

农业制度变迁成本累增效应与分摊方式的创新

邓大才

(中共常德市委办公室, 湖南 常德 415000)

摘要:制度变迁成本分摊关系到制度变迁能否顺利进行。制度变迁的决策者总想在改革的初期以较少的摩擦和较少的成本,使相关利益主体尽可能的从新制度中获益,以求得最大可能的支持。这就使制度变迁成本有一种向后累积增加的效应。本文先分析了制度变迁成本的累增效应,然后提出了化解和规范累增成本的一般方式,并以农业制度变迁累积成本为例进行了相应的实证分析。

关键词:制度变迁成本;累增效应;分摊方式

中图分类号:F30 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)05-0009-07

一、制度变迁成本累增效应是改革的一般选择

所谓制度变迁成本累增效应是指决策者为了顺利推进改革,减少改革初期各相关利益群体的损失而采取把改革成本向后推移的方式。制度变迁成本有许多种,如制度设计成本、制度实施成本、政治成本和风险、制度安排后导致相关主体的利益逆转的补偿,等等,这些成本都有一种向后推移累积的趋势,笔者把这种趋势称之为制度变迁成本向后累增效应。

(一)制度变迁成本的类型

1. 制度设计成本。制度设计成本是在原有制度内酝酿、设计安排新制度所花费的费用,这部分成本要在改革期间予以消化。这种消化也有两种方式,一种方式是在旧制度的框架下消化,计入旧制度的废弃成本;另一种方式是在新制度建立后由新制度的收益一次性解决。制度设计成本不能向后推移累计,也不能由改革各主体分摊,更不能制度化。政府是制度设计成本的最终承担者。

2. 改革实施成本。改革的实施成本包括公众的反对成本、协调成本、组织成本、试错成本、监督执行成本等。这部分成本应具体问题具体分析,与改革主体直接相关的应内部化,与改革主体不直接相关的可以向外部转移,剩下的由政府从制度变迁收益中予以开支,改革没有成功的由政府完全承担。

3. 政治成本。政治成本有两层意思,制度变迁主体的政治风险和制度变迁所引致的社会政治风险,这种成本必须内部化。因为成本内部化是与改革收益内部化相对应的。诱导性制度变迁的主体,其改革是为了追求潜在的利润,当然其政治成本应内部化。强制性制度变迁的主体只要将制度安排成功就可获得最大的租金,还可获得支持和巨大的政绩,甚至职位的提升,因此其改革成本理应由改革主体自行承担。

收稿日期:2002-03-05

作者简介:邓大才(1970—),男,湖南汉寿人,中共常德市委办公室,经济学硕士。

4. 制度更替引起的制度利益转换成本。一是旧制度下能够获得的利益,在新制度安排后被取消,这部分成本可以称之为新制度安排的机会成本;二是新制度安排后,由某些人承担了费用,如农业制度变迁后,予以制度化的乡统筹、村提留;三是新制度安排后,未予以制度化的成本,可以在新制度运行期间与制度化的费用一同由微观主体承担,也可以向后累积,找适当的时机予以化解的成本。

改革决策者在对非制度化的成本与制度化的成本是采取逐步解决还是向后累积的选择上,一般倾向于后者。

(二)制度变迁成本累增是改革决策者的一般选择

改革决策者总是希望最小程度的损害改革主体和既存利益主体,即争取以最小的反对来逐步实施改革。在这种改革方式下,其成本分摊要么是向后推移,要么是由即期政府来承担。一般情况是以向后推移为主。因为:一是政府财力有限;二是由于政府有一定的任期,任期中的政府往往是以本届效益最大化为出发点的;三是减少制度安排初期的改革阻力。因此,在制度变迁成本的分摊上必然是向后推移,以便在适当的时机,即受益主体有一定的承受力、心理准备并认可新制度后再适当分摊,或者把改革成本推给继任者。这就势必在一定程度上使制度变迁成本向后累积。

(三)制度变迁成本累增效应的合理时滞

制度变迁成本向后累增是改革者的一般选择,但是向后累增也有一定的极限,这个极限就是制度变迁成本累增的合理时滞,一旦达到了这个极限,成本就不能再向后累积了,否则就会得不偿失,影响制度发挥应有的效率。合理时滞的分析有两种,一种是定性分析,一种是定量分析。

