

推动农地产权市场化改革需要考虑 多重社会转型

李 宁 陈利根 孙佑海

内容提要 在目前构建城乡一体化新格局的重要时期,需要深化农地产权制度的改革。本文以农村社会多重转型涵义的视角入手,拓展农地产权的研究内容,并重新思考改革过程中已有的宝贵经验素材。研究表明,农业模式的现代化转型与农地产权可分割流动性、农民身份转型与农地产权财产属性分化、农村社会治理结构转型与农地权利配置格局之间具有紧密的相关性,这赋予了我国农地产权改革在社会转型方面的多重含义。因此,农地市场尤其是流转市场的建立和完善,在推动农地产权深化改革的同时,需要考察多重转型含义的内涵,在具体方向与路径中要特别注意模式、原则与推动力量的选择,尤其不能把农地流转规模作为后续农地产权市场化改革的唯一目标。

关键词 农地产权 农村社会转型 农地市场 深化改革

李 宁,南京农业大学中国土地问题研究中心博士研究生 210095

陈利根,南京农业大学中国土地问题研究中心教授 210095

孙佑海,最高人民法院中国应用法学研究所教授 100062

一、问题提出

在改革开放的三十多年间,农地制度的改革本质上是对农地产权进行重新界定和安排的过程,当我们重新审视和回顾这一改革历程时,能发现农地产权并不是一项孤立的制度安排,其变迁的方向和目标受制于包括体制(计划经济体制转向市场经济体制)与发展(传统农业社会转向现代工业社会)等多重社会转型在内进程的制约,或者说农地产权制度变迁的本身也就是农村社会乃至中国社会转型中不可忽视的重要组成部分。也正是因为如此,农地产权改革中具有的经济生产方式和社会权利结构等多方面的内涵,使得当我们仅仅关注农地产权经济学上的效率作用时,便并不能很好的获得农地产权之上,诸如农民身份权与财产权制度结构、农地制度人为建构与自发秩序、公平与效率等命题进行认真的思考。而这些种种问题,却恰恰正是当前深化农地改革,推进农地产权市场化所

本文为国家自然科学基金项目“城乡统筹发展中土地要素流动及其收益共享的治理机制研究”(71273133)阶段性成果。

迫切希望得到阐释和解决的关键内容。所以,在目前中国从传统社会向现代社会能否实现根本转型的这个关键时期^[1],产权改革作为中国社会内在体制转型的突破口和发展转型的动力源泉^[2],更需要我们在理论上联系社会转型的涵义,进一步拓展农地产权的研究内容,并重新思考改革过程中已有的宝贵经验素材,以期更好的推进农地产权制度的改革。

那么,对于寻找突破农地产权改革着力点的问题,可以说目前学术界和实务界大多都将其指向了农地产权的市场化方向,即让市场在农地资源配置中起决定作用,建立起归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农地产权制度,尤其是建立与完善农地流转市场^{[3][4]}。其实从上世纪八十年代开始,农村零星出现的农地自发流转现象已经告诉了我们,就是市场化配置农地资源的方式早已在农地运作环境的内部得到了酝酿和生成,只不过这种完全自发的市场经济程度尚未构成不了一个统一、开放、竞争且有序的市场体系。在当下关于推进农地产权后续市场化改革的进程中,真正需要探讨的乃是反思和解释构成现代意义上良序市场经济的运行,到底所需何种制度基础构件的问题,并能否在此基础上提炼出一般意义之外,适用于中国语境涵义的产权理论与启示。产权制度作为社会发展中的内生制度,其主导的经济行为本身内嵌于制度化的社会过程中^[5],这也使得这个问题的回答同样不能脱离社会变迁的大背景和社会转型的具体含义,只有在弄清了农地产权的市场化改革是不是和目前社会转型相协调、哪些方面协调、最终如何才能协调等问题后,才能切实理解农地产权的市场化改革的内在涵义。并在此意义上真正深化农地产权的制度改革,并以此为基础来回答并解决困扰已久的以农地问题为核心的“三农”问题。

根据以上内容的思考,本文以农地产权市场化改革的转型含义为研究主线,带着下列问题开展全文的分析:首先,农村社会的多重转型含义是如何体现在农地产权制度改革中的,也就是说农地产权的改革是如何影响到农村社会转型的,多重转型之间又存在怎样的协调与制约关系;其次,农地市场化的改革是如何在理论上联系农地产权与多重社会转型的,农地产权的市场化改革目标与产权本身的转型含义能不能对应和协调;最后,在了解了农地产权与农村社会转型含义相联系之后,对后续市场化改革方向与路径的选择又可以带来哪些有益的启示。

二、文献综述:议题的视角

研究自改革开放后有关农地产权变迁逻辑、权能结构、产权绩效等方面的文献可谓汗牛充栋,但仍然缺乏以明确的社会转型为主线而进行的理论与实证研究。当我们以社会转型这个视角来重新梳理这些相关文献时,仍然可以从中得到有益的发现和思考。

1. 农地产权改革的非独立性:多重转型的关联

由于我国改革开放后的社会转型主要面临的是如何从计划体制到市场体制,并在此基础上完成城乡二元体制转换的问题^[6]。所以,在农地产权改革的农村社会转型含义方面,无论是有些学者从国家城乡关系^[7]、农工发展战略^[8]等角度来解释农地产权制度的选择,还是从农产品市场^[9]、农村劳动力

