

# 改革开放以来我国农地制度的变迁:回顾与展望

王燕燕

(中共中央编译局,北京 100032)

**摘要** 改革农地制度目前已成为理论界和决策界所面临的重大现实问题。通过回顾我国自1978年改革开放以来农地制度变迁的历程,结合当前的实际状况和农地制度尚存的不足,对未来农地制度的改革趋向提出了若干建议:明晰地权,将村民小组界定为农地所有人;稳定和强化农地使用权;完善土地登记制度,为农民确权;成立土地仲裁法院,维护农民合法权益。

**关键词** 农地制度;改革;变迁;展望;法制化

**中图分类号:**F301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2010)06-0080-05

我国的经济改革始于农村,农村的改革又始于农地产权制度的改革。当年的农地制度创新实现了土地所有权与使用权的分离,赋予了农民土地的使用权和收益权,极大地激发了农民种地的热情,提高了农民的收入。自1978年改革开放以后,我国的政策和法律都在不断稳定和强化这一制度,以稳定农民的预期、激发农民的积极性、保护农民的利益。然而,自1990年以来,我国快速的城市化和工业化所引发的对土地的过热需求,使农村耕地不断被侵占、农民利益不断被侵犯、土地纠纷的数量和程度逐年升级。因此,如何盘活农民手中的土地资源,化解土地纠纷,使农民分享城市化、工业化进程中土地增值的收益,都呼唤着新一轮的农地制度创新。制度创新又需要我们理清过去农地制度的变迁轨迹,从过去的经验和教训中寻找出新一轮制度创新的灵感和思路。本文将对改革开放以来我国农地制度的变迁分3个阶段进行梳理和回顾,以理清其演变的脉络,从而找出当前问题的根源,并在此基础上对深化农地制度改革作出展望。

## 一、农村土地承包权的确立阶段: 1978—1983年

1958年兴起的人民公社运动把农业集体化推向了高潮,在“政社合一”的人民公社制度下,土地的公有公营使个人的劳动努力与他们的收入报酬脱钩,造成了过低的劳动激励和过高的劳动监督成本,

严重窒息了农民劳动的积极性,使农业生产徘徊不前,到改革开放前,全国人均粮食常年滞留在200~300 kg<sup>[1]</sup>。在人民公社低效的土地制度安排下,粮食供应的紧缺和农民生活的困苦使农民自发产生了对农地制度变革的强大内在动力和需求。

1978年11月,安徽凤阳小岗村的18位村民冒着政治风险,自发尝试土地的承包经营,拉开了中国农村经济改革、农地制度变迁的序幕。1978年12月召开的十一届三中全会确立了我国农村改革的基本原则——“必须首先调动我国几亿农民的社会主义积极性,必须在经济上充分关心他们的经济利益……”,很多地方开始积极试验并推广各种形式的生产责任制。1979年9月,中共十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》将三中全会草案规定的“不许包产到户、不许分田单干”改为不要分田单干,对深山、偏僻地区的独门独户,实行包产到户,应当许可。到1979年年底,全国大约有85%的生产队或生产大队建立了各种形式的生产责任制,不过实行包产到户、包干到户的非常少。1980年9月,中共中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》肯定了生产责任制,规定“已经包产到户的,如果群众不要求改变,就应该允许继续实行”。1982年的“中央一号”文件则进一步明确明确了包产到户、到组,包干到户、到组等各种生产责任制的社会主义性质。1983年的“中央一号”文件再次充分肯定了农业生产责任制。到1983年年底全国实行包产到户的农户达1.75亿,占农户总

数的94.5%<sup>[1]</sup>。

由农民自发创造的家庭联产承包责任制,冲破了长期的意识形态束缚,取得了两个重大突破:一是实现了土地所有权与使用权的分离,赋予农民土地的使用权和收益权;二是确立了土地集体所有、家庭经营的农地经营制度,从而克服了原来人民公社制度下劳动监督和劳动激励的问题,打破了农村的僵化局面,极大地调动了农民的积极性,使农业生产得到迅速发展,实现了粮食增产、农民增收的可喜局面。粮食产量从1978年的3.05亿t增加到1984年的4.07亿t<sup>[2]</sup>。在这一时期的农业增长中,制度变量对粮食增长的贡献约占46.89%<sup>[3]</sup>。

