

# 《基础性制度约束与模糊的农村土地产权：理论分析与实证研究》

## 论文摘要

总的来看，本研究致力于回答以下四个问题：（1）现阶段的农地产权安排是不是模糊的；（2）在现实生活中，模糊的农地产权有哪些具体的表现形式；（3）是哪些因素导致农地产权处于模糊状态；（4）对于处于模糊状态的农地产权而言，其未来的变革方向又会是何方。本研究循序渐进地回答了上述四个问题，并得出以下几点基本结论：（1）我国现阶段的农地产权安排是模糊的，可以理解为是由政府进行设计，并经过与农民的重复博弈后达到制度均衡状态的农地控制权安排；（2）在现实生活中，模糊农地产权的具体表现形式包括农用地定期或不定期地行政性调整、模糊的征地补偿水平、集体建设用地的隐形流转、宅基地的隐性占有等；（3）根据 **Williamson** 的四层次分析框架，本研究构建一个关于中国农地产权安排的制度经济学分析框架，在此框架下，基础性制度约束是导致农地产权处于模糊状态的重要原因之一；（4）模糊农地产权意味着租值的耗散与农村经济运行的低效率，如果不改变农地产权模糊不清的现状，围绕农地控制权所展开的激烈权力斗争势必将无休无止地进行下去，农村经济的发展和农业的现代化很难会有真正的起色。而为了使农地产权逐步实现由模糊向清晰的转变，就需要将农地产权改革与基础性制度结合起来，进而使农地产权改革能够在制度体系层面（相互嵌套、相互影响的不同制度层次）上整体推动。

在回答上述四个问题的同时，本研究还有针对性地讨论了基础性制度的生成与演化、基础性制度约束与农地产权安排之间的关系、农村社会保障政策供给缺失与农用地行政性调整之间的关系、土地财政模式与模糊的征地补偿水平之间的关系、法律规范限制与集体建设用地隐形流转之间的关系、宅基地计划分配制度与农户的隐性占有行为之间的关系、以及农地产权由模糊向清晰变革所可能带来的改革绩效，力争使本研究能够形成一个逻辑严密的完整体系。在此基础上，本研究得出了若干更为细化的研究结论：

（1）关于基础性制度的生成与演化。制度既可能是“自发秩序”的产物，也可能是“设计的秩序”的产物，在面对纷繁复杂的制度现象时，具体的制度分析工作可能会非常棘手，因此，有必要对制度进行分层。**Williamson(2000)**提出的社会科学研究四层次分析框架为制度分析工作提供了一个统一的研究框架，“自发

秩序”与“设计的秩序”互补地嵌套在不同的制度层次上。根据四层次分析框架，制度环境（由法律制度、政治制度等基础性制度构成）是“自发秩序”与“设计的秩序”的结合，这两种不同的秩序共同构成了影响治理结构的制度环境。而治理结构是在制度环境约束下形成的行为规范或博弈规则，与制度环境不同，治理结构必然是人为进行制度设计的产物。

（2）关于基础性制度约束与农地产权安排之间的关系。处于治理结构层次上的农地产权安排（不同农地产权主体之间的剩余权利归属）是制度设计者在基础性制度的约束下，人为进行制度设计的产物。即使是在农地产权改革总体目标（产权清晰、权责明确、市场流转）基本一致的情况下，要完成这项艰巨的改革任务，就必须考虑到各项基础性制度的约束，而这也正是现阶段农地产权改革的难点与困惑所在。如果制度设计者希望全面推进农地产权改革，就不应该只就农地产权来谈改革，而应该将农地产权改革与基础性制度建设有机地联系起来。一方面，以农地产权改革来助推基础性制度建设；另一方面，则以基础性制度建设带动农地产权改革。完全抛开基础性制度建设的农地产权改革，势必会中途夭折或者背离改革的初衷。

（3）关于农村社会保障政策供给缺失与农用地行政性调整之间的关系。为识别农村社会保障制度与农用地行政性调整之间可能存在的因果关系，本研究首先通过文献综述的方式进行逻辑推演。理论分析的结果表明，农用地行政性调整可以被视为是农民在社会保障制度缺失的情况下，为克服生存压力和保障基本生活而采取的理性集体行动，是对农村社会保障制度缺失的一个集体回应。而对于政府而言，考虑到短时期内几无可能在广大中国农村建立起基本完备的社会保障制度，而如果选择渐进式地抑制农地调整，则可以在不需要负担任何资金成本的情况下，为数亿农村居民提供一张低水平的社会保障网。也就是说，在农村社会保障制度缺失的现实压力下，农民与政府这两个主要的行为主体可以通过农地调整这一治理结构来发挥农地的社会保障功能。当农村社会保障制度得以局部改进，农民要求调整农地的意愿可能会有所下降，而政府抑制农地调整的政策执行力度亦可能会有所提升。因此，农地调整行为与农村社会保障制度的实际覆盖水平之间将会呈现出此消彼长的互为替代关系。

