## 秦晖：土地问题絮论

### 之一　“模糊产权，促进流转”不是好办法

#### “明晰产权”：同志仍需努力

　　十七届三中全会开过几个月了，关于“土地新政”的议论仍然在进行。全会的决定体现了最高层对目前农民问题的重视，也强调要继续推进改革。而且从决定的文本看，也的确有一些新的提法，如土地承包“长久不变”、要缩小国家征地的范围、允许农村集体土地入市交易等等。

　　但是《决定》主要是原则性的文字，具体的进展还要看《土地管理法》及其实施细则的修订结果。对于决定的主要精神，有人归纳为“明晰产权，促进流转”；有人则归纳为“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”。而“明晰产权”似乎是个共同的说法。

　　然而，全会之后一些参与政策制定的官员、学者发表的解释性言论，却有不少含混乃至自相矛盾之处。

　　例如，对于所谓“长久不变”，有人说就是具体的承包权长久不变，除了“自愿有偿的流转”外不再搞所谓的“调整”，并称有的地方搞“调整”是不合法的。有人却说“长久不变”的只是土地承包制这个制度，农民要求三五年一“调整”也是可以的。

　　对于不改变用途的农地流转，有人基本上解释为自由交易。有人强调不许“绝卖”，承包人必须永远保持回赎权利——这似乎是要保护小农。但有些人的解释却相反，他们说政府必须把农地流转引导到“高效”的“规模经营”方向，甚至说政府应该支持“大地主”集中土地。

　　对于“缩小政府征地范围”，一般理解为政府征地应该限于重大公共利益项目，但对于“公共利益”如何认定、根据什么程序认定，却仍然很不“明晰”。如今流行的似乎是“商业性”项目与“公益”项目的区分。但是姑且不论什么是“商业项目”并不容易界定，更大的问题是：由于土地开发的“外部性”效应，许多商业性项目其实大有关于公益，而许多“非商业性”项目，如官府的楼堂馆所、豪华衙门和一些“形象工程”，甚至那些专供政府部门人员的“福利房”，老百姓是否认同其为“公益”，实堪怀疑。

　　而对于“征地范围”缩小后不在范围之内的那些“改变用途”的流转，政府又将如何进行“用途管制”？现在比较明确的是：如果农民愿卖地，未必就可以卖——因为有保护耕地之类的管制措施。但是如果农民不愿卖，是否就可以不卖？最近出台的那些“土地换某某（保障、住房等等）”是自由交易，还是不能讨价还价的“动员式交易”？所谓“集体土地”可以进入这些领域，是否意味着“村官卖村地”已获允许而农户处置自己的土地仍然不行？

　　最后，对“小产权房”宣布的“保护既得利益，但下不为例”政策究竟如何理解，也是众说纷纭，从宣布后小产权房交易在许多地方明显升温的情况看，“下不为例”怕是谈何容易。

#### “促进流转”：利弊仍待观察

　　所以，“明晰产权”虽为各种解释者共同强调，但是目前看来，这一点恐怕并未做到。而无论从《决定》的文字本身看，还是从《决定》公布至今的社会反应看，比较明确的只有一点，即今后要进一步推动“土地流转”。果然，最近各地“土地换保障”、“宅基地换住房”等动作纷纷出台了。

　　加上近来因国家改行反危机战略，中央四万亿、地方十八万亿元刺激经济的大政策和一系列措施出台，各地一片“大干快上”的气氛，对土地的需求在未来一个时期应会急剧上升，“促进流转”的大潮更加波澜壮阔，是可以想见的。

　　然而与此同时，经济危机却使上千万农民工失业回乡。土地权益对他们的重要性增加了。这种情况下“模糊产权促进流转”会引起什么？

　　搞市场经济，土地流转无疑是个大趋势。但在目前农民涉地诸种权利尚不明确的情况下，由政府权力来“促进流转”会带来怎样的变化，目前还很难说。实际上，由于“明晰产权”似乎并未实现，未来很可能出现的只是“模糊产权，促进流转”。

　　日前凤凰卫视“一虎一席谈”要搞一个关于农村土地问题的辩论节目，请了我参加。由于我过去的论战对手主要是那些声称“地权归农户会导致土地兼并，损害农民利益”的朋友，我以为他们会出场。没想到到场的不是他们，而是一位地方政府官员、一位开发商和一位据称参与了最近土地政策修订的学者，他们都不赞成“土地私有制”，但却并不担心“土地兼并”。相反，他们都异口同声地抱怨“小农经济”没前途，土地在“小农”手里怪可惜了的。他们对前一时期的“圈地运动”评价甚高，并认为新政策会进一步促进“圈地”以发展“规模经营”。至于农民的得失，他们有的说“圈地运动”大有利于农民，有的说由于“规模经营”代表着历史进步，部分人即便受点损失也应该顾全大局。老实说，这样的说法笔者以前也多次听到过。只是不知那些以“防止兼并”为理由来反对地权归农户的朋友，听了这几位的说法有何感想？他们就不想与这些同样反对“土地（农民）私有制”的朋友辩论辩论吗？

