

农村土地流动不会影响农民的生存和发展

The Flow of Rural Land Doesn't Influence the Peasants' Existence and Development

邓大才

(中共常德市委办综调室 常德 415000)

自从十五届三中全会提出农户承包土地可以有偿流转以来,大家对土地流动的负面影响考虑得比较多,最担心的就是土地流动是否会引起土地兼并,导致土地无序、无理性地集中,使大批以土地为生的农民失去生活来源,进而引发社会的不稳定。纵观中国历史上的历次农民起义,大多都与土地无序流动有关,即主要由于土地过度地兼并,农民失去生存的条件,不得不揭竿而起。但是笔者认为,在市场经济条件下,土地由小变大、由分散走向集中,是市场经济规律决定的,不以人的意志为转移;农户承包土地的适当流动不会影响农民的生存和发展,反而会进一步拓宽农民就业生存保障的渠道。

一、土地流动能够为农民创造更多的财富、拓宽农民的收入渠道

在分析这个问题前,我们来探讨一下美国为什么富有。美国富有是因为美国经济发达;而支撑美国经济发达的,正是将各种各样的死资产变成活资产,将资产变成资本,将资产证券化,这些证券化资产中就有土地、房产等不动产的证券化。其基本的程序就是通过资产的所有权与使用权分离,在生产经营这个范围之外,以资产为基础,重新构筑了一个虚拟的资产,即证券化的资产。有了这个虚拟的资产,就能扩张市场,就能激活几乎所有的资产。有了这个虚拟的资产,就使原来的1元钱的资产,变成2元、3元,甚至上百元,使原来只能由少数人经营的企业变成了成千上万的人来合作经营。这就是我们在餐馆吃饭时的所谓“一蛇二吃”的方法。美国达到这一目的的途径就是推动资产流动,并使之证券化。在土地问题上,大家所担心的是允许土地流动会导致农民失去土地,这有一定的道理。但是我们也必须看到,允许土地流动,就能形成土地市场;允许土地流动,就把农村土地这一死资产变成活资本,从而达到将土地“一物二用”的目的。现在允许土地流动,与以前的土地流动有所不同,因为土地

可以变成资本,而土地变成资本后,就成为了一种可以用来多年反复生钱的东西,即允许土地流动后,就会出现“财富效应”和“收入效应”,农民的财富会变多,农民对土地的预期和爱护会增多,农民生存的手段亦将更多。同时,在土地生产系统之外,还以土地资产为基础建立一个新的虚拟市场,这个虚拟的市场不仅从总体上扩张了经济规模,而且还内含了社会就业岗位的增加。所以说,允许土地流动,本身就能给农民带来“收入效应”和“就业效应”。

二、土地流动不仅仅是转让农户赖以生存和就业的承包权,还有许多非承包权转让方式对农民有更大的吸引力

土地流动并不是单指将土地承包权永久地转让出去。这只是土地流动的一种形式而已,还有许许多多流动方式可以供农民选择。归纳起来主要有以下几种:一是土地租赁;二是土地反租倒包;三是土地托管;四是股份合作、合作经营;五是土地资本化经营。上述这些经营形式中,除了转让土地承包权使农民可能面临较大的风险外(即可能导致农民失去就业保障),其他几种形式下土地的占有权还在承包农户的手中,农民只不过是利用土地流动,来筹措资金而已。这种方式是对土地进行的第二次“两权分离”,即将土地承包权与土地经营权分离(第一次“两权分离”为土地所有权与承包权的分离)。所以,如果土地流动是以非承包权转让为主,则不会影响农民的生存问题。这就要求我们在允许土地流动的同时,要大力提倡非承包权的转让形式。这些形式不仅将给农民带来更多的选择机会,而且也是一种利用土地生财的手段。这些方式在农民增收困难的情况下,有着更加重要的、直接的作用。土地各种形式的非承包权转让实际上是农民把土地的经营使用权委托给会经营、能够赚大钱的农业公司,自己从中获取固定收入或者分红。

三、农村庞大的国有集体土地资产 为土地走向市场提供了经济基础

从国外的对比来看,按照刘易斯的“二元就业”结构转换理论,农村只有在城市工商企业足够发达后,才能够提高劳动生产率。该理论的意思,就是农村剩余劳动力的转移是被动的。在我国这种情况也存在,但是我国却与其他国家有着不同的外部条件。因为我国的土地至今还是一座没有挖掘的金山,而外国在推进工业化、转移农村剩余劳动力时,土地已经私有化,也就是已经实现了最大化利用。目前我国农村的土地还作为集体和国有资产躺在那里,等待开发和利用。这座金山经过适当的制度安排,既可以提高农村劳动生产率,也可以为农村剩余劳动力走向非农业市场提供基础条件。因为允许土地流动,实质上就是承认了承包的土地是农民的财产,具有物权性质。这等于是为农民提供了一笔等值的财富,为农村提供了剩余劳动力转移的一笔经费。有了这笔经费,土地流动的负面影响就会控制在可以接受的程度之内。

