

产权、法律与中国经济改革*

徐光东

摘要: 产权是决定经济绩效的关键因素。在微观层面上, 产权对劳动生产率和投资决策具有显著影响; 在宏观层面上, 不同的产权安排导致了国家之间经济增长的差别。个人的武力和社会的规范都可以为产权提供一定程度的保护, 但无法完全替代法律的作用。获得法律保护的产权作为一种安全的产权, 更有利于经济的增长。中国经济改革所创造的奇迹离不开产权制度的创新和法律对产权的保护。产权改革的不完整, 特别是与土地相关的法律制度的缺陷, 则是中国经济和社会中诸多问题的根源。

关键词: 产权; 法律; 中国经济; 土地

本文主要探讨产权、法律与中国经济改革之间的关系。随着新制度经济学的兴起, 产权开始受到经济学家的广泛关注, 并被视为决定经济绩效的关键因素。用埃格特森^{[1](P140)}的话说, / 产权方面的细微变化可以改变经济系统的宏观业绩并导致经济增长或停滞。政府对产权结构的任何重新界定都会产生福利影响⁰。无疑, 产权是重要的, 同时产权又是脆弱的。所有者的财产会面临来自各个方面)) 从个人、利益集团到政府的威胁, 如果缺乏有效的界定、保护和实施机制, 产权只能是一纸空文。要真正理解产权对经济绩效的影响, 我们还必须认识产权背后的支持力量, 特别是法律的作用, 这正是本文的任务所在。

论文的基本结构如下: 第一部分在介绍产权的概念和作用的基础上, 通过对文献的梳理讨论产权与经济绩效之间的关系; 第二部分分析产权的各种保护机制, 包括武力、规范和法律的作用, 并重点讨论法律对产权的保护; 第三部分首先考察产权对中国经济改革的贡献, 进而指出当前产权保护中的问题及可能的解决方案; 最后一部分总结全文。

一、产权与经济绩效

一般来说, 经济学意义上的产权不同于法学意义上的产权, 前者的范围更为宽泛。从经济学的角度来看, 产权 / 是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利^[2]。也就是说, 在一个资源稀缺的世界里, 不同的主体会对同一资源产生要求, 希望将其用于不同的方向, 这些要求之间是不相容 (incompatible) 的。为了避免冲突, 社会必须提供基本的规则, 使围绕稀缺资源的竞争以有序的方式进行。产权就是这样一种规则。通过产权的分配, 资源的所有者获得了决定资源用途的排他性权威, 其他人必须尊重所有者的选择。非所有者如果希望获得资源, 必须与所有者进行谈判和交易, 而不是诉诸盗窃和武力。产权因此将社会引入正和博弈 (positive-sum games) 的状态。

产权最重要的作用是将外部性内部化。产权的这种作用可以通过哈定¹ 关于 / 公地悲剧 (tragedy of

作者简介: 徐光东, 经济学博士, 中国政法大学副教授。

* 北京市重点交叉学科 / 法律与经济 0 项目; 教育部 / 211 工程 0 三期项目 / 我国经济可持续发展的法律支持与保障 0 的阶段性成果。

¹ Hardin, Garrett 1968 / The Tragedy of the Commons, Science 162 1243- 1248

the commons) 0的寓言加以说明。假设有一块开放的草地, 每个人都可以自由放牧。在这种情况下, 牧民将会因为增加放牧的数量会给他个人带来利益而不断增加放牧数量, 但草地的饲养容量是有限的, 当放牧的总数超过整个草地饲养容量时, 草地最终会荒芜。造成悲剧的根源在于, 对每一个牧民来说, 增加放牧会给他个人带来利益, 而增加放牧导致的损失, 则是由全体牧民来承担。也就是说, 牧民放牧的成本被外部化了。对于公地的悲剧来说, 解决的办法之一就是确立排他性的财产权。如果将草地归一个牧民所有, 全部成本就会内化为个人成本, 所有者就会通过个人收益和个人成本的计算, 最大化草地的总价值, 选择社会最优的放牧水平。

产权还创造了投资的激励。经济活动往往不是同时进行的, 在投资和获取投资收益之间存在着时间间隔。如果没有产权的保护, 就会出现机会主义行为, 也就是说, 投资者未来的投资收益将会被他人侵吞。为了避免这些机会主义行为, 人们只能投入大量的资源, 采取成本昂贵的自我保护措施, 或者转向机会主义风险更低但是经济效率也更低的活动, 甚至完全放弃有利可图的投资机会。例如, 如果农民耕作的成果将会被他人侵吞, 他可能转向狩猎活动。与耕作相比, 狩猎不需要事前的投资和对投资的保护, 尽管从社会的角度来看, 耕作是更有效率的。产权的存在将会降低机会主义的风险, 鼓励人们进行长期投资, 有助于实现经济活动的最优时机选择 (optimal timing of economic activity) 和资源的跨期最优配置 (intertemporally optimal allocation)。

上述分析意味着, 产权对经济绩效具有重要影响, 这一论断得到了实证研究的支持。从现有的文献来看, 有关的实证分析主要集中在两个领域。第一个领域关注的是产权在微观层面的效果, 包括对投资、劳动生产率等方面的影响; 第二个领域侧重于产权对经济整体的作用, 并使用跨国数据进行回归分析。关于产权与劳动生产率之间的关系, 安格罗和多纳里¹的研究发现, 与政府管制下的牡蛎产区相比, 个人所有的牡蛎产区的劳动生产率更高。具体说来, 转向个人所有的财产权将会使渔民的平均收入提高 50%。希格斯²通过对华盛顿州鲑鱼渔场历史变迁的研究指出, 华盛顿州由于废除了印第安人在鲑鱼渔场已经建立的行之有效的产权, 最终导致了技术的退步和生产力的下降。安德森和卢克³比较了印第安人保留地 (Indian Reservations) 中的三种土地安排, 发现与完全个人所有的土地相比, 受限制的个人土地上的产值低 30-40%, 部落集体管理的土地产值低 85-90%。