1. 从定性分析看,预期制度已经基本建立。改革的根本目的是把具有潜在利润或者租金的预期制度安排到位,只要预期制度已经安排妥当,而且能够正常发挥作用,即能够正常调节和约束资源的配置,预期制度就能够为微观主体所接受。

2. 微观主体从安排的新制度中获得了一定的利益,即潜在利润已经转化为现实利润。受益群体基本认可和支持新制度。

3. 改革的损失者已从新制度中得到了一定的利润补偿,或者有了一定承受能力和一定的心理准备。

4. 新制度的潜在反对者已经无法动员组织广大微观主体反对新制度,这又回到了前面的结论,即广大的微观主体支持和拥护新制度。

5. 从定量分析来看,制度变迁成本向后累积的最大时滞是,不消化累计的制度变迁成本就可能使新制度失灵或者影响制度的正常运行,即制度供给效率由递增转为递减。一项符合规律和需求的新制度供给,其制度供给效率一般是递增的,在制度效率递增过程中,假定制度变迁成本在即期没有分摊,而是向后推移,且没有达到合理时滞的极限。但是一旦制度变迁成本向后累积达到了极限,即出现边际效率为零的状态,制度供给的效率由递增态势转为递减态势,这一点就是制度变迁成本向后累积的极限点,也是制度变迁累积成本化解的最佳点。

(四)制度变迁成本向后累积不是越长越好

制度变迁成本是改革的代价,不是能够永远向后累积的,总有一天要解决。如果在制度变迁成本累积的合理时滞阶段不解决,一旦越过了这一合理时滞阶段就会加大消化成本,有时可能会使既定制度失效,甚至政权易位或者爆发自下而上的革命。因此,制度变迁成本不是向后累积得越久越好,越多越好,只有在合理时滞内消化累积的制度成本,才会使需要消化成本最低、整体制度变迁成本最小,一旦越过了制度变迁成本累积的极限点,需要化解的成本就会越来越大。

二、农业制度变迁累积的成本和不合理的成本分摊方式已经到了非解决不可的地步，向后累积的制度变迁成本已经无法再递延，制度变迁的风险加大

(一)农业主要制度变迁成本累积已经基本接近合理时滞有些已经超过了合理时滞的极限

1. 传统的政治制度运行成本由改革后的市场微观主体承担已难以承受。我国的改革是先经济体制改革,再适时推进政治改革。但是20多年来,农业经济制度改革可以说在市场化道路上走了一大步,但是我国的有关农业的政治制度则很少变动。在我国各级政府中,只有乡镇这一级政府的经费是完全来源于农民,而且不是以税收形式,而是以费的形式来征收。大量的工作人员和乡镇站所是靠向农民收费过日子。向农民征收经费的理由是乡镇是集体土地的所有者,理应征收“地租”。但是这里存在一个悖论:土地是乡村集体所有,农民是集体的成员,是土地的实际所有者,乡村只是一个所有权代理人,实际所有者农民就还得通过交统筹提留(即地租)来使用本应属于自己的土地,而自己的土地所有权收益给代理人来享受。如果我们再讨论,如果土地属于村级所有(目前大部分的土地都属于村集体),村是所有权的代理人,而乡镇是一级政府不是代理人,有什么理由还要收取类似地租的统筹费用呢。因此,既然国家已把乡镇定位于一级政府,而农民在交纳税收的情况下,就不应该再承担乡镇的行政管理费用。

2. 粮食流通体制改革成本分摊方式极不合理,累积的成本也非化解不可。1998年国家为了减轻粮食体制改革的财政负担,继续实行省长负责制,建立多级风险基金,把原本由中央财政负责调控的责任转由地方与中央共同负担,而且以地方为主。国家还规定1993—1998年的粮食亏损由地方在一定的年限内予以消化,把因国家政策造成的亏损转嫁给地方,同时对没有消化完的粮食亏损予以挂帐,从目前的政策走向来看,这个亏损也会由所谓的顺价销售最终由农民承担。

