

兩難困境中的中國土地制度改革*

陳剛華**

<目次>

1. 序言
2. 土地、土地制度與土地思想
3. 兩難困境理論(Dilemma theory)回顧
4. 中國土地制度選擇與困境
5. 兩難困境下的中國土地制度決策
6. 結論

1. 序言

當經濟體制改革所帶動的土地制度改革，經過三十來年的社會實踐。由改革開放初期實施的農村土地承包責任制的制度優勢得以充分釋放後，農村的經濟發展進程逐漸緩慢下來，並遠遠落後於中國的整個經濟改革的步伐。農村集體土地所有權主體缺位、內容缺失、形成與配置不公平、行使運行無績效等問題開始顯現。當今，土地所有制改革業已成為長期困擾普通百姓和最高決策層的頭號難題。如何改變中國幾百年來土地零星佔有，只是領有權不斷換手的基本情形；以及改革實際上是繞開集體土地所有權這個法律障礙的農村家庭承包責任制。那麼，農村土地產權制度的改革成為解決農村土地制度問題的根本出路。

www.kci.go.kr

* 本研究受到韓國高麗大學校行政學科國家BK21事業團的資助

** 高麗大學校行政學科博士課程修了

隨著2008年10月12日中共十七屆三次全會通過的有關《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，提出將賦予農民更加充分而有保障的土地承包經營權。以及2009年中共中央一號文件又再次強調要求：“穩定農村土地承包關係。抓緊修訂、完善相關法律法規和政策，賦予農民更加充分而有保障的土地承包經營權，現有土地承包關係保持穩定並長久不變。”勿論家庭聯產承包責任制是30年不變還是永久不變，作為一種臨時性、過渡性制度安排，它和真正的市場經理原則還是有著極不相容之處。(熊華喬，2009:204) 不難看出以上的種種政策是想要打破和改變現有土地產權關係以及實現近百年來中國從過去農業組織向商業為基礎組織的蛻變，試圖爭取一種“能在數字上管理”的地位。(黃仁宇，2001:193-207) 可此願望的達成並非是一件容易之事。急速的國有化或者極端的私有化都不是一種最佳的選項，繼續保持現有土地所有制結構，在法律嚴格保護下無限延長這種與所有權含義並無很大差別土地的經營權，可以避免引發意識形態上的爭議，將是現階段深陷兩難困境土地制度改革中政策決定者最為現實的選擇。

2. 土地、土地制度與土地思想

(1) 土地的本質

土地，誰都沒有創造。甚至整個社會，一個民族，以至一切同時存在的社會加在一起，都不是土地的所有者。他們只是土地的佔有者，土地的利用者，並且他們必須好似家長那樣，把土地改良後傳給後代。(馬克思恩格斯全集，1957:518) 一土地是全人類的基本遺產。土地作為公共資源的一種，它的所有權為全體社會成員所共同享有，也是人類社會經濟發展共同的基礎。

(2) 土地制度的定義

土地一詞，包括農地、市地及富源地¹⁾。其與人的關係，及因此而發生人與人的關係，必須建立規範，以利遵守，此種已經遵行的規範，曰土地制度。(朱嗣德，2000:序一) 土地制度的概念又有廣義和狹義之分。廣義的土地制度是指包括一切與土地問題相關的制度，是人們在一定社會經濟條件下，因土地的歸屬和利用問題而產生的所有土地關係的總稱。廣義的土地制度包括土地所有制度、土地使用制度、土地規劃制度、土地保護制度、土地徵用制度、土地稅收制度和土地管理制度等。

狹義的土地制度僅僅指土地的所有制度、土地的使用制度和土地的國家管理制度。在新中國成立後的一個很長的歷史時期內，由於特定的歷史原因，在人們的傳統觀念上，習慣於把土地制度理解為狹義的土地制度。改革開放特別是實行社會主義市場經濟以後，隨著我國社會經濟制度的不斷變化和發展，人們對我國土地制度含義的理解也在不斷深化和發展。新的觀點擺脫了舊的思想觀念的束縛，更強調廣義的土地制度，在重視土地所有制度、土地使用制度、土地的國家管理制度的同時，更增強了對新形勢下由新的土地關係所產生的新的土地制度的關注程度，諸如土地利用制度、土地流轉制度、耕地保護制度、土地用途管制制度等等。

(3) 土地思想的類型

土地擁有多重的性質，從不同的視角觀察土地所得出的土地觀也不盡相同，各自不同的土地觀又形成了不同的土地政策，從而表現出來的哲學價值觀就被稱作為土地思想。簡而言之，土地思想就是關於土地價值的哲學，是土地政策形成的依據和基礎。然而，對於土地思想的認識，也會隨著歷史的變遷以及政治、社會、經濟哲學乃至體制的不同而改變。作為現代各國土地政策形成基礎的土地思想大致分為三大類型。即，把土地理解為商品，可以私人佔有，認定土地可以自由交易的資本主

1) 富源地是指土地自身擁有礦產、能源，其所有權屬於全體國民共同所有。

義私有土地制思想；把土地當作是生產資料(means of production)，不容許私有的社會主義公有制土地思想；以及認定土地私有的同時，對私有政策產生的社會弊害以漸進方式加以改進的改良主義土地價值公有思想。

