



土地产权制度与管制制度的制度均衡分析

黄金升,陈利根*

(南京农业大学公共管理学院,江苏南京 210095)

摘要:以均衡制度观的视角审视中国土地产权制度与土地管制制度,分析土地产权制度与土地管制制度的现状及特征,并深入探讨土地产权制度与土地管制之间的关联及其对土地制度演进的影响,以期为当前的土地制度改革提供方向性启发。研究显示:(1)在市场经济导向下,土地产权制度与土地管制制度在公共资源域与交易域存在正向互补的稳态均衡;(2)当前的中国土地产权制度与土地管制制度是一个非市场导向的次优制度安排,制度均衡呈非稳态特征;(3)土地产权制度与土地管制制度的演进变迁是相互联动的,而且制度变迁面临着多种可能,难以实现自我强化并发挥稳定的制度功能。结果指出中国的土地制度改革需要以土地市场化为导向,考虑土地制度的整体性特征,并有相应的顶层设计予以支撑。

关键词:土地产权;土地管制;制度均衡;比较制度分析;稳态均衡

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)01-0082-10

一、引言

改革开放以来,随着市场经济的发展,政府对农地农用流转持鼓励态度,因此在家庭承包责任制的基础上,农地的承包关系逐渐趋于稳定,而农地的产权通过承包期延长、流转、收益等权利的赋予而得以不断强化;同时,随着土地行政划拨被土地招拍挂等有偿使用制度逐步取代,以及土地转让、出租、抵押等的兴起,国有土地的市场化进程也取得了长足的进步,初步形成了国有土地的一级市场和二级市场。然而,现行的土地管理思路又对土地利用提出要求,指出在农地规划利用这个领域,市场不能够起决定性作用。市场的作用要在用途规划和确定的范围内发挥,因为土地是分类的,不能跨界使用,在每一类土地范围内需要更好发挥效益时,才能让市场发挥作用^[1]。因此,农用地转变为城市建设用地的唯一合法途径依然是土地征收或征用。在上述制度安排下,我国的土地市场结构形成了农地农用市场、城市土地市场及农地非农化市场三个相互分割的市场^[2]。其中,土地管制制度是造成土地资源要素市场分割的基础制度。另一方

收稿日期:2015-08-28

基金项目:国家自然科学基金项目“城乡统筹发展中土地要素流动及其收益共享的治理机制研究”(71273133);教育部人文社会科学研究一般项目“城乡统筹发展中农民土地财产权的实现与利益共享机制研究”(13YJA630126)

作者简介:黄金升,男,南京农业大学公共管理学院博士生,研究方向为土地经济与土地法。E-mail:2014209015@njau.edu.cn

陈利根,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为土地行政与土地法。

E-mail:lgchen@njau.edu.cn

* 陈利根为通信作者。

面,我国土地产权制度存在诸多问题,特别是集体土地产权界定模糊、权能受限问题突出^[3-5],而兼顾土地的资源与资产双重属性,加强明晰土地产权,赋予集体土地所有权适当限制的处分权,才能实现土地资产的最佳配置^[6]。因此,完善土地产权制度就成了当前土地制度改革的关键环节,是促进土地要素市场化流动的前提条件。但土地功能的不可逆性决定了完全依靠市场来配置土地资源,决定土地资源的流向与用途,并不能保障土地资源配置的最优化,如基本农田利用的外部性会导致市场机制作用下基本农田配置过小^[7]。

因此,土地要素需要在市场化取向的自由流动和国家规划管制的宏观配置下取得平衡:一方面,需要建立完善的土地产权制度,促进土地的市场化;另一方面,市场化发展并不意味着政府调控的不在场,特别是对于土地这类外部性极强的资源要素更是如此。土地产权制度与土地管制制度以土地的市场化及土地资源的保护为主轴,建立了不可分割的联系。系统论创始人贝塔朗菲在其专著《一般系统论:基础、发展和应用》中指出“组合性特征不能用孤立部分的特征来解释”,只有用“系统所包含的所有组成部分以及它们之间的各种关系”才能说明。^[8]而任何制度安排均镶嵌在整个制度结构中,其适应性效率取决于其他制度安排实现它们功能的完善程度^[9]。据此,张旭昆研究了制度系统的性质及其对于制度演化变迁的影响。^[10]而青木昌彦则将制度视为一种博弈均衡的结果,制度对应着参与人共享的那部分均衡信念,其中信念是关于博弈将要实际进行的方式的预期。^[11]因此,制度是关于博弈重复进行的主要方式的共有信念的自我维持系统,从而在博弈论视野下,青木昌彦进一步提出了均衡制度观,为分析不同场域中相互依存的制度提供了一个理论框架。均衡制度观指出,只有相互一致和相互支持的制度安排才是富有生命力和可维持的,从而强调制度的关联及互补,并指出制度关联会影响制度的变迁和演进。

