

“十一五”国家重点图书出版规划项目



管理科学优秀研究成果丛书

中国土地非农化的 可持续治理

曲福田 谭 荣/著



科学出版社
www.sciencep.com

当代中国管理科学优秀研究成果丛书

中国土地非农化的 可持续治理

曲福田 谭 荣 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

土地非农化,为现阶段中国经济增长、城市化等提供了必要的支撑。然而,低效率的土地非农化,可能造成经济的低效增长、粮食安全、生态环境退化、社会稳定等问题。随着经济学和管理学的发展,如何在充斥交易费用和机会主义的社会中追求资源利用效率已经成为一个重要的研究问题。本书建立了一个包含资源配置、治理结构和制度环境三个层次的分析框架,并借以审视中国现阶段的土地非农化效率问题。基于三个层次的实证研究,本书探讨了土地非农化可持续管理的本质及其实现的途径。

本书适合土地经济与管理领域、资源与环境经济学领域的研究者,大专院校公共管理、土地资源管理、农林经济管理专业教师和研究生以及政府相关行政管理部门人员阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国土地非农化的可持续治理/曲福田,谭荣著. —北京:科学出版社, 2010

(当代中国管理科学优秀研究成果丛书)

ISBN 978-7-03-026338-4

I. 中… II. ①曲…②谭… III. 土地制度—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 242613 号

责任编辑:马 跃 / 责任校对:张怡君
责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

双 青 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 4 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2010 年 4 月第一次印刷 印张: 18 1/2

印数: 1—2 000

字数: 370 000

定价: 55.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

当代中国管理科学优秀研究成果丛书编委会

编委会主任：

郭重庆 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

编 委：

蔡 莉	教 授	吉林大学
陈国青	教 授	清华大学
陈荣秋	教 授	华中科技大学
陈晓红	教 授	中南大学
党延忠	教 授	大连理工大学
方 新	研究员	中国科学院
冯芷艳	研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
高自友	教 授	北京交通大学
何继善	教 授	中南大学
黄海军	教 授	北京航空航天大学
黄季焜	研究员	中国科学院地理科学与资源研究所
贾建民	教 授	西南交通大学
寇纪淞	教 授	天津大学
李善同	研究员	国务院发展研究中心
李维安	教 授	南开大学
李一军	教 授	哈尔滨工业大学
刘人怀	教 授	暨南大学
刘源张	研究员	中国科学院数学与系统科学研究院
刘作仪	副研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
马费成	教 授	武汉大学
曲福田	教 授	南京农业大学

宋学锋	教 授	中国矿业大学
汪定伟	教 授	东北大学
汪寿阳	研究员	中国科学院数学与系统科学研究院
汪同三	研究员	中国社会科学院技术经济与数量经济研究所
汪应洛	教 授	西安交通大学
王如松	研究员	中国科学院生态环境研究中心
王众托	教 授	大连理工大学
王重鸣	教 授	浙江大学
魏一鸣	研究员	中国科学院科技政策与管理科学研究所
温铁军	教 授	中国人民大学
吴冲锋	教 授	上海交通大学
吴世农	教 授	厦门大学
席酉民	教 授	西安交通大学
薛 澜	教 授	清华大学
杨列勋	副研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
杨起全	研究员	中国科学技术促进发展研究中心
姚先国	教 授	浙江大学
于景元	研究员	中国航天科技集团公司 710 所
张 维	教 授	国家自然科学基金委员会管理科学部
张金隆	教 授	华中科技大学
张维迎	教 授	北京大学
赵纯均	教 授	清华大学
赵曙明	教 授	南京大学
朱道立	教 授	复旦大学



管理科学是促进经济发展与社会进步的重要因素之一，作为一门独立的学科，它主要在 20 世纪发展起来。在 20 世纪的前半叶，从泰勒式的管理科学发展到以运筹学为代表的着重于数据分析的管理科学；而在 20 世纪下半叶，管理科学与信息技术和行为科学共同演化，从一棵孤立的管理科学大树发展成为管理科学丛林。

