

试论当前我国农地产权制度 安排的弊端及改革的基本思路

邓大才

农地产权制度是指农地作为财产客体的各种权力的总称,包括所有权、承包权、占有权、经营使用权、收益分配权、处置权、抵押权、开发权等权能,其中所有权制度和使用权制度构成产权制度的核心,其他的制度都是围绕这种大制度展开的。改革前,我国实行“三级所有,队为基础”的单一产权制,产权高度集中统一,公有公营。家庭联产承包制突破了土地产权单一、封闭、凝滞的格局,逐渐把产权分解成所有权与承包经营权,后来承包经营权又分解成使用权、收益分配权与处置权,形成了多种产权并存的格局。但是现实的农地产权制度的安排和产权结构的设计,按严格意义的产权理论衡量,还存在不少弊端。

一、现行农地产权制度的主要弊端

虽然家庭联产承包责任制突破了单一的产权结构,形成多种权能并存的格局,但是这一制度的安排以传统农业生产经营方式为基础,以解决吃饭问题为主要目标,通过把耕地承包给农户使用的方式,调动农民的积极性,主要体现制度的公平性,兼顾效率性。但是随着社会主义市场经济体制的逐步完善,这种简单的分离,并没有使产权制度摆脱计划经济、产品经济、小农经济的模式,仅仅是农地产权在旧体制下的一种局部的、微观的、暂时的调整,没有触及到旧体制的“内核”,不能适应发展现代农业和农村非农化对产权制度所提出的要求。

1. 农地产权结构不合理,层次不清,关系不顺。至今为止,还没有一个法律,给产权的具体结构和各权能间的职能进行过界定。首先是所有权和派生权的职能没有划清,各派生权之间

的职能也没有划清,经常出现“侵权”、“越位”现象,如所有权掩盖派生权;承包权凌驾在所有权之上或所有权随意干预承包权;经营使用权侵蚀所有权;分配权与所有权、经营权、承包权的要求不一致,所有权、经营权和承包权三者的收益牵扯不清。其次是各种权能的层次没有分清,谁主谁次,谁被动谁主动,谁源生谁派生,谁一级谁二级,没有很好的规范。再次是各种权能的关系没有理顺,哪些产权能独立存在,哪些权能必须依附其它权能,哪些权能是有限的,哪些权能是完整的,没有一个统一的规范。最后,是各种权能本身的定义、职能范围、功能、分配收益没有搞清楚,各权能经常混用、替代、掩盖。

2. 所有权主体多元化,导致所有权主体缺位,所有权代表模糊,一级地产市场的“黑市交易”猖獗。由于我国长期忽视农村土地产权问题,农地产权残缺,这种残缺的产权制度安排,既模糊了土地使用者之间的产权关系,也模糊了土地所有者与承包者,承包者与使用者之间的关系,还模糊了产权行为主体、责任主体和利益主体的关系。根据1962年《六十条》规定,农村集体土地是“三级所有,队为基础”,队指生产小队,也就是当前的村民小组,即农村土地主要归村民小组所有。又根据1986年制定的《土地管理法》第8条规定:“集体所有的土地依照法律规定属于农民集体所有,由村农业合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营管理,已经属于乡镇农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有”。这就明确规定农地属于乡、村、组集体三级所有。但是,集体所有的土地缺乏明确的人格化代表,产权主体呈现多元化。以至于法律上明文规定农村土地集体所有,大家都有、都管,群众都有份,但现实生活中却很难找到具体的所有者载体(或者说“法人代