土地产权制度与土地管制制度作为我国土地制度中的核心要件,二者具有密不可分的联系。然而,当前土地产权制度与土地管制制度的相关研究大多是沿着单一制度展开,缺乏整体性的考虑,忽视了制度之间具有的关联与互动,这是土地制度研究分析存在的不足。因此,通过均衡制度观的分析进路,将土地产权制度与土地管制制度纳入统一的分析框架中,有助于理解国家整体性的土地制度安排的复杂性、多重性,从而在厘清土地制度改革面临的难点同时,为制度改革的推进提供具有指导意义的建议或启发。

二、土地产权制度与管制制度的稳态均衡

域(domain)作为制度分析的基本单元,是指“由参与人集合和参与人在随后各个时期所面临的技术上可行的行动集合组成”,域的基本类型包括:“公共资源、交易(经济交换)、组织、社会交换、政体和一般性组织领域”。^[11]对应的,制度即为对域状态的基本特征的共享性认知,而制度之间的耦合便可以理解为在不同域个人策略之间所产生的类似一般均衡的反馈作用。一个容易理解的例子是,农户在不同域中策略的协调产生了社区规范:如果任何农户在维护和适用灌溉系统时(公共资源域)有渎职行为,则该农户将会在社会交换(域)中受到驱逐,从而形成了农户共同对灌溉系统进行维护的社会规范。在两个不同的域中,如果其中的一个域存在一种合适的制度时,其他域只有一种制度是富有生命的,反之亦然,则说明了两种制度是相互依赖并互补的,此状态即为制度的稳态均衡。在制度稳态均衡下,不同制度之间的关系是互相依赖耦合、互相支持促进的,它能在不同域的个人决策之间产生一般均衡的反馈作用,从而个人能够形成可维持的共同信念,因此个人偏离形成的行动规则是不合算的,进而又促进均衡的再生,反过来对制度进行强化^[11]。从两种土地制度所处的场域角度观察,土地产权制度与土地管制制度共同围绕着以土地为载体的交易(经济交换)域和公共资源域发挥着制度的功能性作用。而市

场经济导向正是土地制度稳态均衡得以实现的环境基础。

首先,市场不仅仅是一个交换场所,而且也是交换关系的总和^[12],因此土地产权制度的制度功能更多体现在了交易域中,通过产权所具有的激励与约束功能促进土地市场交易。而市场经济的发展又反过来要求对产权制度的维护与完善提出更高的要求。另一方面,产权与市场结合的时候就会形成寻利的社会,而产权与政府及官员结合时只能形成寻租的社会^[13]。相较于以寻利为主要特征的市场经济社会,寻租社会下对行政权的强调必然侵蚀产权制度,无法实现产权制度的自我强化,以致在寻租社会下的制度大多是非正式、非常规以及不稳定的。因此,只有以市场经济为导向,土地产权制度才是富有生命力和能够自我强化的。

其次,由于市场失灵(外部性、环境问题、公共物品的供给等)的存在,又强调了政府干预的重要性。如在公共资源域中,通过土地管制,对可能导致外在经济或外在不经济的个人行动进行管制调节(例如,防止公共资源的拥挤现象产生,或激励提供公共物品、维护公共资源的个人努力)。但是,在很多情况下,市场失灵实质上是产权定义不明确的结果。因此,以完善产权制度为切入口来解决外部性、公共产品等所引起的市场失灵问题的效果要比政府干预的效果好^[13]。其中的判断标准在于对于通过私有化获得的租金是否能够补偿由于产权的界定、转让、执行、保护所引起的交易成本。然而,由于土地管制实质上是一种政府行政权的实施,在非市场经济导向下,政府的行政权往往过大,造成了对私人产权的替代,从而对于土地公共资源的保护并不是从交易成本的衡量出发,土地管制制度表现出来的是一种制度低效,难以实现自我强化完善。因此,土地管制制度的完善和效率提升同样需要以市场经济为导向。

从而,只有在市场经济导向下,土地产权制度与土地管制制度得以存在正向互补的稳态均衡:一方面,在交易域中,市场的盲目性及市场失灵的可能,要求政府在市场运转过程中提供必要的干预规制,特别是对于土地资源这类外部性极强的要素,应受一定利用条件的约束,才能在市场中流动、交易;另一方面,在公共资源域中,土地产权制度的产权界定功同样有利于公共资源利用状况的改善。通过土地产权制度的不断完善,土地管制制度也不断进行相应的调整,形成两种制度的相互依赖与互补,进而实现土地制度的稳态均衡。

