

乡村治理及其转型的产权逻辑

罗必良 耿鹏鹏

摘要:农地产权制度是中国乡村治理的核心线索。由国家法律赋权、社会认同和农民行为能力三个维度所表达的产权强度及其差异,是导致不同乡村治理模式的内在根源。农耕文化、地权模糊及其关系交易,构成了中国乡村治理的制度遗产。从“产权弱化—关系型治理”向“产权强化—契约型治理”的转型,决定了中国乡村社会从产权模糊走向产权明晰、从关系型交易演变为契约型交易的历史逻辑。在农村土地集体所有的制度框架内,农地确权所内含的产权明晰与稳定预期,正在推进中国乡土社会的转型,一方面逐步撕裂由亲缘地缘所维系的传统村社治理秩序,另一方面以契约化、正式化和法制化的现代化方式,重构“国家有作为”“社会有认同”“人民有参与”的法制、德治与自治相结合的乡村治理体系。

关键词: 产权强度; 关系型治理; 契约型治理; 乡村善治

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“土地制度变迁与乡村社会治理机制研究”(20&ZD170)

作者简介: 罗必良、耿鹏鹏,华南农业大学国家农业制度与发展研究院(广州 510642)

乡村治理是国家治理与社会治理的基石,“治理有效”是乡村振兴战略的总要求之一,没有乡村的有效治理就没有乡村的全面振兴。

乡村治理的基础是村庄。一般而言,城市以外的广域即为乡村。进一步追根溯源则可发现,乡村既可表达为空间上的地理单元,也可以表达为农业生产的经济单元、因血缘地缘而聚集的社会单元和行政力量宗族等级交织的政治单元。显然,乡村从来不是单维的农民汇聚的生存空间,而是融合了地理、经济、社会、政治复合关系所形成的多元集合体。正因此,乡村治理历来是一项复杂且长期的艰巨任务,且治理成效不仅关乎基层稳定与国家安全,更为重要的是关系着亿万农民的获得感、幸福感与安全感。乡村治理的主体是农民,乡村善治内生于村民之间的合作行为及其交易关系的合法性、合理性与合意性,本质上进一步表达为乡村社会经济活动中的广大参与主体能够各有其位、各司其职、各获所得(高名姿等,2015:60—69)。

实现治理有效的首要原则在于清晰界定权利边界(Ostrom, 1990: 603—608)。产权的重要功能在于规制群体之间的权利界限,形成人与人之间利益冲突化解的反应规则和经济组织的行为规则,从而塑造具有内在协调机制与自我执行机制的社会网络关系格局。特别是,产权作为一套构建经济社会运行秩序的基础性制度安排,成为了农村经济利益关系处置和村社集体社会运行的“观察窗”。为此,本文以农地产权制度为线索,重点讨论中国乡村治理及其转型的产权逻辑。

一、问题的提出

土地,作为自然经济中最为重要的生产资料,其分配方式和权利结构直接决定了农民的生计和农村社会的交换关系。基于社会交换关系的差异可以将农村社会形态区分为关系型社会与契约型社会两种基本类型。任何社会形态中都同时存在着关系型社会和契约型社会,所不同的是,这些社会中或以关系为本位,或以契约为主导(冯必扬,2011:67—75)。关系型社会也可称之为熟人社会或人情社

会。费孝通最早以“差序格局”阐述了这一以人情、亲缘和地缘关系为本位的特殊社会特征。而契约往往被视为理性化的产物,代表着工具性的社会秩序,可以融通各方的协作力量以保障效率并排除人情纠葛和关系垄断,从而实现社会秩序规范的合理化并进一步简化社会管理工作以节省交易成本(陈昌文,1992:34—39)。

事实上,关系型社会和契约型社会是两种文化形态的集中表达。一般认为,关系型社会也被视为熟人社会,对应于由集体文化所表达的关系型治理。契约型社会则被视为陌生人社会,对应于由个体文化所决定的规则型治理。费孝通(2019:27—28)生动地描绘了关系型社会的文化特征,“好像把一块石头丢在水面上发生的一圈圈推出去的波纹”,刻画出关系结构中,每家以自我作中心,周围划出圈子,以距离中心的远近界定亲疏关系和信任格局。显然,在关系型社会中,人们不仅是自己的中心,也会是他人圈子上的组成单元。这意味着,关系型文化缔就的社会网络的边界概念是模糊的,并进一步由众多圈子形成了一张以关系为基础的社会网络。与之相对应,费孝通使用“捆柴”说明契约社会中明确的团体界限,圈内与圈外的边界清晰而不模糊的特征。这两种文化的典型差异在于对“边界”的态度,反映出两种社会文化中行为主体对于自我财产、权利与他人财产、权利界限的不同认知。

产权是一种文化现象。对于一个社会来说,只有当尊重他人财产和权利的文化意识成为人们的共识和自觉之后,才会具有良序市场体系所必须具备的刚性产权结构,契约型交易才能成为经济社会活动的主要形式。但千百年来,中国乡村典型的关系型社会形态,难以自发形成明晰且稳定的产权制度,^①而强制性的法律赋权甚至更像是“舶来品”。一方面,中国文化数千年来就有天下为公、以公为善、以私为恶的基本观念,这些观念的根深蒂固,使得排他性产权的生成缺乏与之契合的文化土壤(韦森,2019:69—85);另一方面,不断扩展的关系型社会中的血缘、地缘和业缘,又进一步加剧“集体”概念的刚性化。我国自古以来就崇尚“乐善好施”“雪中送炭”等传统礼仪,并被视为中华民族集体主义文化特征的表现,而集体主义文化中的个体更会将助人行为看作是一种责任和道德义务(Miller等,1994:592—602)。帮扶互助作为一种社会美德本无可厚非,但集体意识实际上模糊了人与人之间的权利界限,也就无法形成尊重个人和他人产权的文化精神。事实上,中国传统农村熟人社会长期维持着一种地权模糊状态。产权的模糊性进一步渗透并影响着乡土中国的交易方式。乡村的交易行为及其所内含的关系网络、圈子文化乃至由方言所表达的身份认同,呈现出与“市场逻辑”所不同的,以自我为中心,向外逐层信任减弱的“差序格局”运行体系。

改革开放以来,在农村土地集体所有的制度框架内,明晰主体、界定边界、稳定地权,成为了我国农村地权制度改革的基本线索,与此同时,农业劳动力非农转移与工农城乡关系发生重大变化,由此带来的转换是,乡村逐渐由熟人社会形态向由陌生人社会与熟人社会并存的社会形态转变(秦中春,2020:1—6),乡村治理的基本秩序也因此而发生了本质变化。其基本趋势在于:一是从产权模糊走向产权明晰;二是由关系型交易转向契约型交易。由此,产权界定与实施如何诱导乡村善治并生成出国家视角的行动框架,是本文关注的核心话题。本文试图从产权强度的基本概念出发,构建“产权强度—交易性质—乡村治理”的分析框架,揭示新时期中国乡村治理转型的历史嬗变及其内在逻辑。

二、乡村的性质:一个思想模型

众所周知,在农业革命之前,智人部落过着被称为“原始的富足”的狩猎采集生活。当时的大部

^① 这是一枚硬币的两面。一方面,关系型社会的交易关系,是建立在人情网络基础之上的,表现出明显的集体主义行为特征并抑制产权分立;另一方面,也正是因为缺乏明晰的产权分立,使得人们不得不依赖于相互依存的集体合作,从而强化关系型交易。

分人都生活在小部落里,部落会随着资源环境的变化而不断迁徙。而这一切在大约1万年前全然改观,智人开始投入全部的心力,操纵着几种动植物的生命,由此发生了一场关于人类生活方式的农业革命。这场革命被地理学家戴蒙德(2000)称之为“人类有史以来犯的最大错误”,被历史学家赫拉利(2014)描述成“人类史上最大的骗局”。其中,谷物的种植及由此导致人口的定居、村庄的形成与国家的造就,使得乡村蕴含着国家治理的内在逻辑。

历史上著名的文明,都建立在谷物生产基础之上,如稷之于古老中国,玉米之于南美洲。历史记录中没有以木薯、西谷米、山药、芋头、大蕉、面包果或地瓜立国的国家(斯科特,2019:147—184)。Mayshar等(2019)基于谷物与土豆种植的历史研究证明,政治组织的发展程度与是否种植谷物紧密关联。在主要作物为谷物的地区,政治组织多为国家(state)或大国(large state),而在以其他植物为主要作物和不种植作物的地区,政治组织的发展程度大多不超过大酋邦(large chiefdom)。事实上,谷物为政治组织提供了物质保障,是谷物而非根茎作物决定了国家的起源与人类早期文明的生成。

