



农地流转风险与防范研究

Study on the Risk and Prevention of Rural Land Circulation

朱强 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

014005760

F321.1
136

国家社科基金
GUOJIA SHEKE JIJIN HOUQI ZIDU XIANMU
后期资助项目

农地流转风险与防范研究

Study on the Risk and Prevention of Rural Land Circulation

朱强 著



北航

C1692644



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

F-321.1
136

图书在版编目(CIP)数据

农地流转风险与防范研究 / 朱强著. —北京: 北京师范大学出版社, 2013.9

(国家社科基金后期资助项目)

ISBN 978-7-303-16824-8

I. ①农… II. ①朱… III. ①农业用地—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 172739 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子信箱 gaojiao@bnupg.com

NONGDI LIUZHUAN FENGXIAN YU FANGFAN YANJIU

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 165 mm × 238 mm
印 张: 20.5
字 数: 350 千字
版 次: 2013 年 9 月第 1 版
印 次: 2013 年 9 月第 1 次印刷
定 价: 45.00 元

策划编辑: 姚 兵 责任编辑: 姚 兵
美术编辑: 王齐云 装帧设计: 王齐云
责任校对: 李 茵 责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

在问题存在的地方寻求理论创新的空间

(代序)

朱强博士的著作即将出版了,要我写个序,于情于理,我都无法推脱,因为,在他攻读博士学位期间,我是导师。学生找老师写序言,能推掉吗?!

谈到“老师”,我突然想起,人生在世,如果要当老师,还是当博士生的导师好,这是40年的教学经历告诉我的。

我满19岁教中学,也代过小学的课;29岁教大学,后来又带了硕士生;在我59岁时,朱强博士毕业。

40年下来,我发现,教中小学重在教“技术”;教博士生重在教“方法”;教本科生、硕士生既要教“技术”又要教“方法”。教“技术”要“手把手”反复“练”,而教“方法”只要“心促心”深入“想”。

作为老师,指导“练”比指导“想”不但操作上要显得难些而且时间上要花得多些。

正因为指导“想”比指导“练”在操作上易些而花时间又少些,故我认为当博士生导师要“好”些!这,对于我这动手能力太差的人感觉尤甚。

然而,细一想来,“方法”也具有“技术性”特征。

记得当初准备写论文时,朱强与我讨论时的对话,就颇具“技术”色彩。

“请问写个什么题目好?”

答曰:“在问题中选题目。”

“世界上问题太多,在什么问题中选呢?”

答曰:“在研究领域的问题中选。”

“我研究的领域是农业经济管理,在这一领域选什么好呢?”

答曰:“作为博士论文,应选该领域的前沿问题。”

“在前沿中选什么呢?”

答曰:“热点。”

“在热点中选什么呢?”

答曰:“难点。”

如是,根据在“问题”中定“论题”的指导思想,按照在研究“领域”中

找问题的工作思路,循着在研究“领域”中找“前沿”、在“前沿”中找“热点”、在“热点”中找“难点”的逻辑思序,一旦“难点”出来了,“难题”也就出来了,而“难题”就是博士生要研究的“课题”。“课题”的恰当的文字表达即“题目”。

如今想来,在“问题”中定“论题”的思想,在“领域”中找“问题”的思路,再在领域的“前沿”中找“热点”、在“热点”中找“难点”的思序,确乎具有某种“思想操作”的“技术性”特质。

论题选定后,朱强博士向我作了如下解说。

在农村经济体制改革不断深入的进程中,农村经济市场化程度不断提高,农村社会主体间信息不完全性和利益不确定性日益增加,我国农村已基本进入风险社会。以农地流转促进农地规模经营为核心的新一轮农地制度创新同样因利益主体之间信息不对称和利益博弈加剧而面临风险。这种风险既来自于内部利益主体对制度创新的不适应,也来自于外部经济环境与制度创新的不匹配。为全面贯彻落实中央有关“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”的农地制度创新要求,更加充分地赋予农民有保障的土地承包经营权,进一步坚持和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,既需要我们开展农地流转实现模式的研究探索,也需要我们结合农地流转实践中存在的具体问题开展农地流转管理模式研究和探索。因此,开展农地流转风险与防范研究,既是尊重我国农地流转制度变迁历史逻辑的具体体现,也是促进农地流转健康科学发展的基本要求,也是对以农地流转风险客观存在而否定农地基本经营制度和农地流转论调的有力回应。“农地流转风险与防范研究”正是基于对农地流转风险问题的准确判断和科学态度而得以立项资助,也如评审专家所言“研究农地流转风险与防范具有重要的理论价值和现实意义”。

