

胡戎恩 田 涛 / 主编

流动的土地

贵州铜仁地区土地流转调查



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

流动的土地

贵州铜仁地区土地流转调查

胡戎恩 田 涛 / 主编

编委会主任 廖国勋

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

王 旭 田 涛 刘永兴 刘茜倩
胡戎恩 胡 敏 赵 勇 赵楠楠
张文波 廖国勋



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

流动的土地:贵州铜仁地区土地流转调查/胡戎恩,田涛主编. —北京:北京大学出版社,2010.1

ISBN 978-7-301-16492-1

I. 流… II. ①胡… ②田… III. 农村-土地使用权-土地转让-调查-铜仁地区 IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第230928号

书 名: 流动的土地——贵州铜仁地区土地流转调查

著作责任者: 胡戎恩 田 涛 主编

责任编辑: 侯春杰

标准书号: ISBN 978-7-301-16492-1/D·2522

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.yandayuanzhao.com>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京山润国际印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650mm×980mm 16开本 19印张 283千字

2010年1月第1版 2010年1月第1次印刷

定 价: 29.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

序

田 涛

我曾经去过贵州几次,都是围绕着关于苗族习惯法和所谓《苗律》、《苗例》进行的田野调查。贵州的美丽山水风光和那里淳朴的乡情一直萦绕在我的心中,事实上我已经完成了《苗律虚无考》的工作,只是考虑到方方面面的原因,迟迟没有发表。然而我心中一直想着能为贵州做点什么,恰好胡戎恩博士到贵州铜仁地区挂职,他是我在上海政法学院的同事,他谈起贵州农民集体土地流转现象普遍出现,并且已经引起经济学家的关注。

胡博士是立法学家,他认为当前农村土地流动问题应当纳入立法研究的范畴,并制定出相应的法律、法规以规范已经普遍出现的土地流转状况。胡博士还认为,有必要对当前农村土地流转的实际情况进行一次专门的社会调查,深入了解参与到土地流转的当事人的主体身份,了解和掌握土地流转相关契约的实际形态,以及了解土地流转中存在的资本转移和财产权利的转让变化,这些调查的结果不但涉及土地流转的法律问题,也必然涉及随之而来的身份变化,例如在农业经营大户产生的同时,是否会随之产生“受雇”或者“失地”人员,这些人员在农业经营大户参与劳动生产时的身份变化和报酬领取。

显然农村的土地资源或者山场林地资源,以及水力资源是有限的,在有些地区甚至可能是稀缺的,这些有限的资源,在土地流转过程中是否会重新分配,其分配的公平性、合法性的标准如何界定,主持这种分配的管理者在分配过程中的权威性和效率如何评价,因这种重新分配产生的矛盾和纠纷如何调处,当然还包括在土地流转和资源重新分配过程中是否会诱发新的社会矛盾,以及应当产生的救济方式和应对措施等问题,都深深地吸引着我,召唤我再一次走进贵州,走进这号称“梵天净土”的绿水青山,走进一座座令人无限遐思的苗寨,我好像找到了

一次回报贵州的机会。

这次调查是由胡戎恩博士发起和主持的,在动身前他想尽办法筹措资金,因为他知道我是不愿意参与任何所谓“官方课题”的,我也不愿意因为我们的研究而领取各种所谓的“官方经费”,因为在我的心中一直有一种吃了别人嘴短,拿了别人手短的顾虑,甚至还担心落入“拿人钱财替人消灾”的潜规则,我的狭隘也使我们的调查或多或少的招致困难和非议,但是我仍然坚持独立自主的进行研究,并且深信只有这样,研究的结果才能够有更为长久的生命力。胡戎恩博士通过温州商会,他个人在上海、贵州的友人,甚至自己掏腰包筹措到了调查需要的费用,包括参与调查的人员从北京、上海、广州等地前往贵州的往返交通费和深入铜仁地区的各种支出,终于在2009年春天,实现了我们贵州铜仁地区土地流转问题调查的心愿。调查的路线也是由胡戎恩博士预先设计的,因为他在铜仁地区挂职担任专员助理期间,已经通过不断地深入基层,初步了解了那里的有关情况,掌握了很多调查的线索,因此由他主持设计的调查路线不但是最可行的,也是最经济的。

