

中国农村土地制度变迁:多元利益博弈与制度均衡

程世勇

〔摘要〕产权制度决定和影响着要素组合效率与经济绩效,农村土地产权制度对国民经济的影响则更深。中国农村土地产权体制依次经历了农民土地所有制、集体化和家庭承包责任制三次大的变革。而在当前的劳动力跨城乡配置阶段,现实的劳动力流出比例与农村土地的规模经营比重严重失衡,固化制度框架中集体产权非市场化的“成员权”与市场化的农户承包权“物权”体制的矛盾冲突加剧。经济转型需要深化现行的农村集体土地承包权体制的市场化、物权化改革,发挥农户土地承包权在市场化配置资源中的决定性作用,有效推进承包权与经营权的分离,实现产权制度变迁效率与公平的统一。同时,将农地产权制度改革与国家新型城镇化战略、农业适度规模经营战略、粮食安全战略及农民财产性收入增长战略内在地契合起来,推动中国经济进入新常态。

〔关键词〕农村土地;产权制度;市场化

〔基金项目〕北京市拔尖人才项目(CIT&TCD201404160)

〔作者简介〕程世勇,经济学博士,首都师范大学管理学院副教授(北京100048)。

〔中图分类号〕F321.1〔文献标识码〕A〔文章编号〕1001-6198(2016)02-0085-09

中国的主要问题是农民问题,而农民问题的核心是土地问题。产权制度决定经济绩效,农村土地产权制度的变革必然对中国农业与农村发展的绩效产生深刻的影响。这个经济学的基本论断,无论是在新中国成立之前的革命斗争时期还是在社会主义建设时期都是成立的。当前,中国正处于全面深化改革和建设小康社会的关键时期,从历史的视角回顾中国农村土地产权制度变革的路径及其影响,有助于在经济转型中理清各种利益关系,实现制度变革的长期均衡。

一、废除地主阶级土地所有制:农民土地所有制的初步确立

农村问题与农村土地制度,在中国共产党领导中国革命的新民主主义革命初期,并没有充分给予关注。毛泽东同志的《湖南农民运动考察报告》,是中国共产党党内较早关注中国农村土地问题与中国革命前途的文献。^①而随着革命形势的发展,对于农村土地制度变革的方向,党内存在着路线分歧。鄂豫皖、湘鄂赣、赣西南等地区,先后推行了类似苏联集体农场性质的土地“国有共耕”,之后又施行了“国家所有、农民耕种”的农村土地

分配模式。1928年,在莫斯科召开的中国共产党的第六次代表大会提出,在土地制度改革方面要将地主阶级的土地所有权收归农民代表大会(苏维埃)在土地国有的基础上,把土地的使用权分配给农民。由于农民只能拥有土地的使用权,而且禁止土地买卖,因而农民的热情并不高。实践表明,在中国共产党新民主主义革命的初期,这种照搬苏联农村土地人口禀赋与传统差异的土地国有化的模式,脱离中国长期商品经济发展理念与农民对土地产权认知模式的土地制度变革,事实上是行不通的。

而废除地主阶级的土地所有制,实行“耕者有其田”的农民土地所有制的农村均分土地改革,使中国共产党在新民主主义时期获得了广大农民的拥护与支持。1928年12月,毛泽东制定的《井冈山土地法》将“一切”土地收归农会,按人头平均分配土地。1929年4月的《兴国土地法》及7月召开的闽西会议,延续了“耕者有其田”的农村土改政策,只没收“地主”及“公共”土地,将这些豪强地产分给无地和少地的农民,实行了更为务实的农村土地分配模式。之后的《苏维埃土地法》,依然延续着废除地主阶级的土地所有制,实现农民土地所有

^①毛泽东考察了湖南湘潭、湘乡、衡山、醴陵、长沙等五个县的农民运动,写成了《湖南农民运动考察报告》,提出了解决中国民主革命的中心问题。



制的制度模式,按农村劳动力和人口平均分配土地。抗日战争胜利后,作为中国共产党公开颁布的第一个关于土地制度改革的纲领性文件《中国土地法大纲》,在全国范围、更彻底地推行按人口平均分配土地的政策。《中国土地法大纲》规定“乡村农民大会及其选出的委员会,乡村无地少地的农民所组织的贫农团大会及其选出的委员会,区、县、省等级农民代表大会及其选出的委员会为改革土地制度的合法执行机关。”各解放区掀起了轰轰烈烈的土改运动,彻底摧毁了延续千年的封建地主土地私有制,广大农民参军支前的积极性空前高涨。

1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》(第27条)规定,凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区,必须发动农民群众,实现耕者

有其田。同时,进一步明确,要有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制,土地改革是发展生产力和国家进行工业化的必要条件。不仅要保证农民土地私有权的取得,还要确保农民土地私有权的持有。而以“均分土地”为基础建立的农民土地所有制,是在中国革命时期已被实践检验成功的土地制度模式。通过打土豪、分田地,建立农民的土地私有制的方式,实现社会的公平和正义。1950年的《中华人民共和国土地改革法》总则规定,“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路”。以农民土地所有制为基础的这种特殊的私有土地产权制度,是新中国成立初期地权制度的基本特征。^①

