

产权强度与农民的土地权益:一个引论

罗必良

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘要 产权制度是一种基础性的经济制度,但产权的不同形成方式隐含着不同的强度。产权强度决定着产权实施,是政府代理下的国家法律赋权、社会规范与产权主体行为能力的函数。保障农民的土地权益,重点在于改善法律赋权的非歧视性、农民行为能力的提升以及社会对农民权益的认同与尊重。

关键词 产权;产权制度;产权强度;农民土地权益

中图分类号:F 301.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2013)05-0001-06

一、产权制度及其生成

所谓产权,可以理解为资源稀缺条件下人们使用资源时的权利,或者说人们使用资源时的适当关系或规则以及破坏这些规则时的处罚。因此,产权经济学认为,经济学要解决的是由于使用稀缺资源而发生的利益冲突,必须用这样或那样的规则即产权来解决。交换的实质不是物品、服务的交换,而是一组权利的交流。所交易的物品价值,也就取决于交易中所转手的产权的多寡或产权的“强度”。市场分析的起点,不在于回答人和物的关系是什么,而是要回答由于物的存在及其使用所引发的人与人之间由社会规定的关系是什么。产权就是这样的行为规则^[1]。因此,经济学家 Alchian 强调,价格如何决定的问题,就成了产权如何界定、交换以及以何种条件交换的问题^[2]。

产权制度是一种基础性的经济制度,它不仅独自对资源配置及其效率有着重要影响,而且又构成了市场制度以及其他许多制度安排的基础。产权制度既是市场交易的前提,又是市场交易的结果^[1]。

市场交易是交易主体的产权交易,其前提是交易主体必须对所交易的物品拥有明确的产权。如果所交易的物品或资源没有明确的所有权归属,想要获得该资源的个人就不会通过市场竞争的方式租赁或购买,而是花费时间、精力甚至雇用打手去抢。为

了减少在这种激烈竞争中的租值耗散,人们就会停止争夺,进行合作,并通过契约的形式界定相应的权利。在国家出现之前,这种权利的界定依赖于交易双方的谈判能力与排他能力,而且对这种权利的保护要耗费相当高的保护成本。随着国家的出现,国家就会提供一种基础的制度安排,在法律上清晰地界定资产的所有权,并提供保护。国家所提供的这种基础性的制度安排,就是约束竞争者行为的竞争规则,称之为产权制度^[1]。

然而,产权制度的实施及其可持续性紧密依赖于其生成机制。

周其仁区分了 3 类土地私有权的获取途径:一是经过自由的交换契约获得产权(产权市场长期自发交易的产物);二是通过一个国家干预的土地市场在形式上获得产权(对土地产权自发交易过程中施加某些限制的产物);三是通过国家强制的制度安排而完全不经过市场途径所获得的土地(国家组织社会政治运动直接重新分配土地产权的结果)^[3]。在第一种情形下,农民有独立的谈判地位,他能够根据成本收益的合理预期决定是否继续持有或完全让渡产权。但是,农民的这种独立谈判地位在第二种情形下打了折扣,而在第三种情形下几乎荡然无存。显然,这 3 类产权的强度具有依次弱化的特点^[4-5]。由此可以合乎逻辑地判断,完全可以有不同的土地私有制,它们具有不同的强度、不同的稳定性,并且具有完全不同的进一步改变的逻辑。

收稿日期:2013-07-15

基金项目:教育部创新团队发展计划项目“中国农村基本经营制度”(IRT1062);教育部哲学社科重大课题攻关项目“当前我国农村土地流转制度与农民权益保护研究”(09JZD0022)。

