

论农村土地的多元化模式

MULTI-OWNERSHIP PATTERNS OF THE RURAL LAND

石成林

土地是人类生存与发展的基础,无论古今,经济上的一切重大变革都是从土地开始的。农村改革要深化下去,现在看来,首先必须进一步作好土地改革这篇文章,并以此作为全面深化农村改革的发动点,创造新的发展高潮。

一、联产承包责任制的处境及其病因

解放以来,我国土地制度发生了三次重大变革。第一次是1949年至1952年间的土地改革。这次改革彻底推翻了封建地主所有制,把土地分给了每一个农户,在中国历史上第一次真正实现了“耕者有其田”,极大地调动了全国农民的生产积极性。第二次是1953年至1980年间的土地合作化运动,即实行土地集体所有制的运动。这次运动的实践结果不很理想,尤其是按照理想主义的要求,把土地全部收归公有以后,紧接着又以准军事化的形式,把广大农民组织在一起生产,结果不但没有达到理想的目的,反而还挫伤了劳动者的生产积极性。这次实践告诉我们,单一的公有制和统一的劳动组合不能解决中国的温饱问题。第三次土地变革是1980年至现在,随着理想主义的幻影在农村的破灭而产生的,主要改革形式是家庭联产承包责任制。这次改革把土地的所有权与使用权分开,解散了准军事化的劳动组合形式,从而打破了“大锅饭”,清除了“大呼隆”,使家庭经济细胞得到活跃,有力地调动了广大农民的生产经营积极性。仅用5个年头(1980~1984),责任制效用便得到淋漓尽致的的发展,与其相

映照的经济指标扶摇直上。与1980年相比,1984年农业总产值、乡镇企业总产值、粮食总产、棉花总产、猪牛羊肉产量分别增长54.34%、112.78%、27.06%、131.18%、27.81%。然而,令人惋惜的是,这一阶段的改革犹如一股秋潮,来得快,退得也快。从1985年开始,家庭联产承包责任制的效用明显萎缩,具体表现在以下一些方面:

1、难以继续调动农民珍惜耕地的积极性,致使近几年全国耕地面积锐减,地力下降。由于家庭联产承包责任制的产权关系模糊,农民认为承包的耕地就是自己的,但实际上又没有归个人所有;乡村组织认为承包耕地只是名义上归集体所有,实际上是农民个人的。最终,双方都不感到自己是土地的所有者,造成所有者的实际缺位,所以都不珍惜耕地。据有关资料记载,1980年以来,全国共减少耕地6000多万亩,每年平均以700多万亩的速度锐减,其中1985年净减1500多万亩。耕地质量严重下降,据1986年完成的全国土壤和肥力状况普查的1403个县统计,全国高、中、低产田比例已由过去的各占1/3劣变为2:5:3。全国耕地中缺磷面积占59.1%,缺钾面积占22.9%,磷、钾均缺的面积占13.8%,耕层浅的占26%,土壤严重板结的占12%。同时,全国有18亿亩土地处于水土流失之中,土壤养分大量走失,3000万亩耕地被工业“三废”污染。有关部门和专家们预测,到2000年,按照正常的经济社会发展计划,我国的耕地资源将短缺2.62~3.27亿亩;如现在愈益恶化的土地状况得不到有效扭转,需要与可能的差距将更大,届时人

口若增至 12 亿, 土地将难以承担起码的口粮重负。

2、无力再次提高土地生产率。实行家庭联产承包责任制以后, 有一段时间曾有力地促进了田上生产率的提高。1984 年与 1977 年比, 粮棉单产分别提高 53.63% 和 113.76%。但是从 1984 年以来, 全国田上生产率滑坡。以粮棉生产为例, 1984~1988 年, 粮食单产分别为 120.25 公斤、116.1 公斤、117.64 公斤、120 公斤、115 公斤, 1988 年比 1984 年低 4.37%; 棉花单产分别为 30.13 公斤、26.89 公斤、27.40 公斤、27 公斤、26 公斤, 1988 年比 1984 年低 13.7%。

3、不利于扩大耕地生产规模, 全国农村户营耕地面积越来越小, 越来越分散, 甚至造成部分耕地荒芜和半荒芜。在田上福利作用的负影响下, 广大农民都想占点田, 有人哪怕把田荒芜也要替自己的子孙占住。据常德市调查, 1987 年户营耕地面积在 7 亩以下的农户占总农户的 79.4%, 比 1983 年增加 9.2 个百分点; 这些土地被分割成 7.14 块, 比 1982 年增加 1.1 块; 平均每块面积只有 0.42 亩, 比 1982 年缩小 0.09 亩。全国也是大同小异, 据农村固定观察点的统计, 1986 年耕地经营规模在 5 亩以下的农户占总农户的 37.91%, 户均只有耕地 2.76 亩, 这些土地被分割成 7.25 块, 平均每块面积只有 0.38 亩。同时, 土地抛荒现象也很严重。常德市近几年每年荒芜或半荒芜的耕地占总耕的 6~8%, 1987 年达 70 多万亩, 竟占 10%。

