

# 诺思制度变迁理论的中国实践检验

——以分析家庭联产承包责任制的成功原因为例

张育楠

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

[摘要] 建国以来我国的土地制度先后经历了一系列变迁,其中从人民公社制向家庭联产承包责任制的转变是一个重大变迁并取得了巨大成就。新制度经济学派的代表人物诺思曾对西方经济的发展史进行分析,并建立了制度变迁理论。制度变迁理论能够很好地分析家庭联产承包责任制取得历史性成功的一些重要原因,同时也能给予完善社会主义市场经济的启示。

[关键词] 土地制度; 制度变迁; 家庭联产承包责任制; 产权制度

[中图分类号] F121

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-3288(2009)03-0012-04

[收稿日期] 2009-03-25

[作者简介] 张育楠(1986-)男,福建晋江人,厦门大学公共事务学院硕士研究生,研究方向:中国政治思想、中国政治制度。

新中国成立以来,中国共产党在探索农村土地制度的过程中,先后经历了五个重要阶段:土地改革阶段、初级农业生产合作社阶段、高级农业生产合作社阶段、人民公社化阶段、家庭联产承包责任制阶段。其中,从人民公社制到家庭联产承包责任制的变迁取得了巨大成就。

实践证明,在农业生产水平较低的情况下,农民与土地关系结合得越紧密,农民生产积极性就越高,农业生产就越发展,农民收入就提高,国民经济和综合国力就增强。反之,两者关系越疏远,农民积极性就越低,农业生产越滞后,农民收入下降,整个国民经济发展越缓慢。<sup>[1]</sup>以政社合一、“一大二公”、“一平二调”为特点的人民公社制度,使农民与土地的关系疏远,造成农民与生产成果间接化,结果使农业生产失去活力,这是没有效率的制度安排。1978年,改革率先从农村起步,家庭联产承包责任制成为我国土地制度改革史上的一次重大突破。在这个制度变迁的过程中,虽然土地所有权没有给予个人,但在土地的经营上,产权结构出现了逐步明晰化的趋势,农民与自己的生产成果直接联系在一起。

新制度主义经济学的代表人物道格拉斯·诺思曾对西方经济的发展史进行了深入分析,并建立了包括产权理论、国家理论和意识形态理论在内的制度变迁理论。他认为产权是一种有效的激励,他的分析框架对于解释我国土地制度改革取得的重大成就也具有重要的借鉴意义。本文将尝试运用诺思的制度变迁理论来解释我国家庭联产承包责任制取得成功的原因。

## 一、土地制度变迁的产生——对内因与外压的反应

诺思将制度的概念定义为“一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为”。<sup>[2]</sup>制度变迁“指制度创立、变更及随着时间变化而被打破的方式”。<sup>[2]</sup>

制度变迁的内因在于要素相对价格的变化。在诺思看来,制度变迁的所有下列源泉都是对相对价格变化的反应:要素价格比率的变化(如土地与劳动、劳动与资本或资本与土地的比率的变化),信息成本的变化,技术的变化(包括军事技术)。相对价格在一定时期的根本变化会改变人们的行为模式,因此嗜好的变化从根本上说是由于相对价格的变化。诺思以土地和劳动的相对稀缺的变化从而导致它们之间相对价格的变化来解释西欧早期制度变迁及其创新。

公元 10 世纪的世界,土地充裕,不值得付出费用去发明土地的专属所有权。换言之,相对于土地而言,劳动是稀缺的。领主们需要竞相使用劳动,而且农民逃到条件较优的邻近城堡并不难,所以当时领主们处于与农民之间谈判的下风。因此,劳动成为最有价值的生产要素。只有在一种资源相对于社会的需要逐渐变得比较稀缺的时候,变革所有权的要求才会出现。到了 13 世纪,人口增长,土地已经渐渐开垦殆尽,劳动的收益出现递减,土地相对劳动的价格提高了。领主和农民都有理由寻求更大的土地专有权,并对其他人的使用施以限制。到 17 世纪,农产品价格提高以及随之而来地租的过快上涨,再次要求做出努力以改变土地公有权,这也为英格兰的圈地运动拉开了序幕。

