

农村土地流转中基层权力主体的作用

李长健,徐丽峰

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

摘要:中国实行农村土地承包经营制度后,有些村没有集体经济组织,需要由村民委员会来行使与土地相关的经济职能。土地事实上是乡村干部能够施加重大影响的一种非市场资源。在明确农地所有权、稳定农地承包权的基础上,放活土地经营权,强调对农户农地流转过过程的规范和监督。在基层权力主体中,充分发挥与农户联系最为紧密的村民委员会的基础性作用,并努力实现村民委员会协调其他多元主体作用的发挥,共同规范农户农地流转行为,保护农户农地流转权益。

关键词:农地流转;基层权力主体;村民委员会;利益机制

中图分类号:D922.31

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)01-0005-06

农村土地(以下简称:农地)承载着保护农户生存的重责,因此以公平为首要追求目标,对农地的权利行使加以更多的限制,以使其固守在一定的功能上是十分必要的。随着市场经济的发展和新农村建设的推进,改革并完善现行的农地制度,已成为一种必然趋势。而完善现行的农地制度的较好方式就是推动农地流转,这是实现农地资源优化配置的有效途径。事实上,近年来随着农村外出劳动力的迅速增加,农地流动已被国家法律和政策承认并得到鼓励和发展。然而国内关于基层权力主体尤其是对村民委员会(以下简称:村委会)在农地流转中的作用研究甚少。此处基层权力主体是一种广义上的理解,包括农村乡(民族乡)、镇和城市街道权力主体,向上扩大到县(含县级市)和城市区一级、不设区的市一级权力主体,向下延伸到行政村权力主体。基层权力主体中,作为行政村中一种特殊的“准行政机关”——村委会与农户的联系最为紧密。因此,对农地流转中村委会的作用进行分析,并揭示其存在的不足,进一步提出完善村委会在农地流转中

作用的思路与建议,具有重要的理论价值和现实意义。

一、利益机制理论:维护农户农地流转权益的逻辑基础

利益是人们为满足生存和发展而产生的对一定对象的客观需求^[1]。从哲学层面上讲,利益是利益主体对客体价值的肯定,它反映客体所满足主体的某种需要。马克思曾经指出:“历史不过是追求自己目的的人的活动而已,而人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”。“把人与社会连接起来的惟一纽带是天然必然性,是需要和私人利益”。而“每一既定社会的经济关系首先表现为利益”^[2]。利益主体在现实生活中的存在方式是个人、群体和社会。个人是最基本的利益主体,群体是由个体组成的有机体,社会是由个人和群体组成的规模更大的有机体。农户作为利益主体之一,在农地流转中,理应有相应的利益机制维护其合法权益。

收稿日期:2008-12-17

基金项目:国家社会科学基金项目(07BFX0003);司法部国家法治与法学理论研究项目(07SFB2043)

作者简介:李长健(1970-),男,湖南湘西人,教授,法学博士。

(一) 利益代表机制——农户农地流转利益之主体性影响

在利益关系日益明显化的当今社会,重大利益关系已经构成社会进一步发展的条件,也构成社会矛盾、社会冲突和社会危机的基础。原有的利益关系均衡被打破,利益群体的形态由隐变显,利益冲突由暗变明,利益差距和矛盾更加明朗,利益群体的利益观逐渐变强,利益冲突亦日益突出^[3]。在处理和协调个体之间、群体之间以及个体与群体相互之间的利益冲突时,有制度保障的利益代表机制显得尤为重要。

农户权益之所以在某些方面长期得不到维护,农户利益之所以存在丧失和被侵蚀的现象,其中主要原因之一是农户利益代表主体的缺失。单个分散的农户在市场经济的汪洋大海中无力维护自己的权益,在利益冲突中永远处于弱势地位。谁来代表农户权益?是虚拟的“集体组织”还是有限的村民自治性组织?是农村基层党支部还是农户临时性“同盟”?这些均不能全面代表市场经济条件下的农户权益。农户在进行农地流转时,谁又能代表和维护其利益?在当前形势下,只有组织农户,才能解放农户,才能发展农户。农户问题的最终解决归根结底离不开广大农户的积极参与,其问题解决的关键就在于提高农户的组织化程度,如可以大力发展各种类型的农业行业组织和农业合作经济组织。

