

## 中国的土地使用权和转移权：现状评价

Loren Brandt 李 果 黄季焜 Scott Rozelle\*

**摘 要** 本文对中国耕地资源的组织和利用现状进行了系统描述。中国农村的村级土地制度存在巨大差异。但是，迄今还没有评估土地制度对农业效率、公平和总体发展影响的牢固的经验证据。在过去的二十多年中，村干部进行的土地再分配可能方便了人们获得土地，增加了粮食产量，并克服了土地租赁市场的某些不完全性。但是，在许多地区，当前土地制度的成本是显著的，并且持续增加，而且不能被较低程度的收入不均所抵消。

**关键词** 土地制度，农业绩效，平等

### 一、引 言

中国农村经济改革，被公认为过去 20 多年里最成功的经济转型 (Johnson, 1996; Perkins, 1992; Lin, 1992)，从根本上改变了中国农村的土地使用制度。随着家庭联产承包责任制 (Household Responsibility System, HRS) 的引入，农民土地使用权和剩余收入索取权得到扩大，农业从集体生产转向了以家庭为单位的生产组织体系。然而土地却没有私有化。所有权仍然保持“集体”所有，村级地方政府和官员握有决定农户土地使用和分配的权力。

最初的改革激发了中国农业生产史无前例的加速增长。从 1979 年到 1984 年间，以真实价格计算的农业总产值年均增长速度为 7.6%，粮食生产年均增长 4.9% (ZGTJNJ, 1989)。众多学者的实证研究 (McMillan, Whalley, 和 Zhu 1989; Lin, 1992; 以及 Huang 和 Rozelle, 1996) 把这一成就归因为更好的剩余收入索取权<sup>1</sup> 带来的激励效应。然而 1984 年以后增长便停滞了，尤其是粮食生产。从 1985 到 1994 年，尽管农村投入品和产出品市场进一步自由化，粮食生产仍然徘徊不前，年均增长 0.9% (ZGTJNJ, 1996)。

这一徘徊局面引发了对其原因的广泛争论。有些研究人员把注意力集中到中国的土地管理体制，认为自从改革以来，农村经济中这一领域的改革最少。其中一些研究人员认为农村制度安排的一些缺陷是问题的根本所在。例如据报道，使用期不稳定导致激励不足，阻碍了农业投资，进而降低了增长

\* Loren Brandt 多伦多大学经济系; 李果, 世界银行; 黄季焜, 中国科学院中国农业政策研究中心; Scott Rozelle 加州大学戴维斯分校农经系。通信作者及地址: 黄季焜, 中国科学院中国农业政策研究中心, 100101 电话 (010) 64889833 E-mail jikhuang@public.bta.net.cn

<sup>1</sup> 增长率如此之高，以至于某些政策制订者开始担心如何处理多余的粮食。

率(Prosterman, Hansted, 和 Li, 1996)。认识到激励问题的重要性之后,人们极力呼吁或者将土地私有化,或者延长土地承包合同为30年或更多(Chen, 1999)。

私有化或者延长使用期的需要并非是无可争议的。较低的农产品价格而不是土地产权制度安排被认为应对下跌的农业生产负责。据报道,在许多地区大量的农民反对私有化方案(甚至反对延长使用期),因为在现行的集体土地所有制下这些农户已经具有比较好的总体收入保障(Kung, 1995; Kung 和 Liu, 1997; Dong, 1996)。另外,有人认为中国目前缺乏成功推行土地私有化的辅助性制度安排。事实上,信贷市场的发育不良、土地登记制度的缺失以及司法体系的不健全都使得现阶段进行土地私有化即使不导致社会动荡也是效率低下的(Dong, 1996)。

不幸的是,对土地权力辩论双方的支持都不多,即使辩论结果是非常重要的。本文的总体目标是为了更好地权衡中国的政策选择而对中国的耕地资源的组织和利用的现状进行展示并系统描述。从政策的角度看,关键的问题是这些可选择的土地制度在满足当地居民的分配目标的同时,是如何有效地提供农户合理使用土地和投资所必需的激励。我们将尝试从实证的角度评估中国土地制度对于农业部门效率、公平和总体发展的影响。

虽然我们引用海内外其他学者的研究结果,但是我们主要依赖于自己的研究。我们使用8年来我们与其他学者合作研究以及独自研究得到的中国土地制度研究结果。我们成果的大部分是基于我们从中国许多地方收集到的农村和农户的第一手资料。

## 二、土地及其相关权利的潜在影响:理论观点

土地及与之相联系的权利对于农业生产力和福利服务的分配与提供有着重要影响。我们首先分析土地权利安排对分配潜在的影响,接着转向对短期和长期的生产力的影响的分析。

### (一)对分配的影响

虽然中国农民不拥有土地,也不能出售土地,但是农民享有的使用权和剩余收入索取权仍然为他们提供了直接和间接利益。这些利益通过以下的形式得以体现:

(1)作为使用权的拥有者,农户有权力获得土地作为生产要素的隐性收益;

(2)在劳动力市场不完全和离开农村打工的机会有限的环境中,土地提供了农户最大化使用家庭劳动力的机会;

(3)粮食市场不完全环境中,土地是粮食来源的保障,也是低价能量的来源;

(4) 一旦外出打工的机会受损，土地还可以充当一种保险。

作为土地使用权的拥有者，中国的农民如同世界其他地方的农民一样，有权获得土地作为生产要素的收益。获得土地的权利为拥有并经营土地的农民家庭提供了赚取收入的机会，这也被广泛地称为“地租”。那么地租有多大？如果存在运转良好的出售使用权的租赁市场，那么土地收益将等于市场租金。然而在发展中国家，农民参加市场交易经常受到限制，他们的隐性租金就是土地自然增值的那部分利润（Binswanger 和 Rosenzweig, 1986）。隐性租金依赖于产出价格、当地土地质量和数量、当地劳动力规模和外出打工的机会多寡。对中国的生产研究揭示出土地和家庭劳动力的隐性收益一般大于总产出的 50%（Putterman 和 Ciacu, 1995）。

在何种条件下土地的价值将为最大？尽管中国农村外出就业的人口迅速增长，农民并非全部都有能力参加农村以外的劳动力市场。外出就业与性别、年龄和教育程度等因素高度相关（Parish, Zhe 和 Li, 1995；Benjamin *et al.*, 2000）。况且，中国许多最贫穷地区的农户还没有利用迁移机会（Rozelle *et al.*, 1999）。对于这些家庭里的没有能力外出工作的成员来说，土地提供了潜在的就业出口，使这些农户能获得该劳动力的收益。由于较少获得外出打工机会的人一般是年纪较大，教育程度较低的妇女，因此获得土地对于这部分人来说意义更大。

获得土地的意义还在于提供农民家庭食物保障和保险（Park, 1996）。在转型中的农村经济里，粮食市场一般发育不健全，在贫困地区尤其如此，因而是食物供应不确定的来源。而外出打工也同样是高度不稳定的（Giles, 1999）。农村人口一般不能得到正式信贷资源和其他失业保险。即使存在其他非正式的自保险机制，获得土地仍然是满足农户福利需要的基本方式，并充当着正式保险的替代。

因此获得土地的权力能够为需要它的人们提供具有上述功能的各种服务。既然土地的许多功能能够为较贫穷并且各种资源禀赋较少的人们自然而然产生各种利益，那么有助于使大多数人获得土地的土地权利制度安排，将对改善公平和贫困救济产生积极作用。

## （二）对生产力的影响

产权制度安排还将影响土地使用的方式以及土地是被毁坏还是耕种。在这一意义上，产权安排与生产力和收入增长两者都有密切的关系。产权与增长之间的联系比较复杂，有多个方面的关系。一方面，土地使用方式的限制，如限制农民对农作物的选择或者限制农民改变土地农业用途的能力将影响土地生产力和从农业所获得收入。产权还通过长期生产力影响产出水平。这一领域的大部分文献的注意力集中于投资激励和长期生产力，但是对配置效率或静态效率的影响也是同样重要的。

当村内不同农户之间存在生产力高低的区别时,无论采用什么方式在农户之间重新配置土地都可能带来产量的提高。当地领导进行改善生产力的土地再配置,必须使土地从低边际产品的农户那里流向高边际产品的农户手中。作为一种替代方式,在不同农户之间进行的土地再配置还可以以分散化方式进行,农民可以在当地的土地租赁市场相互租借土地。在转型经济中,未发育的市场机制导致的高昂交易成本将限制农户间通过土地租赁市场参加交易的数量。结果导致不同农户之间的土地生产力的差异持续存在。而当市场根本不存在时,村里的政权有可能通过行政再配置减少低效率。

稳定的使用权和自由租赁土地的权利也能激励农户增加投资和恰当管理土地,进而影响长期的生产力。频繁的土地再分配政策以及禁止土地继承将损害使用权的稳定性。拥有明确界定的有保障的产权的农民将投资于诸如灌溉、排水、构筑梯田等节约土地、提高生产力的活动。当农民有稳定的权利时,他们将有更高的热情去改善土地以获得更高的使用价值,并通过施有机肥保持土壤肥力。这类投资产生了不在投资当年收获而在未来多年偿付的涓涓收入流。短暂的使用权和使用权的高度不确定性将影响农户投资的预期收益,并减少最优投资规模(Demsetz, 1967; Alchian 和 Demsetz, 1973)。即使使用期是有保障的,拥有不受约束的租赁土地权利(假设存在运转良好的土地租赁市场)仍然是重要的。假如农民在未来决定不亲自耕种土地的话,转让资源的自由将保证他们未来以地租形式获得当前对土地投资的收益。

不稳定的使用权会同时阻碍农户投资于节约劳动型农用机械和资本的行动,这种投资在外出打工快速增加的地区尤其重要。投资于节约劳动型和提高生产力的投资领域正在变得越来越重要,因为中国的一些地方已经达到了其发展历程的一个临界点,需要在耕地及其附属投资的结构上进行大规模变动<sup>2</sup>。迄今为止,还存在用资本代替劳动的技术可能性——亚洲其他地方的经验揭示确实存在这种可能性(Pingali, Hossein 和 Gerpacio, 1997)——并且当租用农用机械的市场不完全时(Binswanger 和 Rosenszweig, 1986),进行农业投资微弱的激励将阻碍土地和劳动生产力的提高,在更一般的情况下将阻碍农业产出的增长。

然而某些因素,能够减小不稳定的使用权对长期投资的负效应,并减少强化产权的必要性。如果有一些超农户组织,例如村级权威组织进行投资决策,那么较薄弱的土地产权带来的负效应就能部分地被克服(Dong, 1999)。事实上,大量的农业投资需要农户之间的协调,这样,拥有自己资源基础的集体组织在进行此类决策时就会是有效的<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 我们已经注意到中国许多沿海地区有这种压力。在中国最近一次有关土地政策的会议上,D. Gale Johnson 强调有必要考虑在过去几十年中农业劳动力快速减少的潜在效应。

<sup>3</sup> 那些与之相类似的、有办法得到大多数社区成员支持从而获得法定投资决定权的组织,也能够克服由于平均耕地规模过小和投资“不可见”(难以度量)而带来的困难。

