



论地权的基本内涵与地权模式的时空差异

熊万胜,毕菲荣

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

摘要:土地是一个国家最核心的资源,土地制度也是一个国家最核心的制度。对以耕种土地为主要生产活动的乡村地区来说,土地制度对其它相关制度有很强的决定作用。本文扬弃了将地权理解成狭义的产权,转从汉语的本义来理解地权之“权”,认为地权包括了治权、身份权和产权三重属性。中国历史上的地权模式存在三种“权”依次凸显的历史演进,当前正在发生的是地权的产权化过程。进而从治权、身份权和产权之间的关系来理解当代中国地权的内在结构,并以此为框架分析中国地权模式的区域差异。其中也不可避免地探讨了地权模式与乡村治理的互动关系,认为不同的地权模式对于乡村治理形态会有相应的影响。

关键词:地权;地权模式;乡村治理

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)01-0077-09

一、地权的三重属性:治权、身份权和产权

(一)地权的三重属性

在人类的经济史上,土地是最特殊的一种资源。首先,土地是一切财富之母。正如《国富论》第一卷最后一章的标题所表明的,在作者所处的时代,“土地的产出是每个国家政府收入和财富的唯一或主要的来源”^[1]。其次,土地作为一种资源,它在市场经济社会中最明显的特征是,它并不是一种标准意义上的商品。正如卡尔·波兰尼所说,“土地不过是自然的另一个名称,它并非人类的创造”^[2],作为自然它就是属于所有人的,任何人占有土地都不可能真正获得充分的所有权。同时,土地还是“空间”的另外一个名称,除了虚拟事件,所有的现实事件都需要占用空间,如同占用时间。占用空间的行为实际上也是直接影响了所有人的。因此,土地具有根本的公共性,不可能被私有化,它只能被临时部分地占用^①。

一种不能被私有化的东西要进入市场中交易换手,其中就存在着根本的障碍。这种障碍可以体现为对于占用资格的重重设定,比如对于什么人可以成为农民就有限定,这种限定可能是传统的社区身份,也可能是现代的技术资格或者资本条件。对于什么人可以开发房地产或者开发矿产资源也是如此。进一步地,对于这些资格条件是谁来定的,是怎么定的,又是怎么执行的,也是一种要害的问题,是一个国家根本的政治问题。

收稿日期:2017-10-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究:聚集人口流入型地区”(15ZDC028);国家社会科学基金后期资助项目“我国农村地权结构研究”(16FSH002)

作者简介:熊万胜,男,华东理工大学中国城乡发展研究中心主任,教授,E-mail:wshxiong@hotmail.com;毕菲荣,女,华东理工大学社会与公共管理学院研究生。

① 这里的土地内涵是指自然科学中所定义的,地球表面陆地和水面的总称,同时土地还是一个空间的概念,它由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体。相对于人类的短暂的占有时间,从土地自身的发展历史长河来看,土地具有根本的公共性,笔者认为从这个角度来看,土地是不可能被私有化的。

这样一来,我们就看到在土地上不仅仅有可以交易的产权,它还有关于交易资格的身份权,以及设定和执行这些规则的国家治权。地权就是治权、身份权和产权的三合一^①,而不仅仅是从产权的角度区分使用、收益、处置和占有这样的四种权利。

在这里说的地权的“权”是一个本土的概念,其本义不能被直接翻译成西方式的权利或者权力,它的本义是“秤砣”,在这里指的是权衡的意思,掌权者就是可以权衡的人或组织。其实,涉及到物的权往往都是治权、身份权和产权三合一的,纯粹的可以自由交易的产权是极为罕见的。从自然经济到商品经济到更高级的市场经济的发展过程,就是将治权和身份权逐渐地隐蔽起来以突出产权的过程。只不过,土地资源在保持自己的“权”的原始色彩方面十分顽强。

(二) 两种主要的地权模式

地权的这种三权合一性质在不同的国家有不同的表现。主要的区分是土地公有制或者私有制。在资本主义社会开始以前,世界各地的土地都具有浓厚的公有制色彩。在《世界土地所有制变迁史》的作者安德罗·林克雷特看来,现代意义上的排他的土地私有制是殖民者在占有殖民地的时候才产生的^[3]。而在殖民者的母国,这样的观念和圈地运动对农民的成功驱赶有关。但将地权带入现代社会的方式上,确实存在两种不同的路径。一种典型是现代美国式的,它以天大地大为前提,无所顾忌地确立了人类社会中最彻底的土地私有制。在私有制基础上建立自由交易制度,以及相应的自由民主制度,这看上去是一种自下而上的地权模式。另一种典型是中国的土地制度,它在地狭人稠的农耕社会中建立的是本质上的国有制,普天之下莫非王土,统治者始终把地权抓在自己的手上。