(二) 利益表达机制——农户农地流转利益之基础性影响

与利益代表机制密切相关的是利益表达机制。对社会公正的维护需要通过不同群体利益的一体化保护手段来实现。在利益主体日益多元化的今天,利益诉求表达问题,特别是弱势群体的利益诉求表达问题,是无法回避的问题。当某一群体的权益受到侵犯而得不到保护时,或当该群体的利益仅有自己利益的代表者,但其代表者又无法通过正当的途径充分表达而难以行使其权利时,就难以体现和实现社会公正。从另一个角度看,如果说一个群体对国家政策的影响力取决于利益表达的力度和有效性的话,那么国家对该群体权益的保护力度和准确性则取决于其利益表达机制架构的科学性和运行的有效性。因此,建立相应的利益表达机制是构建和谐社会的重要环节。

现阶段中国农户利益表达渠道脱胎于“政社合一”的人民公社时期的利益表达渠道。由于多方面

的原因,广大农户往往形成一切服从上级安排、没有表达自己利益的习惯。随着社会的发展,特别是在科学发展观指导下建立以人为本的和谐社会目标推动下,农户开始逐渐关心国家政治,把个人利益逐步与国家、社会发展联系起来,他们迫切要求通过多种合法渠道表达自己的利益诉求,用制度特别是法律制度维护自身的权益。中国农户利益大都存在个体多元性、性质一致性的“异体同质”现象。广大农户既是中国最具有利益一致性的群体,又是利益表现最分散化、个体化的群体。绝大多数农户在自身权益受到侵害时都是以单个农户或小团体的形式自发地进行利益表达,如上访、向媒体投诉等。由于利益表达要付出代价,有时要持续不断地进行表达,其间人力、财力耗费对单个农户而言无法承受,并且其利益表达往往被认为只是少数人,甚至是少数“刁民”的事,既难以引起有关部门的重视,也难以代表农户的整体利益。农户在进行农地流转时,也需要组织起来充分表达自己的权益,以保护其在土地流转中的利益。

(三) 利益分配机制——农户农地流转利益之重要性影响

利益分配机制的中心是依法合理地农业经济活动中创造的利益进行分配。这既包括农户与农户之间、农业组织与农业组织之间的利益分配关系,又包括农户与其他主体之间的利益分配关系。如在农业产业化过程中,“公司+农户”、“批发商+农户”、“中介组织+农户”等合作组织形式中如何分配利益、保护农户利益的问题,均应通过法律制度作出安排。利益分配机制往往涉及到利益分配是否合理公正的问题,正如约翰·罗尔斯所说:“为了平等地对待所有人,提供真正同等的机会,社会必须更多地注意那些天赋较低和出生较不利地社会地位的人们”^[4]。亚当·斯密认为:“在大部分成员陷于危困悲惨状态的社会,决不能说是繁荣幸福的社会,而且供给社会个体以衣食住的人,在自身劳动生产物中,分享一部分,使自己得到过得去的衣食住条件,才算是公正”^[5]。农户在进行农地流转时,也需要明晰分配各自的利益所得,兼顾公平和效率。作为弱势群体的农户一方,更应该享受公平价值权益带来的利益。

(四) 利益保障机制——农户农地流转利益之持续性影响

法律是用以调整利益关系,法律更是保障和实

现利益的重要手段。法律以规范的形式将各利益主体的各种社会利益联系起来,通过调整人们的权利与义务而实现对利益的规制,从而保护各利益主体自身合法利益的实现,这就需要建立和完善利益保障机制^[3]。

利益保障机制应当包括依法保障、受害保护和受损补偿3个方面。农户利益保障机制的中心是依法保障农户的利益。依法保障就是农户通过自己的合法行为直接实现其自身利益。在法律领域,利益主体实现自身利益的最直接方式是通过自身的合法行为。如何引导和保障农户实现自身利益,法律可以做出较精致的制度安排。受害保护就是当农户利益受到侵害时予以保护。受损补偿就是当农户利益由于社会经济转型、结构变化,特别是制度安排导致其利益受损,必须建立合理的利益补偿机制,给予一定的补偿,从而提高社会公平水平,促进社会稳定、和谐和可持续发展^[3]。

相应地在农地流转方面,农户自身应通过合法的流转方式合理地流转,以直接实现其流转利益。各方主体应积极发挥其职责和作用,引导和保障农户通过其自身体性力量实现其自身利益;当流转中利益受到侵害或受损时,农户也可以通过相应的方式获得保护和补偿。