表), 事实上成了大家都非所有, 大家都不管, 可见产权多元化乃是一种主体缺位。集体所有权也并非集体完全所有, 其主体地位不断受国家(终极所有者)的干预和侵犯。国家作为终极所有者, 其代表人呈现不同层次, 实际把所有者变成了一种垂直的多元化的等级制度, 即组、村、乡、县、地、省、国家共七级, 上级所有者权利大于下级所有者, 下级所有者必须服从上级所有者, 农地所有权主体的多重性、多级性, 使村级集体的所有权的独立性受侵蚀, 功能弱化。多元化主体的弊端很多。一是导致农地所有权虚置, 耕地流失严重, 质量严重退化。由于土地产权模糊, 无具体的所有权主体代表而土地的价值可观, 因此, 各级政府、各部门受利益所驱动, 纷纷利用手中的权力大量征用土地, 搞土地“批租”“寻租”; 农民也自发搞房地产开发或出售土地或地宅占田; 乡村集体也利用手中的土地投资办合资、联营企业, 将农地转为非农用地等。据统计 1986 - 1996 年, 全国减少耕地 1.45 亿亩, 其中, 非农建设占用农地约 7 000 多万亩, 等于耕地净减少量。土地沙化、盐碱化、污染严重。二是上级所有权主体凌驾在下级所有权主体之上。使下级所有权主体特别是乡镇所有权主体, 过多受上级约束, 无法根据市场的需要, 配置土地资源, 合理规划, 确定发展方向, 而且下级所有权主体可能激励过低, 对农地失去“已有”感, 往往从局部利益和短期利益出发, 片面强调“以地生财”, 形成了“多卖多得钱”的利益驱动机制, 直接导致终极所有权落空。三是社会监督成本高, 各级所有权主体和代理人重复设置、重复管理, 不仅导致管理混乱, 管理效率低下, 而且监督成本过高。四是各种不尊重土地内在经济规律和违背国家产业政策的行为普遍。由于上下级所有权主体的地位不同, 所面临的任務不同, 因此, 上下级所有权主体存在认识差距, 在追求本级效益最大化时, 上下级主体势必产生冲突, 即下级主体短期化行为严重, 上级主体平均化, 全局化, 长期考虑比较多。

3. 农地使用权凝固、封闭, 二级市场发育滞后。国家土地管理局 1995 年颁发的《农村集体土地使用权抵押登记的若干规定》指出: “经县级人民政府土地管理部门登记的集体荒地使用权和乡镇集体土地使用权可以设定抵押权, 其他类型的集体土地不得抵押。”这样就剥夺了农村联产承包责任田的抵押权。《土地管理法》第二条也指出“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”, 同时又指出“国家依法实行国有土地有偿使用制度。”这就将土地使用权转让的范围局限在国有土地上, 将集体土地排斥在外。土地使用权的封闭性会造成一系列的矛盾。一是土地使用权的封闭性, 凝固性导致与社会化大生产的矛盾与工业化、农业产业化的矛盾, 与日益发达的大市场的矛盾, 与生产性积累的矛盾。马克思就这个问题曾指出过: “小块土地按其性质来说就排斥社会劳动生产形式, 资本的社会积累, 大规模的畜牧和科学的不断扩大的应用。”“低微的积累更使

落后的农业技术基础停滞不前, 而这种局面反过来又在很大程度上促成了陈旧的土地关系固守陋习。使土地使用权市场, 即农地二级产权市场发育滞后。

4. 土地承包权的短暂性、临时性与土地长期规划、持续发展的矛盾。一是农地就业、生存保障和社会福利功能无从体现。在家庭联产承包制下的农户对所承包的土地拥有部分经营权和使用权, 但这种经营权和使用权可进行不定期的调整, 不能随生产的发展而延续, 随意性强(目前已延长到 30 年)。使对农地的就业与社会保障功能处于时断时续的状态, 二是农户对承包的土地长期预期不足。农民一直缺乏一种“已有”感, 故对土地收益预期低, 从而出现“只取未予或少予”、“吃后代饭、断子孙路”, 掠夺性经营等违背土地内在规律的事情, 导致耕地质量下降, 短期行为相当严重, 削弱了土地持续发展的能力。三是在收入、预期、风险目标的制约下, 无法突破区域、产业、城乡、农户之间的约束, 在更大范围内按市场机制的原则实现土地资源的流转和合理配置。四是土地承包期短不利于国土的全盘、长期规划, 不利于国土的整治。

5. 收益分配权被上级“所有者(或终极所有者及其各级代理人)侵蚀”; 剩余收益权也并未全部得到保证。由于所有权代表多元化, 在利益的驱动下, 各级所有者代理人都想从经营者那里“揩油”。一是乡村集体所有者往往利用土地所有权按田亩摊派劳役(或义务工), 或者打着兴修水利的幌子向经营使用者集资大搞“面子工程”、“可视工程”。二是任意提高地租量(乡统村提), 由于乡村两级“食之者众, 生之者少”, 预算常常入不敷出, 只好从土地上想办法, 不按规定提取, 而是根据支出总量, 安排收取地租量。三是市、县两级政府把应由地方财政支出的费用向乡镇挤压, 而乡镇只好以土地为标准向农民伸手。1997 年的粮食最低限价与市场价之间的差额就由市、县两级财政负责, 而市、县是“羊毛出在羊身上”。而以往市场价高于最高限价的收益, 则被终极所有者收取。这就形成了“该返回的不返回, 该弥补的不弥补, 该农民得的被收了, 该国家出钱的农民承担了”这种歧视性农地收益分配制度。四是农地使用权转让的收益无法律规定, 收益及其增值部分的分成比例界定不清, 按理说农地收益, 应是由终极所有者、乡村代理人、承包农户按各自的地位、作用和投资各取所获, 增值部分全部归使用者, 而往往是国家所应有的流失了, 或者增值部分被各级所有权代理人全额吞食, 终极所有者和最基层所有者及使用者的收益和增值都得不到。

