产权是指农村耕地的所有权、承包权和使用权。

需要说明的是:到目前为止,在现行法律、法规和相关政策规定中,对耕地流转都以“土地流转”进行表述,许多学术论文也大多如此^①。本文以“耕地流转”进行表述,基于以下考虑:一是农村家庭联产承包的主要对象是集体的耕地(有些地方也有荒山、水塘,但并不像耕地那样平均到人承包),并不是广义的“土地”。二是耕地的流转与耕地的承包是直接相关的,而土地既有国有,也有集体所有;既有耕地,又有山林、河湖、水塘等,是更为宽泛的概念。三是按法律规定,耕地流转不得改变农业用途,而土地流转则复杂得多。因此,以“耕地”一词来表述,更有利于区分耕地流转和非农用征地,避免两者混淆不清。笔者认为,使用“耕地流转”展开论述更能反映事物的本质和趋向。

一、耕地制度变迁过程中“三权”的发展

1949年以来,我国耕地制度经历了三次变革^[3](第75页),分别是1950年前后的土地改革、上世纪50年代中后期的合作化、人民公社阶段和上世纪80年代初期的家庭联产承包责任制。在此过程中,耕地“产权”演变如下:

土改后的农民耕地所有权阶段。耕地所有者拥有耕地的使用权,当时条件下没有也不需要“承包权”。1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》规定了我国农村耕地的基本制度,即“有步骤地将封建半封建土地所有制改变为农民土地所有制”、“凡实行土地改革的地区,必须保护农民已得土地所有权”。

作者简介:朱宏登,内蒙古农业大学经济管理学院博士生,内蒙古呼和浩特010018。

曹建民,内蒙古农业大学经济管理学院副教授,管理学博士。

基金项目 内蒙古农业大学校长特别基金

1950年《土地改革法》总则明确提出“实行农民的土地所有制。”1954年制定的新中国第一部宪法,以国家根本大法的形式肯定了农民对耕地的所有权。

上世纪50至60年代的农民耕地所有权向集体耕地所有权过渡阶段。“使用权”随所有权发生转移,仍没有出现“承包权”。初级社时期并没有改变农民的耕地所有权,农民除劳动所得外还依法获得耕地等生产资料分红报酬,如1954年《中共中央农村工作部关于半社会主义性质的农业生产合作社如何逐渐社会主义化》主张给农户耕地报酬,承认农民的耕地所有权,到了高级社时期,农民的耕地所有权无形中转变为集体所有权,如1962年《农村人民公社工作条例修正草案》规定“土地归生产队所有”。

上世纪80年代初期的耕地所有权属于集体,出现“承包权”,使用权逐步分离。党的十一届三中全会以后,废除了“人民公社”,确立了家庭联产承包责任制。在维护集体所有权的前提下,村集体以承包合同的形式将集体耕地按等级承包给农民。农民获得了耕地的承包权与使用权。1983年中共中央一号文件确认了权利的归属,即耕地所有权仍属集体,承包权和使用权归承包方所有。

20世纪90年代初期,随着市场经济发展和农业生产力的迅速发展,耕地流转在一些地方发生,特别是东部沿海地区,耕地的承包权与使用权开始发生分离。

简言之,在新中国耕地制度演变过程中,耕地产权循着否定之否定规律发生着变化。从最初的否定封建地主耕地所有制、实现农民耕地所有权,到后来的农村耕地集体所有权否定农民的耕地所有权,再到维护农村耕地集体所有权的同时以承包合同的形式还耕地支配权于农民的格局。随着农业生产力的发展,耕地流转形成承包方承包权与使用权分离的新变化。因此,在农业现代化过程中,必须对我国农村耕地“产权”的变迁过程有清晰的认识,对耕地流转本质形成正确判断。从而因势利导,解决承包权与使用权自愿、依法和规范分离的问题。

二、耕地流转的本质

依据1984年《宪法》修正案、2002年《中华人民共和国土地承包法》及党的十七届三中全会精神,耕地流转“不得改变土地的所有权性质、不得改变土地的用途”的规定,要坚持农村基本经营制度,稳定和完善的土地承包关系,耕地流转只能在维持集体所有权的前提下,在承包权与使用权范围内发生。

