

论中国农业发展的土地持有产权机制创新

徐汉明

摘要: 土地流转制度与机制创新是中国农村改革、农业发展、农民致富面临的主要问题之一。在坚持“两权分离”的前提下,对土地使用权引入进行新的制度安排与机制创新,即将土地使用权置换为一定周期的土地持有产权,以土地持有产权为纽带,渐进性地推进我国农业现代企业制度的建立及农村区域市场、专业市场体系的形成,大力培植农民企业家及经营管理人才,以专有技术、股权与农民土地持有产权组合为切入点,为结构调整提供科学技术支撑,从而加快我国农业工业化、现代化的进程。

关键词: 土地持有产权 机制 创新

一、问题的提出

一百多年来,中国农业发展一个重要方面是围绕着农民获得对土地所有权及其基础上的使用权展开的,大体经历了五个历史阶段。第一阶段,清朝末年,孙中山先生在提出三民主义政治主张、实业计划的同时,提出了“耕者有其田”。但因国民革命遭到失败,孙中山的政治主张未能如愿。第二阶段,中国共产党人在三次国内革命战争和抗日战争中始终把土地革命,使农民“耕者有其田”,没收或限制地主土地,限制或保存富农土地所有权作为支持革命战争、政权建设、发展战时经济的一种重要手段,调动了农民的革命积极性,实现了革命胜利。第三阶段,1950年到1952年全国范围的土地改革,确立了农民对土地的所有权及其使用权,农民表现出极大的社会主义热情,我国农业迅速得到恢复,为“三大改造”的顺利完成提供了经济基础、物质条件和制度准备。第四阶段,1955年“合作化”运动之后,由于对以土地为主体的生产资料所有制形式、土地的所有权、农产品的分配方式、农民在生产中的地位与作用等方面强调“一大二公”,农民对土地失去所有权,也没有真正意义上的使用权,农民的劳动积极性受到极大的挫伤,农业发展虽取得了水利建设、公益设施等方面的成就,但农业工业化未有突破性的进展,经济发展始终徘徊不前。第五阶段,1978年以来推行的家庭联产承包责任制改革,农民获得了对土地的一定时间、一定范围内的有限使用权,调动了农民的生产积极性,激活了农业发展,农民收入和生活水平有了较大改善。据统计,2000年全国农民人均纯收入2253元,比1978年增长了20倍以上。扣除物价因素,实际增长近4倍。农民住房、家用电器、个人消费水平都迈上了新的台阶,温饱问题基本解决;东部地区许多农民跃入小康水平。但从总体看,当前农业发展形势不容乐观。主要表现在:农业发展增势明显减缓,农民收入增幅呈下降趋势,城乡差距进一步拉大,一些乡镇企业面临困境,农村市场出现较低层次的结构性、区域性过剩;农村投资指数由1994年的5.00下降到1998年的0.89,是20年来的最低点;农村边际消费倾向由1990年的0.8下降到1998年的-0.12,农村消费结构中食品、衣着、居住仍高居73.14%,而家庭服务、医疗保健、交通通信、文教娱乐所占比例仍然很低,农民消费水平难以提升;第一产业在国内生产总值(GDP)增长中的贡献由1997年的0.6下降到1999年的0.5,贡献率由1997年的6.64下降到1999年的6.53。这表明农业发展后劲乏力。由此,引发农民对土地热情下降,抛荒、环境污染、人口无计划

增长、儿童辍学、返贫现象呈恶化趋势,农村封建迷信故态复萌,社会治安问题诸多等。农业发展诸多问题深层次的原因固然有:农村政权机构臃肿,人浮于事,“吃皇粮”的过多,农民负担加重;工农业产品剪刀差加大;发达国家对农业补贴一般达5%,发展中国家按世界贸易组织(WTO)规则一般应达到8%~15%,而我国尚未超过2%。但最主要的是与对以土地为主体的生产资料使用权的制度安排滞后、制度创新缺乏有关。

