## 秦晖：“优化配置”？“土地福利”？——关于农村土地制度的思考

#### 一、土地抛荒警示录

　　近来土地抛荒现象引起了人们的关注。据调查，如今的耕地抛荒现象已经从非农产业高度发达、“农民”早已普遍“离土”的沿海富裕地区，蔓延到非农产业并不发达的粮食主产区，从产出率低的边际农田蔓延到旱涝保收的高产农田，从季节性抛荒发展到常年抛荒。安徽省肥东县1999年的抛荒地中高产田只占20%，2000年即急升至40%，而2001年上半年已高达50%.湖北省全省耕地抛荒率1999年为3.39%，2000年升至5.18%，而粮食主产区荆州市更达15.6%；同一时期，湖南省耕地抛荒总面积从161.2万亩上升至195万亩，即上升21%，而其中常年抛荒则从38.6万亩急升至51万亩，上升32.1%；江西省抛荒总面积“仅”增加10%，但其中季节性抛荒只增加5.7%，常年抛荒却上升了21%.

　　一方面土地抛荒，农民厌耕，另一方面农民的土地权利往往受侵犯，“圈地运动”屡禁不止。入世在即，中国农业面临重新洗牌，“结构调整”意味着要素重新配置，作为农业第一要素的土地怎么办？

　　对此如今有两种思路最有影响。我称之为“积极思路”和“消极思路”，所谓“积极”“消极”并不含褒贬之意，只是就两种土地制度改革的目标之乐观与否而言。前者对中国农业的前景较有信心，认为土地制度演变的目的应当是优化土地资源配置，扩大农业经营规模，以提高生产效率，积极应对入世后国际市场竞争的挑战。当然，要达到这一点又有两种彼此相反的途径：一是用行政权力集中土地，重试计划经济的“大生产”。但市场改革搞到现在，还持这类主张的人虽有却肯定不多，因此可略而不提。

　　“积极思路”如今主要表现为寄希望于要素市场的配置效果，当然，这种观点并不否定家庭经营，但家庭农场也有个适宜规模问题。人们期望通过土地私有或准私有化发展土地流转，推动土地适度集中并逐步以经济的农场淘汰“不经济的”农业形式。

　　而“消极思路”对资源硬约束条件下我国农业的国际竞争力不抱希望，而更多地考虑防止农村危机。对持这种观点的人来说，在入世后农业形势严峻、且农民非农就业前景也不乐观的情况下，如果不控制市场的力量而听任“土地兼并”的发展，将使农民失去“最后的保障”。那就不是什么赢得竞争的问题，而是重蹈历史上“农民战争”覆辙的问题了。于是他们主张把土地看成“社会保障”，而社会保障是不可能按市场原则办的。结论自然是：土地制度应当向“反私有化”方向演变。这当然不意味着再搞“集体化”，而是说地权不能“固化”，“三十年不变”或“增人不增地，减人不减地”行不通。土地应当成为人身所附着的“份地”，应定期重分，农民不能稳定占有，更不能赠送、交易、抵押或继承。一句话：以要素市场方式配置土地行不通。

　　对于这两种观点，最容易采取的态度似乎是“中庸之道”：土地既不能完全私有，也不能完全国有或小集体所有。还可以持“因地制宜”之说：以中国之大，笼统地讲农业有无竞争力、农村有无危机恐怕都是空疏之论。也许“消极思路”与“积极思路”各有各的用处、我们可以在有竞争力的地区或领域推行土地市场化以提高效率、在形势严峻的地区或领域推行土地福利化以防止危机？

　　但是仔细分析就会看到：中庸之道也好，因地制宜也罢，它们的前提是“积极思路”与“消极思路”本身在逻辑上各自成立，只在经验判断上有问题。然而这里要问的是：它们在逻辑上真的成立吗？在资源约束宽松的情况下土地市场化就可以意味着提高效率？在形势严峻的情况下“土地福利化”就可以起到缓解社会危机的功效？如果这两点本身是可疑的，以这两点为基础的“中庸之道”或“因地制宜”也就无从谈起了。