促使我国制度变迁的原因,也可以说是要素相对价格即人与土地相对价格的变化而引起的,不过是以人口过剩和土地稀缺为特征的。新中国成立后,人口迅猛增加,从 1949 年的 5.4162 亿增长到 1978 年的 9.8445 亿,<sup>[3]1516-1525</sup>而土地稀缺,加上人民公社制无法合理配置有限的土地,粮食成为稀缺产品。1959 ~ 1960 年,中国自然灾害较为严重,两年粮食因灾害分别减产 200~300 亿斤和 300~400 亿斤。1959 年,粮食供求矛盾非常突出,1958 ~ 1962 年农村人均粮食占有量分别只有 311、223、191、225、234 公斤,人民物质生活水平大幅度下降,形成 1959 ~ 1961 年的三年困难时期。<sup>[4]268</sup>由于 1959 ~ 1961 年的农业歉收,部分农村人口的口粮低于生存需要,直到 1978 年粮食问题仍十分严重。解决这一问题便成了制度变迁的诱因。正是获利机会无法在现存的制度安排内实现,才导致一种新制度安排的形成,因为能解决吃饭问题的制度与饿肚子的制度相比就是一种获利机会。要解决粮食问题就要充分利用有限的土地,这需要有效的土地制度安排。家庭联产承包责任制就是把土地这种稀缺资源的产权部分界定给农民家庭的一种制度,该制度变迁同时又包含了嗜好的变迁。大跃进和人民公社制造成的农业生产停滞不前,使人们开始改变对“一大二公”、“一平二调”的嗜好,转向“自主经营”、“自负盈亏”。改变嗜好比较容易接受的办法就是实行承包制、责任制。当我们不再把包产到户当作资本主义复辟时,我们就能在技术和耕地面积没有重大变化的情况下,解决粮食问题。用诺思的话来说,就是用有效的制度来克服“马尔萨斯”危机。可见,相对价格和嗜好的变化可以在我国的土地制度变迁中得到印证。

此外,该制度变迁也源于国际形势的压力。20 世纪 50 ~ 60 年代,随着新的科技革命的兴起,邻近的一些国家保持了强劲的经济增长势头。如日本在二战废墟上实现了现代化,被经济学家称为“东亚奇迹”。在当时冷战的国际环境下,与相对有效率的敌对国家相处,相对无效率的产权制度将威胁到国家的生存。统治者必须修改基本的所有权结构以使社会降低交易费用和提高经济增长率。因此为了发展农业,应对国际竞争,土地制度变迁迫在眉睫。

## 二、土地制度变迁的必要激励——产权制度

制度是人类的一种创造。它们是演进的,并为人类所改变。因此,在西方经济学中,无论是新古典经济学,还是新制度经济学,都从个人假设开始,把人视为寻求利益最大化的理性经济人。这样的经济人在对待成本与收益的比较中,就是在成本不变的条件下,寻求收益最大化;在收益不变的情况下,寻求最低的成本付出。但是,个人理性并不必然导致集体理性,因为集体行动中总是存在搭便车问题。而有效率的制度安排能给当事人以激励(包括负的激励)并有助于克服搭便车问题。社会所能达到的最好状态是提高私人收益使之尽可能接近社会收益,以提供充分的刺激来实现经济增长。其中,产权是最重要也是最基本的对个人进行激励与约束的机制。诺思认为,“产权本质上是一种排他性权利”。<sup>[2]21</sup>产权可以激发人们有效地利用资源。产权的一个主要功能就是将外部性内在化的激励。外部性内在化的激励就是人们在运用自己的产权获利的同时,也要承担亏损的责任。在他看来,有效率的产权应是竞争性或排他性的,因此必须对产权进行明确的界定。<sup>[2]13</sup>这种界定包括使用权(以及排他权)、转让权、收益权等。