　　当然，三中全会“土地新政”出发点是好的，“明晰产权”也无疑是它提出的方向。但是由于土地问题涉及的既得利益太多，并且因而争议也很大，最后出台的政策也许不能不带有折中色彩。“明晰产权”尚未成功，同志仍需努力。但是在模糊产权的前提下“促进流转”却会产生很多问题，所以有必要分析一下其利弊。

#### 可以析分的权利并非“不明晰的权利”

　　我在以前的文章中已经说过，由于土地这种“财产”的一些特性，即便在一般认为是土地私有制的国家，“土地私有权”也会受到比别的财产权更多的限制。但是后来潘维先生列举了类似事例后说，他们的土地产权都“不明晰”，因此要求给我们的农民“明晰产权”也是不对的。

　　我觉得潘维先生混淆了两个概念：可以析分的权利和“不明晰的权利”。法治国家的土地所有者对于他的“私有土地”的确并不拥有“百分之百的排他性绝对权利”，利益相关方和公共权力部门对这类土地拥有不同程度的干预权。其实何止地权，在民主法治国家任何财产权几乎都有可以析分的特点，有些法学家表述为：财产权并非单一的权利，而是“一束权利”。而当代一些经济学家更提出，应当以各种具体定义的“权利”概念来取代笼统模糊的“所有权”概念。但对于涉及财产的这些权利进行明晰的界定都是为了更好地防止权力的滥用，而不是为了在权利问题上搅浑水、给有权有势者增加“自由裁量权”使其可以翻云覆雨上下其手。

　　例如，现代民主国家往往有强大的自治工会，资本家不能随意解雇工人。这也可以理解为其产权受到某种干预和析分。但是析分出去的那部分权利未必是归“国家”的。它首先掌握在雇员手里。所谓不能随意解雇工人，是说工人拥有自组工会与资方进行集体谈判的权利，从产权角度讲也可以说是作为“利益相关方”的工人对企业主产权的运用（劳务契约的签定）有一定程度的干预权。这当然不是说老板解雇工人必须得到政府许可，或者反过来说只要政府许可老板就可以为所欲为，也不是说政府可以不由分说地“减员增效”后再把裁员后的国有企业以“就业优先”为名优惠地“置换”给“自己人”，当然，更不是说政府可以在没有工会、商会间谈判的情况下充当劳资双方的“共主”，自行安排“劳资关系”。

　　土地问题也是如此。就以潘维先生提到的例子而言，美国住宅社区对环境、绿化乃至文化氛围确实常有严格要求，业主不能对“自己的”住宅为所欲为地改建。但是所有的“干预权利”都有明确的主体。你如果把宅门改成店面，谁有权来干预；如果把“自己”院里的大树砍了，谁有权来制止，都是清清楚楚的。有权干涉这些事的并不是政府，而是居民自治的社区。政府不仅必须尊重法定属于个人的权利，而且必须尊重社区自治权——比如说，社区管理实行居民民主自治，政府是不能往社区派“干部”的。在我们很多人看来，这社区就是“集体”，但是与我们这里由“被集体化”形成的强制性“集体”不同，作为个人你加入不加入这个社区是你的权利。如果对社区干涉你改建住宅不满，你可以卖掉住宅搬家到别处，无论国家还是“集体”都不能取消你的这个权利。国家当然也可以为“重大公共利益”而征地。但是正如我已经说过的那样，何谓“重大公共利益”，通过何种程序确认这种利益，确认后又如何按程序行使征地权或“最终定价权”，都有清楚的界定，绝不是当官的就可以为所欲为。

