

中国农村土地制度改革相关理论评述

王文龙

摘要: 滞后的农地制度改革已经造成严重的伪城市化、粮食安全与失地农民问题,引发严重的经济与社会危机,直接威胁到中国现代化的持续。然而,农地制度改革由于维持派、折中派、激进派在刘易斯拐点是否已经到来、中国耕地是否逼近红线、农地社会保障能力的判断上存在严重分歧而被拖延。要解决不同理论派别之间的观点分歧,仅有逻辑推理是不够的,必须进行全面的实证调查与研究才能获得真实的判断,为正确的农地制度改革决策提供科学依据。

关键词: 农地制度改革; 刘易斯拐点; 耕地红线; 农地社保; 实证研究

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569(2012)04 - 0019 - 10

近几年来,随着地方政府对土地财政的依赖愈来愈强,失地农民问题日趋严峻,而高涨的房价也成为老百姓的沉重负担,严重阻碍了农民的城市化,连带产生大量的留守儿童、留守妇女、留守老人,使社会矛盾不断激化,直接威胁到社会稳定。农地制度改革的滞后也使土地的规模化、产业化发展受阻,传统劳动密集型小农生产模式日益衰落,大量土地被抛荒、弃耕,低效利用,严重威胁到国家粮食安全。鉴于中国传统农地制度已成为中国现代化的瓶颈,国内关于农地制度改革的呼声不断高涨,但由于利益立场、价值观的不同,理论基础的分歧,以及个体知识水平、三农实践经验的差异,学界至今难就农地制度改革政策取得一致意见,导致改革的延误。只有尽快全面梳理各种农地制度改革理论,找出其共识与分歧,我们才能制定出科学的农地制度改革方案,化解社会危机。

一、当前国内农地制度改革主要派别

从当前来看,尽管国内三农学者与智囊机构对农地制度改革问题众说纷纭,

基金项目: 国家社会科学基金项目“新农村建设中的失地农地社会保障问题研究”(项目编号: 08BJY040)。

作者简介: 王文龙,管理学博士,兰州大学教育学院副教授。

莫衷一是,但依据不同学者对于农地所有权改革和政府土地垄断的态度之不同,我们可以把他们大致划分为三大派:

1. 维持派。这一派以发展经济学为理论基础,强调各国国情的特殊性。他们认为中国人多地少,劳动力严重过剩,农民数量庞大,现实国情决定了中国必须坚持联产承包责任制的土地制度。如果实行土地私有化,政府放松对土地的管制,就可能导致土地兼并,贫富差距急剧扩大,产生大量的流民,严重威胁社会稳定;政府放弃对土地的控制就会很快导致 18 亿亩耕地红线失守,产生粮食安全危机。因此,他们坚决反对土地私有化,拥护政府对土地的垄断,一些极端者甚至要求对土地的流转实行限制,改良派则要求进一步延长农民的土地承包期限。目前这一派的主要代表人物有温铁军、贺雪峰、李昌平、陈锡文、郑秉文、潘维、桂华、史天健等。他们反对地权制度改革的理由主要有三点。

(1) 土地的社会保障功能。维持派普遍认为,在农村社会保障体系极不完善,保障水平过低的情况下,小块承包地实际上就成为农民的最后生活保障。城乡二元体制的长期存在,城市的高房价与高生活成本使农民的城市化困难重重,土地可能是他们绝大多数的最终归宿。因此,土地私有化可能会导致大量的土地兼并,产生大量失地农民,使他们丧失最后的生存保障,引发严重的人道主义危机。

(2) 土地的社会稳定功能。维持派普遍认为中国农民依然严重过剩,工业的低水平发展吸纳能力有限,城市化将是一个长期过程,因此,农村作为剩余劳动力的蓄水池具有重要战略意义。如果土地私有化,将会导致土地兼并,大量农民失地,过多流民涌入城市会引发严重的社会问题,影响社会稳定。一些人还担心会形成大量城市贫民窟,影响中国的正常城市化与工业化。

