

效率与公平: 中国 农村土地制度变迁的轨迹与思路

邓大才

一般而言,自人类社会有史以来,各种制度安排中,效率与公平一直是一对矛盾,但是两者的“博弈”过程,也揭示了一些规律性的互动原理。一个社会的发端往往是以效率优先原则起步的,当社会财富积累到一定的程度,公平问题就突出起来。在效率与公平这对矛盾中,效率一般占据着主导地位,效率的提高决定着公平的程度,效率优先的原则是生产力最终起决定作用的体现。土地作为社会制度安排中的一种,按理讲,也应遵循上述一般规律。但是,中华人民共和国成立以来,中国农地产权制度的变迁过程,却有悖于两者的一般性规律,以产权经济学的角度来讲,中国农地产权制度变迁过程与其说是尝试不同的制度安排的过程,不如说是效率和公平的博弈过程。本文拟从农村土地制度变迁过程中效率和公平的博弈对社会发展的影响来分析农村土地制度的变迁方向。

一、农村土地制度变迁的效率与公平分析

1. 高效率 and 较高公平程度阶段,即农民土地所有制和初级合作社阶段(1952—1956年)。这是一种平均分配农地的私人所有制性质的产权制度,效率和公平并重,但是,当时的经济工作,行政主导过强,摧毁效率、公平的因素长期潜伏着。中国土地法大纲规定,在消灭封建性和半封建剥削的土地制度的原则下,按人口平均分配土地。这是最彻底地消灭封建制度的一种方法,这是完全适合于中国广大农民群众的要求的。废除封建地主的土地所有制,实行农民土地所有制,农民都拥有自己的一份土地,自由支配自己的劳动产品,所有权主体不需付大量强制成本,少量组织成本由所有权主体与农户共担,所有权主体偏好与农户偏好从而最优绩效选择是有高度同意一致性,农户积极性比较高,具有很强的激励机制,制度变迁效率和农地配置效率都相当高。1950—1955年,全国粮食生产增长39.2%,农业产出增长44.6%,另外,该制度安排下,土地按人头均分,照顾了土地社会功能的要求,即土地对农民的就业和生存保障的功能,因而,公平程度也较高。但是这种产权制度安排若不有效地引导农地兼并,不可避免会出现大土地所有者,最终牺牲公平,进而牺牲效率。

初级合作社采取的是渐进和自愿方式,按照自愿和互利原则,通过示范,在农村推行劳动互助、生产资料和土地合作制度,农民体会到了组织起来统一经营的优越性,自觉性和积极性都较高,克服了集体劳动和分散经营的矛盾,避免因所有制的突然变动而可能造成的变迁成本过高,该制度安排的主要目

的是实现共同富裕,但又没有扼杀效率,因此产权制度安排效率较高而且公平程度较农民土地所有制有所提高。

2. 低效率和高公平率阶段,即高级合作社和农村人民公社阶段,该阶段主要侧重于公平(1956—1980年)。高级合作社实行农村土地集体所有,采取的是强制和需求诱致相结合的制度变迁方式,分配方式也较灵活,效率适中,公平率较高。

农村人民公社实行单一产权制度,这种残缺产权必然导致劳动监督成本、组织成本过高和劳动激励过低的问题(与农民土地所有制和初级合作相比而言)。具体体现在四个方面:一是“三级所有,队为基础”的人民公社制度,是一种典型的强制性制度变迁。所有权主体偏好主观意识形态绩效甚于农户,农户偏好客观经济绩效甚于所有权主体,因此,单一产权制度是一种摩擦费用高且产权主体农民偏好不一致的制度安排。二是由于农业生产具有季节性、空间分散性和活动多样性特点,且受自然条件约束,农业集体生产的统一指挥者与农户之间存在信息不对称,政府与农户的最优绩效选择不一致,农户甚至集体则将利用信息和行动的不可观察性和不可证实性。在该制度安排下,政府要使农户达到最优选择,需付出巨大劝说、监督、组织等管理成本,农户完全追求自己最优绩效选择,也要遭受较大损失。三是单一产权制度安排,产权主体模糊,对任何单个社员来说,他都不拥有相对于其他成员的对生产资料排他性使用权、收益和处置权。在这种背景下,单一产权的收益与损失对每个当事人都有很强的外部性,这种外部性随集体成员扩大而加强,导致劳动监督成本过高;四是单一产权制度的目标是追求平等,即对平均主义,甚至劳动的边际成果也得参与平均分配,是一种责权利极不对称的体制。所以农村人民公社是一种追求绝对平均,过分追求社会效率,忽视经济效率的极端的公平和极低效率的产权制度安排。

