

农地制度变革的路径、 空间与界限*

——“赋权—限权”下行动互构的视角

吴毅 陈 颀

提要:本文从“赋权—限权”框架下中国农地制度相关主体行动互构的视角,系统考察改革以来在农地的经营、管理和征收改革中所形成的中央、农民和地方关系。研究发现,具有赋权—限权特性的改革在取得巨大成就的同时,也内含自身的悖论,即赋权与限权的对冲以及由此而来的中央、农民与地方—基层政府在赋权—限权上的需求错位:中央既通过不断强化农地承包经营权调动农民的积极性,又坚持农地的集体所有限制农民的权利边界;既向地方赋权让利以调动积极性,又控制后者借地谋利的冲动;农民既利用赋权扩张利益,构成对限权的冲击,又借助限权维系村内土地平权机制,形成对赋权的制约;地方—基层政府则借中央对地方的赋权与对农民的限权经营土地,不仅压缩农民的土地发展权益,还构成对中央宏观土地管理的冲击,从而导致三方在赋权与限权需求上的相互消解甚至抵牾。这一由对冲的结构引致的复杂的行动互构,实际上成为形塑整个改革路径、空间与界限的重要机制,并继续影响下一步改革的选择。

关键词:农地制度 赋权—限权 中央政府 地方—基层政府 农民行动互构

一、引 论

在 30 多年来中国农地制度改革进程中,如何处理好国家和农民的利益关系,始终是引发争议的焦点,争议的实质在于如何确立农民对于农地的权利边界,即如何既赋予农民愈益完整的农地权利,又让这种赋权不损及国家及各级地方和基层政府的权益。可以说,所有关于农地

* 本文是作者主持的 2011 年度国家社会科学基金重点项目“社会变迁视角下当代中国农地制度发展与改革研究”(11ASH002)、2014 年度华中科技大学自主创新研究基金专项任务项目(人文社会科学)“社会变迁与当代中国农地制度改革研究”的成果。

权益配置的争论,皆围绕此点展开。典型的如“地权归农”论,认为现有的农地制度不能解决土地资源有效配置及农民权益保护问题,主张不断增强农民的土地权益,直至赋予其完全的地权(党国英,2003;周其仁,2004;秦晖,2007;张曙光,2007;文贯中,2008);而与之对垒的“集体地权”论,则认为在中国严峻的土地与人口比例下,保存和维护集体所有制的实际权力十分重要,它是农村公共品供给与乡村治理的基础和农民社会保障的底线,也是中国现行城市化模式的“蓄水池”和“保险箱”(温铁军,2009;张路雄,2012;贺雪峰,2010a,2013)。这些争论的焦点其实就在于改革究竟是以赋权为本,还是在赋权中也应该对农民的权益有所限制。

回溯实际的农地改革历程,我们发现,改革恰恰又是在一种既赋权又限权的制度框架中展开的。一方面,1980年代以来,改革的基本趋势是不断增强农民的土地权益,不仅农民拥有的农地承包和经营权越来越完备,土地作为农民的财产权利也日益被重视;另一方面,改革又始终坚持以土地的集体所有制为前提,这在一定程度和范围内限定着农民个体的土地权益,且因城乡土地二元分治格局的形成又限制着农民对土地非农收益的有效占有。而且,赋权与限权不仅指向农民,还指向地方—基层政府,中央既通过赋予地方一定的土地用途转变审批和收益处置权来激发地方发展的活力,又通过严格控制审批权限与层级、强化执法监督来加强对土地资源的管理。尽管这两类赋权与限权的指向与内涵不同,前者属于农地的产权设置,后者为央、地对土地资源管理的行政权划分,但是,它们却均反映了中央对不同土地利益主体在土地权力—权利配置体系中地位与收益份额的安排,从而使两类制度在连带与交汇中导致不同主体围绕赋权与限权的多重纠集,并因此影响到制度变革。因此,赋权与限权的并置无疑是当下农地制度改革最为重要的特征,要深入理解改革,深入理解改革中土地利益相关各方围绕农地所产生的各种问题与矛盾,深入理解新时期农地改革的可能走向,就无法回避对“赋权—限权”框架的准确把握,必须分析这一框架对改革绩效与问题的具体影响。然而,我们注意到,既有关于农地改革的典型讨论,或者强调赋权之于改革的趋势性价值,或者坚持限权之于改革的底线性意义,多未去深入讨论实然的改革进程中赋权与限权的内在关系及其表现,更较少强调制度变革中中央、地方与农民三者之间的复杂关系对于改革的影响,因而未能给我们提供能有效梳理农地改革实

然走向、优劣、空间与界限的整体解释,更无法在此基础上进一步推进相关理论的发展。本文则力图紧扣赋权与限权的双重特性,讨论这一特性对改革的相关方——国家、地方—基层政府、农民和村集体以及其他利益群体——的行为塑造,探讨它们作为社会行动者(social actor)的行为互构对具体改革路径与空间的影响,以图对改革的支配性机制和逻辑进行理解;并在此基础上延伸及社会学关于制度变迁理论的思考,讨论中国社会转型中的结构性因素是如何嵌入到制度变革的具体进程之中,并对其发生影响的。需要说明的是,从行为互构或博弈视角分析农地改革的研究已经不少,这在下文的研究梳理和分析中均可以见到,但将其置于“赋权—限权”的总体框架下进行讨论,分析结构与行动交互塑造下的互动—博弈,并以此为核心来梳理农地改革的实然路径、空间、绩效与问题的则尚未有所见。

要完成上述工作,首先要理解什么是农地制度、农地制度在中国的所指,以及相关主体在该制度体系中的角色与作用。这看似常识,然而却是既往研究并未深究的问题。首先,对于农地制度的理解,在中国国内至少涉及农业经济学、土地资源管理学和土地法学三个学科的视角,三者对农地制度讨论的侧重各有不同,但内容互有交叉,农业经济学主要讨论农地经营过程中的产权安排,着重农民之于农地的权利关系(林毅夫,1994a;赵阳,2007);土地资源管理学讨论土地,包括农地作为国土资源的管理与利用,着重政府的管理(王万茂,2010);土地法学则涉及到土地作为农用与非农用的法律安排与主体的法律权利关系(张军连,2007)。综合起来,我们大体上可以将农地制度理解为包含了农地的所有与使用、规划与管理、征收与用途变更这三大环节在内的制度集合。在中国,形塑这一制度集合的力量是国家,即国家依据对经典社会主义公有制的理解所做的制度创设,以及在实践中对制度的调整与改革。因此,本文将当代中国的农地制度理解为国家围绕农地的所有、使用、规划、管理及征收等事项的权力—权利配置所做的制度安排。

其次,中国当代农地制度体系中的主体主要指中央政府、地方—基层政府与农民。三者均可作进一步细分,如中央政府内部存在不同的土地管理主体,地方—基层政府包括从省到乡(镇)的序列,农民则既包括作为地域性社区组织的行政村和自然村集体,也包括以家庭为组合单位的个体。它们之间因角色与位置差异,存在着不同的需求,但是从总体上看,其中每一方相对于其他两方的共性更大,行为选择的一致

性也更强。因此,为分析方便,本文视中央、地方—基层政府与农民为各自具有相对内在一致行为特征的行动主体,在赋权与限权的框架下整体性地探讨他们之间围绕土地制度变革发生的互动。

我们还需要厘清本文与既有研究的关系。一般地讲,强调从行动者视角分析农地制度改革与社会学的传统有关,如张静(2003)在研究农地纠纷处理时发现,国家政策、村干部决定、集体意愿以及当事人约定等不同要素共同决定了具体情境下地权规则的实践,她强调农地使用权及其收益受相关方的力量对比及博弈影响。臧得顺(2012)认为现行的农村集体地权实践深嵌于特定的地方网络中,受主体的社会资本、乡规民约及地方“小传统”等因素的影响。可见,社会学在研究产权时,从来重视制度与行为的关系。不过,既往研究多为地方经验的揭示,无法代替宏观研究中同一视角的工作,但更为重要的,则在于他们并未着意于制度框架本身的特征及其对行为的特定影响,因而未能整体揭示由制度与行为的互塑所形成的改革逻辑,也未推进到对一般性制度变迁理论的思考。