#### “佃期”应该延长，“佃权”更该明确

　　总而言之，产权范畴下的“一束权利”哪个归个人，哪个归社区，哪个归政府，与权利对应的又有哪些责任，都应当是清楚的，这不就是“产权明晰”吗？

　　其实不要说外国，我国过去也有类似的“传统”。例如在租佃制之下出现所谓“一田二主”现象：在租佃契约双方规定的期限内，佃权（使用权）归佃户，而田主只保留收租的权利。在这个期限内只要佃户履行契约规定的义务（交租），田主是不能把土地收回的。后来租佃期限逐渐延长到无限，就形成了永佃权，也就类似我们现在讲的“使用权长久不变”。但是有一条：在“永佃”之前租佃双方按契约进行的权利分割已经是很“明晰”的：如果是三十年期的租佃契约，那就意味着三十年内佃权是受保障的。田主要收回土地，除非通过讨价还价在佃户的同意下赎回佃权，否则只能三十年期满后再说。如果再延长到“永佃”，那就成了“一田二主”，田主权利只限于获得“大租”（“田底”租，区别于“佃主”出租“田面”获得的“小租”而言，“大租”数额未必比“小租”大），而“佃主”即佃权拥有者就可以按自己意愿把“使用权”拿去“流转”了。

　　显然，在这里“田主”与“佃主”对于土地确实都没有“百分之百的权利”，但他们拥有的那部分权利却是“明晰”的。否则，如果佃户只有“模糊的”权利，田主要把他赶走就可以赶走，要让他种地就不许他不种，那就不但不是永佃制，甚至都不是什么租佃制，而成了不折不扣的农奴制了！潘维先生设想的“模糊地权”，难道就是这样一种状态？

　　遗憾的是，我们过去所谓“三十年不变”就远远没有做到“明晰”。我曾经说：如果我们做不到把土地所有权还给农民，至少应该把农民的“佃权”明确化。想要“流转”农民的土地，就必须按自由交易原则向农民（农户或自主性集体）购买（不是“征用”）“佃权”。（即便为“重大公共利益”而征地，也不能像过去那么个征法，我已另有叙述）至于这佃权是三十年还是更长，倒是次要问题。

　　我当然主张更长，因此也认为“长久不变”的提法有点进步。但如果过去的“三十年”就是稀里糊涂的，如今改成“长久不变”又有多大意义呢？过去的“三十年不变”往往被解释成“承包制三十年不变，但具体地块可以调整”，今天的“长久不变”也可以解释为“制度长久不变，地块想调就调”吗？过去的“三十年不变”往往被解释为身份性待遇，只要把农民强制性“农转非”、“村改居”就可以把他们的土地“收归国有”，今天的“长久不变”仍然是身份性待遇吗？是不是一纸“村改居”的文件就照样可以没收他们的土地呢？过去在“三十年”之内可以搞“土地换保障”——不是农民自愿卖地后自由选购保险产品，更不是国家作为公共服务责任来提供的普惠式保障或福利性转移支付，而是“我没收你的土地，再给你我认为合适的保障”，如今“长久不变”后是否仍然可以这样做呢？

### **之二　什么是农民的“集体谈判能力”？**

#### “集体谈判能力”：取决于结社权，还是取决于“所有制”？

　　一些反对地权归农户的朋友强调,在市场经济中农民无论与官员还是与老板打交道,如果缺乏“集体谈判能力”都会吃亏。这个看法真是对极了！但是他们说“被集体化”能增加农民的谈判能力，却是错得一塌糊涂、错得缺乏常识，其荒谬的程度只能与如下说法相比：据说自由散漫的犹太人是没法与希特勒讨价还价的，因此把犹太人“集中”起来（集中营），为的是增强他们与政府“集体谈判”的能力！

　　其实这里的简单界分是不容忽视的：

　　首先，农民的“集体谈判能力”本质上是个政治概念，它取决于农民有没有自主的结社自由，而完全与什么“所有制”毫无关系。谁都知道当今发达民主国家的农民有多牛：他们是“私有者”，但是他们可以组织农会和亲农社团，支持亲农党派，进行强有力的集体行动，议会中有他们的代表，媒体上有他们的声音，如果需要，他们更可以成千上万地开着拖拉机涌进城里，在都市的大街上发出呐喊，政府与社会都非常重视他们的诉求。与马克思关于“小农是散漫的一口袋土豆”的论断相反，这些年来，发达国家“工会衰落，农会兴盛”是个明显趋势。正是由于美欧各国争相护着各自的农民，遂使“农业保护”问题成了国际“商战”中最执拗的争论，从“乌拉圭回合”到“多哈回合”多次导致谈判失败。显然，只占人口百分之几的“小农”在这些国家对公共政策的影响之大，超过他们国家一些人数更多的其他阶层，更远远超过占人口绝大多数的我国农民！

　　相反地，斯大林时代的“集体农庄”成员，在统治者面前有一丝一毫的“谈判能力”吗？别说这是“右派”污蔑，请读1956年以后的毛泽东是怎么评价“特权阶层”控制下的苏联农业的吧！

