"十一五"国家重点图书出版规划

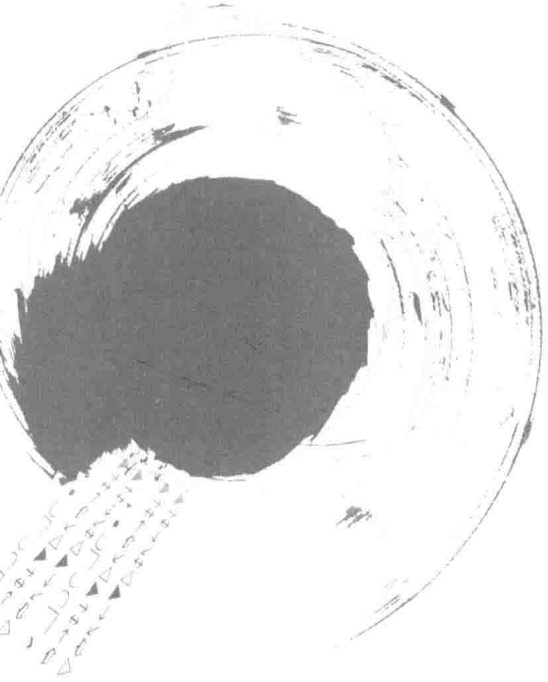
中国经济问题丛书

『三农』与『三治』

SANNONG YU SANZHI

温铁军 杨 帅 编著

中国人民大学出版社



"十一五"国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

"三农"与"三治"

SANNONG YU SANZHI

温铁军　杨　帅　编著

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目（CIP）数据

“三农”与“三治”/温铁军，杨帅编著. —北京：中国人民大学出版社，2016.7
（中国经济问题丛书）
ISBN 978-7-300-23134-1

Ⅰ.①三… Ⅱ.①温… ②杨… Ⅲ.①三农问题-研究-中国 Ⅳ.①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 158342 号

“十一五”国家重点图书出版规划
中国经济问题丛书
“三农”与“三治”
温铁军 杨 帅 编著
Sannong yu Sanzhi

出版发行	中国人民大学出版社		
社　　址	北京中关村大街 31 号	**邮政编码**	100080
电　　话	010－62511242（总编室）		010－62511770（质管部）
	010－82501766（邮购部）		010－62514148（门市部）
	010－62515195（发行公司）		010－62515275（盗版举报）
网　　址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经　　销	新华书店		
印　　刷	北京易丰印捷科技股份有限公司		
规　　格	148 mm×210 mm　32 开本	**版　　次**	2016 年 7 月第 1 版
印　　张	13.875　插页 4	**印　　次**	2016 年 7 月第 1 次印刷
字　　数	369 000	**定　　价**	58.00 元

版权所有　侵权必究　　印装差错　负责调换

《中国经济问题丛书》
总　序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目

的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。

目 录

导　读 …… 1
序　言 “中国经验”、比较优势与乡建试验…… 9
第一部分 问题——何谓“三农”与“三治” …… 23
乡土中国经济基础的“三农”与上层建筑的“三治” …… 27
两个发展阶段的转变与国家战略的重大调整——中国工业化进程中的“三农”问题 …… 43
市场失灵条件下的“三农”问题 …… 53
新农村建设化解对抗性冲突的机制分析——改善乡村治理的理性讨论 …… 63
后农业税时代的乡村治理与农村发展——掐走“草尖”之后的“草根”问题 …… 71
村社理性：破解“三农”与“三治”困境的一个新视角 …… 78

第二部分 背景——宏观经济与制度变迁 …… 87
30 年改革中经过实践检验的 3 个思考 …… 89
宏观环境变化背景下的城乡统筹与中国发展的可持续性 …… 99
农村财税体制与公共服务问题…… 108
中国农村金融体系建设与机制创新研究…… 118
新时期的乡村治理与扶贫开发中的问题与对策研究…… 130
宏观经济波动与土地资本化——对改革以来三次“圈地”相关问题的实证分析…… 146
宏观经济波动与劳动力流动问题…… 170
宏观经济波动与集体林权制度改革——20 世纪 80 年代以来集体林区三次林权改革“分合”之路的制度变迁分析…… 184
第三部分 分析——微观机制与区域发展…… 205
30 年 3 个村——农村改革中的财产制度变迁案例介绍…… 209
新农村建设的重点与土地私有化的理论逻辑——缓解“三农”问题的道路之辨…… 225
“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响…… 234
约束条件变化与农户经济行为——中国加速资本化时期的小农理性选择…… 260
中国工业化资本原始积累的负外部性及化解机制研究…… 279
农村基本制度建设与农业稳定增长——山东省平度市农村 1987—1997 年综合性制度试验的实证研究…… 295

部门和资本“下乡”与农民专业合作经济组织的发展…… 315
农村资金互助社的“精英俘获”与“大农依赖”——中央民生新政与“普惠金融”的困境分析之一…… 335
农村基础设施长效投入的问题、经验与对策…… 344
第四部分　比较——国际调研…… 361
中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训…… 363
发展生态农业的国际经验及本土试验研究…… 377
日本农村综合建设的投入方式及其对农业破产的挽救…… 387
阿根廷的另类货币与穷人的市场经济…… 393
关于尼泊尔“科学土改”与发展的调查思考…… 402
埃及农村地权冲突调查分析…… 409
参考文献…… 421
后　　记…… 431

导读

展读此书者，需有使自己的问题意识清晰化的自觉性。

当全球化将发展中国家经济都纳入“发展主义”带来的“有增长无发展”中，形成了对“发展陷阱”的路径依赖时，无论何种体制都追求资本收益，贫富差别随之显著扩大成为必然趋势；真可谓成也资本，败也资本。而中国在经济长期高增长中问题多多，终于也落入L形的经济下行期，真可谓“得也政府，失也政府”。在各种关于中国政策得失的清议之中，最值得讨论的，还是先被忽视、后被称为重中之重的“三农”问题。①

① 本书主要作者温铁军基于十年农村改革试验区的经验总结了于20世纪90年代中期提出的关于“三农”问题的政策建议，并且发表了相关理论文章，但其观点被当年已经确立了城市倾向的政策主流认为有背于市场化和全球化的大方向。2001年12月25—26日已经因此调离农口三年的温铁军经汪道涵老人推荐被特别邀请在江泽民主席主持的“三农”问题座谈会上直陈“三农”与“三治”的困境并得到了首肯。此后，“三农”问题成为全党全国的重中之重。

由是，本书愿意实事求是[1]地讨论“三农”问题。

全球资本化乃当代资本主义主流，唯需通过资本更多地占有全球资源才形成资本化收益；因而，与生俱来的派生于资本需求的全球治理，就与因自然资源与生俱来的多样性而形成的千差万别的地方治理之间形成了对立，并且势必成为任何以招商引资来维持亲资本制度的政府无法化解的难题！就在这种主流的支持者不断争论国际政治经济秩序是不容挑战还是必须重构的同时，中国不同地方农村社会的复杂矛盾却正在演化为对抗性冲突，且有直接威胁国家安全的趋势。

由是，本书就得讨论以“三治”问题为主题的乡村治理。

从以上两段关于问题意识的表述中可以看出本书不同于一般讨论农业问题的学术著作，其特点主要在于重视宏观背景和历史视角；作者试图坚持科学的方法论，做到“理论逻辑在起点上与历史的经验过程一致”。当全球——无论发达国家还是发展中国家——都主动或被动地融入经济全球化，国内外学者都在积极地讨论“中国特色市场经济”的成功之道时，我们尤其需要清醒地面对那些把中国经验纳入某种意识形态的努力。

本书是具有内在逻辑关系的文集。所辑录的文章按照研究报告的一般结构大致归类成四个部分，分别是问题提出、宏观背景、微观分析、国际比较。每个部分收入的文章都按照表述客观规律的逻辑关系认真排序，放在最前面的大多是相当于综述或摘要的议论文，其后则是构成这个部分主要观点的理论阐释和调研报告。

在序言和第一、二两个部分的讨论中，我们借助中国经验中被不断强调为国家战略的重中之重的“三农”（农民、农村、农业）问题和尚未引起足够重视的“三治”（村治、乡治、县治）问题，提出了区别于主流话语的、对发展理论有重构意义的挑战，这些观

---

① 实事求是乃是中国人民大学校训。本书主要作者温铁军 2004 年被中国人民大学引进担任农业与农村发展学院两届院长共 9 年，于 2013 年辞职。此书于 2014 年形成框架，所收入的文章主要是这个时期发表的。

点不幸言中地被2008年华尔街金融海啸引发的2009年全球经济危机及其成本转嫁造成中国输入型通胀和通缩之后的经济下行所不断验证。因而，本书观点既有继往开来，又有自主创新。也因此，本书主要作者退休之前承接的最后一个国家级重大项目的创新性就在于把与国家安全高度相关的危机软着陆与改善乡村治理结合起来，开展国别比较研究。

此外，本书与那些受制于微观学科而研究“三农”问题的学者之最大不同，还在于做出了集成创新的另类努力：我们试图以去意识形态化的客观态度，力求比较实事求是地解释中国农村发展过程中的“三农”和“三治”问题与国家工业化历史和宏观经济周期性危机之间的渊源关系——这是作者20世纪80年代以来屡败屡战仍不敢苟且流俗，遂得一以贯之的主要特点。尽管这种超越学科化和派别化的“跨界”研究常常被一般强调微观学科的书斋研修者们不解，但其梳理出的有逻辑解释力的理论体系，却在国内外很多实践者中不胫而走。

本书主要作者自20世纪80年代从事农村政策研究以来，一向把财税金融制度变迁纳入考察范围，并将其与宏观经济波动结合起来作为背景，开展对具体问题的研究，遂得以在以“三治”问题（这只是为了区别那种掉书袋的乡村治理研究而提出的、并不严谨的概念）为题来归纳乡村治理的研究中显得别开生面。作者通过改革以来财税体制几次重大变迁来考量在农村构建现代化上层建筑的过高成本及其向弱势群体的转移，再辅之以以农民为主体进行的缓和“三农”与“三治”问题的试验研究案例及实证分析，论证了土地产权制度在不同地区的多样性及对不同乡村社区的治理的有效性。这些与西方话语体系主导的以土地产权私有化解决农村土地及乡村治理问题的主流意识形态倾向相比，虽然是另类，但至少是应该被允许的不同思考角度。

即使是在第三部分的微观分析与个案研究中，作者的“和而不同”也有表现——无论是政府还是企业，任何外部主体进入乡土社

会都一定与分散小农之间存在交易费用过高的矛盾。由此看来，新农村建设表达的政府善意和支农资金的多部门体制运作，因其势必与精英结盟而造成显而易见的却有意无意地视而不见的“精英俘获”。

此外，本书关于农户理性和村社理性之微观机制分析的创新意义在于中国农业经济学界一直以来都是以产生于欧美历史经验的理性小农或产生于俄国历史实践的生存小农之区别及其派生的对个体理性和集体理性的不同的分析来解释现实的中国农业经济问题的。但由于来自海外的这两个不同理论派别的体系性的假说均难以解释在中国长期的城乡二元结构经济环境下的农民行为，遂有本书融合了两派在乡村巨变之中国的各自的适应性问题而提出的讨论：由于中国农村土地产权的所谓“残缺”源于三次土地革命战争派生的政治性分配而成为农村基本制度，并得到国家法律固化而当然无可厚非，于是，就有了依据中国乡土社会提出的村社理性得以成立的以下两个内在相关性很强的内部化机制。

一是风险化解机制。在这种基本财产关系的决定作用下，一方面，村社共同体（village community）不能开除作为村社成员的农户；另一方面，村社可以利用“小农退出成本过高”与其土地财产之无风险相辅相成才能够形成的内部化机制来化解外部性风险。

二是收益整合机制。因由内部化应对外部性风险而派生了村社对其获取的风险收益做符合内部成员福利原则的理性调节。

这两种高度相关的内部化机制的综合性作用，恰是 20 世纪 80 年代起步的农村工业化的制度成本大幅度低于城市的原因。在农村改革 1979 年起步以来短短 15 年内，那些维持了村社理性的农村地区不仅完成了工业化必需的资本原始积累，而且完成了产业扩张，到 20 世纪 90 年代中期县以下工业占全部工业增加值的半壁江山。这些理论上的创新，已经在作者的团队 2011 年出版的《解读苏南》（该书于 2015 年获得高等学校科研优秀成果（人文社科）二等奖及其他多个奖项）中予以论述。

与此同时，本书也深入分析了农户理性。根据农民家庭内部化的劳动力组合投资可知，其本来有利于维护小农经济的简单再生产，但却在激进市场化促成的劳动力机会成本显化和城乡收入差距扩大的刺激下趋向于理性地选择“被动闲暇”，这也是影响粮食安全并使政府粮食生产补贴无效的内因之一。何况体现政府善意的各种农村公共开支和社会福利政策的贯彻落实，把以往半自给自足的小农因风险厌恶而长期维持的农户分散存粮几乎彻底地改造为依赖市场购销的、内含风险偏好的、高度货币化的粮食消费，遂派生性地使农民生产者和地方政府都不再对粮食安全承担任何责任——这才是中央政府独木难支的粮食安全政策难以在地方和农民中贯彻的内因。

也许归因于对我国“三农”领域的村社理性和农户理性的知识积累不足，在这种市场主义现代化的内生性代价无处转移的大趋势之下，在粮食安全上承担着绝对责任、非败亡或战乱便没有所谓“退出权”的中央政府，自 20 世纪 90 年代以来便客观上尴尬地验证着我们提出的“得也政府，失也政府”的判断——已经不可能通过市场经济条件下一般意义的调控和投入政策来缓解国家粮食安全困局。并且，进入 21 世纪以来越发困窘，哪怕再英明的政治家，面对粮食数量与质量的双重不安全，加之生态环境愈益恶化农业三重不安全交织的恶化趋势，都实在难觅良策。

杜润生先生在世时，一直主张提高农民组织化程度，希望建立综合性的农民组织。习近平主席在浙江工作期间也曾经积极评价浙江瑞安建立的市级综合农协。但政策趋势却南辕北辙。在农村政策上搞“去组织化”也许符合个体理性，但也摧毁了传统小农村社制度能够创造环境正外部性的优点；几十年激进市场化的外部性累积的制度成本已经形成“困局既成，再改也难”的深度困境。如今，唯有痛下决心，像其他东亚国家和地区（日、韩）那样集中所有的国家优惠政策和支农投资来推进综合性乡村合作社建设、全面提高农民组织化程度，才能借助村社理性的整合作用从而有走出困境的

可能。

可以作为案例与村社理性研究相呼应的，是本书在第三部分的微观研究中收入的作者的学生们调查起草的案例和分析报告。

其中，不同年代的三个村代表着村社理性得以存续的条件下经由农户土地“成员权”演化的社区股份合作制，其产权安排及激励机制体现了基层农民维护村社理性的财产制度的创新。而重新对20世纪曾经引起主流学者争议的山东省平度试验区做调研和数据处理，据此对村社与农户的委托代理关系进行分析，则属于作者在安排学生调研时有意为之，也可说是“旧话重提”。20世纪80年代到90年代的平度试验，展现的是乡土中国村社理性能够有效应对市场化的负外部性、保持农业稳定增长。只要愿意心平气和、客观地看平度农村十年制度试验的成果就能发现，在村社和农户共有土地产权的基础上利用种植和养殖两业的价格周期与生产周期的不同步来促进农户家庭的种养两业都扩大为适度规模，就可以发挥村社的内部化机制的整合作用。即使在外部市场波动加剧的压力下，也能“外部风险内部化”地维持村庄共同体的农业，特别是粮食生产的稳定发展。行文至此，作者只能对当年意识形态化地否定平度经验的学术家和政治家至今在“三农”问题上的颟顸和蹒跚表示子曰其“不可污”的遗憾……

至于第四部分的国际比较，作者辑录了这些年在国外调查研究中形成的几个报告，分别介绍了南亚、南美、北非等主要来自“南方”国家的另类金融与土地问题，也提供了对日本新农村建设运动的不同于一般的分析视角。

再者，在论述农业多功能性这一关乎农业本体论之本源性内涵的主题下，强调与不断向资源环境转嫁成本的“现代化”和“产业化”农业不同的生态农业，以此为解决“三农”困境和“产业化”农业带来的环境负外部性问题提供的新的政策研究方向，并且进一步论证了生态农业对提高农民收入的作用和解决食品安全问题的方法。

如果有些被“意识形态包装物”的理论体系影响而难以自拔的读者看了第四部分的国际调研案例时“出离愤怒”，则请也亲自去做点调查研究。只有体会了耳听为虚眼见为实，才可能真有所谓的“看法”。

综上所述，本书做出的所有努力，仅在于“从特殊上升到一般”；否则，焉敢称为理论创新！若真愿意放眼全球，则当代中国的发展经验，大致可简单化地归为不同类型的资本从形成到扩张的一般经验过程：回首中国 1949 年以来六十多年的发展过程，20 世纪的 50 年，无外乎是一个产业资本从形成到扩张，乃至走向资本过剩的一般经验过程；而进入 21 世纪的这十多年，则主要是产业过剩必然促使金融资本异化，并愈益明显地提升获利能力以参与全球金融化竞争的一般经验过程。

我们不仅对对中国发展经验的归纳做出了“从特殊上升到一般”的理论创新，而且对制度变迁亦然。作者在中国加入 WTO 之前的 2000 年曾经提出：不同资源禀赋条件下的工业化原始积累方式和过程，内生性地导致不同的制度类型，并对其后的制度变迁形成“制度路径依赖”。[①] 最近，作者在 1996 年提出的“发展的过程就是一个资源被不断资本化的过程”的经验判断的基础上又进一步强调指出：所谓制度变迁，主要是原有制度体系内居于主导地位的利益集团不断获取制度收益并转嫁制度成本的社会演进过程。[②] 只不过人们以往更愿意研究制度变迁收益而很少关注制度成本如何转嫁罢了。

以上这些简单的归纳概括，是作者多年前以政治经济学为理论框架和以制度经济学的批判性作为分析工具提出的理论假说，不断地借助中国纳入全球化进程而在世界范围内得到了更多的客观验证机会。

---

① 参见温铁军：《中国农村基本经济制度研究》，北京，中国经济出版社，2000。

② 参见温铁军：《我们到底要什么》，1 版，北京，华夏出版社，2004。

对一个学者来说，理论假说被多国经验验证何其难得；但这绝非幸事，因为对于源于发展主义的经济规律内在的冷酷无情和制度成本转嫁所造成的各种冲突和矛盾，作为弱势群体的被动无奈是何其不幸！

唯愿读者理解我们尽可能实事求是地揭示经济与社会发展的本质规律的初衷和为此付出的不懈努力；我们把近年来发表的理论见之于实践的文章汇编出版，并不是为了探求“蹊径”。人类社会作为自然界的一部分本来就应该是多样化存在的，本来不必非得让五彩斑斓归于单一色调；应该做的，只能是对多样化本体的客观经验开展去意识形态化的比较研究，这才是向生态文明的进步。

诚然，虽然作者努力把农村诸多问题在本书中归纳为“三农”与“三治”，但仍担心所涉及的很多背景情况太复杂，一般人读懂个中原委确有难度。聊以自慰的是，本书一如既往地体现了作者著书之初衷：立此存照而已。

序言

“中国经验”、比较优势与乡建试验[1]

历史是渐进的，人的认识，即所谓主观见之于客观的过程，也一般是渐进的。

由于任何时代大大小小的“造神运动”，都是那个时代对客观历史的认识能力存在局限但却需要“漂白”主流经验的既得利益群体发起的，还由于任何执着于某种漂白需求打造的意识形态化的话语体系都可归类为派性理论，都是不同利益集团结党营私和党同伐异的工具，并且任何体制下占据主导地位的利益集团所推进的制度变革，都因其急于获得所宣称的预期收益而通常是激进的，因此人们对这些变革造成的成本及其对外转移方式形成相对客观的认识，也就往往会拘泥于“造神运动”和派性

① 本部分来源于为2007年10月上海复旦大学关于改革30年的研讨会准备的会议论文，参见温铁军：《“中国经验”与“比较优势”》，载《开放时代》，2008（2）。本部分是修订版，先由董筱丹综合其他相关文章重新整理，再由温铁军审阅定稿。

话语，于是，这个认识过程就不会仅仅是渐进的。

一、“中国经验”的另类解读

首先，对于所谓“百年中国”的解读不同于主流意识形态的解读。

自清朝末年以来，在帝国主义列强侵略和周边地缘政治环境长期高度紧张的条件下，中国人所做的具有重大历史意义的事情无外乎是先后开展了四次代价极大的工业化建设：一是清朝末年以洋务运动为代表的早期工业化。二是民国时期战前短暂的民族主义工业化及利用战争机会形成控制的短暂的国家主义工业化。三是新中国的国家工业化原始积累。四是改革以来产业资本形成之后内外结合的高速度扩张。

对于这个过程，作者在2001年曾经发表文章将其归纳为“百年中国，一波四折”。[①] 作者指出，无论朝代怎样更迭、政党如何演变，中国终于成为所有人口过亿的第三世界的“原住民国家”之中唯一短期内全面地完成了工业化的国家。[②]

其次，实现国家工业化的最为关键的机制是在20世纪50年代以“社会主义过渡时期”的名义来全面改造农村小生产和城市私人资本；于1957—1960年因外资中辍而难以为继，又在20世纪60—70年代借助农村公社化得以集中使用中国最丰富的劳动力资源，成功地替代了稀缺程度接近于零的资本要素，大规模投入于政府作为所有者的国家工业化所必需的大型基本建设和全面战备时期的三线工业建设。

最后，这种中国特色的工业化及其内向型资本原始积累进程中所形成的基本制度，必然与主要靠殖民主义对外扩张完成工业化的

---

① 参见温铁军：《百年中国，一波四折》，载《读书》，2001（3）。

② 亚洲人口过亿的发展中国家是中国、印度、印度尼西亚和孟加拉国，其中只有中国形成了结构完整的工业体系。非洲至今没有一个完成了工业化的国家。拉美国家中已经完成工业化的、人口过亿的国家只有巴西，但巴西的原住民占比低于5%。

西方国家本源自我的自由主义制度完全不同。不可能靠某种革命完成国民动员来集中劳动力投入国家基本建设的西方（其在奴隶制时代和殖民地时代的两次大规模奴役劳动都不属于本国的国民动员），在劳动力分散条件下只能先有个体化的作坊手工业阶段，再逐渐进入地域集中的工场手工业阶段，然后才能逐渐积累进入机器工业的产业资本阶段。西方这个缓慢进入工业化的原始积累“三阶段”，与中国20世纪50年代初在朝鲜战争压力下直接进入服务于军事战略目标的大工业建设的快速进程相比，虽然还都属于人类文明历史进程，但由于两者形成的经济基础存在显著的异质性，当然会对上层建筑的不同起决定作用。

西方经济学理论逻辑成立的前提条件在于要素的相对稀缺性，据此提出市场能够发挥“看不见的手”的作用来优化要素配置。但前提条件是生产力诸要素的相对稀缺，而大多数发展中国家没有满足这个前提条件却在市场主义意识形态指导下接受西方体制，这是大多数后起国家堕入发展陷阱难以自拔的根源。

中国在1957年苏联因国内形势阶段性变化而做出类似“准宗主国”的行为突然停止投资之际①，面对的最大困难就是资本要素的绝对稀缺。而在这种原本以外资投入为主的、偏军事需求的资本密集型工业化进程中，一旦出现起主导作用的资本要素的绝对稀缺，就只能构建能够以规模劳动力替代资本要素的集中体制来维持“资本低度化”的发展。而在那些按照西方资本主义成熟时期对外传播的自由主义理念来构建本国经济基础和上层建筑的发展中国家，一般都会出现工业化中断。

不仅如此，更为严峻的是，正是由于“宗主国”投资期间，受援国通常都会邯郸学步且亦步亦趋地按照“宗主国”的要求来构建符合这种工业经济基础的庞大的、高成本的上层建筑，因此，一旦

① 指称其为“准宗主国”依据的是毛泽东20世纪70年代提出的苏联是“社会帝国主义”的著名论断。

这种上层建筑及其具有内涵教化功能的意识形态大张旗鼓地成为受援国的主流话语，其就理所当然地具有了“高度政治正确”。

最为符合政治经济学基本原理但却适得其反的是，这种照搬的上层建筑和附着性意识形态化的话语一旦形成，就不可能受“宗主国”投资中断、受援国经济基础不得不迅速改变的客观需求的影响而主动地自我变革，并且往往因其内在利益和分配结构固化而自觉或不自觉地走向经济基础变革的反面。这是对大多数发展中国家一般会因“宗主国”撤资而发生社会政治动乱甚至人道主义灾难的政治经济学解释。

发展中国家的外来的上层建筑一般都不可能适应本土经济基础的根本性矛盾，这可能是那些同样以过剩的劳动力资源作为比较优势的发展中国家大部分至今没有完成工业化的主要原因之一。

既然其他发展中国家也都有劳动力资源丰富的比较优势，那么，这个一般发展中国家都有的比较优势就不能成为中国半个多世纪的经济高速增长的理由，即中国具有的不仅仅是这种比较优势。

中国在原战略投资国 1957—1960 年撤资之后以“独立自主、自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国”的方针，以国家民族主义为实质，以通俗化的阶级斗争和理论上的继续革命为意识形态动员手段，有效地发动了全体民众参与地方化（localization）的工业化进程，并且竟然还用了比西方国家短得多的时间完成了工业化。

在此类应该与西方原始积累阶段相比较的历史时期，反映在西方中心主义的意识形态上常见的典型说法，就是抹杀了个性的、极权主义的“人海战术”。

中国从 1957 年苏联停止投资之后，只能让第二个“五年计划”停止实施，苏联专家指导的“计划经济”随之骤然停止。由此，中国事实上已经不可能再按照斯大林模式搞由中央政府推进的大规模工业化，遂于 1958 年年初的郑州会议决定推进地方化的以中小型企业为主的工业化。大办“五小工业”就是推进以地方为主的工业化的新战略的内容之一。

于是，中国发生了所谓的“大跃进”。当时的地方政府急于“大干快上”，出现了几乎没有工业化经验的、以县市级地方政府为主的工业“大跃进”。

二、中国改革的另类解读

作者的研究可以归结为一个核心观点——制度成本转嫁论。

我们中国人关于比较优势的理论研究的具有共性的缺憾在于非常关注所谓改制或制度变迁中利益集团获取的收益，但很少注意分析这种发展主义增长中形成的制度成本和收益的严重不对称。由此，官员们也几乎没有把发展中国家的广大民众事实上承担了国家工业化制度成本的实质作为国家政策研究的基本依据。

比如，前述1958年“大跃进”式的地方工业化建设，虽然无论在经济上还是政治上的代价都比中央政府接受苏联投资的国家工业化更大，但这种巨大代价基本上不由政府及内化于政府而必然具有垄断性质的产业资本承担。所以，当代学者的批判火力很足，却往往显得无的放矢。

如果愿意参考政治经济学理论，那么就可以认为，不同的原始积累方式导致不同的制度，形成不同的制度成本和收益结构，并且决定着后来以改革为名的制度变迁中的路径依赖。①

因此，20世纪80年代以后的中国改革，无论上层建筑怎样风云变幻，意识形态如何瓦缶雷鸣，本质上仍然是公司化（government corporatism）的各级政府在历次财政危机压力下转嫁制度成本、从不经济的领域逐渐退出的结果。②

---

① 参见温铁军：《三农问题与制度变迁》，1版，5页，北京，中国经济出版社，2009。

② Corporatism也译为“法团主义”，参见［美］Jean C Oi（戴慕贞，美国斯坦福大学教授），“Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”，*World Politics*，1992（45）。

由于政府最早退出的是农业，于是在20世纪80年代初期出现了以统分结合的家庭联产承包制为名、以乡土中国传统的小农经济＋村社自治为实的农村传统经济基础得到全面恢复的历史现象；但遭遇严重赤字危机导致财政“甩包袱”式的改革，却在不经意间就把较低成本的“政社合一”的农村上层建筑改变为有自收自支权力的高成本的地方乡镇政府！于是，这种史无前例地强加给小农村社经济的上层建筑不能适应经济基础的基本矛盾，就表现为农村干群冲突日益复杂。而且，农村与工业化的城市之间的二元对立的基本体制矛盾和城乡差别也随政府在基本公共品方面的退出而日益严重。①

同时，由于20世纪80年代初期政府退出农业集体经济所造成的制度成本——政府与9亿高度分散的农民之间交易费用过高——只能在“甩包袱”式的改革中由政府下属的农资、农技、流通和金融等涉农经济部门承担，这些部门遂出现大面积亏损；接着当然是政府20世纪90年代初期进一步从这些涉农部门的“二次退出”，也就顺理成章地出现了粮站、供销社、信用社等涉农部门的私有化和市场化改制。随之发生的，当然是这些仍然具有事业部门身份的干部争先恐后地借助市场化来以权谋私。这也是县以下基层大部分干部认同激进市场主义却与群众势同水火的根本原因。

如果以此观点来看城市经济的“退二进三”和“抓大放小”改革，则可知至今被垄断控制的金融保险部门和通过占有资源直接推进资本化来获利的大型国有经济部门一般都属于仍然有超额利润的、政府坚持不退出的领域。

中国改革发展研究的意识形态化桎梏虽然难以规避，但盗用西方左右翼概念来做派别划界，还是非常荒唐和过分庸俗的，因为身处其中的知识分子仍然有“毛将焉附”的决定作用——无论站在国家资本一边，还是站在民间资本抑或外国资本一边，在中国至今坚

① 参见温铁军：《“三农问题”：世纪末的反思》，载《读书》，1999（12）。

持的经典理论意义上，其实并没有本质的不同。[①]

然而，如果人们都认同马克思关于人类社会进入资本主义文明阶段的历史观，以及资本主义经济矛盾的主要方面仍然是资本及其内在冲突的辩证观，那么，从21世纪国际金融资本主导全球竞争的巨大压力和挑战出发，中国作为跟进发展的国家，不仅势必跟着从产业资本阶段跃升到金融资本占据主导地位并且仍然保留传统部门的混合经济阶段，而且还得责无旁贷地保持本国在参与全球资本化竞争中不至于落败的能力。

三、热点争论的似是而非

如果参考作者反思之后提供的另类视角，并且愿意以此出发进行研究，那么就会注意到中国内部很多热点争论的似是而非：当代那些从西方中心主义构造出的话语体系中照搬出来的、内含有中世纪维护神学统治的“一元论”本质的价值观，以及据此做出的关于中国的“左”“右”两个派别的是非评价，似乎难免“李代桃僵”。

再如，早在1988年5月作者就公开发表了《危机论》，很粗浅地分析了新中国40年里的周期性经济危机，这在新中国的社科理论文献记录中已属罕见。接着1988年年底出现了18.6%的物价指数，政府采取调控措施之后1989年发生了典型的滞胀危机和“政治风波”，伴随其后的则是持续两年的“萧条阶段”。[②]《危机论》一文发表五年后的1993年，作者又发表了1991年就起草了的《国家资本再分配与民间资本再积累》，随后又陆续发表了关于中国经济改革以来的周期性经济危机的分析，1996年发表了《国际金融资本体系的总体性危机与中国改革》，考量了全球性经济危机对中国产业资本的影响。这些宏观形势的分析都被那个时期接连发生的

---

① 参见温铁军：《关于改革的四个问题》，载《凤凰周刊》，2006-04-10。

② 对于当年不得不承担这种成本的国民来说，在危机爆发之后被迫接受转嫁的通货膨胀代价很不幸，但对作者这种斗胆直言的人则是“大幸”——再典型不过的滞胀危机的爆发，及时堵住了当时理论界对作者的大批判之口！

经济危机，特别是被1997年的国际金融资本袭击东亚造成的金融风暴所验证！尽管这些文章与专业的分析相比显得十分粗浅，但仍然有“立此存照”的价值。①

这些早在20世纪80—90年代问世的旧文，不外乎反复表明了无论上层建筑如何变化，中国进入工业化以来的制度变迁从来就具有收益与成本不对称的特征。其实，这个经济制度演变的基本规律在意识形态领域似乎也有可比性。1957年“反右”运动之前党中央动员全社会开展了“反对官僚主义、主观主义和宗派主义”的运动，随着对干部阶层的这三种错误倾向开展的群众批评被“反右”运动所完全逆转，立即发生了1958年因过度依赖财政拮据的本国政府投资而开始的经济危机，随后是不得不再以阶级斗争为意识形态工具重新发动民众。

须知，被这个规律所决定的历史性教训至今仍然具有可比性，实在值得格外重视。

倘若我们这个社会仍复古于宋明理学以来附庸于完善统治结构需要而全面推进的科举考试制度及其内在的“掉书袋”式的研究，甚至削足适履地把西方人本来因其国家史太短而急急忙忙学了中国这种有利于维护帝制的、压抑创造性的官方学术制度复制出来的洋“掉书袋”也出口转内销地当做追赶国际性必须照搬的学科标准，进而甚至据此决定学术界的利益分配，那么就不只是让我们1919年的新文化运动的前辈们贻笑大方，而更是人为地批量制造出党同伐异的工具，以此放大我们具有小资产阶级属性的小知群体文人相轻、吹毛求疵之劣根性……

四、比较优势的另类解读

在基本上解读了中国近现代经济与社会的发展规律后，为了求证其一般性，我们把脚步迈向了其他第三世界国家。因为，越深入研究作为“内部第三世界”的乡土中国，也就越关注“外部第三世界”的

① 参见温铁军：《我们到底要什么》，1版，北京，华夏出版社，2004。

问题。

于是，作者尽可能地利用各种机会开展中国与其他发展中国家的比较研究，先后多次去了墨西哥、印度和尼泊尔的游击区，孟加拉国和巴西的贫民窟，并对古巴、朝鲜、委内瑞拉等热点国家，以及金融危机之后的阿根廷等做了考察调研。以一个在中国做了二十多年政策研究的学者的眼光，在断断续续地对四十多个国家做了实地调查研究之后，作者逐渐形成了不同于一百年来中国从西方引进的两种对立的主流思想——俄国人改造过的社会主义和美国人改造过的资本主义——的另类思考。

此外，带着对调查研究的感性认识，我经常在演讲中质疑农业现代化所依赖的规模经济：世界上有数的几个大农场国家，哪一个不是殖民化的产物——通过占领殖民地掠夺杀人、跑马圈地，才形成大农场经济和大规模种植园经济？哪一个是靠当代学者假设出来的土地所有产权条件下的市场化交易形成大规模农业经济的？

作者曾经多次在纽约的大都会博物馆、巴黎的卢浮宫、伦敦的大英博物馆、墨西哥城的人类学博物馆、罗马的意大利国家博物馆等，以及开罗、利马、雅典、柏林等地的著名博物馆保存的文明遗迹前流连忘返，为的是比较人类从蒙昧进入文明的时候到底有哪些不同的路径，以及这些不同路径的演化轨迹。①

经过十多年的观察与思考，作者终于感悟到，不同的资源环境约束下的古代人类，进入文明的路径本来就具有显著的异质性。不同的生产方式也必然会导致不同的社会政治形态。今后，如果东亚的学者不愿意再教条主义地把马克思历史唯物主义“五个阶段论”的结论生搬硬套到对延续数千年的古玛雅、古印加文明和古中国文明的解释上去，那么表明我们至少在世界观上对马克思曾经自我反思才强调的“亚细亚形态”有所理解。

我们需要知道，主流的人文社会科学的指导思想仍然是对西方

① 作者有看博物馆的习惯，到各国讲学、访问或调研时一般都抽空去看博物馆，常常会在那些著名博物馆中待一天，通过观察馆藏文物了解资本主义之前的人类文明差异。

中心主义内在地起决定作用的一元论哲学——不仅与生俱来地、内在地含有早期欧洲地中海沿岸的海盗文明的特质和中世纪政教合一的一神论的神学统治思想，而且至今也仍然在客观上起着服务于全球霸权主义的作用。①

而在近代殖民主义全球化中相对处于非主流的、几乎被边缘化或自我边缘化了的东方文明与其他被边缘化的原住民文明的不同，则在于其早期地处相对于欧洲而言的“远东”，完成殖民化征伐的成本太高，且原住民人口过于庞大……总之，中国人作为东亚原住民不仅没有在殖民化时代被西方列强大规模消灭或被殖民者及其混血人种后裔所替代，而且在两个方面的近现代国家政治建设（state building）得到加强的以群体为基础的集中体制建设中，得以在维护自身几千年传统灌溉农业形成的群体聚居的村社文明的同时，形成了具有东方特色的集中体制内部两个能够整合社会资源的有效机制。

其一，借助历史遗产中的核心——以地缘和血缘关系维系的群体文化，能够“内部化”地处理外部性问题；其二，借助几千年农户经济内在具有的“不计代价的劳动替代资本投入”的机制来缓解突然出现的资本极度稀缺问题。

主要是在这两个机制的作用下，中国有了比“完全实现了西方人殖民化占领的、即使获得独立也仍然传承了西方人构建的上层建筑的一般第三世界国家”更易于、也更快地完成工业化原始积累的条件。这些从宏观政治经济体制到微观经济主体内在机制的所谓中

---

① 更为详细的论述参见温铁军：《全球化、边缘化、法西斯主义》，根据温铁军在有关印度喀拉拉经验的讨论中的发言整理。2001年之初，来自中国、菲律宾、印度的经济学、社会学、比较文化研究的学者和作家等十数人组成的考察团造访了印度的喀拉拉。数月之后，曾经同行喀拉拉的部分中国学者，在交流彼此的思考时谈及了全球化与世界法西斯主义。当时参与讨论发言的人有中国社科院社会学所副所长黄平研究员、北京大学比较文学与比较文化研究所戴锦华教授、香港岭南大学文化研究系刘健芝博士等；记录整理后经过大家修改的原文，发表在2001年夏天的《改革内参》《天涯》《读书》等刊物上（也可参见温铁军：《解构现代化》，1版，49～54页，广州，广东人民出版社，2004）。

国特色，才是中国完成工业化并且维持经济长期增长的真正的比较优势之所在！

如果仅仅从一个通常具有理想主义特征的学者的个体角度看，那么作者并不愿意积极地讨论这种只在资本主义问世以来才由于所谓全球竞争而被广泛重视的比较优势分析。[①] 因为，即使中国人在保证国家货币主权和金融垄断的前提下完成了自我资本化，并且得以在全球金融资本已经严重过剩的情况下参与21世纪的泡沫化的主流金融资本竞争，也难以根本地避免“覆巢之下岂有完卵”的结局。所幸自从2008年华尔街金融海啸引发全球经济危机以来，对此完全无意识者已经日渐稀少。

五、乡土中国的试验研究

20世纪以来的政府公司主义的国家工业化进程中的中国农村问题，不外乎是在人地关系高度紧张的基本国情制约下，如何在满足工业化原始积累从农村大量提取剩余之要求的同时保证农村自身的不迅速衰败，从而保证全局稳定的问题。

据此分析中国的农村发展问题，则既有如何继承发扬华夏传统灌溉文明存续几千年生成的一个以群体文化为基础的农民人口大国的具有内在约束作用的制度遗产的历史问题，又有如何解决20世纪以来工业化作为完成民族独立之后的国家主要目标这一特殊的历史背景之下必然产生的资本原始积累阶段的遗留问题与产业资本扩张阶段的现实问题。

据此还得出，中国农村发展领域的基本问题不大可能仅仅是微观产业经济意义的农业问题，还应被归纳为在城乡二元结构社会这个主要体制矛盾的制约下包括农民权益、农村可持续和农业安全三个维度的“三农”问题。

---

① 本着人之区别于“丛林法则”才成为人的天赋良知，作者在痛苦反思自己不舍涓滴才做出的这一切逻辑解释之余，热切地企盼着本书建构的理论体系某一天会土崩瓦解！

几乎所有存在城乡二元结构这种体制矛盾的发展中国家都有“三农”问题。

作者根据从事农村调查研究二十多年的经验，认为以小农经济国家为主的整个东亚本来就没有西方语境中的单纯的农业问题，有的其实是农民权益、农村可持续和农业安全这一“三农”问题。20世纪90年代末中国一度照搬以美国为主的西方农业政策思想，但今天我们看到，不仅“三农”问题日益严峻，而且短短十几年内农业就成为中国最大的立体交叉污染行业，并且制造着严重的负外部性。近年来，作者进一步指出，如果东亚国家坚持把美国的占地数百公顷的“农场主”（farmer）错误地翻译为兼业化的小农经济条件下的细碎化的“农民”（peasant），那么这种基本概念错误必然会导致一系列严重的理论和政策误解。①

基于这些另类的调查研究和深刻反思，作者和海内外一些思想界的同仁结合起来，指导、培训了很多青年志愿者，在中国各地开展了体现社会渐进改良思想的、内容广泛的新乡村建设试验（新乡建试验），参与者成千上万。我们于2001年发起了大学生志愿者下乡支农调研，于2002年启动了包含有机农业与生态建筑农民合作社发展培训，以及中老年协会和妇女协会等提高农民组织化的基层试验，于2005年启动了体现公平贸易原则的城市有机消费合作社、市民参与式都市农业（CSA）等促进可持续发展的新乡村建设运动，并据此多次提出被中央政府及有关部门吸纳和借鉴了的政策建议。

值得欣慰的是，这些起于青萍之末的新乡建试验不胫而走，不仅得到了国内外的广泛关注和各界民众的支持，而且与2005年10月十六届五中全会把新农村建设明确为国家战略、2007年10月十七大明确强调生态文明理念，以及2008年确立资源节约环境友好

① 参见温铁军的《制约三农问题的两个基本矛盾》《中国的问题根本上是农民问题》等文章，见温铁军：《三农问题与世纪反思》，1版，上海，三联书店，2006。

的两型农业等指导思想相呼应。[①]

这些立足乡土的社会工作，被中国的思想界和媒体称为继19世纪20年代中国新儒家和抗战胜利后19世纪40年代“第三方”的代表人物梁漱溟、世界平民教育之父晏阳初、创办晓庄师范践行以乡土知识为主的“生活教育”的陶行知，以及以实业救国为己任的爱国企业家卢作孚等人发起的乡村改造（rural reconstruction）运动之后的于新时期兴起的第二次新乡村建设运动[②]（NRR，new rural reconstruction），尽管作者从一开始发起的时候就认为21世纪的这次乡村建设应该被称为乡村复兴（rural regeneration）。

但愿我们承继先贤的温和改良，能够在“全球资本化”造成的大变局中或多或少地有利于维持大多数中国人生存其中的乡土中国的稳定。

---

① 此外，使我们深感尴尬的是，我们新农村建设实践与推广中的最大障碍并非来自常被看做“一盘散沙”或者“一麻袋土豆”的农民，而是来自尚未及时转变观念、仍然遵循发展主义、坚持以资本和GDP为本的地方政府。这恰恰折射出中国长期以来就难以协调的“中央与地方关系”问题，并越来越表现为多元化的利益矛盾。

② 我们在既无权、又无钱的条件下，靠成千上万的青年学生、社会有识之士与农民和市民结合起来而推进的另类实践活动，引起了大量海内外媒体的广泛报道，甚至被CCTV主持人戏称为主流“市场派”之外的“乡建派”。

第一部分

问题——何谓『三农』与『三治』

综观世界，在大多数人口与资源关系紧张的发展中国家的以现代化为目标的后发工业化和城市化加速时期，普遍面临着的，一是“三农”（农民、农村、农业）这个经济基础领域的问题；二是“三治”（县治、乡治、村治，或称乡村治理结构）这个上层建筑领域的问题。

这两个问题起于中国的特殊性（无论纠结于何种意识形态），主要与国家工业化原始积累及紧随其后的产业扩张高度相关。由于在资源和资本同时严重短缺的约束下以及地缘战略趋紧的压力下国家必须短期高速形成产业资本，因此也就必然带来多次经济危机向“三农”转嫁而使农民承担过重的制度成本！

因此，在中国工业化进程中，“三农”一直都是为工业化、城市化提供剩余和承担所转嫁的制度成本的“第三世界”。

进入21世纪，当“三农”问题已经在2002—2003年被强调为国家战略的重中之重的时候，不仅中国理论界因羁绊于西方意识形态而鲜见对此做出创新性解释和论述，而且政策部门因拘泥于各种条块分割的集团利益，也鲜见积极顺应这一趋势做出深刻调整；遂有中央政府于2005年借提出“十一五”规划建议进一步推出的新农村建设战略……

竖看历史，中国农村的“三治”问题也是近代化以来的百年难题，政府和仁人志士在乡土中国构建现代制度的努力，都必然面临因交易费用畸高而难以与分散小农形成“可维护契约”的困境；这个乡村发展与治理的难题，在大多数发展中国家普遍存在。据此也必须考虑上下层文化，即现代制度与乡土文化之间怎样才能最大相容或最小冲突；也因于此，在数千年的小农村社制的灌溉农业造成的群体文明之中内生的中央化集中体制由于其长期低成本地维持了乡村自治，才得以形成稳态结构基础，这在改革之初被激进知识分子认为是阻挡了中国人走向现代化的负面的制度经验，今天或许值得重新审视。

本部分选取的六篇文章中，第一篇文章首先在传统政治经济学

的框架下构建了一个对“三农”与“三治”问题进行分析的理论框架；第二、三篇文章分别从宏观制度变迁及微观的市场作用机制阐述了“三农”问题的根本原因；第四、五篇文章则分别结合外部环境及内部结构的变化阐述了当前乡村治理与农村发展之间的内在关系；第六篇文章则试图借用新制度经济学的交易费用分析工具对乡村内部有效化解“三农”与“三治”困境的机制做出理论归纳。

乡土中国经济基础的“三农”与上层建筑的“三治”①

经济基础方面的“三农”问题与上层建筑方面的“三治”（村治、乡治、县治）问题高度相关，二者的相互作用关系随宏观经济的波动时紧时缓，并且不同的经济增长机制对于矛盾的演化也具有重要影响。中国改革三十余年来随着宏观经济周期性波动农村先后发生了三轮治理危机；之所以到20世纪90年代以后表现为大量的对抗性冲突，主要是因为去组织化导致个体小农难以提供足够的剩余来支撑庞大的、异化于农村经济基础的上层建筑。因此，越是加快构建现代化、法制化的农村上层建筑就越是需要政府全额承担制度成本。

作者依据包括中国在内的发展中国家的经验教训，在对制度学派关于交易费用和制度变迁理论扬弃的基础上，形成了本文试图验证的两个理论假说。

其一，市场经济条件下，包括政府在内的任何外部主体都会遇到因其与分散的小农经济之间交易费用过高所必然产生的负外部性及其所导致的制度成本问题。

其二，占主导地位的利益集团为增加收益而推进的任何制度变迁，都会内在地出现不同主体之间制度收益与成本的不对称性——

---

① 本文的研究与写作受到了中国国家社科基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（07&ZD048）、国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号06AJY003）和中国人民大学985工程二期建设项目“中国农村发展研究哲学社会科学创新基地”项目的支持。“三治”问题指村治、乡治、县治这三级乡村治理结构问题。由中国人民大学可持续发展高等研究院董筱丹起草，温铁军修改定稿。原文参见董筱丹、温铁军：《宏观经济波动与农村“治理危机”——关于改革以来“三农”与“三治”问题相关性的实证分析》，载《管理世界》，2008（9）。此次收录有部分修改。

制度收益被主导集团获取而制度成本则向弱势群体转嫁，这是世界上弱者恒弱的基本制度原因。

一、“三农”与“三治”相关——建立乡土中国的问题意识

（一）乡土中国“三农”与“三治”问题的历史背景与国情矛盾

在人口与资源关系高度紧张的基本国情矛盾约束下，中国人不仅只能依托全球7%的耕地和6%的水资源维持20%人口的生存，而且在不能如殖民主义一样向海外转嫁矛盾的约束下，内部化地完成了工业化原始积累并进入了产业资本扩张。①

在此期间，因极大地得益于通过以农业集体化为组织载体的集中体制向“三农”转移制度成本完成了国家工业化原始积累而形成的产业资本，势必于随后的扩张阶段得以延续这一路径依赖：在农村以大包干为名完成了去组织化的改革以后，因缺乏组织载体，制度成本向“三农”转嫁所造成的冲击更为剧烈；因宏观波动导致的经济关系紧张，每次都缺乏缓冲地直接加剧了农村的社会关系紧张。

在农村改革后的21世纪来临之际，制度演进的资源“硬约束”——日益严峻的国情矛盾——更加突出！不仅两亿多农户八亿多农民人口分散经营细碎化土地大致如旧，而且人均和劳均耕地面积、农业产值占比与农民收入相对增速都大幅度下降。如果技术进步对生产力的实质性促进不足以缓解这种资源“硬约束”，则经济基础与上层建筑的矛盾就只能愈益表现为其本属哲学意义上的对抗性。虽然并非自始至终表现为紧张冲突状态，但却必然与外部环境变量高度相关。

（二）“三治”问题的历史与国际比较：一个经典理论的基本问题

竖看历史，建于小农村社制内部的乡村自治自清末民初以来在百年工业化、城市化进程中逐渐衰变；且无论何种主义，在迄今为

① 参见温铁军：《制约三农问题的两个基本矛盾》，载《战略与管理》，1996（秋季号）。

止的国家政权建设[①]过程中，对“三农”与“三治”问题向无良策，遂长期影响中国精神文明和政治文明进程。

放眼全球，凡属“后发内生型”追求工业化的发展中国家，客观地由于不再具有向西方那种直接向海外转嫁矛盾的条件，都得要从“三农”提取剩余才能进入资本原始积累。于是，只要是明眼人就会看到，越是在上层建筑方面照搬西方程度高的后发国家，就越是不得不在这种政府治理与传统小农之间交易成本过高造成的负外部性制度陷阱中痛苦地难以自拔，无论其理念相对于其国情是否具有普世价值。[②]

基于纵横比较可知，中国农村的“三治”问题既是近代以来的百年难题，也与其他大多数发展中国家的社会关系高度紧张在本质上具有一定程度的不同。任何在乡土中国构建制度的努力，都必须考虑上下层文化，即正规制度与乡土文化之间，怎样才能最大相容或最小冲突；也因于此，在数千年的小农村社制的灌溉农业文明之中内生的中央化集中体制[③]由于低成本地维持乡村自治才得以形成稳态结构基础，这在改革之初被认为是负面的制度经验，今天或许值得重新审视。

综上，本文讨论的很可能是在乡土中国语境中理解外来的马克思主义基本理论的最大难点：在高度分散、剩余过少的小农经济基础短期内难以根本上有效改变的制约条件下，到底是低成本地重新构建农村上层建筑，还是继续维持运行成本和交易费用已经过高的现代上层建筑？

---

① 本文只能在语意不清的情况下暂时借用国家政治建设（State Building）这个源自英文的概念，尽管很难有准确对应的中文。有关的讨论参见张静：《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》，载《开放时代》，2001（9）。

② 作者深信人生而自由之本性的可贵，却并不接受西方文明只是在殖民扩张条件下才能派生的新自由主义，特别是在了解其后殖民主义时期的意识形态背景的情况下！

③ 本文在借用中央化（centralization）这个与去中央化（decentralization）相对立的概念时，与使用其他从不同语境的英语翻译过来的词语时感受到的尴尬类似。有关概念和相关讨论可参见《世界银行发展报告》（中译本），北京，中国财政经济出版社，2000。

无论认同何种主义，面对当前冲突迭起的农村治理局面都不能再局限于对理论问题的争论，而要直面现实中的“世纪难题”——包括政府在内的任何外部主体都遇到其与分散的农民之间交易费用过高所导致的制度成本问题，由此产生的市场经济的复杂负外部性遗留至今且不断恶化！

如果本文在理论上有所创新，那么也仅仅与构建了一种具有一定解释力的逻辑相关。通过对改革以后中国宏观经济的周期性波动与乡村治理危机之间的相关关系的分析，揭示了外部环境对于乡村治理的影响，进而得出了对于化解中国农村“治理危机”的初步认识：要为乡村良性治理的回归营造良好的外部条件，关键在于辩证地处理上层建筑与经济基础相适应的问题。

二、改革三十余年来宏观经济波动下“三农”与“三治”的对立统一

（一）宏观环境、经济体制与农村治理

20 世纪 80 年代改革之前的 30 年，是历经鸦片战争以来的百年战乱和屈辱最终获得政治独立的中国进行国家工业化的资本原始积累时期；农村集体化作为农产品统购统销和财政统收统支等国家资本原始积累制度的组织载体，与服务于政府集中进行工业化建设的一整套制度中的其他重要方面互相依存。尽管每一次宏观经济波动都对上述体制的平稳运行构成了威胁，但每次都得以化解，其重要原因主要是政府依靠意识形态化的政治动员以及城乡二元对立体制下的其他非常规手段，将城市经济危机爆发时的大规模失业等问题向“三农”转嫁，其直观表现即为 1960 年以后的三次知青下乡运动。

到 20 世纪 70 年代末，随着政治结构和国内外形势的重大变化，处于权力实质性代际更替时期的执政者难以沿用原来的意识形态或运动手段应对经济波动，相反，还要以允许数千万知青回城“待业”，辅之以提高农产品收购价等怀柔农民的政策来稳定新政权。但政府却没有做好承担相应制度成本的政策准备，只好进一步

退出最不经济的领域。农业由于相对愈发不经济而被财政率先“甩包袱”。农村改革的客观结果是政府从农业生产领域退出时发生的农村去组织化——政社合一的人民公社全面解体，然后，财政部发文“打补丁”地构建了以自收自支为主的农村基层政府财政体系。由此，引发了延续至今的复杂的矛盾冲突。

这一客观条件下主观顺势引致的制度变迁的收益已经得到高度评价，而对其打破了人民公社体制下农村经济基础与上层建筑的相互约束的对立统一机制带来的制度成本至今仍缺乏分析。去组织化以后的农村经济基础和上层建筑按各自逻辑分别运行的结果，恰恰是这一哲学意义上的矛盾的对抗性加剧。

（二）20 世纪 70 年代末的宏观经济波动与农村治理危机

1. 20 世纪 70 年代末的城市经济危机与农村改革

中国 20 世纪 70 年代两次从欧美日引进投资，导致 20 世纪 70 年代中后期财政出现大幅赤字：1974 年赤字突破百亿元，1979 年赤字达 135.41 亿元，1980 年宏观紧缩赤字仍达 68.90 亿元，这两年赤字累积超过 200 亿元，相当于 1980 年的财政收入 1 159.93 亿元的 17.61%。①

在改革之前的财政统收统支体制之下，严重赤字导致经济危机，以“待业青年”为名的失业人数高达 4 千万人，已经直接威胁到城市的社会政治稳定；对此，政府只能在财政“甩包袱”的同时，辅之以以“休养生息”为名的让步政策。②

1980 年，负责中央经济工作的领导提出，工业、农业都要甩掉一些包袱……甘肃、内蒙古、贵州、云南等省（区），中央调给

① 根据实证研究，1953—1980 年，中国国内生产总值增长速度与经济建设支出增长速度之间的相关系数达到了 0.80，经济建设支出与财政支出增长率之间的相关系数达到了 0.95，基本建设支出与财政支出增长率之间的相关系数为 0.90，说明了计划经济体制下财政收支与国民经济增长、国家工业化之间的“三位一体”的关系。参见历年《中国统计年鉴》，以下如无特殊说明，本文中数据均来源于此。

② 1979 年 4 月 5 日，李先念在中央工作会议上描述就业形势时说：“大批人口要就业，这已经成为一个突出的社会问题，如果处理不当，就会一触即发，严重影响安定团结。”

它们的粮食很多，是国家很大的负担。可不可以考虑……地广人稀、经济落后、生活穷困的地区，索性实行包产到户之类的办法。让它们自己多想办法，减轻国家的负担。[①]

此处，借鉴制度学派的理论可知，包产到户作为一种制度安排，是急于摆脱财政危机的政府在农业相对于城市工业而言日益显得不经济[②]的条件下，通过向村社集体和农民在土地和其他农业生产资料所有权上的让步，甩出农村集体管理和农民福利保障的一项制度交易。从那时的农村政策当事人对中央文件的词语统计中可知：1982年起政府连续发出的五份“一号文件”中共有三十几个“允许允许又允许”和“可以可以也可以”，表示出了前所未有的让步政策。

但由于传统体制和意识形态的约束，各地仍然不能短期内就形成全国一风吹地甩掉财政“包袱”的局面，某些机械化作业面积较大的省和地区（如黑龙江和山东的烟台地区）的地方领导干部甚至拒不执行大包干政策。这使得1984年由中央直接出面在全国以政治形式彻底推进大包干。[③]

---

① 根据杜润生先生的自述，1980年4月中央召开编制长期规划会议前的征求意见会上，杜润生跟时任副总理兼国家计委主任的姚依林建议“在贫困地区搞包产到户，让农民自己包生产、包肚子，两头有利”，姚依林到邓小平那里汇报时提到了“工、农业甩包袱”。参见杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，114～115页，北京，人民出版社，2005。

② 农业生产的相对不经济，也是外部环境作用的产物——中国从1972年起逐步恢复了与欧美日的外交关系，开始从这些国家（地区）引进并上马了以轻工、石油化工和一些支农工业为主的新项目，在政府垄断的条件下，化肥和农机等支农工业品产量增加并且统销到农业，导致农业生产成本大幅度增加，但同时统购的农产品价格却保持不变，因此，尽管粮食单产增加了，但人民公社却是在高负债和低效益中运行，以至于到了20世纪70年代末期，农村公社由于长期被提取剩余而严重亏损，成为国家财政危机时必须甩的“包袱”。

③ 当时的这种改革被刚刚重建了实事求是的思想路线的人们说成是财政“甩包袱”。参与过20世纪80年代初期改革政策研究的人们都知道，当年最有效的三大改革是：其一，“拨改贷”。由银行代替财政来承担企业的投资职能（这就必然带来“利改税”的后续改革）。其二，农村改革。农村改革之所以从地方开始，是因为在中央和地方分权的条件下，地方政府采取了自我决策。其三，“财政分灶吃饭”。之所以实行中央与地方财政分级承包，主要是因为中央财政不可能再承担地方政府的开支。而在当时的文件中，关于城市经济的改革仍然像过去那样沿用了对国营企业“加强管理”的提法。

2. 大包干之后农村第一轮治理危机

任何事物都有两面性：一方面，大包干使农村财产关系全面调整，政府在从无利可图的农业领域退出的同时也把土地和劳动力要素基本上归还给农民与村社，使农村利益主体由过去的70多万个生产大队480多万个生产队变成了2亿多个农户，这对农村经济增长起到了重要作用；但另一方面，分散的小农经济内含的经济、社会活动复杂性与多样性与过去不可同日而语，加之政策推进力度大、转变快，国家政策在许多具体问题上并没有给出明确指示，农村矛盾生长点大量产生。同时，原先的公社和大队、生产队干部赖以发挥职能的组织制度基础不复存在，因自身利益受损或权力丧失而消极抵抗，也导致农村社会矛盾和财产损失大量增加，甚至发生冲突。

最早提及农村资源纠纷的是1986年的《最高人民法院工作报告》，它从侧面反映了20世纪80年代中期农村民事纠纷大量增加。1985年，全国各级人民法院共受理一审民事案件84.6万多件，比1984年略有增加。由于生产关系的某些调整和财产关系的某些变化，争土地、山林、水利等生产资料的纠纷比1984年上升了12.7%。1986年，全国各级人民法院共受理民事案件98.9万多件，比1985年增加了16.9%；财产权益纠纷，特别是债务、赔偿、房屋纠纷以及土地、山林、水利纠纷案件则大幅度地上升，已占民事案件总数的50%以上。1988—1992年，全国法院共审结土地、山林、水利纠纷等案件166 234件，这些案件多发生在农村。①

由此可以认为，家庭承包制导致了农村财产关系变化与治理结构变化的双重负反馈，客观上使1979—1980年的经济危机演变成了农村改革以来的第一轮治理危机。

3. 农村第一步行政管理体制改革及“放权让利”的制度安排

出于应对人民公社政社合一的治理结构解体和基层干部对大

① 参见历年《最高人民法院工作报告》，转引自中国人民大学图书馆人民数据库。

包干消极抵抗或“行政不作为”的状态的需要，1984—1986年全国完成了“撤社建乡，撤队建村”的第一步农村行政管理体制改革，逐渐构建起了现代政府制度，填补了大包干后农村治理的空白。[①]

本来是在赤字财政的压力下实施的农村政治改革，其客观后果却是史无前例地构建了中国历史上人员数量最庞大的农村基层政府。而且，与之最不对应的是国家并没有相应地安排必要的财政资源——1986年财政部下发的《乡（镇）财政管理试行办法》虽然名义上将乡镇财政预决算正式纳为国家统一管理，但却要求乡镇政府自行统筹。这可以看做政府在大包干改革中一方面让渡土地和劳动力要素，另一方面通过向农村基层政府下放收费权甩出维持基层政权运行的财政负担的一项制度交易。

这种在改革中经常产生于上下博弈的“放权让利”的制度安排对中国的积极作用应另当别论。对农村治理的实际影响是，不仅让乡级政府和事业单位从此按照城市体制吃上了“皇粮”，而且本来应该归于自治体制的村级干部，也成了享受由上级决定的“补贴工资”的“准财政供养人口”。

不过，当时新组建的乡镇政府和村级组织的自我膨胀尚未开始，又正值农村经济发展的黄金时期，尚可承担其运行成本。但其后的事实表明，正是这一制度安排成为农民负担加重的滥觞。

（三）1988—1992年的宏观经济波动及农村治理危机

1. 宏观经济环境及其对“三农”的影响

市场化改革必然要求市场化定价。1988年中国在试图推行“价格闯关”之际发生了严重的通货膨胀，继而在1989年、1990年国内生产总值增速由前两年的10%以上降到了低于5%，发生了改革以后的第一次滞胀形态的周期性经济危机。

---

① 具体的政策出台过程参见赵树凯：《县乡改革的历史审视》，载《中国发展观察》，2007（9）。

面对经济危机的决策层提出了与1980年曾经有效的“关停并转”类似的“治理、整顿、充实、提高”，后果也与任何经济体制条件下经济危机爆发导致的情况类似：农村乡镇企业和城市中小企业首先陷入资金短缺和经营困难，1988—1990年乡镇企业的发展速度骤然下降，尤其是1989年，消除物价上涨因素后实际为负增长，增速比1988年下降了18个百分点。

市场化条件下，经济萧条还必然地出现需求下降，导致卖农产品难，农民收入大幅下降。20世纪80年代末，农产品市场出现整体性的供大于求，主要农产品生产效益出现大包干以来的首次下降，导致农民现金收入连续三年增长速度下降。

2. 农村治理危机的发生与化解

虽然农村经济基础更加脆弱，但在经济危机爆发前的高增长时期已经膨胀起来的农村基层政权对现金的需求却是刚性的，成本过高的农村治理体系再一次表现出了与剩余过少的小农经济基础之间的对立性质，并且很快就演变为尖锐对立——乡级财政要解决规模扩大了的人员的基本开支，只能依靠“加强征收”（这既是指对小农经济剩余索取相对程度的上升，也意味着征收手段的加强甚至非正常化），农村干群关系逐渐恶化。20世纪90年代初出现了村民暴力反抗税费征收的事件，标志着大包干以来的第二轮乡村治理危机的爆发。①

对于农村治理危机，占有这种制度变迁收益的主流方面意识形态化地解释为大包干以后农村基层组织涣散，并相应地提出了一系列加强基层组织（如党、团、治安组织）建设的措施。但只要没有足额的经费支持，这些自上而下的政策就无一例外地成为增加对农

① 20世纪90年代初，农业部中层干部范小建曾经骑自行车考察了二十多个县，做出了关于农民负担过重的调研报告，但这份斗胆直言的报告却命运多舛（遗憾的是，该报告属于内部性质，不能公开引用）。有些部门的决策者还是将陈旧意识形态套用到农村发展中的现实问题上，强调要加强农村基层组织建设，号召和推动农村教育、医疗现代化发展等。但所有这些加强最终都成了加重农民负担的理由，因为所有的上级文件只要是没有足够的配套资金，就可能导致已经开始滥用国家权力却没有监督和节制的基层政府、村级组织对村民横征暴敛。

民的收费的借口。

直到1992年邓小平南方谈话之后，中国经济才开始复苏并随即转入高涨。在其带动下，农民进城务工人员增多，拉动了城市农产品需求回弹和农产品价格非常规上升①，农户的外出打工收入和农业经营收入出现了双增长②，乡村干群矛盾逐渐弱化，农村第二轮治理危机随之缓解。

（四）20世纪90年代末的宏观经济波动及延续至今的农村第三轮治理危机

从1994年出现CPI高达24.1%的通货膨胀到1998年以通货紧缩为标志的经济萧条，是宏观调控“软着陆”于1997年获得成功的结果。

在中国更多地融入国际金融资本主导的经济全球化进程、国内出现全局性产能过剩以及“再意识形态化”的市场化导向③方兴未艾的大背景下，农村改革开放以来的第三轮治理危机是20世纪90年代以来多方面矛盾累积的结果，只不过这次是较长时间的经济萧条将社会稳定这一本已脆弱的平衡打破了。

1.20世纪90年代宏观经济周期对农村经济基础的影响

（1）农产品潜在过剩危机爆发。1994—1996年经济过热阶段政府大幅拉高粮价，使得基本农作物生产迅速增长，中国在1996年提前四年实现了原定2000年实现的一万亿斤的粮食产量目标；但从人口总量和消费结构两方面讲，粮食消费需求都没有可能提前四年扩大——1997年宏观经济下行，城市需求相对减少，粮食供给潜伏的短期过剩矛盾显露，导致粮食价格和农业效

① 为保证粮食供给，1994—1996年政府实行了“省长米袋子”“市长菜篮子”等增加财政支农资金的工程，并连续两次大幅度提高粮食收购价格，累计提高幅度达到了105%。

② 参见温铁军：《中国粮食供给周期与价格比较分析》，载《中国农村观察》，2003（3）。

③ 无论过去强调计划经济还是现在强调市场经济，中国理论界及主导部门都存在把经济体制意识形态化以维护话语正确的倾向性问题，可以将其译为 secondary idealization 或者 over-policization。

益双下降。

（2）乡镇中小企业经营状况再次恶化，乡镇企业大面积负债并且资金链条断裂，基层政府自发仿效“甩包袱”政策，纷纷以转让债务为条件对乡镇企业进行私有化改制。实证研究表明，1991—2006年，中国宏观经济增长率与乡镇企业就业人数增长率之间存在强相关关系，皮尔逊相关系数为0.642。[①] 改制后脱离了社区属性的乡镇企业，不再以社区就业最大化为目标，在“资本增密排斥劳动”的机制下吸纳的就业人数下降，并且不再承担农村社区福利开支，使得宏观经济高涨期间农民分享的收益一度明显减少。[②]

（3）20世纪90年代的以化解城市危机为导向的一系列改革，包括1998年开展的以降低国有银行风险为主要目标进行的农村金融改革，为拉动内需而进行的教育、医疗等领域的产业化改革等，都成了将农村稀缺资源抽向城市的“抽水机”。

2. 自收自支的乡村治理模式再次出现危机

农村上层建筑方面的刚性支出需求并不随着经济运行陷入低谷而自发缩减，反而持续膨胀。一方面，乡镇基层人数进一步增加；另一方面，1994年财政体制分税制改革后，上级政府各部门基本上采用“财权上收、事权下移”的方式，将难以通过简单市场化“甩”掉的农村的基础设施、义务教育等公共物品的供给责任逐级下推，农户最终成为农村公共物品的主要供给主体。例如，教育集资一度在农民负担中占相当高的比重。20世纪90年代末直至2004年中央政府宣布取消农业税之前，尽管各地“不

