

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20220709

· 资源利用 ·

价值追求指导下农村土地管理政策中的 公平与效率分析*

柳可^{1,2}, 张涛³, 彭开丽^{1,4*}

(1. 华中农业大学公共管理学院, 湖北武汉 430070; 2. 华中农业大学研究生院, 湖北武汉 430070;
3. 华中农业大学理学院, 湖北武汉 430070; 4. 湖北农村发展研究中心, 武汉 430070)

摘要 [目的] 农村土地管理关乎农村社会经济的发展, 分析1949年以来我国农村各阶段土地管理政策公平与效率问题, 有助于制定更加合理的农村土地政策, 促进农村社会稳定、农民收入提高。[方法] 文章基于制度变迁理论梳理1949年以来我国农村土地管理政策的变迁阶段及分析各阶段公平与效率的关系, 并探究价值追求中消除公平与效率矛盾的途径。[结果] 我国的农村土地政策变迁中, 农民土地私有制阶段(1949—1952年)实现公平为主, 兼顾效率提升; 私有制向集体所有制转变阶段(1953—1981年)追求绝对公平, 导致效率降低; 集体所有制阶段(1982年以来)保证公平的基础上向效率倾斜; 通过明确土地权属, 建立完善的土地流转市场和农村社会保障机制, 确保农民对农地经营权流转的自主决定权利, 逐步消除农村土地管理中的公平与效率矛盾。[结论] 在土地政策制定中, 应加快推进农村土地确权工作, 同时着力建设完善的农村土地流转市场和农村社会保障机制, 保障土地权利实现过程的公平性, 促进土地资源的合理有效利用, 让农民更多地分享土地增值收益。

关键词 土地管理 政策变迁 价值追求 公平与效率 农村

中图分类号: F301.0 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2022]07-0085-07

0 引言

农村土地制度对中国农村社会经济的发展至关重要^[1,2]。1949年以来, 我国农村土地制度经历了由封建地主土地所有制、农民土地私有制到集体土地所有制的转变, 农村土地管理政策发生了巨大的变化。在土地政策变化的各个阶段, 由于国家价值追求的差异, 导致政策制定倾向于追求绝对的公平或追求较高的收益, 公平与效率始终难以达成统一, 成为政策制定中的一对主要矛盾, 土地政策也在公平与效率的取舍中摇摆不定。政策中公平与效率的选择体现了整个国家以及政策制定者的价值追求, 但公平与效率的不均衡势必会阻碍一个国家或地区的健康发展。

公平与效率是泰勒科学管理基本精神和社会情怀的体现^[3,4], 也是衡量法律政策优劣的重要尺度^[5], 在一定的价值追求中, 如何平衡公平与效率的矛盾, 成为政策制定者和学者的研究重点。在价值追求研究中, 李国敏提出公共性既是地方政府耕地保护的“元点”, 也是地方政府的行政指向和现实价值追求^[6]。严金泉以经济学、生态学、伦理学为视角开展人地关系研究, 认为21世纪土地政策应追求平衡世代间利益、尊重自然价值以实现人地关系和谐统一^[7]。我国土地公有制是通过公有的所有制形式实现赋予社会成员通过劳动获取收益的平等机会, 体现耕者有其田且地权公正^[8]。土地管理的公平与效率问题是当下核心问题之一^[9], 如何处理好公平与效率的矛盾, 引发了学者们的广泛讨论。有学者梳理了我国农村土地

收稿日期: 2021-02-03

作者简介: 柳可(1996—), 女, 湖北荆州人, 硕士。研究方向: 土地资源管理与评价

※通讯作者: 彭开丽(1975—), 女, 江西分宜人, 博士、教授。研究方向: 土地经济与管理。Email: klpeng@mail.hzau.edu.cn

*资助项目: 国家自然科学基金“产权制度激励下农户土地流转决策行为的形成机理、福利效应与政策供给”(71973050)

