

内部参考
妥为保管

土地观察

2015 第 2 期（总第 2 期）



浙江大学土地与国家发展研究院
Land Academy for National Development Zhejiang University

2015 年 4 月 15 日

【编者按】自然资源管理体制改革的，必须遵循自然规律和社会规律，二者不可偏废。土地与石油、矿产、山水等一样，亦属国家发展的战略性自然资源。大道至简，自然资源作为大自然赋予人类的资源，其产权安排、用途管制以及资产化资本化管理体制机制的设计，在很多方面与机器设备等资本品、大白菜等消费品不能相提并论。尤其是战略性自然资源，其地位更加特殊。市场机制是否必然有利于实现自然资源配置效率最大化从而实现社会整体福利的增加，自然资源的权利主体不清等可能产生“公地悲剧”（tragedy of the commons），那么自然资源权利主体的清晰化、绝对化和碎片化是否会走向“私地悲剧”（tragedy of the anticommons），帕累托最优是否是社会发展的宇宙法则等等，是国土资源管理需要审慎面对的重大理论和实践问题。《土地观察》第 2 期刊载 2 篇聚焦自然资源管理之“道”和相关重大理论问题探索的文章，以飨读者。

叶艳妹、吴次芳：试析自然资源管理体制改革的“道”，2-18 页；
张睿：农用地市场化配置的探索与反思，第 19-76 页。

试析自然资源管理体制改革的“道”

叶艳妹 吴次芳

(浙江大学, 杭州 310058)

【导言】自然资源管理体制必须遵循大自然的规律(道),而不是以所谓的“效率”为名忽视大自然的警告。从自然资源异质性和自然资源专用性、资源利用外部性等角度分析,自然资源管理体制的改革,市场模式难以解决自然资源管理的根本性问题。哈丁解决公地悲剧的模式不能生搬硬套的纳入实际应用或政策制定,国情和文化是选择自然资源管理体制的决定性因素。自然资源管理体制改革的途径选择应该是多元化和多样化的,产权制度安排也应该是多元化和多样化的,总基调应该有利于规避市场缺陷并对人的贪婪进行限制。由于自然资源是一个有机整体和生命共同体,建立由一个部门统一管理的体制是十分必要和迫切的。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》决定中第51条指出:健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。习近平总书记在三中全会上对此进行了专门的说明。他指出:健全国家自然资源资产管理体制是健全自然资源资产产权制度的一项重大改革,也是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求。我们要认识到,山水林田湖是一个生命共同体,人的命脉在

田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。这是国家对自然资源管理体制改革的总基调和战略部署。可是对如何推进自然资源管理体制改革的，首先在理论上各方面就存在着重大分歧。比如，是政府主导还是市场主导，如何划定政府与市场的边界等等。本文从“道”的角度，这里不是指哲学上的道，而是在形而上和形而下之间寻找对自然资源管理体制改革的道理、道路、道德、出发点等认知和轨迹，试图为体制改革提供多样性的参考。

一、大自然的警告：不可不遵的道

20 世纪以来，世界人口剧增，人类对自然资源的需求大幅度增加。在人均资源占有量不断降低的情况下，人类为了生存和发展，一方面大肆开发自然资源，另一方面又滥用技术去任意支配和利用自然资源，造成资源消耗过度，地球生态环境急剧恶化。地球上生物资源正以前所未有的速度迅速减少，有些甚至面临着灭绝的危险。生物灭绝的数量，自恐龙时代（大约 6500 万年前）每 1000 年消失 1 种，到 1900 年每年消失一种，到 2000 年每年消失大约 4000 种（章俊华，2009）。2000 年全世界共有 40 多个国家存在水资源短缺，到 2050 年将有 60 个国家的 70 亿人口面临周期性或长期性水资源供应限制（佩特拉，2011）。从非洲赤道地带至中东阿拉伯沙漠，经过前苏联中亚

细亚，直至我国西部在横穿两大洲地带的沙漠化，几十处古代文明如今已成为一片废墟，这是几千年来自然资源过度利用和管理不当造成毁灭的证据（吴次芳，2004）。

1934 年春天美国的黑色尘暴震惊了国际社会。据《纽约时报》报导：“来自远在蒙大拿州以西 1500 英里的受旱各州一般高达数千英尺高的尘云，昨天部分地遮蔽了太阳光线达 5 个小时。”“纽约一片朦胧，好像日偏蚀时投出的阳光一样。大气尘粒达到通常数量的 2.7 倍，尘粒装进了流眼泪和咳嗽的纽约人的眼睛里和喉咙里。”在首都华盛顿的上空，布满了一层厚厚的浓密的尘云。整个美国东海岸好像被大雾笼罩着。从大陆内部的大平原飘来的 3.5×10^8 t 肥沃表土，跟随着横贯大陆的气流，来到这里。在离海岸 300 英里以外的大西洋中的船只，也遇到了这场来自大平原的尘雨。风停以后，半个国家铺上了一层尘土。5 月 11 日那天，芝加哥堆积了 12×10^6 t 吨尘土，平均每个市民可分得 4 磅。黑色尘暴是美国 20 世纪 20 年代开始对水土资源的过度开发利用造成的，已有很多文献进行分析讨论，这里不再赘述（吴次芳，2004）。2005 年 8 月 29 日大西洋“卡特里娜”飓风袭击美国。这是历史的第一次。美国旧金山地震死亡达 6000 人，而死于“卡特里娜”的人数比那次地震还多（美国《洛杉矶时报》8 月 21 日报道）。一座座化学品仓库不断发生爆炸，爆炸引起的火焰照亮了这个城市的上空，未撤退的居民感到震惊，丧生的超过旧金山地震。“卡特里娜灾难”究其原因，也是对自然资源，尤其是海洋资源和湿地资源的过度利用和不当管理造成的。事实的教训是：新奥尔良是一

座地势低于海平面，依靠复杂的大坝系统建筑起来的城市。最早是建于靠近密西西比河口仅有高地的法国区，接着是住宅区不断扩大，依靠大坝继续发展，于是三角洲越来越少，地势越来越低，湿地做为天然缓冲带的功能越来越低，周围水位则慢慢升高，成为一座低于海平面 10 英尺的城市。正如环境专家所指出的那样，这座城市的灾难是蓄势待发的，决不是一次单纯的自然灾难，与自然资源管理不当密切联系（沈守愚，2010）。灾难导致人口急剧下降，由 2004 年的 79 万人到现在仅有 37 万。

大自然的警告表明，人类的“反叛自然”和“欲望失控”是造成人类生态环境灾难的根本性原因（石军，2013）。由此可以认为，尊重自然，应该成为天道；控制欲望，应该成为人道。如果“个体理性”任其发展，人类可能变得“禽兽不如”，更大的生态环境灾难将会毁灭人类自己。因为“禽兽”猎取食物、用水或使用其它自然资源时均处于需要，而不是为了利润，后者是一个可以无限膨胀的欲望。据调查观察，动物也会储备少许食物以防干旱或其它特殊情况，但决不是为了投机获利。动物对领地的占领也有节制——基本以体力为度。如非洲狮子的领地范围大致是 6 英里，与其体力所及范围相当，而人类则以意念为度，后者会导致无限制的索取和扩张，这种扩张所带来的最大损失就是对自然资源的破坏（石军，2013）。《圣经》中描述的“诺亚方舟”就是神为了惩罚人类不顾自然规律的自我生产和生活行为，而引发了洪水，唯有在“诺亚方舟”上的生物才得以延续。所以，自然资源管理体制的改革必须遵循大自然的规律（道），有利于促进人与

自然共生，有利于促进人与自然资源承载力相适应，有利于形成对自然资源保护的神圣感和历史责任，而不是以所谓的“效率”为名忽视大自然的警告。

二、改革道论的纷争：不可背离本体

关于自然资源管理体制改革的争论，理论上最大的纷争是围绕着政府主导还是市场主导而展开的，这是一个持续争议了 100 多年尚未定论的命题。我们的研究曾经指出，自然资源管理体制问题本质上属于公共管理研究范畴。公共管理的前沿理论主要有新公共管理和后新公共管理理论。新公共管理在理念上强调以“效率”为中心，在政策主张上强调民营化。后新公共管理在治理结构方面的主要理论模式是“整体政府”，其典型特征是大部门式治理、重新政府化和强化中央过程(唐兴霖，尹文嘉，2011)。自然资源作为一种稀缺性很强的准公共资源，采用新公共管理模式进行管理体制改革的，最大优点可能是有效率的。但必然会导致自然资源配置过程中公平正义的缺失，尤其是自然资源开发利用过程中负外部性的增加和蔓延。后新公共管理模式带有较多的计划经济色彩，能够较好的解决自然资源开发利用和自然资源配置的负外部性问题，但可能会影响效率问题，而且在一般意义上历史也证明，计划经济是失效的。争论可以持续，也可能有利于对问题的深化。采用“既…，又…”的模式，在宏观上、政治上或理念上不失为一种智慧的表达，但现实必须面对，改革需要做出选择，需要有实操方案。研究者自知不足以面对如此宏大的理论命题，也无力建构更加清晰和更有说服力的理论框架。但有一点应该是可以辨识的，就是自

然资源管理不同于一般的商品管理。因为自然资源有很强的异质性、资产专用性和利用外部性，这些特殊本体对管理体制有着特殊的诉求。

自然资源的显著特点是区域分布很不均衡，实体本身有很强的异质性。例如，我国自然资源东西差异极其明显，南北资源组合的差异也很大。90%以上的耕地资源、森林资源和水资源分布在东南部的湿润和半湿润地区，其余10%的耕地资源、森林资源和水资源分布于全国其它67.8%的地区；长江、珠江、浙、闽、台及西南诸河流域的水资源占全国水资源总量的82.3%，而这些地区的耕地资源，仅占全国耕地资源的36%；黄河、淮河及其它北方诸流域水资源约占全国水资源总量的17%，而耕地资源却占全国的63.7%。长江以北煤炭占全国的90%，仅山西、内蒙古、新疆、陕西、宁夏五省（区）就占全国总储量的70%；而长江以南则严重缺乏能源。磷矿绝大部分储量集中分布在西南，铝土矿集中分布在华北、西南（蔡运龙，2000）。自然资源要素不同于资本和劳动力，不仅在宏观层面上存在着巨大的异质性，在微观层面上每块地也是异质的。就像世界上找不到完全相同的两张树叶一样，地球上可能也找不到完全相同的两块地。例如同一块地，是沿街还是背街，是处在十字路口还是处在丁字路口，是形成在湖积相上还是形成在河积相上，其适宜性、价值和改良措施等都有很大不同。从总体上看，自然资源市场不能形成统一价格的全国市场。以价格作为信号的市场机制，很难完全适应于对自然资源的管理。

在市场结构条件下，自然资源具有很强的资产专用性。所谓资产

专用性是指用于特定用途后被锁定很难再移作他用性质的资产,若改作他用则价值会降低,甚至可能变成毫无价值的资产。例如土地,就是具有很强专用性的自然资源资产。无论是何种制度的大部分国家,都会采用用途管制制度来确定土地资产的专用性。如把城乡土地划分为商业用地、住宅用地、工业用地、生态保护用地、耕地、林地、交通用地等等。在用途管制的框架下,土地的价格首先不是取决于土地固有的价值属性。如果一块地规划为耕地用途,市场交易价格可能很低;如果规划为商业用地,市场交易价格可能上升几十倍;如果规划为工业用地,市场交易价格又不同于商业用地;如果规划为禁止开发的生态保护用地,市场价格可能会变为零。研究认为,当资产的专用性弱,财产的公共性较低,交易规模小时,宜由市场发挥作用;当资产的专用性较强,财产的公共性较高,交易规模较大时,宜由企业发挥作用;进而当资产的专用性很强,财产的公共性很高时,宜由政府发挥作用(罗必良,2000)。

土地利用具有很强的外部性,任何一块土地的利用活动都会对相邻土地的质量、利用方式的选择和土地价值等产生深刻的影响。例如,公共设施和绿地的建设会使附近住宅用地升值,机场的兴建则会严重的限制附近土地利用方式的选择并降低土地的价值,高楼的建设会影响附近住宅用地的采光,某些工厂兴建会对相邻的土地甚至大范围的用地造成污染,从而降低这些用地的价值和使用价值。尤其是某些厌恶设施的建设,比如垃圾处理厂或高压变电所的建设,会大大降低周边土地利用的价值和价格。可见,土地作为一种财产,一旦投入使

用，尤其是当人类进入追求环境品质和生态健康的时代，就具有很强的公共性。各国都会对土地使用进行严格的管制，这种管制的法权依据就是“警察权”。普遍对土地使用采取“警察权”，就说明土地资源具有很强的公共性（吴次芳，2014）。由此可见，由于土地资产专用性的特点，更适宜采用政府主导的治理结构。

综上所述，从新公共管理、后新公共管理、自然资源异质性和自然资源专用性、资源利用外部性等角度分析，自然资源管理体制的改革，不同于经济资源、社会资源、信息资源、人力资源等管理体制的改革，政府应当处于治理结构的主导地位，至少不是单一的市场模式就能够解决自然资源管理的根本性问题，这是由自然资源的特性或本体所决定的。

三、改革路径的起点：国情和文化

改革应当沿着同一个起点前行，才能不断向前推进深化。如果各方的改革起点不相同，或者说各方的探索不在同一个起点上进行，最后将很难实现同一个目标，也难以形成改革的逻辑系统。这里试图特别指出的是，我们讨论的自然资源管理体制改革的中国的自然资源管理体制的改革，而不是欧美的自然资源管理体制的改革。因此，改革路径的起点应该围绕着中国的国情逐步展开并向前推进。按照 Williamson（2000）划分的社会科学研究的四个层次，产权、政体、司法、行政等正式制度的建构，必须充分考虑社会基础的非正式约束，后者是第一层次的问题。社会基础的核心是文化，它“具有长期的对社会行为的监督作用”（Williamson，1998），同时对“经济系统的长期特征

产生长远而深入的影响” (North, 1991), 是整个社会中人与人之间、人与自然资源之间等行为规范的纽带。可见, 文化也应该成为探索改革路径的起点。中国的文化与欧美的文化存在很大差别。总体上中国是“象棋文化”, 欧美是“围棋文化”。虽然都是“棋”, 但这两种棋根植于人的意识形态和行为准则是不相同的, 游戏规则更是完全不同。按照 Williamson 的理论, 文化差异应该成为改革路径起点不同选择的根据。

中国是一个自然资源严重短缺而人口压力巨大的国家。据统计分析, 我国人均资源占有量远低于世界平均水平。如人均占有的土地和耕地、淡水、林地、牧草地、矿产和海洋资源仅分别为世界人均水平的 1/3、27%、1/7、1/2、58%和 1/4, 人均占有的煤炭、石油、天然气、水能资源分别为世界人均水平的 70%、1/10、4%、63%等 (吴次芳, 潘文灿等, 2003)。不仅如此, 正如上文所述, 中国自然资源数量、品质和种类在地域上的分布极不均匀, 质量和品质都相对较低。在这种国情下, 建构有利于促进自然资源节约集约利用、优化自然资源在产业之间和地区之间的配置、大幅度降低自然资源利用负外部性的体制和机制, 就成为自然资源体制改革的核心和关键。欧美一些国家则不同, 例如美国是排名第 4 的领土大国, 适宜耕作面积高达 90%, 平原面积在 70%以上, 是一个优质国土资源十分丰富的国家。因此, 美国自然资源利用模式的基本特点是: 产业全国分工, 交通网全国均衡发展, 缺乏国家统一管理。其结果是, 自然资源利用和经济活动分散, 分散又造成在大部分地区公共交通无利可图, 严重依赖私人小汽

