

功能主义视角下的农地集体所有权制度改革*

——《农村土地承包法》的政治经济学解读

米运生 罗必良

摘要：为洞察农地集体所有权的本质，本文研究选择了功能主义而非传统的结构主义视角。从功能主义视角看，农地集体所有权承载了三重不同维度的制度功能：维护社会主义国家所有制关系、助推国家发展战略和保障农业基础性地位。然而，城乡“二元”思维和地方政府等既得利益者的机会主义行为导致了制度异化。这集中体现于《农村土地承包法》中有关农地发包方权利与义务的相关规定。本文研究表明：原本由地方政府承担的制度功能以“权利”或“义务”的形式被转嫁到集体；作为“回馈”，集体被赋予一定的农地处分权和隐性的收益权。制度异化导致的结果是：因缺乏资质与能力，有关集体“权利”和“义务”的诸多规定成为“写在纸上的制度”。制度异化助长了违规征地等问题，并影响到制度功能的充分实现。本文认为，在乡村振兴战略的背景下，农地集体所有权制度改革的重点内容是：建立城乡统一的国土规章制度；明确地方政府需承担的应有职责；集体需要回归国家与农民之间的“中心缔约者”角色并获得与事权相匹配的财权。

关键词：功能主义 农村土地 集体所有权 制度 农村土地承包法

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A

一、引言

在中国这样一个有着悠久历史传统和深厚农耕文明的东方国家，土地的重要性自不待言。在这一点上，观点迥异的法家和儒家，也有着难得的共识。早在春秋时期，管仲曾言，“地者，政之本也，辨于土而民可富”^①。孟子亦曰：“诸侯之宝三：土地，人民，政事”^②。在已进入工业化后期阶段的当代中国，农地依然极其重要。特别是，在全面实施乡村振兴战略的背景下，立足于“三权分置”制

*本文研究获得国家社会科学基金重大项目“乡村振兴与深化农村土地制度改革”（项目编号：19ZDA115）的资助。本文通讯作者：罗必良。

^①管仲：《管子·地员》，李山译注，中华书局2016年版。

^②孟子：《孟子·尽心下》，王亚丽译注，中国社会科学出版社2013年版。

度框架，如何深入推进农地集体所有权制度的改革^①，是一个亟待在理论上认真思考和实践上积极探索的问题。原因很显然：“坚持农地的集体所有权是农村基本经营制度的‘魂’”（韩长赋，2014）。长期以来，农地集体所有权制度改革主要围绕三个问题：因农村集体经济组织身份不清晰导致的产权主体模糊、地方官员干预导致的弱产权强度、集体经济组织职能弱化导致的权能“虚化”。为解决上述问题，中国推进了相应的改革。比如，针对主体模糊问题，推进了农村集体经济组织注册登记的改革（叶兴庆，2018）；针对权能“虚化”问题，推进了农村基层治理体系和治理能力现代化的改革（张浩等，2021）。

在产权主体初步明确和能力得到初步提升之后，如何提升农地集体所有权的产权强度问题便进一步凸显出来。对此，学界并未形成共识。从产权理论出发，学者们争论的焦点通常是：如何实现占有、使用、收益、处分等权利束在集体、农地承包方和农地转入方之间的合理分割（孙宪忠，2016；尹成杰，2017；刘守英等，2017；陈小君，2019）。权利分割往往是一种零和博弈：一方权利空间的扩张伴随着另一方权利空间的压缩。这使得改革很容易陷入顾此失彼的困境，并常因利益纠葛而陷于僵局。

之所以如此，部分原因是囿于结构主义范式的习惯性思维^②。相关研究局限于集体经济组织的角色定位和权能分割，忽略了对农村地区所有制关系和农村经济发展的整体分析；对搞活单一主体的痴迷，也使一些研究将精力集中于分析相关权能在集体所有权、农户承包经营权和土地经营权之间的组合和分配。根据这一思维，农地集体所有权不但要对应一个明确的主体，而且要赋予它具体而可言说的权能。相应地，如果责任主体不明确、权能不完整或某种权能受到抑制，那么人们便会认为出现了问题，并试图从明晰产权主体和强化私人财产意义上的产权强度等方面开出药方。这种思维很容易使人们将集体所有权与农户承包经营权及土地经营权对立起来。受20世纪90年代有关国有企业改革问题的启发^③，学者们也逐渐意识到结构主义思维的局限性。有学者认识到，需要按照功能主义视角去理解“三权分置”框架中农地集体所有权的核心和本质（楼建波，2016）。比如有学者认为，不能用基于个人主义的权能分离理论来理解集体与承包方之间的权能分置问题（申始占，2019），集体的功能在于农业基础设施建设等农户无能力做的领域（王冲，2018）。有学者甚至主张通过集体为农户提供农业生产性服务来体现农村基本经营制度“统”的职能（高鸣、芦千文，2019）。

关于功能主义，有必要略加说明。人们总是想寻找事物的内在本质，但肉眼直接所观察到的往往是表象。表象附着于本质，人们很容易把观察到的表象视为本质。人们很容易被表象所迷惑，被一些

^①广义的农村土地包括农用地、宅基地和集体建设用地。本文的“农村土地”是指农用地，其范围由《农村土地承包法》所规定，即“农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地。”进一步，本文把农村土地简称为“农地”。

^②结构主义范式主要从某个主体在特定时空和情境中所表现出来的某种属性或承担的某种业务，去判断某个主体的性质。它的缺点是：当时空等外部条件变化时，经济主体的属性和业务会相应变化，由此可能会使人们对经济主体的性质作出偏颇乃至错误的判断。

^③20世纪90年代，有关国有企业产权改革的思路存在两种观点：从整体上发展壮大国有经济或搞活单个国有企业。

基于现象归纳而来的观点所误导。因为形式是变化的，现象是变幻不居的。比较之下，由本质所决定的功能，则是相对稳定的。相对结构的多变性来说，功能更为稳定和恒久，更能反映事物本质。功能，在某种程度上类似于经济学中的功利或效用，反映了理性、理智，也反映了实践对制度、文化的决定性作用。如果不是从表象而是从本质来看，那么人们就能够对事物的性质作出更科学的认识、对事物发展趋势作出更准确的判断。随着人类社会从神祇时代、英雄时代过渡到平民时代，观念、意识、符号的重要性逐渐被功利原则所取代。为跳出表象而深入本质，学者们逐渐从功能主义视角（Functional Perspective）去观察和认识事物。作为一种认识论，功能主义在心灵哲学中占主导地位。它反对拘泥于表象的观察，其核心思想是把心理性质看作功能性质，认为心理性质处于较高的抽象的层次上，而物理的、化学的和生物的性质则处于较低的层次，且高层性质是由低层性质实现的（Putnam, 1967）。从功能主义视角研究问题能够避免被表象所误导和被假象所迷惑，有利于在变化中洞察到不变，从现象中窥视到本质。虽然功能主义起源于哲学，但因其对本质和内在属性的重视而被广泛应用于其他学科。在社会学、法学、金融学^①等领域，功能主义在研究中得到大量应用。功能主义对于制度的分析，也是适用的。制度安排往往服务于制度目标，制度的特性和形式会随着实践要求和制度目标的变化而变化。但是，体现政治、经济和社会关系的制度功能，是相对稳定的。鉴于制度的实际功能比制度的形式更重要，“制度功能可信度”理论已经产生了广泛影响（谭荣，2020）^②。

现有研究能够认识到农地集体所有权可能蕴含的某种内在、稳定的功能，无疑是一种值得鼓励的新尝试。不过，前述学者只是列举那些以现象所呈现出来的某种具体职责（比如提供农业生产性服务）。这不但过于片面而且也不能深入到制度功能的内核。由于回避了农地集体所有权制度功能的本质规定性讨论，他们也没有能够提出新的改革思路。要突破僵局，必须进一步跳出传统的思维方式。否则，学者们要么陷入集体所有权与承包经营权互斥的逻辑陷阱而无法自拔；要么在抽象地讨论农地集体所有权性质时陷入无谓的观念之争，致力于发明出一些使各方利益主体易于接受但对问题解决于事无补的概念，从而把科学讨论变成哲学诡辩。

要洞察农地集体所有权的内在本质，首先要追溯制度功能。为此，需要从维护社会主义国家所有制关系、助推国家发展战略、“大国小农”背景下保障农业基础性地位等方面，从抽象角度去剖析农地集体所有权的制度功能、判断农地集体所有权的产权强度。根据丹尼尔·W·布罗姆利（2012）的制度分类^③，农地集体所有权的制度功能类似于制度环境。制度环境需要通过制度安排才能得到具体

