

农村土地流转：中国与俄罗斯的差异与共性

王志远

【内容提要】 中国与俄罗斯农业处于完全不同的发展阶段,其农村土地制度安排也呈现不同的特征。两国的土地流转均具有重要作用,有利于整合土地资源、实现规模经济、维护土地产权。在此过程中,俄罗斯出现了耕地大面积撂荒现象,而中国则需要注意保护农村土地的财产功能和保障功能。两国的经验充分说明,农村土地流转对于产权功能的发挥具有重要作用。

【关键词】 所有权 流转权 制度变迁 资源配置

【作者简介】 王志远,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员、博士。

中国与俄罗斯两国农业发展阶段特征不同,农村土地制度也存在根本性差异。但对于农业发展而言,土地制度变迁均发挥了重要作用,其中关于农村土地流转所涉及的问题具有相似性。因此,进行深入的比较分析,必然有利于借鉴国外经验、促进国内改革。需要特别说明的是,在俄罗斯官方文件中,一般采用“农业用地”表述,如在《农业用地流转法》中,农业用地不包括农业生产以外的宅基地、花园等,这说明“农业用地”特指耕地。而在中国,“农业用地”与“农村土地”之间并没有特别清晰的界限,《土地管理法》中使用“农业用地”,而《农村土地承包法》中则使用“农村土地”,当前国内理论界一般采用较为广义的“农村土地”表述。依据惯例,又不至于引起歧义,文中关于中国的论述使用较为通用的“农村土地”,其中包括耕地和农村宅基地等其他用途的土地。而关于俄罗斯的论述,则使用“农业用地”,即专指耕地。

一 农业发展的阶段性特征:中国与俄罗斯的比较

中国与俄罗斯的农业发展存在着截然不同的阶段性特征,为了更加清晰地厘清其中具有本质性的差异,有必要引入农业发展阶段理论进行比较。主要从三个关系着手分析:城乡关系、工农业关系、农业与国民经济的关系。

(一)城乡转换视角的比较

刘易斯从城乡关系视角构建了二元经济理论,“经济发展的早期阶段的大多数国家,其经济不是一元的,而是二元的,即高工资经济和低工资经济并存”^①。经济中既存在劳动生产率较高的现代城市部门,又存在劳动生产率低的传统农业部门,农村人口的相对富余使得向城市转移人口处于劳动力无限供给状态。随着人口向城市的不断迁移,农业劳动生产率得以提高,最终实现从二元经济向一元经济过渡。但是,如果农业劳动力供给状态改变,则农村部门会由于缺少劳动力而陷入停滞,工资水平随之上涨,此时不仅劳动力停止向城市部门转移,农业发展也会因此受阻,他将此称之为“人口拐点”,也被学界称为“刘易斯拐点”。虽然二元经济理论使刘易斯获得诺贝尔经济学奖,但其中逻辑却并非完美,因为在他的分析框架中,农业几乎处于停滞不发展状态。为此,拉尼斯、费景汉进一步完善了刘易斯的理论,修正后的二元经济模型被称为刘易斯—拉尼斯—费景汉模型^②。在其中,农业发展被给予更多关注,他们将“刘易斯拐点”称之为“商品化点”,农业发展超过“商品化点”之后,城市部门与农村部门工资水平大体相当,进而开始出现工农业争夺劳动力的现象。而在“商品化点”之前,存在着一个“短缺点”,如果农业发展得不到重视,必然会出现粮食危机,此时经济会坠入“李嘉图陷阱”^③。设定了“短缺点”和“商品化点”之后,城乡之间的关系变得愈发清晰,二元经济理论则表现为三个发展阶段。

中国和俄罗斯都经历了“短缺点”之前的发展阶段。改革之初的中国,经

^① [英]阿瑟·刘易斯,施炜、谢兵、苏玉宏译:《二元经济论》,北京经济学院出版社1989年版,第75页。

^② 费景汉、古斯塔夫·拉尼斯,洪银兴、郑江淮等译:《增长和发展:演进观点》,商务印书馆2004年版。

^③ 即农业发展滞后所引起的粮食价格上涨,一方面推动了食品价格,从而引起工资上涨,另一方面则会直接导致工业原材料价格上升,此时不仅农业发展受阻,整个国民经济都会出现停滞和倒退。

历过粮食紧张时期,选择的方法是压低农产品价格,保证城市物价水平稳定。俄罗斯在转型初期同样处于“短缺点”之前,食品价格上涨加剧了当时的通货膨胀。经历了几年的短缺后,随着两国农业的复苏与发展,中国和俄罗斯都克服了粮食短缺问题。