3. 地权改革而导致失业、社会救济救助和社会保障费用内部化。农业经济体制改革后,把原本由集体承担的,如失业救济、养老保险等各种社会保障支出全部由农民自己承担,也就是说农业体制改革成本由农民自己承担。此外,9年义务制教育,现在农村中小学生的费用开支是城市的2倍以上,而农民的收入还不到城市居民的一半,用较少的收入负担较多的费用这本身就是一种社会的不公平。并且1990年代以来,教育部又以政府的名义要求乡村两级中小学校舍“达标”,每个乡镇都要花费相当的费用,而这些最后也是通过各种途径向农民转嫁予以化解。这也是加重农民负担的一个重要因素。

4. 农民(家庭之外)付出的一部分劳动得不到承认,最典型的表现是农村还存在义务工制度。当前,农民有相当大(家庭之外)一部分劳动表现为义务工、积累工制度(农村简称“两工”)。不仅“两工”的价值不能实现,而且“两工”制度还成了乡镇两级平衡财政收支的调节器,成了加重农民负担的载体。乡镇两级在年初确定预算时,统筹提留与实际支出缺口差额就在“两工”上想办法。国家政策明文规定,义务工和积累工有水利工程就收,没有就不收,而且最多不超过30个。但是现在成了一项刚性收费,有无水利工程都要收取,几乎成了农民负担的“无底洞”。

(二)从制度变迁成本的累积效应来看:整体制度结构的边际效率递减

1. 农业经济增长长期徘徊,表明诱导性制度的作用已经达到了最大化。1978—1984年经济发展较快与制度创新的边际效率持续上升有很大的关系。由于家庭承包经营责任制的创新,适应了农业生产的本质特征,从制度供给的每一变量分析,差不多都表现出正相关的绩效。另据有关专家根据生产函数估计,1978—1984年农业总产值以不变价计算,增加了42.23%,其中46.89%来自家庭联产承包责任制实行所带来的生产率的提高。若以生产反函数来估计,家庭联产承包责任制对1978—1984年农业增长的贡献为42.2%。

从1985年以来,农业生产出现徘徊局面,这时就已经表明前一轮农业制度创新的效率已经达到了极限,需要及时强制性制度安排。进入1990年代以后,由于前一轮制度创新的效率基

本已经释放殆尽,即使在这段时间内出台了一些强制性制度安排,但是,都只是单项制度、小范围的、没有触及到核心制度和整体创新,制度结构效率长期处在较低的状态。因此,目前推进强制性制度安排,获取最大化租金和产出的时机已经成熟,也就是需求诱导性制度转为强制性制度安排的最好时机。

2. 农民收入增长幅度逐年递减,目前农民收入增长几乎跌入谷底。1978—1985年农民人均纯收入年均增长率为15.18%,是改革开放以来增长速度最快,物价最低的时期,农民的实际收入大幅度增加,而1985年至1999年农民人均收入年均增长速度为4.12%,比1978—1985年低了11.06个百分点。这15年又可以分为三个阶段,1985—1990年农民人均纯收入年均增长率为2.97%,其中,1989年和1990年为-1.61%和1.8%,为改革开放以来增长最缓慢的时期;1990—1995年由于农产品全面提价,增长速度有所回升,到1996年达到了9%,但是好景不长,1997年开始又大幅度下滑,1996—1999年农民人均纯收入分别为1926元、2090元、2162元和2210元,名义收入增长率分别为22%、8.5%、3.4%和2.2%,剔除物价因素,实际增长率为9%、4.59%、4.3%和3.73%,农民名义收入增长幅度与实际增长率都大幅下降。

3. 农民负担屡减屡增、农民渴望新制度的出台。一是就农民人均纯收入增长率与负担增长率来看。1988—1992年,农民人均三项负担支出年均递增16.9%,而农民人均纯收入递增速度只有9.5%。1994—1996年虽有反弹,但也只有1996年的负担率低于人均纯收入的增长率。据对全国6.73万户农村居民抽样调查,1997年上半年农民人均三项负担额,比上年同期增长19.6%,而同期农民人均现金收入仅增长6.5%。二是就农民负担按5%计提来看。据研究表明,以1994年我国农村居民收入基尼系数按0.32计算,20%和10%的低收入户有22.73%、49.42%负担率超过5%。即使按0.2的基尼系数计算,20%和10%的低收入户也有11.19%、15.82%负担率超过5%。三是就农民的收入层次来看。据资料分析,1998年人均收入在400—500元的农户其负担率为16.7%,人均收入在800—1000元的农户,其负担率为8.7%,收入在1500—1700元的农户,其负担率为6.7%,人均收入在2500—3000元的农户,其负担率为4.9%。1998年全国农民人均纯收入仅为2160元,所以我国至少有一半农民的负担超过5%。由于多年来农民收入增长趋缓,有些地方甚至出现了绝对降低,农民与城市居民的收入差距已经越拉越大。因此,农民渴望有利于农业发展和农民增加收入的新制度。

