# 农地产权制度与农业可持续发展

来源：网络 作者：花开彼岸 更新时间：2024-01-21

*[ 内容 提要]有效的农地产权制度是农业可持续 发展 的前提和基础。由于土地产权制度的不合理，我国 目前 的农地利用状况严重制约着农业的可持续发展。本文认为，实现我国农业的可持续发展，必须改变目前农地利用低效率、不合理的状况，关键在于农地产...*

[ 内容 提要]有效的农地产权制度是农业可持续 发展 的前提和基础。由于土地产权制度的不合理，我国 目前 的农地利用状况严重制约着农业的可持续发展。本文认为，实现我国农业的可持续发展，必须改变目前农地利用低效率、不合理的状况，关键在于农地产权制度的改革和创新。

[关键词] 土地 农地产权制度 农业可持续发展

农业可持续发展的关键是农地的可持续利用，农地利用可持续性的基础是建立有效的农地产权制度。在我国现行农地产权制度下，存在着土地保护不力，土地利用效率不高，从业者利益得不到充分保障等 问题 ，制约着农业的可持续发展。本文从我国土地利用的现状出发， 分析 了目前农地产权制度对农业可持续发展的制约，并提出若干改革农地产权制度，促进农业可持续发展的对策。

一、农业可持续发展与我国农地资源利用状况

联合国粮农组织(FAO)在“可持续农业和 农村 发展的丹博斯宣言和行动纲领”中提出，农业可持续发展是“采取某种管理和保护 自然 资源基础的方式，以及实行技术变革，以确保当代人及其后代对农产品的需求得到满足。” 《 中国 21世纪议程》对中国农业可持续发展进一步明确为：保持农业生产率稳定增长，提高食物生产和保障食物安全，发展农村 经济 ，增加农民收入，改变农村贫困落后状况，保护和改善农业生态环境，合理、永续地利用自然资源。农业可持续发展就是要合理利用和充分保护农业资源，协调农业资源承载力和经济发展的关系，使农业资源在时间和空间上优化配置，达到农业资源永续利用，使农产品能够不断满足当代人和后代人的需求。

在 影响 我国农业可持续发展的诸多因素中，土地无疑是最关键的因素。农业可持续发展就是要实现农地资源的可持续和有效率利用。这要求在农业发展和农地利用上要处理好以下几个问题：一是农地资源的代际分配问题，即农地的可持续利用问题，要求保护耕地，规范和限制农地的非农用途，要求保持耕地肥力，保护农地生产力；二是农地资源的代内配置问题，即农地资源在其各种可选择的利用方式中的配置问题，要求提高农地利用效率，通过集约化和规模化经营，在有限的农地资源基础上满足人类对农产品的需求；三是农业从业者的利益实现问题，要求合理分配土地收益，保障农民利益，激发农民生产积极性。但是，在我国目前的农地利用上，存在着诸多不合理、非效率的状况，严重制约着农业的可持续发展。

2、土地经营规模过小，单产效率下降，粮食供给面临危机。我国农业生产率不高，是美国的1/40，法国的1/20，日本的1/3，远远低于世界平均水平。造成这一现状的原因主要有以下几方面：一是土地经营规模过小，规模经济效益不能充分发挥。在均田承包的土地制度下，农户经营的土地有细碎化、分散化的特点。80年代中期，农户平均经营规模为9.3亩，每户承包地块分割为9.7块，1990年户均规模下降到8.47亩，每户8.2块。目前我国农民人均耕种面积只及世界平均水平的l／4，美因的1／230，加拿大的1／3760。二是我国农业有机构成低，技术含量低。1998年我国耕地中只有53.7%采用机耕，17.7%采用机械化播种，9.1%采用机械化收割。三是农户对地力保护缺乏热情，土地生产力下降。承包制后农户追求短期利益，忽视地力的保护和培育。大量化肥、地膜的使用，造成地块板结，土壤有机质明显下降，其结果是土地单产效率下降。地力的下降使农业生产波动频繁，粮食供应越来越缺乏稳定性。 显然，目前的农地利用状况与农业可持续发展战略的要求是背道而驰的。而这种状况的产生，实际上是目前农地产权制度运行的必然结果。

二、 目前 农地产权制度对农业可持续 发展 的制约

联产承包责任制后推行的土地所有权和经营权相分离的，以均田承包为特征的农地产权制度，由于将土地经营主体和收益主体结合起来，推动了农业生产迅速发展。但是，这一制度在设计上存在着重大缺陷，随着市场 经济 体制的逐步建立和 农村 经济的发展，其绩效递减甚至为负，成为农业可持续发展的障碍。

