

中国土地制度向何处去

对照台湾的农地制度,大陆的农地制度“共同体集体所有、农户联产承包、双层经营”更有利于规模经营,应该继续坚持,要变的是尽快建立与之相匹配的农村金融制度。

中国的土地制度最大的弊端不是土地集体所有制,而是出在农转非制度及农转非的增值收益分配制度上。

土地制度改革,必须是在坚持土地村民共同体集体所有制基础上的改革,重点是发展农民村社共同体内置金融,以促进村民共同体(集体)成员地权的充分实现和村社共同体的不断巩固。

李昌平 耿卓

土地是财富之母,土地制度是国家最根本的制度,是经济、社会、政治、文化、生态的根。改革开放已经进行30多年了,“土地制度向何处去”一直是最重大的议题。

孙中山先生的土地制度主要是三句话:平均地权、耕者有其田、涨价要归公”。蒋介石也写过一篇非常有名的文章——《土地公有要义》。孙和蒋都认为,不通过“平均地权”、土地的增值收益不实施“涨价归公”,就不可能建立起一个公正和共同富裕的社会。而目前国内的社会舆论,似乎强调土地的私有属性很理直气壮,但强调土地的公有属性却羞羞答答。

一、“平均地权”和“耕者有其田”是农地制度基本原则和国家平稳走向现代化的基石

讨论土地制度应该先从农地制度开始,否则很难讨论。

中国的基本国情是,以占世界8%左右的耕地养活占世界20%左右的人口,人地关系高度紧张。因此,孙中山先生为了终结中国数千年土地革命,在设计中国现代农地制度的时候,提出了两项基本原则:“耕者有其田”和“平均地权”。今天的中国,大陆农地制度是坚持此原则,台湾农地制度也是坚持此原则。

大陆的农地制度规定:农地按照人口平均分到户,农户承包经营,30年不变,到期调整(再“平均”)。台湾的农地制度规定:农地大体按照人口平均到户,农户经营,永久不变,农地只许在自耕者之间租赁、交易,户均规模受到限制。应该说,大陆的农地制度和台湾的农地制度非常接近。所不同的是,台湾的农地可以抵押贷款,在自耕者之间可以交易。大陆农地虽没能实行抵押贷款,但农户之间也是可以自由流转的。

因此,海峡两岸的农地制度都承袭了孙中山先生的主张。农地产权在可流动性方面虽有差别,但这不是农地制度本身的差异所致,而是台湾和大陆的农村金融制度差异所致。

简而言之,对照台湾的农地制度,大陆的农地制度“共同体集体所有、农户联产承包、双层经营”是更有利于规模经营,应该继续坚持,要变的是尽快建立与之相匹配的农村金融制度。

无论是日本、韩国还是我国台湾,过去的一百多年总体是限制工商资本下乡兼并农民土地,一直坚持家庭自耕农制度——“耕者有其田和平均地权。实践证明,他们现代化转型是成功的。

菲律宾曾经是仅次于日本的“亚洲典范”,但由于鼓励工商资本下乡兼并农民土地,违背“平均地权”和“耕者有其田”原则,农民问题急速转化为城市市民问题,1950~1960年代期间经济下滑,社会问题在城市总爆发,1960年代中期军人借机夺取政权后推行“台湾式”土改,但遭遇大资本抵抗,至今也没有完成。当下800万“菲佣”遍及世界的现象其实是菲律宾“农民问题”向全世界的“输出”。从此,美国和欧洲为亚洲国家树立的“亚洲典范”不攻自破。假如中国经济遭遇危机,数亿城市就业的人失业而又回不去农村农业,也一样可以学菲律宾向世界输出“农民问题”吗?

