

【专题:土地制度改革与农业农村现代化】

主持人语

近年来关于农村土地制度改革已有不少讨论,农村土地不仅是农业生产的基础,也是农村治理的基础。自家庭承包责任制实施以来,农村土地制度的改革始终存在争论:究竟应该进一步强化农民个体的土地权利,还是应该进一步强化农村集体的土地权利,至今仍有不同意见。本次专题将土地制度改革放在农业农村现代化的背景下进行探讨,既关注土地制度改革对农业规模经营的影响,也关注其对乡村治理和农村集体经济发展的影响。这三篇文章共同强调了强化土地集体所有权的意义,陈义媛的文章和孙新华等的文章以皖南阳春县的土地虚拟确权实践为基础,讨论了土地集体所有权对农业现代化的影响,夏柱智的文章则以北京、珠三角和苏南等发达地区农村的土地集体所有权实践为基础,讨论了其对乡村治理(或可称为“农村现代化”)的影响。

皖南阳春县的土地“虚拟确权”实践是以“确权确股不确地”的方式开展的,在这种确权模式下,农户拥有的不再是具体地块,而是量化的股权。孙新华等的文章以土地细碎化问题的解决为切入点,讨论了在虚拟确权基础上的土地集中利用问题,而土地集中连片是农业规模经营的前提。他们的研究强调,以地块合并为核心的土地整理和以村社组织为中介的土地流转是土地集中利用的两个关键环节。文章还指出,在中国土地细碎化的前提下,土地承包权和土地经营权即使得到清晰界定,也会因为过高的交易成本而使土地市场机制陷入失灵。通过村民自治来强化土地所有权,实现对土地的整合,可以避免在土地整理和土地流转中少数人对多数人的强制。在土地细碎化问题的处理上,中国的土地集体所有制相对土地私有制而言更有优势。

陈义媛的文章强调,在这种土地确权方案的制定中,村民自治原则发挥了重要作用。她以土地流转作为切入点,讨论了阳春县如何在虚拟确权的基础上实现对土地的“组织化流转”。文中提出,无论是在该县土地流转价格的协商中,还是在土地流转风险的控制上,小农户都被组织起来与大户进行谈判。这既低成本地解决了土地细碎化的问题,为农业现代化奠定了基础,又减少了土地流转中常出现的大户“毁约弃耕”风险。土地集体所有权与村民自治本身也是相辅相成的,在虚拟确权过程中,土地集体所有权被激活,这种激活也保护了小农户的利益。

夏柱智的文章对土地制度的讨论则不仅限于农业用地,也包括了农村建设用地。他以北京、苏南和珠三角农村的地权变革实践为基础,分析了发达地区农村的地权“再集体化”问题。发达地区的农民较早退出农业,进入非农领域,因此有强烈的动力对农地进行非农使用。这是这类地区农地制度变革的内在条件,有利于地权的“再集体化”。文章强调,尽管不同地区的地权集体化机制有所不同,但村社集体都对土地进行了强有力的统合。这一统合不仅使农地配置效率更高——前两篇文章也重点讨论了土地细碎化问题的解决,而且推动了农村集体经济收入的增长,并提升了乡村治理的能力,这些都是农村现代化的重要保障。

本期专题的三篇文章从不同角度强调了强化农村土地集体所有权的意义,也讨论了村民自治与土地集体所有权之间的关系。实际上,无论是农业规模经营还是农村治理有效,都离不开土地集体所有权这一基础。需要强调的是,强化土地的集体所有权并不意味着对小农户的边缘化,也不意味着小农户土地权利的丧失;相反,土地集体所有权往往是与村民自治相辅相成的,村民自治是土地集体所有权得以实践的基础,在村民自治基础上,小农户的利益才能真正得到保障。

陈义媛