

# 农业发展的制度 障碍: 表现、根源与解决思路

邓大才

**摘要:** 1978 年以来的农业制度大变迁所设计安排的各项制度, 对于解决我国短缺经济、解决农民基本温饱的问题功不可没。但是在我国经济由短缺走向相对过剩, 农民由追求温饱向追求发财致富转变时, 已经完成设计预期目的, 效率释放殆尽的初始制度安排已经不能满足农业、农村进步发展的需要。需要对整个农业经济制度进行调整和创新。文章在分析农业发展制度障碍表现、根源的基础上, 提出了制度变迁的基本思路。

**关键词:** 农业发展 制度障碍 制度需求 制度供给

农业经过 20 多年的改革, 许多制度都围绕市场进行了较大的调整和创新。这些调整和创新对中国农村的进步、农民解决温饱问题、农产品供给走出短缺局面, 功不可没。但是随着农村制度环境的变化: 市场逐步完善, 农业由资源约束转向资源和市场双重约束, 城乡关系、工农关系的重新定位和农业国际化趋势的即将全面来临, 曾经发挥过巨大作用的农业制度安排, 有相当一部分由于自身的缺陷、或过去改革的不彻底、或制度执行失范、或制度变迁的边际效率已经趋于零、或某些配套制度严重供给不足, 制度逐步成为了制约农业进一步发展的瓶颈。因此需要进行新一轮农业制度大创新。

## 一、农业发展制度障碍的表现

(一) 以小农为本位的家庭承包经营制度阻碍了农业的规模经营和效益的进一步提高

家庭承包经营责任制作为改革开放初期的一项制度创新, 由于适应了农业生产的本质特征, 从制度供给的每一变量分析, 差不多都表现出正相关的绩效。据有关专家根据生产函数估计, 1978-1984 年农业总产值以不变价计算, 增加了 42.23%, 其中 46.89%, 来自家庭联产承包责任制实行所带来的生产率的提高。若以生产反函数来估计, 家庭联产承包责任制对 1978-1984 年的农业增长的贡献为 42.2%。但作为特定历史阶段的一项制度创新, 它不可能一劳永逸地解决农业增长中的全部问题。集体统一经营层次与家庭分散经营层次相结合, 土地物权与股权(财权)高度统一的经营模式(或产业组织), 只是农业改革浅层次的内容。因为家庭承包经营责任制的设计目标是解决温饱问题, 尽可能多地提供粮食, 满足居民对各种农产品的需求。这种制度在资源短缺的条件下, 能够极大地调动农民的积极性。但要使农村进一步繁荣, 农业进一步增效和农民进一步致富, 家庭分散经营则表现出制度上的滞后性。家庭承包经营在解决了农村温饱问题后, 在继续发展上遇到了巨大的挑战。随着以市场经济为目标模式改革的深入, 一系列困扰(如规模经营, 农民增收, 农业生产经营的专业化、一体化等问题)农业经济发展的问题难以在封闭、凝固、分散的小生产经营的体制框架内得到令人满意的解决。

(二) 无法提供财产安全的农村财产制度抑制了农民财产积累的冲动

虽然改革开放以来, 农村财产主体的变迁使财产基本归

位, 财产主体基本到位, 并向多元化的方向迈出了可喜的一步。但是这种变迁毕竟是其浅层次的, 随着以市场经济为目标模式的改革深入, 浅层次的改革带来的经济冲动已不能维持农村经济的持续稳定增长, 一系列的问题难以在目前的财产制度下解决。一是农村财产制度的定义和性质不清楚。二是财产主体的权利和义务分离。三是农村财产组织形式和实现形式不明确。四是私人积累的财产究竟在法律保护之列不清楚。农民的财产多了, 资产多了, 但是如果辛辛苦苦赚的钱不能得到法律的保护, 农民也不敢露富, 更不敢扩大再生产。俗话说: “有恒产者, 有恒心。”这就需要建立一种与农村多元化财产主体格局相适应的崭新财产制度。因此, 农民财产的增多迫切需要建立和健全保护个人财产的法律制度。

(三) 以解决温饱问题为主要目标的农村地权制度不能适应农业现代化的需要

虽然家庭联产承包责任制突破了单一的产权结构, 形成了多种权能并存的格局, 但是这一制度的安排以传统农业生产经营方式为基础, 以解决农民吃饭为主要目标, 主要体现制度的公平性。但是随着社会主义市场经济体制的逐步完善, 这种简单的分离, 仅仅是农地产权在旧体制下的一种局部的、微观的、暂时的调整, 没有触动农村产权的核心——土地制度, 不能适应发展现代农业和农村非农化对产权制度所提出的要求。其存在的主要问题在于, 一是农地产权结构不合理, 层次不清, 关系不顺; 二是所有权主体多元化, 导致所有权主体缺位, 所有权代表模糊; 三是农地使用权凝固、封闭, 二级市场发育滞后; 四是土地承包权的短暂性、临时性与土地长期规划、持续发展的矛盾无法解决; 五是收益分配权被上级“所有者(或终极所有者及其各级代理)侵蚀”, 剩余收益权也未全部得到保证。六是外置权即让渡权受社会与所有制、行和现行法律的限制, 难以落实到位。

