华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

“穷人经济学”的公私权博弈:农地权的分析范式

熊惠平

(浙江工商职业技术学院 投资理财系,浙江 宁波 315012)

摘 要:“穷人经济学”对三农的人文关怀在我国的“异化”,实为公产公权与私产私权在农地和农村经济决策上的利益博弈。基于历史变迁的轨迹和现有农地集体产权制度,农地使用权物权化及其立法完善是现实路径。

关键词:穷人经济学;农地;公权;私权;博弈

中图分类号:F301.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)03-0014-04

一、“穷人经济学”是建设社会主义新农村的新命题

“十一五”规划昭示着在“穷人经济学”的命题下,“和谐中国”的建设进入操作和实践阶段,这种治国方略与先贤“下贫则上贫,下富则上富”的富国先富民的政治智慧一脉相承[1]。显然,低收入人群应成为关注的重点,而农民更应是焦点——三农问题是当前最大的不和谐:农村被边缘化,农业是弱质产业,农民声音最弱,其权益往往受到侵犯和损害。舒尔茨正是从农村经济发展出发提出了“穷人经济学”的著名学说。建设社会主义新农村正当其时。

然而在从追求经济增长转向让更多民众分享改革成果的过程中,在已进入的利益博弈时代,“穷人经济学”原理之于三农更多的是富与穷之间的利益博弈,更确切说是公权与私权的利益博弈:大凡穷人的贫困,大多不是因为动力和能力的贫困,而是因为权利的贫困——其利益的被剥夺,很大程度上是因为权利的被剥夺——权利及其公私的分野与博弈必进入分析视野。人类的权利是一个包括众多子项的复数概念(rights),其中的两大基本权利即自然权利(先天的)和契约权利(后天的)构成人类社会生活的复式结构,并分别对应于两大领域即私人领域和公共领域。一人在私人领域的“率土之滨,莫非民土”的权利即私权,在公共领域的“溥天之下,莫非王土”的权利即公权;由此有私人决策与公共决策相对应。公私利益博弈通常包含三个层面:私权与私权的冲突、公权与公权的冲突、公权与私权的冲突。而公权与私权的冲突已构成当下利益博弈的主题。其基本判断是:(1)若私权是公权的本源,私人决策是公共决策的基础,且决策者的私人利益很大程度影响着公共决策,则私权作为人们间的认可和承诺,由于其固有的脆弱性,最易受外界侵害而无力保护自己。(2)集体行动和公共决策总是依靠挤压和侵蚀私人领域和私人决策而扩张和膨胀,同时其所形成的制度安排和公共政策的重要职能应是保护私人产权,进而保护私人领域和私人决策。(3)必须协调公权与私权的矛盾。私权似乎是无序的,但终归受制于市场规律;过分迷信公权,则公权中也可能包含无序,因其中包括决策者个人意志,而寻租更助推了这种无序;没有程序规范的公权行使很可能形成无序[2]。公私两权的磨擦会导致好与坏的市场经济的不同取向。法治的作用正在于趋好避坏。

收稿日期:2006-03-17

基金项目:浙江省2005年度哲学社会科学规划常规课题(NX05JY02)

作者简介:熊惠平(1963-),男,湖北孝感人,浙江工商职业技术学院高级讲师,主要研究方向为产业经济.

因此,正视博弈,建立充分包容博弈的弹性框架,对博弈以有效规范,使其朝兴利除弊的方向发展刻不容缓。在越来越认同贫困群体将威胁国家稳定的同时,也不得不面对另一个现实:已形成的富裕群体同样掌握了国家经济的安全与发展。在这样一个各领域都充满博弈的冲动的时代,要让公平不致成为精神会餐式的画饼,迫切需要构建博弈的完善的制度环境——农村经济决策权的分配和决策方式的变迁研究不失为适宜的切入点。因利益的博弈往往与制度变迁相伴而生,制度的变迁取决于决策权的分配,尤其是公私决策的分野,而其又主要由产权及其排他性决定,这种多人社会中促成合作的行为规范或游戏规则的所谓“制度”实际是在多次博弈中形成的[3]。因而解决三农问题,最终要归于产权制度的变迁。而农民之穷,实则很大程度上源于公产公权与私产私权的磨擦而往往私产私权受到侵犯。农民权利贫困主要表现为土地财产权利的贫困,即农民对于土地的使用、处分和获益的应有权利被排斥或剥夺。鉴于农地“集体”所有的法律界定的虚置和模糊,农地财产权利应主要是使用权、处分权、收益权的结合。“穷人经济学”的人文关怀在三农上的实践变异正是这种公私权决策分配状况的真切反映。

