

国有农用地利用的实践需求与制度供给

陈 阳¹,张玉臻¹,叶剑平²

(1.中国人民大学 公共管理学院,北京 100872;

2.中国人民大学 土地政策与制度研究中心,北京 100872)



摘 要 从制度供给的视角,针对国有农场和农户的实践需求,构建国有农用地制度改进方案。在农垦土地国有的基础上,将国有农用地使用权塑造为物权,稳步推进农地使用权的有偿使用,以满足国有农场管理体制改革的的需求。在“两田制”的基础上,可将“基本田”中的土地经营权塑造为用益物权;依照“物债两分”逻辑设置“规模田”上的土地经营权,长期存续的土地经营权设为物权,依《物权法》协调;短期的经营权则设为债权,依据契约自由的原则,遵照《合同法》进行协调,满足经营主体的需求。在国有农用地的立法层面,应将两类不同的法律规范进行整合,以区分国有农用地物权与债权的权利。此外,在国有农用地产权制度改进的同时,应设计相应的社会保障、管理经营等配套制度改革。

关键词 土地所有权;土地使用权;土地经营权;制度分析;国有农场

中图分类号:F 301.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)05-0125-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.05.014

国有农用地是我国农地资源的重要组成部分,对保障国家粮食安全和食品安全,推进农业现代化具有重要的战略意义^①。在国家快速转型发展过程中,国有农场政企不分、社会负担过重等问题长期悬而未决;与此同时,随着农业相对收益逐渐下降,城乡人口流动加快,在要素市场化的推力下,国有农地流转的需求亦日益迫切。我国现代化过程尚未完成,制度的供给一般会滞后于社会快速发展的需求,国有农地制度尤甚。当前我国农地制度设计完全围绕集体农用地而展开,国有农地制度缺少核心制度设计,且细碎而不成完整体系,制约了国有农地的有效利用与国有农场管理体制的改革。在此背景下,针对国有农用地利用的实践需求,构建相应的国有农用地制度改进方案,无疑具有重要的理论和现实意义。

当前农用地研究仍聚焦于集体农用地,有关国有农用地的研究尚少。现有国有农用地研究主要沿着国有农用地管理经营和农用地权利的配置两条路线展开。国有农用地经营管理的研究更多聚焦于农地经济效率比较和国有农场经营体制改革等方面。新中国成立后,国有农场规模不断扩大,在取得巨大成就的同时,也面临着大面积亏损等问题,亟需进行管理职能的转型^[1-2]。考虑到农场转型需要和经营主体逐渐多元化等客观因素,有必要分离土地的管理权和经营权,建立家庭经营体制^[3-4]。但是也有学者提出,相较于农村集体农用地,国家对国有农用地的干预更少,经济产出更高,充分显示出国有农场更优的制度安排^[5-6],现行国有农场经营体制、农业发展和利益分配方式可以为当前农村农地制度改革提供很好的借鉴^[7]。国有农用地权利配置的研究主要从土地法律制度的视角切入。在国有农用地制度体系中,专门法律欠缺,而且法律层次较低^[8]。在实践中,国有农用地权利被分割为

收稿日期:2020-02-20

基金项目:农业农村部 2017 年“国有农用地经营管理条例立法问题研究”项目资助(2017K20312)。

作者简介:陈阳(1994-),男,博士研究生;研究方向:土地政策与土地制度研究。

通讯作者:叶剑平(1961-),男,教授,博士;研究方向:土地利用与城乡发展、不动产市场与价格评估研究。

① 依据《2017 年中国农村统计年鉴》(中国统计出版社,2018)和《2017 中国土地矿产海洋资源统计公报》,2017 年农垦系统中存有 645.56 万公顷耕地,约占我国耕地面积 13 486.32 万公顷的 4.79%,粮食产量 3 515.5 万吨,约占我国粮食产量 66 160.7 万吨的 5.31%。《2017 中国土地矿产海洋资源统计公报》参见网址:http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201805/t20180518_1992992.html。

