

李永安,高月梅. 当前我国农地产权制度的“效率”逻辑与生态转型[J]. 江苏农业科学,2014,42(12):481-483.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2014.12.159

当前我国农地产权制度的“效率”逻辑与生态转型

李永安¹, 高月梅²

(1. 华东交通大学农村发展与社区建设研究中心,江西南昌 330013;2. 江西科技师范大学艺术设计学院,江西南昌 330038)

摘要:现行集体所有的农地产权制度安排以现代化建设的“效率”为逻辑,“方便”政府征地和工业化的低成本和快速推进。而农地主体的权益规定模糊,特别是农地产权界定以及以此相联系的责、权、利不清,造成人与自然、人与社会双重关系紧张的生态困境。众多学者对此多有争议并各自提出自己的观点,但仍未形成共识。现行农地制度必须实现生态转型才能走出困局:首先要改变理念,由经济人思维向生态人思维转变;其次要明确土地责任权,实现国家(政府)国土资源权,以及农民主体的土地财产所有权的“两权制衡”,从制度上消除投机行为的操作空间,在此基础上理顺政府、农民与市场的关系。

关键词:农地产权制度;效率逻辑;生态转型

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)12-0481-03

改革开放至今,一方面随着形势的变化,家庭联产承包责任制的改革红利已经消失,需要通过农地流转来实现农业资源配置的适度规模经营,以适应农业产业化、农业现代化以及人地结合的需要;另一方面,在顺应快速工业化、城市化的农地非农流转(国家征地)过程中,以政代法,农民没有参与市场博弈的地位,使公共权力的负外部性问题突出,导致征地冲动不减、土地财政依赖、利益分化严重、阶层矛盾尖锐等问题,造成人与自然、人与社会双重关系紧张。虽然我国已明确提出建立和完善社会主义市场经济体制,但是长期计划经济模式的影响并没有消除。当前我国农地产权制度正是顺应一种赶超式国家发展战略的要求,但是随着形势的变化和社会矛盾突出,这种发展方式已越来越不可持续,不符合社会生态均衡法则,这就迫切要从土地制度改革入手,实现新的发展方式的转变。

1 我国农地产权制度问题与学界认知

现行《中华人民共和国土地管理法》(2004 修订版)第一章第二条规定:中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。也就是说,现行集体所有的农地制度也是一种公有的形式。从具体的农民(户)来说,作为集体土地的承包者,与集体只是承包与发包的关系。另外,集体所指不明,国家与集体相关权属关系不清。通过研究农地产权制度,实际上可以更好地理解人与自然(地)的关系、城乡关系、国家与农民的关系等等。本研究认为,现行农地制度安排的内在逻辑基于国家现代化战略的效率优先原则。鉴于现行农地制度存在的一些问题,相关学者各自提出了自己的观点。

一是从私有产权的效率出发,主张农地私有。理由是私有主体产权最清晰,能够通过市场使农地资源流向效率最高的地方,以及私有产权可以增加农地投资激励,并且通过有利于市场机制的私有产权约束政府,形成有利于作为弱势群体的农民的保障机制,从而也有利于公平。秦晖认为,强制性的集体所有制形式存在着集体成员能不能退出、能带着什么东西退出的问题,实质上是官府所有的形式,并且集体所有制不能约束政府无节制地圈地,征地补偿在集体的截留下也不能顺畅落到农民手中,而农地产权归农后,农民自己可以选择任何一种组织形式,甚至可以选择集体的组织形式^[1]。文贯中认为,正因为农民没有法律上的土地所有权,农民没有退出集体的权利,无论是农民集体,还是作为个体的农民,都没有参与到因工业化、城市化发展过程中分享土地作为资本所带来的发展和增值收益^[2]。此外,茅于軾也基本主张农地私有,认为我国土地不能自由买卖,导致土地资源浪费、农民贫穷、房价畸高^[3];盛洪则主张主权下的土地私有产权,认为将有关土地的权利分为主权(领土)和私有土地产权也许是一个好的制度结构^[4]。

