

农地制度约束下的人地关系^{*}

罗 峰

(华中师范大学 中国农村问题研究中心, 湖北 武汉 430079)

摘 要: 长期以来,“人多地少”一直被视为中国农村和农业发展中的一个基本矛盾。已有研究大都是从“人”的角度研究人地关系或人地矛盾,把人口增长作为人地关系和人地矛盾变化的自变量,很少从“地”的角度,从土地制度及土地资源的变化角度研究人地关系及人地矛盾的演化。本文在比较中西传统农地制度下人地关系的基础上,重点梳理了建国后中国农地制度下人地关系的变化状况,认为集体所有、土地均分的农地制度刺激了人口的爆炸式增长,加剧了人口与土地资源的矛盾;而产权明晰的土地产权可以约束农民的生育行为、促使非农转移,从而缓解人地矛盾。所以,主张通过农地物权化来改善人地关系。

关键词: 农地制度; 人地关系; 人地矛盾

中图分类号: F304.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)03-0001-06

The Relationship between Population Growth and Land Use under the Restriction of Present Land-Use System

LUO Feng

(The Center for Chinese Rural Studies of CCNU, Wuhan, Hubei province, China, 430079)

Abstract: For a long time, the conflict between more people and less land has been one of the major issues in the development of China rural areas and the development of China agriculture. Most previous researches have focused on population growth when looking at the relationship between population growth and land use while few on land use in perspective of the change of land-use system and changes in land resource management.

On the base of a comparative analysis of the relationship between population growth and land use in tradition land-use system both in China and western countries, esp. a study of the change in the relationship between population growth and land use in China since 1949, this paper argues that it is Collective Ownership of Land Policy and Equal Division of Land Policy that have stimulated China population growth. As a result, the conflict between population growth and land use has been strengthened. It also proposed that land ownership should be clarified to promote family planning policy and encourage the migration of non-farmer population so as to relieve the conflict between population growth and land use.

收稿日期: 2006-12-11

^{*} 本文的调查和研究得到教育部人文社会科学重点研究基地的支持,是项继权教授主持的2004年度基地重大研究项目“农民权益法律保障机制研究”(05JJD880012)的研究成果之一。

作者简介: 罗峰(1980-),男,山东人,现为华中师范大学政治学研究院2006级博士生,中国农村问题研究中心研究人员,研究方向为地方政府与地方治理。

Key words agricultural land system; the relationship between population growth and land use; the conflict between population growth and land use

长期以来,人口与土地资源的紧张关系一度成为社会发展中的一个基本矛盾。对此,学术界进行了许多有价值的研究,形成了一些经典的解释范式,如吉尔茨的“农业内卷化”理论^[1],艾尔温的“高水平均衡陷阱”理论^[2],以及黄宗智的“过密化”理论等^[3-4]。然而,这些理论从研究议题上看,都是研究农业的现代化问题;从研究范式上来看,都是对“西方中心论”的响应或挑战;从思想根源上来看,后两种理论均受到吉尔茨“农业内卷化”理论的启示,注重劳地比例,即单位耕地面积上的劳动力投入状况,而未充分注意到之外的家庭人口变化状况及其相关联的制度型式。本文将重点考察农地制度对人地关系的约束作用。

一、传统农地制度下的人地关系

马克斯·韦伯曾经说过:“在中国的发展中与西方形成最尖锐的对立的最引人注目的现象是:18世纪初叶以来的时代特征,不是——英格兰那样——从事农业的农民人口的(相对)减少,而是巨大的增长;也不是——如德意志东部那样——农业的大型经营,而是农民的小块土地经营,日益决定着农村的面貌”^[5]。历史上,中国与西方在人地关系方面一度显示出巨大的反差,其原因何在?