产权与投资之间的关系得到了广泛关注。在一项早期的研究中, 波托姆利⁴发现, 利比亚的部族成员在个人所有的土地和自由进入 (open access) 的土地上做出的投资决策是不同的。在自由进入的土地上, 部族成员会种植大麦之类的低价值作物; 相反, 在个人所有的土地上, 他们将种植高价值的作物, 例如巴旦杏。不仅如此, 在个人所有的土地上, 他们还将进行更多的资本投资。此外, 贝思利⁵对加纳的研究以及埃尔斯顿、利贝卡普和施耐德⁶对巴西的研究都证实了土地权利对投资的影响。产权不仅影响对土地的投资, 也影响企业内部的投资决策。约翰逊、麦克米兰和伍德罗夫⁷讨论了产权和企业投资

¹ Agnell Richard J, and Lawrence P. Donnelly 1975 / Property Rights and Efficiency in the Oyster Industry, Journal of Law and Economics 18: 521- 534.

² Higgs Robert 1982 / Legally Induced Technical Regress in the Washington Salmon Fishery, Research in Economic History 7: 55- 86

³ Anderson Terry L, and Dean Lueck, 1992, / Land Tenure and Agriculture Productivity on Indian Reservation, Journal of Law and Economics 35: 427- 454.

⁴ Bottomley Anthony 1963. / The Effect of Common Ownership of Land upon Resource Allocation in Tripolitania, Land Economics 39: 91- 95.

⁵ Besley Timothy 1995 / Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana, Journal of Political Economy 103: 903- 937.

⁶ Aiston Lee J, Libecap Gary D., and Robert Schneider 1996 / The Determinants and Impact of Property Rights Land Titles on Brazilian Agriculture, Journal of Law, Economics and Organization 12: 25- 61

⁷ Johnson, Simon M, Millan John, and Christopher Woodruff 2002 / Property Rights and Finance, American Economic Review 92: 1335- 1356

的关系。他们选择波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、乌克兰和俄罗斯的 1400 余家企业作为样本, 分析了产权受保护的程度与企业利润中被用于再投资的数量之间的关系。结果显示, 产权得到保护的程度对企业的投资具有显著影响。在产权保护程度最低时, 企业利润中用于再投资的比例仅为 32%; 当产权保护程度最高时, 企业利润中用于再投资的比例可以达到 56%。

利用跨国数据研究产权与整体经济表现之间的关系, 代表了产权研究的一种新尝试, 在这方面同样存在许多研究成果。在一篇开创性的文献中, 奈克和基弗¹ 引入了两个民间投资服务机构提供的对各国制度的衡量指标, 即 / 国际国家风险指南 (International Country Risk Guide ICRG)⁰ 和 / 商业环境风险信息 (Business Environmental Risk Intelligence BERI)⁰。ICRG 的指标主要包括剥夺风险 (Expropriation Risk)、法治水平 (Rule of Law)、政府毁约的可能性 (Repudiation of Contracts by Government)、政府中的腐败 (Corruption in Government) 和官僚质量 (Quality of Bureaucracy), 其中前两项指标主要衡量产权的安全性, 第三项指标衡量契约的执行力度, 最后两项指标衡量政府服务的效率和质量。BERI 的指标主要包括契约的可执行性 (Contract Enforceability)、基础设施质量 (Infrastructure Quality)、国有化的可能性 (Nationalization Potential) 和官僚主义的延误 (Bureaucratic Delay)。根据上述的制度指标, 奈克和基弗利用 1974- 1989 年间的数据库, 对产权与经济增长之间的关系进行了回归分析, 结果发现二者之间存在显著的统计关系。

在奈克和基弗的基础上, 霍尔和琼斯² 运用 127 个国家 1986- 1995 年的数据, 进一步讨论了产权和经济绩效之间的关系。他们用 / 社会基础设施 (Social Infrastructure) 的概念来表示产权受保护的程度, 社会基础设施主要包括两个指标, 即 / 政府的反扭曲³ 政策 (Government Anti- Diversion Policies GADP)⁰ 和 / 对国际贸易的开放性 (Open to International Trade)⁰。GADP 同样是基于 ICRG 的指标构建, 对国际贸易的开放性包括非关税壁垒、平均关税水平、黑市贴水 (black market premium)、政治体制、垄断情况等。他们的研究指出, 国家之间在人均产出之间的主要差别无法用物质资本和教育的情况来解释, 事实上, 这种差别是由社会基础设施的质量, 或者说产权保护的程度决定的。在最近的一项对前殖民地国家的比较研究中, 阿西莫格鲁、约翰逊和罗宾逊⁴ 利用 ICRG 的指标, 得到了类似的结论。

二、产权与法律

无疑, 产权是重要的, 需要对产权进行保护, 但这并不意味着产权一定需要法律的保护。我们可以设想一个没有法律的世界, 在这个世界里产权将通过个人的力量得到界定和保护, 也就是乌姆贝克⁵ 在考察加利福尼亚淘金热中指出的 / 强力创造权利 (Might Makes Rights)⁰ 的情况。在乌姆贝克的模型里, 信息是完全的, 每个淘金者都清楚地知道对方使用武力的边际成本和价值, 因而明确地知道对方使用武力的可能性。结果, 在完全信息的条件下, 相互竞争的淘金者在成本收益计算的基础上, 将会相互尊重彼此的产权, 从而避免了武力的使用。但是在一个信息不完全的世界里, 武力的使用是不可避免

¹ Knack Stephen and Philip Keefer 1995. / Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7: 207- 227.

² Hall Robert E., and Charles I. Jones 1999. / Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?, *Quarterly Journal of Economics* 114: 83- 116.

³ 当产权不能得到有效保护时, 就会发生资源配置的扭曲 (diversion)。资源会从生产性的用途转向盗窃、寻租等非生产性的用途, 导致资源的浪费和经济效率的降低。

⁴ Acemoglu, Daron, Johnson, Simon and James A. Robinson, 2001. / The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review* 91: 1369- 1401.