3. 效率较高和公平较高的阶段,即家庭联产承包责任制和双重经营体制的初级阶段,公平第一,兼顾效率(1980—1995年)。这一阶段是多元产权格局确立阶段,所有权和承包权分离,即农地产权第一重两权分离。由于家庭联产承包责任制或第一重两权分离适应了农业生产本质特征,因此,从制度供给的每一变量分析,差不多都表现出正相关的绩效,农民对家庭经营有足够的认识,并表现出理性的“经济人”特征。该制度安排既坚持土地生产资料的公有制,又通过生产资料的紧密结合,赋予了农民生产经营自主权,调动了农民生产积极性;既吸

纳了分散经营所有权主体与使用权主体绩效偏好高度一致的优点,又发挥了集体经济统一经营公平有所保证的优越性;既体现了土地的社会功能,又考虑了土地的经济功能,并使两者有机地统一于农户。这种制度安排,体现了多劳多得的按劳分配和按要素分配的原则。因此,家庭联产承包责任制的普遍实行以及由此带动的整个农村经济改革,保证了农业生产的持续发展和农民收入的显著增长,促进了农村社会的全面进步,产权制度变迁效率增进明显。据有关专家生产函数估计,1978—1984年农业总产值,不变价计算,增加了42.2%,其中46.89%来自家庭联产承包责任制。但是,其制度设计成本,是经济当事人需求诱致造成的,而且采取渐进式的区域推进方略,较多的考虑了公平性,兼顾效率,其制度缺陷不可避免。一是以“均田制”为统一模式的家庭联产承包责任制的凝固性、封闭性阻滞了农业向社会化、规模化、专业化和现代化跃进;二是农地自上而下的行政配置效率较低;三是家庭联产承包经营制没有走出平均分配农地的小农经营模式;四是农户对承包的土地长期预期不足激励结构调整没有完全到位;五是承包权的消极性导致单一社会保障制度的惰性凝固化。这些都是外部因素对制度创新的侵蚀,但其影响却通过家庭联产承包制表现出来。

4. 高效率 and 较高公平率阶段:家庭联产承包制的中级阶段,该阶段坚持效率第一,兼顾公平(1995年至今还要延续很长一段时间)。实行农地产权双重两权分离:所有权与承包权、承包权与使用权的分离。中级阶段接受了初级阶段的合理“内核”,坚持农地产权第一重两权分离,同时大力推进农地第二重两权分离。第一重两权分离主要是解决农民的就业、生存保障和社会福利问题,即解决社会公平问题;第二重两权分离(即家庭承包经营制的中级阶段)就其制度设计预期而言,关键是解决效率问题,两者有机的结合就体现了效益第一,兼顾了公平的制度安排原则。因此,我们不能把两者对立起来,也不能因为有了第二重两权分离就否定第一重两权分离,也不能因为有了第一重两权分离就拒绝第二重两权分离,第一重两权分离是第二重两权分离的基础,第二重两权分离是第一重两权分离的延伸和发展,两者是一个问题的两个方面,不可分割。具体而言,一是农地产权双重两权分离是适应现时生产力的要求和满足生产力不断提高要求的统一或者说是生产力和生产关系的统一,即适应现时生产力实际的制度安排,又为农地产权进一步整合创造条件,是对超越生产力发展实际需要的产权制度安排的彻底否定和为创造新制度供给扫清了障碍;二是经济效率和社会效益的统一,即效率第一,兼顾公平;三是交易效率和摩擦费用的统一,这一设计可以大大降低农户与集体、农户与农户之间交易成本,减少摩擦费用,稳定农民对农地收益的预期,创造了农地产权利用的市场机制;四是人的效率和农地产出率的统一,优化了激励结构,降低了交易成本;五是责任和权利的统一,促使产权主体权责对称,增强了对农地产权主体行为的约束;六是渐进改革与“帕累托改进”的统一。第一重和第二重两权分离是产权制度渐进改革逐步提高效率的过程。双重两权分离是根据我国实际生产力设计的制度安排,是渐进改革方式的具体体现。农地使用权的均分以及均分基础上使用权的有偿转让即双重两权分离,充分体现了“帕累托改进”下的资源配置效率难以迅速达到最优状态,但由于其摩擦成本低,符合我国

