

# 农村集体产权制度改革的双重维度 及其调适策略\*

马池春<sup>1</sup> 马 华<sup>2</sup>

**摘要：** 本文从农民利益保护和利益发展两个维度对中国农村集体产权制度建设与改革进行了分析。研究发现，中国农村集体产权制度建设蕴含着保护农民利益的政治逻辑，中国农村集体产权制度改革则蕴含着发展农民利益的市场逻辑。农民利益保护要靠有效的产权安排，农民利益发展则有赖于市场的推动。但是，产权要素与市场要素的结合并不能完全规避农村发展动能转换过程中的潜在风险。本文认为，以有限性、阶段性、调适性为主要特征的农村市场化发展策略，对稳定农村产权安排和有效保护农民利益具有调控作用，对发展农民利益具有推动作用。农村市场化发展进程中如何规避农民非理性行为、市场内卷化等问题值得进一步探讨。

**关键词：** 集体产权制度改革 双重维度 政治逻辑 市场逻辑 调适策略

**中图分类号：** F321.1 **文献标识码：** A

实行农村集体产权制度改革是巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求，是维护农民合法权益、增加农民财产性收入的重大举措。解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，在根本上要靠深化改革。新形势下，深化农村改革的主线仍然是处理好农民和土地的关系<sup>①</sup>。农村集体产权制度改革既要坚持集体所有制这一根本制度，保护农民的切身利益，又要激发市场活力，使市场在资源配置中起决定性作用，满足农民发展利益的现实需要。但是，这一过程既蕴含着国家政权建设的政治逻辑，又显现出市场化发展<sup>②</sup>的经济逻辑，且两种逻辑的张力不断增大，潜在的逻辑冲突成为当前农村

---

\*本文研究受到山西省高等学校中青年拔尖创新人才支持计划项目“资源型地区政治生态生成机理及优化研究”（编号：2017052002）以及教育部高等学校全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目“农民利益表达能力提升与基层民主监督机制完善实证研究”（编号：201408）的资助。

<sup>①</sup>参见习近平，2016：《加大推进新形势下农村改革力度促进农业基础稳固农民安居乐业》，《人民日报》，4月29日01版。

<sup>②</sup>本文中“市场化发展”的涵义是：按照现代市场经济运行规律，让资本、技术、管理等生产要素合理参与分配，实现资源和要素优化配置，从而提高市场主体的生产能力和生产效益。农民利益市场化发展是实现农民利益发展的内在要求，农村市场化发展是实现这一要求的基本路径。

社会的隐性矛盾。理解农村集体产权制度改革过程中农民利益保护和利益发展问题，调适农村集体产权制度建设的政治逻辑与农民利益市场化发展的经济逻辑之间的冲突，是继续深化农村集体产权制度改革的关键。

## 一、利益保护：农村集体产权制度建设的政治逻辑

集体所有制作作为当前中国农村社会的制度根基，其基本政治功能是保障农村社会稳定，维护农民的切身利益。集体所有制确立以来，中国农村社会基本稳定，农民的切身利益得到有效保障，其原因就在于毫不动摇地坚持了这一根本制度。稳定是农村社会发展的前提，是保护农民利益的内在要求。

“中国农村土地制度的福利化特征属于不以人的意志为转移的趋势。只要政府尊重这个客观规律，农村就会相对稳定。”（温铁军，2009）国家作为制度的供给者，通过发挥制度的功能实现社会稳定是基本逻辑。

### （一）以农村集体产权制度建设重塑产权制度的政治功能

经济学上的产权关系实际是一种法权关系，更是一种制度形态。马克思对国家制度中的产权关系进行过解释。他认为，财产关系是生产关系的法律术语；国家是阶级斗争的产物，社会主义国家的本质就是要消灭阶级，消除两极分化<sup>①</sup>。这一论断为社会主义国家产权关系的建构从功能上作了解释，即产权关系建构的本质是国家为维持社会秩序稳定而进行的一项制度建设。为了实现农村社会秩序长期稳定、保护农民的切身利益，新中国在1952~1956年通过农业合作化运动完成了农村土地集体所有这一“公有产权”的重新塑造，“公有产权”由此成为农村土地产权关系的基本规则，这一基本规则的核心特征是国家从理念上强调土地是一种优先保障社会大众平等生存的社会性资源，其蕴含着保障生存的社会公平价值理念（黄鹏进，2014）。此后，虽然中国农村生产关系几经变革，但是，集体所有制这一制度安排始终坚不可破。同时，国家为这一制度安排提供了强有力的政治支持。正是基于此，国家实现了政权建设与农村产权制度供给的良性互动。

