

农村综合改革中新型土地生产关系的创制

孙 津

(北京师范大学政治与国际关系学院,北京,100875)

摘 要 本文从建设社会主义新农村的真实含义和实际需要出发,认为当前农村综合改革的核心问题是新型土地生产关系的创制,并在分析这个创制的现实根据和实施可能的基础上,指出新型土地生产关系创制的基本途径。

关键词 农村;土地;生产关系

一、由建设社会主义新农村引出的话题

从逻辑上讲,判定什么是社会主义新农村至少应该有两个基本标准:其一,它必须具有社会主义的性质;其二,它必须在某些重要方面(包括性质和形态)不同于已有的农村。换句话说,它必须既是“新”的,又是大多数人认同为“好”的。从现实来讲,这种既新又好的东西应该是针对农村主体(即农民)的根本要求、利益和能力而言的,也就是主体与其对象(主要指主体的生存和发展条件)的基本关系而言的。显然这个基本关系就是农民与其土地的生产关系,而从逻辑和现实的统一来讲,这个基本关系只能是新型的,即既是前所未有的,又是社会主义性质的,而且还必须是广大农民从有利于自己的角度普遍认同为好的。

二、新型土地生产关系创制作为农村综合改革核心问题的实施可能

所谓实施可能,其实是针对具备哪些条件而言的,但是,生产关系创制显然不仅仅是一般的技术问题,更重要的是对目标性质与条件功能的关系的理解和把握,所以还有一个如何看待既有条件的问题。简单地讲,对这个关系的理解和把握应体现为目的与手段、内容与形式的一致或统一。因为明白了目的和内容才可能自觉地认识和对待条件的构成,否则

就有可能忽视或错用已有的和可能形成的条件,或者仍是流于随机修补的政策应付,对解决根本性的问题不得要领。所以,这里讲的实施可能并不是对现有条件的罗列,而是找出综合改革的关键或核心问题,使综合改革的各方面因素能够由此在性质和功能上协调统一起来。这个核心问题就是新型土地生产关系的创制,而各方面因素的协调统一才使创制具有实施的真实可能。当然,这样讲“核心问题”是针对各项工作的关系而言的,并不等于有了这个创制农村综合改革的所有事情就都解决了。

几乎所有的人都已经认识到,农村的发展需要进行综合改革,但是综合并不等于各方面工作的总和,而是要有一个核心意义或作用的统领。这个统领就是新型土地生产关系的创制,而所谓核心问题也就包括两个基本意思:其一,各方面的改革都与土地生产关系有关,或者说生产关系维系着各方面改革的逻辑一致和真实效用;其二,新型土地生产关系的创制情况决定着综合改革的成败得失。无论从逻辑还是现实来讲,这里的道理都很简单:不管土地对农民意味着什么,总之真正属于农民的东西就是土地,而如何“属于”归根到底就是个生产关系问题,所以这方面的创制对于一切改革(包括综合改革以及综合中的各改革项目)来讲具有明显的和根本的制约

收稿日期:2006年7月

作者简介:孙津,教授、博士生导师,研究方向为政治社会学、比较现代化。

作用。但也许是因为如此,这个核心问题涉及的各种因素又必然要被分解落实到各项具体任务中去。因此,明确提出新型土地生产关系的创制对于真实有效地进行综合改革是必要的和大有助益的。

事实上,创制新型土地生产关系的现实根据和实施可能是互为表里的,对此可以从两个主要方面来说明,即土地的特殊性和责任制的局限。

土地的特殊性主要是针对土地与农民的关系而言的,所以它虽然可能是中国特有的情况,但对于新型土地生产关系的创制来讲,却是其现实根据和实施可能的一般性要求。简括地说,土地对于农民并不仅仅是生产资料,而且实际上农民从来就无法将其土地真正地、完全地作为生产资料来对待、占有和使用。造成这种状况的主要原因有两个,一个原因是土地与农民的共生形态,另一个原因是土地的公有。这两个原因密切关联,并由此体现了一个根本性的矛盾:它一方面表明了现行土地所有制的合理之处,另一方面也对这种所有制不适应生产力发展的内在机制进行改革提出了要求。在此意义上讲,新型土地生产关系创制的实施可能就存在于这个矛盾之中。

