

# 论农村土地集体所有制的优势

贺雪峰

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430079)

**摘 要:**经过新民主主义革命和社会主义改造,形成了具有鲜明特色的中国农村土地集体所有制。中国农村土地集体所有制具有很强的适应性和发展性。人民公社时期“三级所有、队为基础”的体制为中国顺利实现工业化作出了贡献。改革开放时期,通过分田到户,土地所有权属于集体,农户拥有承包经营权,统分结合的双层经营体制较好地发展了农业生产力。当前快速城市化背景下,农村集体土地的承包者与经营者发生分离,并因此造成农业的效率损失。解决问题的办法是充分利用中国农村土地集体所有制的制度优势,对农地产权进行重新设计。正是农村土地集体所有制使得中国具有克服土地私有制国家在农地使用上存在的种种弊病,提高农地使用效率的制度优势。

**关键词:**土地制度;集体所有制;城市化用益物权;制度自信

**中图分类号:**F301.1   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2017)03-0001-08

习近平总书记讲四个自信,其中“制度自信”十分重要,而对制度的自信,显然不只是在政治上表达态度,而需要对制度的深入分析。改革开放以来,中国现代化取得了突破性进展,经济发展取得了举世瞩目的成就。中国经济发展奇迹的创造表明,改革开放以来,中国的制度安排适应了经济发展的需要,促进了生产力的发展。从改革开放以来的制度安排与新中国所建立制度的关系上看,逻辑上有两种完全对立的说法;第一种说法,我们可以说,正是对已不适应生产力发展需要的生产关系的调整,以及对不适应生产关系要求的上层建筑的调整,改革开放以来的制度安排极大地促进了生产力的发展。改革开放以来取得的经济发展成就来自对已不适应生产力的旧有生产关系和上层建筑的改革。改革就是否定,正是否定了不适应生产力发展的旧有生产关系和上层建筑,中国经济才获得了快速发展,才创造了举世瞩目的经济发展奇迹。

第二种说法,我们也可以说,中国之所以可以创造举世瞩目的经济发展奇迹,是因为改革开放以来,中国充分利用了新中国建立的先进制度的制度红利。新民主主义革命和社会主义改造彻底清除了封建制度,建立了一个适应现代化需要的社会结构、政治结构以及经济结构,从而使新中国具备了其他发展中国家所没有的发展经济的巨大制度优势。改革开放以来,新中国制度优势充分发挥,制度红利充分释放,中国连续二十多年保持两位数经济增长。改革不过是充分利用了新中国奠基的各种制度,释放出制度中的优势,从而实现了伟大发展。改革开放不是对新中国的否定,而是继承与完善。改革开放以来取得经济发展奇迹的秘密不只在改革开放以来的制度,而且在新中国奠基的社会主义制度。改革开放后三十年的发展与改革开放前三十年的建设不是对立的关系而是前后相继的两个阶段,是相互依存的。改革开放以来的制度安排是对改革开放前的社会主义制度的完善,是对之前制度潜力的发掘与释放。

以上两种说法从逻辑上讲都没有错误。显然,对中国改革开放前后两个阶段关系的讨论不能停留在逻辑层面和哲学讨论上,而必须真正深入到对具体制度的具体分析中。只有在对具体

制度的分析中,我们才容易理解不同时期的制度之间的联系,才可能进一步发掘制度潜力,释放制度红利,实现制度自信。

## 一、农村土地集体所有制是具有中国特色的制度

中国社会主义实践是当前制度安排的基础。讨论制度自信就必须讨论中国社会主义制度安排。新中国先后进行了两场革命,一场是资产阶级性质的新民主主义革命,在土地制度上主要是进行了土改,平均了地权,将集中于地主阶级的土地分给了广大农民,实现了农民耕者有其田的梦想。土改不仅彻底改变了旧中国农村的经济关系,平均了地权,释放出农民极大的农业生产积极性,而且在社会结构和政治结构上建立了完全不同于旧中国的新的结构,其中最重要的有两个方面:一是地主阶级被消灭,二是地主乡绅集团失去了农村社会政治文化上的领导权与主导权。第二场革命是在上个世纪五十年代进行的三大社会主义改造,农村最重要的是合作化运动,表现在土地制度上,就是土改分给农户的土地入社,成为集体生产资料。随着高级社和人民公社的建立,逐步形成了按劳分配的社会主义制度,土地等生产要素不再纳入到农民分配之中,且生产资料公有化,土地私有制被消灭。到 1962 年“人民公社 60 条”出台,人民公社实行“三级所有、队为基础”的制度。土地实行集体所有,土地集体所有制一直延续到现在,成为中国农村最基本的制度。

