



虚拟确权:农地流转制度创新

夏柱智

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘要:当前农地流转市场难以整合细碎化的土地产权,形成市场失灵,诱发地方行政干预市场,亟须创新农地流转制度。新制度需要同时满足农民自主产权交易与低成本产权整合两功能,形成“农户主体、村社中介”的农地流转模式。皖中繁昌县调研表明可行的制度建构路径是:由中央明确制度创新的基本框架;地方政府供给农地流转制度创新;村社集体组织则以“虚拟确权”为核心特征的自主制定制度实施细则。结论启示我国可以发挥集体土地所有制优势,创新农地流转制度以达到克服土地细碎化之农业现代化目标。

关键词:农地流转;土地细碎化;虚拟确权;产权整合;制度创新

中图分类号:F301.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)06-0089-08

一、导言

对于如何让离农人口的耕地能够不断向继续务农者集中,十七届三中全会提出“建立健全承包经营权市场”这一基本制度建设方向与原则。十八届三中全会赋予农户对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,扩大了农地市场的功能。杜润生很早就指出不能通过行政性的土地调整凝固小农经济,重要的问题是发育土地市场,实现以市场机制配置稀缺的农地资源^{[1]204}。

这表明自上世纪80年代初家庭承包制后中国农地制度转入推动土地使用权制度改革阶段,其核心是通过建立土地使用权流转的市场机制优化配置农地资源,逐步推进农业适度规模经营和中国农业现代化^[2]。问题是农地流转市场作为一种配置农地资源的基础性制度安排,并不必然形成农地规模经营的结果。家庭承包制后农地经营的基本问题之一是农业经营规模过小,地块分散,分布在不同的地块上^{[3]89}。在土地高度细碎化的背景下,农地规模经营不仅指农场规模超越一家一户的小农而且指农户耕种集中连片的土地。研究表明如果不进一步创新农地流转制度,则农地流转市场必将

陷入“市场失灵”的困境。

未来20年是我国城市化加速时期,农民大规模进城的同时农村土地逐渐流转集中到在村务农户手中,农业现代化依赖有效的土地流转制度。研究在坚持土地集体所有、农户家庭承包的制度基础上,如何创新农地流转制度使得耕者能够克服土地细碎化具有重大战略意义。鉴于此,本文试图通过分析既有农地流转市场运作逻辑,提出有效农地流转制度的功能必要项,并提出以“虚拟确权”为核心的新型农地流转制度的路径。

二、市场失灵:原因与后果

农地流转的基本目标是形成农地规模经营,实践中却发现“市场失灵”:农地流转市场无力解决高度细碎化条件下农地集中成片形成农地规模经营的问题。土地流转市场失灵的基本原因是耕者与一家一户分散的小农打交道的交易费用过高。为了形成农地规模经营,各地普遍出现行政干预市场的土地流转模式,本文把行政干预市场模式看作是市场失灵的一个基本后果。行政干预市场介入并没有降低交易费用,而且造成损害弱势农民阶层地权的后果。

1. 农地流转市场模式

农地流转市场模式可以分为“完全市场模式”与“不完全市场模式”^[4]。完全市场模式是一种理想型的农地市场,但是几乎没有实践案例。由于实践中普遍是“不完全市场模式”,因此重点讨论这一模式。

完全市场模式是现有土地流转制度设定的纯粹土地交易的模式,这一土地流转的基本特征是农户个体依据价格机制决定是否流转农地。张红宇认为土地流转是基于市场交换原则,通过土地使用权流转价格反映的特定经济行为^[5]。根据全国各地调查,完全市场化流转模式几乎没有,这并不是因为土地使用权市场机制并未建立,而是由于耕者在集中成片土地流转过程中,面临不同机会成本的农户和高低不一的要价,要根据出价最高农民付出租金。这对耕者来说是不可承受的。

“不完全市场模式”指的是村社内部农户自发土地流转形成的“市场”,具有一定的市场化却又嵌入乡土经济社会,有一定的价格机制却不完全是价格机制发挥作用。不完全市场中,土地流转具有“乡土逻辑”,土地流转的范围限于血缘和人情等传统关系、流转不需正规协议,只需要口头契约;流转可以有偿也可以无偿,大多数流转是非货币化的,农户以粮食、猪肉和象征性的礼物作为报偿^[4]。

