

【专题：土地制度改革与农业农村现代化】

再集体化：发达地区农村地权变革的逻辑

夏柱智

(武汉大学 社会学院, 湖北 武汉 430072)

摘要:由于多样化的制度创新,农地制度在全国范围内表现得多种多样,是制度变迁研究的核心议题。发达地区农村的地权变革实践超出现行提倡地权个体化的土地法律和政策范围,需要从理论上作出新的概括。实证研究表明典型发达地区农村普遍经历了地权“再集体化”变革的过程。不同地方由于条件不同,村社集体统合农地的主体也不同。北京农村表现为村级公司统合,珠三角农村表现为合作社统合,苏南农村表现为政府统合,由此形成了不同的地权关系和地权统合机制。这一变革具有综合性的效应,表现为提升农地利用效率,推动农村集体经济发展,促进乡村有效治理。地权再集体化的形成需要多重必要条件,其中:集体土地所有制是制度前提,这是社会主义改造确立的宪法意义上的土地制度;村庄内部“结平衡账”是治理基础,治理机制的优化促使农民普遍接受地权集体化;地方政府的支持是政治空间,推动着有效的制度创新不断扩散。在农业农村现代化不断推进的背景下,深化农村土地制度改革应当充分汲取发达地区经验,审视二十世纪八十年代以来的地权个体化改革的问题,从强化集体土地所有制、落实集体所有权层面找到完善农地制度的路径。

关键词:再集体化;村社集体;农地制度;农村地权;发达地区

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)01-0024-09

农村改革以来,中国农地制度发生了深刻的变化。由于经济社会条件的不同,不同地区尤其是发达地区和欠发达地区之间产生了不同的制度安排。通过文献梳理及近年来笔者在全国不同地区的调查发现,发达地区的农地制度变迁路径更多地体现出地权集体化特征,这和全国性农地制度改革的地权个体化取向是完全不同的。如何理解发达地区地权变革的逻辑成为本文核心关切。本文将结合在北京、珠三角和苏南农村的实地调查分析典型发达地区农村所经历的地权集体化过程、意义及条件。沿用姚洋的分类,本文的“集体化”和“个体化”都是地权的制度化特征^[1]。而“再集体化”这一概念则是指在法律和政策上不断被削弱的集体土地所有权在农村改革实践中不断再生产出来。当然这种“集体化”又并未完全嵌入总体性的国家体系,而是农村改革背景下集体土地所有制的新型实现方式,是包含了农户个体权利实现的集体化。

一、文献综述和研究思路

改革开放以来,家庭承包制取代集体农业,与之相应的是形成“两权分离”的农地产权制度。农地资源的配置方式是集体仍然保留所有权,农户则通过家庭承包的方式获得使用权。家庭承包制改革之后,围绕如何进一步优化农地资源配置,二十世纪八十年代末中国开启了农村综合改革试验区,不断创新农地制度^{[2]310}。

从历史来看,二十世纪九十年代以来农地制度改革总体沿着强化农民权利、虚化集体土地权利的方向推进^[3],其主要理论基础源于建立在私有产权基础上的西方产权理论。这一理论认为家庭承包制下的农户土地权利残缺,缺乏私有产权的排他性和可转让性特征。第一,土地集

收稿日期:2019-09-23

基金项目:中央高校基本科研业务基金项目“新时代构建中国特色渐进城镇化模式研究”(413000026)

作者简介:夏柱智,男,武汉大学社会学院副教授。

体所有造成农地不断调整及地权不稳定,是农地利用低效的根源。第二,土地集体所有和以个体农户为基础的土地流转有冲突,市场机制难以充分发挥作用,造成农地抛荒、农地价值难以实现^[4]。其中贵州湄潭农地制度改革思路成为主要的经验基础,其核心内容是“增人不增地,减人不减地”^[5],稳定土地承包经营权成为主要特征。在早期,从稳定地权的角度,国家不断增加土地承包期限,逐渐限制乃至禁止任何形式的土地调整。《农村土地承包法》《物权法》及全国性的土地确权工作之后,农户获得了占有、使用、收益及部分处分权,土地承包经营权具有了土地所有产权能^[6]。与之相应的是,集体土地所有权不断虚化,土地调整空间几近不存在,不仅土地承包面积难以调整,而且地块布局也难以调整。在农业现代化背景下,当前全国正在探索的农地“三权”分置改革,试图把承包权和经营权进一步分离,其主要思路并没有背离湄潭模式。即试图在强化农户个体承包权的基础上推动经营权的集中,尚未触及村社集体土地所有权和土地承包权的关系^[7]。