1. 中国传统农地制度与人地关系及与西方的比较

(1) 脆弱的土地私有权与人地关系

在传统社会,中国的土地制度名义上是私有制,但严格来说是王权统治下的地主所有制,强大的王权可随意变更土地。在地权不稳定的状况下,农民或是为了养家糊口、谋求家庭的繁荣,或是为了完成繁重的税务负担,增加家庭劳动力,提高农地的耕作效率和收入。这客观上刺激了人口的增加,特别是对生育男孩的偏好。另外,在小农经济、地权易变的条件下,重农抑商政策对农业人口增长推波助澜。土地不是用来致富、用来发展而主要是用来保命的。历代统治者大力倡导“农本”意

识,对工商业课以重税。这种“重农抑商”的国家政策严重制约了工商业的发展,形成了农业一统天下的局面。官员利用权力、商人利用货币经常变更农地产权,而这是当时国家的农地制度所允许,甚至是鼓励的。于是,财富在土地上不断循环,而这些财富所养活的农业人口也在农地上不断被复制。农业产业的单一性决定了就业机会的狭隘性,农业人口在土地上的不断积聚就变得顺理成章了。

从历史的纵向发展来看,每个朝代初期都要均分土地,把土地推向细碎化的极致,人口相对于土地的过密化成为必然结果。周期性的财产均分会在以下几个方面促使人口增长:第一,前代占少数人口的大地主阶级被打倒,土地被瓜分,占人口大多数的底层农民获得谋生的一份土地。这些土地不但养活了人口众多的民众,而且为这份土地上家庭人口的增殖创造了条件。农业劳作对劳动力的需求则推动了家庭人口的普遍增长。第二,均分后的土地与人口达到一定程度的平衡,土地养活人口的数量还有很大空间,这为人口的迅速增长创造了条件,这也是每逢朝代初期,人口急剧增长的重要原因之所在。第三,除以朝代为周期进行土地均分之外,家庭还在代际之间以财产继承的形式对土地进行均分,下文再对此论述。

相比较而言,西欧封建社会奉行的是领主制:“土地是由国王按每人所处等级分封的,基本不能买卖,产权由各级领主长子世袭,是严格的等级所有制”^[6]。西欧相对稳定的地权是通过三种方式实现的:等级所有制、土地不能自由买卖和产权单人世袭。等级所有制就是按人的等级划分严格固定下来,不同等级之间的权利与义务关系也是明确的,也就是说即使是领主也不能随意侵占下属的土地,保证了农民不至于像在中国那样随时可能受行政权力的干涉,不能对农地的使用及其对家庭的效应有一个明确的预期。另外,土地不能自由买卖与农地产权单嗣继承共同保证了农地的完整性。

从中世纪欧洲的农地制度安排来看,无论

对于地主还是对于佃农，都是在农地的占有与使用契约的框架下，开展农业生产及土地经营活动的。虽然受到战争、政治斗争或贵族强权的干扰，但是总体上来看，农地的租赁契约不但对佃农而且对农地所有者是有约束力的，不论契约内容对双方权利义务规定的公平性如何，这种制度安排至少是相对稳定的、可预期的。这种相对稳定的、可预期的农地制度安排在一定程度上减小了农地资源的外部性，因而佃户和地主都会在现有的土地资源条件下，做出自己的生育决策，自发控制生育。这样农地制度在控制人口增长的意义上避免了人地关系的恶化。

(2) 分家析产与人地关系

中国继承传统的分家析产背后隐藏的是家族成员财产边界模糊不清的制度刺激，“中国人的理想是家庭成员模模糊糊的共同拥有家产。不过，中国人自己也意识到这样的生活空间并不是个理想世界。因此，家里的家产迟早是要分开的”^[7]。非排他性的财产共有性质催生了“不患寡而患不均”的小农文化，两者共同型塑了中国分家析产、均分继承的继承传统，农地的细碎化与人口“过密化”趋向随之产生。

