

中国为什么要坚持 土地集体所有制

——基于产权与治权的分析

□郑淋议 □钱文荣 □洪名勇 □朱嘉晔

本文在梳理农村土地制度公私争辩的基础上,以农村土地制度的“产权-治权”二分关系为分析框架,探讨了中国坚持土地集体所有制的缘由。研究表明,伴随着渐进式改革的不断推进,在农户家庭层次,现阶段农户享有较为完整的使用权、收益权和转让权等核心权能和包括入股与抵押融资在内的他项权能,已经可以满足他们土地合理使用的基本需求。与此同时,在农民集体层次,土地集体所有制凸显更为优越的制度优势:一是延续了历史上长期存在的非正式制度嵌入的自治传统,节约了科层组织的设置成本,降低了农地制度的运行成本;二是照顾了集体化时期遗留的所有权主体混合配置的客观现实,兼顾制度稳定性与制度灵活性,有效避免了强制性制度变迁所带来的可能冲击;三是农民集体是一种双重委托代理治理关系的中间组织,可以有效避免小农户与大政府和大市场进行“多对多”的直接交易,节约诸多交易成本,发挥集体组织“统分结合”的双重优势。因此,需要毫不犹豫地坚持农村土地集体所有制,重视土地产权改革从归属到利用转变的宝贵经验,在继续深化农村土地产权改革的同时,加强农村土地治权方面的制度设计,发挥土地集体所有制的制度优越性,确立中国农村土地制度的制度自信。

关键词:农村土地制度;产权;治权;土地私有;集体所有制

中图分类号:F321.32 **文献标识码:**A **文章编号:**1003—5656(2020)05—0109—10

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2020.05.012

一、问题的提出

有关土地制度公私安排的争论,过去存在,现在依然,将来也不会断绝。当今世界土地制度丰富多样,概言之,大致可分为公有制和私有制两大类。世界上大多数国家都实行土地私有制,只有中国、古巴、朝鲜等少数国家目前坚持土地公有制。广袤的地域在孕育丰富的土地改革实践探索的同时,也拉大了土地制度公私对话的现实张力。在全面深化改革阶段,有关中国农地制度向何处去的问题一直绕不开土地制度公私性质的方向性争辩。有不少学者认为,来自中国古代历史和当发达国家的实践已经表明,土地私有制更有效率,中国未来的土地制度也应当是私有化^[1]。不过,也有不少学者提出反对意见,他们认为土地私有制也存在效率缺失的问题,以集体所有制为代表的土地公有制具有明显的制度优势^[2],可以发挥“统分结合”的双重作用。更有学者指出,土地制度的公私争辩实际并无必要,一方面,

基金项目:国家社会科学基金重大项目“城乡区域平衡发展理念下的土地制度综合改革研究”(19ZDA088);浙江省大学生科技创新活动计划暨新苗人才计划项目“土地确权与土地调整:来自正式制度与非正式制度的角逐”(2019R401241);2019年浙江大学博士研究生学术新星培养计划(2019015)

作者简介:郑淋议,浙江大学中国农村发展研究院博士研究生;钱文荣(通讯作者),浙江大学中国农村发展研究院教授、博士生导师;洪名勇,浙江大学中国农村发展研究院兼职教授;朱嘉晔,浙江大学中国农村发展研究院博士研究生。

土地制度的性质并不必然决定农业经营效率的高低,对于土地的经济用途而言,更为重要的是看土地的产权配置能否满足经济主体的市场需求^{[3]38-50};另一方面,改革开放以来,中国农村土地产权改革已经逐渐从重视产权归属向重视产权利用转变,单纯地拘泥于土地所有制框架讨论土地制度的意识形态并没有太大意义^[4]。实然,十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出,“中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系,是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系”、“具有多方面的显著优势”。在中国话语权和中国特色社会主义制度自信愈加重要的今天,相较于土地制度性质的方向性争辩,正视土地集体所有制和土地私有制的差异,发掘中国土地集体所有制的优势,实际上对于深化农村土地制度改革和彰显中国特色社会主义的制度优势更具有重要的现实意义。

二、农村土地制度的公私争辩:一个简要的评述

中华人民共和国成立以来,学术界对于为何要坚持和完善农村土地集体所有制主要有意识形态或社会主义的本质规定、中国人多地少的国情约束、土地私有制内含土地兼并的可能和现阶段土地私有制会导致效率损失等原因。这些观点为深化农村土地制度变革做出了重要的理论贡献,不过,随着社会发展条件的变化,有很多观点也值得进一步商榷。

