

# 中国农地产权制度改革实践中的几个理论问题

[作者] 张新光

[单位] 信阳师范学院

[摘要] 自 20 世纪 50 年代中后期以来,我国在土改中确立起来的农民土地私有制发生了制度性“变异”,致使新中国农地产权制度的市场化改革走上一条迂回曲折的道路。它的基本特征是由政府主导的强制性制度变迁,特别是国家意志和主流的政治意识形态决定着中国多半个世纪农地产权制度变迁的基本方向。这些理论观点主要包括:消灭一切土地私有制、土地集中兼并与农民两极分化、土地的公平与效率、土地福利化分配与国家粮食安全、土地私有化会提高基础设施建设成本等。因此从分析国家意识形态如何影响和制约农地产权制度的创新入手,以澄清我国政界和学界长期存在的一些认识误区,这对于下一步继续深化农村改革具有重大的理论意义与实践作用。

[关键词] 农地产权,农民私有制,集体所有制,复合型产权结构,国家意识形态

自 20 世纪 50 年代以来,中国农地制度经过土改、合作化、人民公社、“大包干”及第二轮土地承包等多次的反复性变革,至今也没有从根本上解决农民的土地财产权问题。由此造成农地平分机制或明或暗的一直发挥着政策主导作用,市场机制配置资源的基础性作用几乎失灵[1, 2]。农村集体土地所有制长期处于“主体缺位”或“产权模糊”的状态,导致改革开放以来许多地方出现愈演愈烈的“圈地运动”,造成大量的农民失地、失业、贫困等一系列社会经济问题。特别是 2003 年 3 月 1 日正式实施《中华人民共和国农村土地承包法》之后,全国耕地面积又减少 3800 多万亩,其中仅建设占用耕地面积达 343.7 万亩,比上年增长了 17%。这说明我国现行的土地法律制度不能适应社会主义市场经济发展的客观要求,必须赋予农民的土地财产权并加以法律保护。创建现代农地产权制度的基础和前提是明晰土地产权的主体,它具体由四项基本制度构成:第一是产权界定制度,第二是产权配置制度,第三是产权运营制度,第四是产权保护制度。其中产权界定是基础,产权配置是核心,产权运营是手段,产权保护是保障 [3]。由于我国长期受“左”的思想影响和支配,致使农村集体土地所有权成为一个敏感的政治话题,现在无论是谁都不敢去触动它。这正像诺思先生所讲,一旦无效率的制度选择沿着原来的错误路径走下去,就会陷入一种“自动锁定”状态,初始的制度设计将会强化现存制度的刺激与惯性,要想脱身而出就显得十分困难[4] (p1—2)。恩格斯在晚年也指出:“根据唯物史观,历史过程中的决定因素归根结底是现实生活的生产和再生产。……但是对历史斗争的进程发生影响并且在许多情况下主要是决定着这一斗争的形式的,还有上层建筑的各种因素” [5] (p695—696),其中政权是主要成分,由国家新政权确立的宪法和各种法的形式以及所有这些政治的、法律和哲学的理论又占据着主导地位,“否则把理论应用于任何历史时期,就会比解一个最简单的一次方程式更容易了。”[5] (p696) 本文正是从分析国家意识形态如何影响和制约农地产权制度的创新入手,试图澄清我国理论界长期存在的一些认识误区。

## 关于农村集体土地所有制与农民土地财产权的问题

在讨论我国社会主义性质的农村集体土地所有制形成之前,首先必须要承认这样的历史事实:即中国自秦汉至清末的二千多年间,生产资料所有权的主要形式是土地私有制。而历史上发生的每一次由私有土地向国有土地转变,都伴随着社会动乱与逆转;国有土地向私有

土地转化则促使农业生产恢复和国家经济繁荣。与此相适应,通过土地买卖、兼并转移产权,农民利用租佃制经营成为封建土地关系的主要内容。非耕地一般属于国家所有,不加入产权流动的领域[6](P96—97)。这种复合型封建土地产权制度隐含着许多的精华内容。譬如:(1)不管是地主或自耕农的私有土地,还是皇室国有土地,其产权都是比较清晰的,它具有一定的自我保护功能;(2)允许私有土地买卖、转让产权,它具有适度规模经营的流转机制;(3)土地租佃经营给农民提供多种选择的机会,它具有市场竞争的激励机制;(4)农民迫于人地矛盾压力,一般会限制家庭人口规模膨胀,它具有自动控制农村人口增长的约束机制。(5)公益性土地资源归国家所有,它具有合理利用自然资源的保护机制[1]。马克思曾经指出:“森林是说明这一点的最好例子。只有在森林不归私人所有而归国家管理的情况下,森林的经营才有时在某种程度上适合于全体利益。”[7](p697)创建现代的农地产权制度也决不能丢掉几千年历史积累下来有价值的东西。在倒掉洗澡水的时候,一定要注意保护好“孩子”。

