我国农村土地政策的历史演进与比较分析

齐恩平

摘要:我国土地政策的确立和推行在借鉴国外土地政策的同时,必须适应中国具体历史时期的生产力发展水平,并与具体实践紧密结合。当前,我们必须坚持农村土地的集体所有制,强化农民土地物权意识,增强农民土地物权的效率。在坚持家庭承包制的前提下,保证农村土地流转坚持“自愿、有偿、依法”的原则,建立土地流转服务中介组织,同时健全农民土地物权救济路径,完善农村土地政策的构建。

关键词:农村土地政策;土地集体所有;土地物权化;土地物权救济

农村土地问题是我国“三农”问题的核心。对农村土地问题的规范,除各项法律法规以外,更多的是依赖共产党的各项政策。从纵向上梳理我国农村土地制度的历史发展,从横向上对国外土地政策进行考察,无疑可以为完善我国当前的农村土地政策提供借鉴。

一、我国土地政策的内涵界定

(一)有关土地政策内涵的不同学说

关于土地政策的内涵如何界定,我国学界存有争议,其中较具代表性的有以下几种学说。一是准则说。该说认为,土地政策是指国家和政党为实现其所代表的阶级和社会集团在土地问题上的经济利益而规定的调整土地的所有、占有、使用、经营、管理等方面的关系的行动准则。[1](P374)二是计划说。该说认为,为达到土地利用的某些目标而制订的计划就是土地政策,其包括私人土地政策与公共土地政策两个方面,前者是指私人为了达到某些目标所采取的计划,后者是指政府公共机关为约束土地利用所制定的规划。[2](P12)三是政策说。该说认为,土地政策是指党和政府为发挥土地的生产力作用,在一定历史时期内,制定的对土地合理利用和调整土地关系的政

策。[3](P889)四是制度与对策说。该说认为,土地政策是指,针对一个国家特定的土地制度和土地市场环境中出现的问题所制定的对策,制定土地政策必须考虑一个国家的社会经济体制、土地制度及土地市场等在内的全部环境。[4](P173)

上述四种代表性学说,各有利弊。准则说将土地政策界定为一种行动准则,从政策的效力角度来看,是可以成立的。政策一经制定,有关部门即应当遵守。土地政策对土地主管部门具有约束力,是其管理土地问题过程中必须遵行的行为准则。但是,该说仅强调制定土地政策的目的系出于“经济利益”考虑,显然有不周之处。计划说将土地政策界定为一种计划,符合政策的宏观属性。政策具有很强的方向性和指引性,体现了政府一定时期内管理土地问题的计划。但是,如果仅仅将其定性为一种计划,则显然又忽视了政策的微观执行力,走向片面。政策说看到了土地政策的重要作用,但是,由于政策居于上位,以上位概念定性下位概念,在逻辑上仍然无法清晰地展现下位概念的真正内涵,对其基本属性缺少应有的把握。制度与对策说对政策的理解实际上也是注重从微观角度着手,具有一定合理性,但是,政策与制度毕竟不属于同一位阶的概念,土地政策并不仅仅局限于若干具体的制度。同时,土地政策中

