

产权代理分析下的土地流转模式 及经济绩效^{*}

董国礼 李 里 任纪萍

提要: 土地流转,在我国目前主要是指农地的承包经营权流转,就是拥有农地承包经营权的农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织,也即保留承包权,转让使用权,是基于市场交换原则、通过土地使用权流转价格反映的特定经济行为。本文针对我国土地流转的现状,以对六省各县市的大量实地调研为基础,总结了三种土地流转模式:私人代理、政府代理和市场代理模式,并对各种模式下的土地代理绩效做出比较分析。针对在各种土地流转模式中存在的问题,本文认为只有靠明晰土地产权,结合合理高效的市场机制以及土地中介机构,同时配合国家提供便利的制度环境,土地流转才会不断在实践过程中,逐步适应现代农村经济的市场化发展要求。

关键词: 土地流转 产权理论 委托代理 绩效

随着国民经济的发展,农村、农业、农民三农问题已经成为影响我国经济发展的重大问题,直接关系到我国下一步经济目标的实现,关系到实现民族复兴的进程。农业的经济增长同样取决于要素、技术等因素的作用,特别是要素配置效率的改善,即经济制度效率的提高。农村土地对于农业增长、农村发展、农民生存起到至关重要的作用,特别是在我国人多地少的特殊情况下,出现了土地高度稀缺的问题。而另一方面,由于近几年来,农产品价格下跌,农村剩余劳动力的转移等多种原因,农村土地撂荒现象日趋严重。如何提高土地资源的配置效率,如何拓宽路径,让农民真实享有土地财富,激活并释放农村巨大的土地资源,以拉动内需,实现城乡和谐共荣,为中国经济发展提供更为稳定的支撑,已经成为政府、学术界所关注的热点问题之一。

* 本研究受上海高校社会学E-研究院(上海大学)建设计划项目、上海市重点学科建设项目(Y0104)资助,也是国家重点学科(社会学)重点规划项目成果之一。同时该研究也是国家课题“农村土地流转模式的社会学研究”(课题编号04DSH037)的主要成果。

一、理论融合：产权理论与代理理论

(一) 产权理论

虽然产权作为经济学的研究对象已经经历了几十年的发展过程,但西方学者对产权概念的界定并不一致,对产权的表述也多种多样。以科斯为代表提出的现代产权理论,是在对正统微观经济学和标准福利经济学的根本缺陷进行思考和批判的过程中形成的,以交易成本为基础,以科斯定理为基本原则。科斯(1994: 2)的产权是指经济当事人拥有的权利:“产权所有者拥有他的同事同意他以特定的方式行事的权利……产权包括一个人和其他人受益或受损的权利”。科斯定理可以表述为:只要产权界定清晰,初始的合法权利的配置,哪怕是不合理或不公平的,也可以通过产权的自由转让来保证资源配置的有效性。诺斯(1994a: 166)指出,产权本质上是一种排他性权利。阿尔钦(1994: 166)提出,“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利”,该定义强调产权是一种权利,且这种权利的有效性取决于通过市场竞争形成的人们对财产能够拥有权威的社会强制机制,而社会强制包括政府的力量、日常社会行动,以及通行的伦理道德行为规范。德姆塞茨(1994: 97)的产权定义也被广泛应用,他告诉我们,产权是一个形成与他人进行交易的合理预期的工具,“产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上它们能帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期……产权包括一个人或其他人受益或受损的权利”。菲吕博滕和佩杰威齐(1994: 202)把产权定义归结为:“产权是指由于物的存在及它们的使用而引起的人与人之间相互认可的行为性关系……它是用来确定每一个人相对于稀缺资源使用时的地位的一组经济和社会关系”,即产权是一组经济和社会权利。平乔维奇(1999: 29)认为产权是“人与人之间由于稀缺物品的存在而引起的与其使用相关的关系”。平乔维奇的产权概念承认了费希尔的思想,即产权是享有财富的收益并且同时承担与这一收益相关的成本的自由或者所获得的许可,产权不是有形的东西或事情而是抽象的社会关系。

国内学者也从不同角度对产权有多种定义和解释。近年来,在社会学领域,很多学者把中国的产权制度作为了一个研究的新领域。曹正汉(2008)提出了所谓“产权的社会视角”,他认为中国社会学者对产

权的研究有两个方向,一个方向是从中国的实践中提炼出有别于经济学的产权概念,并建立具有普遍意义的分析方法和理论假说;另一个方向是具体考察产权的界定过程,理解行动者的动机和价值取向,以此来分析产权如何通过行动者的互动而自发地建构出来,并分析互动过程受到何种社会规范的制约。关于社会学意义上的产权概念,周雪光(2005)提出的“关系产权”概念以及关系产权理论,刘世定(2003/1996)提出的“占有”概念,以及对占有制度三个维度的分析,均具有开创性价值。而对于“产权的社会建构逻辑”,张静(2005)提出了“二元整合秩序”与“双重承认”的路径来解决在财产中的产权纠纷;申静与王汉生(2005)认为,社会学视角下的财产权利关系结构表现为一个动态的均衡过程;折晓叶与陈婴婴(2005)则提出社区集体产权不是一种市场合约性产权,而是一种社会合约性产权,反映的是一种社会和谐秩序。

结合国内外学者对产权概念的理解,本文认为,产权就是财产权利,它是一组权利,包括财产的所有权、使用权、收益权和处置权等。产权不是指人与物之间的关系,而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。产权安排确定了每个人相应于某物时的行为规范,每个人都必须遵守他与其他人之间的关系,或承担不遵守这种关系的成本。

产权的基本功能是社会激励与约束,产权的存在作为一种工具规范着人的行为。产权明确界定使财产支配的范围及方式,使分配剩余产品或价值时相互之间的利益关系,使财产的运作、分配有基本的规范可依。产权也是一套激励机制,如果产权界定不清,就会产生“外部性”和“搭便车”的现象,有效的产权提供了人们将外部性内在化的激励机制。产权的另一个功能是提高资源配置,资源是稀缺的,所以应当把资源配置在最有效率的地方。在当代产权经济学家看来,产权的转让是极其重要的。1959年,科斯在《联邦通信委员会》一文中指出,权利的明确界定和足够低的交易成本是市场交易存在的本质前提。1960年,科斯在《社会成本问题》一文中进一步证明,如果产权被明确界定,并且所有的交易成本为零,则不论谁拥有产权,资源的使用将完全一样(科斯,1994:36)。这一观点实际上认为,如果产权被明确界定和交易,则资源的使用将达到约束条件下的最优化。阿尔钦在一篇文章中指出,财产的转让权可以起到发挥比较优势和分散风险的作用(Alchian, 1977:12)。当然,不是任何产权都能完全界定清楚,事实上,产权的完

全界定清楚只是一种理想状态,产权总是变动不居、不断流动、无限趋向清楚界定的。

因此,决定经济行为的最重要的因素并不是所有权本身,而是产权拥有者能否在最少限制下使用他们的资源并以此获得经济收益,这包括在必要时把资产转让出去。因为从理论上说,任何一种资源只有通过转让,才有可能形成价格,由此才能在价格机制的引导下流向价值最高的用途,并最终达到合理的配置。而资源只有在达到合理配置以后,才有可能带来生产的高效率和经济的高增长。土地作为一种重要的资源,也不能超越这一规律。当然,提到资源配置就不能忽视资源配置的主体。这也就是新制度学派代表大师诺斯所一直强调的,制度在经济发展过程中起着至关重要的作用,产权的安排对于资源配置的效率具有决定性的作用。因此,本文着重分析各地不同的制度安排所导致的不同的土地流转模式及其经济绩效。

(二) 产权代理及其模式

提到产权的流转,必定会涉及到流转所涉及的人和机构,牵涉到代理和委托的问题。所谓委托代理是指一个人或一些人(委托人)委托其他人(代理人)根据委托人利益从事某些活动,并相应授予代理人某些决策权的契约关系(詹森、麦克林,1998/1976)。在这一契约中,能主动设计契约形式的当事人称为委托人,被动地接受契约形式的当事人称为代理人(向荣、贾生华,2001)。从这一定义中可以看出委托代理关系是一种经济利益关系,双方都追求自身利益的最大化。社会经济生活中代理制以各种形态存在,一些代理关系是以明确的形态和规范存在的。因此,产权理论与代理理论的结合可用于分析由于产权的分割特性形成的契约关系。本文试图从两种理论相结合的角度来分析土地流转过程中所涉及的各种产权结构和代理模式。

如果产权纯粹是一种私人之间的合约,并且可以由私人信守来得到履行,那么国家并不构成产权安排的一个要件,但是,在任何大规模的现实交易中,往往都不存在这样一个世界。因此,当产权经济学家阐述产权的“排他性收益权利”时,通常都要强调产权是被强制实施的,所以产权的强度不能不涉及国家所提供的保护的有效性(周其仁,2002:9)。委托代理关系中,代理人既可以是个人,也可以是政府,也可以是某个非行政性的组织,因此,我们可以将之划分为私人之间的代理、国

家代理和市场代理。

委托代理理论是以西方资本主义市场经济为背景发展起来的,它假定市场是完全的,因此,在委托代理过程中,一个理想的模型就是委托人和代理人凭借自己所掌握的权力和本身所具有的能力在市场的运作逻辑下实现自身利益的最大化,最终达到两者的均衡。当然,在市场逻辑中也不能忽视国家的保护,在此,我们将其视作一个市场运作环境来看待,只是不同的环境下市场运作的情况有些不同而已。本文要讨论的是在中国社会主义市场条件下土地流转的各种模式及其经济绩效,本文在对六省市实地调查的基础上,把土地流转模式归纳为三种,即安徽、四川省属于私人间的土地流转模式,山东、江苏省属于政府主导的征地模式,上海和浙江等地区属于市场代理型的土地流转模式。在各种土地流转模式下,产权代理的经济绩效也有所差异。

1. 私人之间的代理及其经济绩效

诺斯(1994b: 15)曾指出,经济的发展最初是从个人开始的,私人间频繁的商业交换形成了市场。但是,私人间的交易由于信息不对称等因素使得交易费用很高,进而影响私人收益及交换效率。由此,人们就会组成一个组织来进行大规模的交易,以节约交易成本。这就是企业出现的原因。私人之间的代理之所以低效率很大程度上是由于获取信息的成本太高,因而使得交易费用上升,私人收益下降,导致整个市场效率下降。低效的经济绩效必然使得人们趋向于规模化的市场性交易。从这一点上说,诺斯也认为,市场的崛起是一个内生的发展过程,是由交易和分工的复杂而天然形成的。

而当一个完善的由价格调节的市场形成之后,私人需要明确自己对商品的权利。只有当私人对商品拥有一定的明确的权利时,他才有权利控制商品在市场上的交易和流通,以实现商品的价值。而在完善的市场机制下,交易信息和交易规则明晰后,私人间交易成本下降,交易收益上升,于是人们为了进一步降低交易成本,逐渐发展出各类组织,进行规模化经营,也就是市场代理。

2. 国家代理及其经济绩效

当稀有产权被放置到公共领域中的时候,就需要有一个代理人来对公共产权的执行进行规约。一般意义上,国家就成为这个公共产权的最好代理人。国家并不是“中立”的,国家决定产权结构,因而国家最终要对造成经济的增长、衰退或停滞的产权结构的效率负责;国家作为

