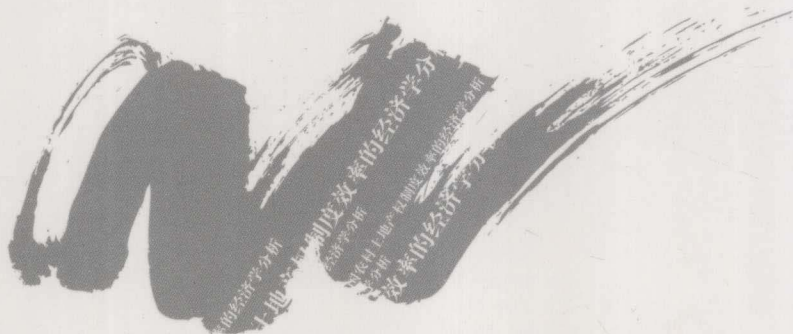


中国农村土地产权制度 效率的经济学分析

ZHONGGUO NONGCUN TUDI CHANQUAN ZHIDU
XIAOLU DE JINGJIXUE FENXI

赵德起 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国农村土地产权制度 效率的经济学分析

ZHONGGUO NONGCUN TUDI CHANQUAN ZHIDU
XIAOLU DE JINGJIXUE FENXI

赵德起 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地产权制度效率的经济学分析/赵德起著.
—北京: 经济科学出版社, 2010. 5
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9170 - 8

I. ①中… II. ①赵… III. ①农村 - 土地所有制 -
研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 044208 号

责任编辑: 吕 萍 于海汛

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

中国农村土地产权制度效率的经济学分析

赵德起 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

787 × 1092 16 开 21 印张 350000 字

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9170 - 8 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

土地是稀缺的自然资源，经济的快速发展与土地资源稀缺之间的矛盾越来越突出。实现土地资源的科学合理配置、高效利用土地资源，是世界各国在土地资源开发和利用领域不断追求的目标。而土地中农业用地的日渐减少更是与粮食需求的不断增长间形成了很大的矛盾，这是经济发展中亟待解决的问题。

在中国，经济的迅速发展使得农地资源减少的速度明显加快，农地的数量已经快接近 18 亿亩的红线。与此同时，中国经济基本已经进入工业反哺农业的阶段。因此中国具有解决农地资源不足与经济发展迅速这一矛盾的必然性与可能性。此外，国家自 2004 ~ 2009 年连续发布六个一号文件来推进以工哺农的进程也彰显了这一矛盾得以解决的良好宏观经济环境。因此，从哪个角度入手来解决这一难题便成为值得研究的重大课题。

农地资源难以再生的特点决定了从技术层面解决农地资源供求矛盾的可能性较小，与此同时，经历了 30 个年头中国农村实行的家庭承包的土地制度的运行表明其亟须优化。上述两点为作者选择从制度入手研究中国农村土地制度提供了理论与现实的基础。因此作者以农村土地产权制度这一当前中国农村土地制度中核心制度为切入点，深入研究了农村土地产权制度的运行效率及相关问题。

本书在研究了大量的国内外相关文献的基础上，提出了制

度运行的一个假说：制度是以产权、国家和契约为三内核的运行体系，有其较为固定的运行路径。进一步地提出了制度运行的“短板”理论，并据此建立了对制度效率进行检验的CPC模型。制度效率的CPC模型对中国农村土地产权制度近50年的发展历程做了实证分析，并据此判断出现行中国农地产权制度国家高效率、产权和契约低效率的效率类型。充分论述了中国农村土地产权制度中产权“短板”和契约“短板”治理的理论与路径并提出具体的政策建议。特别地，作者还深入地研究了中国农村土地产权制度中农地使用权的流转问题，从政府行为与市场供求两个角度论述了农地使用权市场流转的相关理论与政策选择。总之，本书研究的主要内容是农村土地产权制度的效率问题，制度分析纵贯全书。以制度经济学原理为理论指导，吸取了国内外制度效率、农地制度效率的研究成果，结合中国农地产权制度的实际，深入浅出地分析了如何通过对农村土地产权制度结构的优化来提高农地产权制度效率这一课题。