① 考虑到2003年以来数据口径不统一的问题，以1990—2002年的GDP增长率和乡镇企业就业人数增长率进行相关分析，二者的皮尔逊相关系数为0.648，同样支持结论。

② 早在1986年，当时的国务院农村发展研究中心发展研究所著名的青年学者杜鹰（曾任国家发改委副主任）、周其仁（北京大学教授）等就发表了关于200家大型乡镇企业的调查报告，指出乡镇企业的创办动机不是利润最大化，而是社区就业最大化。至于“资本增密排斥劳动”的机制问题，则是该所所长陈锡文（现任中央农村工作领导小组常务副组长和办公室主任）提出的。

准加重农民负担”的文件密集出台，但客观上却反映了农民负担不断加重的事实。①

另一个不应忽视的变化是1999年为了配合农村金融改革而开展了粮食流通体制改革。在其诸多利于国有粮食部门垄断粮源的政策中有一个“户交户结”的措施——将农户剩余提取方式由过去经由粮站统一为乡村扣除粮款改为农户自行交粮结账后乡村干部再去挨家挨户收取现金。该措施导致基层政府与分散的农户之间的交易成本凸显，矛盾陡然显化。②

于是，经济关系紧张再次导致社会关系紧张，并且比以往有过之而无不及。当正常的征收手段不足以满足需求时，基层政府普遍

---

① 根据社会学的文献资料研究方法，一段时期内关于某个主题的政策出台的频率一定程度上与社会上该问题的严重程度成正比。根据《人民日报》1946年创刊以来的政策法规资料索引，1990年政府工作报告中首次谈到了农民负担过重问题，此后连年提及，但语气轻重和频繁程度不同。1993年的政府工作报告中非常明确地指出：“相当一部分地区农民种粮增产不增收，乱集资、乱摊派加重农民负担的情况相当突出。”《关于增加农民收入、减轻农民负担情况的报告——1999年10月30日在第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》（陈耀邦）中的内容，可从侧面反映20世纪90年代末农民负担的严重程度：“继1996年下发《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》之后，去年以来又出台了若干政策规定。去年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于切实做好当前减轻农民负担工作的通知》，明确提出1998年农民承担的提留统筹费绝对额不得超过1997年的预算额；党的十五届三中全会把减轻农民负担确定为农村工作基本方针之一，明确规定农民承担的合理负担一定三年不变；今年3月，国务院办公厅转发农业部等部门《关于1998年农民负担执法检查情况的报告》；7月，国务院办公厅又转发了农业部等部门《关于做好当前减轻农民负担工作的意见》；10月中旬，国务院减轻农民负担联席会议召开‘全国减轻农民负担工作电视电话会议’，温家宝副总理就进一步减轻农民负担提出了明确要求。”

② 1998年开始执行的市场化取向的粮食流通体制改革明确禁止粮站代收“三提五统”。改变了过去政府“在粮站门口摆五张桌子，前四张桌子分别收取乡里边的‘五保统筹’、计划生育费、民兵训练开支、教育统筹，最后第五张桌子才能结算农民交售的粮食还剩多少余款”的乡村行政和组织费用征收方式，那些没有集体工副业或者没有足够的机动地的乡村，只能通过基层公共组织去农民那里收钱。事实上，由于农户高度分散且自给自足，让乡村干部挨户收钱是非常困难的，今天农民说赶集去了不在家，明天说钱在子女手里，没有强制手段常常拿不到钱。从这个角度看，农村的干群矛盾部分是小农经济下政府过度动员农户资源而又无法解决其与分散的小农户之间高昂的交易成本问题的结果。

动用了协税、贷款、集资等手段，个别甚至使用了黑社会等非正常手段。通过侵占土地发包收入或征收补偿款，冒领国家移民、退耕还林等补偿款等方式变相征收的情况，也大量发生。国外的主流研究做了现象归纳，认为由于政权的内卷化（杜赞奇，1995），乡村基层工作人员部分地出现“劣绅化”趋势，并与地方政府形成“劣绅＋精英”联盟①，进一步形成乡村治理中的“精英俘获”和“扈从关系”（世界银行，2005）。②

本文指出，这时农民上访和农村群体性事件大量发生的情况表明，矛盾的主要方面确实是客观事物变化的主导力量。某些地方政府在有些情况下，动用了国家专政机器或甚至黑恶势力等手段来制止群体性事件，造成了冲突升级甚至人员伤亡，农村治理危机更趋严重。直到中央政府于 2004—2006 年正式取消农业税——政府在税收不断增长的条件下，终于承担了本来应承担却长期未承担的提供农村公共品的责任——并不断加大惠农政策力度，矛盾才相对缓和。

不过，就在这种上层建筑终于积极地做出适应经济基础的挑战的同时，乡村社会冲突，特别是对抗性冲突也出现了结构性的变化。负担过重导致的冲突大幅度减少，因全球化、资本化力量向农

---

① 比如 1999 年 3 月 22 日中组部下发的《中共中央组织部关于加强农村基层干部队伍建设的意见》，以及 2000 年 2 月 9 日《人民日报》刊发的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于福建、湖南、山东、江苏、海南省少数农村基层干部粗暴对待群众典型案件的情况通报》分别从正、反两方面反映了农村基层干部的“劣绅化”。

② 世界银行《2005 年世界发展报告》在讨论政府寻租行为时，用“俘获”（capture）和“庇护者—扈从（clientism）关系”指称在政策制定中由于不公平信息及其对决策的影响，政策向某些集团倾斜，从而损害其他集团的利益（参见世界银行：《2005 年世界发展报告》，40 页，北京，清华大学出版社）。“扈从关系”，也叫“保护主义政治”，指中国乡村社会在集权体制下的转型中出现的在“保护者—被保护者”的利益交换关系网内将公共权力私人化运用。这种私利性关系网络的扩张在某种程度上阻碍了村民自治制度的正常运行和村民自我管理的良性发展，造成了合法的制度化权威的边缘化，“保护者”以国家权力行使者的名义向“被保护者”提供排他性服务，从中获取经济政治回报，这往往使公共资源最终只服务于少数人的私人利益（参见谢岳：《中国乡村的“保护主义政治”及其后果》，载《当代中国研究》，2005（4））。

村扩张而导致的土地征占和其他财产性冲突大幅度增加。2005 年全社会群体性治安事件增加到了 86 000 多起，几乎是全面市场化之前的 1993 年 8 709 起的 10 倍，其中因征地、财产、环境等引发的冲突占全部冲突的一半以上。

中国改革以来，条块分割的政府体制下得以强化的各种涉农利益集团已经形成，尽管在明确了“科学发展观”的经济方针之后，进一步强调了“构建和谐社会”的政治路线，甚至指明了“正确处理新时期人民内部矛盾”的方法，但在各地仍然事实上继续巧取豪夺农民资源以招商引资、继续坚持“以资本为本”的发展主义导向和已经形成的劣绅勾结导致“精英俘获”利益结构的制约下（康晓光，2002；杨鹏，2005）①，第三轮乡村治理危机的复杂化趋势仍有待于深入观察。预防、管理、转化农村对抗性冲突的复杂性与艰巨性自不待言，而这也正是研究的重大现实意义之所在。

三、小结

一般地，单纯市场经济条件下，分散的小农经济的脆弱性表现为家庭收入严重依赖宏观经济，宏观经济高涨时收入增加，经济萧条时则恰好相反，而且几乎总是增加得少，减少得多（见图1、图 2）。

---

① 康晓光认为，20 世纪 90 年代以来，中国社会形成了“精英联盟”，即政治精英、经济精英与知识精英的联盟，“精英联盟”使社会利益分配向精英群体倾斜，同时也形成了使国家政权总体稳定的基础。农村中的对抗性冲突，属于大众处于被剥夺的状态而制造的局部反抗。“精英联盟”是内生的而且是非常稳定的，一旦形成就很难被打破（参见康晓光：《中国：改革时代的政治发展与政治稳定》，载《当代中国研究（美国普林斯顿）》，2002（3））。杨鹏（2005）则认为现在进入了“精英间冲突”和“精英与大众冲突”的双重冲突时代。尽管两人对于精英之间的竞争格局持有不同的判断，但对于农村群体性事件，都认为是精英（或“精英联盟”）与被剥夺的大众之间的矛盾冲突。

图 1　1978—2006 年农业经营收益与宏观经济波动的相关性

资料来源：国家发展和改革委员会价格司编：《全国农产品成本效益资料汇编（2007）》，3～5、10～12、45～47、52～54、66～68 页，北京，中国统计出版社，2007。

图 2　1979—2006 年农户收入与宏观经济波动的相关性

国家权力下沉乡村的治理意愿，毫无缓冲机制地诉求于小农经济基础及未能免疫于“帕金森定律”[①] 的现代上层建筑，结果就是，恐怕也只能是“黄宗羲定律[②]”的再现——除非政府支付这种成本过高的治理结构的全部开支，并对其隐含的制度成本承担化解之责。

即使在后农业税费时代，如果没有以组织化为载体对农民普遍赋权，那么也很难对农村经济基础的改善做出乐观预期。农村经济基础与上层建筑之间的哲学意义上的对抗性矛盾还没有被正确认识，更没有据此形成合理的政策导向。尽管 2003 年以来中央政府惠农财政支出大幅增加，但由于其与分散的小农之间交易成本太高而难以落地为“政府善治”，城乡收入差距仍在加大。

从制度变迁过程来看，农村上层建筑的这种变革并非是由现实的经济基础内在地产生的，而是深居城市的上级政府在现代化目标之下人为地“外加”的、客观上服务于部门利益和“条块分割”体系的现代科层治理结构。这个显然违背了马克思主义“经济基础决定上层建筑”之基本原理的制度安排，除了导致农村出现周期性治理危机外，还导致乡土社会的整合成本越来越高，基层良性治理难以形成。其巨大的制度成本日益表现出对整个国家工业化、城市化进程的反作用。

---

① 1958 年，英国历史学家、政治学家诺斯古德·帕金森（C. Northcote Parkinson）出版了《帕金森定律》（*Parkinson's Law*）一书，对机构人员膨胀的原因及后果做了非常精彩的阐述，认为官僚机构都具有持续膨胀的一般规律，也被称为“金字塔上升”现象。

② 黄宗羲（1610—1695 年）是中国古代研究赋税制度最深入、最系统的学者之一，他在《明夷待访录·田制三》中指出中国历代税赋改革，每改革一次，税就加重一次，而且一次比一次重，现代学者秦晖将其总结为“黄宗羲定律”（参见秦晖：《并税式改革与“黄宗羲定律”》，载《农村合作经济经营管理》，2002（3））。

两个发展阶段的转变与国家战略的重大调整

——中国工业化进程中的“三农”问题[①]

2004年，国家领导人明确做出了“两个阶段、两个反哺”的论断，指出中国已经进入工业化中期阶段，政策导向应该转变为“工业支援农业，城市反哺农村”。据此回顾中国的工业化进程，无论是初期阶段的资本原始积累，还是中期阶段的产业资本扩张，“三农”都是为工业化、城市化提供剩余的“第三世界”。

在工业化初期的所谓“计划经济”时期，中国从以乡为单位建立公社而形成的规模化农业部门提取剩余，同时利用农村集体化得以大规模使用劳动力替代极度稀缺的资本用于工业化的原始积累和国家基本项目建设，从而导致城乡二元结构和“三农”问题的制度化。

在工业化中期阶段，即完成原始积累形成产业后必然出现的以资本扩张为实质的所谓“市场经济”时期，农村三要素受城乡收益差距的影响继续大规模净流出，加剧了“三农”的凋敝，而城市仍处于以资本化收益促进经济高速增长的阶段。于是，城乡之间的差距势所必然地越来越大。因此，改革以来，城乡二元体制矛盾并不因农民名义上获得了“平等”的市场主体地位而减弱，反而更加显化。遂促使国家在战略调整中强调“三农”问题为重中之重成为必然……

改革开放三十余年来，中国的工业化、城市化建设取得了巨大成就，制度收益有目共睹，但制度成本也应受到足够重视——2003年以来屡次强调“三农”问题为重中之重，进而提出“科学发展

① 本文的写作受到国家社科基金重点项目“建设社会主义新农村目标、重点和政策研究”（06AJY003）的资助，特此致谢。

观”和“和谐社会”的指导思想，就是对过去片面强调经济发展的纠正。所谓“三农”问题，主要是在承担工业化制度成本中形成并日益严峻的问题。国家从农业提取剩余用于工业化必需的资本原始积累，并导致了其后制度变迁的路径依赖。2005 年 10 月十六届五中全会正式提出新农村建设的国家战略，对于缓解“三农”困境，进而服务于国家宏观发展战略的调整，具有重大历史意义。

一、“三农”问题始于工业化初期提取农业剩余的需要

从 20 世纪 50 年代起，中国在一个贫困的农民国家的基础上，通过以人民公社为代表的体制安排推行工农产品剪刀差和农村集中的大量剩余劳动力成规模地投入于基本建设，得以在二十几年的时间里完成了国家工业化的原始积累，到 1978 年，工业在国民经济中的比重已经由 1952 年的不到 20%上升到了 44%。但在城乡二元结构体制的约束下，农业、农村、农民几乎承担了工业化的全部成本而没有参与分享收益，因此，本质上的中国城乡差别逐渐拉大、客观上的农业集体化全面亏损成为众矢之的。

从农业部门提取剩余用于工业化的原始积累，从而导致城乡二元结构和“三农”问题，在依靠本国力量追求工业化的较大的发展中国家中是具有普适性的。

对于通过强制性的统购统销制度隐含的工农产品剪刀差提取的农业剩余，严瑞珍等（1990）进行了计算：从 1953 年到 1985 年工农业比值剪刀差①总共为 7 000 多亿元，与此期间全国预算内的固定资产投资共 7 678 亿元、平均每年 240 亿元左右大体相当。

此外，各地各级政府还通过高度集体化的制度以最低成本征调

① 比值剪刀差不仅考虑了工农业产品价格动态本身的变化，而且反映了当工农业部门由于劳动生产率的变化而导致产品价值量变化的时候，剪刀差的变化情况。事实上，比值剪刀差才真正反映剪刀差的实质。剪刀差的计算参见严瑞珍、龚道广、周志祥、毕宝德：《中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策》，载《经济研究》，1990（2）。

农村劳动力，其中隐含的规律是：只有当劳动力能够成规模地投入于国家基本建设的时候，才可能对工业化初期阶段稀缺程度接近于零的资本起到替代作用。

不仅工业化初期阶段的原始资本积累，而且 1957 年以后扮演着类似“宗主国”角色的苏联在其地缘战略目的不能实现的情况下，都要求对中国工业化的投资以低价农产品来偿付。这两个因素都强化了剪刀差的客观过程，导致对农业和农村剩余的高强度提取。

二、转型时期城乡二元结构的路径依赖

制度变迁的路径依赖理论认为，传统的经济学构建在报酬递减的假设上，认为经济行为产生的是一种负反馈机制，任何大的波动都可能被负反馈机制所引起的反向变化所抵消；但是，在制度变迁中由于存在收益递增或路径依赖，制度运行的正反馈机制和自我强制机制是可能存在的，一旦某种随机事件选择了某一条路径，这条路径就可能被锁定，而不会选择其他更为先进或者合适的路径。诺斯认为，路径依赖产生的深层次原因其实是利益因素。一旦进入了锁定状态，要脱身而出就会变得十分困难，往往需要借助外部效应，引入外生变量或依靠政权的变化，才能实现对原有方向的扭转。

上述理论对于研究中国由计划经济向市场经济的转型具有解释力。

国家工业化的资本积累阶段给中国留下的不仅是数以万亿元计的国家资本，而且是一个城乡分割、矛盾对立的二元社会经济体制。如果说前者是制度收益，那么后者则是工业化进程必然伴生的制度成本。

但是，从中发现制度收益与成本并非本文的理论创新；如果进一步使用制度学派理论作为分析工具则可以认识到，在后续的制度变迁对于原有利益结构的路径依赖中，更为严峻的规律性的问题显然在于这个制度结构中获取收益与承担成本的主体的不对称：既得

利益集团都急于在各种改革之中去参与分配、占有制度收益，“权利贫困”的弱势群体则只能继续承担制度成本——由计划经济向市场经济转型的这一制度变迁过程，仍然摆脱不了旧有利益分配格局的路径依赖制约。

因此，改革开放三十余年来，城乡二元体制矛盾并不因农民名义上获得了“平等”的市场主体地位而减弱，反而更加显化、固化、长期化。

图1勾画出了国家工业化资本原始积累时期城乡二元结构的形成，以及改革后对此形成的路径依赖。图1中两个粗箭头表示国家为了实现工业化只能从“三农”获取原始积累的主要来源。

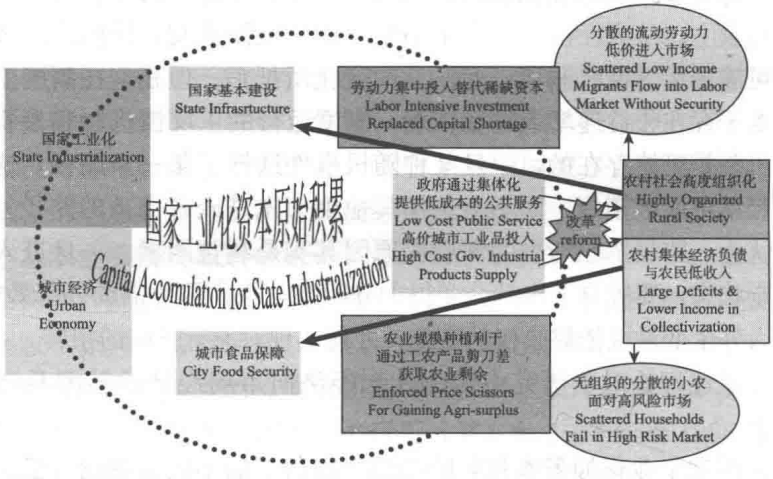


图1　工业化资本原始积累、改革阶段的中国城乡二元结构

资料来源：温铁军：《从市场经济到和谐社会》系列讲座（光盘），1版，北京，国家行政学院出版社，2007。

三、市场机制下“三农”剩余价值仍然大量净流出

客观地看，不仅工业化初期国家要通过城乡二元结构体制条件下的农村集体化从“三农”提取原始积累，而且由于产业资本

形成之后进入扩张阶段是个不可逆的规律，因此在市场经济条件下工业化和城市化的快速扩张也会合乎规律地加剧农村诸生产要素因追求更高回报率大规模流出而出现恶化“三农”困境的趋势。

农业与非农领域收益分配的不均衡性，仿照斯蒂格利茨对发达国家与发展中国家之间利益分配的非均衡关系的揭示，可以表述如下：当经济全面衰落时受到打击最大的往往是农产品市场上为数众多的分散的小农；而当宏观经济确有增长的时候，由此产生的利益也被不成比例地分配给了另外的群体。这不正是典型的不均衡发展理论所讨论的极化机制吗？

（一）农产品市场过度波动使农民无法获得正常农业经营收益

农业经济权威人士杜润生早在1988年就指出，8亿人给2亿人搞饭吃的局面不改观，中国的农业没出路！

套用现代西方经济学的概念来解释，那时的城市农产品需求是国家保障的、高度集中的，需求弹性很小；而分散的小农经济条件下的农民的农产品供给则不仅是自给自足的，而且其商品部分也是高度分散的，供给弹性相对较大（这一点与西方完全不同）。由于城乡两种体制条件下的信息不对称，供给需求不可能稳定，因此，农产品市场的供求和价格波动就是无序的，导致小农趋向于追求保险的兼业经营，这又使得数亿小农从事的农业经营规模更进一步细碎化。20世纪80年代小农经济恢复以来表现出了三次农产品供给随宏观经济转入周期性萧条而相对过剩，这可为例证。

一般地，单纯市场经济条件下，小农经济的家庭收入与宏观经济存在较强的正相关关系：宏观经济高涨时农民收入增加，经济萧条时则恰好相反。由于中间环节等的影响，经济萧条对农民增收的抑制作用往往大于经济景气对农民增收的促进作用（见图2）。

图 2　1979—2006 年农户收入与宏观经济波动的相关性

（二）农业比较收益低使农村资金要素外流

美国经济学家、曾任世界银行首席经济学家的钱纳里教授所做的国别比较的实证分析显示，在各收入水平，农业的全要素生产率增长水平都显著低于国民经济整体增长水平（见图 3）。工业化进程与要素由收益低的领域向收益高的领域流动同时发生。其实，后者不过是追求收益的资本要素按市场规律自由流动的必然结果。

（三）地方政府“公司主义”导致农地被大量征收

在农业税费负担不断增加和政府财政没有为农民的基本保障提供足额的转移支付之前，随农村人口的增加，农地逐渐“福利化”，对农民的生存保障功能日益增强，商品生产功能日益减弱。在有些地方，农村土地已经由于过度稀缺而基本不具有商品属性。但与之构成鲜明对比的是，在以资源资本化为实质的发展过程中，大量耕地“农转非”，一方面加剧了人地关系的紧张状态；另一方面农民难以公平地享受到土地增值收益，土地纠纷成为“后农业税”时代

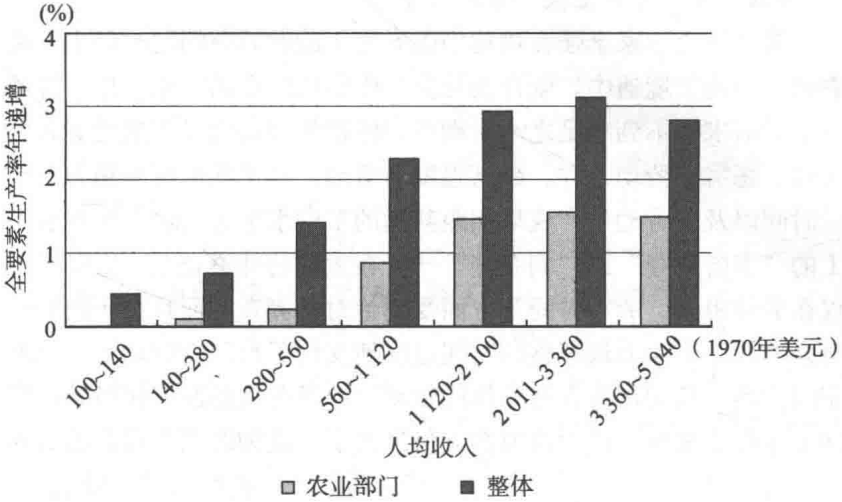


图 3　发展的不同阶段农业部门全要素生产率的变动趋势

资料来源：［美］H. 钱纳里等：《工业化和经济增长的比较研究》，333～334 页，上海，三联书店、上海人民出版社，1995。

农村群体性事件的重要导火索。①

地方政府直接的“巧取豪夺”或者间接的“为虎作伥”，不外乎依旧证明了发展主义导向下的政府公司主义特征，以及发展过程中对计划经济时期“工占农利”的路径依赖。

早在 2002 年，陈锡文就指出，改革开放以来通过低价征用农民的土地，最少使农民蒙受了 2 万亿元的损失。② 很多学者都认为，以前农民对工业化、城市化的最大贡献是工农产品剪刀差，现在的最大贡献则是土地。

① 在课题组进行调查研究的过程中，曾接触到数宗农村土地纠纷事件，不止一次地听被占地的农民说，那些非法占地的企业一面拒绝足额缴纳土地转让金（如以租代征等），一面还冒领国家发给农民的粮食直补！

② 参见陈锡文：《农民增收须打破制度障碍》，载《经济前沿》，2002（11）。

（四）劳动力价值被“多阶剥夺”

著名社会学家李强在描述中国农民工的被剥夺问题时提出：在农民工的现实境遇中，既存在社会学中所指的食品、水、住所等基本生活需求得不到满足之绝对剥夺，体现为流动农民工遭受非人的对待、恶劣的劳动条件、超高强度的劳动、几乎耗尽所有精力的劳动时间以及与劳动生产成果相距甚远的工资水平等，也存在对农民工的“多阶剥夺”或“剥夺链”——在大量的外资企业，农民工不仅在劳动报酬、劳动时间等方面受到绝对的剥夺，而且由于他们在身强力壮、生命力最旺盛的时期过度地支付了自己的劳动力，长期超时劳动、长期从事有害身体的劳动、缺乏必须的医疗保障等，实际上是将未来的劳动力价值都支付进去了。这种既剥夺现在的劳动力价值，也剥夺未来的劳动力价值的现象，可被称为“多阶剥夺”或“剥夺链”。在中国，流动农民工正是多年遭受这种“多阶剥夺”的一个重要群体。①

四、两个发展阶段的转变与国家战略的重大调整

综上，无论计划经济还是市场经济，“三农”都是为工业化、城市化提供剩余的“第三世界”。由于大多数农村被固化于城乡二元结构当中，因此，一方面是农村因三要素大规模净流出而凋敝、萎缩，另一方面是获取了资本化收益的城市经济高速增长，城乡之间的差距当然越来越大。②

而且，世界上任何意识形态、任何体制条件下的发展中国家的后发工业化和城市化加速时期，大都存在城乡二元结构，大都出现了农业生产力诸要素大规模净流出，这是已经被国际经验所证明的

---

① 参见潘泽泉：《全球化、世界工厂与中国农民工发展的经验教训》，载《广州社会科学》，2008（1）。

② 可对此提供反证的是，全国 8 000 多个集体经济强大的农村社区，就是在市场环境相对宽松的时候，将社区的土地、劳动力和资金低成本地自我资本化，发展产业经营，由此获得相对于外部的竞争优势的。

农村衰败的主要规律性原因。“三农”形势严峻其实是在追求工业化和城市化的发展中国家具有普遍性的问题。

因此，作者早就提出了以“三农”问题取代一般意义上的农业问题，目的之一就是认为中国从来不应该只把农业问题作为一个微观产业问题来看待——在工业化、城市化加速进程中，要缓解“三农”困境，只能“功夫在农外”。

在2004年中共十六届四中全会上胡锦涛总书记指出工业化国家发展过程中初始阶段“农业支持工业”，达到相当程度后“工业反哺农业、城市支持农村”的两个“普遍性趋向”。2004年年末的中央经济工作会议上，他又进一步阐述：“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展。”

实际上，这一伟大的历史性转变是伴随国家战略调整而发生的。2000年，国家领导人签署了联合国的“新千年发展目标”；2002年中共十六大开始重大战略调整，提出到2020年全面实现小康社会，并以十六大政治报告的形式明确指出全面建设小康社会的重点和难点都在农村；2007年的中共十七大政治报告中，再次强调把“‘三农’问题是重中之重”作为执政党的指导思想。

在“‘三农’问题是重中之重”不断得到强调的期间，2005年9月中央政治局在关于国家“十一五”规划的指导意见讨论中，提出了国家“十一五”规划必须全面贯彻科学发展观的指导意见和建设社会主义新农村的政策思想；随后，中共中央在十六届五中全会上正式把建设社会主义新农村作为八项战略任务之首，并在2006年年初中央一号文件中提出了建设社会主义新农村的具体政策要求，辅之以财政转移支付等具体措施。

与20世纪90年代注重农业的政策思路的最大不同之处是，21世纪针对“三农”的新农村建设，既是解决中国农民权益、农村可持续和农业安全这“三农”问题的农村发展战略，也是为以“三

农”发展来维护国家稳定、促进国民经济向内需拉动型增长方式转变而提出的重大的综合性国家战略。只有依靠国家财政增加投入逐步实现城乡统筹，新农村建设才能为国家宏观经济结构调整、发展战略调整提供足够的市场容量和稳定的社会环境。

市场失灵条件下的“三农”问题[1]

乡土中国的主要问题，既不是所谓“主义的”，也不是所谓“体制的”。无论是计划还是市场，当这些本源于欧陆的外来制度面对发展中国家传统的经济基础（如中国这种高度分散而且剩余太少的传统小农经济）时，都有交易费用过高导致的制度成本问题；无论是集权还是民主，当这些政治制度面对发展中国家农村的传统社会基础（如中国这种高度分散的小农村社制的社会）时，也都会出现由于交易费用过高而难以形成有效治理的制度成本问题。因此，中国的“三农”问题才在一个较长的时期里面临“市场失灵”＋“政府失灵”的双重困境。

中国现实的国情决定了农村土地、劳动力、资本不能被单纯地当做生产要素完全地交给市场这只“看不见的手”自发调节。市场失灵所带来的外部性加之于弱势小农则必然放大的问题，也是中国向市场经济体制转轨必然造成的制度代价向“三农”转嫁而形成的。

诚如爱因斯坦所说，人们不能用造成问题的思路解决问题，中国“三农”和“三治”问题的解决既不能庸俗化地重归旧制，也不能简单化地照搬西制，而只能依赖于以基层民众为主的、上下结合的、因地制宜和因时制宜的制度创新。

若竖看历史则可知，30年改革是个符合客观需求的实践过程。中国人在历经20年的努力完成了国家工业化必须的资本原始积累之后，客观上于1972年开始了产业资本形成初期的结构调整，于是有了毛泽东和周恩来领导下的恢复对欧美日的外交关系和大量引

---

① 本文的初稿曾以“‘市场失灵＋政府失灵’：双重困境下的‘三农’问题”为题载于《读书》，2001（10），二稿于2008年7月在《环球企业家》杂志上发表，此次修改为第三稿。

进西方资本的举措。鉴于这个任务实际上已经与西方资本主导的国际市场结合，因而第二代领导集体中经济工作方面的负责人在20世纪70年代末期倾向于认同市场经济，并于20世纪80年代开始主导了市场化的制度改革。随之，在应对1988年以物价指数18.6%为标志的通胀和1989年以GDP大幅度下降为代表的生产停滞——典型的滞胀形态的、市场经济体制条件下必然发生的周期性经济危机——之后，所有经济基础的变革最终进一步反映在上层建筑方面——1992年在第十四次全国人民代表大会上提出建设社会主义市场经济新体制。

就在市场经济作为一种国家体制改革的大政方针被中央政府确立，并因而具有了话语意义的“政治正确”（Political Correct）的同时，人们在这种“形而上”的话语表达之下的“形而下”的复杂的利益集团的矛盾冲突带来的经验教训中，也会逐渐有所感悟——中国的主要问题既不是所谓“主义的”，也不是所谓“体制的”。中国问题与属于西方的、原来就对立统一于西方语境之中的意识形态体系的关系，至今仍然不大清晰。

如果存在相关性，那也不过是后殖民时代获得独立地位的发展中国家几乎普遍遇到的如何进入工业化的问题，亦即，源于殖民化掠夺的第二次世界战争使得主要帝国主义国家重新构建了地缘战略、划分了势力范围之后，中国这个以农民为主体的资源严重短缺的发展中国家如何实现工业化，以及在加入了世界资本主义体系的全球竞争之后势所必然地遭遇的问题。

以下是作者根据多年在世界各发展中国家的实地调研得到的感性认识。

无论是计划还是市场，当这些本源于西方的外来制度面对发展中国家传统的经济基础（如中国这种高度分散而且剩余太少的传统小农经济）时，都有交易费用过高导致的制度成本问题。因此，需要有中国自主的制度创新。

由此引申出的另一个相关假设则是：无论是集权还是民主，当

这些政治制度面对发展中国家的传统社会基础（如中国这种高度分散的小农村社制的社会）时，都会存在制度成本问题。因此，需要重建以社区自治为主的草根管理体制。

也许，正是因为这两个具有丰富内涵的与“三农”有关的最基本的经济基础与上层建筑的矛盾问题没有被讨论，也没有来得及形成解决办法，所以难以与全球化接轨的中国的“三农”问题才在一个较长的时期里面临市场失灵的困境。直到中央政府开始了“三农”新政——免除农业税、增加对农村的转移支付，并出台了《农村土地承包法》和《农民专业合作社法》之后，这种最基本的矛盾才相对逐渐缓解。

一、造成市场失灵的农业微观问题

自经济学问世以来，学者们就往往是从土地、劳动力和资金这三要素的配置入手进行讨论的。本文也不能免俗。

（一）土地问题

在大多数发展中国家的农村，农业的第一要素是土地。而在我国农村，一方面土地事实上在不断减少；另一方面随人口增长，必然产生两个现实问题。

其一是资源约束。土地面积减少使土地成为高度稀缺的资源，要素的稀缺性决定价格，越是稀缺，其价格就越高。问题是，如果这种资源要素不是一般性稀缺，而是到了仅可维持老百姓生计的地步，则推进个人所有制的私有化的制度成本就会非常高。再加上土地的不可移动性及其在我国农村又天然地与传统村社的血缘地缘关系结合，就导致土地产权客观上以村庄社区为边界。

其二是制度变迁成本。任何从事过农村政策研究的人都知道土地长期具有“双重功能”，这形成于一般发达国家难以见到的政府退出。当农村老百姓自发大包干使得政府赖以提取农业剩余的集体化制度解体时，政府的理性选择是退出，1982 年以来在大约 25 年的时期里不再承担农民的教育、医疗、社会保障和农村基层公共开

支，而转由耕地来承担[①]，并且随人均面积的不断下降，必然使耕地越来越多地转变为以承担农民的生存保障这种公共品职能为主，这也是我国农地的社区所有制的成因之一。

在以上两个限制性条件约束下，形成了有中国特色的村社所有、家庭承包制度，这个制度在改革过程中不断修订和完善，被1998年十五届三中全会发布的“跨世纪的文件”确立为中国农村的基本经济制度。最后，中央于2003年颁布了《农村土地承包法》。由此，也决定了中国农村土地既不能实现完全个人意义上的私有化，也不能被单纯地当做一种生产资料完全地交给市场这只“看不见的手”来调节。

（二）劳动力问题

农业人口和农村劳动力的严重过剩，本来是宋明以来的长期问题，而并不是新中国成立以来才有的现象。只不过，清末以来中国在一百多年的近现代史上追求军重工业导向的、城市取向的工业化，其必然造成的最大的制度成本——城乡二元结构——成为今天的发展必须面对的最起到障碍作用的基本体制矛盾。

在其约束下，仅中国农村就有五亿劳动年龄人口，加上不列入统计范围的“半劳动力”估计有六亿以上。而农业仅仅需要一亿多劳动力，至少有三四亿劳动力需要转移！由于累积的农村剩余人口和劳动力不可能全部转移，这又进一步使得资本化体制条件下城乡资本总量的差别所导致的社会收入差别不断扩大。

此外，近些年来部分农村劳动力的转移已经导致劳动力在农业投入上的机会成本显著提高，再加上荒漠化与城市化都造成土地不断减少，农业劳动力投入的边际效用只能递减到零以下。尽管20世纪90年代农业的劳动力投入产出比就已经连续是负值，农民作为劳动力的拥有者只能被迫减少劳动时间（一般每年每个农业劳动

① 所谓25年，是指直到2004—2006年取消农业税并且由上级政府承担了乡村两级的公共开支之后，这个论断才得以重新讨论。但即使完全改变了外部条件，一种在25年中存在的制度形态仍然有分析意义。

力的实际投入少于 100 天），但这并不意味着劳动力不投入的那 200 天就不吃饭、不消费。结果是一个活劳动力 365 天的基本生活消费，也就是劳动力的简单再生产过程，都不得不由不足 100 天的劳动及其相应的土地产出来保证（假如他没有外出打工的话）。因此，农业（特别是粮食类基本农产品生产）的劳动生产率实际上一直在下降，越来越低于社会劳动生产率的平均水平。在有些资源严重短缺的地方，农业劳动力的收入过低，甚至都不能维持劳动力的简单再生产。

（三）资金要素

在上述两个基本要素的作用下，作为龙头要素的资金当然就大量流出了农业领域，因为市场经济条件下的资金所有者只能以追求利润最大化为目标。

与之相应出现的两个情况是：一方面，农户家庭经营条件下的农业生产是负效益的，这已经导致农业资金每年至少净流出几千亿元；另一方面，市场经济条件下的商业银行也不可能向高度分散、从事高风险生产的小农提供既难以审查监督又无利可图的小额信用服务。

这种官方金融从农业和农村经济领域的退出，又当然地导致农村出现大面积的高利贷。作者自 1988 年以来从事农民合作金融研究，逐渐理解了政府金融退出小农经济的客观必然性。1998 年发表的对民国年间高利贷金融摧毁小农经济的分析和 2000 年发表的对 15 个省农村民间信用的调查，则进一步揭示了高利贷占领农村的普遍性和历史比较意义。[①]

以上分析已经说明，在中国农村，最基本的三要素现在还没有条件被市场这只“看不见的手”自发调节。

---

① 参见温铁军、冯开文：《旧中国工商业资本与金融资本对小农经济的剥夺》，载《战略与管理》，1996（秋季号）。

二、市场失灵的宏观负外部性问题

人类自从进入西方主导的工业化以来，无论是在体现社会主义思想的马克思主义政治经济学中，还是在体现个人主义理念的西方经济学（包括作为其分支的农业经济学）的理论体系中，都既没有关于农业污染和农村环境治理的较全面的理论，也没有相对有效的方法。因此，这是超越意识形态和既往理论、经验的挑战。

据国务院发展研究中心的分析，农业已经成为全国污染总量贡献为1/3～1/2的产业。最近一些年来的农业立体污染与农村环保困境，以及农业劳动力投入于农业的机会成本大幅度增加造成过量使用资本品替代劳动，进而加剧食品不安全等趋势，在经济理论上都属于双重负外部性问题，也是市场经济必然造成的代价，因此，当然属于市场不可能解决的难题。

一方面，经济学理论早就提出，传统农业难以提高效益，但却由于其与自然过程高度合一而能够产生保护生态和环境的社会利益最大化的正外部性。而被工业化所改造的资本投入不断增加的现代化规模农业，尽管能够显著提高市场效益，使经营者得以追求个人利益最大化，但却因其大规模地破坏自然过程而必然造成农业的最大负外部性。

传统农业生产过程与自然过程合一，不会造成污染，但可能使农民收益低下。现代化农业虽然可能使个人提高收益，但却必然造成污染，代价由社会承担。我们作为有自觉意识的人，面临的岂不就是自我的挑战？

另一方面，在当代环境问题越来越严峻的压力下，经济学理论所派生出的环境经济学提出的排污权拍卖等办法对于制造点源污染的工业企业也许有效，但在实践中却不可能应用于收益低下却大量制造立体交叉污染的农业，更不可能应用于发展中国家的分散的小农经济。

上述事实是显而易见的和常识性的。由此可以认为，一般性地

谈市场经济对解决中国的“三农”问题意义不大。按说，我们是最早提出农村改革的市场经济取向的，那是在1988年，面上的提法还是“计划经济为主，市场调节为辅”。但是，人们需要与时俱进，因为情况是在不断变化的。在现在这样的国情矛盾和体制矛盾制约下，怎么做才能实现农业的市场化？

进一步的问题是，假如农业这个国民经济的基础产业跟不上，那么人们憧憬的市场经济体制以及建筑于其上的高成本的管理制度在农村中如何体现？人们约定俗成的市场话语在农民群体边缘化、农村经济凋敝和农业因破坏环境而难以持续的语境中，已经变得很尴尬。而我们现在强调的这些似是而非的政策讨论，又有多少在这样的“三农”问题上是不尴尬的？

了解中国改革“前史”的人还应该知道，其实在过去的所谓社会主义计划经济体制中，农业也从来就不是一种符合计划经济特征的生产，因此才有所谓“改造农民”的问题。

另外应该注意的是，人们对农村改革的认识过于意识形态化——很多学者既反感宣传，却又把宣传的东西当做事实，并且将其引为分析的依据。于是，当人们不假思索地把市场经济当做一种已经具有政治正确的话语并作为立论的前提的时候，其对现实中的“三农”问题也就失去了解释力。

20世纪80年代搞农村政策的人，曾经提出过一个实事求是的判断：大包干所解决的问题远不如它引发的问题多，所以才要深化改革。

长期以来，由于各种原因，我们对当年的政策过程难以做出解释，更不愿意参与争论，任由学术界对农村问题“贴标签”，于是许多人以为大包干就等于土地私有化和市场经济。可实际上，无论是已经被扬弃的计划经济，还是被认为具有普适性的市场经济，显然都无法根本解决各种外部主体与分散的小农之间的交易费用过高的问题。

三、几个具体问题的认识误区

当前第一个值得讨论的认识误区还是土地私有化。

20世纪80年代作者做土地制度研究的时候，并不比现在的人聪明。那时作者出过一本专题讨论土地制度的书，书名为“产权、流转、规模”。那时，包括作者在内的很多人都认同这种逻辑：土地只要私有化就能流转，就能成规模地集中土地；而只要实现规模经营，农业就能够参与国际竞争。

好在作者比别人更有条件多下农村。于是，带着这个逻辑作者去农村基层开展试验，经过十年试验之后，作者这个认真搞基层操作的试验员才终于明白，这个道理看上去逻辑完整，实际上却似是而非。可惜，今天的人，尤其那些坐在书斋里的人，无论是土是洋，大都还在继续唱着“昨天的歌谣”。

中国严重缺乏水土资源，有600多个县人均耕地面积低于0.8亩，有1/3的省（区、市）人均耕地少于1亩。这些地方的农村土地已经基本上转化为农民的社会保障，世界上有哪个国家把社会保障私有化？那些人均耕地面积多于1亩的地方多在北方，然而北方缺水严重，旱魔肆虐，经常是数以千万亩的土地受旱。因此，尽管那些地方土地资源相对宽松，但水资源缺乏导致产出率低，耕地的社会保障功能仍然是第一位的，也没有条件以所谓的耕地私有化来形成规模经济。因此，中国农业事实上不可能依靠扩大土地的规模来参与国际竞争。这些所谓照搬现代经济学理论来考量中国农业问题的思路，在目前我们这样的资源环境中都要碰壁。

其实，在我国现行的社区所有制的土地制度条件下，很多地方都有通过“反租倒包”“承租返包”等租赁形式形成的土地规模经营，也有通过土地股份合作制形成的市场化土地流转。但令人遗憾的却是那些学者，他们对这些农村基层干部群众的伟大创造似乎兴趣不大，有的甚至批评为“非驴非马”。实在想不明白的是，为什么非要农民按照洋人书本上的理论做他们才满意呢？

近年来尤其值得重视的趋势性问题是，在农业收益过低和农民负担过重的压力下，农村土地出现了大面积弃耕，上亿农民流入城市，客观上造成了企业以各种方式征占农民土地的历史机遇。有些教授对此做简单判断，全面肯定土地大规模兼并集中的市场化意义，并且以此证明农地私有化的现实性。尽管在鼓励工商业资本介入农业这种产业化的政策导向下，这在某些地方可能是难以遏止的趋势，但从历史教训的对比看，我们之所以至今还没有出现循环往复的以土地为中心的农民革命，主要是因为中央反复强调并且落实了基本制度30年不变的政治承诺。据此，亿万农民仍然相信中央政府。否则，人们无论如何都做不出乐观的前景分析。

第二个认识上的误区是把美国的现代化农场与我国做简单类比。

在很多学术场合，那些去过美国的官员和学者都喜欢举美国农业的经验来教育埋头在基层搞调研的人。可这种证明美国多么先进、中国多么落后的比较，真的就那么有比较意义吗？

只要愿意了解不同国家经济发展历程的人，都可以先做一个比较：从1500年到2006年的500余年里，中国人口增加了约10倍；而英裔人口从区区400万人增加到了2.15亿人（包括美洲、大洋洲的移民）。这表明西方靠殖民化向外转移制度成本来解决内部问题——仅移民到美国的英裔就有3 000万人，若加上第一代欧洲白种人合计移民美国的欧洲人约为4 800万人。

当代西方的六个大农场国家（美洲五个，澳洲一个）几乎全部是在殖民化进程之中大规模杀戮当地土著开疆拓土的产物。而老欧洲的小农场国家和日韩这些小农经济国家，则虽然市场化了几百年，但至今都没有实现美国式教科书才有的农业规模经营。

中国在工业化进程中没有可能像西方那样大规模对外殖民，基本上依靠内部积累推进工业化，特别是工业化加速的最近50年，更不可能像过去的欧洲国家那样，一旦人口膨胀了，在美洲、澳洲就有大片的殖民地可以移民拓殖。由此，我们的农村人口和劳动力

一直在增长，人均和劳均土地也就必然下降。现在，美国农业劳动力人均土地面积是我国的两百多倍。人们应该知道，农业的收益主要来自地租，美国农场土地面积广大，绝对地租量大。大农场的规模农业当然绝对收益高，这种条件与中国的小农经济根本就没法比。因为我们这种以农民生存保障功能为主的土地在大多数传统农区已经连绝对地租都产生不了了，所以劳动力和资金的投入产出比就是负值。

综上所述，提出讨论市场失灵的问题是希望人们能够反思以前约定俗成的看法。本来，社会关注“三农”是一件好事，但由于人们缺乏对国情的了解，多年不做农户调查，往往习惯于意识形态化地在两个极端上争论，可能会犯一些常识错误。乡土中国的国情矛盾决定我们不可能完全照搬西方的制度，如果没有大量的实地调查资料的积累和政策经验的积累，那么把各种理论概念套到对“三农”问题的解释上的确有可能帮倒忙。其实我们现在遇到的复杂局面在一定意义上也与长期照搬照套的做法有关。所有从国外引进的学问，在今天复杂的“三农”问题面前的确都需要重新思考。书斋里的学者尤应慎言“三农”。

还有，近年来，人们不仅习惯于“唯书、唯上”的气氛，而且对“改革是个筐，什么都能装”的现象也已经司空见惯，政策研究人员似乎有意回避如何深化农村改革的问题，尤其讳言如何深化涉农垄断部门的改革，也鲜见有结合基层实践阐述“组织创新、制度创新”的讨论。正是在这种条件下，作者才一再恳请人们理解我们农村形成的现在这种基本制度的确是经过长期实践检验的、总体上符合中国国情的制度。倘若没条件在农业外部的宏观环境上做重大政策调整，那么就应该继续坚持农村基本经济制度，不要轻易改变。

新农村建设化解对抗性冲突的机制分析

——改善乡村治理的理性讨论[①]

按照历史起点与逻辑起点相一致的原则来看，导致农村治理局面恶化的内在矛盾有两个：一是工业化、城市化加速集聚大量资源，生产要素从农村长期大规模净流出，导致“三农”问题日益严峻，这严重制约了农村的发展和制度选择空间；二是按照城市科层体系在农村构建了高成本的上层建筑，但农村并不能如城市一样具有支撑这种上层建筑运行的规模性和经济盈余。

这两个矛盾在本质上都是对抗性的。

调研中形成的更大挑战在于我们大胆指出，本来就不是针对这两个内在矛盾的政治手段（上访、选举、诉讼等），虽然都被主流社会推崇，但却都不可能有效化解乡村冲突。只要对那些显而易见的客观事实做调查，就可以理解为什么乡土社会难以承载政治现代化的过高成本，以及为什么这种成本必然会向弱势群体转嫁造成巨大的社会代价了。课题组开展的个案调查中很少有乡村冲突能用这些政治手段来解决，相反，一些本属乡土社会的“人民内部矛盾”的矛盾被激化或被外部力量“泛政治化”推动，更以对抗性冲突的形式表现出来，甚至还使那些借助这些现代政治手段去解决问题的农民，客观上背负起上述两个矛盾的制度成本，由此走上不归路。

在大多数农村，一方面，乡土社会本来的制度优势——传统村

---

① 本文的写作受到了国家社科基金重大课题“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（课题编号 07&ZD048）的支持，特此致谢。第一、二作者董筱丹、杨帅为课题组成员，参与了课题的思路讨论和实地调研并起草了本文，第三作者温铁军是课题首席专家和主持人，负责观点讨论和文字的修改定稿；课题的执行负责人郑风田对本文的写作给予了重要帮助，谷莘、刘相波、邱建生、袁月兴、袁清华、白亚丽、石嫣、程存旺、周鹏辉、马文浩、许洵、曾天云、刘传磊、周向阳等参与了资料收集和实地调研，一并感谢。

社内在的治理机制——被压抑；另一方面，现代政治手段的制定虽然初衷是好的，但实施中又普遍表现出制度歧视和政府失灵。在这两种情况下，海内外学术界对农村良性治理的内在机制缺乏理性讨论，低成本治理结构的建设基本还是空白。

鉴于维护农村稳定的任务愈益重要且时不我待，本文认为有必要梳理、调整以前造成不稳定的激进政策，如果新农村建设能够重点投入于综合性农民合作社，那么以此为载体就可能利用村社理性的内部化机制来改善农村的良性经济基础，稳定事实上难以改变的乡村上层建筑。

一、农村治理形势严峻的原因在于两个内在的对抗性矛盾

根据矛盾论，主导事物发展进程的是主要矛盾的主要方面。因此，我们只有从根本上厘清农村治理的内在矛盾，才能从根本上理解当前农村治理领域出现的纷繁复杂的问题。

第一，在新中国成立以来追求现代化的道路上，工与农、城和乡，对决策者而言显然权重不同；国家工业化、城市化从“三农”提取了17.3万亿元的财富①，2006年免税后近三年内惠农政策累计投入约1.2万亿元补偿。理论上看，社会主义体制条件下的农民和国家政权这两个主体的长远利益是一致的，但现实中在产业资本形成和扩张期内却有利益矛盾，因而对农村上层建筑各有自己的诉求。二者之间多大程度上会冲突取决于农村治理成本如何转嫁。

国家下设乡村的正规制度除了一般的服务职能之外，内在地要求农村基层组织成为国家政权的代表并使农村资源低成本地服务于工业化和城市化，1984年财政包干和1994年分税制以来，在各级政府税收愈益来源于工商企业的财税制度约束下，这个目标必然优先于其他目标（当社会稳定受到严重威胁时除外）。这是农村治理问题内在的第一个矛盾。

① 尚未考虑资金的时间价值和可能的投资收益这一机会成本。

第二，一个具有普遍性的规律是，包括政府在内的任何外来主体进入乡土社会，往往会因其与高度分散的小农之间的交易费用过高而陷入交易成本导致的治理困境。这在土地分户经营、农村地区的社会基本单位在去组织化的过程中复归为原子化的小农之后，成为农村治理问题内在的主要矛盾。

农村经济发展和社会治理两个领域之间存在交叉相关。[①] 在农村经济剩余极少的限制下，任何单一农业领域的生产方式的调整都难以取得明显的制度收益，无论是集体化还是个体化，客观上都难以改变“三农”问题日益严峻的趋势。大体上看，前 30 年是以农村集体化为载体实现国家资本对农村剩余的提取；后 30 年是去组织化的农民向完成了原始积累的产业资本和城市下移的部门输送剩余。城乡之间不同的交换机制当然会导致不同的交易成本和不同的治理成本。

以上两个矛盾在大多数追求工业化的发展中国家也具有普遍性。

宏观经济周期的实证研究表明，因为“三农”是经济危机爆发时制度成本的主要载体，所以历次宏观经济波动与农村治理危机之间存在密切的相关关系，改革以来往往表现为农村干群矛盾、两委矛盾、土地纠纷、选举冲突等一系列复杂事件，并趋于以外在对抗性的形式爆发。[②]

二、新农村建设对于维稳和缓解农村治理矛盾的重大意义

胡锦涛总书记“两个阶段、两个反哺”思想指导下的社会主义新农村建设，因内含着财政资源下移农村，改变了以往“三农”剩

---

① 根据马克思主义基本原理，长期来看，当然是经济基础决定上层建筑，但短期内也可能表现为上层建筑反作用于经济基础，因此这里只谈到经济基础和上层建筑的相关关系，而不展开讨论二者的因果关系。

② 参见董筱丹、温铁军：《宏观经济波动与农村治理危机——1978 年以来农村治理危机与宏观经济波动的相关性分析》，载《管理世界》，2008（9）。这一相关性对在当前国际宏观经济形势仍不确定的情况下如何维护农村社会稳定具有重要借鉴意义。

余单向对外输出的格局，从而显著弱化了农村治理的第一重矛盾。

从城市就业压力、资源和生态环境压力、中国参与世界竞争的资产最小可分割规模与人均资源禀赋之间的矛盾等几方面综合分析，可认为中国内生性的城乡二元结构将长期存在。因此，承认这一基本前提的基础上的城乡统筹和新农村建设，本身就是促进城乡关系和谐、维护社会整体稳定的最重要的“防火墙”。十七大以来生态文明和多功能性现代农业的提出，以及随新农村建设深入开展而把一般意义的城市化趋势改为符合国情的城镇化，都是中央政府降低现代化制度成本的理性的战略选择。

此外，农村治理领域中，既往形成的、累积下来的制度成本尚未消化。需要实事求是地指出，“三农”承担了工业化建设的主要制度成本，并由此形成了严重的路径依赖，农村基层依然财源紧张，以往导致冲突发生的机制仍然存在，而实现农村良性治理所需要的利益结构调整难以实现“增量”推进。地方政府花大量的人力、财力和物力用于截访、接访、销号等形式上的维稳。比如，据保守的估计，取消农业税以前，全国农村县以下基层党政组织通过收取税费实现的可支配财力每年为 1 200 亿～1 600 亿元，但中央转移支付的规模是 400 亿元，由此产生的亏空每年至少为 700 亿元。可见，农村维稳的外部条件还要靠不断增加新农村建设投入才能满足。

三、重构农村良性治理所需的村社组织

（一）村社理性：内部化机制对于改善“三农”“三治”困境的重要作用

农村对抗性冲突源自“三农”与“三治”这两个来自经济基础与上层建筑领域内的基本矛盾的系统性作用。只有推进“三农”的组织与制度创新，使乡土中国本来就内含的村社理性的机制性作用得以发挥，才能最终形成支撑良性治理的经济基础。

所谓村社理性，主要是指相对于个人理性与家庭理性而言的村

社内部化机制。把握村社理性具有如下积极的作用。

一方面，结合村社理性的内部化机制，发展社区的综合性合作社经济应是当前最迫切的组织创新，可以帮助小农形成外部规模经济，由此产生的组织租可以使小农的收益曲线边界向外扩展；另一方面，城乡二元结构下，村社理性既可能降低与外部对接的交易成本，也可以有效降低国家政权建设的治理成本。

但是，在农村去组织化的过程中，村级共有资产逐渐减少。在要素与剩余净流出、“三农”日益衰败的情况下，也难谈村社的稳定收益。因此，新农村建设中政府主导的资源注入和有效的制度供给就显得尤为重要。

2005年建设社会主义新农村国家战略等一系列重大政策的实施，使得在农村资源配置中稀缺度最高、最有组织作用的资金要素在政府这只“看得见的手”的作用下开始回流农村，无疑为重构基于村社理性的良性治理提供了良好的契机。

（二）当前农村合作的主要组织资源及其对村社理性的影响

第一，在能产生较多剩余的特色农产品生产领域，扶持农民合作事业发展的财政资源普遍被条块分割的地方政府部门、农村工商业资本、农村中的精英农户所形成的利益联盟所把持，表现为“精英俘获”机制。从长远来看，这种既有的利益格局最终仍将反作用于农村社会稳定。应该以社区合作组织作为兼业小农共同体的基本单位，既充分利用乡村精英社会的整合能力，又可以弱化“精英俘获”机制的消极作用。现实中，村庄土地所有制是“村社成员权集合”，也为农民的综合性合作社提供了最重要的制度基础和最大的潜在合作资产。

第二，在农村金融等农民合作领域，将城市正规金融部门在资金严重短缺导致普遍寻租时期适用的规则生硬地照搬到农村，必然造成过高的监管成本，侵蚀农民获取合作收益的空间。为此，应该积极推进在综合性合作社内部发展农民互助金融。

第三，农村中多样的社会组织资源亟须发掘和利用。

（1）文化资源。长期以来农村青壮劳动力外出务工，留在村中的妇女、老人和儿童成为最大的弱势群体。他们在市场条件下必然因劳动力资本存量低而很难得到产业资本和政府部门的垂青，这也是普通农区难以吸引外部资源注入的原因。但正是这部分弱势群体客观上已经成为新农村建设的主力——既是农业生产者（维护着农业的可持续和国家的粮食安全），又是农村中社会资源、文化资源的最大载体。如果不发展先进的文化建设，那么这部分群体也很容易被宗教、宗族等各种势力所把握，新农村建设必须有适合这部分群体需求的制度供给和资源下移。

（2）维权形成的组织资源。无以计数的上访过程客观上也是农民的一种自组织过程，在启动、运行中已经建立了一定的组织架构，集聚了一批社区精英，在村民中产生了一定的影响力和号召力，确实低成本地实现了村庄资源的社会动员，形成了具有一定凝聚力的一种社会资本，可以在村庄各种力量的博弈中“涌现”出矛盾的转变机制。

试验表明，如果充分利用上访组织资源，借助新农村建设增加投入的机会，那么可使农村基层治理的主要矛盾从干群之间的政治矛盾转变为村民内部利益矛盾。此外，一些维权组织在乡村治理中发挥了“压力集团”的作用，成为表达农民诉求的一条渠道，也改变了村两委主导的单极治理局面。

问题主要在于各地上层建筑和意识形态的主管部门未必能够正视这种现实，利益集团的影响和形式主义的工作仍然充斥于完全占有了官方资源的各个部门，不仅不能正确引导这一组织资源的转化，而且耗费大量精力去“压堵”，恶化了乡村冲突的对抗状态。

（3）乡村外部的组织资源和社会资源。乡村以外县级以上的党政群团组织由于与农村冲突的各方面当事人没有利益瓜葛，并且可以比以前更有条件引入较多的体制资源，对于化解农村冲突往往具有一定的积极作用。此外，由外来志愿者组织的村庄公益导向的农村经济和文化组织建设，为面子观念极强的农村政治斗争各派提供

了下台的机会，在具有和平改良性质的新农村建设下促进了各个派系的“主动和解”。这两种结构性外力在解决欠发达地区农村组织资源缺乏、促进农民合作方面尤其具有重要的作用。

四、政策建议

第一，应考虑低成本的乡村治理对于国家长治久安的基础作用，将综合性农村合作组织作为承接财政普惠制投入的主要载体。通过外部资源的注入形成新的组织租，一方面，可以充分利用农村既存的社会资源，其内部化机制有助于降低村社合作的组织成本和治理成本；另一方面，只有满足外部主体与两亿多兼业小农户之间的集体谈判条件，形成制度成本较低的可维护契约，正常市场经济和政府治理需要的信用社会基础才能逐渐形成。

第二，实行涉农大部制改革必须有利于农村维稳。目前，农民合作在获得政府扶持和发展空间上受到了涉农部门分立和涉农部门以自我利益为先的限制，在发展空间上还受到了龙头企业的限制。在部门下乡和资本下乡之下，专业合作社发展呈现虚假繁荣，大多数是某些与部门分肥的企业“翻牌戴帽”套取政策优惠或“大农吃小农”，与维护农村稳定的政府目标相背。可以考虑重组现有涉农行政部门的职能，消除涉农部门之间的摩擦和行政成本，同时筹组各级农协，减少农村合作组织同涉农行政部门打交道的成本。

第三，从维稳和改善乡村治理的角度加强农村“在地化”的基础设施的建设与维护。2003 年实行新政以来，国家层面的惠农转移支付和新农村建设投资等政策逐渐增多，极大地改善了农村治理的外部环境。这种中央直接出手的“善举”某种程度上侵蚀了地方政权在农村治理中的作为空间。农村长远的发展更需要生产性设施的建设和改善，这些设施又往往具有强烈的“在地化”色彩，恰恰是基层政府擅长而中央政府鞭长莫及的领域。实践中，很多村治的改善都从改造村庄基础设施开始，这是培育村民共同意识、提升村社社会资本、增强社区凝聚力的一个有效方式和契机。因此，在新

农村建设的历史机遇中，中央政府应该从维稳出发通过一定财力支持基层政权与综合性农民合作社结合，从农村基础设施这些“在地化”设施、项目的改善入手，以促进农村的发展为媒介，改善税费时代基层政权与一般农户的对立状态，同时培育农村良性的社会资本，降低与农村社会的交易成本，培养建立良性市场信用和资本化开发农村资源的基础。

后农业税时代的乡村治理与农村发展

——掐走“草尖”之后的“草根”问题[①]

随着中国进入工业化中期阶段后全面免除农业税，农村事实上已经进入了后农业税时代。其发展条件也随之发生了重要变化：由于适龄农村劳动力大量外出打工和新生代打工农民趋向于城镇化，中老年和女性成为农村最大的弱势群体，且因其人力资本存量的获利预期一般都低于外部资本的获利预期而无力应对农村资源流出；既缺乏自我发展能力，也缺乏对接外部资本的必要基础。并且，由于这些“草根”阶层量大且分散，任何外部主体进入乡村都面临巨大的交易成本，因此，虽然在农村大力推进市场化，但却难以建立可维护的有效契约，使得无论是依靠市场还是政府促使其发展的努力都会面临“双重失灵”的困境。

一、资源存量低：后税费时代“草根”阶层难以获得发展

在市场经济体制下的一个具有普遍意义的规律性问题是：世界上的发展中国家或欠发达地区的政府一般都以经济增长为目标，但在资本要素极度稀缺的压力下，以及在高成本的现代上层建筑必然导致政府负债增加的压力下，几乎都势所必然地、内在地具有“亲资本”（pro-capital）的政策导向。因此，当中国进入工业化中期阶段，并且资本不再属于稀缺要素及国家债务压力下降已经成为客观具备的外部条件时，中央政府才有用“看得见的手”调控资源回

---

① 本文综合了联合国开发计划署和国务院扶贫办资助课题“支持中国未来十年（2011—2020）国家扶贫和追求公平增长的战略研究”、国家社科基金重大课题“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（课题编号07&ZD048）及教育部“国际金融危机应对研究”应急课题（课题批准号2009JYJR023）等项目的研究内容。以上课题组的成员都参与了本文的讨论，在此一并感谢。

流农村的善意。但是，对大多数尚未完成原始积累仍处在发展初期阶段的地方政府而言，却难有条件真正贯彻“亲贫弱”（pro-poor）政策。

作为一个后发外生型追求现代化的国家，新中国成立后进入工业化所需的原始积累只能来源于国内“三农”领域的资源和剩余，农业为国家现代化提供原始积累的战略安排成为农民在集体化时期普遍贫困的制度性因素；改革开放初期，在家庭承包的制度安排、集体时期建设的水利设施发挥功效、农业技术进步（化学工业的发展）及农产品价格提高等因素的共同作用下，农业进入了一个黄金发展的时期；但进入20世纪90年代以后，由于市场化改革进程和城镇化步伐加快，在市场机制的作用和快速城镇化的拉动下，资源又开始从比较收益低下的“三农”领域向非农领域加速流出，农村资源空洞化趋势明显，农村发展受到了严重制约。

进入后税费时代后，由于人力和自然资源存量比较高的青壮年劳动力——“草尖”群体——大量从农村流向城市，并且新生代农民工趋向于城镇化，很多地区的农业劳动力都已呈现出女性化和老龄化的趋向。根据第一次全国农业普查资料，全国从事农业的劳动力有4.34亿人，其中女性为2.25亿人，占51.84%，比男性劳动力高出了3.68个百分点。叶敬忠（2008）指出，由于农村青壮年劳动力外出务工，老年人口成为农业生产的主要维持者，目前80.6%的留守老人仍从事农业生产。中西部50岁以上的经营者所占的比重从1996年的17%～18%上升到了现在的32%～33%，在劳动力外流比较大的省份，这个比重甚至达到了46%（张曙光，2010）。一些局部的实地调查显示农村50岁以上老年人占农村留守人口的60%以上。从中，我们可以看到经营主体的妇女化和老龄化。与此同时，很多儿童也是农村家庭劳动力的重要组成部分，直接参与农业生产。

无论是留守农村的老人和妇女，还是劳动力价值已遭受了“多

阶剥夺”而残值偏低的回到乡村的第一代农民工[①]，一方面他们的人力资源存量相对于标准化的外部产业资本而言很难满足其获利需求；另一方面也不符合奉行单一 GDP 增长目标的地方政府的发展需求。这两个方面的外部条件约束，使得农村“草根”群体在当前的状况下很难获得发展的条件。因此，必然遭遇难以被资本化而获得发展机会的困境。

二、交易费用高：市场失灵和政府失灵的双重困境

更进一步地看，这些留在农村的“草根”阶层还面临着小农经济在现代市场环境中与生俱来的问题，即分散兼业的小农难以真正成为市场经济的主体。其根本原因就在于政府与分散的小农建立契约关系的交易费用畸高且难以有效维护。农业产业化战略贯彻之中大约 80%的合同出现违约现象就是其直接体现。

其实，包括政府在内的任何外部主体要进入乡土社会，都面临着交易费用过高的约束。这种约束也极大地影响了中央各种带有政府善意的支农惠农政策的实施效果。出于节约交易费用的需要，无论是政府资源还是产业资本进入乡村都需要可以内部化节约交易成本的主体来代表乡村社会与其对接。通常，这一职责由乡村社会中的政治精英或经济精英担任。

本来，乡土社会历来就是精英政治，但是在经过税费时代长期去组织化的制度安排，以及因宏观经济波动引发农村经济关系紧张而演变出“劣绅驱逐良绅”后（董筱丹、温铁军，2008），乡村的良性治理生态受到了破坏，社区精英的行为选择越来越偏离社区整体利益，遂使乡村内部普遍呈现大部分收益被大农户和精英占有的“精英俘获”机制（仝志辉、温铁军，2010）。

因此，无论是在中国农村全面推进已经具有了话语上的政治正

① 关于劳动力“多阶剥夺”的表述可参见温铁军主编：《中国新农村建设报告》，1 版，15 页，福州，福建人民出版社，2010，以及潘泽泉：《全球化、世界工厂与中国农民工发展的经验教训》，载《广州社会科学》，2008（1）。

确的市场经济制度，还是保障政府的可治理性，都只有促使农民组织起来，才能满足通过对等谈判形成合理契约的基本条件，依据这样的合理契约关系建立的社会信用才是可维护的。

三、综合性合作：重构社会资本与规模交易主体

既然农村剩余人口获得发展的障碍主要来自因资源存量低而难以被资本化，以及因分散经营而难以构建可维护契约，那么针对这部分人群的可行措施就是提高其组织化程度，重构社会资本以补足物质资本，并以规模交易主体的形成来构建有效契约所需的条件。

然而，要提高长期处于分散状态的小农的组织化程度，促使其开展合作，要解决的两个基本问题就是如何支付合作初期的巨大组织成本，以及如何产生稳定的收益以维持合作。

通过对近年来各地新农村建设经验的总结①，以及对国际经验的比较和中国人民大学乡村建设中心近年来针对“草根”群体所做的乡村建设实验，形成了如下初步认识。

从文化领域开展合作进入成本较低，见效快。文化是广义的制度。文化创新是广义的制度创新。对于留守在农村中的老人、妇女及其他弱势群体，由于其自身人力资本、物质资本及社会资本存量都比较低，往往很难自发形成合作，同时，由于乡村的文化价值体系和人际网络伴随着农户原子化的过程已近乎散失，社区内部也没有生成合作文化的社会氛围，因此，要提高这些贫困群体的组织化程度，必须首先重塑社区内部的文化价值体系，以降低合作的组织成本。因为，文化本来就是社区同质性的一种非物质承载，对乡村文化的重建本身就是增强社区合作意识、合作能力的过程。而且，投入小、见效快且不以物质利益来衡量的文化生活领域本来就是农村中最容易产生合作的领域。

