

村經濟合作社股份制改革 與土地生存保障問題

• 潘學方

摘要：土地的生存基本保障作用以及地權分配的代際公平問題，一直是有關中國農村土地制度爭論中的一個焦點。本文以2014年8月開始的浙江省村經濟合作社股份合作制改革為例，對把村集體資產折股量化到人(戶)、社員變為股東後所引發的集體土地的生存保障及地權分配的代際公平問題展開討論。本文認為，一小塊農耕地對農戶起不到基本的生存保障作用，更遑論把這種生存保障延伸至後代。解決農村人口的生存保障問題不應將目光放在農地上，而應建立城鄉相對平等甚至是城鄉一體化的社會保障制度。要實現這樣的目標，除了要掃除農民進入並融入城市的制度障礙之外，還必須把「帶着土地離開集體的自由」歸還給農村人口，而股份合作制改革為此提供了一條可能的途徑。

關鍵詞：股份合作制改革 生存保障 農村土地制度 社區成員權 代際公平

把土地視為農村人口生存基本保障的觀點，向來是一些中國學者反對農地制度根本性變革的主要理據^①。這裏所指的生存基本保障，其範圍不僅限於現有的村民，同時還包括將來人口。村民憑集體成員的身份享有地權，在集體所有制框架內，新的集體成員會不斷產生，所以，集體土地的生存保障是世代相傳的。如此，土地的生存保障問題同時隱含着地權分配的代際公平問題，即現有集體成員是否有義務為將來的集體成員保存集體土地？或者說，地權在代際間如何分配才是公平的？

圍繞農村土地制度向何處去的爭論一直不休，但對土地重要性的認識，即認為土地是中國最重要的一種資源，學者的看法卻高度一致。只是在一些學者看來，正因為土地是最稀缺的資源，所以應該讓市場在土地資源的配置

* 感謝評審專家及編輯非常有價值的評審修改意見。

上發揮應有的作用^②；而另一些學者則把土地的重要性歸結為其保障作用，認為農村人口需要承包地作為生存的基本保障^③。

從2014年下半年開始，浙江省政府在全省全面推行了村經濟合作社股份制改革。股份合作制改革，是現有涉及到農村土地制度變革中最徹底的一項改革，因而，土地的生存保障問題及由此延伸的地權分配的代際公平問題，更是此項改革無法迴避的。對於這兩個問題的處置，完全可以涵蓋此前如「增人不增地、減人不減地」等穩定土地承包經營權的法律、法規及政策涉及到的同類問題^④。如果農地是農村人口（包括將來人口）生活的基本保障，那麼，任何危及這種基本保障的行為肯定會損害公平正義的原則。問題是，當下農村已經不再是一個封閉的社區，具有農民身份的人也不同於傳統的耕者，在農民向城市流動及農民職業多樣化已成常態的情況下，仍然把土地視為生存的基本保障已經不合時宜。

一 土地的生存保障——股份合作制改革無法迴避的一個問題

根據2014年8月發布的〈浙江省人民政府辦公廳關於全面開展村經濟合作社股份合作制改革的意見〉（以下簡稱〈意見〉）：到2014年底，浙江全省50%以上的村經濟合作社完成股份合作制改革；到2015年底，全面完成改革任務，基本建立農村集體資產股權流轉交易市場體系；到2017年，基本建立起「確權到人（戶）、權跟人（戶）走」的「農村集體產權制度體系」^⑤。如此，農村股份合作制改革在浙江全面展開了。根據各地為落實〈意見〉而制訂的〈改革實施方案〉，本次改革的主要內容就是在清產核資的基礎上，把村集體資產折股量化到人（戶），實行「股跟人（戶）走」，「生不增、死不減、可繼承」；同時，把村經濟合作社改制為股份經濟合作社，社員變為股東^⑥。



從2014年下半年開始，浙江省政府在全省全面推行了村經濟合作社股份制改革。（圖片由潘學方提供）

自〈意見〉公布後，在準備實施新制的村莊，不少娶親者提前安排結婚，為的是讓自己的媳婦趕在股份合作制改革確定的基準日前取得本村村籍；一些出嫁女也推遲領取結婚證，以便分到股份後才離開村莊；更有不少孕婦搶在基準日之前做剖腹手術，為的是讓小寶寶提前從媽媽腹中出來以獲得社員身份。從各地的〈改革實施方案〉中可知：「基準日前死亡的和基準日後出生的人員不納入股權享受對象範圍。……人口股享受對象為股份合作制改革時確定的基準日實際在冊的村經濟合作社員，及按政策規定應享受本村社員待遇的人員。」^⑦這就是說，過了基準日以後，可分配的村集體資產已經折股量化給了現有的集體成員，而新增的人口就與本村的可分配的集體資產無緣了。

村集體資產主要由土地構成或由土地轉化而來，而農村土地歷來被不少人視為農村人口的生存保障。在股份合作制改革醞釀之時，就有人不斷發問：集體資產分光後，新增人口靠甚麼生活？把集體資產全部分給了現有人口，對將來人口公平嗎？

其實，早在上世紀末和本世紀初，浙江省政府已經在一些地區的部分村莊實施了股份合作制改革。十來年後，當年改革時未出生或因年少沒有參與股權分配的人，要麼後來出生了，要麼現在已經長大成人^⑧。在一些地方，這些新增人口中的一些人以當年沒有分到股權為由，提出各種各樣的訴求：或以土地作為基本生存保障為由要求村裏解決他們生活沒有着落的問題；或按公平原則要求村裏對他們當年沒有分到集體利益給予適當補償。浙江省首批股份合作制改革基本上限於一些被納入城市圈範圍內的所謂「市區農村」，由於範圍小、人數有限，所以這些關於重新分配集體利益的訴求所引發的紛爭影響並不大。現在，股份合作制改革全面推進，其影響面將遠遠超出上次改革的範圍。當然，上次改革中在少數村莊出現的問題，並不必然在此次改革中重新出現；但是，關於土地的生存保障作用以及由此引發的其他問題，卻是本次改革無法輕易繞過的。