#### “农民”与“农场主”：区别在于经营规模，还是在于“国民待遇”？

　　有人说，西方农民不是农民，是“农场主”，所以他们有集体行动能力，而中国“农民”就没有这种本事，必须由官府“组织”他们。老实说，区分“农民”（peasants）和“农业者”（farmers，也就是所谓的“农场主”）在中国笔者可能还是最早之一——1980年代笔者就写过这方面的文章。但是两者的区别在哪里？

　　西方绝大多数“农场主”不是雇工的老板，而是类似自耕农的“家庭农场”或类似佃户的“租地农场”，当然，其经营规模比我们的农民大得多，但比前苏联集体农庄农民的人均耕地规模通常不是更大，而是更小。而日本、韩国等东亚精耕细作区的小农场不但比苏联小得多，比我们的农民也大不了多少，但他们的集体谈判能力却与欧美农民（或“农场主”）差不多。显然，“农民”与“农业者”的区别既不在于经营方式是租佃、雇工还是家庭自耕，也不在于经营规模的大小。区别就在于杜润生杜老说的那个“国民待遇”问题：“农业者”是有充分权利的自由公民，而“农民”则是没有“国民待遇”的无权者。他们被剥夺了权利，你反过来倒怪他们不是“农场主”，所以不配有权利，这是哪门子歪理？

　　更重要的是，所谓“集体谈判”，与谁谈？主要就是与各地官府和涉农商家。在今天中国的体制下，政府是“招商引资”的主体，涉农商家与农民打交道也都要取得政府支持，所以归根结底还是与官府。而与官府谈判必须通过官办的“集体”，这不是滑天下之大稽吗？靠谈判对手“组织”你去与他谈判，否则免谈，这不干脆就是不许你谈判吗？

　　所以，如果说你要退回到改革开放以前，重建命令经济下“一切行动听指挥”的人民公社，你就直接说这种体制如何优越得了，至于说到“市场经济中的集体谈判”，那就要清楚：作为谈判对手的“集体”与“一切行动听指挥”的“集体”截然就是相反的东西，两者的区别比两者各自与什么“集体”都没有的“小农”的区别还要大得多！

#### “集体”与“交易费用”：截然相反的两个极端

　　老实说，这个道理与其说是“私有化论”者阐述的，毋宁说在反私有化的朋友那里得到了最好的论证。温铁军先生曾指出我国改革前搞的人民公社很有必要，因为它“节省了国家与一个个小农户打交道的交易费用”。但他在另一处关于印度的文章中却说：印度的工会农会很厉害，以至于“政府、企业与工农打交道的交易成本太大”，弄得征不成地，修不了高速公路，也吸引不来外资。温先生在此对“交易费用”这个术语的误用（经济学上的“节省交易费用”决不能理解为不许讨价还价）姑且不论，但显然，他非常清楚这两种“集体”间的区别要比两者与“单干户”的区别大得多：人民公社完全、彻底地剥夺了小农的谈判能力，而自主农会作为谈判对手却比一户户的小农难对付得多。人民公社使得农民不仅无法讨价还价，在大饥荒年代甚至连逃荒的可能都被剥夺，在所有粮食都被抢完后只能困在村里活活的就地饿死。而有了结社权的印度农民却成了漫天要价的强硬对手、令“政府、企业”都干瞪眼的“最牛钉子户”。这两者何止天壤之别！

　　当然，并不是说农民成了“最牛钉子户”就一定是好事。温先生就此批评印度也并非完全没有道理。我也说过，反对地权归农唯一合乎逻辑的理由（注意：“合乎逻辑的理由”未必就是现实中当务之急，也未必就是合乎道德的理由），就是如果农民的地权过于绝对化，是否会过分强化农民的谈判能力。但是温先生应该想好了：他到底是想削弱农民的“谈判能力”呢，还是想强化这种能力？在这种讨论中最好还是不要“明修栈道，暗渡陈仓”吧。

### **之三　现行政治条件下地权归农户的结果会是“权贵私有化”吗？**

　　讨论中有人指出：秦晖过去一直认为在大的体制背景不变的条件下单独推进“产权改革”会导致“权贵私有化”，并因此对国企的产权改革有很多批评，怎么现在在同样背景下又不反对“土地私有化”，而且还批评反对者？

　　这个问题提得好！

　　我的确认为，在不民主的条件下处置公共财产，由于公众所有者与官员“看守者”之间缺乏真正的委托-代理关系（即民主授权-问责关系），容易出现“卖方缺位”下的“看守者交易”。但是在这方面，我国的土地、主要是农村土地与其他资产相比有一个不同，那就是在绝大多数情况下，农村土地如今并非由官员经营，而是由农民自己经营的。农民自己就是“看守者”。

