

我国农村土地制度变迁的路径特点及其“内卷化”防范策略

曹 涌

(信阳职业技术学院思想政治教研部, 河南 信阳 464000)

摘 要: 2017年中共十九大报告提出乡村振兴战略, 土地作为稀缺的资源要素, 是农业和农村优先发展的重要支撑。1949年建国以来我国农村土地制度的演进历史, 表现出农村土地所有权和经营权从分散到集中、农村土地资源从政府配置到市场调控、农村土地政策对城乡关系导向从隔离到融合的变迁路径特点。制度变迁中存在“路径依赖”现象, 应该对经济内卷化、政权内卷化、阶层内卷化进行多维度的防范策略选择。

关键词: 农村土地制度变迁; 内卷化; 乡村振兴; 路径特点; 防范策略

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

文章编号: 2096-5877(2019)04-0094-04

Characteristics of the Change Path of Rural Land System in China and the Preventive Strategies for Its Involvement

CAO Yong

(Ideological and Political Department, Xinyang Vocational and Technical College, Xinyang 464000, China)

Abstract: As a scarce resource element, land is an important support for the priority development of agriculture and rural areas. The evolution history of China's rural land system since the founding of the People's Republic of China in 1949 showed the characteristics of path, such as the rural land ownership and management right from decentralization to concentration, rural land resources from government allocation to market regulation, and rural land policy's orientation to urban-rural relations from isolation to integration. Duo to the phenomenon of "path dependence" in institutional change, we should make the multi-dimensional preventive strategic choice for the agricultural involution, class involution and regime involution.

Key words: Change of rural land system; Involution; Rural revitalization; Characteristics of path; Prevention strategies

乡村振兴战略要求农业农村优先发展, 土地作为农村和农业发展的稀缺要素, 对我国乡村振兴战略实施的成效有着关键性影响。道格拉斯·诺思将制度表述为一系列需要服从的规则、程序以及约束行为主体的道德伦理规范^[1]。制度变迁则是新制度对旧制度的替代, 意味着与制度相关的利益的重新分配。就土地制度而言, 变迁预期就是原有土地制度安排下未能被土地经营者享有的利益, 在新土地制度下能够实现^[2]。随着经济的发展, 社会利益形态发生变化, 我国城市和农

村资源配置严重失衡, 国家、各级政府和农民等土地相关主体对农村土地制度变迁的利益诉求变得复杂多元。因此, 探索我国农村土地制度变迁的路径特点, 研究其“内卷化”防范策略, 有助于实现高效率的农村土地制度安排。在满足多主体对土地制度变迁的利益诉求的同时, 也为乡村振兴和现代农业的发展提供制度支持。

1 问题的提出

“内卷化”这一概念最初由克利弗德·吉尔茨(1963)在研究爪哇农业生产时引入, 用“农业内卷化”解释爪哇农业生产是重复的简单再生产, 人均产值无提高, 经济陷入停滞^[3]。在其之后, “内卷化”概念被普遍使用, 其中黄宗智先生的研究较有代表性, 其借用“内卷化”概念先后对20世纪80、90年代华北和长三角地区的小农经济和农村发展展开研究, 将由于劳动力过度投入带来的

收稿日期: 2019-02-18

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年项目(17YJC790059); 河南省政府决策研究招标课题(2018B102); 河南省教育厅人文社会科学研究项目(2019-ZZJH-427); 河南省科技计划项目(172400410214)

作者简介: 曹涌(1978-), 男, 讲师, 硕士, 主要研究方向为三农问题。

农业产出总量增长而质量无提高的现象归纳为“过密型增长”^[4-5]。农村土地流转、稀缺土地资源的优化配置等问题一直是学术界研究的焦点。连续多年的中央一号文件和三农问题的相关政策也强调要给予农民更多的自由流转土地的权利,实现农业适度规模经营。但是,中国小农经济的性质没有发生本质变化,现代农业的普遍的规模化经营尚未形成。匡远配等认为我国农地流转陷入了“内卷化”的困境^[6]。

2019年中央一号文件提出农村土地制度改革进一步深化的要求,基于土地资源的稀缺性作出高效率的土地制度安排,是农业供给侧结构性改革和乡村振兴战略实施的必然要求。道格拉斯·诺思指出制度变迁中是有“路径依赖”的惯性的,人们现在可能作出的选择受过去选择的影响^[7]。因此,弄清我国土地制度变迁的阶段,总结其变迁路径特点,进而从经济、政权、阶层多维度提出新时代农村土地制度变迁“内卷化”的防范策略。这一研究对农业和农村的现代化发展具有重要的战略意义。