更加难能可贵的是，在运行制度经济学基本理论的基础上，作者还对其进行了创新。提出制度运行假说、制度效率的短板理论、制度治理的“三级同步原则”、产权结构假说、惰性契约等一系列与制度相关的新理念。具体地，作者从制度结构的分析入手，给出了制度效率取决于制度三要素（国家、契约和产权）的运行水平、相互影响度、对制度效率的影响系数这一基本假定。以此为基点，提出了制度效率的“短板理论”，特别是从制度本身和制度主体的角度提出了“真实短板”和“虚拟短板”的概念，并进一步诠释了其内涵。这一理论揭示了从国家、契约和产权三个制度要素的整体水平及各自水平两个视角如何对制度效率“短板”做出判定，同时给出了制度效率“短板”的“三级同步治理原则”。此外，在对制度效率“短板”理论进行微观与宏观拓展的过程中，提出

了制度束的概念，初步彰显了这一理论的广泛适用性。根据制度效率的“短板”理论，以产权、国家和契约的运行水平为变量构建了制度效率的一般模型，即制度效率的CPC模型，为分析农地产权制度效率提供了一个基本范式。以“三级同步治理为原则”，以国家、产权和契约三要素为介质，找到了中国农村土地产权制度宏观与微观效应的契合点。产权、国家、契约这三要素本身所具有的可分性、可让渡性、完备性等基本特点是判定三者运行水平的依据，也是对“短板”进行治理的切入点。循着产权明晰程度低、国家第三方干预强度过大、事前逆向选择与事后道德风险的存在、激励机制不当等导致要素运行水平低的微观动因，通过实施细化产权、让渡产权各部分权利、实行激励机制、合理化制度结构等一系列具体措施来提高制度要素运行水平，从而实现农地产权制度的宏观效应。这一治理机理从根本上保证了农地产权制度宏观与微观效应的实现。总之，作者将制度理论的创新与对中国农地产权制度效率的分析有机结合在一起，较好地论述了目前中国农村农地资源配置不够优化这一问题。

作为辽宁省社会科学规划基金重点项目的研究成果，相信本书在理论上的创新及其较强的现实解释力应该会对相关领域的研究者做出一定的学术贡献与决策指导。

林木西

2009年7月7日

摘 要

制度经济学交易成本理论、产权理论及契约理论表明：制度结构的三要素契约、产权和国家共同决定了制度效率，三者的独立性与相关性共同演绎了提高制度效率水平的不同路径。在此假定下，可以通过干预中国农村土地产权制度结构及各要素来完成土地这种稀缺资源的配置，实现中国农村土地产权制度各主体效用最大化这一终极目标。

经济学家对制度效率的研究经历一个由制度外向制度内转化的过程。制度在运行过程中是否具有弹性、开放性等外部特征及制度是否具有“帕累托改进”等研究强调用什么标准来衡量制度效率；制度中对交易成本、契约、产权、国家等要素的研究强调用什么方法来提高制度效率。制度效率的判定与提高是在“制度外部特征与结果”和“制度要素运行水平”两者不断循环更替的过程中实现的，并且制度总效率具有递减的规律，可推知制度效率研究的重点应是制度要素是否适度运行。新制度经济学研究的四个主要方面（交易成本、契约、产权和国家）中的国家、产权和契约是影响制度效率的“制度要素”。制度要素的协调运行会最大化制度效率，其中某一个或某些要素的“失灵”会导致制度效率出现“短板”，从而影响到制度的效率。基于上述基本判断，以产权、契约和国家为核心要素给出了制度运行原理的一个假定，并且用制度要素对制度效率的作用机理的明晰、制度效率“短板”的判定、制度效率“短板”治理原则及“三级同步治理”过程的说明等内容共同建构了“制度效率‘短板’理论”。特别地，“制度效率短板理论”从制度本身和制度主体的角度提出了“真实短板”和“虚拟短板”的概念，并诠释了其内涵。在此基础上，制度效率的CPC模型得以描述。