现代管理科学在中国得到迅速发展得益于改革开放后管理实践的强烈需求。从 20 世纪 80 年代开始，管理科学与工程学科得到广泛关注并在管理实践中得到普及应用；随着市场经济“看不见的手”的作用逐渐增强，市场的不确定性增加，作为市场经济细胞的企业，想要更好地生存和发展就要掌握市场经济发展的规律，对工商管理学科的需求随之增加，从而推动了企业管理相关领域的研究。进入 21 世纪，公共管理与公共政策领域成为管理科学的后起之秀，而对它们的社会需求也越来越大。

“管理科学，兴国之道”。在转型期的中国，管理科学的研究成果对于国家富强、社会进步、经济繁荣等具有重要的推动作用。《当代中国管理科学优秀研究成果丛书》选录了国家自然科学基金委员会近几年来资助的管理科学领域研究项目的优秀成果，本丛书的出版对于推动管理科学研究成果的宣传和普及、促进管理科学研究的学术交流具有积极的意义；对应用管理科学的最新研究成果服务于国家需求、促进管理科学的发展也有积极的推动作用。

本丛书的作者分别是国家杰出青年科学基金的获得者和国家自然科学基金重点项目的主持人，他们了解学术研究的前沿和学科的发展方向，应该说其研究成

果基本代表了该领域国内的最高水平。丛书所关注的金融资产定价、大宗期货与经济安全、公共管理与公共政策、企业家成长机制与环境、电子商务系统的管理技术及其应用等，是国内当前和今后一段时期需要着力解决的管理问题，也关系到国计民生的长远发展。

希望通过本丛书的出版，能够推出一批优秀的学者和优秀的研究成果。相信通过几代中国管理科学研究者的共同努力，未来的管理科学丛林中必有中国学者所培育的参天大树。

国家自然科学基金委员会

管理科学部

2007年12月

目 录

总序

第一章 土地非农化可持续的问题本质	1
第一节 土地非农化面临的现实问题	1
第二节 思考土地非农化可持续及其治理的角度	4
第三节 土地非农化可持续理论问题的提出	13
第四节 现有研究的进展	15
第五节 本书的研究体系	33
第二章 中国土地非农化的现状特征	37
第一节 东中西部新增非农建设用地的数量特征	37
第二节 全国新增非农建设用地的时空分布特征	39
第三节 中国土地非农化的现状特征总结	42
第三章 土地非农化可持续治理的分析框架	44
第一节 分析框架的内涵	44
第二节 土地非农化可持续三层次分析框架	46
第三节 资源配置层次分析框架的细化	47
第四节 治理结构和制度环境层次分析框架的细化	49
第五节 分析框架局部上的分歧	51
第六节 分析框架整体上的统一	55
第四章 效率评价的一个范式及应用：代价性和过度性损失	59
第一节 资源配置层次效率判断的现实意义	59
第二节 资源配置层次土地非农化效率的理论分析	60
第三节 中国土地非农化的资源配置效率的实证	66
第四节 资源配置层次的信息参考	76
第五章 非市场价值与过度性损失Ⅰ的测算	78
第一节 农地资源非市场价值评估方法	78
第二节 非市场价值具体计算公式	83
第三节 非市场价值评价案例研究	89
第四节 市场失灵造成的过度性损失	102
第五节 农地资源非市场价值评价的意义	104
第六章 政府干预与过度性损失Ⅱ的测算	106
第一节 政府失灵的问题	106
第二节 中国现行土地市场的结构和制度环境	107
第三节 现行土地市场结构和制度环境的影响	109