4、约束农业剩余劳力的离土转移, 影响社会专业分工。这是一个普遍事实, 据中央农村研究室对全国 27 568 个农户的抽样调查, 1984~1986 年, 调查村由种植业转向林牧渔业和二产业的劳力占总劳力的 13.5%, 但转包耕地只占总耕地的 3.56%。广东省吴川县高杨村 1986 年有 78% 的农户外出经商办企业, 其中有 161 户 612 人自理口粮到城镇落户, 但这些农户承包的 918 亩耕地一亩也没有转出去; 仍由他们粗耕、粗种。在湖南省常德市的农业剩余劳力转移中, 有 98.2% 的带土转移, 其稻谷产量每亩比当地平均水平低 30~40%, 兼业经营的弊端还在进一步扩散。

5、家庭联产承包责任制在所有权与使用权上是一个被模糊了的概念, 由此而产生的虚所有与虚使用均极不利于生产发展。我国田土究竟归谁所有为好, 目前不仅在理论界争议很大, 在农民那里也是模糊的。表面看来好象都是所有者, 实际上又都不是, 造成所有者与使用者的双重缺位, 最终都不关心地力生产, 投入积极性低落。1987 年全国机耕和

机械灌溉(含电灌)面积均比 1980 年以前减少; 尤为严重的是化肥与有机肥的施用比例失调, 绿肥不种了, 河泥不挖了, 土壤有机质减少, 致使土壤板结, 地力下降。江苏省宿迁县高坪村化肥施用量比 1984 年减少了 43.9%; 如皋县小庄村农业机械不耕地, 改用人力翻地, 机耕面积减少了 77.5%; 全省 11 个调查村机耕面积减少 35.1%。

6、家庭联产承包责任制与人口政策有摩擦。按人平分土地, 实际上是鼓励一部分农民多生多育, 加剧了人多地少的矛盾。在城镇郊区的土地管理上还有一个更为严重的问题, 广大承包农户都希望自己的耕地被国家或集体建筑征用, 因为他们可以同时得到农转非与进城工作的优惠。所以, 近两三年郊区耕地减少的速度比大面上更快, 据常德市调查, 郊区速度比大面高出 32.7%。

家庭联产承包责任制需要实行新的替代, 这是事物发展的必然规律, 决不是这种责任制形式开始就错了, 而是由于受到多种主客观因素的制约, 难以十全十美, 需要在实践中不断地加以完善与发展。从历史背景来看, 制约因素包括:

1、家庭联产承包责任制的产生受到传统经济理论的制约, 从一开始就没有按照改革的愿望去塑造, 是理论与实践双方妥协的产物。在人民公社化体制下, 由于土地的生产经营方式是按照跑步进入共产主义的要求设计的, 离现实很远, 严重挫伤农民的生产积极性。党的十一届三中全会以后, 安徽省滁县地区率先打破几十年所形成的土地沉闷、大胆地把土地分给农户去经营, 使多年的农业物质积累和被压抑的生产热情骤然得到释放, 从而一举成功。但是, 当时这种改革是在理论与现实体制的双重束缚中进行的, 因此满身都带有那个时期的痕迹, 表现为改革上的不彻底性, 也就是妥协性。在所有制上仍然维持僵化的单一公有制, 但又承认所有者载体由集体转向农户个体, 约束机制由硬变软, 实质上成为一种虚所有。这种形式于集体与农户都没有什么实际意义, 只在当时具有积极性, 根本不可能长期有效地促进经济发展。因为生产资料所有制的明确化是每一个社会经济形态的基本特征, 这样, 才能有效地把劳动者的劳动与劳动利益紧密联系起来, 促进经济发展。家庭联产承包责任制显然缺乏这种功能, 所以需要继续改革。

2、家庭联产承包责任制带有深重的小农政治行为影响, 是均田观念的产物。我国是小农经济存在时间最长、发展最充分的国家, 小农政治影响可谓无所不在。家庭联产承包责任制把田土平均地分给