的资源结构、农民的知识、观念状况及对新制度的接受水平。

二、农地产权制度改革的基本思路和发展趋势

从上面的分析可以清楚地看出各种制度安排孰优孰劣:土地私有制度效率和公平都低;只追求公平的人民公社或国有化,只能导致效率低和畸高公平,而且建立在极端低效率上的公平,不可能持久;只追求高效率的人均分配农地的农民土地所有制,虽然开始效率较高,但是大规模的土地兼并进而形成大土地所有者不可避免,最终导致低效率和低公平的极端社会;效率和公平都较高的初级合作社由于受现阶段实际产权制度的制约,为了保持其制度安排的连续性不可能再步初级合作社的老路;而目前的家庭承包经营制初级阶段是比较适合现时的产权制度安排,是当前产权制度的唯一选择,但是唯一的缺陷是公平有余,效率不够,因此,要适时引导家庭承包经营的升级,即向家庭承包经营的中级阶段跨越。家庭承包经营的中级阶段的产权制度安排要根据马克思土地理论,特别是关于产权的性质,关于权利统一和权利分离的理论,着力解决如何在保持较高的公平度的基础上使效率最大;各级所有权如何实现;集体所有权如何有效管理支配;农户承包权如何稳定;承包权是否具有物权性质或财产性质使用权如何流转和长期化;如何控制耕地农转非等问题,并为过渡到家庭承包经营的高级阶段准备条件,即如何过渡到效率和公平并重阶段。这都是当前产权制度设计中要考虑的问题。

改革的基本思路:既要考虑到历史的延续性和现实性,又要具有一定的超前性、可操作,同时又要考虑到社会、经济、政治、文化背景,即坚持土地公有制,明确农村产权“三元分割”,即国家、村集体、承包经营使用者分别所有、占有、使用;所有权主体的双重性,即终极所有者国家和具体的执行者村集体;推动双重两权分离,即所有权与承包权、承包权与经营使用权分离,这双重两权分离是农地产权制度改革的核心,其他的制度都要围绕这双重两权分离而展开;培育承包使用权交易市场;建立双重社会保障制度。

农地产权制度改革的目标是:产权结构合理,主体界定清楚,边界清晰,交易成本、监督成本、社会摩擦成本和社会稳定成本最低,农地配置效益最高,即效率最高,公平度也最高。要处理好效率和公平的“博弈”,必须通过农地产权多元化,使用权流动化、价值化、证券化,承包权物权化或财产化,农民社会保障制度化来降低综合成本,提高社会和经济效益。

1. 农地产权多元化。从农地产权制度变迁轨迹中可以看出单一的产权格局一般是效率低而公平度较高,要矫正这一缺陷的关键是推进农地产权多元化,明晰产权边界,这是提高产权效率的有力举措,而公平度也只有通过效率才能得到保证。为此,一是廓清农地产权结构,建立符合市场需求的现代产权结构。所谓农地“产权结构”,可视为“财产权利束”的别称。整个土地财产权利束是由若干个次级权利所组成,每一级权利束包含若干个单项权能即“权杖”。主要的产权有所有权、承包权、占有权、经营使用权、收益权、分配权、抵押权、开发权、处分权,等等。面对如此多的权能,(当前我国只设置的所有权、承包权、经营使用权、收益权、有限处置权)在产权结构中,所有权是主要的,居支配地位,其他排他性权利都是所有权的派生权,这些派生权既可以与所有权统一于一身,又可以相对独立地存在于产