其实中国共产党领导亿万农民所进行的第一次土地产权革命(从土地革命战争开始直到我国大陆地区土改全部结束),是十分尊重自己的国情和传统的历史文化。1928年12月由我党最早制订的《井冈山土地法》规定:“没收一切土地归苏维埃政府所有,以乡为单位,分配给农民共同耕种,禁止买卖。”因为“在这以前,是没有任何经验的”[8](p37),所以当时只能照搬苏共的集体农庄模式。到1929年4月制订《兴国县土地法》时,我党把“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地”。毛泽东认为,“这个土地法有几个错误:(一)没收一切土地而不是只没收地主土地;(二)土地所有权属政府而不是属农民,农民只有使用权;(三)禁止土地买卖。这些都是原则错误,后来都改正了。关于共同耕种与以劳力为分配土地标准,宣布不作为主要办法,而以私人耕种与以人口为分田标准作为主要办法。”[8](p37—40)新中国成立初期,由中共中央制定的《中华人民共和国土地改革法》和第一部宪法都明确规定:“国家依照法律保护农民土地所有权和其他生产资料所有权”,并允许私有土地在特殊情况下买卖、出租、典当、抵押、继承、赠与等。实践证明,这种新的农地产权制度(即国家法律上拥有对一切土地的最终处置权和农民实际上拥有完整的土地财产权),真正把土地的经济功能、政治功能和社会功能三者有机地结合在一起,它既有利于农业生产恢复和农村商品经济发展,又为新中国农地产权制度的市场化改革铺平了道路。

然而到20世纪50年代中后期,由于国内外一系列重大历史事件的推动,促使毛泽东的思想意识发生了“急转弯”。1953年10月至11月,毛泽东在《关于农业互助合作的两次谈话》中多次讲到,“总路线就是逐步改变生产关系。……在三亩地上‘确保私有’,搞‘四大自由’,结果就是发展少数富农,走资本主义的路。……为什么法律上又要写呢?法律是说保护私有财产,无‘确保’字样。现在农民卖地,这不好。法律不禁止,但我们要做工作,阻止农民卖地。办法就是合作社。互助组还不能阻止农民卖地,要合作社,要大合作社才行。”[9](p298—307)于是,从互助组 初级社 高级社 人民公社“这种由具有社会主义萌芽、到具有更多社会主义因素、到完全的社会主义化的发展道路”,就从根本上改变了农地私有制发展的轨迹。毫无疑问它带给中国农民是一场历史性大灾难。事实表明,自然村是乡民共同生产、共同生活的最后界限,超过这一界线便超越了农民的正常心理承受能力[10](p138—139)。为此中国共产党又于1962年9月召开八届十中全会通过《农村人民公社工作条例修正草案》,重新做出规定:“生产队是人民公社中的基本核算单位。生产队范围内的土地,都归生产队所有。包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖。生产队所有的土地,不经过县级以上人民委员会的审查和批准,任何单位和个人都不得占用。”这一土地规定存在明显的制度缺陷:一是预先设置“农民集体成员权”,造成农地的集体产权模糊,导致生产队土地不断平分和细碎化经营;二是禁止土地买卖和自由流转,使市场配置资源的机制失灵,导致农地报酬递减和农业劳动率下降;三是赋予县级政权对农村集体土地

的最后处置权，导致地方行政权大于土地所有权的习惯性势力蔓延；四是农村集体土地所有权只能单向转移为国有土地，导致全国耕地总数量呈减少趋势。由此可见，它真正成为制约我国农地产权制度创新最大的制度性障碍。