(一)土地集体所有制由社会性质和意识形态决定

有不少学者认为,中国的意识形态和社会性质决定了中国只能在集体所有制框架下变革农村土地制度^[5]。中国共产党是无产阶级革命政党,中国是社会主义社会,中国的社会主义性质决定了生产资料公有制^{[6]56},土地是最为重要的生产资料,因此私有化在中国行不通,土地公有制是必须的,在中国农村土地集体所有就成为必然选择^{[7]3}。事实上,如此简单的线性逻辑可能很难与丰富的客观实践相洽。横向来看,在真实世界中,不仅资本主义国家的土地公有和私有并存,而且社会主义国家也有很多私有的生产资料。举例来说,美国私人所有的土地实际上只占58%,新加坡国土面积中私有土地也仅在20%左右,其他土地均为公有^[8]。而且,社会主义公有制内部的所有制结构实际上也有差异性区分^[3],在当前的社会主义制度框架下,中国不仅有土地国有的公有制度安排,也有土地集体所有的公有制度安排。纵向来看,一个国家的意识形态本身也会发生变化,尽管中华人民共和国自成立以来就是社会主义国家,但集体化时期的集体所有制明显与现阶段的集体所有制有着明显的区别,意识形态也有着明显的变化^[3]。诚然,意识形态是非正式制度的重要组成部分,它在制度及其实施过程中发挥着极为重要的作用,不过制度及其实施本身也是有成本的,制度本质是不同主体相互博弈的结果。在制度实施过程中,意识形态如若得不到社会认同,那么它非但不能降低真实世界中的交易成本,反而还会加大制度实施的摩擦。

(二)土地集体所有制内含土地社会保障功能

土地的社会保障功能是土地制度改革过程中争辩的第二个焦点。在当前农村社会保障体系不健全的情况之下,受制于人多地少的基本国情约束,集体所有制内含社会保障功能^[9],集体成员,人人有份,土地可以为农户提供必要的生产生活资料,而且这套制度在相当长的时期内可为城乡转型的有序推进提供缓冲空间^[2]。这种观点有一定的合理性,不过作为拥有更多自由支配权的私有土地,同样具备社会保障的功能,私有土地不仅可以提供生产生活资料,还可以自由租赁和自由买卖,私有土地可能具备更多的经济功能和社会用途^[10]。显然,中国国情决定了中国只选择土地集体所有制仍然是缺乏解释力的,“耕者有其田”无论是对于土地公有制还是对于土地私有制而言都尤为重要,“农民利益不受损”是中国土地制度改革的底线,无论何种形式的土地制度改革均不能剥夺农民拥有土地的权利。尽管目前相对

于城市的社会保障而言,农村的社会保障确实还有一定的差距,不过在历届政府的重视和努力下,城乡的差距也正在逐渐缩小弥合。这表明无论在什么样的土地制度条件下,保障“耕者有其田”以及赋予农民更加有保障的土地产权都是非常必要的^[7]。

(三)土地私有制存在土地兼并的弊端

土地私有制是否必然会导致土地兼并?目前学术界对土地私有制的批评,主要集中在土地私有制会导致土地兼并、引发社会动荡等方面^{[10][11][12]}。事实上,在当前正实施土地私有制的发达国家或地区中,很少有出现土地兼并导致社会动荡的案例^[2]。不过不可否认的是,中国历史上确实存在过不少土地兼并的例子,尤其是秦汉时期,土地兼并非常严重,“富者田连阡陌,贫者无立锥之地”。那么为什么古时候容易发生土地兼并,现代社会则很少发生呢?显然,土地兼并的条件正在发生变化。一般来说,除土地制度变量之外,土地兼并还是人地关系、非农就业、社保体系、农业保险以及地方豪强等的函数。就现阶段的中国而言,以上各个因素都向着利好的方向演进,农民的弱势地位也在逐渐转变。尤其是社会的职业选择发生着明显变化,小农户已经不必局限于从事古代私有制基础上和非市场经济条件下较为单一的自给自足型农业。在现代社会,农业经营也不是企业家或地方政客资本投资的唯一选择,职业选择的自由化和收入来源的多元化意味着土地兼并的可能性正逐渐降低。因此,总体而言,在非农就业机会稳步增加、社会保障体系日益健全、农民可持续发展能力稳健提升以及农村基层政治日益昌明的情况下,不论是土地私有制还是土地公有制,只要对土地买卖市场在土地规模、土地用途以及用地主体的准入与退出等方面做出合理的限制,那么土地兼并将是小概率事件。