事实上,与湄潭模式不同,很多东部沿海发达地区农村在土地承包制改革之后很快就重新整合农地,改变了家庭承包制的制度结构,强化了村社集体的土地权利。农村综合改革试验实践也表明,相对于欠发达地区,发达地区农地制度创新侧重于加强村社集体的土地统筹权力,如发达地区北京顺义、广东南海和江苏苏南地区的农村综合改革经验^[8]。由于主流产权理论的遮蔽,这些农地制度改革的经验并没有被中国的土地法律和政策吸纳。于是发生了非常矛盾的现象:农地制度的实践已经有巨大分化,而关于农地制度的主流理论分析还以欠发达地区的贵州湄潭模式为经验基础,这是当前农地制度改革容易陷入意识形态争论的重要原因。

近年来,有学者重新审视湄潭模式,认为其提倡的农地制度改革模式与实际不符,造成了当前农业农村发展的困境^[9-10]。面对当前农地细碎化难以整合的问题,地方政府试图创新农地制度,形成了“按户连片耕种”“联耕联种”“虚拟确权”^{[11]32}。基于这些经验,理论界开始反思主流产权理论,提出重新认识集体土地所有制的制度优势这一命题^[12]。产权理论要求按照私人产权的规范要求界定农地产权,忽视了土地资源的不可移动性、土地的多功能性及农地的实际利用过程。中国集体土地所有制的制度优势是通过发挥村社集体的统筹功能,克服土地私有制国家不能解决的农户和大生产衔接的问题^[13]。这一理论判断也得到更早、更普遍的发达地区地权变革经验的有力支撑,笔者认为必须认真研究这种反向的地权变革过程并揭示其内在逻辑。

本文意在论证,地权的再集体化在发达地区表现为多种制度实践形式,有其内在的合理性。而村社能实现地权再集体化与一些结构性条件有关。本文资料来自近年来在发达地区农村的实地调查,这些村庄通过不同制度方式实现了地权的再集体化。主体内容包括三个部分:介绍案例村村社集体统合土地的基本机制及其制度安排特征;结合实地资料,从三个层面分析地权再集体化的经济社会效应;分析地权再集体化的结构性条件。最后,文章提出深化农地制度改革需要重视发达地区的经验,为中国农业农村现代化提供制度基础。

二、地权的再集体化:类型和形成过程

农村改革的典型特征是“还权赋能”,村社集体成为制度创新的基本单位,于是,自发性的制度创新代替了原有国家强制性的土地制度安排,由此形成了千差万别的土地制度^[1]。笔者所调查的三种村庄农地制度均具有强集体统合和支配的特征。这表现在,村社集体可以依据村级规划和公共利益的需要,调整具体土地承包关系乃至家庭承包制本身。由于三个村庄的历史条件和村治模式不同,不同地区的土地整合模式不同。如表1。

(一)公司化统合:北京农村的经验

公司化统合指的是在行政村层面成立公司,发挥集体统合土地资源的作用。公司具有经营村集体资产资源主要是土地的合法性。由于成立村级公司主要是自发行为,地方政府介入不多,村民自治又没有运行起来,村集体和村级公司的关系并不规范和清晰。在这种村庄中,起决

定性作用的往往是村书记,他不仅有体制合法性资源的支撑,而且有很强的经营能力;他不仅掌握行政权力,而且通过村级公司掌握经济权力,是“权力精英”。调查表明,这在北京郊区农村比较普遍,显示村庄权力结构存在明显的分层特征。

