

公共管理

农民土地利益实现的制度障碍及对策

操小娟

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 操小娟(1968-), 女, 湖北应城人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系讲师, 法学博士, 主要从事土地法、行政法研究。

[摘要] 土地承包经营制度在建立之初表现出明显的绩效, 但随着制度的推进, 又暴露出似乎难以克服的缺陷。农用土地制度缺陷的根本原因在于制度系统内部不协调, 而不在于农地制度本身。要实现农民的土地利益, 需要对农民土地利用提供产前支持, 需要培育有利于土地利益实现的市场, 需要保障农民土地收入。

[关键词] 农民土地利益; 土地承包经营制; 产前支持; 市场培育; 收入保障

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)06-0815-05

自全国农村普遍实行土地承包经营制以来, 农村经济有了很大发展, 农民生活水平普遍提高。但是, 随着时间推移, 农地制度却没能表现出持久的绩效, 农村经济发展进入了增长中的“平台期”。农业现代化建设、农村经济发展和农民收入的提高依然成为全社会普遍关注的问题。本文认为, “三农”问题的关键不在于农地制度本身, 而在于农地制度与其它制度之间的不协调。作者以农民土地利益为出发点, 从系统分析的角度提出了克服我国目前土地制度障碍的一些建议。

一、农民土地利益实现的基础及现状

利益是人们为满足“客观的需要而出现的一种集中的、持续时间较长的意向。这种意向反映到人的行动上就是不断地、努力地、顽强地、有时甚至是热情地追求这种需要的满足, 也就是贯彻和实现他们的利益”^[1](第 31 页)。在土地利用中, 农民也有利益。传统的经济学认为, 农民也是经济人, 他们追求土地利益的最大化, 从事农业生产只是他们谋取利益的手段。那么, 农民的土地利益包括哪些呢? 具体地说, 农民的土地利益包括生存利益和财产利益两个方面^[2](第 129 页)。生存利益指利用土地来保证生活或生存的需要。财产利益指土地权利人将土地作为财产持有或利用的利益, 包括所有利益(占有利益)和资本利益。所有人自己不利用土地, 仅因保有土地而产生利益, 为所有利益; 非所有人则表现为一种占有利益; 土地权利人将土地作为生产资料, 投入劳力、资本, 对土地加以利用所产生的利益, 为资本利益。

利益是农民从事土地利用活动的内在动力, 实现利益却需要制度的认可。土地承包经营权就是对农民土地生存利益和占有利益的一种确认形式。作为一种基本的农地使用制度, 土地承包经营权经历了“包工”、“包产”到“包干”的过程, 逐步演变为对承包地的排他性占有、使用、收益的权利。只要占有土地, 享有土地承包经营权, 就可以为土地利用人带来收益, 满足其生存利益要求。虽然土地承包经营权是农民自己作出的选择, 开始并没有得到决策者的承认, 但短短几年内能在全国范围展开, 却是政府主导性制度安排的结果。在后来的制度变迁中, 政府政策反复强调稳定农民的承包关系, 其实质就是希望

满足农民对土地占有的预期,保障农民的土地生存利益。农地使用权流转则是实现土地资本利益的条件。土地应如何利用,主要取决于土地生产物的市场价格。如果土地出产物的价格高,土地利用人就会在利益的驱动下,改变土地用途。因此,土地使用权的流转可以优化土地利用结构和农业生产结构,从而更好地满足土地利用人的生存利益要求。不仅如此,土地使用权的流转还有利于受让方实现土地的资本利益,这是因为土地使用权的流转可以促使土地向具有经营管理或使用才能的人转移,使零散的土地集中起来,实现土地的规模经营和专业化生产,降低单位成本,提高土地收益。同时,土地规模是其它生产要素规模的基础,只有在一定的土地规模上,才能进行技术的投入,采用新技术创造更多的利润。