每个农户，这与小农政治上的“均田理论”、“大同理论”本质上相吻合，排斥“能人效应”，以贫穷而均穷、天下一样穷来慰补劳动者物质财富上的损失，麻醉创新神经。马克思曾把法国的小农经济结构嘲笑为“好象一袋马铃薯是由袋中的一个马铃薯所集成的那样”，（《马、恩选集》第1卷，第693页）他认为“这种生产方式是以土地及其他生产资料的分散为前提的。它既排斥生产资料的积聚，也排斥协作，排斥同一生产过程内部的分工，排斥社会对自然的统治和支配及排斥社会生产力的自由发展。”（《马、恩全集》第23卷，第830页）原有的家庭联产承包责任制模式是这袋马铃薯的现代形式，依靠实质表现小农经济行为的责任制方式来建设现代化农业显然是不行的，只有将改革深化下去，我国农村才有希望。

3、家庭联产承包责任制是在产品经济与自然经济的双重影响下产生的，所以从一开始就没有营造商品经济机制。目前，家庭联产承包责任制最大的缺陷就是缺少竞争机制、风险机制和诱导机制，与全国计划商品经济的大环境显得极不相配，更为严重的是影响了整个农村商品经济新秩序的建立。因为土地是农业生产中最基本的生产要素，既然不把土地当作商品，农村其他商品的生产与经营从一开始就缺乏独立存在的基础，整个商品经济就无法正常运行。

4、家庭联产承包责任制是在长期准军事化的封闭中仓猝出台的，由于缺乏必要的时间准备，加上传统势力的制约，所以从一开始就表现为“先天不足”。现从这一角度来看待家庭联产承包责任制，就不会为继续改革而忧虑不安了。

以家庭联产承包责任制为特征的农村土地制度，确实面临着严峻的挑战，何去何从，需要作出新的选择。

二、农村土地制度改革的目标及其理由

对家庭联产承包责任制弊端的认识已经趋于基本一致，但如何开方下药，目前众说纷纭。第一种主张是建立农村土地国有制，即把现有的农村土地全部收归国有，由国家直接租给农民。第二种主张是集体所有制，把土地所有权交给村级集体，由集体与农民建立租赁关系，或者实行股份经营。第三种主张是“双轨”所有制，主张建立国家和农民个人共同占有的土地所有制，在法律上规定土地为国家所有，在经营上承认私人拥有占有权和继承权，法

律上的所有者向经营上的占用者提取税金，农民可以按经济规律自主经营。第四种主张是农村土地私有化。若加以细分，各种改革主张不下于20种。

以上主张虽然都有道理但都不足以说服人，都有方案但又都很难行通。笔者试从农村的现实社会经济条件和历史事实出发，在土地制度改革上提出一套想法，供理论界和实际工作者们参考。

从现实条件出发，建立新的土地制度必须坚持以下原则：1.能够调动广大农民自觉增加农业投入的积极性，有利于提高田土生产率和劳动生产率；2.能使广大劳动者珍惜土地，自觉搞好用地养地，改善土壤结构，培养地力；3.有利于土地资源的开发，增加耕地面积；4.有利于适度扩大生产规模，获得规模效益；5.能够加快实现土地生产经营的专业化和社会化，使农业生产取得质的进步。我们的想法是，建立多元化的土地所有制结构，多样化的生产经营模式，有限度地实行土地商品化。这是社会主义初级阶段的基本目标。

多元化的土地所有制结构

1、土地集体所有制。这一部分主要包括现有承包耕地中的非口粮田部分；现有的村级集体农业企业，例如林场、果园场、园艺场等生产、生活用地；村级道路和农田基本建设设施等。集体所有制的土地应占总土地的50%以上，为主成份，所有者为村级集体。

2、土地私有制。从现有承包耕地中划出一部分口粮田给农民个人所有，人均按0.2~0.3亩划分；把自留地、自留山变为私有。口粮田、自留地、自留山都采取作价出卖，分期付款的办法，不能无偿赠送。私有土地必须控制在20%以内。

3、土地国有制。这一部分主要包括乡（镇）级道路、小城镇占地、大中城市近郊的规划占地、国家矿山、乡（镇）级农业企业占地等。乡镇政府代国家履行所有者职责。

4、联合体所有制。部分农户自愿将全部或部分土地合在一起经营，建立土地合作组织。联合体可以将各户原私有的土地买归组织，联合体组织又可以根据发展生产的需要适当购买土地。

