

印度土地制度效果对中国土地制度改革的启示

盛 荣

(中国农业大学 人文与发展学院 北京 100094)

[摘 要] 印度和中国一样,都是庞大的农业人口分享微薄的农业收入,印度表现为贫困问题,中国表现为农民收入问题。印度的土地私有制度并不成功,50 多年的持续改革也不能减缓贫困现象,因此中国不能实行土地私有制。“国有永租制”就是与城市土地制度相一致的土地制度,农地国家所有,农民享有永久使用权。减少承租农地的人数,同时把农业收益留给农业经营者是农地永久使用权制度的核心目标。

[关键词] 土地制度;印度;农地永久使用权

[中图分类号] C921.82

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-508X(2006)04-0071-04

一、中国的农民收入问题就是印度的贫困问题

中国的农民收入问题是令中央和地方各级政府头疼的一个全国性的大问题,而印度呢,居然没有这个问题,他们的政府头疼的是贫困问题,中国的贫困率已经降到 5% 以下的时候,印度的贫困率还在 26% 以上^[1],部分邦甚至三分之二的人口是贫困人口。那么,中国为什么没有那么严重的贫困问题?而印度为什么没有农民收入问题呢?

提出问题就等于解决一半,的确如此。农民收入问题说到底就是农业产值和就业人口比重高之间的矛盾问题,目前中国第一产业产值比重是 14% 不到,而就业比重还在 48%^[2],这如何能够和软件、金融等高科技服务产业相比,这些产业的劳均产值可能比农业高出十几倍,当然没有人均收入低的风险。印度呢,也是一样,23% 的农业产值是 60% 的劳动力创造出来的^[1],如果这 60% 的农业劳动力平均分配 23% 的收入,那劳均收入是很低的,农民收入就成为一个全国性的大问题了,可是印度的土地私有制使农业收入不是在农业劳动力(农民)之间平均分配的,而是根据土地所有权由市场分配的。

印度的农民不是整齐划一的,而是根据土地占有量的不同分为四大类,拥有土地自己不耕种的农

民、拥有少量土地自己耕种的农民、主要耕种别人土地的农民和农业短工。印度的土地私有制度是有上限的,即户均不能超过多少面积,但是仍然有很多的家庭通过把土地分别登记在家庭不同成员名下等办法,拥有很多土地,目前,43% 的农户家庭不拥有土地或者拥有半英亩以下的土地,而完全没有土地的农户一直占四分之一左右^[3](与贫困率基本相当)。

土地的这种占有方式决定了印度城乡的一些特色:(1) 印度的农村还有很多农业富人,他们拥有土地、教育水平较高、生活质量较高,是生活在乡村的中产阶级;他们转换了印度的农民收入问题。(2) 没有土地的农民大量涌入城市,是城市贫民窟的深刻根源。他们其实就是农民收入问题的另外一个表现形式。所以,在印度,名牌大学毕业的律师会放弃工作回家务农,因为他经营苹果园的收入是大学教授年收入的二倍,为什么?因为他有土地。而恒河流域印度土地最肥沃的地区却是印度当前最贫困的地区,因为密集的人口决定了人均土地资源太少,私有制使一半的人口不能以土地为生存保障,尽管如果土地平均分配,所有人的温饱问题都能够解决。可见是土地的金字塔式所有状态使印度没有农民收入问题,只有贫困问题。

同样,中国没有那么严重的贫困问题,因为 48% 的农民几乎是平均分配 14% 的产值,因此温饱是解决了,而小康生活、和谐社会却不能简单地靠平

[收稿日期] 2006-09-21

[作者简介] 盛 荣(1968-),女,中国农业大学人文与发展学院副教授。

均地权而获得。农民收入问题的本质是弱质产业不能养活众多的人口,因此提高农业科技含量和减少农业就业比重是解决问题的根本,土地制度改革也许能够解决规模效益问题,但是肯定不能解决农民收入问题,反而会因为温饱的不保而产生严重的贫困问题。有人主张土地私有的理由之一就是“耕者有其田”,但是印度的实践表明,私有制才会使耕者不是土地占有者成为普遍现象。当然现代农业可能必然地要求大土地所有者和农业雇工的存在,土地不私有,一样可以实行土地规模经营和部分农民成为只管干活不管经营的农业雇工,关键是如何保护愿意耕种的农民不失去土地,土地私有制是一定会产 20% 以上的失地农民的,那样的话,中国的农民收入问题就会转化为贫困问题。

