

中国土地流转制度变迁的触发机制

管超 (北京航空航天大学公共管理学院, 北京 100191)

摘要 新时期中国土地流转制度出现新的制度变迁, 它的出现是各方对其潜在利润的最大追逐, 从新制度经济学的交易费用、交易收益、路径依赖角度出发, 详细阐述了当前制度变迁的原因、合理性和阻碍因素, 分析了制度变迁中存在的触发机制, 并依据制度变迁中的路径依赖现象, 提出制度进一步改善的途径。

关键词 制度变迁; 触发机制; 路径依赖

中图分类号 F301.24 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)13-06191-02

Tigger Mechanism of Land Circulation System's Transition in China

GUAN Chao (School of Public Administration, Beijing Aeronautics and Astronautics University, Beijing 100191)

Abstract In the new period, the land circulation system in China has new institutional changes. Its occurrence results from the pursuing process of different parties for their greatest potential profit. Starting from the aspects of the transaction cost, transaction revenue and path dependence of new institutional economies, the reasons, rationalities and obstruction factors of the current institutional changes were expounded in detail. The existing starting mechanism in the institutional changes was analyzed. According to the path dependence phenomenon in the institutional changes, the further improvement paths of the system were proposed.

Key words Institutional change; Tigger mechanism; Path dependence

制度变迁是指“制度创立、变更及随着时间变化而被打破的方式”^[1]。某种制度的确立是其所处环境中各方利益博弈均衡的结果, 在一定时期内将保持稳定。但随着制度外部环境的变化, 制度所带来的成本收益状况也会发生变化, 只要有收益更高的事业, 就会出现制度变迁或者本行业从业人员减少。所以一旦达到机会成本超过制度收益的均衡点, 制度的变迁就会成为必然。只要有足够的制度有效需求和有效供给, 制度就会开始寻找新的均衡。制度变迁的理论应该包括: 制度变迁的主体、制度变迁的动力、制度变迁的方式、制度变迁效率评价等方面。其中, 制度效率中的交易费用和交易收益对制度变迁具有决定性的意义。笔者分析了制度的效率、交易费用和收益对制度变迁的影响, 探究中国农村土地流转制度变迁中的触发机制。

建国以来, 中国的土地制度经过了土地农民私有、公有制人民公社下的集体经营、土地集体所有制下的家庭承包3个阶段。每一次制度的变迁都是各种内外部因素均衡的结果, 包括中国经济的发展、产业结构的调整、一定时期的国内外政治局势、农业技术的进步、各方利益的结构等。十七届三中全会所做出的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出, 按照依法、自愿、有偿原则, 允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权, 发展多种形式的适度规模经营。这一决定是在保持现有土地承包关系长久不变的基础上, 将土地的经营权和收益权以承包的方式赋予农民, 使农民充分享有土地增值带来的收益。它揭开了新时期农业制度变迁的序幕。

1 制度变迁的触发机制

1.1 制度的效率 要素和产品相对价格的变化是制度变迁的最主要的源泉^[2]。制度变迁依据的经济原则必然是利益最大化原则。由于土地的不可再生性和稀缺性, 随着人口的不断扩张, 土地相对于劳动和资本的要素价格上涨。农产品产量是受一定自然条件限制的, 家庭联产承包作为制度创新产生的激励增加所具有的潜在收益已经耗尽, 农业的进一步

增长开始取决于传统生产要素的投入, 如资本、劳动力和技术, 但单纯的家庭分散经营模式由于其耕作规模小导致技术改进成本高、生产性资本借贷困难, 加之劳动力素质比较低, 所以很难形成规模经济, 也很难提高土地的边际产出。

而同时, 又有一部分企业家, 他们有敏锐的市场洞察力和良好的生产组织和决策能力, 他们期望把农民分散的土地集合起来发展适度规模经营, 改进技术、增加资本和人力投入, 提高土地的边际产出, 即把各种生产要素集合起来实现最大经济效益的生产函数^[3]。熊彼特指出, 各生产要素的组合并不是要素的简单相加, 而是要建立一种函数关系来使其潜在产出最大化, 正是这些企业家把各种要素组织起来进行生产, 并通过不断创新改变其组合方式才带来经济增长。而企业家发挥作用需要有一定的制度保证, 清晰、有保证的产权就是其中之一, 所以要素的最佳配置要求有完善的土地流转制度。