(四) 不合理、不规范的农村财税制度难以有效的形成新的激励, 调动地方和农民的积极性

1. 财权、事权、人权分离的财税制度制约了地方政府的职能的发挥和调动地方的积极性。其主要表现在: (1) 以分税制为基础的国民收入再分配体制应先划分事权, 然后再根据事权确定支出, 最后确定各级政府应得的收入, 而我国现行的分税制则先划分中央与地方的收入, 在事权的划分上, 中央与地方及地方各级政府之间管理体制仍很混乱, 造成了事权与财

权的分离,尤其是农村基层政府及农民自治组织,往往有事权,而无财权,只好举债运作或摊派。(2)与分税制相联系的财政收入多种预算渠道造成了国民收入再分配的扭曲格局,违背了公共财政完整、统一、分开的原则。地方政府特别是乡政府和自治组织的乡统筹、村提留只能满足“吃饭”,还有一些地方连行政事业费、“人头费”等项开支也难满足。(3)分税制立法权的统一性制约了地方的收入不能随经济的发展和需要而逐步递增。税制改革以后,农业税划归为地方税种,虽然刺激了地方政府对农业税的征收工作的积极性,但税种的划分中,地方税立法权依然在中央,地方财政即使再困难也不得自行开征新的税种。地方政府的收入不能随着农业发展和财政需要而增加,这是造成财政开支困难,特别是不能满足农村公共产品支出的需要。

2 税费不分的农村税费征收制度削弱了农民发展后劲。从农民人均纯收入增长率与负担增长率来看,1988-1992年,农民人均三项负担支出年均递增16.9%,而农民人均纯收入递增速度只有9.5%,1994-1996年虽有反弹,但也只有1996年的负担率低于人均纯收入的增长率。据对全国6.73万户农村居民抽样调查,1997年上半年农民人均三项负担额比上年同期增长19.6%,而同期农民人均现金收入仅增长6.5%。就农民负担按5%计提来看,有研究表明,以1994年我国农村居民收入基尼系数按0.32计算,20%和10%的低收入户有22.73%、49.42%负担率超过5%。即使按0.2的基尼系数计算,20%和10%的低收入户也有11.19%、15.82%负担率超过5%。就农民的收入层次来看,据资料分析,1998年,农户人均收入在400~500元的农户其负担率为16.7%,人均收入在800~1000元的农户,其负担率为8.7%,收入在1500~1700元的农户,其负担率为6.7%,人均收入在2500~3000元的农户,其负担率为4.9%。1998年全国农民人均纯收入仅为2160元,所以我国至少有一半的农民的负担超过5%。

(五) 非农偏好的国家资源供给、分配制度导致了农村基础设施的供给不足,生产潜力下降

1 投资主体错位的农村公共产品供给制度导致农村基础设施供给不足。筹集并占有有一定数量的公共产品是乡村基层政权,推动社区经济和社会发展的前提。根据《农业法》,农村主要的、大型的、跨区域的公共产品筹集应是中央、地方和农民个人三方共同负担,但是中央财力有限和资源分配的非农偏好,导致支农支出数量偏少而且长期难以到位。1985年国家农业的投资占基建投资的6%，“七五”期间间接计划只占4%，“八五”期间只有5.5%，1998年全国财政支农三项支出也只占财政支出总额的6.3%，投资主体错位而导致了农村基础设施供给严重不足。

2 严重非农偏好的国家资源分配制度削弱了农业发展的后劲。由于当前国家处在社会经济转型时期,政府的农业政策偏好是确保社会稳定和甩掉财政包袱,集中财力却确保经济高速增长,因此农业政策必须服从国家政治利益的需要。在这种利益偏好的导向下,就使得政策绩效与农民的预期大相径庭。为了保经济高速增长,政策偏好就把投资或资金集中在能拉动经济增长的产业,据有关部门统计,农业投资占整个国有单位投资的比重,70年代末为5%,1992年为3.7%,1993年下降到2.8%,1995年又下降到2%;不仅如此,财政信贷支农资金还出现了严重的“农转非”现象。据有关资料统计,1993年国家财政、金融渠道向农业的投资为1265亿元,实际用于农业的只有713亿元,1994年净流出814.5亿元,财政、金融支农资金的严重不足,使农业的发展趋缓。

3. 排斥、拒绝农民的农村信用制度抑制了农民的投资欲望。一是由于农业生产经营风险较大,回报率又比较低,而农民比较分散,贷款管理成本高,在各种金融风险的威胁下,以农村信用社为主的涉农金融部门常常表现为“慎贷”、“惜贷”,甚至拒绝从事涉农贷款。二是没有从法律上明确农户为市场法人,而农民以自然人贷款又没有法律依据,所以无法从金融机构取得贷款,扩大生产经营的规模。三是当前涉农金融机构是以农村信用社为主,势力弱,无法满足农民贷款的需要。四是贷款手续复杂,银信部门的服务不到位。五是担保和抵押、质押要求繁多,给农户贷款造成人为障碍。因此,即使当前,许多农户有进一步扩张的欲望和需求,但是因缺陷相应的金融支持而难以如愿。

