

# Yan Xiaohui / 嚴曉輝

## 警惕农村土地金融化

严晓辉

### 摘要

十八届三中全会以来，中央出台了一系列农村改革政策，尤其针对农村地权问题大做文章，不断将农业和农村土地推向市场化、资本化和金融化，新近开展的政策试点，更是放开了农村住宅的抵押和处置，这无疑给日益加剧的三农问题增加新的危险因素。中国的历史经验证明，农民是中国社会稳定的基础，农业的主要功能是食物保障，农村土地是农民生计的唯一依托。将这些要素全部市场化，将破坏中国因土地革命，及后来的几次土地改革所形成的客观上的农村保障优势，极大地影响农村社会稳定，催生一系列新的三农问题，也使已经流动在城市和农村的近三亿务工群体，失去传统的保障基础。文章引用相关研究报告和案例数据，试图说明，市场化主导的经济模式下，金融资本进入三农，会加快农业衰败，形成不可逆的严重后果。通过对现代性的反思，从农民的朴素的生计角度，探讨合作化的农业经营方式，同时警惕金融资本下乡对三农的新一轮剥夺和破坏，尤其避免农村土地进入金融市场。

关键词：农村，土地，金融，资本，农业政策

### 土地制度是传统社会稳定的基础

两千多年来，中国传统农民最朴素的理想，便是耕者有其田，居者有其屋。孟子言：“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心”<sup>26</sup>。因此，“明君制民之产，必使仰足以事父母，俯足以养妻子，乐岁终身饱，凶年免于死”<sup>27</sup>。在中国历史上，农民对土地的占有与分配关系，对历代政权稳定与更迭起到非常重要的作用，也因此，中国历史上多次演绎了一个规律：改朝换代之时，统治者先推行“均田免赋”，之后随着地主和贵族“占田”，土地又逐渐集中，出现“豪强兼并之患”，“弱之肉，强之食，兼并寔盛，民无以遂其生”<sup>28</sup>，社会矛盾加剧，这时当政者或开明官员也会试图抑制“豪强兼并”，如王安石变法中一系列“抑制豪强”的政策，但阻力一般都很大，如果最终社会矛盾不能缓解，便会再次激发改朝换代，进入新一轮循环。到了近代，太平天国运动将这种农民理想推向了极致：“凡天下田，天下人同耕…

<sup>26</sup> 出自《孟子·滕文公上》，恒产，现代释意为稳定的财产（生产资料）及收入（产出）；恒心，人所常有的善良本心。

<sup>27</sup> 见《孟子·梁惠王上》。

<sup>28</sup> 《宋史纪事本末》九十八卷：公田之置。

有田同耕，有饭同食，有衣同穿，有钱同使，无处不均匀，无人不饱暖”<sup>29</sup>。

孙中山后来把“平均地权”作为民生的主要内容，写进“三民主义”革命纲领<sup>30</sup>，并提出要实行“耕者有其田”，这一主张对国共两党各自的土地革命和土地改革，产生了很大的影响，毛泽东也沿着这个主张，逐步建立了新中国政权，乃至再后来80年代邓小平改革，也是通过平均化地重新分配土地，恢复了小农经济，再次让占人口多数的农民成为“小有产者”，延续了具有内在稳定性的“小农村社制”，使得乡村成为国家稳定的最大载体，也为城市和工业建设提供基础性保障。

可见，农地乃民生之首要，维护农民土地权益是巩固政权和维持社会稳定的重要基础。那么，是否可以说，平均了地权，合理保障农民的土地使用，就一定会促进农业经济繁荣呢？一般来说，传统社会影响农户农业收入的因素，除了自然和特定条件以外，主要可以归纳为“地租”、“税赋”和“利息”，地租是获得土地的地租成本，土地可以交易时，购地可理解为一次性地租；税赋是上缴国家的田税，以及各种徭役、贡、饷等，有时候还会再分配；利息则是资本不足的农户为购买生产、生活资料，对外借贷而需要支付的息钱，或称“资本租”。不同时期农业政策和土地制度不同，有时租和税不一定会分得很清楚，如国民党时期和台湾的土改政策，但政府和民间，历来都有针对农户放贷收息的行为，有时候甚至形成竞争，如宋朝王安石的“青苗法”。纵观中国历史，没有任何一个时期像当今社会这样优厚的农业生产条件：农民免费分配到了土地，不但逐渐免除农业税，还施行农业补贴，虽然人地关系比过去紧张，但随着农业技术发展，农业单位面积的产量也大大提高了，这种状况早已实现历史上农民的理想和诉求。但我们却并没有看到一个繁荣的农业经济景象，反而出现日趋严重的“三农问题”，越来越多的农民离开农村和土地，甚至出现抛荒现象，农村反倒越发衰败了。