一个界定和实施产权的单位其本身也有自己的利益诉求。

产权可以分为私有产权和公共产权,根据两种产权的不同性质,国家对两种产权的代理绩效是不同的。

私有产权是对不相容的使用权进行选择的权利的分配,它不是对物品可能的使用方式所施加的人为的或强制性限制,而是对这些使用方式所进行的排他性权利分配(Alchian, 1969: 87)。私有产权要求国家保障个人的权利,保障个人对自己的财产进行自由支配,因此资源可以在市场上自由流动,在“看不见的手”的支配下达到资源的最优配置。如果国家对私人产权进行代理,往往会限制私人对自己财产的支配,因而影响资源的市场流动。通常,国家对私有产权的干预往往导致私有产权绩效下降。斯科特(2004: 88)曾专门指出过,20世纪以来一些大型社会工程失败的背后逻辑很大程度上是因为国家实行这种自上而下的制度安排,试图将社会安排简单化和清晰化,实际上这只能导致集权式解决方案的失败。我国的集体制就是国家对私有产权干预导致产权绩效下降的最好例证。集体制从全方位对私有产权进行干预,导致我国各个领域内经济收益下降。胡汝银(1995: 49—51)以中国经济为背景,对集权体制下普遍存在的低效率问题进行了分析。认为集权体制下,个人不能确定自己劳动的收益,而这种自上而下的制度安排通常导致决策的信息成本很高,结果是上面制定的决策通常不符合实际情况,而下面的个人没有权利发挥其积极性。从而导致了普遍的低效率。张江华(2007)则从工分制的分析入手,认为工分制导致“搭便车”和无效劳动,从而使集体经济绩效下降。

然而,并不是所有的资源都能由私有产权得到满意的控制,像空气、水、天然气等免费物品,根本无法确定这种公共物品的供给价格,也无法阻止别人“搭便车”——因为阻止别人免费使用资产的成本过高,因此,如果不能使公共物品的提供者得到相应报偿,可能会导致无人提供公共物品或对公共物品过度使用。因此,由国家来对公共产权的使用和执行进行规约是必要的。从这个角度讲,国家代理通常会提高经济绩效。诺斯(1994a)就指出,刚成立的美国政府正式通过对产权的正确代理而巩固了革命成果,并使美国不断强大起来。

但另一种情况也会相应存在,即国家作为产权的代理人通常是架空的,真正代理公共产权的是在代表国家的各级政府中工作的人。结果是,当没有足够的约束条件时,往往会出现代理人利用代理权为个人

或团体寻租的行为。这样一来,国家代理公共产权可以提高经济效益的说法就需要再加上一条:国家代理人的行为受到充分的约束。

3. 市场代理及其经济绩效

自斯密以来,“看不见的手”一直都是指导经济发展的最重要规律。斯密指出,市场的运作可以达到资源的最优配置和价格的均衡点。因此,市场在经济的发展中发挥着巨大的作用。诺斯指出,产权的明确界定有利于财产的自由转让,保护了私人的财产收益,因而可以促进市场的形成。而在私人交易的过程中,由于交易成本太高,必然趋向于规模化和专业化的组织,因此也就出现了各类组织。在这个过程中,市场越来越专业化、规模化,交易成本也越来越低,因此经济绩效越来越高。一般说来,市场代理在一定的制度环境下有利于提高经济绩效。这也正是西方世界兴起的原因。

因此,市场代理作为一种资源配置的方式,尤其是对土地这种非常适合私人产权的资源来说,对其达到合理的配置和重组具有重要的意义。本文将在此基础上根据调查所得资料对此假设进行进一步的分析和验证。

当然,任何权利都不是无限制的,因为任何权利都不是单独起作用的,权利必须受到制度的约束。在讨论不同的产权代理时,本文会相应地关注到制度安排及代理主体在其中所发挥的作用,同时还将结合此框架具体分析各种土地流转模式及其经济绩效。

二、经验证据:不同经济与文化环境下的土地流转模式

本文期望首先能对我国土地流转中的问题给予一个比较全面和完整的描述,在此基础上再进行理论的分析与诠释。由于土地流转是中国改革以来所展现的重要现象,因此,该现象背后所呈现的有关社会转型的意义值得我们作深入探讨。而另一方面,通过这一研究,如何完善土地流转各环节中的制度建设,使这一过程的社会成本趋于最小,无疑有着重要的实践意义。

本文拟在实地调查的基础上探讨税改后土地(主要是耕地)的流转情况。调查组选择了六个省的部分村镇,进行了大量的田野调查和资料搜集工作,同时将调查地点分成三种土地流转模式来分别进行讨论。

当然,任何一个地方的土地流转都不可能是一种模式,任何试图将某一地区流转类型单一化的企图都会失败。

首先是安徽和四川两省,两省都是内陆省份,经济发展相对滞后,处于城市发展初期,城市规模较小。作为劳动力输出型的大省,两省土地流转量名列全国前列,但流转率不高,私人间的流转模式较明显。因此选取此两省为血缘、地缘式土地流转模式的典型。当然,私人间的土地流转模式在全国都是最主要的一种流转模式。其次是山东、江苏两省,两省城市化发展较快,经济水平相对较高,处于城市发展中期,城市规模属于中等,土地流转率也比较高。但是由于两省经济发展水平相对发达,因此农民出去打工的要相对少一些,而在本地谋求职业的农民除非发展得特别好,一般不会主动放弃土地,因此土地的流转以政府主导的征地为主要模式。本文选取江苏、山东作为政府主导型土地流转模式的典型。最后是上海和浙江等地,由于经济发展速度较快,市场化程度比较高,土地流转的市场化程度比较高,因此本文选取这两个地方作为市场代理型土地流转模式的典型。当然,广东省的土地流转率和绩效也是比较典型的,但出于选取典型的考虑,本文就不再一一囊括。

(一)四川、安徽等地的土地流转模式

1. 案例一:四川、重庆两省市土地流转调查资料^①

土地在农业生产中既作为劳动对象,又作为劳动手段,直接参与农产品的生产过程,是农业生产最基本的不可替代的生产资料。重庆作为一个农业大市,土地问题的重要性不言自明。四川农村劳动力大量外出务工,这使农村土地重新配置、利用十分必要。据调查,劳动力外出后其承包的土地主要有以下几种情况:一、外出劳动力承包的土地由家庭未外出成员继续耕种,这与我国实行以家庭为承包经营单位的制度密切相关。二、在家庭劳动力不足的情况下,将家庭的全部或部分土地转移给其他实体经营,如代耕、转让、转包、租赁等。三、自己不经营,但也不转让给别人经营,结果土地撂荒。

重庆市忠县官坝镇为忠县八大组团之一。固国村离镇上大约4里路,全村人口2055人,共计880户,耕地总面积3143亩,人均耕地面积1亩。根据县劳务办公室统计,固国村全村外出打工1251人,在家壮

^① 本小节访谈资料来源于调查组赴重庆忠县调查资料(2006)。

年较少,以老人为主。季节性打工的大约占 20%左右。外出打工的人一般会把土地转包给其他人耕种,主要是亲戚和熟人。土地转包,双方协商,基本上没有形成一定的规则,基本不收取转包或者转租费用,这是为什么呢?村民老李告诉我们:

因为现在农劳少了……他出去了,怕自己的土地荒废。80年代初是要罚款的。另外方面是粮价高了,不交税了,土地退耕还林大面积,日常要用二转包和自己协商,有签书面协议的,多数是口头协议。前几年撂荒较多……当时是由政府组织转包给别人的……

该村劳动力流动的方向主要是广州、深圳、杭州、上海等大城市,进厂矿做建筑工人的较多。基本上每户都有一人外出打工,这些外出的农民基本都是初中毕业,县里组织过技能培训。据调查,村里无技能培训的农民工月工资大约 600 元,有技能培训的则 1000 元到 2000 元不等。他们之中有一些在城里安家落户,而且当上了老板。在城里买房子定居的农民,基本上都是工资高、有技能的青年人,其家里的土地基本上都转给亲人或者朋友代耕。外出打工的农民在承包期内,自找对象,自行协商权利义务,自定转包期限,将种不了或不愿种的土地转包给愿意种又种得好的农户。这种流转形式多发生在父子、兄弟及亲朋好友之间,一般为无偿转包,期限较短,流转面积较小,集体与原承包者关系不变。

固国村村民老唐,今年 68 岁了,有两男一女,各家有一个孩子,二儿子到上海南汇做建筑工人,去了 5 年,就前年回来一次,丈夫一直在外建筑,妻子在家养孩子至 3 岁,现在在服装厂工作。老唐家每人平均土地面积不够 0.8 亩,二儿子家的地给老大种,粮食由老二拿钱来买,老大不用给老二地租。老唐说,二儿子不是不想租出土地,而是没有人愿意租。别人也不是不需要租,但是没有劳力实在不能租,因为年轻人更愿意外出打工。按照老唐的话说:田是管吃粮的,花钱靠养蚕桑副业。老大今年养了 3 张蚕,桑叶可以自给,一张蚕平均卖 1000 元。种粮是无法盈利的,算上全部成本要亏损,水稻亩产 800 斤,种子 30 元,水稻还不太用化肥,玉米吃

肥无底洞。老唐 68 岁，还做点轻微的农活，地自己种，田交给儿子种。一年不算吃粮，钱要花 2000 多，药费还不算，一个孩子全部要 5000 元。如果不打工的话，就是入不敷出。

新立镇双柏村是重庆市 100 个新农村建设示范村之一，全村共有 3033 人，869 户，其中 826 人外出务工，80 户全家外出。村民收入来源主要有以下几项：一是外出务工，每年每人 12000 元左右，全年 1000 多万元；二是种传统油菜等；三是做个体生意，全村运输大户 18 个，注册个体户 56 个。外出务工人员的地大多由亲友代耕代管。代耕代管基本都是无偿的，主要目的就是保证地不荒，外出者回来再收回这块地用来种植。该村基本上没有种粮大户，大多也就是种了几家亲友的，据调查统计，最多的一户人种了 20 个人的地，一共 20 亩。

以村民老彭为例，老彭今年 53 岁，有 3 个孩子。大儿子残疾，二儿子夫妻都在浙江打工，三女儿在县里教书。二儿媳生完孩子后就到浙江一个服装厂打工去了。现在老人带着孩子，家里的地也都由老人来种。老人说，自己种地也是因为实在是年纪大了，不适合出去了。地是种粮食的，还是要种点吃的。过几年自己老了，谁爱种谁就种，没人种也没办法。老人自问：“哪个人愿来种呢？”

村民老黄也是如此，孩子都出去打工了，自己年纪大了就在家种地。他现在种了 14 个人的地，除了自家的，还有其他 4 家的，都是他的邻居。老黄种的地都不需要给任何租金，老黄如是说：“别人都打工去了，或是人老了不能种了，我种。我帮他们管地，我收粮，他的地不荒，这很合理，反过来他收我钱，就没人做了，因为农业是弱勢的，没剩钱”。

像老黄这样代耕代种别人土地的农户在双柏村有上百户。为了让外出务工人员安心打工、不用担心粮田被荒废，双柏村在尊重农民意愿的前提下，合理引导农村被撂荒农田向种田大户转移。只要外出务工农民提出农田代耕代种的申请，村干部就会在务工人员与种田专业户之间牵线搭桥，帮助他们达成农田代耕协议，明确双方的权利和义务，实现双方互惠互利。通过土地代耕代种，加快了农村耕地使用权流转进程，促进了农业区域化、专业化、集约化发展，造就了一批粮食、蔬菜、

