

农地调整的效率逻辑及其制度变革启示

——以湖北沙洋县农地调整实践为例

王海娟

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘 要:由于分散细碎的地权无法有效整合,农地利用存在“反公地悲剧”,突出表现为公共品供给困境及农地细碎化问题。湖北沙洋县通过农地调整制度创新,将分散的农民个体组织起来形成集体行动,按照“少数服从多数”民主决策原则有效整合细碎化地权,一定程度上解决了农地利用的“反公地悲剧”问题。这表明农地调整具有协调农民利益关系促进农地利用的效率功能,这源于集体所有制的制度基础及其产权整合的制度优势。随着社会化大生产的发展,土地分散承包的弊端日益凸显,集体所有制的产权整合功能更为重要。当前的农地制度改革应赋予集体经济组织一定的农地调整权利,回应农民的诉求和促进现代农业发展。

关键词:农地制度;农地调整;效率逻辑;反公地悲剧

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)05-0096-08

一、问题的提出

农地调整是中国农地制度非常重要的一个特征。虽然农地调整作为与稳定农地承包关系相背离的实践,被国家政策和法律不断限制乃至禁止,但农地调整实践在农村仍普遍存在。既有研究主要从公平逻辑解释农地调整的合理性,认为农地调整能够满足农民平均地权的要求以及实现土地的社会保障功能^[1-2],具有维护社会公平正义与农村社会稳定的政治社会效益。土地和社会保障功能^[3]、村庄成员权^[4]、农民传统平均主义思想或者生存伦理^[5-6]等,都要求农地使用权随着人口变化进行公平分配和调整。如叶剑平等在 2008 年的调查显示,农地调整的主要原因是人口变化^[7]。杨学成等基于 1995—2008 年三次对山东农户的调查,也显示农地调整的最主要原因是人口变化^[8]。

学界主流研究发现地权平均分配并根据人口变化进行调整产生了效率损失。在农地生产效率层面,农地调整带来的不稳定性降低了农民对农地收益的合理预期,农民就不会或者减少对土地的投入,倾向于掠夺性使用^[9]。同时,农地频繁调整往往直接导致农地细碎化和分散化,不仅造成土地资源浪费,而且不利于农事作业和日常管理^[10]。在农地资源配置效率层面,农地调整产生不稳定预期使得农地流入者和流出者都不愿意进行农地流转,阻碍了农地使用权流转市场的发育和农地规模经营^[11]。强调农地调整公平逻辑及其合理性的研究者也认为农地调整

收稿日期:2016-04-24

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JJD030);清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目“统分结合:农地制度的结构及其功能”;中央高校基本科研业务费资助项目“城镇化背景下农地流转制度创新研究”(HUST:cx15-073)

作者简介:王海娟,女,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生。E-mail:xyyhwanghj2008@163.com

在经济效率层面具有不合理性,农地调整的效率损失是实现其社会政治效益的必要代价^[12]。

以上研究对农地调整的功能进行了深入剖析,并一致认为农地调整具有损害农地利用效率的负功能。然而笔者在调查中发现,农地调整通过利益均平功能满足农民公平需求的同时,通过利益协调功能提高了农地利用效率与农地制度经济效益。以湖北沙洋县农地调整为例,该县从2014年开始在全县范围内结合土地确权登记颁证,开展按户连片耕种工作,将农户现有分散细碎的地块调整成一片或两片,实现公共品有效供给和农地细碎化治理等。湖北沙洋县的农地调整并没有调整农民的土地面积和均分地权,却通过地块调整和产权整合提高了农地利用效率。沙洋县制度创新受到中央政策部门的肯定,被写入中央“一号文件”^①,成为一项全国性的政策。农地调整损害农地利用效率的论点简单地将农地调整理解为根据农民家庭人口变化进行利益再分配,忽视了农地调整在农业生产层面的利益协调功能及其效率逻辑的合理性。这需要我们转变研究视角,深入到农地制度的具体语境和实践中,剖析农地调整与农地利用的关联。

