

新时期土地改革的探讨: 基于历史与现实的考量

何朝银

(福州大学人文社会科学学院, 福建福州 350116)

摘 要: 新土改是在工业化、城市化背景下进行的, 包括土地流转和征地制度改革。土地流转是应对外出务工导致土地撂荒、粗放经营, 而影响国家粮食安全的问题; 解决的是土地承包权与经营权分离之后的利益分配及土地产出率等问题。征地制度改革是应对国家与失地农民之间的矛盾, 解决的是他们之间利益平衡问题, 两者都不涉及土地的“私有化”。但是, 当前有些学者还未明确新土改的原因和目的, 就急于开出“私有化”的“处方”。究其原因主要是他们忽视了历史因素在土改现实中的作用。当前土改应在历史与现实框架内进行, 若忽视历史性, 可能会将土改引入“私有化”的险境; 若无视现实性, 就会否定土改的必要性。因此, 要从各个历史时期的土地逻辑出发, 把握好当前土改的前提和限制条件, 要有所为, 有所不为。

关键词: 土地改革; 历史制约性; 土地逻辑

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3321(2015)01-0072-05

一、引言: 问题意识与文献回顾

新时期土地改革(简称新土改)是改革开放后在工业化、城市化背景下进行的,一方面通过土地流转解决外出务工所出现的土地撂荒、粗放经营的问题;另一方面通过征地制度改革,解决由征地所产生的国家与失地农民之间的矛盾,让农民合理分享城市化的成果。十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》允许农民流转土地承包经营权,标志着新土改正式开始。目前,成都土地流转、重庆地票、深圳、上海、北京、佛山南海配置股权分红、天津宅基地换房等土改试点悄然进行,在增加农民收入、优化土地资源配置等同时,遇到诸如确权、监管、收益和小产权困惑等问题。^[1]

然而,面对新土改,学界围绕土地私有化议题而进行探讨,并形成对立的两派:一派认为要变农村土地集体所有为农民私有。海外华人经济学家

明确主张私有化,认为私有化可提高土地利用效率和保护农民利益。如杨小凯认为“土地私有化只会使现在相对贫穷的农民变得更富。”^[2]文贯中认为解决三农问题不能回避农地私有化。^[3]陈志武认为“农民既然拥有土地所有权,他们就必须有转让和改变用途的自由。”^[4]国内部分学者虽然没有明确提出私有化,而是主张给农民更大的土地权利,“其实质就是主张土地私有化”^[5]。如茅于軾认为:“为什么我国的农民问题那么难解决?核心问题是农民对土地的所有权。”^[6]周其仁认为“农民自用的建设用地权一旦经由市场竞价,可能表现为惊人数字的货币财富。”^[7]刘守英认为的农民自主城市化的道路。^[8]党国英甚至认为“如果政府允许在经营性领域发展社会主义土地私有制,政府发挥好建章立制、维护法治,在公共领域合理地限制私有权利,这些消极现象反倒不会发生。”^[9]另一派坚决抵制农村集体土地的私有化。如温铁军认为“照搬

收稿日期: 2014-10-20

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“土地改革、人民公社化对差序格局的影响研究”(12CSH003)

作者简介: 何朝银,男,江西石城人,福州大学人文社会科学学院副教授。

‘私有化+市场化’而失败的经验比比皆是,而理论界的不少学者却依然对其深信不疑。”^[10]曹锦清认为“市场发挥决定性作用并非要求农地私有化。”^[11]贺雪峰认为“农民若将土地用于农业生产,所有权如何安排其实是不重要的,重要的是使用权,且使用权的重点不在于长期稳定,而在于方便生产。”^[12]这两派均打着保护农民权益的旗子,但新土改的主张却相反。主张土地私有化的一派只看到了现实矛盾,而忽视了历史制约性;反对土地私有化一派注意到了历史因素,但缺少土改的具体举措。因此,面对新土改,我们要回答以下几个问题:首先,新土改的现实原因和目的是什么?其次,新土改受到哪些历史因素的制约?最后,割裂现实原因与历史制约性之间关系,新土改会走向何方?