(3) 土地的粮食安全保障功能。维持派普遍担心中国的粮食安全,认为粮食安全取决于耕地数量,他们确信中国耕地只剩下 18.28 亿亩,已经逼近某些专家提出的所谓 18 亿亩耕地红线。他们认为土地私有化会强化农民的土地处置权,弱化国家对土地的控制,在城乡级差地租差异巨大的背景下,必然会导致大量耕地的非农化使用。因此,要保证国家粮食安全和 18 亿亩耕地红线,就必须反对土地私有化,坚持联产承包责任制,确保国家对于土地资源的严格控制。

2. 激进派。这一派的基本理论基础是新自由主义,他们从经济学理论的普遍性出发,强调土地制度的普遍性,反对特殊性,因此,他们主张尽快实现土地的私有化。他们指出无论是先发的英国、美国还是法国,还是后发的东亚人口密集的日本、韩国、中国台湾,都是实行土地私有制,而那些实行土地国有制的国家,要么像原苏联一样由于效率太低而崩溃,要么像朝鲜、古巴一样因为效率低下而物资极度匮乏。发达国家之所以都采取土地私有制,就在于相对于其他土地制度而言这种土地制度具有最大的制度竞争优势。对于中国来说,要突破现代化瓶颈,土地私有化就更是势在必行。随着中国与世界经济、文化交流的日益频繁,主张土地私有化的学者越来越多,他们包括海外著名华人学者陈志武、黄亚

生、文贯中、许成钢等,也包括国内著名学者茅于軾、秦晖、党国英、刘军宁、周其仁、周天勇、史啸虎、张鸣、胡星斗等人。尽管不同学者赞同土地私有化的理由各不相同,但基本上可以归纳为以下五点。

(1) 土地私有化有利于提高农业生产能力,保障国家粮食安全。只有赋予农民完整的土地产权,我们才能降低交易成本与投资风险,有效保障投资者权益,激励长期投资,使资源向农业部门流动,促进农业的规模化、产业化经营,减少土地抛荒、弃耕,提高土地利用效率,最终提高资源配置效率,农业生产能力,增强国家粮食安全保障水平。

(2) 土地私有化有利于保障农民土地权益,减少失地农民,促进社会和谐。从统计资料看,政府寻租是失地农民产生的主要根源,而土地产权的不完整为政府的土地寻租提供了合法性。因此,要制约政府的土地寻租,首先就必须赋予农民完全的土地产权,让政府寻租缺乏法理依据,然后规范土地征用,减少不合理的征地、拆迁行为,只有这样,才能有效保护农民的土地权益,提高农民的土地市场交易地位,使农民获得合理的失地补偿,减少社会矛盾。

(3) 土地私有化有利于打破政府的土地垄断,降低房价,加速农民的城市化,缓解社会危机。理论上说,一旦农民拥有完全的土地产权,就可以自由处置自己的土地,在城乡土地级差地租差异巨大的情况下,城郊农民就有动力出卖自己的土地、或合资建设商品房,只要市场是自由竞争的,城市房价就会降低到小产权房的地步。房价的大幅回归不仅有利于减轻蜗居族、蚁族、2亿多城乡边缘人的生活压力,促进农民的真实城市化和城乡一体化的和谐发展,而且能够有效地减轻留守儿童、留守妇女、留守老人问题,缓解社会危机,维护社会稳定。

(4) 土地私有化有利于扩大农民自由,增加农民的发展机会,实现财富增值。农民拥有完全的土地产权后,就可以利用土地作为抵押进行银行贷款、抵押、入股、甚至出售,提高了农民的融资能力和财产的资本化、流动性,为农民的创业、投资提供了更多机会,也扩大了农民的行动自由。土地产权的完整导致的投资风险、交易成本降低;土地规模化、产业化发展导致的土地生产力的提高都会提高土地的市场价格,使农民的财富增值。