用“共生形态”这个词来表示土地与农民的一般和基本关系可能并不十分准确,但它有助于表明一个明显的事实,土地从来就不仅仅是农民的生产资料,它同时还是农民的生活条件和生存环境。而学界之所以对它缺乏应有的重视,恰恰在于只从生产资料的角度来考虑土地的生产关系,而且责任制本身的局限、甚至对进一步发展的阻碍作用就有意无意地被忽视或回避了。

从理论上讲,土地是作为生产资料、生活条件和生存环境等因素的综合功能体与农民构成共生形态的关系的,为了更方便和清楚地说明这一关系的现实情况,我们可以将此与城市的情况作一简单的比较。首先,土地对于城市可以单独作为生产资料来使用,而且当城市真的可以使用土地的时候,土地只能是生产资料。从“占有”的严格意义上讲,我们国家的任何一寸土地都是国有的,然而正因为如此,城市的土地是国家根据需要“安排”给它的,所以不管城市兴建什么项目,它都只能在生产资料的意义和用途上使用土地:如果使用的是已经安排给城市的土地,那块土地就在成本与收益运作的意义上被作为纯粹

的生产资料;如果使用的是农民的土地,那块土地就被从与农民共生的综合功能中剥离出来(叫做土地变性)从而成为纯粹的生产资料,以此相关的(比如占地、拆迁等)各种补偿和安置不过是土地由国家来“安排”这样一种制度所付出的代价,或者叫应尽的责任。其次,城市的生活条件与土地是分离的。虽然城市必定要占据一定的空间,但不仅这个空间意义上的土地是国家“安排”给城市的,更重要的是城市可以、事实上也就是用钱来买这个空间的。所以,城市人本质上都是流浪汉,它用钱来买各种生活条件,土地尽管是这些条件中最基本的一项,但它只是对象性的交易物品,就像旅馆的客房一样,城市人随时可以另换一间。更为明显的是,与土地有关的所有产品对于城市都不存在生活条件的功能特性,它们都可以用钱买到,而且只能用钱来买。第三,土地只在利益拓展的意义上被城市叫做“环境”,城市只能外在地或对象性地“利用”这种环境,却不可能、也没必要生存到这个环境中去。关于这一点,最极端的情况当然是所谓的生态“保护”或“涵养”,尤其是大城市在这方面对周边农村的要求;而就最一般的情况来讲,土地这种“环境”是从属于城市的生活调剂和市场开发的,比如所谓旅游产业。

上述所有这三个方面,农村与城市的情况都不一样,甚至截然相反。具体的不同或差异不必细说,因为对此仅凭经验和想象就不难知道,问题在于,土地与农民的这种共生形态对新型土地生产关系的设置具有什么意义?用最简单、但也是最根本的话来讲,这个意义就在于农村的土地上有人,这个“人”(即农民)从来就不是与土地分离的,而这就使某种生产关系中的主体与对象(即生产资料)的区分变得极为困难。事实上,不能把土地上的农民从土地上剥离出来,就是新型土地生产关系创制的根本困难。生产关系表明的当然是人和物的关系,但正因为如此,对于具有共生形态、或者说人与物一体化特性的农村来讲,土地就不可能只在生产资料的意义上作为某种生产关系的构成因素或部分。因此,找出新型土地生产关系创制的实施可能的一个必要前提,显然是对既有所有制在处理和适应这种共生形态方面的情况有一个基本的了解。