自2006年以来,他根据国家有关农村经济社会发展政策,特别是农地流转制度创新要求,结合现阶段农地流转管理和实践中存在问题,确定了“农地经营权资本化流转研究”和“农地流转风险与防范研究”两大选题进行分阶段的研究,并力求在农地流转实现机制和风险防范管理等领域寻求理论创新空间,探究农民农地承包权益实现和保障的有效路径。通过近年的研究积累,作者基本形成了以资本化形式促进农地流转发展、以风险防范管理保障农地流转发展的理论创新思路,这种创新既体现在

对农地经营基本政策制度的维护和坚持,也表现在对我国农地流转理论研究体系的发展和完善,旨在以农地流转风险的客观分析和科学防范促进农地流转市场健康发展。

听了他的解说,我特别强调,写博士论文时,一定要注意:思想要出自自己的脑袋,脑袋要长在自己的脖子上!更重要的是要有理论创新,要有属于自己的东西,这就需要学会:在问题存在的地方寻求理论创新的空间!

论文完成后,他就此向我“报告”了如下内容。

首先,研究基础是在坚持和维护我国农地经营基本制度的框架下展开的,廓清了农地流转风险研究与农地私有化主张的基本界限。作者明确提出并坚持农地流转及其风险与防范研究应该是也只能是在坚持家庭承包经营基本农地制度不变的框架内进行,其目的和宗旨是通过农地流转风险分析与防控研究探索现代农业发展的具体实现路径和保障基础,促进农地流转市场健康发展,并不是以流转风险与现实问题的存在而否定农地流转制度创新和实践,更不是对农地基本经营制度的否定,使之与时下理论界少数专家学者所主张的农地产权私有化严格区分开来。

其次,研究成果是在社会主义市场经济框架内对我国农地流转风险研究的理论化和系统化。当前,我国理论界对于农地流转内涵界定、基本类型划分、农地流转模式及实现问题等方面研究取得了丰硕成果,为推动农地流转理论和农地流转实践发展发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济体系不断完善,特别是农村市场经济快速发展,现代金融体系不断完善及其与生产要素紧密融合越来越成为农村经济发展的现实需要。由此衍生的农村要素市场发展及其安全性问题也显得日益突出。农地流转风险与防范研究正是基于农地流转实践需要和制度创新要求所开展的理论研究与探索,以求在社会主义市场经济框架内探究农地经营权的现代实现方式及其安全保障问题,进而实现农民农地权益保障与农地流转持续发展的有机结合、实现农地流转制度创新的预期目标与现实效果的内在统一。从这个视角而言,农地流转风险与防范研究是从研究和解决农地流转实践问题当中所展开的一种理论探索和创新,是对我国现阶段农地流转理论研究的一种补充和完善。

最后,研究关键是基于农地流转与现阶段农村已有或潜在风险,明确了农地流转风险的基本类型。作者认为,农地流转风险并不是一种或几种新类型的风险,而是因为农地流转实践发展中存在的机制体制问题将有可能影响或加剧现阶段我国农村社会已经存在或潜在的农民权益保

障、农村市场安全、粮食安全、农村社会、农村生态环境等方面的不确定性。正是基于这种理论思维和现实逻辑,作者运用现代风险理论把我国现阶段农地流转风险划分为农民权益保障风险、流转市场风险、粮食安全风险、农村社会风险、农村生态风险以及农村自然风险等典型类型,并从风险成因、风险形式、风险防控等方面予以分析和证明,使之与传统固有的农业风险区分开来。同时,这种理论思维和现实逻辑,使农地流转风险研究始终根植于农村社会发展实践需要和宏观制度创新需求之中,赋予了所研究理论以说服力和实践生命力。

应当说,在上述三点富有创新意义的理论研究中,都贯穿了“为行动而思想”的创新理论和“为思想而行动”的创新方法。这,是在当下中国的博士论文中未必都能达到的境界!

