

中国农村经济制度变迁六十年的回顾与思考

许经勇

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

摘要: 受 20 世纪 50 年代所选择的优先发展重工业的经济发展战略以及我国经济社会发展水平的制约, 农民为国家工业化承担资本原始积累的任务, 不仅存在于计划经济时代, 而且还将存在于计划经济向社会主义市场经济转变的全过程。而城乡二元结构体制又是资本原始积累和计划经济体制赖以运行的基础, 要破除城乡二元结构体制, 既取决于改革的力度, 又取决于发展的程度, 改革的力度又不能超越于发展的程度。通过从理论与实践的结合, 揭示实现这一转变所必须经历的过程, 具有重要理论价值和现实意义。

关键词: 中国农村; 经济制度变迁; 历史性回顾

中图分类号: F30 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7168(2009)05-0005-05

我国农村经济体制是宏观经济体制的重要组成部分。建国 60 年间, 前 30 年我国基本上是实行计划经济体制, 后 30 年则是处在从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中。那么, 我国为什么先后实行两种完全不同的经济体制, 以及与其相联系的两种完全不同的农村经济体制; 这两种不同的经济体制之间, 究竟存在什么样的联系, 各自发挥着什么样的作用, 以及如何实现从前者向后者的转变。

一、高度集中的计划经济体制下的农村经济制度结构

受 20 世纪 50 年代所选择的优先发展重工业的超前经济发展战略的制约, 我国国民经济的运行机制必然是选择排斥市场机制的高度集中的计划经济体制。这种经济体制是由以下三个支柱来支撑的: 一是政社合一的农村人民公社, 二是带有国家垄断性质的农产品统购统销, 三是城乡分割的二元社会结构。而在农业合作化基础上建立起来的农村人民公社体制, 则是高度集中计划经济体制在农村的微观组织基础。作为发展中国家的

中国, 为了在尽可能短的时间内缩小与发达国家之间的差距, 在其发展的起步阶段必然是选择暂时牺牲农村、农民、农业的利益, 以便迅速动员一切可以动员的经济资源确保工业, 尤其是重工业的优先发展。重工业是资金密集型产品, 选择这一发展战略对农业、农村、农民提出的要求是: 在使用价值形态上为国家工业化、城市化提供所必须的农产品数量, 在价值形态上为国家工业化提供最低限度的资金。国家对主要农产品实行统购统销, 为的是确保城市居民生活和国家工业化建设对农产品的需要, 并通过国家制定的低价收购农产品政策, 把一部分农民收入转化为国家工业化启动资金。以强制性压低农产品购销价格为特征的农产品统购统销, 违背了等价交换的原则, 为了推而行之, 必须辅以强制性的配套措施, 包括通过城乡分割的二元户籍管理制度, 严格限制农村人口向城市流动, 而其在农村的微观经济社会组织, 则是政社合一的农村人民公社^[1]。

政社合一的农村人民公社的构建, 意味着把农村各级经济组织变成各级行政机构的附属物, 以党和行政组织的职能代替经济组织的职能, 否

收稿日期: 2009-06-08

作者简介: 许经勇(1938-), 男, 福建惠安人, 国家级有突出贡献专家, 厦门大学经济学院教授, 博士生导师。

定各级经济组织是独立自主的经济实体。这种管理体制的形成,为的是强化国家对农业生产、流通的行政干预。政社合一的农村人民公社,起着抑制价值规律和市场调节的作用,是确保农产品统购统销贯彻到底的基层组织制度形式。政社合一的农村人民公社,就其实质而言,是国家控制农民经济权利的一种制度形式。这集中表现在国家通过指令性生产计划、农产品统购统销、关闭农贸市场、限制农村人口向城市流动等,使国家实际上成为农村人民公社生产要素的第一决策者、支配者、受益者。与一般意义上的农民合作经济组织不同,政社合一的农村人民公社从一开始就被置于国家的严格控制下,在这一点上与国营企业几乎没有差别,所不同的是,国家虽然支配和控制农村人民公社,但却不对控制的后果负责,而国家支配和控制国营企业,则要以财政担保其就业、工资和其他社会福利。客观地说,我国传统选择的主要缺陷,与其说是选择了优先发展重工业的超前工业化发展战略,毋庸说是选择了高度集中的计划经济体制。但是后者又是前者赖以运作的体制保证,两者之间是相辅相成的。

