## 秦晖：农民地权六论

#### **之一：关于地权的真问题**

　　新农村建设更加凸显地权争论

　　众所周知，如今的新农村建设的一个核心内容就是扩大“公共品”投入，这本来是政府本着“多予少取”的原则为农民办的好事，但我国的体制制约往往会形成“权责颠倒”，把为农民尽服务之责变成向农民行管制之权。于是一些地方在新农村建设中出现了对农民“不肯”合作的抱怨。有的提出“免征农业税后对农民的约束机制消失了”，要求重建这种“约束”①；有的地区明确指示“要采取强制措施，确保新农村建设工作得以顺利实施”②。结果在这些地方，新农村建设往往变成一场“收地拆房运动”。这使这些年来一直存在的土地制度争论出现两极化的趋势：在一些人担心“收地拆房运动”蔓延而又一次出现土地私有呼吁的同时，另一些人却为顺利进行“收地拆房”而要求改变现行承包制，在“集体”的名义下进一步弱化农民地权。

　　其实，抛开各种术语游戏，土地问题的实质是不难理解的。无论如何，我们的土地并不是无主的。它的处置权（无论叫所有权还是叫使用权）总得有人掌握着。有人说我们的农村土地不是国有制，也不是私有制，而是“集体所有制”。但正如我在《什么是“集体所有制”》③一文中指出的：各市场经济国家民法体系关于产权的规定中并无“集体所有制”提法。这是因为：世界上从来没有非官非民的“集体”，如果老百姓根据结社权自由结成民间性集体，例如农会、民间合作社和股份公司，那就是私有制（西语private 本来就有“民间的”“非官方的”之意，并不仅指个人或自然人所有，企业法人与社团法人也可以成为private性质的权利主体）；而如果是身份性或强制性的官办“集体”，例如人民公社，那就是官府所有的一种形式。

　　不在于“公私”，而在于“官民”

　　任何“主义”下的人类社会都要建立公共秩序，因此就有了管人的和被管的，或者说，权力主体和权力客体之别。宪政民主体制下官为民选，官权民授，官民间有委托代理关系。然而谁接受谁的委托是不同的，通过多元社会的代议政治，贫民富民各自委托“代表”形成左右分野。因此可以说这种体制下官民分野模糊而民间阶级分野突出。而不同的阶级对“所有制”可能有不同偏好：富民求护产，偏好于私有；贫民图保障，偏好于“集体”。当然这只是“可能”，笔者无意把阶级偏好与所有制偏好的关系简单化、凝固化。但无论如何，那时公有私有各依民好，或左或右颇堪一争。

　　而非宪政民主国家则不存在这种委托代理关系，因此虽然过去意识形态强调传统时代的民间贫富差别，把“官”说成只是“富民”的“代表”，但事实上既无委托，何言代理？酷吏虐民无分贫富，仁者惠民贫富皆泽。秦之商鞅有言：“国强则民弱，民强则国弱。”宋司马光说：“天下财富止有此数，不在官，则在民。”无论真实的史料，还是折射社会现实的《水浒》等作品，都反映出那时民间贫富对立不明显，而官民分野却很突出。官垄断不等于民福利，放任官不等于民自由。公有私有既不依民好，或左或右亦何堪一争。可以说这是前宪政社会的通例。

　　所以在这种传统下，抽象地谈集体、个体意义是不大的。归根结底，掌握地权的不是老百姓（农民），就是官府（官员）。如果农民有结社权，可以自由结成“集体”，那么土地归农户还是归这种集体，并没有原则上的区别（在国外民法中它们都算“私有”）——即便有区别，农民自己也可以做出选择，而无须他人越俎代庖。但如果农民并无结社权，那么土地归农户还是归官办“集体”，实际上就是土地归农民还是归官府之别。那么，从有利于农民的角度讲，从对农民“多予少取”的角度讲，地权是归农民（农户或民间性集体）好，还是归官员（官府或官办集体）好，难道还有疑问吗？

　　农民的命根子，就不能交给农民？

　　我曾经指出，以所谓“社会保障不能私有”为理由反对地权归农，是一种颠倒权利义务的怪论，它把“国家责任不能推给个人”颠倒为“国家可以剥夺个人权利”，实在是很荒谬的。但是在权利义务概念极其混乱的当下中国，这种怪论居然被双方接受。如今有人极力强调土地是“最后保障”，对农民非常重要，并以此作为土地不能归农民的理由。而主张地权归农的一些人为了反驳之，有时便说现在谋生不必种地，土地重要性下降了。我以为双方的逻辑都是非常奇怪的。如果土地对农民很重要，他们就不能拥有它，只有可以弃如敝履的东西他们才能拥有吗？这叫什么话呢！难道相反的逻辑不是更合理吗？如果土地是一般财产，有什么理由要让官府垄断起来？如果土地是农民的命根子，那就更不能由着官员随意处置了。

　　现在有些人号称是为农民讲话的，可是不知为什么他们总是把农民说得如此不堪，似乎农民根本不懂得珍惜土地，地权一交给他们，就会给喝酒赌博败光了，只有官府才会替他们看住土地，不让他们挥霍掉！难道这些年来人们看到的事实不是完全相反吗？真正挥霍土地、胡圈乱占的是谁？难道是种田人？有人说农民要靠土地养老，所以不能把地权交给他们，以免他们挥霍掉了，失去“保障”。照这种逻辑，如今许多农民在种地赔本的情况下实际上是靠打工挣钱、存钱养老的（这也是我们现在以不能允许“贫民窟”为理由阻止他们移民城市，只许他们在城里出卖青春，从而形成“农民工返乡”的所谓“35岁现象”所带来的必然结果）。那么我们的官员是否也可以以“养老钱是最后保障，农民不能私有”为理由没收农民的存款？更有甚者，自古以来（如今在很大程度上仍然如此）农民还有“养儿防老”的传统，请问按上面的逻辑你是否要把他们的儿子也“收归公有”呢？

　　评“土地保障代替社会保障”

　　显然，如果土地确实是农民的命根子——而不是官员的命根子，农民当然比官员更懂得珍惜它。农民中有没有得过且过不思长远喝酒赌博挥霍土地的二流子？当然有，但肯定不多。而官员这样挥霍的可能性肯定大大高于农民。这倒不是说官员的素质与“觉悟”就比农民低——笔者相信情况可能相反，但问题在于这两种挥霍的性质是全然不同的：“二流子”挥霍的是自己的土地，而官员挥霍的是别人的（或曰“大家的”，反正不是自己的）土地，能指望后者比前者更珍惜吗？以个别“二流子”可能会挥霍土地为理由剥夺全体农民的地权并把它交给不受制约的官员，能够使农民更有“保障”，这不是奇谈怪论吗？

　　当然，尽管珍惜，有时农民也会陷入困境而不得不卖地。例如在没有社会保障的情况下为了看病救命，或者为了供孩子读书，农民会忍痛变卖家产。这只能说明仅有地权农民还不可能得到确实的基本保障，但这当然不能说明没有地权或把地权交给官府，他们反而就有了这种保障。说穿了，所谓以“土地保障”代替社会保障，就是说在没有保障的情况下，有地权的农民百般无奈还可以卖地救命，而无地权的农民只能守着不属于他（但据说是可以“保障”他）的土地等死！难道不是这样吗？这些年那么多农民“死在家里而不是死在医院”，没有医疗社保当然是主要原因，但农民没有地权，连卖地救命这无奈的出路也被堵死，不也是原因之一吗？这些年我们的一些农民“可以卖血，不可以卖地”，卖血卖出了艾滋病，也不能卖地求医，只能等死，这就是所谓的“保障”？

　　可见所谓以“土地保障”代替社会保障、把国家的责任推给农民的说法是经不起质疑的。然而令人难以置信的是，这些情况在有些人那里不是督促政府承担义务建立社会保障的理由，反而是为官员滥用权力剥夺农民地权辩护的理由！据说正是因为农民可能忍痛变卖家产，所以必须剥夺他们仅有的这点权利！虽然讨论学理不宜使用“道德批判”，我还是想说讲这话的人良心何在？如果有了社会保障，农民怎么会至于卖地救命、卖地读书？如果官府不能负责给农民以保障，你不批评也就罢了，怎么反过来要禁止农民卖地救命、卖地读书而把他最后的路也给堵死？既想保住命又想保住土地，你以为这样的“觉悟”必须经过理论家的管教农民才能有吗？但在缺乏保障无法兼顾的绝境下，土地重要还是命重要，难道官员比农民更有权选择？难道逼农民守着土地去死、去当文盲，就是所谓“虽无社会保障，但有土地保障”吗？因为农民没有享受保障的权利，你就要连他处置自己家产的权利也剥夺？权利义务的颠倒，可以如斯而极？