如果说,上述第二点和第三点贡献,需要的是创新理论与发展理论及使之有效服务实践的理论智慧,那么第一点,则还需要运用理论智慧、辨析理论风云、明确理论方向、区分理论路径、抵制理论错误的政治勇气!

出于我们党基于对历史发展阶段性情势的研判而对阶段性任务的衡定以及在此研判与衡定基础上为应对国际情势而必须作出的战略和策略的考量,我国经济中的“私有”成分仍有其历史的合理性和历史的积极性。

培养马克思主义理论家需要有这样的教育、教学目光。

值得指出的是,“资本化形式”是不是作者设定的“在社会主义市场经济框架内”促进农地流转的唯一形式?如果是,理论与实践的依据何在?如果不是唯一形式,则还有何别的形式?如果还有别的形式,则与“资本化形式”有何差别?再深入一点问,这种“有差别”的别的形式有何风险?如有风险,需怎样防范?

根据朱强博士的研究能力和已有的研究成果,我完全可以说,问题即课题的深度研究,朱强博士需对这些问题和能对这些问题进行深入而有效的研究!

对此,我将和广大读者一样充满期待!充满信心!

朱有忠

2013年9月11日夜
于长沙市开福区德雅村

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究意义	(19)
第三节 理论基础	(21)
第四节 研究创新	(27)
第二章 农地流转风险概述	(29)
第一节 农地流转风险的基本界定	(30)
第二节 农地流转风险的构成	(39)
第三节 农地流转风险的特征	(50)
第三章 农地流转风险一般管理	(53)
第一节 风险理论的启示	(54)
第二节 农地流转风险的基本划分	(55)
第三节 农地流转风险管理预防	(60)
第四章 农地流转与农民权益风险	(65)
第一节 农地流转的农户权益风险界定	(66)
第二节 农民权益风险种类	(67)
第三节 农民权益风险成因	(81)
第四节 农民权益风险的防范措施	(87)
第五章 农地流转与市场风险	(95)
第一节 农地流转市场及市场机制构成	(95)
第二节 农地流转市场风险及类型	(98)
第三节 农地流转市场风险防范	(113)
第六章 农地流转与粮食安全风险	(126)
第一节 粮食安全风险的内涵与根源	(127)
第二节 农地流转与粮食安全风险	(132)
第三节 农地流转与粮食安全风险防范	(147)

第七章 农地流转与农村社会风险	(151)
第一节 农村社会风险的内涵及根源	(152)
第二节 农地流转与农村社会风险	(179)
第三节 农村社会风险综合管理与防范	(189)
第八章 农地流转与农村生态风险	(205)
第一节 农村生态风险现状分析	(206)
第二节 农地流转与农村生态风险	(218)
第三节 农村生态风险管理与防范	(222)
第九章 农地流转与农业自然风险	(231)
第一节 农业自然风险概述	(232)
第二节 农地流转对农业自然风险的影响	(248)
第三节 农业自然风险管理与防范	(255)
第十章 农地流转风险评价	(265)
第一节 农地流转风险评价方法	(265)
第二节 农地流转风险评价指标体系的构建	(269)
第三节 一种静态综合评价法的风险评价：以模糊综合评价法 为例	(272)
第四节 基于动态综合评价法的风险评价：以二次加权评价法 为例	(283)
附录 1：湖南省农地流转风险状况调查问卷	(294)
附录 2：东北部、中部地区农地流转生态风险评价指标原始 数据	(297)
人名与术语索引	(311)
参考文献	(312)
后 记	(315)

