



1949—2020： 国家行为与农村土地所有权

谭明方 / 著



国家社科基金项目“‘国家行为’与我国农村土地所有权关系研究”
(08BSH040) 最终成果



1949—2020： 国家行为与农村土地所有权

谭明方 / 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

1949~2020:国家行为与农村土地所有权/谭明方著. —武汉:华中科技大学出版社,2016.4
ISBN 978-7-5680-0400-8

I. ①1… II. ①谭… III. ①农村-土地制度-研究-中国-1949~2020 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 212770 号

1949—2020:国家行为与农村土地所有权

谭明方 著

1949—2020: Guojia Xingwei yu Nongcun Tudi Suoyouquan

策划编辑:钱 坤

责任编辑:殷 茵

装帧设计:原色设计

责任校对:李 琴

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:武汉鑫昶文化有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:19.5

字 数:393 千字

版 次:2016 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:58.00 元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

目 录

CONTENTS

第一章 绪论	1
第一节 研究背景、目的、意义	2
一、研究背景	2
二、研究目的	4
三、研究意义	4
第二节 文献回顾、启示与问题	5
一、文献回顾	5
二、文献回顾得到的启示	30
三、需要研究的问题	32
第三节 研究思路、内容、方法	37
一、基本思路	37
二、研究内容	38
三、研究方法	48
第二章 理论分析与研究设计	50
第一节 从韦伯社会行为范畴看国家行为	51
一、社会行为及其四种类型	51
二、国家行为的含义	55
第二节 国家行为的类型	56
一、对国家行为的理性误读	56
二、国家行为本质是情绪或感情的行为	60
三、国家行为的四种类型	69
第三节 统治类型与制度类型	73
一、四种统治类型	73
二、四种制度类型	77

三、四种原则的整合性	87
第四节 制度类型与农村土地所有权	90
一、政治的制度与农村土地所有权	90
二、经济的制度与农村土地所有权	91
三、法律的制度与农村土地所有权	91
四、文化的制度与农村土地所有权	92
第五节 研究设计	93
一、研究假设与概念界定	93
二、概念操作化	95
三、资料收集与分析	101
第三章 巩固政权:人民公社所有权	102
第一节 以巩固政权为取向的国家行为	102
一、对新中国农村土地问题的集体共识	102
二、国家主要领导人的个人情感	106
第二节 人民公社所有权	112
一、人民公社是政治的制度	112
二、农村土地担负政治功能	117
三、人民公社制度下的农村土地所有权	119
第三节 人民公社制度下农民的反建构	123
一、人民公社成立前后农民的反建构行为	124
二、60年代初农民的反建构行为	126
三、1978年前后农民的反建构行为	127
第四章 发展经济:农户承包经营权	129
第一节 以发展农村经济为取向的国家行为	130
一、对人民公社土地制度的非理性认识	130
二、国家主要领导人的目的理性	135
第二节 农民土地承包经营权	148
一、承包经营制是经济的制度	148
二、农村土地担负经济功能	151
三、农地承包经营制条件下的农村土地所有权	153
第三节 国家目的理性取向农民的反建构	168
一、农民的社会、文化需要的满足受挤压	168
二、农民满足社会、文化需要的自发行动	171