5、集团所有制。社会各有关单位，根据社会化生产的需要，自愿以各种形式加入土地生产经营集团，形成以土地为主的生产、加工、流通体系。集团内的土地主要为集团所有。

6.混合所有制。这是一种不分公有与私有，不分集体与个体，并允许外国人参加的土地所有制形式。但不允许外国人单独所有。

多模式经营

1、租赁制。国家和集体所有的土地，通过社会招标或其他形式，租给农户或有关单位经营。发租方凭借所有权按照契约收取地租；承租农户在契约规定的期限内对承租土地拥有使用权，并按契约规定完成各项定购任务，培养地力，从事农田水利基本建设等。国家和集体为土地发租者，广大农民既是土地所有者阶层，又是承租者，是在有产的基础上承租。这是区别于其他社会形态中土地租赁的根本特征。现行土地租赁制度以加强劳动者责任心，促进生产发展为根本目的，地租属全体集体成员所共享。发租与承租的关系只能发生在土地所有者和农户之间，承租者获得的土地使用权受合同契约保护。土地所有者成员优先租赁本集体的土地，也可以打破地界向全社会招标承租。租赁形式多种多样：从租赁范围来分，有以“一田制”为特点的全部租赁和以“两田制”为特点的部分租赁；从租赁程度来分，有质量较高的联效租赁和一般的按田租赁；从租赁规模来分，有以家庭农场为特征的大规模租赁和普通的家庭租赁；从租赁时间来分，有长达20年以上的长期租赁和只租几年的短期租赁；从租金形式来分，有实物租赁和货币租赁。

2、股份式经营。根据生产经营的需要，国家、集体、农户三方或两方自愿将部分土地合股经营，按股分利，董事会掌握土地使用权。农户在入股的同时可以参加劳动经营，又可以聘请善于经营的人来管理。无劳动力的农户和离开农业的农户，入股后也可以稳定地享受土地的入股分红。股份经营的特点：入股单位以增收盈利为基本目的；能够扩大生产规模，提高集约经营水平，由董事会负责下的土地股份公司实际是有关生产要素的再组合，有利于促进最优配置的形成；入股不经营的农户，倘若非农产业不稳定，回来仍有入股土地可以经营，解除了暂时失去土地的后顾之忧；有利于共同承担风险。

3、农场式经营。部分农户自动组织起来，把私有或租赁经营的土地合在一起经营。参加联合的农户同时参加生产劳动，在农闲时，场内统一组织搞副业，有的还常年安排部分人从事非农产业，各种收入统算，全年分2至3次进行分配。农场经营的特征是：生产者以搞好劳动协作为动机，通过取长补短，提高劳动生产率，实现增产增收；有利于增强抗灾能力，减少风险损失；便于机械操作；可以有效地实施生产经营管理，提高经济效益。

4、集团式经营。把土地经营权交给全社会，形

成社会集团，农业与非农业生产者都可以参加集团，实行按劳、按资为主体的多形式的分配办法。这种经营方式有利于集中社会财力发展农业生产；有利于在局部实行农工商、技工贸的一体发展，联接城乡经济。

5、中外合资或引进外资经营。这一办法已在我国特区实行，初步效果较好。引进外资经营，不仅可以部分缓解我国农业发展资金紧缺的问题，而且还可以同时引进外国先进的生产技术和管理经验。这是一石多桃的好事，可以广泛推广。

有限度地实行土地商品化

商品经济不搞土地商品化不行，但从我国目前的实际情况出发，显然不可能全面实行土地商品化，只能有限度地进行。具体而言：

1. 私有土地不能作为非农业用地出卖，也不能改作非农业用地，只允许作为长期农业用地进行买卖。

2. 集体和国营土地的所有权不能出卖，只允许买卖使用权。集体和国营的土地出卖使用权时，必须经过上级主管部门的批准。

3. 国有的大森林和大矿山严禁买卖，集体森林一般也不准买卖。

4. 各种所有制的土地都必须接受国家的监督管理。现有的农用耕地改作非农业用地时一定要经过上级有关部门的批准；各种所有制形式的土地都必须履行通过契约而确定的职责与任务，并坚决完成。

5. 租赁经营的土地可以向社会招标发租，但一般应优先由本村农民承租，租金总额不能超过亩平均纯收益的30%。

6. 全面实行土地高占用税和使用税。尽量减少占用面积，逼使非农产业占地向空中发展。

建立以上目标的基本理由如下：

1. 从我国生产力的多元性结构来看，需要土地制度的多元化。党的十三大对我国生产力现状作了科学而中肯的分析，明确提出要发展多元性的经济模式。土地制度上的多元模式作为一种生产关系的表现应该是毫无疑问了。从部分已实行多种土地生产经营方式地区的实践来看，也极有利于从各个方面推动生产力的发展。简而言之，有利于促进各种资源的最优配置，使不同层次、不同水平的生产力在各自相宜的经营环境中得到充分发展；在土地有偿使用的条件下，有利于推动土地生产要素的市场性流动，形成扩大生产规模机制，促进规模的稳定形成与发展；可以有效地充分利用每一块土地，促