1) 資本主義私有制土地思想

土地私人所有作為資本主義的土地思想，突破了中世紀封建社會土地思想所形成的人身依附關係；它把土地作為商品，對土地的個人所有加以保護，以政策的形式來保障土地的自由交易，土地所有權不受質與量限制。換句話說，資本主義土地私有制思想乃是允許土地所有的絕對自由，並對土地所有權進行絕對保護的土地思想。

私有制的土地思想最早可上溯到羅馬法。羅馬法作為一種強調個體主義法律，它規定的土地使用權包括了使用權(Usus)，收益權(Fructus)，處分權(Abusus)等對土地全面進行支配的權力。這種土地使用權依靠國家的強制力進行保障，任何個人利益(羅馬人全體的公益除外)都不可以干涉土地的使用權。進入近代市民社會以後，土地私有思想上升到了一個新的高度，成為近代市民法的一種基本思想。近代市民社會打破了中世紀分割土地所有權依附於身份的限制，將土地的私有作為時代的主流思想。在此社會中，生產資料的私有形態得到肯定，土地被當作商品。土地所有權被視作一種絕對的、無制約的天賦人權。資本主義土地私有思想在政治上堅持自由放任，這與經濟上的自由市場經濟原理如出一轍。這樣的土地思想雖然在法國革命時期進行了部分的修正，但仍是自由資本主義時期有關土地政策的基本哲學，以及近代市民法土地所有權的基礎，並刺激了近代產業資本主義生產力的飛速發展和財富的極大增進。

2) 社會主義公有制土地思想

社會主義公有制土地思想是基於私有財產制度的弊端，而將土地看作一種基本的生產資料，將所有權歸屬到國家或者集體，而只賦予個人土地使用權的一種土地思想。

廢除私有制是社會主義革命的終極目標。社會主義制度對私有制的廢除，並不是廢除一般的個人所有，而是廢除資本家的所有，即生產資料的私有。從馬克思、恩格斯開始，社會主義理論的核心就是只有通過對生產資料的國家佔有才能奪取資產階級的支配權。因而土地作為生產資料不允許個人所有，只能歸屬於國家或者集體所有，個人僅僅擁有土地的使用權。社會主義土地思想起源於改變財產私有制帶來的貧富差距擴大、人性冷漠、階級剝削等副作用的社會理念。社會主義土地思想下，國家壟斷了土地的所有權，個人只擁有土地的使用權收益權，土地的交易也僅僅是使用權、收益權的交易，這樣的交易也需要得到國家的許可才可以進行。

社會主義也並不是完全將土地所有權給予消滅，只是否定了土地的個人所有而肯定了國家所有。然而高度的計劃經濟體制，不僅沒能實現社會的平等，反而降低了國民生產的勞動欲望，造成了生產效率的低下。同時計劃經濟體制下，國家的全面管理需要消耗巨大的人力、物力資源，反而會形成了龐大的官僚支配階層，引發了管理層和被管理層之間的支配現象。

3) 改良主義土地價值公有土地思想

改良主義土地價值公有思想建立在自由主義私有土地思想之上，全面考慮土地性質的多樣性。在財產私有制基礎上，針對財產私有化問題，通過國家政策管制進行調整，漸進式地實現土地資源配置的均衡化、土地使用的效率化以及土地交易的正常化，從而能夠實現建立土地價值公有的一種土地思想。

改良主義土地價值公有思想認為土地不僅是作為商品而應該進行保護的私有財產，同時也是一種應該進行公共管制的公共資源。土地價值的增加不僅是土地所有者個人的努力，更要依賴於公共投資、社會的發展。因而，土地增值的部分不應簡單地看作是土地所有者的私利，更應看作是社會全體的公共福利，這樣的增值應該完全地歸還於社會。(Toyes, Chap.3.2.1, 2) 私有財產制度的弊端就在於把這種土地的增值都看作了土地所有者的不勞而獲的私利，從而深化了貧富差距，造成了人性冷漠，階級剝削等社會矛盾。同時，改良主義土地價值公有思想也反對社會

主義土地思想下的土地所有權的完全集體化、國家化，而是主張通過加強稅收和公共管制的漸進式改革來構建合理的土地秩序。這樣在不沒收土地所有權的前提下，也可以將不勞而獲的土地增值部分歸還於社會，實現價值的公有、分配的均衡，杜絕土地投機，保障通過使用正當投資增加私有財產，促進土地使用的效率性。改良主義土地思想保障了土地所有者以正當合法的手段進行土地買賣，對土地進行使用、收益、處分；並通過國家的法律對非正常的土地買賣、使用、收益、處分進行嚴格管制，保證土地增值部分分配均衡，提高了土地的使用效率。