从较长时段的历史分析看，集体所有制是对中国历史上农村土地产权私有的反思性制度设计。在中国，农村属于一个相对封闭的公共生活空间，也就是费孝通（2012）在《乡土中国》中所提及的“熟人社会”，这种封闭性受制于血缘、宗族、传统文化等因素。在历史上的很长一段时间内，农村土地实行产权私有，农村土地所有权归属个体，个体拥有完整的土地占有、使用、收益、处分等权能。由此，作为生产要素的土地可以不受限制地自由流动。所以，从理论上而言，产权私有制背景下的农村公共生活空间边界并没有受土地这一生产资料的约束，农村公共生活空间对外呈现出开放性特征，外部力量的进入相对比较容易。历史上，受交通、通信等技术条件的限制，产权私有制背景下的农村公共生活空间边界虽然实际上受到了一定程度的约束，但是，对于外部力量而言，农村土地产权私有制为其

<sup>①</sup>马克思、恩格斯，1995：《〈政治经济学批判〉序言》，载《马克思恩格斯选集（第2卷）》，北京：人民出版社；马克思、恩格斯，1995：《法兰西内战》，载《马克思恩格斯选集（第3卷）》，北京：人民出版社；马克思、恩格斯，1995：《关于工人阶级的政治运动》，载《马克思恩格斯选集（第3卷）》，北京：人民出版社。

进入农村公共生活空间提供了可能。此外，在农村土地产权私有的中国传统社会，国家并没有为农村土地私有制的执行提供强有力的支持，“皇权不下县”导致农村土地私有缺乏国家政权保护，这为“豪强劣绅”侵占农民土地提供了条件。由此造就了大量地主，产生了地主大肆掠夺农民土地的现象。那么，历史上土地产权私有制背景下的农村社会为什么依然维持了相对稳定？其原因就在于农村“熟人社会”中的血缘、宗族、传统文化等因素消解了农村土地产权私有制失效所带来的利益冲突，且逐渐形成了一种有效的乡村内部自控机制。但是，国家政权乏力与农村土地产权私有制失效致使普通农民成为最大的利益受损者，也是基本事实。所以，中国传统农村社会的稳定主要归功于“熟人社会”中诸如血缘、宗族、传统文化等“软资源”<sup>①</sup>，而国家土地产权制度的政治功能则被严重弱化了。

从现实发展状况看，新中国成立后，农村社会经历了巨变，农村“熟人社会”中的血缘、宗族、传统文化等因素的影响趋于弱化，维护农村社会稳定的内部自控机制的作用伴随着国家现代化建设的推进而减弱。随着新中国农村集体产权制度的确立和实施，农民的生存和发展权益得到根本保障，农村社会的长期稳定基本实现。自农村集体产权制度确立以来，农村公共生活空间边界主要受农村产权制度的影响，农村集体产权制度将土地这一生产要素限定在一定空间范围内，这一空间范围便形成了农村公共生活空间边界。稳定性和安全性是产权关系封闭性的衍生属性，由此，农村集体产权制度通过影响土地要素流动，重新形塑了农村公共生活空间边界。同时，国家为农村集体产权制度的执行提供了强有力的政治保障，进而为空间边界范围内的农村公共生活提供了稳定支撑和安全支持，这有利于保障农民利益稳定与安全。农村集体产权制度确立以后，伴随着国家基层政权建设，国家为农村集体产权制度政治功能的发挥提供了强有力的支持。《中华人民共和国农村土地承包法》第一章第三条、第六条规定，国家实行农村土地承包经营制度，农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式；任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利<sup>②</sup>。

改革开放以来，中国的经济体制改革不断深化，农村经济社会发生了巨变。家庭承包责任制的实施使农民的温饱问题得以逐步解决。与此同时，交通、通信等现代技术的发展在一定程度上推动了农民利益空间的扩张。受内外部因素的共同影响，农民谋求自身利益增长的愿望日趋强烈，农村公共生活空间边界向外扩张的动力不断增强，农村集体产权制度带来的约束与农民利益发展内生性需求之间的张力不断增大，成为农村社会进一步发展中的隐性矛盾。

## （二）以集体产权制度的政治功能实现农民利益保护

当血缘、宗族、传统文化等因素不再具有维护农村社会安全与稳定的现实功能后，农村社会内部自我控制的效力便呈现出一种弱化趋势。但是，对于农民而言，维护自身利益的现实诉求却更加强烈。农村内部自控机制失效与农民的利益保护需求增长之间的矛盾日益凸显，这一矛盾能否得到有效解决

---

<sup>①</sup>需要说明的是，此处的“软资源”是相较于法律法规、国家暴力机关等“硬资源”而言的。农村“熟人社会”中的血缘、宗族以及传统文化等“软资源”能够有效调节乡村内部的社会关系，可依靠这些“软资源”对乡村社会进行“软治理”；而对乡村社会进行“硬治理”靠的是法律法规、国家暴力机关等“硬资源”。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国农村土地承包法》，[http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200406/t20040625\\_572243.htm](http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200406/t20040625_572243.htm)。

事关农村社会稳定与农民福祉。从现实来看，国家通过农村集体产权制度建设，为农民提供了利益保护的新路径。农村集体产权制度具有保障农民生存权益、维护农民发展权益、实现农村社会稳定的政治功能，承载着保护农民利益的国家意志，这一国家意志契合于农民的利益保护诉求，为该制度的功能发挥创造了前提条件。那么，与农村传统社会相比，集体产权制度如何实现农民利益的保护？

