

# 中国农村土地产权的多重逻辑<sup>\*</sup>

## ——基于成都市农村集体土地确权改革的案例分析

艾云

**内容提要** 中国农村土地集体制是一种具有社会契约性的产权,国家推行的集体土地确权改革试图打破传统的集体制。本文以2008-2012年成都市农村土地产权制度改革为实证案例,讨论来自成都市政府、官僚组织、乡村社会多个制度领域的行动逻辑及其对中国农村集体土地确权制度改革的约束。一方面,揭示了农村土地产权的社会契约性及集体制的韧性;另一方面,展现了官僚体制运作中多重逻辑及其互动所带来的中国国家治理难题。

**关键词** 土地确权 多重逻辑 土地财政 集体制 官僚体制

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2017.03.007

### “成都模式”的研究背景与意义

2007年国家发改委颁布文件,批准成都和重庆两市为统筹城乡发展综合配套改革试验区。“成都模式”迅速引起国内国际学者广泛高度的关注,并对此开展了大量的调查研究(北京大学国家发展研究院综合课题组,2010;贺雪峰,2010)。成都市城乡统筹改革的各项措施中,核心内容是农村集体土地产权制度改革,即将主体模糊的集体产权明晰化,将土地产权主体明确到各个农户,明确后土地产权主体不再改变,为未来市场交易提供坚实的产权基础。

简要回顾中国农村土地产权结构,新中国成立初期的土地私人所有制,到人民公社时期建立起农村集体所有制,再到改革开放时期转变为集体所有、家庭联产承包经营的产权结构。根据土地法规定,农村土地属于公共财产,归村集体所有,但是农户可与村集体签订合同而长期租赁土地。从土地功能上分,农村土地主要划分为农

业用地、宅基地和建设用地三大类型。其中,农业用地中耕地和建设用地中的宅基地最具有代表性,前者只能用来从事农业生产活动,后者则只能用于本村农户的居住使用。换句话说,虽然农村土地归村集体所有,但与私有产权背景下的所有权性质不同,村集体的土地权利是不完全的,产权的使用界定也有极大的模糊性,农村集体土地的使用范围和具体功能也深深受到国家各项法律法规的约束管制。过去几十年,国家有关土地的法律法规政策不断调整,农村集体产权的内涵也随之变化。自20世纪90年代中期中央和地方的分税制改革以来,地方政府越来越依赖“土地财政”,即可通过出卖土地使用权获得政府财政收入(周飞舟,2006)。在成都市有些地方的土地转让费为数相当庞大,因此,地方政府有着极大的行为激励,将农村集体土地转变为国有土地,进而转卖这些土地的使用权。然而,土地财政的模式发展数年后,全国的耕地面积急剧减少,围绕土地的征用、占用,政府和农民之间发生了大量纠纷和冲突。

\* 本文系国家社会科学基金青年项目“城乡一体化进程中的县域治理机制研究”(项目编号:13CSH084)的阶段性成果。感谢“城市化背景下的社会建设”研究小组陈家建、陈那波、狄金华、何艳玲、黄晓春、刘世定、刘玉照、折晓叶、周飞舟、周雪光等老师的批评与建议。文责自负。

成都模式的目的之一就是在现行村集体所有、农户分包的制度的基础上,通过土地确权改革将土地“明晰化”给各个农户,即每块土地都有清楚的边界、数量和产权主体。进一步,在政策上允许村民和其他经济主体(如农业资本商、商业地产开发商)之间进行农村土地流转。自21世纪初开始,“明晰化”进程从近郊逐渐扩展到偏远地区,在整个成都平原上如火如荼地展开。本文以成都市W区陈村的产权制度改革的微观过程为案例,呈现农村产权界定的丰富性,推进我们对农村土地产权改革和国家治理的复杂性的认识。

在解决纠纷的博弈中,相关经济、政治单位制定规则的基础就是产权,这是社会科学的一个核心思想。不仅如此,其他单位的发展方式和方向也都受到产权的影响(North & Thomas, 1973)。农村土地产权的“明晰化”牵涉多方政策制定、实施主体的政策交互,从市政府到县、到镇、再到村庄都有涉及。就这一方面而言,成都模式可以为国家管控、地方政府政策以及地方机构如何互动提供借鉴。本文主要研究内容有二:一是聚焦于土地产权的社会属性问题,考察“明晰化”进程中土地所有权是如何为当事人解释、争夺和转化的;二是考察成都市土地产权制度改革的政策实施过程中多重制度逻辑(包括国家、地方政府和村集体)相互影响、相互制约的过程。