所有权、使用权和承包经营权。其中,国有农场的农地使用权是连接所有权和承包经营权的中介,已经具备了用益物权的属性^[9]。依据国有农场农地的权能状况,可将农场农地使用权界定为用益物权,并在民法典中确立并完善其确权、登记等具体形式^[10-11],建立起以国有农地使用权为核心的土地权益体系^[12]。

学界对国有农地的管理经营和法律制度进行了有益的探索,但囿于研究视角的缘故,既有国有农地经营管理研究主要聚焦于国有农地利用的经济层面,较少触及经济效率背后深层的法律制度障碍;而针对国有农地权利配置的探讨,往往多从产权理论与法理方面展开分析,在一定程度上忽视了土地经营主体的实践需求。一方面,制度的改进乃是为满足当时社会经济发展的需求,因而国有农地制度的改进要以特定时空背景下土地经营管理主体实践需求为依归,同时又因“路径依赖”而应与其制度传统相衔接;另一方面,国有农地制度的改进须最终上升到法律制度设计层面,保证国有农地产权的明晰和稳定性,二者不可偏废。综上,本文从制度供给的视角切入,先从国有农地制度的历史演变路径展开分析,进而考察当下社会经济条件下的国有农地管理经营中的实践需求,并在此基础上构建制度改进方案,以期丰富现有国有农地理论研究,并为国有农地的制度改革提供一种思路。

一、国有农用地制度变迁与现状

以 1949 年新中国成立为分析起点,国有农用地制度之演进,主要受国家意志和社会经济发展需求双重力量的影响。以改革开放为分野,国有农用地的制度演进分为两个不同阶段,前一阶段国家意志占据了主导地位,后一阶段社会经济发展需求的力量则逐渐增强。

国有农场是国有农用地的基本管理经营单元。国有农场建立之初,兼有政治、经济和社会属性,具有支援战争、解决粮食供给、农业示范、保障国家粮食安全、解决军人就业、保障边疆稳定等功能^[13]。与农村公社类似,国有农场“政社合一”,是国家行政机构的一个生产单位。国有农场的职工参加国有农场生产经营活动,领取等级工资,享有与国有企业职工相同的劳动和社会保障。国有农场土地的使用无偿、无流动、无期限,缺乏有效的约束和激励,国有农场因而经济效率低下。加之管理经营成本居高不下,农场职工生活水平提升乏力^[1]。尽管国有农场一直在探索解决国有农地经济效率低下和财务收支失衡的问题,但囿于国有农场的定位和相关制度因素,效果微弱。1967—1978 年,农垦系统连续 12 年亏损,累计达 37.2 亿元^[14]。在改革开放前,财务亏损已经成为困扰国有农场发展的核心问题之一。

改革开放后,遏制财务亏损成为国有农场面临的一个紧迫任务。借鉴农村集体土地制度改革,国有农场逐渐形成了“家庭承包为基础、大农场统筹小农场”的双层经营体制^①。农场每年向国家上缴一定的粮食和税收,并承担一定的社会责任;职工(农户)则向农场缴纳租金,以获得农地经营的权利。中国地域辽阔,各地资源禀赋和社会经济发展水平不均衡,加之国家层面上还未对国有土地的承包经营做出明确的法律规定。因此,国有农用地的承包经营形式不一,存在着家庭承包、联户农场、机组承包、家庭农场等多种方式。1992 年后,为解决家庭农场生产费和生活费等问题,国有农场开始推行“两自理,四到户”,即家庭农场自理生产费和生活费,农场土地承包到户、核算到户、盈亏到户、风险到户。具体到土地利用层面,国有农用地的具体经营模式主要采取“两田制”,即区分基本田和规模田的经营方式^②。基本田的收入主要用于职工的社会保障费用;规模田则根据面积、区位和肥力的登记收取地租,地租一般低于市场地租。截至 2010 年,“两田制”经营下的土地已经占到了农垦系统土地承