(四)土地私有制存在效率缺失的弊端

土地私有制在农业经营和征地拆迁方面会存在效率损失的风险也是其饱含争议的重要原因。一方面,来自日本、韩国以及中国台湾的实践表明,在工业化和城市化快速推进的背景下,农村劳动力逐渐向城市转移,然而农村土地买卖却并不活跃,大量进城农户保留了农村土地所有权,农地分散在大量进城“小地主”手中,农地甚至出现长期撂荒等闲置情况^[2],由此造成农业生产经营的效率损失;另一方面,相较于集体所有制,私有制条件下的征地行为更难以实施,政府与农户之间的交易成本也更加高昂,不利于城市化的发展^[13]。当政府着手进行一项市政计划时,在此过程中如果没能和农户达成一致意见,农户很可能因其自身利益拒绝拆迁,由此导致市政计划的无法开展而被迫中断。事实上,对于农业生产经营的效率损失而言,在城乡转型背景下,伴随着非农收益和农业经营收益差距的不断加大,农业收入占国民收入比重不断降低,农业劳动力在农业领域的转移或退出将是大概率趋势,土地买卖市场在日本、韩国等发达国家并不活跃也不足为奇,土地租赁市场也是提高农地配置效率的可行举措,而且小农户的转移或退出实际上也正是中国农业现代化的希望。如果在农业效益比较低的情况下强制农户耕作农地,本身也不符合资源优化配置的要求^[9]。对于征地拆迁的交易成本而言,不可否认,私有制条件下政府开展公共事务的难度相对较大,但若换个角度来理解,这实际上也正是尊重农民合法的土地产权的重要体现^[10]。而且从长远来看,市场交易效率的提高一定是建立在经济主体各方合意的基础之上。事实上,在现代法治国家,无论是土地集体所有制,还是土地私有制,任何人和组织都不得随意侵犯农民合法的土地产权。

综合来看,当前中国为何始终坚持土地集体所有制仍然缺乏合理的解释,为什么中国政府要实施土地集体所有制而不是选择土地私有制仍需要进一步探究。相互理解是平等对话的前提和基础,不难发现,现有研究往往侧重于土地集体所有制和土地私有制各自优劣性的探讨,然而对于两种制度下农民到底拥有哪些权利的比较研究却近乎空白。显然,农村土地制度的权利内容比较是制度比较的基础性工作,建立在相同概念基础之上的平等对话才有可能更好地理解土地集体所有制和土地私有制的联

系和区别,进而也才有可能帮助回答中国政府之所以坚持土地集体所有制的制度因由。

三、农村土地制度中的产权配置与治权安排:一个分析框架

已有研究并不能较为合理地解释中国为何始终坚持土地集体所有制的理由,一个重要的理论线索可能在于他们忽视了农村土地制度中产权(财产权)和治权(管理权)的性质和作用。在农村政治经济生活中,产权和治权是最为重要的两组关系(见图1),它们是乡村秩序的基础^[14]。土地产权制度和土地管理制度是现代化国家土地制度的基本内容^[15],作为土地制度中的核心要件,二者具有密不可分的联系^[16],保障土地权利人的权利和规范土地权利人的权力都不可偏废。对于生产经营而言,产权往往由生产者持有,而治权通常由管理者独享。具体来看,产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利^[17]^[16],产权实质上是一组可以在不同经济主体间进行分割与组合的权利束,它的核心是使用权、收益权和转让权等三组权利束或权能^[3]。产权反映的不是人与物的关系,而是人与人之间的行为关系,它界定了经济行为主体在市场交易过程中的受益或受损的边界^[18],用于确定每个人相对于稀缺资源使用地位的经济社会关系^[19]^[21],本质上属于一种经济性权利(Right),表现为一种关于财产关系规制界定的“私权”,其改革取向主要为“还权赋能”,旨在不断充实产权的使用、收益和转让等核心权能并在此基础上紧跟实践需求继续赋予经济主体新的权能。马克思在《资本论》和《政治经济学批判(1957—1858年草稿)》等著作中考察了土地产权分离、组合及其独立运作的不同情况,并进一步指出,所有的土地产权权能不仅能够全部集中起来,由一个产权主体行使,也能够从中分离出部分权能,实现独立运作^[20]。不过,不管土地产权权能的多少与土地产权的分离与组合情况如何,土地产权必须具有排他性。马克思指出:“一些人垄断一定量的土地,把它作为排斥其他一切人的、服从自己私人意志的领域”^[21]^[695]。治权是权力主体间政治关系及其对公共事务或公共资源掌控能力的反映,它往往通过政治手段配置社会经济资源、调整社会利益结构^[22],支配、影响和调控整个村社共同体的政治生活,本质上属于一种行政性权力(Power),表现为一种根据公共利益需要而对产权实施进行适当限制、保护、规范和引导的“公权”,其改革取向主要为“规制管制”,旨在借助正式或非正式的力量为产权的实施保驾护航,保护经济主体的合法权益,规范经济主体的不当行为^[23]^[50]。治权往往在社会共同体和国家行政力量的互洽或角逐当中进行解构或重构,进而适应新的经济组织结构。治权的合法性来源一方面内生于社会共同体,表现为非正式制度供给^[14];另一方面外嵌于国家政治力量,表现为正式制度供给^[24]。此外,还包括同时蕴含非正式制度与正式制度、共同作用的混合制度力量。最后需要说明的是,没有不受限制的权利,也不存在绝对不受限的制度,权能拓展不是私有制的专属,规制管制也并非公有制的特权,任何类型的土地制度都需要坚持完善土地产权权能和规范土地利用管制并重,处理好产权与治权的关系任重而道远。

产权与治权是农村土地制度安排当中最为核心的要件,不同性质的土地制度及其产权和治权的差异呼唤基础对话的理论尝试。对于中国农村土地制度而言,农村土地制度的产权配置主要是指土地的使用、收益和转让等核心权能和抵押