## 二、农村土地承包权的稳定阶段: 1984—1997年

家庭联产承包制有效地解决了劳动激励和监督的问题,大大激发了农民的劳动激情,在责任制确立的最初几年,制度创新的巨大经济绩效掩盖住了不完善的新制度的种种弊端。继1984年的粮食总产量达到高峰后,我国的粮食生产开始陷入低潮。理论界认为主要的原因在于土地的承包期太短、土地频繁调整导致的人地关系不稳,较短的承包期和不稳定的地权造成了农民对土地的掠夺性经营,用地而不养地。此外,随着农民温饱问题的逐步解决,家庭经营带来的农村劳动力的释放,使农民对土地产权也产生了土地流转、分享土地财产收益等新的要求<sup>[4]</sup>。实践的发展不但推动着原有制度创新成果的完善,也呼唤着进一步的制度创新。

为了稳定农民预期,给农民以新的激励,1984年“中央一号”文件规定“土地承包期应在15年以上。……在延长承包期以前群众有调整土地要求的,可以本着‘大稳定、小调整’的原则,经过充分商量,由集体统一调整。”这是中央第一次以正式文件的形式明确土地承包的期限,确定土地调整的原则,以稳定农民地权。1987年中央在《把农村改革引向深入的决议》中强调要进一步稳定土地承包关系,并提出只要农户按承包合同经营,那么在合同期满后,可以继续承包,而已实现集约经营的还可以根据承包户的要求签订更长期的承包合同。1993年中央的11号文件又及时提出将承包期满后,再延长30年不变,并提倡“增人不增地、减人不减地”的土地调整原则。1996年1月,《关于“九五”时期和今年农村工作的主要任务和政策》在重申土地承包期延长30年

这一规定的同时,提出建土地使用权流转机制,在具备条件的地方发展多种形式的适度规模经营。1997年中央的16号文件则对第二轮土地承包工作进行了具体部署,并在全国范围内开展了延长土地承包期的工作,并要求向农户及时颁发土地承包经营权证书,严格土地承包合同管理。

这一时期的制度改进体现在两方面:一是逐步完善家庭承包责任制,从1984年的15年到1993年的30年的土地承包期限的延长,从“大稳定、小调整”到“增人不增地,减人不减地”的土地调整原则的转变,以及要求向农民颁发土地承包经营权证书的政策安排,都对稳定农民的土地使用权预期起到了很好的作用,增加了农民土地投入的积极性;二是在土地集体所有、家庭经营的大框架下,出现了各种土地流转的制度创新,政策从不允许到鼓励再到规范引导,对现实中产生的土地流转需求及各种制度创新安排及时做出了回应和调整,为缓解土地经营中出现的矛盾,发展农业适度规模经营,提高土地资源的配置效率和土地生产率,奠定了制度基础。

## 三、农村土地承包权的法制化阶段: 1998年至今

自1984年起,中央颁布了一系列政策文件延长农民的土地承包期,规范土地调整行为以稳定农民的预期。然而,政府对农地承包权的保护仍停留在政策层面上,农民土地承包权的权利和义务关系主要是由土地承包合同来界定而不是由法律来明确,农民的土地权利缺乏法律上的界定和保护。因此,在第二轮土地承包开始时,面临农村集体和村干部随意和频繁调整土地、变更土地合同等不规范的行为,将政策规定上升到法律法规,实现农地制度的法制化就成为切实保护农民土地权利的必然选择。

1998年修订的《土地管理法》补充了新条款,废除了发包方和承包之间的权力义务以及土地承包经营期限由合同约定的条款,新的《土地管理法》明文规定“土地承包经营期限为30年”“土地承包经营权受法律保护”,同时该法第二条规定“土地使用权可以依法转让”。2002年由人代会高票通过并于次年3月实施的《农村土地承包法》是改革以来首部针对农村土地的专门立法,该法对土地承包期限、权利义务以及土地调整和流转等都作了严格规定,从法律上更清晰地界定了土地承包权的权利和义务,确定了土地承包期限。2007年10月实施的《物权法》规