① 1983 年 1 月和 1984 年先后颁发的《关于兴办职工家庭农场的若干意见》和《国营农场职工家庭农场章程》(试行草案),预示着国有农场和职工家庭承包双层经营方式的正式开始。

② 各地说法不一,基本田也称作责任田、身份田、定额地,规模田也称作租赁经营田、招标田、经营田。如湖北垦区分别称为责任田与租赁经营田;安徽垦区称为身份田和招标田;海南农垦划分为职工基本生活保障田和经营田两大类。参见:高海,2015:《农垦“两田制”之困境与出路》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第 4 期。本文为行文方便,下文统一将国有农地的“两田”称为基本田和规模田。

包面积的80%以上^[15]。由于资源禀赋和经济发展水平不同,各地“两田制”也不尽相同。其区别主要体现在基本田与规模田的比例、收费制度、承包期限与流转限制等方面^[16]。其中,由于人地比例不同,两田之比例可以分为三类:一是规模田大于基本田,如黑龙江垦区;二是基本田与规模田比例大致相同,如湖北农场;三是基本田大于规模田,如新疆兵团农场。就收费制度而言,基本田通常仅仅收取社会保险费用,而规模田则按照市场价格或低于市场价格招标经营,如黑龙江垦区便实行“规模田控制收费,机动地市场竞价”。就承包期限而言,基本田期限较长,一般直至职工退休;而规模田的合同期限不定,有些地方5年左右,有部分农场实施“三年小调整,五年大调整”^[6],海南农场则存在承包30年的情况^[16]。就流转制度而言,基本田可在一定限制下流转,如新疆兵团农场的场内流转;但规模田一般不允许流转,仅允许承包者自行耕种。

尽管各地“两田制”不同,但是就产权的角度而言,国有农用地产权呈现逐渐细化的趋势。具言之,国有农用地的产权在国家、国有农场、职工(农户)之间实现了不同程度的分割。其中,农地所有权归国家所有,国有农场拥有土地使用权,而职工拥有土地经营权^①。总之,藉由地权的分离,国有农场逐渐向国有农用地的管理者和生产服务提供者的角色转变,并不断尝试剥离自己的社会服务功能。而农业生产的决策权以及风险责任也逐渐从国家和国有农场向职工(农户)转移,以适应农业现代化发展的需要。不过,这一演变趋势尚未被“捕捉”而具体落实在正式制度层面。国有农用地的制度改进便是要顺应这种趋势,在现有国有农地制度体系基础之上,依照国有农用地利用主体的需求做出针对性的增量制度供给。

二、国有农用地利用主体的实践需求

1. 国有农场需求

国有农场的定位体现了国家的意志,具有战略性和较强的公共属性。新中国成立之初,国际形势复杂,百业待兴,国有农场承担支援战争、解决粮食供给、农业示范、保障国家粮食安全、解决军人就业、保障边疆稳定等诸多职能。改革开放后,随着外部环境的变化和市场化改革的逐步推进,传统农业向现代农业转型,国有农场的职能逐渐减少,但是仍肩负着保障粮食安全和食品安全,保障边疆稳定等使命。当前国有农场还存在着“经营体制不活、社会负担重”“部分国有农场生产经营困难”等问题,迫切需要进一步深化改革。加之,相较集体所有农用地,国有农场、林场、草场等农用地属于国家所有,无需办理征地手续,地方政府在城市发展、工程建设时,往往倾向于先使用国有农用地,导致国有农场资产流失,国有农场及其职工的利益被严重侵害。因而,党中央和国务院于2015年颁布《关于进一步推进农垦改革发展的意见》(中发〔2015〕33号),其中明确提出要“深化国有农场管理体制和经营机制改革”,推进国有农场生产经营企业化和社会管理属地化。