實際上，關於土地的生存保障作用並不是甚麼新的問題。自1970年代末農村實行「家庭聯產承包責任制」（以下簡稱承包制）以來，關於土地的生存保障作用就伴隨着農地制度的變遷一直爭論不休。其中，溫鐵軍的「土地保障代替社會保障」是最具代表性的觀點，他認為，在城市不能提供足夠的工作崗位和政府不能解決社會保障問題的情況下，土地就成為農民生活的基本保障^⑨。韓松則以農地是農民的生存保障為前提，提出必須堅持土地集體所有制的觀點^⑩：

農村土地是農民的生存保障。……土地私有制基礎上的自由流轉必然導致窮人減少或失去土地，使土地向富人集中。因此，土地保障與土地的農民集體所有制並不是不相干，而是具有內在的一致性的。我國農民集體土地所有制是農民集體所有土地生產資料的經濟制度，是農民集體享有土地所有權的法權制度，更為重要的是農民獲得基本社會保障的社會保障制度。

……農民要生存首先得有飯吃。只要農民有土地，在自己的土地上勞動，就能解決農民的吃飯問題。集體為農民集體成員提供了土地並保

護其土地不被剝奪，在集體所有制下再窮的人都可以有一份土地，就可以為自己生產所需的糧食，從而解決生存的第一需要。

中國農地改革主要是以穩定和加強農戶土地承包經營權的方式而加以推進的。問題是，「土地的集體所有制本身，不僅包含着按人口均分使用權的法則，而且包含着不斷以變化着的人口重新分配固有耕地的內在邏輯」^①。也就是說，土地承包後，新增的人口仍會不斷產生，而這些新人也有平等參與集體土地分配的權利；如果顧及新增人口的這個權利，那麼就必然會沒完沒了地重新調整土地分配，導致農地的細碎化和分散化，並使得每一個農戶手中的承包經營權處於極不穩定的狀態。而要穩定農戶的承包經營權，必然會導致新增的村民在名義上成了無地的社員。這就是說，穩定承包經營權與根據人口變化調整承包經營權，是幾乎無法調和的矛盾。因而，關於土地的生存保障問題的爭論焦點，在一定程度上體現在這一矛盾上。

穩定土地承包經營權的通俗性表述就是「增人不增地、減人不減地」。這是官方的政策，也是在全國普遍實行的土地制度。但一直以來，這項制度卻受到不少學者的批評，如韓松認為：「承包地是集體所能提供也必須提供給集體成員的基本的保障其生存的條件，因此，為保障每個集體成員的生存就必然要求承包必須具有一定的期限性並且在承包期內對承包地進行適當的調整。」^②賀雪峰亦說：「土地承包關係一定要變，不變的話，過幾年不同農戶人口增減差異頗大。」他還引用一個農民的話：「一家3個兒子，結婚後再生3個孫子，由3人變成9人，再靠3個人的承包地，能夠活命嗎？」^③照此說法，不隨人口變化調整土地，就等於剝奪了新增人口的基本權利，因而也就威脅到子孫後代的生存保障。

實際上，在不給農村新增人口保留土地及其他集體財富的問題上，股份合作制改革比穩定土地承包權的政策走得更遠——如果說「增人不增地、減人不減地」的土地政策造成了對未來集體成員的不公平的話，那麼股份合作制改革更是把這一點推到了極點。

首先，所謂「增人不增地、減人不減地」的時間界限是「承包期內」，雖然從當前的預期看，承包期結束後再進行大規模土地調整的可能性不大，但從理論上說，這種可能性還是存在着的。而股份合作制改革則斷絕了集體土地調整的任何可能性；股份合作制改革是以某一具體的日期為「基準日」，如浙江省台州市椒江區白雲街道〈改革實施方案〉確立的基準日為2015年4月15日24時^④。過了基準日以後，無論是出生的還是娶進來的，所有新增人口均不能享有集體資產利益了。

其次，土地承包後，雖然包括使用權在內的一系列權利隨之轉移到農戶手中，但土地所有權仍然保留在集體手中——起碼在名義上，集體還是土地的所有權主體。筆者曾論述過，在某些情況下，集體所有權總要證明自己的存在。比如，當集體的土壤被徵收並轉為國有土地時，就不能把集體中的某些成員加以排除^⑤。這樣，雖然土地承包後的新增人口沒有分到土地，但這些人畢竟還是集體成員，只要進行集體利益分配，就不能把這些人排除在外。相比較之下，股份合作制改革的實質，就是一次性地把集體資產拆股

量化到現有的社員個人，從而使得將來的社區人口再也沒有可分配的集體利益了^⑩。

再者，土地承包給農戶後，集體擁有所有權，農戶擁有經營權，如此，任憑土地使用權如何流轉，土地權利都不可能完全脫離集體以及集體成員。而實行股份合作制改革後，享有集體資產（如果還叫「集體資產」的話）權利的資格是股東所持的股份而不是集體成員的身份。這就是說，實行股份制，就等於切斷享有集體資產利益資格的血緣和姻緣關係，農村社區人口的後代與集體資產就沒有關聯了。儘管後代人口可以通過繼承而成為股東，但繼承權與集體成員權不是一回事，繼承權在通常情況下只不過是一種期待權——其實現是以法律意義上被繼承人死亡等事件的出現為前提的；而憑集體成員身份享有的權利則是一種現實的權利。此外，繼承權有法定和遺囑指定兩種形式，且遺囑指定繼承的法律效力高於法定繼承，所以，繼承權又以被繼承人對繼承人的認可為前提，而憑集體成員身份享有集體資產利益的權利則是與生俱來的。

