

中国现行土地制度的弊病及其对策

THE DRAWBACKS IN CHINA'S CURRENT LAND TENURE SYSTEM

文贯中

编者按：本文作者文贯中是美国芝加哥大学经济系的博士研究生。为研究我国农业问题，他1987年夏天回国进行了一次短期考察，在国务院农村发展研究中心和发展所的支持下，对湖南省南县和江苏省苏州市昆山县及吴江县的土地制度进行了调查研究。本文就是以这次调查为基础写成的。

自80年代初中国农村实行家庭联产责任制后，农业生产连续多年突飞猛进，成绩举世瞩目。然而自从1985年以来，连续三年粮食生产未能恢复到1984年的水平，副食品重新实行配给，农产品供应再次趋于紧张，这说明农业存在的问题还相当棘手。本文仅就中国农村现行的土地制度对农业发展的影响进行分析，并提出“除非改革现行土地制度，否则很难打破农村的僵滞局面”的观点，供大家讨论。

现行土地制度的四大弊病

1. 目前的土地制度没有提供内在的储蓄和投资机制

任何生产都离不开生产要素的投入。生产要素包括劳动、耕地、资本和技术。随着国民经济的发展，劳动和耕地在农业生产中的重要性会逐渐下降，这是因为其他经济部门与农业竞争劳力和土地，投入农业的资本在投入国民经济各部门的资本总额中所占份额也会下降，但其绝对量却会迅速增长。它同技术一起，构成农业生产常规增长的主要源泉。

在人民公社年代，农村在极低的消费水平下，强制性地维持了较高的储蓄水平和投资水平。20多年来的大、中型水利建设和农田改造，以及乡村道路的建设、大中型农机具的添置，为今日农业奠定了一定的物质基础。推行责任制后，公社

制度下的储蓄和投资机制连同公社一起解体了，但是新的机制并没有出现。目前农民对短期资本的投入，即化肥、农药、燃料、种子等，还是热心的，可以从化肥、农药等需求量的急剧增长看出。这说明在目前农产品的收购价和市价下，农民还是愿意维持生产的。但大量材料说明，由于土地所有权并不属于农户，所以农户并不愿意作与土地相联系的长期投入。不少水利设施得不到正常的维护，土地肥力下降，农田改造停滞不前。农民偏重短期投入而忽略长期投入，投入农业生产的资本增长缓慢。

再看技术。这项投入和人力资本是分不开的。一般来说，只有专业务农的人才能潜心钻研传统的和新出现的农业技术。兼业农户由于精力分散，且由于收入越来越来自非农经济活动，以致对农业技术失去兴趣。只要不改变现行的土地制度，由于一般农户难以扩大生产规模，兼业将成主要趋势。这将对技术的积累和在生产中的有效投入产生不利的影响。这样，承包责任制下的土地制度对资本和技术的增长都起着阻碍作用。而技术和资本今后恰恰是农业生产进一步增长的主要源泉。

2. 现行的土地制度会增加农产品的成本，从而使农产品的供应价格越来越高

目前大家都喊农产品太贵，与此同时，农民又在抱怨务农无利可图。这究竟是怎么回事？

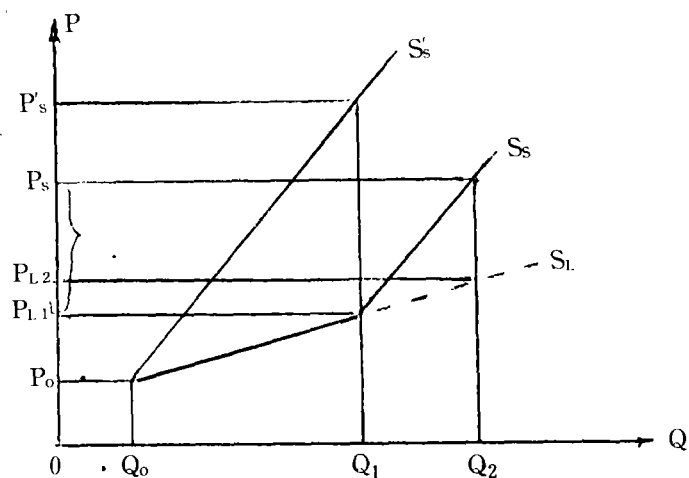
原因自然不止一个，在笔者看来，现行土地制度的弊端是造成这种局面的主要原因。

农产品太贵可以有两种涵义。一是农产品的价格被抬到远高于其成本之上；二是农产品的成本太高，供给价格不得不跟着升高。笔者认为，目前农产品价格中的大多数仅仅反映了成本，甚至有些还低于成本。所以若说农产品价格高，实际上指的是农产品的成本高。若是第一种涵义上的高，那么农民会扩大生产，以获得高额利润，不会在农产品价格居高不下的情况下，农产品的供应反趋紧张。