收稿日期:2013-03-20

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(11YJA820055)。

作者简介:齐恩平,天津商业大学(天津 300134)法学院院长,教授,博士。

不仅包括对既有问题的解决对策,还包括对未来可能发生的问题的前瞻性解决措施,所以,对策一词也不适宜表述土地政策的真正内涵。

(二)本文的观点

土地政策具有实体性、合法性、层次性、多样性与超前性等一般政策的特征,同时,土地政策还因其对象——土地的特有属性,而有着自身的特性,这主要表现在:一是土地的区位性对土地政策的影响。土地本身属于不动产,不同地区、不同地段的土地,在价值上也相差悬殊,这决定了土地政策的地域性特征。这一属性要求在制定土地政策时,必须考虑不同区域分别制定相应的政策。二是土地的资源性对土地政策的影响。土地是一种重要的自然资源,是人类生存必不可少的基本生产资料。即使在科学技术高度发达的今天,人类仍然不能离开土地而生存。这一属性要求土地政策的制定者必须顾及土地资源的特性,不能在政策中对土地资源进行毫无节制的开发与利用。三是土地的生态性对土地政策的影响。与其他的自然资源相似,人类在利用土地时,也应当坚持环保的理念,使土地资源的利用具有可持续性,建立人与自然和谐相处的局面。这一属性要求制定土地政策时必须尊重自然规律,重视、化解当前已经出现的土地生态危机,切实解决土地污染问题。

二、我国近现代农村土地政策的演进及启示

(一)新中国建立之前的农村土地政策

中国共产党自始至终重视土地问题,将土地问题作为我国新民主主义革命的主要问题对待。早期的中国共产党受苏联模式的影响,在党的一大上就提出了土地国有的主张,不过,此时,土地问题尚未引起中国共产党的高度重视,这与建党初期将城市和工人运动作为革命的目标有关。但随着大革命的失败以及对中国国情的不断认识,中国共产党在“八七会议”上确立了把封建地主土地私有制变为个体农民的土地所有制的奋斗目标。^[5]1928年12月,中国共产党制定了《井冈山土地法》,规定“没收一切土地归苏维埃政府所有”,将土地所有权的主体定性为政府所有,这在一定程度上挫伤了农民的革命积极性。1929年4月,中国共产党又制定了《兴国土地法》,明确规定:“没收一切公共土地及地主阶级的土地归工农兵代表会议政府所有,分给无田地及少田地的农

民耕种使用。”将“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地”,而不属于地主阶级的普通农民的土地,其所有权仍然可以保留;同时,无地及少地的农民也可以获得土地的使用权。这一规定体现了对农村土地所有权和使用权均予尊重的基本立场。

1947年9月中国共产党召开了全国土地会议,会上通过了《中国土地法大纲》。该大纲共16条,明确规定废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行耕者有其田的新制度;废除一切地主、祠堂、庙宇、寺院、学校、机关及团体的土地所有权。同时,该大纲规定,由乡村农会接收乡村中一切地主的土地及公地,连同乡村中其他一切土地,按乡村全部人口,不分男女老幼,统一平均分配,在土地数量上抽多补少,质量上抽肥补瘦,使全乡村人民均获得同等的土地,并归各人所有。《中国土地法大纲》的公布与实行,总结了中国共产党20多年土地革命基本经验教训,确立了当时历史条件下土地改革的总路线,是中华人民共和国建国前共产党有关土地政策的一个里程碑。

(二)新中国建立之后的农村土地政策

新中国建立后,党和国家对土地政策高度重视,进行了多次调整与完善。1950年,中央人民政府即颁布实施了《中华人民共和国土地改革法》,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。”至1952年底,全国基本完成了土改,确立了农民土地所有制,使“平均地权”和“耕者有其田”的梦想得以实现。

土地改革完成以后,小农经济的弊端逐渐显现。小农经济过于分散,生产力较为落后,不利于国民经济的发展,农民的贫困、落后的局面一时也无法得到根本性的转变。于是,党和政府在农村开展了互助合作运动。1953年,党提出过渡时期的总路线和总任务,即将农业的社会主义改造作为总任务的重要组成部分。至1956年,在农民互助的基础上,又逐渐发展出了高级合作社。1958年,又确立了单一的公社所有制。公社所有制在实践运行中暴露了很多问题,于是中共中央在1960年时又进行了政策调整,在肯定“三级所有,队为基础”的前提下,也允许社员经营少量自留地和小规模家庭副业。不过,这种微观调整并没有从根本上改变人民公社这种错误的体制,随之而来的“文化大革命”又使其弊端扩大和强化。

