

中国农业生产组织政策绩效分析与评价

王冰

摘要: 无论是人民公社还是家庭联产承包责任制形式的农业生产组织政策,其最大失误都在于政策安排的产权制度造成农业生产组织的效益严重溢出。小农经济的“过密化”的生产也是农业效益低下的原因。因此未来的农业生产组织政策首先必须围绕着克服以上两个缺陷来设计,需要选择适用于中国农村实际的、高效率的农业生产组织。

关键词: 农业生产组织 产权 效益溢出 评价

合理的农业生产组织是提高农业生产效率的关键,政府制定的农业生产组织政策成为农业生产组织的形成和决定的因素。新中国成立后,政府的土地改革政策、合作化政策、1958-1983年间的人民公社政策、改革开放后的家庭联产承包政策,结果都形成了一定的农业生产组织,对不同时期农业生产组织政策的产权形式、产权结构、产权功能及其对农业发展产生了影响,以上这些都是我们分析政府对于农业生产组织政策得失应该特别关注的核心内容。

一、对人民公社政策评价的评价

对1958-1983年在我国存在了25年的人民公社这一农业生产组织形式的研究,虽然在学术界已经产生了大量的、有价值的研究成果,但要进一步深化对未来我国农业生产组织的研究,如果不对人民公社的组织绩效进行重新评价,就很难说清农村土地产权现状和家庭联产承包发展的局限性,也很难说清未来中国农业生产组织的合理演变。因此,对人民公社政策的研究就成为农业生产组织政策研究的逻辑起点。

现有文献中对人民公社的产权特征的描述和评价的主流观点,基本上是在西方产权经济学中有关私有产权是最有效率的产权理论的基础上,它们确认人民公社这种公有制产权制度已经完全失败,并对人民公社的产权形式、产权结构、产权激励、产权效率等方面进行了分析,探寻了人民公社失败的原因。其中著名的有林毅夫关于人民公社对劳动者监督和测定成本太高,造成劳动者的“偷懒论”。陈剑波提出,人民公社的失败不仅是监督成本和测量成本太高的问题,更为主要的是人民公社产权的排他性限制,使政府可以侵占人民公社的剩余。“产权的弱化所引致的剩余合约和剩余享益缺乏激励”,使得社区失去了更有效率地进行生产经营活动的激励,对监督者的激励不足,致使对劳动者监督不力。周其仁也用对监督者的激励不力来解释人民公社的低效率,他认为集体经济在制度安排上取消了剩余权机制,但并不能取消集体经济的监管者经济激励的需要。公有制度经济用官位升迁来代替剩余权激励,但对公社以下级别的干

部(正是这些干部才是农业生产的实际监督者)却鞭长莫及,因为中央集权的正规行政系统只延伸至公社一级,“对他们的激励无效,导致集体化规模经济效果根本无从实现。”

这些主流观点认为人民公社是无效率的,但它们一般都利用人民公社时期农民的贫困,生产队的资产严重短缺等农业效益指标来证明。殊不知,人民公社创造的效益远不止这些!既然在学术界有许多成果证实了政府利用人民公社来汲取农业剩余,如通过“剪刀差”和农业税的形式,那么,在讨论人民公社组织的效益时,仅仅局限于农业、农民的所得,就是没有把握人民公社所创造的全部效益!因此,认为人民公社是无效的产权安排,是政府政策的失误的结论是不恰当的,即仅用人民公社创造的部分效益来证明人民公社的无效率是一个不科学的结论。

人民公社时期中国农村的增长受到较大的抑制,农民贫困这一结论已经成为不争的事实,但是不能用人民公社对农业的贡献效率涵盖整个人民公社的效率。人民公社创造的全部效益和人民公社对农业的贡献效益是两个不同的范畴,其含义不同,数量也有极大的差别。人民公社创造的效益不仅包括其对农业产值、农民收入、农业生产资料增加等局限于农村、农业的所得,还应该包括政府通过工农产品价格剪刀差被工业吸收的收益,而且这部分占据人民公社收益的大头。“1978年比1957年的工农产品交换差价虽然缩小了31%,但这期间工农业劳动生产率提高速度分别为75%和15%,在相对价值发生变化的条件下,两个部门之间的交换比价剪刀差实际上呈扩大之势。据测算,1952-1978年,从价格分配中转移出去的农业资金达5100亿元。这几乎相当于20世纪80年代初国有企业固定资产原值的总额。”同期农业税收978亿元,财政支农支出577亿元,政府通过征收制度提取农业剩余净额4500亿元(农业投入课题组,1996),相当于1982年农业产值(2483亿元)的1.81倍。改革前平均从农业部门流出的资金净额达155亿元,由此看出,人民公社的收益的绝大部分被溢出,因此不能仅用人民公社期间的农业产值、农民收入等局限于农业的指标来衡量人民公社创造的全部效益。