儘管看上去改良主義價值公有土地思想存在著諸多好處，甚至可以徹底解決千百年來人類對於土地使用權的種種紛爭，但是我們也不該忘記土地的使用權從來就沒有脫離過“非公”即“私”的事實。所以說土地價值公有思想也僅僅是人類社會對於解決土地紛爭問題的一種美好願景，這種願景在以前的社會中從來都沒有實現過，未來也必將難於實現。因此“公有”與“私有”的兩難土地制度抉擇也必將隨著人類社會的持續而永遠地持續下去。

3. 兩難困境理論(Dilemma theory)回顧

所謂政策決定，即考慮多種方案或價值間的優先順序，然後從中選擇一種的行動。政策決定者把單一價值進行按序羅列後再選擇最理想的狀態或者先決定不同價值間的優先順序，再從中採用最佳的價值。然而方案或價值，作為選擇的候補，當他們相互衝突並且優先順序無法決定時，行為者便會陷入困境。特別是當兩個方案或價值互相爭執不下時，選擇的難度便會相應增幅。像這樣，猶豫在兩個方案中間而不知道如何選擇的狀況，一般稱之為困境。所謂困境也可定義為當出現兩個價值(或者方案)的選擇狀況時，由於選擇任何一個價值(方案)而會導致出現重大的機會喪失，從而使選擇陷入窘境的狀況。換言之，即為兩個價值(方案)相互衝突的狀態。

兩難困境(Dilemma)理論是指在規定的時間內，對於相互衝突的兩種方案做

出一種選擇。由於這種決策過程附帶著非常大的機會成本，因此這樣的選擇是極其困難的。此理論說明的方案選擇形態與不確定性決策過程理論的合理型模型、滿足型模型以及模糊型模型不同，(尹堅秀、蘇永鎮等，2000:29-33)給出的資訊是完全充分的，不存在資訊不完全的問題。由於困境理論中兩方案相互間的機會成本非常的大，即使決策者擁有再豐富的知識和資訊也不可能左右決策的過程，不能夠輕意地對某一方案做出決策。根據韓國兩難困境理論研究學者李宗范教授的研究，兩難困境現象主要包括以下幾個主要內容：第一，兩難困境中的兩種方案的價值觀相互排斥。不管兩個方案的關係如何的模糊與複雜，但最終兩種方案都不存在相互調和性。第二，兩種方案相互隔絕。這裡講的隔絕是指方案間沒有任何的聯繫性。並且在兩難困難狀況下，對於兩種方案不可能進行先後順序的排列，方案間的協商也不可能實現。第三，兩種方案帶來的結果價值不分上下。第四，相互斷絕的兩種方案彼此衝突。這裡所說的彼此衝突是指兩個方案進行決策時，不能同時進行選擇或拋棄的意思。並指如果選擇一個方案時，同時也會損失非常大的機會成本。第五，決策的時間是有限的。即，在給定的時間範圍內，應該對相互衝突的兩種方案進行擇一的選擇。決策過程中決策者難於控制的條件之一就是時間。時間要求越嚴格的情況下，對於整個事態控制的難度將越高。通常情況下，在給出的時間內做出決策所帶來機會成本的喪失再大，也比不做出任何選擇所帶來的損失要小。(尹堅秀、蘇永鎮等，2000:37-38)

4. 中國土地制度選擇與困境

(1) 土地所有制度選擇的困難

土地所有制是定義有關社會和個人間關於土地的分配、使用的一種關係，換句話說，是關於構成土地所有權各要素或者定義執行者的一種制度。土地所有制又可

分爲土地私有制、土地公有制以及介於以上兩種制度之間的土地價值公有制。土地私有制是以土地私有爲物件，委託市場進行土地分配和使用的制度。而土地公有制是以政府的所有(所以作爲社會的共同所有)爲物件，通過政府進行土地的分配和使用的一種制度，個人想要使用土地需要從政府處進行租借，同時需要交納一定的地租。以及土地價值公有制是指土地所有權內容中土地的使用權、處分權如土地私有制歸私人所有，只是土地的價值，如土地公有制不歸個人所有，而是歸政府所有的一種所有權制度。

土地私有制是建立在相信完全競爭的土地市場環境下土地資源能夠得到最佳分配的土地思想基礎之上的一種土地擁有形式。同時土地私有制的問題點爲，土地私有制所依賴的土地市場缺乏，具備完全競爭條件的土地市場很難找到。這其中最爲困難的部分就是如何對於土地進行定價，因爲土地定價難是因爲土地使用的時間和空間不可調和性造成的。由於土地的永久資源性，人們無法對其未來的資訊做出準確的收集。

土地公有制是從人類倫理以及克服土地私有制弊端出發而建立的一種土地擁有形式。土地公有制的出現，首先表現爲對土地私有倫理正當性的懷疑。原因在於財富的私人所有即排他性的使用、處分、收益的正當性至少應當滿足兩個方面的條件。一方面，歸所有人所有的財富，是由私人生產而得。這樣的財富可以得到認定，他人無權進行侵害。另一方面，用自己的勞動產品與他人正當交換所得的財富，不存在不公平性，此種財富也亦以認定。但是土地作爲一種自然資源，特定的個人沒有付出努力而佔有這種天賦的資源，在倫理上不具有正當性。爲了克服土地私有制的弊端，成了土地公有制存在的根據。主要由於土地市場完全競爭性的不存在，最佳分配方式也不具現實性，土地公有成爲了克服這些弊端的首選。並借希望於通過政府的計畫、規制等手段的介入解決土地倫理中的正當性問題。此外，社會主義經濟體制生產手段的社會化也成爲土地公有必要性的原則。在土地公有制中，國家代替市場對土地的分配與使用進行計畫以及控制。爲了克服土地私有制的市場失敗，同時不可避免地也帶來了政府失敗的問題。主要存在以下幾個方面的原因：首先，政府能力的有限性問題。作爲政府在資源和能力上也只是有限的。這是由官僚制的內在病理性決定的，政府完全代替市場發揮作用將無法做到。其次，政府權力的肥