定无论是通过家庭承包取得的土地承包经营权,还是通过招标、拍卖、公开协商等其他形式取得的土地承包经营权,无论是集体所有农用地实行家庭承包经营的土地承包经营权,还是国家所有农用地由集体经济组织实行承包经营形成的土地承包经营权,都是土地使用者依法享有、受到法律保护的用益物权。此外,《物权法》还对承包期满后的承包合同走向作了说明:“承包期满后,由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包”。2009年6月,我国又通过了《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》,确立了化解农地承包经营纠纷的制度,该法界定了土地纠纷的种类,规定了仲裁委员会的构成,为农民解决土地承包中的各类纠纷提供了法律依据和法律渠道。

以1998年新修订的《土地管理法》为标志,我国进入了农地制度的法制化阶段。从《土地管理法》《农村土地承包法》《物权法》到《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》,这一系列法律对农地承包方、发包方的权利和义务作了法律上的界定,明确了农用地的承包期限,限制了发包人的权利滥用,为农民的土地承包经营权以及纠纷的解决提供了法律依据和保障。这些法律对稳定农民预期,改变农民的短期行为产生了积极影响。

#### 四、对未来农地制度的展望

我国农地制度改革以来的变迁实际上是在坚持土地集体所有的前提下,不断稳定和保障农民土地承包经营权的产权改革历程。当年所有权与经营权相分离的农地产权改革创新,对提高农民积极性、促进农业生产起到了很大的作用。但是,这场土地产权改革是不完整和不完善的,有关土地权属关系的制度和法律规定还是相当模糊的。而农地产权的模糊和残缺正是导致当前众多土地纠纷的根源所在,因此,要保护耕地、保护农民利益,促进土地流转,就必须进一步深化农地产权改革。

##### 1. 明晰地权,将村民小组界定为农地所有人

我国宪法规定“农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有”,这看似明确规定的土地集体所有,在实际中却找不到能体现所有权的载体,因为“农民集体”是一个抽象的、没有法律人格意义的集合体。1998年修订的《土地管理法》试图进一步明确农村土地的所有权,规定“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所

有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”这一法律规定本意是为了进一步明确土地的所有权主体,而且从文字上看似乎将土地的权属关系界定清楚了,但该法并没有清楚界定土地的集体所有权到底归哪一级集体所有,实际上反倒造成了土地所有权主体的多元化。从这一点上说,当前农村土地权属关系的规定尚不如1962年的《人民公社工作条例》规定得明确,该条例清楚确定农村土地属于生产小队(即现在的自然村或村民小组)所有。在现行法律规定的土地所有权的三级主体中,作为村民小组的集体处于最弱势的地位,村民小组属于自治组织、没有相应的法律地位,其土地权利经常受到上级组织的侵害,不能真正行使自己对土地的所有权和控制权。

土地所有权主体的虚化和多元化是我国农地产权的主要问题之一,也是导致众多土地纠纷的原因所在。因此,要稳定农民预期,完善农地制度,首先就要明确土地所有权的主体。鉴于历史和现实,应从法律和制度上明确土地所有权归村民小组。一方面,1962年的《人民公社工作条例》就已明确规定土地归生产队所有,改革后随着人民公社制度的解体,生产队相应地过渡为村民小组。将土地所有权赋予村民小组有一定的历史继承性,而且无需改变我国农地所有权集体所有的现状,可以大大降低制度变迁成本,保持农村的稳定。另一方面,村民小组是最接近农民的一级组织,掌握着较为完整的土地调整和信息资料。而且自家庭联产承包责任制确立后,村民小组实际上成为土地的主要发包方,履行着土地管理和监督的职能。将村民小组定为集体土地的边界,肯定其作为土地所有者的排他所有权,可以有效抵制来自上级组织对其土地的侵权行为。而且近年来,随着基层民主治理的发展,农民民主意识的提高,当遇到土地纠纷时,可由村民通过民主投票的方式来决议,从而真正维护农民的权益。

##### 2. 稳定和强化农地使用权

各国经验都证明,有保障的土地权利对经济发展都非常重要<sup>[5]</sup>。从最初3~5年的农地承包经营期限到15年,继而30年,以及农地制度的逐渐法制化,30多年的农地制度改革,就是在不断使农民的

