

# 可信承诺视阈下的农村土地流转

马玉林

(上海财经大学 人文学院 上海 200433)

〔摘要〕可信承诺理论认为,政府若要促成有效率的制度变革需要做出承诺,真正的可信承诺必须建立在可靠的制度安排上。农村土地流转是我国当前正在进行的一项重大制度改革,作为制度、政策供给者和公共服务提供者的地方政府,必须通过确保政策制定的合法性、加强政策执行的统一性、重视与农村土地流转相关的制度创新等途径为各参与方提供可信承诺,才能实现自身利益和制度目标。

〔关键词〕可信承诺;农村土地流转;农村土地产权改革;制度创新;地方政府

〔中图分类号〕F123.16 F301 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1004-1710(2015)01-0027-07

DOI:10.15886/j.cnki.hnus.2015.01.006

城镇化是我国当前重大历史变革进程的一个重要方面,农村土地产权改革是其中一个极端复杂和最富争议的问题。在推进城镇化的各种举措中,土地流转机制的建设和运转至少决定着城镇化建设能否取得某种阶段性的成功。任何改革措施,都涉及重大利益的调整。农村土地流转问题显然体现地方政府、集体经济组织和农户之间的利益博弈。与大多数改革措施相类似,正在进行中的农村土地流转机制的探索,显然也是在政府主导下进行的,而政府能否实现其合意的目标,则很大程度上取决于政府能否面向各利益相关者建立起可信的承诺。

## 一、可信承诺与农村土地产权改革

“可信承诺”(credible commitment)是来自博弈论中的一个重要概念,它描述了动态博弈中的“可信性”问题,该问题指动态博弈中的在先行动方是否该相信后行动方会采取对自己有利或不利的行为;其后行动方将来会采取对先行动方有利的行为实质上就是一种“承诺”,显然这样的承诺需要某种机制的支撑使之成为可信的,博弈的另一方才会基于对这种承诺的信任而选择他的策略,这就提出了承诺如何可信的问题。谢泼斯<sup>[1]</sup>提出任意一个可信承诺之构成,要么是动机可信的,要么是强制可信的,前者是自我实施的,后者则需要强制执行。诺思和温加斯特则首先在新制度经济学视野中发展了可信承诺理论,开启了可信承诺在制度变迁中的作用的研究,他们对英国光荣革命案例的研究<sup>[2]</sup>表明,一定的制度设计和制度安排是可信承诺的前提和基础。也就是说,真正可信的承诺必须建立在可靠的(尤其是正式的)制度安排上;如果没有一定的制度安排作为后盾,而仅仅依赖最高统治者的人格或口头保证,这样的承诺就是不可信的。诺思长期关注制度(变迁)和经济绩效的关系,可信承诺已经纳入了他提出的一个解释有效率的制度的理想政治模型,他认为,在这个理想政治模型中,必须包含一个基础结构,目的是“使政府遵守一组为组织和交易关系提供保护的政治规则和实施成为可信承诺”<sup>[3]</sup>。可信承诺已经成为新制度经济学国家理论的一个核心问题,同时,当我们把目光转向现实,就会发现,任何一个现实的国家(政府)都必然面临如何建立可信承诺这一重大、复杂而迫切的问题。

可信承诺理论着重解决国家在促成有效率的制度变迁和经济增长方面该如何行动的问题。改革开放三十多年以来,我国各级政府在转变政府职能、把握政府与市场的界限方面有了很大进步,这是一个学

〔收稿日期〕2014-10-25

〔基金项目〕上海财经大学研究生创新基金项目(CXJJ-2013-424)