大化問題。土地作為人類生活與生產不可或缺的要害，如果政府進行了控制，那麼人們的所有生活與生產都將會被控制。如此這般的政府權力肥大化，將對國民的自由和建議的權力造成深刻的影響，以及有可能產生人民完全依附於國家的危險。

土地私有制在尊重個人的自由和建議的同時，不免存在市場失敗的問題。而土地公有制在克服土地市場功能缺失的同時，不可避免地存在著政府失敗的問題。那麼對土地公有制與私有制優點進行綜合選擇的中間形態方案，就是土地價值公有制。土地價值公有制中土地的使用權和處分權歸私人所有，而土地價值則屬公有。土地價值公有制度作為土地公有制以及土地私有制的中間形態的一種土地擁有形式。在吸取了兩者的長處的同時也不可避免地攜帶著兩者各自的缺點。首先會導致土地買賣市場機能的喪失。與土地私有制比較，通過土地市場進行合理分配土地的機能喪失。在土地價值公有制下，土地所有人繼續擁有土地的使用權和處分權。在土地出租市場中通過媒介，土地的使用權最佳分配方式也能夠執行。但由於土地所有者得不到土地的價值，所以會導致土地最佳分配機能的喪失。再次會導致公共權力介入的脆弱化。與土地公有制相比較，公共部門對於土地的使用和分配介入的權力被弱化。從土地私有制問題中會發現完全競爭的土地市場幾乎不存在，由土地使用的空間性和時間性生成的問題不可能放置不管，那麼政府的介入就不可避免。而土地的使用權和處分權委託給市場，在此制度下，公共權力的介入被制約。(金潤相, 1991:75-85)

事實上沒有國家會採用以上方式來對制度進行定義，在採取土地私有制的國家中，也常常對土地私有權進行強有力的限制；而在土地公有制國家中，也相當程度地認定土地的私有自治。到目前為止，土地價值公有制也還只是作為一種理論性的假設，沒有被任何的國家真正實現過。

(2) 土地保障性功能與生產要素功能的困境

1) 土地的雙重屬性——財產屬性與資源屬性

土地首先是一種自然資源，土地之上共存著財產與資源雙重屬性。土地的財產屬性追求的是經濟效率價值目標，而土地的資源屬性則蘊涵著對人類生存保障等社會公平價值理念的追求。土地的財產屬性，即土地作為受人支配可以給特定人群帶來經濟利益之物所表現出來的財產的形式和性質。土地的財產屬性首先表現為土地的可支配性，作為財產的土地是可以經分割而為確定主體所控制。而稀缺性是土地構成財產的必要條件，土地的財產屬性又從資源屬性中裂變而來，成為強權者的財產。

土地的自然特性是其最首要的資源屬性，作為資源的土地是人類世代相傳、不可或缺的物質基礎。土地的資源屬性，意味著土地不僅僅能給利用人提供經濟報酬，它還具有社會公益性。與土地的財產屬性相比，土地的資源性更強調土地作為一切財富來源的自然基礎性，強調對現在及將來所有人具有的價值。(劉俊，2008:4-37)

2) 土地保障功能與生產要素功能的對立

人對土地的需求有兩個層次：基本的生存需求和發展需求。土地意味著個人的財富，土地意味著權利與獨立，土地更意味著保障。土地並不僅僅是一般經濟學意義上的生產資料，土地首先定義為社會保障資料，是人類個體生存的必要保障。在發展中國家城鄉二元結構社會這樣的基本體制條件下，多數發展中國家政府不能向農村人口提供社會保障。中國有9億多農民，至少在今後相當長的時間內，不可能對這麼龐大的人口提供基本的社會保障，天然的就將農村、農民的社會保障寄託於土地上。之所以農村中大量的隱蔽性失業沒有造成大的社會動盪，也正是因為土地對這部分的失業人口起到了一個非常巨大的吸納作用。可以肯定的是目前的農地制度至少在一個方面對失業保險起到了結構性的支援。(Yang, 2000:252-266)

土地資源承載的對人的生存保障功能，決定了國家在進行土地權利制度設計時，必須確保每個人利用土地的公平性。國家有責任保障那些依附土地生存之人的生存保障權利。農村的土地保障主要體現為確保農民滿足自己生存與發展的需要。因此，國家應當制止任意掠奪農民土地的行為，即使在土地為農民私人所有的法律

