

以土地制度改革为牵引推进新一轮农村改革

刘立国

(吉林省吉林市磐石市烟筒山镇综合服务中心, 吉林 吉林市 132302)

[摘要]农村土地制度改革是推进国家治理能力现代化的重要部分。面对新形势与新任务,新一轮农村土地制度改革势在必行。根据相关政策,新一轮土地制度改革要以明晰产权为导向,分析我国现存土地制度中存在的问题。在遵循相关制度规定的前提下,重视对农民的利益保护。“三权分置”改革、土地承包关系的稳定、规模经营与小农户发展关系等问题都是需要重要关注的方面。想要解决现存土地制度改革中存在的问题必须紧跟实事,以促进国家经济整体向前发展为导向,抓住改革的主线,从根本上解决问题,推进乡村经济稳步向前发展。

[关键词]农村土地制度改革;“三权分置”;乡村振兴;确权赋能;农民利益;市场配置

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.08.890

一、引言

农村土地制度关系到我国经济社会发展的命脉,关系到所有农民的切身利益,因此农村土地制度是一项重要的制度安排。1978年以来,我国成功的将土地所有权和经营权分离之后,调动了农民的生产积极性,极大地解放了生产力。在改革开放之后的40年间,农业生产力大大提升。但是随着时代的发展,农村生产经营逐渐出现规模变小的趋势。由于产权界定不清,在土地所有权工作中出现重重困难。与此同时,近年来许多农村劳动力开始进城谋商,导致农业剩余劳动力人数大幅度减少,宅基地闲置的问题也日渐严重。到目前为止出现的许多问题引起国家的关注,现阶段必须对土地制度新一轮改革给予一定的重视。在稳步前进的条件下,对原有土地制度改革进行新的逻辑解析,进一步保护农民的利益。

二、我国农村土地制度的发展历程

(一) 农民土地所有制

农民土地所有制是指土地归农民家庭所有,是奴隶社会,封建社会当中的土地所有制形式,在这种形势下,农民从事农业是可以不受地主剥削,能够获得自己的劳动果实,因此农民的积极性得到大幅度^[1]。与传统封建土地所有制相比是对农民更加,但是整体来说难以控制,相对不稳定。无产阶级取得政权之后,经过土地改革建立起来的农民土地所有制,之后逐步为社会主义公有制所代替。在新中国成立之后,1949年相关法律规定了农民土地基本制度,要求在改革过程中必须保护农民土地所有权。在1954年正式确立了土地所有权。

(二) 集体土地所有制

集体土地所有权是在1949年之后逐步形成的,1952年进行了土地改革,基本完成之后,互助合作活动开始开展。农民土地所有权转化为合作社所有权,农民通过合作社的劳动实现土地所有权。1956年进行了社会主义改造,农业合作化进入了高潮时期。农民的土地所有权不再表现为合作社的土地入股,而是以农民成为合作社成员的形式。1958年人民公社化劳动对生产力产生了一定程度上的打击,又退回了土地集体所有权,土地集体所有权的主体在南方主要是以生产队的形式,在北方主要是生产大队的形式。在改革开放之后,农村开展了集体土地的家庭承包经营,但是原有的土地所有权制度仍然没有改变。在1962年,相关条例规定生产队所有的土地一律不准买卖,土地经营决定权由集体组织决定,最终决定权由政府实际掌控。国家通过征收土地,依照计划利用土地。但是这样的集体所有土地制度,导致了劳动积极性低下、生产力降低,土地资源配

置也受到限制。

(三) 双层经营体制

1978年改革开放之后,我国逐渐确立了双层经营体制。1982年。相关文件指出,目前农村实行的责任制都是社会主义集体经济的责任制。1983年相关文件规定了家庭联产承包责任制。1987年有1.8亿农户实行了家庭联产承包责任制,占整体的98%。家庭联产承包责任制实现了土地所有权和经营权的分离,提高了生产率。在改革开放之后。集体土地转让出现了变化。包括涉及农业和非农业用途的两种形式。对于农业用途的集体土地转让,由于家庭联产承包责任制解放了生产力,劳动力也随之增加,越来越多的人意识到依靠一家一户的生产无法持续增收,因而很多农民将自己的土地承包转包给科技户和种粮大户。