最后，土地产权对于农村发展有着更加久远的广泛的经济影响。通过赋予农民某种形式可担保的明晰的土地产权将有利于促进正式和非正式农村信贷市场的发展 (Besley, 1995)。在当代中国农村, 绝大多数农民和其他发展中国家的农民处境一样, 被有效地隔离在正式信贷之外 (Park, 1996)。土地还可以充当生产性资产, 农民投资于此作为养老保险 (Johnson, 1995)。从历史上看, 穷毕生精力积累土地对于保证老年人的消费和收入与年轻人的大致相等具有关键意义 (Benjamin, Brandt, and Rozelle, 2000)。

### (三) 复杂的权利与复杂的权衡

本部分的讨论有两个目的。首先, 土地在农村经济中起到多种作用。在一些场合, 土地提供了长期投资的激励, 并促进长期生产力提高。而在另外一些场合, 土地则提供了就业与食物来源, 并提高当前收入。特别是在信贷市场发育不健全、劳动力市场未发展以及粮食等产品市场交易成本很高的经济体中, 土地为农户, 特别是为那些贫穷、教育程度较低的家庭, 提供了充分有效利用家庭劳动力——他们最富足的资源禀赋的机会。

更重要的是, 我们认为本部分的讨论强调了土地政策的制订者面临的复杂的权衡困境。如上所述, 土地产权有分配和增长的双重影响。在一些情况下, 旨在创造能够满足分配目标 (耕者有其地) 的土地制度的那些政策 (例如以平均主义的方式进行收入分配和资源再配置), 不一定有利于增长 (因为这一政策可能阻碍土地兼并和投资)。反之则反是。而且, 土地提供某些服务 (例如充当保险) 的能力在某些场合 (例如在农村市场不健全的早期发展阶段) 大于另外一些场合 (例如农村经济逐步发展, 绝大多数农户能够离开农村工作)。在本文其余的部分, 当我们试图理解决策者过去所制订的决策和他们将来如何改变政策时, 这些权衡都要被仔细考虑。

## 三、数 据

本文所用的数据有两个来源。第一个也是最重要的是我们在 1996 年收集的村一级的数据集合, 由于它覆盖面广, 因此能够大致反映全国整体趋势和各地差异。第二个来源是于 1995 年收集的辽宁和河北省的农户数据集合, 我们的洞见和发现部分来源于此。

村一级的调查横亘中国 8 个有代表性的省份的 215 个村庄。在中国发达的沿海地区, 样本包括辽宁省、山东省和浙江省; 在农业的心脏地带以及长江中上游内陆地区, 样本包括河北省、湖北省和四川省; 在中国最贫穷的西北和西南地区, 样本包括陕西省和云南省。在除了辽宁省和河北省以外的几个省份中, 按照每个县的人均工业产值从低到高均分为 4 个带状区域, 然后从每一区域随机挑选 2 个样本县, 每省共挑出 8 个县。然后以同样的程序,

在每个县中挑出 2 个镇, 每个镇挑出 2 个村。在这 6 个省中, 每个省抽样得到 32 个村, 即 8 个县中的每一个县都挑出 4 个村; 而云南省例外, 只抽样得到 24 个村。另外, 在辽宁省和河北省, 从 6 个县中抽样得到了 31 个村。我们认为这样得到的样本具有代表性, 并且相关变量的估计结果同按照中国国家统计局的资料进行计算的结果基本一致<sup>4</sup>。

在每个村庄, 我们的提问人员从村庄的三位领导: 村支书、村委会主任或村长和村会计那里问出广泛而详细的数据。选择这三位领导的原因是他们一般更有能力和权利回答有关村里土地使用制度的过去和现状。总共 10 部分的调查文件包括有关外出打工、土地管理、当地工业管理、当地信贷市场、周期性市场、农业投入品和产出品市场以及当地政治环境等方面的内容。我们询问了 1995 年和 1988 年两年的情况, 还询问了自从家庭联产承包责任制引入以来的土地变动情况。他们详细回答了有关村庄土地调整的频率、平均规模和时机的问题。对于村庄土地租赁和相关设施的问题, 他们还回答了当地有关租赁的规定, 有多少农户租入或租出土地, 谁参与了租赁以及有多少土地进行了租赁交易等等内容。

为了研究使用期限类型和土地权利对于生产行为的影响, 我们又在 1995 年夏天对河北省和辽宁省的 6 个县 31 个村的 780 户农民进行了调查。位于中国北部和东北部的河北省和辽宁省, 是中国主要的两个农业大省, 抽样的 6 个县来自这两个省的主要农业区。这些县的绝大多数农业生产者的生活来源是粮食生产或者以出售经济作物为生。农民主要种植玉米, 约占总耕种面积的 70%, 其他种类的作物还包括大豆、稻米和棉花。

提问人员详细记录被调查的每一户的特征信息和农业生产活动状况。按地块调查每一农户的土地拥有情况, 在获取每一块地的基本信息之后, 提问组的监督者负责从每户选择两块地进一步调查, 他要尽力确保这两块地的使用权不同。提问人员系统地调查这两块地, 询问土地的使用期限状况、具体的使用权状况、所有的投入和产出情况以及土地质量状况。经过数据剔除, 样本最后保留了 612 户 1073 块土地的数据。

在本文余下部分, 作者(单独、一起或者与其他人合作)在一系列不同的分析中大量使用这些数据。虽然在大多数情况下存在数量可观的他人完成的理论和实证研究, 对我们很有借鉴意义, 我们将就有关问题主要汇报我们自己的研究成果。那些对更多细节和有关方法的背景感兴趣的读者可以参见我们在正文脚注里的引用文献。

<sup>4</sup> 一个例子是我们对不同土地使用期限类型所占面积的估计, 见下一节。我们的调查收集了劳动力流动和劳动力市场参与的数据, 据此的估计与国家统计局的估计结果也几乎相同, 参见 Rozelle *et al.*, 1999。

## 四、中国农村的土地使用权制度

### (一) 所有权问题

在农村改革进行 20 年之后，土地所有权依然是“集体”所有，农民不拥有土地所有权。集体经常指村或者次级村组织。然而，在中国一些地区，所有权的模糊性已经产生。这一难题的根源是多重的，包括：1949 年以后土地使用权管理和土地所有权主体的多次变动；土地所有权管理条例的不适当应用；过去 50 年里多次发生的村庄的合并和分立等等。

回顾在 1960 年代发生的所有权分散到生产队的往事，这导致在绝大多数村庄里，小组或村小组（以前的生产队）被认为是当前土地事实上的拥有者。然而在某些地区，土地所有权赋予村本身（以前的生产大队）。在较少的例子中，所有权被报告为镇所有，镇是以前的公社。中国农业部和农村的官员证实，村级组织和村之间正在发生越来越多的土地所有权争执<sup>5</sup>。土地转为非农用途以及土地的商业价值和居住价值的提高，都使得土地所有权在很多地方成为特别容易引起争议的问题。在村内的土地再配置（下文讨论）和有必要在各村之间再配置土地的情况下，这些争议就会浮出水面。

### (二) 土地使用期限类型

中国现在的土地使用期限类型主要是五种官方正式批准的土地使用类型：(a) 责任田 (responsibility land, *zeren tian*)；(b) 口粮田 (ration land, *kou-liang tian*)；(c) 承包田 (contract land, *chengbao tian*)；(d) 自留地 (private plots, *ziliu di*) 以及 (e) 开荒地 (reclaimed land, *kaihuang di*)。上述类型的使用期限依次组合成为几类主要的土地使用权制度，包括两田制和三田制。两田制是将责任田与口粮田组合；而三田制则比两田制增加了承包田。下面，为了行文一致，我们先定义这些使用期限类型。

(1) 责任田：根据家庭人口数量、每户劳力数量以及从事农业生产的意愿和能力，分配给农村家庭。为了获得使用权，农民必须以低于市场的价格出售一定量的粮食给政府。同时，还存在使用土地的限制。责任田的拥有人还得面临部分土地被拿回、使用权被分配给村里其他农户的可能性。

(2) 口粮田：一般按农户人口分配给农户，以保证每一家庭的粮食自给自足，使用这种土地一般没有费用和其他义务。

(3) 自留地：一般是在集体农业时期取得，并在实施家庭联产承包责任制

<sup>5</sup> 中国农业部法律和经济司司长杜鹰和国务院发展研究中心农村发展部主任陈锡文曾经表达对土地所有权从次级村组织转向村级组织的担心。

以后继续保留的土地。在一些村庄,新户被授予自留地。农户享有除转让权以外几乎所有权利,能对土地短期和长期使用进行自由管理。在一些村庄,农民可以将自留地遗赠给其子女。

(4) 承包地:村庄把土地承包给农户,然后收取固定费用(承包费)。不同村庄之间合同时间长短往往差别很大。承包方一般会有上缴公粮任务,此类型土地的特征是农民为了获得基本使用权,向村里支付现金租金。村干部有可能事先设置土地的收费标准,或者农民可以在村里公开竞价确定承包费。

(5) 开荒地:农民开发的荒地成为这种类型的土地来源,一般没有上缴公粮的义务或者费用。目前在一些村庄开垦荒地的权利一般被公开拍卖(荒山拍卖)。

中国国家统计局在1992年对274个村庄进行一项调查,提供了上述前三类土地面积占比的估计(Cheng和Tsang,1995/1996,表1,第1行)。根据这项调查,中国农村最重要的土地类型是责任田,占耕地面积84.5%。相比之下,口粮田仅占耕地面积的8.4%。全国的农民只拥有6.2%的自留地。

我们的村级调查发现了类似结果(表1,第2行)。与国家统计局的数字相比,责任田的比例较低(78.1% Vs 84.5%),其原因主要是在我们的调查中有5.2%的土地归为承包地,而在Cheng和Tsang的调查中没有这一土地分类。在我们的调查结果中自留地占5.9%,几乎同Cheng和Tsang(1995/1996)的结果相同。

遍及中国农村的土地制度类型并不是一致的。根据我们调查的数据,90%的村庄存在责任田,使这种类型成为中国最流行的使用期限类型(表1,第4行)。其余10%的村落不存在这种土地制度,是因为这些村落没有收购配额。自留地的流行程度排名第二,54%的村落有这种土地,大大超过口粮田(19%)和承包田(37%)的村庄比例。

表1 中国土地使用期限结构和出现情况

	自留地	责任田	口粮田	承包田	其他类型
在总耕地中占的面积比例(%)					
中国国家统计局的调查( $n=274$ ) <sup>a</sup>	6.2	84.5	8.4	—	—
我们的全国农村调查( $n=215$ ) <sup>b</sup>	5.9	78.1	9.5	5.2	0.8
土地使用期限类型的出现情况(占调查村庄的比例)					
国家统计局的调查( $n=274$ ) <sup>a</sup>	—	—	23.0	—	—
我们的全国农村调查( $n=215$ ) <sup>b</sup>	54.0	90.7	19.0	36.7	11.2

注 a. 根据 Cheng 和 Tsang, "Agricultural Land Reform in a Mixed System: The Chinese Experience of 1984—1994", *China Information*, Vol. X, No. 3 & No. 4 (Winter 1995, Spring 1996), 1992 年数据改写。

b. 作者的农村调查(1995 年数据)。

### (三) 土地权利

但是即使应用这些使用权类型进行土地分类，以区分不同村庄的农民面对的土地权利，仍然是差强人意的。每一种使用权类型都代表一组权利与义务束；而在同一使用权类型内部，权利义务束的组成并不一定相同。甚至位于同一区域的村庄，责任田的剩余收入权和非剩余收入权也会有所不同，因此，应用使用权的概念来准确定位土地组织方式（即使用权类型）对农民生产或投资行为的影响是相当困难的。不同土地使用权类型之间的界限经常模糊的事实也增加了我们的困难<sup>6</sup>。检验中国当前土地使用制度更有效的方法是把使用权的形式分解为农户享有的剩余和非剩余权利。非剩余权利包括安全稳定的使用权、作物自由选择权、租赁或流转权、改变土地用途的权利以及继承权。而剩余权则会被税收和其他义务破坏。