⁵ Ubbek, John R., 1981. / Might Makes Rights: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights, *Economic Inquiry* 20: 38- 59.

的。如果难以通过其他方式传递关于资源的偏好、价值、成本等方面的信息,使用武力将是一种低成本的信息传递机制。武力的使用可以有效地阻吓可能的侵犯行为,但是武力的使用是有代价的。使用武力不仅会给争议双方造成直接的身体伤害,更重要的是,将资源从生产性用途上转移出来,降低了社会的生产可能性边界。在严重的情况下,还会导致暴力的升级,使社会陷入内战状态。

在界定和保护产权时,除了个人的武力之外,我们还可以借助规范(noms)的作用,实现没有法律的秩序(order without law)。通过考察加州沙斯塔县(Shasta County)邻里之间如何解决纠纷,埃里克森^[3]指出,法律并非是必不可少的。与法律相比,规范往往是更为有效的社会控制机制,特别是对于那些具有紧密联系的群体(close-knit group)而言更是如此。借助重复博弈的力量,联系紧密的群体内部可以发展出合作性的规范,界定和保护群体成员的产权,实现群体的福利最大化。规范是重要的,但规范的作用又是有限的。规范往往适用于小规模群体中。在这种环境下,当事人的数量较少,相互之间十分熟悉,信息和沟通成本较低。这些因素有利于发现不合作的行为并予以处罚,进而促进合作解决的达成。然而,对规范的依赖意味着交易的范围将仅仅局限于群体内部。任何试图扩大交易范围的努力都将面临高昂的交易成本,因为群体外的成员并没有受到规范的约束,难以保证他们对群体成员产权的尊重和解除缔约后的机会主义行为。交易范围的有限性阻碍了专业化和劳动分工的深化,降低了市场的竞争程度,对经济发展具有严重的消极影响。

上面的分析意味着,无论是个人的武力,还是群体的规范,都不能替代法律的作用。作为一种正式的规则(formal rule),法律的主要优势在于,它可以利用国家的强制力,为产权提供更有力的保护。用诺斯^{[4] (P123)}的话来说,国家可以被看作一个专门提供保护性服务的组织,由于在提供这些服务时存在着规模经济,因此国家提供保护时的社会总收入高于每一个社会个体保护自己的产权时的总收入。也就是说,法律对产权的保护比个人通过武力对产权的保护更有效率。不仅如此,法律还可以促进交易的范围,或者说产权转让的程度。在缺乏法律的支持时,交易的进行只能依赖自我实施型的契约。这样的契约对当事人双方的博弈结构具有很高的要求。许多交易尽管是对双方都有利的,但却不是自我实施的,如果仅仅依靠自我实施型的契约,大量有利可图的交易将会被放弃,社会的福利水平将显著下降。法律的介入意味着,契约可以依靠一个强制性的第三方得到实施。国家以暴力为后盾对违约者施加的惩罚,促进了履约行为,扩大了交易的范围。

法律首先要防止来自个人对产权的侵犯。从普通法的角度来看,对产权的私人侵犯主要包括两类行为,即侵入(trespass)与妨害(nuisance)。一般来说,侵入是对所有者所拥有的排他性权利的剥夺(deprive),妨害则是干预所有者对资源的使用和享用。对侵入的救济主要是禁令性救济(injunctive remedy),也就是法院颁布的指导被告行动或以具体方式限制其行动的法令。对妨害的救济主要是赔偿性的救济(remedy in damages)。也就是由被告向原告支付补偿性的货币赔偿金(compensatory money damages),以补偿被告给原告带来的损害。法律采取不同救济方式的目的在于促进资源的有效配置。一般来说,侵入涉及的当事人数量较少,交易成本较低,依靠当事人之间的谈判可以实现有效率的结果。禁令性的救济通过赋予所有者清晰的权利,为当事人的谈判提供了基础。由于妨害涉及的当事人数量较多,交易成本较高,当事人之间的交易难以完成资源配置的任务,法院应当直接确定资源的用途。或者说,法院可以通过比较对资源的竞争性要求的价值,努力模仿(simulate)市场交易的结果。此时,应当使用赔偿性救济而不是禁令性救济。

法律不仅要保护产权免于私人的侵犯,更要防范来自政府的剥夺(expropriation)。法律的这种作用集中体现在关于财产征用(takings)的规定中。一般来说,征用是指国家因公共事业的需要,依照法律形式取得个人财产的行为。国家为了提供公共产品,需要获得资源。如果完全依靠市场购买,政府可能面临资源所有者的要挟(holdout)。征用可以避免要挟问题,降低与公共项目建设有关的交易成本。与此同时,政府的征用必须受到严格的限制。如果对政府的征用行为没有任何限制,政府就有可能滥用征用

权, 个人的财产权将会始终处于风险中。结果导致个人缺乏稳定的预期, 不愿从事长期性的生产和投资活动, 经济活动面临全面的萎缩。对政府征用的限制主要体现在两个方面, 即公共使用 (public use) 和公正赔偿 (just compensation) 的要求。这两种要求集中反映在美国宪法的第五修正案中。也就是 / 在没有得到公正的赔偿时, 个人财产不能被征为公用 (Nor shall private property be taken for public use without just compensation)。公共使用的要求避免了个人利用政府的权力进行财富再分配的无效率行为, 防止寻租行为的蔓延。公正赔偿的要求可以促使政府将征用的成本内部化, 防止出现财政幻觉 (fiscal illusion), 导致过度使用征用权。

