



No. C1999004

1999-3-9

中国农地制度：一个分析框架

北京大学中国经济研究中心

姚洋

一九九九年三月九日

内容提要

农村改革以来，中国的农地制度发生了深刻的变化。改革打破了过去计划经济时代单一的公社制度，代之以自发形成、从而千差万别的农地制度。解释这些差异形成的原因和后果不仅将为农村的进一步改革提供坚实的理论和实证基础，而且将对中国乃至世界学术界产生深远的影响。虽然国内外学者在这方面的研究已经取得了一些进展，但尚待解释的现象和需要回答的问题仍然很多。本文旨在总结已有的研究成果的基础之上，为下一步研究提供一个分析的框架，以期对今后农地制度的研究有所帮助。

本文第一节将对中国农地制度的现状进行一个总结性的回顾。第二节讨论农地制度与经济绩效之间的关系。在这里，经济绩效不仅包括资源配置的效率，而且包括农地制度的社会保障和保险功能。社会保障不仅仅是一个分配问题，在许多情况下，它直接或间接地影响资源配置的效率。第三节将讨论导致现有农地制度差异的因素。我将在回顾现有理论的基础上为进一步的研究指出几个可供选择的方向。第四节将讨论下一步农地制度改革应该考虑的几个基本因素。

中国农地制度：一个分析框架

农村改革以来，中国的农地制度发生了深刻的变化。改革打破了过去计划经济时代单一的公社制度，代之以自发形成、从而千差万别的农地制度。解释这些差异形成的原因和后果不仅将为农村的进一步改革提供坚实的理论和实证基础，而且将对中国乃至世界学术界产生深远的影响。虽然国内外学者在这方面的研究已经取得了一些进展，但尚待解释的现象和需要回答的问题仍然很多。本文旨在总结已有的研究成果的基础之上，为下一步研究提供一个分析的框架，以期对今后农地制度的研究有所帮助。

本文第一节将对中国农地制度的现状进行一个总结性的回顾。第二节讨论农地制度与经济绩效之间的关系。在这里，经济绩效不仅包括资源配置的效率，而且包括农地制度的社会保障和保险功能。社会保障不仅仅是一个分配问题，在许多情况下，它直接或间接地影响资源配置的效率。第三节将讨论导致现有农地制度差异的因素。我将在回顾现有理论的基础上为进一步的研究指出几个可供选择的方向。第四节将讨论下一步农地制度改革应该考虑的几个基本因素。

一. 中国农地制度的现状

农村改革的一大特点是国家从农村基层制度建设领域的逐步退出以及乡村社区权利的加强。1984年的宪法确定了村集体作为土地所有者的身份，从而使农地制度建设由国家转移到村集体手中。其后果有二。一是自发性的制度创新代替了原有的国家强制性制度安排；与这一变化相适应，第二个后果是产生了千差万别的农地制度¹。自发性的制度创新早在六十年代初期的整顿时期便初见端倪，1978年之后建立起来的土地承包制更是自下而上的制度创新的典范。对村集体土地所有权的法律认定为自发的农地制度创新奠定了法律基础。

农地制度创新既然是自发的，便不可避免地要走向多样化。这种多样化来自两方面。一方面，农地制度的核心，即地权本身，就具有多面性；另一方面，各地的自然、经济和社会条件差距甚大，建立其上的自发制度创新因此也不可能是单一的。我们知道，地权是由多种权利组成的，包括法律所有权、剩余索取权、使用权、处置权以及这些权利的可靠性等。法律所有权显然是属于村集体的，其它权利则在集体与农户之间进行程度不等的分割。农村改革使得农民具有了完整的剩余索取权，但其它权利却不是完整的。比如，一些地方至今仍然限制农户种植作物的种类，从而限制了他们对土地的自由使用权。尽管土地租赁得到国家的鼓励，且实际生活中也较普遍，土地的使用权有偿转让在一些地方仍受到限制，同时，土地的继承权因为我们下面要谈到的成员权而普遍没有得到尊重。由于土地在法律意义上属于集体，农户间真正意义上的土地买卖实际上是不存在的。由于同样的原因，土地的抵押价值也不可能体现出来。譬如，一个农户将土地抵押给银行以得到贷款，其协议是在银行与农户之间签署的。但是，一旦农户无法偿还贷款而不得不交出土地时，此时的法律关系则转

¹ 农地制度一词来源于英文 land tenure 一词。从字面上理解，land tenure 意为对土地的占有和使用方式。它是一个比地权更广泛的概念，不仅包括地权本身，而且包括地权的交易、实现形式和生产组织等。“农地制度”虽不是 land tenure 的直译，但基本上反映了它的内涵。

移到了银行与村集体之间²，而后者有充分的理由不承认银行与农户间合同的合法性。意识到这一点，银行没有理由接受土地作为贷款的抵押。

目前农民反映最大、学术界也最关注的是农户对其所拥有的地块不具有稳定的地权。关于不稳定地权的效应，我在下一节将要详细讨论，这里只讨论它之所以产生的原因。关于这一点，周其仁和刘守英（1988）早在1988年就提出的社区成员权给出了一个很好的答案。所谓成员权，即土地集体制赋予村庄内部每个合法成员平等地拥有村属土地的权利。由于成员权的存在，每当一个新的合法成员进入村庄时，他都有从他人那里分得一份土地的权利，而每当一个成员离开村庄时，其他人享有将其土地平分的权利。其结果自然是土地分配随人口的变化而变化。

地权的多面性为农地制度的多样化创造了条件，而自然、社会和经济条件的地区差异则是这种多样化的诱因。既然制度创新是自发的，则它必定与创新者的利益相关联，而后者又大体上是地方条件的函数。地方条件的差异，导致村民间的利益结构发生变化，从而产生不同的制度创新。显然，这里涉及到诱发性制度创新理论。关于这一理论及其相关发展，我将在第三节中详细给予介绍。我在这里想做的，是概括一下目前中国农村的六种农地制度安排类型，并将它们与当地的经济和人文条件联系起来。

