

农地制度改革的理性思考

Rational Thoughts on the Reform of the Farmland System

何忠伟

(湖南农业大学经济管理学院 长沙 410128)

土地是我国的一种十分宝贵的稀缺资源,是农民生存之源、衣食之本。“三农”问题的核心就是土地问题。改革开放前后的实践证明,合理有效的土地制度能够激发农民的积极性、促进农村经济增长;而低效不合理的土地制度会阻碍农村经济增长,严重时甚至会危及社会和国家的安全。因此,探讨农地制度改革具有重要的现实意义。

一、农地制度的作用与理论模式

土地作为经济问题走进经济学家的视野,其原因在于它具有一切经济物品的共性——稀缺性。土地资源的稀缺性引起人们合理利用土地资源的要求,土地制度随之相伴而生。农地制度是指人们在一定条件下,因农村土地的所有权、使用权等权益而发生的所有关系的总和^[1]。其在农业经济中有以下作用。(1)它不是一种目的,而是一种工具。人们不是为制度而制度,而是利用它弥补理性的不足和无奈。它可以提供一种秩序,以减少和消除农村土地经营中存在的某种不确定性,使得农户的行为是可以预期的,从而为农户相互之间进行土地交易与合作提供一个有效保障。如土地承包延长30年不变的政策,稳定了农民的预期心理。(2)它为农户的行为设定了一个本利结构和奖惩机制,既鼓励农户有效地利用土地,又约束农户的不经济的短期行为。如“上交国家的,留足集体的,剩下自己的”的分配原则,极大地调动了农户的生产积极性。(3)它有利于我们观察和理解农村社会经济活动和农户行为,从而实现其自身的创新。农户的行为是理性的,但人对土地经营的偏好是多种多样的,从个人偏好和知识能力出发,其行为选择也会多种多样。农户为什么从事了这种活动而没有从事那种活动,基本上是由农地制度条件决定的,因而要认识和把握农户行为和活动的规律,就要进行农地制度分析,从而实现农地制度的调整与完善。如目前出现的“两田制”、“转租倒包”、“拍卖四荒”等新型土地经营方式不断出现,打破了家庭承包责任制的一些框架。

农地制度的核心是农地产权制度。产权是一个社会所强制实施的对一种经济物品如何选择使用的权利。作为一种财产权(property rights),它依附于某种特定的物品,表现的是人和人之间的社会关系。可见,农地产权制度,就是社会对土地资源内含的各种权利的设置以及关于这些权利的分配、享有、转让的规则^[1]。根据产权理论,当前我国理论界对农地制度模式的认识有如下几种。(1)土地国有化。其理由是:①集体经济在土地使用、收费、处分等方面的权利受到来自国家的种种限制而名存实亡,实际上已经变成不完全的国家所有;②由国家直接统一管理土地有利于克服土地管理的无政府状况;③实行国有制后,通过“永佃制”等土地使用形式,可安定民心,调动农民合理利用耕地的积极性^[2]。(2)土地集体所有制。从发展趋势看,坚持土地集体所有,有其科学性和合理性。它有利于土地资源的合理配置,有利于兼顾土地开发利用的社会目标、集体目标和农民家庭目标,有利于保护和创造良好的农业生态系统^[3]。(3)土地私有化的理论依据有3点。①私有制能保证农民对土地拥有排他性的产权及由此产生的一切权利,能造就农民对农业进行长期投入的内在动力机制。②马克思的个人所有制理论,批判的是部分人的私有制,而没有批判人人皆有的私有制,土地的私有化就是将土地的所有权给予农民,真正实现马克思所说的重建个人所有制^[4]。土地“双轨”所有制是既承认土地国有又承认土地私有,即在法律上规定土地最终为国家所有,但在经营形式上允许私人占有和继承;宏观上受法律约束,微观上按市场经济规律自由组合,实际上是“土地国有基础上的个人占有。”

二、对家庭承包责任制的新认识

家庭承包责任制的实质是家庭土地承包责任制。它作为一种制度创新,其意义并不仅仅局限于赋予农户相对独立的生产经营自主权,其更深层的意义还在于将农户逐渐塑造成为一个相对独立的

财产主体,使农民重建家庭的私有财产,从而激发农民的劳动热情和扩大积累的积极性。但是,它不可能一劳永逸地解决我国农业发展中的全部问题。70年代末推行的家庭承包责任制,把土地的所有权和使用权实行分离,虽然极大地调动了农民的积极性,但毕竟没有赋予土地使用权的商品属性。因而,当它的能量充分释放之后,这种经营方式便在一定的程度上限制了生产力的发展。其局限性表现在:(1)土地产权主体模糊,农户经营预期不稳定,农业积累与投入不充分;(2)农户土地承包期限不足,土地产权稳定性缺乏保障;(3)农户的土地产权权能不完备,特别是缺乏抵押权;(4)农户生产经营分散,造成固定资产重复购置和低效率使用,延缓科学技术的推广实施;(5)农户小规模生产与大市场的矛盾突出,农户承受的市场风险增大。