(5) 土地私有化有利于保障个人自由、完善民主与法制。作为基本财富和生产资料,土地私有化可以有效保障个人的经济独立,维护个人基本自由,土地的私有化也能够有效减少政府的寻租机会,激活公民的权利意识,促进公民社会的复兴,推动中国的民主与法制进步。

3. 折中派。这一派的基本理论基础是转轨经济学,他们认为土地制度改革的最终目标是采用发达国家现行的土地体制,但由于后发国家的特殊国情,转型不可能一蹴而就,必须通过由外围到中心式的渐进方式逐步进行,才能避免改革过程中过大的阻力,实现平稳过渡。在土地问题上,他们也不愿意直接触及核心的制度问题,而是希望通过变通方式逐步瓦解旧体制,最终实现实质性的制度转型。因此,这一派并不愿意直接触动所有权的归属问题,也不愿意触碰 18 亿亩

耕地红线,而是希望通过其他曲线方式绕过雷区,实现土地的集约化生产,增加农民在土地流转增益中的分配份额,缓解城市化土地短缺问题。这一派的代表人物有陆学艺、孙大午、吕德文、刘燕舞、袁宝成、厉以宁、周增军、侯大伟等。其解决当前农地制度困境的主要措施有三种。

(1) 逐步弱化农地的所有权,做实使用权,扩大农民的处置权,实行国家永佃制,以促进农地的流转,推进农地的规模化,产业化经营。永佃制就是虽然所有权属于国家,但由于永佃性质,这种所有权在逐步虚化,农地的支配权实际上转移到永佃的农民手中,佃户可以将土地进一步流转、出租,也可以以手中土地抵押、借贷、甚至买卖。永佃制的最经典代表是英国的土地所有制,在名义上,土地属于女王,所有农民只具有土地的永久使用权,然而,随着虚君化,女王的所有权也虚化,农民的使用权却不断实化,他们实际上已经拥有了土地所有者的全部实质权力。这样,在不断虚化所有权的基础上,农民就可以突破所有权瓶颈,实现土地自由的流转,在维护自己土地权益的基础上实现规模化经营。

(2) 兼顾农民的土地保障和农地规模化经营的需要,提出两田制。两田制是在坚持土地集体所有和家庭承包经营的前提下,将集体的土地划分为口粮田和责任田(有些地方叫商品田或经济田)两部分。口粮田按人平均承包,体现社会福利原则;责任田有的按人承包,有的按劳承包,有的实行招标承包,体现效率原则,其收益有些作为集体的公共收入,有些则在集体均分。

(3) 以股份合作的方式实现规模化经营,如一些地方实行的股田制;还有一些地方进行了一些其他的有益探索,如嘉兴的两分两换,以宅基地换商品房,以承包地换社会保障;乐清的宅基地抵押与流转,部分肯定农民宅基地的所有权。此外,重庆、成都的地票试验,城乡建设用地增减挂钩,都具有一定的进步意义。

尽管折中模式在一些地方取得了有限成功,但都有其局限性。永佃制能够在英国实现土地制度的渐进变革,与英国政治体制分不开,由于英国是立宪君主制国家,女王的君权不断虚化,因此,附属于王权的土地所有权必然也会虚化,民主政府的特点就是主权在民,为了讨好百姓,各个政党,政府当然对农民使用权的实化与扩大乐观其成,而不会冒天下之大不韪质疑农民的实际土地权力,更不会将虚化的所有权实化进行权力寻租。然而,中国是集权体制国家,政府的权力巨大,在民主与法制不健全的情况下,政府作为代理人实际垄断权力,由于缺乏监督与制衡,寻租问题严重。因此,在政府具有重要利益的国家、集体土地所有权虚化必然会遭到政府的抵制,不可能实现。由于国情的不同,永佃制在中国走不通,至多是对联产承包责任制承包期的延长。两田制也由于政府的土地所有权,政府的控制而寻租严重,最后偃旗息鼓。其他的折中形式虽然都有一定的进步意义,提高了农民在土地流转增值中的收益份额,但这些措施只能在工业发达地区、大城市郊区实施,不具有普遍意义。并且,由于产权瓶颈,这些对策都存在长期的隐患,官商勾结土地寻租的事时有发生,并且由于新兴土地利益集团的形成而导致路径依赖,使未来的农地制度改革更为艰难。

