

● 经济理论与实践

农村土地使用权流转的效率分析^{*}

肖 飞¹, 张光宏²

(1. 武汉大学 商学院, 湖北 武汉 430072; 2. 中南财经政法大学 工商管理学院, 湖北 武汉 430060)

[作者简介] 肖 飞(1968-), 男, 湖北钟祥人, 武汉大学商学院经济学系博士生, 主要从事宏观经济学研究; 张光宏(1962-), 男, 湖北钟祥人, 中南财经政法大学工商管理学院副教授, 主要从事土地产权制度研究。

[摘 要] 土地使用权流转在农村土地改革过程中扮演了重要角色。土地流转是资源的有效流动, 它实现了土地的优化配置, 促进了农村经济的增长。实践证明农村土地制度改革的过程是土地使用权强度提高的过程, 这一过程应进一步持续下去。

[关键词] 流转; 土地使用权; 效率分析

[中图分类号] F 301.0 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)05-0532-05

资源流动, 是实现其优化配置, 促进经济增长的前提条件。要实现土地的优化使用, 土地流转是少不了的。土地联产承包责任制的实现过程, 实际上是土地使用权的流转过程: 由劣质的使用者流向了较优的使用者。这一流转带来了农村经济的显著增长。本文将通过这种功能结构方法, 对我国农村实行土地联产承包责任制以来的土地使用权流转的效率进行分析, 探讨农村土地制度变革的方向。

一、公平标准的流转——“均田制”

集体(公有)土地产权内在矛盾决定了集体作为所有权主体, 不能在集体之外选择使用者。因此, 使用权的流转“应该”仅限于集体内部成员之间, 即按照农户甲→集体→农户乙这种间接方式进行流转。这一流转方式在现行土地产权制度下可以顺利运行, 与制度规范完全相符。因为, 它的运行, 可以较好地实现集体(公有)土地产权制度内在基本矛盾决定的“公平”的目标。因此, 称之为“公平标准的流转”(简称“公平流转”)。土地联产承包责任制实行过程中的土地使用权流转的主要方式就是这种“公平流转”, 土地联产承包责任制的效率改进最初就是通过这一流转实现的。因此, “公平流转”有其历史功绩。

当土地联产承包责任制确立之后, 由于公有土地产权制度没有被取消, 其基本矛盾仍然存在, 其基本矛盾决定的“公平流转”形式也会与之相伴, 仍然在一定范围内发生“公平流转”。例如, 集体内部成员(人口或劳力)发生变化时, 这种流转就发生了: 内部成员增加时(如新生人口、婚娶、迁入等), 原则上新增成员也具有与其他成员相等的使用权份额, 这就需要按人地关系变化后对土地使用权进行再分配。反之, 内部成员减少时(如丧嫁、迁出), 同样有土地使用权的再分配的要求。满足这一要求的办法就是“公平流转”。据调查, 在中国实行土地联产承包责任制时, 有 48.8% 的村有明确规定, 农户人口变动可以调整土地; 19.2% 的村已明确了土地分配是一次性的, 即“增人不增地, 减人不减地”; 32% 的村则对此

问题没有任何规定。由此看出,“公平流转”在土地联产承包责任制的确立过程中,是主要的使用权流转形式,并在其运作过程中,也在时时刻刻地发挥着作用,实现着公有土地产权基本矛盾所要求的“公平”这一目的。“公平流转”在吸纳农业剩余劳动力、抑制人口自由迁移,保持农村和整个社会的稳定上起到了较大的作用。

