

试论抑制农村人口过速增长的 土地制度建设

杨宗贵

一、公社时期的土地制度及粮食分配制度强烈刺激人口增长

土地是人类的载体，是人类赖以生存和发展的最基本的生产资料，解决好土地问题是事关国家强盛、民族兴衰的大事。土地制度建设是我国当前深化农村改革的主要内容之一。土地制度与人口发展之间有着十分密切的联系。我国古代的土地制度大都是刺激人口增长的基本制度。新中国成立以后，农民分到了土地，真正成了土地的主人，生产热情高涨，人口也随着高速增长。随着时间的推移，耕地面积的增长远远落后于人口的增长，以后，随着工农业和城市建设的发展，耕地面积不但未能扩大，反而逐渐减少，人口对土地的压力越来越突出了。但是，在公社制度下，人口对土地的压力被土地的集体所有制及集体耕耘、集体分配收入这种形式所掩盖。人口对土地压力的沉重感似乎只是从总人口与总耕地面积的简单换算关系上表现出来，而农民自身似乎未能感受到这种被掩藏着的“隐形压力”。因为在那时实行的是“人七劳三”或“人六劳四”的粮食分配制度，即是全村的粮食产量，按劳动力总分值只能分配三成或四成，而按人口数不分老少则可分配七成或六成。每一农户新增一个人，则可分得一份基本口粮。新增人口越多，所得的基本口粮越多，在收入分配上越占便宜。在这种情况下，农户非但感受不到家庭人口增多产生的压力，反而还会捞到一些好处。因此，这种制度对人口增长产生一种强烈的刺激作用。

二、农村体制改革后的土地配置规则，对刺激农村人口增长起一种推波助澜的作用

以实行家庭承包责任制为主要内容的农村体制改革，使农民家庭成为生产、经营和经济核算的独立单位，享有扩大的自主决策权，农民比以往任何时候都更为关心家庭经济的发展，与此相联系，也就更为关注家庭人口的发展。农户在拥有较多利益机会选择的同时，也有了较多的生育对策选择。面对农村经济的深入发展，过去行之有效的一些生育政策和计划生育手段渐渐丧失效力，农民会设法冲破各种“缺口”，以实现自己的生育意愿。在农村生产力还不发达的条件下，农民家庭想要发家致富，主要的还得靠投入较多的简单劳动力，多生育的愿望因此而极为强烈。家庭承包责任制产生两个运动相反的积极性，一方面极大地刺激了农民生产的积极性，促进了农村生产力的发展，与此同时，也刺激了农民极力扩大家庭人口的积极性。在家庭责任制下，某一特定农户与某一特定土地块之间的对应关系，使土地的个人使用权重新得以确立，土地配置规则与人口控制的矛盾尖锐地突出起来了。

一般来说，推行责任制后，村所有的土地分成两部分，即口粮田与责任田，口粮田是按人头平均分的，用以养家活口，剩下的土地是按村中的劳力数以合同的形式承包出去，称作责任田。责任田承担国家和集体的税收和提留任务，而口粮田是免税的。不少地方则是把土地全部按人头均分下去，未作口粮田与责任田之分。一个新出生的婴儿原则上应有权获得一块口粮田，而当他成年后应有权获得一块责任田。由于农村人口的急速增长，对土地的需求与供给的矛盾日益尖锐。随着人口的增长，会有越来越多的农村

人口需要从早已分配完毕的土地中挤出一块来成为自己的口粮田，这就要求经常调整土地，以免出现因人口变动而在各农户间产生的人地系数不均。

这种土地按人头平均分配后又按人头重新调整的结果，造成许多弊端。首先，在耕地供给几乎是固定的，甚而是在减少的情况下，为满足需求的不断增加进行再分配，使供需矛盾日益尖锐，并使其表面化、白热化，而且似乎没有一个尽头，由此便产生一系列棘手问题；第二，造成农户使用土地面积和土地边界的不确定性，从而影响农户对土地的投入与经营，使之普遍存在短期效益的倾向，降低土地的产出率；第三，加剧了土地的细分趋势，造成耕地过于零星分散破碎的格局。一家农户的耕地，多的可以分成数十块，在山区甚而有高达百多块的，不仅增加许多田埂土坎，减少有效面积，且不便劳作，增加活劳动的消耗，难以实现规模经营；第四，有的地方不是直接调整土地，而是实行“调粮不动地，供粮不包田”的办法，以满足新增人口户的粮食需求。其结果是调粮户用高额投资生产平价粮，种的是“风险粮”，而享受供应户用平价支付粮款，吃的是“保险粮”，实际上是侵权行为，还是平均主义“大锅饭”的表现；第五，因人口增加就随着调整土地，不仅是土地配置规则的平均主义，还有一个严重影响是难以遏止农户多育欲望。新增一个孩子就有一份土地保障，孩子多的农户与孩子少的农户在土地保障上均等。随着时间的推移，孩子多的农户劳动力势必增多，在商品经济不发达的情况下，尤其是在生产力落后的农村，往往只有通过多投入简单劳动才能多产出、多收入，以达到脱贫致富。据正进行土地制度改革试点的贵州金沙县桃园乡的调查，靠投入较多资金达到温饱的农户仅占16.74%，而靠增加劳力投入达到温饱的农户高达83.26%。再说，家庭人口多，拥有土地总量