在中国这样的大国,中央不可能直接治理所有的地方,地权必须有中央国有和地方国有的区别。在地方进一步区分出不同层次,尤其在城乡之间出现了国有地权和集体地权的区分,城市土地属于国家,乡村土地基本属于农民集体。在农民集体中进一步区分出三个层次。这既是多层次的治权,也是多层次的身份权。产权是相对于相同身份的其他主体而言的,在他们之间可以发生交易。比如在人民公社时期,不同生产队之间的界限也是很清楚的,也是可以进行土地交易的,上级也可能平调不同下级之间的地权,但这两种情况都不多见,农民个体之间的地权交易更加罕见。在市场化改革以后,同一身份的农民个体家庭之间发生自由交易变得方便了。这是一种由治权确定身份权,由身份权确定产权的自上而下的地权模式。

(三) 地权模式的城乡差异

地权的三合一性质在城乡之间也有重要的区别。城市中的地权更加具有产权的性质。在中国,城市的土地是国有的。为什么国有的反而更可以交易呢?这就好像是鸟在笼子里,之所以有的鸟可以飞得更高,不是因为鸟的能力更大,而是因为笼子更大。土地在城市是全国国有的,在农村是乡镇范围内的集体所有的,笼子大小差别很大^②。在乡村社区中,生产与生活在空间上是统一的,掌握了经济权力的人很自然地享有社会权力。在城市社区中,生产与生活空间可以是分离的,掌握了经济权力的人如果想要享有社会权力,他需要通过政治程序。而在乡村,掌握了经济权力的人由于雇佣了本社区的居民,占有了本社区比较多的资源,由此直接地就获得了社会性的权威。在美国式的制度里,允许这样的人通过政治程序掌握社会权力;在中国的制度里,要防止这样的人掌握社会权力。为了防止异己的力量掌握乡村社区的权力,国家采取的传统做法是,实行土地的集体所有制和集体经营制度,然后选派集体的干部^[4]。在改革以后,

① 对于治权、身份权和产权的三分法出自于罗小鹏先生,在私下讨论中听闻,并得到他的允许使用这个观点。

② 鸟笼子理论:这一比喻的出发点和归宿都是要搞活经济。如果说鸟是搞活经济的话,那么,笼子就是国家计划。当然,“笼子”大小要适当,该多大就多大。另外,“笼子”本身也要调整,比如对5年计划进行修改。但无论如何,总得有个笼子。就是说,搞活经济、市场调节,这些只能在国家控制的范围内进行,而不能脱离计划的宏观指导。笔者在这里是将其作为解释地权在城市与乡村里交易差别的原因。

不得不让私人分享更多的地权,在土地流转中还产生了地权大户。为了继续保持政经合一的状态,就赋予掌握了经济权力的人以政治身份,提高他们的政治认同度。

二、中国式地权模式的演变

(一) 地权模式的历史变迁

纵观整个中国的土地制度史,在风波云诡的历史迷雾中,我们还是能够看出地权模式变动的一个粗线条。至少在战国时代以后,地权的内部结构在治权、身份权和产权这三者之间,有一个依次凸显的基本脉络。

在战国以后,封建制度衰落,开始了郡县制。郡县制不仅仅是到县为止,它意味着直接向农户征税派役,以及为了实现这种直接统治而形成的一整套体制机制。我们说中国的政治制度和社会文化有一个唐宋之变^①,大体在宋代以前国家对于乡村的控制是直接而且有力的。秦汉时期在乡村设立的是乡亭制,这是一种乡官制度,乡官类似于今天的国家干部。唐代的乡里制度也是十分正式的,试想,如果没有国家的强力控制,唐太宗的以人身控制为前提的均田制和租庸调制也是无法设想的。可以说,这段时期的地权总体上是以治权为核心的。有人认为这段时期的土地是国有的,这其实还是用产权的观念来理解地权,对于统治者来说,本来就无所谓私有,又哪里有国有之说。