但是,“公平流转”又存在效率上的损失,主要表现在以下几个方面。第一,土地资源利用效率低。集体成员的动态性,带来了“公平流转”的频繁性,使农户使用权不稳定感增加,农户对土地的长期投入减少、短期投入增加。农户短期行为造成土地生产力下降,资源浪费。由于“公平流转”使失去土地使用权的农户并没有得到补偿,土地投入中的一部分无法回收,会给转出农户带来一定的损失。由此看来,“公平流转”并不公平。因此,农户的土地长期投入减少是必然的。针对这一问题,出现了部分政策上的调整。这就是实行“增人不增地,减人不减地”。1991年11月,中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》规定:为了稳定土地承包关系,鼓励农民增加投入,提高土地的生产率,避免承包地的频繁变动,提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法。农业部对全国25个省、自治区的100个县、3.84万个村进行了调查,有35.3%的农民认为这一办法“好”;有47.9%的农民回答“不好”;有16.7%的农民说“无所谓”。农民的回答与自己家庭成员的变化趋势相关联,家庭人口呈减少趋势的农户,多赞成这种办法;而人口呈增势的农户则不大赞成。由此看来,实行这一政策存在很大的困难,公有土地产权制度基本矛盾的作用强度有多大,这一困难就多大,因为这一办法是与“公平”相抵触的。第二,土地资源与人力资源的配置效率得不到进一步提高。虽然家庭联产承包责任制通过“公平流转”把土地使用权由集体流转到每一农户,在一定程度上改善了土地资源与人力资源的配置效率。但是,这一流转并没把使用权集中到最优的使用者(大部分农户仅仅是较优的使用者)那里,土地资源与人力资源的配置效率没能进一步改善。按照公有产权基本矛盾的要求,劣质使用者与优质使用者具有平等的“使用权份额”。因此,“公平流转”不能实现土地使用权由劣质使用者向优质使用者的流转。第三,约束与激励效率不高。由于农户使用权份额的平均性和不可剥夺性,任何一个使用者对土地的使用方式的优劣(可能与其本身的能力有关,也可能与其能力无关),即采用什么方式使用土地不会影响农户的使用权份额。也就是说,没有办法约束在土地使用过程中的机会主义,如掠夺经营等。即使种田能手也可能出现土地的劣质使用,只要这种方式能给他带来最大收益。既然没有对劣质使用土地的约束,也就不能产生人们对土地优质使用方式的发明的激励。因此,在一定程度上,存在“劣质使用驱逐优质使用”的现象,它实际上是人民公社制度下“劣质劳动驱逐优质劳动”现象的变形。两种现象,以同样的基本矛盾为背景。第四,土地零碎化严重。“公平流转”导致土地零碎化至为明显。根据国务院农村发展研究中心1986年对280个村的调查,每个农户平均经营耕地9.2亩,分成9块,平均每块1.02亩。这种把大块土地零碎化显然不能与其它生产资料(如大型农机具)实现优良组合。第五,造成“可怕的对称”,对农村经济的发展形成深远的制约。由于历史的原因,农民长期在较为封闭的环境中从事着自给自足的小农经济活动,彼此之间接受信息相近,理性差异性小,经济获利能力相近,具有近似的“对称性”。当他们被赋予了相同的基本的经济资源——土地使用权时,这种“对称性”便具有了物质上的保障与支持,并形成现实的“对称”。我们知道,行为主体进行交易的前提是彼此之间的差异性或“不对称性”,这种“不对称性”的程度决定了交易的可能性、交易率和交易效率,并最终影响经济发展。因此,农民之间存在的这种“对称”,是“可怕的对称”,它会从根本上制约农村生产力的发展。综上所述,使用权的“公平流转”在土地联产承包责任制的推行过程中发挥了主要作用。但是,随着这一制度的进一步运行,制度功能又出现了“非均衡”,“公平流转”是这一“非均衡”的根本原因,并且不可能由它达到新的均衡。正可谓“成也萧何,败也萧何。”追求自身利益的行为主体,在新的获利机会或“潜在利润”的刺激下,通过改进使用权的流转方式,以使“潜在利润”得以兑现。这种响应新的获利机会的土地使用权流转称为“效率标准的流转”(简称“效率流转”)。

二、效率标准的流转

(一)“两田制”