在现实实践过程中,国有农场的管理体制主要采取了两种路径:一是仅仅将社会负担转嫁出去,减少支出,国有农场仍承担具体的管理经营角色;二是同时剥离经营和社会职能,逐步转型为国有控股公司,管理国有资产,享有资产收益权。就前者而言,国有农场在将社会职能带来的财务负担转移给当地政府的同时,仍把持国有农场的全部经济资源,权责不称,必然会遭到地方政府的抵触。因此,尽管部分国有农场在改革过程中便一直致力于剥离公安、文教、司法和卫生等公共社会服务功能,但是因地方政府并无积极性,其改革效果大打折扣,只有少数依托特大城市的地区在此思路下完成了“办社会”的移交^[2]。相较而言,第二种取向更具有现实的可操作性。在市场化改革取向向下,将农场的生产经营活动托付于市场,由农户家庭从事农业生产经营,并承担经营风险,在具体生产经营层面生成微观的激励机制,提高了农业生产效率^[17]。与此同时,国有农场在剥离具体经营功能时,便可顺而剥离社会保障负担,向承担管理国家资产和为家庭农业生产提供服务的方向转变。此时,国有农场已经不再直接从事农业生产经营,而主要通过参股和控股成为资产管理,享有资产收益权;国有农场

^① 有的地方亦将国有农场的使用权成为土地承包经营权,而职工或者租赁者的权利则称作承包权、承包经营权、租赁权、耕作权等。这种权利的拥有仅仅体现在实践当中,并未在当前法律制度中获得明确的表达。

与承包者形成了市场化的租佃关系,获得地租,不再介入土地的具体经营。当前国有农场改革实践中,农垦系统大力推进垦区集团化和国有农场企业化改革,各地国有农场逐渐转为资产的管理者和生产服务提供者,职工家庭经营成为国有农用地的主要经营方式。截至 2010 年,“两田制”形式的家庭经营已经占到国有农场经营的 80%以上^[15]。具体到地方层面,由于资源禀赋的不同,各地形成了各色的职工家庭经营模式,如黑龙江垦区的家庭经营和合作经营、广东垦区的联产计酬经营和职工家庭承包经营、湖北垦区和安徽垦区的职工家庭承包经营等^[5]。尽管家庭经营模式不一,但是职工家庭都是国有农用地的直接经营者和风险的主要承担者,国有农场则主要完成国有农用地的发包工作,并通过建立组织或企业为职工家庭提供一定程度的农业服务,如农田水利、道路维护、种子购买、农产品销售等。

国有农场从经营者转为资产管理者和生产服务提供者,落实在国有农用地制度层面,主要有三个方面的需求:一是作为国有农用地的管理者,国有农场需要拥有稳定的具有财产性质的土地使用权,转型为国有资产管理主体,使市场在土地资源配臵中起决定性作用,实现土地资产保值增值。只有拥有财产性质的土地使用权,国有农场才能更好地保障国有农场与职工的合法权益,避免国有资产的流失。二是通过使用权和经营权的分离,完善农地的家庭经营,促进农业适度规模经营,建立健全农场与经营者合理的利益分享和风险承担机制。通过提升当地居民生活水平,成为保障边疆安全的压舱石。三是在土地经营之上创新供给农业服务配套体系,为家庭农业生产提供高质量的产前、产中和产后服务,实现农业的增产、增质和增收,保障国家粮食和食品安全。尽管国有农用地使用权在实践中可以转让、出租和抵押,具备部分物权的属性,国家亦通过国有农用地使用权的确权登记保护国有农场的使用权权益。但是,当前国有农用地使用权的权利性质和权利内容仍未在相应法律制度层面予以明确。这不仅限制了国有农用地使用权资产价值的实现,并进一步限制国有农用地的流转和适度规模经营。