　　地权应当归农

　　当然还有第三种可能，即既非二流子挥霍土地，亦非因无保障被迫卖地，而是那些不靠种地糊口的农民以土地换资金（包括抵押与买卖）。近年来主张土地私有的论者多强调这种可能，而反对者则否认这种可能。其实，今天“农村”“农民”的情况已经千差万别，有其他可靠收入的农民“理性卖地”作为一种机会选择，这种情况肯定存在，可争论者只是其多少而已。而且其确实比例虽然难于估计（在不许卖地的情况下我们如何统计农民各种卖地理由的比例？论者说穿了不过都是妄猜而已），但可以肯定，随着农村经济水平的提升，这一比例总的趋势是上升的。随着新农村建设对农民社会保障的改善，这种上升会更加明显。这种性质的土地交易属于一般要素市场，更没有理由搞垄断。设计土地政策当然不能

仅仅考虑这一可能。但是如果像上面所说，地权归农在其他两种情况下不会有害于、只会有利于农民，那么我们为什么不能维护这第三种可能中的农民权利呢？

　　总之，在逻辑上可能的一切情况下，地权归农都比地权归官更有利于农民，或者说更无害于农民。当然，说地权归农有利于农民，并不意味着地权归农有利于一切人。实际上，指责地权归农的唯一有事实根据（是否有道义根据另当别论）的理由，就是地权归农可能是太有利于农民了。对此我在后面谈征地时还会讨论。这里只想指出：地权归农之所以难于实现，很重要的一个原因就是农民弱势，发言权太小，因而有利于他们的安排往往难以实现，而不利于他们的安排往往难于取消。

#### **之二：评“无地则反”说**

　　何谓“无地”？

　　近来有位朋友去了几趟印度和拉美，回来就大讲“无地则反”，并以此反对地权归农，一时还颇有声势。我不怀疑他的好意，但他谈论问题时的逻辑混乱，实在令人费解。

　　“无地则反”的“无地”是什么意思呢？如果是指农民没有土地所有权，即并非“自耕农”的农民都算“无地”，那么难道中国农民是这个意义上的“有地农民”吗？在公社化取消了“耕者有其田”后至今未恢复此种权利的中国，按这个意义岂不是所有的农民都是“无地”农民，因此早就该造反了吗？到底是印度、拉美的农民没有土地所有权呢，还是中国农民没有土地所有权？如果温先生真的在这个意义上认为“无地则反”，他应当最主张把土地交给农民所有，也就是说他应当最主张农民土地私有制才是。可是偏偏相反，温先生坚决反对把土地交给农民，而主张官府完全控制土地，照他自己的说法，这不恰恰是把农民往“反”里逼吗？

　　当然，温先生所谓的“无地”也许不是指农民没有地权，而是指农民无地可种，换言之，有地可种的佃农、雇农，包括私家佃农与国家佃农都并不是这个意义上的“无地”农民。那么他又何以把租佃制看得如此可怕，认为“三十年土地革命”才使中国农民好不容易摆脱“无地”状态呢？在这个意义上又如何可以说印度或拉美的农民是“无地”的呢？

　　第三种可能的解释是：他所谓的“无地”既不是指没有地权，也不是指无地可种，而是指农民不种地——换言之，种地的佃农不算这个意义上的“无地”农民，而有地不耕、弃地出走的和无地可佃的外流农民才算——温先生重笔渲染的“贫民窟”大概就与这个意义相关。那么这里仍然有个问题：是农民自愿不种地就会造反呢，还是农民被迫放弃种地就会造反？如果是后者，那么是谁能迫使农民放弃种地？不就是那些大肆圈地征地的官府吗？怎么温先生反倒主张把土地交由他们来控制，而不能交给农民？

　　而如果是前者，即农民自愿不种地就会造反——且不说此论是否武断——那和地权归农又有何关系？地权不归农或者地权归了官，农民就不想外流，就不会弃农经商、离土务工甚至变成流民？历史与现实都证明，地权归官的情况下不仅官府圈地驱农会促使农民外流，就是官府想以“均田制”拴住农民，因役繁赋重、人稠地寡、天灾人祸，或者因比较利益、追求机会而形成的农民外流仍然是大问题。我曾指出：历史上、包括民国时期的流民群其主体都不是无地农民，而是有地不耕、弃地出走的农民。因此农民外流与轻徭薄赋、社会保障负相关，与迁徙自由、改业机会正相关，而与地权归农极少相关。温先生如果要制止自愿外流，他与其建议禁止农民土地私有制，不如建议实行农奴制，或者干脆把全中国农村变成劳改农场——那样农民就无法“自愿不种地”，更无法“外流”，而城里也就一劳永逸地不可能出现所谓“贫民窟”了！

　　印度、拉美农民何以“无地”？

　　温先生拿印度、拉美做例子反对“土地私有化”。他对印度、拉美复杂的社会矛盾的简单化解释，乃至对印度、拉美农民“无地”的简单化判断，都令人难以置信。但即使退一步讲，如果我们相信他的描述，据说印度、拉美都是地主土地私有制，而我们中国，如今究竟有谁主张把农民从土地上赶走、实行地主土地私有制呢？我国现今的土地私有化论者不都是主张把土地交给农民的吗？

　　当然，温先生的意思大概是：农民私有了土地他们就会自由买卖、两极分化、产生土地兼并而使土地集中到地主手里了。

　　但是温先生举印度、拉美为例能证明这一点吗？就算那里的动乱可以用“无地则反”来解释（其实非常可疑），但那里的农民何以会“无地”？难道是因为“小私有者自由买卖导致土地集中”？温先生看来不了解印度和拉美史，传统印度和前殖民时代的拉美原住民社会都存在着农村公社土地制度，并无小私有之说。后来英国人以强制权力划拨公社土地而实行柴明达尔制（把土地拨给有权势的包税人私有）和莱脱瓦尔制（殖民当局直接把村社土地归官而使农民成为官地佃农），形成了地权集中。而拉美的土地集中更是殖民征服过程中以暴力夺取土地形成大庄园的结果，根本与什么“小农自由买卖”无关。

　　当然，上面说的是近代欧洲流行的印度史观，包括马克思在内也是这样看的④。但印度独立后的、尤其是晚近的新研究指出：实际上传统印度未必就是那么个“公社世界”，那时还是有很多私有小农的。但是英国人存心把传统印度描绘成没有土地私有制的“公社世界”，为的就是便于夺取农民的土地！显然，如果承认印度农民的土地私有权，而要通过“土地买卖”的方式来兼并他们，那太困难了！如果把农民的土地说成原来就是“公地”或“官地”，本来就是传统国王（莫卧尔帝国）的，现在英国人继承了国王的权力，那不就是英国人的了吗？后来的柴明达尔制和莱脱瓦尔制，就是根据这种说法搞出来的⑤。换言之，后来印度农民之所以会“无地”，不是因为官府承认他们“私有”而任凭他们“自由买卖两极分化”，恰恰相反，就是因为英国人借“公有”的名义剥夺了他们的地权！

　　总之，无论按旧说法（传统印度本来就只有公社而没有土地私有制）还是按新说法（本来有私有制而被英国人硬说成“公有”），印度农民的“无地”都是以“公有”的名义剥夺他们的结果，而绝非“私有小农自由分化”的结果。明乎此，我们就会理解独立后的印度人何以如此警惕官夺民产，不轻言否定民间产权。尽管从尼赫鲁的“马哈拉诺比斯社会主义”到英迪拉。甘地的民粹主义，印度的历届政府既不喜欢私有制也不喜欢自由市场。他们脱离“计划经济”而走向市场竞争的改革比我们还晚、还慢。可是他们的“左”只是表现为发展工会农会、实行“五年计划”、重视福利、二次分配、管制贸易、平民民主等等，却一直不搞官夺民产；他们热衷于大量投资搞“增量国有化”，却从未没收民产搞“存量国有化”。就连比印共还激进的“极左派”印共（马）执政的、赢得温先生和我国不少左派朋友交口称誉的西孟加拉、喀拉拉等邦，也没有搞激进土改。温先生明白这是为什么吗？