参与调查的其他成员大部分参加过由我主持的徽州调查,已经具备了田野调查的丰富经验,有些同志甚至可以独立从事标本采集和访谈录音的工作,其中我的学生王旭博士曾多次跟随我走入青山绿水,北京众志阡陌农业研究中心主任胡敏、助理刘永兴则更具有良好的组织能力,完全可以在田野调查中独当一面。随行的摄影师牛涛女士,曾参加徽州调查,有着很强的专业摄像技术,尤其善于对标本进行现场拍照。另外,学生赵勇、赵楠楠等,也在出发前经过专门的训练,足以胜任录音录像,标本取样和分类工作。

这次调查于2009年4月17日开始至4月28日止,先后历时8天,除了在铜仁地区了解一般地方志和自然情况以外,然后前往铜仁市、江口县、石阡县、思南县、印江县、松桃县进行实地调查。调查过程中共计采集了二百余件标本,回到北京后,对这些标本又进行了修复和分类,在上海由王旭博士对全部录音和录像资料进行了整理。胡敏带领研究生赵楠楠、刘茜倩、施珊瑚、张文波、颜丽媛等对调查报告做了文字整理和录入工作,图像和后期由北京天禄琳琅文化有限公司整理制作,报告的文字写作由田涛完成。特别感谢北京大学出版社的蒋浩先生,以及

为本书的出版付出辛勤劳动的侯春杰小姐。然而我们最应该感谢的还有那些铜仁地区各级领导,尤其是辛勤工作在基层的县、乡各级领导,以及生活在那里的各族同胞和乡亲们,没有他们的帮助,这次调查是无法进行的。

我们谨以此书献给贵州的所有朋友们,献给所有关心中国农民命运的朋友们,献给贵州铜仁地区的那一片绿水青山、净土梵天。

2009 年 12 月

前言

胡戎恩

土地流转乃天大的事

一、问题提出

2008年,由于机缘巧合,我有幸参加中组部、团中央的第八批博士服务团,挂职担任贵州省铜仁地区行政公署专员助理。一年的时间里,结合自己近年的研究重点——私有财产权立法保护^{〔1〕},我在思考农民土地财产权的立法问题,并着手在铜仁地区做农村土地制度改革的课题。这期间,党的十七届三中全会召开,全面部署了农村各项改革方针政策,具有重大创新意义的土地流转政策出台,视为第二次土地改革。

土地流转有什么重大现实意义?对中央的农村改革方针各个地方如何因地制宜,制定符合地方实际需要的实施细则?各地进展情况如何?农民是否有土地流转的真正需求?东部和西部有什么不同?集体土地制度能否解决农村社会保障问题?土地承包权作为用益物权流转后与土地所有权还有哪些区别?下一步如何完善农村土地流转制度?农村土地流转制度与城市化有什么关系?农村土地流转与农业产业化有什么关系?农村土地流转制度与现代农业制度有什么关系?农村土地流转制度与18亿亩耕地红线有什么关系?农村金融制度到底应该如何设计和建立?农村流转土地是否应该给予抵押权?农民房屋到底是否应该给予其抵押权?我们到底应该如何保护农民的财产权?农村土地制度如何做到公平正义?农村土地流转后对于中国整体生态环境有什么意义?针对上述问题,在深入西部农村进行田野调查和社会实证研究的想法的驱动下,我们选择贵州铜仁地区农村进行试点,采取问卷调查、个别访谈、数据分析方法进行研究。

〔1〕 参见胡戎恩:《走向财富:私有财产权的价值与立法》,法律出版社2006年版。

之所以选择贵州铜仁地区,是出于以下考虑:贵州是全国最贫困的省份,铜仁又是贵州最贫困的农业地区,选择铜仁对广大西部农村有代表性,当然也有本人在此挂职的工作便利。调研过程中,我们得到了铜仁地委和行政公署领导的鼎力支持,得到了相关各县、乡村干部、普通农民的理解、接受和欢迎。