第一章 导论

第一节 研究背景

20 世纪 90 年代以来,我国农业产业化经营和现代农业快速发展,农地承包经营权流转逐渐成为加速和扩大农地规模经营的基本渠道,成为坚持和完善家庭承包经营基本农地制度的主要内容,成为影响和推动农村经济发展方式转变的重要举措。新一轮以加速农地规模经营、满足现代农业发展需要为目标,以租赁转包和股份合作等为基本形式,以农户自愿参与和政府积极推动相结合为主要组织方式的农地经营制度创新已在新农村建设过程中悄然兴起。农地承包经营权流转逐步由农民自发流转演变为国家宏观政策推动的自觉流转,特别是 2008 年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》颁布实施以来,我国农村农地流转进一步得到快速发展。据统计,截至 2011 年年底,全国农地承包经营权流转总面积达 2.07 亿亩,占承包耕地总面积的 16.2%,签订流转合同 2258.8 万份,签约率为 60%。尽管我国目前农地流转形式正如农业部副部长陈晓华所指出的那样,仍以农户之间的租赁和转包为主,约占农地流转总面积的 64%,但已不再局限于农户之间。据调查,一些工商企业、农业产业化龙头企业、农民专业合作社、专业大户等规模经营主体作为农地流转需求方参与流转的规模和范围逐渐增加。^①但与此同时,随着农地流转规模扩大、频率加快、范围拓广和农地流转市场发育,由于流转信息不完全、流转产权不完整、流转管理不完善,农地流转风险正如任何一种制度创新所具有的风险性一样不时闪现,农地流转纠纷及所导致的社会矛盾成为影响农村经济发展和社会稳定的重要因素,研究和防范农地经营权流转风险具有重要的理论和实践意义。运用风险理论综合分析现阶段农地流转现状和制度依据,开展农地流转风险与防范研究,既是尊重我国农地流转制度变迁历史逻辑的客观需要,也是促进农

^① 罗晶:《农地流转在我国已成涌动热流 背后问题亟待关注》,《中国财经报》2009 年 8 月 25 日。

地流转科学发展的基本要求,还是创新农地经营制度和农地流转理论的现实基础。为此,研究者认为,回顾我国农地及农地流转制度演变过程、分析我国现阶段农地流转实际、评价农地流转理论研究现状是项目研究的逻辑起点。

一、制度轨迹:从政治禁忌到政策激励

研究农地流转始终绕不开农地产权制度。新中国成立以来,我国农地产权制度经历三次大变迁,形成了三种基本模式:新中国成立后土地改革时期出台的“农民所有、私人经营”农地产权模式,社会主义改造完成后经过人民公社时期所确立的“三级所有、集体经营”农地产权模式,改革开放过程中逐步完善形成的“集体所有、家庭经营”农地产权模式。回顾60年农地经营历史过程,农地制度设计适应宏观环境由计划经济到市场经济发展的需要,经历了由政治禁忌到政策激励的变迁过程,并最终以《物权法》确立了农地承包经营权的用益物权地位。

(一)土地改革时期(1949~1956年):农民所有、私人经营

新中国成立之后,1950年6月,中央政府颁布了《土地改革法》,该法第一条明确规定:“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。”这表明在这一时期,农民是农村土地完整的产权主体,农民不仅实质上获得了土地占有权,而且《土地改革法》第三十条还规定:“土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”这说明在这一时期,农民作为土地完整的产权主体,拥有完整的处置权,即有权对自己所有的土地进行自由经营、流转甚至买卖。

(二)人民公社时期(1956~1978年):三级所有、集体经营

自1956年年底农村社会主义改造全面完成之后,适应计划经济发展需要,经过人民公社时期进一步强化,农地产权发生了根本性变化,即由原来的“农民所有、私人经营”转变为人民公社、生产大队、农村生产小队“三级所有、集体经营”。在“一大二公”宏观制度背景下,“农地流转”作为“资本主义尾巴”被全部割掉,受计划经济制度设计理念影响,而已然成为当时政治话语禁忌。

(三)改革开放时期(1978年至今):集体所有、家庭经营

1978年,十一届三中全会之后,我国实行了以建立和完善家庭承包经营制为主线的农地产权制度改革。1983年,家庭联产承包责任制开始在全国农村全面推行,当年年底,98%左右的农户实行了包干到户,家