第一种类型是农户经营加“大稳定、小调整”。这是最普遍的一种类型，被中等发达地区广泛采用。在多数情况下，这种农地制度是在农民自发要求下形成的。产生这一制度安排的动因既可能是农民在成员权保障下对公平的诉求，也可能是为保证集体生存而做的一种集体理性选择。但是，人们在成员权下对公平的追求大体上应该是一致的，换言之，它应该独立于区域条件。因此，对公平的诉求无法解释土地调整的区域差异。我们在第三节中将看到，集体生存重要性的差异可能是解释区域差异的原因。第二种类型是由山东平度县发起的两田制。它的核心思想是通过土地招租的形式来模拟市场的土地交易。平度的非农产业发展较快，一些农户因此愿意放弃部分或全部土地。当地政府没有放开手脚，听任农民通过土地租赁市场转让土地，而是将口粮田以外的土地全部收回，然后招租。招租实际上是一个显示农户生产能力和愿望的过程；因此，在一定时期内，这种办法基本上可以达到完善的市场配置所能达到的效果，即土地的边际产出在全体农户间趋于一致。但是，经过三、五年之后，由于人口和其它经济因素的变化，原先有能力且愿意多耕种土地的农户可能不再愿意种那么多的地，而原先种地较少的农户却可能变得愿意种更多的地。这样一来，重新招租势在必行。事实上，平度正是这样做的。与第一种类型一样，农户对其所拥有的地块的权利缺乏稳定的预期。³第三种类型是以机械化集体耕作为特点的苏南模式。这一模式比平度走得更远，到了放弃家庭生产的地步。但是，这一特点并不一定是苏南模式的弊病。从生产组织和分配的角度来看，它与我们下面要介绍的土地股份制相近。这一模式的主要问题在于模糊了农户与土地之间的权属关系；同时，大规模以工业补贴为支撑的机械化作业与中国目前的比较优势脱节（文贯中，1998）。

² 当然，银行也可以接受土地使用权作为抵押。但是，此时土地的价值自然要低得多；同时，由于受制于土地的最终所有者，银行实际上是进入了一个“锁定”（tie-in 或 hold-up）交易，其使用权也难保完整，正如农户自己的使用权就不完整一样。因此，以使用权作为抵押似乎是不可能的。

³ 至于两田制推广过程中出现的村干部借机盘剥农民等问题，实际上与平度所实行的两田制无关。但中央政府对两田制的禁令仍然是必要的，否则由此而产生的问题将相当严重。

以上三种类型要么意味着农户地权的残缺，要么意味着农户不再直接享有地权。除第一种类型为农户自发的选择外，后两种类型均带有地方政府行为的痕迹。值得注意的是，山东和苏南直到最近仍以发达的集体经济而闻名。长期的集体经济传统也许是它们采用非市场手段的重要原因之一。换言之，制度创新者的意识形态可能是决定创新走向的重要因素。与上述三种低个人化类型相对照，下面的三种类型则是朝着更加个人化的方向发展。

第四种类型是以贵州湄潭县为代表的“生不增、死不减”制度。除 1984 年进行过一次调整以来，湄潭十五年来没有进行过一次土地调整。这种制度目前已在贵州全省推广，并以地方法规的形式确定耕地承包期五十年不变，非耕地承包期六十年不变。此项法规的影响是深远的。如此之长的承包期已经接近永佃制，是在集体所有制下最具个人化特征的农地制度。第五种类型是以浙南为代表的温州模式。尽管没有政府的干预，温州地区的土地调整微乎其微；同时，土地租赁市场非常活跃，土地集中程度不亚于苏南地区。同为发达地区，浙南和苏南所走的道路却完全不同。一方面，与集体经济发达的苏南不同，长期的私人经济使得温州人习惯并相信了市场的运作能力。另一方面，两地的非农就业结构的差异也是导致它们走上不同的道路的重要原因（姚洋，1999a）。最后，第六种类型是以广东南海县为代表的土地股份制。在土地股份制下，每个农户拥有一定的集体土地的股份，但此股份并不具体对应某一相应的地块。这样一来，集体所有制被个人化了，但个人化之后的产权并没有对经营规模的扩大形成约束，因为集体可以将土地统一发包给当地或外地的农民。因此，土地股份制是解决土地的法律所有与土地的占有和经营之间矛盾的一次成功的尝试。⁴

总结以上讨论，我们可以看到，中国农地制度虽然高度多样化，但多样化的核心是地权个人化程度的差异。这种差异对经济绩效有何影响呢？如何对它们的形成给出理论上的解释呢？这正是以下两节所要回答的问题。

二. 农地制度与经济绩效的关系

农地制度与经济绩效、特别是资源配置效率之间的关系是国际发展经济学界长期关注的一个问题。以世界银行为代表的国际机构在这方面做了许多研究工作，但主要集中在非洲、拉美和东南亚国家，并且没有产生令人任信服的一致结论（Feder and Deininger, 1998）。在本节中，我将讨论农地制度影响经济绩效的途径，如地权稳定性效应、资源配置效应以及社会保障效应等。

1. 地权稳定性效应

不稳定的地权使农民对自己所拥有的地块缺乏长期的预期。土地的不定期调整的作用如同一种随机税，它在不可预见的某一天将土地拿走，同时带走农民投入土地的中长期投资。土地在农户间的单纯转移并不构成效率的损失。但是，由于附着于土地的中长期投资也同时随之转移，且其价值一般难以完全得到补偿，土地的原所有者将会失去投资土地的信心，从而从一开始就减少对土地的投资。这样一来，土地产出率下降，经济效率受到伤害。必须注意的是，不稳定地权的负面影响并不局限于那些在调整中失去土地的农户，而且对村庄内的