總之，與承包制相比，股份合作制改革把將來人口通過血緣和姻緣關係聯結到集體資產的通道徹底堵死了，這就把新增的社區成員依靠甚麼生存的問題推至風口浪尖上。

二 社區成員權與土地的生存保障

折股量化與把集體資產分割給個人有甚麼實質性的差別？股份合作制改革後的集體資產是否還是公有制性質的資產？村經濟合作社改制為股份合作社後還是不是農村集體經濟組織？這些問題都需要深入討論。限於主題，本文僅就此項改革把集體資產一次性地折股量化到個人是否危及農村人口的生存保障問題進行分析。

（一）集體所有制與社區成員權

從理論上說，只有集體成員才能享有本集體資產的權利，但由於集體所有的土地權利實際上是由該農村社區全體人口所共同享有的，所以，在土地集體所有制框架內，享有集體土地權利的所謂「集體成員」實際上就是社區人口，而享有土地的所謂「社員權利」實際上就是社區成員權。討論集體所有制框架內的生存保障問題，首先得弄清楚甚麼叫「社區成員權」以及這是一種甚麼性質的權利。如果土地關乎社區人口生存的基本權利，那麼，無論出於甚麼理由都不能剝奪社區內任何人的這種權利——這種權利就是基本的和最高的權利，其他任何權利都得為它讓步。問題是：社區成員權是否屬於關係到社區人口生存的基本權利呢？

「社區成員權」的概念首先是由周其仁和劉守英概括出來的。在他們的定義中，「土地的集體所有就等於要保持社區全體人口與耕地的權利關係天然平等。每個社區成員不需要任何代價（如出資購買）和資格條件，就可以分享社

區土地的收益或平分社區土地的佔有權。這就是土地集體所有制的本質特點」^⑦。把社區成員權視作土地集體所有制的本質特點是否確切暫且不論，但可以說，沒有土地集體所有制，也就無所謂「社區成員權」。為了說明這一點，這裏先簡要分析一下土地集體所有制與社區成員權的關係。

筆者曾提出「土地集體所有制建構邏輯」的概念：農地只屬於親自耕種該土地者組成的集體所有。該邏輯的基本內容可以簡要地概括為：農業勞動是佔有土地權利的唯一資格。佔有土地不親自耕種是對耕者生存權的剝奪，所以，黨要領導耕者運用土地改革來獲取非耕者的土地從而消滅剝削，實現耕者有其田；而耕者又必須組織起來，消滅土地私有制以實行集體所有制^⑧。所以，從傳統的社會主義理論看來，土地集體所有制與社區成員權毫無關係，從集體所有制的邏輯無法推出所謂的「社區成員權」。因為土地集體所有制建構邏輯的內核是強調農業勞動才是享有農地的唯一資格，只有農業勞動者才擁有土地權利；而社區成員權則意味着基於血緣和姻緣關係的本社區全部人口（無論是幼兒還是游手好閒者），都有資格享有地權。

城鄉二元戶籍制度是產生社區成員權的一個基本前提。在傳統農耕社會，除了務農，農村居民基本上沒有其他謀生的機會和手段，所以有「農家之子恆為農」之說。自工業化以來，農村居民逐漸向城市轉移是一種必然趨勢。但由於城鄉分割的戶籍制度像一座城牆，阻止了鄉下人到城市謀生，使得一個出生在鄉村的人（村民）除了當農民以外別無其他出路。改革開放後，村民雖然也可以從事非農行業，離開鄉村謀生，但其農業戶籍者的身份卻無法改變。也就是說，凡鄉村居民，都屬於農業戶籍者；凡農業戶籍者，無論是否以農為業，也無論是否屬於「勞動群眾」以及是否具備勞動能力，都成為法律意義上的「農民」；而這樣的農民，也就天然地成為村經濟合作社社員。至此，村民、農民和社員所指都是農業戶籍者，三者是合而為一的^⑨。換言之，凡擁有農業戶籍者，均有資格享受本人戶籍所在村的土地利益，這種資格就是所謂的「社區成員權」。

視擁有土地為一種利益是社區成員權成立的另一個前提。在計劃經濟時期，除了當兵提幹、考上大中專院校或生產大隊幹部被提拔為公社幹部能夠獲得非農戶籍並脫離農村外，鄉下人基本上無法擺脫當農民的命運。農民是最底層的社會身份，而所謂的「社區成員權」，也就是當農民和務農的資格。一個農民根本沒有選擇不參加集體勞動的自由；甚至在實行承包制之後的很長一段時間內，耕種承包地也很難說就是一種權利——在有些地區，給你承包地，你不要還不行。同時，獲分配承包地還包含着不少附帶的義務，如各種名目繁多的稅費等。所以，農民能參加生產隊的勞動很難說就是一種權利，甚至擁有承包地也並非意味着是一種利益。從全國範圍來看，只是在取消農業稅等稅費後，廣大農民才把承包地視作利益，佔有土地才成為一種權利。所以說，只有在市場經濟體制下，土地的財富效應顯現後，才有完整的社區成員權。而相對於普通的農村地區，那些處於城市化過程中的農村在大量土地經過「農轉非」（農地轉為非農地）後，社區成員的身份成了一筆價值不菲的財富，所謂的「社區成員權」才算充分完整。

顯然，社區成員權雖然不符合集體所有制的邏輯，但它卻是合乎土地集體所有制邏輯的產物。筆者曾據此把從親耕者擁有土地權利到全體人口享有集體利益，稱之為集體所有制邏輯運行的一個怪圈^②。

(二) 社區成員權對農村人口的生存保障作用

筆者認為，問題的關鍵可能不是社區成員權的產生是否合理，而是其現實存在對於社區人口來說有何重要性。社區成員權的存在，如果像一些人認為的那樣關涉到社區成員的基本生存的話，那麼無論其產生是否合理，也無論其性質是否屬於一種基於身份的特權，它的存在還是有一定合理性的。

