华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.4 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.6)

我国农地产权科层分析

徐美银[1,2], 钱忠好[2]

(1. 扬州职业大学 经济贸易学院,江苏 扬州 225009;2. 南京农业大学 公共管理学院 江苏 南京 210095)

摘 要:农地产权科层包括三个层次,即国家层次、集体层次、农户层次。国家层次规定整个农地的制度框架,集体层次负责当地农地的经营管理,农户层次具体实施承包土地的占用。三个层次组成了一个完整的产权科层系统,其效率取决于各个层次产权内容的静态安排,也取决于系统的动态演化。运用农地产权科层模型对我国现行农地制度进行分析,可以发现三个层次都存在问题,整个科层系统的动态演化功能也严重弱化。解决方法是提高农户层次的产权质量,约束集体层次的产权边界,提升国家层次的规则等级。

关键词:农地产权;产权科层;规则系统

中图分类号:F301.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2007)04-0024-06

一、自然资源产权科层理论简介

美国经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)首先明确提出了产权的多层次分析方法。在1990年出版的著作《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》中,奥斯特罗姆在分析公共池塘资源的使用规则时引入多层次方法,划分了决定产权的三个层次的规则:宪法选择规则、集体选择规则和操作规则。围绕公共池塘资源使用的各种行为分别发生在不同的层次上,不同层次之间的规则具有"嵌套性",一个层次行动规则的变动,受制于更高层次的规则,所有的层次一起构成了"嵌套性制度系统"[1]。

奥斯特罗姆揭示的产权多层次性分析方法,以及建立的嵌套性制度分析框架,对后来的研究者产生了很大影响。澳大利亚的查林(Challen)在此基础上,提出了"制度科层概念模型"[2],主要包含以下内容:第一,对自然资源来说,产权具有多层次性。在共有产权与私人产权之间,可能存在着许多产权层次。每一层的决策实体拥有自己的资源管理目标,分别独立作出不同的决策。所有的产权层次构成了一个"产权科层"。第二,所有产权层次的叠加就构成了一个科层系统,这是一个"嵌套性规则体系"。各个层次的决策实体有不同的决策内容,下一层的行为受制于上一层确立的规则。

二、我国农地产权科层分析

农村土地是一种重要的自然资源,其产权结构直接影响农地利用和农地产出。同时,在农地治理过程中同样存在集体行动问题。因此,对中国农地制度的分析可以运用"产权科层概念模型"。

(一)模型建立

收稿日期:2007-09-05

作者简介:徐美银(1967—),男,江苏兴化人,扬州职业大学经济贸易学院副教授,南京农业大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为土地管理与政策.

为了分析中国农地制度，我们建立一个简单的“农地产权科层模型”。

现阶段，我国农地产权的参与主体包括中央政府、地方政府和农户。中央政府代表国家规定农地制度；地方政府（包括乡、村等农民集体组织）一方面在国家法律规定的框架内从事当地农地的经营管理，另一方面组织当地的经济发展，实现包括农业在内的地方收益最大化；农户在地方政府的领导下，按照土地承包经营合同获得土地的使用权。相应地，中国农地产权可以分为三个层次：第一层，国家层次，也是最高层次，从总体上规定农地制度的框架。第二层，集体层次，也是中间层次，负责农地的经营管理，包括确定农地使用规模、规划土地征用数量、组织签订土地承包合同等。第三层，农户层次，也是最低层次，具体实施农地的占用，主要是土地的耕作。据此，我们建立“农地产权科层模型”，见图 1。

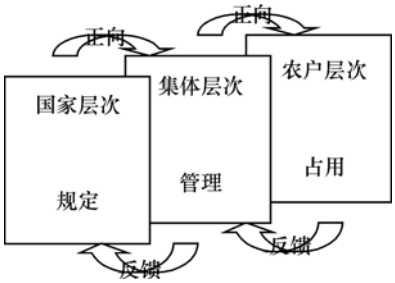


图 1　农地产权科层模型

现代经济学研究表明，经济个体都是有限理性的，这主要是因为他们都只具有有限的认知水平、有限的信息收集能力、有限的信息处理能力。因此，在我们的“农地产权科层模型”中，中央政府、地方政府、农户也都是有限理性的。这就要求：