邓小平对我国农村土地制度的弊端有着更为清醒的认识,与诺思的搭便车问题相似,他注意到了农业生产中的激励和约束机制出现的问题即收入分配中的吃大锅饭问题。搞平均主义,吃大锅饭,人民生活永远改善不了,积极性永远调动不起来。

为了调动积极性给人以激励,邓小平倡导和支持转向家庭联产承包责任制的制度变迁。为了稳定和完善的制度,明确农民与土地的产权关系,中共中央强调要稳定和完善的土地承包关系,并采取了有效的措施,如延长土地承包期 30 年不变,制定相关法律法规保障土地的使用权,允许自愿、有偿地转让土地经营使用权等。这些措施都对土地的使用权、转让权、受益权等进行了明确界定,并提供了保障,扩大了农民的自主经营权,他们既有获利的机会,又要自己承担亏损的风险,这样就使农民的劳动与生产成果息息相关,从而激发了农

民的生产积极性,使农业生产力得到显著提高,国民经济得到迅速发展。改革开放前,粮食总产量从1亿吨增加到3亿吨花了30年时间,而改革开放后从1978年到1998年的20年间粮食总产量增加了2亿吨。<sup>[4] 292</sup>正是产权的激励使家庭联产承包责任制下的农业生产保持增长活力,可见诺思的产权理论在我国的制度变迁中也能得到印证。

### 三、渐进式的土地制度变迁——基于知识存量与路径依赖

诺思认为,制度变迁的过程可以分为渐进式的比较缓和的过程和突变式的暴力过程(如法国大革命),两种过程所付出的代价的差距是巨大的。<sup>[5]</sup>大多数制度变迁属于渐进式,因为制度变迁作为一种创新是建立在人类已有知识存量基础上的并且具有路径依赖性的特征。无疑,我国在改革中采取的一系列措施也都有渐进式的特征,农村土地制度的改革也不例外。渐进式的制度变迁意味着不搞强迫、不搞运动,是一种以自下而上、自发为主要特征的变迁。

在十一届三中全会召开前一个月,联产承包就率先在安徽省凤阳县诞生了。联产承包不是哪一个人想出来的,而是广大农民在三中全会精神指引下,在实践中逐步摸索创造出来的。<sup>[6]364</sup>这一制度变迁从变革人民公社制开始,一是实行家庭联产承包责任制,二是政社分离,以安徽凤阳梨园公社小岗生产队为起点,在十一届三中全会的指导下,向全国推广,这经历了一个长期的过程,但它并不是在国家的强制力下短时间改变的。开始的一两年里有些地方根本不理睬,他们不信这条路,就是不搞。观望了一年,有的观望了两年,看到凡是改革的地方都好起来了,他们就跟着走了。1980年初,全国实行包产到户的生产队仅占1%,<sup>[6]367</sup>但是包产到户的显著效果使其在不发达地区的推进势如破竹,从安徽、内蒙古、甘肃、贵州到江苏苏北地区再到广东佛山等等,<sup>[6]367-372</sup>从“包产”到“双包”,由种植领域到非种植领域再到农业所有领域,家庭联产承包责任制一步步地在全国得到实行。1983年,全国农村双包到户的比重已达到95%以上。<sup>[6]374</sup>在这一整个过程中,中央都没有强制地方实行家庭联产承包责任制,而是各地方在实践与观察学习中自发选择出制度变革。因此,该制度变迁建立在知识存量积累的基础上。

但是,渐进式制度变迁并不意味着在获利机会的驱动下,制度变迁一定会走向成功,制度变迁中的路径依赖性将会产生不同的结果。路径依赖性来自于报酬递增机制,它巩固曾经给出的路径的方向。这种机制使制度一旦走上某一路径,它的既定方向会在往后的发展中得到自我强化。所以,人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择。<sup>[5]</sup>沿着既定的路径,经济和政治制度的变迁可能进入良性循环的轨道,迅速优化;也可能顺着原来错误的路径往下滑,被锁定在无效率的状态之下。一旦进入锁定状态,要脱身就会变得十分困难。