〔作者简介〕马玉林(1975-)男,山东临沂人,上海财经大学人文学院2012级博士研究生,研究方向为经济哲学。

习的过程,当政府逐渐意识到在很多存在市场机制的领域中靠行政命令配置资源往往没有效率时,政府就会积极利用市场机制、通过利益诱导等方式迂回地实现政府目标。具体到农村土地流转问题,尽管目前急需通过建立农村土地流转机制来激活土地要素市场,优化资源配置,但是作为现有农村土地的直接权利人的农户,对此却未必具有足够的转让意愿。有学者以中部 6 省的数据为依据通过定量指标分析了农户土地流转的供给意愿和需求意愿,研究结果显示,“从供给角度看,当前农户的土地流转意愿低;从需求角度看,农户有土地流转的意愿”<sup>[4]</sup>。而地方政府迫切需要通过快速推进农村土地流转来促进地方经济发展,才能确保在平行的地方政府之间的竞争中获胜。而对于农户来说,由于他们享有历次农村土地政策调整得以固定的土地承包经营权和宅基地使用权,并且其生活基础与农村土地息息相关,一旦让渡了其土地使用权,他们就有强烈的关于未来福利降低、至少是不确定性增加的预期。如果没有地方政府给予的可信承诺,单靠市场力量来推动农村土地流转,显然这个进程就要大大延长,而且有可能产生政府所不预期的变迁。

历史地看,改革开放以来正是政府多次追加的可信承诺促成了现有农村土地产权格局,并显著地改善了农业部门经济绩效。这些承诺措施主要有:1982 年以中央一号文件宣布家庭联产承包责任制的合法性;1984 年《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》对土地家庭承包制定了进一步的规范,并延长土地承包期至 15 年;1993 年八届全国人大一次会议以《宪法修正案》形式把家庭承包责任制和双层经营体制确认为宪法制度,同年 11 月份颁布的《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》明确承诺把土地承包期再延长 30 年;2004 年以来,中央连续通过颁布“一号文件”稳定农业,强调对农民土地承包经营权的保护,其中 2009 年“一号文件”明确指出现有土地承包关系保持稳定并长期不变;2005 年全国范围农村税费改革逐步推开,宣布取消农业税,等等。但随着时间的推移,这套固定化了的体制和产权安排对农业生产增长的制度促进效应基本释放殆尽,表现为制度僵化等方面的缺陷日渐暴露出来。因此,有学者研究我国农地产权制度变迁历程后认为,“农地制度变迁的经济绩效只在短期内存在,要想继续促进农业的发展,还需要通过更多的农地产权制度创新来完善现有的家庭联产经营制度。总之,农业的长期持续增长依赖于农地产权制度的不断创新。”<sup>[5]</sup>前述以稳定农村经营模式和土地产权关系为目的的可信承诺都是由党中央、中央政府以高层领导人的讲话、党的正式文件、全国性法律,以及其他相关政策措施及其实施来做出的。在中央集权传统文化浸染下的中国民众,有一种极其崇拜最高权威的心理倾向,因而中央出台的政策措施往往能够得到高度的信任和拥护。以前中央权威的承诺是产权“不变”,现在为推动农村土地产权流转,地方政府所主导的恰恰是产权的“变”。在中央做出的承诺必然可信这个隐含的心理模式下,以地方政府相对于中央而言较低的权威来实现农村土地产权的大规模流动,显然必须拿出足够可信的承诺。要解答这个难题,必须首先厘清政府在农村土地流转中的角色定位问题。

## 二、地方政府在农村土地流转中的角色定位

毋庸置疑,影响经济政策效果的因素非常复杂,并且经济政策的制定在很大程度上取决于占据主导地位的政治利益集团的意识形态偏好,对此许多经济学文献已经给出了肯定的结论。我国农村土地流转机制的建设是经济体制改革中的一个重大问题,很可能由此而形成我国农村土地经营体制的成功制度创新,其现实意义怎么强调都不过分。农村土地流转问题的重要性由此也很大程度上决定了农村土地产权制度创新的严格边界。从政治和意识形态维度来说,土地流转机制的探索不能触及深层的土地所有制,所以不可能存在土地私有化问题,因而从西方产权理论角度看,农村土地流转机制的重点是使用权和控制权的有条件转移,本质上是对土地要素收益的剩余索取权进行二次分割的安排。从法律关系的维度来看,土地流转机制也并非简单的平等主体之间的财产权的有偿转让,而是受到政府的严格管控和指导的,并且土地流转的当事人很难成为机制创新的主体,而只能作为接受和遵从游戏规则的玩家参与进来。并且在基层农民群体不存在严酷的生存危机的情况下,也难以激发出原有产权主体承担巨大的政治风险进行与政府所框定的制度相反的制度创造的巨大动力。因此可以预见,像发生于 1978 年底的安徽省凤阳县小岗村的包产到户,从而引发全国农地产权制度变迁,这样具有深刻意义的历史事件,无法在当前历史情境下再现。如果说,当前的主客观条件决定了并不需要底层群众自发地在边际上进行着制度创新,

