

中国农村土地流转制度的历史演进及启示

李淑妍

(沈阳师范大学 马克思主义学院, 辽宁 沈阳 110034; 辽宁大学 经济学院, 辽宁 沈阳 110036)

[摘要] 中国农村农业经济发展的历史,从某种意义上讲就是农村土地制度变迁的历史。中国现行的土地流转制度则是新中国成立以后经过农村土地制度几次重大改革逐步形成的。虽然迄今为止,土地制度历经数次变动,但是其逐步趋于完善,为了克服其缺陷,解决随之而来的各种复杂问题,需要从理论上对中国当前的农村土地制度进行全面的梳理,这对中国国民经济发展将会起到很大的促进作用。

[关键词] 农村;土地制度;改革

[中图分类号] F321.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-5450(2012)06-0065-03

中国农村农业经济发展的历史,从某种意义上讲就是农村土地制度变迁的历史。中国现行的土地流转制度则是新中国成立以后经过农村土地制度几次重大改革逐步形成的。建国后,中国农村土地制度经历了一系列的制度变迁,首先是土改运动,然后是农业合作化与人民公社运动。改革开放后,中国土地制度的改革主要是以家庭联产承包责任制为内容、农村集体土地所有权与承包经营权相分离为主要特征的农村经济体制改革,但这种土地承包制度目前已经成为制约农村经济发展的“瓶颈”,为此国家推行农村土地流转制度改革,

一、改革开放前中国农村土地制度的阶段性变迁

新中国成立到改革开放之前这一段时期内,中国农村土地制度变革经历了具有非常鲜明特点的两个不同时期。第一个时期,以土改运动为标志,彻底废除封建地主土地私有制而建立农民土地私有制时期;第二个时期,以社会主义改造和人民公社运动为标志,把农民土地私有制改造为人民公社所有、以生产队为基础的集体所有制时期。虽然这一时期的土地制度已经成为历史,但它仍然是我们研究新时期土地流转制度改革和建设的深厚政治文化基础。历史是不能割断的,思想文化的发展也好,制度变迁也好,它们都只能是对前人创造的扬弃,所以,笔者接下来对改革开放前农村土地制度的阶段性变迁进行详细的说明。

(一)土地改革时期(1949—1952):建立农民土地私有制

1950年,中国共产党举行了七届三中全会,通过了《中华人民共和国土地改革法》并公布实施。从此,一个不仅是中国历史上,而且是世界历史上规模最大的土地改革运动在全国轰轰烈烈地开展起来。随后,中央人民政府通过《中华人民共和国土地改革法》,该法案明确规定:“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业开辟道路。”这也标志着新中国土地改革大规模全面展开。1953年春,除中共中央决定的暂时不进行土地改革的一些少数民族地区外,中国大陆的土地改革运动已基本完成。短短三年时间,就彻底废除了延续几千年的封建地主私有的土地所有制度,实现了几代人“耕者有其田”夙愿,约有三亿的无地或者是少地的贫苦农民无偿地得到了七亿多亩土地和农具、耕畜等生产、生活资料,被免除了350亿公斤的粮食地租,农民不仅获得了土地而且对拥有的土地“有权自由经营、买卖和出租”^①。此时土地所有权与经营权高度统一,农民即是土地所有者也是经营者,土地产权允许以买卖、流通、出租等形式进行交易,国家通过登记发证对土地实施管理,在政治和经济上农民的地位得到了提高。土改运动真正实现了农民土地所有制,实行耕者有其田,这一改革的目的在于更大程

[收稿日期] 2012-06-25

[基金项目] 辽宁省中国特色社会主义理论研究基地课题(ZTS201107)

[作者简介] 李淑妍(1979-),女,辽宁朝阳人,沈阳师范大学讲师,辽宁大学政治经济学博士研究生。

①《中华人民共和国土地改革法》第30条。

度上激发了农民生产生活的积极性,解放、发展和保护了农业生产力。这一时期农村土地使用权虽然没有实行严格意义上的流转,但是已经出现了土地所有权(产权)的流转形式,流转趋势已显现。

