

中俄农村土地制度变迁的比较研究

王志远

一 引言

20世纪70年代末,中国的农村改革从土地制度着手,由安徽小岗村农民发起的家庭联产承包责任制得到了推广和普及,在农村土地集体所有制的框架内实现了农业生产的家庭经营,中国农业发展和粮食生产由此进入了快速增长阶段。苏联时期,戈尔巴乔夫也曾经效仿中国农村改革的方式,但苏联推行的家庭承包经营却没有取得成功。1991年,俄罗斯启动了农村土地私有化改革,至今已经整整20年,其间既经历了俄罗斯农业的衰退过程,也经历了1999年以来的农业发展时期。中国和俄罗斯农村土地制度变迁的方案与路径截然不同,这与两国工业化、城镇化水平以及自然条件和人口情况密切相关。同时,两国农村土地制度变迁也具有一定的共性,实行农村土地改革的起点都是土地公有制,而改革的目标都是为了发挥土地产权的激励功能,提高农业生产效率。2000年普京任总统后,发展俄罗斯大型农业经营组织,有效促进农村土地流转,发挥土地市场的资源配置功能,这直接决定了俄罗斯农业的发展方向。中国在十七届三中全会后,也开始积极探索农村土地流转问题,希望以此来实现农业的规模化经营,促进现代农业的发展。可见,对两国农村土地制度变迁进行深入的分析 and 比较,有利于更加清楚地理解土地制度与农业发展之间的内在联系。此外,俄罗斯农村土地私有化变迁中的经验和教训,对于中

国的改革也具有十分重要的借鉴意义。

二 家庭承包经营

实行家庭联产承包责任制之前,中国农村在相当长的时间里都是对土地进行集体管理、集体经营,但农民的劳动积极性没有得到激励,农业生产效率低下。农村的过度集体化甚至给中国粮食安全带来了空前的危机。由于农业在国家经济发展中处于弱势地位,工农产品价格“剪刀差”^①不仅使农业发展受阻,农民收入也一直处于低水平。因此,中国一直在寻找提高农业生产效率的改革方案。但由于人多地少的自然条件和工业化水平落后等因素制约,苏联的集体农庄及西方的家庭农场等模式很难适合中国。邓小平曾经指出:“我国农业现代化,不能照抄西方国家或苏联一类国家的办法,要走出一条在社会主义制度下合乎中国情况的道路。”^②事实上,在中国农村的集体

作者系辽宁大学转型国家经济政治研究中心博士后、中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

① 万朝林对新中国成立以来农民所受损失以1978年为界分两个时期做了比较,1953~1978年计划经济时期的25年中,由于工农产品“剪刀差”农民受损3000亿元人民币左右。参见万朝林:《失地农民效益流失与保障》,《农业经济导刊》2004年第5期。

② 邓小平:《贯彻调整方案,保证安定团结》(1980年12月25日),《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年第二版,第362页。

经济内部就存在着诱致性制度变迁的动力^①,农民为了提高收入必须要提高农业生产效率,实行以家庭承包为基础的生产方式不仅有利于农民增收,而且在客观上显著促进了中国农业的发展。为了稳定农民预期,中国在此后数次延长农村土地的承包期限,并一再强调这种承包经营模式长久不变,事实上也强化了农民对土地的使用权和经营权。从农业生产的角度看,由于这种劳动本身具有监督成本较高的特征,因此,在集体经济框架内很难进行有效监督,也就很难形成有效的激励措施,只能以土地的收益权作为激励农业劳动的主要方式,客观上就要求让农民自主耕种和经营土地。由于采用家庭联产承包责任制改善了农村居民劳动的激励机制,1979~1994年中国农业总产出年均增长6.3%。在这期间,农业的持续增长并不是依靠更多的资源投入,而主要依靠劳动效率的提升^②。

这种农业生产的特征在苏联末期同样存在,此时中国农村改革取得了巨大的发展,为此,1986年苏共二十七次代表大会,戈尔巴乔夫正式提出在苏联实行家庭联产承包责任制,在国营农场和集体农庄内部实行家庭承包经营制度。但这种效仿没有成功,究其原因在于,中国是在人多地少的情况下实行家庭承包经营,土地是稀缺的生产要素,而苏联地广人稀,大多数家庭无法完成承包土地的全部农业劳动,只能采用大规模机械耕种的方法,但大型的农业机械无法像土地那样细分之后再承包给每个家庭,因此这种模式在苏联无法取得显著效果。戈尔巴乔夫还忽略了一个相当重要的事实,那就是在当时的苏联农村中,已经有了具有家庭经济性质的居民副业经济。居民副业经济是农民在国家分得的土地上,利用业余时间从事的农业生产活动,其中部分农产品自己消费,其余部分销售出去。这种经济形式最初是家庭成员从事的个体种植业和养殖业,这种生产经营活动规模较小,属于小农经济。在苏联的农业集体化生产年代,国营农场职工和集体农庄庄员在自家住宅旁的小块园地上从事