表 1 调查区域土地整合模式

代表区域	统合主体	地权关系	统合机制
北京农村	村级公司	土地公司化	权力精英
珠三角农村	合作社	土地股份化	村民自治
苏南农村	政府	土地行政化	行政管理

以 A 村为例。该村位于北京市西南的远郊区,500 户,耕地约 2000 亩,地形偏丘陵山区,面积达 32 平方公里。A 村的陈书记是典型的权力精英,自 1990 年上任至今,接近 30 年,威望很高。他在二十世纪七十年代读过大学,做过乡村医生,还做过生意。他的治村风格是敢作敢当,善于经营。陈书记上台之后利用良好的区位优势成立旅游公司,公司的职责是统一开发村庄土地及山林资源。目前该村已建成 6 个核心景区,年毛收入超过 1 亿元。2009 年,为了规范公司和村社集体的关系,双方约定旅游公司租赁村集体土地资源 70 年,每年向村缴纳租金 400 万元。由于公司和村集体没有完全切割开,实际上从公司转移的福利远超出租金收益,福利包括住房分配、基础设施建设、农业补贴、村级养老金及提供数百个岗位的就业机会。

村级公司统合土地的能力既与村集体主导的地权变革有关,又和善于经营的村书记有关,成立公司则为村集体经营土地提供了合法组织形式。1991 年,为了统合土地资源,村集体决定合并生产队,土地由行政村统一分配。就具体的农地配置机制,村集体采用了“一田制”。主要做法即村社集体统一收回承包地,改变土地承包方式。由于人多地少,村社集体不再分配口粮地,实行口粮商品化,早期是小麦 200 斤/人,后来则按照市价补偿,2016 年是 200 元/人。其他耕地全部作为机动地实行竞标分配,村集体收取约定的承包费,承包期限一般为 15 年。2002 年《农村土地承包法》通过及税费改革之后,“一田制”并没有任何改变。其意义在于消除了村集体统一经营全村土地的障碍,为村级公司统合全村土地资源提供了基础。

(二) 合作社统合:珠三角农村的经验

合作社统合是珠三角地区村社集体统合土地资源的特有机制。合作社和原来集体土地所有权的单位重合,可能是村民小组,也可能是行政村,前者居多。其基本做法是农民自愿把土地承包权入股,构成新型集体经济组织——合作社,土地权利部分让渡给合作社,农民享有分红(收益权)。在二十世纪九十年代,合作社的性质是“农村经济合作社”,属于简单的土地股份合作社性质。2000 年后,珠三角的南海推进股份制改革,将农民和集体的权利义务关系制度化,原来的合作社则改制成“农村经济股份合作社”。合作社内部,农民通过“少数服从多数”的自治方式行使土地权利,村干部更多的是农民委托人。

以 B 村为例。该村位于珠三角中山市西郊,800 户,3575 人,目前整体进入城市规划。由于发展工副业,该村在 1976 年就实行大队(行政村)统一核算,和大多数村庄以生产队(村民小组)核算不同。家庭承包制改革后,行政村这一核算单位延续下来。该村 2003 年进行股份制改革,上级政府要求核定资产及确定分享集体资产所有权及收益的村庄成员和分配方式。B 村当时以农业户口为基础确定的村庄成员(股民)为 3300 名,主要资产是土地,包括耕地和非农建设用地。村社集体决定保留集体股 30%,其余 70%分配给股民。股民再签订协议把资产入股到合作社作为集体资产。按照规定,开发或者征收任何数量的集体土地,都必须召开合作社股民大会或者股民代表大会。

合作社统合机制是逐渐形成的,有社会基础,也有地方政府政策的推动因素。主要背景是在二十世纪八十年代中期之后,外来“三来一补”企业开始大量进入村庄,一方面带动了农民就业,另一方面也大量占用集体土地资源。因此承包地分下去不久,村集体便收回土地进行统一

配置,同时在年终给农民分红,形成了农民以承包地入股分红的地权意识^[7]。在保障农民股权的基础上,村社集体(合作社)获得了土地支配权。村社集体将交通便利的土地规划为建设用地,由村社集体统一建设厂房或商铺并出租,其余的农地则统一出租。到 2018 年,B 村共有 1200 亩耕地和 2100 亩非农建设用地,其中 400 亩是高价值的经营性建设用地,建有 4 万平方米工业厂房和 22 万平方米商铺。源于经济收入的不断增长,农民分红也越来越多。1984 年,B 村农民年终分红收入为 30 元,2006 年为 1000 元,2017 年则上升到 12900 元。

(三) 政府统合：苏南地区农村的经验

政府统合以强政府为前提,是行政化的集体土地统合方式,苏南是代表性区域。这类村庄的地权集体化是最早的,也是最强的,其机制主要是乡村两级的行政管控。在这个区域,行政村是乡镇政权的延伸,村干部则是乡镇的代理人。于土地资源而言,乡镇通过行政村集体执行土地管理职能,实现对全域土地资源的整合利用,土地再集体化毋宁说是“土地行政化”。