### 产权“明晰化”的多重制度逻辑

20世纪50年代中国农村地区实行集体化改造运动,农民的耕地和宅基地都收归集体所有。“三级所有,队为基础”,人民公社时期的“队”指的是“生产大队”,也就是后来的“自然村”。1978年实行家庭联产承包责任制,农民家庭具有独立的经营权。但是,这时土地所有权仍然属于自然村。正如在成都平原上实践的那样,村集体按照村庄人口的变动定期对分配到各户的耕地进行调整。举例来说,有的家庭因为女儿出嫁或者人口去世而人口规模变小,这时离开成员的那份土地由村集体收回后再分配给新嫁入或新出生的人口。

虽然国家并未能对地方政府实行严厉的监管,但是许多制度安排却深刻限制着地方政府的政策制定和土地开发行为。举例来说,中央政府“严守18亿亩耕地红线”的规定就极大限制了地方政府通过耕地流转获取盈利的自由。实际上,成都模式的核心可以被视为地方政府让自己的政策合法化,或者说针对国家在农村土地发展方面的相关规定做出反应的同时让自己的收入达到最大化。在这一“实体化”进程中,除中央政府外还涉及三个

重要主体。一是成都市政府,它作出将农村土地转化为商业用地或建设用地的政策决定。二是近郊地区、各县、各镇的地方政府,它们的主要职责是实施成都市政府下达的政策。三是村民和村集体,他们的公有土地和利益与国家规定和地方政府政策息息相关。下文将会提到,这三个群体的行为受其所处场域的制度逻辑制约,有各自的逻辑模式(周雪光、艾云, 2010)。基于多重制度逻辑的互动模式可以描绘出成都平原上产权的实践形态。本文将在多重制度逻辑的相互关系中认识它们的各自角色,着重讨论它们所产生的行为后果。

#### (一) 土地财政利益最大化——成都市政府的行动逻辑

成都市政府是土地产权制度改革政策的主要制定者和核心推动者。自20世纪90年代中期分税制改革以来,地方政府需要在自主管辖范围内承担起自筹资金发展经济、处理地方事务的重担。在城市化进程中土地成为最有价值的资源,土地开发和转让随之成为地方政府最主要的财政收入来源。这一激励制度背景下,地方政府极力进行土地开发,将农村土地转化为商业用地。然而,地方政府面临着国家制度的双重激励,一方面追求土地财政收入最大化;另一方面严格受到国家对农村土地使用的法律规定和管理办法的管制,如耕地保护红线等政策。

在成都模式中,农村土地产权的“明晰化”政策旨在将村集体所有的耕地和宅基地的现有配置一次性、永久地分配给现有农户。换言之,在国家法律范围内,现有住户将永远享有分配给他的农村土地所有权。这一制度逻辑引发了一系列政策的颁布。这些政策有两个目的,首先是让村庄各户对农村土地的产权明晰起来,其次是允许这种“私有化”的农村土地在市场上进行交易。实行这种制度逻辑有其理论基础:把土地产权交到村民(及其家庭)手中后,村民可以作为个体所有者参与到市场交易中。这样一来,在土地流转过程中,村民就可以维护自己的利益。从表面看来,成都模式与新古典主义经济学的理论核心是一致的——在其他条件不变的情况下,市场要素通过价格体系可以提供最有效的资源配置方式。

#### (二) “完成目标”——政策执行过程中的官僚逻辑

基层政府组织在土地产权明晰化改革中究竟发挥着怎样的作用?中国研究者强调基层政府是推动中国经济迅速发展的关键,以及这个时期中央所采取的对地方政府有效的激励机制。(Walder, 1995; Oi, 1999)。还有许多实证研究揭示了,在不同时间点、不同区域,地方政府采取不同行为策略,包括强制性压制、操纵、放任不管以及积极维护程序公平等多个层次或多面的政府行为(O'Brien

