

# 中国农村土地制度的现代化转型

孙 津

(北京师范大学中国农民问题研究中心,北京 100875)

**摘要:**中国现代化的真实实施是从新中国成立开始的,从政治理念与现代化建设相结合的角度来看,当下农村土地制度的转型应该是创制一种单一代理的选择型公共制。在这个转型中,身份资格只是农民与土地关系的逻辑起点,经济活动的依据是由市场机制保证的选择性权利,制度和政策所要保证的,主要是市场交易的公平性与各种统筹的道义性之间的协调一致。

**关键词:** 中国农村;土地制度;现代化转型

**中图分类号:** F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2011)42-0056-04

作为生产关系,一定土地制度的设置主要在于两个根据,一是政治理念的导向坚持,另一则是社会发展的宏观背景。在政治方面,社会主义中国的土地制度只能是公有性质的;然而另一方面,这种制度只有适应现代化发展的总体需要才可能是真实有效的。在此意义上讲,新中国成立以来的土地制度事实上已经经历了两次转型,而现在正面临着第三次转型的现代化要求,也就是如何建立与社会主义市场经济相一致的土地制度。市场经济的基本原则,是以平等的方式获得的平等权利的交易和让度,<sup>①</sup>因此,土地制度转型的任务,是如何创制一种单一代理的选择型公共制。

## 1 土地制度转型中的所有制与市场

新中国的成立使得现代化建设成为可能,而社会主义方向决定了土地的公有性质。从土地公有制的建立来讲,这其实是土地革命的结果,不过,从土地制度的初次设置和以后的各项改革来看,所要解决的核心问题都是人与地的关系,而土地制度的历次转型也是以这个关系为基点的。

所谓转型,指的是在保持和延续某种基本特性前提下的全面改革。在此意义上讲,新中国成立以来农村土地制度一以贯之的基本特性可称之为“国控代理制”。在这个制度中,土地的所有权属于国家,集体组织名义上代理国家拥有土地所有权,但实

际实施的是土地产权,而农户或农民个体则以各种方式享有土地的使用权和物权。从生产关系的主体来讲,土地制度的主要构成关系是农民和土地;而从运作机制来讲,改革开放实行的是从政社合一的计划体制转变为现在的社会主义市场经济体制。因此,既然土地公有的刚性原则是保持和延续的,那么土地转型的核心问题,主要就是如何处理所有制和市场的关系,而且在很大程度上,人与土地的关系决定着土地所有制与市场的关系。

土地制度的第一次转型,就是建立了集体公有性质的人民公社制度。新中国成立后的《土地法大纲》实现了平均地权,但是,土地私有与社会主义的政治特性是矛盾的,而且,从现代化建设的要求来讲,小农的自然经济也能不适应现代农业发展。因此,土地公有制的建立是必然的选择。在这个制度中,人民公社以集体的名义代理国家实施土地的所有权,不过从运作的实际情况来看,政社合一体制能够拥有的只是产权。在不严格的意义上,所有权(Ownership)和产权(Property Rights)可以是同一个意思,或者互换通用,不过在马克思主义经济学中,这两者还是有区别的,而且所有权相对产权来说应该是一个高位概念。因此,在人民公社的产权运作中,农户或农民个体是以身份资格的隶属形式获得土地的公有权利的。换句话说,人与土地的关系体现为身份资格的平等权利,而政社合一体制并不具

收稿日期:2010-12-30

作者简介:孙津,主任,教授,博导,主要从事政治学、社会学和农民问题等方面的教学和研究。

<sup>①</sup> 对此我有过多篇专门的论述,比如《中国现代化对西方的影响》,河北人民出版社1999年版,第四章“计划与市场”、《打开视域——比较现代化研究》,社会科学文献出版社2004年版,“社会转型的有效及创新”等。

有现代企业制度产权和经营权相分离的机制和特征。因此,人民公社的土地制度是一种义务型的公有制,从让渡和交易的角度来讲,平等的权利并没有形成相应的市场。事实上,正是因为经济活动是由政治理念来计划的,所以作为组织实体的人民公社和利益主体的农户或个人都无法对自己的权利负责,而这就是人民公社的集体所有制不能支撑农村现代化发展的根本原因。