以 C 村为例。C 村位于苏州市西郊某工业发达镇,位于高新技术开发区内。在二十世纪七十年代中期,该村就开始发展工业。到二十世纪九十年代中期,C 村村级工业园面积达 300 亩,容纳了 40 多个企业,产值达到 1 个亿。由于农民主要从事非农就业,二十世纪八十年代就有农民退出承包地。二轮延包时,为了解决土地耕种问题,乡镇全面实行“两田制”。农民普遍选择保留人均 0.5 亩口粮田,其他土地则由村集体统一发包。二十世纪九十年代中期之后,按照自上而下的政策,集体企业改制为私营企业,村集体的土地开发权力被限制乃至取消。村集体按乡镇统一标准,收取土地及厂房租金,用于村级公共管理和公益事业支出。近十多年,苏南地区普遍推行土地置换(土地换社保),农民不仅退出口粮田,而且退出法律赋予的土地承包经营权,以置换失地农民养老保险。土地置换完成之后,农民和集体土地切断了关系,土地完全由集体支配。对于未开发的农地,属于城镇规划区的土地,村租给乡镇农业公司实行统一经营。属于规划区外的农地,则由集体直接出租给家庭农场或者本村农户。

“两田制”及土地置换源于地方政府积极的工业化和城市化政策,基层乡镇乃至区县政府要全面规划和控制农村工商业和农业的发展,实现区域经济社会整体发展的目标。苏州从 1996 年就改变经济发展方式,提倡“三集中”,“工业向园区集中、人口向城市集中、土地向大户集中”。与此相应的是地方政府不断抑制农村工业发展和集体土地非农使用,村社集体经济发展被统合进入区域经济发展。人口向城市集中,不仅在于劳动力的集中,更在于社会融入,其前提条件是农民享受城市社会保障。2012 年,C 村全面推进土地置换政策,受到农民欢迎。原来按照新农保的标准,2012 年,老年人每月领到的养老金不足 300 元。成为“失地农民”后,由政府缴纳 11.4 年社保金,退休老年人每月可以领到 870 元养老金。

三、地权集体化变革的经济社会效益分析

家庭承包制改革之后,湄潭模式一般被作为农地制度改革的经验,事实上湄潭所在地的农村仍然是中国最贫困的地区之一,地权个体化并没有点石成金的魔力。反而是发达地区的农业农村现代化和地权集体化相互耦合,主要体现为地权集体化成为发达地区农村先发优势的制度条件。和单纯的农业经济学不同,本文尝试建立一个综合性的分析框架,不仅分析地权集体化对于农地利用,而且分析其对集体经济发展和乡村治理的影响。这方面的研究主要集中在政治学及社会学视角下的农村地权研究^[14-16]。下面结合案例村分析。

(一) 农地配置效率提高

农地制度和农地配置效率的关系是经典命题,不同学者得出的结论往往相反。和大多数中西部村庄不同,案例村庄的农地制度的共同点是强集体统合能力,农户只有优先承包经营集体土地的权利,而没有私人处分土地的权利。事实表明赋予村社集体配置农地资源的权利可以提

高农地配置效率。这表现为两个效应:地权稳定性效应和土地配置效应^①。

地权稳定性效应。一般来说,稳定的土地承包权为农民提供长远的预期,因而愿意长期投入,如建设水井、水渠等固定设施。但是地权稳定是相对的。村社集体掌握农地配置权利并不意味着村社集体随意收回经营权和地权不稳定,在案例村庄,为了提高农地效率,村社集体和经营者会约定合理的土地承包期限。如北京案例村的农民种桃,按照桃树的周期,村集体确定15年左右的承包期。而由于农业基础设施建设大多是公共的及社会化服务体系的发达,大多数粮农就不需要长年限的土地承包,如三五年土地承包期并不妨碍水稻生产。