⁴ 但是，这不能反过来用以证明集体土地所有制的合理性（这种观点参见折晓叶，1997）。集体土地所有制为土地股份制设定了条件，但是，这条件本身也不一定是必要的。不能排除的可能是，私有制下也会产生土地股份制。同时，由私有制出发，或许还可以产生和土地股份制一样好的农地制度。

每个农户都有影响，因为今年得到土地的农户，明年却可能失去土地。

关于地权稳定性效应的定量研究很多。但是，对于非洲传统农地制度的研究并没有给出一个满意的答案 (Bruce et al., 1995)。在对中国的研究方面，Feder 等人对东北的研究发现地权稳定性对农民在农机方面的投资没有影响 (Feder et al., 1992)。这一结果显然是容易理解的，因为农机不是附着于土地的，不会随土地的调整而调整。我本人对浙江和江西两省 449 个农户的研究表明，地权稳定性对农民的绿肥种植面积有显著的正面影响，但对产量的影响不显著 (姚洋, 1998)。Carter 和我的另一项研究考察了农户的所有投资 (以人工投入衡量) 与地权稳定性之间的关系，结果和我自己的研究相吻合 (Carter and Yao, 1998)。Jacoby, 李果和 Rozelle (1998) 的研究同样表明稳定的地权对投资具有促进作用，但对产量的效果不明显。投资与产量之间的反差说明农家肥、水利投资等在目前的技术条件下对产量的贡献较小，对增产起决定性作用的是土地面积、人力投入和化肥施用量。因此，稳定地权不可能立竿见影，马上见到产量上的效果。它的作用主要是通过促进土地长期投资达到可持续发展的目的。但这种好处不一定是农民所能预见并纳入他们的计算的。

对地权稳定性效应研究的一个问题是地权稳定性本身是农民选择的结果，因而对其效应的估计会产生偏差。这在非洲授证工作的研究中反映得最明显。在非洲的传统农地制度中，族长掌有族内土地的最终所有权，族民们只有耕种权。但是，两种权制均无法律保证。八十年代开始的授证工作试图改变这种状况。农民可以自愿决定是否申请对自己所耕种的土地的法律所有权。那么，授证之后对土地投入有什么效果呢？由于申请土地证是一个自愿行为，在检验其效果时就有一个内生性的问题。一个可能的情况是，只有那些即使是在无法律保障的情况下也会多投资的农民才会花钱去申请土地证，因为他们比别人更需要法律的保护。这样一来，一般的计量经济学方法所估计的授证对投资的影响就会被夸大；而复杂的计量模型所要求的数据又难以收集。中国的情形在本质上是一样的。是否调整土地是当地居民自己选择的，因此，地权是否稳定也是内生的。以上所引用的几项研究都或多或少有这个问题。虽然 Carter 和我的研究试图通过较复杂的计量方法控制内生性问题，但这种控制仍然给人以间接的感觉。解决这个问题的最好办法是找到一处制度外生的地区，以便做控制对比研究。贵州所实行的长期承包法规是一个近似于外生的理想制度实验，将贵州和周边省份进行对比将得到比较可靠的结论。

2. 资源配置效应

一种富有弹性的农地制度应该能够容纳市场的运作，从而促进资源配置的效率。在这里，对土地自由流转的容忍度非常重要。土地的自由流转可能产生两种效应，即边际产出拉平效应和交易收益效应。下面对这两种效应分别加以讨论。

所谓边际产出拉平效应，即土地的自由流转促使土地边际产出较小的农户将土地租让给土地边际产出较高的农户，在边际报酬递减规律的支配下，两者的边际产出趋于相等。土地边际产出相等说明资源配置效率达到了无法再进一步改进的地步。这是因为，如果一个农户的土地边际产出高于另一个农户，则说明前者应该得到更多的土地，从而经济中存在可改进之处。这里值得注意的是，边际产出拉平效应只有在存在其它市场缺陷、特别是劳动力市场缺陷时才会起作用。如果存在一个完善的劳动力市场，那么，人们可以通过调整劳动力的配

置——如土地边际产出较小的农户雇佣劳动力，土地边际产出较大的农户出卖劳动力——来达到土地边际产出相等的目的。但是，劳动力市场很难达到完善的地步。原因之一是存在监督问题：雇工总有道德风险问题，因此需要监督。即使劳动力市场是完善的，其它市场如资本市场在中国也远没有达到完善的地步。因此，土地市场的改善在中国目前有改善资源配置效率的意义。

我自己最近的一项研究表明（姚洋，1999a），较自由的农地制度促进土地的流转。我在1998年的研究进一步表明，较自由的农地制度缩小农户之间在劳动力和土地投资强度方面的差距。在较弱的假设条件下，投入强度差距的缩小也意味着要素边际产出差距的缩小。因此，我的研究证明较自由的农地制度的确具有边际产出拉平效应。Carter和我（1999）的研究通过更精确的计量模型进一步证明了这一点。

交易收益是土地可交易性所带来的第二种资源配置效应。这一概念是Besley（1995）首先提出来的，指的是土地交易性的提高增加土地投资的价值，从而提高农民进行土地投资的积极性。土地交易性如何增加土地投资价值呢？设想下面的情形。假设一个农户今年在他的土地上打一眼水井，一年后他在非农领域找到一份好的工作，从而不想继续耕种他的土地。在土地市场不发达的情况下，他要找到一个土地买主或承租者非常困难。因此他可能不得不将土地撂荒或降低利用的程度，他在水井上的投资也就无法收回。如果农民在今年考虑投资时就预见到土地无法出租的可能性，他对土地投资的价值就要打一个折扣，并因此可能不打这口井。换言之，土地可交易性的增加提高农民在必要时找到买主或承租者的可能性，从而增加投资的价值。但是，Besley自己对加纳的经验研究并没有证明交易收益的存在。我自己对江西和浙江的经验却证明了交易收益的存在（姚洋，1998）：在对土地交易（使用转让、出租和代耕）限制较少的村子里，农民种植更多的绿肥，且单产较高。