表1 建国初期农民土地私有制下粮食产量增长率(1950—1956)

建国初期(年度)	1950年	1951年	1952年	1953年	1954年	1955年	1956年
粮食产量增长率	14.34%	8.05%	12.34%	1.74%	1.59%	7.84%	4.57%

1954年,新中国成立后通过的第一部《宪法》,以国家最高法律的形式,确立了农民对土地拥有的私有产权,即“国家依照法律保护农民的土地所有权和其它生产资料的所有权”(第8条)。从1950年至1956年,农业粮食生产获得了较快的发展。据统计,1949年中国粮食产量11318万吨,按人口平均后的人均粮食产量为208.9公斤;到1950年总产量增长到13213万吨,年增长14.3%,人均粮食产量为239.4公斤,增长了14.6%;1952年粮食总产量为16392万吨,比1949年增长了44.8%,人均粮食产量为285.2公斤,比1949年增长了36.5%。1956年粮食总产量为19275万吨,与1949年相比总产量增长了70.3%,人均粮食产量为306.8公斤,比1949年增长了46.9%。所以,从粮食的产量增长来看,1950年至1956年的7年间,年平均增长率超过7%。将粮食产量与人口增长比率相对比,从1950年至1956年,人均粮食数量从208.9公斤增长至306.8公斤,增长了46.9%。⁽¹⁾正如科斯定理所指出的,产权制度与经济绩效有着内在的本质联系。在交易费用大于零的情况下,不同的产权制度安排,会导致差异化的资源配置。因而,优化资源配置,必须要使产权制度与经济规律及生产率发展水平相适应。

二、农户土地私有产权的“集体化”运动

农民土地所有制下,农民土地私人所有权的确立,是新中国推翻封建地主土地所有制,建立社会主义新政权的必然选择。“耕者有其田”的土地均分体制,实现了农村土地资源配置的初始公平,消除了剥削和贫富差距。新中国成立之初,不仅面临着国际封锁,由于财政、金融等宏观调控经验的缺乏,在社会生产力极其低下的条件下,农民自行组织生产必然会产生一系列问题。粮食问题作为一个重要的宏观经济变量决定着农村土地产权制度的演进。

(一) 农民土地私有条件下的短期经济波动与宏观经济治理难题

建国初期,长期延续下来的商品经济形态仍然是农村内部经济资源配置的主要方式。随着农民土地私有制确立后再生产的继续,“新”社会中频繁出现“老”问题,农民土地私有制与农村、农民、农业及国家工业化积累的关系,成为制约经济发展的不确定性因素。首先,农民土地所有制下日益隐现的贫富差距逐渐拉大。以东北地区为例,东北地区1948年就已经基本完成土改,农民获得了土地。农村不仅成为土地的所有者,国家还允许其进行土

^①表1—表3数据均源自:国家统计局《中国统计年鉴》(1983),北京:中国统计出版社,1983年。



9 771001 619003

地交易。根据东北局的内部资料,到1950年下半年,分地后的“上升户”(富裕户)添了马车,买进或租入了土地,雇佣了长工,甚至党员也大量雇工。而分地后的“下降户”(返贫户),或者因劳动力缺乏、或者因疾病灾害、或者因好吃懒做,已经逐步沦为以出卖或出租土地和借粮借款为生。(2)农民由于商品经济条件下的土地买卖关系与劳动投入的差异,出现了明显的收入分化与贫富差距。其次,商品经济条件下农民家庭粮食需求与国家粮食收购缺口逐渐扩大。建国之初,百废待兴,工业化与城市建设需要大量的粮食。同时,社会稳定后,农村人口大量流向城市,粮食需求比以往大为增加。基于当时国际环境,充足的粮食储备更是维系着国家安全。但土地改革后虽然生产发展,却出现了粮食的供给缺口。主要表现在农户粮食自主消费量增加的幅度超过了粮食产量增长的速度。“过去山区农民一年只吃上十顿白面,现在则每月可以吃四五顿、七八顿,面粉的需求量空前增大了。”(3)这是国家粮食收购困难的主要原因。同时,为了和以往剥削阶级政权的沉重税赋相区别,作为国家农业税的公粮,其税赋比率是很低的,因而粮食的短缺问题短期难以解决。再次,农民土地所有制下的粮食价格波动与国家财税负担息息相关。建国初期,国家的粮食需求主要采用征购(农业税)和收购两种方式。由于农业税率低,只能少征多购。据统计,1951—1952年粮食征收和市场收购的比例为61:39。而1952—1953年,这一比率已经变为56:44。到1953、1954年,60%的国家粮食需求靠市场收购。(4)粮食收购比率过高给国家财政造成了沉重的负担。由于当时的粮食的流通实行的是完全的商品化,粮食流通领域国营粮食公司、供销合作社和私营粮商并存。一旦粮食出现供需失衡,私营粮商则会大量囤积,制造紧张、哄抬粮价,造成粮食市场价格的剧烈波动。

