

进一步完善农村土地制度改革的思考

孔 陆 泉

(中共江苏省委党校 经济社会发展研究所 江苏 南京 210009)

摘 要:我国最成功的改革在农村,成功在于对土地集体所有制范围内农民个人所有权的确认,它是马克思重建个人所有制理想的实现:集体的所有权由联合起来的个人共同行使,体现为公有制;具体占有、使用或消费时,所有权平等地落实到集体中的每一个个人身上,体现为个人所有制。在推进农业现代化和新型城市化的进程中,随着生产力水平的提高,土地已变得不适宜分散经营,应当坚持土地公有制,同时将完整的土地所有权还给农民集体,建立城乡统一的土地市场,让农民分享土地增值收益。一切商业用地都不应改变土地的集体所有制性质,“土地财政”实际是对农民土地财产和稳定收益的掠夺,必须立即停止。要接受和认同马克思的个人所有制理论,坚持农村土地公共所有与个人所有的统一,确认农民个人真实的土地所有权,允许他们以抵押、出租或入股的方式,参与土地的规模经营或高效开发利用,以分享收益;坚持从实际出发,在尊重农民个人所有权的基础上严格执法,适时调整土地权属关系,最大限度发挥土地使用效益。

关键词:新型城市化;农业现代化;土地所有制;土地市场;个人所有制

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-5420(2014)01-0001-05

一、从徐鸣副省长的感言谈起

2013年4月9日,徐鸣副省长在《新华日报》发表文章,说农民有了土地,我国农业现代化才有希望。他调查了常熟市一位承包经营了200多亩土地,一年稻麦两熟净收入达20多万元的农民,其进城打工的儿子一年收入才5万元,问他为什么不回家帮父亲种地,回答说地不是自己的,说没就没了,如果地是自己的了,不挣钱也会回来种。由此徐鸣认为,只有确认承包地的物权属性,让农民耕种并且可用以抵押、可有偿出租,才是真正的耕者有其田,才能吸引文化素质高的青年成为职业农民,改变目前江苏种地农民平均年龄58.6岁、文化程度初中,而且大部分是一家一户小规模经营的现状,实现农业现代化。笔者认为,他的这

番感言触及了我国土地所有制这个农村改革发展的核心问题。不仅是农业现代化,而且包括在新型城镇化以及社会主义新农村建设中,都只有把这个核心问题解决好,才能真正取得突破,改变农村工作进退两难的尴尬局面。

二、要科学总结我国新时期农村土地制度改革的成功经验

迄今为止,我国最成功的改革还是在农村。依靠占世界不到9%的耕地,养活了近21%的人口,近年来又实现了粮食生产史无前例的“十连增”,这是举世公认的最了不起的成就。同样的土地同样的人,为什么过去我们连温饱问题都解决不了,而现在我们不用再为13亿人的吃穿而发

收稿日期:2013-11-30

作者简介:孔陆泉,教授,江苏省《资本论》研究会副会长,研究方向为《资本论》和社会主义经济理论。

愁?人们都说得益于家庭联产承包责任制这种生产经营方式的改变,而不认为是土地所有制的实质性变革。笔者始终引以为憾,认为今天应当重新论定。

众所周知,改革开放前我国农村以生产队为基本单位,实行土地集体所有制。通常一个自然村为一个生产队,大自然村则分成若干个生产队。现在生产队变成了村民小组,仍然是原来的规模。在一个比较狭小的范围内,劳动者共同拥有土地,共同生产经营并占有产品,实行按劳分配。尽管这是一种社会化程度不高的公有制形式,但它基本符合经典作家关于公有制经济的设想。与以往封建土地所有制相比,消灭了剥削;与农民小私有制相比,有了一定程度的分工和协作,基本凭劳动吃饭的按劳分配,避免了两极分化的可能。对于中国这样一个有着几千年封建和小私有制传统的国家来说,的确是一个巨大的社会变革和历史性进步,也不失为中国共产党的一个正确选择。

