

农地私有化：捷克与斯洛伐克个案及其启示

傅 晨, 王 亮, 张 凡

(华南农业大学 经济管理学院, 广东 广州 510642)

摘 要: 历史上捷克和斯洛伐克形成较为普遍的小农土地所有制。20世纪90年代转轨后, 通过土地证券赔偿, 捷克和斯洛伐克把农地退还给集体化时的土地所有人或者继承人, 集体农场和国营农场的净资产则以股份的形式私有化。私有化后私人农场并未形成主导地位, 新型农业合作社成了农业经营组织的主要形式。在私有化过程中农业产量剧烈下降和波动, 农业劳动生产率虽有较大幅度提高, 却是以一部分农业劳动者的失业为代价的。捷克和斯洛伐克农地私有化对中国深化农地制度改革具有重要的启示: 农地私有化不是政府或某些人的一厢情愿, 农地私有化不是农业发展的灵丹妙药, 必须高度重视和培育适宜改革的宏观经济环境。

关 键 词: 农地制度; 私有化; 捷克; 斯洛伐克

中图分类号: F320

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)05-0065-04

Rural Land Privatization: The Cases of Czech and Slovakia and Inspirations to China

FU Chen, WANG Liang, ZHANG Fan

(College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou 510642, China)

Abstract: This paper makes a case study of rural land privatization in Czech and Slovakia during transition, focusing on the institutional historical heritage and the privatization laws and policies, as well as process and performance. Finally some implications are provided for China to shape its future land reform.

Key words: rural land system; privatization; Czech; Slovakia

20世纪80年代末90年代初, 前苏联和东欧国家政治和经济体制发生剧变, 农地私有化是其中的一个重要内容。由于农地承载着向农民提供就业、收入等生活保障以及国家粮食安全、社会稳定等重要功能, 农地制度变迁的意义重大。笔者评介捷克和斯洛伐克两国农地制度的私有化变迁, 旨在寻求对中国深化农地制度改革的有益启示。

一、农地制度的历史遗产

制度的初始状态一定程度影响甚至决定制度变迁的设计方向。就土地制度而言, 与多数东欧国家一样, 历史上捷克和斯洛伐克开展了限制大地主的土地改良, 第二次世界大战结束后实行社会主义制度, 普遍进行了“耕者有其田”的土地改革, 形成了较为普遍的小规模农民个人土地所有制^[1]。历史上捷克和斯洛

伐克是日尔曼罗马帝国的一部分, 该帝国被取消后, 捷克和斯洛伐克又成为奥地利帝国的一部分, 被统治长达三个世纪。1867年奥地利与匈牙利将统一的奥地利帝国改组为二元制的奥匈帝国, 捷克由奥地利统治, 斯洛伐克由匈牙利统治。1918年奥匈帝国瓦解, 捷克和斯洛伐克独立, 合并建立捷克斯洛伐克共和国。第二次世界大战前, 捷是世界十大工业化国家之一, 进行了限制地产的土地改良, 地主超过250公顷(耕地150公顷)的土地由国家收买, 分给无地少地的农民, 形成了普遍的小农^[2]。第二次世界大战期间, 捷克斯洛伐克被纳粹德国占领和分裂。第二次世界大战结束后, 捷克斯洛伐克重新获得统一, 由共产党执政, 实行社会主义制度, 进一步推行“耕者有其田”的土地改革, 纳粹勾结分子、外国人、宗教机构的土地则被收归国有。1949年捷克斯洛伐克开始农业集体化, 集中农民个人所有的土地建立集体农场(也称农业合作社), 但是, 集体农场的土地在法律上仍然为农民个人所有。与此同时, 部分国有土地建立了国营农场。1985

收稿日期: 2009-08-22

作者简介: 傅 晨(1954-), 男, 江西九江人, 教授, 博士生导师。研究方向: 农业经济与农村社会发展。

年,捷克斯洛伐克有国营农场 226 个,职工 16.6 万,耕地 210 万公顷;集体农场 1 677 个,10 万社员,耕地 430 万公顷。在山区和贫穷地区,存在少量的小规模经营个体农户。1982 年,捷克斯洛伐克全国有 15 万个体小农,拥有 40 万公顷土地,占全部农业劳动力的 9%。20 世纪 70 年代末 80 年代初,为了缓解肉类、蔬菜、水果等农副食品的短缺,政府鼓励个体农民开荒发展生产。至 1984 年,个体农民开垦了近 10 万公顷荒地,个体农场生产的肉类占肉类总产量的 10%,蔬菜占 39%,水果占 64%^[3]。

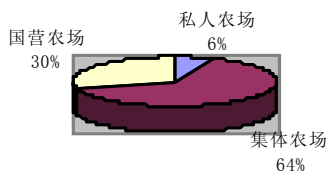


图 1 捷克斯洛伐克农地结构(1985 年)

资料来源: Pryor F L. The Red and Green. The Rise and Collectivized Agriculture in Marxist Regimes[M]. Princeton University Press, 1992.