到 20 世纪 70 年代末、80 年代初，农民又自发搞起“大包干”试验，但由于它当时受到特殊的政治环境制约，既缺乏正确的理论支撑又缺乏法律规范和保护，实质是“没有从根本上完成的第二次土改”。后来有人把它抽象概括为“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”，并向中央建议“作为今后一个时期内农村经济的一种比较规范的形式加以确认”[11]（p147—169），甚至还向世人宣称：“中国共产党领导亿万农民创造出了一个中国自己特色的模式——家庭联产承包、土地集体所有”[12]（p132—146）。从表面上这是为“大包干”叫好，其实是阻止农地产权制度的市场化改革。1987 年中央在“五号文件”中，明确地提出：“农村经济体制改革的根本出发点，是发展社会主义的商品经济，促进农业现代化，使农村繁荣富裕起来。”这一基本精神在 1988 年 4 月全国人大通过的宪法（修正案）中得到了贯彻，国家开始承认农地使用权“可以依照法律的规定转让”，从而使农民对集体土地的支配权得以延伸。这之后，很快就遇上了一场政治风波，使一部分农村出现了发展集体经济的“回潮热”，而一部分农民也开始担心起自己的承包地是否会“归大堆”。这种情况持续到 1998 年 10 月党的十五届三中全会召开，《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中仍继续强调：“家庭承包经营是集体经济内部的一个经营层次，是双层经营体制的基础，不能把家庭承包经营与集体统一经营割裂开来、对立起来，必须破除那种认为只有统一经营才是集体经济的错误观念。”[13]（p59）其结果是在 1999 年进行第二轮土地承包的过程中，农村集体土地所有权由原来“以生产队为基础”变成了以行政村管理为主。这使农村集体土地所有权的边界变得更加模糊。譬如 1978 年与 1962 年相比，农村集体土地归公社所有的比例由 0.27% 下降到 0.12%，生产大队所占比例由 4.1% 上升到 9.7%，生产队所占比例由 97.8% 下降到 96.1%[14]（p5）。从总体上看，这一时期农村土地的集体所有权归属是比较稳定的。但是，1978 年到 1987 年农村集体土地归村民委员会所有的占 39%，上升了接近 30%；归村民小组所有的比例只占 65%，下降了 31.1%[15]。我初步估计，目前全国的行政村所占有的集体土地比例可能在 70% 以上。它不仅使农民的土地财产权丧失殆尽，而且使农民又成为最大的受害群体。据有关专家估计，1952~1990 年农民为工业化建设贡献的资金有 9516 亿元（冯海发，李微）。改革开放以来农民以土地的“税、租、费”等名义被拿走的资金有大约 15000 亿元（迟福林）。1987 年至 2002 年全国非农占用耕地直接剥夺农民土地净收益高达 30000 亿元（陈锡文，韩俊，叶兴庆）。这些都是由于我国长期坚持“农村集体土地所有制”惹的祸！

21 世纪中国的农地产权制度改革究竟向何处发展？我认为，理论界应该停止对农地所有权“姓公”或“姓私”的无休止争论，国家政府也不能总是停留在所谓的“两难选择”之间犹豫不决。即一方面中国是世界上人口最多而人均拥有耕地最少的国家，解决 13 亿人口吃饭问题始终是第一位的大事，继续坚持农村集体土地所有制就可以保证 9 亿农民人人有地种、有饭吃；另一方面又必须明确，在解决人地矛盾、确保国家粮食安全问题上，要运用市场机制配置资源促使生产要素合理流动，以提高土地产出率和农业劳动生产率，以增强中国农产品的国际竞争力，这才是治本之策[13]（p56—70）。党的十六大已经明确提出，要大力“发展产权、土地、劳动力和技术等市场。放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，以造福于人民。”十六届三中全会《决定》又进一步提出，要“按照归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的基本原则建立和完善现代产权制度。”2004 年 3 月通过的宪法（修正案）也做出“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”。这实际上突破了原有的“理论框架”，现在留给大家的共同任务是“怎么做”而不是“如何说”。自改革开放以来，城里人早已把由全国人民几十年来共同

创造积累下来的财富——国有资产被“职工股份”化掉了；而9亿农民至今还没有属于自己的土地财产权，甚至出现了4000万人的失地农民。发展经济学家金德尔伯格有一句至理名言：“如果国家给农民以土地的所有权，他们会把沙漠变成绿洲；如果让农民以租赁的方式来经营土地，他们又会把绿洲变成沙漠。”[16]（p343）这说明农民对于国家土地制度的安排有着强烈的要求和理性的反应。因此下一步深化农地产权制度的市场化改革，一定要立足于全国土地所有权分布的现状（即国有土地面积占53.17%，农村集体土地面积占46.18%，尚未确定权属的土地面积占0.65%）[17]（p38），坚持在法律上赋予农民土地的所有权与实际的财产权相统一的原则，首先以2.4亿个农户的宅基地作为突破口，重点对农地集体产权进行私有化改革，逐步建立起可耕地、宅基地归农民家庭私有与公益性土地资源（包括森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面、道路等）归国家所有的复合型土地产权制度[1, 2, 18, 19]。

