

The Again Discussion of the Rural Land Ownership

Le Zhang

College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou
Email: haoguicool@163.com

Received: Apr. 24th, 2013; revised: Apr. 26th, 2013; accepted: May 11th, 2013

Copyright © 2013 Le Zhang. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: Method of institutional economics has been used to discuss the problem of rural land ownership and reforming. The results show follows: The private ownership in rural land may not be appropriated under the situation of the current agricultural environment. The collective ownership in rural land has corresponded to agricultural productivity and relation of production on current, but still needs long-term continuous improvement and innovation. The orientation of reforming in future about rural land ownership may be the private under the administration of the state. The public ownership and private ownership have been inherited so the potential power and energy were strong in a rural land institution. However, the conditions of this institution are rigorous and it still needs further exploration.

Keywords: Rural Land; Property Right; Ownership; Institution

再论农地所有权归属

张 乐

华南农业大学经济管理学院, 广州
Email: haoguicool@163.com

收稿日期: 2013 年 4 月 24 日; 修回日期: 2013 年 4 月 26 日; 录用日期: 2013 年 5 月 11 日

摘 要: 应用制度经济学方法探讨农地所有权制度归属及改革问题。研究发现农地私有制在我国当前农业环境下可能并不适合。农地集体所有制是符合目前农业生产力与生产关系的, 但仍需长期不断的完善与创新。未来农地所有制改革的方向可能是农地国管私有制。这种制度同时继承了公有制和私有制的特点, 在农地制度中具有强大的潜力与活力。但其实施条件较苛刻, 因此实践中仍需进一步探索。

关键词: 农地; 产权; 所有权; 制度

1. 引言

本文所关注的问题是农村土地产权所有问题。中国农村土地改革历程中人民公社制度的失败已经证明了农村土地产权的重要性。始于 20 世纪 80 年代初的家庭联产承包责任制之所以在当时能够取代人民公社制度, 发挥生产的活力, 就是因为家庭承包责任制在农地产权方面较人民公社制度进行了更具“激励”作用的调整。家庭承包责任制下农地以集体所有,

家庭享有农地承包经营权, 实现了农地产权上的“两权分离”, 取代了集体所有集体经营的人民公社制度。这种“所有权留置, 经营权下移”的农地产权制度既发挥了集体统一经营的优越性, 又调动了农民生产的积极性, 是当时农业生产力适应生产关系的较好经济形式。然而, 历史告诉我们没有哪一种制度是万灵永恒的。历史印记显示, 家庭承包责任制下的农地所有权与使用权形式仍是模糊与不完善的。不完善产权引

起的农地纠纷及农地的低效利用随处可见。这些问题都迫使我们必须进一步完善农地产权，从制度约束与激励方面提高农地利用效率。目前，学术界对农地产权的争论异常激烈。但是有一点是肯定的，就是农地使用权必须“下移”，这点对“激励”来说是毋庸置疑的。那么，农地所有权又应如何处置？是“上移”、“下移”还是继续“留置”？本文尝试从制度经济学角度，对农地所有权安排进行理论分析，并借以分析目前争论中几种观点。本文拟解决的问题是究竟怎样的农地所有权制度才适宜目前的农业发展趋势。本文结构安排如下：第二节是关于农地所有权归属争论的整理与总结；第三节是对所有权安排的制度经济分析；第四节是利用第三节分析结论对目前争论的再讨论；最后是结论。

2. 关于农村土地所有权归属的争论

学术界关于农村土地所有权问题的讨论始于 20 世纪 80 年代中期。这主要是由当时农地产出效益低下所至。自 1984 年农业粮食生产达到历史最高峰，市场粮价猛跌，紧接着就是 1985、1986、1987 年耕地面积的持续下降。较低的耕地产出效益又使农民不愿对土地进行更多的投资，进而影响耕地质量。农民想转入非农行业从事较高收益的工作，但农民一无资本二无技术三无(城镇)户口，转入非农行业的交易成本极大。农民唯一的选择就是在低效率产出的土地上继续进行低效益的农业生产。因此，众多学者开始质疑这种以集体所有的农地制度。这种制度的活力是否已经殆尽？未来的土地制度改革选择应是什么？