唐代安史之乱后,人口流动增加,均田制废弛,各种非法征收盛行,精细的租庸调制难以为继,出现了“两税法”的改革,两税法的精神是“唯以资产为宗,不以丁身为本”^[5],使赋税制度从税人向税地转变,减轻了人身控制。到了明清时期,南美作物传入,耕地面积和单产大增,同时商品经济发展,国家对于农民的货币化征收也比较方便,结果加速推进了从税人到税地的转变。这方面清代雍正年间正式推行的“摊丁入亩”的改革是一个标志性的事件^[6]。当国家对于农民的人身控制减轻之后,是否就意味着农民或地主的土地可以自由交易,可以转手给任何人呢?种种历史社会学的研究表明,并非如此。伴随着国家权力在乡村的某种退出,民间的庶民宗族组织开始出现,这也是唐宋之变的一个结果^[7]。这种民间宗族力量伴随着国家对乡村的放活而发展,到了清代出现了全面的发展。尤其在商品经济发达同时地权竞争激烈的南方山区丘陵地区更是如此。即使在北方宗族观念淡化的地区,以村落为单位,土地的买卖也以本村人优先。这个阶段的地权可以说是身份权的意义大大强化了,是这里的人,才可以有这里的地。

晚清以来,国家政权建设逐步强化,乡村权力格局逐步国家化。建国以后,国家治权统领了乡村地权。随后的历史却给我们演示了一段压缩版的中国地权模式变化史,从人民公社时期的治权中心模式,到承包到户以后的集体身份权中心模式,再到税费改革以后,地权的产权意义大大凸显。税费改革使得国家既不税人也不税地,给了农民空前的人身自由。随着人口流动的増加,国家加速推动土地流转,强化了经营权,土地承包经营权被法律确定为是一种“物权”,不再是国家或集体对农民的“债权”,地权的产权意义大大提升。今天我们说所有权、承包权和经营权三权分置,其中所有权其实是国家治权的影子,承包权是身份权的实现方式,经营权是产权的实现方式。当前的政策导向是强化地权的产权属性,使其可交易、可抵押等,放活经营权是地权变动的主要趋势。

(二) 地权产权化对治理的影响

现在的问题是,地权的产权意义提升对于乡村治理的影响是什么?正如吴理财所说,乡村

^① 唐宋之变的主要提出者是日本学者内藤湖南(内藤湖南,林晓光译,《东洋文化史研究》,复旦大学出版社,2016年),但在国内也有广泛的共鸣,这种观点认为,所谓中国的封建时代,可以被这个变化分为前后两段,唐代属于中国中世的末端,宋代是近世的发端。前后两段的经济、政治和文化有很大的差异,差异的具体表现各家论说有所不同。

治理的基本功能是整合和汲取^[8]。实际上,整个郡县制的意义都可以说是整合与汲取。税费改革使得汲取功能基本消失,与这种汲取联系在一起的整合功能怎么实现呢?通俗地说,中国共产党怎么联系农民群众?

整合与汲取的关系是很值得研究的。显然整合和汲取各有道理,不能说一方是另一方的手段。但双方也确实是互相促进的,说整合有助于汲取是很好理解的,温铁军用来解释农村经济制度的基本框架就是,国家为了降低汲取的交易成本而建立了人民公社制度^[9]。问题是汲取是否也有助于整合?在税费改革以后,干群关系摆脱了水火关系,进入到冷淡到油水关系或有事才联系的“蛙水关系”^①。而且,农民得到的有效服务也被认为是减少了。这既是因为国家的投入没有精准地对应到农民的需求,也是因为基层组织忙于应付上级的任务,没有积极地去帮助农民办事情。有研究发现,在税费改革以前,基层组织和农民之间有一种交换或者博弈关系:你不给我办事,我不给你交钱。税费改革取消了这种交换或者博弈。不仅如此,在税费改革以前,基层组织对于农民的产出很关心,会积极地投入到发展农业生产过程中,会关心搞好农田水利建设和参与到各种社会化服务中^[10]。税费改革淡化了这种关心的意义,结果也使得残存的统分结合的“统”的一面基本消失了。