#### 二、关于土地问题的两个误区

　　解决现实土地问题，是与重新认识历史分不开的，关于土地的两个重大认识误区我认为首先要澄清。这两个误区似乎恰恰相反，但影响却都很大。

　　第一个误区是说土地买卖会导致“土地兼并”，激化社会矛盾，甚至酿成“农民战争”。

　　这是我国历史学中最值得反思的成说“土地兼并-农民战争”理论造成的谬见。这一理论的各个层次现在看来都是站不住脚的。首先，我国历史上如果说存在着“土地兼并”的话，那主要是由封赐、圈地、投献、有赋役优免特权的权贵吞并不堪赋役负担的民地等政治原因造成的，与平民间的土地流转、甚至与民间商业资本（如果不是官商的话）的土地购买没有太大的关系。

　　“小农经济-土地买卖-两极分化”造成土地兼并之说纯属想象。由于诸子均分遗产之传统等原因，平民间土地流转能造成的土地集中程度是极其有限的。

　　其次，我国历史上的“农民战争”主要是因官民矛盾而非主佃矛盾的激化所致。一些土地集中、租佃率高的地区历史上是有所谓的“佃变”、抗租等现象，但那都是社区内或地方性冲突，由主佃冲突发展为官民冲突已很少见，由“佃变”蔓延发展为“农民战争”的事更从未有过。历代的“农民战争”或是由朝廷滥用民力（如秦末、隋末、元末）、横征加派（如明末）引起，或由朝廷严厉的经济统制（榷茶、博买、海禁、矿禁等）绝民生路而激变，或因官府严厉的户口控制与流民潮发生冲突，或由于吏治腐败而激成民变。

　　成为农民战争先兆之一的流民潮起因除了天灾战乱以外，主要也是赋役负担（而非地租负担）苛重和农业比较利益差距造成的。前者即所谓“天高皇帝远，民少相公多，一日三遍打，不反待如何”，后者即所谓“不特为流逋计，实所以利之”，1“利之所共趋，谋求生理，结党成群，日新月盛”。2正因为如此，历代农民战争主要爆发在自耕农为主的地区、而在租佃率最高的地方（如明末的江南）反而罕见。农民战争中经常出现“无向辽东浪死”、“免税”、“不纳粮”、“三年免征”之类口号，其号召力也主要是针对自耕农的，因为中国历史上前期佃客不服役，后期佃农不纳粮，上述口号与他们关系不大。而免租减租之类佃农关心的要求从不曾在农民战争中出现。

　　第二个误区是说土地私有制下通过市场机制可以实现有效率的土地合理配置。

　　这是不考虑非经济因素的“市场-私有化万能论”的谬误。我国传统时代上千年历史的土地买卖并未造成土地配置的优化，反而由于土地分割出售而导致地块“畸零散漫”，“不成片断”3.如果我国古代的土地能否称为私有、能否算作“自由买卖”尚有疑问，那么欧洲实际也是如此。

　　19世纪末20世纪初欧洲农业经济学中曾出现所谓“农场论争”，一些人认为土地利用不经济原因在于公社制下的频繁重分，另一些人则相反，认为原因在于私有制下的不断买卖。

　　这场争论最后是不了了之。正如俄国学者恰亚诺夫指出的：德国私有农地市场交易的结果造成土地零分碎割，其不经济的状况比俄国村社制度下土地多次重分造成的份地细碎化还要严重。正因为如此，除了美国、加拿大这类土地资源丰富国家外，大部分市场经济国家、包括我国台湾地区的农地配置都不是完全依靠市场机制实现的，通过非市场因素实行的土地整理（台湾称农地规划）起着相当大的作用。

　　总之，关于土地产权明晰化的正反两种神话：“土地买卖-农民战争”与“土地买卖-优化配置”都是不可信的，地权明晰既不是导致灾难的万恶之渊，也不是拯救农业的万应灵药。

　　应当说，关于地权的一些争论至今不得要领。一方面，土地上的权益不管叫所有权、占有权、承包权、使用权还是别的什么，只要这种权利是界定明确而且在其定义内是不可剥夺的，并且可以通过交易实现其价值，这一价值又受到市场规则的左右（希缺则贵，富余则贱等）——那么它就具有了产权的一般属性。近年来理论界有人借用历史上的称谓在我国地权制度中划分“田底权”、“田面权”。其实市场化时代产权的结构比这更为复杂。事实上，在发达市场经济中由于产权的多层次化，当代产权经济学已逐渐少用“所有权”这一概念而转以“权利”作为考察对象。如果农民对“承包”地拥有了长期不变的有保障的权利并且这种权利可以交易，那么是否把它称为所有权意义上的土地私有，是无关宏旨的。