新制度经济学认为:制度既然是人们的行为准则,人们建立制度是为了减少不确定性,获得一种比较稳定的预期,并据以选择和确定自己的行为,因而就需要有一定的稳定性;如果制度经常变动,人们不可能建立比较长期的稳定的预期,其行为就会短期化,甚至莫衷一是,机会主义盛行,整个社会生活就会缺乏秩序而陷于混乱之中。然而,制度又不是不可变化的,这已为人类社会生活的实践所证明。不仅有很多旧制度已经或者正在消亡、新制度已经和正在生长,就是一些一直延续和留传下来的制度,如家庭制度、国家制度等,也与其初始形态有了很大的不同。绝对不变的制度是不存在的。不同国家和不同社会中的同一制度在不同时期的变异是制度可变性的一个证明。同一国家同一制度在不同时期的变异和发展,是制度可变性的又一证明。

家庭承包责任制实施20多年来,已经深入农民心田,得到了农民的信任和接受,任何突然变更或取消的措施都会引起农民的不满,阻碍农村经济的发展。然而它在发展中表现出来的不足,又不得不使我们要对其加以完善,甚至是根本性的改变,以适应生产力发展和科技进步的需要。因此,稳定和不断完善家庭承包责任制这一制度变迁将是一个渐进的过程。“稳定”主要是指家庭经营这一基本单位任何时候也不能改变,因为家庭不仅是生产的组织和机构,而且是一个重要的产权主体。“稳中求变”就是要探索土地产权的建立、保全和流转的新形式,原有的所有权与经营权的分离只是实现土地产权独立过程中的一部分,还存在产权权能残缺不全现象,有待进一步补充和完善。可见,今后对稳定家庭承包责任制的认识,不能只停留在原有的认识水平上,要随着社会经济的发展而赋予其新的内涵。

三、农地制度改革的新探索

农地制度改革是社会经济发展的必然要求,比较理论界提出的4种模式,笔者认为有4点看法。

(1)追求土地国有化,脱离我国的现实国情。现阶段绝大多数农民将土地视为自身最后的生活保障,土地收归国有,必将造成农村乃至全国的社会震荡,农民对土地的占有欲与土地国有化政策的强烈碰撞,容易引发难以预料的社会或经济危机。(2)推行土地私有化,虽然能科学地实现劳动力、生产资料与土地资源的最佳组合,也能最大限度地提高经营者的积极性,但从根本上说,土地私有化与社会主义制度背道而驰,强行推行的结果可能是土地流动受阻、经济功能弱化;绝对地租和级差地租为农民所有,将引起农产品价格的上涨、引起通货膨胀;土地占有权的凝滞与静止会造成土地占有上的悬殊,农村的两级分化将不可避免。(3)从20多年的实践来看,若坚持土地集体所有制,实行统分结合的双层经营体制,实际上是强调“分”多、“统”却不够,而且一“统”就容易产生行政干预,影响农民的生产积极性。同时,其运行过程中存在许多矛盾,反映出体制上深层次的问题。如在税费上,农民既要交国家,又要交集体,负担较重,而且乱收费、乱摊派、乱集资等现象一般出现在集体层次上,农民对集体的印象早已不好。(4)土地“双轨”所有制,或者说土地产权名义上归国家、实际上归农户,国家按名义产权收取土地所有税的模式,值得进一步探讨与实践。其理由有6点。①国家作为土地名义产权主体,其主要职能是宏观调控,制定土地法律法规,规范农户土地经营行为,维护生态平衡,促进农村社会经济发展。②农户作为土地实际产权主体,其经营行为会趋于理性,土地资源配置将更为合理、利用更充分。③土地产权的完整,有利于土地的流转、交易和增值,从而衍生出一系列的经济功能。如农户可以利用产权的抵押权,向金融机构申请贷款,扩大对农业的投资或者进行农业结构调整,提高农业的比较利益。④可以减少政府对农户的行政干涉,增加农民生活的尊严和满足感。⑤有利于农业产业化经营和土地适度规模经营。农户作为独立的经营主体,通过与市场的多次博弈,会自觉形成新的生产经营形式和土地经营方式,从市场获取更多的利益。⑥有利于农村市场经济的发展。个人经济自由权利的确立和个人经济行为的独立化,是市场经济发展的前提。农民土地产权主体的确定和人格的独立,有利于自主地、自由地、充分地从中获取各种信息,提高自身的经营水平,围绕市场需求进行生产,增加收入。