(二) 互助组与农地规模化经营: 企业化自主治理模式下的股权与经济激励

20世纪50年代农村土地改革后,有经验的农户已经意识到,在分配机制和产权合约完整的情况下,生产经验丰富的农户联合,能取长补短、形成规模经济。对于国家而言,联合劳动比单干更接近社会主义。因而,就有了诸如对互助组农贷要贷好的、新式农具应首先贷给互助组、给予各种优良品种分配和国家级的农业扶助等对互助组的政策倾斜。(5)意识形态引导与政策倾斜的诱导性扶持,推动了新的农业生产模式的形成。互助组可以是

农户间的强强联合,也可以是其他组合模式,入社自愿、退社自由。互助组和初级社作为农民自发组织的一种农业网络化组织模式,它以农户的私有土地和私人劳动为基础,按份入股、共同治理,治理模式与发达国家的农业合作社并无二致。

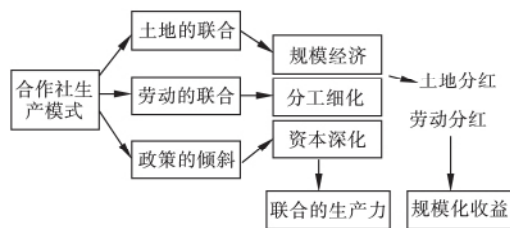


图1 互助组与初级社: 农地市场化的联合生产模式

首先,互助组和初级社是小集体。极为有限的农民在社会网络中的组合,能有效地解决组织治理中的激励和约束,是兼具效率与公平的农业组织模式。合作社按每个农户的劳动股份和土地股份进行分红,农民作为土地和劳动的要素所有者,得到了充分的经济激励。其次,在经济效率方面,互助组和初级社的实质是土地的联合、劳动的联合、要素的联合,由此形成了规模经济、分工的细化与农业资本有机构成的提高,进而形成了联合的生产力。这种联合的生产力所决定的生产函数的产出效率会显著高于个体的小农经济。1951年,山西省委向中央递交的一份《把老区互助组织提高一步》的报告指出,农民自发力量的发展已经使互助组成为了“富农”的庄园(6),即互助组导致了农业生产的高经济效率。自发组织起来的互助组越来越富裕,甚至在交完公粮后依然很富裕。再次,在分配体制方面,实现土地分红与劳动分红的兼顾,完全符合商品经济的运行规则。从合作社农户参与数量的增长趋势图可以看出(图2),作为一种诱致性的制度变迁,虽然合作社的利益分配采用以土地和劳动为基础,按照股权分配的模式,但从1951年至1954年,参与合作社的农户的数量与后期的高级社和集体化相比,所占的比重还是比较低的。这说明,诱致性制度变迁是一个极其漫长的过程。

互助组与初级社这种基于市场分工和企业分工的要素组合模式和分配体制在资本主义国家已经有着悠久的历史。这种自愿的、按劳动者私有产权组织起来的、以土地和劳动入股分红的企业组织模式,不仅产权上清晰,而且是生产资料社会化生产方式的演进。马克思对股份制的生产组织模式给予过充分的肯定,指出,“股份资本直接取得了社会资本(即那些直接联合起来的个人的资本)的形式,而与私人资本相对立,并且它的企业也表现



为社会企业,而与私人企业相对立”(7)。财产不再是各个相互分离的生产者的私有财产,而是联合起来的生产者的财产,即直接的社会财产。虽然股份制从微观产权构成上以私有产权为基础,但却是对私有制的一种扬弃,是向社会主义过渡的中间环节。

(三) 农民私有土地的强制集体化: 所有制调控与效率损失

以土地联合与劳动联合为特征的互助组与初级社农业生产与分配模式,因土地与劳动投入的差异逐步引发了农村内部的贫富分化。

首先,虽然互助组与初级社解放了农村的生产力,但国家在农业社会总产品中的分配份额不足的问题始终没有得到根本解决。国家权力强制干预要素的分配,将农民土地私人所有权逐步转变为农村集体土地所有权,是特定历史时期内中国以牺牲农民土地私人所有权为代价而进行的强制性工业积累。在强制性制度变迁土地高级社和集体化的阶段,土地和资本的收益份额减少甚至取消了,取而代之的是增加作为国家税收的公粮部分、按劳分配的份额和合作社内部积累的份额。通过积累公积金和按劳分配的方法来动摇和否定农户的私有产权,甚至连按劳分配也成了资产阶级的法权而予以否定。