(六) 弱保护、低覆盖、不完善的农业支持保护制度无法满足农业和农民市场化、国际化的需要

由于我国还处在工业化的初期,工业不发达,积累不多,根本就补不起。加之国家农业支持保护政策不配套、不完善,对农业的扶持大多停留在口头上,如农产品的价格政策、农业基础设施的建设和农业科技的研制、开发和推广等都是依靠地方政府和农民,而地方政府自己是“泥菩萨过河,自身难保”。因此,国家所谓的扶持政策成了“农民自己扶自己”。既有的支持形式和支持机制仍未尽人意,存在较大的缺陷。一是农业生产经营支持体系不完善,农业支持体系的目标比较模糊;支持体系的重点不分,当前的支持体系没有明确区分当前和长期支持的重点;支持的主客体不清,即支持是以中央政府为主,还是以地方政府为主,支持对象是生产者、经营者,或者是生产环节还是经营环节并不清楚。二是支持体系的行政色彩过浓。如粮食的支持政策时总是从影响供产销着手来建立粮食的支持体系,或者说通过直接把粮食的支持建立在供产销三个环节上,从而导致支持政策行政色彩太浓,常常干扰粮食的市场化运行。三是生产经营支持体系的远距性。如粮食的支持往往是对各级国有粮食部门给一定的好处或者优惠政策,或者是赋予一定的支持保护职能,或者干脆让粮食企业执行国家的粮食支持政策。但是各级粮食部门是市场经营的主体,追求利润最大化是经营的宗旨,不可能完全履行对粮食生产的支持可能,把自己的好处让给粮农。这种支持政策用一句通俗的话讲,就是支持的距离粮食生产的距离太远,环节太多。四是支持体系有关政策不符合世界贸易组织(WTO)农业协议的“绿箱政策”规定。我国即将加入WTO,这就要求我们的粮食生产的国内支持措施符合国际规则,特别是乌拉圭农业协议的规定。但是我国现在的有一部分粮食支持政策,如农产品的价格保护、生产资料价格补贴等方面的支持措施不符合农业协议“绿箱政策”的规定。五是支持体系过多的注重农产品的社会约束,而较少考虑通过市场化、国际化来淡化社会约束。

(七) 匮乏、扭曲的农村社会保障制度无法解决农民的后顾之忧

我国长期忽视农民的社会保障问题,导致了社会保障在农村形成了空白,因此农民的生、老、病、死、残全由自己负担。另外,在农村缺少社会保障的情况下,就赋予了土地社会保障功能。因此,土地长期以来,就成为了农村社会保障的主要载体和保障基金的主要来源,这种保障体系,在只求解决温饱问题的传统农业社会不会出现较大的问题,但是一旦农民的温饱问题解决,要求长期增收致富时,这种保障体系的缺陷就暴露出来了。因为单一的土地保障,农民的就业空间和渠道窄,在收入和就业不稳定的预期下,根本不敢放弃土地,这又在一

定程度上固化的小农经营, 阻碍了农业规模化和专业化发展。

#### (八) 数量不足、创新少的农村组织制度根本无法带领农民进入市场

现行农业制度下的农村经济组织主要包括农户和农村集体经济组织, 其中农户是最基础、最重要的经营组织。但是, 由于我国长期以来依托农村集体经济组织和政府对农户进行服务和指导, 依赖于集体经济组织的统一经营, 忽视了对经济组织的再造和既存组织的创新。而近年来新涌现的如农业“一体化”组织、农村大户经济、农村流通组织等又太少, 换句话说就是旧的制度已经衰弱, 而新的组织制度又尚未完全建立起来, 根本无法解决农户行为的不确定性, 无法满足市场经济条件下农户进入市场的要求。一是集体经济的“非农特色”和自身的制度缺陷决定了无法满足农民组织的需要。二是农业产业化组织发育不良无法担任起组织的重任。农业产业化以市场为依托, 实现产加销、农工商、内外贸、农科教一体化, 通过龙头企业连基地, 基地连农户, 可以有效地解决小农生产与大市场的非兼容性。产业化组织是针对农户经营本位所设计的一种较为理想制度。但是, 各地实践表明, 产业化组织并没有按照制度设计轨道运行, 没有达到预期的目的, 当前是“假龙多, 真龙少”; “龙尾多, 龙头少”; “两头多, 中间少”; “个体多, 链条少”; 许多农户讽为: “龙头龙尾各顾各, 真龙假龙水份多, 要想龙头让点利, 先须压级又压价”。三是农业中介组织极度匮乏无法满足农户的组织需要。中介服务组织应该是农民走向市场的主力军, 是农户行为不确定性的有效矫正机制。但是当前这类组织的发展却不尽如人意。不仅数量少, 且发育不健全, 无力胜任引导农民一体化经营的重任, 农民在市场中与其他主体交易的被动地位仍然没有扭转, 农民增收的市场环境还比较恶劣。

#### (九) 城乡分割、带有明显歧视性的户籍制度阻滞了农村剩余劳动转移和农村城市化

改革开放后很长一段时间, 城乡户籍制度不仅没有改变, 而且还在一定的程度上得到了强化。虽然近年来有一定的改善, 但是由于地方的阻挠, 根本难以完全执行。具体有如下几种表现: 一是许多地方出台了许多的政策对农村劳动力进行限制, 如某些工种不准农村劳动力就业; 二是规定农村劳动力进城要交城市扩容费, 前几年国家明文规定取消了, 可是有些地方又变为了征收解困基金; 三是在城市务工经商的农民子女上学只能读“议价”, 等等。因此, 农民既使在城里有比较稳定的职业, 有比较稳定的住所。但是也不敢放弃农村的土地、农村的地籍, 这种离乡不离土, 进城不弃田的状态就没有达到转移农村剩余劳动力、提高农村劳动生产率的预期, 从而使农村劳动生产率无法根本提高。