以谷物(最为典型是以水稻、小麦、玉米为代表的粮食作物)等实物的形式征收农业税赋是历史上众多国家维护统治的核心手段,而监督作物种植及其产出物则往往是政府进行管制的重要方式(Carneiro,1970:733—738)。为此,斯科特按照“政治”标准将农作物分类为“集权主义”作物和“无政府主义”作物。就征税便利性而言,“集权主义作物”的谷物,具有看得见、可分割、可估算、可储存、可运输等多个方面的无可比拟的优势(Mann,1986)。第一,谷物的生长情况能够直接观测,便于征税官进行监督,并根据其生长情况调整征税时间及赋税比例;第二,谷物果实便于分割、计量和评估,以便准确衡量赋税额度;第三,谷物生长具有“有限生长”的特点,即成熟时间集中,时序一致,便于征税者一次性征收完毕,从而与财政需求的可计划性高度契合;第四,其收获物便于运输和储存,征税成本低。正是由于在集约生产、税收评估、土地利用、地籍调查、存储以及配给上的比较优势,从而使得谷物被赋予了不可替代的交易成本优势及其政治经济学含义。而作为“无政府主义”作物的马铃薯、树薯等,因长于地下,成熟期近一年,无需过多人力且易于隐藏,收获相对费力、运输不便且容易腐烂变质,从而隐含着作为税收单位的高昂征收成本。

正是通过成本收益的筛选机制,谷物脱颖而出,并成为早期国家进行组织控制的工具性手段。斯科特(2019:95—119)提出的“农庄效应”思想模型,从谷物种植的视角为人们提供一个新的关于国家理论的历史认知。由第一次农业革命带来的谷物栽培与家畜驯养,农业与定居社群的结合促成了国家的形成,并进一步加剧了“相互强化过程”。一方面,农耕模式为国家聚集人口与物质剩余提供了支撑,另一方面,国家也凭借其强制与暴力推广农耕与定居。由于谷物构成了国家财政的基础,所以斯科特认为“谷物造就国家”。其中,谷物作为征税单位不仅与国家财政保障高度契合,而且与国家边界高度吻合。事实上,早期的国家空间,大多与谷物的种植空间重合,中华帝国如此,罗马帝国亦然,肥沃新月地区也是这样。正因为如此,国家疆域的税赋管制的“围墙”导致了双向驯化的“农庄效应”:围墙内的农耕国家,相当于一个封闭的农庄系统。在这个系统中,定居农民驯化谷物、牲畜,从而驯化城墙内的自然生态;国家则驯化农民、农作,并从根本上驯化整个社会生态。与之对应,反向驯化程序也就随之而来,即被驯化的植物动物通过国家的“征税偏好”反作用于人类社会,从而导致人类社会适用于这些被驯化的动植物,由此走向“双向驯化”的历史进程。

在这个“双向驯化”进程中,“农庄”对植物、动物和自然生态的驯化已经受到了广泛的重视,并且获得了历史学、考古学乃至生物学的多样化证据。但农业耕作尤其是谷物种植如何驯化人类与社会生态,则需要予以关注。已有的实证研究表明,谷物种植不仅能够造就国家性格与社会关系,而且能够驯化人类的组织形式与行为方式。

一是对时间偏好的影响。谷物与农耕不仅决定着国家的起源,而且从不同的方面影响着今天人类的行为偏好及其选择。例如,关于各国时间偏好或跨期选择差异的形成原因,一直没有一个合理的

解释。时间偏好是决定个人行为的重要因素,而延迟满足(delay gratification),则被视为一国财富积累的源泉。Galor等(2016:3064-3103)的研究发现,若一个地区的农业气候条件能培养出更高产量的作物,该地区农民就会加大农业投资;从长期投资中能够获得高回报的体验会通过适应、学习等文化途径遗传下去,最终导致该地区当代人群表现出更高层次的长期倾向(long-term orientation)。作者通过构建一个代际模型,清楚地刻画了不同农业气候条件下时间偏好的演化进程。文章基于哥伦布大航海时代(即公元1500年后的百余年)发生大规模作物品种传播的自然实验,通过测度不同国家15世纪前(旧世界)和15世纪后(新世界)作物的潜在最高产量,由此考察原生性作物和外生性作物的最高产量对当代时间偏好的历史影响。分析结果表明,15世纪前农作物潜在的最高产量会显著提高当代人的长期储蓄倾向值;如果一国的农业生产力在大航海时代中得到较大提高,该国国民的经济行为也同样会在此后表现出更多的长远性。此外,作者还发现祖辈生活在更高产量地区的族群会更易于接纳科技创新的成果,表现出更高的储蓄率、更低的吸烟率。从而证明,农业气候、作物适宜性、谷物产量,能够历史性地塑造当代人的时间偏好及其行为方式。

二是对信任模式的影响。农业的耕作方式也深刻影响着今日中国村庄的社会信任。信任是社会资本的重要组成部分,而区域间的社会资本差异一直是学界研究的热点。费孝通(2019:26—34)认为乡土中国的信任结构表现为一种“差序格局”,而Weber(1951)等学者更是直接把中国归入了低信任度社会。但中国的村庄社会并非一个同质的共同体,北方的一般性信任水平明显高于南方,而南方更多地表现为受限制信任模式。这种信任模式的异质性源于哪里?Talhelm等(2014:603-608)指出中国南北文化差异源于“南稻北麦”,是耕种方式不同导致了南北文化的不同,从而提出了所谓的“水稻理论”。丁从明等(2018:579—608)基于“南稻北麦”的种植格局,研究了农业种植方式对中国南北方信任模式的影响。分析表明,南方水稻区家庭与村庄内部的短半径协作需求(灌溉与换工),诱发出亲友近邻间更高的受限制信任模式;北方小麦区为应对农忙期种植压力而诱致出的异地雇佣关系,则拓展了协作半径,进而发展出跨越血缘与地缘的一般性信任模式。文章还进一步验证了信任观念在代际之间的“复制”与传承,表明传统的农业种植方式持久地形塑了南北方的信任模式。

三是对社会等级的影响。尽管对国家和等级制度的形成机制存在争议,但主流理论均强调农业生产力的提高所发挥的重要作用。因为,谷物产量增加所带来的剩余,才诱发了精英阶层的崛起,从而能够养活专业化的官僚、军队及其他专家群体。但Mayshar等(2019)对此提出了质疑。认为决定等级社会形成的诱因是谷物的高可侵占性而非其产量的高低。其前提条件是,第一,相比于块茎作物,谷物更易于被土匪强盗掠夺;第二,当谷物种植的收益明显高于块茎作物,且农民对抢劫缺乏有效的防止措施,那么,通过支付一个低于抢劫机会成本水平的税赋,以养活一个精英群体以威慑和打击土匪,则是经济合理的。由此,是谷物而不是块茎作物生成了社会等级结构。基于对公元前50年至公元2000年159个现代国家大跨度的面板数据的实证检验发现,当谷物种植比根茎作物更高产时,“无政府状态”的自然社会就会孕育出一个更复杂的等级制度,且这一结论具有稳健性。显然,中国不仅有着谷物种植的悠久历史,而且被驯化为以稻麦为主食的素食型国度。历史学家王家范(2001:166)指出,中国历史上的赋税绝对值的算术级数累进,实际上抵消了唐宋明清以来农业增长所带来的全部积极成果。这显然与我国广泛进行的“集权主义”谷物种植及其管制紧密关联。不仅如此,横征暴敛还导致了不断膨胀的等级体系与官僚体系。汉朝官员总数大约7000人,唐朝大约18000人,北宋大约34000人,明朝中期则达到10万人之多(倪玉平,2021:110—112)。

四是对村庄秩序的影响。水稻种植能够诱导社会规范的形成。其作用机制在于:第一,水稻的种植需要耗费大量的劳动力,相当于种植小麦的两倍。为了保障劳动供给,水稻种植区的农民经常需要进行换工,尽管小麦种植也可能出现换工,但是水稻种植的换工更加严格和有约束力,小麦则比较松懈。如果农民让别人帮工而自己不能帮助对方的话,则需要雇佣工人作为回报,但是雇佣劳动力是高

成本且低效率的。由此,换工导致村庄形成了严格的互助规范。第二,水稻种植对灌溉的需求使得农民之间需要更加严格的集体行动。一方面,基于灌溉设施的公共产品特征,使得农民无论是往沟渠放水还是从沟渠取水,都会对其他农户造成影响从而具有外部性;另一方面,灌溉设施的修建与维护,均需要村庄集体成员之间的合作协调,需要对个人行为进行约束与规范以规避搭便车。因此,水稻种植能够演化出一套严格的村庄秩序。Talhelm等(2020:19816-19824)为上述判断提供了实证支持。作者利用中国2019年11000个观测值的分析表明,稻区的人们具有更加严格的社会规范。在对经济发展水平、城镇化水平、其他作物种植、人口密度、群居方式、环境威胁等一系列可能的干扰因素进行控制之后,均验证了结论的稳健性。由此可以认为,南方村庄的社会规范要比北方显得更为严格与复杂。

