

土地所有制之争应该从主义回归到方法 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/492/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9C\\_9F\\_E5\\_9C\\_B0\\_E6\\_89\\_80\\_E6\\_c67\\_492314.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/492/2021_2022__E5_9C_9F_E5_9C_B0_E6_89_80_E6_c67_492314.htm) 一、引言 所谓主义，指决定社会制度的意识形态。所谓方法，指依靠精英设计还是社会参与博弈的制度变迁路径，这是本项研究设定的两个基本概念。所有制相对于一定的社会生产力而存在，不同的社会生产力需要不同的所有制形式，与主义没有必然关系，而与方法有重要关系。首先，公有制和私有制是相对的。其次，公有制和私有制可以相互转化。再次，公有制和私有制可以在同一社会共存。封建社会、资本主义社会、社会主义社会都存在公有制向私有制或私有制向公有制转换的可能、条件以及实践。任何社会从来只有相对的地权和土地所有制，没有绝对的地权和土地所有制。中国地域辽阔，区域经济差异巨大，这决定了中国社会生产力分布的多层次性和土地所有制需求的多样性。因此，土地公有制(国有、集体所有)、私有制、合作制、股份制在中国都有相应的社会生产力需求基础。但是，在传统社会主义政治体制和决策体制既定的框架下，中国土地产权制度依赖的是少数精英按主义需要有意识地设计(简称精英设计)，而不是依赖社会参与博弈自发演生。这种方法很难确保土地所有制适应社会生产力动态变化的需求，并以所有制的相对性作为土地产权制度变迁的逻辑起点。中国集体土地产权制度按照精英设计制度路径，在不断调整中运行了半个世纪。但是，现今土地社区所有制模式却并不适合中国不同地区省情、市情。显然，这种精英设计制度路径付出的制度变迁成本是昂贵的。其原因，一是在于制度设计精英本身的缺陷。作为制度设计精英的

学者和政治家都是经济人,由于受其所处社会意识形态、信息获取条件和个人偏好的历史局限,他们对土地制度供给与需求所进行的投入产出成本收益分析,必然影响其认识和反映中国社会生产力对土地产权制度的真实需求,从而引致判断和决策偏离社会理性选择,进而引致他们制定的土地产权制度背离制度预期。二是在于中国国情的特殊性。中国转型农村的土地、资本、劳动力等生产要素,在城乡二元社会经济的大结构下,面对人口、社会、经济千差万别的区域条件,发达地区必然希望更多地依赖市场配置资源,而欠发达地区则希望更多地依赖政府配置资源。事实上,中国很难按照一个精英设计的统一产权模式规范,而应该寻找一种有利于摆脱意识形态纷争的、防止个人偏好偏离社会理性的、由社会生产力进行产权制度选择即社会参与制度博弈的政治体制和决策体制。

## 二、主义与精英决定土地产权制度变迁的历史检讨

主义与精英决定制度变迁,作为系统,在这一历史条件下并不具有存在的充要理由。

### (一)土地产权制度的主义之争是意识形态之争

中国土地公有制是按照《共产党宣言》“剥夺私有地产”的政治主张,通过没收、赎买和社会主义改造确立的。由于所有制形式没有与社会生产力相适应,社会冲突和争论一直不断。1979年中共十一届四中全会总结了安徽省凤阳县小岗村1978年公田私营的经验,决定借鉴香港、新加坡等国家和地区的产权思想,实行所有权和使用权两权分离改革。改革的目的是探索并建立社会主义土地市场新机制。当然,在意识形态方面,中国坚持土地公有制的社会主义基本原则没有改变,国有、集体两种所有制的公有制二元架构目标没有改变。中国土地使用制度这一改革思想,为后来土地产权制度改革的主义之争埋下了伏笔。其