二、农村建设用地实行共同体集体所有制是“耕者有其田”和“平均地权”的延伸

农民要种地——耕者有其田,自然要建房子住人,还要建农业科研房、工具房、加工房、市场交易场所等从事农业生产、科研、农产品加工、交易物流等生产经营活动场所,所以农村一定要有建设用地与农业生产经营活动配套。

从这个意义上讲,农村建设用地是“耕者有其田”的延伸。一方面为了节约土地“控制额度,以不超过农地总额的5%为限),另一方面为了防止私人对有限的农村建设用地的垄断(“平均地权原则”),所以农村建设用地采用农民共同体(集体)所有制。所以,农村建设用地实行共同体集体所有制是坚持“平均地权”原则的结果。

台湾农民的宅基地是农户私有的,准许优先在农户之间交易,城市人购买农村住宅很长时期都是严格限制,只是近些年才有限度放松。台湾农会有一定量的建设用地,如工厂、超市、房产、交易市场、活动场所等建设用地,是农会成员共有制——类似于大陆的村社共同体集体所有制;中国大陆农户也有宅基地,其地上物属于家庭私有,而宅基地属于村民共同体集体所有,因而其交易性不如台湾。大陆村民村社共同体也有工厂、工具房、农产品交易场所、村民活动场所等,也是村社成员共有制——集体所有制,这个和台湾差别不大。

总体而言,大陆和台湾在农村建设用地制度上非常相似,台湾农会的建设用地和大陆村社共同体集体建设用地都是不能完全自由交易,所不同的是台湾的农村建设用地可以抵押贷款,而大陆的农村建设用地的抵押贷款还难以实现,这是两岸农村金融制度差异所致,而非农村建设用地制度的差异所致。

相对台湾而言,大陆农村的集体建设用地在农户的宅基地制度方面有进一步改善的空间,但当务之急是创新农村金融体制,让宅基地有相应的金融制度匹配而可交易。按照台湾的经验,在城市化还没有完成的背景下,现在放开农村宅基地自由交易还不是时候,依然应该优先在村社共同体内部交易,但大城市郊区另当别论。

现在有很多人不仅主张农村宅基地自由交易,还主张农村所有集体建设用地自由交易。这两个问题要指出:第一,属于农民及其共同体农业生产经营活动的配套建设用地(数量有限)一旦被私人或工商资本占有(垄断),农民及其共同体主导农业产业化(追求价值和价格增值收益、市场份额收益)的发展权就丧失了,村民共同体就会解体——小农就会原子化。农村就会一盘散沙,农民“政治贫民、社会流民、市场贱民”的命运就不可避免。第二,很多村庄的集体建设用地面积非常大,绝大部分都是非法“农转非”形成,如果就这样准许“自由交易”,对遵纪守法、集体建设用地非常少的村社共同体而言是极其不公平,这会不会诱发新一轮的违法“农转非”运动。

还有一些人主张集体建设用地“自由交易”,是因为有些地方大量的“小产权房”不能交易而导致“金融危机”,急需集体建设用地“自由交易”解套。这也有两个问题:第一,如果“自由交易”解套了“小产权房危机”,会不会导致更大的“金融危机”,因为这样

的“解套”是“傻子”解的,这个“傻子”就是银行或者国家。第二,大陆存在存量巨大的非法集体建设用地和小产权房,要让其合法化,应该“特事特办”,而不应该以“改革”的名义动土地制度的根基。

三、“内置金融”是农民村社共同体(集体)成员地权和农户地权充分实现的基础性制度

“内置金融”是专指农民村社共同体内部的合作互助金融。

农民的土地权利实际上主要由两部分构成,一方面是农地农用权利和建设用地非农用权利的使用权、经营权、收益权等,另一方面是农地和非农地使用权等的变现——抵押或交易权或处置权。显然,农民的两部分地权在台湾比大陆要充分。为何如此?很多人的解释是:台湾的土地制度是私有制的,大陆是公有制——集体所有制的。