## 五、土地权利的差异

本文我们集中探讨几种权利：安全稳定的使用权、流转或租赁权和作物选择权。前两项权利极可能影响短期和长期生产力，而第三项对农业生产收益的影响更为普遍。

### (一) 使用权的稳定性

安全稳定的使用权一般指长期使用土地的权利，并且这种权利免于不付赔偿的随意损害。在绝大多数村庄里，农户在全村土地再分配过程中失去或得到<sup>7</sup>土地使用权。土地从一些农户手中取回，并再分配给其他人。例如，村干部把土地从嫁出女儿的人家分给另一户新出生儿子的人家。在这一过程中，农民已经进行的投资一般得不到补偿。使用权的稳定性与这类再配置的频率呈反比例关系。如果能够提前确定再配置的时机和范围，那么不安全的负效应能够减小。

我们的数据证实了再配置土地的权利一般授予村庄的事实<sup>8</sup>。各省之间在家庭联产承包责任制引入之后每个村庄进行土地再分配的平均次数差别很大，

<sup>6</sup> 责任田与口粮田的界限就是一个例子。例如，在一些村庄，上缴配额是按照农户人口数量和占有的责任田数量进行摊派的。假设不存在其他差别，在只拥有责任田的村子里（配额按土地数量和农户家庭人口多少分配）配额在农户之间的分配将正好等于配额在同时拥有责任田和口粮田的村子里的分配（配额只与责任田的数量有关）。

<sup>7</sup> 根据我们农户的资料，大约 3/4 的土地规模变化和全村范围的土地再分配有关。土地承包合同到期、家庭分立以及村庄适应农户人口增长等因素构成了另外 1/4 的变化。

<sup>8</sup> 即使在所有权授予次级村组织，土地再配置发生在该组织成员之间的村庄里，有关土地再配置的时机和性质的决定权在绝大多数时候仍然归村子支配。

全国平均为 1.7 次(表 2, 第 1 栏)。辽宁省、陕西省和湖北省的地方领导进行调整的次数多于平均值;而云南省和四川省的干预相对不频繁。图 1 是每个村庄土地再分配次数的直方图,在总共 215 个村庄里,有 60 个自从实行家庭联产承包责任制之后一直没有进行调整;有几个村庄几乎每年都进行土地再分配。大约 1/4 的村庄进行 1 次再分配,1/5 的村庄发生过两次调整。

表 2 中国改革时期农村土地再分配行为

省 份	各村土地再分配的平均次数	最近一次再分配的规模 (占土地的比例,%)	最近一次再分配的规模 (占农户的比例,%)	再分配决策由镇级单位进行的比例(%)
浙江	1.2 (1.3)	60.8 (40.6)	91.8 (57.9)	6.2
四川	0.3 (0.5)	28.6 (33.1)	58.6 (36.8)	3.1
湖北	2.8 (1.6)	55.0 (39.8)	71.1 (33.9)	3.1
陕西	2.8 (1.2)	34.8 (36.7)	62.8 (29.1)	6.2
山东	1.9 (1.0)	74.5 (39.8)	71.2 (33.7)	0.0
云南	0.4 (0.6)	31.3 (39.6)	61.4 (45.3)	66.7
河北	1.5 (1.0)	75.0 (37.1)	82.5 (23.4)	33.3
辽宁	3.4 (3.6)	91.1 (22.2)	93.1 (17.9)	25.0
总共	1.7 (1.8)	57.6 (41.3)	74.4 (37.3)	14.4

资料来源:作者的农村调查。

注:括号里的是标准差。

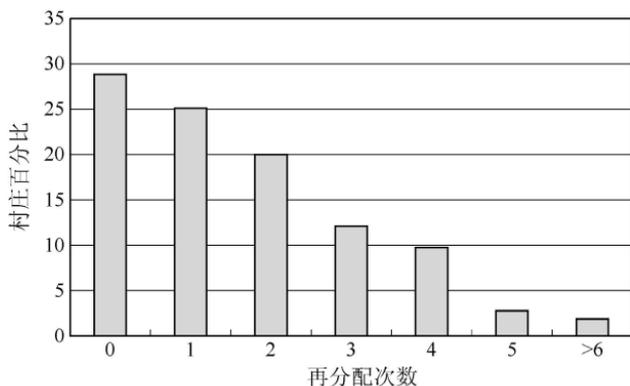


图 1 1983 年后土地发生再分配村庄百分比

资料来源:作者数据。

在中国一些地方,再分配决策由镇级机关进行(表 2, 第 4 栏)。在云南有 2/3 的村庄报告说再分配决策由更高级行政机关进行,而河北省和辽宁省

各自有 1/3 和 1/4 的村庄汇报说由镇领导进行这一决策。但是总体上看，85% 的村庄的再分配决策是在村庄里进行的。

历经多年的再分配模式和我们的设想是一致的，即村镇以分权化方式进行土地再分配决策，没有理会国家保持土地 15 年不变的政策。图 2 列举了我们的样本中从 1983 年到 1995 年各年进行再分配的村庄比例。平均略低于 10% 的村庄每年都进行土地再分配。再分配的做法一般没有明确的长期趋势，而带有周期性特征。当宏观经济有较明显的衰退特征时，例如在 1989/1990 年和 1994/1995 年，土地调整更加普遍<sup>9</sup>。

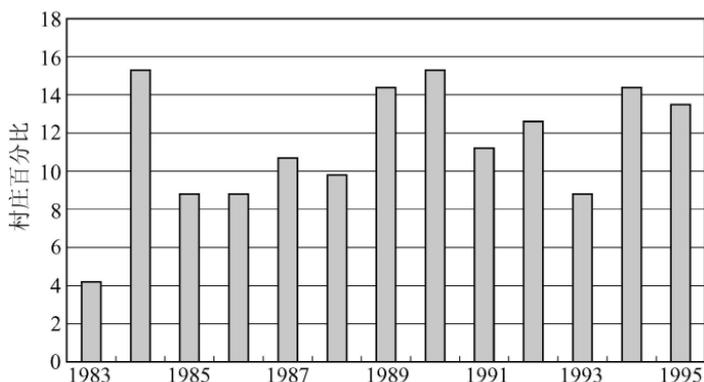


图 2 中国各年发生土地再分配的村庄

资料来源：作者数据。

再配置的规模和范围在全国不同的农村地区有所差别。平均来看，一次土地再配置涉及的土地要略微超过该村土地的一半，涉及的农户数要超过总数的 2/3（表 2，第 2 栏）。在经历过 1 次以上再配置的村庄里，每次的再配置规模高度相关（即每次再配置的土地数量相当近似）。平均来说，样本村庄的所有耕地中，略多于一半（53.4%）的土地进行过一次以上的再分配（图 3）<sup>10</sup>。同时，再配置的分布是双众数的（bi-modal）：几乎相同比例的村干部（约 40%）报告说自从实行家庭联产承包责任制以来，几乎全部的土地或者根本没有土地进行过再分配。

不稳定的使用权经常伴随着更高频率的耕地再分配（表 2，第 3 栏）。村里土地再分配的次数越多，农民失去某一块土地的可能性越大。如果全村范围的再分配时间未定，那么就会恶化使用权的稳定性，因为这会增加农民的不确定性。从调查的实际情况我们得知了在实施家庭联产承包责任制的时候，

<sup>9</sup> 完成上缴配额是土地再配置的主要动力，这一点将在下文讨论。在经济繁荣时期，粮食价格上涨，配额任务的隐性税额将上升。这使得完成配额更加困难，因此有效减少了农民对土地的需求。衰退时期略有升高的土地再配置概率与这些因素都有关系。

<sup>10</sup> 调查问卷设计了联产承包责任制引入以来未曾发生过再分配的土地所占比例的问题，1 减去该比例就可以得到经历过至少一次再分配的土地比例。

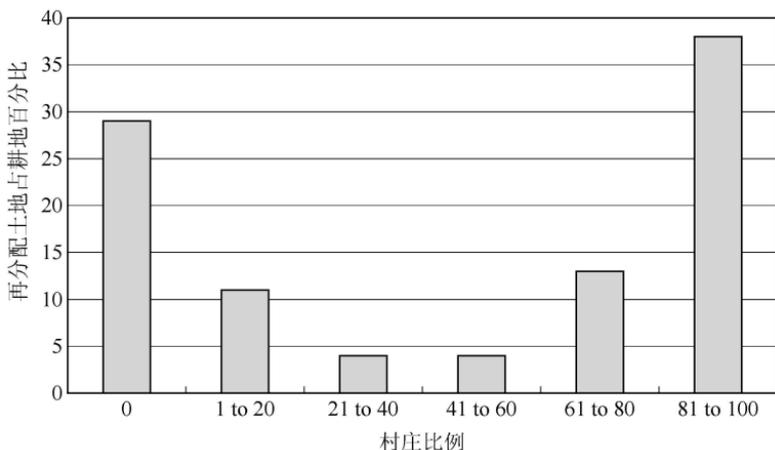


图3 1980年改革后农村再分配土地占耕地百分比

村庄领导是否宣布了第一次调整日期。将近半数的村庄没有宣布这一日期。大致相同比例的农户当前并不知道下一次调整的日期<sup>11</sup>。所有这三个因素：调整频率、规模和下一次调整时间的不确定性，都促使农民对于使用权安全可靠忧虑。

## (二) 流转权或租赁权

转包，字面意义是“合同的转让”，指的是两户农民之间土地使用权的转移或流转（transfer），与土地租赁的概念相对。流转一般是短期的，另一农户为了获得土地使用权往往会支付费用并承担税收和上缴配额义务<sup>12</sup>。1995年，71.6%的农村报告农户有完全自由的转让土地使用权的权利，这一比例与1988年的相同（表3，第1栏）。在其余28.4%的村庄，农户面临种种限制，最常见的形式是对于出租给非本村居民施以限制，或者需要事先从村干部那里得到批准。村干部很少完全暂停或禁止租赁活动。

尽管有很高比例的村庄报告说农户具有不受约束的允许其他人使用其土地的权利，农民租入租出的土地占有所有土地的比例仍然明显偏低（表3，第2、3栏）。1988年中国农村只有0.5%的耕地参与了租赁活动，还有近3/4的村民没有参与土地租赁活动。到了1995年，虽然有超过75%的地方领导报告他所在的村庄存在租赁活动，但是农民租赁的土地仍然少于3%，而且大都发生在亲戚之间。在第5部分，我们将检验这些现象的解释。

<sup>11</sup> 在已经进行过土地再分配的村庄里，有60%的村庄宣布了下一次再分配的时机。相比之下，没有进行过再分配的村庄只有15%左右有明确的土地调整日期。虽然这一比例可以有几种解释，但是迄今为止尚未进行过土地调整的村庄在不久的将来并不必然面临更高的土地调整概率。虽然没有确定再分配日期，这些村庄很可能享受更加安全的使用权。