## 关于私有化会造成“农地集中兼并”与“农民两极分化”的问题

国内史学界长期把“农地私有 自由买卖 集中兼并 两极分化 农民战争 王朝更替”这一抽象的历史公式作为反思历史、明鉴教训的一组定论。这种理论观点，对于我国学界和政界都产生巨大的影响。那么对于这样一个重大的原则问题，它是否就合乎历史事实与发展逻辑呢？回答当然是否定的。因为：

1. 这一历史推论，主要依据是旧中国的农地分配制度极为不合理，即占农村人口不到10%的地主和富农合计占有大约70%~80%的土地；而占总人口90%的中农、贫雇农和其他人口仅占有20%~30%的土地。这一说法至今仍在学界传播。其实它是中国共产党沿用了国民党政府1927年公布的估计数字，原本就缺乏历史的真实性[20]。新中国成立后，我党在制定《中华人民共和国土地改革法》时，对于土改之前土地的实际占有情况曾做过详细的调查。而当时占全国总人口84%~90%的农民已经拥有了50%~72%的耕地；6%~10%的地主和富农只占有28%~50%的耕地，除了个别乡村之外，他们合计占有土地的数量从来没有超过60%以上[21]。根据国内外最新的研究成果，在中国古代的农业生产水平下，每个农户的家庭劳动力与土地使用情况是在差不多固定的比例下结合在一起的[22]。历代封建政权都试图以“计口授田”的分配办法来缓解地主与农民之间的地权之争。譬如战国初期魏国宰相李悝称：“今一夫挟五口，治田百亩。”再如唐代“百亩授田制”规定：凡有劳动能力的农户都领取百亩之田耕种。实际上到了20世纪二三十年代，中国至少有大约70%的农户拥有一部分土地自己耕种，而真正失去土地的农户只占30%，地主和富农占有土地最高的比例为50%~60%[23]（p113），平均地租率也仅为40%~50%[24]（p44）。总之从古到今，真正能够导致土地集中兼并或农民两极分化的根源在于政治强权，而不是地权本身。

2. 这一历史推论，与中国共产党所选择的农地制度价值取向是一致的。马克思主义认为，“共产党人可以把自已的理论概括为一句话：消灭私有制。”[25]（p286）事实上我们党早期领导的土地革命以及后来发动的农业集体化政治运动，其实质都是服从并服务于政治的而非经济的动因。而新中国农地制度变迁的基本特征就是强制性的制度变迁[26]（p40），它的基本要素是政治组织与意识形态[4]（p1—4）。因此毛泽东总是认为，农民将其收获物的四成、五成、六成、七成甚至八成以上奉献给地主阶级享用，“地主阶级这样残酷的剥削和压迫所造成的农民的极端的穷苦和落后，就是中国社会几千年在经济上和社会生活上停滞不前的基本原因。”[27]（p587—588）特别是从延安时期创作的歌剧《白毛女》到“文革”期间制造的“政治恐龙”——刘文彩，一次更比一次显得夸张、虚假[28]，以至在“文革”期

间阶级斗争“年年讲、月月讲、天天讲”，使中国广大的工人、农民、知识分子、国家干部都把私有制作为“万恶之源”来批判。而所谓的“土地集中兼并论”和“农民两极分化论”等政治说教，也正是在这种特殊环境下才逐渐深入人心、家喻户晓。但是政治运动终究不能替代经济规律，科学的与虚假的意识形态的根本界限就在于——理论和实际是否相一致。

3. 这一历史推论，与中国土地资源整体的分布结构和现实的国情是不符合的。众所周知我国是一个山地多、平原少的农民大国，其中山地占 33%，丘陵占 10%，高原占 26%，盆地占 19%，平原只占 12%。由于这种地理条件的客观限制和明清以来人地矛盾不断加剧以及我国传统的农民有诸子分家习俗等共同制约，私有农地的买卖活动在历史上从未造成土地的高度集中与高度分散。尤其是在近代的长江三角洲和珠江三角洲等商品经济较为发达的农村地区，我国私有土地已经开始偏向自耕农集中的趋势发展，并且显示出相当的灵活性和经营效率[22, 28]。而目前全国已有 1/3 的省份人均耕地面积少于 1 亩，还有 660 多个县人均耕地面积不足半亩，大大低于联合国确定的最低生存保障线 0.8 亩的标准。在这种情况下，农地私有化后根本就没有可能会导致“土地集中兼并”与“农民两极分化”，更何况目前中国的主要农产品价格已经普遍高于国际市场价格，大多数的农民种田赔钱甚至把土地撂荒。因此我们可以肯定地说，今后随着农民的价值观念、思维方式和生产、生活环境发生巨大的变化，他们决不会像过去那样死守着“一亩三分地”了。据有关专家估计，现在的农村至少有 1.3~1.5 亿人富余劳动力需要转移，另有 4000 万人失地农民亟待社会保障。这就是说，我国长期困扰农业和农村经济社会发展诸多的深层次矛盾和问题还远远没有得到解决；下一步应当积极推动农地平分机制向市场机制整体性的转轨[2, 19]，这是农地产权制度市场化改革的基本方向。