6. 处置权即让渡权受社会与所有制、行业和现行法律的限制, 难以落实到位。处置权分所有者、占有使用者、承包者处置权。由于我国禁止土地买卖, 所有权的最终处置在国家, 使用者和经营者无最终处置权, 只可能有使用权和承包权的处置。但是现在的产权制度也没依法授予经营使用者在职能内的

处置权力,更不可能跨地区、跨所有制、跨行业处置或在承包者之间流动。而没有对经营权和使用权的处置,由市场配置土地要素就只能是一句空话,规范经营和专业化生产就没有利益驱动机制,农业产业化也不可能真正形成。

二、农地产权制度改革的基本思路

土地产权制度建设是一项复杂的系统工程,既要考虑到历史的延续性和现实性,又要具有一定的超前性、可操作性,同时又要考虑到经济、社会、政治、文化背景。就我国而言,当前农地产权制度改革根据马克思产权理论,特别是关于产权的性质、关于权利统一和权力分离的理论,要解决的关键问题是要使各级所有权如何实现;集体所有权如何有效管理支配;农户承包权如何稳定,使用权如何流转;如何控制耕地农转非。

改革的基本思路为坚持土地公有制,明确农村产权“三元分割”,即国家、村集体、承包经营使用者;所有权主体的双重性,即终极所有者国家和具体的执行者村集体;推动双重两权分离,即所有权与承包权分离,承包权与经营使用权分离,这两重两权分离是农地产权制度改革的核心,其他的制度都要围绕这两重两权分离而展开;培育二个市场,即所有权交易的一级市场和使用权交易的二级市场。

农地产权制度改革的目标是:产权结构合理,主体界定清楚,边界清晰,交易成本、监督成本和社会稳定成本最低,农地配置效益最高。

根据改革的总体原则、目标和基本思路,可采取如下措施:

1. 廓清农地产权结构,建立条理清晰,权能完善,层次分明,符合市场需求的现代产权结构。所谓农地“产权结构”,可视为“财产权力束”的别称。整个土地财产权力束是由若干个次级权力所组成,每一级权力束包含若干个单项权能即“权杖”。主要的产权有所有权、承包权、占有权、经营使用权、收益权、分配权、抵押权、开发权、处分权,等等。面对如此多的权能(当前我国只设置所有权、承包权、经营使用权、收益权、有限处置权),首先是要分清层次。在产权结构中,所有权是主要的,居支配地位,其他排他性权利都是所有权的派生权,这些派生权既可以与所有权统一于一身,又可以相对独立的存在。其次是理顺关系。建立国家——集体——个人的复合垂直型农地产权结构,建立所有权——派生权(承包权、占有权、使用权、分配权等)的“塔形”产权结构及各派生权之间的平行横向产权结构。第三是增设权能,完善土地产权结构。根据需要目前可增设抵押权、发展权、开发权、占有权。最后,是明晰产权边界,界定各权能之间的职能。相对产权不明晰状况而言,明晰产权边界本身就是对农地资源的一种配置,能减少土地资源的浪费,提高土地经济效益。土地产权主体是一个单纯

法律上的所有者,其本身不具有占有、使用、处分行为,亦不能直接产生收益,因此,具体界定各项权利主体对土地的义务、权力、利益和责任的限度,以便产权主体行使相应的权力,担负应尽的责任并履行法律手段,即各主体各司其职,各负其责,相互制约。所有权主体代表不具有所有权实际内容的行使权,这是近代物权法上主张使用权优于所有权的理论基础,但是必须看到,这五种权能,在我国当前,都非完整意义的权能,而是一种有限的权利,即使这种有限的权力也相当模糊,需要进一步具体廓清。

