

农村土地规模经营与农民权益保障

林善波

(福建师范大学经济学院, 福州 350007)

摘要: 认为土地规模化经营过程中应以农民为市场主体, 应保护农民的土地权益。地方政府应该改变过去越权代包的做法, 转向为农村土地流转市场的建立和农民权益的保障服务。

关键词: 土地规模经营; 土地产权; 农民土地权益

中图分类号: F 301 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002—2767(2005)05—0011—05

The Appropriate Scale of Land Management and the Guarantee of Peasant's Rights and Interests

LIN Shan-bo

(The College of Economics, Fujian Normal University, Fuzhou 350007)

Abstract: In this paper, the author considers that peasants should be the subject of market, and the land rights and interests of peasants should be protected in the process of appropriate land scale of operation. The author also considers that local governments should change the practice which they used to do such as exceeding one's duties and meddling in others' affairs, and turn to

* 收稿日期: 2005—05—30
基金项目: 国家社科基金项目(04BJY045); 教育部十五社科规划项目(01JA790086)
作者简介: 林善波(1981—), 男, 福建大田人, 经济学硕士, 从事农业经济、社会主义市场经济研究。 Tel: 13960704210; E-mail: lsb39@etang.com.

hm², 平均增产 7.7%; 大豆增产 294 kg/hm², 平均增产 15.1%(见表 3)。

表 3 配合施用较单施对作物产量的影响

| 处理 | 小麦 | | | 大豆 | | |
|----------|-----------------------------|--------------------------------|-------|-----------------------------|--------------------------------|------|
| | 产量 (kg/hm ²) | 较对照增产 (kg/hm ²) | % | 产量 (kg/hm ²) | 较对照增产 (kg/hm ²) | % |
| 有机肥 | 1795.9 | 1238.6 | 69.0 | 1623.0 | 391.5 | 24.1 |
| 低量化肥 | 1780.2 | 1254.3 | 69.8 | 1672.5 | 342.0 | 20.5 |
| 有机肥+低量化肥 | 3034.5 | | | 2014.5 | | |
| 有机肥 | 1795.9 | 1857.8 | 103.5 | 1623.0 | 618.0 | 38.1 |
| 高量化肥 | 3391.0 | 262.7 | 7.75 | 1947.0 | 294.0 | 15.1 |
| 有机肥+高量化肥 | 3653.7 | | | 2241.0 | | |

3 结束语

- 3.1 有机、无机肥料长期配合施用能有效提高土壤有机质含量, 防止土壤有机质的过渡消耗。
- 3.2 有机、无机肥料长期配合施用对作物产量的提高有明显的作 用, 较无肥和其它单施肥料的效果明显。
- 3.3 经过 20 年的长期定位试验可以看出, 农业用地在长期使用中, 最好是进行有机、无机肥料配合使

用, 既提高了作物产量, 又能有效地促进土壤有机质的积累, 达到用地养地增产的目的。

参考文献:

[1] 刘杏兰, 高宗, 刘存寿, 等. 有机—无机肥配施的增产效应及对土壤肥力影响的定位研究[J]. 土壤学报, 1996, 33(2): 138-147

[2] 周卫军, 王凯荣, 张光远, 等. 有机与无机肥配合对红壤稻田系统生产力及其土壤肥力的影响[J]. 中国农业科学, 2002, (9): 1109-1113

serve for the establishment of circulation market of rural land and for the guarantee of peasants' rights and interests.

Key words: appropriate land scale of operation; land property right; peasants' interests in land.

农村土地(农地)规模经营是我国农村经济发展在一定历史阶段的结果,是一个不可逆转的必然趋势。我国改革开放以来农地改革的实践说明,农地规模经营有利于土地合理规划利用和农业集约化经营,从而提高土地生产率;有利于农业向专业化、现代化生产转变,从而提高农产品的商品率和劳动生产率。然而在农地规模化经营过程中,由于农地产权的缺失、农民维权组织的缺乏以及地方政府和地方经济组织对农民土地权益的侵害偏好等原因,农民的合法权益经常得不到有效保护,各地侵害农民权益事件屡有发生。因此,如何在推进农地规模化经营的同时,实现农民土地权益的有效保障,是当前各级政府在农村工作中的重中之重,其对农村经济健康发展以及农村社会稳定具有极其重要的意义。