作者简介:罗必良(1962-),男,教授、长江学者;研究方向:农业经济与制度经济。

因此,新中国建国初期土地改革形成的土地的农民私有制,既不是产权市场长期自发交易的产物,也不是国家仅仅对土地产权自发交易过程中施加某些限制的结晶,而是国家组织大规模群众斗争直接重新分配原有土地产权的结果。根据周其仁的分析,由于国家和党的组织对突破无地少地农民在平分土地运动中不可避免的“搭便车”行为具有决定性的作用,同时平分土地的结果又可以经过国家的认可而迅速完成合法化,因此在领导土地改革私有化运动的过程中,国家就把自己的意志铸入了农民私有产权。当国家意志改变的时候,农民私有制的产权制度就必定改变^[5]。这一点正如 North 所言,国家作为一个垄断组织,当然可以创造任何产权形式^[6]。

二、一个关键概念:产权强度

产权经济学区分了 2 个重要的概念,一是产权赋权,二是产权行使。明晰的赋权是重要的,但产权主体是否具有行使其产权的行为能力同样也是重要的。产权的行使包括 2 个方面:一方面是产权主体对产权的实际处置,另一方面是对产权的转让与交易。由于产权在实施中的强度问题,使得同一产权在不同的实践环境、对于不同的行为主体,都可能存在实施上的差异^[4-5]。Alchian 指出,产权的强度,由实施它的可能性与成本来衡量,这些又依赖于政府、非正规的社会行动以及通行的伦理与道德规范^[2]。可以认为,产权强度决定着产权实施,是政府代理下的国家法律赋权、社会认同(或者社会规范)与产权主体行为能力的函数。三者分别表达了产权的合法性(赋权)、合理性(认同)与合意性(能力)。

1. 关于法律赋权

关于一项物品的权利,尽管写在纸上的法律条文与实际实施的规则并不总是一致,但产权的初始赋予,往往由国家通过立法来完成,由此形成的关于土地的法律上的产权,尽管不是经济学意义上产权的充分条件,但前者可能强化后者。目前,我国现行农村土地的法律赋权存在 2 个明显的缺陷。

一是歧视性。在各种财产征用中,土地是最多也是最普遍的征用对象和补偿对象。尽管各个国家或地区在立法上对土地征用的表述不尽一致,但其实质都是国家为了公共利益或公共需要,依照宪法

和法律规定的条件,强制取得公、私财产,并给予补偿的行为^[7]。其法律赋权涉及 3 个基本构件:即土地征购属于政府的特有权力;这个权力一直只用于公共目的;行使这个权力时必须给予合理补偿。《农村土地承包法》肯定了农民集体的所有者地位,于是也就肯定了在产权让渡中获得相应补偿的权利,但这却与现行的征地政策相矛盾^[3-5]。《土地管理法》等明确规定,国家和集体所有的土地使用权可以依法转让,但同时规定,“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设。”这些法律条文隐藏的要义是:土地使用权的非农出让特指国家的批租行为;农村集体非农建设用地不得进入一级土地市场。

对农地流转的法律歧视、行政垄断以及市场管制,使征地成为农地转用非农建设的唯一合法形式。一方面,农转非的土地资源配置被排斥在市场机制之外,另一方面农民无法成为独立的市场经营主体,也不可能通过市场分享农地转用租金。这套农地转用制度,既无效率,也不公平^[7]。

二是不确定性。事实表明,中国乡村社会发生了大量土地纠纷^[8]。在纠纷中,人们分别引用不同的政策法规说明自己“正确”:一些人援引土地承包合同,认为土地是承包户(在承包期间)专门使用的财产,其生产价值应当属于承包户;另一些人则援引土地法中“集体所有”条文,认为它属于(村庄所有成员的)公共财产,其价值应当由所有村民共同分享;还有一些人援引一般的“公有制”理念,认为土地是公家的,应当由“公家”机构或人员,即政府来决定如何处理^[8]。之所以如此,关键在于土地使用规则的不确定性问题,而土地使用规则的不确定又源于法律的不确定所致。

在土地使用方面可以发现有多种规则,它们分别包含不同原则和价值。其中的任何一个,都可能被社会成员选择采用,相机的选择显然会加剧不确定性^[7]。由于不存在限定的公共认同原则作为标准,人们便根据实际利益和力量比较对规则做出取舍,他们的行为方式是根据当前利益对规则进行权衡,而不是根据规则衡量利益是否正当^[4-5,8]。尤其重要的是,这种“各执一词”的利益取向与声称合法性来源的性质,不是在同一原则下对不同规则的选择,而是对包含不同(公正)原则的地权规则(法律)进行的选择,于是实际的选择过程已经不是典型意