烟叶等种植专业户。另外,在农村基层干部和种养能手带动下,土地流转效益也越来越好。

可是在转包、代耕代种广泛流行下,它的问题和弊端也越来越明显,纠纷不断,且类似的纠纷几乎每个村都有。土地作为一种廉价资源在私人间流动,一方无偿转包给自己的亲戚或者同村的熟人,而自己则另谋职业外出打工。由于双方的血缘、地缘关系,没有书面合同的签订导致土地产权不清,收益不明,双方之间产生诸多纠纷。新立镇有一位农民邹某,在我们访她时,她还会想起自己多年前为3亩农田以死相争的那个下午。

几年前,邹某知道国家出台了“两补一减”的惠农政策后,决定找邻居王某要回自己的3亩农田。几年前,邹某丢掉自己地质较差的3亩口粮田,几经转换,这3亩农田转到了邻居王某的手里。起初,王某明确拒绝了她的要求,说:“当初你嫌田不好,丢掉不管,这几年你一不交公粮水费,二不承担防汛排涝,现在政策好了,你就要田,没门。”邹某一连找了好几次,王某都不答应,两人为此大打出手,一气之下,邹某跑回家里,喝了农药。幸亏抢救及时,没有酿出人命。王某赶紧把田还给了邹某。

同样的,新立镇一位农民张某,当年外出打工,临走前将自己耕种的28亩农田托付给自己的大哥耕种。后因其大哥无力耕种这么多农田,将这28亩农田转包给本村的另一个农民。2003年10月,张某返乡要田未果,多次与当时的代耕农户发生口角。

邹某和张某遭遇的土地纠纷都是代耕代种引发的。也有一些村里出现了承包户倒贴代耕户的现象,少则要负担部分化肥、农药款或自己交纳农业税等,高则要付给代耕户200元左右代耕费。其特点:对代耕期限、权利义务一般都无书面规定。这是一种隐性的流转形式,全市各地普遍存在。代耕代种带来的纠纷,是当前重庆农村土地纠纷中非常普遍的一个类型。那么,这类纠纷究竟如何了断?部分村组干部认为,当时承包户外出不管农田和税费,别人代替他们种田并上缴各种税费,现在他们回来要田,必须将以前欠下的税费缴清后才能重新分田。但是,这种认识不符合相关法律和政策。2003年我国颁布实施《农村土地承包法》,法律规定,承包期内,村组不得将承包地收回抵顶欠款。而

且,重庆市在依法完善土地二轮延包的政策中也明文规定,对前些年因负担过重、种田效益低等原因自行弃田抛荒,现在又回来要田种的农户,应按原承包面积确权确地。对“逃税户”、“历年税费尾欠户”等群众意见大的,也要确权确地,严格把追缴税费与确权确地分开。

就张某一类纠纷,也有明确政策规定:当年自行委托代耕、自找对象转包,既无协议又未签订流转合同的农民现在要田,乡、村组织要恢复其承包经营权,引导其继续流转,签订规范的流转合同。县农办李副主任介绍,村干部看到张某和代耕户协商不了,就组织双方学习《农村土地承包法》等相关政策和法律,之后由双方民主协商,确权确地。因此,张某最终如愿要回了自己的耕地。

其实,很多村组将撂荒田收回重新转包给别人,这违背了《农村土地承包法》。《农村土地承包法》规定,承包期内,发包方不得收回承包地。有专家说,虽然农民弃田不管税费,自有他们的不妥之处,但村组收回土地重新发包,也要经过原承包户的同意。即使当初转包时找不到原承包户,村组在原承包户回来要求确权确地时,也要依法满足其合理要求。所以,有人说:“农民法律意识淡薄和基层干部不按法律和政策办事,是导致当前农村诸多土地纠纷的重要因素”。另外,很多外出打工的农民,只是想确权确地到户,有的甚至只要村组确权到户即可,并不是回来种田。对此,在对其确权确地后,要引导这些农民签订合理的流转合同。因此,各地农村在确权确地后,一方面要鼓励有一技之长的农民外出务工经商,另一方面也要积极培训在家农民的技能,拓宽农民的致富门路。

2. 案例二:安徽阜阳土地流转情况^①

安徽阜阳太和县在1994年进行第一轮土地承包(当时的政策是30年不变)时,农民都持怀疑态度,担心政策会有所变化。1996年起,安徽省开始了第二次土地承包。当时,农村土地的焦点问题是农民乱占耕地,乱搭造建筑物,因此土地市场变得非常混乱。2004年开始,太和县多数农户在1994年的基础上重签了第二轮土地承包合同。

目前,阜阳的农民外出较多,土地自动流转多轮、手续不规范,地亩数也有待核实。土地流转较多,主要是出于两个原因:一是全家外出务工,一出数年,把土地私自转包给他人;二是全家经商,家庭比较富裕,

^① 本小节访谈资料来源于调查组赴安徽阜阳调查资料(2006)。

也会把土地转包给其他亲戚,或者找人代耕。

土地承包 30 年不变政策也存在着弊端,农民们虽然吃了定心丸,但还涉及到其他方面的问题:(1)外出劳力的土地,造成承包费责任的不明;(2)30 年后,由收取税费变为了直接补助,那么补给谁就会成为新的问题。这也是土地流转过程中不签订合同的原因。农民自己也在思考着这样一个问题,即 30 年后是否还继续承包土地。

据调查,现在太和县外出务工人口占总人口的 30%,占劳动力的 80%—90%。家家户户几乎都有出去打工的农民,村里只剩下几个队干部和一些老人妇女孩子。外出打工人的地基本上都是其他人代耕代种。从村民口中我们得知,太和县目前的土地流转存在这几种情况:

“一个是他的地他还种,他出去打工了,他老婆没出去,他家属没出去,他家属出去了,他老人没出去。所以说在太和县搞经济,搞调整产业结构搞不起来,剩下的都是老弱病残。他不信你这一套。你要是搞大棚蔬菜他也不会搞的。基本上都交给自己的亲属,自己的对面邻居。这些人个别地在当地做小生意,他们有个收益。农忙季节他回来种地,短期打工,比如修锅打铁的,农闲时他出去挣点钱。这样的话夫妻双双都出去,地给别人种,但是很多情况就一个出去,丈夫出去,妻子没出去,或者妻子出去,丈夫留户……”

另一种是土地向少数农民手里集中。太和县已出现了这种情形:

有位姓朱的农民在其他地方承包了 1000 多亩地。他是租一些不耕种农民的土地,一年一亩地交 400—500 块钱就可以了,出租的农民也非常愿意这样做,因为自己省事,一年还可以挣得四五百块。这样的方式,特别适合出去打工人,出去打工了不愿意种地了就出租土地给其他人。虽然租金很少,但是种粮食一年也可能只赚四五百块。

再一种是由村镇政府协调,为村民之间的土地流转做中介。比如,有的农民担心土地抛荒,外出务工前给村镇打个招呼,让他们协助处理土地。遇到这种情况,镇里的干部会找到村干部,在村中寻找种植能

手,或者委托人的亲属朋友,让他代种。如果找不到适合的代耕人或者有些人不愿意代耕代种,干部只能再作协调,适当给予一些优惠条件。现在太和县政府对此情况基本没有强制措施,主要是作为村民私人之间的中介,以服务协调为主。

四川、安徽两地情况大致相近,大量人员外出务工导致大量土地闲置出来。但是,一般情况下他们不愿放弃对土地的使用和经营权,对于他们来说,自己手中有一块土地就等于有一个后路。于是,最好的方法就是把地托付给亲戚或邻居朋友代为耕种。这种情况下,代耕代种的一方通常不需要付出任何代价。尤其是农业税取消之后,土地谁来耕种已经没有涉及个人税收问题,村政府对村民土地在个人间的流转基本上不管了。

(二)江苏、山东的土地流转模式

前面我们已经指出,在城市化和工业化的进程中,政府为了扩大城区,促进二三产业的发展,不可避免地要大面积征用土地。因为土地的集体所有性质,通常农民没有可能拒绝。山东、江苏作为沿海发达省份,其城市化进程更甚,征地现象普遍。在这种土地流转过程中政府扮演了重要的角色。

1. 案例三:江苏常熟的土地流转状况^①

常熟市地处我国沿海发展轴线和沿江发展轴线的交汇地带,上世纪末,政府聘请两院院士吴良镛等5位城建专家对常熟城区进行总体规划,直到2010年,常熟市都将处在大规模的开发建设当中,城区面积不断向外扩张,城郊土地大量被征用。征地拆迁已成为当地农民日常谈论最多的话题。

泰慈村和九里村位于常熟市城区东郊,处在常熟市城市新区规划内。从1992年开始征地不断。泰慈村90年代以前大概有2000亩左右耕地,600户农民。刚开始的时候村里要修路,征地从农田里开出一条路。最近几年,明都花园、景湖花园、润欣花园、新加坡花园南区、北区住宅区都征用了泰慈村的耕地。村里已经没有耕地,2005年撤队。九里村原来有14个组,543户人家,1994年开始大面积征地。但是有一

^① 本小节访谈资料来源于调查组赴江苏常熟的调查资料(2005);同时,请参见陆蕊(2006)的论文。

些并没有投入使用,荒着。1994年建橡胶厂,总共征用了100亩。近几年,华运皮件厂、协和装饰有限公司,红枫苑、润欣花园商品房都征用了九里村的大片耕地。目前九里村已经没有耕地,但尚未撤队。

上述征地主要是对农民的承包田和口粮田的征用,农民没有反对的权利。他们说:“征地也好,继续种地也罢,都不是我们农民可以选择的事,这都是上面市政府在管。”但是,目前,由于城市总体规划下中央商务区的开发,政府要对这两个村进行征地拆迁,对农民的住房房屋另作安排。这一次征用的是农民的宅基地,与以往被征用耕地不同,很多农民认为宅基地是祖上传下来的根基,是他们居住的地方,政府不能强行征用,这就为他们争取增加补偿提供了理由。于是,一方面,村委会为完成上级政府的行政命令,清理征地区域内地面附着物,想方设法劝说农民签订协议;另一方面,农民为了自身日后生存考虑,不可能轻易同意搬迁。从微观的征地过程来看,征地拆迁是地方政府和被征地农民之间讨价还价的过程。

通常征地宣布之初,几乎所有农民都存在反感的心理,但正如他们自己所说,“征地由不得你不同意,到头来,肯定一家接一家都搬走的。不过,我们就是要跟他(指地方政府)多争取点补偿”。其中也不乏一些农民家房子已经很旧,正想翻建,于是借这次征地重建房屋,当然这并不是说他们不会争取更多的补偿。在我调查的对泰慈、九里两个村的征地中,不满似乎从一开始就存在,农民普遍认为,政府并不重视他们的意见,他们抱怨村委会,这么大的事,村里也没有动员一下,没有正式的集中开会告知征地的具体情况,只是给每户农民一封信作为通知。并且没几天就联系估价公司的人对农民的房屋进行估价,之前也不问他们的意见。不到一个月,村委会里就来人问他们,有没有想清楚了,什么时候去拆迁办签字。泰慈村村民陶某说,“当时说要征用宅基地。我一点心理准备都没有,我的西房刚刚重修,租给外地人住,人家住进去还不到一个月。”