由人民公社到家庭联产承包责任制的土地制度变迁也有路径依赖性。社会主义制度是我国制度变迁的制度背景,家庭联产承包责任制实际上是市场机制在农村的生成和发展的微观基础。实施“双包到户”后,产权激励的作用充分体现,在报酬递增机制的影响下,农村相继实行商品经济、市场经济制度,市场作为资源配置的手段在农业生产中发挥出优势。但是该制度变迁不会陷入无效率状态的原因在于它并没有改变我国的社会主义性质,而是运用资本主义的先进生产力来发展社会主义,路径依赖性使制度变迁走向社会主义优越性的充分发挥,我国改革开放以来农民生活水平的大幅度提高就是体现。只要警惕两级分化、市场失灵这些资本主义制度带来的弊端和“左”的思想,该制度变迁便能继续处于良性循环。可见,知识存量和路径依赖也能在我国的渐进式制度变迁的成就中得到印证。

### 四、土地制度变迁的节约机制——意识形态

诺思认为意识形态的本质在于:第一,意识形态是种节约机制,通过它,人们认识了他们所处环境,并被一种“世界观”导引,从而使决策过程简单明了;第二,意识形态与个人在观察世界时对公正所持的道德、伦理评价相互交织在一起,对收入分配的“恰当”评价是任何一种意识形态的重要组成部分;第三,当人们的经验与其思想不相符时,他们就会改变其意识形态观点。<sup>[2]53-54</sup>意识形态的制度性功能在于节约费用,降低交易成本。成功的意识形态必须能够解释制度的合理性,能够得到新团体和旧团体的拥护,并能够解决搭便车问题。在社会成员都相信制度是公平的时候,规则和产权的执行费用就会大大减少。例如,如果每个人都相信私人家庭“神圣不可侵犯”,那么,可以在室内无人而门不闭户的情况下不用担心房屋被毁或被盗。诺思还指出,意识形态是寻求社会稳定的灵丹妙药。<sup>[2]15</sup>

在探索马克思主义与中国实践相结合的过程中,邓小平提出了解放思想、实事求是,开始了建设中国特

色社会主义的道路。以解放思想、实事求是为先导的改革开放理论,不但打破了旧意识形态对人们思想的束缚,而且促进了新意识形态的产生。这也正是诺思所说的,当个人的经验与他的意识形态不一致时,他会改变意识形态上的看法,试图发展一套新的、能更好适应其经验的解释,即新的意识形态来节约认识世界和处理相互关系的费用。

首先,邓小平认为,计划与市场并不是社会主义与资本主义的本质区别。社会主义也可以有市场,因为计划和市场都只是经济调节的手段,不是区别社会主义与资本主义的标准。这就突破了将市场与社会主义对立起来的束缚,合理地解释了为什么可以在农村的经济生产中引入市场机制,建立家庭联产承包责任制。同时,这一重大理论突破也有力说服了持“左”的思想的反对者,不但巩固了旧团体的拥护,还得到了新团体的拥护。以经济建设为中心,才是工作重心。其次,还应该注意,对收入分配的“恰当”评价是任何一种意识形态的重要组成部分。当这种“恰当”评价同对收入分配的“公平”、“合理”认识一致起来时,人们,哪怕是在新的分配方式下吃了亏的人也会遵守这种分配方式。邓小平提出的“先富带动后富”、“实现共同富裕”这种分配方式,有效激励了生产并有助于克服搭便车问题,也使人们意识到过去搞平均主义、吃“大锅饭”,实际上是共同落后、共同贫穷。

邓小平在南方谈话中明确指出:“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”用诺思的意识形态理论来说,邓小平理论就是制度变迁中用来降低新制度实行成本的新意识形态,它是一种节约机制,也是为什么家庭联产承包责任制能够取得成功的原因之一。可见,诺思的意识形态理论在我国的制度变迁中也得到了印证。