& Li, 1999; Edin, 2003; Perry & Goldman, 2007; Zhou, 2009)。那么,我们如何理解这些多样的,甚至某些完全相反性质的官僚行为?本研究的一个基本观点是,尽管不同官僚机构的行为呈现出多样化,但是地方干部的行为仍然遵循着一种稳定的官僚逻辑机制。组织学领域关于激励机制的研究文献表明,组织行为深受组织内部的激励机制设计和组织所必须适应的外部环境的诱导(Kerr, 1975; Milgrom & Roberts, 1992; Scott, 2003)。在执行政策过程中基层政府行为随着激励机制、任务环境变化而变化,中国官僚体制的制度逻辑是理解这一点的钥匙。为了便于阐述,我们将分析重点放在乡镇政府上。周雪光等(2013)强调了“完成任务”的逻辑。

“完成任务”的逻辑指的是中国官僚组织里,下级政府对于上级指示必须及时作出回应,及时满足监督机构设立的具体目标。中国官僚体制的构建在很大程度上是为了确保政策能够自上而下的实施:权力越高,责任越重,下级政府的人事和晋升权则牢牢掌握在上级手中。上级政府对下级领导和相关机构的评价、视查和绩效评估十分常见,这也是确保政策被有效推行的关键……对于主要领导来说,最直接、最重要的目标就是执行任务并实现监督机构设立的目标,这一点也毫不奇怪。一个官员如果不能很好地满足监督机构设下的要求,就会被认为能力低下,仕途发展缓慢甚至丢官(pp. 124 - 125)。

把“完成任务”作为工作首要目标是我国官僚体制的显著特征。中国的官僚体制的等级分明,政策由上至下传达,各层级政府依次对下达的命令作出回应,这确保了上级政策和指示能够有效实施;地方官员对上级下达的命令和指示尤为敏感。

然而,周雪光等(2013)指出,这并不意味着“完成目标”逻辑下基层政府的行为就能够与上级政府的政策初衷保持一致。大量有关中国政府行为的研究文献表明,“完成目标”逻辑常常会导致应对行为(合法或非法)的发生,如选择性执行、扭曲事实、捏造数据等,或者追求短期利益而牺牲长远利益的情况,结果是基层政府的象征性服从而不是实质性服从。此外,在“完成目标”压力下,官员还可能采取某些措施和标准,这些方式方法可能有悖于其他组织的目标,使得问题变得错综复杂。这一点在后面土地确权的多重标准过程里清晰可见。

总而言之,我国现有官僚制逻辑虽然稳定,但是随着组织的任务环境和激励机制的不断变化,具体的政府行为也应随之调整。特别是,当任务环境涉及多个目标时,

基层政府的行为会变得更加复杂,这迫使地方政府官员只能从中挑选出最重要的任务给予重点关注。因此,我们有必要仔细观察分析对地方政府官员所处的任务环境,以便了解,随着时间的推移,各级政府的官僚行为是如何发生变化的。

### (三) 利益共享与风险共担——村庄治理中的集体逻辑

土地产权的明晰化改革与村庄中的每一个村民息息相关,也深刻影响着“村集体”组织。新中国成立初期,国家通过农业合作化运动在乡村建立起村集体组织,作为基层社会治理的基础单位。家庭联产承包制改革进一步强化了村集体的重要性,因为村集体拥有土地所有权和对农户承包土地、宅基地调整和分配的权力。在成都平原,许多村集体都保留着几年调整土地的习惯。根据新生或死亡带来的人口变化,不定期对本小组农户土地进行调整和分配。

社会学领域部分研究成果与这一观察论述非常吻合。例如,申静、王汉生(2005)发现,在中国农村地区,户口在集体产权中发挥了关键作用。拿到本村户口的人——无论是新生儿还是村民新娶的媳妇——都有权分配到集体土地,而那些没有本村户口或者因为永久迁出(出嫁或者上大学)而失去本村户口的人不能再被分配到集体土地。在有关改革初期乡村集体企业的一系列研究中,社会学家刘世定(2003)提出,社会认可的逻辑是定义和协商村集体产权界限的核心。从更深层的角度来说,在村集体内集体逻辑来源于村民强烈的平等、利益共享、风险共担的共享观念。村集体会根据每个家庭的成员变动情况定期对土地进行再分配,这一实践是村庄治理的集体逻辑的重要组成部分。