因此,折中派作为一种制度探索不具有普遍意义,它是针对特定问题而设计的短期对策,在一个高度集权体制之下,企图绕过根本的产权问题根本不可能,导致它的种种实践留有严重的后遗症,难以实现城乡一体化发展的目标。这样,主要的农地制度改革争论就在维持派和激进派之间。

二、维持派与激进派的理论共识与主要分歧

尽管维持派学者与激进派学者之间理论基础不同,利益出发点不同,理论依据也差异巨大,很多时候基本上是鸡同鸭讲或针锋相对。然而,除极少数极端主义者之外,两派之间还是存在一些共识,其最大共识是认为土地的规模化、产业化经营有利于提高农业生产效益,增加国家粮食供应能力,缩小城乡收入差距。但与共识相比,维持派与激进派的分歧更大,更多,也更为根本,他们的争论直接决定了中国农地制度改革的方向,因此,我们有必要对两者之间的根本分歧做一个总结分析,并做出合理判断,为农地制度改革提供理论支持。总体来看,维持派与激进派在农地制度改革问题上存在四大分歧。

1. 农地私有化会不会导致土地过度兼并,形成大量流民,影响社会稳定

(1) 维持派认为,历史的经验证明,历代王朝在王朝中期以后,由于人口增长,土地过度兼并,产生大量流民,如果再加上皇帝昏庸,政府腐败,气候异常,就会引起社会动荡,王朝倾覆。鉴于流民是社会动荡的主要原因,因此,应该尽量让农民拥有基本的土地保障,防止他们成为流民。中国农民人口众多,城市化是一个长期过程,在这个过程中,由于社会保障极不完善,要保持社会稳定,就必须确保绝大部分农民不失去小块承包地成为无业流民。因此,相对于土地规模化、产业化经营的效率而言,联产承包责任制对农民小块承包地的保护更为重要,因为它有利于防止大量流民的产生,维护社会稳定。

(2) 激进派则认为,西方的现代化证明,工业革命已经突破了马尔萨斯陷阱,急剧扩张的第二、三产业完全可以吸纳第一产业转移的农民,第一产业的现代化也可以为日益膨胀的人口提供充足的食物,新资源的开发不断突破人口极限,避免了马尔萨斯陷阱。自2003年始发源于珠三角的民工荒已蔓延到全国,预示着刘易斯拐点在中国的到来,农村过剩劳动力已转移完毕,随着城乡差距的继续扩大,农村也将面临劳动力短缺问题。由于农村青壮年基本已经转移到城市,处于伪城市化状况,因此土地私有化不会产生更多的流动人口,能流动的已经流动,现在没有导致社会动荡,私有化之后自然也不会导致社会动荡。并且,土地私有化之后会吸引资本、人才下乡,土地的规模化、产业化经营可能会减少抛荒、弃耕行为,增加农村就业机会。至于认为农民在社会保障体系严重缺乏的情况下会不理性地出售土地也是不正确的,农民也有理性,不会轻易放弃土地。

2. 固定的耕地红线是否存在,18亿亩耕地红线是否合理,农地私有化是否会影响国家的粮食安全

(1) 维持派认为 粮食不同于其他商品 属于基本必需品 不可或缺 是一种特殊商品 对于中国这么一个人口大国来说 依赖进口满足粮食需要风险太大 必须立足于基本自给自足。而要保证基本的粮食供应安全 就必须保护耕地 因此 18 亿亩耕地红线就具有重要的战略意义。鉴于中国耕地只剩下 18.28 亿亩 已经逼近耕地红线 政府的耕地保护形势十分严峻 为了国家利益 政府就必须对耕地的非农利用进行严格控制。联产承包责任制下农地产权的集体所有为政府的土地垄断提供了法理依据 尽管在一定程度上阻碍了城市化 但为了确保粮食安全 这种代价值得付出。如果土地私有化 农民拥有土地的完全控制与处置权 在城乡土地级差地租差异巨大的情况下 必然会导致大量农地的非农利用 18 亿亩耕地红线就会失守 引发国家粮食安全危机 得不偿失。