中国历史上人地关系不断恶化，分家析产、均分继承的继承传统难辞其咎，其作用主要体现在：第一，分家析产切碎了土地，保证了家庭成员的共同生存，凸显了土地的保障与均衡功能，束缚并追加了更多的农业人口。第二，增加了农地所有者人数，并且以家庭为单位在不断递增。分家析产意味着同一块土地上的所有者由一变二、二变四、四变八，呈现成倍增长的态势，更为严重的是所有者不是一个人，而是一个家庭。中国家庭的特性就是谋求家庭成员的共同生存与发展，为了实现这一点，增加劳动力人数成为家庭发展的合理选择，这又反过来成为人地矛盾加剧的新起点。

而西方财产上实行嫡长子继承。长子继承制度属于财产继承制度的范畴。财产继承分为两类：动产和不动产。在农业时代，土地是人类赖以生存和发展的物质基础，是财富的主要表现形式和重要来源，不动产继承主要指土地的继承。英国当代土地制度专家 C. 豪威尔指

出，“16 世纪以来的英国长子继承是一种普遍的传统”。他对 Kibworth 和 Harcourt 两地区保留下来的 153 份遗嘱进行了分类统计，发现其中有 123 家把所有土地都传给了长子^[8]。

长子继承制对人地关系的变化产生深远的影响：第一，长子继承保证了土地集中传承，有利于大地产的延续，减少了土地所有者的人数，附着在土地上的人数相应降低。第二，抑制生育率。在长子继承制下，奉行“没有土地，不能结婚”的原则，即使是继承人也只有继承了土地之后才能结婚。在中世纪实行长子继承制的地区，晚婚和独身是常见的现象。这在客观上控制了人口的生育率与增长率。第三，排挤非继承人。农地作为财产被传承到长子，而其他兄弟则被置于农地继承之外，失去了农地的生存保障，只能寻求农业之外的生存之路，至少农地的所有者被最大限度的缩减了，这意味着固定在农地上的人口减少了。

二、集体经济背景下的人地关系

中国从 1953 年到 1978 年间，农地制度呈现了以下几个特点：第一，土地公有化与公营化。初级农业合作化时期的农民土地所有，只是土地集体化的过渡。土地归农业合作社、人民公社集体所有，并且集体统一经营成为这一时期的主格调。第二，土地的公有化、公营化，决定了分配上的平均主义特点。农地的公有化在以下几个方面与人口增长产生了关联：

第一，土地公有、公营与人口增长。在农地公有的状况下，农民家庭只会从人口的增长中获得好处，而完全不用支付更多的成本，人口就会在潜在的刺激中增长。另外，这种经营状况不但有利于农业生产的改进，也不利于土地规模经营和劳地比例的改善。“在农业生产力水平比较低下的情况下，‘一锄一镰’这种简单工具相加而劳动力并不减少，即使土地集中而且在个别生产环节上增加了拖拉机等现代要素投入，也并不能使规模效益大于更多的增加了的成本”^[9]。

第二，平均分配与人口增长。土地的公有性质决定了农村平均主义的分配特点。当时农地及福利以人口为依据进行分配，人多多得

地，人少少得地。这种以社会主义公平理念为指导的分配制度，导致了均贫的后果。理性的农民会增加家庭人口以获得更多的福利，搭上“集体的便车”，谋个人和农户之私利，直接导致集体的人口过密，人口绝对数量的增长。

第三，城乡分割与农业人口增长、转移。“为保证国家继续推进重结构的工业化必需的资本原始积累，从 50 年代起，国家颁布了一系列的政策和法令，在户口迁移制度、粮油供应制度、劳动用工制度和社会保障制度等方面，把城市人口和农村人口分割开来”^[10]。这种城乡分割体制反过来又强化了农村集体经济，压缩了农村的外展空间，使农村以公社、村社或生产队为单位进行资源内耗，主要是土地资源的消耗。城乡分离及配套制度把农民牢牢的束缚于土地上，使农业人口外流数量相当有限，于是户籍制度等措施限制了非农化进程，其结果是单位农地面积人口过密化了。