二、家庭联产承包制的现状:“三农”问题的由来

从1978年开始,我国的农村土地制度在没有改变集体所有制的情况下,将以生产队为单位的生产、分配方式改革为以农户为单位的家庭联产承包责任制,取得了巨大的成功。至1984年,农民的收入大大增加,城乡差距也处于新中国成立以来最小的时期。农村经济呈现出勃勃生机与活力。我国农牧渔业生产从1978年起连续6年获得丰收,主要生产指标已经完成或超额完成了“六五”计划。这就为我国农业向大规模商品生产转化、向现代化农业转变,提供了非常有利的物质条件。可十分遗憾的是就在这个关键时刻,我们的农村改革政策却停顿下来,改革的连续性也遭到中断。我国的农业规模化经营和农业现代化迟迟未能实现是“三农”问题的根本原因。9亿农民在人均2亩多土地的基础上维持温饱。1978年开始的农村承包责任制改革,就农业经营制度来说,其最大的变化就是由以二、三十户左右的生产队集体生产经营转为以家庭为单位的生产经营。这一时期我国农业获得了如此巨大的恢复性发展,其实也只是在农业经营制度上的一种调整而已。解决“三农”问题,并非取决于我们向农村、农业和农民提供多少财政支持,而是取决于我们今后如何改革那些与“三农”有关的制度以及这些改革的进展程度如何。

农业的持续发展或者说农业的现代化必须靠规模经营、资金投入以及技术进步,以大幅度地提高农业的生产效率来予以保证。而所谓农业的规模经营及其高效益,也就是农业投入产出的最大化,却需要通过一系列现代产权制度的改革以建设一个健全而严谨的制度和法律体系作为其坚实的基础方有可能。这个论据从我国的国企改革的过程也可获得支持。国企改革的历史表明,如果不能建立起现代产权制度,无论是工业、商业还是农业,即使搞承包经营制,将所有权和经营权分开,也不可能持续发展下去。

由此可见,尽管我们在国有企业改革问题上很早就有了比较清醒的也是正确的认识,但在农业发展问题上却始终存在一个认识误区,即普遍认为只有所谓集体经济才可以搞规模经营,而个体经济就不可以,更无法实现农业的现代化。当年,我们按照苏联模式在中国强制性推行土地集体所有制,其理论依据和认识根源无不在此。但是我们不曾认真地想过:这种集体所有制形式真的符合农民的根本利益和现代农业产权制度的基本要求吗?

三、十七届三中全会土改的基本内容

(一) 稳定和完善农村基本经营制度。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。

(二) 健全严格规范的农村土地管理制度。土地制度是农村的基础制度。按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则,进一步完善农村土地管理制度。坚持最严格的耕地保护制度,层层落实责任,坚决守住 18 亿亩耕地红线。划定永久基本农田,建立保护补偿机制,确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。继续推进土地整理复垦开发,耕地实行先补后占,不得跨省区市进行占补平衡。搞好农村土地确权、登记、颁证工作。完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。实行最严格的节约用地制度,从严控制城乡建设用地总规模。

完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权。农村宅基地和村庄整理所节约的土地,首先要复垦为耕地,调剂为建设用地的必须符合土地利用规划、纳入年度建设用地计划,并优先

满足集体建设用地。改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。抓紧完善相关法律法规和配套政策,规范推进农村土地管理制度改革。

(三) 建立现代农村金融制度。农村金融是现代农村经济的核心。创新农村金融体制,放宽农村金融准入政策,加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合,资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。