　　耕者有其田，会导致耕者失其田？

　　殖民统治结束后的印度和拉美的确有许多社会弊病，但温先生暗示的“小农私有、两极分化”却根本是子虚乌有。在民主印度和不少拉美民主国家的土地私有制下，虽然未经激进土改、旧时的土地集中现象无法很快改变，但也并未进一步加剧集中。相反，那里的土地在私有制下还是呈分散趋势的。以印度为例，1954年该国土地分配的吉尼系数是0.63，1961年下降至0.59，如今大约在0.5左右。而殖民时代就盛行大庄园的墨西哥在温先生的文章里有生动的描述，的确，该国曾经是世界上土地最集中的地方，1930年土地分配的吉尼系数高达0.96，但1960年降为0.69⑥，仍然很集中，但比过去还是相对分散了。

　　当然，在没有激进土改的情况下，这种土地分散过程很缓慢，也因此招致了主要是来自左派的批评。你可以说这种批评很有道理，但是这种批评是针对地主土地私有制的，不是针对农民土地私有制的，相反，他们这些批评者恰恰在为农民私有制而奋斗！你怎么能把这种批评“盗用”到中国来反对农民私有制呢？那些批评也从来没有证明农民私有制必然会“自由分化”为“无地农民”加地主制，你怎么能反过来说，“土地官有”比土地农有更能避免农民“无地”？

　　其实温先生也不是真不明白这个道理。就在同一篇文章中，你不是还指责民主印度过分纵容了贫民，以至由于不能圈他们的地，连高速公路也没法建吗？你不是还以印度这个“反面教员”为例，痛陈印度的官府和资本家与工农打交道的“交易成本太大”，而彰显咱们的圈地运动降低“交易费用”的优越性吗？难道你真的相信，承认农民的地权反而会有利于“兼并”？

　　地权归农促进了兼并，还是妨碍了兼并？

　　进而言之，不仅印度、拉美，可以说古今中外我们没有看到任何地方的土地集中是由初始平均的小私有者“自由买卖”导致的。相反我们看到：法国大革命后小农制度的“顽固延续”曾被许多人责怪为应该对法国资本主义现代化发展长期不如英国负责。笔者认为，这种指责固然片面，法国资本主义发展缓慢其实另有原因，但是小农在法国“顽固延续”，并没有造成“无地则反”，却是不争的事实。东欧一些国家也是如此，如保加利亚，在1920年代初斯坦鲍利斯基农民联盟政府时期经历了比较彻底的平均地权改革，后来直到第二次世界大战结束，这里仍然被看作无地主的地区，战后的共产党政权也没有再搞什么土改。实际上，历史上一些实行了“起点平等”的小农土地私有制，而此后又在宪政制度下保证了自由小农的地权不受专制权力干预的地方，虽然“平等的起点”在市场交易条件下不能永远保持，但地权集中的程度和速度都是极为有限的，地权集中与分散的趋势也是同时存在的。那些地方也许有其他弊病，但“土地兼并”从何谈起？

　　事实上，对小农私有制的批评历来有相反的两种：指责小农私有制促进了兼并和指责小农私有制妨碍了兼并。如果不考虑价值判断（妨碍兼并是不是就该指责）而纯就事实判断而言，显然是后者更有根据。我们今天的一些人坚决反对小农私有制，其实际的理由也是后者（这从其所谓国家与小农打交道要付出更大“交易成本”的理论和所谓印度对贫民难以征地的抱怨都可以看出）。从其官府本位的立场讲，这种反对也不能说完全没有道理，但是为了道德上好听起见在表述时却楞说反对小农私有制是为了害怕小农被兼并，这就不但在学理上既反事实又反逻辑，也不如那些明确站在兼并者的立场上反对小农私有制的“右派”论者更诚实了。

　　总而言之，铁的事实表明：在包括印度、拉美在内的绝大多数地方，也包括传统时代的中国（我曾有专文论述），导致地权集中的主因都是不受制约的专制权力，而不是“小私有者自由买卖”。“无地则反”是否如此我们姑且不论，说“耕者有其田”就必然会导致“耕者无地”，进而造成“无地则反”，我以为这完全是无稽之谈。

#### **之三：“使用着”不等于“使用权”**

　　什么是“使用权”？

　　尽管如此，我也不认为提倡“土地私有制”是当务之急。因为在地权问题上，农民的许多更基本的、并无意识形态禁忌的权利，也还有待争取呢。

　　现在在中国，提倡“土地私有制”还是个禁忌。于是一些为农民呼吁地权的人便提出：应当从农民的土地使用权“30年不变”的承诺再进一步，实行所谓“永佃制”，给予农民无限期的使用权。

　　这个提议的良好动机是无可怀疑的。但是我怀疑其能否实现。尽管“永佃制”顾及了土地所有权仍属“公有”这一意识形态规定，但问题是，它的前提——农民如今已经有了30年的使用权，现在只是要继续延长——存在吗？

　　如果农民现在“使用着”他们耕作的土地，这就表明他们拥有“使用权”吗？我们应该知道：某人正在做某事和他“有权利”做某事并不是一回事。古代的奴隶可以奉主之命与异性结合，但这并不意味着他们有“婚姻权”，而自由人可能是独身，但他们无疑是有“婚姻权”的。一般而言，某人有“某某权”意味着他有做某某事的自由，亦即他可以自主地做或不做某某事——如果想做则别人不应阻止，如果不想做别人也不能强制他做。例如：某人有“选举权”意味着他可以投票也可以不投票。但如果他被指定必须投谁谁的票，即投票对于他已非权利，而是成了必须履行的义务，那么他虽然投了票，却不能说是拥有“选举权”了。同样道理，近年来人们经常提到的“生存权”也不等于生存着。例如猪生存着，但不能说它有“生存权”，因为猪只是依饲养者的意志而“生存”，如果饲养者要屠宰它，它就不能生存了。类似地，在“君要臣死臣不得不死”的专制下，臣民虽然生存着，而且有的（如宠臣宠妃宠奴之类）还生存得很滋润，但仍然谈不上他们有什么“生存权”。

　　佃而无权，何言“永佃”？

　　就地权而言，自从有了农业，也就有了土地的“使用”者，但远不是所有“使用者”都拥有“使用权”的。例如奴隶与农奴都可能使用着土地，但他们不但没有土地所有权，而且也不能说拥有土地使用权——他们只是在主人的意志之下使用土地：主人让他们种地，他们不能不种。而主人不叫种了，也可以随时把地收回，奴隶或农奴是没有权利（就是所谓使用权）拒绝的。

　　那么谁有土地使用权？自耕农和经营地主无疑对其土地拥有所有权和使用权，而出租地主拥有所有权，使用权则被有偿转让给他人了。转让给谁？就是转让给佃农。

　　换言之，同样是在没有所有权的情况下“使用”土地，佃农与农奴—奴隶的区别就在于前者是有土地使用权的。这个权利受到租佃契约的保护：这种契约通常规定了土地使用权的期限，以及佃农为取得此种权利所应承担的义务（交纳地租）。一般地讲，在典型的租佃制（亦即排除了农奴制因素的、纯粹在契约基础上成立的自由租佃制）下，佃户的土地使用权是有保障的，即在契约规定的佃期内，只要佃户履行了契约规定的义务，地主就不能违约收回土地、赶走佃户。如果要收回，只能在租契期满之后。当然契约期限有长有短。一般认为在人多地少存在租地竞争的情况下佃农会争取长租期，而在人少地多存在招佃竞争的情况下地主会争取长租期。主要由于佃农的争取，中国明清以来租契逐渐长期化，乃至出现永佃制，佃户取得无限期土地使用权，只要履行了一定的交租义务，地主就不能“夺佃”。而佃户可以把此种佃权再投入流通，即今所谓“土地使用权有偿转让”。这种永佃权号称“田面”“田皮”，而原初的所有权为“田底”“田骨”，形成所谓“一田二主”的现象。无疑，这对于维护佃农利益有着很大意义。