2. 经营主体需求

家庭经营是当前国有农地经营的主要方式^[5]。农业生产具有很强的季节性,为提高生活水平,部分国有农场职工出现兼业的形式,国有农用地的保障功能进一步凸显。就农地经营主体而言,国有农用地主要具有提供社会保障和提高生活水平两种功能。为满足经营主体的需求,各地的国有农场依据自身资源禀赋,在实践中形成了“各具特色”的“两田制”。其中,基本田主要为农场职工提供社会保障功能,其承包期限较长,具有明显的用益物权特征。而规模田提供了职工通过经营土地提高收入的机会,但其承包期较短,无法提供经营者稳定的预期。由于职工的国有农用地的经营自主权仍受到一定的限制,借助农地经营提高收入的机会被削弱。因此,在国有农地制度层面:一是要给职工一定的土地财产性权利,藉由国有农用地赋权为职工提供基础的社会保障。二是建立规范的国有农用地流转制度,满足职工土地流转的需求,推动农场职工向其他产业转移,促进国有农用地的适度规模经营。三是提高职工的经营自主权,促进生产要素的合理匹配,提供职工藉由土地经营提高生活水平的机会。

当前农场地域内的人口构成从以农场职工为主,逐渐向职工、职工家属和外来落户从业人员并存的局面转变^[18]。受人地关系的约束,大多数国有农场人均耕地面积仍处于较低水平。伴随着工业化和城市化的推进,社会经济快速发展,农业相对收益不断下降,劳动人口持续从农业向非农产业大量转移。随着劳动人口在空间上和产业上的迁移,依据比较优势理论,国有农用地的“经营权”必将逐渐流向“种田能手”手中。这些“种田能手”可能是农场职工和职工家属,也可能是外来人员。就这些新型农业主体而言,其经营国有农用地的核心是为提高其经济收入,提高生活水平,即实现经济效益的最大化。落实在国有农用地制度之上,新的经营者群体的需求主要有三个方面:一是获得稳定的、明确的经营权利。只有稳定的产权才能形成稳定的预期,经营者方有积极性开展生产活动,进行长期投资。二是提供完善的土地经营扶持政策和农业服务体系。一则农业天然生产周期长,其收益集中于最终产品之上,再则农业易受自然界多因素之影响,存在很强的脆弱性和不可控性。因此,农业生产需要一定的政策扶持和完善的服务体系配套。三是获得部分国有农用地的资产功能。为扩大农业再

生产,农民需要对土地和农业设施等进行一定的资本投入。农户家庭的收入多支出于生活和教育等项目上,少有资本盈余,因而国有农用地的资产功能对其融资进行扩大再生至关重要。

三、国有农用地的制度增量供给

1. 制度供给的原则

国有农用地的制度供给是在既有制度基础之上“增量供给”。当前国有农地制度仍细碎不成体系,缺乏核心的产权制度设计,无法满足国有农用地利用主体管理经营的需求。当前国有农用地已经形成由一系列的法律、政策、“民间合约”构成的制度体系。国有农地的制度供给不是推倒重来,再造一套制度体系,而是在既有国有农用地制度体系下的优化设计,是针对农地利用主体实践需求的增量供给。

国有农用地的制度供给应坚持社会主义取向。一个国家的土地制度受制于一国的基本经济制度和政治制度,并受历史传统、民族习惯和固有文化的影响。因此,国有农用地的制度设计必然要与中国特色社会主义制度相适应。具体而言,即要坚持土地国有,坚持改革的社会主义取向,兼顾公平和效率。

国有农地产权制度供给须落实在法权层面。产权制度是农地制度的核心,决定了农地经营的效率与利益分配,而产权制度的有效性有赖于产权人为保护产权付出的努力,他人夺取这项权利的努力和政府保护这项权利的努力^[19]。从制度设计的角度而言,民事主体的不同利益只有以法律的形式规定下来,形成独立的民事权利,方能实现定分止争,降低交易成本,促进土地的利用效率。

国有农用地制度供给需要针对不同的权利类型进行差异化设计。相较于集体农用地“三权分置”(即土地所有权、承包权、经营权分置),国有农用地制度设计具有更大的复杂性。“三权分置”的核心在于引入“土地经营权”,在稳定家庭承包权的基础上搞活经营权;而国有农地制度设计之核心是国有农地使用权的设置,进而在此基础上针对国有农场不同权利类型的土地经营权展开分类塑造。