土地“双轨”所有制的实施应是一个渐进的探索的过程。目前我国已经出现一些土地经营的新形式,如两田制、转租倒包、租赁制和拍卖“田荒”等等,虽然这些与土地“双轨”所有制尚有一定差距,

论土地政策的几对重要范畴

On Important Categories of the Land Policy

姜爱林

(武汉大学商学院, 博士后 武汉 430070)

土地政策范畴在目前的研究中十分匮乏, 而且也极为被人漠视, 所以有必要正视这一问题。为了充实土地政策理论体系, 在此引进一些新概念: 土地政策数量与土地政策质量; 土地政策供给与土地政策需求; 土地政策结构与土地政策功能; 土地政策竞合与土地政策冲突; 土地政策成本与土地政策效益; 土地政策变迁与土地政策创新; 土地政策移植与土地政策本地化, 等等, 并探讨如下。

1. 土地政策的数量与土地政策的质量

这一对范畴易于被大多数所理解, 内涵并不多么深奥。但这也是最容易被决策者和执行者所忽视的一对范畴。在这里将它提出并放在最前面, 目的是企望引起人们的重视。实际上, 应该说它是一切土地政策范畴的最起码的两个概念。没有数量或质量特征的土地政策, 一定是一个没有任何实用价值的“无用”政策。

2. 土地政策的供给与土地政策的需求

为了说明土地政策的供给与土地政策的需求, 我们不妨把“政策”当作一种“商品”来看待。既然是一种商品, 那它就有价格。另外, 我们把土地政策的制定者, 视为“生产者或厂商”, 有生产者就有“消费者”, 这个消费者就是单位或个人。所谓土地政策的供给, 就是消费者可以利用的商品或资源的数量, 也就是生产者在一定时期内在各种可能的价格下愿意而且能够提供出售的该种商品的数量。一般而

但只要我们在实践过程中尊重农民的意愿和首创精神, 凡是符合农民利益的土地经营形式都是可以接受的。笔者认为, 要渐进实施土地“双轨”所有制, 还要做好如下基础工作: (1) 从思想上、法律上和行动上确立国家的土地名义产权主体和农民的土地实施产权主体的地位, 用法律方式来明确两者的关系, 规范双方的行为; (2) 培育土地产权交易市场, 使土地产权进入流通领域, 以充分发挥土地产权的结构效应, 实现不同土地产权结构的经济功能, 获取土地产权的收益与增值; (3) 加快农村信息网络工程的建设, 以有利于农民方便、及时、低成本地获

言, 供给和价格之间成正比关系。(如图 1)

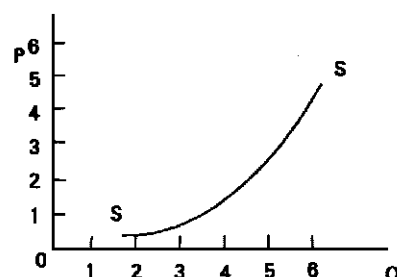


图 1 土地政策供给与土地政策价格的关系

图 1 中 P 表示价格, Q 表示数量, SS 表示供给曲线。供给曲线 SS 与需求曲线相反, 向左上方倾斜, 这表明价格与供给之间的正比关系, 即 P 增大, Q 也增大; P 减少, Q 也减少。当然, 供给曲线并非只受商品价格这一决定性因素影响, 它还受到诸如厂商的数量和规模、技术变化以及其他商品价格等因素的影响。因此, 图中给出的供给曲线, 只是表示最一般情况下的供给与价格的关系。

所谓土地政策的需求, 就是指人们需要并愿意购买的商品数量, 也就是指消费者在一定时期内在各种可能的价格下愿意而且能够购买的该商品的数量。其关系如图 2。

图 2 中 P 表示价格, Q 表示数量, DD 表示需求曲线。需求曲线 DD 向右下方倾斜, 表明价格与需求之间存在反比关系, 即当 P 升高, 则 Q 减少。因为当

取市场需求信息, 及时调整土地经营方式和农业生产结构, 生产出适销对路、物美价高的农产品, 提高农业的经济效益和农民的收入。

参 考 文 献

- [1] 郭翔宇, 曾福生, 刘葆金主编. 农业经济专题研究. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2000. 8
- [2] 包纪祥, 姜爱林. 关于农村土地制度改革的若干观点评述. 理论与改革, 1998(2)
- [3] 梁爱玉. 对我国农地产权制度改革的思考. 柳州师专学报, 1995(4)
- [4] 商春荣. 我国农村土地制度改革模式的探讨. 汕头大学学报, 1996(6)

(责任编辑 王宏章)