　　事实上根据如今一些学者的研究结果，清代地权流通中佃权或曰“田面权”的流通已经渐成主流。尤其是一些经济相对发达地区田面权的流通量远远大于田底权流通量。这一方面表明农民比官府更懂得珍惜土地，不到万不得已他们是不轻易出卖“田底”的，另一方面表明当时佃权已有相当保障。如果地主可以无视佃权，任意抽回土地，谁敢购买这样的“田面”，谁又能出售这样的“田面”呢？而今天我们的政策不仅允许“土地使用权有偿转让”，许多文件还要求促进这种转让，但是这种转让在许多地方仍然兴不起来，这除了因为农民改业机会有限无法轻易转让“田面”外，恐怕另一个很重要的原因，就是如今农民的“佃权”实际上是无保障的、极不可靠的。

　　显然，永佃制的前提，是一般契约规定的佃权或使用权得到尊重。亦即无论租期长短，只要在期限内田主就不能“夺佃”。而佃户在此期限内可以自由使用土地（例如他可以转交他人耕作，而自己去打工经商）。应当说，能否做到这一点是区分有无“使用权”的标准，也是区分自由佃农和农奴的标准。只有承认使用权的存在，亦即把“使用者”当作佃户、当作租佃契约的承租方而尊重其权利，而不是当作召之即来挥之即去的农奴，才有可能把这种“土地使用权”逐渐延长，以至达到“永佃”。如果不是这样，而是反过来，地主可以随时收回土地而佃户却没有迁徙自由、非经主人特许不得离开，那么即便他事实上长期“使用着”土地，也不是什么永佃制。相反，如果他永远被束缚在土地上，那倒近似于农奴制了。

　　地权问题的症结何在

　　话说回来，今天我们农民对土地的使用能叫做“使用权”吗？如果说能，那么这种使用权的期限为何？许多人认为就是文件常说的“30年”。然而这种看法在理论上和实践中都十分可疑。首先，现行《中华人民共和国土地管理法》第14条的说法是“土地承包经营期限为三十年”。但并未明确说农户对其所承包的土地拥有30年使用权，而且其后还有“在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整”的说法。于是在许多地方，土地管理法的说法被解释为“土地承包制”这个制度30年不变，亦即30年不搞集体化，至于具体让不让你承包某块土地则是可变的。还有人解释说，所谓30年不变是指30年不进行全面的土地重分，但不排除进行“适当调整”。总之，有权者要拿走你的土地，在现行法规中他完全可以“解释”得通。

　　还有些学者甚至从理论上证明：所有权是上位权，使用权是下位权，“使用权服从所有权”，所有者只要愿意，就可以把使用者使用着的土地收回。这种说法实际上是根本否认了农民土地使用权的存在。但它在学理上的荒谬一望可知：所谓“上位权”“下位权”的说法不仅并无法理依据，而且从常识讲，使用权固然是来源于所有权（不是所有者也未经所有者同意，使用者是无法取得使用权的），但它既经所有者同意转让，就成为独立的权利，而在契约的意义上与相关权利取得了平等地位。如前所述，即使在一般认为存在着地主强势和佃户弱势的传统契约租佃制下，地主也必须依约行事，租期未满是不能收地夺佃的。“永佃”与否只是租期是否无限之别，在租期内使用权受契约保护这一点上是一样的。因此，那种地主可以召之即来挥之即去的“佃户”其实不能算是佃户，而只是农奴。确实，如果有权者可以不受租期限制、任意撕毁契约、以“所有者”的名义随时收回土地，那实际上就不仅否认了农民的土地产权（所有权），而且否认了农民的佃权（使用权）；不仅不把农民当成独立所有者，甚至没把农民当成佃户，而是把农民当成农奴了！

　　而在现实生活中，农民也确实不像拥有“土地使用权”的样子。不仅农地常常在承包期内被“调整”，农地转为非农业用途，无论是公益性建设还是开发商的赢利项目，基本都是按“征地”（“土地征收征用”）的模式进行。既无需向农民购取土地所有权，也无需向农民购取土地使用权。如此看来，今天农民在维护其“佃农”权利方面尚有很长的路要走，“佃权”没有保障，“永佃”又从何谈起，更不用说争当“自耕农”了。

　　换言之，在地权问题上如今的根本症结在于我们的许多机构权力不受制约，因而农民的权利，无论是意识形态禁忌的还是不禁忌的，纸面上许诺了的还是没许诺的，都得不到尊重和保护。

#### **之四：官府自律能够遏制“圈地运动”吗？**

　　“圈地运动”与地权归农

　　我曾经指出，如今一些理论家和一些涉地部门官员都反对地权归农，但理由却截然相反：理论家说地权一归农，农民就容易失去土地；而官员则说地权一归农，就很难把农民从土地上赶走——也就是搞不成“圈地运动”了。有趣的是，那位鼓吹“无地则反”的朋友既号称三农实践家又热衷于理论，于是两种说法兼收而不管其矛盾。他一方面以印度为例宣称地权归农导致土地买卖、“无地则反”，另一方面又说由于印度的承包商和官员无法赶走贫民，导致它难以大修高速公路。我很高兴他还能看到这后面一点。

　　的确，要说绝对的土地私有权有弊病的话，那绝不是什么农民自由卖地造成“土地兼并”和“无地则反”，而是相反，由于土地私有条件下农民难以被赶走，一些特殊区位的地权私有如果绝对化，确实可能影响公共设施建设与国土整治。正因为如此，如今所有发达市场经济国家、所有承认土地私有制的国家，对土地私有权的限制还是比对其他财产私有权的限制为多，而公共干预的保留也比对其他私有财产的干预大。原则上只要通过民主法治程序真正证明是基于重大公益目的，西方政府也是可以“征地”的，亦即在以合理价格达不成购地协议时，国家为公益可以行使最终定价权，以免区位垄断者无限要价。只是在民主法治条件下，他们行使这种权力的制约条件极为严格，甚至可以说很“苛刻”。因此滥用这种权力大搞“圈地运动”是不可能的。而我们这里就是另一回事了。所以我曾说：限制农民地权如果说有理由，也必须以政治体制改革为前提。在缺少此种前提的情况下，地权归农就应该比西方的条件下更有必要，或者说强调农民地权在中国当今条件下比之在西方，肯定是利更多、弊更少。

　　“大限”能遏制圈地吗？

　　应该说，随着税费改革后土地问题的尖锐化，如今国家，也就是中央领导的确为遏制“圈地运动”做了许多努力。尤其是2004年的征地改革，号称“土地新政”“土地革命”“8.31大限”，在限制官商勾结损害国家利益方面应当说是作用不小。这场改革改变了开发商与国家的利益分配模式，从协议“批租”制改为公开“拍卖”制，使开发商通过贿赂批地官员而拿到低价土地、给国家财政造成地价损失的可能性得以降低。然而，由于这种改革对于国家与农民的利益分配模式没有什么改变，尤其是国家垄断土地“一级市场”、只许官府“征地”不许农民（甚至包括“集体”）“卖地”、更不许农民讨价还价的规则没有任何改变。我认为，这种做法不仅不能缓解而且有可能加剧“圈地运动”的弊病。为什么这样说？

　　在过去批租制下的征地，的确容易发生明显的“征地腐败”：商人贿赂或有权势的官商唆使批地官员低价批地，固然是一坑国家二坑农民，只有开发商与经手官员个人大发横财。但是这种做法由于只是个人发财，而“公家”财政得到的好处相对而言还不算多。这不仅容易招致“反腐”打击，而且容易在政府机构内部引起制约——那些没沾到好处的政府同事会有监督他们的激励。同时这种征地虽有商人和征地官员个人利益的刺激，“卖地财政激励”相对而言还不算大。而应当实事求是地讲，虽然如今官员腐败问题十分严重，但还不能说完全失控，除了某些政府完全“黑社会化”的地方，腐败官员还不能说是为所欲为。因此推动圈地的官员个人积极性与政府积极性相比，能量还是相对有限的。

　　“征地改革”后就不同了：从低价征地、低价“批租”变成低价征地、高价“拍卖”后，从农民那里得到的征地收益并未减少，但这种改革如果确实实现，征地收益将更多地收归政府财政，而不是归入官商私囊。“卖地财政”对政府财政的意义会更为重要。于是虽然腐败官员个人推动圈地的积极性可能会收敛，但政府推动圈地的积极性却会大大提高！并且这种收益归官府而不归个人的征地却很难责其“腐败”，由于政府内部财政利益均沾，来自“没沾到好处的政府同事”的监督和制约也会大大减少。于是，以“卖地财政”为激励而不是以批地官员个人利益为激励的圈地、由政府整体推动而不是由个别官员推动的圈地、形式合法的而不是“腐败”的圈地，会比以前更肆无忌惮。这绝非难以设想：“土地新政”后一年半，因征地引发的官民冲突不是减少，而是增加了，定州、南海、汕尾等过去少见的严重事件也接连发生！