既然“公平流转”存在效率损失,那么,限制它的作用范围,将它的作用空间局限在尽量小的边界范围内,而在其余的空间引入效率标准的流转,也就可以部分地避免效率损失。这种典型做法之一就是“两田制”。所谓“两田制”就是把农田分为“口粮田”和“责任田”,按人口平分“口粮田”,按劳动力平分“责任田”,“口粮田”仅仅承担农业税,“责任田”除了上交农业税外,还必须分摊提留。这一土地使用权的分配(流转)方式,在效率上有以下几方面的改进:第一,土地资源与人力资本的配置效率得以改进。“公平流转”把所有的人都看做是“均质”的人来进行土地使用权的分配,土地使用权份额与使用者能力不平衡。一方面,劳动力多的农户、劳动能力强的农户土地使用权份额不足,造成人力资本浪费;另一方面,劳动力少的农户、劳动能力差的农户,则感到“劳力不足”,造成土地资源浪费。“两田制”则在责任田上引进竞争机制,各户可以量力而行地承包责任田。这样,部分地改进了土地资源与人力资本的配置。实行“两田制”的大部地区在劳动生产率与土地产出率上的提高,就证明了这一点。据对山东平度市 60 户的追踪调查,实行“两田制”后,劳均收入 4 107 元,劳均生产粮食 3 815 公斤,分别比实行“两田制”前一年提高 60%和 32.8%;据对千户农民经营情况监测,1990 年粮食亩产平均达 739.3 公斤,棉花亩产平均达 62.6 公斤,分别提高 10.4%和 8.5%。第二,土地资源与其它生产资料的配置效率得到改善。在零碎的土地上,大型农机具没有用武之地。最先创造、发明并实行“两田制”的山东省平度市高戈庄党支部书记黄元臻,在 1982 年实行按人均分耕地包产到户之后,对两台大型联合收割机(一台 6 万多元)的闲置感到忧虑,因此,率先想出这种“两田制”的办法,以解决土地零碎与不可分性的生产资料之间的矛盾。实行“两田制”,可以在“责任田”(有的也在“口粮田”)上实行连片承包,土地零碎化状况有所改变。第三,部分地解决了因人口变动带来的土地调整频繁问题,农户使用权稳定感增强。实行“两田制”后,在人口增加时,减“责任田”数量补入“口粮”;反之,则减口粮田补入责任田。这就是“动账不动地”的办法,它可以在一定程度上避免了因人口变动带来的土地的调整、使用权稳定感差的问题,使农户土地投入增加。第四、“可怕的对称”被初步打破。“两田制”部分改变了资源背景的“对称性”,并在一定程度上促进了农户理性差异程度的增加。种田大户、农民企业家的出现,就是这一现象的证明。

正是由于“两田制”在以上诸方面效率上的改进,它在当今中国农村成为一种主要的土地使用权流转(分配)制度。1992 年,全国有 170 万村组实行了“两田制”,占村社(组)总数的 32.3%,比 1990 年增长 42.6%,实行“两田制”的面积达 39 597 千公顷,比 1990 年增长 7.3%。从区域分布来看,“两田制”多发生于东、中部地区,以中部地区为最多。1992 年与 1990 年相比,中部地区实行“两田制”的村社(组)增长 9.4%,耕地面积却增长了 20.8%。但是,“两田制”也有其一定的局限性。首先,“两田制”只在一定的环境下才有实行的意义。当它在土地资源相对丰裕的地方实行时,才有可能取得较好的成效。在土地资源较少、土地仅仅能满足“口粮田”的所需时,“责任田”也就基本不存在,实行的意义不大,甚至完全没有意义。这也就是土地零碎化在一些地区没有得到改变的原因所在。其次,在土地是农民的主要生活来源、农民收入较少的地区,实行“两田制”具有一定的残酷性,劳动力少的农户的生活水平很难得到提高,甚至会有所下降。第三,“两田制”虽然给广大农民提供了一定的“生活保险”和“就业保险”,社会震荡较小,但它却可能因此加重农民的恋土情结,难以从根本上促使农民离开土地。因此,在农村中,农民兼业化现象非常普遍,这给土地流转造成了阻碍。再次,“两田制”没有打破社区界限、流转半径有限,不能在更大范围内促进资源的优化配置。综上所述,“两田制”与按人均承包的“公平流转”相比较而言,虽然在资源优化配置效率方面有了一定的提高,并在打破“可怕的对称”上也有所作为,但我们还应看到,这种效率上的提高程度,以及适用范围都存在一定的局限性,它不可能完全解决现存制度中的所有问题。我们说“两田制”是有效率的土地使用权流转,只是说它考虑了效率的标准,并在效率的基础