二、转轨后的农地私有化

1. 农地私有化的立法

社会主义时期捷克斯洛伐克是东欧国家中经济和社会管理体制改革的国家,原因可能是 20 世纪 60 年代的“布拉格之春”被武装入侵扼杀^①。1989 年 11 月,捷克斯洛伐克发生了“天鹅绒革命”^②,结束了共产党一党统治。1990 年 6 月,捷克斯洛伐克举行了 40 年来的首次自由选举,产生了以恰尔法为总理的新政府,决定进行政治和经济体制转轨。1990 年捷克斯洛伐克更改国名为捷克和斯洛伐克联邦共和国。1990 年 10 月,捷克和斯洛伐克联邦议会通过《财产归还法》,1991 年 2 月通过《财产赔偿法》,1991 年 5 月通过《关于在土地和其他农业财产方面改变所有权关系的法律》,形成农地私有化的法律依据。捷克和斯洛伐克土地私有化的主要措施包括: 1) 公民有权索还在 1949 年 2 月 25 日—1990 年 1 月 1 日期间被国家或其它法人占用的土地;如原所有人已故,其索还权归继承人,土地归还每户不超过 150 公顷^③。2) 如原来的土地不能直接归还,政府发放赔偿证券(voucher),原土地所有者或继承人用以另行购买土地。3) 对集体化时被占有的原所有人的住房、经营场地、其他建筑以及价值大于 3 万克朗的财产,给予财产赔偿。4) 土地归还后所有人可以自有、出卖或出租,但不能转让

给无永久居留权的外国人。土地所有人无权将土地用于非农业目的及建房,若需建造房屋等,须经政府机关批准。5) 除去所有者外,其他法人和自然人仅在和土地所有人签署协议的基础上,才有权使用土地。6) 政府成立相应的组织机构(土地基金会),负责土地的归还工作。

1993 年 1 月 1 日,捷克和斯洛伐克联邦正式解体为两个国家,但土地私有化的上述法律内容并无根本改变。

2. 农地私有化的进程

由于保留了较为完整的土地历史记录,捷克和斯洛伐克土地私有化没有发生很大的困难。1998 年,捷克 90%的土地归还要求得到落实,归还的土地约 125 万公顷,占农用地的 29%^[4]。据斯洛伐克农业部统计,从 1992 年到 1998 年,有 36 329 个私人人和 2 254 个集体提出了不动产索赔;83%的索赔者通过国家土地基金得到了等价建筑设施、农业和林业用地作为替代物的补偿。1999 年,有关行政管理部门还通过土地调整和合并,将 26 万公顷农业用地拨付给原所有者使用,其中 4.1 万公顷是原有的分散地块,21.9 万公顷是替换地块^[3]。

除土地外,集体农场的建筑、机械等净资产以股份的形式私有化,先将 25%的资产作为股份以优惠的价格出售给新的合作社成员,未售出部分连同剩余的 75%的资产以股份形式进行分配,分配标准是 50%给土地所有者,30%给财产所有者,20%按工作年限分配^[3]。

国营农场的私有化参照公司私有化的方式进行,先将国营农场转变为股份公司,公民可用“资产证券”换取农场的股票,国营农场的职工也可获得一部分股票。到 1995 年底,捷克共和国批准的 422 个国营农业企业私有化方案已完成 406 个,在 316 个进行私有化的国营农场中有 161 个被解散。土地及其他资产的归还工作到 1995 年底已完成 81.9%,价值达 209 亿克朗的原国有资产归还原主,余下的 18.1%因法律诉讼方面的问题或提供有关财产所有权证据的过程较为复杂而尚未完成^[5]。

3. 农业经营组织结构重塑

前苏联和东欧国家农业转轨有两大任务:土地私有化和建立私人农场,土地私有化是起点,目的是发展私人农场^[1]。农地私有化后,捷克和斯洛伐克的农业经营组织结构发生了根本性的变化,但是,实践中

并未形成占主导地位的私人农场,建立在私人财产基础上的新型农业合作社成了农业经营组织的主要形式。据统计,1995年捷克全国有合作社1151个,平均规模1447公顷,占全部农地的47.0%;公司农场1463个,平均规模680公顷,占农地28.0%;私人农场24183个,平均土地规模32公顷,占农地23.3%;国营农场80个,平均规模660公顷,占农地1.5%;其他形式27个,平均规模272公顷,占农地0.2%^[5]。1999年,斯洛伐克由农业合作社经营的耕地占全国耕地总面积的50.24%,公司农场经营的占26.82%,个体农场经营的占9.02%^[3]。2003年,斯洛伐克农业生产组织的构成为:农业合作社占48.9%,个人有限公司占29.4%,个体农场占12.5%,其它法人形式的占0.5%,国有企业占0.8%。

