

农民土地权益 立法保护研究

NONGMINTUDIQUANYI LIFABAOHU YANJIU

王志彬 著



西北农林科技大学出版社

本研究由以下基金资助:

国家社科基金研究项目(项目编号:07XFX014,09XJL004)

国家司法部研究项目(项目编号:07SFB2036)

国家自然科学基金研究项目(项目编号:71073126)

高等学校博士点专项基金研究项目(项目编号:20100204110030)

农民土地权益立法保护研究

王志彬 著

西北农林科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农民土地权益立法保护研究/王志彬著. —杨凌:西北农林科技大学出版社,
2011

ISBN 978-7-81092-655-3

I. ①农… II. ①王… III. ①农业—土地法—立法—研究 IV. ①D912.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 076589 号

农民土地权益立法保护研究

王志彬 著

出版发行	西北农林科技大学出版社	
地 址	陕西杨凌杨武路 3 号	邮 编: 712100
电 话	总编室: 029-87093105	发行部: 87093302
电子邮箱	press0809@163.com	
印 刷	杨凌三和印务有限公司	
版 次	2011 年 5 月第 1 版	
印 次	2011 年 5 月第 1 次	
开 本	787 mm × 960 mm	
印 张	12	
字 数	221 千字	

ISBN 978-7-81092-655-3

定价: 24.00 元

本书如有印装质量问题, 请与本社联系

前 言

我关注我国农民以及他们的土地问题已经有 20 年了。

在我国,几千年来,为什么农民以及他们的土地问题始终是一个从根本上解决不好的问题?封建专制王朝统治下的“莫非王土”思想就那么顽固,以至于在建立和谐、民主、法制的社会里仍然不可逾越?

农民纠结于土地,是因为土地是他们的衣食父母;国家纠结于土地,除领土的政治含义,还在于土地资源所包含的丰富财富。难道这两者真的水火不容?

我不是什么专家、学者,农家出身的我免不了还带一些“自私自利”,但我肯定我多年来一直基于最大的公平去看待这个问题。在市场经济条件下,没有什么比公平更重要的了。

农民以及他们的土地问题根结在“集体”。按照我国法律规定,农民并不享有土地所有权,但集体土地实为农民集体所有,所以,农民依法对集体土地享有当然的承包经营权。问题就出在这里——集体土地归农民大家所有,所谓的“集体”当然轮为空壳;相应权利被农民剥夺了吗?否。因为农民个体并不享有土地所有权,加之法律不允许土地买卖,相应权利实际被法律剥夺了,说的直接些,是被国家剥夺了。所以,解决农民以及他们的土地问题的根本在法律,在国家。

国家近年来也很重视解决农民以及他们的土地问题,理论界也多有讨论。在现行体制下,也许那么多的讨论都不抵一个一声令下,但一声令下之难又不得不让我们对这个问题牵肠挂肚,声嘶力竭,特别是我们这些深知农民之苦,抱有公平之心的人们。

为了农民,也为了整个国家均衡发展,即使喉咙已经嘶哑,我也愿意与同仁一起呐喊。

本书的基本内容是在对我的硕士和博士学位论文修改基础上形成的。在书稿形成过程中,采用了大量前人已经取得的研究成果,其中一部分在我的参考文献中已经列出,还有一些因为时间久远,实难查找到出处。对这些作者,我表示深深感谢和歉意;同时,西北农林科技大学经济管理学院领导和许多老师特别是包纪祥教授和罗剑朝教授为此付出了很多心血,我对他们表示衷心感谢。

学海无涯,十几万字的内容最多也只是知识海洋里的一滴,还需要我再花大力气学习,但为了避免走弯路,我愿意把我的一点点浅见先奉献给大家,请大家斧正。

作者

2011.4.20

摘 要

农民的权益问题从本质上讲是一个公平问题。我国“三农”特别是农民问题所衍生的社会公平问题越来越突出,这必须引起我们足够的重视。

现今农民的根本问题是土地权益问题,根源在于法律本身。农民土地权益保护立法研究,旨在从农民土地权益保护出发,探寻我国现有相关立法的不足,并提出解决方案和建议。国内有关农民问题讨论的出发点和方法并不一致,结论也是五花八门。本书认为农民问题的症结是土地权益问题,并以经济学和法学研究方法给予全方位审视。我国有9亿多农民,他们的生存和发展状况直接关系到国家的政治稳定和经济、社会全面、协调发展,因而无论从理论上还是实践上讲,研究这个问题都有重要意义。