但是,这些制度并没有发挥预期的作用,由于土地承包经营权难以稳定下来,土地使用权流转的市场也没有形成,农民的土地利益无法得到实现。应该说,家庭经营的想法是正确的,它也是大多数国家都采用的一种农业生产方式,但不断调整土地来适应社区人口变化却是我国特有的现象。虽然政府为了增强农户对土地经营和投入的预期,将农户承包期从 20 世纪 80 年代中期的 15 年延长到 90 年代的 30 年,但为了满足社区人口不断变化对土地均分的要求,使土地满足社区每个人生存利益需要,实际上农村土地在社区承包者之间进行着不断的调整。对此,农民的态度也是矛盾的。一方面他们希望得到稳定的土地使用权,使自己有预期的土地收益;另一方面,当家庭人口增加时,他们又希望增加土地以抚养新增家庭成员。这一因素在导致土地调整的各因素中所占比例相当高。土地不断调整的结果是导致土地更加细碎,阻碍农业机械的采用和农业现代化的实现,影响生产效率并造成极大的成本浪费^[3](第 24 页)。土地承包经营权的不稳定使农民不能通过长期有效的投入和积累来实现收益的增加。

如果土地使用权流转市场发达,从事土地经营的农户就可以随时从市场上获得自己需要的土地,不仅可以实现土地有效配置,而且新增人口对土地的需求问题也能得到解决。但是,这样的市场在我国还没有形成。土地承包经营权是集体组织内部成员基于其特有的身份所享有的权利,当农民家庭成员增加时,农民可以凭借其集体成员的身份,迫使集体组织利用行政手段调整土地承包经营权,而不是通过市场来解决土地利益矛盾。与靠行政手段频繁调整土地相比,市场规则下的土地使用权流转相对要少得多,而且很不稳定。这种不稳定与外出务工的农民收入的不稳定有直接关系。农民收入的不稳定,导致土地使用权流转的不稳定^[4](第 141 页)。

二、我国农民土地利益实现的制度系统分析

农用土地权利给权利人提供了追求利益的可能性,提高了个人利用土地的效率。土地使用权的流转将土地与有才能的人结合起来,提高了土地的产出率。然而,这些制度并没有带来持久的绩效。这其中的原因在于,权利不等同于利益。行使权利,可能会通过权利的活动而得到利益,也可能得不到利益。农地使用制度只是一定程度上解决了农民土地权利问题,农地使用制度与其它制度之间存在的不协调状况,制约了土地使用制度功能的发挥。

土地权利人的行为不是盲目的,而是受主体意志支配的、有目的的行为。主体意志指引着行为人主张、维护和实现自己的利益。个人自主权表现为在不违反法律规定的情况下,个人有权以他们自己确立的方式使用土地,不受其他人的干涉;有权占有土地的收益,寻求土地的最大产出;有权按他们认为合适的方式处分他们的土地。权利主体选择做或不做某行为的原因在于权利主体对利益的考虑。但是,在土地用途管制下,土地权利人只能从事比较利益低的农业生产活动,不能完全实现自己的利益,对此政府虽然有相应的补偿,但对农业的投入仍然严重不足^[5](第 92 页)^[6](第 14 页)。在通常情况下,权利主体是根据自我利益来选择做或不做的方式来行使权利。对于一个享有土地使用权的人来说,如果土地利用的结果是入不敷出,他就会停止行使土地使用权,让土地荒芜。如果一种土地利用类型的收益大于另一种土地利用类型的收益,土地使用权人就会选择前者而不是后者。因此,即使可以禁止农民变更土地用途,也不能防止他们荒废、闲置土地。