2015年笔者分别于4月和7月在湖北沙洋县调查一个月,对沙洋县的农地调整的运行方式和内在机制进行了全面深入的调查,并获得了大量材料。同年9月与所在团队的30余名老师和博士生在沙洋县的9个乡镇进行了为期15天的调研,主要调查沙洋县土地承包经营权确权实践中的按户连片耕种模式,以整合产权和治理土地细碎化的经验。本文将基于湖北沙洋县农地调整实践,从当前农地利用的现状及其主要问题出发,从利益协调功能角度考察农地调整的效率逻辑,在此基础上反思当前的农地制度改革,并提出相应的政策建议。

二、农地利用的“反公地悲剧”困境及其表现

产权学派认为,只要产权明晰,所有者就可以实现资源的有效利用。但我国农地具有分散细碎化特征,农地利用具有较强的外部性,设置太多产权将导致农地变成难以利用的“反公地资源”。“反公地资源”不仅指作为公共物品的自然资源,而且延伸到任何一种在产权安排上主体很多,一个人行使权力会影响到其他人并且同时受其他人制约的一般财产^[13]。由于集体经济组织丧失了农地调整权利,包括农村公共品供给和农地细碎化治理在内的农地利用过程中,农民必须面对高度分散的农地“承包权”。每个拥有者都有正式的或非正式的权利为其他人使用农地设置障碍,每个拥有者又都无法完全排除其他人的干扰,导致农地的闲置或使用不足的“反公地悲剧”现象^[14],土地表现为公共品供给困境和农地细碎化问题。

(一) 农村公共品供给困境

由于集体经济组织无法调整土地,农民之间的土地利益关系难以协调,农村公共品供给以及公共工程建设陷入无法占用农民土地的困境。与农地利用紧密相关的公共品,如用于灌溉或排水的沟渠、机耕道等附着在土地上的公共工程建设需要占用农民的土地。而公共工程建设触及的是一家一户农民的个体利益,比如修建公共渠道只占用部分农户的土地。单个农户无法内化公共品收益,公共品供给成本无法参照收益平均分摊到不同农户,从而引发“搭便车”问题以及遭遇利益损失农民不支持的问题。土地具有不可移动的特征,若一两户农民不支持公共品供给,将导致全村的公共品无法供给。

在户均不过10亩地,且地块细碎的条件下,包括公共品供给在内的农地投资具有较强的外

① 2015年9月华中科技大学中国乡村治理研究中心的研究人员赴沙洋县调研,向相关政策部门提出将沙洋县农地细碎化治理经验向全国推广的建议。农业部副部长陈晓华对沙洋县制度创新专门作出批示:“如果在确权登记中既解决面积不实、四至不清、账簿不全等问题,又解决承包地‘细碎化’问题,就是一大创新和又一成果。”2015年11月农业部组成专题调研组,对沙洋县制度创新进行了调研,充分肯定了沙洋县治理农地细碎化的经验,并建议将其上升为国家政策。2016年沙洋县的制度创新被写入了中央“一号文件”,“鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种”。

部性。农民个体不仅没有能力和积极性进行大规模的农地投资,而且无法自足地获得农地利用所需的基础条件。正如许庆等人所说:“农地大调整对农户与农地相连的长期投资激励的削弱并不能简单地这么理解,因为这一类投资活动中有很多就具有了‘公共品’的特征,这些投资活动往往是单个农户所无法完成或无力完成的。”^[15]在土地不能调整的情况下,公共品供给的公共目标与个体农民利益相冲突,各农户之间的投入和收益不均衡,这使得农民间的合作非常困难。