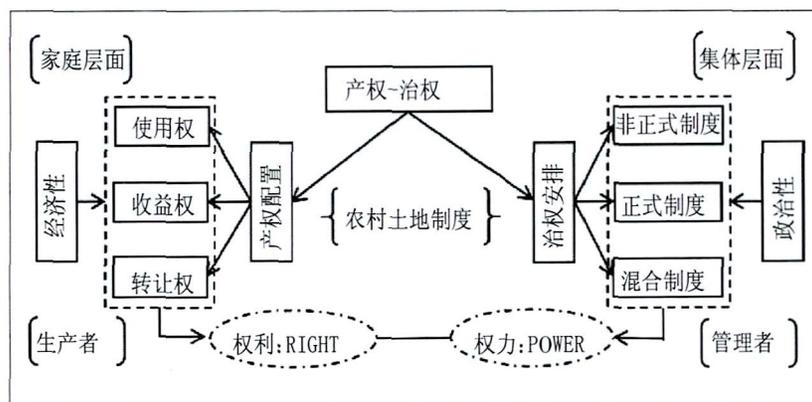


图1 农村土地制度“产权-治权”二分分析框架

融资等他项权能在产权持有主体上的实际分配。其中,产权持有主体既可能持有土地产权的某一项权能,也有可能同时持有多项土地权能,甚至拥有完整的土地产权^[25]。需要说明的是,考虑到家庭承包制实施之后,集体的产权权能基本下沉到农户家庭层面,因此,这里的产权持有主体主要是指以家庭为单位的农业经营主体(农户)。与之相对应地,农村土地制度的治权安排主要是指管理者在法律赋权和社会认同范围内所拥有的规范土地产权实施的行政性权力。在中国情境下,管理实体通常为农民集体(村民委员会或村集体经济组织)而非政府机构,因为中国农村土地事务多由集体内部协商解决,除严守耕地红线和把关用途管制之外,国土相关职能部门或乡镇政府机构则较少地介入农村日常的土地管理事务,因此,农村中的治权主要集中在农民集体层面。具体而言,中国农村土地制度的治权安排主要体现在集体所蕴含的正式制度、非正式制度以及两者合一的混合制度,其中,非正式制度主要为不成文的村规民约和风俗习惯等,而正式制度主要包括发包本集体所有的或者国家所有依法由本集体使用农村土地的权利(发包权),监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地的权利(监督权)和制止承包方损害承包地和农业资源行为的权利(处分权),混合制度强调正式制度与非正式制度的协同,既包括正式制度,又包括非正式制度。

四、中国农村土地集体所有制的产权配置:来自相关法律的经验事实

马克思在《剩余价值理论》和《资本论》等经典著作中,对土地产权的内涵与外延展开了精辟地论述,他认为土地产权是可以分离的,比如“资本和土地的分离、租地农场主和土地所有者的分离”^[26],土地产权实质上是由终极所有权及所有权衍生出来的使用权、收益权、出租权、转让权、抵押权等权能组成的权利^[27]。

对于一套农地产权制度的有效运行而言,使用权、收益权和转让权是最为核心的权利^[3],这已在经济学界达成广泛的共识。具体地,“土地使用权”^[21]是土地产权中最重要的权能之一,它主要是关于农地归谁使用与农地如何使用的权利。其中,归谁使用涉及使用权的主体,而如何使用涉及农地的用途,具体包括农地农用的权利、农地非农化的权利以及非农使用的权利。收益权是关于土地使用权产生的收益由谁决定,如何分配的权利。此时,土地产权就如同资本,“变成了支配无酬劳动,无代价劳动的凭证”^[26]³⁶。转让权(广义的、经济意义上的转让权)是将土地使用权以一定的方式部分或全部让渡给第三方,同时签订契约并获得相应收益的权利,主要包括出租、买卖和转让(狭义的、法律规定的转让权)等权利。马克思指出,对于土地出租而言,“一切地租形式上,支付地租的人都被假定是土地的实际耕作者和占有者”^[21],而土地买卖则是指“土地的买者把这个资本正好付给了卖土地的人”^[21]。总体而言,伴随着渐进式改革的推进,在农地农用领域,现阶段农户已享有较为完整的使用权、收益权和转让权等核心权能和包括入股与抵押融资在内的他项权能(见表1),农村土地集体所有制的产权配置已经可以满足农户土地合理使用的基本要求,与私有制条件下的产权配置基本相差无异。

对于农户持有的核心权能而言,现阶段农户已享有较为完整的使用权、收益权和转让权。首先,在土地使用权方面,《中华人民共和国土地管理法》明确规定:“农民集体所有的土地,可以由个人承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产”。2020年中央“一号文件”首次提出“农业设施用地可以使用耕地”。而且新修订的土地管理法删除了原法第43条关于农地不能进行非农建设的规定,允许在依法合规的前提下,通过出让、出租等方式交由集体经济组织以外的单位或者个人直接使用。因此,目前农户既拥有农地农用的权利,也拥有一定的农地非农用权利,土地的使用权内部越来越趋于完整。其次,在土地收益权方面,《中华人民共和国土地承包法》明文指出,承包农户“依法享有承包地使用、收益的权利,有权自主组织生产经营和处置产品”。农户不仅可以自主地开展农业生产,也可以自主地处置农产