### 农业资本化是造成小农困境的主要原因

平均地权，没有地租，没有农业税，这种情况下，该如何看待小农衰败的困境呢？实际上，现代社会和传统农业社会已经截然不同了，为了讨论这一问题，我们先把话题引向关于“现代”的简单讨论。福柯认为，现代性是一种态度，而不应看成一个历史阶段，也因此不能期望一个时代的终结，而是群体关系变化的过程中，新的主体的生成（福柯，1998）。如果同意福柯这种对于现代性的系谱学（genealogy）观点，便能暂时绕开历史唯物主义关于社会线性进步的观念，换用奈格里和哈特在讨论现代性时用到的“遭遇”一词（奈格里，哈特，2015），更好地理解中国社会从过去到现在遭遇西方冲击下的“断裂”和“偶然”。汪晖在其巨著《现代中国思想的兴起》（汪晖，2008）中，通过设置西方现代主义话语和中国宋明儒学之间的对话，对现代主义作用于近代中国的宏大历史图景进行了考察，讨论了现代“科学话语共同体”如何“蹿升”为二十世纪中国思想的核心主题，为我们重新认识中国提供了不一样的视野。温铁军认为，中国近代以来的历史，总体上其实是一个追求“现代化”的“激进”过程，这种激进主要表现为追求资本及其塑造的以西方为中心的现代化。近几百年来，伴随着西方国家在殖民条件下的全球资本扩张，尤其是在列强对中国的殖民冲击下，近代中国掉入

<sup>29</sup> 见《天朝田亩制度》，1853年冬太平天国颁布的建国纲领。

<sup>30</sup> “三民主义”由民族主义、民权主义和民生主义构成。是孙中山所倡导的民主革命纲领，也是其民主思想的精髓和高度概括。三民主义的发展过程分为旧三民主义和新三民主义两个阶段。民生主义，其最重要之原则有两个，一为平均地权（实行耕者有其田），二为节制资本（私人不能操纵国民生计）。

了一个“封闭”、“落后”的半殖民化的民族困境，也因此跟随了西方工业化主导的现代发展模式，建立了一个“经济主权残缺”的“现代”国家政权。之所以是经济主权残缺，因为无法复制西方国家通过殖民掠夺形成的工业化原始积累，而工业化又是一个资本高度集中过程，因此不得不依赖外部资本供给，或者从农业提取，依靠大规模劳动投入替代资本。在资本短缺的时代，多数政府都会采取“亲资本”的政策体系，甚至在国家政治制度的设计和构建上，也照搬投资国的政治制度，他把这个现象称之为“路径依赖”。（温铁军，2016）因此，当近乎“发展停滞”的传统中国，遭遇这种西方主导的资本主义为核心的现代化，也就跟随了这种现代性的一系列“态度”，这种态度是以资为本，重新塑造社会，建立新的社会关系。

古典经济学将农业生产要素主要归纳为土地、劳动和资本。中国从建国初期到改革前，国家通过所有要素全部集中的方式大力发展农业生产，将农业剩余用于发展国家工业，最终实现了国家工业化，也完成了农业基础设施的改造。从国家和国际层面上，这一做法克服了国际政治压力，维护了民族主权，让中国跻身现代强国之列；但是对国家内部，尤其对三农领域，却也制造了深深的危机。八十年代实行家庭联产承包重新分地时，工业产值已经大大超过农业，国家建设核心也放在城市和新产业之上，还要继续收取各种税费以维系地方支付开支，这种情况下开放市场经济，土地、劳动和资本这三要素继续全部向城市和工业净流出。对于在农村开展农业生产的小农户来说，当这些生产要素都变成“虚拟商品”，全部资本化、市场化了，最后影响农业生产的要素，就只剩资本了。卡尔·波拉尼在《巨变》一书中，考察了现代政治与经济的起源，它认为放任的市场主义将自然、土地和人乃至货币视为商品，将其市场化，妄图建立一个空想的自我调节的市场机制，并且脱离人类社会甚至反控社会，这一“消除人性”和“毁灭自然<sup>31</sup>”的乌托邦，最终在与社会的自我保护机制的博弈中，引发社会经济和政治的双重危机。（波兰尼，2013）

可见，小农经济未能繁荣，且危机重重，或许不在于传统自然经济意义上的内部因素，而是“市场”和“资本”等外部条件挤压的结果。当农业生产的所有要素，最后都资本化了：土地可以流转和交易，完全以货币衡量，甚至开始进入信贷市场，劳动力自由流动，被市场定价，每年都有数亿农民在城乡间流动<sup>32</sup>，生产资料大部分依赖资本投入，原来主要依靠自然条件的农业方式，在农业现代化的冲击下，就会难以为继，而且自然条件的改变，需要更多的投入。今天看来，农业的现代化就是一个彻底资本化的过程。资本逐利推动下的农业方式，也反过来影响自然要素，制造生态问题，如土地破坏，水体污染，气候灾难和化学品危害等。

恰亚诺夫在俄国民粹学派四十多年农村调研工作的基础上，与上世纪二十年代提出小农经济（农民农场）“劳动-消费均衡”理论，并以这种对“非资本主义方式”的小农家庭农场经济特性的肯定，对当时西方流行的追求资本利润最大化的企业型大农场暗中批判；同时，在人口分化基础上，对土地资源自我调配的“家庭周期”规律的研究，也对农业社会阶级分化论述提出质疑。它呼吁维护小农经济发展形式的纯洁性，通过发展家庭农场加纵向一体化的合作方式，避开农业社会走向最具压迫性的资本主义道路（恰亚诺夫，1996）。有趣的是，恰亚诺夫用微观经济学的方法，揭示出小农家庭依据“边际效应”达到的这种经济“均衡”状态，与“逐利”的“资本主义方式”的区别，和费孝通用社会学方法，总结出中国乡土社会的某些特点如出一辙：传统社会在生存条件的约束下实现“需要”的自觉，是自然替他们选择出来的足以