但是,按照“短缺点”之后的阶段衡量,中俄两国明显处于不同的阶段。中国改革开放之后,随着城市部门的发展,渐进式的农村劳动力转移始终存在,城镇化也从未停止,近年来发展尤为迅速,已经成为带动国民经济发展的一项重要战略。反观俄罗斯,在苏联时期就已经基本实现了城镇化,城乡人口结构几乎没有变化,城镇化水平始终保持在73%左右。按照俄罗斯国家统计局最新数据,2013年全俄人口总数为1.433亿,其中城镇人口1.061亿,农村人口0.372亿,20余年间城乡人口比例没有显著的变化^①。俄罗斯农村劳动力不仅没有大量向城市转移,20世纪90年代初期甚至还出现过小规模逆城镇化趋势,当时由于农村土地私有化改革,吸引了部分城市人口回到农村购置耕地,造成城乡人口结构出现短期逆转。显然,中国处于二元经济结构的劳动力转换阶段,农村人口不断向城市转移,而俄罗斯已经越过了“刘易斯拐点”,城镇化进程基本结束,不仅城市缺乏新增劳动力供给,就连农村也面临劳动力短缺问题。

(二) 工农业关系的比较

从工业化视角看农业发展阶段,表现为三阶段的特征:在工业化初期,农业需要为工业积累提供支撑,因此发展会受到抑制;在工业化中期,工农业之间呈现协调发展特征,工业需要为农业发展提供一定规模的补贴;而到了工业化的高级阶段,政府将利用工业税收对农业提供高额的国内支持,此阶段农业也随之获得巨大的发展空间^②。工业化初期实现原始积累有两种典型的方法:一种是日本在明治维新之后采取的高地租、高税收模式,农业需要向国家缴纳大部分利润,支持农业发展,但农民也可以获得土地产权;另一种则是中国和苏联在计划经济时期所采取的集体化模式,利用工农业价格“剪刀差”以及农业税费实现工业资本积累。相比较而言,虽然同样制造了工农业利益的对立,但日本模式中农民可以通过土地流转的方式离开农村,而后一种模式国家对农业的控制力更强,因为农村土地产权掌握在国家手中。当

^① 俄罗斯联邦国家统计局网站, <http://www.gks.ru>

^② [澳大利亚]基姆·安德森、[日]速水佑次郎:《农业保护的政治经济学》,天津人民出版社1996年版。

然,这种控制农业的发展模式也是由于中国和苏联所面临的具体国情造成的,“为了确保在低价统派购的条件下农民仍然能把资源投入到国家工业所需要的农产品生产中,就要求作出一种强制性的制度安排,使国家能够以行政力量直接控制农业的生产”^①。

中国和俄罗斯都经历了工业化初期阶段,工农业之间的关系也必然随之发生变化。国际上对于工业化阶段存在较为通行的标准,工业化中期阶段结束开始进入后期阶段的特征是:农业劳动力份额在 30% 以下、农业 GDP 份额低于 15%、城市化水平在 50% 以上、人均 GDP 在 2 000 美元以上(按 1980 年汇率计算)^②。依据此标准,中国和俄罗斯都已经处于工业化的中后期阶段,只不过中国在农业劳动力份额方面略高于此标准,而俄罗斯则几乎符合全部标准。如果从工业支持农业发展的阶段性转换看,中国和俄罗斯对农业实施反哺有些迟缓,明显滞后于工业化发展阶段。中国从农业支持工业全面转向工业反哺农业的标志是自 2004 年至今已经连续出台 11 个关于农业问题的“中央 1 号文件”,充分反映出农业在中国经济战略中的突出地位^③。2006 年,在中国实行了 4 000 年的农业税全面取消,良种补贴、农机具购置补贴和粮食直接补贴三项重要支持措施全面实施,标志着农业全面补贴时代的到来。俄罗斯将农业列为国民经济的特殊领域,并且对农业实施全面补贴的时间与中国大体相当,但相对于工业化发展阶段而言则更晚。2006 年,普京将农业列为与百姓生活息息相关的“四大领域”之一(其余三项为住房、教育和医疗卫生),并于当年 1 月 1 日开始实施国家规划^④。2006 年 12 月,历经争论和磋商的《联邦农业发展法》正式出台,并于 2007 年 1 月正式颁布实施。其中提出,政府每五年制定一个农业发展规划,并确定配套的补贴措施和财政预算。2007 年 7 月,俄罗斯颁布了自苏联解体以来第一个农业发展规划——《2008~2012 年农业、农产品和农村发展规划》,其中对于农业发展提出诸多发展目标和支持措施。显然,无论是中国,还是俄罗斯,都早已进入工