基于一个全国范围内随机抽样的调查数据（charls2011），本研究对理论分析

部分的结论进行了实证检验。以新农合、新农保、农村低保、以及给 65 岁以上老人发放补助等四项农村社保政策来对农村社会保障政策进行定量评价, 研究结果表明农村社会保障制度的覆盖状况和质量高低与农地调整概率之间呈显著的负相关的关系, 在农村社会保障制度没有有效覆盖的村庄, 农民集体倾向于选择农地调整, 而在农村社会保障制度得以有效覆盖的村庄, 发生农地调整的可能性相应会越小。同时, 本研究还考虑了各项政策的实际覆盖面与其具体待遇水平, 分析结果显示, 农民对于社会保障的现实需求既要求各项政策的全覆盖, 更要求各项政策在具体保障上的高标准, 以及政策的实际执行绩效。

(4) 关于土地财政模式与模糊的征地补偿水平之间的关系。在晋升锦标赛和分税制改革这两类因素的共同作用下, 地方政府不得不积极寻找预算外收入来增加手中可直接支配的财力。土地资源作为地方政府直接掌握且拥有高度控制权的经济资源, 自然而然就成为了地方政府预算外收入的重要来源之一, “以地生财, 以财养地”的土地财政模式就此形成。在土地财政模式之下, 地方政府有着强烈的动机, 尽可能地压低征地补偿标准, 通过“低价征地、高价出让”来攫取更多的土地增值收益。农地应有的市场价值与官方补偿标准之间存在的悬殊差异, 引起了被征地农民此起彼伏的抗争行为。相当于是地方政府通过剥夺农民参与土地增值收益分配的机会, 而有意创造出了一个权力公共域中。在这一公共域中, 缺乏正式制度或者明确的游戏规则来决定土地增值收益的分配, 被征地农民会通过各种形式进行资源动员, 并采取各种不同的策略进行抗争, 而地方政府则针锋相对地对被征地农民进行策略化治理。最终决定公共域中增值收益分配的因素是博弈双方的议价能力和努力程度。

为实证检验上述理论分析结果, 本研究使用定性比较分析方法细致分析了发生于 2002—2016 年间的 70 例征地冲突事件, 以此来探讨被征地农民所实际获得的征地补偿水平是否取决于双方在公共域中的讨价还价能力和各自的努力程度。实证分析结果表明: 第一, 在具体的征地项目上, 地方政府如果存在着土地财政方面的考虑, 可能会提高被征地农民的实际征地补偿水平, 但前提条件是被征地农民有足够的力量能迫使地方政府做出让步。反之, 在具体的征地项目上, 地方政府不以谋利为目的, 则会坚持原有的官方补偿标准, 农民的抗争行为很难为自己争取到更多的经济利益。第二, 以资源动员来衡量被征地农民的抗争力量, 被

征地农民的资源动员能力越强，越易于取得抗争的成功，所获得的实际征地补偿款将会越多。第三，以抗争策略来衡量被征地农民如何具体地使用自己的抗争力量，如果被征地农民采取与地方政府构成严重对立和冲突的抗争策略，将很难获得抗争的成功。如果采取相对缓和，且在法律容许范围之内的抗争策略，则将有更大的抗争成功几率。第四，在缺乏其他条件配合的情况下，仅仅只有来自外部力量的干预，被征地农民很难改变既有的土地增值收益分配格局，通常只能按照原标准获得征地补偿。

(5) 关于法律规范限制与集体建设用地隐形流转之间的关系。法律规范和社会现实并不总是步调一致地发展，往往是法律规范会滞后于社会现实的发展。当面对急剧变革的社会现实时，法律的制定者因而常陷入左右为难、进退失据的境地，这一情况在中国农村集体建设用地流转的问题上表现得尤为突出。法律制度中严格的限制流转规则与现实中旺盛的集体建设用地使用权流转需求形成强烈反差，在土地自身巨大增值收益的驱使下，大量农村集体建设用地通过转让、租赁、投资入股、“以租代征”等多种交易方式隐性入市，形成了游离于法律规范之外的隐形流转市场。

借助于从“良性违法”模式到“授权立法”模式的变迁过程，本研究以农村集体建设用地使用权流转问题为研究对象，依次解答了以下三个问题：集体建设用地流转所面临的法律约束以及由此所引发的隐形流转问题、地方政府尝试以“良性违法”模式解决隐形流转问题、“授权立法”模式下的改革成果与未来改革方向。在对上述三个问题进行解析的过程中，本研究主要阐述了以下几点主要内容：第一，现行法律规范严格限制了集体建设用地使用权的流转，农民等相关利益主体只能以隐形流转方式来突破法律限制。来自贵州省的调查数据显示，在集体建设用地隐形流转的背后，是农民对于收入增长和经济发展的强烈愿望。第二，面对广泛存在的隐形流转问题，地方政府先后推出了“借征入市”、“地票交易”、“规划主导”和“同权市场”等典型改革模式。其中，“同权市场”模式尝试将国有建设用地的物权体系引入到集体建设用地中来，实现集体建设用地与国有建设用地的“同地同权同价”。“同权市场”模式在引领改革的同时，也直接与现行法律法规相抵触，是以违法的方式在推进改革，被视为是“良性违法”模式的代表。第三，为了打破法治与改革之间的隔阂，实现法律规范与社会现实的良性互动，我国近年