　　另一方面，完全意义上的商品必须具有市场可替代性（亦即可竞争性）。我可以买丰田车，也可以买桑塔纳，亦即丰田和桑塔纳可以构成竞争；一笔投资可以投于A 厂，也可以投于B 公司，即不同投资机会可以竞争。因此汽车、公司原则上都可以成为完全私有财产。

　　某一块土地的许多属性（如丰度、农业的产出力等）是在市场上可替代的，因此有关土地的许多权利原则上可以私有（即所谓土地私有制）。但土地的地理区位是不可替代的，假如一块土地正好位于公共利益攸关的要害区位上，它的不可替代如果使其主人可以漫天要价，就会严重损及公共利益。因此即使在最强调保障私有财产的西方国家，“土地私有”也没有其他财产权那么绝对，亦即保留有更多的公共利益干预权。事实上，如今在我国最热心宣传“土地私有化”的杨小凯先生，也主张为了国土整治的需要，国家可以保留最终征地及定价权。

#### 三、当前思考土地政策的出发点：农民权利之保障

　　可见关于土地私有制是否可行的讨论其实意义不大。土地权是多层次的，到底哪些层次的权利应该归农户，哪些归社区（集体），哪些归国家，以中国之大，各地情况千差万别，似不能一概而论。实际上这些年来“全国统一的土地政策”在各地实行的差异就十分突出。

　　在承包早期的20世纪80年代前半叶，尽管当时各地政策多倾向于定期重分，但由于操作的困难事实上地权多数未变。而90年代全国统一土地政策日益强调“几十年不变”，可实际上许多地方的地权调整并未停止。虽然总的来讲我国人地关系紧张、土地日益成为最低生活保障手段而失去资本意义，但相对人少地多之区、社会保障已建立而不需以土地作为最后屏障之区也还是存在的。因此地权政策中应当适当增加因地制宜的成分，给农民（而不是官员）以一定程度的民主创制权。

　　但不管怎样创制，以下几点是应当注意的：

　　一、当前地权政策的主导方向应当是切实保障农民（农户）的地权（不一定是“所有权”，但至少是现行政策已允许给予的那些层次的权利）。有人认为，保障地权为的是提高土地市场配置效率，上文已指出这是不能成立的。又有人认为：当前土地承担社会保障功能，而“社会保障是不能私有化的”，因此农民的地权不能太刚性。下文将指出这个说法不够确切。

　　那么保障农民地权的意义何在呢？

　　首先，在当前条件下侵犯农民的公民权益往往是通过侵犯农民的合法土地权益表现出来的，因而保障农民地权不受侵犯是维护农民公民权的一个重要“底线”。在这个意义上，地权与其说是“最低福利保障”不如说是“最低权利保障”。如果农民签订的承包合同可以被权势者随意撕毁，农民可以被随意赶出他们享有合法权利的那块土地，那么他们还有什么权利是不可侵犯的？当年普列汉诺夫等俄国马克思主义者在与民粹派论战时曾指出：尽管一般说来社会主义者喜欢土地国有制，但“在一个警察国家里实行土地国有制”却意味着历史的大倒退，意味着一个世纪以来俄国现代化成果的彻底丧失。我国现在当然不是什么“警察国家”而是人民当家作主的国家，但无庸讳言，目前我国的公民保障机制并不健全，公共权力的运作机制不够规范，尤其农民更是权利易受侵犯的弱势群体，我国目前推行的村民民主自治计划的提法本身也表明了乡村民主仍在建设之中，在这种情况下给农民的公民权设置一些保障的“底线”，划定一些行政权力不宜进入的领域，是十分重要的。哪怕是以牺牲一部分“土地配置最优化”效益为代价（是否存在这一代价尚需证明）也是值得的、利大于弊的。