土地配置效应。发达地区农村二、三产业发达,农村劳动力转移比例高,农地具有规模经营的条件。很多研究都表明,在土地承包制及土地确权的背景下,地权细碎化是突出问题。它不仅造成小农户难以便利耕作,而且土地流转也难以形成集中连片的规模经营^[17]。因为规模经营者和分散小农的交易成本过高。但是在发达地区的农村,完全不存在这一问题。在珠三角的B村和苏南的C村,家庭农场或者农业企业等规模经营者能够便利地获得集中连片的土地。在北京A村,大桃种植者主要是小农户,他们通过竞标获得了5~10亩成片土地,形成了匹配高附加值作物的小型化规模经营。在这里,村社集体完全是按照经营者的需要及经营能力来确定面积的,完全摆脱了交易成本过高的问题。

(二)农村集体经济发展

发达地区村庄有很强的集体经济发展能力。在市场经济中,土地是村社集体最主要的资本,土地价值以企业利润或者地租经济的形式表现出来。虽然这主要和区位优势有关,然而不能忽视农地制度的基础。通过地权变革,发达地区的村社集体统合了集体土地资源,不仅可以规划整合土地资源对接农业现代化,而且更重要的是对接非农产业的发展。

无论哪一种土地规模经营,都涉及全村集体土地的规划利用。就如在一个现代城市社会,土地必须要规划利用才能有价值,其前提是土地资源统合,这是政治过程,而不是经济和技术过程。在城市,这是通过征地制度实现的,地方政府是实施征地的主体。农村则不同。在人民公社时期,村社集体直接使用集体土地,无须考虑农民的土地权利。在家庭承包制条件下,农村一直缺乏为实施村庄规划而允许村集体合法调整或收回承包地的制度,因此特别需要制度创新。

案例村所在的发达地区均成功地进行了制度创新,取得了很好的效果。在市场化改革的背景下,分散农户是极为弱小的,基层组织要解决的核心问题是如何组织农民对接大生产、大市场^{[18]22}。组织农民的关键是发挥村社集体的作用,可行的办法是整合集体土地资源适应市场经济要求,这尤其表现为农地非农使用层面。在发达地区村庄,早期异军突起的乡镇企业是最重要的经济现象。二十世纪八九十年代,农村土地管理比较宽松,村社集体拥有土地非农使用的权利,乡镇企业崛起,奠定了发达地区集体经济的基础。后来乡镇企业改制,私营经济普遍兴起,村社集体普遍依靠出租土地和厂房获得稳定的租金收入。

(三)乡村治理能力提升

土地制度也是塑造乡村治理体系和治理能力的基础制度。在发达地区,集体土地统合能力很强,这意味着村社集体可以相对自主地决定集体土地是分到农户还是实行统一经营、如何统一经营等。在这个意义上,地权的再集体化激活了村庄治理。

相关研究表明,农村集体土地所有制及其实践,是乡村治理最基本的制度资源^[19]。一些集体土地所有制执行有力的地区,村庄治理能力较强。村级组织强有力,村级集体经济强劲,村干部有较高的权威,村庄社会整合程度很高,充满活力。村庄治理的一个重要内容是土地调整。这里的土地调整不仅包括传统意义的“生增死减”,还包括为了提高农地利用效率、提升集体经济发展能力,而进行的土地统一规划和调整。虽然现在农民主要收入来源于非农业,土地仅仅

① 姚洋总结了农地制度影响农业的途径,包括地权稳定性效应和资源配置效应,前者主要强调长期的土地承包经营权利,后者强调土地市场运作机制,均不涉及村社集体统筹对于地权稳定性和资源配置的影响。

发挥保底功能。但是土地调整依然发挥重要的治理功能,每一次土地调整都是村庄过去多年治理问题的梳理,也是村庄内部公平正义的实践,具有很强的连带性和整体性特征^[20]。

地权的集体化还关系到公共建设的成败。大多数公共建设都涉及占用集体土地,需要动员农民。在欠发达地区,基层公共建设的困境主要是资源匮乏。由于农民土地权利意识不强,公共建设占用土地不需补偿或只要很少补偿。现在国家资源大量下来,最难解决的是农民分化背景下的土地占用和补偿的问题^[10]。在案例村所在的发达地区,均不存在土地问题。公共建设过程中,占用土地只需在村集体层面通过即可,农民的土地利益以其他方式保障。可以预见的是,在大多数中国农村,由于土地确权,土地权利固化到具体地块,土地利益难以调整,村社集体要实施任何产业的或者公共建设的规划,都可能面临要价的钉子户问题^[21]。