1 在农地规模化经营的过程中,农民的权益没有得到有效保护

改革开放以来,我国农村普遍实行家庭联产承包责任制,广大农民生产积极性得到空前提高,农村粮食产量出现较大幅度地增长,农业生产和农村经济发生了根本性转机。但从80年代中后期起,随着农村绝大多数地区农民的温饱问题基本解决和生活质量的逐步提高,农民的生产经营目标已开始由解决温饱问题向解决增收问题转变,土地家庭承包责任制的分散经营必然要被规模经营所取代。这既是生产关系适应生产力发展状况的普遍规律,也是发达国家的发展经验。从实践经验上看,近年来在一些地区,或者在政府的直接干预下,或者在市场的自发调节下,出现了反租倒包、股份合作、转让、互换、委托经营、“四荒”拍卖等多种类型的土地流转方式,从而打破了分散、均等化的小规模土地经营方式,逐步实现了农村土地的规模化经营,为我国加快从传统农业向现代农业转换打下了坚实的基础。但是在很多地方,农地规模化经营的实现往往是以侵害农民的合法权益为代价的,这导致农民实现“耕者有其田”,却面临其利无保障的尴尬境地,主要体现在:

1.1 农地规模化经营中过多的行政干预,损害了农民的土地权益

近几年,全国农地规模化经营明显加快,这本来是件好事,但许多地方的土地流转主要是村级组织和地方政府介入的结果。据在某省7个县市调查,

由政府出面的土地流转占到流转总数的40%。还有一个省,在土地流转中,由村集体出面组织的比例高达55%以上^[1]。这样做可能既脱离了生产力发展的状况,又违背了农民自愿的原则,损害了农民的土地权益。

第一,有的地方在农户租出土地使用权后,取消了农户对土地的承包权,混淆了土地的承包权与经营使用权的关系。更普遍的情况是,农户在租出使用权之后,虽然名义上还保留着承包权,但却失去了实际上的经营权。有的地方在收回农户承包地后,甚至不对农户作任何经济补偿。

第二,有的地方乡镇政府及农村集体经济组织不尊重农民的意愿,随意改变土地承包关系,搞强制性的土地流转。在市场经济条件下,农民本应是农地市场主体,有权决定所承包土地的生产经营。但由于农地制度不合理,农民的合法权益经常受到侵害。很多地方乡镇政府受眼前经济利益的驱使,常不顾农民的土地权益。有的在分享“三提五统”之外参与集体土地流转费的分配;有的热衷于以低价格、长租期、大规模转让和租赁土地为条件对外招商引资,从中获得利益;有的地方政府代替农村集体对外发包、租赁和转让集体土地。

第三,在反租与倒包的过程中,有的地方乡镇政府及农村集体经济组织首先利用土地信息优势和行政强制手段以较低价格从农民手上租赁大量土地,并对反租的土地进行较简单的基础设施建设投入,然后再实施倒包,从中获取成倍的级差收入。这样虽然有利于流转后的生产经营、提高倒包款(承包款)与反租款(租费)的差额,增加地方政府的经济收入,但却是建立在侵害农民合法的土地权益基础上的。在收益分配上,地方政府得到的是预扣的税费、反租与倒包之间部分或全部级差收入;农户得到的是扣除税费后的租金剩余。但由于地方政府摊派的名目繁多的税费,实际到农民手上的租金却所剩无几,而且许多地方由于土地调整频繁,很多农民根本不知道每年能种多少地,当然更无法知道自己到底能得多少租金。

1.2 工商企业和专业大户直接进入农业生产领域,侵害了农民的权益

农地规模化经营本是提高农业竞争力的重要举

措,但值得注意的是,近年来有些地方打着这一旗号,把农民承包的土地强行征用,并转租给从事农业产业化的工商企业 and 专业大户,大批农户因此丧失土地经营主体地位而由自耕农变为无地的企业雇工。这些企业进入农业的生产领域后,片面追求经济效益,以大资本排挤小农户,严重影响了农民就业和农村社会的稳定。而一旦这些企业经营失败,农民顿时无土无业。2002 年发生的“蓝田风暴”事件,就是这种做法危害的集中体现。蓝田股份公司落户湖北省洪湖市后,大搞“圈地运动”,通过当地政府强行征用农地 333.3 多 hm^2 。随着公司的垮台,7000 多名农民成了无班可上、无田可耕的“下岗工人”,生产生活陷入极大困境,并由此引发许多矛盾和冲突。但一些地方似乎并没有从“蓝田风暴”中汲取教训。一些地方像蓝田公司般的“圈地运动”仍搞得热热闹闹。在广东、江苏、浙江等省的一些地方,土地纠纷已取代农民负担问题,成为农村群体事件主要的“导火索”。此外,很多工商企业进入农业生产领域后,对土地往往采取掠夺性的利用方式,而不是从可持续利用以及保护当地农民的长远利益出发,这也间接地侵害了农民的土地权益。