　　而以所谓规模效益为理由来侵犯农民权利则必须避免。如果扩大干预农民地权确属必要，也应当在公共权力运作机制改革后、在法治状态下再来考虑这类问题。

　　其次，尽管保障农民地权未必会导致农地资源配置的优化，但它在经济上仍然有正面作用。例如受保障的地权可以作为抵押，有利于建立农村信用体系，弥补如今日益突出的乡村金融服务真空等等。

　　至于说到农地配置的优化，即适当集中土地进行规模经营的问题，在我国目前的条件下它的主要限制条件在于农民非农化就业前景，这一前景如果没有很大的扩展，无论什么样的规模经营都不可能有多少发展空间，不管是通过土地“私有化”以市场方式搞规模经营，还是通过“反私有化”以行政方式搞规模经营。而过去20年农民非农化的进程和如今我国农业人地关系的现状都表明，这一前景在近期不可能有突破性的扩展，未来这种扩展的可能性则取决于农业、农村、农民以外的其他因素，因此把推动农业规模经营作为变革土地制度的目的，是不合适的。

　　二、以发展规模经营实现农业现代化的“积极目标”为前提来设计土地制度不现实，那么从建立社会保障防止社会危机的“消极目标”出发设计土地制度行不行呢？这后一思路就是所谓“土地福利化”。“土地福利化”的提法确有积极意义，因为它指出目前条件下我国多数农区农业经营的不经济已使土地丧失了产生“农业利润”的资本功能，而成为一种生存保障手段，而对于生存保障手段是不应征税的，因此原来具有资产税性质的土地税（现行农业税的主要形式）应当考虑取消。笔者同意这一说法。

　　但“土地作为生存保障手段”与把土地制度作为社会保障制度来设计绝不是一回事，而目前的“土地福利化”思路中的确包含了后一内容。例如，有人提出土地福利化意味着必须按“反私有化”的方向调整土地关系，因为“社会保障在任何国家都是不能私有化”的。因而农民的土地处置权应当弱化，如限制农民转让土地、取消“三十年不变”的承包权而改为更频繁的按人口定期重分等等。我认为这种看法是不对的。尽管如前所述，我不认为“土地私有化”就是地权改革的方向，但这与“土地福利化”不应当有什么关系。

　　首先，“社会保障不能私有化”的说法似是而非。这里姑且不论传统的福利国家理念受到的质疑和当代不少国家的“社会保障市场化”改革的是非，仅从传统的社会保障概念而论，所谓“社会保障不能私有化”的含意显然是指提供保障的义务不能“私有化”，而决不是指享受保障的权利不能私有化。道理很简单：所谓社会保障，是指社会（以政府、社区、企业或其他社会组织形式为代表）承担义务，向公民提供养老、医疗、失业等保障。对于被保障者而言，接受保障则是他的权利。尽管在许多情况下，被保障者可能也有部分义务（如在政府、企业、个人三方统筹的保障制度下必须交纳的强制保险金），但这只能是提供保障的社会组织承担义务的补充。如果提供保障的全部义务都只由被保障者自己承担，社会组织不承担义务而只对被保障者行使强制权力，这样一种状态就根本不能叫做社会保障。

　　而“土地福利化”正是这样一种情况：它假定政府、社区、企业等等并不向农民提供什么，而是由农民耕作自己的份地来给自己提供“保障”，“社会”要做的只是行使权力禁止农民自由处置份地、削减农民持有份地的年限、强制农民承担“保障”自己的义务。应当说，这种把“社会保障”不是看作政府的义务、公民的权利，而是看作政府的权力、公民的义务的颠倒看法不仅仅限于“土地福利化”问题，很多人对“义务教育”的理解也是如此：本来意义上的“义务教育”原是指国家承担义务解决教育费用、公民享受免费教育的权利。但很多人却把它理解为：政府有权强制公民出钱接受教育，却并无义务提供足够的教育经费，公民有义务接受教育，却没有享受免费教育的权利。以致一些传媒常出现权力机关援引《义务教育法》迫使某公民出钱送子上学之类的“官逼民智”报道。当然，“官逼民智”未必不好，但它与“义务教育”并不是一回事，这正如“土地福利化”也许是有道理的，但它与“社会保障制度”并不是一回事一样。所谓“社会保障不能私有化”实际上就是说政府不能把自己的义务推卸给农民（农户），而“土地福利化”等于是政府让农户自己保障自己，亦即已经把保障义务“私有化”（而且是强制私有化）了，这种情况下还有什么“不能私有化”的问题存在？