　　更何况，自1990年代的分税制改革后，除沿海发达带外的我国多数地区地方财政，尤其是县及县以下的“财政饥渴”一直在加剧，税费改革目前缓解了农民负担，却在很多地方加剧了基层财政困难，而为解决困难应当进行的基层政治体制改革又难以有实质性推进，在此背景下“征地改革”又进一步突出了“卖地财政”的巨大诱惑，这几种因素叠加后，“圈地运动”会如何发展，应当可想而知。

　　两年“冻结”启示录

　　根本问题在于：我国现行体制主要的弊病是“官民”之间缺少委托代理机制，权责不对应、权大责小的状态难以改变。这种机制下官员个人牟利当然是问题，但政府聚敛的问题更大。为升官邀宠而大搞“政绩工程”“形象工程”以及追求“增长”“引资”、政府圈钱“经营城市”——这些做法的严重危害，远甚于官员个人贪污，而这些做法导致的“圈地运动”，更不是制止了（如果能制止的话）受贿批地就能够遏制得了的。

　　中央领导并不是没有看到这些，“征地改革”中也对从农民那里拿地做了不少规定，但在地权不归农、农民只能作为被“征”者、没有卖方权利亦无谈判资格的条件下，这些规定都只是强调官府自律，强调要严格审批等等。

　　但事实上过去并不是没有要求官府自律，而且要求的力度有远甚于今日者。但效果如何呢？自1992年后中国出现了失控的圈地大潮，中央从1993年就开始力图“刹车”，在几次强调严格控制不见效的情况下，朱鎔基政府痛下决心搞“一刀切”式的全面禁止圈地。1997年4月15日，中共中央、国务院下发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发〔1997〕11号文件），宣布全面冻结非农建设占地一年。1998年4月又发出《中共中央办公厅国务院办公厅关于继续冻结非农业建设项目占用耕地的通知》（中办发电〔1998〕2号文件），再接着冻结一年。然而就这样连续两年的严厉禁令也未能遏止圈地潮。一些地区恰恰在这两年形成“过热”圈地，甚至圈而不用导致这两年“烂尾地”猛增，直到2005年还在消化这些地块⑦。“两年冻结”前的“八五”期间（1991~1995），中国平均每年净减耕地440万亩，而包括“两年冻结”及其后数年的1996年到2003年7年间，耕地年均净减却骤增为1428万亩⑧。时人惊呼：“采取‘世界上最严格耕地保护政策’的国家却成为世界上农地最易被‘征用’的国家”⑨。老实说，今天的“严格控制”不太可能比那时的“两年冻结”更严厉。当年效果不过如此，今后又能怎么样？

　　显然，只要“地权归官不归农，政府圈地即圈钱”的状况不变，要求它自己监督自己、自己“严格控制”自己，怎么可能？

　　关于“补偿”问题

　　“8.31大限”以后，土地政策调整重心似乎从“控制规模”转向了调整“补偿费”。这既是两年来几次低价征地引起重大事件的刺激，也体现了新近三农政策强调对农民“多予少取”的精神。

　　现行《土地管理法》规定的“补偿费”明显是不让农民分享土地增值收益的。它不仅规定不按市场价、而按耕地被征前若干年庄稼的价值来“补偿”农民，而且不规定下限、只规定补偿“最高不得超过”若干，明显带有“不怕民吃亏，只怕官不赚”的味道。如今的新精神则开始强调对商业性开发征地补偿标准要考虑市场因素，这当然是个进步。

　　然而圈地的性质到底属于商业性开发还是“公益建设”，其判断权仍是征地者说了算，农民并无发言权。即便承认是商业性开发，要考虑市场因素，这种考虑仍然由征地者单方决定，没有地权的农民依然不能讨价还价。然而既无讨价还价，何来“市场”标准？

　　其实在如今的体制下，只要是官员单方定价，没有双方合意，就容易生弊。价贱固然伤农；价贵一般农民也未必得利。如今由于众所周知的原因低价征地当然是主要的问题。但笔者也的确听说过这样的事：某些城郊地区有上层“关系”的村官找门路要求“被征地”，前提当然是特殊的“高价”，这就不是权钱勾结来强征地，而是权钱勾结谋求“被征地”了。但这样的“高价征地”，普通农民是碰不到的，高价征地款更不会给他们。总之，只要无地权的农民不是交易的一方而是被“征”的对象，那“圈地坑农”的事仍然难以避免。

　　“垂直管理”成效分析

　　面对地方政府“村改居”“租代征”“整化零”等变相圈地策略，中央又连续出手，2006年推出地政部门“垂直管理”，2007年出台“土地督察”制。继“8.31大限”被称为“土地新政”后，这些新动向又被称为“土地改革”。

　　我是赞成地政垂直化的，因为它有助于国土整治，笔者十年前就著文主张过⑩，今天仍以为早该如此。可是地政“中央集权”有利于国土整治，但是否有利于维护农民权益？至少在如今宏观体制的约束下很值得怀疑。过去靠朝廷御史出巡来为民做主，结果御史反比地方官更腐败，识者讥为“察弊适以滋弊”{11}，可谓明鉴。1994年财政中央集权，众所周知的结果是恶化而不是改善了农民处境。如今乡镇上的“七所八站”当初都是“垂直化改革”的结果，现在却被认为是比“四套班子”更难对付的“汲取”机器。“块块”可能坑农，“条条”就不会坑农或者坑农更甚？

　　仅就土地问题而言，过去“村官”私卖村地侵吞地款引起村民抗议的事屡有所闻，后来批地权上收省、县，“圈地运动”却有增无减，反而村官为维护村社利益带领村民抗议“省圈村地”“县圈村地”的事成为近年来土地事件的突出现象。因为如今官民间委托代理关系虽远不完善，毕竟基层与百姓的委托链条较短、而利益关联更大。兔子虽吃窝边草，强龙方能刮地皮，犹如历史上乡绅、土官虽然欺民，所谓绅权制衡皇权、土官制衡流官的机制也不是一点没有。那么，今天在地政方面进一步中央集权的结果，先不说千头万绪的涉地事务是否管得过来，即便能管，会不会又出现“朝廷圈省地、圈县地”？要知道不仅地方政府有“经济人”的一面，中直机构同样如此。“部门利益”一定会比“地方利益”更亲农民吗？

　　其实，工业化、城市化要用地是无可避免的事，土地政策的目的不是不占地，从根本上讲也不是为了少占地，而是为了（1）从全局利益着[尽量提高用地效率，改善国土整治；（2）在这一过程中维护涉地各方的权益，消除或缓解社会矛盾。前一点可以寄望于“垂直化”改革，后一点只能寄望于农民权利的保障。如果说“地方利益”不能代表农民利益，那么“部门利益”同样不能代表。马克思当年曾说传统小农“不能自己代表自己”，但那个时代早已过去。如今在先进国家，农会常常比工会更活跃，我国农民也应当可以自己代表自己，去参加利益的博弈。

#### **之五：农民反对地权归己吗？**

　　关于民意的思考

　　近年来，一些反对地权归农的论者还曾经举出某些调查数据，说是可以证明农民反对土地私有制。另一些人则认为这种问卷设计有前提、有诱导，以此言“民意”不可信。有人还列举另外的调查，以证明另一种“民意”。

　　但我觉得首先应该想好的是：在地权问题上哪些方面应该由“民意”决定，哪些问题可以各从其便，不必由什么统一的民意或官意来规定。在1978年那时候如果搞全国的民意调查，我想多数农民未必敢于表白主张分田单干，是否可以因此禁止小岗人的实践？而1985年如果搞这种调查，我想多数农民都会认同大包干，是否可以因此取缔南街村的模式？