三、家庭承包制背景下的人地矛盾

自 1978 年改革以来，在家庭承包制下，

有的土地归集体所有，有的归村民小组所有，全国各地土地的调整方式也不尽相同。总体来看，大部分地区仍然奉行“增人增地，减人减地”的做法，继续奉行土地平均分配的原则，频繁调整土地成为普遍的选择。

1. 调地机制与人口增长

改革后的土地归农民集体所有。既然农地归集体所有，随之而来的就是村庄集体成员对集体农地享有使用权与收益权。为了实现集体成员的权利，集体必须根据社区既有的资源禀赋与人口变化，对其适时做出调整。周期性的平分土地成为大家都能接受且成本最低的制度安排。从调整土地的方式上来看，村庄之间平分土地的方式不尽相同，主要有三种：①土地按全村所有人口均分；②所有土地都按劳动力均分；③人口劳动力各半。这是在农户层次上，土地权利的再分配。根据我们对 7 个省的调查（如下表所示）显示，除内蒙古绝大部分按劳动力分配土地以外，其他各省主要以人口为标准分配土地，这显示了土地分配的平均主义性质。

土地分配方式						
地点	按人口	按劳力	人口劳力各半	其他	未填	合计
四川	100.0	—	—	—	—	100.0
山东	81.0	7.3	9.0	2.4	0.3	100.0
湖北	41.7	9.4	43.8	1.5	3.6	100.0
安徽	86.7	5.1	2.0	6.1	—	100.0
河南	100.0	—	—	—	—	100.0
湖南	52.5	35.0	12.5	—	—	100.0
内蒙古	4.0	96.0	—	—	—	100.0

注：2005 年 2~3 月份，我们组织了“中国农村土地承包制度与农民意愿调查”，调查涉及湖北、河南、安徽、山东、内蒙古、四川、江西等 7 个省 86 个村的农民。问卷采取调查人员进村入户，农民填写，现场收回的方式，收回问卷 1300 多份。

很多地区经常性地平分土地，这一方面表明了农地承包权的易变性，另一方面也为新增人口获得土地创造了制度性的条件。在土地作为收入来源与社会保障两方面的作用得到加强时，土地之于农民的重要性也与日俱增，如何得到更多的土地，至少是维持自己基本生活的土地成为农民考虑的重要内容。在全国频繁调地的地区，大部分都是依据人口或劳动力平均分配土地，调整一次就是平分一次土地。在这种情况下，农户可以通过这样两个途径获得更多的土地：（1）增添人口，一是多生孩子，二是生儿娶媳。我们说家庭增添人口本身的目的

可能不是为了多得土地，甚至不是为了得到土地，但他们至少不会顾虑多添人口的土地问题，因为三到五年就可以为新增人口争得一份土地。这在客观上不利于计划生育、少生与优生，同时也强化了生男不生女的传统观念。（2）租种土地。土地流转受到严格限制，并且频繁调地增加了租种人的风险，租种集体或他人的耕地成为次要选择。新增加人口的家庭又会以“土地是集体的”为名，再要求调整土地，依此反复，直至土地减小到无法再分。

2. 调地机制与人地关系

土地公有制下的调地策略，在刺激人口增

长的同时，也恶化了人地关系。首先，土地日趋细碎化与平均化。在大部分地区，土地分为优等田、中等田、劣等田，在分配土地时分别根据各户的人口或劳动力平分，这样田少块多成为中国农村土地分布的显著特点，这使本来小规模田地更加细碎化。人口增添后的土地平分又进一步把细碎化的土地推向极致。在这种状况下，人地矛盾不仅体现在家庭人均土地亩数上，也体现在分散地块上的劳（劳动力）地比例上。