但是又不可否认,我们在这种公有制的实践中存在着三大缺陷:一是忽视了生产力水平对生产关系的制约作用,不切实际地追求所有制形式上的“一大二公”,导致了“大锅饭”和平均主义,反过来阻碍和迟滞了生产力的发展;二是忽视了不同公有制主体之间的经济独立性,违背了等价交换原则,排斥和抑制了商品经济关系的发展,导致了产品长期短缺和供给不足;三是忽视了公有制经济内部集体和个人关系的正确处理,没有弄清公有制和社会主义的本质之所在,压抑了集体内部每一个人的自由全面发展。

新时期农村改革正是在这三个方面取得了突破。第一,我们认识到在生产力水平还没有达到非共同占有生产资料不可的条件下,可以在坚持土地公有的前提下,实行以家庭为单位的占有方式,分散生产经营,正确处理国家、集体、个人三者利益关系,鼓励多劳多得,更好地体现按劳分配,从而在实践中打破了“大锅饭”,克服了平均主义,调动了全体生产者的积极性,保证了我国农业特别是粮食生产大局的基本稳定。第二,认识到了公有制与商品经济的相容关系,尊重了农民独立商品生产者的经济地位,鼓励农民向生产的深度和广度进军,异军突起地发展出了农村乡镇工业和第三产业。随着这种认识向城市推广,促进

了全国社会主义市场经济的发展,从而极大改变了以往的短缺经济,不但丰富了社会的产品供给,而且增加了全体劳动者的收入,大幅度改善了人民生活。第三,正是在这两方面成功的基础上,我们逐步提升了对公有制和社会主义本质的认识。开始认识到公有制和社会主义的本质,是解放和发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,逐步实现共同富裕;现在又进一步认识到,还必须实现每一个人的全面自由发展,这是社会主义和共产主义更高层次的本质。虽然在现阶段还不可能完全实现,但应当始终如一地进行追求。由此,党的十六大以来我们在实践中提出了以人为本、构建和谐社会的新的目标。农村改革成功的根本之处,就在于极大地解放了农民个人,亿万农民不再受地域、户籍、文化等等限制,可以在全国甚至世界范围内自由流动和自由发展,这是中国农民以往想也不敢想的事情。新型城市化,也正是在此基础上才得以展开的。

那么,我们应当怎样从理论上总结这场成功变革呢?笔者认为,它正是马克思重建个人所有制理想在我国农村的初步实现。尽管我们过去早就实行了公有制,但并没有实现马克思重建个人所有制的理想。因为我们没有把公有制与个人所有制统一起来加以认识,相反却把它们对立起来。正如我国经济学界老前辈卫兴华先生不久前所说“每个劳动者个人,都是与公有制利益相关的主人翁。如果社会主义公有制的共同利益,不能实现为劳动者的个人利益,就不是社会主义所要求的公有制。如果国家所有制名为全民所有制,但与社会成员的个人利益无关,国有经济的发展不能惠及广大劳动者个人,就徒有‘全民所有’其名。”^{[1]48}我国以往包括现存公有制经济的缺陷,不正在于此吗?而农村改革的突破,也正在于此。

如果单从表面上看,土地从集体生产经营转向家庭承包经营,好像只是经营方式的改变,而不涉及所有制。那种认为是向私有制倒退的看法,固然不值一驳,因为土地的集体所有制性质没有变。但如果就此认为改革不涉及所有制,也未免显得过于肤浅。土地家庭承包经营责任制的实质,是在土地这一农村最重要的生产资料上,让农民的个人所有权真真实实地得到了实现。