二、基本作用:村委会尊重和发展农户农地流转权益

村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。因为村集体经济组织的建立和发展在全国范围内很不平衡,现在有些地方建立了村集体经济组织,并由这一组织作为代表行使所有权,而更多的地方是由村委会作为代表行使所有权。村委会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权,维护双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法财产权和其他合法的权利和利益。村委会依照法律规定,管理本村属于农民集体所有的土地和其他财产。两者看似相互矛盾,其实质却是照顾各地不同情况,所以被认为这是一种立法灵活性的表现。但这种立法灵活性并没有理清村委会与村集体经济组织之间的关系,村委会和村农业生产合作社都是由原生产大队演变而来,地缘范围、财产关系和成员都是同一的,人为分开后,二者要么发生摩擦,要么其中一个

形同虚设。

实践中,中国农村集体经济组织重合于农村基层社会的自治组织。集体土地经营管理者,即乡(镇)农村集体经济组织、农村集体经济组织或者村委会、农村集体经济组织或者村民小组。它们既是一个经济组织,负责管理农地;又被视为地方政府在农村基层的延伸,兼具行政管理色彩;又要成为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,这是典型的“政企不分”状况。在中国,集体公有制既不是“共有的、合作的私有产权”,又不是纯粹的国家所有权,实际上是由国家控制但由集体承受其控制结果的一种农村社会制度安排^[6]。

1998年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,村民委员会具有组织村民发展各种形式的合作经济组织,同时承担本村生产的服务和协调工作的经济职能,其实质已经将村农业生产合作社等村集体经济组织的职能包涵在内。从村民自治的实践看,尤其是从村民委员会的组织制度建设看,将土地和农村其他资源由村委会管理和发展,应当更具有合法性,也使得村民自治组织因为掌握村里的经济大权,更加能够推动村民自治的发展,更加有利于村民运用法律手段监督村里集体资产的管理和经营^[7]。

农民集体所有的土地由村集体经济组织或者村委会发包,因此村集体经济组织或村委会成了集体土地的直接管理者。这里的“村”指行政村,即可依法设立村委会的村,而不是指自然村。而发包方应当维护承包方的土地承包经营权,不得非法随意变更、解除土地承包合同;尊重承包方的生产经营自主权,不得随意干涉承包方依法进行正常的生产经营活动;依照承包合同约定为承包方提供生产、技术、信息等服务;执行县、乡(镇)土地利用总体规划,组织本集体经济组织内农业基础设施建设等义务。

在村委会的行政、经济和社会职能中,经济职能是基本职能^[8]。因为只要继续实行农村土地的集体所有制,村级组织就应当是农村集体土地的所有权人,就必须做好集体土地的经营。组织合作化生产、专业化生产是村民委员会的重要职责。没有集体经济的发展,消灭城乡差别,消除两级分化,实现共同富裕只能是一句空话。村委会的经济职能包括:发包土地;制定土地经营方案,并经村民大会或村民代表大会表决通过后实施;组织水利设施建设,搞好农田灌溉;组织农业的专业化生产,提升农业生产技术

整体水平;围绕农业的产前、产中、产后服务;结合当地资源特色发展其他工商项目,开拓新兴领域等。因此,发挥村委会在农地流转方面的作用,应是村委会的一项基本经济职能。其中,尊重、实现农地流转权益是村委会应发挥的条件性、基础性作用,发展、保障农地流转权益是村委会应发挥的动力性、关键性作用,最终达到对农地流转权益的可持续保护。

在现实中,村委会常常带有一定的集体功能,如村委会的经济化。武汉市江岸区竹叶山村在武汉市工商局正式登记,更名为“武汉市竹叶山集团股份有限公司”,该村349位村民全部转化为拥有公司产权的股民。竹叶山村于2006年初制定了“乡民变市民、农民变居民、村民变股民”的改革思路,并得到省、市相关部门批准。按照改革方案,村级所有资产归于竹叶山集体股份公司名下,将竹叶山集团股份有限公司股份拆分为4375万股,全部分给349名村民。村民被划分为普通村民和管理者村民两部分。管理者为现任村“两委”成员,持有25.26%的股份,其他村民持有74.74%的股份。原村委会的经济管理职能由该股份公司履行,原村委会的社会管理职能由新设立的城市居民委员会承担^[8]。由农民自发进行的体制变革,如农民整体变股民等形式的改革,是对中国数千年农业和农村组织形式的转变,从目前的成效和趋势看,这种改革模式也意味着一种趋势性的农村变革与再造的萌芽。