统分结合的“统”消失了,或者说这个“统”被市场化了,意味着集体身份权对于地权的影响降低了,产权的意义上升了。政府和集体自己不再控制地权,但是它又希望保持和农民的整合关系。在这个矛盾中提出了一个“先富带动后富”的理论,认为农民的先富者可以带动后富,最终实现共同富裕的。因此认为农业企业可以是农业产业化龙头企业,农民大户或经销商可以是领办的农民专业合作社,土地流转形成的农场主可以是适度规模经营的家庭农场,他们都应该得到补贴和扶持。并且认为龙头企业 and 专业合作社属于“新型农村集体经济组织”^[11],帮助他们就是帮助农民。在这种煞费苦心的概念建构背后,是国家对于在地权产权化之后如何创新党和农民之间联接的重大关切。

现在我们看得越来越清楚,指望通过这些新型农业经营主体来帮助和联系农民,效果是不明显的。无论这些新型经营主体是否帮助了农民,对他们的合理扶持都是应该的。那么,是否在地权产权化的时代,党组织也就无法联系农民了呢?当然不是。就现实的状态来说,我们要注意到今天中国的地权产权化是在中国式的地权模式下的产权化。中国整体的地权模式依然是自上而下的,国家治权和身份权相对于美国模式依然是强大的。就治权而言,我们看到正是国家对于地权的强力介入,使得中国的工业化和城镇化用地的价格降低了,也正是土地的集体身份权的存在,使得农民进城之后成为始终有地的农民工,这使得中国工人的劳动力价格也降低了。土地和劳动力价格的相对便宜,是中国成为制造大国的基本原因。中国不会放弃这种竞争优势,因此,当前的地权产权化是和治权、身份权一起协同演化的,并不是单兵突进的土地改革。在乡村,农地地权是所有权、承包权和经营权三权分置的,这种分置中体现了一种三权平衡关系,并非是经营权独大^②。

通过国家在土地上的治权,国家对于农民的土地权益进行了政治背书,这也就是党和农民关系的基本层面。通过土地确权,不仅仅是明确了农民对于土地的使用权,更为重要的是确定

① 所谓“蛙水关系”,把干部比作“青蛙”,把群众比作水,有事就跳入水中,没事就离开水。相比于鱼和水的关系,蛙和水的关系显得不紧密。祝福恩、杨亮《防止干群由‘鱼水关系’滑向‘蛙水关系’》,《中国党政干部论坛》,2012年第7期。

② 中共中央办公厅、国务院办公厅2016年10月30日正式发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(以下简称《意见》)。实行农地所有权、承包权、经营权“三权分置”,这是继家庭承包制后农村改革的又一大制度创新。为了顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,国家将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行。“三权分置”下,所有权、承包权和经营权既存在整体效用,又有各自功能。从当前实际出发,实施“三权分置”的重点是放活经营权,核心要义就是明确赋予经营权应有的法律地位和权能。笔者认为这种分置中体现了一种三权平衡关系,并非是经营权独大。

了农民的集体成员权,以及基于这种成员权和使用权的收益权。因为有成员权,所以农民即使迁移到城市也有资格得到收益(不限于地租的收益,也包括宅基地的使用权等其他未明确的权益),因为有使用权,以此明确了收益量的多少。国家对于实际经营的农户也有直接联系的方式,比如补贴和农业服务,对于大户有更多的扶持。伴随着地权的产权化,从所有权中区分了承包经营权,又从承包经营权中区分了承包权和经营权,在地权细分的过程中,农民的身份也出现了细分,国家联系农民的方式也随之细分。因此,当前党和农民的关系的基本面是:从不加区分的总体性联系转向了分层分类的精细化联系。这绝不意味着我们已经解决了地权产权化时代的党和农民的关系,毕竟,今天党和农民的关系要间接和冷淡得多^[12]。在党和农民的基本面上,还需要有更多的精耕细作。继续在政经合一的框架内思考问题已经不够了,今后,既要保持和创新经济性的联系,也要发展更多的社会性和政治性的联系。

三、中国式地权模式的区域差异

(一) 国内地权模式的三种类型

地权模式的核心内涵是国家、集体和个人之间的关系,这是毛泽东在《论十大关系》中专门提到的一组关系^[13]。既然是“关系”,就是因条件而变化的,会因时代改变而改变,也会因地域不同而不同。由此可以把不同地域的地权模式区分成治权中心模式、身份权中心模式和产权中心模式。