国家、产权和契约作为制约农地产权制度效率的三个基本因素在中

国农村土地产权制度的历史与现状中有着不同的运行状态，其演进路径显示出的中国农村土地产权制度效率类型为：国家高效率、产权低效率、契约低效率。这一类型中的效率“短板”可以通过让渡、优化和配置三个步骤得到有效的治理。

从国家、产权和契约三个不同的视角对中国农村土地产权制度效率的演进路径考察如下：（1）国家强度对农地产权的影响系数与所占比例过高，即国家强度太大，农村土地产权制度效率的高低和国家强度对农地产权制度干预的弱与强基本上呈负相关分布。（2）农地产权各部分运行水平与农地产权制度效率基本正相关，产权整体运行水平与农地产权制度效率正相关；长期内影响产权整体水平的是农民农地所有权和处分权；现阶段，产权于农地产权制度中所占比例与影响系数均较低，不足 50%。（3）影响中国农村土地产权制度中契约水平的主要因素是契约主体的垄断偏好，垄断主体的垄断偏好对契约完备程度的影响最大。契约对产权制度效率的真实影响力远未得到开发。综上所述，中国农村土地产权制度效率的基本类型为：国家高效率、产权低效率和契约低效率。

中国农村土地产权制度中产权和契约“双短板”要求对两者同时进行有效率的治理才能提高农地产权制度的效率。对这两个“短板”首先从整体上考察，然后再具体深入研究。对“产权短板”和“契约短板”进行治理的方法均是“取长补短”，基本步骤为让渡、优化和配置，每个步骤中一般思路是明晰现状、把握内涵、掌握路径和给出具体措施。

从整体上看，中国农村土地产权制度的产权结构还不尽合理，存在着较大调整与优化的空间。从中国农村五十年的产权结构变迁轨迹来看，当今对产权结构的优化与改进还处在初级阶段。具体地，产权“短板”的治理如下：（1）让渡阶段。这一阶段主要是指政府完成地权向农民的让渡。在农民是地权客体、政府是地权主体的现状下，农村土地产权的让渡有其必然性和长期性。其实质是让渡利益，具体路径为“约束松散的政府地权”、“约束紧密的政府地权”、“约束松散的农民地权”、“约束紧密的农民地权”四个阶段。让渡的具体措施包括设置征地补偿更高的上限、实行“补偿价格歧视”、建立农民参与市场交易能力的培训机构等等。（2）优化阶段。这一阶段主要是农民对政府让渡

过来的地权依据地权本身的可分性等特点对其所产生的效用进行吸收。其现状为政府地权的让渡与农民地权的吸收间出现了权力释放的时滞；农民地权的成熟度不尽相同，使用权成熟度相对较高，其余三者成熟度均较低，等等。实质是农民利用地权可分性与可让渡性的特性，经由市场的价格机制交易地权来吸收政府让渡过来的利益并进一步提高其利益。农民地权的优化分为四个时期：政府垄断时期、信息不对称的竞争时期、信息对称的竞争时期和农民垄断时期。根据地权优化的四个不同时期从提高农民自身的地权市场交易能力、降低地权市场强控制能力买方的获利可能、培育良好的地权交易市场环境三方面提出了具体的措施。（3）配置阶段。这一时期主要是指政府让渡出来的权利于地权和契约两个“效率短板”中进行有效配置。经济的市场化进程要求对权利进行符合市场规律的配置。政府让渡权力市场的各种情形的内涵都是通过政府让渡权力于契约和产权市场上的合理配置实现政府让渡权力潜在利益的最大化。路径为初期、中期和后期配置。采取如建立专门的市场调研机构，适时运用限量供给与最高限价及补贴等方法对政府让渡权力供给与契约、产权市场的需求进行速度和幅度上的控制，定期发布产权市场、契约市场及相关市场的市场发育情况报告等具体措施保证合市场规律的配置实现。