进土地生产率的提高；有利于加快农业剩余劳力的转移，提高农业劳动生产率；可从根本上解决农业后劲不足的问题，保证农业的稳定发展；有助于彻底打破传统农业的封闭，促进商品农业的形成与发展；在让一部分人先富的同时，可以保证广大农民共同富裕。

2. 从多年来社会主义土地制度的实践来看，蔑视规律，用暗里剥夺小农的办法强行搞公有制的一元土地模式是行不通的，在这个基础上，公有制程度越高越糟糕。这一点已基本被各个社会主义国家所认识。现在，连最早实行土地制度单一化的苏联，也在探索实行土地制度上的多元模式。

建立土地的多元性目标是计划性商品经济发展的必然结果。当前，我国农村经济运行中最重要的问题是缺乏秩序约束，产品经济、自然经济、自由商品经济都还在不同程度地发挥作用，干扰计划商品经济新秩序的建立。因此，建立商品经济新秩序，首先必须在体制上把计划和市场融为一体，覆盖整个农村。在一元土地制度模式中，由于所有权与使用权高度集中在一种载体，根本形不成市场，与计划性商品经济的要求是风马牛不相及，更无秩序可言。实行土地制度上的多元模式之后，按照最优原则，各种生产要素得到新的组合，在计划性市场体系的作用力下，各自同时以不同的优势进入市场，在新体制秩序的约束下运行。其次，根据计划性商品经济的内在要求，全面注入新的机制。多元化的土地制度模式可以合理而有效地吸收以价格为主体的市场机制、组织发育机制、宏观调控机制，有利于实现商品经济新秩序所需要的物流市场化、调控参数化、行为规范化的基本目标，全面按照价值规律办事，做到以法治理经济。

3. 建立土地的多元性目标有利于启用利益机制，全面有效地调动广大农民务农的积极性。实行土地租赁经营，能加强劳动者与劳动对象的联系，把土地所有者与使用者的利益直接化，所以具有较强的经营效应。具体而言：

(1) 租赁制的双利益吸引功能，可以同时刺激集体与农民的生产经营积极性。现行租赁制是通过村级集体和承租农民来履行的，由此而产生的地租表现为集体一方的利益，地租后的全部收益表现为农民承租户一方的利益。而且，这种双利益是同步

增长的，即土地经营得好，双方都可以同时增加收益。在利益的驱动下，双方都会共同关心土地的生产经营情况，努力发展生产。

(2) 租赁制的土地有偿使用功能有利于实现劳动者与劳动对象的最优组合，推动农业剩余劳力的转移。完整的租赁经营是没有任何福利意义的，其收益必然参与社会平均利润的分配，因此大多数农民就不会消极地依恋土地，可以有效地解决农业剩余劳力带土转移的兼业经营现象，使各类能工巧匠在不同的领域中大显身手，提高全社会的生产经营效益。

(3) 租赁制对土地生产的择优汰弱功能，有利于发挥种田能手的作用，提高土地规模经营效益。租赁制的发租与承租过程实际是一次竞争过程，在比较利益的影响下，一些不善于种田的农民就会自动地把田土交给所有者，种田能手的田土规模就会同时得到适度扩大，解决土地分散经营的问题，提高农业劳动生产效率。这对于我国实现农业现代化具有十分重要的意义。

4. 实行部分土地私有，可以通过土地资产的存量调节，回笼农村货币，抑制早熟性消费，缓和膨胀冲动。目前，农村盲目消费和高消费的问题十分严重，而解决这一问题的根本办法就只有刺激农民的生产口味，鼓励生产投入。若允许部分耕地私有，把一些宜于农户经营的土地卖给农民，从我国的传统习惯与现有条件来看，农民既愿意买也买得起。假设全国卖出3亿亩，每亩按4000元计算，全国就可以收回货币12000亿元，这对于缓解我国通货膨胀确是非常有利的。

需要指出的是，土地制度的多元化目标仅仅只是社会主义初级阶段的目标。随着生产力的不断发展，当社会主义进入中级阶段以后（暂且这样划分），土地制度必然发生相应的变化，可以设想，那时，应该是全部土地为国家所有，实行以大规模为特点的企业性租赁制。在进入高度发达的社会主义阶段以后，土地可能为全社会所有，实行社会农场经营，当然，这种所有制形式必然以取消国家为前提。这尚是很遥远的事就不展开论述了。

本文作者石成林（Shi Chenglin）系湖南常德市农村部调研室主任。