作为农地制度研究的主流,经济学、法学、土地资源管理学对农地制度变迁中不同主体间互动关系的强调给我们提供了借鉴。^①如农经界影响甚大的“诱致性变迁”(induced change)与“强制性变迁”(compulsive change)的解释范式(林毅夫,1994b:371-440),就是或者突出农民为追求原有制度框架下无法获得的利润,以各种方式推进变革(姚洋,1998;张红宇,2002;蔡昉,2008),或者强调国家对制度变迁的主导(周其仁,1995;Liu et al.,1998)。最近十多年土地法学以及土地资源管理学的研究则揭示出农民与政府及政府间的多重博弈是中央政府在20世纪90年代后期逐渐加强对土地管控的重要原因,如认为中央基于粮食战略安全要严格保护耕地资源,地方则追求以土地谋发

^① 我们发现,既有关于农地制度的研究基本上被切割在农业经济学、土地法学和土地资源管理学三个学科。造成这一现象的原因,与1949年以来中国土地制度体系的构造特征以及由此形成的管理格局有关,与改革以来农地改革的时差逻辑有关,也与中国分科化的学术对前两种状况的应对有关。当土地资源的矛盾首先发生在农地领域,集中表现为农地占有和使用中国家与农民的关系紧张时,相关改革首先发生在这一领域,相关研究也主要体现为由农业经济学与土地法学所对应的农地产权改革探讨;而当农地产权改革带来地利增效,改革的溢出效应刺激对农地的新需求,导致大量农地转化为非农地,影响到农地作为国土资源的规划、管理与用途转化以及新效益配置时,又会引发后续性研究,即主要由土地资源管理和财税学所对应的研究,以及在这类研究中对各利益相关方关系的探讨。

展(张曙光,2011:32-35);有学者还指出了中央、地方、农民、村组织和乡镇企业之间的利益张力,强调各方围绕土地权益配置所展开的制定与利用规则的“明争暗斗”,由此凸显多重交织型利益博弈与土地管理制度变革之间的复杂关联(荣志,2010:193-205;程雪阳,2013)。在社会学有关征地制度的研究中,也能够找到关于农民、地方、中央之间多重博弈的研究,在研究中发现不同主体的选择与行为应对对他方的影响及引发的反应(周飞舟,2007;赵德余,2009)。然而,这些有关农地制度不同主体间的互动或博弈研究多从利益冲突的视角着眼,尚未进一步去深挖构成冲突的制度性脚本——既赋权又限权的改革框架及其背后的支配性社会结构对主体间互动或博弈的特殊影响,更未揭示由根本上相互内在对冲的“赋权—限权”框架所塑造的主体自身利益的相互消解和主体间利益的相互消解,因而也就未能准确描画出互动和博弈的具体机制与逻辑,以及由此铺陈的改革路径。且经济学、法学和土地资源管理学多各自为战,未及整合,又以时点性和片断性研究为主,这也制约了我们从总体和大时段上去把握影响改革进程的结构与行动间关系的机理。

基于此,本文拟整体性和长时段地考察改革以来农地制度的赋权—限权取向在农地经营、管理和征收等领域的表现,考察相关行动主体受改革框架及背后的支配性社会结构影响在上述三个领域的交互作用,深究其互动逻辑对改革的制约和进一步深化改革的影响。

所谓整体性,就是将农地制度体系视作一个环环相扣的整体,又充分注意在这一整体中存在着位置、权力和需求各不相同的利益主体。首先,农地的所有、使用、规划、管理和征收,各个环节的关联何在,赋权—限权呈何特征,关系到改革的总体布局。其次,农地制度改革是一个涉及各权益相关方行为选择及其交互作用的过程,其中,中央政府如何权衡公共利益,在哪些方面赋权,哪些方面限权,地方—基层政府如何在政策执行中扩大赋权和限权的收益,减少或转嫁赋权和限权的损失,农民又如何取之所需,避其所失地理解和运用赋权与限权,三者赋权—限权框架下对得失损益的认同与异议、行为选择的呼应与对冲,都是整体考察农地制度改革时必须要注意的。因此,整体性视角其实就是全面考察赋权与限权在农地农用和非农用安排中的体现及所诱发的主体行为互构。

所谓长时段,即将农地改革中各主体的互动纳入赋权—限权式改

革的历史维度中考察。改革中原初的赋权—限权因何而起,指向何在,产生了何种绩效和问题,又给各行为方建构了哪些新的结构,并使其在互动中能动地铺陈改革路径,这本身就构成一个连续的问题谱系。因此,对于主体在特定改革理路中行为交互影响的历时性分析,既是在理解既往农地变迁的逻辑,更是在把握新一轮改革的路径与空间。因此,本文将在“赋权—限权”改革的框架下梳理当代中国农地制度改革的历史轨迹,并以此来理解深化改革的路径、空间与限制。

二、历史梳理:赋权—限权下的三方互动

中国农地改革30多年来一以贯之的思路是“赋权让利”,即中央以原有高度计划和控制为特征的土地制度为基础,不断将土地的权利与收益赋予农民和地方—基层政府。但是,以何种方式赋予,赋予多少,取决于中央,即是中央对农民和地方的“赋”与“让”。由此,便铸成了赋权与限权并置的改革框架。具体而言,在国家与农民方面,国家在保留农村土地集体所有制的前提下,通过对以承包经营权为核心的权利赋予,让农民对农地的承包权从债权逐渐转化为用益物权;在央、地方面,中央在保留土地宏观调控主导地位的前提下,通过对土地管理、征收审批权限的下放及收益分成让渡,赋予地方越来越多的利益。这种改革模式是既确保基本制度连续性,维系土地宏观调控,又调动农民和地方—基层政府积极性的低成本、高收益选择。但是,其自身也内含着悖论,即一方面赋权与限权之间存在对冲,赋权取向构成对限权要求的挤压,限权要求构成对赋权取向的限制;另一方面,国家与农民、中央与地方、地方与农民各取所需地运用这一框架,又构成了各方在赋权与限权要求上的相互消解,从而形构出在赋权与限权的拉扯中各方对立性需求不断博弈的改革路径。我们发现,以1998年《土地管理法》的修订为界,农地改革可以分为两个阶段,其中赋权—限权的悖论都有清晰的显现。

(一)赋权让利与以地增利:20世纪80年代初至90年代末

大集体时代的农地制度以国家通过三级所有、队为基础、政社合一的集体组织全面控制土地为特征,土地与劳动者权益配置分立所导致的生产低效率,是这一时期农村积贫致困的主因,改革以还权赋能为核

心,实为破解集体化的困境。不过,土地制度属于当代中国基本的经济与社会制度,所以,在20世纪80年代初期,改革者所能尝试的就是不动所有权,盘活使用权。由此,也便形构出以赋权为主,限权为辅的改革模式,并迅速形成以赋予农民越来越多的土地承包经营权益为核心的制度创新惯性。

赋权让利同样延及地方—基层政府,但内容有所不同,主要表现在当经济发展促使土地的非农用价值凸显时,中央以宽松的政策允许基层政府和集体经济组织以农地从事非农建设,促成“以地兴企”的农村经济发展新战略(杨帅、温铁军,2010);并且在国有土地有偿出让收入逐步成为地方各级政府重要的资金来源后,又让利于地方,借此充实地方税源,扶持地方发展。以前者论,1986年,《土地管理法》出台,明确省、市、县等各级政府对不同限额的土地使用具有相应审批权,这对此时各地方兴未艾的乡(镇)村企业产生了极大的推动。数据显示,1985—1997年农村每年集体建设用地量超过了国有建设用地量(刘守英等,2012:37),同期乡镇企业也蓬勃发展,1987年,乡镇企业总产值首次超过农业总产值,成为中国经济转型初期最显著的亮点。以后者论,改革开放以后,随着土地市场价值的凸显,国家对土地的使用逐渐从行政划拨转向有偿使用,1987年国务院发布《耕地占用税暂行条例》,开征耕地占用税,地方与中央在耕地占用税上的分成比例开始是五五,到1993年,则全部划归地方。而与农地转非农用收益相关的国有土地有偿出让收入,^①在1989年国务院《关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》中即规定地方与中央六四分成,之后地方分成比例进一步递增,1994年分税制改革后,则全部留于地方。

围绕农地使用与收益的赋权让利,可以说是推动20世纪80至90年代中后期农村经济社会发展最重要的动力。不过,这样的改革难免不产生它的另一极效应:面对新的政策环境,长期饱受政策限制与发展饥渴的地方、基层和农民必然产生将政策用足、用活,直至突破的冲动。于是,我们看到,无论农民、基层组织还是政府,皆出于利益驱动,充分利用赋权式改革,大量占用农地从事各种非农生计和经营活动,结果,