[1]韦森:《大转型:中国改革下一步》,(北京)中信出版社2012年版。

[2]厉以宁:《中国经济双重转型之路》,(北京)中国人民大学出版社2013年版。 [3]陈锡文:《全面深化“三农”问题改革的思考》,(北京)《当代农村财经》2014年第6期。 [4]钱忠好、牟燕:《中国土地市场化改革制度变迁及其特征分析》,(北京)《农业经济问题》2013年第5期。 [5] [英]卡尔·波兰尼:《巨变:当代政治与经济的起源》,黄树民译,(北京)社会科学文献出版社2013年版。 [6]蔡昉、王德文、都阳:《中国农村改革与变迁》,上海人民出版社2008年版。

[7]温铁军:《中国新农村建设报告》,(福州)福建人民出版社2010年版。

[8]林毅夫:《解读中国经济》,北京大学出版社2012年版。

[9]涂军平、黄贤金:《区域农地流转与农产品商品化关系分析:以江苏省宝应县农户调查为例》,(北京)《中国农村经济》2007年第2期。

市场^[1]、农村工业化、农村社会治理结构^[2]等方面来分析农地产权绩效的发挥,抑或者是从农地政治的博弈权利结构^[3]、农地功能特性变化^[4]等视角看待农地产权制度的后续变化,都可以明显得出已有文献在农地产权制度并非孤立制度安排这个结论上达成的一致性。这种非独立性,将农地产权与农业生产经营和农村、农民权利结构联系在一起,使得农地产权的变迁过程受到当代中国农村从传统社会向现代社会转型的深刻影响^[5],同时也反过来直接影响着农村政治、社会、经济等方面的发展与变迁^[6]。这在农业土地、资本、劳动力等要素市场间具有契约关联性上^[7],表现的最为明显与具体。但是,就在承认并且认同农业生产从传统小农分散经营到现代化产业化农业经营体系的转变、农村新型组织机构的建立和农民政治权利、社会权利的实现,这几者与农地产权之间存在客观联系的基础上,如何撇开表面上的感性认知,深入剖析农村社会转型与农地产权自身界定、保护、分化乃至其权能行使间联系的内部逻辑和理论内涵,就显得格外必需与重要。这也成为了弥补已有研究文献不足的重要角度,和指导改革实践推进的有益途径。

2. 农地产权的改革突破口:市场化改革

在农地产权具体改革的关注点和推进环节上,从上世纪 90 年代开始就已经有很多学者和实务工作者开始探索农地分产到户后第二步改革的突破口,并将其放在了“如何从根本上变革土地所有制关系”的关注上。其中理论界倾向于从学理的角度分析和讨论产权所有关系国家化、私人化还是集体化何者更好的问题^{[8][9]},实际部门主要从总结各地局部的制度创新实践,提出从延长承包期限、规范土地调整、明确自主经营权等方面完善土地集体所有制的后续建议^{[10][11]},这一步的改革探索最终于相关法律法规的颁布并明确土地集体承包关系长久不变而告终。到目前为止,第三步的改革探索主要集中在以何种形式真正实现农村土地的集体所有制和建立适应现代社会发展的产权制度上。学者们多数都把目光最终投向了实现农地“明确所有权、稳定承包权、放活经营权”三权分离^[12]和让市场决定性的配置农地资源上^[13],并且将土地市场的实现与否视为推动农地社会多种转型、解决“三农”问题的核心与关键^[14]。其中尤以促进农地流转、建立新型农业经营主体为具体改革的实践逻辑^[15]。但是,由于市场经济作为物质层面商品和劳务交换的同时,深层次上更预示着个人一系列经济权利、社会权利的实现,农地市场改革目标在面对农村社会包含生产方式、权利属性、组织结构多重转型任务时,如何与农地产权的变迁相联系,在具体方向和路径的选择上,如何与转型相联系,在具体模式、原则和

[1]钟甫宁、纪月清:《土地产权、非农就业机会与农户农业生产投资》,(北京)《经济研究》2009年第12期。[2]刘守英、周飞舟、邵挺:《土地制度改革与转变发展方式》,(北京)中国发展出版社2012年版。[3]陈剑波:《农地制度:所有权问题还是委托-代理问题?》,(北京)《经济研究》2006年第7期。[4]罗必良:《资源特性产权安排与交易装置》,(合肥)《学术界》2014年第1期。[5]靳相木:《对改革开放以来中国农村土地制度研究的述评》,(北京)《中国农村观察》2003年第2期。[6]贺雪峰:《小农立场》,(北京)中国政法大学出版社2013年版。[7]何一鸣、罗必良、高少慧:《农业要素市场组织的契约关联逻辑》,(杭州)《浙江社会科学》2014年第7期。[8]刘书楷:《构建我国农村土地制度的基本思路》,(北京)《经济研究》1989年第9期。[9]魏正果:《我国农业土地国管私用论》,(北京)《中国农村经济》1989年第5期。[10]路友生、张红宇、高宽众:《土地家庭承包制的现状判断和变革构想》,(北京)《经济研究》1988年第11期。[11]慕好东:《我国现行农地产权结构的缺陷及重构的实证分析》,(北京)《农业经济问题》1998年第1期。[12]王利明、周友军:《论我国农村土地权利制度的完善》,(北京)《中国法学》2012年第1期。[13]李宁、陈利根、龙开胜:《农村宅基地产权制度研究:不完全产权与主体行为关系的分析视角》,(哈尔滨)《公共管理学报》2014年第1期。

[14]汪晖、陶然:《中国土地制度改革:难点、突破与政策组合》,(北京)商务印书馆2013年版。

[15]田先红、陈玲:《农地大规模流转中的风险分担机制研究》,(北京)《中国农业大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