义上的法律过程,而是一种政治过程,它遵循利益政治逻辑。

2. 关于社会认同

在一个国家社会状态下,产权的强度首先依赖于法律赋权的强制性。然而其强制性的界定、实施及其保护是需要支付成本的,其成本的高低与社会认同紧密关联。

从更一般的角度来说,社会认同可以表达为一套关于产权的意识形态。诺斯认为,意识形态不同于道德,虽然两者都属于对世界总体认识的范畴,起着节约信息费用的作用,但意识形态主要是对制度、特别是对交换关系正义与否的判断,其核心问题是人们关于制度公正性的看法^[9]。一致性的意识形态可以替代规范性的规则和服从程序。由此,在现实乡村总是能够不断发现,一套关于产权的法律规定往往具体表达为实际运行的乡规民约。因此,社会认同对产权及其实施是重要的。

第一,社会认同是产权的一种表达方式。产权可以用法律赋权来表达,强调正式的、外生的制度权威性;也可以用个人行为能力来表达,产权主体的行为能力成为分配法律界定之外的剩余权益或者非法攫取产权权益的手段;产权还可以用社会认同表达,社会认同是内生制度,是社会成员的主观博弈均衡。

由于信息不完全与智力不完全等因素造成的有限理性,每个人都会利用这一特征来采取机会主义行为。比如,有目的、有策略地利用信息,按个人目标对信息加以筛选或扭曲(如说谎、欺骗等);或者违背对未来行动的承诺。前者源于环境的不确定性与信息不对称性,后者源于产权结构的不完全性。当然,为了克服这种行为,理论上一个法制社会可以设计并实施完整的不减弱的产权结构,但产权的充分界定及行使以及对行为的监督考核是要花费成本的,于是,一个社会就需要通过产权之外的力量来克服“搭便车”。因此,产权主体以社会认同的方式行使权利,能够有效降低产权行使的交易成本。

第二,社会认同代表着产权权益的合理正当。人群共处,各有所需,涉及不同的利益,难免发生冲突,为维护社会生活,自须定其分际,法律乃于一定要件之下,就其认为合理正当的,赋予个人某种力量,以享受其利益^[10]。由此可见,法律赋权的前提是这种权益的“合理正当”。然而合理正当的评价标准是什么?如何判断已有法律所赋权利的正当性?

显然,社会认同代表一定的社会评判。符合社会认同的产权,被认为是合理正当的权益。

第三,产权的法律赋权的不完备需要社会认同的补充和修正。产权来源于“法律界定”,然而已有法律制度依然存在不完备和不一致等问题,即就某一产权,存在法律规定之外的剩余产权或不同法律文件规定的权益边界不一致甚至冲突。法律、规则不完备使产权主体在实施产权过程中产生较多的纠纷,那些被社会认同的权益往往因为其正当合理性而得到有效的保护。同时,社会认同与法律的不一致甚至冲突积累到一定程度,就有可能倒逼法律的修正,以使法律赋权更具正当合理性。

3. 关于行为能力

产权经济学关注产权的实际运行与操作,其中,产权主体的行为能力是一个重要的方面。Barzel指出,人们对资产的权利不是永久不变的,它们是他们自己直接加以保护、他人企图夺取和任何“第三方”所做的保护这项权利的努力程度的函数^[11]。因此,一项产权权利的行使,不仅是理性设计和外界赋予的结果,也是交易当事人对某些产权属性的利用、控制和攫取的结果^[12]。

通常认为,如果物品的产权边界是不明确的,或者说产权易于被减弱,那么将其参与交易的可能性会被抑制。正如 Barzel 所说,任何对产权施加的约束,都会导致产权的“稀释”^[11]。因为每个人利用财产获利的能力大小,取决于其产权的实现程度。而施加各种约束,会限制个人的行动自由;对个人产权而言,将减少个人财产的价值或者导致租值耗散。其中,产权的行为能力对于排他性产权的实施具有重要的行为发生学意义。