人民公社效益从农业的严重溢出在于其组织的性质,其组织的性质又取决于人民公社这一制度安排的两个初始原因和两个追求目标:一是政治原因。新成立的中国共产党不能眼看着农民走小农经济和农村“两极分化”的老路,要结束新中国成立前农村的小农经济,就必须带领农民走社会主义的康庄大道。二是经济原因。用农业剩余来组织和实现全国的工业化,用政府与人民公社的交易取代人民公社之前政府与千家万户小农交易产生的高昂的交易成本。从以上两方面看,与其说人民公社是个经济组织,还不如说它是一个政治组织。人民公社的政治色彩大于其经济色彩。或是说人民公社的产权社会性(即指一种产权组织形式服务于社会的功能或产生的社会性质的影响力)大于其经济性,它的存在主要是为国家的工业化服务,其次才是为农民和农村服务。在1962年的《六十条》中,政府也直言不讳地宣称人民公社是政社合一的组织,有上缴国家征购、派购粮食等国家需要的农产品的义务。人民公社通行下级服从上级的原则,当生产大队、生产队的利益与国家利益发生冲突时,在一定程度上是通过牺牲生产大队、生产队的利益,来确保国家的利益。这就使生产大队、生产队的生产经营行为,有可能在较大程度上偏离农村、农业、农民的利益最大化的原则,不得不服从于农产品统购统销任务的完成。政府利用人民公社组织,汲取了农业创造的大部分剩余,用于工业化和城市建设,而人民公社对农村、农业的贡献则居于第二位,其结果必然造成人民公社虽然是农村、农业、农民的组织,但其创造的剩余不能用于农村,最终造成其对农业贡献低下的结果。历史地看来,人民公社的第一个目标,即结束中国历史上长期形成的小农经济并没有得到实现,因为人民公社组织只不过是超大规模的小农经济组织代替了家庭式的小农经济组织。而第二个目标已经达到。从1958-1982年,人民公社为工业化提供的资金占国民收入积累额的36.7%,每一个农业劳动者人均提供积累量为每年81.37元。

人民公社本质上是一个小农经济组织。什么是小农经济?这一概念在学术界是模糊的。马克思认为,所谓小农经济是指农业中的小生产,它具备三个特征:小家庭生产,自给自足,生产资料的私有制。我国历史上农业的生产方式经历了两种形式,一是原始农业,以刀耕火种,游走为主要特征。二是从黄帝时期延续至今,且与世界其他国家相比都漫长得多的小农经济。我国的小农经济经历了两种所有制形态,在春秋时期以前,存在着奴隶制时期井田制度下的公有制小农经济。在商鞅废除井田制后,封建社会以来存在的是生产资料小家庭私有的小农经济,因此不能以生产资料是否为小家庭私有作为小农经济的特征之一。人民公社只不过是大规模的、生产资料公有的小农经济的生产组织。人民公社除了在生产资料的公有方面与家庭小农经济相比不同外,也存在与小家庭私有的小农经济共同的特征:(1)世代基本不变的、落后的小生产的生产方式;(2)集生产和消费为一体,既是一个生产组织,又是一个消费组织;(3)封闭性:一是劳动者很少与外界进行自由的商品交换,劳动者的生老病死一切都依靠于这个组织,人民公社实际上已经成为维持农民生计

的组织;二是劳动力的生产和再生产以及就业形成一个自我封闭的循环。这样,由美国人类学家吉尔茨提出、被美籍华人黄宗智运用于分析中国华北小农的“过密化”(又译为“内卷化”),即以单位劳动日边际报酬递减为代价换取总产量增长的现象,在人民公社时期又得到了发展。从1958到1984年,中国乡村人口由5.6亿增长到8.43亿,增长了50.5%,年均增长1.94%^①。同期人口的膨胀与播种面积减少相伴,使人均占有耕地由1958年的3.45亩减为2.14亩,减少了61%。^②“明清以来一直困扰我国的人地矛盾,到了公社时期更加突出了。”^③与此同时,1965-1978年间,每一标准劳动日提供的农产品产量呈下降趋势,如粮食种植在单位面积产量增加的同时,单位用工产出却下降了5%;每个劳动力的棉花日产出也由0.9公斤/人,下降至0.7公斤/人,下降了22.2%,其他如油料、黄麻也有不同程度的下降。这说明,产量的提高是由增加劳动力带来的,也说明了劳动生产率的下降。^④农民经营农业得到的收入在1979年仅为40元/人^⑤。1978年,每户收入在200元以下的贫困户占农户数的76.01%,收入在200~500元的温饱户为22.35%,收入在500~1000元的富裕户占1.64%,没有一户收入在1000元以上的小康户。^⑥农村人口的增加,又被户籍制度禁锢在农村,增加了土地承载人口的压力,使人民公社时期的农村陷入了即使劳动力的边际产品不足以满足一个劳动力维持生存的消费量,劳动力的投入也不会停止的过密型发展状态,使农村进入了有增长而无发展、农民贫困、农村劳动生产率停滞的境地。“著名美籍汉学家黄宗智在对长江三角洲和华北农村进行实地考察后认为,人民公社时期的农业经济,‘绝对量上升了,政府的税收和征购也上升了,而农业劳动生产率和农民收入是停滞的。’他把这种农产量增加而劳动生产率停滞甚至还略有下降的经济扩张,定义为‘没有发展的增长’^⑦。人民公社内卷化的直接原因在于其按人口多寡的分配制度。当时的分配主要是口粮分配,分配比例是按“人七劳三”,即70%按人口分配,30%按劳动工分分配。这种分配政策,对孩子多,人口多的家庭是一种福利和优待,对劳力多、出工多的农户是一种不公正和惩罚,村里最穷的往往是棒劳力多的家庭。20世纪70年代中期以前,农村中尚不实行计划生育,当时流行的“劳力棒,还不如养活一炕(孩子)”的谚语,很能说明农村中的分配关系。