动力等方面又应该有哪些必须的考虑，这些问题都是已有文献没有涉及且需要回答的问题。通过对以上文献的回顾和思考，本文尝试的构建了如图1所示的简要的分析框架。首先从农业、农民、农村三个方面分析农地产权与农村社会诸重转型之间的内部联系；进而通过农地市场化改革与农地产权变迁的关系，过渡到转型背后农地产权市场化改革的方向与路径选择，以模式、原则、动力三方面为核心，指出后续深化农地产权市场化改革中需要关注的问题，并得到相应的政策启示。

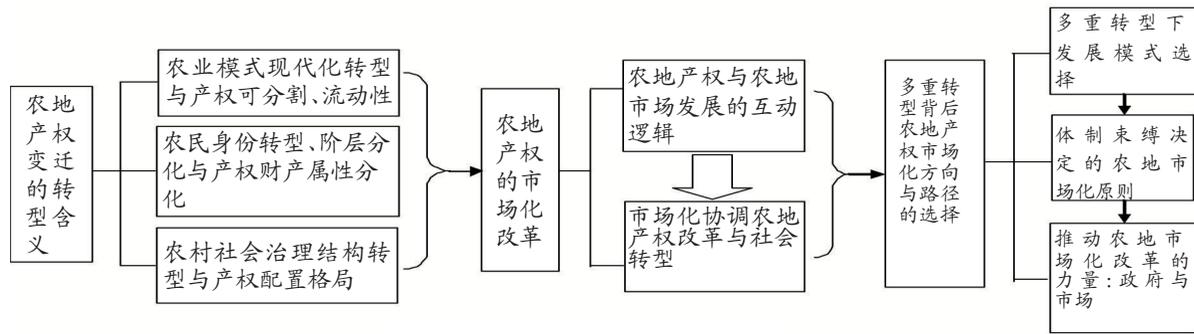


图1 简要分析示意图

三、农地产权与农村社会多重转型

1. 农业模式的现代化转型与农地产权可分割、流动性

目前我国农业产值占国内生产总值的比例已从1978年的28.2%下降到2012年10.1%，产值增加额对国民经济的贡献率也从1990年的41.6%下降到2012年的5.7%。根据发达国家的经验，农业份额下降至10%左右时农业模式就会开始出现重大转型，这意味着我国农业目前已经进入了从自给自足的传统农业向商品化、市场型现代农业转型的关键时期。除此之外，农业投入方式、发展模式的巨大变化也预示着农业模式转型深化期的到来。在种植业产品的成本投入结构中，以稻谷、小麦、玉米为主的粮食作物，每亩生产成本从1995年的274.11元上涨到2012年936.42元，增长了242%；其中用工成本从每亩116.07元增加到2012年的371.95元，带动了总生产成本增加的38.7%，劳动力成本的上升导致了用工数量的大幅度下降，从1995年的每亩15.9个用工量下降到2012年的6.43，降幅达60%。农业机械化水平和投入在2000年至2012年间，从52573.6千瓦时上升到102559千瓦时，年增长率达到8%。这些数据表明我国农业从之前依靠增加劳动投入和农药、化肥等现代投入来提高单位土地产出的模式已经和正在向以机械投入为主的方式转型。

伴随而来的是农业增长依靠模式的变化，从主要依靠土地生产率向土地生产率和劳动生产率并重的转变。1994年至2002年间，土地生产率和劳动生产率年均增长分别为0.62%和4.1%；2003年至2011年间，土地生产率和劳动生产率年均增长分别为3.17%和9.71%^[1]。根据发展经济学的理论，我国农业存在人多地少、农业劳动富余、资本短缺的资源禀赋特征，使得人地要素间的相对价格，决定了我国农业一直具有提高土地生产率为主的特征。但进入新世纪以来，尤其从2003年国家致力于城乡统筹发展开始，农业劳动力得到大规模跨区域、跨产业流动，2012年城镇化率达52.57%，人口自然增长率从1990年的14.39%下降到4.95%，劳均耕地面积也从2001年的每人5.26亩上升到2012年的每人7.9亩，人地关系得到巨大缓解。以上都预示着我国农业已经向现代型农业开始转变的特征，但是

现代农业作为具有生产要素投入集约化、资源配置市场化、操作专业化、手段机械化、过程标准化、产销一体化、产品品牌化、类型多

[1]刘守英：《中国的农业转型与政策选择》，（北京）《行政管理论坛》2013年第1期。

元化、服务社会化等一系列特征的农业生产与销售形式^[1],无论是现代农业标准化的农产品生产与销售,还是一定规模的投入集约经营,都需要基于自由流动性生产要素的规模组合与使用,尤其是农地要素自由流动上的适度规模经营。因为农地作为最基础的生产要素资料,土地不能被市场配置的事实对于农业生产而言,也将使得土地其上的技术、资本、劳动等要素失去市场配置的经济意义。而农地作为一种典型的自然供给,资源流动的下高效配置,本质上是要求农地产权具有现实的可转让性、产权主体可充分自由行使产权的表现。面对上述农业模式转型的现状,国内户均农户承包的农地细碎化现象明显,严重影响着农地的适度规模经营。就算是 2008 年至 2013 年农村每年平均以 38% 速度的增长土地流转率,2013 年底全国的平均流转比例也只有 26%。并且,全国还有将近 2/3 的县和乡镇没有建立土地流转服务平台,近 40% 的土地流转未签订正式的合同,光 2103 年法院受理的土地流转纠纷案件就高达

18.8 万件。所以总的来说,一方面,我国农业从传统向现代农业的转型关键环节与农地产权的有效改造紧密相关;而另一方面,我国农地产权目前的现状仍然缺乏有效的农地要素市场、相应的交易管理和社会化的农业服务体系。