可见,农业造就了国家,也造就了村庄;谷物的“集权主义”性质,不仅构成了国家管制的工具性手段,而且还成为形塑社会文化与村庄秩序的制度性“基因”。所以,乡村从来不是自发形成或自然演化的结果。历史上那些居无定所的牧民、狩猎采集或游耕者,早期位于中南半岛上的那些远离河谷地带以种植块根作物为生的部落,与其说是自发选择的结果,还不如说是躲避征税的策略与逃避统治的“艺术”(斯科特,2016:39—48)。从“农庄效应”模型可以理解,谷物与农耕、定居与村落,既是国家及政治组织形成的根源,也是国家管制及治理的结果。

基于上述分析可以认为,村庄是农耕尤其是“集权主义”作物种植的结果,是农业自然生态与社会组织生态双重驯化的产物,是国家控制社会并节省管制成本的重要机制,有着与生俱来的政治经济学含义。也正因此,作为形成农耕文明土壤的农地产权关系与权利享益格局,成为理解国家管制与民治博弈关系中村庄运行秩序形成的核心线索。

三、乡村治理:产权强度的分析框架

(一) 产权强度的分析线索

1. 产权界定与产权实施

产权是关于财产的权利,可以理解为资源稀缺条件下人们使用资源时的权利,或者人们使用资源时的适当关系、规则以及破坏这些规则时的处罚。Barzel(2015:719-723)从“法定权利”和“经济权利”两个层面区分产权。“法定权利”是国家承认的属于特定主体的资产,即行为主体依法对财产进行占有与使用的排他性权利;“经济权利”是指行为主体处置资产各种功能属性的权利。所以,产权有两个层面,分别是“产权界定”与“产权实施”。

市场交易的实质,不在于表象的物品与服务交换,而是其背后权利的交换。所交易的物品的价值,不仅取决于其有用性与稀缺性,更取决于交易中所转手产权的“强度”。产权强度是交易关系与交易效率的重要决定因素,而产权强度的决定又源于产权的界定与实施。值得关注的是对产权的外在限制所诱发的产权弱化,这些限制在产权界定与产权实施中都广泛存在。现实中存在的产权残缺(德姆塞茨,1999)和削弱(菲吕博腾等,1994)都是产权弱化的表达并会导致人们行为的改变甚至扭曲。因为产权的减弱会导致物品及其有价值的属性难以市场出清从而诱发租金耗散与配置效率的低下。因此,以产权界定与产权实施所构建的产权强度框架中,明晰的产权赋权是重要的,但产权主体是否具有行使其产权的行为能力同样重要。由于产权的强度问题,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。为此,Alchian(1965:816-829)曾指出,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。Barzel(1989)进一步强调,由于产权的竞争性特征尤其是行为主体能力的此消彼长,人们对资产的权利并非永久不变,而是他人企图夺取、自身直接排他和“第三方”进行保护的力度的函数。可以认为,产权强度是政府代理下的国家法律赋权、社会认同(或社会规范)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)(罗必良,2019:17—31)。

2. 产权强度:国家赋权、社会认同与行为能力

在国家状态下,产权强度首先依赖于法律赋权的强制性,具有暴力性质的国家处于界定和行使产权的中心地位。国家是由特定范围内的国民所组成的一个政治经济共同体,政府则是代表共同体行使强制权力之合法组织。因此,国家代理人既可以基于社会收益最大化目标以制定一套中立的包容的对稀缺资源的竞争规则,但也可能会基于特定的宏观调控目标、或者特殊利益而构建一套歧视性的产权制度。后者通过限制特定群体的排他性权利(或者是建立歧视性的法团产权制度)而制造模糊产权或公共领域。尽管这样会导致产权弱化,但政府权力行使能够凭借其合法性与绝对的谈判能力,在相当大的程度上控制公共领域和产权租金以获得政府可以灵活配置的经济剩余。在包容性产权安排中人们获得的产权是能够排他的,在歧视性产权安排中人们获得的产权是残缺的。

产权强度不仅强调产权法律赋予的规定,同时更加关注产权的具体实施,特别是产权实施中的社会认同和产权主体的行为能力。法律实施需要支付成本,成本的高低与社会认同紧密关联(罗必良,2013)。一般而言,社会认同可表达为一套关于产权的意识形态,起着调节交易费用的功能。如果法律赋权是包容的,那么行为规范的一致性信念将形成整体的社会认同,激励产权主体的生产性行为能力,降低产权实施的交易费用。如果法律赋权是歧视的,往往不能形成社会认同。一方面,即使人们在法律赋权面前并不具有完全的抗争性,但隐形的争权、偷懒等无疑将提高产权的实施成本,由此带来的是社会总产出的损失。另一方面,歧视性法律赋权下产权主体的权利弱化将激励其基于资源使用的分配性努力,抑制其基于资源利用和配置的生产性能力的改善。

产权主体所具有的排他能力、交易能力和处置能力,共同构成了产权主体的行为能力维度集。提升产权主体的行为能力,需要与法律赋权与社会认同相匹配。即使是通过法律赋权所获得的产权,如果缺乏恰当的社会认同与道德约束,也势必会导致每个参与产权竞争的主体,一面是农夫,另一面是武夫,从而导致分配性努力不断被激励,生产性努力不断弱化,降低产权与资源的配置效率。事实上,一致性的社会认同往往可以替代规范性的规则和服从程序。在现实乡村总能发现,一套关于产权的法律规定往往可表达为实际运行的乡规民约。一致性的社会认同可以在产权实施的社区环境中构建一种产权保护和确保产权不减弱的互惠机制,特别是社会认同中的道德传统能够为人们提供关于现存产权结构和交易条件是如何成为社会主流意识的组成部分之合乎义理的解释。这种社会一致认同中所内生的与公平、竞争相关的道德和伦理标准,有助于节约人们在产权行使中的交易成本。

法律赋权反映的是国家与产权主体纵向关系的一种权威机制,社会认同反映的是社会博弈与社群横向关系的一种互惠机制,行为能力反映的是产权主体相互竞争的关系机制。因此,提升产权强度,不仅有助于促进市场交易,改善资源配置效率,增进社会福利,而且能够规范人们的行为关系,形成良性的社会运行秩序,降低社会治理成本。

(二)地权强度、交易秩序与村庄治理

土地历来被视为是农民的“命根子”(Udry,1996:1010—1046)。在中国乡村社会,由土地制度所决定的资源的分配、占有和利用,是乡村政治与经济活动的核心内容。可以说,产权界定与实施中的地权强度是村庄交易秩序及其乡村治理的重要制度基础。周其仁(2002:1—46)区分了三类土地产权的获取途径:一是经过自由市场进行契约交易所获得的产权;二是通过一个被限制的或者由国家进行干预的土地市场所获得的产权;三是通过国家强制的地权分配而完全不经过市场途径所获得的产权。在第一种情形下,农民拥有独立的谈判地位,并根据成本收益的合理预期决定是否持有或让渡产权。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,这三类产权的强度具有依次弱化的特点。不同的产权强度会诱致不同的交易秩序,隐含着不同的治理逻辑。

1. 产权弱化、关系型秩序与村庄治理

乡村是农业社会最主要的空间载体,乡村内小块土地上的个体家庭经营就是整个乡村社会的经济细胞。也正因为家庭个体细胞的孱弱性及其所具有的封闭性、分散性特征,决定了小农向国家赋权的“呼吁”力量往往严重不足。村庄的农耕本源与国家管制的工具性基因,决定了其地权独立的有限性。特别是,一套歧视性的产权制度,必会造成小农产权排他性的降低和产权强度的弱化。第一,产权弱化意味着村社环境中无法形成严格意义上的市场交易,而通过强化社会认同,构筑非正式的社会行动和村社通行的伦理与道德规范,成为保障交易顺利完成的基本秩序。第二,当产权不明晰或合约不完全时,行为能力较强的人获得“剩余权利”更有效率(Hart,1995)。并且,模糊产权意味着所有权的控制权缺乏保证,所有者不得不为其本应得的权利不断进行斗争和讨价还价(李稻葵,1995:42—50)。不难发现,产权弱化将使得关系型交易成为村庄治理的基本秩序。