当然,不可否认,人民公社对监督者和劳动者的激励不足,会对人民公社的效率形成损害,这已经在1983-1984年的家庭联产承包责任制下的家庭农户生产率大增长得到了反向的证明。同时,可以想见是,人民公社时期农村人口无节制的自然增长,极低的内部自我就业机制便形成了大量的过剩劳动力,造成单位面积投入劳动力过多,对劳动者的监督不力和激励不足,由此也带来偷懒、“磨洋工”对效益增长的部分抵消作用。

人民公社的效益外溢造成的对农业增长贡献的长期危害,不过于人民公社时期农村人口政策、劳动力就业政策的失败对农业增长和农业可持续发展的影响。人民公社时期政府的农村人口政策的最大缺陷在于用严格的户籍制度把

城乡人口进行归类,农村与城市人口禁止流动,把农村人口禁锢在农村;农村人口生育失控,1957-1982年间,农村人口年均增长2.04%,耕地面积下降了11.82%,人均耕地面积由1957年的3.066亩/人降为1982年的1.84亩/人。形成了工业只汲取农业的物质资源,而不吸收农业剩余劳动力的局面。由此政策,使我国痛失了通过释放农村剩余劳动力,解决清末以来土地承载人口压力过大的良机。^⑧农村人口的过量生育,为农村的进一步发展种下了难以根治的“毒瘤”。可以说现在我国“三农”问题之所以难以解决,根子就在于农村剩余劳动力过多,难以转移出来,以释放土地承载的人口压力。

二、人民公社的产权效能分析

人民公社是对战国时期以来的农村土地小私有的个体家庭小农经济的全面否定,第一次将中国农村社会严密地组织起来,实现了毛泽东早年的“新村”^⑨计划。人民公社对农业贡献低、农民普遍贫困的组织原因,上文所说的主要是其效益外溢,而其效益外溢化的原因是其组织产权制度的缺陷和矛盾。

从人民公社的财产所有权特征及实际运作、以及政府政策的操作看,分为两个阶段,第一阶段是1958-1962年,这一时期农村的土地、耕畜、农具、每一农户的自留地、宅基地、林木、牲畜等都是人民公社的财产,形成了公社一级的集体所有制。农地等资产的所有权、使用权、支配权、收益权、处置权高度统一于人民公社。生产的安排是由生产队按照国家下达到生产大队的计划指标来布置落实的,收益分配权在公社,公社实行“大食堂”式的供给制。公社的产权表面上是完全的,但产权的非排他性(被国家侵占)造成产权是残缺的,因此农业效率是外溢的。由于公社产权是依附于国家政权强制建立的,因此,国家一级侵占公社的剩余则顺理成章。政府通过订立农产品的收购价格和数量,侵吞公社的收益。公社没有权力使农产品随行就市,以市场交易的办法实现其价值。公社产权的非排他性导致了公社效益的严重外溢。在1958-1962年间,农业为工业化提供的资金积累达673.314亿元,占国民收入积累额的54.16%,为人民公社时期最高(1963-1982年的积累额占国民收入积累额的38.35%)^⑩,而且这样高的积累率是在这期间农业产值下降、农业经受历史上最严重的自然灾害和前苏联逼还债务的情况下(1958-1962年农业产值平均每年下降4.36%)完成的。这也是公社牺牲农业发展,以国家工业化积累为第一要务的证明。