小规模种植和养殖活动,相对于农民在农场和农庄的职业而言属于副业经营。这种副业经营在苏联时期被定义为公民的副业经济,是公有制的重要补充和不可忽视的组成部分^③。早在俄国农奴制废除之后,农民就在房屋周围进行家庭耕种,主要以经济作物生产为主,即使在斯大林时期的农业集体化运动中,这些土地也没有被划归集体,仍然归农民家庭实际拥有。居民副业经济所拥有的土地大多靠近河流,土质最好,而且由于农民侍弄精心、施肥充足,被农民视为命根子,极难对其进行重分^④。苏联农民对这些土地也投入了相当多的劳动时间,居民副业经济一直不缺乏生产积极性。斯大林曾经认为:“为了把集体农庄所有制提高到全民所有制的水平,必须将集体农庄生产的剩余品从商品流通系统中排除出去,把它们列入国家工业和集体农庄间的产品交换系统中。”^⑤斯大林所指的剩余品并不包括家庭副业经济,“这种财产就是集体农庄的产品,集体农庄生产的产品,即谷物、肉类、油类、蔬菜、棉花、糖萝卜、亚麻等等,而建筑物和集体农庄庄员园地中的个人副业不计在内。”^⑥因此,在苏联时期家庭副业经济没有受到过度的控制。

① 林毅夫认为制度变迁有两种:强制性制度变迁是指由政府法令所引起的制度变迁;诱致性制度变迁是指一群人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁。参见林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺思等著《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第374页。

② [美]D. G. 约翰逊:《中国农村与农业改革的成效与问题》,《经济研究》1997年第1期。

③ 方康云:《俄罗斯的居民副业经济》,《世界农业》2000年第12期。

④ 张广翔:《十九世纪俄国村社制度下的农民生活世界——兼论近三十年来俄国村社研究的转向》,《历史研究》2004年第2期。

⑤ 斯大林:《苏联社会主义经济问题》,人民出版社1958年版,第71页。

⑥ 同⑤。

在中国,家庭联产承包责任制的最大功能是促进农民的生产积极性,这种制度既符合中国人多地少的自然特征,也符合当时中国粮食生产始终无法满足国内需求的时代要求。但在当时的苏联,不仅耕地处于相对过剩的状态,即使有限的农村劳动力也被居民副业经济分散了大量的精力,在农业机械化程度较低的状态下,农民很难完成承包集体土地的任务。因此,中国的家庭联产承包经营是由农民率先发起的,而苏联的情况相反,由苏联决策者提出的承包经营并没有得到农民的响应。

从历史上看,在中国实行农村土地承包经营一直深受农民欢迎。早在建国初期废除封建土地所有制后,在新解放区陆续开展土地改革运动,使3亿多无地或少地农民分得了大约7亿亩土地。虽然在“左”的思潮影响下,中国农村土地被重新划归集体所有,但是农民对土地的内在渴望一直存在。这说明在中国农村所沿袭的各种意识形态、社会习俗等非正式制度与家庭联产承包责任制之间相互契合,二者相辅相成,共同构筑了家庭承包经营在农村长期实行的基础。美国经济学家诺思曾经对这种关系进行过深入研究,并认为正式制度和非正式制度共同构成了现实中的制度结构。正式制度是指国家颁布的各种法律法规,而非正式制度是人们从过去继承的文化、意识和行为规范,两者之间存在着辩证统一的关系。尽管制度结构是由正式制度和非正式制度共同组成的,但是现实中能够在短期内发生变化的仅仅是正式制度,政府对非正式制度的影响十分有限^①。可见,诱致性制度变迁本身是由利益主体发起的,因此,必然符合非正式制度的客观要求,也是这一利益群体的集体诉求,如果政府以法律法规的形式将这一诉求制度化,那么正式制度与非正式制度之间应当是相互匹配的。反之,如果某种制度是由政府强制性实施的,那么就有可能与经济社会中的非正式制度形成对立,甚至有可能影响正式制度的实施效果。戈尔巴乔夫在苏联末期推行家庭承包经营制度,本身与农村长期实行的村社制度、