---

① 对新农村建设案例的详细总结参见温铁军主编：《中国新农村建设报告》，1版，福州，福建人民出版社，2010。

文化合作之所以制度成本较低，是因为文化生活本来就蕴藏于乡村社会之中，只需要适当的力量就能带动起来并使之重新焕发生机，而不必用高成本的投入去重建。作为一种习俗的乡村文化，既有千百年来的历史惯性，也有近代以来的全新内容，特别是民间传统节日和重要礼仪，都承载着乡民们重要的生活理念或者文化内容。

文化合作之所以见效快，是因为农村中大量优质劳动力被城市吸纳以后，农村留下的老人、妇女、儿童等弱势人群对于基本的娱乐、交往、共同生活等精神文化领域的诉求是存在而且长期被忽视的，一旦有人组织文化活动，就会很快在他们中间激起共鸣。文化领域的合作有助于改变他们的精神文化生活和边缘化状态。同时，他们也是乡村传统文化最主要的载体，其对农村文化传播和发扬的能力甚至要高于外出的青壮年劳动力。

从试验案例来看，中国人民大学乡村建设中心的志愿者在全国许多实验区内进行了尝试。例如，在河南省兰考县胡村，大部分青年劳动力都外出打工。在中国农业大学的挂职干部、中国人民大学的志愿者及其他社会力量的共同帮助下，村内的老人、妇女从办文艺队和老年协会入手，最后结合自身特色发展出从事胡萝卜生态种植的经济合作社，取得了良好的经济和社会效益。尤其值得一提的是，从文化组织入手在提高了参与性的同时，也带来了社区文化价值和良性治理生态的改变。

政府牵头构建综合性合作框架，提高弱势农户自我发展能力。在文化合作和社区资源动员机制比较成熟以后，可以考虑在农村社区引入综合性合作框架，以提高弱势农户的自我发展能力。

众所周知，在工业化和市场化的大背景下，农业的比较收益低下，单靠农业经营很难使农业生产者获得稳定收益。一般人不愿承认的是，即使是组织化的小农，其单一领域的合作也往往难以应对巨大的市场波动及自然条件变动的风险。通常小农之所以仍能勉强维持生产经营，是因为其符合恰亚诺夫假说，农民可以不计算维持

生存的那部分生产成本。但合作之后如果进入生产领域，那么很多情况就不同了。农业劳动力投入的机会成本被外出打工得到的工资不断显化、不断抬高，合作社在种植业生产领域中的收益很难保证合作的持续，因此，单单依靠生产领域内的简单合作仍难以使农户摆脱发展的困境，全世界单纯搞生产的农业合作社大部分是失败的。

从东亚其他小农国家和地区的经验以及本土诸多乡村建设实验来看，只有发展集金融合作、购销合作、专业合作三位于一体的综合性合作组织，并通过立法给予其在若干涉农领域的排他性权力和政策优惠，才能真正使受到资源约束的小农户获得可持续的发展机会。

四、小结与建议

随着农村剩余人群呈现出以老人、妇女等农村弱势群体为主的新特点，乡村治理与农村发展的目标应设定为对这些“草根”阶层多元化需求的满足；而随着 2007 年中央一号文件提出农业多功能性，特别是十七大提出生态文明理念、十七届三中全会提出“资源节约环境友好型农业”发展目标，就更需要乡村治理与农村发展的目标与时俱进地考虑如何体现生态文明内含的农村多样化和农业多功能性。

随着新农村建设战略的实施，政府掌握的公共财政资源向农村的倾斜不是问题，当前迫切需要反思、明确农民合作组织的目标模式，在此基础上推动以广大“草根”群体为本位的再组织化，体现新农村建设战略内含的普惠制原则。

合作社可能不是经营效率最高的组织，却是农民可以信赖的组织（徐祥临，2001）。但是，能够促进公平、保障弱势群体权益的合作社，难以在市场经济条件下和当前的行政生态下自发形成，因而一定是代表社会整体及其长远利益的国家战略特别扶持的结果。

据此，相应的政策建议如下。

继续加大对农村地区的多元化投入力度，增加利于农村弱势群体提升组织化程度的社会文化开支；以更多的政策优惠扶持和促进弱势群体广泛参与的社会和文化组织逐步向综合性、多功能的社区合作社过渡；进而，在多元化社会组织发展的基础上促进乡村良性治理结构形成，实现农村可持续发展。

而具体到操作层面，应以推进适应农村地区“草根”阶层资源存量低的新问题的社区组织创新和提高农户组织化程度为直接目标。由于以妇女、老人为主的弱势群体人力资源存量普遍偏低，又因这种人力资源的资本化收益低而难以支付合作初期的巨大组织成本，因此，可以先从文化和社会生活等妇女和老人都能够低成本进入的领域入手，形成可降低交易费用的社会组织，形成构建良性治理的社会基础；继而，在条件成熟的时候进一步推动弱势群体在生产、购销及资金方面展开互助与合作，在综合合作的基础上实现风险分散和收益稳定，从而获得持续发展的基础。

村社理性：破解“三农”与“三治”困境的一个新视角[①]

从乡土中国的村社理性视角分析破解“三农”与“三治”困境的思路，是个重要的理论创新。

在20世纪80年代大包干之后，经过两次先后延续了20年的对乡村建设试验区的探索，我们终于可以实事求是地指出，农村社区因村和户两级共享以村社血缘地缘关系为边界的土地产权而能够内部化处理村社内部成员构建合作的交易成本，并形成组织租，从而在要素配置与社会治理领域具有弱化风险、维护稳定的作用。如果能够有效地维护这种村社理性的内在机制性作用，则既可以提高农户的福祉水平，也有助于实现社会的稳定，并有利于新农村建设的推进。

一、农村生产和经济活动领域的村社理性及组织租

村社理性是乡土中国异于西方典型理论模式的一个核心机制。与农业生产和农村生活密切相关的村社理性，主要体现在单家独户之外、需集结众家之力才能办成的领域（如治安团防和水利灌溉）中。

中国地处大陆性季风气候带，水利是以地表灌溉为主的农业的命脉，而水利灌溉尤其需要上下游的接续与社区内几乎所有成员的合作和协调。因此，中国农村历史上就存在多种多样的合作。村社

---

① 本文的调研和写作先后受到了中国人民大学985“中国农村发展实验创新基地”二、三期，国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号06AJY003）和国家社科基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（07&ZD048）的资助。原文参见董筱丹、温铁军：《村社理性：破解“三农”与“三治”困境的一个新视角》，载《中共中央党校学报》，2010（4）。

就是这些合作的一个基本单元。

在一些自然条件恶劣的地区，生产生活互助也构成了其村社理性的重要内容。根据一些研究，清朝乃至民国时期农村社区中公田所占的比重平均达到了20%～30%，而且越是资源短缺地区公田比重越高，最高达到了80%，这种患难相恤的合作对维护社区稳定和社会稳定发挥了重要作用。

在当代农村工业化进程中，尤其是工业化早期，村社内部通过资源整合实现全村收益最大化的例子俯拾皆是。即使是在以个体经济著称的浙江温州，也可观察到这样的合作实践。可以引入一个生产力边界模型来讨论村社理性发挥作用的机制——组织租。

假设甲和乙是两个相关的主体；初始状态下甲的规模远大于乙，这时甲能够影响乙，但乙不能影响甲；甲的产出给乙造成技术负外部性，即甲的产出会使乙的生产活动受到损失但乙对此无法避免；乙可能通过某种方式改变这种权利结构，其改变这种权利结构的能力与乙相对于甲的规模成正比。模型研究表明了以下几点。

第一，当甲和乙分别决策时，甲的产出由甲的边际成本和边际收益决定，而不必考虑乙的产出；乙需要根据甲产出的变化不断调整其产出以保持经济效率。

第二，当甲和乙形成一个统一的经济主体时，甲和乙不再分别决策，而是承认甲对乙造成的成本，并以此选择有经济效率的产出水平——甲和乙的产出总和最大化。这种情况下，甲的产出也受到乙的损失程度的影响。

第三，假设乙是两个主体丙和丁的集合。初始状态下，丙和丁没有集体行动，乙没有能力改变它和甲之间的权利结构；当丙和丁通过集体行动可以改变甲和乙的权利结构，且丙和丁合作下的总产出水平高于初始状态时，丙和丁就表现出了集体理性特征。因此，经济规模小的主体通过合作行动会使总产出增加。合作往往要在一定的组织框架内进行，这个借由合作获得的产出增量即为合作者获得的组织租。

二、社会治理领域的村社理性

村社理性在治理领域的表现，主要体现在通过节约交易成本低成本地实现地方公共品供给和地方有序治理等方面上。新制度经济学认为，市场和企业都是资源配置的手段。威廉姆森在科斯的交易成本理论的基础上指出，与市场机制相比，企业机制主要是从以下几个方面节省了交易成本：与市场制度相比，重复博弈机制使得企业内部的机会主义动机削弱；与内部组织相关的各种活动能够得到有效的监督和审核；内部组织拥有处理争端或纠纷的优势；内部组织还可以从各个方面减小信息不对称的影响。

乡村治理中也因血缘、地缘关系而存在重复博弈、充分信息、有效监督等机制，使得村社组织可以通过内部化作用，以较低的成本实现乡村基本公共物品的供给，形成稳态的治理结构。这一点通过文献研究即可说明。

费孝通认为中国的乡土社会存在基于乡土社会血缘、地缘关系的“教化性的权力”的“长老统治”，社会治理主要是依靠教化而不是政治来实现。这是乡土中国特有的社会秩序的维护模式，一般西方社会理论范畴对此缺乏讨论。梁漱溟认为：“许多事情乡村皆自有办法；许多问题乡村皆自能解决：如乡约、保甲、社仓、社学之类，时或出于执政者之倡导，固地方人自己去做。”地方治理的具体实施主要依靠乡土精英，主要是族长、乡绅或地方名流等，秦晖将其归纳为“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”。比如珠江三角洲地区，（历史上）宗族文化非常发达，单姓村普遍，地方领袖通常由族人产生，再获政府认同。他们多是祭祀、教育、水利和商会的主持人，他们管理的事情很多，行使的权力相当广泛，涉及立法（族规制定）、司法（极端者族中有杀人权）和执法权，更不用说祭祖拜神、组织生产、教育社化（如祠堂私塾）、调解纠纷、赈灾救济、应付官府等事务了。海外学者对此也有研究，比如黄仁宇在关于明史的研究中就描述了明朝时

期是如何依靠“耆老制度”实现地方治理的。

除伦理、乡绅以外，村社共同利益（村社共同体）也是实现乡村低成本治理的一个重要机制。这和农村经济基础层面的财产关系密切相关。传统村社或宗族中的公田就是村社共同体的一种形式。“除了租给佃户之外，它收益中的一部分，需要直接或间接地用于地方公共目的”，“稳定地方公共责任得以实现的财政来源，以利于团体生存和安全，巩固地方内聚及相应的秩序”。

上述大多数研究都限于传统农业时期。近代以来，随着中国追求工业化，一方面出于原始积累和产业扩张中农村资源和剩余向城市转移的需要，另一方面出于国家治理体系向现代化转型的需要，乡村治理体系发生了重大变迁，传统的村社治理机制出现断层，社会学界对农村治理失序甚至出现治理危机的关注较多，新的农村治理经验尚未被纳入研究者的视野。

三、不同领域中的村社理性的相互关系

关于农业与农村发展的研究，不论是对传统村庄的研究，还是对现代村庄的研究，大多局限于单一的学科领域，将农村复杂的问题削足适履地分割，将农村经济与社会治理结合起来的研究较少。现有研究主要是经验层面的归纳，尚缺乏理论总结。

在农村实际生活中，对农业生产的协调管理历来是农村治理的重要内容。或者说，农村治理的内容和方式，很大程度上是围绕如何促进农业生产合作、弱化自然风险的影响而展开的。这一点在许多传统和当代的乡约中都可见到。这个问题可以用经济学中的涌现理论来解释。涌现或涌现性在经济系统中是演化过程中一个至关重要的概念。在经济系统中，涌现指个体和经济组织相互作用产生的不可精确预测的非可加性后果，它创造了系统内的多样性并促进系统内结构复杂化。在组织合作中，阿尔钦的“队生产”理论指出了涌现性的存在，认为企业“提高生产率的一个独特的来源是它的‘队’生产率。在‘队’中，产出并不是每个特定的合作性投入的

分产出之和，而是由一个团体所生产的不可分解的没有归属的价值……它生产了一个无法分解的最终产品价值”。一些社会交换理论也提示了涌现规律。彼德·布劳坚决认为不能将社会交换还原为经济交换和简单的人际互动。马塞尔·莫思指出，长期的交换活动同时也是一个社会资本积累的过程，能够引进并强化社会的规范结构，从而调节群体社会生活，使人与人之间有时甚至带有一定的利他性。

在中国的乡土社会，村内合作进行基础设施建设往往可以带动治理局面的改善，甚至成为村庄进一步发展的基础。基于文化的合作对缓解农村中的冲突也具有明显的作用。重复博弈和多边合作等降低交易成本的机制，在村社治理和农村生产合作中都发挥着重要的作用，二者相互促进。在农村综合发展的总目标下，以合作为基础的经济发展与社会治理之间存在交互效用。

四、组织租与村社理性的关系及影响因素

一般认为，农村中的资源配置，能够形成村社内稳定合作的就表现为村社理性，此外则普遍呈现出农户理性，这是一个多重均衡。在这个多重均衡中，每种均衡态都是稳定的，互相之间没有过渡。这与经验层面得到的观察不同，为什么传统村社中普遍存在的合作机制在当代农村越来越少见了呢？再比如，为什么早期农村工业化中，当单家独户的经济能力不能满足设备资产的最小可分割要求时，农户通过集体合作进入工业生产在全国比较普遍，而20世纪80年代后期至20世纪90年代却日益稀少？这表明村社理性和农户理性两种状态之间可以相互转换。那么，如何促进农户理性转换为村社理性？从农村经济生活的基本面考察，农户的组织合作需要支付组织成本，如果合作产生的组织租不足以抵消组织成本，则合作很难维持。农户是否选择合作的成本—收益比较是：合作的收益是实现组织租并获得一定的分配，成本则是为此而放弃的个体行动能够取得的最大效用。

只有组织租足够大，农民才可能有跨户合作的意愿。中央农村工作部领导人邓子恢说过：“……农民是吃私粮，一定要算账的，吃亏的事他绝不会干……打土豪可以不算细账，办合作社则不同，一要大家个人有利，二要成员之间彼此互利……”传统村社与现代村社内的合作，都产生于通过内部联合改变外部规模主体的权利结构的需要。

在传统农业社会，潜在的组织租来源于水利、团防等基础设施，以及集体行动对自然和社会风险的弱化；而在现代社会，潜在的组织租虽然同样来源于规模不对称，但主要是工商业资本与小农之间的规模不对称。这导致了实现潜在组织租的方式和途径不同。传统社会的主要矛盾是如何实现人与自然之间的协调，合作者在顺应自然规律的基础上获取组织租。现代社会中的规模不对称是社会性的，能否实现组织租更多地受到了大规模社会生产和社会制度结构的限制。

在现代村社，农业技术进步和农村工商业发展使得传统社会中的一些生产合作不再有必要，减少了组织租的来源。随着农药、薄膜、机械、化肥等现代生产要素的大量引入，传统农业生产中的一些合作机制淡化。大型机械对于劳动的替代，使得秋收时节村里原来的轮番“帮秋”正日益退出农村的生产生活；农村建房和红白喜事置办酒席，原来需要亲邻帮忙，现在都改由专业施工队和饭店来筹置了。城乡二元结构下农村劳动者向城市的流动，不仅使农户作为单一行动主体的预期收入提高，而且缩小了村社内劳动力合作的生产可能性边界，二者都会使村社合作的组织租减小，弱化村社内部的合作机制。

以上因素导致了在一般的生产生活领域农户合作的组织租过小。当前农户的合作困境还在于具有较高组织租的领域多属于进入门槛较高、村内即使合作也难以克服瓶颈限制的产业或环节，如果集全村乃至乡镇之力仍然不能满足资产的最小分割要求，那么也就难以通过合作来获取组织租。

如果村社合作的组织租减少，则村社的组织性会趋于弱化，不仅个体化的农民维护收入权益的能力越来越弱，而且村庄治理也会趋于无序；而越是治理失序的村庄，就越难以有效承接外部资源的注入，越是深陷在低水平的发展陷阱中难以自拔。如此恶性循环，不仅“三农”与“三治”问题将愈演愈烈，而且将严重反作用于整体的社会稳定、粮食安全与生态可持续。反之，如果组织租的预期收益越大、来源越多，则村社内部达成合作的可能性越大。这种村社内部的合作和资源整合，可以有效降低村社内部整合的交易成本，进而降低村社治理成本，对全社会也将贡献多方面的正外部性。简言之，多维的合作培育多维的社会资本，多维的社会资本恰恰是稳定的社会运行内含的全面发展和多边治理的基础。

五、结论与政策建议

近年来，包括新农村建设在内的民生新政充满着政府善意，但由于政府与分散的小农之间的交易成本过高，往往难以落地成为政府善治，公共资源下移农村普遍遭遇“精英俘获”。此外，以往农村中累积的矛盾可能借机爆发。

重视村社理性的积极作用，构建以村社为基本单元的多方合作框架，可以在恢复农村的广义生态环境和宏观社会资本水平、改善农村的经济基础、重建农村良治体系等多个方面发挥重要作用。

但是，在农村去组织化的过程中，村级共有资产逐渐减少；在要素与剩余净流出、“三农”日益衰败的情况下，也难谈村社的稳定收益。因此，新农村建设中政府主导的针对村社多边合作的资源注入和有效的制度供给就显得尤为重要。惟其如此，才能满足外部主体与农村两亿多兼业小农户之间的集体谈判条件，形成制度成本较低的可维护契约，正常市场经济和政府治理需要的信用社会基础才能逐渐形成。

根据作者主持的乡建试验，当前最容易产生组织租的领域是以农村留守人群为主的文化建设和农田水利等基础设施建设。此外，

税费时代农民上访维权形成的组织，已经支付过了组织成本，低成本地实现了村庄资源的社会动员，可以成为对接政府财政资源的组织载体。这一过程也将使农民维权组织的政治诉求转化为经济诉求，有利于基层治理局面的改善。

第二部分

背景——宏观经济与制度变迁

本书所要强调的一个不同于制度决定论的观点是：中国的制度变迁是在一定的资源禀赋约束下推进国家工业化而导致要素结构变化的结果。中国在资源极度稀缺和资本绝对稀缺的紧约束条件下，主要依靠内向型积累渡过了难以逾越的资本原始积累阶段，快速完成了工业化。在这个过程中，逐渐形成了政府既作为实际所有者又作为制度供给者的、由国家直接推进资源资本化的特殊的制度路径，并使得后来在历次宏观经济变化的背景下发生的制度变迁对此形成了路径依赖。

更为严峻的、具有规律性的问题在于：在这个政府与资本密切结合的制度结构中，获取收益与承担成本的主体并不对称。既得利益集团都急于在各种政府推进的改革之中参与分配、占有制度收益，“权利贫困”的弱势群体则只能继续承担被这种改革不断地甩出来的制度成本。由计划经济向市场经济转型的这一制度变迁过程，仍然摆脱不了旧有利益分配格局的路径依赖制约。

这应该成为理解中国的“三农”与“三治”问题的基本背景。

本部分收录的文章结合这个中国特色的制度变迁的历史背景（第1、2篇），客观反映了宏观经济波动对农村公共品提供（第3篇）、农村金融（第4篇）、农村扶贫（第5篇）、城市化过程中的土地征占（第6篇）、劳动力城乡流动（第7篇）、林业发展（第8篇）等诸多领域的制度变迁的影响。

30年改革中经过实践检验的3个思考[1]

如果能够规避意识形态化的话语构建来分析大包干之后的中国农村经济基础，那么不外乎是传统的“小农经济＋村社制”；其所形成的、后来在资本化大潮的剥夺下仍然创造了中国农村30年的稳定奇迹的财产和分配关系的实质，则主要是内在地恢复了历史上就利于维护稳态结构的“均分制＋定额租”，何况在以地方政府为主的“圈地运动”兴起、农村群体性事件大幅度增加的2004—2006年，中央政府推进了封建时期历朝历代都曾有效改善官民关系的“免赋”……

对照所谓国企改制的复杂历程，不论出于何种动机，主观地误解和客观地错用农村改革经验——20世纪80年代中期先搞“包”字进城、推行厂长经理承包制而导致大多数工人群众失去财产权利和保障，20世纪90年代中期再因财政危机以股份化名义直接把数千万下岗职工甩给社会……产业资本集团所具有的为了占有制度收益甩掉制度成本而推进制度变迁的特殊的、得天独厚的条件，很可能是其自从提出到现在仍然不断造成社会代价的一个更实际、更有利益背景的原因。期间，本来源于农村集体企业改制的、还能或多或少地实现些许公平分配的股份合作制，也被基层设租寻租利益导向下的具有话语正确的“全面改制”所取代。

当代主流之“工业化＋城市化”“货币化＋资本化”等发展主义诉求，内在地具有对“西式四化”——私有化、市场化、自由化、全球化——的路径依赖，客观上恶化着中国人口资源压力制约下的“三农”问题。在传统的以小农村社制度为经济基础的中国农

---

① 原文参见温铁军：《对改革开放30年来农村改革的三个思考》，载《税务研究》，2008（12）。

村，盲目城市化只会让农村分散的贫困人口空间平移，相对集中到城市，形成贫民窟，最终造成的甚至是社会矛盾的集中爆发。

虽然人们几乎都知道中国改革始于1978年，但却很少知道具有改革号角意义兼开启“思想解放运动”的标志性事件是当时的总书记胡耀邦先生精心组织的党政军群中央机关报刊五总编联合行动——修改并发表了被大篇幅删改、连标题都重做过的南京大学某教师的理论文章《实践是检验真理的唯一标准》。[①]

现在，无论这个被改为标题的理论观点是否至今被学术界争论[②]，希望了解中国经验的人对中国当代起于青萍之末并延续了30年的农村改革，还是有必要按照“实践检验真理”这一十一届三中全会一致通过的改革理念，正视其对改革自身的检验。为什么中国传统农业地区的农民收入增长乏力？为什么农业和农村经济大部分陷入长期徘徊的困境？为什么所谓“三农”问题在中国步入新千年之际成为国家战略的重中之重？只要读懂了这些情况，从事实际政策研究的人就可以顺畅地理解为什么党在十七大再次重申“三农问题是重中之重”的同时，首次提出了生态文明理念。只有坚持这个理念之下的理论创新和体制创新，才能深化农村改革，实现可持续发展。

一、思考一：股份合作制——农村产权改革和城市改革的差别何在？

鉴于长期存在的城乡二元结构体制矛盾已被写入了十六大政治

---

① 近年来这件事情已经被公开披露，出于当时的政治需要，在胡耀邦的主持下，《解放军报》《人民日报》《红旗杂志》《光明日报》和新华社的五个总编辑参与其中，发起了关于真理标准的大讨论。作者曾经在1983年访问了按照领导意图承担删改和编辑该篇文章任务的执笔人孙长江。得到了该文的原文和修改稿的原件后，作者把这些资料复印之后作为其本科毕业论文附件上交留存于中国人民大学新闻系资料室。原文作者是南京大学哲学系一位叫胡复明的教师，但原文并不是这个标题，原文的基本观点也不是后来发表出来的观点。

② 由于文章发表与十一届三中全会及会后党的领导人的更替高度相关，因此文章观点的理论争论被淡化了。

报告，我们得以据此做关于城乡改革异同的分析。

早期的农村改革是多数人受益的改革。而在叙述早期的改革经验时，人们总要以统分结合、双层经营的家庭联产承包责任制这一至今基本概念仍没说清楚的“文件语言”开头。实际上，家庭联产承包责任制只有部分地区在1978—1982年执行过四年，是在当时财政危机压力下“甩包袱”的结果。此后政府和农民在1982—1984年把文件上的家庭联产承包责任制变成了以大包干（包干到户）为名的分户经营。结果只不过是通过几千年传统农业社会以“土地均分制＋定额租”为主的生产关系来达成乡土社会长期稳态特征的复归。

作者之所以坚持把中国农村经济基础的复杂现象归纳为“三农”问题，是因为多年以来就认为大包干所造成的农村经济基础不外乎是传统的“小农经济＋村社制”。

以大包干为名的土地平均分配在产权制度上之所以有积极意义的变迁，是因为把过去以人民公社的名义但实际是国家资本控制农村土地、占有收益的这种中国特色的工业化原始积累时期最为基础的财产制度，短期内变成了两亿农户依据社区内部的成员权平均占有本村的土地和资产。[①] 其实，这恰恰是做到了每个单位内部都起点公平。[②] 如同早年的土地改革一样，它是使当时占中国人口80%的农民都得到好处的一种财产关系重构。

经济基础领域的农村改革引发的上层建筑问题在于，政府在让农民家庭承包土地的同时也得到了制度变迁收益，实际上把农村的公共开支连同教育医疗和福利保障一并压在土地上了。但是在城乡

---

① 早在20世纪90年代的很多关于中国农村土地制度的学术讨论中，对成员权的概念就已经达成了共识。对此做出原始创新的中国学者有刘守英、龚启盛等。

② 我在1991年苏联解体事件发生之前就中国改革问题在美国哥伦比亚大学做演讲时，起草的讲稿中已经就起点公平的产权关系形成了比较系统的论述；后来在1993年发表的《国家资本再分配与民间资本再积累》是在该讲稿的基础上进一步结合苏联解体修改而成的。参见温铁军：《国家资本再分配与民间资本再积累》，载《战略与管理》，1994（4）。

二元结构体制矛盾约束下，这部分急于“离土离乡”的财政供养人口就必然要求城里人的待遇，遂造成政府让渡给“三农”的高成本的农村上层建筑的开支不断增加，成为进入20世纪90年代之后农民负担不断加重的一个根源。

因此，作者在上上下下都逐渐接受了“三农”问题的概念后认为，这只是接受了对农村经济基础的归纳，需要进一步理解的是与地方治理有关的“三治”问题，那是对包括村治、乡治和县治的百年来困扰国家制度建设的农村上层建筑问题的归纳。

对当代改革造成更大的代价可能是一种误解误作：当年胡耀邦总书记在强调农村改革经验的时候，曾经主张“包”字进城，但那时政策界并没有谁敢于明确指出农村改革其实是对土地财产进行了比较彻底的重新分配。因此，实行所谓承包制的城市企业改革很多借机演变成少数人获取企业资产收益的“权力承包”。

对此，1998年为了表达对改革20年的纪念，作者曾在《工人日报》上发表整版文章明确指出，农村改革之所以成功，是因为这种改革把土地财产平均分给每个农民，形成了农村和谐社会的公平公正，这是由财产占有关系的一次分配来体现的。因此，这是一个让大多数农民和国家都得好处的双赢改革。而城市改革之所以至今延宕不前，是因为并没有把财产权益分配给工人，没有让大多数工人得好处。也就是说，城市改革是大多数工人失去财产的改革。

城里搞了这种大多数人失去财产的改革之后，城市劳工群体的福利保障功能本来应该由政府的二次分配来体现，但在政府财政税收占GDP比重连续大幅度下降的20世纪90年代，接着发生的却是连教育和医疗这些原本占有大量公共资源和本来必须承担公共服务的部门，也在以财政“甩包袱”为背景的激进改革之中以市场化、产业化的名义把公共财政支付不起的“包袱”转嫁给社会了。

由此看来，不论出于何种动机，主观地误解和客观地错用了农村改革经验，很可能是城市改革自从提出以来到现在仍然不断造成社会代价的一个更真实的有深刻背景的原因。

事实上，城市企业的改制完全可以参照农村一次分配就实现了公平公正的做法。

从20世纪80年代后期到90年代初期，乡镇企业改革就参照了农村大包干的经验。中国第一个股份合作制企业不出现在城市，而出现在1984年全面推进大包干的城郊——山东省淄博市周村区长行村。这个城郊村当年就有几百万元的工业固定资产，村干部带领全村百姓讨论决定，根据劳动农民的年龄、贡献、职务做股。就像各村的农民按每户人口平均分地一样，集体企业的固定资产折股到每一个社员头上，就是股份合作制。后来，在作者从事农村改革试验区研究的那十年，很多集体化社区和乡镇集体企业都这样操作，成为当时很成功的普遍经验。长行村企业产权平均占有的公正改革12年之后的1996年，广东省政府曾发出文件，在广东省全省农村推进产生于南海市的以土地为中心的社区股份合作制改革，那也是把土地和企业资产全部折股到户。2007年，我们在山西的调查表明，直到2003年还仍然有这种把几亿元资产全部折股到户的农村基层的公正改制，形成了内部化的产权和收益分配制度。

改革期间这些不断发生的基层自主的创新经验表明，只要认真实行多数人得好处的改革，就都能合乎逻辑地、常态地达到构建和谐社会的目的。

大量试验和调查证明，20世纪80年代农村股份合作制改革试验推进的时候，实际上反对者根本不是乡镇企业职工，不是技术人员，不是企业骨干，甚至不是企业的实际管理者，而主要是基层政府的干部。为什么呢？当然是设租寻租的利益导向——如果不改制，那么主管部门职员和当地领导干部最大的好处就是可以直接受益，而且，连相关部门的无权者也可以利用甚至创造获益的机制。一旦实行多数人有股权，特别是在改革试验区只保留很少的集体股，先把70%、后把85%以上的股份直接分配给劳动群众以后，干部再想安排亲信、随便从企业报账或直接提取收益还行吗？当然不可能了，因为大多数具有股东身份的群众会自发地盯着这些不正

之风。

话说回来，农民主动改革包地到户的时候，人民公社的干部难道就愿意吗？当时的“段子”叫“三五牌干部”反对，50多岁、50多元工资、20世纪50年代参加工作的这些基层干部大部分反对大包干带来的农民平均占有财产。为什么呢？还是因为权力丧失，利益受损。

二、思考二：私有化——金融资本带动土地兼并集中的后果是什么？

以上分析已经说明，中国农村的土地早在当年大包干的时候就已经完成了财产关系的重构，建立了基于社区内部成员权的平等的、以村和户为单位的土地半私有性质的两级产权。这种既与西方个体化私有权不同，也和城市改革不同的财产关系改革的特点在于其在一开始就体现了20年之后才被中央政府作为和谐社会的政治路线强调的公平公正的原则，这种财产关系公平的改制也被同期出现的农村大幅度增产增收的实绩所证明是有效率的。

有些人近年来反复强调农地私有化。其中多数可能出于不知道过去发生的情况，少数则比较直白地明确提出以个人化的土地私权来促进金融资本进入农业，形成土地兼并集中的利益诉求，这确实是合乎当代中产阶级崛起的经济理性的。如果从该利益集团角度出发提出这种利益诉求，那么本身无可厚非，但这恰恰值得秉持政策理性的决策者认真分析。

作者的国际比较研究指出，一旦从西方强调的个人主义理性出发，在土地制度安排上通过全面私有化推进土地兼并集中，那就不是贫民窟的问题了，而是暴力冲突。作者曾经考察过墨西哥的农民起义、埃及农民的地权斗争、印度的游击区，以及其他国家农村发生的对抗性暴力冲突，发现根本的制度原因都是一个，就是进入资本主义阶段之后的产业扩张与推进土地私有化的制度需求结合。2004年作者写的印度考察报告，就是《无地必反》。

世界上只有东亚社会实行的是按照家庭人口平均分配土地的农村制度，不论其制度和意识形态有什么差别。如果观察人口过亿的发展中国家，那么只有中国真正完成了土地革命，而土地革命实质上是发展中国家民主革命的核心内容。因此，在当代的发展中人口大国中，唯独中国不存在发生农民起义的制度环境，政府至少还可以通过大幅度增加新农村建设投资来逐步改善农民的生存条件。而在其他发展中国家，凡出现土地革命、农民起义的地方，至今暴力冲突仍不断。千万无辜农民血的事实告诉我们，中国农村政策的底线就是不搞体现西方个体理性的土地私有化，否则，历史虽然不会倒退到起点，可牺牲了几千万中国人的生命才完成的民主革命却会以螺旋路径接近那个起点。

中国的问题是一个人口膨胀而资源短缺的农业国家追求工业化的发展问题和整个发展过程必然的资源资本化产生巨额增值收益之中的制度安排问题。如果政策失误，也制造出一两亿无地农民集中进入贫民窟，那么就会出大乱子。

事实上，中国已经出现了少数贫民窟，北京周边就能看到这样的地方。

有些学者可以说，这是城市化进程之中的“正常现象”。但是，任何政治体制下的决策者都不可以忽视，分散在几百万个自然村的贫民还能通过政府和社会的扶贫来缓解困境，一旦成千上万的贫困人口从四面八方聚集到一起，就必然形成社会动乱的基础。

农村社区内部的土地按人口平均分配、按户占有产权，是中国特色的、长期化的农地制度安排。这种基本经济制度有效地稳住了本来就严重过剩的农民人口，使广大农村成为“人口池”或“劳动力池”。直到20世纪90年代末期产业资本大规模扩张之前，中国都切实地避免了其他发展中国家在无序流动下形成的贫民窟，从而也就避免了少数对中国不怀好意的西方人眼巴巴地期待的“中国崩溃论”——大规模社会犯罪和政治动乱的爆发。

人们都相信师从西方的现代法治是一种进步，却很少认真地了

解法治社会的制度成本必须靠强大的警治支撑。且不说几乎没有剩余可言的小农经济负担不起高成本的警治，如果本质上属于“非规范社会”（Informal Society）的中国农村照搬这种“规范社会”的法律和警察制度，那么其转型代价只能由农民承担。

一般来说，中国农民在自己长期生存的社区内部基本上不犯罪，为什么？首先是地权在起约束作用。中国在这么突出的人地（人口与资源）矛盾之下，能够这么短的时间内完成工业化的原始积累但农村仍然能够维持安定，靠的是什么？靠的可不是司法，不是警力，而是地权的约束。

比如，在当代的土地股份合作制改革之中，很多农村基层治理所依据的乡规民约都明确写着，一旦刑事犯罪，其地权形成的股份收益，或者村社内部股权分配的福利就随即丧失。尤其是在有一定工业收益的乡村，比如广东珠三角农村实行以土地为中心的社区股份合作制，一般都把村社土地和工业资产做成股权分给每家每户。这种股份合作制就有一条共同约定：村民如果刑事犯罪，那么股权将被取消。因此广东的刑事案件数量虽然高于其他地区，但仍主要是外来人口犯罪占绝对比重。流动人口增加导致刑事犯罪增加是规律，既不是伦理道德和教育问题，也不是法制建设不足的问题。

从制度经济学研究发展问题的角度来说，我国现在这种农地制度的基本制度作用，其实主要是稳定国家。那么，获取这种制度收益的就是国家，政府就应该为此支付制度成本。

于是，也就因此而有了当代“三农”新政——以不断追加投资为推动力的新农村建设的国家战略。

三、思考三：城市化是不是解决“三农”问题的根本出路？

中国的现实是，9.4亿农民人口中虽然有1亿多农民劳动力进城打工，但仍然有7亿～8亿农民生活在分散的300万个村社中。无论这个国家的大城市怎么变，300万个乡土中国的村社之中，大多数还是村社，几千年的传统文化传承下来的小农村社制度作为农

村的一般经济基础，至今基本没变。

何况俗话说十里不同风，各地农村地方性的差异非常大。我们能不能简单化地把这种传统的小农村社制度的经济基础直接和连城里人都没有完全适应的所谓的现代法治社会或者现代上层建筑对接？好在至少在中央层次上已经清楚了：真正要让包括农村群众在内的全国人民的生活达到中等发达国家的水平，还得到2050年前后。然后，再经过两三代人的努力奋斗，到21世纪末才有可能达到发达国家的水平。那么，有没有可能今天就把发达国家的现行制度照搬来，那样就实现了现代法治？

如果真要这样做，那么请先做横向比较：世界上哪一个人口过亿的发展中大国没有照搬西方？可哪一个像中国这样全面完成工业化了？哪一个不是30%以上的贫困率，严重的甚至超过50%？而且不管人均收入有多高，大部分仍然是城乡二元结构，所谓加快城市化也主要靠大型贫民窟来大量集中贫困人口。这种照搬西方制度的收益被少数精英获取而制度成本只能是由大多数老百姓承担！

比如亚洲的其他几个人口过亿的发展中大国，上层建筑方面的自由选举、多党制议会民主，经济基础方面的私有化和市场化，早就落实了，学者作为精英集团的一部分也以“知本家”身份分享制度收益。但是，它们整体上作为国家参与全球竞争的工业化的发展，却不如中国。

由此提出的问题是：作为人口最多、资源短缺的发展中国家，我们到底要什么？我们的农民生存其中的乡土中国到底要什么？今天学术界的主流大力推进私有化、市场化、自由化、全球化，也就是事实上已经取代了“官方四化”的所谓的“西式四化”，或者比较中性地从过程看，说成是发展主义的工业化、城市化、货币化、资本化。但即使这些“化”都完成了，也未必能解决中国的“三农”问题。

谁都明白，“西式四化”在理论逻辑上是成立的。只有先产权私有化了才能大规模市场化，有了市场化的自由贸易，“商品是天

然的平等派”，新生的中产阶级就必然要求政治自由化，最后通向全球一体化。否则，也不会那么多“官民人等”想当然地迷信这些说法。

但是，麻烦出在这个符合经济理性的逻辑起点不可能与历史经验过程的逻辑起点一致。

历史告诉我们，这个“西式四化”内在的完整的理论逻辑在运作之中必然形成的制度成本，会惯性地路径依赖地转嫁到农村，于是城乡差别必然拉大，生产力诸要素就必然追求高回报而大幅度流出“三农”，当然也就势所必然地有了日益严峻的“三农”问题。近年来有人甚至以为中国只要照搬美国的制度就万事大吉了。但是他们忽略了一个常识：“中国无农场，美国无农民”——中国90%的土地由两亿多农户经营，美国90%的土地由17万农场主经营。中国的现实是平原面积只占国土面积的1/8，而与水、土、光、热这四种适宜农业的资源比较匹配的平原面积只占国土面积的不到10%。沙漠、山区和高原肯定不是企业家办工厂的首选地，所以工业必然集中在平原和沿海地区，因此城市也必然集中在平原和沿海地区，这样，农业、工业、城市和人口都主要集中在平原和沿海地区。因此，中国的区域差别拉大，本来应该是“梯级分布”的中国经济地理条件制约的结果，而并非完全是人为的结果或者制度之祸。

20世纪80年代中期和以后的十几年中，作者与很多人一样，也曾经想当然地把城市化作为解决“三农”问题的根本出路，认为只要加快城市化，放开户口，让农民进城，“三农”问题就迎刃而解了。但后来作者有幸去过很多发展中国家实地考察，亲眼看到只要是人口超过一亿的大国，就没有哪一个城市化是成功的。其实，即便是发达国家的大城市，只要形成贫民窟，它也就如恶性肿瘤般难以根治。用大型贫民窟的方式来实现的城市化只不过是一种“空间平移、集中贫困”——农村分散的贫困人口变成相对集中的贫民窟人口。结果，往往是社会矛盾集中爆发。

宏观环境变化背景下的城乡统筹与中国发展的可持续性[①]

当前中国三大资本全面过剩的格局，一方面深化了“三农”困境，另一方面也为“三农”摆脱单纯追求资本收益的理论逻辑和政策研究的创新性探索创造了客观条件。近些年率先摆脱资本不足窘境的中央政府层面的国家政策的调整，内在地体现了“三农”在国民经济发展中的具有战略意义的伟大转变。不过，由于当前各地政府招商引资盛行，所体现的主流的发展逻辑仍然是以资为本，且造成资本过剩条件下制度代价普遍向资源和生态环境转嫁，因此要在“三农”领域贯彻生态文明理念面临重重障碍，当前迫切需要推进农村组织载体的建设与组织创新，使以“草根”为主的农村真正享受农村发展新政的实惠。

一、引言

21世纪以来，随着宏观经济环境的变化，“三农”问题进一步深化为农业资源短缺愈益严重连带造成的环境污染与食品安全双重负外部性危机、农村经济凋敝叠加治理缺失，以及仍占人口多数的农民逐渐成为经济资本化和社会分层化两大主流发展趋势中的边缘阶层。若借鉴西方新政治经济学和新古典经济学理论，则可知“三农”问题产生的原因在于经济基础领域中基本生产要素长期、大规模净流出农村、“半工半农”被制度化、农村公共产品供给短缺等问题；若借鉴西方新制度经济学理论则可以认为，国家现代化进程（工业化＋城市化）中必然发生的制度成本不断向农村转嫁，加剧

① 本文由中国人民大学可持续发展高等研究院董筱丹起草，薛翠参与讨论，温铁军修改定稿。

了农村在生产、生活、环境与公共卫生、乡村治理、文化等几乎所有方面的矛盾。

迄今为止的西方社会科学体系对这种乡村衰败的客观趋势能够做出具有理论意义的一般逻辑归纳，但更值得当代中国学术界重视的是，遵循这种理论逻辑的一般发展过程都不可能形成改变路径依赖的经验。

有鉴于此，当前必须在理论上和实践上努力推进自主创新，才可能改变“三农”衰败越来越深刻地反作用于宏观经济和社会稳定全局的趋势。十六大以来提出的统筹城乡、新农村建设等国家战略和科学发展观、和谐社会以及十七大进一步提出的生态文明等执政理念，无疑是重大的具有中国特色的政策自主创新。只有以这些思想为指导，理论上正视“三农”困境，实践中正确推进以农民为主体的新农村建设，才可能逐步缓解中国的生态环境破坏、生产过剩、社会两极分化及社会冲突等严重矛盾，维持中国的可持续发展。但这些战略调整执行之难，一如全社会早已达成共识的，主要障碍恰恰是内在于政府的利益集团左右部门和地方政策以牟利嫁害。

二、“三农”困境的内生性

城乡二元体制矛盾对于“三农”发展的制约，早就成为理论界的共识。但如何缓解这一制约作用？

尽管众说纷纭，但有一点是毫无疑问的，那就是我们的理论建设也应该随着实践的发展与时俱进。比如，人们一般寄希望于以城市和工业的迅速发展来带动农村剩余劳动力向外转移，一方面可以获得非农产业的较高收入；另一方面农业从业者可以通过规模经营来提高农业收入。从理论逻辑上说，这一设想确实很美好，但这个逻辑成立的假设前提是完全市场条件下的一般静态均衡，而这个前提恰恰与我们今天所处的现实环境相去甚远。

早在1999年，林毅夫就在“中国经济五十人论坛”的一次发

言中指出，中国经济运行出现了劳动力和产业资本双重过剩条件下的恶性循环，并提出唯有新农村建设才能有针对性地缓解矛盾。十年之后，中国出现了产业资本、商业资本和金融资本这三大资本的相继过剩，且愈演愈烈……

如同产品和要素稀缺的条件下难以形成正常的市场环境一样，过剩条件下的市场竞争环境也往往是非正常的。当前国内的市场运行因资本属性的不同而大体可归为两种情况或趋势。

第一种趋势：不顾产业资本的积累和扩张本应属于不同历史阶段的客观约束，教条主义地利用国家集中体制把市场经济意识形态化，势必演变为“竞劣”机制——现实中市场竞争主体越来越多地依靠向弱势环节转嫁竞争压力来维持收益空间。换言之，某行业如果整体市场环境是趋于“竞劣”的，那么其中的单家企业难以依靠正常的市场经营来维持正常生存。

例如，在涉农领域，大量中小产业资本和一般商业资本在“竞劣”机制的倒逼之下不断向“三农”转嫁代价：涉农物资流通环节表现为营商环境劣化——过度竞争使得商业利润低下，于是假冒伪劣盛行；农产品市场上继续表现为小生产与大市场之间交易费用畸高的矛盾、农民与农产品加工业难以形成稳定的合作关系进而向全社会转嫁食品不安全的代价；垄断部门继续以“谷贱伤农”为政绩来获得更多财政补贴。

再如，农地市场化开发中地方政府为追求资源资本化收益，甚至不惜为虎作伥倒贴地租招商引资，又因无力承担征地补偿成本而愈益转向黑社会手段。这在本质上是长期以来资本内化于政府势必形成的治理劣化，导致征地中恶化官民矛盾的暴力事件越来越突出。

又如，20 世纪 90 年代中期以来急剧转向具有过高对外依存度的外资外贸经济。作为政绩的出口顺差中隐含了资源环境租和未支付大量农民工的社会福利租，不仅内在地直接影响了和谐社会的落实，而且当时政府甩掉的资源环境和社会代价都得由后任政府承

担。当前，则直接表现为务工人员工资水平难以提高，城市打工者基本生活条件难以改善，打工者缺乏稳定的就业机会，工潮此起彼伏……

在几乎所有的涉农产业和领域，凡是完全依靠市场力量运行的，几乎无一例外地都呈现出这一市场失灵结局。

人们可以适当关注历史性变化，近年来也还有某些取得成就的市场化的改革与发展项目，但主要是在传统“三农”之外的边缘领域，如山区和林业改革，又如服务于城市中产阶级需求的休闲旅游农业和有机农产品生产领域……

随着中央政府成功地转型为以金融资本和资源性资产直接资本化来获得“无血汗”（no swept）收益，其制度取向也升级了，达到了发达国家的经济结构高度化才有的层次。

这种潜在变化之中演化出了资本竞争的第二种趋势：能够和行政权力相结合获取垄断性超额收益的领域，往往演变成能与发达国家相比的高收费行业，典型者如教育、法律和医疗行业。同时期，在资源配置中具有组织作用的资金要素，因本源地依靠国家政治赋权才能形成货币信用，所以其与政治权力相结合追求垄断收益的特征就表现得最为明显，加上资金内在地要在流动性中获利，于是经济资本化之中农村资金势必离农、离中小企业（乡镇企业）而去，导致农村流动性不足而“三农”和中小企业中高利贷盛行，加剧了“三农”和地方经济剩余流出，加剧了农村可持续发展的困境。

客观上看，资本短缺时代的政府因多次遭遇财政赤字危机而不得不实行趋利避害的改革，一方面，推出了财政“甩包袱”而使政府退出的制度，因在农村基本公共服务领域难以产生规模化或稳定性的收益而鲜有资本进入；另一方面，“三农”剩余流出带来的农村基层经济基础衰败直接制约着乡村上层建筑，反作用于农村基本公共品的供给。农村上层建筑的这两个方面的约束条件，都反过来进一步加剧了小农经济的脆弱性。

综上，从整体市场环境来看，“三农”发展处于城乡二元矛盾

的拉力、过剩竞争的压力和权力寻租所形成的夹缝中，人们越发难以依靠推进城市化来缓解“三农”问题，这种资本利益导向的激进城市化往往导致社会矛盾激化；同时，制度成本进一步向资源和生态环境方面转嫁，加剧了资源禀赋的压力和城乡生态环境的恶化，并导致了严重的农业污染和食品质量安全问题。

爱因斯坦说过一句著名的话：人们不能使用造成问题的思路去解决问题。当前，“三农”问题越来越成为符合一般资本运动规律的经济系统的内生性问题，也就难以依靠表面上自发的市场力量、实质上资本的力量去调整。

在国际资本同样严重过剩的格局下，尽管近年来个别区域在外资带动下经济快速增长，但长期地、整体地看，中国越来越难以自外于全球经济危机，也就更谈不上寄望于全球化来根本地缓解“三农”危机——2003 年以来国际资本追逐要素低谷的产业重新布局，反而进一步加剧了中国人地资源关系的紧张局面！

三、“三农”是中国经济社会的“稳定器”

最近的一项课题研究梳理出了这样一个规律：新中国成立以来的历次经济危机，凡是能够向“三农”转嫁制度成本的，就能够“软着陆”；不能向“三农”转嫁的，其制度代价都“硬着陆”——刚硬地“砸”在城里，导致城市失业率和治安形势空前严峻，进而引发重大的乃至激进的财税金融体制变革。

比如 20 世纪 50 年代初和 80 年代初的两次大危机，都导致了社会财产关系的重大变迁。城市作为产业部门资本密集的区域，发生周期性经济危机本是资本运动的一般规律。发达国家的既往经验是向发展中国家转嫁制度成本；发展中国家更具共性的教训是在经济危机中落入各种“发展陷阱”。中国作为原住民人口超过 1 亿的人口大国中唯一完成工业化的国家，比较而言能够顺利承受历次危机的考验，恰在于中国内部可以凭借城乡二元结构向农村转移城市经济危机的巨大制度成本。从这个意义上说，恰恰是资本力量薄弱

的“三农”领域，是中国经济资本化进程中能够保持总体稳定的“稳定器”。

“三农”之所以能够承接经济危机的制度成本，是因为其依托的并不是资本运动的逻辑，反而是传统小农家庭和农村社区因内部人力资本、土地资本的多样化组合而能够内部化外部市场风险和自然风险的内在机制。

今天，中国经济的资本化进程已经走到商业资本、产业资本和金融资本相继过剩，意味着经济平稳运行所需的临界约束越发趋紧，经济运行的系统性风险爆发出来的可能性越来越大，“三农”作为经济危机“软着陆”载体和社会“稳定器”的作用值得人们格外重视。

但在经历了30年改革尤其是其中后15年的激进改革之后，农村去组织化的临时性制度安排已经被意识形态化到了政治正确的高度，导致过去有效帮助经济危机“软着陆”的村社理性机制失去依存的组织载体，其应对内外风险的能力日趋弱化。且由于罔顾村社所有权的土地产权制度改革的客观效果已经发挥了大于单嗣继承制的对农户理性的破坏作用，催使更多原本属于小有产者家庭的为增加现金需求而派生出来的有退路的打工者，演化成为必须留在城市的、更易于被政治化的工人阶级，遂使21世纪的中国终于走向了经典理论早已全面论述过的两大对立阶级主导的社会演进……农村也由于可被资本化的要素（如青壮劳动力和土地）率先离农，导致最难以被资本化的老人、妇女和儿童成为留守农村的主要群体和不断被边缘化的弱势群体，遂使农村加剧衰败……

当然，这一切不仅符合市场经济的一般规律，而且也被大多数发展中国家的教训所不断地证明着。

假如我们一如既往地在很多领域盲目照搬以西方个体主义为基础的、内含着一定意识形态化的教化功能的理论体系，则会越发将一些问题——农业产业化问题、农村治理问题、农业与农村生态环保问题、劳工问题等——推向不可解的两难困境，如许多人认为

“高成本”将成为“十二五”期间中国经济的一个关键词……

之所以提出“城乡统筹”，并且近年来不断加大涉农投资，就是因为中国这个农业人口大国的“三农”发展（而不仅仅是一般发达国家的农业生产）客观上具有国家层次的公共品属性，而长时间以来，这种仍然属于国家层次的公共品供给明显不足；“城乡统筹”目标的提出，内在地呼应了这样一种客观要求，也就是说，相对而言可以超脱一般资本利益诉求的政府，将“三农”发展作为一项国家战略，使其服务于整体经济社会稳定发展的需要，而不是将其简单地视为私人物品，追逐个别产业经济或者市场领域的利益最大化。

也因此，“城乡统筹”的内涵并不是简单地任由城市去“化”农村……

四、“三农”政策的转变与农村的可持续发展

在经济发展的不同阶段，各种生产力要素因稀缺程度不同而呈现出不同的要素组合结构，并由此派生出不同的制度安排。比如，任何长期面对资本极度短缺压力的发展中国家政府都会做出“亲资本”的制度安排，这是“三农”问题在发展中国家具有普适性的根本原因。而当前中国三大资本全面过剩的格局，一方面深化了“三农”困境；另一方面也为“三农”发展摆脱单纯追求资本收益的理论逻辑和政策研究的创新性探索提供了客观条件。

幸运的是，近些年率先摆脱资本不足窘境的中央政府层次的国家政策的调整，内在地体现了“三农”在国民经济发展中的战略意义的伟大转变。

继“三农”问题于 2003 年成为全党工作的重中之重以后，2004 年胡锦涛总书记在中共十六届四中全会上顺势提出了著名的“两个阶段、两个反哺”的论断，指出了工业化国家发展过程中初始阶段“农业支持工业”，达到相当程度后“工业反哺农业、城市支持农村”的两个“普遍性趋向”。2004 年年末的中央经济工作会

议上，胡锦涛又进一步阐述：“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展。”

同期，中国共产党在新时期战略调整的思想上进一步丰富充实，明确了科学发展观的经济方针和构建和谐社会的政治路线。

这表明与国家工业化原始积累时期政策导向是从农业成规模地提取剩余用于工业化建设不同，随着资本过剩和国家发展战略的转变，中央政府将政策导向及时转变为“工业支援农业、城市反哺农村”，进而提出了新农村建设的国家战略。并且，在各相关职能部门难以在短时期内做出政策导向调整的情况下，中央政府直接运用国家财政力量，于2004年启动了取消农业税的改革，并于2005年提出了新农村建设投资每年增长10%以上，政策连续十年不变。2008年财政支农资金已经超过了2万亿元。用古典经济学理论来说，这是中央政府用“看得见的手”将部分资金要素“摁”回农村。

从新农村建设所要实现的多元目标来看，这还只是开始。按照中央部署，新农村建设的最终目标是要实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。2007年中央一号文件强调了农业的多功能性，2008年十七届三中全会提出中央发展“两型”农业，这意味着即使是新农村建设中的经济内容——生产发展、生活宽裕——也要以满足生态文明的要求为前提，而生态环境功能也是除社会稳定以外农业和农村发挥外部性的一个重要领域。

不过，由于当前各地政府招商引资盛行所体现的主流的发展逻辑仍然是以资为本，且在资本过剩条件下制度代价普遍向资源和生态环境转嫁，因此要在“三农”领域贯彻生态文明理念面临重重障碍，当前迫切需要推进以农村组织为载体的建设与组织创新，使以“草根”为主的农村真正享受农村发展新政的实惠。

国际经验比较研究表明，在小农经济社会，只有提高农民的组织化程度，并赋予其获取组织租的空间，以此推进制度可能性边界

向外延伸，才能形成制度创新的空间，并以组织创新和制度创新来承接政府各项惠农支持和生态文明导向资源的注入，最终实现农村经济和社会的可持续发展。只有农村实现了可持续发展，才有中国全局的可持续发展。

农村财税体制与公共服务问题[①]

城乡二元体制矛盾下的农村公共服务问题，源于中国的后发外生型现代化路径与政治动员型发展模式。1984 年和 1994 年，中国先后实行了两次全国性的财政税收体制改革，客观上都不利于农村实现所谓的公共服务均等化。1999 年配合粮食和金融改革而提出的以“并费入税”为特征的农村税费改革主观上和客观上都并没有改变以农民作为公共品供给主体的局面。2004 年取消农业税的政策出台后，“一事一议”制度的运行效率并不令人满意。国民经济财富分配的结构性失衡，部门利益分割，基层政权公共服务能力和意愿弱化，基层组织私利性运行，以及公共品供给领域存在的私有化、市场化误区，是制约农村公共品供给的主要矛盾。

一、宏观背景：中国式现代化特征

（一）后发外生型现代化——“发展是个硬道理”

中国的现代化最初是在社会内部缺少现代性积累的情况下强行启动的，关注的基点是“民族—国家利益”本位，追求的是国际利益角逐中的实力排序，这种导向的现代化将民生问题与国家利益捆绑打包，形成了国家第一、民生第二的价值取向。[②] 于是，振兴经济——“发展是个硬道理”——成为中国特色现代化的中心话语，

---

① 本文在于中国（海南）改革发展研究院、联合国开发计划署驻华代表处、中国国际经济技术交流中心联合主办的第 63 届中国改革国际论坛·“惠及 13 亿人的基本公共服务”国际研讨会（海南）上提交的会议论文的基础上修改而成；原文由董筱丹执笔，温铁军修改定稿。研究和写作受到了国家社科基金 2006 重点项目 06AJY003“新农村建设的目标、重点和政策研究”的资助。

② 参见李远行：《大共同体本位？小共同体本位？——中国农村基层组织性质探析》，载《安徽大学学报》，2004（1）。

必须推进城市化、工业化。为此，中国人不得不进行一次史无前例的、非“外向型”的、高度中央集权下的自我剥夺。即使是进入改革开放后，为了保持我国出口的经济驱动力，产品的成本竞争力在很大程度上也是挤压了劳动者合理的劳动待遇、像样的生产生活条件和基本的社会保障而形成的。这就是精英群体普遍认可的比较优势。

（二）政治动员型社会

以农业文明为支撑的传统中国，是在一个人类历史上最悠久的帝制基础上进入现代化进程的，由此形成了路径依赖导致的权威主义政治。

西方国家大体上是先市场化再官僚化，而中国的历史进程相反，清朝末年以来的历届中国政府担负着国家现代化的责任，资源的集中方式主要依靠的是权力，国家意志渗透到社会每一个角度，行政推动的现代化使资源迅速逐级向城市集中，并将这一格局固化。①

由于历史逻辑的延伸和中国现代化的特殊进程，资源的配置方式仍然依靠公共权力，因此，进入市场经济之前公共服务虽然有限，而且在城乡两个不同社会之间差别显著，但在城市内部是均等化的。

（三）新农村建设——一项重大的国家战略

单纯市场体制下，工业化进程加快往往与农村加速衰败相伴。农村未来将在何处？本文认为，由于资源及国际市场的限制，大部分中国农民不可能转移到城市（除非以贫民窟的形式进行，而这恰恰不可取），而必须考虑进行乡村建设，让农民能在农村体面地生存下去才可能实现城乡协调发展。作者并不否定城市化，但是，即使中国加快城市化，到2030年实现50%的城市化率，但那时中国

① 参见徐勇：《村民自治的成长：行政放权与社会发育——1990年代以来中国村民自治发展困境的反思》，载《开放导报》，2004（6）。

16亿的总人口中，仍然还有7亿多人生活在农村。这就要求城乡统筹，靠强有力的政府推动，使公共财政覆盖农村。

2005年10月召开的中国共产党十六届五中全会提出，建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实稳步地加以推进。

二、乡镇财税体制改革与乡镇政权

（一）从财政承包制、分税制到“零”农赋——乡镇财税体制变迁

1984年和1994年，中国先后实行了两次财政体制改革。这两次改革都不利于农村公共服务的均等化。

1984年实行中央与地方财政的分级承包制，同时，允许在“撤社建乡，撤队建村”的所谓改革之中形成的乡村两级行政组织实行自收自支。这种体现了政府退出的改革使农村公共服务的财税来源改由基层——主要是农民自己——承担。

1994年的分税制当然有很大的积极意义，但是负面作用也很大。与十年前的财政承包制相比，一方面，从纵向看是将税务和财政分开，明确了中央收入和地方收入，客观上凸显了中央与地方的利益矛盾；另一方面，从横向看是在县乡级财政尤其是中西部地区出现了财权和事权不对称的问题，公共财政原则发生了十分严重的偏离，基本上以“吃饭财政”为主。[①] 中央对地方的财政控制加大，地方可支配财力迅速下降，政府的自利性造成“财力上收，支出下移”，经过层层截留后处于行政链条最低端的县乡基层政府陷入财政困境。

后来，直到2004年取消农业税政策出台之前的农村税费改革，

① 参见陈锡文、韩俊、赵阳：《我国农村公共财政制度研究》，载《宏观经济研究》，2005（5）。

无论初衷合理与否，在提供农村公共服务方面的效果不能尽如人意。例如取消各种统筹、提留和逐步取消劳动积累工、义务工后，基层人员开支由上级拨付，村内兴办各种其他集体生产和公益事业所需要的资金，由村民大会“一事一议”。实证调查显示，“一事一议”制度的运行效率并不令人满意，比如，苏北五市的50个村庄中，“参加议事的户数达到要求、商议并有决定、资金能筹集到账”的村不到50%。[①]

（二）财税体制改革对乡镇政权性质的影响

第一，由“代理型”向“谋利型”转变的目标替代。在上述财税体制转型过程中，由于生存困境和体制缺陷的交互作用，乡村基层组织作为公共权力部门，自利性目标在一定程度上取代了公共目标，出现了目标替代。在乡镇政府和村级组织的活动议程中，公共服务只是一个很小的部分。财政困难导致基层组织将大量精力用于收取税费，用于社会控制，还要应付上级安排的各种任务和考核，而这些工作基本没有涉及服务[②]，遑论对村民基本服务的均等化！

第二，集权体制下的转型中出现了“扈从关系”。中国乡村社会在集权体制下的转型中出现了保护主义政治（也叫“扈从关系”），即在“保护者—被保护者”的利益交换关系网内将公共权力私人化运用。这种私利性关系网络的扩张，在某种程度上阻碍了村民自治制度的正常运行和村民自我管理的良性发展，造成了合法的制度化权威的边缘化，“保护者”以国家权力行使者的名义向“被保护者”提供排他性服务，从中获取经济政治回报，往往使公共资源最终只服务于少数人的私人利益。[③] 这进一步侵蚀了农民享受均等化基本服务的权利。

---

① 参见陈东平、蒋晓亮：《江苏省义务教育财政转移支付的现状研究》，载《南京审计学院学报》，2007（3）。

② 参见赵树凯：《乡村治理：组织和冲突》，载《战略与管理》，2003（6）。

③ 参见谢岳：《中国乡村的“保护主义政治”及其后果》，载《当代中国研究》，2005（4）。

三、农村公共品供给的现状与体制性问题

（一）农村公共品供给体制的主要矛盾

第一，“城乡分治”的二元财政投资结构。长期以来，农村公共品供给主要以农民为主体来承担。[①] 而小农经济剩余极为有限，因此，总体可用资源不足一直是传统农村地区提供均等化服务的基本制约。

实际上，农村公共品的投入不足，与其说是因为国家整体财政资金的总量性不足，不如说是源于财富分配中的结构性失衡。由于城乡二元结构的体制惯性，农村公共投资在全部公共投资中所占的比重越来越低。比如，2002 年各级财政用于乡镇卫生院的全部财政事业经费接近 60 亿元，只占全国各级财政卫生事业经费开支的 15.5%；2002 年中国全社会的教育开支是 5 480 亿元，用在农村的只占 23.1%。[②]

第二，资金的使用效率低下。长期以来，农村公共品实行政府“单极主导”“自上而下决策”的供给制度，农村居民缺乏对公共服务需求的有效表达机制，政府决策的强制性、随意性使公共品供给质量不高，出现了供给偏离需求的结构性失衡。一方面，农民急需的公共品，如大型水利灌溉设施、教育、医疗保障等，供给严重不足；另一方面，周期短、见效快的公共项目受到一些地方政府的关心，出现供给过剩。

此外，支农资金管理部门众多，农村基础设施投资分散，中间

---

① 参见叶子荣、刘鸿渊：《农村公共产品供给制度：历史、现状与重构》，载《学术研究》，2005（1）。比如，根据张林秀（2007）的调查分析，从资金来源构成看，大约 38%的项目由村自己投资，完全由上级拨款的项目占 28%，34%的项目需要村里提供配套资金。从投资金额构成看，有 53%的资金来自上级部门和国际机构，村一级要筹集 47%，同时大部分项目（约 56%）需要与村民的劳动投入相配套。如果将村民投入的劳动工日折算成货币并计算在投资总额内，那么农村村级对公共品投资的贡献将会远远超过 50%。

② 参见陈锡文、韩俊、赵阳：《我国农村公共财政制度研究》，载《宏观经济研究》，2005（5）。

环节过多，资金严重“跑冒滴漏”，导致投资资金使用效率低下。目前仅在中央政府一级，直接分配与管理支农投资的部门就有16个之多，同一性质的支农资金往往分散在各个部门之中，形成逐级分配、层层截留，约定俗成地演变成部门获取利益的行政惯性，甚至成为滋生腐败的重要资源。

第三，公共品供给领域存在私有化、市场化误区。世界银行（2004）认为私有化是解决发展中国家公共品供给困境的有效方式，因为公共资源（比如水资源）可被视为特殊商品，可由市场优化其资源配置。[①] 但中国和其他许多发展中国家对“世界银行共识”的践行往往并不成功，人们开始对其进行反思（见专栏1）。

专栏1

以农田水利基础设施为例反思“世界银行共识”[②]

水利资源的私有化和市场化的实行需要一定的条件。政府部门“甩包袱”式的私有化和市场化行为，将严重损害农村用水者的利益，并带来更多的矛盾冲突。

重庆市2006年遭遇大旱，就暴露出现行体制条件下农村水利改革导致的问题：水利设施产权改革后，承包者短期行为严重，大多将水利设施改作他途，并与农户用水之间产生巨大矛盾，而政府在其中未起到任何有效的约束作用；沟渠等非排他性较强的水利设施既无人承包，又无政府管理，破坏严重，增加了农民用水的困难；水利部门资本化现象严重，大量资金被投入工业等用途，农田水利

① 参见世界银行：《让服务惠及穷人（2004年世界发展报告）》，1版，1～10页，北京，中国财政经济出版社，2004。

② 该专栏主要来源于温铁军的国家自然科学基金应急项目成果《社会主义新农村的农田水利设施建设与管理问题研究——制度创新·组织创新与农民本位》（内部报告），2007。

设施建管乏力、年久失修，是无力对抗自然灾害的最主要的因素；改革只从水利部门自身的利益出发，将制度成本转嫁给市场和农户，而农民本身的需求被忽略，其意愿缺乏适当的表达渠道和方式。

（二）农村公共品供给现状

在纯市场经济条件下，广大农村一方面是剩余大量流出，另一方面又缺乏外部支持性资源的有效注入，农村地区的基本公共品普遍供给不足、质量不高，除少数发达地区政府能够以公共资源提供基本公共品外，大多数农村居民至今还不能均等化地享受到基本公共品（见专栏2）。

☞专栏2

农村主要公共品供给严重不足

在教育方面，截至新农村建设战略提出之前的2005年，农民平均受教育年限仅为7.7年，高中以上文化程度的只占13.68%，小学及以下文化程度的占34.10%，不识字及识字很少的还占6.87%。[①] 农村中小学生上学困难和辍学等问题依然严重，小学毕业率和义务教育完成率太低。[②]

在医疗卫生服务方面，农村医疗卫生服务总体过度市场化：农村基层重医疗，轻预防；农村居民就医可及性低；医疗费用的涨幅过高，“看不起病”“吃不起药”的问

① 参见李善伟、陈潇、周静静：《新农村建设现状与出路》，载《现代农业》，2007（7）。

② 参见王德文：《中国农村义务教育：现状、问题和出路》，载《中国农村经济》，2003（11），以及王文礼：《论西部贫困地区农村义务教育存在的问题及其解决途径》，载《宁夏社会科学》，2005（3）。

题突出；由于缺乏必要的医疗保障，农民“因病致贫”“因病返贫”现象严重。①

在社会保障方面，中国农村真正意义上的社会保障才刚刚起步，覆盖率只有2%，城镇覆盖率已达91%。② 社会保障实施标准偏低，以养老保险为例，最低的可选社保档次为2元/月，缴费15年后可以领取9.9元/月的社保金，这对农民养老来说微不足道。③

在基础设施方面，至2005年，全国有一半的行政村没有通自来水，约2.8亿农民的饮用水不安全④，60%以上的农户还没有用上卫生的厕所，有近7 000万户农民的住房需要改善，1.5亿农户需要解决燃料问题，6%的行政村还没有通公路，2%的村庄还没有通电，6%的村没有电话。