权结构中,从法律角度看,所有权居核心;从经济效率角度看,所有权主体代表不具有所有权实际内容的行使权,这是近代物权法上主张使用权优于所有权的理论基础。二是增设权能,完善农地产权结构。根据当前和未来发展的需要,明确承包权的物权性质,可增设抵押权、发展权、开发权、占有权。三是明晰产权边界,界定各权能之间的职能。相对产权不明晰状况而言,明晰产权边界本身就是对农地资源的一种配置,能减少土地资源的浪费,提高土地经济效益。土地产权主体是一个单纯法律上的所有者,其本身不具有占有、使用、处分行为,亦不能直接产生收益,因此,具有界定各项权利主体对土地的义务、权力、收益和责任的限度,以便产权主体行使相应的权力,担负应尽的责任并履行法律手续,即各主体各司其职、各负其责,相互制约。

2. 家庭承包土地物权化。实践证明,家庭承包经营制是与目前农地经营比较适应的,取得了举世瞩目的成绩,得到了亿万农民的认同。既考虑了效率,又考虑了公平,这种制度不能轻易改变,下一步改革要着眼于承包权的长期有效性,进一步通过产权界定和维护来激发人们对农业投入的积极性并推动积累。一是加速和规范农地产权的第一重两权分离,即所有权与承包权的分离。这实际上就是给农民以生产资料,保证农民具有公平的就业、生存保障和社会福利功能。这种承包权要以法律的形式即合同契约予以确认,不能随意剥夺,这也就是承认了承包权具有一定的价值,可以货币化。二是制定土地财产法,明确承包土地的财产权,个人财产权的法制化与延续性是西方国家繁荣昌盛的根本原因。在中国这样一个不太重视产权,没有维护产权习惯的国家中,只有确立土地财产权的法律依据,才能保证农业资本的扩张和积累,才能获得农村社会发展的永久动力。据此,应制定《土地财产法》,或在宪法中明确集体所有土地的农民承包使用权和承包权是一种财产权。农民所拥有的集体所有的承包使用权是农民以合同契约形式取得的一种财产权,在合同有效期内为农民所占有、经营、使用,其产品为农民所支配,在规定的使用期限内可以继承、再租赁、赠予、拍卖、抵押、入股,使农民的土地财产权在长度、广度、独立性和确定性上予以保障。

3. 农地产权流动化。事实上产权的可交易性是产权能够成其为产权的重要属性,也是产权发生作用,或实现其功能的内在条件。根据“科斯定理”:对于一个既定的配置资源行为,如果市场的交易费用低于政府方式,这一行为的市场化就是有利的;反之,则无须市场化。可见,开发和引导农地产权市场的发育是土地制度的内在要求,任何人为限制或行政配置只能导致土地资源流向的无序,配置成本居高不下,配置效率低下,出现诸如非法交易,土地投机,土地“寻租”、“批租”等非市场行为。因此,既然农地所有权交易是土地内在规律的客观要求,就必须及早的加以引导和规范。培育农地使用权流转机制,使用权主体化,加速农地产权的第二重两权分离,促进农地规模经营。所有权固然对产权效率有着重要的影响,但使用权却具有更直接的效率意义。国外发达市场经济表明,市场越成熟,土地使用权交易就越频繁。经济主体的行为变化,相互联结必须通过市场来实现,因而使用权市场的配套势在必行。推进第二重两权分离,经营主体内在潜力势必在效率提高的过程中得到充分的

释放。不推进土地第二重两权分离无效率;推进慢,效率提高慢;推进力度不大,效率提高不明显,这已被国内外农地市场化的实践证明。为此,一是加速农地产权的第二重两权分离,即承包权和使用权分离,使承包权的价值在使用权的交易中得以体现,这既保证了承包者的就业、生存保障和社会福利功能的实现,又为使用权的自由流转提供了理论基础。二是使用权主体化。土地经营使用权在法律允许的范围内,应具有完整的意义,即成为完整的产权主体。这就是说要使承包者(即土地使用者)从被动的接受使用权到替代土地使用权上处于指挥地位的村民小组,能具体安排土地的生产经营活动,从而拥有完整的独立的使用权。市场经济的运行过程就是产权相互作用,相互竞争的过程,只有具备独立完整持久的产权,使用权主体才会自觉地关心农地的成本和效益。只有土地使用权得到了保证,土地的收益权和处分权才能贯彻落实。三是必须明确使用权主体和客体。现阶段使用权主体为农户,可能是非法人组织,如家庭农场或联户生产组织,亦可是法人组织如农业企业组织,或投资企业的工商企业。客体为独立的包含使用权的土地。四是规范农地使用权市场,促进使用权流转和集中。使用权也是一种资源,只有在不断流动中才能实现其最优组合,体现产权的营运效益。五是建立以县为单位的统一、规范、公平的农地使用权市场。规定承包者的生产义务,即规定每亩地必须有一定的生产数量下限,对没有兴趣、没有能力种地的农户,可以收回承包权或反租倒包;搞好其他配套改革,打消农民的顾虑和幻觉,使其能义无反顾的转让使用权。六是缔造使用交易的中介服务组织。如土地经营公司、土地评估事务所、土地银行、土地保险公司、土地证券公司等。