二、矛盾分析

我国农民对土地承包经营基础上的土地使用权是指农村集体对其所有权保留的基础上,由农民对土地依法占有、使用(承包期内转包、转让、期满优先承包及继承人继承承包)收益的一组结构性权利。这是我国历史上曾经采用过的田面权与田底权分离在当今社会的继承与发展,是有中国特色社会主义理论关于所有权与经营权分离在土地所有制度方面的实践与发展,是适应我国自1978年以来20余年中农村多元结构生产力状况的大胆创新与探索,是中国农业发展的基本动力因素。实践证明,它对于农业发展起到了巨大的历史推进作用。但是,由于这组结构性权利的实现形式的机械性、单一性、固定性,使其边际效应逐年递减,并且由过去的发动因素逐步转换成当前的制肘因素。这表现在:

第一,与人力资本形成的矛盾冲突。可持续发展的农业需要强大的人力资本形成。从行使权利的主体看,我国农村联产承包责任制以血缘关系为纽带,以家庭生产单位为主体,这照顾了不同家庭农户团队内部成员的智力资源、体能资源、时间资源的不平衡性,使权、责、利难以协调一致的矛盾下放到家庭内部,通过家长的权威或其他因素进行协调,避免了过去“一大二公”条件下对不同家庭“三大资源”的不平衡性方面的“一平二调”,保护了以家庭为主体的农民团队的劳动热情和创新精神,为中国最近20余年的农业发展提供了原始动力,即家庭团队的人力支持、智力支持和时间支持。家庭团队在农业发展获得积累的基础上,所从事的教育投资转换的高素质人力资源未能有效地改变农户团队结构,未能形成农业发展的持续人力资本,而往往为城市经济、工业发展、发达国家发展提供了源源不断的人力资本,这种自发的农业人力资本输出与工业资本无偿转换,是城乡差距拉大、农业发展乏力、农业工业化实现困难的深刻原因之一。

第二,同工业化矛盾冲突。从一定意义上说,以土地为主体的生产资料组合权利禀赋给农户单位,是生产要素较低层

次的组合方式。随着社会生产力的发展,农业工业化的目标要求这种组合方式应当是动态的,达到一定阶段后必须有突破性。由于以家庭为单位的人力资本结构未能改善,传统的小生产的分散性、封闭性在新的历史条件下必然会反映出来,它们同机械化具有天然的排斥力,形成农业机械化推广的阻滞因素之一。客观上,也制约了农机工业的科研、开发、生产、推广与应用,使农业发展拉动工业增长的效应大大降低。

第三,同区域化、专业化、集约经营的矛盾冲突。发达国家农业发展成功之路在于区域化、专业化、规模经营,加之通过国家优惠的农业补贴和休耕方式,使地力保持良性循环,实现规模报酬递增效应。近些年来,国家针对以土地为主体的生产资料使用权组合,以家庭联产承包为载体的农村改革进程中出现的新情况、新问题,提倡和采取专业化经营、统分结合双层经营、集约经营的方法,扶持“两优一高”农业,但有的收效不甚明显。其根本原因是这种组合权利指向的标的物(即土地)面积狭小,在丘陵、山区多有分散、隔割,尚未连片一体。这就形成了农户规模经营、专业经营、区域经营以降低成本、抗御风险、抵御灾害、实现利益最大化的欲望同有限的劳动对象相冲突的矛盾。农民被局限在庭院经济、特色经济和传统经营方面,而专业化、区域化、规模效应生成的条件不成熟、环境不具备,成为当前农业发展的“瓶颈”。农产品生产的周期性长,加上农户缺乏市场经济条件下发展农业的知识、技能与经验,信息严重不对称,一旦遭遇自然灾害或市场风险,就会损失严重,农户对此心存忌惮,专业化、区域化、集约经营缺乏内在的动力支持与科学的制度安排。这种自上而下的强大的外在推力与微弱的内在发动因素的不协调性使得区域化、专业化、集约经营的政策措施产生“挤出效应”。