特别地，在农地产权短板的治理过程中，农地使用权的市场流转是当前优化的核心内容。而作为农地使用权市场流转主要推动力量的政府和作为载体的市场就成了研究的两个重点。从政府的角度来看，其流转行为对农地使用权的市场流转有着重要的影响。按照市场的供求规律，以政府行为作为切入点，农地使用权市场流转的一般路径为：农民自发流转阶段——政府获利阶段——农民流转意识与能力培养阶段——农民流转能力提高阶段——流转市场潜能开发阶段。由于中国农地使用权市场流转处在农民流转意识与能力的培养阶段，所以从宏观上讲政府的补贴与价格干预会对流转市场的成熟起到十分明显的作用。那么政府如何让其行为更加合理化与科学化呢？符合市场供求的基本规律是一个不错的选择。以农地使用权流转比例的高低作为农地使用权流转市场成熟度高低的一个基本指标，从农民使用权的供求入手，便可探寻到农地使用权流转市场的诸多不均衡现象。分析影响农地使用权供求的要素可以使农地使用权流转市场失衡的原因得以显现。进而通过制定干预影响供求

要素的政策就可以逐步实现农地使用权市场的供求均衡，提高流转比例，使农地使用权这一农地产权的基本内容得以充分优化。

契约“短板”的治理中由于配置阶段已经于“产权短板”的治理中加以论述，这里只包括让渡与优化两个阶段。（1）让渡阶段。政府是农村地权契约的主体，农民和市场需求者是客体。“政府型农村地权契约”向“市场型农村地权契约”转变的内涵就是政府由主导型政府转为服务型政府，提高农村地权契约的完备度。其路径分为政府向市场让渡地权契约利益、政府帮助农民提高地权契约博弈能力、政府引导地权契约市场地权契约利益均衡配置和政府利用市场价格机制对地权契约市场进行“需求转移”四个阶段。主要措施包括对政府相关人员进行专门的培训、制定出相关的法律法规、中央财政要对各级地方财政进行补贴、建立通畅的信息平台、对地权契约需求者订立地权契约做出最低限价，等等。（2）优化阶段。现状是没有设计出相应的机制对各种“逆向选择”和“道德风险”加以控制以减少其带来的契约内环境运行低效及引致的契约效用的无谓损失，农村地权契约效用开发上存在制度缺失。优化内涵是：设计并实施提高信息对称度的机制，从而减少地权契约签订前的“逆向选择”和地权契约签订后的“道德风险”，提高农村地权契约内环境运行的效率，增强地权契约的完备度。路径包括缺失、形成、成熟和稳定四个时期。地权契约优化措施包括建立农村地权契约内环境运行水平研究机构、成立专门机构来推进地权契约内环境的优化、逐步培养农民与地权市场需求者的风险意识、建立专门的专业的监督指导机构，等等。

特别地，如何通过改善契约关系来提高农民农业收入作为契约短板治理过程中的一个重要组成部分在这里得到了进一步的论述。当前农村发展的关键是提高农民收入，而长期内提高农民收入的核心在于提高农民的农业收入。以契约为切入点构建了对契约运行进行检验及修正契约主体“履约错误”的“惰性契约”模型。进一步地用“惰性契约”模型对中国农村改革三十年来的农地契约进行了检验，判定了不同时期惰性农地契约中委托人与代理人的履约错误，给出了修正国家与农民农地契约履约错误及提高农民农业收入的基本思路和方法。这一分析范式为探寻农民农业收入增长缓慢之源及明晰提高农民农业收入之路提供了较为清晰的理论框架。

总之，通过制度运行一般原理假说的确立以及制度效率“短板”理论的构建，中国农村土地产权制度的效率类型得以判定，农地产权制度效率的契约与产权“短板”得到了有效的治理，农地产权制度效率得到最大限度的提高。对此加以拓展，中国农村其他制度组合而成的农村土地制度束也可以在这一框架内加以研究，整个农地制度束的效率亦可能得到较大的提高。