三、农民自发行动对国家行为的反建构	174
第五章 支持农村:农民集体所有权	178
第一节 以多予、少取为取向的国家行为	179
一、关于农村经济发展套路的认知	179
二、国家领导集体的价值理性	187
第二节 集体所有权和农户承包权	195
一、农地制度成为承载文化的制度	195
二、农村土地担负文化功能	203
三、“多予、少取、放活”方针下的农地产权	204
第三节 国家道德正义取向下农民的反建构	217
一、农民平等需要的满足受到挤压	217
二、农民为满足平等的需要而自发行动	228
三、农民自发行动对国家行为的反建构	231
第六章 城乡一体:创新集体所有权	233
第一节 以公正平等为取向的国家行为	234
一、“多予、少取”平凡化与不平等压力	234
二、国家新领导集体规则合乎理性的行为	239
第二节 面向 2020:创新农民集体所有权	244
一、农地制度成为社会的制度	245
二、农村土地担负社会功能	254
三、公正平等取向下集体所有权实现形式创新	258
第三节 国家公正平等取向下的农民反建构问题	265
一、国家公正平等取向下农民发生反建构行为的可能性	265
二、国家行为四种价值取向的整合性	271
三、顶层设计:国家四种价值取向整合与深化农地所有权 制度改革	276
第七章 结论与创新,总结与讨论	286
第一节 结论	286
一、国家行为的类型决定我国农地所有权权属和权利完整性	286
二、国家行为偏重土地某一种功能会引发农民的反建构 行为,促使国家行为发生类型转变	288
三、国家行为长期缺乏四种动机和价值取向的整合性,导致 农地制度长期存在权属不清、权责不明、权能残缺问题	289

四、国家行为的四种动机与价值取向保持整合性,农村土地 所有权制度才可能得到真正完善	291
第二节 创新点	292
一、理论研究的创新	292
二、学术观点的创新	292
三、研究结论的创新	293
第三节 总结与讨论	294
一、关于本研究适用理论的总结与讨论	294
二、关于本研究适用的研究方法的总结与讨论	296
三、关于本研究形成的成果的总结与讨论	297
四、值得进一步研究的问题	298
参考文献	300

第一章

绪论

在我国,国家是决定在农村土地实行集体所有制度的主体。但该制度长期以来一直存在所有权的主体归属不清、权责不明、权能残缺问题。这表明国家在确立我国农村土地所有权制度问题上存在值得研究的问题。关于国家在确立土地所有权以及确定我国农村土地制度的研究中,国内外多数学者都将国家解释为理性的主体,将国家与农民的关系理解为博弈关系,并进而解释我国农村土地制度的特征及其存在的问题。用这样的解释范式解释建国(即成立中华人民共和国,下同)以后各个阶段国家确立的农村土地制度是值得商榷的。特别是2003年以后,国家对农村实行免征农业税、多予少取、支持农村政策,用国家是理性主体的范式就更无法合理解释了。在当前国家深化农村土地制度的改革中,国家究竟是不是理性的主体,或者国家的价值取向究竟是不是经济理性的?国家行为应如何把握?我国农村土地所有权制度确立中,国家行为究竟呈现的是怎样的特征?其特征怎样体现在我国农村土地所有权制度中?它与我国农村土地制度长期存在归属不清、权责不明、权能残缺问题有什么内在联系?这些都是值得研究的问题。党的十八届三中全会再次要求深化农村土地产权制度改革,形成归属清晰、权责明确的农地产权制度。^① 因此,本研究具有较大的现实意义。

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

第一节 研究背景、目的、意义

一、研究背景

农村土地如何利用,既关联着我国农村经济发展以及农民的生活境况,也关联着国家粮食安全、生态安全的状况,关联着农村社会平等和秩序的状况。以农村土地所有权为核心的农村土地产权制度,制约着农村土地的利用方式和结果。

我国农村集体土地所有权制度自建国初期确立以来,已经历了 60 多年的发展历程。但是,该制度长期以来一直存在农村集体土地所有权的主体权属不清、权责不明、权能残缺问题。学界对此问题的讨论持续数十年,形成了农地国有化、农地私有化、完善现行制度三种主要观点。

建国 60 多年来,在这种所有权主体权属不清、权责不明、权能残缺的农地制度下,我国的农业和农村经济起起伏伏,可谓起与该制度有关,伏也与该制度有关;农民和农村社会喜喜悲悲,可谓喜与该制度有关,悲也与该制度有关。