车和高速公路运输，森林和农田等自然资源破坏严重。总体上，美国自然资源利用的效率是低的，可持续性也很差。研究表明，在美国的自然资源自由经营阶段，已造成对水资源、草地资源、森林资源、石油和天然气资源等的低效利用，并对环境产生不良影响（陈伟光，2001）。虽然如此，美国自然资源管理体制基本上是适应该国国情的。因为美国自然资源十分丰富，资源稀缺问题并不突出，以市场机制为主导配置自然资源，可以降低行政成本和交易费用，何乐而不为。可是日本就不同，日本的平原面积仅占国土面积的 24%，人口密度比美国高出 12 倍以上。因此，日本自然资源利用模式的基本特点是：在国土规划的统一控制和强烈干预下，至今已经编制了五次国土规划，在严格的计划下开发利用自然资源，产业、人口大部分集中在都市圈，都市圈内部交流紧密，而都市圈之间的交流较少。其结果是，资源和经济活动集中，公共交通也得以在人口密集的都市圈广泛建立，森林和农田等自然资源保护相对较好，可持续性较高。

可见，国际上大多数国家，都是根据自己的国情和文化，选择自然资源管理的体制和模式，日本和美国是两个典型的案例。虽然这两个国家实行的都是市场经济，但日本与美国不同，根据自己国情采用计划模式管理自然资源。有识之士卢梭的研究也认为，民主制适合小国，君主制适合大国，贵族政治适合中等规模之国（石军，2013）。也就是说，不同的国情应该采用不同的管理体制。

需要指出的是，早期的自然资源管理体制，主要以公地悲剧理论为核心。这一理论认为，在产权不清晰的情况下，自然资源必然面临

人们的过度利用而最终耗竭，而随着人口增加，这种耗竭的速度也会加快。如果进行彻底的私有化，将所有资源分给确定的私人主体，因为当权利主体确定之后，个人才可能基于自己利益最大化保护属于自己的财产，从而物尽其用而避免过度开发（Hardin, 1968）。但是，资源被私有化后也同样会导致资源过度使用而产生私地悲剧。美国太平洋上空的尘暴、苏联中亚的黑色风暴、黎巴嫩雪松的消失、美洲新大陆土地的破坏、热带森林加速毁灭的生态灾难、玛雅文明的毁灭、黄土高原的变迁等等，都是私地悲剧的历史证明。奥斯特罗姆从理论上深刻分析了哈丁解决公地悲剧模式的局限性，并认为不能对这一理论生搬硬套的纳入实际应用或政策制定，而应该更多的关注模式与实践的关系，制度细节、地理特征以及不同资源体系特征的关联等（佩特拉，2011）。德国、西班牙和葡萄牙水资源管理模式的比较研究，以及澳大利亚不同自然资源管理模式的比较研究都表明，国情和文化才是选择自然资源管理体制的决定性因素（Andreas, 2015; Michael and Julie, 2010）。尼加拉瓜的研究表明，只有当发言权不仅仅局限于经济精英时，自然资源管理的制度设计才能更加有效（Helle and Ligia, 2014）。

四、改革道路的选择：生物多样性的启示

生态学家通过群落和种群层次多样性与稳定性相关机制的大量研究，表明多样性有利于系统的稳定性（王国宏，2002）。社会学家的研究表明，后现代社会是一个多样性的复杂系统。非线性、不对称、权力和竞争等多样性的存在，是社会系统稳定和前行的发动机。如果

不是在婴儿与成人之间存在不对称关系，婴儿便不会存活；如果女人与男人完全一样，世界便会毫无情趣（保罗，2006）。

自然资源是一个极富多样性的复杂系统。首先，自然资源类型多样，按照存在的形态不同，可以分为土地资源、水资源、矿产资源、森林资源、牧草资源、物种资源、海洋资源、气候资源、旅游资源和自然信息资源等。矿产资源又可以续分为矿物原料和化石燃料。矿物原料又可以续分为金属矿产和非金属矿产，金属矿产又可以续分为黑色金属、有色金属、轻金属、贵金属、放射性元素和稀有金属等等。其次，自然资源用途多样。例如水资源，电力部门可以用作水力发电，农业部门可以用作农田灌溉，城市部门可以用作生活饮水，交通部门可以用于航运，旅游部门又可以把它当作风景资源，卫生部门还可以把它用于去污，等等。森林资源的多样性表现就更加丰富，它既有原料（木材）功能、燃料（薪柴）功能，还有生态功能、娱乐功能、旅游功能、养生功能、美化功能等等。第三，自然资源质量的多样性。例如水资源，由于色度、硬度、碱度、pH、含盐量、含铁量、含锰量、含硅酸量、含氯化物量、含微量元素含量、放射性元素量等的不同，可以划分出多种多样的水质类型。矿产资源更因其矿石中金属或有用组分的不同，划分出多种多样的矿产资源类型。第四，自然资源分布的多样性。山地、丘陵、盆地、江河、平原、海洋，地上、地面、地下，东西南北中，都有自然资源分布。第五，科学技术进步、需求和文化的多样性也影响自然资源多样性的存在。例如不同的信仰、宗教、风俗习惯等文化因素会影响“食物资源”的多样性。总体上说，自然

资源不仅类型多样，而且质量、分布和用途都浑然不同，规模、品位、储量、区位、价值、开发难易、生态功能和人类需求也有巨大差异。

还需要特别指出的是，自然资源不仅存在多样性，还存在整体性。各种自然资源相互联系、相互制约，构成一个整体系统。人类不可能在改变一种自然资源的同时，又使其周围的环境保持不变。正如我们在另一项研究中指出的那样，自然资源在地球上作为整体系统而存在的。首先，任何一种资源的改变都会影响其它资源的存在状态。例如土地资源，它是由气候、土壤、水文、地质、动植物等构成的综合体，系统中任何一种资源的变动，都会影响土地资源的属性和功能。再例如开采铜矿，即使是富矿，其含铜量一般也不超过 0.7% 左右。这样，每炼出 1t 铜，就需要消耗 143t 矿石，同时产生 142t 废渣。此处还要消耗大量能源，据统计，每生产 1t 铜约需要消耗相当于 35t 煤的能量。开采矿石使土地废弃，排出废物和消耗能源也不可避免地给环境带来影响（蔡运龙，2000）。第二，不同区域的自然资源是一个相互制约的整体，例如黄土高原的水土流失，不仅影响黄河和黄海的水文动态，也影响华北平原的自然资源开发利用，还影响黄河上、中、下游的国土资源综合治理。第三，自然资源在时间上的变化，也是一个连续整体。例如，过去城市化工业化对优质耕地资源的占用，会影响现在耕地资源的生产能力，还会影响未来以食物链为基础的人口承载量。

综上所述可见，从生物多样性形成生态系统稳定性得以启示，由于自然资源极其丰富的多样性，自然资源管理体制改革的途径选择应

该是多元化和多样化的，产权制度安排也应该是多元化和多样化的。私人产权、共同产权、开放资源和国有产权等不同的产权形式，都应该纳入理性选择的范围。如此，才可以建立自然资源系统的稳定性。同时，由于自然资源是一个有机整体和生命共同体，如果由多个部门分头管理，很容易顾此失彼，最终造成生态系统的破坏和资源可持续利用程度的降低，建立由一个部门统一管理的体制是十分必要的。

五、结语

自然资源是有限的，人类个体的需求和欲望是无限的。如果自然资源管理简单采取激励个体行为的体制，必然进一步加大自然资源有限与人类需求无限之间的矛盾。人类在自然资源利用与管理方面出问题了，这在 21 世纪的今天已是不争的事实。这种不争的事实与制度经济学理论研究的结果，可能是正好相反的。比如在美国，产权是明晰的，市场机制也应该是完善的，但自然资源的利用效率是低的，可持续利用程度也是低的。在俄罗斯北西伯利亚，采取私有化模式对草场进行管理，卫星图像表明，草场退化十分严重。而在自然条件相似的毗邻地区蒙古，采用传统集体经营模式，草场退化问题则轻很多。在市场经济环境条件下，是人类的欲望进取、抽象思维、折腾索取、进化文化和过度文明五大因素导致了当代的资源环境灾难（石军，2013）。因此，从促进资源可持续利用的角度出发，自然资源管理体制改革应该有利于规避市场缺陷并对人的贪婪进行限制。

当然，将自然资源管理体制简单的回归到计划经济模式是不可行的。因为如此很容易会导致审批事项多、审批费用高、审批周期长，

不仅增加了交易费用，而且降低了行政效率，还可能导致更多腐败。重构自然资源管理体制的核心是：实行分级管理与督办性垂直管理相结合的体制。总体上，将自然资源统一管理体制纳入到规范的政府体制中去，按照现行政府的层级管理体制，转变职能，创新机制，加强监管，提高服务效率和效能。国际经验表明，单一制国家的政府事务大多属于共管事务，政府垂直管理也大多是督办性的。与实体性垂直管理相比，督办性垂直管理能更好的协调条块之间的矛盾，也能更好的适应经济全球化和市场经济发展的需要。

在推进体制改革的进程中，关注与制度相关的细节因素具有特别的重要性。比如关注制度与个体行为的关系、权力不对称性对制度发展和工作模式的影响、路径依赖、非预期结果以及其它影响政治的因素。自然资源管理体制是一个复杂自适应系统，因为这一体制内部的不同单元具有动态的相互依赖性，并在组织机构、生态、技术以及社会经济各单元的互动之中协同进化。自然资源、组织与社会机构以及个体行为是这一管理体制的要素，而它们三者相互之间，都存在着协同进化的关系（Rammel et al., 2007）。因此，建立自然资源管理体制的适应性管理模式有着重要的理论和现实意义。对自然资源的管理是人与自然系统动态循环的过程，而在这一过程中，社会学习是提高适应能力的重要途径。决策与社会学习之间的相互反馈是适应性管理的关键特征。适应性管理中的社会学习分为技术学习与制度学习两个阶段。决策制定后，可以通过监测与评价的结果对原始策略进行修正，完成技术学习；而经过多次技术学习之后，通过评价结果的反馈，可

以进行制度性改善 (Williams, 2011)。

为了协调平衡政体管理需要和自然资源特别管理需要,强调将自然资源管理体制纳入到规范政府体制中去的同时,应更加强化调查、规划和监管职能,加强调查和规划的中央集权。如此可以切实掌握自然资源家底,为自然资源可持续利用的决策提供真实依据。按照资源环境的硬约束,做好科学规划,明确用途管制,合理安排各类重大自然资源开发项目。在家底清楚、用途明确、监管到位的基础上,国家的自然资源管理目标才能够更好的实现。

参考文献

- [1] 章俊华.Landscape 思考[M]. 北京: 中国建筑工业出版社.2009: 102-129.
- [2] 佩特拉·多布娜, 强朝晖译. 水的政治[M]. 北京: 社会科学文献出版社. 2011: 39-41.
- [3] 吴次芳, 鲍海君. 土地资源安全研究的理论与方法[M]. 北京: 气象出版, 2004: 29-41.
- [4] 沈守愚, 孙佑海. 生态法学与生态德学[M]. 北京: 中国林业出版社. 2010: 159-160.
- [5] 石军. 人类问题的由来与出路[M]. 上海: 格致出版社; 上海人民出版社. 2013: 65-169.
- [6] 唐兴霖, 尹文嘉. 从新公共管理到后新公共管理[J]. 社会科学战线,2011(2): 178-183.
- [7] 蔡运龙. 自然资源学原理[M]. 北京: 科学出版社. 2000: 6-9.
- [8] 罗必良. 市场、企业和政府: 功能边界与作用范围——基于交易费用经济学的考察[J]. 学术研究, 2000(7): 41-45.
- [9] 吴次芳等. 全球土地 2013: 热点与前沿[M]. 杭州: 浙江大学出版社. 2014.
- [10] Williamson O E. The nwe institutional economics: taking stock, looking ahead [J]. Journal of Economic Literature, 2000. 38: 595~613.
- [11] Williamson O E. Transaction cost economics: How it works; Where it is headed

- [J]. *De Economist*, 1998, 146: 23~58.
- [12] North D C. Institutions [J]. *Journal of Economic Perspectives*. 1991, 5, 97~112.
- [13] 吴次芳, 潘文灿等. 国土规划的理论与方法[M]. 北京: 科学出版社. 2003: 48.
- [14] 陈伟光. 美国的自然资源立法和管理 [J]. *资源科学*. 2001 (2) : 93-96.
- [15] Hardin G. The tragedy of the commons [J]. *Science*, 1968, 162(3859): 1243-1248.
- [16] 佩特拉·多布娜, 强朝晖译. 水的政治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社. 2011: 171~179.
- [17] Andreas Thiel, Constitutional state structure and scalar re-organization of natural resource governance: The transformation of polycentric water governance in Spain, Portugal and Germany. *Land Use Policy* 45(2015)176–188.
- [18] Michael Lockwood, Julie Davidson. Environmental governance and the hybrid regime of Australian natural resource management. *Geoforum* 41 (2010) 388–398.
- [19] Helle Munk Ravnborg, Lilgia Ivette Gómez. The Importance of Inequality for Natural Resource Governance: Evidence from Two Nicaraguan Territories. *World Development* (2014), <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.11.001>
- [20] 王国宏. 再论生物多样性与生态系统的稳定性 [J]. *生物多样性*. 2002 (1) : 126~134.
- [21] 保罗·西利亚斯著, 曾国屏译. 复杂性与后现代主义[M]. 上海: 上海世纪出版集团. 2006: 165~170.
- [22] Rammel C, Stagl S, Wilfing H. Managing complex adaptive systems—a co-evolutionary perspective on natural resource management[J]. *Ecological economics*, 2007, 63(1): 9-21.
- [23] Williams B K. Adaptive management of natural resources—framework and issues [J]. *Journal of Environmental Management*, 2011, 92(5): 1346-1353.