(2) 激进派则认为 对于中国来说 固定的耕地红线根本不存在 它是房地产利益集团制造的一个神话 目的在于维护政府土地的垄断权 保护他们的寻租利益。首先中国耕地数量不到国土面积的八分之一 还有很大潜力可挖 不存在绝对的土地短缺。其次 粮食产量直接取决于粮食价格 耕地的数量与产量在价格面前具有相对性 只要价格足够高 耕地数量就会增加 甚至城市楼房顶上 花园 阳台都可能种满粮食 只要价格足够高 人们就会增加单位面积耕地的投入 提高单位面积产量和复种指数 直到自然极限。因此 认为存在固定的耕地红线是不正确的 认为中国耕地红线是 18 亿亩更是一种主观臆断。当然 我们说没有绝对的粮食安全红线 并不意味着就没有相对的红线 鉴于中国人口数量的庞大 粮食的战略地位 中国工业化、城市化的快速扩张 我们应该在充分估计价格作用和耕地改造潜力基础上设定基本耕地保护 这个保护线应该是动态的 它与粮食单产变化、人口变化 价格变化 耕地改造情况紧密相关。在这一点上 政府应该做好规划 而不是垄断。在制定合理的耕地规划与保护的前提下 土地私有化就不会破坏国家的粮食安全。

3. 农地私有化会不会导致农民丧失最后的社会保障 产生人道危机 影响社会稳定

(1) 维持派认为 中国整体经济发展水平较低决定了政府的财力有限 无法为数量庞大的农民提供基本社会保障 城市化的长期性决定了二元体制将会长期存在 土地就成为农民最后的社会保障。如果农地私有化 一些农民由于急需用钱、天灾人祸而不得不出卖土地 这些农民恰恰是农村弱势群体 他们无力城市化 又失去土地保障 必将陷入悲惨境地 造成严重的人道危机。

(2) 激进派认为 土地社保是一个伪命题 因为社会保障是公民的基本人权 中国政府完全有能力建立农村社保体系 非不能而是不为。并且 随着整体社会消费水平的提高 农民凭借几亩承包地根本就不能维持体面的生活 更不用说依靠这几亩地的收入来防范疾病、伤残、养老等社会突发事件 农地根本就不能承担农民的社会保障功能。因此 农地私有化与否与农民的社保无关 农民的人道灾难原因不在于是否失地 而在于社保是否完善。

4. 农地私有化会不会形成大量贫民窟 阻碍中国工业化和现代化进程

(1) 维持派认为 根据拉美和南亚的经验 ,中国农地如果私有化 ,就会导致大量失地农民进入城市 ,在工业化吸纳能力有限 ,公共设施供应不足的情况下 ,会出现大量贫民窟 ,严重影响中国城市化与工业化的顺利进行。

(2) 激进派则认为 ,中国的浅度城市化与城市化滞后也不是一件好事 ,它影响到内需的扩大 ,加剧了城乡二元分化 ,影响到社会稳定和工业化的正常发展。此外 ,二元体制的长期存在与高房价实际人为地在一些城市造成了贫民窟 ,他们以城中村或城郊村的方式存在。其实 ,只要赋予农民平等的国民待遇 ,废除二元体制 ,打破土地垄断 ,让房价回归合理水平 ,凭借中国人的勤劳与智慧 ,他们完全可以过上体面生活 ,政府只要少搞一些动辄几百亿的形象工程 ,加强城市基础设施建设 ,城中村改造就会快的多。中国的城市化与拉美、南亚的不同:一者文化关系 ,中国人比拉美、印度人勤劳;二者中国加速城市化是在人口转型 ,刘易斯拐点出现以后 ,城市就业岗位充裕 ,劳动力工资在不断提高 ,不会出现大量低收入 ,失业人群 ,也就不会出现大量贫民窟。从东亚的经验看 ,韩国、日本、中国台湾都在短期内完成了高水平的城市化 ,却并没有出现大量贫民窟。最后 ,贫民窟是否一定就应该批判 ,人民应该有选择的自由 ,之所以存在大量的蚁族、鼠族聚居区 ,必然有其存在的合理性 ,并且 ,贫民窟的存在也有政府的责任。