　　在社会无法承担“社会保障”义务的情况下，农民依靠自己的土地维持生存是很自然的，问题是，这些土地真能提供“保障”吗？

　　人们往往想当然地认为，农民流离失所、形成流民群乃至发生“农民战争”都是因为没有土地，有了土地就有了“保障”。上文已经指出这种看法纯属误解。事实上，历代农民战争发生时的社会危机中常见的并不是很多农民无法获得土地，而是相反的情景：沉重的负担、恶劣的吏治以及种种天灾人祸使农民有地不种、弃地而逃。所谓“福字从田”变成了“累字从田”、“受田者与田为仇”、“村野愚懦之民以有田为祸”，“至欲以地白付人而莫可推”，“地之价贱者亩不过一两钱，其无价送人而不受者大半”。即使在民国年间，当时神州大地上遍及南北的逃荒者、流民中仍然是以有地农民为主的。据当时南京中央农业实验所调查，1931-1933年间22个省的离村农户中，无田产者仅占17%，其他佃农（自有部分土地的佃农）占35%，自耕农占29%，而地主也占到19%.所有这些人中有地5亩或更多的占到近五分之三，而有地百亩或更多的竟然也占到1·8%，而且一般说来，当时土地分散自耕农较多的华北农村农民流亡率明显高于土地集中、租佃率更高的长江流域农村。在1925年，华北农村的农户出走率达5·49%，而江浙皖等省只有3·85%；到了30年代初，甘、绥、察、陕四省农户出走率达到10·5%、9·8%、8·2%、7·2%，而浙、赣、苏、川四省只有6·7%、6·0%、4·3%、2·7%.事实上，今天的情况也大体类似：在东部富裕地区农民的社会保障在很大程度上不太依靠土地（土地在这里更多地是资本），而西部贫困地区土地也无法提供社会保障（土地在这里更多地成了负担）。换言之，无论历史还是现实，无论现实中的富裕地区还是贫困地区，“土地社会保障论”都是难以成立的。

　　从理论上讲，社会保障是某种社会组织（国家、社区、企业、家族、工会、教会、非盈利机构及其他组织）的事，而不是某种要素（土地、资金、技术、劳力等）的事，因而“国家保障”与“土地保障”并不构成一种并列的选择关系。国家（政府）财政如果无法承担保障义务，替代的选择可能是社区、企业、家族、教会、非盈利组织等等来承担这一义务，而绝不可能是“土地”来承担，正如不可能是“资金”、“劳力”来承担一样。我国如今仍然是不发达国家，社会发展水平与经济发展水平一样还比较低，社会保障网尚不能惠及多数农民并不是什么难以理解的事。实事求是地承认这一点并不丢人，而如果自欺欺人地把事情说成是：我们没有“国家福利”，但有“土地福利”，却有可能使人误以为我们的农民已经具有了“另一类型”的社会保障，从而取消了建立农村社会保障体系的任务。这无疑是有害的。

　　同时从上述社会保障的定义也可以看出，我国农村社会保障的缺乏不仅与经济发展水平不高有关，更与社会组织资源的贫乏有关。官办的组织无力或无法提供社会保障（即所谓国家保障缺乏），民间的组织又没有，无怪乎只有“土地保障”即农户自我保障了。因此解决农村社会保障问题，第一当然要靠发展经济增加财政实力，第二更要靠以开明的态度鼓励乡村社会各种民间组织的发展（当然是在法治的基础上，黑社会式的“民间组织”自不在允许之列），以民间组织的合作、互助保障弥补政府保障之不足，而不是只在“土地制度”上做文章，用限制农户土地处置权的办法来“官逼民自保”。

　　1章潢：《图书编》卷49

　　2崇祯《南海县志》卷12

　　3《宋会要·食货》63之193、63之188

　　本文是秦晖教授向上海法律与经济研究所“三农问题学术讨论会”提交的论文。