<sup>12</sup> 另一个相关概念是转让，一般指农户之间使用权的永久性转移，经常具有使用权“准销售”（与租赁相反）的外延。

表 3 中国农村的非剩余财产权利：1988 年和 1995 年

省 份	不受限制的租赁 权利(村庄的比 例,%)	1988 年租赁的 土地比例(%)	1995 年租赁的 土地比例(%)	决定作物组合的 权利(村庄的比 例,%)	改变土地农业用途 的权利(村庄的比 例,%)
浙江	93.8	1.6 (3.3)	6.9 (10.3)	74.1	40.7
四川	93.8	0.2 (0.5)	2.1 (2.6)	93.1	68.9
湖北	59.4	0.3 (1.1)	3.6 (8.3)	66.7	41.4
陕西	65.6	0.8 (2.1)	2.2 (2.9)	93.3	84.4
山东	46.5	NA	1.1 (1.8)	60.0	60.7
云南	66.7	1.3 (0.5)	0.9 (2.2)	66.7	45.8
河北	80.0	0.3 (0.6)	2.1 (2.2)	84.6	53.8
辽宁	62.3	0.1 (0.3)	3.6 (5.0)	93.8	6.3
总共	71.6	0.6 (1.8)	2.9 (5.8)	73.4	53.6

资料来源：作者的农村调查。

注：括号里的是标准差。

### (三) 作物选择权与土地用途改变权

地方领导有时会就农民如何使用土地作出限制性规定，包括限制农民改变土地农业用途的能力（表 3，第 4 栏）。在将近 75% 的乡村中，农户可以自由选择作物组合。有几个样本省份，特别是湖北省、山东省和云南省，由地方领导控制农民的这些决策。1995 年我们在浙江进行了一项调查，当地农户给我们看了一份镇领导要求村民种植两季稻（夏季和秋季）的文件，不服从的被威胁施以罚金，即使当时该地的趋势是种植一季作物或者种植园艺作物，也是如此。

诸如粮食或棉花的法定上缴配额之类的义务同样能够影响作物选择。例如，在辽宁省我们调查过的村庄里，1995 年粮食上缴任务平均达到总产量的 25%，并且官方一般不允许农民用现金支付配额义务；他们坚持要求农民交纳粮食。河北、湖北和山东等省的部分地区存在的棉花配额对土地使用也有类似效应。我们调查过的地区的一些农民抱怨说，他们宁愿种植经济作物，但是必须种植粮食或棉花。一般来说贫困地区的配额任务也相应较少，很少超过 10%。

地方领导甚至对于农户改变土地用途的自由施加了更加严格的约束（表

3, 第5栏)。例如, 一般规定禁止农民将耕地转为果园、鱼塘、温室或砖窑等替代用途。辽宁省的规定特别严格, 中国总体上只有一半的农民能够不经过地方领导批准就对土地进行明显的永久性用途改变。

## 六、土地权利形成: 决定因素的确认

关于农村土地较早的文献表达的流行观点是认为土地权利和土地政策毫无例外都是由中央政府决定的<sup>13</sup>。国务院就土地使用权稳定等问题颁布政策也让人们产生了这一印象。本文讨论的土地权利存在的差异从根本上推翻了这一观点。土地使用权的稳定性与流转权不仅在各省之间有差别, 而且在一个县内部, 镇与镇之间、村与村之间也有差异(表4)。至于土地再分配, 44个样本县中39个县(87%, 第2栏)所辖乡镇报告说各村进行土地再分配的频率不同。在92个样本镇中的有52个镇(57%, 第2栏), 下辖的村土地再分配的频率不同。土地租赁权利的情况与此类似(第3栏)。44个县中有30个县(68%, 第3栏)报告说下辖的镇在土地租赁权利方面存在村际差异。92个镇里面的33个镇(36%, 第3栏)存在村际差异。从中国东北6县抽样的31个村中, 土地资源的组织方式至少有20种。Qiao(1997)发现云南和福建40个村的村干部采用将近30种方式管理林地。在中国每个地区的每一行政级别都可以观察到差异性, 这表明中央或地方的政策制订者都不是土地管理问题的最终主宰者。

表4 中国土地使用权的稳定性与租赁权的县际和镇际差异

	是否再分配	土地再分配的 频率	租赁权利 是否自由
县样本的大小: 44			
报告下辖各村之间存在土地权利差异的县的数量	24 <sup>a</sup>	39	30
	(55) <sup>b</sup>	(87)	(68)
乡镇样本的大小: 92			
报告下辖各村之间存在土地权利差异的乡镇数量	27	52	33
	(30)	(57)	(36)

资料来源: 作者的农村调查。

注: a. 分别是县和镇的数目。

b. 分别占县样本和镇样本的比例。

相反, 目前的土地权利模式表明广泛观测到的差异的真正根源是村一级的差别<sup>14</sup>。这一解释同近期多项研究的结果相一致, 这些研究发现由于村干部

<sup>13</sup> 例如, 参阅 Prosterman, Hanstad and Li(1996)。而 Carter *et al.* (1995)是个例外。

<sup>14</sup> 方差分析(ANOVA)强调了地方因素的作用。对于各村之间土地再分配频率的方差, 省际差别只能解释31.5%, 县际差别可以解释44.6%, 而镇级差别则能够解释71.3%。这使得还有将近30%的方差需要留在镇内或者村一级进行解释。

的独立性增加，中央政府在实施地方发展规划方面的有效性降低（Kelliher, 1997；Oi, 1992）。一些学者论证道，决策权力已经从中央转向地方和村政权，使中国成为目前亚洲权力最分散的国家之一（Carter, Liu 和 Yao, 1995）。

中央政策和法律是分权化的主要来源。《村民委员会组织法》（the Organization Law of the Village Committee）把土地权利的法定管理权力授予村级政府。村干部一个主要的行政责任就是管理这一权力并指导农民使用当地自然资源（Kelliher, 1997；ZGNYNJ, 1988）<sup>15</sup>。在中国管理土地，意味着对土地分配、土地调整的时机和方式以及地租的细则等主要问题进行决策。这样的—个后果是许多村庄的领导能够凭借《组织法》行使土地决策权并回避中央颁布的法令（O'Brien 和 Li, 1999）。

如果村干部具有土地管理的处理权，那么他们进行土地分配和再分配决策的基础是什么，就变成一个根本性的问题。事实上现有文献对此意见不一。未来的一大任务便是发展一个不同利益群体相互作用的一般模型，并用来分析地方治理结构如何影响这种相互作用。现有文献提出了四种假说。这些假说并不相互排斥，每一假说都对土地再分配提出一种以上的动机。这些因素的重要性极可能在各个村庄之间不同，而且在同一村庄的不同时期也不同。

### （一）人口变化与平等获得土地假说

随着家庭联产承包责任制的引入，地方政府一般以平均主义方式把土地分配给农户，并综合考虑农户家庭规模、人口构成和劳动力供给等情况（Putterman, 1992；Unger, 1985—1986）。由于土地归集体所有，因而有可能使所有村民，无论是现在的还是未来的村民，都能事先平等获得土地这一最普通的财产资源的使用权。这要求村庄的官员按照现行基础进行土地再分配<sup>16</sup>。这种分配土地的方式要得到村民（或村里关键人物）对平均分配土地的偏好的支持，村级决策过程也要反映村民情绪。为了保持一个村庄里所有人充足的消费水平而产生的土地再分配压力，也受当地经济环境和外出打工机会多寡及稳定程度等因素的影响。如果人口特征是土地分配的决定因素，我们将发现家庭人口特征与土地分配之间具有很强的相关关系，并且村庄土地再分配行为与该村人口变化率正相关。

<sup>15</sup> 根据《村民委员会组织法》村委会的职责是“管理隶属于集体的土地和其他资产 指导村民恰当地使用自然资源 并指导村民保护和改善自然环境”（《村民委员会组织法》第4条），载《中国农业年鉴》（ZGNYNJ, 1988, pp. 459—460）。

<sup>16</sup> 除了村级土地再分配之外，还有其他方法保证新农户得到土地。在一些村子，自从HRS引入以来就一直保留一部分土地，即机动地，以适应未来的土地需求。另外一些村子利用移居到外地的农户归还的土地，或者调整税收和配额义务，新形成的农户或新膨大的农户则“排队”等候可用土地出现。

## (二) 政治寻租假说

Johnson (1995) 论证, 村干部能够通过村民运用权力, 利用周期性土地再配置抽取租金。租金一般假设是金钱的, 但是也可以是非金钱的, 还可以以村民在其他场合, 例如税收减免和计划生育等工作给予合作的形式抽取。村干部还可以控制土地对非村民的销售, 从而可榨取数量可观的货币租金<sup>17</sup>。

对于这种自私的寻租行为 (rent-seeking), 村干部们相当踊跃却又默不作声。上面说到, 很难解释村与村在这类寻租行为的广泛性和土地再分配的频率等方面的差异。换句话说, 土地再分配为什么发生在这些村庄而没发生在其他村庄?

这里缺乏的是有关村干部行为及其对产权决定影响的更完整的模型。我们预计土地调整过程中的租金抽取 (rent extraction) 受领导特点、事业前途、租金的潜在规模和是否存在抽租的其他机会等因素的影响。Johnson 争论说, 公开的村级政治过程, 例如村民选举, 能够有力地制衡这类行为并减少土地再分配。无论在何种可能性之下, 诚实而公开的村民选举都有助于提高官员的责任感, 并使村民有更大发言权, 但是对土地政策有何影响还是个未知数 (Oi 和 Rozelle, 2000)<sup>18</sup>。

## (三) 保护国家和村干部利益假说

国家委托村干部实施国家政策, 并保护国家在该地区的利益和资源。国家利益有哪些呢? 通过上缴配额和国家农业税的形式, 政府实施对农业产出的索取权<sup>19</sup>。村干部把这些任务分解给农户, (并采取措施实施任务) 以确保配额和农业税按时完成。村干部还具有落实计划生育政策的职责, 其他目标还包括保持农业生产增长势头、征集义务工等方面。更高一级官吏更容易衡量村干部在这些方面的实现情况, 进而评价他们的工作业绩。通过实现这些目标, 村干部们可以获得稳定的工作、升迁机会、地位, 在某些场合还可以得到政府支付的奖金。(Rozelle 和 Boisvert, 1994; Rozelle, 1994; Ho, 1994; O'Brien 和 Li, 1999)。更普遍的情况是, 国家有权撤换这些不能实现国家利益的干部, 并阻止官员享受领导职位所具备的利益和特权。

<sup>17</sup> 陈锡文和杜鹰在最近的一次在北京召开的土地政策研讨会上指出这一日益普遍的情况, 虽然这类出售活动很少出现在我们的 215 个随机抽取的样本村中。

<sup>18</sup> Johnson 分析的隐含假设是村民普遍偏好于安全稳定的使用权。但是, 如果 Kung and Liu (1997); Carter, Liu and Yao (1995) 等人正确的话, 那么大多数村民中将偏好于土地再分配。不同村支持再分配的选民规模是不同的, 这一规模决定于农户人口特性、当地经济环境和外出打工机会的多少以及稳定程度。

<sup>19</sup> 以绝对量计算, 政府粮食收购数量在 1980 年代早期上升, 然而在 1980 年代后期下降, 并维持在 5000 万吨上下。到了 1990 年代初, 粮食收购渐渐下降到 4000 万吨左右。这大约是当前粮食产量的 10% 左右。政府对于棉花的买方垄断更严重, 在 1990 年代中期, 超过 80% 的棉花由政府收购。参见 Sicilar (1995)。