## 五、土地制度变迁的重要保障——国家

诺思认为,国家可视为在暴力方面具有比较优势的组织。<sup>[2]21</sup>在制度的形成过程中,国家可以凭借其暴力潜能和权威实现所有权,可以作为第三种当事人通过建立非人格化的立法和执法机构来降低交易费用,而且国家权力介入产权安排的方式和程度的差异,会导致出现不同的产权制度,从而促进经济增长或引起经济衰落。因此,国家并不是“中立”的,它决定了产权结构,它最终要对造成经济增长、衰退或停滞的产权结构的效率负责。<sup>[2]17</sup>若政治交易费用较低,并且政治行为者有准确的模型来指导他们,其结果就是有效率的产权。<sup>[5]</sup>也就是说,有效的政治制度才能促成有效的产权制度,因此国家是制度变迁的重要保障。

但是,政治市场的高昂交易费用及行为者的主观偏好,往往导致无法诱致经济增长,组织也不能作为创造更有生产效率的经济规则的激励。在“大跃进”和人民公社时期,我国农业生产中遭受到的重大挫折,导致粮食问题、人民生活水平低下,就与政治市场高额的交易成本和行为者的主观偏好密切相关。在当时行为者的观念中,社会主义就应是纯而又纯的公有制,集中的生产组织形式就是集体主义的体现,把贫穷当作社会主义,把平均主义视为公平。因此,即使付出高昂的交易成本也不可能引致有效率的产权。

在从人民公社制到家庭联产承包责任制的制度变迁中,国家所实施的政治制度降低了政治市场的交易费用。首先,实施政社分离,政府将市场手段渐渐引入农村,明确了农民对土地的产权制度,不再以行政管理的手段来管理经济,而是充分发挥市场的优势,将计划转向宏观,确保了产权激励制度的有效实行。其次,用法律制度保障农民对土地的产权,使家庭联产承包责任制下的农民能够放心地开展生产。再次,政治体制改革逐步开展,中央向地方、上级向下级放权,国家进一步从经济领域中撤出,政治决策科学化民主化程度提高,“解放思想、实事求是、与时俱进”成为政治行为者的偏好,使家庭联产承包责任制能够得到完善与发展。改革开放以来,在建设我国社会主义政治文明的过程中,国家的办事效率大大提高,摒弃了官僚主义风气,从而促成了一系列有效的产权制度,国家的作用显而易见。因此,诺思的国家理论也可以解释为何家庭联产承包责任制会取得成功。

## 六、结束语

20世纪70年代末,从人民公社制向家庭联产承包责任制的转变,是我国农村土地制度的一个重大变迁,到今天为止,这一变迁仍在继续,并且处于良性循环中。如上所述,诺思的制度变迁理论的确能够很好地分析出家庭联产承包责任制取得历史性成功的一些重要原因。同时他的理论给予了我们完善社会主义市场经济的启示:第一,重视各种激励制度的构建,充分调动人民群众的积极性和创造性;第二,深化政治体制改革,为市场经济的完善提供保障;第三,我们的理论也应该与时俱进,不断发展马克思主义并与中国国情相结合。

(下转第19页)

公布的资料,截至 2005 年 12 月末,我国城乡居民储蓄存款突破 14 万亿元。面对如此充裕的金融资产,我国高等教育要充分发挥资本市场的集资功能来解决经费短缺的难题。在政府的鼓励下,除了建立教育基金外,我国高校作为独立法人,主要可通过发行教育债券和用股票上市的方法在资本市场集资。

高校发行债券在国际上早有先例。美国高校已把发行债券作为一种常用的筹资方式。1995 年美国发行债券的高校有 160 所,债券总额达 26.7 亿美元。1996 年发行债券的学校增加到 189 所,债券总额达到 41.4 亿美元。<sup>[7]</sup><sup>138</sup>我国可参照企业债券的发行经验,由政府在全社会范围内发行高等教育事业发展公债,或者高校作为主体发行高等教育债券,并允许上市流通,来解决高等教育发展的资金需求。高等教育债券具有的投资收益高、风险小、投资回报稳定的特点,以及所依托的政府的社会公信力,对社会公众和投资机构会产生较大的吸引力。