管理政策变迁历程,认为随着我国经济社会的发展,有关我国土地政策的侧重点逐渐变化^[10,11],也有学者探讨某项具体政策实现公平和效率的途径^[12-14]。学者们普遍认为土地产权不清和土地市场建设不完善是实现公平与效率均衡的阻碍^[12,15]。黄少安与刘明宇认为在集体内平均分配土地承包经营权实现的“公平”只是相对的,实现“公平”与“效率”的手段有直接冲突,而且土地对农民的保障功能阻碍实现公平与效率目标^[16]。在农地制度公平与效率关系上,刘静认为应在保证公平的基础上追求效率的提高^[12],李力东强调在农村土地制度问题上不能只关注效率而忽视公平^[17],欧朝敏认为应坚持效率优先且兼顾公平的方针^[18],祝天智更倾向于实现公平与效率均衡^[19]。在如何实现公平与效率均衡上,众多学者认为应明晰土地产权、确定权责关系^[15,20],通过土地集中流转和构建农村承包地退出机制实现农村土地制度公平与效率均衡^[17],还应完善农村社会保障体系,逐渐削弱农民对土地保障功能的依赖^[18,16]。

在中国特色社会主义新时代背景下,国家的价值追求已经不仅仅局限于实现单一的人与人之间的绝对平均或是人民物质生活水平的提高,而是追求人人公平与人人富裕的相对统一,实现共同富裕。在这样新的价值追求下,讨论土地政策制定应该如何实现公平与效率的均衡具备一定的理论和现实意义。同时,我国农村土地管理政策主要目的在于处理好农民与土地的关系,且农民长期依附于土地,是政策的主要影响对象。因此,文章在梳理1949年以来农村土地管理政策演变的基础上,分析农民作为主体的价值诉求,进而探究农村土地政策变迁中公平与效率问题,并在新时代价值追求下对消除公平与效率矛盾的途径进行讨论,为今后的研究以及政策制定提供借鉴。

1 制度变迁理论框架及其适用性

制度变迁理论主要代表人为美国经济学家诺思,其认为制度变迁是由于人自身理性提升或外界环境变化,人们对现存制度提出了更高的要求,以实现预期收益有效提高。当现存制度需求与供给保持基本均衡时,制度处于平稳运行状态;而当现存制度无法满足人们需求时,则会发生制度变迁,进而形成新的制度均衡^[21]。自1970年以来,诺思制度变迁理论主要经历两个阶段:早期诺思通过研究建立“理性选择”模型,并创造性提出“制度创新”概念;随着诺思研究深入,其逐渐认识到制度变迁是一个渐进式的演化过程,认为制度变迁不仅是对新经济环境做出的反应,更是个体为了谋取预期收益而采取制度创新的结果^[22]。因此,在后期的研究中,诺思始终坚持演化分析的思路,同时加强对个人的心理与行为研究,重点考察制度、认知与文化间的关系。

当前,制度变迁理论框架在中国农村土地管理政策研究中具有一定适用性,该适用性是相对的而非绝对的,主要体现在以下3个契合点:一是我国农村土地管理政策创新存在于中国特色的政治生态中,即党的充分领导与政府的强力推行,政府主导农村土地管理政策创新模式符合制度变迁理论中的强制性分析框架;二是我国农村土地管理政策创新存在静态阶段,即在每一次政策变迁前均存在较长的政策实施期,符合制度变迁理论的比较静态分析与局部均衡模式;三是我国农村土地管理政策创新主要在于政策供给与需求间不平衡,即当现存政策无法满足生产力发展需要与人民物质需求时将导致政策变迁,这符合制度变迁理论制度均衡原则。

2 农村土地政策变迁中公平与效率分析

根据制度变迁理论,伴随着社会的发展进步,社会对于制度的需求也会发生变化,新的需求下发生新旧制度的替代、转换。19世纪以来,我国由封建主义社会逐渐演变为社会主义社会,社会性质发生根本性变化,社会的价值追求发生转变,农村土地制度也不断发生变迁,同时各阶段也伴随着不同的公平与效率问题。