(四) 健全农村民主管理制度。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,发展农村基层民主,以扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督为重点,加强基层政权建设,扩大村民自治范围,保障农民享有更多更切实的民主权利。逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表,扩大农民在县乡人大代表中的比例,密切人大代表同农民的联系。继续推进农村综合改革,2012 年基本完成乡镇机构改革任务,着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。完善与农民政治参与积极性不断提高相适应的乡镇治理机制,实行政务公开,依法保障农民知情权、参与权、表达权、监督权。健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,深入开展以直接选举、公正有序为基本要求的民主选举实践,以村民会议、村民代表会议、村民议事为主要形式的民主决策实践,以自我教育、自我管理、自我服务为主要目的的民主管理实践,以村务公开、财务监督、群众评议为主要内容的民主监督实践,推进村民自治制度化、规范化、程序化。加强农村法制建设,完善涉农法律法规,增强依法行政能力,强化涉农执法监督和司法保护。加强农村法制宣传教育,搞好法律服务,提高农民法律意识,推进农村依法治理。培育农村服务性、公益性、互助性社会组织,完善社会自治功能。采取

多种措施增强基层财力,逐步解决一些行政村运转困难问题,积极稳妥化解乡村债务。继续做好农民负担监督管理工作,完善村民一事一议筹资筹劳办法,健全农村公益事业建设机制。

四、台湾、上海和浙江的经验

我们在讨论铜仁地区土地流转社会调查之前,先简单地看看我国其他地区的经验。

(一) 台湾地区的经验

台湾地区农业成就有目共睹,中国国民党败退台湾后,按照孙中山平均地权的民生原则在台湾推行土地改革。在一批财经专家的努力下,建立了相关的现代财政金融制度。当时的台湾并不发达,但在土改中,当局奉行“耕者有其田”的明晰地权做法,具体说来就是贯彻“农民获地,地主得利”的双赢方针,采取和平、渐进的方法,先征收地主保留额以外的耕地放领给农民,然后以协议购买方式由政府贷款予农民,并让农民购买地主保留额内的土地,以达到全面实现耕者有其田的目的。这种明晰地权的做法取得了很好的经济成效:土地改革使相当一部分农民获得土地,从而极大地调动了农民的积极性,促进了农业生产的发展。由于租税的大幅降低和土地所有权转移,使农民对土地的投入,无论是劳力还是资本,都有了显著的增加,粮食产量在1953—1968年,出现了历史上少见的长达16年之久的持续增长,年平均增长率达5.2%。与此同时,由于农民收入增加,购买力提高,从而刺激了工商业的发展与社会经济的繁荣。由于农产品出口换取外汇,购买进口设备原料,从而促进了工业的发展。部分农村土地资本转向工业生产,从而使消费性的土地资本转变为建设性的工业资本。可见,在土改条件下的农业发展,为培植工业的成长提供了市场、资金、外汇、劳力和原料,土地改革成为台湾经济腾飞的起点。

从台湾地区的经验中我们可以看出:实行地权明晰后,流往城市的农民不再抛荒土地。一方面,许多已经在城里落根的农民可以将土地流转,获得从事其他行业的启动资金。另一方面,留在农村的种地能手可以顺利扩大经营规模以增加收入。随着农业经营规模的扩大,农民会追求农业机械化和现代化。这会给中国的农机制造业和相应的农机服务业带来巨大的发展。一个有活力的现代农民阶层的出现,不但会

使农村金融从此进入良性循环,还将使乡村的财政变得充盈起来,农村环境和农业服务体系均会获得良性发展。

(二) 上海地区土地流转的规模

(新华网,上海 2008 年 10 月 24 日载,记者李荣)从上海市农业部门了解到,上海全面规范农村土地承包经营权流转合同行为,切实维护农民的土地承包权益。目前,由上海市政府部门统一制定的相关合同格式文本对全市农村土地承包经营权合同流转的覆盖率已高达 85.5%。

据上海市农委相关部门介绍,近年来,随着现代农业加速发展和新农村建设不断推进,上海农村土地承包经营权流转呈现加速趋势。至 2007 年底,全市农户承包地流转面积达 134.3 万亩,占耕地承包总面积的 53.7%,流转比例高而且相对集中。签订流转合同 23.2 万份,合同涉及面积 123.8 万亩,其中采用全市统一流转合同格式文本涉及的面积达 105.9 万亩,占流转合同面积的 85.5%。2005 年后新发生的流转行为,其签订的流转合同全部使用了全市统一的流转合同格式文本。