到公社的第二阶段,农村的土地等资产所有权有所变更。由公社一级所有改为公社、生产大队、生产队三级集体所有,以生产队为基本核算单位。人民公社产权改为三级所有并没有改变人民公社政社合一这一组织性质,改变的焦点主要落脚到改变生产核算单位,变原先人民公社统一核算为生产队核算,使生产队的生产权和核算权统一,最终改变以前人民公社“穷队”与“富队”平均分配,打击“富队”农民的生产积极性的分配制度。通过分配制度由公社到生产队的定

位,使队与队之间的收益有了差距,刺激和提高了对生产队农民的生产激励。这也是从1963-1965年我国农业发展较快的原因。虽然,在人民公社的第二阶段初期,生产得到了恢复性的发展,但是这一时期人民公社产权的变革,并没有改变国家对人民公社的侵权。人民公社的财产所有权由原来公社的一级所有改为三级所有,再加上国家虽然没有明文规定的实际所有,使其产权更加残缺,实际上由原来的国家、公社所有改为国家、公社、生产大队、生产队的四级所有。

究其人民公社的产权形式,无论是在其第一阶段,还是第二阶段,人民公社产权形式实质上都是国家产权形式,集体产权形式仅仅是名义上的,因为人民公社并不具备集体产权结构的特点,“集体产权即使对资源的各种权利由一个集体做出,由集体的决策机构以民主程序对权利的行使做出规则和约束。”^⑪而人民公社的决策却是由国家做出的,公社只不过是政府的一个派出机构,代替国家行使农村产权的使用、收益等权利,只不过起到一个上传下达的作用而已。“公社管理委员会,根据国家规定的粮食和其他农副产品的征购、派购任务,在各生产队之间进行合理的分配,并且督促生产队完成国家任务。”^⑫“生产队有完成国家征购粮食、棉花、油料和派购农副产品的义务”^⑬,这样,从法律条文上界定了公社和生产队是由国家操纵的一个管理和生产组织。而国家此时追求的并不是农村、农业、农民的经济利益,它除了追求政治、社会安定外,追求工业化是其主要目的,而后一目的也是为前一个目的服务的。人民公社采取了国家产权的形式,为国家汲取农业剩余,牺牲农业积累工业化发展的基金提供了保证,这种产权安排,也是农村有增长而无发展的根本原因。

关于国有产权的效率问题,一般产权经济学均持否定的态度。但是在人民公社时期,公社创造的效益并不低。人民公社创造的农产品产量在中国历史上是空前的;1982年比1957年在粮食播种面积下降15.1%的情况下,粮食产量增长了81.75%,同期,全国人口增长55.94%,保持了粮食的增长超过人口的增长。1982年比1957年按人口平均的主要农产品产量的粮食、棉花、油料、糖料、水产品分别增长14.87%、38.46%、77.27%、131.02%、4.08%。^⑭在工业汲取大量农业资金的条件下,人民公社时期的农业发展业绩与同期其他国家相比也是较高的;1951-1980年,中国农业产值年均增长3.2%,同期美国增长1.6%,日本增长1.7%,印度增长2.6%。^⑮人民公社时期农业的生产条件得到了较大的改善,1982年的农机总动力、机耕面积、灌溉面积、化肥面积、农村用电量比1957年分别增长了135.9倍、12.3倍、0.62倍、39.6倍、282.5倍。人民公社为国家工业提供了大量的积累资金,人民公社时期形成了农村社会的稳定。“实践证明,公社时期,即使是在史无前例的‘十年动乱’中,最高决策层的一切决策和政令都能依靠这一健全的组织系统,做到令行禁止。”^⑯人民公社保证了“文革”期间农村的稳定对“文革”后期的社会、经济的恢复和稳定作用是不可否认的。

人民公社采取国有产权的形式,利用国家强制性权威对分散的完全排他性的私有产权状态下的交易费用产生了巨

大的节约。人民公社采用一个单一的农村组织的形式,收缴国家工业化所需要的农副产品,克服了建国初期由于农民“惜售”(待价而沽)所造成的城市用粮的短缺;克服了建国初期政府与千家万户分散的小农交易带来的巨额交易成本,有效地集中了农村的资金用于工业现代化建设,因此,当时的国有产权形式从整体上看是有社会效益和经济效率的。人民公社采用国家产权这种公有产权的形式是当时意识形态和政府试图结束几千年来的小农私有制度的合理选择。关键问题是它只能是一个短期内的过渡形式,即在农村采用国有产权形式,使人民公社的剩余控制权和剩余收益索取权均由国家掌握,只能是一个过渡时期的措施,长此以往则会对农业发展和增长带来负效应,人民公社的失误在于国家没有及时地放弃国有产权,将其产权在法律上归还给集体,并取消对集体经济的控制。