回顾我国农村土地流转制度变革的历史, 影响制度变迁的主要因素有制度变迁主体、资源约束、技术约束、制度约束、理性约束、利益结构。以家庭为单位的生产方式减少了对劳动者的监督成本, 产生了最高的劳动激励, 但另一方面也损失掉了规模经营所能带来的效益, 损失掉了社会分工带来的利润, 导致土地、资本、技术等生产要素无法做到最大产出的配置。当家庭生产方式抑制了其潜在利润的实现, 制度的变迁成为必然。要提高社会主义经济的效率, 重要的是要有与生产过程的特征相匹配的制度^[4]。

相对价格的变化迫使农民和企业家都重新思考如何在现有产权不变的情况下获取自身的最大利益, 一方面是有土地但经营效率低的农民, 一方面是有实力但缺少土地的企业家, 这两方构成了对新的制度的需求双方。当需求足够强烈时, 重新谈判的驱动力产生了。通过双方对利益的权衡, 新的土地流转制度就会产生。通过对经营权的流转, 农民和企业家都可以改变自身的处境, 获取更大的利益。这时农民就会想把土地交给企业家来经营, 共同分享获取土地收益的增加值; 企业家会想更好的发展多样化的适度规模的经营来创造更多的利润, 最终可以达到双方的共赢。

1.2 制度的交易费用 科斯认为,交易费用应包括度量、界定和保障产权的费用,发现交易对象和交易价格的费用,讨价还价、订立合同的费用,督促契约条款严格履行的费用等。实际上,土地流转在当今中国并不是什么新东西,早就是农民的法定权利。而在实践层面,土地流转也一直在进行,但难以成为全社会的一种制度。因为制度涉及各方利益追求的不同导致“道德风险”的存在,土地的投机取巧倾向不可避免,追求短期利益的行为大量出现;农民和土地流转接收方之间在市场信息方面存在着不对称,单个农民谈判地位低;农民对流转之后的土地使用状况缺乏强有力的监督,流转效果大打折扣;土地接收方一般需求的土地数量比较多,与每家农户单独进行谈判的成本太高。综合以上几方面导致交易费用超出交易收益,土地流转局限在很小的范围内,难以推广。

1.3 制度的交易收益 制度的变迁一定是制度利益相关各方博弈的新的均衡。不同经济主体之间的利益冲突是难免的,制度的变迁就是在他们不停的谈判和妥协中进行的,任何一方利益的缺失或谈判成本太高都可能导致一项制度胎死腹中,即使这项制度可能带来整个社会效益的最大化,具有很高的效率。所以,制度变迁中一定要考虑各方利益前后的变化幅度。

国家是农村土地制度变迁的主导者,不管强制性制度变迁还是需求诱致性的技术变迁,都必须有国家相关的认可,才可能在全社会推行,进而成为一种制度。例如,20世纪80年代的家庭联产承包责任制在全国范围内的推行发生在国家认可了小岗村“大包干”的经营方式之后。今天的土地流转制度则是在十七届三中全会上进行了认可和强调才开始在全国范围内得到重视的。近年来,土地的粗放式经营和大量抛荒造成土地产出率的下降和粮食总产量的降低,危及我国的粮食安全。对于政府来说,新的流转制度可以促进资源的优化配置,利用市场来促进农业结构的调整,发展现代农业科技,长远来说可以增加政府的财政收入,巩固农业的基础地位,维护国家安全。土地集中经营,有利于农业结构调整、优化升级和发展产业化经营,有利于提高农产品的市场交易效率,降低农业市场成本。

虽然国家是制度变迁的主导者,但农民在制度变迁中仍有一定的选择权和发言权,中国历次的农业制度改革都是从农民在实践中的探索开始的,是他们对自身潜在利润的追求。农民和土地的关系最为密切,任何一项土地制度的颁布都对他们有某种程度上的直接影响。长久以来,中国的土地制度呈现二元化的状态,形成了城乡建设用地使用制度上的双轨制,征用土地的补偿多是一次性的、实物性的,完全把农民排除在土地增值收益分享的体系之外。农民得到的仅仅是土地原始生产力的价值的货币表现,而经济增长所带来的土地增值部分被城市、工商业所垄断,加剧了城乡的二元结构。新的土地流转制度——在土地承包期内,农户流转土地价格建议按土地的实际收益情况,每3年上浮1次,可以使农民参加到对土地增值部分收益的分割中来,让农民能够分享土地规模经营所带来的收益。同时能够调动农民的生产积极性,加快现代农村的建设。土地的自主流转也解决了部

分农民外出打工带来的土地闲置、撂荒问题,使生产资料得到充分的利用。

企业家能够发现市场中潜在的不均衡,通过组织生产和不断的创新来创造新的价值。新的土地制度给了企业家施展才能的舞台,能使企业家充分发挥自己的比较优势,发展有市场潜力的、多种形式的经营方式。

