

土地流转面面观

» 秦晖 党国英 叶健民 陈小君 张善贵 李昌平 李非

自 2008年10月中共十七届三中全会明确提出允许农地承包经营权“多种形式流转”以来，关于农地流转的讨论有渐成两级分化之势。今年全国“两会”上，吴邦国委员长在工作报告中，将土地管理法的修改和农村土地承包经营纠纷仲裁法的制定，列入本年的工作重点。3月12日，本刊和华南师范大学法学院在广州大学城合办“中国土地制度改革研讨会”，邀请相关领域的专家进行座谈和交流。

3月下旬，《土地管理法修改草案征求意见稿》经媒体披露，有意见认为，其在征地制度改革等核心内容方面没有根本性变化。

根本的利益

秦晖（清华大学历史系教授）：现在很多人对地权归农最大的疑虑，就是害怕农民如果不想卖地就可以不卖。讲得简单一点，就是害怕农民漫天要价，害怕农民成为钉子户。所以我觉得，土地问题一直就不是所有制的问题，照我看很简单，土地问题实际就是农民的权利问题。讲得更简单一点，就是人权问题，就是你怎么看待农民的公民权。我经常讲，农民问题的出路，要具体地说当然很复杂，但是实际上，无非就是把农民当作一般的公民看待，把农民工当作与市民一样的产业工人看待，把失业的农民工当作一般的失业工人看待。

除了中国以外，唯一的例子就是种族隔离时期的南非，他们就是这么对待黑人劳工的。他们把黑人劳工叫做“流动劳工”，规定

黑人劳工在黑人家园里是有土地的，但是这个土地他们不能买卖，是份地，也就是所谓的“土地保障”。他们可以在城里打工，到35岁就回到黑人家园去养老。一旦遇到危机，工厂不要他们了，就把他们赶回去。这种黑人家园集体所有制加上流动劳工制度，在很长一段时期内保障了南非经济的高增长，但最后的结果是什么？大家都知道。我认为，这应该成为我们的一面镜子。

党国英（中国社会科学院农村发展研究所研究员）：很多人认为，过去土地是不可以流转的，中央开了个三中全会后才可以流转。事实上中国的土地从来就可以流转，问题是怎么流转。我们过去的流转不是市场化的流转，是政府、国家在那里单向流转农民的土地，国家过去处置土地是非常随便的，甚至没有给农民补偿，给农民补偿大概才有十来年的时间，这既丢失了公正又丢失了效率。丢失了效率我可以举个例子，我国城市的土地利用率，大概在全世界是排在后面的，效率非常低。在公平方面，我们应该考虑的是，近10年来国家给农民的征地补偿大概不到一万亿，这对农民是非常不公平的。

有人说私有制会造成两极分化，我们必须消除他的忧虑。从外部的经验来看，台湾搞了私有制以后也没有出现这个问题，政府最头疼的问题不是两极分化，反而是两极不分化。有些人不想放开产权，是对我们的政府管制能力没有信心，为什么会没有信心呢？因为中国的体制和西方不一样，农民的权利一直得不到有效保障。我觉得这种担心不是

没有道理，但我们先建成一个民主法制国家再搞土地规划行不行？我看不行，我们等不及，所以我们还是要搞。

在这种情况下，可行的办法是进行规模约束。小农在某种情况下，被忽悠把地卖给一个农场，这个可能性是存在的。日本有过法律，对于最大土地经营面积有规定，遗憾的是我们现在没有这个线，山东、东北、甘肃都有私人圈了很大面积的地，有商人亲口跟我说，他在新疆圈了十几平方公里。我们现在对土地经营的最高规模没有限制。

另外，关于征地补偿费用的问题，我认为应当参照商业用地的价格来定，但是关于补偿问题需要法律上的细化。比如：土地的增值是否要归农民？关于公益性的补偿问题，有了市场交易后，公益性占地就可以参照了。

秦晖：我们国家真正的问题就是100多年以前，严复讲的群己权界的问题。经过了100多年，不但未解决，还越搞越糊涂。公共生活又往往被极少数人所谓的自由意志来支配。公共领域没有民主，私人领域没有自由，这是现在很多问题的核心。比如征地拆迁，土地这个公共财产落到某人手里，也不需要大家的同意，当官的想给谁就给谁，这就造成公产私化。公共财产如果要真正有利于全部成员，前提就是应该有一个民主的制度。

叶健民（香港城市大学副教授）：怎么减少征地引发的广泛问题，三中全会提出的思路无非是两条：一是完善征地制度，二是完善赔偿制度，我们要求征地必须要给农民做社保。这些都是中央好的建议，但没有提到

两个关键的问题：基层财政和民主。

为什么现在“卖地”财政这么多？大家都知道现在全国县级财政的1/3都是来自卖地的，为什么地方政权这么热衷于卖地？当然贪污腐败是一个重要的方面，但更重要的一点是，改革开放后地方政府普遍不够钱来维持有效管治。有一个数据表明，1986年~1996年地方乡镇一级财政每年增长16%左右，这是一个非常不错的数据，但每年开支增长达25%，就是说收入远远跟不上开支。1994年分税制改革之后这变得更加严重。