^①在20世纪80年代，随着贷款、存款等市场份额的下降，学者们普遍预期银行在金融体系中的重要性将大幅度下降。但是，20世纪90年代之后，银行不但没有萎缩反而呈现继续发展的良好势头。针对这种情况，Merton（1995）等主张，要从风险多元化、流动性管理等方面去理解金融的功能，因为只有这样才能更真实反映金融的本质。

^②比如，2019年11月2-3日在浙江大学召开的第五届“社会-生态系统”制度分析国际研讨会上，相关学者从“制度功能可信度”理论、经典制度经济学和新制度经济学理论等理论视角，研讨了中国自然资源产权及其治理问题。

^③丹尼尔·W·布罗姆利（2012）将制度分为三个层面：制度环境、制度安排与制度装置。一个国家的经济体制（所有制关系）、发展战略和大政方针等，皆可被视为制度环境。

落实。制度安排通常表现为法律条文。农地集体所有权的制度安排主要体现于《中华人民共和国农村土地承包法》（2018年修订版）（简称《农村土地承包法》）。由公共选择理论可知，在不影响政治功能和确保意识形态安全的前提下，既得利益者会通过影响《农村土地承包法》有关发包方“权利”与“义务”的内容规定和文字表述来嵌入私利诉求。中央政府与地方政府、地方政府与基层组织之间及城市与农村之间的利益博弈会使制度安排出现异化并影响到制度功能的充分实现。

基于上述考虑，本文将基于功能主义视角，从制度环境层面分析农地集体所有权的制度功能；通过《农村土地承包法》的政治经济学解读，分析制度环境在转变为制度安排的过程中，因为城乡“二元”的传统思维和既得利益者的机会主义行为等原因而导致农地集体所有权的制度异化及其引发的制度功能难以充分实现等诸多问题。在此基础上，根据乡村振兴战略对农地集体所有权制度功能的诉求，以修改完善《农村土地承包法》为对象，从建立城乡统一的国土规章制度和明确地方政府^①承担的应有职责等方面，提出相应的改革建议。

二、农地集体所有权的制度功能

要洞察农地集体所有权的制度功能，可以而且也应该诉诸功能主义的研究视角。因迥异于财产权，故而不能局限于个人主义视角而从私人财产的占有、使用、收益、处分等制度安排的层面去理解农地集体所有权的制度功能，并以此判断它的产权强度。准确地说，需要综合马克思主义的所有制关系理论和制度经济学家丹尼尔·W·布罗姆利（2012）的分类方法，从制度环境层面理解农地集体所有权的制度功能。因为，体现政治、经济、社会关系的制度环境是制度变迁的基础；执行层面的制度安排（如实体法的条文）是根据制度环境而拟定并体现制度环境前置性规定的理念、原理、原则。制度环境与马克思主义的所有制关系，有很大类似性。或者说，制度环境概念本身就是所有制关系理论在经济制度领域的具体运用。制度环境并不局限于所有制关系。国家发展战略及大政方针等，亦可归于此。

（一）农地集体所有权制度功能的认识误区

1. 基于名目论的“政治艺术观”。为维护社会主义国家所有制关系即公有制，国家的本意是在农村地区实施全民所有制。由于中国现代化发展的普遍规律尚未充分展示，中华人民共和国成立以来，以毛泽东为代表的国家领导人对全民所有制的认识存在一定的偏差，并认为集体所有制是最终实现全民所有制的过渡阶段（徐键，2017）。国家领导人的认识，也代表了那个时期主流的观念。全民所有制生产关系要求农地国家所有。于是，中华人民共和国在经历了短暂的土地私有化之后，便快速推进合作化运动，最终通过“大跃进”运动而建立起一大二公的人民公社制度。不过，“大跃进”时期的过激政策严重影响了农民的利益并引发他们的广泛不满（刘永湘、杨明洪，2003）。为缓解社会矛盾，国家对农村土地制度进行了调整。国家需要向农民妥协，但又不可能实施土地私有化。博弈的结果是实施农地集体所有权制度（钱龙、洪名勇，2005）^②。这对国家和农民双方来说，都是能够接受的：

^①本文没有严格区分地方政府与职能部门。

^②农地集体所有权的概念是改革开放以后才明确提出来的。计划经济时期的“劳动群众集体所有制”是从生产资料所有者角

农民因获得了部分的农地使用权和收益权而能够接受；国家因保留了农地公有制性质而可满足其意识形态诉求（姚洋，2003）。可以说，农地集体所有权制度实乃基于国家与农民的政治力量对比而设计出来的最优产权制度（丰雷等，2020），因而堪称一种巧妙的“政治艺术”（王金红，2011）。

这一观点在某种程度上耦合了新制度经济学的思路：产权是不同主体讨价还价的结果（North，1990），它反映了博弈双方的力量对比。然而，如果以此观点来解释农地集体所有权的生成逻辑，那么是与现实不符的。改革开放之后，国家综合实力迅速增强，农民数量在总人口中的占比下降而且对农地的依赖程度也大幅度降低^①。既然发生了有利于国家的力量对比，那么国家便更有能力去实现它的初始目标即土地全民所有制了。但实际的情况是：国家只是要求坚持、完善和落实农地集体所有权而并没有压缩农户对于土地的权利空间。不但如此，国家还不断强调要稳定农地承包关系并通过确权颁证等政策来强化农民对于农地的财产权主张。因此，博弈均衡的政治策略与现实格局并不吻合。

2. 基于手段论的“国家发展战略观”。按照“政治艺术观”的逻辑，农地集体所有权的作用就像魔术道具那样被用于回避和粉饰社会矛盾。与此不同的是，有人主张从手段论的角度去理解农地集体所有权。他们认为，在安排农地集体所有权制度时，国家对它的实际功能有着严肃考虑。具体来说，它要服务于特定阶段的国家发展战略（例如高帆，2018），并在不同发展阶段有不同的制度目标。在计划经济时期，农地集体所有权制度的主要目标是通过要素和产品的价格剪刀差等途径将农业剩余转移到工业部门（蔡昉、林毅夫，2003）。改革开放之后，农地集体所有权制度主要服务于城镇化等目标。为了获得足够的财力并促进地方经济发展，农地集体所有权的制度安排使地方政府成为农地一级市场的垄断者和二级市场级差地租的主要获得者。这种观点反映了一般现实，但也偏颇。地方政府对一级市场的垄断和二级市场上对级差地租的占有，与其说是农地集体所有权制度的本质规定，不如说是因既得利益作祟和公共治理体系失范而出现的异化（黄祖辉、汪晖，2002）。更重要的是，这种“离坚白”^②的思维方式是从孤立、静态和表象的角度去思考问题的。如果从现代化建设规律的动态视角进行全面思考的话，那么“手段论”显然是欠妥的。比如，早在20世纪90年代初期，《中华人民共和国农业法》（简称《农业法》）便已规定“国家把农业放在发展国民经济的首位”^③。在全面推进乡村振兴战略的新时代，“手段论”甚至要被“目的论”所取代，因为农业农村优先发展成为基本的政策导向。

3. 基于习俗惯例的“社区产权观”。上述两种观点隐含着农地集体所有权一定程度的外生性。与

度来说的。由此可推知，农地这一生产资料的产权性质是集体所有的。

^①农民是一种身份或职业，农户是作为经济主体而言的。本文没有严格区分二者。

^②“离坚白”是中国先秦名家公孙龙的著名论点之一。公孙龙认为，一块坚硬的白石，用眼看不会看出它是否坚硬，只能看到它是白色的，用手摸不能感觉其白色，只能感觉到其坚硬，所以世界上只有白石和坚石，没有坚白石。这是战国名家著名的诡辩论点。这种论点具体分析了各种感官对于事物的感受方式的特殊性，认为人们感觉接触到的事物的各个属性都只能是绝对分离的独立体。

^③参见：《中华人民共和国农业法》总则第三条，http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_30998.htm。