就多，便于以家庭为单位实行多种经营，也易增加经济收入，这就势必造成孩子多的农户从总体利益看，从长远效益看，要强于孩子少的农户。所以农民觉得多养孩子很划算。从以上分析可以看出，若给新增人口再分配土地，使其有土地保障，必然强烈刺激农户多育。因此，前阶段我们实行的土地配置规则对刺激农村人口的增长起着一种推波助澜的作用。

三、以土地为“粘合剂”，转换人口控制机制

既然土地是人口变化的函数，根据逆推思维原理，这就给我们一种启示：能否建立一套新的土地制度以抑制农村人口的过快增长？目前我们主要是靠各种强制性措施，造成一种外在压力，迫使农户实行计划生育。多年实践表明，其收益越来越有限。在这种情况下，很有必要适时适当转换人口控制机制，建立新的制度和措施，以强化农村人口内在增殖控制机制。

近两年，在贵州金沙、湄潭两县土地制度改革试验区，正在探索建设抑制农村人口过快增长的土地制度。这套制度总的对策思路是：从缓解人地矛盾、人粮矛盾，有利于生态建设，有利于保护国土资源，有利于控制人口出发，以土地为“粘合剂”，把保护国土资源与计划生育两个基本国策融为一体，建立起一套抑制农村人口过快增长的调控机制。在稳定家庭联产承包责任制的基础上，原则上不再调整土地，采取“生不补、死不减、出不收、进不增”的政策，保持现阶段土地政策的稳定性。用较为科学合理、精细的土地制度作杠杆，使由社会承担的计外新增人口带来的经济压力，转变为家庭内部承担，造成计外生育户与计内生育户在经济上的不平等。再加上建设一套保障制度相配合，用来调节和规范农民家庭和个人的生育行为，增强计划生育的内在动力，从而强化农村人口内在增殖自控机制。

四、抑制农村人口增长土地制度建设的基本内容

根据贵州省毕节地委农研室的经验总结,认为在土地建设中抑制人口增长的约束机制,主要是在保持现阶段土地政策稳定性的基础上,对计划生育户和非计划生育户实行不平等对待。就现阶段农村经济状况以及农民对土地约束机制的承受能力而言,大致有以下几个内容:(1)不等价使用承包、转包土地;(2)不等价承包、转包荒山荒坡及承包经营集体山林草泽;(3)对承包土地细分碎化给予限制,加价使用;(4)按政策收回的“三户”(死亡绝户、外迁户、农转非户)土地不得向超生户发包转包;(5)对严格执行计划生育户、独生子女户、计划内生育的女儿户实行优惠减价,就近调济沃田好土;(6)上级对农用基建投入或扶持实行区别对待;(7)集体或政府按亩收取的水费、库塘维护费等,实行不等价征收;

(8)因超生造成人多地少而温饱不济者不给或少给救济;(9)对五保户、无劳动力女儿户、残疾贫困户承包的土地,由村、组用集体土地有偿使用的收入组织助耕、代耕。

金沙县则是把计划生育纳入土地管理系统之中,制定了一套较为详细完整的抑制农村人口过速增长的土地制度试行方案,俗称“人地挂钩法”。主要内容是:在承包期间,切断人口对土地的再分配联系,新增人口不再调整和分配土地。从“土地使用费和有偿承包费”、“招标承包责任地”、“计划生育合同管理和土地使用费”、“妇检和土地有偿承包”、“执行婚姻法和土地有偿承包”、“计划外生育的处罚和土地有偿承包”等方面进行“人地挂钩”。凡是违反计划生育的,按“前宽后严、多生多缴(提)”的原则,并视情节轻重,从违犯之日起,通过责任地的增减及土地使用费(包括集体提留费,计划外子女费等)的增减办法来处理,使计划生育密切地与土地制度联系在一

起。对不执行生育计划的、违反婚姻法的、不参加定期妇检的等等,并不是简单罚款了事,而是用比较精细的办法使之与土地制度结合起来。比如,对1980年至1989年计划外生育的,在子女消费期间(到16岁止)每胎每次按5元累进标准计收集体提留;1990年后计划外生育的,在子女消费期间每胎次按20元累进标准计收集体提留,其中生育多胎的,在子女消费期间每一胎次将一人的低费使用责任地改为有偿承包,承包费按集体提留原基数的20倍至40倍计收。又如,改超生罚款为按胎次收取计划外子女费。抗拒不交或不按规定时间、数额缴款的,或将全户责任地改为有偿承包,或只划给口粮地,其余责任地实行招标承包。