任何一项制度建设一般都要考虑“抑”和“扬”两个问题：“抑”主要是为行动者设定行为准则，一切行动必须在制度框架内进行，以规避“越轨”行为带来的负效应；而“扬”主要是为行动者创造更好的行动条件，进一步激活和放大正面效应，进而提升制度效能（宋增伟，2006）。也就是说，要以刚性制度建设发挥“抑”的作用，以柔性制度供给发挥“扬”的作用。本文把农民利益保护问题置于制度建设的场域来考察和把握。农村集体产权制度建设的根本目标是要解决农民利益保护问题。这一问题包含两个方面：一是农民既有利益的保护。维护农民最现实、最直接的利益关乎农村社会的稳定和安全，而土地就是农民最现实、最直接的利益。二是农民潜在利益的保护。农民拥有耕地、宅基地、山地、林地等大量资源，而这些资源因条件限制没有实现效益最大化，处于“沉睡”状态，只要条件具备，这些资源的潜在价值就能转化为农民直接的、现实的利益。实现农民利益保护需要制度支撑。尽管“制度是死的，人是活的”，但是，刚性制度的变通空间非常有限，靠人去创造额外条件的可能性非常低，更何况对于农民而言。就这个意义而言，对农民既有利益的保护要更多以刚性制度来支撑。

《中华人民共和国农村土地承包法》是农村产权制度建设的主要法律依据，其从根本上对农村的产权关系进行了刚性规范，基本上实现了对农民最直接、最现实利益的保护。不过，对于保护农民的潜在利益而言，柔性制度供给是必要的。从中国农村集体产权制度改革的具体实践来看，柔性制度供给的主要形式是“政策补位”。“政策补位”主要是指对法律等刚性制度规范通过政策形式予以具体化和细化，从而明确刚性制度执行的方向和路径，进而为刚性制度的调整和优化创造条件，最大限度地保证刚性制度的适应性和稳定性。近些年来，国家颁布的《农村土地承包经营权流转管理办法》《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》等一系列调整和完善农村产权关系的法规政策文件，就是主要以“政策补位”的形式为农民的潜在利益保护提供制度空间。

### （三）以柔性制度供给实现农民利益保护与利益发展的均衡

农村产权关系的稳定带来了农民利益的安全，制度灵活性的增强有利于实现农民利益的发展，而只有保证农民实现利益安全与利益发展，农村的可持续发展才能成为可能，也才能从根本上实现农民利益保护。不可否认的是，“政策补位”作为柔性制度支持，其稳定性虽然低于刚性制度，但有关管理办法和改革意见对调整和完善农村集体产权制度发挥了巨大作用。当前，以“政策补位”形式开展的农村集体产权制度改革为唤醒农村和农民“沉睡”的资源价值创造了制度条件。以农村土地“三权分置”改革为例，权属的设置决定利益的流向，通过产权分置的形式赋予农民更完整、更清晰的权属，能让农民从中获得更多的资源性收益。而在这一过程中，农村土地的所有权仍然归属集体，这从根本上稳固了中国农村产权制度的“公有”性质，从对农村生产资料的刚性制度控制入手实现了农民利益的长期稳定。从改革开放以来农村土地产权结构的演进历程来看，家庭承包责任制实施后，农村土地

实现了所有权与承包权的分离，农民获得了土地承包权，且土地承包关系长久不变。随着经济社会的发展，“两权分离”的农村土地产权结构无法有效促进农民利益发展，鉴于此，近几年国家开始探索农村土地所有权、承包权、经营权分置，农村土地“三权分置”逐步上升到制度层面并稳定下来。“三权分置”将土地所有权归属集体，将土地承包权归属农民，而使土地经营权实现了自由流转。放活经营权为农民利益发展提供了制度空间，农民通过土地经营权流转从土地上获得了更多的资源性收益。这一系列动态调整背后的实质是产权制度的调适。对农村集体产权制度做出政策性调适的目的是使这一制度实现效能最大化。政策调适过程既没有突破农村土地集体所有制“产权公有”的红线，又能最大限度地稳定农民从土地上获取收益的预期。可以说，农村土地“三权分置”从制度层面回应了“农民实现利益保护和利益发展”这一关键议题，通过刚性制度约束与柔性制度支持，形成了坚持农村集体产权制度与实现农民利益保护和利益发展的调适性互动。

探索以“政策补位”形式发挥农村集体产权制度的政治功能是当前农村集体产权制度改革中的重要做法，“政策补位”为农民提供了利益发展的柔性制度支持，有效推动了农民利益保护与利益发展的均衡。但是，也应该清晰地看到，“这种探索已经突破了《农村土地承包法》的框架，必须有《农村土地承包法》和相应法令修订的跟进”（张晓山等，2015）。如何解决“政策补位”与现有相关法律法规的内在矛盾和冲突，是当下农村集体产权制度改革需要关注的重要议题。