本书对有关农民土地权益立法保护国内外研究进行了概括、归纳和总结,对有关农民土地权益保护的土地产权法律基础和经济学理论进行了深刻论述,在回顾农民土地权益保护制度形成和对国内多个“土改”试验总结之后,深入分析了现行农地产权制度对农民权益的多方面侵害,在借鉴国外(地区)保护土地产权人利益立法经验的基础上,提出了我国农民土地权益立法保护的思路、构想和建议。

本书共分九章和结束语:

第一章 导论。论述了选题背景、研究的目的与意义、国内外研究动态、研究思路与方法。认为国内现实和国际环境决定了必须设法提高农民的经济待遇和社会待遇,国外学者普遍认为法律应该反映社会规律,重视公平,而国内学者重在研究土地资源利用效率,忽视对土地利用主体——农民的利益保护,因而应该用经济学、法学的方法全方位审视当前的农地制度。

第二章 农民土地权益立法保护基础理论。阐述了农民土地权益保护法律基础理论、产权理论、交易费用理论等,介绍了土地制度功能及评价、土地产权运行的微观机理,对正确看待现行农地产权制度和提出具有法律逻辑的农地产权制度安排建议具有基础性作用。

第三章 农民土地权益保护制度演变及其绩效评价。农民土地权益保护制度演变伴随着农民土地产权制度演变而演变。现行农民土地产权法律制度可以用农民集体所有权不变的前提下的家庭联产承包责任制概括。这一制度是新中国成立后近30年历经“土改”、合作化和人民公社化运动逐步形成的。从整个过程看,最终形成的家庭联产承包责任制从经济角度和社会角度看都是最好的,它产权相对明晰,取得了明显的经济效益和社会效益。

第四章 承包责任制下的土地改革试验分析。介绍了陕西延安股田制试验、

贵州湄潭“强化所有权与活化使用权”试验、广东南海股份制试验等,并对这些改革试验进行了总结和评价,运用层次分析法分析了以上各种试验的得失,认为这些试验没有从保护农民土地权益出发,因而没有推广,甚至以失败告终,但股份制试验照顾到土地产权人的利益,具有发展前景。

第五章 现行农地产权制度的缺陷分析。土地法律对农民权益的侵害表现在权利侵蚀和经济利益损害两个方面,具体表现为集体土地所有权缺乏有效法律保障、农民土地承包经营权不确定、土地受益权不清、承包经营权无法正常流转,等等。

第六章 国外(地区)土地产权人利益保护启示。在对当今世界上的土地所有权形式及特点进行概括后,介绍了英国、日本、美国和我国台湾地区的土地立法状况,认为国外(地区)的土地立法经验是:必须建立充分的农地所有权;赋予土地产权人灵活的土地使用权;建立严格且有助于保护土地产权人的土地征收制度;应当把保护土地产权人的权益始终作为土地制度改革的动因。

第七章 我国农民土地权益立法保护路径分析。论述了农民土地权益立法保护的基本思路 and 原则,提出了从集体土地所有权和农民(农户)土地产权两个主体层次加强农民土地权益立法保护的构想,对国家对农民集体土地的权利进行了界定,对集体对其土地、农民对集体土地的产权设置进行了归纳和完善。

第八章 农民土地权益立法保护建议。针对性地提出了农民土地权益立法保护的具体建议,包括集体土地所有权主体的落实、建立以保障农民生活水平有所提高的按人、按年补偿的土地征收补偿方案和标准,以及深化承包经营权改革等,对建议补偿方案和标准进行了实地测算,认为建议补偿方案和标准公平、可行。

第九章 农民土地权益立法保护环境优化。为了把农民土地权益立法保护构想落到实处,国家还应当建立体现民主思想的法律体系,加强农民民主文化建设,创造有利于农地流转的外部环境。

关键词:农民权益;农地制度;农地立法

STUDY ON LEGISLATIVE PROTECTION OF FARMERS' LAND RIGHTS AND INTERESTS

ABSTRACT

Human rights are essentially something of equity. In China, the problems concerning social equity derived from those of rural areas, agriculture and farmers become increasingly severer, even drawing worldwide attention.