集体主义等观念不符。俄国历史上的村社制度给居民带来的非商品意识、散居等特点,使农民更认同集体农庄制度。并且自1917年十月革命起,集体主义观念已经深入人心。这些因素使得家庭承包经营的制度无法打破原有的国营农场和集体农庄制度框架。

三 农村土地私有化

俄罗斯实行农村土地私有化改革后,农业发展受到了影响,由叶利钦主导的改革并没有成为农业发展的动力。私人性质的家庭农场被叶利钦寄予厚望,但是由于转型初期俄罗斯农业资本投入严重不足,整个农业发展受到农业机械不足的影响。1992~1998年,俄罗斯农业经济投资和融资能力严重不足,成千上万个集体农庄和国营农场等农业基础设施提供者瓦解,导致农业固定资产数量迅速下降。即使从1999年开始对农业企业的投资迅速增长,重新恢复到1990年的水平也需要10~15年。如果对农业的投资保持1999年的水平,到2008年,俄罗斯拖拉机将有80%报废,其他机械及生产工具也将报废,剩余生产工具只能保证30%耕地面积的正常耕种^②。显然,农业发展的市场环境等方面的因素阻碍了俄罗斯农业发展,当农产品市场环境好转后,俄农业开始进入增长期,私有化的家庭农场也显示出私有产权的激励功能。可见,俄罗斯农村土地私有化改革并不是引发农业衰退和增长的主要因素。农村土地私有化改革主要在于塑造能够适应市场环境、激励农业生产的农业组织。

为了提高农业主体的生产积极性,农村土地私有化并非唯一的选择。针对这一措施,俄罗斯国内也存在一定的争议。有学者认为,在

^① [美]D. C. 诺思:《理解经济变迁的过程》,《经济社会体制比较》2004年第1期。

^② [俄]Л. И. 阿巴尔金:《俄罗斯发展前景预测——2015年最佳方案》,社会科学文献出版社2001年版,第113~114页。

俄罗斯建立土地生产关系的最佳方案是维护农村土地的国有制,其中居民副业经济、果园和菜园可以实行土地私有制。通过广泛推广土地长期租赁的方式,使农村劳动者得到土地的使用权,而不应当通过私有化的方式给农村居民平均分配土地。土地作为重要的农业生产要素,应当着重建立农村土地经营权流转市场,而不是土地所有权市场^①。显然,这种制度设计更接近中国的农村土地制度,但是对于俄罗斯而言,实行农村土地私有化的根本目的在于塑造一种农业发展方向,那就是彻底打破小规模农业经营模式,通过农村私有土地的经营和流转,形成欧美模式的大规模私人农场,这才是叶利钦实施农村土地私有化的根本目标。虽然在转型初期这一目标没有实现,但是当俄罗斯农业增长期到来时,这种私人土地产权的发展方向基本符合改革者当初的设想。

近年来,尽管有中国学者提出农村土地私有化的各种方案,但是这些观点并不流行^②。主要原因在于,中国城镇化水平较低,仍然有相当规模的农村人口,如果盲目实行农村土地私有化,易造成土地的过度兼并,在农村社会保障覆盖面较小的情况下,失地农民的生活保障问题将严重影响农村社会的发展,甚至给城镇化造成很大冲击。因此,在当前仍然实行农村土地的集体所有就显得极为必要和重要。但农村土地的集体所有也给农业和农民带来一些不利影响,主要表现在土地产权缺失所引发的农业投资不足和农村征地问题两个方面。

在中国的家庭联产承包责任制下,农村土地的使用权归农民所有,但是土地的所有权仍然归农村集体所有。这种制度对长期经营的激励作用并不明显,农民由于担心土地重新分配而不愿对土地进行长期投入的问题始终困扰中国农业发展。农业的发展需要大规模的投资,尤其需要对土地进行投资,但是在家庭联产承包经营责任制下,农民缺乏对土地的投资热情,仅仅拥有使用权使农民更看重当年的投入和收益,很少考虑长期的土地收入,更谈不上对土地进行长期投资,因此,土壤保养、环

境保护等问题经常被忽略。中国农业的发展必须以资本对劳动的不断替代为条件,需要对农业进行大规模投资,才能实现农业现代化的目标。农村居民的储蓄主要用于建房等生活性投资,即使是生产性投资也更多地选择非农领域,只有极少数的投资是为了改善农业生产条件。这种状况与农村土地制度密切相关,在农村土地归集体所有的情况下,农民不愿意对不属于自己的土地进行投资。只有让农民拥有更具有保障的土地财产权,农民才能持续地对土地进行投资,以改善农田、水利等基础设施以及各种农业生产条件。为此,中国曾不止一次延长农村土地承包期,希望以此来稳定农民的预期,尽量保证农民对土地的各项权利,促进农业投资增长。1984年,农村家庭经营土地的承包期延长为15年。1994年党的十四届三中全会更加明确地指出:“在坚持土地集体所有的前提下,延长耕地承包期,允许继承开发性生产项目的承包权,允许土地使用权依法有偿转让”^③。从1996年的“九五”计划开始,中国正式把农村土地承包期延长到30年。