我国的封建时代,土地为少数地主所有,佃农并没有土地的财产权,土地的流动、集中和兼并,实质上是把农民所租赁的或仅有的一点土地剥夺走了,失去土地之后的农民一无所有,在生存不能够得到保障的条件下,当然会揭竿而起。但是我们现在允许的土地流动,与以前的土地兼并就截然不同。因为农民失去了土地,即转让了土地承包权,也可以获得等值的货币或者其他收入,可以从事其他的产业。也就是说土地的流转,使农民同时获得了一定的从事它业的经济基础,这反过来又能够保证土地的顺利流动。

四、城镇工商企业和农村非农产业的发展 为土地流动提供了外部条件

当前,我国处在工业化的中期,也就是希克斯所说的经济起飞阶段,工业会进一步加速发展。随着工业的发展,必然会带来城市经济的扩张,这也会为农村剩余劳动力提供新的就业渠道;虽然这种就业渠道,并不是十分稳定,也并不能满足所有的剩余劳动力转移的需要。但是随着工业化的进一步推进,工业和城市经济就能为因失去土地的劳动力提供更多的新的就业机会。据有关专家预测。如果“十五”期间GDP增长率保持在7%,产业结构变动率保持在1995~1998年的水平,则我国的城市化率每年可以提高0.65~0.75个百分点;整个“十五”期间,通过城市化可以为非农业产业提供3870万个岗位。特别是目前我国已经进入了工业化加速发展

的阶段,随着工业化的进一步推进,就业的岗位将会越来越多。所以大力发展城市经济和城乡二、三产业,是弱化土地流动风险的最有效途径。

除了城市工商企业的发展外,农村本身也还能在一定的程度上,提供更多的就业机会。现在我国的农业生产经营是由农户完成所有的供销程序。这是一种典型的自我服务型的生产组织形式。但是随着土地流动,随着土地的适度集中,农户再也不能完成所有的供产销环节,他们需要分工合作、需要有人为他们进行生产、需要有人销售产品、需要有人提供其他的各种原来由自己承担的服务。而土地流动必然会提高经营规模;经营规模的扩大,又必然会加速农业生产经营的分工和专业化,从而衍生出许多新的服务行业去承担规模化经营农户的服务需求。

五、通过地权制度的设计弱化 土地流动的风险

允许流动,前提是给予农民以土地财产权,但是这种财产权在本质上是承包农户所拥有的长期经营使用权,并不表明农民就是土地的最终所有者。农民拥有的这种物权,只是一种准私有性质,还要受土地真正的最终所有者国家的节制。土地流转后,不管是谁拥有土地的长期经营使用权,拥有这种从其他农户转让过来的财产权,也只是一种有限制的财产权,真正的所有者还是国家。国家可以通过制度安排来弱化土地流动的风险。一是通过制度安排约束土地集中的范围和规模,可以根据经济发展的情况,确定一定时期内土地可以适度经营的规模。二是用法律打击各种恶意收购、打击强卖强买,确保弱势群体的利益不被侵犯。三是国家要按照市场的原则征用农民的土地,给予足够的补偿,不能亏了农民。四是国家通过产业政策来确保土地的各种社会功能的实现,如定型耕地只能从事农业经营。五是对流转后的土地财产权的确认要上升到法律高度,即对这种权利不能只停留在口头上,要以法律的形式予以确认。总之,通过在地权制度中设计以上这些内在的约束机制,就可将土地流动、土地资本化的负面影响控制在最小的范围内。

在弱化土地流动风险的制度安排中,最基本的就是建立独立于承包土地之外的农村社会保障体系。允许农村土地流动,不可避免地会使一部分农民因土地丧失(正常地失去)而失业。要解决这种情况可能出现的情况,就必须在农村建立比较稳定的社会保障制度,使农民“生有所养,老有所依”。为此,要积极稳妥地推进农村社会保障制度改革,逐步将农村的社会保障由依靠承包地转变为依靠社会和制

(下转第50页)

5. 要在旱獭鼠疫地区内加强防疫宣讲工作,使西部建设队伍中每一个人都做到不捕猎、不接触、不剥食旱獭及一切病、死动物,避免鼠疫对建设队伍的威胁。必须坚持在一个时期内,全面禁止捕猎旱獭,并首先从禁止加工、销售与旱獭有关的一切制品做起。对于家鼠鼠疫问题,必须增加投入,重新进行鼠疫疫源调查,改善监测组织,大规模地扩大鼠疫监测的覆盖面。要动员化工企业生产安全、有效、廉价的杀虫药物,使鼠疫控制中这一最有效的手段能够发挥作用。同时,要着力加强对鼠疫防治的基础研究。