第四节	中国土地市场均衡的模型·····	111
第五节	实证：以中国江西省 Y 市为例 ·····	114
第六节	对政府干预视角的反思·····	123
第七章	市场培育与土地集约利用 ·····	125
第一节	市场化与土地集约利用·····	125
第二节	江苏省开发区土地市场发育与土地集约利用·····	127
第三节	我国土地集约利用的创新思路·····	134
第八章	市场和政府的边界 ·····	136
第一节	市场和政府的边界问题概述·····	136
第二节	土地非农化：交易费用经济学的分析框架·····	137
第三节	框架的应用：H 市的实证 ·····	141
第四节	反思市场与政府的本质·····	147
第九章	中央政府与地方政府的边界 ·····	150
第一节	土地非农化涉及的中央与地方的博弈·····	150
第二节	土地非农化中央与地方博弈模型构建·····	154
第三节	博弈模型的分析·····	157
第四节	典型案例分析·····	182
第五节	反思不同级别政府的边界·····	193
第十章	制度环境的比较分析 ·····	197
第一节	土地非农化的比较制度视角·····	197
第二节	荷兰土地非农化的制度环境和治理过程·····	198
第三节	德国土地非农化的制度环境和治理过程·····	204
第四节	中国土地非农化的制度环境和治理过程·····	208
第五节	三个国家的对比·····	212
第六节	制度比较的启示·····	216
第十一章	资源特征与制度改进 ·····	218
第一节	土地非农化制度环境的特征·····	218
第二节	现行制度环境的效率·····	221
第三节	现行制度环境的缺陷·····	231
第四节	制度改进的方向和困境·····	238
第五节	制度环境层次的结论和启示·····	242
第十二章	中国土地非农化可持续治理之道 ·····	243
第一节	主要结论·····	243
第二节	理论启示·····	244
第三节	政策建议·····	247
参考文献	·····	263
后记	·····	283

第一章 土地非农化可持续的问题本质

自从有了人与人之间的竞争，资源的稀缺性以及如何减少资源稀缺对人类的影响就成为永恒的话题。追求资源的利用效率是缓解资源稀缺的唯一途径，同时，这个效率应该包括可持续发展的内涵，即实现空间、时间以及市场和非市场价值等方面的综合效率。为此，人类在不同时期通过建立不同的国家政体和经济体制来规范自身的行为，即通过集体的行动来实现资源利用效益的最大化。

作为人类生存发展基础的土地资源，其配置过程一直是社会的焦点。土地非农化，无论是城市化进程中城市建设用地对耕地的侵占，还是草原的荒漠化，再或是森林的退化，土地资源从农业用途向非农业用途转变产生的负面效应，已经让越来越多的人开始关注土地非农化的效率及其可持续管理的问题。

发达国家大多采用完善的空间规划体系（如德国与荷兰）或者配合土地发展权利体系（如美国）来规范和保障土地非农化的效率。在中国，近年来为了避免以资源过度消耗为代价的经济增长模式，避免土地资源，尤其是耕地资源的大量浪费，国家正在不断探索土地使用制度的深化改革。我国《物权法》的颁布、土地利用规划新一轮修编的开展、全面实行工业用地竞争性的出让方式，都说明国家正在从产权改革、宏观调控、市场配置等方面为追求农地非农化的效率而作出努力。

然而，中国现有耕地保护的形势依然十分严峻。2008 年中国耕地面积仅占世界耕地面积的 8.1%，人均耕地不足 0.1 公顷，仅为世界平均水平的 2/5，却养活着世界 20.1% 以上的人口。在这种背景下，当土地资源进一步受到工业化、城市化的压力，大量的农业用地（尤其是优质的耕地）被非农建设所占用时，粮食安全必然面临进一步的挑战。另外，中国经济飞速发展了近 30 年，农业资源是否被过度占用、经济增长过程中资源利用是否符合效率、农地资源生态价值是否被考虑、城市生产生活产生的污染是否得到有效治理等问题，都对中国土地非农化的效率乃至可持续治理提出了要求。而在解决土地资源利用效率问题时，更深层次的问题是如何解决具有机会主义行为的当事人在信息不对称条件下实现的问题。