在土地产权明确的情况下,个人可以独立地占有、控制、使用和处置属于自己的那份土地,可以在效用最大化原则的支配下,“最适宜或者最有效率”地使用资源。但是,仅靠个体的人力和小规模的土地,利润达到一定限度就无法继续增长。要进一步提高效率,只有寻求专业化生产,或增加土地和技术投入。这时他们需要在土地使用权市场获得更多数量的土地,以获取更多收益。但是,土地使用权的流转与“区域第二、第三产业发展水平及商品经济发展水平密切相关”,“在经济发达地区,由于第二、三产业结构比例大,农村劳动力非农化程度高,因此,也就有较多农户主动出让承包农地的经营使用权,农户的农地流转行为比较普遍。”^[7](第55页)在我国很多地区使用权的流转并不多见,已发生的流转也只限于社区内部或者出现在亲戚朋友间。由于土地流动的范围小,土地细碎化的问题仍然得不到解决,获得土地的农户难以实现规模经营及经济效益的提高。

农业易受自然风险、经济和社会风险因素的影响,不适合大规模集体协作的生产方式。这样农民在市场中便处于一种弱势地位,难以与从事工业生产的企业相抗衡。我国当前整个农业社会化服务体系中的突出矛盾,表现在服务组织体系不健全,农民组织化程度低。真正能够满足农户商品生产需求,能够帮助农户降低生产成本、疏通流通渠道、实现产品深加工、增加农民收入等方面的服务非常薄弱^[8](第112页)。同样,面对来自各方面对自己土地权益侵害的行为,农民的土地承包经营权的物权性质没有得到确立,还不足以对抗包括来自集体在内的其它任何人的侵害。

当个人或家庭期望用超出自用的剩余换回其他所需的物品时,他必然受制于“市场的盲目力量”,或者受到市场中其他人行为选择的影响。正是这种因市场交换而形成的依赖关系为不平等的交换和分配创造了潜在的条件。在参加交易之前,个人可能会认识到参加市场交易可能带来的伤害,如果他可以选择退出市场,就可以避免市场的不公正对自己造成的损害^[9](第20页)。从理论上说,社会分工是满足人们利益需要的基本条件,土地利用是经济人获取收益的方式,各土地利用人之间并无区别。当农业土地不能满足土地利用人利益需求时,土地权利人应该可以选择放弃农业土地的经营而进入城市中其它产业。但是,进入城市的农民,由于受到户籍、子女教育、婚姻、社会保障等因素的影响,难以融入城市,而且这种就业和收入非常不稳定。因此,即使农业收入在他们的经营收入中占很少的部分,他们也不敢退出农用土地的经营,而选择保有土地,享受占有利益。城乡的二元经济和社会结构将城市居民和农民分割开来,迫使大量的农村人口滞留在农用土地上,农业经营规模必然缩小,农业生产率难以提高。

三、农民土地利益实现的制度保障

农民土地利用活动,受到自然、社会和经济等多方面因素的影响,单一的农地使用制度只是为农民提供了获取利益的可能性,农民土地利益实现,需要对农地利用的产前和产后提供制度保障。

(一)对农地利用提供产前支持

农业与其它产业部门相比具有明显的弱势,农业生产受地域、季节和气候影响,风险性较大。即使能够排除自然条件的限制,农业还要受土地报酬递减律的限制,规模经济效益没有工业显著。在选择土地利用类型时,土地权利人更倾向于能带来较大收益的工业类型。但是,农业又是不可缺少的,它涉及到整个国家的粮食供应和国家安全,又必须有人从事农业生产活动。这就意味着农用土地利用人在利用土地为自己谋取利益的过程中为社会承担了一定的义务,并因此受到了损失。从公平的角度来讲,应当对产生正外部性的农用土地利用者进行补偿,具体体现为以下制度:

风险预防制度。建立风险预防机制,不仅可以筹集一部分资金,增强农民抗灾的能力,及时地恢复生产,进而达到稳定农村经济的目的,更重要的是,它可以对农民的收入和收益进行保险,保证农民的收入与其它的土地利用活动一样不受自然因素的影响。由于农业风险巨大,完全自负盈亏的保险公司的资本往往无力承担,可以采取由政府 and 保险公司共同经营,或者保险公司经营、政府提供经营管理费和保险费补贴等办法。