经过新民主主义革命和社会主义改造所形成的当前农村土地集体所有制是一种十分具有中国特色的制度,这一制度是在中国革命与社会主义建设实践中形成的,是中国共产党将马列主义理论与中国革命与建设实践相结合而探索出来的,是与世界上其他国家的农村土地制度有很大差异的制度实践。这个已经实践了半个多世纪的农村集体土地制度已经形成了与之相适应的社会心理结构、利益分配结构,是进行土地制度改革的基础。

当前中国农村土地集体所有制既不同于未经历资产阶级性质革命的印度、拉美等国家以地主占有土地为主的私有制,也不同于经历了资产阶级革命的欧洲土地所有制,还不同于同样经历了资产阶级性质土地改革的日、韩等东亚国家和中国台湾地区的土地所有制,更是与殖民地国家的美国、加拿大、澳大利亚等国家的土地制度不同。总体来讲,未经历社会主义革命的国家,无论是否经历了资产阶级革命,土地尤其是农地都是以私有制为主,资产阶级革命通过土改平均了地权,从而形成了占有土地比较平均的小规模农场主(小农),欧洲主要国家典型如法国,小规模农场主至今仍然是农业主力军。日、韩和中国台湾地区,占有小块土地的小地主占有绝大多数农地,只不过因为东亚国家和地区人地关系比欧洲更为紧张,东亚地区土改所形成的地权比欧洲更为分散。殖民地国家,如美国、加拿大、澳大利亚,因为殖民者消灭了土著居民,占据了广袤的土地,人地关系十分宽松,土地仅仅是生产资料,是生产要素,从而没有形成村庄和故乡,土地相对集中于少数农场主手中,从事高度现代化、商品化的农业生产。广大的亚非拉国家,大部分未经历真正意义上的资产阶级革命,未能真正做到平均地权,农地因此主要集中在少数地主阶级手中。

简单地讲,从全世界看,无论是否经历了比较彻底的资产阶级革命性质土地改革的原住民国家,还是殖民地国家,都是以土地私有制为基础的。其中的差异是,殖民地国家土地资源比较多,土地主要是生产要素,而不具有社会性和价值性,因此土地更容易进行市场性交易。而原住民国家,土地的主人是世代居住于其上的村庄中人,土地不只是生产要素,而且是这些土地上的主人们的生活场所,是他们的家乡故园,土地不仅具有经济性,而且具有社会性和价值性。这些原住民国家的差异在于,经历了比较彻底土改的国家,所有农村居民都可以分到土地,土地权利因此会相对平均,未经历土改的国家则仍然可能主要农地由地主阶级占有,大部分农村居

民没有或只有很少的土地。

经历了新民主主义革命和社会主义改造的中国农村,农地属于村社集体所有,农民不具有土地的所有权,但有土地的使用权,土地作为生产资料服务于农民的生产生活和国家的粮食安全。中国农村集体土地制度是世界上十分独特的制度。正是因为中国农地制度的独特性,从全世界其他国家来看,中国农地制度不同于其他国家,因此,有人认为中国农村土地集体所有制是怪胎<sup>①</sup>。问题不在于特殊,不是道德判断,而在于这样一种已经实践半个多世纪的农村集体土地制度本身的逻辑及其优势与劣势的具体分析。下面我们进行初步分析。

## 二、中国农地产权安排的逻辑

当前中国农村土地集体所有制的形成有一个过程。土改之后,较之前土地不平均占有的情况大为改变,所有农民都分到了土地,耕者有其田,依靠地租生活的地主阶级被消灭了。土改之后,为了更好地发展农业生产力,也为了更加有效地从农村抽取资源进行工业化的原始资本积累,国家在一些地方自发出现的农业互助组基础上引导农民建立初级农业合作社,再逐步过渡到高级合作社和人民公社。高级社与初级社有本质不同,因为高级社土地要入社且不再按入社土地进行分配,土地成为集体所有的生产资料,不再是属于私人所有的生产资料。高级社和人民公社的建立意味着社会主义农业改造基本完成,中国农村进入到生产资料公有的社会主义阶段。