土地作为一种生产要素,如果私有了,就能够利用市场机制进行资源配置,据说配置效率会提高很多。但是一个制度成功与否还要看其他具体情况。笔者认为,土地制度效果与“人地比”就有很大关系,以印度为例,北方的希玛恰尔邦人口密度是每平方公里 109 人(2001),而恒河流域的比哈尔邦是 881 人,在希玛恰尔邦,因为人口比较少,土地压力小,政府出台法律,保证该邦的每个劳动力都可以获得至少一个“比卡”的土地(不过该邦的土地是不允许卖给外邦人的,否则,土地就会不足)。该邦自从 20 世纪 80 年代种植苹果以来,农业效益一直不错,成为印度相对富裕的地区。而在人地比相当紧张的比哈尔邦,政府不能强制土地平均分配,也不能找到任何未被开发和占有的土地分配给穷人,只好任由大批的无地人口继续没有土地,对生存机会的争夺已经如此严重,以至于选举出来的好几届政府连基本的法律和秩序都不能保证^[4],而大批人口外流进入城市的贫民窟就成为必然了。中国的人均耕地面积比印度低不少,这样紧张的土地资源状态能否负担得起土地私有制是个问题。

印度 50 年以来持续不断地进行土地制度改革(印度的土地改革都是以邦为单位进行的),50 多年来,印度主要的 16 个邦颁布土地改革方面的法律多达 80 项,其中比哈尔邦就在 1950~1986 年八次通过立法进行土地改革^[5]。这些改革主要涉及四个方面,即租佃改革 36 项,取消中间人 25 项,控制土地拥有上限 15 项,土地权整理 7 项。其中租佃改革包括废除一切不利于穷人的做法、保证佃农分配份额和保证最低数量土地的永佃权等内容,土地拥有

上限在 1972 年以后一般最高限额各邦都在 20 公顷左右了,其中比哈尔邦的最高限额是 18.21 公顷,而该邦的人口密度相当于每公顷土地 9 个人,可见这样的上限其实还是非常高的。众多的土地立法并没有真正保证耕者有其田,“耕别人的田”还是最普遍的现象。中国如果要土地私有化,恐怕也一样需要不断地立法保护小农的利益,限制大地主,取消中间人(二地主),限制土地集中的结果还是要影响土地的规模效益。

二、中国土地制度的需求决定土地制度改革方向

制度需求是制度设计和制度改革的根本前提,那么当前土地制度的需求是什么样的呢?有人假设中国农民是欢迎土地私有化的,的确,如果进行问卷调查,可能大部分农民会选择马上把承包地变成自己的产权地,可是试想一下,目前 60% 的农业户口的人如果平均分配了土地,也就是说这 60% 的人占有了土地这种生产资料,可是这个生产资料只提供 14% 的产值和收入,那么必然发生的事情是什么呢?一部分人因为彻底城市化而逐渐卖地;另外一部分人有能力获得非农产业收入而出租自己的土地;最后一部分人呢?冒着巨大的农业风险经营农业,然后把微薄收入的相当部分以土地价格和地租的形式付给前两部分人,这样无疑进一步加大了农业劳动者的负担,使转向非农产业的人再揩一把农业的油。这样的前景绝不是农民需要的,也不符合中国人的公平观念。

农民最想要的土地制度是什么呢?要回答这个问题首先必须把农民分类,不同处境和条件的农民对土地制度的需求是不一样的。那么当前中国农民一共可以分为几类呢?从涉农深度即“农业关联度”来划分,农户可以分为三大类:纯农户、半农户和零农户。纯农户指核心家庭的劳动力全部从事种植业,兼业收入不超过种植业收入的农户;半农户指核心家庭的劳动力部分从事种植业,部分从事非农产业,非农就业收入高于种植业收入的农户;零农户指核心家庭的劳动力主要从事非农产业,家庭收入的 90% 以上来自非农就业收入。这三类农户中零农户基本不需要土地,他们希望当前的土地权益可以资本化或者福利化,而半农户也是城市化的潜在大军,他们当前需要土地,不等于永远需要土地,总有一

