农村土地承包经营权流转问题研究*

山东经济学院经济学系 孟祥仲

[摘要] 土地问题是社会经济发展的关键问题。不管是使用权的流转还是所有权的变更都会引起社会经济体制的变革和社会经济效率的变化。为了稳妥地做好农村土地经营承包权的有偿转让,提高土地承包权流转的效率,一定要完善相应的制度建设,长远地考虑解决好妨碍提高土地承包权效率的相关具体问题,特别是社会的稳定的大问题。

[关键词] 土地经营权 土地经营权流转 流转效率 流民潮 交易费用

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出:"土地家庭承包经营是农村基本经营制度的核心,…农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权,完善流转办法,逐步发展适度规模经营。"允许土地承包经营权的依法、有序的流传,对我国农业经济的产业化发展一定会起到巨大的推动作用。

从我国五十多年来的农村土地产权制度的变迁史看,由强调土地所有权的整体公有,到承认土地的承包权,再到允许土地承包权的有偿转让,这是建立市场经济体制的必然要求。目前看,这是在体制允许范围内的一种好的选择。引入市场机制,建立土地使用权市场化流转机制,充分发挥市场机制调节农业生产和配置农村土地资源的基础作用,才能提高耕地的使用效率。为了保持农村经济的稳定增长,现在有必要强调农民土地承包权的长期不变性。但稳定是相对的,土地承包的稳定,并不意味着凝固化,只有流动才是绝对的,资源只有流动起来才能实现最优配置。因此,稳定不排斥土地经营权利的市场化流转。目前,农民为了提高收入水平,农村劳动力大量地进入城市,使得相当一部分土地处于闲置或半闲置状态,稀缺的土地资源并没有得到充分利用。要解决这个问题,就需要赋予农民土地的处置权,实行土地承包经营权的有效流转。这样在土地所有权与承包权分离的基础上,又进行了第二次分离,承包户保留承包权,转让土地经营使用权,转入户则获得了土地的使用权,承包户则以一张契约获得土地报酬。这样既满足了我国农民极强的对土地的依恋情结,又能够促使土地向一些优秀的种植者手中集中,促使土地的适度规模经营和集约经营,以实现农业劳动生产率的增长。同时,在具体实施上,我国从 1990 年起,国有城镇土地就开始实行使用权有偿出让和转让制度,引入市场机制来调节国家和土地使用者之间的关系,这为把市场机制引入农村土地承包关系提供了大量可资借鉴的实践经验。

土地问题是社会经济发展的关键问题。不管是使用权的流转还是所有权的变更都会引起社会经济体制的变革和经济效率的变化。特别是土地产权制度的转变往往会成为社会现代化的转折点,同时这种改革在农业经济大转变的过程中发挥着最有效的作用。为了稳妥地做好土地经营承包权的有偿转让,提高土地承包权流转的效率,一定要完善相应的经营权转让制度建设,长远地考虑解决好妨碍提高土地承包权效率的相关具体问题,特别是社会的稳定的大问题。就我国目前农村经济发展和土地的经营状况的实际,应着力解决好以下几个方面的大问题。

一、整合农民的土地产权,做到土地承包经营权的整体转让,提高流转的效率

目前我国农村的土地产权事实上是分离的,其表现就是仍然存在过去作为集体经济补充的自留地产权制度。由于这部分土地在全部可耕地面积中所占的比例很小(据国家统计局统计,2002 年全国农村人均占有 0.08 亩自留地)[1][P424],社会各界对它的经济效应的研究并不是很充分,或者说根本就没有引起人们的重视。如果说过去的农村自留地在计划经济时期,满足了农民生活多元化需求的话,那么今天的自留地产权制度变成了土地承包经营权流转的赘疣了。