^① 1986年出台的《土地管理法》第二十四条规定:“国家建设所征用的集体所有的土地,所有权属于国家,用地单位只有使用权。”随着同期国家推广土地有偿使用制度,规定用地企业必须为其获得的土地使用权缴纳费用,这为农地转非农用之后的价值升值提供了巨大的空间,从而构成地方政府征收农地的制度激励。

在农村经济快速复苏的同时,也导致大量农地被占用的非意图性后果。据统计,1980年至1985年“全国耕地净减3680多万亩,年均减少700多万亩,尤其是1985年,这一数据史无前例地超过了1500万亩”(张传玖,2006)。耕地的流失,加上1985年粮食连续几年持续增长之后突然减产,甚至引发了中央高层的震动与紧张。^①

改革伊始农民、基层及地方政府滥用土地的现象,也许可以用哈丁的“公地悲剧”理论来解释(Hardin,1968),即集体所有制在产权归属上难以避免的模糊不清,实际上意味着只要有机会,土地就会成为各利益相关方人皆想动,且人皆可动的“公共奶酪”。但是,就当时的情况而言,我们觉得用农民、基层和地方政府想利用中央的赋权政策尽快摆脱长期存在的生存和发展困境来解释更加贴近事实。正是因为脱困期望强烈,所以,逐步放开、仍然设限的制度没有完全满足期望,却成为引发更高期望的诱因,促成期望对制度的冲击与突破,“公地悲剧”不过恰好是这种突破的具体表现。就农民而言,多年的贫困积压了改善生活的强烈需求,政策变化让他们终于有条件以惟一可用的土地来追求致富,改革初期政策边界的模糊,则为其提供了突破规制、滥占土地的机会。在宅基地使用上,同样面临庞大需求对制度规范的冲击。面对因生活改善而出现的大规模建房中的违规用地,政府的规制可说是左右为难,难收实效。可见,政策既要放又不可能完全放开,结果导致赋权过程中需求对设限的冲击。

如果说农民是因生计逻辑占用土地,那么,地方和基层政府对土地的占用则受发展逻辑的支配。在中央赋权让利的政策激励下,地方,包括乡镇一级政府,抱有很大的热情去经营经济,这即是学界所说的“厂商化”趋势(Oi,1992)。政府的类企业化特征势必导致其因发展地方经济的需要而利用权力圈占土地。尽管中央一再下发通知,制定法律、成立专门的土地用途管理机构,甚至展开全国范围的土地整治,试图遏制这股势头,^②但是,像中国这种集权型超大国家所难以避免的权力层

① 1986年3月21日,中共中央、国务院不得不联合发出《关于加强土地管理,制止乱占耕地的通知》进行治理。

② 1986年,中央连续采取措施制止土地滥用:如前述中共中央、国务院联合发文要求各级政府不得擅自下放土地审批权限、全面清查非法滥用的耕地;颁布《土地管理法》;国家土地管理局挂牌办公,成为专司土地用途管理的行政机构;全国范围内的土地整治行动陆续展开。

层分解和过高的监督成本,还有中央留给地方的政策执行空间,都足以让下级政府,尤其是直接面对土地的县、乡政府能够选择性地执行中央的政策。所以,我们不难看到,一方面是自80年代中后期开始中央不断强调要加强对土地的管理,另一方面却是利益驱动下地方各级政府加速占用农地,违规占用农地现象的继续层出不穷,农地的非农化滥用日益成为非常突出的问题。^①而且,相对于农民,地方—基层政府对土地的滥用更加难以治理。

可见,农地改革中农民、基层组织和地方各级政府对农地的滥用,其实正是赋权—限权悖论的初期呈现。即作为改革主导方的中央通过赋权让利逐步松绑,改善农民生计、激励地方发展,但此一过程却激发了后两者抓住机遇,充分利用改革初期的制度模糊,“放纵”侵占和使用农地。中央此时强化土地管理主要是针对用地乱象的再平衡,并非简单的重新收紧,但这种随改革而始的互动,却开启了此后中央对农民和地方—基层政府的农地利益赋权及后者对赋权的利用、中央对农民和地方—基层政府的农地利益限权及后者对限权的突破的相互拉扯。这种赋权与限权的拉扯和各方对赋权与限权的各取所需,其实构成了与农地改革理论论争并行,且实际上更能影响制度变迁之实然路径与形貌的力量。

(二) 制度分利与寻机扩益:20世纪90年代末至21世纪10年代初

20世纪90年代以后,赋权让利继续主导改革,其分别作用于农民和地方—基层政府两个方面。

在农民方面,一方面,继续强化其对土地使用的权益,直至将使用权提高到用益物权的程度。这种趋势性努力贯穿于从2002年出台的《农村土地承包法》对农地经营、收益、流转、征用及占用补偿的赋权,到2007年颁布的《物权法》将农民的承包经营权和宅基地使用权均视作“用益物权”。提高对农民的征地补偿也是中央在新时期为缓解逐渐加剧的征地矛盾,向农民赋权让利的重要举措。从1998年《土地管理法》修订,将土地征收补偿费与安置补助费总和的上限提至土地被

^① 据1997年国家土地管理局开展的非农建设用地大清查统计,1991—1996年间,全国共有各类开发区4210个,其中省以下擅自设立的各类开发区3082个,规划占地281847公顷,实际占地71017公顷,共有闲置土地40699公顷;其中耕地21542公顷(国家土地管理局清查办公室,1998)。

征收前3年平均年产值的30倍,到2012年国务院提请十一届全国人大常委会第三十次会议审议的《土地管理法修正案(草案)》删除30倍上限的规定,都体现了这一意图。尽管后一草案迄今未付诸表决,但结合中共十八届三中全会以来诸多惠农决议的出台,可以预见今后农民将分享更多的土地发展收益。

但是,如果说政学两界已经较多强调使用权用益物权化与所有权的近似,那么,对使用权用益物权化与所有权的区别则是他们不太愿意正视的问题。其实,使用权物权化无论具有多大的效用,仍然存在限制,尽管这种限制在农地农用时可能不那么明显——尤其在以法律规定承包期内发包方(村集体)不得收回、调整承包地之后,但是,在农地转非农用地时这种限制就会表现出来了。此时,农地集体所有制与城市土地国有制的交互作用,会让农民对农地享有的用益物权戛然而止。我们知道,农村土地集体所有缘自大集体,城市土地国有缘自82宪法,前者产生于20世纪50年代的集体化运动,后者承袭“文革”时期城市私有土地被收归国有的基础,因应改革以来经济建设中加强土地管理的需要,可是,两者的交互效应,即农地进入市场必先经政府征收,转为国有土地的规定,却导致包括所有权和使用权在内的农村集体土地权利束的失效。此时,无论作为所有者的农村社区集体,还是作为使用者的农民个体,均无法享有对土地出让的定价权和收益的完全获得权,无法有效参与到土地非农化升值收益的分配中去。正是在此时,所谓使用权无限丰富的物权效用便终止于所有权的缺失。

进而言之,中央对农地资源的加强管控也限制着只享有使用权益的农民对土地发展权益的占有。1998年的《土地管理法》规定只有省级政府拥有农用地转非农用途审批的权利,县、乡(镇)政府不再拥有之前使用土地的便利。更重要的是,该法还规定农村集体建设用地不得进行市场交易,农地转非农必须先用先申请转为国有建设用地,这就等于将农民排除在土地的市场化交易之外。^①该法又将农民的宅基地归为建设用地,受建设用地指标管制,规定一户只能拥有一处宅基地,农民对宅基地的使用权不能对外转让。这样一来,宅基地具有的用益

^① 之前1988年全国人大通过的《土地管理法修订案》则规定“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”。

物权地位就被弱化了。^① 这些规定虽然都意在禁绝地方尤其是乡镇以下包括农民利用农地从事非农经营,但其在赋权与限权并置的地权安排及土地分治的城乡新二元结构交叠作用下,却限制了农民对土地发展权益的享有。因此,我们看到,在近年来的土地征收中,虽然一些地方的农民通过与政府讨价还价获得了比规定更高的补偿,但总体而言,相对于农民为城市化所作的贡献,农民所得实在太少。^②

农地的限权性规定和在此基础上国家对土地管理放一乱效应的治理,未必就是要有意识挤压农民的利益,但是在城市化和市场经济日益深化的背景下却一定会产生与原初的赋权让利宗旨相反的结果,进而形成与赋权式改革的对冲,让农民围绕土地与政府产生越来越尖锐的矛盾。