4. 这一历史推论，与现代日本的农地私有化发展趋势也是很不一致的。1961 年日本政府制定的《农业基本法》提倡和鼓励农民的土地产权转让，还放宽国家对农地流转规模的限制，并通过提供优惠贷款办法来帮助农民购买土地，促使农民家庭土地经营规模的扩大。但是，日本农民的土地规模从户均 0.8 公顷扩大到 1.2 公顷经历了近 35 年的漫长过程[29]。即使在日本工业化高度发达的 1980 年至 1993 年的 14 年间，农户的土地规模“纯集中率”也仅仅提高了 11.1%[30]。所以在现代的农业生产条件下，世界各国尤其是像中国、日本、韩国这样的人口多、耕地少的亚洲国家，一般农户的土地流转规模或速度也不像学者们说的那样严重。

## 关于农地分配“公平”与“效率”的问题

创建现代的农地产权制度应遵循的基本原则是，保证农民土地分配的起点公平与使用效率。我国土地资源分布的结构尤其是耕地数量，在村落与村落之间、乡镇与乡镇之间、县与县之间是极不均衡的，而各地农民人均占有耕地面积也相差几倍、几十倍甚至上百倍。这是由客观的地理条件和几千年的传统文化所形成的一个历史事实。新中国成立后，农村土改又是以乡村为单位，不分男女老幼一律平分土地（即在数量上抽多补少、在质量上抽肥补瘦、在距离上远近搭配），这样做必然会出现一个汪洋大海般的小农经济格局。令人玩味的是毛泽东早在 1943 年就发现，“在农民群众方面，几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位，这种分散的个体生产，就是封建统治的经济基础，而使农民陷于永远的贫苦。”[31]（p931）也正是由他领导和推动的农地平分运动，又使中国历史上“惊人相似的一幕”重演。尽管后来发生了农业集体化政治运动，强行把原先由农民个人所有、分户经营的土地制度变成由集体所有、统一经营的“大锅饭”模式，但其实质上仍然使农民在集体内部不断地平分土地。因为农村集体土地所有制中隐含着“农民成员权”的问题，它意味着新增农业人口有权利从集体耕地中随时分得一份，适龄青年也可以随时参与集体劳动以获取土地报酬。其结

果是直接刺激农村人口高速增长,加剧人地矛盾激化,反过来又造成土地报酬递减和边际效益下降,最终使每个农民的家庭实际收入出现“拉平效应”。到了人民公社的晚期,全国平均每个社员从集体收入中分得实物是现金收入的3倍[10](p179—185),这样就把“按劳分配”的社会主义分配原则演化成了一种普遍的“平均主义”(或叫做“穷过渡”)。而对于大多数的农民来说,分配愈平均愈缺乏劳动激励,随着农民“集体偷懒”和“搭便车”行为日渐增多,人民公社管理体制也走到了历史的尽头。