改革开放实现了土地制度的第二次转型,其核心内容,就是各种形式的责任制。从运作机制来讲,责任制实施的就是现代企业制度产权与经营权(使用权)的分离,农户以责任的方式成为经济活动中的独立实体。在这个制度中,所有权仍是国家拥有,集体以其代理身份只对土地所有权的运作具有决定性或终极性的处分权能,农户或农民个体依据责任制具有有限的和相对的产权处分权能。平等的权利仍然是身份资格,但市场已经由责任机制、使用权、以及部分产权处分权能建立起来。相对改革开放以前的义务型公有制,这种土地生产关系可以叫做利益型公有制。也就是说,国家、集体和个人的利益关系不再完全由计划决定,经济活动的现代化实效本身成了政治理念的实际导向。但是,一方面由于所有权的国家拥有,以及由此带来的对土地使用性质的刚性规定,另一方面由于农村组织的功能局限、以及农业本身的产业形态特点,平等权利的运作空间实际上只是一种责任市场,严重缺失平等交易。在此意义上讲,征、占地的补偿、各种税费的减免、支农投入的加大等等做法,在很大程度上应该只是面对利益性公有制存在的问题而采取的权宜措施,不过从积极方面说,这也是在为土地制度的又一次现代化转型准备条件。

第三次转型的发生主要是由于城市化进程对农村土地的扩张占用、以及现代农业经营方式的相应要求,产权和经营权(使用权)相分离的责任制已不能满足生产力发展的需要。作为转型开始的标志性政策,就是中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。文件中涉及生产关系调整的主要因素,是农村的土地流转。虽然这次转型的结果还有待实践来充实,不过至少在逻辑上有三个基本问题是清楚的。第一,再次转型的性质仍然是土地生产关系的调整,其形成的土地制度大体上可以叫做选择型公共制;第二,

转型的内容针对或要解决的主要问题,是将农户或农民个体的平等权利逐步由身份资格转变为产权和物权的市场选择;第三,随着社会主义市场经济的土地运作,转型的途径很可能在于如何创制一种包括产权、使用权和物权的单一代理机制,也就是使平等权利的交易和让渡成为土地市场经济的基本根据和运作机制。

## 2 选择型公共制中的土地产权、使用权和物权

从上可以看出,所谓第三次转型不过是对现行土地制度的运作及其发展所做的判断,不过,这不是一般意义上的应然性预测,而是针对存在的主要问题和可能的解决途径所做的分析。概括地说,选择型公共制主要包括两层含义,一是农村土地的公有制性质,二是农用土地产权使用的市场性选择。这种所有制的公有性质,指的仍是国家的最终性和决定性拥有权,或者说是控制性拥有。但是,只有集体和农户或农民个体以某种方式把土地的产权和使用权永久性地承接过来,责任主体才能在物权的意义上保证自己的土地权益。因此,土地制度第三次转型的真实任务在于,国家的控制权需要经过与集体和农户或农民个体的市场交易才能真正实施。从现实可能来讲,实现这个任务的主要途径就是创制农村土地的永佃制。由于租佃本身具有选择的性质,而土地所有权又是由国控的所有制和选择的永佃制共同实现的,所以可以合乎逻辑地称之为“选择型公共制”。在这个转型中,现代化建设要求土地制度支撑和保证的主要内容,就是租佃方对于土地产权、使用权和物权的市场运作,以及物权的效用、粮食安全的保证、农地的退出和进入、土地流转及其效益等各方面的制度创制。

### 2.1 关于永佃制的产权和使用权

在现性的责任制中,产权和使用权的分离只能保证责任主体有限制的或不完全的使用权,却无法保证其产权的真实拥有。因此,作为解决这个问题的可能途径,永佃制提供的是产权和使用权合一的机制保证。永佃制的土地产权由集体组织代理,但在实际运作中要与农户或农民个体来共同行使。具体说来,永佃制产权的处分权能归集体和农户或农民个体共有,使用权根据责任协议由责任主体行使。永佃制在权利交易上体现为一种租赁关系,但就其