其次,强制农民入社引发重重问题。有些地方对没有入社的单干户“不给贷款、不给贷粮、不给贷农具。使单干农民不仅在生产上感到困难,而且在人权上受到歧视”(8)。而如果有互助组成员想要退出互助组,则只能净身出组,车马留互助组,并且不准组员和退组户来往。同时,还会附带有潜规则性质的经济制裁,如恶意增加粮食统购时田评的产量,有些地方采取恐吓和批斗,导致富裕农民害怕重划阶级,甚至有苦苦要求入社的情况发生。(9)从1954年至1956年,农户加入高级社的数量激增。通过权力和意识形态的介入,使农民私有土地迅速地集体化。

集体化的数量趋势图

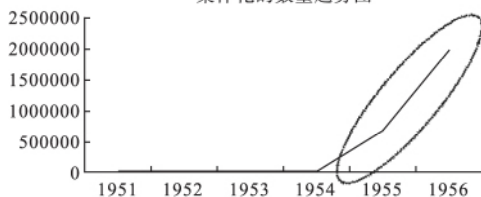


图2 20世纪50年代中后期高级社与集体化的农户数量
1. 农村集体土地所有制下的嵌套式产权结构
一是政治权力介入到土地产权关系中。土地

集体化后实行政社合一的生产管理方式,实行三级所有、以队为基础的产权模式。生产队是微观的生产单位,其上有生产大队和人民公社。人民公社既是集体经济的生产单位,同时又是国家的政权机关。集体土地所有权的性质是一种民事权利和国家权力的直接耦合的混合体。这种特殊性使其一方面与纯民事产权形式的共有制相区别,另一方面也与现代国家对土地产权的外部管制形式相区别。因此,集体土地产权不仅具有一般意义上的经济功能,更具有政治功能。国家限制产权的转让和交易、直接参与生产和初次收益的分配。国家政治权力的微观介入使产权的经济功能不断弱化,土地的资产属性和流动性从内部受到了权力的限制。

二是土地经济权利主体的虚化。农民的土地从私有产权转变为集体产权后,产权的所有者逐渐地模糊了。农村土地集体所有实行的是“三级所有,队为基础”的体制,即生产队、生产大队和人民公社都享有土地的所有权。三个层级对集体产权占有的份额难以量化,最终谁都能代表所有者,而谁又都不能代表所有者。所有权的主体既有如生产队和生产大队这样自发的民间组织,也有人民公社这样的国家公共权力机构。因此,主体不仅是虚化的,而且具有异质特征。同时,这三个层级之间还存在较为复杂的委托代理关系。生产队和生产大队不仅是村民的代理机构,还是公共权力的代理机构。集体土地所有权主体间这种复杂角色,使土地最终的收益权和处分权产生了不确定性。在土地所有者虚化的条件下,具有双重代理关系的生产队往往具有风险偏好的特征。所有决策的成本都可以向两个委托人分摊,由此导致土地集体经营模式的制度失灵。

2. 农村集体土地所有制下农民“用脚投票”和劳动的懈怠

在道德觉悟没有充分完善的条件下,由于经济运行中缺少了激励和约束机制,从而产生了普遍的道德风险和财富生产能力的退化。对于强制集体化的行为和所谓的“一三七、二二八、三年归国家”的提法,农民通过各种形式表达了抵触情绪。农民出现了不利于生产的现象,例如不积极积肥、大批出卖牲畜、有了钱不买生产资料、用于抢购不急需的用品,甚至用来修坟、买棺材等。(10)高级社在某些地区已经变为了“合伙平产”和“二次土改”。毛泽东后来曾作了精辟的论断,“生产关系要适应生产力的发展,否则生产力会起来暴动,当前农民杀猪宰牛就是生产力起来暴动”(11)。而到了1958年

的高级社和人民公社阶段,这种趋势更为严重。“将一切财产交给公社,多者不退,少者不补;社员转入公社,应将全部的自留地、宅基地、牲畜、林木等生产资料转为全社公有,甚至连地里的农作物、果树、蔬菜等农产品。”⁽¹²⁾在供给制的基础上,普遍采用“一平二调”的财产转移模式。国家和公社

之间的物资转移(如粮食)和公社与公社之间的财产转移(土地等生产资料)完全不计价格,实行行政命令的方式。因此,集体所有制实际上已经转变成全民所有制。这种逆向的激励机制导致吃饭的人多、出勤的人少;装病的人多、吃药的人少;学懒的人多、勤快的人少。

表2 中国土地集体化时期粮食产量与人口增长变动(1957—1969)

年份	1957	1958	1959	1960	1961	1965	1966	1967	1968	1969
粮食增长率	1.18%	1.32%	-16.48%	-17.96%	-5.38%	3.61%	9.10%	1.75%	-4.19%	0.91%
人口增长率	2.82%	2.03%	1.80%	-1.51%	-0.53%	2.81%	2.69%	2.39%	2.76%	2.65%
人均粮(kg)	301.7	299.5	252.5	217.3	207.3	268.2	287.1	285.2	266.2	261.5