二、我国的经济体制改革为何从农村率先突破

我国之所以有可能选择渐进式的改革,在很大程度上是因为我国的公有化、社会化程度比原苏联低得多,特别是有80%多的人口生活在公有化、社会化很低的农村。我国市场取向改革之前的农村人民公社,名曰“一大二公”,实为“一大二空”,即公有财产相当薄弱。这就使得我国有可能在计划经济体制的核心部门即国有经济部门的改革受阻的情况下,采用体制外改革的先行战略。我国渐进式改革的一个重要表现,就是首先从农村启动,当农村改革取得初步成效,再把改革的重点逐步转到城市。我国经济体制改革之所以会以农村作为突破口,最主要的原因是农村是受计划经济体制压抑最严重的地方,或者说是作出牺牲最大的地方,也可以说是传统计划经济体制发育最薄弱的地方。选择这一领域作为突破口,其改革阻力或改革成本较低,有利于迅速打开改革的局面。如果说我国城市经济体制改革更多地表现为自上而下地推动,那么农村经济体制改革则更多地表现为自下而上地倒逼。与其相联系,城市居民对经济体制改革的积极性,远不如农民群众

对经济体制改革的积极性。我国经济体制改革之所以从农村突破,并迅速打开局面,是不能单纯从政府的意志和行为来解释的,它同广大农民群众的积极性、主动性以及所表现出来的冲劲(包括盖手印、写血书、冒风险等)是有很大的关系的。我国农村经济体制改革在其起步阶段,具有超前的性质,即农民群众自发构造的新制度安排,往往超越于政府设置的制度供给范围。1978年召开党的十一届三中全会以后,我国政府对农民群众自发搞起来的包产到户,也经历了“不许搞”到多数地方“不要搞”,再到“是社会主义集体经济的生产责任制”,再到“是马克思主义合作制理论的新发展”,前后经历了四年多的时间。正如邓小平1992年1月的南方谈话指出的:“农村搞家庭联产承包,这个发明权是农民的。”

我国农村经济体制改革的第一步,就是通过废除政社合一的农村人民公社,实行家庭承包制,把生产经营自主权还给农民。只有把农村微观经济组织从政府的直接控制下摆脱出来,由市场代替政府直接引导其生产经营活动,农村微观经济组织的生产经营自主权才有可能得到落实。如果说落实农村微观经济组织的生产经营自主权是转换经营机制的前提,那么强化农村微观经济组织的自负盈亏责任,则是转换经营机制的关键。农村微观经济组织只有真正实行自负盈亏,才有可能成为独立的利益主体,一方面具有利益的激励机制,另一方面具有利益的约束机制,从而才有可能按照市场的规律运行。长期以来,人们都用“两权分离”、“双层经营”的理论来概括我国农村微观经济体制改革的特点,而我国农村改革的实践表明这种理论带有滞后性,即它仅仅把我国农村微观经济体制改革看成是经营方式的改革,而没有进一步认识到同时也是所有制的改革。我们农村微观经济组织之所以能够极大地调动了农民群众的积极性,取得了举世瞩目的辉煌成就,其深层原因在于改革了所有制。即把以往那种完全公有化的集体所有制,改革为不完全公有化的、集体所有制(主要是土地和农业基本建设)与个人所有制(土地以外的大多数生产要素)相结合的新型公有制形式。这就有利于调动农民群众的积极性,把各种分散的生产要素组合起来,较快地建立起新的生产经营规模,有力地促进农业生产的发展。

三、我国农村微观经济制度变革所带来的深刻变化

我国农村经济体制改革的第一步,就是废除人民公社制度,实行家庭承包经营。家庭承包制是继土地改革、人民公社化之后具有重大意义的第三次的土地制度改革,是我国农村经济体制改革最成功的一招。而稳定以农户为基础的土地承包关系是我国土地制度的核心,是农村政策的基石,是解决农村所有矛盾和问题的前提。要从根本上解决我国长期存在的人地之间的矛盾,就必须把着眼点放在加快农村生产力的发展上。真正地将土地使用权交给农民,激励农民增加对土地的投入,而其关键是稳定以农户为基础的土地承包关系。只有稳定土地承包关系,土地使用权的转让才有意义,购买、出租、抵押土地使用权才有积极性,土地使用权的流转才有可能。只有在稳定土地承包关系的基础上,建立起土地使用权流转机制,那些从事二、三产业的农户,才愿意把不自己经营的土地转让出去,那些擅长经营农业的大户才能放心地接包土地,适度规模经营才有可能发展起来。应当说,我国人地矛盾还将长期存在,但只有用市场经济的眼光,用改革发展的眼光,才能逐步地得到解决。