一方面,为了谋求生存并维持繁衍,基于血缘、亲缘和地缘关系的农户结成一个个小社区,依赖社区的力量解决产权保护与经济生产上的难题。由于同一地域的长期共同居住,也使得村落内的村民具有了风险共担、集体合作的生存共识并逐渐形成共同制定并加以遵守的村社规则和信任格局(费孝通,2016)。从防范地权风险的角度看,人情交换越多,就意味着保险系数越大,风险防范能力越强(冯必扬,2011:67—75),熟人间的关系交易因此成为重要的保险机制。土地交易关系仅仅是社会交互关系的一个方面,不可避免镶嵌于复杂的关系网络之中。土地可以作为连接社区和加强熟人社会关系的工具,从而意味着地权交易往往表达为社会关系网络的社区锁定性与交易的关联性。显然,将地权交易、甚至是地权某个维度的交易“单独重新缔约”,无疑是对“共同秩序”的破坏。一个交易维度的关系稳定,依赖于众多其他交易规制(缄默规则)形成的协同治理。尽管隐性契约并不能由第三方(法院或其他中介)来执行,但乡规民约、声誉机制、退出威胁则构成了关系型治理的可自我执行机制。因此,关系型的村庄秩序,隐含着非正式、关系型的治理结构。

另一方面,产权模糊形成的“公共领域”将激化村民争夺“公共领域”租值。第一,村庄社会关系网络密度所形成的团体力量决定了在利益争夺中的比较优势,家族势力和亲缘关系成为攫取地权的重要力量,人情往来及其关系资本则是争夺地权利益的重要补充手段。第二,防止“公共领域”租值耗散的集体意识将在村社中形成“差序格局”、互为进退的人情“契约”关系,也造就了宗族、乡族、村规民约等非正式的治理方式,通过约定俗成的基层规则来规范、约束人们的行为。由此不仅形成了一套依靠“乡绅治乡”“族长治村”“家长治家”的非正式治理模式,而且“家有家法”“族有族规”“乡有乡约”,进而形成了一个相对封闭且高度自治的村社运行体系(见图1)。

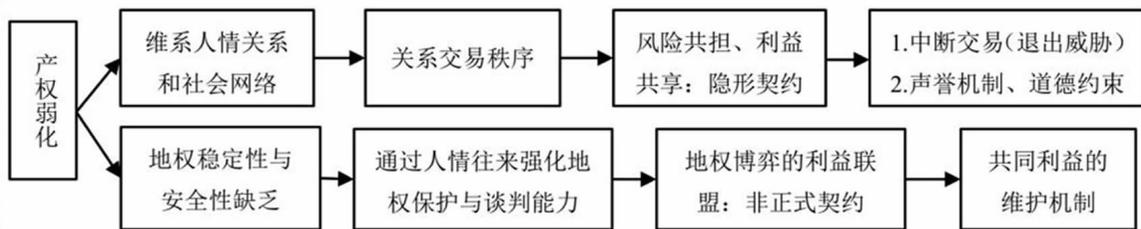


图1 传统村落“关系型”治理

2. 产权强化、契约型秩序与村庄治理

一套具有足够强度的地权安排必然是国家公平赋权、社会认同尊重、主体强能竞争共同协同的结果。一般地,较强的产权强度可以使产权主体具有资源配置的权能(资格)或者利益(动机),从而减少“公共领域”的租金耗散和契约不完全程度,强化契约型秩序的建立(罗必良,2013),促导村庄秩序

向契约化和市场化的方向转变。契约型秩序主要源自以下三方面。

一是产权强化将诱发人情网络关系的弱化。包容性产权结构往往获得广泛的社会认同,也将激励农民的生产性能力。产权强度的提升从根本上改变了农民所获地权的安全性与稳定性,农民的产权不仅受到法律的保护,而且被社会环境与个人权威所保护,真正成为“自己”的财产,地权风险逐步收敛,传统的以集体、家族社会网络关系与人情隐形契约所形成的产权保护力量的存在价值得以弱化。除此之外,地权所具有的资源享益功能将强化农民的社会保障能力,确保农民可预期的财产收益,降低农民个人和家庭的社会风险,无疑,这将进一步弱化农民基于风险防范的人情往来和社会网络关系维护。在法制规范背景下,风险防范和关系维系以求得权益维护的人情社会将不断式微,而契约化、法制化的秩序得以确立,并成为乡村治理的重要方式(冯必扬,2011:67—75)。

二是产权强化将改变地权博弈关系。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。产权主体作为独立的行为主体,决定了该主体之外的无论是亲疏远近的主体均被排除在外,并且产权主体的产权受到法律的保护,产权主体之间交易行为的隐性契约关系和社区集体意识的价值将失去存在基础,从而诱发农村治理“差序格局”和基于亲缘地缘维系的传统治理体系的撕裂与瓦解。在产权强度充分的产权体制中,产权主体将从争夺“公共领域”租值转变为保护并利用自己的产权,此时,产权主体之间建立法律契约关系将成为社会秩序的主要内容。

三是产权强化将激励农民收益最大化的经济理性。产权具有重要的经济功能,一套包容性产权制度具有强化产权主体经济人属性的“意图”并诱导产权交易的市场化。事实上,广大农民原先所依附的情感关系已经向“情感+利益”关系转变(于光君,2006:51—54),而且“差序格局”“乡村版”也正向“原子格局”“城市版”转型。随着农村社区开放程度的提高与农村土地产权制度改革,市场文化和经济思维将逐渐取代传统的非正式制度安排。显然,包容性的产权制度将正式的经济交易治理模式引入村庄,封闭乡村的非正式治理规则逐步被打破,营利性规则将在交易活动中发挥主导性作用,村社成员经济行为也将从风险最小化转变为收益最大化;合作行为也会从关系型交易转型为契约型交易(见图2)。

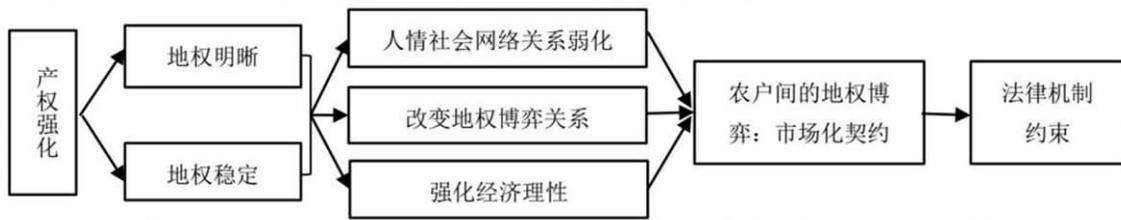


图2 现代村落“契约型”治理

四、产权、交易与乡村治理转型

(一) 农地产权:中国乡村治理的简要回顾

纵观中国历史,乡村治理制度从秦汉时期的乡亭制、隋唐时期的乡里制、宋朝的保甲制,一直到民国的乡村自治运动,都是以土地制度为核心线索的。新中国70多年的乡村治理历程,既积累了治理乡土社会的制度和秩序传统,也进行了向现代国家转型中如何治理乡村的曲折探索(刘守英等,2018:10—13)。简要回顾70多年来的乡村治理实践,同样可以梳理出一条以地权制度为核心线索的乡村治理之道。

(1)土地改革与“耕者有其田”。新中国成立之初,农村存在几个突出矛盾,第一,封建剥削的土地制度还尚未根除并严重阻碍农村生产力的发展;第二,百年动荡,使得农业、农村和农民普遍陷入破败和贫困的状况,亟需国家调整政策以使农民得以休养生息、调动农民生产积极性;第三,“打土豪分田地”获得了广泛的革命动员,新中国成立后迫切需要国家改变农村土地分配关系以兑现“政治承诺”。此时中国乡村治理面临的主要问题是农民土地赋权的问题。因此国家领导农民开展了土地改革,“消灭”封建土地所有制,通过“耕者有其田”的地权“均分”方式赋予贫苦农民实实在在的地权。土地改革的实施对于迅速稳定新中国的乡村秩序具有重要意义,土改后,农业生产力也得以迅速恢复(郭书田,1993:5)。

(2)农业合作化与“消失”的土地支配权。土改完成后,党着手对农业进行社会主义改造,并号召互助合作以鼓励农民加入互助组和初级农业生产合作社。从农户单干,到互助组、初级社,尽管农民土地私有的性质并未改变,但入社农民必须是以土地入股的形式由社组统一经营,劳动成果统一分配,仅保留了入股土地的分红。此时土地的产权安排与农民经济剩余的分享已经出现激励弱化,拥有土地所有权的农民事实上已经失去了对土地的直接支配权。