近年来《土地管理法》的修订,也给土地管理制度带来了新一轮变革。2015年相关规定决定暂时禁止实施集体土地入市。2017年国土部规定,集体经营性建设用地的土地所有权人可以出让租赁,集体经营性建设用地转让的方法由国务院制定。2017年。相关法律规定,允许集体建设用地不经征收直接入市,这一改革将原有的基础又扩建了一步,但是这种突破是相当有限的。因为入市只能采取租赁的方式,严禁转租。

综上所述,土地集体所有权制度和家庭联产承包责任制是我国土地制度的核心。1949年以后,我国经历了多种形式的符合国情的农村土地制度,从制度层面上提高了多数农民的整体福利水平,也为中央财政提供了先进条件。

三、新一轮农村土地制度改革的思路

(一) 建立城乡统一的建设用地市场

在现阶段的土地制度条件下,农村集体建设用地变为国有,只能通过政府征收的方式来进行。以政府为主导的征收模式,不利于现阶段土地市场价格的增长。由于这种情况,因此我国部分土地资源相对利用效率不高,土地浪费情况十分严重。同时存在拿地的过程中农民利益受到损害的问题。十八届三中全会中提出要建立城乡统一的建设用地市场。经过改革开放的四十年,我国许多地区的集体经营性土地都已经入市,但是这些土地在进行交易时一般是集体组织私下签订协议,缺乏法律合同效益。所以现阶段允许农村集体经营性建设用地入市,可以为入市提供法律保障,改善以往不合法的局面,也可以为后续的城镇化提供合理的发展空间。入市之后可以为后续建立城乡统一的建设用地市场鉴定基础。可以让所有的交易都在合法的情况下进行,共享一个交易平台,取代以往的灰色市

场。通过建立城乡统一的建设用地市场,使农民与农民之间、农民与集体之间直接进行协商,真正实现价格由供求关系来决定,这有助于保护农民的经济利益,也有助于实现土地市场的整体健康发展。

(二) 建立完善的征地制度

在建立城乡统一建设用地市场的基础上,征地模式以往是以政府为主导,制度改革之后会发生改变。通过新一轮土地制度改革完善相关制度,做好土地征收的争议调解工作,在征地过程中确保农民的知情权。在此过程中,基层农经人员首先要做好两个方面的工作:缩小征地范围,整理征地清单。由于土地制度改革之后,土地价格会受到市场价格的影响,因此行政手段为主的征地行为需要受到限制。缩小范围时,需要考虑负面清单,将盈利性的项目剥离出去,如市场用地、工业用地等用地不需要通过继续征收来解决,以此来缩小征地范围,为整理征地清单相关工作提供良好的工作思路。政府在土地划拨过程中,要扩大国有土地的有偿使用范围。此外,还要做好被征地农民的补偿工作,由于用途不同,土地价格差异较大。因此针对失地农民需要考虑各个方面因素给予合理的补偿价格。基层农经人员在工作时要做好相关实地调查,了解每个农民的实际情况,为征地做好基础工作,也为后续的补偿工作打好基础。在补偿时,要考虑到失地农民的长期生存发展状况。有些地方可以留一些土地给农民搞非农建设,有些农民失去了土地,在城市进行落户安家,需要将其纳入城市的社保体系中来。通过职业技能培训增强其务工能力,如果没有社会保障,失地农民由于没有养老收入作为生活支撑条件,很有可能成为社会问题。

(三) 协调分配土地增值收益

目前我国土地增值收益分配的情况,是政府在征收土地时,获得一部分收益之后,谁占有土地,谁就有收益权,农民无权参与分配过程。但是从现实因素来看,土地增值收益受多个方面影响,与政策规划和基础设施投资都有关系。因此在收益中,应该兼顾到国家、集体和个人之间的共同利益,形成合理的分配机制^[2]。在分配过程中,需要处理好政府与市场的关系,积极探索合理的分配比例,努力让国家,集体和个人都能够享受公平待遇,获得合理的土地增值收益。之前农村经营建设土地用地出让的时候,农村集体组织分享的收益被个别村干部收为己有,在今后的过程中,基层农经人员要加强对集体组织的监督,确保集体收益能够为集体所用。农民作为土地的主体,之后在土地增值收益的过程中确保可以实现自身利益,这对改善农民收入具有重要意义。在土地增值分配时要考虑收入比例问题。城市附近的农民与偏远地区的农民在土地交易中获得的收益相差较大,这就需要政府在这其中进行调节,改善所有农民的收入差距,消除阶级分化现象。