第一节 土地非农化面临的现实问题

一、经济增长中土地非农化的两难选择

本书中的土地非农化，是指土地由农业向非农建设用途转变的过程。经济的

增长离不开生产要素的投入，土地作为主要的生产要素之一，其在经济增长过程中的利用结构和时空的配置上，与经济增长的过程紧密相关。在经济增长进入工业化与城市化的快速阶段，土地从农业用途转变为非农业用途，如工业用地、住宅用地，是一种不可避免的现象。这个过程的必然性已经被发达国家的工业化进程所证明，也正在被处于工业化初期的发展中国家所经历（曲福田等，2005）。

土地非农化为工业化和城市化提供了重要的支撑。欧洲工业化过程中占用耕地共达 700 万公顷；1950~1979 年，日本的工业化占用的优质耕地为 133 万公顷（张文奎，1987）；加拿大 1966~1986 年为了建设 70 个城市占用了 30 万公顷的农地（Van Kooten，1993）。据历年国土资源统计年报数据计算，1978~2006 年中国的农地被非农占用年均近 30 万公顷。而且，中国土地非农化在数量上的变化趋势与经济增长的波动趋势基本一致，与固定资产投资和国民生产总值呈高度相关，这已经被研究所证明（曲福田等，2001）。

土地非农化对中国的城市化、工业化和经济快速增长起到了重要的支撑作用，然而，伴随着大量的土地非农化，一些负面问题也日益显现。第一，快速的土地非农化危及耕地保护这一基本国策，与之紧密相关的就是国家的粮食安全问题，这是土地非农化备受政府关注的主要原因之一（陈锡文，2004）；第二，农地的过度损失造成经济的低效增长，即现阶段的经济增长是粗放型的、以牺牲大量农地资源为代价的。这从全国大量重复和闲置的开发区可见一斑，比如，2003 年全国撤并整合各类开发区 2046 个，撤并率高达 36%（国土资源部，2003）；第三，土地的非农化导致了城郊结合部的环境污染和优质耕地减少等生态环境问题。国家环保部门表示，因受到工业污染、城市生活污染，以及旅游污染向农村转移的影响，城郊结合部环境保护形势日趋严峻（环境保护部，2008）。国土资源部经过调研也发现，建设占用耕地多数是居民点周边的优质高产良田，补充的耕地多来自未利用地的开发，占优补劣的现象一直很严重（国土资源部，2005）；第四，土地非农化的土地收益分配和农民安置等社会问题，也是现阶段土地非农化过程中的重要问题，受到了广泛关注（韩俊，2005）。

可以看出，现阶段中国土地非农化面临的情况是：一方面，为了促进经济的快速增长需要占用更多的农地资源；另一方面，又需要保护农地资源以保障国家的粮食安全、生态环境和社会稳定。这是一个两难的选择。土地非农化可持续的问题已经引起中国政府的高度关注。

二、政府政策目标与实际执行的冲突

随着土地非农化在经济发展过程中产生的矛盾的越发突出，以及对土地可持续利用和经济可持续发展的追求，政府逐步加大了对土地非农化的控制力度。从 1986 年《中华人民共和国土地管理法》颁布开始，国家随后采用了土地利用总

体规划制度、耕地总量动态平衡政策、基本农田保护制度、土地用途管制等一些政策工具，对农村的土地资源，尤其是优质的耕地资源进行保护，力图避免土地过度向城市建设用地流转所可能对国家粮食安全造成威胁等问题。

事实上，即使世界上看似最严格的土地管理法律和配套政策，也没有避免土地非农化速度的加快和规模的日益扩大。比如，我国政府不得不在 1998~1999 年和 2004 年前后，对农用地转用实行强制性的冻结措施。严格的政策为什么在实践中得不到有效的执行？

最直接的原因应该是土地非农化巨大的经济刺激，使得地方政府在经济发展和保护耕地的两难权衡中选择了前者。这说明，土地非农化控制政策的制定、执行、监督、惩罚等方面，都出现了问题。如果对土地非农化数量的控制并没有束缚地方经济发展的要求，或者政策的执行能够受到有效的监管，那么中央政府的控制目的是可以实现的。

