

# 农民权益与政府公利的行动逻辑及制度平衡

田双清<sup>1,2</sup>, 姜海<sup>1,2</sup>, 陈磊<sup>2,3</sup>

(南京农业大学 1.公共管理学院, 2.中国资源环境与发展研究院, 江苏 南京 210095;

3.西华师范大学 管理学院, 四川 南充 637002)

**摘要:**阐释农民权益与政府公利平衡对中国农地制度改革的作用机理,厘清制度变迁中农民与政府的利益诉求、行为逻辑及选择,为推进农村土地制度创新发展与政府治理优化提供参考。农地制度变迁过程中,农民以“利益最大化”为行动逻辑,经历“解决温饱”“自主生产”“增加收入”“强化权益”的利益诉求演变,由生存理性逐渐转向经济和社会理性,而政府以收益最大化和问题最小化为行动逻辑,以稳定政权、发展经济、维护社会稳定、促进高质量发展为主,经济、社会、制度理性贯穿制度改革全过程且不同阶段有所侧重,要促进二者利益平衡实现,需农民与政府适时选择与其行动逻辑相应的策略手段。新时代农地制度改革应更加注重维护和平衡农民权益与政府公利,凝聚利益主体思想共识,确立和维护基本行为准则,创新利益平衡制度设计,助力国家治理体系与治理能力现代化。

**关键词:**农民权益;政府公利;利益平衡;行动逻辑;农地制度;制度变迁

**中图分类号:**F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)02-0081-10

新中国成立尤其是改革开放以来的经济腾飞与土地制度改革的密切关系表明,土地制度作为经济基础和上层建筑的有机组成部分是决定中国经济发展和制度绩效的关键因素<sup>[1]</sup>。但随着经济社会发展水平上升,特别是工业化、城市化用地刚性需求带来的土地价值上涨,促使社会利益的内容与形态不断变化,中央、地方政府和农民等主体利益诉求更加复杂多元。中国社科院统计数据显示,全国70%左右的农民上访案件和67%的农村群体性突发事件均是与征地补偿安置或收益分配不合理问题相关<sup>[2]</sup>。在农地制度(尤其是征地制度)运行过程中,收益分配不合理、补偿不到位引发的突出社会矛盾,表明我国土地治理体系与治理能力仍处于发展完善阶段,土地制度设计及其运行中利益关系失调尚未得到根本性解决。农地制度变迁(改革)关系到社会利益结构调整,必然会触发农村内部群体、农民与政府的利益博弈。因此,如何在农地制度变迁过程中更好地满足主体利益诉求并理顺其行动逻辑以更好地平衡利益冲突,始终是我国土地管理面临的一个重要课题。

农地制度一直是社会各界的关注热点,现有研究大多从产权<sup>[3]</sup>、公平与效率<sup>[4]</sup>、制度变迁方式<sup>[5-6]</sup>、农户态度(行为)<sup>[7]</sup>、行动逻辑<sup>[8]</sup>等方面开展研究,改革成功的关键在于制度互补以及强制

**收稿日期:**2020-11-20

**作者简介:**田双清,南京农业大学公共管理学院,博士研究生。

**通讯作者:**姜海,南京农业大学公共管理学院,教授,博士生导师。

**基金项目:**国家自然科学基金“土地增值收益分配社会共识形成机制及交易成本效应研究”(71974098),项目负责人:姜海。

性与诱致性变迁的配合使用成为共识<sup>[9]</sup>。但其与我国特定的政治、经济、文化等外在因素紧密相联,主体博弈与利益平衡贯穿全过程,农地制度变迁应更多地考虑主体利益关系变化等内在因素的影响。农民与政府作为农地制度变迁最重要的利益主体,“政府公利”与“农民权益”能够反映“公私关系”,公私观念构成主体行动逻辑基础并影响其行为<sup>[10]</sup>。因此,公私关系格局由对立转向统一为“公私协调”提供了可能。我国土地制度同样存在公私矛盾<sup>[11]</sup>,既包括土地所有制的公私矛盾,也涉及土地分配过程中的公私问题,直接影响资源配置效率及其收益分配公平。本文从国家(政府)和农民主体利益诉求及行动逻辑出发,梳理农地制度变迁的阶段性特征及演进轨迹,阐释农民权益与政府公利平衡对农地制度改革的作用机理,以期明确新时期平衡农民权益与政府公利的基本思路与重点路径,加快创新农村土地制度改革和助力国家治理体系和治理能力现代化提供一定的参考。