从1957年至1969年的13年里,中国粮食产量不仅徘徊不前,甚至呈现了严重的负增长。据统计,1957年中国粮食产量19505万吨,按人口平均后的人均粮食产量301.7公斤。到1959年,粮食产量仅16968万吨,比1956年下降了13%,人均粮食产量252.5公斤,比1956年下降了16%。1961年粮食产量为13650万吨,即使与1959年相比,产量也下降了将近20%,人均粮食产量207.3公斤,比1956年减少了45公斤。⁽¹³⁾这个时期的粮食减产主要源于体制性和自然灾害两方面的原因,中国由此进入三年困难时期,粮食产量和人口增长都面临着严重的困难。从1965年至1967年,粮食生产才逐步恢复增长:1965年粮食产量为19453万吨,1967年21782万吨,人均粮食产量从1965年的268.2公斤增长到1967年的285.2公斤。⁽¹⁴⁾但总体来看,从1957年至1969年的13年间,大集体性质生产与经营为一体的土地产权制度,严重影响了农业绩效,也是中国农业长期发展滞后及整个国民经济体系失衡的根本原因之一。

三、集体农地产权市场化改革:承包权“初步”物权化

20世纪50年代到70年代,所有权和经营权高度统一的集体土地所有制,造成了长期的国家粮食危机和农村的贫困化。1970年末,随着城市化、工业化对粮食需求的猛增,粮食短缺问题已经成为制约中国工业化与农村经济发展的主要障碍。从短期来看,在技术条件不变的前提下,解决问题的关键在于通过农村集体土地产权体制改革以提高农业生产率。

(一) 特定期限承包经营权归农户:劳动力农业内部配置阶段

初始状态下的农村集体土地产权制度的内在缺陷为制度变革提供了可能性。在土地所有权和使用权高度统一的计划经济条件下,经营主体由于缺乏经济激励,导致经营效率低下。所以,激励经济主体的核心可以不改变土地集体产权的性质,下放土地的使用权即经营权。所有权在完善的市场体制下,随着社会分工的细化及交易频率的增加,使用权、收益权、转让权、担保权等一系列权利束都可以相对独立地发挥资源配置的功能。从安徽凤阳开始的中国农村的土地承包制改革,作为一种自发性的诱致性制度变迁,实质是国家和农户双向制度需求下对土地权益的重新配置。根据集体土地所有权和使用权分离的原则,将土地的经营权(使用权)交由农户支配。

一是国家政治权力从土地集体产权内部撤出。通过集体土地产权内部的国家政治权力的收缩,实现了集体土地产权民事性的经济产权功能的强化。首先,国家权力不再干预土地的生产经营权。生产什么、生产多少完全由农户根据市场决策。其次,随着政社合一体制的解体和人民公社的撤销,村和组作为农民自治组织已经不再隶属于乡镇权力结构,经济的独立性增强。法律规定,农村集体土地的所有权根据各地历史情况的差异,分别归乡、村、组农民集体所有。村组集体所有的土地占到农村总土地的90%。集体土地所有权的民事功能和经济功能凸显,政治权力介入逐步淡化。政府的角色逐渐从一个生产者转变为运用宏观经济政策来间接管理经济的外部监管者。



二是农户拥有农业的全部剩余索取权,产权关系逐步实化。正如阿马提亚·森所言,农业的食物短缺多源于土地产权制度的无效率。⁽¹⁵⁾土地承包制这种集体产权制度变革,有效地解决了产权的激励功能并最大限度地发挥了土地的配置效率。虽然中国农村并没有进行土地制度私有化的改革,但通过承包制,农民和集体的合约关系从人民公社时农民获得名义上的“固定工资制”转为上缴“固定租金”后剩余索取权完全归农民所有。而由于集体“三提五统”的免除,农户在最大程度上享有了土地的产权。在农业内部,承包制弱化了国家和集体的经济利益,凸显了保护农民个体利益的制度功能。这是经过惨痛经验后的一种理性回归。列宁

曾经指出“改造小农,改造他们的整个心里和习惯,这件事需要花费几代人的时间。”⁽¹⁶⁾

(二) 土地、劳动力要素农业内部配置阶段的经济绩效

通过明确土地使用权主体,从制度设计上将从前的集体统一经营转变为农户的个体经营,形成新的土地和劳动的要素组合模式。农村土地制度的变迁对农民产生了积极的正向经济激励。中国农业总产值 1979—1984 年增长 455.40%,粮食产量由 1978 年的 3.04 亿吨增加到 1984 年的 4.07 亿吨,6 年的年平均递增率为 4.9%,成为新中国建立以来粮食增长较快的时期。⁽¹⁷⁾

表 3 改革开放初期中国粮食产量增长变动(1978—1984)

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
粮食增长	7.23%	8.23%	-3.61%	1.37%	8.32%	8.46%	4.92%
人口增长	1.33%	1.32%	1.18%	1.37%	1.56%	1.31%	1.29%
人均粮(kg)	316.6	340.5	324.8	324.8	348.7	376.0	390.3