这一不完全市场中,土地不仅具有生产要素的性质而且具有社会保障的性质。“不完全市场”上大多数流出土地的农民并不是永久放弃土地,而仅仅是由于外出务工经商而暂时放弃土地。大多数流入土地的农户并不以规模化的农业经营为旨归,而是适当地扩大规模,增加农业收入。当农户越来越多地务工经商,以非农收入为主要来源时,可流出土地越来越多,少数农户可能达到农地规模经营,但前提是找到足够多的连片土地。

在土地高度细碎化条件下,农户依靠互相协商、互利交换土地来使土地尽量连片却由于交易费用过大无法实现。正如张路雄注意到,实践中按照自愿流转来达到农地规模经营基本是无效的^{[6]128}。不完全市场上的土地流转可能形成土地集中成片的基本原因是土地流入方与流出方有超越纯粹市场的关系,不完全市场的“乡土性”有利于农户之间通过暂时互换土地来达到集中连片。但是“乡土性”有高度不确定性,当农民分化带来承包权与经营权分离后,在村务农的农民不得不与越来越多

的“不在村地主”协商,土地流转的协商成本不断增加。市场经济侵入乡村后人际关系高度理性化,同样令乡土性渐行渐远。

2. 行政干预市场模式

当农地流转市场均无法解决土地细碎化问题,那么行政干预市场就可能会出现,除非地方政府消极面对农地规模经营。行政干预市场指的是地方政府介入农地流转市场、人为推动土地大规模集中连片流转。通常是地方政府动员村社组织与一家一户小农进行谈判,由村社组织向经营业主(通常是工商资本)供给成片集中土地,市场机制不能充分发挥作用。调查发现这是各地农地规模流转的主流模式,学者孙新华最近两年在8个市县调研,有6个地区农村存在大规模土地流转现象,形成大规模土地流转^[7]。

根据行政干预路径可以分为两个类型:一是财政补贴干预。这在全国各地都在进行,数量不等。财政补贴越高,业主愿意支付的租金越高,农民愿意流出土地的比例就越高,就容易达成土地流转合约。财政补贴干预土地流转市场促成了土地市场供给和需求的新均衡,通过抬高土地租金减少了土地集中成片流转过程中的阻力。二是行政强制干预。在不发达地区大规模推进土地流转,地方政府财政无力进行补贴则容易发生行政强制干预。通常模式是地方政府主动引入工商资本等规模经营主体,并动员乡村两级组织与农民一家一户进行谈判签订土地流转合同。对于其中阻碍土地流转的农户进行“软硬兼施”:软的方面是进行“动之以情,晓之以理”,利用乡村社会中广泛存在的人情关系,对农民进行说服;硬的方面则是利用行政强制力甚至是乡村混混对农民进行人身威胁,不愿意土地流转的农民被迫同意土地流转。

行政干预市场模式引入村社集体作为农地流转的中介组织,田传浩认为这就形成相对于“农户供给型农地市场”的“集中供给型农地市场”^[8],并认为这一农地市场降低了交易费用,促进了农地流转集中进而克服土地细碎化。但是田传浩忽视了这仅仅是降低了耕者与作为土地供给者的村庄集体之间的费用,并没有降低村社集体获得集中连片土地的过程与分散小农打交道所面临的较高交易费用。地方政府行政干预市场造成较高交易费用由地方政府承担,并经由农民分化转嫁给弱势农民阶层。例如依靠高额租金补贴的行政干预市场模式中,一旦经营业主(往往是流动性很高的外来工

商资本)经营失败则最后必然是地方政府承担全部风险。经营业主无力支付租金,农户找到地方政府要求赔偿,地方政府为了社会稳定就不得不代替经营业主付出租金。而行政强制干预的基本后果是最依赖农业收入的弱势农民阶层遭受巨大的土地利益损失。已经有许多学者指出地方政府干预土地流转市场造成通过自发土地流转耕种 20~50 亩的农村中农阶层的消解^[9],并损害“半工半耕阶层”和“贫弱阶层”这两个弱势农民阶层的利益^[10]。