## 一、“农民权益”与“政府公利”平衡的基本认知

### (一)“农民权益”与“政府公利”的基本内涵及作用关系

“权益”是社会关系发展到一定阶段的产物,是权利和利益的辩证统一,反映的是某种社会主体在一定时期,根据宪法和法律规定依法享有的某种权利和利益的总和。“权利”由人们的自由意志所主张,为国家法律或制度等形式的公权力所承认。“利益”是人们通过社会关系表现出的不同需要,尤其反映经济关系。马克思主义唯物史观认为任何思想研究、理论实践都离不开(物质)利益,人的需要以及由需要表现出的利益追求是权利的动力之源。“土地是一切生产和一切存在的源泉”,土地权益保护与发展是农民权益保障的关键。最初根据《物权法》等法律条文推演,农民土地权益限定在土地权利层面,即对土地的占有、使用、收益、处分等。随着土地资产价值显化,土地收益(包括土地功能附属收益)被纳入农民权益,如农村承包地经营与土地流转、征收(征用)等经济利益。在农民维权意识增强和社会治理体系不断完善背景下,农民土地权益内涵逐步由“权利”“权利+利益”向“权利+利益+发展权”拓展。农民权益作为一个权利“集合束”,包括公民基本权利、土地相关利益、土地发展权、社会保障权等系列权益<sup>[12]</sup>,即农民在现行土地制度下基于土地享有的一系列权利与行使这些权利而获得的物质、金钱及相关附属利益之和,具有内在性(源于人的本性需要)、正当性(合乎人类整体利益、社会历史发展趋势与现存法律制度、广泛性(既包括公民享有的政治、经济、社会等实体权益,也包含土地发展权、社会保障权等)、动态性(随着时代进步和经济发展不断拓展)等特征。

自古以来,“寻利”依存,如《史记·货殖列传》中“天下熙熙,皆为利来;天下攘攘,皆为利往”早已体现“寻利行为”。“利”有私利与公利之分,私利常与私欲相关联,无论是个体还是群体均会尽可能扩张自身利益,即使在生产力落后的原始社会也存在个人利益。公利出自《左传·昭公二十六年》:“士不滥,官不滔,大夫不收公利”,直译为“公共的利益”,但与我们现今谈论的公共利益又有所区别,“公利”不仅包含公共利益,同时又涉及国家利益、政府利益、民族利益、集体利益、他人利益等。公利与私利反映的是公共利益与私人利益、利他主义与利己主义、集体主义与个人主义的关系。“公共悖论”表明政府是自利与公利的矛盾统一体<sup>[13]</sup>。政府由现实个体组成,具有与生俱来的私利属性,表现为官员自身利益行为追逐,是其组织社会活动的最根本动力;同时也是公共物品的提供者、公共事务的管理者(服务者)、市场秩序的维护者、外部效应的消除者,具有公利属性,是其存在的根本基础与逻辑前提。政府公利是符合社会全体或大多数成员需要,体现其共同意志并使其受益的社会共同的、长远的(综合)利益,是对全部个体利益的整体性抽象。政府公利与私利相对,凡与“私”对立的利益均可称为“公利”,具有公共性、开放共享性、非营利性、广泛性(内容和辐射对象广泛)、动态性等特征。当公利与私利发生冲突时,须遵循“公利首位”原

则<sup>[14]</sup>,这是经济活动的本质要求,也是私利原则的集中体现和实现前提。

政府公利与农民权益的协调不仅是法律实践和社会问题,也是重大的哲学理论问题。要实现政府公利与个人权利的协调,首先应理解和把握公利与私利的对立或冲突,目前主要存在“对立统一论”“个人权利本位论”和“公共利益本位论”三种理论观点和实践形态<sup>[15]</sup>。农民追求个人私利和权益实现,政府追求公共利益和权利彰显,二者不统一甚至对立。由于农民个体偏私性和利益最大化追求倾向,可能产生违背公共道德、破坏生态环境等损害(国家)公共利益的行为;同时,牺牲个人利益满足政府公利实现的情况也时有发生。但农民权益与政府公利并非绝对对立关系,也存在互利共通的可能。一方面,政府公利作为一种抽象概念,其权利的维护和实现主要依靠多个个体(农民)共同努力,满足个体利益是政府公利实现的前提和基础。另一方面,农民权益内含于政府公利当中,只要农民的利益符合公共利益标准和维护社会全体成员利益的方向,在某种程度上也应归属公共利益范畴。

## (二)“农民权益”与“政府公利”平衡的时代价值

改革开放以来,我国农村社会经济发展取得显著成就与土地制度安排(变革)和政府有效治理紧密相关。但随着社会经济发展对土地需求的急剧增长,土地资源稀缺性促使其价值日益攀升,土地相关主体利益分享诉求更加强烈。在农村土地制度变革过程中,土地所有者、使用者、收益者及其相互关系随之变化。社会强势群体(政府)因掌握更多的社会资源(信息),在涉及利益相关的制度设计和政策安排上占有显著优势;弱势群体(农民)受制于资源约束和社会影响力而处于博弈下方。由于关系地位的不对等及对利益的强烈诉求,农民权益与政府公利对立冲突凸显,农民上访、群体性抗争等社会矛盾冲突加剧,严重影响社会和谐稳定及国家现代化治理。百年来,我国农村土地制度变迁(改革)留下了诸多经验启示,一些基本原则已达成共识并为实践证明行之有效,聚焦于农村土地制度创新须坚持实事求是原则、保护直接生产者(农民)利益、重视社会福利和保障功能等认知。现行土地制度变革对于土地资源合理配置、激活土地资产、发展农村生产力、增进人类社会福祉等具有重要价值。从利益诉求多元化及目标追求共赢性考虑,为了实现农民增收(微观)、区域经济增长(中观)、国民经济发展(宏观)等多重改革目标,平衡农民权益与政府公利(共赢)已成为和谐社会政策制定的新要求与增进社会福利、促进(农村)经济可持续发展的新目标。在农民利益受损、社会矛盾冲突加剧的现实情境下,综合农地制度改革的出发点和落脚点,促进农民维权与政府维稳,协调农民与政府关系,构建公平、公正的利益分配与有效的利益协调(平衡)机制,已成为助力乡村振兴与城乡融合国家战略、促进经济高质量发展和推进国家治理体系与治理能力现代化的题中之义(图1)。