在我国,国家是决定在农村土地实行集体所有制度的主体。在农村土地集体所有制度确立以后的 60 多年中,国家也对该制度中的集体做过多次变更。有的变更,带来了农村经济之起、农民和农村社会之喜;有的变更,却导致农村经济之伏、农民和农村社会之悲;甚至有的变更,带来的是农民欲喜却悲,喜悲交加。

建国以后的前 30 年,农村经济发展缓慢,农民生活水平低下。到 20 世纪 70 年代,10 亿人口吃饭难成为危及国家粮食安全和社会稳定的突出问题。这表明,当时的农地产权状况既没有能够促进农村经济发展,保护农民的土地利益,也没有实现统治者的土地利益,保障国家的粮食安全和社会稳定。改革开放以来的 30 年,70 年代末至 80 年代中期,国家重新界定农地产权——实行家庭联产承包制,使农业一度迅速增长,农村经济呈现初步繁荣。之后 20 多年中,农村经济未能呈现结构趋向合理的、持续增长的情况。相反,农业持续增长后劲乏力成为困扰当前农村经济发展的突出问题。另一方面,到本世纪初期,全国耕地面积因持续减少已逼近国家设定的 18 亿亩红线,危及国家粮食安全;地方政府招商引资中忽略环境保护、农民乱砍滥伐森林,危及国家生态安全;强制征收农业税费、征用农地中引发各类纠纷、农产品供给不稳定,危及农村社会稳定。这种状况表明,现行农地产权状况下,农村土地使用中,既没有保护农民的土地利益,有效促进农村经济持续发展,也没有能够实现国家的土地利益,有效保护国家粮食安全、社会稳定和生态安全。

国家确立和多次变更我国农村土地集体所有权制度,是导致我国农村 60 多年里经济社会发生重大变迁的主要制约因素。国家确立和经过多次变更的我国农村土地集体所有权制度,何以至今仍然存在所有权主体权属不清、权责不明、权能残缺问题呢?国家多次变更我国农村土地集体所有权制度的内容,是在怎样的背景下、基于什么考虑做出的呢?其中带来了农村经济之起和农民之喜的几次变更,是无心插柳的结果吗?其中造成了农村经济之伏和农民之悲的几次变更,是不是有心栽花的结果呢?

我国农村经济和社会的发展正处在从传统向现代转型的关口。从农村经济看,从传统向现代转型表现在传统农民逐步退出农村经济,新型农民逐步进入农村经济,农村经济向现代农业转型。我国当前农村中农业劳动力素质普遍较低,使得农村经济发展对国家财政补贴存在高度依赖性。各种现代经济资源因缺乏获利的预期或者预期极低而缺乏进入农业的内在动力。而制约着现代农业经济要素进入农业的一个重要原因,就是现行农村土地所有权制度和相应的产权制度对集体土地和承包经营土地的权属不清、权责不明、权能残缺。从农民生活和农村社会看,从传统向现代转型表现在农民家庭收入中农业劳动收入所占的比重逐年减少,农民对农业劳动的积极性在降低,导致农民对承包经营的土地作为生产资料的收益预期在降低,但农民土地承包经营权作为一种权益的收益预期在上升。另外,令农民们较为纠结的潜在收益是,如果集体土地被征收或者入股,所得的集体土地出让金或形成的集体土地股权如何体现农民作为集体成员的利益。尤其是随着城乡一体化建设的推进,当前的传统农民逐步都会变身成为城镇居民。在参加社会保障和获得公共福利的同时,来自土地承包经营权流转、出让、入股形成的经营性收益,和来自作为集体的成员从集体土地出让、入股所得中分得的收益,会成为当前的传统农民未来生活中的重要收入来源。在沿海集体经济比较发达的地区,农民可以期待的还有来自作为集体的成员从集体经济的经营所得中获得一部分收益。土地承包经营权收益、集体土地出让或入股收益、集体经济收益,共同成为传统农民三大收入来源。而当前制约着传统农民对这三个收入来源预期的重要原因,还是现行农村土地所有权制度和相应的产权制度对集体土地和承包经营土地的权属不清、权责不明、权能残缺。