^① 林毅夫等:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版,第 39~40 页。

^② 林善浪、张国:《中国农业发展问题报告》,中国发展出版社 2003 年版。

^③ 上一次如此密集地出台关于农业问题的“中央 1 号文件”还是在 20 世纪 80 年代,1982~1986 年连续出台关于农村改革和农业发展的政策,当时正值家庭联产承包责任制刚刚在全国推行(1982 年文件落实),这种现象说明农业改革在中国正处于重要而关键的时期。

^④ [俄]普京:《普京文集(2000~2008)》,中国社会科学出版社 2008 年版,第 282 页。

业化中期发展阶段,但对于农业发展的补贴却明显滞后。

(三) 农业基础性地位的比较

从农业在国民经济中的基础性地位来看,印度学者加塔克和英格森特把农业的基础性地位归纳为:产品贡献、要素贡献、市场贡献、外汇贡献^①。产品贡献即指农业提供食品生产的作用。要素贡献则表现为农业为国民经济提供劳动和资本。市场贡献即指农业成为城市商品的消费市场,为拉动国民经济增长发挥作用。外汇贡献则是指农产品出口为国家赚取外汇收入。这四种功能随着农业的发展呈现顺位渐次递增的特点,其中也有跳跃式发展的情况。

中国农业的基础性地位表现在前三个方面,特别是农业的要素贡献,不仅为城市提供劳动力,而且农村的储蓄资源也源源不断地涌入城市,而在市场贡献方面,农村消费能力不断提高已经被充分认识,可以说,农村是中国扩大内需的重要潜力市场。但是,中国农业在外汇贡献方面表现不佳,甚至表现为逆差。中国是典型的粮食进口国,虽然官方为了确保粮食安全,曾经强调进口量不得超过粮食年度总产量的5%,但是近年来进口粮食已经超过10%。俄罗斯农业的基础性地位主要反映在产品贡献和外汇贡献方面,由于农村人口结构相对稳定,弱化了农业的要素贡献和市场贡献。俄罗斯自经济转型以来最大的农业发展奇迹在于,从一个粮食需要进口的国家,成功转变为粮食出口大国,尤其是小麦和大麦出口量,已经能够左右国际市场价格。2010年全国遭遇旱灾导致粮食减产,俄罗斯宣布粮食出口禁令,此举立即引起了国际粮食价格的大幅度波动,足可见俄罗斯粮食出口的国际影响力。

以上分析表明,城镇化、工业化和农业基础性地位的不同阶段,为衡量中国和俄罗斯农业发展阶段的不同提供了重要的刻度尺。按照这些依据,中国和俄罗斯的农业发展阶段清晰而明了,贯穿其中的农村土地制度变迁自然有所区别。从农村土地流转权看,两国之间具有非常明显的差异性,同时也具有可供比较和借鉴的共性。

二 农业用地流转之于俄罗斯农业发展

俄罗斯农业用地制度变迁开始于叶利钦时代的两项总统令:1991年的

^① [印度]苏布拉塔·加塔克、肯·英格森特:《农业与经济发展》,华夏出版社1987年版,第26页。

《关于俄罗斯实现土地改革的紧急措施》、1992 年的《关于改组集体农庄和国营农场的办法》。其改革目标是:通过强制性农业用地私有化改革,塑造欧美式的家庭农场。此后,在俄罗斯的农业生产中,存在三种不同性质的农业主体:20 世纪 90 年代初期的农业用地私有化改革塑造的家庭农场,此前存在的国营农场和集体农庄(重新登记后统称为农场企业),以及以家庭为单位进行小块私有土地生产经营的居民经济。虽然叶利钦时代的改革被世人所熟知,但事实上俄罗斯农业用地制度变迁经历了两次较为重大的改革。农业发展也因此具有两阶段特征,叶利钦时代仅仅是第一阶段,普京上任后主导的改革则为第二阶段。标志性事件是力排众议,促使国家杜马于 2002 年通过《农业用地流转法》,确立了农业用地自由流动的权利。