二是从公平出发,或是从社会稳定出发,主张坚持和完善农地国家或集体所有。理由是可以防止资本绑架农业,剥削农民,将农民沦为无产者,成为资本的附庸;或者说从全局(如粮食安全等)出发,认为农村土地不能轻言入市。李昌平认为,集体所有制下的有益制度探索,能够增加农民收益,而私有化并不必然增加农民的土地资本收益,反而要警惕资本家和权力所有者获得土地资本化的收益^[5];且土地私有化对中国的粮食安全不利,因而它是不可持续的,未来改革的方向是使集体所有制更巩固^[6]。温铁军认为,如果用西方私有化+市场化模式来解决中国的三农问题,会导致耕者无其田的社会动乱以及城市贫民窟化,只有实现土地所有权(政府与村集体同权)与使用权(开发商与农户同利)“同权同利”才能合理维护农民与村社的利益^[7]。徐祥临也认为,土地集体所有是好的,它更能保障耕者有其田^[8]。陈锡文认为,必须完善土地集体所有制和家庭承包经营制,但要解决三大相关法

收稿日期:2014-03-03

基金项目:江西省高校人文社会科学重点研究基地招标项目(编号:JD1318)。

作者简介:李永安(1977—),男,江西南昌人,博士,讲师,从事农村(业)经济与政策研究。E-mail:jcliyongan@aliyun.com。

律问题:首先是国家和集体 2 种土地所有制的边界,其次是改变农地所有权的依据和程序,再次是集体经济组织的成员权界定问题,而问题的关键是要对土地用途进行严格管制^[9]。

三是主张国家和农民二级所有或者是复合所有。理由在于一方面可以避免集体主体不清,在征地和管理中,使农民主体性缺失而利益受损,同时国家行使规划权,实现国家规划权和农民所有权的两权制衡。温锐指出,虽然中国经济改革不断深入,但我国现行农地仍处于产权主体错位、缺失、权益模糊不清状态,学界与社会广泛关注的如何对农地产权进行制度创新的观点存在诸多分歧,因此必须打破一些共同或相似的认识障碍——漠视农地本应该属于农民的事实,明晰农地产权与国家监控、规模经营与两极分化、社会保障相对立的错误^[10]。同时,必须凝聚共识,形成由国家的资源发展权和农民的实际占有权以及农地家庭经营、入股、可转让等多元化经营和组织形式的“二级多元确权”^[11]。党国英主张将可耕地等农地确权到具体的农民所有,但他认为,世界上不存在绝对的私有产权,政府规划权实际上是政府基于公共属性对土地产权的分割,正因为没有确权到农的法律依据,政府会滥用权力,以公权侵犯私权^[12]。

上述观点在具体主张方面并未达成共识,但是不管持何种观点者,在“权利清晰”方面,所见略同。问题是要在寻求共识的基础上,搞清当前产权制度安排的历史逻辑,并分析新的形势变化,才能澄清一些问题,并提出合时宜的改革建议。

2 现行农地产权虚置的国家建设“效率”逻辑

效率逻辑源于对现代化的强烈诉求。建国后,国家的战略任务是实现现代化,虽然近代中国积弱太深,长期遭受外辱,但早在洋务运动时期,就提出自强求富之口号,走上了中国学习西方近(现)代化的历程。二战后,广大的亚非拉国家都提出了实现现代化的战略,鉴于历史的伤痛,中国更是对现代化处于一种渴求的期盼状态。现代化的典型特征是工业化、城市化,因而在向社会主义过渡时期提出的总路线是“一化(工业化)三改”“一体(工业化主体)两翼”。在邓小平时代提出“效率优先,兼顾公平”的社会主义现代化建设原则,更是将“效率”的倡导置于一个时代的主流政治话语体系中。也正是在这种现代化的“效率”诉求中,中国在很大程度上模糊了经济发展的伦理价值。不仅公平问题越来越成为“问题”,而且改革开放后在长时期经济增长的过程中,资源紧张、环境恶化等问题愈来愈突出。在以工业化、城市化为重要内容的现代化发展过程中,土地作为中心环节,围绕着土地权益的争论颇多。学界普遍认为,为了支援工业和城市发展,历史上经过了 3 次对农民的剥夺:一是农业集体化时对农产品的直接调拨;二是几乎源于建国之初,一直持续至今,通过工农产品剪刀差对农村的剥夺;三是 20 世纪 80 年代中后期至今对农村集体(农民)的土地剥夺,这些剥夺都与土地有关,是建立在相关法律法规基础上的制度安排下的“合法”剥夺,甚至使土地一度成为农民人身受束缚的负担。在社会主义国家“公有制”的属性定位下,以集体理性、国家理性压迫个人理性,似乎是硬道理,它的逻辑起点是国家战略高于一切。