2. 农民身份转型与农地产权财产属性分化

所有进步社会的运动,都是从身份到契约的运动^[2]。目前我国农村社会转型面临的关键和核心问题之一便是农民群体本身从“农民”词语的身份含义向职业含义的转变,同时伴随土地权利从身份到契约的法律进化。我国自古就有着土地与人口紧密依附的传统,改革开放之后这种特征尤为表现在农村土地承包经营权的创设取得与农村集体成员属性之间具有的不可分割性。“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地,任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利”^[3]。这种紧密的联系带来两个最为直接的后果:首先,当农村社会福利、保障制度缺失时,农地便由此隐性涵盖了农民的社会保障需求,这点在新近规定的政府征地需缴纳社会保障费用和当前各地政府争先开展“土地换保障”的土地退出实践中最为体现;其次,农地价值的利益分配将不依照市场公平的效率规则进行,而是按照不同等级的身份秩序加以进行,更重要的是,这种身份化的利益分配大多是以权力等级的排序作为依据。那么也就不难理解集体组织干部、地方政府面对农地增值收益严重的寻租、设租行为,及其关于农民主体获取比例不公的现象。

客观上而言,改革开放的几十年,以上的转变都有得到不断的推进。上世纪 80 年代,政府开始逐

表 1 我国当前农业现代化转型的相关特征数据

年份	农业产值占 GDP 份额 (%) (1)	农业产值对 GDP 增长贡献率 (%) (2)	农业劳动力就业份额 (%) (3)	农地流转率 (%) (4)	每亩用工成本占种植业总生产成本的 (%) (5)	每亩土地成本占种植业成本的 (%) (6)	劳均耕地面积 (亩/人) (7)
2000	15.11	4.4	50.0		43.25		5.34
2001	14.4	5.1	50.0		44.49		5.26
2002	13.7	4.6	50.0		44.17		5.12
2003	12.8	3.4	49.1		36.51	13.99	5.12
2004	13.4	7.8	46.9		35.72	13.67	5.27
2005	12.1	5.6	44.8		35.61	14.59	5.47
2006	11.1	4.8	42.6	4.5	34.14	15.34	5.72
2007	10.8	3	40.8	5.2	33.17	16.97	5.94
2008	10.7	5.7	39.6	8.9	31.12	17.71	6.10
2009	10.3	4.5	38.1	12	31.38	19.09	6.32
2010	10.1	3.8	36.7	14.7	33.73	19.81	6.54
2011	10.0	4.6	34.8	17.8	35.78	18.92	6.86
2012	10.1	5.7	33.6	21.5	39.72	17.74	7.86

注: (1)、(2)、(3)、(7) 数据来自历年《中国统计年鉴》,其中劳均耕地面积=耕地面积/第一产业就业人数,2012 年耕地面积来自《2013 年中国国土资源公报》;(5)、(6) 中每亩种植业总生产成本和每亩用工成本、土地成本数据均为三种粮食作物(稻谷、小麦、玉米)的平均值,来自历年《中国农村统计年鉴》,其中 2000-2002 年每亩土地成本数据缺失;(4) 农地流转数据由于缺乏规范系统统计,折中取自相关部门的报告。

[1] 邓秀新:《现代农业与农业发展》,(武汉)《华中农业大学学报(社会科学版)》2014 年第 1 期。

[2] [英] 梅因:《古代法》,沈景一译,(北京)商务印书馆 2012 年版。

[3] 《中华人民共和国农村土地承包法》第五条。

步放开劳动力的跨区域流动限制。80-90年代主要建立以社会救助体系为主农村保障体系；新世纪开始大规模推进新型养老保险（2009）、新型农村合作医疗、农村医疗救助体系（2008）和农村最低生活保障等保障制度的试点与建设；在户籍制度改革方面，2014年国务院下发的《关于进一步推进户籍改革的意见》中也明确指出“统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度”，要求彻底改变与福利相挂钩的城乡二元户籍制度。并且，农村居民纯收入中来自第一产业的比例已经从1990年的66.4%下降到2012年中的34.4%，降幅接近50%。农地对于农民的生活保障作用和维系传统农业伦理关系的作用，正因为以上的事实而得到不断的减弱。同时，土地承包经营权从《民法通则》的原则性规定到《土地管理法》的民事规范，再到《土地承包法》的相对具体化，《物权法》的物权化规定，也使得土地承包经营权的民事规范性在立法上已基本得到确认，土地逐渐偏向单纯的财产。尽管如此，农民与农地的依附性依然没有得到彻底的有效分离，农民从身份向职业的转变也没有得到彻底的实现。以农民工为代表的群体仍然无法在市民社会中找到自己的位置和归属，取得的土地承包经营权在公权力干涉集体所有权、农地缺乏抵押权的条件下更无法真正实现物权的财产属性。

总体而言，农地产权作为农民最重要的财产权利，是其进入现代社会最为重要的先天禀赋，能够提供其融入市民社会的初始资本。另外，农地产权在作为一种财产权利后，不单单意味着其从资源到资产、资本的转换；而同样预示着农民在完成身份转换后，真正受保护的财产权利将成为农民获取和保障自身一系列合法公民权利的基础。这点早已从现代文明史的资产阶级捍卫自身权利中得到了最直接的反映。所以要想真正实现农民由身份到职业的变化，必然需要实现农民最宝贵的农地产权从伦理到契约、从资源到资本的属性转变。

3. 农村社会治理结构转型与农地权利配置格局

我国农村社会同样面临着如何向现代民主治理体制转变的历史任务与难题，而农地产权作为确定各主体利用稀缺农地资源时各自经济地位和社会关系的规则，将在相当程度上决定公共治理的方式和政权组织结构的构造。改革开放之前，人民公社政社合一的模式，代表国家的政府权力深入到农村社会治理的方方面面，改变了几千年来皇权不下乡“县政乡治”的治理模式；改革开放之后，家庭联产承包制成为农村基本经济制度，农村社会治理也就开始了以此为基础的转变，从目前关系最为明显的农村土地流转来看：

