

为何我国不能实行农村土地私有化

温铁军

(中国人民大学农村与农业发展学院,北京 100872)

摘要:“三农”问题不只是我国才有的现象,而是多数发展中国家普遍、长期存在的问题。对此,西方严肃的学者也并不认为他们的经验或理论能够有针对性地解决问题。其实,不仅中国,包括日本、韩国等在内的整个东亚,甚至整个第三世界,本来就没有西方主流意识形态中孤立存在的农业问题。我们发展中国家需要考虑的主要是农民生计、农村可持续发展和农业稳定这“三农”问题。

关键词:土地私有化;发展中国家;“三农”;农村建设

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673—9019(2013)—03—0010(02)

一、解决“三农”问题不能简单套用西方的理论逻辑

近年来理论界很关注“三农”问题,但不少学者却继续以西方的理论逻辑来套用于国情不同的本土问题。西方学术界主流提出的“土地私有化+流转市场化必然导致农业规模经营”的思想,在国内得到普遍呼应,除了利益集团背景之外,部分原因是其在理论逻辑上确实很完整;但把这种理论逻辑直接套用在发展中国家的“三农”问题上,则显然缺乏经验依据。反而是几乎所有人口过亿的大型发展中国家,在继承或采用西方制度之后,普遍受制于耕者无其田和城市贫民窟化,并由此造成社会动乱。

因此,国内主流学术界实际上是以西方的理论逻辑,推导形成了对中国农村土地制度改革观点,并加以模型检验。需要提醒的是,这个土地私有化逻辑仍然需要在经验层次得到起码的支持,不论任何主义、制度或政府、领袖,只要发展中国家在不能对外转嫁成本的约束下加快工业化,必然导致农业资源和生产力诸要素大幅度净流出。在这个进程中,由多种复杂因素形成的“三农”困境,不可能靠某个外部引入的激进理论或政策就会迎刃而解。

笔者在 1980 年代也曾经热衷于依据西方主流理论构建的逻辑来讨论中国农村问题,认为只要全面实行了土地产权的私有化,就会有利于土地买卖、自由流转、兼并集中。一方面使农业有可能出现土地规模经营、以参与国际市场竞争获取规模收益;另一方面,多余的农业劳动力和人口会自然被城市化吸纳。于是,新古典和制度学派的理论成为笔者在农村调查研究中的指导思想。然而,笔者在后来更为广泛的国内外调查和对发展中国家的比较研究中逐渐从坚信不疑到形成质疑,主要是由于在大多数发展中国家找不到支持这个逻辑的经验依据,才使笔者认识到,当年提出的这种从私有化必达自由化的逻辑看上去完整,实则似是而非。

二、土地规模经济只是一个有特定依据的西方理论逻辑

事实胜于雄辩,历史经验强过主观构建的理论逻辑。这种“土地私有化+流转市场化必然达成土地规模经济”的逻辑,不足之处在于缺乏发展中国家和东亚国家的经验依据,无论在漫长的历史进程中,还是在具体的现实变化中,都很难找到支持这个逻辑的客观经验。即使在西方发达国家中的老欧洲,那些殖民地宗主国,比如英国以及战败之后完全撤出殖民地、再也没有条件大规模对外移出人口的东亚工业化国家,比如日本,客观上都没有条件凭借“产权私有化+流转市场化”等制度安排来实现土地的规模经济。亦即,欧盟和日、韩的农业经验也都不支持在中国流行的这个主观构建的理论逻辑。世界上确实也有特定的、个别国家的经验依据,但恰恰不可被后来者重复。

在老欧洲由传统农业社会向近现代工业化和城市化转型的过程中,宗主国将自己的剩余人口、贫困人口乃至于犯罪人群大规模转移出去,将殖民地和半殖民地的资源掠夺为己有。这一过程缓解了人口与土地及资源之间的矛盾,缓解了工业化和城市化与生俱来的社会转型压力,形成了构建现代政治经济制度的前提条件。而在那些主要由欧洲移民新建立的殖民地国家,因其大规模屠杀当地土著人口、剩余的被圈进“保留地”而独占了广阔的土地和自然资源,其内部矛盾也就能够比仍然主要由土著人口构成的国家(如中国和印度)相对较缓和。

正是在欧洲大规模推进殖民化的几百年里,西方工业化的制度成本得以从内部转移到外部,资源则从外部转移到内部。凭此,这些老欧洲国家才避免了目前中国以及其他第三世界国家所长期存在的“三农”问题。如果客观地“放眼全球”,则很容易地看到,世界上仅有不超过 10 个大农场国家,能够有条件实现土地规模经济、产生农业规模收益,它们几乎全部是在殖民化进程之中大规模杀戮当地土著、开疆拓土的产物。除此之外,老欧洲

