

我国农村土地制度变迁的路径依赖及其创新

●蒋永穆 安雅娜

(四川大学经济学院 四川 成都 610064)

建国后,我国农村土地制度几经变革,最终确立了集体所有、农户经营的家庭联产承包责任制,这是制度变迁的路径依赖发挥作用的结果。而我国农村土地制度进一步的演进及其创新仍要受到路径依赖的推动。本文依据路径依赖的理论,分析了家庭联产承包责任制的确立和演进,在此基础上进一步提出了我国农村土地制度的创新模式及其基本框架。

关键词:中国农村土地制度 制度变迁 路径依赖 制度创新

中图分类号:F301.1 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2003)03—0054—06

党的十六大报告明确提出了全面建设小康社会的奋斗目标。全面建设小康社会,重点在农村。而建设农村小康现今面临的主要矛盾在于农民增收。要实现农民增收,需要从很多方面努力,其中一个重要的方面是要实现农村土地制度的创新。本文试图从路径依赖的角度重新认识我国家庭联产承包责任制的确立和演进过程,进而依据路径依赖理论提出农村土地制度创新的目标模式和基本框架。

一、家庭联产承包责任制的一种解释:路径依赖理论

(一)家庭联产承包责任制的确立:路径依赖的作用

路径依赖理论的一个核心的概念就是历史事件,它包括在经济动态发展中的事件和环境,尤其指那些在传统经济学中被遗忘和忽略的微小事件和偶发事件,它们不再仅仅是“不可避免的确定结果的时间载体”,而是影响结果的重要原因,也就是说,它们是促使制度变迁初始条件形成的重要因素。所以,研究在家庭联产承包责任制的确立时,必须要认真考察以往发生的一系列变革事件。

新中国成立后至改革开放前的短短20多年时间里,中国农村土地制度经过土地改革、初级农业合作化、高级农业合作化和人民公社化几次重大变革,实现了从封建地主土地所有制——农民土地所有制——农民所有、集体经营制度——集体所有、集体经营制度的巨大转变,这一系列的改革基本上是沿着“促使土地由农民分散占有到集体集中占有”这条路径进行的,它是在建立社

会主义目标下的战略选择,其结果是确立了社会主义性质的土地所有制,农民政治和经济上的地位发生了重要的改变。但是几次改革之后所形成的集体统一经营制度却偏离了路径依赖所规范的方向。因为:

1.以集体共同劳动为特征的公社体制,由于在集体劳动中监督者很难从直观上判断耕作者在集体劳动中是否密集地投入了劳动,因此,监督者很难让偷懒者为自己的偷懒行为付出代价。而当农民意识到自己偷懒也可以获得和勤劳者一样多的经济收益时,集体劳动中的偷懒行为就会普遍化,这样单位面积土地上投入的劳动力必然减少,使土地产出率下降,从而引起农业经济的衰退、国家粮食供应的不足和农民收益大幅降低。可见,虽然人民公社体制获得了国家的支持,但是它违背了农民利益,在经济体制运行中产生了负面效应,它的确立和运行不仅不能分摊制度变迁开始时的沉没成本,反而增加了改革的成本,

2.当土地和自然资源变得相对稀缺的时候,劳动密集型的农业出现了,这时以家庭为单位的生产劳作显示出其生命力。(1)家庭经营中,家庭是自身经济活动的剩余利益索取者。家庭成员是财产的股东,且由于他们的利益高度一致,“一荣俱荣,一损俱损”,所以在配置资源、协调生产和应用激励手段时也表现出高度的一致性和自律性。同时,由于实施了自我监督,也就是说在家庭经营中,偷懒行为已被内化为家庭的生产成本,所以这种经营方式能有效地减免偷懒的交易费用。(2)家庭生产适应了农业生产的特点:农业生产必须在广阔的空间进行,这在客观上形成了农业经营的分散性;农业生产的劳动对象是有生命的动植物,客观上要求劳动者在生产劳动过程中具有强烈的责任心,要关心和爱护劳动对象;农业生产的季节性以及动植物的生产时间和人们劳动时间的不一致性,客观要求劳动者劳动用工时间的灵活性,自主性和随意性,甚至有时候需要劳动者根据