随着国家在农地平整、农田综合改造、农田水利建设等方面投入大量的公共资金,由产权分散导致的农村公共品供给困境进一步凸显。由于国家对农业现代化的日益重视,工业也具备了反哺农业的能力,国家公共投资成为一种农业生产要素,对土地生产效率的提高发挥着更为重要的作用。例如,“十二五”以来,中央财政累计投入农业综合开发资金1596.9亿元,2011年到2015年中央财政累计安排小型农田水利设施建设资金1368亿元。这些公共工程的建设往往需要占用农民的土地或者对农地连片整理和建设,或者打破既有的土地利益结构。在农地规模小且分散细碎的条件下,需要集体经济组织调整土地,均衡农户之间的利益关系,才能使得国家的公共投资效益最大化。笔者在全国农村调查发现,国家公共投资很大程度上解决了农村公共品资金不足问题,但普遍遭遇了“最后一公里”难题^[16]:由于农民分散地权无法有效整合,公共投资项目因为个别农民的反对而难以落地。

(二) 农地利用的细碎化问题

我国人地关系高度紧张、诸子均分的文化习俗以及家庭联产承包责任制推行时的农地平均分配方式,导致我国农民家庭经营规模偏小。此外,大多数农村地区农地分配时需兼顾公平,按距离远近、土地肥瘦、灌溉方便程度配置地权。沙洋县分田到户时土地等级一般分为3~5等,新贺村的土地等级分为8等,每个农户都占有每个等级的土地。这就导致农地块均面积狭小,相互“插花”的利用格局,形成典型的“人均一亩三分、户均不足十亩”,且分布在七、八个甚至十个以上地方的格局^[17]。沙洋县土地总块数1077746块,平均每块0.88亩,户均8.7块。

农地经营规模小且高度细碎化不仅是中国历史上一直存在的问题,也是东亚小农国家共同面临的问题。上世纪80年代初期农业生产力处于人力畜力阶段,日均能耕面积较小,农地细碎化的弊病并不明显。这可以解释为何分田到户时全国各地不约而同地采取农地分散细碎分配模式,农民对农地资源配置的公平需求和政府缺乏引导固然是重要原因,根本原因在于在当时的生产力条件下农民没有土地连片耕种的积极性。随着农业机械化的发展,以及农业生产技术朝着大生产方向的发展,农地分散细碎化弊端凸显。在农村人口大规模流动的背景下,农民自发的土地流转进一步加剧了农地细碎化^[18],不少种田大户因此放弃了土地流转,外出务工农民只能被迫抛荒土地。由于缺乏相应的权属调整制度,土地流转的市场机制和土地整治的工程技术机制都无法有效克服农地细碎化问题^[19]。

随着城市化、机械化以及农业经营主体老龄化,农地分散细碎对机械使用效率、资源配置、基础设施建设和管护、中老年人种田等造成了负面影响^[20],严重制约了生产力发展。根据笔者对沙洋县的调查和初步估计,南方水稻种植地区土地细碎化至少降低机械化率为10%、机械使用效率为40%,每亩地增加机械使用成本100元。尤其是中老年劳动力体力较差,农地分散细碎增加劳动量和劳动强度,成为中老年农民农业生产面临的主要问题。总体来看,土地细碎化降低了农民综合农业生产能力。根据笔者在沙洋县的调查发现,在南方水稻种植区,土地细碎化情况下一个农民家庭只能耕种30~50亩地,土地连片情况下能够耕种100~200亩地,按照一个农民家庭能耕面积计算,土地细碎化降低了3~4倍的生产力。

三、农地调整实践及其效率逻辑

农地的“反公地资源”特征并不必然导致“反公地悲剧”,而是由解决交易成本问题的制度

安排所决定。按照集体所有制的制度设置,农村集体经济组织代表行使集体所有权,可以通过土地调整手段整合分散产权以降低产权合作成本。换言之,农地调整的利益协调功能,能够解决农地利用的“反公地悲剧”问题。本部分以湖北沙洋县农地调整实践为例,阐释农地调整方式及其对农地利用效率的影响逻辑。