农用地市场化配置的探索与反思

张睿

(浙江大学, 杭州 310058)

【导言】 我国在农用地资源的配置上从国家初始分配到集体共有共用再到农户自由流转,农用地分配的逻辑和方式渐趋市场化,对我国农村经济产生了巨大作用,然而市场机制自身具有难以克服的缺陷值得我们认真对待和反思,尤其是当我们把市场经济作为目标而非手段对待的时候,会导致基于市场机制本身的配置失效从而致使公共价值受损,同时市场经济的伦理会对非市场规范进行排斥,导致一系列道德规范和公民责任的丧失,因此在农用地配置方式上,我们应该重新界定市场机制作为资源配置工具之一的地位,并认真思考国家在其中的作用和责任,不能以市场经济完全取代国家义务和非市场规范。

一、农用地配置相关制度演进

从建国到改革开放之后,我国大致经历了两次大的土地制度改革,第一次土地改革从1946年开始到1958年结束,完成了新政权下土地资源的初始分配,基本实现“耕者有其田”,并通过合作社运动建立了农村土地集体所有制。第二次土地改革始于1978年末,从安徽小岗村的包产到户开始,到1984年全面推广农村土地承包经营权制度,再到2002年《中华人民共和国农村土地承包法》颁布,基本完成了农用地承包经营权的权利建构。而自2008年以来在农村进行的以市场机制为主导的农用地使用权流转制度改革,则被视为是正在

进行的第三次土地制度改革。（刘正山，2014）从制度演进的视角，我们大致可将改革开放以来的农用地资源配置政策及制度做如下总结：

1978年11月，安徽省小岗生产队一纸协议拉开了“家庭联产承包责任制”的序幕，这一纸协议可被视为一种非正式规则，最终推动了正式制度的变革，农户通过家庭承包获得了农用地的使用权和经营权。

1982年，因为小岗村的经验卓有成效，中共中央1号文件肯定了农用地的家庭承包经营制度，同年，我国宪法作出修改，明确了农村土地的所有权主体——农村集体，并且规定：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。”间接承认了农用地承包经营制度的合宪性，家庭承包制在全国范围内得到大力推广。

1984年，中共中央1号文件提出：“鼓励耕地向种田能手适当集中，对于其在土地上的投资要给予适当的补偿。”开始了农用地承包经营权的转让制度的探索。随着从事农业生产的人员大量转移到工商业，1985年《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》进一步明确：“长期从事别的职业，自己不耕种土地的，除已有规定者外，原则上应把承包地交回集体，或经集体同意后转包他人。土地转包时，集体或新承包户应给予相应补偿。”但1986年的《土地管理法》规定，土地不得出租或以其他方式转让，从这个意义而言，农用地转包只是承包经营权的转移，不涉及所有权的变动。

1988年，在深圳试行土地使用权的基础上，宪法修正案中增加了土地使用权可依法转让的条文，却很快在1990年国务院颁布的《城镇国有土地使用权出让和暂行条例》中将土地使用权的转让限定为“国有土地”，而农用地使用权转让则被排除在宪法所谓“依法转让”的范畴之外。

1993年中国中央和国务院11号文件提出：“在农民自愿的基础上，只要不改变土地的所有权，不改变土地的使用方向，允许土地的使用权在承包期内依法有偿转让。”同年颁布的《中华人民共和国农业法》第十三条第二款规定“在承包期内，经发包方同意，承包方可以转包所承包的土地、山岭、草原、荒地、滩涂、水面，也可以将农业承包合同的权利和义务转让给第三者。”由此，从制度上明确了农用地使用权只能在不改变既定用途的前提下进行转让，并且转让的使用权内容不能超过承包经营合同约定的权利义务内容。同时，中共中央、国务院提出：“为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长30年不变”。在此政策的基础上，各地相继于1997到1999年之间完成了第二轮土地承包，巩固了第一轮土地承包时确定的农用地分配对象的权利，并做了相应调整。

2002年，《中华人民共和国农村土地承包经营法》颁布，其中明确规定了农用地承包经营权的转让方式：“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。”自此，农用地使用权的流转制度基本形成。在农用地分配制度上，相

关政策和法律明确了农用地承包经营权长期不变，但各地在具体操作上存在差异，主要体现在承包地是否随集体成员变化而变化，典型如贵州湄潭县，一直坚持“增人不增地，减人不减地”的模式，而许多农村则采用“五年一小调，十年一大调”的分配模式。

2003年，国家取消了农业税，农业负担降低导致大量外出人员回到农村取回之前转让出去的农用地，由此掀起了第二轮农用地流转高潮。2005年，农业部颁布《农村土地承包经营权流转管理办法》，针对《农村土地承包经营法》颁布后在实践中出现的问题做了具有可操作性的规定，包括流转的原则、流转的方式、流转合同、流转的管理等。

2007年，《中华人民共和国物权法》颁布，专章对土地承包经营权进行了规定，从规范上确定了承包经营权的物权属性，强化了农用地权利的私权性质，其中第一百二十六条规定：“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长。”由此从法律上确定了农用地使用权的期限，使其具有了类似国有土地使用权的使用期限，有利于农用地经营权的流转和交易。

2008年至今，农用地资源配置不断走向市场化，各地不断进行探索，由此形成了学者所谓的“第三次土地革命”，尤其在2014年，中共中央及国务院在总结各地的经验基础上，出台了重要的政策和意见，展开了农用地资源配置市场化的积极探索，中共中央1号文件提出要进一步深化农村土地制度改革，在坚持和完善耕地保护制度的前

提下，赋予农民对于承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保功能，这是党中央文件首次将农用地的抵押权能和担保权能明确赋予农民，并提出要落实农用地所有权、稳定承包权、放活经营权，将“三权分离”提到制度建设的层面。同年底，国务院颁布《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，其中明确提出“鼓励创新土地流转形式。鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地。”由此，各地在原有农用地流转的探索基础上，正在进行新一轮的农用地资源配置模式改革。

通过制度梳理，我们可以明显的看到农用地配置在我国的演进逻辑是趋向市场化的，即：以国家主导的农用地资源初始配置——集体内部共有共用——集体分配家庭承包经营——承包经营土地自行流转，从一开始的国家绝对控制农用地的分配对象和分配数量，到现在允许农民自愿转让农用地使用权，加上承包经营权的物权化，并通过法律和政策使之具有了长久的恒定性，我们认为农用地资源已经在集体内部初步形成了以市场机制为主导的配置模式。

二、农用地配置市场化之争

（一）我国是否存在农用地市场

周其仁教授指出：“所谓‘让市场机制在资源配置方面发挥基础性的作用’，对中国城市化中的土地资源而言，迄今为止还是例外。”

（周其仁，2013）其主要论点在于集体土地入市须经政府征收完成，因而是政府垄断行为，而非市场应有之义，因之他说到：“并不是用

钞票买东西就叫市场经济。……不要把患者掏腰包买药看病就当作市场化。医疗服务的准入市场化了吗？医院的设立、医师资格的取得和行医权，市场化了吗？药品和医疗服务的价格，真的是由市场决定的吗？不问青红皂白，看到有人掏钱就大叫‘市场化’，差出去就不止十万八千里了。”（周其仁，2013）然而将他的这种论证逻辑推之到农用地市场也是成立的，因为在农用地市场上同样存在行政强制和立法强制，同医疗行业准入制度一样，国家基于公共利益的考量，对农用地交易设置了严格的交易的门槛，根据最新的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》并结合相关法律，主要体现在：

1、农用地用途限制。在鼓励农用地流转的同时，意见明确指出：“加强土地流转用途管制。坚持最严格的耕地保护制度，切实保护基本农田。严禁借土地流转之名违规搞非农建设。”《农村土地承包经营法》第七条也明确规定：“未经依法批准不得将承包地用于非农建设。”因此，农用地流转只能在限定了用途的前提下进行，不能通过流转改变土地农业用途的性质。

2、交易方式限制。首先，明确禁止承包地的所有权发生变动，不允许买卖承包地。其次，《农村土地承包经营法》第三十七条规定：“采取转让方式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包方备案。”因此，未经发包方同意，承包人无权转让其承包的农用地。最后，农用地交易主要在集体内部进行，内部成员拥有优先权。

3、交易规模限制，农用地流转制度的主要目的是为了解决农用地经营的细碎化，但不意味着农用地的规模经营是不受限的，而应当限定在合理的规模之内，意见指出：“各地要依据自然经济条件、农村劳动力转移情况、农业机械化水平等因素，研究确定本地区土地规模经营的适宜标准。防止脱离实际、违背农民意愿，片面追求超大规模经营的倾向。”

综上所述，至少在能否用农用地配置市场化来形容当下农用地资源的配置和流转，学者之间并未取得共识，或者至少可以说是存在质疑的，主要在于：首先，市场交易的主体应当对所交易的物品具有完全的处分权，这是交易发生的基础，而承包者对农用地并不拥有完全的处分权，仅仅拥有不完整的使用权；其次，市场机制下，产品和服务的供给应完全由市场的价格机制所引导，当价格增加时供给增加，当供大于求时价格下降引发供给减少，而农用地资源的供给基本是固定的，在一个集体内部是固定的，在一个地区也是固定的，价格机制的作用有限；第三，竞争不充分，除了农用地资源的供给较为固定之外，因为用途管制，无法通过充分发挥农用地的使用价值展开有效的竞争。基于这种传统的自由市场经济的理解，如果要形成一个有效的农用地市场并以此作为农用地资源的配置机制，就需要赋予农民一个完整的所有权，因为唯有此农民才能够自主开发土地从而使城乡土地市场一体化，才能进行有效的竞争。文贯中教授即坦诚的讲到：“现在，资本、劳动已经获得要素的身份，能够在市场上比较平等，比较自由地追求自身价值的极大化，同时也大大促进了政体经济的效率和

产值。可是，现行的土地制度继续拒绝承认农民在土地市场上的平等权利，也拒绝接受土地必须服从市场经济下要素配置的基本规律。”

（文贯中，2014）

对此，我们认为需要明确市场经济的本义，进而分析我国的农用地资源配置模式是否符合市场经济机制的要求。就最通俗的定义而言，“市场经济是一种经济体系，在这种体系下产品和服务的生产及销售完全由自由市场的自由价格机制所引导，而不是像计划经济一般由国家所引导。”然而，需要注意的是，这种被视为市场经济最一般的定义是否在现实中存在就值得怀疑。就“自由市场”而言，需要同时满足：1、交易成本为零；2、“理性人”假设；3、充分的竞争；4、外部性为零。经过学者的大量考证，这几个条件在任何国家和任何历史时期均不存在，“迄今为止，在世界范围内还没有哪一个国家因彻底推行‘自由市场理论’而变成繁荣的国度，甚至包括鼓吹新自由主义经济理论的国家也是如此。不管是美国还是英国，都不是在自由主义经济理论的指导下变成经济强大的国家。恰恰相反，是在它们获得了世界霸主的经济地位之后，要求在世界范围内推行新自由主义的各种理论主张和实施与之配套的一系列政策措施。美国在第一次世界大战之前是世界著名的经济保护主义国家，并因为对抗英国的经济霸权而开始其独立战争。独立后的美国资本主义经济发展也并不是完全放任自由。到了1929—1933年资本主义经济危机阶段，美国更是全面实行国家干预主义的经济政策。总的来说，正是这一系列基本事实，使各种自由主义经济理论的核心——自由市场理论成为神话，在历史

和现实中常常无奈地失效。”（曾庆伟，2008）就国家的干预而言，美国学者克里斯特曼认为“市场经济与非市场经济无法严格区分开来，因为往往有人（政府）会做许多限制生产和定价的事情。从最低工资，到限制童工，到住房补贴，到区划限制，甚至政府对市场的许多其他干涉，政府限制个人财产权有大量手段，甚至在一般认为是市场经济的场合。”（克里斯特曼，2004）

因此，实存并能够发挥作用的市场一定是受到国家干预的市场，并且这种干预都是全面的，观察任何一个典型的市场经济国家，我们都可以很清楚的看到任何人都不能够完全自由的使用和处分他们的财产，也几乎无法从他占有的财产中获得全部收益，国家基于公共利益或者就是为了市场本身能够有效运作（防止垄断），均对对财产权设置了大量且琐碎的限制（比如美国的职业性法规、英国的城乡规划法等等），唯一的区别只在于国家干预的程度和方式有所不同，而这些不同又取决于其社会制度的价值取向。社会主义倾向于更为彻底的平等主义分配原则，严禁剥削的出现。资本主义虽也用平等主义来修正自由市场可能导致的收入的分配不平等，但国家对此是持消极态度的，这意味着，资本主义国家通常不会通过纠正环境因素（比如资源、信息、个人天赋）的不平均分布来干预市场。但这并不意味着社会主义必然拒斥市场经济这种形式，因为就消灭剥削这个目标来看，社会主义可以在市场的各个环节进行干预，从而实现平均分配的理想，也即英国学者埃斯特林所谓的：“用市场来实现社会主义的目的。”（索尔·埃斯特林，1993）

因而，我们认为政府的诸多限制不一定必然构成非市场经济的理由，关键在于这些限制是事前的立法行为，还是随意变动的经济行政行为。如果是立法行为的话，则需要进一步分析干涉的程度是否实质上消除了私人定价和作出生产决定的自由，如果没有，那么这仍属于不完善市场的一种类型。市场经济中所谓私人决定的自由并非是绝对的，而只是一个相对的概念。就此而言，我们认为我国在农用地资源配置上已经初步建立了市场机制，当然，这个市场距离理论上拟制的“自由市场”尚存距离，但这种距离的存在又是必须的。

（二）我国农用地应否进行市场化配置

我国实际上进行的农用地资源市场化配置的探索，并无法停止学界关于应否对农用地资源进行市场化配置的争论，其主要分歧在于如何看待承包经营权这一权利属性以及如何重构这一权利。关于土地承包经营权的性质，一直是学界争论不休的问题，又以物权说和债权说为两大主流学说。随着我国《物权法》的颁布，土地承包经营权的用益物权属性在规范上当是确定无疑，可这并未缓解学者们基于传统物权理论产生的焦灼感，关键的问题包括：第一，承包经营权的成立基础在于承包经营合同，而承包经营合同的诸多内容是由双方自由协商确定的，这显然与物权法定原则相悖；第二，物权是可以继承的，但是土地承包经营合同的标的物不具有财产法意义上的继承性；第三，承包方须以向发包方承担相应义务作为获得土地承包经营权的前提，包括怎么使用土地、上交多少粮食；第四，转让时须经发包方同意，这与物权的对世性不符；第五，土地承包经营权有年限限制，尽

管国家政策规定了第一轮承包期结束后可以延长 30 年，但在各地的实践中仍存在不同的操作方式，这使得承包经营的土地在量和质上有一种不确定性，因而附着于土地之上的用益物权也是不确定的。

与此相对，持物权说的学者认为无论是《民法通则》还是《物权法》都赋予了土地承包经营权的物权地位，并从物权理论中举出诸如同一土地上不能设立两个承包经营权等物权特有属性来证明其物权的性质。此外，还存在诸如“物权兼债权说”、“田面权说”、“复合所有权说”等学说，但究其本质，都没有脱离传统民法的权利概念体系，因而也无法在民法的理论中化解土地承包经营权性质的难题，比如：无论是作为物权还是债权，我们都很难寻找到土地承包经营权成立的基础。如果归咎于承包经营合同，按照债权理论的意思自治和契约精神，就不应该存在身份的限制，任何人都应该可以和集体签订类似合同，可我们清楚的知道承包经营合同的签订须以具有集体成员的身份为前提；如果归咎于继承或转让等物权取得原因，也不符合承包经营权的取得方式，虽然土地承包经营权以订立合同的方式取得，但合同双方当事人都是不自由的，而且也不存在对价交换，反之，承包土地是农民的权利，发包方无权剥夺农民订立承包经营合同的权利，同时，承包的土地也不能以继承的方式永远流传下去。这些在民法权利体系中无法化解的难题迫使我们进一步思考：土地承包经营权是否是一个传统意义上的民法体系内的财产权？