天,他们也希望自己的土地资本化或者福利化;纯农户呢?规模经济规律使他们需要耕种更多的土地^[6]。农业关联度的这种差异说明,中国的土地制度必须保证,土地能够稳定地掌握在实际耕种者手中,同时,农地必须能够顺利流转,另外,离开农地经营的人不应该继续分享农地和农业的微薄收入。

我们还可以把农地改革的利益当事人进一步细分:种田大户、农业企业、农业雇工、城市农民工和农村的非农就业者。种田大户希望获得更多的土地,租赁经营当然可以,只要地租和利润的比例合适就行;农业企业,希望直接获得土地的使用权,而不是与众多的分散的农户分别谈判签订土地流转合同,让这些农户成为自己的“二地主”。农业雇工缺乏把握市场信息的技术能力,宁愿成为农业雇工,争取劳动工资,而不关心生产经营事宜;城市农民工希望可以放弃土地及其税费负担,但与土地相关的保障功能不要丢失,最好能够变成他们立足城市(镇)的资本,或者成为他们享受城镇低保的依据;居住在农村的非农就业者,他们的生计主要依赖非农就业,土地于他们来说换成社会保障(低保或养老保障)更方便合适,省得操心一点儿土地的经营或流转。可见,时代不同了,各类市场主体的需求更加多样化,这就要求土地制度创新必须能够满足不同市场主体的不同需求。

农地改革还必须考虑国家的需求,国家的需求在哪里?那就是粮食安全和农民的生存安全。新的农地制度必须保障国家的粮食政策、粮食补贴直接到达耕地农民的手里,从而确保粮食安全。新的农地政策还要确保现在所有的农民,无论选择耕地还是不耕地,都要有生存保障。中国每年都有部分农民从土地上撤出,这种撤出必须是有序的稳定的,撤出的人必须获得失业保障和最低生活保障,如果城市不能一视同仁地对待他们,他们就必须可以回到土地上去。

在这样的需求要求下,笔者认为,“永久使用权”方案值得进一步探讨。所谓永久使用权就是土地所有权归国家,而土地使用权永久归农民,取消土地的村组集体所有。这个使用权不能随便出租、转让,否则就会产生不耕地的地主和租地农民。任何公民都可以平价承租标准内的土地进行农业经营,符合退租条件的农民可以退租,同时获得与城市居民一样的低保或养老保障(当然保障标准因地制宜)。多余土地可以由个人或者企业议价承租。部分议价承租

的土地不能保证永久使用权,因为可能有少数人符合条件回来平价承租这些土地。

三、国有永租制的优越性和条件

这种真正农户享有永久使用权的国有永租制方案避免了土地私有,也改革了土地集体所有。农业生产经营方式无论怎么创新,比如股份制、反租倒包、技术合作、租赁等,实际上都可以归纳为两类:农业企业加雇工模式和农民自雇模式两种,所以真正的农地使用者——企业和农民——都直接从国家获得土地使用权是最公平也最有效率的模式。而土地私有、永佃制、集体所有等形式都极有可能产生农业经营者从“二地主”手里租地的情况。当前的土地流转实际上就产生了无数的“二地主”。如果土地国有,任何一个农民都有权以低廉的价格甚至零价格承租国家的土地,中间没有“二地主”,可以同时保障农民的经营权利和社会保障权利,充分体现社会主义国家的优越性,同时不与市场机制相抵触。

这样的农地制度下,农民有生产经营的极大自主权,他们可以选择种地也可以选择不种地,可以选择居乡也可以选择居城,无论怎么选择,他们都有基本生存保障。这种“国有永租制”的农地制度与城市土地制度是基本一致的,城市土地也是国家所有,各类主体享受使用权(很多都是永久使用权,其实目前的城市住宅用地70年使用权也不合理,应该改为永久使用权,使用者按年交纳使用税,这样还可以有效降低商品房价格和增加地方政府税收)。城市土地的使用者是根据不同情况缴纳使用税费,比如商业用途交的多,而学校用地就交很少等。同样,普通农民承租的标准内农地可以不交税费,其他情况可以酌情处理。城市土地的运作经验完全可以为农地运作提供参考。这样的农地制度也比较符合城乡协调发展的原则,有利于城市化进程。