<sup>31</sup> 卡尔·波兰尼，《巨变》，P54，黄树民译，社会科学文献出版社，2013，北京

<sup>32</sup> 据统计，2014年农民进城务工人员数量达到2.69亿，并且逐年继续增加。

依赖的生活方案，这要区别于被现代社会功能性地构建出来的“欲望”理性。（费孝通，2015，102-109）

中国发展到今天，已经不可能靠简单地批判资本主义解决问题，我们所有人都已经卷入这个资本主义世界甚至处在中间位置，正如奈格里和哈特所说：“全球化创造了一个共同世界，无论如何我们都在共享这个世界，一个没有‘外部’的世界”（奈格里，哈特，2015,2）。我们必须将对当前一切危机的讨论，转向对于“现代性”的“文化”议题，探讨形成这种“欲望”的根源。“现代性”被资本主义神话所支撑，过去几百年，资本主义的生产方式的确推动了生产力的发展，为了自身的维系，它也不断投入为了生产的再生产，推高生产效率，但资本的持续积累，让资本主义方式突破传统定义的阶级剥削关系，进入金融主导的全球性“帝国<sup>33</sup>”阶段，金融资本已经不再促进生产和再生产，而是攫取一切成果，将财富用垄断的方式集中，在全球范围内自由进出，坐吃“资本租”。现代性是一种权力关系，是“帝国”的统治与“诸众”的反抗，主权与为了解放而进行的斗争（奈格里，哈特，2015,53），作为“我们”的诸众，和作为数亿农民的诸众，也作为成就“帝国”的一员，只有理解了这种统治与反抗的权利关系，才能在每个弱小的抵抗过程中，寻找到“另类现代性”的策略与方法，或者继续努力梦想进入“帝国”的中心？

今天，我们怀念恰亚诺夫。

## 农村金融化将破坏国家稳定的基础

按照经济学产值计算，无论大小农业，全球范围内几乎全部国家各国的农业增加值，都不会占国民经济总量的主要比例。在中国，农业增加值占GDP的比例自2014年就已经下降到10%以下<sup>34</sup>，部分一线城市这一比值不到1%，如此低的经济产出，如何吸引金融业进入农村农业领域呢？

金融通常自称为服务。农村金融是基于现代金融经济对农村发展的预期，看中的是三农领域巨大的资本容量，这一预期与国家近年来的农村发展政策相互配合。根据《中国农村金融发展报告2015》提供的研究,这几年实现农村金融化的一系列市场基础变化加快了：例如农业现代化的加速过程中，农业生产配套服务、农业产业延伸、农业基础设施投资需求等，对政策和开发性金融提出需求；十八大提出加快建设全面小康社会（主要针对农村）的要求，下一步农民的非生产信贷需求增加（约占55%，还在上升），人力资本投资要求下，出现了新型农业人才培训的趋势，城乡一体化和新城建设，对基础设施和人居环境改造有着巨大资金；随着互联网技术的发展，农业经济也呈互联网及电子商务化的趋势，互联网和移动通讯技术对金融交易和迅速的结算实现提供新的可能（张承惠等，2015，1-5）。从以上分析不难看出这些金融市场预期，是建立在农村未来的“发展”趋势上，发展就需要资本投入，对于在城市其它产业领域全面过剩的金融资本来说，这无疑是一个为农村“服务”的“好机会”。

从《报告》提供的另外一组数据我们或许能看出一些不同的情况：2015年末，金融机构

<sup>33</sup> 奈格里和哈特“帝国三部曲”——《帝国》、《诸众》、《大同世界》中的核心概念，这里的帝国和诸众都是借用他们的专有概念。

<sup>34</sup> 参考新浪财经<经农业增加值占GDP百分比>.[http://finance.sina.com.cn/worldmac/indicator\\_NV.AGR.TOTL.ZS.shtml](http://finance.sina.com.cn/worldmac/indicator_NV.AGR.TOTL.ZS.shtml)

人民币各项贷款余额93.95万亿<sup>35</sup>，本外币农村（县及以下）贷款余额21.61万亿，持续呈上升趋势，而农户（农民家庭）贷款余额仅为6.15万亿，占全部贷款余额的6.5%，这与大约46%的农村人口比例极不相符，更在国际排名上处在末尾（张承惠等，2015，47）。实际上全国31个省市的农村的存贷比，绝大部分长期处于40%以下的低位，农村资金一直是外流的，按照国家规定75%的存贷比计算，即有约35%的资金流向城市和其它地区<sup>36</sup>。

这种金融“需求”的市场前景，和资金外流的现实，彰显了类似农村金融市场研究的某些荒唐之处，也映射出资本和学识研究的密切关系。本质上讲，家庭农业经营的盈利能力，与涉农信贷机构的资本分红预期长期不匹配，是导致涉农机构不愿意给农户放款的最主要原因，现在连工业和一般商业领域的盈利能力都不能满足金融收益的预期，出现贷款难、贷款收不回来的情况，前不久还提出“股转债”政策，给农业发展给予如此高的厚望，恐怕目标是农村土地，以及土地所承载农村人口消费市场。