在傳統中國農耕社會，土地對於廣大農民來說確實是生存的必需，特別是明清以降，人地關係緊張，正因為如此，「平均地權」的口號才深入人心，一直被廣泛接受。但事實上，把「耕者有其田」理解為耕者必須耕種屬於自己所有的土地，在認知上就有問題。如果凡耕者所耕種的僅屬於自己的土地，凡耕地均為土地所有者親自耕種，那就意味着人與地永遠被捆綁在一起，無論是勞動力還是土地均無任何流動性可言。建立土地集體所有制的一個主要理由，就是為了防止獲得土地的耕者將來失去土地，這種強制耕者組成集體、共同勞動的制度安排早已被人民公社的實踐所否認。可直至今日，把均等佔有耕地與農村社區人口的生存權利聯繫在一起的，仍大有人在。但是，如果不承認土地是一種應該由市場配置的基本要素，如果還把地租認定為剝削，那麼，豈不等於讓中國放棄市場經濟之路，回到計劃經濟軌道上去？

無論從時間上還是從空間上說，農地的生存保障作用與人們生活水平的提高都是負相關的。在承包制實行初期，特別在傳統農區，人們對農地的依賴程度相對要高。隨着改革的深化和經濟的發展、人們擇業範圍的擴大、生活水平的提高，農地的生存保障作用必然下降。在城市化程度相對較高的區域，農地對人們的作用與其說是提供生存保障，不如說是錦上添花，少有人由於沒有農地而出現生存危機。如果擁有農地能夠為人們起着生存保障作用的話，那麼這種保障作用主要體現在貧困時期、貧困地區以及貧困人群身上。如姚洋所說^③：

土地作為一種保障手段對窮人更重要，因為他們通常沒有足夠的收入去購買現金保險，也沒有足夠的人力資本從事其他非農工作。窮人擁有了一定量的土地，至少可以自己生產足夠的食物。而且，土地本身作為一種資產，可以通過土地帶來收入。可見，土地可以作為農村失業的養老保障的基礎。

筆者完全同意土地的保障作用對窮人較對富人更重要；不過，姚洋說這話在十多年前，當時這樣說或許不無道理，但到了今天，有人仍然把土地視作農村人口生存保障的基礎，這就有點不合時宜了。一個農民耕種自家的土地，通常情況下解決吃飯問題是可能的，但這就算對窮人起到保障作用了

嗎？筆者認為，當今不少論者對所謂「基本保障」的理解存在着一定的誤區，即把保障僅僅限定在生理學範圍內，沒有把保障與社會性或時代性結合起來理解。一百年甚至五十年前的中國，保障的作用主要是解決溫飽問題，在經過改革開放，基本建成了小康社會的今天，所謂「保障」，應該遠遠超出餬口的水平。關於這個問題，一些思想家提出的「必需品」概念是富有啟示的。所謂「必需品」，當然就是一個人生存必不可少之物，所以必需品也就相當於生存的基本保障。經濟學家森 (Amartya Sen) 認為：「在一個社會中甚麼算是『必需品』決定於甚麼是提供某種最低限度的自由所需要的，例如不帶羞恥地出現在公眾面前，或參與社群生活的能力。」對此，他還引用了斯密 (Adam Smith) 的說法：「對於必需品，我的理解是，它不僅指維持生命所不可缺少之物，而且指由一個國家風俗決定的作為一個體面的人，哪怕底層的人，不可缺少之物。」^②

如果把土地視為資產，一畝種糧食的耕地用於出租，一年收入幾百元，最多不會超過一千元；僅憑一二畝耕地的收入（中國有相當一部分地區，農業人口人均佔有耕地還不到一二畝），就算是最底層的窮人，距滿足「必需品」的程度還相差甚遠！有人可能會說，有一二畝耕地的保障，總比沒有要好。問題是，如果所謂對窮人的保障僅限於不餓死的水平，那麼，雖然中國未脫貧人口的絕對數量還很大，但處於挨餓狀態的窮人已經不多了；如果說，在解決全體農民的基本保障問題上仍然還有較長的路要走的話，那麼，由政府提供公共產品，保障生活最困難群體不餓死，已經不難做到，甚至可以說在一定程度上已經做到了。例如2009年開始試點的新型農村社會養老保險的覆蓋範圍逐年擴大；農村居民最低生活保障制度在不少地區也已建立^③，雖然這種保障水平在不同地區有所差別。當然，這類制度還需要不斷完善和提高。但這也說明，只要社會各界重視，在制度層面上消除餓死人現象完全可以做到，而沒有必要把整個農地制度設計成扶貧制度或（最低）社會保障制度，把全部農村土地綁架到為窮人提供基本生存保障之上。

對現有的農村人口來說，僅依靠耕種自家的承包地來保障生存已屬不可能，如果涉及到將來的人口，這種農地生存保障更是不切實際。正如筆者前面提到賀雪峰引用農民的話：「一家3個兒子，結婚後再生3個孫子，由3人變成9人，再靠3個人的承包地，能夠活命嗎？」他想要說明的是，如果不隨着人口變化而調整承包地，就會造成新增人口的生存困境。但是，即便調整承包地，也同樣無法解決新增人口的生存問題。道理很簡單，就這麼些土地，僅僅調整不可能增加土地的數量，也不可能增加糧食的產量。中國古代有「富不過三代」的說法，這在一定程度上可以理解為諸子均分的繼承制度有內在分散田產的機制。這種諸子均分繼承制度特別強調平均分配的原則。在排除其他因素的前提下，在祖先的土地總量不變的情況下，隨着子孫的不斷增多，愈往下一代，所能繼承的土地將愈少。正如論者所言，「一個地主家庭，經過七十五年三次析產分家……不待敗家子出現，早晚會家道中落」^④。

一個村集體當然不同於一個地主家庭，但農村集體所有制，說到底就是把一個社區內的人口與該社區的土地捆綁在一個封閉的體制內。在這樣一個

封閉的社區內，「人口通常是一個增大着的變數，而耕地則差不多是一個常數（或一個減小着的變數）」^{②6}。在村集體內，隨着世代更替，後代社員人均佔地必然愈來愈少。如此，在人均佔地遞減方面，土地集體所有制下的行政村與諸子均分繼承制度下的地主家庭是相同的。所不同的是，一個地主家庭的後代中，可能會產生一個或幾個有出息的子孫力田致富，重新為家族積聚田產；而村集體內，如果該村人口不往外轉移，人均佔地遞減則是絕對的。如果把社區人口的生存保障建立在各人擁有的承包地上，那麼，這種狀況愈延續，就愈難保障村民的長遠福祉。