党的十八届三中全会再次要求完善当前的农村土地产权制度,形成归属清晰、权责明确的农地产权制度。国家这一次能否解决好我国农村土地集体所有权制度中长期存在的权属不清、权责不明、权能残缺问题,令人期待。但是,如果对建国以后国家在确立和多次变更我国农村土地集体所有权中何以成功、何以失败的原因缺乏科学的认识,期待或许会再次落空。

我国农地产权的界定主体是国家。农村土地利用的上述结果,与国家界定的农地产权及其运行状况有着内在的联系。国家究竟是如何界定农地产权的,农地

产权制度又是如何运行的,成为我们解释建国以来农村土地使用状况的原因。回顾 60 多年中国国家确立和变更我国农村土地集体所有权制度的历程,把握其中因国家变更制度带来了农村经济社会向好发展的原因,和因国家变更制度导致农村经济社会向差变化的原因,从理论上对这些原因做出把握,是值得关注的问题。

二、研究目的

本研究的目的在于,对国家行为与我国农村土地所有权制度变动之间的内在关联性做出科学把握,探索国家当前完善我国农村土地所有权制度可以考虑的原则、方向和内容,并据此提出路径设想;理解建国 60 多年来国家确立和变更我国农村土地所有权制度过程中国家行为的特征及其变化的原因;说明国家行为的特征及其变化在我国农村土地产权制度变迁中所起的作用,以及给我国农村经济社会发展带来的积极进展和存在的问题;把握国家行为的完善与完善我国农村土地所有权制度之间的内在关联性;提出完善我国农村土地所有权制度的路径及设想,以供参考。

三、研究意义

本研究的理论意义在于,探索形成一种解释我国农村土地所有权制度变迁问题的全新的理论分析框架。从社会学的视角,将国家行为作为解释我国建国以来农村土地集体所有权制度变迁状况的主要制约因素,并放到国家-农民的互动关系中,从国家的主体性与农民的主体性之间的建构与反建构中,把握我国农村土地所有权制度如何确立、变更。这样的研究,较之以往从产权经济学和制度经济学视角将国家的偏好、制度不均衡作为解释我国农村土地产权制度变迁原因的研究来说,是在探索形成一种全新的解释我国农村土地所有权制度变迁问题的理论分析框架,有较大的学术价值。

本研究的现实意义在于,提出了国家可以如何对我国农村土地所有权制度进行完善的具体设想,对促进我国农村经济社会转型有较大的现实意义。我国当前传统农业正面临向现代农业转型,传统农村生活方式正面临向城乡一体化生活方式转型,传统的农民正面临被新型的农民置换。但现行农村土地集体所有制度中存在的突出问题已成为制约着上述全面转型顺利进行的瓶颈。党的十八届三中全会再次指出要确立归属清晰、权责明确的农村集体土地产权制度。如何完善现行的农村土地集体所有的所有权关系,如何完善我国的农地产权关系,国家做出怎样的决策是关键。本研究在考察国家历来是怎样为我国农村土地集体所有权制度做决定的,国家以往所做的决定为何导致我国农村土地集体所有制度长期存在权属不清、权责不明、权能残缺问题的基础上,运用相关理论进行分析,提出了国家当前

可以如何对我国农村土地所有权制度进行完善的具体设想,对促进我国未来10年农村经济社会顺利实现转型有较大的现实意义。

第二节 文献回顾、启示与问题

一、文献回顾

(一) 国外研究文献回顾

本研究所讨论的我国农村土地所有权问题,在西方学术界中主要涉及产权理论的相关研究。西方产权理论中,涉及所有权的有私人所有权范畴和其他产权范畴。西方产权理论的内容主要涉及产权制度确定产权为私人所有的条件、产权的形成、产权的特性、产权的作用、产权及产权制度变化的原因等几个方面。