第一,产权是有限的。一是指任何产权与其他产权之间,必须有清晰界限;二是指任何产权必须有限度。问题是,确定产权的界限及其限度是有成本的。知识的不完全与法律成本约束,会使得产权的界定总是不完全的,从而存在没有明晰界定的部分权利。对于谁能够行使这类权利,取决于产权主体的行为能力。

第二,当产权在法律上界定以后,产权主体能否完全行使其权益,同样取决于他的行为能力。当产权主体行使权力的收益大于行使权力的成本时,能够激励其行使权力。当其实施权力带来的收益弥补不了成本的损失时,产权主体会自愿放弃部分在法

律上赋予的权利而将其留在“公共领域”^[11]。

第三,产权的排他也是有成本的。一方面,当产权主体行使产权受到其他主体侵犯时,其排他程度取决于行为主体的排他能力及其排他收益与成本的比较;另一方面,当进行产权交易时,其契约的安排及其权益分享依然取决于交易主体的行为能力。

三、农民土地的产权强度:弱化与改善的内在逻辑

1. 产权强度弱化的机理:以现行土地制度为例

可以认为,家庭承包制度下农民所获得的土地产权是国家强制的制度安排而完全不经过市场途径所获得。这一赋权方式所决定的逻辑如下。

(1)由于产权是国家强制界定的,因此一旦国家意志发生改变,土地产权安排就有变动的可能,从而决定了农地制度的不稳定性。

(2)国家的代理人是政府,而政府是由官僚集团构成的。官僚集团除了追求自身的利益,也可能代表着不同利益集体的利益诉求,由此形成的产权制度可能是歧视性的。

歧视性产权制度安排所导致的产权模糊及其所制造的“公共领域”至少从2个方面减弱产权强度:一是限制产权主体对其部分有价值的物品属性的控制权;二是限制行为主体行使产权的能力^[7]。前者如取消农民土地进入非农流转的交易权,后者如禁止农民对土地承包权的抵押。

(3)按照户籍及成员权所界定的均分地权,必然导致农民行为能力的下降。第一,由于产权是国家无偿赋予的,因此其权利边界及其可实施的内容必须听命于国家,国家意志的改变可以变更权利内容,而且这一变更的不确定性必然导致农民行为预期的不稳定性;第二,由于赋权是均分的,尽管保障了身份权的公平性,但没有顾及成员能力的差异性,赋权与能力的不匹配,既牺牲了效率,也损害了公平;第三,初始赋权所决定的产权分散性与可实施产权的零碎化,使已经不具备任何规模经济性的农户的行为能力空间进一步收缩。

(4)由于国家对产权的经常性干预以及由此形成的政府产权模糊化倾向,加之产权赋权导致的权利与能力的不对称,必然导致相关伦理与道德规范的变化。第一,农民依存于土地,在农民看来其对土

地的权利是天赋的,当政府进行强制界定并因为随意变更使农民预期不稳定,农民的短期行为势必盛行,从而导致对土地的滥用与破坏,由此引发土地伦理的沦落。第二,对土地的肆意使用,必定会引致人们对其行为的不认同,进而导致相互对土地产权的不尊重,而政府产权模糊化的示范效应会进一步加剧这种相互不尊重,从而使得产权侵蚀与地权纠纷成为普遍现象,后者又反过来成为政府产权干预的借口。