Besley的交易收益效应是从可交易性的增加提高交易发生的概率这个角度提出来的。但是，在一联系紧密的村子里，如果土地交易是允许的，则只要交易成本不是离奇的高，想出租土地的农户总是可以找到一个愿意承租的农户的。Carter和我（1999）的研究试图从另一个角度论证交易收益效应。我们将对土地交易的限制模拟为一种交易费用。这样做基本上抓住了当前农地制度的特征：在多数地方，土地的租让是允许的，但附加了一些条件，如必须在村里登记、必须完成公粮、只允许责任田转包、不允许口粮田转包等等。另外，出租土地可能被别人看作土地过多的信号，因而在下一次土地调整时土地有被分走的危险。所有这些都增加了土地租让的交易费用：土地所有者租金降低，承租者租金提高，因为两者均须负担一定的成本。由于交易费用的存在，一些原本愿意参与土地市场交易的农户可能就不参加了。这不仅会影响一个地区土地市场的活跃程度，而且会影响农民对土地的投资积极性。设想一个农民预期明年他可以在非农领域找到一份好工作从而会减少土地种植。在完善的市场条件下，这个预期不会影响他在今年的土地投资行为，因为他在明年可以找到一个承租者，使其投资实现价值。但是，当土地交易市场受到限制，从而较高的交易费用存在时，出租土地的吸引力下降。因此，如果农民在明年果然得到一个较好的工作，他要做的可能不是租出土地，而是降低劳动力投入的强度。这样一来，今年对土地的投资就失去了相应的劳动投入的配合，从而其价值也就下降了。该农民因此会后悔今年不该对土地做过多的投资。但是，意识到这一点，他在今年一开始就不会做这些过多的投资。我们称这种效应为投资反悔效应。我们的

经验研究证明这种反悔效应的确存在；但是，较自由的土地交易权并没有显示出降低这种效应的迹象。⁵

3. 社会保障和失业保险功能

土地仍然是我国大多数农民赖以生存的主要生产资料，在社会保障体系不完善或根本不存在的条件下，土地的社会保障功能不可忽视。这里必须强调的是，社会保障虽然具有维护公平的意义，但更重要、而又恰恰经常被人们所忽视的，是它对效率的正面作用。社会保障的一个基本作用是使生产力不至于在突发破坏性事件——如疾病、失业等——发生时遭到摧毁性的打击。显然，对生产力的保护提高经济效率。

土地作为社会保障的替代物，为占中国人口绝大多数的农民提供了基本的生活保障，从而成为维护社会稳定的一个重要因素。从这方面看，因土地调整而形成的低个人化农地制度有一定的合理性。这可以从下面的例子得到说明。设想一个农户在八十年代初承包制刚实行时有三个未成年男孩，一家五口人分得五亩地。近二十年后的今天，三个儿子均娶妻生子，人口变成十一口。如果在这期间无任何土地调整的话，这一农户的人均土地就会下降超过一半。但是，全村人均土地不会下降如此之快。毕竟，有一些农户没有这么多儿子（试想一个在承包制实行时有三个女儿的农户，它的人均土地到现在可以增加一倍多。）因此，如果土地随人口变动而做相应的调整，人多地少的农户的困难就可以得到缓解。从社会稳定的角度来看，这是十分必要的。但是，必须看到的是，土地的社会保障功能随土地在农民收入来源中的重要性的下降、或农民收入水平的提高而减退。在发达地区，农村居民的绝大部分收入来自农业以外，因此，土地的收入功能降低；同时，由于收入的提高，人们以货币收入抵御风险的能力也随之提高，无须实物形式的保险。在不发达地区，情形刚好相反。这也是导致发达地区与不发达地区农地制度差异的重要原因之一。关于这一点，我在下一节中还要详述。

土地的失业保险功能是显而易见的。农村中大量的隐蔽性失业之所以没有造成大的社会动荡，土地对这些失业人口的吸纳能力起到了重要的作用。问题在于，土地的失业保险功能在多大程度上有赖于目前的低个人化农地制度？如果土地仅仅是一个蓄水池，而不能在结构上对失业保险有所支持，则土地的保险功能与目前的农地制度之间不存在必然的联系，因为，即使土地是私有的，其蓄水池的功能也不会丧失。我认为，目前的农地制度至少在一个方面对失业保险具有结构性的支持。就是，与高个人化的农地制度相比，目前的农地制度有可能有利于劳动力的长期跨区流动。下面两种情形的对比可以说明这个问题。在第一种情形中，一个农民因为土地长期没有调整而没有分得土地。⁶现在，考虑两种就业可能。一种是在当地的一份可以勉强糊口但稳定的工作，一种是到城市找一份收入高但不稳定的工作。前一种工作可以立刻找到，但如果现在不要，以后可能便没有了；后一种工作必须到了城市之后才能知道是否可以找到。这个无地的农民会选择哪种工作呢？如果他是避险的（绝大多数人都是避险的），且城市的期望工资不比当地的稳定工资高太多，这个农民可能会选择当地的工作，因为一旦在城市没有找到工作，他连当地的工作也可能失掉，从而

