

□ 许经勇

我国农村土地产权关系的深刻变革

20年来我国农村经济发展的巨大成就,无疑是农村经济体制改革的必然结果。作为我国农村经济体制改革出发点的农村微观经济体制改革,其主要内容是废除人民公社制度,实行家庭承包经营。这一改革目标的实现,说到底,是以社会主义市场经济理论为依据的。其目的是把我国农村微观经济细胞,塑造成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的独立商品生产者与经营者,成为能够对市场供求与价格变化作出及时而又灵敏反应的市场主体。没有这样的市场主体,就谈不上我国农村社会主义市场经济体制的建立。

发端于70年代末期的我国农村经济体制改革,已经初步完成农村微观经济组织的重新构造,随之而来必然要求把深化农村经济体制改革的重点,转到如何为农民进入市场铺平道路。值得引人深思的是,当市场机制开始发挥作用的时候,又愈来愈明显地感觉到,在农村微观经济组织的构造上,仍然存在着一些需要继续解决的深层次矛盾。这突出表现在,农村家庭承包经营制的实行,并没有立即构建出不同于传统集体所有制模式的新型土地产权关系,以适应农村社会主义市场经济发展的要求。

(一)

由于我国传统的农村微观经济组织构造,即政社合一的农村人民公社,是作为政府机构的附属物而存在的,没有独立的生产经营自主权,这就谈不上形成真正意义上的市场交换。所谓市场,无非是众多的独立经济活动主体之间所形成的相互交换关系,没有微观经济组织的独立性与自主性,也就无所谓市场。从一定意义上说,落实农村微观经济组织的生产经营自主权,是其进入市场的先决条件。我国农村微观经济体制改革的第一步,就是逐步否定“政社合一”的传统微观经济体制,把生产经营自主权还给微观经营主体,实现所有权与经营权的分离。确保微观经济组织的生产经营自主权,是与发挥市场机制的作用密切地联系在一起。甚至可以把它看成是一个问题的两个侧面。因为只有把农村微观经济组织,从政府的直接控制下摆脱出来,由市场代替政府引导其生产经营活动,农村微观经济组织的生产经营自主权才能得到落实。

长期以来,人们都用“两权分离”理论来概括我国农村微观经济体制改革的特点,这一理论有一定客观依据,但还不够全面。即农村微观经济体制改革,还不仅仅是“两权分离”。这首先表现在,农业中的“两权分离”主要是指农业用地,所有权归集体,经营权属个人,而农业用地以外的其他生产资料与生产要素,则大部分是由农民个人投入的。这部分生产资料和生产要素的所有权与经营权,均统一于农户,并不存在着“两权分离”的问题。其次表现在,持“两权分离”观点的人,把我国农村微观经济体制改革,仅仅理解为经营方式的改革,而没有进一步认识到同

时也涉及所有制改革。不错,我国农村微观经济体制改革,是从经营方式的改革入手的,即把传统的高度集中的集体统一经营,改革成为集体统一经营和家庭承包经营相结合的双层经营体制。而一旦所有权与经营权相分离,作为基本生产经营单位的承包户,为了在经济运行中不断增殖价值,扩大生产经营规模,客观上要求在原生性的集体所有权之旁,发生所有权分蘖,即再生产出次生性个人所有权。

这个道理是不难理解的。在集体所有、集体经营高度统一的传统体制下,其生产经营成果归集体所有。在以家庭承包经营为基础的“两权分离”情况下,集体只拥有属于集体所有的那部分生产资料所有权,而不完全拥有承包户运用这些生产资料(当然也包括农户追加投入的属于承包户所有的其他生产资料)进行生产经营活动所创造的全部产品(或者收益)的所有权。因为在新型的农村微观经济体制下,承包户是一个自主经营、自负盈亏的经济单位,其生产经营成果理所当然首先归承包户占有。承包户除了向国家缴纳一定税收,向集体上缴一定公共提留,其余的产品和收益均归承包户所有。既然这部分产品和收益是归承包户所有,不论承包户运用这部分资金是采取什么形态,是用于积累还是用于消费,均不改变个人所有权性质。这就在一定程度上实现经营权与所有权的统一,并有利于增强农户自我积累与自我发展的能力。