(一) 沙洋县农地调整实践

湖北沙洋县地处江汉平原西北腹地,为南方水稻种植区,是全国重要的粮食生产基地。全县人口62万人,农村人口46.88万人,12.38万户,耕地面积95.26万亩,户均耕地7.7亩。现辖13个乡镇,1个省级经济开发区。沙洋县地处江汉平原西北部的湖区和荆山余脉东南的山岗丘陵地带,土地细碎化格局在南方水稻种植区具有普遍性。

随着农业机械化的发展、人口流动以及国家公共投资的增加,地权分散细碎成为沙洋县农业发展的主要制约因素。依靠农户之间的互换并地难以解决细碎化问题,沙洋县在全县范围内结合土地确权登记颁证工作,通过土地调整回应农民土地细碎化治理的需求。沙洋县将这一制度创新称为“按户连片耕种”,具体做法是在稳定现有土地承包关系的前提下,充分尊重农民意愿,将农民分散的地块调整为一至两片且不插花^①,并按照土地调整后的地块确权登记颁证。沙洋县在制度创新中强调“按户”原则,即不改变农户耕种土地的面积,以与土地大规模经营区分开来,防止基层干部借此项制度创新推行土地流转。“按户”原则明确该项制度创新的目的是满足农民土地连片集中耕地的诉求,而不是回应新型农业经营主体的需求。

沙洋县的农地调整并不是打乱重分的传统农地调整方式,而是“不动面积、调整地块”的新型土地调整方式。农地调整的制度创新意涵主要表现在以下三个方面:第一,新型农地调整方式主要目的是治理土地细碎化和整合分散产权,与以地权均分为目的的传统土地调整方式不同。第二,新型土地调整方式的内涵发生了变化。“不动面积”指的是农地调整按照承包经营权证上的面积给农民分配土地,防止基层干部借土地调整侵害农民权益问题。“调整地块”指的是集体经济组织将村组的地块全部打乱并连片分配给农户,从而实现农户家庭内部的土地连片耕种。第三,现在政策法规不允许村集体调整农地,新型土地调整可以成为一项新制度。具体而言,农地调整分为以下几个步骤。

首先,让农民理解该项制度创新。按户连片耕种是由县政府推动的制度变革模式,土地调整方式也发生了变化,农民起初并不理解。一些农民认为土地调整就是土地均分,另一些农民则担心村干部借机收回土地。集体经济组织在村民小组内部组织民主协商会议,通过村组干部反复解释和群众反复讨论,将抽象的制度创新转化为农民熟知的方式。让农民明白该项制度创新不改变原承包面积,将分散的地块连片集中,只是满足农民方便耕种的需求。该制度创新由于与农民的利益直接联系起来,进而得到农民的理解和支持。

其次,让农民达成共识。2015年沙洋县在全县范围内征求“按户连片”的意愿,由于不同农民的利益诉求具有差异性,全县农民的同意率为81%,仍有部分农民不愿意参与土地连片。集体经济组织通过群众动员工作,将分散的个体利益整合为集体利益,形成农民土地连片的共识。例如毛李镇李村农民提出110条意见,村组干部和农民一起商量应对措施,形成所有农民都愿意参与土地连片的共识。

最后,动员和组织农民自主创新制度实施方式,并形成具体方案。农地调整并不是村干部个人行为或政府行政行为,而是农民之间的利益协调问题。农地调整涉及细微而复杂的利益协调关系,不同地形条件、不同农地利用方式、不同农业生产条件将产生不同的利益协调问题,难

^① 需要说明的是土地连片和土地并块的区别,并块指的是去掉地块之间的田埂,将几块地合并为一块。连片指的是将分散在不同位置的农地调整到一个位置,但并不破除田埂。湖北沙洋县为丘陵地区,地块之间的坡度相差较大,在当前的生产力水平和技术水平下,田埂具有蓄水保肥的作用,无法去掉田埂、合并地块,只能将地块连片。

以使用统一的标准和规则。集体经济组织将农民组织动员起来发挥农民的积极主动性,根据每个小组自身的特殊性,具体地解决土地连片过程中的利益协调问题。沙洋县每个小组都成立了由6~10个村民代表组成的专班,负责监督公共工程的建设、组织测量土地、制定具体方案等。