在征地过程里还有一个很关键的因素，就是我们一定要发扬基层民主。现在这个征地赔偿的制度本身就很不公平，发展商基本上看中这块地的商业价值，然后给土地定价，可是农民在这个过程中拿到的补偿，是以该土地上过去的农业收益作为计算的基准，中间存在很大的差距，价格怎么定？钱拿回来怎么分？这涉及一个政治信任的问题。我们乡镇的干部和政府，是不是真的代表农民的利益来发言？实际上很多地区就因为农民不相信政府是真的为他们争取利益，就会自发地尝试很多不同的方式，激化了社会矛盾。

丁学良（香港科技大学教授）：要保护农民的利益，很基本的一点就是：农民要成立自己的农会。因为农民个体势单力薄，但有合法的农会制度就不一样了，因为农会可以请非常好的律师打好官司。当然了，媒体也起很大的作用。

我认为很基本的一点是：无论是从社会主义的初级阶段向高级阶段发展，还是从资本主义的初级阶段向高级阶段发展，很重要的一点，就是法治的素质问题。即便我们在法律层面上规定农民有权向市场转让土地，但法治和公民权利的问题不解决，我们仍然很可能在日后相当长的时间里看到除市场外还有另两种力量深深介入农村土地转让的过程中，一个是黑势力，另一个就是滥用权力的官僚。

法律视角

陈小君（中南政法大学副校长）：我主持的农地制度立法的调研已经进行了6年，差不多每年都有一次非常大规模的调研。我们最近的一次是去年，组织了65人次的5个调查小组，从5月到8月初，对10个省、30个

县、90个乡、180个村、1800个农户，进行了一个大规模的、面对面的交流。

根据前期研究，我们认为农地立法的总的指导思想，是以农村土地权利体系的建构为奠基，以切实救济农民的土地权利的实现在为目标。所以，中心思想要围绕权利体系，权利的运行展开，最终是权利的救济。

张善贵（广东同益律师事务所执行主任）：我想着重谈谈农村土地承包经营权入股中需要解决的一些问题：其一，股东人数的限制，现行《公司法》对有限责任公司股东规定有50人的上限，在农民人数众多的现实背景下，必须设计出适宜的利益代表机制。其二，经营权移转的合法性问题，《土地承包经营法》规定土地承包经营权不能够自由流转，农民将土地承包经营权移转至公司需要突破法律上的障碍。其三，集体组织及其成员在公司内的角色定位及其各自权利仍存在冲突，需要完善的实施细则予以解决。其四，农民以农地入股后的身份重叠时，《劳动法》及《劳动合同法》应该如何适用的问题。其五，农地入股之后有限责任公司遭到清算时，土地承包经营权作为公司资产用来偿还债务，其额度、强度仍需要仔细拿捏。其六，现行诸多法律均架构于市场理念之上，农地入股完全市场化条件尚不成熟，存在一些问题，建议国家制定《农业公司法》，从出资方式、管理机构设置、利益分配、债务承担分配、存续期间或资产清偿等方面对农地入股等形式加以专门规定。

异域经验

李昌平（三农问题专家）：如果用一句话概括土地问题，它是一个政治问题，我不认为是个产权问题。在党中央开三中全会的时候，我在越南。越南在15年以前搞土地改革，它的所有农业制度几乎都是向中国学的，但唯独土地制度超越中国：它的土地是可以买卖的，可以兼并的，是可以依法“农转非”的。在15年前，越南把集体所有制消灭掉了。对于他们的改革，我看了以后心情一次比一次

沉重。一个村子的砖瓦厂，打工的农民一个月工资只有80块钱，但粮价比中国还要高一点。为什么会这样呢？这和土地制度相关。

越南有乡镇企业，土地是严格管制的，你不能把水稻田随意用作其他用途，你在农村可以选择的空间和机会被土地制度给限制了。这是我看到的第一个问题。

第二个是越南经常发生水灾，水灾过后水系怎样恢复，道路怎样恢复？这是一个很大的问题。因为土地已经到户了，对于这种公共设施的建设问题，怎么办？所以从去年开始由国家负责这类工程的建设。

即便我们在法律层面上规定农民有权向市场转让土地，但法治和公民权利的问题不解决，我们仍然很可能在日后相当长的时间里看到除市场外还有另两种力量深深介入农村土地转让的过程中，一个是黑势力，另一个就是滥用权力的官僚。

第三个，年轻人结婚要100平方米的宅基地，100平方米的土地农转非需要向国家交4万元人民币，而他们的工资只有80块钱一个月。还有利息，如果你用土地去抵押，100块钱的本金，最后要偿还1万。所以我们从理论上想象出来的所谓“集体所有制不好，私有制好”，我在越南这么长时间，我没看到私有制优越到哪里去。在越南，由于农村社

区共同体的消亡，使得“谁的拳头大谁就控制”，很多中介工作，只能由他们做，如果其他人插手他们就动手打人。这是我们搞农地流转必须要警惕的。

李非（厦门大学台湾研究院教授）：台湾的三次土改，时空，背景，条件都不一样，很难和大陆的情况进行比较，所以大陆可以借鉴台湾的经验但不能照搬。其实台湾的农会制度是很成功的，搬到大陆来可能有些地方适用，但绝大多数地方是不适用的。

台湾农业制度是成熟的，但其与大陆遇到的困难又完全不一样，所以台湾的农业制度、农产品制度都可以借鉴，但还不够，我们要借鉴全世界的经验。因为大陆和台湾的发展阶段不一样，台湾现在已经是后工业化时期了，农业化早就不是一个经济问题而是一个政治问题、社会问题了。尤其台湾现在是选举社会，农民手中有票，这个票不得了，我们并不具备这样的条件。■

（本刊记者赵灵敏整理）