3. 小结:市场失灵的逻辑与启示

土地流转市场在解决土地细碎化的失灵催生行政干预市场模式,地方政府依赖财政补贴和行政强制推进大规模土地流转,导致农民不能自主决定是否土地流转、农民土地权利受到侵害,这是当前农地产权制度建设中众多学者主张赋予农户更大更完整土地权利的重要原因。出于保障农户土地权利的动机,陈锡文、韩俊主张赋予农户占有、使用、收益和处分四权合一的权利^[11]。农地市场是农户可以自主决定如何配置农地资源的一种方式,与之相配套的是赋予农户有稳定而保护有力的地权^[12]。一些学者从法学视角出发,认为土地承包权越来越成为农户进行土地转让、出租、转包、入股等形式土地流转的产权基础,认为农地制度建设方向是推进承包权物权化^[13-14]。

吊诡的是更大土地权利导致基于土地的利益关系呈现不可调整的刚性特征,加剧了农地流转市场失灵。依靠农地流转市场集中连片流转的交易费用更高,克服土地细碎化和农地规模经营更不可能。建立在个体自发交易基础上的土地连片的费用非常高,为了将毗邻的地块合并起来,需求者必须与无数的小土地所有者进行谈判,农户有不同的放弃土地的机会成本,由于土地的不可移动性,任何农户都可能有机会主义的行为^[15],利用农地互换等方式将零碎的耕地归并以降低细碎化程度的案例十分少见^[8]。从实行土地私有化的日韩台地区经验来看,土地市场化流转无力克服土地细碎化,因为离农人口不愿意放弃所有权,反而成为耕地集中的障碍^{[6]38}。

以上分析表明农地流转市场的两难困境:由分散的个体农户直接供给农地,难以把分散农地集中连片地流转;而村社集体介入农地市场又可能存在行政干预市场,出现侵害农民土地权利的风险。需要引入新制度来解决这一两难问题:在建构新制度

的具体内容之前,对新制度需要满足的功能必要项进行分析是有必要的,这是下一节的任务。

三、功能必要项分析

新型土地流转制度需满足两个功能项:一是农户自主产权交易供给土地;二是低成本产权整合细碎化土地产权,两个功能既矛盾又统一。农户自主产权交易是农地流转市场的基本特征,为了保障弱势农民阶层的土地权利,赋予农户自主产权交易权利是新制度须优先保障的功能项。同时由于农地流转市场并不内含解决土地细碎化问题的机制,为了克服土地细碎化,农地流转制度不仅包含市场机制,而且包括低成本整合细碎化的土地产权的机制。下面介绍这两个功能项:

1. 自主的产权交易供给土地

“自主的产权交易”指的是制度安排保障农民自主决定是否及以什么方式流转土地的功能。集体所有、农户承包耕种的基本制度保障“耕者有其田”,任何人不得剥夺农户耕种集体土地的权利。土地流转制度要能够不断将离农人口留下的土地集中到继续务农的农户手中,能够把土地资源从边际收益低下的农户流转 to 边际收益较高的农户^[16],但是这以农户自愿供给为前提。这一功能是上世纪 80 年代以来土地流转制度赋予农民土地流转权利来保障,显然由于激进的农业现代化与农地规模经营,这一功能常常被地方政府行政干预架空。在地方政府和村社集体等代理人问题无法解决时,土地流转制度建设要防止出现土地流过程的“新权势阶层”借土地流转寻租^[17]。产权自主交易是土地流转制度优先保障的功能。正如韩俊与陈锡文一直主张的,要进行土地流转首先是农地产权明晰且受到保护^[11],土地流转主体并不是村集体或地方政府,而是在均分承包制下一家一户的小农,集体统一向外供给土地的前提是集体从农民那里获得合法土地。在农民个体的土地权利尚未得到保护时,任何土地流转都可能是一场强者的盛宴,规模经营就是一场剥夺农民的运动^[18]。

2. 低成本的产权整合形成集中连片供给

“低成本的产权整合”指的是制度安排使得均分制下高度细碎化的土地产权可以被低成本地整合,耕者能够获得集中连片形态的土地。目前的土地流转制度在自由产权交易的制度建设方面已经相当充分,2002 年《农村土地承包法》规定“土地承

包经营权流转的主体是承包方。承包方有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的方式”;2007年《物权法》把农地承包经营权规定为“用益物权”,但是法律并没有提供一个能够低成本整合细碎化土地产权的制度安排。