第四,同市场经济发展的矛盾冲突。现代市场经济要求农业市场同工业市场一样,具有体系完善、发育齐备、运作规范、配置有效的市场机制与市场体系,使工业与农业的资源配置、产品交换没有障碍,而是有序流动。我国现阶段农村市场极不发达,农产品市场处在一个初级的形态上。由农产品粗加工、深加工、精加工三级开发所形成高附加值产品的市场品种少、规模小、竞争实力不强,不仅难以同国内现代工业产品有序转换,更难同国际农业市场的产品竞争抗衡。在要素市场方面,国家对土地、山林、滩涂、湖泊、河流、水面等的使用权流转限制过多。这些生产资料的使用权始终被禁锢在一个静态的单级层面上,尚未置换成多元结构的持有产权的动态层面。不仅使农户增收、农民致富、农业发展增加机会成本,丧失的机会收益与财富效应,也成为农业发展的制肘因素之一。与此同时,国家对土地等要素市场这些限制性政策使农民增加的机会成本、丧失的机会收益、财富效应,以及农民投资形成的人力资本被发达地区或国家无偿流动配置,尚未给予相应的政策补贴支持,使得农业产品同工业产品剪刀差不断加大,工农产品竞争处在一个不对等的地位上。

第五,同先进的意识形态的矛盾冲突。农业现代化不仅要求物质生产的现代化,同时包括精神生产的现代化。这迫切要求塑造具有现代科技水平、创新意识、高尚情操的现代农民。一是农业的工业化和现代化需要数以千万计的具有开放、进取、科学、文明意识与才能的农民企业家。但以家庭团队对以土地为主体的生产资料的权利组合极易承袭家长制,排除民主,极易形成裙带关系、家族操纵,形成信用危机。所有这些都是同现代农民企业家的素质与才能要求根本冲突的。这也是近些年来常常出现“土皇帝”现象,在“家天下”企业里发生严重侵犯人权、践踏民主事件的社会基础。二是同先进文化冲突。当前一些地区农民富裕起来,但医疗、保健、供水、休闲、娱乐、健康文明的文化设施很差;一些地区农民收入不高,但封建迷信等封建文化沉渣泛起。三是青年一

代发展农业责任感淡化。由于以农户小规模经营土地、山林、水面,农民的体力资源、时间资源过剩,剩余劳力增加,形成青年人力资源闲置、中壮年外出打工、老年或妇女支撑农业经营的局面,青年一代农民的家庭美德、社会救助、主人翁地位等方面的意识淡化,给农业可持续发展埋下严重隐患。

三、对策探讨

近百年的中国农业发展历史经验表明,我国现阶段农村选择土地集体所有制是基本适合现阶段生产力发展状况的,是改造我国传统农业向现代农业过渡与发展、保护农民根本利益的基本制度,必须坚持。理论界某些学者提出的农村土地国有化或私有化主张,都是脱离中国国情、脱离现阶段生产力状况的,因而不适宜的。但是,在“两权分离”的前提下,对农村以土地为主体的使用权引入新的制度安排,进行机制创新,对于解决当前农业发展诸多矛盾,不仅是可能的,而且是十分必要与急迫的。

1. 将土地使用权置换为一定周期的持有产权。在人类配置土地等资源的历史进程中,最先找到的解决办法就是所有权制度。随着商品经济的发展,市场的形成,这种绝对排它的独占性的所有权制度,日益暴露出导致资源闲置等弊端,人们逐步找到了新的更好的解决办法,即将田面权与田底权分离,实行田底所有权终极保留,田面权分离进入民事流转如出租、出借、抵押、担保、留质等等,以发挥使用权能的功效。如我国唐代曾实行的均田法,将成年农民的土地八成作为口分田,60岁交由官府重新分配,二成作为永业田,用于继承。这是我国唐代作为形成世界第一次生产力高潮和科技活动中心的经济根源与制度发动因素。经济发达国家最早找到了所有权(国有或私有)置换为股权,进而形成产权的形式,通过法人治理机构专营股份资产,以适应激烈的市场竞争、减少交易成本、降低交易风险、实现利润最大化,从而使经济发展(包括农业发展)获得了新的制度发动因素。这种产权同所有权的区别在于强调对资源的动态利用,避免了资源的闲置。我国现阶段农户对以土地为主体的生产资料的组合权利制度与机制的最大弊端是强调了土地使用权指向的土地资源相对静态归宿和单一利用刚性,而忽略了对土地使用权能的置换与动态组合以及充分发挥在市场经济条件下价格机制的调节作用,土地资源的动态规模利用与优化配置的实现形式尚未根本解决。解决的办法是:可将农民第二次承包所获得的土地使用权置换成持有产权,即集体对土地保留终极所有权,土地使用权置换成具有产权属性的权能,农民成为土地使用权层面上的产权持有人。这种农民对土地的持有产权,是对集体土地所有权分离运动出的使用权依法承受、占有、收益、有限处分的(转让、转包、继承、租赁、股权组合等)的结构性权利关系。它是在集体土地所有权保留的基础上,对集体土地使用权动态利用的实现形式,同集体土地使用权处在一个对应的层面。其实质是农民在集体土地所有权保留的基础上,对土地资源的及其使用权动态利用的自主性、开放性、经营性的一种制度创新。