#### (十) 职能不清的农业行政管理制度无法适应市场经济下农业宏观调控和农民服务的需要

1. 职能不清的农村经济工作制度无法满足农民要求指导和服务的需要。政府职能虽然在向适应现代市场农业、大农业、多元化农业的方向改进了不少, 但是受传统农村工作方式的束缚, 仍然无法适应市场农业发展的需要, 这就导致了政府在对农业工作的领导上出现了偏差, 对农民指导、服务和协调的职能没有很好的履行。误认为市场经济的政府就是收税政府, 只要能够把税收上来, 就完成了任务。其实, 市场经济条件下, 政府一个重要的职能就是引导农民增收、帮助农民提供优质的服务, 帮助农民开拓市场。而当前的政府, 特别是农村基层政府, 在这方面很少发挥作用, 而且许多基层政府既使想发挥作用也束手无策。正因为政府对农民的引导和服务不到位,

在缺少农村其他经济组织的条件下, 加大了农民的结构调整的盲目性和风险性。

2. 上下对口的行政制度是乡村过度负债和农民负担重的源泉。现行的行政管理体制坚持业务条条管理, 服务由社区负责, 导致了机构林立, 人员臃肿, 少的乡镇 70~80 人, 多的达 200 人, 站所“吃饭问题”除了过度举债, 就是向乡镇企业摊派, 但是由于近几年乡镇企业效益不好, 乡镇的“油水”不多了, 农村基金会垮了、散了, 借钱也没有路子了。于是在支出刚性的约束下, 只好在农民身上打主意, 导致农民负担屡减屡增, 成了难以治愈的顽症。可以说“条块交叉”的管理机构“上下对应设置”的行政管理体制是目前农民负担和乡镇过度负债的源泉。

3. 轮换为官的干部任期制和缺乏客观依据的干部考核制度导致乡村社区管理的权责不对称, 过度追求政绩。在现行的干部考核制度下, 地方政府的负责人追求任期内的轰动效应, 不顾地方长期规划和发展的连续性, 不按经济规律办事, 打着“人民事业人民办”的幌子, 超越地方财力大办“面子工程”、“可视工程”, 这种情况往往导致同一地点、同一项目搞“张书记开横沟, 李书记开直沟”的多重“重起炉灶”的行为。

## 二、农业发展制度障碍的根源

为什么我国农业制度创新, 新制度的选择、建立和完善在促进农业大发展后不到 20 年, 又出现了制度不均衡。关键在于制度的“计划情结”根深蒂固, 制供给和需求不均衡, 前一轮制度创新的效率释放殆尽, 技术创新不多等原因造成的。

### (一) 前一轮制度变迁的效率基本上释放殆尽

从理论上讲, 制度效率有一定的时间长度和阶段性, 一定的制度只能在一定的时间长度内发挥作用, 且效率的高低呈现阶段性, 即制度设计运行前期效率较高, 随着时间的推移, 效率递减, 在制度完成任务后, 其效率也就释放完了。以家庭为单位的小农本位, 在改革开放初释放的效率, 推动了农业的高速发展, 提高了农业的比较收益。但是家庭承包经营制度是为了解决温饱问题而设计的, 尽其最大的潜能(即达到制度效率的极限), 也只能解决温饱问题, 因此, 早在 1984 年, 我国农村已有许多地方解决了温饱问题, 在既定的制度环境和结构下农业经营制度的变迁能量已基本释放完毕, 其制度安排已达到新的均衡而不再有额外收益。具体来讲就是以小农为本位的农业经营制度已经严重阻碍了农业规模经营和规模效益的提高, 如果还不调整农业经营制度, 从制度上为规模经营提供条件, 农业就难以有根本性的发展。

### (二) 制度创新供给不力, 制度需求动力不足

从制度的供给角度来看, 任何方式的制度创新都离不开国家的支持, 但国家却并不总是支持者。按韦伯的定义, 国家是一种在某个给定地区对合法使用强制性手段具有垄断权的制度安排。国家的目的不外乎两个, 一是经济目标, 即使全社会的收益最大化; 其二是政治目标, 即使自身的支持率最大。但是这二者的目标并不总是一致。只有制度创新的政治收益大于政治成本时, 政府才会提供新制度供给。如果创新损害具体制度提供者集团的利益它们就不会为制度创新提供服务, 甚至会以国家的名义阻碍制度创新的实现, 维持一种低效率的制度。农业制度的创新也不能背离这一规律。如粮食流通制度、国家资源的分配制度、城乡分割的户籍制度创新不足, 都是因为从政治稳定的角度考虑得比较多, 而从市场经济规律考虑得不够的结果。

从制度的需求来看, 制度是一种公共品, 公共品决策消费的群体行为必然产生投机。农业各项制度的创新也是一种群

体行为,它需要广大农民、农业主管部门和地方政府,相互协作,共同努力,各自支付一定的改革成本。但是制度创新不能避免“搭便车”行为。当一个地区、行业、主管部门的制度安排被创造出来后,其他地区、行业和部门可以模仿这种创新并大大降低其组织和设计新制度的费用,而且在我国由于长期的“运动”,制度创新还面临着重大的政治风险,因此,创新者的创新报酬将少于作为整体的社会报酬。而且农民温饱问题基本解决,没有改革开放前那么大的创新压力(即生存压力),创新的积极性消退,从创新的主体地位上退了下来,从而使制度需求减弱。