从“大包干”直到第二轮土地承包,农民一直沿用建国初期搞土改时的老办法来平分土地。这一时期全国农民人均耕地面积已经低于2亩,与20世纪50年代初期相比减少一倍左右。它意味着农民在原先狭小的自然村落内部平分土地已无法满足“起点公平”的要求,只能以行政村为单位,由集体组织出面统一做调整,只有这样才能显得相对公平一点。在1996年至1999年进行第二轮土地承包时,农民实际上是“以行政村为单位”平分土地。尽管如此,各地农民在人均占有的土地数量和掌握农业生产技术、管理经验、资本积累及其价值取向、心理需求等方面也是不一样的,因此要求土地产权在农户之间、乡村之间甚至是地区之间进行自由的流转。而我国又几乎剥夺了农民的土地财产权,法律也禁止农地产权进行交易,这样就使农户超小型的土地经营规模被时期固化了。近几年国家开始提倡农民的家庭承包地使用权可以流转,但是在政府垄断农村土地市场的制度约束下,这是根本行不通的。根据农业部有关部门最新统计的结果,目前全国各地以各种形式流转的耕地面积平均为5%~6%,并且多数发生在东南沿海的几个经济发达地区,像中西部这样的农业主产区大约只占1%~2%。面对这种十分尴尬的局面,一些专家却认为,目前的农地使用权在家庭之间流转问题不算太大,即使不解决农民的土地财产权问题,也可以把农户承包地发挥得淋漓尽致(徐小青,张红宇)。甚至还有部分专家主张,要继续坚持以“起点公平”的土地分配原则和“赋予农民长期而有保障的土地使用权”为立足点和出发点,将农村集体土地按照一定时限(比如从第二轮土地承包算起)由集体成员平均承包(迟福林,王景新)。最近又有一些权威人士提出,整个农村改革和政策制定到现在为止,可以说好改的基本改完了,剩下几块“骨头”不啃,也很难前进了。一定要从我国现状出发,积极地推进农地制度改革;但在研究方案、提出政策建议时又必须牢记党和国家的性质,农地产权制度改革要促进农村经济发展而不能引起社会动荡,这才是最重要的(陈锡文)。由此可见,我国目前的农地产权制度改革仍然摆脱不掉以往的政治意识形态影响,“特别是国家意志对制度变迁有深刻影响,主流意识形态决定了变迁的基本方向。”[26](p40)其实,从根本上讲经济合理性才是衡量农地所有权与使用权相分离的理论依据。一般农民家庭只要三代人同时使用一块土地(通常周期为25~30年),就应当把它确定为个人的私有财产权,而不能误认为是永久使用权或叫做永佃权。从实践上看,我国在20世纪80年代以前,人地比率下降主要是由人口快速增长所致,即由人口增长所引起的人地比率下降份额占91.83%,由耕地减少所引起的人地比率下降份额只占8.71;而到了20世纪80年代以后则相反,即人口增长的作用已降到17.24%,耕地减少的作用上升为82.76%[32](p114—119)。这说明我国自20世纪50年代初期以来,“平分土地”政策始终发挥着主导的作用,由此造成农地尤其是耕地细碎化经营的历史起点与逻辑演进方向是高度一致的。它实质上是传统的小农制经营方式得以不断延续,既没有从根本上解决各地农民人均占有土地上的“公平”问题,又没有实现农地使用的“效率”问题。这种一味地主张农民的土地分配要“起点公平”的论调,不仅违背了中国历史的与现实的客观情况,而且又为现代化的农业发展设置了障碍。因此它在理论上说是空想的、不现实的,而在实践上说则是极其有害的。

## 关于农民土地保障功能与国家粮食安全的问题

进入 20 世纪 90 年代以来,我国政界和理论界习惯于把土地问题作为 9 亿农民最基本的生活保障来看待,甚至把它视为确保国家粮食安全的重大政治问题。这已经成为中国在 21 世纪继续坚持农村土地集体所有制的主要理论依据与实践基础。我认为,首先这种“土地福利化分配”的论调是不能成立的。不管是过去、现在还是将来,土地对于农民的生产、就业和保障等经济社会功能都是始终存在的,但是若把它与建立和完善社会主义市场经济的社会保障制度联系在一起看待,那么就根本不是一码事了。顾名思义,所谓社会保障是指社会以政府、社区、企业或其他社会组织形式为代表来承担义务,向全体公民提供养老、医疗、失业、救助等保障服务的一项重要制度建设。而对于 9 亿农民来说,他们接受并享有国家和社会给予的保障服务也是应得的权利。如果说政府提供保障服务仅仅是为了少数市民,那就不叫社会保障了。“土地福利化分配论”的真实用意在于开脱国家向 9 亿农民承担制度性社会保障的责任和义务。其次把农地产权制度设计与国家粮食安全的问题混在一起讨论,这种做法是极其荒唐的。让我们仔细观察近年来农村土地撂荒的惊人场面:从非农产业发展迅速的东南沿海地区到中西部粮食主产区,从边际产出率偏低的高寒山地到旱涝保收的高产农田,从季节性抛荒发展到经常性抛荒……照此继续下去,中国的粮食安全问题还能够得到确保吗?目前有学者提出新的国家粮食安全观,即包括全球开放观、市场调节观和结构与总量观等主要内容[33],这对于我们正确认识新时期的国家粮食安全问题颇有启发。我认为,为了确保中国在 21 世纪的粮食安全问题,必须充分发挥市场机制配置资源的基础性作用,促使农村土地、劳动力、资本、技术、信息、管理等生产要素流动,以增强全国现有的农地资源综合利用“弹性”(另文专论);同时国家采取财政直接补贴“纯农户”的扶持政策,让他们在土地上赚钱比外出打工显得更容易一些,以调动和发挥种粮农民的积极性、主动性、创造性(或者叫农民的“可塑性”[34])。这才是治本之策。