1.3 近年来出现的大规模农民工回流现象,引发了新的“抢地潮”问题

过去,由于土地上的收入很少,而且还要投进去不少成本,比如化肥、农药等等,再加上各种繁重的税费,种地经常倒贴本。因此很多农民选择外出打工,而把耕地抛荒或以承包方替其交纳农业税等形式转让土地经营权。但是这两年来,随着各地农业税的相继减免、国家各种有关利好“三农”政策的陆续推出以及粮价的不断走高,很多外出农民工纷纷返乡“争地”,引发了当前农村土地承包中的新问题。一种是过去的抛荒地,很多已由乡村集体经济组织转包给其它农户,实现土地适度规模经营,现在外出打工的人回来要收回自己的农地,而农地承包户以合同没有到期为由不同意交还农地,从而带来了不少土地纠纷,使双方的权益都无法得到保障。另一种是由于过去农民外出打工时,农户之间土地承包不规范而引发的土地流转纠纷问题。很多农户之间土地承包合同签订不够规范,甚至有些农户之间只是以口头协议形式完成土地流转,这为农民工回流时产生的土地利益纠纷问题埋下了伏笔。

2 农地规模经营侵害农民权益的理性

反思

我国农地规模经营中农民权益屡遭侵害,有其客观原因。主要有:土地承包经营权存在产权残缺,导致农民无法有效地保护其土地产权;农民组织化程度偏低,导致农民缺乏维权的组织保障;地方政府及集体经济组织有侵害农民土地权益的利益冲动。

2.1 土地承包经营权存在产权残缺,导致农民无法有效地保护其土地产权

从理论上说,实行家庭承包制后,农地所有权属村集体经济组织,而其它各项权能则随农地所有权与使用权的分离转移或分割到农民手中,而且《土地承包法》等法律也对农民的土地承包经营权给予了一定程度的保障。但现实中,农村土地集体所有制“既不是一种共有的、合作的私人产权,也不是一种纯粹的国家所有权,它是由国家控制但由集体来承受其控制结果的一种农村产权制度安排”^[2]。这导致农民土地产权具有相当大的不确定性,农民个体作为农地的具体使用者,只拥有一定期限不稳定的使用权(由于人口压力导致的频繁调整),各种合法与非法扣除后的剩余农地收益权,以及几乎为零的农地处置权。这种残缺的产权,直接导致了乡镇地方政府和农村集体经济组织通过各种形式、采取各种手段、以各种名目对农民进行各种摊派,而农民无法有效地维护自身的土地权益。

2.2 农民组织化程度偏低,导致农民缺乏维权的组织保障

尽管随着改革开放的深入进行,我国农民组织化程度不断提高,但就总体水平而言,并没有形成真正意义上的农民自己的经济组织,各种合作经济组织在为农民提供技术、信息、资金、物资和产品销售服务等方面发挥的作用十分有限,普遍存在规模不大、覆盖面小、实力薄弱、管理制度不健全和稳定性较差等缺陷。组织资源的极度缺乏使我国农民在与各利益群体的博弈中处于弱势地位,对政府决策和制度安排并没有多少发言权。由于缺少一个能反映农民利益的、平衡的政治结构,单个农民面对庞大的政府科层体制永远是渺小的。当农民土地权益受到侵害时,他们不仅无法与政府进行有效的谈判,而且被排除在土地征用政策的制订和执行过程之外。而且,作为农民集体代表的乡村权势阶层和领袖人物又有着与农民不一致的个人利益,他们往往利用其特殊的身份和地位,扩大寻租空间。农民土地权益的保护需要依赖于他人,结果必然是“崽卖爷田不心疼”^[3]。

2.3 地方政府及地方集体经济组织有侵害农民土

地权益的利益冲动

当前农村一个新的情况是:乡村两级对乡镇企业的控制减弱,负债严重,这加剧了乡村的财务困难。资料显示,现在约有50%~60%的乡(镇)入不敷出,经济拮据。据农业部1998年对中西部10个省区的调查,乡村两级负债是普遍的,乡级平均负债400万元,村级平均负债20万元。现在全国1080个县发不出工资来,其中60%是教师工资^[4]。结果,很多地方集体经济组织手上的资产只剩下土地。这样,通过土地流转增加乡村收入,就成为不少地方政府的重要工作目标。有的地方甚至将土地使用权的流转作为农业结构调整和发展效益农业的战略措施,制定了土地流转和规模化经营的工作规划和具体指标;有些地方则将土地流转、土地规模经营与村干部的农村现代化目标责任制和机关干部岗位责任制考核挂钩,用行政手段促进土地流转和规模化经营。这些地方制度安排都极大地激发了政府利用行政强制力侵害农民土地权益的欲望。