三、现实困境:农地流转中村委会作用的缺失

相关法律法规规定了村委会在农地流转方面应承担起基本的经济作用和职责,但在实践中,村委会作用的发挥存在着明显的缺失和不足。自生产队被解散后,农户获得了土地承包经营权,履行村务管理的村委会也不再干涉农户的日常生产和生活。与此同时,由于一些客观和主观原因,村委会在组织农户以及农地流转方面职责和作用没有充分发挥出来。

农村集体土地属于村农民集体所有,作为土地所有权代表的村集体组织或村委会应由村民直接选举产生并忠实地代表土地所有者的利益。但是村集体组织或村委会又与农户形成了一种委托—代理关系。显然,委托人与代理人都是具有独立人格的经济人,都有利己的动机^[9]。但是事实上农户拥有土地承包经营权后就很难享有集体土地所有权,土地

分配的具体执行常常要通过集体的代理人——村干部来实现,土地事实上是乡村干部能够施加重大影响的一种非市场资源。从产权经济学的角度看,中国农村集体土地所有权归属是虚拟的,而这一层虚拟的土地所有权实际是归属于乡镇一级的,委托—代理关系已经脱节^[10]。

农村土地集体所有,村委会又是农村最基层的组织,所以村民委员会的决策将明显地影响土地使用权的流转。从目前土地流转的各环节看,行政操作的痕迹不仅清晰可见,而且在有些地区构成整个变革的“主线”^[11]。实践中,各级行政组织对地权进行了不同程度的干预,它们凭借行政命令的威力在很大程度上实行着集体对土地经营权的处置——种植权和收益权等种种限定,因此“流转”并不意味着一定是自愿等价有偿的交易行为。

中国农地所有权市场属于不完全竞争市场,它只允许政府和村集体或村民委员会作为需求方或供给方出现在市场上,私人不得进入。而农村二级土地使用权市场是完全竞争市场。国家土地管理部门和村委会对土地使用权转让或转租行为除进行注册管理外,一般不再进行其他干预^[12]。现行农地集体产权制度中村集体是虚拟的,集体财产缺乏人格化的产权主体,或者说村集体拥有虚拟的土地所有权及其与之相关的子权利^[13]。在各种法律法规中,“对农村集体土地所有权所指既不明确,又相互矛盾”^[14]。

虽然中国法律明确规定农村集体土地所有权主体是农民集体,但这里的“集体”所指含糊。各个法律具体规定的农村集体土地所有权主体分别有村农民集体、乡(镇)农民集体、农业集体经济内的农民集体,但是各个法律又没有规定农民集体的组织形式是什么。“集体所有制内涵着一种矛盾和冲突”。村集体不是法律上的“组织”,而是全体农民的集合,是一个抽象的、没有法律人格意义的集合群体,导致土地所有权成了一种抽象的法律象征。“这一状况造成了权力真空,使得各种实体都可以行使所有者的权力”^[15]。一些地方提出:“加快使用权流转,发展规模农业”的口号,下硬性指标;有的地方对农地流转和规模经营,实行“一票否决”;有的地方“划定项目区,政府以优势产业,吸引农户拿出农地集中发展特色农业,进行产业化经营”的“流转”,却不涉及农地承包权或者经营权的转让。

四、路径选择:农地流转中 村委会作用的完善

加强土地承包经营权流转管理和服 务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿和有偿原则允许农民以转包、出租、互换、转让和股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场和农民专业合作社等规模经营主体。由此可以看出,农地流转已是大势所趋。在流转中,作为与农户联系最紧密的村委会应充分发挥其基础的、重要的作用。规范农户农地流转,关系到广大农户、各经营主体的切身利益和农村改革、发展、稳定的大局,村委会除了应充分发挥其自身的基础性作用,还应努力实现其协调其他多元主体作用的发挥,共同规范农户农地流转行为,保护农户农地流转权益。

(一) 充分发挥村委会基础性作用

村委会作为中国农村基层群众性自治组织,还行使法律或地方政府赋予的某些行政职能,具有“准行政机关”的特征,使得我们无法确定村委会——村级集体经济组织者在民法上的性质,长此以往既不利于其参与市场经济活动,也不利于其发挥保护弱势群体权益的作用。在实践中,要防止村委会异化成行政组织的附庸或异化成直接(或间接)侵害农户权益的力量。在保护农户权益的主体制度建设中,村委会应成为主要的主体力量之一。

村委会必须遵循依法、自愿和有偿的原则积极引导和推动农地流转,加强农村土地法律、政策的学习和宣传,通过举办法律和政策培训班、广播电视等各种途径提高基层干部的法律意识,同时增强广大农户的维权意识。村委会应该为农户进行农地流转提供信息服务,加大农田基础设施建设,制订相关优惠政策方案,支持农户进行农地流转^[16]。