四、乡村公共品供给体制改革

（一）乡村治理结构的调整方向

农村公共品供给是广义的乡村治理的一部分，因此，供给体制的调整与改革，必须放到整个乡村治理结构调整的大框架中讨论。而在乡村治理结构的调整中，重要的一点就是要发展乡村社会的自主治理，与政府治理形成上下互动，抵制“自上而下”模式的种种

① 参见胡国清、饶克勤、孙振球：《中国农村卫生服务领域中供、需双方存在的主要问题》，载《中国医学科学院学报》，2005（4），以及韩俊、罗丹：《中国农村医疗卫生状况报告》，载《中国发展观察》，2005（1）。

② 李祖平：《经济结构转型进程中农村新型社会保障制度探析》，载《农村经济》，2006（4）。

③ 陈蒙蒙：《中国农村社会保障制度存在的问题与对策》，载《南京社会科学》，2006（5）。

④ 参见李善伟、陈潇、周静静：《新农村建设现状与出路》，载《现代农业》，2007（7）。

弊端。通过建立伙伴关系来管理公共事务，可以让乡村问题尽可能地内部化和社会化。农村治理结构改革，必须把行政化和自治化结合起来，超越两者的对立。

（二）中央与地方政府的作用与功能

第一，通过城乡统筹，缓解农村资源紧约束。解决市场失灵要靠政府用“看得见的手”将要素资源，尤其是农村过度稀缺的资金资源强行“摁”回农村，缓解农村公共品供给的资金约束。

2002年年底胡锦涛总书记明确强调，加大对县以下农村的公共投入，以解决基层政府给农民提供的公共服务不足的问题；加大对农村基本建设的国家扶持力量，帮助解决小的项目需求。2005年9月明确了增加“两个投入”的思路，财政支农资金每年增长400亿～500亿元。随着财政支农力度逐渐加大，大多数农村地区公共品投资的资金问题都会有所改善。

第二，发展农业并以农业促发展，迫切要求中央政府和地方政府在跨部门协调、与私人部门和民间社团形成伙伴关系等方面提高能力。[①] 试验表明，在构建政府与民间的伙伴关系方面，政府居于主导地位。

（三）提高农民主体地位和参与程度

没有农村基层的组织创新与制度创新，政府在农村提供普遍性的公共服务时就必然面临其与分散的小农之间交易成本过高的问题，陷入政府失灵。尽管很多成功的例子表明，体现村民主体地位的村民自治组织的参与程度是影响农村基础设施建设效果的重要因素[②]，但困难在于，村民自治组织的效果常常受到各种限制，除法律限制和政府抵触外，村民自治组织自身往往存在管理能力低下、“精英俘获”、弱势群体受排斥等问题。政府和捐助者如何既提供扶

① 参见世界银行：《2008世界发展报告：以农业促发展》，1～8页，北京，清华大学出版社，2008。

② 参见宋洪远、吴仲斌：《推进产权制度与管理体制改革、加强小型农田水利基础设施建设》，载《红旗文稿》，2007（23）。

持又不滋生依赖性，仍然是个难题。根据试验经验，从文化建设入手组织动员农民，然后依次开展联合购销、资金互助，可以提高农民的组织化程度并培育其自我管理能力；新的组织载体形成后，就可以而且应该成为政府主导的投入对象。

（四）其他

第一，弱化乡镇行政地位和财税职责。大多数传统农区的乡镇，只要求有最基本的社会事务管理功能，不应该对经济增长目标负责，也不应该对自身财政负责，更不应该具备自我扩张能力和资源掠夺能力。[①] 而免除农业税推动农村撤乡并村，其实质就是乡村上层建筑的全面调整。

第二，调动农村社区精英的积极作用。多元精英主导下的多元规则将在很长的一段时间内成为村民自治制度的重要组成部分。[②] 经济精英的参与和主导使市场机制和竞争机制被引入村庄公共财政管理过程，有助于提高乡村治理的绩效。[③]

第三，引导外部力量适当介入。非政府组织在动员农户参与、培养农民的自我管理意识和能力、社区内部协调等方面有积极作用。它们能够在不同的角色群体之间寻找出具有建设性的方法来化解冲突，促进社区对话并就发展战略达成社区共识。此外，对有多种资金参与的农村项目，非政府组织由于其超脱地位在其中可以起到很好的桥梁作用。既有专业知识又有奉献精神的志愿者群体，对项目建设及其有效运行也具有积极作用。

---

① 参见赵树凯：《乡村治理：组织和冲突》，载《战略与管理》，2003（6）。

② 参见孙晔：《乡村精英与规则变迁》，载《甘肃政法学院学报》，2007（1）。

③ 参见应小丽：《公共财政运作中的村民参与——以浙江省义乌市D村的旧村改造为例》，载《中国农村观察》，2005（6）。

中国农村金融体系建设与机制创新研究[1]

中国在完成以家庭承包制为名、以政府退出不经济的农业领域为实的改革之后，包括农村金融体系在内的一系列涉农部门的改革都有一个绕不开的结——不得不自主地消化政府退出、公社解体甩出来的制度成本！何况，世界上任何商业化金融都不可能独立解决各种外部主体与分散的小农之间的交易费用畸高的难题，因此，农村资金净流出农村的问题，在发展中国家具有普遍意义。

有鉴于此，中国农村正规金融机构尽管在政策上应该实行普惠制的国家支农战略，也有义务为小农提供金融零售服务，但由于大都遇到与分散的小农之间的信息严重不对称、交易费用过大、抵押品缺乏和难以担保等问题，因而难以提供国家政策要求的普惠服务，除非国家完全支付这种制度成本。

因而，本文所讨论的，是一个因超越了意识形态而具有价值中立特性的、针对第三世界普遍存在的难题而建立的理论假说——无论在何种意识形态和政治体制下，只要面对高度分散的兼业化小农经济，市场化的商业金融大都难以提供普遍服务。在国家并不支付这种制度成本的条件下，各地只有通过服务于农村综合发展的组织创新和机制创新，才能较低成本地建立起适应高度分散的小农的需求的金融体系。政策和监管部门如果只是简单化地照搬某种现成的理论和制度，那么往往带来过高的制度成本。

历史和国际经验都表明，在实行小农经济的发展中国家，如果

---

① 本文由刘海英博士依据中国人民大学农村金融研究所申报教育部重大攻关项目申请书的内容和温铁军、马九杰等参加辽宁省农村信用社年会的发言提纲修改而成。项目由温铁军任首席专家，马九杰任课题组负责人，郑风田、汪三贵、程漱兰、何平、周立等教授，以及中国社科院杜晓山、吉林四平市银监局姜柏林等参与了课题立项书的讨论和修改。

一般化地实行金融市场自由化的制度安排，那么随伴其出现的往往是农村大面积的高利贷。

很多发展中的自由市场经济国家都在试验以小额信贷来化解农村信贷难题，但无论孟加拉国的格莱珉银行（Grameen Bank），还是其他国家和地区的经验，其组建贷款小组的内在机制都可归纳为以提高农民的组织化程度来内部化处理信息不对称和缺乏抵押品导致的负外部性。不过，这个机制的建立需要支付的组织成本一般都是会通过高利率表现出来的。

有鉴于此，本文提出，适应高度分散的小农的需求的金融体系，只有通过与农村综合发展相关的组织创新和机制创新，才能较低成本地建立起来。如果没有深入的机制创新研究，只简单化地照搬某种现成的理论和制度，那么往往带来过大的制度成本。

一、背景与问题

从政策角度看，中国经过了几十年的改革与发展，以小农为经济主体的农村传统社会经济基础大致未变，城乡二元结构的基本体制矛盾也将长期化。中国在多次强调“三农”问题是重中之重的同时提出了构建服务“三农”的金融体系，体现了实事求是的基本原则。

从理论角度看，大包干恢复了小农村社制的经济基础之后，在缺乏构建现代上层建筑的财政条件下安排了成本过高的县以下治理结构，因此，农村社会冲突增加、乡村治理恶化的根源在于违反了马克思主义关于经济基础决定上层建筑的基本原理。

相对而言，当前更为紧迫的需求并不是指出或讨论基本理论问题，而在于如何缓解越来越严峻的现实问题的压力：一方面，占农户总数 3/4 的兼业小农直接获得现代要素的交易费用过高，任何不可能导致较低的交易费用的制度安排和政策努力，都难免失败或最终流于形式。另一方面，受到政策鼓励的大规模外出打工导致的农

业劳动力机会成本在五年之内迅速翻了两番，并成为农业边际收益下降的主要原因；迫切需要现代要素替代才能保证农业继续成为国家维持起码的食品安全的基础产业。

（一）中国农村金融体系市场化改革的简要回顾

20 世纪 70 年代末中国农村开始大包干之后，以往依托高度集体化体制才能运作的大部分涉农经营部门不可能适应被恢复的传统小农户的分散经营，无论其主观上认同与否，都不可避免地成为承担这种制度变迁成本的载体；随后出现了包括农村金融体系在内的一系列涉农部门消化制度成本的改革。

1979 年 2 月，国务院以［1979］56 号文件发出了《关于恢复中国农业银行的通知》，主要任务是管理支农资金和农村信用社。1987 年中国农业银行进行了企业化管理的试点（四川广汉）。农村信用社 1984 年进行了管理体制改革，设县联社；保留名义上的合作组织，继续承担国家赋予的支农职能。中国农业发展银行于 1994 成立，是专门负责管理粮棉收购贷款等业务的政策性银行。同时中国农业银行开始进行商业化改革，到 2004 年从信贷资产规模来看，它已成为中国第二大商业银行。1996 年，中国农业银行与农村信用社脱离隶属关系。

特别值得重视的是 1997 年东亚金融危机爆发，因为这之后的改革内容成为中国金融体系完成市场化的基本制度安排——东亚金融危机爆发后的全国金融工作会议于 1997 年 11 月召开，部署国有银行全面推进以“防范风险”为主要目标的商业化改革。

从 1998 年开始，中国农业银行随着各大商业银行的市场化改革步伐，迅速离开带来亏损的农村信用服务领域，撤减了基层机构、网点，介入以“保护价敞开收购、顺价销售、资金封闭运行”为政策内容的粮食购销体制改革。1998 年同时还开始了政府取缔“非法金融”的大规模行动，四万多家乡村基层的农村合作基金会几乎全部被撤销，包括“合会”“抬会”在内的民间金融受到抑制。

农村信用社1999年改制为地方商业银行或更大范围的联社，邮政储蓄只存不贷而成为农村资金的“抽水机”。

凡此种种，对于以防范风险为主要目标的银行商业化改革而言，无可厚非，但其同样有制度变迁成本——相应的改革措施客观上使农村资金流出农村的问题更加严重。

不过，这就如同大包干的制度成本转由涉农部门承担那样，这次金融改革的制度成本也转由非金融部门承担。

（二）新时期提出“三农”问题之后的第二阶段农村“金融新政”

2002年中国新的领导集体明确提出以全面小康作为未来20年发展的新战略目标。2003年全国农村工作会议提出“‘三农’问题是全党工作的重中之重”，同时调整了农村金融改革的目标，开始强调构建服务“三农”的金融体系。这些都是国家对于发展与改革目标做出的重大战略性调整。

据此，本文认为，2003年提出“‘三农’问题是重中之重”和2005年提出“社会主义新农村建设”，是农村金融改革前后两个不同阶段得以划分的里程碑。第二阶段开始后的几年，农村金融机构改革步伐加快，金融事业得到较快发展。

2003年6月27日 国务院下发《深化农村信用社改革试点实施方案》，农村信用社的新一轮改革开始，在八个省（市、区）试点管理体制改革。2004年我国第一家专业性农业保险公司正式成立。

2005年把新农村建设作为贯彻科学发展观的八项战略任务之首，中国人民银行开始推行商业性小额信贷公司试点。

2006年，中央一号文件提出农村金融的“三类新的机构”，2006年年末银监会出台文件推行农村“金融新政”。

2007年3月，中国邮政储蓄银行在京成立，邮政储蓄这个农村资金“抽水机”的功能开始改变。

2007年银监会允许把农村“金融新政”从试点扩大到全国。

（三）问题：农村经济的信贷约束仍然严峻

尽管历经二十多年的金融改革，但农村地区特别是中西部低收入小农户的贷款难问题、承担支农责任的政府金融部门难以提供普遍服务的问题依然没有得到解决。

农村经济仍然面临信贷约束，农户的资金需求难以满足，信贷短缺。如2004年组织的对山东、山西、陕西三省的农户抽样调查显示，820份问卷中有信用社贷款的人数只占15.61%；对农村小企业的调查显示，77%的企业处于资金紧张状态。这种城市偏向的金融改革无疑对农村发展产生了重要影响。

（四）目标悖论：金融市场化与其支农职能不相容

1. 银行市场化改革的三个具有内在相关性的因素

首先，主导并直接推进银行市场化改革的是政府，而现代政府的行为目标是“租金最大化、风险最小化”。其次，相似地，完成了银行市场化改革的金融部门的行为，只能以追求利润最大化和风险最小化为目标。最后，21世纪主导全球竞争的，是生产力三要素之中唯一具有全球自由流动权利的金融资本，其特质是以提高流动性来获取利润，于是金融资本率先离开流动性最低的“三农”领域体现出的只是当代金融的竞争规律——资本全球化与“金融资本排拒”，中国迅速扩张起来的金融资本只能加入这种全球化竞争并遵守游戏规则。

既然是规律，就不以人的意志为转移，也同样无可厚非。

2. 市场失灵＋政府失灵＝双重困境

“三农”理论界的共识是，无论是政府还是金融部门，在面对以上分析的双重目标时，只能按照风险利益原则做出选择。这也就是按照经济规律办事，但规律有大小之分。

中西部的政府所属涉农部门在农业收益不断下降的情况下，由于自身的部门体制局限而不可能自觉地认识到问题的实质，于是，只能像抓住救命稻草那样不断强化垄断体制。尽管这种垄断可以凭

借政府行政权力参与对小农经济的剥夺，但由于这些部门同样难以解决其与分散的农民之间交易成本过高的问题，因此，即使个别在短期内似乎可以借政府名义为部门牟利，但也难免在农民现金收入下降导致生产投资能力不断下降的情况下，最终演化出与其意图相反的结果。

就这样，潜移默化地，恰恰就是现行的部门垄断体制本身导致政府提出的各项支农政策失灵。这也是老百姓说的“二号文件管了一号文件”的道理。

目前初步完成了改制的农村正规金融部门，已经转变成主要为地方中小企业和农村专业大户服务的地方商业银行，也不可能完全适应以分散的小农为主的农村经济发展需要。

3. 针对上述问题的农村综合改革遭遇体制痼疾

服务“三农”的农村金融无论从组织看还是从功能看，都是不完整的。除农村信用社外，大多数农村既没有农民的互助金融，也没有竞争性的商业金融；既没有保险，也没有信托和担保。而国家不断增加的财政投入面对这样的情况，确实也没有适当的渠道和平台把支农资金下达到位。

4. 国际经验

目前世界上发达国家的农业服务体系（且不论制度成本高低）可以大致分为两类——日韩综合农协模式与欧美产业化模式。

在大包干恢复了中国传统的小农村社制的经济基础之后，我们却照搬了欧美产业化的农业服务体系来服务中国的小农经济，用生搬硬套的理论推进农业改革。供销、种子、粮食、技术、农机等诸多支农部门分割开来，各个系统之间互相打乱仗，条条块块摩擦不断，严重提高了既有的制度成本，并最终转嫁到社会，造成农业自身不可能解决的负外部性最大化的问题。所以，作者才早就提出解决农业问题之道在农业之外。

日韩综合农协模式，即本文作者多年强调的小农村社经济条件

下的综合农协模式，是一种完全不同于欧美大农场条件下的产业化模式的综合性合作社模式。中国小农村社制的经济基础只适合于这种能够把负外部性在组织内部处理的综合农协模式。现在，综合农协模式只存在于日本、韩国，以及我国台湾省，有效地维持日本、韩国的小农经济和农村稳定长达100年。

解决中国的农村金融问题，可以借鉴日韩综合农协模式，把金融的外部性问题通过农协内部化处理。但中国近些年的政府改革，客观上使得行政资源已经形成“条块分割，尾大不掉”的体制痼疾，制约着国家化解“三农”困境的投资效益。

二、农村金融的四大难点及相关资料分析

中国农村金融必须面对的是获取现金收入能力低下的小农户和微小企业，此类需求主体（特别是在中西部传统农区）具有如下四个共同特征。

一是额度小。我国农户平均土地规模小且地块分散，一般情况下只能通过户内兼业化经营均衡外部风险，商业银行即使能准确评估农户贷款项目也会由于其额度小而造成相对成本过高。

二是周期不匹配。农业生产的自然过程与小农户的经济过程合一，因此，其生产周期与商业金融的信用周期不匹配。

三是风险大。农业面临自然和市场的双重风险，而农户不仅可变现资产少，缺乏抵押品，而且外部金融机构难以进入传统村社环境之中去执行抵押品交割。

四是收益低。商业金融机构进入农村信贷领域之所以是不经济的，是因为从审贷、监督到资金回收都存在高成本、低收益的问题。

总之，正规金融机构为小农提供零售服务，都遇到交易费用过高、信息严重不对称、抵押品缺乏和难以担保等问题，因而不可能提供普遍性服务（包括信贷、保险、理财等）。

从国际经验看，各市场经济国家的政府对于不可能规范化管理的非正式经济和非正式就业都只能采取宽松的，甚至放任的政策。因此，在许多发展中国家的农村金融市场中高利贷、非正规金融普遍，非正规金融利率高。有学者估计，印度和泰国的农村信贷中约有40%为非正规信贷，菲律宾这一比例则超过60%（见图1）。在南亚、东南亚以及非洲国家的金融系统中，非正规金融占正规金融的比例普遍较高，平均为59.60%，有些国家（马拉维）非正规金融规模比正规金融还要大，在一些国家（几内亚）甚至达到了正规金融的两倍。参与非正规金融的人口比例大多在1/3左右，有些国家达到了70%（喀麦隆），甚至达到了85%（尼日利亚Kaduna州）。①

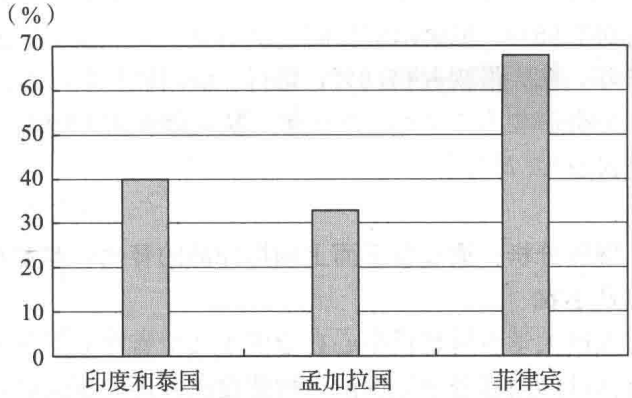


图1　印度和泰国、孟加拉国、菲律宾非正规金融份额

根据世界银行的援助赤贫者协商小组（CGAP）2004年的统计可知，非正规金融的利率畸高。在印度尼西亚为120%～720%，在孟加拉国为180%～240%（见表1）。

① 参见左臣明：《我国非正规金融研究》，载《中国农业银行武汉培训学院学报》，2006（1）。

表 1　　印度尼西亚等国非正规金融利率

印度尼西亚	孟加拉国	菲律宾	柬埔寨	印度
120%～720%	180%～240%	120%以上	120%～180%	24%～120%

从中国历史上看，旧中国私人借贷多，高利贷普遍。据中央农业实验所对 15 省的调查，放贷者主要是地主、富农和商人，1938 年地主等私人借贷占 43%，年利率高达 32.4%；正规贷款（银行、合作金库）只占 10%。1946 年地主等私人借贷占 21%，年利率高达 132%；正规贷款占 26%。①

改革同期的调查数据也表明了高利贷的普遍性。在 1998 年以后金融部门推进市场化改革的同时期，对中国 15 个省 24 个市县 45 个村庄的个案调查发现：民间借贷发生率达 95%，高利息的民间借贷发生率达到了 85%。据全国农村固定观察点对 2 万多农户借款的调查：1995 年，私人借款占 67.9%，银行、信用社贷款占 24.1%，农村合作基金会借款占 5.5%；2003 年，私人借款占 65.97%，银行、信用社贷款占 32.7%。

三、案例分析：通过自下而上的抵押品的替代机制创新，让金融服务惠及小农

中国人民大学乡村建设中心在全国十几个省建立了几十个包括综合性合作社的内部资金互助的乡村建设试验区。试验区志愿者骨干姜柏林指导的吉林梨树农村资金互助社成为银监会正式批准的第一个村级农民资金互助合作组织。

此前在梨树农民合作社开展了四年的股权信贷模式（见案例一），是利用农村社区中的社会网络与社会资源，提高小农的组织化程度，降低金融机构与分散的小农之间的交易成本和信息成本的

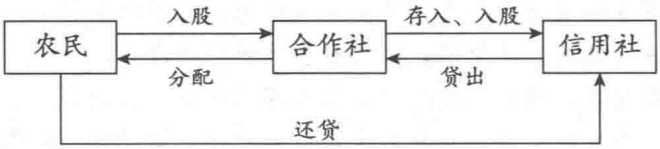
① 参见温铁军、冯开文：《旧中国工商业资本与金融资本对小农经济的剥夺》，载《战略与管理》，1996（秋季号）。

一种模式。类似的实验在全国不少地方进行着，瑞安“三位一体”的综合农协模式将农民专业合作社、供销社、信用社的资源进行整合，农协发挥帮助农民争取低门槛的贷款的核心功能。

☞案例一

股权信贷模式

最早开始推行股权信贷模式的是吉林省梨树县太平百信农民合作社和胜利果乡合作社。通过农民合作社联合购买降低成本，用节省下来的成本增加农村信用社的股权，达到获得农村信用社信贷支持的做法，被吉林省政府调查研究室总结为“两社互助”的股权信贷模式，也称为自动充实资本机制。该模式将过去“农民—信用社”的信贷关系变成“农民—合作社—信用社”的股权信贷关系，在增强农民信贷能力，满足农民资金需求的同时，也使当地的农村信用社实现了扭亏为盈，为探索信用社改革提供了可供参考的思路。



对于梨树试验，中国人民银行黄晓捷、管延友认为，梨树县太平百信农民合作社模式把原来农民单家独户向农村信用社贷款转变为“农民—合作社—信用社”的股权合作信贷关系，有效解决了农村信用社经营中的信息不对称、规模不经济等难题，也解开了农民规模生产与信贷支持间的结扣，有可能成为中国农村信用社与中国农村经济改革的破题点。

但是，由于股权信贷模式中合作社与信用社是两个不同的利益主体，宗旨和目标存在偏差，加之合作社与信用社之间也存在信息不对称，因而很难形成公平的合作。如果信用社不把农民合作社当做一个组织看待，贷款发放还只能针对农民个人，那么就会给合作社的管理带来困难。这个模式也同样没有解决信用社贷款季节性强、周期短、灵活性低的问题，使合作社的发展失去了连续性。

☞案例二

瑞安“三位一体”的结构设计和操作路径

2006 年 3 月，全国首家综合性农协——浙江省温州瑞安农村合作协会——正式成立。该协会通过整合涉农资源，建立了农民专业合作、供销合作和信用合作“三位一体”的农村新型合作体系。该协会由合作银行、供销联社等八家核心会员单位和近百家农民专业合作社、农机合作社、村经济合作社等基本会员单位组成。

瑞安市“三位一体”的农协模式，将信用评级、小额信贷等环节与村落中的专业合作组挂钩，目的是实现农村各种资源的条块交融，有效整合体制内外资源，使农村贷款融资难、政府扶植政策到位难等问题得到有效解决。

由农民专业合作社解决农业生产的发展问题，由供销合作社解决农业生产中的市场问题，由农村合作银行解决农业生产中的资金问题。农协本身不从事具体的信贷业务，而是通过信用评级、信用联保等活动，放大农村和农户的信用，为农户与瑞安农村合作银行及其他农村金融机构之间开展小额信贷业务寻找信用担保者。

本文作者在对瑞安试验观察的过程中了解到，在小农经济条件

下，农户经营规模小，专业化程度低，纯粹的专业合作力量依旧单薄。而综合农协体系涵盖了农业生产、加工、流通、金融等各个环节，小农利益受到了全方位的保护。而对其他的合作方而言，比如信用社、供销社，综合农协的模式在某种程度上将信用评级、小额信贷等环节与专业合作组的组员挂钩，而组员之间紧密的经济联系构成了一个开放式的监控体系，可以控制风险并降低交易成本。

四、政策建议

在金融部门的市场化改革已经基本完成的制度条件下，只有创新农村的抵押品的替代机制，才能够相对缓解农民由于抵押品缺乏而与正规金融部门之间交易成本过高和信息不对称问题。这是在现行体制条件下解决农户信贷（金融零售服务）获取难问题的最低成本的办法。

在中国现实条件下，在宏观、中观、微观不同层面上，需要重构适合小农经济基础并能惠及小农的金融制度和体系，进行组织和制度创新。充分利用既有的体制资源、社会资源，同时，在更广的范围内发展多种形式的联合与合作。

首先，应该利用我国传统农区历史上就具有的人缘、地缘等社会资源和近现代长期推进基层建设过程中积累的潜在的组织资源，推进社会资源和组织资源的资本化，发展作为抵押品替代的组织基础，比如小组借贷、村级基金、具有小组借贷机制的资金互助社、信用担保协会等。

其次，进一步地，应该及时培育其他风险控制机制（如捆绑交易、信贷保险等）作为抵押品替代的适用工具。

新时期的乡村治理与扶贫开发中的问题与对策研究[①]

随着农村优质劳动力大量外出打工并且新生代农民工趋向于城镇化，农村劳动力结构和社会结构发生了重要改变，进而使农村剩余人口的致贫机制及扶贫内涵都发生了根本改变：留守的中老年和女性群体因其人力资本存量太低而难以达到外部资本的获利预期从而遭遇发展的排斥，并且，在农村经历了近三十年的去组织化改革后，任何外部主体进入乡村面对这些原子化的留守个体时，都面临着巨大的交易成本，因此无论是依靠市场还是政府手段来促进其脱贫的努力都面临着困境。本文试图以乡村治理与扶贫的相关性为视角探讨当前农村反贫困所面临的困境，并在总结已有实践经验的基础上，探讨如何缓解留守的贫困群体面临的发展难题。

一、问题的提出：从乡村治理角度思考扶贫开发问题

（一）农村社会结构变化及扶贫开发内涵的转变

当前，中国农村很多地区的农业劳动力都已呈现出女性化和老龄化的趋向。根据国家统计局2008年发布的第二次全国农业普查资料，2006年年末全国农业从业人员有3.49亿人，其中女性占53.2%，男性占46.8%，劳动力男女性别比例为87.97%。考虑到2006年年末全国人口中男女性别比例因素（《中国统计年鉴2009》

---

① 本文的写作得到了联合国开发计划署和中国国际扶贫中心项目“中国新发展阶段中的减贫挑战与对策研究”的资助，也得到了课题组其他参与者的大力支持，他们在报告的写作过程中都提出了宝贵的修改意见，在此对他们表示由衷的感谢。这些参与者有：课题负责人李小云教授、汪三贵教授；联合国开发计划署的侯新岸处长、王德祥博士、卢亦斌先生；其他三个分报告的写作者王海民教授、林万龙教授、齐顾波教授。在报告基础上修改而成的论文可参见杨帅、温铁军：《乡村治理劣化对新时期扶贫开发的影响及对策研究》，载《探索》，2014（5）。此次收录时进行了修改。

显示该比例为106.27%），以此大致推算农村中男女出生性别比例比劳动力性别比例高出了18.3%，可见男性劳动力流出的趋势。张原根据“中国居民健康和营养调查”（China Health and Nutrition Survery，CHNS）抽样显示的年均增幅推算出我国农村留守妇女数量可能已经超过8 500万人。①

周福林根据第五次人口普查资料并按0.095%的抽样比，推算出我国2000年65岁及以上留守老人数量为1 793.9万人。② 杜鹏等根据同样的资料推算出我国60岁及以上的留守老人群体数量大约为1 800万人。③ 叶敬忠指出，由于农村青壮年劳动力外出务工，老年人口成为农业生产的主要维持者，目前80.6%的留守老人仍从事农业生产。④ 中西部50岁以上的经营者占比从1996年的17%～18%上升到了现在的32%～33%，在劳动力外流比较多的省份，这个比例甚至达到了46%。一些局部的实地调查显示农村50岁以上老年人占农村留守人口的60%多。从中，我们可以看到经营主体的妇女化和老龄化。与此同时，很多儿童也是农村家庭劳动力的重要组成部分，直接参与农业生产。

在此背景下，当前中国农村的贫困已呈现出新的格局，其致贫机制和扶贫内涵都发生了重要变化。

一方面，因青壮年劳动力长达20年大量从农村流向城市，留守农村的老人和妇女群体自我发展能力不足，依靠自己的劳动收益维生已有困难，所以家庭生计越来越要靠外部的现金流入才能维持，这使得贫困农村的农民生计现金化程度提高，进而必然带来贫困标准的提高。这在劳动力大量向城市流动的发展中国家也是一个极为

---

① 参见张原：《中国农村留守妇女的劳动供给模式及其家庭福利效应》，载《农业经济问题（月刊）》，2011（5）。

② 参见周福林：《我国留守老人状况研究》，载《西北人口》，2006（1）。

③ 参见杜鹏、丁志宏等：《农村子女外出务工对留守老人的影响》，载《人口研究》，2004（6）。

④ 参见叶敬忠、贺聪明：《静寞夕阳：中国农村留守老人》，17～19页，北京，社会科学文献出版社，2008。

普遍的现象。例如，墨西哥农村青壮年劳动力中约 1/3 流向美国打工，农村生活自给率下降，农民生计现金化程度大幅度提高，造成该国讨论其贫困标准需要从国际通行的日均 2 美元提到日均 4 美元。

另一方面，与一般发展中国家（如印度等国）普遍因农业人口占比过高而导致高贫困率不同，与高城市化率（如巴西等国）的发展中国家“空间平移、集中贫困”的非农化贫困也不同，中国恰恰是由于农业劳动力大量外流推高了农业劳动投入的机会成本，进而导致农业领域优质劳动投入不足、留守群体人力资本存量过低难以符合外部资本获益需求而陷入发展困境。

这提高了扶贫的难度，使得很多过去曾经有效的、受到贫困地区欢迎的扶贫项目变成辅助性的。

（二）中国农村扶贫政策演变的宏观背景

在发展中国家的反贫困领域呈现的一个普遍规律是：在资本要素极度稀缺的压力下，以经济增长为主要目标的政府会内在地具有“亲资本”的政策导向。因此，只有当资本不再属于稀缺要素，且政府债务压力下降时，发展中国家的政府才可能有条件真正贯彻“亲贫穷”政策。这也是大多数发展中国家难以真正有效地贯彻联合国的“新千年计划”的内因之一。

中国曾经属于贫困人口总量最多、以经济增长为目标的发展中国家。20 世纪 80 年代改革之前农村之所以普遍贫困，主要是因为在工业化原始积累的国家战略安排下，从“三农”领域总计提取了 6 000 亿～8 000 亿元的剩余。[①] 而改革开放以来，中国在反贫困领域之所以取得了世界公认的重要成就，主要是因为完成工业化原始积累之后国家减少了从农业提取剪刀差收益，并在实行家庭联产承包责任制之后恢复了传统的小农经济和村社自治制度，其制度收益迅速在农村释放，从而为农村告别普遍贫困奠定了基础。

---

① 参见严瑞珍、龚道广、周志祥、毕宝德：《中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策》，载《经济研究》，1990（2），以及孔祥智、何安华：《新中国成立 60 年来农民对国家建设的贡献分析》，载《教学与研究》，2009（9）。

在改革初期，政府的反贫困战略也是“创造增长极”和“产业扶贫”，体现的仍然是政府试图在资本极度稀缺的贫困地区形成产业资本的政策导向。20 世纪 90 年代初中央政府提出要在 2000 年基本解决 8 000 万人口的贫困问题的“八七攻坚计划”的时候，正值中国遭遇宏观经济危机——1993 年政府面临财政严重赤字向银行透支、金融体系被财政提走全部资本金且存贷差严重、外汇储备不足以负担外债的还本付息（见图 1、图 2）。① 据当年测算，由中央政府统一承担的包括应支未支的社会保障开支在内的综合负债对 GDP 的比值超过了 100%。随之，应对性的货币增发直接催生了 1994 年 24.1%的 CPI 和普遍通货膨胀，放权让利的改革则使政

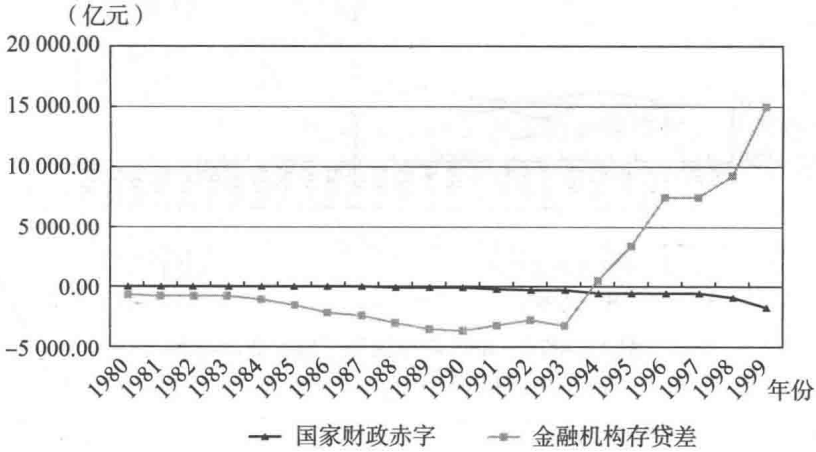


图 1　1980—1999 年国家财政赤字与金融机构存贷差变化情况

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

① 从 1992 年下半年到 1993 年，仅一年多时间中国就再次出现贸易逆差，仅 1993 年一年就出现了 700 亿元的贸易逆差。陡然增加的贸易逆差再次挑战了中国的外汇储备和支付体系。1993 年年底中国外汇储备约为 211.99 亿美元，减去当时的短期债务余额 135.46 亿美元后还剩下 76.53 亿美元，连支付当年的净进口都不够（1993 年贸易逆差为 122.2 亿美元）。

府财政占 GDP 的比重在分税制前夕的 1993 年下降到了仅 12.6%①，在这种状况下，很难真正增加直接瞄准贫困户的扶贫开支。可见，中国这个时期的反贫困战略，同样具有一般发展中国家高负债压力下的政府行为特征。同期，由于农民现金开支不能随收入增长速度下降而减少，遂发生了以追求现金收入为目标的、以欠发达地区农村劳动力为主的外出打工潮。

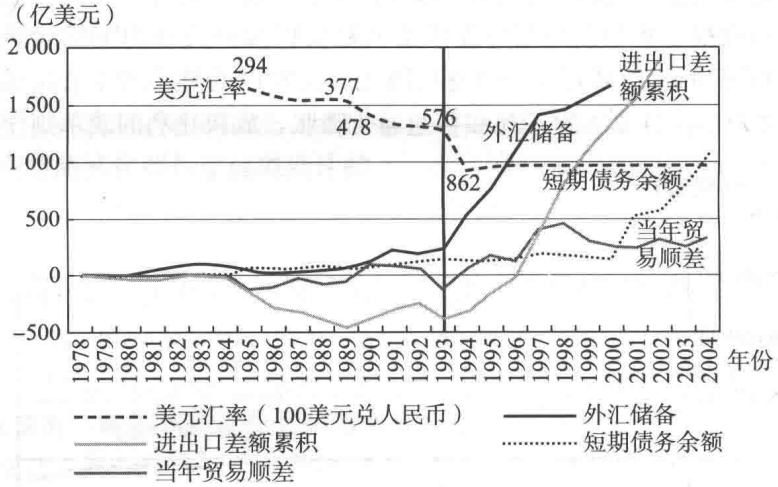


图 2　1978—2004 年中国外汇储备变动情况

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

20 世纪末，中国经济初步表现出经典理论意义上的资本过剩。在此背景下，扶贫政策才随之调整为具有普惠性的“整村推进”和国际通行的瞄准贫困，但执行中仍然有前期产业扶贫和大户带动扶贫的政策惯性（或称路径依赖）。

（三）新时期扶贫开发对改善乡村治理的需求

林毅夫曾指出中国已经形成双重过剩条件下的恶性循环，只有

① 参见《中国统计年鉴 1993》及《中国统计年鉴 1994》。

及时地启动新农村建设并将之作为国家战略，才能改善农村基础设施、提高农民收入、扩大内需，以此缓解过剩压力。[①]

进入21世纪之后，国家全面启动了新农村建设的国家战略，并在2006年彻底免除农业税的同时，出台了一系列加强农村基本建设和增进社会福利的惠农政策；此后连续四年对农村投资总规模超过2万亿元，部分地带动了农民的非农就业。2007年以来，则更加强调农业的生态环保、社会文化等非经济功能，并且在2008年明确提出了“资源节约型、环境友好型农业”的“三农”可持续发展目标。

农村社会结构变化引起的扶贫内涵转变，以及国家战略在21世纪以来的调整，意味着在经历了20世纪80年代（1978—1985年）依靠制度性变革和国家经济发展大规模减缓贫困的阶段、20世纪90年代（1986—2000年）以区域瞄准为主的开发式扶贫阶段、21世纪后的以贫困村为单位瞄准的阶段后，当前需要将瞄准目标下移到农村以留守的老人和妇女为主的弱势群体；与此对应，反贫困的内涵也需从单一的促进贫困人口收入增长，转向满足弱势群体维持基本生计和农业、农村可持续发展的需求。

这就对新时期扶贫开发带来了新的挑战。一方面，大多数传统农业地区的地方政府仍遭遇着资本极度稀缺的困境，在这种情况下，无论是留守于农村的老人和妇女，还是劳动力价值已遭受了“多阶剥夺”回到乡村的第一代农民工[②]，他们的人力资源存量都相对较低，很难满足标准化的外部产业资本的获益需求，也难以满足奉行单一GDP增长的地方政府的发展需求。只有在具有更多社会文化内涵的领域，其残存的人力资源才有可能进行综合开发，转化成多功能、多元化的社会资本。

另一方面，在经历了长期的去组织化后，由于乡村内部缺乏有

---

① 参见林毅夫：《新农村运动与启动内需》，载《中国物资流通》，1999（10）。

② 关于劳动力“多阶剥夺”的表述可参见温铁军主编：《中国新农村建设报告》，15页，福州，福建人民出版社，2010，以及潘泽泉：《全球化、世界工厂与中国农民工发展的经验教训》，载《广州社会科学》，2008（1）。

效的组织对接，政府扶贫资源在向农村传递过程普遍会遇到交易费用过高的老问题，使得资源传递的公平性和效率性都难以保证。

此外，对于留守群体而言，除了维持基本生计的需求外，其养老、安全、娱乐等方面的需求也相对更加强烈。因此，扶贫开发的关注点也需要从单一的经济收入的提高，转到满足弱势群体的社会、文化需求的综合性可持续的发展目标上来。

所有这些问题都将我们对当前农村扶贫开发的思考转到了改善乡村治理上来。本文正是在这种背景下，以乡村治理与扶贫开发的相关性为视角探讨了当前农村扶贫开发困境的内在机制，并在总结已有的实践经验的基础上，对如何应对新形势下的扶贫开发做出了初步探索。

二、乡村治理劣化对新时期扶贫开发的影响

乡村治理劣化对扶贫开发的影响体现为三个方面：首先，因缺乏良好的治理，所以很难保证弱势群体的参与和受益，资源传递的公平性也难以保证。其次，乡村组织基础弱化使得项目成本高、资源动员困难，扶贫工作推进的效率大大降低。最后，在原子化的分散状态下，本来就面临物质资本和人力资本双重缺乏的贫困弱势群体也难以形成社会资本，没有了进行资本积累的基础，从而陷入了排斥性发展的困境。

（一）“精英俘获”与弱势群体受排斥

“精英俘获”是当前乡村在对接外部资源时普遍发生的现象，是影响扶贫资源公平传递的一个最重要的因素。[①] 在村庄原子化的状态下，无论是政府资源还是外部产业资本都面临着与大量分散的

① “精英俘获”机制的内涵是：在政府资源和企业进入乡村时，出于节省交易费用的需要会选择规模主体进行交易；在农村去组织化的条件下，只能由大农户和精英作为其对接乡村的代理；由于乡村普遍缺乏良性治理，乡村内部普遍呈现大部分收益都被大农户和精英占有的“大农吃小农”型的合作。参见国家社科基金重点项目（06AJY003）课题组：《部门和资本“下乡”与农民专业合作经济组织的发展》，载《经济理论与经济管理》，2009（7）。

农户间交易费用过高的问题，往往由乡村社会中的政治或经济精英来代表乡村社会与其对接，以内部化节约交易成本。

本来，乡土社会历来就是精英政治，但是在经过了长期的演变后，乡村的良性治理生态受到了破坏，社区精英的行为选择越来越偏离社区整体利益。这是长期制度变迁的一种结果。20 世纪 80 年代土地分户经营后，乡村两级行政组织客观上不再拥有维持自我运行的财产基础，于是各地财政部门纷纷“放权甩包袱”（准许乡镇政府对农民征收“三提五统”，满足其开支需求）。当宏观环境严峻时，城市经济危机的制度成本向“三农”领域传导和转嫁，引发农村经济关系紧张，演变出历史上曾经普遍发生、当代也有发生且在泛滥中的“劣绅”驱逐良绅，进而形成对乡村治理所依存的社会生态的破坏。

这在微观层面也得到了个案的支持。例如，本文作者在调研中发现，某些村庄在 20 世纪 90 年代中后期税费征收任务加重时，那些手段强硬能完成征收上缴任务的村干部应运登台，传统的依靠“对下负责”来维系社区治理的乡土精英逐渐被取代，村庄治理逐渐劣化。而当国家取消农村税费并大规模向农村反哺资源时，农村体制内外的精英率先求偿、优先受益的利益要求，往往会演变成乡村中争夺外部注入资源的矛盾冲突。于是，当有外部资源注入时，一方面，需要以这些精英作为代理来承接；另一方面，乡村内部则出现大部分收益都被大农户和精英占有的大户治理、“大农吃小农”型的合作。在乡村社会普遍出现了“精英俘获”侵蚀公共利益的问题。

此外，随着乡村精英从“保护型”向“盈利型”角色转变①，可能照顾到社区内部弱势群体的良绅治理机制也遭到了破坏。

在乡土社会中，在血缘、地缘基础上聚落而成的小农村社是一

① “保护型经纪”和“盈利型经纪”的表述参见［美］杜赞奇：《文化权利与国家》，37 页，南京，江苏人民出版社，1990。

个相对封闭的“利益共同体”[①]，成员间有共同认同的文化伦理体系，社区精英是社区共同利益的代理者，在保护社区的过程中实现自身的利益，其权威来自个人经验和社区舆论赋予的威望[②]，对弱势者的保护和照顾往往成为精英个人威望增长的一种有效手段。在这种治理状况中，弱势者通常是受到精英的保护的。

随着国家行政权力对乡土社会的挤压和市场消费主义价值观的影响，乡土社会的文化价值体系和社会网络逐渐退化，成员间的联系逐渐物质化、利益化。在这种治理生态中，已经蜕变为“盈利型”角色的社区精英，其行为逐渐偏离社区公共利益，并趋向于满足那些拥有强势话语群体的利益，弱势群体的利益难以得到关照。同时，占人口多数的普通农户对于弱势群体也趋向于排斥而不是保护。

于是，当扶贫资源到达行政村一级后，无论是依靠精英操控还是依靠大多数人表决，那些最需要被扶持而又最缺少话语表达的弱势贫困群体，在这一组织系统中都普遍缺乏足够的发言权和决策权，其利益往往不能真正被照顾到。同时，这种乡村内部资源传递的不公平，显然也很难指望乡村外部的监督来解决（同样存在在乡土社会监管成本过高的矛盾）。

根据作者的调研，从贫困村的确定标准、确定方式、具体的瞄准过程及项目实施操作来看，弱势群体自主参与的空间都很小。普通农户不太清楚什么是村级扶贫规划，也不太清楚资金来源，甚至对此并不关心。实际实施中的规划很多依然是靠政府操作，由村内少数精英参与制定的。既然贫困人口的参与得不到保证，扶贫资源难以有效瞄准也就在所难免。比如在整村推进实施的过程中，修路这样的项目虽然改善了村庄的基础设施条件，但贫困人口囿于自身发展能力的限制对其利用有限，受惠效果就不明显；一些项目由于

---

① 参见张静：《历史：地方权威的授权来源》，载《开放时代》，1999（5）。

② 参见费孝通：《乡土中国》，58～65页，北京，人民出版社，2008。

需要一定的配套资金，穷困农户也通常难以参与。

与整村推进一起构成21世纪以来三大扶贫措施的另两项——农村劳动力培训和转移以及产业化扶贫，到了乡村内部也容易演变出“嫌贫爱富”的趋势。典型调查就发现，农村劳动力培训和转移项目实施的初期，与招生组织者（特别是乡村干部）关系密切的家庭更有可能首先参加培训。①

而对于产业化扶贫，往往也是较富裕和自身资源开发能力较强的农户，才能参与政府配合资本要素主体推进的以增加资源资本化收益为实质的产业化扶贫项目，并分享其中的收益。

因此，乡村治理的劣化极大地影响了扶贫资源在社区内的公平传递，这甚至会加大社区内部的贫富差距。在没有形成良性乡村治理的情况下，单靠某些技术上的改进难以根本解决扶贫资源在村内传递中的公平性问题。

（二）交易费用过高带来组织动员困难

在农村经历了几十年的去组织化改革后，农民越来越以原子化的形态置身于现代市场及社会环境中，这对扶贫工作的效率产生了深远的影响。

首先，由于缺乏现成的组织载体，扶贫项目不可避免地会面临政府与大量分散的贫困农户间交易费用过高而导致交易难以进行的困境。当前利用村两委来组织项目实施，虽然一定程度上其成本比直接瞄准农户的组织成本小，但由于许多地区的村两委在长期的去组织化过程中已经失去了对农户的普遍动员能力，因而其降低组织成本的作用十分有限，且会带来资源分配的许多其他问题。扶贫项目深入到农村后往往需要重新组织，不仅动员成本极高，而且由于难以实现社区内部各种社会资源的有效配合，项目实施的总成本被大幅推高。

① 参见“中国发展报告2007”课题组：《中国发展报告2007：在发展中消除贫困》，118页，北京，中国发展出版社，2007。

这在扶贫实践中有很多案例。例如，一些民间组织在贵州山区修路扶贫，不到1万元可以修1公里5米宽的山路，而政府扶贫项目同样的工程量则需要8万～10万元。成本差异如此之大的原因就在于前者充分地动员了村内的劳动力参与，除了炸药、碎石机、碾压机和技术员需要外界提供外，其余工程均由村民自己组织，大大地节约了成本。①

其次，弱势群体所拥有的人力资本和自然资源存量较低，也难以自发形成社会资本，缺乏形成组织的收益基础，因此组织化程度最低，对扶贫项目的参与程度也最低。现实中扶贫项目的选择要么由村干部包办，要么干脆由政府统一指定。这样扶贫项目很难贴近贫困群体的真实需求，不仅项目的公平性会受到影响，而且减贫效果也会大打折扣。若没有一个强有力的社区组织来带动，则项目效果也很难持续。

总之，通过扶贫项目注入贫困地区的各种资源，虽然极大地改善了社区基础设施和生活条件，但外部的援助总是不够的，外部扶贫资源需要得到社区资源的配合才能发挥最佳的效果。

（三）治理劣化和排斥性发展的相互强化

更为根本的问题在于，留守人群的物质及人力资源存量普遍较低，他们在乡村治理劣化状况下难以自发形成社会资本，缺乏资本积累的基础，从而被排斥在发展之外；这种排斥反过来又加剧了贫困地区的资源流出，同时也会加剧村庄内部的分化，进一步削弱乡村治理基础，从而形成治理劣化和排斥性发展的相互强化。

一方面，分散的留守个体缺乏资本积累基础，从而遭遇发展的排斥。分散经营的小农户由于谈判能力弱、获取信息能力弱，往往只能被动接受市场低价格及价格波动带来的风险。并且，在资源和优质劳动力纷纷流出的情况下，这些弱势的贫困个体应对各种自然

① 参见李昌平. 造成农民贫困的十八大不合理制度. 见宁夏新闻网，2005－06－17。

风险的能力也越来越弱。市场风险和自然风险的增大，带来的直接后果就是资金和优质劳动力不断地从贫困地区流出，使得农村社区的人力资本和物质资本更为缺乏，那些以妇女老人等弱势群体为主的贫困人口越来越缺乏基本的发展能力。

另一方面，原子化的农户难以自发形成合作，缺乏构建良性治理的基础。无论是由政府、社会组织等主体来推进各种发展项目，还是其他市场主体试图建立与农户间的合作，都由于缺乏现成的组织载体对接，不可避免地会遭遇各种主体与大量分散的农户间交易费用过高而导致交易难以进行的困境。这使得当前无论是依靠市场的力量还是政府的力量所推进的扶贫项目都难以获得持续的效果。而且，由于难以充分动员，缺乏参与和监督，因而往往会在资源使用、收益分配中产生大量的问题。这不仅使得农户难以实现真正的合作，而且会引起乡村内部的进一步分化，使得乡村治理更加难以得到改善。

三、结论与建议

随着农村贫困人群呈现出以老人、妇女等弱势群体为主的新特点，扶贫开发的目标应设定为对这些群体多元化需求的满足；而随着农业多功能性、生态文明理念，以及“资源节约环境友好型农业”发展目标的提出，就更需要乡村治理与扶贫开发的目标与时俱进地考虑如何体现生态文明内含的农村多样化和农业多功能性。

并且，随着扶贫及诸多惠农政策资金投入不断加大，政府掌握的公共财政资源向贫困地区倾斜不是问题，当前迫切需要反思的是如何明确农民合作组织的目标模式，并在此基础上推动以广大弱势群体为本位的再组织化，体现这些惠农政策的普惠制原则。

但是，在市场经济条件下和当前的行政生态下，能够促进公平、保障贫困的弱势群体的权益的合作社很难自发形成，需要代表社会整体和长远利益的国家战略特别扶持。

据此，在结合各地实践探索的基础上，提出以下相应的政策建议。

（一）结合留守群体的需求加大社会文化领域的投入力度，提高其参与性

对于留守在农村中的老人、妇女及其他弱势群体，由于其自身人力资本、物质资本及社会资本存量都比较低，在单一的经济领域往往很难自发形成合作，同时，由于乡村的文化价值体系和人际网络伴随着农户原子化的过程已近乎散失，社区内部也没有生成合作文化的社会氛围，因此，要提高这些贫困群体的组织化程度，必须首先重塑社区内部的文化价值体系，降低合作的组织成本。文化本来就是社区同质性的一种非物质承载，对乡村文化的重建本身就是增强社区合作意识、合作能力的过程。并且，投入小、见效快且本来就不以物质利益来衡量的文化生活领域本来就是农村中最容易产生合作的领域。

文化合作之所以制度成本较低，是因为文化生活本来就蕴藏于乡村社会之中，只需要适当的力量就能带动起来并使之重新焕发生机，而不必用高成本的投入去重建。作为一种习俗的乡村文化，既有千百年来的历史惯性，也有近代以来的全新内容。特别是民间传统节日和重要礼仪，都承载着乡民们重要的生活理念或者文化内容。

而文化合作之所以见效快，是因为农村中大量优质劳动力被城市吸纳以后，农村留下的老人、妇女、儿童等弱势人群对于基本的娱乐、交往、共同生活等精神文化领域的诉求越发强烈却长期被忽视，一旦有人组织文化活动，就会很快在他们中间激起共鸣。文化领域的合作活动，有助于改变他们的精神文化生活和边缘化状态。同时，他们本来就是乡村传统文化最主要的载体，其对农村文化传播和发扬的能力甚至要高于外出的青壮年劳动力。

从文化和社会生活领域进入逐渐形成合作在许多基层实践案例中都得到了体现。例如，在河南省 L 县 H 村，大部分青年劳动力

都外出打工。在当地挂职的干部、外来志愿者及其他社会力量的共同帮助下，村内的老人、妇女从办文艺队和老年协会入手，最后结合自身特色发展出了从事胡萝卜生态种植的经济合作社，取得了良好的经济和社会效益。尤其值得一提的是，从文化组织入手在提高了参与性的同时，也带来了社区文化价值和良性治理生态的改变。

留守的贫困人群在文化和社会生活领域的合作形成后，可以逐步向综合的、多功能的社区合作社过渡；进而，在多元化社会组织发展的基础上促进乡村良性治理结构形成，实现农村可持续发展。

（二）以外部资源注入为契机改善乡村治理，重建农村社会资源动员体制

以外部资源注入为契机发展农户自主治理组织，可以有效解决扶贫项目在农村推进时效率低下的问题。它一方面可以大大节约交易成本，另一方面可以充分地调动社区内部各种资源，对外部的扶贫资金形成很好的补充。此外，它还可以提高自身在项目设计、项目资金使用中的参与性，从而更有可能提高项目的针对性并对资金的到位情况形成更好的监督。

作为2001—2010年最重要的扶贫开发措施，整村推进就是希望利用参与式的方式动员贫困村农户广泛参与到项目的选择、实施和监督过程中，并利用较大规模的综合性扶贫投资改善贫困村的生产和生活条件。从一部分取得了较好效果的整村推进项目试点的实施经验看，其最主要的特点在于良好的村级治理结合大规模的扶贫资源，产生了最大的扶贫效果。一方面，正是大规模外部资源（包括资金和监管）的持续投入才带动了村内的资源投入用于发展，这些资源要么外流（主要劳动力外流，资金通过储蓄流向城市），要么在无益的活动中浪费（如在农村盛行的打牌、打麻将和赌博活动）。没有外部资源的支持，社区精英也没有能力和意愿单独投资于社区的发展，社区治理也难以得到改善。

另一方面，如果没有一个有效的良性治理结构来对接，那么外部资金就不可能得到合理的使用，村民甚至会为争夺外来资源和利

益产生新的矛盾。在部分整村推进村就发生了这样的情况，使项目不能顺利进展，更不用说形成社区良性治理和可持续发展能力了。

因此，通过实施外部项目并同步推进村级治理改善，可以从内部调动大量的社区资源与扶贫资源相配合，进而逐步形成扶贫和治理改善互相促进的良性机制。

（三）政府主导构建综合性合作框架，提高弱势农户自我发展能力

众所周知，传统小农之所以能维持生产经营，是因为其符合恰亚诺夫“劳动—消费”均衡模型所描述的机制①——以满足家庭消费需求为经营目标的农户不能开除户内劳动力，因此农民可以不计算维持生存的那部分生产成本。而在工业化和市场化的大背景下，农业劳动力投入的机会成本被外出打工得到的工资不断显化、不断抬高。由于农业的比较收益低下，单靠农业生产经营很难获得稳定的收益，即使开展经济合作，在单一领域的收益也往往难以应对巨大的市场波动风险及自然风险，因此，单单依靠生产领域内的简单合作仍难以使农户摆脱发展的困境，全世界单纯搞生产的农业合作社大部分是失败的。

从东亚其他小农国家和地区的经验以及本土诸多乡村建设试验来看，只有发展集金融合作、购销合作、专业合作三位于一体的综合性合作组织，并通过立法给予其在若干涉农领域的排他性权力和政策优惠，才能真正使受到资源约束的小农户获得可持续的发展机会。而从中国本土的一些农户的实践案例来看，只有在多个领域内开展合作才能实现综合收益与运行成本的平衡，实现经济可持续发展。

总之，面对当前农村地区贫困群体资源存量低的新问题，应以提高农户组织化程度为直接目标，推进社区组织创新。在操作层

① 参见［俄］恰亚诺夫：《农民经济组织》，41～63页，北京，中央编译出版社，1996。

面，可以先从文化和社会生活等妇女和老人都能够低成本进入的领域入手，形成可降低交易费用的社会组织，形成构建良性治理的社会基础；继而，在条件成熟的时候，结合外部资源的注入，进一步推动弱势群体在生产、购销及资金方面展开互助与合作，在综合合作的基础上实现风险分散和收益稳定，从而获得持续发展的基础。

宏观经济波动与土地资本化

——对改革以来三次“圈地”相关问题的实证分析[①]

中国在基本上完成国家工业化原始积累之后，进入了以国内资源全面资本化为实质的产业资本扩张阶段。在随后的30年中，出现了三次周期性宏观经济波动，并相应地发生了财税体制的三次重大变迁及土地的三次大规模征占：第一次土地征占还是生产性的“以地兴企”；第二次土地征占就已经变为分税制改革后地方份额大幅度下降，为填补地方政府消费开支的刚性扩张而进行的“以地生财”；第三次土地征占更是明显的地方政府“以地套现”的债务扩张。这种以万亿为数量级的急剧攀升的地方债务，在单一体制下只能由中央政府为其风险承担最终责任，这反过来也严重地约束着中央政府的宏观调控。

为此，本文以土地资源资本化机制、主体及增量收益分配状况的变化为线索，分析了三者的相关关系，描述了产业资本及金融资本在这个资本化过程中形成并快速扩张的趋势，并分析了这个过程中的增值收益分配及成本分摊状况。

一、问题与框架

中国改革开放几十年的发展历程中，出现了三次大的宏观经济波动；相应地，在这三个经济周期内财税体制也发生了三次大的变迁，分别是20世纪80年代的“分灶吃饭”、20世纪90年代的分

---

① 本文的研究和写作受到了国家社会科学基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突的原因及其化解机制研究”（项目编号07ZD&048）和中国人民大学985三期项目“中国农村发展哲学社会科学创新基地”的支持。原文可参见杨帅、温铁军：《经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化：对改革开放以来“三次圈地”相关问题的分析》，载《管理世界》，2010（4）。

税制改革及世纪之交金融从财政真正独立出去。[①] 而与每个经济周期及其引发的财税体制变革同步，也发生了三次土地大规模征占（见图 1）。

图 1　GDP 增长率与建设占用耕地对比

资料来源：1999—2005 年的数据源自《中国国土资源统计年鉴 2006》，1978—1995 年的数据源自《中国统计年鉴 1996》。

本文拟对三者之间的相关性和内在机制做出分析。

以往对土地大规模征占成因的研究，很多都意识到了地方财政的决定性影响。蒋省三等通过对 10 个省（直辖市）的调查发现土地出让金在东部沿海一些县市预算外收入中所占的比重高达 60% 以上。[②] 国务院发展研究中心的资料也显示近些年土地收入约占地方财政收入的 60%，一些二三线城市的这一比例更高达 70%。而

① 中国 20 世纪 80 年代、20 世纪 90 年代和世纪之交的三次财税体制变迁都与当时的经济危机及其引发的应对措施高度相关；虽然 20 世纪 90 年代的分税制出台时宏观经济已经过了萧条期而进入高涨期，但客观上仍然是 1993 年财政金融双赤字及国家外汇储备不足以应付还本付息压力的应对政策。

② 参见蒋省三、刘守英、李青：《土地制度改革与国民经济成长》，载《管理世界》，2007（9）。

这种财政模式又直接影响了经济增长方式：地方财政增收的动机促使其推动土地开发、加大基础设施投资和扩大地方建设规模，进而形成了地方政府以土地撬动银行资金、推进工业化与城市化发展的机制。已有的研究大都意识到了分税制改革以来地方财政、征地及经济增长之间的相互关系，即地方在财政约束下大规模征占土地，土地资源资本化的过程又带动了经济的增长。

本文则进一步将这种分析延伸至改革开放之初，考察了这几十年内经济的周期性波动、财税体制的连续变迁与土地征占之间长期动态的相互作用关系。

为此，本文需要建立一个描述这种动态变迁过程的分析框架。

诺思在其著作中曾试图利用制度变迁的路径依赖的生成或传递机制来描述历史变迁的动态过程，指出路径依赖产生的核心在于制度变迁存在报酬递增和自我强化机制，这将衍生出一些维系现存制度约束的组织或利益集团，这些组织或利益集团根据其自身利益来影响制度的变革。[①] 因此，制度变迁的路径依赖产生的深层次原因，其实主要是利益因素。

董筱丹、温铁军在考察变迁中制度收益与制度成本的分配时指出，根据一定的制度安排，某些主体可能更多地占有制度变迁的收益，其他主体却更多地承担了制度变迁的成本，而如果一个制度框架下制度收益与成本是对称的，那么不同经济主体的收益率应向社会平均收益率收敛；反之，则是制度收益与成本的分布存在不对称，或存在制度收益朝向某些主体集中而制度成本向反方向的“转嫁”。[②] 从某种意义上可以说，制度变迁过程便是制度框架内利益主体博弈及利益结构调整的过程。

---

① 参见［美］道格拉斯·C·诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，1版，123～139页，上海，三联书店，1994。

② 参见董筱丹、温铁军：《致贫的制度经济学研究：制度成本与制度收益的不对称性分析》，载《经济理论与经济管理》，2011（1）。

在此基础上，再结合发展的实质是资源资本化的过程这一认识，本文提出的分析框架为：在一个经济体内当宏观经济环境发生改变时，占主导地位的一方推动着制度朝有利于自身的方向发生变革；原制度框架内的各其他主体会相应调整自己的经济行为模式，形成新的资源资本化机制，进而又影响宏观经济环境新的改变。宏观经济波动、制度变迁及资源资本化的长期相互作用便构成了经济发展演变的主要内容。

基于此，本文对改革开放以来经济发展和改革中的相关问题做了初步探讨。

二、改革开放以来经济波动、财税体制变迁与土地资本化过程

（一）财政“分灶吃饭”阶段的“以地兴企”

1.20 世纪 70 年代末的经济危机后统收统支体制难以为继

新中国成立后，为满足国家工业化资本积累的需求，实行了高度集中的计划体制，财税体制实行“全国财政一本账、统收统支”，并且财政金融“不分家”。在这种体制下，几乎所有可以汲取到的剩余都可以通过财政预算被配置到国家最需要的部门和建设项目之中。

20 世纪 70 年代，中国进入了 1950 年以来第二次对外引进的高潮，并迅速在 20 世纪 70 年代后期遭遇了赤字与债务同步形成的宏观经济危机。随之，中国经济进入了类似 20 世纪 50 年代的高涨。1978 年基本建设支出和经济建设费分别比上年增长了 50.20% 和 45.62%；相应地，承担基建开支并以其为主要内容的国家财政支出也达到了 1 122.09 亿元，比上年增长了 1/3。随即出现了与 20 世纪 50 年代末期类似的严重赤字。1979 年赤字高峰达 135.41 亿元，1980 年宏观紧缩后赤字仍达 68.90 亿元，两年赤字累积超过 200 亿元，相当于 1980 年的财政收入 1 159.93 亿元的 17.61%。

图 2 表明，在当年财政金融“不分家”的体制下，财政这个“左口袋”已长期赤字，金融这个“右口袋”也早被财政透支干净。20 世纪 70 年代末，银行的存贷逆差已突破 700 亿元。

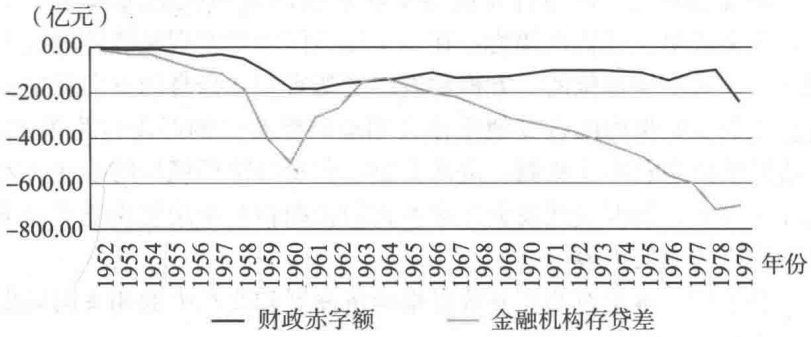


图 2　20 世纪 80 年代以前国家财政赤字及银行存贷差变化情况

以往发生的三次经济危机中，集中体制的政府的应对办法无外乎对内转嫁。财政投资能力下降，城市就业不足，政府 1960 年、1968 年、1974 年三次通过知青“上山下乡”的方式转移了大部分城市过剩劳动力的就业压力及维持其生存的社保开支，同时也减少了财政的社会性开支。而 1979—1980 年的危机发生时，这种曾经有效地转移资本原始积累期间宏观波动代价的方式因政治层面的改变而再难实行，再加上 1979 年以后第二、三批回城大龄知青的就业压力，遂使国家经济和城市社会遇到的挑战因难以转嫁而空前严峻。[①] 中央政府不得不采用休养生息、财政“甩包袱”、城市各单位“子女顶替”和“办三产”等带来一系列重要后续变化的应急措施来应对在城市集中爆发的危机。

2. 财政包干使地方政府成为新一轮工业化的投资主体

20 世纪 80 年代初期为应对城市经济危机、缓解财政赤字和就业压力而采取的应急办法都被称为改革。归纳此类改革措施，其核心可以概括为放权让利。其中一项最为重要的内容就是财政分级承

① 参见董筱丹、温铁军：《宏观经济波动与乡村治理危机》，载《管理世界》，2008（3）。

包——将财政收支的权力下放给地方，同时甩掉承担其开支的“包袱”。①

1985 年，中央将与地方政府“分灶吃饭”的体制进一步修订为“划分税种，核定收支，分级包干”。1988 年，进一步推行了财政分级承包制的新模式：根据各地的不同情况分别实行了六种不同的包干方式。

20 世纪 80 年代财税体制改革，既改变了中央与地方的支出结构，扭转了中央财政在统支体制下赤字年年攀升的局面，也扩大了地方政府在支出上的自主权，使得地方政府有条件成为新一轮地方工业化的投资主体（见图 3）。

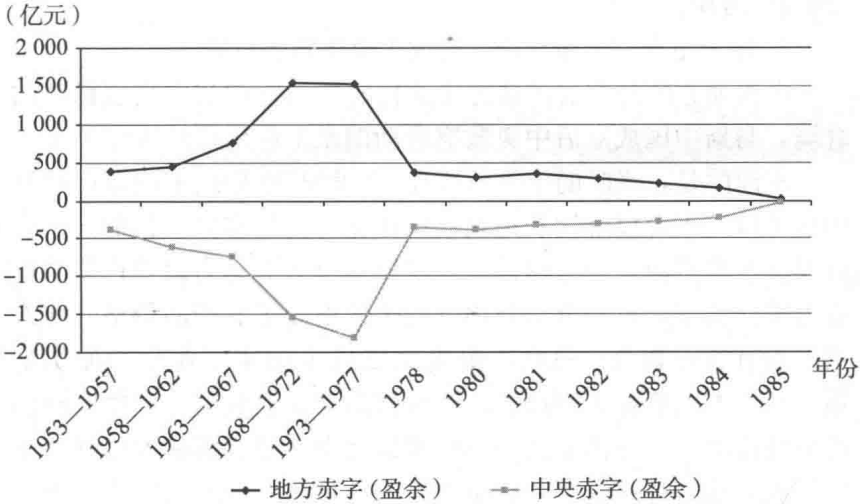


图 3　1970—1985 年中央及地方财政赤字变化情况

① 根据杜润生先生的自述，1980 年 4 月中央召开编制长期规划会议前的征求意见会上，杜润生向时任副总理兼国家计委主任的姚依林提出若干建议后，姚依林到邓小平那里汇报时提出了“工、农业甩包袱”。参见杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，1 版，114～115 页，北京，人民出版社，2005。