2.1 农民土地私有制阶段(1949—1952年):实现公平为主,兼顾效率提升

新中国成立以前,土地都掌握在封建地主阶级手中,他们凭借手中的土地资本,以土地买卖、租赁

的方式兼并土地、剥削农民。由于土地过分集中在少数地主阶级中,抑制了多数农民生产积极性,使农村土地管理政策同时缺乏公平与效率。1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,逐步有序地将封建地主土地所有制转变为农民土地私有制。随着1950年《土地改革法》正式颁布,解放区开始全面推进土地改革,逐渐废除了封建地主土地所有制,建立农民土地私有制。农民通过无偿分配的方式获得了属于自己的土地,“耕者有其田”的愿望得到初步实现,每家都分得近似于同等数量和质量的土地,体现了社会的公平性。

在该阶段,国家追求的是消除封建地主阶级,消除剥削,实现人人平等,人人都有公平劳动并获取收益的机会。《土地改革法》将土地均匀的分给农民进行耕种,注重于实现公平,使“耕者有其田”,而农民具有对分得土地的完全产权,真正意义上获得了属于自己的土地,受到这种财产增加的激励,农民劳动热情高涨,生产效率也得到了提高。该阶段是以实现公平为主要目的,在实现公平的同时,促进了效率的提升,是高公平和较高效率的阶段。

2.2 私有制向集体所有制转变阶段(1953—1981年):追求绝对公平,导致效率降低

土地私有化在当时极大地鼓舞了农民的生产积极性,农业生产效率得到提高,但也出现了许多新的问题。土地私有制并不能保证永久的公平,土地的自由租赁、买卖导致了新富农的产生,新的贫富分化现象开始在农村出现。同时,土地私有制下的小农经济虽然一定程度上提高了农业生产效率,但却难以进行大规模的农田水利建设,小农经济抗风险能力差,农业生产效率提高有限,难以支撑国家工业化的发展。因此,国家开始逐步将农民土地私有制转变为集体土地所有制,主要经历了“农民土地私有制—农业生产合作社集体土地所有制—人民公社集体土地所有制”的转变。该阶段主要分为两个时期:一是劳动互助组与合作化时期,保障公平并实现效率的提高;二是人民公社时期,过分优先公平,导致效率的下降。

国家首先开始逐步推行劳动互助组。这种互助组承认土地私有,农民之间进行劳动互助,出工少的可以出工钱给出工多的,农具等生产资料可以互相抵用,从而弥补了小农经济生产资料匮乏的不足,实现了资源的优化组合,提高了农业生产效率和抗风险能力,同时农民可以根据自己的意愿自由选择进出互助组,体现了农民作为土地所有者自由经营土地的权利。1955年国家推出《关于农村合作化问题》开始建立初级社,承认土地私有并由集体统一经营。农民以土地、农具等入股,土地、农具由集体统一安排、使用和经营,劳动产品按股分红、按劳分配,农户可以自由退社。初级社将土地等生产资料集中起来统一经营,实现了一定规模的生产,自由进出,按劳分配,避免了“搭便车”的行为,有效地提高了效率。

1956年国家颁布《高级农业生产合作社示范章程》,废除农地农具私有制,转变为集体所有、集体经营。高级社下,土地的所有权不再为单个农民所有,农民只能作为高级社的社员进行耕种,劳动产品归集体所有,按劳分配给社员,社员自由进出高级社的权利受到限制,农民生产积极性降低,出现“搭便车”等投机行为。1958年人民公社开始建立,实行公社所有制。土地、农具等生产资料归公社所有,由公社进行统一计划、经营和分配,实现公平主义,但是缺乏竞争激励机制,导致劳动生产效率急剧降低,“搭便车”“磨洋工”等现象层出不穷,进而引发了3年困难时期。1978年安徽凤阳小岗村15户农民“大包干”开始了农村土地由集体所有、集体经营向集体所有、家庭经营的方式转变,家庭联产承包责任制走上历史舞台。