农民对土地持有产权的承受、取得、组合、收益需要有相应的法律制度安排与调整。(1)原始取得与继承取得应由法律规定,可将现有的承包使用权年限延长25~30年,这有利于克服因土地使用权年限偏短,而溯及地上权及其标的物的不稳定,使地上标的物所有人产权丧失的不公平缺陷;有利于形成农民对地力的长期投资所产生的长期效应的动力机制,避免因地上权所有人与交易人之间发生的民事经济流转关系中的逆向选择,规避风险或寻租行为,为土地资源的动态利用、优化配置提供了制度性安排与动力机制。(2)根据土地级差、区位状况确定土地价格,逐步变无偿使用为有偿使用。逐步试行土地资源使用税、农业税、特产(下转第52页)

主义现代化必须依靠教育和“百年大计，教育为本”的思想。只有思想上自觉树立这种认识，才能在行动上主动地落实教育的战略地位，采取有力措施，加大对教育的投入，使教育成为经济和社会发展中新的增长点。

3. 在体制上加速建立多渠道筹措经费的投资体制。我国教育投资体制的形成是有历史原因的。在建立社会主义市场经济体制的过程中，我们必须对在计划经济体制下建立的单一的教育投资体制进行改革。改革的基本出发点是：除增加教育外部的“输血”功能外，更重要的是增加教育内部的“造血”功能。改革的基本思路是：逐步建立以国家财政拨款为主，辅之以征收教育税费，收取非义务阶段学生学杂费，吸收校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制。改革的基本内容是：(1) 继续坚持国家投资为主的投资政策。在此前提下，创造条件打破单一投资体系，逐步实行投资主体单一化向多元化方向迈进。(2) 将教育作为一种基础产业来投资。随着国家预算体制改革的深

入，建议不仅在经常性财政支出中将教育单列，建立部门预算，而且在建设性(生产性)支出中也要将教育单列。(3) 积极利用国外资源广泛开展各类形式的合作办学，扩大财源。特别值得一提的是教育投入问题要充分探讨我国加入世界贸易组织后面临的新的形势，加大国际教育交流与合作的力度，使我国处于主动和有利地位。

注释：

马克思：《剩余价值理论》，中文1版，第1卷，435页，北京，人民出版社，1975。

《邓小平文选》，第3卷，275、274~275页，北京，人民出版社，1993。

(作者单位：武汉大学商学院博士生 武汉 430072
教育部中国教育国际交流协会 北京 100000)
(责任编辑：一夫)

(上接第49页)税、地上建筑物建设税，提高对征用集体土地的费用标准，为农业资本积累拓宽渠道，优化多元结构，避免闲置浪费土地，丧失土地级差机会成本，优化土地资源，实现农业可持续发展创造条件。(3) 相应建立和完善土地持有产权的转让权、继承权、抵押权、留置权、持有产权保留等相关权利组合制度，使土地持有产权毫无障碍地进入民事流转场合，或现代市场经济竞争场合，为土地持有产权动态利用提供法律保障。(4) 转换政府的土地监管部门职能，把工作着力点放在统一规划、计划用地、明晰持有产权、政策引导、调解仲裁，确保土地资源流动秩序与配置规范上。(5) 建立土地持有产权交易市场，按照市场机制进行产权的配置与组合，最大限度地盘活土地资源。