三、土地产权制度与管制制度的现状及特征

(一) 土地产权制度与管制制度的现状

土地产权界定明晰是土地市场建立的基础。而土地具有多种属性,要完全界定其所有属性成本高昂,而无法充分界定的那部分属性就形成了巴泽尔意义上“纯技术层面的公共领域”,从而产生了产权模糊。这是市场发挥资源配置作用时所面临的最大挑战。此外,国家又是唯一的合法的管制者,但由于土地资源属性的多样性,以及缺乏考核土地资源属性的知识,由国家直接进行产权界定进而施行土地管制面对着高企的成本和不确定性,因此国家倾向于预设一个管制目标,并委托其他管制代理者帮它完成此责^[14]。然而,委托代理过程同样面临着测量、考核或监督的高昂信息成本,从而面临着监督不足的问题,因此土地产权依旧不能得到很好地界定。与此同时,国家的代理人地方政府(官僚集团)出于最大化自身利益的动机便有可能做出偏离国家管制目标的行为选择,而国家的土地管制权下形成的产权公共领域便成为了其攫取租金的最佳场所。官僚集团虽然不能将属民资产直接据为己有,而只能以国家或政府名义占有属民资产的排他权。但这一约束条件并不能阻止官僚集团扩张自己的权利范围,以政府名义占有稀缺资源的排他性权利,相当于将稀缺资源的有价值属性在国家范围内置于公共领域^[15-16]。这个过程实质上成了国家设租而地方政府及其官员进行寻租的过程。

当前,随着城镇化进程的推进,城市摊大饼式发展,土地利用效率低下,耕地保护面临质量

和数量双重压力等问题依然突出,并没有因为对土地非农化的权利转移至政府而得到很好的解决。产权界定技术或成本上导致土地产权模糊的原因掩盖了原土地所有者的部分产权被转移的现实。显然,若土地产权模糊是技术性原因,那么可以明确指定土地开发方式将成为地方政府面临的一大难题,而现实却并非如此,地方政府在进行土地用途管制时,实质上是在行使对土地的处分权,通过这一制度工具,地方政府能够在缺少依据的情况下清楚地指定哪些土地能够进行非农化开发而哪些土地不能。因此,通常言及的中国土地产权模糊却是“有意”而为之^[15,17-18],从这个意义上而言,中国的土地产权又并不模糊,反而是较为清晰的,即在土地管制之下地方政府获得了占有土地稀缺资源的部分排他性权利。

在完善的市场经济中,政府管制的根本目的在于,降低产权充分界定的成本,亦即尽量为当事人提供更多的可选择的交易空间,从而促使当事人通过自由交易而使产权达到充分界定的水平,亦即一定约束下的资源配置最优或产值最大化^[19]。而中国的土地管制制度似乎走向了另一个极端,反而与土地产权制度的完善相冲突。其中值得注意的一个关键点在于:虽然发展市场经济的目标取向具有一致性,但是中国与西方国家之间的经济体制发展起点却存在明显差异。土地管制制度是为了防止土地资源利用过程中外部性或公共物品供给不足等市场失灵而应运而生的,它构成了市场机制的有益补充。并且由于完善的土地产权制度是成熟的市场经济的基础,从而促使政府在实施土地管制时能够依据对土地权利人的权利损害进行合理补偿。而中国的土地管制制度并不是从预防市场失灵的角度演进的,而是发轫于计划经济,这就造成了当前的土地管制制度带有浓厚的计划经济残余,土地管制制度直接将土地权利人所有的处分权、交易权等排他性权利转移到政府手中,并成为政府行政权力配置土地资源强有力的制度工具。显然,这种管制思路的起源隐含着两层产权逻辑:一方面,农地外部效益被直接视为一种“公共利益”,并理所当然地归属于社会公众所有,而外部效益的供给者——农民不仅没有主张其所提供的外部效益的权利,反而被理所当然地课以免费提供此“公共利益”的义务^[20];另一方面,则假定政府通过土地用途管制进行土地资源配置能够兼顾土地利用的外部性,因此政府将私人产权或产权中的一部分属性拿走,置于国家名下,是最具有经济效率的。然而,事实上由于交易成本的存在,名义上属于国家的权利往往会落入巴泽尔所说的“公共领域”,社会资源使用和分配的效率最终取决于国家、社会和个人在公共领域内的博弈^[21],而地方政府及其官员则是博弈力量最大的参与者,在擷取土地“租金”的同时更难以考虑到土地利用的外部性。从而,造成了当前不完善的土地管制与资源市场配置存在结构性的矛盾^[22]:第一,政府对土地非农化进行管制进而配置土地资源,更加扭曲了土地资源的配置^[23];第二,土地管制的模糊与懈怠为寻租行为提供了可乘之机^[24],造成土地租金耗散;第三,土地管制的目的在于将土地利用的外部性合理化^[25-26],但是现行的土地管制制度却偏离初衷,最终并没有有效地解决外部性问题。