其次，不利于非农转移。如上所述，土地为农民及新增人口提供了收入来源与生活保障，土地作为农民的“根”，植于农村，既是农民的生活来源，也是无法迁徙的束缚之所在。一方面农民有自己的土地提供生活保障，没有必要非要移居城市或从事其他行业；另一方面，自己的土地成为在外谋生、定居城市所考虑的最大的“机会成本”。农民首先考虑的是能否定居城镇，其次考虑定居城市意味着抛弃土地带来的一切保障。农民进城的种种制度性障碍暂且不论，单就他们在城镇中的就业艰难程度与社会保障的缺乏而言，弃田居城似乎是天方夜谭。于是，农村人口不断增殖，却紧紧束缚于有限的土地上，农业人口增殖而不转移，人地矛盾在城市化与非农化意义上也在加剧。

总之，家庭承包制下人地矛盾得以持续的制度性根源依然是农地公有制。正是农地的集体所有制、农地分配的平均主义性质及其带来的外部性，导致了农民超生的偏好与非农转移的困难。于是，人地关系在村庄范围内、在农地细碎化的过程中恶化了。

四、结语

1. 一种关联：农地制度与人地关系

简而言之，人地关系就是指农业人口与土地资源的比例关系。影响人地关系的因素很多，而这些因素都是在特定的制度背景下发挥作用的。制度是规约人们行为方式的一整套规则的总和，它对人们的社会行为具有决定性的影响^[11]。农民的生育与行为决策正是适应农地制度后的一种理性选择，从很大程度上讲，

是农地制度导致了我国农村人口的膨胀、人地关系的恶化。当然，农地制度与人地关系的关联度并非是确定不变的，其关联度的强弱取决于农地之于人口的重要性。经验显示：土地作为生产资料、生活来源及生存保障的作用越大，关联度越强；作用越小，关联度也就越弱。

2. 两种模式：均平—过密型与整合—适度型

从历史的维度来看，农地制度一旦形成，不但会形成路径依赖，并且人地关系会在此制度下沿同一方向上不断伸展，形成一种农地制度与人地关系相互强化的模式，从实践来看，有两种典型模式：

中国历史上农地制度以朝代阶段形成均分土地的主线，家庭内部的分家析产继承制度更把宏观上的均平主义微观化，而这些都旨在维护稳定的统治，保障“有衣同穿，有饭同食”，农地产权的总体不稳定性与分配的均平性质为新增农业人口提供了保障，并分解了家庭负担与成本；反过来看，新增人口的收益全归自家，两者相比较，以家庭为单位的人口急速增长，农地却因人口的增长在分家析产的继承制下不断分解、细碎；同时充当社会保障的土地延缓了非农转移的进程，人地关系在这种趋向中演变成日益严峻的人地矛盾。称之为（土地）均平—（人地关系）过密型。

西方领主制下，实行等级所有制、非自由买卖及单嗣继承，这种农地制度一方面减少了所有者数量，保证了农地的经营规模；另一方面嫡长子继承制使稳定规模的农地得以继承，在以农为主的大家庭，长子之外自谋生路及抚养成本无法转嫁的压力，无形中抑制了人口的过度过快增长、转移了农业人口。农地规模化，高效的劳动生产率，嫡长子继承制度及相对于稳定、明细的地权抑制了人口的递增，缓解了人地矛盾，有利于在较长时期内保持人口、土地资源与自然环境的和谐与可持续发展。称之为（土地）整合—（人地关系）适度型。

造成人地矛盾的一个重要的制度性因素就是地权的不稳定性与非排他性。而“一般的财产关系制度的变迁必然会影响人们的行为方式，并通过对行为的这一效应，产权安排会影

响资源的配置、产出的构成和收入的分配等等”^[12]。正因如此,明晰农地产权、革新农地制度成为我们改变人们行为方式,进而改善人地关系的必然选择。在落实农地制度的明晰化与稳定性的同时,必须跟进一系列的配套措施,如健全农地流通机制,为农地的适度规模化经营创造条件;建立和完善农村社会保障体系,解决农民的后顾之忧;加强相关的法制建设,为农地市场提供制度保障等等。总之,以农地物权化为基础的农地制度体系是改善人地关系必然选择。

参考文献:

[1] Clifford Geertz. Agriculture Involution: the Process of Ecological Change in Indonesia. University of California Press, 1963.