四、地权集体化的必要条件分析

地权集体化的实现机制有很大的差异性,然而地权集体化本身是由一些必要条件促成的。分析这些必要条件,有利于启发未来的农地制度改革。下面从制度前提、治理基础和政治空间三个角度展开分析。

(一)农村集体土地所有制:制度前提

无论是哪一种地权集体化的实践,其共同的制度基础是集体土地所有制。集体土地所有制为村社集体统合土地提供合法性。即使在北京农村,村社集体统合土地的主体是村级公司,统合机制依赖权力精英,集体土地所有制仍然是土地统合的合法性基础。从农民的角度,“一田制”及土地的“公司化”之所以是可行的,源于土地是集体所有的,而非个人财产。

土地属于最基本的生产资料。土地改革确立了“耕者有其田”的土地制度原则,打碎了传统的地主所有制。在社会主义改造运动中,经历过 1958 年“大跃进”运动的教训之后,农村土地制度理性回归。1962 年通过《农村人民公社工作条例修正草案(人民公社六十条)》确认了农村集体土地所有制。这一制度在改革开放之后延续下来,成为中国农村改革、发展和稳定的基石,也成为深化农村改革的前提^[22]。这种制度安排打破了土地私有制条件下土地的不公平分配及无效利用。

在农村主要以农业为主的时期,农民家庭拥有承包经营权,村社集体则为小农户提供农业社会化服务。在发达地区农村率先工业化、劳动力基本转移到非农就业的背景下,农地制度发生了变迁。在农村集体土地所有制基础上,农地资源是属于集体的生产资料,是保证农民基本生存和发展权利的,不属于私人财产。从生产资料属性出发设置农地制度,发达地区的农地制度特征是:土地归村社集体所有,农民只具有土地使用权。离农者退出土地,再由村社集体收回再分配,用于农业或者非农业(可以是集体统一经营,也可以是租赁经营),土地收益则作为集体经济进行再分配。在地权集体化的长期实践下,延长土地承包期限、不允许土地调整及其土地确权在发达地区很难推行下去,发达地区形成了集体化特征的制度变迁路径依赖。

(二)村社内部“结平衡账”:治理基础

村社集体是农村集体土地所有权的基本单位,也是一个有数百到数千人的基层治理单位,二者是重合的。家庭承包制把集体土地分配到个体,农地的再集体化则改变了具体的土地承包关系,强调村社集体的主导地位。在发达地区农村调查,笔者发现农民普遍支持新的制度安排,没有在中西部农村所看到的农民“依法上访”现象。那么这种新制度是如何被农民接受的?

笔者认为这不仅在于农村集体土地所有制的合法性,而且在于农民获得了实实在在的利益,在于利益分配背后的村庄内部“结平衡账”机制。“结平衡账”指的是集体利益分配的内部平衡机制,表现为调整集体和农民之间的权责利关系^[23]。从农民的角度,地权集体化归根到底是发展集体经济,最终是有利于农民利益增长的。直接的利益包括村社集体为村庄成员提供的分红收入、养老金收入、福利住房及医保等。间接的利益包括就业、村庄建设、教育等。这些利

益需要以大多数农民同意的公共规则的方式分配下去。农民是理性的。一种损害大多数农民利益的土地配置制度是不可持续的,同样,一种在村庄内部产生巨大不公平的农地制度也是不可持续的。

再来看北京案例村的农地分配方式。在实行“一田制”之初,村社集体按照人口给农民发放口粮地价款,且两年调整一次,这公平地保障了农民利益。村社集体主导机动地发包,只有本村农业人口才有权利参与竞包。同时经营机动地的农户必须缴纳承包费,这是权利义务相平衡。这为未转移到城市的中老年劳动力提供了就业机会,也解决了当时的税费问题。为了让利于民,村集体制定差异性极大的承包费,大多数地块,土地按照底价成交,这一底价往往低于市场地租,提升了经营者收入。而在少数优势地块,底价很高,而且成交价格也很高。在村级公司主导土地开发、集体经济发展壮大的背景下,村集体形成了“确权返利”的政策。2016年以来,村集体对未承包土地农民补偿460元,即在原200元口粮地补偿基础上加上260元补贴,作为对未承包土地(退出土地经营权)的补偿,以平衡土地承包者和未承包土地者的收益。这种土地分配秩序保障了农民基本利益,被普遍认为是公平的、可以接受的。