土地金融是以土地权属向金融机构抵押进行资金融通活动，并逐渐实现其“货币化”、“资本化”和“证券化”，土地融通形成的资金，还将撬动更为庞大的农村消费金融和投资市场。中国农村土地并不具备一般城市土地的财产功能，之所以在这种土地基础制度（宪法规定的集体所有制）短期内不可能发生改变的情况下，想方设法利用有限的承包经营权推动土地进入金融市场，原因是农村信贷长期缺乏抵押物，多数农户除了耕地和宅基地住房，没有其它东西可以拿来抵押，过去很长一段时间，由于土地所有制的限制，这种抵押一直难以实现，如今为了实现对农村放贷，抵押物可以用现代金融手段包装出来。

自新中国建国以来，农村土地政策经历多次较大调整，现行农村土地制度的主要基础法律是1986年修订的宪法，和2004年修订的土地管理法。《宪法》第十条规定：“城市土地属于国家所有，农村和城市郊区土地除由法律规定属于国家所有外属于集体所有；宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。任何组织或个人不得侵占、买卖或者其他形式非法转让土地”；《土地管理法》第二条规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。此外还有2002年颁布《农村土地承包法》等专项法律。因此，中国大陆的任何土地是不允许私人占有和自由交易的，土地的所有权是属于全民（国务院代表）或农村集体（从生产队到乡一级政府）所有的，这一规定是从1982年的宪法开始的。之后的几次改动，都是在使用权交易、土地性质、土地规划和土地使用税等方面的调整，未曾改变其所有制的基本制度，因为坚持公有制是执政党的合法基础。

在建国初期农村土地是按照私有性质分配的，并且土地所有权和使用权不能分开，不允许农民出租土地（这样又变成地主了），但有一阵子允许土地交易；1953年起农民土地开始入股合作社搞集体经营，后来发展到高级社及人民公社，农村土地都是由各个集体统一管理的，农户作为集体的社员。期间出现过“自留地”政策，所有权和使用权分离等于分离了，以便缓解农民分配得到的私有土地收归集体所面临的压力。七十年代末的“大包干”，全面恢复两权分离，直至公社解体，确立了延续至今的“家庭联产承包责任制”，并在1987年正式立法确定了下来。现行《土地管理法》（2004年）规定：农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产，土地承包经营期限为三十年。将土地使用权和所有权分开，国家可以不改变所有制，通过使用权调整土地经营和流通方式。

<sup>35</sup> 贷款余额指至某一节点日期为止，借款人尚未归还放款人的贷款总额，是贷款总额（贷款合约数额）减去已经偿还的贷款。用以衡量实际借贷出去真正使用的贷款数量。

<sup>36</sup> 刘亦文等《中国农村金融三维均衡发展研究》，湖南大学出版社，2014，湖南，P6

2002年出台的《农村土地承包法》，就是专门针对农村土地使用权管理的一部法律，这部法律也因对承包权的保护，间接限制了新增人口分配土地的权利，制造出一部分新生代无地人口。

关于农村集体建设用地的规定，也主要依据以上几部法律。1988年的《土地管理法》，规定了国有土地和集体土地可以转让；2003年的修订明确增加了有关国家征地的条款。所以，集体土地转让长期存在，只是还需要用途管制和规划限制。国有土地的出让带来了持续三十多年的土地红利，是中央和地方财政收入的重要部分<sup>37</sup>，而集体土地的征占、转让、出租等却因各种不透明和不规范交易导致不断上升的群体事件，集体建设用地名义上收益归集体成员所有，但成员的收益却很难得到保障。而各级政府也通过征地实现了对农村集体土地的利用<sup>38</sup>。

农村宅基地属于集体建设用地的一种，农村宅基地的特点是，土地为集体免费配给，其上房屋属于个人财产，这一制度造就了中国成为世界上私人房屋拥有率最高的国家。《土地管理法》规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准；农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。”虽然《土地管理法》对于宅基地的交易问题未做出明确规定，但集体成员内部转让一般是允许的，只是不能对外；2004年国务院于《关于深化改革严格土地管理的决定》明确提出：“加强农村宅基地管理，禁止城镇居民在农村购置宅基地”。2007年出台的《物权法》更明确地规定：“向城镇居民、法人、集体成员以外的人转让宅基地，应认定无效。”还间接规定房屋和宅基地不能分开单独转让。

农村土地流转是一个相对宽泛的经营使用权交易概念，包含转让、出租、互换、入股等方式，具体方式依流转合同而定。土地流转的一个核心思想是把土地的所有权、承包权和经营权三者分开，强调用益物权的各种应用<sup>39</sup>，更重要的是在非私有制的产权制度条件下实现了农地的各种财产功能，尤其是金融功能，使得土地可以进入资本市场吸纳流动性。土地流转从90年代就一直允许，但那时土地流转与现在的意义有所不同，主要是在集体成员内部开展的类似承包地委托经营模式，少数成员将不愿耕种的土地，通过内部合同转包给其他成员耕种。2004年，国务院颁布《关于深化改革严格土地管理的决定》，其中规定：“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”；2005年农业部出台《农村土地承包经营权流转管理办法》，正式规定了农业用地在土地承包期限内，可以通过转包、转让、入股、合作、租赁、互换等方式转让经营权，鼓励农民将承包的土地向专业大户、合作农场和农业园区流转，发展农业规模经营。2008年的十七届三中全会《决议》指出：赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。这一提法，可以说是巩固了所有权、保证了承包权、为进一步放开经营权做准备。2011年，国土资源部发出了《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》，在全国范围内开展土地确权登记工作，完成了新一轮的农村土地统计和确权发证。据