2. 强化农地双重所有,三级分割;科学界定所有权职能,使所有权主体人格化,市场交易显现化。

(1) 明确农地所有权双重所有,使国家对农地集体所有权具有强有力的约束力。国家是法律上的所有者,即终极所有者,农村集体为具体的执行者,直接经济利益代表,经济所有者。有明确法律所有权与经济所有权后,产权实际上是在终极所有者(国家)、所有者代表(村集体)和承包经营使用者之间进行了分割。这种所有权制度的安排有其合理性:终极所有者约束力增强,集体所有者激励增强。从法律角度上看,我国《宪法》第10条规定:“国家为了公共利益需要,可以依照法律规定对土地实行征用”。《土地管理法》第23条规定:“国家建设征用土地被征单位应当服从国家需要,不得阻挠”。第二条规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”这一事实表明:土地既是国家的,也是集体的。从历史上看,在我国,从西周实行分封制度后即已形成这种格局。诗经的“普天之下,莫非王土”,明确土地属于国家。唐律的“田无文牒,辄买卖者,财没不追”。北宋创永佃制,将土地所有权分为地主有田底权,佃农有田面权。从国外看,日本《国土计划法》第46条规定:“违反本法第14条规定,未经州、道、府许可签订土地买卖合同者,应受三年以下徒刑或100万日元以下罚款”。由此可见,双重所有权是既尊重了历史,尊重了中国社会经济的实际,随了世界大潮,又符合了近代物权法的精神。

(2) 使所有权主体人格化。土地产权是由权利人直接行使的,因此必须明晰土地产权的所有权主体与法人代表。根据我国的实际情况,以村民委员会作为人格化代表为宜,明确村民委员会在法律规定的范围内成为完整意义的土地所有权主体,给予其独立完整的法人产权性质,严格界定其责、权、利。其代表由全村农民按法定程序所选出的村主任担任,通过选举以契约的形式授权。由他代表全村对内对外组织土地管理活动,向上对终极所有者的代理人——国土部门负责,接受监督并对其汇报工作,向下以全村农民负责,但田土部门作为监督者、代理人,只能执行终极所有者委托的代理权,如执行国家宏观产业政策等事项,不能越权干预农地经营活动,不能干预农地

权交易的收益分配,不能干预使用权流动和规模经营。

(3) 开发农地产权一级市场,使所有权市场(即一级产权市场)显现化。《土地管理法》第一条规定:“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”。其实我国存在农地的所有权交易行为,如国家征用农地、国有企业征用农地、投资商搞房地产开发,还有地区、社区之间的所有权私下交易,只是不承认其存在而已。事实上产权的可交易性是产权能够成其为产权的重要属性,也是产权发生作用,或实现其功能的内在条件。根据“科斯定理”:对于一个既定的配置资源行为,如果市场的交易费用低于政府方式,这一行为的市场化就是有利的;反之,则无须市场化。可见,开发和引导农地一级产权市场的发育是土地制度的内在要求,任何人为限制只能导致土地资源流向的无序,配置成本居高不下,配置效率低下,出现诸如非法交易,土地投机,土地“寻租”,“批租”等非市场行为。因此,既然农地所有权交易是土地内在规律的客观要求,就必须及早的加以引导和规范,使所有权市场显现化,建立规范化的农地产权一级市场,杜绝“黑市”交易,一级市场的主体为终极所有者,以便实现国有资产置换,而且能有效地控制耕地农转非,维持可持续发展的农地数量。

(4) 科学界定农地所有权的职能。首先是界定终极所有权的政策职能,规范国家对农地产权的约束和限制,农地作为最基本的生产和生活资料,在当前还具有自下而上的生存保障和社会福利功能,这就必须严格保护耕地数量和质量,努力增加农产品生产和供给。因此,无论其产权结构如何安排,都要受到国家权力的约束和限制: 执行国家的宏观产业经济政策;

约束征用权; 强化规划权; 严格农转非; 控制地价和地租; 税收权。这是普遍存在和必不可少的。其次是保证集体所有权的经济职能。这主要是讲集体在实现目标约束下,具有: 发包权; 保护耕地数量和质量权; 对其直接经营的农地有经营方向的选择权; 土地转让的收益权; 征收地租权; 综合开发权; 配套建设权。再次,规范终极所有与村集体所有权之间的终极所有权代理人的职权。在终极所有者委托的权限内工作。特别要指出的是不能把双重所有者对立起来,不能因为受到国家较多政策和权力的约束、限制,就否认集体所有权的独立性和存在价值,也不能以维护集体所有权和农户使用权为由,拒绝国家的约束和管理,因为宏观目标的实现要靠微观机制来保证,而微观主体只能在宏观的框架内运作。