Nowadays in China the fundamental problems concerning farmers lie in the loss of their land rights and interests, of which the root causes are the defects of the existing legal system. The study on the legislative protection of farmers' land rights and interests is aimed at finding out the shortcomings of China's existing laws concerned and setting forward countermeasures and proposals. Up to now, the study and discussion upon problems concerning farmers, with different starting points and methods, have got diversified conclusions. The author of this dissertation considers that the crux of the problems concerning farmers is resulted from the deficiency of protection of farmers' land rights and interests. And then an all - round view over it is made from the angles of economics and law. There are over 900 million farmers in China, and their living conditions have close relations to the country's political stability and over - all and harmonious development of economy and society. So to study these problems is of great importance both theoretically and practically.

This dissertation makes a summary of the previous studies on legislative protection of farmers' land rights and interests both at home and abroad, and a profound exposition of the basic theory of land property about legislative protection of farmers' land rights and interests. Upon reviewing the process of formation of the system of protecting farmers' land rights and interests and summing up several types of experiences in land in "land reform" in China, the dissertation analyses the harms caused by the existing system to farmers' rights and interests. Based on the summarization of some other countries in legislative protection of land property owners' rights and interests, it sets forward the thinking approaches, ideas and suggestions for the improvement of legislative protection of farmers' land rights and interests in China.

The dissertation consists of nine chapters and a conclusion.

Chapter one: Introduction. It expounds the background, objective and significance of this study, the advances of the research in this field at home and abroad, the appra-

ches and methods of this study and possible innovations. It considers that both China's reality and international environment requires a must of improving the Chinese farmers' economic conditions and social status. The foreign specialists all think that law should reflect social principles and emphasize equity, while most Chinese scholars pay great attention to the study on land use efficiency but neglect the protection of rights and interests of land users farmers. So an all - round review should be made over the existing farmland system from the angles of economics and law.

Chapter two: Basic theory for legislative protection of farmers' land rights and interests. It expounds the basic theory for legislative protection of farmers' land rights, the theory of property law and the theory of transaction cost. It also explains the function and evaluation of land system, and the micro operating mechanism of land ownership system. These lay a foundation for looking correctly on the existing farmland ownership system and working out a new system in accordance with legal logic so as to provide better protection for farmers' land rights and interests.

Chapter three: Evolution and performance of the system of protecting farmers' land rights and interests. China's system of protecting farmers' land rights and interests has evolved with the changes of the system of farmers' land ownership. The existing legal system of farmers' land ownership is characterized as the household contract responsibility system on the premise of not changing the farmers' collective ownership of land. Such a system has formed gradually in nearly thirty years after the founding of New China, undergoing the movements of Land Reform, Cooperatives and People's Communes. Viewed from either economic or social angle, the household contract responsibility system is the best compared with the former ones, as it defines relatively clear land property rights and gains remarkable economic and social benefits.

Chapter four: Summary of the experiences in land system reform since the implementation of land contract system. It presents the experiences of the test of land joint - stock system in Yan'an of Shaanxi Province, the test of strengthening farmers' collective land ownership and activating their individual rights of land use in Meitan of Guizhou Province, the test of share - holding system in Nanhai of Guangdong Province, and then makes a summary and evaluation of these experiences. Upon analyzing the gains and losses of these tests, it considers that most of these tests failed to get popularized as they did not take the protection of farmers land rights and interests as the first priority, while the share - holding system has optimistic developing prospects as it takes full account of the land owners' interests.