## 二、利益发展：农村集体产权制度改革的市场逻辑

推进农村集体产权制度改革是激活农村发展新动能的关键，是实现农村社会长期稳定的根本之策。农村集体产权制度改革具有内生性变革的特征，其目的在于激活农村市场，实现农民利益市场化发展。而产权制度是现代市场经济活动的制度基石，完善的产权制度是现代市场经济健康发展的必要基础和前提条件。

### （一）以集体产权制度改革放大产权制度的经济功能

按照西方经济学的逻辑，产权具有排他性、有限性、自由性、可交易性和可分解性等属性，只有产权清晰、权能完整，产权主体才能完全参与市场经济活动。中国实行农村土地集体所有制。“在财产仅仅作为公社财产而存在的地方，单个成员本身只是一块特定土地的占有者，这种单个的人只是占有者。”<sup>①</sup>按照马克思的观点，集体所有制背景下，农民对土地仅仅是占有，农民可以使用土地，从土地上获取收益，但没有权利处分土地。而且，农民对土地享有的使用权、收益权也有限。这意味着，农民没有完整的土地产权的权能。而这也是中国农村集体产权制度改革必须要直面的难题。2016年中共中央、国务院颁布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中指出，中国农村集体产权制度改革的基本目标是建立起归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度，进一步保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益<sup>②</sup>。而这一制度改革的经济意义

<sup>①</sup>马克思、恩格斯，1979：《政治经济学批判》，载《马克思恩格斯全集（第46卷·上）》，北京：人民出版社。

<sup>②</sup>参见《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5163444.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm)。

在于为农村与市场对接创造了产权条件。在现代市场经济活动中，只有权属清晰、权能完整，才能塑造“权、责、利统一”的市场主体，才能降低市场交易费用，提高资源配置效率。此外，产权制度为经济活动提供了有效的激励和约束。完善、有效的产权制度既能激励权利主体追求收益，又能有效控制权利主体“越轨”风险。农村的发展不可能离开市场，远离市场的农村不可能有更好的发展。农村集体产权制度改革如何为农村市场化发展创造条件是关键。当前，针对推动农村市场化发展这一议题，学界的研究主要聚焦以下两个问题：一是清晰产权问题。有学者认为，农村集体产权中，所有权被“虚置”，所有权模糊导致农民无法真正参与现代经济活动<sup>①</sup>。二是资本下乡问题。农村市场化发展必然伴随着资本下乡。部分学者（例如赵俊臣，2009；侯江华，2015；贺雪峰，2009）认为，资本下乡是“资本家剥削小农，伤农害农，一定是坏事”。

通过仔细分析，可以发现，中国当前的农村集体产权制度改革并没有忽视上述两个问题，而是紧紧围绕这两个问题展开。在解决根本性的农民生存利益保障问题后，如何实现农民利益发展成为关键性问题。但是，市场是有准入条件的，产权清晰、权能完整是基本前提。中国农村集体产权制度改革回应了这一市场要求。以土地“三权分置”为例，通过产权分置，将所有权衍生的土地使用权、收益权、处分权归置到土地的承包权和经营权中去，这就将能满足市场需要的土地权属从土地所有权中剥离出来，赋予了农民个体完整、清晰的权能，在不改变所有制的基础上有利于激活农村土地集体产权的市场功能。从具体实践来看，近些年来，很多地方探索开展了农民土地股份合作、“三变改革”（资源变股权、资金变股金、农民变股民）等，这些举措的目的在于将现代市场要素（资本、技术、管理等）引入农村发展的实践场域，利用市场实现农民利益发展。按照现代市场经济发展的规律，资本在市场中会进行趋利性流动，资本下乡顺应了农村市场化发展的趋势。部分学者（例如赵俊臣，2009；侯江华，2015；贺雪峰，2009）认为“资本会侵蚀农民利益”，从而质疑资本下乡。但是，农村集体产权制度改革中的产权分置形式已经为资本下乡划定了制度空间，这一制度安排既保证了资本的逐利天性和市场活力，又保障了农民的生存利益和发展利益。当然，也应该看到，如何加强对资本的有效监管、建立和完善利益增长分享机制、提高农民的市场参与能力等，仍是资本下乡过程中不容忽视的现实问题。

## （二）以农村市场化发展实现农民的利益发展

实现农民的利益发展有赖于市场的推动，而农村集体产权制度改革为农村市场化发展创造了产权条件。农民日益增长的利益发展诉求则为农村集体产权制度改革注入了源源不断的动力。新中国农业合作化运动以前，农民主要依靠土地来解决温饱问题，土地经营分散，所生产的农产品大多用于自身消费，农村经济属于自给自足的自然经济。在这种情况下，土地最主要的功能是保障农民生存。但是，随着经济社会的不断发展，农民对于土地功能的诉求已经不再是简单的保障生存，还希望从土地上获取更多收益。在现代市场经济活动中，如果仍采取传统的农业生产方式，农民从土地上获得的收益将十分有限。所以，只有通过农村市场化发展才能有效回应农民实现利益发展的诉求，而农村集体产权