制度下，當農民由於災害的發生不得不出賣自己有關的土地權利時，國家也應當防止農民隨意轉讓土地，避免農民因失去土地而影響農村社會穩定。如果土地歸國家所有，則國家可以根據所有者的意圖來實現轉讓的限制。(劉俊，2008:48-54) 現今的《農村土地承包法》對轉讓人的限制，也是旨在防止轉讓人隨意轉讓之後，因為失去賴以生存的土地而出現難以生存的問題，土地承包經營權是農民最基本的生活保障，只有農民可以完全不依靠土地生活的時候，才應允許其轉讓。但是到目前為止，我國農民還不能完全脫離土地，主要是我們缺乏讓農民離開土地的制度條件，如農民即使進城了也不能對承包地進行處置，還有就是我們也沒有設置讓農民在城市永久落地的制度。(劉守英，2009:125) 在我國人多地少的情形下，農村土地的社會保障功能就越發需要。農民把土地承包經營權看作是賴以生活的基礎，轉讓土地承包經營權，會使農民失去土地，也即失去在農村的生活保障。……穩定土地承包關係才能穩定農業，才能使農民從長計議，安心種地，捨得投入，保持農業持續穩定增長。穩定土地承包關係才能穩定農村。農民有了穩定的土地承包經營權，就有了基本的社會保障。他才敢於流動就業，做到進退有路。……如果不對農村土地家庭承包經營權的流轉進行一定的限制，如允許農民抵押自己的土地或將土地入股於公司，如遇償債不成，將使這些農民失去土地，也就意味著失去了生活的保障。因此，有必要對以家庭方式承包的土地的流轉加以一定的限制。(胡康生，2002:119-120)

當土地承包經營權作為一種保障功能時，平均分配、定期調整以及限制交易有其必要性。但作為一種生產要素功能時，則應當維繫它的產權穩定、規模經營以及流轉順暢。為了充分實現土地的生產要素功能，國家制定了賦予農民長期穩定的土地承包經營權且允許土地承包經營權流轉的附加制度安排，然而這兩項制度安排則與土地承包經營權的社會保障功能相互衝突。(楊沂，馬小勇，2008:8)

隨著人口的不斷增加，工業與城鎮化進程加快，土地與人類利用需求之間的矛盾日益尖銳，使得土地自然資源內在的平等、天賦權利、生存保障責任、土地資源利益的社會公平分享、土地資源利益與代際公平等一系列不可回避的資源理念，得到了社會成員的廣泛認同。(劉俊，2008:4) 同時也隨著耕地的減少，以及人口的增長，土地均分承包必然導致耕地越分越細，土地經營越來越不具有規模效益，純農

業的勞動生產率越來越低。同時也由於土地長期分散經營嚴重制約了農業產業結構調整及農業產業化經營的發展。所以，農村土地承包經營權的合理流轉，就成爲了農村土地規模化經營的必然趨勢。(高聖平，2009:272) 2008年十七屆三中全會確定了農村土地制度市場化的改革思路，並在《關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》中提出，構成“雙層經營”²⁾中兩個層次要實現兩個“轉變”：一是“家庭經營要向採用先進科技和生產手段的方向轉變，增加技術、資本等生產要素投入，著力提高集約化水準”；二是“統一經營要向發展農戶聯合與合作，形成多元化、多層次、多形式經營服務體系的方向轉變，發展集體經濟、增強集體組織，鼓勵龍頭企業與農民建立緊密型利益聯結機制，著力提高組織化程度。然而當我們在追求農業規模經濟的同時，也應考慮中國現階段農村勞動力較多，而土地相對較少的客觀現實。以及考慮社會經濟關係的承載力，一個農戶如果可以耕作的平均面積過大，城市不能吸收農村轉移勞動力，將會遭遇到比較大的麻煩。這也就是說，推動農業規模經濟不能急於求成。固然，規模經營慢一點可能會影響到農民的家庭經營收入，但並不會影響到我國糧食總產量。但如果規模經營搞得過快，農民追求盈利最大化的傾向將會更加顯著，不僅糧食產量可能下降，還有可能出現更多的社會不穩定問題。(黨國英，2009:304-309)

目前，我國學者對於農村集體土地所有制存在的必要性有著較一致的認識，關鍵是如何改革，一是國有化，二是私有化。鑒於國有化和私有化均有不妥之處，不少人願意維持現狀。有學者主張取消集體土地所有制，建立“所有權國有化、使用權私有化、城鄉一體化”的土地產權制度。(許發聖，2006:201-202) 無論最終是選擇土地私人所有權制度，或保持土地集體所有權制度，抑或是土地國家所有權制度，最終都應體現社會對於人的保障以及對不可預測風險的防範。農村地權制度建設的終極目標就是建立和完善具有科學的法理基礎和政策基礎的地權制度，進一步保障農民地權。再者，我們對於農村地權現狀和發展走向的分析判斷，既不能僅僅從國家法的立場來判斷，也不能僅僅通過地方性秩序來衡量。而應以制度多元性的立場來處理地權制度的內在矛盾和衝突可能更有利於問題的解決。依據國外的經驗，首先