获得法律保护的产权是一种安全 (secure) 的产权。与不安全 (insecure) 的产权相比, 安全的产权更有利于实现经济增长。首先, 安全的产权可以提高投资的整体水平, 增加社会的资本数量。斯文森¹ 的统计结果显示, 产权的保护程度每增加一个标准差, 投资相对于 GDP 的比率将提高 4.02%。其次, 安全的产权有助于改善资产的配置状况。克莱森斯和莱文² 发现, 如果对产权的保护较弱, 企业将会更多地投资于固定资产 (fixed assets) 而非无形资产 (intangible assets)。”在产权保护更加充分的国家, 使用无形资产更多的部门发展更快, 从而导致更高的经济增长率。如果将产权保护的等级分成 5 个级别, 那么从 3 级提高到 5 级就可以使经济增长率提高 1.4%。第三, 安全的产权便利了资产的交易。对产权的法律保护可以有效地降低与交易有关的成本, 包括确认所有者的成本、谈判和缔约成本以及契约的执行成本, 从而促进交易范围的扩展。第四, 安全的产权还可以促进金融市场的发展。对投资者和债权人的权利保护越好, 他们就越乐于购买企业的证券和发放贷款, 金融市场也就越发达。³

三、产权与中国经济改革

中华人民共和国成立后, 个人产权受到严厉的限制乃至彻底的消灭, 国有 (全民所有制) 或准国有 (集体所有制) 的产权成为仅存的合法产权形式。对个人产权的消灭造成了严重的经济后果, 直接的影响就是 1959- 1961 年的大饥荒。从长期来看, 压制产权的传统体制使中国经济遭受了严重挫折, 特别是经过 / 文化大革命 的摧残, 国民经济已经接近崩溃的边缘。面临着如此严峻的形势, 改革成为惟一的选择, 而揭开改革序幕的正是产权领域的创新。在农村自发地出现 / 包产到户 的风潮后, 中央政府逐步承认了这种制度创新并在全中国范围内推广, 最终形成了以家庭联产承包责任制为基础的复合性产权制度: 农民以保证对国家的上缴和承担经营责任, 换得土地的长期使用权及流转权, 承包上缴之余资源的私产权, 以及非农资源的部分或全部所有权^[5]。产权改革取得了惊人的效果, 在广泛推行家庭联产承包责任制的 1978- 1984 年间, 按不变价格计算的农业总增长率和年均增长率分别是 42.23% 和 6.05%, 是中华人民共和国成立以来农业增长最快的时期。家庭联产承包责任制是农业高速增长最主要的原因, 计量的结果显示, 在农业总增长中家庭联产承包责任制的贡献为 46.89%^[6]。

与此同时, 非国有企业, 包括乡镇企业、私营企业和个体工商户的迅速发展, 改变了国有企业唯我独

¹ Svensson Jakob 1998 / Investment Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence, European Economic Review 42 1317- 1341

² Claessens Stijn and Luc Laeven, 2003 / Financial Development, Property Rights and Growth, Journal of Finance 58: 2401- 2436.

³ 保护无形资产的回报要比保护固定资产的回报更加困难。在缺乏有效的产权保护时, 企业的雇员可以轻易地窃取企业的无形资产))) 专利、版权、商标等, 企业的竞争对手也可以采取同样的盗窃行为。相反, 即使产权的保护较弱, 企业的固定资产也很难被偷走。因此, 无形资产更需要产权的保护, 而产权保护的力度将决定企业对无形资产与固定资产的配置情况。

⁴ La Porta Rafael Lopez- de- Silanes Florencio Shleifer Andrej and Robert Vishny 1998 / Law and Finance, Journal of Political Economy 106 1113- 1155.

尊的局面。国有企业也在经历了放权让利、承包制等阶段性改革后,明确了建立现代企业制度的方向,并把产权清晰作为现代企业制度的基本特征之一。企业领域的产权改革提高了整体的经济效率。经济效率的提高首先来源于非国有企业的迅速成长。由于被排除在计划体系之外,非国有企业必须面临严格的市场压力和硬预算约束,它们具有更高的生产率。姚洋^[7]的研究显示,与国有企业相比,乡镇集体企业的生产率高 22%,私营企业高 57%。另一方面,非国有企业不但自身具有较高的生产率,而且通过造成竞争局面间接促进了国有企业效率的提高。根据张军^[8]的测算,1979-1998 年间的中国工业部门的全要素生产率 (TFP) 的平均增长率约为 2.8%, TFP 的增长对产出增长的贡献达到约 3%,这充分说明了企业部门生产效率的改善。

随着经济改革的不断深化,对产权的法律保护也在不断加强。1982年,宪法第 11 条正式确认了个体经济的合法地位。1988年的宪法修正案在第 11 条增加规定,承认了私营经济的合法性。1999年的宪法修正案肯定个体经济、私营经济等非公有制经济为社会主义市场经济的重要组成部分,强调坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。2004年的宪法修正案明确提出,公民的合法私有财产不受侵犯,并规定国家为了公共利益需要对公民的财产征收征用时应当给予补偿。2007年 3 月通过的物权法,改变了长期以来中国法律体系中欠缺调整财产关系的基本民事法律制度的局面,为界定、规范和保护产权提供了有效的制度保障。

尽管取得了举世瞩目的成绩,但是中国经济仍然潜伏着严重的风险。这种风险主要体现为经济结构的内外部双重失衡。外部失衡的主要标志是中国经济对外部需求的过度依赖。随着 2001 年中国加入 WTO,以人民币计价的出口占 GDP 的比重,从 2002 年的 22.4% 达到 2007 年的 37.9%。在 2007 年全球十大经济体中,这一比重仅次于德国 (40.7%) 和加拿大 (37.9%),并高于同属新兴市场国家的俄罗斯 (35.2%)、印度 (19.9%) 和巴西 (15.1%)。外部失衡仅仅是硬币的一面。消费不足和投资占 GDP 的比重居高不下形成的内部失衡构成了硬币的另一面。从 1986 年到 2006 年,以支出法计算,最终消费占 GDP 的比重从 64.9% 下降到 50.0%,其中居民消费占 GDP 比重从 50.9% 下降到 36.4%。与之相比,2006 年资本形成总额占 GDP 的比重达到 42.7% 的水平,净出口额占 GDP 的比重则达到 7.3% 的历史高位 (参见图 1)。