那么,农村土地产权制度变迁的任务就天然地落在了政府身上,政府是这项制度变迁中当然的“第一行动团体”(诺思语)。然而,地方政府是完美的行动团体吗?它们是否有能力实现这一有目的有意识的制度变迁?并且,其中极其重要的是,它们是否有能力提供可信承诺?而上述问题集中到一点,就是地方政府要找准自己的角色定位。在展开分析整个问题前,必须提出需要强调的两方面事实:(1)地方政府不是单一层次的主体,在我国目前的行政管理体制下,地方政府是个多层次的集合体,各级政府有不同的权限和责任,这决定了其在农村土地流转中所处的地位是分层次的;(2)在我国各级政府面临强大的经济增长约束的条件下,各级政府实际上已经成为具有一定独立性的利益主体,有各自大体一致的利益诉求,由此也决定了同级政府之间时刻在进行的发展竞赛。分析地方政府在农村土地流转中的角色定位不能抛开上述两个前提。因此,地方政府的身份必然具有多重性,很难指望现阶段的地方政府可以是单纯的服务性政府。然而政府的角色定位又是如此重要,以至于对政府能否做出可信承诺具有决定意义。对政府的定位有以下几个方面需要澄清:

#### (一) 制度供给者

按照我国现行立法和行政管理体制,全国人大和国务院在农地产权制度领域完全有合法的依据作为垄断性的制度、政策供给者,从而对农村土地流转提供健全有效的法律制度、市场规则、配套制度等,但事实上中央并没有完全将这些事务做出详细规范,实际上这种空白体现了高层决策者的智慧,同时也意味着给各地进行多样化的更具适用性的制度设计留下了空间,并有希望创造出一个竞争性的制度市场。当然,并非任何一级地方政府都有资格成为这种制度的供给者。在我国的立法体制下,农村土地流转制度的合法供给者是各省级人民政府。有关农村土地产权的全国统一实施的法律制度由宪法、全国人大及其常委会制定的物权法、土地管理法、农村土地承包法等法律,以及国务院制定的有关行政法规构成,然而各省(自治区、直辖市)人民政府在农村土地流转等具体政策的实施和探索中无疑扮演着积极的试验者的角色;地方政府积极探索所积累的经验有可能被吸收为中央的政策或立法。此外,省级人大还拥有较大的地方立法权,该立法权可用以支持本级政府在农村土地流转中的制度试验以及确认制度试验成果。省级人民政府在农村土地流转政策制定中扮演着积极的政策制定者角色,“实际上,新农村建设、宅基地置换与土地复垦、土地整理项目、小城镇建设、中心村建设、‘土地挂钩’(占补平衡)、农民专业合作社等多种涉及农业用地的新政策以及示范点的确定,都离不开省级政府的政策与决策”<sup>[6]</sup>。而由于县(区)政府和乡(镇)政府没有法定的立法权,因此难以提供合法的制度产品,但是其各自有一定的决策权,在实施上级政府批准的项目方面可以发挥较大的能动性。并且,县(区)政府往往能够根据中央和省政府的涉农政策制定符合本区县特色的政策。乡(镇)政府虽然没有政策制定权,但与“三农”距离最近,能够实地指导、协调和促进农村土地流转,尤其是在协调跨村农地流转方面具有天然的优势。