Chapter five: Infringement of the existing land ownership system upon farmers' rights and interests. The infringement of the existing land ownership system upon farm-

ers' rights and interests is manifested in two aspects: erosion of farmers' rights and violation of their economic interests, which can be concretely stated as deficiency of legislative protection to farmers' collective land ownership, uncertainty of farmers' contractual rights, unclearness of land beneficial rights, impossibility of normal circulation of land contractual rights, etc.

Chapter six: Legislative protection of land owners' interests in other countries (regions) and its enlightenment. It outlines the forms and characteristics of major land ownership systems in the world, with emphasis on the current situations of land legislation in UK, Japan, USA and Taiwan region, whose experiences can be concluded as the follows: Establishing farmers' full land ownership; offering flexible land use rights to farmers; setting up land acquisition system which is favorable to protecting land owners; and always taking the protection of land owners' rights and interests as the motivation of land system reform.

Chapter seven: Conceptions of the legislative protection of farmers' land rights and interests. It expounds the basic ideas and principles for the improvement of legislative protection of farmers' land rights and interests, setting forward approaches to strengthen legislative protection of farmers' land rights and interests from two major levels like farmers' collective land ownership and individual or households' contractual rights. At the same time, it defines the rights of the state to the farmers' collective land and makes arrangement for the improvement of the property rights of the collectives to their land and the property rights of farmer individuals (households) to their collective land.

Chapter eight: Proposals for the legislative protection of farmers' land rights and interests. It sets forward concrete suggestions for the legislative protection of farmers' land rights and interests, including the measures of making clear the main body of the owner of farmers' collective land, establishing the plan and compensation standards for land expropriation that ensure the increasingly rise of the farmers living standards by paying every farmer concerned every year, deepening the reform of land contracting system, etc. Upon actual reckoning, it considers that the suggested standards are both fair and feasible.

Chapter nine: Optimization of the environment for the legislative protection of farmers' land rights and interests. To realize the ideas for the improvement of the legislative protection of farmers' land rights and interests, the state should establish the legal system that embodies democratic concept, strengthen the building of farmers' democratic culture, creating favorable external environment for land circulation.

Key words: farmers' rights and interests; farmland system; farmland legislation

目 录

第一章 导论	1
1.1 选题背景	1
1.2 研究的目的与意义	6
1.2.1 研究目的	6
1.2.2 研究意义	6
1.3 国内外研究动态	10
1.3.1 国外研究动态	10
1.3.2 国内研究动态	15
1.3.3 国内外研究比较与评述	21
1.4 研究思路与方法	21
1.4.1 研究思路	21
1.4.2 研究方法	22
第二章 农民土地权益立法保护基础理论	23
2.1 农民土地权益保护法律基础	23
2.1.1 农民土地权益保护与土地立法	23
2.1.2 土地立法与土地产权制度	23
2.1.3 土地产权制度的功能	24
2.1.4 土地产权制度评价	25
2.2 土地产权理论	27
2.2.1 产权与土地产权	27
2.2.2 土地产权的相互作用机理	29
2.2.3 土地产权的经济学特征	32
2.3 地租理论与交易费用理论	36
2.3.1 地租理论	36
2.3.2 交易费用理论	37
第三章 农民土地权益保护制度演变及其绩效评价	39
3.1 土地改革运动	39
3.1.1 土改的产生	39
3.1.2 对土改的基本评说	40
3.2 合作生产	41
3.2.1 互助组	41