但问题是，政府的土地非农化控制政策，是非农化数量控制的准确性和合理性出了问题，还是政府对非农化控制的方式本身出了问题？这在理论上涉及可持续发展理论中最核心的问题：什么才是自然资源的可持续利用之道？

三、土地非农化可持续的现实问题

土地非农化，从经济产出看，是牺牲农业生产换取非农产出的资源利用过程。当土地资源利用出现稀缺性和竞争性时，寻求用最小的土地要素投入换取最大的经济产出，即实现土地非农化经济效率，是理论上解决稀缺资源问题的唯一出路。而把资源利用的经济效率放在一个国家发展的层次看，土地非农化的效率不仅仅包括上述狭义的部门间配置效率，还应包括可持续发展意义上的时间、空间和非市场价值的效率。

然而，在现实中，中国土地非农化在时间、空间以及非市场价值上的效率都受到了不同程度的忽视。在时间上，土地非农化不仅没能实现当期的经济效率，还忽视了土地非农化未来的收益和成本，即代际间的效率。在空间上，土地非农化仅仅在追求局部区域的经济效率，没有考虑到不同区域因经济发展水平、自然禀赋、产业结构等因素的不同而造成的土地非农化成本收益的不同，进而无法考虑空间上的效率。在非市场价值上，土地非农化还忽视了其在粮食安全、生态环境、社会稳定等方面的正负效益的影响，进而忽略了市场与非市场的总体效率。这些土地非农化在部门、时空和非市场价值上的低效率配置问题，反映出土地非农化实际治理过程中的一些制度上的问题。

第一，由于财政分权体制和中国特有的政绩考核制度，地方政府在对土地非农化的成本收益估计上有偏差。地方官员更看重土地非农化为招商引资、地区经济增长带来的收益，而忽视土地本身的成本，进而压低地价以吸引投资。这样，

势必造成经济的低质量增长问题——经济价值的效率本身就出现了问题。

第二，对土地非农化非经济价值的忽视，使得农地在粮食安全保障、农民生计保障、生态环境保护等方面的价值被忽视，必然造成土地非农化效率的进一步降低——非经济价值的效率本身也出现了问题。

第三，对时间和空间上经济效率的忽视，既造成地方政府的短视行为，也导致不同地区产业结构低水平雷同，经济发展区域差异扩大——时空的效率也出现了问题。

可以看出，现实中的中国土地非农化偏离了可持续发展的要求，这导致土地资源非农化过程中不可避免地产生了经济、社会、环境等方面的问题。因此，实现土地的可持续非农化，达到时间、空间、经济和非市场价值上的综合效率，是解决中国土地非农化面临的资源稀缺、缓解竞争压力的唯一办法。

然而，这种综合的效率，仅仅是一个目标。在实现该目标的过程中，即在政府制度和政策的约束下，人们是否按照这个目标共同努力，甚至上下级政府之间是否也在为该目标而共同努力，是决定这个目标能否实现的前提。

因此，土地的可持续非农化，即时间、空间、经济和非市场价值上的综合效率，还应该包括其治理的效率问题。因此，在统一给出一个土地非农化可持续性的定义之前，需要明确本书审视该问题的视角。资源的配置效率问题，是属于新古典经济学的视角，而涉及治理及其效率的问题时，新制度经济学的视角也是不得不考虑的，但问题是如何将两者结合起来。

第二节 思考土地非农化可持续及其治理的角度

一、经典的效率视角

“土地资源从农业用途转向非农建设用途过程中如果实现了在时间、空间上，包括经济和非经济净收益的最大化，即所有需要考虑的成本和收益在边际上相等，就实现了土地非农化的效率，也就达到了土地的可持续非农化原则。”这是新古典经济学对实现资源利用效率衡量的经典视角。此时，可持续非农化与实现土地非农化的效率实际上是一个等同的概念。