所有制是生产关系的总和,所有权是其法律意义上的具体实现,它决定着每一个生产者的前途和命运。“凡是社会上一部分人享有生产资料垄断权的地方,劳动者,无论是自由的或不自由的,都必须在维持自身生活所必需的劳动时间以外,追加超额的劳动时间来为生产资料的所有者生产生活资料。”^{[2] 272}所以,《共产党宣言》把所有制强调为革命运动的“基本问题”,要消灭剥削,就必须“同传统的所有制关系实行最彻底的决裂”,“对所有权和资产阶级生产关系实行强制性的干涉”^{[3] 307 293}。而要实现劳动者的彻底解放,即《共产党宣言》所说的“每一个个人的自由发展”就必须赋予每一个个人财产所有权。因为,财产是“构成个人的一切自由、活动和独立的基础”^{[3] 286},生产者“只有在占有生产资料之后才能获得自由”^{[4] 264}。正是根据马、恩的理论,毛泽东曾在党的七大反复强调:人的独立性、个性、自由和人格,都是财产所有权的产物,要恢复广大人民的个性、自由和人格,就要进行革命斗争,解决他们的财产所有权问题^{[5] 415}。

我们以往的公有制,的确为消灭剥削、消除两极分化提供了前提,然而在被片面地加以理解,把公有制内部的集体与个人绝对地对立起来,排斥个人所有权的实现时,却不可避免地堵塞了每一个个人自由全面发展的道路。这已被我国农村以往公有制的实践所证明。当农民在政策允许的自留地上搞多种经营、上街卖个鸡蛋或外出打个工,都被认为是在“走资本主义道路”,要“割资本主义尾巴”时,还谈何个人的全面自由发展?而农村家庭承包责任制,正是对土地集体所有制范围内农民个人所有权的确认。因为集体本来就是由个人组成的,集体的所有权由联合起来的个人共同行使,由此体现为公共所有制;联合起来的个人共同行使权利时,不排斥每一个个人的话语权、表决权和监督权,而且在对集体的土地、产品和劳动力的具体占有、使用或消费时,所有权又平等地落实到集体中的每一个个人身上,由此体现为个人所有制。

个人所有制与公有制或更大范围内的社会所有制,确如卫兴华先生所说是对立统一的。离开了公有制的个人所有制,就变成了私人所有制,这不是马克思的主张,因为他已明确表示,重新建立

个人所有制“不是重新建立私有制”^{[2] 874}。而排斥了个人所有制的公有制,又确实是徒有其名。君不见早就为我国广大人民群众所侧目的“三公消费”,无不挂着“公有制”的招牌。其实大家心里都清楚,当公车专用、私用成为普遍现象,公务消费只是少数官员特权时(如原中石化老总陈同海平均每天的公务消费竟超过4万元),这种公有制已经“私”得不能再“私”了。其所以如此,因为作为公车、公款主人的每一个中国老百姓,早已失去了对其支出和消费的话语权、表决权和监督权。所以,这种公有制在某种程度上变成了一种“公仆所有制”。中石油、中石化一批“蛀虫”的出现,河南省交通厅四任厅长的“前腐后继”,就是最好的证明。我们应该从农村改革的成功经验中,正视我国其他公有制形式的弊病之所在,从而认识到寻找公有制实现形式的任务还没有完成,还必须继续努力。

三、在农业现代化和新型城市化进程中进一步完善我国农村土地所有制改革

在我国农业现代化进程中,随着生产力水平和社会化服务水平的提高,规模经济和农民增收的要求,使土地分散经营已经不再普遍适宜而必须逐渐走向集中,家庭承包经营责任制在我国相对发达地区已基本完成了它的历史使命。城市经济的扩张,大量农村剩余劳动力进城,使城市化成为我国走向现代化的必然选择。因此,农民不论是留下还是离开,都存在着土地所有制关系的变迁问题。如何使我国农村土地制度既适应农业现代化和新型城市化发展的需要,又为每个农民的全面自由发展提供现实基础,是我国新一轮改革所面临的重大课题。为抛砖引玉,本文在十八届三中全会“决定”出台之前提出了以下几点思考,现在看来仍有意义。

第一,必须坚持土地公有制,同时将完整的土地所有权还给农民集体,建立城乡统一的土地市场,让农民分享土地增值收益。

土地私有化对社会主义国家是不适合的,但我国公有性质的土地集体所有制名不副实。一般而言,作为所有制法律实现形式的所有权,应该包括占有权、使用权、受益权和处置权。但我国农村