⁵ 在我们的计量模型中，检验土地交易权的这种作用需要较高质量的数据，而我们的数据无法完全达到这些要求。这可能是我们没有得到支持结论的原因。

⁶ 作者在贵州的访谈中得知，在湄潭县，已有一万多人没有名义上分到土地。

断了生计。现在，考虑第二种情形。这种情形和第一种情形的条件相同，只是这个农民拥有一块足以维持生计的土地。和无地的农民相比，他更有可能选择进城工作，因为即使在城里没有找到工作，或工作不稳定，他还可以回到当地耕种自己的土地。换言之，土地的保险作用使得农民更愿意从事高风险、高回报的工作，从而对经济效率起到促进的作用。上述例子中对无地农民的假设只是为了叙述的方便，其结论对因人多地少而在当地兼业的农户也适用。

当然，以上论述只是提出了现有农地制度促进农民转移的可能性，同时也只讲述了问题的一个方面。这一方面实际上是土地对劳动力转移的收入效应：土地为农民提供稳定的收入（或财富），提高了他们抵御失业风险的能力，从而给他们更多的转移动力。问题的另一方面是土地对劳动力转移的替代效应：较多的土地挤压农民离农进城的积极性，从而迟滞劳动力的转移。因此，目前的农地制度是否对农民转移具有促进作用要看其收入效应和替代效应哪一个更大。这是一个需要经验研究验证的问题。

杨涛（Yang, 1994）指出了目前的低个人化农地制度阻碍劳动力转移的另一种可能性。如同我们在对已有研究的回顾中所看到的，低个人化的农地制度降低农地的价值，这使得土地使用权的转让价值降低，进而降低农民出让使用权的意愿。如果农地制度的个人化程度提高，一些农民就可以通过转让土地而筹集一部分进城长期居住的资金，从而加快农村劳动力转移的步伐。从边际调整的角度看，这种趋势无疑是存在的。尤其是在大城市近郊，土地价格很高，这种趋势可能会反映得更明显。但是，它对一般农村居民的影响有多大，是一个需要严格检验的问题。

最后，我们在谈土地的社会保障和失业保险功能时，也不能忘记可能存在能够完成这两种功能的替代物。比如，在地权长期化之后，农民可以通过少生孩子的办法减轻对土地的压力。⁷同时，地权长期化可能改变农民的消费和积累模式。目前农村的最大消费是建房。地权长期化之后，农民或许会减少这种攀比消费，而代之以各种形式的金融投资，以备将来的不测。目前，对这些问题的研究还是一个空白。

小结本节所讨论的内容，我们可以看到，对目前农地制度与经济绩效之间的关系的研究还有许多不足、甚至空白之处。这体现在以下三个方面。第一，对地权稳定性效应和资源配置效率的经验研究需要更加精确的数据。第二，对土地的社会稳定与失业保险功能缺少理论和经验研究。第三，对地权长期化对农民消费和积累的影响几乎没有研究。这三个方面是下一步研究的方向。

三. 农地制度的演进及区域差异

在第一节里，我们已经看到，中国的农地制度具有了强烈的区域差异。解释这些差异不仅将对下一步改革提供坚实的基础，而且将对制度变迁理论做出重要的贡献。到目前为止，已有几个理论试图在这方面有所突破。在这一节里，我将扼要介绍这些理论，并提出下一步研究的方向。由于农地制度差异的核心是地权的个人化程度，因此，目前的研究集中在探讨影响地权个人化程度的因素上。

⁷对贵州湄潭县的观察似乎支持这一结论。在一份于1990年进行的对1102户农民的问卷调查中，38%的人认为“增人不增地”的办法使农民不愿多生孩子，参见丁远康（1990）。

Turner, Brandt 和 Rozelle (1998) 认为中国农地制度的区域差异取决于农地制度对全村生产剩余之和的影响。他们的一个重要假设是农地制度由村干部决定, 而村干部关心的是使全村的农业生产最大化。根据当地条件的不同, 同样一种农地制度可能对农业生产产生不同的影响。他们构造了一个理论模型, 试图预测一个村子调整土地的频率。由于他们对目标函数的假设 (即最大化全村生产剩余的总和), 土地调整的作用基本上是正面的。在土地市场不活跃或不存在的条件下, 行政的土地调整代替了土地市场的作用, 将土地从人口和劳动力较少的农户手中转移到人口和劳力较多的农户手中, 从而起到在农户之间拉平边际产出的作用。那么, 什么时候更需要调整土地呢? 根据 Turner 等人的理论, 人口增长越快或非就业机会越多的地方越需要土地调整。人口增长快, 土地分配越可能不平衡; 非农业就业机会越多, 则更多的农户愿意放弃土地。但是, 后一预测与日常观察不相符, 也与 Turner 等人自己的计量检验结果矛盾。究其原因, 在于他们对村干部最大化全村生产剩余之和的假设。这个假设与现实的差距相当大。