(四) 加快法律制度建设

现阶段的土地制度改革存在一定的法律约束,因此难以推进整体进度。由于缺乏完善的制度建设,使工作受到很大阻碍,现阶段的《农村土地承包法》与其他土地管理规定,任何单位和个人都不得直接将土地转让出去给其他人,因此土地的出让只能由政府进行。过去《农村土地承包法》规定农民的土地权利是与户口相互联系的,一旦农民选择城市户口,就会丧失土地权利^[3]。在这种情况下,去城市谋生的打工人只能来回

往返城乡之间,在乡里的房子大多平时处于闲置状态,只有逢年过节才会回到家中。有学者指出,要推动农村土地制度改革的整体进度,需要明晰各人产权,加快相关法律政策的修订,长期以来,农村土地不允许直接入市,针对此情况,需要对相关法律进行修改,确保入市正常运行。在稳定农民利益的基础上,将土地承包权和经营权分开,并给予法律保护,使农民在拥有土地的同时对土地享有占有、使用和转让的权利。促进农业整体发展,对激活农村经济具有重要意义。党的十八届三中全会当中针对此情况提出了要求,允许农民将手中的土地转化成股份,这不仅有利于农业进一步发展,也有利于提高农民收入。这一切的基础就是明晰产权,因此,明确土地产权的相关工作必须尽快落实,相关法律制度改革也要持续跟进,只有法律层面建设完成之后,新一轮农村土地改革才能够得到有效实施。

四、新一轮农村土地制度改革中注意事项

在新一轮农村土地制度改革中要确保农民的利益不受损害^[4]。农民与土地制度改革密切相关。改革成果应该惠及全体人民,确保土地各个的过程公平公正公开。因此在制度改革中,要不断完善相关制度,基层农经人员要做好农民的补偿和安置工作。同时不能改变土地公有制的性质,土地资源作为一种特殊的自然资源,有可能引发农村内部有限资源占有分配不均的矛盾。当前我国处于经济社会发展的关键时期,土地改革必须遵循我国国情,以我国稳定性发展为前提,保障农民生活的长久和社会发展的整体稳定。

五、结语

新一轮农村土地制度改革整体难度系数较大,且影响面异常广泛,必须以农民为主体地位,发挥其主动性,保障他们的参与权与知情权等权利,切实保障农民的切身利益^[5]。基层农经人员在工作时,在充分认识到农村土地制度改革复杂性的前提下,要结合经济社会发展与个性差异,因地制宜的展开土地制度改革相关工作。分析现存问题之后,以问题为导向进行改革工作。同时,当前我国正处于经济社会的转型期,新一轮改革必须要考虑社会的整体经济发展,以国家整体稳定性进步为前提,大胆突破以往的改革方式。结合乡村振兴发展战略,针对解决三农问题提出解决方案,以科学为导向进行新一轮土地制度改革。

参考文献

- [1]本刊编辑部.以土地制度改革为牵引推进新一轮农村改革[J].乡村科技,2019(06):5.
- [2]张学博,丁卉.新中国70年视野下的农村土地制度新一轮改革与创新[J].党政研究,2019(03):15-27.
- [3]杨磊,王吉恒,李玉.新一轮土地制度改革下的农村金融产品需求分析——以东三省粮食主产区为例[J].农村经济,2016(07):49-55.
- [4]高富平.农村土地承包经营权流转与农村集体经济的转型——新一轮农村土地制度改革的法律思考[J].上海大学学报(社会科学版),2012,29(04):101-116.
- [5]王志龙,慈鸿飞.中国历史上的三农问题学术研讨会综述——聚焦三农·以史为鉴·关注新一轮农村经济改革[J].中国经济史研究,2009(03):170-173.