<sup>37</sup> 以2013年为例，全国公共财政收入12.9万亿元，其中国有土地使用权出让收入达到4.1万亿元，占全国公共财政总收入的31%。参考中国财政部网站：[http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/23/content\\_2573892.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/23/content_2573892.htm)

<sup>38</sup> 有学者估计，改革开放以来，国家从农村征用了一亿多亩耕地。孔祥智，何安华《新中国成立60年来农民对国家建设的分析》，《教学与研究》2009年第2期

<sup>39</sup> 用益物权，是物权的一种，是指物产所有人对他人之物所享有的占有、使用、收益的排他性的权利。《中华人民共和国物权法》第一百一十七条规定：用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利。

农业部统计，至2014年底，全国农地流转面积达到4.3亿亩，流转比例达到30.4%，而其中超过一半土地已经不用来种植粮食。

2015年8月，国务院一份重磅文件出台——《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产抵押贷款试点的指导意见》<sup>40</sup>出台。文件鼓励金融机构依据土地承包经营权发放中长期贷款，尤其鼓励对经营规模适度的农业经营主体放贷；正式明确了抵押后不能履行到期债务的情况下，允许金融机构以多种方式处置抵押物；并且要求各地完善抵押物处置措施，确保承贷银行能够顺利实现抵押权，同时在农民住房处置时，首次提到连同宅基地使用权。实际上，早在五年前，《关于全面推进农村金融产品和服务方式的指导意见》银发〔2010〕198号，已经提出探索农民承包地的抵押试点；2012年党的十八大将这一试点建设要求写进决议<sup>41</sup>；2014年的中央一号文件第一次将“探索”改为“允许”承包土地的经营权向金融机构抵押融资，此后各省、地相继展开“两权”抵押试点。至2016年3月，中国人民银行会同相关部门联合印发《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》和《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》。“两个办法”从贷款对象、贷款管理、风险补偿、配套支持措施、试点监测评估等多方面，对金融机构、试点地区和相关部门推进落实“两权”抵押贷款试点明确了政策要求。

通过以上梳理可以看出，农村资本市场一步步地扩张，农村土地政策一道道地开路，有时候，法规更改只是对之前的违规行为的一种合法化过程。发展农村金融，将扩大农村信贷风险和地方债务，对本来就不堪的“三农”体系给予致命的打击；开放土地金融，更将倒逼农村基本土地制度的改变，彻底破坏国家赖以稳定的社会基础。

从主流发展的各种论述中，不难理解目前中国资本过剩条件下扩大农村“内需”的复杂矛盾。城市经济发展需要农村劳动力，农村人口进入城市打工，但生产生活资料依然留在农村，造成部分耕地抛荒、宅基地闲置，因此通过土地流转来提高农地利用率并保障粮食生产，通过宅基地交易增加农民可支配收入以用作消费，这样一来，过去往返于城乡的农村居民因为没有了住宅和耕地，将长期留在城市工作和居住，也即变为城市人口，但是大城市就业已然出现太多问题，因此需要发展更分散的新型城镇化，需要更多的建设用地，这时候开放集体建设用地解决国有土地紧张的问题，土地资源盘活了，城市化比例也提高了，消费也增加了，更重要的是，将大面积耕地、集体建设用地和农民住宅作为资产进入资本市场流通，形成巨大的金融资本池，极大地增加了GDP，也可以吸纳巨量的货币流动，进一步扩充虚拟的经济的“繁荣”。但也不禁要问，继续加快城市化如何解决庞大数量的人口在城市的就业问题？建立在以盲目扩大消费为目的经济模式还能持续多久？农村固有的稳定基础被破坏，以金融资本带动的虚拟泡沫破了之后还有什么？更何况跨国资本正虎视眈眈，它们更急迫地想要无障碍地为中国农村“服务”。

## 警惕农村土地金融化

光从政策上看，农村发展如此轰轰烈烈，作为农村主体的农民，在这一次次的发展和改

<sup>40</sup> 2015年8月10日，国发〔2015〕45号，《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产抵押贷款试点的指导意见》全文见国务院网站 [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/24/content\\_10121.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/24/content_10121.htm)