首先，农地流转背后不同农户收入结构和就业层次的变化，将带来农村社会内部阶层的分化，而这又是不同农村社会阶层偏好不同农地产权权能的表现。正如陈志刚在实证研究中发现的一样^[1]，经济发达地区的农地流转显示的是农户对转让权和收益权的偏好，而经济欠发达地区的农地流转显示的更多是农户对使用权和收益权的偏好。利益格局的变化必将导致农民参与村庄治理意愿与能力的改变，从而带来治理现状的改变。

其次，现代农业中的农地流转，需要拥有资本和现代技术流转接受方的进入，这必将导致乡村治理中出现新的治理主体，在关于治理为谁服务、如何确定治理方案等方面，改变原有治理博弈方的主体结构，提高村民、集体、其他主体参与治理的复杂性。另外，随着土地流转和“拆村并居”的推进，土地产权必然会突破了原有行政村的地理界限，又需要出现诸如社区股份合作社等新的组织形式，进而改变农村社会治理的方向、目标和形式。

再者，土地的规模流转产生对农村组织机构提供公共服务类别的新需求。土地流转前，需要提供规范化的流转信息平台，帮助建立市场化的土地流转市场。土地流转后，生产由市场调节，农村治理结构将主要承担服务功能，为村民的就业和社会保障服务，并为流转双方的纠纷提供协调与仲裁。现代公司式农业经营形式的出现，也要求新的治理方式和从管理到服务方式的转变。

[1]陈志刚：《农地产权结构与绩效：基于转型期中国的实证研究》，（北京）中国大地出版社2006年版。

总之,如何引导并实现农地资源按照产权安排的方向进行利用,需要拥有相应的配套措施,尤其是相应的治理结构。而农地产权配置确定的利益格局、主体层次等,同样影响农村社会治理结构中内容、目标、方式等多种转型的实现。在新时期,需要建立包括适应流动的乡村社会的治理空间结构调整和机制转型、乡村社会分化背景下的民主参与、基层政府职能转变与社区自治的并进在内的,适应农村土地产权转型的基层社会治理新机制^[1]。

4. 多重转型之间的协调与制约关系

在上文对农业生产模式、农民主体身份和农村社会治理结构各自转型的分析中,已经隐含了多重转型内部之间的自然逻辑联系。首先,农业发展模式的转变需要出现相适应的经营主体,而传统身份属性背后的农民群体难以拥有配套技能、技术、资金等方面的禀赋,因而不可能成为规模化、标准化、商品化的农业种养者。因此农民从身份到职业属性的成功转型,将在某种程度上促进现代农业模式的产生。而现代农业产前、产中、产后社会化服务体系的需要,也将倒逼农业、农村治理模式与结构的转变。此外,农民作为最重要的农村治理对象与主体,自身属性的变化也必将导致农村社会治理模式从原先地缘、血缘、伦理式的治理向现代法治、契约、民主化的治理模式转变。同时,农村治理组织作为现代公民优先表达社会权利的平台,其治理模式和结构的有效转变,也将成为现代农业生产和农民主体身份成功转型的可靠外部平台与环境保障。

另外,农村各自转型与农地产权具有的紧密联系,也使得不同关联的产权特征,影响着不同的转型推进。现代农业规模经营需要高效配置的自由流动产权,必定是与特定身份不具依附性的明晰财产权利。因为只有财产性质的权利,在自由移动的情况下才能实现要素边际产出的拉平效应^[2]。这无疑将推动土地权利向财产属性权利的变革,而具有明晰结构的土地财产权利,又将反过来降低农地自由交易的成本,提高配置的效率,并诱导调节新型权利关系组织结构的出现。现代良治模式的治理结构同时也将显著提高农地权利的可保护程度。

多重转型之间存在的协调发展,也预示了作为组成整体的每一部分间同样存在相互制约,单一转型的滞后就可能滞后其他转型的推进,并且使得不能由单一转型加以维系的低效率安排在互联的转型中成为可能。当农民与农地的依附性依旧程度很高时,土地产权便不能实现从伦理到契约的完全过渡,此时农业经营模式必定是小农封闭经营的传统形式,严重制约着农村伦理、人格化治理模式的转变。同样,农业经营模式难以转变,新的生产要素难以界入,就难以打破人地要素之间的原有格局。改变原有的经济社会关系,农村乃至国家治理机构行为规则、方向、目标等不具有现代社会治理特点的话,滞后的上层建筑必将与先进的农地生产经营模式产生冲突。总之,多重转型之间与对农地产权变革不同的要求之间,存在相互交织的协调与制约关系(如图2所示)。那么,目前倡导的以农地流转为核心的农地市场化改革,在面对如此众多的转型含义时,选择的方向与路径将是什么,也就成为了逻辑上不得不回答的一个问题。