上兼顾了公平。

(二)“四荒”拍卖

所谓“四荒”拍卖,就是将“四荒”地(荒山、荒坡、荒沟、荒滩)的使用权,在较长时间内,以拍卖的方式出售给不同的经济主体的一种使用权流转形式。“四荒”拍卖的主要作法是,打破行政区划界限,面向较大社会范围内进行拍卖;打破所有制界限,允许不同经济主体(如独户、联户、国家机关干部职工以及集体单位等)购买;打破承包期限,允许使用权的期限延长到 50-100 年;允许在使用权期限内继承、转让、抵押并获取使用(经营)收益拍卖中,引入市场竞争机制,实行“民主定标,公开投标、契约稳权”的办法,运用多种方式实施拍卖。如竞标拍卖,招标拍卖,协商拍卖。

这种土地使用权的流转形式,与“承包”方式在效率上有较大的改进,并取得较好的经济绩效。

第一,激励效率显著提高。激励效率来自于产权行为的收益性。由于“四荒”拍卖采取了“谁治理、谁受益”的方式,从而显著地提高了激励效率。据对山西省吕梁地区的调查,在“承包”形式下,不少农户包而不治或治而不快、治而不管,短期化行为严重,一亩地几年后只剩下六七分。“拍卖”后,农民由闲变忙,花大力气新造耕地、精细治理,出现了坡田变梯田,旱田变水田,低产田变高产田的现象。

第二,资源配置效率得到提高。由于“拍卖”打破了行政区划界限、所有制界限,把社会上的资金、人力和物资引入到土地治理之中,实现了土地资源与其它生产资料的配置优化。

第三,约束效率也有所提高。由于拍卖合同中,一方面对使用者的治理目标进行了界定,并实行抵押金制度,中标不买或不按合同在规定年限内治理,则押金变成罚金,并收回使用权。这样,对使用者的行为进行了约束。另一方面,所有者或管理者对“四荒”地的使用价值控制权减弱,约束了它的侵权行为。因此,“四荒”拍卖后,使用者对土地的使用价值控制权大大增加,可以按照合同的目标较自由地选择使用方向。同时,所有者或管理者的管理成本也大大减少。

第四,风险规避机制改善。由于使用权期限大大延长,较好地规避了使用权不稳定造成的社会风险。同时,使用者承担使用权的自然风险和市场风险,并享受风险收益。因此,风险与收益得到较为协调配置。

总之,通过“四荒”拍卖下的使用权流转,较之“承包”制的使用权流转,在效率上得以全面改进。产生这一改进的根本原因在于,所有权强度降低与使用权强度增加。产权的价值取决于它内含的产权强度,使用权强度的增加必然会导致人们对使用权的追逐。从社会分工的角度来看,所有者与使用者对产权权力的分割,应当与二者各自的职能即产权行为获利能力相匹配。“承包”制下,所有权强度过大但非人格化,而使用权强度较小,二者的“权”与“能”都存在不匹配、不相称的问题;“拍卖”制下,这种“权”与“能”的匹配、协调程度得到增加,使使用者“潜能”得到实现,从而取得了较好的经济绩效。

三、结论性评述

通过以上几种土地流转方式的效率比较可以看出,中国农村土地使用权的流转效率的提高依赖于使用权强度的提高。因此,农村土地制度变革的方向应是土地使用权强度进一步提高的过程。