(三) 地方政府的支持:政治空间

三个发达地区的农地制度创新在2000年之前已经完成,后来这些制度创新只是被进一步规范。主要是衔接相关法律和政策,建立规范的集体土地利益分配及土地非农使用制度。在2000年之前,中央尚未就农村土地制度形成完整的土地法律和政策,制度创新尚存在较大的空间。村社集体作为土地制度创新主体因地制宜推动制度改革,也得到地方政府支持。可见,发达地区农村进行地权再集体化变革的重要条件是宽松的政治空间。一旦制度创新的绩效很明显,制度创新就很容易扩散,成为区域的制度创新。

2000年之后,随着相关法律制度的完善、农业税费取消及农民土地权利意识的形成,村社集体对土地的统合能力越来越弱。为了防止村干部随意收回土地承包权、替代农民流转经营权,国家一再削弱村社集体的权力。2002年通过的《农村土地承包法》第26条规定,“承包期内,发包方不能收回承包地。”第27条规定,“承包期内,发包方不能调整承包地”。2007年通过的《物权法》直接把土地承包权作为一种“用益物权”,已经不同于基于土地承包合同形成的“债权”。这可能是造成欠发达地区和发达地区农地制度改革路径差异的重要背景。

比较来看,发达地区的农地制度安排显然不符合当前的土地法律和政策,然而这些制度安排是早期就实行了的,因而是特殊的,也是合法的。而在中西部地区,在统一的法律和政策背景下,农地制度改革越来越缺乏合法性,出于自保的目的,地方政府不再积极支持村社集体自发的制度创新,影响了农业农村现代化^[24]。如在湖北沙洋,二轮延包时,农民自发进行的农地划片承包取得了非常好的效果,地方政府也准备推广,但是最终只在少数试点村成功进行,原因是地方政府停止支持,这是因为《农村土地承包法》通过后,土地调整不再具有合法性,农民也可能用法律武器来上访。在全国调查,笔者发现地方政府在农地制度方面越来越缺乏创新意识,村社集体和农民的地权变革诉求并不重要,农地制度变革具有了趋同性。

五、结论和启示

本文对发达地区地权变革“再集体化”的逻辑进行了较为完整的阐述,有别于关注在全国性土地法律和政策推动的地权个体化变革,发达地区呈现了农地制度变迁的另一方面。

本文的研究结论如下:地权的再集体化在发达地区是普遍存在的事实。不同地区由于经济社会发展条件不同,地权集体化的机制及其表现方式不同。其共同点是村社集体强有力地统合土地。地权集体化的经济社会效应明显,地权集体化和发达地区的经济社会发展相互作用,不仅影响农地利用效率,而且深刻影响集体经济发展及乡村治理能力。地权集体化变革需要诸多条件才能够顺利推进,包括集体土地所有制的制度前提、村社“结平衡账”的治理基础和制度创

新的政治空间基础。

回顾前文,可知家庭承包制度以来的农地制度变迁有两种路径:一种是如贵州湄潭的地权个体化路径,集体土地所有权弱化,村社集体缺乏统合土地的权力;另一种则是在发达地区的地权再集体化,集体土地所有制得以延续,并因地制宜形成了多样化的农地制度创新。中国集体土地所有制为农地制度创新提供了丰富的可能性,既为农户个体土地权利的实现提供了可能,又为集体对土地的统一规划和支配提供空间。当前,中国农地制度改革的主要问题是缺乏对经验本身的研究,更缺乏区域比较的视角,陷入了单向度的地权扩张误区。