总之,集体逻辑反映出了村庄稳定的社会关系和社会制度的重要作用,并且在很大程度上,它是不同于或有悖于成都市政府逻辑和官僚制逻辑的。作为独特的制度逻辑,乡村社会的集体逻辑深深参与和渗透到城市化进程中,具有强烈的历史连续性特征,且具有抵制外部国家干预的坚韧性。

显然,本节提出将三种逻辑进行的概念化阐述——土地财政收入最大化的政策制定者逻辑、完成目标的官僚组织逻辑,以及互相担保、风险共担的集体逻辑——大大简化了产权“明晰化”改革进程中各类问题的复杂性。虽然本文的讨论主要涉及与城市化进程密切相关的方面,特别是政府在“明晰化”产权过程中的具体行为,但这三种逻辑及其相互作用对理解成都市土地产权明晰化

改革具有重要意义。特别值得强调的是,忽视其中任何一个制度逻辑或者制度逻辑之间的相互影响及其行为后果,都可能导致对土地产权制度改革的误读。下文我们通过具体案例展示这些多重逻辑是如何发生作用的。

### 多重逻辑制度:陈村的土地产权改革

陈村,隶属于成都市W区,位于成都近郊区域。陈村有12个“生产队”即“自然村”组成的行政村,占地3.1平方公里,有3898亩耕地、881户人家,共2290人。如前所述,20世纪50年代农业合作化运动以来,农村土地所有权一直属于村庄集体。20世纪70年代末开展了家庭联产承包责任制改革,各村集体严格遵循公平分配原则,土地以承包租赁方式分配到各家各户。换言之,每个村民都有权享有相同面积的耕地,但是平等原则的具体标准在实施的时候会根据各小集体传统有所区别,各地具体实施的分配制度并非完全一样。这些具体的制度实践也随着其他制度条件的变化发生了显著变化。

成都平原的案例中,一个历史悠久的土地分配标准就是“产量亩”,其依据是土地的农业生产效率。贫瘠的10亩地的产量可能与优质的1亩土地产量差不多,那么村民将10亩贫瘠土地和1亩优质土地视为等面积,都计为1亩地。显然,根据土地生产效率高低计算土地面积,而不是现代科学计数方法下的面积即“标准亩”,目的是为了确各户土地的经济收益相当,而实际承包给每户的耕地规模就会有很大差异。被分配耕地中贫瘠土地比例越高,被分配到的耕地规模就越大。在成都平原这种分配方法非常普遍,地方政府也熟知这一习惯方法。此外,土地所有权的主体是“自然村”之间的土地面积也不同。因此,这些地方性实践方法反映了村集体对国家政策的适应和调整。随着城市化进程的不断发展和产权“明晰化”改革力度的加大,村集体逻辑会与上述来自政府的制度逻辑直接交锋。

#### (一) 第一轮改革:土地“台账”的明晰化

2008年初,成都的土地产权制度改革拉开帷幕,陈村是最早进行土地确权改革的村庄之一。这个过程中,多个行动主体——成都市政府的政策决议者、当地的镇政府以及村民——都积极参与进来,改革过程中各行为主体的行为纷纷体现出了他们独特的制度逻辑。

正如我们前面所提到的那样,成都市政府的重要目标是将现在所有权归村集体的制度安排转变为权利归属于农户,也就是明确现有每个农户的土地数量、土地边界,并将这个分配固定化,集体不再具有调整和再分配土

地的权力。理论上说,将土地产权以法律的形式明晰给各个农户是未来农村土地入市流转、用于商业或经济发展用途的制度基础,这也是成都市政府制定推行这一政策的基本出发点。成都市政府出台了一系列政策指示,明确现有土地(包括耕地和宅基地)的分配情况和所有权归属,明确政策目标和完成期限,以推动下属政府官员(区和乡镇层级)加速这一过程的实施。

农村土地按照用途主要有耕地和宅基地两大主要类型,前者受到国家严格的监管保护,地方政府几乎没有操纵余地;后者则属于建设用地性质,可以用于商业建设和开发,这也是政府格外看重的资源。为什么政府的关注点在于宅基地等建设性用地?过去多年的发展模式是政府将村民搬迁到城市里或者村里的农民集中区居住,与农民散居相比结余出大量的土地,这些额外的土地就被节省出来,将这些农村建设用地指标置换到城市区域,政府就拥有了可拍卖的土地,最后得到土地财政收入。宅基地的测量是由政府聘请的专业技术人员、地方政府官员和村集体成员共同完成,有趣的是,这些测量工作针对的只是农民的宅基地,关于耕地数据仍沿用以前的土地数据。