龚启圣 (Kung, 1994) 和董晓媛 (Dong, 1996) 试图从不完全市场的角度来论证目前低个人化农地制度的合理性。在诸多市场缺陷中, 他们强调农村社会保险市场的缺失对产生现有农地制度的作用。由于大部分中国农村地区仍处于温饱线上, 生存仍然对农民构成很大的压力。因此, 土地的均分可以看作是农民克服生存压力的一个集体回应。在这里, 龚启圣和董晓媛实际上是在强调我在前面所讨论的社会保障功能。必须指出的是, 集体决策在这里是导致农地制度低个人化的必要条件。换言之, 这种农地制度不可能以农户个体决策为基础的分散博弈的结果。这可以从下面的例子中得到说明。假设一个村子里只有两户农民, 一户人均土地多, 另一户人均土地少。地少户的生活无法得到保障, 地多户则可以维持生活且略有盈余。在这种情况下, 地多户给地少户一部分土地符合社会保障的精神。但是, 以农民的个人意愿来看, 地多户是决不会无偿地给予地少户土地的, 除非他预期明年自家人口将大量增加,⁸ 以致其人均土地低于两户的平均水平, 从而可以从另一户人家得到土地。这种建立在自利基础上的相互合作有多大的可能性呢? 可以肯定的是, 这种可能性即使存在也是脆弱的, 因为, 它必须建立在两个农户循环的期望上: 地多户不但要预期他家人口的增加, 而且要相信地少户在明年也预期自家人口会在后年增加, 等等。这里不仅要求理性是共同知识, 而且要求农户对自家人口的增长具有单向的预期。两者在现实中都可能不满足。因此, 土地的社会保障功能只可能建立在以下两种可能性之上。一是农户之间存在一种自发的道德约束, 要求富有者对贫穷者、特别是那些生存受到威胁的农户承担起帮助的责任。这种道德约束显然存在于传统的村庄伦理之中, 只是其表现形式不是给予贫穷者土地。但是, 历史上广泛存在公田或族田, 其收益除用于公共事业外, 还用于灾荒年景对饥荒者的赈济。另一种可能性是存在一种社会加总机制, 对所有农户的效用 (或其它满足指标) 进行加总并使之最大化。在这个机制下, 低收入或生存受到威胁的农户可能会受到更多的重视, 从而使得土地的均分成为可能。事实上, 这样的一种社会加总机制本身便体现了一种道德, 只是这种道德不是对农民之间一对一关系的约束, 而是一种对集体的强加。至于产生这种强制约束的原因, 我们首先可追溯到长期的历史演进过程, 把它看作是中国传统村庄道德中集体生存伦理

⁸ 在这里, “明年”、“后年” 只代表时间的先后, 并不特指某一年。

的延续。同时，我们还可以把它看作是集体时代的遗产。事实上，目前的土地集体所有制及其所体现的成员权正是为这种集体伦理奠定了法律上的基础。

如果我们相信现有土地制度是对集体生存的回应的話，我们可以对农地制度的演进和区域差异给出一个较为圆满的解释。我在后面介绍我自己的研究工作时将详细讨论这个问题。在这里我想指出的是，现存的低个人化农地制度可能只是回应集体生存的方式之一，在后面的讨论中我们将看到，市场交易可以作为行政性土地调整的替代物，用以达到同样的目的。

刘守英、Carter 和我（1998）的文章试图在约翰·康芒斯的分析框架内对现有农地制度的演进及区域差异给出一个更广泛的解释。我们将农地制度看作是国家和农户之间博弈的结果。康芒斯将所有权定义为一种义务与权利之间的关系。所有权意味着他人对所有者的权利有尊重的义务。但是，由于所有权的多面性及合同的不完全性，所有权不可能是完备的（即存在巴泽尔之所谓公共领域）。国家在农地制度中仍然保留一定的角色，是因为它的利益，如保障充足的粮食供应等，可能因为地权个人化程度的加深而受到损害。因此我们看到，对农地使用和土地流转限制最多的地区，也是国家粮食采购所依赖的重点产粮区。在与粮食生产无直接关系的领域，如土地的调整，国家对农民的自发选择给予了高度的忍耐。

在解释中国农地制度的区域差异方面，诱导性制度变迁理论可能是一种较适用的理论。诺斯和托马斯的《西方世界的崛起》一书可以看作是诱导性制度变迁理论的第一部著作。但是，正式提出诱导性制度变迁这一概念的是佛蒙·拉坦和速水佑次郎（Ruttan and Hyami, 1984）。根据诱导性制度变迁理论，经济制度受到经济参数、特别是要素相对丰度的左右。相对丰度越低的要素越可能实现个人化。诺斯和托马斯的研究指出，西欧从公田制向私有制的转变过程是由土地的相对稀缺导致的。西欧、特别是英国的海外贸易促进了对羊毛的需求，因而提高了土地的相对价值，从而使得土地的私人占有成为有利可图的制度转换。这正是圈地运动产生的原因。速水佑次郎等人（Hayami and Kichuchi, 1981）对菲律宾和印尼爪哇岛收割制度演变的研究也验证了上述命题。在传统的收割制度下，地主必须允许村里的其他人参与收割，并得到收获量的六分之一。随着绿色革命的传播，土地产量大幅度增加，六分之一的产量作为对收割者的报酬超过了当地劳动力的价格。因此，新的收割制度应运而生。在爪哇，村民想参加收割必须先参加除草；在菲律宾，收割工作则包给了中介人，由中介人支付给收割者市场工资。诺斯在《制度、制度变迁与经济绩效》一书中进一步将诱导性制度变迁理论总结为效率假说（诺斯，1994），即制度总是朝着辅助经济系统达到社会最优的方向发展。但是，诺斯本人也注意到一些明显的反例。比如，同处欧洲的西班牙大大地落后于西欧国家。诺斯将这一现象归咎于路径依赖。他认为，西班牙没有经历英国式的皇权改革，以至皇权过大，并决定了后来的制度变迁轨迹。作为英殖民地的北美和作为西班牙和葡萄牙殖民地的南美的对比似乎也印证了诺斯的路径依赖假说。

诱导性制度变迁理论近来受到越来越多的批评。原因在于它忽视了决定制度变迁的政治过程。就连为这一理论做出很大贡献的速水也在其新书中认为这一理论是天真的（Hayami, 1997）。一种制度可能比旧制度更宜于促进社会整体效率的提高，但由于决定制度变迁的行为主体之间存在利益冲突，帕累托式的社会结果未必能自然地产生。经济学中这样的例子比比皆是。如著名的囚徒困境便是一例。对于长时段的历史过程，帕累托最优可能可以通过行为主体之间长

时期的博弈所达到（如因徒困境可以在无限次重复博弈中得到纠正）。对于短时期的制度变迁，帕累托最优在多数情况下可能是一种偶然，次优结果才是一种必然。认识这一点对我们研究中国过去二十年农地制度的变迁具有重要意义。