總之，集體土地對現有的社員無法起到生存保障作用，更遑論把這種保障作用延伸至將來人口。

三 土地的生存保障與地權分配的代際公平問題

根據社區成員權，凡本社區成員，均平等享有農地權利。這意味着地權不僅應該在現有成員間平等分配，還必須在代際間平等分配。前文討論了社區成員權並非事關集體成員生存的基本權利，但這不意味着這種權利就完全失去了存在的合理性，因為並非任何不屬於基本權利的東西都沒有其存在的理由；即或被排除了基本權利，如果它仍然是一種合理合法的權利，那麼其存在同樣具有合理性。接下來，筆者將分析由社區全部人口均等享有土地權利不僅無法相容於現代社會；更重要的是，從倫理的角度看，也沒有甚麼公平可言，因為它的存在嚴重妨礙了人的自由。

（一）「耕者有其田」的制度安排如何可能？

在城鄉分割的二元結構下，農村社區是不能自由進出的——村民的身份只能基於血緣或姻緣。通常情況下，傳統的農耕社區會隨着工業化的進程而逐漸融入現代社會，只是在中國，因為城鄉二元戶籍制度和土地集體所有制，才使得農村社區固化為血緣與地緣合一的社區。這種性質的社區是以封閉性——人員和土地權利的不流動為存在的前提，而生產要素的自由流動是市場經濟最顯著的特徵；在今天的中國，即便是在典型的、以農業為主的農村，也無法把整個社區完全封閉起來，其中人員的流動已經成為常態。正是由於人員的流動，使得土地集體所有制框架內享有集體利益主體的邊界無法確定，並由此引發種種無法克服的困難。這個問題筆者已有過論述，在此不擬展開討論^{②7}，這裏僅通過對社區成員權與土地承包經營權的「錯位」現象的分析來說明這個問題。

社區成員權與土地承包經營權的「錯位」是「增人不增地、減人不減地」政策結果中最受詬病的部分。「錯位」即偏離了「正位」。正位是：「村民與土地的關係應該是，凡本村社成員，均應有土地權利，凡是土地權利，均應由本村社成員平均分享。土地權利與村社成員權是合二為一的。」^{②8}「錯位」的具體例

子，以李昌平所舉的貴州湄潭實行「增人不增地、減人不減地」政策二十多年後出現的後果最為典型：「25%-30%的無地農民和25%-30%的有地市民。」^②據賀雪峰在當地調查時聽到的說法，這種無地的農民和有地的市民被稱為「黑人」，有四種類型：(1)已經脫離村莊共同體，但仍然佔有土地者，包括在外工作的城市戶籍人口和已在城市購房安家的人口；(2)作為村莊共同體成員卻無地的人口；(3)已經脫離村莊共同體，但其土地權利被家人繼承或獲得的人群，主要是外嫁女和去世的人；(4)非村莊共同體成員，卻通過土地流轉而獲得經營土地權利的人員^③。

實際上，所謂的「錯位」，是農村社區封閉性被打破的必然結果。如果沒有農地制度的改革，或者改革僅停留在包產到戶階段，那也不會產生所謂的「錯位」。在包產到戶階段，家庭根據生產隊(或村社)指派的生產任務進行生產，生產隊(或村社)每年根據人口變化對承包地進行調整，如此，當然不會產生「錯位」。但不要忘記，穩定承包經營權政策，在很大程度上就是針對當時很多地方出現了村幹部任意收回承包地，致使農戶對承包制沒有信心、甚至危及承包制的現象而提出的。如果把這種每家每戶耕種自家的承包地視為一種固定的制度，那麼這種制度與人民公社體制相比，在把人束縛在土地這一點上幾乎沒有甚麼差別。

賀雪峰提出一條根除「錯位」的途徑^④：

凡是脫離土地的農戶都不再享有土地權利，土地權利只是屬於村莊中的耕者所有……也即規定，只有當村民不僅是村莊成員，而且家庭中仍然有人在村務農時，他才可以佔有村社集體的……在這種土地制度(耕者有其田)的安排下，進城的農民就越來越多地徹底脫離土地，留在村莊的耕者就越是可以有成規模的土地來經營，並越是可以較多地從土地中獲取收入。

昔日的「耕者(組成集體的耕者)有其田」的烏托邦早被人民公社的實踐所證偽，現在這種在承包制下的「耕者有其田」的設想又怎麼可能實現？

所謂「耕者有其田」的制度安排，區分「耕者」與「非耕者」是一個必要的前提。土改時劃分階級的標準是農業勞動。1950年8月，雖然政務院對甚麼叫「有勞動」作了非常詳細的規定^⑤，但在實踐中卻很難操作，造成了很多錯劃階級成份的現象。就算當年土改時農業勞動的標準在當時是有效的，但是時代不同了，今天對甚麼叫「農業勞動者」(即「耕者」)則更無法下操作性定義。當今，農民工普遍像候鳥一樣，在城鎮與農村兩地來回，他們算不算「耕者」？在家多少時間從事農業勞動才能叫「耕者」？一些人在城鎮定居，也在城鎮就業，但會在農忙時節回鄉幹些農活，而一些未出村的村民很可能從不幹農活，誰是真正的「耕者」？所謂「承包制」，其全稱是「家庭聯產承包責任制」，屬於「統分結合的雙層經營體制」的基礎部分。這就是說，在家庭承包中，不僅指「耕種」，同時也包括「經營」，這裏的「經營」算不算勞動？「經營者」算不算「耕者」？也有兩夫妻長期不在村，只把老人小孩留在村裏，這樣的家庭算不算「耕者家庭」？