从土地产权的内在结构看,第一次私有化赋予了所有权、使用权和收益权,但唯独缺少转让权。私有化改革后,俄罗斯农业用地以两种形态存在:一是以土地股份形式存在于农场企业中的份额,即只有耕地面积和产权证书,已经划拨到人头,但没有在现实中具体界定清楚;二是实物地块,即已经兑现到具体范围和地点的私有耕地。在当时,无论是哪一种形式的私有土地,都属于静态的私有产权,而并非可以交易和流动的动态产权。俄罗斯限制土地交易的主要原因有两个:一是担心土地交易出现两极分化,在混乱的土地市场中产生超级的大规模土地所有者,同时产生大量的失地农民;二是担心外资对土地资源的廉价购买,使土地资源旁落。这种担忧不无道理,意味着俄罗斯必须到经济形势相对好转的时期,才能逐步放开土地交易,并且对外资加以限制。现实的发展也遵循着这样的逻辑,农业用地流转在国家杜马会议讨论中始终存在争议。2001 年,新《俄罗斯联邦土地法典》出台,其中构建了城市土地交易市场,虽然没有涉及农业用地,但无疑为后者流转开启了破冰之旅。新《俄罗斯联邦土地法典》中明显地表现出对于土地产权旁落的担忧,如规定外国公民、无国籍人和外国法人不能拥有边疆地区和根据联邦法律规定的俄罗斯联邦其他特殊地区的地块所有权。2002 年 6 月,俄罗斯国家杜马通过了《农业用地流转法》,随后普京签署总统令,决定半年后开始正式实施该法案。不过在农业用地流转方面,俄罗斯仍然存在着土地产权被外国人占有的担心,特意规定外国人不准购买农业用地,只能租用,并且期限严格定为 49 年。对于始终欢迎外商直接投资的俄罗斯而言,在土地方面的规定可谓极其谨慎。

农业用地流转对于农业产出绩效而言,其作用表现在三个方面:第一,微观上能够通过调整耕地规模,提高土地的边际产出;第二,宏观上虽然造成耕

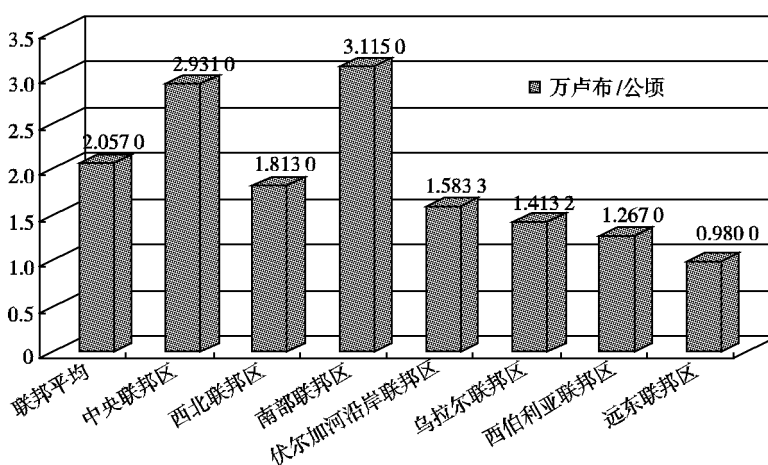
地撂荒,但却有利于提高土地资源配置效率;第三,从俄罗斯三种农业主体生产效率方面看,农业用地流转显著促进了家庭农场的发展和壮大,并且提高了农场企业的单位耕地生产效率,而对居民经济则没有直接影响。

在微观边际产出方面,农业生产在资本、劳动、技术和土地方面存在要素的边际贡献,考虑到俄罗斯耕地面积巨大,但劳动力稀缺,在农业技术和资本积累条件既定的前提下,调整耕地面积必然能够改善产出的要素生产效率,从而带来边际产出的增长。因此,俄罗斯不同的农业生产主体,必然具有一个理论上的最优耕作规模,其土地面积接近这一规模时,边际产量会提高,而超过后则出现边际产量递减。这意味着,除非偶然的情况,静态的土地规模很难达到最优,唯有通过土地流转,才能使偏大的农场出售土地,而偏小的农场则可以购置土地,最终实现农业边际产量的整体提升。

在宏观土地资源配置方面,农业用地流转的意义更加重大。自农业用地私有化以来,俄罗斯出现一个特殊的现象,即由于许多经营不善的农场破产倒闭,土地撂荒现象突出。俄罗斯地处寒带,农业生产的无霜期短,耕地中有相当大一部分并不适合农业种植,但在计划经济时期的国营农场和集体农庄框架内,依靠国家财政支持得以保持。因此,在地广人稀的俄罗斯,土地集约化经营的意义变得特殊,即并非要保持耕地总量规模,而是应当将更适宜种植的土地高效利用起来。从这个意义上看,劳动力短缺的客观现实要求耕地规模与劳动力总量相匹配。反映在现实中,俄罗斯农村人口在局部逐渐向大型村庄集中,在整个联邦范围内则表现为从落后偏远地区逐渐向发达地区聚集。早已完成城镇化的俄罗斯,人口流动却在农村内部不断进行,村庄也因此呈现两极分化的态势,无人村庄、10人以下村庄和3000人以上的大村庄数量逐渐增多。人口迁移的方向呈现向南部地区和向重要城市群周围聚集的趋势。在这一过程中,俄罗斯土地资源与人力资本之间进行着重新整合,对于相对稀缺的劳动力而言,放弃贫瘠的土地,转而迁往土地肥沃、交通便利的地区,不仅有利于劳动生产率的普遍提高,而且对于耕地资源而言,优质土地资源能够更加充分地发挥作用。当然,伴随着这一过程,俄罗斯耕地数量下降趋势明显。耕地撂荒的主体是农场企业(原国营农场和集体农庄),虽然其中部分土地转化为家庭农场,但仅占很小部分。1991年俄罗斯耕地面积为1.311亿公顷(农场企业为1.259亿公顷,家庭农场规模为80万公顷,居民经济规模为310万公顷),此后开始了缓慢下降阶段,到1999年耕地面积为1.201亿公顷(农场企业为1.04亿公顷,家庭农场规模1040万公顷,居民经济规模为490万公顷),而《农业用地流转法》出台后,耕地面积进入快速下降