首先是征地补偿的矛盾。由于城乡土地分治导致农地征收补偿标准与农地转非农用后的价格相差极大,让征地成为一个既让农民期盼——在农产品比较效益极低的情况下土地被征意味着生计转变的可能,又诱发其抗争的高风险行为——农民担心不多的补偿费无法确保失地后的生活。所以,农民在征地中无一例外会利用一切手段,在既有制度和政策框架内为自己争得尽可能多的利益。也就是说,面对只有征地补偿而不允许买卖的限制,农民虽然无法从根本上抵制,但仍然会充分利用现行制度和政策所提供的空间与征地者进行从合法到非法的周旋。即便是村干部,也往往会左右逢缘,游走于政府、开发商、村民和他们自身利益的考量之间(吴毅,2007a)。总之,各种观察和研究显示,在围绕征地而展开的维权、抗争或争利中,农民发挥了“非凡”的智慧,采取了各种法内法外的行动,这些智慧和行动虽然仍不能根本改变自身的不利,却也给征地者造成麻烦,使他们陷入要么面对冲突,要么

① 1986年《土地管理法》第四十一条规定:“城镇非农业户口居民建住宅,需要使用集体所有的土地的,必须经县级人民政府批准”,1998年《土地管理法》则将此条款删除,并规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让”。而1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》则进一步明确:“农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。”

② 因各地情况不同及统计数据不全,目前尚无法看到全国各地农民所获征地补偿占政府土地收入具体比例的统一研究,但二者的巨大差距已经被一些案例研究证实。如周飞舟(2007)通过对东部两个县与一个市的实地调查发现,政府出让土地所获收入往往是给予农民补偿的数十倍;肖屹(2008:60)对江苏三个城市的土地收益相关数据的测算也表明,农民获取土地增值收益平均仅占整个土地收益的4.38%。

让渡部分利益的两难。而由各地农民的行动所汇聚起来的影响,更构成了对地方施政和高层决策的压力。所以,征地中的官民纠纷和群体性事件,在本质上是在表达农民对缺失权利的不满,无论行动者是否自觉,行动本身都放大了赋权—限权式改革的内在张力,也冲击着国家的征地政策,成为塑造改革进程与特征的重要因素。

包括宅基地在内的集体建设用地也构成矛盾的焦点。虽然存在着对集体建设用地进入市场的限制,但农民仍会利用一切机会以合法或非法手段扩张权利边界。如农民个人设法多占宅基地建房或对非集体户籍者出让房屋,村组织与乡镇以新农村建设和村镇规划等名义用集体土地进行房地产开发,由此造成的“小产权房”等难题,实际上已经让中央陷入了在取缔与合法化之间既无法抉择又难以折衷的两难。^①此外,乡(镇)村公益事业用地和公共设施用地违规出让用于非农经营的现象也屡禁不绝。可见,“堤内损失堤外补”,在国家土地执法的边缘地带,农民甚至村组织往往会以各种“反行为”寻机扩张权利,突破限制,让改革的“赋”与“限”皆处于失序状态。

如果说,农民在处理与村庄之外的土地分利关系上倾向于利用赋权来扩利、冲破限权来争利,那么,在处理村庄内部的土地权益关系上,他们则又倾向于利用现行制度的限权性设置来维系村庄成员间的平等。坚持集体所有制前提下的土地承包,无形中让原来的大集体演化为实质上的“村庄份地制”,即每一个村庄成员平均享有村庄土地的使用权及相等的社区福利。如果新的改革动摇了平均占有土地的格局,如不断深化的土地经营赋权趋势影响到村庄新成员的“成员权”,让他们无地可包,就可能会遭遇反对或阻力。如1980年代初贵州湄潭率先试点推行土地承包“生不增死不减”政策,但是20多年后有实地调研发现,当地“农民对土地调整的意愿仍然强烈。93%的被调查者同意按人口进行土地再分配”(刘守英、邵夏珍,2012)。湄潭并非个案,一些村庄在新增人口的压力下仍然会选择调地。村庄集体土地平均配置的新传统被希望享有土地的农民借用,又构成了对赋权逻辑的限制。

^① 目前尚没有全国小产权房的官方统计数据,据“REICO工作室”(即中国房地产市场报告工作室,由全国工商联住宅产业商会、中国城市开发商策略联盟等支持建立)的研究显示,1995—2010年间全国小产权房建筑面积累计超过7.6亿平方米,大约相当于同期城镇住宅竣工面积总量的8%。从近年媒体的报道来看,北京、深圳、广州等一线城市小产权房问题尤其突出。

其实,新世纪以来各地农村内部的诸多土地纠纷大抵与此有关,结果让想要绕开价值之争,既获赋权之利又得限权之益的制度创新在执行中不时陷入进退失据和左右为难。

相较于国家对农民的赋权与限权,此一时期中央对地方的赋权与限权则主要表现在对土地资源管理、处置及收益的权利配置上,地方一基层政府则充分利用城乡分治与分利体系,借用国家对农民限权所导致的农村征地补偿与城市土地价格相差巨大的市场来经营土地,扩张利益。

20世纪90年代中期以来,中央继续延续对地方的让利政策。1998年《土地管理法》修订之后,新增建设用地的土地有偿使用费30%上缴中央财政,70%留地方。尽管中央又重新介入分成,但地方仍然占据大头。地方政府还能够向用地企业、单位收取耕地占用税、契税、耕地开垦费等税费,并向与土地开发相关的建筑业和房地产业征收营业税,总之,地方政府获得了土地非农化后的大部分收益。在90年代初中央启动分税制改革,地方财权受到一定约束的情况下,中央对地方的土地让利以及后者收入中大部分未受预算约束,自然会刺激地方将经营土地作为扩充财源的重要方式,由此,便逐步形成后来为学界所热议的“土地财政”模式。

地方政府以城市发展和工业建设之名大规模地征地、圈地。为了规避制度限制,一些市县甚至巧立名目,以公益项目为名征工商用地,又或者以变通行为应对土地审批,如对超出地方审批权限的征地数额以拆分的形式分次报批,或者干脆将农地长期“以租代征”,用于非农活动,造成事实上的用途改变。甚至还出现越权非法批地、未批先用,或在征地指标之外又自行增加征地面积等违规行为(周飞舟,2007;赵德余,2009;许德林,2011:33-34)。如此,我们便不难发现近20年来征地面积的大幅增长,以至于可被视作是又一次“圈地运动”。^①为了最大限度地占有征地利益,地方政府在征地过程中往往利用中央对农地的限权性设置压低补偿,“城占乡利”,以牺牲农民利益来确保高额土地利润。为处置由此激化的农民抗争或争利,作为征地执行者的基层政府往往是正规治理和非正规治理手段并用,公权与私权齐上:或者

^① 据官方统计数据,仅1999年到2008年10年间全国征地面积合计就达到13925.49平方公里,占新增建设用地面积的74.74%(刘守英等,2012:182)。

施以强压,滥用公权,甚至不惜借用黑社会来对付农民,导致强征强拆、随意改变土地承包关系、强迫农民接受补偿条件、违规挪用、截留和拖欠补偿款、不按政策落实安置、对上访农民或置之不理或反复弹压等现象屡禁不绝;或者以各种“正式权力的非正式运作”“摆平”农民,对抗争领袖或“难缠”者进行收买,花钱买稳定,对一般民众以人情手段、小恩小惠进行分化,各个击破(张永宏、李静君,2012;祝天智,2014;冯耀云,2013)。

其实,针对前一时期地方发展中的扩地冲动,中央已经强化了对农地资源的管控力度,如1998年《土地管理法》的修订就将之前的分级审批制度收缩,农地转非农建设用地的审批权从县上收到省,强调在征用基本农田、基本农田以外的耕地超过500亩、其他土地超过1000亩时,需由国务院批准,并确立土地用途管制。同期,国家土地管理部门由国土资源局升级为国土资源部,半垂直型的土地资源管理体制也逐渐形成:在省级以上层面,从2006年起实行国家土地督察制度,在国土资源部下设立9个国家土地督察局,代表国家土地总督察履行监督检查职责。在省级以下层面,从2004年起实行省级直管制度,即省级以下土地管理部门的土地审批权和主要领导任免权上收至省级政府。国务院还出台了一系列政策法规,初步形成“土地宏观调控体系”。^①但是,这一系列措施似乎仍未能有效遏制地方的用地冲动。由于对土地的需求强烈,在征地之外,一些地方的政府还千方百计寻找机会变相突破建设用地指标,扩大用地面积。比如2004年开始提出并在之后被试点推广的“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”(简称“增减挂钩”)政策,本意在于赋予地方一定的灵活用地空间,但是在新时期中央对土地控制愈益严格的情况下,却反而成为一些地方乘机扩大建设用地来源的一个机会。一些地方通过撤村并居、将农民集中迁入高层楼房等方式,将宅基地复垦为农地,以置换城郊地区的建设用地指标。有的地方还以“变通”的方式把通过增减挂钩得来的征地指标调出县级范围,拿到大中城市使用,而一些不属于增减挂钩试点的地区甚至也违规效仿(陈锡文、涂重航,2010;叶敬忠、孟英华,2012;谭明智,2014)。