此不同，一些学者强调农地集体所有权的内生性。核心意思是：农地集体所有权是中国历史上长期盛行的社区产权的自然回归。他们认为，历史上中国的农地制度表面看是私有的，实则是社区产权，村落力量及其治理能力决定了土地总规模；土地契约的执行和纠纷的调解等，也主要借助于村庄权威（邓大才，2015）。计划经济时期，封建宗法关系经过合作化运动特别是人民公社的洗礼，被大幅度削弱。但在信息闭塞、人口分散、空间广袤、交通不便的农村，国家力量依然无法完全触及。凭借局部知识和交易成本的优势，农村基层组织在社会管理、组织农业基础设施建设的中介作用依然是难以替代的（汪险生、郭忠兴，2017）。这是“大跃进”之后国家对一大二公的人民公社制度做出政策调整并最终形成“三级所有、队为基础”经营制度的基本原因。改革开放之后，中国明确了农地的集体所有权。在农地发包、调整、纠纷调解、监管等诸多领域，集体被赋予某些重要权利和被规定要履行某些重要义务^①。这在一定程度上符合农民的心理认知。因为，中国农民对土地权属的认知是一种自上而下的所有权授予逻辑，而非西方排他性逻辑（赵金龙等，2015）。在这种伦理认知观影响下，农民潜意识里认可集体对于农地的某些权利主张（黄鹏进，2018）。集体所有权是决策权威与农民认知的综合结果（丰雷等，2020）。

“社区产权观”揭示了部分现实。如果以此而主张私人财产意义上的农地集体所有权，那么这种观点是值得商榷的。相关学者对农地集体产权的某些判断与其说是基于经验证据和产权发展的普遍规律，不如说是基于血缘情感和对部落生活的先验偏好。根植于浪漫乡土社会的产权理论，根基是薄弱的。村落产权近乎部落产权，而部落产权是落后社会的产物。人际信任是为弥补正式制度的不足而出现的。这个道理，法家早期代表人物管子便已经明白，并提出国家治理需要“远者以礼，近者以体”^②。在可置信程度方面，基于身份的人际信任显然要低于基于契约的制度信任。从交易效率看，制度信任所企及的范围是碎片化的人际信任所无法比拟的。进一步考虑到部落产权在处理外部性方面的有限激励功能，其缺陷尤其明显。正是如此，人类社会对生产效率的追求，使得基于人际信任的部落产权不断演变为基于制度信任的个人产权（哈罗德·德姆塞茨、徐丽丽，2005）。德国著名哲学家梅耶认为，资本主义的社会进步，集中表现为“从身份到契约”（何兆武，1992）。马克思也发现，“契约范围随资本主义生产的范围和规模一同扩大”^③。概言之，局部知识视角下的社区产权观点，并不符合产权发展的一般规律和中国的现实。

（二）功能主义视角下的农地集体所有权

1. 维护社会主义国家所有制关系层面的农地集体所有权。在制度环境层面上考察农地集体所有权，需要根据社会主义公有制的政治经济学逻辑（周其仁，1995）。社会主义国家对农地集体所有的制度功能有什么诉求呢？为了维护和体现社会主义国家的所有制关系，农地集体所有权必然要被赋予某种

^①如果不特别说明，本文所指的集体不包括乡镇和村民小组，也不单指村委会，而是指村集体即村“两委”。此外，本文在文字表达方面未严格区分集体与村集体。

^②管子：《管子·枢言》，李山译注，中华书局2016年版。

^③《马克思恩格斯全集》第45卷，人民出版社2003年版，第281页。

政治功能。但是，国家坚持农地集体所有权的目的是，并不完全是意识形态需要或基于政治力量的权衡，而是要在农村地区体现“公平”这一社会主义核心价值观。马恩经典作家对所有制关系的设想，也是想通过合作社等组织来解决社会化大生产对小农带来的破产、失业、贫穷等经济社会问题。马克思鲜明地指出，“小块土地所有制按其性质来说排斥社会劳动生产力的发展、劳动的社会形式、资本的社会积聚、大规模的畜牧和对科学的累进的应用”^①。关于小农的发展方向，恩格斯认为，“我们对于小农的任务，首先是把他们的私人生产和私人占有变为合作社的生产和占有”^②。对于合作社，恩格斯寄予了极高期望。他在《法德农民问题》中强调“我们要挽救和保全他们的房产和田产，只有把它们变成合作社的占有和合作社的生产才能做到”^③。显然，恩格斯等经典作家对合作社的重视，只是用以表达他们的一个重要理念：为弥补市场失灵、促进社会公平，需要通过政府的有形之手提高农民的组织化程度、提升农民的经济地位。可见，要理解农地集体所有权的制度功能，不能简单基于个人主义的产权角度而是要基于社会主义国家的生产关系（所有制关系）的本质规定性。

可以认为，农地集体所有权制度是公平的社会主义价值观在农地领域的具体表现（姚洋，2003）。国家需要通过落实农地集体所有权去提高小农户的组织化程度，促进农业规模经营，防止自由竞争带给小农的种种伤害（简新华，2016）。马克思、恩格斯等经典作家的这一理念，得到了中国共产党的充分理解和实践。1945年，毛泽东在中国共产党第七次全国代表大会上的报告《论联合政府》第四部分“我们的一般纲领”论及新民主主义的经济时，“完全同意”孙中山提出的“耕者有其田”之土地政策^④。1947年中国共产党全国土地会议通过并颁布实施的《中国土地法大纲》也充分体现和总结了土地革命的基本经验：平分土地，以保障绝大多数人的基本生计，维护社会稳定。其中，第六条明确规定：“乡村中一切地主的土地及公地，由乡村农会接收，连同乡村中其他一切土地，按乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配，在土地数量上抽多补少，质量上抽肥补瘦，使全乡村人民均获得同等的土地”^⑤。1950年6月30日颁布的《中华人民共和国土地改革法》（简称《土地改革法》）对土地分配也有明确规定，即将土地“公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有”“系鳏、寡、孤、独、残疾人等依靠该项土地为生者，…，亦得酌情予以照顾”^⑥。在农业合作化运动期间，国家采取循序渐进的方式并把维护农民的利益置于重要地位。刘少奇在《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》中强调：“我们党采取这种逐步前进的办法是适当的。因为这使得农民在合作化运动中不断地得到好处，逐渐地习惯于集体生产的方式，可以比较自然地、比较顺利地脱

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷，人民出版社2003年版，第912页。

^② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社2012年版，第370页。

^③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社2012年版，第371页。

^④ 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1057页。

^⑤ 参见：<https://www.chinacourt.org/article/detail/2016/06/id/1941699.shtml>。

^⑥ 《中华人民共和国土地改革法》第十条和第五条，http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4246.htm。

离土地和其他主要生产资料的私人所有制，接受集体所有制”^①。由此可以判断，农地集体所有权是追求公平的社会主义核心价值观在农地领域的具体表现。国家之所以一再强调要坚持农地集体所有权制度，并不是希望通过集体去实现对农地的实际控制、占有，更不是要使政府获得农地的占有、使用、处分与收益等权利^②。维护农民利益、彰显维护社会公平的国家意志，才是农地集体所有权制度的首要政治功能（马池春、马华，2018）。

2. 助推国家发展战略层面的农地集体所有权。所有制关系的本质是恒定的，政治功能也需要体现于经济领域。所有制关系层面的政治功能之实现形式，与国家发展战略密切相关。不同于西方无政府主义的经济发展模式，社会主义中国强调经济发展的规划性。为了在生产力落后的经济基础上快速推进工业化特别是重工业的发展，国家有意识地通过行政力量使农业经济剩余流向工业部门。早在1945年，毛泽东在《论联合政府》中提出了土地制度的路线图：在耕者有其田的基础上，通过合作等方式，促进工业化。《土地改革法》第一条就明确规定：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路”^③。1952年之后的合作化运动，开始了从土地农民私人所有到集体所有的变革。1954年《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）第五条将合作社的所有制性质界定为“劳动群众集体所有制”。人民公社的成立，实现了农地的集体所有。1962年《农村人民公社工作条例（修正草案）》标志着农地集体所有权制度的最终确立^④。

人民公社确实被赋予从农业向工业输送经济剩余的制度功能。如果因此而认为农地集体所有权的制度功能就是牺牲“三农”以支持工业化和向工业转移农业资源或农业剩余的话，那么这种观点是偏颇的。即便在工业化优先发展时期，国家也重视保护农民的合理利益。比如《农村人民公社工作条例（修正草案）》（1962）第三十三条规定：“国家应该根据等价交换的原则，逐步地规定工农业产品的合理比价”。“工具论”或“手段论”是对社会主义本质认识不到位的表现，是静态分析下的认识偏差。社会主义的最终目标是实现共同富裕。从动态角度看，在计划经济时期，“三农”政策在一定程度上服务于工业化优先发展的国家战略。改革开放初期，国家“三农”政策在一定程度上也倾向于城市利益。不过，在中国特色社会主义进入新时代之后，特别是随着中国共产党十九大报告即《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》中“实施乡村振兴战略”的提出，“三农”问题已被提到了前所未有的高度。十九大报告对“三农”的地位作了总体判断：“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”^⑤。