第一，在最高层次中，国家对农地制度的规定应该是提出一个概括性的框架，给出一系列原则性的规定，这种规定要具有普适性、稳定性和可行性。

所谓普适性是指农地制度原则要能够适应全国各个地区的不同需求。考虑到中国的地区差异十分明显，包括自然资源禀赋、产业结构、经济发展水平、市场化程度等，因此，这里的普适性实质上是要求中央政府制定的农地制度应该是一个基础性的法律框架，具有较大的包容性。

所谓稳定性是指中央政府制定的农地制度应该具有相当的连贯性和可预期性。产权最重要的功能就是为参与人提供稳定的预期，从而在制度约束下进行合理的经济决策[3]。对于最高层次的产权规则，其稳定性显得尤其重要，它为其他较低的产权层次提供规则，一旦规则改变，其他层次的产权内容都要做出相应的调整。

所谓可行性是指国家规定的农地制度框架应该具有可操作性，能够为中观层次的地方政府对农地的经营管理提供依据，也为微观层次的农户对土地的占用提供基础。在可行性中，主要强调两点：其一，明确性，明确规定各类主体在农地方面的责、权、利，清晰界定各方的产权边界。以法律形式规定国家拥有农地的终极所有权，负责农地的总体规划。同时，对地方政府（包括农村集体组织）经营管理农地行为进行规定，明确其权限。对赋予农户的农地权利给以明确规定，并严格加以保护。其二，灵活性，给出一定空间允许较低层次的制度创新。无论是第二层次的地方政府，还是第三层次的农户，都可以在第一层次规定的制度框架内进行适当的制度创新。

第二，在中间层次中，地方政府对农地的管理应该上承第一层次、下启第三层次，即在中央政府的农地制度框架内，实施对当地农地资源的管理活动，同时又严格限定其权力范围，保证不损害农户的合法权益。具体而言，集体层次的管理活动要求具有明确性、限制性。

所谓明确性，包括两个方面的内容：其一，集体层次的行为主体要有明确规定。只有明确规定

了集体层次的行为主体,才能赋予其管理权力,从而对农地实施具体而有效的管理。其二,管理内容要具体明确。集体层次作为一个中间层次,连接着最高层次与最低层次,它是国家—集体—农户委托—代理链条中的关键环节:一方面,它是国家的代理人;另一方面,它又是农户的委托人。委托—代理过程中的信息不对称所带来的道德风险和逆向选择问题,在这里同样会出现,甚至更加严重。一般而言,集体层次总是处于信息优势的一方,它会利用其自身的信息优势,在作为国家层次的代理人时,发生道德风险行为;或在作为农户层次的委托人时,发生逆向选择行为。解决这个问题的方法是明确集体层次的管理内容,只要求其进行一些明确而具体的管理项目,划清其权力边界。

所谓限制性,是指对集体层次的管理权力要进行有效限制,避免或减少其侵权谋利程度。首先,要从法律上规定其权力范围,这个范围必须适度,不宜过宽。其次,要从机制上对其进行有效监督,防止权力的滥用。

第三,在最低层次中,农户对土地的直接占用,要求丰富而具体的权力内容,权力边界也要清晰界定,并且具有可操作性。作为最低层次的农户,由于其直接占用土地,因而拥有所使用土地的详细信息,这种信息结构决定了其在使用土地过程中可能得到较高的土地产出——包括使用、转让收益。因此,适应这种信息结构的产权安排就要求赋予农户丰富而具体的土地权力。张五常研究认为,一个产权的基本内容包括行动团体对资源的使用权与转让权,以及收入的享用权[4]。周其仁进一步指出,“在组成产权的三项权利当中,转让权起着更为关键的作用。理论上,得到清楚界定的转让权一定包含着清楚界定的使用权和收益权。”[5]对于农地资源,农户应该拥有所承包土地完整的产权安排,即土地的使用权、收益权和转让权。土地的使用权可以保证农户充分利用其信息结构上的优势,最大限度地合理利用土地资源;土地的收益权可以给予农户经营土地的充分激励,减少交易费用;土地的转让权可以保证农地资源能够适应经济发展过程中的结构调整要求,“经济增长常常引起经济结构的改变,而经济结构的变化恰恰是大规模的资源转让的结果。如果转让权受到限制,潜在的资源转让连同经济增长就受到阻碍。”[5]