据上海市农业部门相关人士说,上海推行统一的流转合同格式文本,有利于充分尊重农民意愿,发挥农户土地承包经营权流转的主体作用,保障了农户自主决定承包地的流转及选择转包、出租、互换、转让等流转方式的权利。

据了解,在上海统一的流转合同格式文本中,明确了流转双方当事人的权利和义务,明确流转价格由双方当事人按照市场规则协商确定,但一般不低于当地前 3 年耕地每亩年平均净收益,同时明确流转价格每年递增机制,有效保障了农民土地流转收益。标准合同还对流转土地的规模、流转期限、价格与支付方式、流转用途、合同终止变更或解除、违约责任和争议解决等条款作了明确规定。

据不少农户反映,使用统一格式文本签订合同,“使人安心、放心,比较踏实”,这大力推进了沪郊发展农业适度规模经营和集约经营。目前,上海土地承包经营权流转后实行农业适度规模经营的土地面积为 84 万亩,占流转总面积的 63%。

我们知道在上海个别地区,例如松江区新浜镇,土地流转率达到 98%。但是上海市依托财政基础,为每一位土地流转农民一次性办理

失业保险,全国其他地区是否能够借鉴,还要作进一步调研。我们希望还有《上海土地流转的社会调查》问世。

(三) 浙江农企的融资经验

我们在铜仁进行调查时发现,铜仁农业企业或者农业大户普遍遭遇的最大困难是——融资困难。投入资本几乎全部是自有资金和政府扶持资金,没有商业贷款。原因很简单,现有法律和政策不允许农村承包土地、农村宅基地和农村房屋抵押(包括党的十七届三中全会也没有突破此项限制)。而农民除了农村土地和房屋还有什么财产可以抵押呢?我是浙江人,经常回老家,由于近年的研究兴趣,我回家经常和政府官员以及金融企业工作人员讨论这个问题,他们向我介绍了温州一些基层农村信用社的作法,针对农民需要贷款而收入稳定,因为没有抵押物问题,进行了创新性大胆尝试,允许农民以自己承包土地、农村宅基地和农村房屋抵押,条件是必须由村委会担保。几年下来社会效果非常好,该项目贷款呆账率不到平均呆账率的一半,对于金融企业也是非常有意义的工作。更加可贵的是他们的创新得到地方司法系统的保护和认可,温州一些法院以纪要形式认可借款和抵押合同的法律效力,解除了他们的后顾之忧。

五、我的几点认识

经过本次调查,我们了解到铜仁地区土地实际流转率大大超过我们事先的估计!有相当数量的土地流转原来处于地下、半地下状况,中央政策允许土地流转后才浮出水面。我们收集到的土地流转样本最早至上个世纪90年代。

铜仁地区农民对于土地流转的真实意愿如何?我们对收集到的二百多个土地流转样本分析后,得出的结论是:土地流转深受农民支持和拥护。① 土地流转后农民收入普遍增加;② 土地流转后农民自由程度大大增加;③ 由于规模化经营,土地产出大大增加,农业大户或农业企业效益增加;④ 大量社会资本进入农业产业,利于农业产业全面可持续发展;⑤ 对于国家整个生态环境具有非常重大的正面作用。

在土地流转社会调查基础上,我们还进行了深入的思考:

1. 保护农民土地完整的财产权

孟子曾说:“夫仁政,必自经界始,经界不正,井地不均,谷禄不平,

是故暴君污吏,必慢其经界。经界既正,分田制禄,可坐而定也。”(《孟子·滕文公上》)数千年来,农业一直是人类及其文明得以延续和进化的基本支撑。由此,土地及权利的状况和归属也成为反映和决定人类兴衰的重要尺度。同时,由于土地是农民安身立命的凭借,“耕者有其田”是农民代代相传的理想和诉求,其实现与否和程度大小也构成了影响人类历史、现在和未来的主要变量。从时间的宏观维度上看,包括中国历史在内的人类史至今已经证明,当农民普遍和持续拥有其耕作土地财产权时,历史就表现出稳定、兴旺和发达;反之,历史就表现为动荡、萎缩和退化。这些在未来也必将得到持续的证明。所以说,解决好农民的土地财产权问题,既是历史的启示,也是现实和未来的要求。