## 关于农地私有化后会影响到国家建设速度的问题

时下一些学者担心,若把农村集体土地私有化,当国家征地时一部分农民会“漫天要价”,从而使公共基础设施建设项目的投资成本提高,会影响到国民经济发展的速度,这种担心是完全多余的。因为新中国从制订第一部宪法开始就明确规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定的条件,对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”这表明农民的土地私有权受到宪法和法律的某些限制,即国家保留对全部土地的最终处置权。2004 年 3 月 14 日由全国人大十届二次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,其中第二十条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”第二十二条又规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给补偿。”可见我国宪法在肯定公民基本权利的价值的时候,也对公民的基本权利给予一定的限制。而现行的农村集体土地所有制,实际上又造成一种特殊的国家权力行使,即地方各级人民政府和具有“准行政性质”的集体组织可以无偿、无限期的征用土地,甚至个别的乡村干部把集体土地卖掉之后,农民还不知道是怎么回事。这反映出农民的集体土地所有权存在着很强的“外部性”,个体农户参与土地谈判的应有权利被排除在集体组织之外。而国外有关土地征用的法律制度都突出以“公平补偿”和“正当补偿”为原则,充分体现出法律对国家征地权力的限制和农民对土地财产权利的自我保护。从现代的市场经济发展角度上看,不管是谁来征用土地,其实质都是土地产权的转移,因此依照土地市场价格给予被征地农民合理的经济补偿是世界通行的一般做法。所以在当前乃至今后一个

相当长的时期内，我国重点考虑的问题是如何改革与完善国家现行的土地征用制度，并赋予农民的土地财产的权利以提高他们参与市场谈判的平等地位，来加强对农民土地的权益保护，而不是担心农民“素质低下”的问题。

## 关于农地产权制度改革与农民合作组织发展的问题

在中国长达几千年的历史上，土地、赋税、政权始终是三位一体的，由此形成超稳定的小农社会结构，成为我国古代农业文明的一大特色。在农村人民公社时期，土地集体所有制、社员工分制、政社合一的管理体制又是三位一体的，由此形成城乡分割的二元经济社会结构。我国实行改革开放以来，农村相继搞“大包干”、“社改乡”、“费改税”……所有的这些改革都是单项推进、孤军深入，缺乏系统性、整体性和连动性，从而造成某项改革措施一经出台就会发生连锁反应，结果是形成了“乱麻团效应”。譬如农村改革初期由农民自发搞起来的家庭联产承包责任制，一旦触及农村集体土地所有权的问题就被迫停顿下来，结果留下一个“半拉子工程”；1983年到1985年搞“社改乡”也是“换汤不换药”，结果造成现行的农村行政管理体制与农民家庭经营体制之间发生摩擦、冲突；而目前正在进行的“费改税”仍然是“单打一”，结果造成9亿农民组织管理的松散，留下一个“权力真空”。大量的事实表明，农村政治、经济、文化、社会各领域的改革都是彼此联系、互为因果的关系，任何一个环节上发生的变革都会随时引发其他方面的深刻变化。正像1990年3月3日邓小平与几位中央负责同志谈话时所指出的，“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”[35]（p355）在这里，邓小平把土地制度、农业现代化、农村集体经济、行政管理体制等问题联系在一起谈，就说明农地产权制度改革与农民合作组织发展是相互交织、不可分开的。因此下一步要坚持农地制度、分配制度、管理体制三位一体，整体推进农村的各项改革。只有把城乡经济体制改革与政治体制改革结合起来统筹考虑，综合配套，整体推进，以解决农村的“外部性”问题，才能够从根本上解决现实的“三农”问题[36, 37, 38, 39, 40]。而目前在进一步明晰农民的土地财产权基础上，积极引导和发展农民的土地、劳动力、资本、技术、管理等多种形式的合作与联合，以促使农业逐步走上专业化、市场化和现代化的轨道，已经成为现实的农村一项最为紧迫的重大研究课题。

## 参考文献

- [1] 张新光.我国农地平分机制形成的机理及其负面效应分析[J].红旗文稿(求是杂志社), 2004,(03):10—12.
- [2] 张新光.论农地平分机制向市场机制的整体性转轨[J].农业经济导刊(人大复印资料), 2004,(02):55—63.
- [3] 常修泽.创建现代产权制度中的几个理论与实践问题[N].中国改革报,2004—02—23(04).
- [4] 诺思(著),陈郁,罗华平(译).经济史中的结构与变迁[M].上海:上海三联书店,1994.
- [5] 恩格斯.致约·布洛赫(1890年9月21日[-22日])[A].马克思恩格斯选集[C].北京:人民出版社,1995.

