

可以作如是觀：我們似乎過於局限於這些學者所劃定的中國歷史邊疆之中，而喪失了自己確定自身歷史邊疆的能力。

費正清(John K. Fairbank)等前輩學人所提出的「衝擊—回應」模式儘管在社會政治歷史中已經顯得過時，但在有形與無形的歷史邊疆的形塑中卻依舊滿富價值，中國尋求「近代化」的過程也同時是確立其自身新的有形與無形邊疆的過程：傳統的夷狄觀念、宗藩體制被近代化的國界劃定、外交體制所取代；「中國」的名稱也重新獲得了意義，不再是「中央之國」，而是China，一個確定的並無多大聯想意義的國名；人們對一朝的認識開始轉向為

對一國的認識；天下興亡轉變為國之興亡；忠君轉變為愛國；王朝史開始轉變為國史。

這些跨越傳統意識邊界的新觀念重新在舊的機體上塑造起在一個新的世界格局下的新整體，並進而在這種普世概念(如近代國家邊界、外交關係)的範圍內重新定義自己的邊疆與非邊疆，這樣，我們才能發現原來四周並不是冷冰冰的水泥鐵絲網，而是有形或無形的國家邊疆，它是活的，且給人以溫暖，其中生發着這個國家的全部歷史。筆者相信，薩義德會理解這種對複雜邊疆的理解，他面對的是他的祖國巴勒斯坦，而筆者則面對着中華故國。

農民認知與農地制度可信度

● 周祖文



何·皮特(Peter Ho)著，林韻然譯：
《誰是中國土地的擁有者？——
制度變遷、產權和社會衝突》(北
京：社會科學文獻出版社，2008)。

「誰是中國土地的擁有者？」這
是何·皮特(Peter Ho)一本近著
的中譯本書名。這一問題來得突
兀，恰似當頭棒喝，一時還真不
易作答。其實何·皮特原書名《變
遷中的制度：中國農地所有權、
財產權與社會衝突》(*Institutions in
Transition: Land Ownership, Property
Rights, and Social Conflict in China*)

何著四平八穩的外表裏面潛藏着諸多尖銳而不容迴避的問題。農村土地的所有權是此書的核心問題。與這一問題相關，有兩個概念必須先予以討論：一是「制度的可信度」；二是「空制度」。

農地一般歸農村集體所有，除非法律明確規定為國家所有；而森林、草原和荒地則為國有，除非集體能夠證明為集體所有。這一差別導致草原制度成為一種「空制度」，而農地制度則具有「制度的可信度」。

要內斂得多，鋒芒不露。中譯本之所以取這個提問式書名，也不全是為了吸引眼球，因為何著四平八穩的外表裏面潛藏着諸多尖銳而不容迴避的問題，翻閱《誰是中國土地的擁有者？——制度變遷、產權和社會衝突》（引用只註頁碼），常令人有魚腹藏劍之感。

農村土地的所有權是此書的核心問題。與這一問題相關，有兩個概念必須先予以討論：一是「制度的可信度」；二是「空制度」。雖然可以用後現代主義式的「望文生義」來揣測這一對概念的意涵，但若要詳究，說來話長，還得從新制度經濟學（new institutional economics）說起。

從科斯（Ronald H. Coase）開始，新制度經濟學就擊起研究真實世界經濟學的大旗。緊隨科斯之後的諸賢演為兩派，一派是以張五常、克萊因（Benjamin Klein）為首的契約經濟學；一派是以威廉姆森（Oliver Williamson）和哈特（Oliver Hart）為代表的交易成本經濟學。後者的假定較前者更貼近真實世界，因此得到了更多的經驗支持。不過，交易成本經濟學也未必獲得完全的成功，因為其中的關鍵問題一直懸而未決：當經濟學進入真實世界之後，如何理解通過各種參數和函數的形式來描述當事人的選擇及其後果？這一問題的初步解決有賴於諾斯（Douglass C. North）及青木昌彥等人的研究來完成。