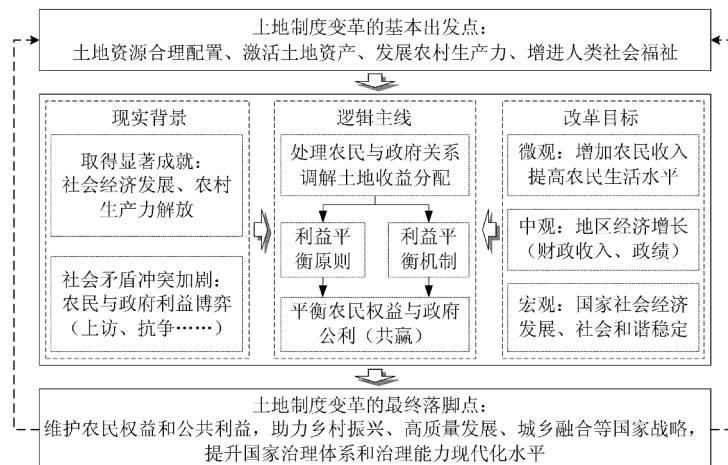


图1 农民权益与政府公利平衡的时代价值

## 二、农地制度变迁中农民权益与政府公利平衡理论框架

在农地制度运行过程中,人的逐利性在制度选择和社会矛盾中进化,个体选择(农民权益)与集体行动(政府公利)的冲突博弈推动农地制度不断变迁。通常,制度环境和利益诉求决定着行动者行为选择<sup>[16]</sup>,其行为选择又不断塑造和改变制度环境,促使制度变迁。政府(中央与地方)与农民作为农地制度变迁的重要(直接)利益主体,由于目标利益的不完全一致,在市场经济逐利驱动下,存在一定程度的博弈(图 2);依据“权力-依赖”理论(power dependence theory),地方政府与农民存在“合作-对抗”关系;基于中央政府的公共政策供给者、粮食安全保障者、农民权益维护者多重身份,中央政府与农民存在“引导-服从”关系;地方政府的所有权力均来自中央政府的让渡和授予(中央集权),中央政府与地方政府存在“委托-代理”关系。但农民与政府(尤其是地方政府)在农地制度变迁中均具有经济理性,具备结盟(合作)潜力,二者在遵循可持续发展、公共利益优先、正当程序等原则基础上,通过利益协调机制促进农民权益与政府公利平衡,推进农村土地制度改革完善。

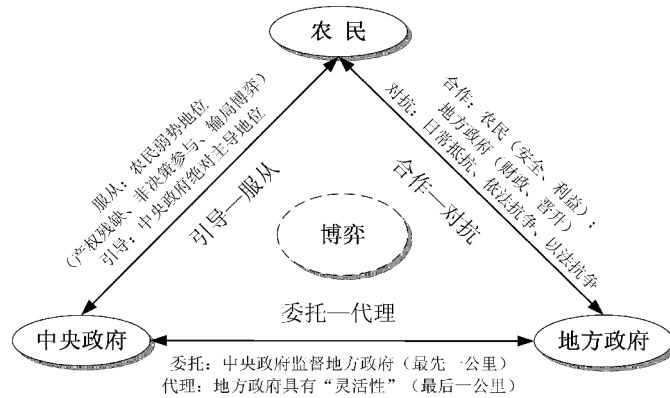


图 2 中央政府、地方政府与农民关系

### (一) 农地制度改革利益相关者识别及利益诉求

根据斯坦福研究院提出的“利益相关者”(stakeholder)概念<sup>[17]</sup>及 Freeman 的代表性观点(影响组织目标实现或被组织目标实现影响的所有个体和群体即为利益相关者),结合我国社会主要矛盾、政策和舆论语境,在农地制度变革和运行中识别出多个利益相关主体(图 3),综合相关性、影响力、路径度和紧迫性等因素,农民与政府为最重要(代表)主体。农民(不论是个体还是群体)以利益最大化为目标,追求征地补偿、流转收入等经济利益和社会保障等他项利益;地方政府作为中央政府“派出机构”,其利益诉求与中央政府并不完全契合,追求土地差价(财政收入)、地方经济发展(GDP)等经济利益及政绩提升(职位晋升)等他项利益;中央政府担负着维护国家利益、社会利益重担,追求经济发展、就业增加等经济利益及粮食安全、社会稳定等他项利益。