2 我国农村土地制度变迁的历史演进

1949年新中国成立以来,基于土地制度变革的多元化利益诉求,我国多次实施土地制度的调整政策。然而,如果以土地所有权是否发生本质性变革作为依据,我国农村土地制度的变迁历程可以简洁地划分为两大阶段,即从1949年~1953年短暂的农村土地私人所有阶段和从1953年延续至今的农村土地集体所有阶段。1953年以来我国农村土地制度经历多次变迁,土地所有权没有发生根本性变革,而是对土地使用权的不断调整^[8]。

2.1 农村土地私人所有阶段(1949年~1953年)

1949年新中国成立,轰轰烈烈的土地改革运动推翻地主土地所有制,实现分田到户,农民自主经营,当家做主。《土地改革法》于1950年颁布进一步巩固了土改运动的成果,这种土地私有创新模式促使农民以较高的热情积极主动地投入生产,实现了农村生产力的解放。这个短暂的农村土地私有的阶段,以家庭为单位的小农生产取得显著效果,从而为建国初期的经济复苏作出巨大贡献。

2.2 农村土地集体所有阶段(1953年~至今)

2.2.1 农村土地两权合一时期(1953年~1978年)

从1953年开始,农民自发地组织和建立了农业互助组织和初级人民公社。随着初级合作社向高层次合作社发展,农民拥有的土地再次回归集体,合作社统一部署农业生产,统一分配农业收入。1958年人民公社制度应运而生,人民公社统一开发利用土地,进行农业生产,克服了农户家庭生产规模分散的弊端,但是,以土地所有权和统一经营权两权合一的高度集中的计划管理束缚了农民生产的能动性,我国农业发展长期处于滞后状态。

2.2.2 农村土地两权分离时期(1978年~2012年)

1978年十一届三中全会召开,全国范围的改革开放推动了家庭联产承包责任制的普及。土地所有权、承包经营权分离是家庭联产承包责任制的本质特点。在土地所有权集体所有的前提下,承包经营权归属农民家庭。家庭联产承包责任制充分调动了农民生产的积极性,这一时期我国农村土地制度的变迁满足了国家快速恢复经济以及农民自主安排农业生产的利益诉求。

2.2.3 农村土地三权分置时期(2012年~至今)

随着我国社会主义市场经济的发展,农村剩余劳动力向城市转移,农民与土地的实际占有和经营的关系发生了变化,土地自由流转的需求越加迫切^[9]。2012年中共十八大及此后实施多项关于农村土地制度的调整政策。2013年,中央农村工作会议明确提出将土地承包权和经营权分开。2016年10月,《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》出台,意味着农村土地所有权、承包权和经营权的分离。农村土地制度变迁中,两权分离为三权,以农民权益为中心,保障了农民留在城市或留在农村的自由。

3 我国农村土地制度变迁的路径特点

道格拉斯·诺思认为,制度变迁中存在“路径依赖”,“路径依赖”的存在意味着每一次土地制度的变革都有可能变得比以前的土地制度安排更好或更差。从新中国成立以来中国农村土地制度的演变历史来看,每一次新的土地制度安排都是以满足不同时期相关主体的利益为基础的。是对之前土地制度的重要继承。因此,变迁的路径是与人类社会发展趋势一致的良性循环。

3.1 农村土地所有权和经营权的“分散-集中”特点

我国农村土地所有权和经营权经过多次调

整,呈现出鲜明的从分散到集中的路径特点。一方面是土地所有权从分散到集中。新中国成立初期,经过土地改革运动,推翻封建地主土地所有制,分田到户,土地变成农民私人所有。而人民公社制度确立,又以高度集中的计划管理方式将农村土地所有权和经营使用权统一,农村土地变为农村集体所有形式。另一方面是土地经营权从分散到集中。家庭联产承包责任制是典型的农户家庭分散经营模式。新时代主张发展现代农业,则必须突破小农户生产的局限,将土地经营权流转至新型农业经营主体,实现农业适度规模经营。