自留地是上个世纪五十年代农村社会主义改造过程中,从公有耕地中分配给社员家庭长期使用的小块土地。社员个人借助自留地有权经营某些公有经济不便种植和经营的,但同时又是社员日常生活所必须的农作物和副业产品,主要是各种蔬菜等。自留地产品一般由社员自由处理,主要是自己消费。剩余产品可以到集贸市场上销售。自留地存在的历史条件是单靠集体经济不能满足社员家庭对日常生活消费品的多种需要,而不得不采取的补充办法。更确切的说,自留地产权制度出现于上个世纪五十年代中期,中国建立初级农业合作社时。"文革"时期有的地方一度取消,文革结束以后各地又先后恢复了这一土地使用制度。目前在我国农村大部分地区依然保持着这一土地经营制度。

自留地存在的形式大都是在大田外单独划出一块,与责任田分割、与大田分离的特殊的一小片土地。在这一小片土地上,在按每户人口数平均分配,形成了一家一户一小片土地,人口少的一垅地的局面。自留地产权制度的存在直接导致了农民土地经营权的分离,给土地承包经营权的依法流转带来了困难,造成土地资源的浪费。由于自留地的数量有限,又不和大田在一起,出现离开土地外出做工的农民,或者离开农村到城镇从事其他产业的农民,仅转让责任田土地使用权或占有权,而对自留地的使用权往往忽视,对那一小片土

* 本文系山东经济学院科研规划项目(01610726)的成果之一。

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

地不加珍惜。由于这片土地的使用权没有转让(转让的边际成本大于收益),别人也无权耕种,结果是有的农民随意的种植些农作物,或者干脆撂荒。自留地如同鸡肋,转让无味(收益太小),弃之可惜。笔者在农村调研时,就亲眼目睹了许多小块的自留地被滥用或荒废的情况。但由于自留地个人占有的数量极其有限,人们对它的荒废情况并不重视。但就某个地区或者一个省来讲,把这些被荒废的小片自留地加在一起,肯定是一个不小的数字,国家统计局的统计资料说明了这个问题。对于人多地少的我国来讲,最稀缺的资源是耕地,荒废土地是严重的犯罪行为,可目前由于土地产权制度的分离,人为地造成了巨大的土地资源的浪费。

事实上,当今的自留地已经失去了它存在的经济意义。目前随着农村产业结构的调整,有些原来种植粮食作物的土地,按照市场的要求已改种其它作物,形成了各种各样的农产品生产专业区、专业村。全国各地的大棚经济大都是建立在责任田上的,自留地专门用来种植蔬菜的功能已经基本消失,它的单独存在就没有意义了。

为了解决由于土地产权分离,给土地承包经营权依法流转带来的困难,我们不能简单提出废除自留地产权制度的主张。一是农民根深蒂固的恋土情节,简单的取消可能会引起农民的不解和不满,引起不必要的社会动荡,徒增改革成本;二是有根本大法《宪法》的约束(我国现行宪法规定了自留地存在的法律地位),地方政府也无权变更这种土地制度。最好的措施也是最可行的办法是把分离的土地产权整合起来,即把责任田和自留地整合在一起使用,不再分成责任田和自留地两种独立的土地产权制度。农民根据市场的变化和个人的意愿自由耕作,意愿种粮的种粮,意愿种菜的种菜。也可以一部分种粮一部分种菜,比例完全由自己决定。这样既符合法律的规定,又不伤害农民的利益,简便易行。

责任田和自留地整合在一起,由两片位置独立的地块变成一片土地,离开土地的农民可以一起依法把土地整片转让,不存在转让一大片扔掉一小片的现象,解决了自留地依法转让的困难。也使得那些离开土地的农民可以专心的从事其它产业。这样即维护了离开土地农民的利益,也使有限的土地资源得到了充分地利用。

把责任田和自留地整合在一起,不仅解决了农村土地流转的困难,而且也会扩大农村市场规模,促进农村经济产业化发展。整合后的土地,农民可以种粮,也可以种植蔬菜等其他作物。自然的就会有人按照市场的供需规律,选择自己最适宜的农产品去经营,形成农产品种植的产业化和规模化。农民的生活所需不在单纯依赖自己的生产,而是依靠市场来满足自己的生活所需。农村的市场规模扩大了,农村经济产业化就有了基础。千万不要低估农村自留地产权制度的存在对农村市场规模的抑止效应,可以这样预期:整合了一小片土地,就会扩大了一大片市场。