2) 農村雙層經營體制是指家庭分散經營和集體統一經營相結合的一種經營模式。

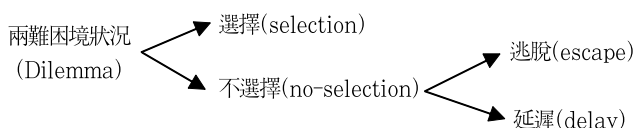
應該進行土地登記制度的完善，改變登記理念，即從著眼於土地的行政管理轉變到著眼於以登記作為權利取得的依據。(楊一介，2009:300-302)

5. 兩難困境下的中國土地制度決策

由於土地問題之定義深受意識形態及立場之影響，這並將決定了土地政策之走向。然而，土地政策根據選擇的土地所有制度的不同，它的內容也從根本上有所不同。因此，值得思索的問題是：以往決策的制定者或是有權力者是從什麼樣的意識形態及立場來定義土地問題？(徐世榮，2001:328) 在困境理論中，土地制度方案本身以及方案所將會產生的影響力常常並不被關注，而政策決策者在困境狀況中所表現出的對應態度才是關注的重點。困境狀態中，決策者採取的對應態度一般可以分為以下三種：第一種，象徵性地進行選擇；第二種，從困境中逃脫；第三種，決策的延遲。

從邏輯上來考慮，決策者採取的行動無非是在做出決策與不做出決策間進行選擇。做出決策，又有選擇一種方案和兩種方案全部選擇之區別。但是由於公有制和私有制是一對二元對立的關係，兩種方案相互排斥，所以在這種兩難困境情境下，土地政策選擇只能在繼續的公有制與土地私有制中進行抉擇。另外試圖把社會中的一些特定問題排除在政策問題之外，也是一種重要的政治策略。當有影響的個人、集團或政治體系本身把一些問題排除在政治領域之外的時候，“不決策”的情況就出現了。(Dye, 2008:40) 不決策作為一種策略，它使得對決策者價值觀和利益的潛在或明顯的挑戰受到壓制和制止。更為明確的表達是，不決策是這樣一種方式，用這種方式對付社會中存在的改變現行權力和利益分配的要求，在這些要求還沒有表達出來就被壓制了，或者保持隱蔽的狀態，或者還沒有被列入相關的政策制定領域就被消滅了，或者在政策過程的執行時間使之遭到破壞或毀滅。(Bachrach & Baratz, 1979:7) 不決策的情況又可分為自己主動放棄決策權與延遲決策。這裡所說的主動放棄決策權是指把

決策權向第三者進行讓渡或對決策所要負擔的責任進行推脫，含有私自退出的意思。簡而言之，決策者在困境狀況中只允許在大的三種選項中選擇一種：第一種，兩難選擇(selection)其一；第二，就是在無法承受外來壓力的情況下放棄決策權。即，從選擇狀態中逃脫(escape)；最後一種在規定的時限內最大限度地把決策權保留到最後，這樣的方式就叫做決策的延遲(delay)。(尹堅秀、蘇永鎮等，2000:4)



首先，目前中國土地制度改革的困境正擺在土地政策決策者的面前，是繼續堅持土地的社會主義公有，還是對土地所有權進行私有制的改革。當然，處於制度選擇困境狀態中的決策者，在進行公有與私有方案選擇時。政府如果不考慮土地目前使用者的相關利益及其主張，通過自身收集的相關所需資訊，土地政策的決策過程也可以完成。但是，政府決策者如考慮土地相關者的利益訴求，同時也爲了制定出來的土地政策能夠得到最廣泛的支持，那麼在選擇土地制度方案時，一些象徵性的抉擇策略還是有其必要。當然，一旦所選擇的公有化方案或者私有化方案所帶來的好處比放棄做出選擇所帶來的好處要豐富得多的話，那麼站在政策決策者的角度來看，進行公有或私有制度選擇也不愧爲一種合理性的政策決定。(Coase, 1960)

其次，土地政策決策者爲了從這種兩難決策困境中解脫出來，採取消極放棄決策的權力與相應責任的作法，與進行決策的選擇有著本質的區別。當然，土地政策決策者回避責任的動機，常常可以起到消除土地既得利益集團與非得利益集團間的對立關係，對於當前深刻的土地制度矛盾能起到一定的和解作用。一般來說，決策者傾向於回避責難相對於爲了得到好評或實現合理性政策的動機對於決策行爲的影響更大。從現實的情況來看，把決策的權與責向上進行轉移，也不愧是一種最爲常見的方法。現代國家的一個突出的特徵，就是決策者傾向於在決策過程中縮小自己的裁量權，以便達到回避責難的目的。決策者常常要在有吸引力的方案和個人喜