近些年來新制度經濟學的一個重要進展是將人的認知納入到制度分析框架中，理論上愈來愈重視制度的認知內涵以及認知在制度變遷

中的影響與作用。諾斯在《理解經濟變遷過程》中提出：制度變遷應該被理解為個體心智模型與環境互動調整的過程，是一個認知調整過程；長時期的制度變遷是一個演化過程，並且這種演化是自我實施的，不存在外在強制問題；即使存在制度移植或者國家的強制實施，也僅僅是針對某些正式規則而言的，就作為一個信念體系的制度本身來說，則一定是自我演化的（Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change* [Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005], 6-8）。

在上述知識譜系之下，「制度的可信度」和「空制度」這兩個概念就變得較易理解。制度的自我實施是通過參與其間的社會行為者來實現的。在中國農村土地制度變遷中，國家／政府發揮着主導作用。在改革開放以前，國家強制農村土地制度按照國家意志進行變遷，而即便到今天，農村土地制度仍然鑄入了國家意志。按何·皮特的觀點，由國家進行制度建構的一個缺陷是，政府常常會建構一個沒有任何實際作用的制度，這一制度只不過是一紙空文，對於社會行為者的行為幾乎不構成任何約束力，這就是所謂的「空制度」。如果國家在關鍵時刻無為而治，從而提高社會行為者的參與度，由此演化出來的新制度因其包容了更多的社會行為者的認知及選擇，會使制度獲得更多社會行為者的認同。這樣形成的制度更接近於自我實施的演化過程，因此也就具備一定的可信度，即是「制度的可信度」。

何·皮特認為中國用以管理草原的《中華人民共和國草原法》是一個典型的「空制度」。中國草原面積約佔國土總面積的41.7%，因此《草原法》是一個重要的法律。這一法律於1978年開始制訂，但到七年之後的1985年才頒布施行（頁21、101）。作為「空制度」的《草原法》有三個層次的問題：第一，在國家管理層次上，自起草之日起，《草原法》就飽受國家管理部門之間職責不明確問題的困擾，因為當時的農業部、國家土地管理局、林業部三者管理權界限不明。第二，在國家與集體的權屬問題層次上，該法「有意」不對草原的集體產權進行明確的法律界定，結果使國家所有權和集體所有權之間含混不清。第三，在集體所有權層次上，任何人都無法確定，究竟哪一級的集體單位擁有草原所有權，是自然村（生產隊），還是行政村（生產大隊）？誰也無法明確回答。

於是，問題多多的《草原法》成了一個典型的「空制度」：其中包含了一些社會行為者所沒有普遍接受的行為規則，但這些行為規則對於社會行為者來說幾乎不具備實際約束力。決策管理層滿足於其推崇的規則順利成為國家法令制度，而社會行為者也默認了這些規則，他們之所以默認，是因為這一制度沒有任何實際效力。總之，各方各取所需，並行不悖。一個典型的事例是，對於寧夏草原所有權的歸屬問題，作為國家管理部門的寧夏農牧廳認為所有的草原歸國家所有，而寧夏某畜牧區的一位鄉長則認為鄉裏所屬絕大部分草原屬於行政村

所有，只有很小的一部分屬於國家所有。

與草原制度的「空制度」相對應，何·皮特認為以耕地為主實行的農地制度（「農地」一詞在此指耕地，以示與草原的區別，下文談及的農地制度都是指耕地，如包括草原，則用「農村土地」一詞）具有「制度的可信度」，在現有的社會經濟條件下，無論國家還是農民都已經普遍認可了這一制度，而「制度的可信度」主要來自於國家「有意的制度模糊」（頁5、19、30）。