农民对耕地的承包权在1997年《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》和1998年《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》以及此前的一系列政策文件中均可见。核心是承包权必须到户,切实保障农民的耕地承包权。在耕地流转中,农民保留承包权,主要在于耕地的多功能性^[4](第21页),表现为产出功能和保障功能。产出功能是决定农民经营耕地的第一要素;保障功能即为从事非农产业和进城的农民提供后退之路。正如杜润生所说:“给农民平分一份土地就是给他分一份地租,既给出生活来源,又给出就业保障。”^[5](第109页)尽管耕地保障功能会随着生产力水平的提高而渐趋消失,但在经济没有到达高度发达以前,对于广大农民来说,持有承包权都意味着增加了一种保险,免除了后顾之忧。况且,我国农村目前社会保障及相关配套制度还没有完全建立,在相当长的时期内耕地对于农民仍具有特殊意义。同时,从法理上讲正因为农民出让耕地使用权时并未丧失承包权,他们才有选择合约和享有租金的权力。显然,在当前阶段承包权没有也不可能流转。

根据我国相关法律和农业政策,亦可确认耕地流转不是承包权流转。2002年《中华人民共和国土地承包法》规定:“承包方自承包合同生效时取得土地的承包经营权”。2007年《物权法》确认:“土地承包经营权自土地承包经营权合同生效时设立”。农村土地承包经营权证的发放进一步确认了承包方的承包经营权。这就明确了耕地承包经营权存在、演化条件是承包合同。如果承包合同发生变更,则承包经营权必然发生变更,否则在同一个客体上将形成权利相同的多个主体。2005年《农村土地承包经营权流转管理办法》规定:“承包方依法采取转包、出租、入股方式将农村土地承包经营权部分或全部流转的,承包方与发包方的承包关系不变。”这就说明在耕地流转过程中,并没有改变原有的承包合同关系,只是耕地使用者发生变更。因此,耕地流转并没有改变已经确立的农民家庭与村集体的承包关系。农民

转让的只是耕地的使用权,而不是承包权。

随着农业生产力水平的提高和二、三产业的迅速发展,部分农民改变了承包并亲自种地的获利方式。特别是在沿海发达地区,少数农民进城务工,将其承包耕地的部分或全部转让给他人经营,承包权与使用权发生分离。承包方保留了承包权,第三方获得了使用权。这种流转未改变发包方与承包方已建立的承包关系,只是承包人将耕地的使用权让与第三方,向第三方收取适当的收益。所以说,承包经营权流转的本质其实就是使用权流转。这从我国各地耕地流转的实践中得到体现,如浙江省制定的《农村土地承包经营权流转合同示范文本》的“权利和义务”条款中就有明确规定。

特别需要强调的是,1988年《中华人民共和国宪法修正案》明确规定:“土地的使用权可以依据法律的规定转让。”可见,从法律认定上说,流转的是使用权,而不是承包权。有些人认为耕地流转是耕地所有权或承包权、或承包经营权流转,显然是一种误解。

通过以上从法律、政策角度分析以及结合广大农村实践,可见我国当前的耕地流转是在坚持集体所有权的前提下,承包权由承包方保留,流转的是使用权。因此,耕地流转的本质是使用权流转。

三、耕地使用权流转原因探究

家庭联产承包责任制实施以后,在耕地集体所有的前提下,村集体以“承包合同”的方式把耕地包给农民,赋予了农民使用耕地的权力,耕地“产权”经历了第一重分离,即集体所有权与承包权的分离。第一重产权分离极大地调动了农民生产的积极性,促进了农村经济的快速发展(见表1)。

表1 1978年到1990年我国稻谷、小麦产量表

单位:亿斤

粮食品种	1978年	1979年	1980年	1985年	1990年
稻谷	13693	14375	13991	16857	18933
小麦	5384	6273	5521	8581	9823

数据来源:1949—2000年中国统计资料汇编

从粮食产量来看,1978年到1990年,我国粮食总产量和人均占有量出现喜人的上升趋势。1990年粮食总产量是1978年的1.5倍,稻谷的产量年均增长1.09%,小麦的产量年均增长2.02%。这是此前连想都不敢想的,因而也让世界震惊。林毅夫利用生产函数对1978年至1984年家庭联产承包责任制贡献进行了估算。他认为农业生产总值增加约46.89%来自于农村体制改革带来的效率的提高。农村体制改革对农业增长的贡献为42.2%。从多种数据测算,这个估计是符合实际的。甚至可以说,在特定条件下,生产关系的调整对生产力发展起的作用更大。那么,为什么经过几十年的实践,耕地承包权与使用权会发生分离呢?