沙洋县农地调整实践取得了较好的经济效益,截至笔者调查为止,全县已完成土地连片耕种面积85.3万亩,占全县耕地的89.56%。沙洋县所有开展土地连片的村庄都进行了机耕道、渠道等公共工程建设,较容易地解决了公共品供给问题,并实现了土地连片集中耕种。有部分村庄将农地调整与基本农田建设结合起来,形成田成片、渠相连、路相通的现代农田格局。由此可见,沙洋县通过农地调整的利益协调功能,有效地整合了分散细碎的产权,使农田基本建设和土地细碎化治理成为可能。

(二) 农地调整的效率逻辑

土地连片和公共品供给已经超出了个体农民的生产范围,是“一家一户办不好、办不了,办了不合算”的公共生产环节。这需要有相应的公共组织将分散的个体农民组织起来,形成集体行动和实现公共利益。集体经济组织是一种按一定民主程序行使权利的组织形式,形成超越个体经济范围的经营单位。沙洋县充分发挥集体经济组织的组织功能,形成农民个体的私人需求转化为集体需求的表达机制,按照一定的程序将农民个体意愿整合为集体决策,并采取一定的措施执行该决策。

产权整合遇到的主要难题是部分利益受损的农民不同意参与土地连片。虽然公共品供给和土地连片对所有农户都有益处,但是在土地差异不能完全消除以及存在较强外部性情况下,产权整合的成本—收益难以完全均衡。土地利益分布的非对称性意味着产权整合必然会遇到少数人不同意或反对的问题。在沙洋县,每个小组都有几户农户不愿意参与土地连片。如果不同意的农民退出土地连片不影响其他人协商合作,那么不同意的人退出后剩余的人能够达成利益一致,从而实现一致行动。但土地的不可移动性使得这种退出机制瓦解,部分人退出将使得集体行动不可能。如果有几户甚至一户农民不愿意集体行动,一个小组甚至一个行政村的农户都无法实现产权整合。在土地高度分散细碎条件下,个体之间的协商合作的交易成本很高,这是互换并地难以克服农地细碎化的根源^①。

产权整合实际上是农户间的利益协调问题,会遇到个体利益与集体利益的张力。沙洋县农民在“少数服从多数”民主决策原则下强制调整地块,解决少数农民不同意参与土地连片而导致的一致行动难题。“少数服从多数”的合理性在于,农地细碎化治理符合大部分农民的利益,农地调整是经过农民民主程序形成的集体决策。“少数服从多数”的合法性在于,在集体所有制的制度框架下,集体经济组织代表行使集体所有权,有土地调整的制度权利。

关于农地调整的效率问题存在一个认识误区,一些研究者认为农地调整导致了农地细碎化,从而带来效率损失。实际上,农地调整既可以导致农地的细碎化,也可以将不断细碎化的农地调整成片,使农民可以相对集中地耕种自己的农地。笔者在山东某市调查发现,该市农村在分田到户初期户均有7~8块地,在每次调整土地面积的同时合并地块,目前每户农民农地减少为2~3块,一些地势平坦村庄的农民的土地调整为一大块。对于农民而言,农地调整之所以重要,并不仅仅是因为农地调整具有利益均分功能,或并非仅仅是因为农民将土地作为福利和社会保障,而是农地调整的利益协调功能促进了农地利用效率的提高。何况在实践中农地调整并不一定意味着农地利益均分,比如沙洋县农地调整只是调整地块,并没有调整土地面积。这也从一个侧面反映,随着农民外出务工以及农业生产力的变化,农地调整公平逻辑的重要性降低,农民更重视农地调整的效率逻辑。并且,从山东某市农地调整实践来看,农地调整的利益均平