目 录

第一章 绪论	1
第二章 国内外文献综述	9
第一节 效率、制度和制度效率	9
第二节 农地、农地制度和农地制度效率	28
第三章 一个关于制度运行的假说	39
第一节 制度概念的重新界定	39
第二节 制度研究的对象	40
第三节 制度运行的逻辑起点——三个假定	43
第四节 制度运行的一般路径	48
第四章 制度效率的“短板”理论及制度效率模型	63
第一节 制度效率的“短板”理论	63
第二节 制度效率 CPC 模型的建构	80
第五章 中国农村土地产权制度效率类型的实证分析	86
第一节 中国农村土地产权制度效率演进——国家视角	86
第二节 中国农村土地产权制度效率演进——产权视角	99
第三节 中国农村土地产权制度效率演进——契约视角	116
第四节 中国农村土地产权制度效率类型的判定	126
第六章 中国农村土地产权结构的演进及现状	131
第一节 中国农村家庭承包制度的基本分析	131

第二节	一个关于产权运行的理论假说·····	134
第三节	改革开放 30 年农村土地制度产权结构的验证·····	145
第七章	中国农村土地产权制度效率“产权短板”的治理·····	154
第一节	中国农村土地产权政府向农民的让渡·····	154
第二节	中国农村土地产权优化·····	168
第三节	政府让渡权力于产权和契约间的配置·····	187
第八章	政府视角下农地使用权的市场流转·····	199
第一节	农地使用权流转的必然性与必要性·····	201
第二节	政府行为视角下农地使用权流转的一般路径·····	205
第三节	中国农地使用权流转阶段的实证分析·····	210
第四节	现阶段农地使用权流转的补贴与限价·····	212
第九章	供求视角下农地使用权的市场流转·····	222
第一节	农地使用权流转现状的基本判断·····	223
第二节	市场供求视角下农地使用权流转的理论分析·····	226
第三节	农地使用权供求制约因素与流转比例的实证分析·····	233
第十章	中国农村土地产权制度效率“契约短板”的治理·····	244
第一节	农村地权契约“政府型”向“市场型”的转变·····	244
第二节	中国农村地权契约内环境的优化·····	262
第十一章	农民农业收入的“惰性契约”解释·····	278
第一节	契约与农民的农业收入·····	278
第二节	家庭联产承包责任制及农民农业收入的历史回顾·····	280
第三节	“惰性契约”模型·····	284
第四节	惰性契约对改革开放 30 年农民农业收入的验证·····	290
结束语 ·····		301
参考文献 ·····		303
后记 ·····		315

第一章

绪 论

土地是人类赖以生存和发展的最基本的物质基础之一，是稀缺的自然资源。毕宝德（2006）认为其具有位置固定性、面积有限性、质量差异性、功能永久性等自然属性，还具有供给的稀缺性、利用方向变更的相对困难性、报酬递减的可能性、利用后果的社会性等经济属性。土地的使用要求将其自然属性和经济属性统一在经济发展的轨迹上，也就是在其自然属性的基础上，努力实现其经济属性的效用最大化。经济的发展表明，城镇化导致土地大量被占用，土地的有限性、稀缺性凸显。而人口不断地增长引致对粮食的需求也在不断地增长。耕地的不断减少与粮食需求的不断增长之间的矛盾成了制约经济发展的瓶颈，成为一个世界性的难题。如何突破这一瓶颈、怎样实现土地资源的科学合理配置，从而实现经济的发展是各国一直十分重视的问题。合理配置土地资源，有效利用土地资源，不断完善供地、用地、管地制度，是世界各国在土地资源开发和利用领域不断追求的目标。