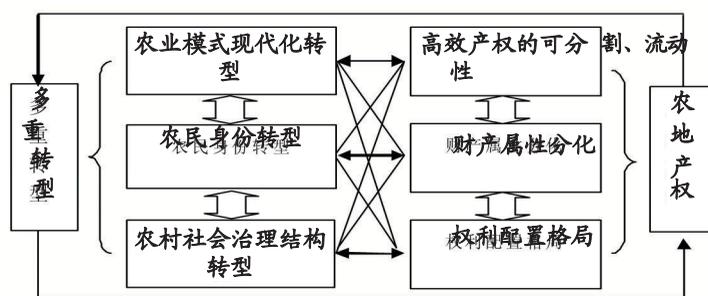


图2 农地产权改革与农村多重转型关系示意图

[1]吴晓燕:《农村土地承包经营权流转与村庄治理转型》,(北京)《政治学研究》2009年第6期。

[2]姚洋:《中国农地制度:一个分析框架》,(北京)《中国社会科学》2000年第2期。

四、转型背后的农地市场化改革

1. 农地市场与多重转型联系的简要分析：产权变迁的理论衔接

产权的初始界定是市场经济运行的基础，市场经济与环境的发展也反过来影响着产权的进一步界定。目前中国学术界和实际部门都将土地承包经营权的流转看成是解决“三农”问题关键的背后，有着希望通过土地流转这个具体实践的开展，推动农地制度改革与完善的初衷。

根据新制度经济学的产权理论，可以说产权的界定与明晰主要是由国家管制程度、资源属性维度和各主体可行能力等三个主要因素决定^[1]。由此出发来看待，以市场化的竞争经济为发展目标时，农地产权变迁与农地市场发展两者之间互动反馈的联系过程(如图3所示)：首先，当既有的农地产权管制逐渐放松或者农地权利重新界定后，最先是农产品交换的范围开始扩大。根据斯密定理，农产品市场的扩大会导致农业主体的劳动分工和专业化程度加深。如1980年我国农村集市的数量为3.8万个，到1984年就迅速增加33%，达到了5.04万个，农村商品化程度更是从1979年的44.5%上升到1984年的58.6%^[2]。而市场作为发现信息的竞争过程^[3]，也将同时促进有价值属性的显化和相关技术的创新与发展，使得农地资源、资产、生态等不同产品价值的属性不断被人所识和界定，从而减轻因资源属性界定问题导致的农地产权模糊，推动包括占有、使用、收益和处分等在内的不同农地产权权能的分解与拓展，进一步将市场层次从农产品市场推进到农地要素流转市场。因为产品市场的发育往往要快于要素市场的发育，传统农产品市场上更多的只是简单买卖关系，随着农产品交易市场改革的推进，需要涉及更为根本与基础的以要素市场交易为代表的形式。而要素市场则涉及到更为复杂的交易物衡量、交易单位的确定，还有产权的转让和合约的交易等等，对契约等配套制度的要求也比产品市场要高。

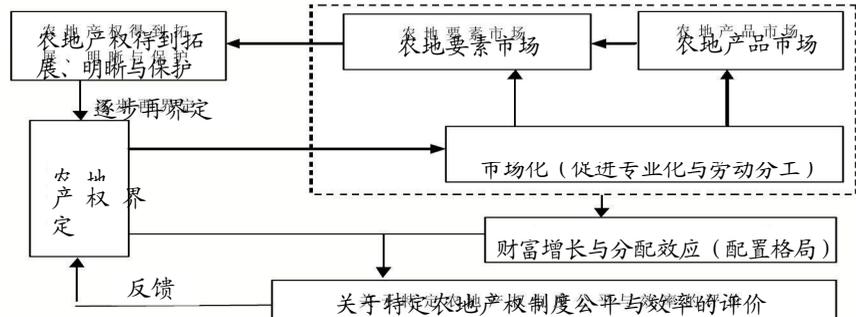


图3 农地产权与农地市场发展的互动示意

其中，农地要素流转市场的发展必然需要进一步理清国家(政府)与市场在要素配置方式上的边界，即在经济体制(计划、市场)上的变化。因此，有效要素市场的建立必然导致政府对农地要素权利过度干预的逐步退出。Demsetz^[4]意义上国家剥夺所造成的产权残缺也将由此不断减少，比如赋予农地法律上转让权，降低流转风险，延长使用权所有年限、稳定农地投资预期等等。并且，随着农民主体在农地交易范围扩大、程度加深中逐渐成为一个可以内化损失与收益的独立经济主体，伴随农民流动性的加大、农地禀赋效应的变化，农地要素的流动将从乡村内部基于人格化的代耕等自发流动，逐步向非人格、契约化的流动形式转变，逐步提升自己的谈判、履约和保护农地产权的能力，在经济运行层面上法律规定的产权可实施程度不断得到提高。最后，上述过程中农地产权权能的界定、保护、拓

其中，农地要素流转市场的发展必然需要进一步理清国家(政府)与市场在要素配置方式上的边界，即在经济体制(计划、市场)上的变化。因此，有效要素市场的建立必然导致政府对农地要素权利过度干预的逐步退出。Demsetz^[4]意义上国家剥夺所造成的产权残缺也将由此不断减少，比如赋予农地法律上转让权，降低流转风险，延长使用权所有年限、稳定农地投资预期等等。并且，随着农民主体在农地交易范围扩大、程度加深中逐渐成为一个可以内化损失与收益的独立经济主体，伴随农民流动性的加大、农地禀赋效应的变化，农地要素的流动将从乡村内部基于人格化的代耕等自发流动，逐步向非人格、契约化的流动形式转变，逐步提升自己的谈判、履约和保护农地产权的能力，在经济运行层面上法律规定的产权可实施程度不断得到提高。最后，上述过程中农地产权权能的界定、保护、拓

[1] [美] 埃里克·弗鲁博顿、(德) 道夫·芮切特：《新制度经济学：一个交易费用分析范式》，姜建强、罗长远译，上海人民出版社2010年版。

[2] 刘志雄、卢向虎、王永刚：《中国经济转轨过程中的产权制度改革与市场发育：来自1979-1984年农产品市场的经验证据》，(北京)《经济体制改革》2006年第1期。