性质来讲,仍是国家依据身份资格选择集体作为产权代理的一种制度安置。因此,作为租佃的主体,集体是以务农、尤其是保证粮食安全的义务来替代租金或地租的,由此也可以在逻辑上纠正免除农业税的法律偏向。对于农户或农民个体来讲,身份资格在初始分配之后不再延续,并在处分权能和使用权的实际实施中与经济利益的获得保证相脱离。作为平等方式获得的平等权利,永佃制仍然沿用身份资格为制度实施的逻辑起点,从此,新生的人不再以身份资格拥有土地产权和使用权,只可继承。

## 2.2 关于物权的安置和效用

相对产权和物权来讲,使用权只是一种获得利益的工具或手段,其本身并不足以保证利益获得的公正性和公平性。因此,解决这个问题的可能途径,在于将土地产权及其相应的使用权通过永佃转换为现实的物权,或者说,土地物权的效用同时适用于产权和使用权。物权的分配和占有由集体和农户协议决定,并由物权的责任主体自主行使。在这种制度安置中,物权的效用包括对土地使用性质的选择,也就是说,土地性质的变化需要由作为构成永佃关系的所有权、产权和物权三者共同决定。从实际情况看,土地变性的主要根据包括国家征用、规划内容以及产权流转等因素,而物权的效用,就是以市场交易的权利参与土地变性的利益分配。与此相应,这种分配的依据主要包括法律依据和程序、规划允许的范围、以及市场价格等因素,同时,由于这种分配所具有的市场交易性质,土地变性所发生的实际费用和引发的利益估算都不再由“补偿”来替代。

## 2.3 关于农地的退出和进入制度

作为初始的平等权利,身份资格将由于相应的权利获得而失效,或者说不再延续,而永佃制的运作机制也主要以市场交易为原则,由此必然带来一个问题,即租佃主体与所租佃土地的关系变化。这种变化包括两个方向,一个是以身份资格获得初始权利的租佃主体对于是否继续经营所租农地的选择,另一个是没有这种初始权利的人(或单位)如何进入农地的租佃。针对这种变化,一个可能的创制就是结合各种土地流转建立和实施规范与选择相结合的农地退出和进入制度。所谓规范,就是农地性质的保持,而选择主要就是指退出和进入的市场交易机制。大体说来,退出和进入制度的构成针对主要包括粮食安全、土地流转以及宅基地安置等内容。

粮食安全是实施永佃制的主要义务根据。从实际情况看,一方面,尽管到2010年粮食实现了连续7年的增长,但77%以上的产量是由13个产粮大省提供的,而这些地方主要都是北方的缺水地区,粮食产量的持续增长困难重重;另一方面,现在的可耕地面积约占国土面积12.5%,而要真正做到粮食的自给,至少还要增加6亿亩耕地。因此,必须实行总额计划与市场效益相结合的粮食安全制度,并以现代农业为技术支撑。与此相应,租佃主体可以从农地退出,但土地的农用性质不能改变,守住耕地“红线”。同时,需要创制以接受土地流转方式获得农地租佃的经济实体的进入制度,其针对包括农村没有获得初始权利的农户或农民个体、其他地方的农户或农民个体、以及城市的个体和单位。

土地流转的问题中,现在普遍关心的是市场机制中的公平性、以及如何保护农民利益。事实上,这些情况所反映的共同问题,就是不同主体在农地效益交易方面的权利不平等,因为与现代企业运作中一般的并购和转让不同,流转中的土地权利代理仍然具有身份资格方面的限制。因此,作为市场机制,需要针对土地权益制定拥有主体的退出和进入制度。就转型的可能来讲,集体一般是不会退出的,在土地产权的处置方面拥有决定权,比如可以建房子,但不得占用耕地。除了农地性质不变的流转,退出人的宅基地可以保留,但其建设和使用要服从相关的规划。进入者不需要有用身份资格,但是除了经营农地,不另行分配宅基地。现在各种清理宅基地的做法要以物权为根据,多出的面积要和农户协商使用。