总的看来,人民公社作为政府控制农民和农村,作为牺牲农业发展工业的目标是达到了。从这点意义上说,人民公社是有绩效的,而且人民公社的效率是高的,是完成了其历史使命的。但它对农业的贡献效益是低的,因此,人民公社对农业、农村、农民来说这一政策的安排是失败的。人民公社的农业效率低的主要原因并不是对劳动者的监督成本高、监督不力等,而在于其效益外溢和生产的内卷化。

三、对家庭联产承包制后农村产权制度的分析与评价

家庭联产承包的小农户生产组织,通过使劳动者的个人产权^①、个人的行动目标与其拥有的产权:土地的使用权、部分收益权,生产农具、耕畜等生产资料的所有权、使用权、受益权、处置权达成的一致,克服了人民公社产权对劳动者激励不足的弊端,解决了人民公社监督成本大,对生产组织者和生产者监督不力,产权的排他性引致的生产剩余的政府垄断给生产者造成个人努力与收益不相干的弊端,刺激了生产者的积极性,使农业连续几年得到了令人瞩目的发展和增长。但是通过释放劳动者的生产积极性而达到的农业生产率的提高并没有持续下去,农民的实际收入增长在经历了1981-1984年的连续增长以后,从1985年开始进入缓慢增长阶段,到1989-1991年进入第一次停滞增长阶段,1997-2000年又进入第二次停滞增长阶段。^②

家庭联产承包制下农村土地产权的设置缺陷是造成农民收益外溢,农民收入增长缓慢、农民贫困、农业增长不能持续的原因。1983年全国97%的社队完成的家庭联产承包制,是在不改变土地公有制的前提下,对原有的农村产权结构进行的重新安排,但是家庭联产承包制并没有改变人民公社时期土地产权的多重主体状况。虽然在1988年、1999年《土地管理法》中规定农村的土地归村集体所有,但据1982年宪法,“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。”^③1983年政社分离建立乡政府之后,乡代替公社成为村的上级集体,而且在公社改乡的文件中,规定了乡级政权具有领导农村经济的任务,这样实际上赋予了乡级政

府经济职能。另外,“法律既不是产权存在的充分条件,也不是必要条件。因为在任何社会,由法律规定和明确解释的权利只是一部分,甚至是一小部分,产权还要由社会的文化、习俗、伦理道德等支撑和维持。”^④在新中国成立后30来年间,习惯形成的上级行政机构拥有农村土地产权,上级政府机构主导和参与农村收益分配;几千年形成的“皇粮不可抗”的意识在农民心中根深蒂固;加上国家在家庭联产承包后,并没有取消粮食等重要农副产品的统购统销政策;乡、村两级的财政需要农村经济收益来继续维持等等,造成了尽管土地的所有权在法律上明文规定是村级集体所有,但实际上仍然维持了土地的乡、村两级所有。政府对乡级政权侵吞农民收益的行为听之任之,没有按照法律的规定进行追究。因此,农业土地的所有权的多重性得以在家庭联产承包制后继续保留。乡一级则利用国家政权机构的威望和权力,对农民收取“乡统筹”;村一级这个法律规定的土地所有权的主体,掌管着对全村土地的分地、调地、土地用途及土地负担调整的决定权。在承包土地分配中,通过根据各户分得的土地面积的大小和土地的质量差异来分摊原来由集体承担的粮食征购任务和农村税收,保证了国家利益的实现。并通过对土地的法律所有,成为村保留的理所当然的征收者。再者,土地承包给农民,农民与政府订立的分配合约用一句话概括为:完成国家的,留够集体的,剩下的是农民自己的,这个合约在上交国家和集体的量上是不明确的,结果为政府、乡、村级政权巧立名目乱收费留下了“活口”。据统计,在1979-1994年的16年间,政府通过工农产品剪刀差从农民那里占有了大约15000亿元的收入,同期农业税收总额1755亿元,各项支农支出3769亿元,政府通过农村税费制度提取农业剩余约12986亿元。改革后平均每年从农业部门流向城市工业部门的资金高达811亿元。^⑤

为了解决家庭联产承包责任制下农业效率的不可持续增长问题,政府政策上加强了对农村土地产权的完善,在完善农户的土地产权,淡化集体的土地所有权,延长农户土地的使用权,减少国家、乡、村一级的收益,扩大其收益权,赋予其土地的部分处置权等方面,进行了政策方面的修修补补。如在土地的处置权方面,从不允许土地的经营权转让到法律上允许土地使用权的转让,又到2002年《土地承包法》赋予农民长期而有保障的土地使用权,土地的承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。政策的变动是试图通过土地产权改革赋予农民完整的、具有较强排他性的土地产权,进一步刺激农业生产,达到富裕农民,发展农村经济的目的。以上政策的效果在于,粮食流通体制改革改革的落实,减少了国家对农民利益的侵占。通过乡镇公共财政制度的建立、村级财政事务的公开和农民的广泛参与,实际上取消了乡级政权对农民收益的分配权,真正落实了法律规定的农村土地的村集体所有,同时,减少了村级组织对农民收益的任意占有权,使农民的收益能够更多地保留下来。但是,这种思路和政策是有局限性的:第一,强化使用权与政府的农田土地规划是有矛盾的。并且这种土地使用权的强化,对土地的集中经营也是不利的。事实上,在很多地