在改革开放之前，中国只大致完成了国家一级的工业资本原始积累，地县以下工业基础普遍薄弱。财政分级承包使得地方政府大部分成为自主收支的利益主体。于是，全国数千个市、县，乃至数万个乡镇（公社）的政府就都有了完成本地资本原始积累的利益需求。①

同时，随着1984—1986年全国范围“撤社建乡，撤队建村”的农村行政体制改革的完成，乡镇及以下构建了中国历史上人员数量最庞大的基层政府，但国家并没有提供维持其运转的财政资源，反而要求乡镇政府自行统筹。这也使得地方政府迫切需要获得收益。于是20世纪80年代发生了以“以地兴企”为特征的第一次“圈地”运动。

3. 地方主导“以地兴企”完成工业化原始积累

中国地方政府在启动地方工业化时所面临的资本高度稀缺的窘境，与新中国成立后中央政府启动国家工业化时的情形相似。

不同的是，当时的中央政府在20世纪50年代末期苏联投资中辍的情况下可以继续利用农业集体化转制为多种经营的人民公社及其组织资源，一方面得以成规模地投入劳动力以替代稀缺程度为零的资本，另一方面利用统购统销中的工农产品价格“剪刀差”占有农业剩余，最终，艰难地完成了国家工业化的原始积累。而地方政府在20世纪80年代初启动工业化时，虽然有旺盛的市场需求，但总体上已经不可能具有中央政府那种成规模地集中投入劳动力替代资本和利用工农产品价格“剪刀差”直接剥夺农业剩余的条件。

这使得地方政府放任基层乡村利用本地的剩余劳动力和几乎零成本的土地资源（或其他在地自然资源）开办企业。

---

① 参见温铁军：《改革以来依赖的两次周期性经济危机分析》，载《科技导报》，1996（12）。

期间，地方政府顺势充当理性的投资主体，是为地方政府公司主义，沿用的是中央政府主导的政府公司主义工业化特殊路径。[①] 在地方政府的主导下，农地转为工商业用地的增值收益、劳动者的工资及福利都可以因内部化而零成本地、无条件地直接转入乡村集体企业的积累。可见，在以轻小型工业为主的地方工业化进程中，这些乡土中国特色的制度创新事实上成为替代稀缺资本要素而进行原始积累的比较优势。

1979—1983 年，社队工业总产值年均增长了 14.5%；1983 年，社队企业总产值增长到了 1 017 亿元，仅占全国社会总产值的 9.1%，其中工业产值增长到了 757 亿元，占全国工业产值的 11.7%；1984—1988 年，全国乡镇工业总产值年均增长了 43%，农村工业产值占全国工业的产值比重达到了 24.3%。[②] 沿海的地方工业化在乡镇企业的高速发展中初步完成了原始积累。

同时，在地方自主工业化原始积累期间，中央财政收入与地方政府财政收入的差距越来越大。中央与地方关系中的利益结构差异越来越发挥重要作用。

4. 宏观经济的高涨与第一次“圈地”

伴随着地方政府主导的轻小型工业的发展，大量土地被近乎零成本地征用来开办低端制造业企业。1984—1986 年宏观经济高涨时，因地方政府“以地兴企”而出现了第一轮土地征占高峰（见图 1），1985 年占地面积达到了 32.4 万公顷的峰值；同时，城市基本建设投入增长也进一步加剧了土地的征占。

---

① 这一概念由美国斯坦福大学的戴慕珍 Jean Oi 教授在考察了苏南模式的乡镇企业之后，在其著作《中国农村经济的起飞：经济改革的制度基础》中提出。参见［美］Jean C Oi（戴慕贞），“Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”，*World Politics*，45（Oct.），1992。

② 参见周叔莲：《中国工业增长与结构变动研究》，164～167 页，北京，经济管理出版社，2000。

在1984经济转入高涨之后，能源、原材料、运力和外汇的供应极度紧张，财政赤字也大幅增加，于是中央在1985年开始紧急压缩基本建设。[①] 从1986年开始，土地征占逐渐回落，但仍维持在较大规模，直到1988年发生高通胀经济危机、中央控制银根竭力压减基本建设以后[②]，才于1989年降到最低值。

在20世纪80年代的这一次“圈地”运动中，各级地方政府及农村基层组织都是土地资源资本化的主导者。在社区内部依靠对土地的无偿占有和对劳动力的自我剥夺完成原始积累的企业，与本地社区资源自我资本化有着天然的联系。因此，“以地兴企”虽然征占了大量的土地，但企业同时还承担了地方的福利、行政及支援农业方面的责任，也解决了大量农业剩余劳动力的就业问题。也因此，既没有导致大规模的社会冲突，也没有导致“三农”问题；反而是农民收入连年大幅度增长[③]、内需迅速扩大、城乡差距显著缩小，使得中国经济在20世纪80年代出现了和谐社会条件下内需拉动型的“黄金增长”。

（二）20世纪90年代的经济波动及分税制后的“以地生财”

1. 20世纪80年代末的滞胀型经济危机及其影响

20世纪80年代宏观经济复苏的高涨阶段形成了投资和消费双

---

① 1985年8月13日至22日，全国财政工作会议在北京召开。会议决定：为消除本年的财政赤字，从现在起，中央和地方都不再追加支出；基本建设投资规模一定要控制在国家下达的指标之内；行政经费和社会集团购买力支出一定要按国务院的要求进行压缩。参见中国共产党80年大事记. 见 http：//www. people. com. cn，2001－06－12。

② 1988年9月24日，国务院发出《国务院关于清理固定资产投资在建项目、压缩投资规模、调整投资结构的通知》。其指出：为了抑制通货膨胀，为价格、工资改革创造条件，也为使国民经济的发展保持必要的后劲……全面清理在建项目，做到大幅度压缩投资规模，进一步调整投资结构。这次清理对象包括全社会固定资产投资项目。参见中国共产党80年大事记. 见 http：//www. people. com. cn，2001－06－12。

③ 1978年，中国农村居民人均纯收入只有133.6元，到1989年达到了601.5元，增长了3.5倍，年均增长了14.7%。而1978—2007年，年均增长率为12.6%。参见历年《中国统计年鉴》及中经网统计数据库。

重膨胀压力下的供需矛盾①；同期财政赤字增加到每年大约100亿元。于是，赤字转化的货币超发与供需矛盾奠定了严重通货膨胀的基础。此时，中央试图用行政手段强行压减投资和消费双重膨胀的措施还未奏效，又于1988年夏季试图推动物价改革“闯关”，消息尚未传出就导致“官倒公司”囤积居奇，一经传出就立即在各大中城市引发了抢购风潮，同时出现了公众大规模挤兑银行存款的现象，通胀危机全面爆发。

为了保住存款，政府在没有提高贷款利率的情况下仓促调高了存款利率，高达十几个百分点的“深度负利率”导致“官倒”从攫取紧缺物资转而“倒卖”紧缺资金以坐地生财，而银行却在1988年亏损了460多亿元。在财政银行“不分家”的体制下，这些亏损直接变成财政赤字。政府不得不随即调高贷款利率，企业贷款立即变得困难，导致了“三角债”——从商业企业引发至制造业企业再波及上游原材料企业的连锁负债——大范围发生，进而出现生产停滞。这造成了中国20世纪80年代末期出现了非典型制度变迁原因造成的典型的滞胀型经济危机。

国家从1988年第四季度开始进行了三年的治理整顿：极力压缩固定资产投资规模，严格控制信贷，连续提高存款利率，以及限制地区间贷款等。在随即必然发生的萧条阶段，国家不得不优先照顾大中型国有企业，而对前十年自主发展起来的大多属一般加工业的地方企业，则进行抑制和调整②，对作为地方工业贷款来源的县

---

① “利改税”之后实际造成了国有资产的单位所有。由于国家垄断金融的低利率政策和政府财政投资的无偿性，相对于较高的物价水平而言，任何单位获得投资本身即意味着吃进利差；又由于单位内部利益同构，固定资产投资总额中一般有40%～50%会以各种渠道转化为消费基金。因此，自1983年以后，非生产性建设投资也大幅度增加，最终形成了投资和消费双重膨胀。具体分析参见温铁军：《经济周期与发展》，载《中国软科学》，1996（9）。

② 1989年3月10日、14日，国务院第三十八次常务会议讨论并通过了《国务院关于当前产业政策要点的决定》。其指出：集中力量发展农业、能源、交通和原材料等基础产业，加强能够增加有效供给的产业，增强经济发展的后劲；同时控制一般加工工业的发展，使它们同基础产业的发展相协调。

一级银行也加大了调控限制力度。地方工业一度面临“银行不贷款，原材料实行专营，电力严重不足，煤炭价格飞涨还难以买到”的艰难处境。

同时，国家取消了农产品购销补贴，加之农产品需求下降、农民收入增速随调控连续三年下降，导致占有基本生活消费品60%以上市场份额的农村消费陡然疲软，也对许多以一般制造业为主的地方工业产生了影响。

1988年，乡镇企业产值增速急剧下滑，1989年更是下降了2.92个百分点。萧条阶段爆发的企业高负债矛盾，旋即转化为地方政府公司主义体制内的财政困境。

2.20世纪90年代初的“开发区热”与“房地产热”及宏观经济高涨

三年的紧缩期过后，恰逢邓小平的南方谈话。政府采取措施刺激经济增长。城乡二元结构体制下的中国城市的宏观环境也已发生了巨大变化。

一是资金供给相对充裕。市场需求结构已发生根本改变。20世纪80年代城市居民家庭就已经逐渐转向以彩电、冰箱和洗衣机为代表的第二代家庭耐用消费品，并在1988年出现了带有保值性质的抢购。但经过三年治理以后就因出现了市场的长期疲软而逐渐向住房、汽车等更高级别第三代耐用消费品的过渡。[①] 此时，一方面，在更高级别消费品生产暂时不足的情况下，城镇居民的储蓄倾向大大增强，使得资金环境相对宽松；另一方面，危机期间“先高后低”的利率又使得银行不愿持有先前以高息吸收的大量存款，在危机过后政府初步放开资本市场以后[②]，货币持有者便势所必然地纷纷将手中的货币投向收益较高的房市、股市、期市等投机市场。

---

① 参见王建：《从我国经济增长方式的转换看当前的经济形式问题》，载《管理世界》，1993（5）。

② 1990年11月26日，经国务院授权、中国人民银行批准，上海证券交易所正式成立。

二是劳动力成为自由流动的要素。由于20世纪80年代末危机爆发连带农产品销售难、乡镇企业不景气，农民非农就业和现金收入的增速同步下降，加之1992年政府为减少财政对农产品库存的补贴而取消粮油的票证供应制度后，农民进城务工无须再自带口粮，遂使大规模的农业剩余劳动力开始流向沿海城市。1993年大约有4 600万人从农村流出，1994年就达到了6 000万人。

三是土地资源资本化的机制发生了根本改变。由于第一轮耕地乱占滥用干扰了国家建设的总体思路①，同时土地“农转非”的增值收益主要归乡村集体，政府几乎不能分享却必须承担粮食安全责任，于是，20世纪80年代后期，中央开始严格控制耕地转为非耕地，逐步明确了将耕地转为工商业用地的权力收归国家所有的政策取向②，并在1988年设立了国家土地管理局来行使对土地非农用途管制的权力。

在农村集体对土地的非农使用权力被上收到更具有市场意识的公司主义的政府手中的同时，土地的商品属性也逐渐确立③，这就从根本上改变了土地资源资本化的机制。此前，土地可以直接被乡（镇）村集体转变为工商企业资产并且直接将占有的级差收益转入企业资本；此后，则变成地方政府才有权决定土地用途并占有大部分变现收益，这使得土地变现成为地方最快捷的生财门路。1992年房地产价格逐步放开，催生了房地产市场的一时繁荣：1992年全国房地产投资增长了117.42%，利润增长了140.39%；1993年

① 1986年3月21日中共中央、国务院下发的《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》明确指出：乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象极为突出……这种情况如果继续下去将会给国家建设和人民生活造成严重恶果，贻害子孙后代。

② 1986年，中共中央、国务院下发的《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》要求全面清查非法占用的耕地，“各级政府不得擅自下放审批权限”；1986年又以出台《土地管理法》的形式将国家对土地“农转非”的权力加以确定。

③ 1988年，《中华人民共和国宪法修正案》规定，土地的使用权可以依照法律的规定转让，正式开启了我国的土地有偿使用制度；1990年5月19日，国务院颁布实施了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，对土地使用权出让、转让、出租、抵押等问题做出了明确规定，使土地实际上具有了商品的属性。

的这两个指标分别为164.98%和145.47%。地方政府及房地产开发相关主体都从这场盛宴中分享了大量的利益。[①] 1992年、1993年两年的房地产开发经营收入分别达到了528.6亿元、1 135.9亿元，分别比上年增长了86.1%、114.9%；提供建设用地的收入分别达到了42.7亿元、83.9亿元，分别比上年增长了177.9%、96.4%。

在20世纪80年代靠倒卖或依附计划物资分配权利捞取了第一桶金的“官倒”纷纷进入新兴房地产业，迅速获取了第二桶金，依附型的民间资本原始积累也由此加速进行。

随着资金、劳动力和土地这三要素供给环境的重大改变，“开发区热”应运而生。自国务院1992年批准设立温州、营口、威海、福清融侨四个国家级经济开发区以后[②]，各地方政府推动的各种开发区也纷纷成立。据国家土地管理局的统计，截至1992年年底，各省、地（市）和县、乡自办的开发区已超过2 000个，到1993年政府再次开始调控时才有所降温。[③]

众所周知，中国在20世纪90年代初期刚一确立市场经济新体制，制度变迁收益便在“股票期货热”和“开发区房地产热”中凸显，客观上出现了经济高涨——1992年、1993年的GDP增长率分别达到了14.2%和13.5%；接着，陡然出现的高增长便与大规模增发的基础货币及本币一次性大幅度贬值同步作用，催生了1994年高达24.1%的通胀。

---

① 国家垄断银行部门的巨额货币资本，在1992年之后正是通过房地产开发这一媒介——对国有土地所有权或使用权的有价转让——使得资本性地租及级差地租形成；在金融业提供过剩资本的情况下，这种地租以房地产投资的高额回报形态实现，并迅速转入开发商手中。农村土地的非国有化运动（批租热的实质）导致了“房地产热”。然而，又正是房地产开发业所产生的这种高利润（实质是地租）刺激了1993—1995年中国经济的繁荣。

② 1993年4月到5月，国务院又先后批准兴办哈尔滨等12个国家级经济开发区；1994年又批准建立北京、乌鲁木齐两个国家级经济开发区。

③ 1993年4月28日，国务院发布《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》。

3. 分税制改革及地方的“以地生财”

20 世纪 80 年代的财政分权刺激了地方发展经济的积极性从而带来了经济的高增长，同时也带来了财政体系两个比重的下降，即财政收入占 GDP 的比重下降和中央财政收入占财政总收入的比重下降。这种格局使得中央政府的经济调控和行政管理能力被严重削弱。[①] 在 20 世纪 80 年代末的经济危机中，中央政府已明显地表现出对经济运行调节的乏力。

从另一个角度看，中央政府因要扩大投资刺激经济而产生了大量的赤字，地方财政收入则在地方工业的发展中迅速地拉大了与中央财政收入的差距。1993 年，地方财政收入比中央财政收入多出了 2 433.93 亿元（中央当年的收入为 957.51 亿元）。可以说，在经济发展的这一系列过程中，中央与地方各自的支出与收入是严重不对称的。

集中体制下的中央政府事实上对各地债务承担最终责任，因此，这样的上下不对称自然不能长久存在，于是，就有了 1994 年的分税制。分税制改变了 20 世纪 80 年代以来地方财政收入占比高的结构。1994 年，中央财政收入达到了 2 906.5 亿元，超过了地方的 2 311.6 亿元。同时，由于地方相应的事权并未减少，支出的刚性使得中央与地方财政的赤字规模也急剧逆转（见图 4）。

在新的税收体制内，地方的可控收入来源主要有两个：一是土地变现时的增值收益；二是通过招商引资和城市扩张来扩大包括所得税、建筑业和房地产业营业税等在内的由地方享有的税收的规模[②]。这样在赤字的压力下，土地就成为地方最便捷也最主要的收入来源，“以地生财”成为分税制后地方政府的刚性需求。

---

① 中央财政不仅需要靠地方财政的收入上交才能维持平衡，而且还在 20 世纪 80 年代两次通过设立“基金”（分别是“能源交通基金”和“预算调节基金”）向地方政府“借钱”。

② 参见蒋省三、刘守英、李青：《土地制度改革与国民经济成长》，载《管理世界》，2007（9）。

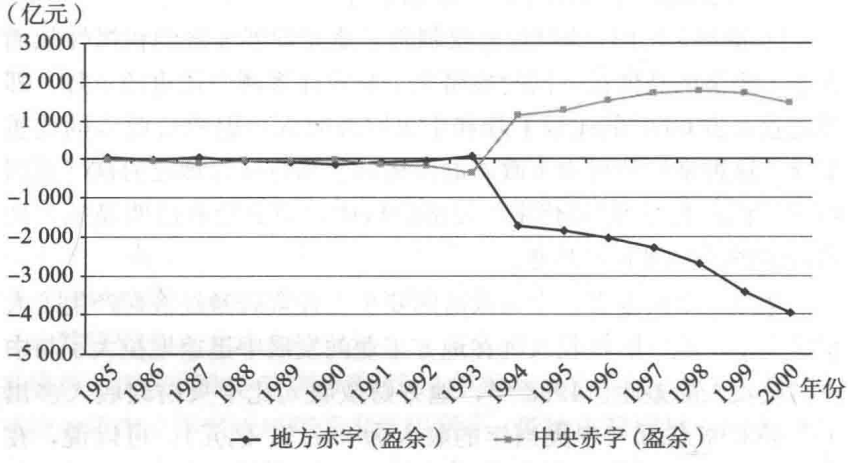


图 4　1985—2000 年中央及地方财政赤字变化情况

4. 第二次“圈地”与 20 世纪 90 年代的宏观调控

20 世纪 90 年代初期的“开发区热”和“房地产热”带来了第二次征地高峰。1992 年建设占地面积陡然增加，到 1993 年达到峰值 27.1 万公顷。1992 年、1993 年房地产开发土地面积分别比上年增长了 174.96%、96.61%。[①] 第二次“圈地”因主导力量发生改变而与第一次大不相同，并且持续时间更长。

从 1992 年到分税制以前，是中央发起、地方蜂拥跟进的阶段。而分税制以后，则是地方“以地生财”、中央欲禁难止的阶段。

1992 年的开发区虽是中央开始兴办的，但截至 1992 年年底的 2 000 多个开发区中，国务院批办的国家级经济开发区只有四个。1992 年年底各省、地（市）和县、乡自办的开发区面积就达 19 万公顷。

为抑制快速膨胀的泡沫经济，中央政府从 1993 年下半年开始

① 参见《中国房地产市场年鉴 1996》。

提出宏观紧缩。1994 年，在中央急剧压缩投资规模和征收高额房地产增值税（税率高达 30%～60%）的双重作用下（1994 年 1 月至 9 月固定资产投资回落了 22.5 个百分点），建设占用耕地面积开始下降；此后到 1998 年，几乎每年都有为遏制乱占滥用耕地的政策、文件甚至法规出台，并且中央政府为实现经济的“软着陆”也严格控制投资规模。但在地方政府“以地生财”的刚性需求下，耕地征占面积虽在逐年递减，但仍高居不下。即使在已经发生经济危机的 1998 年，耕地减少面积也有 17.6 万公顷。分税制后的 1994—1998 年，在经济增长速度逐年下降和中央竭力遏制的背景下，平均每年耕地减少规模仍达到了 21.5 万公顷。①

在第二次“圈地”中，由于土地资本化的机制及主导土地资本化的主体均发生了改变，“农转非”的增值收益分配也相应地发生了改变。

其一，农村集体已经不是土地资本化的主导力量，“农转非”以后也不是转入与本地成员有关联的集体积累，而是在一次性的征地补偿后就使农民脱离了与自己土地的联系。

一方面，地方政府代行国家对“农转非”的垄断权力时获得了土地增值中的垄断性收益。在征地中，由于集体经济作为产权主体已经名存实亡，政府得以通过直接控制农村党政组织这个村级载体极大地降低获得土地的交易费用。根据温铁军、朱守银的调查，当时如果成本价为 100，则农民只得 5%～10%，村集体经济组织得 25%～30%，60%～70%为政府及各部门所得，而村集体经济组织所得的 25%～30%往往也由村干部掌控。②

另一方面，1992 年开始的“政企分开”及 20 世纪 90 年代中后期的乡镇企业产权改革风潮，事实上已经将 20 世纪 80 年代积

① 由于 1996 年耕地征占的数据缺失，这里计算的是 1994 年、1995 年、1997 年、1998 年四年的平均值。

② 参见温铁军、朱守银：《政府资本原始积累与土地“农转非”》，载《管理世界》，1996（5）。

累起来的承载着集体福利及实现社区就业最大化的农村企业逐步转变为以利润最大化为导向的产业实体，而因招商引资进入各种园区并逐渐结构化的产业资本，也没有建立与本地福利的直接联系。

其二，不仅征地的一次性补偿收益被层层挤压，而且对发展收益的分享也极不均衡。

相比较而言，20 世纪 80 年代“以地兴企”时期土地资本化收益较多的企业留在农村内部，同期带动了农民非农就业的增加；而 20 世纪 90 年代的“以地生财”收益却主要为地方政府及结构化的产业资本所分享。

长期看，占人口大多数的农民的收入和消费的增长由此而较大幅度地低于 20 世纪 80 年代，逐步导致内需严重不足而主要靠外需。这虽然不符合中国产业资本进入扩张阶段的战略需求，但是，政府公司主义制度与在地化产业资本共生的短视，都“摸象”般地顺应着经济规律进入了下一个更具制度风险的阶段。

（三）金融资本异化于产业资本以后的“以地套现”

1. 20 世纪 90 年代末的经济萧条及金融过剩

1993 年下半年提出了调控，1997 年实现了经济的“软着陆”，却又遭遇了亚洲金融危机、外需萎缩。至 1999 年，中国经济已经连续七年下滑，顺应规律地形成了 20 世纪 90 年代末以通货紧缩为特征的经济萧条。

与改革以来的前两次通胀型危机不同，此次通缩型危机是在城乡收入差距拉大、长期的紧缩政策及金融危机背景下由消费、投资及出口需求不足等多方面因素造成的。于是，从 1998 年下半年开始，中央政府开始采取积极的财政措施，增发国债进行投资，同期，财政赤字开始迅速上升（见图 5）。

此次危机与前两次的不同之处还有在财政赤字攀升的同时，通货紧缩中长期的消费需求和投资需求不足，导致金融机构连年出现存贷差。1997 年的存贷差为 7 476 亿元，1998 年为 9 173 亿元，到

1999 年已达到了 15 044 亿元。此外，1997 年年末，四大行总体资本充足率仅约为 3.5%，低于 8%的最低要求。1997 年亚洲金融危机来临之际，银行大量存贷差和不良贷款的同步存在，使得中国的金融体系在亚洲金融危机爆发时面临着极大的风险和压力。

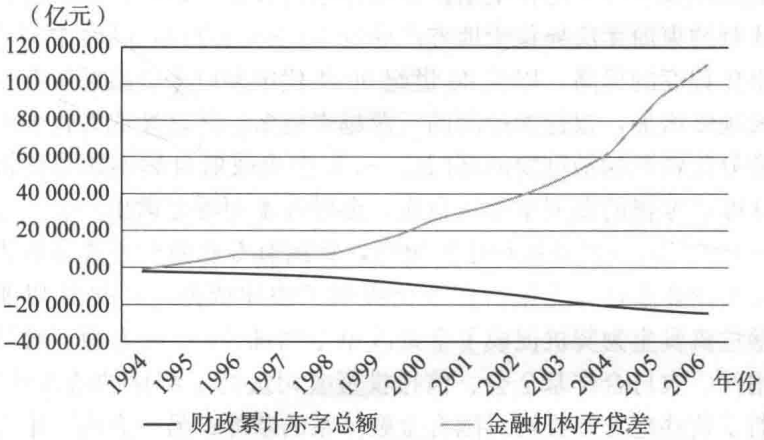


图 5　1994—2006 年财政赤字与金融机构存贷差变化

2. 金融资本的独立及其对地方产业资本的影响

为了应对亚洲金融危机的影响，降低金融风险，中央力促金融领域的市场化改革。

在国家工业化原始积累时代，财政、金融“不分家”。改革之初，二者虽然在财政危机的背景下从形式上分开，但始终保留着财政、金融是政府两个口袋的特性：一方面，中央财政赤字、国营企业亏损以及地方政府的刚性支出都会直接或变相地向银行透支；另一方面，银行系统的存贷差也都直接用中央财政来填补。

而在 20 世纪 80 年代财政体制改革为中央与地方“分灶吃饭”以后，公司化的地方政府也通过财政和金融的配合使用来主

导地方经济的发展。[①] 银行及其拥有的资本只是推动资源资本化运动的工具，被地方政府用来不断追加投资，形成本地产业资本结构。

在此情形下，一方面，地方银行投入于地方产业资本原始积累造成的坏账呆账只能在垄断性金融体系内日积月累，且因政府公司化体制约束而无法异化于地方产业资本；另一方面，随着中国经济货币化程度的提高，以及20世纪90年代中期以来金融系统存贷差的大幅度增加，银行能控制的资源越来越多，并逐渐成为代表中央政府分配资源的最重要的部门之一。[②] 中央政府自然不能再让银行在坏账、亏损的泥沼里无法自拔，金融改革便呼之欲出。

1995年，《商业银行法》出台，将国有专业银行正式命名为国有独资商业银行，为银行商业化提供了法律依据。1998年以亚洲金融危机发生为契机促成了金融改革全面铺开。[③] 一方面，对城市信用社、农村合作基金会、信托投资公司进行了严格的清理整顿，切断了这些地方性机构对国有金融体系的牵绊；另一方面，中央财政向四大行注资2 700亿元以补充其资本金，并通过成立四大资产公司为四大行（另有国开行）剥离了1.3万亿元的不良资产，最终

---

① 改革开放以来，中国逐渐形成了多层次的银行体系及金融机构。中央和地方“分灶吃饭”的财政体制确立后，在地方政府控制资金的冲动的驱使下，各种地方性的银行和金融机构蓬勃兴起。例如，成立招商银行、深圳发展银行、广东发展银行、福建兴业银行和海南发展银行是为了鼓励沿海省份和特区经济发展，成立上海浦东发展银行是为推动浦东经济发展，而华夏银行是首钢综合改革试点的结果；各种信托公司也成为地方获取资金的渠道，通过它们，地方和部门通常能达到避免国有银行干预、绕开信贷规模控制的目的。经济学家樊纲说：“地方政府控制金融资源即资金的冲动和行动，结果造成了地方金融机构对地方政府的实际隶属。”政府权力正是通过这一渠道达到了与市场的结合。参见刘海英：《话说金融“故”事》，载《中国改革（综合版）》，2003（3）。

② 参见刘海英：《话说金融“故”事》，载《中国改革（综合版）》，2003（3）。

③ 1997年亚洲金融危机使中国政府深刻认识到了银行大量不良贷款的巨大隐患。1997年7月的全国金融工作会议要求，力争用三年左右的时间，大体建立与社会主义市场经济发展相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融调控监管体系。

用中央财政将其从坏账亏损的泥沼中拉出来并“冲洗”干净。[①] 中央名下的金融资本顺势演化成异化于地方产业资本的垄断性资本。

金融资本的独立对公司主义的地方政府的行为产生了深远的影响。

3.“以地套现”及“高负债＋高投资＝高增长”模式的形成

为应对1997年亚洲金融危机，中国1998年开始增发国债保增长，带动基础设施大规模投资，加快城市化扩张。2002年，地方营业税所占的比重迅速上升，成为地方政府的第一大税种。2006年，营业税在地方税收中所占的比重已经达到了43.3%（排第二的企业所得税所占的比重为18.1%）。而营业税是主要对建筑业和第三产业征收的税种，这就使得加快城市扩张以扩大建筑业、房地产业营业税的规模成为地方增收的当务之急。在增加财政收入动机的驱动下，地方政府2002年以后对于土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模的热情空前高涨。

加快城市化一方面需要大量资金，另一方面此时的地方政府已经是赤字缠身。同时，由于金融资本已经独立，地方政府再难依靠银行投资，唯有土地资源资本化还可以被其以国家之名来支配。于是，政府利用其权力以极低的价格从农民手中征收土地，然后再通过土地储备中心、各种城投公司及开发区管理委员会等融资主体，以土地做抵押套取银行贷款投入基础设施建设。据蒋省三、刘守英等的研究，在东南沿海的县市，基础设施投资高达数百亿元，其中财政投入仅约占10%，土地出让金约占30%，60%靠土地融资；而在西部，银行贷款占城市基础设施建设投资的份额更是高达

① 如果算上央行和财政部对国有银行股改提供的财务支持，那么1998年以来国家为国有银行改革投入累计达2.9万亿元。总体计算，1998—2005年，为了达到金融稳定，国家累计投入了大约3.24万亿元的资金来支持金融企业的改革和化解金融风险。而2004年中国的财政收入仅为2.63万亿元。此后，对于四大行上市，还有更多的后续投入。参见中国金融稳定成本3.24万亿、央行搭建金融安全网. 见 http://www.dzwww.com/caijing/jrbx/200511/t20051114_1258075.htm，2015-11-14。

70%～80%。

地方政府“以地套现”加快了城市扩张，首先带动的就是房地产业的暴利，其已经成为政府偿还城市基础设施投资巨额贷款和实现土地出让收入的通道，也成为过剩资本争先恐后涌入的“安乐窝”。继而，在基本建设和房地产的带动下，相关的产业投资也蒸蒸日上。加之，自20世纪90年代以来因分配差距不断拉大而导致消费严重不足，经济增长主要来自投资和出口，自2002年以来投资在新增需求中始终占60%的份额。[①] 这样，以地方政府“以地套现”为开端，便逐渐形成了21世纪以来“高负债＋高投资＝高增长”的发展模式。再加之，中央层面的过剩金融资本在投机市场上推动繁荣，便带来了中国经济21世纪的红火。1997—2007年中央及地方财政赤字变化情况见图6。

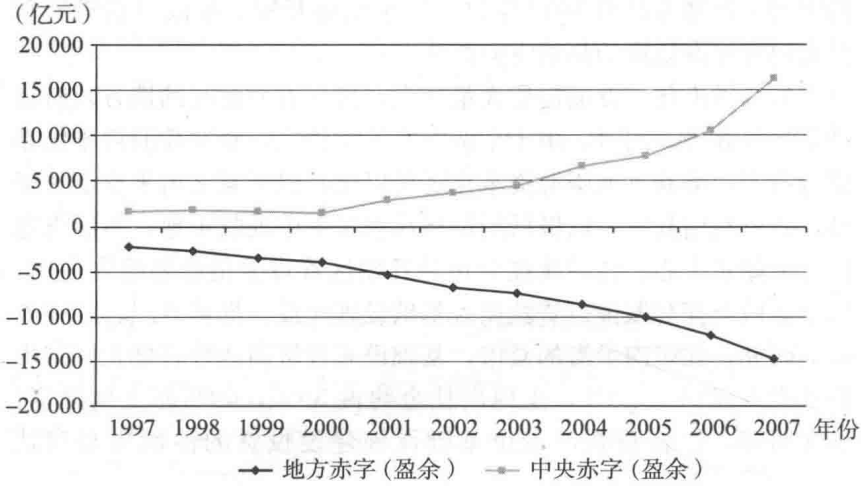


图6　1997—2007年中央及地方财政赤字变化情况

4. 第三次“圈地”及其影响

为抵御亚洲金融危机带来的负面影响，中央从1998年开始实

① 参见王建：《产能过剩的后果与应对措施》，载《中国金融》，2006（2）。

施积极的财政政策，在1999年就相应地出现了建设占用耕地陡然增多的情况，随即，GDP增速连续七年下滑的局面于2000年开始扭转并逐年回升。第三次“圈地”骤然兴起。

据国土资源部的相关数据，1998—2003年全国耕地年均净减少110.37万公顷。1998—2005年，也是中国城市化最快的阶段，我国城市建成区面积由2.14万平方千米增加到了3.25万平方千米，年均增长6.18%。而到2005年，各类开发区达6 866个，规划用地面积就达3.86万平方千米，经过整顿以后还有1 568个，规划面积为1.02万平方千米。

由于土地资源低价地从农村流出，浪费严重。1998—2002年全国660个城市建成区面积年均增长了5%，而同期人口年均仅增长了1.3%；2005年，城镇居民人均用地已达133平方米，比国家规定的城市规划建设用地最高限额高出了33平方米，远高于一些发达国家人均城市用地82.4平方米的水平；我国的城市容积率仅为0.33，而国外一些城市达到了2.0的水平。[①]

在此期间，中国的粮食生产总体上也呈现出下滑态势，总产量从1998年的51 230万吨剧减到了2003年的43 070万吨。

面对如此严峻的形势，中央从2003年开始采取紧急措施以加强对耕地征占的监管。国土资源部虽连续出台文件[②]，但也未能遏住地方的投资热，以致在2004年，建设占用耕地面积还攀升到了29.3万公顷的高峰。[③] 直到2004年夏季国务院提出宏观调控，进一步强调各级政府要切实落实最严格的耕地保护制度，2005年建

---

① 参见蒋省三、刘守英、李青：《土地制度改革与国民经济成长》，载《管理世界》，2007（9）。

② 国土资源部2003年7月30日颁布了《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》，8月21日颁布了《关于严禁非农业建设违法占用基本农田的通知》，11月17日又颁布了《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》。

③ 2004年投资增长过快某种程度上也受到了政治周期的影响。2003年，各地都想有所作为，急需提高GDP来突出政绩。在2004年第一季度的全社会总投资中，地方项目投资增速超过了60%，成为固定资产投资增速过猛、规模偏大的主要拉动力量。

设占用耕地面积才有所下降。

第三次“圈地”与第二次有着某些相似之处：同样是因中央增加投资刺激经济而起，又同样是因财政约束下的地方投资需求刚性而难以回落；同样是与过剩的资本相逢而催生了投机市场的经济泡沫，更同样是留下了过剩的产能（第三次“圈地”之后形成的产能过剩仍在进一步增加）。

此外，在这一次由地方政府和金融资本联合推动的征地高潮中，土地增值收益的分配更加不均衡，也直接引起了更多问题。土地增值部分的收益分配，只有20%到30%留在了乡以下，其中农民的补偿款占到了5%到10%，地方政府拿走了土地增值的20%到30%，开发商拿走了土地增值收益的大头，占40%到50%。[①]而且往往由于暗箱操作、征地补偿分配混乱，乡镇、村、组、农民之间缺乏可操作的分配方法，导致了大量的上访、对抗事件。近些年来，全国1/3以上的群众上访事件是因为土地问题，其中由征用农民土地而引起的高达60%以上。国土资源部的数据显示，仅2002年上半年群众反映征地纠纷、违法占地等问题的，占信访接待部门受理总量的73%，其中40%的上访投诉的是征地纠纷，这其中87%是征地补偿与被征地农民的安置问题。[②] 1996年到2003年，全国耕地面积减少了1亿亩，有3 400多万农民失去土地。[③]在未来20～30年的时间里，我国失地农民将会增至1.1亿人左右。

三、小结

本文考察了改革开放以来的宏观经济波动、财税体制变迁与土地征占之间的动态关系。在经济的周期性波动中，中央政府在财政

---

① 参见李军杰：《土地调控应着力土地利益的再调整——兼论当前土地调控的政策效应》，载《中国物价》，2007（10）。

② 参见邬丽萍、杨克斯：《土地征用制度改革探索》，载《改革与战略》，2005（10）。

③ 参见曹志海：《失地农民权益保障问题研究》，载《长白学刊》，2007。

赤字（20 世纪 80 年代）、调控乏力（20 世纪 90 年代）和降低金融风险（世纪之交）的压力下，分别推动发生了三次大的财税体制变迁，而地方政府在财政约束下，主导了土地的三次大规模征占，这又与其他外部变量一同影响着经济的增长和波动。在三者长期的相互作用下，加之土地征用制度的变化，中国经济的发展模式及发展收益的分配格局都发生了重大的改变。这也带来了中国经济运行及社会发展的双重风险：征地中的债务链条长期积累后具有在某一时点上断裂的高度风险；增值收益分配不合理带来的社会问题长期积累后也具有了在某一时点上爆发的高度风险。

既然三次“圈地”的原因和作用机制与宏观经济周期导致的财政金融体制变化乃至中央地方关系的变化高度相关，那么，治理“圈地”运动的对策也就不能“就地论地”、一般化地强调加强管理监督。

首先需要考虑的是真正有现实意义的政治体制改革——只有排除意识形态化地讨论政治问题的干扰，自上而下地推进党政分开、把执政党各级组织先从政府公司主义体制中剥离出去，才可能有效地提高执政能力，才能对政府必然与在地化的产业资本直接结合的行为予以监督和调控。

其次才是为长治久安而可能推动的财税体制的进一步调整——在财政收支占 GDP 的比重已经明显上升的条件下理顺中央与地方的关系，使阳光下的财税制度与集中统一的政治制度相配合。

最后则是修改《土地管理法》的相关内容，改变收益分配不合理的土地征收制度——明确城乡不同主体的所有权与使用权“同权同利”的基本原则，降低征地中大量的冲突、上访及群体性事件带来的巨大社会成本。

宏观经济波动与劳动力流动问题[①]

本文将中国劳动力流动问题置于工业化进程的一般背景下，梳理了20世纪50年代以来中国劳动力的城乡流动格局及其与宏观经济周期性波动的相关关系。改革开放前三次“知识青年上山下乡”运动，总计向农村输送了4 000万人口，本质上是经济不景气阶段政府借助农村来缓解城市失业压力。从20世纪80年代农村劳动力就地安置到20世纪90年代初出现“民工潮”和“三农”问题，内含着既得利益集团主导下的涉农政策方向的转变。21世纪初“三农”新政和新农村建设战略，吸纳了大量过剩资金和劳动力，是中国能迅速走出2008年华尔街金融海啸所引致的全球经济萧条的重要的未雨绸缪之策。综上，农村因作为中国的资本和劳动力“蓄水池”而具有“无风险资产”的特征，对于维护中国经济社会稳定和可持续发展具有重要作用，未来的国家战略应继续强化这一功能。

一、背景与问题

中国是一个历史悠久的农业国，也是一个携带着数以十亿计的人口迅速进入工业文明的后发工业化国家。在中国，劳动力流动问题自新中国成立之初就牵动着高层决策者的神经，甚至主导了很多重要决策的制定。毫不夸张地说，中国关乎现代化成败的问题归根结底是农民问题。20世纪，农民问题是土地问题；21世纪，农民问题是就业问题。

任何一个国家在工业化过程中，在试图将传统的农民转变为适应机器大生产的产业工人时，都面临着极大的挑战，这几乎是世界

---

① 本文的写作受到了教育部应急项目“通过新农村建设促进‘后金融危机时代’中国和谐、可持续发展”（项目编号2009JYJR023）的资助。原文参见董筱丹、李行、温铁军：《宏观经济波动视角下的劳动力流动问题研究》，载《探索》，2013（2）。

所有国家的工业化都面临过的问题。为了适应资本原始积累和产业资本扩张阶段对劳动力的不断变化的需求而推进重大制度改变，在世界主要的工业化国家中也是具有普遍性的。

先发国家的独门优势在于可以将制度成本向弱势的国家和地区转嫁。

今天理论界在强调劳动力要素市场化流动的时候，很少有人注意到当年欧洲劳动人口的结构性变化主要是非市场化的：一方面是欧洲国家被边缘化的社会群体大量转移到南美洲、北美洲、大洋洲，以剥夺当地原住民的生存权利为代价弱化欧洲本土的社会矛盾；另一方面则是从亚洲和非洲掠夺当地居民到欧洲和殖民地当奴隶，充入劳动力大军。

19 世纪 20 年代，欧洲仅有 14.5 万人向外移民，19 世纪 50 年代达到了大约 260 万人，到 20 世纪初的 1900 年至 1910 年间移民高达 900 万人，约为 100 年前的 60 倍。1688 年，集中在大西洋沿海的狭窄山麓的英国移民有 30 万人；美国革命爆发时，英属殖民地的人口不少于 200 万人。①

作为移民人口主要目的地之一的美国，人口从 1790 年的 450 万人增长到了 1920 年的 1.14 亿多人，年平均增长率达到了 2.5%。美国 19 世纪 40 年代和 50 年代的人口增长大潮尤其要归因于来自国外的移民——那时爱尔兰人、德国人和其他来自西欧和北欧的人们为了逃避马铃薯饥荒、“饥饿的 19 世纪 40 年代”和政治动乱，也为了在新大陆寻找更好的土地、更好的工作机会，来到了美国。②

这正是今天被人乐道的资本主义“政治文明”得以形成的重要条件。正是在经济萧条造成的失业人口、罪犯以及没落的原封建贵族等

---

① 参见［美］斯塔夫里阿诺斯：《全球通史》，第七版，436 页，北京，北京大学出版社，2005。

② 参见［美］斯坦利·L·恩格尔曼、罗伯特·E·高尔曼编：《剑桥美国经济史（第一、二卷）》，106 页，北京，中国人民大学出版社，2008。

相对于新兴资产阶级而言的弱势群体大量向海外殖民地移出的条件下，资本主义生产方式形成之中所引发的各种社会矛盾——比如资产阶级新贵族与原封建贵族之间、资产阶级与工人阶级之间的矛盾——才可能渐趋缓和，其国内才能够“文明”地召开著名的“圆桌会议”。

本来，工业化中的经济波动也是一个普遍规律，中国的经济波动也只是被纳入这个进程后的一般表现。但作为一个后发工业化国家，中国客观上显然不具有先发国家借助国家暴力对外转嫁工业化巨大制度成本的条件；新中国成立以来六十余年的工业化进程中，是中国的农村，凭借农户理性和村社理性，发挥着劳动力“蓄水池”功能，它对于缓解经济萧条时期城市失业对中国工业化、城市化进程的巨大冲击发挥了重要作用。

二、改革以前中国的宏观经济波动与三次“上山下乡”

今天，谈及中国的劳动力流动问题，人们首先想到的是人口从农村向城市、从内地向沿海的流动，然而，在新中国工业化建设的前三十年，发生了三次大规模的人口从城市向农村的流动，即三次“上山下乡”运动。

在当时的情境下，发动知识青年“上山下乡”的直接动机是解决城市的就业压力；依靠领导人的个人威信对知青进行政治动员，则降低了制度的实施成本。

早在1953年12月3日，《人民日报》的一篇社论《组织高小毕业生参加农业劳动》就提出，“引导农村高小毕业生参加农业生产，乃是解决他们的出路问题的基本办法”。1957年4月8日，刘少奇在《人民日报》上发表的讲话中进一步指出，“在今后一个很长的时间内，总的趋势将是有更多的小学和中学毕业生不能升学，必须参加生产”，“就全国说来，最能容纳人的地方是农村，容纳人最多的方面是农业”。1957年7月11日，《人民日报》发表社论《妥善安排中小学毕业生下乡》，指出知识青年要“到工农群众中去锻炼自己，使自己成为坚强的社会主义的建设者，成为忠实的社会

主义的战士”①。

从20世纪50年代至20世纪70年代末，中国共有将近1 800万城镇知青下放到农村，加上将近2 000万的“返乡青年”，下乡的知青总共约有4 000万。

在农业集体化时期，农村中接受知青的基本组织单位并不是“户”，而是“村”。当时国家利用农村土地产权残缺强势介入农村集体经济，虽然不一定是农业发展的客观要求，也未必能够维护农民利益，但客观上却对国家工业化原始积累起到了意想不到的作用——按人口优先分配的“大锅饭”这种不可能产生激励机制的、带有小农村社制传统的以内部化特性来化解外部性风险的所谓中国特色的“农民社会主义”，接受并且完全容纳了三次总计约4 000万知识青年“上山下乡”。中国的“三农”在这种重复的社会运动之中，至少三次默默无闻地承受了集中于城市的周期性经济波动造成的巨大代价。

之后遭遇经济萧条，不可能再像当年那样三次向农村送去高达4 000万的城市失业人口，因此经济波动一般都在城里“硬着陆”，除了2009年之外……

三、改革初期农村劳动力资源就地自我资本化

在1979—1984年因经济萧条在城市“硬着陆”而砸出的一系列改革中，农村总体上属于制度变迁的受益者。农村中丰富的劳动力资源就地自我资本化，使得20世纪80年代的中国经济出现了城乡收入差距缩小、内需拉动增长的“黄金增长”。

1978—1984年的农村改革中，一方面，政府从财政支出职责中退出；另一方面，除了向农民归还农业剩余收益权以外，政府还连带归还了土地和劳动力等要素的使用权和收益权。此时，社队工业从20世纪70年代末期便作为“以工补农”的重要手段而满足了

① 参见高广景：《知识青年上山下乡原因探析》，载《党史文苑》，2006（8）。

一定的政策条件，成为农村土地和劳动力资源资本化最主要的途径。

随着土地、劳动力和其他农村资源迅速被乡村工商业自发占用，大批农民劳动力离开农业进入乡镇企业和县及县以下城镇，使乡村经济借助自主工业化和城镇化实现了综合发展。

尽管存在制度上的不利因素——任何体制条件下的政府在应对通货膨胀式的经济危机时，都会在紧缩中首当其冲地抑制中小企业，但由于20世纪80年代初农村工商业的原始积累主要依靠农村社区或家庭内部化机制用成规模、不计代价的劳动替代资本投入，是一种农村劳动力自我剥夺的高强度积累，并不像国有工业部门那样依靠国家的财政和贷款来支撑投资，因此，农村仍然可以凭借以下三个具有典型的中国特色的因素，迅速完成资本原始积累和自主加快工业化进程。

第一是农民因素。20世纪80年代农村人口占全国总人口的80%，作为生产力第一要素的农民的积极性得到了短期释放，形成了机会收益。改革初期的休养生息政策使广大农民留住了过去被政府大量无偿占用的劳动力和低价提取的农业剩余，也得到了政府提价促进增产带来的现金增量。对于整个国民经济来说，农民因货币收入提高而有了消费和再投资的需求，既缓解了城市工业因过度紧缩而导致的需求萎缩，也向社会提供了大批低档消费品，降低了政府财政赤字和货币增发可能导致的通货膨胀的风险。

第二是农村因素。20世纪80年代全国有78万个原大队一级的行政村和380万个生产队一级的自然村仍然实行共有制财产关系，大约2/3的村社仍留有集体资产并有收益分配，遂在农村进入工业化过程中体现出了传统的村社理性机制的作用——乡村集体依托刚刚放开控制的生产力要素（集体资金、高素质劳动力和土地资源）并通过内部化处理外部性风险低成本地进入工业原始积累。

第三是市场因素。改革的市场经济取向和产品市场初步放开，使得低档次的一般消费品的需求爆发性增长。那个时期坐落于城市

的国家工业在结构上仍偏于军事工业和重化工业，还没有来得及向满足一般消费品需求的民生经济全面转型，而农村工业化与生俱来地就是面向市场的消费品生产，所面对的又是史无前例地爆发性增长的消费需求，因此几乎没有竞争对手地占有了很大的低档次的一般消费品的市场空间。

从统计数据中也可看出，被中央政府文件多次称为异军突起的社队工业，在政府宏观调控偏向城市工业的压力下，仍旧彰显出了这种中国特色的农村自主发展的体制优势。农村工业化起步之后一直到1988年，乡镇企业产出年均增长率都在30%以上，高出同期国营工业增长率10个百分点以上，高出社会总产值增长率也近10个百分点，成为农村和整个国民经济增长的主要力量。

20世纪80年代的这种“黄金增长”，恰是科学发展观的重要内涵。中央政府在2003年才提出的科学发展观，在20世纪80年代曾经有过可以支撑其的客观经验。

中国在20世纪80年代曾经出现过长达十年的科学发展的事实，反过来也为中央政府21世纪的战略调整决策提供了重要的历史经验——加大投入力度，促进“三农”自主发展，是能够为中国特色的化解经济危机之路奠定必要基础的。

四、20世纪90年代以来劳动力流动格局的转变

（一）20世纪80年代末涉农政策方向转变与“民工潮”初涌

1988—1991年中国爆发了改革以来的第一次滞胀形态的经济周期性衰退①，本文要讨论的是，这一次衰退发生后，在城市工业优选的考虑之下出台的乡村工业“两头在外”的发展政策，对农村劳动力流动格局转变的影响。

如同历次宏观经济萧条中的“调整、整顿、治理、提高”等政

① 参见董筱丹、温铁军：《宏观经济波动与农村“治理危机”——关于改革以来“三农”与“三治”问题相关性的实证分析》，载《管理世界》，2008（9）。

策对中小企业和乡镇企业的发展形成打压一样，20 世纪 80 年代末期，由社队工业更名而来的乡镇企业再次遭到了中央政府危机应对政策带来的新的“排拒”。乡镇企业作为经济波动带来的制度成本的直接承受者，其发展受到了严重影响，很多企业因此破产倒闭。由此产生的一个既成事实则是，从 1989 年开始，农民人均现金收入增长速度连续三年下降，迫使农村劳动力大量进入城市寻找工作，并最终在 20 世纪 90 年代初演化为“民工潮”现象。同期，国家也开始放松对农民进城务工的种种限制。①

总之，这个时期乡镇企业发展的受挫，不仅直接导致乡镇企业吸纳劳动力的能力显著下降，在短时间内使得农村剩余劳动力的数量激增，直接导致农民收入的下降，而且乡镇企业本来具有的“以工补农”作用也随大批企业停产歇业而明显减弱，导致农业投入下降，农村福利缩减。20 世纪 80 年代在中央决策层次上代表“三农”协调部门利益和发布一号文件的中共中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心（两块牌子一套人马）已经于 1990 年完成撤销改制。政府的农业主管部门只能出台部门政策，不能协调财政、金融、税收、贸易、水电等代表不同利益集团的政策，只能技术性地侧重于农业投入和结构调整。既缺乏“三农”政策，又没有保护农民利益的一号文件，结果是随着城市农产品需求减少，农民收入 1989—1991 连续三年增长速度下降，农民必须以现金支付的税费负担有增无减。于是，农村群体性事件和暴力冲突随之增加，“三农”问题随之浮出水面。

1992 年春季，邓小平的南方谈话不仅掀起了中国改革的又一高潮，而且促推了初步复苏的中国经济进入高涨。

---

① 从 1988 年开始，国家开始允许农民进城兴办服务业和提供各种劳务，要求城市在用地和服务设施方面提供便利条件，并要求对因故返乡的农民应准予迁回落户，不得拒绝；允许企业招用国家允许从农村招用的人员；将劳务输出作为贫困地区劳动力资源开发的重点，要求沿海经济发达地区、大中城市的劳动部门有计划地从贫困地区吸收劳动力；允许民间劳务组织、能人进入贫困地区劳务市场。

此时，政府关于农村劳动力流动的政策又进一步放开，其政策的基本点是：承认流动、接受流动、鼓励流动；在流动的方式上，反对无序失控的流动，要求多部门携手，采取多方面措施，加以引导、调控；在流动的方向上，提倡就地就近和小城镇间流动。

1992 年 4 月 1 日，国家因农业主产品全国性积压造成财政对库存的补贴压力加大而决定取消粮票，农民进城只要有钱挣就不担心没饭吃，这也为劳动力自由进城务工直接消除了制度障碍，成为放松劳动力流动的最重要的配套措施，遂使 1993 年农村外出劳动力陡然增加到了 4 000 万人以上，直接解决了因乡镇企业停产倒闭而带来的收入降低的问题。

从此，农民工城乡间的候鸟式迁徙开始成为中国劳动力流动的重要特征。

1997—1998 年东亚金融危机虽然使得中国制造业的出口需求减少，从而对劳动力的需求有所减少，但部分被同期的积极的财政政策的投资拉动所替代；更重要的影响因素是，为应对财政危机而推进的医疗、教育等社会事业的产业化改革，因加大了农户的现金支出压力而成为农民外出打工的重要推手。2011 年，中国城市的农民工已经达到了 2.53 亿，占农村非农就业总量的 50.7%；加上 0.4 亿的随迁家属，从农村流动到城市的总人数约为 2.9 亿。

（二）“三农”新政再次打造农村劳动力“蓄水池”

如果说 1997—1998 年东亚金融危机中中国的应对政策还带有很强的城市取向，依靠积极的财政政策在城市打造了“资产池”，维持了经济增长的“七上八下”和全局的大体稳定，那么 2000 年应对国际金融危机打击的政策安排，则更有“未雨绸缪”之意。而且，其通过早在金融危机爆发三年前就安排的新农村建设国家战略投资，打造了农村的劳动力“蓄水池”。

1. “三农”新政出台的背景及内容

无论是在经济萧条时期还是在城市现代经济部门快速发展的阶

段，“三农”领域的资金、土地等稀缺资源都在大规模地流出，要素难以自我资本化，农村劳动力要素加速外流。尤其2003年中国进入经济高涨期以后，农村劳动力又大量流入城市，农业就业人数从2003年的36 546万人逐年减少到了2008年的30 654万人，共减少隐性失业人员5 892万人，减少幅度达16.12%。而随着“大进大出、两头在外”的外向型经济的形成，在“微笑曲线”规律作用下这些进城劳动者的收入普遍被压低。据人力资源和社会保障部对我国与20个不同类型国家制造业工资成本的对比研究，发达国家的人均工资成本占人均增加值的比重一般为35%～50%，其他类型国家一般为20%～35%，而我国的这个比例仅为9.3%。另据有关研究，各国最低工资占社会平均工资的比例一般为40%～60%，而我国目前各地的这个比重明显偏低，珠三角地区一般只有30%左右。①

这些优质劳动力在城市遭受了“多阶剥夺”后，养老及社会保障等仍需要农村来承担。这既使农村的发展缺乏劳动力，又加重了农村的负担。②

在这种背景下，中共中央十六大在提出“全面建设小康社会”大目标时，在政治报告中明确指出“全面建设小康社会”的“重点和难点都在农村”；随即，中共中央总书记胡锦涛同志指出，今后的“三农”政策要重在给实惠；接着在2003年1月中央召开的农村工作会议上，胡锦涛总书记针对有关部门滞后于中央战略调整的情况振聋发聩地提出“‘三农’问题是全党工作的重中之重”！此后五年期间，党中央和国务院每年两次借中央全会和人大、政协两会重申“‘三农’问题是重中之重”；期间，胡锦涛总书记还做出了“两个阶

① 参见国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，31页，北京，中国言实出版社，2006。

② 参见潘泽泉：《全球化、世界工厂与中国农民工发展的经验教训》，载《广州社会科学》，2008（1）。

段、两个反哺”的重要论断。2007 年 10 月的中共十七大上，“‘三农’问题是重中之重”作为执政党的指导思想，被再次强调。

就在“‘三农’问题是重中之重”不断得到强调的期间，2005 年 9 月中央政治局在关于国家“十一五”规划的指导意见讨论中，提出了国家“十一五”规划必须全面贯彻科学发展观的指导意见和“建设社会主义新农村”的政策思想；随后，中共中央在 2005 年 10 月召开了十六届五中全会，正式把建设社会主义新农村作为八项战略任务之首，并在 2006 年年初在中央一号文件中提出了“建设社会主义新农村”的具体政策要求，辅之以财政转移支付、工业反哺农业的具体措施。

2. 农村“资本池”和“劳动力池”调节功能的修复

中央政府在开始实施“三农”新政的同时，密集出台了一系列惠农支农政策，一方面，得到了休养生息的农村作为“劳动力池”的调节功能有所修复；另一方面，县域经济作为城市之外的“第二资本池”的功能得以加强。这对于缓解国民经济增长中长期存在的“三大过剩”和“三驾马车”失衡的结构性矛盾、提高中国经济和发展的可持续性，无疑具有积极的作用。

具体的传导机制如下。

其一，史无前例的大量支农投入客观上使“三农”领域吸纳了国民经济中的部分过剩资本和产能。按当年价格计算，2003—2008 年支农投入超过了 14 731 亿元。[①] 另据测算，2003—2009 年国家财政用于“三农”的资金累计达 30 967.52 亿元，平均每个农户家庭约 1.5 万元，年均约 2 500 元。这不仅使农村的资本存量大大增加，而且基本建设投资也提供了大量在地化非农就业，使得受到极

① 根据历年《中国统计年鉴》，中央对农业的投入包括支农支出（农、林、水利和气象支出以及农业综合开发支出）、农业基本建设支出、农业科技三项经费、农村救济费等项，限于统计数据，2003—2006 年的数据只包含支农支出，2007 年及 2008 年的数据仅为农林水支出。

大破坏的“劳动力池”的调节功能得到了改善。

其二，大量的惠农投入也一定程度上带动了农村消费需求的增加。政策界普遍认同新农村建设对扩大内需的作用，认为农村是拉动内需、促进经济增长的巨大动力。根据马晓河等的研究，2000—2004年农民的边际消费倾向为75.3%，而同期市民为69.5%，对于农村消费来说，用“给点阳光就灿烂”来形容最恰当不过。2000—2003年，我国县及县以下农村市场消费品零售总额每年增加量只有1 000亿元左右，而在2004年增加量就达到了2 312亿元，2005年前7个月同比又增加了1 480多亿元。有学者估计，新农村建设的推动将会使“十一五”期间农村每年平均增加4 000多亿元的社会消费品零售额，对国内生产总值的新增贡献将达2个百分点以上。①

其三，因大量资源向农村回流，所以原来农村因经济关系紧张而普遍爆发的与基层政府的矛盾冲突趋于缓和，转变为一般性的农村内部的财产利益纠纷，整体上改善了农村的稳定状况，这是“三农”能再次承载危机转移的代价的社会基础。

这些都成为中国经济在遭遇华尔街金融海啸之际仍能有惊无险地从容应对的重要的基础性条件。

（三）农村劳动力“蓄水池”功能对维护社会稳定的作用

2008年，中国应对危机的特点在于措施的“超前性”。

温家宝总理在2004年夏季在提醒各地各部门防止经济过热、占用耕地过多的同时，就明确提出了宏观调控的意见。2005年中央政府为了缩小“三大差别”开始增加投资于“中部崛起”和“新农村建设”等国家重大战略调整。2008年遭遇以美国为首的西方金融危机造成的外需下降的时候，中国领导人早已在三年前就已经

① 参见黄蕙：《建设社会主义新农村——农村是拉动内需被忽视的动力》，载《瞭望》，2005-11-23。

成规模地加大包括新农村建设在内的国债投资了！

虽然2005年中央政府提出的对中部和农村增加投入是对国家“十一五”提出的指导性建议，其初衷并不是对于经济下滑的救市投资，也不是缓解全球经济危机的措施，但客观上却正发挥着依靠县域经济打造“第二资本池”的作用。

虽然这些政府措施从提出至今遭遇了很多激进学者的批评，但连续几年的数以万亿元计的大规模投资，还是“单兵推进”地带动了中西部和农村基本建设方面的数以千万计的农民劳动力的非农就业。其客观效果是在全球经济危机爆发，连带发生沿海外向型企业倒闭、2000多万农民工失业的时候，及时起到了吸纳这些回乡劳动力的作用，缓解了城市的就业压力和治安压力。对于在农村不再有地可耕的新生代农民工而言，这点尤为重要。

国家人口和计划生育委员会的调查也显示，大多数返乡农民工原来务工的地区和从事的行业都相对集中，主要集中于东南沿海地区的制造业和建筑业，从地域来看，广东占49.2%，浙江占15.3%，上海占8.6%，江苏占5.8%；从返乡农民工的城市就业结构来看，从事制造业的占55.7%，从事建筑业的占20.8%，批发零售、住宿餐饮业所占的比重不高。据盛来运等根据国家统计局农民工监测调查中2009年春节前的摸底数据和2009第一季度监测调查数据所做的分析，在2009年第一季度末不再继续外出的返乡农民工中有64%在本地从事农业；而2009年春节后不再继续外出的因金融危机而返乡的农民工中有67.6%从事的是农业。[①]

因此，虽然中国应对2008年输入型经济危机又是以“三农”为载体实现了“软着陆”，但却是得益于事先大规模的对“三农”的投入和连续推出的惠农政策；这与以往半个世纪多次发生的那种简单

① 参见盛来运、王冉、阎芳：《国际金融危机对农民工流动就业的影响》，载《中国农村经济》，2009（9）。

地向“三农”转嫁城市产业资本危机代价的做法，当然不可同日而语。

五、总结

根据前述分析，乡土中国长期以来一直是中国城乡二元结构体制下的经济增长所依托的“无风险资产”，这对于重新认识农村在工业化进程中所扮演的角色或许具有一定的启示意义。

图1显示了在宏观经济的风险—收益层面，“无风险资产”对于优化国民经济增长路径的作用。当经济增长率低于一定水平时，各种社会风险集中爆发的可能性骤然增加，有可能会使宏观经济陷入停滞。如果能通过提高“无风险资产”的收益水平，使国民经济免于迅速掉进“下降通道”，那么“无风险资产”也就具有了“软着陆”载体的作用。

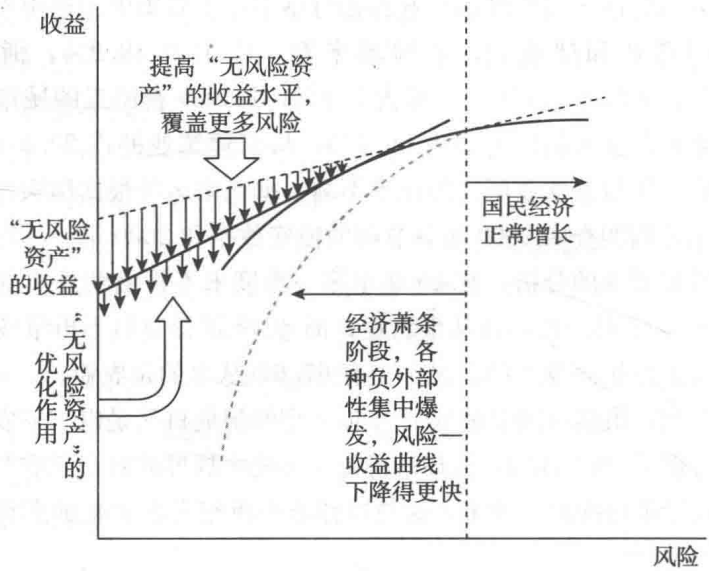


图1　国民经济中的“无风险资产”对于优化宏观经济增长路径的作用

从经验过程看，在农业集体化时期，依托人民公社、生产大队和生产小队三级组织化载体，农村吸纳了三次城市宏观经济萧条时产生的约 4 000 万失业人口，农村帮助城市消化了巨大的失业风险，成为城市危机“软着陆”的载体。

农村改革以后，农村作为中国经济增长的“无风险资产”效果最为显著的是农村平均分配、大约五年就再分一次的土地制度，为农户家庭综合经营派生的外出打工者安排了一份“无风险资产”。但近年来土地制度的变迁、工农收益差别的拉大以及城市文明向农村的扩散使得新生代农民工离土离乡离农的倾向日渐显著，作为个体的经济理性选择这本来无可厚非，但从宏观层面来看，中国将面临一个越来越严峻的挑战：“三农”这个经济增长、社会发展的“稳定器”将何去何从？

宏观经济波动与集体林权制度改革

——20世纪80年代以来集体林区三次林权改革“分合”之路的制度变迁分析[①]

如同《三国演义》开篇所言，天下大势，分久必合，合久必分，20世纪80年代以来中国南方集体林区的三次林权改革，表现为“分—合—分”循环的经验过程。本文认为，其所表达的主要是具有产业特性的林区业态下农户及村社的理性选择，这一点已经被很多学者讨论过了；而其与林区发展及外部财政金融等宏观制度环境变化之间存在相关性，却是以往多数林区体制改革政策研究或林业经济理论研究未曾关注过的。2007年在南方集体林区全面推进的“山林到户”林权改革，也体现了中国经济告别短缺时代、进入资本相对过剩阶段之后对于林区资源资本化发生的这种相关性的作用。政府在向资本过剩阶段演进的同期推进的林区新农村建设，则与如何适应阶段性变化来进一步深化林区的综合改革高度相关。

此外，鉴于此次集体林区改革发生在全球性经济危机的大背景下，越是经济危机的时候，以初次分配的公平性来保护弱势群体的小额财产对于社会稳定的作用就越重要。中国政府曾经在1998年应对东亚金融危机之际推出了稳定18亿亩耕地承包到户

---

① 本文得到了国家社科基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（07&ZD048）、教育部哲学社会科学研究重大公关项目“我国农村金融体系建设与机制创新研究”（07JZD0009）、中国人民大学985工程二期建设项目“中国农村发展哲学社会科学创新基地”和国家林业局林改办、林业经济研究中心的支持。本文被列入中国人民大学温铁军教授为纪念改革30周年而指导的系列学术论文。原文初稿是温铁军在福建三明林业改革研讨会上的演讲记录，后经博士生李晨婕做文字整理和论述补充、温铁军修改定稿，原文可参见李晨婕、温铁军：《宏观经济波动与我国集体林权制度改革——1980年代以来我国集体林区三次林权改革“分合”之路的制度变迁分析》，载《中国软科学》，2009（6）。

的“延包”政策；而2008年应对全球金融危机，则进一步以25亿亩山地和林业资产落实到村社和农民家庭这种农村财产关系的稳定来配合危机时政府临时性的应对政策，这是中国加入全球化进程中历经两次输入型危机却仍然没有陷入发展困境的根本原因之一。

一、第一次林改的“分”——1979—1991年的林业“三定”改革时期

（一）政策回顾

1978年十一届三中全会以后，家庭联产承包责任制在广大农村中推广并广泛地调动了农民的生产积极性。1981年3月，中共中央、国务院发布《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，将“分田到户”翻版到集体林区形成“均山到户”的林业“三定”，即稳定林权，划定自留山，确定林业生产责任制。1984年，林业“三定”集体林权改革在全国正式启动。1984年年底，95%的集体林场完成了山权和林权的划定工作。

（二）政策结果

“均山到户”之后，曾经引起集体林区农户对森林资源的乱砍滥伐。政府主管部门指出：“有些地方发生了严重的滥砍、偷盗和引发森林火灾等情况，违背了改革的初衷”①，导致集体林区蓄积量在300万立方米的林业重点市由20世纪50年代的158个减到了不足100个，能提供商品材的县由297个减到了172个。② 我国第三次森林资源清查（1984—1988年）的结果也显示，南方集体林区活立木总蓄积量减少了18 558.68万立方米，森林蓄积量减少了

① 参见《中国农村改革发展史上的一座里程碑——辉煌林业30年之集体林改革篇》，载《中国绿色时报》，2008-12-24。

② 参见《林业的警报——林业建设新形势评述（一）》，载《人民日报》，1988-01-18。

15 942.46 万立方米。[①]

其他农村地区也出现了类似情况，如河北省赞皇县一带实行了农业包产到户，因对林业政策缺乏宣传，农民怕今后政策有变，以致先下手捞现货，砍了一些树。“于是，集体林权改革被迫紧急‘刹车’”[②]。