根据林毅夫对 1978—1984 年农业增长要素贡献的分析,在影响农业生产的各种解释变量中,土地制度变革的贡献率为 46.89%,相当于同期化肥、资本、劳动力、土地投入的总效应(45.79%)。⁽¹⁸⁾通过土地和劳动这种新的要素组织形式,农业经营绩效得到显著提高。其在经济效率上之所以能取得成功,根本的原因在于把激励机制引入到了产权制度结构中。农村的土地承包制改革在利益分配结构上协调了国家、集体和个人三者的利益关系,使三个主体都能在新的要素组合模式中获得激励和获益。农村劳动力在农业内部配置阶段,土地要素组合功能的效率即分工与比较优势并没有完全得到释放。因为,在城乡分割状态下的农业内部,劳动力被束缚在土地上,无法向城市流动,农业的分工与比较优势无法得到经济体现。农业内部的分工与比较优势必须以集体土地承包权的转让及稳定化的农地制度为基础。

这种激励机制设计,最大程度地降低了大集体时期劳动力投入的道德风险,从而实现了农业的增产增收。然而,在城乡分割的固化的农业内部,纯粹经济学意义上的分工和比较优势并没有体现出来。随着城市化进程的加速,正如刘易斯二元经济模型中所预测的,城市对农村剩余劳动力吸纳的数量与规模在迅速增长。在这个农村土地集体所有权市场化改革的新阶段(笔者将这个阶段称之为劳动力跨城乡配置阶段),农村剩余劳动力可以向城市工业、服务业部门流动,而且这种流动将机会成本选择与农业分工和比较优势体现了出来。

在劳动力跨城乡配置阶段,个体农民从事农业生产的直接成本和机会成本都在增加。根据谢德体的估算,2012 年四川、重庆等地个体农民水稻的亩产量大约为 500 公斤,大米单价每公斤 2.7 元,产值大约 1350 元。⁽¹⁹⁾加上国家给予的每亩 15 元的良种补贴和 98.8 元的农资综合补贴,每亩总收入大约 1453.8 元。而一亩水稻的种植成本(包括种子、化肥、农药、人工)大约 1000 元。家庭所有土地加起来的年纯收入仅 3000 元左右。而如果选择到城市打工,即使按照城市的平均工资计算,一年的工资收入达 2 至 3 万元。农民从事小农生产的机会成本大,农业生产的动力和激励机制不足。

四、城市化进程与城乡劳动力流动:土地非规模化经营难题

(一) 劳动力跨城乡配置阶段:劳动力流动与土地规模化经营的错配

在第一阶段的家庭承包制改革中,通过将承包权(主要是土地的使用权和剩余索取权)放归农户



9 771001 619003

表 4 农村土地产权制度差异与农地流转的理论比较

对比项	使用权(承包权)	使用权的稳定性	流转权(转让权)	流转的动力
农民土地所有制	农户;无限期使用	稳定	任意设定期限	动力充足
家庭联产承包制	农户;30年期限	稳定	30年以内	动力不足

城乡收入差距致使农村剩余劳动力的大规模流出。1998—2003年,中国城乡居民收入差距从1998年的2.47倍扩大到3.23倍,即使到2013年,这一差距也仅仅是略微下降到3.03:1。⁽²⁰⁾城乡巨大的收入差距导致农村劳动力大规模的流出。据统计,2013年中国城镇常住人口为74916万人,乡村常住人口为61866万人,城镇人口占总人口比重为54.77%。根据劳动年龄人口即劳动力占总人口的比重69.2%测算^①,2013年末,农村劳动力总量约为4.2亿,而2013年中国城市农民工总量为2.73亿人,因而,农村劳动力的流出率应为65%。但实际上,与上述估算规模相比,加上各种隐性的流出,农村人口向城市的流出规模要大得多,且剩下的人口大部分是妇女、儿童、老人,即“386199部队”。

在目前的劳动力跨城乡配置阶段,人口流出的规模与土地流转规模不匹配,即人口流出的规模要远远大于农村土地流转的规模,这导致土地资源未能达到最优配置效率。据农业部统计,2008年,全国土地流转面积约1.09亿亩,占家庭承包耕地面

积的12.1%。2011年,全国土地承包经营权流转总面积达2.07亿亩,占承包地总面积的16.2%。2012年,农村土地流转的总规模是2.7亿亩,占农民承包经营土地总量的21.5%,与2008年相比上升了9个百分点。2013年,中国农村承包地流转总量大约3.1亿亩,占农民承包经营土地总量的23.9%,其中工商企业流转占9.7个百分点。⁽²¹⁾土地流转是小农经济实现现代化的客观经济规律。土地流转有助于实现农业适度规模化经营,提高农业绩效。虽然自2008年以来,中国农地流转的规模持续增长,但农地流转的规模与农村劳动力流出的规模严重不匹配。近年来,中国农村劳动力的流出率大约在60%以上,与之对应的农业承包地的流转比例始终徘徊在20%左右。而且,很多土地流转是集体内部的短期流转,甚至还存在大量的农村土地撂荒现象。这种耕地流转的规模与人口流动规模不匹配的原因主要在于两方面。一是近年来粮食价格低迷与土地耕种成本的增加;二是当前中国土地承包制的产权制度设计已经逐步与劳动力跨城乡配置的经济形态不相适应。