　　对于过去的国营企业和乡镇“集体企业”的产权改革，笔者一直强调处置公共财产应该遵循“群域要民主”的原则，在缺乏公共参与、公共监督、也没有利益相关各方的充分博弈的情况下，公共资产的“看守者交易”往往就是“掌勺者私占大饭锅”。当年如果人民公社也按这种方式搞私有化，把公社变成公社领导人的私人庄园，农民变成打工的，或者干脆被赶走，那农民还不造反了？

　　幸亏当时农村改革是农民自己搞起来后上面才承认的，农民平分了土地（当然只是“承包”，地权问题遗留至今），打破了“大锅饭”。如今土地是农民各自经营的，并没有“掌勺者”。然而耐人寻味的是，这反而成了地权改革比其他公共资产（包括乡村中除土地以外的其他公产如企业等）的产权改革更为困难之处：土地如今不是由官家经营、而是由农户经营的，于是有些人就绝不允许它私有化！

　　由官员控制并经营着的公共财产在没有民主的条件下搞私有化，那当然很容易会变成权贵私有化。事实上我们的企业，无论是国有企业还是农村中所谓的乡镇集体企业，产权改革几乎都是给了“看守者”。工人只能“看成败，人生豪迈，只不过从头再来”！但这样的私有化不是从来就势如破竹吗？当初反对这样做的不就是我秦晖和很少的几位朋友吗？著名的郎咸平先生对此持异议还是在我之后十年吧？而如今反对地权归农最力的那些朋友当初干什么去了？为什么那时把企业私有化给官员你们不反对，现在把土地私有化给农民（可以“化”给农民的，也就只剩下土地了！），你们就那么反对呢？说穿了，现在土地不是由官员、而是由农户“看守”的，“看守者私有化”也化不到官员手里，私有化了他们搞“圈地”反而不方便了——这才是地权归农的阻力如此之大的真正原因吧？请问如今绝大多数乡村中那些土地以外的公共资产，包括曾经风光无限的“乡镇企业”，现在还有剩下的吗？能够不明不白地“化”到权势者手里的，早就“化”光了。只剩下由农民“看守”的土地，他们一时“化”不掉，就坚决不“化”给农民，宁可留着以后再“圈”！可以黑箱操作的私有化，都已经搞了，而最可能正大光明公平合理的私有化，却坚决不搞，这叫什么道理？

　　有人说，地权改革非常复杂，因此不可行。“土地如何私有化，我无法想象。”他还举例说：地权应该“化”给谁，按什么历史时段划线？是化给现在的承包者，化给集体化前的所有者，还是化给土改前的主人？

　　但像这种问题，任何稍有历史的公产不是都存在吗？工厂的私有化难道没有这种问题？为什么那种私有化就可以势如破竹？其实就是当初土地“承包权”的分配不也可以这样提问吗？这块地凭什么是你承包，而不是我承包？但农民是有智慧的，乡土是有习俗的，当然政府也可以出台必要的规定。学者关在房子里“无法想象”的事，农民可以做到，农村改革中这样的事例有多少！

　　我当然不认为地权改革是一桩简单、容易的事，但如果排除既得利益的阻碍，仅从技术角度看，地权改革并不比其他产权改革复杂。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帐。正如当年费孝通先生所说：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。……如果连这样的产权改革你都“无法想象”，请问你还能想象什么样的改革呢？

　　必须指出：农民是土地“看守者”的这种状况目前正在逐渐改变。在“极小农”缺乏竞争力、而“土地私有化”又不能搞的情况下，有人想用“圈地”的办法推行“规模经营”，有人提出应该把土地重新交由“集体”经营，还有人主张让“村官买卖村地”、使“集体土地”（而不是农户的土地）入市交易。这些做法实际上都意味着把土地变成过去的“乡镇企业”那样由官员、而不是由农民“看守”的财产。而过去的乡镇企业的结局，大家都看到了：在市场经济下到一定时期它们还是都私有化了，只是，那时就真正是“掌勺者私占大饭锅”大行其道的时候。反对地权归农的朋友，你们是不是希望看到那一天呢？

　　换言之，正是为了避免“现行政治条件下地权改革的结果造成‘权贵私有化’”，我们才要呼吁地权尽早归农。而在“被集体化”问题并未解决、农民还缺乏自组织的情况下首先是要“地权归农户”。