雖然2002年通過的《中華人民共和國農村土地承包法》第二十六條規定，「承包期內，承包方全家遷入設區的市，轉為非農業戶口的，應當將承包的耕地和草地交回發包方。承包方不交回的，發包方可以收回承包的耕地和草地」^②，但這一規定由於沒有可操作性而基本上成了一紙空文。所以自實行承包制以來，戶籍性質成了區分農民與城鎮居民的標準：凡農業戶籍者，無論從事甚麼職業，無論是否在農村居住，也無論是否具備農業勞動能力，都算是農民。也就是說，戶籍成了「耕者」與「非耕者」的劃分標準。但2014年7月，國務院發布〈關於進一步推進戶籍制度改革的意見〉，提出「建立城鄉統一的戶口登記制度」，「取消農業戶口與非農業戶口性質區分和由此衍生的藍印戶口等戶口類型，統一登記為居民戶口」^③。農業與非農業戶籍的區分已經不存在了，哪還有甚麼東西能把「耕者」與「非耕者」區分開來呢？

這就是說，如果要保持社區成員權和土地承包經營權的相符合或不出現「錯位」，要麼讓農村經營體制退回到包產到戶階段；要麼實行賀雪峰所謂的「凡是脫離土地的農戶都不再享有土地權利，土地權利只是屬於村莊中的耕者所有」的「耕者有其田」制度。首先，退回到包產到戶的時代已經不可能了，這不僅由於法律和政策不允許，更是由於客觀條件發生了變化——包產到戶在一個封閉的鄉村還有存在的可能，而如今，農民由鄉村流向城市、土地在經營者之間或在經營者與使用者之間流轉已經成了常態，這種情況已經不允許仍然由一家一戶與村集體重訂承包合同再以家庭為單位組織生產。

其次，實行賀雪峰提出的「耕者有其田」制度，前面筆者已經分析，撇開無法操作不談，就算能夠實行，實際效果會如何呢？出村的人把土地都交還給集體，集體再分配給留在村中的「耕者」，撇開集體對收回的土地會有沒完沒了的再分配問題，也不可能達到「留在村莊的耕者就越是可以有成規模的土地來經營，並越是可以較多地從土地中獲取收入」的效果。因為能夠走出村莊的，通常都是年青力壯者。當然，我們不能說留在村莊者一概能力不濟，但不爭的事實是，老少病弱者肯定都是無法外出謀生者，這些人應該有權利獲得土地，因而，村莊內的這些人往往成了主要的耕者，或者說耕者中的相當一部分。或許有人會說，這些人可以出租自己的承包地，使得土地向種田能手集中。問題是，這種耕者必須租田耕種的情形顯然與「耕者有其田」原則相悖，所謂「耕者有其田」的制度也就無法自圓其說了；而且，出租用於糧食生產的土地收益一般很低，大部分人無法憑出租承包地養活自己。

「耕者有其田」由於無法在現實世界普遍實施，其具體情景很難描述，但可以肯定是，實行這樣制度的鄉村肯定不是男耕女織的桃花源，而只能是普遍貧困的、無法相容於現代社會的封閉村落。在造成社區成員權與土地承包經營權的「錯位」方面，與穩定承包權相比，股份合作制改革做得更徹底，這一點將在下面分析。

(二) 把「帶着土地離開集體的自由」還給村民

對中國農村土地制度改革而言，森的「發展可以看做是擴展人們享有的真實自由的一個過程」的論證帶來重要的啟示^④。長期以來，農民雖然在名義上

擁有土地，但生產甚麼、以甚麼方式組織生產，並沒有選擇的自由，其結果導致了連基本生存都無法得到保障，這才有了包產到戶的改革。農地制度改革的進程，從某種意義上說，就是農戶獲得自由並不斷擴展自由的過程；而社區成員權的存在，卻阻礙了村民個人自由的進一步擴展。

集體利益分配的實行是按父系家庭主義的家產分配原則。如前所述，當今農村社區是由城鄉二元戶籍制度和土地集體所有制共同建構起來的，要成為一個社區成員，除了血緣與姻緣關係，別無其他制度性通道；人員進出主要是由於生死嫁娶（生和娶是「進」，死與嫁是「出」。外出打工者由於戶籍留在村裏，少有脫離村莊成為市民，仍然被視為本村村民，不視作「出」）。對村集體來說，人口不是稀缺資源，而土地以及由土地轉化而來的其他集體財富才是稀缺資源，所以關鍵是對人口進出通道的把控——即該進的應該進，更重要的是該出的必須出。其中生有國家計劃生育管控、死屬於上天安排，村裏只管婚姻。村便是依靠男娶女嫁的傳統習俗造成強制性的村治規範來平衡社區人口。

從某種程度說，村集體實際上是一個宗法共同體，至少它是個帶濃厚宗法共同體性質的組織，社區成員權就是這種宗法共同體的產物。同時，村集體這種宗法共同體的性質也主要在社區成員權中得以體現。這種權利的獲得，不是基於自己的努力，也不是基於對集體的貢獻，現在也已經不是基於農業勞動的需要，而僅僅是由於血緣和姻緣關係。這實際上是一種基於先賦地位的身份特權。現代社會產生出這樣的權利，哪有甚麼公平正義可言？

如此定義社區成員權，並非意味着社區成員權一無是處。實際上，如前所述，由於改革的路徑依賴和客觀的農村現狀，社區成員權的存在仍然具有一定的合理性。本文不擬全面評價社區成員權的良窳，但要指出的一點是，社區成員權的存在，愈來愈對人員的自由流動構成妨礙、愈來愈強化村集體的封閉性。所以，隨着農地制度改革的繼續推進，關鍵不是社區成員權要不要退場的問題，而是以甚麼方式退場的問題。