人民公社建立之初,因为进行社会主义建设的经验不足,一些地方片面理解生产关系的重要性,出现了片面追求人民公社“一大二公”、生产和分配单位越大越好的情况,并因此加剧了三年困难时期的农业形势的恶化。1962年开始进行调整,并由“人民公社60条”规范,将人民公社确定为“三级所有、队为基础”的体制,生产队这样一个自然村熟人社会范围的基层组织成为农民共同生产与分配的单位,从而在调动农民积极性与组织农民进行超出一家一户公共工程建设之间形成了均衡。自然村内熟人社会的监督约束在一定限度内可以防止社员出工不出力的搭便车行为,而以生产队为基础的人民公社体制具有极强的调配资源的组织能力,这样一种强大的组织能力集中表现在水利建设等一家一户无法完成的大型工程建设上面。人民公社体制强大的动员能力极大地改善了几千年来的农业生产条件。

人民公社体制也存在大锅饭的问题,根本原因是,在集体生产中普遍存在出工不出力、干多干少一个样的问题。尤其是到了人民公社后期,“抓革命、促生产”,因为政治运动太多,出现了政治运动效能下降的问题。各种生产责任制都很难调动农民劳动生产积极性。安徽小岗村“大包干”,“交够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”,村社集体分田到户,实行“大包干”,让农户重新获得了土地剩余索取权,从而极大地调动了农户投入生产的积极性,在很短时期内就获得了农业的大发展。小岗村“大包干”经验很快被推广,以家庭承包为基础的农业经营体制改革在短短一两年时间即在全国普及。分田到户,土地所有权归集体、使用权归农户,农户土地产出除上缴以外剩余全为自己所得,农户就有了投入农业生产的积极性。农业就得到了发展,巨大的农业生产力被释放出来。

分田到户之初,中国农村人多地少,且农民缺少土地以外的获利机会。为了保证村社范围内所有农户经济平等,以生产队为单位的村社集体所有的土地使用权按公平原则进行分配。一般先将所有集体土地分成不同等级,再按不同等级进行均分(一般按人口,少数地方按劳力),

<sup>①</sup> 关于集体所有权是怪胎的说法,参见刘承睦:《产权与政治——中国农村产权制度变迁研究》,法律出版社,2012:41-42;秦晖:《农民地权六论》,载《社会科学论坛》2007年第5期。



这样,农户从集体分配到的具有使用权的土地就十分细碎分散,往往一户有十亩地却可能分布在村庄不同方向七八块。在农村劳动力有剩余、农业机械化水平不高,且人民公社时期建立的水利设施依然完善的情况下,地块细碎分散对农业生产的效率影响不大,而且在农户主要收入来自土地的情况下,所有农户都会要求土地使用权的公平分配,土地分等分级再按人均分,满足了农户平等占有土地的要求。

村社集体所有的土地使用权分配到农户,农户就要在土地上进行投入,包括地力培肥,基础设施建设。如果一年一调整土地,农民就可能掠夺性使用土地。为了让农民对土地有更大预期,以及愿意在土地上投入,以提高土地生产能力,就要给农户相对稳定的土地使用权,因此很快就有了将之前没有承包期限的第一轮土地承包经营期限定为 15 年不变。15 年不变既有承包责任制不变的含义,又有具体承包地块不变的意思。不同地区实践基本上各取所需,有的地方依然不断地调整土地,主要目的是为了“增人增地、减人减地”,还有一些地方自土地承包以来就没有调整过土地。进入 1990 年,第一轮 15 年承包期即将到期,国家为了进一步调动农民进行农业投入的积极性,提出“赋予农民长期而稳定的土地使用权”,并很快就提出第二轮土地延包 30 年,只是第二轮土地延包的 1998 年前后,因为农民负担太重,粮价太低,农民缺乏进行农业生产的积极性,普遍出现了弃田抛荒的现象。直到 2001 年开始进行农村税费改革试点,2006 年彻底取消农业税和附着在农业上的各种收费,土地承包经营权的价值显现出来,从而在全国普遍出现了农民争夺土地承包经营权的矛盾,以致于全国相当一部分省区在 2004 年前后进行了完善第二轮土地延包的改革。

第一轮土地承包到期之前,国家的普遍认识是,给农民越稳定的土地承包经营权,农民就越是会在土地上增加投入,从而就越是发展农业生产,释放农业生产力。贵州湄潭 1987 年进行的“增人不增地、减人不减地”改革很快就被相关政策乃至修改的法律吸收,并且 2006 年出台的《物权法》将农民土地承包经营权界定为一种特殊的“用益物权”,承包经营权实体化、物权化了。