正是从国家建设的效率逻辑出发,农地历来是农民所有的,直到 1954 年中华人民共和国第一部《宪法》明确了农

地的农民所有,经集体化、人民公社化后的“变戏法”,变成了“集体”所有^[11]。而这种集体所有的制度安排,在集体化的一大二公“乌托邦”的神话破灭后,并没有改变。1978 年《宪法》规定,国家可依法对土地实行征购、征用或收归国有,至 1982 年,《宪法》对土地属性进行了更明确的界定,农村土地为农村集体所有,而城市土地属于国有,并指出为了公共利益的需要,可以依法征地。这种农地制度安排至少有 3 处不清:一是“集体”所指不清,导致乡镇或村组对土地实际控制的不确定和争议性,甚至出现互相“争利”现象;二是征地的“公益性”边界不清,以公益性为名行商业逐利之实的政府行为屡见不鲜,并且成为泡沫式城市化的外在(非内生式)驱动力;三是依法征地的“法”不清,如城市拆迁条例与物权法相冲突等等。这几个方面的“不清”,以及虚置的集体所有的产权安排,虽然对作为集体成员的农民来说,并没有对土地的终极处置权产生影响,但它从法律上保证了政府可以通过低价“直接”征地,大大节约了工业化城市化过程中政府与单个农民或是商家与单个农民谈判的交易费用。如国务院 1998 年 7 月下发的《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》文件,要求“特别是要降低征地和拆迁补偿成本……”^[13]。可成本从何而降呢?无疑只有通过利益分配格局中农民利益受损来达到,这违背了“帕累托改进”的原则;加之补偿的层层盘剥与分肥,农民能得到的征地补偿更是少而又少。这种通过剥夺农民土地财产权的低成本城市化模式,加剧了城乡差距。

正因“土地不是农民的”,农民获得土地经营承包权,那么国家与农民的关系,似乎是地主与佃农的一种契约关系,农民一切福利似乎都包含在土地中而无需再由国家负担了,从而国家可以将有限的资源流向“高效”的城市和工业,这种“效率”是基于国家的经济理性而压制农民的经济理性。由于“土地是集体的不是农民的”,农民没有法律上规定的谈判地位,同时又因为没有组织性而不能形成维护自身权益的压力集团,只能是不公平制度的被动接受者。但从政府效率来看,这又大大增强了政府在农村行政方面按其意志规划的执行力度。而不容忽视的是:当温饱问题不成为问题,以及伴随着时代的开放性和价值判断的多元化发展,农民主体意识和经济民主意识日渐高涨,以及由于制度的模糊安排造成的投机等问题,造成土地问题仍然是社会矛盾的焦点,现行农地制度难以为继,不仅对土地对人类社会自然承载力提出挑战,甚至造成整个社会发展的不可持续。笔者认为,农地制度问题是个系统性问题,生态文明是未来发展的方向,要从全面、协调、可持续的生态平衡关系角度去分析,以生态视角审视,可以避免“头痛医头,脚痛医脚”。

3 走出困局:实现“效率优化”到“生态优先”的转型

3.1 转变理念:从经济人向生态人观念转变

理念是支配一个组织或是一个人的行为的主导意识,是达到了一种自觉状态的意识。通过前文分析可知,“效率”意识主导着当前农地制度的设计与安排,这是一种方便政府低成本和高效率对土地进行配置的“经济”意识,这似乎有利于更直接、更快速推进国家现代化战略,但是在因制度漏洞形成普遍投机的现实情况下,中央政府、地方政府、政府官员、商

人、农民等不同的主体企求的是不同目标的“效率”。这种种的基于经济学理性经济人理念的效率追求,因各主体的效率不可调和,呈“零和博弈”状态,并不各个符合帕累托优胜法则。因此,这种“经济人”的效率意识最终会由于不可持续而转向无效率。社会发展逻辑要求转换观念,以单个个人主体或是集团主体的利益追逐为目标,以功利主义为特征的理性经济人观念,已经明显不能适应未来之形势。生态文明由于其注重整体性、协调性和可持续性,成为未来发展的共识,因而必须倡导由“经济人”观念向“生态人”的观念转变。

3.2 明确权责:以农地产权明晰消除投机操作空间

如前文所述,现行农地制度漏洞,特别是产权不清为政府、商人和农民投机提供了操作空间,而普遍的投机行为导致人地关系、经济社会发展和政治治理的不可持续性危机。因而消除投机的操作空间是解决农地相关生态危机的前提。