农时,不分昼夜地抢种抢收,抢管抢护;农业生产具有较长的周期性,且没有“中间产品”而只有最终产品,这客观上要求劳动者从种到收一连串地完成生产劳动的全过程,才能保证农业生产作业成果的数量和质量。为了适应农业的以上特点,农业经营方式的最佳选择只有“以家庭为单位经营”,因为家庭经营在组织家庭劳动上具有较大的弹性和灵活性,忙时能即时调动家庭劳动力,闲时能合理安排农业剩余劳动。(3)回顾我国农业发展史,自秦汉以来,我国农业以自耕农和佃农两种形式经历了两千余年的家庭农业,并一直延续到新中国成立初期。可见,家庭经营不仅是我国农业的实践总结和历史选择,也是广大农民群众和农业生产特点本身的内在要求,它在相当长的时期内与我国的农业生产力发展水平相适应,是符合社会历史潮流的。

由以上分析看出,土地所有权的集体所有是建立和维护社会主义制度的重要体现和重要保证,是必须坚持的,而集体组织劳动由于不能像家庭经营那样激发农民生产积极性且不能适应农业生产的特点,必然要被家庭经营取代。所以,在这一系列路径的影响下,我国最终确立了以土地的集体所有、农户的家庭分散经营为特征的家庭联产承包责任制,这一制度纠正了公社制之后我国农村土地制度的偏离方向,使土地制度改革重新朝着正常规范的路径方向演进和发展。

(二) 家庭联产承包责任制的演进:路径依赖的推动

制度体系一旦形成,其演进中的报酬递增特性所导致的路径依赖就会作用于其后的制度变迁,使制度演进沿着既定的轨迹运行。家庭联产承包责任制确立之后并不是停留在原有的制度安排上,而是会继续不断演进,创造出新的制度安排。在这一演进过程中,路径依赖不仅起到推动作用,而且为其演进设计好了一条内在轨迹,那就是一方面坚持土地的集体所有和农户家庭经营相结

合,保证农户不断对土地进行劳动力、资金和技术的投入,促进土地的精耕细作;另一方面继续改革土地的使用权制度,促进土地流转。

家庭联产承包责任制建立起来后,农户成为自主经营、自负盈亏的独立实体,由于农户成员之间的利益高度一致,所以任何成员偷懒怠工都会内化为这个家庭的生产成本,这种情况下,劳动监督费用大大降低,农户生产的积极性被充分调动起来。但由于我国人口压力大,人地关系紧张,这就要求不但对土地进行连续耕种,还要轮作复种、间作套种,总之要高度利用土地,此时如果没有精细养地技术作基础就不可能支撑这种连续密集的土地利用。因为土地利用程度越高,如果没有养地技术支撑,土壤肥力消耗就日益增大,土地报酬递减就越来越严重,最后将导致大面积大范围的地力衰竭。但用地和养地之间的关系十分复杂,用地程度越高,要求养地投入的劳动力与资金就越多。而养地收益是长期的,在短期内不可能把所有付出的劳动力与资金成本收回,因此,要推广普及这种投入颇多的精细养地技术就必须在下步家庭联产承包责任制的演进中,保证农民拥有土地长期的使用权与收益权,如果农民不能拥有土地长期的使用权与收益权,作为经济理性人,农民就会拒绝实施这种投入高昂又不能短期收回成本的养地技术,转而采用对土地掠夺式经营方式,这样,就可能导致土地报酬递减甚至地力衰竭,最终导致经济衰退。而一旦农民拥有了对其土地的长期使用与收益权,此时由于农民对其土地上劳动的收益具有长远预期,他的行为选择就不会只顾短期利益而导致长期利益受损,因为这种做法在他拥有土地长期使用和收益权后是不经济的行为,此时他就要在用地与养地之间找到一个均衡点,既注重短期收益又兼顾长远利益,既重用地又重养地。

另一方面,伴随着我国社会主义市场经济体制的不断发育,在传统农业向现代农业的转轨过

程中,农村生产要素配置的市场化是一种必然的选择,它客观上要求资源能够自由流动并积聚起来,这样才能产生较高的效益,而家庭分散经营造成的土地规模小,土地经营极度分散成为制约我国农业发展的一个重要问题。同时,由于第三产业和农村中非农产业的影响,使得农民对土地的依赖性和之前大不相同,出现了“有地不愿耕”和“想耕却无地”的矛盾,所以必须改革农村土地使用权制度,将分散零乱的土地借助于一定机制集中起来,逐步扩大农户家庭土地经营面积,实现土地适度规模经营,提高土地资源的配置效率。这就是加快土地流转的意义所在。