3 尊重农民土地权益,探索农民权益保障的新途径和方法

3.1 明确界定农地的所有权主体及其利益,明确界定农地的使用权主体及其利益,明晰土地使用过程中各经济主体之间的责权利关系

关于农地产权主体的归属问题,理论界存在多种观点,有的学者提出农村土地以私有方式清晰产权关系的主张。但在我国现实条件下,宣布土地私有,不仅会引起意识形态方面的麻烦和社会震动,更重要的是,在实际操作上会碰到许多棘手的问题,还可能为未来土地的流转带来某些障碍。比较可行的方式是,在现有的制度框架内,进一步弱化集体所有权,强化农户承包权。农户通过与集体签订土地承包合同,取得土地经营权,成为一个相对独立的经济体,在不违反土地使用权出让合同规定的前提下,拥有对农地的耕作权,自主经营,自负盈亏,决定种植种类、品种、数量和方式,决定税后收入的分配。同时,有权将农地使用权有偿转让或租给第三者,转让的次数、面积、价格、方式可由当事人参照有关法规自由协议。使这种承包权成为带有私人财产性质的“物权”。从根本上解决了保护农民在土地上的权益问题,也使耕地保护有了真正的主体,结束了长期以来关于承包期长短的讨论,切断了人口变化同土地的关系,实现了土地承包权的长久稳定,使农民真正成为土地流转与规模化经营中的市场主体。

3.2 构建土地经营权流转市场,促进土地规模经营良性发展

土地规模经营依赖于土地经营权的低成本、高效率、规范化流转聚合,这就需要为土地经营权的流转提供相应的市场化运行机制、条件和服务,主要体现在如下几方面:

3.2.1 土地经营权价值评估专业服务 这是建立土地经营权流转市场的技术基础,依据土地承包的相关成本费用,承包以来历年经营管理的投入,近期土地产出和预期产出,相关地区土地地租水平等对参与流转的土地进行价值评估,作为农民和土地规模经营投资者之间协商谈判的专业参考^[5]。

3.2.2 培育和发展市场中介服务 当前农地使用权流转的中介服务组织的发育明显滞后,严重阻碍了农地规模化生产经营进程。今后各地应建立农地评估机构、土地流转委托机构、土地融资服务机构、土地保险服务机构等,为有关农民土地经营权流转提供登记、信息发布服务,为投资人联系、寻找、考察土地,提供土地经营权交易(转让、租赁、入股、抵押等)过程中的计量、审核、公证、谈判、签约等系列或部分专业中介服务,并建立相应的网络和信息平台。

3.2.3 监督及纠纷处理服务 建议在县级成立专门法律援助机构,为农民免费提供有关土地权利保障及解决纠纷的咨询和代理;建立一套受理、审查、调查农民投诉状的机制,形成专门接受和处理农民土地投诉的程序和制度,并在农村基层设立便于农民反映和传递意见的简便的渠道,同时设立群众公开监督制度,督促和提高处理纠纷的效率;在乡级或县级建立专门的土地法庭,为农民就有关土地权利问题诉诸法律提供帮助,利用专家的特长解决土地纠纷,提高土地纠纷处理的效率,并借此增强农民的法制意识。通过以上机制,为保障农民土地权利提供有效解决的法律途径。

3.3 规范土地流转合同

土地使用权证书和承包合同是农民依法享有土地权利和解决土地纠纷的基本依据。但大量调查表明,在目前的情况下,我国的土地使用合同管理存在许多缺陷。为此建议:第一,在严格执行土地登记制度的基础上,在拥有土地所有权的村集体与农户之间必须按有关程序,签订明确的土地使用合同。第二,合同除由农户、村集体保存之外,土地使用权合同的副本必须由农村集体上一级的登记机关保存一份。第三,应当制定一份适用全国各地的、包括合同基本要素的标准合同范本。该范本合同应当反映农

于农村土地的基本政策和法律规定,应当包含合同双方对土地的具体权利和义务,明确规定土地使用权的起止时间,允许农民转让土地使用权,不调整土地,征用土地要进行赔偿,对违反合同条款行为进行惩罚,以及规定土地纠纷的解决方法等。合同应由双方代表签字方能生效^[6]。此外,土地合同还应附有政府机构颁发的、单独的土地使用证书。同时,为充分调动农民进行土地登记和签订合同的积极性,为通过法制化来保障农民的土地权利创造条件,在建立严格的土地登记制度的初期,应当尽可能降低和减少农民土地登记和签订合同的成本。