<sup>①</sup>参见《茅于軾：土地产权急待明晰，无明确产权就无土地市场》，[http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/dzh/2013-08-13/content\\_9838146.html](http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/dzh/2013-08-13/content_9838146.html)；《李楯：所有权问题讲不清楚就没市场》，<http://news.hexun.com/2014-02-18/162251497.html>。

制度改革则在农村市场化发展与农民利益发展之间起到了桥梁和纽带作用。同时，如何在传统与现代之间寻找契合点，实现传统与现代的融合，是农村市场化发展的关键。两者的融合过程主要是以现代性的因素更新农村陈旧落后的因素，激发土地作为生产资料的要素活力，推动实现农民利益的发展。只有通过引入市场，这一过程才能得以实现。

虽然，农村集体产权制度改革为农村市场化发展创造了条件，但不可忽视的是，在现阶段，市场与农民间的关系更多是单向的，农民享受到了市场化带来的便利和实惠，但其作为市场主体驾驭市场的能力仍十分有限，农民以市场主体的身份从市场获取收益的风险和机会成本较高。例如，近几年，河南等地的瓜农、山东等地的蔬菜种植户、广东等地的奶牛养殖户普遍面临产品廉价滞销问题，最终选择倾倒入处理，受到了巨大损失，而这折射出农民在市场中的弱势。一方面，农民实现利益发展必须要依靠市场；另一方面，农民对市场的驾驭能力又不足。这成为当前和今后一个时期农民利益发展中的主要矛盾。而解决这一矛盾的关键是“武装”农民和重塑市场：一是让农民更多地接受现代市场发展带来的新理念、新环境和新生产生活方式，增强农民对市场的感知能力和驾驭能力；二是向农民提供有效的柔性制度支持，降低市场对农民的直接冲击。近些年来，国家推动开展职业农民培训、建设家庭农场和专业合作社、增强农村信贷支持等一系列举措都是围绕着这两方面做出的。

### （三）以渐进性改革实现农民利益保护与利益发展的深度契合

农村集体产权制度改革既不能忽视农民利益保护问题，又要推动实现农民利益发展。从农民利益保护维度来看，只要坚持农村集体所有制这一制度基础，农民最根本的生存保障权益就能得到切实维护；从农民利益发展维度来看，农村集体产权制度改革的目标指向是推动农民利益发展。农民利益发展具有明显的渐进性特征，也呈现出梯度发展的态势。从主体性差异来看，农村有知识、有能力的农民急需借助现代市场发展带来的资本、技术、管理等要素，实现自身利益发展；从地域性差异来看，诸如城郊村、特色村等村庄，由于距离城市较近，受市场的影响更为明显，当地农民对自身利益市场化发展的需求也更为强烈；从城镇化进程来看，当前农村社会仍广泛存在不能完全适应现代市场经济的弱势群体，集体产权制度改革应在保障这类弱势群体生存和发展权益的基础上，将现代市场要素引入农村发展。而农村市场的培育和发展，必须要坚持制度先行：一方面，靠制度稳定农民的利益基础；另一方面，靠制度打开突破口，激活农村生产要素。农村集体产权制度改革就是在这样的背景下开展的。

此外，农民的小农思维根深蒂固，这一思维仍影响着农民的现实行动。伴随着中国现代化进程，农民的身份由小农逐渐向现代农民过渡，在这一过渡过程中，其非理性行为仍无法完全规避。此外，农民个体在制度履行能力上的差异等不稳定因素也影响着农村集体产权制度改革成效。农村集体产权制度改革的目的是要推动实现农民利益发展，而促进农民利益发展的根本是要实现农村发展新旧动能的转换，即由传统的小农经济模式转换为现代市场驱动模式。农民的非理性行为与农民个体的制度履行能力差异是农村发展新旧动能转换过程中不可忽视的因素。这些因素决定了农村集体产权制度必须要坚持渐进性改革路线，实现农民利益保护与利益发展的深度契合。这一渐进性改革进程如何实现国家意志、市场规则与农民诉求的有效均衡，进而对农村发展新旧动能转换进行有效的风险控制，是集体产权制度改革要兼顾和解决的重要问题。

### 三、国家与农民：利益主体行为分析及风险控制

有效实现农民利益保护和利益发展是农村集体产权制度改革的双重维度。而这一改革过程中的利益主体在价值取向上呈现出双重性：国家政权作为制度的供给者，其行动带有国家理性的道德色彩，体现出救济性特征；而农民作为制度的遵守者，其非理性行为必然会影响制度效能。如果说制度红线与市场发育是农村集体产权制度改革过程中所存在的空间层面的冲突，那么，国家理性与农民非理性则是这一改革过程中所存在的主体价值选择冲突。受这两方面冲突的共同影响，农村发展动能转换过程中的潜在风险增加。