庭承包经营的土地面积占耕地总面积的 97% 左右,“集体所有、家庭经营”产权制度基本确立,实现了土地“所有权”与“使用权”的“两权分离”。改革开放时期的农地制度改革大体经历了四个阶段。

1. 第一阶段(1978~1983 年):生产责任制实施阶段

这个阶段农地制度经历了从人民公社时期“集体所有、集体经营”到生产责任制、联产承包责任制、包干到户责任制初步确立的制度变迁过程,强调以责任制形式把农民生产积极性从高度计划控制体制的桎梏下解放出来,制度创新效率高度显现,制度创新认同空前统一。

1978 年,十一届三中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决议(草案)》(以下简称《决议(草案)》)明确提出,“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物质利益,在政治上切实保障他们的民主权利”。陈锡文认为,这两个“必须”实际上成为我国农村经济体制改革的基本准则和价值导向^①,标志着我国农村经济体制改革全面启动。但《决议(草案)》也还存在明显不足,特别是对人民公社体制仍持坚持态度,并认为“三级所有、队为基础的制度适合我国目前农业生产力发展水平,决不允许任意改变”,昭示着《决议(草案)》还没有从根本上改变公有公营的基本农地制度。

1979 年 9 月,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》明确指出,“社员自留地、自留畜、家庭副业和农村集市贸易,是社会主义经济的附属和补充,不能当作所谓资本主义尾巴去批判”,规定“人民公社的基本核算单位都有权因地制宜地进行种植,有权决定增产措施,有权决定经营管理方法,有权分配自己产品和现金,有权抵制任何领导机关和领导人的瞎指挥”。

1980 年,《中共中央印发〈关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题〉的通知》(以下简称《通知》),对生产责任制给予了充分肯定;对农地制度规定,“已经实行包产到户的,如果群众不要求改变,就应该允许继续实行”、“重申不准买卖土地”。这意味着农户只拥有农地使用权,并没有农地所有权。据统计,到 1981 年年底,90% 以上生产队建立了不同形式的农业生产责任制。^② 同时,《通知》指出,“毫无疑问,农业集体化的方向是正确的,是必须坚持的”,农地承包制是“进一步巩固集

① 陈锡文:《长期坚持党的农村基本政策,稳定完善农村土地承包制度》,《农村合作经济经营管理》2002 年第 12 期。

② 〔美〕德·希·帕金斯:《中国农业的发展(1368~1968 年)》,宋海文等译,上海,上海译文出版社,1984,第 143 页。

体经济、发展农业生产的中心环节。”^①

1982年中央“一号文件”《全国农村工作会议纪要》指出,“包产到户、到组,包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制”,“包干到户这种形式……是建立在土地公有制基础上的,农户和集体保持承包关系……它不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分”,“社员承包的土地不准买卖,不准出租,不准转让”。^②根据文件规定,农地所有权归农民集体所有,它给农户提供的预期是农村土地将长期公有而不是私有;在使用权上,文件确定了农户对土地的承包关系,农户拥有相对独立的生产方面使用权;在收益权方面,农户可以从土地生产中获益,但不许农民转让、出租、转包土地。

1983年中央“一号文件”《当前农村政策的若干问题》充分肯定了农业生产责任制“是在党的领导下我国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”,认为农业生产责任制“扩大了农民的自主权,发挥了小规模经营的长处”,“具有广泛的适应性”。同时,文件还指出人民公社体制要从两个方面进行改造,即“实行生产责任制,特别是联产承包责任制;实行政社分设”。据统计,到1983年年初,实行大包干的生产队达到57.6万个,占当年实行责任制生产队总数的98.3%。^③以包干到户为主要形式的家庭联产承包责任制的确立,标志着人民公社体制下“三级所有、队为基础”的农地经营制度基本解体。