土地承包经营权须以集体成员权为前提，这就决定了这个权利的身份属性。18 世纪以前的欧洲社会可以说是一个身份制社会，人的

私法地位是依其性别、所属的身份、职业团体、宗教的共同体等不同而有差异的；作为一个侧面，一个人若是不属于一定身份，便无法取得财产特别是像土地那样的财产权利的情形是普遍存在的，（星野因一，1997）在当时的社会环境下，梅因所谓：“所有社会进步的运动，到目前为止，是一个从‘身份到契约’的运动。”的概括显然是有其历史意义的，但我们要注意的是，“身份”并不是造成社会不平等的根源，其根源在于封建等级制和家长制。而在现代国家中，关于“身份”的意义，与等级制和家长制社会下的“身份”不同，现代国家中的“公民性身份”强调的是平等，这里的平等又意味着：平等的受到法律保护与惩罚、平等的承担社会义务、平等的享用国家公共资源。在此基础上，我们就必须将对于土地承包经营权的思考从民法体系中跳脱出来，放到一个更大的权利体系中讨论——生存权体系。生存权与民事财产权的区别是显而易见的，前者是一种宪法意义上的基本权利，后者则是一种私法意义上的一般权利。宪法基本权利的双方主体是国家和公民，公民之基本权利对应的就是国家所应承担的义务，如果公民的生存境况处于危难之中而未获得国家应有救济，则是国家违反了相应的义务。而广义的生存权体系又是由相互交错的权利分支组成的，包括了社会保障权、劳动权、环境权、受教育权、经济自由权等等，而这些权利的实现都需要国家进行一定的作为，包括资源初始分配、财富再分配、公共设施建设、制定法律法规等，否则就将面临国家行政不作为或立法不作为的责难。也因此，土地承包经营权须以国家基于保障农民生存的目标进行构建，这就需要限制农民放弃农用

地的权利，否则就相当于国家将农民置于生存无保障的境地。

基于对承包经营权的不同理解，学者对是否应该允许农用地资源进行市场化配置产生了巨大的分歧，基于私法意义上的财产权的理解，部分学者主张应该强化土地承包经营权的物权属性，从而形成有效的农用地流转市场。而基于生存保障权的认识，部分学者认为应该放弃农用地市场化配置的模式，以防止农民生存性保障资源的流失。对此，我们认为应取决于我国社保体系的完善程度，当农民的生存权已经能够被国家保障体系所覆盖时，允许农用地资源采取市场模式进行配置应被允许，而我国目前进行农用地资源市场化的探索，也正是建基于我国农村保障体系大力发展推进的基础之上，需要明确的是，市场机制在促进资源配置上有其作用，这种作用既不能被否认，但也不应被夸大。

三、对农用地配置市场化的反思

（一）基于市场机制的反思

市场机制在资源配置方面相较于政府配置具有某些特点，这些特点往往被视为解决不公或产生经济效益的关键，而政府配置则因为不能正确反映偏好、行政垄断、竞争不充分、效率低下被屡屡诟病，并随着我国市场经济改革，这些观点和意见逐渐成为主流甚至成为正统学说，对于市场机制本身的分析却日显淡薄，事实上，目前的很多学术观点和政策建议恰恰因为建立在对市场机制错误的认识上导向了谬误。对于何谓市场已在前有所论及，市场的运行离不开政府的有效干预也已阐释清楚，下面就目前用以支撑我国农用地市场正当性的关

键问题进行分析：

1、所有权是否是市场机制有效运行的基础与前提。在所有主张私人绝对所有权的论述中，我们都可以看到一种几乎是无可置疑的预设：私人绝对所有权是市场经济发生的必要前提，或者私人所有权能够促使交易行为的发生。这种看似正确的预设正被我国大量经济学以及法学学者作为论据予以引证，这一点尤其突出的反映在有关我国土地权利如何有效安排的论述中，所以我们经常可以看到类似这样的观点：土地私有可以让产权清晰，有利于产权的自我保护；同时，私有土地可以自由流转，具有适度规模的经营机制。对此，我们认为赋予私人土地所有权与产权清晰之间并没有任何联系，规范意义上的所有权总是处处受限，而各种所谓的权能也可能因法律规定或权利主体自愿而分散于不同的主体之间，事实上，除非我们承认古典自由主义的绝对所有权，否则，一个财产的绝对归属总是模糊不清的，因为鲜少有一个个人能够完整的拥有一个财产的所有权能，事实上，基于确保市场经济有效运行的考虑，国家也必须对财产权利的行使进行干预。所以，当我们说土地私有的时候，绝不意味着私人能够任意使用土地，更不意味私人能够随意转让土地（这在世界大多数国家都是如此），那么，我们又如何能够说产权比之前（比如私人拥有国家土地使用权，农民拥有集体土地承包经营权）更加清晰呢？

假如我们赋予一个绝对所有权给私人，是否就会出现一个欣欣向荣的土地市场从而使土地价值最大化，并能够实现学者们所期许的土地资源最佳配置呢？我们认为答案是否定的。有一个例子能够较好的

提供对于那些假设的反证，英国封建时期曾出现过一种特殊的土地产权制度——fee tail（限嗣继承权）。是指如果领主授予持有人一个 fee tail，则此地产权只能在持有人的直系卑血亲间代代相传，如果持有人死亡时没有直系卑血亲，该地产权就被领主（或领主的继承人）收回，该持有人在死亡之时还有没有其他继承人则在所不问。

（Frederick G. Kempin, 1990）从绝对所有权的角度来看，领主自然有做这样权利安排的自由且必须赋予他这种自由，但事实上，我们从这个制度中并没有看到对促进土地流转产生了任何助益，相反，这一制度对土地的流转产生了极大的阻碍。领主基于将土地的流转和继承限定于家族中的特定一系之考虑，而干扰持有人的自由交易行为，因为一个 fee tail 的持有人所拥有的土地产权只在其有生之年有效，fee tail 的买受人不具有对抗原始持有人的直系卑血亲的权利。因此，我们不难发现这样一个事实：支撑产权交易的动力不来源于拥有流转的自由，而来源于进行交易的动机。

这个时候，或许有人会质问：持有人拥有自由转让土地产权的权利对领主来说并无经济价值，甚至是损害领主的利益，所以领主当然需要对此进行限制。这个质问确实有某种形式正确性，但仍无法动摇我们将交易的发生建立在动机之上而不是自由之上的结论，原因在于，排除君主对土地的实质绝对所有权不论，一个拥有 fee simple（不限嗣继承地产权，近似大陆法的所有权）的领主将 fee tail 授予某个持有人的时候，他是不是可以采用转让 fee simple 的方式呢？那就相当于一个形式意义上的所有权的转让，按照市场经济的理论，

会由市场形成一个合理的价格，并不会导致领主在经济上有所损失，可领主并不愿意转让 fee simple，而是授予 fee tail，这种转让权利的方式本身就包含了领主不愿意失去土地所有权的动机，即便市场给予他再丰厚的经济价值。所以，归根究底，仍是动机决定交易行为的发生。同样的情形也发生在我国古代，根据赵冈的研究，私人拥有土地的转让权并没有导致土地无限兼并的情形发生，在各个历史时期，土地都没有因为允许买卖与否发生不寻常的集中或分散。（赵冈，2006）这一研究极大的打破了经济学家们的预设，也是对忧心土地所有权私有后会致土地大量兼并从而产生地主和剥削的学者最好的回应。

关于绝对所有权与市场经济可能产生的另一个关联是：绝对所有权是市场经济的必要条件。这意味着，当一个人不拥有对于财产的绝对所有权时，他无法对财产进行交易，市场经济也就无从谈起。然而，这一看似无可挑剔的“真理”却在制度和现实中处处碰壁，这重重墙壁中有一堵可以被我们称之为“委托代理”，受托人并不拥有受托人财产的所有权，但仍可以对财产进行处置和交易。或许有人会觉得我们忘记了受托人可以处置财产的权利来源——委托人基于个人财产所有权所做的同意。然而这恰恰是我们要揭示的关键问题：处置财产的权利是否需要一个完整的绝对所有权，还是仅仅需要被允许转让财产的自由？当然，我们并不是不清楚转让权被包含在了绝对所有权当中，可是，这就好比我们仅仅需要一盏灯泡，却声称没有连同灯泡的水晶坠饰、灯罩、支架所依附的桌子我们就无法照明一样无理。因为

绝对所有权所包含的其他内容——比如使用权，与市场交易并没有任何直接关系——只要我们看一下现实中使用权在承租人手里，而关于房屋的交易依然在进行就能够清楚的明白。所以，就如同“委托代理”关系所显示的那样：交易行为仅仅需要国家赋予私人对于其拥有的财产有转让的自由就能进行。经济学家们可能在这时对理性人假设念念不忘，他们会说：正如你所说，动机促成交易行为，那么如果没有追求个人最大利益的动机，又如何产生交易？而利益的获取显然需要收益权的支撑。但是，正如我们接下去要论述的，自利仅仅是促成交易的偶然因素，即便承认收益权是支撑理性人假设的必要条件，那么也至多能说明：个人财产所有权中的收益权与市场经济的发生有偶然的关联。

除外，就微观层面的效率最大化来说，一种常见的经济学主张是：惟有将占有权、使用权、收益权、处分权等各项财产权能集于单独的个人时，才能实现最大的利用和产出。其理由在于：自利产生的激励作用能使一个理性的经济人出于对收益的追求而最大程度的利用其所占有的财产。对于这个理由我们将在接下去的论述中反驳，这里我们将考察另一个理由——外在性内化的经济学理论，即关于“只要把造成外部性的相邻权界定明确，那么，通过市场就可以解决外部性，达到土地资源的合理利用”的主张，（王文革，2004）根据这一主张，权利界定明确是承担责任的前提，如果把无效使用的隐蔽权利归属于个人，那么当外部性产生时，就可以对此通过市场交易来寻求缓和。然而，这一理论的实现必须基于交易费用为零的情况下，这也正是科

斯定理所论证过的：无论资源初始如何分配，在交易费用为零的情况下，理性当事人之间的自由交易总能得到最大的产出。然而，根据科斯定理我们或许得到的并不是一个所有财产权利集于一个个体的绝对所有权制度，更可能是一种支离破碎的财产权制度，试想一块土地上，一个人需要取水，一个人需要耕作（更为可能的是，有的人需要在秋季耕作，有的人需要在春季耕作），一个人需要打猎，那么通过交易，我们可能得到的是数个相互分离的使用权安排，而不是一个集中的绝对所有权，并且这数个使用权的分离更有利于每个人偏好的实现。按此逻辑，在一个财产上，我们把占有、使用和收益的权利分离更有利于实现财产的价值，所以很有可能的是，在帕累托最佳平衡下，根本不存在一个绝对的所有权制度。

2、唯有市场化配置才能打破政府配置下的行政垄断或者代理人越位专断以实现有效的竞争。竞争，一般以垄断的相对概念被表述，指在市场上存在大量潜在的供应者和消费者，没有人能对产品、价格等市场因素形成独断控制。它还常常与基于自利原则的理性人假设相联系，视为市场经济活动主体为了自己的最大利益而以其他竞争者为竞争对手的争取交易机会和市场的行为。竞争的有效形成，同样需要具备一定的条件，包括：资源的稀缺、一个以上的生产者或消费者、信息不充分。对于前两个条件并不难理解，资源的稀缺导致资源的价值得以体现，而生产者或消费者的单一性将毫无疑问的引发垄断的产生。但就信息不充分而言，这实质上是自由市场所反对的，因为这可能会阻碍交易进行，甚至形成垄断。对此，我们仅需设想一下信息完

全充分公开的情形，在这样的情形下，生产者不仅知悉其他生产者的技术、生产能力、资源来源等信息，也能够准确的得知消费者的偏好和需求，与此同时，消费者也知悉有关生产者的一切信息，包括产品的成本信息，那么我们很可能的得到的是一个类似拍卖会的交易市场，在这种拍卖会里，消费者之间通过竞价购买商品，与此同时，生产者之间也通过竞价销售产品，尽管存在竞争，但我们很难从中看到利益的成分，而只存在偏好的成分，因为在拍卖会中，拍卖品的最终价格总是离其真实的价值太远，通常取决于竞拍者对拍卖品的偏好程度。而考虑到偏好信息都是可以准确知悉的话，那么生产者和消费者的能动性将完全消失，所谓的竞争也就变得可有可无（因为这样的竞争并不能产生什么额外的收益）。

而不完善的市场则并非如此，每个市场参与者所获得的信息总是不充分的，同时考虑到偏好难以预设，生产者总是以有限的信息揣测消费者可能产生的偏好去生产产品，并努力说服消费者，让他们认为这些产品是自己所需要的，并且在价格上物有所值。在这样的情形下，我们能够清楚的看到生产者的能动过程，他既依赖消费者的偏好，但同时又在引导消费者的偏好。与此相应，消费者也以同意购买和拒绝购买的方式改变着生产者的生产行为。这个时候，有意义的竞争出现了，这表现在人们的能动行为可能创造潜在的收益，这种潜在的收益恰恰是保持竞争得以延续的关键。当然，与此同时，我们还需要考虑到生产者之间的竞争，信息的短缺（广义上，包括技术的短缺），导致了生产者进入市场的困难度不一样，当某些生产者因此被排除在某

一类型产品的市场之外时，我们看到了“经济租金”(Economic Rent)的产生，这种生产者剩余恰恰来自一定程度上的垄断，而自由市场的充分竞争将会消灭它，因为充分竞争将导致新的竞争者源源不断的涌入，导致因信息短缺造成的垄断价格被拉低到和成本相当的位置。也或许这恰恰是古典经济学家所倡导的，唯有此，才能使资源的配置达到均衡。

然而，这一切都需要建立在基于自利原则构建的理性人假设之上，事实上，这种假设从一开始就带有浓烈的为了理论自洽的独断色彩。通常认为是亚当·斯密在《国富论》中提供了这个假设的思想来源，他说到：“每个人都不断的努力为他自己所支配的资本找到最有利的用途。固然，他所考虑的不是社会的利益，而是他自身的利益。”同时，他也理想的认为：“但他对自身利益的研究自然或者毋宁说必然会引导他选定最有利社会的用途。”(亚当·斯密，1983)这种理想更为集中的表现在《道德情操论》中，他在那里认为怀有道德同情心是人的特性。但后人并未继续纠缠于他这种略显纠结的表述中，而直接将自利原则视为人之本性，认为惟有金钱的刺激才是人们劳动和生产的动力，并以此为出发点构建经济模型，分析市场中人们可能做出的行为。最为重要的是，他们认为惟有自利的(亦即追求个人利益最大化的人)才是经济上理性的人。就如同这个假设一直以来所经历的种种批判一样，我们认为这种所谓的“理性”是十分让人难以理解的。

在这种理性中，我们必须承认：a. 人的动机是唯一的；b. 这唯一的动机是自利的。当然，我们也可以承认对于这种“理性”的修正形

式，比如：尽管人的动机是多样的，但首要的动机是自利的。事实上，当我们考虑到“自利”这个语词的模糊性的时候，就会陷入论证的僵局。比如“自利”的“利”是纯粹的金钱还是某种满足感？我们当然不能理所当然的将“利”等同于金钱或者经济利益，否则我们如何解释消费者支付货币的行为？如果解释为满足感的话，那么就不得不与动机相联系了，因为在最纯粹的意义而言，满足感只能来源于动机通过行为得到实现。但我们必须考虑到动机的模糊性，直觉告诉我们，很多时候人们行为的时候并没有特别明确的动机，比如我出去购买衣服，因为没遇到合适的衣服而购买了一条裤子，而事实上，我并不需要一条裤子。这个时候，购买裤子并不在我所持的动机之内，而只是一种偶然的无意识的行为。人们很难找寻到支持我这个行为背后的动机。即便是动机明确的情形下，比如一个激进的爱国主义者严禁日本人进入其开设的旅店，这个时候，他的动机可能包含：a. 实现其爱国主义理想；b. 通过禁止日本人进入，能招揽到与他持相同爱国主义理想的顾客，实现更大的盈利（尤其是诸如钓鱼岛事件升级的时候）。这里，我们并不对动机与行为结果是否能达成一致做过多探讨，我们仅需问：难道我们能说这个爱国主义者是不理性（注意，理性人假设的‘理性’是追求最大的个人利益）的吗？如果他觉得能从这种经济行为中获得最大的满足或最大的经济利益呢？