一、农地制度与农地资源

中国是一个农业大国，拥有 9 亿农民，土地是农民的基本财产，是他们的基本保障；同时，可耕种土地的多寡又是中国人吃饭能否得到保证的根本。我国 85% 的食物由耕地提供，95% 以上的肉、蛋、奶由耕地提供的产品转化而来。我国 60% 的人生活在农村，耕地为农民提供了 40% ~ 60% 的经济收入和 60% ~ 80% 的生活必需品。而中国经济的连续高速增长又对土地产生了大量的需求。二者产生了不可避免的矛盾。近年来中国城市与农村差距的不断增大又在客观上加剧了土地需求与供给的矛盾。所以，如何实现作为一种稀缺资源的土地在中国现实情

况下的合理配置、如何使农村发展与整个经济的发展相协调、如何促进农民增收与解决城市与农村的差距是我们亟待解决的问题。

解读下面列出的有关农村土地使用的实际情况会让我们更清楚地认识土地短缺问题已经严重制约了中国经济的快速持续和健康发展。

——到目前为止，中国土地已开发利用面积占全国土地总面积的 73.95%，剩余多属难利用土地。已开发土地中，耕地中、低产田约占 2/3，林地森林覆盖率低，草地产草量少。

——2004 年全国建设占用耕地 217.6 万亩，灾毁耕地 94.9 万亩，因农业结构调整减少耕地 307.0 万亩，生态退耕 1099.3 万亩，以上 4 项共减少耕地 1718.8 万亩。同期，土地整理复垦开发补充耕地 518.4 万亩。增减相抵，2004 年全国耕地净减少 1200.4 万亩。从往年土地变更调查结果来看，全国耕地面积由 1996 年 10 月底的 19.51 亿亩，减少为 2004 年 10 月底的 18.37 亿亩，耕地净减少 1.14 亿亩，人均耕地由 1.59 亩降为 1.41 亩。国土资源部日前公布的 2005 年度全国土地利用变更调查显示，中国人均耕地面积由 2004 年的 1.41 亩进一步减少到 1.4 亩，仅为世界平均水平的 40%。截至 2005 年 10 月 31 日，全国耕地面积为 18.31 亿亩。人均耕地面积已由 10 年前的 1.59 亩和 2004 年的 1.41 亩，逐年减少到 1.4 亩。2005 年，全国共减少耕地 1002.4 万亩，其中，建设占用 318.2 万亩，灾毁耕地 80.2 万亩，生态退耕 585.5 万亩，因农业结构调整减少耕地 18.5 万亩。与此同时，全国各地通过土地整理复垦开发补充耕地 460 万亩。增减相抵，2005 年度全国耕地面积净减少 542.4 万亩。

——20 世纪 90 年代以来，由于工业化、城市化进程中大量土地转为非农用地，全国每年至少有 300 万农民成为失地农民。现在累计的失地农民可能已达 4000 万~5000 万，已经成为很庞大的社会群体，其中完全失去土地、没有工作的农民至少在 1000 万以上，占失地农民的 20%。国家统计局 2003 年一项调查显示，46% 的失地农民失地后的生活水平下降，部分失地农民成为“种田无地、就业无岗、保障无份、创业无钱”的群体，由此引发诸多的社会矛盾。

从农地资源出现不足的原因来看，主要有三种：一是资源性不足，是指一个区域可利用的农地资源不能满足其经济和社会发展的土地需求。二是结构性不足，是指在対土地进行配置时，有限土地在不同领域

中使用的比例严重失调,从而出现结构不合理,部分领域出现土地不足现象。三是利用性不足,是指土地利用率和生产率较低,其实际效用不能达到预期效用而产生的土地资源的不足。第一种不足称之为自然性不足,后两种称之为管理性不足。对于自然性不足,主要通过开垦可利用的土地来增加土地资源的供给,通过控制土地的使用来抑制土地的需求,从而保证土地供需的均衡。对于管理性不足,主要是通过提高技术水平和宏观调控来实现土地资源配置的最优化。这三种原因在全国范围内不同程度地存在,不同地区农地资源不足的原因也不尽相同,但基本上是三种原因并存,只是侧重点不同而已。这就使我们解决农地资源合理配置,实现其效用最大化的问题更加复杂,更加难以入手。