好的政策方案間作艱難的抉擇，如果有一種機制能夠對裁量權實行一定的限制，那麼決策者既可以做到減少被責難的程度，還可以很好地貫徹自己的政策意志。（吳錫泓，金榮樺，2005:181-186）當深陷兩難困境時的決策者，不管做出何種的努力都很難期待有好的結果，甚至還會面臨一些不可避免的責任。鑒於此種情況，決策者通常會選擇通過集體會議或者下級機關甚至是上級機關的形式來轉嫁自己的決策權力和可能要承擔的責任。放棄決策權最為極端的方式可以是徹底放棄自己的所有權力，從正式的職位上退出。（崔聖模，蘇永鎮，1993:17-37）鑒於以上的決策方式不適合於中國目前土地制度改革的現實需要，原因在於中國政府的決策者作為政策決定的最高權力代表，對於中國土地政策的制定負有不可推卸的責任。所以說消極回避做出決策以及把決策權進行上移的現實條件根本不存在。

最後，採取決策延遲的方案。如果在特定的時間點上對於面臨的兩種方案，進行選擇所產生的費用比不進行任何選擇所產生的費用更多，那麼就應該對方案進行選擇。當然，這裡所說的費用也只是一種主觀意識判斷上的費用，與真實的費用有著概念上的差異。從1978年十一屆三中全會確立的家庭聯產承包責任制到現在，三十年來中國政府一再強調要穩定土地承包關係，不允許輕易變更。2008年10月12日中共十七屆三次全會通過的決定要求：“賦予農民更加充分而有保障的土地承包經營權，現有土地承包關係要保持穩定並長久不變。”以及2009年中共中央一號檔又再次強調要求：“穩定農村土地承包關係。抓緊修訂、完善相關法律法規和政策，賦予農民更加充分而有保障的土地承包經營權，現有土地承包關係保持穩定並長久不變。”以上的政策決定從成本經濟學的角度來看，交易成本將會大於保存現有土地關係而所需要付出的費用。由於我國現行的二元結構社會保障體系不能充分地對大多數農民形成有效的保護。所以這裡的交易成本便包含了現行土地關係變化後，失地農民因得不到有效的保障而對社會形成的衝擊。而這種交易成本將遠遠大於通過打破現有土地所有制形式，提高土地使用效率所帶來的收益。所以在這一特殊的時期，選擇土地政策的延遲推出，不愧為一項最佳的決策。當然，決策者決定採用延遲的戰略，並希望決策權能夠最大限度非正式地保留下來，那麼即使由此會造成一定程度的損失與受到某種程度的責難，也要使決策時間盡可能的延長。因為

決策者明白許多兩難困境問題，當事情的狀況或脈絡發生變化後，也常常可以得到解決。當然，爲了能使政策延遲正當化以及責難緩和最大化，進行某種程度的形象管理工作也就顯得大有必要。也就是說政府在決定對於土地政策採用決策延遲方案，保留進一步決策的權力，是爲了以後土地政策時機更加成熟時再擇機而出。還有政策決策機構在做出這種決策的同時對於可能出現的消極的影響也應做好充分的認識，防止消極影響給予政府帶來的負面影響。

以上提出的兩種方案與積極性解決問題的行為相反，是一種邊沿性的消極應對行為，企圖通過不行動(inaction)來回避因決策而帶來的責任。其本質是期望現有的土地政策的脈絡能發生變化以便弱化當今公有與私有土地制度討論中的尖銳的矛盾，以至於可以最大限度地減少由此可能引發的社會混亂，所以說這種消極的土地政策決策過程也可以被看作是一種具有合理性的行為。假如由於這種對於現有土地承包關係不進行作爲的行為導致了社會混亂的加劇，此種情景下即使土地政策的連續性遭到了破壞，對於土地政策的決策行為也應及時做出。如果事情並非至此，則可以期待中國的土地政策的脈絡向自己希望的方向發展，這樣就可以保證土地政策能夠得到最合理、最有利的解決。即，根據現有的實際情況做出最爲有利的最佳選擇，保證整個的土地政策改革程序的最大合理性。(蘇永鎮，李永喆等，2009:46)

6. 結論

從1978年中共十一屆三中全會以來實施的家庭聯產承包責任制，以及農村土地集體所有制形式確立以來，到現今已經經歷了三十來年的發展。儘管“承包關係長久不變”，儘管農民獲得了土地承包經營權的永久性的流轉權，但就土地性質來看，它仍未跳出土地所有權的制度約束。(趙學增，2009:197-198) 這種土地的集體所有制形式雖然給當時的農業生產帶來了極大的發展，但是隨著中國經濟的快速發展這種所有制形式的弊端也開始不斷地顯現出來。農村集體土地所有制下所有人

模糊、內容缺失以及無法規模經營的無效率性等問題，日益成爲不斷困擾中國“三農”發展的關鍵問題所在，這其中以改變現有土地所有權擁有形式的呼聲爲最高——即急速的土地國有化或極端的土地私有化。但現實是大躍進時期爲了提高農業勞動生產率而實施的土地集體化、國有化，恰恰相反損害和降低了勞動生產率。而要實施土地私有化，土地產權的歷史追溯問題也是不可避免的，即土地的產權從哪個時段進行明晰，這個問題實際上在實踐中難於操作。(周天勇，2004)