- [6] 江平. 中国土地立法研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [7] 马克思. 资本论(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1998.
- [8] 毛泽东. 农村调查研究文集[C]. 北京: 人民出版社, 1982.
- [9] 毛泽东文集(第6卷)[C]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [10] 曹锦清, 张乐天, 陈中亚. 当代浙北乡村的社会文化变迁[M]. 上海: 上海远东出版社, 2001.
- [11] 林子力. 一份关于农业生产责任制发展情况的调查报告[A]. 杜润生. 中国农村改革决策纪事[C]. 北京: 中央文献出版社, 1999.
- [12] 黄道霞. 五个“中央一号文件”诞生的经过[A]. 杜润生. 中国农村改革决策纪事[C]. 北京: 中央文献出版社, 1999.
- [13] 中共中央组织部. 农村基层干部读本[M]. 北京: 党建读物出版社, 1999.
- [14] 张红宇, 陈良彪. 中国农村土地制度建设[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [15] 刘秀生. 理顺农村土地承包关系中的产权关系[J]. 农业经济问题, 1999, (03): 12—15.
- [16] 罗必良. 政府、市场及意识形态[C]. 香港: 中国数字化出版社, 2003.
- [17] 刘育成. 中国土地资源调查数据集[R]. 全国土地资源调查办公室, 2002.
- [18] 张道刚, 张新光. 一个乡镇党委书记和他的“五十条”[J]. 决策咨询, 2001, (11): 20—22.
- [19] 张新光. 用市场机制配置资源是我国21世纪农地制度创新的方向[J]. 中国农村经济, 2003(特刊): 63—67.
- [20] 郑有贵. 土地改革是一场伟大的历史性变革[J]. 当代中国史研究, 2000, (05): 06—16.
- [21] 乌廷玉. 旧中国地主富农占有多少土地[J]. 史学集刊, 1998, (01): 57—62.
- [22] 【美】赵冈. 农业经济史论集——产权、人口与农业生产[C]. 北京: 中国农业出版社, 2001.
- [23] 【美】黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京: 中华书局出版社, 2000.
- [24] 【美】何炳棣(著), 葛剑雄(译). 明初以降人口及其相关问题(1368~1953年)[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000.
- [25] 马克思恩格斯选集[C]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [26] 张红宇. 中国农村的土地制度变迁[M]. 北京: 中国农业出版社, 2002.
- [27] 毛泽东选集(第2卷)[C]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [28] 德·希·帕金斯. 中国农业的发展(1368~1968年)[M]. 上海: 上海译文出版社, 1984.
- [29] 韩鹏, 许惠渊. 日本农地制度的变迁及其启示[J]. 世界农业, 2002, (12): 14—15.
- [30] 杨林娟. 美国、日本的农地制度对中国农业现代化的启示[J]. 甘肃农业, 1999, (04): 37—39.
- [31] 毛泽东选集(第3卷)[C]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [32] 朱国宏. 人地关系论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1996.
- [33] 马晓河. 新时期中国需要新的粮食安全观[N]. 粮油市场报, 2004—02—05(01).
- [34] 张新光. 中国农民的特质问题的理论探讨[J]. 农业经济问题, 2004, (03): 08—13.
- [35] 邓小平文选(第3卷)[C]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [36] 张新光. 推进“三位一体”的农村改革考[J]. 小城镇建设, 2001, (12): 24—26.
- [37] 张新光. 再论“三位一体”的农村改革观——农村管理模式的逻辑演进[J]. 华南金融研究, 2003, (03): 72—76.

[38] 张新光．农地制度、分配制度、管理体制“三位一体”整体推进农村改革[N]．农民日报，2004—03—20（03）．

[39] 张新光．农村改革要综合配套推进[N]．中国改革报，2004—04—05（05）．

[40] 张新光．别让好年成也成为一种不幸[N]．社会科学报，2004—03—25（02）．

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=283>