地方领导会把土地控制当作确保国家利益受到保护并间接保护自身利益的工具 (Rozelle, 1994; Kelliher, 1996)<sup>20</sup>。从我们调查的村一级数据出发, 我们可以得到这个论断, 即村干部把土地当作奖励或惩罚的工具 (胡萝卜加大棒, a carrot or a stick)。他们可以把土地从不能完成任务的村民那里拿走, 分配给能完成任务的村民<sup>21</sup>。这一工具越有效 (例如农民认为土地更重要的时候), 留在官位上的收益就越大, 村干部越发会使用土地控制这一工具。

虽然这种解释很有道理, 但是要想找到支持的证据却很困难。相对很低的配额违约率使其解释力度大打折扣<sup>22</sup>。另外, 这类行为在我们观测到的土地再分配行为中占有什么位置并不十分清楚——特别是长期的情况。如果剥夺土地使用权是可置信威胁, 那么这一手段将很少会用——特别是在认为土地很重要的地区。假如这一手段曾经用过, 我们将推测此种再分配会定期发生并且只涉及少量农户。然而现实中, 吸引众多研究者注意的土地再分配不是小范围的, 而是平均起来每6—8年就会发生一次, 平均起来倾向于离散的再分配, 而且这类再分配往往要求村里大部分土地和农户的参与, 并使用固定的分配标准。我们在调查中发现的再分配, 多是涉及很大的土地范围的再分配。

即使剥夺土地使用权不是用来实施配额本身的, 我们的实证研究表明土地再分配也是可以用来辅助保证配额完成, 并帮助实现其他农业目标的<sup>23</sup>。随着外出打工机会的增多和劳动力收益的增加, 现行配额增加了从事农业的劳动收益低于外出工作的收益的可能性<sup>24</sup>。我们在中国观察到这样一个现象, 如果配额变得太繁重的话, 村民会尽量劝说村干部减少各种土地权利, 虽然他们一般会继续交纳配额。如果一个农民觉得土地对他仍然有较大吸引力, 那么把土地分配给他将有利于保证配额更容易完成, 因而有益于提高效率。

#### (四) 效率提升和市场缺失假说

中国在引入家庭联产承包责任制时, 土地以相当平均的方式分给农户, 并偶尔调整以反映农户人口构成和从事非农业的家庭成员数量的差别。随着时间的推移, 农户将调整在从事农业的劳动力供给, 以响应外出打工机会的变化和家庭劳动力禀赋的变化, 或者同时响应两者的变化。土地租赁和农业雇佣劳动力市场在中国绝大部分地区发育不完全。因为在这种条件下, 农户

<sup>20</sup> 注意这一点是很有意思的, 即村干部经常指出更高级官员原谅村干部在诸如土地使用权稳定等方面工作失误的意愿同希望他们满足其他更重要任务直接相关。

<sup>21</sup> 参见 Rozelle and Li (1998)。

<sup>22</sup> 我们的调查表明, 只有不到1%的农户完不成配额任务。但是不采用强制方式的话, 农民配额违约率可能更高。

<sup>23</sup> 参见 Turner, Brandt and Rozelle (2000)。

<sup>24</sup> 这还意味着土地带来的“租金”是负的或者至少很低。

不易调整对于土地的投资或者雇佣劳动,土地再分配过程中就会出现低效率。随着土地和劳动力渐渐地不般配,农户之间的生产力差异就会出现,农业利润就会下降。

全村范围的土地再分配是纠正这种恶化趋势的一种方式。然而在与曾经主持过土地调整的村干部座谈的过程中,我们发现土地调整过程成本高昂,既费力,又费时,还需要大量的行政开支。所以,我们推测全村范围的土地再分配只有在土地劳动组合(land-labor match)的效率大大降低的时候才会出现,并且调整土地及其附属权利的收益超过交易成本。这种交易成本很可能在各村之间不相同,反映了各村大小、土地类型以及领导特点等方面的差别。这个假说更为正式的表述应是:以行政方式进行土地再分配将本来没有实现的农业利润的现值最大化,除去土地调整成本之后的净现值大于零。该假说稍不正式的表述方式是:行政分配土地是在农户具有明晰的相互租赁土地的权利的条件下进行分散化土地交易的替代方式,虽然不是完美的方式。由于信息问题并且由于土地再分配的高昂成本阻止多次频繁调整土地,以行政方式进行土地再分配和以农户之间的土地租赁为交易基础的分散化交易制度是不太完美的替代方式。

这种假说为什么能够解释我们观测到的大量再分配现象呢?这里有几个原因。首先,就村民游说村干部影响再分配的程度而言,我们的理论推测,那些认为土地更重要的农户为了得到中意的土地会更有效地进行游说活动。其次,随着本村农业利润的增加,村干部征收税款和农业配额将会更容易完成。由于村干部的这些职责是对他们进行工作考核时的重要内容,干部们将有激励去完成这一利润增加的工作。第三,到目前为止由于公平是一大考虑因素,土地再分配的形式主要是把土地从低劳动土地比(labor-land ratios)的农户手中转到高劳动土地比的农户手中。农业收入在这一交换过程中增加,可以达到农户之间土地生产力相等的程度。所有这些力量都促使土地转向使土地边际产品更高的农户手中,进而增加农村的利润。

为了检验农村利润最大化假说对于再分配分配行为有多大的解释力度(即村干部将为了最大化农业利润的明确目的而采取措施),我们正式开发了一个模型该模型假设村干部的行为是理性的。用这个模型可以得到对于农民土地再分配时机和规模的决策的预测结果,还可以得到土地再分配规模是如何与历次土地再分配的时机联系起来的<sup>25</sup>。这个模型的预测结果把土地再分配选择与各村家庭劳动力供给与人口构成变化、交易成本、现行农业技术和领导特点等因素联系起来。其中的交易成本主要包括执行土地再分配的成本,例如评定农户变化并再分割土地,以及土地再分配可能导致的农业生产中断

<sup>25</sup> 参见 Turner, Brandt and Rozelle(2000)。

等方面的成本。

在对土地再分配作用的解释中，处于中心地位的是农业劳动力市场和土地租赁市场发育“不完全”或者相当稀薄（thin）的事实。对此有若干解释。首先，在共产主义意识形态下成长起来的上两代农民和村干部纷纷认为土地租赁和雇佣劳动是剥削性质的。正是因为普遍存在参加市场交易的禁忌，所以市场参与程度才较低。另外，较低的市场参与程度可能是因为农户不愿意采用一种不熟悉的交易方式。然而如果对市场“稀薄”的后一种解释是合乎情理的话，那就与改革期间其他地区要素和产品市场快速发展的事实不相符合。

其次，出租土地的农民一般必须支付该土地的上缴配额。然而一旦违约，村干部的典型做法是迫使该块土地的原主人（即该土地一开始分配的所有人）对配额负责。管理这种制度让村干部们大伤脑筋，因而干部们有动力压制租赁交易的开展。我们的数据证实了这一点。在我们1995年的全国样本中，没有配额的村庄的农民平均出租了7.9%的土地，而有配额的村庄平均出租2.2%的土地。

更一般的情况是实施土地合同的司法机关和有关制度不存在。比如，法院几乎不存在。绝大多数村庄没有土地注册制度。契约成本（交易成本）极其高昂，阻碍了农户完成土地交易。绝大多数租赁交易发生在亲属之间的事实证实了这种理论解释；我们认为亲属之间的交易成本较低，主要是因为他们彼此相互了解，并以经济和非经济的多种形式保持来往。在这种情况下，土地租赁市场“失败了”（Market fail），因为要素不受村庄控制，支持合同实施的正式制度不健全。

最后，租赁交易活动对于村干部意味着“存在从土地交易获取利益的机会”。自私的村干部将想办法吞没这些利益。原则上村干部能够再分配出租人租给承租人的土地，并由此获得本应归承租人的那部分额外收入。尽管与我们会谈的农民几乎没有抱怨这类敲诈，还是有不见经传的证据证实，某些地区的村干部把土地租赁活动当作土地误配置的信号，然后把土地从出租人手里夺走。这种情况下，行政再配置使租赁市场“失败”：因为租赁会招致土地被剥夺，无人会出租土地。

## 七、土地权利形成的实证研究

其他人和我们自己的实证研究有助于阐释我们提出的一系列问题。这类研究主要集中在以下几个关键领域：（a）解释土地分配的标准；（b）度量当前土地分配制度导致的静态（或配置）低效率的程度；（c）确认当前土地产权制度对动态激励的作用；（d）解释土地再分配政策在各村的差别。

### (一) 村级土地分配标准

目前完成的绝大部分村级调查文献都认为土地按人头分配给予农户,并随家庭人口构成的不同而有所调整(Putterman, 1992)。应用家庭数据去分析农村土地分配规则是受到一定程度限制的。Burgess(1997)应用1990年国家统计局的数据研究了浙江和四川省愈5000户农民,结果表明人口变量和村庄哑变量可以解释农户土地权利变化的75%<sup>26</sup>。样本中,除了一小部分农户之外,所有农户都拥有土地。再分配没有严格按照人均的标准进行,而是在相当程度上反映了农户的年龄构成;儿童和老人分得较少土地。在这一方面,这种分配方式具备农户人口特征的,土地转让是农户人口特征的函数。村干部还分给外出打工的人较少的土地(这一证实结论也被Kung和Liu, 1997以及我们的数据所发现)。Burgess(1997)认为在中国粮食市场的交易成本很高的地方,这种普遍的和平均的获得土地的方式对于增加食物消费具有中心作用。

应用河北省和辽宁省1994年的数据,我们的研究结果在许多方面同Burgess一致,但是在某些方面也显著不同<sup>27</sup>。在总数将近780户的样本中,我们发现不拥有土地的农户比例略微高一些<sup>28</sup>。不过,如果控制村际系统差别的话,我们不能拒绝平均起来耕地是直接按照家庭人口规模的比例进行分配的假设。另一方面,描述农户人口构成的诸变量的系数通常是不显著的。但是当我们增加一个变量以代表外出打工的农户成员数量的时候,我们就发现有成员在外打工的农户,人均将得到较少的土地。很明显,村庄一直在考虑农业对于农民家庭的重要性,把土地从部分从事非农业的农户分配给只从事农业的农户。总体上看,农户人口构成变量的解释力度显著低于Burgess的研究结果。这些变量只解释了这两个省农户之间土地权利方差的一半。这一发现可以理解为,除人口和劳动力供给变量两者之外的其他因素对于农户土地再分配的影响越来越重要。

### (二) 静态低效率

农户之间的资源误配置会导致静态低效率(Static inefficiency),在中国的案例中,一个相当直接的原因也会导致静态低效率。在非集体化(Decollectivization)刚开始的时候,土地以相当平均的方式分配给农民,一般反映了农户家庭规模、人口构成以及在某些情况下非农业劳动力供给等方面的情况。