区,农民的种植仍然要受到“上级”的干预。实际的操作与政策规定是有矛盾的。第二,通过粮食统销政策的取消、统购政策的局部化(局限于用保护价敞开收购的粮食主产区),国有粮食流通企业的改革、减轻农民各项负担、增加国家对农业的财政保护支持力度来强化农民的收益权,虽然见效较快,但这仅仅是解决问题的一个方面,长期的、可持续的农民增收不能仅是通过减轻农民负担来达到,只有通过农业的可持续发展,促进农民增收,才能够解决根本问题。第三,最重要的是试图通过赋予农民拥有承包的土地处分权,来最终促成农村土地的流转,从而达到土地规模化,在土地仅有保障功能的条件下是很难奏效的。实际情况是,在农民人均土地极少,土地成为其生存的最后保障的情况下,由农民来完成土地的流转,并达到规模化是不现实的。土地流转是农村经济发展、农村劳动力转移的必然结果。只有第二、第三产业发达,大多数农民实现非农就业并有稳定的工作岗位和收入来源,才有可能出现大范围的土地流转,发展农业规模经营。事实也证明,在经济不发达的农村,农民对土地的流转是不积极的,因为失去了土地又失业的农民境况将会更惨。结论是在维持小农户家庭经营的基础上,通过土地产权的进一步完善达到农业生产率提高、农民增收和农业可持续发展的政策思路的结果是不会理想的。

除了农户效益在家庭承包制下继续外溢是农民贫困的原因外,关键之处还在于,试图在保留家庭小农户经营的小农经济的基础上,进行产权政策方面的修修补补是无济于事的。农民贫困,农村、农业不可持续增长的症状在于小农经济的落后性。小农经济满足于温饱,落后的生产要素长期不变,生产和消费集为一体,不计边际效益持续投入劳力寻求产量增长的过密化发展,这些正是农业不能持续发展的深层原因。家庭联产承包责任制并没有消除小农经济,只是延续和保留了在中国过去几千年存在的小农经济的生产、生活、消费方式,小农经济的生产要素落后,自给自足在家庭承包制的小农户组织中得到了继承,使农业的发展在低层次上简单地重复;在农村人口增加的基础上,土地的不断重新承包,实际上鼓励了农村人口的增长,使家庭小农户陷入更深的内卷化生产,农业生产的规模化更加难以进行。因此,为满足温饱而设计的家庭承包制的小农户不可能完成农业现代化和农村社会转型的任务,农业生产微观组织再造必须成为政府进一步追求的目标。任何在保留小农经济的基础上的政策改革都不可能实现农业的可持续发展。

四、未来中国农业生产组织的政策取向

未来政府农业生产组织的政策选择是:

第一,克服农业生产组织效益外溢现象。从我国两次时间较长的农业生产组织发展的经历看,农业生产组织的效益外溢是造成农业生产组织对农业、农村、农民贡献低的主要原因,因此未来农业生产组织政策的首要规定就是要保证农业生产组织产权的排他性,严禁一切政府机关利用其行政权力干预农业生产组织的剩余分配,并占有农业生产组织的剩余收益。未来的农业生产组织只能是一个单纯的经济、生产

组织,它与外界的交换均需通过市场来实现。

第二,政府是农业规模经营的发动者,其政策对农业的规模化经营起主导作用。在我国土地资源严重紧缺、人均土地面积、户均土地面积极少的客观条件下,从目前土地的实际流转情况看,试图通过农户自发地进行土地转让,达到农业规模经营,在土地是农民生存的最后保障的情况下是不现实的。唯一可能的是政府有意识地组织劳动联合和土地联合的农业组织,通过政府各项优惠、扶持措施和示范作用,引导农民自愿地实行土地的规模化经营。

第三,政府要制定促成小农经济解体的政策。土地的规模化经营是农业发展、农民增收的根本。在中国,客观现实是家庭承包式小规模的小农经济是不会自发地走向规模化经营的。政府要开拓农业规模化经营的政策选择的可能性空间,一是推动农村经济较发达地区的家庭经营农场面积的扩大。要制定政策促成农民在自愿的基础上,完成土地的流转。在经济较发达地区,在农民普遍的在第二、第三产业就业的地区,土地的流转、规模化可在贯彻新《土地承包法》的基础上由农民自发完成。政府要颁布对农业家庭经营大户的一些鼓励和优惠政策。二是在农村经济不发达的地区,把农民组织起来,成立劳动联合和土地联合的混合型合作社,并且把合作社的土地所有权赋予合作社集体,使其产权具有排他性,从根子上杜绝其效益外溢;堵死形成农业效益外溢的各种渠道,并且加强对农业合作社的财政扶持,如对合作社实施免除农业税费等优惠。农业合作社应参照国际通行的农业合作社的原则来运作,尤其是要保留农民承包土地的收益权、农民入社的自由权。通过示范效应,促使经济不发达地区的农民走上合作化的道路,实现土地的规模经营。