我国农村微观经济体制改革,之所以必然要在经营方式改革的基础上,进一步触及所有制结构的改革,重新确立农户所有制的重要地位,就是为了实现农户经营权与所有权的适当结合,以及在这个基础上把农户真正塑造成为自主经营、自负盈亏、自我发展,自我约束的独立商品生产者与经营者,以适应社会主义市场经济发展的需要。相对于城市微观经济体制改革,农村微观经济体制改革搞得比较彻底,经济利益关系的调整是与经济运行机制的转换紧密地相结合,即不存在着经济利益关系调整而经济运行机制难以转换的问题。其原因在于我国农村微观经济体制改革从一开始就不仅仅停留在经营方式的变革,而是同时触及产权制度的核心,即所有制结构的变革,从而实现了所有权与经营权的结合,即实现权、责、利的高度统一。

我们之所以把产权制度的改革,上升到深化农村微观经济体制改革的突破口位置,就是为了把它改造成为产权关系明晰、产权约束硬化的新型微观主体,使其经济行为的外在化降低到最低的限度。这是因为,理性的经济人,都是追求自身利益或效用的最大化,与此相联系,就必须不断地进行自己的收益(或效用)和成本费用的计算,以达到收益和效用的最大化。而只有通过改革,把经济行为的外在化效应,降低到最低限度,把社会成本费用内在化为微观经济组织的成本费用,把社会收益(或效应)内在化为微观经济组织的收益(或效应),才能使微观经济组织提高投入产出比,提高其运行效率。产权界定越清晰,越完善,微观经济主体经济行为的外在化效应就越少,微观经济组织的运行效率就越高。

(二)

产权明晰化,首先表现为主体产权明晰。因为主体产权是市场交换的前提条件。就卖方来说,他要能把带到市场上去的产品进行有效的竞卖,他就必须真正是产品的支配者和主体;就买方来说,他要能进行有效的竞买,他就必须是口袋中有钱,或者拥有用来交换的其他产品,而且钱和产品必须是归他所有或由他独立支配,也就是说,他必须是产权主体。马克思在论述这一问题时指出:“从法律上来看这种交换的唯一前提是任何人对自己产品的所有权和自由支配权。”^①完整的产权一般表现为拥有完全的占有权能;对象的支配权,财产收益占有权或利得权,财产处置权。完整的产权借助于有效的支配权、充分的利得权、必要的处置权,保证主体在

资产的使用、营运中拥有充分的权、益、责，使主体拥有参与市场竞争的充分条件和高度的积极性和主动性。实践经验表明，产权的不完全、不充分，主体不仅缺乏参与市场竞争的经济条件，而且丧失在市场上主动进行竞争的动力。

我国现阶段农村的土地所有权主体当然是集体，这是没有什么可争议的。我国有关法律规定：“农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有外，属于农民集体所有。”但属于哪一级集体所有？究竟是谁代表集体行使土地所有权？是乡，还是村，还是村民小组？在实践中还涉及到谁代表集体发包土地。在过去的十几年，乡、村、组发包土地的状况均有存在。多元发包主体的存在，使得农村土地关系相当混乱，也使农民向集体长期稳定承包土地关系得不到落实。

土地是农业最基本的要素，也是农民最基本的生活保障。稳定家庭承包经营的关键，是稳定土地承包关系。而就土地使用权而言，与土地产权不明晰相联系的，是土地承包期的不稳定，严重地影响了农民的投资预期与投资积极性，以及责任田的频繁调整所导致的农村土地使用的短期行为。必须指出，土地问题是农村最敏感的问题。因为它涉及千家万户的切身利益。多少年来，土地政策上稍有风吹草动，哪怕是提法上的细微变动，农民都会很快作出反应。对我国大部分地区的大部分农民来说，土地仍然是他们赖以生存的基本条件，或不能出让的生存条件和再生产条件。即使是外出打工的农民，也不愿意完全放弃承包田。因为外面的世界充满着风险，他们既没有城里人的身份，也没有社会保障，一旦工厂倒闭，企业裁员，城里呆不下去，他们最后的家园，最后的保障仍然是那几亩地。只有稳定土地承包关系，农民才会有长远打算，才乐意在自己的地里修渠打井，整地施肥，增加投入，提高产出；只有稳定土地承包关系，农民才能解除后顾之忧，放心地进城进厂，从事二、三产业，农村的分工分业、结构调整才有可能顺利进行；只有稳定土地承包关系，产权关系明晰了，符合市场经济规律的土地流转机制才能真正建立起来，促使土地承包权和使用权进一步分离，解决“有地不种”和“没地可种”的矛盾。