利益主体	相关性	影响力	路径度	紧迫性	经济利益	其它利益
农民	直接	低	间接	高	征地补偿、流转收入	社会保障
村集体	直接	低	间接	高	经济补偿	村庄发展
地方政府	直接	高	直接	高	土地差价, 地方经济发展	政绩提升, 职位晋升
中央政府	直接	高	间接	低	经济发展, 就业增加	粮食安全, 社会稳定
企业	间接	低	间接	高	土地取得费、房地产开发	城市发展
大众媒体	间接	高	间接	低	—	关注度影响力提升
城市居民	间接	低	间接	低	—	城市发展, 生活条件改善
专家学者	间接	高	直接	低	—	名誉、社会地位提升

图 3 农地制度改革利益相关者识别及利益诉求

## (二) 农地制度改革中农民与政府的行动逻辑及理性选择

### 1. 农民的行动逻辑与理性选择: 利益最大化

农民的行为选择与社会条件关联, 不同时代、社会情境、约束条件下其行动逻辑和理性抉择有所差异(图 4)。土地制度建立和运行初期, 吃不饱、穿不暖的情形下, 强调“安全第一”“规避风险”的生存理性<sup>[18]</sup>(生存伦理)成为农民行为决策和选择的基础(保守型), 此时对土地制度变革主要采取“逃避、忍让、服从(假装服从)、隐瞒欺骗”等弱者的武器和隐藏的文本。土地制度运行和变革中期, 随着市场经济快速发展和农民经济意识逐步觉醒, 经济理性(效用最大化)逐渐成为农民行动的基本逻辑(进步型/主动型), 通过“博取同情、讨价还价、公众关注、借媒体曝光”等较以前更主动的方式倒逼政府满足其利益诉求。土地制度运行和变革后期, 在信息不对称和不完全情况下, 社会理性成为农民的行动基础(审慎型), 通过有目的、有意图的理性思考指导行动, 寻求一种合理化抉择(令人满意而非最优结果)。此阶段农民主要通过“上访、围堵、集体对抗、闹大、调动社会资源”等较激进的途径和手段进行维权, 改变与政府的博弈天平(农民弱势)。综上, 不论是何种选择, 农民均是以寻求自身利益最大化为目的。

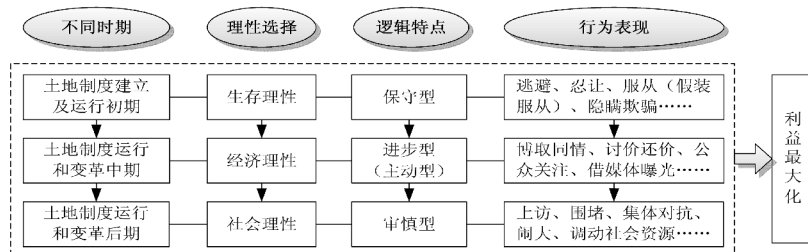


图 4 农地制度改革中农民行动逻辑及理性选择

Fig.4 The action logic and rational choice of farmers in farmland institutional reform

### 2. 政府的行动逻辑与理性选择: 收益最大化+问题最小化

政府(作为理性经济人)不论是官员个体、小团体还是政府集体层面, 均追求效用最大化, 只是集体追求公权力的扩张, 个体追求职务晋升和收益提高。在不同权力约束、目标导向条件下, 中央政府与地方政府的行动逻辑有所区别。中央政府具有权威性和强公共性<sup>[8]</sup>, 粮食安全、社会稳定等对其具有更高重要性, 在农地制度变迁中, 始终以政治合法性和稳定话语(制度理性)<sup>[19]</sup>为主要行动逻辑, 通过制度安排与内在机制构建, 保证制度的连续、稳定与公平。地方政府由于兼具上级政府要求、公众意愿、自身利益的多重属性, 行动逻辑更为复杂可变。一方面, 在对上不对下负责体制下, 选择优先解决上级政府的“大事情”, 当农民利益诉求激烈且上级政府控制相对薄弱时, 才会倾向于优先满足农民意愿。不变的是地方政府始终将自身利益与其中部分利益结合, 大多数情况下的策略选择是“许诺说服, 树立榜样, 小利诱惑”, 必要时才使用“非常手段”, 以避免问题扩大化(社会理性)。另一方面, 地方政府具有局部自主性和代理自利性<sup>[8]</sup>, 经济发展、收入最大化等对其具有更高优先性, 尤其在需要甚至依赖土地出让收入的发展阶段, 土地财政收入是重点考虑因素(经济理性)。综上, 不论中央政府抑或是地方政府, 在推进土地制度变革前会对“成本—收益”进行核算, 但始终以收益最大化与问题(冲突)最小化逻辑为主(图 5)。