2 制度变迁中的路径依赖

路径依赖是指在制度变迁中,存在着报酬递增和自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上了某一条路径,它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化。好制度的有效传递在现实生活里很难实现,是因为路径依赖往往会使社会沿着已有的“惯性”前进^[5]。所以,破解旧制度的路径依赖可以促进新制度的推广和发展。我国现存的土地产权制度存在很多低效率、低产出的地方,却又长期难以摆脱这种困境,主要有以下两点原因:

2.1 进行国家经济建设资本积累的需要^[6] 国家财政金融体制改革的结果是由“统收统支”改为“留利交税”,地方掌有很大的经济自主权,可以制定地方经济发展的规划和政策,但另一方面也导致很多地方出现了财政困难。财政分配不平衡、外来资金引入难、自有资金缺乏,使很多没有完成工业化的地方必须通过自我剥削来完成自主工业化道路。工业化的资金来源相当大程度上要依靠原始的对农业进行剥削的手段,包括对土地升值部分利润的掠夺。地方必须通过对土地流转制度的某些方面的限制来保证工业化资本的需求,不可避免的阻碍了新制度的建立。

2.2 既得利益集团维护自身利益的需要 现有土地制度的得利者为了维护制度垄断所带来的超额利润,维护自身的既得利益,竭力强调“集体”,模糊产权,导致“集体所有”成了部分人的所有,以集体的名义侵占农民对土地的权益。现有的城乡二元土地结构,农业用地和工业用地的截然对立,农民和城镇用地者获取的土地价值性质和数量有根本性的差别。

3 基于路径依赖的对我国农村土地流转的政策性建议

3.1 土地流转要坚持平等协商、自愿、有偿的原则 由于我国经济发展的区域不平衡性,土地流转的制度也存在很大的地区差别。农民根据自身的成本——收益分析,能做出效率较高的决策,这其中包括对流转后的基本生活保障、土地的利用效率、土地实际收益的考虑,是个复杂的决策系统。不分情况的一哄而上进行土地流转,会极大地损害农民积极性和他们的切身利益。

3.2 加强土地流转的法律监督和政府监管 有效减少交易成本的方式是建立适当的制度,减少经济生活中的不确定性。所以中国的土地流转制度建立要有政府的介入,出台相关法律,通过立法,有效规范流转行为,保护耕地,防止土地用途被改变。对于地方来说,也能从中找到依据,从而有效指导流转。

3.3 运用市场机制来调节农村土地流转市场 要建立完善的土地流转市场,形成农户—市场—企业家的流转模式,发挥市场价格机制的调节作用,使流转市场化、有序化、透明化,提高流转的效益,减少市场弱有效带来的交易费用的增加。建立土地流转的中介机构,或是组成农民会社,增强农民

$$r = \frac{\sum_{t=1}^{n_1} (x_{t+1} - \bar{x}_t)(y_t - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{t=1}^{n_1} (x_{t+1} - \bar{x}_t)^2 \sum_{t=1}^{n_1} (y_t - \bar{y})^2}}$$

$$l = 0, \pm 1, \pm 2, \dots, \pm L$$

$$t = \begin{matrix} 1 & 1 & 0 \\ 1 & -1 & 1 < 0 \end{matrix}$$

式中, l 表示超前、滞后期。 l 在取负数时表示超前, 在取正数时表示滞后, l 被称为时差或延迟数。 L 是最大延迟数, n_1 是数据取齐后的数据个数。 在选择指标时, 一般计算若干个不同延迟数的时差相关系数, 然后进行比较, 其中最大的时差相关数被认为反映了被选指标与基准指标的时差相关关

表2 柑橘市场的先行、同步及滞后指标

Table 2 The leading, synchronous and lagging indices of citrus market

指标类型 Type of index	名称 Name	先导强度 Forerunner intensity	先导长度 Forerunner length	
先行指标 Leading indices	受灾面积增长率	0.219	- 2	
	农药使用量增长率	0.542	- 3	
	化肥使用量增长率	0.432	- 3	
	城镇居民家庭人均可支配收入增长率	0.387	- 2	
	农村居民家庭人均纯收入增长率	0.416	- 2	
	美国柑橘产量增长率	0.287	- 3	
	巴西柑橘产量增长率	0.251	- 3	
	农业生产资料零售价格指数	0.308	- 3	
	化肥销价指数	0.238	- 2	
	农药销价指数	0.358	- 3	
	同步指标 Synchronous indices	柑橘种植面积增长率	- 0.374	0
		农用机械总动力增长率	- 0.545	0
		役畜量与农业机械总动力比	0.423	0
		柑橘单产增长率	- 0.783	0
人口增长率		0.399	0	
国家财政支农支出比重		0.540	0	
人民币汇率增长率		- 0.461	0	
货币供应量增长率		0.584	0	
柑橘进口量增长率		- 0.480	0	
滞后指标 Lagging indices		有效灌溉面积增长率	- 0.259	3
	非农业人口增长率	- 0.350	3	
	柑橘出口量增长率	0.282	1	
	农业基本建设投资增长率	- 0.619	1	
	农业科技投入增长率	- 0.536	1	
	国家支农支出增长率	0.199	2	
	柑橘批发价格增长率	- 0.601	3	