<sup>26</sup> 村庄哑变量或‘固定效应’(fixed-effects)有助于吸收各村之间在农业、土地规模上的差异,这一差异有可能与家庭规模相关。

<sup>27</sup> 进一步深入的分析参见 Benjamin and Brand(2000)。

<sup>28</sup> 780户中的50户不拥有土地。这些农户中的绝大部分只从事非农业活动,实际情况是为了避免耕种土地,他们主动归还土地。

然而，随着时间的流逝，由于出生、死亡、婚嫁、家庭分立和劳动力供给变化等原因导致农户人口变迁，影响到农户人口结构<sup>29</sup>。如果土地初始分配给农民之后不做任何调整，那么人口因素的变化和外出打工机会的差别将导致低效率增加，而农户土地权利和劳动力禀赋的搭配也将次于最优状态。

关键的问题是这些低效率到底存不存在？哪些因素会减轻或者加重低效率？农户可以通过租入或租出土地（雇用劳动力或者为别人打工）来抵消边际生产力的差异，但是我们知道在我们调查过的绝大部分地区的市场是稀薄的。村级土地再分配也可以达到同样目的。如果土地分配没有使所有农户具有一样的劳动土地比（labor-land ratios），土地稀缺的农户将在每单位土地上投入更多劳动，这就是静态低效率的症状。理论上，农场规模与土地生产力之间呈反比关系，小的农场的单位土地产量更高。事实上，这一反比关系的存在是静态低效率的证据。

我们应用自己的数据检验该“反比关系”以作为低效率的指标<sup>30</sup>。事实上我们的确发现随着土地规模增大，每单位土地劳动力使用量下降，单位劳动力的产出提高。这些研究结果只能用劳动力使用存在低效率的观点来解释。受到种种限制的农民不得不在每单位土地上施加更多劳动，而额外工作的时间只获得相对很可怜的收益（即劳动的边际收益递减）。低效率的确是存在的。我们还检验了反比例的大小是否与关键的制度因素有关，例如村庄土地再分配的性质。我们发现进行过更大范围的土地再分配的村庄消除了某些劳动力低效率。对这一结果的一种解释是再分配部分地模拟了运转中的土地租赁市场。但是，即便是在再分配之后我们发现还是存在低效率。

一个非常重要的研究成果是我们发现运转良好的地方劳动力市场和外出工作有助于显著降低农业劳动力的低效率。既然本质上低生产力是未充分利用劳动力的结果，那么当劳动力的机会成本最大时，劳动力浪费情况就会较少。总体而言，本文的研究揭示，把土地从土地富余的农户调整给土地缺乏的农户的过程能够实现重大的效率改进。这一过程使农户之间的边际产品均等化，并使制造同样的产出只需要更少的劳动量。

这些低效率严重吗？我们的研究表明当前土地财产权利制度存在运行成本。最近，Carter 和 Yao（1998）的文章根据浙江 200 户水稻农户的数据也揭示，对土地转让权的限制将会导致配置低效率，配置低效率的成本达到产出的 2% 左右。因为在这些地区从事非农业的机会相对较多，该成本大大低于那

<sup>29</sup> 老人死亡及婴儿出生虽然不改变家庭适合工作的人口数量，但是影响家庭其他成员以多种方式工作的努力程度，即有几个人需要养活。

<sup>30</sup> 参见 Benjamin and Brandt（2000），Burgess（1997）在相关的一篇文章也使用了该反比关系，但是由于数据所限，只针对产出，而没有分析劳动力投入和劳动生产率。他发现在四川这一反比例相当严重，而在浙江这一反比例则很小，他把这一现象归因于两省在外出打工机会上的差异。由于没有控制土地质量差别，也缺少劳动力产出的资料，使这些结论受制于多种解释。

些从农业获得收入占举足轻重地位的地区的低效率成本。

研究土地再配置对于农户福利影响的最重要的结论很有可能是这种低效率不必以提高收入不均等为代价。在我们的研究(以及 Carter 和 Yao)基础上,我们可以绝非不公正地说,目前中国存在既改进效率又提高公平的再分配的余地。然而这一结论及其所有相关的政策含义都是基于土地租赁市场运转情况不好的假设之上。这里的前提是界定更清晰的租赁权将会改善问题。正如前面所示,问题的根源很可能是高交易成本,而不是各村的政策本身有效阻碍了租赁活动的开展。因而,通过租赁市场进行交易的土地数量有限的原因还需要进一步仔细研究。

### (三) 投资激励和当前财产权利制度的动态成本

最近出现了延长承包期为 30 年的呼吁,其主要理论基础是使用权稳定性提高对于农户投资决策的预期效应。然而到目前为止,除了我们的研究之外,只有一项研究检验了稳定的使用期限和相关权利对农户投资行为的影响。虽然我们的研究结果很有价值,但是由于数据不全面,该研究只讨论了几个问题,而且仅仅基于中国一个区域的小样本。

我们感兴趣的投资有几种类型,这几类都能影响土地生产力和产出增长。一方面,包括提高土地质量的投资活动,例如在灌溉、排水和开挖水井等的开销。另一方面的投资类型是通过使用有机肥和绿肥改善土地的长期肥力。在实证分析上的关键是把农户享受的土地权利,即稳定的使用权和自由租赁权,同投资的规模等级相联系,同时自动控制那些可能影响农户投资决策的农户特征以及土地类型与质量的自然差异。我们利用在河北和辽宁省收集的土地块的数据,来分析财产权利对农户投入品使用及投资活动的激励效应<sup>31</sup>。由于我们数据的性质所限,我们只能分析一种投资决策,即有机肥的使用。而把改进土地质量的其他类型投资活动从分析中剔除。

在我们采集的河北省某县的子样本中,我们发现农民自留地的玉米产量比他们的责任田的玉米产量显著的高出很多。自留地平均比责任田多出 25% 的产量<sup>32</sup>。产量的差异也似乎与投入品使用的差异有关。当耕种私人所有的自留地时,他们投入更多的劳动量(11%)、畜力(22%)、氮肥(5%)、有机肥(35%)和磷肥(22%)。要注意的是,观察到的最大差别(在统计意义

<sup>31</sup> 在我们调查的 735 户耕种农户中,有 664 户拥有不止一块土地。在获得每块土地基本资料之后,我们从每户农民选出两块土地进一步研究。对这两块土地的要求是尽量选择使用期限不同的土地。提问人员系统地调查这两块土地,询问有关土地使用权状况、具体的土地权利、所有的投入品产出以及土地质量等方面的信息。参见 Li, Rozelle and Brandt (1998)。

<sup>32</sup> 与改革前自留地(私人所有)和集体土地的产量差距相比,这一差别实际上是很小的。例如 Burki (1969)观察到自留地的产量要高出集体土地产量两倍还多。这可能是因为这样一个事实,即私人土地和集体土地的剩余收入索取权的差异要比自留地与责任田之间的差异大得多。

上也是显著的)是有机肥和磷肥的使用,这两项投入对土地的长期影响也最大。

这里的关键问题是投入品使用的这些差异有多少应该归因于财产权利?样本中自留地与责任田(都是玉米地)的关键区别是使用期限的时间长度。自留地的平均使用期限是责任田的2倍以上(21年Vs9年)。而有将近40%的责任田的农户合同将于下一年度到期。这两个变量(有机肥和磷肥)表示的使用权的稳定性在自留地方面要好得多。然而,其他几个因素,例如地块的大小、土地质量、距离宅基远近都可能具有重要影响。事实上,产量和投入品密集度的区别可能是土地本身差别的结果,而与财产权利无关。

应用回归分析,我们进行了各块土地之间的比较。控制土地质量区别和其他关键变量,我们发现更薄弱的财产权利,无论以更不稳定的使用权形式还是以对租赁权约束的形式,都将对农户投资于中期投入品,如提高土壤肥力的有机肥等方面,产生不利影响。这两个变量实际上解释了两类土地的有机肥使用差异的大部分。这一组变量中的其他几个对于其他当前投入品的检验效果不显著<sup>33</sup>。有机肥对产量的影响相对较低,说明两类土地之间的产出差别只有相对较少的部分与财产权利的本身相关。

上述结论的一个问题是农户拥有土地的时间长度可能不是使用期的完美指标;很可能出现农户持有土地的时间越长,这块地越有可能被取走的情况。为了克服简化假设出现的一些问题,我们开展了一个全新的实证研究<sup>34</sup>。具体地说,我们进行了一项土地块使用期风险分析,这一分析将预测到的土地块被剥夺的概率与具体的土地投资,比如与有机肥的使用相联系起来。我们能够进行这样的分析,是因为我们在河北省和辽宁省收集的土地块使用期的数据提供了近期土地剥夺历史的客观反映。应用我们的分析框架,我们就能创造一个土地使用期不稳定性的客观指标,并评价旨在减少使用权不稳定的政策所实现的社会利益。

我们的实证结果支持很高的土地被剥夺风险不利于中国农业领域投资的观点,虽然这种效果可能并不大。在土地再分配更加频繁的农村生活的农民——或者那些冒着更大的失去土地风险的人,例如,那些拥有的土地规模比村庄里其他农民的平均水平要大的人——将更不密集的使用有机肥。对于化肥来说,恰恰相反,因为众所周知化肥对于土地肥力和土地质量没有长期影响。尽管周期性土地再分配对于改善土地质量的投资活动有负影响,这种土地再分配却似乎没有招致实质性的成本——该成本只有产量的大约5%,

<sup>33</sup> 如果假设其他几种投入品对生产力的影响不横跨当前农业年度的话,这一结论就是理论的必然。

<sup>34</sup> 参见 Jacoby, Li and Rozelle (1998)。

比 Carter 和 Yao 的结论要高,但仍然相对很低<sup>35</sup>。

虽然到目前为止,所有研究都没有发现中国土地管理体制对生产的大规模影响,我们也不能仓促得到这方面的太多研究成果。很有可能情况是土壤质量,我们研究的重点,不是衡量未充分利用状况的重要的而又充分的指标。而且,中国土地管理体制可以将农户薄弱的土地权利导致的投资不足问题限制在一定程度以内,这一程度是由许多的资本密集度更高的农业投资在村级进行决定的。还没有研究能够得到用于评估中国土地管理体制对其他类型土地改良投资和作物选择的影响的数据。总之,在这一领域需要做的研究还有很多。

#### (四)村庄再分配行为

过去的研究,例如 Carter 等人 1995 年的文章试图应用村级数据来解释土地再分配行为的村际差别,他们主要集中于土地再分配的频率问题<sup>36</sup>。除了各村在再分配频率上存在差别以外,再分配的规模也有所不同。在我们的研究中,我们认为使用权稳定性最好设计为土地再分配的频率和典型再分配的规模两者的函数。

##### 1. 频率和历次再分配的时间间隔

各村再分配的频率(或者家庭联产承包责任制引入以来再分配的次数)和上次再分配以来的时间,同各村人口变化显著相关。例如,村庄人口变化程度较大的村庄,再分配的频率和上次再分配以后逝去的时间将分别上升和下降。再分配时机的决策等也对外出打工机会的变化率很敏感。这些发现同以下两种观点相一致。第一,再分配行为要适应农户人口变化的需要;第二,再分配有利于消除由于农户之间获得外出打工机会的差异导致的土地分配的低效率。那些采纳替代的土地管理策略的村庄看上去系统地<sup>37</sup>应付了人口增长的效应。