[2] Mark. Elvin. The Pattern of the Chinese Past. Stanford University Press, 1973.

[3] 黄宗智. 华北小农经济与社会变迁. 北京: 中华书局, 1986.

[4] 黄宗智. 长江三角洲的小农家庭和乡村发展. 北京: 中

华书局, 2000.

[5] 马克斯·韦伯 [德]. 儒教与道教. 北京: 商务印书馆, 2003. 115.

[6] 明恩溥 [美]. 中国乡村生活. 北京: 时事出版社, 1998. 322.

[7] 李文治, 江太新. 中国地主制经济论——封建土地关系发展与变化. 北京: 中国社会科学出版社, 2005. 2.

[8] HOWELL C. Peasant Inheritance Customs in the Midlands 1280 - 1700 [A]. Family and Inheritance [C]. Edited by GOODY J. Cambridge: Cambridge University Press, 1978. 141, 142, 146.

[9] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思. 北京: 中国经济出版社, 2000. 205.

[10] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思. 北京: 中国经济出版社, 2000. 224.

[11] 秦海. 制度范式与制度主义. 社会学研究. 1999, (5).

[12] E. G. 菲吕博滕, S. 配杰威齐. 产权与经济理论: 近期文献的一个综述. [美] R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集. 上海: 上海人民出版社, 上海三联书店, 2004. 205.

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 61 页)

从合作形式看,除了发挥农业、建筑业优势外,还应注重对生产项目潜力的挖掘,加强中俄生产领域多层次多渠道的合作。同时,还要加强高新技术领域的劳务合作。俄罗斯在航天技术和军事技术以及一些民航等高科技领域处于世界领先水平,可以探索发展两国高科技领域的劳务合作。

3. 加强对出国劳务人员的培训,提高出国劳务人员的素质。在国际劳务市场竞争越来越激烈的今天,劳务人员的素质是一个关系到我国劳务输出事业成败的关键问题。在有步骤地建立国内劳务人员培训基地的基础上,提高劳务人员的素质。一方面,要根据俄罗斯劳务市场的需要,对出国的劳务人员进行专业技能培训;另一方面,还要让出国人员了解俄罗斯的有关劳务输出的法律法规和当地的风俗习惯,提升他们的文化教养和社会公德意识。

4. 扩大双方民间交往,加深相互了解和信任,消除俄罗斯对中国及中国人的误解、疑惑及所谓的“中国威胁论”。要让两国人民相

互了解对方的历史、文化,并且确信发展两国间的友好关系对两国的经济发展都很重要,符合两国人民的利益。

总之,中俄两国之间开展劳务合作,是双方优势互补、互利互惠发展经济的行为。扩大对俄劳务输出对中方来说,能促进我国劳动力的就业、增加外汇收入;同样,对于俄方来说,输入中国劳动力不仅弥补了国内劳动力的空缺,同时,也促进了俄罗斯经济的发展,为俄政府增加了新的税收来源。实践也证明了这一点,在俄远东地区,中国劳务人员的进入不仅对当地农业、林业、建筑业的发展做出了很大的贡献,而且也活跃了地方经济、促进了当地经济的发展。

参考文献:

[1] 牛燕平. 俄罗斯东部地区劳动力资源与移民问题. 西伯利亚研究, 2006, (3): 57.

[2] 强晓云, 马春海. 当代俄罗斯移民政策透析, 俄罗斯研究, 2005, (2).

[责任编辑 崔凤垣]