二、新时期土地改革的现实原因与目的

(一) 新时期土地改革的现实原因

新时期土地问题倒逼着土地制度的变革。那么,土地制度变革的原因是什么呢?比照一下旧土改的原因:1935年,占总户数9.9%的地主、富农占总耕地的63.8%,而占总户数90.1%的中农、贫雇农却只占耕地的35.7%(如表1)。1950年,刘少奇说“为什么要进行这种改革呢?简单地说,就是因为中国原来的土地制度极不合理。”“占农村人口不到10%的地主和富农,占有70-80%的土地,他们借此残酷地剥削农民。而占乡村人口90%的贫农、雇农、中农和其他人民,却总共只占有约20-30%的土地。”^[13]可见,旧土改的原因是旧中国私有制下出现土地集中和两极分化。

表1:农村土地分配情况(%)

	地主	富农	中农	贫雇农
户数	3.5	6.4	19.6	70.5
耕地	45.8	18	17.3	18.4

资料来源:薛暮桥《中国农村经济常识》,上海:上海新知书店,1935年,第26页。

而新土改的原因是不是像旧土改一样是土地两极分化?答案:不是。因为新土改是针对改革开放后工业化、城市化所出现的问题的回应。一是农民外出务工导致弃耕撂荒、粗放经营等现象,影响国家粮食安全;二是城市化过程中的征地导致失地农民与国家之间的紧张,影响社会稳定。但是,有学者却指出“现行土地制度的主要弊端包括:权利二元、市场进入不平等、价格扭曲和增值收益分配不公等。其中,最主要的问题就是权利二元。”^[14]笔者认为土地制度的二元性不是新

土改的原因,换句话说,农村土地集体所有和城市土地国有本身不能变革。错在二元转变,即征地制度的某些环节的不完善。因此,新土改的原因不是土地所有制变革的问题,而是土地流转和征地的的问题。不管是土地流转还是征地,均是改革开放以来出现的问题,是国家(城市)与农村(农民、农业)和农民与农民之间利益调整的问题,正如十八届三中全会所指出,“保障农民公平分享土地增值收益”,而不是你死我活的阶级斗争。只有搞清新土改的原因,新土改才不会迷失方向,目的才能明确。

(二) 新时期土地改革的目的

旧土改通过“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”^[15],实现了“耕者有其田”。而新土改主要是指完善土地流转和征地制度。2014年中央一号文件《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》对“深化农村土地制度改革”做出较为详细论述:一方面,完善农村土地承包政策:在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。另一方面,加快推进征地制度改革:缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。

当前有部分学者对新土改的原因和目的还未搞清楚,就急于开“药方”了。特别是针对征地引起的社会问题,政策部门和学界提出了许多具体办法。如有学者指出,“从增加现存征地制度的弹性入手,逐步提高农民分享城市化收益,扩大集体建设用地直接入市,在推进城市化与保护农民利益之间找到现实的平衡点。”^[16]“根本变革现存的单一国家征地制为基础的城市化路线,在城乡协调战略统领下,区别公益用地与非公益用地,缩小国家征地范围,在‘还权赋能’的基础上发展集体建设用地直接入市。”^[17]“完善征地安置制度,对城市区内被征地农民房屋按市场价补偿,城市区外农民房屋按本区段市场价格补偿;将被征地农民纳入城镇社保体系;探索留地安置、土地入股等多种模式,确保农民长远生计;完善征地补偿争议协调裁决制度,畅通救济渠道,维护农民土地合法权益。”“建立公平共享的土地增值收益分配制度。土地增值收益分配问题必须放在土地制度改革重中之重的地位。”^[18]这些新土改的具体办法是否正确?它们有没有正确的目的来引导?笔者

认为,新土改的目的:一是完善土地流转制度,经营好、保护好 18 亿亩耕地,确保国家粮食的绝对安全;二是完善征地制度,确保国家社会经济平稳快速发展。不管怎样,新土改不是指向土地所有制的变革。因此,正确判断新土改的目的决定了土改的具体举措的科学性。

三、新时期土地改革中历史对现实的约束

新土改不能否定新民主主义革命和社会主义革命的成果,即在肯定农村土地集体所有制的前提下,着手解决现实土地问题,从而进一步推进中国社会经济平稳健康快速发展。

(一) 私有化与权力、资本的介入—土地逻辑

分析各个时期的土地逻辑时,得考虑“土地两极分化”这个变量。私有化是两极分化的必要非充分条件:即使有私有化,也未必就会两极分化。但是,有了私有化,权势、高利贷、商业资本就可介入土地,最终导致两极分化(图 1)。傅衣凌认为“原来中国商人没有占有土地的权利,而商业资本的发达,却更助长着地主豪强势力的发展。唐宋以后中国土地的集中多通过抵押、典卖而后达到卖断的阶段,就充分说明商业资本和高利贷资本已促使均田制的施行成为不可能。不过在封建社会里,土地所有的扩大,主要的,还是恃势横夺,而不是依财买田。”^[19] 华生也认为“土地私有的纯自由买卖导致大规模的土地兼并往往需要若干世代的累积。”但是,“小农经济的天然脆弱性,皇粮国税的横征暴敛和贪官污吏、土豪劣绅的巧取豪夺、趁火打劫往往是历史上导致土地兼并农民流离失所、揭竿而起的更直接原因。”^[20] 可见,私有化与权势、资本的结合是土地集中、两极分化的重要逻辑。