发达国家虽然市场化了几百年,却都没有实现教科书中才有的“规模经营”,至今还是以小农场为主,而且 2/3 的农业经营者还是兼业化的。东亚工业化国家和地区之中的日、韩以及中国台湾地区都比我们早进入完善的市场经济,但其农业迄今依旧是以小农经济为主。即使实现了土地规模经济的美国,其农业也没有完全按照自由市场的教条化理论运作。众所周之,美国大农场农业得到的政府补贴比任何一个发展中国家都多很多。事实上,西方发达国家得以顺利实现(请注意这里突出的是“顺利”)工业化、城市化和农业规模化、产业化的前提,本质是殖民主义和帝国主义。离开西方中心主义派生的这两个主流,西方模式的现代化就无从谈起。

三、发展中国家照搬西方教条的教训

在那些继承殖民当局制度遗产,践行“私有化+市场化”教条的发展中国家,目前尚找不到农业现代化和土地规模经济能够成功解决本土问题的范例。而相对获得成功者,恰恰正是不遵循这一理论逻辑的结果。不论是印度、孟加拉、印尼,还是墨西哥、巴西,发展中的人口大国面临的共同困境,都是在工业化进程中无法获得外部积累和向外部转移成本,只能从内部主要是“三农”获得资本原始积累,只能在内部消化制度成本。处在这种困境中,如果任由土地私有化和自由买卖,那么,其结果非但不是快速、低成本地实现工业化和农业现代化,反而是一方面农村凋敝,小农破产,无地则反;另一方面,失地农民大批涌进城市而难以就业——实现的不是城市化而是城市贫民窟化。按照西方理论逻辑践行“土地私有化+流转市场化”的结果,无一不是贫富两极分化,农村贫困地区游击战,城市贫民窟黑帮泛滥,甚至走向恐怖主义。完全实行土地私有化,即使土地资源丰富,实现了规模经营,如果缺乏对外转移工业化制度成本这一条件,那么“三农”问题也会依旧存在。

最典型的如印度,印度与中国同属全球最大的发展国家,印度耕地占比和人均耕地都多于中国,农业自然条件也优于中国。但是,土地私有化和市场化的自由流转给印度带来的,一方面是地主和种植园主土地所有制条件下有 1/3 农民没有土地,另一方面出现了农村游击队和城市贫民窟。再看墨西哥。早在 100 年前,西方人在墨西哥推进殖民化,造成土著人口大幅度减少,因而墨西哥土地资源相对丰富。为了实现耕者有其田,墨西哥爆发了革命,随后又进行了激进的卡德纳斯改革。20 世纪 90 年代以来的资本全球化和北美自由贸易区的问世,加快了墨西哥重新开启土地私有化和市场化集中的进程,结果是众所周知的社会反抗——恰帕斯州长达 10 年的农民游击队。还有巴西,巴西自然条件之优越,不仅远非中国可比,就是比墨西哥也要好很多倍。巴西城市化率 82%,人均国民收入一度接近 8000 美元,大农场

比比皆是;可巴西也有全国性的饥饿和大规模的“无地农民运动”,而且每个大城市都有几个百万人集聚的大型贫民窟。令人不解的是,因照搬“私有化+市场化”教条而失败的经验比比皆是,而理论界的不少学者却依然对其深信不疑。

二战之后,在东亚实现了农业现代化和城市化的是日本、韩国以及中国台湾地区。原因除了适逢战后黄金年代和因冷战需要而得到美国的扶持之外,恰恰在于没有简单地照搬“私有化+市场化”的教条,而是得益于长期坚持“日、韩、台模式”——小农经济基础之上的综合性合作社体系为了依靠小农合作的力量稳定农村,坚决阻止任何形式的外部资本介入农业和涉农领域,以合作社在涉农领域的收益来弥补弱势小农在农业生产领域的不足。这些经验应引起我们足够的重视。

四、土地私有化与我国新农村建设背道而驰

中国的重要经验之一:工业化和城市化加速时期始终没有伴随出现大规模的贫民窟化,全球发展中人口大国仅此一例。

中国的重要经验之二:鉴于中国人地关系高度紧张,目前这种按人口平均分配、按户占有产权的农村土地制度,主要还是为了向农民提供维持生存的基本保障,同时,也客观上成为中国历次经济危机软着陆的基础。这两个经验背后,是农民的两个自由。

中国农民的生存现状是:只有同时靠进城务工和在乡务农,才能维持较正常的生活水平。这与仅拥有其中一项即可维持正常生活者相比是不足,但与仅拥有一项却又不能维持正常生活者相比,则是特殊的制度优势。因此,在中国人口中占最大多数的农民,有两个自由需要得到保障——不仅需要自由地进城务工经商,也需要自由地返乡务农谋生。只有进入与退出这两个自由得到保护,社会才能保持稳定。一旦允许土地私有化和自由买卖,那么,一方面经营农业本来就无利可图的小农会在地方权利与资本结盟的强势介入下大批失去土地,尽管表面是自愿交易,其实质还是被强势集团所迫。另一方面,丧失了在农村生存的根基之后,农民又无法在城市完全立足,最终结果可能是城市贫民窟化与农村社会冲突的同步加剧,大规模社会动荡将不可避免,其激烈程度将远比其他发展中国家严重。因此,目前中国农村形成的这种基本制度,是经过长期实践检验的、总体上符合中国国情的制度。中国的“三农”问题尽管深受诟病,但与其他发展中国家相比还是比较轻的。倘若没有条件,在农业外部的宏观环境上作出重大政策调整,就应该继续坚持农村基本经济制度,不要轻易改变。