也就在第一轮土地承包到期前后,新中国工业化发展的成果开始显现,城市二三产业的发展为农民提供了大量的就业机会,大量农村劳动力开始离开农村进入城市二三产业就业。农民家庭收入来源就改变了过去单纯依靠土地的情况而出现了收入的多元化,而且,城市二三产业收入很快就超过农户家庭的农业收入,农村出现了大量不再依靠农业收入的农民家庭。也是在世纪之交,随着大量农村年轻人进城务工经商,农业生产中开始了快速的机械化,机耕、机种、机收代替了过去的肩挑人扛。同时,在农业领域也出现了诸多新的情况,其中最明显的有两个,一是到了世纪之交,人民公社时期修建的水利设施开始老化失修,农村水利条件恶化。而取消农业税的同时取消了农业共同生产费,导致村社集体退出农业共同生产环节,一家一户小农生产与之前的大中型水利设施对接出现了严重困难,很多地区尤其是南方丘陵水稻种植区,农户不得不通过打井和挖堰来应对干旱,之前人民公社时期旱涝保收的大中型水利设施要么被破坏要么无法使用,农户进行农业生产的条件恶化。

在以上因素的综合作用下,即大量青壮年农民进城、农民家庭收入多元化、大中型水利的解体、农业人口老龄化、农业机械化以及承包户与经营户的分离,就使得之前为了公平而分得十分细碎分散的土地使用权需要整合起来。表现出来的就是一户十几块地若集中为一块,连成一片,农业投入可以减少三分之一以上,劳动投入可以降低一半以上。农民就有强烈地解决农地细碎化问题的动力。可以说,进入 21 世纪,农地细碎化成为阻碍农民进行农业生产、释放农业生产力的严重障碍。

因为中国农地是集体所有制,村社集体拥有土地所有权,之所以在 1980 年代之初将土地使用权给到农户,是为了调动农民进行农业生产的积极性,释放农业生产。21 世纪,农业生产

力发生了重大变化,过去为调动农民进行农业生产积极性而赋予农民长期而稳定的分散而细碎的农地使用权,变成了影响农业生产力和农民投入积极性的主要因素。依据分田到户的逻辑,国家土地产权安排就应当有所调整,具体就是允许村庄集体按照生产便利将仍然种田农户的土地调整为一块地,以减少农业投入和劳动投入,增加农业产出,释放农业生产力,发展农业生产。问题恰在于,当前农村土地已经确权,已经被界定为用益物权的农户分散细碎的每块承包地的承包经营权都被国家确认为用益物权。用益物权不可侵犯,即使村社集体是土地的所有者也不能随便侵犯土地的承包经营权,既不能调整土地,更不能收回土地。也就是说,分田到户时,因为给农户更大土地权利就可以调动农户更大投入农业积极性,释放出更大农业生产力的逻辑。进入 21 世纪后,由于农业生产力的巨大变化,变成了农户过大的分散细碎地块上的权利严重阻碍农业生产力的释放。按 1980 年代分田到户的逻辑,当然就应当减少农户承包经营权,以为进行农业生产农户提供生产便利,发展农业生产。现在的问题是,依据《物权法》的规定和当前各项关于农村土地承包经营权的法律政策规定,土地承包经营权是农户的用益物权,带有财产性质,这个权利是村社集体不能随便收回的。

如此一来,中国农村土地集体所有制就遭到严重侵蚀,而陷入了土地私有化国家所普遍存在的农业困境。

### 三、农地私有化之弊端

土地私有化的日、韩等东亚国家和中国台湾地区,经过土地改革平均地权后,农户都获得了小块土地的所有权。与中国大陆不同,日、韩和中国台湾地区没有经历农业的社会主义改造,农地一直是私有化的。