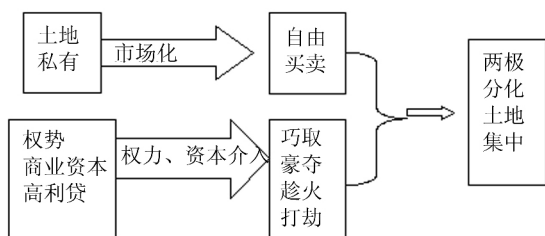


图 1 私有化与权力、资本的介入—土地逻辑

(二) 革命—土地逻辑

革命主要指旧土改和集体化。旧土改,一方面消灭了地主政权,打击了高利贷和商业资本,从而杜绝了权力、资本介入土地的渠道;另一方面实现了土地农民所有。但是,土改后,土地农民私有,土地可自由买卖,两极分化又会发生。1955 年,毛泽东在《关于农业合作化问题》中指出“许

多贫农,则因为生产资料不足,仍然处于贫困地位,有些人欠了债,有些人出卖土地,或者出租土地。这种情况如果让它发展下去,农村中向两极分化的现象必然一天一天地严重起来。”因此,要“实行合作化,在农村中消灭富农经济制度和个体经济制度,使全体农村人民共同富裕起来。”^[21] 在革命话语下,土地逻辑:土地私有—两极分化—否定私有化—集体化—杜绝了两极分化(图 2)。

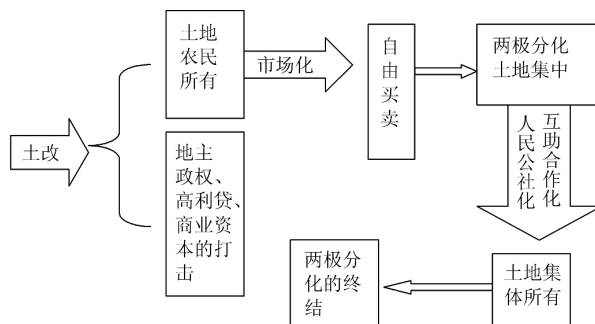


图 2 革命与土地逻辑

(三) 新土改—土地逻辑

新土改是在家庭联产承包制基础上,处理好土地流转中的承包权与经营权的分离所出现的承包户与真正的经营者之间的利益分配及土地产出率提高的问题;处理好征地中的集体所有变国有时所出现的国家与失地农民间利益平衡问题。

综观上述各个历史时期的土地逻辑,它们就像一面镜子,时刻提醒我们,要对资本下乡、土地抵押等保持警惕。2014 年 1 月 10 日,国土资源部部长姜大明指出“农村宅基地制度改革要以确权登记颁证工作为基础,坚持一户一宅原则,决不允许城里人到农村买地建房的所谓‘逆城镇化’行为。”这是基于私有化与权力、资本、高利贷的介入—土地逻辑的考虑(见图 3),防止资本下乡使农民变相“失地”。因此,“不论怎么改革,不能把农村土地集体所有制改垮,不能把耕地改少,不能把粮食产能改下去,不能把农民利益改掉。”^[22]

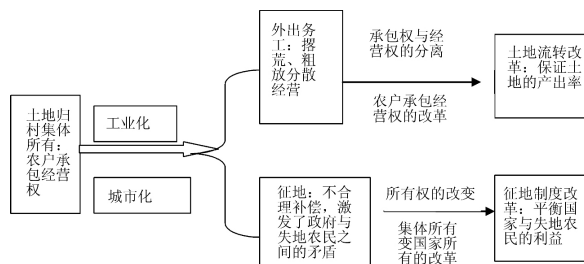


图 3 新土改—土地逻辑

2013年12月6日,农业部部长韩长赋在国务院新闻发布会上指出“承包经营权抵押的客体是土地经营权,不是承包权。”就是土地流转方式也要进行全面深入的探讨,而对“承包经营权抵押、担保权能”要谨慎、要试行,不要急于全面推广。