目前学术界关于农村土地所有权归属的争论主要包括三种：农地国有制、农地私有制及农地集体所有制。首先是农地国有制。农地国有制理论认为国家在农地管理职能方面比集体组织及私人更具有优势。文迪波(1987)认为农业生产责任制实现前后的农地集体所有制在根本上是不存在的，集体组织只能起到国家政府基层组织的作用，即对上反映农民要求，对下传达国家意愿^[1]。同时，随着农业经营规模的扩大，这种名义上的“农地集体所有制”将越来越难以维系。安希极(1988)认为实行农地国有制有利于国家对农地实行必要的管理，国家可以利用土地的所有权组织宏观经济调控，这是优于农地私有制的地方^[2]。还有一

些学者认为国家在土地方面的职能仅是管理职能，因此国家只要履行职能即可，而农地所有权应交于农民私人所有，但笔者认为这实质上是以国家所有为基础的土地私人所有制，遂将其列入国有制范畴。李永民等(1989)认为农村土地私有制应是以国家所有为基础的农民专用占有制，土地应是国家资本向农民的部分让渡，并由此来重建“个人所有制”^[3]。魏正果(1989)认为国家农地管理职能比所有制具有更高层次的约束，农地国管约束下的农地私有将更明朗化和稳定化^[4]。反对农地国有制的学者认为农地国有制下，国家需要在农村确定代理人，因土地用途不同，代理关系的交易成本也不同，在农地上可能产生很高的代理成本(党国英，2005)^[5]。

其次是农地私有制。农地私有化理论认为农地私有会使农民变为自由民，自由理性处理私有土地，因此农地私有化并不会加剧贫富分化，造成社会不安定，也不会阻碍农业机械化进程(杨小凯，2001、2002)^[6,7]。支持农地私有化的学者还认为马克思主义并不完全排斥土地私有，特别在小农国家，无产阶级夺取政权后，完全可以允许土地私人占有和使用(李庆曾，1986)^[8]。反对农地私有制的学者认为，农村土地私有会加剧贫富差距。农地私有化会使农民出卖土地，无地的农民在缺乏自身人力资本的条件下会沦为佃农或无业流民，扩大贫富差距、引起社会动乱(刘国臻等，2006)^[9]。其次，农村土地私有化会阻碍农业机械化进程。农地私有化会使农民局限于自身土地的小规模经营，阻碍农业进行规模化经营的机械化进程。最后，农村土地私有化会引发粮食危机。农地私有化下会使农地变农业用途为商业用途，进而威胁国家粮食安全(陈剑波，2006，杨成林等，2011)^[10,11]。

最后是农地集体所有制。农地集体所有理论认为由于农地市场的不完善，政府对农地的行政干预以及私人在公共物品提供方面的缺陷，使得农地私有化往往是低效的；而多层委托-代理关系的高成本也制约农地国有化的绩效(陈志刚等，2007)^[12]。多数支持农地集体所有的学者认为农地集体所有制是最适宜的农地制度安排，我国农地制度改建的重点不是改变土地所有制，而是完善两权分离机制(骆友生等，1988，刘书楷，1989)^[13,14]。反对农地集体所有制的学者认为，首先土地集体所有制含有公社遗物的性质，在以后的

改革中应当是运用经济、行政和法律手段消除公社遗物及其影响,进一步解放农民,充分发挥个人作用,培养私营经济,而不是重蹈覆辙(杨勋,1989)^[5]。其次,农地集体所有才是贫富不均的真正元凶(杨小凯,2001)^[7]。农地集体所有下,农民弃农、务农以及出租土地的收益都是极低的。农地集体所有制将农民完全束缚在土地上,阻碍了城市化和工业化进程。同时,李永民等(1989)也认为在实际中应排斥一切非农业生产者的农地占有,打破全民所有制和集体所有制就是社会主义的神化,实现土地所有权的人格化和社会化^[3]。