1. 关于产权制度确定产权为私人所有的条件

罗伯特·考特、托马斯·尤伦等学者认为,“当财产为私人所有时,它才会得到最有效的利用。然而,当不可分性和公共产品问题使界定私人权利的代价太高时,所有权的一些其他形式则可能更有效率。另外,当效率不是所考虑的主要因素时,与私人所有权相对的其他所有权有可能是适当的”^①。罗伯特·考特、托马斯·尤伦这里的观点是,确定产权的人将产权界定为谁所有,可根据所期待的产权的价值取向来考虑。有三种情况,一是以期待效率为取向,二是以期待公共性或者平等为取向,三是以期待确定产权时代价较低为取向。诺思的政治市场范畴也包含这样的含义。他认为,“如果政治交易费用较低,且政治行为者有准确的模型来指导他们,其结果就是有效的产权”^②。这意味着,政治行为者所有权在政治交易费用较低且有模型指导的前提下,也可以是有效产权。

2. 关于产权的形成

西方产权理论中谈产权,通常都是以产生效率为取向的。科斯等认为,“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”^③,“产权的所有者拥有

① 罗伯特·考特、托马斯·尤伦:《法和经济学》,张军等译,上海三联书店,1994年版,第258页。

② 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社,2014年版,第62页。

③ 罗纳德·R. 科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,格致出版社,2004年版,第166页。

他的同事同意他以特定的方式行事的权利。一个所有者期望共同体能阻止其他人对他的行动的干扰,假定在他的权利界定中这些行动是不受禁止的”^①。诺思解释了交易费用与有效产权的关系。他认为,政治市场的高昂交易费用及行为者的主观偏好往往导致产权无法诱致经济增长,不能创造更能激励生产效率的经济规则。^②

3. 关于产权的特性

菲吕博腾、配杰威齐认为,“产权不是关于人与物之间的关系,而是指由于物的存在和使用而引起的人们之间一些被认可的行为性关系……社会中盛行的产权制度便可以描述为界定每个人在稀缺资源利用方面的地位的一组经济和社会关系”^③。诺思认为,“产权本质上是一种排他性权利”^④。德姆塞茨认为,“产权包括一个人或其他人受益或受损的权利”^⑤。

4. 关于产权的作用

德姆塞茨认为,产权“其重要性就在于事实上它们能帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期。这些预期通过社会的法律、习俗和道德得到表达”^⑥。这里的观点可以理解为,一定的产权制度制约着产权主体形成交易中的合理预期。

5. 关于产权及产权制度变化的原因

诺思认为,“现实的经济变化的发生不仅是因为相对价格的变动对新古典模型产生压力,而且是因为不断演变的意识形态观念使得个人和集体对自身地位的公平性产生相互对立的观点,并使他们按照这些观点而行动”^⑦。诺思的这个观点意味着,产权变动可能由两种原因引起,一是因为价格变动,二是由于意识形态变化。价格变动引起的产权变动,目的是使可见预期结果更加有效。意识形态变化引起的产权变动,目的是回到公平性。其中的机制是由于意识形态变化,使得一定的产权主体对现行产权制度下的可见预期结果认定为不公平,这些产权主体推动现行

① 罗纳德·R. 科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,格致出版社,2004年版,第97页。

② 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社,2014年版,第62页。

③ 罗纳德·R. 科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,格致出版社,2004年版,第204页。

④ 道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平等译,上海三联书店,1994年版,第21页。

⑤ 罗纳德·R. 科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,格致出版社,2004年版,第97页。

⑥ 罗纳德·R. 科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,格致出版社,2004年版,第97页。