低成本的产权整合机制的形成有赖于农户承包土地利益的弹性化,即集体可以调整附着在土地上的刚性利益。村社集体如果可以调整土地,则集体就能够在农地规模经营方面发挥作用^[19],则产权整合过程就不再是农地流转市场上需求者与分散的小农供给者打交道的过程或者是地方政府和村社集体与一家一户打交道的过程。张路雄指出农户间自由转包是无法实现连片耕作的,只有集体通过调整地块才有可能。他进而认为重新赋予村社集体发挥功能的重要路径是具有小调整地块的能力,可以形成一种随着农户耕地的流转和退出,逐步扩大继续务农农户经营规模的机制^[6]。当然由于土地调整有可能损害个体农户权利,因此土地调整权需要规范化,何种规范化取决于地方政府具体的制度设计。

由于新制度中农地流转市场机制仍然扮演基础性作用,在以上两个功能必要项基础上的农地流转模式可定义为“农户主体、村社中介”的农地流转模式,它包容市场机制又超越市场机制。“农户主体”体现了农地流转市场的基本特征,即拥有承包经营权的农户有决定是否及其如何土地流转的权利,土地流转的基本原则是“自愿”。“村社中介”表现了分散的小农虽然依然作为农地供给方,却是借助村社集体把分散地权集中起来再向外供给。“村社中介”与“农户主体”是新型农地流转市场模式同时具备的两个要素。单一的“农户主体”无法解决土地细碎化与农地规模经营之间的矛盾,单一的“村社中介”则容易陷入农户无法“主体”,农户地权遭遇“行政干预市场”的风险。

四、农地流转制度创新路径分析

那么如何创新农地流转制度,形成“农户主体、村社中介”农地流转新模式?基于繁昌县调研经验,笔者认为需要中央政府、地方政府和村社组织共同推进制度创新,其中地方政府是农地流转制度创新主体。姚洋曾经研究中国农地制度的多样性的原因在于中央退出农地制度建设,地方政府作为制度创新主体^[16],然而从宏观来看,地方政府作

为创新主体并非孤立,中央政府实际上为地方政府规定了基本框架,同时最基层的村社组织的角色扮演完全是被动的,它是制度创新实施的基本单位。基于此,本文从中央、地方政府和村社集体三个制度创新主体角度阐述新型农地流转制度建构路径。

1. 中央:提供基本制度框架

下文以安徽繁昌县平镇为例阐述地方政府制度创新的可能路径。安徽繁昌县平镇位于安徽省中部,土地5.7万亩,人口3万人,它于2012年实施土地整理项目,试图把传统细碎化的农地承包经营格局整理为“田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排”的现代农田格局。为了避免村社集体以“家家户户分田”,按照远近肥瘦搭配这一传统分配方式把土地细分再零碎分散地向农地市场流转,破坏现代农田格局,繁昌县推出了农地制度创新试验。其基本前提是其正当性和合法性合乎中央政府设置的基本规则。改革开放三十年来,中央政府为地方政府制度创新设定各种基本约束条件,在农地产权制度上体现尤其明显。分析可知,中央提出土地流转的基本目标是有利于保障农业生产能力,这就要求土地流转能够形成农地规模经营,优化配置稀缺农地资源。在达到目标过程中,中央为地方政府规定制度创新有不可逾越的两个底线:第一是宪法规定的集体土地所有制的底线;第二是宪法规定的农户土地权利底线。

(1) 优化稀缺农地资源配置

制度创新的基本目标之一是优化资源配置,充分利用稀缺的农地生产资料,保障农业生产能力,这在耕地稀缺的我国尤其如此。土地是农业生产的基本生产资料,我国18亿亩耕地,需要养活13亿人口,基本农产品供给需要由国内保证,任何无视土地作为生产资料的政策和理论都将面临考验。主流学者从纯粹产权视角看待土地,土地被作为可交易的一般商品而不是生产资料。新制度则要超越纯粹产权视角,把农地看作是基本生产资料,创新农地市场供给方式,满足耕者集中成片流转土地的要求。

(2) 制度创新的两条底线

农地制度创新的基本矛盾是集体与农户之间的关系。中央对制度创新的要求则是既不能以制度创新废弃集体土地所有制,又不能以强化集体所有制之名,损害农户家庭承包制前提下“耕者有其田”的基本权利。制度创新的两条底线指涉的制度创新要保持基本经济制度稳定,即坚持集体土地