土地制度由私有制逐渐转变为公有制,土地的产权也逐渐收归集体所有,农民失去了对土地的处置权利。该阶段的转变依然是以促进公平为优先的,私有制下出现的贫富分化不符合对于共产主义的价值追求,破坏了农民之间的公平。为防止这种分化的继续恶化,开始出现一系列土地政策将农村土地收归集体所有,由农民共同劳动,共同获得收益,同时在“人多力量大”的价值观下,认为这种绝对公平的劳动能够实现效率的规模化提升,实际是忽视了公平与效率之间的矛盾性。政府强制下的绝对公平导致

农民无法获得自己劳动所应得的收益,打消了农民的生产积极性,同时农民失去了对土地的所有权利,土地不再是农民的个人财产,对于土地生产的重视程度逐渐降低,农民的生产劳动缺乏激励,效率降低。

2.3 集体所有制阶段(1982年以来):保证公平的基础上向效率倾斜

1982年《中华人民共和国宪法》规定,城市郊区和农村所有的土地,除法律规定归属国家的土地外,均属于集体所有,确立了集体土地所有制。1983年《关于印发农村经济政策的基本问题的通知》规定实行“包干到户”,实现了土地所有权和使用权的分离。1986年《民法通则》提出了承包经营权的概念,并作为一种财产权予以保护。家庭联产承包责任制的出现实现了两权分离,农民耕作自家承包的土地,除了上交的部分,剩余的劳动产品为自己所得,生产积极性高涨,生产效率提高。此时,农民通过承包获得了土地使用权,但规定不能进行买卖、租赁。

改革开放以来,国家认识到了低效率下的绝对公平阻碍了社会的发展与社会主义的建设,提出让一部分人先富起来,先富拉后富的发展战略,这表明国家的价值观念不再仅仅追求绝对的公平,而是具备一定生产能力、实现一定社会生产水平下的公平。土地政策逐渐向效率倾斜,但对效率的倾斜依然是建立在保证公平的基础上的,如在进行土地承包时要求等质等量,为了防止农民获得土地权利后进行权属转移而造成不公平,规定了禁止买卖租赁。在保证公平的基础上,农民获得的权利对农民的生产产生了激励作用,实现了效率的提升。

但随着改革开放的发展,耕种土地获得的收入相较于城市非农工作的工资有了较大差距,部分农民开始离乡打工以获取更高的非农收入,土地则逐渐被农民所忽略,出现撂荒现象,耕种效率下降。为了提升农村土地的利用效率,使土地进行规模化、高效生产,土地政策逐渐对土地流转进行开禁,如1988年《宪法(修正案)》允许土地使用权可以依法转让,同年修订的《土地管理法》也规定国有土地和集体所有土地使用权可以依法转让。2002年《农村土地承包法》赋予了农民长期有保障的土地使用权,承包方可以依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。2005年原农业部颁布《农村土地承包经营权流转管理办法》,农村土地流转市场得到进一步规范。尽管国家试图通过推进土地流转的方式提升土地的利用效率,但由于集体土地的权利主体界定不清,农民在进行土地流转过程中往往处于弱势,得不到公平对待,权益难以得到保障,导致大量农民进行土地流转的意愿不强,同时,我国的城乡二元制度导致土地成为了农民主要的生活保障来源,更加阻碍了农民将土地流转,导致土地浪费严重。

2008年《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出要对农村土地进行确权登记,同时要加强对土地承包经营权流转的管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场。2014年《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出实现土地所有权、承包权、经营权“三权”分离,引导土地经营权有序流转。2016年中共中央办公厅、国务院印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,提出实行所有权、承包权和经营权分置并行,着力推进农业现代化,放活土地经营权。这一系列农村土地政策的颁布依然在尝试提升土地的生产效率,但相较以往,也更加注重公平。2020年施行修改后的《土地管理法》,对农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地管理也做出调整,取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制,事实上都是在明确和稳定农民对于土地的权利,从而保证农民能够公平地进行生产或者流转,获得与价值相符合的收益。