1978年党的十一届三中全会顺利召开,开启

了改革开放的序幕。自此以后,家庭联产承包责任制在全国开始推行。从1982年到1986年,我国农村改革史上第一轮“五个一号文件”出台,初步构建了“土地集体所有、家庭承包经营、长期稳定承包权、鼓励合法流转”的土地制度框架,家庭联产承包责任制在政策层面获得了肯定。1993年,中央又提出在原定的耕地承包期到期后,在第二轮土地承包中,再延长30年不变的政策,从而进一步稳定了农村土地承包制度。

2002年,《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)颁布,家庭承包经营制度首次在法律上得到了完整的表述。赋予农民长期而有保障的农村土地承包经营权,是该法最为核心的任务。在该法中,土地承包经营权已经具备了用益物权的初步属性,2007年颁布的《中华人民共和国物权法》对其进行了明确规定。从2004年开始,中国农村改革史上的第二轮中央“一号文件”陆续出台,其改革领域不限于土地承包制度,还包括广大人民关心的农村建设用地制度、土地征用制度等,从而使我国农村土地制度改革逐渐向纵深方向发展。

(三)我国农村土地政策历史演变的启示

通过对新中国建立前后土地政策演变的考察,可以得出如下几点启示。

历史任务不同,农村土地政策也应作相应调整。新中国建立之前,中国共产党的主要任务是领导全国人民进行新民主主义革命,获得政权,如何发动农民成为这一时期党的土地政策的核心问题。新中国建立以后,党的土地政策的主要目标是解决广大农民的增收问题。这一启示要求我们,在当前的农村土地政策制定过程中,应着力解决现实中存在的各种问题,并随着时间的推移而逐步深化。

凡尊重农民利益的土地政策,在农村土地实践中就会得到农民的拥护,实施效果就较为理想;如果土地政策中对农民利益的保护不够周延,则通常不利于调动农民的积极性,实施效果较差。这一启示要求我们在制定农村土地政策时,应将保护农民利益作为核心价值目标,尤其是在当前侵害农民土地权益案件层出不穷的情况下,农村土地政策更应该重视对农民利益的保护。

为维持农村土地政策的稳定性、延续性,保障其实施效果,相应的政策应及时转化为法律,通过立法最终保障农村土地政策的实施。由于政策具

有临时性的特征,而法律则具有稳定性的优点,因此,一些经过实践证明实施良好的农村土地政策,应通过立法途径使其转化为法律。这方面的典型例子,就是“三十年不变”的政策,最终为《农村土地承包法》所确认,从而使我国农村土地承包制度的延续在法律上得到了认可。

三、国外土地政策的启示

土地是任何一个国家建立和发展的基础,土地问题也是许多国家面临的共同问题。国外在土地政策的制定过程中,亦有值得借鉴之处。囿于篇幅,本文不对国外土地政策进行一般性的分析,而着重分析其对我国制定土地政策的启示。

(一)公平与效率兼顾

在许多发展中国家,土地是经济活动和市场功能发挥的基础,也是农村和城镇穷人最重要的资产^[6](P17),而在现实中,土地权利得不到有效保护的现象却普遍存在。如果土地产权和利益分配不公,将会加剧国家体系内的贫富悬殊,使得经济运行轨道扭曲,导致整个社会的不公平现象凸显。同时,如果土地产权不安全,将容易造成土地市场不稳定、土地投资减少以及生产效率的下降。从另一方面看,随着土地稀缺性和经济价值的激增,高效利用土地已成为政府土地利用管制和人们关注的目标,土地利用效率也成为各国土地利用和政策研究的重点。因此,在制定土地政策过程中,既要兼顾土地利益的公平分配,避免使其在不同主体之间产生不平衡现象,使土地政策起到公平分配社会财富的作用;同时,又不能因片面强调公平,而忽视了土地利用效率的提升。