　　应该说，任何社会都是价值多元的。正如南街村、华西等地农民可以不选择承包制一样，某个地方的农民完全可能选择某种地权制度。我多次讲过：只有命令经济要禁止“私有制”，从来没有市场经济会禁止“公有制”的——后者只是禁止非自愿的强制“归公”而已。其实，在地权归农的条件下，某些希望联合起来的农民照样可以联合，不但可以联合起来搞产前产后服务，如发达国家通常所说的合作制，就是像以色列的“基布兹”那样的集体农庄，只要成员确实是自愿结合，谁也没有权力阻止他们。当然前提是：如果不愿，谁也不能勉强你联合，如果联合之后又想离开，同样不会被阻拦。

　　所以一些人主张共有土地是完全正常的，问题是如果另一些人不想共有，前者应该禁止他们退出吗？地权既然是一种权利而非义务，当然是可以放弃的，问题是如果有人不想放弃，前者应该剥夺他的权利吗？在后一问题上应该讲自由还是讲民主？即便假设多数人愿意放弃权利，他们就可以强迫其他少数人也必须放弃吗？如果多数人愿意联合，他们就可以禁止另外的少数人退出吗？

　　这种问题的答案，其实是“人同此心，心同此理”，农民也许不会讲什么“权利”之类的词语，但他们也知道“强扭的瓜不甜”。如果原来大家是单干的，联合起来当然应该自由，你不愿意，就不该勉强你加入。

　　地权问题上的自由与民主

　　然而，如果原来已经“归大堆”了，你要退出，那就涉及两个问题：第一，你有没有权利退出？应该有，强扭的瓜不甜嘛，这不是什么少数服从多数的问题，应该讲自由而不是讲民主。

　　但是第二，你要带着什么东西退出？这恐怕就不能任你“自由”了。大家的东西，你不能想拿走什么就拿走什么。当然“大家”之中你也是一分子，不能叫你一无所有净身出户。这就产生了一个“分家”的问题。我曾经指出：在重大的改革进程中，往往是“怎样分家”比“是否分家”更易产生矛盾。“分家”既然涉及大伙，就不应一个人说了算，得讲民主了。

　　老实说，我们改革过程中的无数问题，几乎都是这两个规则用颠倒了造成的：“是否分家”不讲自由，甜瓜也强扭成了苦瓜：“怎样分家”不讲民主，形成“掌勺者私占大饭锅”的大弊。

　　回到土地问题上来。地权应当归农，这是每个农民应有的权利，你不能以某些农民愿意“公有”为由就禁止其他农民“私有”，不能以“多数”（即使真的是多数）农民愿意弃权为由就禁止其他农民维护自己应有的权利。但是地权如何归农则是另一个问题。这个问题本来比较简单，因为现在毕竟不是人民公社，承包制下农民本来就是各自使用“份儿地”的，承认其对份儿地的地权不就完了，还有什么“分家”问题吗？原来确实如此。但现在在许多地方，它已经被人为地复杂化了。

　　本来，土地的分配是各种财产分配中最容易达到公平的一种。它不像股市那样百姓看不懂，容易被操控，被下套；也不像企业那样涉及无形资产、隐形负担、债权债务、评估价与变现价之差异这类算不清楚的糊涂账。土地明摆在光天化日之下，既难于隐藏、私吞，又易于分割、分配——不仅自然形态的土地易于分割，土地权利的分割（如明清时期的“田底”“田面”）也相对简单。历史上的“计口授田”屡有先例。当年的激进土改，虽然在是否该剥夺地主的问题上有强烈的争议，但在土地分配环节上没有多少质疑。东欧对国有企业搞“一人一份”的证券私有化，引起不少争论，但我们在“大包干”改革中“一人一份”地分配责任田，并没有招致多少纠纷。如果当时工作做细一点，而且在分配之后就明确地权归农，那应当是很简单的，也不会有多少公平性方面的质疑。

　　“现状”离“起点”有多远

　　然而当时没有这样做——这当然有种种原因，或曰别无选择，笔者并不想批评那时的做法，但不管怎样，那时给人的印象是“责任田”似乎是一种临时性的安排，以后如果不重搞集体化，好像也会不时地进行重分。因此不少地方采取的是抓阄分地之类简易办法。如果重分间隔期不长，这无疑是公平的。但如果知道从此就固定不再分了，那当初农民就会考虑别的办法。如果把不经意的抓阄形成的分配固定下来，部分在抓阄中吃亏的农民是有意见的。

　　这种意见本来也并不难解决。然而后来不但提倡“承包”长期化，“30年不变”载入法典，而且以“增人不增地，减人不减地”等提法取消了公权力维持“份儿地平均”的责任。但是另一方面，农民的地权却并未被认可，“上面”仍然拥有对土地进行“适当调整”的权力。不难想象，如此不以“均田”为职能的权力，如此有权无责的“调整”，往往人为扩大了地权不均。如1990年代笔者调查的一些地方，农民娶媳妇能否分地，全凭与干部关系如何，不分给你是“增人不增地”，分给你是“适当调整”，横竖他都有理！甚至一些地区还以“效率”为理由推行否定“公平”的强制“调整”，如在“二田制”名义下把一般农户土地抽走，作为“经营田”让大户集中承包，只给前者留下“口粮田”，而对大户则增加“提留”率以提高干部所得。更不用说还有像著名的“蒋巷事件”那种现象，直接以权力赶走农民，圈占大片土地来搞“农业规模经营”了。

　　所有这一切加上20年非农化“圈地”造成几千万无地农民，使得如今中国的土地实际控制状况已经远离“起点平等”。正当一些人声称不许地权归农是为了防止“土地兼并”的时候，我国的土地兼并实际已在地权不归农的情况下，依靠权力杠杆以远比“私有制”下更快的速度进行着。按照美国加州大学河滨分校格里芬等几位学者根据中国的相关数据做的统计，1990年代初中国农户实际使用土地分配的吉尼系数达到了0.41{12}，另一份研究更表明，1995年我国农村农户使用土地的吉尼系数，在进行过土地重分的地区达到了0.47，没有重分过的地区更高达0.50{13}.而据说是经过了几千年“土地私有自由买卖”、被有些朋友渲染为“无地则反”的中国土改前状况，以吉尼系数计，在许多地方也不过如此。其实中国历史上即使有一定程度的土地兼并，主要也是由于政治因素造成的。这和我们现在看到的情况是一样的。

　　反对“30年不变”，就是反对地权归农？

　　这样，地权归农如何实现就比当初复杂了。如今不少人说调查表明相当比例的农民不赞成“土地私有化”，我觉得至少在上述过程发展得比较典型的地区，出现这种调查结果并不奇怪。但是这就跟国企改革的情况一样，农民与其说是反对“私有化”，不如说是反对不公正的私有化方式。这就像改革之初，如果取消人民公社不是以平分土地的方式，而是把公社宣布为社长的私人庄园，赶走农民或令其给社长打工，你说农民能干吗？实际上，如今不少农民不仅不赞成固定现状的“私有化”，而且反对“公有制”下的“30年不变”，要求进行土地重分。笔者在1997年组织对湖南农村的调查中，对“您家对土地关系未来的希望”这一问题，收集到的有效回答率为（允许多项选择，故总计不为100％）：A.“长期维持现状，不再重分，份地永占，不得买卖”：20%，B.“延长重分周期（20年以上）”：12%，C.“10年左右重分一次”：44%，D.“三五年重分一次”：12%，E.“再分一次以解决现有问题，然后长期维持不变”：44%，F.“恢复集体耕作”：16%，G.“可以出租，但不许买卖土地”：16%，H.“土地私有（可以买卖）”：16%，I.其他、无所谓：0.9%{14}.从这一结果看，当时当地农民只有16％赞成“土地私有”，赞成维持现状基础上实行“份地永占”的人也才20％，远低于主张缩短土地重分期限的人，而赞成“恢复集体耕作”的人居然与主张私有化的人相当。初看起来的确容易得到农民并不那么希望拥有地权的印象。但其实这是误解。从主张“再分一次以解决现有问题，然后长期维持不变”的占到44%之多可以看出，比率更多的农民实际上是希望在“起点公平”的条件下实现地权归农的。尽管在9年前的当时，意识形态的思维定势使他们更愿意以“长期维持不变”、而不是以“私有”来表述这种地权，但是在此之前，他们希望优化，而不是凝固现状，以期在起点公平的基础上进入新的地权关系。