一个地方的地权模式属于哪一种类型,主要的变量是政府干预地权的意志,和农民(集体)保护自己地权的能力。政府干预地权的意志主要取决于城镇化开发过程中对于土地的依赖程度,城镇郊区的治权干预就比较强。另外,地形也是一个变量,在平原地区城乡之间的地权竞争更加激烈,政府会更加强势;而在山区丘陵地区,土地开发之后补偿比较便利,地权争夺相对和缓。农民(集体)保护自己地权的能力,既取决于个体的意志,更取决于集体的意志。集体的意志强弱取决于农民的团结程度,以及某个集体是否曾经占得先机,造成了既成事实^[14]。

总的来说,我们可以说大城市郊区是治权中心的地权模式,集体或者宗族发达地区是身份权中心模式,私人企业或家庭农场主导的农业产业化经营发达地区是产权中心模式,其他大多数地区是多权混合模式。集体发达地区主要出现在江南地区、城郊地区和华南的宗族地区。至于大城市郊区集体经济发达的地区到底是国家治权中心模式还是集体身份权中心模式,取决于集体经济组织与政府的谈判能力,往往取决于集体家底的厚实程度以及带头人的能力。产权中心模式是市场化的结果,因此,它发生在农业产业化经营比较发达的地区。在农业产业化经营不发达的地区,即使农民认为承包地属于自己,也不能因此认为这就是产权中心模式。正如马克思所说,小农对于土地的占有权“纯粹是名义上的”^[15]。

(二) 地权模式的南北差异

相比较而言,华北地区的治权色彩要比长江以南地区更强一些:一方面是文化上更加服膺于政府权力;另一方面是平原地区,城市开发用地必须从农民手中取得,且补偿较低,同时导致大量的农民上楼事件。

这种地权模式的区域差异在调查中也有所显示,2016 年笔者组织了一次农民地权观念认知的调查,在以河南为中心的北方地区发放 591 份问卷,在以浙江为中心的南方地区发放了 732 份问卷。统计结果见表 1。其中可以看到,认为地权属于私人的比例最高,为 35.8%,属于集体(村组两级)和国家的比例相同,均为 25.8%。

表 1 农民地权观念认知情况

自家持有承包经营权证的承包地归属	N(份)	百分比(%)
自己家	473	35.8
村民组集体	163	12.3
行政村集体	179	13.5
国家	341	25.8
流转后实际经营的老板	42	3.2
其他主体	28	2.1
不清楚	97	7.3
总计	1323	100.0

由图 1 可以看到,以河南为代表的北方地区农民的地权认知与以浙江为代表的南方地区农民相比较而言,有一种“国家—私人”的模式,也就是认为属于自己 and 属于国家的占了主导,认为属于国家的比例高于认为属于集体的,分别是 29.9% 和 19.8%;南方地区则是一种“集体—私人”模式,认为属于国家的低于属于集体的,分别是 22.4% 和 30.7%。但是这两个地方都认为属于农民自己的比例最高。说明都发生了地权产权化的变化,但相对而言,南方地区的集体身份权观念更强一些。

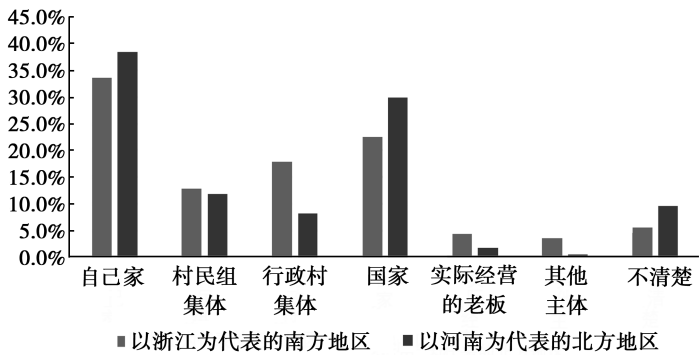


图 1 南北方地区农民地权认知差异

在北方地区小农的地权认知模式显示出一种“国家—私人”的双头模式,这看似矛盾,其实不然。这恰恰说明小农地权的被授予性,显示出一种“纯粹是名义上的”特征。农民的地权需要国家政策不断确认,一次次地吃下“定心丸”,实际上,总也定不下来。即使在南方的“集体—私人”模式中也难有太大差别。然而,在宗族地区,确实看到了国家治权受制于农民集体“土围子”的情况。