與草原「空制度」類似，農地的「制度模糊」也存在三個層次：第一，土地管理權力分散於各個國家機構之間，各個機構對於土地管理權限的理解充滿矛盾與模糊之域。第二，「農村集體」這一概念本身便模糊不清，究竟哪個集體擁有土地所有權？鄉（鎮）、行政村和自然村經常在這一問題上爭論不休。自然村作為「三級所有，隊為基礎」中「隊」的繼承者，雖然是更合適的集體土地所有者，但並不具有保護其土地的任何實際權力，農地的所有者只落實到了行政村這一級，土地的真正掌控者是行政村，或者更確切說，是縣級或縣級以上的行政部門。第三，也是最大的矛盾和模糊之處，在於法律的不確定性，而這一不確定性很大程度上來自國家的主觀意願。基於此，何·皮特認為農地制度的模糊是國家「有意」為之。

至此，出現了一個有趣的問題：國家「有意的制度模糊」，既導致了草原「空制度」，又導致了「有可信度」的農地制度。這是怎樣產

何·皮特也注意到，農地制度中「有意的制度模糊」，恰好成為地方政府強佔農地的藉口，制度的模糊性會誘使地方政府只顧自身利益，徹底否認自然村的土地所有權，威脅到農地產權的長期可信度。

農民在喪失土地所有權的同時，只能獲得低廉的徵地補償。小產權房是農民對巨大收益流失的一種對策，農民以此進入房地產市場，獲得轉換土地用途的較大部分收益，打破了政府壟斷土地、開發商壟斷商品房的格局。

生的呢？何·皮特的解釋是，農地一般歸農村集體所有，除非法律明確規定為國家所有；而森林、草原和荒地則為國有，除非集體能夠證明為集體所有（頁143）。這一差別導致了草原和農地在「制度的可信度」上差之毫釐、謬以千里的不同趨向，草原制度成為一種「空制度」，而農地制度則具有「制度的可信度」。

但是，農地制度究竟有多大的可信度呢？實際上，中國國內學者對農地制度的理解與何·皮特的理解有很大的不同。與後者以為國家為避免社會衝突而有意模糊農地制度，從而使其具有可信度的觀點不同，前者的主流觀點則認為，要提高農地制度的可信度，就是要減少農地制度中的模糊地帶，明確農民的權利，從而減少社會衝突。這一點在國內學者對於徵地制度的研究中表現尤其明顯。

相當多的國內學者認為，模糊的農地制度正帶來愈來愈多的問題。中國現行徵地制度問題的要害在於其基本架構仍然豎立在模糊的集體土地所有權之上，徵地實踐中顯現出來的利益矛盾和社會衝突，其根源即在於集體土地所有權的過於模糊。甚至連何·皮特也注意到，農地制度中「有意的制度模糊」，恰好成為地方政府強佔農地的藉口（頁33），制度的模糊性會誘使地方政府只顧自身利益，徹底否認自然村的土地所有權，威脅到農地產權的長期可信度（頁95）。因此，就農地徵用制度而言，現行農地制度有多大的可信度，實在是一個有待探討的問題。

從前述的知識譜系上看，農地制度的可信度主要與社會行為者的認同度相關。雖然農地所有權這一核心問題有諸多模糊之處（不管是有意還是無意），但農民是農地制度中不可或缺的社會行為者這一點，則是確定無疑的。農地制度的可信度離不開農民認知及其行為方式的變化，而這一變化又會影響農地制度的可信度。

隨着農地稀缺程度增加，農地價值上升，農地作為保障生計和增加財富的功能逐漸強化，農民對農地制度的認知和要求不斷發生變化，進而提出了新的土地產權權益要求，諸如順暢的土地流轉、土地財產收益的分享，土地處分權的確實保障。這些認識體現出農民對農地權益的明確性需求，倒逼農地制度遵循明晰農地產權、減少模糊地帶的方向演化，對農地制度的有效變遷給予愈來愈大的影響。