技术支持制度。提高土地收益,必须强化科学技术在农业生产中的运用。具体来说,应当加强农业科学技术基础研究的政府投入;加强农业技术的推广和运用;强化农村职业技术教育,使农民掌握科学种田的技术。

资本支持制度。当利用土地从事农业生产活动不仅是为了生存,更是作为一种追求资本利益的手段时,农民就需要有大量的资本投入来扩大经营规模,因此,需要建立比较完善的信贷系统来满足农民对资本的需求。目前,国债投资主要用于农业基础设施投资,商业性银行虽然可以为农业生产提供一些资本需求,但由于农业风险大,利润低,商业银行表现出明显的趋利性和短期性:一是随着生产经营规模的扩大及需求的增加,供应量变化不大或者相对比重下降;二是投资结构失衡,农业生产中的中长期贷款下降,资本投向能带来最大效益的非农建设活动或能产生较大利润的经济作物。因此,在农村信贷方面,仍然需要政府对农民生产提供大力支持。

(二)土地利益实现的市场培育

在土地市场中,任何对供应者和购买者以及他们之间交易的强制,都会影响到农用土地权利人的利益。农用土地权利人的利益需要强有力的保障措施,这种利益保障“只有在一种完全竞争经济存在并且运行的情况下才会产生”,“这种完全竞争的经济被明确地描述为在一种足够大的市场关系当中——其规模大到足以保证可以存在许多同时作为市场上的买方和卖方的经济单位,很容易参与和退出所有的生产活动。”^[9](第 21 页) 具体来说,培育实现产后利益的市场主要包括以下方面:

市场主体的培育。首先,将农用土地的社会保障功能剥离出去,建立新的社会保障机制,可以使农民获得选择的自由,成为市场主体。社会保障制度是一个国家或社区为改善和提高成员的物质和精神生活水平而提供的社会服务及其措施。相对于农用土地来说,农村存在大量的劳动力剩余,而且随着大量土地转变为城市用地,又有许多农民失去土地。显然,土地难以继续承担农村人口的社会保障功能。因此,需要适应市场资源流转的趋势,给退出农用土地经营的人口建立一个新的社会保障机制,如提供最低的生活保障,提供养老保险,提供医疗保障,提供教育和培训的机会等。其次,提高农民的自组织能力,增强农民在市场中的竞争力。农业生产的特点决定了其只能采取分散经营的方式,但在市场中,他们面对的却是一些经济实力雄厚的工业企业。为了保证农民利益得到最大限度的实现,需要农民自我组织起来。农业合作组织便是这样的理想形式,农业合作社的开展,有利于克服小生产的局限,使分散的农户在互助合作中联合起来,提高农户在市场中的竞争能力。它既不影响农户对土地使用的经营自主权,同时又可以在需要的活动领域,为农户提供服务,提高农业生产的专业化,推动农村现代化的发展。更为重要的是,农业合作组织可以让更多的农村剩余劳动力从事农用物质供应的产前部门以及农产品运输加工的产后部门的劳动生产,解决农村剩余劳动力的问题,可以为农户生产和销售产品提供方便,避免中间商的盘剥,获得产品加工后的增殖,增加农户收入。

培育多种类型的市场。完善的市场是农民土地利益实现的保证,也是农业现代化的必然要求。由于农业的构成要素非常多,相应地需要建立的市场也较多,其中主要包括:第一,建立规范有序的农产品市场。实现农民土地利益,必须提高劳动效率,增加农产品的产量。但是,农产品产量增加与农民收益的实现,并不是直接对应的关系,它还取决于市场对土地出产物的接受程度。为农户提供及时、准确的市场信息,可以促进市场的有序发展。第二,促成土地流转市场。土地使用权的流转是土地权利的转移,要充分实现土地价值,保障农民的土地利益,必须增强其物权性,使土地权利具备全部的权能,体现其商品属性。另外,合理的地价是实现农村土地使用权流转的必要前提,充分考虑各种因素,对农村土地进行科学的评估和分等定级,确定土地基准价格是双方公平交易的依据。第三,扩展农用物资市场。城市采取一系列政策限制农村劳动力转移的主要原因在于,城镇工业生产的发展难以消化这些大量涌入的过剩劳动力。解决这一矛盾的方式只能是发展城镇经济,提高非农产业对农村剩余劳动力的消化吸收能力,同时将城镇工业生产和农村生产联系起来,扩大农村对农用物资的消费能力。