(二) 土地产权制度与管制制度特征

1. 非市场效率特征

中国走社会主义市场经济道路并不是一蹴而就的,而是不断探索的过程,是整个社会制度不断调整完善的过程。中国逐步从计划经济向市场经济转变时,土地产权制度不完善,土地产权的界定、分配是无序混乱的,此时利用市场力量配置土地资源不仅会导致资源配置的扭曲,而且更有引发社会冲突、危害社会稳定的可能性,将严重阻滞经济社会的发展。不完善的产权制度下的市场难以实现土地资源的最优化配置,此时政府配置土地资源成为了一个次优的选择,采取管住利益纠缠最复杂的土地非农化市场,着力推进农地、城市建设用地市场化改革对经济社会是具有发展效率的。因此,若只考虑经济效率,政府行政配置土地资源确实有其阶段性意义。在过去的30年间,土地租金分享激励着众多利益集团对农地产权模糊化的努力以及对农民土地权益的侵蚀,最终形成了农地产权有意的制度模糊,而制度模糊在特定的发展时期又是

有效率的^[17]。这正是饱受争议的“土地财政”得以形成的制度背景:模糊的土地产权是维持低水平土地征收价格的关键因素,而土地管制制度则是抬升土地出让价格的推手。因此,从这角度出发,土地产权制度与土地管制制度表现出了一定的非市场效率特征,土地产权制度越不完善,土地管制越是能成为地方政府施用的制度工具,并在特定的背景下,促进经济的发展。另一方面,企业或私人通过与政府共谋从事具有违法性质的土地非农化活动,也可以挽救一部分落入公共领域的资源,增加经济产出^[27]。

当前的土地产权制度与土地管制制度是一个非市场导向的次优制度安排,具有非市场效率特征,即能在一定的经济社会背景下推动经济的发展,而这种推动作用是在市场所要求的制度基础不完善的情况下,政府替代市场进行资源配置完成的。因此,当前服务于非市场化效率的制度与市场化取向之间存在矛盾冲突,在运行过程中存在极大的效率损失。

2. 非稳态特征

产权对个人行为的激励在于,把选择如何使用财产和承担这一选择后果之间紧密地联系在一起。而当一个社会的资源配置是由产权决定时,就会形成一种寻利的社会;当一个社会的资源配置是由行政权决定时,就会形成一种寻租的社会^[13]。寻租行为对社会发展具有很强的负外部性,而一个寻租经济发达的国家和社会必定难以实现稳定繁荣。此外,如果正式制度长期不能满足经济体中个体有关产权的需求,不仅会在“租金”竞争中耗散“租金”,而且由于政治权力与土地产权的结合,有可能造成国家权力流失,产生严重的社会危机^[22]。因此,为了消除寻租的空间,必须强调市场对土地资源配置的决定性地位,而规划和管制也必须大幅退缩和改换着力点^[28]。

当前,地方政府却陷入了对土地非农化市场进行垄断以获得垄断收益的路径依赖之中,忽视了随着市场的完善,由市场进行土地资源配置拥有更高效率的可能性,反而甘愿忍受低效率,不愿变革,呈现出越来越僵化的状态,直至与市场力量进行对峙,徒然增加社会成本。面对市场化进程的不可逆,本应成为正式制度供给者和推动者的政府却成了固守现有制度的守旧者,与新制度的需求者之间爆发出激烈冲突,因而多方的博弈者未能形成一个统一的共识,每个博弈参与者都有偏离制度规则的冲动,以获得更高的利益,因此当前的土地产权制度与土地管制制度并不是一个稳态的博弈均衡。当前土地制度的非稳态特征,致使土地运行不畅,难以发挥其规制和导向作用,土地利用成为了社会矛盾冲突集聚的领域。

随着市场经济的发展,完善土地产权制度的要求日益强烈,政府的土地管制力度的收缩调整势在必行。而实际上,政府若专注于土地利用的外部性影响,推进土地资源利用监督的专业化,而不是替代市场力量进行土地资源配置,更有利于提高整个社会的福利水平。当前土地制度改革需要对行政权力与土地配置进行合理切割,即无论土地的用途最终发生改变还是维持不变,都需要以土地市场的存在及其所提供的价格信号为参照,体现土地市场的决定性作用^[23]。因此,将土地用途管制回归到防范土地利用外部性的本质,将其行政权力限制在公共资源域,而不是深度介入土地资源的交换域中,从而形成对市场功能的替代是非常必要的。

四、土地产权制度与土地管制制度的非稳态均衡形成过程

不同的微观个体对于同一制度的理解不同,其制度约束下的决策集合也会产生差异。从微观角度出发,制度的演进、变迁的目标是促进社会总体福利的增加,实质上是不同个体行动决策集合向一个共有决策集合收缩的过程,最大程度争取“一致性同意”的过程。中国产权制度与土地管制制度的形成虽然也是一个博弈均衡结果,却是一个非稳态的制度均衡,随着外界环境的细微变动,关于制度所应具有制约又协助的共有信念便难以维持,因此中国的土地制度变

迁面临着多种可能,并且难以实现自我强化,从而发挥稳定的制度功能。同时,博弈之间的关联会改变博弈的信息和激励结构,使某些在关联之前不可信的策略决策变得可信^[9]。土地产权制度和土地管制制度的演进过程,也是制度关联下的形成博弈均衡过程,从而土地制度之间的关联与互动会对制度的演进产生影响,以致单一的土地制度改革难以按照规划所预想的推进。