3 价值追求中消除公平与效率矛盾的途径

3.1 现阶段我国土地政策的价值追求

公平与效率是一对矛盾体,在实际生活中难以达到绝对公平与绝对效率的统一,但公平与效率并非完全不可调和,从我国农村土地政策发展的阶段来看,实现公平和效率的相对统一是可行的。现阶段,中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾也转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^[23]。我国的社会生产力已经达到一定水平,但贫富分化现象仍然严重,消除贫富分化,实

现共同富裕,是整个国家的目标和价值追求。“共同”要求我们的发展必须是公平的、均衡的,“富裕”要求我们的发展必须是有效率的、达到一定的社会生产力水平的,“共同富裕”要求我们必须实现在公平基础上有效率的发展、效率发展的过程中兼顾公平。在农村土地政策制定中,则应追求保障土地权利人(农民)合法权益的同时发挥土地的生产作用,使农民、整个社会在土地利用中受益。

3.2 消除公平与效率矛盾的途径

3.2.1 明确土地权属

农民土地私有制和家庭联产承包责任制在实行初期实现公平与效率的相对均衡,农民获得了土地的相关权利是原因之一。农民获得明确、稳定、平等的土地权利,土地即成为了农民的一部分财产,可以为农民带来收益,土地上的预期收益会激发农民对土地进行耕种的积极性,促进农民引入新的科学技术,从而实现生产效率的提升。同时,明确的土地权属能够帮助农民在进行土地流转等过程中获取合理的收益,增加农民进行土地流转的意愿,促进土地资源集中、规模化经营,实现生产效率提升。

在社会主义市场经济的背景下,保障农民关于土地的公平不应局限于农民手中拥有平等数量和质量的土地,而应转移到土地权利实现上的公平。细碎化的土地生产效益难以与其他行业相比较,农民势必会放弃耕种而转移到劳动效率更高的其他行业上,造成土地资源浪费。确定土地权属,保障农民能通过土地上的权利获得相应的收益,在保证公平的同时,给予了农民对获取土地收益方式的选择上更大的自由,有助于促进土地资源要素的集中,减少土地资源浪费。

3.2.2 建立完善的土地流转市场

现阶段土地流转市场建设仍然存在众多问题。首先是缺乏统一的信息发布平台,导致流转双方在流转过程中信息不对称,转出者往往以较低的价格将土地进行流转,其土地权利的价值难以得到完全实现,导致流转过程中的不公平现象发生,损害了流转人的利益。然后是缺乏政策制度的监管,现有的流转往往是流转双方私下进行,缺乏合法的流转合同,导致流转一旦出现问题,流转中的一方势必受到损害,加之缺乏政策制度的监管,受到损害的一方难以找到合适的申诉途径。

出现此类问题的主要原因在于我国现行土地流转市场的不健全,这导致了土地权利实现过程中难以保障公平,也降低了农民进行土地流转的意愿,阻碍了规模化的经营发展。因此,政府应建立完善的土地流转市场,并充分挖掘潜在问题、健全市场机制,保障流转双方的合法权益,实现土地权利的有效价值,这是实现公平与效率均衡的重要保障。

3.2.3 确保农民对农地经营权流转的自主决定权利

随着市场经济发展,新生代农民并非简单的传统农民集合,其对土地的认知已由依赖情节转化为土地资产认知。然而,在我国快速但并未完全巩固的城市化进程中,农民一直处于离地但不能弃地的状态,在土地流转过程中处于弱势地位,权益难以得到充分的保障。因此,在优化土地资源市场配置的过程中,需充分尊重农民的主体地位,尤其是确保农户对农地经营权流转的自主决定权利,确保其知情权、监督权与决策权,充分发挥农村土地要素的资产价值,在确保公平的基础上兼顾效率的提高。