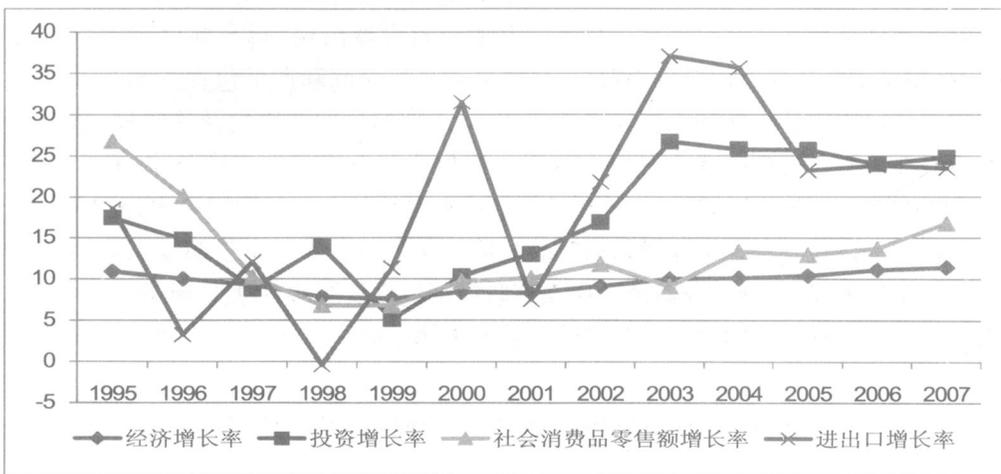


图 1: 中国经济增长中的失衡现象
(资料来源: 席涛^[9])

经济失衡会导致严重的经济后果。投资的迅速增长导致了生产能力的不断扩张,在消费需求增长滞后的情况下,要保持经济继续高速增长,就必须不断增加投资规模以创造新的需求,或者依赖外部需求的拉动,向国际市场释放过剩的产能。过度依赖投资意味着当前的经济过热、通货膨胀和未来的生产过剩,并且加剧了资源的过度使用、开采和浪费。过度依赖出口则使中国经济受制于世界经济形势,贸易争端不断增加,以及外汇储备畸高不下。在金融危机的冲击下,这种经济结构的脆弱性暴露无遗。

中国经济结构的失衡具有深刻的制度性原因,缺乏对产权,特别是与土地相关的权利的有效法律保护是其中的一个重要因素。在现行的土地制度下,地方政府可以低价从农民手中获取土地,进而以低成本将土地提供给企业,形成对企业生产的隐性补贴。土地以及其他要素价格¹的扭曲,降低了整个经济的生产成本,²增加了中国经济的短期竞争力,在一定程度上人为地加快了经济增长的速度,创造了中国经济超常增长的格局。同时,这些扭曲也导致了结构失衡,增加了中国经济中长期的风险。低价征地的另一个结果是农民无法因为土地征用获得充分补偿,³面临收入水平和生活质量下降,并因此减少消费性支出。也就是说,现行土地制度通过减少农民可以获得的财产性收入进一步扭曲了消费与投资之间的比例关系,使结构失衡的问题更加严重。

现行土地制度不仅引发了宏观层面的结构失衡,还导致了其他经济和社会问题。首先是耕地的迅速减少和失地农民的大量涌现。1987年至2001年,全国非农建设占用耕地共3395万亩,估计至少3400万农民因此完全失去土地或部分失去土地;目前,中国非农建设占用耕地每年约250万)300万亩,按人均1亩地推算,意味着每年大约有250万到300万农民失去土地。^[10]失地农民被迫流入城市,成为社会稳定的隐患。其次,导致城乡差距日益扩大。2007年城乡收入差距扩大到了3.33:1。如果考虑到其他隐形福利和非货币因素,城乡居民收入实际差距约为5:1到6:1。第三,现行的土地征收模式还导致城市以无效的方式增长。由于可以人为低价地从农村获得土地,助长了土地更为粗放利用的投资方式。它刺激了对土地的无效利用,包括强调城市的外延扩张,而不是对现有城市空间进行更有效利用。⁴此外,由于征地而导致的纠纷⁵日渐增多,征地过程中的腐败和寻租现象⁶十分严重(参见图2)。

¹ 其他受到扭曲的要素包括劳动力、能源、资本和环境。在劳动力方面,城乡区别对待的户籍制度使得农民工在工资和社会福利等方面都受到歧视,劳动力价格受到抑制;在能源方面,价格的严格管制使国内能源价格显著低于国际水平;在利率方面,长期存在的利率管制实际上是以上存款人的利益为代价对企业实施补贴;在环境保护方面,较低的排放标准和松懈的监管导致对环境的严重破坏。

² 根据花旗银行研究人员的估算,要素价格扭曲的规模约达3.8万亿元人民币,相当于2007年名义GDP的15.5%。其中劳动力成本大约低估2000亿元,土地成本低估1500亿元,大宗商品成本低估16000亿元,环境成本低估10800亿元,资金成本低估3300亿元,其他成本低估4300亿元。

³ 现行的补偿标准仅仅以农业产值为依据,忽视了土地的市场价值,使农民无法分享土地价值的增长。研究显示,征收过程中农民获得的补偿仅仅相当于成本价的3% - 10%。温铁军,朱守银:《土地资本的增值收益及其分配》(县以下地方政府原始资本积累与农村小城镇建设中的土地问题),载《中国土地》1996年第4期。由于低价征收农民土地,使农民至少蒙受了20000亿元的损失。陈锡文:《资源配置与中国农村发展》,载《中国农村经济》2004年第1期。

⁴ 例如,柳博隽:《-土地城市化,须迈三道坎》,载《浙江经济》2008年第8期。对浙江的研究发现,2000-2007年,浙江的城市建设用地从1070.58平方公里扩大到2356.39平方公里,年均增长11.93%;而同期城市人口从2277.71万增加到2894.3万,年均增长3.48%。土地城市化与人口城市化的增长率之比达到3.43:1,远远超过国际上1.12:1的合理比值。浙江城市人均用地达到134.8平方米,远远超过发达国家人均82.4平方米、发展中国家人均83.3平方米的水平。

