

试论我国农村土地制度的改革

余 陶 生

农村土地制度的改革,是当前我国农村第二步改革中的一个重要方面,搞好这个改革对于推动农村经营体制的发展,建立和健全土地适度规模经营具有重要意义。对于如何进行农村土地制度的改革,是近年来理论界讨论的一个热点,发表了各种意见,本文将对这个问题谈一点看法。

农村土地制度改革的必然性

我国解放前是一个小农经济占绝对优势的国家。反映在土地制度上,既不是资本主义的土地私有制,也不是封建庄园的土地私有制,而是地主阶级占有和农民小块私有并存的封建土地所有制。新中国成立后,立即着手进行对封建土地所有制的改革。1950年6月,中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》。它规定土地改革的基本目的是:“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”。农民按人口分得了土地,实现了几千年来梦寐以求的“耕者有其田”的理想,世世代代被压抑了的生产力象火山一样迸发出来,生产积极性空前高涨,农业生产很快得到恢复和发展。这是我国农村土地制度改革的第一阶段。

但是,由于农民长期受封建地主阶级的剥削和压迫,土改后虽然分得了土地,多数人生活仍然贫困,加上生产技术落后,资金不足,农业劳动生产率很低,抵御灾荒的能力不强,为了摆脱贫困,发展生产,只有走集体化的道路。随着农业社会主义改造的实现,我国农村土地制度也从农民土地私有制转变为集体所有、集体经营阶段,这是我国土地制度改革的第二阶段。

从1955年农业合作化的实现到1978年党的十一届三中全会以前,土地集体所有、集体经营经历了20多年时间,实行这种土地制度,对于克服一家一户的小土地分散经营,大面积兴修农田水利,运用科学技术和机械化耕作起了重要作用。但是,由于这种土地制度是把土地所有权和经营权统一于集体一身,不利于调动广大农民经营土地的积极性,严重地阻碍了农业生产力的发展,它要求对这种集体所有、集体经营制度进行改革,建立一种能适应生产力发展的新的土地制度。

党的十一届三中全会以后,土地制度的改革进入了第三个阶段,即从集体所有、集体经营转变为集体所有、分户经营的阶段。这种集体所有、分户经营的土地制度,打破了原来对土地集体所有、集体劳动、集体经营相统一的模式,有利于促进生产要素的优化组合,有助于克服在资源和生产资料的分配上的平均主义倾向,调动了农民生产积极性,促进了农业生产的新发展。这种土地制度较之原来那种集体所有、集体经营的土地制度是一个很大的进步,

它对于调动各个农户的生产积极性,提高经营灵活性,增加农业生产起了重大作用。但是,也必须看到,这种土地制度仍然存在一些问题,特别是随着商品经济的发展,这些问题就暴露得更加突出。例如:

第一,承包制不利于对土地的有效利用。现行的联产承包责任制,是按人口、劳动力均等分配的形式实行的,使有价的土地几乎成了无偿使用,给责任制披上了浓厚的“福利”色彩,农户即使不进行集约化经营,也能获得较多的“自然收益”,因而导致对土地投入的减少,采取粗放经营方式;同时,由于土地的无偿使用,农户又不愿意轻易放弃土地,即使是撂荒也不愿把土地转让给别人耕种,土地很难向种田专业户集中,适度规模经营的进程缓慢,这种兼业化倾向阻碍了生产社会化、专业化的发展。

第二,按人口、劳动力平均分配土地的办法,使土地零星分散,带来了耕作和管理的不便,造成了生产资料和劳动力的大浪费,阻碍了农业机械化和科学技术的推广和应用,土地资源的利用和规模效益受到抑制,影响了农业现代化水平的提高,加深了农业商品化、社会化发展与实际存在的小块土地的矛盾。例如,我国农田机耕面积1978年为4067万公顷,1986年下降到3642.8万公顷;机电灌溉面积1978年为2489.5万公顷,1986年为2503.2万公顷;农村小型水电站1978年为82367个,1986年下降为54136个。

第三,土地集体所有,分户经营不利于国家对土地的宏观控制和统一安排,影响了国家对土地的整治、排灌系统的建立和健全、道路的修筑,加剧了国土综合整治、宏观经济规划同土地集体所有制的矛盾。