所有、农户承包的土地制度稳定。

新制度要避免否定集体所有制。集体所有制是我国在新民主主义革命和社会主义革命过程中不断摸索中建立的一种适合我国农村的基本经济制度,保持这一基本经济制度的稳定是我国改革开放以来经济高速发展且社会相对稳定的基本原因^[20]。同时新制度要避免否定农地家庭承包制。总有一些基本权利例如生存是不能被自由剥夺的,这是社会公平的基础,农地制度改革不能剥夺农民的社会保障^[16]。在制度创新的两条底线之外,任何能够有利于土地流转达到农地规模经营的制度安排都是具有正当性的。

2. 地方政府:提供制度创新设计

具体来说,地方政府为建立新农地流转模式采取了一系列创新性的制度安排。繁昌县平镇自上而下建立了“虚拟确权、三权分离、二次流转”的农地流转制度,短时间内取得卓越的绩效。新型农地流转制度下,地方政府的职能在于提供土地流转规则,而不再直接干预,农户与村社组织体系活跃在农地市场中。在新制度运作过程中,农户依然如同在农地自发流转那样取得了完全自主权,同时耕者所获得的是村社集体作为中介统一供给的集中成片土地。结果是2012年家庭农场这一新型农业经营主体崛起。在以往土地细碎化的承包经营格局下,农户很难集中连片流转土地至50亩以上。创新农地流转制度后农户则很容易跨越50亩之土地面积连片限制。据农经站统计,平镇在2012年建立的家庭农场在150个左右,流转土地占全部耕地的50%,农场面积一般在100~300亩之间。由于田块较大,家庭农场普遍引入大机械耕作提高劳动生产率,因此吸引了不少农民工返乡种田。从繁昌县经验,笔者概括出新农地流转制度的两个部分:以虚拟确权推动农地所有权、承包权和经营权“三权分离”和以村社为中介的农地流转模式创新。

(1) 虚拟确权与农地“三权分离”

农地产权制度改革的起点是“虚拟确权”,“虚拟确权”之后的农地产权结构从传统的集体土地所有权与承包经营权“二权分离”走向农地所有权、承包权和使用权“三权分离”,集体土地所有制得以重构。“虚拟确权”指的是对承包权“确权不确界”,它的基本功能是赋予村社集体土地调整权。土地调整权的含义在此并不是村社集体按照人口增减重新配置土地资源,而是按照一定规范调整农户土地位置权利。土地调整权改变了物权化

承包权的刚性土地利益,让土地具体位置变得可以变动。

新产权制度的切入点是稳定土地承包关系,但改变农民对具体地块的承包关系,把具体的承包关系改变为收益权。繁昌县规定土地整理之后进行的土地所有确权单位是村民组(土地所有权集体),同时以原土地承包合同为依据,将农户的实际承包面积确定为土地承包经营权收益面积,但不确定地块具体位置,这样就使农户承包面积转为“收益权”。收益权类似于农地入股形成的“股权”,但是不必有一个外在的合作社形式。把实体化的承包权转化为虚拟化的收益权有特定的经济社会基础。由于城市化背景下,越来越多的农户进城务工经商,已经不再依赖土地,越来越多的农户能够接受收益权这一权利形式。他们所要求的土地不再是生产资料,而是能够凭借土地承包权利获得租金。

新的农地产权制度的基本特征是以“虚拟确权”为核心特征的“三权分离”。新农地制度中,土地集体所有不变,土地承包权由二轮承包时有承包经营权的农户持有,使用权(经营权)则独立出来。但本文所述“三权分离”的性质与学术界所指并不相同。一般意见认为“三权分离”即赋予农户“独立承包权”,例如张红宇认为“三权分离”即要对土地承包经营权进行适当分解,明确界定相对独立的承包权和经营权^[21]。有学者设想一旦使用权与承包权分离,那么土地就会以多种形式转让,形成农地规模经营^[22-23],不足的是上述方向的制度建设并没有把承包权与使用权真正“分离”。“分离”的含义并不是农地形式上发生了使用权流转,而是集中使用权的耕者不再与一家一户打交道,只需通过村社集体获得集中连片的便于耕种的土地使用权。假定如学术界所言则承包权是物权意义的独立,那么结果就只有承包权从所有权中分离,流入使用权的耕者无法摆脱物权化承包权的约束。