关于农地资源,以下事实是不可争辩的:一是农地资源已经出现严重的不足;二是农地资源的不足已经或将要造成严重的后果,危及经济与社会的持续、协调快速发展;三是农地非农化速度过快,缺少有效的机制加以保护;四是农地使用效率低,未能实现其价值最大化;五是农地配置效用低,未能实现农地资源配置的最优化。这些事实所引出的问题必然是:受自然属性的限制,农地资源基本上属于不可再生的资源,或者说其再生的成本很高;从技术层面上来讲,可开发的空间是有限的。另外,有些问题不是技术能够解决的。那么,作为一种稀缺的资源,农地真的是不足吗?真的没有办法来解决农地的不足吗?

从新古典经济学分析,农地资源的不足问题是农地供给与需求差距不断扩大的问题。假定制度是外生变量,解决中国农地资源不足的出路在于:通过整理复垦扩大农地的供给,通过推广应用先进技术来抑制需求的过快增长。要实现供给与需求的均衡就需要价格杠杆在市场机制下发挥重要作用。但实际上中国存在着农地的多级市场,农地价格是被扭曲的。农民得到的农地价格远低于市场价格,缺少供给农地的动力,农地供给必然不足;而经济的快速增长使市场保持着对土地的旺盛需求。这一矛盾在市场机制下无法得到有效的解决。

采用制度经济学进行分析,低效率甚至无效率的制度安排与农地资源的不足有着密切的关系。当需求增长大于供给增长,而供给的增长又受到限制时,我们必须把农地重新配置到最有效的地方,让农地利用的效率得到提高,从而解决农地供给与需求之间的矛盾。农地利用效率的高低直接决定于农地制度效率的高低。

由此看来,中国农地资源的不足是中国农村土地制度的低效率造成的。政府在制度的供给上缺乏效率,已经存在的制度效率不足。在传统的制度下,农地资源不可能实现效用最大化。我们可以得到一个基本的结论:从表面上看是农地资源的不足,实质上是农地制度缺乏效率。要解决农地不足及其所带来的一系列问题,必须从农地制度的效率入手,改革、创新农地核心制度,建设完善影响农地资源发挥效用的二级、三级制度,从而实现农地资源价值的最大化,农地利用效率的最大化,从根本上解决农地不足的问题,从而可以有效解决“三农”问题,使经济进入工业与农业、城市与农村协调快速发展的轨道。

要提高农地制度的效率,就必须提及公平与效率关系的问题。长期以来,“有关农村土地制度中的公平与效率之争,是关系到9亿农民生存,关系到整个农村及全社会的稳定,关系到农业的繁荣和发展的重大问题”^①,“公平与效率是任何社会制度下农村土地制度选择与运行所必须解决的重大课题”,“从一般的角度来讲,不论社会制度怎样,农村土地制度的选择与运行应当追求公平与效率的兼顾,不能偏废”。^②在我国现行的农村土地制度结构中,基本上体现了公平。随着工业反哺农业阶段的来临,如何提高现有农村土地制度的效率更是关系到整个经济结构是否能够实现合理化、科学化、最优化的关键一环。农村土地制度是否达到经济上的最优效率是农民能否提高收入、农业能否发展、农村能否实现经济繁荣的重中之重。同时,只有利用农地制度安排将一些外部社会成本内部化,使农地的个人收益与社会收益相接近,提高农地制度的效率,才能真正消除土地利用中的各种不公平现象。因此,将提高农地制度的效率放在首位,从农地制度的优化与变迁入手,提高农地制度的效率,不是不顾公平,而是只有这样才能从根本上去提高公平的水平。

二、研究农地产权制度效率的价值

笔者是从提高农地制度效率是解决农地资源不足、解决“三农”问题、促进经济协调发展的关键这一假说出发来对中国农地制度效率进

① 刘艳、高兴民:《农地制度中的公平与效率研究》,载于《财经问题研究》2005年第12期,第75页。

② 冯继康:《农村土地制度:内涵界定与特征解析》,载于《齐鲁学刊》2004年第1期,第158页。