#### (二) 公共服务提供者

公共服务提供者的定位可以很好地诠释地方政府向服务型政府转变的趋势。也就是说,地方政府在农村土地流转的整个过程中所应当承担的最恰当职能,不是强行代替交易者作出市场决策,而是面向各土地需求方、基层农村自治组织、土地供给方即农民(农户)提供全方位的公共服务。这些公共服务至少包括:(1)培育和完善农村土地要素市场、农村土地金融市场,以及其他与农村土地流转有关的服务市场,立足于给土地交易者提供安全合法的交易场所和交易规则,并依法确认和保护交易结果,探索并指导建立农村土地金融机构,满足农村土地流转交易参与者的资金需求。(2)为农村土地流转提供信息公开等服务,以降低交易各方获取农村土地流转有关信息的成本,建立区域性农村土地流转信息系统,及时、完整地收集、整理和发布农村土地流转信息,以使农村土地取得更大范围的资源配置效率。上述信息服务的内容主要包括土地供应计划及供应信息、土地使用权招标投标拍卖信息、基准地价和标定地价、土地使用权登记信息、土地使用权交易价格信息等。(3)积极投资农村基础设施建设,加强农业技术的科研与推广,向农业企业提供帮助和支持。可以想见,大规模、大范围的农村土地流转一旦展开,必然要采用集约化的农村土地经营方式,农民的生产生活方式将会有根本的变化,那么对农村基础设施的需求必然呈现出结构性的变化和显著的增长,如果没有各级地方政府发挥规划、融资、协调等方面的基本优势,这些需求是难以满足的,故而从长期来看必然抑制农村各项事业的发展。(4)为农民提供各种政策法规咨询服务,加

强劳动就业培训,积极筹划和做好通过农地流转而脱离土地的这部分农民的就业促进工作,建立健全脱离土地农民再就业培训机制,并健全农村居民社会保障体系。

### (三) 市场交易协调者和市场秩序监管者

农村土地产权转让和流通必然要依赖市场,利用价格机制调节市场供求。但农村土地流转市场作为一种要素市场,其交易标的的特殊性决定了市场机制与政府监管的相容性。鉴于目前健全的农村土地流转市场体系尚付阙如,某些农村土地流转实际上是通过隐性市场甚至地下市场实现的,因此农村土地尚难以完全按照市场规则实现健康有序流转。毫无疑问,在政府主导下的农村土地流转市场建构过程中,地方政府必须依法行政,以公开、公正的程序承担起维护市场主体间公平竞争的责任,对市场主体的经营活动予以规制,惩处违法行为,以维护市场秩序,并采取措施确保中介组织发挥作用。同时,地方政府作为农村土地流转市场的组织和监管者,在权力、资源和信息方面都具有明显的优势,所以非常适于担任农村土地流转交易的协调者的角色。但另一方面,在当前地方政府广泛存在强大的逐利动机的现实条件下,却极易发生协调者和监管者的角色错位现象。尤其是长期以来形成的农村土地所有权主体长期虚置状况,以及各种法律、政策使得农村集体土地的占有权、使用权和支配权被肢解,农民的土地产权被严重稀释,土地产权的某些真空导致政府作为超经济主体对农村集体土地享有广泛的自由裁量权和处置权。这种地方政府的角色错位现象要得到根治,目前需要中央政府通过纵向的权力制约予以介入。

## 三、农村土地流转中政府承诺可信机制的建构

农村土地流转市场显然不是一个单纯的经济市场,而是一个渗透了地方政府强烈倾向性意志的市场,这个市场因而是不是完全。还要注意,农村土地流转市场必然也分为一级市场和二级市场,由于真正关系农民切身利益的转让主要发生在一级市场,所以本文讨论的主要是一级市场的农村土地流转问题。在农村土地流转中存在关键利益的主体主要有三种:地方政府、土地供给方、土地需求方。土地需求方的构成比较复杂,包括农业专业户、农业合作社、农业产业化企业、农村个体私营企业、房地产开发企业,甚至是地方政府(以及准政府组织)。土地供给方主要是享有农村土地承包经营权和宅基地使用权的农户。因而这里关注的就是政府对其他各方主体的承诺问题。农村土地流转机制在现阶段仍然是局部性的和试验性的,大部分地区尚不具备建立一个完善的要素市场的条件,但是要素的流动是市场经济的基本特征,激活农村土地要素是解决三农问题、确保经济持续增长的关键环节。今天在局部地区试验性运行的制度,有些可能就构成将来全国范围内制度框架的雏形或基础。农村土地流转机制的形成是一个渐进的过程,在这个过程中,无数的地方政府和企业家、农户做出的无数个个别决策积累起来就逐渐地塑造和改变着制度的框架。因此,上述主体有意无意地参与了制度演化的过程。而就各方的利益而言,他们都期望通过各方之间的博弈产生一个有效率的制度结构。可以预见,这一制度结构的演变速度,很大程度上取决于地方政府在其中能否提供可信承诺,从而为其他主体的参与提供激励。