3.2.4 建立完善的农村社会保障机制

中国一直实行的城乡二元制度导致了城乡分化,相较于城镇,农村的社会保障不健全,土地往往是众多农民最重要的保障来源,这也使得农民对于土地特别的重视,必须将土地牢牢抓在自己手中,“即使荒着,也不能给别人”。建立完善的农村社会保障机制,有助于消除城乡差异,促进整个社会的公平,同时,促使农民摆脱对土地的依赖,能够更加理性地选择土地收益的实现形式,发挥土地的价值。

4 结论

该文通过梳理1949年以来我国农村土地管理政策的发展阶段,总结各个阶段土地政策中公平与效率的关系,并探究价值追求中消除公平与效率矛盾的途径。在政策演变过程中,土地管理政策逐渐发生不

同程度的转变,主要体现在以下3个阶段:(1)农民土地私有制阶段,该阶段以实现公平为政策价值核心,兼顾效率提升,主要通过土地改革将土地均匀的分配给农民进行耕种,农民具有分得土地的完全产权;(2)私有制向集体所有制转变阶段,该阶段追求政策的绝对公平,忽视了政策的效率,导致效率降低,前期为农业生产合作社集体土地所有制,后期为人民公社集体土地所有制,土地权属关系由私人所有制逐渐转变为集体所有制;(3)集体所有制阶段,该阶段在保证公平的基础上逐步向效率倾斜,土地从两权分离(集体所有、家庭承包经营权)到“三权”分置(所有权、承包权与经营权),农民获取土地经营权,并可公平地进行生产或流转。

在习近平新时代中国特色社会主义背景下,实现共同富裕是我们的价值追求。在土地政策制定中,应追求土地权利价值的合理实现,保障土地权利实现过程的公平性,促进土地资源的合理有效利用。当前,我国农村土地制度改革站在新的历史起点上,任务艰巨而繁重,在处理公平与效率的关系上,应坚持公平基础上的效率,以公平来促进效率^[17]。鉴于农村土地现有公平与效率之间存在矛盾的原因,要深入研究农村土地制度改革的重大问题,并加快推进农村土地确权工作,赋予农民更加稳定的土地权利,同时应着力建设完善的农村土地流转市场与农村社会保障机制,促使土地权利价值的公平合理实现,促进土地资源的合理有效利用,从而实现公平与效率的相对统一,也让农民更多地分享土地增值收益。