^①参见：<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64560/65452/4526551.html>。

^②以征地中的级差地租分配为例，国家（中央政府）甚至省级政府，都没有直接参与分配。

^③《中华人民共和国土地改革法》。参见http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4246.htm。

^④《农村人民公社工作条例修正草案》详细规定了人民公社的性质、组织和管理等。参见《农村人民公社工作条例修正草案》，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/11/t20070611_11694907.shtml。

^⑤《习近平谈治国理政（第三卷）》，外文出版社2020年版，第25页。

3.保障农业基础性地位层面的农地集体所有权。社会主义国家的所有制关系、国家发展战略能否以及在多大程度上被有效实践，很大程度上取决于农业的基础性地位能否得到有效保障。中华人民共和国成立之后，尽管不同阶段的发展战略有所差异，但国家一以贯之地坚持农业基础性地位。如，1956年毛泽东在《论十大关系》中明确提出，即使为了更好地发展重工业也要“多发展一些农业、轻工业”^①。同年，刘少奇在《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》中指出，“为了适应整个国民经济的需要，…把农业提到更高的水平”^②。为了促进农业的发展，《农村人民公社工作条例（修正草案）》（1962）赋予了人民公社发展农业、建设和维护农田水利基础设施建设、保护农业资源（特别是耕地）等多种职责^③。

集体之所以能够承担上述功能，是有内在原因的。在幅员辽阔、人口众多的中国，政府在信息收集、监督、管理及执法等方面所承担的交易成本是巨大的。在封建社会（包括民国时期），国家对乡村的有效治理是通过乡绅的代理而间接实现的。中国的农地制度也因此而与治理功能紧密结合（邓大才，2017）。中华人民共和国成立后，国家行政力量已经能够从县延伸到乡（人民公社），但依然难以企及村落。可以说，“大国小农”的国情农情使得为保障农业基础性地位而制订的相关支持保护政策，依然需要拥有局部知识和交易成本优势的集体作为代理人而得以有效实施（孙秀林，2011）。集体的治理功能，必然会嵌入农地集体所有权的制度安排。

三、农地集体所有权的产权强度、权能模糊与制度异化

不同所有制关系内含的理念和相关的产权思想是不同的。资本主义私有制主要关注的是效率，它所保护的是私人（资本）利益，追求片面的经济增长。西方产权理论将外部性视为假设前提，去研究产权的产生；从权能结构的完整性，去判断产权的强度。社会主义公有制的基本理念是效率优先兼顾公平，注重财产的社会属性，追求的是包容式增长。相应地，社会主义产权理论，需要从经济机会的参与性、发展成果的包容性（普惠性）和经济增长的前景等方面，去分析外部性的源泉；从制度整体优越性的角度去判断产权强度（吴宣恭，2017）。如本文所强调的那样，不同于个人主义的产权，农地集体所有权的主要制度功能在农村地区维护和体现社会主义国家的所有制关系。为此，要从政治、经济、社会的宏观角度和所有制关系所蕴含的经济发展前景去判断农地集体所有权的产权强度。具体来说，需要从如何让广大农民以公民身份拥有土地、如何使农业农村获得广阔发展前景、如何使土地能够获得最广阔的使用（交易）范围和增值潜力等方面，去判断农地集体所有权的产权强度。

（一）农地集体所有权的产权强度：所有制关系层面

^① 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年版，第269页。

^② 参见：<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/73583/73601/73624/5069218.html>。

^③ 参见：《农村人民公社工作条例（修正草案）》第十条、第十一条。http://www.cc.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/11/t20070611_11694907.shtml。

“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度”框架中的“农村集体经济组织”是一个没有明确主体的模糊存在^①。改革开放以来，随着“三提五统”退出历史舞台，特别是随着农业税的取消和农民成为独立的市场主体，“双层经营”只剩下一半即“家庭经营”；“保证国家的，留足集体的，剩下的都是自己的”的分配方式，也已经三去其二。由于缺乏相关的资源，“农村集体经济组织”服务农民的经济能力和治理农村的行政能力也明显不足。在农地领域，随着承包地财产化程度的不断提高和土地经营权的独立设置，集体对农地的占有、收益等权能似乎在减少。基于上述事实，有不少学者认为，农地集体所有权存在功能虚化和产权残缺等问题，并误以为这是一种历史倒退。还有部分学者认为，农地集体所有权的主体模糊，从另一个层面说明了因身份歧视而导致的农地弱产权强度：其法律地位弱于国有土地（例如皮特，2008）。从功能主义视角出发可知，上述观点是偏颇的。因为，农地集体所有权不同于个人主义的产权：前者的核心是产权的社会属性和权能结构的包容性；后者的核心是个人私利和权能结构的互斥性。要判断农地集体所有权的产权强度，需要从所有制关系等制度环境层面去理解。从基本理念来看，农地集体所有权制度要优于私有制^②。与封建包括民国时期“私有制”比较，人民公社时期农地集体所有权制度的产权强度得到了史无前例的提升。

1. 农民从村民变为国民。在数千年历史长河中，农民生活于狭隘村落、足迹局限于宗法关系网络，他们乃“不知国家为何物”（梁启超，1996）。中华人民共和国成立后，这种状况得到根本性改变。借助于人民公社，偏居一隅的农民与外部世界建立起广泛联系。尽管这种联系主要是单向（从农村到城市）、纵向（从上到下）和非等价的，但它毕竟使农民冲出封闭村落而面向广阔的外部世界，实现了从村民到国民的历史性变迁。这也为亿万农民实现经济、社会和文化等方面的全面发展，奠定了坚实的制度基础。

2. 农业从家庭生计变为国家基础性产业。历史上，农民经济行为围绕家庭生计开展，并与外部经济近乎隔绝。工业化优先发展时期，农业在国家政策体系中的地位尽管相对较低，但农业的性质已经发生了根本性变化：从家庭生计变为国家基础性产业，并与其他产业建立起广泛而密切的联系。更何况，即使在这个时期，国家也是非常重视农业的。比如，大江大河的治理、水库山塘等大规模的农业基础设施建设，化肥农药、良种良法、农业机械的大力推广等，都奠定了农业发展的雄厚物质基础。

3. 农村从村落变为社区。在漫长历史中，农村一直是国家行政力量所未能触及的真空地带、是与世隔绝的碎片化孤岛。农地集体所有权的制度安排使孤立的农村成为社区，与国家、民族的命运紧密联系起来。计划经济时期的“集体”即人民公社通过纵向渠道与外部世界产生广泛联系。尽管这种联

^①参见：《中华人民共和国宪法》（2018年）第一章第八条。<http://www.npc.gov.cn/npc/c505/201803/e87e5cd7c1ce46ef866f4ec8e2d709ea.shtml>。

^②个人主义的产权理论服务于个人效用即利益的最大化。马克思主义产权理论，从社会性这一基本角度出发，主张产权的社会效用最大化，个人利益要服从于社会利益。马克思主义产权理论更能够反映人的基本属性即社会性，更能兼顾效率和公平，也具有更强的生命力和理论指导价值。产权理论的比较分析，因不是本文重点而没有深入阐述。

系对农村的影响在那个特殊时期存在消极的一面，但如果将不同时期连贯起来思考的话，则其影响无疑是积极的。如果不是因为社会主义制度的优越性和统筹规划的现代化部署，那么乡村振兴便难以成为新时代的国家战略。如果没有农业农村为工业化、城镇化所做的历史贡献，那么也可能就没有乡村振兴时期工业对农业、城市对农村的反哺。

4. 农地从乡土变为国土。有一种普遍性观点，认为私有制的产权强度高于公有制。此实乃一种思维误区。中国历史上（包括民国时期）的“私有制”不是法律意义上的。因为，土地产权容易受到封建皇权（或地方军阀）的严重干预。正是如此，侯外庐等（2011）认为，“所谓‘土地自由买卖’，是前人过分的记载，中国封建时期的土地更像是国有而非私有制”。尽管“国有制”论有点夸张，但它确实表明了封建时期土地产权不稳定的客观事实。中华人民共和国成立之后，农民土地权利缺乏法律保障的状况得到根本改变。由《农村人民公社工作条例（修正草案）》（1962）第一章第一条可知，农村土地这种生产资料的所有制显然属于“劳动群众集体所有制”。这就使得属于私法治理的农地成为公法调整的对象（高飞，2016），使受宗法关系调节的乡土变成了受国家法律监管的国土，从根本上提高了产权的保障性。农地集体所有权制度也打破了乡土的封闭性，提高了产权开放性程度和扩大了产权的交易半径，为提高土地的使用效率和配置效率打下了坚实的制度基础。