1978~1983年,农地经营制度变革主要是沿着“群众原创、中央确立”的路径来实施和推进的,在实践中,经历了“包工到组”、“包产到组”、“包产到户”等联产或不联产计酬责任制形式转换,最终确立了以“包干到户”为主体的家庭承包责任制基本框架;在思想认识上缺乏事先设计,经历了从不鼓励甚至反对、意见分歧和争论到认同和推广的过程。1980年,中央允许家庭承包责任制在偏远、贫困地区实行时,事实上绝大多数村社选择了家庭承包责任制;1982年,在全国范围推广实施;1984年,人民公社全面解体。这充分体现了尊重人民群众首创精神的实事求是态度,确立了家庭在农地经营中的主体地位,反映了我国人多地少的基本国情和农业生产力发展要求,满足了广大农民均田和家庭经营

① 中共中央文献室编:《三中全会以来重要文献汇编》,北京,人民出版社,1982,第543~544页。

② 宋洪远:《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》,北京,中国经济出版社,2000,第18页。

③ 赵阳:《共有与私用:中国农地产权制度的经济学分析》,上海,上海三联书店,2007,第172页。

的农地基本诉求,提高了农民生产积极性,推动了农村经济发展。但这种以集体所有为前提的均包经营方式,所暴露出的经营过于分散、劳动力失业显性化以及集体经济弱化等缺陷,导致了1984年、1985年农业生产波动,农业生产发展实践客观要求进一步创新和完善农地制度。

2. 第二阶段(1984~1992年):家庭承包经营制度确立阶段

这个阶段农地制度改革的基本思路是:延长农地承包期限以增强稳定预期、创新农地流转以弥补经营分散不足、提高农地生产效率以缓解人地矛盾、完善资源配置以强化制度激励,并最终形成家庭承包经营制度的基本框架。

1984年《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》明确指出,“土地承包制一般应在十五年以上。生产周期长和开发性的项目,如果树、林木、荒山、荒地等,承包期应更长些。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’原则,经过充分商量,由集体统一调整”,同时“鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内,因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的,可以将土地交给集体统一安排,也可以经集体同意,由社员自找对象协商转包。但不能擅自改变向集体承包合同的内容”。这一方面明确延长农地承包期限,另一方面允许农地使用权流转。

1987年中共中央政治局通过的《把农村改革引向深入》、1990年《中共中央、国务院关于1991年农业和农村工作的通知》、1991年《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》等一系列文件都明确指出,要使农地承包关系稳定化,延长农民农地承包预期,建立健全家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制。由于国民经济格局调整,特别是1984年和1985年农业大面积减产和“卖粮难”等问题出现,我国农业第一次陷入了长达四年之久的经济徘徊,引发了对家庭联产承包责任制的反思和探索,农地制度在“大稳定、小调整”普遍框架内,出现了不同经营模式的探索和尝试,如以山东平度为代表的“两田制”模式、以机械化集体耕作为特点的苏南模式、以贵州湄潭为代表的“生不增、死不减”模式、以浙南为代表的温州租赁模式、以广东南县为代表的股份制模式。^①在农地承包经营关系法律界定上也悄然发生着变化:1986年最高人民法院颁布《关于审理农村承包合同纠纷案件若干问题的意见》的司法

^① 赵阳:《共有与私用:中国农地产权制度的经济学分析》,上海,上海三联书店,2007,第172页。

解释,明确将承包经营权纠纷界定为一种合同纠纷,并规定了相应的违约责任,认可了农民土地承包经营权的合同债权性质;同年通过并于1988年修正的《土地管理法》第十二条明确规定:“集体所有的土地,全民所有制单位、集体所有制单位使用的国有土地,可以由集体或者个人承包经营,从事农、林、牧、渔业生产。承包经营土地的集体或者个人,有保护和按照承包合同规定的用途合理利用土地的义务。土地的承包经营权受法律保护。”这标志着我国农户农地承包经营权从一种制度性劳动义务关系到法制化合同债权关系的转变。