(三) 地权模式差异对于乡村治理的影响

地权模式对于乡村治理的影响的主要差别沿着两条线索出现,或者说可以沿着两条线索进行分析,这两条线索是交叉的。一条线索是集体身份权的强弱;另一条线索是土地流转的情况。在集体身份权这条线索上,有两种典型的对比:一种典型的对比出现在发达地区,另一种出现在欠发达地区。在发达地区有长三角和珠三角的对比,在欠发达地区有宗族地区和原子化地区的比较。

在珠三角地区农民集体尤其是村组集体和农民个体的地权比较强大,他们在工业化的过程中,发展工业园区,招商引资,获得收益;或者在城镇化的过程中,通过圈地造房,形成规模巨大的城中村,获得了土地增值收益的一部分。由于征地拆迁的成本很高,政府也顾忌农民的集体抗争,所以,农民建造的园区和房子及其所产生的收益是很有保障的。由此形成的一个互为因果的状态是,地方难以发展大规模的工业园区,工业园区比较小,很多属于私人,园区中的企业

组织规模比较小,多是劳动力密集型。相应地,这些地方对于外来人口也持欢迎态度。同时,对于外来人口的治理能力也得到了优先发展。

在长三角地区有所不同,乡村经济起步于本地的集体企业,而且,乡镇的集体企业规模比村组一级的大得多。从二十世纪九十年代起,又限制了村组发展集体企业的能力,推动“三个集中”,即农民向城镇集中,农业向规模集中,企业向园区集中。进一步地城市又限制了乡镇的土地开发权,发展大规模的国有的工业园区。使得长三角成为海外大企业的集中地。这样的企业科技水平高,对于劳动力的素质要求比较高。长三角地区相比于珠三角地区的特征是,农民的住房比较小和旧,大多数住房建于二十世纪八九十年代,很少三层以上的。同时,乡村和城市的景观分野比较清晰,那种“村村像城镇,镇镇像农村”的情况不是很明显^①。因此,农村的发展很被动,农民从土地增值过程中得到的好处主要体现在农保和镇保以及征地拆迁的补偿上。长三角地区在做的事情是进一步限制农民的发展权,通过“大拆违”拆除了农民的各种养殖场和小作坊。

珠三角地区的村民自治相对有活力,村集体经济比较有活力,村级政权组织和村集体经济的政经合一关系比较紧密。长三角地区村民自治组织高度行政化,村干部高度职业化,村级政权组织和村集体的政经分开推行得比较早。这在苏南和上海地区尤为明显。因此,长三角地区的村级组织更加像是国家科层体系的基层。

如果是欠发达地区,集体身份权的强弱主要不是体现在集体经济的发达与否,而是体现在村民团结与否。在这方面华中科技大学团队做了长期的调查研究。总的来看,宗族比较团结的地区和原子化地区的村治模式有明显不同。如果宗族比较团结,且这种团结可以和村级政权组织的结构结合起来,那么村治会比较有序,否则宗族之间会形成竞争。在曹锦清的《黄河边的中国》中,也注意到在河南农村,如果是单姓村或者主姓村且比较团结的话,各种事业也就容易兴办,否则还不如宗族观念淡漠的杂姓村更容易办事业^[16]。

土地流转对于乡村治理的影响是很复杂的,又可以分成两条线索来分析:第一条是看土地流转对于村级治理的影响;第二条是看土地流转对于农业社会化服务和管理体系的影响。

对于村级治理来说,土地流转的影响要求从小农经济的村民自治向规模经营的村民自治转型。村民自治产生于小农经济形态,农民的收入以务农为主,经营规模比较小,人口流动比较少。在规模经营状态下,农民的收入较少以务农为主,经营规模或者很大或者很小,人口流动比较多。当前是土地流转的高潮期,因此吸引人们注意的主要是土地流转的过程对于村级治理的影响。今后,可能会更多地关注到是否形成了新的规模经营条件下的村治模式。

从土地流转的过程来看,首先要看流转的主要推动者是谁,是政府、村集体、村干部私人、外来企业,还是当地农民。如果是当地农民自发流转,且经营规模不大,那么,这样的农民会成为当地社区的中坚力量,也就是贺雪峰所强调的中农,他们也是乡村治理的骨干力量^[17]。如果是村集体推动的,要看形成的农业经营形式是怎样的,是企业还是家庭农场,尤为重要的是要看集体的所有权主体角色能否有效发挥。比如松江的家庭农场模式中,集体的所有权主体角色在政府的支持下得到有效发挥,通过土地的再集中强化了村集体经济组织的活力。贵州的塘约模式也是如此,李昌平的内置金融试验中也包含了集体对于土地经营权的再集中,也都强化了集体的地权。如果是政府,那么,也要看政府的动机是什么,如果是为了便于将来的拆迁,那么,会同时出现村民自治的行政化。如果是为了发展规模化的经营,要看政府仅仅是为了制造亮点争取上级的项目,还是真心希望发展普遍的规模化经营。无论是哪一种模式,都可能发生变质,这其