3. 所有权安排的制度经济分析

那么究竟什么样的所有权安排才适应目前农业经济状况?本节将从制度经济学视角对所有权的制度安排给予分析。首先我们要明白制度究竟是什么?主要的作用是什么?明白其概念才能对制度给予合适的安排。著名新制度经济学家诺斯(1990)认为制度是一种规则,这种规则是为人们发生相互关系而设定的,它是对人们行为的一种制约或激励^[16]。人们正是基于这种制约或激励来明确什么可以做,什么不可以做,从而产生一种统一的、合乎理性的经济行为最终来影响社会的经济绩效。

那么制度又是如何通过影响人的行为来影响社会经济绩效?这主要取决于这项制度对人们行为的激励导向、激励程度与制度外部的经济环境¹。首先,如果制度对人们行为的激励导向能促使人们将资源更有效地投入于生产性活动中,那么这项制度就能促进经济增长。反之,如果一项制度的激励导向不能促使人们对资源的更有效利用,那么这项制度就会制约经济增长,从而产生错误导向的制度激励。其次,如果制度对人们行为的激励程度越大,即制度安排能使人们的努力程度与应得报酬相一致,那么人们就会提高制度激励导向下的努力程度。反之,如果制度对人们行为的激励程度较小,人们便不会提高激励导向下的努力程度供给,从而产生低效的制度激励。经济环

¹ 刘守英(1993)认为制度对社会绩效的影响仅取决于制度对行为的激励导向和激励程度,并未将经济环境因素纳入其中^[17]。笔者认为制度影响社会绩效不仅受制于制度内部对人们行为的直接作用(激励导向和激励程度)还受制于制度外部通过制度来影响人们行为的间接作用(经济环境)。一项制度能否提升社会经济绩效就在于制度的激励导向、激励程度能否与当下的经济环境相容。

境方面,如果一项制度的激励导向和激励程度能适应于当下经济环境,那么制度激励导向和激励程度就能发挥较高的正的边际效应。反之,如果制度的激励导向和激励程度与经济环境不相宜,激励导向和激励程度只能发挥较低的正的边际效应,甚至产生阻碍经济增长的负的边际效应。

影响制度激励导向和激励程度的因素中最重要的是制度内含的产权结构和经济组织对行为人的努力程度与努力结果(报酬)的计量能力。一方面,产权结构包含了产权完整性和产权明晰度;一项完整、明晰的产权会使人们对行为努力结果做出稳定性预期,从而激励他们向制度导向理性配置资源。另一方面,经济组织对努力程度与报酬的计量能力直接决定了人们行为付出与回报的一致性;如果经济组织的计量能力较强,人们行为付出与回报的一致性就较高,生产率就越高。反之,如果经济组织的计量能力较差,人们行为付出与回报不一致,人们行为就缺乏积极性,产生较低的生产效率。经济组织计量能力与组织的规模有关,显然小规模组织要比大规模组织在行为人的努力程度与报酬方面更具有计量能力。

经济环境因素方面主要包括制度环境、资源环境和市场环境。制度环境和市场环境决定了经济组织当下的合法性目标;而资源环境决定了经济组织可得到和可利用的稀缺资源;三者决定了经济组织行为目标(制度目标)和行为范围。而行为范围又反映在理性经济组织的行为目标中。对于制度目标,若制度激励与制度目标导向一致,则说明这项制度创新是有意义的。反之,若制度激励偏离制度目标,制度激励产生的社会绩效也将偏离预期社会绩效,甚至与预期社会绩效背道而驰。

4. 农地所有权归属的再讨论

上节用理论分析了所有权制度安排的三要素。本节将用上节结论分析目前农地所有权制度安排的争论。在具体分析农地所有权制度之前,我们必须明确制度外的农业经济环境因素。目前,我国在家庭联产承包责任制的基本经济制度下,农地呈现细碎化、分散化经营。细碎化、分散化的农地经营影响了农业的规模经济,阻碍了农业机械化的进程,降低了农地稀缺资源的利用效率。因此,目前农地制度目标应是赋