3.2.2 合作化运动·····	42
3.2.3 合作生产评说·····	45
3.3 人民公社化运动·····	47
3.3.1 人民公社化运动的产生和发展·····	47
3.3.2 人民公社化运动评述·····	50
3.4 家庭联产承包责任制·····	51
3.4.1 家庭联产承包责任制的形成·····	51
3.4.2 家庭联产承包责任制绩效与启示·····	56
第四章 承包责任制下的土地改革试验分析 ·····	70
4.1 陕西延安股田制试验·····	70
4.1.1 试验的背景·····	70
4.1.2 做法和内容·····	71
4.1.3 改革的原则·····	72
4.1.4 对陕西延安股田制改革试验的总结·····	73
4.2 贵州湄潭“强化所有权与活化使用权”试验·····	74
4.2.1 试验的背景·····	74
4.2.2 试验内容·····	74
4.2.3 对贵州湄潭土地抵押试验的总结·····	75
4.3 广东南海股份制试验·····	77
4.3.1 试验的背景·····	77
4.3.2 运作办法·····	77
4.3.3 对广东南海股份制试验的总结·····	80
4.4 其他土地改革试验·····	82
4.4.1 “两田制”·····	82
4.4.2 规模经营·····	83
4.5 对土地改革试验的总体评价·····	86
第五章 现行农地产权制度的缺陷分析 ·····	91
5.1 农民集体土地所有权缺乏有效的法律保障·····	91
5.1.1 土地所有权内容受到严重侵蚀·····	92
5.1.2 土地所有权主体虚置·····	93
5.2 土地承包权不确定·····	95
5.2.1 土地经营权相互干扰·····	96
5.2.2 土地承包法律关系不稳定·····	98
5.2.3 法律对土地经营权不当干预·····	100
5.2.4 承包经营权的法律性质不清·····	100
5.3 受益权不清,征收存在诸多问题·····	102

5.3.1	任意扩大土地征收前提	102
5.3.2	土地征收程序不规范	103
5.3.3	土地征收过程缺乏透明度	104
5.3.4	土地征收补偿标准偏低	105
5.3.5	被征地农民无生活保障	109
5.4	土地流转出现障碍,农业基础设施建设受到严重影响	110
5.4.1	土地流转出现障碍	110
5.4.2	农业基础设施建设受到严重影响	110
第六章	国外(及我国台湾地区)土地产权人利益保护启示	112
6.1	当今世界上的土地所有制形式及其基本特点	112
6.2	英国土地立法	115
6.2.1	“光荣革命”	115
6.2.2	英国现代土地产权制度的确立	117
6.3	日本土地立法	118
6.3.1	日本资本主义过程中的土地制度变革	118
6.3.2	日本现代土地立法	119
6.4	美国土地立法	121
6.4.1	美国土地法现状	121
6.4.2	美国资本主义土地制度的形成	123
6.5	我国台湾地区土地立法	123
6.5.1	台湾土地改革	123
6.5.2	台湾的土地权利设置	124
6.6	国外(及我国台湾地区)土地立法启示	126
6.6.1	必须建立充分的农地所有权	126
6.6.2	赋予土地产权人充分而又灵活的土地使用权	127
6.6.3	建立严格且有利于保护土地产权人权益的土地征收制度	128
6.6.4	应当把保护土地产权人权益始终作为土地改革的动因	130
第七章	我国农民土地权益立法保护路径分析	131
7.1	农民土地权益立法保护的基本思路	131
7.2	农民土地权益立法保护的原则	133
7.2.1	尊重农民集体土地所有权原则	133
7.2.2	维护农民土地权益原则	134
7.2.3	科学处理公平与效率关系原则	135
7.2.4	土地可持续利用原则	137
7.3	建立集中体现民主思想的农地法律体系	138
7.4	农民土地权益保护立法构建	139

7.4.1	界定国家对农民集体土地的权利及性质	139
7.4.2	集体土地所有权法律建设	140
7.4.3	农民、农户土地产权法律建设	142
第八章	农民土地权益立法保护建议	144
8.1	“实化”集体土地所有权主体	144
8.1.1	村民小组是唯一农民集体土地所有权主体	144
8.1.2	村民代表大会是集体土地所有权的行使主体	145
8.2	创新征地制度	145
8.2.1	严格界定“公共利益”范围	145
8.2.2	农民参与土地征收听证	146
8.2.3	确立以保障农民生活水平有所增长的征地补偿标准	147
8.2.4	实施多元化补偿	151
8.3	深化土地承包经营权改革	152
8.3.1	赋予农民长期而有保障的农地经营权	152
8.3.2	明确土地承包经营下农民对土地的物权性质	153
8.4	加强农地流转市场建设	157
8.4.1	加强农地经营权流转价格机制建设	157
8.4.2	加强地籍管理	159
8.4.3	建立交易中介服务组织和信息服务网络	159
第九章	农民土地权益立法保护环境优化	160
9.1	加强民主文化建设,提高农民自我保护能力	160
9.2	努力创造有利于土地流转的外部环境	161
9.2.1	大力发展农业产业化经营	161
9.2.2	加快农村劳动力转移	162
9.2.3	加强土地流转法律监督	162
9.3	加强农用地定级与估价工作	163
9.4	允许集体建设用地流转	163
9.5	大力推行土地股份制	164
参考文献		167