### (三) 制度的路径依赖

理性经济人选择不利制度的现象被称为“诺思悖论”。这种现象的存在并不说明这种制度的合理性。如我国选择的国家资源分配制度、财产制度和户籍制度都是“诺思悖论”的具体体现。现在关键就是要回答既然明明知道存在“诺思悖论”,这些制度不合理,为什么又能长期被锁定在恶性循环的状态中呢?诺思教授认为这是一种“路径依赖”,即在制度变迁中,存在着一种报酬递增和自我强化的机制,这种机制使制度变迁一旦走上某一路径,它的既定方向会在往后的发展中得到自我强化。他认为“人们过去的选择决定了他们现在可能的选择”。如果初始选择的方向是正确的,制度变迁就可能进入良性循环,如果初始的选择方向出现偏差,制度变迁就可能沿着错误的路径往下滑,还有可能被锁定在低效率的状态下,我国农业制度改革也具有路径依赖特征。一是初始的制度选择提供了强化现存制度的刺激和惯性,因为沿着原有的制度变化路径和既定方向往前走,总比另辟蹊径要方便得多。二是既得利益集团要巩固现有制度,反对或拖延进一步改革,即使新的制度比现有制度更有效率,于是初始改革倾向为后续改革划定范围。这也是我国改革开放后农业制度的安排总是带有计划经济的痕迹,制度创新总是在制度外围徘徊,难以攻破核心,难以摆脱计划经济影响的重要原因。

### (四) 意识形态刚性强化了体制锁定

按照新制度经济学的观点,一种无效的制度安排之所以得以维持,原因在于:统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、利益集团冲突以及社会科学知识的局限。我国农业制度创新,这五个方面的因素都在起作用。一是政府对社会稳定与政治稳定的偏好,过多地赋予土地就业、生存和社会保障功能,赋予粮食、棉花的政治功能与社会性质远远超过了经济功能,因此,导致土地经营制度、土地产权制度和农产品流通制度以社会和政治稳定为主要目的,而不是以经济效率为主要目的,这就违背了市场经济规律,扭曲了土地和粮食棉花经济的内在规律。二是政府的有限理性及官僚科层。由于计划经济在积累社会财富搞建设方面的优势和过去的成效,加之对市场经济的疑惑和经验不足,官僚科层政治内含的信息不对称与行政指令偏好条件下,政府对计划型制度具有强烈的依赖性,而社会科学知识的局限又强化了这种“路径依赖”与“体制锁定”。三是传统体制长期运行所造就的既得利益集团,为了分享垄断权利与垄断租金,必然维护已有的制度安排,如粮食、棉花流通体制,就是为了维护粮食部门、供销、棉麻部门和城市居民的既得利益,而不惜牺牲农民的利益,这种既得利益集团的存在,加大了制度变迁的成本。所有这些对农业制度创新的有效性提出的怀疑,构成了对农业制度创新的意识形态刚性。

### (五) 技术创新迟缓

制度创新主要有两个主要源泉,一是创新主体的推动,一

个是技术创新的推动。可见,制度创新与技术创新有着紧密的联系,制度创新在技术创新的扩散和推广中形成,技术创新又是以一定的制度安排为基础的,反之,技术创新又对下一轮制度创新提出了新的要求,推动制度进一步变迁。我国农业领域,技术创新一直比较匮乏,这在一定程度上影响了制度的调整和创新。

### (六) 制度执行失范和制度间的制约机制不健全

当前之所以出现制度瓶颈不仅有制度供给不足的原因,还有制度执行失范和制度间缺乏制约机制而引起的制度障碍,如农村的统筹提留制度、资源分配制度、土地承包制度等等。

### (七) 非制度因素的隐性制约

在农业制度创新中,非制度因素,包括小农意识、计划经济观念、对土地的依念、对集体经济组织和政府的严重依赖等等,在制度创新过程中或多或少地阻碍着制度创新的进程。这也是当前形成制度创新障碍的根源之一。

此外,市场环境的恶化与可选择的组织资源奇缺也是农业制度障碍的重要原因。

## 三、推进农业制度整体创新的思考

### (一) 调整农业制度创新的思路

上述对农业制度创新乏力的根源的分析表明,农业为单独一项或几项制度安排的改革已经到了尽头,在其他制度结构和整个制度环境没有出现突破的情况下,单单一项或几项制度变迁已经出现了边际效率为零的状态。制约农业经济进一步发展而应增加的制度安排是农业经济制度的整体创新和重大调整,即必须对其动大手术,从产权、组织、激励约束制度等方面对其进行深层次的制度创新,从渐进式的“包围”战略转向较为关键的“攻坚战”;从过去主要突破旧体制转向建立新体制,由政策调整转向制度创新,由单项改革转到整个制度安排和制度环境的变革。只有这样才能从众多的制度瓶颈中突围出来。同时也应看到,制度环境的变革,也为农业制度安排的变迁腾出了广阔的空间。