二、在允许土地承包经营权依法流转的同时,高度注意“流民潮”现象问题,保持社会的稳定

流民问题历来是困扰中国社会发展的历史大课题(苏州大学池子华教授作过深入的研究)[2]。流民产生的机制是多种多样的,动乱的年代,灾荒、战争,政权的更迭都是诱发流民潮的主要原因。和平年代,农民由于各种原因失去土地是形成流民潮的主要原因,因而历代政府都特别注意解决耕者有其田的问题。解决好了,社会就稳定,解决不好,社会就会出现动乱,流民潮始终与社会的动乱联系在一起。历史上中国的经济主体是自给自足的自然经济,土地是绝大多数民众的惟一生存之本,失去了土地,生存就有了问题,离开了土地,生活就变的无着落。原因是自给自足的自然经济,社会的需求度很低,市场范围极其有限,社会无能力提供农业以外的生存环境,吸纳那些失去土地或离开土地的民众。失地的民众一旦失去了生存的基础,流民变成了饥民;如果社会再缺乏保障机制,饥民就很容易变成暴民,成为社会动乱的根源。

历代统治者解决流民问题的一贯做法就是通过各种形式,把农民禁锢在土地上,即实现所谓的“耕者有其田”。每次的社会大变革,都是土地的一次重新分配。大地主的土地被重新分配,失去土地的农民重新得到土地。自耕农的身份重新得到强化。虽然社会进步的脚步十分缓慢,但却解决了困扰统治者的流民问题。多少世纪来,历史一直是这样的轮回。

改革开放以来,流民和流民潮赋予了新的时代内涵,其发生机制、流向与社会效应相应的发生了变化。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,特别是允许土地承包经营权的转让,加之我国农村人口比重大,可以想见,未来的流民和流民潮将更加宏大,对未来我国经济和社会的发展产生重大的影响。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,农业必将实现现代化。农业的现代化的内容可概括为:农业的产业化,农村的城镇化,农民的市民化。在现代化的过程中,必将会有大批的农民通过各种形式离开土地,转到其他产业中去。流民潮是一个十分现实的问题。特别在政策允许土地经营权有偿转让的大背景下,农村流民的数量会不断扩大,农民转业的速度也会加快。

流民并不可怕,可怕的是无业流民。从世界经济史的角度看问题,世界工业化和现代化的进程就是农民失去土地,变成城市市民的过程。早年的英国的圈地运动,其实就是工业革命的前奏。失去土地的农民完成了由自耕农身份向现代工人阶层的转变。流民成了英国工业革命的产业大军。我国的现代化建设在形式上也会重复这个过程。市场经济一方面是个人的机会经济,他给每个人创造了各种各样的发挥个人能力的机会,另一方面它也会创造出各种各样的需求。有需求就有供给和就业机会,消化流民的就业岗位就会出现。市场经济的发展会不断的制造出流民,同时市场经济本身也会不断地吸纳流民,这就是市场经济体制下的农

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

规范证券市场上市公司行为的价值评价 ——条件意愿调查法的应用

西南交通大学经济管理学院 陈美蓉 史本山

[摘要] 条件意愿调查法通过调查假想市场法获取人们对所评价物品的支付意愿(获赔意愿)从而获得人们对该物品的价值判断。这正适用于评价政府规范上市公司行为政策的价值。该方法采用希克斯有关福利变化的衡量方法,即补偿变差和等量变差来表示人们的支付意愿(获赔意愿)。调查过程中应向投资者提供调查的详细资料以减小可能产生的偏差,并注意收集投资者的社会经济特征,还应对问卷的有效性进行评估。