(二)提高国有土地物权效率

土地的国有化现象,并非社会主义的中国所独有,在国外,也普遍存在土地国有的现象。如何提高国有土地的效率,使其物权价值得到充分发挥,是各国土地政策制定过程中面临的共同问题。国外的土地政策将通过有效方式尽可能明确各个对象的权责,且在具体实施过程中充分体现合法性、合理性以及明确的责任,作为提高国有土地产权效率的关键。勒曼(Lerman)通过在以色列的实证研究说明,大部分以色列国有土地通过租赁契约给予农民49年或99年的土地使用权,使国有土地产权对本国土地交易和租金市场没有产生任何的消极影响。^[7]而我国目前实行的家庭联产

承包责任制度也大大促进了农业生产效率。[8]

四、现阶段完善我国农村土地政策的建议

(一)增强农民土地物权的效率

1. 强化土地承包经营权的物权效力

土地承包权不能只是目前的这种狭义的用益物权,而应该将其拓展为具有广泛意义的财产性物权,将赋予农民稳定而有保障的土地使用权法定化、固定化、长期化、可继承化和市场化。在严格执行“增人不增地、减人不减地”的固定化政策基础上,规定农户的土地承包权可依法继承和转让等,并在土地物权化基础上将其折股转换成为一种带有产权性质的持股。在农户自主经营条件下,土地股权表现为对土地的直接利用、控制和对抗第三人的权利。若农户放弃自主经营则可以将土地股权转让、出租或入股,并可用于抵押等。

2. 建立农民土地利益的公平分配机制

当前,在我国农村,由于农民在各地城乡建设用地“增减挂钩”中涉及的级差收益没有得到有效保障,引发了一些群体性和恶性事件,这在实质上是一种土地利益的分配不公平现象。从本质上讲,“增减挂钩”不同于以往的土地征收和征用,它所涉及的相关各方——农民、集体经济组织、政府和新的土地使用者,应该是平等的利益主体。但由于我国土地要素市场发育不充分,产权主体不明晰,农民的市场主体地位被漠视和侵犯的现象较为突出。在“增减挂钩”中,政府和新土地使用者成了主宰,掌握了绝对“话语权”,而农民和集体经济组织却处于“失语”状态。[9]因此,在我国当前的农村土地政策制定过程中,必须考虑农民在土地级差收益中的公平分配地位,有效保障农民的合法权益。

3. 建立健全集体土地合理流转制度

农村土地流转时必须坚持“自愿、有偿、依法”的原则。土地流转的主体是农民,土地流转与否,以何种方式流转等问题,都应当由农户自主决定。土地流转所产生的收益应归农户所有,任何组织或个人不得截留。同时,还应建立农村土地承包经营权流转的服务组织或中介机构(如耕地介绍所或土地交易中心等)。我国农村土地承包经营权本身就较为复杂,其流转程序(如为土地承包经营权的流转提供市场信息、咨询、预测、评估等服务)更是需要专业化处理,因此,加强市场中介组

织的建设,是健全土地流转制度的重要任务。党的十八届三中全会提出了“建立城乡统一的建设用地市场”,在这一过程中,遵守“自愿、有偿、依法”的原则尤为必要。

(二)健全农民土地物权救济路径

欲健全农村土地政策,还要完善权利救济程序,切实保护土地承包经营权。当前,农民的土地承包权利和经营权利面临着多方面的威胁,其中以政府征地、利益集团圈地和所在乡村干部卖地最为典型。在个体权益方面,如婚嫁妇女,以及入学、当兵等群体,经常被剥夺和忽视。因此,应当赋予农民和集体有效的权利救济,使农民自治机构有权排除不法侵害,并有权向人民法院起诉。同时,应在各个省份建立农村土地纠纷仲裁点,切实维护农民利益。[10]