### 3. 实行股份制办学

公立高校股份制办学就是把股份制的一系列制度优势引进公立高校,优化公立高校的教育资源配置。亦即将公立高校全部或部分资产(包括有形资产和无形资产)合理地折合成国家股或法人股,再根据学校的发展规划及股份制改造对股本结构的要求,向有条件的社会团体、基金会、企业及个人等适当发行法人股和社会公众股,成立一个以办学为目的的教育股份公司。通过这种途径可以在短期内迅速筹集社会闲散资金,扩大教育投资资金规模,缓解教育投资不足,促进社会教育资源合理开发和充分利用;教育生产要素得以自由流动,教育资源能够在全社会范围内得到优化配置。

#### [参考文献]

- [1] 中国社科院. 2006 年: 中国社会形势分析与预测[R]. 中国经济报告网, 2006.
- [2] 林莉. 中国高校贷款问题研究[D]. 厦门大学, 2007.
- [3] 康宁. 中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新[M]. 北京: 教育科学出版社, 2005. 23-25.
- [4] 蔡克勇. 转轨时期高等教育投入制度研究[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004. 57-58.
- [5] 宫静. 中美高等教育经费来源比较及启示[D]. 大连: 大连理工大学, 2006. 28.
- [6] 刘淑蓉, 章新蓉. 国外高校筹资渠道分析与借鉴[J]. 重庆: 重庆工商大学学报(西部论坛), 2005, 15(1): 97.
- [7] 侯喜, 孙红梅, 林春涛. 国内外高校资金筹措的比较及启示[J]. 陕西科技大学学报, 2006, 24(2): 138.

[责任编辑: 辛晓莉]

(上接第 15 页)

但是, 诺思并没有看到制度变迁的根本原因, 制度作为一种生产关系, 它的产生归根结底是由于生产力的发展, 政治制度和意识形态作为上层建筑也是由经济基础决定的。产权制度是为了适应生产力的发展而产生的, 家庭联产承包责任制的产生也不例外, 它是由于当时的人民公社制这种生产关系已经不适应生产力发展的要求。政治体制改革和邓小平理论的诞生归根结底也是经济基础的体现, 是由生产力决定的, 并非像诺思所说的“为了降低成本”。虽然生产关系对生产力具有反作用, 但处于决定地位的始终是生产力, 这是马克思历史唯物主义的真谛, 显然诺思并没有认识到这点, 他夸大了制度对生产力的作用, 也就是夸大了生产关系对生产力的反作用, 带有唯心主义的哲学倾向。同时, 在完善我国的产权激励制度的过程中, 我们也必须警惕“两极分化”和“享乐主义”这些弊病, 不能在注重效率的同时忽略了公平。这些都是我们在借鉴诺思的制度变迁理论的过程中所必须注意的。

#### [参考文献]

- [1] 陶林. 土地制度变迁视角下的家庭联产承包责任制[D]. 南京师范大学, 2004.
- [2] 道格拉斯·C·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁, 罗华平译. 上海: 三联书店, 1991.
- [3] 杨子慧. 中国历代人口统计资料研究[M]. 北京: 改革出版社, 1996.
- [4] 王玉茹. 中国经济史[M]. 北京: 高等教育出版社, 2008.
- [5] 蒋雅文. 诺思的制度变迁理论评析[J]. 经济科学, 2000(5).
- [6] 沈立人. 中国经济·重大决策始末[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1999.
- [7] 道格拉斯·诺思, 罗伯斯·托马斯. 西方世界的兴起[M]. 厉以平, 蔡磊译. 北京: 华夏出版社, 1999.
- [8] 黄新华. 当代西方新政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [9] 胡敏, 陈阿江. 制度变迁的“成本—收益”分析——以家庭联产承包责任制为例[J]. 前沿, 2004(12). [责任编辑: 董建军]