经济学上有短期供应曲线和长期供应曲线之分(见图)。设产量最初为 Q_0 ，价格为 P_0 。若要使产量上升到 Q_1 ，短期内，只能靠增加短期投入，所以生产成本急剧上升。 P'_s 即代表生产 Q_1 时的短期供应价格。如果需求旺盛的话，市价会升到 P'_s 之上。在这种时候，若有正常的储蓄和投资机制，那些最有效率的农户会迅速扩大农业的长期投入，以扩大生产规模，获取高额利润。

人民公社体制对中国农业发展若有什么贡献的话，我以为就是使责任制下的农业生产在从 Q_0 提高到 Q_1 时，能沿着长期供应曲线 S_L 变化，而不是沿短期供给曲线 S'_s 变化。问题是，当继续想把产量 Q_1 提高到 Q_2 时，长期供给曲线事实上已不存在。实际存在的仅仅是短期供给曲线 S_s 。所以在将产量从 Q_1 提高到 Q_2 时，价格从 P_{L1} 急剧上升到 P_s ，而不是 P_{L2} 。若在1980年后，能维持或扩大农业的长期投资，长期供给曲线的后一段本来是应该存在的。它之所以不存，根源在于现行土地制度缺乏内在的长期投资机制。

3. 现行土地制度无法使人与土地达到最佳配置



S_s, S'_s : 短期供给曲线

S_L : 长期供给曲线，虚线部分表示实际上已不存在

P: 价格

Q: 产量

经济学最主要的问题之一便是资源的配置效率。上文已指出，现行土地制度阻碍着资本与土地的最佳配置，原因是缺乏内在的投资机制。其实，现行的土地制度同样阻碍劳动与土地的最佳配置。

目前的制度土地名义上归集体所有。而所谓集体所有，实际上是一个村的全体村民所有。在一村之内，土地或者完全按人头承包下去，或者按人头和劳力数双重标准承包下去。一般来说，土地只有本村的人才有权承包，所以承包权是排他的。这种土地制度使土地无论是在一村之内或各村之间都极难向种田能手转移。这无疑意味着土地这一中国最稀缺的资源正被程度不等地浪费着。在面对巨大人口压力 and 经济发展压力的同时，竟存在这种浪费，实在令人吃惊。这种浪费之所以得以继续存在，只是因为 we 想维护一种超越时空观念的土地平均主义。然而这种土地平均主义维护的只是虚假的平等。笼统地说，它只存在于村子之内。一越出村界，这种平等就不存在了。由于各村土地的面积、人口、劳力数都多少不等，所以各村的人均土地及劳力平均土地事实上是不等的。严格地讲，即使在村子内部，各农户在经营能力上、体力上、劳力人数上，以及务农的意愿上，也是极为参差不齐的。目前许多地方在承包土地时，实际上只按人口平均分配土地，而置其他更重要的经济因素于不顾，很难说是真正的平等。

顺便想就苏南的农业大户发表点议论。由于乡镇企业与村办企业的迅速发展，苏南的务农人口正在减少。村和乡政府正在尝试将土地集中到种田能手中，走扩大生产规模的路子。这显然是想代替土地市场的功能。在存在土地市场的情况下，是根据谁能提供更多的地租，也即谁能更有效率地使用土地这一经济学上的效率原则来决定土地使用权的。在不存在土地市场的条件下，使用土地的效率原则难以体现。村和乡政府在农业大户的形成中起了决定性的作用。他们不但有权决定谁可以成为大户的“苗子”，也有权决定给农业大户津贴的种类和数量。由于土地使用权不对外村开放，所以这类农业大户是在没有外来竞争对手的情况下形成的。他们“垄断”了当地土地使用权，以此与村或乡政府讨价还价，寻求越来越多的津贴和补助。他们实际上在不断压低使用土地所应承担的地租，把它转嫁到乡镇企业或村办企业头上。如果开放苏南的土地市场，允许各地，首先是邻近地区的种田能手在投标的基础上承包土地，那末当地农业大户目前所享受的津贴、补助（这是其他地方农民根本享受不到的）是可

以减少或取消的。这不仅可以降低当地的农业生产成本，也有助于形成有自我再生能力和竞争能力的农业。如果农民真正有对土地的完全使用权，则一方愿意转包，一方愿意接包，乡政府应该是无权干涉的。转、接包的结果，不但对双方有利，对整个社会，特别是长期贫困地区来说也是极有利的。苏南地区实在是中国最富庶的地方，让它多生产些农产品，多养活些农业人口，又何乐而不为？