二、“穷人经济学”的农地权解读

(一)历史的追溯和对现存制度的审视

中国农地权制度的变迁,本质上是公私权博弈的历史:既发生了从排他性的公有产权到无限制的公有产权,又到私有产权变迁的过程,也发生其逆过程。秦朝的“井田制”实为排他性的公有产权,而从商鞅变法和奖励农战政策后,逐步向私人产权转变。自秦汉至清末,耕地始终在国有—私有—国有间不断转换,每一次由私有向国有的转化,都伴随着社会动乱和逆转;反之,则使农村经济恢复和国家强大。总体来讲,此间的相当长时期农地是私人产权;基于地主与佃农的租佃契约而产生的租佃制成为土地关系的重要内容,租佃契约记录了双方的权利与义务。这对完善现今农地权制具有借鉴意义。

这种公私权的农地博弈,透过建国后的三次制度变迁清晰可现。第一次(1949 ~ 1952 年)的土地改革,实现了农地私有制。但农地权仍是残缺的。国家对社会无所不在的控制和影响,固然源于新政权志在改造整个旧社会的宏大意愿,但在经济上运用征税外的手段集中平分于小农的地租,则是当时更实际和迫切的目标。既然农民平均分享地租是耕者平分土地的结果,重新集中地租就不能不从根本上改造小农的个体所有制,国家权力也逐渐侵入农地权。终归这种私有制只是国家分配给农户的体现其意志的安排。第二次(1953 ~ 1978 年)的农业合作化运动,则将农地个体所有变为集体所有。集体化进一步消灭了本已残缺的农地私权。互助组联合了农民的生产活动,初级社归并了农民的主要财产,高级社消灭了土地和牲畜的分配,人民公社则在更大范围内推行公有化。至此,国家拆除了农村社会的所有权篱笆,公权全面侵入乡村[4]。这种集体化的实质正是私人决策随私权的不断被侵蚀而逐步丧失的过程。而公社实际是向无限制的公有产权的转变。第三次(1978 ~)的家庭联产承包制,实行土地集体所有下的农户自主经营。当农民在排他性公有产权边界内选择家庭承包这一受限私人决策时,国家采取了默认态度。“交足国家、留足集体、剩余归己”既体现三者间的博弈均衡,又标志着农民成为集体地权的租佃人与农业剩余的索取者。但这种个人权利恢复性的改革仍然有限。因农户在公有地权下的所谓私人决策受到各级政府公共决策和公权的限制和侵蚀,并非自主决策,充其量仍是受限的;集体地权内在规定了公权侵犯私人决策的“合法性”。这种农地制度本质上是上下左右让步的改良性产物。而寻求和谐社会建设的着力点,正是各种利益博弈达到相互妥协的过程。

(二)受限的私人决策和"准租佃制"

受限的农地私人决策,为集体代理人假以各种名义行使公权大开绿灯。由于集体这一范畴尚未得到法律清晰界定,基层政府借名而侵蚀私人决策的行为,会在与集体代理人的利益兼容中泛滥。在农地集体所有框架下,产权残缺而受限的农户通过减少农地长期投入而降低或规避经营风险成为理性选择。但只要集体地权存在,国家总会形成与集体(代理人)间相互博弈的均衡。国家博弈的支付取决于集体地权存在带来的净收益、诸项政策的效应和实施成本。集体代理人的支付取决于其决策和行为的净收益。尽管获得了一定的土地使用及相关权利,但由于集体地权的内在规定性,农民对于土地物权的完整拥有或对于公权的有效抵御,不可能在集体地权框架内实现。因而国家的现行农地政策仍是过渡性的。

集体产权和受限的私人决策的现实制度背景集中反映于"准租佃制"。租佃制是建立在私人地权基础上的所有权与经营权相分离的制度。承包制与此很相似:即一方(农村集体)拥有所有权("田底权"),另一方(农户)拥有使用权("田面权"),承包合同是土地租约,承包费和"三项提留"是地租。但由于它建立在公权基础上,与租佃制相比,无论是经济当事人的行为,还是两种制度安排的效率,都有重大原则区别,故为"准租佃制"。(1)租佃制的契约当事人的私人决策具有完整性,即在既定的资源禀赋下,当事人会达到寻求自利的均衡;而集体地权的当事人由于地位不独立,只能选择准租佃制。关键是,集体地权是一种人人有份的产权,即集体的每一成员都有的天然产权(即成员权),农户以其成员身份从集体取得的使用权,实际是一定意义上名义归己的那份权利。(2)租佃制的租佃合约是当事人双方选择的结果,决策具相当程度的"可免除性",即第三方通常不得对合约的签约与履行横加干涉;而准租佃制的租约实为私权与公权的交易,不仅受成员权限制,而且也与第三方有关,决策的可免除性受限。(3)租佃制下的决策者而非他人对于自身决策及其行为后果负责;而准租佃制下,决策的因果性遭不同程度破坏。(4)准租佃制的农户由于积极产权受限,其私人决策权明显小于租佃制下的佃农,虽有30年承包期的规定,但农户并没有永佃制下佃农的行为。相应地,村集体及其代理人(出租人)的决策权明显大于租佃制下的出租人。这种不受限的公共决策为其留下很大的自由裁量空间,也为上级通过他们干预农户私人决策以回旋余地。因此在租佃制下,土地使用权是受到保护的(永佃权),双方都可自由退出,且承租方有充分的决策空间,其下的使用权实际是一种独立产权;而在现行承包制下,作为集体成员的农户没有退出权和自由选择权,政府大量干预,承包经营权远未成为一种独立产权。