市级政府向下级部门施加压力,要求尽快落实政策即在半年内完成。在这种压力下,镇政府和村干部就采取了一种权宜之计——根据历史上有的“台账”数据报告农户的耕地分配状况。也就是说,他们按照官方的政策要求,“制造”了土地信息,在这份报告中,在“生产队”内部各户被分配到的土地面积完全相等,但是这个相等的依据标准是“产量亩”。然而实际上,农村土地在各户中的实际耕种分配并没有调整或分配。因此,官方报告与现实情况之间存在着明显差异:在官方报告中,无论被分得的土地质量如何,每户家庭都被分到相同面积的耕地;但事实上,因为耕地质量的差异,各户分得的土地面积有很大差异。那么,农民拿到具有法律效力的“产权证”的信息是失实的,显然这样的土地产权证书是难以上市交易的。

产权“明晰化”改革在村里产生了极大社会压力。长期以来,农村土地具体使用中存在诸多未能合法解决的矛盾和问题:第一,许多农民将自己的土地租赁给本村或外村人,有的租赁人又将土地转租给其他人;第二,村集体内部应随着人口增减而再分配土地,但这种再分配因为各种因素(如没有公有耕地可再分配、出生人口太多无法及时调整出新土地等)而无法实施。产权“明晰化”改革让村民更加意识到土地具有潜在重要性或者说潜在价值,潜藏着的旧问题被推到了风尖浪口,迫切需要得到解决。从某种意义上来说,这些问题本是产权明晰化改革

的基本内容,通过重新清算人口和丈量土地使现有人口和土地相一致即每个活着的人都有本集体内部平均数量的土地。但是,由于地方政府操之过急,本应得到解决的问题并没有解决,留下了诸多社会矛盾。陈村村长后来说:

“我们村是试点村庄。在政策实施过程中,我们遇到了很多问题。如果我们政府官员、村干部和村民能坐下来,好好谈谈,就能发现所有的问题。但是政府官员想要的是一个模范试点村,因此在完成的过程中,我们遇到的很多问题都被掩盖住了。从表面来看,我们一点问题都没有,一切进展顺利。后来,这些未解决的问题给我们带来了大麻烦。”

因此,第一轮结束时,形成了以村集体逻辑为主导的局面;政策目标仅在纸面上得以实现,现实情况没有得到改变。从表面看来,上级下达的政策实施非常成功:每户拥有的耕地和宅基地都得到明确,每户也都拿到了拥有土地的相关证明。而另一方面,各户实际占有的土地(包括耕地和宅基地)情况与他们手里的证明是完全不匹配的。可以说,第一轮的产权明晰化进程中的占大多数规模的耕地在很大程度上是通过地方官僚和村干部的“伪造”报告完成的,为未来土地市场交易留下了诸多隐患。

## (二) 第二轮改革:耕地重测及其新问题

第一轮产权明晰化改革在某些方面实现了成都市政府的目标,而在某些方面却引发了新的危机。陈村官方报告的耕地面积远远小于陈村实际的耕地面积,这一结果未能完全实现成都市政府的政策目标。一是官方报告的土地面积小于村庄里农民实际耕种的土地面积。因为,按照产量折算土地面积导致许多贫瘠土地面积变小,而且在农业税收时代,村民为了减少税收负担少报或瞒报土地面积,这都导致了官方掌握的土地面积偏小。二是官方报告中各农户的土地面积与农户实际情况并不一致。如村民第一小组内每个农民耕种的土地面积是1.11亩,而实际上某些农户种植是5亩次等级土地。换言之,土地产权“明晰”只是在成都市政府领导看到的报告和文本记录里,这一轮进程并没有达到市政府政策的预期目标,未能为农村土地市场交易提供真实有效的制度基础。

为了改变这一状况,2009年成都市政府推动产权“明晰化”的第二轮改革。这一次的政策目标是测量农村土地的实际规模。为了确保准确性,政府不再采用往期的官方的台账数据,而是采用卫星遥感测绘技术,测绘采用1:500比例尺。与国家1:5000比例尺相比,这一标准要清晰得多,可以测绘到土地的更大面积。测量结果显示,陈村的土地面积总体增加了30%,这个结果正是成都市政