⑦ 道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平等译,上海三联书店,1994年版,第64页。

的产权制度变更。

以上考察有三点启示。一是产权界定给谁所有,与界定产权的人所期待产权形成的结果的价值取向和期待产权的人对产权形成的结果的价值取向都有内在联系。从罗伯特·考特、托马斯·尤伦等学者的观点可以看出,确定产权的人以产权形成效率的结果为价值取向时,产权可界定为私人所有。期待产权形成公共性、平等性的结果的价值取向时,产权应界定为其他主体所有,即不宜界定为私人所有。另外,期待确定产权的成本低一些时,产权不宜界定为私人所有。二是界定产权的人的价值取向变化,或者期待产权的人的价值取向变化,都会导致产权制度发生变化。原因是价值取向的变化会使产权主体对现行产权制度下的可见预期结果认定为无效率或者是不公平。三是政治行为者所有权在政治交易费用较低且有模型指导的前提下,也可以是有效产权。一定意义上讲,我国的农村土地集体所有权,就具有政治行为者所有权的特征。那么,降低国家与农民集体、与农民的政治交易费用,通过模型指导国家行使所有权的行为,可以成为我国农村土地所有权改革的方向。

与上面的发现相联系,值得进一步思考的问题如下。首先,如果产权界定给谁所有与界定产权的人(如国家)所期待产权形成的结果的价值取向和期待产权的人(如农民)对产权形成的结果的价值取向之间有内在联系,那么,产权究竟会依国家的价值取向来界定,还是依农民的价值取向来界定呢?这会是怎样的过程呢?其次,如果国家的价值取向先发生变化,产权制度会如何变化?国家会主动完善现行产权制度中可见预期结果中的不平等吗?如果农民的价值取向先发生变化,产权制度又会如何变化呢?农民怎样才能使国家为降低现行产权制度中可见预期结果中的不平等而完善产权制度呢?再次,关于国家可以接受的、可以降低政治交易费用的、能用来指导国家行为的模型应该如何把握?我国农村土地所有权的现实状况是国家和村组织都有一定的所有权权能。从路径依赖原理看,完善我国农村土地所有权制度应从这种现实出发。围绕国家、农民集体(村组织与成员)政治交易的费用较低,国家(以及地方政府)受一定的规则制约(指导)行使所有权,理论上也可以形成有效产权。那么,如何降低国家、农民集体的交易费用,如何使国家利用农村土地的行为切实受规则制约(指导),是值得研究的问题。

(二) 国内研究文献回顾

改革开放以来,我国思想界和学术界对我国农村土地所有权界定中存在的问题做了较为深入的研究,形成了许多有启发性和有学术价值的观点。

关于我国农村土地所有权制度的确立原因的研究,学界基本形成了从国家的层面来寻求解释的共识。其中经历了不同的阶段。

1. 20 世纪 90 年代之前的研究

20 世纪 90 年代以前,一般是从国家意识形态的视角解释我国农村土地所有权制度问题的原因,将导致我国农地产权制度出现问题的原因放在受“左”的思想干扰与破除“左”的思想干扰的范畴中进行解释。薄一波认为 1956—1977 年期间,由于国家(主要领导人)受“左”的思想干扰,制定的农地产权制度超越了当时农业生产实际水平对农地产权关系的内在要求,导致出现所有权与经营权过度分离问题。^① 杜润生认为 1978 年以后国家克服“左”的思想干扰,解放思想、拨乱反正,将农村土地所有权明确为“农民集体所有”,实行了以“家庭承包经营制”为核心的双层经营农地产权制度改革,在较大程度上有效地消除了人民公社体制下农村土地所有权与经营权“过度分离”的问题,使农地产权关系重新步入适应农村生产力内在要求的方向变迁。^②

2. 20 世纪 90 年代至今的研究

20 世纪 90 年代以后,学界开始运用西方学界的相关理论,如产权经济学的国家理论、制度经济学的制度变迁理论、政治学的国家-社会理论等来解释我国农地产权制度的变迁及出现问题的原因。