第四,不愿入社的农民,允许其保留小农户家庭经营,但要通过教育、宣传,尤其是通过合作社的高效益,以及其农民的富裕生活等的示范,逐步引导其自愿加入合作社。

注释:

林毅夫:《制度、技术与农业发展》,上海,上海三联书店,1994。

陈剑波:《人民公社的产权制度——对排它性受到严格限制的产权体系进行的制度分析》,载《经济研究》,1994(7)。

周其仁:《中国农村改革:国家与土地所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾》,载《中国社会科学季刊》(香港),1995(6)。

1957-1978年间,农民人均纯收入从87.6元增长到133.6元,年均增长不到3元。见戴卫平、顾海英:《制度、绩效与经济组织:来自中国农业的经验》,载《上海行政学院学报》,2003(2)。

“根据国务院研究室和中国社会科学院联合调查组调查,1978年全国农村集体所有制经济的固定资产总共只有720亿元,平均每个劳动力不到240元,仅相当于全国国营工业每个劳动力平均固定资产9400元的2.56%。”见陈吉元:《中国农村社会经济的变迁》,473页注,太原,山西经济出版社,1993。

李成贵:《中国农业政策——理论框架与应用分析》,141~142页,北京,社会科学出版社,1999。

据估计,在改革前1950-1978年的29年中,政府通过工农产品剪刀差大约取得5100亿元收入,据统计,在1979-1994年的16年间,政府通过工农产品剪刀差从农民那里占有了大约15000亿元收入,同期农业税收总额1755亿元,各项支农支出3769亿元,政府通过农村税费制度提取农业剩余约12986亿元。改革后平均每年从农业部门流向城市工业部门的资金高达811亿元。见马从辉:《我国城

乡居民收入差距原因分析》,载《经济学家》,2002(4)。

⑩陈吉元:《中国农村社会经济的变迁》,506、515页,太原,山西经济出版社,1993。

对于人民公社的资金外流数据是很不统一的,有牛若峰等在《中国经济偏斜循环与农业曲折发展》中的统计,也有马从辉(2002)、蒋协新(1995)的统计等等。这里数据来源于冯海发等:《我国农业为工业提供资金积累的数量研究》,载《经济研究》,1993(9);国家统计局编:《中国统计年鉴》(1984),北京,中国统计出版社,1984。转引自辛逸:《试论人民公社的历史地位》,载《当代中国史研究》,2001(5)。

关于小农经济的起源这里采用了李根蟠的观点。见李根蟠:《中国小农经济的起源及其形态》,载《中国经济史研究》,1998(1)。

⑪⑫《新中国五十年农业统计资料》,北京,中国统计出版社,2000。

⑬中华人民共和国计划司:《中国农村统计大全》(1949-1986),130~131页,北京,农业出版社,1989。

⑭⑮⑯辛逸:《试论人民公社的历史地位》,载《当代中国史研究》,2001(5)。

⑰数据根据农牧渔业部计划司:《农业经济资料》(1949-1983)计算。

⑱崔晓黎认为,“1952年农业劳动力的总数为1.7亿。根据研究,当时一个劳动力可以耕种10多亩土地。据典型调查,土改以后,农户户均的土地只有12亩左右,全国50年代平均总耕地面积在15亿亩左右。这样粗略计算,剩余劳动力应当在2000万以上。按1952年的农村赡养系数2.84计算,总剩余人口在5000万以上。到‘一五’末期,即1958年,我国人口在10年内净增1亿,总量达6.6亿人。如仍按上面的技术水平测算,则农村剩余人口总量在1亿人以上”。见崔晓黎:《新中国城乡关系的经济基础与城市化问题研究》,载《中国经济史研究》,1997(4)。

⑲早在1919年春,毛泽东就拟定了一个十分详尽的新村计划书。毛泽东理想中的新村是:“合若干之新家庭,即可创造一种新社会,新社会之种类不可尽举,举其著者:公共育儿院,公共养老院,公共学校,公共图书馆,公共银行,公共农场,公共工作厂,公共消费社,公共剧院,公共病院,公园,博物馆,自治会。合此等之新学校、新社会而为一‘新村’”。见李锐:《庐山会议实录》,长沙,湖南教育出版社,1999。