　　可见将农民对土地分配现状的不满、对“三十年不变”持有异议，解释为农民反对地权归己，而情愿更加强化的地权归官，是完全错误的。但是也的确不能忽视农民对土地现状的意见，一味强调现状“不变”。如果在公有、私有、频繁重分、就此固定这些简单化的选项外增加选择，例如“再分一次，然后稳定”，我们就能看到农民的真正意愿究竟是什么。

　　地权改革不能久拖

　　而上述分析也表明，在地权不归农的情况下延续如今这种权利关系暧昧不明的现状，已经积累了许多问题，而且造成了我国土地问题的复杂化。在20年前可以通过“承认平分现状，从公平起点出发”而易于实现的地权归农，如今操作起来已越来越不容易，而且可以设想，照此下去以后会更难。

　　应该说，同样的吉尼系数值，因操弄权力造成的占地不均比因“土地私有自由买卖”导致的占地不均更令人反感，同样是农民放弃土地，被强“征”和自愿出卖感觉完全不同。而且后者的不满会稀释于社会内部，前者的不满却可能聚焦于政府，从而更加影响社会稳定。中国土地问题的严重性，还不在于耕地减少的趋势无法扭转（搞工业化就难免如此），农民的分化不断加剧（市场经济是难免有分化的），而在于这种失地和分化的性质恶劣，无论从社会主义还是从自由主义的角度讲都完全没有说得过去的理由。人们用“防止兼并”为理由拒绝地权归农，但在地权不归农的情况下“兼并”却愈]愈烈，等到积重难返之后再考虑地权改革，地权归农的操作难度就更大，引起社会震动的风险也会增加。我们应该避免这种恶性循环。

#### **之六：以维护农民权利为核心推进地权改革**

　　当前土地问题的实质

　　过去有一种传统的说法：“农民问题的核心是土地问题。”这话对不对？要看你怎么理解所谓的“土地问题”了。如果像某种成说那样，把“土地问题”理解为经济意义上的“所有制问题”，那即使在传统的农业时代，这话也言过其实。中国历代的“农民战争”其实多系官逼民反导致的“民变”，而不是“土地革命”，主要是自耕农—流民反对官府而非“佃户反对地主”，与“无地则反”的描述或“土地私有—自由买卖—土地集中—主佃冲突”的意识形态公式也不相干。

　　但如果像张晓山先生最近所说，“土地制度的核心是权利主体”，那么的确可以说，不仅传统时代，即便今天中国已不是农业国，甚至“农村”“农民”的非农业产值也已超过了传统意义上的农业产值，土地问题仍然至关重要。我曾提出：今天农民问题的关键是：农民的数量要减少，农民的权利要提高。而农民权利升降的一个主要的标尺就是土地问题；农民的数量是喜剧性减少还是悲剧性减少，很大程度上也取决于土地问题。

　　土地问题并不能归结为经济意义上的所有制问题。李昌平先生曾主张“慎言土地私有制”，我在一定程度上同意这个说法：私有制有各种各样，我当然不能同意那种以专制权力“跑马圈地”、赶走农民而造就地主的“私有制”。但“慎言”并非不言，在起点平等基础上形成的农民土地所有制，我认为没有理由反对。同样，我认为也应该慎言“集体”，农民行使自由结社权形成的自治集体，如农会、合作社及股份制联合体之类，当然是多多益善。但身份性、强制性的官式“集体”，往往是农民权利的损害者，的确是“慎言”的好。

　　农民土地私有制当然也有弊病，这不是什么“小农自由买卖造成土地兼并、无地则反”，也不是什么小农制会摧毁农民的“最后保障”，世界上私有者农民不但拥有生死存亡意义上的“最后保障”、而且享有福利国家式的退休、医疗等各种待遇的例子不胜枚举，西欧发达国家不说了，剧变前的社会主义国家波兰、南斯拉夫（它们在社会主义时代都没有搞集体化）不都是这样吗？农民拥有私有产权和国家提供公共服务（所谓保障责任非“私有”）有何矛盾之处？而农民被剥夺了产权、国家却推卸保障责任（将责任“私有化”）致使农民大量死亡的悲剧，在我们的历史上难道很陌生吗？

　　土地私有制的真正弊病，就是私有权如果绝对化，可能会妨碍公益建设和国土整治。因此对私有地权的公共干预多于对其他产权，在市场经济中也是通例。但是这种干预要真正合乎公益，需要以政治民主来保证。而在没有这种保证，因而权力不受制约的情况下，地权归农就更为重要、不可或缺，其可能的弊病只会更小、不会更大；而地权归官的害处绝对是更大、不会更小。

　　地权归农应从底线做起

　　但是我国目前农民的地权不仅远远扯不上什么“绝对化”，而且达不到起码的要求。不仅谈不上“所有权”，而且“使用权”往往也有名无实。农民只是在别人特许下“使用着”土地而已。他们不仅没有产权，而且“佃权”也很不可靠，不要说“永佃”，就是有限佃期也无法保证。这样的地权状况不要说经济上达到积极的土地资源优化配置，就是政治上达到消极的“防危机”配置也还很勉强。经常失控的“圈地运动”、频繁发生的土地冲突就是证明。而由于体制的局限，一次次的“土地新政”都不能解决问题。前面说过农业时代“土地问题”其实并非中国的主要乱源，而在如今的非农业时代，“土地问题”倒成了最大的不稳定因素之一，这实在说不过去。

　　因此，保护农民的地权必须从最基本的“底线”做起。首先那些意识形态上已非禁忌、纸面上也已允诺承认的权利，应当尽快落实，例如农民的“土地使用权”应该得到确实尊重，需要从农民手中得到“使用权”的有关方面，应该学会向农民“购买”而不是“征收”这种权利。如果国家规定开发商拥有“90年的土地使用权”，那么他们应当向农民购买其中的30年，再向政府购买其余的60年——不是说由官员作主卖了再把地价的三分之一给农民，而是两者都应该遵循合意原则，像“土地新政”那样实行公开拍卖。农民和官员一样，作为卖方有权说“不”。如果达不成合意而要强征，那就要在民主与法治的基础上（而不是仅凭官员意志）充分证明该项用地的公益性。否则只有在农民的“使用权”期满后才能“征用”——就像租约期满后地主才能易佃一样。

　　在商业性开发上，向农民“买地”当然比强征农民的地来得公平。要防止农民（主要是发达地区、城郊、城中村等高价区位的农民）获得的卖地收益过高，可以开征地价累进税，那也比低价强征土地要好。即便是公益性开发，也没有理由拿农民做“牺牲”，“公益”也是利益，利益应当“摆平”，把农民作为交易方仍然比单纯向农民行使权力更正当。如果为避免农民漫天要价损害公益而需要限制其交易权，这种限制则应当与“公权力”本身的公共性（民主性）相对应，以防止其为某些强势利益集团所用。

　　向农民“买地”又何妨

　　对于向农民“买地”一向有两种批评，一是怕农民一味说“不”、漫天要价而妨碍商业开发，二是怕农民一味说“是”，贱卖轻甩而导致农地过减，甚至“无地则反”。其实这两种批评的自相矛盾已足可互为驳斥。对前一种担心，我们应当相信农民也和今天的官员一样是理性人，买方明白他们不会一味说“不”。当然他们可能不会像官员那样轻易说“是”——不是因为他们比官员更聪明，而是因为他们卖的是自己的地，不像官员卖的是别人的地。但这难道是一种“弊病”吗？如果这会减缓“商业开发”，那难道不正是这20年来政府三令五申、千方百计、殚精竭虑、苦心孤诣，发了无数的文件开了无数的会，强调“保护耕地、控制用地、暂时冻结、从严审批、地政反腐、垂直管理”而始终达不到的目的吗？地权归农，这目的就达到了，何乐而不为？

　　其实在这种情况下，连“土地新政”都不必搞了：“协议转让”之所以易生腐败而需要代之以公开拍卖，就是因为官员卖的不是自家的地，容易受贿贱卖。如果是卖自家的地能有这种问题吗？因此向农民买地，交易方式还可以更加灵活，是否拍卖都不必硬性规定，也就未必真会妨碍合理的商业开发。当然，这不是说双方“自由交易”政府就无事可做，政府可以从规划的角度对商业开发进行指导，可以为交易构筑和维护法治平台，可以为双方提供交易信息和其他中介服务，以降低交易成本——这才是经济学意义上真正的降低交易成本，而不是像有些滥用新词的朋友那样，号称以强权降低“交易成本”，实则是剥夺弱者的交易权利来单方面为强者降低“成本”，同时却让弱者承担惨重的“成本”。