第一章 导 论

我国有 9 亿多农民,显然,农民问题已经不仅关系到农民本身,还关系到整个国家长治久安,关系到中国在国际上的国家形象。理论界对这个问题已经进行了长期关注,但对这个问题的症结的认识以及解决方案还不够深入和系统。本研究认为:农民问题的实质是利益问题、待遇问题,而这些问题又取决于与农民息息相关的土地问题,正是由于国家从法律上采取了一种对农民农地产权歧视的态度,导致农民土地权益受损,才产生了农民问题。所以,要解决农民问题,必须从立法上给农民土地产权以公平待遇。

从范围上看,农民土地产权包括农民农地产权和农民建设用地产权,因农地制度在很大程度上决定着乡村建设用地制度,加之篇幅所限,本研究着重讨论农民农地产权。

1.1 选题背景

(1) 农民土地产权急待清晰

土地产权制度包括土地利用、土地利益分配等多方面内容,其各个方面相互促进,相互制约。为使土地利用既公平又符合高效益要求,目前,全世界范围内土地产权理论和土地产权制度出现了新的发展趋势:土地产权的所有权向社会和个人协调,土地产权从偏重土地归属到重视土地利用^[1]。

土地作为人类赖以生存和发展的基础,既为社会所需要,也为个人所需要。无论从世界历史还是从中国历史上看,土地产权都经历了从所有权的绝对性向社会和个人协调的发展过程。从纵向来看,不管中国还是西方国家,土地产权关系都经历了以归属为中心向以利用为中心的发展过程。

20 世纪以来,土地产权理论和制度呈现出从注重归属到注重利用的发展趋势,但这并不意味着土地所有权不重要。值得一提的是,国外土地产权理论和产权制度从重视土地归属到重视土地利用,是在土地产权关系相对清晰前提下私人土地利用出现不利于社会发展情况下出现的。这是私有制下“私有财产神圣不可侵犯”制度的必然结果。我国目前农地产权关系却相对模糊。因此,要强调重视土地利用,但更要强调重视土地产权关系。如在一般情况下,土地的有效利用要求土地流转,而土地的流转必须以明确所有权为前提,否则就会造成混乱

的流转秩序。我国目前农地产权关系不清,已经产生一系列严重后果,包括农民利益受到严重侵害。

(2) 农民收入缓慢制约和谐社会构建

农民收入缓慢是“三农”问题最主要的表现,其原因虽然是多方面的,但农地制度,农民集体和农民土地权益不能得到有效保护是主要原因。这个问题已经成为构建我国和谐社会、促进经济协调和可持续发展的严重障碍。

家庭联产承包责任制在上世纪 70 年代末至 80 年代发挥了极其伟大的作用,使我国的农村和农业经济得到了巨大的发展,农民收入有了很大提高。但是,90 年代中期以来,我国农民收入特别是农地收入增长幅度呈逐年递减趋势。图 1-1 是根据多年《中国统计年鉴》资料整理的农民收入情况:

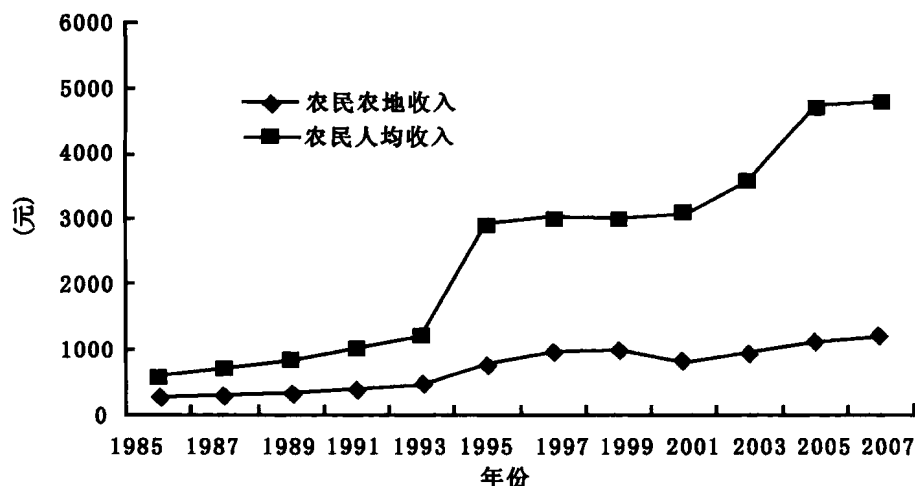


图 1-1 1985—2007 年农民农地收入增长趋势

从图 1-1 中可以看出,农民土地收入在改革开放之初大约是其总收入的一半,但到 2006 年时只有四分之一,农民土地收入 10 年来几乎没有增长。

同时,农村居民人均收入与城镇居民人均收入差距也在不断拉大(如表 1-1):

表 1-1 城乡家庭居民人均收入对比(单位:元)

年份 类型	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
城镇居民人均收入	5854.0	6280.0	6859.6	7702.8	8472.0	9421.6	10493.0	11759.5
农村居民人均收入	2987	3146	3307	3432	3582	4040	4631	5025
农民农地收入	918.3	833.9	863.6	866.7	885.7	1056.5	1097.7	1159.6

资料来源:根据 1999—2007 年统计年鉴整理

可以看出,截止 2006 年,城镇居民人均收入为 11759.5 元,而农村居民人均收入仅为 5025 元,不及城镇居民人均收入一半。根据另一资料,2007 年农村居民人均纯收入实际增长 9.5%,为 1985 年以来增幅最高的一年。而城乡居民收入比却扩大到 3.33:1,绝对差距达到 9646 元,是改革开放以来差距最大的一年^[2]。

从 2005 年起,国家全面取消农业“两税”连同先前已实施的各种补贴,理论上农民会得到很大实惠,但资料反映,因农业生产资料价格飞涨,农民仍没有高兴理由。2005 年初,陕西咸阳市尿素价格为 1600 元/吨,到 10 月份,已上升到 1750 元/吨,涨幅达 9%,碳铵由 370 元/吨上升到 490 元/吨,涨幅达 32%,磷肥由原来的 350 元/吨上升到 500 元/吨,涨幅达 43%,复合肥由 1800 元/吨上升到 2100 元/吨,涨幅达 17%,柴油由 2.85 元/升上涨到 3.60 元/升,涨幅达 26%,浇地水费由 25 元/亩上涨到 30 元/亩,涨幅达 20%。据测算,该市乾县取消农业税农民亩均受益 22 元,粮食直补亩均受益 7.91 元,由此带给农民的政策性增收亩均约 29.91 元,但同比化肥投入增长 14.5 元/亩(亩施碳铵一袋,磷肥 1 袋,尿素 15 斤),水费上涨 19 元/亩(冬、春灌各 1 次),实际农民亩均仅得实惠 5.41 元/亩,政策性增收约有 84% 被农资涨价所抵消。特别是在北部旱腰带地区,部分农民无力投入,干脆就不用化肥。农业增长乏力,农业向现代化发展放缓,城乡差距再度被拉大。这些都表明家庭联产承包责任制对土地制度的创新带来的递增效应已经消失,而且以家庭联产承包责任制为基础的农村土地制度与市场经济体制的要求之间的矛盾也日益突出^[3]。