#### （一）集体产权制度改革过程中国家的救济性作用

国家作用的发挥既受国家性质的影响，也与国家的政权组织形式和国家能力密切相关。按照马克思主义的观点，国家具有阶级性，“国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器”<sup>①</sup>。正是阶级的存在，才使国家保持着自身的力量。同时，国家还具有一般的公共性和社会性，即维护社会发展的基本秩序和履行一定的公共职能。<sup>②</sup>就政权的组织形式而言，霍布斯（1985）则认为：“国家的本质就存在于他身上，用一个定义来说，这就是一大群人相互订立信约，每人都对它的行为授权，以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的方式运用全体的力量和手段的一个人格。”德国政治思想家威廉·冯·洪堡（1998）在其著作《论国家的作用》中阐述，国家并不需要对公民正面的福利作任何关照，除了保障他们对付自身和对付外敌所需要的安全外，不需要再向前迈进一步。上述观点对国家在秩序维持和安全保障方面的作用持一致意见。而国家在方面的作用具有明显的救济性特征。

从农村集体产权制度改革来看，国家的主要作用是保护农民利益，在实现农民利益保护的基础上为农民利益发展提供条件，而将农民利益发展交由市场推动。例如，《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中指出，集体产权制度改革的重要原则是坚持集体所有制不动摇，坚持农民权利不受损，防止集体资产流失，防止内部少数人控制和外部资本侵占<sup>③</sup>。由此可以看出，国家主导的集体产权制度改革是一种问题导向式改革，是一种调适性的改革，而不是一种无边界的经济自由化改革。在这一过程中，国家政权为改革划设了范围和红线，本质上体现了国家的救济性作用。这种问题导向式、调适性的改革逐步解决了农村集体产权制度改革所面临的空间层面的冲突。

#### （二）集体产权制度改革过程中的农民非理性行为

制度的效能并不完全取决于制度设计的合理性，也受农民个体的制度履行能力的较大影响。正如前文所述，农村是一个“熟人社会”，血缘、宗族、传统文化等因素对农民的影响根深蒂固，这使农民在集体产权制度改革进程中的行动逻辑有了历史的惯性。农民的行动一般遵循维护自身利益的逻辑，而这种逻辑并不总能与农村市场化改革中的集体产权制度安排有效吻合。一旦集体产权制度安排与农

<sup>①</sup>马克思、恩格斯，1972：《〈法兰西内战〉导言》，载《马克思恩格斯选集（第2卷）》，北京：人民出版社。

<sup>②</sup>参见邓纯东、辛向阳，2015：《马克思主义国家学说的基本内涵及现实价值》，《中国社会科学报》，1月14日A04版。

<sup>③</sup>参见《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5163444.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm)。



民潜在的行动惯性相冲突，破坏这一制度的可能性要大于农民自我纠正行动路线的可能性。在现实中，国家救济性制度的双重意义在于：一是作为利益保护工具存在；二是要塑造规则和秩序。在现阶段，很多农民只把制度当作维护自身利益的工具和手段，而对制度所塑造的规则和秩序置之不理。其原因在于，农民寻求自身利益保护是其自我理性的体现，他们会主动关注和执行，而制度的规则和秩序要求则被置于其自我理性之外。国家的救济性制度一旦被农民选择性地遵守和执行，潜在的风险便会随时出现。所以，熊万胜（2009）强调：“必须有一种相对强大的规则具有超越其他规则的力量，否则，规则只能成为主体利用和选择的对象，而不能约束主体。”

农村集体产权制度作为具有救济性特征的制度安排，为农民维护自身利益提供了支持。同时，农村集体产权制度也为农民塑造了规则和秩序，这些规则和秩序对市场、资本、金融等外部冲击具有一定的防护作用。但是，作为集体产权制度履行主体的农民一旦对集体产权制度产生破坏性影响，这一制度的效能便会被消蚀。现阶段，农村存在的土地私下违法买卖、用途不受管制等现象，使土地隐性私有化，导致国家提供的救济性制度空转，农民的利益保护和利益发展被中断。集体产权制度安排的普适性与农民个体制度履行能力的差异性之间的矛盾将长期存在，而这一矛盾的形成与农民的非理性行为是分不开的。所以，如何解决国家与农民之间的价值选择冲突问题是农村集体产权制度改革必须要直面的难题。

### （三）农村发展新旧动能转换过程中的风险控制机制建设

如何引导农民由经济理性向制度理性过渡是解决农村集体产权制度空转的关键，否则，这一制度改革中的风险控制问题将无法得到根本解决。有效保护农民利益和发展农民利益是农村集体产权制度改革的内在要求，如果将救济性制度的空转问题全部交由国家进行“暴力”执法来解决，那么，国家与农民间的矛盾与冲突将加剧，这将有碍于农民的利益保护和利益发展，这就形成了集体产权制度改革的逻辑悖论。所以，解决农村集体产权制度空转问题不能简单地依靠“暴力”执法。那么，农村集体产权制度改革如何解决风险控制问题？从其实质来看，这一改革是为农村现代化发展创造制度基础，而农村现代化本质是要实现农村发展新旧动能的有效转换。这一转换过程必然伴随着风险，有效的风险控制技术和手段是农村发展新旧动能成功转换的基本保障。所以，解决农村集体产权制度改革的风险控制问题要着眼于农村发展新旧动能转换过程中的风险控制机制建设。