（三）对第一次“均山制”出现问题的不同反应

为什么集体林区“均山制”改革与农村地区“均田制”几乎同时进行，但却产生了截然不同的效果？包产到户推行期间，农村劳动生产积极性被极大地调动，实现了粮食产量大幅度增长[③]，按不变价格计算，1978—1984 年的农业总增长率和平均年增长率分别为 42.23%和 6.05%。[④] 但集体林区却出现了农民大规模砍伐山林。[⑤]

对此，政府部门认为主要是管理问题。遂于林权改革进行中的 1985 年 5 月就发布了《关于制定年森林采伐限额暂行规定》；在改革完成后的 1987 年 6 月，中共中央、国务院接着发布了《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》，指出“集体山林管理不善、发展动力不足，累积成整个林业发展的‘瓶颈’”[⑥]。而理论界很多分析认为，主要原因是农民对产权制度缺乏稳定预期，或者说是产权不够清晰。

---

① 参见林业部：《全国森林资源统计（1984—1988）》，26 页，1990。“我国第二次森林资源清查（1977—1981 年）南方集体林区活立木总蓄积量为 187 099.42 万立方米，森林蓄积量为 147 857.98 万立方米；第三次森林资源清查（1984—1988 年）南方集体林区活立木总蓄积量为 168 540.74 万立方米，森林蓄积量为 131 915.52 万立方米”。

② 《中国农村改革发展史上的一座里程碑——辉煌林业 30 年之集体林改革篇》，载《中国绿色时报》，2008－12－24。

③ 1979 年，全国农村只有 1%的生产队实行家庭联产承包责任制；1980 年上升到了 14%，1981 年为 45%，1982 年为 80%，1983 年为 98%。同期，粮食产量分别为33 212万吨、32 056 万吨、32 502 万吨、35 450 万吨、38 728 万吨。

④ 参见林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，1 版，137～173 页，上海，上海人民出版社，1994。

⑤ 这种情况不仅出现在集体林区，而且国有林区和平原林区也出现了类似情况。

⑥ 《中国农村改革发展史上的一座里程碑——辉煌林业 30 年之集体林改革篇》，载《中国绿色时报》，2008－12－24。

这些加强政府管理的文件和按照一般经济学理论逻辑做出的分析判断，既没有在当时发挥实际作用，至今也都缺乏足够的经验依据。本文认为，这种同样属于资源性财产平均分配的制度在不同的农村产业之间发生的对立结果，不仅是农业与林业不同业态下农户的理性选择，而且事实上更与当时的宏观经济情况高度相关。这些讨论应该成为林业经济理论建设的内容之一。

（四）背景分析：宏观经济形势变化的相关性分析①

朝鲜战争结束后的1953—1958年，中国因地缘政治关系的根本改变而放弃了1947—1949年既定的新民主主义发展战略，迫于当时的国际环境和民族独立的客观需求，中国的工业化道路没有可能再按照一般西方模式从轻纺或一般消费品加工业开始逐步向重化工和军工发展前进，而是全面接受了苏联在1950年朝鲜战争伊始即启动的以军事工业为主的具有地缘战略意图的投资，由此，在完成以156个计划内项目（实际完成147项）为基础的工业化建设的进程之中，也形成了以服从国家安全为首要目标、以军事工业为先导的特殊发展路径。期间，则是以“社会主义过渡时期总路线”“反右运动”和“集体化”为名，以中央政府主导的工业化原始积累的制度需求为实的社会改造运动。

这种政府主导的国家工业化从一开始就从内在地排斥劳动力的资本增密、技术增密型的军重工业起步。因此，这一方面要求从“三农”提取更多剩余，造成农村凋敝；另一方面也要求国家财政在严重赤字条件下必须追加大量投资。因此，到苏联1957年突然停止具有“宗主国”企图的投资时，中国金融机构存贷差和财政赤字总额已占到财政总额的一半，无力继续投资的国家财政只得停止

① 参见温铁军：《三农问题与制度变迁》，2版，52～96页，北京，中国经济出版社，2009。

“二五”计划，并多次向“三农”转嫁危机。[①]

但随着20世纪60年代末70年代初地缘政治关系格局和国际战略格局再次发生重大变化，利用美苏矛盾的中国在1972年尼克松访华之后向西方打开大门，“西化”逐渐代替“苏化”成为新的发展模式。模式易变，赤字难消。为了调整苏联模式下“缺重少轻”的失衡工业化结构，当时从欧、美、日进口了大批昂贵的设备，财政赤字和存贷差持续攀升，在1974年分别突破了100亿元和400亿元；20世纪70年代末，财政赤字更是接近200亿元，存贷差突破了700亿元。也正是因为如此，不能停下工业化步伐的中央政府只得在全面改革前超发了400亿元货币，至少可以保证财政这个“左口袋”可以继续从金融这个“右口袋”提取资金冲抵赤字。

综上分析，新中国成立后地缘政治形势发生重大改变和意识形态制约下跟进式工业化的需求，客观上造成中国的国家经济发展主要依靠中央政府作为投资主体，并以重化工这种技术密集型和资本密集型产业为起点进行国家工业化原始积累，最终使得财政和金融双赤字高达近1 000亿元。

图1表明，改革之前的30年国家经济一直处于“高负债”压力之下。20世纪70年代大规模引进西方产业资本和技术资本造成的国家负债，远甚于20世纪50年代。

（五）国家财政投资走向

经济基础决定上层建筑的基本原理，决定了以军重工业来优先发展的中国在1953年以后必定是类似苏联斯大林主义的高度集权，所有国家建设和人民生活都主要依靠中央计划和投资。

---

① 向农村转嫁危机主要表现为城乡对立的二元结构形成，以及20世纪60年代早期和20世纪60年代末期的二次“上山下乡”运动，将城市无法吸纳的数千万劳动年龄人口大量转移到农村。

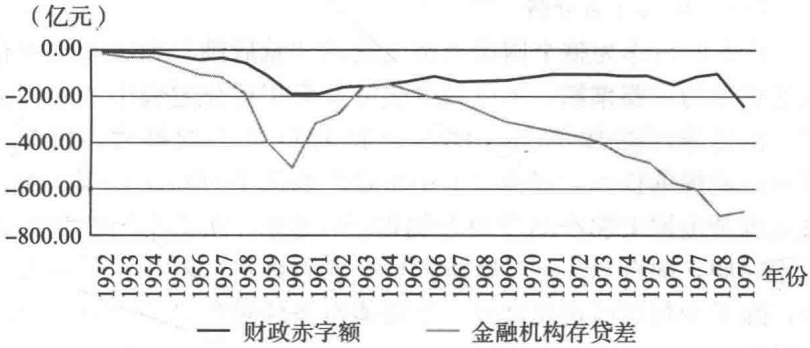


图 1　财政赤字及金融机构存贷差（1952—1979 年）

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》的数据整理并制图。

自新中国成立到改革前，国家工业化需要的基础设施建设和为国有企业提供资金是中央财政的主要投资方向，占比长期保持在30%以上（见图 2）。特别是，由于在苏联停止投资之后的两年里只能以国家财政投资替代撤走的外资投入，所以更是达到空前的67%和 73%。这是 1958 年以后赤字大幅度增加、包括救灾和保障在内的政府能力显著下降和对农村汲取增加的基本原因之一。

图 2　中央财政支出（1952—1979 年）

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》的数据整理并制图。

（六）林农行为分析

广大农村作为整个国民经济发展的“总后勤”和国家工业化原始积累的主要来源，不仅被动接受国家工业化过程中不断产生的危机转嫁，在1960年、1968年和1974年三次接收、供养了因城市经济危机而大规模“上山下乡”的几千万知识青年，而且农业剩余也被工农产品剪刀差提取。[①] 当然，在这个工业化原始积累时期，国有和集体林区也同广大农村地区一样承担了巨大代价，除了少数特殊情况之外，不可能有条件对自身扩大再生产进行投资。

在中央财政扮演国民经济总投资人角色由于双赤字过高而难以为继的情况下，在农村实行了与土地改革相似的大包干政策，实质是把过去占有的农村土地和劳动力这两个基本要素归还给农民，农村则大体恢复了传统的小农村社制的财产关系。

但这套适用于农业业态的政策被复制到南方集体林区后却出现了乱砍滥伐现象，这就需要理解林区业态：林地难以短期获益，林地对于林农而言并不具有农地对于农民而言的那种生存依赖关系。林业生产周期长导致了林业资金周转慢，投资回收期长，经营风险大。正因为林业具有这样的业态特征，因此林地经营并非林农安身立命之依赖，林区也没有出现来自基层的政治化诉求。林农大多数还可以依靠山区的自有耕地维持生存，因此林农对林地更多地表现为理性的经济需求。当为实现国家工业化原始积累而被过度提取剩余的林农陡然被赋予山权林权之后，短期内的理性行为必然是将非个人资产个人化，利用政策所突然赋予的收益获取权尽快占有前期非个人投资所形成的自然资源收益。因此在“均山制”实行之初就出现的林农大面积砍伐山林现象，也只是宏观制度变迁的背景下微

① 根据严瑞珍先生的计算，1978年以前工农产品价格剪刀差局部扩大，最严重的1978年，达到了364亿元。从1953年到1985年工农业剪刀差总共为7 000多亿元。参见严瑞珍等：《中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策》，载《经济研究》，1990（2）。

观经济主体的理性行为。

（七）小结

第一次林改搬用了农业的家庭联产承包责任制之后，林农上山伐林，既非“均山”之过，亦非“均山”之后产权不清晰之过。在资金要素极度稀缺条件下宏观制度变迁无法顾及林业这种微观产业的业态特征，林区全面照搬耕地的分户经营，导致长期贫困的林农作为经济主体采取了适应其短期内增加现金收入的需求、符合经济人理性的行为。山林资源破坏和林木蓄积量下降，则是这个制度变革的负外部性问题。

类似的在牧区的泛政治化照搬，也带来了类似的草原过牧、生态破坏、沙化面积扩大等影响中国可持续发展的更为严重的负外部性问题。此处不赘述。

二、第二次林改的“合”——1992—1998 年的荒山使用权拍卖与林业股份合作制试验

虽然在第一次林改完成之后的 1988 年，福建三明在上报国务院批复的林改试验区设计方案中，刻意强调了产权清晰化，试图大力推进山权、林权、活立木的市场化交易，其目的在于通过建立林区产权市场来促进资源向资本的转化，但是，这种试图依靠制度变革在山区林区内部生成资本的试验，却在那个资本仍然极度稀缺的年代显得步履维艰。最终，集体林区几乎所有这些体现制度经济学理论逻辑的理想化的改革试验，不得不让位于在财政上早已捉襟见肘的地方政府的“投资饥渴”——以低价出让林区资源为条件吸引外部投资，遂有了“四荒”拍卖带来的以“大户林”“干部林”为代表的林区资源相对集中。由此，也就在中国进入市场经济的 20 世纪 90 年代中后期，大多数林区完成了第二次林改——从“分”到“合”的经验过程。

（一）政策回顾[①]

1984年，福建三明开始进行集体林区改革试点，在坚持山权、林权、采伐权、销售权归村集体所有的前提下，对集体所有的林地进行划片、评级，根据各片的不同条件确定报酬，签订承包合同，实行村级森林资源的农户承包管理，允许继承。同年，三明市将试点单位增加为93个，按照"分股不分山，分利不分林，折股经营，经营承包"的原则，选择集体山林折股经营，通过山林联系面积、联系产量的"双联"计酬承包管护方法实现了林地所有权和使用权的分离，成立了村林业股东大会或村林业合作社委员会或林业股份公司。[②]

三明试点1988年得到了国务院批复列入国家级农村改革试验区序列，但在湖南、山西、陕西等集体林区于1993年之后的效仿期间发生变异——大部分贫困但仍有集体林地的农村基层实际上搞的是"大户承包"和"干部承包"。这种变异的原因至今鲜为人论。本文试述如下。

除了1992年10月十四大确立社会主义市场经济体制的改革导向的同期发生了中央和地方两级税收占GDP之比大幅度下降这种一般原因之外，更为主要的原因是1988—1989年发生滞胀危机之后各地政府财政普遍赤字，各地银行存贷差严重。[③] 此时，资金的绝对稀缺性相对于地方的"投资饥渴"而言显得格外严重。

1993年，在山西、陕西等连地方政府也陷入极端贫困无法自拔的黄土高原地区出现了价格低到几乎可以忽略不计的"四荒"拍卖，随后不胫而走并得到领导首肯。接着，1995年8月，原国家

---

① 国务院正式文件批准的全国农村改革试验区的建设情况非常复杂，其中的改革方案设计和具体操作情况可参见杜鹰、温铁军主编：《认识与实践的对话——中国农村改革试验区10周年》，1版，北京，中国农业出版社，1997。

② 参见孔明、刘璨：《福建省三明市林业股份合作制度发展研究》，载《林业经济》，2000（1）。

③ 在1993年的人代会上政府领导做报告称，财政从银行的长期透支已经使国有金融自有资本金出现负值。

体改委和林业部联合下发《林业经济体制改革总体纲要》，将推进林权市场化以政策的形式固定下来。《林业经济体制改革总体纲要》明确指出要以多种方式有偿流转宜林“四荒”地的使用权，要“开辟人工林活立木市场，允许通过招标、拍卖、租赁、抵押、委托经营等形式，使森林资产变现”。林权市场化运作趋势明显，由最初的“四荒”资源拍卖、中幼林及成熟林转让发展到林地使用权流转等。

（二）政策结果

允许土地收益权和林业产权交易流转后，林农限于自身投资能力，加之缺乏融资渠道，大都“一卖了事”地将自有林地转给当地投资能力较高的大户经营。

何况，在一些经济发展水平相对落后的地区，大多数农村并没有实际执行确权到户，主要是由当地处于贫困状态的乡村政府组织出面将林地集中，交由外来公司或当地政府成立的公司经营，由此形成“大户林”“大款林”。以相对低廉的先期成本集中大量林地资源，成为第二次林改时期的普遍现象。

鉴于当时中国处于产业资本扩张时期，资本对其他生产力要素的整合能力较强，因此，第二次林改导致山区资源向大户相对集中形成经济规模，目标是试图通过林地资源的相对集中吸引外部资金进入，实现当地资源向资本转化。第二次林改之后的事实也说明，利益主要由资本禀赋相对丰富的大户或大款获得，而资源所有者则参与社会分工获取要素社会平均收益。

改革试验的政策研究者认为，各个获利群体都有比较强烈的维护合同的意愿和维护现有制度下既得利益的愿望。但是，任何宏观制度演进过程中都必然形成制度成本的问题被当年的研究者忽略了。

一是社会矛盾增加。从当时的资本仍然极度稀缺的宏观经济背景来看，这种通过大户来整合林区资源以期实现林农收入提高和促进集体林区发展的努力显得事与愿违，无论这些林地的产权形式发

生何种变化，第一线的直接生产者还是那些愈益分散的弱势农民。20 世纪 90 年代起的产业资本扩张阶段，只要使占有资源的农民去组织化而降低其谈判能力，就可确保资本更自由地获取制度收益。此外，由于林区自然资源对于林农仍然具有生产和生活双重功能的特点，因而这一集中资源的改革让部分老百姓靠山吃山的权力被剥夺了，甚而引发了一系列的矛盾和群体性冲突。

二是林业困境恶化。一方面，我国需要为大量进口木材及其他林产品支付其他国家的“林价”；另一方面，集体林区出现大量林地抛荒。20 世纪 90 年代中期分税制改革后，林业税费进一步提高。在林业生产经营中，国家法定税收和部门收费已高达木材销售价格的 51%以上，再加上各级地方政府及各级林业部门对林业生产经营过程中的层层收费，经销木材获利空间极小，阻碍了正常的木材生产流通。林业税费越高，收购价越低，高税费最终还是转嫁到了生产者——林农——的身上。木材流通领域的混乱反过来危害了对森林资源的培育。

由于缺乏投资和激励机制，1994—1998 年和 1999—2003 年集体林生产力水平分别相当于国有林生产力水平的 38.36%和 40.65%，都低于改革初期的 44.50%。1993—2004 年，我国原木进口量从 1981 年的 187.1 万立方米增加到了 2004 年的 2 624.4 万立方米，增长了 13.03 倍。原木、锯材、胶合板和单板的进口额从 1981 年的 3.67 亿美元增加到了 2004 年的 46.86 亿美元，增加了 11.76 倍。1994 年进口木材实际材积为 686.56 万立方米，2004 年进口木材实际材积为 3 520.68 万立方米，增加了 4.13 倍，年均增长 17.76%。[①]

（三）宏观经济背景分析

经过近三十年倾全国之力进行的国家工业化资本原始积累，

① 参见刘璨、吕金芝：《我国集体林产权制度问题研究》，载《制度经济学研究》，2007（1）。

1979年之前国有企业产值从新中国成立初期仅占工业总产值的26%发展到了放弃苏联模式之前的最高峰90.6%，国有企业产值占工业总产值的比重也维持在了80%左右。以国家工业为主、中央政府控制的分工齐全的社会化大生产已粗具规模，遂具备了进入国际市场参与交换的基础条件。

但自1979年超发400亿元货币来弥补财政透支在金融机构造成的亏空起，中国在整个20世纪80年代不断遭遇通胀压力。中央政府单独承担投资任务已显得后劲不足。到20世纪90年代中后期，财政收入占GDP的比重持续下降，从20世纪80年代初的25%左右直降到了百分之十几（其中1995年最低，财政收入仅占GDP的10.27%）。

1. 经济体制改革的宏观背景

改革期间，以中央财政作为投资主体的形式向投资主体多元化转变，造就了始于20世纪80年代初的以地方为主导的新一轮工业化，中央和地方分权化趋势日益明显。在实现投资主体逐渐由中央向地方转变的过程中，国家资本也逐渐分化为部门资本，国有经济内部利益主体多元化。国有企业占工业总产值的比重也由1979年改革时的80%左右下降到了20世纪90年代末的不足30%。

期间发生了一系列宏观改革：1982年国家出台了以“利改税”为名的财政体制改革；1983年确定由银行统一管理企业流动资金；1984年进一步出台了以“拨改贷”为名的投资体制改革。至此，银行全面承担了原来由财政承担的提供并管理企业流动资金的任务。企业与政府利益正在分离。1988年尝试价格市场化的改革方案由于“官倒”率先囤积居奇而引发严重通胀，CPI高达18.6%，同时出现全国性大规模挤兑。为维持稳定的资金链，银行陡然大幅度提高存款利率，但却因未同时提高贷款利率而造成深度负利率，并直接导致银行当年的严重亏损和因“三角债”频发而引爆的企业资金链条断裂——20世纪80年代末期滞胀形态的经济危机爆发。

在复苏阶段的1992年邓小平南方谈话之后，以市场经济体制

的引入为标志的中国经济开始了产业资本向金融资本发展的重大结构性转变，经济也随即从复苏转变为高涨。作为金融资本主导初期的经济发展的重要特征，我国经济进入自我货币化的进程。1978年中国经济的货币化程度很低，与全国约1万亿元的工农业总产值相比，社会存款才221亿元。但到20年后的1998年，GDP约为10万亿元，广义货币却增长到了近12万亿元。

以往被国家控制的垄断性金融资本一旦市场化，其高逐利性就决定其不可能满足于分享社会平均收益。20世纪90年代初中国金融资本大规模进入证券、期货、房地产三大投机领域以期获得超额利润，导致生产领域投资严重不足①，资本市场流入资本过剩、过度投机，经济出现初步泡沫化现象。1994年以CPI突破24%为标志的通货膨胀危机再次发生，中央政府开始对经济进行宏观调控，1997年实现宏观调控“软着陆”。但是，1997年东亚金融危机爆发，我国也随之进入20世纪90年代末以通货紧缩为标志的新一轮经济萧条阶段。

综上分析，自20世纪80年代改革开放到2003年之前的20年时间里，我国先后经历了20世纪80年代末的滞胀型经济危机和20世纪90年代末的通缩型经济危机，以及与改革同步的中央财政长期赤字，财政占GDP的比重持续下降，中央财政无法继续承担投资任务等宏观经济问题。此时期，随权力下放的国家资本部门化则进一步形成了投资主体多元化和产业资本地方化的趋势。

这种宏观制度变迁对林业以及林区改革和发展产生了制约性的影响。随国家经济结构调整出现产业资本向金融资本过渡，注定流向高盈利部门的垄断金融资本不会因为集体林区的分散或集中而改变其流向。这个时期的林业，因其业态特征客观地具有投资周期长、流动性低，以及获利能力远低于金融资本追求流动性而偏爱的

① 中央财政对基础设施建设的投入也从最初的占财政收入的30%开始大幅度下降，并长期维持在10%～20%。

投机领域等特点而无法获得逐步异化于其他产业的金融资本的投资。

2. 地方政府行为分析

获得中央政府放权让利的制度收益的地方政府，自然也需要承担相应的制度成本——自行承担地方工业化原始积累任务，几乎不能再指望国家财政统筹安排。而就在这个全面改革的历史阶段，南方集体林区所在的绝大部分市、县、乡级地方财政都处于严重的赤字压力下。

此外更为值得关注的是，1984 年实行了中央与地方财政分级承包的改革，同期实行了“撤社建乡，撤队建村”的农村行政体制改革。随后虽形成了中国历史上人员数量最大的农村基层政府，但并没有形成与之配套的地方财政来源。地方政府为维持庞大的开支，只能强行征收各种税赋，但继续追加对小农剩余的提取既无法解决地方政府财政赤字，也使得小农自身无力进行对扩大再生产的投资。

到 1994 年分级承包进一步演化为分税制后，各类上级政府基本采用“财权上收，事权下放”的方式，将地方基础设施建设和公共服务的供给责任留在地方，过高成本的上层建筑再一次表现出与剩余过少的小农经济的对立，其后果自然是农民负担进一步加重。而各地方政府为发展当地经济，纷纷投入招商引资的洪流中，攀比追求 GDP 的不断上升，仅有的资金也投资于获利更多的部门或行业。

南方集体林区所在地的政府在此期间的财政支出也主要用在当地基础设施建设、维持行政机关的正常运行和地方公共事业上。唯 20 世纪 90 年代初期放开的、与金融资本相关度高的房地产市场在集体林区各省表现积极，在获得大量投资后迅速成长，利润也直线飙升；集体林区的建筑企业利润总额增长率均值在这一时期保持在 100%以上。

3. 林农行为分析

在广大农村，乡镇企业利用小农村社制固有的社会资源实现农村工业化原始积累。但在广大林区，由于投资收益期长和投资规模相对较大，少量剩余被地方政府二次提取的林农自身不可能具备投资林业的条件。而且，由于资金高度稀缺，即便出现林业资源的相对集中，也无法实现外部资金的有效进入，也不可能如乡镇企业那样通过集中社区内部资产和劳动力实现工业化。我们对南方林区的实地调研也显示在这个阶段林农贷款也主要用于生活领域（如婚丧嫁娶、伤残医疗等）。这时，林业资源自发地流向资金相对充足的大款和大户。

（四）小结

改革开放之后的 30 年，我国经济经历了产业资本逐渐形成、壮大，并向金融资本升级发展的过程，也经历了中央和地方的反复博弈、中央既对地方放权让利也将各种负担交由地方自行承担的过程。虽然经济发展几经波折，但资本还是逐渐实现了对生产力诸要素的整合，成为经济发展的主导因素。

资本稀缺性在不同时期程度不同，总会在其追逐高利润的本性的内在机制作用下从农村净流出，流向获利能力较高的行业和部门。虽然第二次集体林区的改革采用了市场化的运作方式，通过林业资源的相对集中形成规模化效应来引进外部资本，但资本在这一时期仍然属于极度稀缺要素，不具有流动性和高收益性的林业，不论通过何种方式集中资源都无法对外部资本形成吸引力。因此，在外部宏观条件不具备的情况下，即便对林区进行了规范的市场化体制改革，也不可能获得预期收益，甚至还造成了林农因丧失靠山吃山的条件而引发冲突以及林区困境恶化的负外部性问题。

三、再“分”——2003 年至 2006 年再次实行“均山制”

进入 21 世纪，二元结构体制下的中国城市经济已经表现出典型的金融过剩特征，而大多数没有条件进入工业化的农村地区则仍

然处于大多数传统部门都遭遇的金融“排拒”和流动性不足环境中。资本越来越强烈地具有占有可变现资源以获取资本化制度收益的冲动。于是，第三次林改上演了“枯木逢春”。

（一）政策概述

2003年，《中共中央国务院关于加快林业的发展决定》颁布后，促进了以产权制度为核心的林业各项改革。紧接着的三份一号文件都将集体林权制度改革确定为深化农村改革的重要内容。福建省三明市再次开展了以“明晰所有权，放活经营权，落实处置权，确保收益权”为主要内容的集体林权制度改革。2004年，江西省开展了以“明晰产权，减轻税费，放活经营，规范流转”为主要内容的集体林业产权制度改革。2006年，《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》明确提出：“加快集体林权制度改革，促进林业健康发展”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》建议：“稳步推进集体林权改革”。

（二）宏观背景分析

第三次林改与前两次相比，外部宏观条件出现的历史性的重大变化就在于国内外都出现了典型的产业过剩和资本过剩，以及新时期中央政策导向发生了重大战略转变。

1. 关于三大过剩

柯堤认为2000年我国超贮库存为23 000亿元，占总库存量的47.2%，即在总库存中有近一半为超贮库存。同期，我国金融机构的不良贷款超过了30 000亿元，这基本与超贮库存大致在同一量级。[①] 也就是说，我国在实现了货币化经济之后，超贮库存和闲置生产能力最终还是以银行不良金融资产的货币形式表现出来，而我国经济实现的近10%的增长率则主要依靠外需拉动。

我国金融资本已经出现严重过剩，现在有46万亿元社会存款，

① 国家有关部门发布的信息也证实了这一结果。国家有关部门发布的1 000种商品的统计数据显示，75%以上的商品供大于求，完全找不到市场；剩下25%的商品供求平衡，需求大于供给的商品一种也没有。

12 万亿元贷不出去。金融资本追求流动性收益和超额利润，在我国出现股票市场疲软、房地产市场空置率上升的情况下，过剩的金融资本也在寻求能维护投资安全的载体。

此外，劳动力过剩也是长期影响我国经济发展和社会稳定的重要因素。集体林区林业生产过程从采种、育苗到采伐、运输、加工、林下种植等，均可吸纳大量劳动力，是适合我国经济发展和维护稳定大局的劳动力密集型产业。

在国际方面，过剩的国际资本四处寻求能保证其稳定收益的投资领域。中国自改革开放后，各级政府为吸引外资提供了各种优惠政策，稳定的中国自此就成为外资偏爱的投资区域。1992 年中国实行市场经济后，外资更是蜂拥而至。根据世界银行的统计，截至 2006 年，中国外资存量已高达 2 900 多亿美元。过剩的国际资本必然寻找低风险的投资机会。尤其是在华尔街金融危机引发的全球性经济危机之后，为金融资本寻求安全的投资载体的需求更甚于片面追求高额投资收益。

2. 内需拉动是维持我国经济可持续发展的新引擎

在我国经济陷入生产过剩的同时，国内需求却呈现明显不足，外需又在全球性经济危机打击下呈现疲态，因此以农村作为需求主体才是实现我国经济跨越式发展的根本途径。

从历史来看，“大包干”之后所形成的政策使得土地、劳动力和资金等生产力基本要素都有效地回归“三农”，使得国民经济不仅在 1982 年迅速复苏，而且在随后的 5～6 年内都保持高增长。而农民收入上升连续四年快于城市，农村消费大幅度增加，农村消费对 GDP 年均增长的贡献份额高达 37.4%。[①] 这就出现了我国历史上内需拉动型增长的“黄金时期”。

20 世纪 90 年代之不同主要在于农村基本要素大幅度“流出”

① 消费增长对 GDP 增长的年均贡献份额为 70%，投资增长的贡献份额为 34%，净出口的贡献为负。

"三农"，导致1995—2000年GDP年均增速为9.7%，但消费增长的贡献份额却下降到了57.7%，其中农村消费的贡献份额仅为17.5%，投资增长的贡献上升到了38.1%。值得注意的问题是投资效率却从20世纪80年代初期的3.69下降到了20世纪90年代初期的4.55。[①] 在投资效率下降的同时要保持经济高速增长，只能依靠投资总额的不断攀升。同时，城乡收入差距进一步拉大的结果是在城市对轻工业品和耐用消费品的需求基本饱和的情况下，农村没有形成有效需求，于是，无论中央政府如何强调内需拉动，我国经济仍然保持着刚性的外向型发展道路，在经济发展受到诸多国际因素制约的同时还承受着生态环境和生活空间被破坏的代价。

林业是绿色银行，只要不出现巨大灾害，每年就都会不断地自然增长，是全球资本过剩的情况下最好的避险投资领域。因此，第三次林权改革仍以形成交易市场、引进外部资本作为改革内容。林业发展可吸纳大量劳动力，具有新时期各种矛盾加剧下维护稳定大局的正外部性。

3. 中央一号文件关于农业多功能性的表述及其对林区的意义

执政党在明确了"科学发展观"的指导思想和"和谐社会"的发展方向后，连续出台了六份中央一号文件。2007年的中央一号文件进一步明确提出了农业多功能性，农业不仅有经济功能，而且有生态环保、农民保障、社会文化等多重功能。林地是陆地生态的主体，林业产业本身具有巨大的正外部性。良好的森林和林业发展对生态环境的改善、水旱灾害的缓解和经济的可持续发展都有举足轻重的作用。

2009年颁布的中央一号文件涉及了山区25亿亩集体林地的财产关系变迁。要求全面完成林权发证到户，同步推进林权山权交易和其他配套改革。这意味着国家把25亿亩的山地和林地的经营权

① 20世纪80年代初，投资每增加3.69元可实现1元的GDP增长。20世纪90年代中后期，投资每增加4.55元才能实现1元的GDP增长。具体计算方法参见柯堤：《中国宏观经济格局概观及问题》，载《调查研究通讯》，2005（7）。

归还到农民和村社手中。如同20世纪80年代初期国家通过相关政策将农地产权和农地经营权归还于民所带来的农村经济“黄金发展”一样，该中央一号文件所确定的还山权于民也势必会带来山区经济的巨大发展。

（三）政策效果

由于外部宏观经济的变化，新一次林改或将成为有效的制度安排已初见端倪。首先，吸引了大量过剩的国内外资金进入林业。如2007年福建三明对林业形成了19.3亿元的投资，其中利用台资和区外资本16亿元，占了涉林项目的一半以上。[①] 其次，新的规模主体逐步形成。林农根据当地林业的特点，形成了家庭合作林场、股份合作制林场、“公司＋农户＋基地”合作型林场、农民合作经济组织等多样化组织。农业多功能性所内含的组织多样性也就有可能从不同角度促进林区多样化发展。

四、结语

回顾前两次林改，整个国家从中央到地方的财政都严重亏空，与经济增长相伴随的金融机构出现严重的存贷差，城乡都处于资本极度稀缺的阶段。无论是“分山到户”以调动林农积极性、以劳动力投入替代稀缺资本投入，还是实行股份合作制，希望通过整合资源吸引外部资本进入，都因外部宏观经济条件不具备而无法产生制度收益，反倒是因林区微薄收益的不平均分配导致了一系列矛盾冲突而产生了制度成本。所谓林改教训，无外乎对于林区生产关系的内部调整因没有产生增量的可能而失败。这并非地方主管部门决策失误，实乃外部宏观条件不具备的情况下内部微观调整导致制度成本增加而已。因此，前两次林改的教训表明：外部宏观条件不具备，即使内部制度安排方面做出最大努力，充其量也只能取得部分

① 实际到资13.6亿元。参见黄长秋：《三明对台招商活林业》，载《中国县域经济报》，2008-04-03。

成效。

而第三次林改则是在外部宏观经济条件发生了巨大变化的历史条件下进行的，因此，如果南方集体林区能够借第三次林改真正地把“均山制”再实现一次，在林区百姓都平等得到山权林权的时候，利用资本过剩和产业过剩的宏观经济条件，做好与国家新农村建设战略相关的林区建设，防止出现环境污染、盲目求大等问题，那么就有可能在宏观经济环境和中央政策导向发生重大变化的情况下达到此次集体林权制度改革的目的。

尤其是此次集体林区改革是发生在全球性经济危机的大背景下的，越是经济危机的时候稳定这个压倒一切的大局就越重要。中国在稳定耕地到户的同时，能够以山地和林业资产落实到村社和农民家庭的农村财产关系的稳定来替代危机发生时政府临时性的应对政策，是历经危机却仍然没有陷入其他发展中国家的困境的根本原因之一。

第三部分

分析——微观机制与区域发展

长期以来困扰着社会科学领域的学术研究的所谓科学性，及其所支撑的被意识形态化表达的、长期困扰着思想家和政治家的所谓普世价值，从根本上看，其成立与否，并不主要取决于各学科门类的学者主观构建的理论逻辑是否完美，而根本性地在于这些理论逻辑是否能够在起点上与历史的经验过程一致。

据此，各类微观研究形成的结论无论多么具有被社会主流接受的逻辑解释力，也仍然需要沉入历史的长河之中被多样化的经验过程所检验；尽管这种检验往往会解构那些精于逻辑推演、却不自觉地限于意识形态化表达的理论。

中国的中央政府在2007—2008年以中央一号文件和十七届三中全会文件的形式逐渐明确了现代农业多功能性的政策思想，其对于农业本体论研究的要求是，把包含了生态、环保和人类安全等方面的、农业与生俱来但过去极少做科学讨论的多功能性纳入其中，而这种终于开始回归一般常识的对农业本体论的研究需求，不仅挑战着主导农业经济学的西方新古典经济学得以立论的全部前提假设，而且直接关系到同样源于西方政治经济学的关于生产力三要素的基本概念的重新界定。

本部分收录的文章初步讨论了以下几个典型的东亚小农经济的机制性问题。

一是土地。农村土地从一般生产要素回归到其作为农业多功能性载体的基本属性，因此，在国家权力介入下村社平均分配土地形成的内部成员权作为基本权利的财产关系，就与生俱来地带有产权“残缺”特征，因而也内在地具有乡土社会对外排他的社区共有属性。据此，其派生的占有、处置和收益分配权也本来应该回归社区（自然村）（第1、2篇）。

二是劳动力。生产、生活合一的农户家庭，具有内部化的“劳动力资本的组合投资”及追求综合收益的特征，这有助于在外部环境变化压力下，使作为劳动力资本的载体的农户维持生存与追求收益的多样化（第3、4篇）。

三是基于以上土地产权“残缺”构成社区共有制和家庭内部劳动力组合投资追求综合收益这两个前提，内生的、小农村社制条件下的内部化机制能够低成本地防范风险。农户家庭和农村社区之所以长期存在多种经营和普遍兼业化而非专业化和规模化，主要是因为其能够以内部化来降低外部性风险（第5、6篇）。

乡土社会之外的利益集团和激进的主流研究排斥以上三点讨论无可厚非，因为这符合其追逐利益最大化的个体理性。但承担安全和稳定责任的政府则需秉持社会理性，不仅在理论上要回归对注重多功能性的农业本体论的讨论，而且在现实中也需维持小农村社制内生的内部化机制，并以此为基础发展能够有效对接政府和外部市场的综合性合作组织，化解农村经济合作领域（第7篇）、金融领域（第8篇）、基础设施建设领域（第9篇）固有的困境。这样才能保护农村这个最大的“劳动力池”对国家综合安全的积极作用。

30年3个村

——农村改革中的财产制度变迁案例介绍[1]

1984年的山东长行村、1994年的广东草场村以及2004年的山西霍家沟村时空条件不同，人文差异显著，却机缘巧合般地在改革演变中先后自发地实行了体现了成员权的、内部收益分配关系相对平等的社区股份合作制。这种村内全体居民共享产业资本收益的、初次分配就公平公正的农村经济基础所决定的村级上层建筑，也几乎都势所必然地达到了构建“和谐社会”的目标。

这种曾经被一些师从西方经济学的中国学者批评为“非驴非马”的农村社区股份合作制，并没有随着利益集团推进的产权清晰化的所谓规范制度安排而消亡。这主要是种种历史的和政治的因素导致小农村社制的经济基础中最为重要的财产关系中具有约束性的特征仍然还是农村土地产权“残缺”——对外排他而对内无法排他，因此，以此为基础的、内生性的村社组织的制度安排，也就有条件内部化。

本文通过介绍30年农村改革中不断自发出现的社区股份合作制案例所要讨论的，正是在小农村社经济内部，当产权不能完全排他时，如何将外部的市场关系改变为内部化的股份合作制度，从而有效地降低制度变迁中的交易费用。这种制度变迁势必涉及对利益结构的重大调整。

---

① 本文的研究与写作受到了中国人民大学国家985“中国农村发展实验创新基地”I期项目、国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号06AJY003）和国家社科基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（07&ZD048）的资助。原文参见温铁军、王平、石嫣：《农村改革中的财产制度变迁——30年3个村庄的案例介绍》，载《中国农村经济》，2008（10）。

一、背景：20世纪80年代的农村改革是改变财产关系的“存量改革”[1]

（一）大包干＝“均分制＋定额租”

农村改革初期的家庭联产承包责任制和后来的大包干及其引发的一系列制度变化，是新中国半个多世纪农村制度变迁的一个部分，其既不是孤立的，也不是突发的。

首先，中国20世纪50年代初的土地改革本身就承认了按照社区血缘、地缘关系形成的，对外排他的村社土地产权的边界，并且在国家权利侵入的条件下造成了农地产权“残缺”。[2] 这是新中国与旧中国在农地制度方面显著不同的两个新特征。

其次，20世纪60年代初期确定的以队为基础的人民公社政策调整也实际上重新承认了自然村社的地缘关系就是土地产权边界；同时，赋予了农民在集体化经济体制下部分退出的权利。那以后，各地农村生产队内部的包工包产成为普遍现象。[3]

最后，被无数文件长期肯定过的家庭联产承包责任制（1998年改称家庭承包制）的概念，与农村1982年以后实际推行的分田到户的大包干根本不同。前者不破坏“三级所有，队为基础”的体制，只是改变了生产队的内部结算方法——把“秋后算账”改为“春前算账”（类似于明确了农户对集体上缴定额租）。而后者作为

---

① 本文的背景部分由作者综合1987年以来从事的农村改革试验区研究、1995年以来承担的多个课题的研究报告，以及2004年以来所承担的国家985中国农村发展试验创新基地项目、国家社科基金重点课题、重大项目和国家自然科学基金应急项目等研究成果，结合课题组成员的讨论意见起草。鉴于20世纪80年代国务院农村发展研究中心农村改革试验区办公室、20世纪90年代农业部农村经济研究中心和2000年以后的中国经济体制改革杂志社、2004年以后的中国人民大学农业与农村发展学院、中国人民大学乡村建设中心（含下属单位志愿者）先后参与这些课题调研并作出贡献的人员很多，难以列举清楚，在此一并致谢。

② 参见周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化》，1版，北京，华夏出版社，1994。

③ 关于20世纪60年代的调整，可参见温铁军：《中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思》，160～259页，北京，中国经济出版社，2000。

一种“存量调整”的财产制度改变，却是把土地改革形成的土地均分的制度遗产和 20 世纪 60 年代“调整”时期形成的“队为基础”的制度遗产结合在一起，演变为最能体现中国特色的小农村社制。

由于大部分农户土地规模小、地块分散，农业剩余太少，因而历朝历代的统治者都懂得并且试图维持“轻徭薄赋”。民国以来的近现代则强调减租减息和减轻农民负担。如大包干以后规定税费负担的总额不得超过农民上年人均纯收入的 5%——其实际内容类似于新中国成立前减租减息之后相对稳定的定额租，也就是国家权力介入村社自治制度，强制性地统一规定了村社集体这个土地所有者的定额“地租”的最小比例。事实上，大包干后国家、集体、个人三者之间的分配关系一直处在变动之中。①

总之，在我国这种资源环境制约下，经过近百年制度变迁进程中政府和农民的反复“谈判”终于稳定下来的家庭承包制，其在基本的财产分配关系上的实际内容是“均分制＋定额租”。

（二）社区内部化的成员权

历史上体现中国农民“均平理念”的农地初始产权的配置，要么经过了战争，要么经过了政府的“改良”；中国农村历来也并不存在完整意义的、完全排他的“私有”产权。这其实是农业社会稳定的内在原因，也是“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”的封建国家所有制经济和中央集权政治的基础。

由于国家半个世纪以来难以完全承担对农民提供公共服务和社会保障的责任，农民只能把土地作为安身立命的生存基础。而农村土地客观上又是以以血缘、地缘关系维系的村社边界作为产权边界的。村级集体组织是这个产权边界内部所有现实的、潜在的成员结合成的。村集体作为法律上的土地所有者，客观上也承担了对农民的基本保障职能，这种保障又是通过有实际约束力的“非正式合

① 特别是 20 世纪 90 年代以后农村政策的指导思想脱离实际，导致农村生产关系的调整不得不长期化。

约”——集体对村社内部按照人口变动分配土地的方式——来具体地体现的。

有鉴于此，我们在1995—1996年完成的“中国农业基本经营制度研究”课题报告中提出，在中国的小农村社制经济条件下，农村以土地为主的财产关系是一种特有的、内部化的村与户分享的“产权两级构造”。①

乡土中国之不同于城市中国，主要在于大多数传统农区的非正式制度、非规范契约至今仍然是维系农村发展与乡村治理的制度文化基础。一方面，农村社会资源相当丰富，期待着学者去做本土化的研究；另一方面，任何人为地揠苗助长必然造成巨大的社会成本。

综上所述，本文认为：一方面，由于中国当代的土地制度是通过20世纪上半叶的三次土地革命形成的，不可避免地出现了国家权力侵入农村土地产权形成过程，客观上不仅使土地产权“残缺”也不可避免，而且恰恰由于这种先天的“残缺”，本身就预留了国家和集体权力再次进入的制度条件；另一方面，体现社区成员权和福利原则的土地均分制和历史上长期就有的土地“两权分离”，是大多数农村地区农民的自主选择，这使产权在农村社区内部也不可能是完全排他的。

相应地，以此为基础的村社组织的制度安排也只能是内部化的。而本文要讨论的内部化，是指在小农村社经济内部当产权不可能完全排他时，如何将外部的市场关系改变为内部化的合作社（企业）制度，从而有效地降低交易费用。

（三）中国农村基本经济制度的定义与内涵

基于以上与现实问题相关的理论解释，我们提出了符合中国大部分地区农村经济现状的基本经济制度的定义，即在一定的宏观制

① 参见温铁军、朱守银：《中国农业基本经营制度试验研究》，载《中国农村经济》，1996（1）。

度环境的制约之下，以小农村社内部化的财产权益关系为前提的产权制度、积累和分配制度、管理与服务制度，以及对外能够与市场相适应、对内能够整合资源和收益的组织载体。

上述定义的基本内涵是：在中国人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡对立二元结构的基本体制矛盾的双重制约下，农村基层以土地所有权与使用权的“两权分离”为基础形成相对合理的财产关系，在这个前提下建立有利于扩大小农经济内部规模和村社经济外部规模的一整套积累、管理和分配制度，以及相应的结构合理的组织载体。这不仅必然要涉及对旧体制的改革，而且难免要求国家在整体上向市场经济体制转化之中对现有利益结构做重大调整。

二、早期农村改革中的股份合作制

（一）改革与发展的基本概念

如果从经验层次做归纳，那么近代以来的所谓发展，无外乎资源向资本转化的过程。而如果从经济基础来看，所谓改革，则无外乎使在资源资本化的发展过程之中生成的巨大增值收益合理分配。

（二）中国乡镇企业的基本属性

应该认识到，初期乡镇企业的真正作用并不是创造工业产值，而是在地化地创造社区内部的就业机会，解决农村约两亿过剩劳动力的就业问题，使农业的劳动生产率提高，从而提高农民收入，稳定农业和农村经济。所以“乡镇企业问题从来就不是企业的微观问题”，而是如何让农村过剩劳动力就业和小农村社经济制度下的农业获得反哺的问题。①

我们认为，乡镇企业在原始积累阶段对社区内部土地的无偿占有和劳动力的无限供给，以及可以不对劳动力支付任何社会保障开支的特殊条件，使乡镇企业占用本地劳动力越多，其收益中来自社

① 作者在 1993 年立足安徽蹲点调查，指出了农业问题的解决之道在农业之外，接着在 20 世纪 90 年代中期提出过类似的观点。参见温铁军：《粮食是问题，但不是粮食的问题》，载《调研世界》，1995（3）。

区的转移收益就越多，从而自然地形成了吸纳过剩劳动力就业的内在机制。而且，乡镇企业与国营企业相比竞争力较强的根本原因在于其利润中隐含了被企业占有但一向并未被计入的高达70%以上的社区土地和劳动者社会保障转移收益。这种源于地租和劳工福利的转移收益只能在社区化的乡镇企业以追求社区整体收益最大化为目标的前提之下才能顺利实现。如果不顾国情矛盾也要按照城市企业“资本密集、排斥劳动”的办法做，那么就会使乡镇企业已经吸纳的非农就业的过剩劳动力再度失业。这也就最终危及了农业的可持续发展。遗憾的是，这种不顾事实上的二元结构体制约束照搬城市企业制度的政策长期以来在改革领域确实造成了严重后果。

（三）农村股份合作制的早期经验

从现在掌握的资料看，中国改革开放以来的农村股份合作制早于企业股份制，开始于1984年的山东周村试验区。[①]

周村试验区的股份合作制是“先有长行村，后有王村镇”。长行村在1984年落实家庭联产承包责任制的时候，就把当时集体积累的几百万元的固定资产作股量化到了每个农民头上。王村镇1992年把镇办企业资产以各村村民代表大会代行股东代表大会的形式，让镇内所有的村按股占有了镇办企业的资产，这就初步解决了镇办企业产权不清的问题。上述做法是农民社区集体所有制经济的实现形式的创新，首先要承认农民对集体资产的产权，把价值形态的集体财产作股量化到每个农民头上，才能够通过农民作为财产主体委托社区集体代理的方式，重组社区集体共有的产权。农民作为社区成员通过股份合作制来实现对社区财产的收益权。

三、改革中期广东南海的股份合作制试验

在全省范围推广以土地为中心的社区股份合作制改革，发生在

① 早期社区股份合作制试验区的经验材料可参见农业部农村改革试验办公室编著：《认识与实践的对话——中国农村改革试验区10年》，1版，北京，中国农业出版社，1997。

1994—1996年的广东。那里的南海试验区农村基层已经把包括工业固定资产在内的所有集体资产折股量化，并且实行了农民股权“生不增，死不减”，允许继承、流转。这种新的财产制度的重要作用之一，就是实物形态的土地不再承担农民的生存保障职能，因此，可以完全按照市场机制优化农业的资源配置。

（一）南海股份合作制的一般经验

南海的股份合作制可见案例一。

☞案例一

南海的股份合作制

南海是在1987年列入试验区的，主导试验的是隶属于广东省政府的农研中心。

进入20世纪90年代，南海利用广东全面放开粮食市场的有利时机，加快了结构调整，受1992年邓小平南方谈话后兴起的“开发区热”大规模占地引发的矛盾冲突的影响，南海地方政府肯定了基层群众为保护土地增值收益而创造的以土地为中心的农村股份合作制，并以此作为新的改革试验项目的主要内容，以便既保证在农地转为非农用地过程中农民的利益不受损，也保证土地的规模经营和统一规划。其具体做法如下。

区别不同地区，采取不同的折价形式，把土地和集体企业的固定资产折股，无偿量化给农民，稳定农民的土地承包权。

农民在获得承包权后再区别土地用途和收益折价，把土地的使用权交给集体，纳入股份合作组织统一使用，达到规模经营和统一规划的目的。

试点村（里水镇草场村）通过实行农民股权“生不

增，死不减”对新增人口实行配售股，既解决了因人口变动而引起的频繁的股权调整问题，又解决了新增人口的生活保障和利益分配问题。

南海推行了以土地为中心的农村股份合作制，其制度绩效主要表现在以下几个方面。

对农村土地、财产进行估价折股，将130多亿元的资产总额以股份的形式配置给了76.6万农民，并发放了股权证书，确认了农民在集体财产中所占有的经济份额，农民成为集体财产真正的主人。

打破了集体收益按人均分的旧机制，形成了按股分配的新机制。完成改制的1996年，南海农村股份合作组织共有再分配款达4.08亿元，人均分红为578元。

实现了对土地的区划化管理，促进了农业规模经营。

（二）分析

南海的案例说明，以交易成本决定制度安排已经逐渐成为直接参与经济活动的地方政府制度供给的前提。因为，南海实行的以土地为中心的社区股份合作制，是在地方政府直接干预的条件下才成功实现政府、集体和农民三赢的结局的。其中的制度成本清晰地表现为外部性问题：农业用地仅余约1/3，其他土地由村社自主开发并占有增值地租收益（俗称“小产权”）；时至今日，80%以上的农村工商业用地是这种属性。[①] 这事实上放弃了土地对食品安全体系的基础作用和农业的生态环保等功能。

珠江三角洲市场经济高度发达地区在推行这项制度的过程中，有土地开发权但没有土地的村集体（当地称为管理区），在乡镇企业发展态势最好、工业资产价值最高的时期，以两级配股

① 如果按照《土地管理法》，那么这种全省推广的土地制度改革是违法的；但事实上只能“法不责众”。

的办法由管理区（行政村）向生产队（自然村）让渡了工业资产的股权（受益权），再由生产队以股份分红的方式向农民进行了分配。这样，有土地所有权的生产队用工业资产的股权换得了农民的土地使用权，再向管理区入股。而农民交出了土地，获得了按照人口分配的既体现了土地“农转非”增值收益又体现了社会保障的股权。而地方政府则由于可以直接与既有行政职能又有资产权益的管理区打交道，降低了在土地征用上的制度成本。

（三）草场管理区的“增人购新股，减人不减股”①

南海的社区股份合作制是一种把社区内包括土地在内的集体净资产折股量化给社区内全体成员、农民实行按股分红与按劳分配相结合的财产制度。这种内部化的财产制度在明晰产权，建立对集体资产经营管理的有效激励、监督和积累机制，克服集体经济自身存在的某些制度性缺陷等方面，都产生了积极作用。

这种产权是通过内部交换形成的，即行政村和自然村这两级集体以自己控制的企业资产与农民交换土地承包使用权。但是，这种交换并没有通过公开的市场交易，在大部分村内农民拥有的股权还是“虚股”。无论是分得的还是低价买得（实质上也类似于分）的，一方面，它是对社区成员或企业成员以往劳动价值的承认；另一方面，它又带有强烈的福利性质。因而这种分得的股份，又会因其具有福利性质而受到种种限制，诸如不能转让、继承、抵押等。

有鉴于此，我们在 1993—1996 年几次对南海试验区进行调研之后提出：“虚股”折实，深化试验。其中，里水镇草场管理区农民股权“生不增，死不减”的做法相当有意义（见案例二）。

---

① 作者于 2008 年 5 月组织了对草场村的后续调查，由于长期以来没有调整股权，社区内部股权分配收益差别日益显著，主张按照家庭人口重新调整基本股的村民日益增多；遂借村民委员会选举形成两派，台下派以调整基本股作为竞选纲领并终获多数票当选村长。是故，其后的股权调整仍然需要进一步观察。

☞案例二

草场村股权“生不增，死不减”

草场管理区将原属集体所有的土地资源、现有固定资产和自有资金以股份的形式全部折股量化，股权有三种形式：一是基本股。基本股占三股，配置对象为1995年12月31日前户口在该区的农业人员。二是承包权股。承包权股占三股，16周岁以下配两股。三是年龄、劳动贡献股。年龄、劳动贡献股以承包责任田的期数和年龄为依据计算，足股占九股。这部分股权一次性配置给农民以后不再做调整，新增人口不再分配股权。股权可以在一定范围内流动，并以股份合作制方式组织运行。

对于新出生人口和结婚迁入的人口通过定期扩股配售新股，新出生的配售五股，新嫁入的配售六股，配售新股有优惠，按照当时股值的30%计算。这种做法虽然仍没有完全把“虚股”折实，但适合农民的经济承受能力。股权作为个人私有财产，可在本区内流动，允许股权转让、赠送、抵押、继承。为保证股权正常、规范和健康地流动，在股份合作社中建立管理机构，统一发放股权证书，一人一证，凡进行转让、赠送、抵押或继承的，必须到股份合作社、管理区有关管理机构办理手续，否则不予承认。

对比20世纪90年代的其他农村改革试验区的制度创新，草场这一案例意义重大。一方面，可以说是对目前维持小农村社制作为经济基础的基本制度条件下的最为彻底的、体现了初始财产占有平等原则的、相对公平的产权改革，对于当代大量出现的外

出务工经商的农民不愿放弃土地的问题，也许提供了一条可行的解决之路；另一方面，尤其需要注意的是其对于乡土中国那些工业化的村社体现恰亚诺夫“生存小农”假说内涵的内部化处理负外部性的机制所起到的客观的解构作用——20 世纪 90 年代中期以后，中国农村生产力诸要素的配置由此日渐取决于社区之外的外部市场。

四、21 世纪的改革：霍家沟案例及分析

对于当代中国改革具有示范意义的，是 20 世纪 90 年代后期工业化才起步，却在 2003 年推进股份合作制改革、全体社区成员全额占有集体企业资产的山西长治霍家沟村。这个由农民自主创新所推行的社区股份合作制改革的重大意义不在于把土地和企业资产通过作股的形式进行资本化，建立了“社区产业资本集团”内部新的共有制的财产关系这种与周村区和南海市 10 年前或 20 年前几乎相同的形式，而在于聚落而居的农民对中国各种资本利益集团形成并随之全面推进的个人化的私有制主流改革大潮的自发反抗，在于那些非规范制度之下的农村仍然会继续产生自身能够防止负外部性最大化的理性改革。

20 世纪 80—90 年代的农村股份合作制改革形成的产权制度，可以验证本文作者长期坚持的“不同的原始积累方式形成不同的制度，并且导致其后的制度变迁中的路径依赖”的理论。即使到 20 世纪 90 年代后期私有化改制以后，农村中仍然有体现社区成员权的内部化的产权制度创新发生。

（一）山西省长治市霍家沟村股份合作制改革[①]

长治市霍家沟村的股份合作制改革的具体情况可见案例三。

---

① 本案例由作者的研究生石嫣执笔起草，庄莎莎参与调研；感谢霍家沟村霍松勤书记、张武芳部长以及所有接受访谈的村民。

☞案例三

霍家沟村乡村工业化中的产权配置

霍家沟村坐落于山西省长治市郊区西白兔乡北部，紧邻潞安矿务局石圪节煤矿，全村面积为5平方公里，共有191户776人。1993年村里退耕还林，当时村里有耕地1 014.4亩。早在1964年“四清工作队”就帮着搞起副业——给潞安矿务局加工豆腐、粉条，剩下的渣子喂了500多头猪，这一项收入有1万～2万元，约占总收入的20%，还带动了30多个劳动力从事副业。直到1976年放开农产品市场，霍家沟养殖业才逐渐停止。

一、社区工业化历程

霍家沟村地理条件不利，村民种地以玉米为主。上党地下矿藏种类达四十多种，素称“煤铁之乡”。霍家沟境内仅有一些小的边角煤矿，成了社区工业化原始积累的主要资源。

（一）乡村工业起步——社队工业

1971年9月国务院召开全国农业机械化会议，要求发展“五小”工业①，会后全国社队企业以24%的速度发展“五小”工业。1971年，霍家沟村开始挖小煤窑。

农村工业化的原始积累开始时，粮食不值钱。② 小煤窑工人工资15工分/天，相当于一个半工，下坑给两毛钱现金补助，是国有煤矿井下工的20%。③ 按月发工资，挖一吨煤给提一毛钱，每吨售价3元，下坑的工人一个月能

① “五小”工业指小钢铁、小煤窑、小水泥、小机械、小化肥。

② 当时，霍家沟村霍会计承包了一些地种玉米，当年收了一万斤，当时为了卖掉这些玉米，他还给粮站送了四吨炭（一车）。一斤玉米卖了1毛2，一共才卖了一千多块钱。

③ 据霍会计回忆，当时的国有煤矿石圪节给下坑的工人每天补助八毛。

挣100元，井上的最多六七十元。当时，在煤窑工作的基本上都是那些家里孩子多又比较困难的村民。1985年用大队的自有资金大概4万元挖了新井，同时，原始积累完成。

1987年石圪节煤矿着大火影响了村里的小煤矿；1987—1990年霍家沟进入低谷，也是村里最乱的时候，可见这种农村工业化的风险是全村承担的。当时村里虽然没有负债，但村民上访严重，直到1990年还是乡里重点整顿的“三类”村。1990年村委会改选，选上了26岁的霍松勤，诱致性制度变迁也开始了。

（二）资源资本化——工业起步

1992年邓小平南方谈话对乡镇企业予以了肯定。霍家沟利用国家金融扶持的机会快上项目。同期也有当地资源资本化类型的农村工业化的外部性代价。在国家对小型“三高”企业明令禁止之前迅速上马，产生利润之后立即投入改造。待国家禁令下达时，这里已完成了产业改造并进入了良性循环。

1992年，石圪节煤矿要付给霍家沟村一部分占道补偿费，霍松勤没要现金，用这笔补偿费换了该矿的边角煤田。煤挖出来后一斤没卖都存了起来，因为煤50～60元/吨，而焦能卖到200元/吨。1993年开始利用本村最大最平的一块面积为40亩的耕地建起焦化厂，第一、二期总共投资1 400万元左右。第一期工程启动资金约200万元，资金来源一是自有资金70万元，其中融资二三十万元①，将一个煤矿转让给西白兔乡的晋鑫公司，大概40

① 这其实是向村民借的高利贷，年利率为40%，并配20%股份，五年还清。如果按100元计算，第一年40%利息，并配20%的股份，则第一年的利息为40+20=60（元）。第二年本金为80元，40%×80+20=32+20=52（元），第三年本金为60元，60×40%+20=44（元），第四年本金为40元，40×40%+20=36（元），第五年本金为20元，20×40%+20=28（元）。

万元；二是向银行贷款80多万元；三是1992年长钢焦化欠霍家沟10万元，四是邻村瑶山煤矿挖了霍家沟的煤，赔偿了40多万元。1994年焦化厂第二期工程启动没有融资、借款，就靠自我积累滚雪球。这意味着起步三年之后社区产业资本形成并达到了一定规模。

更为重要的是在很短的时期内就完成了足以构成产业内部循环的结构调整。1995年霍家沟上了活性炭纤维项目，投资300多万元，项目是环保产品，就是市场打不开，最后厂子不得不关闭。受1997年的亚洲金融危机的影响，国内焦炭滞销。霍松勤利用这个“空闲”时机投资建了洗煤厂，用洗精煤炼焦，提高了焦炭品质，打开了市场。接着再投资建了电石厂，用自己的焦炭和石灰炼电石。之后又投资建了自备电厂，用洗煤后的中煤、焦化厂的煤气做能源发电供电石厂用。1997年建电厂的时候遭遇困难，企业的工人十个月没有工资，合计90万元，确定年利息为13.6%，1999年投产后，到2000年才还清这部分工资。之所以能够如此，是因为当时工人95%为霍家沟村民，只有5%为外来工人。

二、初始产权配置——企业转制

2004年12月，霍家沟村进行集体企业改制时有资产近5亿元，净资产近3亿元，企业净资产的33%留在村委，其余的67%变成股份分配给村民，村里户均得到了超过百万元的资产，并开始拿到发展后的红利。

67%的村民股份创造性地分成三部分：人本股、工龄股、职务股。股份总额为17 178.864 0万元。人本股为15 382.641 8万元，占总额的89.54%；工龄股为1 588.388 2万元，占总额的9.26%；职务股为207.834 0万元，占总额的1.2%。

村集体留下的 33%的股份是对有利于本村长期可持续发展的社会资本投入的回报，对于社区化的、长期承担以工补农职能的乡镇企业而言，无论哪种改制，都应留出一定比例的集体股，或者规定一定比例的利润分配用于乡村两级的公共开支和支农投入。[①] 正如霍松勤书记说："集体经济就是管理人的手段，没有集体经济就没有集体功能，农村必须得有一定的集体经济，就是自己给自己找了个财政。"

2005 年，霍家沟村的工业产值已经达到了 9 亿元，依靠在本村得到的工资和股息，村民的人均收入达到了 1.5 万元，是 1993 年工业化再次起步时的 24 倍，村民股份随企业的发展还在不断增值。这时，该村已经质变为有中国特色的社区产业资本集团。

（二）分析

这一在 1971 年开始农村工业化起步，1987 年中辍，1993 年再次以社区资源资本化为实质在工业化过程中形成的社区产业资本集团，主要由于社区资源资本化的初始投资人是全体成员，由此产生的产业资本集团就如同传统农户家庭那样不能解雇成员，于是，最终被资本化的资源本来由社区成员共同占有，因而形成了如下不同于西方个人化的资本主义经济的可供进一步研究的基本特征。

其一，乡土中国的产业资本主要形成于本地资源资本化。霍家沟村 1964 年开办副业和养殖业，1971 年开始挖煤，并且利用二十多年来为国有煤矿长期提供副食品而形成的公共关系推进了社会资源转化为资本——把应该得到的国有煤矿企业支付的道路占地款折换成边角煤田资源的开发权。霍家沟村把最好最平整的土地无偿用

① 参见温铁军：《乡镇企业资产的来源及其改制中的相关原则》，载《浙江社会科学》，1998（5）。

于建立能把煤炭资源转化增值的焦炭加工企业，使其几何级数的级差地租转化为企业资本。霍家沟村劳动力早期下井挖煤仅仅得到了相当于国企职工 20%的工资，其剩余价值转化为企业资本。霍家沟村的集体积累资金几乎全部用于企业投入。

其二，产业形成之中的风险由全体社区成员共同承担，该行业本身其他的负外部性则由社会承担。霍家沟村 1987 年煤矿受到火灾影响停产，1997 年建电厂的时候遭遇困难，工人十个月没有工资，2003 年活性炭纤维项目投资约 300 万元后失败倒闭等，都表明工业化进程中的风险皆由社区全体成员承担。客观上表现为村内失序，矛盾复杂。其为规避国家对小型高污染高耗能企业的关闭政策而造成的负外部性，则与其他类型的企业一样推给全社会承担。

此类乡土中国的经济主体，既不同于从西方资本主义历程提炼出来的一般市场经济条件下的所谓承担风险损失并追求利润最大化的私人企业主体，也不同于斯大林模式的国家资本主义的凭借官方垄断地位直接占有全民资源资本化收益的企业主体。因此，其以小农村社制为经济基础的、以内部化产权制度为特征的股份合作制的共有制性质，也就顺理成章地应该被列为另类发展模式了。

五、结语

山东长行村、广东草场村、山西霍家沟村……农村改革几十年间的很多从来没有被意识形态化的对立争论所污染过的鲜活案例所表达的，是农民群众和基层干部的自主创新的伟大力量，远比皓首穷经的学者的那些灰色的理论要有活力得多！而作者之所以再三地以此类案例做产权制度分析，也不过是因为认为大多数读者都有足够的智商去举一反三罢了。

新农村建设的重点与土地私有化的理论逻辑

——缓解“三农”问题的道路之辨[1]

增加以政府财政投资为主的“三农”投入，有利于解决长期以来因内需不足而导致的经济结构失衡的困局，这也是中国特色的经验对发展理论的创新。由此可知，作为国家重大战略的新农村建设，如果侧重于重建服务弱势小农的综合性的合作经济和重构以此为经济基础的乡村自治结构，则可以从根本上化解中国的“三农”困局。

可资借鉴的是同为东亚小农经济的日、韩实现与工业化、城市化同步发展的多功能现代农业和农村合作经济三产化的经验，以及20世纪80年代中国农村实现了就业最大化的“离土不离乡”“进厂不进城”的和谐社会模式。很多发展中国家盲目依照西方的“私有化＋市场化”的教条来解决“三农”问题，结果必然是“耕者无其田”催生的社会动乱和盲目城市化造成的“空间平移、集中贫困”的大城市贫民窟化。

一、“三农”问题的普遍意义[2]

“三农”问题不是中国的个别现象，而是全球发展中国家普遍、长期存在的困局。对此，西方的严肃学者似乎都不像他们在国内的

---

① 本文的研究与写作受到了中国人民大学“985工程”二期建设项目“中国农村发展研究哲学社会科学创新基地”项目、国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号06AJY003）和国家社科基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（项目编号07&ZD048）的资助。原文参见温铁军：《新农村建设的重点与土地私有化的理论逻辑——缓解三农问题的道路之辨》，载《绿叶》，2008（11）。

② 作者在最近的文章中，进一步将“三农”问题归纳为农民权益、农村治理和农业可持续问题。

追随者般认为他们的理论能够有针对性地解决问题。

作者从20世纪90年代中期开始提出“三农”问题的时候，之所以很难被长期从事微观产业研究的学术界和政策界接受，是因为强调了以“三农”问题取代20世纪90年代初期才有机会在政策界兴起的、显然有照搬西方趋向的对农业问题的讨论。不仅在中国，而且包括日本、韩国等国家在内的整个东亚，甚至整个第三世界，本来就没有西方文明史演化而成的在西方主流意识形态中才孤立存在的农业经济问题。亚洲大陆文明演进中的世界农民人口最多的发展中大国需要考虑的，其实主要是农民生计（在当代则主要是农民权益）、农村可持续和农业安全这一“三农”问题。

近年来主流理论界虽然内里仍然不屑，但表面不得不顺势而为地参与讨论“三农”问题，却难以避免地继续将西方农业产业化经验推导而成的理论逻辑套用于国情不同的本土问题。如此这般，虽无可厚非，但需要善意提醒的是：在以加快资本化为实质的加快工业化和城市化所必然导致农业生产力诸要素大幅净流出的“现代化”进程之中，由多种复杂因素形成的“三农”困境，靠某个外部引入的激进理论或政策短期内就能够迎刃而解是不可能的。

二、自我反思：当年我们提出土地私有化的局限性

长期以来，作者之所以对于一些人受制于照搬的西方话语的主流理论体系，对在发展中国家具有普遍意义的“三农”问题要么虚与委蛇，要么过于激进的情况，既不提出批评，也不参与争论，是因为人们对复杂问题的认识，本来就是一个渐进的、主观见之于客观的过程。

应该看到，我们自己在20世纪80年代也曾经比今人更热衷于依据主流西方理论构建的逻辑来讨论问题，我们曾经于1988年中期明确提出中国农村土地问题研究遵循的逻辑就是“产权、流转、规模”——从我们当年的认识水平出发，那是有很好的内在自洽性的。只要全面实行土地私有化，就会有利于土地买卖、自由流转，

一方面，使农业有可能出现规模经营，并足以参与国际竞争获取规模收益；另一方面，多余的农业劳动力和农村人口自然会被城市化吸纳。可见，只要以土地私有化为前提，就必然导向市场自由化和经济全球化，也就可以在迅速、有效地实现工业化和城市化的同时实现农业现代化。既然西方发达国家给出的经验和依据这种经验构建的理论就是如此，那么只要如法炮制，我们就可以跨入发达国家行列。于是，我们在 20 世纪 80 年代中期提出的这种理论，已经成为 20 世纪 90 年代进入激进改革以来学界的新教条，甚至主流社会的共识。