实际中的经济行为主体的效率决策总是会忽视或故意逃避时间、空间和非经济价值所体现出来的社会成本，仅仅考虑自己的私人成本，以追求私人收益的最大化，这就出现了所谓的“私人成本与社会成本分析”，也就是“外部性”。外部性是新古典经济学的概念，以庇古（A. C. Pigou）的福利经济学（Pigou, 1932）的分析最为系统。

为了解决现实中人们的经济决策与最优状态的偏离问题（即解决外部性问

题), 庇古认为需要一种外部的力量来弥补经济系统自发行动的不足, 也就是传统意义上当市场失灵的时候, 需要政府进行干预, 使得边际的私人成本与社会成本重新吻合。

经典视角告诉我们, 效率只是一个数学微分问题——任何两个或多个决策(资源利用、生产投入等)在边际价值上的等值替代(Hayek, 1945)。新古典经济学对效率的定义, 因为其在数学上的准确性, 在很长时间内得到公认和推崇。在这个视角的基础上, 经济学解决了诸如“外部性”、“公共物品”、“搭便车”等实际问题, 得到了长足的发展(田国强, 2005)。

二、制度经济的视角: 一个简单的例子

随着制度经济学的发展, 资源可持续利用或者资源利用效率最大化的理论, 产生了一个与经典相互排斥的视角。

如何解释制度经济的视角, 可以借用张五常(2002)“公路选择”的例子: “相同起终点的甲乙两条路, 甲是质量相对好的路, 乙是质量相对差的路。如果车辆不是很多, 一般都会选择从甲路通过。但是, 如果车辆过多造成了甲路的拥挤以至于通过甲路的时间过长, 那么必定会有一部分车辆转而从乙路通行, 最终车辆在选择道路上实现一种‘均衡’。这种由车辆自发选择的‘游戏规则’, 造成了在质量上存在优劣之别的甲路和乙路在实际使用中的效用相同, 甲路本应该有的高效用(即租值)被拥挤消耗掉了(即租值耗散)。”

“此时, 如果将甲路设定为私产, 所有者可以要求通过车辆支付过路费, 或者维持甲路为公共产权, 政府对选择走甲路的车辆进行征税, 那么上述‘均衡’会发生一定的改变, 即不愿意付费或被征税的车辆改走了乙路, 甲路的拥挤得到了缓解。此时, 继续选择甲路或转向乙路的车辆的效用都得到了提升(或至少保持不变)。这样, 在社会总体的福利没有下降的前提下, 甲路的所有权人或者政府得到了过路费或税收, 社会总体的福利得到了进一步提升。这部分税费, 实质上就是因‘游戏规则’的改变而减少的‘租值耗散’, 即甲路质量优于乙路的价值在经济上得到了体现。”

这是一个简单且高度抽象的例子, 从这个例子可以看出, 在无序的人类社会中, 一定的“游戏规则”有利于避免无序造成的损失。这就是制度经济在追求资源利用效益上的基本逻辑, 它与经典视角的本质区别正在于此。

另外, 该例子还表明, 制度经济从根本上否定了经典视角的逻辑。第一, 外部性在实践中很难度量。如果无法度量, 那么基于外部性的任何“税/补贴/管制”都无法被准确设置, 这无疑在逻辑上否定了“庇古理论”。因为一个无法自我验证的理论, 在逻辑上就失去了意义。第二, 外部力量的干预, 本质上是对资源利用者某些权利或行为的干预。与其进行二次干预, 为什么不直接对权利设置

进行调整?所以,制度经济认为外部性及其解决办法只是因为认识角度不同而衍生的多余概念,本质是因为人类在竞争性地使用资源过程中的“游戏规则”不完善造成的,如产权的不完善等。

三、两个角度的联系与区别

两个视角给出了分析土地非农化可持续截然不同的逻辑,究竟土地非农化可持续所存在的问题的本质是外部性,还是缺少“游戏规则”?