### (二) 农业制度创新的原则

1. 从诱致性制度变迁向强制性制度变迁转变。一是因为当前的制度创新已从外围进入了核心,从“浅水区”进入了“深水区”,单靠农民的自发摸索难以突破制度瓶颈。二是改革已从单项突破到了整体调整的阶段,必须要政府对改革作出整体规划,统一布置,否则单兵突进难以有大的作为。三是利益集团势力比较大,没有政府的支持与强制推进,单靠以农民为创新主体的努力,既得利益集团的既得利益根本无法打破,所以在改革的动因上,只能从诱致性制度变迁向强制性制度变迁转变。

2. 从增量调整和边际革命转向存量变革。再象改革开放初期的在不触动根本制度的情况下进行小打小敲式的增量调整,或在核心制度的外围增加一点新的制度的边际革命根本无法满足新一轮制度创新的要求,只有对既有的制度存量进行革命性的调整、创新,才有可能突破农业进一步发展的制度桎梏。如农村地权制度、农村财税制度、城乡户籍制度等等。

3. 从以社会和政治稳定为首要目标向以社会政治目标和经济效益的目标函数的极值最大化转变。改革开放以来的第一轮农业制度创新由于受各方面因素的影响,各种制度创新大多以社会政治稳定为首要目标,这就使制度创新套上了较多的约束条件,制度效率不能尽可能多地发挥。新一轮制度创新必须把社会政治稳定和经济效率有机地结合起来,要充分考虑制度的经济效率,使两者目标函数的极值最大。因为没有

经济效率的稳定是脆弱的稳定,只有建立在效率高的基础上的稳定才是最持久的稳定。

4 从过去片面依赖制度的调整来推动创新向依靠制度改革与技术进步相结合的创新转变。改革开放后的第一轮农业制度大创新主要是通过制度的调整拉动的,但是随着制度改革的逐步到位,单靠制度的调整来推动制度创新难以有大的作为,还必须通过技术创新来为制度创新提供机会、空间和动力源,只有把制度因素和技术因素结合起来,当前的制度瓶颈才会彻底根除。

### (三) 农业制度创新的路径选择

如果说前一轮农业制度创新对计划经济时代的制度有着强烈的依赖,也就是说初始的制度决定了前一轮制度创新的路径,从而导致了某些制度严重短缺和制度执行的严重失范。那么即将拉开的新一轮制度创新,其初始制度的选择必须摆脱当前制度的缺陷,吸取其优秀的部分,另辟蹊径。要把握三个方面:一是新路径的选择必须以市场经济作为大背景(前一轮改革主要是以计划经济为改革的大背景),摆脱原有的路径依赖。二是新路径的选择必须体现制度的经济效率,把经济效率放在重要的位置。三是新路径必须设置动态修正机制,不断矫正路径偏差,避免再度出现“体制锁定”,使创新沿着市场经济所要求的目标前进。

### (四) 农业制度创新的方法

1. 打破意识形态刚性,冲破意识形态的理念结构。政府的“非农偏好”和“以农补工”的各项制度在工业化初期有一定的合理性,但是在当前进入工业化中期,农业由资源约束型转向资源与市场双重约束形势下,依然沿袭原有意识形态,如果还坚持原有的意识形态理念结构,制度创新又会出现新的“体制锁定”。因此,必须打破制度的非农偏好与“以农补工”的理念而构架的低效率制度,重构在市场化、贸易自由化和经济全球化条件下的工业化中期的农业制度及逻辑基础。

2 引入外部力量,突破“体制锁定”。诺思在《制度、制度变迁与经济绩效》中指出,要扭转“路径依赖”和突出原有“体制锁定”状态,必须借助外部效应,引入外生变量或依靠政权的变化。当前农业制度创新要依靠政府、城市工商业、社会中介组织和外资来突破原有路径依赖和体制锁定。

3 重塑制度创新的主体。在当前改革进入攻坚阶段时,由于任务艰巨和阻力太大,单靠农民自发创新,力度太小,必须要有政府的干预和指导才能突破。因此,要改变过去那种以农民为创新主体的需求诱致性制度变迁,以政府作为制度创新的主体。因为只有政府才有能力从整体上设计制度,突破已有的“体制锁定”。而且也只有政府才可能站在公众的立场平衡各方面的利益分配和改革成本的分摊。

4 强化监督约束制度的创新,尽力减少制度执行的失范行为。一是要强化制度间的相互配合,即改革要综合进行,在主要制度创新的同时,配套制度的改革要同步进行,避免相关制度之间缺乏制约机制。二是对制度执行失范要严厉打击,避免象前一轮制度创新一样,因制度执行失范而引起各种制度执行相继失范的“示范效应”。

5 创新成本由各级政府、部门和农民共同分摊。过去因是诱致性制度变迁,变迁的成本基本上实现了创新主体(即农民)的内部化。因为当时制度变迁的效率较高,农民承担改革成本也不会影响其创新的积极性。但是当前农民在市场中处于劣势地位,农民的处境比较艰难,如果创新成本全部由农民承担,创新必然不会得到占大多数农民的拥护而导致创新失败。因此,如果制度涉及到了多个受益主体,创新成本应在多

个主体中均衡分摊。如果只涉及农民本身,则国家要与农民共同分摊。时机成熟后要适时引导“以工补农”,把改革成本由农业内部向外转移。要杜绝把城市工商业的改革成本向农业、农村、农民转移。