① “村村像城镇,镇镇像农村”指的是半城市化现象,是一种城乡土地利用混杂交错、社会经济结构急剧变化的过渡性地域类型,它的主要特征是当地多数人已经不是农民,但是工厂、人口依然稀疏,呈现出“村村像城镇,镇镇像农村”的独特区域景观。

中,引起注意比较多的是所谓“分利秩序”的形成^①,也就是权力和势力相结合,占有了国家的投入和乡村的资源。

土地流转对于农业社会化服务体系的影响是很明显的^[18]。它要求从小农经济的农业社会化服务体系向规模经营的农业社会化服务体系升级。我国的农业社会化服务体系在承包到户以后需要发生两个转变。第一个转变从官办的农业社会化服务体系向市场化的农业社会化服务体系的转变^[19-24]。在税费改革以前,尽管承包到户了,由于政府和集体还要向农民收税费,因此统一的管理和服务还是存在的,这体现在政府办的农业服务机构还能够延续改革初期的工作模式。然而随着市场化的发展,官办的服务体系难免线断、网破和人散。税费改革普遍推行了养事不养人的改革,端掉了很多农业干部的铁饭碗。第二个转变是从小农经济的农业社会化服务体系向规模经营的社会化服务体系的转变。在这个转变中,小的服务主体被进一步淘汰,大的农业经营主体在财政补贴的帮助下发展了高水平大规模的农业社会化服务队伍,形成了新的农业产业链。小农经济由于得不到足够的社会化服务,生存更加困难。

在这个过程中,农业管理模式也发生了变化,小农经济主要管理主体在乡村两级,而在很多地方,对于新型农业经营主体从一开始就形成了以县为主的管理模式。同时,也从块的管理转向了条的管理,由财政部门管理集体资金,由国土部门管理集体土地的情况趋于普遍化。这对于乡村治理来说,既可能是精细化的,也可能是碎片化的。

四、结语:中国地权模式的展望

中国农村地权模式的总的方向是实现治权、身份权和产权之间的一种平衡关系。这种平衡不等于是对等的关系。在当前的形势下,地权的产权化会有一定的发展空间,同时国家治权的影响力也会曲曲折折地被强化,那么普通农民和农民集体的地权会趋于弱化。不过我们还不能说地权模式的演变已经没有悬念了,当前还有几个基本的问题有待探索。

第一,家庭经营和规模经营的关系。自从20世纪90年代鼓励农业产业化经营以来,在中央和省级的财政投入扶大扶强不扶弱的模式刺激下,地方农业部门形成了垒大户的工作模式,通过大户和农业企业争取上级的项目。这在效率和公平之间形成了不平衡,而且也未必尊重农业生产关系的一般规律。现在强调要发展适度规模经营。问题在于,怎么做到在家庭经营基础上的适度规模经营?这其中集体要起到什么作用?这不是一个可以一刀切的过程。

第二,集体土地所有制和市场经济的关系。这主要是“三块地”的问题,既包括宅基地使用权和集体经营性建设用地的入市问题,这种属于集体所有的地怎么才能成为可以交易的资产,各地还在试点探索。也包括了集体土地征收制度的改革问题,缩小征地范围和让集体经营性建设用地直接入市是相关的过程,但涉及到广泛的利益调整。或者说涉及到治权和身份权之间的关系问题。

第三,管理权和所有权的关系。自承包到户以后,农地管理发生了从块的管理到条的专业管理的转变。这种转变的同时也是行政集权的过程,乡村集体的土地处置权被上收了。土地用途管制的加强是世界各国的共同趋势,这是有必要的。但在中国,也要注意管理权和所有权的关系中的这样一种趋势,那就是管理权会侵占所有权。比如村集体经济组织本来只是代替村民组织集体发包土地,但这种发包权很容易转变成所有权,以至于人们会认为土地就是属于村级

