

论农村耕地的租赁经营

Rent on Farming Land

石正高

(湖南省常德市委政策研究室)

提 要 家庭联产承包责任制产权关系模糊、耕地实际所有者缺位，耕地均包没有流转功能；耕地无偿使用，缺乏投入积累和竞争机制；虽然能暂时调动农民家庭经营的积极性，但同时也失去了集体经营的积极性。租赁经营则使集体成为耕地的真正所有者，租赁双方有明确的权利和义务；耕地因属竞争性租赁，具有内在的流转功能，使劳动力与耕地等生产要素得到较好的组合；耕地有偿使用，具有健全的积累机制和投入机制。租赁经营与家庭联产承包责任制既有上述的本质不同，但也有共同点，即二者都是以家庭为生产经营单位。文章还指出了用耕地租赁取代联产承包必须具备的条件和应注意解决的问题。

耕地租赁经营在我国农村已普遍出现，似有取代家庭联产承包责任制之势。但租赁经营是废是兴，目前争议较大。本文对租赁经营作些探讨，仅作一家之言。

一、

家庭联产承包责任制在我国农业发展中发挥过重大作用，但在商品经济面前也开始暴露出许多缺点和问题。

1. 商品经济需要明确的产权界限，而家庭联产承包责任制的产权关系模糊，丧失了所有权功能。按照我国宪法规定，农村耕地所有权属集体。家庭联产承包责任制使耕地产权名存实亡。在人民公社时期，集体耕地是“三级所有、队为基础”。实行家庭联产承包责任制以后，生产队组织被撤销，人民公社和生产大队被解体，生产大队和生产队原有的集体积累基本上被分光，现有的村组织大部分是空架子。村党支部和村民委员会，相对而言还实在一些，活跃一些，但他们不是经济组织，不能成为耕地所有者。村经济合作社，很多地方虽建立了，但因种种原因也只是—块空牌子，无力履行耕地所有者的权利。所有权需要通过相应的经济关系表现出来。但现在耕地由农民承包，无偿使用，从而造成所有者在经济上的实际缺位。因此，土地管理混乱，相互侵

权行为普遍发生。不少农民在承包耕地上乱挖滥建，有的人还将耕地视为私有，拒绝集体的统一管理和调度。这种谁都不是所有者的现状，严重违反了商品经济规律。

2. 商品经济需要强烈的竞争，而家庭联产承包责任制的耕地属于均包，丧失了激励功能。没有竞争的商品经济不是真正的商品经济。马克思在研究商品经济时是非常重视竞争的。因为竞争的结果是优胜劣汰，任何生产经营单位要想不被对手淘汰，就必须提高科学管理水平，关心社会需要，依靠技术进步，不断进取。这无论是对宏观经济还是微观经济，都是十分重要的。家庭联产承包责任制下的耕地均包办法，不分种田水平，每人一份，对承包者来说，没有风险与压力。这种状况在有的地区已导致某些偏向，有的农户不认真耕种，有的则搞掠夺式经营，破坏地力。更严重的问题是，这种办法阻滞了耕地资源与劳力、技术、资金等生产要素的最优组合，不能流转，没有配置效应。耕地均包办法显然有悖于商品竞争规律。

3. 商品经济需要商品有偿使用，而家庭联产承包责任制下的耕地属于无偿使用，丧失了商品功能。在商品经济条件下，任何生产要素都应该是商品。家庭联产承包责任制下的耕地生产要素，由集体包给农户，而农户不对集体负责，不交耕地承包费用，免费使用耕地。集体虽然把耕

地发包给农户使用,但双方并没有产生交换关系,使耕地生产要素失去了商品属性,只是福利品,因此不仅不能刺激农户的生产经营热情,而且还造成消极的攀比作用,他们只是企图尽量多地占有耕地和滥用耕地生产力,却不对耕地负责。

我们现在实行的是商品经济,然而耕地作为农业生产的最基本要素又不是商品,在现实经济生活中,商品经济与耕地生产发生了强烈的撞击,使耕地生产受到重创。其表现如下:

1. 耕地锐减。由于家庭联产承包责任制没有耕地管理功能,乱占滥挖滥用的现象普遍发生。从1980年以来,全国耕地每年以700万亩左右的速度减少,人均耕地面积已由解放初期的2.59亩减少到1.27亩,江浙两省更少,人均不足1亩,接近国际上规定的0.6亩的危险标准。据对湖南33个乡镇的调查统计,1979年至1984年5年间,每年农户盖房、葬坟、烧砖瓦等占用、毁坏耕地面积占总耕地面积的1.5%;1984年至1988年5年间,这一比例上升到2.3%。33个乡镇平均每年减少耕地460亩。象这样下去,不用几年,人均拥有面积就会减少到1亩以下,吃饭问题将会更加突出。

2. 耕地质量下降。土质是耕地的生命,家庭联产承包责任制不仅不能保证耕地,而且,在制度上还影响地力保护。全国耕地的有机质含量普遍下降,按照国际标准,有近1/3的耕地属土质低下,有3000万亩耕地被工业“三废”污染,盐碱化与沙化的问题日趋严重。旱涝保收的面积减少,仅占20%左右,每年总有5~6亿亩耕地遭受自然灾害。常德市对地力投入作了调查,改革开放后5年与头5年相比,每亩耕地投入的有机肥减少20%以上,绿肥面积减少30%,田间活劳动投入减少45%,农田基本建设投资减少51%,投工减少28%。而且,这些问题目前还呈蔓延趋势。

3. 影响农业专业化。从发达国家的经验来看,没有农业专业化生产,就没有现代化农业。家庭联产承包责任制没有专业化生产功能,只有兼业化生产功能,从而使我国农户兼业的问题日趋严重。据典型调查推断,1987年我国乡村总户数为20168.3万户,其中以农业收入为主要收入的兼业农户约1.08亿户,占53.55%;以非农业收入为主要收入的兼业农户463.7万户,占2.3%。全国兼业农户已占总农户的55.8%。

4. 导致土地产出率和农业劳动生产率下降。由于家庭联产承包责任制限制了农民从事农业生产进一步的积极性,1985年以来,粮棉单产一直处于下降状态。1984年到1988年,全国粮食单产分别为240.5kg、232.2kg、239.8kg、241.4kg、238.8kg,1988年比1984年低1.7kg;棉花单产

分别为60.26kg、53.78kg、54.8kg、54kg、52kg,1988年比1984年低8.26kg。我国农业劳动生产率本来就很低,1989年的人均粮棉产量比1988年又分别减少2.6kg、1.1kg。

二、

马克思主义认为,租赁经营是一种历史进步。社会主义农业同样需要租赁经营,但需对租赁经营进行扬弃。社会主义商品生产下的租赁经营与其它社会形态的租赁经营比较,有五点本质区别:社会主义农村耕地为集体所有,广大农民既是所有者,又是承租者,在有产的基础上承租;发租者是劳动群众的集体组织而不是私人所有者,发租者与承租者只是集体与个体的关系,后者是社会主人翁,前者是社会主人翁组织,双方的社会地位平等,无任何依附关系;发租方与承租方的利益完全一致,租赁费为承租农民所共享;发租的动机不是为了私有者,而是为了充分调动农民的生产积极性,增进社会物质财富;租赁双方相互对对方负责,共同为发展生产而努力。耕地租赁经营符合商品经济的内在要求,含有丰富的商品经济机制。

常德市位于洞庭湖畔,素有“鱼米之乡”之称,辖2区6县1市。1988年冬,全市普遍推行了耕地租赁经营。1989年底,实行租赁经营的村有3807个,占村总数的92%。租赁经营的第一年,全市农业生产获得了丰收,农业总产值、种植业总产值、粮食总产、棉花总产、油料总产分别比上年增长10%、12.7%、17.7%、40.6%、4%。从理论与实践的结合上考察,租赁经营具有以下特殊作用:

1. 租赁经营具有明确的产权界线,实行有偿使用,使不同的权利者各司其责、各得其利,密切了农民与耕地的关系。耕地租赁经营就是集体所有者把耕地租赁给农户使用,耕地所有权归集体,使用权归农户,双方按照租赁合同履行职责。这样,可使农民懂得,耕地是集体的,使用权是我们的,用地是要付租金的,只要好好使用就可以长期使用。常德市实行耕地租赁经营以后,增强了广大农民的公有观念,激发了他们正确处理与国家、与集体、与耕地关系的热情。在租赁经营中,全市通过村合作组织共收回弃耕荒芜的土地2.1万亩,限期恢复耕地用途的4.8万亩,查处乱占滥用、出租买卖耕地2.6万亩。这两年都提前一两个月完成了国家定购粮和各项税费,以及集体提留。1989年的农田基本建设比上年增长5%以上;已有3300多个村、49000多个组实行了地力升降奖罚制度。农民自觉增施有机肥已蔚然成风。

2. 租赁经营是在竞争的基础上发租、解决了家庭联产承包责任制不能解决的均包问题,促进了耕地与其它生产要素的优化组合。租赁经营是在明确各自的利益以后公开招标进行的。有种田能力的多租,种田能力弱的少租或不租,这既有利于耕地向种田能手集中,又有利于农业剩余劳力转移,使各种劳力各得其所,发挥自己的特长,推进耕地规模经营和专业化生产。常德市在租赁经营中,打破了耕地使用上的“大锅饭”,启动了土地的流转功能,进一步解放了农业生产能力。全市共调减了“三无”户的耕地 13.2 万亩,采取自愿调换、集中连片的办法,调整了插花田地 24.5 万亩,对插花边远的土地打破租界、就近承租的有 37.7 万亩,对原平分到户的 20 多万亩湖田实行连片集中,开发租赁;已有 1.86 万个农户完全不种田,5.62 万个农户只种口粮田,共转移农业剩余劳力 11.54 万个,转出耕地 22 万多亩,已重新发租给 7 400 多个农户,户均扩大耕地经营规模 15 亩。这种现象目前仍呈旺态。

3. 租赁经营把所有者与使用者的利益置于等价交换中,能有效地刺激扩大再生产。人们对利益的追求总是处于增长状态,而且难有止境。租赁经营中耕地所有者和使用者之间的基本关系属于交换关系,为了得到更多的利益,所有者必然把取之于耕地的收入尽可能用之于耕地,千方百计改善生产条件,建设增长的收入来源;使用者必然精心使用耕地,千方百计提高单位产量,增加收入。这样,就使不断增加积累,不断扩大再生产,成为租赁经营双方的共同行为。常德市的农村家计调查结果证明了这一结论。全市 1989 年与没有实行租赁经营的 1988 年比较,户均使用氮肥、磷肥、钾肥、有机肥、农药以及耕地生产投工分别增长 3.6%、8.9%、11.7%、43.2%、0.8%、27.3%;集体对农业的投资也是大增长的趋势,1989 年累计投资 6 843 万元,乡均近 26 万元,比上年增长 51.3%。

4. 租赁经营有助于把各种农业生产要素推向社会,形成社会化生产和服务。社会化生产和服务是商品经济的基本特征,市场是它的运行基础。由于租赁经营含有丰富的竞争和风险机制,是商品经济组织形式中最有效的形式,因此,与社会生产和服务对市场的内在要求是一致的,二者相辅相成。发达国家的农业社会化生产和服务,都是在耕地租赁经营中起步的。作为一种基本现象,我国也不例外。常德市自从全面推行耕地租赁经营以后,社会化生产和服务发展很快。现在,一般村都建立了 3~5 个专业服务小组。1989 年,全市共举办农业科技讲座 2 万多场,印发科技资料 100 多万份;采取合作基金会、经管站(组)代管代投等多种形式,自组生产资金