实,在后工业化时代,土地公有制和土地私有制之争已经不是社会主义与资本主义的本质之争。邓小平理论的社会主义本质,一是解放和发展社会生产力,二是共同富裕。解放和发展生产力是社会主义生产方式与其它社会生产方式所具有的共同点或相同点,而“共同富裕”则是社会主义区别于其它社会生产方式的不同点。因此,公有制并不是社会主义的本质。事实上,封建社会、资本主义社会都存在过公有制。中国自西周实行“井田制”始至东周终结的土地国有政策,就是中国封建社会公有制的存在明证。而现代资本主义已经从体制内产生出很多类似于社会主义公有制的混合经济成分。即使古典资本主义,其所有制实现形式也越来越摆脱单个资本家所有的形式而发展成为股份公司,从而引致家族色彩的淡化。土地私有化向土地国有化转变也并非新鲜事情。当前许多西方国家不断加大土地国有化、限制私人地产的力度就是证明。至于社会主义转型过程中,随着产权制度的自发演生,中国对国有经济实行了民营化、私有化和股份化改造,彻底改变了传统社会主义的国有经济结构,原苏联和东欧等国家则完全放弃了国有经济。同样,中国集体土地全面实行了农民家庭承包经营的“公有私营”,原苏联和东欧等传统社会主义国家则完全实行了土地私有化。显然,转型社会主义国家和当代资本主义国家产权结构演生的趋同,揭示出产权制度演生的本质规律。其共同点是,无论资本主义还是社会主义的产权制度,都可以独立于政治制度。综观土地产权制度变迁,可以得出如下结论:当中国共产党的领导核心坚持社会生产力决定所有制形式原则的时候就选择私有制(新中国成立初期),实行“三自一包”、“四大自由”(20世纪60年代),至少是公田私营制(20世纪80年代),于是农

民得到实惠,从而调动起自觉自愿参与革命或生产的积极性.当中国共产党的主要领导人坚持意识形态决定所有制形式时就强制农民选择公有制,于是农民便蒙受损失,被迫离心离德或放弃生产。但是,以公有制意识形态理论作为执政之基的中国共产党,在经济转型的社会实践中却始终面对主义对经济的制约,于是总在土地所有制形式的设定上摇摆,并始终想绕开土地所有制的实现形式问题只进行土地使用制度改革,从而错过了深化安徽省凤阳县小溪河镇小岗村1978年公田私营制改革的契机,以致公田私营的制度绩效在中国已经全部释放,而现行土地市场又难以解决城市土地供需的深层矛盾和国有土地对集体土地的产权侵蚀,以及政府垄断市场体制对弱势社区集体经济组织的经济掠夺。

(二)集权地方政府在主义旗帜下与民争利人多地少是中国的特殊国情,追求土地的高产出始终是第一目标。目前中国的小农经济是依赖政府替代市场解决土地高产出。第一,土地不是市场配置的,行政配置保证了有劳动力就有土地,使得最过剩的劳动力资源和最稀缺的土地资源得到最充分的结合,为中国特色的精耕细作的土地高产出、劳动低回报的农业生产方式奠定了基础。第二,这种行政配置为政府“强制”农民从事最低报酬、甚至负报酬的农业生产提供了合法性,从而保证了土地满负荷(无休耕权)、高产出的目标得以实现。上述温铁军等(2001)解释的政府替代市场在部分农村可能是存在的,其前提是农村经济落后。但如果是在发达农村或者是城市郊区,政府替代市场则必然产生政府失灵,因而温铁军等的解释又是不适用的。集权政府替代市场是其政治优势,正因为如此,集权政府的权力容易失去制衡,并往往容易在政绩目标的驱动下偏离公共目标而进行寻租。因此,任何时候都不可低

估转型社会政府替代市场的负效应。事实上,地市县政府从来没有停止对发达农业地区或者城市郊区耕地的侵占和其产权的掠夺,政府失灵已经引致越来越多的农民失地失业。公有制产权所有者缺位,其产权代表“人”、政府和私有产权代表“人”、自然人的市场交易关系,绝不会是公正的契约关系,而是强权对弱势群体的侵犯。这就是在多种所有制条件下,由政府经营公有制土地产权存在市场风险的本质原因。中国地方政府在不发达农村不愿承担公共政府职能,而在发达地区却不愿在土地市场上放弃政府垄断市场体制和公有产权双轨制。其原因,从浅层讲是市场利益驱动政府维护既得利益,从深层讲则是政治体制改革滞后的必然结果。诺斯认为,政治规则导致经济规则,而因果关系是双向的,产权和合同是由政治决策界定和实施的,在均衡状态中,产权结构和政治规则集相一致,如果其中一个发生变化,另一个也将发生变化。如果政治、经济体制和产权制度互为因果关系的假定成立,那么产权制度改革滞后既是中国政治体制、经济体制改革的深层矛盾,也是主要体制性障碍,同样,政治体制、经济体制改革深化滞后也既是中国产权制度改革的深层矛盾,更是主要体制性障碍。集权政治是国家社会一元化体制,体现的是权力控制,宪政政治是国家社会二元化体制,体现的是民主政治。因此,主义之争的背后是不同政治体制的不同政府职能之争。(三)制度精英设计的经济人局限 土地产权制度变迁,如果不是以精英设计的制度路径进行,而是以社会参与博弈的自发演生生成制度路径进行,也许不至于发生摇摆。以精英设计的制度路径达致的社会契约,是以社会服从政府组织权威和行政命令而“照办”的规则和潜规则。其优势,首先有利于政府公共选择、国家意识形态统一和社