<sup>35</sup> Carter 和 Yao(1998)在一种结构性的经济计量模型里研究了几类投资活动,这种计量模型容纳了财产权利的三种效应。这些效应包括(a)稳定的使用权对于农户投资活动的影响(b)租赁土地的权利对于农户投资激励的影响(c)租赁权利对农户劳动力和当前其他投入资源的收益均等化的影响。根据浙江省 214 农户两年的数据,他们估计了这一系列土地财产权利对投资和劳动力供给决策(该决策决定于农户土地租赁的决策)的效应。他们发现最重要的效应是稳定的使用权对农户投资的影响。租赁权对于投资并没有显著影响,而稳定的使用权和租赁权似乎都不影响劳动密集度。他们对现实的模拟结果显示,把再分配的次数减少到 1,将导致足以支撑产量增加 5% 的投资增量,而产量增加 5% 的效应与我们的研究成果是一致的。

<sup>36</sup> 有关这一主题的论文,包括我们自己的,在方法论的复杂程度上各不相同,对在分析此类持续期类型时出现的多个计量问题的关注程度也有所不同。这类论文的回归方程经常采用高度简约形式,使得论文结论有多个可供选择解释,这一事实增加了实证研究的困难。但是至少这一组论文证实了土地再分配受以下几个因素的紧密影响:村庄人口增长、外出打工机会增长、消除农户之间土地再分配存在的低效率的需要以及配额完成情况等。在本部分其余篇幅里,我们将主要依赖 Turner, Brandt and Rozelle(2000)的研究成果。我们相信这一成果检验了最广泛的制度因素。

<sup>37</sup> 例如,为此目的,村子可以以明确的方式预留土地,或者可以调整农户的农业配额。

有几个非人口因素也对再分配时机决策产生了影响。衡量再分配固定成本大小的变量对于再分配时机决策有显著影响：固定成本较高的地方，再分配变得较不频繁。上缴配额较高的地区，村干部再分配土地也较为频繁，这一发现同我们上文检验过的有关配额如何影响村庄再分配行为的替代解释是一致的。最后，在由镇级机关进行再分配决策的村庄里，再分配发生的可能性较小。事实上，在镇级机关有权决定土地再分配的地区，再分配变得非常罕见，这一发现可能意味着镇一级对土地政策的干预有助于实施以前的《家庭联产承包责任制法》规定的保障15年使用期限的条款。有趣的是，在选举竞争激烈的村庄，换句话说，在有两个或多个候选人争夺村干部位置的村庄，历次土地再分配之间的时间间隔也较短。

## 2. 再分配规模的决定因素

再分配规模的决定因素更为复杂，依赖于其他土地管理规定和多个外生因素。例如，再分配牵涉的土地数量显著决定于上一次再分配以来的时间长度。我们估计，自从上次再分配以来每过一年，再分配的土地量就增长大约6%。

人口方面的变量，既对再分配频率和时机产生影响，也对再分配规模产生重要影响。村庄人口变化率和外出打工机会增长率与再分配规模正相关。度量外出打工机会变化的变量的系数明显很大，同时外出打工机会的变化也较大，这两者在解释各村土地再分配规模的差异方面，比人口变化更为重要。这种再分配在使土地从土地富余型农户流向土地稀缺型农户的程度之内，对于降低收入不均等也有益处。这使得人们不必直接寻求对公平的偏好来解释有利于收入均等的再分配。

虽然交易成本很难确认清楚，我们的分析揭示，固定和可变交易成本两者都对再分配的时机决策有重要影响，而再分配的规模只受可变成本影响。我们的估计是，再分配的可变成本随着每户拥有土地的平均块数和种植水稻的土地比例增加而增加。除了水稻田的再分配减少投资这一可能性之外——稻田需要更长期的投资——还可能是因为重新划分稻田边界的成本较高，因为水稻田的周围是明确划定好的。

上交配额对土地再分配的规模也有重要影响。随着配额增加，用于再分配的土地比例也随之增加。而且，很有可能当外出打工的工资最高时，配额的作用最大。这一发现同下列观点吻合，即配额减少了农业收益，这为村民和村干部试图把土地分配给不受配额约束的其他农户提供了激励。还有一种情况，就是当配额可以转换为现金时，就会减少与配额带来的扭曲，进而减少了再分配土地的需求。

最后，再分配当年或者前一年发生的竞争性选举，会缩短上次再分配以来的时间间隔，也会减少最近一次再分配的规模。总体效应是减少再分配的土地规模。虽然选举影响村庄土地再分配行为的准确机制还不清楚，但是我

们的研究表明存在潜在的显著影响。回归结果还表明年龄较大的村干部进行的再分配更频繁。因为在激烈的选举竞争中胜出的领导人要比平均年龄年轻,这说明对于干部们来说,通过再分配土地收取租金是一种成本高昂(代价不菲)的方式。相比之下,年纪大的干部由于临近退休,对于声誉和升迁更没兴趣,而更倾向于收取租金。通过激烈的选举竞争,权力将交给年轻的领导。村民运用投票权利选择更年轻的领导者,这些领导者为了留在职位上或者为了得到升迁,会有动力限制自己的寻租行为。

### (五) 行政方式 Vs 市场交换

外出打工的机会对于村庄再分配行为的影响以及本文的研究成果都表明某些类型的土地再分配有利于减少农户之间土地配置的低效率,虽然不能完全清除低效率<sup>38</sup>。在这一方面,行政再分配起到的作用类似于分散交换条件下土地租赁市场起到的作用。这里的问题是两种方式的关系如何以及这两种方式能否相互替代?

当我们在分析再分配规模的时候,纳入土地租赁活动和农业劳动力雇佣的度量就会发现,市场运转比较活跃的地方,再配置的土地规模比较小。虽然在这类分析中会产生某些统计问题(例如,再分配的规模与租赁自由有可能被同时决定),但研究成果还是提出了一个重要问题,如果集权的再分配是分权化市场的替代,为什么村民还是选择集权化方式而不是分权化的市场交换?

根据我们调查得来的完整的215个村庄样本,我们发现领导特点、选举和配额对于土地的市场交易和行政交易通常有着相反方向的影响机制。具体说来,行政再配置对于配额较多、干部年纪较大和选举无竞争的村庄重要性较大;另一方面,在配额较少、领导年轻并且教育程度较高的村庄,土地租赁显得更为显著。行政再分配和土地租赁两者都与外出打工机会增长存在相关关系。

土地分配和租赁也具有重要的因果联系。与此相吻合(不一定由此证实)的一种解释是由于干部们为了保持自己土地交换中间人的角色而阻碍市场活动,结果导致市场失败。决定土地再分配的权力为干部们影响村庄行为并且直接或间接抽租(例如通过确保配额完成)创造了机会。在租金收入对于干部们更为重要的村庄,或者因为上缴配额较大,直接租金较多(因为村民对土地的评价更高)或者因为领导特点,行政再分配显得更为普遍。这反过来又“挤出”了这些村庄的市场交换(即租赁交易)。这种解释表明,配额的减少、农业地租降低以及干部们对村民所负责任的增加都将促进土地分配方式

<sup>38</sup> 进一步讨论参加 Benjamin and Brandt (2000)。

从行政方式走向市场交易。

## 八、结论和政策含义

财产权利的配置被广泛认为对资源使用和家庭福利分配产生重要影响。1980 年代早期引入的家庭联产承包责任制把耕地的使用权以相当平均的方式扩展到农户。虽然经历了 20 多年时间，再分配土地给农户的权力仍然掌握在地方领导手中。从政策角度评价中国的土地使用制度，关键的问题是这些不同的土地使用制度在满足当地居民的分配目标的同时，是如何有效地提供促使农户合理使用土地和投资所必需的激励。而且，回眺逝去的 2000 年，这种制度在适应中国快速演化经济的需要方面做得如何？

我们完成的调查表明，农户被授予的权利在村一级存在巨大差异。在一些村庄，农民似乎拥有相对长期的使用期，并享有私人财产制度下绝大部分权利，例如作物自主选择权、改变土地农业用途的权力、租赁权等，只是缺少购买或者出售土地的权利。另一方面，在其他村庄，使用权短期性质明显，并且农民使用土地的权利似乎受到多种方式的限制。

我们检验了这种巨大差异的多种解释。下列诸多因素构成了土地再分配行为的基础：完成配额、保持平等获得土地的愿望、缺失的租赁市场和地方领导的寻租行为等。旨在确保人人都能获得土地的再分配假说只能解释全部土地再分配行为的一小部分；而其他几种解释都与地方领导的激励密不可分，而且在解释有关土地再分配时机和规模的决策时应该更为重要。官员们的激励直接受完成国家政策的职责约束，当然也受寻租动机的影响。

那么，中国土地管理体制在努力提高效率和公平方面完成得如何？虽然我们对于土地使用权制度如何影响经济增长、效率和分配的研究成果是很有限的，但是许多观察仍然是很有意义的。首先，稳定的使用权对投资和经济增长的作用相对来说比较微弱。一种可能是村干部在决策时把这些成本“内部化”了；换句话说，在使用权不稳定的潜在成本较高的地区，发生再分配的可能性降低了。一些村庄还是对农业进行了大量投资。由于在与中国现状相反的条件下，亦即农户享有私人财产制度下所有权利的状态下，农业投资、作物选择和产出情况的信息无法得知，因而我们没有评价农业投资、作物选择和产出情况的基础，所以我们不能仓促把结论推广太远。

但是目前的体制对于效率的影响可能要比观察到的大得多。虽然现在的土地再分配有利于使土地流向边际产品更高的农户手中，因而效率是改进的，但是在农户之间分配土地仍然存在低效率。这与租赁市场稀薄是紧密相关的，更与普遍存在的行政方式配置资源的低效率密不可分。后一种方式，即行政

方式几乎肯定要受到信息问题和执行再分配时的交易成本的制约。

土地再分配还具有相当重要的分配作用。1980年代,中国农村的食品市场高度不健全,外出打工机会极其有限,在这种环境中,平等获得土地对于以最低成本满足农民基本的营养需求起到重要作用。但是在粮食生产充分发展、外出就业机会持续扩大以及农村收入不断提高的条件下,土地管理体制的这种优点渐渐显得不那么重要。在某种意义上,所以这些领域的发展都对土地施加了压力。颇为讽刺的是,在中国不断变化的经济环境中,当前土地使用制度在事实上对收入不均造成了不利影响。由于在把握快速出现的非农工作机会的能力方面,农户之间的差异很大。该能力与个人年龄和人力资本紧密相关。因而,发展滞后的土地租赁市场很可能阻碍了那些获得打工机会的能力有限的农民,使他们不能充分运用自身劳动力,并且不能从规模不断扩张的农业行业获取更多的收入。更为普遍的情况是,现行土地制度不利于农民专业化经营农业。在下一个十年,这个问题变得更加重要,因为农业吸纳的劳动力的绝对量和比率都在持续下降,农业结构调整和重新组织也势在必行,食品市场的竞争压力也在不断增加。

绝大多数经济学家都认为从长期来看,中国需要能够提供长期稳定的使用并促使土地有效率使用的土地制度。当前实施的农民土地使用权30年不变并且只允许微小调整以适应人口变化的举措是朝这一方向迈进的一个步骤。然而与此同时,允许微小调整已经足够满足分配目标。我们在上面已经论述,被分配的土地中,应该只有一小部分与平均获得土地的愿望有关,因此很小的调整就有可能满足这种需要。保障稳定的使用权和扩大土地租赁市场是促进农业部门改革的一种有效途径。