总体来看，计划经济时期的农地集体所有权制度强化而不是弱化了产权强度。它为提高土地的价值和发展农业提供了无限的可能性。改革开放以来，随着农户承包经营权重要性的提升，集体对于农地的占有、使用、收益等相关权利似乎减弱了。但是，无论从所有制关系层面还是从产权的基本功能即外部性内部化这一点来看，农地集体所有权的产权强度都得到了极大程度的提高。改革开放以来，中国宏观经济快速增长，生产效率快速提升，国民财富和居民收入快速增长，国家综合实力快速提升。农业农村也实现了有史以来的最快增长与发展。由此，工业化和城镇化带来的巨大外部性，极大程度增加了农地的价值。国有土地配置效率的提高、资本和技术等现代要素向农业农村的输入等，通过溢出效应大幅度地提高了农地的生产率及农业的潜在增长率。从农地增值、“三农”的广阔发展前景等本质性功能而不是从简单的个人主义利益计算看，与计划经济时期比较，改革开放以来农地集体所有权的产权强度得到了巨大的提升，而不是相反。

（二）农地集体所有权的权能模糊

维护社会主义国家的所有制关系、助推国家发展战略和保障农业基础性地位是农地集体所有权的制度功能。抽象的制度功能需要通过具体且不同层次的制度安排即法律条文方能得到落实。关于农地产权，《宪法》关注意识形态和政治功能层面上的所有制关系；《中华人民共和国民法典》关注财产权的一般关系；《中华人民共和国土地管理法》体现了国家发展战略对农地集体所有权制度的诉求并嵌入了城乡之间的利益关系。城乡之间的土地关系，进一步体现于《中华人民共和国城市房地产管理法》和《农村土地承包法》。前者体现城市和农村之间的土地关系，后者关注产权明晰和市场效率问题并需要权衡集体与农民、农民（包括承包户和转入土地的经营者的）之间的土地关系。这些法律在地位和功能等方面有较大差异性，但有一共同点，即均需通过集体方能得到合法化表达和具体落实。

抽象的制度功能要被有效付诸实践，还需要借助于具体的行使主体。不同行使主体在性质、层次

和类型上有诸多差异。维护所有制关系层面的制度功能的实现主要通过中央政府及其职能部门；助推国家发展战略的制度功能主要关乎城乡与工农关系，涉及中央政府诸多部门及地方政府之间的横向分工和纵向分权；保障农业基础性地位层面的制度功能的实现涉及农业、自然资源等国家职能部门及其对地方政府的授权。在制度功能的实现过程中，形成了多重（纵向和横向）的委托代理关系。无论何种委托代理关系，都需要通过作为行使主体的集体，方能使得农地集体所有权的制度功能得到实现。

要充分实现农地集体所有权的三重制度功能，就要对不同主体之间的责权利进行清晰界定。在多重委托代理的情况下，那些具有博弈优势的主体，往往会通过影响制度安排而将财权截留并将事权转嫁。为获得另一方的合作，优势主体在某些方面也会给对方一定回报。如此一来，农地集体所有权的制度安排，便会深刻体现和充分反映土地关系的利益格局。由《宪法》所规定的农地集体所有权制度功能，在转变为实体法（制度安排）的过程中，往往以“权利”和“义务”形式被转嫁到行使主体即农地发包方的集体。《农村土地承包法》有关集体“权利”与“义务”的相关规定，便内嵌了部门利益与城乡关系等多重利益关系。由于农地集体所有权的制度功能与集体“权利”“义务”的杂糅，人们便很容易误将集体的“权利”与“义务”视为农地集体所有权的本质。于是，农地集体所有权的制度功能由此变得模糊起来。这就带来了一种不同于主体模糊性的另一种模糊性即产权功能的模糊性。权能模糊的农地集体所有权制度在一定程度上被异化为既得利益的合法化表达工具^①。

（三）农地集体所有权的制度异化

1. 地方政府保障农业基础性地位等维度的事权转嫁。借助于农地集体所有权的制度安排，国家可以表达对保障农业基础性地位的重视。但是，由于城乡“二元”思维的影响等原因，地方政府等既得利益者借助于对抽象概念的教条主义解释，将支持农业保护农业及其衍生的监管农地、保护农业资源等职责，通过农地集体所有权的法律表达而转嫁给作为农地发包方的“集体”。《农村土地承包法》有关发包方“权利”与“义务”的规定^②，在法理和实践方面，因此而存在一定的问题^③。

这一点首先体现在《农村土地承包法》第十四条有关发包方“权利”的如下规定：“（一）发包本集体所有的或者国家所有依法由本集体使用的农村土地；（二）监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地；（三）制止承包方损害承包地和农业资源的行为；（四）法律、行政法规规定的其他权利。”其中，第二款和第三款的主要目的是通过支持保护农业以保障农业的基础性地位，同时也部分体现了社会主义国家的所有制关系即保护农民、促进农村社会稳定。不过，相关条款在法

^① 本文重点分析保障农业基础性地位这一层面的制度异化。助推国家发展战略和体现所有制关系这两个层面上农地集体所有权的制度异化，因限于篇幅而不赘述。

^② 《中华人民共和国农村土地承包法》（2018年修订版）有关发包方权利与义务的规定，参见 <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/cd063e4c0f19465e9d41946001fe839c.shtml>。

^③ 《中华人民共和国农村土地承包法》规定的发包方含乡镇、村委会和村民小组。本文的农地发包方主要是指后两类，并统一称之为集体或村集体。另外，“权利”和“义务”被分别加了双引号，基本原因是：它们与契约法等基本理论和中国农村基本经营制度现状均不太相符合。

理上不是很妥当。比如，第二款的内容在两方面是值得斟酌的。其一，承包方之所以要“合理利用”特别是“保护土地”，原本应该是基于农地的稀缺性、外部性和公共性，根据强制性法律规定而需履行或承担的法定义务^①，而不是契约自由原则下的“承包合同约定”。即使承包合同纳入此内容（集体的权利或义务），那么其依据是法定义务而非双方的合意^②。其二，既然“合理利用”农地是一种法定义务，那么是地方政府而不是农地的发包方有责任或义务对承包方进行监督。同理，“制止承包方损害承包地和农业资源的行为”应该是地方政府的义务。农地行政执法的程序应该是：由自然资源、农业等部门提出申请，由司法机构负责执行。原因很简单，作为自治组织的集体不拥有农地执法权。第二款和第三款还隐藏了一个共同问题：它们所规定的事项，作为地方政府的义务，如果要转嫁出去，那么就应当列入发包方的“义务”。但为何被规定为发包方的“权利”呢？权利的行使是能够为当事人带来某种收益或效用的，但义务的履行则相反即需要付出某种费用。从法理看，“监督”和“制止”也应该被视为义务而不是权利。从实践看，这也是不合适的。因为，只有在计划经济时期，作为生产者（或农业工人）的农民需要接受作为科层组织的人民公社凭借“自治规则”的监管。市场经济体制下的农民有独立的决策权，他们与集体之间的治理机制已经由科层组织变为市场。可以说，第二款与第三款的规定，在一定程度上偏离了现实。

其次，《农村土地承包法》第十五条有关发包方“义务”的相关规定，也存在某种程度的制度异化。有关农地发包方“义务”具体的规定是：“（一）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；（二）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；（三）依照承包合同约定为承包方提供生产、技术、信息等服务；（四）执行县、乡（镇）土地利用总体规划，组织本集体经济组织内的农业基础设施建设；（五）法律、行政法规规定的其他义务”。显然，这些条款的主要目的是保障农业的基础性地位和提高农业生产效率，但相关条款的合理性和可行性是值得斟酌的。比如，第一款的内容是不合适的。作为发包方的集体固然不能非法解除承包合同，但承包合同是经由地方政府（县、市、区）登记而生效的，维护合同也自然是地方政府（而不是作为发包方的集体）的义务。这一款的内容之所以如此规定，可能出于如下考虑：对冲第十四条第一款的潜在隐患。也就是说，为了限制集体可能滥用调整农地变更承包合同的权利而做出的规定。第二款的规定，则有为地方政府特别是乡镇政府卸责之嫌疑。因为，干涉承包方正常生产经营活动的主体，通常是乡镇等地方政府而非集体。针对农业的外部性和小农户的弱质性，第三款和第四款对如何帮助小农户和建设农业基础设施等作出了规定。不过，类似于第十四条，这也存在合理性和可行性的双重困难。比如，第三款的主要目的是通过政策支持来保障农业的基础性地位和提高农业生产效率。这一条