此外,由于不同制度的演进绩效在很多情况下不是帕累托有效的,即制度的演进并不能在不损害一部分人的利益,使得至少一个人的境况得到改善,由此形成了支持和反对制度的不同社会群体,并展开相关的博弈。在此基础上,本文遵循均衡制度观的分析框架,将制度视为博弈均衡的结果,围绕着土地产权制度与土地管制制度的影响对象,主要以农民与地方政府为土地制度均衡博弈的行为主体,以分析其制度均衡形成过程。

为了更好地分析,有如下假定:

(1) 地方政府及其官员是制度的执行者,但其本身首先是具有经济理性的“经济人”。简而言之,地方政府及其官员施行制度的目的是为了部门利益或个人利益。

(2) 农民是制度的感知者,对制度的拥护或反对,取决于制度对个人利益的影响。

(3) 各方对于制度对个人利益的影响有良好的判断能力,即能根据不同的制度情况获知利益或福利的损益情况。

首先,在市场化趋势不可逆的前提下,土地制度必须适应市场化的需要进行演进变迁,因此,以制度是否适应市场化发展的需求对土地制度的完善程度进行区分。假定 a 为不完善的土地管制制度, A 为完善的土地管制制度,二者的区别在于后者是为了防范土地利用的负外部性而产生的,而前者则深刻地介入到土地资源的配置当中,反而抑止了土地资源的市场化进程。b 为不完善的土地产权制度, B 为完善的土地产权制度,二者的区别在于完善的土地产权制度通过赋予产权人完整的产权束包括合理开发利用以及合理受偿的权利,从而使土地权利人真正成为市场主体。由以上讨论可知,土地产权制度与土地管制制度是相互关联的,二者之间的关联主要体现在土地产权制度对适应市场需求的土地管制制度演进路径的规制上,前者构成了后者演进的基础制度。而土地管制制度对土地产权制度的影响则更为复杂,因为管制实际上剥夺了个人运用资源而获益的权利^[14],这种制度关联下的制度演进又与博弈环境密切相关。

两种制度的博弈均衡形成过程如图(图1,图2)所示。其中,对角线为零表示,地方政府与农民或普通大众未能在统一的制度框架下行事,制度不能发挥应有作用,社会处于一种无序的状态,制度的效用或带来的福利最低,因此,任意博弈都存在多重纳什均衡。此时,制度博弈均衡解的出现依赖于双方的博弈能力或者第三方的介入。

(一) 制度关联影响下的土地管制制度演进博弈

由于土地管制的实施,制约了农地转用的可能性,但是在规划法定权威不足的情况下,地方政府却可以利用规划权变相予以消解,从而形成“土地财政”的制度基础,所以地方政府支持土地管制。然而,随着土地管制制度的完善,地方政府所能运用的操作空间越来越小,这对于业已形成“土地财政”依赖的地方政府而言,降低了其可能获得的土地收益。因此,事实上,地方政府偏好于一个不完善的土地管制制度。而对农民而言,一方面,完善的土地管制制度对农民进行农地转用形成严格制约,造成了其农地非农化收益的降低;另一方面,在不完善的土地管制制度之下,由于在与地方政府的博弈过程中存在着信息不对称的情况,并具体体现为制度对双方的约束力不同,农民面临着农地转用的潜在收益存在无法变现或者被剥夺的可能,同时还面临着农地农用的收益由于政府征收得不到合理补偿的风险。因此,农民对土地管制的支持情况,依赖于其综合了风险之后的收益判断。因此,有 $X_1 < X_2, Y_1 < Y_2$ 以及 $X_1 < X_2, Y_1 > Y_2$ 两种情况。在 $X_1 < X_2, Y_1 < Y_2$ 情况下,博弈在一个不完善的土地管制之上形成均衡解。此时,要形成管制制度的变迁,需要中央政府强力的干预,至上而下地推动土地管制制度的完善。而在 $X_1 < X_2, Y_1 >$

Y_2 情况下,则有赖于博弈双方的力量对比,由于政府的博弈力量往往大于农民的力量,因此,同样可能形成在不完善的土地管制上的均衡解。但是,在这种情况下,由于有农民的支持,有利于中央政府建立完善的土地管制制度。