当然,我们需辩证地看待发达地区地权集体化变革。在发达地区非农产业很早就快速发展的背景下,农民退出农业进入非农就业,农地非农使用动力增强,农地制度具有内在变革的条件,有利于地权的“再集体化”。而从全国来看,农村劳动力转移还不充分,土地仍然是农民生计的来源,家庭承包制还难以变革为村社集体统一经营的农地制度。不过这不妨碍国家通过地权的变革加强村社集体土地所有权,为小农户提供便利的耕作条件,如解决土地细碎化问题。因此,从理论上讲,地权再集体化和土地承包制度并不矛盾。集体化的农地制度强调村社集体对土地资源的统合利用,顺应农业农村现代化的需要,而土地承包制强调村社成员有平等承包土地的权利,强调保障个体利益,两者共同构成了集体土地制度内在的辩证统一。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 温铁军.“三农”问题与制度变迁[M].北京:中国经济出版社,2009.
- [3] 桂华.从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革的回顾、反思与展望[J].政治经济学评论,2016,7(5):126-142.
- [4] 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):35-45.
- [5] 丁远康.湄潭试验区土地制度建设的实践与探索[J].中国农村经济,1993(2):61-65.
- [6] 王海娟,胡守庚.农村土地“三权分置”改革的两难困境与出路[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,72(5):184-192.
- [7] 贺苏园,桂华.去财产化:农地资源配置的困境与突破——基于国有农场“两田制”的考察[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(6):127-132.
- [8] 骆友生,张红宇.家庭承包责任制后的农地制度创新[J].经济研究,1995,30(1):69-80.
- [9] 田孟.农地制度改革中的“湄潭实验”:四个焦点问题——与刘守英研究员商榷[J].河南工业大学学报(社会科学版),2017,13(2):1-9.
- [10] 刘燕舞.反思湄潭土地试验经验——基于贵州鸣村的个案研究[J].学习与实践,2009(6):116-120.
- [11] 王海娟.地尽其利:农地细碎化与集体所有制[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [12] 贺雪峰.论农村土地集体所有制的优势[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(3):1-8.
- [13] 王海娟,胡守庚.土地细碎化与农地制度的一个分析框架[J].社会科学,2018(11):62-74.
- [14] 吕德文.两田制的意义[J].古今农业,2008(3):10-13.
- [15] 徐祥临.如何充分发挥农村土地集体所有制优势[J].国家治理,2019(27):3-13.
- [16] 贺雪峰.乡村振兴与农村集体经济[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,72(4):185-192.
- [17] 张路雄.我国耕地制度存在的问题及不可避免的政策选择[J].土地科学动态,2009(1):10-14.
- [18] 潘维.农民与市场[M].北京:商务印书馆,2003.
- [19] 桂华.产权秩序与农村基层治理:类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J].开放时代,2019(2):36-52.
- [20] 杜鹏.土地秩序的政治底蕴[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(1):9-23.
- [21] 王海娟,胡守庚.土地制度改革与乡村振兴的关联机制研究[J].思想战线,2019,45(2):114-120.
- [22] 杜奋根.农地集体所有:农地“三权分置”改革的制度前提[J].学术研究,2017(8):81-86.
- [23] 贺雪峰.如何再造村社集体[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):1-8.

[24] 李婷,贺雪峰.“组织弹性”或“弹性化的组织能力”——土地集体所有制的根本功能[J].云南行政学院学报,2019,21(1):54-63.

(责任编辑:刘浩)

Re-collectivization: Logic of Rural Land Right Reform in Developed Areas

XIA Zhuzhi

Abstract: Because of the diversity of institutional innovation, the farmland system is diversified in the whole country, which is the core issue of institutional change research. The practice of rural land right reform in developed areas is beyond the scope of land laws and policies which advocate land right individualization, so it needs to make a new generalization in theory. The empirical study shows that the rural areas in typical developed areas have generally experienced the process of land right “re-collectivization”. Due to different conditions in different places, the main body of the collective integration of rural communities are different. The rural areas in Beijing are shown as the integration of village level companies, the rural areas in the Pearl River Delta are shown as the integration of cooperatives, and the rural areas in southern Jiangsu are shown as the integration of government, thus forming different land right relations and integration mechanisms. This change has a comprehensive effect, which is reflected in improving the efficiency of rural land use, promoting the development of rural collective economy, and promoting effective rural governance. The formation of land right re-collectivization needs multiple necessary conditions, among which: the collective land ownership is the system premise, which is the land system in the constitutional sense established by the socialist transformation; the “balance account” within the village is the governance basis, and the optimization of the governance mechanism urges the farmers to generally accept the land right collectivization; the support of the local government is the political space, which promotes spreading the effective system innovation. Under the background of agricultural and rural modernization, to deepen the reform of rural land system, we should fully draw on the experience of rural land system reform in developed areas, examine the experience of the reform of Meitan’s land right individualization since 1980s, and find the way to improve the rural land system from the aspects of strengthening collective land ownership and implementing collective ownership.

Keywords: Re-collectivization; Village and Community Collectivity; Agricultural Land System Reform; Collective Land Ownership; Developed Areas