### (四) 农业主要制度的创新

1. 创新农地产权制度,廓清产权结构,形成农地承包使用权的利益要求主体、接受主体和责任主体。所谓廓清农地产权关系归根结底是土地价值的占有、分配和交换关系。主要是使所有权主体人格化,获得地租;使用权主体独立化,获取劳动报酬(或边际劳动成果)和经营管理报酬;承包权主体法律化,获得社会价值或要素边际报酬或占有报酬;同时使处置权主体规范化,产权交换主体平等化。一是所有权主体人格化。根据我国实际情况,以明确村民委员会在法律规定范围内成为完整意义的所有权主体,作为人格代表,严格界定其责、权利,赋予其稳定承包权的责任,使其能站在就业和生存保障的角度,为承包农户向农地征用和购买主体索取承包使用权价值的补偿。二是稳定和完善的承包权。所有权固然有助于提高追求承包权价值的积极性,而其他产权对农地价值却具有更直接的效率意义。明确承包地的责任主体和要求主体,提高农地承包使用权价值的预期,自觉地保护农地承包权的免遭侵蚀,也就是以法律的形式明确了农地社会功能,可见农地承包权的完整是农地承包权价值存在的基础。三是界定使用权并使之主体化。严格界定使用权,使其成为使用权收益的接受和责任主体,关心投入资本的回报,关心农地自然增值的应得部分,关心农地的时间价值,关心农地使用权价格的高低(这是农业生产成本的必然组成部分)。关心农地的成本和效益。只有土地使用权得到了保证,土地的收益权和处分权才能落实,承包权的财产性质才会稳定。四是规范收益权。无论是占有土地,还是使用土地,都要求在经济上得以实现,即获得经济利益,这就要求界定收益权。土地是资产,具有价值,作为一种生产要素,是农业生产成本的组成部分,其补偿要从农产品出售收入中扣除,这个扣除是由农地承包权价值和投入资本地租的价格两部分组成,作为价值构成部分的承包权价值也要分享其贡献额,这就完善了农业生产贡献额的分配,从而使承包使用权价值在投入诸要素中占有了一席之地。五是明确处分权。以家庭联产承包责任制为基础的双层经营体制,必须使土地使用者(或承包者)具有有限的处分权,如农地永久性转让、中短期出租、抵押、入股、拍卖、租赁、再承包、赠予、买断经营,这是农地承包使用权价值实现的具体形式。因为如果土地使用权主体没有处分权,必然不会对土地承包使用权价值提高分享要求,没有处分权的农地承包使用权价值也就无法从交换价值中得到补偿,更无从评估和计算。六是增设新的权能,完善农地财产结构。根据当前和未来发展的需要,可增设抵押权、发展权、开发权、占有权并使之与收益分配权相结合。七是推动土地使用权流动,鼓励农户适度规模经营。八是建立土地使用权市场,为土地使用权的流动提供条件。

2 改革财税体制,适当给地方以财权,使事权、人权和财权相统一。首先逆转事权和财权的划分程序,要明确划分中央与地方的事权及地方各级政府的事权,在划分事权后,根据事权确定支出,再划分各级政府的收入,这会促使地方政府,特别是农村基层政府、农民自治组织“量体裁衣”、“量入为出”,消除乡村事权、人权分离而过度举债的口实。其次,给地方政府以适当的地方税种的立法权。地方新税种立法必须向全国人大呈报,不允许地方政府因事权而向下乱开口子。

3 改革农村税费征收制度,“明税除费”。现行农业税收制

度不完善,缺乏法律依据是诱致乡村过度负债的重要原因,农业税费改革以“明税除费”增强税收的适应性和独立性为目标,促进征管工作的专业化和法制化。比较理想的方案是取消目前相互脱节的农业税种和繁杂的收费,代之以统一的农村“土地增值税+产品税”形式。以税的形式强化农民的税收责任和义务意识,因为交税是天经地义的事,即使再有拖欠情况,也可以诉诸于法律,从而确保“交足国家的,留足集体的,剩下是自己的”,有了可靠的收入来源,也就减少了乡村过度举债的客观诱因。

4 改革农村公共产品筹集制度,实行投资主体多元化。公共产品筹集主体要多元化,区域的基础工程要国家、地方共同负担,不能由地方甚至乡村单独负担;区域性的小型水利设施,地方政府、乡村社区和农民共同负担,同时,积极引进外资,按照“谁引进,谁收费”,“谁投资,谁受益”的原则,大力提供农村公共产品,通过公共产品投资主体的多元化,减轻乡村社区兴办水利设施等基本建设的压力,增加农村公共品的供给。

5 创新农村信用制度,理顺乡村融资体制,拓宽乡村融资渠道。一是加大商业银行支农力度;二是成立专为农业服务的政策性银行,低息为农业生产、农村公共产品的建设提供贷款;三是加大农业、农村对外开放的力度,引导外资投向农业、农村,杜绝非生产性借款。