但是过去的经验证实,这一政策(即保障稳定的使用权和扩大土地租赁市场)只有在保障地方领导的激励与此方向一致的时候(例如干部没有动力进行大规模的再分配)才是有效的。有趣的是,过去几年农产品的价格下跌和农村“税费改革”已经在该方向起到作用,具体的作用机制是减少地方领导原来享有的从维持土地控制中获取的“租金”和其他利益。结果,农村的土地租赁活动不断增长,对效率和分配两者都具有十分重要的潜在的益处。然而,如果缺乏稳定的土地权利制度,领导们对土地再分配的兴趣逐渐减少的趋势就将是短暂不易维持的。一旦农产品价格提高,农产品配额重新引入,从而控制土地的重要性再次增加,就有可能逆转近期的趋势。只要土地没有被私有化——而土地私有化将带来另外一系列问题——对于当前的配套改革来说,包括消除配额、引入真正有竞争的选举以制约领导者行为等措施都将是必需的。这再一次强调了农户享有的财产权利是多么牢固的嵌入当地政治经济当中,而为农户提供土地财产权利是经济快速发展的需要。

## 参 考 文 献

- [ 1 ] Alchian , A. and H. Demsetz , “ The Property Rights Paradigm ” , *Journal of Economic History* , 1973 , 33 ( 1 ) , 16—27.
- [ 2 ] Benjamin , D. , “ Can Unobserved Land Quality Explain the Inverse Productivity Relationship ” , *Journal of Development Economics* , 1995 , 46 ( 1 February ) , 51—84.
- [ 3 ] Benjamin , D. and L. Brandt , “ Property Rights , Labor Markets and Efficiency in a Transition Economy : The Case of Rural China ” , Working Paper , University of Toronto , 2000.
- [ 4 ] Benjamin , D. , L. Brandt , P. Glewve , and G. Li , “ Markets , Human Capital and Income Inequality in Rural China ” , WDI Working Paper , 2000.
- [ 5 ] Benjamin , D. , L. Brandt , and S. Rozelle , “ Aging , Well-being , and Social Security in Rural North China ” , *Population and Development* , Forthcoming.
- [ 6 ] Besley , T. , “ Property Rights and Investment Incentives : Theory and Evidence from Ghana ” , *Journal of Political Economy* , 1995 , 103 ( 5 ) , 903—937.
- [ 7 ] Binswanger , H. and M. Rosenzweig , “ Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture ” , *Journal of Development Studies* , 1986 , 22 , 503—517.
- [ 8 ] Burgess , R. , “ Land , Welfare , and Efficiency in Rural China ” , Working Paper , London School of Economics , 1997.
- [ 9 ] Burki , S. J. , *A Study of Chinese Communes*. Cambridge : Harvard University Press , 1969.
- [ 10 ] Carter , M. , “ Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity : An Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production ” , *Oxford Economics Papers* , 1984 , 36 , 131—146.
- [ 11 ] Carter , M. , S. Liu , M. Roth , and Y. Yao , “ Property Rights Evolution and Induced Institutional Change in Post-Reform Rural China ” , Working Paper , Department of Agricultural and Applied Economics , University of Wisconsin-Madison , 1995.
- [ 12 ] Carter , M. , S. Liu , and Y. Yao , “ Dimensions and Diversity of Property Rights in Rural China ” , Working Paper , Department of Agricultural and Applied Economics , University of Wisconsin-Madison , 1995.
- [ 13 ] Carter , M. and Y. Yao , “ Property Rights , Rental Markets , and Land in China ” , Working Paper , Department of Agricultural and Applied Economics , University of Wisconsin-Madison , 1998.
- [ 14 ] Chen , X. , “ Issues in Land and Management of Land Rights in China ” , Paper Presented in the 1999 Conference on Land Rights , China Institute of Reform , Haikou , China , January 15—16 , 1999.
- [ 15 ] Cheng , Y. and S. Tsang , “ Agricultural Land Reform in a Mixed System : The Chinese Experience of 1984—1994 ” , *China Information* , 1995/1996 , 10 ( 3/4 ) , 44—74.
- [ 16 ] Demsetz , H. , “ Toward a Theory of Property Rights ” , *American Economic Review* , 1967 , 57 ( 2 ) , 347—359.
- [ 17 ] Dong , X. , “ Two-Tier land System and Sustained Economic Growth in Post-1978 Rural China ” , *World Development* , 1996 , 24 ( 5 ) , 915—928.
- [ 18 ] Giles , J. , “ Off farm Labor Markets , Insecurity , and Risk Aversion in China ” , *Mimeo* , Department of Economics , University of California , Berkeley , 1998.
- [ 19 ] Ho , Samuel , *Rural China in Transition*. New York : Oxford University Press , 1994.

- [ 20 ] Huang , J. and S. Rozelle , " Technological Change : Rediscovering the Engine of Productivity Growth in China ' s Rural Economy " , *Journal of Development Economics* , 1996 , 49 ( 2 ) : 337—367.
- [ 21 ] Jacoby , H. G. , G. Li , and S. Rozelle , " Hazards of Expropriation : Tenure Insecurity and Investment in Rural China " , Working Paper , World Bank , Research Department.
- [ 22 ] Johnson , D. G. , " China ' s Rural and Agricultural Reforms in Perspective " , Working Paper , Department of Economics , University of Chicago , 1996.
- [ 23 ] Johnson , D. G. , " Property Rights in Rural China " , Working Paper , Department of Economics , University of Chicago , 1995.
- [ 24 ] Kelliher , D. , " The Chinese Debate over Village Self-Government " , *The China Journal* , 1997 , 37 , 63—86.
- [ 25 ] Kung , J. K. , " Equal Entitlement versus Tenure Security under a Regime of Collective Property Rights : Peasants ' Preference for Institutions in Post-reform Chinese Agriculture " , *Journal of Comparative Economics* , 1995 , 21 , 82—111.
- [ 26 ] Kung , J. K. and S. Liu , " Land Tenure Systems in Post-Reform Rural China : A Tale of Six Counties " , Working Paper , Division of Social Sciences , Hong Kong University of Science and Technology , 1996.
- [ 27 ] Kung , J. K. and S. Liu , " Farmers ' Preferences Regarding Ownership and Land Tenure in Post-Mao China : Unexpected Evidence from Eight Counties " , *The China Journal* , 1997 , 38 , 33—63.
- [ 28 ] Li , G. , " Land Rights , Tenure , and Leaders in China " , Unpublished Ph. d. Dissertation. Food Research Institute , Stanford University , Stanford , California , 1999.
- [ 29 ] Li , G. , S. Rozelle , and L. Brandt , " Tenure , Land Rights , and Farmer Investment Incentives in China " , *Agricultural Economics* , 1998 , 19 , 63—71.
- [ 30 ] Lin , J. Y. , " Rural Reforms and Agricultural Growth in China " , *American Economic Review* , 1992 , 82 ( 1 ) , 34—51.
- [ 31 ] McMillan , J. J. Whalley , and L. Zhu , " The Impact of China ' s Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth " , *Journal of Political Economy* , 1989 , 97 , 781—807.
- [ 32 ] O ' Brien , K. J. and L. Li , " Selective Policy Implementation in Rural China " , *Comparative Politics* , 1999 , January , 167—186.
- [ 33 ] Oi , J. and S. Rozelle , " Elections and Power : The Locus of Decision Making in Chinese Villages " , *China Quarterly* , forthcoming.
- [ 34 ] Ostrom , E. , *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York : Cambridge University Press , 1990.
- [ 35 ] Parrish , W. , X. Zhe , and F. Li , " Nonfarm Work and Marketization of the Chinese Countryside " , *China Quarterly* , 1995 , 143 , 697—730.
- [ 36 ] Park , A. , " Risk , Storage , and Grain Storage in China " , *Mimeo* , Department of Economics , University of Michigan , Ann Arbor , MI , 1996.
- [ 37 ] Perkins , D. , " Completing China ' s Move to the Market " , *Journal of Economic Perspectives* , 1994 , 8 ( 2 ) , 23—46.
- [ 38 ] Pingali , P. , M. Hossein , and R. Gerpacio , *Asian Rice Bowls*. CAB Publishing : London , UK , 1997.
- [ 39 ] Prosterman , R. , T. Hanstad , and P. Li , " Can China Feed Itself ? " *Scientific American* , 1996 , November , 90—96.
- [ 40 ] Putterman , L. and A. F. Chiacu , " Elasticities and Factor Weights for Agricultural Growth Accounting : A Look at the Data for China " , *China Economic Review* , 1994 , 5 ( 2 ) , 191—204.

- [ 41 ] Putterman , L. , *Continuity and Change in China 's Rural Development : Collectives and Reform Eras in Perspectives* . Oxford University Press : New York , NY , 1992 .
- [ 42 ] Qiao , F. , " Property Rights and Forest Land Use in Southern China " , Unpublished Master thesis , Graduate School of Chinese Academy of Agricultural Sciences , Beijing , China , 1997 .
- [ 43 ] Rozelle , S. , " Decision-Making in China 's Rural Economy : The Linkage between Village Leaders and Farm Households " , *China Quarterly* , 1994 , 137 , 99—124 .
- [ 44 ] " Stagnation Without Equity : Changing Patterns of Income and Inequality in China 's Post-Reform Rural Economy " , *China Journal* , 1996 , 35 , 63—96 .
- [ 45 ] Rozelle , S. and R. Boisvert , " Quantifying Chinese Village Leaders ' Multiple Objectives " , *Journal of Comparative Economics* , 1994 , 18 , 25—45 .
- [ 46 ] Rozelle , S. and G. Li , " Village Leaders and Land-Rights Formation in China " , *American Economic Review* , 1998 , 88 ( 2 ) , 433—438 .
- [ 47 ] Rozelle , S. , G. Li , M. Shen , A. Hughart , and J. Giles , " Leaving China 's Farms : Survey Results of New Paths and Remaining Hurdles to Rural Migration " , *China Quarterly* , 1999 , 158 , 367—393 .
- [ 48 ] Sicular , T. , " Redefining State , Plan and Market : China 's Reforms in Agricultural Commerce " , *China Quarterly* , 1995 , 144 , 1020—1046 .
- [ 49 ] Turner , M. , L. Brandt and S. Rozelle , " Local Government Behavior and Property Right Formation in Rural China " , Working Paper , Department of Economics , University of Toronto , 2000 .
- [ 50 ] ZGNYNJ ( Zhongguo Nongye Nianjian , *China Agricultural Yearbook* ) . 1985—1997 . Beijing : China Statistical Publishing House .
- [ 51 ] ZGTJNJ ( Zhongguo Tongji Nianjian , *China Statistical Yearbook* ) . 1989—1997 . Beijing : China Statistical Publishing House .

## Land Tenure and Transfer Rights in China : An Assessment of the Issues

LOREN BRANDT  
( *University of Toronto* )

GUO LI  
( *The World Bank* )

JIKUN HUANG  
( *Chinese Academy of Sciences* )

SCOTT ROZELLE  
( *University of California-Davis* )

**Abstract** There is enormous heterogeneity at the village level in the property rights that households enjoy. One of the most important messages to take away from this essay is that a solid empirical basis does not currently exist for making an assessment of the impact of the land system

on efficiency, equity, and overall development of China's rural sector. Over the past two decades, reallocations by village leaders may have facilitated access to land and the food it produces for a majority of China's households and overcome some of the imperfections in land rental markets. Nonetheless, in many parts of China there are significant and growing costs of the current property right regime in terms of short and long-run productivity that are not being offset by lower income inequality.

**JEL Classification** Q15, D24, D63