3. 第三阶段(1993~1998年):家庭承包经营制度完善阶段

这个阶段农地制度选择和创新的主要思路是:以延长农户承包期为主要内容,进一步巩固农地承包关系,稳定和完善家庭联产承包经营制度,进一步推进农村经济发展。

1993年,《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出:以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制是我国农村经济的一项基本制度,要长期坚持,并不断完善;为稳定农地承包关系,鼓励农民加大农业投入,在原承包期到期后再延长30年;为避免农地承包变动过于频繁和农地分割过细,提倡在承包期内“增人不增地,减人不减地”;在坚持农地集体所有和不改变农地用途性质的前提下,经发包方同意,允许农地使用权依法有偿转让,实行适度规模经营。

1995年,国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系意见的通知》,强调维护承包合同的严肃性,严禁借调整之机侵害承包农户利益;农地调整不能改变农地权属关系。

1997年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》又一次明确提出,家庭承包关系延长30年,集体农地实行家庭承包是一项长期不变的政策。

1998年,十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》再一次指出,要坚定不移地贯彻农地承包期再延长30年的政策,要加大稳定农地承包关系立法。

这一系列政策出台和制度创新基本反映了中央对于农地家庭联产承包经营制度的基本态度和主要思路:一是明确农地承包期30年不变;二是提倡承包期内“增人不增地,减人不减地”,降低农地调整频率和调整影响;三是允许农地依法有偿流转;四是主张发展适度规模经营。

4. 第四阶段(1999年以来):家庭承包经营制度提升阶段

在改革初期,因农地经营外部性约束削弱、制度激励供给增加和劳

动监督成本下降,家庭承包经营制度极大地提高了农业生产效率。农地制度创新所展示的活力正如帕金斯所言:“创造性努力同报酬之间的关系最好也好不过农民自己拥有土地的时候。”^①然而,随着农村经济体制改革逐步深入,以集体所有、分散经营为主要特点的农地家庭承包经营制度所暴露出的产权缺陷,越来越成为制约农村经济进一步发展的重要内生变量。以农地产权完善为基础增加农民收入和推进现代农业发展的理论思考和制度供给,成为1998年以来家庭承包经营制度完善的主流方向,“家庭联产承包经营”改变为“家庭承包经营”。1998年,全国开展第二轮农村土地承包,稳定和完善家庭承包经营制度成为新阶段农业发展的客观要求,而稳定家庭承包经营,核心是要稳定农地承包关系,稳定农地承包关系关键是界定农地产权。因此,以农地产权界定为基础,着力增加农民收入,加速促进现代农业发展成为这个阶段农地制度创新的最高目标,只不过这个最高目标因各种客观和认识原因确立得稍微迟了一点而已,以至于温铁军等专家发出了“大包干后续引发出来的问题,显得远要比它所已经直接解决的问题来得更为广泛和深刻”^②的呐喊。

事实上,随着农村市场经济的发展,集体所有、农户家庭承包经营的农地制度受市场经济冲击越来越大,承包农户由于农地产权分割以及制度赋予农地承包经营权多重功能属性所掩盖的产权归属不明晰,其农地承包权益和保障功能越来越难以实现。特别是在非农产业发展和农村城镇化进程加快背景下,农民财产关系日益多元,农民日渐疏离农地,为日益严重的农地侵蚀现象,尤其是以开发区、城市公共建设用地等各种名义圈地现象的滋生提供温床和可能,以致愈演愈烈,耕地面积大量减少。据国土资源部统计,2001~2008年,我国净减少耕地面积9550万亩,年均净减1000万亩;蚕食耕地甚至成为不少地方政府追求政绩、扩充财政来源、进行权钱交易和寻租设租的重要渠道,激化了干群矛盾,恶化了农民与政府关系。2004年,农地问题成当年农民上访第一大问题。^③至此,国家自家庭承包经营以来一直刻意回避的农地产权归属和财产权益保障问题因农村经济社会发展客观实际演变而被提上议事日程。以保障和完善农民财产权益为主线的农地制度创新,在农村经济体制改

① [美]德·希·帕金斯:《中国农业的发展(1368~1968年)》,宋海文等译,上海,上海译文出版社,1984,第143页。

② 温铁军:《“三农”问题与制度变迁》,北京,中国经济出版社,2009,第283页。

③ 樊平:《2004年农民发展报告》, <http://www.e-economic.com/info/1359-1.htm>, 2005年2月16日。