府所期待的,极大地扩大了原有的土地面积。W区政府公布,收回第一轮改革所颁发的产权证书,迅速颁发新的土地产权证书。这一轮实地测量解决了多年来政府和村庄之间土地信息不对称问题,政府认可并记录了每个村小组的实际土地面积,这些成为后续与土地有关的政策改革的制度基础。如国家粮食补贴款、耕地保护金等补贴都是基于这新测量的土地面积而发放给各农户。但这却激发了新的矛盾。

新的测量方法一方面放大了原来村庄的土地面积,另一方面打破了村民土地数量相等的均衡状态。但根据成都市土地确权改革要求,村小组内部村民应该拥有相同面积的土地;但过去“产量亩”的分配方法中,由于耕地质量的差异,采用实测计算的方面,农户的面积必然不相等。最终村集体只好按照平均分配土地面积上报给基层政府。也就是说,从官方报告上来看,基于更新的土地面积数据,每户都被分到了面积相等的土地,然而实际上,农户实际耕种的土地仍然保持原状。

实际测量的做法还导致了村内农户之间不平等的新问题。种植劣等土地的农户的土地面积显著大于种植优质土地的农户的土地面积,各项国家政策补贴如粮食直补、耕地保护基金等都是基于土地面积发放的,那么种植劣等土地的农户得到了更多的农业补贴和耕地补贴。不平等引发村庄内部一阵哗然,而村集体无法解决,农户开始上访闹事。最后村集体再做调整,发放耕地补贴时就不管实际土地面积大小,对每家每户都给予相同数额的补贴。在2009年2月12日的村民会议记录中,我们发现一户人家投诉,称其按照现行办法分得的土地面积比别人要大,应该得到更多的政府补贴。四天后,村委会相关负责小组召开会议,决定仍按照由平均分配法确定的实际土地面积分配政府补贴(艾云,2014)。

显然,国家监管(耕地保护和农业补贴)的逻辑、成都市政府在明晰化产权过程中推行的同等产权的逻辑以及村集体在实践中实行平均分配法的集体逻辑,彼此之间相互龃龉。有时这些不同的领域——国家对耕地的管理,农村土地的集体分配以及地方政府的土地开发政策——彼此毫无关联、互不干涉。但在产权“明晰化”进程中,这些多重制度逻辑彼此密切接触,使它们的关系变得紧张起来,也使那些实际土地面积较大却没有得到相应数额耕地补贴的村民产生不满。在多重逻辑压力下,产权“明晰化”进程不断演进,新问题(农业补贴引发的紧张局势)产生之后,又用新的权宜之计(双重记录/报告)来应对。

### (三) 第三轮改革:重新测量宅基地

成都市政府的相关举措引起了制度逻辑之间的紧张关系。全市土地面积增加了30%,虽然这一数据与由个体机构、技术所认可记录的国家(国土部)数据不相符,而且国家政策严格管制地方政府将农村土地转变为商业开发用地,但这个结果显然为成都市未来土地开发提供了极大的潜在空间和谈判机会。不过,成都市政府需要拿出新的方案,充分利用新增土地。这推动了2010年的第三轮产权“明晰化”改革。

这一次,政府的重点放在了涉及宅基地的村民住宅项目上。政府出台了一个政策:如果在城市化进程中,某户现有宅基地被征用,那么就按照家庭成员每人35平方的标准为其在别的地方建立新房。但是,这一政策却在村里引发了新的紧张。多年以来,农民房屋扩建或建新居等导致了宅基地面积发生了较大变化,政府进行的统一配额标准参照的是以前政府征地拆迁补偿的标准,要明显低于农民现有住房的土地面积。为了解决这一问题,村干部只得进行“双重记录”:官方报告中,村里的宅基地面积有着详细记录;但对农户个人,产权证书上只有实际建筑面积这个证明可以明确各户实际宅基地面积,这个记录正是未来宅基地的补偿依据。

经过三轮产权“明晰化”改革之后,所有村民都得到了记录其拥有耕地和宅基地面积的新证书。然而,证书上所登记的每户家庭的土地面积和实际情况之间仍然存在显著差距。

### (四) 一个土地产权转让的案例:重新测量与“血战到底”

三轮土地产权“明晰化”改革对村集体和村民产生了什么影响?成都市政府进行产权明晰化的初衷在于明确土地的产权主体即各个农户,为农村土地直接进入市场交易提供制度基础。2012年,政府在陈村征地,涉及20个农户的17亩宅基地。从这次实际征地过程中,我们可以看到产权“明晰化”改革早期阶段的实际效果。