农村土地的集体所有产生了另外一个重要问题,即随着中国城镇化进程的加速,在征地过程中经常出现农民利益受损的情况。按照当前《中华人民共和国农村土地承包法》的规定,农民拥有耕种土地的使用权和收益权,并且一再延长承包期限,至今还没有取消农地承包权的现象。但是当这块土地用于非农领域时,土地承包法在保护农民权益方面显得有些脆弱。农民显然拥有承包土地的转让权,但是农民拥有土地的使用权、收益权和转让权必须是在农业生产领域。也就是说,只有在农业

① [俄]Л. И. 阿巴尔金:《俄罗斯发展前景预测——2015年最佳方案》,社会科学文献出版社2001年版,第202页。

② 周祖文、王志远:《近年农村土地制度热点问题述评》,《经济问题探索》2007年第12期。

③ 中共中央党校教务部编:《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《十一届三中全会以来党和国家重要文献选编》。

生产之内才能把土地出让、出租,如果农业土地转为非农用途,农村土地的转让权就不再完全属于农民了,而是由土地的集体所有者共同决定,而在征地过程中作为集体土地所有者的村级组织事实上无法真实反映农民的利益诉求。按照《中华人民共和国土地管理法》第63条的规定,农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。由于中国《宪法》规定城市土地属于国家所有,因此农业用地如果转为非农用地,所有制也就随之变为国家所有。国家对农村土地实行有偿征用,而补偿仅限于土地农业用途的市场价值,由于土地的农业收益较低,因此在征地过程中农民得到的补偿金也相对较少。但是同样的土地,一旦转为城市建设用地,其市场价值就会大幅度上升。所以,在征地中经常出现农民无法维护土地权益的事件,在一定程度上影响了中国农村社会的稳定。可见,土地所有权的缺失对于中国农业发展也存在一定的负面影响。

综上所述,中国的家庭承包责任制在激励农业生产方面已经发挥了极大的作用,并非只有私有化的农村土地才能提高劳动生产率。农地私有化也并非农业发展的充分条件,俄罗斯农村土地私有化之后出现的农业衰退就是最为明显的例证。但是如果从土地的财产功能看,私有化的土地有利于农民维护利益,在这种情况下,农民更愿意对土地进行长期经营和保护,也能够形成长期的产权预期。

四 农村土地流转

俄罗斯启动农村土地私有化战略也有其长远目标,即通过土地兼并实现农业的规模化、机械化经营,这一目标直到2000年普京担任总统后才得以解决。2002年6月26日,俄罗斯国家杜马以258票对149票的优势通过了联邦政府提出的《农用土地流通法》草案。7月25日,普京签署批准该法律文件的总统令。俄罗斯《农用土地流通法》自公布之日起6个月后正式生效。此后,俄罗斯家庭农场的平均耕

种规模持续扩大,1991年平均每个家庭农场耕地面积为43公顷,而2007年这一数据已经增至81公顷^①。可见,当初叶利钦设计的西方式家庭农场目标在俄罗斯得以渐进式地实现。在实现农业连年增长后,中国同样需要促进农业土地的规模化经营。为此,十七届三中全会提出:“土地承包关系要保持稳定并长久不变……允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”。在土地所有权仍归集体的条件下,实现使用权的流转是中国农业未来的发展方向,这样才能集中农业投资,实现农业机械设备的大规模应用。

虽然中国与俄罗斯农业的发展方向都是追求农业的规模化经营,但俄罗斯以私有土地为基础的流转与中国在集体所有制条件下的流转有着明显的不同,从较为深入的层面分析主要有以下三个方面。

第一,农村土地产权的再次确认。尽管俄罗斯早已颁布了农村土地私有化的相关法律法规,但这种产权毕竟是以国家政策法规的形式赋予农民的,由于农民担心这种产权容易受到国家政策的干预,因此对农村土地的私有产权心存顾虑。如果通过土地市场购买土地,那么这种私有产权就能够得到进一步的确认,并由此强化私有产权的激励功能。农民为了长期经营自己的土地,更愿意对土地进行长期投资,因此俄罗斯农村土地流转可以认为是对转型初期农村土地私有产权的再次确认。中国的土地流转仍然是在集体所有制的框架内实施的,因此流转的仍是使用权和收益权,农民对土地的拥有感和归属感相对较弱。尽管可以通过农村土地流转,从其他承包者手中获得土地,但是由于预期未来国家对农村土地的政策会改变,即使实现了规模经营,中国农村土地的长期投资和经营仍然会受到一定影响。与之前国家分配的承包土地相比,在土地流通过程中获得的使用权仍然相对清晰。但是与