因为土地产权制度对于土地管制制度完善的促进作用,而土地管制的完善,会加强原有的收益序,即有 $\varepsilon < \eta < 0, \zeta < \lambda < 0$ 或 $\varepsilon < \eta < 0, \zeta > \lambda > 0$ 。在 $\varepsilon < \eta < 0, \zeta < \lambda < 0$ 情况下,虽然地方政府因为土地产权制度的完善,降低了土地管制成本,但是土地确权之后,征地成本却因为农民权利意识提升而随之高涨,所以受益面实际上是收窄的。土地产权制度的完善促进了土地管制的实施,从而农民受到更完善的土地管制制度的限制,一方面增加了其寻找管制漏洞的成本,另一方面也增加了突破管制所面临惩罚的概率及严厉性。因此,存在着政府排斥完善土地产权的市场需求,而农民进行土地确权登记的积极性也不高的可能性。而在 $\varepsilon < \eta < 0, \zeta > \lambda > 0$ 情况下,随着土地管制制度的完善,农民因不按照规划无序进行农地非农化受到严厉惩罚的可置信威胁的程度加深,这又反过来鼓励了农民为了取得农地农用的收益,进而加强建立完善的土地产权制度的认同与响应。以致博弈的收益情况从 $X_1 < X_2, Y_1 < Y_2$ 向 $X_1 + \varepsilon < X_2 + \eta, Y_1 + \zeta > Y_2 + \lambda$ 转变,从而降低了管制制度变迁的阻力和成本。

		农民	
		A	a
地方政府	A	$X_1 + \varepsilon, Y_1 + \zeta$	0, 0
	a	0, 0	$X_2 + \eta, Y_2 + \lambda$

图 1 制度关联影响下土地管制制度演进博弈的收益结构

(二) 制度关联影响下的土地产权制度演进博弈

完善的土地产权制度一方面通过提高农地产权的稳定性,能够促进农地的流转,有助于提高农民的财产性收入,另一方面在农地非农化过程中有助于维护农民的合法权益,得到更为合理的补偿价格,或者在政府规划管制的范围内进行适度开发。因此,完善的土地产权制度既有利于农民维护农地农用,又有利于农民获得农地非农化的收益。此外,土地产权制度的完善对于地方政府是有利的,因为土地产权制度活络了农地市场,还能对土地进行有限度的开发,带来了农民收入水平的提高,有助于彰显地方政府的政绩。但土地产权制度的完善所带来农民权利意识的觉醒和更加可靠的维权依据,必将造成严重依赖土地财政的地方政府在征地过程中付出更多的谈判成本和补偿款,甚至无法利用征地权获得土地收益,这是地方政府所不愿意看到的。因此,土地产权制度的完善演进对于自利型的地方政府而言,可能带来的是收益减少。而若土地产权制度的完善对博弈双方是一个帕累托改进的话,地方政府就有动力去推行土地产权制度改革。然而,很少有地方政府主动推进土地确权等完善土地产权制度的举措。因此,本文认为土地产权制度的完善是非帕累托改进,即提高了农民的收益水平,却降低了自利型政府的收益。

因此,有 $S_1 < S_2, R_1 > R_2$,表明土地产权制度的完善,对于地方政府而言是不利的,因为这意味着地方政府必须严格按照制度行事,无法直接配置土地资源以发展地方经济,从而影响到地方政府官员的政绩考核。完善的土地产权制度需要正式的法律法规予以认可,因此若大众的博弈能力小于地方政府,地方政府为了加强对土地的调控作用,而依然延续模糊的土地产权认定,则土地产权制度就可能维持在不完善的制度均衡上。而若普通大众的博弈能力大于地方政府,同时中央政府也意识到建立一个完善的土地产权制度的重要性,要求地方政府推进土地产权制度改革,赋予农民完整的土地产权,土地产权制度的演进也会发生。由此可见,土地产权制度的演进要求以中央政府为核心的第三方的联结介入,而第三方介入的激励来自制度变革所带来的租金。而当前的问题在于由于农地非农化市场依然由地方政府把持,通过进行产权制度改革进而建立分散化的土地市场主体的现象还未发生,同时一些地区的制度创新并没有被正确认识,

因而土地市场化的租金并没有显化,因此中央政府的预期和决策规则很难发生变化,致使当前的土地产权制度改革依旧停留在农地市场和国有建设用地市场,没有真正涉及到农地非农化市场。

此外,土地管制制度对土地产权制度的影响则依据土地制度所处的经济环境相关联。一方面,在市场经济中,政府需要在完善的土地产权制度上对由于土地管制造成的个人产权受损情况进行合理补偿,进而仍然有推动完善土地产权制度的需求;另一方面,当政府具有强大的管制权利时,政府便具有了支配土地的能力,而为了减轻与土地权利人行使产权之间的冲突,政府更倾向于对土地产权进行模糊化处理,从而不利于完善的土地产权制度的演进。因此,土地管制制度对土地产权制度的完善呈现结果相反的影响,并且体现在地方政府与农民的博弈过程中。因此,当博弈环境是市场经济导向时,有 $S_1 + \Delta > S_2 + \alpha, R_1 + \gamma > R_2 + \beta$, 因为土地管制推动了完善土地产权制度的需求,从而土地产权制度获得在完善状态上的博弈均衡。而当博弈环境依然是强调政府对土地资源的行政配置时,有 $S_1 + \Delta < S_2 + \alpha, R_1 + \gamma > R_2 + \beta$, 因为随着土地产权制度的完善,政府行政权力与市场在配置土地资源过程中面临着更多的冲突点,从而虽然因为土地产权制度的完善,农民能够获得更多的土地收益,但由于地方政府具有更强的博弈能力,土地产权制度也只能维持在一个不完善制度的博弈均衡之上。