1、农地产权主体不明确，导致农地缺乏有效保护。作为农业基本生产资料的土地，其供给具有完全的刚性，而且，其使用方式具有不可逆转性，农地一旦转入非农领域，再恢复为耕地的可能性极小。因此，实现农业可持续发展，保护耕地是首要任务。在产权经济学的意义上，财产的保护有赖于排他性的产权制度的建立，有赖于明确的产权主体的形成。在我国现行《宪法》和《土地管理法》中，规定农地所有权属于农村集体经济。但是，产权主体究竟是乡集体、村集体还是村民小组，相关 法律 中并没有明确的界定，其结果是出现了同一土地的“一权多主”的现象，严重背离了产权的排他性原则。正是农地的“一权多主”导致产权的保护性功能完全散失。这是因为，产权的保护是有成本的，在“一权多主”的情况下，保护成本由保护者单独承担，但利益却由多个主体分享，于是不可避免产生“搭便车”，人人希望他人保护产权，产权就失去了保护。失去保护的产权实际上处于一种无主状态，当国家强制性低价甚至无偿征用农地时，无人出面进行干预；当集体领导贱卖、侵占集体土地时，无人出面制约；既然土地实际上成为免费的午餐，谁也不愿意放弃无偿享用的权利，于是超标准占用宅基地成为潮流。

2、承包权的频繁调整弱化了农户投资的收益预期，刺激了农户的短期行为。产权关系不清是现行农地产权制度的一个严重缺陷。农地的所有权、使用权、收益权、处分权等权能缺乏清晰的界定，各产权主体间的责、权、利关系也没有明确的规范。表现之一是农户的承包经营权缺乏明确的空间界限，拥有所有权的集体组织可凭借所有权随意干预经营权。表现之二是农户的承包经营权缺乏明确的时间界限，承包期限可以随意调整。土地的可持续利用要求不断培养地力，而地力的培养如修建梯田防止水土流失、播种绿肥、施用农家肥增加土壤有机质等，或者是需要长期、大量投资，或者是需要付出较大的机会成本，如短期内施用化肥比农家肥有着更高的产出效率。在农户地权不稳定的情况下，农户对土地投资的长期收益缺乏稳定预期，其结果是造成农户行为的短期化，忽视地力的培养，对土地进行掠夺式经营。

3、土地流转机制不健全，小规模经营格局无法改变，降低农地资源配置效率。现行农地产权制度的产权关系不清还表现在农户承包经营权的不完备，农户对承包土地缺乏实际的转让权。在均田承包格局下，农户占有的土地分散而又细碎，导致单产效率和农户收入的极端低下。解决 问题 的方式是实施规模经营，将分散的土地向种田大户、种田能手集中。但是，由于农户缺乏土地转让权，只能保持小规模经营格局。这是造成目前农业生产中基础设施建设落后，劳动生产率低下的重要原因。土地流转机制的不健全同时是加剧耕地抛荒的重要因素。由于务农比较收益低，农民外出打工是一种理性的选择。由于土地转让受到限制，外出打工的农户只能选择放荒土地或者粗放经营。流转机制不健全也是造成农户忽视地力培育的重要原因之一。农户对土地的长期投资实际上增加了土地的价值，由于土地流转机制的不健全，农户对土地投资形成的价值不能得到合理的评估，不可以借助于市场得到补偿，农户 自然 失去土地投资的积极性。

4、土地收益分配的不合理，加剧农民负担。现行农地产权制度下，各产权主体的利益关系缺乏规范，土地收益分配不合理。主要表现是租、税、费关系不清。其结果一是方便乡镇集体组织将各种不合理收费捆绑进承包合同中，随意加重农民负担。二是租、税、费关系的模糊，导致农户因承包土地而承担了太多的 社会 义务。如在集体提留中，数额最大的是干部和民办教师工资及补贴、五保户和军烈属补贴、行政费用等，这些支出项目都属于社会职能，理应由国家承担，却不恰当地加到农民头上。农民负担的加重，务农比较收益的不断降低，进一步降低了农民的经济和社会地位，迫使农民离开农村和农业生产。农业劳动力是最重要的农业资源，当农业劳动力大量流失，农业的可持续发展只能成为空中楼阁。