同时,只有实行家庭承包经营,农户才能成为独立的市场主体,自觉利用农业生产时间和劳动时间的显著差别,即劳动时间只是生产时间的一部分,还包括从事副业生产、发展多种经营、进城或就地务工经商办企业。在这个过程中,农民必然要积累属于自己所有的经营性资产,发展自营经济,开展多种形式的合作与联合,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局就会逐渐形成起来。一旦农户成为独立的市场主体,强有力的激励机制与约束机制使农产品不断地丰富起来,农产品供给、运输、储藏、加工、销售等产业系列服务随之发展起来,这对于建立发达的农产品产业体系和市场体系,起着极大的推动作用。当农户成为独立的市场主体,就会利用自己的经营性资产,积极参与农业产前、产中、产后服务,专业化、商品化、市场化、现代化才会成为可能。如果说我国农村是构建市场经济体制的发源地,那么家庭承包经营则是发育市场经济体制的重要引擎。

实行家庭承包经营不仅深刻地影响着我国经

济社会的发展,也深刻地改变着农民的地位、农民的身份。这是因为实行家庭承包经营以后,伴随着农民生产经营自主权的确立,以及与其相联系的农民独立财产权益的扩大,农民就可以逐步摆脱传统的社会分工格局,有力地推动商品经济的发展。商品经济是开放型的经济,将促使我国的农村社会一步一步地走向开放,农民不会再被隔离于工业化、城市化、现代化进程之外。以往那种封闭性的农村社会正在发生深刻的变化,特别是“人”的因素已经充分流动起来,已有亿万农民工进城从事二、三产业,在不久的将来,他们还会分期分批地由农民工转化为市民,实现从“身份”向“契约”的根本性转变。当然对于我国来说,困难不在于农民转化为农民工,而是在于农民工转化为市民,其前提条件是实现从城乡二元结构体制向城乡一体化的根本转变。

四、计划经济的“异军突起”:乡镇企业的兴起

在我国农村经济体制改革进程中,人们都把家庭承包制和乡镇企业的兴起,合称为中国农民的两项“伟大创造”。它们不仅使中国农村的面貌发生深刻变化,而且对中国的全面改革产生了深远影响。伴随着乡镇企业的大发展,解决了农村中大批剩余劳动力的出路,并因此带动农民收入水平的大幅度提高。据农业部的统计数据,至2006年全国乡镇企业共安排1.4亿左右的农民工就业,为农民增收贡献了34%的份额。邓小平在论述中国农村改革的历程时曾指出,农村改革中,我们完全没有预料到的最大的收获,就是乡镇企业发展起来了,突然冒出搞多种行业,搞商品经济,搞各种小型企业,异军突起。

乡镇企业之所以被称为计划经济的“异军”,是因为计划经济体制下的国有企业是吃皇粮的“正规军”。中国历来都是把国家工业化的希望寄托在城市的大中型国有企业,工业化和城市化是同步的,农民是被排斥于工业化之外的。谁也没有预料到在中国的广大农村也会掀起工业化高潮,大规模发展与“正规军”相对峙的乡镇企业或称草根工业。它自然会被称为“异军”,是“反叛”于计划经济的。中国的乡镇企业既不同于与计划经济相辅相成的国有企业,也不同于国外的一般中小企业,是具有中国特色的社会主义新事物,体现了亿万中国农民自发地、主动地挤进国家工业

化的历史进程。我国的经济体制改革之所以能够迅速地打开局面并不断地引向深入,在很大程度上得益于家庭承包制的建立和乡镇企业的迅猛发展。如果说家庭承包制从“一统天下”的计划经济体制打开一个缺口,那么乡镇企业则是在被打开缺口的计划经济体制,依靠农民自发的力量,迅猛发展农村工业与其他非农产业,使我国改革不可逆转地朝着市场化的方向演变。