对诱导性制度变迁理论的发展可以从两方面展开。一是从对制度的需求着手，研究微观的利益机制如何产生不同的制度安排。在这方面，林毅夫（Lin, 1995）研究了要素对农户的相对稀缺性如何决定单个农户是否参加土地市场交易。我自己（姚洋，1999a）构造了一个一般均衡模型，探讨要素的个体稀缺性如何导致不同的土地租赁市场的发育程度。一个明显的观察是，同为发达地区的温州地区和宁绍平原地区，前者的土地租赁市场非常发达，后者则几乎见不到土地的租赁。我的观点是，这一现象与两地不同的非农就业结构有关。温州地区以私营企业为主，劳动力就业基本受价格信号调节，社会分工因此得到了充分的发展。大部分人完全或部分脱离农业，少数农户则向专业农户转变，从而促进了土地市场的发育。相反，宁绍平原地区以集体企业为主，而集体企业倾向于在追求利润之外同时追求就业最大化。但是，企业的发展又不允许过多的就业，因此便产生了一个人的工作由两个或更多的人来做的现象。⁶这一现象的一个后果是兼业化在当地相当普遍，社会分工不明确，从而降低了对土地市场的需求。我不仅用一个理论模型来解释所观察到的现象，而且还进行了计量检验，其结果与理论预测基本一致。

对诱导性制度变迁的另一条发展途径是研究制度变迁的决策过程。我自己在这方面做了一些尝试（姚洋，1999b）。在我的研究中，我把农地制度看作村庄内部集体决策的结果。与前面对村庄伦理的讨论一致，我假设村庄在决定农地制度的个人化程度时最大化全村人口的福利之和。但是，这个最大化不是无条件的，而是在农户生存约束下进行的。由于生存约束的存在，村集体不再是追求单一的效率意义上的帕累托最优（参见第二节对效率的讨论），我的模型的预测因此也偏离了效率假说所指出的方向。比如，地权的个人化程度和土地的相对丰度之间的关系不再是线形的，而是呈倒 U 型：在其它条件不变的情况下，土地非常稀缺和非常丰富的地方，其地权的个人化程度较高，土地资源适中的地区的地权个人化则最低。当土地非常稀缺时，调整土地分配对缓解部分农户的生存压力无大的补益，要求调地的呼声反而较低。⁷当土地非常丰富时，生存不再成其为问题，土地调整因此也失去了意义。只有当土地资源适中时，调整土地才对最贫穷的农户摆脱生存压力有所帮助，因此才成为集体决策的选择。我的模型还预测，地权的个人化程度随农民收入和非农就业机会的增加而提高，因为收入的提高增加了农户摆脱生存压力的能力，而非农就业机会的增加降低了农户对土地的依赖。这些预测得到了我对 1981 至 1993 年期间四省八十三个村土地调整的经验研究的证实。与龚启圣和董晓媛不同的是，我的模型还对土地市场的发育对农地制度个人化程度的影响进行了分析和预测。其结果是，一个运转良好的土地租赁市场降低一个村子进行土地调整的频率。换言之，土地租赁市场可以成为土地行政调整的替代物，用以达到降低集体生存风险的目的。土地租赁市场在资源配置方面比行政调整更有效率：前者使土地边际产出在农户之间趋于一致，即具有边际产出拉平效应；后者虽也具有部分的拉平效应，但赶不上市场的程度。另外，人少地多的农户的收入肯定是提高了；而对于人多地少的农户，虽然他们现在需要付费才能得到土地，但是，如果愿意的话，

⁶ 我（Yao, forthcoming）对宁波近郊的宁县的研究发现这种现象的存在。

⁷ 我的这一结论受到和温铁军的讨论的启发。我在此对他的帮助表示谢意。

他们能够得到超过在行政调整下所能得到的土地量。因此，从集体的角度来看，市场所带来的整体收益大于行政调整下所能得到的。我的经验研究证实了土地租赁市场对土地行政调整的替代作用。

以上是对解释我国农地制度的演进与地域差异的几个理论的回顾和评价。下面谈一谈今后可能的研究方向。方向之一是深入研究村庄的权力结构和决策过程。这是以上研究均未涉及、却可能是决定农地制度走向的重要因素。方向之二是在此基础之上建立一个村庄决策模型，并对可能的制度选择做出预测。方向之三是深入研究几个突出的案例（如广东的土地股份制），对它们的产生和发展给出一个经济学的解释⁹。所有三方面的研究都将对中国农地制度的研究提供新的内容，并对制度经济学的发展做出贡献。

四. 下一步的改革

要确定下一步改革的方向，首先必须对现有的农地制度做出完整的评价。前面的讨论虽然涉及到这个问题，但基本上是在实证的层面上展开的。然而，农地政策的制定涉及到更多的可能是规范层面上的问题，因为它需要价值判断的指导。价值判断不是本文所能涵盖的内容。在这里，我将只罗列土地制度各方面的利弊，以供决策者参考。在很大程度上，这一节是对前面各节的一个总结。

从前面各节的分析可以看出，对现有农地制度的评价至少应该包括以下几方面。

第一，农地制度的稳定性和资源配置效应。现有的研究支持这样的观点，即较个人化的农地制度增加土地投资和资源配置效率。但是，有关这两种效应的数量大小还需要进一步的研究之后才能确定。

第二，农地制度的社会保障和失业保险功能。虽然更加个人化的农地制度降低农业生产效率，但是，这种效率损失可能被现有农地制度的社会保障和失业保险功能所抵消。并且，后两种功能的作用远远超出农业本身，而对整个国民经济和国家稳定产生影响。但是，对于这两种功能还缺乏实证的数量研究。因此，我们无法确定它们是否足以抵消现有农地制度在农业生产方面的负面效应。

第三，公平问题。公平是现有的土地集体所有制赋予农户不可剥夺的权利。即使社会保障不再是一个问题，单是对公平的追求也会导致土地的调整。既然成员权保证每个人对集体土地享受同等的权利，我们就没有理由指责农民对公平的要求。