2008—2009 年,对广大农民来说,肯定又是一个艰难时期,席卷全球的金融危机必然影响他们的生活,农产品出口锐减,国内销售也很不理想,大批农民工因企业倒闭纷纷返乡,他们的土地收入增长恐怕还很遥远。

“贫穷生盗贼”,农村经济状况之落后,已经使社会不稳定因素大大增加,群体性盗窃、抢劫、杀人等屡有发生,有些矛盾还严重激化,群众对干部,对政府的态度影响相当敏感,聚众闹事在全国各地时有发生,和谐社会构建遇到了前所未有的困难^[4]。

(3) 农地使用方式必须适应国际贸易新形势

我国加入世界贸易组织后,国际贸易环境尤其是农产品贸易发生了很大变化,对我国农业生产提出了更新、更高的要求,我国农地制度创新因此面临更大压力。

WTO 的原则,第一是消除贸易壁垒,第二是降低关税,第三是市场准入。按此原则进行农业生产和农业产品经营,对我国农村土地制度有相应的要求,即农村土地产权应合理流动,以利于形成规模经营或企业化经营。而我国目前的农

业生产方式主要以家庭为单位,对土地使用采用承包形式,生产规模小,投入也有限,而且由于农民土地财产权未能得到充分体现,农民没有投资土地和经营土地的积极性,以目前这种生产规模和经营形式参与国际竞争是难以想象的。入世后我国农业发展的唯一出路,是实行规模经营和企业化经营,发挥规模优势和充分利用资本运营,以提高我国农业生产的国际竞争力。在实现规模经营和企业化经营过程中,必然引起土地产权和承包经营权的流动或转移,而我国目前对农村土地产权的流动和转移,一方面法律规定的程序过于复杂,另一方面也缺乏有效的管理。加入 WTO,意味着我国农业生产的国际化,如外资进入中国农村,出现农业“三资”企业等,这样,农村集体土地也将面临改革开放初期城市土地有偿使用中出现的問題。而目前农村集体土地的使用政策,对农村土地的有效使用存在着严重的阻滞作用,如按我国目前的有关规定,上市公司所使用的土地应实行有偿使用,而如果上市公司是农业开发企业、农场等,所使用的是农村集体土地,则由于目前农村集体所有土地如何实行有偿使用没有明确的法律规定,因此造成有关主管部门对上市公司所使用的农村集体土地难以处置。因此,改革农村集体土地使用制度,适应外商投资农业生产的要求,已迫在眉睫^[5]。

总之,目前国际农产品市场的竞争已空前激烈,我国缺陷的农地制度和传统的、分散的小农经济已不能适应新的国际形势,必须给予农民更多的土地权利,必须最大限度的放开土地市场以改变之。

(4) 农村土地管理工作不能忽视农民的作用

土地管理是国家的主要行政管理内容之一,而我国农村地广,人口众多,土地利用形式复杂多样,农民又是主要的土地利用主体,而非土地管理主体,农村土地管理面临严峻挑战。

我国的农业问题,实质上就是土地问题。十分严峻的土地资源状况不仅严重威胁到我国土地资源的合理开发与利用,更主要的是使我国的社会经济可持续发展目标受到严峻挑战,图 1-2 反映了近年我国耕地面积连年下降的严峻形势。

我国现有耕地 15.5 亿亩,人均耕地只有 1.57 亩,不及世界人均耕地的 47%,耕地质量差,退化严重。我国人口将在 21 世纪前半叶就达到 16 亿的高峰^[6]。经济迅速发展带来的消费水平的提高,也对农业生产提出了更高的要求。我们的粮食安全不可能建立在大量进口的基础上。我们还必须清醒地看到,尽管我国耕地总量大,但与淡水、光热配合条件好的耕地比例很低。因此,我们不仅要努力提高耕地质量,提高农作物单产,还必须保证耕地的数量。加入 WTO 后,农业是我国受冲击最大的部门,对农业的冲击反映在土地管理政策上,首先就是对耕地保护政策的冲击。目前我国实行严格的耕地保护制度,如耕地