有条件的行政村要根据自愿原则组织成立村土地流转服务站或土地流转合作社,负责接收农户申请托管的土地及撂荒地,由该合作社进行规模种植或通过市、乡(镇)、街道信息发布和网上招租等形式,解决土地经营供求矛盾和土地撂荒问题,使土地流转进入有序的市场化轨道。该合作社从事种养业规模经营和农业基础设施建设,优先纳入农业综合开发项目支持。

规范农村土地流转,完善农地交易市场体系的关键是培育农地承包经营权流转中介组织。在条件成熟地区,依托乡(镇)、村委会两级组织,设立农地承包经营权流转中介组织,负责信息收集、信息发布、咨询、委托代理租赁等功能,为农地流转提供服务,减少农地撂荒,降低农地交易费用,实现农地资源的优化配置。

(二) 努力实现村委会协调性作用

由于村委会与农户的联系最为紧密,在基层权力主体中,除了充分发挥村委会的基础性作用外,其他与农地流转相关的主体也应积极发挥作用。村委会应努力实现其协调发挥多元主体的综合性作用,共同规范农户农地流转行为。

政府是保护农户权益的政策和法规制定者和实施者,是各种与农户权益相关经济活动的组织者、管理者和各种利益关系的协调者。强化以县、乡两级政府为基础管理主体在保护农户权益方面的主体责任。在实践中,特别是要对现有县、乡两级农业经济活动管理主体采取“精简、高效、统一和规范”的要求去完善,防止政府及其管理主体直接或间接异化成侵害农户权益的力量。农业部门应制定土地承包经营权流转的具体操作规程,完善土地流转信息、合同、登记和备案等各项管理制度,开展土地流转合同鉴定、供求登记、土地评估、政策咨询等服务工作,构建完善的土地流转信息网络。农业部门要针对不同类型的试点工作进行分类指导,总结经验,典型示范,及时推广。结合实际,充实农地流转服务中心人员,明确职责,制定各项管理和服务等制度,规范具体办事程序和操作规程,建立土地流转交易大厅,配置记载、发布信息等方面的设施。县、乡财政每年在土地出让收入分配用于支农的资金中安排一定额度,设立土地流转规模经营专项资金,用于奖励土地流转开展规模经营的各类主体^[17]。

农户在农业经济活动中,特别是农业产业化过程中已成为最基本、最活跃的主体。农户作为独立的经营主体从集体经营中分离出来以后,在集体与农户、农户与农户、农户与其他利益主体之间形成了明晰的经济利益边界。实践中,为了更好地维护农户合法权益,应明晰农户经济产权,在坚持集体所有制为主体的前提下,发展各种所有制的关系,使所有制多元化、所有制结构合理化、财产主体多元化,明晰农户的土地产权,提高农户组织化程度。农户应

作为一个整体,团结起来,明确自身的利益,表达自身的利益,形成农户之间团结的、协作的组织体系,从而更加有效地维护自身的合法利益。

农村中间层主体的培育和发展是现代社会结构发生变化的需要,也是保护农户利益不可或缺的力量。发展农村中间层主体主要是发展农业行业(专业)协会。大力发展农村合作经济组织,既可以实现农村生产规模化,优化农业结构,又可以克服以前“龙头企业+农户”的农业产业化组织模式中不同利益主体趋利避害带来的利益冲突和龙头企业经营波动、乃至破产给农户带来的生产动荡^[3]。

各类金融机构要加强对规模经营主体的支持和服务,在符合信贷政策的前提下,为龙头企业和基地建设提供积极的信贷支持。县、乡融资担保平台要把参与规模经营的农业龙头企业、种养业大户、专业合作社纳入服务范围;支持具备条件的规模经营主体利用合法手段直接融资;工商企业或者其他组织和个人可以参与农村土地流转合作社,享受农业产业化经营有关的优惠扶持政策;鼓励工商企业、科研机构、城镇居民等带项目、带技术、带资金下乡租赁土地或承包土地,与农户联办农业企业,也可采取公司加农户和订单农业的方式,带动农户发展产业化经营。