阶段,2007 年耕地面积仅为 7 636 万公顷(农场企业为 5 747.2 万公顷,家庭农场为 1 421.3 万公顷,居民经济为 467.8 万公顷)^①。此后,俄罗斯耕地总面积基本保持稳定,在《农业用地流转法》出台的短短几年时间里,劣质和偏远的耕地基本被淘汰。土地流转对于农村人口迁移具有明显影响,显著促进了优质耕地与人力资本的有效结合。农业用地交易市场的建立为人口迁移提供了必要前提,农民可以变卖私有化分来的耕地,用获得的收入转到别处购置新的耕地,相当于一次土地置换。当然,也有干脆放弃原有土地直接迁移的农民,则必须要承担新土地的购买费用。在此过程中,俄罗斯耕地的级差性质开始显现,不同地区的耕地价值开始出现分化。为了准确衡量不同地区的耕地价值,俄罗斯依据土地肥沃程度和地理位置等因素,对七个联邦区内的耕地价值进行了全面评估(不包括 2010 年划定的北高加索联邦区)。如图 1 所示,根据联邦不动产评估委员会数据,以 2006 年为评估时点,耕地价值的高低与人口密度及其迁移方向基本一致,中央联邦区和南部联邦区最高,而西伯利亚联邦区和远东联邦区价格最低。

图 1 2006 年俄罗斯农业用地价值



资料来源:俄罗斯地籍管理总局网站, <http://www.kadastr.ru>, 转引自贾雪池、吴次芳:《俄罗斯农地地籍管理的现状、特点及启示》,《中国农村经济》2008 年第 4 期。

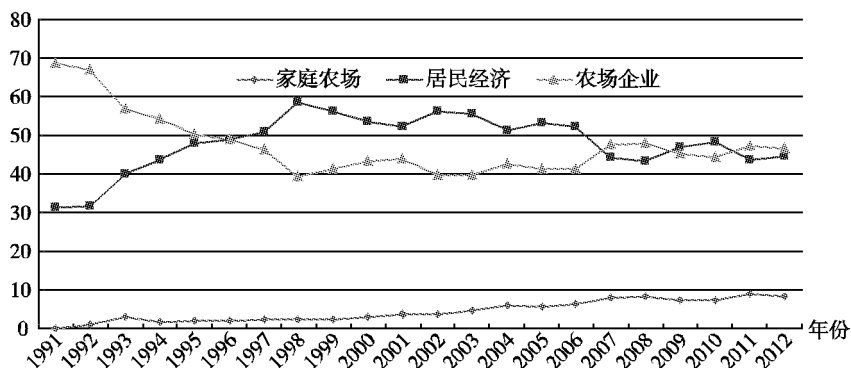
从俄罗斯转型 20 余年的农业发展情况看,以组建家庭农场为目标的农业用地私有化并没有产生很好的效果。尽管对土地赋予私有产权,但家庭农

^① Российский статистический ежегодник. 2000. С. 361 ; Российский статистический ежегодник. 2008. С. 449.

场增长缓慢,陷入近乎 10 年的发展停滞,1999 年以后贡献率才逐渐提高。作为独立经营的农业组织,市场环境决定了家庭农场的生产绩效,进而会影响农民单独组建农场的积极性^①。如图 2 所示,当市场环境好转,农业处于整体上升期时,家庭农场的数量和平均土地规模都出现了扩大,表现在贡献率方面则是从不足 10% 提高到接近 20%。在这一过程中,农业用地流转权为家庭农场发展创造了良好条件,土地的兼并与重组开始变得愈发积极。可以说,如果从最初的组建家庭农场这一农业改革目标出发,并且将土地私有化定义为农业用地第一次制度变迁,而将《农业用地流转法》出台定义为第二次制度变迁,那么在促进家庭农场发展方面,第二次的效果要明显好于第一次。