凡此种种,都最终体现为各种土地违法。据国土资源部统计数据,

^① 关于近年来中央政府土地调控重大政策的详细内容,还可参见荣志,2010:242-253。

1999 - 2011 年土地违法的案件总数达 1302795 件, 涉及土地面积 612882.2 公顷, 其中以地方政府为主体和涉及地方政府的涉案土地面积占违法用地面积的 79.1%, 平均涉案耕地面积占违法用地面积的 47.6% (饶映雪, 2013:1)。屡禁不止的土地违规违法, 当然是中央在既赋予地方发展空间又加强对土地资源管控所引发的地方反应, 看似土地管理中的央、地博弈, 但从根本上看, 仍然只有在纳入土地改革的赋权—限权逻辑后才能得到更加深刻的理解。在城乡土地存在巨大价差的二元型市场环境下, 很难想象地方—基层政府不利用国家对农民的制度限权去争取自身利益的最大化, 由此, 央、地博弈便与国家与农民的博弈相联系。

三、逻辑归纳: 赋权—限权下的行动抵牾

综上, 30 多年农地制度改革与同一时期的中国宏观经济改革一样, 具有“双轨制”的特点, 即在保留既有基本制度外壳的前提下, 通过对其中某些结构性要素的调整来增加新的激励变量。对农地使用权和地方适度用地权的赋权就是这样的变量, 而对农地集体所有制的坚守及中央主导土地资源分配, 则构成了对这一变量的节制。由此便为我们理解改革中各相关行为主体的选择及互动提供了结构性的背景, 它让我们得以通透原本被切分在中央与农民、中央与地方、地方与农民三个领域的类属性矛盾行为的共通制度根源, 找到了分析原本被分割在农业经济学和土地资源管理学领域中相关研究的连接点。

必须要注意这些互动中存在着行为相互抵牾的一面, 这样讲不是说各主体间没有相向而行的一面, 而是说除了正向互动外, 还有农民与地方政府在既定制度空间内为追求利益最大化对改革的借用和反行为, 正是这些借用和反行为构成了主体间的行动张力及赋权与限权的相互抵消。我们注意到, 中央在对农民和地方政府分别进行内容不同, 但同样具有赋权—限权特性的操作时, 想要兼得“混合型改革”的收益, 却不得不面对赋权与限权的相互拉扯给农民与地方—基层政府的各取所需所留下的空间, 即他们各自基于自身在改革中的位置与利益所做出的与中央预期相反的选择。中央既想通过赋权式改革调动农民的积极性, 又想通过限权式约束维系集体所有制在改革以来的衍生

价值；^①既想通过赋权让利调动地方发展的积极性，又想控制后者借地谋利的冲动。而农民则既借赋权不断扩张自身利益，构成对限权底线的冲击，又借限权维系村庄内部的土地平分机制，构成对赋权式改革的掣肘。地方—基层政府则借中央对地方的赋权与对农民的限权经营土地，构成对土地管理和农民权益的冲击。虽然这种国家—农民和中央—地方的互动并非在同一轨线上展开，却因制度运作的相互连带与交汇而传至第三方，并导致三者的行为张力。

(一)“赋权—限权”张力下国家与农民的对冲^②

国家与农民需求的抵牾主要表现在农民对赋权和限权利益的追求恰恰构成对国家行为的损耗，即国家向农民的不断赋权，客观上刺激农民去冲击制度的限权底线，而农民对限权的借用，又会构成对国家赋权式改革的拉扯，结果形成了双方需求的对冲。

不断深化的赋权式改革是通过激发农民土地财产权利意识的不断增长，从而刺激他们对国家限权底线的冲击的。因为赋权以建构承包地与宅基地使用权的用益物权地位为目标，而不断硬化的使用权迟早会积累出农民对土地愈益完整的权属意识。这最为典型地表现为农民所获得的农地经营权利越大、征地补偿越多，其对土地的权利诉求也相应越高，直至冲击城乡分治与分利格局。有“三农”研究者据此认为是中央的政策和知识分子的呼吁导致了农民土地权利意识上升（贺雪峰，2010b），这种说法虽然在本质上不免倒果为因——因为随着市场经济的恢复，农民的土地权利意识迟早会恢复，政策和社会呼吁不过是在响应这一趋势，但也的确揭示了两者的过程相关性。可见，随着赋权的愈益深化，继续限制农民参与农地非农化升值收益分配的制度和政策基础势必会被削弱。也就是说，农民获益的“政治机会结构”的确与赋权式改革的不断深化有关，后者的确有助于他们不断提高土地维权的意识和价码。小产权房问题的累积可以说也十分典型地体现了赋权

① 改革以来，集体所有制的功能发生了重大变化，它已经由原来集体所有、集体经营的政社合一组织，变为负责向村庄成员发包土地和分配社区福利的组织。所以，对于国家而言，集体所有制的价值主要表现在确保农民的社区平等、福利和安全、管理好农地资源。而确保政府在农地征收中的低成本，虽然未必是制度设计的初衷，却是其与城市土地国有制交互作用后的结果，因而也会成为决策者必须认真对待的问题。

② 这里的国家与农民关系既包括中央政府与农民的关系，也包括作为中央代理人的地方—基层政府与农民的关系。

与限权的张力,可视为是土地非农利益显化背景下农民寻求对自身的权利限制进行突破的“集体行动”。总之,以不断的赋权激活农民的权利意识时又想继续以限权来维持不利于农民的分利格局,将变得越来越困难。

赋权与限权的矛盾也在村庄内部产生了“非意图性后果”。即当集体所有制变化为以行政村(或自然村)为单位平均发包土地,并以此为基础平均配置福利时,赋权式改革迟早会动摇这种村庄平均主义的运行。因为平均分地在维系村庄内部公平性的同时,也造成了因村庄人口增减而致的土地配置愈益细零化,导致土地效益的日益下降以及承包关系不稳定,从而使平均主义模式不可能长期延续。不断增强的赋权式改革对改革初始格局持续冲击的结果,就是村组织对土地的发包从经常性行为变为一次性行为,并最终越来越不拥有根据村庄人口的增减适时进行土地调整的权力。这样,愈益具有用益物权性质的土地承包经营权就构成了对村庄成员平均享有土地承包权原则的实际瓦解。这一趋势显然有可能激发那些新增加的村庄成员从心理到行为的抵触,因为在新的政策精神下,他们将可能因为再也无地可包而使自己的成员权资格落空。由此,赋权便可能遭遇限权的抵制,而抵制所能借用的武器,正是集体所有制所彰显的村庄成员权原则。所以,尽管80代至今以稳定土地承包关系为宗旨的土地确权一直在强化,但这一过程却在一些人口压力不减,人地关系紧张的地方难以得到认同。可以说,只要两权并置的改革模式继续延续,赋权与限权的相互掣肘就难以避免。

总之,国家想通过赋权与限权的平衡来获得包容性改革的好处,避免单面取向可能造成的负效应,可农民也持有同样的心理与行为,只不过两者的取向刚好相反。土地新政本身所存在着的双向性和相应法理性话语的同时存在,就这样让国家在取其所需的同时,也让农民取其所需,结果反致制度内部两种取向下的行为互动相互牵绊、自相解构。

(二)“赋权—限权”张力下央地行为的反差

赋权与限权的并置也同样影响中央与地方的互动,特别是形塑地方—基层政府对中央的行为应对。本来,中央对地方的权利赋予属于中央与地方之间的行政权配属,问题在于它同时又与国家农地的产权设置交汇,即中央对农地的赋权—限权要由地方来落实,而这一过程