1) 经济学界的研究

(1) 林毅夫的观点。

林毅夫用产权理论的国家理论中统治者的政治偏好和有界理性、意识形态刚性、缺乏社会科学知识^③等统治者的主体性因素解释我国农地产权制度存在政策失败的原因。他认为,国家是最大的权力合法垄断者,也是以成本和收益的状况做出行动选择的。国家不可能是仅仅以制定法律维护秩序和保护产权换取税收的小国家,国家必然会涉足经济领域。国家之所以制定或保护无效制度,可以从国家缺乏激励或预期将支付较高的成本来解释。只有当统治者的财富增加正比于国民财富增加(即统治者财富的增加有赖于国民财富的增加)时,统治者才有制定有效产权制度的激励。^④ 林毅夫的观点是,国家在缺乏经济激励的情况下,是不会主动限制自己的权力,制定有益于产权主体获利的有效产权制度的。

(2) 周其仁的观点。

① 薄一波:《三十年来经济建设的回顾》,《党的文献》2008 年第 2 期。

② 杜润生:《中国农村的社会主义改造与经济体制改革》,《中国改革》2003 年第 12 期。

③ 林毅夫的文章中导致政策失败的原因有五个方面的因素,除“统治者的政治偏好和有界理性”、“意识形态刚性”、“缺乏社会科学知识”三个因素之外,还有“官僚机构的逐利行为”和“利益集团的压力”两个因素。前三个因素属于国家(行为)的内部因素,而后两个因素属于影响国家行为的外部因素。本书主要研究国家行为的内部因素对农地产权制度的影响,因而侧重于前三个因素的考察。

④ 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载罗纳·R. 科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英等译,格致出版社,2004 年版,第 397 页。

周其仁也从产权理论的国家理论视角对我国建国以后农地产权制度的性质和变迁做出解释。他认为建国后我国的农地产权制度及其变迁,是特定历史条件下国家意志强制实施的体现。国家是最大化获取统治者租金的自利性主体。国家在最大化获取统治者租金的过程中,漠视降低交易费用以使税收增加,结果是完全剥夺农民的土地产权。50年代国家将农地产权界定为集体所有,是为了最大化地获取农业剩余,用于发展工业化。国家过度运用权力界定的农地集体产权导致农业和农村经济到70年代末陷入几近崩溃的边缘。国家的统治者租金和社会政治稳定受到严重威胁。1978年以后才逐步实行了农村家庭联产承包责任制,确立了农民的土地使用权,农业和农村经济因而在短短几年中获得迅速发展。^①

值得注意的是,周其仁后来的研究将他以往研究存在的不足概括为两点。第一个不足是,当时的观点认为,关键的问题是农民的意志完全没有影响国家意志的可能性。解决问题的办法是界定国家在产权变革中的权力限度,途径是社会(农民及其代理人)与国家在对话、协商和交易中形成一种均势。^②当时用了交易和谈判等范畴来解释国家界定农地产权过程中有些地方出现的农民要求退社现象是国家与农民关系的表现方式。周后来的研究认为,尽管国家界定农地产权过程中农民采用了各种方式争取自己的利益,但当时并不存在农民与国家或其代理人之间的谈判,更谈不上农民与国家之间的交易。第二个不足是,当时乐观地推断国家1978年以后确立了农民的土地使用权,国家将会沿着这种逻辑将农地产权改革向前推进,而没有估计到农村土地的收益权和转让权的清楚界定可能被长期拖延。^③周其仁的研究中,考察问题的视角发生了明显的改变,更加突出政治体制改革、法制建设在未来农地产权界定中的作用。他认为,我国农地产权制度改革的根本问题,不是由国家确认某种农村土地所有权形式(哪怕是最纯粹的私有制),而是“首先界定国家在农地产权变革中的权力限度”。^④“总思路也可以说有了,那就是法治,即不是说一些人拿上一些法条去统治别人,而是所有的人,任何人,都要服从同样的准则,即法律面前人人平等——用同样的准则约束所有人的行为。”^⑤从周其仁的研究可以发现,他早期的观点是,国家是自利的主体。1978年国家的农地制度改革带来农业经济增长,按理说应该会给国家带来继续完善农村土地产权制度的激励,但他发现国家并没有受到这样的激励,我国的农地制度并没有持续得到完善。他后来的研究中观点发生了转变,用国家权力过度运用来解释农地制度没有