第四,土地集体所有,用田比较方便,造成了非农用地的大量浪费,一些乡镇企业在使用土地上占而不用,多占少用的现象非常严重,造成了近年来我国耕地面积的急剧减少。从1957年至1986年,全国共减少耕地面积达5亿亩,其中1985年净减少1500万亩。据国务院农村研究中心对全国168个农村固定观察点的调查表明:1978年至1984年,每个村庄平均减少耕地40.5亩,减少1.5%,1986年每个调查村的耕地又比1984年平均减少65.5亩,减少幅度上升到2.5%。在农业科技水平比较落后,农业劳动生产率很低而我国人口急剧膨胀的情况下,耕地面积又不断减少,使土地面积减少和人口增长的矛盾日益加深。

综上所述,现行的集体所有、分户经营的土地制度,较之以前的集体所有、集体经营的土地制度是一个进步。但随着商品经济的发展和生产社会化和专业化的要求,已经显露出它的局限性,克服这些局限性的根本途径是要在马克思主义土地理论的指导下,根据我国的国情,改革现行的土地制度。

建立国家、集体、农户三级土地体制

探讨我国农村土地制度改革的途径,应该把马克思主义的基本原理和我国的具体实际结合起来,作为改革我国现行土地制度的基本出发点。

马克思和恩格斯在深刻剖析资本主义经济关系的基础上,特别是通过对地租理论的研究,得出了无产阶级取得革命胜利之后,必须坚定不移地消灭土地私有制,实行土地的社会主义国有化。1872年,马克思在《论土地国有化》一文中,提出了无产阶级革命胜利后实行土地国有化的客观必然性,他指出:“社会的经济发展、人口的增加和集中……将使土地国有化愈来愈成为一种‘社会必然性’,抗拒这种必然性是一切拥护所有权的言论都无能为力的”。^①他还分析了这种‘社会必然性’的存在,在于实行土地国有化比小块和分散的土地经营具有优越性,

它有利于现代科学技术的运用。因为“一切现代方法，如灌溉、排水、蒸汽犁、化学产品等等，都应当广泛地用于农业。但是，我们所具有的科学知识，我们所拥有的进行耕作的技术手段，如机器等，只有在大规模耕种土地时才能有效地加以利用”。②“既然从经济观点来看，大规模地耕种土地（即使在目前这种使生产者本身沦为牛马的资本主义方式下），³比在小块的和分散的土地上经营农业优越得多，那末全国规模地经营农业，难道不会给生产的发展以更大的推动吗？”③在谈到土地国有化有利于增加农产品，制止农产品价格上涨时他指出：“一方面居民的需要不断增长，另一方面农产品价格不断上涨，这些都不容争辩地证明，土地国有化已成一种社会必然性”。④马克思还分析了农民私有制在政治思想上带来的影响。由于迷恋他那一小块土地和他对这块土地的所有权，使他们“陷入了同产业工人阶级相对立的极其不幸的境地”。⑤

列宁根据马克思关于土地国有化的思想，在十月革命前夕所写的《修改党纲的材料》一文中，明确提出，为了肃清沉重压在农民身上的奴隶制残余，为了使阶级斗争自由发展，俄国社会民主党要求“实行全部土地国有化；实行国有化就是把全部土地所有权交给国家，把土地支配权交给地方民主机关。”⑥

十月革命胜利后，苏联人民立即把这一思想付诸实施。在1917年11月8日召开的苏维埃代表大会上通过的土地法令中规定“立刻毫无报偿的废除地主土地私有制”，代之以全民的国家的土地所有制。