三、改革农地产权制度，实现农业可持续 发展

改善农地利用状况，提高农地利用效率，遏止耕地流失、地力下降趋势的关键是建立有效的，适应可持续发展战略的农地产权制度。为此，应当从以下几个方面对农地产权制度进行改革。

（一）所有权——明晰化

关于农地所有权改革， 理论 界有国有化、私有化、复合所有制和完善集体所有制几种观点。本着尊重 历史 又照顾现状的原则，笔者倾向于通过明晰产权主体，合理界定产权权能的方式，进一步完善集体所有制。其一，现行土地产权制度存在的 问题 ，不在于集体所有制本身，而是制度设计上不规范的问题，这些问题可以通过改善制度设计得到解决，而没有必要改变所有制性质；其二，在我国 目前 农业生产资源和技术条件下，保持和发展集体所有制有利于提高 农村 经济 组织化程度，促进农业产业化的实现；其三，由于土地承载着 社会 福利的职能，因此，土地产权制度改革要考虑农户对土地分配的公平要求，这也是农业可持续发展的内在要求；其四，农地产权制度改革宜采取渐进的方式，这是联产承包责任制以来农地产权制度改革成功的基本经验。改革的步子过大，会造成农村经济和农业生产的波动，动摇农业可持续发展的基础。因此，农地所有权改革，关键是塑造明确的土地所有权主体而不是改变集体所有制的性质。

目前农地所有权主体主要是村民委员会（行政村）和村民小组（ 自然 村）。村民委员会是政府机构的派出组织，承担着大量行政职能。在现行土地制度中，村民委员会具有作为集体土地所有权的人格化代表和作为土地行政管理部门的准行政主体的双重身份，是导致农地处于“无主”状态的主要原因。以村民委员会作为集体土地的所有权主体，不仅产权主体不能真正落实，而且，由于村民委员会职能的行政性，会导致各种行政费用向农民分摊。同时，通过村民委员会对农地利用进行监督，对农地资源进行配置，也面临着较高的交易费用。可见，村民委员会不适宜作为农地产权主体。将村民小组界定集体土地产权主体是较为合理的。其一，建立在自然村上的村民小组不承担任何行政权，可以保证土地所有权的独立性；其二，通过村民小组监督土地利用，配置土地资源，有着交易费用低廉的优势，而村民小组的行为也较容易得到监督；其三，相对于由村民委员会行使所有权，较小的产权范围可以提高村民对土地的关切度，有利于土地保护和地力培育。

在确定所有权主体之后，应进一步明确产权关系。村民小组行使的土地所有权是包括占有、使用、收益、处分权能的完全所有权。土地收益属于集体所有，处分权需通过全体村民或村民代表大会行使。村民小组依照 法律 和土地行政管理规定将分离出来的土地经营权让渡给农户，有获取分离出来的土地使用权部分收益的权利。作为独立的所有权主体，村民小组有拒绝违法征用和变相买卖集体土地的权利，有与其他主体交换土地的权利。同时，村民小组有保护集体土地，对国家依法征地提供方便和依法纳税的义务。

（二）承包经营权——物权化：

在实行承包制的情况下，集体经济组织通过与农户签定合同，把土地承包经营权交给农户。应该说，在这种土地关系中，承包权本身具有物权的性质。但是，从我国农地产权制度变迁的历史看，承包权一开始是以债权的形式出现的。正是债权的性质决定了，承包权由于依据契约设立因而其 内容 具有很大的随意性，一些并非与该权利对等的义务被捆绑进土地合同中；也正是由于债权的性质，决定了作为代理人的乡村干部可以随意调整土地分配关系，随意向农户摊派，随意调整承包合同，使农户的地权失去稳定性。承包权的债权性质使其不能成为有效的土地市场运作的制度基础，完善承包权，就必须改变其债权性质。

在法律上，与债权相对应的是物权，与债权是按照契约约定而产生不同，物权是依照法定主义原则由法律设定的权利人所享有的直接支配其物并排除他人干涉的权利。承包经营权的物权化，就是指承包权的法定化、固定化、长期化、可继承化和市场化。法定化要求农户的承包权应通过法律手段加以界定和保护，通过完善民法建设，把承包经营权法定为农户对土地的当然权利。固定化要求把土地承包经营权固定在具体的地块上，实行“增人不增地，减人不减地”的政策，对土地不再进行行政性调整。长期化要求农地使用权的期限应符合农地利用和农业生产效率提高的要求，延长承包期。可继承化指农地使用权可以按照法定程序继承。市场化指内地使用权可以通过市场进行交易。承包权的物权化，实际上赋予了承包者完善的经营权，变单一的土地经营权为占有、收益、使用、处分四权统一的承包经营权。