农民不肯搬走,让出宅基地,无一例外地是因为估价太便宜,补偿金太低。关于估价标准,农民普遍认为虽然有规定,但在现实情况下并没有用。

九里村就有这样相距不远的两幢农民房子，房型相同，面积也相差不大。但是一户1994年建房，之后没有再进行过装修。而另一户房子虽然也大概是在94或95年建造的，但是由于他家的儿子新近结婚，所以房子在去年进行了全面的装修，据他儿子说，花费了近6万。当该农民被问到：“当初没有想到会有征地吗？”他的回答是：“虽然去年已有传言说要征宅基地，但是，结婚总要装修房子，而且当时想是新房子估价也应该会高一些。”从访谈中得知这两家最初估价出的补偿都是23万，这确实令人对估价标准的执行心生怀疑。之后了解到，那家多年未装修的农民家，女婿正好就是九里村的主任。

自从有了征地这件事，村民之间的关系也变得微妙起来。原来屋前屋后经常串门，现在只在路上遇到时互相询问征地的事，但往往只是表示对补偿的不满，抱怨村委会，骂市政府几句，至于谁家补偿了多少钱，互相之间都并不知道确数。村民不愿意告诉别人自家的估价，为免别人来询问，自己也不会主动去打听。当然，并不是所有农民都对估价不满，那些村委会书记、主任的亲戚或私交好的人在估价之初就得到了比较满意的补偿，这些人肯定不会和其他农民谈估价补偿的事。而事实上，其他农民也大抵明白其中原因。

就像泰慈村村民倪某所想：假使门前的一棵树规定值100块，如果村委会里有你的亲戚，或是估价公司的人跟你关系好，帮你写了150块，别人是不会知道的。虽然，整个征地结束后，拆迁办会把各家各户宅基地上房屋及其他的估价公布出来，但到那时候钱都已经分给各户农民，即使发现别人家的估价高过自己，也没有办法了。

绝大多数农民既没有“当官”的亲戚，也不认识估价公司派来的人，他们只能完全靠自己来争取满意的补偿。对于这次征地拆迁，农民首先觉得重新建造房屋非常麻烦，要处理很多繁琐的事情，且生活习惯和规律被完全地打乱了；其次因为重新建房不可能不增加花费，这就又增加了家庭的负担；而且拆迁安置的龙腾集中居住区地段较偏，进城也不如住在泰慈或九里村方便。也有十几户农民是7年前因建江苏省常熟

中学从外村搬到九里村的,前几年的建房、装修加起来一共也花了15到20万,现在又要搬迁,这些人所希望的补偿就会比其他农民更多一些。“不吃亏”这也是很多不愿搬走农民常说的一个词。地段差价也是很多农民在争取补偿的理由。

当年从邻村搬来的陈玉英说:“他要我们让出宅基地至少经济上要补足一点,钞票要加多一点,不至于让我们吃亏,我们也不讲别的,那你至少不能让我们贴那么多钱。而且这边近城,是什么地段,龙腾集中居住区算是什么地段,地段上也应该要先比一比。就像买房子,不同地段价钱都不一样的。他地段都不讲,拆迁给的钱又少……”

允许泰慈、九里两个村的农民在集中居住区自建房和搬进商品房之间进行选择,已经是农民争取来的权益。前几年,泰慈村旁的石墩村征地把全部农民安排住到金山苑的商品房,那里的房子造价低,质量差。2005年夏因为台风,很多农户房屋严重漏雨。这引起了很多农民的不满,甚至上访到市政府。因此,既然政府给农民两种选择,一般农民都会选择自己建造房子。

据有些房屋已经建成且开始装修的人家说,估价出来的补偿顶多只能造房子的外壳,最简单的装修都要自己掏钱。这就在无形中又增加了农民的生活负担,而且由于必须在工地上监督房子的质量,没有时间在外工作,至少家里要有一个人留守,也减少了农民的收入。在没有征地拆迁之前,在有些土地储备中心已经征掉,但是还未开发的农田中,很多农民会到自己家里原有的耕地上种点毛豆、山芋、青菜之类不太需要管理的植物。当然是不成气候的,一来没有条件管理,二来像九里村在耕地征用后,把灌溉系统全部拆掉了。

泰慈村拆迁办公室主任也说,曾跟农民讲过,青苗费等之类的补偿都已经发给他们,他们现在再去种东西,假使有开发项目下来,不会再对他们作赔偿了。但事实上,要开发某块地时,对于农民在地里的作物,还是会作一些赔偿。否则农民肯定不买账,这时候就由村委会去帮他们协调,争取一些秧和农药的费用,而这部分

钱就由开发商出。

现在由于龙腾集中居住区与泰慈、九里村距离较远,农民不可能再回到自家的地里种些食物以减少生活开支。而且龙腾集中居住区房子外形都有统一规定,集中居住区外面是绿化带,很多农民抱怨根本没有地方可以种点东西,收入没有太大变化,但是开支却大了很多。

泰慈村村民陈某已经退休在家,从社保处拿退休金。之前做过一段时间的短工,帮人卖早餐。陈的丈夫分田到户后就回家种田,现在田都没有了,就自己买了辆电瓶车帮人家运货。据他说,这个车能装一百多斤货物,他一个月大概也能赚一千多。两个女儿都结婚了,一个在服装厂做电脑绣花,一个在兴隆中心小学教书。20岁出头的年轻人陈某,家里的地前年就全部征用了,但到现在苏州市规定的征地补偿还没拿到。第一年,补偿了1200元青苗费,今年什么都没有。去村委会问,说市里面还没有批下来。他家现在只靠父亲开个理发店赚钱养家。

从泰慈、九里村的调查我们可以看到,由于失去了可以依靠的土地,农民的生活发生了极大的改变,因此在补偿的费用上,他们都不会轻易让步。这样,征地补偿问题成为这一土地流转模式中的关键,现行征地补偿安置标准过低,严重损害了失地农民的切身利益,是国家、用地单位和失地农民之间矛盾冲突的主要原因,土地的社会属性在征地补偿的经济过程中没有得到充分的体现。

2. 案例四:山东临沂的土地流转调查^①

临沂市土地利用类型以耕地、城镇居民点及工矿用地为主,由于可利用土地少,城镇建设用地、居民点及工矿用地、交通用地的增加主要来源于耕地、园地、林地等。临沂市的地势是由南到北逐渐增高,最北部属于丘陵地区,包括李官镇和半程镇的大部分。

半程镇距离城区较远,城市化还远远没有蔓延开来,但是土地集中流转的面积却很醒目。这主要应归因于半程镇有一个实力雄厚的生猪屠宰企业——X集团。X集团是一家以肉制品生产为主的跨行业、跨

^① 本小节访谈资料来源于调查组赴山东临沂的调查资料(2007)。

地区、跨国经营,在境外上市的综合性大型企业集团,是全国 151 家农业产业化重点龙头企业之一。X 集团原本是一个乡镇企业,改制后实行股份制,归个人所有。由于是劳动密集型企业,X 集团吸收了大量的劳动力,半程镇的大部分中青年劳动力都有过在 X 集团工作的经历。

由于 X 集团和其他企业的原因,半程镇镇内人员流动相对来说很大,每年都有大量人员被派到在外地的分公司工作。但是,相较于其他地方的人员流动来说,半程镇人员流动有自己的特点:每个家庭在有人员外出打工的情况下,并不影响其家庭本身的农业劳作,且外出工作人员如果已经结婚,可以申请留在总公司工作。大部分在分公司工作的人都未婚,因此家庭内的农业劳作父母可以负责;而已经结婚者,大多是丈夫在外地工作,妻子在家负责农业劳作,但这种情况是少数,除非是已婚员工主动申请外出工作。一般情况下,公司都会根据员工的意愿尽量把已婚的员工留在总公司,这样既可以工作,又可以照顾自家的土地,周末休息的时候就顺便把农活给做了,可以做到工作种田两不误。当地人认为这种“亦工亦农”的生活远比离乡背井出去打工好得多。而年纪大一些的劳动力,由于不能进入这些企业,通常是在农闲的时候做一些零工。因此,土地对每个家庭来说仍然很重要,很多人不会轻易放弃土地,私人间的土地流转并不多。虽然农业已经不是当地人们生活的主要经济支柱,但是粮食和土地是他们作为一个农民所必不可少的基本要素,是其生活的最终保障,这保证了他们在任何情况下都不会饿肚子。当然,流转也有,那些因为工作或其他原因迁到城市居住的人,通常会在不放弃自己土地的情况下把土地转让给亲戚耕种。

土地承包延期后,山东省政府大力鼓励推动土地流转,要求学习浙江、广东的经验,希望通过土地流转提高土地的效率。因此,当地土地流转的效率开始大幅度提高,但这通常不是农民自己的意愿。

现在,属于 X 集团旗下的土地面积在逐年成倍增长。村子周围的土地逐渐变为 X 集团的商业用地或经济用地。但是,农民通常不愿意转让自己的土地,因为土地生产出来的粮食能为他们节约食物消费方面的大笔费用。他们认为,有了土地,基本生活就有了保障,没找到工作也有饭吃。土地虽然不赚钱,但是没有土地就没有了依靠。然而,即使农民不愿意,还是不断地有大量农业用地变为商业用地。在这里,单凭企业一方和农民沟通,效率显然不会这么高,因此作为第三方的政府在其中的作用就不容忽视了。

X 集团在向农民征地的时候,所接触的对象不是村民本人,而是镇政府和村集体的人。通过和他们协商,签下补偿价格和征地合同,然后由村政府来动员农民签订合同。为什么人们在村集体的动员下会同意出售土地呢?村民通常会这样说:

“咱犯不着为一块地得罪他们。怎么说,以后还有很多事要找村里。孩子上学、结婚、生孩子,这些都要大队里管,他不给你办你就没办法……”

半程镇属于丘陵地区,地势不平,沙地较多,比较适合种植树木和花生。2005 年 X 集团开发出一种富贵花茶,准备大面积种植,遂与各个村庄联系购买土地,仅一年时间全镇有 2/3 的土地归到 X 集团名下。收购的方法是到村里面和村主任沟通,然后村主任来解决这个问题。合同也是与村里签订,有效期为 30 年。使用土地 30 年支付农民的总金额为当年小麦市场价格的 1200 倍。在这个过程中大部分村民显得很被动,没有同村里和公司签订任何合同。

当然,不签合同也有几个方面的原因:一方面是乡村干部做事的行政化,村主任一人掌权决策,官僚倾向很浓;另一方面,因为村干部和 X 集团的人都是本地人,按村民的说法都是乡里乡亲,不签合同也无大碍,大家有个口头约定就可以。这种乡土社会的运行规则实践起来效果应该说很好,目前只有一个村庄的土地流转出现问题。

Y 村是一个小村,土地在 2006 年底收购,X 集团付给村民的青苗补偿费在 2007 年 3 月份发到村委,但是村委一直没有把此笔补贴发给村民,于是,村民们便把 X 集团新栽种的经济作物全部拔除,重新种上了小麦花生。由于村民的此种行为,Y 村与 X 集团签订的 30 年土地流转合同自动报废,村主任撤职,由 Y 村委负责偿还 X 集团已经发给村民的青苗补偿费。