五、城乡居民收入差别因何呈不断扩大的趋势

一个值得人们深思的问题,即为什么 20 世纪 80 年代我国城乡居民收入差别并不那么悬殊,“三农”问题不那么尖锐?其主要原因是,当时与城乡二元结构体制相联系的计划经济体制还没有受到多大的冲击,农村生产要素还不可能自由地向城市流动,而有限的局部改革又使得农村内部的生产要素可以重新组合,转化为农村工业化生产力,农业和农村工业的有机结合,显著地增加了农民的收入,也因此逐步缩小了城乡居民收入差别。与此同时,我国城乡居民收入水平还比较低,其所消费的产品很大一部分是用于购买农产品,这又转化为农民的收入,使得城乡居民收入差别不那么悬殊。而 90 年代伴随着城市居民收入的较大幅度增加,其消费结构逐步升级,耐用消费品所占比重明显提高,城市居民收入流入农村的比重越来越小,导致农民收入增长速度越来越缓慢,城乡居民收入差别不断扩大。90 年代以后,由于确立了市场化改革的目标,逐步建立社会主义市场经济体制,导致农村劳力、土地、资金等生产要素大量由农村流入城市,这是导致城乡居民收入差别不断扩大的重要原因。问题的实质在于,由于城乡二元结构体制决定了城乡市场化程度不同。农村的计划经济因素较多,市场化程度较低,突出表现在农村生产要素发育严重滞后,与其相联系,农村生产要素以不等价交换大规模流入城市。我国农村劳动力流入城市,表面上似乎也是商品交换,但却打上农民工的烙印。作为农民工,在城市劳动力市场上,与市民的待遇有很大的差别,即同工不同酬。伴随我国农民工的大规模流动,农民工输入省与输出省的经济差距不仅没有缩小,反而呈明显扩大趋势。根据国家统计局的数据,以 2007 年为例,凡是农民工大规模输出的省份,农民人均纯收入都在 3000 多元的水平上,

而农民工大规模输入的省份,农民人均纯收入水平都在 6000—8000 元水平,低成本的农民工所创造的财富大部分留在农民工输入省。我国现行法律规定,当农民集体所有的农地要转化为建设用地,必须由国家征用收归国有。农民除按国家规定获得很低的补偿费外,不能分享农业用地转化为非农用地所带来的巨大增值收益。由于我国的农地价格被定得很低,大体相当于真正农地价格的一半,所以城市的生地价格与政府补偿费的差价,不仅包括“农转非”的增值部分,而且还包含了部分农地价值。城乡居民收入差别便因此不断扩大。当前我国农村金融存在的主要问题是计划经济的色彩浓厚,市场化程度较低,再加上农业比较利益低,必然导致农村资金大量流入城市,发展农村商品经济所必须的资金严重短缺。

以上分析可以得出这样的结论,即 20 世纪 90 年代以后,我国城乡居民收入差别呈扩大的趋势,1985 年为 1.86:1,1990 年为 2.20:1,1995 年为 2.71:1,2000 年为 2.79:1,2005 年为 3.22:1,2008 年为 3.36:1,其根本原因在于农村生产要素市场发育滞后。而我国农村要素市场之所以发育滞后,其根本原因在于城乡二元结构体制的阻碍,这就必须把破除城乡二元结构体制,放在突出的位置。实践经验表明,逆向制度安排所造成的城乡差别的扩大,只有通过打破这一制度安排才能扭转。国家通过以财政为主干的国民收入再分配制度的调整,固然有利于城乡差别的缩小,但在城乡之间初次分配存在着较大差距的条件下,既要重视国民收入再分配的制度创新,也要重视经济资源分配制度和城乡交换制度的创新,实现城乡初次分配的相对公平。正是基于这样的认识,当前提出的建设社会主义新农村,客观上要求从根本上破除城乡二元结构体制,走统筹城乡发展之路。

六、建设社会主义新农村的新起点、新内涵

“建设社会主义新农村”,并不是最近才提出来的。早在 20 世纪 50 年代,毛泽东就提出建设社会主义新农村。1957 年 10 月 27 日,《人民日报》发表了《建设社会主义新农村的伟大纲领》的社论。但是 2005 年 10 月党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村,则是建立在新的历史背景和新的思想理论基础之上,具有新的内涵。回