土地权利更有保障,而赋予中国农民更有保障的土地权利是解决“三农”问题的前提和基础<sup>[6]</sup>。相对城市土地使用权而言,30年的农地使用权不但显得很短,而且这种固定期限的规定暗示着还是要变、要调整。短而不稳的土地使用权抑制了农民对土地进行长期投资的积极性。而且由于法律规定土地承包权的流转只能是在承包期内,因此再承包人实际上只拥有剩余年限的承包权,这对土地的流转也是一种限制。此外,农民的土地使用权是非常有限的。随着农村剩余劳力的大量转移和农村二三产业的发展,越来越多的农民离开了土地,土地的保障和财富职能日益显现。然而当前的政策法规在允许土地流转的同时,却只狭隘地限定了几种有限的土地流转方式,如转让、出租、转包等。《物权法》虽然肯定了农地承包权为用益物权,但依然不允许农地抵押。农地抵押权的禁止大大限制了农民的融资渠道,使得农民无法利用现代金融工具从银行获得贷款,农民所拥有的土地承包权无法成为他们的一项财产权利,无法使他们盘活手中的资源,变资源为资产,来为他们的长期投资和创业提供资金,造成穷人有财产而无资本或财产无法资本化的矛盾。因此,要真正给农民提供有保障的土地权利,稳定他们的预期,首先就要赋予农民永久的土地使用权。实际上,很多国家都把延长土地租用期限作为完善土地制度的一项重要举措,如英国、新加坡等都是实行土地公有制的国家,但其公有土地利用很有效率,关键的一点就是实行了土地的长久或永久租用制度。我国可以效仿之,赋予农民永久的土地使用权,从根本上杜绝频繁的土地调整,以便真正稳定农民的预期。其次,《物权法》对农地使用权性质的界定为农地的抵押奠定了法律基础,因此,可以据此进一步拓宽土地使用权的范围,赋予农民对土地的一定处置权,允许农地的抵押、继承和买卖,这是拓宽农民融资渠道,盘活农地资产的关键所在,也是保障农民土地权益,稳定农民预期的必然选择。

### 3. 完善土地登记制度,为农民确地确权

一国土地政策的制度框架和实施在很大程度上依赖于有效的“土地登记”<sup>[7]</sup>。土地登记不仅是一国农地制度不可或缺的内容,也是健全和完善土地制度必要的工具,是促进土地流转,提高土地管理效率和减少土地纠纷的重要工具。然而,自新中国成立以来,我国就没有开展过系统的土地登记。虽然中央曾于1984年要求对集体土地进行登记,但这次全

国范围的土地登记活动,到自然村这一级就停止了。事实上,目前很多地方的土地统计资料严重缺失,农村土地的详细登记资料多保存在村干部或一些年长的人手中,当地的国土资源部门与农业部门以及农村基层组织掌握的耕地面积存在出入。尽管从1988年起政府就要求为农民颁发土地承包经营权证书,但是缺乏土地登记而颁发的证书缺乏一定的权威性,加上缺乏全国统一的证书形式,这些土地证书难以得到农民和社会的承认。缺乏详细、有效的土地信息就无法为农民确地确权,就无法为农民提供有权权威性的土地使用权证,也就无法给农民提供切实的保障。

30年的农地改革趋势是在不断强化农民的土地使用权,并倾向于赋予农民长久的土地使用权,农地制度的这一演进趋势为土地登记奠定了现实基础,避免了因土地调整所带来的频繁的土地登记。此外,我国的《物权法》也已经肯定了农地使用权的用益物权性质,作为物权公示的土地登记,正是法律上确认土地财产归属的手段。因此,要为农民确地确权,建立起规范的土地流转市场,就必须建立并切实推行全国统一的土地登记制度。鉴于土地登记的技术和成本,我国应该结束过去土地登记多头管理的局面,统一土地登记部门,由各地的土地管理部门负责该地的农地登记,利用现代化的技术手段,对农地进行勘查、核实,建立农地登记的数据库,详细记录农地的位置、面积、用途、级别及权属,并及时更新人口和地籍信息。这样不仅可以及时掌握土地的状况也可以为土地流转提供信息,减少土地流转双方信息不对称的问题,降低土地流转的交易成本,促进正规的土地流转。同时,应效仿城市土地使用权证书,由中央来设计和规定农村集体土地所有权证和使用权证的形式和内容,为农民提供全国统一的由国家信誉为担保的土地证书,以增强证书的权威性,强化农民对地权稳定的预期。