在上述逻辑下,农民土地的产权强度将会不断被弱化(图1)。

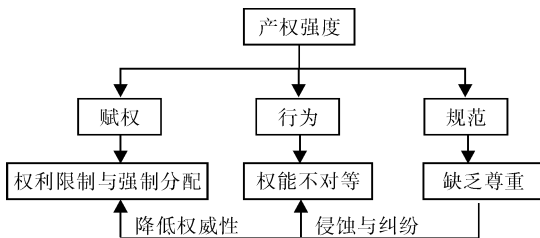


图2 土地产权强度弱化的内在机理

2. 改善产权强度的内在逻辑及其重点

改善土地的产权强度,可以从不同的维度入手。其中一个重要的方面是改善赋权的稳定性与公平性。问题在于:其一,政府天然地具有产权模糊化的偏好性^[13];其二,产权的界定是一个高成本的活动;其三,政府无法评估每个成员的需求与能力,要形成权能对称的产权安排几乎是不可能的。

因此,对于农村土地,现实对法律赋权的基本要求是非歧视性,但其“权威”主要表现为排他性。科斯等认为“产权是一个社会强制实施的对一种经济品的使用的权利……产权是授予特定的个人某种权威的方法,利用这种权威可以从不被禁止的使用方式中,选择任意一种对待物品的使用方式”^[14]。正如 North 所说:“产权的本质是一种排他性的权利,……产权的排他对象是多元的,除开一个主体外,其他一切个人和团体都在排斥对象之列”^[6]。

产权虽然与排他性有关,但并不是谈及产权就仅仅是排他性权利。由于赋予产权主体以使用一种物品的排他性权利要付出成本,所以产权的排他性还具有一个排他的程度问题。所谓产权的排他性成本,是指确立排他性权利的过程中所耗费资源的投入成本,排他成本可分为界定成本和实施成本。所谓界定就是在物理与价值形态上给出产权的边界。

影响界定成本因素主要是物品的自然属性、技术和度量成本。而实施成本是指在信息不完全条件下，人与人之间借助物品的让渡进行权利让渡过程中，使外部成本收益内部化而发生的成本。这种成本受到物品的经济属性、产权主体行为能力和交易费用三者的影响。三者影响着交易中物品有价值属性的可竞争性和可排他性，从而影响产权实施成本的大小，以至于增加或减少合同的不完备性。

进一步的问题是，当产权主体的行为能力提升后，如果缺乏恰当的社会认同与道德约束，那势必会导致每个参与产权竞争的行为主体，一方面是农夫，另一方面是战士，从而导致分配性努力不断被激励，降低产权与资源的配置效率。

因此，一个相关的问题就在于产权的实行为必须得到社会的认同与尊重。于是，产权的流动与市场交易就显得格外重要。因为公平公开的市场交易能够强化社会规范。

市场的基本精神是自由与平等。市场经济是一种非人格化的经济，即在法律许可的范围内，每个人都有权力买或卖自己需要或拥有的产品，而与这些人的相貌美丑、人品好坏无关，每个人都有自由选择与自由交换的权力。与之相应的还包括对产权（财产）的敬意和自觉遵守契约原则行事。任何商品经济发达的民族都不仅以完善的民商法规作为其全部经济活动的基础，而且绝大多数人在此基础上还被严格训练成自觉遵守契约原则行事，并形成与此相适应的社会伦理规范。这些保证了市场机制以较低的成本运行^[1]。

在西方国家，市场作为资源配置的主要方式，它的出现经历了较长的历史演化过程。在这个过程中，对财产权利的有效保护是市场方式在社会资源配置中地位的最终确定的前提，劳动分工的巨大利益是市场方式确立的现实基础，而某种与市场方式相协调的信仰的出现及系统化则加速了这一过程。西方财产权利制度是与其社会政治制度相伴形成的。可以认为，西方财产权利制度从一开始就是其社会组织制度的基础，并与其整体相一致的。一旦财产，而非个人成为社会交往的基础，社会交往所需要的信息量就大幅度地减少，交易成本也因而大幅度地降低，大范围的社会交往才成为了可能^[1]。

斯密指出，劳动分工有助于提高劳动效率，而且“劳动分工程度受制于市场范围”。然而，在机会主义尤其是败德行为普遍存在的前提下，以习俗、道德

为基础的资源配置方式和社会组织方式不适应大范围的交易要求，也无法在此基础上扩大交易的范围^[1]。因此，产权制度运行，必然地需要有相应的非正式制度来匹配，如伦理、道德等来降低其执行成本。