人类因为认知有限和信息不对称等限制,总是具有欺骗、隐瞒等机会主义倾向以实现私人的利益,这使得人类社会总是具有“摩擦”的特征。相对于理想的收益最大化状态,“摩擦”造成的各种额外费用(即交易费用),使得资源利用收益总是存在额外的损耗。而这种损耗,就是外部性,也是由“游戏规则”不完善造成的。因此,从这个意义上说,经典的效率视角与制度经济视角在认识资源无法实现收益最大化的原因上是一致的。

纵然对问题的认识一致,但在解决问题的逻辑上,两者产生了根本的分歧。前者虽然认识到“摩擦”的影响,但其分析问题时却忽视了“摩擦”对其提出的外部干预措施本身的影响,这必然会导致规划悖论的出现。而后者则直接以“摩擦”为研究对象,致力于如何通过设定“游戏规则”来减少“摩擦”造成的损耗,但是却失去了对效率的直接把握。

只要是承认现实世界存在交易费用、非完全信息和有限理性,则必然承认不存在绝对的效率。所以,经典的效率视角过于精确,而制度经济视角却是对效率认识的另外一个极端,即主张效率是不可知的。这反映了两者的局限性。

当然,也应该正视经典视角和制度经济视角对效率实现的贡献。新古典经济学的假设有利于直接研究土地非农化的效率问题,正如传统物理学在解释物理现象时也有很多假设一样,没有人能够否认传统物理对人类认知能力提高所作的贡献。制度经济则提供了一个积极的信息:它认识到了理论上效率的不存在,或者不可预知。进一步,在追求“效率”的目标不变的情况下,它提供了一条可行的向“效率”靠近的现实途径——通过制度安排来尽可能地减少交易费用,即在一定的资源利用过程中,当“租值耗散最小”(Cheung, 1973)时,资源利用的效率最高。

四、重新思考土地非农化的效率

(一) 审视效率的一个新的视角

效率定义的初衷是为了追求经济活动中收益的最大化(可以是经济、社会的任何方面),对于这样一个初衷我们没有必要去改变它。而且,我们知道这个初

衷只是一个理想，在现实中是无法实现的，或者说无法判断是否实现了。

所以，在不否定追求收益最大化初衷的基础上（如果我们需要下定义的话），我们似乎应该换个角度，从能够应用于实践的思路来重新给出效率的标准。因此，给效率下定义，此时变成了一个新的问题——如何给出一个可以指导实践的，同时以追求收益最大化为初衷的标准。这个新的视角，提出了效率标准化的两个要求：第一个要求是能够给出收益最大化精确的标准；第二个要求是标准能够在实践中得以应用。现有的定义要么给出了精确的标准，但在实践中无法衡量；要么是可以衡量，但标准过于笼统，弱化了效率的初衷。

效率标准化的第一个要求，即作为标准应该是能够计算的和具体的，这与严密的数学有关，因此它赋予了新古典经济学新的生命力。第二个要求，即在实践中能够应用和实现，这与新制度经济学的研究有关，因为新制度经济学把研究重点转向在“摩擦”的世界中寻找合适的制度来尽量减少交易费用，使得新制度经济学焕发了活力。纵观经济学从新古典发展到新制度阶段，从微观领域扩展到公共领域，不同理论针对不同的研究对象，相互间至今仍没有表现出完全替代的迹象，这种研究分工的存在，一定意义上也说明了汲取不同理论在给出效率标准和实现效率标准上的优势，所以，如果能够结合它们的优势，将为效率定义提供帮助。

（二）结合经典和制度经济效率逻辑的方法

如何结合新古典和新制度经济学在追求效率上的优势，Williamson 著名的四层次分析框架可以作很好的阐释（Williamson, 1998, 2000）。四个层次从上到下依次为社会基础、制度环境、治理结构和资源配置。