3 591 万元、良种 4 743 万 t、种苗 756 万株、化肥和农药 11 379t,帮助农户销售农副产品 17 033t。

5. 现代租赁经营的公有制属性符合有计划商品经济的基本原则,与我国经济体制改革的目标一致。耕地租赁经营,一方面更加明确了耕地所有者的权能主体,强化了农村耕地集体所有制性质;一方面又从法律上进一步确立了家庭经营的主体地位,使农民真正成为自主经营、自负盈亏的独立商品生产者。耕地租赁经营以法律形式确定的所有者与使用者之间的关系,无论那一方面都有强烈的稳定感,从而极有利于调动双方的生产经营积极性。

6. 租赁经营有利于实现商品经济的利益分配原则,抑制分配中的平均主义,促进耕地利益的合理分配。提高分配透明度,实行合理分配是社会主义商品经济利益分配的基本原则。家庭联产承包责任制没有明确的耕地使用费,不分耕地肥瘦,把集体提留按田分摊或按人口分摊。这样做,既无透明度,也不合理,严重违反商品经济的利益分配原则。实行租赁经营以后,集体公开收取地租,地租的确定又根据绝对地租与级差地租的原理,分耕地定量计算,好田好土多收,差田差土少收,基本上可以做到合理征收。同时,广大租赁经营者可以通过自己的投入,挖掘耕地潜力,取得级差地租第二形态的利益,合理地实现多投入、多劳者多得。常德市的一批差田差地在租赁经营以后,得到了明显改造提高,据统计,全市共有 180 多万亩耕地 1989 年亩均提高单产 13.7kg,集体与个人都从中得到了好处。

7. 租赁经营用经济手段把干部与群众紧密地联系在一起,有利于进一步密切农村干群关系,真正把主要精力集中在发展经济上来。用经济手段调整人们的关系是社会进步的基本标志。家庭联产承包责任制不是把农民与干部、与组织的关系建在共同的经济基础之上,仍是用行政手段来管理农民,因此,把干群关系弄得很僵。在租赁经营条件下,农村人与人之间、农民与干部、与组织之间的经济关系主要是履行租赁经营合同。这样,农村干部就可以把主要精力放在生产服务上,通过提供各种服务,建立起公仆形象。对此,农民十分满意。现在,常德地区的干群关系,群众与群众之间的关系比较融洽,干群矛盾、群众与群众之间争水争地的矛盾减少,社会风气出现了新的好转。

概括前面的分析,不难看出,租赁经营与家庭联产承包责任制存在着相同和不同的方面。相同的是,都是以家庭为生产经营单位。不同的是:(1)家庭联产承包责任制的承包关系模糊,承包方不对发包方负责;租赁经营的租赁关系清

晰,租赁方必须对发租方负责。(2)家庭联产承包责任制的耕地实际所有者缺位;租赁经营使集体成为真正的所有者,租赁双方有明确的权利和义务。(3)家庭联产承包责任制的耕地属于均包,租赁经营的耕地属于竞争租赁。(4)家庭联产承包责任制没有耕地流转功能;租赁经营含有内在的流转功能,从一开始就可以使劳动者与耕地等生产要素较好地组合。(5)家庭联产承包责任制的耕地为无偿使用;租赁经营的耕地为有偿使用。(6)家庭联产承包责任制缺乏积累约束,集体无力增加投入,农民个体有力不投;租赁经营有健全的积累机制,集体有能力投入,农民个体积极投入。可见家庭联产承包责任制仍是产品经济的产物,承包双方只是一种工作关系,没有竞争机制,更无风险机制,它虽然能够暂时调动农民家庭经营的积极性,同时却失去了集体经营的积极性。租赁经营是商品经济的产物,租赁双方属于利益交换关系,含有内在的竞争机制和风险机制,它是用经济手段来刺激租赁双方的生产经营积极性。这是租赁经营与家庭联产承包责任制的本质区别。