表1 中国农村土地集体所有制的产权配置表

中国农地制度的产权配置	
核心权能:使用、收益与转让	他项权能:入股、融资担保
法律条款 使用权:《中华人民共和国土地管理法》规定,“国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产”(13),“建设占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当办理农用地转用审批手续”(44)。2020年中央“一号文件”提出,“农业设施用地可以使用耕地” 收益权:《中华人民共和国土地承包法》规定,承包农户“依法享有承包地使用、收益的权利,有权自主组织生产经营和处置产品”(17) 转让权:《中华人民共和国土地承包法》规定,“承包地不得买卖”,“承包方享有依法互换、转让土地承包经营权和依法流转土地经营权”(17),“承包方可以自主决定依法采取出租(转包)”(36)	入股权:《中华人民共和国土地承包法》规定,“承包方可以自主决定依法采取入股或者其他方式向他人流转土地经营权,并向发包方备案”(36) 融资担保权:《中华人民共和国土地承包法》规定,“承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保,并向发包方备案。受让方通过流转取得的土地经营权,经承包方书面同意并向发包方备案,可以向金融机构融资担保”(47)

注:括号内序号表示法律条款顺序编码。

品,进而获取农业收益,合法的收益权不受任何组织或单位干涉。最后,在土地转让权方面,《中华人民共和国土地承包法》的相关规定指出,“承包方享有依法互换、转让土地承包经营权和依法流转土地经营权”。“承包方可以自主决定依法采取出租(转包)、入股或者其他方式向他人流转土地经营权,并向发包方备案”。可见,现阶段农户虽不能享有自由的土地买卖权利,但可以将土地出租给第三方,转包给第三方,或与其他农户互换等,相对来说,农户的转让权也相对完整。对农户持有的他项权能而言,在入股权方面,“承包方可以自主决定依法采取入股或者其他方式向他人流转土地经营权,并向发包方备案”。因此,农户有决定是否将农地折合成股份进而入股农民合作社成为社员的自由。在融资担保权方面,《中华人民共和国土地承包法》规定:“承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保,并向发包方备案。受让方通过流转取得的土地经营权,经承包方书面同意并向发包方备案,可以向金融机构融资担保”。不难看出,在农地金融领域,现阶段农户都已拥有一定的担保物权。不过,相较于日本等国,质权和抵押权仍然缺失。因此,赋予农户更为完整的担保物权,可能是中国农地金融化改革的一个重要方向。当然,不容忽视的是,尽管现阶段有关农户在法律层面上的产权已渐趋完整,但仍有必要关注农户与之在事实层面的产权差异。毕竟,在真实世界中,事实上(de facto)的产权和法律上的(de jure)产权并不总是一致。对于现代法治社会而言,为避免法律上的产权成为束之高阁的“空制度”,尊重法律、维护法律和使用法律,使两者趋于一致,才是良法善治之道。

五、中国农村土地集体所有制的治权安排:基于集体所有制的特性分析

与土地私有制条件下土地事务处理多依赖科层式的政府机构不同,中国农村日常的土地事务多由集体内部协商解决,这更加凸显农村土地集体所有制的制度优势。习总书记高度肯定农村土地集体所有制的制度安排并多次强调农村基层组织的先锋作用,“农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度”,“任何组织和个人都不得剥夺和非法限制农民承包土地的权利”,“农村改革不论怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了”。“农村工作千头万绪,抓好农村基层组织建设是关键”,要“深化村民自治实践,发展农民合作经济组织,建立健全党委领导、政府负责、社会协调、公众参与、法制保障的现代乡村社会治理体制”^[28]。事实上,中国农村土地集体所有制的治权安排具有深厚的历史基础、充分的现实考虑以及广泛的双重委托代理需要。