新中国成立后，根据马克思主义基本原理和我国的具体实际，“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”。使几千年来农民盼望得到的土地回到了农民的手中。实行农民土地所有制，显然不同于马克思列宁提出的土地国有化思想。这是由我国革命的历史条件和土地占有的历史特点决定的。旧中国经历了几千年的封建社会，加上近百多年来帝国主义的侵略和压迫，它已沦为一个半封建半殖民地的地位。广大农民在帝国主义、封建主义和官僚资本主义的剥削和压迫下，不仅失去了自己的土地，而且生活也难得温饱。这些历史特点，决定了我国新民主主义革命必然是以反对帝、官、封为对象的革命。在共产党的领导下，农民是工人阶级的同盟军。通过以农村包围城市最后夺取城市的道路取得了革命的胜利。革命胜利后，经过土地改革，农民分得了土地，建立了农民土地私有制，而没有象苏联那样实行土地国有化，这是我国在处理土地问题上不同于某些社会主义国家的一个特点。东欧苏联和我国不同，它们在解放前不但封建社会比中国短，而且大量土地长期为村社所有，保留了原始公社土地公有制的残余，村社掌握土地所有权，按人口和生产状况分配给各个家庭使用，根据情况变化定期调整；对于房屋、宅旁园地、农具、耕畜等属于各个家庭私有。正是由于这种村社制度的存在，使农民对土地的迷恋程度不象我国农民那样深厚。这些国家在无产阶级革命胜利后，实行土地国有化较易为农民所接受。我国具体情况不同，革命胜利后没有实行土地国有化政策，而是建立了农民土地私有制，这在当时条件下是必要的。随着农业社会主义改造的进行，农民的土地私有制转变为集体所有制。今天，在商品经济发展的条件下，这种集体所有的土地制度和生产力的发展产生了新的矛盾，它要求改革和完善这种土地制度，以适应生产力的发展。

究竟如何改革和完善我国农村的土地制度，我认为应该建立国家所有、集体占有、农户经营的三级体制。

所谓国家所有，就是国家拥有对农村土地的所有权。即有权对土地进行规划、保护和管理，任何组织和个人不得干涉。

所谓集体占有，就是在确认土地属于国家所有的条件下，实行对土地的占有，负责处理农户和土地的关系。在实行家庭联产承包责任制的情况下，集体作为土地的发包单位，它代表国家和农户签订各类合同，包括土地使用合同和农产品购销合同等。目前集体除了兴办一些村镇企业以外，它的地位已逐步向乡村行政单位转化，成为国家在农村的一个基层单位，代表国家行使各种职能，根据对土地的占有权，对农民使用土地进行监督和管理。

所谓农户经营，就是在尊重国家拥有对土地的所有权和集体拥有占有权的前提下，通过承包经营，拥有对土地的使用权。在完成国家的各项任务的条件下，农户可以根据自身情况，自主地安排生产经营活动，甚至可以在不违反和集体签订的承包合同的条件下，把对土地的使用权实行暂时有偿转让。但是，无论是自己经营，还是暂时转让土地使用权，都必须按照国家、集体两级的要求，不得随意将土地撂荒或作非农业用途，否则国家和集体有权将土地使用权收回。

实行土地的国家所有、集体占有、农户经营的三级体制，其中最重要区别就是把原来的集体所有改为国家所有。除了前面谈到客观经济条件要求作这种变革之外，还因为在联产承包制执行以来，集体所有制的地位已逐渐弱化。过去在“三级所有，队为基础”的条件下，集体经济（生产队或大队）既是土地所有者单位，又是集体劳动、生产经营和分配单位。其地位是非常重要的。而实行家庭联产承包制以来，集体所有制的地位已发生了变化。土地的经营权已基本上从集体经济组织转交给了农户，其它生产资料也陆续承包给了农户，虽然土地所有权仍归集体所有，但仅仅成了一个土地的发包单位；同时，由于土地交给农户无偿使用，体现土地所有权的地租无从表现，集体经济组织作为经济实体的地位已逐步转移，开始失去了自我发展和支配能力；另外，国家通过产品定购合同和银行信贷等形式，密切了国家与农户的联系，所有这些都为实现土地国有化创造了有利条件。

实行土地的国家所有、集体占有、分户经营的三级体制，对于调整农业生产关系，调动农民生产积极性，发展农业生产力具有重要作用。

第一，它既能加强国家对土地的宏观管理，又能促进土地使用权的合理流动。土地作为农业的基本生产资料，它的特点是数量的有限性和位置的固定性。我国山多平地少，人平耕地面积只1.5亩，大大低于世界人平耕地4.3亩的水平。因此，必须十分珍惜耕地资源，充分发挥有限耕地的潜力，严格控制非农占地，保护农业土地资源。目前我国土地使用情况出现了滥用土地这种令人十分担忧的情况，如不加强对土地宏观管理，势必导致耕地急剧减少，质量严重下降。实行土地国有化，国家作为土地的所有者，可以更好地从国民经济发展的全局出发，运用行政、法律和经济等手段对农村土地进行有计划的管理，做到因地制宜的种植、使地尽其利，提高土地效益。同时，实行分户经营，扩大农户使用土地权限，允许农户在一定期限内出让土地使用权，对于土地使用权的合理流动实行规模经营是有利的。