(3)人民公社体制与国家指导的农业生产。从初级社向高级社的过渡,既是政治的需要,更是经济的需要(Luo,2018:16-35),虽然并不符合当时中国农村生产力的实际,但在政治浪潮中迅速席卷整个农村。到1956年底,全国基本实现了土地集体所有制的高级农业生产合作社,所有土地无偿转变为集体公有。紧接着,1958年全国开始建立“一大二公”的人民公社体制,1962年经过调整基本确定了“三级所有、队为基础”的人民公社制度框架。这一时期农村经济体制的特征是:全面实行生产资料集体公有前提下的统一经营、共同劳动和统一分配。人民公社时期,模糊的产权制度使国家对村庄的管制达到了前所未有的全面覆盖。这一阶段乡村治理的核心线索可以归纳为“集权”,国家将农民土地的所有权与控制权收归集体或国家。

(4)农村改革与赋权强能。在人民公社体制的集体劳动与计划种植(以粮为纲)体制下,不仅达到了农业剩余的广泛动员,而且有效支持了国家工业化建设。但“揠苗助长”组织方式的直接后果是农村经济的发展迟滞与农民的普遍贫穷。党的十一届三中全会后,家庭联产承包责任制得以实施,农户家庭经营主体地位得以确立,废除统购统销制度、松动户籍管制制度、解体人民公社制度,使农民由受制变为自主,进而由自主升华为自由,从而迅速实现了农村经济的腾飞。随后,国家逐步通过国家立法和强化农民权能的方式试图稳定地权并激励农民的生产积极性,改善农村的经济发展环境。《农村土地承包法》《物权法》等国家大法的出台到新一轮农地确权登记颁证,均旨在强化地权的同时赋予农民更多的土地财产权益。新时期乡村治理的核心命题是“赋权”与“强能”。

新中国70年来的农村发展,以地权制度变革为核心线索,呈现出“农民分权—国家集权—国家赋权—农民强权”的乡村治理的阶段性转换。改革开放以来对农民土地的“还权、赋权、强能”,产权强度的不断提升将决定着中国乡村治理正在发生历史性转型。

(二)产权弱化、关系型交易及其治理

1. 人民公社:国家目标下的产权限制

众所周知,新中国最初的土地改革及其私有制,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。事实上,从土地改革、人民公社到家庭承包的制度变革中,中国农民所获得的农地产权都是完全不经过市场途径而是由国家强制制度安排的结果。如果说土改时期的农地产权私有化是政治的需要(政权稳定与社会政治动员),那么随之而来的土地集体化则既是政治的需要,也是经济的需要(国家工业化原始积累)。其中,土地由农民个体所有制变为集体所有制,为实施国家快速实现工业化目标及其关联的经济与行政计划,提供了有效的制度保障。与之匹配的统购统销、人民公社以及户籍制度,作为国家获取农业剩余的制度体系构建,使得集体所有制经济完全处于国家的控制之

下,国家成为了所有经济要素(土地、劳动和资本)的第一决策者、支配者和收益者,集体在合法的范围内,仅仅是国家意志的贯彻者和执行者。国家控制的集体产权,使一切排他性的制度安排成为多余,而取消了权利排他性,也就取消了资源配置的市场交易机制。

人民公社制度的典型特征在于:一是管地。法律名义上为农民集体所有的地权实际上表现为国家控制。国家通过土地集体化和政社合一相结合的方式实现对集体产权的管制强化。二是管人。在以农为生、以农为业的农耕格局下,依附于土地的农村劳动力由公社或生产队统一指挥、调配和使用。与之匹配的户籍制度及其严格管制,几乎彻底否定了农民个人对私产及自身劳动力的产权。三是管粮。为降低国家获取工业化原始积累的组织动员与交易成本,国家限制了关系到国计民生与工业原料以外的农产品种植,“以粮为纲”与计划指令使土地使用权本质上服从于政府,种植安排完全听令于上级。与之配套的“统购统销”制度,通过市场关闭与价格管制,基本排除了农民的自由销售权和剩余索取权。

可以认为,人民公社的农地产权等级是扁平化的,表达为权威机制下国家与农民的纵向关系,地权几乎被国家规制和垄断。这样的产权界定状态,自然无法创造出有效的竞争机制与秩序,产权制度对经济体制的激励、配置、保险和约束功能无从体现。农民没有土地的使用权、收益权和转让权,土地的利用是低效的甚至是浪费的。由于农村任何资源产权都失去了具体明确的责任主体、权利主体和利益主体,其产权安排几乎不具有排他性,因而村庄内的横向关系表达为村民与村庄或集体间的博弈格局,农民的分配性努力大大超过其生产性努力,在偷盗、“磨洋工”、搭便车等机会主义行为盛行的情形下,由集体(公社或生产队)来对每个农业劳动者努力程度进行监督不仅十分困难,且费用极高,因此在公社制度下就无法实现“按劳取酬”,分配上的平均主义就成为这一产权安排运行的必然结果;平均分配使每个成员的报酬与其努力的关联极低,势必导致劳动力资源的浪费与劳动效率低下,由此农业增长陷入停滞。

应该强调,统购统销、人民公社以及户籍制度作为国家获取农业剩余的制度体系构建,不仅有效动员和支持了国家的快速工业化,而且大大降低了国家的组织成本和管制成本,有效保障和维护了国家意志及其战略目标的贯彻实施。当然,农民为此做出了巨大贡献和牺牲。

2. 土地均包:维护公平中的产权弱化

家庭承包制改革后,土地的集体所有制普遍表达为社区集体的每个成员都天然地平均享有地权。为了保证地权分配(界定)的公平性,从初始的按人均分土地使用权,到一次又一次地因人口变化而重划土地经营权,追求产权界定公平的调整永无休止且面临着极高的运作费用。土地调整尽管满足了农民对地权公平分割的诉求,但也因为地权不稳定与预期不足,引发了农民对地权行为能力的不足(见图3)。事实上,土地重新调整不仅为等级体系中的权力寻租与机会主义行为留下了空间,而且也导致非正规力量及其关系型交易成为乡村治理的基本格局。

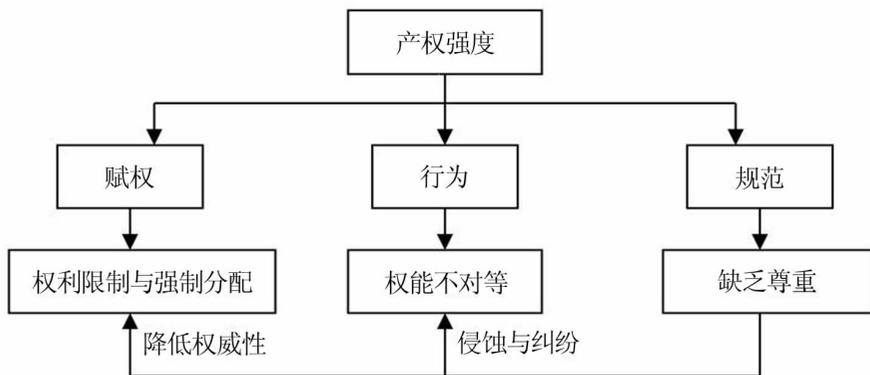


图3 土地产权强度弱化的内在机理

(1)纵向关系:权威机制与社会等级。农地调整实际上是村民自治与国家治理实现平衡的重要基础。一方面,农地调整作为一种自发的行动规则,不仅能够响应农民对地权分配的公平诉求,而且也能满足维护社会稳定的“国家意图”(李尚蒲等,2015:18—33);另一方面,农地调整作为动员手段(或激励机制)可以帮助地方基层政府完成国家任务(如2006年之前的农业税征收)。农地“均分”机制的生成从人民公社时期中央政府与农民“面对面”的两极模式,发展成为“农民—村庄—地方—中央”多等级之间的谈判、沟通和交易。这意味着,国家的赋权在等级体系的传递过程中可能消减产权强度,农民获得的产权依然存在弱化的可能。可以认为,农地调整时期的多等级体系中,农民合法的权利得到社会认同是多方博弈的结果,也决定了农民行使权能的能力受到束缚。

(2)横向关系:村庄博弈与村社集体。在乡村社会中,土地所有权形式和使用权占有机制是多元的,土地产权总是镶嵌在乡村价值、习俗、亲属模式、家户结构等社会因素之中,它与乡村治理秩序具有复杂的内在联系。其中,农地调整是中国乡村集体行动、合作行为和关系交易的重要制度诱因。一方面,农地调整是村庄集体土地产权重新界定与分配的集体选择,从而决定了以亲缘、血缘、地缘关系所维系的关系体系对土地分配产生重要影响并关联村庄地权的界定和行使(于建嵘,2012:3—6),另一方面,农地调整所弱化的产权安全性和稳定性决定了农户之间并不存在严格意义的市场交易,基于信任机制的关系交易成为农村经济交易活动的普遍形式。而且,集体土地产权界定与分配也更多表现为农户个体与村集体的博弈,从而诱发农户之间基于共同利益诉求的关系格局。地权模糊引致的“集体意识”及群体行为逻辑决定了集体行动、互助行为和关系交易一度成为乡村秩序维护的治理线索。