<sup>41</sup> 指《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

革中，从来都是被动的和无声的。2016年月，中国社科院金融研究所发布了农村土地市场的蓝皮书—《中国农村土地市场发展报告》，在这本报告中，其中有一节对农村土地确权状况进行了实地调研，走访了大量农户。土地确权是为了配合农村土地流转入市等工作，由中央各政府部门直接推动，2011国土资源部和农业部等联合其他部门，连发两文<sup>42</sup>，在全国范围内开展农村集体土地确权工作，并于2014年基本完成了农村集体土地所有权的确权工作。在此基础上，2015年，依据国务院文件，在全国12个省的试点，开展“农村土地承包经营权”的确权发证工作。《报告》对安徽和吉林两省确权试点的农户做了调查统计。首先，大部分农户并不知道什么是土地确权，以吉林为例，超过三成的农户甚至从来都没有听说过土地确权，并不知道确权是什么；已经完成确权的村庄，很多农户也表示没有听说过“确权”这个词，当提到“量地、航拍”等词的时候，才知道原来那是确权。关于“农户对土地确权所持的态度”，在高度同意、比较同意、中立、不太同意、强烈反对以及不知道6个选项中，吉林省有约76%的受访者表示出中立态度，比较同意的占13%，安徽省的受访者中，比较同意的占44%，中立态度占31%，而两省加起来持高度同意的只有3%。如果土地确权是对农民有利的事情，维护他们的权益，多数农民表现出的中立态度就很有意思。调查还询问高度同意和比较同意的原因，很多农户表示，国家政策不敢不同意，也有人认为确权了就是自己的了。当然报告也提到，不同区域、地多地少等情况都有不同的结论。研究还对确权以后农户土地投资的变化做了统计，各省样本加起来看，有超过81%的农户表示，即使土地确权了，也“不打算有明显的投资变化”，研究由此得出的结论是，如果政府希望通过确权政策刺激农民对土地的投资，可能效果不会理想，农户依然会按照自己的生活习惯和方式决定自己的经济行为。在最后的建议部分，调查者提到“要注意无地农民的问题”，很多受访者的无所谓或不支持的原因是没有地，并提到：“土地可调整这种非正式的不稳定地权制度安排，在农民中的可信度较高，实际上这恰恰是较多无地农民将农村土地看作一种社会保障的内生想法”。（李光荣，2016，105-126）

这份报告提供了大量有关土地市场的最新研究。从对确权和认识和态度来看，多数农户更愿意相信集体制度的保障，而不认可财产意义上的“新”权益，这些概念都是他人的理解和强加，农户最多被动地接受它；从绝大多数农户即便在确权的情况下，依然表示不会对农地增加投入看来，多数农户在农业生产领域并不需要信贷资金的支持，也就是说，开展土地信贷，未必能促进农户的农业生产。当然我们从政策的导向可以看看出，农地信贷融资主要针对已经流转的大宗土地，并非针对分散的小农户，农户只有住房值得抵押。

历史上，由于农业产值低，地租一般都不会超过产出的10%，对农民压榨最厉害的不是地租，而是民间高利贷。在地主所有制时期，在地地主会改善农业生产条件，为再生产进行投入，而地主乡绅也会投入公共事业，承担安全、祭祀、节庆，甚至教育和公共卫生等方面的开支。现代化过程中逐渐出现越来越多的在外地主，不再对生产条件进行投入和改善，只是纯粹从农村提取资本，这也是民国时期农村社会矛盾紧张的主要原因（温铁军，2012）。今天的土地信贷相当于通过资本提供，造出来一批在外地主——金融信贷机构，将重复过去对农村抽血的经历。

据山西永济一个农民合作社与信贷基金开展小额信贷的案例——山西永济蒲韩农协合作金融调查，某信贷公司以扶贫名义针对当地农户开展信贷服务，在当地合作社的协助下，三

<sup>42</sup> 《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178号）和《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2011〕60号）

年内两个乡镇的150多个村子，累计放款1.3亿元，平均20%的年利率，累计利息收入达到2000多万元。一开始农户对信贷投入持欢迎态度，也被扶贫的外衣遮蔽，后来随着利息的增长，越来越商业化的逐利经营，农户越来越不堪重负，不良贷款率开始增加。合作社算了大帐后，才发现这种扶贫基金背后从农村抽血的本质，随即合作社退出和信贷公司的合作，转而开展社员内部资金互助服务。（杨团等，2015）

据人民银行公布的资料显示，至2015年底，全国共有小额贷款公司8910家，贷款余额9412亿，贷款公司比2014年增加了119家，贷款余额却下降了。据《中国农村金融发展报告2015》分析，这些贷款公司的服务对象差异明显，有中小企业，有微小企业也有农户，并且大部分小额贷款公司注册在城市，业务主要在乡镇开展，（张承惠等，2016）。近万亿的民间贷款，利息一般都比银行贷款高出几倍，如果按照山西那家扶贫性质的贷款利息，至少比银行高出四倍以上。

今天，金融行业收益已经超过所有产业，连工业领域都不再能获得资本青睐，农业则更不行。实际上，土地面积小而分散土地农户，不大可能直接进入信贷市场，最终还是流转 to 较大土地面积的大户、企业和公司才可能进入土地信贷市场，获得银行的贷款，这些贷款是否真的用于农业投入也是个问题。很多农业企业经营者，本身就是依赖国家粮食补贴维持的，如果加上贷款利息，就难获利，最后可能会寻求更高资本收益的途径，如一些投机性投资。如果一般银行利息和民间借贷之间有数倍的差额利息，通过流转土地在银行获得贷款，然后再开展民间信贷赚取利息差，这完全是一个有吸引力的产业，有些信贷机构就是用境外低成本形成的资金，在国内开展高利贷赚钱。据一些地区的经历，在农村开展的信贷业务，有时候也会结合地方黑恶势力，对明知没有还贷能力的农户进行敲诈，以占有其抵押物。因此，一旦对农村土地开放金融业务，不仅会导致农户因负债而失去土地，还有可能形成农村地区的恶性金融市场，并将风险扩散到消费信贷，互联网信贷等，加剧地方政府债务危机。