(一)农业生产力发展的客观要求

农业生产的本质就是农业劳动者利用耕地、工具、肥料、农膜等生产资料作用于农业动植物,以获取人类所需要农产品的过程。要提高农业生产效率,促进农业生产发展,就必须优化组合农业生产诸要素。生产要素的优化组合则根源于农业生产力的发展。农业生产力始终是第一性的、起决定作用^①(第125页)。

家庭承包经营实行30多年来,迅速提高了我国农业、农村的生产力水平(见表2)。

表2 农用机械动力与化肥发展状况

指 标 \ 年 份	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
农用机械总动力(万千瓦)	11750	14746	20913	28708	36118	52574	18398	72522	76590
大中型拖拉机动力(万千瓦)	1756	2369	2744	2746	2404	3161	4294	5245	6101
小型拖拉机动力(万千瓦)	1172	1616	3367	6231	7848	11664	14661	15229	15729
化肥施用量(万吨)	884	1269	1776	2590	3594	4146	4766	4928	5108

数据来源:《中国统计年鉴》1981—2008年

注 2002年及以后大中型拖拉机中不包括变形拖拉机

2007年, 农用机械总动力是1978年的6.5倍, 大中型拖拉机动力是1978年的3.5倍, 小型拖拉机是1978年13.4倍, 化肥使用量是1978年的5.8倍。特别是从2000年开始, 大型拖拉机的增速加快, 达到8.6%。从中可看出, 1978年到2007年我国农业生产条件发生极大的改善。农业生产条件的改善扩大了每个农业劳动力和农户的农业生产经营能力, 特别是大型农机具的推广使用, 同时也解放出更多的农业劳动力。每个农业劳动力借助于先进的生产工具能够经营更多的耕地, 借助于先进的农业生产技术能够提高耕地的产出率。于是, 在农业生产力水平发展到一定阶段, 过去单个农业劳动力所经营的耕地面积就应该随农业生产力发展而逐步扩大, 原来的农业生产要素配置的比例关系就应该重新调整。农业剩余劳动力的转移, 随之也转让出了自己的耕地, 为经营耕地的农户扩大耕地面积创造了条件, 这就要求耕地的使用权与承包权发生分离。否则, 即使农业剩余劳动力出现了转移, 也是“离乡不离土”, 对于农业发展、农业劳动生产率的提高毫无意义, 而且对于农民增收也起不到根本的作用。承包权与使用权的分离, 承包权保证了农民对耕地的控制, 解决了农民的后顾之忧, 可以促使农民稳定、持续、长久的转移; 使用权的让渡既保证了农民的基本收入又使耕地规模经营成为可能, 从而保证了耕地生产效率的提高, 加快了农业现代化进程。

尽管家庭联产承包责任制迅速提高了农业生产力水平, 但在当前的经济条件下, 却在一定程度上制约着生产力的发展。主要表现为: 第一, 阻碍技术进步。耕地小、农户经济实力差、资金少、农民科技文化素质低, 先进农业科技成果优良品种推广困难, 大型综合机械难以施展。第二, 制约产业化。在目前的耕地制度下, 农户各行其是, 生产品种复杂, 在单一品种上不能形成规模优势, 制约农产品产业链的延伸, 既难以培育大型龙头企业, 又无法吸引外来大型龙头企业的进入, 最终使农业产业化经营遭受挫折。第三, 农户在市场中竞争力弱。农户分散经营, 导致农产品成本较高、标准化低、品质差、科技含量低、品种单一。这种分散、零碎的一家一户式的经营方式已经与农业现代化不相容, 成为阻碍农业现代化的最大因素。陈世启在《农村土地规模经营必要性探析》一文中也得出了相同的结论^[7] (第25页)。

目前, 广大农村的实际情况也证明, 过小的耕地规模和零散分布阻碍着农业生产力的发展和农业生产效率的提高。黑龙江省由于耕地零碎、分散, 大型农业机械的效能只能发挥六成左右, 严重制约着农业生产率的提高; 湖南省农民由于经营农业机会成本的增大, 一些农民已无心经营自己承包的耕地, 将其作为“副业”看待, 甚至抛荒。这些案例说明, 目前耕地平分所形成的农户小规模、分散的经营格局抑制了农业先进生产技术的应用, 或者说阻碍了农业先进生产技术效能的发挥。这一僵局的改变也迫切要求打破以往耕地分散经营的格局, 形成耕地连片, 实现耕作的适度规模经营。