^① 2013年中央“一号文件”倡导和鼓励地方政府开展互换并地工作,但从全国调查来看,效果甚微。

功能和利益协调功能是两个不同的过程,农地调整的公平原则与效率原则并不是相互矛盾的关系。

四、农地调整制度创新对制度变革的启示

地权太过分散,又没有简单的工具可以重组产权,那么人人都会为此承担无形的成本^{[14]6}。农地调整的效率逻辑以及集体经济组织产权整合功能的发挥所产生的经济效益,需要我们重新审视土地集体所有制的制度绩效,并在此基础上反思当前的农地制度变革。

(一) 土地集体所有制的产权整合优势

家庭承包经营制度激励了农民劳动和投入的积极性,但不可避免地带来了小规模分散经营问题。当前农业生产技术和农业投资朝着大生产方向发展,地块细碎和产权分散已经成为我国农业发展的主要制约因素。这反映了现代农业发展过程中社会化大生产与分散承包的农地制度之间的矛盾。湖北沙洋县通过农地调整制度创新发挥集体统一经营功能,将分散细碎的农地产权有效整合起来,优化了家庭承包经营。这不仅能够有效地解决公共品供给难题和农地细碎化问题,还能够解决包括机耕、植保、灌溉等公共生产环节的问题,在不改变农地所有制的基础上解决小农户与大生产的矛盾。

农地调整的实质是弱化农民对特定地块的承包权利,积极发挥集体经济组织的农地调整权利和统一经营功能,打破分散地权配置在公共品供给上设置的障碍以及实现了分散地块的相对集中。农民的自主经营权和集体的统一经营功能都能促进农地利用效率,但农民和集体的土地权利是一种此消彼长的关系。沙洋县创新农地调整方式,找到了农民和集体土地权利配置的均衡点。传统农地调整方式在发挥集体统一经营功能的同时可能因为土地面积的调整而损害农民的土地权益。新型农地调整方式允许村集体拥有一定的土地调整权利以解决公共生产环节的问题,而保持土地承包关系和土地面积不变在一定程度上限制了村集体的权利,能够防止村集体权利过大而侵害农民权益问题。

农地调整是集体所有权发挥利益协调功能的手段,其制度基础是集体所有制。通过发挥集体经济组织在一些农业生产环节上的统一经营功能,可以在不改变土地承包关系和家庭经营的条件下提高农地利用效率与现代农业发展水平。日韩等东亚国家和台湾地区均有一个瓶颈难以克服,即如何集中高度分散细碎的产权以与大生产对接起来。日韩等东亚国家和台湾地区均实行土地私有制,政府尽管采取诸多优惠政策,但难以促进土地使用权整合^[21-22],农地细碎化构成了农业现代化的根本性制约。而中国在土地集体所有制基础上的集体统一经营功能低成本且有效地解决了农地细碎化问题,这体现了集体所有制在解决产权整合问题上的制度优势。

在农业现代化过程中,集体统一经营和产权整合功能更为必要和重要。在传统自然经济时代,农业生产不发达,土地产量主要取决于自然资源禀赋和个体生产积极性,农田公共投资较少,农地细碎化的弊端并不明显,个体小农所有制可能是最有效率的。在现代经济增长过程中,农业已经由资源型产业转变为科学技术型产业^[23],技术投入成为农业产出增加的主要源泉,通过重新分配传统农业体系内的资源并不能带来生产率的显著增长^[24]。一是我国农业生产具有利润低、经营规模过小的特征,依靠农民进行农业基础设施投资的空间有限,现代国家的公共投资发挥更为重要的作用。二是个体农民难以采用先进装备和生产手段,尤其是土地分散细碎进一步妨碍了先进科学技术的采用。换言之,土地分散承包的弊端日益凸显,仅发挥个体农民积极性对农业增长的贡献有限,公共投资及先进科学技术对农业增长有更为重要的作用。如何发挥集体统一经营作用和产权整合功能,已成为我国农业能否在家庭经营基础上实现现代化的关键。