6. 对于西部地区的不地方病,仍应坚持预防为主方针,努力建立地方病可持续性消除的机制。国家地方病防治科研部门要做好4项工作:继续进行全国地方病病情监测与防治措施监测,特别要重点监测西部地区,为国家制定西部防治策略提供科学依据;加强西部地区地方病防治重大问题的应用研究;为西部地区培养地方病防治研究人才;积极进行西部地区重大工程建设的地方病卫生学评价,提前采取防治措施,以避免环境改变或人口大量进入病区所造成的地方病危害。

7. 对自然疫源性疾病的防治,应区分不同疾病,采取有针对性的对策与措施,对易感人群进行个人防护。要宣传相关疾病的病理和防治知识和预防方法,做到早发现、早休息、早治疗和就近治疗,提高治愈率,降低病死率。可以推行口服预防药(如对疟疾、钩端螺旋体病等)和应用有效疫苗进行特异性预防接种,针对传染、传播媒介进行防治。对虫媒节肢动物(蚊、蚤、蜱、螨等)传播疫源进行物理和化学的防治,避免人群被叮咬;对传染源进行及时处理,如对病人进行隔离治疗(鼠疫等),对有传染性的动物予以火焚或深埋(炭疽、口蹄疫等),对鼠类进行物理、化学和生态学的防治;对病原体进行物理和化学的消毒处理;对环境进行消除媒介孳生

地和鼠类栖息、隐蔽、繁殖场所的治理。

8. 利用卫生部疾控司2002年开始在全国范围内开展“重点寄生虫病现状调查”这一契机,把西部地区重点寄生虫病的调查列在首要位置。应在给予一定经济支持的同时,加强技术指导,培养技术骨干,真正摸清我国西部地区寄生虫的基本情况,为进一步的防治工作打下坚实的基础;要在拟召开的“西部地区重点寄生虫病防治研讨会”前后,选派国内有关专家与西部地区寄防工作者一道商讨防治对策,并建立长期稳定的业务联系,以便工作的持续开展;应创办西部地区有关寄生虫防治的刊物,并力争尽早出版一本有关寄生虫病的科普读物。

建议者

曾毅 (中国预防医学科学院 中科院院士)
高守一 (中国预防医科院 中国工程院院士)
赵铠 (北京生物制品所 中国工程院院士)
吴德昌 (军事医学科学院 中国工程院院士)
何凤生 (中国预防医科院 中国工程院院士)
郑锡文 曾光 刘崇柏 尚德秋 俞东征
汪诚信 王克安 邹昌洪 陈化新
(中国预防医学科学院 研究员)
庄辉 赵金垣 (北京大学医学部 教授)
陈育德 (北京大学公共卫生学院 教授)
李开宝 (卫生部工业所 研究员)
甘绍伯 (热带医学研究所 教授)
端木宏谨 (结核病研究所 研究员)
王钊 (全国肝炎基金会 教授)
晁福寰 (军事医学科学院 研究员)
渠川琰 (北医大一院 研究员)
董善亨 (天津市疾控中心 主任医师)
孙殿军 (哈尔滨医科大学 教授)
阚学贵 (卫生部 教授)
戴志澄 (中华预防医学会 教授)

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第35页)

度。应采取“因地制宜,量力而行,形式多样,农民自愿”的原则,多渠道、多层次、多方式地兴办养老、医疗、生育、伤残等保险。途径是:先通过建立“承包地+个人帐户”的双重社会保障制度,积累社会保障基金;在积累一定的资金后,承包地的保障功能逐步退出,即将“承包地+个人帐户”的双重保障体制向单纯的“个人帐户”式的社会保障制度转化。这样就将为土地的流动提供稳定的保障机制。

六、理性的农民会有理性的选择

作为一个理性的农民,总是会在收益最大化和生存最稳定性中间选择一个很好的度。在没有找到

其他就业途径和收入渠道前,是不会砸自己的饭碗的。即使通过法律的形式赋与农民具有承包土地的部分财产权,允许土地流转,但农民并不一定会将土地转让出去。自中央原则上允许土地可以有偿流转以来,土地流转的规模和数量并不大,所以大可不必担心土地流动、土地资本化会影响社会稳定。对于有了非农稳定就业岗位、稳定收入来源的农民,转让土地,却可以从整体上提高他们的福利水平。当然这不排除有少数农民会因各种各样的原因,不得已而将生存的土地转让出去,而解燃眉之急,但是大多数的农户是会处理好这一问题的。我们不能因为少数农户的特殊问题,就否定土地的合法的有偿流转。

(责任编辑 王宏章)