[3] [奥] FA哈耶克：《致命的自负：社会主义的谬误》，冯克利、胡晋华译，(北京) 中国社会科学出版社2013年版。

[4] Demsetz, H: 《Toward a Theory of Property Rights II: The Competition between Private and Collective Ownership》, 《Journal of legal Studies》, 2002年。

展、分解与组合的结构。根据杨格定理,又将使得农地市场得到有序扩展,由此形成一个良性循环。通过农地要素市场的发展与农地产权的变迁存在相互联系的作用,加上农地产权变迁又与农村多重转型紧密相关,农地流转市场与农村多重转型在推动主体身份转型、农地经营模式、产权管理的治理模式上也存在内容上的吻合和协调。但是,面对多重性转型层次与内容的交织,其改革方向与路径的选择如何考虑,也是一个必须要思考与回答的问题。

2. 转型含义背后农地产权市场方向与路径的选择: 模式、原则与动力的思考

我国农地产权制度改革的方向很明确,就是要建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代市场化的产权制度,尤以土地承包经营权的流转作为改革的着力点。而土地承包经营权流转本质上作为多元主体之间权能结构和利益结构发生转变的一个过程^[1],正如在上文分析农地产权在市场中变迁所暗含的启示一样,在重视市场外部环境(制度环境)改善,并建立广泛的激励机制和完备配套制度后,如经典产权理论所预期的一样,农地产权的清晰界定可以促进农地流动市场的建立。但是农地要素流转市场的建立,却未必可以促进农地产权高效率的变迁和演进。因为要保证在农地流转市场中,农地要素的流转是必须要保证是农民主体基于自由契约权利做出的自发选择,这样才可以使与具体市场环境相宜的农地产权,于是农地要素的自由交易与重新订约中自发形成,进而逐步良序的推动多重转型的进行。下面从模式、原则和动力三个角度来简要分析转型含义背后农地产权方向与路径的选择。

(1) 多重转型下农地市场发展模式的选择 多重转型中以农业生产模式的转型目标为核心。关于现代农业生产的模式,大致有以美国为代

表的大农场式农业和日韩台为代表的综合农协模式。前后两者分别以高度规模化、机械化的农地经营和以高补贴、资本高密集为特征,但是这些模式显然不适合我国的人地国情。目前我国农业经营采取的仍然是以家庭联产承包为基础的统分结合的双层经营制度,经营着小规模的农地面积,也就是说以家庭经营为基础的小农经济是中国农业向现代化模式转变的客观基础,这决定着农业模式转型的路径选择。现在家庭经营的特点有两个主要特点: 其一是内部以明显的半工半耕的代际分工为特点,大部分农村人口未能完全脱离对农地的依附性,仍然大量的滞留在农村; 其二是这种经营对提高农民收入的贡献越来越低,严重延缓了城乡收入差距的减少。

那么,农地流转市场目标的流转规模在多重转型之下就不应该仅仅是作为一个经济学概念的提出,还必须是涵盖社会学涵义的考量。在我国,寻求在一定时期内保留农村土地集体所有,农户小规模经营的土地制度,在保留其对转移困难的剩余农民的社会保障、填补政府对失业农民生活保障空间的前提下,利用所有可以组织超小规模农户进行现代化经营的组织形式,把经营规模超小的农户组织起来向现代农业经营方式转型,生产出符合现代标准的农产品,成为农业生产方式转型的中心问题,也是一定时期内我国农业生产方式转型的目标。以土地的“集体所有、家庭承包、多元经营、管住用途”为主线制度内核,将成为中国新型农业经营模式的基本架构^[2],并且,“小而精”的(真正意义上的)家庭农场,配合政府引导和支持而农民为自身利益而投入和控制的(产、加、销)纵向一体化合作,才是未来农地流转市场目标导向的最好出路^[3]。

(2) 多重转型背后体制束缚决定的农地市场原则 根据诺斯对社会制度分析的划分^[4],在宏观上农地市场制度应当属于具体的制度安排,受制于其上的制度环境。农地市场化的改革同样受制于其上农村社会转型背后的具体制度环境。广义上农

[1]高帆:《土地承包经营权流转的不可能三角:解释及出路》,〔上海〕《学术月刊》2011年第8期。 [2]罗必良:《家庭经营的性质及其产权含义》,〔北京〕《世界农业》2014年第3期。 [3]黄宗智:《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?》,〔广州〕《开放时代》2014年第2期。

[4]〔美〕道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海人民出版社2014年版。

地市场应该包括农地的所有权交易市场，但是由于我国实行以公有制为主体的经济与政治体制，城市土地国有制和农村土地集体所有制作为我国宪法明确规定的公有制在土地领域的主要实现两种实现形式，决定了农地所有权自由市场的缺失。唯一涉及所有权的转变只能是通过国家的强制力予以征收的形式实现，但这不属于市场化要求的自由契约买卖，不予讨论。那么，就只能探索土地集体所有制的具体实现形式，分离所有权与使用权，发展以农地使用权为核心的农地租赁市场，其为体制性原则的表现之一。