在田野观察中,我们发现在实际的土地流转交易中,土地产权“明晰化”改革似乎毫无意义,政府颁发给各户的证书也没有发挥任何市场作用。首先,我们看一下宅基地方面的补偿。尽管2012年农户早已拿到了宅基地面积的官方证明即“产权证”,但是在这次拆迁补偿的实际操作中却没有以政府颁发的、具有合法法律效力的证书直接作为补偿依据,而是对每户的宅基地面积全部进行了重新测量。村干部告诉我们,各方都认为,产权证书上的面积数是不准确的,拆迁小组必须组织测量人员重新丈量。

此外,在这次征地中,补偿方案并不单单依赖于各户

被征用的宅基地面积,而是地方政府和村干部出面进行协商后确定的。对被征用宅基地的补偿费依赖于三项指标:受影响家庭的成员数、房屋建设成本以及相关的生产成本。第一项指标占的比重最大,占整个补偿金的65%。凡是征地范围内的农户,每人都会收到5万元的补贴,不管他们宅基地的面积有多大。其余35%的补偿金是根据住宅实际规模和生产受影响程度确定的。据此,我们可以推断,成员数在补偿方案的确立中起到了更为重要的作用,而非宅基地的面积。成员权利的集体逻辑比宅基地面积的差异表现更为突出。

更有趣的是,多年来村里实施的是一种叫做“血战到底”的习惯做法。具体而言,习惯做法并不是政府征用了谁家的土地(连同作物或上盖的建筑)就把补偿发给谁家,而是政府把补偿给集体,集体再在各家分配。一位政府官员说:

“我认为这个策略(集体再分配)是最公平公正的。土地转让价格随时间而异。例如,在过去十年中,陈村的土地出让补偿金至少增加了20倍。这样一来,与新近失去土地的人相比,那些早年被剥夺土地的人就太亏了。所有村民同属于一个村集体,为什么仅仅是因为土地转让的时间安排不同,一个群体就要比另一个群体接受更低的补偿呢?”

这种做法清楚地反映了村集体制度逻辑的韧性,在这种逻辑下,每个人拥有赖以谋生的资产的权利和收益是平等的。虽然外部环境条件变化了,而村集体内部每个人的收益仍然是相同的,这保护了每个个体的利益,也维护了村集体的公平原则。然而,具有讽刺意味的是,这些实际的土地流转方式与土地明晰化政策的意图存在矛盾,甚至背道而驰。土地转让征用过程中,农民并非独立地进行交易谈判,而是村集体将大家组织起来协商如何调整土地和分配收益。

## 结 论

作为成都模式的核心内容,“产权明晰化”改革全过程呈现了成都市政府、基层政府和村民各自的利益诉求和制度逻辑的相互影响,也帮助我们理解了多重制度逻辑间及其相互作用如何形塑了城市化进程中制度变迁的轨迹。

第一,中国农村土地产权的性质。一直以来,明晰产权是法律和经济研究的基本前提,产权明晰化改革在中国经济改革和发展进程中有着关键作用。然而,从前面的案例研究也可以看出,产权在很大程度上取决于参与者的实践与互动。在之前的文献综述中我们也指出,许

多社会学研究发现,产权的配置和运作实际建立在参与者的社会认同基础之上,其中集体制成员权和适当性逻辑所发挥的作用比法律效力的作用更大,它们表现出了“关系产权”的特征,而关系产权的实践形态又取决于产权明晰化过程中各种相关力量之间的相互作用。在陈村,由于耕地质量良莠不齐,为了保证农产品产出的平等,村民所分配到的土地是按照土地质量等级计算,而若按现代科学测量标准计算,村民的土地面积必然存在差异。村庄内部的习惯性做法,常常与国家诸多制度安排如农业补贴、征地开发等方面存在矛盾,引发村民的不满。尽管成都市政府为推动土地明晰化改革作出了巨大努力,但是陈村实际上仍然按照传统的集体制运作,在土地征用案例里,我们看到村民仍然把耕地作为集体财产来分配利益。