(三)农民土地收入的保障

提供产后收入补贴。由于农业的比较利益低,要保证农民土地利益,仍然需要对农民提供收入补贴。收入补贴的方式有直接收入补贴和间接收入补贴两种。直接补贴通过直接对农民进行支付,保证农民收入达到一定水平。间接补贴主要通过政府进行价格干预,规定农产品价格来间接保证农民获得较高收入。由于对流通领域的粮食进行价格支持表现出低效率、高成本及扭曲贸易的问题,许多国家倾向于直接收入补贴。不过由于直接补贴割断了它与产量之间的联系,它可能会带来农业生产供给下降的问题,同时,也不可能无限制地扩大直接补贴的规模,所以应根据具体情况采用合适的补贴方式。

规范地方行政机构和村集体的行为。第一,规范土地征用行为。严格规定征用的目标、征用的要件、征用的程序,对征用给予充分补偿,限制乱征地行为,保护农民土地利益。第二,切实进行机构改革。臃肿的机构是政府支出过大的主要原因,必须将基层行政机构改革纳入法制化轨道,建立相应的监督和约束机制。第三,规范地方政府的税费行为,切实减轻农民不合理的负担,增强农村税费征收的透明度,使之接受公众的监督。第三,健全农村集体的管理机制。推行政务公开和村民自治,规范村干部的行为,避免农民土地利益受到假公济私行为的侵犯。

[参 考 文 献]

- [1] [捷]奥塔·希克.第三条道路——马克思列宁主义理论与现代工业社会[M].蔡慧梅,等译.北京:人民出版社,1982.
- [2] 温丰文.现代社会与土地所有权理论之发展[M].台北:五南图书出版公司,1984.
- [3] 谭淑豪,曲福田,尼克·哈瑞柯.土地细碎化的成因及其影响因素分析[J].中国农村观察,2003,(6).
- [4] 张宏宇.中国农村的土地制度变迁[M].北京:中国农业出版社,2002.
- [5] 牛若峰,等.中国经济偏斜发展与农业曲折发展[M].北京:中国人民大学出版社,1991.
- [6] 陈劲松,余 贤.2002年中国农村经济形势分析与2003年展望[J].中国农业经济,2003,(2).
- [7] 钟涨宝,汪 萍.农地流转过程中的农户行为分析——湖北、浙江等地的农户问卷调查[J].中国农村观察,2003,(6).
- [8] 张忠根,等.中日韩农业现代化比较研究[M].北京:中国农业出版社,2002.
- [9] [美]詹姆斯·布坎南.财产与自由[M].韩 旭译.北京:中国社会科学出版社,2002.

(责任编辑 叶娟丽)

The Institutional Obstacle in Realization of Peasants' Land Interests and Its Counter-measure

CAO Xiao-juan

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: CAO Xiao-juan (1968-), female, Doctor, Lecturer, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in land law and administrative law.

Abstract: The household land contracted system brought about positive effects in China, but with the continuance, it exposed some defects that seemed difficult to overcome. These defects result from the inconsistency in the system, not from the land system itself. To guarantee peasant interests in land, we need not only to support for peasants using lands in advance, but also to cultivate the markets that will benefit for realization of interests, and to protect peasant interests afterwards.

Key words: peasant interests in land; the household land contracted system; support in advance; market cultivation