社会基础包括文化、习惯、道德、传统以及宗教等非正式制度。非正式制度被认为是自发形成的——“经过有目的计算后的选择是几乎不存在的”（Williamson, 1998），所以，该层次对人类主动追求效率的影响不大。

制度环境包括宪法、法律、产权等正式规则，这个层次的制度虽然可以和非正式制度一样，“通过进化（evolutionary processes）形成”，但更多是“被人为设计的”（Williamson, 2000）。这样，正式制度设计就为人类提供了第一次机会来主动追求效率。

治理结构可以看做是行为人在正式制度下自发选择的各种竞争规则。治理结构的目的是在正式制度的限制下，为特定的交易实现治理过程的效率，即为人类提供了第二次机会来主动追求效率。

资源配置，把治理结构和正式制度视为给定，通过不断调整价格和数量来实现边际最优原则，为人类提供第三次机会来主动追求效率。

从 Williamson 的论述中我们可以发现四个层次在追求效率上的逻辑联系。首先，资源配置层次是决定经济活动效率最微观的单位，在这个层次上行为根

据价格或行政指令等来决策,追求尽可能多的收益(即效率的初衷)。此时,治理结构、制度环境和社会基础都可视为给定的,它们是否符合效率并不是行为人当前需要考虑的。其次,如果资源配置层次反馈出治理结构可能束缚了效率改进,则会产生对治理结构改变的需求。比如,行为人在当前决策后发现交易费用影响很大,他可能会抱怨、会投诉、会协商,改进的愿望积少成多后(决策次数增多、行为人数增多等),最终会导致治理结构的改变。同理,当治理结构层次反馈出制度环境束缚了可能的效率改进时,对制度环境改变的需求也是可能的。最后,社会基础对其他三个层次都会产生影响,这个影响也是正反两面的。

除去社会基础,其他三个能够实现人类主动追求效率的层次,给了我们如何结合新古典和新制度等不同经济学理论的两点启示。第一,为了逻辑上的正确性和连贯性,同时发挥不同理论的优势,效率的定义应该根据具体情况从不同层次考虑。第二,经济学追求效率的过程可以理解为,追求效率的初衷是在当前的制度环境和治理结构下实现资源配置层次效益尽可能的最大化,但由于资源配置结果以及交易费用的不断变化,促使正式制度和治理结构的改变以减少交易费用。这样,形成了一个动态循环,资源配置的结果在这个动态循环中不断向效率的初衷靠近。在该过程中,新古典经济学可以为资源配置提供必要的参考信息,而新制度经济学则为正式制度和治理结构的改进提供了方法。

(三) 如何实现可持续意义上的资源利用的效率

由此可知,实现可持续意义上的效率,需要从资源配置、治理结构和制度环境三个层次考虑。第一,在资源配置层次上,效率本质上是指经济活动净收益的最大化,理论上可以通过边际(社会)成本和边际(社会)收益相等来衡量,但由于实际中各种因素对衡量精确性的限制,此时可以采取替代的方法来衡量边际成本和收益,以减少交易费用和有限理性等对衡量本身的限制。第二,在治理结构层次上,效率是指被选择的治理结构相比较而言能够更小化交易费用。此时交易费用不需要准确衡量,只要求能够相互比较。^①第三,在制度环境层次上,效率是指所设定的制度环境相比较而言能够更小化交易费用。同样,此时交易费用也不需要准确衡量,只要求能够相互比较。一般来讲,在考察经济系统的效率时,这三个层次的标准需要同时考虑,但对经济活动中具体的决策来讲,应根据所处的层次分别对待。

在资源配置层次上的效率决策,边际原则成为判断的标准。实际中有限理性

^① 这里并没有尝试定义一个可以定量衡量的效率指标,原因是交易费用本身的不可准确衡量性。现阶段有研究提出诸如交易效率的概念,其初衷可能也是为了考虑交易费用的影响,但考虑到衡量本身的不精确,如此定义的必要性也打了折扣。而以比较为目的的定义,其实已经能够说明问题。