### 4. 成立土地仲裁法院,维护农民合法权益

自1998年以来,从立法上讲,我国的农地制度进入了法制化的快车道,然而在实践中我国至今没有设立解决土地纠纷的专门机构,农民在遇到土地纠纷时缺乏诉诸法律的有效渠道,往往是采取告状的形式到政府信访部门去反映情况,地方政府部门间的推委常使问题得不到解决,从而积累了众多矛盾。2009年6月,我国通过了《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》,为农民解决土地纠纷确立了解决

纠纷的制度,把我国农地制度向法制化的道路上又推进了一大步。然而,根据该法的规定,仲裁委员会由县级或社区的人民政府组织农、林等部门和有关农村工作机关组建,仲裁委员会集行政权与司法权于一身,本身既是行政机关又是仲裁机构,这种双重性质使其容易受到当地政府的行政干预,难以保证仲裁的独立性、公正性和权威性。此外,该法将农村土地承包纠纷仲裁确定为“或裁或审”,赋予了当事人不服裁决后向人民法院诉讼的权利,但是法律并没有对仲裁和诉讼程序的衔接作出规定,仲裁与诉讼分置两个单位,很可能导致法律审理又重新开始,势必造成重复审理,浪费诉讼资源,也增加了当事人的成本。因此,有必要在各地建立县级以上垂直的土地法院,作为专门的司法机构来处理土地纠纷,该机构独立于当地政府,以保证其独立性和公正性。土地法院应担负三个主要职能:对农地纠纷进行调解和仲裁;对不服裁决的通过土地法庭诉讼解决;为农民提供法律援助。因此,土地法院相应地应设有履行这三个基本职能的机构:土地纠纷仲裁庭、土地纠纷审判庭,以及土地纠纷法律援助办公室。土地仲裁庭,负责调解日常的 land 纠纷,对不服仲裁决议而当事人又提起诉讼的,仲裁机构及时将卷宗移交

土地法庭,以节约成本和时间,提高效率;土地审判庭负责处理土地纠纷的诉讼,审判人员除法官外,还应有具备土地评估、法律、经济等方面知识的专业人员,以作出合理公正的判决;鉴于农民对自身土地权利方面法律知识的缺乏,土地法院还应设有土地法律援助办公室,除向农民提供日常的有关土地方面的法律知识咨询外,还为农民的仲裁和诉讼提供必要的法律援助。农地制度的法制化将是我国提高农地使用效率,化解众多土地纠纷的必由之路。

### 参 考 文 献

- [1] 韩俊. 中国经济改革 30 年[M]. 重庆:重庆大学出版社,2008.
- [2] 陈锡文. 中国农村改革 30 年回顾与展望[M]. 北京:人民出版社,2008.
- [3] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 上海:上海三联书店,1992.
- [4] 陈剑波. 农地制度:所有权问题还是委托—代理问题? [J]. 经济研究,2006(7):83-91.
- [5] 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.
- [6] 叶剑平,丰雷,蒋妍,等. 2008 年中国农村土地使用权调查研究[J]. 管理世界,2010(1):42-48.
- [7] [荷]何·皮特. 谁是中国土地的拥有者[M]. 林韵然,译. 北京:社会科学文献出版社,2008.

## Evolution of China's Farmland Tenure since Reform and Opening-up: Retrospect and Prospect

WANG Yan-yan

(Central Compilation & Translation Bureau, Beijing, 100032)

**Abstract** Reforming farmland tenure has become the important real issue in both theoretical circle and policy-making departments. This paper reviewed the evolution of farmland tenure since China's reform and opening to the outside world in 1978. By combining the actual situation with the problems in farmland tenure, this paper put forward several corresponding suggestions on how to reform the future farmland tenure, which include clarifying the right of land and defining team of villagers as the owners of farmland; stabilizing and strengthening right to use farmland; perfecting the system of land registration and setting up land courts so as to protect farmers' legal rights and interests.

**Key words** rural land tenure; reform; evolution; prospect; legalization

(责任编辑:刘少雷)