二、基于路径依赖的农村土地制度创新的目标模式

土地创新目标模式的建立要高度重视路径依赖的作用。根据路径依赖理论,所有制度的创立、变更及随时间变化,都无一例外地具有路径依赖的特征,路径依赖不仅会影响制度变迁的方向,还会影响制度变迁的绩效,所以创新我国农村土地制度,必须高度重视路径依赖的作用。在设置土地制度创新的目标模式时要把握:一是要考虑已有的路径依赖;二是新路径的选择必须以市场经济作为大背景,必须体现制度的经济效率,把经济效率放在重要的位置;三是新路径必须设置动态修正机制,不断矫正路径偏差,避免再度出现“体制锁定”,使创新沿着市场经济所要求的目标前进。总的来说,我们就是要突破原有土地制度变迁的路径依赖对农村经济发展的不良影响。

基于路径依赖的农村土地制度创新的目标模式是在土地福利保障模式基础上建立土地经济效率模式。

由于千百年来土地都担负着保障农民基本生活以及维护社会稳定的职能,加之我国现阶段社会保障机制不健全,农民的就业和生活仍有赖于土地,所以必须重视土地福利问题,在创新农村土

地制度时必须以土地福利保障模式作为基础。

但是原有的家庭联产承包责任制下的土地保障模式只提供给农民一种基本的生存保障,主要是为解决农民的温饱问题而设立,当农民的增收问题成为农村经济发展的主要矛盾时,在市场经济“效率优先,兼顾公平”的要求下,需要建立新的土地创新的目标模式,即土地的经济效率模式。建立土地的经济效率模式,就是要以市场化为背景,以效益作业引导,注重产出水平的提高,把经济效率放在重要的位置,注重土地的精耕细作,加快土地流转。

三、农村土地经济效率模式的基本框架

1.农村土地经济效率模式的基础:建立农村土地按类分级集体所有制。

我国宪法明确规定,农村土地归劳动群众集体所有。这是我国农村政治经济制度的基石,也是土地制度创新的出发点。但目前农村土地所有制存在的主要问题是所有权代表和执行主体的界限和地位还不明确,而建立农村土地按类分级集体所有制就是为了明确所有权代表,强化所有权职能。根据农村土地使用与管理的历史、现状和未来发展方向,可将农村集体土地所有制按土地利用类型分为乡镇集体所有和村(组)集体所有两个层次,分别交给乡镇政府和村民委员会(或村民小组)行使所有权。

乡镇政府所在地的小城镇建设用地归乡镇人民(包括居民和农民)集体所有,由乡镇政府代表所有者行使土地所有权。这一制度安排符合现行法律的原则规定,有利于在小城镇建设中贯彻“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”的方针,节约和集约使用农村非农建设用地。可以利用土地资产增值筹集建设资金,增强小城镇的城市功能,推动乡村城市化。同时,在体制上可以解决目前城乡土地制度衔接问题,改变小城镇土地管理

和土地市场混乱的状况。

乡镇政府所在地以外的其它农村集体土地,包括农地、宅基地和“四荒”土地,归行政村或村民小组全体人民集体所有,由村民委员会或村民小组代表所有者行使土地所有权。具体归哪一级所有,应根据当地自然、社会、经济状况和土地利用习惯而定。这种制度安排符合现行法规和多数地区农村土地管理现状,容易被农民接受,不应随意改变。

无论乡镇土地所有权还是行政村或村民小组土地所有权,都具有独立完整的法人产权性质,可以由其产权代表在法律规定的范围内占用、使用、收益或处置。国家建设需要占用农村集体土地,或者乡镇建设需要占用行政村或村民小组集体土地,都要依法办理征用手续,也可在不改变土地所有权的前提下,实行土地使用权出让、出租、联营入股等多种方式。