表 5 农村土地承包权流转与宅基地流转的理论比较

属性	所有权	使用权	流转权(转让)	流转动力	原因
承包地	集体	30年	鼓励	动力不足	担心承包权丧失
宅基地	集体	长期使用	可以(限制)	动力充足	权利清晰并附有高收益

(二) 劳动力跨城乡流动与导致土地非规模化经营的体制障碍

在劳动力跨城乡配置阶段,家庭承包制这种农民土地物权制度具有内在的不稳定性。这种不稳定性可以从两个层面进行分析。

第一,家庭承包制与建国初期的农民土地所有制的比较。在建国初期的农民土地所有制条件下,土地的所有权及其他一切权能属于农民,土地的使用权可以无限期使用,也可以任意设定流转期限。土地使用权流转具有充分的制度保障。而在家庭

联产承包制条件下,土地的所有权属于集体,农户只拥有“有限期限”的承包权。《土地承包法》第1条规定:为稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,赋予农民长期而有保障的土地使用权,维护农村土地承包当事人的合法权益。紧接着第20条就规定了具体的承包期限:耕地的承包期为30年。因此,土地流转权的设定一定是小于30年的,而且,随着承包期的临近,集体经济组织均分土地的动机会越来越强烈,而作为承包主体的农民流转的意愿会越来越弱(见表4)。

^①国家统计局《2012年中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》2013年2月22日,http://www.gov.cn/gzdt/2013-02/22/content_2338098.com 2016年1月20日。



特别是在第二个承包期以后,家庭人口显著增加的农户,更倾向于通过“集体”成员权,再次重新配置土地资源。

第二,集体土地产权内部承包制和宅基地的比较。宅基地虽然也是集体所有,但使用权是长期

的。虽然国家不断出台政策规制宅基地或小产权房的流转,但农民宅基地流转的动力却非常的充足。农民所获得的集体土地的使用权权利越是没有具体的时间限定,权利边界越清晰,要素的流转成本与交易成本越低。(22)

表6 二轮承包前后村庄土地调整情况(单位:%)

省份		江苏	四川	陕西	吉林	河北	福建	六省平均
大、小调整都没有	1998年前	25	27.78	25	19.05	30	40	27.73
	1998年后	80	44.44	45	33.33	65	80	57.98

基于农地流转权的土地承包制改革,必须要处理好集体所有权与农民土地承包权二者的关系。在要素市场化配置资源的过程中,集体所有权与农民土地承包权既有统一性,也存在权利的对抗。中国的农村土地集体所有权是以成员权或者身份权(以集体内的户籍)为核心,配置集体内部的土地资源。而农户的土地承包权则更具有特定的物权含义,因为这种特殊的物权具有期限的限定、权利束的限定,并不是完整的用益物权。所以,土地承包制在劳动力跨城乡配置阶段的市场化改革,必然面对两种权利的对抗,即非市场经济的“成员权”与市场经济的“物权”体制的权利对抗。根据陶然对中国6个省59个乡镇119个村庄的2200多个农户的大样本数据统计(见表6),第二轮土地承包前即1998年以前,村集体进行过土地调整(包括小调整)的村庄占到村庄总量的72.3%。而第二轮土地承包后,村集体进行过土地调整(包括小调整)的村庄占仅占村庄总量的42.0%,土地随机调整的发生率比1998年以前整整减少了42%,特别是自2002年《土地承包法》的实施后,承包权的物权化趋势得到了法律保障,以身份户籍为特征的集体所有权均分土地的冲动得到了有效的遏制。(23)但是,彼此对立的两种倾向依然存在:在第二个承包期以后家庭人口显著增加的农户,更倾向于通过“集体”成员权,再次重新配置土地资源;相反,第二个承包期以后受升学、进城等原因的影响,家庭人口显著减少的农户,更倾向于稳定承包关系,完善承包权市场经济条件下的物权制度,使其利益最大化。

五、城市化进程视阈下中国农地产权制度的市场化改革路径

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议提出,要使市场在资源配置中起决定性作用。

中国农地产权制度改革也要秉持要素市场化与资源配置最优化的改革思路。中国目前处于社会主义初级阶段,要探索公有制有效的实现形式。坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不能受损三条底线,这三条底线勾画出了今后一段时期中国制度变迁的基本制度框架。农村集体土地产权制度改革的路线图既不应该是盲目的私有化,也不应该是一平二调的国有化,必须依据建设中国特色社会主义市场经济理论体系进行制度创新,实现土地多元利益主体利益博弈的均衡化。