日、韩和中国台湾地区在上世纪五六十年代迅速工业化,大量分配了土地的农户进城,农业份额越来越小,农户人数越来越少。在大量农民进城过程中,农户几乎都不会将土地所有权转让出去。刚开始时,农户通过兼业来同时获得农业和城市二三产业收入。随着越来越多农户家庭整体进城,进城农户逐渐不再兼营农业,而将农地租给仍然留村种地农户。几乎没有进城农户会卖掉自己的土地,因为对于日、韩和中国台湾地区这样的原住民国家和地区来说,土地不只是生产要素,而且还是村庄社会成员的基础,是家乡故园,祖祖辈辈生活的地方。而且,土地资源是有限的,货币超发是普遍的,进城获利的收入存在银行就会贬值,以土地形态存在就可以保值。因此,在日、韩和中国台湾地区农村人口快速城市化背景下,农村土地买卖却很不活跃,大量进城农户保留了在农村的土地所有权,农村土地分散在大量进城“小地主”手中。

进城“小地主”有土地所有权,这些土地流转给仍然留村种地的种植户,种植户要种好地,就需要对地块进行调整,对土地进行基础设施建设,但进城小地主一般不同意种植户(佃农)动地,何况租地佃户的土地租金不可能太高。也就是说,在农业生产力快速发展的情况下,土地产权分散在城市小地主手中,造成了农业生产力的巨大损失,农村种植户不仅存在难以扩大种植规模,以形成适度规模经营的难题,而且存在土地产权整合难所导致的严重的生产不便利问题。日、韩和中国台湾地区政府为了发展农业生产力加大对农业的投入,但受制于城居小地主的土地所有制,农村土地细碎化问题难以解决,农业效率较低,农业生产力不足。中国台湾地区自本世纪初以来一直强力推进“小地主大佃农”的政策,十多年过去了,收效甚微。日、韩和中国台湾地区都通过纵向的综合农协来形成垄断性的农产品供给体系,以提高农产品价格,保护农民利益,维护农业生产力,并且为农业提供了大量补贴,但仍然相当不成功,典型的表现就是粮食自给率普遍只占需求的 1/3 左右,农产品价格远高于国际市场,农民人数只占总人口的 10% 左右,在大量国家农业补贴下农民家庭收入却仍然普遍低于城市。

日、韩和中国台湾地区是在 20 世纪进入到现代化的极少数国家和地区,却因其农地私有制,至今无法解决农业效率问题。亚非拉其他发展中国家则更是严重受制于农业土地私有制之害,地主阶级的剥削,佃农在农村日渐无立锥之地而进入城市,却缺少在城市化就业与收入机会,从而落入到城市贫民窟中。

简单地说,在土地私有制条件下,随着大量农民进城,这些进城“小地主”对土地的所有权会极大地影响土地经营者(佃农)的生产便利。这些影响大体包括以下几个方面:一是难以扩大经营规模;二是难以整合租入的细碎土地;三是很难在租入土地上进行基础设施建设;四是难以克服较小规模土地上过多土地权利所带来的“反公地悲剧”;五是土地流转中遇到钉子户而不得不支付高额租金,从而让农业经营陷入更大的风险之中。在城居小地主保留土地所有权且农地十分细碎分散的情况下,租入土地耕种的佃农的农业生产就一定是高投入而低产出的,农业生产严重受制于土地私有制这一生产关系的制约。

#### 四、农地集体所有制的优势

经过资产阶级性质平均地权改革的日、韩和中国台湾地区农业困境与其农户均分的小块土地所有权有关。在大量小地主进城的情况下,留村种地的佃农无法有效率地耕种土地。中国大陆农村分田到户所形成的地权较日、韩和中国台湾地区更为细碎分散,如果指望通过对农户土地承包经营权物权化基础上的确权,再通过三权分置,流转土地经营权,形成适度规模的有效率的农业经营可能性不大。也就是说,试图通过将村社集体土地的权利分解为所有权、承包权、经营权,不能解决当前农业生产中因为生产力巨大变化所带来的农业不经济无效率的问题。我们因此回归到中国农村土地集体所有制本身中来。

土地集体所有制的核心是土地集体所有,这个集体是村社所有成员。土地集体所有不同于土地私有。集体所有之所以要分解出越来越稳定的承包经营权,是为了调动农户从事农业生产的积极性,释放农业生产力。现在的问题是,越来越多农民全家进城去了,他们不再种地,但他们仍然拥有分给自己具体地块土地的承包经营权,他们是城居小地主,不关心农业收入,更不关心农业生产,但他们要享受具体土地的权利,要保持属于自己的长久不变的具有承包经营权地块的稳定。他们可能从这些具体地块中获得租金,寄托乡愁,甚至可能进城失败了再返回家乡种地。所以这些具体地块就变成了城居地主的保障、心理安全感、价值性与社会性的来源。还有农地卖不出好价钱,而货币超发是必然的,贬值是必然的,不可再生的土地是财富最好的储存手段。随着越来越多农户全家进城变成城居地主,这些城居地主拥有物权化了的具体地块的承包经营权,就越是无法随着农村生产力的变化进行适应性调整,也就越是无法对细碎分散的农地产权进行便利生产的整合,由此导致种植户不得不面对严重阻碍生产力释放的土地产权关系,不得不多流汗与泪。农业生产关系首先是土地产权安排严重制约了农业生产力的发展。