土地作为最基本的物权,为人类个体的财产权的实现和保障提供着不可替代的物质支撑。离开了土地的财产权,个体的财产权就失去了物化的基础,必然面临着被虚无和剥夺的危险境地。现代人权理念是建立在财产权基础上的,财产权客观上为人权的实现和保障提供着重要的支撑。从某种意义上说,离开了包括土地财产权在内的财产权,人权将变得非常脆弱和难以实现,更谈不上保障,而个体的独立人格、自由精神乃至公民意识也无法存在。^{〔1〕}现实的中国虽然在宪法上规定农村的土地归集体所有,但在实际操作上却导致农民作为个体难以实现其土地的财产权。大量的土地被非法侵占,数以千万计的农民被迫离开他们祖祖辈辈生活的土地,使他们生活陷入难以为继的境地,也使作为社会分工必不可少的农业职能的实现面临严峻的挑战。更加严峻的是对社会稳定构成了威胁,处置不当可能让改革开放的成果毁于一旦!追根溯源,这一切都是由于我们在制度设计上对农村土地财产权没有明确具体的可实现的归属并造成了其事实上的虚置而导致的结果。所以说,农民拥有其耕作土地的财产权是实现其社会职能的纯粹自然的内在要求。

中国是一个拥有 13 亿人口的大国,并且人口总量在未来的一段时期仍将继续增长,需要巨量的以粮食为主要产品的农作物的供给。而

〔1〕 详见胡成恩:《走向财富:私有财产权的价值与立法》关于财产权与自由章节,法律出版社 2006 年版。

我们可供耕作的土地非常有限,难以摆脱自然因素影响的农业产出也存在着诸多的不确定性,这使得农产品的供需成为长期左右和困扰我们的问题。虽然国际贸易可以提供一些解决,但是,面临错综复杂和难以预期的国际环境和地球生态,我们如把对农产品的供给建立在对外依赖的基础上,那将把我们国家和社会的安全置于非常被动的境地,在战略上也是极不负责任的。所以,保持必要的和最低的耕地面积是非常明智的也是唯一的现实选择。

但是,我们面对的现实是:耕地总量在逐年减少并呈现加速趋势,另外,过去长期以来形成的对农业及农民的忽视以及对农业重获取轻投入的产业政策,造成了农民地位的低下,农业整体生产力及科技水平的落后、农业有效产出效能的增长迟缓甚至下降和可持续发展的严重降低,造成了农业劳动力及人才的流失,也造成了部分耕地的撂荒和耕地退化。严峻的事实是,离开了对土地的完整的财产权,农民无法在法律层面维护自己的权益,其对土地的使用权也随着土地被侵占而丧失殆尽。巨量的失地农民和离地农民的存在并继续增加也使社会愈益难以承受。所有这些长此下去必将危及社会的稳定、经济的发展和国家的安全。农村土地完整的财产权问题已到了必须正视和迅速解决的时候了。

2. 树立大农业观念

农业需要承担更为重大和持久的责任,而这种责任则主要需要通过农民来实现和落实。没有权利,就无法履行义务和承担责任。要想让农民承担责任,就必须赋予农民相应和必需的权利。其中首要的是赋予农民对其土地的完整的财产权,这是促使农民承担责任和实现其社会职能的基本前提和必要保证。

有恒产才会有恒心。农民一旦拥有了对其土地的完整的财产权,就会把土地视为其生存和子孙延续的基本物质手段,就会把依托于土地的农业作为代代相传的职业。这一方面会促使农民从长远利益考虑而克服短期行为,另一方面促使农民增加对土地的投入。其结果是,农民将大大加强对土地的精耕细作,更加自觉地学习、吸纳和采用农业科技,更加注重生态平衡和水土保持,更加注重对土地效能的呵护,更加注重农产品的安全,更加关注农产品的价格和有效产出。同时,对应于