2. 国有农地使用权的物权化塑造

国有土地使用权的塑造是国有农用地制度增量供给的核心。国有农地使用权连接国有土地所有权和经营权,“是国有农地使用制度得以展开的基本层面”^[9]。一方面,在土地公有的制度约束下,国有农地使用权从国有农地所有权中派生出来是国有农地市场化配置的必然需求。通过“所有权-使用权”的架构,国有农场获得国有农地的使用权,方能开展地权的市场交易。另一方面,国有土地所有权中分离出的诸形态的民事权利可以是物权性质的民事权利,也可以是债权性质的民事权利。首先,国有农场转为国有资产管理,必然要求将国有农场由代理国家行使国有农地所有权的形式向拥有财产性质的农地使用权转变,进而方能实现土地的资产化运营。再者,国有农场只有在拥有具有物权性质的农地使用权基础上,方可进一步通过合同签订,为土地经营者量身设定土地经营权,促进国有农用地的流转,实现土地的适度规模经营,提高农地的经济效率。另外,从国有农场可凭借所有的土地使用权进行国有农用地的发包、租赁和抵押、登记确权来看,国有农地使用权已然具备了用益物权的功能和属性。国家也沿此方向推动改革,如2016年国土资源部等部门颁布的《关于加快推进农垦国有土地使用权确权登记发证工作的通知》(国土资发〔2016〕156号)便明确指出,“开展农垦国有土地使用权确权登记发证工作,就是依法确认国有农场等农垦企业对其合法取得的土地等不动产享有物权。这对于国有农场制止非法侵占、蚕食其土地行为,依法保护合法土地权益,夯实现代农业发展基础,维护国家粮食安全具有重要意义。”

因此,为适应国有农场角色从经营向管理的转型,有必要将国有农地使用权界定为物权,并在此基础上明确国有农地使用权的主体、使用权类型、土地用途以及期限。依照物权法定原则,国有农地使用权需要在《民法典》中明确其权利内容和权利规格。由于当前我国仍处于社会经济的剧烈转型时期,物权的设定难免跟不上社会实践的需求。因此,在《民法典》刚刚编撰生效和《土地管理法》刚刚修订的背景下,可先采取过渡方案,通过司法解释或行政法规明确国有农地使用权的物权属性,以稳妥推进国有农地确权登记,实现国有农地使用权的保护,为当前国有农场的改革创造一

定的空间^[9]。如是,各地的国有农场改革实践也可为后期《民法典》和其他土地法律中关涉国有农地的条文修改提供更丰富的经验参考。

3.“物债两分”逻辑下的土地经营权塑造

为满足权利主体的实践诉求,在所有权和使用权分离的框架下,国有农用地经营权可采纳“物债二分”逻辑,对不同性质的土地经营权进行分类设计。将国有农用地经营权塑造为物权并不存在立法技术上的障碍。土地经营权塑造为债权还是物权,应与实践中的情形相对应,满足权利主体的制度需求。在既定的法框架下,现行土地产权制度并无明确“物与债”的分割^[20]。如建设用地使用权的出让,仅存在着最高时间限制,而未设定出让期限的最低限制。长期和短期的土地使用权,其权利主体需求不同,其产权保护必然区别对待。长期的使用权可塑造为物权,但是将3年或者5年的使用权塑造为物权,显然是不合理的。同理,长期存续的土地经营权则设定为物权,实行物权法定主义,按照法定规格与程序流转,以稳定长期经营者的预期,促进土地的扩大投资。而短期期限的土地经营权则界定为债权,其权利类型、权利内容经双方按照契约自由原则自由创设,满足经营主体对权利灵活性和便捷性的需求。