这时候,我们也许可以回到中国农村土地集体所有制。之所以赋予农民长期而稳定的土地使用权,以及将农民土地承包经营界定为用益物权,是为了调动农民生产积极性释放农业生产力的,既然当前在农民进城背景下,农民更大的土地权利反而阻碍了农业生产力的释放,我们就应当对农村土地集体所有权的内涵进行重新设定。

当前村社土地集体所有制中,土地对农民来讲,大体有两种权利:一是在土地上进行生产的权利,这是由土地是生产资料及土地属于村庄集体所有的性质决定的。所有村社集体成员都有分配到土地,并在土地上进行生产以获得劳动收入的权利;二是一定程度的土地收益权,即村社集体将集体土地出租的租金应当分配给村社集体成员。如果农户进城了,不再需要在土地上进行生产,这样的农户就不应当再获得耕地。如果进城农民回到村庄,需要土地耕种,则村社集体



有责任按份分配土地给需要土地的农户(村社成员)耕种。不种地就不再有土地使用权,但可以获得土地一定比例的经营收益。若如此,在当前农户大量进城、承包户与经营户分离背景下,村社集体土地所有制就可能有效地解决当前制约农业生产力发展的诸多困难。

或者说,农村土地集体所有制可以依保护农民的土地劳动权利、土地收益权利、土地保障权利和便利农业生产的目标出发进行重新设计。这个设计的要点是为愿意留村务农的成员提供便利农业生产的地权制度安排,凡是不再种地的进城农户虽然可以获得作为村社成员所应得的土地租金,却不再有土地使用权包括转让、转包土地的权利。只有当进城农民回到村庄,自己种地,才可以向集体申请土地耕种。这样就形成了一个新的土地集体所有制的双层设计:第一层,村庄成员是村社集体土地的共同所有者,并因此有从土地上获取收益的权利;第二层,只有当农户家庭自己种地时,农户家庭才能申请具体土地的使用权。进城不再种地农户的土地使用权要退回村社集体,村社集体将收回土地使用权分给仍然留村种地农户,以形成适度规模经营。随着越来越多农村人口进城,就有越来越多土地使用权集中到仍然留村从事农业生产的农户,留村从事农业生产的农户不仅可以扩大经营规模,而且可以从便利生产角度进行土地连片耕种及建设农业基础设施。

以上两层设计完全符合土地集体所有制性质。村社集体土地是最基本最重要的农业生产资料,不是农民的个人财产,村社集体成员只有在土地上投入劳动才能占有土地产出的劳动成果。进城务工经商不再从事农业生产,就不应当占有土地使用权。而进城农民退出土地使用权,使村社集体可以依据农业生产本身需要将收回土地使用权重新发包出去。发包土地收获租金一方面用于补偿退出土地使用权农户的土地收益权,一方面用于农业基础设施建设。

当前中国正处在史无前例的快速城市化时期,大量农民进城务工经营,不再从事农业生产,但他们的进城又不稳定。可能在遇到经济周期或家庭特殊情况或年老失去城市收入机会时,再回到农村从事农业生产,他们因此普遍会在进城时保留土地承包经营权,倾向于低租金的无固定期限的在村庄亲朋邻里之间流转,以便于随时回来要地自种。因此,一方面,有越来越多农民进城务工经商不再种地,就有越来越多农地转移到仍然留村务农的农户耕种,从而可以扩大农业户的经营规模;另一方面,总有少数农户可能进城失败,还要返回农村种地,因此造成进城农户不愿意将土地长期租出,而保留土地可以随时收回自种的权利。对于仍然留村务农的农户,随着越来越多农户进城不再种地,留村农户可以扩大经营规模。不过,留村务农农户所流转进来的无固定期限的具体地块的耕地,一方面地块十分细碎分散,几十亩地可能分割成几十块,耕种起来极为不便。同时,因为流入具体地块土地承包经营权是属于进城务工经商农户的,在这些地块上搞建设是不可能被允许的,由此导致农业效率的极大损失。