2007年颁布的《物权法》第59条第1款规定:“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。”第59条第2款规定了集体成员对于集体重要事项的决定权,第62条规定了集体成员对集体财产的知情权,第63条第2款还规定了集体成员的撤销权。这些规定对于集体成员权益的保护具有重要的法律意义。尤其值得探讨的是集体成员的撤销权问题。撤销权人主张撤销,并不需要证明集体经济组织、村民委员会或者负责人做出的决定是否违反了法定程序,而只须证明这些决定造成了自身的损害即可。撤销权属于形成权,其效力强大,必须通过除斥期间来限制,而我国民法并没有对除斥期间作一般性规定。笔者认为,可以类推适用《合同法》第75条关于可撤销合同中的撤销权的除斥期间,即1年。[11]

此外,农民土地物权是否属于《侵权责任法》的保护对象,集体成员是否可直接依据该法获得侵权救济也是尚待解决的问题,笔者对此持肯定态度。从《侵权责任法》第2条第2款所列举的民事权益来看,该条使用了“……等人身、财产权益”的表述,这一兜底性规定,为农民的土地物权纳入侵权责任法的保护范围提供了法条依据。当然,从立法论角度考虑,最好是明确规定成员权的侵害可以适用过错责任的一般条款,并明确其救济方式。考虑到启动立法程序较为繁杂,为有效解决当前现实中已经出现的问题,可以考虑在相关的农村土地政策中对此予以明确。

我国土地政策改革需要一个法律化的过程,主要包括土地法制体系的完善与法律之间的衔

接。完善我国土地法制体系在于进一步完善宪法有关土地的规定；制定《土地法》；制定民法典，加强对土地关系的民法调整；完善土地违法的刑事责任和行政责任。同时，《土地管理法》的修改应秉承公法与私法合一的理念，分别修改和完善相

关规则，全面贯彻《物权法》的规定。[10]在农村土地政策制定过程中，也应秉持增强农民土地物权效率、健全农民土地物权救济路径的基本精神，使农民的土地权益得到全面、周到的保护。

参考文献：

- [1] 何康,等. 中国农业百科全书·农业经济卷[Z]. 北京:农业出版社,1990.
- [2] 伊利,等. 土地经济学原理[M]. 北京:商务印书馆,1982.
- [3] 马克伟. 土地大辞典[Z]. 长春:长春出版社,1990.
- [4] 朴寅星. 土地市场及土地政策的中韩比较研究[D]. 北京:中国人民大学博士学位论文,1997.
- [5] 朱奇彦. 党的农村土地政策 90 年:回顾、启示与展望[J]. 江南论坛,2011(7).
- [6] Klaus D. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*[M]. Washington, D. C. : Oxford University Press, 2003.
- [7] Lerman Z. Agriculture Intransition Economies: from Common Heritage to Divergence[J]. *Agricultural Economics*, 2001(2).
- [8] Lin J Y. Rural Reforms and Agricultural Growth in China[J]. *America Economic Review*, 1992 (1).
- [9] 苟兴朝. 城乡建设用地增减挂钩中农民合法权益保障研究[J]. 农村经济,2012(4).
- [10] 张金明,陈利根. 农村土地政策的多维重塑[J]. 经济导刊,2010(5).
- [11] 王利明,周友军. 论我国农村土地权利制度的完善[J]. 中国法学,2012(1).

Evolution and Comparative Analysis of China's Rural Land Policy

QI Enping

Abstract: In addition to learn from the extra-regional countries land policy, the establishment and implementation of China's land policy must be adapted to the level of the productive forces of specific historical period, and closely integrated with the concrete practice. At present, we must adhere to the collective ownership of rural land, enhance the awareness and efficiency of the farmers' land property rights. On the premise of upholding household contract system, ensuring the principle of "voluntary, stipendiary paid and in accordance with the law" for rural land circulation, establishing the appropriate service organization or intermediary of rural land contract management rights transfer, so that we can improve rural land policy.

Key words: rural land policy; land collective ownership; land property right; salvation of land property