3.4 农村土地规模经营应以农户为主体,不应当提倡工商企业长时间、大面积租赁经营农户的承包地

世界各国对于公司、企业进入农业都采取相当谨慎的态度,一般都只允许公司、企业在农业的产前、产后领域和产中的若干环节从事经营活动,而对公司、企业进入农业的直接生产领域,则都有严格的限制。我国农村人口众多,不加限制地让公司、企业进入农业的直接生产领域,大片圈地,会影响农民的就业和农村的稳定。因此应当对公司、企业进入农业的问题必须采取慎重的态度。一方面,应当鼓励和支持工商企业进入农业,但是应当主要鼓励和支持它们进入农业的产前、产后领域为农民提供社会化服务,鼓励它们对待开发的非耕地农业资源进行投资开发。另一方面,对于公司、企业大规模、长期占用农民的耕地、从事直接的农业生产活动,不仅不能鼓励和支持,而且应当制定相关的政策加以必要的限制^[7]。在农业剩余劳动力尚未能大规模转移之前,必须避免农村出现大资本排挤小农户,避免出现土地的大规模兼并,避免大批农户丧失经营主体地位、不得不沦为雇农的现象。

3.5 结合政府职能转变,清楚界定政府在土地经营权流转和土地规模化经营中的作用

具体而言,政府在推进土地承包经营权流转中应该承担以下一些职责:一是修改当前限制市场配置土地资源的法规和政策,改变过去人为地扭曲城市土地和农村土地的相对价格的做法,推进农地经营权市场化流转;二是进行法律和制度框架的建设,减少或消除农地使用过程中所带来的各种负外部性。如完善《农村土地承包法》,根据需要考虑出台专门的《土地流通法》;进行配套制度建设,如建立承

包地使用权流转交易市场、土地信息系统、边界纠纷裁定系统、改革土地管理系统。土地管理系统只能作为土地交易的规则制定者和提供一些公共服务,而不能参与土地交易^[8]。

3.6 建立和逐步完善农村社会保障体系,弱化农地的社会保障功能

在我国农村,土地除了作为最基本的生产要素发挥效用外,对广大农民来说,还具有社会保障的功能。在土地的这种功能还没有合适的可靠替代品之前,农民宁可撂荒弃耕,也不愿意放弃农地承包权,这造成“有人无田可种”与“有田无人愿种”并存的不正常现象,严重制约着土地规模经营和农业经济效率^[4]。但是在农村社会保障问题上,土地保障只是我国农村社会保障制度建立过程中的一个过渡形式,土地不应承担起农民的全部社会保障功能。关键是政府要到位,要承担起提供惠及全民的社会保障体系的职责;要建立起从最低生活保障到农村医疗、从五保户到农村社会养老,内容齐全、覆盖全体农民的农村社会保障体系,使农民与市民一样平等地拥有权利和享受社会经济成果。具体做法必须结合我国目前的经济发展水平和各地的情况采取先各省后全国的分步实施战略,即有能力的省份应尽快制订出本地区农民的最低生活保障线和医疗、养老标准并付诸实施,待条件成熟以后再向全国铺开,以制订统一的农村社会保障体系,解除农民流转土地的后顾之忧。

参考文献:

- [1] 王西玉. 新形势下农民同土地关系的再认识[J]. 中国农村经济, 2003, (10): 4-8.
- [2] 周其仁. 农地征用垄断不经济[J]. 中国改革, 2001, (12): 28-29.
- [3] 钱忠好, 曲福田. 规范政府土地征用行为、切实保障农民土地权益[J]. 中国农村经济, 2004, (12): 7-9.
- [4] 马晓何, 崔红志. 建立土地流转制度、促进区域农业生产规模化经营[J]. 管理世界, 2002, (11): 63-77.
- [5] 于代松. 土地规模经营应尊重农民权益[J]. 国土资源科技管理, 2002, (3): 20-22.
- [6] 迟福林, 王景新, 唐涛. 赋予农民长期而有保障的土地使用权[J]. 中国农村经济, 1999, (3): 4-12.
- [7] 陈锡文, 韩俊. 如何推进农民土地使用权合理流转[J]. 学习与研究, 2002, (6): 33-36.
- [8] 经济体制与管理研究所课题组. 农户承包地使用权流转的约束条件及对策建议[EB/OL]. <http://www.cei.gov.cn>, 2004-05-10.