参考文献

- [1] 刘元胜. 新时代中国特色农村土地制度改革逻辑与治理路径研究. 求是学刊, 2020, 47(2): 77-84.
- [2] 赵金龙. 中国农地流转问题研究. 北京: 中国农业出版社, 2014.
- [3] 陈春花. 泰勒与劳动生产效率——写在《科学管理原理》百年诞辰. 管理世界, 2011(7): 164-168.
- [4] 莫勇波. 论泰罗科学管理理论中的“人”——对泰罗的科学管理理论中关于“人”的观点的评析. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2005(1): 19-23.
- [5] 许英. 论深化征地制度改革的路径选择与优化——基于公平与效率双重价值目标的考量. 河北法学, 2012, 30(1): 88-94.
- [6] 李国敏. 公共性: 地方政府耕地保护的价值追求. 社会科学家, 2017(3): 56-61.
- [7] 严金泉. 新世纪土地政策的价值追求——对人对地关系的经济学、生态学和伦理学思考. 中国土地科学, 2001(6): 1-4.
- [8] 李翔. 论土地公有制核心价值追求下的新的实现方式. 生产力研究, 2009(6): 60-61.
- [9] 娄成武, 张景奇. 新型城镇化背景下我国土地资源管理的核心问题研究. 东北大学学报(社会科学版), 2014, 16(6): 611-616.
- [10] 孙萍, 张景奇, 纪秀娟, 等. 十七届三中全会后我国农村土地政策的变向共性分析. 中国农业资源与区划, 2010, 31(6): 8-12.
- [11] 丰雷, 郑文博, 张明辉. 中国农地制度变迁70年: 中央—地方—个体的互动与共演. 管理世界, 2019, 35(9): 30-48.
- [12] 刘静. 对我国农村土地经营制度的公平与效率分析. 贵州财经学院学报, 2001(5): 27-29.
- [13] 胡大伟. 土地征收与集体经营性建设用地入市利益协调的平衡法理与制度设计. 中国土地科学, 2020, 34(9): 10-16, 23.
- [14] 朱前涛, 金莉, 陈世杰. 农村土地流转的公平与效率性分析——以“成都模式”为例. 国土资源科技管理, 2012, 29(5): 1-7.
- [15] 张俊峰, 张安录. 差别化土地管理理论解释及政策体系建设. 中国农业资源与区划, 2018, 39(1): 10-16.
- [16] 黄少安, 刘明宇. 公平与效率的冲突: 承包制的困境与出路——《农村土地承包法》的法经济学解释. 经济社会体制比较, 2008(2): 52-58.
- [17] 李力东. 调整或确权: 农村土地制度的公平与效率如何实现?——基于山东省L村的调查研究. 公共管理学报, 2017, 14(1): 117-127, 159.
- [18] 欧朝敏. 我国农地制度变迁中的公平与效率[硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2004.
- [19] 祝天智. 农村土地承包政策中的效率与公平张力及其消解. 求实, 2020(6): 96-106, 110.
- [20] 桂华. 论地权制度安排与土地集体所有制实现——兼评“三权”分置改革与《农村土地承包法》修订. 马克思主义研究, 2017(6): 72-81, 160.
- [21] 何一鸣, 罗必良. 制度变迁理论及其在中国的修正. 当代财经, 2012(3): 5-13.
- [22] 朱婉菁, 高小平. 公众参与逻辑下的应急管理制度变迁——兼论制度变迁理论在中国的适切性. 浙江学刊, 2019(5): 133-143.
- [23] 王海娟, 胡守庚. 农地制度变革与动员式治理的困境. 中共福建省委党校学报, 2019(5): 124-130.

ANALYSIS OF FAIRNESS AND EFFICIENCY IN RURAL LAND MANAGEMENT POLICY UNDER THE GUIDANCE OF VALUE PURSUIT *

Liu Ke^{1,2}, Zhang Tao³, Peng Kaili^{1,4*}

(1. College of Public Administration, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, Hubei, China;

2. Graduate School of Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, Hubei, China;

3. College of Science, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, Hubei, China;

4. Hubei Rural Development Research Center, Wuhan 430070, Hubei, China)

Abstract Rural land management is related to the development of the rural social economy. Analyzing the fairness and efficiency of land management policies in rural areas since the founding of the People's Republic of China will be conducive to formulating more reasonable rural land policies, promoting rural social stability and increasing farmers' income. Based on the theory of institutional change, this paper untangled the changing stages of rural land management policy since the founding of the People's Republic of China, analyzed the relationship between fairness and efficiency in each stage, and explored the ways to eliminate the contradiction between fairness and efficiency in the pursuit of value. The results were shown as follows. In the change of rural land policy in China, the stage of private ownership of farmers' land (1949—1952) gave priority to fairness and considered efficiency improvement at the same time. During the transition from private ownership to collective ownership (1953—1981), the pursuit of absolute fairness led to the decrease of efficiency. In the stage of collective ownership (since 1982), efficiency was tilted on the basis of fairness. The contradiction between fairness and efficiency in rural land management can be gradually eliminated through clarifying the land ownership, establishing a comprehensive land transfer market and rural social security mechanism, to ensure farmers' independent decision-making right during the transfer of rural land management right. In summary, in the process of land policy-making, we should speed up the work of rural land right confirmation, and put forth effort on establishing a comprehensive rural land circulation market and rural social security mechanism at the same time, so as to ensure the fairness during the realization process of land rights, promote the rational and effective use of land resources, and let farmers in rural areas share more land value-added benefits.

Keywords land management; policy change; value pursuit; fairness and efficiency; rural area