既然发展中国家都有“三农”问题,也没有任何采用短期的、激进的手段解决“三农”问题的先例,那么要缓解中国的“三农”问题,也只能立足现行基本制度,走长期的、改良的、新农村建

城镇化进程中的土地财政问题思考

贺雪峰

(华中科技大学中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)

摘要:土地作为三大生产要素之一进入生产过程,必定应该分享经济发展所形成剩余。正是凭借中国特殊的土地制度安排,在这一制度安排中土地食利者阶层未能形成,中国可能获得快速经济发展。要保护中国社会主义革命的成果,就要从维护当前中国土地基本制度和其中的宪法秩序开始。

关键词:土地制度;土地所有者;财政收入;利益集团

中图分类号: F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673—9019(2013)—03—0012(02)

一、农地制度安排是国家再分配制度的一部分

随着现代化的推进,经济不断发展,农业占中国经济总量的份额不断下降,目前农业份额占中国GDP的份额只略微超过10%,中国主要经济份额来自第二、三产业,主要依托工业化和城市发展。尤其是在财政收入中,农业所贡献财政收入几乎可以忽略不计。

与农业占GDP份额的微不足道相反,农业是国民经济的基础,粮食安全是国家稳定的根基,从而农业本身具有极其关键的功能,发展农业尤其是保证粮食安全供给,是一项基础性的任务。作为弱势产业的农业如何可以得到持续发展,是国家必须要重点考虑的政策问题。通过农业补贴来发展农业,是现代国家所普遍采取的政策措施。

中国还有更加特殊的情况。中国有9.4亿农村户籍人口,其中绝大多数都仍然生活在农村且与农业和土地有着极其紧密的关系。农业是中国的弱势产业,农民是中国的弱势群体,且中国农民数量极其庞大,让数量庞大的中国农民可以获得基本的收入保障,就不仅应该减少加诸农民身上的负担,而且应该给农民以转移支付。目前,中国每年有超过万亿的支农扶农财政资金,应是在当前中国已经初步实现工业化后,以工哺农、以城带乡政策实践的一部分。也就是说,当前中国农地制度安排中,作为土地所有者的国家和集体未通过土地要素分享剩余,相对平均的

土地占有(承包经营权)使农民可以相对平均地分享农地收益。在农业是弱势产业,农民是弱势群体,而中国经济结构的主体已变为工商业之后,这样的农地制度安排就相当于在国家层面进行的再分配制度的一部分。当前给农民的各项补贴当然也是国家经济再分配的重要组成部分。

二、土地财政是国家财政的重要组成部分

国家进行经济再分配,必须要有可供分配的资源。新世纪国家取消农业税费政策,是通过政策调整,让农民分享到更多农业发展的收益,前提则是中国工业化取得阶段性成果,中国经济结构的主体已转变为工商业,国家财政收入主要来自城市,农业税费占到国家财政收入的比重已经微不足道了。

此外,国家每年向农村转移的上万亿元财政资金则是国家财政再分配的重要组成部分。正是通过财政再分配,弱势的农业产业和弱势的农民群体可以享受到公共财政的阳光,可以分享经济发展的好处。在当前中国农民数量庞大,城乡差距越拉越大的情况下,国家如何通过以工哺农、以城带乡的财政支农政策来促进城乡一体化发展,为中国现代化提供可持续基础,仍是一项未完成任务。

国家进行财政再分配的能力来自其获取财政收入的能力。当前国家财政最为重要的两个组成部分,一是公共财政,主要是工商税收;二是土地财政,即地方政府卖地收入。在当前中国财

设的道路。核心内容是通过大力推动农民的合作来提高农业的组织化程度。以综合性的合作社为基础进一步组织农民协会,以此实现乡村自治,也就节省了高昂的国家管理成本。在这方面,日本、韩国及中国台湾的经验可资借鉴。

我国制定了全球最严格的保护耕地制度,但保护耕地不能光靠中央政府,还要发挥农民在保护耕地中的作用。如果成立综

合性农民协会,使组织起来的农民在与地方权力和资本的博弈中拥有谈判地位,就能够保护自己的土地财产。新农村建设强调以农民为主体,对国家战略调整的成功和农村的长期稳定发展具有基础作用,将会有力地促进地方工业化和农村城镇化的发展。

(编辑 王丽芬)