^①参见《中华人民共和国土地管理法》（2019年）第十条，“使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务”。<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1ecc345eba23796c6e8473347.shtml>。

^②《中华人民共和国土地管理法》第十三条第二款：“发包方和承包方应当依法订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务”。<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1ecc345eba23796c6e8473347.shtml>。

款难以得到有效实施。在农村基本经营制度中，作为发包方的集体（不同于人民公社时期的集体）与农户之间是契约关系而非科层关系，因而集体没有义务为农户提供技术、生产和信息等方面的社会化服务。何况，绝大部分集体也缺乏提供社会化服务的资源与能力。现实中常见的情况是：新型农业经营主体或服务主体，通过与农户签订契约而发挥了越来越重要的作用（罗必良，2017）。很显然，《农村土地承包法》的这一规定固然表明了国家对提高农业生产效率的重视，但在实践中难以产生预期的效果。第四款也存在类似的问题。比如，组织农业基础设施建设在《农业法》中被明确为国家的职责^①，《土地管理法》具体规定为地方政府的职责^②。通过《农村土地承包法》，它被转嫁到了农地发包方。这也一样存在合理性和可行性的双重困难。

上述分析也揭示了保障农业基础地位的事权自上而下的转嫁机制：《农业法》所规定的国家需要承担的保护农业生态环境、合理利用土地、组织农业基础设施建设等各项职责，在《土地管理法》中被具体化为县、乡（镇）地方政府的职责，在《农村土地承包法》中进一步以“义务”或“权利”的形式被转嫁到了作为农地发包方的集体。

2. 地方政府保障农业基础性地位层面的财权机会主义。事权的转嫁，也伴随着财权的机会主义：集体原本可以获得的收益没有得到制度认可^③，而需要政府承担费用的某些职责或行政执法被以“权利”“义务”形式转嫁到了集体。后者主要表现在两个方面。其一，那些需要付出某些费用、经济资源的职责，例如“执行县、乡（镇）土地利用总体规划，组织本集体经济组织内的农业基础设施建设”等，被转嫁为集体的“义务”。当集体以“义务”方式履行上述职责时，地方政府便自然节省了相关费用。由于上述职责的实施伴随着一定的财政预算（包括应当支付给集体的工作经费），所以这也为地方政府截留预算资金提供了制度空间。其二，那些需要由地方政府来承担成本的行政执法等职责以“权利”形式赋予“集体”。这使得“制止”“监督”等行政执法活动所需的相关费用也被转嫁到了集体。

3. 地方政府对“发包方”事权与财权的“回馈”。地方政府将农地、农业的行政执法和组织农业基础设施建设等方面的事权转嫁给了发包方，却为自己保留了财权。一种奇特现象便出现了：集体拥有一些“权利”并需要履行一些“义务”；行使权利时没有收益，履行义务时缺乏必需的财力资源。由此，集体被赋予的“权利”可能会落空，所承担的“义务”可能也难以履行。农地集体所有权的制

^① 《中华人民共和国农业法》第九条规定：各级政府对农业和农村经济发展工作统一负责，组织各有关部门和全社会做好发展农业和为发展农业服务的各项工作。此处所言的“各项工作”包括了农业基础设施建设等。参见 http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-04/16/content_1811049.htm。

^② 《中华人民共和国土地管理法》第四十二条规定，县、乡（镇）是上述事项的责任主体：县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。参见 <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eccc345eba23796c6e8473347.shtml>。

^③ 比如，集体原本可以通过提供社会化服务（比如生产、技术、信息等）而获取收益，但法律并未做出明确规定。结果是，对于集体来自政府预算和社会化服务的正当收益，正式制度既未给予明确认可，也没有给出指导性或原则性意见。

度功能比如保障农业基础性地位等，便难以实现。当然，地方政府不能完全任由制度功能的落空。为了使集体有动力去实施其“权利”、有能力去履行其“义务”，地方政府也需考虑给集体一定的事权与财权激励。事权激励主要表现为政府间接赋予集体某种可以带来潜在收益的“权利”。具体来说，就是集体对农地的发包权。集体发包农地的依据，原本是经农民集体委托以契约方式授权，而不是法律的强制。然而，当契约行为变成法定权利时，发包方便获得了一定程度的农地处分权。这就是《农村土地承包法》第二章第四节频繁出现发包方“收回”农地和承包户“交回”农地等字眼的主要原因。这在很大程度上弱化了《民法典》对农地调整和收回的严格规定^①，也使《民法典》规定的农地调整主体即“本集体成员”^②在很大程度上被转换为《农村土地承包法》中的“农村集体经济组织”进而在实践中转嫁到集体。某种程度上可以说，《农村土地承包法》的上述内容有悖于物权法的常识：通常情况下只有所有者才能收回土地。而且，集体“收回”承包地的程序、“收回”后的土地如何处理等相关问题，《农村土地承包法》均未提及。显然，发包方在“收回”农地方面获得了较大自由裁量权。这就使得《农村土地承包法》将原本属于所有者即“农民集体”的（发包和调整农地等形式的）处分权在很大程度上被赋予了作为代理者的发包方（集体）。赋予事权可以视为一种工作激励。这亦是隐形的经济回报。因为集体可以通过行使处分权如调整和收回土地而受益。这也可以部分弥补发包方实施“监督”“制止”等权利而发生的成本与费用。而且，尽管缺乏明确的法律依据，但集体因为拥有部分处分权而被赋予某种形式的所有者身份也使得它在土地征收过程中，可以通过获取“工作经费”等方式而参与级差地租的分配。

四、农地集体所有权制度的改革思路和重点内容

（一）乡村振兴战略对农地集体所有权制度功能的诉求

农地集体所有权的制度异化导致了貌似超级“集体”的产生，因为集体被承载了大量的政治、经济和社会职能。“集体”既拥有大量“权利”，也要履行许多“义务”。从事权来看，作为“发包方”的集体，拥有了农地的发包、调整、监督、管理和执法等一系列完整的行政权力，且需履行组织农业基础设施建设、提供农业社会化服务等大量义务。集体俨然被视为独立的一级政府即县（区）级政府或类似于复活了大部分功能（除组织农业生产之外）的人民公社。当然，这只是一种假象。因为集体既不拥有执行相关权利的资格也缺乏实施相关权利的动力，而且也没有履行相关义务所需要的资质与经济资源。“权利”难以实施，“义务”也难以履行。《农村土地承包法》有关发包方的“权利”和“义务”的诸多规定，是写在纸上而非事实的。

农地集体所有权的制度异化，既导致了地方政府与集体之间公共治理体系的功能紊乱（谭荣、曲

^① 《中华人民共和国民法典》第三百三十六条、第三百三十七条分别规定：“承包期内发包人不得调整承包地”“承包期内发包人不得收回承包地”。参见 <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>。

^② 参见《中华人民共和国民法典》第二百六十一条第二款，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>。

福田, 2010), 也削弱了法律的权威性和严肃性, 还带来了政府公权力对农民土地财产权的挤压, 制约了农村土地治理的法治进程。不仅如此, 它也影响了全面实施乡村振兴战略背景下农地集体所有权制度功能的实现: 功能超载使集体难以有效发挥提高农户组织化和农业规模化的作用; 集体拥有的部分农地处分权不但助长了农地频繁调整问题, 也不利于农业投资和农业增长; 地方政府在一级土地市场上的垄断、集体对级差地租的分享, 诱发了集体与地方政府在征地领域的合谋等现象, 助长了过度征地和违规征地等问题(仇童伟、罗必良, 2019)。上述问题的存在, 影响了农地集体所有权有关保障农业基础性地位、维护社会主义国家所有制关系和助推国家发展战略等制度功能的顺利实现。