农地产权科层的效率高低,不仅取决于其静态的产权安排,而且取决于整个科层系统的动态变迁。所谓农地产权科层的静态安排,是指上述讨论的赋予产权科层各个层次的权力内容。三个层次的产权规定划分了各自的权力边界,保证了各个实体权力的独立性。这种权力的独立性一方面对整个农地产权进行了有效的分割,使其能够配置到利用效率较高的潜在者手中,提供整个产权安排的总体效率;另一方面可以保证权力之间的互相制衡和约束,使理论上的产权分割转化为实践中的实体权力划分,防止权力的过度使用甚至滥用。权力的天性总是要向外扩展,只有对其施加约束以后,才能限制这种天性,减少权力的外部性。

所谓农地产权科层系统的动态变迁,是指产权各层次之间的互相影响和相互推动,共同推进产权安排结构的逐步演化。具体而言,这种产权科层之间的互动包括两个相辅相成的运动过程:其一,正向运动,即由国家层次的产权规定,到集体层次的经营管理,再到农户层次的实际占用,这样一个正向的信息流动过程。正向运动主要反映政治科层的运动特征:最高层次的国家作出规定,并将其指令下达给中间层次的集体组织;集体层次在此框架内作出具体的管理措施,又进一步下达给最低层次的农户;农户层次据此作出占用决策。其二,反馈运动,即由农户层次到集体层次再到国家层次的运动过程。在产权科层的三个层次中,农户直接占用农地资源,拥有所使用土地的完整信息,较其他两层具有信息优势。农地产权科层的效率直接取决于能否将这种有效信息及时反馈、利用,推动整个产权科层系统的逐渐演化变迁。因此,在我们的“农地产权科层模型”中,具有这样的一个反馈机制,农户层次被赋予了内容丰富的产权内容,除了被动执行高层次所下达

的指令外，还可以进行有效的制度创新，以反映经济增长和产业结构调整的要求，也反映生产要素价格变化的要求。农户层次的一系列制度创新以反馈形式“倒逼”集体层次，要求其在农地管理上进行调整，以适应新的环境。同样，在中间层次，集体组织也被赋予制度创新的空间，它们可以在最高层次的产权规定范围内进行有效的制度创新，以适应差别化的地区特征，也适应变化了的新环境。集体层次的一系列制度创新，经过相当数量的积累以后，又形成一股强劲的反向推动力“倒推”国家层次修正其产权规定，以适应处于动态变化中的经济环境，追求整个产权安排的动态效率和总效率。其实，这种反馈运动所带来的制度创新，就是一种典型的诱致性制度变迁，大量研究表明，诱致性制度变迁的成本较强制性制度变迁为低，也更容易成功[6]。

正向运动和反馈运动合成得到的总运动，共同推动整个农地产权安排的逐步演化。由于这种总运动充分反映了各个行为主体的利益诉求，建立了灵敏而有效的动态调整机制，并且实现了诱致性的制度变迁，因而其能够得到较高的总效率。

（二）理论分析

运用上述建立的“农地产权科层模型”来分析我国现行的农地制度，可以发现存在着不少问题，这里着重强调几点：

第一，农户层次的产权维度单调，产权质量低下。

产权具有多维度性，根据斯科特（Scott）的归纳，产权共有六个维度的特征[7]：（1）排他性，排除其他主体从中受益的程度；（2）持久性，指权利存在的时间长短；（3）转移性，指权力在不同主体之间转移的程度和转移的容易程度；（4）分割性，指权利可以被分割的程度；（5）权利质量，指权利覆盖的范围，权利的持有者与其他主体之间的相对权利和义务；（6）流动性，权利的持有者可以改变利用的样式以满足自己的目标。具体到农地产权，上述六个维度都由于社会施加的各种限制而被不同程度地弱化。刘守英明确指出，农户所拥有的产权是“残缺”的[8]。钱忠好具体阐述了现行农村土地承包经营权所表现出的相当大的产权残缺，包括缺乏明晰性、缺乏排他性、缺乏安全性、缺乏可转让性、权能责任利益缺乏对称性、可实行性受到限制、国家管理不够规范[9]。可见，农户所拥有的土地产权质量低下，为其他主体对农户产权的侵害留下了空间。巴泽尔（Bazel）指出，离开了清楚界定并得到良好执行的产权制度，人们必定争相攫取稀缺的经济资源和机会[10]。