Z 村在半程镇算是比较特殊的村子,属于半程镇的南北交界处,一半丘陵一半平原。Z 村位于半程镇东 15 里的地方,交通十分便利。Z 村也是基本上每户都有在 X 集团上班的成员,不能去 X 集团上班的就在镇上其他企业工作,年纪大一点的每天出去干零活、打零工,主要从

事建筑工作，因此 Z 村的主要收入不是农业。但是，放弃土地的人很少，税改后由于土地费用降低，农民普遍认为种地是有好处的，至少不用买粮食吃，不工作也能养活自己。由于每人只有水稻田 3 分，各家的土地面积都很小，因此大部分生产都为手工劳动。每到农忙季节，各家各户要好的亲戚朋友也会过来帮忙。

Z 村由于有经济林，土地在 2002 年重新分配之后就未动过，因为经济林上种植的全是果树，转让起来会牵涉到诸多利益分配以及个人权利的问题。这也是 X 集团在 Z 村土地收购计划失败的主要原因之一。Z 村是有名的桃子生产地，每年每亩桃树的收益达上千元，因此家家户户都很珍惜。这也造成 Z 村土地问题矛盾越来越多，因为此种情况导致不宜重新分配土地，新嫁进来的村民一直分不到土地，而嫁出去或户口迁出去的人的土地却一直没能收回，这与安徽金寨的土地情况有些相似。村里人都说：“土地是一定要动，但是谁动谁倒霉。”于是，只好处于一种维持状态，谁也不愿动这个“炸药包”。

虽然 Z 村人不愿放弃土地，但是 Z 村村委还是卖给 X 集团 20 亩土地。这 20 亩土地不属于村里的机动地，是村民的个人承包田，但是村委擅自作主，没经村民同意就卖了，合同签订是 30 年。但是对自己的土地被卖掉在村民中没有引起很大的骚动，村民们并没有一致的反抗行动。为什么在村民都很珍惜土地的情况下，自己土地无缘无故被卖掉也没人出来反对？一位村民无奈地说：

“这 20 亩地看起来虽然不是一个小数目，但是涉及到每家每个人的时候也就是那么 3 厘地，谁愿意为了这点小地去和政府过不去？我们一方面是不屑争，其实也是不愿因为这点地得罪人呀……”

X 集团在短短一年多一点的时间里就成功收购了全镇 $2/3$ 的土地，这其中村委会功不可没。前面我们已经指出，X 集团的收购人员通常是与村委会打交道、签合同，土地承包费也是交给村委会。可以说，在这个过程中，村委会是土地出售的法人，村民只是被动的接受者。那么村委会为什么会有这么大的权力？这与 2002 年党政分开后村主任权力增大有关。2002 年国家实行政企分开后，村主任的权力逐渐增大，总揽村里的大小一切事务，导致村级行政官僚化，村领导在决定事

情的时候通常不需要过多地考虑村民的看法。

在江苏同样也存在着这种情况,村民们面对政府企业的征地通常表现出一种无奈。因为在这个过程中,拿主意的不是自己。国家政府征地政策,本意是为了农民着想,是为了提高当地经济,扩充就业条件等等,但从我们调查的结果看,情况却没有想象的那么好。村民好像从其中并没有得到多大的实惠,“征地前后的年收入并没有多大改变”。而且征地过后,农民的收入将不再像以前那样稳定,相反外出务工的风险会大许多。在当今这个崇尚知识经济、竞争激烈的社会,对于这些知识水平相对较低的村民,他们的权益将如何保障,他们能在社会洪流中站稳脚跟吗?

地方政府方面的行为也让人怀疑。从调查的结果来看,当地政府只是起到了一个“守夜人”的角色,对于征地的宣传、村民的安置,并没有起到多大的积极作用,甚至有可能作出了一些伤害村民利益的举动。“治大国,若烹小鲜”(老子,《道德经》,第六十章),百姓的权益是国之根基,只有保证了其最根本的利益,才能着手建设“和谐社会”。

(三)浙江、上海的产权代理模式

1. 案例五:浙江的“股票田”与“土地信托服务社”

近年来,浙江乡村正发生一场变革:越来越多的农民以契约形式,把承包的土地交付他人经营,自己进城、入厂、做买卖,走上一条与祖先截然不同的谋生道路。对于浙江新一轮土地使用权流转呈现的特点,可以用三个字来说明——“市场化”。土地使用权已进入市场流转,政府行为少了,市场作用大了,流转的形式、途径都转入了市场经济的轨道,体现了市场机制对土地使用权这一生产要素配置的基础作用。土地使用权的流向、流转的价格等均是效益为中心,体现了以效益为中心的原则。这其中政府职能转变是关键。以往把土地使用权推向市场流转,政府发挥作用比较大;而且土地流转主要是粮田,结果经营效益较差,会出现“无偿”和“倒贴”流转现象,政府不得不扶持和补贴。这次土地流动、组合、价格都由市场机制自行调节,政府只担当中介人,并强调服务功能,及时了解土地流转意向、对接双方供需,并积极招商引资、规范流转手续等。这样,土地信托服务中心应运而生,土地返租倒包、转包、租赁经营、股份合作及“土地银行”等多种流转形式纷纷出现。

(1)“股票田”现象的出现和土地流转的加速

2001年初,浙江省在全国第一个实现粮食购销市场化改革,改变了沿袭千百年的农民交“皇粮”的传统。在这个改革推动下,浙江各地适时加快了土地流转步伐,加速实现家庭联产承包责任制与现代农业的顺利对接。

“股票田”是一种新现象,它是效益农业向规模型发展的产物,是德清县农民在实践中的创造。从实际看,所谓“股票田”就是土地经过规范的投标方式向经营权人流转后,地界被打破,但原使用权人仍享有其使用权益,并获得其“股权”的收益——租金。“定量不定位、定权不定地”是“股票田”的形象概括,其基本特征有二:一是转让的土地不再保留原边界,但村经济合作社将其面积登记造册,承认其使用权益;二是其流通过程的不可逆性,即原使用权人不能再收回这部分转让出去的田地,经营者经营期限满后,再进行招投标,产生新的经营者。使用权人也可以参加竞标经营,但那时,他的身份已是经营权人了。

从沈家墩村的实践看,村经济合作社先将土地从使用权人那里“倒包”出来,再通过投标方式反租给经营权人,经营者将土地整理后变成“股票田”。村经济合作社根据投标价格再反推算出返回给使用权人的红利(租金)。在沈家墩村900亩圈子的210亩农田,“倒包”上来,再以平均价640元/亩的价格租给经营权人,村经济合作社扣除必要的费用后,将剩下550元作为红利(租金)返回给承包人;在这其中,村经济合作社也有15亩田成了“股票田”。股票的红利是变化的,“股票田”的“红利”也不是一成不变的,它的变化取决于每个租赁期租金的高低。这时,对使用权人来说,他的实际土地已经虚置,只是凭着帐册上田亩数字收取红利(租金)。租出去的土地变成了他们“入股”的本金,就像有人将自己的机器设备入股办工厂一样,他们持有了工厂的股份但不拥有这些机器设备。当然,使用权人收取的红利(租金)中还包括他向所有权人交纳的“承包金”和向国家交纳的“农业税”。^①

土地流转机制的建立,改变了部分农民“亦工亦农、亦商亦农”的兼业化状态,解除了土地对这些农民的束缚,越来越多的农民成为彻底的

^① 资料来源:<http://www.jnforum.com>

工商业从业人员。德清县农业局长说：“农业要有效益，要现代化，必须结合市场，必须在土地上有资金、技术的注入。农业结构怎么调，对于经济发达地区来讲关键是土地使用权的调整。没有土地使用权的调整就形不成规模，就无法让资本注入到农田上来。”由于浙江省宽松的土地使用政策，许多工商业主、种养大户纷纷携资承包土地搞种养，优质资本正频频涌向这里的农田。

(2) 绍兴的“土地信托服务社”

随着国家相关政策的出台以及农民主体性的增强，农村土地流转过程中出现了一些新情况，其中最典型的的就是土地流转过程中中介组织的出现。土地信托是指土地信托服务组织接受土地承包者的委托，在坚持土地所有权和承包权不变的前提下，按照土地使用权市场化要求，通过运用一定的方法，实施必要的程序，将其拥有的土地使用权在一定期限内依法、有偿转让给其他单位或个人的行为。

绍兴县是浙江省的经济强县，去年全县生产总值 185 亿元，财政收入 14 亿元，农民人均纯收入 5505 元。绍兴县人多地少，全县总人口 79.2 万人，人均只有 0.58 亩田。越来越多的农民离土离乡，在县城和其他地方从事二三产业。2006 年以前的绍兴农村还有这种现象：因为种田效益不高甚至赔本，好多农田常年弃耕抛荒；因为一家一户分散经营，一部分农户“有地无力开发”，另一部分农户“有力无地开发”。^①

绍兴县钱清镇梅二村村民许某从村“土地信托服务社”承包了 150 亩农田，种起了国外松、槐柏等花木。到目前为止，村土地信托服务社已吸储全村 300 多农户的 600 多亩土地。原承包户将经营权转让给了村里新组建的土地信托服务社后，每年从服务社领取一定数额的股金。像梅二村那样，去年在新一轮土地使用权流转过程中，绍兴县 700 多个村村村建立了土地信托服务社，县、镇两级也相应建立了土地信托服务中心和土地信托服务站。^②

2007 年，绍兴县抓住粮食购销市场化改革这一机遇，建立了县、镇、村三级土地信托服务组织，以调整农业种植结构为目的，对土地进

① 浙江省绍兴县土地使用权流转情况考察报告，2001 年。

② 资料来源：调查组赴浙江绍兴的调查访谈资料(2007)。

行余缺调剂。这些遍布全县的土地信托组织就像银行吸储一样,接收农户申请托管的农田,再通过网上招租、登报招租等形式,把农田转包出去。今年初,浙江省在全国率先取消粮食订购任务,实行粮食购销市场化。这对绍兴来说,正是深化农村土地经营机制的一大机遇。绍兴县委、县政府进行了调查研究,决定用市场经济的理念,采用信托的方式加快和改善土地流转,并组织县农办等部门在柯桥镇进行了土地信托服务和土地流转试点,取得了较好的效果。

绍兴县政府一位干部说,这样做使土地流转时经营大户不需要同农户一家一户签约,解决“我想转包,谁要”和“我想承包,谁有”的土地使用供求矛盾问题,“如果把农民种地搞规模经营比作炒股,我们农业、土地等县政府有关职能部门就是证监会,给他们发布信息,规范‘游戏规则’。只有这样才能把有限的土地资源利用盘活。”绍兴市委常委、绍兴县委书记顾秋麟说:“没有土地流转和集聚,一家一户实现不了农业现代化。没有土地流转和集聚,城市人口集聚就是一句空话。要探索建立土地信托中介服务组织,加快土地使用权流转工作,力争全县今年土地使用权流转面达到45%。”^①

在土地流转中,浙江省目前共有类似“土地信托中心”的中介服务组织3069个,其中,2910个为村级中介服务组织,153个为乡级中介服务组织。土地流转中介服务组织数量占村数量的比例为7.8%。这些中介组织的出现使土地流转进入有序的市场化轨道。更有意义的在于,土地信托服务从土地经营制度的深层次改革入手,在坚持家庭联产承包制的前提下,实现了农业的规模化、专业化经营;土地信托服务为农民提供了改变身份、进入城市的机会,加速了人口向二三产业和城镇集聚,推动了农村城市化进程。