(二) 社会主义改造和人民公社运动时期(1953—1978):建立农村土地集体所有制

农民土地私有制、小农经营方式的局限和生产技术的落后,很快与迅速工业化战略及农业生产资料的社会主义改造的要求显得格格不入,中国农村土地制度的再一次变革已无法避免,为此引发了农业合作化和人民公社运动,在短期内建立了人民公社体制。

1. 生产互助合作组阶段(1953-1958)

生产互助合作组的发展大致可以分两个阶段。第一阶段从1951年到1955年夏。其间,农业生产的互助合作组运动虽然有曲折,但也基本上是循着“逐步发展循序渐进”走过来的。1951年9月,中共中央召开全国第一次互助合作会议,形成了《关于农业生产互助合作决议(草案)》,指出了农业互助生产的主要政策。1951年12月,中共中央发布了《关于农业生产互助合作的决议》,组织以农民个体经济为基础的生产互助组,主要有三种形式,即临时互助组、常年互助组和初级农业生产合作社。

第二阶段从1955年秋到1958年。在1950-1955年的农业生产互助合作中,一些地方不同程度地出现了过分追求合作社发展速度和规模的现象。中央政府对此比较谨慎,强调稳步推进,不能盲目发展。1955年10月,全国农业合作化运动不断加快,在此形势下,中共中央七届六中全会通过了《关于农业合作化问题的决议》,并提出分批分期的向高级合作社转变。高级农业合作社,再一次引起了我国农村社会结构的深刻变化。

可以看出,这一时期土地权利的流转受到了明显的制约,农民的土地权利丧失也是造成该时期生产发展受到阻碍的重要因素。但是,从总体上看,农业土地集体化的实施对农业发展起到了很重要的推动作用,充分发挥了劳动协作的优势,为大规模的农田水利建设提供了有利条件,使农业生产大为改观,这也为后来的土地权利流转及实施规模化生产提供了参考。

2. 人民公社运动阶段(1958-1978)

为防止农村土改后出现的两极分化,1958年8月,中共中央政治局扩大会议做出了《关于在农村建立人民公社问题的决议》,指出建立人民公社是指导农民加速社会主义建设,并逐步向共产主义过渡的基本方针政策。《决议》公布后掀起了大规模的公社化运动,在两三个月内,全国普遍实行了人民公社化。人民公社化在短期内迅速实行了土地等生产资料的公有制,造成了土地关系扭曲,农业生产力遭到极大破坏,粮食大量减产。按照初期设想,农村人民公社是由集体所有制向全民所有制的一个过渡,需要几年时间。农村人民公社包括三级组织,即人民公社、生产大队和生产队。土地等生产资料存在三种所有制形式,即农村人民公社所有、生产大队所有和生产队所有。为了纠正人民公社运动所造成的农业滑坡,国家形成了“三级所有、队为基础”的管理体制。在建立农村人

民公社后(1958年秋),一些地方随即出现“一平二调”。“一平”是指全公社范围内,实行贫富拉平,平均分配。“二调”是指对生产队的某些财产,无偿上调。生产大队无偿占用生产队的土地,公社无偿占用生产大队或生产队的土地。有些地方,这种上调还超出了公社范围,县及县以上机关、企事业单位向公社、生产大队、生产队和农民个人上调房屋、土地、农具、家禽、家畜和其他农副产品等。“一平二调”严重损害了集体的生产积极性和农民的劳动积极性,使农业生产效率下降。人民公社的三级所有制格局增强了产权界定的模糊性,公社内部产权界定不清晰,产权关系不稳定,农民丧失了土地产权。但是这一时期的土地流转却是新中国成立后土地产权第二次大规模的流转,这一时期土地制度确定了中国现行的土地所有制的基本框架。可以说,这一时期土地所有制的演进方向在当时是正确的,但是,土地演进的方式过分单一,演进速度过快、过急,本来应该是15年至20年完成的任务,5年之内就完成了。另外,这一时期土地制度过度统一,土地管理高度集中,土地流转是高度计划经济体制下的流转,无法以效率原则来优化配置土地资源。因此,在一定程度上,它也阻碍了生产力的发展。