就中国的情况来讲,私有制是适应这种共生形

态的。但是,这里的“适应”是在消极的意义上讲的,也就是说,它不过是传统农业社会的一种自然状态。因此,传统农业社会土地私有制的这种“适应”也必然要由于大生产的发展、或者说向现代社会的转变而成为生产力的阻碍(资本主义现代化的过程已证实了这一点)。不过从历史事实来讲,社会主义(经由新民主主义革命)的理念要求和制度实施不仅必然要否弃这种过时的“适应”,而且还因为这种“适应”本身违背了公正原则,社会主义改造成功地阻止了它向资本主义私有制的转变。事实上,集体所有制也是适应共生形态这个特性的,因为从合作社到人民公社都是在土地和农民一体化的意义上设置生产关系的。然而问题恰恰在于,政社合一的体制使集体和个人都无法对发展生产负责,而且,公正原则在利益落实方面的水平太低,与城市比较更是丧失了公平标准。正因为如此,改革开放针对人民公社体制的弊端实施了责任制,但是责任制本身只是一种明智的过渡性选择,一段时期后,它能够产生的促进生产力的作用已释放殆尽,就成了对公平和生产力发展的双重阻碍。这样讲的根据主要有两个:其一,产权和经营权分离本是现代企业的根本特征和一般运作机制,但这样做的必须前提恰恰是生产资料与人的彻底分离。显然,农村不具备这个前提条件。其二,责任制的两权分离是一种政策性安排,它不仅与促进大生产水平的生产力发展没有必然的正相关关系或保证,而且名义上由集体来代表的所有权的无从落实使得土地的生产资料功能无法得到其利益最大化的实现。

事实上,责任制是现在农村的基本经济政治制度,而从实际运作来讲,责任制就是现在真实的土地生产关系,而“集体”不过是一个沿用的名义。对此还可以从其他更多的方面加以说明,但上述情况已经表明,责任制的主要局限和弊端正是无法在适应土地与农民共生形态的同时持续促进生产力的发展,也无法落实农民对土地的生产资料功能的真实占有。从这些局限和弊端构成了新型土地生产关系创制最直接的背景、要求和条件来讲,不仅几乎综合改革的所有方面都与土地的生产关系有关,而且尽管各项改革有其自己的具体内容,但这一创制的合理和有效与否,将是农村综合改革能否顺利进行和取

得真实成功的关键。

从上可以看出,对于新型土地生产关系的创制来讲,土地的特殊性其实是“一般”,责任制的局限才是“特殊”。具体说来,责任制是从“集体”的统辖中摆脱出来的生产关系,而摆脱的办法及其实际的结果都是一种要件不完整(体现为两权分离)的生产关系。这里的矛盾在于,一方面上述共生形态并没有被彻底破坏(所以比如说虽然有农民的失地问题,但却不致出现农民破产变成无产者的普遍现象);另一方面,责任制实际上没有负责对象,而是个人(村领导)对村共同体成员的当然土地资格的重新分配。因此,从坚持社会主义的土地公有性质和共同富裕原则来讲,新型土地生产关系创制的实施可能,主要就在于改革现行的责任制,为其设置一个有效联结所有权和经营权的机制,由此来解决农村基层单位土地所有权的落实以及农民个体(或以户为个体单位)对土地的真实占有的问题。

三、针对主要矛盾创制新型土地生产关系的基本途径

所谓基本途径,看起来是一个方式方法的选择问题,然而就其合理性和实效性来讲,其实是指做某件事的时候应该、必须、甚至只能从哪些方面入手。上文提到,新型土地生产关系创制的实施可能就存在于现行土地制度的矛盾之中,而由于这些矛盾其实就体现为责任制的局限和弊端,所以至少从逻辑上讲,创制的基本途径也就是针对如何解决这些主要矛盾而言的。

简括地说,当前这方面存在三大矛盾,即土地的公有性质与个体对土地的真实占有、实施市场经济与土地并不能市场化使用、城乡统筹与最终的决策权在城市而不在农村。在第一个矛盾中,必须坚持社会主义公有制并不成为问题,问题在于公有制的代表与由农民构成的被代表主体的利益是否一致、以及这种一致如何能由持续提高的共同富裕水平来体现,而做到这一点的障碍并不在于废止集体所有制,恰恰相反,在于农村基层的所有制是不清楚和不落实的,“集体”在此只是一个空洞的名义。在第二个矛盾中,责任制本身的资格获得和政策安排与市场经济的规则都是不尽一致的、从性质上讲甚至是相悖的。在第三个矛盾中,城乡的“统筹”本身是抽象的或

缺失本体功能的,也就是说,并没有一个城市和农村得以统筹协调发展的独立根据和权威仲裁,而实际情况更在于,不仅所有农村在行政上都是由城市统辖领导的,而且事关农村发展的所有重大和根本的决策权都在城市。对于新型土地生产关系的创制来讲,这些矛盾还共同凸显并巩固着一个困难,即几乎所有的制度方面和各项政策都无法摆脱上述共生形态的制约(农村劳动力转移、由征占地等发展需要引起的各种“补偿安置”、农村养老保险以及低保问题等都是这种制约最突出和最普遍的体现),但又都很难拿出有针对性的综合解决办法。