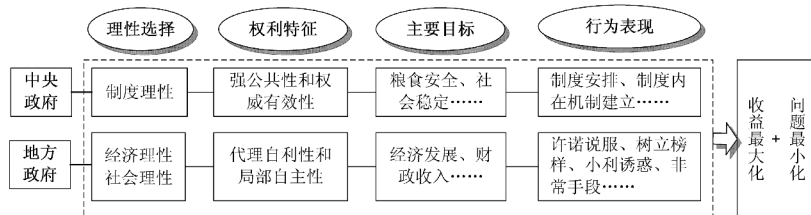


图 5 农地制度改革中政府行动逻辑及理性选择

### (三) 基于农地制度改革的农民权益与政府公利平衡逻辑框架

综合上述分析,农民与政府基于各自的利益诉求和行动逻辑(行为选择)存在合作与对抗的可能。一方面,农民与政府具有底线共识<sup>[20]</sup>,即增利性的发展趋向和留下战略回旋空间方面的共识。另一方面,农民与政府存在利益博弈,权益平衡的内在需求推动制度变革。协调农民权益与政府公利,需建立有效的利益平衡机制,促进农地制度向着良好的方向变迁。首先,利益协调的基础是一致的根本目标,即保障国家粮食安全、有效增加农民收入、促进农村可持续发展等。其次,利益协调的核心是共同的实现机制,微观方面包括动力机制、运行机制、风险防范机制等,宏观方面主要为调控机制。最后,利益协调的保障是健全的配套措施,主要包括思想观念的转变(政府由自利性向公利性转变)、社会保障体系构建(重视农民权益保护)和土地管理制度创新等。

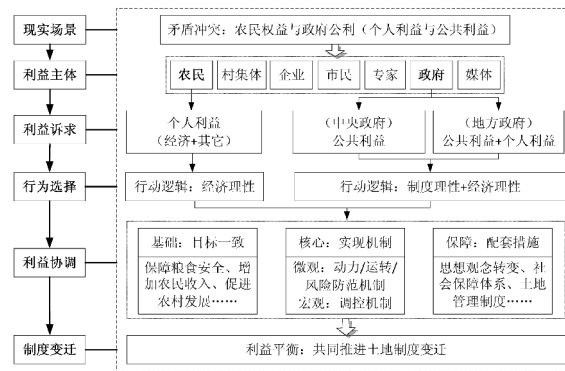


图6 农地制度改革中农民与政府利益平衡框架

### 三、我国农地制度变迁与“农民—政府”利益格局演变

农地制度变迁是政府在私利与公利之间徘徊选择最佳政策组合及农民维护自身利益奋起反抗的交织结果,受宏观制度背景、经济利益、社会文化、意识形态等制度情境影响,同时也受整个社会变迁重要脉络的影响(人口变迁、经济变迁、社会结构变迁/治理转型、价值观念和生活方式变迁、民俗文化变迁),不同时期利益诉求和行为选择有所差异。本文基于现代化理论、社会转型理论、社会断裂理论等社会变迁相关理论,以土地是否发生本质变革为切入点(土地产权是土地价值显化与实现的基础),以关键政策或重大历史事件为节点(社会变迁大背景,尤其是农村社会变迁),分阶段划分农地制度演进历程(图7),探索不同时期农民与政府的利益诉求、行动逻辑及选择变化,为研判未来农民权益与政府公利平衡发展趋势提供参考。