集体并没有获得完整的土地所有权,表现为土地的最终处置权被国家拿走了。土地改变农业用途,须报经代表国家的各级政府批准。在城市化过程中,集体无权以出租、抵押、入股等方式参与土地的非农开发经营,更无权将土地出卖。集体和农民个人在自己土地上所建房产,也只能在农民之间流通,而不能进入城市市场,所以被称为“小产权房”。只有通过国家征用被收归国有之后,土地才能进入市场实施非农开发经营。而这时的土地已与集体脱离了关系,农民享受不到土地增值带来的收益。反过来,地方政府以国家名义和极为低廉的代价,将征用后的土地高价出让,形成巨额“土地财政”,支撑起中国特色的城市化扩张模式。开发商更是赚得盆满钵满,2012年中国福布斯百富榜上的前十名中,房地产开发商竟占了一半。而我国农民,依然没有摆脱低收入阶层的命运,占了近1亿贫困人口的大多数。

为此,应当切实尊重我国宪法赋予农村集体的土地所有权,要把土地的最终处置权还给农民集体,允许他们以出租、抵押或入股的方式,参与土地的规模经营或高效开发利用,以分享农业产业化、现代化带来的收益。一切非公益用地都不应改变土地的集体所有制性质,国家征地政府从中赚取差价的“土地财政”,实际是对农民土地财产和稳定收益的剥夺,应当切实加以改变。要允许土地作为商品和资本,进入城乡统一的土地市场,允许农民集体以土地主人的身份,参与我国城市化、工业化进程,分享土地增值的好处,帮助农民增加收入,有效化解城乡二元结构。只有这样,才能保证农村改革成果的进一步完善,同时还能带来降低城市房价,使进城农民和低收入工人买得起房的好处,而避免马克思指出的资本主义早期的教训:在发展了社会生产过程的技术和结合的同时,却“破坏了一切财富的源泉——土地和工人”^{[2]580}。

第二,要接受和认同马克思的个人所有制理论,坚持农村土地公共所有与个人所有的统一,确认农民个人真实的土地所有权。

对马克思重建个人所有制的主张,虽然我国理论界的认识至今还未统一,我们党的正式文献也从未引用过这一理论范畴,但我国农村改革的实践,实际上已对马克思个人所有制理论作出了

最好的诠释和运用。现在中央要求对农民土地确权,更是从法律形式上对农民土地个人所有权的进一步确认,是对农村所有制变革的进一步完善。确如一些同志所说,在农村,只有认真做好农民承包地、宅基地的确权工作,才能使农民真正感受到自己是土地的主人,才能真正爱惜、保护和更好地使用土地,才能有效避免实践中粗暴侵犯、甚至剥夺农民土地个人所有权的不法行为。一些地区强征强拆、大拆大建的做法必须停止,管住地方政府征地卖地的“有形的手”,在明确土地权属的前提下,建立规范的土地流转、利用机制,让土地升值利益直接惠及土地主人,维护失地农民生存权益。

要把农村土地的公共所有与个人所有很好地统一起来,关键是要处理好大集体和小集体、集体内部干部和群众、集体和个人之间的关系。现在土地集体所有的基本单位是村民小组,土地的产权边界在作为小集体的各村民小组之间是十分清楚的。若干村民小组集合而成的行政村是大集体,主要职能是协调、维护各村民小组的公共利益,不能随意调配、处置各村民小组的土地。如因村集体范围内公共利益需要而动用土地,须经土地所在村民小组的同意,并保证该组利益不至于受损。村委会主任、村民小组长分别是大、小集体的法定代表人,在土地问题以及其他问题上能否代表好集体范围内全体农民个人的利益,取决于村民自治制度的贯彻落实情况。要切实尊重、保护每个农民在村民小组和村民大会中的选举和被选举权,对不称职干部的批评、弹劾和罢免权,维护个人和集体利益的话语权、表决权和监督权。事关土地产权问题,不论是承包地还是宅基地,任何个人都不能离开集体随意处置。因为马克思个人所有制中的个人,不是分散、孤立、单独的个人,而是联合起来的个人,个人所有权的行使,不可能离开集体,更不能损害集体和他人利益。因此,村委会干部和村民小组长不能背着集体进行土地的私下交易,村民也不能在自己承包地上随意改变农业用途。