2008年10月中共十七屆三次全會通過有關《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，以及2009年發佈的中央一號檔都無不例外地提出將賦予農民更加充分而有保障的土地承包經營權，穩定農村土地承包關係。現有土地承包關係保持穩定並長久不變。充分說明土地作爲一種特殊的公共物品(public goods)，它不僅具有財產屬性以及資源屬性的雙重特性。而且在強調它作爲資源具有生產性的同時，還承擔著目前我國幾億農民的社會保障功能。所以說，在目前政府無法解決大部分農民社會保障問題的現實基礎上，輕意地改變現有土地所有權關係，將帶來一些無法預期的經濟及社會風險。根據兩難困境理論，在現階段無法對於土地的國家所有制和私人所有製作出明確的決策時，暫時的擱置爭議，進行不決策，等待土地政策的脈絡發生改變後，再進行有效的政策決策是目前現階段土地政策決策者最爲現實的正確選擇。

< 參 考 文 獻 >

- 熊華喬(2009). <土地國有化與私有化之爭及改革取向>. 蔡繼明, 鄭梅(2009). <論中國土地制度改革：中國土地制度改革國際研討會論文集>. 北京：中國財政經濟出版社。
- 黃仁宇(2001). <放寬歷史的視界>. 北京：生活·讀書·新知三聯書店。
- <馬克思恩格斯全集>(第8卷)(1957). 北京：人民出版社。
- 朱嗣德(2000). <各國土地制度>. 臺北：國立中興大學地政學系印行。
- Tom Toyes, *United Kingdom Land Policy: Future Changes of Direction*.
- [韓]尹聖秀, 蘇永鎮等(2000). <兩難困境與行政>. 首爾：NANAM出版社。

- [韓]金潤相(1991).《土地政策論》.首爾:法文社.
- 劉俊(2008).《土地所有權國家獨佔研究》.北京:法律出版社.
- Yao Yang(2000), "The Development of the Land Lease Market in Rural China", *land Economics* 76, 2.
- 劉守英(2009).〈中國的房地產權與土地市場發展〉.中國社會科學院農村發展研究所.《農村土地制度改革:國際比較研究》.北京:社會科學文獻出版社.
- 胡康生(2002).《中華人民共和國農村土地承包法釋義》.北京:法律出版社.
- 楊沂,馬小勇(2008).〈農村土地制度的深層次矛盾與改革設想〉.《西北農林科技大學學報(社會科學版)》,2008,(1):8.
- 高聖平(2009).〈“穩定並長久不變”的土地承包經營權的權利構造與制度重塑〉.中國社會科學院農村發展研究所(2009).《農村土地制度改革:國際比較研究》.北京:社會科學文獻出版社.
- 黨國英(2009).〈當前中國農村土地政策調整的若干問題〉.中國社會科學院農村發展研究所.《農村土地制度改革:國際比較研究》.北京:社會科學文獻出版社.
- 許發聖(2006).〈農村土地產權制度的弊端與改革〉.劉福海,朱啓臻(2006).《中國農村土地制度研究》.北京:中國農業大學出版社.
- 楊一介(2009).〈農村地權制度建設面臨的挑戰〉.中國社會科學院農村發展研究所(2009).《農村土地制度改革:國際比較研究》.北京:社會科學文獻出版社.
- 徐世榮(2001).《土地政策之政治經濟分析—地政學術之補充論述》.臺北:正揚出版社.
- [美]湯瑪斯·戴伊(Thomas R. Dye).《理解公共政策》.孫彩紅譯(2008).北京:北京大學出版社.
- Peter Bachrach and Morton S. Baratz(1979), *Power and Poverty*, New York: Oxford University Press.
- Coase, R. H.(1960), "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 3.
- [韓]吳錫泓,金榮枰.《政策學的主要理論》.金東日譯(2005).上海:復旦大學出版社.
- [韓]崔聖模,蘇永鎮(1993).〈產業災害現實與產業保健規制緩和的問題點〉.《韓國行政學報》,1993,(2).
- [韓]蘇永鎮,李永喆等(2009).《兩難困境與制度設計》.首爾:NANAM出版社.
- 趙學增(2009).〈土地國有與土地私有制度的歷史搏鬥—兼論中國土地制度改革的若干思想〉.蔡繼明,鄭海.《論中國土地制度改革:中國土地制度改革國際研討會論文集》.北京:中國財政經濟出版社.

周天勇. <農村土地制度改革的模式比較和方案選擇>[N]. 《中國經濟時報》, 2004-02-26.

< Abstract >

The country land-institution of collectivity possession in China had developed for more than thirty years already. Afterwards, some disadvantage appeared, like subject of land-ownership lacked, content imperfected, scale economy beyond reached ect. It required urgently to reform the system of country land ownership during the solution of country land institution. On the basis of adhering to land properties and resource attributes, it also faced to the opposite problem of land productibility and indemnificatory. In the circs of incomplete social security, the Chinese land decision-maker continue to keep the existing land proprietorship system unchanged and delay the decision-making. At the moment it is the most realistic and accurate choice when the innovation in the dilemma of land nationalization or privately owned.

Key words: land institution ; dilemma ; property ; resource attributes ;
delay decision-making

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2010.9.15	2010.10.30	2010.11.3	2010.11.8	2010.11.30