然而，作者在后来的更为广泛的国内外调查和发展中国家比较研究中已经逐步地提高了认识水平，认识到了自己 20 年前提出的这种私有化必达自由化的逻辑看上去完整，实则似是而非。

三、历史经验：土地规模经济是在西方有特殊经验依据的理论逻辑

事实胜于雄辩，历史经验强过主观构建的理论逻辑。这种依据个别西方国家的经验主观构建的逻辑尽管有解释力，但其不足之处就在于其缺乏发展中国家和东亚国家的经验依据，无论在漫长历史进程中，还是在具体的现实变化中，都很难找到支持这一逻辑的客观经验。

即使是西方发达国家中的那些老欧洲宗主国，以及没有殖民化条件转移出大量人口的工业化国家如日本（日本半个世纪的殖民化战略最终被西方殖民主义国家所挫败）和韩国，客观上都没有因土地私有化而实现农业规模经济，即除了少数殖民地国家之外，世界农业的一般经验都不足以支持这一主观构建的理论逻辑。

在由传统农业社会向近现代工业化和城市化转型的过程中，宗主国将自己的剩余人口（即工业化成本）大规模转移出去，将殖民地和半殖民地的资源掠为己有，在这样的客观过程之中，对内缓解了人口与土地及资源之间的矛盾，缓解了工业化和城市化与生俱来

的社会转型压力。而那些主要由欧洲移民新建的殖民国家，因其大规模屠杀消灭了当地的原住民，独占了广阔的土地和丰富的资源，所以内部矛盾也就能够比仍然主要由原住民构成的国家（如中国和印度）相对缓和得多。正是在殖民化的几百年里，西方工业化的制度成本从内部转移到外部，资源则从外部转移到内部，凭此，这些老欧洲国家才避免了目前中国以及第三世界国家所长期存在的“三农”问题。

如果放眼全球则可以看到，即使是发达国家，也仅仅只有少数通过殖民主义扩张形成的大农场国家能够有条件产生农业规模经济的规模收益。除此之外，欧洲其他发达国家虽然市场化了几百年，但都没有实现美国式教科书中才有的农业规模经营。老欧洲各国至今还是小农场，2/3 的农场经营者还是兼业化的市民，因为农业规模小没有竞争力而补贴大到占欧盟财政的 40%以上！至于日、韩等发达经济体，迄今依旧是小农经济。即使是美国，其农业也没有完全按照自由市场的教条化理论运作。美国农业的政府补贴，其实比任何一个发展中国家都要多很多。

可见，西方发达国家顺利实现（请注意这里突出的是顺利）工业化、城市化和农业规模化产业化经营的前提，就是殖民主义和帝国主义。离开西方中心主义派生的这两个主流，西方模式的现代化就无从谈起。中国人照搬过来的产权私有化与市场自由化的西方理论逻辑之于中国“三农”问题的似是而非，也正在于国人对其形成的历史条件视而不见。

四、国际视角：发展中国家照搬西方的教训[①]

在那些继承殖民当局制度遗产、践行“私有化＋市场化”教条

① 发展中国家的农业规模经济案例研究表明，依靠土地规模经营实现的农业现代化对于追求资本利润的投资人而言，是有可能获得规模收益的；但是，农业作为国家的战略产业本身所具有的粮食安全、生态环保和农民生计、社会保障等多种重要内涵，都被以个人利益最大化为目标的投资人舍弃了。这是发展中国家农业政策大多不成功的主要教训。

的发展中国家中，目前尚找不到农业现代化规模经济成功解决本土问题的范例。而相对获得成功者，恰恰正是没有遵循这一教条。

无论是印度、孟加拉国、泰国、菲律宾还是墨西哥、巴西等，发展中的人口大国面临的共同困境，就是在工业化进程中无法获得外部积累和向外部转移成本，只能从内部（主要是农业）获得积累，只能在内部消化制度成本。处在这种困境中，如果任由土地私有化和自由买卖，那么结果非但不是快速低成本地实现工业化和农业现代化，反而是一方面农村凋敝，小农破产，无地则反，另一方面农民涌进城市而难以就业，实现的不是城市化而是城市贫民窟化。践行“私有化＋市场化”教条的结果，无一不是城乡二元分化，贫富两极分化，农村出现游击战，城市贫民窟盗匪横行，黑帮泛滥，甚至走向恐怖主义等。

印度与中国同属全球最大的发展中国家，不过其耕地占比高于中国，人均土地多于中国，农业自然条件优于中国。土地私有化和市场化的自由流转，在给印度带来维持地主和种植园主的土地所有制条件下 1/3 农民无地问题的同时，出现的主要是农村游击队和城市贫民窟。

菲律宾先后是西班牙和美国的殖民地，盲目接受殖民当局遗留的制度遗产，结果就是出现农村游击队，城里游民群集垃圾山，外加输出“菲佣”成为国家名片。

如果完全实行土地私有化，并缺乏对外转移工业化制度成本这一条件，那么即使土地资源丰富，实现了规模经营，“三农”问题也会依旧存在。

为了实现耕者有其田，早在 100 年前，因西方人推进殖民化造成原住民大幅减少而出现土地资源相对丰富客观条件的墨西哥爆发了解殖革命，随后又进行了激进的卡德纳斯改革。20 世纪 90 年代以来的资本全球化和 1994 年建立的北美自由贸易区，加快了墨西哥重新启动土地私有化和市场化土地集中的进程，结果是众所周知的社会反抗——原住民占比较高的恰帕斯州出现了游击队蒙面军。

巴西的自然条件不仅远非中国可比，而且比墨西哥也要好很多倍。巴西城市化率为82%，人均国民收入一度曾接近8 000美元，是中国的两倍多。可巴西也有全国性的饥饿和大规模的无地农民运动，而且每一个大城市周围都有几个百万人集聚的大型贫民窟！

一镢头刨个大金娃娃！一步登天、一蹴而就、一劳永逸……这种激进浪漫除了是缺乏国际视角的主观的一厢情愿外，什么也不是。令人不解的是，虽然因照搬“私有化＋市场化”教条而失败的经验比比皆是，但始终得不到主流社会的重视。

第二次世界大战之后，在东亚实现了农业现代化和城市化的是日本、韩国以及中国台湾地区。原因除了适逢战后“黄金年代”和因冷战需要而得到了美国的扶持之外，恰恰在于没有简单化地照搬“私有化＋市场化”的教条，而是长期推行小农经济基础之上的综合性合作社体系，为了依靠小农合作的力量稳定农村而坚决阻止任何形式的外部资本介入农业和涉农领域，以综合性合作社在涉农领域的三产收益来弥补弱势小农在农业生产领域的不足。

同样令人不解的是，这种情况与中国相近的成功经验，也始终得不到主流的重视。

五、中国经验：农民的两种“自由”与新农村建设的核心任务

中国的工业化和城市化始终没有伴随着大规模的贫民窟化，全球发展中大国中仅此一例。

鉴于中国人地关系高度紧张，这种按人口平均分配、按户占有的农村土地制度，主要还是为了向农民提供维持生存的基本保障。经济规模小到了原子化地步的中国农民的生存现状是，只有同时靠进城务工和在乡务农，才能超越温饱维持较正常的生活水平。这同仅拥有其中一项即可维持正常生活者相比是不足，但与仅拥有一项却又不能维持正常生活者相比，则是特殊的制度优势。因此，农民不仅需要自由地进城务工经商，而且需要自由地返乡务农谋生。

进入与退出两种自由共存，才会使弱势农民进退自如。

一旦允许土地私有化和自由买卖，那么一方面，经营农业无利可图的小农就会在资本的强势介入和侵害下失去土地，不管是表面上的自愿交易还是被强势集团强迫；另一方面，丧失农村根基后，农民无法在城市完全立足，最终结果可能是城市贫民窟化与农村社会冲突加剧，其程度将远比其他发展中国家严重，社会动荡将不可避免，中华民族遭到的危害将不堪想象。只不过，造成这种危害的获益者大部分已经移民海外了……

因此作者才一再强调，中国农村形成的这种基本制度，的确是经过长期实践检验的、总体上符合中国国情的制度。中国的“三农”问题尽管深受世人诟病，但与其他国家相比而言，还是比较轻的。决策者倘若没条件或者不愿意在农业外部的宏观环境上做重大政策调整，那么就应该继续坚持农村基本经济制度，不要轻易改变。

因此，既然发展中国家都有“三农”问题，也没有任何采用短期的、激进的手段解决问题的先例，那么要解决中国的“三农”问题，也应该立足现行基本制度，走长期的、改良的、新乡村建设的道路。

新乡村建设的经济核心内容是大力推动农民的合作化来提高农业的组织化程度。这方面可借鉴日、韩的经验。既然提倡向发达国家学习，为什么不提倡向周边发达国家的农业合作经济学习呢？

以合作经济为基础，成立综合性的农民协会，以此实现乡村自治。这一方面可节省高昂的国家管理成本；另一方面有助于依靠农民群众来解决目前体制下许多难以解决的问题。

新农村建设实践中的最大障碍，并非来自常被看做“一盘散沙”或者“一麻袋土豆”的农民，而是来自依然拘泥于非科学发展观、坚持以“亲资本”和 GDP 为本的地方政府。这充分折射出中国长期以来就难以协调的中央与地方、中央与部门的关系。

中国制定了全球最严格的保护耕地的制度。可惜，中央政府的保护意愿虽然十分强烈，但保护能力却很弱。中央政府与地方政

府、农民以及资本之间，难以达成多重博弈，致使耕地保护常常流于形式。成立综合性的农民协会，使组织起来的农民在与政府和资本的博弈中拥有谈判能力和谈判地位，从而能够保护自己，自己决定农村、农业和农民自己的命运。

新乡村建设的成功和农村的长期稳定发展，将会有力地促进地方工业化和农村城镇化的发展。大量廉价、优质的剩余劳动力的存在，使中国出口导向型经济取得了巨大成就。不过，八亿条裤子换一架飞机的路子，现在已经走到头了。中国经济必须从出口导向转型到以内需拉动为主，这就要求从追求内部积累向扩大内部需求转型。据此，八亿农民的需求岂容继续低估？可见，解决“三农”问题就是解决内需问题，解决内需问题就是解决中国的发展问题。

其实中国并非没有内需导向的成功经验，比如20世纪80年代乡镇企业的成就。“离土不离乡”“进厂不进城”等经验，值得我们在目前更高的基础上加以总结借鉴。

六、当前的问题：化解征地冲突的核心是节制资本

经济的高速发展必然要求大量土地“农转非”，以供城乡建设使用，比如高速公路、开发区、房屋开发建设等。在土地“农转非”的过程中，围绕对农民的补偿，地方政府和开发商常常与农民产生分歧，往往对农民利益造成了严重侵害。

主张土地私有化的人，往往借“圈地”运动引发的矛盾冲突找到实现自己主张的例证，认为只有实行土地私有化和自由买卖，才能保障农民的权利，把土地增值的利益留给农民。而我们20世纪90年代以来的很多试验都证明，只要实现土地所有权与使用权的“同权”“同利”——在所有权方面承认政府与村社集体都是所有权主体，应该“同权”，而在使用权方面承认开发商与农户都是使用权主体，应该“同利”，就可以使农民与村社的利益得到合理的维护。只不过，这些20世纪90年代以来强调了十年的试验经验由于没有为资本鼓与呼，因而被主流忽视。

在禁止土地私有化和自由买卖的条件下，资本必须借助权力的配合，才能达到“圈地”的目的。如果实现私有化和市场化，那么终结的不是“圈地”，因为权力可以直接转化为资本，继续不受制约地以市场的名义进行“圈地”，这种做法对农民的损害将更彻底、更严重。

因此，中国人不仅应该约束权力，而且要温故而知新地理解孙中山提出的节制资本（难道我们今天的认识水平还不如100年前孙中山时代?）的重要性。不可以借约束权力之名，行放纵资本之实。

保护农民，主要靠的是农民自己——让农民依靠综合性的合作经济和农会来保护自己的权益，而不是依靠分散的弱势小农户直接与资本交易。

“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响[①]

在中国由城市主导的快速市场化进程中，乡土社会的农民作为农业劳动力投入的主体，其成本意识也在城乡收入差距扩大和过高的城市生活成本导致的劳动力市场非竞争均衡的条件下发生了重要改变：劳动力农业投入的机会成本不再和农业劳动投入的收入对应，转而对应于城市打工的预期收入，遂使农村居民追求收入和闲暇的效用最大化而选择“被动闲暇”。

这种符合一般市场规律的现象客观上导致农民劳动力减少农业投入，有限的耕地资源一度被抛荒，粮食生产安全问题随之日益突出。并且，这种被动地迎合市场经济的所谓理性小农特征随着市场化进程加快而逐渐显著，导致农业生产的负外部性问题，如环境污染、资源紧张等都有进一步加剧的趋势，但有关政策研究却因长期局限于狭义农业的投入产出而使政府难以提出应对农民选择“被动闲暇”的调适措施。

一、问题的提出

在全球粮食安全形势日渐严峻的压力下，理论界和政策界都认同农民作为经济主体在农业投入上考虑劳动力机会成本的观点，但却很少循源上溯到与之相关的当代农业经济学在理论假说体系的构建上观点对立的两派：一是舒尔茨（Schultz）的理性小农假说，即

---

① 本文的研究和写作先后受到了国家985“中国农村发展实验创新基地”和国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号06AJY003）的资助，特此致谢；本文由温铁军提出论点，其指导的研究生群体参与讨论，刘怀宇、李晨婕起草，温铁军修改定稿。原文参见刘怀宇、李晨婕、温铁军：《“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响》，载《中国人民大学学报》，2008（6）。

农民与城市资本主义者一样以追求利润最大化为最终目标；二是恰亚诺夫（A. Chayanov）的生存小农（或生计小农）假说，即在农村劳动力过剩的情况下农民工作只是为了维持生活而不计劳动成本投入，无法追求利润最大化，直到边际产出为零时才会停止劳动。

黄宗智根据传统中国农村家庭的血缘和地缘关系在中国农村劳动力过剩的国情下不能解雇劳动力而发展了小农经济“过密化”或“内卷化“的理论，进而发展了恰亚诺夫的假说。[①] 他在于 2007 年 11 月做的演讲中明确提出舒尔茨的假说是纯理论的和不切实际的。[②] 黄宗智等最近一段时间也注意到了这两种假说在中国的国情下融合起来的可能性。[③] 而本文作者则认为，在中国城市和沿海工业化地区的劳动力价格已经市场化的环境下，由于农业投入收益相对于城市打工收益过低而形成短期内大幅上升的机会成本，迫使农民选择“闲暇”而造成弃耕撂荒。在这种条件下，本来具有解释力的恰亚诺夫的生存小农假说受到了挑战。而同时舒尔茨的理性小农假说则继续其先天不足，这仍然是由于中国国情造成的土地的多重功用——生产要素、生活保障、社会稳定作用——使之无法具备作为单纯生产要素的条件。

在农村温饱问题基本解决的特殊历史时期，在城市中国的市场化与乡土中国的小农经济并存的国情条件下，农民对农业劳动力的投入愈益表现出两面性：一方面有理性小农的特性，开始了解闲暇和收入的效用，使收益最大化；另一方面又要维持基本的小农经济的过密化或内卷化特性以保障基本生活。这种两面性导致了既无法

---

① 参见黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》（第二编：经济内卷和社会分化），北京，中华书局，2000。

② 引自黄宗智 2007 年 11 月先后在南京大学人文社会科学高级研究院、上海社会科学院以及中国人民大学农业与农村发展学院所做讲座的讲稿《中国小农经济的过去和现在——舒尔茨理论的对错》，参见黄宗智：《中国的隐性农业革命》，1 版，63～83 页，北京，法律出版社，2010。

③ 参见黄宗智、彭玉生：《三大历史性制度变迁的交汇与中国小规模农业的前景》，载《中国社会科学》，2007（4）。

实现耕地规模经营也无法提高农业劳动生产率的困境。同时，农民已经开始享受闲暇以使收入和闲暇的效用最大化，即农民在获得满足基本需要的生存保障之后，理性地对待成本、收益和效用，在边际收益出现递减时如尚未满足生存需要则仍会继续生产，而满足生存需要之后又开始根据收益情况理性地选择继续生产或享受闲暇。这样的两面性，可能导致农民在满足自给自足的生产后，不再对外产生剩余而最终引起粮食安全问题。

这种现象之所以与全球化条件下的粮食安全形势严峻有关，是因为其普遍存在于人口众多的发展中国家。印度经济学家阿贾·坦坎（Ajay Tankh）在对印度贫困农民家庭的研究中也发现了类似的情况。[①] 他的研究认为在初始的生存阶段对于农民的劳动是没有将其成本计算在内的，这样就无法理性地去考虑边际利润问题。而当农民满足了基本生活需求后，他就要考虑后面的收入是否能够补偿因为劳动而增加的一顿饭的花费；再然后，这位"非贫困"的农民开始考虑更多的农业劳动的收入的效用是否能够补偿闲暇的效用了，如果他认为不能补偿那么就会停止劳动享受闲暇。

在不均衡的城乡劳动市场中完成了生存阶段的劳动后，理性的小农开始考虑自己劳动的成本和收入，并且会很容易发现自己劳动的收入与自己在城市可获得的劳动机会的收入的差距。因此本文进一步认为，中国小农经济近年来的最为重要的变化是农民在农业投入上的机会成本[②]主要与农民在城市打工的预期收入相关，而与农民在农业耕种上的收入弱相关。对于农民这种自己拥有劳动力投入决策权的主体而言，这也是城乡收入差距扩大、城市生活成本过高，以及城市最低收入上升等因素导致的城乡劳动力市场无法实现完美市场均

① See Ajay Tankha, *Aspects of the Decision 2 making of the Poor Peasant Household*, IFMR, Chennai, June 12, 2008.

② 任何决策必须做出一定的选择，被舍弃掉的选项中的最高价值者即是这次决策的机会成本。基于这个定义，我们认为通常情况下农民都有能力去获得在城市出卖劳动力的普通就业机会，那么他们在种植业上的劳动力机会成本所对应的就是这个高于种植业收入的城市低工资就业收益。

衡的结果。有鉴于此，本文把这种农民收入相对低下时虽然有增加收入的强烈愿望但却只能选择闲暇的经济现象，称为“被动闲暇”。

综上，本文将引用传统经济学的均衡劳动力市场理论对非均衡状态下劳动力闲暇的选择进行分析，同时通过计量方法来研究在小农的闲暇对劳动力投入产生内生性影响的前提下，劳动力投入对粮食产量的影响。

二、农业劳动力机会成本对农民闲暇选择和粮食生产率的影响机制分析

（一）劳动力在农业投入上的机会成本快速升高导致农民“被动闲暇”

传统的劳动供给理论中闲暇与工资的价值相同，在完全竞争市场均衡的条件下，闲暇与工资的价值相同，即以劳动力边际产出（MPL）与边际时间价值（MRS）的均衡作为基点，工资的价值等于闲暇的价值，既是闲暇的机会成本，也是闲暇的购买价格。

然而，现实情况是，作为农业人口大国的发展中国家一般都是农村劳动力过剩，同时存在较大的城乡收入差距。相对于农村，城市生活成本过高，很多农村劳动者无法进入市场，因此无法形成劳动力供需竞争市场的完美均衡。国外的研究中也发现，即使是在发达的资本主义国家，劳动力供需通常也并不是均衡的。在美国，马利根（Mulligan）认为传统的劳动供给曲线在 1889—1996 年这一期间是被扭曲的，这主要是因为边际税率、垄断工会、劳动法等因素共同打破了竞争市场的均衡。他还就非市场均衡条件下的劳动供给曲线的合理性提出了质疑，并通过数据分析进行了论证，认为上述这些因素是边际生产率降低，以及在边际时间价值不变的条件下无法实现均衡的原因。①

① See Casey B. Mulligan, *A Century of Labor 2 Leisure Distortions*, NBER working paper, 2001, No. W8774.

以上研究的基本假说都是建立在完全竞争均衡市场条件下闲暇的价值与工资相同或近似的基础上的，几乎都是针对城市劳动力供给进行研究的，这与发达国家的经济环境有关。本文作者通过对发达国家与发展中国家的农业情况做考察和比较之后发现，发达国家农业收入已经几乎与城市预期收入接近，加上高额农业补贴，有时甚至会超过国民平均收入。发达国家的农业已经可以进行与工业部门相同的资源配置和要素使用。因此，农业不再是传统意义上的农业部门，农场主（farmer）也不再是传统意义上的农民（peasant）。在追求资本收益最大化的大农场经营条件下，机械动力大量替代劳动力，如果没有特殊的气象因素和灾难，那么农场主的工资率是基本是恒定的。而中国小农经济下农民的工资率是直接与边际产出挂钩并具有递减效应的。

王德文等认为，当农业相对劳动生产率上升时，城乡相对收入差距缩小，而当农业相对劳动生产率下降时，城乡相对收入差距扩大。我们认为反过来推导也是成立的。

本文试图论证的观点是：在发展中国家，非均衡的劳动力供给市场产生的收入差距可能会导致购买闲暇这种商品的价格不同，却对应相同的闲暇的影子价格，也就是劳动力农业投入的机会成本。闲暇的影子价格对于农村居民和在城市打工的农村居民来说是基本相同的，等于或近似于城市预期收入，但两者收入的差距致使农村居民与在城市打工的农村居民购买闲暇的价格不同。这样当城市收入上升相应地带动城市预期收入上升时，农民可能会倾向于购买价值升高的商品——闲暇。城乡收入差距越大，对闲暇的购买价格的扭曲越大。在城市劳动力价格信号向农村的传导日益通畅的情况下，即使农民收入低下，也会在满足自己基本生活需要时更倾向于闲暇，因为闲暇参照的机会成本，即城市预期收入，必然超过耕作劳动的价值。如果农民更多地选择享受闲暇，则势必影响种植产出。

在经济学著作中，以时间为基础来衡量的闲暇的价值与劳动工

资相同或近似，在均衡的劳动市场前提下，工作能力、初始禀赋相同的人基本对应相同的闲暇的影子价格。闲暇的购买价格是工资，对城市居民来说既是机会成本，也是闲暇的影子价格，对中国农民来说闲暇的机会成本也是劳动力在农业投入上的机会成本，是城市预期工资①，是闲暇的影子价格。市场经济并无义务保障收入的公平分配，农民的农业收入被极大程度地压低，同时城乡收入差距扩大，结果闲暇的购买价格远远低于闲暇的影子价格，等同于农村居民被赋予了一个对闲暇的“低价购买权”。但农村居民、农村进城打工者与城市普通劳动者的工作能力、初始禀赋是几乎相同的。当闲暇的影子价格远高于农村劳动收入时，农村劳动力却可以用相当于农村劳动收入的价格购买一个接近城市居民收入的商品——闲暇。那么相对来说闲暇这种商品在农村降低了价格，农民花费更多的劳动时间来购买闲暇，从而导致农民劳动力投入减少。

基于以上的分析我们提出了假说 H1 和 H2。

H1：在乡村小农经济和城市劳动力市场化并存的情况下，城市生活成本过高、城市最低工资等因素导致了人口流动阻滞，使城市预期收入远高于完全竞争市场的均衡收入，而且是相对恒定的，同时农业收入占比是递减的。这时的“闲暇对应价格”是城市预期收入，独立于传统意义上的农民的农业收入。

H2：在劳动力市场化条件下城市劳动力市场价格短期显著上涨，导致农村劳动力在农业投入上的机会成本短期显著升高，这时农民即使相对收入仍然低下，也不愿在土地上进行投入，这种近年来凸显的农村经济现象可称为“被动闲暇”。

（二）劳动力机会成本上涨导致的劳动力投入不足影响了粮食

① 这里我们注意到不同地区的农民的城市预期收入是不同的，会有一些差别，根据地理位置及各方面的综合因素，农民会根据自己的偏好来选择目标迁移城市，通常一个村的迁移农民出于社会关系的原因偏好迁移至相同的城市，那么对应的城市预期收入就应该只受该城市的收入和消费水平的约束。

生产率

对于中国农村改革初期农业快速增长的原因，主流观点倾向于从产权制度来进行解释。我们则更侧重于考察其他复杂的宏观影响因素。一个基本的事实在于，除了1956—1961年中国试行高度集体化制度，通过高度组织化来提取农业剩余用于国家工业化原始资本积累的阶段外，大部分时期中国农村的土地产权都是相对稳定地以自然村（生产队）为基础的。何况1978年开始家庭承包制以后我国也经历了几次较大幅度的粮食波动，对其中的宏观经济周期的重大影响已经进行过很多分析。其中，值得注意的是1992年主要由于粮食库存占压资金影响宏观调控能力而在全国范围内取消了粮票，客观上大大降低了农村劳动力向城市转移的制度成本。就是这一年，中国正式宣布进入市场经济体制。此后，非产权制度因素对粮食波动越来越起主要的规律性制约作用。经济过热、通货膨胀导致城市收入和消费增加，而由于农作物涨价幅度较小或农民并没有得到涨价收益，因此农民的相对收益降低，较大的城乡差距造成的劳动力机会成本快速升高，导致了农民种粮积极性的下降，影响了粮食生产。郑有贵的研究也指出，农业劳动力的机会成本升高导致劳动力投入降低，引发粮食产量下滑，这时农民的对策如下：一是疏于田间管理；二是选择用工量少的粮食作物；三是选择用工量少的耕作制度。

（三）农业内部结构调整与级差地租

因为种粮的比较收益低，所以各地政府为了GDP政绩而不断调整农业内部结构，在收益较高的经济作物形成了相对于粮食作物的级差地租情况下，农民也愿意发展经济作物种植，通过减少对粮食作物的劳动投入或直接减少粮食作物耕种面积来使农业利润最大化。

这样就形成了级差地租。农业劳动力的机会成本上涨如果与粮食价格上涨不同步，则会进一步增加不同作物的级差地租；这时如果政府的粮食补贴不足以弥平这种级差地租，农民对粮食生

产的投入下降，则粮食生产率相对下降。同理，在不适合种植经济作物或由于市场问题无法大规模发展经济作物种植的地区，经济作物和粮食作物的级差地租也会形成与城市预期收入相似的经济作物收入预期，从而扭曲农民在粮食生产投入上的机会成本，导致“被动闲暇”。既然农业是基础产业，粮食是关系国家安全的战略物资，就需要政府拿出稳定粮食生产的治本之策。但这意味着政府为保护粮食生产而提高的粮食价格至少要弥平这个差额才可能有效。

据此，本文形成了假说 H3：在“被动闲暇”存在的情况下，政府即使按照粮食产量提供粮食补贴，但如果该补贴无法使农民收入与城市预期收入持平或接近，甚至不足以弥平与蔬菜等其他经济作物的级差地租，那么农民的“被动闲暇”仍然会持续下去。不过，限于篇幅，本文对此不再赘述。

三、模型构建

（一）非竞争市场均衡的城市预期收入

托达罗模型的核心观点是只要城市预期收入超过农村收入就会产生农村人口向城市流动。据此，托达罗均衡条件下的城市预期收入是

$$WL_F/(L_F+L_I)+W_IL_I/(L_F+L_I)=W_A$$

其中，W 是城市正式部门平均收入，W_I 是城市非正式部门平均收入，L_F 是城市正式部门劳动力数量，L_I 是城市非正式部门劳动力数量，W_A 是均衡工资。

如同学者的批评，托达罗模型均衡忽略了城市生活成本，即使存在较大的城乡收入差距，事实上仍无法真正实现其模型的均衡状态，形成隐蔽失业。这种条件下，城市预期收入是高于均衡工资的。在城乡收入差异较大的地区，如中国，城市预期收入可能远高于均衡工资。

我们对城市预期收入，即闲暇的影子价格的计算做了如下两个猜想。

(1) $W_t = P_L = C_L + C_C + I_F + I_C$。其中 W_t 为城市预期收入，P_L 为闲暇的影子价格，C_L 为城市生活成本，C_C 为农民进城的成本，I_F 为农村劳动力纯收入，I_C 为农民期望的进入城市的额外利益。

(2) 从托达罗模型可知，城市预期收入是城市正式部门收入和非正式部门收入的加权平均值。但是在引入城市生活成本的条件下，我们估计城市的预期收入也可能是城市平均工资和农业收入的加权平均值，但权重系数要调整。这种假设情况下的公式①如下：

$$W_t = \beta W_c + (1-\beta) W_f$$

其中 W_t 为城市预期收入，W_c 为城市平均工资，W_f 为农业收入，β 为权重。可以通过多元线性回归进行建模并确定权重系数。

以上两种设想均可通过抽样调查进行回归分析获得较准确的估计。

(二) 被扭曲的闲暇与工资效用曲线

1. 中国非竞争市场均衡下的闲暇的机会成本与农村劳动收入不等值

奥康纳（O'Connor）认为劳动力供给完全竞争市场的均衡需要三个条件，其中一个是工作能力相同、初始禀赋相同的情况下，所有行业的工资相等。② 在完全竞争市场情况下按照市场均衡的分析来看，城镇居民的平均收入接近农村收入，劳动力市场基本可以

---

① 城市预期收入可以暂时使用广东省的制造业平均收入，因为大量的农村劳动力集中在这个行业，数据有一定的代表性，其他数据均可选用广东省的相应平均数据。1992 年之后全国由于农产品难卖导致农业金融困境和粮食部门在财政占压资金，因而全面放开了农产品特别是粮食的市场交易，全国除少数县之外全部取消了票证供应制度，从而在制度上消除了农村居民自由流动的一个主要壁垒。不过由于 1992 年至 2006 年仅有 15 年的间隔，年度数据量不足以进行较精确的回归分析以确定该公式的合理性和权重系数，所以这里仅做出方程形式的估计，暂时无法进行计量分析。

② See James O'Connor, "Anticipated Employment Instability and Labor Market Equilibrium", *The Quarterly Journal of Economics*, 1961, 75 (1).

出清。通常经济学家认为一些法律和劳工组织机构人为地抬高了普通劳动者的收入，从而扭曲了劳动市场均衡时的出清价格，打破了完美竞争市场均衡。而在本文中，我们认为像中国这样的发展中国家，劳动力过剩和城市生活成本与农村生活成本的巨大差距导致的城乡收入差距客观上发挥了与城市最低工资标准相同的作用，所以也无法形成完美竞争市场均衡。

从国家统计局的数据直观看来，并没有出现托达罗模型假说的两方面开始趋向收敛，进而达到均衡的情况。王德文、何宇鹏也认为，从 20 世纪 80 年代中期开始，城乡收入差距并没有伴随中国经济快速增长而缩小，反而出现持续扩大的变化。[①] 由此，通常的闲暇和劳动曲线不足以解释中国农村的闲暇和劳动投入问题。

如图 1 所示，在竞争市场条件下，传统劳动供给需求曲线在 A 点形成均衡，并有均衡工资 W'。不过当中国城乡收入差距引致的最低城市预期收入 W_t 高于均衡工资 W' 的时候，均衡被打破了，劳动力市场无法出清，即劳动力被动失业滞留在农村或部分流入非正式部门形成隐蔽失业人口，同时城市劳动市场出现就业短缺。

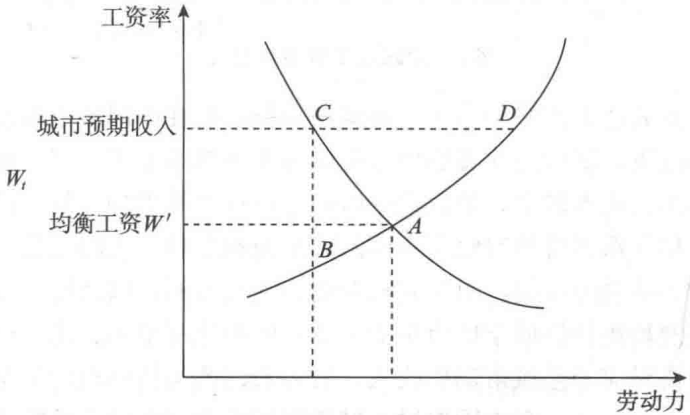


图 1　劳动力供需曲线

① 参见王德文、何宇鹏：《城乡差距的本质、多面性与政策含义》，载《中国农村观察》，2005（3）。

2. 替代效应和收入效应下闲暇和工资效用曲线的失真

正常情况下，劳动供给与闲暇的需求存在反方向变化关系。可以把工资视为闲暇的机会成本或是闲暇的价格。图 2 为传统的工资价格升高时的闲暇和工资效用曲线：工资升高引发闲暇的机会成本升高，人们趋向去工作；当工资升高到一定程度后，由于收入效应占优，人们又开始选择购买闲暇，这时依照传统微观经济学理论，闲暇和工资效用曲线会出现后弯的情况。

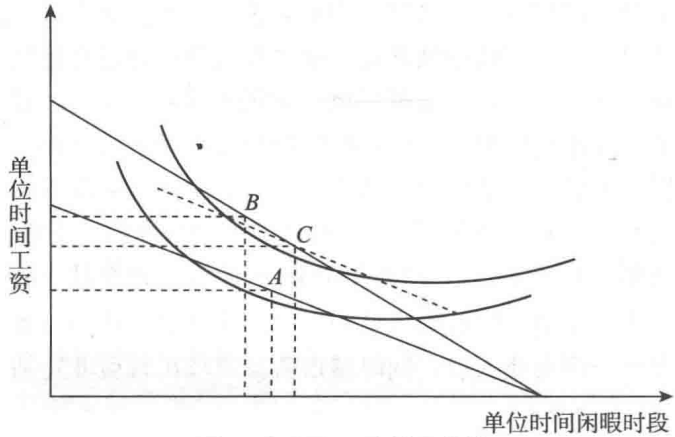


图 2　闲暇和工资效用曲线

上面表述的闲暇的影子价格就是工资，但在中国城市高度市场化的情况下，城市的非普通体力劳动力市场基本由于工资一般都超过城市生活成本较多，所以这一劳动力市场是基本均衡的，闲暇的影子价格和购买价格对每个不同的人来说都是他本人的工资。但在普通体力劳动力市场，由于农村劳动力人口过剩，以及城乡收入差距过大使均衡价格低于城市生活成本，因而这时市场失衡，闲暇的影子价格对应的是城市期望收入，而闲暇的购买价格对应的是农村劳动收入。因此，在中国农村，城市期望收入与农村劳动收入的差距使从事农业生产的劳动者的闲暇的机会成本与农村劳动收入是不对等的，闲暇成为一种与农村劳动收入不等值的独立商品，与农村

劳动收入相关性很低。

闲暇的影子价格上升，即城市期望收入和劳动力在农业投入上的机会成本上升，而农村劳动力收入升幅远远小于城市的工资升幅，个别时期甚至小于通货膨胀率的升幅。相对于中国农民来说是闲暇的商品价格变低了，而不是变高了，较低的价格得到了相同的效用，无差异曲线向右平移，农民购买了更多的闲暇。在这样的条件下闲暇和工资效用曲线就发生了如图 3 所示的变化。

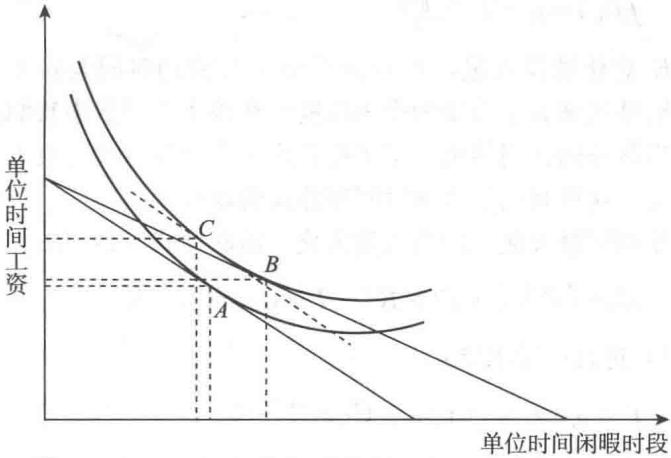


图 3　修正的闲暇和工资效用曲线

3. 劳动投入边际产出递减条件下闲暇与农民工资率的关系

在中国已经基本解决了农民温饱问题的情况下，当完成了生存需要的生产，以及中国农民表现出理性小农的特性时，依照经济学理论，在技术、资本等方面的投入固定不变的情况下，劳动投入的边际产出是递减的。在小农经济的条件下闲暇的购买价格，就是农村劳动的工资率，而工资率也是随边际产出递减的。此时，闲暇和工资的后弯曲线就不适用了，农民在农业上的收入完全由产出决定，工资率就是边际产出利润率，根据劳动边际产出递减的规律，当农民生产到边际产出利润率最高时，边际产出利润开始递减，而

闲暇的边际机会成本由于对应进城农民的劳动边际工资而基本保持不变。农民的实际利润[①]可以表示为

$$I=W-T\times C_L-C_F\times K \tag{1}$$

其中，I 为农民实际利润，$W=f(x)\times P$ 为粮食销售收入，$f(x)$为生产函数，T 为单位个人劳动时间，C_L为单位时间闲暇的机会成本，C_F为化肥价格，K 为化肥投入量，P 为粮食价格。

$$f(x)=\mu\times T^{\alpha}\times K^{\beta} \tag{2}$$

其中，K 为化肥投入量，T 作为单位个人劳动时间与技术系数 μ 的综合结果用来表示劳动的投入强度。在该生产函数中我们利用本文的后半部分的证明结果确定了粮食产量主要与劳动力投入和化肥投入相关。这里我们用劳动时间来体现劳动投入。

为使利润最大化，即收入最大化，需联立式（1）和式（2）求

$$\text{Max}\,(P\times\mu\times T^{\alpha}\times K^{\beta}-T\times C_L-C_F\times K) \tag{3}$$

对式（1）进行一阶求导：

$$P\times\mu\times K^{\beta}\times(T^{\alpha})'-C_L\times T'=0 \tag{4}$$

这样农民应满足式（4）的条件进行生产。

我们可以用图 4 中的生产曲线来说明闲暇和农业生产的关系。由于闲暇的边际机会成本相对稳定，在成本线为 X_1的情况下，利润是 ac，产出是 Y_a；当闲暇的机会成本升高，即城市预期收入升高，成本线调整为 X_2时，利润是 $bd<ac$，产出是 $Y_b<Y_a$。

为了更直观，我们假定一个农村劳动力有 A、B、C 三种生产方式，在这里假定产值就是该劳动力的收入。他有每天工作 8 小时、6 小时、4 小时三种生产方式可以选择。在劳动投入的边际产出递减的条件下，假定他的收入情况如表 1 所示。

---

① 在这里我们仅用了化肥作为资本投入成本，当然还有其他的成本投入，不过大部分是固定费用，经过求导后已经成为零，我们这里为了简化方程而将其暂时忽略。

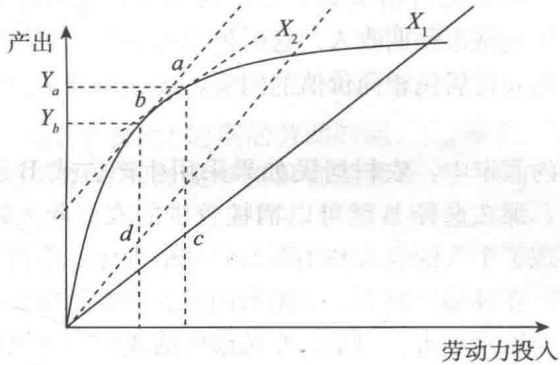


图 4　理性小农的生产曲线

表 1　　不同生产方式下的收入情况

生产方式	日工作时间（小时）	日收入	每小时工资（工资率）	闲暇的购买价格（每小时）	总收入
A	8	100	12.5	0	100
B	6	90	15	5	100
C	4	65	16.25	8.75	100

我们假定表 1 中生产方式 B 使边际收益为零①，此时收益最大化，这样他享受闲暇的机会成本是每小时 5 元，即他以每小时 5 元的价格买到了 2 小时的闲暇；在生产方式 C 下他以每小时 8.75 元的价格买到了 4 个小时的闲暇；在生产方式 A 下，他没有享受闲暇。假定当时的城市预期收入是每小时 20 元，每天工作 8 小时，日收入 160 元，由于城市打工收入不存在边际递减情况，所以每小时购买的闲暇的价格都是 20 元。那么该农村劳动者有可能采用生

① 这里提到的边际收益为零是假定了闲暇的机会成本的现金形式存在，超过这个点继续生产虽然产出增大，但也需要付出闲暇，实际现金收入在超过这个点后仍然有提高。

产方式B来用较低的价格买到2小时的闲暇，而同时他的单位时间工资也较接近城市预期收入。这时他以每小时5元的价格买到了与进城务工的农村居民相同价值的闲暇，而进城务工的农民为此要付出20元。

在上面的假定中，农村居民如果采用生产方式B已经能够满足生存需要，那么选择B就可以牺牲较少的农业收入而得到更多的闲暇，实现了个人的收入和闲暇的效用最大化，但相应的产出总量却降低了。在极端情况下，当闲暇的机会成本超出农业生产水平时，农民只能流向城市。但是，在城市生活成本和对风险的厌恶程度的约束下，部分农民可能选择不进入城市，这部分农民一方面会表现出生存小农的特性通过自给自足的种植方式满足生活需要；另一方面其理性小农特性又促使其尽量享受闲暇而不再对外产出剩余，遂导致粮食的市场供应趋向紧张。

4. 小结

通过上述分析可以认为，假说HI和H2在逻辑上成立，即在城乡二元结构和城乡收入差距持续扩大的情况下，城市生活成本过高导致了人口流动阻滞，使城市预期收入高于市场的均衡点，因而农村劳动力在农业投入上的机会成本远高于农村居民收入，闲暇作为一种独立于农村劳动收入的商品，影子价格随城市预期收入而变化，与农村劳动收入无关。

同时由于农村居民购买闲暇的价格远低于闲暇的影子价格，即城市期望收入，而并不是传统的完全竞争市场均衡条件下的闲暇的影子价格等于农民劳动收入，农民被赋予了购买闲暇的“低价购买权”，因而根据正常商品的收入和替代效应，农村居民被动选择消费闲暇，即本文提出的“被动闲暇”。农村居民通过这种“被动闲暇”方式来自行调整自己的单位时间工资使其接近城市期望单位时间工资，从而使效用最大化。

上述结论是可以进行经验检验的。[①] 对于直接效应的检验也可以根据上文的推导，进行回归分析，一个可能的回归方程是

$$T_{it}=\alpha_0+\alpha_1 C_{jt}+\alpha_2 P_{jt}+\alpha_3 X_{it}+\epsilon_{it} \tag{5}$$

其中，T_{it}为第i个农民t时期的劳动时间，C_{jt}和P_{jt}为i所在村庄j在t时期的劳动力机会成本和粮食销售收入，X_{it}为一组控制变量，ϵ_{it}为随机扰动项。为取得这些数据我们可以从几个产粮大省选取几个村庄进行抽样并进行上述回归分析。因为参照的城市指标不同，所以不同的村落对应的C_{jt}会有一些差别。同样，各地的粮食收购价格、销售价格不同及耕地面积不同也会导致P_{jt}的差别。

四、劳动力投入对粮食产量影响的实证研究

本文通过柯布—道格拉斯（Cobb-Douglas）生产函数模型进行回归分析来判断土地要素、劳动力要素和资本要素对粮食产量的影响及其相关强度。根据回归结果我们进行预测值和实际值的拟合来判断该模型是否成功。

（一）变量的选择

一般认为影响粮食产量的变量基本集中于耕地面积、农村劳动人口、化肥使用量、灌溉面积、农机动力投入量、成灾面积、农业政策等。吕爱清等利用以上变量进行了多元回归模型分析并得出结论认为，影响全国粮食生产的主要要素是化肥使用量和农村劳动力。[②]

李茂松等在各因素对粮食产量的相关性分析中发现了农机动力投入量与粮食产量的相关度极低并呈微弱的负相关，据此他们猜想

---

① 本文起草者之一刘怀宇博士曾经走访过距离北京100公里的河北省张家口市蔚县永宁寨村，当地的农民说，现在每亩地补贴为90～100元，这点钱连一袋化肥也买不起。当地大部分青壮农民只好选择进城打工，暂时打不到工的就闲在家里打点零工。至于承包的地就干脆放在那里，到了播种季节，去田里洒把种子、施点化肥就算了；没有水浇地，收成多少听天由命。

② 参见吕爱清等：《中国粮食产量虚拟变量模型研究》，载《安徽农业科学》，2005（11）。

农机动力可能并不适用于绝大部分的粮食作物。[①] 可见，机械动力作为资本要素投入可能也不是影响产量的主要因素。并且，在中国农业资源愈益短缺迫使农村长期维持小农经济的环境约束下，占绝对比重的粮食还是小农生产的。中国进入现代化以来的经验教训表明，传统小农经济在劳动力过剩、无限供给的条件下，本身会形成对外部要素的替代机制，包括机械、技术和资本投入，这是东亚农村无论城市化和工业化占比如何，大规模机械化生产都难以成为主流的主要原因之一。

根据以上的研究和分析，本文通过柯布—道格拉斯生产函数构建以化肥使用量和农村劳动力分别为资本投入和劳动力投入的中国粮食产量模型进行预测和对劳动、资本投入对粮食产量的弹性分析。

我们构建了粮食产量的生产函数[②]：$GP = \alpha LQ^{\beta} FA^{(1-\beta)}$。其中，$GP$ 为粮食产量，LQ 为农村劳动人口，FA 为化肥使用量。具体的变量定义见表 2。

表 2　　变量定义

变量	单位	表征的经济含义	与粮食产量的关系	符号
化肥使用量	万公斤	投资	与粮食产量有确定的相关关系	*FA*
农村劳动人口	万人	劳动力投入	与粮食产量有确定的相关关系	*LQ*
粮食产量	万吨	生产	N/A	*GP*
耕地面积	万公顷	土地投入	与粮食产量有确定的相关关系	*GA*
机械动力	万千瓦	投资	N/A	*MP*

资料来源：1978—2005 年历年的《中国统计年鉴》。

① 参见李茂松等：《50 年来我国自然灾害变化对粮食产量的影响》，载《自然灾害学报》，2005（2）。

② 我们认为劳动力的投入与耕地面积实际上有一个较稳定的比例，所以劳动力的投入从一定程度上代表了耕地面积。关于这个问题本文后面还有一些讨论。

（二）数据的性质、来源与软件处理

本文选取了1978—2005年公开资料提供的28个时间点84个样本数据，从数据上看符合平行数据的定义，所取得的数据为未进行过加工的原始数据，数据取自国家统计局的《中国统计年鉴》，具有权威性。我们使用Eviews3.0来进行数据分析，该软件可以处理以时间序列为主的多种类型数据。

（三）计量分析

柯布—道格拉斯生产函数为$Y=\alpha L^{\beta}K^{(1-\beta)}$。其中，$Y$为产出，$\alpha$代表对总和生产力的某种测度（技术系数），$K$代表资本投入，$L$代表雇用的劳动力，$\beta$和$1-\beta$代表各要素投入的弹性。

从回归结果看，技术系数$\alpha=0.495\ 895$，而劳动力弹性系数β为0.769 868，资本弹性系数为0.230 132。这表明劳动力弹性远大于资本弹性。上面的计算中我们假定劳动力投入强度与劳动力数量成一定的比例，从计算结果得出的模型公式为

$$GP=0.495\ 895LQ^{0.769\ 868}FA^{0.230\ 132}$$

上述回归分析中，样本决定系数R^2是0.888 307，$\overline{R}^2$为0.884 011（见附表2）。通常情况下只要样本决定系数R^2超过0.8，我们就认为模型的拟合优度比较好。

附表1为各变量的统计数值、预测值的结果及各变量边际变化引起的粮食产量的变化。从边际计量的结果看，劳动力投入的产出出现了递增的趋势，而化肥投入的产出出现了递减的趋势，这与赵俊晔等人的研究结果相似。[①] 他们的研究结果也表明化肥和机械动力的投入已经出现了边际收益递减的情况。

（四）模型的检验

1. 系数的检验

通过取对数对柯布—道格拉斯生产函数模型进行线性化估计，

① 参见赵俊晔、李秀峰、王川：《近年我国粮食产量变化的主要影响因素分析》，载《中国食物与营养》，2006（9）。

并检验系数是否满足约束条件。我们知道柯布—道格拉斯生产函数的标准模型为 $Y=\mu L^{\alpha}K^{\beta}$，方程系数的约束条件是 $\alpha+\beta=1$。检验结果见附表 3。我们通过对方程两边取对数来线性化方程 $GP=\mu LQ^{\alpha}FA^{\beta}$，得出

$$\log(GP)=\alpha\log(LQ)+\beta\log(FA)+\log\mu$$

通过计算，$\alpha+\beta=0.89$，接近 1，约束条件成立。

2. 遗漏变量检验

通过添加机械动力变量进行该变量的显著性检验，结果如附表 4所示，在 0.01 的置信度下，不能拒绝变量 log（*MP*）不显著的假设。同时我们观察到对 log（*MP*）的模型的 OLS 估计结果显示其系数（−0.264 971）为负，从附表 1 中看到我国机械动力使用量在增加，故存在矛盾，引入机械动力变量的生产函数模型是不恰当的。

根据上面引述的李茂松等（2005）得出的粮食产量与机械动力呈微弱负相关的计量结果，我们检验得出的结果与其基本一致，我们甚至有理由怀疑机械化投入替代小农经济条件下的劳动力投入可能引起了产量微弱下滑，这可能因为在小农经济条件下机械耕种的收获不如小农的精耕细作，机械动力的投入只是降低了农村劳动力劳动强度。

（五）计量结果的逻辑分析

如果引入亩产数据建立模型那么精确度可能会更高，不过将亩产数据代入方程计算我们发现，耕地面积是可以通过等式消除的变量，比如

$$GP/GA=\alpha(LQ/GA)^{\beta}\times(FA/GA)^{(1-\beta)}$$

其中 *GA* 是耕地面积变量。从上面的公式中可以看到等式两边可以同时消掉 *GA*，耕地面积变量不应该影响我们的估计结果。如果我们已确立的模型成立，那么隐含的就是劳动力投入与耕地面积成一定的比例，粮食总产量就由劳动力投入总量和化肥投入总量决定。

在我们开始估计模型时假定了劳动投入与劳动力人口成一定的比例，但是如果由于劳动时间的变化使劳动投入与劳动力人口不成一定的比例，那么模型估计就可能会出现偏差。图 5 为粮食产量实际值与预测值的曲线图。

图 5　粮食产量实际值与预测值比较

直观上看，自 2000 年到 2003 年这一期间，预测值与实际值的差距较大，预测值高于实际值较多。根据这些分析我们认为对劳动力人口与劳动力投入的比例关系的估计可能出现了一些偏差，特别是在 2000—2003 年这一期间。我们根据国家统计局提供的数据得出历年城镇职工平均工资①的变化如图 6 所示。

直观上看，从 2001 年开始城镇职工平均工资突然上升，可以认为相应的农村劳动力在农业投入上的机会成本突然升高，这可能是对本文假说的一种验证，劳动力在农业投入上的机会成本升高导致了农民的“被动闲暇”，即农业劳动强度的降低，这最终导致了实际值与预测值的较大差距。

大部分计量研究中，因为对劳动力投入的计量缺少数据而用劳

① 由于目前无法估计准确的城市预期收入，即劳动力在农业投入上的机会成本，因此我们暂时用城镇职工平均工资来得到一个直观的感觉。

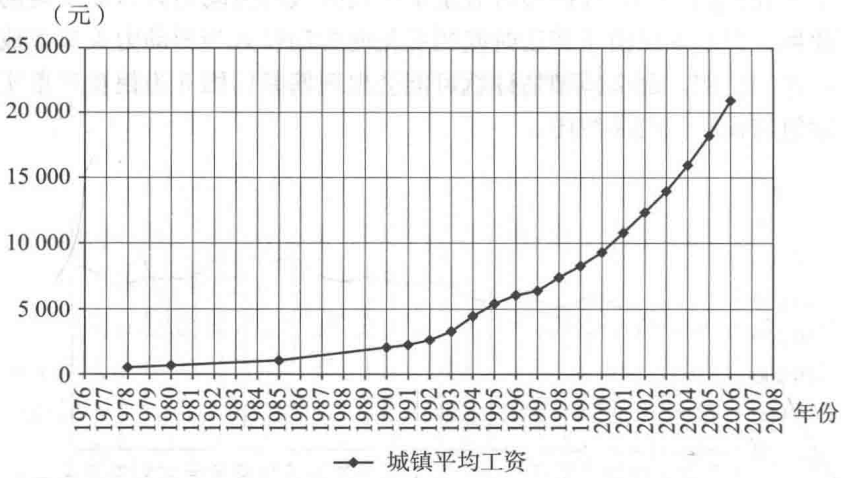


图 6　历年城镇职工平均工资变化

动力的人口数量来代替，这样忽略了劳动力投入的内生性，引入劳动时间进入模型会使对劳动力投入的计算更为准确，也会使模型回归结果更为精确，具体的公式如下：

$$GP=\alpha(T\times LQ)^{\beta}\times FA^{(1-\beta)}$$

其中 T 为 t 时期的劳动时间，是内生变量，本文的式（5）就是对该值计算方法的估计。劳动时间是内生的，而劳动力在农业投入上的机会成本是外生的，其间接地通过对劳动时间的作用影响农业产出，劳动力在农业投入上的机会成本就是工具变量。我们重新将相关方程联立写出来如下：

$$GP=\alpha(T\times LQ)^{\beta}\times FA^{(1-\beta)} \tag{6}$$

$$T_{it}=\alpha_0+\alpha_1 C_{jt}+\alpha_2 P_{jt}+\alpha_3 X_{it}+\epsilon_{it} \tag{7}$$

综上所述，本文利用柯布—道格拉斯生产函数进行粮食产量的估计是适当的估计方法。

这个模型就是用生产函数模型来估计粮食产量，同时引入工具

变量来对劳动力投入进行测量，其中劳动力在农业投入上的机会成本是工具变量，而农业劳动时间是粮食产量及劳动力在农业投入上的机会成本的中间关联变量。

通过上面的计量分析，我们可以确认在中国小农经济条件下的农业生产仍然占主导地位的情况下，劳动力投入仍然是主导粮食生产的主要因素。在农村劳动力机会成本不断升高的情况下，农民被动选择闲暇减少劳动投入会引起粮食产量下降。

五、结论

中国农业以小农经济为主体的生产模式，不同于北美大农场的以大量机械动力替代劳动力投入的生产模式。在北美大农场，对农业的机械动力投入是稳定的，基本无内生性；而在中国的小农经济条件下，劳动力的投入是有内生性的，所以在进行计量估计时会产生内生的影响，劳动力在农业投入上的机会成本对劳动时间的影响构成了劳动力投入的内生性，并最终影响了粮食产量。

从上面的分析来看，在中国国情条件下小农经济呈现生存小农和理性小农的双重特性，劳动力在农业投入上的机会成本升高使农民倾向于选择“被动闲暇”，减少劳动力在农业上的投入。近几年替代重体力劳动的农村机械化程度迅速提高，却并不必然导致粮食产量提高；除政府大量增加农机购置补贴使得部分投资人与富裕农户经营农机有利可图之外，客观上仍然存在闲暇导向的潜在作用。

农民近年来加大农机和化肥投入的实质是试图使边际产出在一定程度内递增以进一步节约边际递减的劳动力，同时增加的闲暇时间表达的也是试图将农业工资提高到接近城市预期收入的水平。不过，这些趋向于增加工业产品对农业投入的、现代化取向的、常常被看做积极因素的重要变化，都会导致农业的负外部性增加。如劳动力投入不足，有限的耕地资源被迫抛荒，以及大部分地方政府和部分农民为了缩小农业收入和城镇居民平均收入的差距虽然往往选择种植级差地租高的经济作物，但经济作物种植增多也已经导致农

副产品市场低价恶性竞争和假冒伪劣、污染和地下水超采严重等现象。同时计量分析结果表明加大农机和化肥投入在中国并不一定能够带来预期的产量效果。

总之，这些因素间接促成在中国的小农经济仍然占主导地位的情况下农户放弃几千年来保证粮食自给有余的传统习惯，渐变式地形成中国粮食生产不足、粮食安全不保的演化趋势。

这一新时期的农民的劳动力机会成本所内含的加权平均值，即城市预期收入，是相对城市劳动力收入而形成的，当然会高于种植业收入。于是，政府的粮食补贴如果不能抵补闲暇的影子价格，或至少弥平级差地租，则往往难以起到预期作用。同时采用什么样的补贴方式也需要认真考虑，要切实提高农民种粮的积极性，而不是真的成为一种生活补贴，反而对农民种粮产生消极影响。

附表 1　　各变量统计值及预测值

年度	农村劳动力人口（万人）	化肥使用量（万公斤）	耕地面积（万公顷）	机械动力（万千瓦）	粮食产量（万吨）	预测值（万吨）	边际产量（劳动力影响，吨）	边际产量（化肥影响，公斤）
1978	28 373	884 000	12 059	11 750	30 477	31 046	0.84	8.08
1979	28 692	1 086 300	11 926	13 379	33 212	32 835	0.88	6.96
1980	29 181	1 269 400	11 723	14 746	32 056	34 479	0.91	6.25
1981	29 836	1 334 900	11 496	15 680	32 502	35 482	0.92	6.12
1982	30 917	1 513 400	11 346	16 614	35 450	37 537	0.93	5.71
1983	31 209	1 659 800	11 405	18 022	38 728	38 621	0.95	5.35
1984	30 927	1 739 800	11 288	19 497	40 731	38 770	0.97	5.13
1985	30 352	1 775 800	10 885	20 913	37 911	38 394	0.97	4.98
1986	31 311	1 930 600	11 093	22 950	39 151	40 089	0.99	4.78
1987	30 870	1 999 700	11 127	24 836	40 298	39 976	1.00	4.60
1988	31 456	2 141 500	11 012	26 575	39 408	41 203	1.01	4.43
1989	32 441	2 357 100	11 220	28 067	40 755	43 135	1.02	4.21

续前表

年度	农村劳动力人口（万人）	化肥使用量（万公斤）	耕地面积（万公顷）	机械动力（万千瓦）	粮食产量（万吨）	预测值（万吨）	边际产量（劳动力影响，吨）	边际产量（化肥影响，公斤）
1990	33 337	2 590 300	11 347	28 708	44 624	45 016	1.04	4.00
1991	34 186	2 805 100	11 231	29 389	43 529	46 745	1.05	3.83
1992	34 037	2 930 200	11 056	30 308	44 266	47 058	1.06	3.70
1993	33 258	3 151 900	11 051	31 817	45 649	47 009	1.09	3.43
1994	32 690	3 317 900	10 954	33 803	44 510	46 941	1.11	3.26
1995	32 334	3 593 700	11 006	36 118	46 662	47 410	1.13	3.04
1996	32 260	3 827 900	11 255	38 547	50 454	48 019	1.15	2.89
1997	32 434	3 980 700	11 291	42 016	49 417	48 655	1.15	2.81
1998	32 626	4 083 700	11 379	45 208	51 230	49 165	1.16	2.77
1999	32 912	4 124 320	11 316	48 996	50 839	49 609	1.16	2.77
2000	32 798	4 146 412	10 846	52 574	46 218	49 538	1.16	2.75
2001	32 451	4 253 763	10 608	55 172	45 264	49 423	1.17	2.67
2002	31 991	4 339 390	10 389	57 930	45 706	49 107	1.18	2.60
2003	31 260	4 411 560	9 941	60 387	43 070	48 425	1.19	2.53
2004	30 596	4 636 580	10 161	64 028	46 947	48 180	1.21	2.39
2005	29 976	4 766 200	10 428	68 398	48 402	47 728	1.23	2.30

注：劳动力的边际产量表达的是每增加一个劳动力粮食产量增加的数量。化肥的边际产量表达的每增加一公斤化肥粮食产量增加的数量。

附表 2　　变量回归结果

Dependent Variable：*GP*

Method：Least Squares

Date：07/14/08　Time：05：03

Sample：1978 2005

Included observations：28

Convergence achieved after 27 iterations

GP=C (1)×LQ^C (2)×FA^ (1−C (2))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C (1)	0. 482 744	0. 046 857	10. 302 46	0. 000 0
C (2)	0. 769 868	0. 021 409	35. 959 92	0. 000 0

R-squared	0. 888 307	Mean dependent var	42 409. 36
Adjusted R-squared	0. 884 011	S. D. dependent var	5 900. 150
S. E. of regression	2 009. 420	Akaike info criterion	18. 117 83
Sum squared resid	1. 05E+08	Schwarz criterion	18. 212 99
Log likelihood	−251. 649 6	F-statistic	206. 781 5
Durbin-Watson stat	1. 052 392	Prob (F-statistic)	0. 000 000

附表 3　　系数约束条件检验

Dependent Variable: LOG (GP)

Method: Least Squares

Date: 07/16/08　Time: 05: 49

Sample: 1978 2005

Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0. 355 398	2. 288 124	0. 155 323	0. 877 8
LOG (LQ)	0. 657 115	0. 241 215	2. 724 194	0. 011 6
LOG (FA)	0. 235 807	0. 023 712	9. 944 766	0. 000 0

R-squared	0. 906 704	Mean dependent var	10. 645 19
Adjusted R-squared	0. 899 240	S. D. dependent var	0. 145 964
S. E. of regression	0. 046 333	Akaike info criterion	−3. 204 976
Sum squared resid	0. 053 668	Schwarz criterion	−3. 062 239
Log likelihood	47. 869 66	F-statistic	121. 482 3
Durbin-Watson stat	1. 098 282	Prob (F-statistic)	0. 000 000

附表 4　　机械动力变量遗漏检验

Omitted Variable：LOG（*MP*）

F-statistic	5.504 533	Probability	0.027 560
Log likelihood ratio	5.781 722	Probability	0.016 194

Test Equation：

Dependent Variable：LOG（*GP*）

Method：Least Squares

Date：07/16/08　Time：05：55

Sample：1978 2005

Included observations：28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.227 583	2.675 835	1.579 911	0.127 2
LOG（*LQ*）	0.116 303	0.320 055	0.363 384	0.719 5
LOG（*FA*）	0.538 130	0.130 693	4.117 500	0.000 4
LOG（*MP*）	−0.264 971	0.112 937	−2.346 174	0.027 6

R-squared	0.924 110	Mean dependent var	10.645 19
Adjusted *R*-squared	0.914 624	S. D. dependent var	0.145 964
S. E. of regression	0.042 650	Akaike info criterion	−3.340 037
Sum squared resid	0.043 656	Schwarz criterion	−3.149 722
Log likelihood	50.760 52	F-statistic	97.415 59
Durbin-Watson stat	1.226 382	Prob（F-statistic）	0.000 000

约束条件变化与农户经济行为

——中国加速资本化时期的小农理性选择[①]

在21世纪中国资本化发展的加速时期，以谋求生计与资源可持续为主的、本应创造正外部性的中国传统小农经济，正逐渐被政府强势推进资本下乡的农业产业化裹挟着转变为资本化小农，即农民也愈益以资本收益最大化来指导自己的经济行为。而除了劳动力资本之外，中国农民中的绝大多数尚缺乏其他形式的可以获取市场收益的资本。考虑到中国小农以家庭为单位进行经营可以使户内交易成本为零的特性，本文试图分析中国兼业化农户在户内进行多样的劳动力资本组合投资（包括外出打工在内）以使其收益最大化的行为。

本文认为，农民对于单纯农业领域的边际产出并没有清晰的认识，然而对自己劳动力资本投入的机会成本却有很清楚的认识。在20世纪90年代以来农村经济货币化与城乡收入差距日益扩大的压力下，农民追求劳动力资本投入产出最大化的机制造成进城务工人数逐年增加。这在一定程度上成为农业成本上升和弃耕撂荒的一个内在原因。

根据本文的模型分析可知，近年来理论界关于推行农地私有化就能形成规模经济并能提高农民的农业收入的观点值得商榷。同理，进入21世纪财政形势好转后，政府所支付的农业补贴虽然不断增加，但客观上并不具有针对性。类似的理论错位和政策失灵问题，值得有关部门进一步反思。

---

① 本文是国家985“中国农村发展实验创新基地”和国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号06AJY003）的工作论文；由该项目和课题的首席专家温铁军教授组织其科研团队讨论，由其指导的博士研究生刘怀宇起草初稿，温铁军修改定稿；收入本书时有修改。

国内外关于“中国经验”的研究，一般都不可能忽略中国小农经济的漫长历史与当代作为农村基本制度的家庭承包制浑然一体的特征。农业经济学理论界对于小农经济问题特别重视，以其作为研究客体的讨论汗牛充栋，但大多数研究都立足于国外农业经济理论界一直存在对立的两种假说——舒尔茨（Schultz）的理性小农假说和恰亚诺夫（A. Chayanov）的生存小农假说。于是，关于“中国经验”的研究也分成相应的两派来解释小农经济条件下的农民行为。

这些已经具有经典作用的理论建构提出的理论逻辑尽管完美，但难以符合不同的阶段特征差异显著的历史经验过程。以此为据的微观研究内在地具有的共同问题，主要是客观上缺乏对中国宏观经济与制度变迁深入了解的条件，难以对其相关影响做出必要的分析，且主要是基于现代西方社会科学的概念和计算方法做研究，并没有以中国农村家庭经营内部化的劳动力收入作为计算对象。事实上，农村家庭经营中很难有单位工作日报酬这种概念和相应的计算方法！黄宗智结合中国的实际经验，在其著作中提出了融合以上两种假说的对小农经济行为的新的解释方法。其认为中国农业的小农经济行为既有生存特征也有理性特征。这个提法被一些学者定义为“效用小农”。[①]

而本文的不同则主要是在对农业外部环境变化与这些理论假说的适用性做出相关分析的同时，试图提出资本化小农和农户劳动力组合投入的概念，建立相应的劳动力资本定价模型。

一、现实中国国情与工业化进程中各种假说的历史局限性[②]

人口大幅增加的同时耕地面积显著减少是研究发展中国家农村

① 参见邓大才：《社会化小农：动机与行为》，载《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2006（3）。

② 本小节中的大部分内容，主要是对温铁军 2009 年 1 月出版的《三农问题与制度变迁》一书中的第七章第三节的主要内容的归纳，参见温铁军：《三农问题与制度变迁》，233～240 页，北京，中国经济出版社，2009。

问题必须关注的最基本的制约条件。新中国自1949年成立以来人口大规模膨胀，从5.4亿人增长至2008年的13.2亿人，农村劳动力人口也增加至5亿人，而耕地面积锐减到了仅18.3亿亩，粮食播种面积下降了到仅15.8亿亩。[①]

自新中国成立到改革开放的30年里，中国长期处于周边地缘关系紧张和军事威胁导致的相对封闭的环境中；为了洗雪近百年的屈辱，中国人在原始资本接近于零的情况下，以从“三农”提取剩余为手段来内向型地为国家工业化进行资本原始积累，主要通过实行农村集体化配套的统购统销来实现工农业产品的“剪刀差”，辅之以大规模集中农民劳动力投入于国家基本建设，遂实现了城市重工业优先发展战略。同时，由于这种重工业导向的国家工业化所内生的资本和技术增密、排斥劳动[②]的机制的作用，遂形成了城乡二元结构——以伴随户籍的票证制度限制农村劳动力向城市的流动。