又与地方—基层政府的利益分享相关联,即国家对农民土地赋权份额的大小一定意义上与地方—基层政府获益的多少呈反相关关系,农地的产权设置越完整,政府,特别是地方—基层政府从农地非农化中的制度化获益空间就越被压缩,所以,如果说中央对农地赋权与限权的考量存在着经济与政治等多重因素,那么,将经济绩效作为主要目标的地方—基层政府则天然会选择以坚守甚至扩大对农民的限权性设置来为自身增利。由此,央地关系便也受到国家对农地产权设置的影响,与国家—农民的关系搅拌在一起,甚至表现为地方让中央无法有效平衡对农民的赋权与限权。由此,围绕土地的赋权与限权,央地之间的结构化抵牾也表现出来,这主要体现在土地开发过程中的农民权益保护和土地治理方面。

土地开发中的农民权益保护是必然要遭遇的问题,其制度性根由就是城乡分治与分利格局。由于给予农民的是土地征收补偿与安置补助,而非买卖土地的交易费用,因此,无论如何保护,都很难让农民享有农地市场价值中的合理份额,更无法满足其不断增高的心理预期。而这种无法弥平的矛盾恰又与地方—基层政府需要通过对农民权利的限定来扩利的需求相纠集,因此,围绕土地分利而发生的国家与农民的矛盾也主要表现为地方政府,尤其是基层政府,与被征地农民的矛盾。中央是既希望将农地转非农用过程中产生的巨大价值投入城市公共建设和其他公益事业,又希望不要让农民在此过程中降低生活水平、积压负面情绪,但是,经由赋权式改革所调动起来的农民不断增长的期望和征地补偿对农民利益有限满足的反差,尤其是地方—基层政府在政策实施中对这一反差的放大,却让中央的平衡操作成为一个难以两全的愿望,且不付出巨大代价甚至都无法完成征地。这个代价就是地方—基层政府与农民的关系,即前者的低成本补偿与后者从维护权益到“漫天要价”之间的尖锐对立。这无疑让中央陷入了鼓励地方发展与保护农民权益孰先孰后的两难。

地方各级政府天然地希望以低价征地,他们也有政策依据这样做。即便各级政府代表中央承担着保护农民利益的职责,但地方发展的压力以及由此而生的竞争“锦标赛机制”,无疑会在更大程度上影响其行为偏好。因此,从逻辑上讲,只要对农民的补偿标准符合规定,与地理区位和经济水平相似地区大体相当,地方各级政府一般不会有更大的动力去主动提高补偿,这即是由限权所塑造出来的行政逻辑。这

样,由赋权与限权所塑造的国家与农民的行为对冲在这里就转换成了地方—基层政府与农民的行为对冲。一方面,除非中央政策调整,地方不会有主动提升征地补偿的动力,反而具有维持低补偿的理据;另一方面,农民尽可能利用赋权设计及其话语,不断向政府提高补偿的要求,由此形成政府以限权为依据和农民以赋权及生存理性为依据的复杂博弈。可以说,制度设计及其话语阐释的可选择性,正是博弈加剧、官民冲突频发的诱因,并由此让地方—基层政府站到了中央与社会期望的对立面。

针对农民的限权也影响到农地资源管理上地方行为与中央要求之间的距离。中央希望地方合理有效地利用土地,但双向性的制度设计却直接或间接地导致地方土地执法不力,且强化了地方—基层政府滥用农地的行为。

表面上看,农地滥用是地方—基层执法不力所致,但从深层分析却能看到制度设计内在张力的影响。从理论上讲,针对赋权与限权的设计圈划出各行为方关于土地权利与义务的界线,可一旦进入执行过程,却容易遭遇各方选择性利用规则的问题,即乡村基层和农民总是会有意无意扩大赋权的边界,缩小限权的范围。结果一方面是农民违规用地屡禁不绝,基层执法部门穷于应付(吴毅,2007b:110-118),另一方面是一些基层乡村因追求发展而违规用地,权力部门睁只眼闭只眼,予以默认甚至共谋(邢幼田,2009:255-270)。也就是说,在利益亲和及执法成本高的情况下,无论乡镇还是县市,若没有上一级政府的压力,极容易出现选择性治理土地滥用的问题,这种政策执行的“趋利避害”,难免不让治理的力度打折扣。

城市规模的无节制扩张更是难以根治的顽疾。城市化的本意是“人口城市化”,其中当然会涉及城市规模的扩大,然而由针对农民限权所带来的征地成本低下却推动各地普遍走上“土地城市化”的道路,城市发展普遍以摊大饼方式向周边农村迅速扩张。^①这种以土地扩张为特征的城市化造成了用地结构的失衡,城市用地中工业用地规模过

^① 《中国统计年鉴》相关年份统计数据显示,2000-2011年,我国城市人口数量从4.59亿上升到6.91亿,提高了50%,人口城市化率由36.22%提高到51.27%;但同期土地城市化的速度更快,全国城市建成区面积由2000年的22439.3平方公里扩大到2011年的43603.2平方公里,提高了94%。这表明新世纪以来我国人口城市化的速度明显滞后于土地城市化速度(谭术魁、宋海朋,2013)。

大,各种工业开发区和高新区林立,导致城市周边地区的农地急剧减少。^①且许多开发区的土地利用效率低下,大量农地被圈占后因为建设资金不到位而长期被闲置和抛荒,造成土地资源的极度浪费。这种被地方政府号称为“土地储备”的行为,其实正是缘于征地成本的低廉。可以说,对农地限权性制度安排的一大后果,即是其在对土地价格潜力进行计划控制的同时,也使市场对土地资源的配置效用难以发挥,进而强化了地方政府在城市建设中普遍滥用土地的行为。由此,地方粗放式的“土地城市化”与中央节约土地并推进“人口城市化”的本意大相径庭。

总之,中央和地方都希望从复合型的制度设计中获得赋权与限权的综合绩效,但各自角色与位置的不同,其需求差别也几如国家与农民。只不过,由于地方政府居于中央与农民之间,因此,向中央争取制度实施的自由裁量空间,利用对农民的限权扩利,就构成了地方—基层政府的独有行为特色。其结果,可能是制度对农民的赋权取向被打折扣,限权取向被强化,从而加大了征地矛盾和土地治理的难度。更重要的是,由于地方将官民冲突及土地资源浪费的后果甩给国家,作为决策者的中央获得制度综合绩效的期望势必部分落空,其不得不面对既要发展经济、又要加强土地管理,还要顾及农民权益等多项对立性需求的巨大张力,不得不在制度激励与管控之间反复游弋。激励有可能加剧土地滥用,管控又会压缩地方必须具备的自由裁量权,并进一步刺激其对规制的突破,从而进一步凸显央地之间的角色与行为张力。

还必须要强调,正因为围绕农地制度而产生的国家与农民、中央与地方的矛盾相互传导与强化,又使制度运作面临的问题更加复杂。一

^① 世界各国城市规划一般以城市工业用地不超过城市用地的10% - 15%为标准,然而2008年中国城市工业用地占城市全部用地的比例就超过了25%。工业用地规模庞大的一大缘由即各地以开发区名义扩大工业用地,2003年7月国务院对全国各类开发区进行清理整顿的结果显示,全国各类开发区达到6866个,规划面积3.86万平方公里,尽管经过整顿,开发区数量减少到1568个,规划面积压缩至9949平方公里。然而被核减掉的开发区大多数转变成所谓的“城镇工业功能区”或“城镇工业集中区”,原有的开发区功能以及开发区的空间规模几乎没有任何改变。2006年以后各地实际运作的工业开发区(包括城镇工业功能区或工业集中区)非但数量没有减少,用地规模还在不断扩大。2007年国土资源部开展的全国执法“百日行动”清查结果就显示,全国违规新设和扩大各类开发区设计用地达到6.07万公顷(91万亩)。考虑到中国只有2862个县级行政单位,这个数字意味着平均每个县级行政单位至少有两个开发区。可见各地以开发区发展名义占用土地的现象已经成为常态,这必然造成农地被大量占用与浪费(汪晖、陶然,2013:32-33)。

方面,正因为农民需求与制度设计的张力容易导致执行难题,地方或基层政府面对农民的反应便往往以变通形式处置,从而造成制度规定难以落实;另一方面,正因为地方与中央的目标存在错位,地方往往有意无意地限制赋权,强化限权,结果造成激烈的官民冲突,进一步加剧执行难题。因此,在这种两难困境中,任何只顾及一种需求的制度创新都难有施展的空间,中央、地方和农民的各种利益取向相互交织,共同构成制约改革的复杂因果链条。