舉例來說，小產權房的出現就是農民對土地權益認知不斷提高的產物。現行農地徵地制度禁止農民改變土地用途，不能用宅基地建商品房，農地只有經過政府徵地後才能變成城市建設用地，用以開發建設。這樣一來，農民在喪失土地所有權的同時，只能獲得低廉的徵地補償，大部分土地增值收益都歸於地方政府。對於這一現狀，農民作為社會行為者不斷發起抗爭，其方式之一就是所謂「小產權房」的出現。小產權房是農民對於這一巨大收益流失的一種對策，農民以此進入房地產市場，獲得轉換土地用途的較大部分收益，打破了政府壟斷

土地、開發商壟斷商品房的格局。雖然這一路徑由於不符合國家的土地政策而沒有太大生存空間，但畢竟在某種程度上傳達了農民作為社會行為者的聲音。

小產權房只是農民作為社會行為者表達農村土地所有權的一個小插曲。農民是弱勢的行為者，縣及縣以上政府才是強勢的行為者，在後者面前，前者抗爭行為的生存空間微乎其微。兩者之間的差距實在太大，以至有相當一部分學者認為，就農地徵用而言，農地制度已經不僅僅是單純的所有權問題(秦暉：〈十字路口的中國土地制度改革〉，《南方都市報》，2008年10月7-8日)。他們敏銳地注意到，國家是承認城市住房的產權的，但政府要拆遷時，城市住房所有者也鮮有抗爭能力；同理，即便農民有一天獲得了農地所有權，他們仍無力對抗地方政府的強制徵地。

既然農村土地所有權似乎已經不足為憑，有些學者就將視線移離所有權，結果倒是發現了一個「秘密」——那就是農村土地的用益物權。姑且稱這一偏移為農村土地徵用中的用益物權轉向，稱主張用益物權的學者為物權派。物權派認為在《中華人民共和國物權法》框架下，土地用益物權已經具備了「不是所有權，勝似所有權」的特徵，總結近三十年來中國城鄉土地產權制度改革的經驗，中國公有土地產權制度改革已經走上且還將繼續走一條「擱置公有土地所有權明晰化訴求，在公有土地之上創設出私人性質的土地用益物權」的道路，並藉土地用益物權制度來界定公有土

地利用中的私人領域，由此建立起公民個體實現其私人目的和利益的土地利用機制(靳相木：〈解析徵地制度改革的主流思路〉，《中國農村經濟》，2008年第2期，頁11-17、28)。

但這一轉向也有問題。如果滿足於沿着農村土地制度現狀搭建用益物權的大廈，就必須清楚，這一大廈的根基並不穩固，集體產權的邊界模糊是農村土地制度的問題所在，一廂情願地要在這一不牢固的根基上建造大廈，前景未必光明。物權派的最大問題在於其在邏輯一貫性上的犬儒式行為：無視用益物權附着於何處，卻大談用益物權勝於所有權之處。問題關鍵在於，在所有權尚且得不到尊重的情況下，用益物權能解決徵地中的問題嗎？用益物權的確可以增加徵地的相對人和受益人，但如果被徵地農民的權益無法保障，談判能力不能提高，也即其在徵地收益分享的份額不能提高的話，增加用益權人作為相對人，只不過是更加細分原本就所得不多的徵地補償而已。

農村土地制度的核心問題是農村土地所有權，在這一點上我們敬佩何·皮特的理論洞見。當前，農民土地權益的巨大損失是一個不爭的事實，而這種過度受損會影響農村土地制度的可信度，也許有一天，具有「制度的可信度」的農地制度會變異為「空制度」。我們要做的不僅是阻止「有可信度」的農地制度轉化為「空制度」，而且也要使農村土地制度向更具有「制度的可信度」的方向變遷，儘管這是一個異常艱巨的任務。

用益物權的確可以增加徵地的相對人和受益人，但如果被徵地農民的權益無法保障，談判能力不能提高，其在徵地收益分享的份額不能提高的話，增加用益權人作為相對人，不過是更加細分原本就所得不多的徵地補償。