从实践角度而言,当前国有农场普遍实行“两田制”,基本田收入主要承担社会保障功能,其年限截至职工退休,并可在一定的限制条件内流转。而承包田一般以短期为主,少则一年,多则三到五年,灵活多变。随着社会经济的发展,国有农用地经营权流转加快,土地经营权长期流转的需求随之产生。在较长的一段时间内,土地长期流转与短期流转需求仍将并行不悖。因此,一是可将职工基本田之上的土地经营权设定为用益物权,给予其农地的财产权利,并允许其进行流转,促进人口的流转和土地的适当规模经营。农场职工凭借流转收益提交社会保险费用。二是对于职工和新型经营群体的实践需求,针对长期发生流转的规模田,进行物权化塑造;而对于短期的,灵活多变的土地经营权,则可依据契约自由的原则,由农业经营者自由创设,遵照《合同法》进行协调。同时,伴随职工的逐渐退休,退出农地经营,基本田由国有农场收回,转为规模田,逐步实现基本田的退出。而对于低于一定年限的基本田,国有农场可通过购买年限的方法直接收回,转为规模田处理。同时,出于立法体系化的考虑,在土地立法过程中,应将两类不同性质的权利规范进行整合,以区分国有农用地经营权的物权性质和债权性质的权利。

4. 配套制度改革

土地制度作为国家的基本制度,深深地嵌入到国家政治经济社会制度之中。在国有农用地产权制度改进的同时,应作出相应的配套制度改革。在国有农场层面,推进国有农场的政社分离,分离国有农场与农户家庭之间行政隶属关系,建立二者之间的租佃契约关系。同时,考虑到部分国有农场在保障边疆安全与战略物资安全中扮演着重要的角色。因此,一方面,基于其资源禀赋、固有体制和发展水平,对国有农场的管理体制进行分类改造。除部分国有农场,如兵团农场、橡胶农场等,推进国有农场行政管理体制转入当地的乡村基层政权体系。另一方面,将国有农场社会保障体系嵌套入公共服务均等化体系之中。随着农业相对收入的下降,基本田的农业收入的增长不足以满足职工的保障功能。国家可降低农场职工的缴费比例,并将农场职工的社会保障统一纳入城乡居民养老保险之中,与最低社会保障制度接轨,促进“基本田”向“承包田”的转换。欠缺的资金由国有农用地使用权有偿使用资金进行补充,不足部分则可由中央财政和地方财政统筹承担。

在国有农用地经营体制层面,完善家庭经营为基础、大农场统筹小农场的农业双层经营体制。从国际经验来看,家庭经营是农业经营最适宜的方式。农业具有自然生物属性,家庭易于适应农业劳动过程中的个体性要求^[16]。通过土地赋权,增加农户家庭的经营自主权,确定家庭的市场主体地位,推进国有农用地的市场化配置。国有农场转向农民家庭提供产前、产中和产后一体化的农业生产性服务。同时通过职工培训,促进职工由种植业向其他产业转移,促进土地的适度规模经营。

在土地管理制度层面。一是加速推进国有农用地使用权确权登记工作,妥善解决国有农用地的权利纠纷问题,尽快完成国有农用地使用权的确权发证任务,增强土地权益的保护。二是统一协调管理国有农用地和集体所有农用地,开展国有农用地定级估价工作,建立国有农用地估价和地价体

系,按地类分别评定农用地的质量,登记、评估土地使用权的价格。三是统筹国有农场的建设用地和农用地,加强土地利用规划和管理,严格执行土地用途管制制度,保障农地农用。

四、结论与讨论

国有农用地制度之演进,主要受国家意志和社会经济发展需求双重力量的影响。当前国有农用地已经形成由一系列的法律、政策、“民间合约”构成的制度体系。国有农场逐渐向国有农用地的管理者和生产服务提供者的角色转变,并不断尝试剥离自己的社会服务功能。而农业生产的决策权以及风险责任也逐渐从国家和国有农场向职工(农户)转移。国有农用地制度的创新型改进便要抓住这样一种趋势,从社会经济发展实践出发,满足国有农场的管理体制改革需求和农户的土地经营需求。在坚持绝对所有权的制度基础上,将国有农用地使用权界定为物权,并在《民法典》中明确其权利内容和权利规格,稳步推进国有农用地使用权的有偿使用。同时,在“两田制”的经营制度基础上,将基本田中的土地经营权塑造为用益物权,给予职工一定的社会保障,促进农地的合理流转;对于租赁田的土地经营权,应充分考虑职工和新型经营群体的实践需求,将长期发生流转的土地经营权进行物权化塑造;而对于短期的,灵活多变的土地经营权,则可依据契约自由的原则,由农业经营者自由创设,遵照《合同法》进行协调。在国有农用地制度改进的同时,应提供相应的配套制度改革。