因而从决策的观点看,集体地权和准租佃制要劣于私人地权和租佃制。历史实践证明,以公共决策取代私人决策的社会成本巨大。

三、既定改革方略下的现实路径

在既定的改革方略下,基于农地集体产权格局,寻求既使农户对土地使用有较强稳定感,又能实现规模经营的演进路径,建立、巩固和完善土地财产权制是现实选择。目前的农地承包经营权只是从所有权中分离出的一种权能——使用权——的实现形式,但在集体土地还得不到分散实现的情况下,它应是一种独立的、受到保护的、相对实质性的产权,亦即是建立在另外一种似乎并不含于土地产权(所有权)的权利,即在承包权基础上的、一组独立于所有权的财产权利。它可创造财富、收获地租、索取剩余;而以此为基础构建的涵盖处分权、受益权的农地财产权利被界定为一种特殊的和实质的产权。从农地法律制度建设看,农地承包权的物权化及其立法完善应是出发点。运行实践证明,承包权已从原有的债权色彩逐步向日益增强的物权效力转变。因而必须提高农民对于农地长期而稳定的使用权的预期效应。关键是稳定到什么程度,另承包期满后财产的归

属问题也应明确。农地使用权的相对完整化的前景走势无非有二:一是 30 年满后再延长 30 年,从而实质上接近“永佃制”;二是以立法形式名正言顺地成为“永佃制”。两者演变轨迹殊途同归,基本方向都是农地的物权化和长期化。所有耕地要按一定标准承包给农户,取消“双亩制”等由村干部任意发包的权力;耕地永久承包。要将农地使用权独立化为农户的财产权,具体包括:生产经营决策权(在法律和合同范围内使用土地并履行义务不受任何干预);开发权(在租用期有权优化土地配置而提高产出);收益权(有剩余索取权并不受侵犯);转让权(可以此转让获报酬);租赁权和抵押权(可以此作为财产进行租赁或获抵押贷款);继承权。

目前的土地股份制等改革试验的最大变革在于将土地这一实物形态变为价值形态,以货币形式表达。其优势在于承认现实下,给城乡人口增减和流动提供了土地产权可有偿转移的制度设计。但缺点也很明显:(1)土地的最终控制权还是在村集体手中,有可能成为村乡等政权组织摊派和收费的权力依据;(2)合作社有可能将农民正在经营的土地抵押、变卖,或可能以法人身份借债,而最后却由各股东承担其债务风险;(3)在一定程度上侵犯了农民的承包权和使用权。因农民不再拥有土地财产权利,承包权转变为公司的股份。由此建立的股权保障(不完整的股权实为债权)与承包权的物权保障有很大差别。这种不伦不类的股权保障很不稳定,即使企业效益较好,在“集体股”一股独大的情况下,“内部人控制”使农民土地财产权同样受到侵害。因此,农村集体能否真正建立独立决策者自愿组成的经济合作组织,在于能否承认和尊重私人决策,消除集体地权代理人过多的权力,以解决公权“搭便车”和私人决策高风险问题,使农地使用权真正成为独立的、有保障的产权。

参考文献:

[1] 刘　巍. 中国人的贫富前景[N]. 21 世纪经济报道,2005 - 10 - 31(29).
[2] 江　平. 中国法治的现状与展望[N]. 经济观察报,2004 - 12 - 13(47).
[3] 盛　洪. 为什么制度重要[M]. 郑州:郑州大学出版社,2004:54 - 56.
[4] 周其仁. 产权与制度变迁[M]. 北京:北京大学出版社,2004:8 - 10.

State-Private Rights Gaming of “The Poor People Economics”: An Analysis on the Normal Form of Agricultural Land Rights

XIONG Hui-ping
(*the Department of Investment and Money Management*, *Zhejiang Business Technology Institute*, *Ningbo* 315012, *China*)

Abstract: The poor people economics in China is that private rights and public rights game for benefits in which agricultural land and the village economy make decision. Based on the historical change and the existing agricultural land collective property system, it is a realistic way to have agricultural land tenure right in rem and perfect by legislation.

Key Words: the poor people economics; agricultural land; public rights; private rights; game