(3)内部关系:信任、差序、关系型交易。农地调整时期的村社内部,人情规则成为农户间经济活动的重要规则并伴随着农户之间非正式合约的达成。血缘、地缘和亲情关系越紧密的交易对象往往处于行为主体信任差序的中心位置并成为经济交易的首选对象。事实上,在熟人社会与相互依存的社会网络中,其关系强度反映了人与人之间的交往频率、互惠与彼此义务的认可度及可信赖性,基于社会关系资本而形成的信任成为保障人情规则和关系交易得以自我执行的最为有效的机制(Granovetter,1973:1360—1380)。因此,乡土中国关系型治理体系在维护交易秩序的过程中,熟人声誉机制、道德约束、关系网络发挥着降低交易成本、规范交易活动、实现有效治理的重要作用。

(4)历史必然性与面临窘境。20世纪80年代初,中国刚刚改革开放,经济发展处于提速阶段,一方面,国家还无法提供充足的非农就业机会以匹配农村相当规模的非农就业需求,农地调整的均分机制依然发挥着生存和就业兜底的重要制度功能;另一方面,改革开放的大格局也客观上需要一个稳定的和可以满足农业税缴纳的农村环境,而农地调整的平均赋权方式不仅能够汇聚农民普遍的支持,而且可以完成广泛的生产动员。从乡村治理秩序的角度看,家庭联产承包责任制改革以来,基层治理的机制缺位和地权频繁调整诱发的农民产权弱化,使得以血缘地缘亲情为核心的关系机制在重塑村庄运行秩序的同时,维护着村落社会的合作行为和集体行动(孙秀林,2011:133—166)。可以说,这一时期,熟人社会的信任机制与“差序格局”的关系机制,是乡村治理的重要组织资源。但问题是,农民产权弱化诱发的关系型治理模式也面临着突出困难,其运行机制是镶嵌在农村熟人社会中的,其中的利益和权利关系往往具有隐蔽性而非清晰可观测的。其中聚集着“差序格局”特殊人群的信任以及“土围子”式的依附群体,将提升国家治理与法律治理的成本。特别是地权弱化中农民对于宗族乡族等非正式力量的依赖,极易导致国家基层的法律实施缺位和乡村治理人群的歧视问题,由此诱发的是乡村治理走入窘境。

(三)产权明晰、契约型交易及治理转型

农村改革以来,中国农地产权制度变革表现出了明显的阶段性特征,即以保障农户生存安全而维护地权公平为主线的农地调整、以改善农户生产投资行为预期而不断强化的地权稳定,以扩展效率空间而逐步实施的地权细分与产权盘活,从而表达了中国农地制度的政策目标正在从“在效率导向中

维护公平”转化为“在公平导向中谋求效率”。但必须强调,新时期虽然稳定地权、明晰界定产权边界成为我国农地制度改革的核心线索,但中国农村土地集体所有的性质并未改变,且成为农村地权明晰和交易关系运行的制度根基,并在长期的农村地权实践中持久发挥着保护农民基本土地权利的保障机制,维护农民生存和发展的长效兜底机制,彰显我国社会主义公有制制度优势、破除“私有制神话”的信念表达机制。

1. 强化农民地权强度:以赋权强能为线索

1984年中央一号文件首次提出,鼓励农地向种田能手转移。1988年《土地管理法》和《宪法》修正案的颁布,国家才正式以法律形式承认村集体土地的流转权。但这仅限于集体层面的部分还权(孔泾源,1993:65—72)。2003年实施的《农村土地承包法》第一次以国家法律的形式赋予农民长期稳定的土地承包经营权。新的变化在于:第一,强化了产权的法律认可。从国家法律层面界定农户承包耕地的权益30年不变。2007年实施的《物权法》进一步承认土地承包权是农民的财产权之一。第二,地权稳定性明显提高。一系列的规定,如“维护承包方的土地承包经营权,不得非法变更、解除承包合同;尊重承包方的生产经营自主权,不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活动”“承包期内发包人不得收回承包地”“承包期内发包人不得调整承包地”等,从而彻底改观了频繁的农地调整状态。第三,产权强度显著提升。一方面保障继承权。如规定“承包人应得的承包收益,依照《继承法》的规定继承”。另一方面,保障产权转让权。《物权法》进一步规定对荒地等的承包经营权可以转让、入股、抵押或者以其他方式流转。此外,相应的收益权也得到了保护。从2006年开始,几乎历年的中央一号文件都会提及鼓励农民在自愿、有偿、依法的原则下流转农地。这一时期中国政府的政策努力重点是将农地流转权利归还农民,并不断放松对农地流转的管制。

2009年试点并于2013年全面推广的新一轮农村土地确权登记颁证工作,在强化地权的同时力图赋予农民更多的土地财产权益。2009年中央一号文件提出,要搞好农村土地确权、登记、颁证工作,完善土地承包经营功能。2013年十八届三中全会发布的《中共中央关于深化改革若干重大问题的决定》,中国政府明确了要稳定土地承包关系并保持长久不变,赋予农民对承包地的占有、使用、收益、流转、继承及承包经营权抵押、担保功能。2017年党的十九大报告强调要在二轮承包到期后承包期再延长30年,完善承包地的“三权”分置制度。很显然,在中国的农地制度改革已经完成对地权的管制放松与还权于农的基础上,2009年以来的进一步努力则集中于赋予农民更多的土地财产权益、强化地权的功能属性。

2. 从关系治理转型契约治理:基本事实

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,每个人都有权利买卖自己需要或拥有的产品,每个人都有自由选择与自由交换的权利。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。显然,法律赋权、社会规范等所提升的产权强度将诱使基于契约关系的市场型交易的良序运转。

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。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。因此,提升农民产权强度的重点,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(见图4)。显然,新时期以来,以“赋权强能”为线索的产权制度改革将诱发市场型交易秩序的形成。

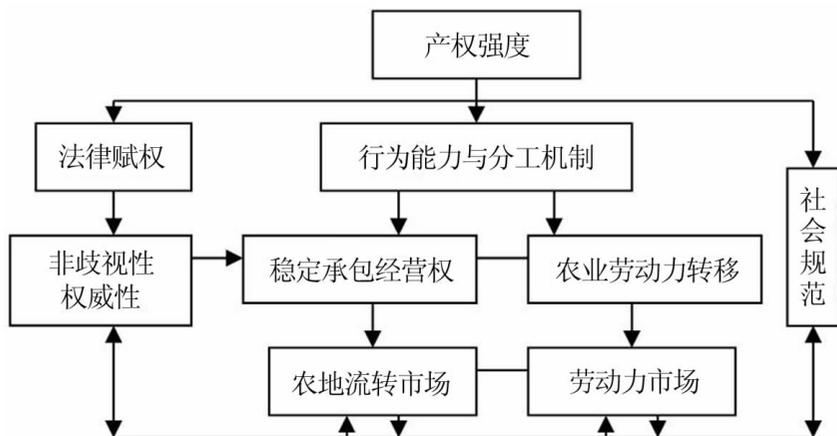


图4 改善土地产权强度的内在逻辑

中国农村也出现了一系列由关系治理转型为契约治理的典型现象和事实。

(1) 农地流转的缔约对象。Wang 等(2015:220-235) 对全国 6 省的调查显示, 农地村内流转的农户比例已经从 2000 年的 95.67% 下降至 2009 年的 85.47%。何欣等(2016:79-89) 利用全国 29 省的农户调查数据的研究显示, 发生在小农户之间的流转比例从 2013 年的 82.6% 下降至 2015 年的 76.3%。农业农村部经管司《中国农村经营管理统计年报》数据显示, 村庄内部的农地流转规模占总流转规模的比例从 2006 年的 67.33% 降低至 2016 年的 55.18%; 2013 年—2015 年, 中国农户承包地出租给本乡镇以外人口或单位的面积以年均 17.96% 的速度快速增长; 2008 年—2015 年, 签订书面耕地流转合同的份数以 19.69% 的年均增速增长。2009 年—2015 年, 签订流转合同的耕地流转面积年均增速为 24.89%。不仅如此, 仇童伟等(2019:128-144) 基于 2015 年全国 29 省农户调查的证据显示, 在与熟人发生的流转交易中, 分别有 50.9% 的转出户和 52.5% 的转入户是出于营利性动机进行的农地流转。这些事实表明, 以熟人网络和关系交易所维系的传统“关系型”村庄治理体系正在不断松动并出现了结构性撕裂的趋势。实证结果进一步证实了地权明晰与稳定将诱导传统乡村的“关系型”交易向“契约型”治理体系的转型。基于中国家庭金融调查(CHFS) 和中国劳动力动态调查(CLDS) 的追踪数据, 通过设置准自然实验考察农地确权政策对农户土地流转行为的影响发现, 农地确权显著抑制了土地的熟人流转, 诱导地权交易呈现出非熟人出租、缔约期限延长的市场化趋势。