承诺问题之所以必然存在,主要有两个原因:首先,地方政府与其他各方主体之间大多并不是利益相容的关系。甚至其中存在的相容利益,恰恰是要予以纠正的部分。大体来说,地方政府推动农村土地流转的收益体现在土地增值收益的分割、税收和地区生产总值增长以及政府主要官员增加的潜在升迁机会,显然这些都无法具体化为其他各方尤其是农民的收益,甚至某些收益是通过与原土地权利人激励的讨价还价而获得的,某种程度上政府所得恰好是农民所失;其次,存在时间不一致问题。土地流转政策对相关各方的影响显然不是短期的,所以对这个问题的分析必须引入时间因素。在基德兰德和普鲁斯科特对承诺问题的研究中,承诺问题又被称为时间不一致性问题<sup>[7]</sup>,为处理政策制定者与选民之间的利益冲突问题,承诺构成政策有效性的核心。也就是说,如果政策制定者不能信守自己的承诺,而且参与人也不相信这种承诺,那么政策就不能达到合意的效果。显然,由于地方政府政治格局存在非稳定性、地方官员行政积极性受其任期的影响、政府换届容易使前任推行的项目搁置,而农户转移土地权利的收益流是在未来一定期限内均匀实现的,这样时间上的不一致就不容易稳定农户的预期。

承诺既然是一个极其现实的问题,就需要通过各种制度化的措施来建立地方政府的可信承诺,以使其他参与人积极地参与到土地流转中来。从历史的视角看,各种成功的市场经济制度普遍要求对政治当

事人进行制度约束,因为无论是选民与政治代理人之间的委托代理关系,还是各种利益集团之间的政治交易,都要面临市场的不确定性、规则制定者的有限理性、法律实施的不完全性以及参与人的机会主义行为,决定了需要借助政治制度使得承诺可信。然而对于农村土地流转这样一个影响范围大,然而又不过是一个较为具体的政治经济问题来说,不必求助于基本政治制度的专门调整,而应该通过着力建构和完善具体化的带有直接相关性的制度来促进政策制定者向参与人做出可信承诺。如前所述,这方面的变革倾向是一个渐进的过程,值得各方参与人为之努力,通过群体的行为去强化制度的进程,并承担其成本和取得其收益。正如诺思所言:“制度与随之产生的组织之间的共生关系决定着政治经济变革的方向,结果是一套强化机制,例如网络外部性,它偏好那些与制度框架大致相符的渐进成本和收益。”<sup>[8]</sup> 具体而言,应从以下几方面入手强化可信承诺的制度机制:

#### (一) 政策及其执行的统一性

这方面有三个层次的问题需要处理。第一个层次是中央政策和地方政策的协调问题。如前所述,中央权威制定的政策具有较强的承诺可信性,如果地方政府制定的政策在具体细节上与中央的政策或原则相违背,则必定会严重损害该政策承诺的可信性。第二个层次是各省市之间政策的不统一和协调问题。目前实行在一个省范围内的土地占补平衡,这在农地管理矛盾的同时,赋予了省级人民政府在农村土地流转方面较大的自主权,这必然带来各省之间政策的较大差异。因此,需要协调各省政策措施的制定和实施,及时化解纠纷,促进全国的农村土地秩序的良性运转。这样才能释放出政府在土地流转政策方面的积极信号,增加政府承诺的可信性。第三个层次是在同一个地方政府内党政职能不分导致农村土地管理政出多门以及与土地有关的多部门多头执法问题的破解。有些问题的根源属于政府综合管理体制的问题,但是这些现象的存在显然降低了政府承诺的可信性。