(一)非正式制度嵌入的自治传统:历史惯性

中国农村土地集体所有制内含的集体层次的治权关系首先表征为“队为基础”的历史沿革,农村集体延续了“小农村社制”的自治传统^{[29]18}。具体来讲,在几千年的历史长河中,历代地方的政治制度安排往往呈现“皇权不下县”、县下“无为而治”的治理格局。不可否认,伴随着城乡中国的历史转型,不少乡村社会虽已不是纯粹意义上的单一均质的小农熟人社会场景,农村分化和城乡融合也已成为当下农村社会的客观现实。但是由于几千年历史惯性的存在,在中国农村,由自然村落组成的农村社会仍保留着丰富而悠久的自治传统。当前中国大多数的生产队(也即村民小组)正是长期历史形成的自然村落的集合。现阶段,以血缘地缘为纽带的村民小组不仅保留着乡村自治的制度传统,而且还事实上占有了90%左右的农村土地^{[30]37}。在农村土地制度的演进过程中,尽管农地的占有、使用、收益、处分四大权能在农村集体层次逐渐收缩而在农户家庭层次逐步扩张,各项权能正不断由集体让渡给农户,但是农村集体仍凭借其强大的自治传统,将信任、舆论和习俗、习惯等非正式制度引入土地制度的日常管理之中,在处理土地撂荒方面发挥着监督作用,在平整和改良土地方面发挥着主导作用,在促进土地适度规模经营方面发挥着桥梁作用^[31],在处理土地调整方面发挥着协调作用,在处理土地所有权权属消灭或承包经营权退出时可以行使处分权,发挥资源再配置作用。显然,在私有制国家或地区,如果想要发挥上述作用,解决土地资源配置中可能存在的“市场失灵”或“政府失灵”问题,必须建立在强有力的科层机构与行业协会等组织制度之上。诸如日本,从《农地法》的相关规定中不难发现,农村日常土地事务的处理主要依赖农业委员会和农地中间管理机构等,其间人员的配置和组织的运行都必然需要额外的费用。因此相较于土地私有制,农村集体作为土地集体所有制的组织载体,不仅可以减少不必要的科层组织安排,节约组织制度的设置成本,而且还可以通过嵌入非正式治理,避免不同主体间的行为摩擦,降低农地制度的运行成本。

(二)正式制度安排下的所有权主体:现实因应

中国农村土地集体所有制内含的集体层次的治权关系其次表现为“三级所有”的制度遗产,农村集体内部存在混合共存的所有权主体。“三级所有”的农村基层制度安排最早见诸于1962年的《农村人民公社工作条例修正案》(即人民公社60条),该文件规定:“公社在经济上,是各生产大队的联合组织,生产大队是基本核算单位,生产队是直接组织生产和组织集体福利事业的单位”。尽管人民公社、生产大队和生产队等“三级所有”的名称随着时代变化而有所不同,不过,自集体化时期以来,“三级所有”的本质却大体无异^[6]。人民公社演化为现在的乡镇,生产大队演化为现在的村民委员会等行政村,生产队演化为现在的村民小组等自然村(见图2)。但是需要说的是,现阶段的“三级所有”并非集体化时期纵向上下隶属的关系,而是横向参差错落的治权关系。正如《中华人民共和国土地管理法》第11条所示,“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理”。显然,农村土地到底归属于哪一层次则是明晰准确的,不存在土地属于村民小组所有也就同时属于村民委员会和乡镇所有的模糊表达。可以说,伴随着渐进式改革的推进,现阶段国家在法律政策上对土地产权归属和农民土地权益的规定是很明确的,但是,为什么现实生活中经常发生农民土地权益受损的案例?事实上,除了村组合并过程中引发的边界不清、税费改革后村民小组公共职能的萎缩失焦等问题造成了一定程度的产权模糊之外,农民土地权益受损很大程度上可以归结为治权上的问题,尤其是村委会和村集体经济组织职能的交叉不清可能导致的缺位、越位和错位问题。可见就制度的完善而言,一方面现阶段“三级所有”的制度安排在真实世界中还有必要进一步厘清彼此的治权隶属关系,最好做到某一层级的土

地发包单位就理应成为法律意义上的所有权主体,尔后出现的土地调整、征地拆迁等补偿或收益也应在该集体层级与农民之间协调;另一方面,农村基层组织需要合理界定行政职能和经济职能,避免出现政企不分、权责模糊的治理问题。当然,更为重要的是,在农地制度变革过程中,这种不直接“另起炉灶”选择土地私有制而是在原有的集体所有制度架构下进行创新突围的做法,实际上正是渐进式改革的优势,即在彰显制度灵活性的同时,也维护了制度的稳定性,不仅能够照顾农村集体内部多种所有权主体共存的现实差异,而且可以有效避免强制性制度变迁所带来的可能冲击。

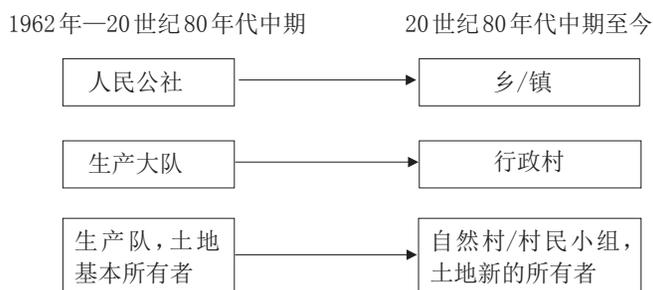


图2 农村集体土地所有权变迁^①

(三)混合制度作用下的双重委托代理:本质特性

中国农村土地集体所有制内含的集体层次的治权关系最后体现为非正式制度与正式制度混合作用下政治经济两大领域的双重委托代理关系,农村集体作为一种中间组织,通过创设或休眠相关职能,避免广泛而分散的小农户与大政府、大市场进行“多对多”的直接交易^[32],发挥着集体组织