之所以私人农场未形成主导地位,主要原因是:第一,获得土地归还的相当一部分土地所有者早已不在原地生活,也无能力和兴趣经营农业,他们将土地集中租赁给原来的集体农场或新成立的农业合作社,这比分散地租赁给农民交易成本要低。第二,私有化将使国营农场集体农场的经理和职工失去原有的就业保障以及优厚的工资和其他福利待遇,他们反对私有化,或者是进行徒有虚名的改制,并没有从根本上触动原来的体制。第三,社会主义时期国家普遍对农业投入品进行补贴,农产品价格也维持在较高的水平,市场化转轨后政府普遍取消或减少了对农业的补贴,农产品价格下跌,农业投入成本上升,农业收入下降削弱了人们从事农业的热情。第四,剧变初期国家宏观经济形势恶化,通货膨胀严重,打击了人们独立从事农业的信心。

三、私有化后的农业发展

捷克和斯洛伐克农地私有化后农业的绩效并不理想,农业产量急剧下降和波动。据John Swinne和Scott Rozell的研究,假定转轨第一年农业总产量为100,转轨5年后捷克和斯洛伐克农业总产量的平均值分别为75和77,转轨10年后捷克和斯洛伐克农业总产量的平均值分别为77和68;转轨5年后捷克和斯洛伐克农业总产量的平均增长率为-5.6%和-5.0%,转轨10年后捷克和斯洛伐克农业总产量的平均增长率为-0.5%和-2.5%^[6]。2007年,捷克主要农产品谷物的产量为639.4万吨,斯洛伐克谷物的产量为279.3万吨,均未达到转轨时的水平。

表1 转轨后农业总产量指数增长(转轨后第1年=100)

	转轨5年后	转轨10年后	0~5年农业总产量平均增长率/%	5~10年农业总产量平均增长率/%
捷克	75	77	-5.6	-0.5
斯洛伐克	77	68	-5.0	-2.5

资料来源: John Swinne and Scott Rozelle. From Marx and Mao to the Market: The Economics and Politics of Agricultural Transition[M]. The Oxford University, 2006: 16.

一些经济学家认为,用农业产量衡量东欧转轨国家的农业效率是不够甚至不妥的,应当用农业劳动生产率指标。据John Swinne和Scott Rozelle的研究,私有化后捷克和斯洛伐克的农业劳动生产率有较大幅度提高。假定转轨后第一年的农业劳动生产率(单位劳动力的产量)为100,转轨5年后捷克和斯洛伐克的农业劳动生产率分别为126和110,转轨10年后捷克和斯洛伐克的农业劳动生产率分别177和132;转轨5年后捷克和斯洛伐克农业劳动生产率的平均增长率为4.7%和1.9%,转轨10年后捷克和斯洛伐克农业劳动生产率的平均增长率为7.0%和3.8%^[6]。农业劳动生产率大幅度提高的主要原因是,私有化后农业企业面临硬约束,减少了对劳动力的使用。因此,农业劳动生产率的提高实际上是以一部分农业劳动者的失业为代价的。

表2 转轨后农业劳动生产率指数增长(转轨后第1年=100)

	转轨5年后	转轨10年后	0~5年农业劳动生产率平均增长率/%	5~10年农业劳动生产率平均增长率/%
捷克	126	177	4.7	7.0
斯洛伐克	110	132	1.9	3.8

资料来源: John Swinne and Scott Rozelle. From Marx and Mao to the Market: The Economics and Politics of Agricultural Transition[M]. The Oxford University, 2006: 19.

四、对中国农地制度改革的启示

中国的改革始于农村,农村的改革又首先在土地制度上取得突破,改革废除了人民公社制度,形成了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,从根本上再造了中国农业的微观组织结构。然而,在土地社会主义集体所有制和人地关系紧张的约束条件下,家庭承包制按“成员权”平均分配和调整承包土地,必然产生经营规模细小和分散的弊病。为革除这一弊端,学术界提出了不少主张。主流的观点认为,农地经营规模细小分散的问题不能通过组织大规模的集体经营来解决,而只能通过发展农户之间土地承包经营权的流转来改善。然而,现实中土地承包经营权

流转受种种因素制约而发展不足。在这样的背景下,一些主张农地私有化的观点引起人们关注。笔者认为,对主张农地私有化的观点大可不必因为意识形态而简单地一棍子打死,科学的讨论可以明辨是非。中国农村土地制度改革的基本方向是坚持和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。捷克和斯洛伐克等东欧国家的农地私有化就是一个值得观察的经验个案,对中国深化改革农地制度具有有益的启示。