应该说 ,维持派与激进派在土地制度改革问题上针锋相对 ,难以达成共识。并且 ,由于维持派理论符合日益扩大的土地利益集团和地方政府的需要 ,成为他们维护旧农地制度的理论依据 ,导致农地制度改革的难度进一步增大。

三、对维持派与激进派主要理论分歧的评价

应该说 ,对维持派与激进派主要分歧进行逻辑判断比较容易 ,维持派不顾中国改革开放后中国国情的巨大变化 ,中国与拉美、南亚国家城市化背景的巨大差异 ,工业化对马尔萨斯定律的突破 ,农村劳动力变化的现实 ,以静止的眼光看问题 ,导致他们的观点具有极度的保守性 ,如果把他们的观点付诸实践 ,必然会延滞中国工业化、城市化进程。特别是在旧地权体制已经严重激化中国社会矛盾的背景下 ,继续坚持旧的二元体制和联产承包责任制 ,坚持农地所有权的集体所有和政府的地权垄断 ,必然会引发严重的经济与社会危机。

首先 ,维持派不顾时代的差异 ,盲目地把古代中国与现代中国进行对比 ,把80年代初的中国国情凝固化 ,作为维持旧农地体制的依据 ,犯了教条主义错误。历史上的中国之所以长期陷入马尔萨斯陷阱 ,就在于传统劳动密集型的小农经济剩余有限 ,资源匮乏 ,人口严重过剩、土地大量兼并导致大量流民的产生 ,他们失去衣食之源 ,容易成为亡命之徒 ,引发社会动乱。然而 ,现代科技的发展极大地提高了农业生产力 ,开发出越来越多的新资源 ,创造出越来越多的新产业 ,打破了马尔萨斯陷阱。正是由于快速的工业化 ,韩国、中国台湾才在短短60年内 ,

农民人口降到总人口的15%以下,工业化导致第二、三产业的快速扩张足以吸纳农业规模化后产生的过剩人口。因此,认为当前中国土地的规模化、产业化发展必然会步历史后尘,产生大量过剩流民,影响社会稳定的看法并不合理。另外,认为中国农村人口依然有9亿,严重过剩,土地私有化会导致土地兼并,产生大量流民的说法也不符合现实。据最新的资料报道,中国城市化率已经超过50%,也就是说,随着工业化、城市化的发展,中国农村人口比例已经降到50%以下,不足7亿。如果再考虑到那些长期工作在城市,却没有城市户籍,在城乡之间候鸟式流动的2.3亿农民工,农村的真实常住人口可能不足5亿。这些常住人口基本上由妇女、儿童、老人组成,有效劳动力比例很低,在很多农村地区实际出现了劳动力的短缺,蔓延全国的民工荒与城乡同步猛烈上涨的工资水平确证了农村劳动力资源的枯竭。既然农村劳动力已经枯竭,青壮年农民基本进入城市而并没有导致社会动乱,那么,土地私有化、规模化并不会产生更多的流动农民,当然就没有理由认为土地私有化必然会影响社会稳定。