要缓解或消除制度异化带来的诸多问题, 使农地集体所有权的制度功能得到充分实现, 就需要转变改革思路。根据前文分析可知: 农地集体所有权制度的主要问题既不是私人财产意义的弱产权强度也不是产权主体的模糊性, 而是由于地方政府和职能部门的职责转嫁所带来的农地集体所有权权能模糊、制度异化及其诱发的农地频繁调整等问题。如何解决上述问题? 这首先要了解乡村振兴战略对农地集体所有权制度功能的诉求。在中国特色社会主义进入新时代的背景下, 解决城乡发展不充分不平衡的问题是最重要的任务。相应地, “三农”在国家战略和政策体系中的重要性已经得到大幅度提升, 农业农村优先发展已成为政策导向。“三农”领域的政策重点也已经发生重大转换。所有制关系层面上, 保护农户特别是小农户, 在乡村建设中促进农村地区的社会公平。助推国家发展战略层面上, 通过“以工促农、以城带乡”, 形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系, 实现城乡之间的均衡发展。保障农业基础性地位层面上, 在保障粮食安全的基础上, “提高农业质量效益和竞争力”^①。乡村振兴战略对农地集体所有权制度功能的诉求, 决定了农地集体所有权制度改革的重点内容。

(二) 农地集体所有权制度改革的重点内容

1. 建立城乡统一的国土规章制度和市场体系。为了破除城乡“二元”思维和杜绝既得利益者的机会主义行为, 最为重要的改革是: 破除对集体土地(农村土地)的身份歧视, 而以功能差异对不同类型土地加以区分。在国土规划、土地征收、土地用途管制等相关领域, 无论是国有土地还是集体土地, 均应遵循相同的规章制度。为实现国有土地和集体土地的同法律地位, 首先需要对《土地管理法》《城市房地产管理法》《农村土地承包法》等作出修改。《农村土地承包法》和《城市房地产管理法》的大部分内容, 需要分别合并到《土地管理法》和《农业法》。从长期看, 有浓厚部门利益色彩的《土地管理法》要更名为《土地法》; 有着鲜明城乡“二元”色彩和保护地方政府、房地产行业等既得利益导向的《城市房地产管理法》要更名为《房地产管理法》。在完善和修改上述法律之后, 便需要创造条件, 使它们能够在农村地区得到完整的实施。其次, 要逐渐建立全国统一的一级和二级土地市场, 将国有土地的使用、收益、处分和占有等权能, 对等地赋予集体土地。在土地使用权的转让、交易、抵押、定价(补偿)、税费等各方面, 国有土地与集体土地要适用一致的标准、程序与规则。由于拥

^① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》, 参见 http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

有平等法律地位和对相关主体责任权利的清晰界定,集体所有权便能够达到与私人产权同等的市场效率;集体土地也能够实现与国有土地的同等效能。可以期待,城乡统一的国土规章制度和市场体系能够使农地集体所有权的制度功能得到更充分和更完全的实现。

2.明确地方政府需承担的应有职责。地方政府不但要转变经济职能,而且也需要勇于承担责任。由农地集体所有权的制度功能所衍生的相关职责应该回归到各级政府特别是地方政府。在立法方面,要尽可能消除城乡“二元”传统思维的影响,阻断既得利益者的机会主义行为,防止地方政府将其应承担的相关职责转嫁到农地发包方。根据这些原则,中国需要在时机成熟时对《农村土地承包法》做出如下方面的修改。其一,《农业法》所规定的“组织农业基础设施建设”等义务,应回归到地方政府或农业行政主管部门。《农业法》所规定的提供生产、技术和信息服务等“义务”,可以回归到“农村集体经济组织”乃至进一步明确到集体。不过,考虑到集体的能力与禀赋状况,建议将其明确为农业行政主管部门的义务。其二,应鼓励和支持新型农业经营或服务主体通过契约化交易为农户特别是小农提供农业社会化服务,鼓励农户通过与上述主体的合作而融入现代农业、实现与现代农业的有机衔接。其三,发包方拥有的所谓“制止”“监督”等“权利”,需要交回到职能部门。其四,财权方面亦要明确规定:如果发包方或集体参与农地农业领域的行政执法等公共事务,那么地方政府有义务以财政拨款等形式支付成本与费用。

3.实现集体的“政经分离”、财权与事权的统一。凭借局部知识与交易成本等优势,集体能够在农地集体所有权的制度安排中发挥重要作用。根据存在的问题,集体层面的改革内容主要有如下几点。其一,要区分作为农地所有者“农民集体”代表者的集体与作为社区自治组织的集体,使其在村级层面实现“政经分离”。其二,法律上需要明确:集体发包农地的权利,应该来自它与“农民集体”之间的契约协定而非法律强制;作为社区自治组织或社区管理者的集体,可以通过契约授权(而非法律强制)参与农地农业领域的行政执法和组织农业基础设施建设。其三,对集体调整农地的条件、程序和责任等,要作出明确规定;被集体收回的农地如何处理等,也应作出明确规定;集体违规调整和收回土地的行为,也要明确应承担的处罚。当监管农地、保护农业资源(耕地等)等方面的“义务”回归到地方政府之后,亦可支持集体以中心缔约者身份而继续发挥中介作用。第四,当集体为农民提供社会化服务、参与组织农业基础设施建设和农地农业领域的行政执法活动时,有“权利”收取相关费用或获得政府的经费支持。

4.重点处理好集体土地增值收益的问题。为提高农地集体所有权的产权强度,按照“同地同权,同地同价”的原则,需要有序推进和继续完善农村集体经营性建设用地试点改革,并优化增值收益的分配模式。农村集体土地要保值增值,不能局限于狭小的村庄,而需要在最大可能的范围内进行交易、转让。集体土地(农用地转为建设用地时)的增值收益分配问题,是一个需要单独论述的领域。根据“工业反哺农业”“城市反哺农村”的政策思路,增值收益要更多归于农民。因为,增值收益归农地所有者,既是土地价值的自然回归,也有助于实现城乡之间的平等交易。地方政府在征地、规划等方面向集体支付费用,既是工业和城市对“三农”的真实反哺,也是对历史欠账的弥补。理论上说,地方政府需要为征地工作等事务提供无偿的服务。不过,考虑到地方政府财力有限等因素(也是为了提

高积极性），可以经与“农民集体”协商之后而从增值收益中拿出一部分，用于弥补地方政府的费用支出。此外，增值收益中还需要拿出一部分交由地方政府（并由其监管）专款专用，以用于生产土地被征收村庄的公共产品。经过“农民集体”的同意，集体也可获得部分增值收益，以支付集体因配合政府参与征收土地而发生的相关费用或用于发展集体经济、提供村庄公共产品等。

五、结束语

毋庸置疑，深入推进农地集体所有权制度的改革是非常重要的。但已有文献常常误将农地集体所有权的性质理解为个人主义的财产权，对其功能的认识也受到先验价值观、城乡“二元”思维的影响和利益集团的误导，对产权强度的判断常常失之偏颇，且难以提出新的改革思路。本文基于功能主义视角从制度环境分析农地集体所有权的性质，从制度功能层面判断产权强度，提出相应的改革思路。

本文认为，关于农村土地集体所有权，要从制度环境层面去理解其制度功能。具体来说，农地集体所有权的制度功能，可以归纳为如下三个方面的内容。其一，维护社会主义国家的所有制关系，将社会公平的理念贯穿于农业农村。农地集体所有权制度最重要的政治功能是，维护农民的经济利益和保障农民的经济地位，促进社会公平、维护社会稳定。其二，基于发展中国家的国情，助推国家发展战略。作为后发国家的中国，需要充分发挥政府有形之手的作用，按照工业化、城镇化和乡村振兴的优先序，渐次有序推进现代化建设。不同阶段发展战略对农地的制度诉求需要通过“集体所有权”去表达和达至。其三，在“大国小农”背景下保障农业基础性地位。集体具有产权单位和治理单位的双重功能。鉴于局部知识和交易成本等优势，集体是实施农业支持保护政策、保障农业基础性地位的高效代理人。