(二) 农地制度变革反思与启示

自分田到户以来,家庭承包经营制度取得了令人瞩目的制度绩效,农地制度改革方向是通过单向度地激发个体农民的积极性促进农业发展。因此我国农地制度一直按照“向分不向统”的方向改革。并且为了防止基层干部侵犯农民的土地权益,中央强调保护农民的承包经营权并出台法律加以保护,土地承包经营权被纳入《物权法》的保护范围。党的十七届三中全会决议提出,“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。政策法规不允许村集体调整土地,农地制度的物权化改革以及农地确权政策,实际上都是不断强化农民的土地权利,尤其是强化农户对特定地块的土地权利。

强化个体农民的土地权利,自然会弱化集体经济组织整合产权的能力及其统一经营功能。因为个体农户有更大的不服从集体经济组织协调土地利益关系的权利,有更大的对抗村民组内其他农户的决定和利益的能力。土地具有不可移动性特征,一户不合作,或想搭便车,农地产权就无法有效整合,集体行动就无法达成。“对于从事农业生产的农民来讲,更大的土地权利却往往意味着更高的集体行动成本,更少的集体妥协,更难对付的‘钉子户’和更加无法防止搭便车,从而使农户更难获得进行农业生产的基础条件”^[25]。农地制度改革陷入“给农民更大的土地权利反而损害农民利益”的悖论中。在生产力不断发展的背景下,家庭分散经营的弊端将会日益凸显,不仅影响农地利用效率的提高,也极大地阻碍了现代农业的发展。

主张农地调整导致效率损失观点的研究者,从农民个体投资角度认为强化农民土地权利对农地利用效率有重要作用,其理论预设来源于西方发达国家关于大规模农场的研究成果。西方社会大规模农场往往与我国一个村庄的规模相当,农场主可以通过个人投资将公共品内部化为私人品,因此农场主个体投资积极性对农地制度的经济效益有重要影响。但是在我国地权高度分散细碎的条件下,农地利用具有“反公地资源”特征。土地产权越是分散细碎,农地利用的“反公地资源”特征就越加明显,个体投资积极性对农地利用效率的作用就越加有限,强化农民土地权利越加对地权整合产生不利影响;相反,在分散细碎的地权关系中,产权整合对农业生产效率的提高,将发挥更为重要的作用。

土地集体所有制发挥农地调整和产权整合作用,能够破解家庭分散经营的瓶颈。因此在小农生产长期存在以及现代农业发展要求下,农地制度改革的重心是解决承包地分散细碎问题,需朝着统分结合的方向探索土地集体所有制实现形式。具体来说,以积极发挥集体经济组织的统一经营功能为方向,弱化农民对特定地块的承包权利,赋予集体经济组织一定的农地调整权利,实现农地调整的利益协调功能。当然积极发挥集体统一经营功能并不是取代家庭经营,而是在充分发挥农民家庭经营自主权基础上,在公共生产环节提高农民的组织化程度。

五、结语

学界关于农地调整的研究集中于利益均分的公平逻辑,忽视了利益协调的效率逻辑,对农地调整和农地制度改革形成了诸多认识误区。在地权分散细碎条件下,农地利用具有“反公地资源”特征,农地产权整合对促进农地利用具有更为重要的作用,农业社会化大生产也对农地产权整合提出了要求,这要求我们重新审视和评估农地调整的功能。

目前政策法规不允许农地调整是一种消极解决问题的方式,回避了制约我国农业发展和农地利用的地权分散问题。不允许农地调整虽然防止了村干部以调整土地为名侵犯农民承包权利以及变更耕地用途的可能,但与此同时限制了集体经济组织的利益协调功能,由此带来的“反公地悲剧”也日益引起农民的不满。本文对湖北省沙阳县农地调整实践的研究表明,避免农地调整的弊端不一定非要禁止农地调整,而是正确地发挥农地调整的功能。在实践中有很多方法