四、余 论

通过构建“赋权—限权”的分析框架,笔者得以对 30 多年来中国农地制度改革的基本逻辑及这一逻辑下土地利益相关方的多重互动模式进行分析。本文发现,具有赋权—限权特性的改革内含自身的悖论,即赋权与限权的对冲以及由此而来的中央、农民与地方—基层政府在赋权—限权上的需求错位:中央既通过不断强化农地承包经营权调动农民的积极性,又坚持农地的集体所有制限定农民的权利边界,既向地方赋权让利以调动后者的积极性,又控制后者借地谋利的冲动;农民既利用赋权扩张利益,构成对限权的冲击,又借助限权维系村内土地平权机制,形成对赋权的约制;地方—基层政府则借中央对地方的赋权与对农民的限权经营土地,不仅压缩农民的土地发展权益,还构成对中央宏观土地管理的冲击,从而导致三方在赋权与限权需求上的相互消解甚至抵牾。这一由对冲的结构引致的复杂的行动互构,实际上成为形塑整个改革路径、空间与界限的重要机制。

应该说,这一发现具有理论和实践的双重意义。从理论上讲,它将改革以来国家与农民、中央与地方、地方与农民围绕农地的所有与使用、规划与管理、征收与用途变更所发生的种种矛盾及其原因置于一个统一的解释框架内,让人们明晰农地制度改革不同领域问题与矛盾的共同根源,进而理性透析现有改革框架的优劣。由此延伸,又能够更加深入地理解我国社会转型中制度变迁与社会结构的关系。我们知道,制度变迁是本文展开的理论平台,关于制度变迁的理论人们多从经济学的角度去讨论,但是,社会学在思考这一问题时有自己的独特视角,如果说经济学主要围绕经济绩效与制度设置的关系来讨论制度变迁,

那么,社会学无疑更加重视社会结构对制度变迁的时空影响。如果以此来定位“赋权—限权”的研究框架,这一框架所对应的经验基础即是影响和制约改革的一些恒定性的结构,这些结构可以大致简约地表述为支配农地制度建构的意识形态因素、“强国家—弱社会”性质的国家与农民关系及承袭自传统帝国、成熟于“全能政治”时代的中央集权治理体制,以及显现于改革年代,具有“财政联邦主义”色彩的央地分权关系。因此,虽然传统大集体的无效益是农地制度改革的基础性动因,但是,如何改革,改革的路径如何确立,结果又如何,则不能不受制于渗透于农地制度变迁中的上述社会性结构。首先,改革不得从根本上妨碍既有意识形态体系的维系。农地制度作为支撑现行社会制度的基础性制度,是相应意识形态制度化的结果,尽管改革以来意识形态自身不断演进,但改革被框定在集体所有制的框架内却是其获取意识形态合法性的基础。其次,尽管农地的集体所有制并非只为了满足国家对农地的支配,但它的确让国家能够以较少的成本实施土地管理及获得土地收益配置决定权,因此,确保这一制度与利益惯性的延续无疑是改善农民土地权益时必须要考虑的因素。第三,虽然地方依靠土地谋发展并非时刻与国家的宏观利益相一致,但国家利益必须依靠地方利益去实现也同样确定无疑,可见,制度改革同样无法排斥地方的利益诉求。总之,在基本意识形态刚性和国家—社会总体性关系不变的情况下,我们不能想当然地认为改革进程中国家、地方与农民的利益诉求在任何情况下都呈正相关关系,应该说特定时空下的此多彼少,以及不可避免的利益排序是更加常态的现象。这既是渐进式改革的特点,更由当下中国特定的国家—社会关系格局所塑造。由此便决定了由中央所设计的传统与现实两头兼顾、国家、地方与农民三方顾及,在兼顾中先国家,次地方,后农民的利益排序方案,以及在此一方案下由中央、地方、农民三者作为利益行动者所施展出来的复杂互动实际铺就的改革路径。应该说,“赋权—限权”的解释框架以及由此展开的对国家、地方、农民三者复杂关系的动态化解释,不仅精准地描摹出特定的社会结构如何嵌入到制度变迁的实际过程,更让人们进一步把握到中国特色的改革过程中经济绩效、社会结构与制度设置之间的复杂关系,进而丰富了有关经典社会主义国家转型的制度变迁理论,即在渐进改革中,原生的社会结构将对制度演进继续发挥影响,并在结构演进的路径依赖中生产出不损及传统强势利益主体的新的制度配置。这种配置未必在经济绩效

上最优,但可能为各方利益的妥协性共存提供新的空间,并由此形成新的制度绩效、主体间关系与利益博弈。以此而论,本文的理论意义就不仅限于农地制度改革,也能深化对中国其他领域改革的认识。

不过,本文更加关心上述分析框架对未来农地制度改革的预测空间。基于以上认识,前瞻进一步深化农地制度改革的可能走向,不能不承认,改革方案的设计既要视其从总体和长远看是否有利于发展,还要看其能否包容与弥合由既往改革所积淀出的国家—农民、中央—地方的利益错位。因此,未来可视时间段内实际可操作的方案,就不是由理想的农地制度应该如何设计来决定,而是由理想与既往改革所建构出的改革空间与路径的适应性来决定,受国家—农民、中央—地方围绕农地而形成的需求竞争与结构性博弈所影响。以此,我们便得以探析中共十八届三中全会以来新一轮制度变革的走向与限制。

毫无疑问,对农民的土地利益赋权仍然是改革的核心指向,其在操作上接近“地权归农”论所强调的保护农民的农地农用和非农用权益的主张,并因此影响到土地关系中的国家—农民、中央—地方利益的调整。但是,新政显然又不会只着眼于农业和农民的需求,它仍会继续承载国家的超农业需求,而既有制度对各级政府的衍生性利益也将继续是需要考虑的问题。因此,既赋权又限权仍然是下一阶段土地改革不会放弃的基本方略。新政希望进一步夯实农民的土地权益,更明确了农村与城市、农民与市民同地同权的目标,如中共十八届三中全会改革决议继续强调“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”,允诺“在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”,允许“改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道”,要求“建立城乡统一的建设用地市场”,“允许农村集体经营性建设用地入市”等,都是既往赋权式改革的进一步深化。但是,这些深化却又都继续在农地集体所有权和农户承包权“两权分离”,甚至所有权、承包权和经营权“三权分离”的思路展开,仍然保留着限权的底线。如此,前文所分析的“赋权—限权”模式下土地各相关利益主体得失损益的对应与错位状态也将继续存在。虽然农民的权益可望增加,但制度设计错综复杂,势必导致农户与农户、农户与基层政府、农地承包户与土地承接者之间在土地“交易”——包括出租或出让——中的环节繁复,它们将造成哪些新的制

度成本,是否会给农民权益带来新的不确定因素、给地方—基层政府提供新的谋利空间虽未可知,但权利分离式改革中农民在获得短暂满足后再度陷入新的不满足,却是可以预知的事实。总之,赋权与限权的双向互制仍将约束着相关主体的行为,农民、中央及地方—基层政府在新格局下的土地利益博弈不会停止。

就农用地和宅基地制度设计而言,“三权分离”状态下的土地承包关系长久不变和经营权放活,尤其是允许经营权抵押和担保,虽然完善了农地使用权的用益物权链条,但在实施中却有可能导致土地权属关系盘根错节、叠床架屋、各种权利相互嵌套甚至抵牾,致使农地的规划、管理、发包、承包、使用、出租与转让愈益复杂,及至可能影响三权,甚至也包括抵押和担保权的兑现与实施。在允许农民住房合法抵押、担保和转让的同时又禁止宅基地抵押、担保和向非本集体户籍者转让,很可能让住房的抵押和担保遭遇困境,如若没有政府运作,住房的抵押和担保究竟会有多大的实际操作空间,实难预估,即使依靠政府推动做成,恐怕也会对地方金融市场的健康发展造成新的不确定因素。

在农地非农化领域类似的矛盾同样可能继续存在。扩大农民的土地非农化收益必然减少各级政府的所得,冲击现有的土地财政格局。在地方发展继续倚重土地,国强民弱的总体性国家—社会关系又暂时难以改变的情况下,地方—基层政府是否会有主动配合的积极性,或者是是否会拓展新的利益空间,皆未可知。虽然中央要求建立城乡统一的建设用地市场、允许农村经营性建设用地入市试点,以打破传统征地模式对土地市场的垄断,但在乡镇政府普遍深度介入农村集体经营性建设用地的使用和利益配置的情况下,其入市是否能够实现农民的有效增收及农村公共服务的有效增进,无法预测。^①已有学者担忧一些地方利用增减挂钩政策,通过合村并居,农民上楼等动作,抢先加快对农村经营性建设用地的开发,以至于这些地方是否还有集体土地可供入市,也成疑问(汪晖、陶然,2013:170)。总之,既赋权又限权的改革深化究竟会遭遇哪些新的“明碉暗堡”,地方—基层政府会以何种策略确保自己对土地利益的支配,而农民集体和个体在依然很难占据土地收