⁵ 关于征地问题引发的纠纷和冲突的严重情况,见谭木魁:《中国土地冲突的概念、特征和触发因素研究》,载《中国土地科学》2008年第4期。谭木魁:《中国频繁爆发征地冲突的原因分析》,载《中国土地科学》2008年第6期。在对通启高速公路征地案例的研究中,吴晓洁等《征地制度运行成本分析》以通启高速公路征地案例为例,载《中国农村经济》2006年第2期。提出了冲突成本的概念,主要包括阻扰工程建设产生的工期延误成本和拦断公路导致的拥堵损失等。根据他们的测算,在通启高速公路的建设中,冲突成本大于178508元。实际上,如果加上上访成本(分别计算农户和接待上访人员的成本后加总)和维持成本(出动警力花费的成本)后,相应的成本高于240508元,超过实际征地补偿费用的4%。

⁶ 根据中国广播网:《2006年共查处结案土地违法案件9万余件》的报道,国土资源部执法局2006年共查处结案土地违法案件90340件,涉及土地面积近7万公顷,其中耕地3.4万公顷。在查处的土地违法案件中,给予相关责任人行政处罚1051人,其中地市级干部6人;给予党纪处分2041人,其中省级干部2人,地市级干部9人;给予刑事处罚501人。[EB/OL] http://www.cnrcn/gundong/.../20070321_504425185.htm

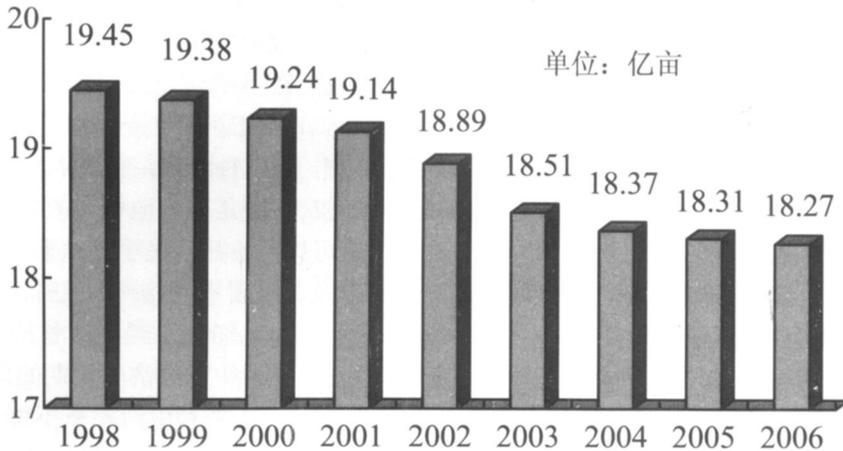


图 2 全国耕地面积变化情况

(资料来源: 国土资源部历年中国国土资源公告, <http://www.mlr.gov.cn>)

针对现行土地制度的问题, 研究者提出了各种制度性的改革方案, 其焦点主要集中在提高征地补偿标准和规范征地前提下。¹ 与此同时, 与征地相关的各项法律和规章也在不断调整。² 1998年 8月 29日通过的新土地管理法, 对征地制度作出了重大调整, 将过去的分级限额审批制度变革为以土地用途管制为核心的农用地转用和征地审批制度, 同时将补偿标准由原先的 / 各项补偿费用之和不得超过被征用土地前 3 年平均产值的 20 倍 0 变为 / 30 倍 0, 征地程序也得以细化。2004年 3月 14日通过的宪法修正案, 将第 10 条第 3 款由 / 国家为了公共利益的需要, 可以依照法律规定对土地实行征用 0 改为 / 国家为了公共利益的需要, 可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿 0。作为征地制度改革的标志性事件, 2007年 3月 16日通过的物权法第 42 条明确规定, 征收集体所有的土地, 除依法足额支付原有各项补偿费用外, 还应 / 安排被征地农民的社会保障费用, 保障被征地农民的生活, 维护被征地农民的合法权益 0。

这些制度性改革的方向无疑是值得肯定的。但是由于尚未触及造成农村土地问题的根本因素, 这些规定的效力如何难免令人怀疑。从产权经济学的角度来看, 农民对土地的权利是不完整的, 存在着德姆塞茨^{[11](P121)} 所谓的 / 所有权的残缺 (the truncation of ownership) 0,³ 或者说巴泽尔^{[12](P119)} 提出的 / 产权的稀释 (attenuation of rights) 0。无论是所有权的残缺, 还是产权的稀释, 都会产生不利的经济后果。一方面, 所有者对其财产的行动自由会受到限制, 其利用财产获利的能力会降低, 财产的价值也会相应减少。另一方面, 部分权利的价值会因此落入公共领域 (public domain), 成为各方攫取 (capture) 的对

¹ 世界各国通常都在宪法中将公共利益的需要作为土地征收的前提。我国宪法第 10 条也明确规定, / 国家为了公共利益的需要, 可以依照法律规定对土地进行征收或者征用并给予补偿 0。但在实践中, 征地项目远远超过了公共利益的需要。由于缺乏对公共利益明确界定, 在实际的征收过程中, 地方政府利用手中的裁量权, 人为扩大了公共利益的范围, 大量的开发性和商业性用地项目通过征收过程获得了稀缺的土地资源。根据 16 省国土资源部门对 2000-2001 年各类建设用地调查, 征地用于交通、能源、水利等基础设施项目的占 52%, 用于经济适用房及市政公用设施的占 12%, 用于工商业和房地产等经营项目的占 22%。张千帆: / 公正补偿: 与征收权的宪法限制 0, 载 5 法学研究 6 2005 年第 2 期。