从农场企业的发展情况看,如果以《农业用地流转法》颁布前后进行对比,可以发现农用土地流转显著提高了农场企业耕地的单位产出效率。如图 2 所示,1991~1999 年,农场企业在农业用地私有化改革后,对于农业发展的贡献率明显下降,其中固然有土地面积下降的影响,但生产效率低下也是其中重要原因。而在《农业用地流转法》出台后,虽然农场企业所占有耕地面积迅速下降(如前文所述),但总体贡献率却不降反升,说明土地单产在显著增长。关于这方面,可以印证一个非常重要的事实:“农场企业大量的土地撂荒并没有影响农业产出”。显然,农业中的资本、技术和劳动力有效集中到优质土地上,反而有利于农业整体生产效率的提升。

图 2 俄罗斯农业主体贡献率(%)



资料来源:俄罗斯联邦国家统计局:Структура продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств по Российской Федерации. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/tab-sel2.htm

^① 王志远:《农地私有化、市场环境 with 俄罗斯农业发展》,《俄罗斯研究》2010 年第 2 期。

需要特别说明的是,之所以认为第二次农用土地制度变迁对于居民经济没有直接影响,主要原因是《农业用地流转法》中所界定的对象不包括居民经济。依据新《俄罗斯联邦土地法典》第 27 条第 6 款规定,农业用地流转由《农业用地流转法》规定。为了更加清楚地界定农用土地的范围,新《俄罗斯联邦土地法典》第 27 条第 7 款中专门说明:“本条第 6 款不适用于从农业用地中提供给公民进行个人住宅和车库建设、经营个人副业和别墅、园艺、畜牧业及蔬菜种植的地块,以及建筑物、构筑物、工程占用的地块”。这说明,作为俄罗斯三种农业主体之一的居民经济,不在《农业用地流转法》所界定范围之内。事实上,居民经济在俄罗斯早已具有土地流转功能,耕地的置换和买卖相对自由,但由于其土地规模较小,并且私有产权性质早已得到充分的界定和认可,其自由流转并没有引起过多的关注和讨论。因此,《农业用地流转法》颁布对于居民经济来说,并没有直接影响。间接性的影响主要表现在私有土地经过市场交易后,不同地区的土地平均价值得以再次评估,相近地区的居民经济地块价值也随之发生了改变而已。

三 农村土地流转之于中国农业发展

中国农村改革开始于小岗村的“大包干”,属于典型的自下而上诱致性制度变迁,但所取得的效果却是惊人的,不仅家庭联产承包责任制在三年时间里推广到全国,而且农业取得了连续的增长。1980 年 10 月,全国有一半的生产队选择了包产到户,1982 年年底包产到户的比重迅速提高到 98%^①。1984 年,《宪法》对家庭联产承包责任制进行了确认,1986 年《土地管理法》对农村土地的所有权、使用权进行了更加详细的界定:“即全民所有制和劳动群众集体所有制”。2002 年《农村土地承包法》特别强化了农村土地使用权,如村级管理组织不得变更用途,不得擅自撕毁承包合同等。显然,在保护土地使用和收益方面,中国已经做得清晰而明确,在激励家庭农业生产方面发挥了至关重要的作用。但如果从产权的所有权、使用权、转让权和收益权等方面衡量,农村土地产权仍然处于缺失状态。在所有权方面,虽然明确为村集体所有,但产权的界定仍然没有落实到人头,事实上是一种“人人拥有、却人人无法支配”的状态。所有权的缺失直接影响到土地流转权,使得农村土地基本

^① [美]傅高义,冯克利译:《邓小平时代》,生活·读书·新知三联书店 2013 年版,第 431 页。

保持着集体的分配结构,土地的资源配置功能长期受到制约。

在1978年之后近30年的时间里,农村土地改革基本稳定,但在土地产权方面所暴露的问题却日渐突出。粮食产量增长的繁荣景象背后,是农村发展长期停滞、城乡差距持续扩大。其中很多问题都由土地产权模糊引发,充分暴露农村土地制度所存在的不足。从中国重要官方文件看,作为影响改革最为深远的三中全会,党的十一届三中全会确定了家庭联产承包责任制,而在党的十四届三中全会上,社会主义市场经济的提出标志着商品市场化改革基本实现,此后的改革任务主要集中在要素市场化方面。此时,提出建立金融市场、房地产市场、劳动力市场、技术市场和信息市场,农村土地作为重要的生产要素,却被排除在外。直到2008年的党的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”,才标志着农村土地流转开始启动,但距离第一次改革已经过去了整整30年。党的十八届三中全会进一步提出“构建城乡统一的建设用地市场”,对于中国农村发展而言,具有非常重要的实质性意义。因为对于农民而言,土地绝非仅仅作为生产功能存在,更是兼具了财产功能和保障功能两项重要作用。