^① 分利秩序:李祖佩认为这是项目落地过程中国家、基层政府和乡村社会三方面的复杂互动乃至博弈的过程,将这种博弈所形成的格局称为“分利秩序”。王海娟和贺雪峰认为这是一种非正式的资源分配规则,它以“权力”为分配中介,具有广泛性、隐蔽性和自我稳固性的特征,其结果是公共资源的“私人化”。这种结构化的利益分配模式吞噬了大量国家资源,导致基层治理内卷化。笔者认为是一种权力和势力相结合,占有了国家的投入和乡村的资源一种形式。

集体所有的。这种所有制的升级在人民公社时期反复地发生着,那个时代的中央文件中都会郑重地提出要限制所有制的升级。但在今天,这个问题受到的重视不够,所有制的升级沿着行政的逻辑无声无息地发生着,其后果无法预料。

第四,关于农民进城与返乡的关系。中国的农地制度必须鼓励农民进城,这是当前中国发展的大局,只有让农民愿意进城,保持劳动力的足量供给,才能使得劳动力的价格具有国际竞争的优势。但是,又要为农民可能的返乡留下后路,不能断了农民的后路。这就是所有权、承包权和经营权三权分置的基本考虑。保住国家的大后方是国家治权的任务,国家治权需要通过集体所有权的实现而实现。问题在于,集体所有权到底如何实现?在这个问题上还需要探索,很难有答案。

所有这四个问题中,一个共同的焦点是集体的所有权如何实现。看来,这个所有权是无法否定的,问题只是在于如何实现。只要集体所有权实现了,集体土地所有制对于乡村治理的影响就不可忽视。

参考文献:

- [1] 国务院发展研究中心土地课题组.土地制度、城市化与财政金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J].改革,2005(10).
- [2] 卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].杭州:浙江人民出版社,2007.
- [3] 安德罗·林克雷特.世界土地所有制变迁史——土地制度是整个社会结构的基础[M].启蒙翻译所,译.上海:上海社会科学院出版社,2016.
- [4] 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).
- [5] 中华人民共和国财政部,《中国农民负担史》编辑委员会.中国农民负担史(第一卷)[M].北京:中国财政经济出版社,1991.
- [6] 何富彩.税收体制改革的政治经济学——来自1685年至1820年清代各直省摊丁入亩的历史证据[J].南开经济研究,2017(4).
- [7] 曹锦清.如何研究中国[M].上海:上海人民出版社,2010.
- [8] 吴理财.改革与重建——中国乡镇制度研究[M].北京:高等教育出版社,2010.
- [9] 温铁军.“三农”问题与制度变迁[M].北京:中国经济出版社,2009.
- [10] 贺雪峰.治村[M].北京:北京大学出版社,2017.
- [11] 熊万胜,石梅静.企业“带动”农户的可能与限度[J].开放时代,2011(4).
- [12] 王建国.新时期农村基层党组织与农民组织的关系[J].社会科学研究,2014(2).
- [13] 毛泽东.毛泽东文集[M].北京:人民出版社,1999.
- [14] 李昌平.农村地权模式应取决于实践[N].南方都市报,2008-11-09.
- [15] 马克思.论土地国有化[M]//马克思恩格斯选集(第三卷).北京:人民出版社,1995.
- [16] 曹锦清.黄河边的中国[M].上海:上海文艺出版社,2013.
- [17] 贺雪峰.论中坚农民[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(4).
- [18] 吴鸾莺,李力行,姚洋.农业税费改革对土地流转的影响——基于状态转换模型的理论 and 实证分析[J].中国农村经济,2014(7).
- [19] 仝志辉,侯宏伟.农业社会化服务体系:对象选择与构建策略[J].改革,2015(1).
- [20] 高强,孔祥智.我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配:1978—2013年[J].改革,2013(4).
- [21] 关锐捷.构建新型农业社会化服务体系初探[J].农业经济问题,2012(4).
- [22] 蔡加福.建立健全我国农业社会化服务体系的对策思考[J].福建论坛(人文社会科学版),2005(10).
- [23] 孔祥智,徐珍源,史冰清.当前我国农业社会化服务体系的现状、问题 and 对策研究[J].江汉论坛,2009(5).
- [24] 宋洪远.新型农业社会化服务体系研究[J].中国流通经济,2010(6).

(责任编辑:刘浩)