会福利分配.其次在于相对于市场经济而言,没有竞争、谈判、妥协和签约等讨价还价的高昂成本.再次在于一旦发生政治风波,政党和政府以主义反击,不仅容易置对方于死地,而且平息政治风波的成本也最低。因此,以精英设计的制度路径总是容易受到集权体制政治家或利益集团的青睐,并让其成为政治体制的重要组成部分,从而否定了社会参与博弈的自发演生成制度路径在转型社会的合理性。但是,精英设计的制度路径由于容易被“御用”而为少数人服务,致使其设计的制度失去社会正义的支撑,并酿成政治危机。中国土地产权制度已经和正在为经济社会转型付出巨额意识形态探索成本、政府违法批地成本、社会监管成本、委托代理成本、贿赂政府和制度设计者成本等改革成本的实证,就是对精英设计制度路径绩效的批判。以上论述的结论是主义与精英决定制度的体制产生政府失灵。于是,信奉自由市场经济的人们立即主张农村土地私有化,然后完成由市场价格调节土地供求。在发达农业地区,按照自由市场经济的逻辑推理当然是没有问题的,但必须设定市场成立的前提,即耕地保有量必须满足人口对粮食的有效需求,市场出清的劳动力重新就业有出路,技术和资本能够满足农村市场需求。因此,建立一个能够防止市场失灵的自由市场经济,需要建立公共政府的政治制度安排,并要求这个公共政府履行公共职能的能力,既能够治理市场失灵,比如土地兼并或耕地非农化,又能够防止政府失灵,比如替代市场瞎指挥生产或利用公权征用耕地牟利,以保证新的土地制度的供给能力不低于旧的土地制度,从而确保能够养活生活在土地上的人口。正是这个前提在中国落后的农村地区不存在,所以,在不发达的农村土地不能完全依赖市场配置。 尽管十四届三中全会至今,产权改革

始终是中国经济社会转型的题中之义,但是,公有制土地产权改革却一直陷入主义之争。美国兰德公司的智囊属于非政府组织,观点独立,在参与制度博弈中立场是中性的。中国的精英存在于准政府组织的事业单位,依赖于政府存在,不可能冒着风险去真实地了解 and 反映民意,在参与制度博弈中为了维持自己的既得利益往往偏向政府立场,致使关于农地产权制度的博弈不仅所有者缺位,而且连代言人都没有。当前,一方面决策层在微观层面进行的招标拍卖挂牌和协议用地改革,由于土地经济运行的机制和机制基础的冲突正在使人民失去对社会正义的信托预期.另一方面随着社会主义市场经济的深化,土地产权制度不适应多种所有制经济基础的问题得不到解决。尽管改革以巨额的成本想避开所有制和政府问题,但仍然绕不开如下原则:1.公有土地产权边界清不清晰,如果公有土地产权边界不清晰,能不能够和市场经济融合.如果要使公有土地产权和市场经济融合,又该如何融合。2.现代政府公共职能允不允许政府成为市场主体.行政权和国有土地产权结合对政府履行公共职能有危害还是没有危害.如果作为行政权和国有土地产权主体的政府成为市场主体,又该如何规范市场经济规则、潜规则。3.中国土地市场的“政府 国有土地产权 政府中介(包括幕后操纵参与入股的中介) 隶属政府管理的有形市场”模式是不是社会主义市场经济模式,或者是不是规范市场经济的模式,中国土地市场长期存在的国有土地资产流失、乱占滥用耕地、越权审批土地、低地价、零地价、负地价出让土地的顽症是不是与此体制相关。4.“公有制为主体”的基本经济制度在土地产权制度中的体现该怎样理解,目前国有土地产权凌驾于集体土地产权之上,并掠夺集体土地产权的“剩余”的不合理顽症

长期存在的制度基础是什么,又该怎样从体制层面解决,等等。综观精英设计制度的功过,可以得出如下结论:以精英设计的制度路径,在土地产权制度的主义和政府偏好驱动下,总是以种种理由回避所有制实现形式和政府职能问题,从而旷日持久地引致土地市场在一个非理性怪圈中恶性循环。显然,要推进中国土地产权制度进一步变迁,必须摆脱主义与精英的路径约束,回归到社会参与制度博弈的路径,让社会生产力决定土地产权制度。 100Test 下载频道开通,各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)