經由股份合作制改革，社員成了股東，股東憑所持股份享受土地權利。這就意味着，土地權利從此擺脫了基於血緣與姻緣的社區成員權。文貫中一直呼籲，要讓農民有帶着土地退出集體的自由。他說：「現在的集體土地所有制從理論上說，是由農戶自願加入而形成的。既然是自願加入，當然應該允許其成員自願退出。」^⑤這話講得很婉轉，只是「從理論上說」，集體土地是農民「自願加入而形成的」，而沒談真實情況。真實情況是，如果存在着自願的話，那就不可能有土地集體所有制的產生；同樣道理，一個以身份為基礎的共同體，與建立在自願基礎上的、可以自由進出的組織是無法相容的。這就是農地制度必須改革的根本性理由。

如前所述，在造成社區成員權與土地承包經營權的「錯位」方面，股份合作制比穩定承包權走得更遠。根據前述浙江省的〈意見〉，設置股權以設「人口股」為主、「農齡股」等為輔。為此，不少村莊都設置了「農齡股」^⑥，所謂「農齡股」，是指凡曾經擁有本村村籍者，包括現在已經離開本村的人，都可以獲得相應的股份。顯然，「農齡股」的設置必然使得一些非本村人口獲得了相應

的股份，導致「非社員股東」的產生。這本身就是一種「錯位」。如果說，「錯位」只不過是「增人不增地、減人不減地」的「行為的結果，而不是設計的結果」^②的話，那麼，這種「錯位」卻是股份合作制改革題中應有之義。不過，筆者要強調的是，社區成員權與承包經營權的「錯位」不僅不是負面的，而恰恰是由於這種「錯位」，才為農村社區人口擺脫土地的束縛提供了可能。如前所述，根據〈意見〉，股份合作制改革的目標是建立「確權到人（戶）、權跟人（戶）走」的「農村集體產權制度體系」。如是，當集體產權確立到個人後，農村社區人口也就可以如文貫中所說的帶着土地「自願」地離開集體。有論者指出：「土地自由流動的真正意義在於人的解放。」^③換言之，這種「錯位」也就是把農民從土地中解放出來的一個必要前提。因而可以說，這種「錯位」並沒有違背公平正義原則。

解決農村人口的生存保障問題，除了建立和不斷完善農村社會保障制度，別無他途，而其中的一個關鍵就是要建構農村人口向城市真正轉移的良性機制^④。文貫中提出：「城市化的真諦只有一條，就是吸納農村人口進城定居，以降低農村人口在總人口中的比重。」^⑤總之，破除城鄉二元分割，除了推倒城市的城牆，還得拆除鄉村的籬笆，打破農村社區的封閉性。

四 結語

現代社會的生存基本保障，應該不僅僅指維持一個人的生命，而且還包括作為一個人應有的尊嚴。如此，一家一戶僅憑耕種自家的承包地是無法對本人及其家人起到生存的基本保障作用的，更不能使這種保障作用世代相傳。所以，把整個農地制度做成扶貧制度，視承包地為世代傳承的保單，與從根本上解決農村人口的生存基本保障問題是南轅北轍的。解決農村人口的生存保障的途徑，除了不斷推進城鄉統一的社會保障制度的建立，別無他途。

農地集體所有制框架下的村經濟合作社實際上是一個帶有宗法共同體性質的組織，在此基礎上產生的社區成員權實際上是一種基於血緣和姻緣的身份特權。要把這種成員資格與土地權利永遠綁在一起、設想建立以承包經營體制為基礎的「耕者有其田」制度只能是現代烏托邦，它是以社區的封閉性作為存在的條件。生產要素的自由流動是市場經濟的一個基本要求，社區成員權的存在已經嚴重地妨礙了農村人口的自由流動，所以切斷地權與血緣、姻緣的聯繫不僅沒有違反公平正義原則，而且促進人的解放恰恰是公平正義的內在要求。

總之，農地集體所有制與現代市場經濟體制是無法相容的，這就是農地產權改革的根本理由。股份合作制改革，把集體資產「確權到人（戶）、權跟人（戶）走」，使社員變為股東，這就為農村人口有帶着土地離開集體的自由提供了一個可能的途徑，同時也為推進城鄉社會保障的均等化和一體化創造了必要的條件。