显然,这些矛盾是相互关联的,就逐个解决它们来讲,也许应该有相对区分独立的具体办法,不过就从中找出新型土地生产关系创制的基本途径来讲,更现实的做法应是对它们作综合考虑,所以下面的论述并不是一一对应地分别提出解决这些矛盾的办法。同样,针对这些矛盾来说明创制的基本途径,主要是为了便于指出某些方向性的原则,因为具体的方式方法不仅是多种多样的,尤其是要根据当地当时的实际情况作相应设置和灵活调整的,对此做“一刀切”的和过于细致的规定是不合理和不现实的。因此,这里就用正面阐述的方式直接列出一些主要的基本途径,同时也就大致勾勒了新型土地生产关系的基本框架。

第一,实行土地公共所有制。

1.所有土地一律属于国家,按现行城市和农村的区域划分实行不同的土地综合利用和管理制度及方法。2.土地生产关系落实到农村基层,以村(根据情况也可以是乡)为单位,建立土地委员会作为实施土地所有权的代理(及代议)机构;土地委员会和村委会(或乡政府)是平行关系,其主要职责对共同体内部是土地权的保有和分配,对共同体外部(尤其是城市的扩张)则是实施有关土地问题的谈判和交易。3.基层区域内现有农村居民依平均原则取得相应份额的土地所有权资格;此资格属一次性分配,可以继承但不得转让,以此保证个体(或农户)对土地公共所有权的真实占有。4.责任制与土地资格脱钩,只作为纯粹的生产和经营机制。

第二,建立基层单位共同体的权力代表和利益代理组织。

1.一般说来,这个组织就是现在的村委会,它可

以在土地委员会授权下实施有关土地方面的管理等工作,但对涉及土地所有权的事务没有决定和决策权,日常工作也不得违背土地委员会对土地做出的各项规定。2.这个权力代表和利益代理组织是基层单位共同体的自治机构,它不再是农村基层的“集体”实体,也不具有公有制的特定性质及相应的功能;以各种需要并以各种形式组成的“集体”将只是形式不同的经济实体,其性质可以是公有制,也可以是非公有制。3.作为所有权与经营权之间的联结机制,这个组织依据新型土地生产关系保证农民(户)以土地物权的形式取得加入合作经济的资格,否则合作经济或者只是市场上随机的合伙,或者没有合作的资本。

第三,建立国家控制与市场交易相结合的土地管理制度和运作机制。

1.国家(除特殊情况外)对农村土地所有权的占有规定主要应是否定或禁止性的,而将肯定性的所有权操作交由农村基层单位来实施;也就是国家监管并制止农村基层共同体与其他任何单位的土地买卖,但保护并保证农村基层共同体依照前述共生形态的要求和特点来实施对其所在土地的生产和经营。2.除国家特殊需要和规定,农村外部(包括国家)对农村土地的使用一律采取租赁的办法,不搞土地买卖。3.除发生第1、2项中的国家行为,废止现在的占地补偿做法,改为占用地方与土地所有方的交易。因为补偿实际上无法为土地定价,不仅有悖公正原则和公平标准,而且此方式还会使土地占用方永远背上补偿的包袱,留下社会不稳定的持续隐患。交易形式可以多样,包括附加的协商补偿。4.建立相对独立的土地使用性质评估机构,对不同行政区域的土地使用性质进行动态监测和评估,根据不同的情况和需要确定某区域内农(牧、林等)地的性质、面积以及农(牧、林等)地变性使用的比例;同时还应制定农(牧、林等)地变性必须具备的相应条件,以及在什么情况下和多长时间以内可以适用的最高比例。

参 考 文 献

- 1 孙津.建设社会主义新农村的真实含义:生产关系和社会形态的创制.中国人口、资源与环境,2006
- 2 孙津.变集体所有为公共所有的新型土地生产关系创制.经济社会体制比较,2006,(5)
- 3 孙津.中国农民与中国现代化.中央编译出版社,2004