4. 农地产权资产化、价值化和货币化,科学地计算农地的承包权和使用权价值。由于我国长期否认土地是商品,因此,土地没有进行资产和价值核算与管理。因此完善农地双重两权分离制度首先要明确农地是资产,具有价值,而且能通过价格反映出来。马克思认为“这些产品之所以成为商品,即成为具有交换价值,具有可以实现的,可以转化的货币的交换价值的使用价值,仅仅因为有其他商品成为他们的等价物,仅仅因为有作为商品和作为价值的其他产品同它们相对应;换句话说,仅仅因为这些产品并不是作为生产者本人的直接生产资料,而是作为商品,即作为只有通过变为交换价值(货币),通过转让才变成使用价值的产品来生产的”,这就表明农地价值要在交换中方能得以确认,才能被体现出来,才具有考核的意义,这不仅要求对农地进行价值核算,而且还要大力推动农地第二重两权分离。农地的价值在很大程度上取决于农地的效用,效用包括社会效用(就业、生存保障和社会福利的价值)和生产能力效用(土地生产力价值),效用越高,其价值就越高,价值大小反映了农地效用的高低,所以今后对农地必须以有偿的形式取得,杜绝无偿划拨或以少量征地补偿形式征用农地,杜绝随时调整农户的承包地,随意掠夺农地的社会价值和增值价值,侵蚀农地的承包权价值和使用权价值。

特别要注意的是我们不能把承包权价值和承包使用权价值对立起来,承包权价值是就业、生存保障和社会福利功能所体现的价值,承包使用权价值是包含承包权价值和土地资本的租金的价值。当承包权和使用权一致时,承包(下转第46页)

是:供给逐渐饱和,资本的利润率趋于平均化并呈下降趋势,需求不足的矛盾开始显现,消费不足成为制约经济增长的主要因素。受制于居民的消费习惯和承受能力,目前依靠启动消费刺激经济收效甚微,因此,启动社会投资需求是保持中国经济增长的最优选择。

启动投资首先要形成用于投资的资本。从目前国内资产存量的分布状况看,政府部门、企业部门负债偏高无能力依靠积累形成新的资本,而银行部门因控制风险而不敢扩大融资总量,居民部门虽然有庞大的资金存量,但分布较分散,同时由于现有经济体制未健全,难以自发形成有效新增资本。在这个情况下,利用虚拟资本重新配置社会财富,形成新增资本显得尤为重要。

事实上,近几年的经济实践也证明了这一点:1997、1998年我们依靠股市直接融资超过1500亿元,大大改善了部分国有大中型企业的资产负债结构,直接为他们增加了新的产业投资资本,促进了局部微观经济的改良;1997、1998年依靠发行国债融资了6000亿元,形成了庞大基建投资资金,直接拉动了经济增长。

目前居民货币资产存量仍有60000亿之巨,在其他投资渠道不畅的情况下,依靠资本市场适度扩大虚拟资本总量以形成新增资本的潜力还是很大的。发达国家和新兴市场国家的股票市值占GDP的比率超过100%,一般发展中国家也超过50%,而我国按市价总值计算也仅有30%,按流通市值计算则仅12%左右;发达国家公债存量占GDP的比率超过30%,我国不足20%。这些都说明我们利用资本市场形成新增资本仍处于起步阶段,仍有很大的潜力可挖,从我国目前的实际情况看,