可能会有人批评我的论述，认为我歪曲了理性人假设，因为在严格的理性人假说中，所谓的“利”被严格限定为经济价值。即便如此，那么以迂回的方式追求经济价值是否可能？否则如何解释当下疯狂

烧钱的电商的经济行为？考虑到这种迂回方式最终能否的实现问题，我们甚至可以说：他们在一个无法预知的期限内，以损失经济价值的方式追求经济价值。这显然是一种非常矛盾且难以接受的论断，然而确实实在现实的市场经济中广泛存在。所以，理性人假设充其量只具有部分解释市场主体的行为模式的作用，并不是市场经济所必备的要素，这是因为，即便是理性人也在以各种非理性的方式支撑着市场经济的有效运作，同时，也大量存在非理性人以理性的方式进行经济行为。

所以，我们要表明的是：自利原则构建的理性人假设作为支撑市场经济有效运作的假说是难以成立的，人们在不基于理性人假设的情形下，仍然有可能支撑一个有效的不完善市场发生现实作用。也因此，考虑到人们经常不是因为自利的动机从事交易行为，那么，也就存在人们基于自利的动机而不从事交易行为。竞争往往是建立在追逐利益最大化的假设上的，但事实上，有意义的竞争模式的发生需要的因素可能更多，这些因素往往是极其不稳定的，也就是说，理性人假设作为因素之一，只在偶然的关系到与经济行为发生关联，经济行为在偶然的关系到引发了竞争。

3、市场机制有利于实现经济效率最大化从而实现社会整体福利的增加。休谟对理性、价值、经验的区分，在某种意义上摧毁了自然法的根基，使经济学家有了嘲讽类似“正义”、“自由”这些空虚概念的理由，当“正义”很有可能变成统治者用来满足统治欲望的借口时，从现实出发，用经验作为衡量正义标准的思想变得十分流行。边沁正

是这种思想的践行者，然而，正如批评者指出的那样，“快乐”一词所表征的心理状态难以捉摸且无法度量，所以“最大多数人的最大幸福”这样的正义原则也极有可能沦为一种华而不实的借口。此时，一种偏行为主义的功利原则更受到经济学家们的青睐，这种功利原则将人们的选择作为判断人们偏好的标准，而幸福意味着其偏好得到满足，并且（或者）这一偏好排在愿望表的最前面。偏行为主义功利原则的缺陷也是显而易见的，因为人们现实的选择行为并不总是与其内心的真实偏好相一致。（Amartya Sen, 1984）需要我们在本文中予以关注并且与所有权相关的功利原则是经济学家所构建的帕累托最优原则，这一原则事实上已经远离了古典功利主义。因为，尽管边沁反对分配，他认为“如果所有财产被等分了……每件东西都会很快被毁坏”，（边沁，2000）并且分配政策可能随意变动导致安全、幸福和勤奋全成为了泡影，但在边沁的快乐计算公式里，财产增加导致快乐递减的主张为利他行为提供了支撑，只是这种利他行为是建立于理性人为了实现自己幸福的基础之上，正如学者对此的考察那样：“理性的人之所以善待他人乃是因为他认识到受惠者的回报对他有利。社会生活中的人类要彼此相助实现自己的需要，且开通的人觉悟到只有合作精神才能保全自我利益。”（牟斌，1992）所以，边沁构建的功利主义并不反对如下两个主张：a. 人们为了自己的快乐自愿进行的再分配行为；b. 国家稳定公开的再分配政策。也因此，我们认为尽管边沁被视为个人功利主义的捍卫者，但他并没有为绝对所有权制度提供不容置疑的理论支撑，尤其是当我们必须要承认市场经济比国家的再分配制

度更加容易使私人财产陷入不安全的境地时，边沁的功利主义似乎已经与自由市场所主张的个人绝对所有权失去了联系。

而帕累托最优原则的功利主张却彻底放弃了人际之间的比较，这也就意味着国家的再分配是不被允许的。因为在帕累托改进中并不允许某一些人的境况因为另一些人的境况需要改善而变得更差，亦即，如果在一个村子里，存在一个无田者，和一个拥有百亩良田的地主，这时候为了改善无田者的悲惨境况而从地主手里拿出一亩良田给他，可能在整体上改善了这个村子的福利水平，但却是帕累托原则所不允许的，因为无田者福利的改善，导致了另一个人的福利水平降低。考虑到每个人的偏好的不一致，所以我们并没有办法对比地主境况变差的程度与无田者境况改善的程度，这使得从整体而言，我们无法判断制度与政策在其所影响的事态之间的效率高低，为此，福利经济学采用卡尔多-希克斯改进（Kaldor-Hicks）作为补偿原则，在效率的检验上，这一原则认为：如果一个人的境况由于改革而变好，因此他能够补偿另一个人的损失并且还有剩余，那么整体的效率就改进了。然而 KH 原则事实上承认了人际间功利的比较是必须的，因为一个人愿意从事态的变化中将其所得拿出一部分来分给其他人，说明他对这种事态变化的偏好（或评价）是大于被分配的人的，否则他就不会同意这种事态变化的发生。我们的疑问在于：愿意为某种事态的变化进行（或不进行）支付是否能反应一个人的真实偏好，或者能否呈现一种严格的函数关系？一个拥有百亩良田的人因为事态变化多拥有三亩良田，为此他可能愿意支付二亩给其他人，但这是否意味着只拥有一

亩良田的人因为可以多拥有三亩良田而愿意支付二亩给其他人呢？我们可以很容易观察到这样的情况：一个人愿意支付多少很多时候并不严格依赖于他对于事态变化的偏好，还依赖于他自身原本拥有财富量的多少。此外，人们做出行为选择的时候还往往会考虑到事态发生的必然性程度的高低，我们愿意为必然获得的一万块支付五百，并不意味着我们愿意为可能获得的十万块支付五百。所以，我们要表明的是：如果将功利最大化原则建立在微观层面，则因为不允许对每个人的偏好满足程度进行人际间比较而导致一种事态向另一种事态的变动无法在效率上进行比较，如果采用 KH 补偿原则来对事态之间的效率优劣进行衡量，则因为人们支付行为无法体现其真实偏好而丧失解释力。这一考察对我们接下去要论述的所有权之于功利原则的作用是一个总的质疑，因为福利经济学采用的功利最大化原则并不能很好的说明制度变革对社会整体福利的促进有何效率上的优劣之较。

就微观层面的效率最大化来说，一种常见的经济学主张是：惟有将占有权、使用权、收益权、处分权等各项财产权能集于单独的个人时，才能实现最大的利用和产出。其理由正如我们之前论述过的：自利产生的激励作用能使一个理性的经济人出于对收益的追求而最大程度的利用其所占有的财产。对于这个理由的反驳，我们已经在前面有所论述，即便我们先设的认为把所有权利集中在一个人的身上更有利于交易的进行，那么我们如何保证交易费用为零呢？比如 A 在自己的田地上种植了沙柳（对相邻农用地的肥力会造成损害），而比邻他田地的田地所有人 B，可以选择与他谈判就此种植权进行交易，要么

由 A 支付费用继续种植(费用不超过种植沙柳所能产生的边际效益), 要么由 B 支付费用给 A 并禁止 A 种植沙柳。这样的交易显然会产生一个市场所预期的最佳结果, 可 A 常年在外打工, B 要与 A 交易就必须为此支付比他受损更多的交通费用, B 可能就选择不交易, 这时, 种植沙柳产生的额外利润就由 A 获取。到明年, A 有了头一年的额外利润作为资本种植了对周围田地肥力破坏性更大但是更具有经济效益的作物, 此时, B 即便能够与 A 进行谈判, 但因为 A 能够获得的利润更大, 意味着 B 需要支付的交易费用也更高, 这样循环往复, 双方的收入差距只会随着市场交易越来越大, 导致 B 最终无力进行谈判。因此, 在交易费用不为零的前提下, 绝对所有权并不能导致帕累托改进的出现, 因为我们可以清楚的看到 A 的境况改善导致了 B 的境况变差。

此外, 即便绝对所有权(私人拥有最完整的使用决策权和收益权)真的能使财产利用实现最大化并得到最大的生产效率, 但这并不意味着可以促进个人福利和社会福利, 换言之: 生产率增加这个事实只有严格与个人偏好(假定偏好是合于道德要求的)相一致时才能促进他的满足感。因此, 我们很难看到 iPhone6 的生产率最大化与山村里的农民福利增加有何联系, 更看不到毒品生产率最大化与社会整体福利改进有何关联。而市场经济早已无数次证明: 产品过量生产所带来的危害, 不仅仅是通货膨胀, 还会因为过分追求生产效率而导致负外部性增加。另外, 以自利作为人们进行生产的唯一激励否定了人们的合作精神, 对此, 我们再次考察一下类似的主张, 周其仁不止一次的指出: “集体化农业的经济效率低下, 是一件不争的事实。” 其理由在于:

“农业生产中集体组织对其成员劳动的监督和计量的不完全，从而导致对社员努力的激励不足。”（周其仁，2004）但其论述的逻辑却颇令人费解，因为他说到劳动者因为计量不充分和报酬不合理，选择了偷懒，所以生产队体制的失败可以用对劳动生产者努力的激励不足来解释，而对劳动者计量不充分的原因则是产权残缺导致对监管者的激励不足。但如果承认他先设的自利原则是劳动的唯一激励因素，那么要使监管者有足够的激励，就必须要把产权赋予监管者（实际行使监管职能的个人），否则，监管者何来的激励去监管别人农田里的劳作是否充分？而如果将产权赋予监管者，农民又何来的激励去对自己的农田进行劳作？引起我注意的是，他认为相比于生产队，家庭组织可以做到很低的监督费用，或者即使在计量和监督不足的条件也不影响效率，所以很有可能的是，他认为将农用地产权赋予家庭是最恰当的，可问题依然存在，究竟是什么在激励家庭成员在计量和监督都不足的条件下来劳作呢？在家庭成员较多的情况下，每个成员不管劳作是否充分都可以享受家庭提供其所需的生活物资，我们又如何保证没有“搭便车”的情形发生呢？这个时候，我们可以清楚的看到简单粗浅的自利人性论没入了阴影，取而代之的是合作及利他的人性。所以，在现实中，当“多元人”（Homo universiticus）取代了单一的“经济人”（Homo economicus）时，个人绝对所有权就丧失了支撑生产率最大化的基础。

（二）基于法律规范的反思

尽管我国正将农用地资源的配置模式从政府配置转向市场配置，

并由之产生了承包经营权由生存保障权向物权的转变，但私法意义上的物权与公法意义上的生存权在价值理念、基本原则和制度基础上都是不同的（前者更注重自由，后者更注重平等），由于我国这种农用地市场化配置的转变尚未完成，在法律规范上就产生了种种冲突：

一是就农用地流转自由而言，我国《农村土地承包法》为了实现农用地权利的长期稳定性，基于物权的制度构建理念在第二章第五节中规定，土地承包经营权可以依法流转；但同时又基于保障生存权的考虑，对农用地权利的流转作出了种种不合物权理念的限制，在2002年《关于〈中华人民共和国农村土地承包法（草案）〉修改情况的汇报》中提到：“考虑到我国绝大多数农村的农民在较长时期内还得依靠承包经营的土地为生，不能因随意转让而丧失赖以生存的土地。”由此在《农村土地承包法》中规定：“采取转让方式流转的，应当经发包方同意”，并在《土地承包法司法解释》第十三条规定：“承包方未经发包方同意，采取转让方式流转其土地承包经营权的，转让合同无效。”除外，因为担心抵押权的实现会让承包人有失去承包土地的可能，《担保法》规定耕地使用权不得抵押。

二是就农用地资源分配而言，一方面试图通过土地资源构建和维护农村的生存保障体系，另一方面又试图以物权的方式去保护这种土地权利形态，因而导致了“人人有份”、“成员平等”的分配原则与“增人不增地，减人不减地”的政策之间的冲突。如果要实现土地承包经营权的物权属性，那么三十年的承包经营期内，无论农户中的成员数量出现任何变化，都不能改变承包经营合同中确定的农用地面积，可

如此一来，就会导致有的农户因成员减少而人均占有农用地份额增加，相反，家庭成员增加的农户将会陷入无地可耕的境地，从而无法实现集体成员平等的享有农用地份额的生存保障目标。据学者了解，从第二轮土地承包经营合同续订开始，到 2003 年末，重庆市就出现了 329.3 万新增人口无地承包。（刘俊，2007）

三是就农用地权利继承而言，立法确认了“耕地使用权不能继承”的原则，因为根据农用地资源的分配原则，集体成员均有权按份承包集体所有的土地，如果允许其继承集体成员生前耕种的承包地，就获得了两份承包地，有违农用地分配所强调的公平原则。（胡康生，2002）但是从物权的角度来说，财产的继承并不需要依附于集体成员的身份，更无需考虑平等按份占有的生存权保障理念，所以“减人不减地”应是基于物权理念提出的农用地继承规则，这一规则显然实现了“耕地使用权能够继承”的规范效果，这与《农村土地承包法》的立法意图显然产生了严重的矛盾与对立。

四是就农用地权利的灭失而言，正如同农用地承包经营权须以集体成员身份为前提，耕地使用权会因农村集体成员身份的丧失而灭失，根据《农村土地承包法》第 26 条规定：“承包期内承包方全家迁入设区的市并转为非农业户口，发包方则应收回其承包土地。”然而，根据“减人不减地”的政策，出现农户家庭成员死亡的情形，却又不能收回其生前的承包土地，就产生了同样是被保障人口数量下降，但处理方式不同的规范效果。而且，如果迁出农村集体的农户在迁出前就已经以转包、出租的方式将承包的土地转交第三人使用的，如何保

障第三人的权益也是一个问题。按照生存保障的权利理念来说，应强制收回被流转出去的土地，因为这些土地应当按份平均的由集体内的成员使用。可是按照物权理念来看，集体没有强制收回土地的权利，因为如果土地承包经营权是物权的话，按照物权行为的无因性原则，第三人取得的农用地使用权应当具有对抗集体组织的权利。

综上，就法律规范而言，我国土地承包经营权不唯是一个单纯的私法意义上的财产权，无论是从立法意图还是土地承包法的原则来看，都以生存保障权作为基础。但同时，在具体的规则设置上，又处处体现了物权的保护理念，这并非是简单的用财产权的立法保护方式作为保障农民的生存权的手段。我们可以在规范中清楚的看到生存保障权与财产权之间的冲突，如何厘清这些规则之间的冲突，可能更重要的是如何正确看待农用地资源对于农民以及国家的意义和作用。

（三）基于公共资源利用理论的反思

一种屡见不鲜的用以反对我国农用地集体所有制的观点认为集体所有导致产权主体不清从而产生“公地悲剧”（tragedy of the commons），这一论断首先由英国学者 Hardin 在《公地的悲剧》一文中提出，意指当公共资源的权利主体不清的时候会导致对公共资源的滥用，他描述了一个场景，在一个村庄有数户牧民，当草地向所有人完全开放时，每个人都会基于个人利润最大化增加饲养牛羊的数量，尽管这样会损害这片草地并导致草地枯竭。这是经济学家用来阐释外部不经济惯常举的例子，而如何解决这一悲剧，则导向两种路径——其一是进行彻底的私有化，将所有资源分给确定的私人主体，因为当