这种城乡统一的土地制度要求其他配套措施以彻底消除城乡二元分割的现象。尤其是二元住房制度、二元就业制度、二元教育制度、二元医疗制度、二元社会保障制度和二元金融制度。农村宅基地制度必须同时改革,使农民的宅基地及其住房具有城市商品房一样的功能。农户对自己的宅基地享受永久使用权,但是不排除交纳使用税的可能性。宅基地使用税也实现递增办法。要想富裕农民就必须鼓励非农化,而非农化的根本要求就是城乡就业制度的

统一,“农民工”这个概念应该尽快消失,在农村退掉土地的人只要证明自己持续在城镇就业若干年就应该享受失业保障。有人可能担心这样大城市的失业保障压力太大,其实不必,只要失业保障力度与生活成本相比不够优厚,大城市就不会聚集很多要求失业保障的人口。

在永久使用权的情况下,如何处理土地征用的问题呢?无论什么样的土地制度,遭遇征地的农民都会获得补偿,问题的关键是补偿的多少和利益的分割比例。目前学术界似乎一边倒地农民利益呼吁,指责基层政府和开发商获得了太多的份额。虽然没有确切的全国性数据,但是根据笔者个人观察和信息,目前被征地农民是比其他农民更富裕的一个群体,因为他们基本都处于城市郊区,非农就业比重高,宅基地和房产升值快,如果有集体资产和经营比较好,那些非农化的农民每年都可以获得可观的集体分红和自营收入,其中很多人已经成为完全的食利阶级,以至于很多人考上大学都不肯把户口迁出。土地被征用后,无论开发什么项目都比农业种植增值几十倍,甚至数百倍,这么丰厚的利润应该怎么分?难道碰巧居住那里的农民拿大头儿就公平

吗?开发商拿暴利的确不合理,可是给农民“确权”把暴利让渡给农民就一定合理吗?其实限制土地开发猫腻的根本措施还是增加政治透明度,把那些由于市场机会原因而产生的超额利润用于地区公益事业和转移支付,完全不必通过土地私有制限制开发商暴利和保护农民权益。在这样的思路指引下,“失地农民”也是一个矛盾的概念,没有土地还是农民吗?没有土地又没有工作,并且一直想找工作,这是失业人口。没有土地的人都应该登记为非农业户口,如果不能就业就算失业人口,按城镇失业人口对待,如果还想经营农业,政府应该创造条件使其异地获得农地的永久使用权,继续当农民。

总之,印度的实践表明,土地私有制度在人口众多的发展中国家效果并不好,造成了顽固的贫困问题,中国如果实行土地私有制,难免陷入同样的困境。当前的土地集体所有制屡遭诟病,的确问题不少,改革势在必行,因此保证耕者有其田的制度应该落实到有限制的和能进出的“永久使用权”制度或者“国有永租制”,而不经营农业的人必须放弃任何土地权益,代之以社会保障。去除城乡二元制度,有序分流农业人口,让城市承担更多的责任。

[参考文献]

- [1] Ministry of information and broadcasting, Government of India. India 2006, a reference annual[R].
- [2] 世界经济年鉴编辑委员会. 世界经济年鉴 2005/2006[M]. 北京: 科学出版社, 2006.
- [3] Indian Institute of Marxist Studies (IIMS). Land Reforms in Bihar and the Left[R]. 1997, (4).
- [4] World Bank. Indian development policy review[R]. 2006, (5).
- [5] Timothy Besley, Robin Burgess. Land reform, poverty reduction and growth: evidence from India[R]. 1998.
- [6] 盛荣. 从目标和需求角度审视中国农地改革[J]. 农村经济, 2005 (11).

India's Land System, A Reference to China's Land Reform

Sheng Rong

(College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100094, China)

Abstract Similar to China, India also consists of large rural population who subsist on meager agricultural income. In India, the problem surfaced as poverty issue whereas in China, it takes on the form of a general low income for the rural population. India's privatization of land is hardly successful. Over 50 years of continuous reform does not reduce poverty much, which tells China not to rush to land privatization. "State owned but permanently rented system" is a land system consistent with that in the urban areas. Rural land is owned by the State and farmers are entitled to the permanent rights of using it. The fundamental objective of "state owned but permanently rented system" is to reduce the population renting the rural land, and in the meanwhile, retaining the agricultural earnings to those who farm on the land.

Key words Land system; India; Permanent right of land use