第二，集体层次的管理权限过于宽泛，且缺乏监督，无法避免其对其他行为主体的权利侵害。

处于中间层次的集体组织，在农地产权科层安排中起着承上启下的连接作用，决定了科层间有机结合的强度，影响了整个产权安排的总体效率。由于存在着双重的委托—代理链条，对中间层次的监督相对困难，监督成本较高。在我国现行农地产权安排中，中间层次是产生问题最多的地方。

首先，集体组织界定模糊，导致中间层次权利主体模糊。《土地管理法》中集体被界定为乡（镇）、村和生产队三级，而《民法通则》中集体则被界定为乡（镇）和村二级，而且在《土地管理法》中出现了“农民集体”和“农民集体经济组织”两个概念，从而在微观上形成农民集体、集体经济组织、村民委员会或乡（镇）政府对同一块土地都可以拥有所有权，导致实际操作的混乱。

其次，集体组织权利宽泛。在法理上，集体是农地所有者，是承包地的“发包方”。既然是所有者和发包方，集体当然就有权决定承包期限和承包条件，也有权中止和收回承包权。虽然靠中央政府的政策管制，土地承包长期不变。但是，中央政府不可能替全国几十万个集体具体规定各种承包条件。于是，集体可以诉诸“如果农户不能接受某某条件，集体可以收回土地承包权。”至于征地，更是集体的职权。现行土地体制规定，国家征地面对集体，而不是农户。《土地管理法》明文规定“征地补偿金归集体所有”。至于集体如何分配补偿金，并没有法律规定。实际生活中，集体常

常被几个乡村权力人物把持着,这些实际上没有委托人的代理人,更容易攫取成员的权益。

再次,集体组织职能的混乱。一方面,集体作为基层政权组织,代表着上级政府对社区土地进行管理,另一方面又作为社区农民集体的代表与社区外成员就土地利用问题进行交涉,但相关法律政策并没有对其权责利加以明确。

第三,国家层次权能责任利益缺乏对称性。集体名义上是农地的所有者,但其所有者的地位在实际上为国家所取代。国家在很大程度上掌握着土地产权中最核心的土地处置权,并借助于国家政权的强制力获取了相应的利益,但其应当承担的责任并没有加以明确。由于国家层次着眼于土地管理的具体事务,并且追求农地的发展收益,而忽视了其应有的对农地产权的总体规定作用,所以必然导致农地产权科层失灵,具体表形在:(1)最高级规则模糊,不能保证科层系统的内在一致性。首先,国家征用行为不规范。其次,土地规划体系不健全,土地利用总体规划、乡镇建设规划与基本农田保护规划等相互间缺乏协调。再次,土地立法和执法缺乏规范。(2)对中间层次监督不力。由于土地利益分配机制不尽合理,地方政府存在强烈的占地扩张冲动,并且在占地过程中大肆侵占农户层次的利益。但中央政府由于主客观方面的原因对地方政府的这种侵害行为缺乏监督,有时甚至与地方政府串谋,共同侵害农户利益。本来处于弱势地位的农户层次,由于权益受到损害,所以缺乏制度创新的有效激励,只能"用脚投票",或者抛荒耕地,或者采取消极应对措施。