权利主体确定之后，个人才可能基于自己利益最大化保护属于自己的财产，从而物尽其用而避免过度开发；其二是借助公权力进行行政管理，比如严格控制每个人使用公共资源的数量和程度，使人们对于公共资源的使用始终处于一种较为合理的水平。但是在经济学的论证中，后一种方案是受到摒弃的，其原因就在于公权力机构也存在利益取向，在管理的过程中会与民争利进而将公共资源进行行政性垄断，又因为其对公共资源的使用和占有不需要承担使用不当的不利后果，因此不能有效保护公共资源。因而，私有被视作解决公地悲剧最优和唯一的选择，这种主张也被经常存在于我国农用地资源配置制度改革的论证中，用以解决所谓的“集体土地权利主体虚置”导致的农用地资源滥用问题。然而，“公地悲剧”理论就其最严苛的适用条件而言，应是无主之地，这种情形在当今世界几乎不存在，就如同绝对的土地私有权也不存在一样，所以该理论一般只能对居于“绝对无主”和“绝对私有”中间的资源权利分配形态进行解释，而我国之前运行的农用地集体共有共用模式即被视为靠近“绝对无主”的一端。值得我们反思的是，私有化是否能够真正解决“公地悲剧”，就目前的研究来看，如果将权利分配形态完全偏向“绝对私有”的一端，则会出现“反公地悲剧”。

“反公地悲剧”（tragedy of the anticommons）是美国学者迈克尔·赫勒（Michael Heller）在《困局经济学》一书中最早提出，他通过大量琐碎的例证证明：当私有产权分散于不同的主体之时，会导致对资源的利用不足，因为不同的权利主体都会基于自己的利益提

出不同的权利主张，最终导致需要统合这些权利的事项被搁置。其中最为典型的是在医药领域，因为每种新研制的药物都会涉及大量的既存专利，而要获得所有专利人的专利许可不仅花费甚巨，并且往往需要耗费大量的时间和精力，结果却是无法预知的，这些隐性的成本严重阻碍了药品的研发。同样的情形也发生在土地的利用上，他提出了这样一个颇具思考价值的问题：“分散土地比整合土地容易得多——土地交易就跟离合器上的单向棘轮一样，只能朝一头转动。随着时间的流逝，土地变得越来越分散，所有权的尺度和最理想的使用尺度不再吻合。假设有一处日渐衰败的普通住宅区，市政府盯上了急需经济开发的地段。一家私人开发商愿意代表购物中心或汽车厂大兴土木。但这些经济发展的推动机做事讲究一个‘快’字，他们马上就需要整合后的可用土地。在我假想（现实里也颇为常见）的这个街区，土地全是一小块一小块的，建筑破败，按开发商的行话就叫做‘危楼’。投资者该怎样把土地整合到一起呢？”（迈克尔·赫勒，2009）

这个问题更广泛的存在于我国，在城市化进程中，对于土地的开发或利用已然受到越来越大的阻力，这种阻力即来自于所谓的“钉子户”，而我国对此的解决方法一贯是动用行政权或者暴力机关强行征收，但随即引发了强烈的社会矛盾，目前强拆强征行为已较为收敛，由此而来的就是公共项目的搁置或者高成本建设，带来公共利益的间接损失。而这种情形也存在于农村，李昌平即指出：“土地农民集体所有制，维持着社区共同体的农田水利系统、新农村规划、村民自治制度、社区公共生活、五保户、社区伦理和价值观等。”（李昌平，2009）

据贺雪峰教授的研究，集体地权模式的主要意义在于赋予村集体组织协调和管理的权力，同时也形成对抗国家公权的集合力量。贺雪峰教授通过对湖北荆门农民的灌溉问题和河南汝南农村的涝灾的考察分析，指出当下趋于私有化的物权式农用地权利体系瓦解了农村集体组织的权力，从而无力承担起组织集体灌溉和进行农业公共设施的建设，由此导致集体化时代的许多公共水利设施被废弃并造成了农民个体在面对自然灾害时的无力。（贺雪峰，2010）在农用地资源由集体配置的制度下，村集体可以藉由土地分配或调整的手段安排水利灌溉所需土地，而且可以更好的统合村民进行民主决策，而在当前的市场机制下，农用地资源的配置权由集体下放到个人，导致村集体作为国家与村民之间的中间性权力消退，无力承担公共产品的提供。而所有的农村公共设施几乎都涉及到数量众多的人的农用地资源占用，一条灌溉水渠可能需要经过数户农户的田地，由于承包经营权的强化，村集体既无法通过定期的调整整理出需要的土地，又无法说服数量众多的物权的拥有者，更严重的是，许多已经成为市民的农用地承包者并不关心农业生产，进一步加剧了土地整合利用的难度，并且前面的论述业已表明，即便再进一步私有，未必会出现土地规模化经营的效果从而导致农业灌溉等设施的个体建设兴起，更有可能是在权利壁垒之下进一步阻碍农用地的规模化经营。

与此同时，我们也需要注意到权利过于集中于个人同样也会产生资源过度利用的问题。正如前述，理性人假设被视为经济学理论的根基，但这种假设往往在实践中被证明是错误的，而且，即使用理性人

假设来解释“公地悲剧”，我们同样可以用理性人假设得到相反的结论，并且这些结论也同样大量广泛的存在于世界各地和各个历史阶段，作为“反公地悲剧”的另一种情形，我们可以称之为“私地悲剧”，如果说“公地悲剧”是因为权利主体缺乏导致的公共资源被过度使用，“私地悲剧”则完全是因为资源被私有化后导致的资源过度使用。赵冈通过历史考察，发现在宋代以来，山林资源的产权在高度私有化后发生了森林的严重损坏，人们因为寿命原因无法等待林木的培育和生长，而选择砍伐既有林木资源后换种短期生长树种，由此导致生态系统被完全破坏。这一事实完全符合理性人假设，但同样发生了严重的经济负外部性，私人基于自己对所拥有财产的完全处置权进行了破坏性使用。同样的景象也发生在国外其他地区，美国学者 Erik P. Eckholm 曾描述过：一个索马里的牧人把他的畜群不断扩大导致草地过度放牧，他的牛只消瘦了，最终沙丘埋没了牧场。巴基斯坦北部的一个农民，为了获取粮食，砍光山坡上的树木种植小麦，导致汹涌的洪水冲毁了下游的农田。印度尼西亚的一个农民则烧毁了山上茂盛的树林进行播种，山上的泥土冲刷到山下，堵塞了灌溉渠道，使下游农田的水稻减产。因此，如果说个人会基于自身利益最大化而不假思索的使用公共资源是因为他们不需要对公共资源枯竭的后果承担单独责任的话，那么个人同样也会因为使自己的财产发挥效益最大化而对公共资源造成损害，区别在于前一种损害是直接的，而后一种损害是间接和隐性的。

解决“公地悲剧”的路径在现实中还存在除了私有和管制之外的

情形——协作，在理性人假设下，公共资源的有效使用也是利益所必须考量的因素之一，但这必须建立在：首先，使用主体能对如何合理使用公共资源有科学判断，否则即便协作达成，也可能因协作目标错误而失败，这种判断往往很难由普通民众完成，而需借公权机关通过专业人士完成，所以这给政府管制提供了一种正当性基础；其次，协作过程中的沟通成本不能过高，基于科斯定理的经典论述，交易成本影响着资源配置的效率；其三，具有协作的产权基础，我认为这一点是容易被忽略的，无论是在“公地悲剧”中的无产权状态，还是“反公地悲剧”中的产权过于分散于私主体的状态，都不具备进行协作的产权基础，前一种因为无人能对公地作出有权安排导致协作的制度性基础缺失，后一种则因为权利人对于财产的权利过于强大而导致交易成本过高，均不能形成有效的协作。而现实中容易形成协作的产权安排恰恰是我国的集体所有的地权制度，李怀印教授通过对秦村上世纪自 50 年代至 70 年代的考察，认为在整个高度集体化的地权模式中，村集体组织者凭借地权控制实现了现代防洪和灌溉系统的建立，以及推进了化肥、农药和若干农机设备的使用，使得当时的耕地单位面积产量和社员人均收入均得到了长期增长，这同时使得村民在住房、饮食、衣着、教育、公共卫生等方面发生了明显变化。（李怀印，2010）需要注意的是，我国农村自治的基础就在于农用地权利的集体所有制，由此建立了村民民主决策的机制，村民共有的土地就像一根强有力的纽带将他们的命运拴在了一起，迫使他们进行有效的协作。当然，除了土地共有，维系农村和农业的还有乡村伦理和道德传统，但这些

似乎也已经在市场机制的推进下濒临瓦解。

(四) 基于法伦理学的反思

如果说之前对于农用地资源市场化配置的反思还停留在市场机制本身，那么问题还不足够严峻，市场经济本身就是一个充满矛盾、对立和冲突的术语，甚至于还有些政治和意识形态的意味，市场经济的理论只是通过描述和解释一些行为，就得出了一套普世的价值，并以此消解了其他一些价值，这才是最严重的问题。

传统经济学理论认为，市场经济本身是价值中立的，因为这套机制只是通过对人们如何行为的观察进行规律化总结进而对未来人们的行为进行预测，至于人们为何如此行为和如此行为的正当性何在，则不是市场经济研究和关注的范畴。然而美国学者迈克尔·桑德尔教授（Michael Sandel）向这种主张发起了攻击，他认为“当我们决定某些物品可以买卖的时候，我们也就决定了（至少是隐晦地决定了），把这些物品视作商品（即谋利和使用的工具）是适当的。”进而，他提出“为了决定金钱应当以及不应当买什么，我们就必须首先决定，什么样的价值观应当主导社会生活和公民生活的各个领域。”（迈克尔·桑德尔，2009）他的观点为我们思考农用地资源配置市场化提供了一种新的视角，那就是：农用地是否应当作为商品参与到市场交换当中？如果允许或不允许农用地资源市场化，则分别有何种价值观作为其正当性的基础？

农用地是否应作为商品进行市场交易？这一问题似乎从来未曾被人们认真对待过，尽管有人提出交易有可能导致农用地资源的过度

集中，产生传统观念里令人厌恶的地主阶层，但是这种思维定势不仅在理论和事实两个层面都被证明是不可能的，而且并不能回答：农用地资源的交易为何令人恐惧或厌恶？前面的论述中我已表明，封建时代地主之所以被人们厌恶关键并不在于土地资源的集中，而在于依附于土地之上的封建义务过于沉重，在封建义务已被废除的现代，土地的自由交易在经济学家看来除了能将资源有效的集中于对土地最为珍视的人手中，还可以通过土地的规模经营产生巨大的经济效益，并且这是每个人的基本自由权。但需要我们反思的是，并非所有物品或权利都适于进行市场交易的，哪怕基于个人自由和经济效益的考量，比如人、毒品、器官还有法定代理权等，人的交易将导致奴隶市场，而这种市场无论能创造多大的经济效益，都不被允许，因为我们需要坚守人类社会更为基本的价值——人的尊严，亦即康德所谓“人是目的而非手段”，我们不能通过牺牲人自身来达到某些目的。又比如毒品，从市场的角度来看，每个人都有权表达其对某物的偏好，并且每个人都有支配自己身体的行为理性，如何对待自身应该是个人的基本自由，当他要借由毒品来追求其精神的愉悦，没有理由对此进行干涉，但任何一个国家和社会均对此进行严格管制，因为这涉及到人类社会另一个重要价值——防止精神的腐堕，与此类似的还包括性交易（但在这一问题上存在很大争议）。

由上，我们不难发现，经济效益作为一种值得我们追求的价值和目标，时时刻刻需要让位于其他一些对人类社会更为重要的价值和目标，尤其是法律伦理中的公正与平等，否则我们就将一些不应被经济

理性评价的物品进行了经济理性评价，从而减弱或者消灭了这些物品的道德意义和政治价值，制度本身就彻底沦为一种服务于经济理性的工具，而不是实现社会道德追求和公共价值的保障。因此，就农用地资源是否应用金钱作为唯一衡量其价值的商品，我们需要考察其是否具有除了经济价值之外的公共价值，我们认为至少在以下三方面，农用地资源承载了市场机制所不能体现的价值，从而使人们对农用地资源的交易产生潜在的恐惧感，或至少态度上有所迟疑。

1、生态价值。农用地作为土地资源的一部分，其本身构成了地球生态系统不可或缺的一部分，这部分价值既无法通过其他资源和物品进行替代，也不可或缺。但在市场机制中，土地资源的生态价值往往无从以金钱的方式来体现，当一个人愿意花高价购进一块农用地的时候，一定是基于那块农用地的使用价值而不是生态价值，农用地的生态功能成为了经济外部性，并且前面的论述也表明明晰产权并无法将这种外部性内化，而生态价值在市场机制中的被忽视又导致了生态伦理的丧失。生态伦理作为人类处理自身与自然环境以及其他物种关系的一系列道德规范，长期以来发挥着稳定自然生态的作用，其最为突出的特点即在于强调社会价值和环境价值高于个人价值，但这一点却是市场经济所排斥的，因为这与市场经济立足于个人利益最大化的价值预设不相符。我们也可以从我国工业建设和市场化进程中清晰的看到我国生态伦理的消失，建国初期为了发展经济而进行的工业建设砍伐了大量的林木资源，改革开放之后的家庭承包责任制使农户更关注于责任地的效益最大化，而无视其使用方式是否会对其他农户的农

用地造成生态影响，如果有影响，市场机制也提供了解决机制——金钱补偿，这种解决机制甚至也用于农用地管理中，由此而至的是，当人们因为使用农用地而损害生态之后只需要缴纳金钱便完成道德责任的负担之后，他们对此更加习以为常，金钱替代了生态伦理附加于农民内心的道德责任，使破坏生态成为一种理所当然的经济行为。

2、社会稳定。吴次芳教授指出：“人类历史上发生的社会动荡和战争，有很大一部分源于以下两点：一是自然资源争夺，二是饥荒，这两点都与土地密切相关。就自然资源争夺而言，不是地盘的争夺，就是能源、矿产的争夺，其中不乏涉及土地的争夺。就饥荒而言，多数情况下在表象上是由于水旱灾害引发的，但事实上也大都是由于人地关系失衡和农田防灾减灾能力弱所引致的。”（吴次芳等，2014）需要我们明确的是，近现代意义上的国家被视为提供社会稳定最有效的组织，其统治的基础即建立在土地和主权二者之上，市场经济无力提供社会稳定这一近现代国家下最为重要的公共价值，其原因就在于当土地资源彻底遵循市场机制进行配置之后，会产生至少两种可能：其一，土地资源向财富拥有者手中集中；其二，土地资源跨越国界进行流转（自由市场是无国界的）。无论哪一种可能都会摧毁社会稳定这一近现代最为重要的公共价值，因为当土地资源按财富配置而不是按生存需求配置之后，就会导致社会状态向自然状态的倒退，在生存这一最为原始的需求面前，财产权将面临巨大威胁，“暴动”和“革命”随即产生，而土地资源跨国界流转将彻底摧毁国家的统治基础，社会秩序也随即不受国家控制。而按照合理用途使用和按照生存需求分配

土地不仅是国家应当承担的义务，还是一项公民的基本社会义务和权利，但市场机制并不考虑附加在农用地之上的公民权利与义务，尽管这些权利和义务不应被用来交易，就像我们不应把纳税的义务进行买卖也不应把受教育的权利进行交易一样。