① 周其仁:《中国农村改革:国家与土地所有权关系的变化》,《中国社会科学季刊(香港)》1995年第6期。

② 周其仁:《台湾农业:大陆可以借鉴什么》,《战略与管理》1996年第3期。

③ 周其仁:《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》,《中国学术》2003年第4期。

④ 周其仁:《农民权益与土地收益要平衡》,《中国地产市场》2008年第10期。

⑤ 周其仁:《重新界定产权之路》,《资本市场》2008年第3期。

持续完善,主张用法律来限制国家权力。但周其仁没有说明,对我国国家权力进行限制的政治体制改革和法制建设何以启动和推进,国家层面可能会是动力还是阻力等。这种状况表明,讨论这些内容,已经超出了产权理论的国家理论的解释范式,需要有别的理论来解释。

从周其仁的研究中,可以引出一些值得思考的问题。首先,建国以后我国农地产权制度变迁中,国家意志的内容究竟是什么,尤其是国家意志在其间发生过怎样的变化?周的研究中将国家意志及其变化作为解释我国农地产权制度变化的原因,但是对其内容和变化交代得尚不清晰,看不出是指国家最大化地获取统治者收益的意志发生了变化,还是指武装斗争时期的意志转变为了社会主义工业化建设时期的意志,而且意志的内容是什么也不清楚。这种研究的意义在于,有利于揭示国家究竟基于什么样的意志制造或改变着我国的农地产权制度。

其次,国家完全剥夺农民的土地私有权是国家为了搞工业化,还是就是要消灭农村土地私有制?从建国初期国家搞工业化需要资金、农村中20%的农业剩余沉淀于农民、国家通过集体化剥夺了农民的土地私有权、国家最大限度地控制了农业剩余并转化为发展工业所需的资金等事实和数据看,剥夺农民土地私有权与搞工业化之间的确存在强相关关系。但这种关系能不能作为因果关系,周的研究中交代得尚不清楚。相反使人极易将这种相关关系误解成因果关系,似乎国家剥夺农民土地私有权成了国家发展工业化之错,这显然是有问题的。那么,要解释国家为什么要完全剥夺农民的土地私有权,根据马克斯·韦伯关于社会行动的类型研究范式,就有必要对当时搞工业化过程中国家的动机和价值取向做进一步考察。国家搞工业化究竟是目的还是手段?在有着强相关的若干事实背后,如果行动者的动机和价值取向不同,对这些事实之间关系的因果解释也会大不相同。国家究竟是为了剥夺农民的私有土地而剥夺农民土地,还是为了发展工业化而剥夺农民的土地?

再次,国家在农地产权问题上运用权力的限度依据什么来设定?周其仁关于如何完善我国农地产权制度的研究中,早期的观点是主张农民及其代理人通过与国家逐步讨价还价,迫使国家逐步松动对农地产权的限制。但在近期的研究中,周将视角转向了国家,提出国家要为其在农地产权中的权力运用设定限度。而国家是否会这样做,取决于执政党看待体制、制度和政策的思想方法。即执政党在改革体制、制定政策和制度时是不是能坚持以解放和发展生产力作为基本取向?^①但需要思考的是,我国农地产权中长期存在的问题,表明国家制定农地产权制度时的基本取向呈现着什么特征?其间有没有过变化?存在什么问题?国家的基本取向与国家为自己的权力运用设置限度之间有什么内在联系?

^① 周其仁:《重新界定产权之路》;《资本市场》2008年第3期。