#### (二) 确保地方政府竞争中制定的政策的合法性

基于历史和现实原因,我国各地方政府都将发展区域经济作为首要任务,在追求地方经济利益这个目标上形成了强大的内驱力。于是,各个等级平行的政府(尤其是省级政府)之间为争夺有利于区域经济增长的资源而展开了各种形式的竞争,这其中显然包括与农村土地有关的政策竞争。由于各地实施的政策措施不一,其中很多有意规避了地方立法机构立法的形式,而采用政府规章方式出现,因此各地政策之间的冲突对全国范围的土地流转秩序必将造成严重的扰乱。更有甚者,由于农村建设用地流转更能为地方政府带来即时和短期的收益,于是很多地方的农村建设用地流转政策公然绕过或违背土地管理法等国家基本法律,导致在地方土地开发政策与国家统一的土地法律之间产生严重冲突,给国家司法机关在有关法律适用上增加了很大困难,有关土地权属及其利用方面的法律纠纷往往难以解决。这样一来,一旦发生涉及土地权属及其流转方面的纠纷,处于弱势地位的农民的合法权益往往难以通过法律途径妥善解决,这反过来增加了农村土地流转的交易费用。这里面存在一个明显的授权问题,地方土地流转政策的制定权取决于法律上的授权,只有在法律授权范围内依法制定的农村土地流转政策才具有程序和实质上的合法性,才能为农村土地流转提供一个满足各方利益需求的制度框架。然而这种授权却不够明确,具有一定的模糊性。所以地方政府制定政策的时候应当明确宣示土地政策的授权和依据,以此来确保政策在每个层面上的合法性,这实际上就是在做出一种可信承诺。

#### (三) 重视与农村土地流转相关的外围制度创新

出于政策以及文化的惯性,目前农村土地上面仍然承载了许多身份性的因素,尤其是在农村土地集体所有性质不变条件下,名义所有权主体虽然缺乏有力的代表,却总能够给属于这个社区一员的农民个人的权利以巨大的约束。有学者通过实地调查研究了农民的土地流转权利现状以及对土地市场化流转的态度,结果显示:农民享有的土地权利受到很大限制,并且农民对自身权利的认知度也比较低,尽管期望获得更为充分的土地权利,但对市场化流转的认可程度不一,比较认可继承权和转包权,但对转让承包权给他人态度淡漠<sup>[9]</sup>。显然,这说明如果不能在与土地流转有关的制度方面做出显著创新,解除农民的后顾之忧,推行全面的土地流转就有障碍。地方政府可以通过创新土地的经营模式,以地方规章或行政规则的形式充分赋予持有土地的农民各种明确的处分土地的权利,增强他们对土地权利和政府承诺的认知,同时也扩大他们的行动选择集,这显然可以提高政府承诺的可信性。现在一些试点地区政府就做出

了很好的示范。例如重庆市工商局于 2007 年出台了公司设立登记的有关细则规定,在全国范围内率先允许以农村土地承包经营权作价入股设立公司制企业,并且已经根据该规范批准了许多农村土地承包经营权入股的公司。这就是一个很合理的创新,我国《公司法》虽然规定了很宽泛的可用作出资的资产种类,但是很多具体的财产权形式能否利用却没有明确解释,以至于公司登记机关一般不敢突破传统的类型范围。这样的制度创新虽然程度有限,但是其意义重大,它表明了政府对于农村土地流转给予了坚定支持的态度,群众可以视为是一个可信的承诺。

#### (四) 完善劳动力转移过程中的社会保障体系

实际上,要想消除农民对土地流转的顾虑,就需要在改变农民预期收益水平上做出努力。但是,这是个系统而复杂的工程。地方政府能做的工作比较有限,而且其结果未必能够在短期内实现地方政府的预期。比如地方政府可以增加对辖区内农民的人力资本投资力度,以提高农民的人力资本水平,创造出劳动力从农业部门转移到其他部门的能力,但这是一个要耗费很多资源,而且政府并不擅长的工作,也就是说,可能得到的是一个低效率的结果。然而深度城镇化以及农村土地流转都必然导致多余劳动力转移到其他经济部门的压力,地方政府必须在这些方面提供服务上有所作为。显然,建构一个完整、全面覆盖和多层次的社会保障体系,就成了地方政府现实的且不可转移的责任。提高社会保障水平,应该是政府给农民的一个可信承诺,因为这是一个需要政府增加投入、而且对政府来说没有显著利益的事业,受益人是全体社区居民。社会保障体系有个重大的特点,就是一旦建立起来就必须维持下去,它是不可逆转的,需要政府的持续投入。根据可信承诺理论,一个承诺要可信,必须满足两个条件:第一,事前十分清晰并可观测;第二,事后不可逆转。很明显,地方政府在中央统一领导下建立和维持不可逆转的社会保障制度安排就满足了以上两个条件,于是,这种制度安排将提高政府背离承诺的成本,构成一项有力的可信承诺,从而必定有利于我国农村土地产权流转的有序推进。