2. 案例六:上海金山区土地流转资料^②

上海市金山区是农业大区,相对其他区来说耕地面积比例很大。除去征地不算,目前上海主要有三种土地流转形式:第一种形式是土地

① 调查组赴浙江绍兴的调查访谈资料(2007)。

② 本小节访谈资料来源于调查组赴上海金山区的调查资料(2007)。

流转土地中介公司,然后由公司来操作土地的进一步流转;第二种形式就是由农户直接流转到村,村里面直接租给经营户,这种方式的流转在廊下镇占到43.3%;第三种形式就是农民和农民之间也在流转,这在廊下镇占到6.2%。从这个数据我们可以看到,中介公司在土地流转中起到了举足轻重的作用。但是由于廊下镇是金山区土地流转的试点,土地规模化经营是全区做得比较好的,因此这个情况可能不具有代表性。而金山区漕泾镇不算是一个典型的村镇,该镇在金山区很普通,既不是土地流转的正面典型,但也不是反面典型。因此,这种普通的土地流转类型反而能反映整个区的一般情况。

漕泾镇金光村全村的土地是3674亩9分4,自2006年区里面要求实行全面组织化以来,金光村的土地面积实行大规模的流转集中。村中水稻面积是2943.1亩,其中流转2361亩,占总耕地的83%。这些地由村里面的种田大户分担,他们成立了一个合作社,叫做上海市同旭水稻种植合作社有限公司。剩下的600多亩除了少数不易流转的就是一些种经济作物的散户,他们留着土地种西瓜或者葡萄,不用流转。这样说来,能流转的土地基本都流转了。

金光村的大规模土地流转是从2006年开始的。税改前由于农业收入太低,村里的大多数人不愿意种田,于是外地人过来租地种的很多。那个时候是只要有人愿意种就给他们种,租金也很便宜,本地人甚至可以替租地者交农业税。农民们有一句话叫做:“不种不收,越种越亏”。而外地人由于有本地农民给他们缴税,相对来说可以收获一些,而且在土地流转不规范,没有合同保证的情况下,很多外地农民通常是收割过后把粮食卖了就逃走,这样一来就不用向本地农民交租金了。在税改前土地流转的面积很大,流转率很高。尤其是在1999年进行土地的二轮延包时,很多村民声明不要土地了。所以,很多村出现了土地分不出去的情况,于是就成了村里的机动地。

2002年上海实行税费改革后,由于农业税的免除和粮食补贴政策的实施,农民们逐渐意识到土地的价值,对自己的土地都变得珍惜起来。这个过程中虽然还不能形成完善、系统的土地流转,但是其流转的方式已经产生了很大变化。到目前为止,金山土地流转过程中出现的最有效率、运作最好的土地信托公司是金山土地绿色农业有限公司,它是

一个典型的土地中介公司,其成立也有一定的背景。

廊下土地流转实际上对应于两个情况。一个情况就是95年的时候有一个叫上海亚太国际蔬菜有限公司到廊下,这公司实际上是澳大利亚、美国和日本三国合起来搞的,原先计划到廊下要12000亩土地种生菜和西兰花,后来最终要了4000亩,政府就从农民这里流转了4000亩土地。这4000亩土地流转后实际上一直掌握在政府手里,农民等于是没有经营这4000亩土地。政府掌握这些土地办一些小农场、弄一些别的什么呀,对农民就是到年底一年付一次租金给他们。

第二个情况是2001年,当时的背景是土地粮价比较低,农民不愿意种地,所以政府招商引资,引了一个上海新高潮集团公司,种玉米。当时因为粮价只有5毛多一点、6毛多一点,平均下来一亩地产值还不到1000块,农民都不愿意种地。所以政府一下子流转了14956亩,加上就是03、04年开始搞规模化、集约化、组织化,加上金土地的招商引资,现在廊下总共37012亩土地有30049(耕地)亩已经流转 to 金土地公司,占总的耕地面积的81.2%。他们就是不种田了,拿了租金后就帮这些集团打工。这些土地都流转 to 政府手中,廊下政府土地流转就是有一个上海金土地绿色农业有限公司,原来是搞三产的,现在这个公司在农业园区成立后转性了,转成土地流转为主的公司。也就是说金山现代农业园区51平方公里的土地流转是由农民那里流转 to 金土地绿色农业有限公司,然后外面投资商过来后由金土地公司再出租给他们。

为什么金土地公司能够这么大规模地从农民手里流转 to 这么多土地呢?原因在于,金土地公司的前身是廊下镇农经站,公司董事长原来是农经站站长,由于土地流转率的提高,同时由于土地流转本身的市场性,由政府来操作这个过程显然不太合适,于是折衷成立了金土地公司,以公司的形式来操作镇里面的土地流转。所以,虽然金土地公司是一个公司的形式,但是其实质上有政府的性质。因此,在农民看来,他们的土地并不是流转 to 市场上去了,而是流到了政府手里。对他们来说,这是一种放心的流转,因为只要共产党不倒,政府就不得不给他们租金。虽然如此,我们认为,金土地绿色农业有限公司作为市场化运作

的一个平台,是土地流转模式的一个发展趋势。虽然在其中可以看到很多行政的影子,但是不能否认,它发挥了远比行政更大的作用。

三、诠释分析:产权代理关系与土地流转绩效

(一)低效与纠纷:以血缘、地缘为纽带的私人产权代理模式

从上面的几个案例来看,四川、重庆和安徽的土地流转类型主要是农户个人之间的流转,属于典型的私人代理型,虽然大多没有正规的契约签订,也没有代理人和委托人利益的纠纷。因此,这是一种以血缘、地缘为基础和纽带的私人代理模型。这种模式以农户为流转主体,自愿转让责任田的农户将手中的土地直接委托给愿意代耕代营农户(一般为其亲戚朋友)进行经营,并与其签订契约。转让农户可从中获取租金收入,被称为委托人,代耕农户则被称为代理人,从而形成了农户A—农户B的单层委托代理关系(图1)。其形成的主要原因是农村劳动力外出打工或从事非农产业。这种模式适用于农民外出打工人数较多且相对落后的地区,可作为落后地区完善统分结合的双层经营体制、创新农业经营机制的一种探索。

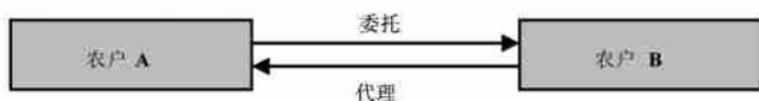


图1 单层委托代理关系

私人代理导致代理人和委托人之间信息严重不对称,获取信息的成本太高,因而会使私人代理无效率,这是毫无争议的。在四川、安徽两地,代理不存在交易成本的问题,由于交易是以人情、面子为中介,委托人的初始目的并不是为了获取货币或租金的最大化,而仅仅是保住其对土地的使用权;同时代理人接受代理土地也不是以赢利为目的,而仅仅是出于乡土人情,同时他也知道基本上不会有什么利益可图。在这个过程中,土地流转不是在市场逻辑中运作,而是在人情逻辑中运作。此外,农民也不太愿使土地流转。当前农村社会保障机制尚未形成,而土地就具有了社会保障和就业功能,这决定了农民不能轻易离开

土地,因为有了土地生活就有退路。正因如此,有些农民在从事非农产业经营后,仍然把承包地看成是“活命田”和就业“保险田”,宁可粗放经营甚至不惜撂荒弃耕,也不愿将土地转让出去。农民的不愿意完全脱离土地,为土地流转带来了困难。而这种不以赢利为目的的血缘性私人代理的土地流转就表现出土地价值的持续低效率。

(二)角色定位:国家和政府主导的产权代理模式

1950年代初土地改革形成的产权制度无疑是一种土地的农民私有制,但是,这种私有制不是产权市场长期自发交易的产物,也不是国家对产权交易施加某些限制的结果,而是国家组织大规模群众阶级斗争直接重新分配原有土地产权的结果(董国礼,2000b)。由于国家和党的组织领导对防止无地少地农民在平分土地运动中的“搭便车”行为具有决定性的作用,同时平分土地的结果又可以经过国家的认可而迅速合法化,因此领导了土地改革那样一场私有化运动的国家,就把自己的意志铸入了农民私有产权。当国家的意志改变的时候,农民的私有制就必须改变(周其仁,2002:9)。因此,在家庭联产承包责任制下,虽然农民拥有了对土地的使用和经营权,但是,在土地所有权仍属于国家的情况下,农民对土地的自主性仍然很小,表现在土地流转上面就是政府对农民土地流转行为的限制。

通过对江苏、山东两地的调查,我们称这种土地流转模式为政府代理模式。在这里,土地的价值通过流转得到提高,但是村民本人并不是这个过程的推动者,他们只是被动地接受。相反,是政府在其中起了关键的连接作用,用他们的话说就是——牵线搭桥。农户把土地委托给集体经济组织进行管理并与其签订合同,然后由集体经济组织进行调整,使土地相对集中,由业主或经济组织承租或承包,统一开发经营。这时农户为最高层次的委托人,政府等集体经济组织既为代理人又为次委托人,业主或经济组织等土地使用者为最终代理人,从而形成了农户—政府(集体经济组织)—业主/经济组织的双重委托代理关系(图2)。政府代理的土地流转使土地由原来的农地转为商业用地,在这个过程中土地的效率确实是提高了,土地的价值也跟着提高。

政府主导型的土地流转模式在全国各地都存在,而且也可以算是目前一种主流的流转方式。

在前面的讨论中我们已经指出,任何权力的实施都需要一定的制



图2 双层委托代理关系

度保障,但是,由制度保障的设计者来实施的权力运作和完全的市场交易有些不同。

在私人代理模式下,个人通过私人间的信任或签订合同来达成协议,交易的双方是平等的,双方是在自己认为有利的情况下进行交换。当交易过程中出现问题或矛盾时,没有签订合同的可以通过协商或第三方调节来解决,而签订合同的则可以直接诉诸法律。在这里,制度安排设计者——政府是一个中立的角色,它的作用是保证制度安排正常运行,保证个人在制度安排的框架内获得自己应有的权利和收益。

在政府主导的代理模式下,政府通常可以在很短的时间内实现资源的有效集中和流转,对于一些大型公共项目的实施,比如说修路、修建水库、天然气这种大型项目,需要大规模集中土地时,以政府的名义来对牵扯其中的个体进行动员通常是一种很有效的方法。但是,这里的前提是政府根据已经设计的制度安排将自己看作是交易的一方,将牵扯其中的另一方看作是平等的交易主体,双方可以在制度框架内进行平等交易。这样的项目,既可以节约交易成本,又符合市场交易的规则。然而,通常这只能是一种理想模型,尤其是对于集体体制的国家而言。中国是一种权力高度集中的国家,实行的是自上而下的政策,这通常导致决策成本虽然很低,但实施成本却很高。而且,由于代理政府职能的通常是各级政府工作人员,当公共代理具体化到每个人身上时,上级机关通常没有可能对每个代理主体进行监督,由此造成的一个结果就是个人权利的膨胀和寻租行为,从而使政府代理绩效下降或失效。在土地征用和开发过程中,地方政府主要通过财政和金融手段积聚资金,“圈地”只是“圈钱”的手段而已。这种行为一方面积累了大量的金融风险,另一方面又因为对农民土地的低价补偿造成了潜在的社会风险(周飞舟,2007)。