粮食安全、土地流转和宅基地安置,对于退出和进入各方都以市场交易为原则。一般说来,退出选择应该是自愿的,但是,由于永佃所具有的义务性质,还需制定相应的规定,对实际上已不再承担或没有能力承担相应义务的租佃主体执行退出。

## 2.4 关于土地权益的合一代理制

从市场经济来看,现在农村土地权益的获得根据主要包括产权、使用权和物权,这也是可以进行交易和让度的主要或基本平等权利。但是,理论上的平等权利并不等于现实中的平等,因此一个突出的问题就在于,土地权益的归属按照责任制是很清楚的,而当土地发生变性和流转的时候,与责任制相应的物权就难以保证了。如从成文法的角度来看,这

些权利变化的内容在物权法中没有相应的规定,而只是参照《土地管理法》来执行。但是,《土地管理法》与此相关的条例却把这些问题都归于民事范畴,所以并不能解决所有制或产权的拥有和使用、物权效益等方面的问题。

由上,从土地制度转型的方向来看,创制的内容针对这些基本权利如何由单一主体来承载,即国家在控制和非常决定的意义上行使所有权,产权和使用权都以物权的形式由单一主体来实施代理。现实根据是,如果所属权利对某个经济实体是分离的,这个实体就没法保证自己的土地权益,而个体对公有制的真实享有也只能通过市场机制的平等权利交易来实现。就初始的平等权利分配来讲,这种单一主体可以是集体、农户或农民个人,然而,通过土地流转或退出进入,单一主体也可以是农村共同体之外的其他个人、企业或单位。因此,这种合一代理制所要处理的土地权益,包括农用和非农用两个主要方面。

农用方面,在初始权利的延续意义上指的是务农的权益,包括法律和政策方面的保障及科学技术。换句话说,合一代理制必须考虑现代农业在提升竞争力方面的政策支持,如当前最重要的水利和籽种。但是,这些问题的解决原则只能是计划和市场的结合。

非农用方面,主要是指农村自身整片地区的城市化、以及城市和农村的交易。总体原则是保证粮食安全制度的真实效应,但从土地效益来讲,合一代

理制所要解决的主要是农地的退出和进入、以及农村与城市的关系。比如,在农村的城市化方面,农村居民可以按整体退出的方式办理,也可以保留个体的宅基地;对于城市郊区的设施农业,需要在农作物品种上设置必要的限制以辅助粮食安全;在与城市化相衔接的环节上废止补偿制,道义扶助和多次分配都要以非土地因素的统筹机制为原则;土地权益与户籍分类脱钩;城市建制内的辖区土地不必变性,由城市(比如人代会)自行处理等等。总的说来,单一代理制所依据和保证的都是社会主义市场经济的原则和机制、以及与现代农业发展相适应的经营方式,其中最重要的内容,一个是土地变性时农村和与城市的市场交易、以及责任主体与谈判对方的市场交易,另一个是各种补偿不再作为制度安排,而只局限于交易双方的协商选择。

#### 参考文献

- [1] 孙津. 中国现代化对西方的影响[M]. 河北人民出版社, 1999.
- [2] 孙津. 打开视域——比较现代化研究[M]. 社会科学文献出版社, 2004.
- [3] 杨继瑞. 土地承包经营权市场化流转的思考与对策[J]. 经济社会体制比较, 2010, (3).
- [4] 郭明瑞. 关于农村土地权利的几个问题[J]. 法学论坛. 2010, (1).
- [5] 中华人民共和国物权法[Z]. 2007.
- [6] 中华人民共和国土地管理法[Z]. 2005.

## The Modern Transformation of the Rural Land Institution of China

Sun Jin

(China Peasant-related Issues Research Center of Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** The rural land institution has experienced two fundamental transformation involving peasants, land and market since the foundation of New China. Now, the modernization requires the third transformation, which is the authentic land operation of the socialistic market economy, or the exclusively acting choice-oriented public ownership. Within this transformation, identity qualification is only the logic starting point of the relationship between peasants and land. The economic activity is based on the selectable rights ensured by market mechanism. And the relevant institution and policy is just meant to guarantee the equality of market transaction and coordination between all sorts of banlanced morality.

**Key words:** the rural land institution of China; modernization transformation