四、新时期土地改革中历史与现实割裂的案例

(一)“黄世仁与杨白劳”故事在新土改中的新解读

党国英认为“黄世仁和杨白劳这个故事主要是用来批判私有制,如果土地归黄世仁拥有的话,就说这是很恶的制度,土地归杨白劳就好,但归杨白劳还不是私有制吗?这里要转一个弯,罪恶不是私有制本身,恰恰是对私有制的破坏,不公正地掠夺人家的私有财产,才是罪恶。”这是基于“人+公地=掠夺资源”的判断。因此“首先是建立社会主义公有制与私有制相混合的多元土地制度。中国大概84%的国土可以实行社会主义的公有制,仅仅是16%的国土可以搞土地私有制。过去对公有制的意义讲得多,对私有制则主要是批判”^[23]。“我们国家尽管实行土地公有制,但近些年却持续出现因土地炒作而产生的暴富现象。深入探究起来,这种现象总与政府对土地市场的垄断有关,也与官商勾结脱不了干系。如果政府允许在经营性领域发展社会主义土地私有制,政府发挥好建章立制、维护法治,在公共领域合理地限制私有权利,这些消极现象反倒不会发生。”^[24]

不可否认,当前我国征地制度不够完善,损害了农民利益。但是,它不是中国土地集体所有制本身的错误,而是征地过程、环节中存在的问题。上述观点则否定了新民主主义革命,特别是否定了土地革命的必要性。黄世仁=地主,杨白劳=贫雇农。土地归黄世仁是土地革命的原因;土地归杨白劳是土地革命的成果。不仅土地归黄世仁的土地制度是恶的,而且土地归杨白劳的土地制度也不好。因为归杨白劳的土地也是私有,还会出现新的“黄世仁与杨白劳”,即新的两极分化。因此就有了社会主义革命(集体化),这样才杜绝了土地两极分化。党教授的社会主义私有制,是要动摇农村土地集体所有制。需要注意的是“在农村经济不发达、农民仍处于弱势的现实条件下,土地集体所有制能够在一定程度上保护‘弱势农民’的利益。而且在经济利益驱动日益明显的社会环境下。坚持土地集体所有制,有利于规避和减少土地兼并、耕地流失等各种土地问题,从而有

利于维护农村社会稳定。”^[25]邓小平曾指出“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^[26]可见,党教授的观点不仅不符合社会主义的革命的逻辑,而且不符合社会主义本质。

(二)小岗村资本下乡的困惑:私有化与资本、权势—土地逻辑在现实中的演绎

安徽小岗村近年来大力推进土地流转,将土地集中后转包、转租招商引资,以期借工商资本“入农”带动经济发展。但是,工商资本大举“入农”同时出现不少新问题。《经济参考报》记者发现,当地出现了一些侵害农民权益的流转“走样”现象。如流转中出现“以租代征”苗头,农民存在失地风险“打包租地、搭车征地”,需求不足导致的流转率“虚高”;甚至出现农民在违背自己意愿的情况下被迫离开自己土地。当地的农委干部和农民也已经意识到,土地流转用途缺乏更细化的管理规定,“资本入地”也缺乏相应的退出机制。究其根源是目前土地流转进入门槛不严,从而对进入的工商资本缺乏有效监管和制约。^[27]

可是,有学者却呼吁解除资本下乡的藩篱,如高富平认为“由于农村土地使用权不能社会化流转,因而导致农村的生产性资源受到人为的阻割,‘滞留’在农村,不能实现全社会配置利用,导致农村资源利用的低效率。”要“使农村建设用地使用权流转就必须去身份化,使农民集体成员的土地权益不再体现为直接利用权,而是体现在出让给他人使用、农民获取收益的权利。”^[28]事实上,鼓励资本下乡本身没有错,因为它可解决农村的资本缺乏的现状。而错在资本太热衷于“土地”本身。尽管当前资本下乡无法买断农村土地集体所有权,但是它可“买到”相当长时期的土地经营权,并有可能形成“二地主”^[29],农民就有可能变相“失地”(可参考图1)。所以要对资本下乡带上紧箍咒,正如中央农村工作领导小组副组长陈锡文指出,对资本下乡是要保持谨慎,要有前提“第一不能改变所有权,第二不能改变用途,原来是种地的你不能去盖厂房,第三不能损害农民的权益。”要有限制条件“首先要适合企业化经营,农民一家一户干起来很难的或干不了的,就适合工商企业来搞,那就可以引进、鼓励;其次,企业进来就是要搞现代种养业,不能搞房地产也不能搞旅游业。”^[30]可见,资本下乡应在“土地”之外作文章,即可介入农业领域中产前、产中、产后等环节,