(三)规模效应:以市场为导向的产权代理模式

从某种意义上说,浙江、上海两地土地流转模式的市场化程度要大

一些。在土地价值日渐提高的情况下,农民自身也意识到土地不仅仅可以作为粮食的来源,还可以是一种资源,通过土地的转让可以获得更高的价值。于是,人们通过探索各种可能的方式来进行土地流转。于是,市场化的土地流转模式——土地信托、股票田、中介所等——就应运而生了,形成了一个土地流转的市场。当然,这种市场并没有成为主流,但是,其绩效证明其发展的良好趋势。我们把此种形式的土地流转模式称为市场代理型的土地流转模式。在明确了土地所有权是集体的、承包经营权是农民的前提下,由土地托管机构把土地经营权量化为股份,通过入股的形式,把农民的土地经营权集中起来,组建“农业股份公司”。农民在转出经营权的同时,成为该公司的股东,还可以在公司中作员工,公司与农民建立了更加直接而紧密的经济利益关系,农民同时具有双重身份:劳动者和股东。当农户以公司股东的身份出现时,农户将作为最高层次的委托人,土地托管机构则扮演代理人的角色,同时又作为次委托人,而最后成为该公司员工的农户又成为了最终代理人,从而形成农户—土地中介—农户的循环委托代理关系(图3)。



图3 循环委托代理关系

正如前面已经指出的那样,有了完善的市场要有明晰的产权,这样产权主体才可以根据市场的调节来控制产权的流向。随着经济的发展和市场的完善,必然要求私人间的交易向规模化集约化方向发展,因此会出现各类组织机构,而各类组织机构的出现,又进一步促进了市场的完善和经济的发展。土地市场上中介公司、股票田等流转模式的出现是土地市场完善的结果,同时促进了土地市场的进一步完善。市场型土地流转模式加速了土地的流转,提高了土地的价值,提高了个人的收益,是我国土地流转发展的必然趋势。同时,土地流转市场的完善,也督促制度安排的设计者进一步明确土地产权,进一步调查斟酌与土地相关的各项政策,这有助于解决当前的很多社会问题。中介机构能作为土地产权代理市场的主体,推动土地流转的快速发展,集体土地使用权作为一种特殊的商品,其交易市场与其他类型的市场相比,需支付更

大的搜寻成本、谈判成本和履约成本。与普通商品交换相比,土地流转的运作程序相对复杂,涉及到多个产权主体(所有者、经营者和使用者)的经济利益,并且交易主体的素质参差不齐,无法通晓如此复杂的转让程序,这就要求有完善的中介服务机构为之服务,如资产评估机构、委托代理机构、法律咨询机构、土地投资机构、土地融资机构和土地保险机构等。

四、结论与展望:土地流转的未来发展

本文运用产权理论与代理理论相结合的框架来分析我国农村的土地流转现状,通过对六省各地的实地调查,尽可能全面、系统地对当前宏观环境下农户土地承包经营权流转行为及其影响因素进行实证研究,挖掘土地流转的瓶颈所在,得出了以下几个主要结论。

1. 从产权理论来看,土地产权安排或产权结构直接形成土地资源配置状况或驱动土地资源配置状态的改变,明确的土地产权制度,能诱导产权主体产生合理预期来实现土地资源配置的社会目标,更有效地使用土地财产投入社会再生产过程。

产权这种社会工具能帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期,规定其受益或受损的权利(阿尔钦,1994:97)。这种权利规定了人们在相互交易所必须遵守的规则,从这一意义上讲产权必然能够降低交易费用和减少外部性。正如诺斯所说:“制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构。”土地产权制度的基本作用就是通过激励机制,诱导各种经济活动主体产生最优的行为决策,并通过这些决策来影响一个社会的总绩效(诺斯,1994b:33)。当实际的土地产权安排趋近于有保障的时候,就可以保证人们生产的成果归自己拥有,从而对他们产生寻求更有效利用土地资源的激励。同时,由于对自己努力成果的预期较稳定,使农民有对土地增加中长期和短期投入或改进的需求。缺乏保障的土地产权往往使土地的流动受阻、流转程度低,土地资源难以配置到最合理的用途和最佳经营者手中。在农业发展中,市场关系已经深刻渗透到农业经济关系中,在缺乏保障的土地制度下,农业主体之间的交易费用高昂,交易难以进行,农业发展也会因之受到制约。因此,土地流转实质是一种产权交易,合理的土地产权

制度安排是农地有效流转的基础。

2. 引入委托代理理论分析农村土地流转问题, 揭示了土地流转过程中农户、集体经济组织、业主之间的关系, 同时提出要有效地控制政府主体运用政治权威以集体经济为中介, 控制农村资源的越权行为。

委托代理理论是一种契约理论, 产权的可分割性造成经济契约的出现。把委托—代理理论纳入产权理论的分析框架, 旨在援用委托—代理理论的分析框架来说明某一组织产权的制度安排。在土地流转市场中, 农户、农村集体经济组织、中介组织和业主或经济组织等土地使用者产生的关系, 具备构成委托代理关系的三个条件。从信息结构看, 作为土地最终使用者的业主或经济组织显然比农户或中介组织更了解市场信息, 更容易在土地规模经营中获取收益; 从契约关系看, 通过签订土地流转的相关合同, 业主或经济组织与农户、农村集体经济组织与农户、中介组织与农户、中介组织与业主或经济组织之间建立了契约关系; 从利益结构看, 尽管农户、农村集体经济组织、中介组织和业主或经济组织的目标利益是不一致的, 但各方均是利益最大化的追求者, 通过建立一种有效的激励约束机制有可能实现各方利益的最大化。同时, 我国现有的土地产权结构十分不规范, 使这一产权制度能够运行的就是政府的介入, 并成为事实上的集体土地产权的代理人, 这样, 政府的行政权就与经济领域的产权交织在一起, 产权失灵留下的权利真空就会被行政权填补, 从而使代理绩效降低。公共选择学派的布坎南认为, 寻租活动直接同政府在经济活动中的活动范围有关。因此, 在农村土地产权问题上, 如果说原来由于政府介入而使政府成为事实上的集体土地产权的代理人, 造成公共决策的范围过于宽泛的话, 那么, 新的制度设计中, 政府的行政活动与经济活动的边界应有明晰的界定。若要最大限度地降低改革成本, 产权和政权的剥离是一个有效的保障。

3. 土地产权制度安排以及委托代理模式与土地流转的绩效有着密切的关系, 不同代理模式下的土地流转特点各异, 绩效差异大, 具体过程中存在着不同的弊端和问题。

目前看来, 土地流转主要有以下几种模式: 委托代耕代种、转包、转让、租赁、托管经营、股份合作制和政府征地等。而按流转主体不同, 土地流转代理关系又可以分为三种类型: 一是以农户为流转主体, 私下进行, 如委托代耕、代种等, 像四川、安徽等经济欠发达地区, 多数以单层委托代理的关系存在; 二是以集体经济组织为流转主体, 如政府征地、

商业租赁等,以江苏、山东这类中等发达地区为代表,这是一种双层的委托代理的模式;三是以市场土地中介为流转主体,如土地信托服务、土地股份合作以及土地托管经营等方式,这在沿海地区如上海、浙江、广东等省较为普遍,这是以循环的代理模式为主(见表1)。

表1 三种土地流转模式及特点

流转模式		代表地区	流转绩效与特点	存在问题
私人 流转模式	(单层委托代理关系)	四川、重庆、安徽、湖北等省市	土地作为一种廉价资源在私人间流动,一般以无偿代耕代种和转包为主,以人情、面子为中介,委托人的初始目的并不是为了获取货币或租金的最大化,而仅仅是保住其对土地的使用权,因此土地流转代理绩效较低。	土地流转关系不稳定,期限短,缺乏制度保障,经营者投资积极性不高,不利于土地的有效利用和土壤肥力的培养;双方多以口头达成协议进行私下流转,缺乏合同来规范双方的权利义务关系,纠纷多。
政府 主导模式	(双层委托代理关系)	江苏、山东等省	政府组织在征得农民同意的基础上,将农民土地承包经营权进行流转,以政府征地、“反租倒包”等形式为主。政府在短时间内集中土地资源用于公共设施或商业,在制度框架内双方平等交易,能降低个人代理成本,提高土地流转绩效。	政府制定的土地政策存在缺陷,组织缺乏有效管理和监督,土地产权不明晰,导致政府官员或村干部个人权利的膨胀和寻租行为,导致政府代理绩效下降或失效。
市场 导向模式	(循环委托代理关系)	上海、浙江、广州等地区	把土地作为一种稀缺资源进行交换,一般有土地信托服务、租赁经营、股份合作及“土地银行”等中介代理流转形式。市场机制对土地使用权进行导向配置,土地使用权的流向、流转的价格等均以效益为中心,土地流转效率很高。	农村土地市场的价格机制尚未建立,缺乏反映土地交易活动各方所需信息并迅速传递信息的价格工具,代理双方的信息不对称;缺乏相应的市场规则、监督机构以及完善的交易中介服务体系。

本文还对三种代理模式下的土地经济绩效做出了简单的比较分析以及趋势预测。在图4中可以看到,随着土地租用期限(T)的延长,可以使农民对于土地经营保持一种长远的预期,提高农民对土地投资的积极性,从而保护土地肥力和生产力,提高土地的经济绩效。但是在不同的三种代理模式下,土地经济绩效(EP)也存在着明显的差异。基于血缘、地缘而产生的私人土地代理模式(PA),存在两种情况:一是代理

人没有土地经营的预期,大多是帮亲戚朋友无积极性地耕种照看土地;二是代理人和委托人之间信息常存在严重不对称,私人获取信息的成本太高,因此,两种情况都会产生高额的交易成本,从而导致私人代理持续低效。这样即使延长土地的租用期限,也不会使农民对土地的预期产生很大的变化,土地经济绩效表现为一种变化不大的常数的函数关系。我们用 $EP1$ 代表私人代理模式下的经济绩效,在理想的环境下(如气候等其他生产条件不变),私人代理的经济绩效是土地承包年限的函数, C 代表常数。在曲线图上,表现为一条带有细微波动的趋势线(见图 4)。即:

$$EP1 = F(T) = C$$

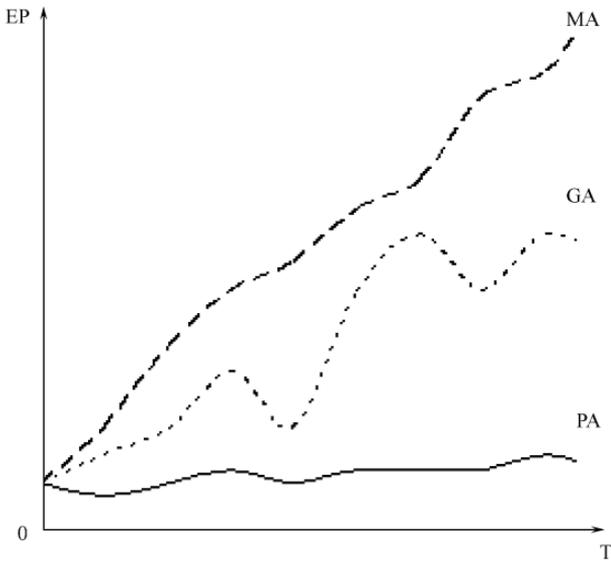


图 4 三种代理模式下的土地流转绩效比较

政府主导模式(GA)的双层代理关系,从一定程度上弥补了私人代理模式的缺陷,体现在实现对土地流转市场的全局性监控和把握,大大降低了私人的信息搜寻成本,在宏观层面上实现土地租赁市场效率的提高。但是,也存在某些特殊的情况(表现为曲线中下凹的部分),比如国家政策的失效以及政府在征地过程中的负面影响,一些乡村干部的寻租行为会使得农民支付的游说成本上升,从而降低经济绩效。这样,政府主导模式的土地经济绩效会表现为一条有上升趋势但是高低不规