本文着眼于国有农场和农业经营主体的需求,为国有农用地制度改进提供了一个可资参考的方案。但是,需要指出的是,当前国有农场(如兵团农场,橡胶农场等)仍在维护边疆稳定、保障战略物资安全等方面发挥着重要的作用。再者,我国幅员辽阔,地域资源禀赋差异明显,各地存在着一定农业生产方式上的差异。加之由于历史的原因,各地国有农用地的管理和经营问题错综复杂。因此,对于国有农用地制度的改革应具有历史的耐心。一是在平衡好各方的利益的基础上,稳步推进国有农用地制度改革;二是在基本的制度安排框架下,给予地方上一定程度上的改革弹性空间。

参 考 文 献

- [1] 韩朝华.新中国国营农场的缘起及其制度特点[J]. 中国经济史研究,2016(1):23-38.
- [2] 韩朝华.国有农场的“办社会”职能及其改革方向[J]. 中国农村经济,2018(5):4-20.
- [3] 邹积慧.垦区农地制度的现状与创新路径[J].理论探讨,2006(4):82-84.
- [4] 朱玲.中国农业现代化中的制度尝试:国有农场的变迁[J]. 经济学动态,2018(02):4-10.
- [5] 桂华.土地制度、合约选择与农业经营效率——全国6垦区18个农场经营方式的调查与启示[J]. 政治经济学评论,2017,8(4):63-88.
- [6] 桂华.论我国农地制度的变迁模式与绩效——基于农村与国有农场两类经验的比较[J]. 思想战线,2019(3):133-141.
- [7] 贺雪峰.国有农场的经营体制及其优势——安徽皖河农场调查[J]. 学术界,2019(1):45-51.
- [8] 马三喜,陈彦彦.黑龙江垦区国有农场土地制度的现状、问题和法律对策[J]. 兰州学刊,2012(7):204-206.
- [9] 高海.农场国有农用地使用权的权利属性与物权构造[J]. 法商研究,2015(2):66-74.
- [10] 高海.农场国有农用地使用权确权规则探究——以取得时效为视角[J]. 北方法学,2016(2):17-26.
- [11] 论农垦国有农用地使用权的性质与构造[J]. 农业经济问题,2019(2):82-91.
- [12] 黄靖凯.国有农用地产权制度改革问题研究[D]. 西安:长安大学,2018.
- [13] 王玉东.国有农场土地产权制度改革与对策研究——以黑龙江红色边疆农场为例[D].北京:中国农业大学,2005.
- [14] 农业部农垦局编.中国农垦五十年[M].北京:中国农业出版社,2000:10.
- [15] 中国农垦经济研究会.农垦土地经营及流转模式探析[J]. 中国农垦,2010(8):63-64.
- [16] 高海.农垦“两田制”之困境与出路[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版,2015(4):61-69.
- [17] 韩朝华.个体农户和农业规模化经营:家庭农场理论评述[J]. 经济研究,2017(7):186-201.
- [18] 韩朝华.从团队生产到个体经营:改革开放时期农垦农业的生产体制转型[J]. 中国经济史研究,2018(4):7-20.
- [19] Y·巴泽尔.费方域,段毅才译.产权的经济分析[M].上海:上海人民出版社,1997:2.
- [20] 刘书畅,叶艳妹,靳相木.家庭承包地“三权”分置的制度逻辑探究——基于制度需求与供给的视角[J]. 中国土地科学,2018(4):30-35.

(责任编辑:陈万红)