2.农村土地经济效率模式建立的关键:完善农村土地使用权制度,推进土地使用权流转和土地适度规模经营。

一国的农村土地制度必须尊重土地的内在规律,在促进生产力的前提下,选择适当的土地关系,才能有利于土地经营。改革开放后家庭联产承包责任制的实行,使农村土地所有权和承包权发生分离,给予农民充分的自主经营权,激发了农民的生产积极性,是农村土地产权制度的伟大创新。但同时,这一制度造成了土地的封闭性、凝固性使用,从而引发了一系列矛盾:“人人分田、户户种田、家家小而全”的侏儒农户与要求在专业化分工基础上规模经营的社会化大生产产生了尖锐的对抗,他们的积累水平相当低,无力依靠自己的财源积累足够的资金保证采用机器体系、化学技术和生物工程等来扩大再生产,这就掣肘了传统农业向现代农业的跃进。而且这种制度安排把农户束缚在狭小分散的土地上,加之人均耕地日趋减少及土地肥力递减规律,使农业发展长期徘徊在

比较低的水平上,加强了城乡“二元”经济结构现象,阻碍了工业化的进程。要解决这些矛盾,就要打破土地的条块分割状态,突破土地使用权的封闭性和凝固性,促进土地的适度规模经营和土地使用权的流转,这样一方面可让一些不肯种或不愿多种田的农民有序地出让土地,另一方面又使土地有序地向一些种田能手适当集中。具体做法:

一是要使农民成为土地流转的决策者,而非基层政府或村民自治小组。农民自己有权决定土地使用权是转还是不转,什么时候转,什么时候收回,用市场机制制定流转价格对土地流转做出补偿。所以首先要稳定和完善土地的承包权,促进土地长期收益权。土地承包权是法律赋予农民的权利,一切农业经营者必须严格按照承包合同和法律规定来取得对集体所有的土地资源的使用和经营权,而不能利用竞价承包的方式和采取行政手段夺取土地承包权,因此,必须约束政府的行政行为。应当指出,土地使用权市场化流转过程是一个新的利益分配过程,不仅涉及到有关法律法规,更涉及到政府、土地使用权流转双方的利益分配。究竟土地所有者凭借所有权能否从中分利、以什么样的比例分利,还要深一步研究。但要肯定的是,政府或村民自治小组绝对不能凭借行政权力干预农民土地流转。

二是土地流转方式实行市场化。市场化的主要方式是有偿转让,允许农地转租或以入股的方式合伙经营参与利润分成。无论是土地入股、自由转租还是委托中介组织统一出租,基本上都是市场化方式。土地使用权流转并不引起使用权的最终转移,只是一定年限的土地使用权的转移,在流转到期后,发包的农户有权收回使用权,所以,为了规范土地流转,建立合理的流转机制是关键,要尊重土地使用权的市场属性,在流转中依照市场经济规律,在确保所有权和承包权不被侵害的前提下,建立健全土地使用权的市场化流转机制、

管理机制、利益机制和风险机制。可以采取引导、激励措施鼓励有流转要求的农户流出土地,但绝对不能干预农民的流转与否。要依照“依法、自愿、有偿”的原则,明确划分、处理集体经济组织和农户的权利和义务,合理分配流出与流入双方的经济利益。规范合同契约,用法律形式保障土地流转双方的权益。

三是在有条件的地方实行土地使用权的买断经营。土地使用权的买断经营是指允许土地在不改变用途的情况下,使用权可在 50-100 年内一次性买断,且在规定期限内可以继承和再转让。土地使用权买断经营,不仅为规模生产、一体化经营解除了禁锢,而且为社会化大生产提供了政策环境,为工业化发展提供了必要前提,为农村市场经济的繁荣培植了良好的内在循环机制;为农业再上一个台阶培植了新的增长点,也为农业生产性积累打下了坚实的物质基础。但由于其需要大量资金投入,且经营难度大,涉及范围广,所以可采用点面结合的方式予以逐步解决,即只在符合条件的地方推行,然后逐步推广。

四是建立土地使用中合理的利益分配机制。土地使用中合理稳定的利益分配机制关系着农户有无用地养地的积极性,关系着土地的利用效率,是保证农村土地制度变迁朝着规范化方向发展,并不断实现农村土地制度收益递增的重要保证。所以,要明确国家、集体和农户对土地的投入及其产权关系,采取“用目标带动、用效益引导、用措施保证、用合同管理”等的办法,建立一整套适应市场经济发展的承包单位和农户的合理利益分配机制。