首先,历史地看,产权制度效率的改进,无不与使用权强度的提高有关:20 世纪 50 年代土改后的土地使用权,实际上成为完整的所有权(私有权),强度提高到了极限,产权制度效率得到了提高,并带来了明显的经济绩效;相反,高级合作社和人民公社下的土地产权制度,农民的使用权和所有权均被剥夺,带来了农村经济 20 年的徘徊;土地联产承包责任制的推行过程,实际上是土地使用权强度提高的过程,也带来了效率的提高。

其次,从理论上讲,在完全的私有权和公有产权之间,还有很多产权形态,这些形态由不同的产权束按照不同的方式组合而成。现行土地产权制度下的所有权主体的非人格化的同时,农地产权束中还有多项权能没有界定归属,存在着权能真空;与之相对应的,使用权强度不足和不明晰导致了使用权主体

行为空间狭小。提高使用权强度包括两个方面:一是将这些无归属的权能,如转让权、处分权、抵押权、继承权等,与使用权合并,由土地使用者掌握;二是制度安排的长期化,不仅 30 年内不变,30 年以后也不要变。这种制度安排将更进一步地改善产权制度效率:(1)激励效率。产权价值取决于它所内含的强度,使用权强度的提高可以增加其价值,对使用权主体有更大的激励作用;(2)资源配置效率。资源优化配置的前提是资源的合理流动,只有赋予使用权转包抵押、或转让的权利,才能实现土地资源与其它生产资料和企业资源优化配置或适度集中实现规模效益;(3)约束效率。提高使用权强度,避免了所有权主体虚置带来的一系列问题,以及土地使用过程中的短期行为,又可以由农户来阻止侵权行为发生;(4)风险规避效率。所有权主体虚置,给机会主义行为的产生留下了空间,社会风险增加。通过提高使用权强度,产权会更加明晰,社会风险得到了规避。同时,提高使用权强度,意味着使用者收益的增加,使其与所承担的自然风险相匹配。

[参 考 文 献]

- [1] 黄贤金. 略论我国土地所有权市场[J]. 农业经济问题, 1994, (11).
- [2] 张红宇, 陈良彪. 中国农村土地制度建设[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [3] 茅予轼. 现代经济学前沿专题: 第 1 集[M]. 北京: 商务印书馆, 1995.
- [4] 茅予轼. 现代经济学前沿专题: 第 2 集[M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [5] 刘世锦. 经济体制效率分析导论[M]. 上海: 三联书店, 1994.
- [6] 骆友生, 张红宇. 家庭承包责任制后的农地制度创新[J]. 经济研究, 1995, (1).
- [7] 林毅夫. 我国农业的危机及其根本出路[J]. 经济研究, 1995, (6).
- [8] 吴 晗. 集体土地使用权的流转制度研究[J]. 农业经济问题, 1996, (3).
- [9] 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).
- [10] 张光宏. 中国农村土地制度的创新[J]. 管理世界, 2001, (4).
- [11] YANG, Xiaokai & WILLS. A model Formalizing the Theory of Property Rights[J]. Journal of Comparative Economics, 1990, 14.

(责任编辑 邹惠卿)

Rural Land Property Rights: Transfer Efficiency Analysis

XIAO Fei¹, ZHANG Guang-hong²

(1. Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. School of Business Management, Zhongnan University of Finance & Law, Wuhan 430060, Hubei, China)

Biographies: XIAO Fei (1968-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Business School, majoring in macroeconomics; ZHANG Guang-hong (1962-), male, Associate professor, School of Business Management, Zhongnan University of Finance & Law, majoring in land property rights system.

Abstract: The transfer of rural land use Rights has played an important role in the course of rural land reform, it is important to analysis on efficiency. Several important land transfer ways are analyzed on efficiency in this article. The result shows that the course of rural land reform is that the force of land use Rights increases, and this course must continue.

Key words: transfer; land use rights; efficiency analysis