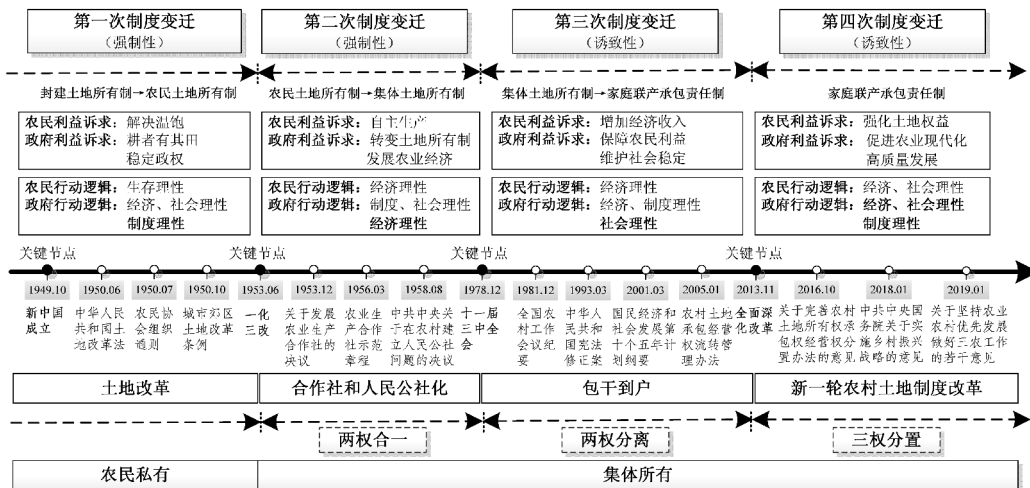


图7 农地制度变迁及“农民—政府”利益格局变化

### (一)生存理性下农民“解决温饱”与制度理性下政府“稳定政权”(1949—1952年)

建国初期,我国以土改的形式完成了第一次农地制度变迁,变封建土地所有制为农民土地所有制。由于大部分土地被地主和富农占有,贫农、中农和雇农受尽剥削压迫,且此时的生产力水平较低下,在人口不断增长(变迁)的持续冲击下,吃饭成为首要解决问题,农民基于生存理性选择,表现出“解决温饱”的利益诉求。同时封建土地制度严重阻碍中国社会和农村经济发展,政府基于制度理性、经济理性和社会理性,表现出实现“耕者有其田”革命型意识形态和“稳定政权”的利益诉求。此阶段,农民基于“土地为本”的传统土地价值观念和“知足常乐”“安分守己”的社会价值观念,采取相对保守的方式,选择服从政府的制度安排;政府采取较为缓和的方式,对农民予以适当的土地激励和人文关怀。通过政府的宏观调控平衡农民权益与政府利益,产生了较为显著的绩效。一方面,土地改革使农民获得了较完整的土地产权(所有权、使用权、收益权和处置权),满足了广大农民的基本需求。至1952年底,国家通过制度供给和强制力量使3亿无地、少地农民获得了7亿多亩土地;农村收入增加了48%,粮食生产增加了36%<sup>[21]</sup>;农民政治地位提高。另一方面,新政权获得了广大农民的拥护,增强了对新生国家政权的信任和支持,产生了巨大的政治绩效,同时小农生产释放出显著的经济绩效,农业总产值3年间增长53.4%。总的来说,这一时期的农地制度变革是国家强制力和大规模政治运动的结果(强制性制度变迁),人口增长是中国土地制度变迁的基本推动力,在全国统一、社会安定及国家对农业投资等外部环境改善条件下,农民与政府为解放农村生产力共同努力,较好地维护和平衡了农民权益与政府公利。

### (二)经济理性下农民“自主生产”与经济理性下政府“发展经济”(1953—1977年)

伴随着社会经济变迁,党中央在过渡时期提出的“一化三改”总路线,揭开了第二次农地制度变迁序幕。鉴于前期土改取得较好成效,农民逐渐开始由生存理性向经济理性转变,表现出自主生产和增加土地收入的利益诉求,具体体现为自给自足、小富即安的小农思想。但公社制度存在管理过分集中、分配平均主义等缺点,严重损害了农民利益,在面对不符合(违背)自身利益的制度时,农民表现出怠工、罢工等“逆反行为”或多留自留地、借地等“取巧行为”。政府基于发展国民经济的考虑,从经济理性出发,表现出转变土地所有制、促进农业生产发展的利益诉求。传统社会主义理论认为,只有公有制才能实现人的自由、平等和高效率,在上层意识形态和底层农民思想观念的互动下,政府采取分步推进形式,从互助组—初级社—高级社—人民公社等不同阶段,实现集体化土地制度变迁。集体土地所有制便于国家对农业生产的控制,符合国家的整体利益,这一时期的土地制度也因此呈现计划控制型的产权形态(强制性制度变迁)。但以土地所有权和统一经营权两权合一的高度集中计划管理忽视了农民的生产能动性和自主性,农民失去土地的所有权、经营权、收益权,导致激励机制减弱,形成农民的低效率供给,同时政府监督费用及成本亦日趋上升,农民与政府之间的利益维护和平衡机制乏力。总的来说,该时期的农地制度变迁,在思潮涌动和观念变迁背景下,不论是作为制度的供给者(政府),还是作为制度的受众者(农民),利益均受到了损害,且农民的权益损失更为严重。

### (三)经济理性下农民“增加收入”与社会理性下政府“维护社会稳定”(1978—2012年)

改革开放深入推进为制度创新提供了机会,我国以家庭联产承包经营为契机开启了第三次农地制度变迁(诱致性制度变迁)。1982年中央一号文件明确指出将农地所有权赋予集体、使用权交予农户,以农户家庭为单位进行承包经营,农地制度呈现“两权分离”的产权形态。20世纪80年代以来,伴随着城乡区域经济发展差距拉大、人均耕地逐年减少、农村剩余劳动力迅速增加,我国持续发生了大规模的人口流动和迁移。此阶段,农民以经济理性为主,表现出提高粮食产量、增加经济收入、缩小城乡差距的利益诉求,摒弃了传统的小农思想,灌入现代的“商品化”意

识和市场观念,主要采取“托孤”“引发关注”等方式主动争取自身利益。政府则出于保障农民利益和农业生产绩效的考虑,从社会理性、经济理性和制度理性出发,采取默许、试点推广等方式推进制度变革。这一时期农地制度变迁满足了国家快速恢复经济以及农民增加农业生产的利益诉求。对农民来说,拥有土地的占有权、经营决策权及完整的土地剩余收益权利,极大调动了生产积极性,粮食产量大幅提升;利益分配形式由“工分十人口分配制”改为“交足国家的,留足集体的,剩下都是自己的”,兼顾了国家、集体和农民三方利益。对国家而言,家庭联产承包经营成功解决了人民公社制度的剩余激励及监督成本问题,产生了巨大制度绩效。在1978—1984年农业总产出增长中,家庭承包责任制所占制度贡献为46.89%,超过同期化肥、资本、劳动力、土地投入45.79%的总贡献<sup>[5]</sup>。总的来说,“两权分离”的制度安排将广大农民长期被僵化体制压抑束缚的积极性、创造性和巨大的生产潜能彻底释放出来,同时满足了农业生产经营方式需要,是兼顾农民权益与政府公利的有效制度设定。