但这完全是误解。

首先,农村土地村民共同体集体所有制不是公有制,是民有制的,也是农民农地私有权的一种实现形式。集体所有制只有在过去没有市场、实行命令或计划经济和统购统销制度条件下才表现为“公有制”性质——即所谓的“半社会主义”性质。在今天的市场经济条件下,计划和统购统销没有了,村民土地集体所有制没有半点全民所有——公有制性质了,现在的土地集体所有制当然不是传统意义上的公有制了。

其次,台湾农户的农地和农民共同体(农会)的非农地之所以能够抵押贷款,是因为农会内部有金融,即“内置金融”。如果台湾农会没有农信部,台湾农民及农会的地也是不能抵押贷款的。如果大陆在村社共同体内部建立起“内置金融”,农户的承包地和集体建设用地照样可以实现抵押贷款和在农民共同体内部充分流动。我在河南信阳郝堂村等地做过的十多年实验充分证明了这点。

因此,中国大陆农村发展的关键不是农地制度不适应金融制度,而是金融制度(农民组织内部的合作互助金融缺乏)不适应农地制度。当务之急是让中国农村农民组织的内置金融发展壮大。东亚小农的农地根本不可能在正规金融体系里抵押贷款,这是银行的一般职员都明白的——不愿意给小企业贷款,怎么可能给小农户贷款?

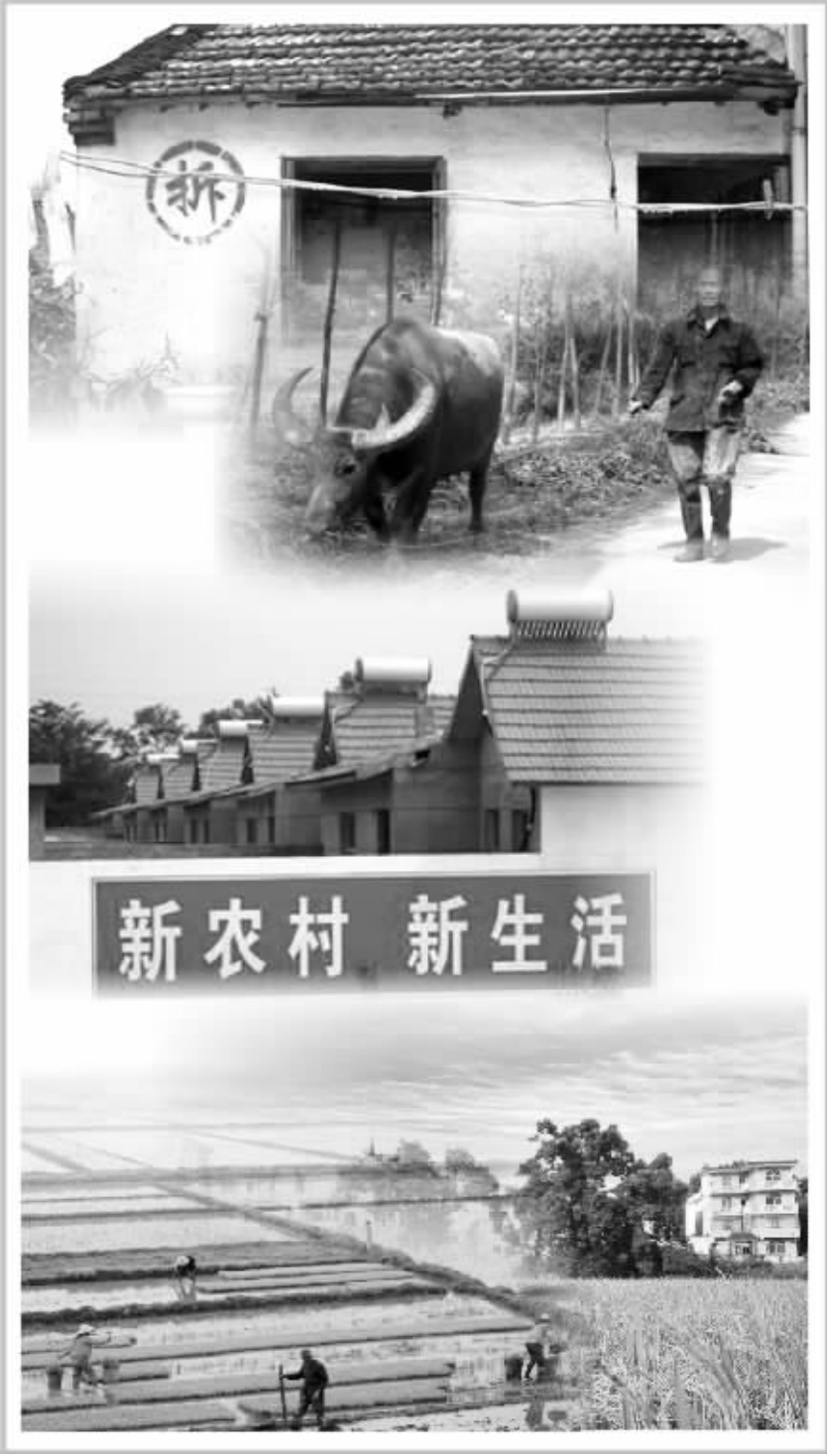
无论是日本、韩国还是我国台湾,都用了上百年的时间保护性、扶持性发展农民组织的内部金融——内置金融,甚至限制其他形式的金融在农村发展,因为东亚小农的农地只能在农民共同体内的合作金融里实现抵押贷款(因为农地规模太小、且地块分散)。