其二体制性规定突出的表现是于十七届三中全会首次提出，并在十八届三中全会中进一步强调的“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”，构成了决定农地市场建设的体制性原则：具体在长久不变的内容上，坚持农民集体所有、农户承包经营的基本制度框架。随着农村劳动力大量转移土地的承包者与经营者分离的情况日益普遍，需要明确使用权与经营权的可分割性。但是农地市场首先要保证关系的长久应该是承包农户与集体经济组织之间的承包关系，而不是各类主体直接耕作使用土地表现出来的经营关系长久不变；其次，表现在关系长久不变的时间起点上，要求妥善处理好土地承包的各种遗留问题，需要好好研究稳定土地承包关系与确权登记颁证的关系。在尊重历史传统、合乎法律法规、农民普遍接受的情况下，在起点公平的基础上实现长久不变^[1]；另外，切实保障农户土地权利，并不断扩大土地承包经营权权能，在农地流转后经营内容上的要长久不变，不得改变承包土地的农业用途用于非农建设，同时放活经营权，赋予农民对承包经营权本应拥有的抵押、担保权能；最后，根据权属保护与资源管制的相互性，实行以“土地登记-用途管制-资源保护”和“土地登记-用途管制-市场交易”两条主线为线索的土地可持续利用的制度改革。

(3) 多重转型下农地流转动力的衡量：政府与市场虽然政府主导包括农地产权在内诸多正式制度的改革方式，成就了市场型中国政府推动渐进改革的“中国模式”。但是如何进一步彻底理清政府与市场或者说政府与社会作用的边界问题，却成为了深化后续农地产权制度改革的核心与关键^[2]。

在农地的所有权市场层面，要改革征地制度，明确公共利益的界定，规范征地程序，给予市场化价格的补偿。而在目前农地的租赁流转市场上，目前以城乡增减挂钩项目和土地三集中为推手推进的农地规模流转经营中，就出现了这样一种现象，越是经济发达的地方，劳动力转移程度越高，农地流转的趋势也越高，而地方政府也越需要建设用地指标。于是开展的城乡增减挂钩项目和土地退出，表面上一方面成功获取了用地指标，另一方面，政府主导推动的农地规模经营也实现了农地较高的流转比率和经营规模。但是这种表面上以期通过推动农地规模经营，提高农地流转，带动一切转型的措施，却严重忽视了农地流转规模的扩张，并非是农地市场化改革的目的，而仅仅是实现农村社会变革手段而已的这个客观准则。导致的后果和问题是政府大多采取的推动土地大规模流转、鼓励资本下乡的方式，打乱了农地的自发趋势，尤其是破坏了以家庭式全职务农、经营中等农地规模为代表的中农阶层的兴起。另外诸如大规模开展的农民集中居住、拆村并居等也割裂了中农阶层原本在农村社会治理结构转变中的过渡作用。这就是“必须巩固和加强基础地位、必须保障农民权益”作为推进农村改革发展重大原则的根本原因之所在。

所以在农地市场的建设中，政府的作用在市场化发展语境下只是表面上的主线，实际的主线仍然是市场化内涵的规则作用。关键是要充分尊重农民群体作为农地流转真正主体的原则性，给予农民在市场中通过契约自由选择 and 交易农地产权的权利，而不是以政府计划体制的逻辑一味的追求

[1]李晓迈：《十八届三中全会后农村土地制度改革新动向：专访农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇》，（北京）《领导文萃》2014年第8期。

[2]张维迎：《市场的逻辑》，上海人民出版社2012年版。

农地流转现象的发生和流转率提高的多少。要通过自然演化过程以市场形式的产权交易重新赋予和界定农民自由配置土地资源的权利,以获取和维护农地产权的自发秩序。政府要创造税收、金融等方面的条件,推进农业用地的自发流转,并且由于土地大规模流转主要在城市近郊,所以形成以农村本土企业为主、外来企业、家庭农村和种植大户为合作模式的企业结构和产业结构,这可能将更为有利的推进和提高土地流转和农业现代化的水平。在用途管制和规划条件前提下,要打破政府垄断的土地一级市场,实现农村建设用地的直接入市制度,允许集体建设用地出租、出让、转让和可抵押性,充分保障农民在土地用途转变下获取级差收益的权利。

五、简要总结与研究展望

目前我国总体上已步入了以工促农、以城带乡、加快改造传统农业、破除城乡二元结构、构建城乡一体化发展新格局的关键时期。本文以深化农地产权改革的转型含义研究为主线,分析了农地产权与农村多重转型之间的关系,并在此基础上简要探讨了农地产权的市场化问题。可以发现农地产权在农业模式、农民身份、农村治理三者转型中起着至关重要的作用,多重转型之间相互协调与制约。因此,在农地产权市场化改革中要特别注意模式、原则与推动力量的选择。面对农村多重转型的历史任务和农地产权之间存在的关系,我们有必要反思看待目前政府大肆推动的农地规模经营与流转。不能将农地的规模经营,简单提高农地流转率视为农村基本经济、政治、社会制度改革和完善的唯一目标与着力点,其只是实现我国农村社会人力、土地资源、治理现代化的必要手段和重要推手,是农村经济社会转型的起点而非终点。

另外值得研究的之一是,如哈耶克在关于社会制度自发秩序构建的理论中所阐述的一样,市场制度的建构都是来自内部规则的作用,政府行为的规则也要遵循市场的内部规则^[1]。那么,在政府与社会都以市场内部规则作为推进改革的逻辑主线时,农地制度拥有的制度转型意义,又将使得政府与社会在同一规则之下到底存在怎样的冲突与协调呢?另外,哈耶克自发秩序作为产生西方稳态社会进而维护消极自由的理论洞识,对于中国目前需要积极建构农地市场自由环境的客观现实而言,又能为其重建秩序提供怎样的帮助?无疑以上问题的后续研究与回答,或许更能提供给我们关于中国本土化的制度变迁涵义,为我们建构并完善后续农地产权真正意义上的良序市场体制,提供与中国模式相对应的、富有“中国意义”的启示。

(责任编辑:天 则)

[1] 邓正来:《规则·秩序·无知:关于哈耶克自由主义》,(北京)三联书店2003年版。