		农民	
		B	b
地方政府	B	$S_1 + \Delta, R_1 + \gamma$	0, 0
	b	0, 0	$S_2 + \alpha, R_2 + \beta$

图 2 制度关联影响下土地产权制度演进博弈的收益结构

(三) 总结与讨论

当前的土地产权制度与土地管制制度的演进并不具有明确的方向,受经济社会以及更高层次的改革方向的深刻影响,制度博弈均衡呈现出非稳态特征,从而不能实现自我完善、自我强化。土地制度的非稳态演进不利于共有信念的维持和强化,这对于制度体现其应有的制约又协助的内生特征是不利的。

而各种制度关联使得制度很难以渐进方式发生变化,这是由整体性制度安排的内在性质决定的。土地产权制度与土地管制制度之间存在的制度化关联导致了博弈的形势发生了变化,即博弈双方不仅要考虑每一个制度演进所带来的利益损失或利益所得,还应当衡量由该制度演进所带动其关联制度的演进的利益损失或利益所得。土地制度的整体性致使土地产权制度与管制制度的变迁过程是相互联动的。当前,为了适应市场经济发展的需要,建立健全土地产权制度的重要性日益凸显。然而,政府介入土地资源配置的程度却丝毫没有下降,土地管制下分割的土地市场并没有出现弥合的趋势。土地产权制度与土地管制制度的制度变迁方向缺乏一致性,土地产权制度依然只能服从于政府土地管制进行边际上的细微调整,现有的土地产权结构未能发生重大变革,从而土地资源的市场化配置难以实现突破。土地制度改革不能对各方形成一致的信念,从而市场经济中土地产权制度与管制制度所应体现的制度化关联与制度互补在现行的土地制度改革框架中难以产生,土地权利冲突、利用冲突等问题仍将继续存在。

以土地产权制度与土地管制制度为核心的中国土地制度改革应如何推进呢?虽然,发挥市场对资源配置的决定性作用已被中央政府意识到,但是距离成为一种普遍流行的观念仍相去甚远。从现存制度获益较多的参与者被赋予了维持现状的资源和能力,并且陷入了发展的路径依赖当中,因此便具有了反对制度变革的动机和能力。同时,中央政府出于审慎的考虑,或许难以主动采取变革的姿态,因此既有制度得以维持,即使运行效率是低效的。然而,值得注意的是:随着中国进入经济新常态,经济形势发生了显著的变化,经济面临着严峻的下行压力,进行产业

结构调整和培育新的经济增长点成为了国家经济发展方向的立足点,经济形势的变化足以形成对现存制度的外部冲击。青木昌彦指出只有环境发生巨大变化、连同客观博弈结构的内部均衡结果的累积到一定阶段,并由此发生“认知危机”达到临界规模时,制度才能发生实质性变迁^[1]。在土地制度方面的“认知危机”还没有出现,但对于整个经济形势的认知已经发展到新的高度,而经济社会制度的整体性表明制度的变革是相互关联的,因此经济新常态或许能成为土地制度进行全面改革的契机。虽然将土地产权制度与管制制度视为地方政府与农民的博弈均衡结果,但不能忽视中央政府对博弈双方乃至制度变迁的影响力,因此土地制度改革的推进有赖于中央政府的正确判断与妥善安排。

至于对土地利用外部性的考虑,市场经济同样能做得很好。如随着对土地生态价值补贴和国家粮食补贴制度的完善,能够进一步激励农民投入农业生产取得农地农用的效益,而不是将土地盲目地进行农地非农化。而政府退出土地配置领域,将关注点放在土地利用的外部性上,加强土地规划和管制的科学性、民主性,一方面强调市场的资源配置功能,另一方面通过专业化的手段预防土地利用的外部性,对市场主体进行规制,实际上更有利于土地利用结构的合理化。

五、结论

本研究首先论述土地产权制度与管制制度的稳态均衡需要以市场经济为导向,指出必须综合考虑土地产权制度与土地管制制度的关联,才能在私人财产权与政府行政权之间取得平衡;其次通以市场经济中的土地制度为对比坐标,对中国当前的土地产权制度与土地管制制度的现状及特征进行分析,指出在特定的发展时期,土地产权制度及用途管制制度的不完善有其存在的现实基础,但若继续沿用计划经济的思维,不断强调政府对土地的支配作用,当前的土地制度改革形成的土地制度将不具备稳态的均衡,无法凝聚土地产权、土地利用的共有信念,由土地引发的社会冲突将难以消除,同时不利于土地配置效率的提高;最后利用博弈论的方法分析了土地产权制度与土地管制制度的非稳态均衡形成过程,并重点关注制度关联在土地制度演进中产生的影响,指出当前的土地产权制度与土地管制制度的演进并不具有明确的方向,不利于共有信念的维持和强化,对于发挥制度应有的制约又协助的制度功能是不利的。当前,经济新常态的认识与提出为全面进行土地制度改革提供了一个契机。从而,应当强调土地制度的顶层设计,加强土地产权与土地管制的制度互补,在满足市场经济对土地产权明晰界定及可交易性需要的同时,有效约束政府的行政权力,将地方政府权力引导到规范的法制轨道上来。