⑳根据辛逸:《试论人民公社的历史地位》[载《当代中国史研究》,2001(5)]一文中的数据计算。

㉑刘凡、刘允斌:《产权经济学》,武汉,湖北人民出版社,2002。

㉒⑳1962年9月颁布的《农村人民公社工作条例》,第15条,第32条。

㉓《中国农村统计年鉴》(2002),北京,中国统计出版社,2002。

㉔周其仁认为,无论产权如何安排,个人掌握着对其个人资产如劳力、知识、学习能力、技能、责任心和创造性的实际供给水平。如果产权安排与个人的目标不一致,个人就会采用偷懒、“磨洋工”,甚至破坏行为来与产权安排不合作,导致这一产权安排的效率损失。参见周其仁:《公有企业的性质》,载《经济研究》,2000(11)。

㉕吕耀、王兆阳:《农村居民收入水平及其分配差距的实证分析》,载《中国农村经济》,2001(6)。

㉖《中华人民共和国宪法》(1982年12月),第八条。

㉗谭斌成:《关于产权的几个基本问题》,载《中国农村观察》,1999(1)。

㉘马从辉:《我国城乡居民收入差距原因分析》,载《经济学家》,2002(4)。

(作者单位:广东行政学院经济系 广州 530051)
(责任编辑:N、S)

(上接第62页)晰产权,使关心资产长期保值增值的资本所有者成为企业经理的选择人,使企业经理关心资产长期保值增值^①。

3. 外商对西部国有大中型企业进行并购投资可以降低外商投资办厂的固定成本,即F变小,并导致 $F < X_i(1 -)/2$,外资流入西部。近年来,有关部门先后出台了《外国投资者并购境内企业暂行规定》、《利用外资改组国有企业暂行规定》和《企业国有资产管理暂行条例》,外资并购法律体系逐步完善,为外资对国有大中型企业进行并购投资创造了良好的外部环境^②。外资并购投资的进入解决了国内大资本缺乏这一制约国有大中型企业改革的问题^③,为国有大中型企业的产权改革(民营化)创造了条件。同时,以多数股权收购为主的并购投资可以使外商以低于企业总资产的价格获得企业的控制权,大幅度降低了外商投资办厂的固定成本,并导致 $F < X_i(1 -)/2$ 。此时,即使制造业集中在东部,外资仍将主动流入西部。西部地区各级政府应采取各种优惠政策和措施积极推动外商并购国有企业,在利用外资加快西部地区优质大中型国有企业资产重组的同时,让外资选择西部作为其生产区位,走出西部引进外资的困境。

注释:

李含琳:《论九十年代中国西部内陆沿边省区调整外资政策的大方略》,载《开发研究》,1995(2)。

井百祥:《从甘肃看西部利用外资问题》,载《开发研究》,1997(3)。

沈道权:《西部地区发展外资企业的思考》,载《青海民族研究》,1998(3)。

许俐:《关于西部地区利用外资的对策思考》,载《西南民族大学学报》(哲社版),1999(3)。

彭红斌:《西部地区引进外资探析》,载《财金贸易》,2000(10)。

曹均伟:《中西部开发与利用外资》,载《社会科学》,2000(7)。

化冰、陈宏民:《西部吸引利用外资的战略选择》,载《软科学》,2001(4)。

江小涓:《中国的外资经济——对增长、结构升级和竞争力的贡献》,99~102页,北京,中国人民大学出版社,2002。

刘振英、鹿永建:《统一思想,明确任务,不失时机实施西部大开发战略》,载《人民日报》,2000-01-24。

文中所有数据均来源于中国统计出版社出版的《中国统计年鉴》。

①Ottaviano,1998. "Agglomeration in the Global Economy: a Survey of the 'New Economic Geography'." *The World Economy*, 21:707-732.

②顾朝林、王恩儒、石爱华:《“新经济地理学”与经济地理学的分异与对立》,载《地理学报》(社科版),2002(4)。

③克鲁格曼:《地理和贸易》,中文版,7页,北京,北京大学出版社,2000。

④Krugman, Paul, 1991. "Increasing Returns and Economic Geography." *Journal of Political Economy*, 99 (3).

⑤吴先明:《论东亚经济成功的关键因素》,载《社会科学辑刊》,2002(5)。

⑥林毅夫等:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,214~215页,上海,上海三联书店,1999。

⑦张维迎:《从公司治理结构看中国国有企业改革》,见张维迎:《企业理论与中国企业改革》,北京,北京大学出版社,1999。

⑧朱菲娜:《外资并购潮为何没有如期而至?》,载《中国经济时报》,2003-08-26。

⑨樊纲:《论体制转轨的动态过程——非国有部门的成长与国有部门的改革》,载《经济研究》,2000(1)。

(作者单位:湖南大学经贸学院 长沙 410079)
(责任编辑:Q)