顾 20 世纪 50 年代, 党中央之所以提出建设社会主义新农村, 是因为农业集体化和人民公社化以后, 由于生产关系超越于生产力的发展水平, 极大地挫伤了农民群众的积极性, 农村集体经济陷入困境, 致使一部分农民自发离开农村, 大量流入城市, 当时中央采取的措施是严格阻止农民盲目外流, 并号召全国要把社会主义新农村建设好, 让广大农民在农村安心种田。但是, 当时提出的建设社会主义新农村, 是在城乡分割的二元结构体制和封闭式的农村社区内运作的, 同时要求农民、农村为国家工业化承担沉重的资本原始积累, 这就注定不可能从根本上改变我国农村的面貌的。据统计, 1957-1977 年, 中国农民收入每人每年平均从 40.50 元增加到 64.98 元, 即平均每人每年只增加 1.2 元。2005 年党中央提出建设社会主义新农村的背景是: 经过 27 年的市场取向改革, 城乡二元结构体制受到一定的冲击, 农村生产要素较为自由地向城市流动, 出现“农村空心化, 农业副业化, 农村劳力老龄化”, 而其所带来的负面效应是城乡差别不断扩大。

实践经验告诉我们, 城市化必须建立在农村经济社会相应发展的基础上, 只有全面繁荣农村经济, 才能加快城市化进程。只有把城市的有形城市化与农村的无形城市化有机结合起来, 城市化才能可持续发展。现在提出建设社会主义新农村的指导思想是: 城市化应当是带动农村发展的城市化, 新农村应当是城市化进程中的农村。我国城市化的目标不是消灭农村, 而是实现城乡一体化, 把城乡差别缩小到最低限度。如果说以往的社会主义新农村建设是停留在就农业论农业、就农村论农村、就农民论农民, 是维护和巩固城乡二元结构体制、维护和巩固高度集中的计划经济体制, 那么现在的社会主义新农村建设则是以逐步改变城乡二元结构体制、逐步实现城乡一体化以及逐步实现由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变为前提的。这就要求突破城乡二元结构体制, 实现从以往农业支持工业、为工业提供资本积累向工业反哺农业的历史性转变。

七、实现城乡协调发展的重要载体: 县域经济

改革开放以来, 我国经济的发展, 从特定的角度看, 经历了两个阶段: 第一个阶段, 即 1978-1984 年, 是我国农村经济发展较快的时期, 也是

城乡差别逐步缩小的时期; 第二个阶段, 即 1985-2003 年, 是我国城市经济发展较快的时期, 曾经一度被缩小的城乡居民收入差别又呈不断扩大的趋势。2004 年以后, 为了逐步解决不断扩大的城乡居民收入差别, 应当把改革发展的重点放在壮大县域经济上。与一般的城市经济和农村经济不同, 县域经济是城乡融合的区域经济, 它以县城为中心, 以小城镇为纽带, 以广大农村为腹地。县域经济的发展过程就是城镇经济协调发展的过程。农业产业化、农村工业化和城镇化(发展小城镇)是县域经济发展的重要推动力量, 并因此形成了工业化支撑城镇化、城镇化提升工业化的发展格局, 推动了县城和中心镇的发展, 促进了产业集聚、人口集聚和农民分工分业, 形成了以城带乡、以工促农、工农联动、城乡互动的新机制, 增强城镇对县域经济发展的支撑作用和对农村发展的辐射带动作用, 为农民提供更多的创业门路和就业机会, 促进农民收入的持续快速增长。

以发展壮大县域经济为切入点的社会主义新农村建设, 既能推动农民分工、分业、分化, 把农村剩余劳动力转移到二、三产业, 让更多的农村人口进入城镇安居乐业, 又能把传统农业改造成为现代农业, 把传统农村改造成为农村新社区, 成为社会主义新农村, 以及与其相联系的有效化解农民工转化为市民的艰巨性。与县域经济的发展、壮大相联系的农村城镇化进程, 是建立在农村经济繁荣、农民走向富裕的基础上, 再加上农民进入小城镇安居乐业的成本较低, 这就有利于把农民转变为城镇居民。改革开放三十年来, 浙江省始终坚持强省必须先强县, 强县必须先强镇的发展战略, 实现了乡镇企业异军突起和小城镇蓬勃发展(百强镇的数量占全国总数的 1/3 左右), 增强了城镇对县域经济的支撑作用和对农村的辐射带动作用。浙江省的实践经验表明, 凡是小城镇经济和县域经济实力较强的地方, 统筹城乡发展、推进城乡一体化以及建设社会主义新农村的进程都较快。浙江省农民人均纯收入已经连接 24 年名列全国各省区第一位, 城乡居民收入差别是全国各省区中最小的。可以说, 县域经济是统筹城乡协调发展的经济基础。

参考文献:

[1] 许经勇. 论我国资金原始积累[J]. 新华文摘, 1992, (3)

[责任编辑: 王 篆]