3.2 农村土地资源配置的“政府-市场”特点

从农村土地制度变迁路径来看,20世纪50年代合作化运动时期,政府采用行政干预手段高度集中了原本分散在农民手中的土地,实施土地所有权和经营使用权两权合一的计划配置土地资源的方式;1978年改革开放之后,以家庭为单位的土地承包制度将农村集体土地的所有权和农户家庭的承包经营权分开,农户得以独立自主地生产和经营。特别是近年来的土地所有权、承包权和经营权三权分置制度,充分反映了农村土地资源的市场配置特点。

3.3 农村土地政策对城乡关系导向的“隔离-融合”特点

长期以来,我国实行的城乡发展政策具有明显的城市偏向特征,期间实行的土地制度安排和调整政策均对城乡隔离的二元性起了强化作用。典型的表现则是城市过度扩张期间,对农村土地价值的占用。从中共十六大到十九大,城乡发展的政策导向沿着“城乡统筹-城乡一体化-城乡融合”的轨道演变。在这个过程中,农村土地制度从两权分离调整为三权分置,农民可以自主选择留在城市融入城市还是留在农村从事农业生产。这一时期的农村土地政策有利于推动城乡融合发展,反映了新型城镇化建设和乡村振兴战略对我国经济发展的双轮驱动。

4 我国农村土地制度变迁的“内卷化”防范策略

“路径依赖”的存在意味着每一次土地制度的变革都有可能变得比以前的土地制度安排更好或更差。具体来说,由于变迁环境不同,一方面是土地制度朝更好的方向变迁。即沿着“创新、替代、再创新、再替代……”的路径良性发展;另一

方面是一个恶性循环的轨迹。即无质量或无效益提升的周而复始。因此,新时代中国农村土地制度的未来变迁应该要侧重防范“内卷化”倾向。

4.1 “经济内卷化”的防范策略

4.1.1 “经济内卷化”的表现

单位土地上人口较多是我国农业发展的现实,短期内农业剩余劳动力无法完全被非农部门尽数吸纳。目前,中国仍存在诸如小农户分散的生产模式依然稳固、农村土地流转未能带来农业产出的显著提高等“农业内卷化”现象^[6]。这是农村经济维度内卷化的主要内容,这种“经济内卷化”的存在显然不利于提高农业劳动生产率,已成为农业现代化的巨大障碍。

4.1.2 基于技术和资本视角的“经济内卷化”防范策略

“经济内卷化”防范策略的重点是通过多种资源要素,尤其是土地的自由流动,在资源重新配置的基础上来提高农业产出。这要求扩大农村土地的流转范围、提高农村土地的流转效率。“三权分置”制度不仅能保障土地的自由流转,也有利于稳定集体所有权和承包关系。在保护集体所有权和农户家庭承包权的基础上,也保障了土地流入者的经营权。逐步逐级落实农村土地所有权、承包权和经营权的分置办法,土地资源才能集中到新型农业经营主体手中。相较于小农户家庭生产,新型经营主体具有技术和资本优势,在高效率对土地进行开发和经营的过程中,能够带动农业及关联产业发展,以产业兴旺推动乡村振兴。

4.2 “政权内卷化”的防范策略

4.2.1 “政权内卷化”的表现

道格拉斯·诺思的“制度变迁”理论,将制度变迁分为自上而下的强制性制度变迁和自下而上的诱致性制度变迁两种路径。半个多世纪以来,我国农村土地制度的变迁是这两种路径的结合。自上而下的强制性变迁始终是我国土地制度变革的主导路径。制度经济学指出,作为国家代表的政府官员的“经济人”属性,使其作出相关公共政策抉择未必总是代表公众意愿。众所周知,在进行政府机构改革过程中,不可避免会出现一种不良现象,即机构过度膨胀,进行精简,又再度膨胀,再次进行精简……如此往复,杜赞奇称这种现象为“政权内卷化”^[10]。农村土地制度变迁的“政权内卷化”正是指这种从上至下的强制性土地制度变迁中存在的恶性循环。