其次,农民是理性的。长期以来,农民被看做是传统、封闭、保守的,他们愚蠢,文化水平低下,会不理智地出卖土地,不理性地安排作物种植,不理性地投票,因此,为了防止农民非理性行为可能对他们自身带来的伤害,政府就有责任对农民的决策进行干预,甚至代替农民做出判断。中国传统文化一直强调精英的作用,对农民的看法比较消极,这些思想至今依然在社会精英头脑中很有市场,维持派认为农民会非理性地处置自己土地的想法其实是精英们的一种普遍思维模式。然而,现实中农民真的是非理性的吗?如果联系现实语境,农民的一些看似非理性的行为其实非常理性。斯科特在他研究东南亚小农生计的《小农的道义经济》一书中指出,小农“规避风险”的主导动机和与自然的“互惠关系”,体现的是小农对抗外来生计压力的一种“生存理性”。舒尔茨也在《传统农业的改造》一书中认为小农作为“经济人”,其实很类似企业家,同样富有进取精神,一旦有新的经济刺激,小农一样可以进行传统农业的改造,而不需要外来的集体组织。波普金在《理性的小农》一书中分析小农的政治行为时则更进一步,认为小农简直就可以比拟为一个“公司”的投资者,他们的行动选择,完全是在权衡各种利弊之后为追求利益最大化作出的。中国农村兴起的联产承包责任制,乡镇企业,股田制,都是农民理性的表现,因此,认为土地私有化后,农民会不理智地出售土地,产生大量失地农民的想法是缺乏科学依据的。并且,政府的理性也值得怀疑,在一个严重失灵的政府干预下,情况可能会更糟。

再次,18亿亩耕地红线根本不存在。因为粮食产量除受到客观自然环境制约外,主要受价格影响,中国大部分国土都具有生产粮食的潜力,因为即使如以色列这样70%的国土位于内盖夫沙漠、严重缺水的国家,也可以依靠6%的农民不仅农产品自给有余,而且大量出口。中国的土地资源比以色列优越的多,只是由于技术落后,粮价较低才导致大量土地休耕、抛荒、低效利用,只要提高价格到合理水平,中国的耕地面积不仅会扩大,而且单位面积产量也会提高。由于价

格、技术都是变化的,因此满足国家粮食需要的耕地数量也是动态的,认为在中国这样一个没有严酷自然条件约束,土地资源丰富的国家存在固定的耕地红线非常荒谬,18亿亩耕地红线根本不存在。并且,第三次土地普查结果显示中国耕地数量根本就不是18.28亿亩而是20.26亿亩,即使存在18亿亩耕地红线,中国的耕地也比较宽裕,因此,政府对于土地的完全垄断,对农地非农利用的严格控制就缺乏合理性。

又次,中国当前的城市化加速与拉美、南亚的城市化背景不同,不一定会形成大量贫民窟。拉美诸国自上世纪80年代以后经济发展缓慢,一些国家甚至陷入停滞,导致就业岗位增长缓慢,而拉美诸国人口增长率比较高,加上大地产制的历史遗留,导致大量贫困人口涌入城市,难以找到合适工作。南亚诸国的人口增长更为迅猛,人口密度远超中国,但经济增长乏力,导致大量过剩人口流入城市,形成大量贫民窟。中国当前的城市化与拉美、南亚不同,是在刘易斯拐点到来,人口转型出现的背景下进行的,不存在大量过剩劳动力,其目标在于把大量伪城市化人口的城市化实化,使他们成为拥有平等权利,能够维持体面生活的住房、工作与收入的市民,将城市化不断深入。从东亚的实践看,只要政策得当,城市化不一定会导致贫民窟,城乡和谐发展完全有可能。

尽管我们可以通过逻辑推理可以得出农地私有化基本利大于弊,它是缓解当前中国粮食安全危机和社会危机的治本之策。然而,当普遍性的逻辑遭遇中国特殊的国情时,我们就必须谨慎,因为中国拥有世界上规模最庞大的农民,中国人均耕地面积只有世界的40%,在中国的特殊国情下,只有确证刘易斯拐点已经到来,中国耕地并不短缺甚至过剩,农地的社会保障功能并不存在,土地私有化的推行才具有合理性。但是,对于这三大焦点问题,仅仅依靠逻辑推导是不够的,必须通过实证研究才能得出结论。