（三）使用权——流动化

建立规范完整的土地经营权流转机制具有十分重要的意义：第一，土地承包经营权作为一种财产权利，应该是可以依法流转的，这样才能真正发挥其资源效益，保证权利人享有的权利的最终实现；第二，随着市场经济发展，更多的农户将会放弃土地的耕种，对土地承包经营权流转的限制只会导致土地的闲置和浪费；第三，针对我国农户占有土地细碎化的特点，允许土地经营权的流转，能在一定程度上实现土地的相对集中，实现规模经营。可见，建立完善发达的土地经营权流转机制已迫在眉睫。

土地经营权流转主要有土地承包经营权的转让、继承、出租、抵押等。在现行法律中，土地经营权是可以继承的。但是，对转让、出租、抵押的规定存在诸多问题。关于转让，在现行的法律解释中，土地经营权可以转让，但必须以发包方同意并无偿为条件。这一规定实际上否认了农户的转让权。土地经营权的抵押在现行法律中是受到严格限制的。在市场经济条件下，允许土地经营权的抵押，既可以使承包农户保留对土地的耕种，又可以融通资金，增加投入发展生产。因此，对法律规范进行调整，允许土地承包经营权的依法抵押，具有重要的意义。土地经营权的出租在现行法律中同样是被禁止的。这是加剧土地利用效率低下的重要原因。土地是农民主要的社会福利保障工具，由于放弃土地的机会成本太高，当农户因为某种原因无力或不能耕种土地时，他们极有可能选择放荒土地。而允许土地经营权的出租可以解决这一问题。

（四）土地收益分配——法制化、规范化

长期以来，农业中租、税、费关系不清，以税代租、以费代税、税费不清的情况比较普遍。其直接结果是加剧农民负担，并强化农民的抗税抗费意识，恶化农村社会关系。为适应发展社会主义市场经济的要求，应明晰租、税、费关系，明确各产权主体的产权边界，以 科学 合理的租、税、费标准和水平调节土地利用方向，协调土地利用中各产权主体的关系，切实保障农民利益，促进土地资源利用效率的提高。土地收益分配关系可进行以下调整：其一，用规范的地租取代不规范的“集体提留”。农户承包集体土地，负有交纳地租的义务，为规范这种关系必须签定具有法律效率的租约，明确规定地租收取依据和标准。在承包期满集体土地时，对农户投资增加的土地价值应参照市场情况给予经济补偿；其二，理顺农民和国家的税收关系，将暗税改为明税，并通过制定实施具体的《土地税法》规范地税的征收和使用；其三，要把地税和地租分开，明确其征收依据和使用方向。将原来向农民征收的一切税费明确划分为税、租、费三大块进行征收，然后根据各自的性质分配其用途；其四，各地根据具体情况给向农民征收的税、租、费确定一个上限，以避免农民负担的加重。可以将原来三提五统不能超过上年人均纯收入5％的控制线，改为农村地方对农民收取的一切税租费不能超过某一个绝对额，即由相对量控制变为绝对量控制。 参考 文献 ：

（1） 王军：《可持续 发展 》， 中国 发展出版社，1997年版

（2） 曲福田：《可持续发展的 理论 与政策选择》，中国 经济 出版社，202\_年版

（4） 郭熙宝：《农业发展论》，武汉大学出版社，1995年版

（5） 王满船：《中国农村可持续发展的政策选择》，中国经济出版社

（6） 张淑焕：《中国农业生态经济与可持续发展》，社会科学文献出版社，202\_年版

（8） 周诚：《土地经济学》，农业出版社，1989年版

（9） 曲福田等：《中国土地制度 研究 》，1997年版

（10） 卢现祥：《西方新制度经济学》，中国发展出版社，1996年版

（11） 刘燕萍等：《市场经济条件下我国农村集体土地产权制度构建思路》，《中国土地科学》，1998年第7期

（13） 张敦胜：《论建国后我国农村土地使用制度的变革》，《中共济南市委党校学报》，1999年第2期

（14） 艾建国：《试论农业组织制度创新与农村土地制度改革》，《华中师大学报》1999年第1期

（15） 姚洋：《中国农地制度：一个 分析 框架》，《中国社会科学》202\_年第二期

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！