² 关于中国征地制度的变迁, 参见柴涛修等 / 中国征地制度变迁评述与展望 0, 载 5 中国土地科学 6 2008 年第 2 期。

³ 所有权的残缺意味着完整的权利束中部分权利被删除, 从而导致权利结构的不完整, 进而导致人们的行为、竞争方式以及资源配置结构的变化。

象。在严重的情况下,围绕公共领域中价值,或者说租金的争夺,会导致租金的完全耗散,出现公地的悲剧(张五常^[13](P1 427-428))。

这种所有权的残缺,或者产权的稀释,集中体现在关于农村土地转让的有关法律规定上。对农村土地转让进行规范的法律,主要包括 5农村土地承包法 6和 5土地管理法 6。从农村土地承包法的规定来看,农户享有充分的土地转让权。农户/依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利 0(第 16 条第 1 款),他们/通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转 0(第 32 条),权利的转让应当/平等协商、自愿、有偿,任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转 0(第 33 条第 1 款)。遗憾的是,这种转让权仅限于农业用途以内。农户承担/维持土地的农业用途,不得用于非农建设 0的义务(第 17 条第 1 款),他们在土地转让中/不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途 0(第 33 条第 2 款),/未经依法批准不得将承包地用于非农建设 0(第 8 条)。用周其仁^[14]的话说,/一旦土地用于非农业用途,这部法律对农户承包经营权的确认和保护,全部戛然而止 0。

土地管理法中体现了类似的精神。该法第 63 条明确规定,/农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设 0。当非农业建设需要土地时,/必须依法申请使用国有土地 0(第 43 条)。如果出现了农村土地的非农业建设需求,这部分土地必须首先被国家征收,完成从集体所有制向国有制的身份转化,才能成为非农建设用地。也就是说,法律要求农地转化为非农建设用地必须以土地国有化为前提。因此,经济发展过程中出现的大量对农村土地的需求,无论是否满足公共利益的标准,都必须通过征收的方式得到满足。显然,在这样的制度背景下,讨论土地征收中的公共利益要求是无意义的。

现行的土地法律制度一方面剥夺了农民利用土地转让参与城市化和工业化的机会,另一方面则最大程度地赋予了政府获得土地租金的权力。土地管理法在规定/征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿 0(第 47 条)的同时,实行/国有土地有偿使用制度 0(第 2 条),要求/建设单位使用国有土地,应当以出让等有偿使用方式取得 0(第 54 条)。因此,政府可以按照土地原先的农业用途支付极低的补偿后,利用法律授予的垄断权力将农地征收为国有土地,进而根据市场价格出售该部分土地的使用权。这二者之间的价格差额成为政府经营土地的利润,¹对这种利润的追求使/各行政主体竞相成为经营城市土地的牟利组织 0(周其仁^[14])。° 作为理性的垄断者,政府的追求目标必然是垄断利润,或者说土地租金的最大化。因此,利用农户缺乏必要信息,难以有效组织集体行动等劣势,尽可能压低征地补偿就是政府的合理选择。即使可以通过法律的修改提高征地补偿的水平,但是面对掌握了强大行政权力的地方政府,这样的修改又能有多大效果呢?

总之,要从根本上改变目前的征地制度,除了需要关注征地补偿水平和公共利益的要求外,更应当拆除城乡土地之间的制度性樊篱,使农村土地可以直接入市交易,实现农民集体所有的土地与国家所有的土地在权利上的平等,在价格上的统一。只有在此基础上,才能构建城乡一体的土地市场,进而形成有效的土地市场价格,使之反映土地的稀缺程度和利用土地的机会成本,改变要素价格扭曲引发的一系

¹ 这种利润近年来已经成为各级政府获取预算外收入的主要途径,也就是所谓的/土地财政 0。这部分收入没有纳入预算内管理,地方政府在支配上具有相当的随意性,导致了地方政府的软预算、财政开支的膨胀和行政成本的飙升。根据平新乔: 5中国地方预算体制的绩效评估及指标设计 6,北京大学中国经济研究中心讨论稿(NQ C2006018)的测算,2004 年地方政府通过土地批租大约获得了 6 150 55 亿元。这些批租收入和其他预算外收入合计 10 473 80 亿元,接近当年地方政府预算内收入 11 893 37 亿元的水平。在地方政府的行政开支中,有 58.9% 是通过预算外途径花掉的。从 1996 年到 2003 年,地方政府行政开支总额上升了 2 92 倍。这种迅速上升的行政开支,主要是通过预算外的方式实现的。

° 周其仁进一步指出,这种土地制度混合了/土地不得买卖和涨价归公 0 空想社会主义理论,国家工业化导向下习惯性地对农村的超低补偿,人民公社遗产导致的集体土地所有权,以及香港式的土地批租制。其特点可以被概括为:(1) 决定城市和工业用地供给的,并不是农地的产权。农地产权在法律上没有资格作为土地交易的一方,无权参与讨价还价。(2) 政府对工业和城市用地需求做出判断,运用行政权力决定土地的供给。(3) 权力租金刺激农地转向工业和城市用地,市场价格机制被排除在资源配置之外。

列无效率现象。有效的土地价格同时也是对失地农民进行公平补偿的依据。也只有在同地、同权、同价的基础上,以公共利益规范政府的征地行为才具有现实意义。也就是说,为公共利益需要而实施的农地转让,通过国家征地完成;非公益性质的农地转让,则通过用地单位与农村集体或农户之间的谈判和市场交易完成。

四、结论与建议

首先,实证研究的结果显示,在产权和经济绩效之间存在着密切的联系。在微观层面上,产权对劳动生产率和投资决策具有显著影响;在宏观层面上,不同的产权安排导致了国家之间经济表现的差别。要发挥产权对经济的积极影响,必须依靠法律的保护,使产权免于来自私人 and 政府的侵犯。获得法律保护的产权是一种安全的产权,安全的产权更有利于实现经济的增长。如果不能获得法律的保护,财产将会变成德·索托^{[15](P.6)}所谓的僵化的资本(dead capital)。结果,财产无法通过交易创造更高的价值,人们也不愿意对资产进行投资,经济生活中充满了不确定性,机会主义盛行,经济增长受到严重的阻碍,这正是第三世界国家长期处于经济落后状况的重要原因,也是改革开放前中国经济遭受严重挫折的根源。