三、

以耕地租赁经营取代联产承包需要一定条件。第一,要有明确而健全的所有制载体;第二,租赁经营者必须是独立的商品生产者;第三,农业社会化服务必须适应耕地租赁经营的需要;第四,要有不断扩大的农业剩余劳力的转移就业渠道。这四个条件,我国已经有了基础,正在不断发展,不断完善。但在租赁经营的操作技术上要注意解决好以下六个方面的问题:

1. 关于发租与承租主体的问题。可以统一规定村级合作经济组织为发租方,生产组协助村组织和督促承租方履行租赁职责。农民有要求且有条件的地方也可由村委托生产组发租。本村农民优先承租本村土地,也允许跨界承租。承租者有权转租,新承租者对土地所有者负责。

2. 关于租赁期限问题。最长时间可初步设计到1999年。若因特殊情况,也可以中途停止租赁,但必须按照经济合同承担全部经济责任。

3. 关于租金问题。租金只能包括国家的农业税、公积金的全部和公益金,管理费应包括按土地分摊的部分(最多不超过50%)。确定地租要考虑以下因素:土地的生产能力(如地力、位置条件等)、土地经营的外部因素(如生产资料、农产品价格等)、经营者的承受能力、土地所有者对地租的实际需要、级差地租。确定地租的方法可采取利润折算法、经济评定法、投标竞争法等等。需要着重说明的是,承租者在土地建设中

的投入归承租者所有,停租以后,发租者应该折价补偿给原承租者。

4. 关于签订租赁合同问题。田土租赁合同必须经公证处公证,赋予法律效力。合同内容主要有:发租耕地的数量与质量,地租,租期,双方的权利与义务,缴纳地租的方式、时间、地点和结算办法,违约责任,双方商定的其他事项。

5. 关于租金的管理问题。加强租赁管理是广大群众的迫切要求。现在,管理方法较多,但最有效的是:由乡经营站统一管理,由合同管理委员会审批。对租赁费的使用情况要定期审计,民主监督,张榜公布。

6. 关于土地租赁市场问题。实行租赁制,必然会出现转租市场。要鼓励建立健全转租市场。在部分地方可以发行土地租赁证券,土地证券在特定范围内流通,如低押、贴现等。但是,土地租赁市场的土地交易仅仅是土地经营权的变动。国家要逐步制定有关法令、法规,建立管理机构,保证土地租赁市场的健康运转。

租赁经营中还要落实五个方面的措施:

1. 切实加强农业社会化服务。租赁经营条件下的农户具有更强的生产独立性,加强农业社会化服务显得更加重要。尤其要注意抓住家庭经营本身的薄弱环节,朝着专业化服务方向发展。

2. 大力发展集体经济。集体经济应是农村经济的主体。现在,农村正处于经济体制改革和农户之间发展不平衡的双重冲击之中,单一的家庭经营无力直接经受这种冲击。解决冲击的出路,只能通过发展集体经济来办国家在农村一时还办不了的事情,支持和帮助全体农户发展生产,把集体经营与家庭经营的优势结合起来,缓解这一冲击。在当前的治理整顿中,应把乡镇企业的发展纳入国家计划的宏观调控中,充分利用农村廉价劳动力的优势,发展一些劳动密集型行业和其他为农村、城市服务的行业。

3. 努力抓好农业基本建设。实行租赁经营以后,应着重抓好农业基本建设。国家和集体要发挥主体作用,抓好大中型工程的新建、维修与配套工作,争取每年都有新发展。

4. 严格控制农民负担。农民交租赁费以后,不应再承担其他任何经济负担。实在需要农民承担的,必须经县级以上人民政府审查批准。农民有权拒绝一切未经政府批准的乱摊滥派。

5. 立法保护耕地租赁经营。租赁经营中关于租赁时间、租金、继承、地力补偿等问题必须以法律的形式统一和固定下来,使当事者有法可依。为了长期稳定租赁经营,保护租赁双方的合法权益,应尽早建立《耕地租赁经营法》。

(责任编辑 刘先曙)