(三)部分增量制度因制度变迁累增成本过高而跌入制度供给陷阱

1. 国家通过提高粮食的收购价格以提高农民的收入,但是效果并不明显(粮食制度变迁成本累增过高)。国家于1986、1989、1993、1996年连续4次提高粮食收购价格,但是粮食收购价格的上升并没有给农民带来好处,反而导致了一浪高过一浪的通货膨胀。如1987、1993年粮食价格指数为108、116.7,而化肥价格指数分别为118.6、124.9。不要说依靠粮食价格上涨来提高农民的收入效果不明显,即使明显,这也不是治本之策,而且目前我国粮食价格已经接近有些甚至超过了国际粮食市场的价格,再靠刺激粮食价格上涨来提高农民的收入已经走到了尽头。

2. 依靠结构调整的制度创新来增收也只能解决部分地区部分农民的暂时增收问题(没有解决结构调整的制度成本分摊问题)。1984年以来,为了促进农业增长、帮助农民增收,国家提出了通过调整农业结构来增加农民的收入。但是在现有制度结构条件下,农业结构调整也没有显示出应有的威力。虽然各地农业结构调整出效益的典型也有不少,但是从客观上分析,结构调整可以解决某一地区或某几个地区的农民增收问题,但是无法解决全国9亿农民的增收问题。因为一个地区的结构调整能够出效益,是以其它地区不调整结构为前提的,而且结构调整还受各种客观因素(耕地的有限性、粮食的经济功能、粮食的公共品属性、粮食供给的经济安全性)制约。不可否认,结构调整是部分地区部分农民增收的一个好方法,理论上也行得通,但是从国家整体来看,却不是治本之策,企望以农业结构创新来替代制度创新显然无济于事。要解决农民的持续

增收问题,还必须从农业制度上想办法。

3. 通过减轻农民的负担来促进农民增加收入,从而刺激农业经济增长的措施也不是治本之策(税费制度累增成本过多)。1984年以来,虽然国家出台了不少减负政策和制度,但是农民负担是屡减屡增。一是早在1985年10月31日,中共中央、国务院就联合发出了《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》,并责成各个部门和省市党政领导出面主持,对减轻农民负担问题在最近几年内应每年检查一次。二是1990年2月3日,国务院再次发布《关于切实减轻农民负担的通知》,其中明确规定农民的负担比例,即以乡为单位,征收集体提留和统筹费,一般应控制在上年人均收入的5%以内。三是1993年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《关于涉及农民负担项目审核意见的通知》,在农民原有的缴费项目中,取消要求农民出钱、出物、出工的有43项,仅保留了29项可以继续执行的项目,每个项目都有明确的具体表述,具有很强的操作性。四是1996年12月30日,《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》由中共中央、国务院颁布实施,并指明农民负担问题在一些地方还相当严重,重申5%的标准不能变。1999年8月2日,国务院办公厅转发了农业部、财政部、监察部、国家计委、法制办《关于做好当前减轻农民负担工作的意见》,要求各地参照执行。可以这么讲,1985年以来,也就是制度创新效率达到最高点以后,尽管国家出台了一系列减轻农民负担、保护农民利益的政策和制度,但是这些制度好象根本不起任何作用,农民的负担仍然是有增无减。而且当前有许多地方还出现了不少农民弃地抛荒的现象。

4. 第二轮土地延包农民并不热心(土地增量制度变迁累增成本过高)。中央提出农民承包土地再延长30年后,农民并没有象对待1978年的家庭联产承包责任制一样的欢欣雀跃。农民不仅不想续签合同,领取土地使用证,反而连现有的承包土地都不要了。农民不要土地并不是农民很富有,也不是农民非农就业渠道增多了。农民现在还只是仅仅解决温饱问题,土地仍然是农民生存和就业的最基本的手段。在这种情况下出现土地大量弃耕的现象,笔者认为土地制度变迁成本累增过多所致。