^① 目前一些地方闲置的集体经营性建设用地多是原来的乡村工业发展“没落”的结果,其权属关系复杂,债权债务不清,要重新对这些土地进行确权并整合入市,没有乡镇乃至更高级政府的介入,很难进行,由于相当部分地区乡镇发展缺乏资源,很难保证基层政府不会插手集体经营性建设用地的入市。

益分配主导地位的情况下是否会增加了利益却仍然不满,^①都属未定之数。而可以预知的是,农地和非农地赋权—限权相互缠绕的基本格局仍然会继续塑造中央与农民、中央与地方及地方与农民三者之间的利益与行为对冲。可见,以深化不变所有权,强化承包地经营权与发展权为核心的土地改革在现阶段虽然具有继续增益的空间,但是在仍然存在的城乡二元土地制度—利益的互构与纠结下,也仍难彻底避免各利益主体间的利益与行为抵牾,因此,要真正有效解决国家与农民、中央与地方的利益平衡,还有许多问题需要研究。

由此一来,前述“地权归农”论与“集体地权”论的争论便不会结束,各方会继续沿着自己的固有理路对中央的精神做出有利于己方的解释,前者高抬赋权的意义,后者则一如既往地强调限权的必要性,从而让改革的操作仍然伴随着不同理论的拉扯。由于改革目前仍然不能很好解决赋权与限权的张力,所以,土地新政究竟会如何做,做到哪一步,很大程度上仍然取决于决策者和政策执行者对各种反向性需求与言说的反复权衡与平衡,取决于改革者和改革执行者如何取舍各方的利益,当然从长远看也取决于农民对新政的持续性态度及行为应对。由此也就决定了下一步的改革在很大程度上仍然将沿着既有的轨道前行,并受到既有逻辑的支配。可以认为,只有那些既得到农民拥护,又同时获得决策者和政策执行者认同的措施,才可能顺利推进。这即是现阶段中国农地改革的特点和界限。

参考文献:

蔡昉,2008,《中国农村改革三十年——制度经济学的分析》,《中国社会科学》第6期。

陈锡文、涂重航,2010,《土地增减挂钩违规严重》,《新京报》11月3日。

程雪阳,2013,《中国的土地管理出了什么问题》,《甘肃行政学院学报》第3期。

党国英,2003,《关于深化农村土地制度改革的思考》,《国土资源》第6期。

① 我们的调查表明,无论土地征收还是集体建设用地的入市,村组织和农户都很难获得土地收益分配的主导权利。土地征收中,村组织和农户无法作为土地所有者平等参与土地出让定价的谈判,面对政府提出的补偿价格,他们所能关心的只是村庄所得中各自占有的份额。许多时候,农地出让收益会在乡镇、村组织和农户之间分配,基层政府上交各种“规费”(即规定性费用)、从事本地开发为名参与农地出让收益的分配,成为事实上的土地所有者之一。集体建设用地入市中,基层政府也仍然以各种理由直接参与土地收益分配。只要这一由所有权限制所导致的分配格局存在,即便土地出让补偿标准提高或集体建设用地入市让农民所得有增加,他们也仍然不会满足,更不要说由政府垄断的土地出让定价与市场价格的巨大差异仍会导致其心理失落。

- 冯耀云,2013,《冲突的持续性:S村农民与政府征地纠纷问题研究》,吉林大学社会学专业博士学位论文。
- 国家土地管理局清查办公室,1998,《非农建设用地大清查 土地管理秩序大整顿——来自国家土地管理局清查办公室的报告》,《中国土地》第4期。
- 贺雪峰,2010a,《地权的逻辑:中国农村土地制度向何处去》,北京:中国政法大学出版社。
- ,2010b,《农村土地的政治学》,《学习与探索》第2期。
- ,2013,《地权的逻辑Ⅱ:地权变革的真相与谬误》,北京:东方出版社。
- 林毅夫,1994a,《制度、技术与中国农业发展》,上海:上海三联书店、上海人民出版社。
- ,1994b,《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,罗纳德·H.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,上海:上海三联书店、上海人民出版社。
- 刘守英、邵夏珍,2012,《贵州湄潭实行“增人不增地,减人不减地”24年的效果与启示》,《中国乡村发现》第4期。
- 刘守英、周飞舟、邵挺,2012,《土地制度改革与转变发展方式》,北京:中国发展出版社。
- 秦晖,2007,《农民地权六论》,《社会科学论坛(学术评论卷)》第5期。
- 饶映雪,2013,《地方政府土地违法行为的治理研究》,华中科技大学土地资源管理专业博士学位论文。
- 荣志,2010,《土地调控中的中央与地方博弈——政策变迁的政治经济学分析》,北京:中国社会科学出版社。
- 谭明智,2014,《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》第7期。
- 谭木魁、宋海朋,2013,《我国土地城市化与人口城市化的匹配状况》,《城市问题》第11期。
- 汪晖、陶然,2013,《中国土地制度改革:难点、突破与政策组合》,北京:商务印书馆。
- 王万茂,2010,《土地资源管理学》(第2版),北京:高等教育出版社。
- 温铁军,2009,《我国为什么不能实行农村土地私有化》,《红旗文稿》第2期。
- 文贯中,2008,《市场畸形发育、社会冲突与现行的土地制度》,《经济社会体制比较》第2期。
- 吴毅,2007a,《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- ,2007b,《记述村庄的政治》,武汉:湖北人民出版社。
- 肖屹,2008,《失地农民权益受损与中国征地制度改革研究》,南京农业大学土地资源管理专业博士学位论文。
- 邢幼田,2009,《乡镇政府权力经济与土地产权操弄》,孙立平、沈原、李友梅主编《转型社会的研究立场和方法》,北京:社会科学文献出版社。
- 许德林,2011,《农地非农化调控的市场机制与政府管制研究》,南京农业大学土地资源管理专业博士学位论文。
- 杨帅、温铁军,2010,《经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化——对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析》,《管理世界》第4期。
- 姚洋,1998,《农地制度与农业绩效的实证研究》,《中国农村观察》第6期。
- 叶敬忠、孟英华,2012,《土地增减挂钩及其发展主义逻辑》,《农村经济问题》第10期。
- 臧得顺,2012,《臧村“关系地权”的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建》,《社会学研

究》第1期。

张传玖,2006,《守望大地20年——〈土地管理法〉成长备忘录》,《中国土地》第6期。

张红宇,2002,《中国农地制度变迁的制度绩效:从实证到理论的分析》,《中国农村观察》第2期。

张静,2003,《土地使用规则的不确定:一个解释框架》,《中国社会科学》第1期。

张军连,2007,《土地法学》(第2版),北京:中国农业出版社。

张路雄,2012,《耕者有其田——中国耕地制度的现实与逻辑》,北京:中国政法大学出版社。

张曙光,2007,《城市化背景下土地产权的实施和保护》,《管理世界》第12期。

——,2011,《博弈:地权的细分、实施和保护》,北京:社会科学文献出版社。

张永宏、李静君,2012,《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》,《开放时代》第7期。

赵德余,2009,《土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动》,《社会学研究》第2期。

赵阳,2007,《共有与私用:中国农地产权制度的经济学分析》,北京:三联书店。

周飞舟,2007,《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》第1期。

周其仁,1995,《中国农村改革:国家与土地所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾》,《中国社会科学季刊》(香港)第6期。

——,2004,《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学季刊》第4期。

祝天智,2014,《边界模糊的灰色博弈与征地冲突的治理困境》,《经济社会体制比较》第2期。

Hardin, Garrett 1968, "The Tragedy of the Commons." *Science* 162(3859).

Liu, Shouying, Michael Carter & Yang Yao 1998, "Dimensions and Diversity of the Land Tenure in Rural China: Dilemma for Further Reforms." *World Development* 26(10).

Oi, Jean 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45(01).

作者单位:华中科技大学社会学系暨中国乡村治理研究中心、
华中科技大学国家治理研究院

责任编辑:罗琳