1. 私有化不是政府或某些人的一厢情愿

就农地私有化转制来说,土地私有化只是起点,目标是发展私人农场。尽管捷克和斯洛伐克政府积极立法一再推动,但是,土地私有化后并未形成占主导地位私人农场,新型农业合作社成了农业经营的主要组织形式。一些国营农场集体农场的经理和职工反对私有化,选择具有集体行动含义的新型农业合作社组织,或者是进行徒有虚名的改制,并没有从根本上触动原来的体制。这一现象值得观察和深思:捷克和斯洛伐克农地私有化转制是否只进行了一半?农民的选择是否使捷克和斯洛伐克的农地私有化转制有“半途而废”的危险?一些世界银行专家坦承,过去关于农业私有化转制的一些方案现在看起来是“天真的”,农业转制将是一个漫长的过程^[1]。可见,私有化不是政府和某些人想象的那么一帆风顺,私有化不是政府或某些人的主观一厢情愿,必须尊重农民的意愿和选择。

2. 私有化不是农业发展的灵丹妙药

制度变革的根本目的是提高生产力。社会主义时期,前苏联和东欧国家计划经济农业的绩效普遍不佳。在转制过程中,世界银行专家以及前苏联和东欧国家的激进改革者一致认为,公有制是根本弊端,私有化能使问题迎刃而解。然而,与前苏联和大多数东欧国家一样,捷克和斯洛伐克农地私有化后农业的绩效并不理想,农业产量急剧下降和波动,虽然农业劳动生产率有所提高,但是实际上是以一部分农业劳动者的失业为代价的。这种状况说明,对农地私有化应慎之又慎,不应夸大私有化的作用,更不能将私有化当作是解决一切问题的灵丹妙药。

3. 重视和培育适宜改革的宏观经济环境

世界银行专家、匈牙利经济学家Csaki认为,农业改革必须从三个不同的层次进行:第一,有必要为农业发展创造一个新的宏观经济环境,包括放开农产品和农业投入的价格和市场;第二,改革方案的设计必须有利于实现土地私有化和传统社会主义农业生产单位向符合市场原则的经营体转变;第三,必须为农业

创建具有竞争性的市场环境,包括农产品加工、投入供应、服务、贸易和金融制度的私有化和非垄断化。三个层次的农业改革具有紧密的内在联系,其中一方面的改革进展不能弥补其他改革在前进过程中遭遇的失败^[7]。捷克和斯洛伐克农业私有化成效不理想,不利的宏观经济环境是一个十分重要的影响因素。转制初期,捷克和斯洛伐克发生恶性通货膨胀,农业生产资料价格远远超过农产品价格的上涨幅度,农民收入大量流失,农民买不起足够的生产资料,再生产发生困难。农民资金短缺,而国家财政捉襟见肘,不能给农民及时和足够的支持。从事农业入不敷出无利可图,极大地削弱了人们从事农业、投资农业的信心,也大大制约农地私有化的发展和实绩。由此可见,必须高度重视和培育适宜改革的宏观经济环境,才能减轻新制度分娩的“阵痛”。

注释:

- ① “布拉格之春”是1968年捷共中央第一书记杜布切克发起的一次改革,因有脱离苏联控制的倾向,遭到苏联为首的华沙条约国武装干涉。苏军占领捷克斯洛伐克首都布拉格,逮捕杜布切克,布拉格之春终止。
- ② 从广义上讲,“天鹅绒革命”是与暴力革命相对而言的,指没有经过大规模的暴力冲突就实现了政权更迭,如天鹅绒般平和柔滑。
- ③ 1992年4月,联邦议会修改《土地归还法》,取消了土地归还的数量限制。

参考文献:

- [1] Csaba Csaki, Zvi Lerman. Agricultural Transition Revisited: Issues of Land Reform and Farm Restructuring in East Central Europe and The Former USSR[C]//The Plenary Papers of the 8th Congress of European Association of Agricultural Economists. European Association of Agricultural Economics. UK, 1996.
- [2] European Commission. Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries[R]. Summary Report, 1995.
- [3] 杜吟棠,王秀杰.斯洛伐克的土地私有化与合作社改制[J].中国农村经济,2002(3):77-80.
- [4] Csaba Csaki, Zvi Lerman. 东欧及前苏联国家农村土地改革的对比分析[J].中国农村经济,2001(12):70-75.
- [5] 中国社会科学院赴捷代表团.捷克农业:从计划经济到市场经济[J].中国农村经济,1998(7):76-80.
- [6] John Swinne, Scott Rozelle. From Marx and Mao to the Market: The Economics and Politics of Agricultural Transition[M]. Oxford: The Oxford University Press, 2006.
- [7] Csaba Csaki. 90年代东欧和独联体国家的土地改革及农场重组[J].中国农村经济,1999(3):67-76.

责任编辑:黄燕妮