四、城乡土地产权交易应该是两个不同市场

农村土地产权交易和城市土地产权交易是两个不同的市场,这是真正的正常状态。

日本和我国台湾农民的土地只准许优先在农民之间交易,并且要经过农会和水利会同意。日本和台湾农民的农地只能在农会(农协)内部金融抵押贷款,正规银行不接受小农农地抵押贷款(只有极个别例外)。日本和台湾农民及其共同体的建设用地也是在另外(非主流)一个市场上交易和另一个非正规金融体系内进行抵押贷款。

中国大陆的城市土地是能够在正规市场上正常买卖和在正规金融体系内抵押贷款的,但中国很多人从来就不明白



五、土地的用途管制和涨价归公是土地私权和公权的基本保障措施

在地球上几乎所有的国家和地区,农地私有就是指农地农用权私有——即“耕者有其田,且大多数国家和地区农地农用私有权的交易只能优先在农民之间交易,因为农地是养活国民的,必须保证耕者有其田。”

任何国家都必须对农地和建设用地实行用途管制,绝对不是我是地主,我在我的地上想干什么就干什么,尤其是人多地少的中国。

因为土地用途管制,所以农地只能种庄稼,所以农地就不值钱。全世界估计只有中国的农地最值钱,因为人多地少。因为政府对土地用途管制,所以土地“农转非”或“工业用地转商业用地”才有了很大的增值空间。这个增值主要是管制带来的,当然也有政府投资带来的。因此,孙中山先生在设计土地制度时,除“平均地权”、“耕者有其田”两条原则外,还有第三条原则——即土地“农转非”、“工转商”的增值部分要实行一定比例的“涨价归公”政策。

可以认为,土地“用途管制”是土地私权和公权充分实行的最基本保障措施之一。现在有很多人对于土地被转非或被征用后的增值收益政府拿大头不理解,好像是中国政府才会这样。其实不是。笔者在台湾调研时认真算过账,台湾的农地转为建设用地的增值收益政府得到75%左右,原地主只得到25%左右。而现在北京市农地转非的增值收益农户得到50%以上了,北京等地的农户得到的农转非补偿不是少了而是多了,这对种粮食的农户而言是极不公平的,对整体国民也是极不公平。