第三,坚持从实际出发,在尊重农民个人所有权的基础上严格执法,适时调整土地权属关系,最大限度发挥土地使用效益。

我国《农村土地承包法》分别规定了农民耕地、草地、林地的承包期限,以及承包经营权流转

和中止的程序和办法。《土地管理法》规定了农民宅基地的使用和管理办法。但从农村实际情况来看,有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生。特别是农村宅基地的管理比较混乱,有些地方已处于失控状态。在不少村庄都可以看到,农民新房落成了,旧房还依然存在,甚至不止一处。有的空关房早就无人居住了,主人或是在小城镇落了户,或是在外工作成了城里人。有的房屋因年久失修而倒塌,断垣残壁、满目疮痍,与外围农民新居极不协调,不但破坏了村容村貌,而且长期占用着农村目前已不富裕的土地资源。有的地方试图通过新农村建设或村庄整治的办法来解决,但不少仍停留在口号上,未见有实际行动。即使搞新农村建设甚至造起了农民新城,但一户多宅的问题不解决,建设成本的增加和土地资源的浪费,就仍然难以解决。

为此,必须在尊重农民个人所有权的基础上严格执法。在农村土地确权的过程中,按照《土地管理法》的规定,坚持一户一宅,不能允许在老

宅之外新建住房。确需新建的住房一律纳入新农村建设和村庄整治规划,尽量利用废旧宅基地和空闲地。对已经不再从事农业生产、迁居小城镇和城市的原农户,要向他们宣示土地《承包法》和《管理法》有关规定,不但要动员他们实行土地承包经营权的流转,而且要动员他们服从统一规划,清缴多占的宅基地,通过平等协商、等价交换,实行房地产的市场流转,调整土地权属关系,把农村闲置资源盘活,以实现土地的充分利用。

参考文献:

- [1] 卫兴华. 马克思“重建个人所有制”再辨析[J]. 江苏行政学院学报, 2013(1): 46-51.
- [2] 马克思. 资本论: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [3] 马克思. 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [4] 马克思. 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第19卷[M]. 北京: 人民出版社, 1963.
- [5] 毛泽东. 毛泽东文集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1996.

On the further reforms of the rural land system

KONG Luquan

(Economic and Social Development Research Institute, Jiangsu Provincial CPC Party School, Nanjing 210009, China)

Abstract: China's most successful reform lies in the rural area by recognizing farmers' individual right within the scope of collective land ownership, which is the realization of Marxism's reconstructing personal ownership ideals: the collective ownership is exercised jointly by the united individuals, which embodies public ownership; specific possession, use or consumption, is equally shared by every individual in the collection, which embodies private ownership. In the process of promoting agricultural modernization and urbanization, with the rise of the level of productivity, land has become unsuitable for decentralized management. While the public ownership of the land should be kept, the full collective land ownership should be returned to the farmer collection, and a unified land market should be established to allow farmers to share the land value-added benefits. No commercial land should change the nature of collective land ownership, and "land finance" that is actually preying on farmers' land property and stable income must be stopped immediately. It is suggested to acknowledge Marxism's theory of individual ownership and adhere to the unity of the public and private ownerships of rural land. Farmers' real individual land ownership should be confirmed, allowing them to take part in the large-scale operation and high-efficiency use of land for benefits by means of mortgage, lease or share-taking. And while respecting farmers' individual ownership, it is suggested to strictly enforce relevant laws and adjust land ownership when necessary for maximized efficiency of land use.

Key words: new urbanization; agriculture modernization; land ownership; land market; individual ownership

(责任编辑: 刘云)