予农民生产积极性的同时扩大农地经营规模,提高农地利用效率。这包含两方面含义,一是必须赋予农民较高的生产积极性;二是扩大农地经营规模,最终提高农地利用效率。

对于农地所有权私有制。首先,农地所有权私有较之农地所有权集体所有和国有能赋予农民更高的生产积极性(暂不论农地非农化问题),这点是毋庸置疑的。农地私有化后,农民能更自由的处理自己的土地,可以转让、抵押、租赁,甚至出卖。农民将根据自己的偏好及利益做出最利己的选择。这种制度不管在部分制度目标实现还是激励程度方面,其优越性都是无可挑剔的。但是在激励导向及激励导向与制度目标的结合方面,农地私有化制度将略逊一筹。原因是农地私有化并不能有效地激励农民自发的“团结合作”,以此来扩大农地经营规模,提高生产效率。对此,杨小凯(2001)借鉴国外经验,认为农民会将土地租给大农场经营,以收取高于独自经营的租金^[7]。但是,在目前社会保障还不健全、土地市场还不完善的前提下,作为社会弱势群体及人力资本较低的农民又如何能放心地把“救命稻草”交给他人经营?其次,在不管制农地非农化的前提下,农民会比较农地农用于非农用的成本收益,进而理性选择农地非农用于,减少耕地面积,直到农地农用于非农用的利润持平。这样的结果是不可想象的。笔者认为在借鉴国外经验时必须考虑中国实际情况,在我国目前法律、市场均不完善,且二元经济明显的前提下,农地所有权私有制可能并不适合我国国情,至少在目前是不适合的。

对于农地集体所有制。农地集体所有是指国家委托农村集体组织代管农地,进行必要的宏观调控,同时降低国家直接管制带来的高昂管理(代理)成本。农地集体所有制激励了集体间的积极性,但忽略了集体内部的积极性。最好的对证就是家庭承包责任制的“兴衰”。家庭承包责任制虽然显露出了农地集体所有制优越的一面,但也暴露出了其制度的缺陷。一方面,农地集体所有制中农地终归不由农地使用者(农民)所有,农民终究不放心处理承包的农地。也许有学者会问,目前不是已有政策对农户承包土地长期不变做出肯定了吗?笔者认为,政策中的“长期不变”究竟是多长?30年?50年?只要承包期有期限,农民对土地预期的稳定性就有限,最终就会影响土地的更长

期投资,更何况实际中30年不变的承包期并未真正履行。那么如果不设承包期限呢?这就成了农地私有化,农地集体所有毫无意义。另一方面,农地集体所有的激励导向和制度目标结合方面有失偏颇。农村集体组织是具有“企业”性质的经济组织。国家委托农村集体组织代管农地实际上是“政企不分”的体现,滋生了腐败的风气,集体组织侵占农户利益明显。但是至目前,农地集体所有制之所以存在必有其独到之处。农地集体所有制中农地由集体所有是符合我国目前生产力与生产关系的。在我国小农经营的农业生产环境下,农地集体所有减少了国家对农地宏观调控的直接管理成本,弥补了我国农地市场的不足。

对于农地所有权国有制。严格上来说,农地所有权国有是无意义的。原则上农村的每一寸土地都属于国家所有,国家拥有农地的最终处置权。如果定义农地所有权归属国家意味着农地所有权的排他性,那么农地所有权国有制也将是缺乏激励性的。理由仍是农地终究不由农地使用者(农民)所有,农民对农地使用的稳定预期是有限的。这就好比不完全竞争市场,只要市场是不完全竞争的,不管是垄断竞争市场,还是寡头垄断市场和完全垄断市场,所有市场都是缺乏效率的。当然,如果定义农地所有权国有化是基于更深层次的意义,即国家仅对农地进行必要的宏观管理,而真正的农地所有者是农民,那么这种以国家所有为基础的农民所有制实质上就是变向的农地所有权私有制,是具有激励性的。在这种所有制形式里,国家可以对农地进行必要的宏观调节以符合制度目标,而农民可自由处置农地,以达到效用最优。很显然,这种所有制形式面临着两个问题。第一,国家必须限制农地的非农化,否则这种所有制无异于农地私有制;第二,国家管理农地面临着极高的代理成本,为此国家必须建立专门的农地代理部门以降低直接管制的代理成本。从目前我国农业发展程度上看,这种农地国管私有制对我国农业并不合适。原因有两点,第一,国管私有制下的国家代理成本是极高的。若将农地管理权分配至地方政府,又面临着极高的监督成本,同时还会引起地方政府的寻租。第二,国管私有制需要较完善的农地市场以辅助国家进行农地宏观管理,但目前我国的农地市场还不够完善。不过从长期来看,国管私有制具有强大的潜力与活力。这是因为国管私