从而提高农业社会化服务水平。

五、结语

面对新土改议题,首先要肯定其必要性,因为新土改能激发中国经济社会发展的动力和活力;其次,要探究新土改的原因和目的,防止连其原因和目的还未搞清楚就急于开出诸如“私有化”“处方”的错误;最后,要站在历史与现实的高度,注意土地制度的变与不变的关系,从各个历史时期的土地逻辑出发,把握好新土改的前提和限制条件,要有所为,有所不为。正如十七届三中全会所指

出“土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。”十八届三中全会认为,土地流转要“坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权”;征地制度改革要“缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。”准确把握中央有关当前土改的精神,不误读、不误解,更不误做。

注释:

- [1] 白朝阳、赵剑云、夏一仁、邹锡兰《“新土改”要迈四道槛——粤、渝、川、津、京农村土地流转试点调查》,《中国经济周刊》2012年12月24日。
- [2] 杨小凯《中国土地所有权私有化的意义》2001年4月12日, <http://www.aisixiang.com/data/425.html> 2014年10月15日。
- [3] 文贯中《解决三农问题不能回避农地私有化》2006年05月22日, <http://finance.people.com.cn/GB/8215/55904/4393188.html> 2014年10月13日。
- [4] 笑蜀《给农民土地永佃权可不可行?——于建嵘、陈志武对话中国农村土地制度》,《南方周末》2008年2月5日。
- [5][12] 贺雪峰《地权的逻辑:中国农村土地制度向何处去》北京:中国政法大学出版社2010年,第320-7页。
- [6] 茅于軾《恢复农民对土地财产的所有权》,《建设市场报》2009年2月16日。
- [7] 周其仁《试办“土地交易所”的构想——对成都重庆城乡综合配套改革试验区的一个建议》,《南方周末》2007年10月11日。
- [8] 刘守英《集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查》,《北京大学学报》2008年第6期。
- [9][24] 党国英《“社会主义私有制”考》,《中国新闻周刊》2013年第5期。
- [10] 温铁军《我国为什么不能实行农村土地私有化》,《红旗文稿》2009年第2期。
- [11] 曹锦清《市场发挥决定性作用并非要求农地私有化》,《探索与争鸣》2014年第2期。
- [13] 刘少奇《关于土地改革问题的报告》,《人民日报》1950年6月30日。
- [14][18] 金辉《土地制度改革须制订时间表——访国研中心农村经济研究部副部长刘守英》,《经济参考报》2013年11月4日。
- [15] 张培田《新中国法制研究史料通鉴》第一卷,北京:中国政法大学出版社2003年,第419页。
- [16] 北京大学国家发展研究院综合课题组《“新土改”成都实践》,《西部大开发》2011年第3期。
- [17] 周其仁《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》,《国际经济评论》2013年第2期。
- [19] 傅衣凌《明清封建土地所有制论纲》,北京:中华书局2007年,第11页。
- [20] 华生《城市化转型与土地陷阱》,北京:东方出版社2013年,第59页。
- [21] 毛泽东《毛泽东选集》第五卷,北京:人民出版社,1977年,第187页。
- [22] 国土部《不允许城里人下乡买地建房》,2014年1月10日, <http://finance.chinanews.com/house/2014/01-10/5724359.shtml> 2014年10月15日。
- [23] 党国英《应该允许土地私有制存在》,2013年1月21日, http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2013012175458.html 2014年10月12日。
- [25] 赵宁、邱力生《中国农村土地制度主体化改革探索》,《现代经济探讨》2012年第1期。
- [26] 邓小平《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,1993年,第373页。
- [27] 高伟、林远《“新土改”突围 多地试点先行》,《经济参考报》2013年12月19日。
- [28] 高富平《农村建设用地制度改革研究》,《上海财经大学学报》2010年第2期。
- [29] 向地主租入大量土地,自己不劳动,转租于他人,收取地租,生活状况超过普通中农的人,称为“二地主”。
- [30] 冯华、陈仁泽《农村土地制度改革 底线不能突破》,《人民日报》2013年12月5日。

[责任编辑:石雪梅]