可以解决村干部侵犯农民土地权益的问题,例如完善村庄民主制度、监督村干部的权力滥用问题^{[26]230-234}。沙洋县的农地调整方式也值得借鉴,准许集体经济组织调整地块位置,但不能调整农民的土地面积。沙洋县并不是绝对地禁止村集体的土地调整权利,而是对集体土地权利进行合理的限制,规避村集体土地调整的弊端,发挥村集体土地调整的产权整合功能。从制度创新的角度,沙洋县创新土地调整方式,既解决了不允许农地调整政策固化土地细碎化、不利于农地利用的问题,又解决了传统农地调整方式可能损害农民利益的问题。

政策法规对农地调整的限制弱化了集体经济组织整合分散细碎产权的功能,导致了农地利用效率损失。赋予集体经济组织一定的农地调整权利,低成本整合分散细碎的地权,能够有效地解决农地利用的“反公地悲剧”问题,这体现了土地集体所有制的制度优势。当前的农地制度改革方向是强化农民土地权利,农地调整受到严格限制。这将导致地权分散的格局和农地低效利用的状态可能被长期锁定,这与现代农业发展、提高土地资源利用效率的目标严重背离。本文的政策建议是将解决细碎产权问题作为修订《农村土地承包法》的重要目标,充分重视农地调整的效率逻辑,推进有中国特色的农业现代化。

参考文献:

- [1] 郭亮.土地“新产权”的实践逻辑[J].社会,2012(2):144-170.
- [2] 温铁军.农民社会保障与土地制度改革[J].学习月刊,2006(19):20-22.
- [3] 朱冬亮.土地调整:农村社会保障与农村社会控制[J].中国农村观察,2002(3):14-28.
- [4] 周其仁,刘守英.湄潭:一个传统农区的土地制度变迁[M]//周其仁.农村变革与中国发展.香港:牛津大学出版社,1994:657-726.
- [5] 陈柏峰.地方性共识与农地承包的法律实践[J].中外法学,2008(2):295-305.
- [6] 龚启胜,周飞舟.当前中国农村土地调整制度个案的分析[J].二十一世纪,1999,55:136-147.
- [7] 叶剑平,丰雷,蒋妍,等.2008年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议[J].管理世界,2010(1):64-73.
- [8] 杨学成,赵瑞莹,岳书铭.农村土地关系思考——基于1995—2008年三次山东农户调查[J].管理世界,2008(7):53-61.
- [9] 赵阳.对农地再分配制度的重新认识[J].中国农村观察,2004(4):22-30.
- [10] 张红宇,李伟毅.人地矛盾、“长久不变”与农地制度创新[J].经济研究参考,2011(9):33-47.
- [11] 钱忠好.农村农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):35-45.
- [12] 姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J].中国社会科学,2000(2):54-65.
- [13] 李晓峰.从“公地悲剧”到“反公地悲剧”[J].经济经纬,2004(3):26-28.
- [14] 迈克尔·赫勒.困局经济学[M].阎佳,译.北京:机械工业出版社,2009.
- [15] 许庆,章元.农地调整、地权稳定性与农民长期投资激励[J].经济研究,2005(10):59-69.
- [16] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析[J].政治学研究,2014(4):50-62.
- [17] 贺雪峰.简论中国式农业生产[J].人民论坛,2011(8):30-32.
- [18] 夏柱智.虚拟确权:农地流转制度创新[J].南京农业大学学报:社会科学版,2014(6):89-96.
- [19] 田孟,贺雪峰.中国的农地细碎化及其治理之道[J].江西财经大学学报,2015(2):88-96.
- [20] 万广华,程恩江.规模经济、农地细碎化与我国粮食安全[J].中国农村观察,1996(3):31-36.
- [21] 张路雄.耕者有其田——中国农地制度的现实与选择[M].北京:中国政法大学出版社,2012:38.
- [22] 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,2008:101.
- [23] 速水佑次郎,弗农·拉坦.农业发展:国际前景[M].吴伟东,等,译.北京:商务印书馆,2014:302.
- [24] 舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,2013:151.
- [25] 贺雪峰.地权的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2010:6.
- [26] 姚洋.自由、公正与制度变迁[M].郑州:河南人民出版社,2002:230-234.