(二) 非农产业的迅速发展

上面已经分析, 农业生产条件改善, 特别农业大型机械的使用, 扩大了单个农民经营耕地的规模, 解放出部分农业劳动力。非农产业的迅速发展, 为农村剩余劳动力提供了更多在非农产业的就业机会。

改革开放以来, 农村非农产业迅猛发展, 从根本上改变了农村内部的一、二、三产业结构。根据《中国统计年鉴》和《中国农村统计年鉴》的数据整理, 1978年农村三大产业的比重分别为68.6%、26.1%和5.3%, 第一产业占绝对优势。到了1997年, 农村三大产业的比重分别为24.4%、62.9%和13.7%, 农村产业结构发生了很大的调整。农村大量剩余劳动力向二、三产业转移是必然趋势。事实上也确实如此, 农民在比较利益后, 很多的农村劳动力选择了“打工”。据统计, 从1978年开始, 农业劳动力在整个乡村劳动力的比重逐渐下降, 与此相反的是, 非农劳动力在乡村劳动力的比重大幅度上升, 由1978年的4%增长到2005年的41%(见表3)。由此可见, 农业生产力的发展和非农产业的迅速发展两者间相互作用促进了农村劳动力转移。

在社会主义市场经济发展的初期阶段, 农民的兼业经营不仅是不可避免的, 而且是有利的。但农业生产的普遍兼业化, 又将成为农业现代化的羁绊。对于部分农民来讲, 因为进入非农产业获得了稳定的收入, 耕地又牵扯着他们太多的精力和时间, 他们在农忙的时候又不得不返乡经营耕地。因此, 如果没有耕地承包权与使用权的依法有序分离, 那么劳动力转移是临时性、季节性和两栖性的。反过来讲, 如

果采取某种方式,既能解放出部分劳动力,使他们稳定、长久地转移到非农产业,又能保证耕地充分利用,使农业持续快速发展,最终使资源得到合理配置无疑是一条双赢的道路。

表 3 1978 年至 2005 年农村农业劳动力和非农业劳动力对比

年份	乡村劳动力人数	农业劳动力	占乡村劳动力的比重(%)	非农劳动力	占乡村劳动力比重(%)
1978	30342	29126	96	1216	4
1983	34690	31645	91	3045	9
1984	35968	31685	88	4283	12
1985	37065	30352	82	6714	18
1990	42010	33336	79	8673	21
1995	45042	32335	72	12707	28
2000	47962	32998	68	15165	32
2005	50387	29976	60	20412	41

数据来源:《中国统计年鉴》1983—2008 年

结合我国目前农村的实际情况,笔者认为,最优选择就是在一定时期内保留耕地承包权,分离使用权并有序流转。承包权的保留使农民并没有丧失对耕地的控制,随着农民工在二、三产业的稳定工作,耕地承包权对他们来说自然会逐步淡化,有利于一定数量的农民最终从耕地上彻底解放出来;使用权流转则保证了农民的基本收入水平,解决了后顾之忧。

四、耕地使用权有序流转的作用与意义

耕地适度规模经营是实现农业现代化的基础条件,是生产力水平发展到一定阶段的必然产物。这已被一些发达国家的实践所证实。日本、韩国在第一次世界大战后,先后确立以自耕农制度为目标的耕地制度改革,形成了分散、小规模“均田制”格局。20世纪60年代以后,随着非农产业的快速发展和农业耕作水平的提高,分散、小规模的耕地经营方式成为农业进一步发展的障碍。当局先后修改了对耕地所有权流转的限制,提倡在非农业部门就业的劳动者转让出耕地,鼓励农户扩大耕地经营规模。在北欧的荷兰、丹麦、法国等国家,为提高农业劳动生产率,实现农业现代化,都曾实行过鼓励农民扩大耕地经营规模的政策。如:荷兰1924年制订《土地调整法》,鼓励耕地合并;丹麦于1960年以后放宽了对耕地合并的限制;法国于1960年颁布的《农业指导法》和1962年颁布的《农业指导法》补充法,对耕地集中和农场规模扩大起了积极作用。