产权不清实质上是权责不明,因而只有在产权明晰的基础上,才能明确各方的权益和责任。这里包括农民的权利、政府的权力以及商家的投资权。一方面当法律赋予农民土地的财产权时,正因为农地是农民自己的,农民会像爱护自己的眼睛一样爱护自己的财产,因而会消除消极利用农地等机会主义行为。而商家投资农地时,因为农地是农民自己的,农民便可以主体的身份参与谈判,最大限度地维护自己的权益,商家也可以在法律的框架下同农民谈判,而减少通过与政府或政府官员谈判中,与其他商家竞争的信息不对称所导致的交易成本,以及公关等所导致的高额交易费用,减少交易的不确定性,甚至在一定的情势下避免形成商家通过向政府公关形成的投机经营垄断,给商家更公平的竞争环境。而从政府来说,不直接介入农地相关经济活动,只是保有对农地的规划发展权,作为国土规划者、游戏规则制定者、税收管理者以及经济纠纷的仲裁者出现,这样有利于透明行政,消除地方政府从地方保护主义、小集团利益或是官员私利出发的投机空间。更为重要的是,农地的农民和国家二级所有、农民在法制的框架下对于土地的多元化处置方式的“二级多元确权”^[11]既可以形成两权制衡,遏制政府与商人合谋主导农地过快非农化流转,切实保护农地,维护生态,又可以把农民解放出来,以多元化的处置方式(如转让、以土地入股等),形成农民适应自身条件的创业创富环境。

3.3 创新机制:理顺政府、农民与市场的关系

首先,要发挥市场在农地资源配置中的基础作用。无论是西方经济学理论和实践,还是中国改革的历史经验均证明,按市场规律办事,通过市场配置资源是最有效率的。完善的市场机制不仅可以提高农地资源利用效率,而且还可通过完善的市场规则,代替行政权力在农地处置过程中的随意性,减少腐败和促进公平。当前要加强农民依法在农地经营和流转

中的主体地位,以农民的主体权力在市场博弈中达到均衡,克服社会生态危机,减少政府以行政权力直接主导配置农地资源之弊,从而有利于政治生态的可持续发展。

其次,鉴于农地不仅有资产或财产属性,还有自然资源属性,具有公共资源环境的生态承载功能,因而像其他生态环境资源一样,农业生产或是农地经营、流转等经济活动,具有很强的外部性。这就决定了为生态保护的需要,启动生态补偿机制,通常的方式是以税收调节,必要时国家对农地经济活动进行直接管制。这种外部性问题的解决,是不好由私人或是私人组织出面的。从这个意义来说,完全、单一地以市场为农地资源的配置手段,易导致市场失灵。但是政府干预和调控农地经济活动,应该尽可能多地利用市场工具,农地非农化指标的市场运作等等。

总之,要以市场实现农民的主体性,以市场促进社会利益分配的均衡化,以市场突出政府服务性。同时,以政府的行政权力克服市场的不足,完善市场的规则和秩序,由此达到自然生态、社会生态和政治生态和谐以至于经济的可持续发展。

参考文献:

- [1] 秦晖. 农民地权六论[J]. 社会科学论坛, 2007(9): 122-146.
- [2] 文贯中. 土地制度必须允许农民有退出自由[J]. 社会观察, 2008(11): 10-12.
- [3] 茅于軾. 资源配置创造财富[J]. 中关村, 2013(1): 60-61.
- [4] 盛洪. 为什么要研究土地制度[N]. 南方周末. 2012-05-31(F31).
- [5] 李昌平. 尊重农民的实践和选择权[J]. 理论参考, 2009(1): 43-44.
- [6] 李昌平. 粮食安全问题的化解之道——关于中国农业制度的思考[J]. 探索与争鸣, 2011(5): 3-7.
- [7] 温铁军. 新农村建设的重点与土地私有化的理论逻辑——缓解三农问题的道路之辨[J]. 绿叶, 2008(11): 54-60.
- [8] 徐祥临. 农村土地私有论可休矣[J]. 农村经营管理, 2011(11): 23.
- [9] 常红晓. 专访中农办主任陈锡文[EB/OL]. (2008-10-13) [2014-02-14]. <http://www.caijing.com.cn/2008-10-13/110019834.html>.
- [10] 温锐. 农村土地产权制度创新的认识障碍[J]. 福建师范大学学报: 哲学社会科学版, 2006, 02(2): 34-43.
- [11] 温锐. 农地产权制度改革的历史纠结, 共识与创新节点[J]. 经济学动态, 2013(4): 24-30.
- [12] 党国英. 深化土地制度改革不可久拖不决[J]. 中国市场, 2008(16): 10-12.
- [13] 中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 人民出版社, 2000: 11.