### 农村土地应回到最朴素的保障功能

近年来，国家很多农村政策表面上是维护农民权益，帮助农民增收，但常常“打左灯，向右转”，最后是维护了资本集团的利益，农民反倒遭殃。土地承包权确权和抵押，名义上是为了提高农民的财产性收益，实际上农户能获得依然只是土地流转的租金，土地信贷、信托市场即使可能有收益，也是流转土地的大户、大企业获得了，背后受益最大是实际上金融放贷机构。到目前为止，已经有超过三成的农地流转出去了，如果算上集体征收、被租赁、转包、抵押或入股等土地，等到政策全面放开，农户手上也没有多少土地了，这些可能产生收益的交易，早就在收益到来之前完成了，最后政策也谈不上帮农民增收，反而弱化了基本粮食保障的条件。

从当前的各种土地政策的研究中，可以看到另外一种呼声，强调承包经营权不是一个完整的财产概念，土地又是不动产，乡村社会又没有“契约精神”，流转或抵押的土地，最终并不能完全保证投资人的权益，这种说法倒逼土地政策进一步改革，甚至呼吁开放土地私有化，这让人怀疑到底是什么力量在背后推动农村的政策？实际上，我们已经看到国家政策在这方面的功课，例如，将农户对集体土地的承包权一再延长，以便相应地延长土地的流转期限，由最初的十五年，延长至三十年，后来提出长期不变，到十八届三中全会改为长久不变；同时对于集体土地的确权前两年就完成了，并且在此基础上进一步展开了对农户的承包地确权

发证试点，中央还呼吁各地政府建立土地入市风险保障机制，推动土地交易二级市场的建立，有的还设立土地交易和流转风险基金；对于早年规定的，新出生人口不再分地的政策，也是模模糊糊放在那里十多年，一来大量新生人口确实没有分到土地，二来有些地方即使依据成员意愿，私下重新分配了土地，但可以随时被叫停和判定其违法。这很明显，对于农民来说，政策不但越来越不公平，还在逐渐失去原来模糊但“有信任”的集体农地优势，况且农民根本不担心关于承包期限的问题，如费孝通所言，“在土地上讨生计<sup>43</sup>”是农民与生俱来的传统。

另外一个配合农村土地制度改变的，是户籍制度。中国的户籍制度自秦朝以来就延续至今，新中国早期，城市养活不了太多人，通过城乡户口将农民强制留在农村，这种城乡差别的户籍制度一直是社会上争论和批评的焦点，因为它始终造成城乡居民在身份上的某种不对等，以及在社会福利方面的不公正。长期偏向城市化的发展政策，形成了一种深切的城乡差别文化——农村被认为了落后的、老土的，城市则是先进的、现代的。90年代开放人口自由流动以后，一些进城务工的农民期望得到城市户口，以获得平等的就业机和较高社会福利，近年越来越不均衡的教育资源，促使一些农民希望把孩子送到城市接受教育，户口也是一个限制因素。对于农村户口的农民来说，土地作为社会保障功能的作用，若对比城市居民的现代社会保障系统，优势难以显现出来；但当城市危机凸显，在逆城市化潮流中，农村土地和生态资源的价值被提升了，这时建立城乡统一的户口制度也冒出来了<sup>44</sup>。如果说过去农村户口的确优势不明显，相对城市有很多不太公正的福利待遇，那在今天大力开展农村建设、提升农村各方面条件的趋势下，取消农村户口即意味着取消了农民占有农村土地资源的特权，持续给城市发展输出了数十年资源的几代农民，将和城市的中产群体站在一个面对市场竞争起跑线上，也相当于通过政策调整，为城市人进入农村占有资源奠定基础。所谓财产权，户籍身份，最终不会对农民带来真的好处，反而打开了过去保护农村屏障，在自由竞争的语境下，把大家一起推向市场的惊涛骇浪。

回顾当年孙中山的民生主义，是将平均地权和节制资本放在一起的，可以理解是在节制资本条件下的平均地权。时至今日，土地又开始集中，并且推开农村的大门，欢迎资本进入，连最后这点最基本的保障功能都没了。

中国的目前的农村问题，整体上是激进的、以资为本的现代化的后果，如何去激进化，回到保障民生的朴素思路上来，是每一个关心农村的人要认真思考的问题。本文认为，从土地政策上，应坚持农村土地集体所有，成员平均分配土地的基本制度，守住农民住房的保障功能，避免农宅入市；从农业发展角度，发育村社内部合作组织，将分配和确权后额的土地做股入社，再通过合作社与相关农企开展纵向产业合作，也通过合作社对社员形成收益分配；在恢复集体功能方面，应保留部分村社集体公用土地，或通过合作社经营提取集体积累，用作村庄对成员的公共服务，尤其是养老和村民文化活动；从公平的角度，探索灵活的集体内部土地调整机制，以农户公平分配和粮食保障为原则，放弃追求效率，防止粮食过度市场化；此外，慎重对待商业资本下乡，坚持政府财政主导的农业投入和产业调整，避免公司化；在一些过度空心化的地区，可由镇一级政府主导，合理利用闲置资源，本着与进城农户分享收益的原则，在村庄开发养老、旅游服务，适度接纳从城市回流的人口，这也是农业走向三产化的必由之路。

<sup>43</sup> 费孝通在《乡土中国》中描述农民与土地关系的一句话。

<sup>44</sup> 《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见国发》〔2014〕25号。