集体制度逻辑在明晰化产权的实践中表现出的极大韧性,也激发了农村向城市变迁转型中的新问题。城市化进程改变了农村的自然空间和社会空间,对大多数农民会产生什么影响呢?我们发现,集体产权在很大程度上深受来自国家制度安排的压力,随着时间的推移,日渐让渡于基于个人或家庭为产权主体的方案。地方政府逻辑主要源于经济效率和地方财政收入,而忽视甚至粗暴地干涉了乡村社会的习惯性规则,损害了中国农村社会的制度基础,这将导致什么社会后果?有趣的是,随着改革深入,土地股份合作制作为新的制度安排普遍推行开来,村民将承包土地入股到村集体的股份有限公司,村民成为股份公司的股民。显然,这一新的组织模式重塑着村民参与村庄集体治理和村民之间互帮互惠互助传统经济模式,本质上是恢复着土地集体所有制,或者说形成了一个全新的集体。但是这一新的实践模式能否存在下去,将来会如何演变,还有待观察。

第二,中国国家治理的制度逻辑。产权明晰化过程涉及不同的行动主体,各主体表现出不同的行为方式,展现了中国官僚体制运作中的多重制度逻辑。成都市政府的逻辑是地方的土地财政收入最大化,基层政府行为的基本逻辑是完成上级规定的目标,乡村社会的传统制度逻辑就是集体主义,三者明晰化产权的进程中相互纠缠、碰撞和妥协,使得产权制度变革过程格外复杂。若忽视了随着时间推移这些多重逻辑是如何相互起作用的,那就很难理解中国国家的治理困境。这里需要注意的一个重要问题是区分形式权力和实质权力。虽然上级有下达指示的权力,但是由于存在信息传递分配和执行成本问题,基层政府往往掌握着真实情况即实质性权力。国

家政策执行的过程里参与者具有极大的模糊应对性(muddling),受到组织内的注意力分配、耐心、毅力和合作程度等因素制约,其执行结果往往是难以预测的。因此,如果不去关注多重制度逻辑和进程涉及的主体,就难以了解中国国家治理的问题。陈村的案例显示,前后共三轮的产权明晰化改革对农村土地在各户之间的已有分配几乎没有产生任何影响。村集体在镇政府的默许下,制作双重记录和双重报告,从表面看来似乎完成了成都市政府下达的政策和指令,但实际上村庄的集体制逻辑却没有发生改变。

地方社会运作只从表面上迎合了上级政府的政策要求,如关于土地数据的官方报告和实际情况之间明显差异,就是一个显而易见的例子。这个模式也许并非时时处处有效,但却有助于我们了解中国改革实践过程中的行为策略和运行轨迹。虽然中央权力机构在把握改革方向或制度变迁过程中常常处于领导地位,但改革实际过程却是多方参与者冲突、协商、谈判和博弈的结果。这些谈判有时是正式的,有时是非正式的;有时在决策阶段,但更经常是发生在政策执行过程中;有时是有形的,有时是无形而微妙的。恰恰是这些多样的制度逻辑相互作用带来了中国社会变革的丰富性和多样性。

#### 参考文献

1. 艾云《产权是怎样界定的——来自成都市W区产权制度改革实证研究》,博士后研究报告,2014年。
2. 北京大学国家发展研究院综合课题组《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础》,北京大学出版社,2010年。
3. 折晓叶、陈婴婴《产权怎样界定:一份集体产权私化的社会文本》,《社会学研究》2005年第4期。
4. 贺雪峰《地权的逻辑》,中国政法大学出版社,2010年。
5. 刘世定《占有、认知与人际关系》,华夏出版社,2003年。
6. 申静、王汉生《集体产权在中国乡村生活的实践逻辑》,《社会学研究》2005年第1期。
7. 周飞舟《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。
8. 周雪光、艾云《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。
9. North, D. C. and R. Thomas (1973). *The Rise of the Western World*. Cambridge, Cambridge University Press.
10. Zhou, X., Hong Lian, Leonard Ortolanto, Yinyu Ye, A Behavior Model of “Muddling Through” in the Chinese Bureaucracy: The Case of Environmental Protection. *The China Journal*, Vol. 70.

作者简介:艾云,中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员,aiyunku@163.com。北京,100732

(责任编辑:毕素华)