^① 《俄罗斯统计年鉴(2000)》,第361页;《俄罗斯统计年鉴(2008)》,第436页。

俄罗斯在土地买卖市场上获得的私有产权相比,中国的农村土地产权仍然要经历一个继续确认和强化的过程,只有这样才能稳定农民预期,促进土地的长期投资,带动农业长期发展。

第二,土地产权制度变迁的渐进性特征。俄罗斯农村土地经历了十余年的变迁才实现自由流转,土地才能在市场上买卖,尽管转型初期私有化浪潮对农村土地制度变迁起到了极大的推动作用,但这一历程却表现出明显的渐进性特征。中国的情况同样如此,自1978年实行家庭联产承包责任制以来,赋予了农民对土地的使用权、收益权,但是在农村土地所有权归集体所有的产权制度下,农村土地的合理流转一直存在较大障碍。2002年通过的《农村土地承包法》规定了家庭对承包土地的使用权可以采取转包、出租、互换和转让等方式流转,2005年农业部颁布《农村土地承包经营权流转管理办法》,规定农村土地承包经营权应当在坚持农户家庭承包经营制度和稳定农村土地承包关系的基础上,遵循平等协商、自愿、有偿的原则进行流转,直到2007年承包土地的流转才开始在全国范围内推行,前后近30年。可见,农村土地制度变迁本身具有渐进性特征,俄罗斯是先赋予私有产权,再实现土地流转;中国是先赋予农民土地的使用权和经营权,再促进农村土地的流转。从这个意义上看,农村土地的私有产权不是土地流转的必要条件,中国就是在集体产权的前提下实现的流转;并且私有产权不是土地流转的充分条件,俄罗斯尽管已实现土地的私有产权,但土地流转困难重重。

第三,土地流转过程中的资本与劳动的替代。随着农业耕种规模的扩大,农业资本必然逐渐对劳动形成替代,突出表现就是农业机械、化肥等生产资料的大规模采用。地广人稀的俄罗斯所追求的就是这样的效果,而中国由于城镇化水平较低,必须要面临农村剩余劳动力的转移问题,俄罗斯希望资本对劳动的替代越快越好,决策者也极力推动这一过程,而中国农业资本对劳动的替代则必然是渐进式的。2005年,在技术水平和管理水平不变的条件下,

确保农业产量不下滑,中国农村仍然有4600万左右的剩余劳动力^①。因此,如果农业资本对劳动过快替代,中国很难解决农村剩余劳动力的就业问题。这种情况与俄罗斯截然不同。不仅仅是资本对劳动的替代,在俄罗斯农村土地制度变迁历程中,有大量农村土地撂荒,即使是颁布了《农村土地流转法》后,农村土地经过相关部门批准,才可以转为其他用途。农业投资可以在一定程度上提高农业生产效率,进而减轻耕地数量下滑的影响。中国为了确保国家粮食安全,必须严格捍卫18亿亩耕地这个红线,而农村土地的集体所有是确保这一目标的重要保证。为了实现农业生产的规模经营,允许农民通过出租、转让、股份制等方式让渡土地使用权,但是在土地承包权流转过程中,不能改变土地集体所有性质,不能改变土地用途。这显然是中国农村土地流转过程中最需要注意的问题,即不能以耕地数量下滑为代价,盲目促进土地流转。

五 结 语

通过对中国和俄罗斯农村土地制度变迁的比较,可以发现两国曾经具有相似的集体化农业,都是为了提高农业劳动生产率而启动的农村土地改革。中国实行家庭联产承包责任制是典型的诱致性制度变迁,从尝试到推广极为顺利,苏联效仿这种模式却没有成功。俄罗斯推行的农村土地私有化尽管形成了土地生产要素的激励功能,但这种模式却不适合中国。从土地制度与农业规模化经营方面看,农地私有化并非是土地流转的前提条件,集体所有的农地产权更容易保护农村土地,这种制度有利于中国维护粮食安全和耕地规模,但农地产权相对较弱,由于农民对未来预期不稳定,这种产权制度不利于农民对土地的长期投资。

(责任编辑:李丹琳)

^① 王检贵、丁守海:《中国究竟还有多少农业剩余劳动力》,《中国社会科学》2005年第5期。