这一机制建设可以主要从内部控制和外部控制两个方面着力。就内部控制而言，一是要塑造制度影响力。制度影响力产生的基础是政治信任和政治认同。按照罗伯特·帕特南（2001）的社会资本理论，民众具有较高的政治信任和政治认同，必然会增强履行制度的自觉性和主动性。二是要实现制度内嵌。农民的行动规则主要基于农村“熟人社会”的生活经验形成，带有天然的小农色彩；而制度则是自上而下建设的，带有浓厚的国家理性色彩。两者的起点和路径不同，这一不同容易造成制度落地过程中出现错位现象。制度的内嵌可以有效解决这一问题。将自上而下的制度内嵌入农民的行动规则中，通过村规民约、农民自治章程等将其固定下来，在潜移默化中实现制度落地。就外部控制而言，主要包括提供适度的引导性政权支持以及必要和有限的“暴力”执法支持。当前，政府执法缺位也是农村国家救济性制度空转问题形成的一个重要原因。针对农村土地隐性私有化、用途混乱等现象，政

府部门没有相应的执法跟进，造成制度空转的惯性越来越大，最终导致政府执法无力。在现代社会，仅仅依靠“暴力”执法来执行国家救济性制度不具有内在可能性，而国家的引导性政权支持则具有必要性和可行性，它主要体现为进一步加强土地相关法律宣传，推动开展现代农民教育与培训，加大农村土地督察力度等。需要说明的是，国家的引导性政权支持应是维护救济性制度稳定的主要手段，“暴力”执法支持仅应作为一种辅助手段和暂时性支持，以保证制度安排的稳定性与风险控制的有效性。

#### 四、过渡市场：双重维度下的调适策略

农村集体产权制度改革既要保护好农民利益，又要实现农民利益发展，而不走市场化改革之路则可能形成没有发展的增长，但完全市场化又无法做到有效保护农民利益。因此，解决农民利益保护和利益发展问题必须要采取一种调适策略。这一调适策略要既能控制市场风险，又能依靠市场推动发展，本文将这一调适策略称为过渡市场。

##### （一）过渡市场与农民利益的内在关联

过渡市场是一种不完全市场形态，蕴含着基本的市场逻辑，却又受制于特定的制度空间。相较于完全市场化而言，过渡市场具有明显的有限性、阶段性和调适性特征。

一是有限性。企业是现代市场经济运行的主体，这是由市场经济运行规律所决定的，也是现代市场经济发展的基本特征。而过渡市场的主体一般不是现代企业，而主要是农民和各种农民合作经济组织，这些主体的能力相较于现代企业而言明显不足，运用各种市场化手段和技巧的能力比较有限，抵御市场风险的能力较弱，参与市场的渠道也较狭窄。所以，与以现代企业为主体的现代市场相比，过渡市场中主体的能力及其参与市场的渠道都呈现出一种有限状态。

二是阶段性。市场的培育和发展都具有渐进性特征。新中国自成立以来，经历了计划经济到社会主义市场经济再到中国特色社会主义市场经济的发展过程，资源配置方式也经历了阶段性发展：从行政配置到市场在资源配置中发挥基础性作用，再到市场在资源配置中发挥决定性作用。与城市的发展环境和基础条件不同，农村尚处于现代化发展的初始阶段，农村的市场化程度应与农村发展阶段相适应。过渡市场是根据现阶段农村发展的基本事实而应采取的行动策略。

三是调适性。根据变化了的条件调整行动策略，进行自我优化，从而实现更好的发展，是新事物发展的基本逻辑。农村市场化发展不是静态的，而应随着变化了的环境和条件不断进行内部调整，使各要素之间不断进行互动和调适，从而达到最佳状态。在现阶段，农村集体产权制度改革就是为了改革不适应农村进一步市场化发展的体制机制，回应农民的利益发展诉求，实现制度与市场的有效调适。

过渡市场蕴含着保护农民利益的底色，同时又逐步将农民利益发展交由市场推动，兼顾了农村稳定与农村发展这两个关键命题。应该看到，农村集体产权制度改革不是一蹴而就的静态改革，更不是毕其功于一役的运动式改革，应随着农村市场化的深入推进而不断深化。而农村集体产权制度改革的不深化也将为农村市场化发展创造更好的条件。这也意味着，过渡市场的培育和发展不可能一蹴而就，随着农村内外部环境的不断改善而日益完善。

##### （二）农民利益保护与利益发展的调适策略

坚持人民当家作主是中国特色社会主义民主政治基本遵循，维护国家的利益实质上是维护人民的利益，这是对国家作用的基本要求。而人民利益的再获取究竟是依靠国家还是依靠社会和市场，一直是争论的焦点。社会主义国家刚建立时，执政者普遍认为人民利益的获取同样需要依靠国家来实现。所以，在一段时间内，计划经济模式成为中国的选择。但是，实践证明，人民日益增长的物质文化需求单纯依靠国家政权来计划和提供根本无法得到有效满足。所以，解决落后的生产力与人民日益增长的文化需要之间的矛盾成为中国改革开放的主要目标。在这一过程中，改革开放的先驱者邓小平等人深刻认识到，要想解放和发展生产力，没有社会和市场的参与是不行的。在这一背景下，社会主义市场经济制度应运而生。但是，国家、社会与市场之间应形成怎样的互动关系仍是争论的焦点，且持续至今。