律的曲线形式(见图4)。

最上层的曲线表示市场导向的代理模式(MA),通过市场价格,按竞争原则这种模式可以自发地调节土地产权由低效率拥有者向高效率拥有者流动,实行土地规模经营,同时有利于使稀缺的土地资源形成相对较高的价格,从而保值增值,有效保护农民的土地收益权。该模式使土地产权在集体、农户及其他有关组织等不同主体之间进行合理分配,从而表现出持续而稳定的经济高效。我们用EP2代表市场代理模式下土地流转的经济绩效,在理想的市场环境下,该绩效在曲线图上表现为一条带有细小波动的近似直线(见图4)。即:

$$EP2 = F(T) = At + B$$

4. 弱市场化是我国土地流转现状的真实反映,因此构建土地流转的市场机制,以土地中介组织及机构规范和发展土地市场化流转,是发展农村经济、促进社会进步的客观要求和变迁方向。

在完善的市场经济体制中,市场机制对权利配置起着基础性作用。我国土地流转中的市场供需失衡、侵权现象严重、违法流转突出和操作过程失范等问题,在弱化集体土地资源市场化积极效应的同时,阻碍了集体土地资源的市场化进程,并进一步制约着农业和农村经济的可持续发展。依照效益原则配置土地资源是农村土地制度建设的重要目标,由于价格、利率、工资、经营主体素质之间的差异以及土地供求格局的不断变化,致使同质同量的农村土地在不同的行为主体之间会产生不同的边际效益。因此,制度改革必须创造出一种机制,以保障现有土地资源在不同产业部门之间灵活转移,并实现交易成本最低化,这种机制的核心就是土地流转的市场机制。基于以上的结论中关于委托代理的经济绩效分析,本文认为,国家应在明确农民土地产权的基础上,建立和完善土地流转市场,大力发展土地中介组织,促进农村土地的规模经营,提高土地的利用效率,在满足人民需求的前提下,为加快城市化进程和提高国家综合国力,尽量多提供必要的发展空间。

在我国目前的发展阶段,农业要实行规模化和集约化的经营模式,逐渐向中介产权代理模式过渡,同时要增强农产品的市场竞争力,才能产生良好的经济绩效。土地中介代理模式的基础是农民需要对土地有个长远而有效的预期,而这种长期的预期需要国家在制度环境上提供方便,制定一种能够推动土地有序流转的土地制度来配合现代化农业的发展,即在土地集体所有条件下,完整的土地使用权同样可以成为完

整的资产和独立的商品,使得农民拥有完整永久而有保障的土地使用权,以期扩大农民对土地的自主经营权利,激励其提高土地的生产绩效。2008年10月9日召开的中共十七届三中全会发布了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,专家分析,新一轮农村改革可能会进一步完善土地征用制度,进一步延长土地经营权的年限,同时延长现在30年的农村土地承包期等,这场中国的“第三轮土改”就是国家对农村土地承包关系进一步调整的信号。在此基础上,健全和完善农村土地承包经营权的流转政策和市场,将使农村土地在农民自愿的原则下,有规律地走向集中,为农业规模经营奠定良好的基础。当然,农民长期的经营权和流转权,也会出现相应的问题,如导致农民的两级分化,如何提高配套的社会保障措施等,但是这些还不在本文的研究范围内,需另辟专题。

总的说来,本文只是一项经验研究的成果,从土地制度改革的发展趋势来看,农户的土地产权将趋向稳定和完整。土地私有制度下的经验研究的结论在中国目前可能不适用;同理,本文的经验研究结论也只适用于中国目前的土地制度。发展中国家土地私有化和市场化的经验表明,土地市场对农业绩效的影响可能是负的,信贷市场不完善和保险市场的缺失很可能导致土地集中和农村贫富分化。因此,随着中国土地制度的变迁,需要更多的基于中国经验的研究,以解决中国农村发展中的问题。

五、余思:土地保障与农民工阶层归属

中国正处于重要的社会转型时期。在这一转型过程中出现经济与社会发展的失衡,导致了我国的市场经济环境不稳定,社会政策制度也不够成熟和完善。市场经济不发展到一定程度不会导致阶层的产生与分化,农民工阶层是社会转型推进到一定历史阶段的产物。在当前的环境下,进城务工的农民还不能作为真正的产业工人阶层存在,他们在城市乃至整个国家—社会关系的框架中依然处在劣势地位,成为一个既缺乏保护又缺乏约束的弱势群体。城乡二元户籍制度的不平等导致农民在就业、教育、医疗、住房等方面受歧视、不能享受与城镇居民同等的待遇;同时,他们也没有足够的阶层能力跟政府谈判。在经济形势不

景气的情况下(目前全球性经济危机就是一个例子),他们还面临失业回乡务农的可能。

在这样的背景下,土地就成为承担农民的社会保障功能的一种福利手段,农民对土地的权力也就变为集体成员所享有的社会保障权的实现形式,这样,土地使用权的保障功能就成为农村土地制度的核心和基础,从而增加了农民工对于土地的依赖,这种依赖性将大大限制土地流转的规模和绩效。

虽然从长远来看,随着中国社会转型向纵深推进,市场经济更加趋于稳定成熟,农业经济与非农经济的差距以及农村社会与城市社会的差别将会逐渐消解,农民工作为一个阶层,或许会实现从农民向产业工人、从村民向市民的成功转变。然而,从现实来看,由于城乡之间的差别不会在短期内消失,农民工弱势群体效应在一定时期内还是会持续存在。为此,剥离土地使用权的社会保障功能,建立土地社会保障替代体系,实现“耕者有其田”必须与改革城乡二元户籍制度和二元经济结构相辅并行,这是一个艰难的过程,但也只有这样,农村土地使用权流转机制才能真正取得绩效。

参考文献:

- 阿尔钦, 1994,《产权:一个经典的注释》,载于《财产权利与制度变迁——产权学派与制度学派译文集》,刘守英等译,上海:上海人民出版社、上海三联书店。
- 曹正汉, 2008,《产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究》,《社会学研究》第1期。
- 董国礼, 2000a,《中国土地产权制度变迁:1949—1998》,《中国社会科学季刊》(香港)(秋季卷)。
- , 2000b,《土地改革:强制性制度变迁及其经济社会效应》,《华东理工大学学报(社科版)》第1期。
- 道格拉斯·诺斯, 1994a,《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平译,上海:上海三联书店。
- , 1994b,《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店。
- 德姆塞茨, 1994,《关于产权的理论》,载于《财产权利与制度变迁——产权学派与制度学派译文集》,刘守英等译,上海:上海人民出版社、上海三联书店。
- 非吕博滕和佩杰威齐, 1994,《产权与经济理论》,载于《财产权利与制度变迁——产权学派与制度学派译文集》,刘守英等译,上海:上海人民出版社、上海三联书店。
- 胡汝银, 1995,《低效率经济学》,上海:上海三联书店。
- 科斯, 1994,《社会成本问题》,载于《财产权利与制度变迁——产权学派与制度学派译文集》,刘守英等译,上海:上海人民出版社、上海三联书店。
- 刘世定, 2003/1996,《占有制度的三个维度及占有认定机制——以乡镇企业为例》,收入刘世定,《占有、认知与人际关系》,北京:华夏出版社。

- , 2003/1998, 《科斯悖论和当事者对产权的认知》, 《社会学研究》第2期。
- 陆蕊, 2006, 《弱者的武器: 农民与地方政府互动策略研究》, 上海大学社会学系硕士论文。
- 平乔维奇, 1999, 《产权经济学》, 蒋琳琦译, 北京: 经济科学出版社。
- 申静、王汉生, 2005, 《集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑》, 《社会学研究》第1期。
- 斯科特, 2004, 《农民的道义经济学》, 程立量、刘建等译, 上海: 译林出版社。
- 向荣、贾生华, 2001, 《对代理理论的综述与反思》, 《商业经济与管理》第8期。
- 詹森、麦克林, 1998/1976 《企业理论: 管理行为、代理成本与所有权结构》, 载于《所有权、控制权与激励》, 陈郁主编, 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社。
- 张江华, 2007, 《工分制下的劳动激励与集体行动的效率》, 《社会学研究》第5期。
- 张静, 2005, 《二元整合秩序: 一个财产纠纷案的分析》, 《社会学研究》第3期。
- 折晓叶、陈婴婴, 2005, 《产权怎样界定》, 《社会学研究》第4期。
- 周飞舟, 2007, 《生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民》, 《社会学研究》第1期。
- 周其仁, 2002, 《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 周雪光, 2005, 《关系产权: 产权制度的一个社会学解释》, 《社会学研究》第2期。
- Alchian, A. A. 1965, "Some Economics of Property Rights." *Il Politico*.
- 1969, "Corporate Management and Property Rights." in H. Manne (ed.), *Economic Policy and the Regulation of Corporate Securities*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
- 1977, *Economic Forces at Work*. Indianapolis, IN: Liberty Press.

作者单位: 上海大学中国社会转型与社会组织研究中心(董国礼)
上海大学社会学系(李里、任纪萍)
责任编辑: 罗琳

PAPER

The Instability of Peasants' Land Property Rights: A description of Li village's history about land property strife, 1867—2008
 *Xiong Wansheng* 1

Abstract: It is difficult to make a diachronic description on the stability of peasants' land property rights for we have no available criterion to judge whether the land property rights of one period is more stable than another one. However, maybe we can find great illumination from Zhang Jing' hypothesis which interprets the instability of small peasants' land property rights from the perspective of indeterminacy of regulations about land property. Following this approach, the author tries to revise her pessimistic view on Chinese legal system. By describing the history of land property strife from 1867 to 2008, the author argues that effective land regulation system has been established in rural China, and stable land property rights could be constituted so long as we can establish one dominant regulation firmly among the regulation systems.

The Models of Land Leasing and Economic Performance in Contemporary China: Perspective from property rights and principal-agent theory
 *Dong Guoli, Li Li & Ren Jiping* 25

Abstract: The "land-leasing system" currently practiced in rural China refers mainly to the phenomenon that farmers who have the contract-management right transfer their rights of management (use) to other farmers or economic organizations. Based on field surveys conducted in the countryside of six provinces, this paper analyses the present situation of the leasing of rural land-use rights in China. Three land-leasing models are found out and the comparative economic performances of these models are analyzed. By discussing the defects and negative influences of land leasing, this paper argues that China's government should firstly perfect the country's property rights system, stabilize land ownership for farmers, and then form intermediary organizations to help build a harmonious land-leasing market. Finally, on the grounds of land system reform, the government should undertake a series of reforms to improve the farmland leasing market.