我国的农业现代化道路不会违背世界农业现代化的一般规律,也必然在耕地适度规模经营的基础上不断发展。耕地规模化经营顺应了市场经济发展的需求,有利于农业向商品化、专业化、社会化和现代化转变,是适应社会化大生产发展要求的科学经营方式。但是,如何实现适度规模经营则需视各国特点来决定。

在土地私有制的国家,耕地可以通过所有权交易,实现规模经营。我国的农村耕地是集体所有制,农村人口所占比重较大,农村的社会保障还没有完全建立,这是我国农村的基本状况。因此,我国耕地适度规模经营必须从我国的基本国情出发,协调生产力发展与农村经济社会稳定的关系,在既能够调动农民的积极性,又必须符合农业生产特点的基础上推进农业现代化。这是具有中国特色农业现代化道路的一个重要内容。

新中国成立初期,我国曾把耕地收归集体,由集体统一耕作搞规模经营。事实证明,这种靠行政手段搞规模经营的生产关系超越了当时生产力发展水平,失败是必然的。实际上,邓小平同志早在1990年就指出了我国农业现代化的发展战略,“中国社会主义农业的改革和发展,从长远的观点看,要有两个飞跃:第一个飞跃是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制……;第二个飞跃是适应科学种田和生产社会化的需要发展适度规模经营……”^[8](第335页),这一段话明确地指出了原来那种“人民公社”制度超越了生产力水平必须废除,代之以家庭联产承包责任制。同时,又指出小块耕地上的家庭联

产承包责任制必然要向适度规模经营发展。

分离耕地的承包权与使用权, 做好使用权有序流转, 是耕地适度规模经营的前提, 是我国农业实施现代化的必由之路。耕地适度规模经营能够在一定程度上克服分散、小规模经营的弊端, 促进生产力的发展。当前, 耕地使用权有序流转在一些地方已经被证明符合生产力发展的要求, 不仅提高了农业劳动生产率、土地产出率和农产品商品率, 而且显著地增加了农民收入。因此, 笔者认为, 我国农业实施现代化战略及其相关政策的制定, 要从理论与实践两个层面, 在充分尊重农民意愿的基础上, 不仅做好耕地承包权与使用权分离的相关工作, 而且还要认识到耕地流转的本质, 不要因为混淆所有权、承包权和使用权而造成政策上的失误。在条件成熟的地区依法有序地做好促进使用权有序流转和耕地适度规模经营的相关工作, 是我国实现农业现代化的进程中值得注意的问题。

注 释:

- ① 也有例外, 中南财经政法大学张泽涛的一篇论文题目就是《农村耕地转包纠纷的实证分析与解决机制》, 而且全文就“耕地”这一转包对象展开论述。

[参 考 文 献]

- [1] 于洋、戴鹏军:《我国农村土地使用权流转问题综述》, 载《经济纵横》2003年第3期。
 [2] 邓大才:《试论农地产权双重两权分离》, 载《东方论坛》1999年第2期。
 [3] 刘广栋、程久苗:《1949年以来中国农村土地制度变迁的理论和实践》, 载《中国农村观察》2007年第2期。
 [4] 刘学伟、湛永杰:《农民经济行为的二重性与土地制度建设》, 载《社会科学探索》1989年第4期。
 [5] 杜润生:《家庭承包经营要长期稳定》, 载《杜润生改革论文集》, 北京: 中国发展出版社 2008 版
 [6] 湖北省社会科学院《土地制度研究》课题组:《土地制度研究》, 武汉: 武汉出版社 1993 版。
 [7] 陈世启:《农村土地规模经营必要性探析》, 载《襄樊学院学报》2003年第6期。
 [8] 《邓小平文选》第3卷, 北京: 人民出版社 1993 版。
 [9] 赵雪梅:《论新中国的农业制度创新》, 载《武汉大学学报(社科版)》2001年第3期。

(责任编辑 于华东)

Study on Farming Land Transfer from the Perspective of Property Right

Zhu Hongdeng, Cao Jianmin

(College of Economics and Management, Inner Mongolia Agricultural University,
Hohhot 010018 Inner Mongolia, China)

Abstract: Agricultural Land Transfer is currently a new trend of change in China's agricultural field. From the academic perspective, it has many divergences of opinions. Judging by property right, while in the process of farming land transfer, the subject will change about right to use, there is no change about the subject of contracted and proprietary right. Farming land transfer is impersonality require of agriculture productive develop entering new moment, in return, that will facilitate agriculture productive further development.

Key words: agricultural land transfer; land-use right; agricultural modernization