分散耕地的分散的农民,出于个体利益的考虑也会建立广泛的协作或合作以面对和解决他们作为个体或家庭无法解决又必须解决的共同问题。这种植根于个体权利和共同利益需求基础上的自主、真实、有效和持久的协作与国家和社会的支持相结合,将使得农业的基础设施和公共服务系统能够有效地建立起来并发挥作用。另外,农民一旦拥有了土地的完整的财产权,由于土地自身的价值,农村社会保障系统的建立就将变得非常容易。最后,稳定的农业发展将使社会对农业的需求得到切实和长久的保证。

同时,基于土地完整的财产权基础上的广泛的协作或合作也将大大密切农民间的生活联系,使得普遍的有益的道德规范、社会伦理和共同规则得以产生、确立和发挥作用。这种自治组织效应的发展,一方面将大大提升农民的公民意识和推动公民社会的逐步建立,这不仅为乡村自治提供了可能,也为整个社会的和谐和民主政治奠定了基础;另一方面也将使我们传统文化中的优秀部分得以重生,并通过对现代人类文明的反思、借鉴和发展,通过与社会各方面的联系,为更高文明的孕育和积淀开辟道路和提供养分。

中国的国情和可持续发展的需要客观上决定了农业必须是一个劳动密集型产业,而大农业的理念和发展空间也将需要和吸引巨量的劳动力投入,这将提高农业的就业水平和对劳动力的吸纳能力,并减缓城市的就业压力,为可持续发展要求下的工业结构乃至整个经济结构的战略调整提供支持和保证。

在大农业的理念下,农民是泛指从事非城市土地经营职业的个体,而与个体的居住地无关。土地完整的财产权的赋予,也有利于吸引民间资本投资于大规模的沙漠治理、水土保持、植被恢复、江河治理等农业的长效工程,并通过资本的物化妥善解决失地农民的生活及再安置或合理补偿;有利于农业科技成果的研发和成果转移,并提高农业的整体科技水平,促使安全、低耗、低扰、高质、丰产的生态农业的发轫和壮大;有利于污染防治和环境保护;有利于有关农业的法律法规和政策的具体落实和取得实效;有利于建立综合反映环境、资源、劳动力、资本、技术等要素的合理的价格体系和收入与付出和责任相平衡的社会经济结构,有助于科学发展战略的实现;有利于持续提高农民收入,逐步减

少不合理的城乡差别和缩小贫富差距。农民消费和投资能力的提高也会推动国内市场的发育,有助于解决内需不足和减少外贸依存;有利于减少政府层级和节省财政开支,为建立有限、高效、廉洁、服务、法治和责任政府创造条件。

3. 立法完善

为了农民对土地完整的财产权的有效行使,为了保障农民在土地流转过程中和流转后的财产权,需要在法律上明确和固化,并在诸如有关土地的用途、土地财产权的转移和继承、国家征用及补偿安置等方面作出严格的法律规定,以防止对土地财产权的非法剥夺和转移,防止对土地具体用途的非法改变,防止土地兼并所导致的农民对土地普遍拥有的改变,防止土地的一再细分所导致的耕地面积的减少,防止出现破坏农业系统及生态系统平衡、危及环境和公共安全的行为。当务之急是出台一部“土地征收法”,规范各级政府为公共利益的需要而征收农村土地的行为,并且给以事先的充分的补偿。该法必须严格规定公共利益的界限、补偿的标准、操作的程序。否则,土地流转改革社会效果有限,甚至可能功亏一篑!

4. 继续加大农业投入和扩大农民政治权利

同时,国家也应继续加大对农业的扶持和投入,实行对农业产业的国家保护政策,通过财政和税收手段鼓励民间资本及科技手段对农业的投入,建立对农业的信息服务体系并引导农业的产出结构以避免其产出结构的不合理和大起大落,鼓励和支持非政府组织对农业发展、社区生活和乡村自治的广泛参与和发挥作用,进一步推动和落实村民自治以形成有效的乡村治理结构,尊重农民的公民权利并保障其在国家政治和公共生活中应有的平等地位和参与作用。