有制同时继承了公有制宏观调控和私有制微观处置的特点。

5. 简短结论

本文从制度经济学视角分析了目前学术界对农村土地所有权问题的争论。笔者认为从制度激励与约束的机制上考虑农地所有权问题更能透析一项制度的绩效。通过分析,本文也得出了有别于其他研究的结论。第一,没有最好的所有权制度。每一项所有权制度都是在不断完善中逐步发展和创新的,每一项所有权制度都有其存在的充分理由,因此在制度创新时经济环境因素是重要的。第二,由于目前我国社会保障还不健全、土地市场还不完善,农地私有制可能并不适用于当前农业经济环境。第三,本文并不赞同农地集体所有制的作用已殆尽的观点。恰恰相反,从目前农业环境上看,农地集体所有制是适应我国农业生产力和生产关系的。农地集体所有制降低了国家宏观管理成本,弥补了我国农地市场的不足。但对农地集体所有制目前所暴露的缺陷,则仍需要长期不断的完善和创新。第四,较之农地私有制和农地集体所有制,农地国管私有制可能更适宜未来农地所有权的改革方向。这是由农地非私有会影响效率的必然因素所决定的。但是国管私有制实施的条件较苛刻,需要探索的地方也很多,在此仅为一提。

参考文献 (References)

- [1] 文迪波. 还农村土地所有制形式的本来面目[J]. 农业经济问题, 1987, (8): 49-51.
- [2] 安希极. 论土地国有永佃制[J]. 中国农村经济, 1988, (11): 22-25.
- [3] 李永民, 李世灵. 农村改革的深层障碍与土地产权构建[J]. 中国农村经济, 1989, (4): 43-49.
- [4] 魏正果. 我国农业土地国管私用论[J]. 中国农村经济, 1989, (5): 15-22,34.
- [5] 党国英. 当前中国农村土地制度改革的现状与问题[J]. 华中师范大学学报, 2005, (4): 8-18.
- [6] 杨小凯. 中国改革面临的深层问题[J]. 战略与管理, 2002, (5): 1-5.
- [7] 杨小凯. 中国土地所有权私有化的意义[J]. 信报财经月刊, 2001, (4).
- [8] 李庆曾. 谈我国农村土地所有制结构改革[J]. 农业经济问题, 1986, (4): 26-28.
- [9] 刘国臻, 刘东汉. 论农村土地私有化的巨大政治风险[J]. 政治学研究, 2006, (1): 61-70.
- [10] 陈剑波. 农地制度:所有权问题还是委托-代理问题?[J]. 经济研究, 2006, (7): 83-91.
- [11] 杨成林, 何自力. 土地职能和土地产权制度选择[J]. 经济理论与经济管理, 2011, (10): 22-30.
- [12] 陈志刚, 曲福田, 黄贤金. 转型期中国农地最适所有权安排[J]. 管理世界, 2007, (7): 57-65.
- [13] 刘书楷. 构建我国农村土地制度的基本思路[J]. 经济研究, 1989, (9): 56-62.
- [14] 骆友生, 张红宇, 高宽众. 土地家庭承包制的现状判断与变革构想[J]. 经济研究, 1988, (2): 68-72.
- [15] 杨勋. 国有私营:中国农村土地制度改革的现实选择[J]. 中国农村经济, 1989, (5): 23-29.
- [16] Douglass C. North. 制度变迁与经济绩效[M]. 杭行(译), 上海: 三联书店, 2008: 1.
- [17] 刘守英. 中国农地制度的合约结构与产权残缺[J]. 中国农村经济, 1993, (2): 31-36.