#### (四)社会理性下农民“强化权益”与综合理性下政府“促进高质量发展”(2013年—至今)

社会(治理)转型发展为国家体制转轨和制度改进提供了动力(农业社会向工业社会转型,乡村社会向城镇社会转型,同质单一性社会向异质性社会转型,伦理社会向法理社会转型)。随着改革开放和社会主义市场经济深入发展,要素自由流动与市场化配置的内在要求,推动了我国第四次农地制度变迁(诱致性制度变迁)。2013年12月,中央农村工作会议明确提出将土地承包权与经营权分开。2016年10月,《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》正式出台,意味着农村土地所有权、承包权和经营权的三权分离,被视为继家庭联产承包责任制之后农村改革的又一重大制度创新,有利于土地要素的自由流动与市场潜能的最大释放。此阶段,随着农民维权意识增强,综合经济、社会理性,表现出增加土地财产性收入的强烈利益诉求,当与政府利益产生冲突时,选择上访、闹大、集体对抗等方式维护自身权益,导致群体性事件频发。政府的经济、社会、制度理性始终贯穿制度变迁全过程,出于对农民需求的回应和顺应现代农业发展趋势,一般采取利益诱惑、承诺说服等手段,通过与农民收益共享的土地制度安排调和利益矛盾。在社会文化变迁背景下,通过各种传播媒介,各主体开始更新价值观念,农地制度改革向着更加注重生态保护、公平合理分配收益等方向发展。这一时期土地制度变革较好地满足了农民和国家的基本诉求和利益平衡:三权分置有利于农地市场化流转,促进农地集约化和规模化经营,确保国家粮食安全,增加农民财产性收入,农民获取更完整的土地权益,符合社会主义市场经济的基本精神。

### 四、我国农地制度运行中农民权益与政府公利平衡的几点启示

作为国家核心基础制度之一,农地制度不仅直接影响农业生产、乡村建设和生态保护,还关系农村社会和谐稳定、国家粮食安全及整个国民经济发展。目前我国农地制度演变过程中,“暴力征收”“自焚”“群体上访”等社会冲突现象自党的十八大以来有了较大改善,但仍存在进一步改进空间。为此,须创新利益平衡机制设计,协调农民权益与政府公利,以维护社会和谐稳定与优化政府治理。

#### (一)增进利益平衡的主体共识,减少土地制度运行和变革阻力

增进利益主体间的思想共识(达成共识/利益同盟),有利于消解认知分歧,缓和矛盾冲突与维护社会稳定。现阶段,平衡农民权益与政府公利需形成以下3方面共识:

一是确立农民土地权益的主体地位。农民权益保护当属政府公利的一部分,应在价值观支持情况下,增强农民参与权、知情权、监督权和申诉权等,强化村民自治制度保障。二是兼顾农民



权益与政府公利。制度设计不能过分倾斜(失衡),政府过于强势时,农民权益会受到侵害;农民权益保护过度,包括农民权益在内的公共利益就难以实现。需妥善处理农民与政府的关系,坚持政府主导、农民自主的原则(平等、信任),激发二者的合作潜力,促进政府公利最大化与农民利益最大化的内在统一。三是构建系统完整的制度体系。平衡农民权益与政府公利需要持续性、全过程的制度安排。现有制度安排主要针对某个单一时点,需构建一个系统、完整、连续的制度体系,将利益产生、表达、协调、监督等全过程纳入制度的考量设计。

## (二)把握利益平衡的行为准则,保障土地制度运行和实施成效

农地制度改革是一个利益不断摩擦、调和的过程,需各主体在多元治理体系中协调自身立场(行为),以实现利益分享共同目标,保障土地制度运行和实施成效。现阶段,平衡农民权益与政府公利需遵循以下3方面原则(准则):一是人民利益最大化。是否以人民利益最大化为主要是判断制度规则是否可以突破的天然标尺及制度创新的根本出发点。党的十九大报告指出,“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民”。在土地制度建设和实施中,尤其要保护弱势群体(农民)的利益。二是效率与公平兼顾。农地制度变革不能单纯讲效率优先还是公平优先,而是考虑效率与公平的动态平衡。须在合理利用土地的前提下最大限度提高农村土地资源利用效率,尽可能减小交易成本和改革风险,同时通过合理制度安排实现农民对土地权益的公平追求(权利平等、分配合理、机会均等和司法公正)。三是可持续发展。无论制度如何设计、倾斜,均是为了整个社会经济的可持续发展。在农地制度变迁过程中,需以可持续发展原则为指引,通过对农民、政府、集体、企业等各方利益调剂,形成保护土地资源和维护社会稳定合力。

## (三)创新利益平衡的制度设计,提升现代化治理能力和治理水平

利益协调是农地制度改革的重要价值取向,制度改革法治化目标之一是构建土地利益协调机制。现阶段,平衡农民权益与政府公利的重点路径在于制度设计,完整的利益协调机制包括利益表达和代表、利益协调和共享、利益监督和预警等机制。