[关键词] 条件意愿调查法 支付意愿 获赔意愿 上市公司行为 投资者

0. 引言

民向市民转化的机制。这也是市场经济制度下的流民与传统自然经济制度下的流民的最大区别。认识到这一点,对正确认识流民问题和解决流民问题都是至关重要的。

允许土地经营权的自由转让,直接结果是会有大批农民离开土地,如果社会有能力做到:"耕者有其田,无田有其业"的话,流民就不会成为无业流民,他们是市场经济的流动资源,而不会成为社会动乱的根源。但是由于信息的不对称性,在非完全竞争的劳动力市场中,不可能出现市场出清的局面;加之受离开土地农民自身素质、能力、文化等约束,并不是为每一离开土地的农民都能找到自己的就业岗位。即使有了就业岗位受经济周期波动的影响,也会失业,沦落为流民。土地使用权已经转让,又没有了工作,生活变的无着落,流民变饥民的概率就增大了。同时社会也不可能把他们全部拉入社会失业保障体系。这就给社会稳定带来极大的压力。在允许土地经营权的自由转让的大背景下,这是一个最值得注意的社会问题。而且问题十分现实。为此社会必须建立起流民潮防范机制。

一是自愿出让土地经营权的农户要把每年的土地经营权的收入的一部分(相当于地租的一部分),存在某个由政府确立的金融机构中(可以称之为土地银行)作为储蓄,一旦失业生活无着落时,可作为暂时的生活基金。

二是各地在依法征用农民土地的时候,如果是公益性征用,不要把土地补偿金的一次分配给出让土地使用权的农户,也要把其中的一部分,存在某个由政府确立的金融机构中作为储蓄,一旦失业变成无业流民时,作为暂时的生活基金。如果是商业经营性征用,把补偿金分作两部分,一部分是现金补偿,另一部分是以土地折股参与经营,保证出让土地使用权的农户今后收入的稳定性,以保证其生存的基础。同时还能从利益机制上,防止乱占耕地现象的出现。

当然解决流民潮的问题是一个庞大的社会系统工程,需要社会方方面面共同的努力。

三、为了减少土地承包经营权转让过程中的纠纷,降低交易成本,应建立与之配套的法律、条例体系,把农民的自发交易行为变成法律行为

目前允许土地经营承包权的有偿转让,实际上是政府以市场为主配置农地资源的一项改革。为了提高土地经营权的效率,降低交易成本,减少由于缺少法律依据而引起的交易纠纷,必须强化法制建设。以市场为主配置土地资源,要以法律为保障和后盾,制定相关的法律法规,制定详尽的市场规则,把农民的自发交易行为变成规范的法律行为,保护各类经济主体的合法权益。

由于我国农村各地情况不同,每一农户占有的土地数量不等:同一地区的土地其收益具有级差性的特点,为了土地经营权转让的公正、合理性,就必须对转让方和受让方的权利和义务用法律的形式固定下来,防止市场以外的因素对转让权的干扰。当然全国各地情况迥异,目前制定全国统一的法律条文不具有现实性,这个法律或条例的制定利可以交给省一级的立法部门,以体现法律、条例的针对性和可操作性。

四、为了提高土地经营权流转的效率,政府要推动农业中介服务机构的发展

农民土地经营权的有偿转让,这就涉及到土地收益的评估、土地融资、土地保险等各种各样的问题。也会出现我们无法预期的问题。为了减少土地经营权交易的成本,提高土地经营权流转的效率,政府要大力推动农村中介服务机构的发展。这些机构应包括:农地收益的评估机构、土地融资金融机构(也就是上面所说的土地银行一类的金融组织)、土地保险机构等。当然这些职能也可以有现有的某些乡镇政府的有关职能部门兼任。各地视具体情况可以具体、灵活掌握。但无论如何这些中介服务机构,对土地经营权流转是十分必要的。因为缺乏农地评估机构、土地融资服务机构、土地保险服务机构,土地流转的效率将会大大降低。

参考文献

[1]张 军:《现代产权经济学》[M]. 上海:上海三联书店 1991 年版。
[2]石磊:《中国农业组织的结构性变迁》[M]. 山西:山西经济出版社 1999 年版。
[3]池子华. :《流民问题与社会控制》[M]广西:广西人民出版社,2001 年版。
[4]《2003 中国统计年鉴》[M]北京:中国统计出版社,2003 年版。
[5]《中国土地管理法律大全》[M]. 北京:中国国际广播出版社,1990 年版。

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net