三、选择适当的成本分摊方式,消化和规范累计的制度变迁成本

(一)改革成本分摊的时机已经成熟

1. 预期制度已基本建立。经过20多年的农业制度变迁,市场经济已经基本在农村建立:农民得到了土地生产经营权,地权制度虽然还存在一些问题,但是发展的基本方向已经明确;农产品流通制度已基本市场化;农业生产经营的要素已经由市场配置。预期制度已经解决了制度设计初期解决温饱问题的基本要求。

2. 市场经济的观念深入人心。农民已经从新制度中得到了好处,市场再也不是和计划相对立的一个意识形态标志,而是调节分配资源的一种手段,也是农民进一步发财致富的一个良好外部环境。可以这么说,任何人也无法再“开倒车”,再回到计划经济的贫穷时代。农民拥护、支持市场经济制度。

3. 农民有了一定的经济承受能力。经过20多年的发展,农民虽然算不上富裕,但是大部分已经是不缺吃、不缺穿了,已经有了一定的改革承受能力。

(二)成本分摊的原则。

1. 受益原则。如果制度变迁涉及到了多个受益主体,创新成本应在多个主体中均衡分摊。前一轮制度变迁是诱致性制度变迁成本,其变迁的成本基本上实现了创新主体(即农民)内部化了。这主要是考虑当时制度变迁的效率较高,农民承担改革成本不会影响其创新的积极性。但是当前农民在市场中处于劣势地位,农民的处境比较艰难,如果创新成本全部由农民承担,创新必然不会得到大多数农民的拥护而导致创新失败。

2. 分类原则。一方面,对过去累积的制度变迁成本,要下力气解决,现在已经不能继续向后推移了。可以由国家承担一部分,向外转移一部分,农民自己承担一部分。另一方面新增制度变

迁成本要根据受益原则和支农原则,予以制度化。

3. 国家和非农产业为主的原则。如果只涉及农民本身,则国家要与农民共同分摊。时机成熟后要适时引导“以工补农”,把改革成本由农业内部向外转移。

4. 逐步消化原则。虽然农民已经有了一定的承受能力,但是对于20多年累积的制度成本,也不能一下子完全分摊,要逐步化解。

(三)农业制度变迁累积成本的一般分摊方式

制度变迁累积成本的分摊有多种方式,如制度化、向外转移、向后累积、改革主体内部化。对于改革主体来讲有向后累积或者制度化的偏好,对于改革客体则偏好向外转移。

1. 内部制度化。内部制度化就是制度变迁的成本由制度约束和规范对象来承担,即由改革微观主体来承担,就是对制度变迁初期尚未制度化的制度变迁成本重新用制度来规范,并由微观主体来承担。这种方式是一种较为常见的方式,因为经过一段时间,微观主体已经有了一定的物质和心理承受能力,与改革初制度化相比,反对的程度较低,实施成本较低,是一种较理想的制度变迁累积成本的分摊方式。

2. 外部制度化。外部制度化就是由政府制定相应的配套政策和规定来化解改革成本,以减轻制度作用对象的负担。

3. 向外转移。制度变迁累积成本由相关利益主体以外的人或者利益群体来承担,这种方式必须是“内部人”与“外部人”有一定的利益联系,“外部人”通过承担一定的制度变迁累积成本能极大地增进自身利益。这种制度变迁方式,如农业产业化,龙头企业帮助建设基地,为农民提供服务,就属于这种类型。

4. 政府一次性予以划转。就是把过去累积成本,完全由政府一次性承担。如1998年粮食制度改革,各个粮食企业的亏损、挂帐停息就是由政府来承担。这种方式需要政府有比较大的承受能力。

5. 契约交易。以制度未来的潜在利润换取制度累积的成本,新制度的供给是因为有潜在利润或者租金的诱因,对于无法分摊的制度变迁累积成本,决策者可以出售潜在利润或者租金,来换取累积成本的化解。如农村公共品制度的累积成本就可以通过出售公共品的潜在收益来分摊制度变迁成本。