当第一轮土地承包到期后，中央及时作出决定，土地承包期再延长30年不变。其目的是为了使农民对土地承包关系有一个长期稳定的预期。为什么要延长30年不变呢？越来越多的人取得这样的共识，即第一轮承包期15年，第二轮承包期加长一倍，无非是要给农民一个长期稳定的预期。中央反复强调土地承包期长期不变，是很有针对性的。据有关部门的统计，至1996年底，虽然有60%左右的村庄完成了第二轮土地承包工作，但真正宣布30年不变的比例不到20%。1978年以来，农民承包的土地已经平均调整三点零一次，至少有超过60%的村庄和60%的农户经历过土地调整。与此同时，全国各地已经不同程度出现如下的苗头：即任意更改承包合同，缩短承包期限，以各种理由强行收回农民承包地。或高价招标承包，或强行搞规模经济，还有一些地方把相当数量的耕地，在集体名义下作机动地。

土地产权不明晰，还表现在土地收益权上。土地家庭承包经营之后，在统购统销制度和农村人民公社制度下形成的没有明确边界的地税制度，并没有从根本上改变。当前我国农村的地税制度，既有明税又有暗税，而其中的暗税则是软约束的，其随意性相当大，往往夹杂着对农民的乱摊派、乱收费，实际上是对农民利益的严重侵害，引起农民的严重不满，极大地削弱了对农业生产的激励作用。土地产权不明晰，还表现在土地处置权上。虽然我国的法律有规定，农村土地使用权可以转让、转包，但由于种种原因，目前发生流转的土地还微乎其微。随着我国农村产业结构的变化与商品经济的发展，愈来愈多的农民逐步地向非农产业转移。然而这支队伍中的许多人都仍然与土地结下不解之缘，他们出于户籍制度的严格限制而把土地作为重要的社会保险因素，再加上土地的流转机制尚未建立，这部分农民也就成了往返于城乡的“两栖人”、

奔波于农业与非农业之间的“兼业者”。由于农业比较利益偏低等因素，“兼业”产生的后果之一，就是农民对土地的粗放经营甚至抛荒。这就要求通过土地使用权转让，建立土地集中机制以提高农业劳动生产率。

土地使用权、收益权和处置权的完整统一，是农民承包权益的完整体现，也是土地进入市场流通的基本条件。当前农村中存在着形形色色侵犯农民土地经营权的行爲，也只有通过明确法律责任的形式，才能有效地遏止。1984年后，政府在农村中提倡土地使用权的有偿转让，但效果并不明显，其中的一个重要原因，就是使用权归属的界定不够明确。这就要求在明确土地管理法规之后，发放土地使用权证，使家庭承包经营具有法律保障。

(三)

至今全国已有八成以上乡村完成了第二轮土地承包。落实这一符合国情的基本政策继续稳定30年，使视土地为命根子的广大农民着实吃下了“定心丸”。那么，土地的第二轮承包将给农民和农村经济带来哪些变化呢？由于第二轮承包是在中央明确提出建立社会主义市场经济的背景下进行的，这就使得土地的第二轮承包不单单是上一轮土地承包的简单延续，而是一个提高和完善的过程，从而为农业增效、农民增收、农村稳定和以市场为取向的农村经济的发展奠定一个坚实的基础。

首先，将赋予农民对承包土地长期而稳定的经营权。在过去很长的一段时间，许多人都是从生产关系适应生产力水平的角度，来论述家庭承包经营存在的必要性，片面强调家庭承包经营是适应农村较为落后的生产力和较为低下的生产力水平，而对于它能够适应农业生产特点和农业生产规律要求，则很少加以论述。这反映人们对农业为什么要实行家庭承包经营，缺乏深刻的理论认识，也是家庭承包经营在一些地区的不稳定运行的重要原因。1998年10月，党的十五届三中全会通过的《决定》，明确指出，家庭承包经营，“不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力。”“要坚定不移地贯彻土地承包期再延长30年的政策，同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而又有保障的土地使用权。”