3. 完善家庭联产承包责任制,推进农地产权的第一重两权分离。实践证明,家庭联产承包责任制是目前农地经营的最好形式,取得了历史成功和亿万农民的认同,这种制度不可能轻易改变,要进一步改革和完善。首先,加速和规范农地产权的第一重两权分离,即所有权与承包权的分离。这实际上就是

给农民以生产资料,保证农民具有就业、生存保障和社会福利功能。这种承包权要以法律的形式即合同契约予以确认,不能随意剥夺,这也就是承认了承包权具有一定的无形价值,可以货币化。其次是农地承包期可在原来基础上再延长一点,使农民对农地具有“已有”感,使承包地具有财产激励和约束,增强对农地的收益预期,从而激发农民长期投资的积极性,保护土地的质量,促进土地持续发展。第三,逐步推行联地承包责任制。今后重新发包土地时,应不再根据家庭人口和劳动力平均划分土地,而是根据土地单位进行整体发包,发包单元要尽量集中连片。第四,改变社区内分配承包制,推行社会化竞价承包制。在土地作为就业、生活保障和社会福利功能逐步弱化,可在全社会范围内引入竞争机制,根据承包者的经营能力和规模要求,采取招标方式选择承包者,尽量使土地集中连片,促进规模经营,要允许跨地域、跨所有制、跨行业承包,鼓励外商和城市工商企业投资和经营。这是农业产业化的重要内容。

4. 加速农地产权的第二重两权两分离,规范农地产权二级市场,促进使用权流转和集中。所有权固然对产权效率有着重要的影响,但其它产权却具有更直接的效率意义。国外发达市场经济表明,市场越成熟,土地使用权交易就越频繁。而我国土地使用权却处于封闭、凝滞的状态。因此,第一,加速农地产权的第二重两权分离,即承包权和使用权分离,使承包权的价值在使用权上得以体现,这既保证了承包权的就业、生存保障和社会福利功能的实现,又为使用权的自由流转提供了理论基础。第二,保证使用权具有完整的意义。土地经营使用权在法律允许的范围内,应具有完整的意义。这就是说要使承包者(即土地使用者)从被动的接受使用权到替代土地使用权上处于指挥地位的村民小组,能具体安排土地的生产经营活动,从而拥有完整的独立的使用权,市场经济的运行过程就是产权相互作用,相互竞争的过程,只有具备独立完整持久的产权,使用权主体才会自觉地关心农地的成本和收益。在规定的使用期内(50~100年)可以继承、租赁、赠予、拍卖、抵押、入股,保证其生产经营在法律允许的范围内不受任何外来干预。只有土地使用权得到了保证,土地的收益权和处分权才能贯彻落实。此外,还必须明确使用权主体和客体,现阶段使用权主体为农户,亦可是非法人组织,如家庭农场或联户生产组织,亦可是法人组织如农业企业组织,投资农业的工商企业。客体为独立的包含使用权的土地。第三,规范农地产权二级市场,促进使用权流转和集中。使用权也是一种资源,只有在不断流动中才能实现其最优组合,体现产权的运营效益。当前,农地流转不畅的原因是多方面的,其一,农民对土地的幻觉,认为土地迟早要私有化,尽管有些在城市已有稳定收入来源的农民,也不愿放弃使用权,而是退回到自然生产,成为“兼业农户”、“半农户”或“亦工亦农农户”;由于使用权不明晰,责权不对

称,使用权难以实现正常流动。其二是二级地产市场发育不良,二级市场载体少,农民不能有偿转让,即使能有偿转让,也是有买者找不到卖者,有卖者找不到买者。同时没有历史地价的延续,更没有可参照的价格,因此,消弥了农户转让使用权的积极性,有些退回到自然生产状态,没有任何利润动机,甚至抛荒。其三是改革政策不配套,如金融制度、城乡户籍制度改革滞后等。为此,必须建立以县为单位的统一、规范、公平的农地二级产权市场;规范承包者的生产义务,即规定每亩农地必须有一定的生产数量下限,对没有兴趣、能力种地的农户,可以收回承包权或反租倒包;搞好其他配套改革,打消农民的顾虑和幻觉,使其能义无反顾的转让使用权。