通过将土地产权制度与土地管制制度纳入统一的分析框架,较为清晰地展现了当前土地制度存在的问题进而指明了改革的方向,但现有的研究仍有待进一步深入的地方。特别是,在分析土地制度的演进过程中,本文主要是以地方政府与农民的博弈展开,而将中央政府置于博弈环境之中,未能展开包括中央政府在内的三方博弈,是本文存在的不足。通过构建一个包括中央政府在内的三方博弈,将更有助于理解中国土地制度的演进,这是未来可期深入研究的方向。

参考文献:

- [1] 陈锡文. 市场在土地利用中不能起决定性作用[EB/OL]. (2013-11-20). <http://business.sohu.com/20131120/n390476605.html>.
- [2] 钱忠好, 牟燕. 中国土地市场化水平: 测度及分析[J]. 管理世界, 2012(7): 67-75.
- [3] 叶向阳, 吕志强, 任国权, 等. 农村集体土地产权制度研究[J]. 中国法学, 1993(6): 78-83.
- [4] 曲福田, 田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J]. 管理世界, 2011(6): 34-46.
- [5] 高圣平, 刘守英. 集体建设用地进入市场: 现实与法律困境[J]. 管理世界, 2007(3): 62-72.
- [6] 陈小君. 我国《土地管理法》修订: 历史、原则与制度——以该法第四次修订中的土地权利制度为重点[J].

政治与法律,2012(5):2-12.

- [7] 吴明发,欧名豪,杨渝红,等.基本农田保护经济补偿的经济学分析[J].经济体制改革,2011(4):18-21.
- [8] 冯贝塔朗菲.一般系统论:基础、发展和应用[M].北京:清华大学出版社,1987:51-52.
- [9] Lin J. An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change [J]. *Cato Journal*,1989(9):1-33.
- [10] 张旭昆.制度系统的性质及其对于演化的影响[J].经济研究,2004(12):114-121.
- [11] 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001.
- [12] 周冰.产权制度是市场经济健康发展的制度基础[J].经济纵横,2012(1):8-12.
- [13] 卢现祥.新制度经济学[M].武汉:武汉大学出版社,2007.
- [14] 何一鸣.产权管制放松理论——验证于中国的农地制度变迁(1958—2008年)[M].北京:中国经济出版社,2010.
- [15] 罗必良.农地产权模糊化:一个概念性框架及其解释[J].学术研究,2011(12):48-56.
- [16] 李宁,陈利根,龙开胜.农村宅基地产权制度研究——不完全产权与主体行为关系的分析视角[J].公共管理学报,2014,11(1):39-54.
- [17] 黄砾,谭荣.中国农地产权是有意的制度模糊吗?[J].中国农村观察,2014(6):1-13.
- [18] 钱龙,洪名勇.农地产权是“有意的制度模糊”吗——兼论土地确权的路径选择[J].经济学家,2015(8):24-29.
- [19] 程启智.内部性与外部性及其政府管制的产权分析[J].管理世界,2002(12):62-68.
- [20] 杨惠,熊晖.农地管制中的财产权保障——从外部效益分析看农地激励性管制[J].现代法学,2008,30(3):70-79.
- [21] 郭艳茹.管制的产权分析:一种方法论上的探讨[J].学术月刊,2005(12):52-57.
- [22] 王成艳,靳相木.土地用途管制实施机制市场取向改革初探[J].国土资源情报,2009(2):48-51.
- [23] 王文刚,庞笑笑,宋玉祥.土地用途管制的外部性、内部性问题及制度改进探讨[J].软科学,2012,26(11):33-37.
- [24] 谭术魁,张孜仪.寻租行为在土地用途管制中的衍生路径及抑制[J].中国土地科学,2012,26(5):76-81.
- [25] 陆冠尧,朱玉碧,潘科.国外及中国台湾地区土地用途管制制度研究比较[J].中国农学通报,2005,21(8):452-455.
- [26] 郭洁.土地用途管制模式的立法转变[J].法学研究,2013(2):60-83.
- [27] 郭艳茹.明代海外贸易管制中的寻租、暴力冲突与国家权利流失:一个产权经济学家的视角[J].世界经济,2008(2):84-94.
- [28] 文贯中.用途管制要过滤的市场失灵还是非国有土地的入市权[J].学术月刊,2014,46(8):5-17.

(责任编辑:刘浩)