这也是唯一一条行之有效的途径。

当然,我们要循序渐进,注意虚拟资本的“双刃剑”效应。虽然它能有效形成新增资本,但其本身有泡沫成分,如果发展过快,金融泡沫膨胀过快也将使经济出现风险。这个风险不仅是虚拟资本价格虚增暴跌的风险,还包括虚拟资本规模增长过快引发投资主体的盲目投资热潮,前几年的经验教训我们仍然记忆犹新。因此,我们要合理、有序、适度地开发和运用这一资源,以使虚拟经济与真实经济实现相互协调、相互补充的良性互动,从而推动中国经济健康、持续、稳定、长期地发展。

参考文献:

- 1.《马克思恩格斯全集》,中文版,第25卷,北京,人民出版社,1974。
- 2.米契尔·P·雷米拉等:《金融与经济周期预测》,中文版,北京,中国统计出版社,1998。
- 3.弓孟谦:《资本运行论析——资本论与市场经济》,北京,北京大学出版社,1998。
- 4.王先庆、吴少平:《东南亚金融风暴——国际游资大冲击》,北京,中国人民大学出版社,1998。
- 5.王承绪、鞠朝阳:《资本投机论》,台北,台湾出版社,1998。
- 6.刘长坤:《域外视窗:日本“泡沫”经济的生成与破灭》,载于《金融时报》,1998-10-16。
- 7.李方:《金融泡沫论》,上海,立信会计出版社,1998。

(作者单位:武汉大学商学院博士生 武汉 430072)

(责任编辑:金萍)

(上接第42页)权的价值和承包使用权的价值相等,当转让使用权时,承包者获得包含承包权价值在内的承包使用权价值,承包权的价值小于承包者获得的价值。

5. 农地使用权证券化。土地与一般有价值的财物有所区别,由于固定性,且难于分割携带,其流动范围、速度、方式都受到限制,这就是要求对土地流转的载体进行创新。20世纪80年代以来,国际金融市场上出现了融资方式证券化趋势。美国、日本等发达国家,不动产证券化的历史在20年以上,我国要实现农地使用权市场化和流动化,提高农地配置效率,必然要走农地证券化这一条路,推行土地使用权证制度。使用权的标的只是地表及地表附属物。确定初始使用权后,给使用者颁发《土地使用权证》,以维护农地使用权的权威性、严肃性,使使用者有较完善意义的使用权,使用权证在承包时一次性签发,作为土地交换的媒体以代替土地实物交易。一般以1亩为单位(类似股票1元1股),允许承包期内在使用权市场上交易,土地使用者的权利义务关系随证券持有人(证券持有人交易时要到土地管理机构过户登记)进行流动。土地使用权证的所有者,又可将土地委托、租赁给农户经营,也可抵押、入股,实行使用权的二次分离。土地使用权证交易实行权属登记制度,对权属变更进行监督,按照“认地不认人,地证合一”的原则,集体所有权主体只与最后登记在册的土地产权主体发生契约责任关系。农地证券化是农地流动

化的基础,是农地资产化、价值化和货币化的表现,是提高农地配置效率的前提条件。

6. 社会保障制度化,即完善“农地+个人账户”的农村双重社会保障制度。农地的双重两权分离是适应中国人多地少,农村生产力低,城乡二、三产业不发达的产物,充分考虑了社会的公平和效率的组合。但是随着社会的进步,在这些问题逐步解决后,双重两权分离要逐步向一重两权分离过渡,虽然这是一个很漫长的阶段,但发展趋势是不可逆转的。因此,我们建立“农地+个人账户”的双重社会保障制度与双重两权分离相适应,从现在起就开始积累社会保障基金,以便能保证当农地就业、生存保障和社会福利功能逐渐淡化时,“农地+个人账户”的双重社会保障制度能顺利向“个人账户”一重社会保障制度转化,这时也是双重两权分离向一重两权分离过渡之时,家庭联产承包责任制也就完成了其历史使命。

注释:

马克思:《资本论》,中文1版,第3卷,718页,北京,人民出版社,1970。

(作者单位:中共常德市委 常德 415000)

(责任编辑:陈永清)