根据本文研究可知，如果基于功能主义视角去理解，那么农地集体所有权的产权强度既具有纵向比较的进步性，也拥有横向比较的优越性。但是，在抽象的制度环境具体化为制度安排和付诸实践的过程中，往往因代理问题而导致制度异化。农地集体所有权制度嵌入了城乡关系的纠葛以及中央政府与地方政府之间、政府与职能部门之间的多重委托代理关系。由于博弈力量差异，地方政府一方面将农地、农业领域的事权通过法律制定的渠道而转嫁给“集体”，另一方面把财权留给自己。事权转嫁和财权自留主要体现在《农村土地承包法》对发包方“权利”与“义务”的相关规定中。事权方面，地方政府（职能部门）将其农地和农业行政执法的职责转嫁给“集体”并使之成为后者的“权利”；将其服务“三农”、组织农业基础设施建设等方面的职责，转嫁给“集体”并使之成为后者的“义务”。财权方面，地方政府保留了组织农业基础设施建设等方面的财权，使集体自行承担作为代理者而付出各种费用。作为“回馈”，地方政府通过赋予发包权、调整权和收回权等而使集体获得一定的农地处分权；通过分享级差地租而使集体获得一定的收益权。

集体的功能超载，意味着地方政府（职能部门）的卸责。由于缺乏能力与资源，“集体”所拥有的“权利”难以实施、所承担的“义务”难以履行；利益分肥的诱惑导致地方政府与“集体”合谋，助长了违规征地和农地非正常调整等一系列问题。其结果是，集体（发包方）权利与义务的相关法律条款成为“写在纸上的空制度”，从而影响了农地集体所有权制度功能的充分实现。在新时代，根据

乡村振兴战略对制度功能的诉求，农地集体所有权制度要回归本质。为此，中国需要重点推进如下方面的改革：建立城乡统一的国土制度规章和市场体系；明确地方政府（职能部门）承担的应有职责；实现集体的“政经分离”、财权与事权的统一；重点处理好集体土地增值收益的问题。

参考文献

1. 蔡防、林毅夫，2003：《中国经济：改革与发展》，北京：中国财政经济出版社。
2. 陈小君，2019：《土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除——评〈农村土地承包法修正案〉》，《学术月刊》第1期。
3. 丹尼尔·W·布罗姆利，2012：《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》，陈郁、郭宇峰、汪春译，北京：格致出版社。
4. 邓大才，2015：《产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑》，《中国社会科学》第7期。
5. 邓大才，2017：《中国农村产权变迁与经验——来自国家治理视角下的启示》，《中国社会科学》第1期。
6. 丰雷、张明辉、韩松、江丽，2020：《个体认知、权威决策与中国农地制度变迁——一个动态演化博弈模型的构建及检验》，《政治经济学评论》第2期。
7. 高帆，2018：《中国农地“三权分置”的形成逻辑与实施政策》，《经济学家》第4期。
8. 高飞，2016：《农村土地“三权分置”的法理阐释与制度意蕴》，《法学研究》第3期。
9. 高鸣、芦千文，2019：《中国农村集体经济：70年发展历程与启示》，《中国农村经济》第10期。
10. 哈罗德·德姆塞茨、徐丽丽，2005：《产权理论：私人所有权与集体所有权之争》，《经济社会体制比较》第5期。
11. 韩长赋，2014：《扎实深化农村改革 加快发展现代农业——在全国农业工作会议上的讲话》，《农村工作通讯》第1期。
12. 何兆武，1992：《重评梅茵的公式：“从身份到契约”》，《史学理论研究》第1期。
13. 何·皮特，2008：《谁是中国土地的所有者》，林韵然译，北京：社会科学文献出版社。
14. 侯外庐、赵纪彬、杜国庠、邱汉生，2011：《中国思想通史（第二卷）》，北京：人民出版社。
15. 黄祖辉、汪晖，2002：《非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿》，《经济研究》第5期。
16. 黄鹏进，2018：《农村土地权属认知中的差序化圈层结构》，《湖北社会科学》第9期。
17. 简新华，2016：《中国农地制度和经营方式创新研究——兼评中国土地私有化》，《政治经济学评论》第4期。
18. 梁启超，1996：《中国积弱溯源论》，载于《饮冰室合集·文集之五》，北京：中华书局。
19. 刘守英、高圣平、王瑞民，2017：《农地三权分置下的土地权利体系重构》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第5期。
20. 刘永湘、杨明洪，2003：《中国农民集体所有土地发展权的压抑与抗争》，《中国农村经济》第6期。
21. 楼建波，2016：《农户承包经营的农地流转的三权分置——一个功能主义的分析路径》，《南开学报（哲学社会

科学版)》第4期。

22.马池春、马华,2018:《农村集体产权制度改革的三重维度与秩序均衡——一个政治经济学的分析框架》,《农业经济问题》第2期。

23.钱龙、洪名勇,2015:《农地产权是“有意的制度模糊”吗——兼论土地确权的路径选择》,《经济学家》第8期。

24.仇童伟、罗必良,2019:《“好”的代理人抑或“坏”的合谋者:宗族如何影响农地调整?》,《管理世界》第8期。

25.罗必良,2017:《论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化》,《中国农村经济》第11期。

26.申始占,2019:《公有制实现形式下农地权能分置理论的反思与重构》,《农业经济问题》第9期。

27.孙宪忠,2016:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》,《中国社会科学》第7期。

28.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。

29.谭荣、曲福田,2010:《中国农地发展权之路:治理结构改革代替产权结构改革》,《管理世界》第6期。

30.谭荣,2020:《自然资源产权制度研究:理论与进展》,《中国土地科学》第2期。

31.童列春,2018:《中国农地集体所有权制度理论解惑与重述》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。

32.王冲,2018:《农地“三权分置”改革的历史沿革及展望》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期。

33.王金红,2011:《告别“有意的制度模糊”——中国农地产权制度的核心问题与改革目标》,《华南师范大学学报(社会科学版)》第2期。

34.汪险生、郭忠兴,2017:《虚置还是稳固:农村土地集体所有制的嬗变——基于权利分置的视角》,《经济学家》第5期。

35.吴宣恭,2017:《<资本论>的所有制理论对社会主义事业的重要指导意义》,《经济学家》第11期。

36.徐键,2017:《建设用地的逻辑、挑战及变革》,《法学研究》第5期。

37.姚洋,2003:《集体决策中的理性模型和政治模型——关于中国农地制度的案例研究》,《经济学季刊》第2期。

38.叶兴庆,2019:《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》,《中国农村观察》第3期。

39.尹成杰,2017:《三权分置:农地制度的重大创新》,《农业经济问题》第9期。

40.张浩、冯淑怡、曲福田,2021:《“权释”农村集体产权制度改革:理论逻辑和案例证据》,《管理世界》第2期。

41.赵金龙、熊凤山、许月明,2015:《产权制度对农地流转的影响分析》,《经济体制改革》第2期。

42.周其仁,1995:《中国农村改革:国家和所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾(上)》,《管理世界》第3期。

43.Merton,R.C.,1995,“A Functional Perspective of Financial Intermediation”,*Financial Management*,24(2):23-41.

44.North,D.,1990,*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge:Cambridge University Press.

45.Putnam,H.,1967,“Psychological Predicates”,in W.H. Capitan and D.D.Merril Eds.,*Art,Mind,and Religion*,Pittsburgh:

University of Pittsburgh Press. pp.37-48.

(作者单位: 华南农业大学经济管理学院)

(责任编辑: 陈静怡)

The Institutional Reform of Rural Land Collective Ownership from the Functional Perspective: A Political Economics Interpretation of “Rural Land Contract Law”

MI Yunsheng LUO Biliang

Abstract: In order to understand the essence of collective ownership of rural land, this article takes the perspective of functionalism rather than traditional structuralism. From the perspective of functionalism, the collective ownership of rural land has three functions, namely, maintaining the ownership relationship of socialist countries, promoting the national development strategy and ensuring the basic position of agriculture. However, the urban-rural “dual” thinking and the opportunistic behavior of vested interests such as local governments have led to institutional alienation. This is mainly reflected in the relevant provisions on the rights and obligations of the agricultural land developers in rural land contract law. The responsibility originally undertaken by the local government have been transferred to the rural collective in the form of “rights” or “obligations”. As a kind of rewarding, the rural collective is given a certain right to dispose of agricultural land and an implicit right to income. As a result, the “rights” and “obligations” of the rural collective has become institutions “on paper” due to the lack of qualification and resources endowment. Institutional alienation contributes to illegal land acquisition and affects the full realization of institutional functions. The study proposes the following aspects as key contents of the reform of rural collective ownership system under the background of rural revitalization, namely, setting up a unified land regulatory regime of urban and rural areas and clarifying the due responsibilities of local governments. Moreover, the rural collective needs to return to the role of “central contractor” between the state and farmers and obtain financial rights matching with its routine rights.

Keywords: Functionalism; Rural Land; Collective Ownership; Institution; Rural Land Contract Law