1. 对于刘易斯拐点是否真的已经到来,至今依然没有一个令人信服的论证。有些人以民工荒证明刘易斯拐点已经到来,但民工荒并不一定代表民工短缺,它有可能是农民向农村回流,也有可能是区域配置不合理,还有可能是摩擦性失业太多造成。还有一些人以孤立的空心村证明刘易斯拐点已经到来,但中国农村多样,一地农村的空心化并不代表农村整体空心化,缺乏说服力。要判断刘易斯拐点是否已经在中国到来,就必须从根源上对中国农村进行系统性的劳动力数量调查,它包括三个方面的内容:农村农民的真实数量;农村有效劳动力数量;农二代城市化的意愿。

2. 对于中国耕地是否短缺,长期以来,争论主要集中耕地红线问题上,但重点应该在中国耕地是否短缺上,因为即使没有固定耕地红线,如果考虑到中国人口数量,最低限度的耕地保护是必要的,这个最低应该能够基本保障粮食供应安全。但对于最低是多少,中国耕地数量是否超过最低保护标准,没有人能够说清,必须通过实证调查才能得出结论。因此,调查的主要内容应包括:耕地的抛荒与弃耕率,复种指数的变化,粮食总产量的变化。

3. 对于农民小块承包地的社保功能评价,由于缺乏实证依据,一直没有定论,它涉及两个问题,一是小块土地收入能够保障农民体面的生活吗?二是农会贸然出卖土地吗?这必须通过实地调查才能得出真实结论,调查的主要内容包括:农民承包小块农地的年收入;农民维持体面生活一年需要的最低开支;农民出卖土地的意向。

四、结语

尽管国内关于土地制度改革政策的争论有维持派、折中派、激进派三大派别,但主要的争论集中在激进派和维持派之间,二者在土地私有化是否会导致大批农民失地,产生大量流民,影响社会稳定;土地私有化是否会导致大量农地的非农利用,影响国家粮食安全;土地私有化是否会使农民失去最后社会保障,产生严重的人道主义危机,加剧社会动荡问题上存在严重分歧。

尽管从逻辑上我们可以得出土地私有化不会产生大量流民,18 亿亩耕地红线并不存在,制约中国粮食生产的主要因素不是土地而是价格,农民的人道危机主要是社保匮乏,与承包地无关。然而,面对中国特殊的国情,普遍性的理论推导并不具有充分的说服力,只有通过实证研究证明刘易斯拐点是否在中国已经到来,中国耕地在保障粮食安全基础上是否还有剩余,农民小块承包地是否有能力承担他们的社会保障重任,我们才能制订出科学的农地制度改革方案。

因此,实证研究才是解决当前各种农地制度改革理论分歧的关键。

参考文献:

- 周天勇《应尽快改革土地制度,避免社会陷入危机》,《第一财经日报》2010 年 12 月 24 日。
- 周其仁《土地制度引发社会冲突,再不改革就会面临崩溃》,《经济观察报》2011 年 7 月 23 日。
- 郑秉文《拉美城市化的教训与中国城市化的问题》,《国外理论动态》2011 年第 7 期。
- 张千帆《如何保护中国耕地》,《中国报道》2010 年第 6 期。
- 许成钢《把完成的土地所有权还给农民》,《经济观察报》2011 年 1 月 5 日。
- 许成钢《国家垄断土地所有权带来的基本问题》,《中国改革》2011 年第 5 期。
- 华生《老三农问题的终结与新老三农问题的挑战》,《经济观察报》2011 年 8 月 12 日。
- 贺雪峰《地权的逻辑——中国土地制度向何处去》,中国政法大学出版社 2010 年版。
- 桂华《土地制度与中国模式》,《天涯》2010 年第 5 期。
- 樊纲《中国户籍与土地制度阻碍城市化进程》,《时代周刊》2011 年第 11 期。
- 温铁军《我国为什么不能实行农村土地私有化》,《红旗文稿》2009 年第 2 期。
- 陈志武《土地所有制是社会动荡根源》,《凤凰财经》2011 年 7 月 8 日。
- 王文龙《地权问题不是神话而是现实——与贺雪峰教授商榷》,《北京行政学院学报》2011 年第 6 期。