(2) 农地流转模式改革

虚拟确权为村庄重新回到土地流转并扮演积极功能确立了产权基础,结果是以村社为中介的农地流转模式改革,即二次流转。“二次流转”指的是土地流转过程中,农户通过村社组织间接地向农地市场供给土地的模式。农户自主选择是否流转农地;如果流转土地则由村社组织为中介统一向外流转。农地流转过程中村社组织作为“中介”并不仅是农户和耕者(农地需求方)的“代理人”,而且

扮演着整合农户供给的细碎化土地产权的任务。许多学者认为中介组织有利于发育土地流转市场^[25,8],却错误地理解了中介组织的功能。中介组织的功能主要不是为减少沟通市场供给方与市场需求方的交易成本,因为在村务农户足以消化离农人口的土地。中介组织之成立主要是由于它能够通过一定机制将分散的农地整合为集中成片的耕地,完成单纯农地流转市场不能满足的功能。并不是任何中介组织均能完成这一任务,而仅有依托土地所有制建立的村社两级组织才能完成这一整合功能。

村社集体整合细碎化土地产权的基本机制是“功能分区”。新农地产权制度打破传统农地分配方式,农地分配呈现按照划片意义上的“功能分区”,这进而决定农地流转亦按照“功能分区”规则。繁昌县的每一个村民小组内的所有土地按照相同的办法,划分成“农户自耕功能区”和“土地流转功能区”。农户与村社集体建立“委托—代理”关系,农户不再个别地进入农地市场。农户供给的待流转土地产权划入土地流转功能区后,即集中成片之后再统一由村社统一向外流转。即在农地向市场供给之前,农地细碎化状况已经由村社集体完全克服掉了,这是农地市场本身不可能完成的。

划分功能区的单位是村民小组。新农地分配模式规定:村民小组内农户自耕土地则分配实地,若流转土地则不分配实地;自耕农户所分配实地不再按照传统肥瘦搭配的传统农地分配规则,农户一般选择分配村庄附近土地,则较远离村庄的全部剩余土地均自动划入“土地流转功能区”。由于土地不再插花分配到一家一户,土地流转功能区的待流转农地就立刻成为一整片未人为分割的连片土地。建立在传统农地分配规则之上的土地流转过程中,愿意流转土地的农户和不愿意流转土地农户的土地犬牙交错,由于土地高度细碎化,耕者根本无法依赖农地市场合并土地形成农地规模经营。

农地产权建设与农地流转模式高度相关。“功能分区”得以实施依赖于农地产权改革改变了集体与农户之间的传统地权关系。新农地产权制度虽然坚持集体与农户稳定的土地承包关系,却不承认个体对特定地块永久不变的权利,正如村干部所言“地给你种,但是地不是你的”。新农地产权制度对土地流转农户地权“虚拟确权”“确权不确权”,从而能够制度化地把愿意流转农户的使用权集中起来统一向外流转。

3. 村社集体:制度实施组织

调研发现虚拟确权和由此推动的农地流转模式改革经过农民集体协商讨论被农民接受,得以顺利实施。基于中国社会结构特性,无论什么样的制度创新,最终还需要在村社落实。一个重要方面是村社集体如何把自上而下的制度安排转化为内部成员高度认同的共识规则,另外一个重要的方面是村社集体如何自主创新制度实施方式,适应城市化背景下大规模流动的农村社会。

(1) 自下而上接应制度创新

中国共产党的一切路线、方针和政策依靠基层组织体系用适应群众的工作方式,用群众熟悉的常识逻辑贯彻下去。土地制度是农村基本经济制度,由此塑造的农民地权观念影响着制度创新的实施绩效,因此它的变革才异常艰难。村干部认为“重新分田过程中有80%的农民并不理解新的确权方式。新的确权方式有利于土地流转却改变了以往的固有土地观念,农民需要较长时间才能消化”。

村社集体为了推行新制度在村民小组内部组织了半个月的民主协商会议。这一会议并不是那么温情脉脉,群众意见最初难以统一,每一个人都具有每一个人的考虑。然而在激烈的争论中,通过干部反复解释和群众反复讨论,绝大部分群众理解了新制度的好处。新制度裹挟新观念输入冲击了旧式地权观念,并塑造新式地权观念,这均是村社组织开会讨论中烙印在群众意识中的。这个全新的地权观念比如有土地从实地变成虚拟化的抽象“收益权”,村集体对愿意土地流转的农户不再分配实地,而只是分配一定数量承包权利所应得的土地收益;另外一个重要方面即土地流转过程中的对土地进行划片形成“功能分区”,它表明虽然集体必须把土地分配到一家一户,然而土地并不是完全的个体不可移动的财产而是可以经由村社集体调整。