第一,农村土地产权的分配及农村土地产权关系,是体现一个国家经济运行公平与效率的核心制度配置。农村土地产权关系作为国家制度体系中一项基本的产权制度安排,客观上需要保持连续性和稳定性,以便建立一种稳定的预期与经济激励。新中国成立之初以国家宪法的形式规定的土地农民所有的均分土地性质的产权制度,在20世纪50年代未迅速地转变为集体土地产权制度。短期内强制性的制度变迁严重地抑制了中国工业化初期的经济效率和农民的积极性,同时也表明经济规律具有不以人的意志为转移的客观性。

第二,中国农地产权改革思路应是继续改革开放以来的强化承包权物权化思路,弱化非市场化的“成员权”,消除集体“成员权”对承包权稳定性的影响。在土地集体所有的基础上,赋予农民永久性的土地承包权,延长土地承包权,使承包权成为标准意义的物权,让农民拥有“永久性”的土地使用权、转让权、抵押权和收益权,并在此基础上探索土地承包经营权的代际继承问题。确立农村土地这种市场化的产权关系,有助于农地的市场化流转和加快中国农业的现代化进程。中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中也明确提出,要赋予农民更加充分而有保障的土地



9 771001 619003

承包经营权, 现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。

第三, 中国农村土地产权的“三权分离”制度设计, 必须依托于市场经济条件下产权制度自然分层的经济规律, 不能损害农民的主体地位。2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》中提出, 坚持农村土地集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权。农村土地产权制度“三权分离”的制度设计, 有助于调动市场经济条件下要素的比较优势, 加速农村家庭农场、农民合作社、农业公司等农业经营组织的发展壮大。但与此同时, 我们也注意到, 随着中国2000年以来城市化进程的加速推进, 农村土地规模化经营的速度远远滞后于农村人口向城市流动的转移比例。而且, 随着土地经营权权能的扩张, 处于上位权利的农户承包权的不确定性的预期还会不断增长。而只有保障了农民永久性的土地承包权、经营权及其他权能的分离就是一个随着市场分工深化而自然分层的历史过程。反之, 就可能导致对农民土地权益的又一次的剥夺。

第四, 检验农地产权制度改革的思路是否正确, 就是要看农地制度改革是否与国家的新型城镇化战略、农业适度规模经营战略、粮食安全战略及农民财产性收入增长战略相互兼容、相互契合。2014年, 中国城市化率达到54.77%, 进入城市的2.3亿农民工仍然处于“半市民化”状态。根据《国家新型城镇化规划》, 2020年中国要实现60%的常住人口城镇化率, 45%的户籍人口城镇化率。在目前2.3亿农民工的基础上, 未来有1亿左右农业人口要转移到城镇。地产权制度改革要有助于实现中国的新型城镇化战略。此外, 中国经济的发展在过去相当长的一个时期, 是以牺牲农民利益为代价的。例如计划经济时期的工农业剪刀差、现行的征地补偿制度的执行导致中国目前城乡收入差距过大, 特别是家庭财富总量的差距过大。中国共产党

第十八次全国代表大会召开以来, 增加农民财产性收入成为经济体制改革的一个重要目标。特别是在土地制度改革中, 应始终关注是否有助于增加农民的财产性收入。以承包制物权化为特征的农地制度改革, 对于增加农民特别是进城农民的财产性收入, 无疑是重要的制度保障。农村土地产权制度作为国家权利结构的基础, 无论是革命时期还是在经济建设时期, 对社会的稳定、繁荣及理性预期的形成都有着深远的制度建构作用。在中国经济体制转型的制度变迁中, 农村土地产权制度始终是国之基、社之本, 不仅关系到微观的资源配置与利益分配, 更关系到中国未来经济发展模式的转型。

(参考文献)

- (1) [13] [14] [17] 国家统计局《中国统计年鉴》(1983), 北京: 中国统计出版社, 1984年, 第93、95、96、97页。
- (2) [3] [4] [5] [6] [8] [9] [10] [11] [12] 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》, 北京: 中共党史出版社, 2008年, 第138、181、182、139、131、142、232、259、533、103页。
- (7) 马克思《资本论》第3卷, 北京: 人民出版社, 1975年, 第493页。
- (15) 阿马蒂亚·森《贫困与饥荒》, 北京: 商务印书馆, 2001年, 第151页。
- (16) 《列宁全集》第41卷, 北京: 人民出版社, 1986年, 第53页。
- (18) 林毅夫《再论制度、技术与中国农业发展》, 北京: 北京大学出版社, 2000年, 第84页。
- (19) 谢德体《关于重视农村耕地撂荒问题的建议》, 2013年3月12日, http://news.china.com.cn/2013lianghui/2013-03/12/content_28216627.htm, 2016年1月28日。
- (20) 国家统计局《中国统计年鉴》(2013), 北京: 中国统计出版社, 2014年, 第114页。
- (21) 韩俊《解读农村土地经营权流转政策》, 2014年4月21日, <http://www.chinairm.com/news/20140421/144658518.shtml>, 2016年1月28日。
- (22) [23] 汪辉、陶然《中国土地制度改革: 难点、突破与政策组合》, 北京: 商务印书馆, 2013年, 第92—93页。

【责任编辑: 程娜】