4. 现行的土地制度有可能使中国的最大比较优势难以实现

假设不改变今日的土地制度，那么新生的人口和新成年的农村劳力原则上总是可以根据村内的土地平均分配原则，不花分文就能从邻居手中“挤出”一块土地来，作为自己的生存基地。这就鼓励农民只在本村的小天地里打转。英国当年的长子继承权制度从平均主义的角度来看实在残忍，但正是这一制度使它们获得了充沛而又无退路的劳动力，从而一举成为“世界工厂”。现行的土地制度尽管温情脉脉，却不断地切割着本已细小的经营规模，使之更加细零化，并使新生的劳动大军不断沦为潜在的失业者。其次，即使那些有勇气外出谋生的农民，只要不称心，就可“打回老家”来，因为在老家完全可以不花分文就能从乡亲手中“挤出”一块土地。

在目前的体制下，城市中连年亏损的全民企业可以轻易地把本企业经营失败的后果转嫁到全体人民头上，其严重性也越来越明显：一边是产品卖不出去，一边是对职工消费基金的恶性膨胀。人们对此束手无策。有人提出，应让农民与城市居民在平等的地位上竞争一切非农就业机会，以打破工资的刚性，控制消费基金的恶性膨胀。这确实是很好的主意。但是，只要农民随时可以得到自己的一份土地，则他们所考虑的将主要是自己在老家能挤出多少土地，以及由此可以得到多少收入。只有去除掉这种土地平均主义，新成年的劳力和经营失败的劳力，才能留在劳动市场上，而不去挤掉别人的土地。这时，他们的存在和寻找工作的努力，将有效地防止工资的不合理上升。也只有这时，中国充沛而低廉的劳力这一最大优势才有可能真正显示出来。

对 策

土地集体所有制的种种弊端，促使我们对土地私有制重新作出评价。

在前资本主义社会，土地私有制并不能保证土地的有效利用，原因是除农业外，其他的就业机会极少，所以新生人口和新成年的劳力的绝大

部分必须在农业内部找出路。一般说来，土地资源的开发相对人口的增长是极其缓慢的。因而人口对土地的压力有增无减。无地或少地的农民为了谋生，相互竞争，以取得租佃权。地主可任意抬高地租，也无须用对土地的投资来吸引佃农，因为地主不愁有地无人种。

在资本主义社会中，土地私有制却不一定会产生这种结局。原因很简单，农业已不再是唯一的经济部门。其他经济部门的迅速发展，引起对劳动力、土地、资本的争夺。只要务农不能保证该社会的平均生活水平，农民就可以自由弃农进入其他部门。同样，资本若不能在农业部门得到平均利润，则可撤出农业而流向其他部门。在这种情况下，土地所有者若出租土地，得到的只是扣除工资和利润之后的剩余。由于工资和利润分别决定于劳动市场和资本市场，不由地主操纵，所以地租也不由地主任意操纵。地主失去垄断土地和垄断就业机会的特权，为了吸引佃农，他们就要对土地追加投资，以改善生产条件。在这种情况下，土地的私有制并不会阻碍农业的发展。

根据以上的分析，防止农民两极分化的最根本途径是工业化，即使已破产的农民能在其他部门找到就业机会。这就要求最有效地利用资源，以加速工业化的进展。但是50年代初期，紧接着土改，匆忙改变土地所有制，以为可以用这种办法防止农民两极分化。在50年代、60年代和70年代采取的土地集体所有制（具体形式是人民公社）恰恰大大阻碍了农业生产率的提高，使人口中越来越多的部分只能在农业内部苦苦追求生存。这和实行合作化和人民公社的初衷正好相反。这一教训是惨痛的。

目前广大农村实行的土地制度仍然大有绝对平均主义的遗风。这种集体所有权也许在概念上颇符合我们对生产资料所有权的社会主义规定，但实际上存在着严重的弊端。这几年农业生产的停滞不前便与这些弊端的存在有密切的关系。以往的教训说明，良好的愿望只能让位于经济规律。从国家和民族的利益及农民的长远利益考虑，笔者认为应断然改革现行的土地制度。改革的方向可有三种。

1. 承包的土地归农民所有

也就是回到土改时期土地的小农所有制，宣布目前各户承包的土地归各户所有。我认为，在社会主义的初级阶段，并没有必要一定采取土地的集体化。根据上文的分析，只要工业和其他部门的发展迅速，私有制并不会造成农民长期的两极分化。