需要指出的是,在农户的土地财产权利的法律性质没有确定之前,防止“流转”过程中,农户土地承包权利受到进一步的侵蚀。考虑现存乡村权势阶层的反对,警惕乡村精英阶层损害农户整体利益,必须使用国家政权特别是法律的力量来限制这些乡村权势阶层,即强调农地流通过程的规范和监督,使农地流转体系化、科学化,并高效、有序地进行。在明确农地所有权、稳定农地承包权的基础上,放活土地经营权,使过于分散的农地相对集中,实现农地的规模化生产,更强调保障农地的集约化生产;提高、强化农户的组织化程度,使农户自己的组织发展壮大,发挥其自身的自体性力量,促进农村集体经济的发展。

五、结 语

尊重、实现、发展和保障农户农地流转权益是村委会应发挥的基本经济作用。在基层权力主体中,作为与农户联系最紧密的村委会除了应充分发

挥其自身的基础性作用以外,其他与农地流转相关的主体也应积极发挥作用。村委会应努力实现其协调多元主体的综合性作用,共同规范农户农地流转行为;并且要防止村委会或其他基层权力主体权力的异化,成为直接或间接侵害农户权益的力量。

参考文献:

- [1] 张玉堂. 利益论:关于利益冲突与协调问题的研究[M]. 武汉:武汉大学出版社,2001.
- [2] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第1卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1995.
- [3] 李长健. 论农民权益的经济法保护:以利益与利益机制为视角[J]. 中国法学,2005,22(3):120-134.
- [4] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包钢,廖申白,译. 北京:中国社会科学出版社,1988.
- [5] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力,王亚南,译. 北京:商务印书馆,1972.
- [6] 周其仁. 中国农村改革:国家和所有权关系的变化:一个经济制度变迁史上的回顾(上)[J]. 管理世界,1995,11(3):178-189.
- [7] 王 禹. 我国村民自治研究[M]. 北京:北京大学出版社,2004.
- [8] 韩玲梅. 冲突与协调:转型期农村组织及其关系研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2007.
- [9] 王玉琼. 耕地保护与政府职能的相关性分析[J]. 农业经济问题,2004,25(4):57-61.
- [10] 管清友,王亚峰. 制度、利益与谈判能力:农村土地“流转”的政治经济学[J]. 上海经济研究,2003,20(1):28-33.
- [11] 速水佑次郎,弗农·拉坦. 农业发展的国际分析[M]. 郭熙保,张进铭. 北京:中国社会科学出版社,2000.
- [12] 杨学成,史建民,靳相木,等. 农村土地制度改革与建设的理论探索和政策设想[J]. 农业经济问题,1997,18(12):46-50.
- [13] 刘凤芹. 农村土地制度改革的方案设计[J]. 经济研究参考,2004,26(19):34-48.
- [14] 杨继瑞,任 嘯. 农地“隐性市场化”:问题、成因与对策[J]. 中国农村经济,2002,17(4):7-11.
- [15] 罗伊·普罗斯特曼,蒂姆·汉斯达德,李 平. 中国农村土地制度改革:实地调查报告[J]. 中国农村经济,1995,10(3):27-33.
- [16] 万秋月. 农村“两委会”建设探析[J]. 云梦学刊,2007,28(1):94-96.

(下转第15页)

Construction of legal environment in rural land transfer system

WANG Shao-feng

(Department of Social Sciences, University of Shanghai for Science and
Technology, Shanghai 200093, China)

Abstract: As there exist difficulties in the rural land transfer, it is necessary to construct better legal environment to promote the reforms. This paper reviews the historical changes of rural land and finds that the changes of rural land system since the founding of the country have gradually increased the villagers' benefits. However, a new bottle-neck of the present rural land system has become a new bottle-neck for the further development of rural economy. The author holds that the land right in land contract is the only choice in rural land transfer, and also the goals and creation in land reforms. Of course, there need to be more related policies in the reform and an earlier construction for the system to ensure the reform. Only in this way, can the rural land transfer and related reform be smoothly carried out.

Key words: rural land transfer; property rights; legal environment; intrinsic ecology; external ecology

(上接第 10 页)

西省经验[M].北京:中国农业出版社,2007.

[17] 刘克春.农户农地使用权流转决策行为研究:来自江

Role of grass-root authority as main body in circulation of rural land

LI Chang-jian, XU Li-feng

(School of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University,
Wuhan 430070, Hubei, China)

Abstract: As there is a clear ownership of rural land and stable land rights to contract, it is now necessary to transfer the power to the land managers and to do a better job in the supervision work for land transference. In the grass-root authority, the village committees that have a close link with villagers should be given a enough attention so that they can fully display a role in coordinating with other multi-bodies, standardizing the transference behavior and protecting the interest of the villagers.

Key words: rural land transference; grass-root authority as main body; village committee; benefit mechanism