(2) 农地流转的租金生成。2011 年—2012 年全国 26 省的调查数据显示, 亲友邻居间的流转租金已达到 324.4 元/亩·年。2013 年广东调查显示, 亲友邻居和本村农户间的流转比例在下降, 且租金水平较之前有明显提高。2014 年—2015 年针对江苏省、江西省、辽宁省的农户调查则表明, 将农地流转给本村农户的转出户比例仅为 45.46%, 且租金水平达到了 330.7 元/亩·年。进一步对比了 2019 年经济欠发达地区(即喀斯特地区, 包括贵州省、四川省、重庆市、广西壮族自治区、云南省) 和经济发达地区(即广东省) 的农地流转状况。结果显示, 在喀斯特地区, 分别有 28.4% 和 26.53% 的转出户将农地流转给亲友和本村农户, 同村农户的书面合同签订率则达到了 28.32%; 同村农户间零租金比例低至 41.59%, 且平均租金达到了 482 元/亩·年。广东省调查更是表明, 熟人间流转的市场化程度达到了较高水平。具体而言, 仅有 27.09% 的转出户将农地流转给亲友, 其合同签订率则达到了 20.29%, 且平均租金为 1 022.4 元/亩·年。进一步利用中国家庭金融调查(CHFS) 数据的分析表明, 不同流转对象的农地租金出现趋同现象, 农地流转“差序格局”逐渐瓦解, 并可能刺激人们的经济理性从而导致流转农地的“非粮化”, 加大粮食安全压力和村庄现代经济行为的宏观治理难度。上述证据表明, 农地流转市场化程度在不断提高, 熟人流转非人格化趋势正在发生, 乡村经济交易秩序正在发生本质改变。

(3)人情交互关系的弱化。与此同时,表达传统村落社会网络关系的人情往来,也出现了新的变化。中国家庭追踪调查(CFPS)的数据显示,2009年中国农村居民的人情礼金支出占年收入的比值从2009年的14.7%下降到2015年的12.1%,2018年进一步下降至10.1%。中国劳动力动态调查(CLDS)数据也显示,农村居民家庭礼品礼金支出额占农户收入比从2011年的10.79%下降至2013年的10.01%。以上事实表明,中国农民的人情往来呈现出逐渐弱化的趋势。基于中国家庭金融调查(CHFS)的准自然实验分析表明,农地确权显著降低了农户基于人情世故的礼金支出。从而表明旨在明晰与稳定地权的农村土地制度改革正在逐步撕裂中国村社传统的人情和关系网络。不仅如此,地权明晰能够显著改善村庄社会农民间的人际关系,已确权农户的邻里互助程度显著高于未确权农户。尽管地权明晰因降低宗族内部目标的统一性而弱化了其互助水平,但却因化解不同农民之间利益的冲突性而提高了一般农户的互助水平。农地确权正在诱导村庄社会差序格局的重要转型。

(4)乡村治理机制的转变。乡村传统的治理力量与国家治权正在发生不同程度的“碰撞”,改变着传统的村庄治理秩序并作用于村庄资源配置、村社成员的安全感以及邻里关系。利用中国劳动力动态调查(CLDS)数据的分析表明,宗族间的相互制衡、宗族面临弱者反抗和政治介入时的自我约束,均具有稳定地权,促使村庄资源合理配置的作用。具体来说:第一,宗族间的相互制衡会使得农地调整更容易按照村民诉求进行;第二,当村庄农业劳动力占比提高及农地重要性提高时,宗族力量对比失衡对地权稳定性和农地流转的抑制性会被有效削弱;第三,随着政治介入与政府干预,宗族按照势力配置村庄地权并抑制农地流转的行动逻辑将被有效限制。研究表明,农地确权不仅没有弱化村庄的德治水平,而且能够在抑制宗族势力、弱化差序格局的同时,有效改善农户之间的互助合作关系(罗必良,2021:30—32)。

总体而言,在中国农村土地集体所有的制度框架内,地权逐渐走向明晰和稳定,农民产权逐步强化,中国农村社会的交易秩序和治理模式正在发生重大转型,其基本趋势是,一方面逐步撕裂由亲缘地缘所维系的以关系型交易为基础的传统村社治理秩序,另一方面以契约化、正式化、法制化的现代化方式重构村庄治理体系。

五、结论与讨论

本文从产权强度的基本概念出发,构建“产权强度—交易性质—乡村治理”的分析框架,试图揭示新时期中国乡村治理转型的历史嬗变及其内在逻辑。主要结论为:

(1)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。一套歧视性的产权制度安排,一方面必然引发行为主体产权的弱化与产权租金的耗散,导致资源配置的低效率,另一方面必然引发交易秩序的无序,并进一步使得关系型交易成为村庄治理的基本秩序,导致高昂的社会交易成本。从土地改革、人民公社到家庭承包的制度变革中,中国农民所获得的农地产权都是完全不经过市场途径而是由国家强制制度安排的结果。为了降低国家直接分配的土地产权易于被改变的可能性,产权的开放流动与市场的契约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。

(2)“产权弱化—关系型治理”和“产权强化—契约型治理”是农地产权与乡村治理的基本命题。由产权赋权和产权实施所决定的农民土地产权强度,是中国乡村治理演变的核心线索。回顾新中国70年的农地制度变革尤其是改革开放40年来乡村社会发生的变化,中国农村经历了从国家管制一切,到国家还权,再到稳定土地承包关系与广泛开展农地确权的“赋权强能”演变历程。同样中国乡村治理模式也发生了从“关系型治理”到“契约化治理”的历史嬗变。必须高度评价中国农村改革以

来的政策努力,从农户家庭产权主体地位的确立、农村土地承包关系的长期稳定到土地承包经营权的确权颁证,由此所形成的明确且分立的产权,不仅有助于构建开放竞争的农地产权流转市场,而且能够在市场发育与交易秩序扩展进程中强化产权的保护、尊重与契约精神。经由市场交易的产权具有程序规范的合法性、社会认同的合理性、自愿参与的行为性,既能够强化产权强度,摆脱关系型乡土社会的相互依存与路径依赖,又能够促进资源配置效率的竞争性改善,摆脱熟人社会关联性交易的社区封闭性与“差序格局”。但也必须认识到中国乡村契约化秩序的构建是在农村土地集体所有的制度框架内完成的,中国乡村契约化治理是在“公平导向中谋求效率”,充分体现了中国特色社会主义的乡村善治特征。

(3) 尽管初始的农村土地集体所有制存在产权模糊的历史情境,但所有权、承包权与经营权的“三权分置”,从而将以所有权为中心的赋权体系向以产权为中心的运作体系转变,构建了有中国特色的乡村治理的产权逻辑。第一,在坚持土地集体所有权以保护弱者并维护公平的基础上,凸显了产权运作的中心地位,促进了交易关系的契约化与规范化转型;第二,在维护农户家庭土地承包权的基础上开放和盘活土地的经营权,不仅有助于诱导农民的生产性努力,提升农民的行为能力,而且显著改善了村庄人际关系、交易秩序与治理绩效;第三,主流经济学认为“私有制是最有效的”。然而,没有任何一种产权形式在任何情形下都总是有效率的。忽视制度目标而笼统地讨论制度效率,也是没有任何意义的。中国乡村治理的阶段性演进历程表明,不同的阶段有着不同的制度目标,需要构建不同的地权制度与乡村治理体系。事实上,中国农村土地的集体所有制,在国家赋权、社会认同与行为能力促进产权强度不断提升的基础上,正在形成一个“国家有作为”“社会有认同”“人民有参与”的法制、德治与自治相结合的多元且包容的乡村治理体系。中国的乡村治理,走的就是一条以地权制度变革为主线,由此实现“因地制宜”,进而“因治而序”的道路模式,彰显了中国特色、中国风格、中国气派。

在农村土地集体所有的制度框架内推进产权明晰与稳定的法制化,诱导产权实施及其交易的契约化,由此形成的市场化逻辑将成为村庄治理现代化的核心线索。但必须重视的是,由地权法制化、契约化与市场化所推进的村庄治理结构的转型,在打破原有传统治理体系的同时,可能诱发村庄秩序及其治理的潜在风险。原因在于,从宏观层面来说,由于我国农村地域广阔,法制建设尚未健全,在转型过程中期待村社内实现完全的法律和契约治理并不现实。一旦农民由依附土地的生存逻辑转向为产权实施的利益最大化逻辑,村庄秩序的维护将可能面临因利益摩擦所引发的新的风险。从微观层面而言,交易行为的契约化也并非一劳永逸,契约的不完全、正式契约的刚性特征,均隐含着高昂的交易费用与治理成本。必须强调国家农地确权的基础性制度功能和农村社区人际信任机制的辅助性制度功能的互补。因此,村庄秩序的形成、维护与治理,仍需动员传统的组织资源与道德力量,利用熟人社会中的声誉机制、诚信机制和道德机制加以规制,从而构建法治、自治、德治相结合的乡村治理体系。