2. 农民对承包的土地有永久使用权

也就是把目前各农户承包的土地永久地交给该农户使用,由各农户对自己家庭的新生人口和新成年的劳动力作出安排,村或乡政府不再承担从其他农户手中挤出土地来分给新生人口或新成年的劳动力的义务。各农户必须根据自己所掌握的土地资源,独立地作出使用土地、资本和劳力的决定。劳力多,土地少的农户既可租进土地,也可让部分劳力外出谋生,包括去别的农户帮工或进入村办、乡办企业或进城。在这种情况下,谁能在单位面积土地上以最小的成本种出最多的农产品,谁就能首先富起来,并有能力、也有动力扩大自己的生产规模,租进土地,添置农机和其他长期投资;土地向种田能手转移就不再是一句空话,也不再需要村、乡政府拿出津贴来人为地维持农业大户。

3. 把土地分成“口粮田”和“责任田”

上述两种方法都存在缺陷,因为农户生产规模的扩大将是个长期的过程,土地在农户之间的转移是十分费时费力和费财的事情。在农户规模没有显著扩大之前,农业长期投资的增长不可能很快(当然,由于土地使用权的明朗化,这类投资是肯定会有所增加的),也不可能有很高的生产率。这就需要发挥国家和集体的组织功能和投资功能,因为它们能跨越一家一户的狭小范围而作出区域性的长期规划。这对诸如电气化、水利化、道路建设及农业技术的推广等长期投资项目来说,由国家或集体出面尤有必要。根据这种思路,把土地分成两部分:口粮田和责任田。对口粮田,可宣布归各农户永久使用,今后新生人口集体不再另分土地,由各农户自行解决,这样既可防止新生人口或新成年的劳动力这一因素经常动摇土地使用权的稳定性,对控制农村人口的增加也将是一个有力的措施。这样做的另一理由也是十分充分的,80年代初按当时的生产力分配的

口粮田面积,随着农业技术的改进和劳动生产率、土地生产率的提高,应养活越来越多的人口。如此规定,才能使农民对口粮田也有投资的积极性,使口粮田的生产率至少能和责任田一样在经济压力下不断提高。不过,随着村办企业、乡镇企业的发展,农业剩余人口的出路也会越来越广阔。实行这种土地制度,正是为了加速村办和乡镇企业乃至国民经济整体的更快发展。

至于责任田,村民委员会应在合同期满后收回,然后用“招标”的办法重新交给农户使用。可以把土地分成若干份,承包给愿意提供最高地租的农户。在劳力已大部分转移到乡镇企业或村办企业的地方,招标应对外村、外县甚至外省的农民开放,以求最大限度地利用土地和收取更多的地租。地租这个词应中性化,不应再带任何政治色彩,就象房租不带任何政治色彩一样。收取的地租,应由村民委员会监督使用,除完成国家的上缴任务外,应以长期投资的形式反馈于农业,以防止这几年来农业投资的急剧下降,使农业发展的后劲真正得到保障。不是根据平均主义的原则分配土地,而是通过“招标”和“投标”的形式签定承包合同,就能使种田能手极易扩大自己的生产规模,而一般的农户因有口粮田可种,至少有维持生存的起码保证。一般农户若投标失败,当然不能获得较口粮田更多的土地,生存的压力将促使他们钻研农业技术,或促使他们离开农业部门,进入当地或外地的劳动市场。这种弃农的内在压力将使中国的劳动力市场获得充分的弹性,为中国的工业起飞提供源源不断的廉价劳动力。这不但使农民得益,从长远来说,也真正使城市居民乃至全民族得益。我们失去的只是一些空洞的不切实际的概念,得到的却是发达的农业、富裕的农民和繁荣的工业。

· 科技动态 ·

微生物燃料开发

〔本刊讯〕美国能源部太阳能研究所(SERI)正在开展一项从池塘微生物水藻中生产汽油、柴油的能源开发计划,希望1989年达到预期目标。

微生物水藻是植物王国中的最基本成员,大多数水藻都以单细胞形式生存在水中,它们吸收太阳能并将其有效地转换成生物量(biomass),大约70%含有某种微生物水藻的植体是类脂体,因此可以转换成汽油或柴油燃料。

能源部太阳能研究所已与加州微生物产品公司签订了一项价值22万美元的合同,设计、装备并管理一个室外微生物水藻实验场。这个将建在新墨西哥州的实验场,周围地势平坦、日照充足,还有大型咸水水库。他们将在这里培植那些含油量较高的水藻,希望在每英亩面积内每周可生产出七桶燃料。

(朱世南摘译自MIT《Technology Review》

1988. No. 1)