4.2.2 基于效率和公平视角的“政权内卷化”防范

策略

社会主义公有制决定了中国当前土地制度的二元属性,即城市土地国家所有、农村土地集体所有。政府作为我国土地制度变迁的主导,为了发展现代农业,多项政策导向引致农村土地向新型农业经营主体集中,而不是依靠市场的供需双方秉持利润最大化原则来配置土地资源。这种具有中国特色的“半强制性”的诱致性土地流转政策调整,忽略了为数众多的农民群体,与全民共享目标背道而驰。土地能否自由流转不仅是现代农业发展的前提,也是农村扶贫开发的产业化程度高低的关键。因此,农村土地制度安排能否体现公平与效率的最优配置,可作为重要标准来判断中国农村土地制度变迁是否具有“政权内卷化”倾向。一方面,土地流转需要政府参与制定竞争规则。政府根据本地实际情况制定相关土地流转规则,尤其要体现多主体竞争的公平性。另一方面,土地流转需要遵循市场化调节。土地尽管特殊,但其具有商品属性,自然要遵循市场调节的利益驱动原则。

4.3 “阶层内卷化”的防范策略

4.3.1 “阶层内卷化”的表现

所谓的“阶层内卷化”意味着各阶层之间的流动减缓甚至静止,低层群体社会地位上升的道路被阻断。这种现象存在的原因是父辈向子女传承的资源禀赋存在差异。农村代际传承的资源禀赋包括知识技能等等。获得父辈丰富传承资源的群体相对容易获得优越的社会地位,缺乏父辈传承资源的群体则处于较低的社会阶层。就农民代际资源传承而言,土地资源是不可或缺的。传承资源的差异性导致农村地区存在强势、弱势阶层区别。高效率的土地制度变革除了满足相关主体的经济利益诉求,对于弱势阶层而言,还应该实现其社会权益诉求。

4.3.2 基于正义和贫困视角的“阶层内卷化”防范策略

2015年,中共十八届五中全会提出新发展理念,其中“共享”的发展理念,强调发展成果必须由人民共享。恩格斯也强调不应该以损害一部分人的利益为代价去满足另一部分人的需求,而应该使“所有人共同享受大家创造出来的福利”^[11]。共享发展理念要求以人民为中心,高效率的制度安排应该满足人民的利益诉求,考虑人民获得感的增进。因此,如何保障弱势阶层对土地制度变

迁的利益分享是“阶层内卷化”防范策略的重心。为此,一方面,农村土地流转要优先考虑农村内生的新型农业经营主体,作为本地内生的农业发展力量,其与小农户的利益是一致的^[12];另一方面,农村土地制度变迁应以社会效益最大化为目标。土地价值日益提高的时代背景下,要防止农业用地使用的非农化、非粮化倾向,非农用途的土地流转,应有可持续性的补偿才能体现土地制度变迁的公平和正义。

综上,没有哪种土地制度总能满足人们的需求,我国农村土地制度始终处于动态的变迁过程中。进入新时代,中国农村土地制度变迁不仅面临“经济内卷化”,还要注意“政权内卷化”和农村的“阶层内卷化”。农村土地制度变迁要继续突出农民的主体地位,“三农”强富美的目标应成为土地制度变迁的着力点。可见我国农村土地制度变迁的方向,符合当下乡村振兴战略的战略要求。农村土地制度是农村基本经济制度的基础,其变迁路径和方向关系着我国农业现代化和农村现代化建设,也影响着城乡融合的发展进程。

参考文献:

- [1] 道格拉斯·诺斯著,陈郁,罗华平译.经济史中的结构与变迁[J].上海:上海人民出版社,1994:225-226.
- [2] 郭冠男.“三权分置”内在逻辑研究—制度供给对格局变迁的契合[J].宏观经济管理,2019(1):50-56.
- [3] Clifford Geertz. Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia[M]. Berkeley: University of California Press, 1963: 80-81.
- [4] 黄宗智.华北的小农经济与社会变迁[M].北京:中华书局,1986:1-10.
- [5] 黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:中华书局,2000:50-140.
- [6] 匡远配,陆钰凤.我国农地流转“内卷化”陷阱及其出路[J].农业经济问题,2018(9):33-43.
- [7] 道格拉斯·诺思.制度变迁理论纲要[J].改革,1995(3):52-56.
- [8] 张富利,郑海山.制度创新理论视角下中国农地制度的变迁——兼论“诺斯悖论”的解开[J].渤海大学学报,2019(2):86-92.
- [9] 费红梅,刘文明,王立,等.农户土地流出处愿及其影响因素分析[J].东北农业科学,2017,42(6):69-72.
- [10] 杜赞奇.文化、权利与国家[M].南京:江苏人民出版社,1996:68.
- [11] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1995:243.
- [12] 孔祥利,夏金梅.乡村振兴战略与农村三产融合发展的价值逻辑关联及协同路径选择[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2019(2):10-18.