　　至于怕农民轻甩贱卖土地，这不是恰恰解除了前一个疑问、促进“商业开发”了吗？当然这实际上不太可能。放[世界，哪个“土地私有制”国家能像我们这样靠大量圈地创下“爆发式城市化”的奇迹？哪个“土地私有制”国家能够使房地产业者在巨富首富群体中占到如此大的比例？我们的许多官员不都是恰恰认定了农民不会轻甩贱卖，才反对地权归农，认为这会毁了我们靠“圈地”创造的奇迹吗？而东欧的私有化转轨一度造成困难引起一些朋友的嘲笑，很重要的原因不就是“工会吓跑投资者，农民赶走圈地客”吗？

　　“调整一次，然后稳定”？

　　所以，地权改革说难很难，说易其实也很易，它与其说需要政府做很多事，不如说恰恰是省了政府很多事：它只要切实尊重已被承认的农民土地“使用权”，就是大大突破了。

　　进一步地，至少在农地方面，应当承认农民的土地所有权（在土地“农转非”问题上，农民也应当有受限的所有权）。至于农民是以“集体”还是以农户方式拥有这种地权，可以因地制宜，让各村农民自行选择。那种不管农民愿意与否，地权必须归“集体”而且必须归官办（即行政性）集体的规定应当打破。其实，过去就是因为这种规定，导致“征地款”堂而皇之地被“集体”官员拿走而失地农民往往被无情剥夺。民怨沸腾之下，近来决策层俯允民情，在征地改革中明确规定“征地款”必须发给农户，不许以“集体”名义截留。这项改革是很得民心的。但这种变革无疑给所谓集体地权之说打了个大大的问号：征地款按理就应该给土地所有者，征“集体”的地，地款却必须给农户而不能给“集体”，这说得通吗？反过来讲，地款可以归农户，地权却不能归农户，这是什么逻辑？过去官员借“集体”之名截留地款之弊，与强制性“集体地权”之弊不就是一回事吗？如果现在仍然确认官员可以强制归并地权，那他们用这种权力变着法儿“归并地款”你拦得住吗？

　　所以，在确认地款归农之后，现在应该是承认地权归农的时候了。农民应该有权选择“集体所有”还是“农户所有”。选择“农户所有”的以后还可以联合起来，选择“集体所有”的也应当留有“退出”机制。如果选择农户所有，也应该让他们选择实现的方式：是承认现状呢，还是“调整一次，然后稳定”？无论哪种办法，本来都不难操作，这种“调整”在现行土地制度中也是有规定的，在现状离“平等起点”不太远的情况下它不会引起什么震动。但如果那种权力玩弄土地的状况持续下去，未来权力兼并造就既成事实后就很麻烦了，所以改革虽然应慎重，但也不宜久拖。

　　地权归农后，官员就不应当乱“调整”了。而此前他们是可以“调整”的。但是市场经济中的政府“调整”就应当讲公平，而“效率”应当让市场来推动。政府应该认可合法致富者，但不能用权力剥夺穷人和制造富人。像过去那样，一面否定平均地权原则、一面用“调整”来造成“规模经营”，甚至干脆用“调整”来为财政“创收”，那就不如不“调整”！

　　底线之上，百花齐放

　　农民集体拥有地权当然是很好的。现代“小农”能够在市场竞争中生存和发展，就是依托了合作制。所以集体主义是非常重要的。但为什么说选择“集体所有”的也应当留有“退出”机制呢？因为一个号称提倡集体主义的社会，首先应该保障结社权，取消“结社责”。换句话说，人们应该自由地而不是被迫组成各种集体，而我们现在恰恰两者都缺陷：想结成的集体不能结成，而不想结成的集体却又无法退出。不能退出的“集体”是什么意思？那在逻辑上等值于监狱。如果集体在人们的心目中与监狱类似，那怎么能够唤起人们的集体认同感，即所谓集体主义意识呢？近来有个朋友竟然想不明白小岗村当年闹单干为什么需要齐心协力按“血手印”搞“生死文书”，他说集体主义应该是用来搞“集体化”的，怎么会以集体主义来逃出“集体”呢？我想他应该明白这样一个简单的常识：把一群人关进监狱是不需要他们有什么“集体主义”的，但这群人如果想冒险越狱，那倒是必须有集体主义精神才行，各顾各是干不成的。同样，在人民公社时代刮“共产风”、搞“一平二调”是不需要农民有什么集体主义的（只需要他们一盘散沙敢怒不敢言足矣），倒是那时搞“瞒产私分”需要大家齐心才行。而那时的体制恰恰对这种集体主义是拼命打击的。所以无怪乎我们国家提倡了几十年“集体主义”，到头来却发现人们的合作是那么困难，公德是那样的缺乏，公益精神是那么淡薄，自主组织资源是那样的稀缺，以至于有人要大叫“人心散了”。

　　因此，与其说结社权是“自由主义”的需要，勿宁说“社会主义”更需要这种权利才对——实际上“社会主义”的词根“社会”（society ），在西语中它与协会、学会等是一个词，就是自由结社的意思。正如马克思、滕尼斯等人指出的：从“共同体”到“社会”是个大进步，中世纪只有依附性的“共同体”，近代有了自由人的结社，才有了所谓“社会”。没有自由结社就无所谓“社会”，又谈何“社会主义”呢？然而今天在据说是“各顾各”的“资本主义社会”或者“个人主义的西方文化”中，结社权早已不是问题，而在据说是提倡“集体主义”的我们这里它却还八字没有一撇。这已经够莫名其妙了，有人却还想以推行不准退出的“结社责”来促进“集体主义”，这不是南辕北辙吗？我国如今这种“人心散了”的状态，不就是因为结社权太少而“结社责”太多导致的吗？

　　如果地权能够归农，或者更广泛地说，如果农民的各种现代公民权利能够在土地问题和其他问题上得到实现，那么无论在“农户所有”还是“社区所有”的基础上，农民都可以行使这些权利形成各种联合，包括左派朋友的各种建议也都有了一试的基础：从“欧文村”到“喀拉拉邦”，从蒙德拉贡到罗奇代尔，从基布兹到莫沙乌，不都是这样发展起来的吗？人民公社时代南街村一直贫穷落后，而农民有了分田单干的自由后，坚持“公社选择”的南街才异军突起。那么将来地权若能归农，我们又何愁没有更多的南街村（假如它的确反映了农民意愿的话）？

　　注释：

　　①《村干部及农民谈当前新农村建设》，见http://www.lnzxw.gov.cn/document\_show.asp？show\_id=2942.

　　②《青冈县召开了村屯环境卫生整治现场推进会》，见http://www.qgnet.gov.cn/new/20060607.htm.

　　③《凤凰周刊》2006第12期（总217）。

　　④见《不列颠在印度统治的未来结果》，《马克思恩格斯选集》（第2卷）第69~75页，人民出版社1972年版。

　　⑤The Evolution of India's Agrarian System，Economic Business History，8.Rai University ，2000.pp.44-53.

　　⑥Samuel P.Huntington，Political Order in Changing Societies.YaleUniversity Press，1968.pp.408-16.

　　⑦http://www.cihaf.cn/2news/pop.asp ？newsid=12269

　　⑧靳东晓：“严格控制土地的问题与趋势”，载《城市规划》2006年第2期。

　　⑨田永胜：“还有多少地留与子孙耕”，载《光明日报》2004年4月19日。

　　⑩秦晖：“土地。公平。效率：关于我国土地制度改革的若干问题”，载《中国土地》1997年第1期。

　　{11}赵翼：《廿二史札记》卷三十三，《遣大臣考察官吏》。

　　{12}Keith Griffin ，Azizur Rahman Khan and Amy Ickowitz，Povertyand the Distribution of Land.University of California，Riverside，2000.p.80.

　　{13}Azizur Rahman Khan and Carl Riskin，“Income and Inequality inChina ：Composition，Distribution and Growth of Household Income，1988and 1995，”in China Quarterly，No.154，June 1998.

　　{14}秦晖：《农民中国：历史反思与现实选择》第103~104页，河南人民出版社2003年版。

　　来源：《社会科学论坛》2007年第9期