(四)农业制度变迁成本的具体分摊方式

1. 改革农村公共产品筹集制度,实行投资主体多元化,减少农民的生产共同费用的分摊。公共产品筹集主体要多元化,不能完全由农民负担。因为供给公共品是政府的一个重要职能。过去由农民自己承担有其不得已的合理性(国家的非农发展战略)。但是目前农民负担沉重,收入增长持续递减,而经济已经进入了工业化中期阶段,因此,国家应承担这一职能。对于全国性的农业基础设施工程,国家要全额投资;区域性的基础工程可以由国家和地方共同负担;区域性的小水利设施,由地方政府、乡村社区和农民共同负担。同时应积极引进外资,按照“谁引进、谁收费”,“谁投资、谁受益”的原则,大力兴办农村公共产品,通过公共产品投资主体的多元化,减轻乡村社区兴办水利设施等基本建设的压力,以减少农民的生产费用。

2. 国家要支付农村的失业和社会救济费用。目前由于我国仍然没有考核农村的失业问题,农村过剩人口是通过“一个人的工三个人做”,即家庭承包责任制来予以强制内部化。这些既不符合社会公平的要求,国家也没有尽到自己应尽的责任。现在中央提出休养生息政策也应考虑把这部分由农民支付的费用由国家承担。

3. 9年义务制教育的费用外部制度化。9年义务制教育目前城乡两个样,因此从政策的公平性来讲,这部分成本必须实行外部制度化。另外,对于因为学校升级达标累积的制度变迁成本(债务),国家要视乡镇的财政状况,予以适当支持或者补贴。

4. 粮食制度变迁累积成本。一是以前由于国家政策造成的制度变迁累积成本国家要一次性承担,不能通过赋予粮食企业垄断经营的地位,再从农民身上解决,当然解决以前粮食制度变迁的累积成本要与粮食企业彻底与政府脱钩一并解决。二是尚未制度化的农民支持保护成本要外部制度化。粮食生产新一轮制度变迁要把对粮农的支持保护作为制度创新的重中之重来解决,国家决不能认为粮食多了就不支付成本,而在粮食出现问题时再通过提高粮食价格来刺激粮食生产。解决这一问题就是要把对粮食的支持保护费用外部制度化。外部制度要与农业生产经营的区域支持相结合。

5. 农村土地制度变迁成本的分摊方式要适当调整。当前乡村两级债务沉重,主要来源于前一轮改革,制度化的费用(统筹提留)和非制度化的费用,如“两工一金”(义务工、积累工和公益金)。虽然制度化的费用有一个数量上限(不超过农民上年收入的5%),但是由于基数是乡镇自己掌握的,这就不可避免地出现诸如提高收入基数,以增加制度内的收费。制度内的另外三种税收(农业税、屠宰税和农业特产税)分摊也不合理,农业税折实计算时往往在价格上大作文章,市场价格高时就压低折实价格。后两种税收据实征收变成了平均分摊。制度外的费用几乎没有标准,唯一的依据就是根据乡镇当年的财政预算收支“倒算”应征收的非制度内的费用。最近在全国推广的农村税费改革,虽然统一了制度内的税收并降低了自己相应的标准。但是制度外的收费仍留下一个增加农民负担的隐患,最好的方式是予以制度化。对于前轮制度变迁累积的成本,即当前乡镇两级的部分债务,国家要适当的予以剥离,该由国家承担的国家必须承担。

参考文献:

- [1]邓大才. 制度需求累增效应假说与制度变迁的阶段性突破[J]. 贵州财经学院学报,2001,(6).
- [2]邓大才. 跳出农业制度供给陷阱[J]. 国家行政学院学报,2001,(5).
- [3]邓大才. 新一轮农地制度变迁的路向选择——弱化所有权[J]. 财经研究,2001,(9).
- [4]孙梅君. 农民负担的现状及其过重的根源[J]. 中国农村经济,1998,(4).
- [5]国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,1978—1999.

The Accumulated Effect of Institution Change Cost and the Innovation of the Apportionment Mode

DEN Da-cai

(Changde Committee of the Communist Party of China, Hunan Changde 415000, China)

Abstract: Cost apportionment of institution change decides whether institution change will go smoothly. At the early stage of reform, the decision-maker of the system change always enables the institution relevant benefit entity to benefit from the new institution with less friction and less cost, in order to gain the greatest possible support, which renders the institution. The paper first analyses the increased effect of accumulation of institution change cost, then puts forward the general ways of resolving and normalizing the accumulated increased cost, and finally it analyses the accumulated cost of institution change by taking agriculture as an example.

Key words: institution change cost; the accumulated effect; the mode of the cost apportionment