若按农村土地集体所有制的本质进行土地集体所有制的新的两层设计,一方面所有村社集体成员都有获得土地自种的权利,以及从集体土地上获得收益的权利,则进城不再种地的农户就退出承包的土地,所有村社集体土地由仍然留村务农的种地农民来经营。进城农户越多,留村务农农户就越少,这些留村务农农户就可以分到更大规模的土地进行适度规模经营,从而就可以提高农业收入水平。并且,村社集体可以每隔三五年对留村务农农户的土地进行调整,以便于按户连片、集中耕种,以解决土地细碎分散的问题。且当有进城农户返回村庄时也可以调地让返乡农户耕种。另一方面,进城不再种地农户不再享有具体地块的土地使用权,以及具体地块土地使用权的转包收益权,但具有作为村社成员对村社集体土地租金的收益分享权。

这样一来,在当前快速城市化和农业机械化背景下,就可以发生以下效应:

第一,因为进城农户在进城失败时回村可以随时要回土地自种,且他们进城后可以获得土地收益,他们进城时就愿意将具体承包地块的土地让出来,以让留村务农农户耕种。

第二,进城农户越多,留下的土地就越多,较多的土地和仍然留村务农的较少农户就可以从

农业生产便利的角度来分配土地进行耕种。一个较好的办法是每三年将村社(村或组)土地调整一次,所有需要种地农户都可以申请土地,村社集体收取一定土地租金用于土地基础设施建设,以减少土地基础设施差异,保证种地农户的土地按户连片。农村农户大量进城、不断进城,留村务农农户可以耕种的土地就越多。通过三年一次的土地调整不仅可以保证土地连片,而且可以依据农户实际需要进行土地使用权的重新分配。

第三,城市有更多的就业与获利机会时,就有更多农户进城。城市化是时代大趋势,农业份额越来越少,更多人的就业与收入要来自城市。农村大量人口进城获得就业与收入,农村人口不断在城市获取利益。而大量农村人口进城,他们将土地留给仍然留村务农人口,留村农户就可以扩大经营规模,加之可以通过土地调整来克服土地细碎分散问题,从而可以提高他们从农业中获得的收入,更高的农业收入也为一部分农户留村务农提供了可能。由此,农户宜工则工,宜农则农。有能力进城农户就安心进城获取就业与收入机会,进城失败还可以顺利返回农村。因为种种原因(不能或不愿)仍然留村的农户可以通过扩大农业经营规模,借助按户连片的土地作业便利,以较少投入获得较多农业产出,从而安心务农。

第四,因为将农村集体所有土地回归到生产资料这一社会主义的本质,彻底改变了土地属于农户财产的性质,就顺利解决了东亚国家农业现代化过程中普遍出现的土地所有权与经营权的矛盾,以及土地细碎化的弊病。

第五,因为进城农民可以随时返回农村,中国城市就有了强大的应对各种经济周期的能力。

第六,进城农民年老也完全可以回乡退养,一方面,他们的宅基地还保留着,可以在房前屋后搞庭院经济,另一方面也完全可以从小块土地从事农业生产。在机械化背景下,低龄老年人种田就成为了一种休闲,正是劳动使他们的生命具有了与农业季节相一致的节奏感。

## 五、结论

以上所述,在当前中国正在发生史无前例的城市化和农业机械化背景下,村社集体土地所有制具有较大的进行适应性调整,以适应新形势需要发展农业满足农民需要的能力。正是农村土地集体所有制使中国可以克服日、韩和中国台湾地区农业现代化进程所陷入的困境,可以有效适应农村人口城市化的需要,可以解决土地细碎化的弊病。

农村集体土地所有制不是怪胎,而是我们进行制度设计的基础,是进行改革的凭借,是中国大陆走出东亚小农经济困境的制度优势。

中国大陆农地制度不是学习日、韩和中国台湾地区经验,而是要充分理解中国农地集体所有制的性质,将土地集体所有制的内在优势发挥出来。

### 参考文献:

- [1] 张路雄.耕者有其田[M].北京:中国政法大学出版社,2012.
- [2] 刘强.农地制度论[M].北京:中国农业出版社,2016.
- [3] 王海娟.地尽其利[D].武汉:华中科技大学,2016.

(责任编辑:宋雪飞)