可以认为，在有效的财产权利保护制度、发现劳动分工好处以及出现与市场制度相适应的信念体系三者当中，缺少任何一方都不可能出现市场制度，它们共同构成了市场的全部内容，而且在形成完整的市场制度的过程中，上述三者相互选择、相互促进。

根据上述逻辑可以认为，保障农民的土地权益，重点在于法律赋权的非歧视性、农民行为能力的提升以及社会对农民权益的认同与尊重(图 2)。

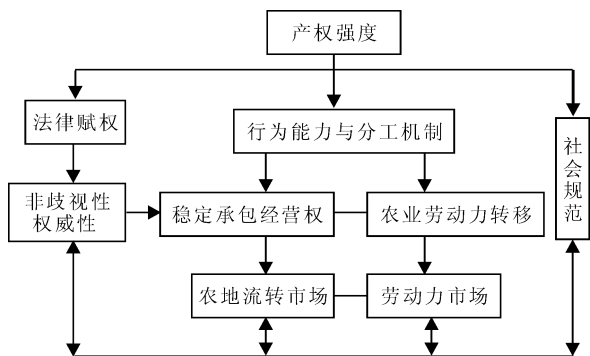


图 2 改善土地产权强度的内在逻辑

其关键在于农地流转市场与农业劳动力市场的构建。经由市场交易的产权具有规范程序的合法性、社会认同的合理性、自愿参与的行为性，因此能够强化产权强度。所以，农地流转与农民权益保护具有相互依存性。不能交易的赋权是虚置的，不被认同的赋权及交易是扭曲的，而没有赋权的交易一定是低效率的(租金耗散)。

参 考 文 献

[1] 罗必良. 和谐社会的制度经济学含义[J]. 广东社会科学, 2006 (6): 25-30.
 [2] ALCHIAN A. Some economics of property rights[J]. politico, 1965 (30): 816-829.
 [3] 周其仁. 中国农村改革：国家与所有权关系的变化——一个经济体制变迁史的回顾[J]. 中国社会科学, 1995(6) :147-155.
 [4] 罗必良. 农地新政与国民经济运行格局的重构[J]. 学术研究, 2008(2): 59-68.
 [5] 罗必良. 农村土地制度：变革历程与创新意义[J]. 南方经济, 2008(11): 3-12.
 [6] NORTH D. Structure and Change in Economic History[M]. New York: W. W. Norton & Company Inc, 1981.
 [7] 姚洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京：北京大学出版社，

- 2004.
- [8] 张静. 土地使用规则的不确定: 一个解释框架[J]. 中国社会科学, 2003(1): 113-124.
- [9] [美]诺斯. 制度、意识形态和经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2008.
- [10] 王泽鉴. 法律思维与民法实例[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001.
- [11] BARZEL Y. Economic Analysis of Property Rights[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [12] COLEMAN J. Foundations of Social Theory[M]. Cambridge: Harvard University press, 1990.
- [13] 罗必良. 新制度经济学[M]. 太原: 山西经济出版社, 2005.
- [14] [美]科斯, 阿尔钦, 诺斯. 财产权利与制度变迁[M]. 刘守英, 译. 上海: 上海人民出版社、上海三联书店, 1994.

Strength of Property Rights and Farmers' Land Rights and Interests: An Introduction

LUO Bi-liang

*(College of Economics and Management, South China Agricultural University,
Guangzhou, Guangdong, 510642)*

Abstract Property rights institution is the basic of economic institution. But different formation patterns of property rights implicate different strength of property rights. The strength of property rights determines the performance of property rights which is the function of the legal empowerment, social standard and capacity of property rights agents. To secure farmers' land rights and interests, it is important to improve the non-discrimination of legal empowerment, the capacity of farmers, and identity and respect with farmer's rights and interests.

Key words property rights; property order; strength of property rights; farmers' land rights and interests

(责任编辑: 陈万红)