3、乡土伦理。正如我们在“公地悲剧”中阐释的一样，农用地产权结构影响着农村和农业秩序，进而改变农村的乡土伦理。美国人类学家斯科特则根据他对东南亚小农社会（我国大部分农村也属于典型的小农社会）的观察，提出了道义经济的理论模型，他认为小农社会中存在一种特有的规范体制，这一体制产生于他们的“存在环境”（*existential situation*）（包括生态环境、技术环境和社会环境），“存在环境”使得小农农业只在糊口水平（*subsistence level*）附近上下波动，这种环境塑造了小农的个体行为与生存伦理，进而形成了一套规范体制，人们借此评价和预测周围人的行为，从而做出自己的行为选择。“我认为，我们可以从两个道德原则——互惠原则（*norm of reciprocity*）与生存权利——着手研究，这两个原则看起来是深深的蕴涵于小农生活的社会模式与禁忌之中。”“生存伦理提供的是一种视角，一般的小农从这个视角看待他的同乡、土地所有者或官员对其资源不可避免的索取。首先，它表明，他们主要不是根据他们绝对的生活水平来评估这样的索取，而是更多的根据他们如何使其维持在生存危机水平之上的问题变得复杂抑或简单这一标准来评估。”（李丹，2009）在生存伦理的支配下，小农主要是以“安全”而非“获利”作为行为的首要动机，“他们以获取可能的较为稳定的产出为其进行

生产抉择的标准，即使这种抉择以平均收益减少为代价，但只要能使家庭生计有所保障也在所不惜。”（朱启臻等，2011）斯科特主张，基于生存伦理构建出来的自发规范体系为小农共同体消除了生存危机并确保每一个村民的最低福利标准。这些规范包括：1、主人有义务在灾荒之年免除租金或提供贷款；2、公地和资源定期在所有村民之间重新分配；3、分摊出工以及强制性施舍，从而使财富分配在一定程度上达到均衡；4、有利于穷人的村内税收安排。他通过观察发现“如此平摊压力以应付危机的价值，在 Tonkin 一座遭受饥荒的村子中体现得特别明显。Gourou 报告说，在那里，只有整个村社的人都同样挨饿，才会防止人冻死。”然而市场机制却打破了长期以来维系农村乡土伦理的体系，人们趋于自利而非互惠，竞争机制取代了平均主义，以至于生存危机变成个人的事情而非集体共同分担的责任。

诚如桑德尔教授所担忧的那样，当“我们从‘拥有市场经济’（having a market economy）最终滑入了‘一个市场社会’（being a market society）。”（迈克尔·桑德尔，2009）之后，市场经济对我们而言就已经不是一个纯粹的资源配置手段或工具，而变成了一个以市场伦理对社会进行统治的状态，人们逐渐丧失道德感、社会义务、公民责任，以金钱作为衡量一切物品和权利的标准，自利原则取代互惠伦理成为人们行为的唯一动力，并且这种转变是不可逆的，我们很容易观察到人们从利他的伦理中踱步出来，但几乎不曾发现有人从自利的伦理中挣脱回到利他的状态中，而且人们的道德义务一旦被金钱责任取代之后，也很难再恢复，桑德尔教授对此进行了大量的考证。

显而易见的是，金钱的腐蚀效应也已经开始在我国农村扩展开来，无论是难以进行的灌溉系统建设，还是愈演愈烈的“种楼”现象，都在表明农民群体已经从小农式的互惠伦理转向了市场伦理当中。

四、结论

（一）我国农用地权利问题的时代背景

诚如法国著名社会学家 H·孟德拉斯所言：“20 亿农民站在工业文明的入口处，这就是 20 世纪下半叶，当今世界向社会科学提出的主要问题。”（H·孟德拉斯，2011）这个问题对于一个占据了世界农民总数近一半的国家而言显得尤为重要，尤其是这个国家并未彻底的经过工业文明的洗礼并挣扎于各种秩序新旧交替之时。市场经济改革对这个国家产生的影响仍在持续发酵着，一瞬间似乎所有人都成了市场拜物教者，尽管为数甚少的人提醒人们应对市场经济的逻辑保持冷静和进行反思，但都很快被冠以顽固和守旧被抨击得一无是处——尤其是这种所谓的守旧过时的主张里混杂了个人社会义务与国家干预的学理分析时。梅因的“从身份到契约”的论断被奉做了圭臬，一切与契约精神相悖的制度都与维系“特权”和“身份等级”脱不了干系，自由主义提倡的“权利本位”观念在这个国家日益朝着极端化的方向发展——尽管那些呼吁个人权利绝对化的人们可能对此并没有意识。这就是在当下中国谈论土地问题所需面临的时代背景，我们可以清楚的看到经济学家、社会学家、农学家、法学家以及土地管理学家对土地问题表现出来的极大热情，并且，也可以清晰的看到那些存在于他们之间明显的分歧。目前而言，经济学家在诸多论争场合似乎更占据

上风，即便就是进行法学研究，若不采用制度经济学的理论也会显得太过落伍——那些维系法律精神的学理传统（自然法理论）从未像现在这样显得空洞无用，又或许是关于正义、公平的讨论延续数千年，已经让人们深感疲惫，现在的人们总是在问制度究竟能对人们的经济行为起到多大的影响，又或是如何对阻碍了人们经济行为的制度进行修改，仿佛制度存在的理由就仅仅只是——确保市场经济的逻辑不被干涉。传统市场经济理论必需的那些要素，比如绝对的财产权、充分的竞争和经济人假设也因此成了制度构建所首先考虑的问题。

市场经济还加剧了城市化和工业化进程，大批年轻人离开世代生活的土地涌入城市和工厂，其中一些是被迫的，因为他们赖以生存的农用地已经被城市所吞噬。也因此，土地——不管是作为生产要素还是公共用品——在市场经济的逻辑中都成为了一种最具价值的资本，在一轮高过一轮的土地竞拍交易中，人们逐渐忘却了土地的功能，也不再以“母亲”去比拟和敬畏它，甚至，人们都忘记了使用土地是地球上每一个人与生俱来的权利，若不如此，我们何以解释当下学者们的集体性焦虑——谁是中国土地的拥有者？（何·皮特，2008）

“产权不清”或“所有权缺失”成了土地问题研究中不可或缺的时髦语词，尽管人们并不知道“承包经营权”除了无法严丝合缝的镶嵌于大陆法传统物权类型之外，权利内涵有何不清；也不知道“所有权”究竟意味什么。但一旦出现妨碍土地资本化的情形，他们就搬出了上述说辞——比如农用地不能被农村集体直接卖给建设用地的需求者并获得所有卖地收益说明集体没有所有权，又比如农民耕作的土地因

为具有承包经营的年限阻碍了农用地买卖说明农民个人并不拥有土地。然而，同样来自经验观察的社会学田野调查却一次次向经济学的经验假设泼去冷水，他们不厌其烦的否定着经济学家的自负与幻想：比如提高卖地收益就能促使农用地交易并进而形成集约化的耕作体系，又比如承包经营年限使农民缺乏较长的收益预期而过度消耗土地肥力。就如孟德拉斯所说：“19 世纪的社会科学表明，它们对乡村事物的不了解令人惊讶，它们所有的分析和解释的努力都是针对工业经济和都市社会的。”可这还不是中国当下土地研究中的症结，其症结更来自于把一种仅具有解释作用的理论变成了社会追求的目标和价值理念去对待。

（二）农用地所有权问题的本质

在土地资源因为人口增长和农业利用开始变得珍贵以后的相当长的历史时期中，土地所有权并不是那些真正使用它们的人首要关注的，因为维持一块土地的占有需要耗费的成本并不是佃农所能承受的，就是那些所谓的地主（或领主）也总是在土地占有量的多寡上踟蹰不前，过多的土地并不意味着财富增加，相反，在极不稳定的农业收益面前，越多的土地占有量可能导致更为沉重的附加义务——徭役、赋税和进贡。当然，这么说可能面临一个诘难：正是因为他们（不管是农民还是地主）不拥有土地所有权所以才需要为使用 and 占有土地付出巨大的代价。可无代价（或义务）的权利何以存在？诚如有的学者意识到的那样，惟有在国家存在的前提下才有讨论权利的必要性，鲁滨逊式的人并不会为土地所有权感到苦恼，因为他可以凭他的兴趣使

用和处置脱离于国家威权的一块土地，他既不需要为此承担义务，同时也不能够奢求其他人承认他对于这块土地的权利，即便他想将之出售，可是谁来为买入人的权利提供保障呢？关于国家的理论和意义无需再喋喋不休，中世纪后期的学者已经基本完成了对这一命题的思考。

关键的问题并不在于我们要否认国家的存在，而是要思索所有权的意义。事实上，当我们回溯整个人类财产权的制度史，会发现所有权这个概念就如马克思所说的那样：“在每一个历史时代中，所有权以各种不同的方式，在完全不同的社会关系下面发展着。”无论是罗马法中 *mancipium* 到 *dominium* 的演变，还是中世纪时期被习惯法支配的土地权利制度，我们都可以清楚的看到财产权之上强烈的人身依附性。所以，近代古典自由主义将所有权绝对化的目的并不单纯是为了论证财产权的自然正当性，或言当他们将土地所有权视作一个无可争议自然权利对待时，其目的更在于将附着于土地之上的封建义务予以摒弃，而这一切的努力又是由当时特定的社会历史环境所决定的。也因此，当我们企图用古典自由主义的所有权观念来解构或重塑我国的地权体系之时，我们应该叩问自己试图以此解决什么问题？

按照经济学家的观点，讨论土地所有权问题诚然是为了更好的使市场经济的逻辑得以运行，而目前国家对于土地的过多干预使得他们意欲推进的逻辑处处碰壁。而来自法学家和政治哲学家的研究，则更多的向我们展示了自由之于个体的价值和重要性。尽管进路不同，我们仍然可以在其中寻找到一些明显的共通之处，那就是国家权力与个

人权利的关系问题。纯粹的自由市场经济和极端的自由主义都将国家公权视为一种理所应当的恶，“守夜人”是他们唯一能够容忍的国家存在形式，诺奇克所谓的最低限度的国家（minimal state），“其功能仅限于保护人们免于暴力、偷窃、欺诈以及强制履行契约等等；任何更多功能的国家都会侵犯人们的权利，都会强迫人们去做某些事情，从而也都无法得到证明。”（罗伯特·诺奇克，2008）对于国家的恐惧使得国家的一切公权行为都变得那么令人不安，于是国家基于粮食安全或其他公益考量对土地的用途管制也被视为侵犯个人的土地使用权和处分权，秦晖教授为此愤愤然道：“如果官府不能负责给农民以保障，你不批评也就罢了，怎么反过来要禁止农民卖地救命、卖地读书而把他最后的路也给堵死？”在他们那里，似乎没有任何理由能够成为国家不将完整的所有权赋予个人的理由。

这又与他们对于中国国情的判断有关，诚如朱学勤对我国左右两派争论的观察：新左派认为中国已经卷入全球化，资本主义在中国已经泛滥成灾，因而主要的抵制对象应该是外来的资本主义跨国公司的经济和文化入侵。而自由主义一方则认为，中国并没有进入后现代，也没有进入资本主义社会阶段，更没有卷入全球化，阻碍中国社会进步的是内在的陈旧体制与意识形态。（朱学勤，2003）因而，土地所有权问题能够伴随改革开放长久的成为一个论争焦点与学者们对我国国情的判断和把握密不可分。在自由主义学者眼里，个人自由仍然受到国家压制，又由此导致市场经济改革严重受挫，对旧体制下特权的恐怖记忆使得他们努力的试图从普世的权利概念体系中寻求超越

国家桎梏的威权。

（三）农用地权利的规范内涵不具有普世性

迫使我们进一步思考的是，个人土地所有权究竟是否是一种普世的权利形态，亦即土地所有权是否是不证自明的个人自然权利以至于国家不能够对其进行限制和减损。在此之前，我们必须要对所有权下一个定义，否则我们很难划定一个讨论的边界。但正如前述，所有权的观念一直随社会关系发展而变动，时至今日，就算是私人财产权盛行的西方社会大概也不会认为所有权意味着：“一个人对外在之物声称并实践的独有的、专横的统治。”（威廉·布莱克斯通，2006）即便在古典自由主义鼎盛时期，我们也不曾看到过超然于国家和法律之上的个人财产权形式，法国大革命时期制定的《人权宣言》第17条规定：“所有权为神圣不可侵犯之权利，非显然基于法律，为公共之必要，并在给付正当补贴的条件下，任何人均不得剥夺。”这是首次在纲领性文件中确立了所有权的神圣性与绝对性。1804年的《法国民法典》第544条继承了《人权宣言》的精神，规定：“所有权是最绝对地享有和处分物的权利，但法律或条例禁止的使用除外。”我们可以从中清楚的看到法律的保留条款，这给国家干预和限制私权滥用留下了空间。事实上，古典自由主义提出的抽象所有权概念虽然排除了国家的限制，也得受到自然法的制约。

关键还在于，法律语言学的知识告知我们：一个法律概念若过分模糊，就将导致“来自法律自身的损害”。孟德斯鸠早就论述过：“路易十四的刑事法令，在精确地列举了和国王有直接关系的讼案之后，

又加上这一句‘以及一切向来都是由国王的法庭审理的讼案’。人们刚刚走出专制独裁的境地，可是又被这句话推回去了。”而所有权内涵所谓的“一切有关物的权利”，又何尝不与孟德斯鸠的分析有着相同的旨趣，循着这样的定义，当我们说土地所有权属于个人之时，也就包含了排除国家的任何干涉——因为“一切关于土地的权利”都不由国家享有。暂且不论无土地的国家形态何以能够存在（土地是国家主权最重要的构成部分），我们还需要对无政府状态下个人专断土地资源的正当性和可行性进行论证，就如前述，世世代代被人们视作一切财富来源的土地，其不同于其他财产的地方在于任何一个人除非自始就能脱离地球生存，否则剥夺他的土地使用权即是剥夺他的生存权，也因此，任何个人对于土地资源的绝对垄断都在终极的意义上侵犯了他人的生存权。并且，当一个人因为失地而无法生存时，国家保护土地所有权人的土地不受侵犯，是否是对失地者的不公？我们何以能够在生存权与财产权之间不假思索的偏向后者？洛克亦说：“如果在他圈用范围内的草在地上腐烂……这块土地，尽管经他圈用，还是被看作是荒废的，可以为任何其他他人所占有。”（洛克，1964）所以，即便是在洛克的古典自由主义那里，人们拥有土地所有权也仅仅意谓在劳动所及的范围内物尽其用的对土地进行占有使用的权利，诚然，关于土地所有权还有先占的权利来源理论，问题就在于劳动都不能成为绝对占有一块土地的正当性理由，那些类似插面旗子（清朝贵族以射箭圈定土地）就占据一块土地的行为的正当性又何在？

也因此，考虑到抽象的绝对所有权形态不仅是制度上不可行的，

同时也无法完成自身的正当性论证，我们就只能从规范的层面对所有权进行分析，如此一来，我们就会发现所有权这个概念并没有任何普适的一致内涵，其内涵与外延总是受制于一国的法律体系。比如我国宪法第十条规定我国的城市土地由国家所有，农村土地由集体所有，条款本身并不具有国家和集体排斥个人使用和占有土地的规范内涵，事实上，个人拥有的土地权利总是具象的和琐碎的，取决于一国政治体制和经济体制的状况。反观那些所谓的私人土地所有制的国家，难道我们可以说个人拥有任意改变土地用途和交易土地的自由吗？美国对于土地用途的限制是通过国家强制收购个人土地发展权（land development right）实现的，英国则直接将土地发展权规定为政府所有，考虑到土地交易的高昂税负，我们甚至都不能说英美的私人土地所有权包含了土地交易的绝对收益权。如此一来，关于土地所有权的问题又将成为一个以国家为视域的地方性问题，经济全球化、市场经济的通行规则以及将自由主义观念粉饰为普世的价值观念都无法解构一国土地权利制度的特殊传统。