(上接第6192页)

的谈判能力, 减少信息不对称带来的问题。

3.4 建立健全土地流转利益分配机制 土地流转中合理稳定的利益分配机制, 可以有效减少不良路径依赖对新制度变迁的阻碍, 破解制度变迁的恶性循环。所以, 要充分考虑国家、集体、农民、承包人之间的产权和利益分配关系, 在保证社会福利最大的前提下满足各方利益, 调动各方积极性, 形成良性的路径依赖, 促进制度的完善。

3.5 建立全国范围的信息交流平台 信息的有效传递在某种程度上促进了新制度的传播和扩散的速度。建立有效的信息交流机制, 一方面可以开阔农民视野, 转变他们固有的保守观念, 另一方面还可以使各地分享土地流转市场

系, 相应的延迟数 l 表示超前或滞后期^[4]。

3.2 利用时差相关分析确定警兆指标的先行、同步、滞后指标 利用SPSS 统计软件进行时差相关分析, 计算警情指标之一的柑橘产量增长率与滞后或超前若干时期的上述诸警兆指标之间的时差相关系数。选择经济意义较合理且统计检验较显著的有效时差相关系数, 确定警兆指标对警情指标的相关程度及先行、同步和滞后的特点。当指标对应的绝对值最大的相关系数是在指标先行期计算获得, 则该指标就是先行指标; 当指标对应的绝对值最大的相关系数是在指标滞后期计算获得, 则该指标就是滞后指标。同样, 若最大相关系数是在同步期计算获得, 则该指标为同步指标。

由于时差相关分析需要较长的时间序列数据, 因此使用数据的年限为1987~2006年, 数据来源于相应年度的《中国统计年鉴》、《中国农业统计年鉴》、《全国农产品成本收益资料汇编》及联合国粮农组织网站统计数据。最终对影响我国柑橘产量增减变动的警兆指标计算前后3年的时差相关系数, 确定每个指标与柑橘产量增长率7个相关系数中的绝对值最大的值, 从而得到指标的时滞分类(表2)。

4 结论

我国柑橘市场预警指标体系的构建和指标时滞作用的分析是柑橘预警系统中的重要环节, 它可以明确影响我国柑橘市场的指标及各预警指标的时滞作用, 是进一步分析柑橘预警过程的基础, 是实现柑橘市场预警系统的关键。当然在构建指标体系的实际工作中, 应加强对应于该指标体系的基础工作, 特别是基础数据的搜集和整理、相关信息网络的建立、与国际接轨的统计口径的确立、专家调查数据库的完善等。此外在运用预警指标体系的过程中, 这套指标体系还需要予以不断地修正、补充和完善, 以便与我国柑橘产业的发展要求相适应。

参考文献

- [1] 王川. 中国柑橘生产与消费现状分析[J]. 农业展望, 2006(1): 8-12.
- [2] 刘从九. 我国棉花市场预警系统及指标体系研究[J]. 中国纤检, 2006(1): 7-9.
- [3] 陶骏昌. 农业预警概论[M]. 北京: 北京农业大学出版社, 1994.
- [4] 柏继云, 孟军, 吴秋峰. 黑龙江省大豆生产预警指标体系的构建[J]. 东北农业大学学报, 2007(8): 568-572.

的交易信息、土地流转的经验和教训, 加快完善土地流转制度, 提高土地流转的效率。

总之, 新的土地流转制度可以说是新形势下的又一次积极探索, 是追求自身潜在利润的新形式, 制度作为生产要素的组合函数, 一定会爆发出强大的生产力。

参考文献

- [1] 诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 三联出版社, 1992.
- [2] 科斯, 诺斯. 制度、契约与组织[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [3] 张维迎, 盛斌. 论企业家——经济增长的国王[M]. 2版. 上海: 三联出版社, 2004.
- [4] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 上海: 三联出版社, 1994.
- [5] 葛铸聪. 制度变迁与农村土地的规模化经营[D]. 济南: 山东大学, 2006.
- [6] 温铁军. 我们到底要什么[M]. 北京: 华夏出版社, 2000.