3.土地经济效率模式建立的主要配套措施,具体包括:

①积极稳妥地推进农村社会保障制度改革。要逐步将农村的社会保障由依靠承包的土地转变为依靠社会保障制度。采取“因地制宜,量力而行,形式多样,农民自愿”的原则,多渠道、多层次、多

方式地兴办养老、医疗、生育、伤残等保险。途径是先通过建立“承包地+个人账户”的双重社会保障制度,积累社会保障基金,在积累一定的资金后,承包地的保障功能逐步退出,即将“承包地+个人账户”的双重保障体制向单纯的“个人账户”式的社会保障制度转化,还土地以正常的生产要素性质,尽可能地发挥土地的经济功能,使土地的流动依靠市场的力量,而不是行政的手段。这样有利于促进土地流转,会对农业市场化、产业化进程发挥重要积极的作用。

②积极培育和完善农村土地市场。农地使用权流转制度是农村土地市场建立发展的直接动机和诱因。土地规模经营和农业产业化都要求逐渐开放农村的土地市场,这也是解决土地超小规模经营的凝固化的根本办法。完善土地市场首先要使土地使用权的转移方式多样化,合理化;其次,要使政府行为规范化,确保土地权利的安全性,即在一级土地市场这个层次,政府要为社会的持续发展负责,为子孙后代负责,而不能为了增加目前的财政收入或盲目为投资商提供优惠条件而竞相征用和出让耕地;而在二、三级土地市场中,政府可以建立调节土地市场的基金,地价下降时,政府可以回购,地价上升时,政府可以抛出。这就既防止了土地的自发交易,保证了国有土地资产不流失,又可以增加政府调控土地市场的能力。最后,要通过更为严厉的法律规范基层政府行为,以切实保护土地产权的安全性和土地市场的高效运作。此外,要在农村地区尤其是相对发达的农村地区,建立有效的农村社会保障制度,以创建农地经营者退出机制,改革现行户籍制度,以允许更多的农村人口在城市工作和居住;建立一个有效的土地契约依法执行制度和土地市场信息服务机构;建立农村土地产权抵押制度,以促进以土地资产为基础的农村信贷业的发展。

③发展非农产业,为农村剩余劳动力创造就

业机会。首先要制定相关的巩固和发展乡镇企业、加速第三产业发展以及推进农业产业化经营方面的优惠政策,以引导非农产业发展;其次,要推进农村户籍制度改革,完善农村经济管理体制改革,以消除农村之间的人为壁垒;最后,要加快小城镇建设。小城镇是我国农村非农产业发展和农业剩余劳动力转移的重要载体。因此,要对小城镇实行鼓励开发、自主创业、自谋职业的优惠政策,吸收技术、资金和人才,大力发展二三产业。此外,还要加强农村劳动力的就业培训,完善劳动法规,健全劳动力市场网络建设。

④要完善土地的利用和保护政策,要以生态建设作为土地开发利用的核心,要对土地进行合理规划和统筹开发,更为重要的是,在农业生产过程中,一定要尊重客观规律,充分认识到人类的活动对于自然环境和土地的影响,决不能只看到眼前的、局部的利益,而应该从长远的、全局的观点上来考虑它们的后果,从整个地区社会经济的可持续发展和土地资源的可持续利用的角度来处理开发利用中的相关问题。

参考文献:

- [1] 道格拉斯·C·诺斯著,陈郁、罗华平等译. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994.
- [2] 兰虹,冯涛. 路径依赖的作用:家庭联产承包责任制的建立与演进[J]. 当代经济科学,2002(3).
- [3] 张铭洪. 简单路径依赖模型及其经济学含义分析[J]. 厦门大学学报,2002,(5).
- [4] 贾生华. 论我国农村集体土地产权制度的整体配套改革[J]. 经济研究,1996,(12).
- [5] 邓大才. 农业制度变迁路径依赖及创新[J]. 经济理论与经济管理,2001,(3).
- [6] 兰徐民. 论长期坚持农业家庭经营体制不动摇[J]. 山西高等学校社会科学学报,2000,(3).

(收稿日期 2003—02—28 责任编辑 蒋少龙)