第二，既能明确土地产权关系，又能调动广大农户经营土地的积极性。长期以来，我国农村土地的产权关系比较模糊，虽然《中华人民共和国宪法》明确规定：“城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山、也属于集体所有”。但是现实的生产经营中，国家所有和集体所有界限并不明晰，甚至互相混淆。集体所有由于找不到体现集体所有权的载体，集体所有发挥不了应有的作用，加上我国土地管理权限不清，各级土地管理部门代表国家对土地进行管理，各级政府也插手土地管理，乡、村机构也对所属地区集体土地进行管理，加上各个管理渠道之间相互脱节，职责不清，分工不明，以致出现了大家都管土地，而土地无人管的奇怪现象，形成

土地管理中的混乱状态。同时，推行家庭联产承包责任制以后，集体的管理权限趋于弱化，农户的经营权趋于强化，甚至把对土地的使用权扩大为所有权，出现了谁使用就是归谁所有。有的人把实行家庭联产承包责任制误解为“第二次土地改革”，“分田到户”。建立土地的国家所有、集体占有、农户经营的三级体制，使产权关系明确，职责分明。国家可以凭藉土地所有权，对土地进行统筹安排，集体要在国家领导下协助国家做好土地管理工作，各农户可以凭藉对于土地的使用权，按照国家的土地管理制度，充分发挥经营土地的主动性和创造性。

第三，既能促进土地经营的集约化，又能推动土地的适度规模经营。实行土地适度规模经营，是我国进一步发展农业生产的必然趋势，也是深化农村改革的一个重要内容。当前土地规模经营还存在一些约束条件。例如：（1）土地集中的速度与程度，在当前各户耕地数量少、面积固定的条件下，要实现土地集中，就要使土地的使用权从一部分人手中转移到另一部分人手中，而要实现这种转移可以通过二种办法，一是通过政府的行政干预。在自愿、互利的基础上促进土地经营规模的进行，二是通过制定合理的政策引导土地的转移，促使规模经营的进行。（2）农业集约经营程度。要使土地经营扩大，农业机械化程度提高也是一个重要条件。因为土地经营规模扩大的实质就是物化劳动代替活劳动，提高农业有机构成的过程。如果土地经营规模的扩大不是建立在农业机械化的基础上，这种经营规模的扩大只能是粗放经营，这样，土地规模效益就很难提高。但是，要实现经营的集约化，推动土地的规模经营都有赖于国家政府的宏观指导和政策引导，建立国家所有制有利于从政治上、经济上、组织上保证它的实现。

可见，建立农村土地的国家所有、集体占有和分户经营的三级体制，有利于从宏观上加强对全国农村土地的管理，从中观上发挥集体组织的中间环节作用，从微观上调动农户经营土地的积极性，从各个方面建立和健全农村土地管理体制，推动农业生产力的发展。

为实现三级体制创造条件

实行农村土地归国家所有、集体占有和分户经营的三级体制，虽然有其客观必然性，但作为我国土地制度上的改革并非“一蹴而就”，需要从各方面做好准备，创造有利条件，只有当各种条件成熟时，才能水到渠成，顺利实行这种转变。这些准备条件包括提高思想认识、健全组织机构，加强政策配套等方面。

首先，要正确认识土地制度改革的方向。当前对土地制度如何改革的看法甚多，概括起来不外两种倾向：一是实行国有化，一是实行私有化。介乎两者之间的又有各种不同的观点，这里我只对能否实行土地私有化问题谈点看法。主张实行土地私有化的人认为：“农民生产经营的情绪指数与自己同土地的紧密度成正相关函数，假如让农民与土地的紧密度达到极大值即让部分土地真正归农民所有的話，那么农民从事农业生产经营的热情（在同一价格条件下）肯定会得到最大程度的发挥。”还有人说：“目前，农民对土地投资的兴趣锐减，从现象上看，是承包期限短和农业比较效益低，使农民不愿付出更多的投入，但在本质上则是在农民土地所有权与己无关、非公莫属的心理外化，是群众对自身所有权不稳定的经济动向表现”。^⑧甚至还有人提出：“如果我国农村能够建立起‘私有化的产权体系+保护私有权益的法律体系+完全竞争的市场体系’，农业和农村的现代化将只是时间问题。”提出这些观点的目的就是要将近几年来农民从事农业生产的热情下降归罪于没有实行土地私有化，只有建立私有化的产权体系，现代化就“只是时间问题”。我认为这些观点是值得商榷的。