一是利益代表和表达机制。利益表达、协调与共赢是和谐社会政策制定的新要求,须发展壮大农村集体经济、培育新型职业农民,形成农民土地权益的多元化代表机制和自我代言机制。同时,完善和创新村民代表、信访等农村管理制度,畅通农民利益表达渠道。二是利益协调和共享机制。构建不同层次的土地权益协调机制,完善以农村社区为依托的土地纠纷仲裁机构,同时建立农民信任的、合法独立的、由第三方主持的、多方利益主体平等参与的土地权益协调机制,从源头和基层化解土地矛盾与纠纷。另外,建立土地增值收益公平分配机制,政府、村集体、农民共享增值收益。三是利益监督和预警机制。构建与完善社会监督机制,建立完整的社会信息反馈网络,着力解决土地征用、房屋拆迁等人们反响强烈的问题。同时建构与完善灵活的预警和应急机制,有效防范和处理土地纠纷突发事件。

## 五、结 论

在中国经济社会转型要求加快农地制度创新、推进国家治理体系与治理能力现代化的时代背景下,本文基于“农民”和“政府”两大利益主体,阐释了二者在农地制度变迁中的利益诉求、行动逻辑和选择等,分析了中国农地制度的演进历程及阶段性利益实现,提出新时期农地制度改革中平衡农民权益与政府公利的路径思考。农民与政府作为农地制度变迁最重要利益主体,地方政府与农民、中央政府与农民、中央政府与地方政府之间存在“合作—对抗”“引导—服从”“委托—代理”的三维关系。农民以利益最大化为主,在农地制度变迁的不同阶段体现出生存、经济与

社会理性;政府以收益最大化和问题最小化为主,始终坚持制度和经济理性。自新中国成立,中国农地制度演变经历了“农民私有”、“集体所有”两大阶段,其中,集体所有细分为两权合一(合作社和人民公社化)、两权分离(家庭联产承包责任制)、三权分置(农村土地制度改革)3阶段,以改革开放为界由强制性转向诱致性变迁,除两权合一阶段农民与政府利益遭受损害外,其他阶段均体现了农民权益与政府公利的实现及协调。新时期平衡农民权益与政府公利,需凝聚主体思想共识、确立和维护基本行为准则、创新利益平衡制度设计,为深化土地制度改革和提升国家治理体系与治理能力现代化提供理论和现实参考。

#### 参考文献:

- [1] 道格拉斯·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁,罗华平,等译. 上海:上海人民出版社,1994:225-226.
- [2] 丁同民. 现行农地非农化收益分配不公平的根源与思考[J]. 中州学刊,2013(3):38-43.
- [3] 钱忠好,牟燕. 中国土地市场化改革:制度变迁及其特征分析[J]. 农业经济问题,2013(5):20-26.
- [4] 朱有志,向国成. 中国农地制度变迁的历史启示[J]. 中国农村经济,1997(9):19-23.
- [5] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 上海:上海人民出版社,1994:80-82.
- [6] 周业安. 中国制度变迁的演进论解释[J]. 经济研究,2000(5):3-11.
- [7] 丰雷,蒋妍,叶剑平,等. 中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999~2010年17省份调查的实证分析[J]. 管理世界,2013(7):44-58.
- [8] 王博,吕沛璐,冯淑怡. 央地互动、多重逻辑与制度变迁——基于对建设用一级配置层面的考察[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(3):130-139.
- [9] 丰雷,郑文博,张明辉. 中国农地制度变迁70年:中央—地方—个体的互动与共演[J]. 管理世界,2019(9):30-48.
- [10] 贺雪峰. 公私观念与农民行动的逻辑[J]. 广东社会科学,2006(1):153-158.
- [11] 朱道林,甘藏春,程建. 论土地制度的公私矛盾[J]. 中国土地科学,2020(10):1-7.
- [12] 吴志刚. 基本权利:保障农民土地权益的新视角[J]. 中国土地科学,2012(11):9-14.
- [13] 王运宝. 公权、公利与共赢:英国公共空间的表达——单词“Common”的社会历史学[J]. 学术月刊,2003(10):31-38.
- [14] 杨浩文. 儒家伦理的公利主义及其现实意义[J]. 道德与文明,1997(1):16-18.
- [15] 余少祥. 论公共利益与个人权利的冲突与协调[J]. 清华法学,2008(2):142-149.
- [16] 赵万里,徐铁梅. 制度理性:制度变迁、行为选择与社会秩序[J]. 经济学家,2018(3):52-56.
- [17] FREEMAN R E. Strategic management: a stakeholder approach[M]. Boston: Pitman, 1984.
- [18] 斯科特. 农民的道义经济学[M]. 程立显,刘建,等译. 南京:译林出版社,2001:351-367.
- [19] 王海峰,郭素华. 制度理性:政府公共治理的价值源起[J]. 理论观察,2007(5):66-67.
- [20] 周柏春,娄淑华. 新型城镇化的主体维度分析:来自于政府与农民的考察[J]. 农业经济问题,2015(4):71-77.
- [21] 杜润生. 杜润生自述:中国农村体制改革重大决策纪实[M]. 北京:人民出版社,2005.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>