中国农村土地流转具有非常重要的资源配置功能,尤其在城镇化背景下,劳动力在向城镇转移过程中,客观上要求对农村土地进行整合。从农业现代化视角看,现代农业生产技术的采用和农业机械化水平的提高,都需要耕地实现规模化经营。在农村土地集体所有的框架内,实现农村土地使用权的流转,对于防止耕地撂荒、提高转移劳动力收入等都具有很好的作用。更为重要的是,土地流转所实现的规模化经营,有利于促进农业财政补贴的有效利用,小块耕地所获得的财政补贴资金有限,不仅在购置大型农机具方面是杯水车薪,并且受补贴人群数量众多、分散,资金容易跑、冒、滴、漏。土地经营权的规模化还能够克服土地承包权不能抵押的难题,从而获得银行贷款,将金融支持引入农业发展。从中国已有的经验看,私有产权并非土地流转的必要条件,土地在集体所有权框架内也可以流转。显然,耕地的流转能够显著促进农业发展,但仅仅是保障了土地三项功能中的生产功能而已,另外两项功能需要做更深入的分析。

当前,农村土地作为财产功能的作用尚未发挥,导致农村“涉地”矛盾日益增多。根据《土地管理法》规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”。由于城乡土地市场不对接,在农村土地集体所有的框架内,土地的实际控制权往往落在基层政府或是村级组织手中,导致

农民在土地征用中处于被动地位。据测算,1978~2001年由于农民对土地所有权的缺失,导致2万亿~3万亿元人民币的土地财产损失,这一数字甚至要大于在工业化初期价格“剪刀差”所带来的损失,1953~1978年计划经济体制下农业损失大约为3000亿元人民币,其规模与前者相比相去甚远^①。土地财产功能的缺失,不仅影响到农民的财富积累,而且直接制约了城镇化中的“农民工、市民化”进程。由于当前农业劳动力转移方向主要集中在大城市,尽管劳动收入较高,但融入城市的成本也非常高昂,缺少财产积累的农民只能选择“城市务工、家乡务农”相结合的模式。

集体所有制是影响土地财产功能的重要因素,若是通过土地私有化的方式出售土地,似乎能够解决农民土地财产损失这一难题。但是,这样会直接冲击中国农村土地的第三项功能,即稳定农村社会的保障功能。从国外土地私有化的经验来看,既有成功的模式,也有失败的教训。俄罗斯农业用地私有化造成了大量耕地撂荒,但由于其人少地多的基本国情,耕地撂荒并没有产生特别大的负面作用,农业人口也没有大量涌入城市,影响社会稳定。日本、韩国等东亚国家在二战以后推行农村土地私有化,显著提高了农民的财产收入,通过小农经济合作社的方式维护土地财产不受侵占,为农业劳动力进入城市创造了条件。但东亚模式的前提是经济高速发展,城市能够创造出足够的就业岗位和生活空间,容纳劳动力转移。如果不具备这一条件,农村土地私有化所导致的社会问题将出现巴西和印度那般的教训。尽管巴西因农业发达而被誉为“世界粮仓”,但由于农业人口规模庞大,城市就业岗位有限,土地私有化使农村社会迅速分化,大量失地农民涌入城市,又无法真正市民化,最终在城市的周围形成了数量众多的贫民窟。印度城市中诸多社会问题的背后,同样可以找到农村土地盲目私有化的教训。显然,对于发展中国家来说,劳动力转移存在诸多约束条件,并非传统二元经济理论中抽象模型表述的那般容易:“只要工农业之间存在劳动生产率的差异,就会引导劳动力转移”。就连刘易斯本人在后期的研究中也承认农业劳动力转移将受到限制,“现代就业问题的解决比在100年前更困难:在现代部门吸收人口的能力受到更多限制的同时,人口压力却越来越大,人口从乡村迁徙出去的要求也越来越大”^②。在当前的中国,如果实行农村土地

^① 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。

^② [英]阿瑟·刘易斯,施炜、谢兵、苏玉宏译:《二元经济论》,北京经济学院出版社1989年版,第162~163页。

私有化,必然导致农村社会分层,在城市新增就业岗位有限、生活成本高企的情况下,失去土地这项保障功能的农民,不仅会使城镇化发展受到影响,还会对社会稳定造成冲击。

因此,虽然农村土地私有化有利于维护土地产权,对于农民财产功能的保护的确具有较为明显的作用,但在中国却不能盲目实施。农村土地流转的目标,需要在兼顾生产功能、财产功能和保障功能的前提下,尽快改革征地制度,保障农村土地所具有的社会保障、就业、住房等功能。