试点方案的显著特点是:通过与土地挂钩的较为全面、精细的措施,“将结婚、怀孕和生育过程“监控”起来,争取防患于未然。除了把许多计划生育常规措施与土地挂钩外,还将遵守婚姻法合同、妇女定期孕情和保健检查,和人口变动(生、死、娶、嫁、迁)申报制度与土地问题挂钩,以保证婚姻法在农村的贯彻实施,随时掌握妇女孕情、健康状况和人口变动情况,从而既保证人口计划的执行,也有利于妇女和胎幼儿的 健康,为提高农村人口身体素质打好基础。此外,不是单纯、孤立地直接依靠土地制度控制人口,同时还建立和完善与土地制度相联系的多种农村社会保障,使那些独生子女户和少育户真正解决“后顾之忧”,以弱化农民为养儿防老而多育的意愿。总之,这套方案措施全面,有奖有罚,配合得当,相得益彰,其工作已经逐步走上制度化、规范化,产生了良好效益。

五、效应与思考

根据湄潭、金沙两县试验的结果,至少收到以下几方面的效益:

第一,使计划生育主要靠外力强制逐步转化为自我控制,效益显著。这套制度从农

民最为关心和最为敏感的土地问题入手，抓住了控制农村人口过速增长的要害，使农民产生震动。这套制度不仅堵死了按人口“平均地权”的路子，而且对计划生育户与超生户在各方面实行不平等对待，让孩子多的农户非但占不到便宜，反而感到很吃亏，使超生户在土地上、经济上、就业上，甚而在思想上产生沉重压力，吃到苦头，亲身感受到超生后的日子越来越不好过。与此相反，这套制度对计划生育户尤其是独生子女户、女儿户在土地及各种承包、非耕地资源开发、扶贫、生活救济、入学、参军、就业、公用事业负担、社会保险及保障等方面给予许多实实在在的优惠，使他们感到子女少的家庭日子会越来越好过。这套制度在一定程度上的确起到了将社会（集体）承担新增人口的压力，变为由农户家庭内部承担的作用，迫使农民比任何时候都更为认真地考虑自身及子女一代的前途和命运问题。农户多育的欲望渐渐被遏制，人们的生育观和生育行为开始起变化，大多数农民积极主动配合，不少人主动找上门来，由过去的“要你计划生育”变为“我要计划生育”，这是个很大的转变。

第二，这套制度不但对抑制人口过速增长起作用，还增强了农户经营土地的稳定感，进一步激发了他们的生产积极性。主要表现在：农户对土地投入增加；人均购买生产资料有较大幅度提高；农户自有的生产性固定资产拥有量增加；农户集资兴办水利显著增加等等，十分有利于生产的发展，农业生产正朝着高产出率、高商品率方向发展。

第三，激发农村剩余劳动向多种产出产业转移。这套制度势必导致人多地少的农户另谋生路。试验区通过政策导向，鼓励农户开发非耕地资源，从事开发性农业和拓宽家庭经营项目。据渭潭县资料，在非耕地资源开发方面成果显著，可转移剩余劳力8100多人。这既缓解了农村人口对土地的压力，又

有利于农村产业结构的调整。大力发展大农业和立体农业，的确起到了保护和合理开发利用国土资源的目的。

实践证明，抑制农村人口过速增长的土地制度建设抓到了解决问题的关键，使土地制度有关内容跟计划生育这一基本国策协调一致，确实是一条好路子。这套制度与计划生育集团承包、强化人口与计生知识教育、建立健全农村社会保障等其他行之有效的计生、经济政策与措施是并行不悖和相互补充的，只要配合得当，组构成全社会性的约束机制，必然相得益彰，最终能够真正、持久地从根本上把农村人口控制住。

这套制度并不是按一个标准模式施行，而是各地结合实际，经过农民反复讨论，制定出一套切实可行的方案，所以能被大多数农民所接受，并为实践证明没有超出农民的承受能力。但有些问题是值得认真思考的。如农户之间耕地占有差距在扩大，在目前农民还没有其他较广泛的就业门路之时，土地占有水平与总收入水平呈正向相关关系，土地占有差距的扩大必然导致户均收入水平的扩大。一部分土地过少，人口负担过重的农户有可能陷于贫困。我们应当从总体效应来看待这个问题，必须采取坚决果断的措施，尽早扭转实际存在的部分农户因实行计划生育而感到吃亏，少数农户钻空子超生占便宜沾沾自喜的现象。在这个问题上不“矫枉过正”就不足以改变农民心理的失衡状态。再说，我们不能孤立地设计这套制度，还需要同其他政策措施相配套，如有计划有步骤地转移农村剩余劳力等等。这叫做“堵死一条路，旁开一扇门”，问题是能得到解决的。再如，这套制度并非能在所有农村都能实施，如在边远落后的贫困地区，由于经济社会历史背景落后、旧有观念习俗根深蒂固，农户贫困等原因，这套制度执行起来难度很大。若执行其他政策措施，收效可能更为显著。

（作者工作单位：贵州财经学院人口研究所）