(2) 自主制定土地流转实施细则

在地方政府提供的制度框架内,村民小组并非完全被动接受,村民小组需要自主讨论制度实施具体细则的空间。新土地流转制度中,地方政府仅仅是供给新制度,不再以行政干预农户自主的土地流转,土地流转期限和流转给谁由村社集体自主制定。一个重要的角度是“定期集结农民土地流转意愿”。

从微观角度来看,农户能够接受新土地流转制度并不仅仅是由于地方政府尊重农户土地流转意

愿,还在于村社集体通过具体制度设计保障农户土地流转的可逆性。农户的行为选择是理性的。由于家庭生命周期、农民外出务工经商的状况等影响农民土地流转意愿,因此有必要定期集结农民土地意愿。定期集结农民土地流转的重要意义是它适合于并不稳定的农户家庭生计模式。每一次集结土地流转意愿的过程就是一次重新划分自耕土地和流转土地的过程。不同时期,自耕土地和流转土地的比例会产生变化,例如务工经商比例高则流转土地比例高,老年人较多,则自耕土地比例高。这就保障了土地流转的可逆性。一般的村民小组把一次土地流转期限定为5~10年,低于5年则规模经营主体就认为过短,流入土地积极性不高,长于5年则农户认为过长,流出土地积极性不高,最后村民小组民主协商采取了一个折衷。

五、结论与启示

本文讨论的中心问题是农地流转市场的失灵问题与农地流转制度创新的路径。对农地流转市场的“市场失灵”的分析表明,如果不进一步创新农地流转制度,由于过高的交易费用,农地流转市场无法克服土地细碎化、形成农地规模经营。地方政府以行政干预市场形成农地规模经营,并不能克服交易费用问题且对农民自主土地流转权利造成侵害,损害弱势农民阶层的利益。

反思农地流转市场模式,本文提出了新农地流转制度需要满足农民自主产权交易和低成本产权整合两功能项,建立“农户主体,村社中介”的农地流转市场模式,从而区别于形式上单纯赋予农户自主产权交易权利的农地流转市场模式。基于皖中繁昌县经验,本文从中央、地方政府和村社集体三个制度创新主体角度初步给出了各自的功能定位,论证了建立以虚拟确权为核心的农地流转制度创新的效力。

农地流转制度是目前农地制度创新的核心部分。本文的分析启示我国可以利用集体所有制的制度优势,创新农地流转制度,建构一种把分散土地集中起来统一向农地市场供给的机制,克服东亚小农国家共同面临的土地细碎化问题。东亚小农经济国家均有一个重要的瓶颈难以克服,即如何把高度土地细碎化的产权集中以建立农地规模经营。日韩台等东亚国家和地区均实行土地私有化,政府尽管采取鼓励土地流转的政策,却难以促成土地使

用权集中和农地规模经营,农地细碎化格局难以改观^{[3]101,[6]38}。张路雄等学者设想发挥我国集体所有制优势,认为如果国家实行集体和农户兼顾的政策,使集体发挥一定的作用就可能创造一种在农业现代化过程中,在人均耕地很少的国家中,新的、更有效的逐步实行耕地规模经营的模式^{[6]67}。

张路雄的设想对本文有重大的启发,本文可以看作是对其设想的一种具体操作。我国有东亚所有其他小农国家没有的集体所有制的制度优势,在赋予农户稳定承包经营权的同时,地方政府可以通过“虚拟确权”或“确权不确界”使得承包权从特定的不可移动的位置上相对独立出来的制度设计,这样村社集体就可集中不再自耕的农户的土地,并由村社集体统一向农地市场成片集中供给。由此我国完全可以在既有的农地流转市场这一基础性制度安排下,利用集体所有制的优势,建构出新型土地流转制度,发挥地方政府与村社集体组织的积极性,解决东亚小农国家所面临的土地细碎化问题。可贵的是在十八届三中全会之后,2014年中央一号文件基于农业现代化的立场提出了农地确权“既可以确权确界,也可以确权不确界”,也就是允许繁昌县地方政府提出的“虚拟确权”或“确权不确界”,建构“三权分离”的农地产权制度结构,从而给了地方政府和村社集体足够制度创新的弹性空间,有利于地方政府供给克服土地细碎化的新型土地流转制度。