四 差异与共性

中国和俄罗斯的农村土地制度都具有复杂的经历,在历史的变迁中,也曾有些相似性。在中国,1950年《土地改革法》承认农民具有土地经营、买卖、租赁的权利,1956年改为公有制,实行公社、生产大队、生产队三级所有,1978年开始实施家庭联产承包责任制。俄罗斯在苏联解体之前,经历了全盘集体化,1986年苏共二十七次代表大会,戈尔巴乔夫还尝试效仿中国,提出在国营农场和集体农庄内部实行家庭承包经营制度,但没有成功。苏联解体后,俄罗斯开始土地私有化改革。当前,中国与俄罗斯在农村土地流转方面的差异显而易见,基本国情与农业发展阶段决定了农村土地制度模式。

中国人多地少,人均耕地仅有0.1公顷,相当于世界平均水平的11.5%,即使与俄罗斯居民经济人均0.4公顷的耕种面积相比,也仅为其1/4左右,更不用说与平均面积几十公顷的家庭农场相比了。中国必须考虑如何捍卫18亿亩的耕地红线,虽然最新的调查显示,全国耕地面积已经增至20亿亩,但由于多出的部分耕地质量较差,因此保护耕地、守住红线仍然异常重要。而俄罗斯地广人稀,对于农业发展而言,土地流转最大的效益体现在耕地与人力资本的最优配置。在一些10人以下村庄和无人村庄中,耕地与人甚至接近于“鲁滨孙的世界”一般,产权意识淡薄,土地流转造成耕地大面积撂荒自然不足为奇。

但是,中国和俄罗斯在土地流转方面并非没有共性,其中具有规律性特征无疑是重要的借鉴与启示,对于推动农村土地流转具有非常重要的作用。中俄两国农村土地产权都经历了两个阶段:第一次是确权,中国选择家庭联产承包责任制,俄罗斯则选择私有化,其目标是为了追求微观农业生产效率;第二次是流转,中国表现为经营权流转,俄罗斯则是土地所有权的买卖,其目标则是追求宏观资源配置效率。其中具有相似性的特征是,中俄两国第一次

产权改革都发生在农业发展受阻时期,而第二次产权改革都发生在农业增长势头良好时期。印证了这样的道理:“简单机械的土地私有化改革并非万能”。中国的经验说明,集体土地可以通过流转实现规模经济,这意味着并非私有土地才能流转。俄罗斯的经验则说明,对于土地资源配置来说,市场交易中土地流转权所发挥的作用要大于简单的土地私有化改革。

从土地产权状态看,两次产权改革之间具有重要的联系,土地流转权不仅填补了土地产权的缺失,而且对第一次产权界定起到了巩固和再次确认的重要作用。

对于俄罗斯而言,按照产权对土地的激励和保护功能看,在三种农业主体中存在四种私有土地产权状态,由弱到强的顺序是:农场企业中的私有土地份额、家庭农场无偿分配所获得的私有土地、家庭农场通过市场购买所获得的土地、一直可以自由流转的居民经济所拥有的土地。虽然同为私有土地,但是产权在现实中所发挥的作用却有着显著差别。对于私有土地份额而言,由于仅仅存在于土地证书上,产权的激励功能很弱,对其保护和投资的热情也不高。第二种和第三种土地产权状态,虽然同样存在于家庭农场之中,并且同为私有产权,但是通过市场购置的土地,无疑在投资和保护方面更具优势,而无偿分配获得的私有土地,由于受到传统国有化和集体主义观念的影响,其私有性质事实上被打了折扣。伴随着市场交易不断进行,优质耕地价值得以确认,劣质耕地被撂荒,农民购置的私有土地必然会受到更强的保护和投资。居民经济土地不仅拥有完整的私有产权,并且大多数土地肥沃、靠近河流,加之早已拥有的自由流转权利,产权的保护功能和激励功能都非常有效。

对于中国而言,虽然集体土地所有制没有发生改变,但土地经营权同样存在两种:集体无偿划拨的耕地和通过流转租赁的耕地。对于后者,经营者往往是现代农业企业或种粮大户,市场的交易使得农村土地经营权在家庭联产承包基础上得到了再次确认和强化,对于耕地资源的保护和利用自然要高于前者。更为重要的是,近年来农村耕地产权遭受侵害的主要原因来自于基层政府和村级组织,家庭联产承包责任制并没有完全厘清承包者和村集体之间的关系,而农村土地流转市场无疑使土地经营者的权利更加明晰。因此,虽然不同于俄罗斯私有产权的土地流转,但中国的农村土地流转权同样具有巩固和强化土地经营权的作用。

(责任编辑:李丹琳)