六、大陆土地制度最大的弊端在“农转非”制度和“涨价”分配制度上

中国的土地制度有没有弊端?答案是肯定的,有!最大的弊端不是土地集体所有制,而是出在农转非制度及农转非的增值收益分配制度上。

工业化和城市化必须要农地转非的,但农地转非应该依法依规进行。譬如:A小区的农地2014年转非,B小区

的农地2015年转非,要先规划,人大批准的土地规划就是法律。2014年A区的土地依法农转非,B区的土地2015年依法农转非,怎么转呢?台湾的办法是“农转非减半”——即原农民得一半地,政府无偿取得一半地。

政府无偿取得的一半土地,其一半拍卖获得收益用于基础设施建设,其另一半用于公益性项目建设,如公园、马路、医院、学校等。原农户得到农转非的另一半建设用地后,要按照城市规划开发使用,也可以在市场上自主交易。但闲置、开发和交易都要缴税,并且是累进税,税收差不多要占农转非土地增值收益的一半多。

台湾土地的农转非制度和增值收益分配制度都是依法进行,权力操作的空间不大,腐败就会相对少了。加上增值收益实行累进税制度,当增值到一定的程度后,其再增的部分就100%的缴税,所以当钉子户就没有太大的意义了,更成不了“维权英雄”。

由于大陆土地农转非和转非土地增值收益分配制度存在严重缺陷,使得暴力获得暴利成其本质特征。政府和开发商使用暴力获得土地,政府和开发商就会获得暴利;“钉子户”使用暴力对抗政府和开发商,“钉子户”也往往能够获得暴利。

所以,在大陆的土地农转非过程中、在建设用地开发过程中,见到的就是以暴力获得暴利的争斗,发展的正当性荡然无存,以暴力对抗政府就可能成为“维权英雄”。

这种落后的制度设计是国家和民族的不幸!在这方面,大陆恰好好向台湾学习。其实不难学,一学就会,就是不愿意学,阻力不在别处,就在地方政府的少数腐败官员和某些主管部门不愿意放弃既得利益。这个事情应该由党中央和全国人大尽快解决。

七、农村村民集体所有制是近代中国最有价值的制度成果

中国近现代以来,家族共同体的共有土地一直是增长的,到1949年,南方农村家族共同体占有的土地大约占到35%左右。

乡村社会是自治社会,近代农村是以家族共同体自治为主的社会,家族共同体土地共有制(相当于集体所有制)是家族共同体实现自治的经济制度基础。中国共产党建立新中国后,将家族共同体自治为主的乡村社会改造成了村社共同体自治为主的乡村社会,土地村民集体所有制是村社共同体自治为主的社会的最主要的制度基础。

1949~1988年的乡村社会是有史以来最有组织性、最有动员能力、最有治理能力的乡村社会。土地村民共同体(集体)所有制起了基础性的、决定性的作用。

无论是传统的家族共同体自治为主乡村社会,还是现代村社共同体自治为主的乡村社会,共同体的重要特征是“发展、建设和治理”三种职能“三位一体”,“产权、财权、事权、治权”四权统一。土地村民集体所有制是共同体基础的基石。

而在资本全球化的背景下,乡村社会的村社共同体尤其重要,否则,不仅发展成果留不住,民主政治也只能是一句空话,更重要的是小农“政治贫民化、社会流民化、市场贱民化”成为必然。特别是现代化转型阶段,村社共同体是转型期社会稳定的定海神器。消灭了土地村民集体所有制,就会消灭村社共同体社会,中国农村就会成为无主体社会,混乱就不可避免。

中国土地家庭所有制有数千年历史,土地向家族共同体集中是历史大趋势,土地向村社共同体集中也是顺应了这个历史大趋势。如果说中国近代以来在基本制度上有什么大的成就的话,土地村民共同体集体所有制及其支撑的村社共同体应该是最有价值的,这是无数人用生命和鲜血换来的强国之本。

如果土地制度要改革,必须是在坚持土地村民共同体集体所有制基础上的改革,重点是发展农民村社共同体内置金融,以促进村民共同体(集体)成员地权的充分实现和村社共同体的不断巩固。

(作者系国家社科基金重大课题“农村集体经济有效实现的法律制度研究”课题组成员)