二、改革开放以后中国农村土地制度的阶段性变迁

这一时期的农村土地制度改革过程可以描述为,家庭联产承包责任制从“包产包干”的雏形到正式制度意义上的基本确立直至稳定运行,再到目前还在进行当中的土地流转探索的过程。

(一) 从生产责任制到家庭承包经营(1978-1984)

1978-1984年是中国农村改革的第一个历史阶段,这一阶段的改革主题是,围绕调动农民的生产积极性,恢复和拓展农业生产责任制,直至建立起家庭联产承包经营的制度。党的十一届三中全会后,一些地方积极试验并推广各种形式的农业生产责任制。归纳起来,有三种不同类型,即不联产责任制、联产承包责任制和包干到户。家庭联产承包责任制对于中国农业增长的巨大作用,它采取土地产权的所有权与使用权分离的政策,让农户家庭拥有土地使用经营权,极大地刺激了农户生产积极性,但是该制度并没有触及土地产权流转,土地所有权仍属于集体,农民只拥有土地的经营权。虽然有些地方出现了部分流转现象,但是都是自发的,而且没有政策依据。所以在这一时期,实际上是沿着旧有的思路对新中国成立后种种不利政策的调整,带有恢复性质。但由于整体经济的逐步开放,农村土地改革从此顺流直下。

(二) 家庭联产承包责任制由稳定发展转向动摇(1985—1991)

1. 家庭联产承包责任制稳定发展阶段(1985-1988)

1985-1988年这一阶段,农村经济体制改革向纵深发展,全面转入农产品和农业生产资料的流通领域,适应于短缺经济时代的统购统销制度开始发生变革。市场化改革必然引发对市场主体的改革,农民的土地使用权得到深化。1988年,七届人大一次会议通过的《宪法修正案》规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依照法律的规定转让”,

首次从根本大法的高度使土地转让成为现实可能,土地承包经营权流转有了其合法地位,农村土地流转也经历了由“禁止流转—允许流转—放开流转”和从模糊不清到逐步明确鼓励的一个过程。

2.家庭联产承包制动摇、磨合阶段(1989—1991)

1989—1991年,针对实践中土地承包制“动摇”现象和思想上的混乱情形,国家通过政策文件澄清认识,稳定农村土地承包制度,在此基础上深化农村改革。这与当时的总体政治氛围和城市经济状况紧密相关,市场化的利益刺激使得各种集团对土地产权都有了更强烈的偏好,土地制度的震动不可避免。

3.土地使用权流转尝试阶段(1992—1996)

1992—1996年,承载着农业向现代化道路前进的艰巨任务,土地家庭联产承包制在首先稳定承包权的同时,进入土地规模经营新形势的积极试行和研究阶段,主要就是土地使用权流转的尝试,这也是市场化推进的结果。这个阶段,土地制度发生了一个重要变化,地方政府尤其是基层政府过分使用行政权力(其本质是国家终极产权),不断加重农民负担(本质是农民产权被不断剥夺)。这表明地方基层政府开始超越了国家产权代理人的角色,向土地占有者转变。地方政府的土地所有权一旦形成,它将向上侵占国家终极所有权,向下侵占农民土地使用权。

4.土地流转合理合法确立实施阶段(1997—2002)

1997年以后,中国全面开始第二轮土地承包工作。1998年8月29日,第九届全国人大十次会议通过了修的《土地管理法》。第一次将“土地承包经营期限为30年”的土地政策上升为法律。1998年底,全国80%的村庄展开了土地承包期延长工作,农业建设向现代市场农业转变。国家意图通过加强农民土地产权来抵消地方政府的各种不利行为,也希望通过法律将农民与国家建立一个连接,绕过产权的中间层,不断深化农民的使用权。此后,全国相继出现了两田制、反租倒包制、股份制以及“四荒”地拍卖制等制度形式,在这些制度形式下的土地流转已经基本具备了市场化流转的特点。