第四，农民的自发选择。当地权在法律层面上予以确定之后，其剩余部分则取决于农民自己的选择。从原则上说，国家对地权任何形式的干预都与宪法对土地集体所有制的肯定相背：既然村民作为一个整体拥有了对村土地的所有权，他们便同时拥有了对农地制度的决定权。国家政策只能给农民一定的经济和行政引导，促使农地制度朝某个方向发展，而不应是对农地制度的直接干预。当然，由于村庄内部的决策还没有达到完全的民主，村干部仍然拥有较大的权力，并可能滥用这些权力。因此，国家应该对村干部的行为进行规范。

在决定一种理想的农地制度时，政府应对前三项内容进行综合的考虑，但

⁹ 折晓叶（1997）从社会学的角度对土地股份制进行了研究，但不能替代经济学的研究。

这一理想的制度是否可以实现，还要看农民是否愿意接受。在目前对前三项的研究尚未有明确的结论的前提下，政府所能做的也许是接受农民的选择。事实上，广东南海的土地股份制就是发达地区农民的一种非常有效的制度创新。在目前的情况下，急需对农民的自发制度创新进行实证研究，确定导致这些创新的地方因素及其后果，并对它们推广的可能性给予评价。

参考文献

- Besley, T. (1995): "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana." *Journal of Political Economy*, Vol. 103, pp. 903-937.
- Bruce, J., S. Migot-Adholla, and J. Atherton (1995): "When Should Land Rights be Formalized? Issues in the Phrasing of Property System Reforms." In D. Umali-Deininger and C. Maguire, eds., *Agriculture in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments: Proceedings of the Fourteenth Agricultural Sector Symposium*. Washington: The World Bank, 1995.
- Carter, M. R. and Yang Yao (1998): "Administrative vs. Market Land Allocation in Rural China." 手稿。
- Carter, M. R. and Yang Yao (1999): "Specialization with Regret: Transfer Rights, Agricultural Productivity and Investment in an Industrializing Economy." 手稿。
- 丁远康 (1990): 《湄潭实验区土地制度建设 1990 年 1200 农户问卷调查监测分析报告》, 载中共贵州省委政策研究室、中共贵州省湄潭县委编, 《土地制度建设试验监测与评估》。贵阳: 1997 年。
- Dong, X. (1996): "Two-tier Land Tenure System and Sustained Economic Growth in Post-1978 Rural China." *World Development*, Vol. 24, No. 5, pp. 915-928.
- Feder, G. and K. Deininger (1998): "The Evolution of the World Bank's Land Policy." 中国农地制度与农业绩效国际研讨会, 北京, 1998 年。
- Feder, Gershon, Lawrence J. Lau, Justin Y. Lin, and Xiaopeng Luo (1992): "The Determinants of Farm Investment and Residential Construction in Post-reform China." *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 41, No. 1, pp. 1-26.
- Hayami, Y. and M. Kikuchi (1981): *Asian Village Economy at the Crossroads: An Economic Approach to Institutional Change*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.
- Hayami, Y. (1997): *Development Economics: From the Poverty to the Wealth of Nations*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Jacoby, H., G. Li and S. Rozelle (1998). "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China." Mimeo.
- Kung, J. K. (1994): "Egalitarianism, Subsistence Provision and Work Incentives in China's Agricultural Collectives." *World Development*. Vol. 22, No. 2, pp. 175-188.
- Lin, J. Y. (1995): "Endowments, Technology, and Factor Markets: A Natural Experiment from China's Institutional Reform." *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 77, pp. 231-242.
- 刘守英, Michael Carter, 姚洋 (1998): "Dimensions and Diversity of the Land Tenure in Rural China: Dilemma for Further Reforms", *World Development*, Vol. 26, No. 10, pp. 1789-1806.

- North, D. and R. Thomas (1973): *The Rise of the Western World*. London: Cambridge University Press, 1973.
- 诺斯, 道格拉斯(1994): 《制度、制度变迁与经济绩效》, 上海: 上海三联书店, 1994。
- Ruttan, V. and Y. Hayami (1984): "Toward a Theory of Induced Institutional Innovation." *Journal of Development Studies*, Vol. 20, No. 4, pp. 203-223.
- Turner, R., L. Brandt and S. Rozelle (1998): "Property Rights Formation and the Organization of Exchange and Production in Rural China." 中国农地制度与农业绩效国际研讨会, 北京, 1998 年。
- 文贯中 (1998): 《中国的地方性土地租赁市场、农业保护与世贸组织》, 中国实行长期而有保障的农村土地使用权国际研讨会, 海口, 1998 年。
- Yang, Dennis (1994): *Knowledge Spillovers and Labor Assignments of the Farm Household*, Ph.D. dissertation, University of Chicago.
- 姚洋 (1998): 《中国农村土地制度安排与农业绩效》, 《中国农村观察》, 1998 年第 6 期, 第 1-10 页。
- 姚洋 (1999a): 《非农就业结构与土地租赁市场的发育》, 《中国农村观察》, 1999 年第 2 期。
- 姚洋 (1999b): "Induced Institutional Change under Collective Decision: The Case of Land Tenure Evolution in Rural China." 北京大学中国经济研究中心讨论稿系列 No. E1999001.
- Yao, Yang (forthcoming): "Rural Industry and Labor Market Integration in Eastern China." *Journal of Development Economics*.
- 折晓叶 (1997): 《村庄的再造——一个“超级村庄”的社会变迁》。北京: 中国社会科学出版社, 1997 年。
- 周其仁、刘守英 (1988): 《湄潭: 一个传统农区的土地制度变迁》, 载中共贵州省委政策研究室、中共贵州省湄潭县委编, 《土地制度建设试验监测与评估》。贵阳: 1997 年。