5. 理顺收益分配权,构建科学、合理的土地收益分配制度。无论是占有土地,还是使用土地,都要求在经济上得以实现,即获得经济利益。这就客观上要求界定土地所有权、使用权、承包权等权能间的利益分割关系,因为任何一个主体,有了属于他的界限确定的土地产权,他就取得了相应的收益权。土地所有权的实现形式是地租,即当前的乡统筹、村提留。土地使用权的收益权是扣除地租后的纯收入,这个纯收入应与从事二、三产业的利润相等。承包者如何转让使用权可以获得就业、生存保障和社会福利功能价值化的收益,即无形价值。农业税是国家行使管理职能的报酬。经营者作为土地使用者,对土地使用权的收益天然不可侵犯,要切实保护农民土地收益权的实现,首先要根据土地市场供需情况来确定地租(即乡统筹提),不准搞超标准、无原则、无理论政策依据的乱收乱摊。在条件成熟后,要“租税合一”,以保证土地地租合理合法。其次要合理界定承包者的就业、生存保障和社会福利功能所体现的价值量,既无形价值。再次要根据无形价值合理确定使用权的价值货币表现。最后对转让使用权的土地增值收益除交增值税外,应全部归使用者所有。土地增值税要回归社会,返退给农业部门,以实现农业投入的自我循环。此外,有权必须有义务,对导致土地肥力降低的使用者,就承担赔偿责任,这就实现了各产权主体权责分明和公平合理的分配。

6. 完善处分权,使各权能的利益得到落实,激活地产市场。农地要实现优化配置,必须盘活地产存量,界定地产处分权。这种处分权在二级地产市场应该认为是使用者的处分权,在一级地产市场应该理解为所有者的处分权,所有者具有终极处分权(这个所有者应是国家,而不是乡、县、地、省多级所有权代表,更不是村集体所有者)。随着农村要素市场的逐步完善,以家庭联产承包责任制为基础的经营体制,必须给予土地使用者(或土地承包者)有限的处分权,否则地产市场将无法激活,土地资源的优化配置将无法律保证。在不改变国家产业

政策的前提下,鼓励土地使用权跨区域、跨所制、跨行业的流动,正是给予土地使用者的处分权。土地的处分权有多种表现,如永久性转让,中短期出租,抵押、入股、拍卖、租赁、再承包、赠予等。只要有利于土地资源效率的提高,而不是搞土地投机,处分权都应得到保护。

三、农地产权制度改革要把握四个问题

1. 农地产权制度改革要坚持效率性和公平性。从我国产权制度改革的轨迹可以看出,改革前的产权制度安排是只强调公平,改革后的产权制度设计是公平第一,兼顾效率。那么,在温饱问题解决后,农地产权制度改革就是要改变目前农地产权制度安排的低效率,改革要坚持把效率放在第一位,降低交易成本、监督成本和社会稳定成本是市场经济的要求,但是,作为一个社会主义国家,农地产权制度安排同样要体现公平性,保证效率第一的前提下,兼顾公平,使广大农民具有基本的就业和生存保障,防止出现两极分化,加大改革、社会运作和监督成本。

2. 农地产权制度改革要坚持农地使用权优于所有权的原则。我们是社会主义国家,实现土地公有制,土地所有权与国家管理权可能会合二为一,反过来影响产权制度的效率,为了弥补这一缺陷,我们坚持使用权优于所有权,这体现了近代物权法的精神,又坚持了效率第一,兼顾公平的分配原则。

3. 农地产权制度改革要坚持政策的连续性和制度设计的超前性相结合。家庭联产承包责任制具有一定的科学性,适合当前我国的生产力水平,坚持家庭联产承包制不能动摇,使土地制度具有一定的连续性,但是我国家庭经营的容纳力很大,可以容纳不同生产力水平,因此,改革的思路、制度的安排、设计要适当超前。

4. 农地产权制度改革坚持以家庭联产承包责任制和农业产业化相结合。我国的发展问题,生存问题都是源于土地问题,但也必须清醒地看到,发展问题也好、生存问题也好,不是单靠农地制度改革就能解决的。土地产权制度必须适应生产力发展要求,才能形成农地集中和优化配置的有效机制。如果农业生产方式仍滞留在简单的家庭联产承包上,农地产权制度安排的效率就不可能发挥出来。因此,要从资金、技术、人才和社会化服务体系等方面对农业进行倾斜,逐步将家庭联产承包责任制纳入农业产业化经济发展轨道。

(作者单位: 中共常德市委政策研究室 常德 415000)

(责任编辑: 曾国安)