5.土地流转规范化阶段(2003年至今)

土地流转经历了禁止与解禁阶段之后,从2003年开始进入了规范化阶段。随着土地流转呈现出规模扩大、主体多元化的趋势,有些地方强制干预,要求农民放弃承包地,强行集中土地,用来进行农业结构的调整,针对这一阶段流转出现的新问题,国家制定了相应的条例。流转制度实行多年,但是流转市场发育始终起色不大,主要原因就是土地承包经营权不够稳定,现在确立土地承包关系长久不变,土地产权清晰稳定,这对土地流转市场的健康发展意义重大。它预示着国家会进一步完善政策法规、完善土地承包权能,给予农民切实有力的制度保障和彻底的土地承包权益,也为农业稳定和谐发展提供了基本经营制度保障。

三、启示

通过阐述建国以来中国农村土地流转制度的历史演进,在梳理其发展进程之后,清晰地呈现出不同阶段中国

农村土地制度的变迁,及其实施情况,可以发现:目前中国的农村土地制度经过三十多年来的改革、探索和完善,逐步形成了以承包经营权为核心的农村土地制度。改革开放初期,农村家庭联产承包责任制初步建立,农户与集体之间采取合同制形式,承包土地等生产资料,使生产经营的权、责、利相结合,收益与劳动成果直接挂钩,充分调动了农户的生产积极性,促进了农业生产,虽然土地流转还没有解除禁止,但是农户之间已有了自发性流转,平衡了农户之间土地权益问题。90年代以来,中央颁布实施的农村土地政策多是围绕延长土地承包期和土地承包经营权流转的许可而展开的。特别是90年代后期,中央更加重视土地对于农民所起的生活保障作用,稳定土地承包权、放活经营权更成为促进土地流转的重要政策保障。自2000年以来,国家通过立法,政府会议等多种平台再次强化土地承包关系的长久性,并赋予法律依托,也为农业和谐稳定发展提供了明确有利的政策依据。

家庭联产承包责任制带有明显的传统小农经济与自然经济的痕迹,已经越来越不能适应现代农业的规模化经营和社会化生产的要求了。农村经济的持续发展甚至飞跃,必然要求在承包制的基础上对农村土地制度进行创新,这一创新要继续保持和调动农民的生产经营积极性,同时,实现经营权的平稳和适度集中,维护好集体所有制。从农村经济发展的进程来看,不同时期的产权制度都要适应农业生产的实际水平,否则将会导致生产经营方式与社会生产力的矛盾,最终阻碍农村经济的发展。未来中国农村土地流转制度改革的方向是在推进农村土地使用权市场流转的基础上,进一步完善农村土地产权制度。对完善中国本土化的生产经营体制,正确把握农业发展方向,科学制定农业政策具有十分重要的意义,从而能够在未来的改革中少走弯路或者不走弯路,加快实现农业现代化。

【参考文献】

- [1]钱忠好.中国农村土地制度变迁和创新研究(续)[M].北京:社会科学文献出版社,2005:193-218.
- [2]王景新.中国农村土地制度的世纪变革[M].北京:中国经济出版社,2001:1-17.
- [3]廖洪乐.中国农村土地制度六十年——回顾与展望[M].北京:中国财政经济出版社,2008:20-96.
- [4]李鹏,王秦俊.我国农村土地流转制度历史演进及思考[J].山西农业大学学报,2011(7):703-705.
- [5]王家庭,张换兆.中国农村土地流转制度的变迁及制度创新[J].农村经济,2011(3):31-35.
- [6]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[J].中国农村观察,2007(2):70-80.

【责任编辑 李 菁】