## 参考资料：

- A.B. Chayanov. 恰亚诺夫，1996，《农民经济组织》，肖正洪译，北京：中央编译出版社
- Arrighi Giovanni. [意]杰奥瓦尼·阿瑞基，2010，《漫长的20世纪》，姚乃强，严维民，韩振荣译，南京：江苏人民出版社
- Berry, Wendell, 2006. *New Introduction for The Soil and Health*, Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Braudel, Fernand. [法]布罗代尔，2002，《十五至十八世纪的物质文明、经济与资本主义》（第三卷：世界的时间），顾良，施康强译，北京：生活·读书·新知三联书店
- Cao Tianyu. 曹天宇，2003，《现代化、全球化于中国道路》，北京，社会科学文献出版社
- Fei Xiaotong. 费孝通，2015，《乡土中国》，北京：人民出版社
- Foucault, Michel, 1980. *Truth and Power, in Power/ Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*, Colin Gordon (ed.), New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel. [法]米歇尔·福柯，1998，〈何为启蒙？〉，顾嘉琛译，《福柯集》，上海：上海远东出版社
- Foucault, Michel. [法]米歇尔·福柯，2010，〈主体和权力〉，（汪安民译），《福柯读本》，北京：北京大学出版社，P280-298。
- Hardt, Michael & Antonio Negri, 2000. *Empire*, Harvard University Press.
- Hardt, Michael & Antonio Negri, 奈格里，哈特，2015，《大同世界》，王行坤译，北京：中国人民大学出版社
- He Chuanqi. 何传启，2012，《中国现代化报告2012：农业现代化研究》，北京：北京大学出版社
- Howard, Albert, 2006. *The Soil and Health: A Study of Organic Agriculture*, Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Huang Zhongzhi. 黄宗智，2014，〈家庭农场是中国农业的发展出路吗？〉，《开放时代》2014年第2期（3月），P176-194。
- Huang Zhongzhi. 黄宗智，2000a，《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局
- Huang Zhongzhi. 黄宗智，2000b，《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局
- Hui Po Keung, Wang Hui, eds. 许宝强、汪晖选编，2001《发展的幻想》，北京：中央编译出版社
- Hui Shiu Lun, Lau Kin Chi, eds. 许兆麟、刘健芝编，2005《庶民研究》北京：中央编译出版社
- Kong Xiangzhi et al. 孔祥智等，2009〈新中国成立60年来农民对国家建设的分析〉，《教学与研究》，2009第2期。
- Li Guangrong, eds. 李光荣主编，2016，《中国农村土地市场发展报告（2015-2016）》，北京：社会科学文献出版社
- Liang Shuming. 梁漱溟，2011，《中国文化要义》，上海：上海人民出版社
- Liu Yiwen et al. 刘亦文等，2014，《中国农村金融三维均衡发展研究》，湖南：湖南大学出版社
- Liu Yuanqi. 刘元琪，2014，〈金融资本的新发展与当代资本主义的金融化〉，《当代世界与社会》2014年2期。
- Polanyi, Karl. [匈牙利]卡尔·波拉尼，2013，《巨变—当代政治与经济的起源》，黄树民译，北京：社会科学出版社
- Ranj. (匿名) 〈资本下乡抢农田：他们农民谁更爱土地〉 识局网：[www.21shiju.com](http://www.21shiju.com)。
- Rozman, Gilbert. [美]吉尔伯特·罗兹曼，1992，《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，沈宗美校，南京：江苏人民出版社

- Thompson, E.P. [英]E.P.汤普森，2002，《共有的习惯》沈汉，王加锋译，上海：上海人民出版社
- Wang Hui. 汪晖，2004，《现代中国思想的兴起》(四卷本)，北京：三联书店出版
- Wen Tiejun et al. 温铁军等，2012，《八次危机：中国的真实经验，1949-2009》：上海：东方出版社
- Wen Tiejun. 温铁军，2009，《“三农”问题与制度变迁》，北京：中国经济出版社
- Wen Tiejun. 温铁军，2016，《告别百年激进》，北京：东方出版社
- Xi Jinping. 习近平，2013〈切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来〉，新华通讯社，2013年12月。
- Yan Xiaohui. 严晓辉，2014，〈中国农村土地问题与国家治理〉，未发表)
- Yang Shuai, Wen Tiejun. 杨帅，温铁军，2011，〈农民组织化的困境与破解——后农业税时代的乡村治理与农村发展〉，《人民论坛》，2011年第30期
- Yang Tuan et al. 杨团等，2015《综合农协》中国社会科学出版社
- Zhang Chenghui, eds. 张承惠等，2016《中国农村金融发展报告2015》，北京：中国发展出版社
- 古诗词网：<http://www.gushiwen.org/>
- 中国财政部网站：[http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/23/content\\_2573892.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/23/content_2573892.htm)
- 国家统计局网站：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224\\_514970.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html)
- 新华社网站：[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-02/24/c\\_133137786.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-02/24/c_133137786.htm)
- 环保部网站：<http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201404/W020140417558995804588.pdf>
- 中国行业研究网：<http://www.chinairn.com/news/20140212/122512365.html>
- 中国政府网站：<http://www.gov.cn/flfg/>
- 国务院法制办公室网站：<http://search.chinalaw.gov.cn/search.html>