6 创新农村组织制度。一是改造集体经济组织,鼓励参与农业生产经营环节的服务竞争。充分利用农村集体经济组织的组织资源、产业资源,以现代社会分工为基础,以市场为导向,依托新型产业关系及城乡关系、农村二、三产业之间的关系,对其进行革命性的改造,彻底改变集体经济组织血缘、地缘性质,打破集体经济组织行政和经济不分的格局,促使其经营跨越区域,经营主体跨越所有制,经营的目的跨越“奉献式”的服务,实现经济效益和社会效益最大化,经营的项目跨越单一的生活服务型,继续作为农业组织的主体组织,以更优质的服务服务于农村、农业和农民。二是规范和提升现有各种社会经济组织的档次。对当前各种合作经济组织、流通组织和农业协会组织进行规范,拓宽以自然村为活动范围的经济组织的经营范围,形成县、市,甚至全国性的经济组织,如各种行业协会、流通协同组织,扩大现有经济组织的规模。二是拓宽现有经济组织的经营领域。三是大力发展和完善农业“一体化”组织。产业“一体化”把农产品生产、农产品收购、加工、储存、销售及农业生产资料的供应等横向或纵向联合起来,使整个农产品生产和流通过程的各个环节有机的结合为一体,既为农民分担了风险,又提高了农民的组织化程度。从运行较好的“一体化”组织来看,它是解决小农本位的最佳组织,是农业组织创新的高级形式,今后要大力发展。四是大力支持和鼓励农村大户经济的发展。目前,我国农村特别是经济发达地区,农村大户经济的悄然兴起,有效地解决了农户分散经营面临的诸多困难,其组织功能既可以在家庭经营的基础上延伸和发展,又弥补了分散经营势单力薄的缺陷,既能在农业产业化中充当“龙头”,培壮“龙身”,带活“龙尾”,还可以与乡镇企业融生,并向城市工商业渗透;既可以带活农村,又能与集体经济配合,带领农民共同走向富强。五是引导农村土地股份制经营。

7 调整和创新农业支持保护制度。第一,强化财政和金融对农业的扶持与保护职能,加大对农业的投入。支持和保护农业的主要目的在于努力提高农业的抗风险能力,其核心是加大农业的投入,特别是资金投入,首先,较大幅度的增加国家

财政对农业的投入。严格执行《农业法》的有关规定,确保财政支农资金的增长高于财政经常性收入的增长。其次,发挥政策性金融机构的作用,增加信贷资金对农业的投入。第三,调整农业信贷结构,增加农业中长期贷期的比重。第四,为保证农业中有一个长期稳定增长的资金来源,应多渠道筹集一定数量的资金用以建立国家农业建设保护基金,基金来源要以从国有土地使用权出让费、固定资产投资方向调节税、耕地占用税中提取。第六,建立农业产业扶持银行。对农业生产提供政策性贷款,主要应有三种类型:生产资料短期贷款、农产品库存贷款、农村公共产品建设贷款,这类贷款应该偿还期较长、利率较低,体现对农业的扶持。第六,放宽农业引进外资的政策,一定要降低外资进入农业的“门槛”,在国家税收和土地使用费用(即地租)得到保证的情况下,减免其他费用,对新投资的外资,给予税收优惠。第七,制定《农民收益保护法》,确保农民的收入稳定增长,在国家财力允许的前提下,对农业经营进行财政补贴。

第二,建立有效的农产品价格保护机制,加强对农产品流通领域的调控和保护。目前农业生产的需求约束已经产生,农产品的市场风险不断加大,因此,对农产品流通领域的保护也很重要,一是建立农产品收购保护价格制度,以保证农民的收入水平和生活水平;二是建立农产品的储备制度;三是建立农产品市场风险基金,主要用于平抑农产品价格的过度波动,稳定价格,减少农产品经营者及生产者由于价格波动带来的损失。

第三,深化农业保险体制改革,提高农业和农民抵御风险的能力。农业生产对自然界的依赖性大,受自然灾害的冲击,而我国又是世界上自然灾害最为严重的国家之一。为提高农业和农民抵御自然灾害的能力,弱化和分散自然风险,有必要推广农业保险制度,对自然灾害给农业造成的损失进行不同程度的补偿。我国农业的高风险损失率和农民的低经济承受力,决定了我国农业保险很难作为商业保险来经营。商业保险公司也不会有太高的积极性经营农业保险,农业保险只能是政策性保险,需要政府在政策和财政上给予支持,坚持国家、地方和农民共同出资的原则。一是在县一级建立农村保险互助会作为农业保险的基层组织,这有利于增强农民的保险意识和责任感,并调动地方政府和农民的积极性。二是在实行农村保险互助保险进行再保险,财政也投入一定的资金进行补贴。三是设立全国性的国家农业保险公司,作为国家级农业保险的再保险,通过对全国各省农村互助保险会联合会或其他保险机构农业保险的再保险,实现对农业保险的支持,中央财政每年根据农业保险业务的发展情况,按一定比例拨付资金建立国家农业保险基金对农业保险进行再保险。

8 改革农村行政管理体制。第一,转变政府行为,搞好农民增收的引导和服务工作,使农民增收有强有力的组织保证。第二,改革干部人事考核制度,实行离任审计。第三,抓住机构改革的机遇,精简机构,裁减冗员。第四,改革农村经营体制,推进土地适度规模经营。

#### 主要参考文献:

1. 陈波:《对国有企业改革的新制度经济学分析》,载《经济评论》,1999(5)。
2. 王志成、史学军:《对中国改革的新制度经济学分析》,载《经济评论》,1999(5)。

(作者单位:中共湖南省常德市委 常德 415000)  
(责任编辑:一夫)