註釋

- ① 這方面的代表性觀點可以參見溫鐵軍：《三農問題與世紀反思》（北京：三聯書店，2005）；賀雪峰：《地權的邏輯：中國農村土地制度向何處去》（北京：中國政法大學出版社，2010）；李昌平：〈必須堅持集體所有制〉，《新京報》，2008年10月25日。
- ② 持這種觀點的代表性學者主要有楊小凱、秦暉、陳志武、文貫中、蔡繼明等。參見蔡繼明：〈中國土地制度改革〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2009年2月號，頁4-12。
- ③ 如溫鐵軍：《三農問題與世紀反思》；賀雪峰：《地權的邏輯》等。
- ④ 「增人不增地、減人不減地」制度早在1984年首先在貴州湄潭實施，接着在貴州全省推廣，並以地方性法規的形式確定耕地承包期五十年不變，非耕地承包期六十年不變。1997年，〈中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知〉指出：在第一輪土地承包到期後，土地承包期再延長三十年，同時提出集體土地實行家庭聯產承包制度，是一項長期不變的政策（參見〈中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知〉，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71481/4854255.html>）。在此基礎上，2002年，《中華人民共和國農村土地承包法》以法律的形式，其第二十條確定了耕地承包期三十年；草地承包期三十至五十年；林地承包期三十至七十年（參見《中華人民共和國農村土地承包法》，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm）。
- ⑤ 參見〈浙江省人民政府辦公廳關於全面開展村經濟合作社股份合作制改革的意見〉（2014年8月21日），中國農經信息網，www.caein.com/index.asp?NewsID=99407&xAction=xReadNews。
- ⑥⑦⑬ 參見中共台州市椒江區白雲街道工作委員會：〈白雲街道村經濟合作社股份合作制改革實施方案〉（椒雲委〔2014〕98號）。此類文件基本上轉抄上級相關文件內容，所以其他各地的〈改革實施方案〉內容與此沒有區別；該文件發布範圍僅限於本轄區相關人員，並無在網絡上公布。
- ⑧ 浙江省關於「社員」界定依據的是《浙江省村經濟合作社組織條例》（1993年1月1日起施行，2007年9月28日修訂）。修訂前，《條例》第九條把年滿十六周歲作為村經濟合作社社員的一個必要條件（參見中國政府法制信息網，<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/dffg/199207/19920700307432.shtml>）；而根據修訂後的《條例》第三章第十七條，社員主要是指戶籍在本村的農村居民（參見法律快車網，www.lawtime.cn/info/jingjizhongcai/jijingzhongcaifa/201010293295.html）。如此，在上世紀末、本世紀初的股份合作制改革中，因當時規定未滿十六周歲的村民不是社員，所以一些村在股份合作制改革中，並沒有讓未成年的小村民以正式社員的資格參與股權分配。
- ⑨ 溫鐵軍：〈農地制度安排與交易成本〉，《讀書》，2004年第9期，頁105-11。
- ⑩ 韓松：〈農地社會保障：功能實現及其制度配套〉，載陳小君等：《田野、實證與法理：中國農村土地制度體系構建》（北京：北京大學出版社，2012），頁324-25。
- ⑪⑰⑳ 周其仁、劉守英：〈湄潭：一個傳統農區的土地制度變遷〉，載周其仁編：《農村變革與中國發展，1978-1989》，下卷（香港：牛津大學出版社，1994），頁673。
- ⑫ 韓松：〈土地承包經營權的調整：理論與現實的衝突及其協調〉，載陳小君等：《田野、實證與法理》，頁105。
- ⑬⑲⑳ 賀雪峰：《地權的邏輯》，頁100；161；162；169-70、171、172。
- ⑮ 潘學方：〈土地所有權改革與城鄉土地市場的統一〉，《二十一世紀》，2014年8月號，頁13-21。
- ⑯ 雖然根據〈意見〉，本次折股量化的集體資產「原則上」是經營性資產，公益性資產暫不列入，但所謂「經營性資產」，是指包括耕地及耕地非農化後轉換的資產；而「公益性資產」主要是指村內道路、村部辦公用房等。所以說，村民能夠享受得到的，也只有經營性資產。

- ⑱ 潘學方：〈中國農村土地集體所有制的政治建構性〉，《二十一世紀》，2010年10月號，頁134-42。
- ⑲ 根據2007年修訂的《浙江省村經濟合作社組織條例》第三章第十七條：凡戶籍在本村的農村居民，只要具備如下一個條件的，便是本村合作社社員：原生產大隊成員；父母是社員；社員結婚落戶的以及被社員收養；移民落戶等。可見，凡村民都是社員，而作為農民集體成員的社員又是農民的充分條件，村民、農民和社員在這裏合而為一了。
- ⑳ 潘學方：〈農村集體所有制的悖論與社區成員權問題：以台州「市區農村」為例〉，載黃宗智主編：《中國鄉村研究》，第十一輯（福州：福建教育出版社，2014），頁201-22。
- ㉑ 姚洋：《土地、制度和農業發展》（北京：北京大學出版社，2004），頁109。
- ㉒㉓ 參見森（Amartya Sen）著，任頤、于真譯：《以自由看待發展》（北京：中國人民大學出版社，2012），頁61-62；1。
- ㉔ 國務院2009年9月1日發布的〈關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見〉，標誌着新農保開始試點。參見〈國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見〉，中國政府網，www.gov.cn/zwgk/2009-09/04/content_1409216.htm。
- ㉕ 趙岡：《中國傳統農村的地權分配》（北京：新星出版社，2006），頁140。
- ㉖ 參見潘學方：〈農村集體所有制架構下的「農嫁女」問題：以台州「市區農村」為例〉，載黃宗智主編：《中國鄉村研究》，第十輯（福州：福建教育出版社，2013），頁280-306。
- ㉗ 李昌平：〈論擴大農民地權與完善土地集體所有制〉，載蔡繼明、鄭梅主編：《論中國土地制度改革：中國土地制度改革國際研討會論文集》（北京：中國財政經濟出版社，2009），頁46。
- ㉘ 根據1950年8月通過的〈中央人民政府政務院關於劃分農村階級成份的決定〉規定，一年當中要有四個月以上的時間從事農業生產上主要工作部門的勞動，如犁田、蒔田、割禾及其他生產上之重要勞動事項，才叫「有勞動」。「有勞動」與否，是劃分土地與農民的標準。參見〈中央人民政府政務院關於劃分農村階級成份的決定〉，載人民出版社編輯部編：《土地改革重要文獻彙集》（北京：人民出版社，1951），頁38-39。
- ㉙ 參見《中華人民共和國農村土地承包法》，新華網，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm。
- ㉚ 參見〈國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見〉（2014年7月30日），中國政府網，www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm。
- ㉛㉜ 文貫中：《吾民無地：城市化、土地制度與戶籍制度的內在邏輯》（北京：東方出版社，2014），頁71；150。
- ㉝ 例如〈白雲街道村經濟合作社股份合作制改革實施方案〉第二條規定，村經濟合作社股份合作制改革的股權設置以「人口股」為主、「農齡股」為輔，「人口股佔總股值份額的70%，農齡股佔總股值份額的30%」。
- ㉞ 哈耶克（Friedrich A. von Hayek）：〈人類行為的結果，但不是人類設計的結果〉，載哈耶克著，馮克利譯：《哈耶克文選》（南京：江蘇人民出版社，2007），頁458-67。
- ㉟ 陶一桃：〈中國土地改革與人的解放〉，載《論中國土地制度改革》，頁500。
- ㊱ 這正如汪暉、陶然所指出的：「由於我國目前缺乏農村人口向城市真正轉移的良性機制，進城農民工的社會保障缺失使得他們難以切斷與農村土地的聯繫，他們即便工作、生活已經不依賴於農村土地，也只能選擇維持與土地的聯繫。」參見汪暉、陶然：《中國土地制度改革》（北京：商務印書館，2013），頁3。