第四,产权层次之间缺乏互动性。由于农地科层三个层次的划分不够清晰,各自的权利责任利益模糊,导致产权层次之间缺乏互动。这在农户层次表现最为明显。由于最高规则不能保持稳定,集体层次权能过大,严重限制了农户层次的制度创新,也阻断了农户层次对集体层次与国家层次的有效反馈,削弱了产权系统的演化能力。由于经济环境是不断演化的,所以相应的规则系统也应当具有演化能力。规则系统层级的一个关键功能就是支持规则系统中的演化。在产权科层系统中,各个层级必须存在着明确的分工。最高级规则保证着规则系统的内在一致性,并控制着规则调整的程序。高级规则提供了一个框架,它规定着变革进行的内容与方式。当具体的、较低层次的规则进行调整以适应新环境时,各种较高层次的规则保持相对稳定,保证整个局面的可预见性。缺少这种层级分工的科层系统限制着演化性适应。从长期来讲,它们很可能将难以保证规则的连续性。如果规则制定者在颁布具体的低级制度上能有节制,并专注于培育简单的一般规则,就能够避免制度不相容性[11]。

三、结论及启示

首先,要对农地产权层次进行有效的划分,明确界定各个层级的权利责任利益。国家层次对农地提出一个规定性的总体框架,集体层次在这个总体框架内对社区土地进行管理,农户层次被赋予所承包土地的完整的占用权。

其次,作为最低层次的农户,要求得到的产权内容要丰富完整。农户层次,一方面具有有利的信息结构,可以保证最有利地利用土地,并且以自发的试验和以分散化的竞争方式寻找新的制度安排;另一方面作为最为弱势的团体,土地权益常常受到侵害。因此,农地制度改革的着眼点之一应该是加强农户层次的产权质量。在产权的三项权利中,切入点应该在转让权方面,大量研究都论证了转让权对于农户的重要性[12]。

第三,明确界定集体层次的权利主体,限制其集体层次的权力边界。这是中国农地制度改革的另一个着眼点。现阶段,农地方面的许多问题和争议都与集体层次有关,通常的表现是一方面侵害农户层次的合法权益,另一方面欺骗国家层次,规避监督管理,更提供了腐败的温床。大量理

论和实践都表明，简单规则比复杂规则常常更为有效。集体层次拥有的权力尽量简单化，即在中央政府主导下与农户签定土地承包合同。

参考文献：

[1] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道——集体行动制度的演进[M]. 上海：上海三联书店，2000：102－105.

[2] CHALLEN RAY. Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy: Institutional Reform for Water Resources [M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc. ,2000.

[3] H DEMSETZ HAROLD. Toward A Theory of Property Rights[J]. American Economic Review,1967:57.

[4] STEVEN N S CHEUNG. The Structure of a Contract and the Theory of a Non－Exclusive Resource [J]. J. Law Econ. ,1969,(12).

[5] 周其仁. 产权与制度变迁——中国改革的经验研究[M]. 北京：北京大学出版社，2004：83－84.

[6] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁[M]//(美)科　斯，等. 财产权利与制度变迁. 上海：上海三联书店，1994：371－389.

[7] SCOTT A D. Conceptual Origins of Rights Based Fishing[J]. NATO ASI Applied Sciences Series,1989,159.

[8] 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)：31－36.

[9] 钱忠好. 中国农地保护：理论与政策分析[J]. 管理世界，2003，(10)：60－70.

[10] BAZEL Y. Economic Analysis of Property Rights[M]. Cambridge: Cambridge University Press,1989.

[11] [德]柯武刚，史漫飞. 制度经济学——社会秩序与公共政策[M]. 北京：商务印书馆，2000：162－170.

[12] 姚　洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京：北京大学出版社，2004：101.

A Study on Farm Land Property Right Levels in China

XU Mei-yin[1,2], QIAN Zhong-hao[2]

(1. *College of Economics and Trade, Yangzhou Polytechnic University, Yangzhou* 225009, *China*;
2. *College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing* 210095, *China*)

Abstract: This paper makes a model on farm land property right levels and studies on the land tenure in China. It includes the central government, local government and peasants. The Central government drafts the framework of land tenure, the local government controls the land and peasants use it. The three levels make up a system. Its efficiency depends on every level and the dynamic evolution of the system. It can be found that the function of land system is weakened in China. To solve it, we must upgrade the rights of peasants and bind the collective border and raise the power of the central government.

Key Words: farm land property rights; levels of property rights; rule system