### 四、结 语

本文以可信承诺理论为背景,分析了地方政府如何立足现有资源,建立可信承诺来推动农村土地流转,以实现地方政府的目标。这个分析也如同农村土地流转市场一样是不完全的,但根据前文的探讨,仍然可以提出几个有意义的启示性结论:(1) 农村土地流转有其严格的政治、法律和经济意义,地方政府在推动农村土地流转的过程中实际上是以多重身份参与的,多重身份对应多重利益,这决定了其立场和行动具有某种程度的矛盾冲突特征,因而地方政府自身的协调是个关键问题,这一点对于向其他市场参与者提供可信承诺极为重要。(2) 地方政府控制着农村土地流转市场制度规则的垄断性供给,其提供的规则将很大程度上塑造市场的特征,而中央权威关于农村土地产权的承诺对农民产生持续的确信力,一定程度上会造成农民对土地流转认知的偏差,因此,地方政府需要通过政策规则的创新来提供可信承诺,以沟通和融合中央权威做出的承诺的影响。(3) 除了中央政府通过法律制度对农村土地流转参与者构成承诺外,还存在中央政府对地方政府的承诺问题。在中央政府和地方政府的博弈过程中,中央的承诺越是可信,地方政府也就越有激励推动地方经济良性发展,从而越能保障农村土地产权。而中央和地方之间可信承诺的达成,无疑必须依赖于纵向的权力制约<sup>[10]</sup>。(4) 无论地方政府以何种方式向其他参与方提供可信承诺,都必须立足于稳定参与方对其未来福利的预期,改善参与方预期的收益水平。而对地方政府自身来说,在参与和主导这样的具有深刻历史意义的事件时,也应该逐步摆脱狭隘的利益观,将自己锁定在这一制度变革进程中,以实际举措宣示自己若背离承诺将会承担高昂的成本,以此来提高自行履行承诺的激励。

#### 【参考文献】

- [1] Shepsle Kenneth A. Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment[C]//Social Theory for a Changing Society, eds. P. Bourdieu and J. Coleman. Boulder: Westview Press, 1991: 245 - 263.
- [2] North, Douglass C; Weingast, Barry. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England[J]. Journal of Economic History, 1989, 49(4): 803 - 842.
- [3] [美]道格拉斯·C. 诺思. 理解经济变迁过程[M]. 钟正生, 邢华, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 142.

- [4] 曹建华,王红英,黄小梅. 农村土地流转的供求意愿及其流转效率的评价研究[J]. 中国土地科学 2007(5): 54-60.
- [5] 邵传林,冯振东. 中国农地产权制度 60 年: 历程回顾与变迁评判[J]. 经济与管理研究 2009(10): 22-28.
- [6] 吴越. 地方政府在农村土地流转中的角色、问题及法律规制——成都、重庆统筹城乡综合配套改革试验区实证研究[J]. 甘肃社会科学 2009(2): 65-70.
- [7] Kydland Finn E., Prescott Edward. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans[J]. Journal of Political Economy 1977, 85(3): 473-495.
- [8] North, Douglass C. A Transaction Cost Theory of Politics[J]. Journal of Theoretical Politics 1990 2(4): 355-367.
- [9] 盖国强. 农村土地使用权流转研究——以山东省为例[J]. 中国软科学 2001(5): 114-120.
- [10] 黄振威. 政府竞争、可信承诺与地方政府行为异质性——基于省际面板数据的经验证据[J]. 江海学刊 2013(1): 124-131.

[责任编辑: 靳香玲]

## On Rural Land Circulation under the Perspective of Credible Commitment

MA Yu-lin

( College of Humanities , Shanghai University of Finance and Economics , Shanghai 200433 , China)

**Abstract:** Credible commitments theory holds that , in order to achieve the efficient institutional change , the government should make commitments , and a real credible commitment must be based on the reliable institutional arrangements. Rural land circulation is a significant institutional reform that is currently being carried out in China. The local governments , as the institutional , policy and public service providers , are supposed to ensure the legitimacy of policy-making , strengthen the unity of policy implementation , and attach importance to the institutional innovation associated with the rural land circulation and so on , providing the credible commitments to all the related parties while achieving their own interests and institutional goals.

**Key words:** credible commitment; rural land circulation; reform of rural land property right; institutional innovation; local government