2. 以持有产权为纽带，渐进性地推进农业中的现代企业制度建立。这是解放小生产、接纳社会化、跨越现代化的必要条件和重要途径。农民由土地使用权质换成土地持有产权，并按照区域、品种、行业的优势，带土地持有产权或质换为货币、专利、专有技术等入股，通过法人治理结构由法人代表“持地”规模经营、集约经营；使农民在对土地集体所有权与使用权初次分离的基础上，持有土地股权与法人代表“持地”经营权二次分离，农民“持股”不“持地”，同其他股东一道对具有规模的种植业公司、专业公司持股经营，或控股经营，就使农民由传统生产方式的小生产者，解放成为现代市场经济条件下的经济人。由土地实物形态、土地使用权形态、土地持有产权形态、股权形态的“三级跳”出资方式置换，并且同股同权、同股同利，农民由资本匮乏变成资本持有，为激活农民的投资热情、提升持续的可支配收入提供了条件和可能。这种以市场价值为取向，以土地持有产权质换成股权为纽带，以股份合作经营为手段的现代生产方式是改造传统农业、解放生产力、逐步向社会化大生产过渡的入口与通道。为此，应循序渐进地推行：(1) 在较大范围内招商引资，开发农田，请能人规模承包，推行集约经营；(2) 培植一批跨区域的龙头企业，形成“三资企业+农户+农民土地持有产权”、“基层外贸公司+农户+农民土地持有产权”及“外贸口岸+外贸加工企业+农户土地持有产权”的制度，依靠龙头企业，开拓市场，推行“订单农业”，带动农产品参与竞争，提升农民的开放意识、现代化意识；(3) 积极创建以农民土地持有产权入股、多元结构的现代合作股份公司；(4) 对发育成熟的专业公司，应按照规范要求，使一批上市股份公司发挥带动作用。

3. 大力培植农民企业家及经营管理人才。享有充分的土地持有产权及他项权利的农民企业家，是我国农业发展与

起飞的根本发动因素。要营造农民企业家的生成环境，提倡和鼓励科研人员从事农业科研、生产、经营、开发、管理，改革大专院校教育体制，重视发展农业高等教育、中等教育和专业技能教育，培养现代农民企业家。

4. 大力培育以土地持有产权为纽带的农村区域市场、专业市场体系。市场交换的法律属性是人们之间的财富、资本持有、支配权利的交换、配置与组合。明晰农民对土地的持有产权，为农村区域市场、专业市场体系的形成、发展与繁荣提供了制度与机制动力。而以持有产权为纽带的众多的股份合作公司或专业公司，既为解放小生产、连接自然村落，优化资源配置提供了制度与机制支持，又为不同规模的股份合作公司、专业公司参与市场竞争，推进大中农产品专业市场，并同工业产品市场、要素市场和国际市场的竞争与合作提供了前提与可能。应按照集约经营的办法发展农业，粮食、蔬菜、牲畜、林业特产、水果、植被、公益设施等等都应按照专业化、行业化、区域化、规模效益的思路，按照滚动推进的办法，大力培植农村区域市场、专业市场，构建农业市场同工业市场、要素市场、境外市场同等竞争的平台，减少因市场级差所形成的“财富递减效应”。

5. 加大农业服务体系、保障体系与基础设施建设投入力度，促进农村剩余劳力的转移。

6. 以专有技术股权与农民土地持有产权组合为切入点，为结构调整提供科学技术支撑。在资源利用方面，要从资源消耗型为主向资源节约型转变；在农业发展道路方面，要大力开发优质新品种加工技术、节省成本增加效益技术，发展“两高一优”农业。只有农民的土地持有产权、工业企业集团的资本股权、科研院校的专有技术持有股权三者有机结合，才能解决农民货币资本不足、专有技术水平不高、抗御市场风险能力弱的矛盾。

7. 用先进的意识形态占领农村阵地。以土地持有产权为纽带，以股份合作公司、专业公司为载体，以区域市场、专业市场为取向，有现代意识的农民及其一大批农民企业家的涌现，对小生产、家长制、封建性、分散性、封闭性等传统观念必将带来强大的冲击，从而将促进民主观念、法制观念、市场观念、人才观念、改革意识、开放意识、管理意识、成本意识等新观念的形成。

(作者单位：华中科技大学博士生 武汉 430073)
(责任编辑：一夫)