更为重要的是,必须强调产权明晰的“双刃剑”效应。逻辑上而言,经济增长绩效一般来源于产权明晰情境下的市场竞争。由产权及其市场竞争所激励的行为努力、要素配置与竞争性交易,是改善经济效率的核心线索。问题是,不同的行为主体,其行为能力总是存在差异。同样的产权安排并不保障市场参与主体的平等享益。事实上,农民及低收入群体往往在产权实施的市场竞争中处于弱势,进而导致其相对收入不足成为常态。与之不同,“绿水青山”既是自然财富,又是经济财富。生态环境产权的公共性及享益的非排他性,决定了生态福利是缓解相对收入差距,进而改善农民幸福感的重要机制(罗必良,2021:54—64)。“绿水青山就是金山银山”,环境保护与生态发展,不仅是一种生活方式赋权、生活质量强能,更是一种包容性发展。而强调“以人为中心”的包容性发展,不能仅仅满足于物质上的丰裕,更要谋求人与人、人与自然的融合。因此,破除“收入神话”,增进农民幸福感,必须建立广义的生态福利观。在乡村善治中,必须重视农村生态环境建设,以生态宜居增进农民幸福感,赋予农民更为充分的发展权利,从而在自由、平等、和谐的生活环境中追求幸福生活。

参考文献:

- [1] 陈昌文,1992,《人情与契约》,《四川大学学报》第3期,第34—39页。
- [2] 德姆塞茨,1999,《所有权、控制与企业》,段毅才译,北京:经济科学出版社。
- [3] 丁从明、周颖、梁甄桥,2018,《南稻北麦、协作与信任的经验研究》,《经济学(季刊)》第2期,第579—608页。
- [4] 菲吕博腾、配杰威齐,1994,《产权与经济理论:近期文献的一个综述》,见陈昕主编:《财产权利与制度变迁》,胡庄君译,上海:上海三联书店。
- [5] 费孝通,2016,《文化与文化自觉》,北京:群言出版社。
- [6] 费孝通,2019,《乡土中国》,北京:作家出版社,第26—34页。
- [7] 冯必扬,2011,《人情社会与契约社会——基于社会交换理论的视角》,《社会科学》第9期,第67—75页。
- [8] 高名姿、张雷、陈东平,2015,《差序治理、熟人社会与农地确权矛盾化解——基于江苏省695份调查问卷和典型案例的分析》,《中国农村观察》第6期,第60—69页。
- [9] 郭书田,1993,《变革中的农村与农业》,北京:中国财政经济出版社,第5页。
- [10] 贾雷德·戴蒙德,2000,《枪炮、病菌与钢铁》,谢延光译,上海:上海译文出版社。
- [11] 何欣、蒋涛、郭良燕、甘犁,2016,《中国农地流转市场的发展与农户流转农地行为研究——基于2013—2015年29省的农户调查数据》,《管理世界》第6期,第79—89页。
- [12] 孔泾源,1993,《中国农村土地制度:变迁过程的实证分析》,《经济研究》第2期,第65—72页。
- [13] 李稻葵,1995,《转型经济中的模糊产权理论》,《经济研究》第4期,第42—50页。
- [14] 李尚蒲、罗必良,2015,《农地调整的内在机理及其影响因素分析》,《中国农村经济》第3期,第18—33页。
- [15] 刘守英、熊雪锋,2018,《中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论》,《农业经济问题》第9期,第10—13页。
- [16] 罗必良,2013,《产权强度、土地流转与农民权益保护》,北京:经济科学出版社。
- [17] 罗必良,2019,《从产权界定到产权实施——中国农地经营制度变革的过去与未来》,《农业经济问题》第1期,第17—31页。
- [18] 罗必良,2021,《以产权为线索:乡村治理的中国故事》,《管理世界》第9期,第30—32页。
- [19] 罗必良,2021,《增长、转型与生态化发展——从产品性农业到功能性农业》,《学术月刊》第5期,第54—64页。
- [20] 倪玉平,2021,《中国历史上为何存在“黄宗羲定律”》,《人民论坛》7月号(中)期,第110—112页。
- [21] 秦中春,2020,《乡村振兴背景下乡村治理的目标与实现途径》,《管理世界》第2期,第1—6页。
- [22] 仇童伟、罗必良、何勤英,2019,《农地流转市场转型:理论与证据——基于对农地流转对象与农地租金关系的分析》,《中国农村观察》第4期,第128—144页。
- [23] 孙秀林,2011,《华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径》,《社会学研究》第1期,第133—166页。
- [24] 王家范,2001,《百年颠沛与千年往复》,上海:上海远东出版社,第166页。
- [25] 韦森,2019,《观念体系与社会制序的生成、演化与变迁》,《学术界》第5期,第69—85页。
- [26] 尤瓦尔·赫拉利,2014,《人类简史:从动物到上帝》,林俊宏译,北京:中信出版社。
- [27] 于光君,2006,《费孝通的“差序格局”理论及其发展》,《社会科学论坛:学术研究卷》第12期,第51—54页。
- [28] 于建嵘,2012,《当前压力维稳的困境与出路——再论中国社会的刚性稳定》,《探索与争鸣》第9期,第3—6页。
- [29] 詹姆斯·斯科特,2016,《逃避统治的艺术——东南亚高地的无政府主义历史》,王晓毅译,北京:三联书店,第39—48页。
- [30] 詹姆斯·斯科特,2019,《反谷》,翁德明译,台北:麦田出版社,第95—119、147—184页。
- [31] 周其仁,2002,《产权与制度变迁:中国改革的经验研究》,北京:社会科学文献出版社,第1—46页。
- [32] Alchian, A. A., 1965, The Economics of Property Rights, *Politico*, 30 (4), pp. 816 - 829.
- [33] Barzel, Y., 1989, *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [34] Barzel, Y., 2015, What Are “Property Rights”, and Why Do They Matter? A Comment on Hodgson’s Article, *Journal of Institutional Economics*, 11(4), pp. 719 - 723.
- [35] Carneiro, R. L., 1970, A Theory of the Origin of the State: Traditional Theories of State Origins are Considered and Rejected in Favor of a New Ecological Hypothesis, *Science*, 169(3947), pp. 733 - 738.

- [36] Galor, O. and Özak Ö. , 2016, The Agricultural Origins of Time Preference, *American Economic Review*, 106(10), pp. 3064 – 3103.
- [37] Granovetter, M. S. , 1973, The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78(6), pp. 1360 – 1380.
- [38] Hart, O. , 1995, *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford: Clarendon Press.
- [39] Luo, B. , 2018, 40-year Reform of Farmland Institution in China: Target, Effort and the Future, *China Agricultural Economic Review*, 10(1), pp. 16 – 35.
- [40] Mann, M. , 1986, *The Sources of Social Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [41] Mayshar, J. , Moav, O. , Neeman Z. and Pascali, L. , 2019, *The Origin of the State: Land Productivity or Appropriability*, Tel Aviv-Tafo University.
- [42] Miller, J. G. and Bersoff, D. M. , 1994, Cultural Influences on the Moral Status of Reciprocity and the Discounting of Endogenous Motivation, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 20(5), pp. 592 – 602.
- [43] Ostrom, E. , 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 603 – 608.
- [44] Talhelm, T. and English, A. S. , 2020, Historically Rice-farming Societies Have Tighter Social Norms in China and Worldwide, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(33), pp. 19816 – 19824.
- [45] Talhelm, T. , Zhang, X. , Oishi, S. , Shimin, C. , Duan, D. , Lan, X. and Kitayama, S. , 2014, Large-scale Psychological Differences Within China Explained by Rice Versus Wheat Agriculture, *Science*, 344(6184), pp. 603 – 608.
- [46] Udry, C. , 1996, Gender, Agricultural Production, and the Theory of the Household, *Journal of Political Economy*, 104, pp. 1010 – 1046.
- [47] Wang, H. , Riedinger, J. and Jin, S. , 2015, Land Documents, Tenure Security and Land Rental Development: Panel Evidence from China, *China Economic Review*, 36, pp. 220 – 235.
- [48] Weber, M. , 1951, *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, New York: The Free Press.

(责任编辑:匡云)