“统分结合”的双重优势。在政治领域,集体处理着小农户与大政府的双重委托代理关系。对于小农户而言,集体是小农户自己的委托人、大政府的代理人;对于大政府而言,集体又是大政府自己的委托人、小农户的代理人。从中央到地方,政策法规的传达和执行往往依托科层式的纵向治理,与古代中国“县下无为而治”相似,乡镇以下则至今保留着体现非正式制度的村民自治传统,国家辅以《中华人民共和国村民委员会自治法》等正式制度相维持。具体到农村土地制度的管理,集体本着“耕者有其田”的精神意旨,在法律赋权(正式制度)或社会认同(非正式制度)的范围内行使职权,不仅拥有土地承包到期时土地发包和土地调整的权利,也肩负土地承包期间监督承包农户合理利用土地的责任。在经济领域,随着中国逐渐由计划经济向市场经济转轨以及乡土中国向城乡中国转型,集体不仅处理着小农户和大政府的双重委托代理关系,也处理着小农户和大市场的双重委托代理关系。对于小农户而言,集体是小农户自己的委托人、大政府的代理人;对于大市场而言,集体又是大市场自己的委托人、小农户的代理人。当前中国正处于转型发展的关键期,城乡要素流动规模空前,农民分化日益加快,农户大多已由追求温饱向追求小康转变,农业经营格局也由传统的家庭经营向现代的多元经营转变,面向广阔的市场和追求市场利润最大化成为农业经营主体的时代追求。因此作为土地集体所有制的组织载体,“一对多”的交易模式可以节约信息不对称条件下的诸多交易成本,比如,当小农户与农业企业等新型农业经营主体发生土地流转时,经由集体的协调和监督,超越熟人社会的流转契约可以得到较好的达成;比如,当小农户的农产品无法滞销或者销路不好时,经由集体合作社的谈判和营销,农户的日常生计也可以得到相对较好的保障。而集体的上述功能或作用,在私有制国家或地区一般是很难完成的,除非依托合作社、行业协会等组织。诸如日本农产品的市场交易需要在日本农业协同组合联合会(日本农协)的辅助下完成。

六、结论与启示

(一)主要结论

在马克思看来,土地制度由原始公有演变为奴隶制私有、封建私有、资本主义私有和社会主义合作

^①资料来源:何·皮特.谁是中国土地的拥有者?——制度变迁、产权和社会冲突[M].北京:社会科学文献出版社,2008,42.

社集体所有、国家所有和共产主义无土地制度的过程,是土地制度自身不断扬弃和发展的过程^[27]。在现阶段,中国农村土地集体所有制被证明是最符合中国国情同时也是具有制度优越性的农地制度。一方面,伴随着渐进式改革的推进,集体所有制在农户家庭层次的产权配置与私有制下的产权配置的差异越来越小,当前土地集体所有制也可以拥有土地私有制类似的产权激励;另一方面,相较于土地私有制,集体所有制却有着更强的制度优势。具体体现在:首先,土地集体所有制在农民集体层次的治权安排延续了历史上长期存在的非正式制度嵌入的自治传统,方便土地问题的日常管理;其次,集体内部不同层次的制度安排可以照顾集体化时期遗留的所有权主体混合配置的客观现实,避免引起太大的社会冲突;最后,农民集体作为一种体现双重委托代理治理关系的中间组织,可以有效避免小农户与大政府、小农户与大市场进行“多对多”的直接交易,节约诸多交易成本。

(二)政策启示

现阶段中国土地集体所有制相较于土地私有制具有明显的制度优越性,必须毫不犹豫地坚持土地公有制的性质,坚守中国农地制度改革的基本底线。第一,提炼土地集体所有制的核心优势,充分发挥土地集体所有制的制度优越性,确立中国农村土地制度的制度自信,增强中国在土地制度领域的国际话语权。第二,重视土地产权改革从归属到利用转变的宝贵经验。一方面,在农地农用范围内,要继续赋予承包农户权能更加完整、期限更加长久和持有更加有保障的土地产权,做强、拓展和放活农村土地产权的实际功效;另一方面,在农地非农用领域,除严格限制土地买卖市场之外,也要在依法合规的情况下,继续赋予农民一定的非农建设发展权,发展农村新产业和新业态,促进农村一二三产业融合发展,提高土地资源配置效率和利用价值。第三,规范农村土地制度的治权管理,尊重非正式制度嵌入的自治传统。要厘清农民集体土地所有权的主体地位,处理好小农户与大政府、小农户与大市场的关系,防止集体和政府侵犯农民合法的土地权益,鼓励农民利用《中华人民共和国村民委员会自治法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地承包法》等正式制度和农村熟人社会的村规民约等非正式制度维护自己合法的土地权益。

参考文献:

- [1]文贯中. 中国现有土地制度改革[J]. 经济资料译丛, 2016, (3):1-8.
- [2]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, (3):1-8.
- [3]田传浩. 土地制度兴衰探源[M]. 杭州:浙江大学出版社, 2018.
- [4]刘守英. 分析土地问题的角度[J]. 学海, 2017, (3):39-45.
- [5]韩俊. 中国农村土地制度建设三题[J]. 管理世界, 1999, (3):184-195.
- [6]何·皮特. 谁是中国土地的拥有者?——制度变迁、产权和社会冲突[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2008.
- [7]刘守英. 直面中国土地问题[M]. 北京:中国发展出版社, 2014.
- [8]李茂. 美国土地审批制度[J]. 国土资源情报, 2006, (6):24-31.
- [9]温铁军. 我国为什么不能实行农村土地私有化[J]. 红旗文稿, 2009, (2):15-17.
- [10]秦晖. 农民地权六论[J]. 社会科学论坛(学术评论卷), 2007, (5):122-146.
- [11]卢克·埃里克森, 官进胜. 关于中国农村土地私有化的辩论[J]. 国外理论动态, 2008, (8):53-57.
- [12]简新华. 中国土地私有化辨析[J]. 当代经济研究, 2013, (1):17-25.
- [13]刘凯. 中国特色的土地制度如何影响中国经济增长——基于多部门动态一般均衡框架的分析[J]. 中国工业经济, 2018, (10):80-98.
- [14]刘守英, 熊雪锋. 产权与管制:中国宅基地制度的演进与改革[J]. 中国经济问题, 2019, (6):19-29.
- [15]陈锡文. 关于农村土地制度改革的两点思考[J]. 经济研究, 2014, (1):4-6.
- [16]黄金升, 陈利根. 土地产权制度与管制制度的制度均衡分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, (1):82-91.

- [17]阿尔钦. 新帕尔格雷夫经济学大辞典第三卷之产权篇[M].北京:经济科学出版社,2000.
- [18]DEMSETZ, H. Toward a theory of property rights[J].American Economic Review, 1967,(3): 347-359.
- [19]道格拉斯·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁, 罗华平, 译.上海:三联书店上海分店,1991:21.
- [20]洪名勇. 论马克思的土地产权理论[J].经济学家,1998,(1):28-33.
- [21]马克思. 资本论(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1975.
- [22]赵 炜. 土地治权的变动与政权变迁[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2003,(4):84-88.
- [23]杨松龄. 实用土地法精义[M]. 台北:五南出版社,2017.
- [24]曹海林. 村庄治权合法性来源的嬗变进路及其现代构造[J].天津社会科学,2013,(1):63-68.
- [25]郑淋议,罗箭飞,洪甘霖. 新中国成立70年农村基本经营制度的历史演进与发展取向——基于农村土地制度和农业经营制度的改革联动视角[J].中国土地科学,2019,(12):10-17.
- [26]马克思恩格斯全集(第25卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [27]洪名勇. 马克思土地产权制度理论研究——兼论中国农地产权制度改革与创新[M].北京:人民出版社,2011.
- [28]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2019.
- [29]温铁军. 三农问题与制度变迁[M].北京:中国经济出版社,2009.
- [30]张红宇,陈良彪. 中国农村土地制度建设[M].北京:人民出版社,1995.
- [31]叶兴庆. 从“两权分离”到“三权分离”——我国农地产权制度的过去与未来[J].中国党政干部论坛,2014,(6):7-12.
- [32]钱文荣,郑淋议. 中国农村土地制度的合理性探微:一个组织的制度分析范式[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2019,(3):148-159.

(收稿日期: 2020-02-20 责任编辑: 朱文佩)

Why China Insist on Collective Land Ownership --An Analysis Based on the Property Rights and Management Rights Zheng Lin-Yi, Qian Wen-Rong, Hong Ming-Yong, Zhu Jia-Ye

Abstract: On the basis of combing the public-private disputes of the rural land system, this paper takes the property rights allocation and the management rights arrangement of the rural land system as the analytical framework, and explores the reasons for China's adherence to the collective ownership of land. Studies have shown that with the continuous advancement of gradual reforms, farmers nowadays hold a relatively complete right of use, revenue, and transfer, which has been able to meet their needs for rational land use at the household level. At the same time, the collective ownership system has a stronger institutional advantage at the collective level: The first is to continue the autonomy tradition of the long-standing informal system embedded in history, which can save the establishment cost of hierarchical organization and reduce the operation cost of rural land system. The second is to take care of the objective reality of the mixed configuration of ownership entities left over from the collectivization period, which can consider the stability and flexibility of the institution and effectively avoid the possible impact brought by the mandatory institution change. The third is that the peasant collective is an intermediary organization with a dual principal-agent relationship. It can effectively prevent small farmers from directly trading with big government and big market and save many transaction costs, which helps to play the dual advantages of the combination and division of collective organizations. Therefore, it is necessary to uphold collective ownership of rural land without any hesitation, attach great importance to valuable experience of the reform of land property rights from belonging to using, strengthen the system design of the property rights and management rights, give play to the institutional superiority of collective ownership of land, and establish the institutional confidence of China's rural land system.

Key Words: Rural Land System; Property Rights; Management Rights; Private Land; Collective Ownership