其次,从中国的经验来看,产权制度的变化是解释中国经济持续高速增长的重要变量。产权改革的不完整,特别是与土地相关的法律制度的缺陷,则是中国经济在宏观和微观层面上诸多问题的根源。要实现中国经济的可持续发展,必须对现行的土地制度做出重大调整,重点是通过允许集体建设用地直接进入市交易,赋予农民对农村土地更加完整的所有权。为此,需要修改现有的土地管理法和农村土地承包法,取消对农村土地的歧视性规定。考虑到作为利益相关方的地方政府对土地收益的严重依赖和他们在法律制定和政策改革中的强大影响力,这样的改革不可能是一蹴而就的,甚至是困难重重的。¹但是如果继续拖延,或者只是采取一些技术性的措施²敷衍了事,只能导致相关问题的积累和恶化,以致难以收拾,最终威胁到中国社会的稳定和国家的长治久安。

最后,从长远来看,应当实现土地产权制度的创新,适时进行农地私有化的试点。理论上说,给予农民对土地的完全所有权,可以有效地消除围绕土地承包产生的不确定性,提高土地资源的配置效率,促进农村金融的发展,加速城市化的进程,并且可以提高农民面对土地征收时的谈判地位。³尽管对农地的私有化仍有大量的反对意见,但这些意见同样遭到了批评,⁴而且这些意见所表述的农地私有化的负面影响是否足以压倒其效率含义仍是一个有待澄清的问题。至少从中国历史的经验来看,土地私有制作为一种主流的产权安排,是支撑中华文明绵亘千年的制度基础^{[16](P.15)}。在对农地私有化的效果取得

¹ 从另一个层面来看,改变农村土地制度也为地方政府的财政体制改革提供了契机。简单来说,应当按照公共财政的要求,根据财权和事权相对等的原则,赋予地方政府稳定而可持续的税收来源。这要求对中央和地方的财政关系进行重新审视和设计。参见杨之刚等:《财政分权理论与基层公共财政改革》,经济科学出版社2006年版。

² 根据中国新闻网:《国土部新规细化农地入市,集体土地难获自由流转》报道,国土资源部即将出台的《5农村集体建设用地流转办法》以及基本完成修订的《5土地管理法》中,仍然坚持城乡区别对待的原则。也就是按照土地利用规划中城市与农村的边界作为标准,设定两种不同的待遇。具体来说,土地利用规划中明确将来作为城市范围内,但现在的属性仍然是农村集体建设用地的,将不能自由流转;土地利用规划中未来城市范围以外的农村集体建设用地,则可以自由入市流转。按照这种规定,地方政府仍可以通过征地的方式获取土地差价作为财政收入。见 www.chinanews.com.cn/estate/tlxw/.../1614048.shtml

³ 何景熙:《征地纠纷与农地产权》)成都平原乡村案例分析》调查显示,正是由于集体所有制,农民对土地的最终归属没有信心,因此他们几乎不会质疑政府征地行为的合法性,而是将谈判的焦点集中在征地补偿的条件下。反过来说,一旦赋予农民完全的土地所有权,政府征地的成本将大大增加,他们必须首先证明这种行为的合法性。载《5当代中国研究》2006年第1期。

⁴ 主要的反对者包括温铁军:《-三农问题-的世纪反思》,载《5读书》1999年第12期。和姚洋:《中国土地制度:一个分析框架》,载《5中国社会科学》2000年第2期。批评者为秦晖:《关于地权的真问题:评无地则反说》,载《5经济观察报》2006-8-21。文贯中:《5解决三农问题不能回避农地私有化》[EB/OL] <http://www.cenet.org.cn/article.asp?articleid=30351>

共识之前,在政策层面上,可以允许在小范围内进行农地产权改革的试点,在总结经验的基础上逐步推广,降低制度变革的风险和交易成本。

参考文献:

- [1] [冰] 埃格特森: 5新制度经济学6, 吴经邦 等译, 商务印书馆 1996年版。
- [2] [美] 阿尔钦: 5产权6, 载5新帕尔格雷夫经济学大辞典6, 经济科学出版社 1996年版。
- [3] [美] 埃里克森: 5无需法律的秩序))) 邻人如何解决纠纷6, 苏力 译, 中国政法大学出版社 2003年版。
- [4] [美] 诺斯: 5经济史中的结构与变迁6, 陈郁 等译, 上海三联书店, 上海人民出版社 1994年版。
- [5] 周其仁: /中国农村改革: 国家与土地所有权关系的变化))) 一个经济制度变迁史的回顾0, 载香港地区5中国社会科学季刊6 1995年第 6期。
- [6] 林毅夫: /中国的农村改革与农业增长0, 载5制度、技术与中国农业发展6, 上海三联书店、上海人民出版社 1994年版。
- [7] 姚洋: /非国有经济成分对我国工业企业技术效率的影响0, 载5经济研究6 1998年第 12期。
- [8] 张军: /资本形成、工业化与经济增长: 中国的转轨特征0, 载5经济研究6 2002年第 6期。
- [9] 席涛: /经济增长、风险防范和制度建设0, 载5中国人民大学学报6 2008年第 6期。
- [10] 韩俊: /失地农民的就业和社会保障0, 载5新华文摘6 2005年第 17期。
- [11] [美] 哈罗德# 德姆塞茨: 5所有权、控制与企业6, 段毅才 等译, 经济科学出版社 1999年版。
- [12] [美] Y. 巴泽尔: 5产权的经济分析6, 费方域、段毅才 译, 上海三联书店、上海人民出版社 1997年版。
- [13] 张五常: 5经济解释6, 商务印书馆 2000年版。
- [14] 周其仁: /农地产权与征地制度))) 中国城市化面临的重大抉择0, 载5经济学(季刊)6 2004年第 10期。
- [15] [智] 德# 索托: 5资本的秘密6, 王晓冬 译, 江苏人民出版社 2005年版。
- [16] 赵冈、陈钟毅: 5中国土地制度史6, 新星出版社 2006年版。

(责任编辑 鄢梦萱)