近几年来农民从事农业生产的热情下降的根本原因不在于没有土地私有化，而在于体制

不健全，利益机制受到限制。生产经营活动中形成的经济关系的本质是利益关系，特别是在商品经济条件比之自然经济或半自然经济条件下更突出。只有抓住利益关系这条主线，才能找到农民从事农业生产热情下降的根本原因。

回顾农村改革十年来，通过推行家庭联产承包责任制，农村产业结构的调整，多种经营的发展，统派购政策的改革，市场机制的引入，农民收入迅速提高，农村经济开始了由自给半自给经济向商品经济转化的过程。在这个转变过程中，农民的行为倾向、决策目标也发生了新的变化。实行家庭联产承包制的最初几年，农民正处于满足温饱等基本生活需求阶段，行为倾向于关心自给性产品的增长，支出结构以投资土地经营农业为主，在收入增长中也主要是自给性收入，在实物收入中98%由家庭经营中取得。在这种情况下，农民从事农业生产的热情的上升是不言而喻的，对土地的关心程度也是很高的。但是，当农民的收入达到能满足基本温饱之后，特别是当他们卷入商品生产和商品流通以后，行为倾向、决策目标、支出和收入结构发生了急剧变化。他们把资金、物资等生产要素投入到效益好的产业上，而不愿投入到土地零星分散、规模狭小、经济效益低的农业生产上，使从事商品性支出的比重迅速增大，自给性实物支出的比重下降。据统计，生产经营支出中，自给性实物支出的比重1978年为54%，1985年下降到27%。由于投资非农产业收入高，来钱快，非农产业收入在农民收入中的比重也上升很快，农业收入相对下降，1978年农民纯收入中农业生产收入占85%，1985年下降到66.3%，种田顾吃饭，务工务商可发财成为农民行为倾向和决策目标。因此，考察农民从事农业生产热情程度变化，必须始终抓住利益关系这根主线，不能片面地归之为没有实行土地私有化。更不能据此把实行土地私有化看成是实现社会主义农业现代化的目标模式。

其次，要制定合理配套而又相对稳定的政策措施。实行土地国有、集体占用，分户经营的三级体制不可能孤立进行，必须有正确的政策作为配套。例如：（1）产业政策。国家在制定产业政策时，要逐步改变以农业的积累来发展工业的办法，要重视城市工业自身的积累，从而推动农业自身积累机制的形成和发展，要使“以农业自身积累为主，国家支援为辅”的政策得到真正有效的贯彻。（2）价格政策。价格政策是否正确直接影响农民对经营土地的兴趣，特别是农产品的收购价格和农业生产资料的供应价格影响更大，要逐步提高农产品的收购价格，降低农业生产资料的供应价格，逐步缩小工农产品价格剪刀差，提高土地的经营效益。（3）土地使用权的转让政策。市场机制的引入农业，使土地生产要素按商品经济的要求合理流动和优化配置。在保证土地公有制的情况下，逐步展开土地经营权的竞争，推动土地的集中，逐步形成土地的规模经营。（4）解决农业剩余劳动力政策。农民从传统农业转移出来，要解决他们的离土后顾之忧，主要去向就是乡办、村办、户办、联户办企业，建立为农业服务或加工的产业部门，并为这些企业建立多功能多形式的社会化服务体系，为其提供生产经营所需的资金、技术、信息、材料、设备、创造良好的外部环境。

最后，要建立和健全土地管理机构。在基层集体经济组织生产队已不存在的情况下，村民委员会必须肩负起土地占有者的职能和职责。组织对土地承包、审核土地使用权转让、收取地租或土地使用费，处理土地纠纷等工作。使农村土地管理工作真正落到实处。

注释：

①②③④⑤ 《马克思恩格斯选集》第2卷、第452、453页。

⑥ 《列宁全集》第24卷，第443—444页。

⑦ 《福建论坛》1988年第11期，第31页。

⑧ 《农业经济问题》1988年第11期，第28、30页。