在农村集体产权制度改革进程中，国家、社会与市场间关系的建构不一定要具象化、模式化，因为三者之间的关系是不断变动的，并在变动过程中实现自我调适。从中国农村集体产权制度改革历程来看，伴随这一改革进程，农村生产关系得以持续调整和完善，这推动中国农村经济社会发生历史性巨变。而农村生产关系的调整和完善是国家、社会与市场共同作用的结果。随着经济社会的发展，国家的治理体系和治理能力不断完善和提高，社会的开放程度逐渐提高，市场体系会更加成熟。国家、社会与市场之间任何一方的变化，都受另外两方的影响；任何一方的畸形发展都会阻滞另外两方的发展。农村集体产权制度改革也体现了国家治理体系在基层的调整和治理能力在基层的优化，这一调整和优化会拓展农村社会的空间，激活农村市场发展活力；而农村市场的发展有利于实现农民对利益发展的诉求，进而为社会发展创造更好条件，并增进农民的制度认同。三者之间相互影响，相互衔接，处在一个螺旋式上升的动态调整过程。通过相互之间的动态调整，最终形成三者之间的动态稳定结构和均衡格局。

## 五、结论

实现农民利益保护是国家意志的体现，推动农民利益发展是现代市场环境下农村发展的内在要求，农村集体产权制度改革的国家目标能否与农民的自我发展目标实现深度内在契合，是农村集体产权制度改革能否成功的关键。当前，农民越来越呈现出原子化状态，农民的非理性行为仍广泛存在，为农村集体产权制度改革增加了难度和不确定性，所以，农村发展新旧动能转换过程中的风险控制机制建设至关重要。过渡市场具有保护农民利益和发展农民利益的双重作用，它作为推动农村发展的调适策略具有一定现实价值。但是，过渡市场本质上是一种不完全市场，制度安排和规则设置更倾向于对农民救济，而资本是趋利的，靠制度和规则减缓市场冲击和降低市场风险虽然是为了保护农民，但也有可能造成市场内卷化。如何因地制宜地开展农村集体产权制度改革值得进一步探讨。

### 参考文献

- 1.费孝通，2012：《乡土中国》，北京：北京大学出版社。
- 2.黄鹏进，2014：《农村土地产权认知的三重维度及其内在冲突——理解当前农村地权冲突的一个中层视角》，《中国

农村观察》第6期。

3.侯江华, 2015:《资本下乡:农民的视角——基于全国214个村3203位农户的调查》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期。

4.贺雪峰, 2009:《为什么要维持小农生产结构》,《贵州社会科学》第9期。

5.霍布斯, 1985:《利维坦》,黎思复、黎廷弼译,北京:商务印书馆。

6.罗伯特·D·帕特南, 2001:《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社。

7.宋增伟, 2006:《制度公正的抑恶扬善功能》,《学术论坛》第5期。

8.温铁军, 2009:《“三农”问题与制度变迁》,北京:中国经济出版社。

9.威廉·冯·洪堡, 1998:《论国家的作用》,林荣远、冯兴元译,北京:中国社会科学出版社。

10.熊万胜, 2009:《小农地权的不稳定性:从地权规则确定性的视角——关于1867—2008年间栗村的地权纠纷史的素描》,《社会学研究》第1期。

11.张晓山、苑鹏、陆雷、刘长全, 2015:《关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题》,《中国农村经济》第2期。

12.赵俊臣, 2009:《资本下乡不能巧取豪夺农民土地》,《农村工作通讯》第3期。

(作者单位: <sup>1</sup>山西大学政治与公共管理学院;  
<sup>2</sup>山西大学中国城乡发展研究院)  
(责任编辑: 陈秋红)

## Two Dimensions of Rural Collective Property Rights Reform and Its Adaptation Strategy

Ma Chichun Ma Hua

**Abstract:** This article analyzes the construction and reform of China's rural collective property rights from two dimensions, namely, the protection and enhancement of farmers' interests. The study finds a political logic in the construction of China's rural collective property rights, which is to protect farmers' interests, and a market logic in the reform of China's rural collective property rights, which is to enhance farmers' interests. The protection of farmers' interests depends on effective property rights arrangements, and the enhancement of farmers' interests depends on the promotion of the market. But a combination of property factors and market factors cannot completely help avoid the potential risks in the process of rural development. The study holds that the market-oriented strategy of rural development, which is characterized by finiteness, temporality and adjustment, plays a role in stabilizing rural property rights arrangements, as well as in protecting and enhancing farmers' interests. Finally, the study proposes that questions such as how to avoid irrational behaviors of small farmers and market involution deserve further discussion.

**Key Words:** Collective Property Rights Reform; Dual Dimension; Political Logic; Market Logic; Adjustment Strategy