参考文献:

- [1] 杜润生. 杜润生回忆录:中国农村体制变革重大决策纪实[M]. 北京:人民出版社,2005.
- [2] 张红宇. 中国农村土地产权政策:持续创新[J]. 管理世界,1998(6).
- [3] 廖洪乐. 中国农村土地制度六十年——回顾与展望[M]. 北京:中国财政经济出版社,2008.
- [4] 郭亮. 不完全市场化:理解当前土地流转的一个视角——基于河南Y镇的实证调查[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2010(4).
- [5] 张红宇. 中国农地调整与使用权流转:几点评论[J]. 管理世界,2002(5).
- [6] 张路雄. 耕者有其田——中国耕地制度的现实与选择[M]. 北京:中国政法大学出版社,2012.
- [7] 孙新华. 强制商品化:被流转农户的市场化困境——基于五省六市的调查[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2013(5).
- [8] 田传浩. 农地市场对耕地零碎化的影响——理论与来

- 自苏浙鲁的经验[J]. 经济学(季刊), 2005(3).
- [9] 王德福, 桂华. 大规模农地流转的经济与社会后果分析——基于皖南林村的考察[J]. 华南农业大学学报: 社会科学版, 2011(2).
- [10] 陈柏峰. 土地流转对农民阶层分化的影响——基于湖北省京山县调研的分析[J]. 中国农村观察, 2009(4).
- [11] 陈锡文, 韩俊. 如何推进农村土地使用权合理流转[J]. 中国改革: 农村版, 2002(9).
- [12] 钱忠好. 农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境: 理论与政策分析[J]. 管理世界, 2002(6).
- [13] 张红宇. 论当前农地制度创新[J]. 经济与管理研究, 2008(8).
- [14] 王小映. 土地制度变迁与土地承包权物权化[J]. 中国农村经济, 2000(1).
- [15] 江淑斌, 苏群. 农地流转“租金分层”现象及其根源[J]. 农业经济问题, 2013(4).
- [16] 姚洋. 中国农地制度: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2000(2).
- [17] 管清友, 王亚峰. 制度、利益与谈判能力: 农村土地“流转”的政治经济学[J]. 上海经济研究, 2003(1).
- [18] 程漱兰. 集体土地流转不是为资本打破“防火墙”[J]. 人民论坛, 2011(8).
- [19] 贺雪峰. 如何做到耕者有其田[J]. 社会科学, 2009(10).
- [20] 贺雪峰. 小农立场[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013.
- [21] 张红宇. 构建以“三权分离”为特征的新型农地制度[N]. 中国经济时报, 2012-07-26(1).
- [22] 冯玉华, 张文芳. 论农村土地三权分离[J]. 经济纵横, 1992(3).
- [23] 邓陋隆. 三权分离——我国农村土地产权制度改革的新构想[J]. 中国农业资源与区划, 2009(4).
- [24] 贺雪峰, 罗兴佐, 陈涛, 等. 乡村水利与农地制度创新——以荆门市“划片承包”调查为例[J]. 管理世界, 2003(9).
- [25] 刘守英. 土地使用权流转的新动向[J]. 内部文稿, 2001(23).

(责任编辑: 刘浩)

Suppositional Authentic Right: New Rural Land Circulation System Innovation

XIA Zhuzhi

(Chinese Rural Governance Research Center, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: In the current rural land transfer market, it is difficult to integrate the fragmentation of land property rights, due to the market failure, and the local administrative intervention, so we need innovation of rural land circulation system. The new system needs to satisfy farmers' independent property right transaction, realize the two functions of low cost of property integration, and set up the “farmers subjectivity, village intermediary” land transfer mode. The survey of Fanchang County, Anhui Province indicated a feasible path: clarifying a basic framework of the system innovation by the central government; supplying rural land circulation institution innovation by local government including the two part new mode of new agricultural land property rights system and land transfer; reinforcing the institutional change top-down and independently formulating the detailed rules for the implementation of the system by collective organization of village. The conclusion provides an enlightenment to our country, which, taking a collective land ownership advantage, promotes the innovation of farmland circulation system to overcome land fragmentation of agricultural modernization target.

Key words: Rural Land Circulation; Land Fragmentation; Suppositional Authentic Right; Property Integration; System Innovation