（四）厘定市场和国家在农用地资源配置中的作用

无可否认的是，国家权力与个人权利总是处于一种此消彼长的态势中，西方社会中国家的角色也一直在转变，从纯粹的守夜人到全面干预私人财产权再到放松干预，又在福利国家理论兴盛之时全面介入个人生活，再到福利国家危机出现后的渐渐撤退。国家权力究竟应当及于何处又该止于何处或将伴随社会的发展一直论争下去，但就目前的既有经验来看，国家权力与个人权利之间并不具有恒固的边界，尤

其对于财产权而言，总是随着经济的发展而不停的扩大或缩小着自己的界限。对于土地权利而言，我们当然不能将其只视为财产权的一种，在更为本质的层面，土地权利是确保生存权的基础，关于粮食安全的忧虑随着人口的骤增愈发变得强烈，而经济学家和农学家寄予厚望的工业技术和生产管理方式的变革并没有在农业生产中产生明显的改观。越来越多的调查数据显示，传统农业国家在解决食品问题的能力上反而要比工业国家虚弱很多，这也给那些试图在我国农村推进市场经济逻辑并进而发掘农业生产潜力的人们带来了警示。略显悖论的问题是：究竟是市场经济和工业化的程度决定着制度，还是制度在决定市场经济和工业化的程度。裹挟在其中的诸多问题随之展开，包括：究竟是制度在阻碍农用地交易，还是制度在对农用地交易不活跃的观念与现实作出应有的体现；究竟是制度在阻碍农用地用途变更，还是城市化和工业化程度决定着制度必须对土地用途变更进行限制。诸如此类问题，才是研究我国当下土地权利问题的关键，而这一切又似乎可以归结为本章开头所引的问题：我们应该如何应对中国 8.8 亿农民站在工业文明入口处的现实？

毋须引证更多的数据，我们也能深刻的感受到中国城市自上世纪 80 年代以来的巨大变化，人们对于工业文明和市场经济秩序的适应能力举世惊诧。而对于农村，尤其是远离中国经济中心（包括东部沿海和各省会发达城市）的农村，变化似乎并没有那么明显，尽管在建国以来短短的半个多世纪里面，由于土地制度和农业生产组织形式的不断变化让人们显得有些茫然，但那些千百年传承下来的乡土秩序一

—包括农耕秩序、伦理秩序以及宗法秩序却依然在典型的农村中具有极强的生命力。被人们讨论甚热的“抛荒现象”也从一个侧面反映了农民对于土地占有的固执，即便土地已经不能提供足够养育他们的收入，但他们也仍然不愿意完全的放弃它。而这些却是与经济学的逻辑相悖的，尽管可以进行更多的假设性分析，比如农民不拥有土地所有权所以导致转让价值不高因此人们没有强烈的转让动机，但循着这种逻辑推进，我们会发现土地价值的高低并不在于权利的多少，而在于土地的使用价值——任何一个财产的价格都是由其使用价值决定的，当一亩农用地一年的收入不过两千多元时，即便我们将抽象的所有权赋予农民个人，我们又如何能够企及卖出位于上海陆家嘴的土地的价钱？这个时候，为了满足经济学的预设，我们或许又要加入新的权利给个人，比如土地用途变更权（很多人认为这本来就应包含在使用权里），然而我们又很快会发现即便给予地处偏远山村的农民任意的土地用途变更权，似乎也无法提升他所拥有土地的价值，因为资本并没有进入那块土地的理由，按照经济学的观点，投入与产出不成正比。

而真正能够符合经济学预设的那些土地资源及拥有那些土地的人们，都已经脱离了农业文明的秩序，我们会很容易的观察到：那些对土地交易自由和卖地收益表现出极大热情的农民其实早已离开农业耕作许久，或言他们的经济收入早已不依赖于农业种植，兼业经营或者打工成为他们主要的经济来源，正如贺雪峰教授指出的那样，如果将中国所有农民视为一个相同的整体，而“不理解农民所处经济区域及因此而存在的农民收入结构、家庭结构、生存状况和便利机会上

的差异，我们就容易误会农村问题和农民问题的实质核心。”（贺雪峰，2010）也因此，似乎我们可以说城市化和工业化使得市场经济的逻辑得以扩张从而导致制度的变革。而城市化和工业化程度又受制于一系列更为深刻的人类学命题——比如粮食安全和环境安全以及经济安全，因而注定不可能无限制的推进。对于那些生活在远离城市的乡村中的典型农民，在他们不与城市生活发生交汇时，我们又寻找不到任何理由强迫他们接纳工业文明的秩序（比如按时上班、按件计酬，而不是根据节气安排自己的生活节奏），更无法奢求他们接受与他们生活秩序完全无关的市场经济逻辑。那么，我们又有什么理由为了满足工业文明的秩序和市场经济的逻辑而强迫他们接纳为此而构建起来的法权制度呢？并且，这样的制度究竟能在多大的程度上得到实现？就目前自由主义学者和经济学家对土地问题进行的所有学术努力观之（无论是成都模式、重庆土改又或是浙江模式），我们都会发现一种与自由主义精神完全相悖的情景：政府在土地流转和集中化中扮演着重要的角色，而无视农民个人的意愿。“赶农民上楼”和强迫农民变成受雇的农业工人成了某些地方政府用来炫耀的政绩，也成了经济学家们用以证明其理论成功的试验成果，而农民个人的权利在此时似乎变得无关紧要。

尽管奥斯特罗姆夫妇创建的多中心理论改变了人们在社会治理模式上“政府——市场”二维化的思维定势，但政府与市场各自代表的价值取向和内在逻辑并未因此消解，即便是在多中心理论中的模型中，各主体仍需要借政府的形式提供公共产品（至少是公共信息），

同时也需要考虑每个主体基于市场机制可能具有的行为模式，所以多中心治理理论至多是缓和了政府与市场二者之间的紧张关系，却无法解决“政府失灵”和“市场失灵”会导致的核心问题——平等与自由的失衡。毫无疑问的是，如果说近现代国家诞生的初始目标在于确保人们的基本自由权（生命、精神、财产）不受侵犯，那么自上世纪二十年代以来，国家的作用已经转变为实现各主体间的平等，而市场机制的作用一直没有发生变化，那就是实现个人价值的最大释放。如果说国家的过度干预会导致市场失灵，我们也必须注意到正是市场的失灵使得国家对于个人自由的干预加强，国家并不是在摧毁市场而是在挽救市场的意义上推进相关干预政策的。然而，我们能否以更自由的市场机制来挽救“政府失灵”呢？目前在农用地配置问题上的许多学术主张都对此持肯定态度，这类主张的根源或可追寻到奥地利经济学家路德维希·冯·米塞斯，他在其影响甚巨的著作《人类行为的经济学分析》中提出自由市场不仅可以完全取代任何政府计划的体制，甚至自由市场本身就是人类文明的根基，然而这种理论假设本身就无法跳脱现代社会形态下存在的悖论——自由市场中的行为自由如何脱离于国家形态而得到实现？正如我们在文中一再表明的，需要国家确保经济自由的正当性并无法对抗人们基于生存自由而对经济自由的侵犯。

所以，无论是“市场失灵”还是“政府失灵”，当我们面对资源尤其是公共资源分配时，并不能简单的以一端取代另一端，尤其在涉及到深层次的价值问题时，更须慎重。当我们将市场经济作为配置农

用地资源的主要甚至唯一方式时，实则是取消了国家应当承担的基本义务，值得我们反思和进一步深虑的是：如何使市场机制回归到其资源配置的工具性地位上来，以及如何切实有效的发挥国家在农用地用途管制和农民生存保障的作用。在此基础上，我们认为：

1、政府需要减少以“发挥市场作用”为由对农用地资源配置市场的不当干预。土地资源的配置当然离不开市场机制的作用，但这并不意味着国有土地与集体土地同权同价并为一个市场，我国台湾地区尽管没有国有土地与集体土地的界分，但存在“市地”和“农用地”的区分，同样，国外也以土地的用途将土地分为不同的类别，而土地的价值主要是由其用途类别体现而非所有制形式体现的，认识到这点，我们也就清楚市场机制的用武之地只在于使已经确定用途的土地资源得到有效配置，而并不能取代国家基于科学分析和历史传统等综合考量下对于土地用途的划分职能，因而也不可能以打破土地所有制的藩篱来取消国家的土地管理权能。

事实上，我国农村土地市场在集体内部已然存在，但存在许多问题，各地做法也不尽一致，比如有的集体通过农用地作价入股的方式集体经营然后分红，有的集体则由个人自行转包或转让，我们认为在如何进行集体内部的农用地流转上，应当允许各地自行决断，市场的配置方式千变万化，政府应当从中撤出。从现实中看，农用地交易市场的主要问题也是行政不当干预所导致的，比如政府引资入村，以各种手段迫使农民放弃耕作，放弃宅基地，比较危险的是，各地政府往往将其作为政绩予以宣传，许多专家学者也给予高度赞扬，不论其结

果是否实现了农民的收益增加，就其方式而言，就已经背离了市场经济的要求，也无视了农民在农用地上的主体性地位。

2、改革政府的管理模式，厘清国家权力在中央和地方的分配关系。正如前述，“政府失灵”无法通过市场修正，因为政府的职能不仅在于保障个人权利更在于维护公共价值，而市场机制则对公共价值的创造十分乏力，更缺乏保障权利的力量和机制。因此，面对政府的管理问题，只能通过完善和改革管理模式进行，但如何进行则是一个更为宏大的命题，并非本文能够解决。概括而言，主要在于：加强民众参与机制、建立有效的监督机制以及对行政资源进行有效分配，最重要的在于合理的划分中央与地方的权力，农用地资源配置涉及诸多问题，比如耕地指标的划定既是一个全国性的事项，也是一个地方性的事项，有些则完全是全国性的事项，比如土地税收的征收标准界定、耕地标准的科学界定、对破坏农用地资源的惩罚等，这些事项或涉及公民的基本财产权和人身权或具有客观的科学标准，应由国家进行统一立法。但有些事项应属于地方性事项，比如地方经济的发展规划、农作物种植的指导、地方农用地资源的规划等，尤其是在农用地资源配置模式上，因为各地经济发展程度不同，农用地资源分布状况不同，文化传统不同以及劳动力状况不同，很难确立一种通行全国的配置方式，如果通过全国性的立法进行限定，则必然会产生政府配置失效的后果，所以应由各地结合当地状况进行地方性立法，并允许多种配置方式和利益分配方式的存在。

参考文献:

- [1] 刘正山.大国地权——中国五千年土地制度变迁史[M].武汉: 华中科技大学出版社, 2014
- [2] 周其仁.城乡中国(上)[M].北京: 中信出版社, 2013
- [3] 文贯中.吾民无地: 城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑[M].北京: 东方出版社.2014
- [4] 曾庆伟.对‘自由市场’神话的历史性反思[J], 现代哲学, 2008(4)
- [5] 克里斯特曼.财产的神话: 走向平等主义的所有权理论.张绍宗译.南宁: 广西师范大学出版社.2004
- [6] 索尔·埃斯特林.市场社会主义[M], 邓正来译, 经济日报出版社, 1993
- [7] 星野因一.私法上的人 M.王闯译.北京: 法律出版社, 1997
- [8] Frederick G. Kempin: Historical Introduction to Anglo-American Law, New York: West Publishing Co.1990
- [9]赵冈.中国传统农村的地权分配[M], 新星出版社, 2006
- [10] 王文革.解决土地使用外部性问题的法律对策[J].法治论丛, 2004
- [11] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究.北京: 商务印书馆.1983
- [12] Amartya Sen, Well Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984[J]. The Journal of Philosophy Vol.82, No.4,1985(4)
- [13]Jeremy Bentham, John Bowring, The Works of Jeremy Bentham[M], Nabu Press, 2010
- [14] 边沁.道德与立法原理导论[M].时殷弘译.北京: 商务印书馆.2000
- [15] 牟斌.功利主义: 赞成与反对[M].北京: 中国社会科学出版社.1992
- [16] 周其仁.产权与制度变迁: 中国改革的经验研究[M].北京: 北京大学出版社.2004
- [17] 刘俊.土地承包经营权性质探讨[J].现代法学, 2007(3)
- [18] 胡康生.中华人民共和国农村土地承包法释义[M].北京: 法律出版社, 2002
- [19] 迈克尔·赫勒.困局经济学[M].阎佳译.北京: 机械工业出版社.2009
- [20] 李昌平.大气候[M].西安: 陕西人民出版社.2009
- [21] 贺雪峰.地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去[M].北京: 中国政法大

- 学出版社.2010
- [22] 李怀印.乡村中国纪事——集体化和改革的微观历程[M].北京：法律出版社.2010:204-231
- [23]迈克尔·桑德尔.金钱不能买什么：金钱与公正的正面交锋[M].北京：中信出版社.2009
- [24]吴次芳、杨雪峰、鲍海君.土地政治学[M].杭州：浙江人民出版社.2014
- [25]李丹.理解农民中国[M].张天虹、张洪云、张胜波译.江苏人民出版社.2009
- [26]朱启臻、赵晨鸣主编.农民为什么离开土地[M].人民日报出版社，2011
- [27] H·孟德拉斯.农民的终结.李培林译.北京：社会科学文献出版社，2010
- [28]何·皮特.谁是中国土地的拥有者——制度变迁、产权和社会冲突.林韵然译.北京：社会科学文献出版社，2008
- [29]罗伯特·诺奇克.无政府、国家和乌托邦[M].姚大志译.中国社会科学出版社，2008
- [30]朱学勤.“新左派”与自由主义之争[A].思潮——中国“新左派”及其影响[C], 2003
- [31]威廉·布莱克斯通.英国法释义：第1卷[M].游云庭，缪苗译.上海：上海人民出版社，2006
- [32]洛克.政府论（下）[M].商务印书馆，1964:32

浙江大学土地与国家发展研究院成立于 2014 年，是国土资源部和浙江大学合作共建的专业研究机构。研究院以土地资源基础性、前瞻性重大理论和现实问题研究为重点，以建设一流的中国土地资源政产学研协调创新平台和高端人才培养基地为目标，在国土资源部的直接指导下，充分发挥浙江大学多学科的综合优势，依托广泛的国际和国内合作，努力打造高端智库，促进国家发展。

《土地观察》系本研究院主办的交流刊物，着重关注当下国家发展所面临的重大土地问题，特别支持有中国视角、有扎实根据和有创新观点的观察与思考。文章议题不限，篇幅约为一至三万字。来稿请提供 300 字以内的中文摘要，参考文献统一采用文后标注格式。

主编：吴次芳

副主编：叶艳妹 靳相木（常务）

编辑部地址：杭州市西湖区余杭塘路 866 号浙江大学蒙民伟楼
128 室（邮编 310058）

电话：0571-56662127

传真：0571-56662127

电子邮件：jinxiangmu@zju.edu.cn

网站：www.land.zju.edu.cn

反馈意见敬请联系编辑部