来开始尝试通过“授权立法”模式来推进集体建设用地流转领域的改革。通过对比分析国有建设用地、农村集体建设用地以及浙江德清改革试点的使用权体系，本研究发现作为 15 个集体建设用地入市改革试点之一的德清县，已经初步实现了集体建设用地在使用权设立环节的“同地同权”，但是在使用权完成出让之后的租赁、转让、抵押和投资等环节还缺乏配套的后续管理方案。由此，本研究得出的基本结论是：相对于农村集体建设用地的流转需求而言，现行法律规范已严重滞后于社会现实的发展；在地方政府“良性违法”模式下产生的“同权市场”模式代表了集体建设用地流转的总体改革方向；而通过“授权立法”的改革模式，入市试点地区在使用权出让环节已初步实现与国有建设用地的“同地同权”，但后续租赁、转让和抵押等环节的制度建设工作需要得到足够的重视。

(6) 关于宅基地计划分配制度与农户的隐性占有行为之间的关系。本研究首先通过回顾宅基地计划分配制度与宅基地功能属性的变迁，发现农户对于宅基地的隐性占有行为是由于宅基地住房保障属性的减弱及其资产属性的日益突显。然后，借鉴“有意制造的公共领域”这一概念，本研究构建了一个理论模型来刻画宅基地计划分配制度下的产权再分配，进一步论证农户隐性占有行为的根源在于宅基地的资产属性被过度抑制。从理论分析和数理模型推演所得出的基本结论出发，可以引申出以下三点基本结论：第一，形成于计划经济时期的宅基地计划分配制度是在特殊的历史时期，为了稳住农民和保障“人人住有所居”而做出的一种制度安排，其本质是在产权实施过程中，对农民利用宅基地资源的行为能力进行约束，从而有意模糊宅基地的产权。第二，宅基地计划分配制度固然能够满足农民的住房保障需求，但无法为农民提供拓展财产性收入的渠道，当宅基地的资产属性日益突显时，农民只能通过各种隐性占有行为来突破计划分配制度的管制。第三，面对宅基地隐性占有行为，应着眼于回应农民对于宅基地资产属性的诉求，满足农民利用宅基地资源以增加财产收入的迫切需求。继续维持计划经济时期沿袭下来的宅基地管理制度，无视社会经济已发生深刻变化的事实，将会带来持续的寻租活动和社会财富的损失。

根据上述分析所得出的结论，本研究还对 2015 年至 2017 年间进行的宅基地管理制度改革试点进行了扩展性讨论。通过搜集整理 15 个宅基地制度改革试点县域的政策文本，发现正在进行的试点改革是从“维护宅基地的住房保障属性”

与“适应宅基地资产属性彰显”这两个维度同时展开的，但改革主基调是使宅基地的功能继续聚焦于居住保障之上，按“依规申请、一户一宅、限定面积、身份特定”的原则限制农民利用宅基地资源的行为能力，宅基地的资产属性在改革中没有得到足够的重视，试点改革的最终结果恐怕将与改革初衷严重背离。

(7) 农地产权由模糊向清晰变迁所可能带来的改革绩效。在“制度环境（基础性制度）—农地产权—农地资源利用”分析框架之下，如果农地产权改革能够有效提高农地资源的利用效率，实现预期的改革绩效，就有必要在给定农地产权安排的基础上，比较分析不同的制度环境（即研究基础性制度建设问题）。本研究在系统辨析现阶段农地产权制度的内涵及外延的基础上，进而认为农地产权由模糊向清晰的变迁将使得农地租值的耗散逐渐减少，而农民长效增收机制也将有坚实的产权制度基础。为证实这一推论，本研究以四川省的农地还权赋能改革为切入点，基于四川省 2005 年至 2010 年 138 个县（市）的相关社会经济数据对农地还权赋能改革的政策效果进行了系统而严格的实证检验。实证结果表明，在采用了双重差分模型分离了其他因素对农民增收的影响之后，农地还权赋能改革对成都市农民收入的增长率有相当大的正向推动作用，改革绩效初步彰显。为改革模糊农地产权，实现还权赋能，需要将基础性制度建设与农地产权改革相结合，进而使农地产权改革能够在制度体系层面（相互嵌套、相互影响的不同制度层次）上整体推动。

总之，本研究的主要工作就是对现阶段农地产权安排所嵌套的制度环境进行深入的经验研究，对农地产权安排与制度环境之间的影响机制进行深入的经验探讨，从理论层面和实证层面上厘清了基础性制度（制度环境层次）与农地产权（治理结构层次）的界限及其相互之间的联系机制，使得农地产权改革与基础性制度建设能够联动推进。