国内外的实践经验表明，农业的现代化与社会化大生产，和农户的家庭经营是可以相辅相成的。我国各地近年来所涌现的新型的公司加农户、基地加农户等多种产业化模式，都是以家庭经营为基础的。富有生命力的农业产业化经营无不是社会化大生产与农户经济紧密结合的利益共同体。只有农户的利益得到了保护，农民的生产积极性才会高涨，农业产业化和现代化才有广阔的发展前景。家庭承包经营作为一种制度创新，有着还原农业家庭经营最优的经营特性和适应农业产业特征的本质内在规定。无论何种制度创新的模式设计，农业的直接生产过程最适宜家庭经营的制度安排原则是不能动摇的。应当说，家庭经营所形成的激励机制与约束机制，以及避免外部性损失，堪称为农业经营中有着最大制度绩效的好形式。而其在运行过程中所暴露出来的某些制度缺陷，仅仅是一种表面现象，应当更多地归咎于制度外的经济变量约束。就其内在本质而言，家庭承包制作为一种制度创新，其所表现出来的制度绩效是难以估量的。作为一种制度载体，你可以改变家庭经营的规模，却不可以改变家庭经营的内在机制——激励机制、约束机制以及无需监督。这是在多次农地制度变革中得以证实的，也是中央何以再三强调家庭承包制长期不变的根本原因。

其次，农村土地产权关系更加明晰。第二轮土地承包区别于第一轮土地承包的一个显著特

点,就是一切围绕着一个“权”字展开,即强化所有权,明确发包权,稳定承包权,放活使用权。

根据我国的实际情况,可以考虑将村民小组(相当于以前的生产队)界定为农村集体土地的产权主体,以村民小组作为“集体”的边界,保留村民小组对土地分配调整及其他处分权。同时承认村民小组作为集体土地所有者的排他性占有权,并用法规予以规定,以有效抵制对土地的侵权行为。集体土地的收益权,例如,农户承包土地交纳的地租(承包费)也应归还给产权主体,并明确规定土地收益主要用于农田水利等基础设施建设投资。明确村民小组为农村集体土地所有者,负责与农户签订农业承包合同,具体实施时可由村民小组出具委托书委托村级组织进行,这就使得农民与集体的关系得以明确。在进行土地发包时,由县以上人民政府向承包户发放统一印刷制造的土地承包经营权证书,这就使农民与政府的关系亦得以确立。

前面说的是强化所有权,明确发包权。下面还要进一步分析稳定承包权、放活使用权。即赋予农民对承包土地长期而稳定的经营权,及其在承包期内对承包土地使用权进行流转的权利,使农民对土地的权益关系得到确认。土地承包经营权作为一种新的物权,应当用法律的形式予以确认。稳定和强化农户的土地承包经营权,必然形成我国特有的新型的土地使用权。即不论土地如何流转,承包使用权都可以独立存在。与其他物权一样,承包使用权(简称承包权)在市场经济条件下必然表现为一种具有交换价值的资本。占有它可以取得相应的利润,转让它可要求获得等价的补偿。转让承包权,实际上是对承包权这种独立的资产的出卖。因此,应当允许农民转让土地承包权,并且政策和法律都应对此作出明确的规定。允许农户土地承包权的转让,是保障农民土地权益、稳定农民土地预期的必然选择。

稳定土地承包权,必须在延长土地承包期限的同时,拓展和延伸土地使用权范围。应当这样看,即土地承包合同期限越长,土地承包权对所有权的分割程度就越高,使农民由单一的田面耕作权演化为实际上的占有权、使用权、剩余产品分配权及有条件的处分权。由此决定了土地制度改革趋势,应当是不断弱化所有权,而强化承包权,放活使用权。即把农户对土地的单一使用权,拓展到占有、使用、收益和处分四权统一的承包经营权。农户在土地承包经营期限内,对土地有实际上的占有权;有自主种植和经营的权利;有剩余产品的收益分配权;特别是过去曾经被认为是所有者独享的权利——处分权,也应该有条件地赋予承包者。这里所说的处分权,应当包括对承包经营使用权的转让、出租、入股、抵押等。

我国农村经济体制改革,之所以成为我国经济体制改革最成功的部分,其深层原因在于:家庭承包经营使农民实际获得了对土地的占有权、支配权、利得权、处置权,使农户在资产的使用、营运中拥有充分的权、益、责,拥有参与市场竞争的基本条件,从而使农民长期被压抑的生产热情和创造欲望充分发挥出来。

注:

①《马克思恩格斯全集》第46卷,上册,第454页。

参考文献:

1. 许经勇:《中国农业经济理论与实践》,福建人民出版社1986年版。
2. 许经勇:《马克思农村经济理论与中国的实践》,厦门大学出版社1988年版。
3. 迟福林等:《赋予农民长期而有保障的土地使用权》,人民日报,1999年1月5日第9版。
4. 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,《求是》,1998年第21期。

(作者系厦门大学经济学系教授、博士生导师,单位邮编为361005)