在中国这种人口和资源配比关系高度紧张的条件下加速度地推进国家工业化原始积累期间，所有中国境内资源，包括劳动者拥有的劳动力资源，都主要被国家占有用于资源的资本化。确实，在那个城乡都不能解雇劳动者的“大锅饭”制度约束下，黄宗智描述的过密化仍然得以延续——在城市，表现为从事脑力劳动与从事体力劳动的不同劳动者其劳动所得相对稳定；而在农村，则主要表现为从事多种非农生产与从事大田农业的不同生产者其劳动所得相对稳定。

诚然，也正是在这种国情约束下快速推进国家资本原始积累的历史环境中，人民公社“三级所有，队为基础”的财产占有和分配体制把传统小农内部化解决生存问题的特征，从以家庭为边界外延扩展到自然村（生产队）；于是，无论舒尔茨的理性小农假说还是恰亚诺夫的生存小农假说，都很难在中国得到验证。

---

① 参见《中国统计年鉴2008》。

② 技术和劳动也可以是资本的表现形式，这句话提到的资本主要指金融资本和实物资本。

不过，随着城市工业完成原始积累之后必然出现的产业资本的结构调整和扩张，具有宏观视角的研究者对于很容易就观察到的一系列重要变化应该做出理性分析：先是在20世纪70—80年代已经发生了“农转工”现象，表明城市工业开始接受农村劳动力转移。接着，中国在20世纪70年代末期到20世纪80年代初期发生的严重经济危机导致财政分级承包制的宏观制度变化推动下，进入“地方工业化”的资本原始积累时代，农业劳动力内部化地大量向乡镇企业转移。这个时期，恰亚诺夫的生存小农假说中的农户家庭不能解雇成员的前提条件在那些维持集体化的农村社区得到放大。社区企业不能解雇社区成员，因而社区化的乡镇企业不可能以收益最大化而是以就业最大化为目标，这导致中国特色的“社区型”的恰亚诺夫假说得到了验证机会：社区由于和农户家庭一样自雇劳动力和资本，所以其追求温饱之后的工农业综合收益和社区福利的最大化。①

值得区别分析的是中国在20世纪90年代进入了以加快国有企业改革为名的城市产业资本扩张阶段。期间的重大变化是：新一轮滞胀型危机在1988—1989年爆发，其后的萧条阶段延续到了1991年；然后，特别重要的是1992年由于政府无力承担“卖粮难”带来的长期库存给财政补贴的压力而取消了粮票等票证供给制度，反而使得农民得到相对自由地进入城市就业的生存条件。此后，农村耕地与人口之间的紧张关系随流动打工的劳动力迅速增加而有所减轻。

只是在1992年以后这样的国情与制度环境重大变化之中，舒尔茨的理性小农假说才开始逐渐在中国小农的经济行为中得到体现；而恰亚诺夫理论则由于20世纪90年代中期以后中国强力推进

① 本文尝试提出的所谓“中国特色的社区型恰亚诺夫理论假说”的概念，不仅在此前2007年的苏南调查和2008年的珠三角调查中都曾经作为指导思想内部讨论过，而且在调研中得到了丰富的经验材料的支撑。对此观点，作者将另外行文予以论述。读者可以参见温铁军等：《解读苏南》，1版，20～44页，苏州，苏州大学出版社，2011。

的激进改革造成外部制度环境巨大变化而越来越无法充分解释20世纪90年代后期至今愈益市场化条件下的中国农民的经济行为。①

中国小农经济行为在国家工业化原始积累完成之后的产业结构调整和产业资本扩张阶段，极大地受到了外部环境变化的影响。最初的农村改革——20世纪80年代恢复传统家庭经营的农村改革——可归因于国家完成工业化原始积累之后全面实行对农村的休养生息政策，核心内容是把过去由国家以人民公社名义占有的剩余劳动力资源和通过统购统销占有的工农产品价格“剪刀差”，连同约20亿亩土地和25亿亩山林等其他农业资源，逐渐地大部分还给了“原主”——农民家庭。

严瑞珍对“剪刀差”的计算结果是，“从1953年到1985年全国预算内的固定资产投资共7 678亿元，平均每年240亿元左右，大体相当于每年的剪刀差绝对额。可以说，三十多年来国家工业化的投资主要是通过剪刀差取得的，是剪刀差奠定了中国工业现代化的初步基础”②。但是，国家免费或抵偿占有的农村劳动力贡献如何计算则一向乏人问津。而事实上，即使在市场化改革之后仍然维持着4亿～5亿农村劳动力每年贡献30个劳动日的制度。③

随农村改革使传统小农经济的农业迅速恢复、基本解决温饱之后，国家还给农民的巨大劳动力剩余得以在20世纪80年代的农村工业化和20世纪90年代以来的小农外部工业化发展带来的大量就业机会中大批离开农业，参与更多的非农劳动。这以后，农村劳动力要素几乎成为当代中国最市场化的要素，遂使劳动者趋向于理性

---

① 生存小农与理性小农的生产曲线之不同是理性小农在利益最大化的地方停止，而生存小农在边际值为零的地方停止。

② 参见严瑞珍、龚道广、周志祥、毕宝德：《中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策》，载《经济研究》，1990（2）。

③ 直到2000年中央政府以8.4%的农业税率在全国推进税费合并征收的改革之前，广大农村劳动力每年应该贡献“积累工”和“义务工”各15个劳动日。

考虑，而同期农业的相对经营规模开始扩大，相应的边际产出也提高了。[①]

二、中国现实条件下的资本化小农

本文认为，21 世纪中国资本化加速时期的小农经济被动地逐渐转变为资本化小农，即农民愈益以资本收益最大化来指导自己的经济行为。

现阶段的中国，城市经济基本上完成了资本化，而大多数传统农区乡土社会之中的农民一方面仍然处在资本原始积累不足，生存压力较大的客观环境约束下；另一方面在市场化改革长期推进的农村劳动力非农转移的影响下，大部分农户已经形成劳动力资本的结构性变化——资本存量较低的妇女、老人，甚至儿童进行基本的生存需要的农业生产，而资本存量较高的青壮年农民则根据经济环境、就业环境等多方面的外部条件做出从事农业生产或向外迁徙就业的选择。一般而言，除了劳动力资本之外，中国农民中的大多数不具备其他形式的资本来获取要素市场化条件下的收益。那么从理论上可以说，中国农民已经将自己的劳动力资本化与外部工业化、市场化环境对接。据此认为，仍然以农户为基本单位的农民经济行为，体现的是一种既有“生存”又有“理性”的资本化小农对自己所处的生存环境和经济条件的决策选择。

综上所述，本文尝试形成以下两个关于中国小农经济行为的假说。

其一，在获得迁徙生存的条件后，现阶段仍然以户为单位的农村劳动者对家庭拥有的劳动力资本在务农和外出打工间进行选择是一种投资人行为。由于长期以来的大量迁徙已经使农村劳动力资本

---

① 这部分可参见刘怀宇、李晨婕、温铁军：《“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响》，载《中国人民大学学报》，2008（6）。文章中通过模型分析得到的 1978—2005 年以来农村劳动力在农业投入上的边际产出基本都是递增的。

存量大大降低，因而农村已经出现劳动力去过密化演变。

其二，在农户家庭中实际上形成了以天然血缘关系为基础的劳动力资本的资产组合，因其具有典型的农户家庭经营的内部化特征而使交易成本趋零，进而使分属不同家庭成员的劳动力资本皆属于户。

（一）对既往理论观点的修正

诚然，劳动力资本并不是本文的创新；本文的理论贡献主要在于以户为单位的劳动力资本的资产组合因其内部化而出现零交易成本。据此，可对前人的理论提出如下修正。

在未进入工业化的近代中国，农民以户为单位进行劳动力资产组合并将其投入农田种植、蚕桑和户内养殖活动。其中，非农田的户内劳作尽管投入劳动时间长，但相对劳动强度低，适合资本存量低的老弱妇孺来劳作。而青壮男性劳动者由于资本存量高而仍然主要从事粮食种植及其他种植工作。若然，则清末农村的过密化现象之延续，主要归因于农村外部仍然处于前工业化的制度环境中。

而在进入工业化之后的现代中国，农村经济外部的制度环境变化虽然逐步地改变了过密化趋势，但农民仍然以户为单位进行劳动力资本资产组合投入。其优势在于：资本存量较低的老弱妇孺从事基本农业耕种以维持基本生存需要；而资本存量较高的以男性为主的青壮年劳动力外出打工以获得更大的资本投入产出。对此，钱忠好提出了与本文一部分观点相似的分析，认为“农户决策的基础是家庭收益最大化。如果农户兼业化能充分利用家庭成员个人的专业化知识和技能，获得整个家庭的分工经济，使家庭收益最大化，则即使实现农户部分家庭成员的非农就业，也不必然导致农地流转的发生”①。

本文与其他观点的区别，一是认为家庭内部能够分工的根本原

① 钱忠好：《非农就业是否必然导致农地流转——基于家庭内部分工的理论分析及其对中国农户兼业化的解释》，载《中国农村经济》，2008（10）。

因是家庭成员内部交易成本趋零，劳动力资本的产权总体上归属于户；同时分工是基于劳动力资本的存量变化决定的，而这些变化最终都是制度变迁产生的约束条件变化引起的变化。二是利用劳动力资本化的概念可以解释的不只是土地私有化问题上的农民的经济行为，还可以解释目前国情条件下的大部分农民的经济行为，更可以通过劳动力资本说明劳动力是收入流来源的一个重要资本组成部分，为农户家庭、社区、社会等提供远期的收入流进而实现资本积累。

（二）对劳动力资本的解释

对资本概念的解释，马克思主义经济学理论与古典经济学理论存在对立而又融合的观点。

马克思的分析中把劳动力作为一种劳动者唯一可持续出卖的商品，只不过“只有在他的买家，即资本家手里才可以成为资本”。马克思区分了劳动者和劳动力的差异，解释了大卫·李嘉图无法解释的剩余价值是如何从资本和劳动者之间的交换过程中产生出来的。

弗里德曼则指出，“在所有社会中，主要的资源是人的生产能力，或如其最终被称呼的人力资本”①。舒尔茨也在他的研究中明确提出了人力资本的概念。在 1961 年美国经济学会年会上舒尔茨在其发表的题为“人力资本投资”的演说中，对人力资本观点做了系统的论述。一般人总以为资本是有形的、物质的，舒尔茨提出“人力资本是体现在劳动者身上的以劳动者的数量和质量表示的资本。人力资本存在于人的身上，表现为知识、技能、体力（健康状况）价值的总和”。他明确提出了体力可以作为资本，即本文中的劳动力资本，来自农村的劳动力也存在一定的知识和技能。只是为了与城市白领的人力资本做区分，本文更多地强调体力方面的资本。

① ［美］弗里德曼：《价格理论》，4 页，北京，华夏出版社，2011。

（三）劳动力资本的特性

依据以上表述本文提出的观点是：其一，劳动力从劳动者身上被分离出来具有了独立属性。在当前的现实经济环境中，劳动者成为劳动力的所有者，劳动力成为劳动者独有产权的资本；由于劳动者具有流动性，劳动力作为资本也具有流动性。其二，劳动者为适应就业需要而进行的迁移，是劳动者把劳动力作为资本、通过迁移寻找能够使自己的劳动力资本收益最大化的经济活动。

把握以上两个特点，也就可以了解一个劳动者如何资本化自身的劳动力。劳动力资本化产生了资本存量。仅从体力角度考虑，老年人、妇女、儿童是资本存量较低的，而青壮年的男劳力就是资本存量较高的。

在舒尔茨的理性小农假说中，农民作为一个理性经济人可能会由于得到人力资本的投资而使规模经济边际收益恒定或增长，从农业经营中获得收益。黄宗智的过密化假说则认为农业产出边际递减，但为了维持生存，不得不接受边际递减的现实而继续生产。本文认为，包括“效用小农”的观点在内的这些观点都是基于边际的概念衍生的。但如果农民家庭能够将户内劳动力资本化，那么农民将不再优先考虑边际，而是把自己的劳动力当做投资，仅考虑在可能的生产范围内使资本收益最大化，满足投入产出最大化的投资人行为准则，这就不仅包括农业生产，而且包括外出务工等。

在以往造成过密化的生存条件下，同时在外界提供的工作机会又远远不足的外部环境约束下，农户会尽力增加产量，达到产出最大化。但当环境条件发生重大变化，外界有更多的择业机会时，农户将根据不同年龄和性别来分配不同劳动力资本存量的生产方式，青壮年男劳动力可能会被分配进行繁重劳动或外出打工；而老人、妇女和小孩可能会被选择留在农村进行基本的农业生产以维持生存需要，因为青壮年男劳动力外出打工存在失业风险。

三、制度变迁与资本化小农

从制度环境的历史变迁角度看，黄宗智的理论可能更适合解释20世纪90年代民工潮出现之前的中国。因为，1949年以前中国除了民国时期所谓的“黄金十年”之外大部分时间处于战乱期间，相比较而言，农业生产因其可满足基本生存需要而成为农户投入生产要素时最重要的选择。在1958年到1978年期间由于重工业导向的工业化内生的资本和技术增密、排斥劳动的机制，因而无法吸纳就业的情况下产生了以户口制度为代表的城乡二元结构。于是，当农民基本上被困在农业领域的时候，乡土中国大都处在以村（生产队）为单位维持生存的状态。在这个时期，只有国家能够保证城市利用剪刀差来获取农业剩余，只有国家能够低成本地直接占有劳动力资本以完成国家工业化的原始积累。除此之外，仅在1978年到1996年之间发生过的农村加快工业化和城镇化的情况，则应属于另类发展经验，需另外行文阐释。①

（一）小农经济外部的宏观制度变迁

在中国的产业资本初步形成并主导了以改革开放为名的产业结构调整和资本扩张的时期，特别是1988年和1997年的两次经济危机之后，更大的导致小农资本化的制度变化随之发生。

中国于1988—1989年爆发了典型的滞胀形态的危机，随后是1990—1991年的萧条阶段。其对于农村的影响，则一方面是1989—1991年连续三年由于农产品难卖而造成农民收入负增长；另一方面，国家无力承担粮食库存对财政的压力而在1992年取消了粮票制度，使城乡间的自由迁移成为可能。而紧随其后的是1993年城市经济进入复苏和高涨，需要更大规模地提取农村劳动力以完成在资本严重短缺条件下地方工业化的原始积累。受1993

① 参见温铁军：《三农问题与制度变迁》，1版，284～310页，北京，中国经济出版社，2010。

年形成的新一轮高增长的影响农产品价格上涨，导致了1994—1996年的通胀危机。接着和1997年“软着陆”成功相关的随后几年是农产品价格不断下跌，到2000年跌到了最低，而粮食产量也跌到了最低点。

与宏观经济相关的这些重大变化，造成农民收入1997年以后连续四年负增长，资本存量低且过于分散的小农经济更是无法与城市资本化的工业市场对接，遂导致城乡收入差距在加快城市化占有资源资本化收益的同一时期进一步拉大。

（二）农村的去过密化趋势

20世纪90年代初期以来，农民为了追求劳动力资本产出，开始了向珠三角和长三角等东部发达地区和城市郊区迁移。尽管在中西部农村可能仍然部分地存在过密化的问题——这是由于人口增长存在惯性，但据资料统计及实际调研，在农村20～35岁的青壮年劳动力已经很匮乏了，农村的劳动力资本存量已经大幅降低。因此，20世纪90年代初期以后的整个劳动力迁移动态过程，是在结构性地去过密化。

到2003年新一轮通货膨胀起步后，农产品价格和农民在农业上的收入仍然未得到有效的增加，城乡收入差距还是越来越大，农村已经被城市发展严重抛离，自此，中国举世瞩目的“民工潮”愈益强大。农民为了使自己的劳动力资本收益最大化，只能背井离乡进城打工，同时将妇女、儿童、老人留在农村进行生存化的农业生产。近年来的农村调查显示，年轻妇女也已开始撤离农村。

由于大部分农民开始从事繁重的、工资率较低的加工贸易型的制造业，而沿海发达地区和城市恰好可以借助人口红利为加快工业化引入更多劳动力要素，于是，农村土地、劳动力这两个要素都在资本化之中重新定价，以对接国外金融资本。

当城市服务业和一般贸易型制造业的相对工资率较高时，以加工贸易为主的地区就出现了“民工荒”现象。这客观地表明农民把劳动力资本化后对自己的资本存量和预期产出有了一种自觉的

评估。

同时，农村的去过密化趋势也逐渐加强。鉴于农村的劳动力资本存量已经大幅降低，是否仍然存在过密化确实不能单一地从农村人口数量上来看，而也要结合劳动力资本存量来分析。为此，本文制作了表1来进行比较。

表1　　农业劳动力变化

年份	全国耕地数量（千公顷）	全国农村劳动力人口（万人）	全国农业劳动力人口（万人）	农业劳动力人口与农村劳动力人口比例
1983	98 359.6	34 690	31 645	91.2%
2005	121 800	50 387	29 976	59.5%

注：中国的农村劳动力人口计算方法是男性16～59岁、女性16～54岁均为劳动力人口。

资料来源：国家统计局。

从表1中我们可以看到2005年与1983年之间尽管农业劳动力人口变动不大，但农业劳动力人口占农村劳动力人口的比重降低了超30个百分点，表明2005年农业劳动力资本存量相对于1983年大幅降低。同时由于至2005年耕地面积的增加超过了20%，因而农村相对于劳动力资本存量的过密化现象已经得到了一定程度的缓解。

刘怀宇等在对粮食产量的模型研究中发现，从1978年至2005年劳动力的边际产出一直是递增的，而化肥的投入产出却一直是边际递减的，尽管如此农民还是不断加大化肥的投入量，而减少劳动力的投入。[①] 据此可以认为，农民对边际产出并没有一个清晰的认识，而对自己劳动力资本投入的机会成本却有很清楚的了解。换言之，农民对自己劳动力资本在外打工和务农的收益差别有很清楚的认识，其实，这也是尽人皆知的一般的经验归纳。

① 参见刘怀宇、李晨婕、温铁军：《“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响》，载《中国人民大学学报》，2008（6）。

四、劳动力资本的资产定价模型

按照本文引用的马克思的《资本论》中的分析，劳动者实际上是可以与劳动力分离的，那么，需要进一步考虑的是社会劳动者作为劳动力资本的拥有者如何对资本进行定价。

（一）劳动力资本收入的计算

本文假定劳动者可以参照普遍的金融资本资产定价模型①，根据市场的定价决定自己的经济行为。为此，先引入股票市场的资本资产定价模型：$r_a=r_f+\beta_a(r_m-r_f)$。其中，r_f是无风险回报率，β_a是证券的β系数，r_m是市场期望回报率，r_m-r_f是股票市场溢价。

然而，劳动力毕竟不同于有票面价格的金融资本，使用收益率来进行劳动力资本估价是不符合常人的思维的，因此，本文使用收入对劳动力资本进行估价。

将等式两边同时乘资本财富w，那么乘积rw就是单位时间的收入流I。因此等式变化为

$$I_a=I_f+\beta_a(I_m-I_f)$$

同时由于劳动力作为资本在使用过程中有一定的成本，即合理条件下的基本生存成本②，因而我们将等式两边同时减去成本K，等式变化为

$$I_a-K=I_f+\beta_a(I_m-I_f)-K$$

这里我们定义I_a-K为资本的净收入流I_t，最终等式变为下

① 我们在研究过程中查阅了大量国内外文献中对人力资本的定价模型后发现，这些文献中的人力资本（或劳动力资本）定价模型均是基于金融资本雇用劳动力资本后，从雇佣者的角度来进行定价的。尚未发现从作为劳动力资本的真实所有者的劳动者或家庭的角度来对劳动力资本进行定价的模型。

② 由于农村生存环境和城市生存环境不同，同时物价水平差异较大，因此农民在农村和城市的生存成本是不同的，差异较大，取值不同。

面的形式：

$$I_t = I_f + \beta_a (I_m - I_f) - K$$

（二）劳动力资产定价

如果本文假定的因户内交易成本趋零而形成以户为单位的劳动力资本资产组合成立，那么在给定的农户中就存在一部分资产投入于风险资产，即外出务工；而另一部分资产投入于无风险资产①，即本地务农。同样农民可以选择加大对风险资产的投入，这表现为除了户内青壮年男性劳动力进城打工之外，女性劳动力或中年劳动力也会有一部分进城打工。如果农民选择加大无风险资产投入，则如人们观察到的，部分青壮年男性劳动力留在农村务农。

据此，我们可以进行劳动力资产资本定价。$I_t = I_f + \beta_a (I_m - I_f) - K$，其中，$I_f$代表农业产出收入，$I_m$代表期望城市打工收入，即农民迁移至城市进入正式工业部门得到的期望收入，$I_m - I_f$代表整体市场风险溢价。

在城市打工的农民工从事的行业大多是加工业、建筑业和餐饮服务业等，得到的收入中大部分是计件工资、工作量工资，以及销售提成工资，这就使农民工预期收入的风险与所在企业的经营风险呈现很强的正相关性，所以本文对β值的估算就可以依据企业的β值进行近似估计。

企业的β值是一条回归直线的斜率，它是通过对基于无风险利率的资产组合获得的超额收益和基于无风险利率的市场获得的超额收益的回归分析得出的，可以按协方差公式计算β值。具体如下：$r_a = r_f + \beta (r_m - r_f)$，因此，$\beta = \mathrm{cov}((r_a - r_f), (r_m - r_f)) /$

① 事实上不存在绝对的无风险投资，所谓无风险投资一般是指风险很小的投资，这里我们之所以可以把务农当做无风险投资，主要是因为耕地面积给定，技术变化较为缓慢，当代农业对自然风险的抵御能力较强，粮食价格弹性较小，以及国家对粮食价格有扶持政策等。而城市打工的风险相对大得多，不仅就业情况随市场波动而变化，而且会有一些其他因素影响就业，如教育水平、人际关系、工作失误等，还有拿不到工资甚至受到伤害等。

σ_m^2，我们可以依据此公式对特定企业每个时间段的收益率和市场收益率进行回归，计算出β值。

（三）“户”劳动力资本投资总收益的估算

农户的家庭整体收益为务农收益和务工收益的总和：$I_h = I_a + I_n$。①

家庭部分成员务农收益为

$$I_a = \sum_{i=1}^{12} \left(\frac{I_i - C_i}{(1+r)} \right)$$

其中，r为贴现率，实际计算中可以使用商业银行以月为单位的对农户的贷款利率；I_i为农产品销售时的每月收入，如当月无销售则取零值；C_i为每月生产资料及日常生活中的现金支出，如当月无支出则也取零值。

家庭部分成员务工收益为

$$I_n = \sum_{n=1}^{n} \sum_{t=1}^{12} \frac{I_t}{(1+r)^t}$$

其中，$I_t = I_f + \beta_a (I_m - I_f) - K$，$I_n$为家庭内部出外打工的全部人员的收入总和，$n$为出外打工的人数，$I_t$为个人每月的净收入。

五、结论：资本化小农理论分析的政策意义

如果本文对当代小农劳动力资本化与传统农业社会之不同的分析成立，那么下面几个与农业政策相关的问题也值得进一步探讨。

（一）经济危机时期农民工在城市滞留

由于农村家庭内部形成劳动力资本的资产组合时会通过成员间

① 在调查和研究中我们发现农民不断地提到收“现钱”，这说明农民对货币的现值和期值有很强的敏感性，因此我们使用贴现率计算收入流的现值来体现跨时期消费和收入对农民经济行为的影响。在我们未来的研究中继续扩展的“社区型”收益最大化涉及的对当期消费支出的节约以得到未来的持续收入流中跨时期消费是很重要的一个研究因素。

进行不同的务工和务农选择来进行简单的风险管理，因此，在基本温饱得到满足的现实国情条件下可以预见：即使在经济危机时期，如果没有其他强制性的制度约束，那么仍然会有可观数量的农民打工者滞留在城市寻找工作机会。

鉴于劳动者在对自身的劳动力资本进行估价后也会根据对风险的好恶来引导其经济行为，劳动者的投资选择也与投资者在证券市场的行为一样遵守主宰原则（Dominance rule），即同一风险水平下，选择收益率较高的投资方式；同一收益率水平下，选择风险较小的投资方式。相同风险情况下，农民会在户内形成务农或务工分配；当区域务工收入相仿时，农民则会选择风险较小的本地务工。那么，当β值较高时，整体市场风险较高，这时农民会根据对风险的好恶来考虑务工还是务农。

例如，中国在2008年的经济危机时期，虽然劳动力市场的整体就业水平较低，但由于新《劳动合同法》的出台和社会工资水平普遍提高的作用，有工作的打工者会预期收到更好的报酬，这时β值是较高的，那么打工者就要考虑春节过后是返回城市寻找打工机会还是留在乡村务农。[①] 同样在大规模的“民工潮”时代，尽管劳动力市场整体风险较小，但相应的收入也较低，这个时期也是农民工被剥夺最严重的历史时期。

（二）弃耕撂荒与土地私有化问题

在农民把自己的劳动力资本化后，对劳动力的资产定价就主要参照城市打工的收入情况。根据上面模型的分析，在目前中国城市

① 2008年1月1日起中国正式在全国范围内执行新的《劳动合同法》，同年美国房屋次贷的崩盘触发的金融危机席卷全球。在全球化的条件下中国也无法幸免，同期进入金融危机引发的经济下行状态，东部沿海加工企业的工资成本加大，订单却减少了。大量农民工由于珠三角和长三角的加工工厂倒闭或裁员而在春节未到时提前返乡。从作者在2008年做的珠三角经济发展研究的课题调查结果分析来看，大量两头在外的加工企业由于劳动力和土地要素的重新定价已经难以支撑，很多加工企业可能在经济下行期间顺势结束生意，工作机会大幅减少，大批农民工在春节后面临外出务工和本地务农的权衡。

经济持续增长和城乡收入差距快速扩大的背景下，城市打工的劳动力资本收益大于务农的劳动力资本收益，从而使青壮年农民会倾向于进城打工。即使在没有合适的城市工作情况下，劳动力资本存量高的青年农民也不愿意进行农业耕作。

本文认为，农村男性劳动力更倾向于弃耕撂荒的原因可以根据劳动力资本化假说得到解释。

其一，弃耕撂荒的基本原因是外出打工的收入较大幅地高于农业收入，大部分农民尽可能寻找机会进城打工，缺乏种地意愿。而作为对自身的劳动力投资的行为来说，农业耕种存在投资周期长的问题，投入后尚未得到利益前，一旦出现打工机会（发生这种情况的可能性极大），前一段时间在耕地上的劳动力投资就成了沉没成本。

其二，弃耕撂荒还在于大量劳动力资本存量高的青壮年打工者离开乡村，而剩余的劳动力存量低的妇女、儿童及老人没能力进行需要大量投入劳动力的大田耕作。而如果弃耕撂荒大面积增加，那么也可能说明农村资本存量高的劳动力已没有多少剩余。

本文认为弃耕撂荒增加并不意味着其成为土地私有化的条件。尽管青壮年农民劳动力资本存量相对较高，但农民一般都不会倾向于放弃土地。与城市或社会整体的技术、脑力、教育程度，甚至城市社交网络等人力资本相比，青壮年农民的人力资本存量相对于城市劳动者很低，一旦城市经济出现危机，且 β 值较大、整体市场风险较高时，大量青壮年农民就将返乡并被迫从事农业生产，以求基本生存。[①]

由于青壮年农民工的打工收入尚无法使其全家在城市立足，同时不具备基本劳动力资本存量的老人和孩子还需留在农村务农以维持基本生活，因此，尽管已经有两亿多劳动力流出农业，但仍然无法形成农村土地大规模流转的客观条件，基于土地规模化经营产生

① 这一点也从中国 2008 年下半年的加工贸易危机中大量农民工返乡得到验证。

农业规模效益的可能性仍然较小。

本文据此认为，一旦土地私有化，若部分农民由于急需资金和对风险的不敏感将土地卖出、抵押或入股，则就将直接面对市场风险——农民失去土地，失去基本生存条件。与其利用土地私有化给农民提供外部现金来源，不如完善国家的各项社会保障机制和惠农政策，尽最大可能满足农民紧急情况下的资金需要。

对于土地私有化符合理论逻辑的下一步——可能产生大规模经营或农业的工业化，舒尔茨在《改造传统农业》中也并不认同；他反而认为由所有权和经营权统一的家庭农场进行适度规模的农业经营，会产生更大的收益。[①] 此外，在城市的工业化和资本化被市场改革加速推进的过程中，传统的农村劳动力池已经被打破，农民可以从事的行业早已不再是单一的农业经营，这种外部环境变化与印度等工业化程度较低的南亚国家不同，而与东亚国家日本、韩国却是相似的。经验表明，在东亚的小农经济国家中，无论发达与否，土地私有化事实上也并未形成广泛的土地流转。

（三）农业投入和补贴政策问题

当农民将自己的劳动力资本化后，在中国国情条件下小农经济呈现生存小农和理性小农的两面性。当劳动力在农业投入上的收益与外出打工收益不成比例时，务农产生的较高机会成本会促使农民不断寻找进城就业的机会。而由于务农的生产要素投入都是在早期完成的，加之农业的产出周期相对较长，农民很难在寻找城市工作的同时进行务农以产生收益，因而使农民倾向于选择“被动闲暇”，减少劳动力在农业上的投入，这与弃耕撂荒的原因是相同的。

近几年替代重体力劳动的农村机械化程度迅速提高，却并不必然导致粮食产量提高；除政府大量增加农机购置补贴使得部分投资人与富裕农户经营农机有利可图之外，客观上仍然有“被动闲暇”

① 参见［美］西奥多·W·舒尔茨：《改造传统农业》，84～97页，北京，商务印书馆，2003。

的潜在作用——农民势必寻求以机械替代粮食生产的劳动力投入，以求弥补较低的农村劳动力资本存量。

基于本文论证的观点，政府各项农业补贴不断增加的客观作用值得深入分析：这些现代化取向的趋向于增加工业产品对农业投入的，也常常被看做积极因素的重要变化，都会立即导致农业的负外部性显著增强。

农民近年来加大农机和化肥投入的实质目标并不是一般官方政策讨论中强调的增产增收，而是试图进一步节约劳动力。同时，农村劳动力闲暇时间的增加反映的也是试图将农业的工资率提高到接近城市预期收入的水平。这一时期出现的农业问题，如劳动力投入不足，耕地被迫抛荒，一般不会因政府增加投入的政策而缓解。此外，地方政府和农民为了缩小城乡收入差距，往往大力推进产业化和结构调整，选择种植级差地租高的经济作物，但经济作物种植的增加，也已经在导致农副产品市场低价恶性竞争和假冒伪劣泛滥的同时，导致了环境污染和地下水超采严重等负外部性现象。

中国工业化资本原始积累的负外部性及化解机制研究[①]

本文对工业化资本原始积累的负外部性的分析表明，在“工业化初期阶段”的发展过程中不可避免地产生了农业衰败、工农收入差距拉大等负外部性问题，但经济发展的内在特点又决定了这些负外部性无法自行内部化解决，致使大多数发展中国家堕入发展陷阱不能自拔。

对于资本原始积累过程中所产生的负外部性问题，中国的工业化过程同样不可避免。但中国特色的发展经验却表明，从新中国成立一直到20世纪80年代中期，资本积累过程中所不可避免的负外部性问题虽有明显的表现，但中国还是通过一系列的制度调整跳出了这种发展陷阱。

本文研究表明，此一时期中国通过农民组织化实现“成规模的劳动力替代稀缺资本”和利用社队企业（乡镇企业）进行“以工补农”是有效化解资本原始积累的负外部性的重要手段。

经济学理论指出，只要经济行为主体从事经济活动，就会不可避免地产生外部性问题。作为初始工业化之不可避免的资本原始积累行为，不论作为其推动者的经济行为主体以何种身份出现，也都不可避免地会产生更为严重的外部性问题。与通常讨论外部性问题的角度不同，本文所讨论的外部性并不是基于单一经济主体进行经济活动产生的外部性，而是从工业化资本原始积累的角度着眼于工

---

① 本文受到了教育部“国际金融危机应对研究”应急课题（课题批准号：2009JYJR023）的资助。原文参见温铁军、杨殿闯：《中国工业化资本原始积累的负外部性及化解机制研究》，载《毛泽东邓小平理论研究》，2010（8）。在本文的调研写作过程中，中国人民大学可持续发展高等研究院《解读苏南》（苏州大学出版社2011年出版）课题组主要成员参与了本文的讨论，作者的博士研究生杨殿闯承担了初稿起草的任务，在此一并感谢。

农业两大部门和城乡之间。

就历史发展经验看，资本积累初始阶段的负外部性必然会出现。尽管现有理论研究中不乏对资本积累的负外部性问题的分析，但总体来说，从资本积累这一经济发展本质问题出发去探寻负外部性问题的研究实还相当匮乏。相反，理论界更热衷于探讨资本积累过程中知识和技术外溢导致的正外部性问题。①

重视资本积累过程中知识和技术外溢导致的正外部性问题并妥善处理其对经济发展的影响固然重要，然而从经济发展的一般经验看，了解一个发展中的经济体能否正确对待并妥善处理资本原始积累过程中的负外部性，应该是一个比研究正外部性更为重要和紧迫的问题。

本文主要围绕工业化资本原始积累的负外部性展开论述，具体分三部分：第一部分阐述资本原始积累的负外部性的表现及内在机制；第二部分为资本原始积累的负外部性在中国的表现；第三部分对中国化解资本原始积累的负外部性的内在机制进行分析。

一、资本原始积累的负外部性的表现及内在机制

本文认为，工业化资本原始积累的负外部性是指在工业化发展过程中，因需要更多地从农业和农村提取剩余而普遍发生的农业衰败和工农收入差距拉大等工业部门自身不能承担的社会现象。

（一）农业衰败

现代化的发展经验表明，在工业化发展过程中，由于现代工业部门借用技术相对容易，其生产率的提高要普遍快于农业生产率的提高。从农业自身的角度看，农业生产的自然属性决定了其先天的弱质性，而农产品则因需求弹性相对较小的特点，难以摆脱谷贱伤农的困境，这两点又共同决定了农业生产无法像工业生产那样追求

① 参见姚洋、郑东雅：《外部性与重工业优先发展》，载《南开经济研究》，2007(2)。

普遍的规模经济效益。因此，当现代工业进入主要由传统的维持温饱的农民组成的农业经济中时，工农两部门之间在生产上的重大差异便会出现。

事实上，从作者在 1996 年提出的发展不过是“资源资本化”的过程这一本质特点出发进一步看，工农两大部门之间的差异实质上表现为工业化过程中农业生产三要素——劳动、土地和资本——被农村之外的市场重新定价。这也就是说，工农两部门之间的差异直接表现为不同生产方式下劳动、土地和资本报酬率的不同。具体地，则是工业的报酬率远高于农业的报酬率。由此必然导致农业生产三要素的普遍流出。

需知，任何意识形态下的任何经济领域，只要出现基本生产力要素长期净流出，都会衰败。

据此可知，如果没有相应措施加以制止，那么只要加快工业化就会造成农业衰败，这是不可避免的。因此，也就不难理解大多数发达国家不可能放弃农业补贴的道理，即便是美国这样的规模化大农场国家，如果没有政府的巨额补贴，那么农业也难以为继。对于一般发展中国家来说，由于农业还担负着为本国工业化积累资本的任务，因而势必使农村经济和农业发展面临更多的难题。

农业衰败的一个最直接的后果就是愈益严峻的粮食安全问题。这是因为在农产品中，粮食作物的比较收益最低，在工业化带来的外部市场对要素重新定价和农业生产结构可以依据市场价格调整的情况下，农民自然会选择放弃粮食生产改而生产其他经济作物，或者因从事农业的机会成本较高而直接弃耕撂荒或粗放耕作。[①] 尽管人们认为正常情况下从国际市场采购可算是为解决粮食安全问题提供了一条主要渠道，然而，除了一般发展中国家不具备的外汇充裕等客观条件之外还需要看到，粮食并不是一般的商品，现实中往往

① 尽管可以通过规模化来提高土地的利用效率，但规模化经营的结果仅仅是提高了单位劳动生产率而非土地生产率，相反，土地生产率往往会降低。

被作为一种政治武器，跟一国或地区的主权问题相联系。[①]

（二）工农收入差距拉大

生产力发展、分工的发展和商品经济的发展，客观上促使城乡分离，一切发达的、以商品交换为媒介的分工的基础，都是城乡的分离。可以说，社会的全部经济史，都概括为这种对立的运动。[②]

诚然，城乡二元结构古已有之。但古代的城市是以传统土地财产关系为基础的乡村分散的农业剩余的集散地，马克思称之为“城市乡村化”。然自从西方资本主义开启现代工业社会以来，其在创造了前所未有的社会生产力的同时，也直接促进了分工分业的进一步发展，使得工场手工业从农业中解脱出来成为独立的产业，并进而发展为社会化大机器生产，从而创造了独立的工业产业和现代化的无产阶级。它给工农业带来的一个重要的直接后果便是在地域上的分工：工业主要集中于城市，而乡村则从事农业生产。即使在20世纪80—90年代中国部分地区（如苏南）出现过短期的农村工业化的异军突起，也随即在与产业资本高度集中的城市利益集团的竞争中处于被动地位……

主要根据资本主义工业化经验提出的刘易斯的二元经济理论认为，在农业社会向工业社会转变的过程中，源于工农业两大部门之间工资水平的差距，城市对劳动力的需求在不断增加，城市可以在工资率不变的情况下，由农村的剩余劳动力源源不断地满足自己对劳动力的需求，直至农村的剩余劳动力全部转移出来为止。随着农村劳动力不断流入城市工业，农村的人口压力降低，留在农村继续从事农业的劳动力的工资水平将不断提高，最终达到工业劳动力的工资水平，从而实现工农两部门之间的均衡，此时也就意味着社会开始进入富裕社会。

---

① 参见［美］威廉·恩道尔：《粮食危机》，56～58页，北京，知识产权出版社，2008。

② 参见《马克思恩格斯全集》，第23卷，390页，北京，人民出版社，2001。

然而，这种理论没有考虑工业化的负外部性向农村和农业的转嫁。

工业化发展过程中并非单一的劳动力从农村流出，而是包括农村土地、资本在内的农业生产三要素都长期地净流出，并进而导致农业的衰败。这也就意味着，留在农村继续从事农业生产的农民难以从农业生产中获取更多的收益。因此，时至今日，世界范围内还找不出那种理论意义上的工农收入均衡的范例。相反，工农收入之间的差距拉大却成为无法回避的普遍事实。①

如果对上述过程进行归纳，那么可以发现在工业化发展过程中存在这样一个使工农收入差距持续拉大的经济机制：农业的低收益导致三要素流出，导致农业衰败，农业衰败又进一步降低农业的收益，从而促使三要素继续长期流出，农业进一步衰败……

农业衰败派生的后果表现为农民破产，进而出现发展中国家的“空间平移，集中贫困”——大量破产的贫困农民涌向城市，造成城市化与贫民窟扩张同步发生，最终堕入所谓的拉美化发展陷阱。

由于劳动力市场分割，绝大多数进城的农民并不能在正规部门就业，结果大量人员只有在非正规部门勉强维持生计。尽管这一过程客观上表现为城市化，但其实质却只能归结为空间转移贫困，并没有从实质上解决问题。这还只是一个一般意义上的市场运行逻辑，实际过程远比这要复杂和残酷。②

从激励的角度讲，适当的收入差距对经济发展是有益的。然而当收入差距过大，特别是收入差距多源于非经济因素的不公平时，问题的性质也就发生了变化，即从经济问题转化为社会或政治问

---

① 尽管发达国家工农收入差距较小，有些国家从事农业的收入甚至高于工业，但这是政府采取应对政策的结果，如农业的高补贴。因此，剔除政策的拉平效应，发达国家的农业生产是难以为继的。而如果从其收入结构看，那么发达国家农民收入的主要来源也并非农业，而是工业或农业的三产化。

② 如果将此过程中的利益集团、制度结构等现实因素也一并考虑进去，那么问题的性质将会更严重。

题。此时，源于社会矛盾激化的对抗性冲突也就不可避免了。

然而，此时的苦难却并不是由占有了工业化和城市化收益的利益集团承受，而是由全社会特别是付出几乎全部剩余价值的工农劳动者承受。

此外，工业化自身的内在特点决定了环境污染也是这一过程中不可避免要产生的负外部性，并且从西方发达国家的发展历程看，亦无成功经验可循，几乎无一例外地都在走“先污染、后治理”的道路。有鉴于此，本文后面关于负外部性化解机制的论述中将不再对该问题展开论述。

二、资本积累的负外部性在中国的表现

对于上述资本原始积累所导致的负外部性问题，中国同样不可避免。

由于重新梳理主流话语构建的中国当代史分期误区需要很多篇幅[①]，因此本文只能以约定俗成的 1978 年为分界线，在此之前则被指称为计划经济时期，在此之后则被指称为改革开放时期。这两个时期的负外部性有不同的表现，其中计划经济时期最大的负外部性为国家工业化过程中形成的城乡二元结构这一基本体制矛盾，并一直延续至今；而改革开放时期则主要表现为几乎所有国家都不能避免的农业衰败、工农收入差距拉大和生态危机。

（一）计划经济时期

基于第二次世界大战之后险恶的地缘政治环境和国家富强、民族独立等一系列现实问题，中国政府在朝鲜半岛战争爆发之后接受了苏联的综合性投资和援助，执行了资本密集的重工业优先发展战略。

---

① 作者已经初步完成对当代史的重新梳理和不同阶段划分。参见温铁军等：《八次危机：中国的真实经验》，1 版，北京，东方出版社，2013。

为配合这种重工业优先发展战略，政府采取了低利率、低汇率、低工资、低农产品价格等一系列有利于工业部门占有农业剩余的政策措施，并做出了诸如农产品统购统销、财政金融统收统支等制度安排。①

实践表明，这些制度安排有效地推进了国家资本的积累，但同时也产生了极大的社会代价，其中最直接的便是造成了城乡对立的二元结构这一基本体制矛盾。这一矛盾使得国家即使高度工业化，也无法带动农村的城市化。因为，中国这样的第二次世界大战后才启动工业化的发展中国家，一开始上的主要是为军事服务的重工业，这种重工业内在的“资本增密，排斥劳动”的机制本身就造成了城市化滞后于工业化的结果，形成了对立分割的城乡二元结构。

加快工业化的半个世纪过去了，加快金融化的21世纪开始，20世纪遗留下来的城乡二元结构仍然是制约中国改革与发展的基本体制矛盾。可以说，城乡二元结构的体制矛盾是国家工业化的资本积累阶段给中国带来的最大的负外部性。

如前所述，跟西方早期工业化国家进行资本原始积累不同的是，中国的工业化是在第二次世界大战结束之后开展的，是一个既不具备西方的条件，却又必须跟从西方工业化道路的“不得不”的选择。这意味着，在第二次世界大战之后出现的以民族独立的国家的名义追求工业化和现代化的不可逆的进程中，中国都不可能再有西方早期工业化国家通过殖民扩张对外占有资源和转移国内矛盾冲突以改善制度环境的条件。

因此，这客观上决定了中国作为一个农民人口占绝对比重的发展中的人口大国，不得不通过内向型自我剥夺完成资本原始积累，以便跟得上西方以工业化为主要内容的现代化，其实这也是中国自

① 参见林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革（增订版）》，20～54页，上海，格致出版社、三联书店、上海人民出版社，1999。

19世纪以来一直面临的问题。因此，从历史意义上客观地讲，城乡二元结构可算做国家工业化资本积累过程中不可避免的制度成本。

（二）改革开放时期

这一时期，国家工业化资本积累时期形成的城乡二元结构这一基本体制矛盾仍旧一如既往地发挥作用。但伴随经济体制改革的不断深入，特别是正式确立市场经济体制以来，地方工业化过程中所有在国家工业化原始积累阶段都不能避免的农业衰败、工农收入差距拉大和生态危机等负外部性也逐渐明显，并在一定时期恶化。如从城乡居民收入差距看，这一时期仍可分为两个阶段，以1985年为分界点，此前一般意义上的负外部性几乎没有体现，之后则逐渐明显（见图1），并最终演化成今天已被中央多次强调为重中之重的“三农”问题。①

图1　1979—2007年全国城乡居民收入差距

环境问题则是任何工业化过程中都难以避免的。但纵观整个中国的工业化进程，改革开放之前，中国的环境保护是相对较好的，曾被国外誉为世界环境保护最好的国家（见专栏1）。

① “三农”问题本质上是国家工业化与生俱来的制度成本问题，一般会随工业化、城市化的加速而愈演愈烈。

☞专栏 1

20 世纪 70 年代国外媒体对中国环境保护成就的评价

瑞典《快报》1971 年 7 月 9 日刊登了该报记者博·贡纳尔森发自东京的一则消息，说中国是世界各国环境保护最好的国家。消息说：1971 年秋天联合国大会第二十二次讨论中国代表权问题，不仅是一个大的政治问题，而且是一个与人类生存有关的问题。中国如果进入联合国，那么自然就会被邀请参加 1972 年 6 月在斯德哥尔摩举行的联合国环境保护会议。在这次会议上科学家将有许多东西可讲，并会起决定作用。

消息说：西方世界对这个人口最多的国家怎样进行环境保护了解极少。但毫无疑问的是，中华人民共和国在废物利用方面是“世界冠军”。如果中国是像美国一样的消费社会，那么这个人口众多的国家就要因工厂的烟和废气窒息而死。

消息援引日本研究人员的话说：“中国解决了工业国家正在与之斗争的许多环境保护问题。”“没有中国参加的环境保护会议，实际上没有什么价值。我们大家必须向中国学习。”①

应该说，环境污染问题大面积发生并进而导致全面生态危机，确实是改革开放之后的事情。从 2006 年 6 月 5 日国务院新闻办公室发布的《中国的环境保护（1996—2005）》提供的数据可见一斑。其指出我国环境污染带来的经济损失约占 GDP 的 10%。3 亿农民喝不到干净水，4 亿城市人呼吸不到新鲜空气，1/3 的国土被

① 《参考消息》，1971-09-11。

酸雨覆盖，世界上污染最严重的20个城市我国占了16个。

需要特别指出的是，除了众所周知的工业造成的点源污染外，当前农业造成的面源污染已成为最大的污染源。国务院发展研究中心的报告指出农业污染量已占到全国总污染量（指工业污染、生活污染及农业污染的总和）的约1/2。农业对污染的贡献远远大于农业对GDP的贡献。[①]

三、资本原始积累的负外部性的化解机制

如果说城乡二元结构是国家工业化资本积累过程中不可避免的制度成本，那么我们应当承认，从新中国成立一直到20世纪80年代中期，资本积累过程中所不可避免的负外部性问题在中国并没有造成如一般发展中国家那样堕入发展陷阱无法自拔的结果。

尽管城乡收入差距仍旧是一个客观现实，但毕竟在几十年的时间内维持在了一个很小的范围内。农业生产中，即便绿色革命的成果没有被普遍应用于农业生产的整个计划经济时期，除个别年份外，各类农产品的数量仍旧保持了增长的状态，并且人均农产品的数量有一定的增加，尽管从增量上看，增加的幅度不大，但跟同中国一样致力于国家工业化的一般发展中国家相比，中国的农业发展还是比较成功的。

由此引发的问题是，在财政金融长期双赤字的条件下，中国凭什么能够做到今天发达国家只能通过财政大规模补贴才能做到的事情？

我们认为，这正是中国的创新所在，其中的机制则在于国家通过农民组织化实现“成规模的劳动力替代稀缺资本”和利用社队企业（乡镇企业）进行“以工补农”。

（一）从“成规模的劳动力替代稀缺资本”到“以工补农”

通过农民组织化实现“成规模的劳动力替代稀缺资本”，在国

① 2007年，我国农业占GDP的比重为11.7%。

家层面直接促进了国家资本的积累，在农村层面则通过大规模农田水利建设为农业的发展奠定了基础，并且在国家从农村退出后，那些没有彻底分户经营，依然维持集体经济的地区，就能够利用农村集体化体制下社队内生的组织收益继续发挥“成规模的劳动力代替稀缺资本”的作用，在几乎不可能的情况下完成乡村工业化初步的原始积累和随后的综合性发展。

初期的农村工业化与一般工业化之重大区别，在于其一度替代国家承担了扶持弱势农业、补助农民收入和农村开支等公共职能。作为正式的政策术语，“以工补农”政策首次见诸文件始于1984年3月1日中共中央转发的农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》。《关于开创社队企业新局面的报告》决定将社队企业正式更名为乡镇企业，并明确使用了“以工补农”的提法，指出了乡镇企业的发展有利于“以工补农”；之后1985年的中央一号文件指出，允许乡镇企业用税前利润的10%来资助各种类型的社会支出；国务院1990年第59号文件第五章第32条明确规定，“乡镇企业税后留利应不少于60%……该部分将主要用于农业基本建设、发展技术服务、改善农村公共福利，支持现有企业的技术改造或建立新的企业”，这等于明确规定了乡镇企业有义务补贴农业部门。

事实上，如果考虑到“以工补农”政策的本质仅仅是利用乡镇企业而非城市工业的利润补贴农业，那么这一政策从社队企业举办之初便已经开始（见专栏2）。

☞**专栏2**

改革之前国家对社队企业的政策

为应对“三年自然灾害”对农业生产造成的重大影响，1961年《农村人民公社工作条例（修正草案）》中便明确规定“社办企业，应该主要为农业生产服务，并且

同国家计划适当结合”。1969年中央号召大办“五小工业”时，将为农业发展服务，特别是农业机械化作为兴办社队企业的主要宗旨。1979年7月3日发布的《国务院关于发展社队企业若干问题的规定（试行草案）》在阐述发展社队企业的意义时认为，“社队企业发展了，首先可以更好地为发展农业生产服务，可以壮大公社和大队两级集体经济，为农业机械化筹集必要的资金；同时也能够为机械化所腾出来的劳动力广开生产门路，充分利用当地资源，发展多种经营，增加集体收入，提高社员生活水平”。其同时还指出“公社工业的大发展，既可以为社会提供大量的原材料和工业品，加速我国工业的发展进程，又可以避免工业过分集中在大中城市的弊病，是逐步缩小工农差别和城乡差别的重要途径”。对于社队企业利润的利用，其明确规定，“除用于企业扩大再生产和新建企业外，主要应当用于农田基本建设、农业机械化和支援穷队”。

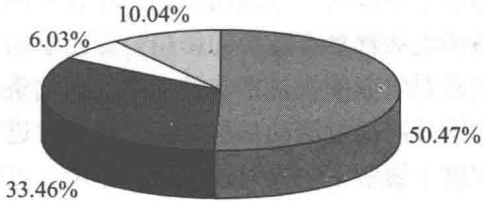
即使是在改革之后，农村工业化也仍然有提供公共品的作用。20世纪80年代中期，国务院发展研究中心就10省200家大型乡镇工业企业进行的抽样调查数据对社队企业“以工补农”的效果提供了有力证明。调查数据分析表明，乡镇工业的创办动机直接受到农村社区范围内利益的支配，样本企业的80%以上由所在的乡、镇、村创办，这些平均拥有3.14万人口、1.56万劳动力的农村社区，主要的创办动机分别是在本社区范围内提高收入、扩大就业和增加社区公共福利，仅在非常间接的意义上才受全局目标的影响，其隐含的意义与国家工业化急速推进时期的直接动力——建立全国工业化的基本架构——显然是不同的。[①]

① 参见“中国改革与发展报告”专家组：《中国财富报告：转型期要素分配与收入分配》，83页，上海，上海远东出版社，2002。

就社队企业发展的典型地区——苏南——而言，相关研究也表明，社队企业从一开始就是紧紧围绕农业生产的需要发展的，不过不仅是农业生产和农业机械化的需要，而且包括从农业转移大量剩余劳动力、增加农业积累和提高社员收入的需要。①

由此不难看出，1984 年社队企业更名为乡镇企业之后所实施的政策仍旧可以归结为既往政策的延续，只不过是对相应的内容和方式进行了调整。

就社队企业对农业和农村的实际支持力度看，以 1979 年全国社队企业利润分配为例，1979 年社队企工业共产生利润 80.55 亿元，其中用于支援农业的为 26.95 亿元，占比 33.46%；用于集体福利事业的为 4.86 亿元，占比 6.03%，两者占比合计接近 40%（见图 2）。②



■ 用于企业扩大再生产　■ 用于支援农业　□ 用于集体福利事业　■ 其他

图 2　1979 年全国社队企业利润使用状况

（二）“以工补农”的内在逻辑

根据国际经验，工业与农业之间的关系一般分为两个阶段。第一个阶段，也就是工业化初始阶段，一般是在人均国民生产总值达到 700 美元以前，农业支持工业，为工业提供积累是一个普遍性的趋向；第二个阶段，也就是等工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市

① 参见顾松年、任新保：《社队企业与小城镇、中心城市的关系》，载《农业经济问题》，1982（7）。

② 参见《1979 年全国社队企业发展情况》，载《中国农村观察》，1980（5）。

支持农村才成为现实。显然，对于工业化初期长期面临财政和金融双赤字的中国政府来说，也只能采取剥夺农业的办法来实现工业资本的原始积累，几乎谈不上利用国家财政直接大规模补贴农业。

事实上，中国在工业化初期也确实采取了“以农补工”的发展战略，但跟同一时期一般发展中国家不同的是，中国人对于农业支持工业所可能产生的农业衰败等负外部性的认识从一开始就是清楚的。毛泽东于1956年4月25日在中央政治局扩大会议上所做的《论十大关系》的报告，以及作为长远奋斗目标的消灭“三大差别”等都可作为证据。尽管后来的发展经验表明，工农业之间的关系并没有达到预期的效果，但工业化原始积累期间，通过1958年以后的20年里组织农民大搞农田水利等基础设施建设则为农业的长足发展奠定了坚实的基础。

因此，尽管中央政府很早就认识到农业自身的发展对工业，乃至于国民经济的发展都具有重要的作用，但出于国家工业化的紧迫压力，中央财政对农业的投入是非常少的。在此条件下，作为一种替代方案，中国政府通过调动基层农民的积极性进行自我农业投资从而在一定程度上缓解了中央财政不足的困境。可以说，作为“成规模的劳动力替代稀缺资本”的典型做法，即通过农民组织化大规模进行农田水利建设，以及鼓励发展社队企业以支持农业发展都可被理解为一定资源禀赋条件下派生的制度选择。但作为一种派生的制度选择，其主要目标是为国家工业化服务，并且制度一旦形成，就会在之后的变迁过程中势所必然地产生路径依赖。

由于国家工业化过程中已客观形成的城市利益集团始终占据决策的主导地位，因此，尽管“以工补农”的制度安排对资源非常有限却作出巨大贡献的农民来说在绝对意义上还是不公平的，但却依然能够在改革开放之后维持几十年的时间。[①]

---

① 应该说，直到2006年国家正式取消农业税并用中央财政大规模对农民进行补贴时，传统的“以工补农”的政策才算告一段落。

从农民自身的角度来说，社队企业之所以能够迅速发展起来，是因为其首要考虑的目标不在于追求利润最大化而在于解决农村剩余劳动力的出路。而引入工业之后从事农业的高机会成本则成为社队企业迅速发展的另外一个重要动因。

社队企业的初始资本主要由村民的劳动积累、土地资本转移收益、福利和社会保障等转化而来，这直接决定了社队企业的乡村集体所有制性质，从而利用其自身剩余来支持农业发展具有天然的合法性，全体社员适当分享工业收益也是理所当然的，这也是“以工补农”政策出现之后便能很快推广开来的内在动因。

然而，为应对价格闯关引发的通货膨胀，1988 年国家开始对经济进行全面治理整顿，乡镇企业的发展也从此逐渐陷入困境，最终导致 20 世纪 90 年代后期乡镇企业改制的全面铺开。自然，除极个别仍旧归村集体控股的企业外，大多数被私有化或股份化的乡镇企业也就因所有者性质变化而不再直接承担“以工补农”的责任，这也是城乡居民收入差距拉大的重要原因之一。

四、结论

本文对工业化资本原始积累产生的负外部性的分析表明，在工业化发展过程中，从农业和农村提取剩余导致的农业衰败和工农收入差距拉大等负外部性普遍发生，而经济发展的内在特点又决定了导致这些负外部性的机制本身是不可逆的，即负外部性无法通过自身进行内部化解决。对于资本原始积累过程中所产生的负外部性问题，中国在工业化过程中同样不可避免。但中国发展的经验却表明，从新中国成立一直到 20 世纪 80 年代中期，资本积累过程中所不可避免的负外部性问题并没有同其他发展中国家堕入发展陷阱一样的表现。本文研究表明，此一时期，中国通过农民组织化实现“成规模的劳动力替代稀缺资本”和利用社队企业（乡镇企业）进行“以工补农”是有效化解资本原始积累的负外部性的重要手段。

尽管 20 世纪 90 年代中后期乡镇企业全面改制之后，以往通过

乡镇企业在农村社区范围内部进行的“以工补农”不再直接发挥作用，但基于对“以工补农”政策的历史演变、内在逻辑和资本积累的负外部性的分析，特别是2004年胡锦涛提出中国工业化初期和中期“两个阶段”的论断以来，中国已经具备了中期阶段的“工业反哺农业、城市支持农村”的城乡统筹的基本条件。此时，重新深化认识中国历史上曾经大面积实施过的“以工补农”政策的本质内涵具有重要的意义。其要点在于，从国家层面看，“以工补农”政策的本质在于化解国家工业化资本原始积累所导致的负外部性；从农村层面看，社队企业能够顺利接受并大力推广“以工补农”的政策固然有国家政策强制因素的作用，但改革以后，在20世纪80—90年代中期一度作为地方工业化的主导力量，其本质也同样在于化解资本原始积累所导致的负外部性。直到20世纪90年代中期以后中国试图通过加快市场化融入全球化的想法成为政策思想的主流，随着乡村工业衰败期间这种农村集体所有制工业缓解外部性的作用基本丧失，国家现代化制度转轨成本向农村的转嫁导致的城乡差别加大和“三农”问题恶化才愈益显化为影响国家可持续发展的主要困境。

农村基本制度建设与农业稳定增长[①]

——山东省平度市农村1987—1997年综合性制度试验的实证研究[②]

在20世纪90年代的农村政策研究领域中，不为外人所知地静悄悄地发生过一场关于平度的争论。尽管平度农村制度建设试验区在1987—1996年的十年里实行的综合配套的制度创新对农业增长的贡献率高达68.06%，证明了在市场条件下一种以小农村社为经济基础的制度改进的有效性，但这个有效的地方创新却几乎被政策界人为地尘封起来了。

本文认为，20世纪80年代后期平度农村的制度创新试验对弱化家庭承包制下的集体与农户之间的委托代理困境有积极作用，建立起了既有参与约束又有激励相容约束的激励制度，使得家庭承包

---

① 本文是自1987年以来针对平度市延续20年的农村基层试验研究，近年来先后受到了国家985“中国农村发展实验创新基地”、国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号06AJY003）的资助；此前的20世纪90年代曾经受到了国家社科基金、中国体改研究基金、农业部软科学基金等的资助；而最早对其进行的定量研究始于1988年世界银行对国务院农村发展研究中心试验区项目的资助；青岛市与平度市农委协助了调研，特此一并致谢。温铁军教授指导其硕士研究生黄胤英完成了论文的调研和起草，该论文获得了中国人民大学优秀硕士论文奖。原文参见黄胤英、温铁军：《农村基本制度建设与农业稳定增长——山东省平度市农村1987—1996年综合性制度试验的实证研究》，载《中国软科学》，2008（12）。

② 中国农村改革试验区是根据中共中央1987年5号文件创办的世界上第一个试图促进政府决策科学化的以制度创新和组织创新为指导思想的新事物。山东省平度县当时作为农业大县于1988年被国务院正式发文批准列入试验区序列。具体可参见农业部农村改革试验区办公室杜鹰、温铁军主编：《认识与实践的对话——中国农村改革试验区10年》，1版，北京，中国农业出版社，1997。只是，对如何归纳平度试验区从1986年最初推行两田制到1996年完成三项制度的经验过程，试验区办公室请来参与中期评估的学者有不同意见：主张平度经验仅在于两田制的学者，那时候还不可能理解平度在村社与农户共享土地产权的财产关系的基础上已经开展的积累、经营和收益分配制度建设，事实上体现了中国特色的村社理性。随着中央政府1997年发文不认同两田制，平度试验区被几个学者在总结阶段局限于两田制的人为归纳，也由此被误解。

制中的耕地保护问题、土地调整分配问题和土地收益问题得到了妥善的解决。

鉴于当年这项涉及平度一百多万农民的地方自主性的制度创新并没有得到政策界的认可和学术界的公正评价，是故，本文属于立此存照，以鉴后学。

一、研究背景——从平度试验的终结看“后包”时代的政策变化

在山东省平度这一农业大县 1987—1997 年开展的历时十年的以农地制度创新为主要内容的农村改革试验，是中国农村改革历程中的一个已经载入史册的重要案例。[①] 无论当时引发过何种争议，也无论外界的评价者和后来的研究者主观上如何认识，这种曾经在 20 世纪 80 年代具有普遍性的、能够体现广大基层干部群众自主创新精神的制度试验，在 20 世纪 90 年代中国进入市场经济体制而农业生产大起大落的期间，确实作出了难以忽视的贡献；在近年来农业形势再度严峻起来的时候，也有必要对其重新评价。[②]

不过，因为特殊的历史背景和上层干预，本文试图论证的观点具有作者主观无法回避的挑战性。

其一，在平度试验区十年改革形成的以土地制度创新为前提条

---

① 参见“平度市农村改革试验区办公室”主编：《百万农民的伟大创举》，1 版，北京，红旗出版社，1998。

② 早在 1993 年农业部农村改革试验区办公室组织对平度试验的第一阶段做评估时，参与评估的学者中就有不同意见，主要是认为平度市由村级组织先调整地块，再对农户招标发包土地的做法属于行政干预。尽管当年的抽样调查数据证明了其综合性制度试验能够切实降低交易成本，但仍没有得到参与评估的学者的完全认可。由于对平度市的综合制度创新没有进行全面客观的评估，而只从个别理论出发，把农村基层的综合性制度创新简单地归结为两田制，一定程度上使得这种以土地制度改进为条件的综合配套的农村基本制度体系没有得到决策层重视，因此，不仅难以被政策主管部门采纳，而且导致了外界的长期误解。

件的制度体系中，两田制[①]的提法由于在很多地方被利益主体有选择地推广而“走样”，曾于1997年被中央文件予以否定。[②] 这导致平度当地已经被实践证明行之有效的制度安排，也在后来的实施中不得不随之有所调整。[③] 特别是按照2003年《农村土地承包法》的要求，土地只能按照本村成员人数平均分配，发包到户。山东省也提出了纠正两田制、一律改为均田制的要求，遂使平度试验“终结”。

其二，随着1997年东亚金融危机发生之后国家宏观环境和金融政策的变化，农村合作基金会在1997年11月的中央金融工作会议上被认定为“非法”[④]，随后于1998年开始在全国范围内予以关闭清盘，遂使平度市也于1999年不得不取消了十年前作为“农村积累制度”而组建的乡村两级农民合作基金会。

此外，需要客观指出的是，如同任何早期的基层改革一样，当

---

① 原中共中央农村政策研究室主任、中国农村经济的权威专家杜润生先生在1988年听取关于平度试验区建设的汇报时曾经明确指出：两田制是个把土地的双重功能区别开来的好办法，口粮田按人均分是保护农民福利的，责任田竞争招标承包就能够体现效率原则了（第二作者当时在场）。

② 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》（中办发［1997］16号1997年8月27日）提出：“认真整顿‘两田制’……中央不提倡实行‘两田制’，没有实行‘两田制’的地方不要再搞，已经实行的必须按中央的土地承包政策认真进行整顿。”

③ 在1997年中央文件明确“不提倡两田制”之后，平度地方政府不再公开强调两田制，但在已经实行的大多数村级基层并没有一风吹地予以改变。真正改变农村基本经济制度的是地方政府的干预——1998年宣布农村合作基金会非法，短期内在全国范围内予以撤销；同期完全取消本来应由村级自治体内部使用的劳动积累工和义务工。

④ 国务院1998年7月13日发布第247号国务院令《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》：“对农村合作基金会这样的非法金融机构实施取缔，超过规定期限继续从事非法金融业务活动的依照本办法予以取缔，情节严重构成犯罪的依法追究刑事责任。”1999年1月，国务院发布3号文件，正式宣布全国统一取缔农村合作基金会。虽然在农村改革界与金融界之间曾经被长期争议的农村合作基金会在文件中被正式画上句号，此后各地的取缔进程复杂而漫长，且造成了极大的代价，最终在2001年基本完成，但是，由于“小农经济与高利贷乃孪生姐妹”，正规金融市场化必然退出农村导致私人高利贷进入，引发社会不稳，这又导致中央政府不得不于2005年接受作者提出的政策调整意见，2006年出台的中央一号文件和年底发布的中国银监会文件再次允许三种小型非正规金融在农村发展。

年在不同地方的农村试验区中形成的某些政策措施，在后期的推广中确有难以避免的地方行政干预，也确有不断调整试验内容和方法的必要性；但是，这并非不加区别地予以否定的内因，也不应忽视当时农村改革试验区的制度创新为农村发展和农业增长作出的巨大贡献。

20 世纪 80 年代农业超常规增长主要源于两个方面：第一方面是 1979—1982 年粮食综合价格提高（山东省 1984 年农产品价格总指数比 1978 年上涨了 60.9%）；第二方面是十一届三中全会之后的休养生息政策，推行家庭承包制。这就改变了当代中国的历史进程。而 20 世纪 90 年代农业增长乏力，尽管 1993—1996 年粮食收购价格成倍提高表明第一个方面的政策力度大于历史任何时期，而第二方面则至今难以评说。形成对照的是，山东省平度县[①]的农村制度创新延续到了 1998 年。

平度 1979—1981 年发展了 1 200 多个生产队的家庭承包制试点，1982 年开始推行家庭承包制使劳动力得到解放之后，乡村工业随即发展起来，市场取向的农村改革随之逐步深入。1987 年平度县被山东省委、省政府确定为土地规模经营试验区，1988 年被国务院批准列入全国试验区序列，由此有了上层批复带来的开展农村制度创新的“合法性”[②]。

平度试验区推行的，是以土地制度创新为主的三项配套政策。

在口粮田按人均分、承包田划方招标竞争承包的两田制条件下，实行以地力升降级奖罚为主要内容的土地管理使用制度，以承包费为主多渠道筹集资金的农村积累制度，以村为基础市、乡、村三级提供系统化服务的农业服务制度。这个综合性配套的制度创新体系一直“合法”地运作到了 1997 年。

这十年，恰是中国农业生产大起大落的时期。统计数据显示，

---

① 1989 年年底经国务院批准改为平度市。

② 在 20 世纪 90 年代末期中国快速地建立了两千多部法律之前，中共中央和国务院的文件都具有国家法律的约束力。

1978 年至 1984 年，全国农业产值年均增长速度高达 7.7%。1984 年之后，也就是家庭承包制得到全面推行之后，全国的农业总产值增长速度又逐渐放慢。1984 年至 1987 年，农业总产值年均增长速度减缓到了 4.1%。

与全国相比，平度 1978—1987 年的年均农业总产值增长率高达 16.1%（全国同期为 6.4%）。并且，在全国农业总产值增长乏力的 20 世纪 90 年代初期和中期仍然能够以更快的速度增长，1988—1996 平度农业总产值年均增长率高达 20.6%（见表 1）。

表 1　　平度年均农业产值增长率　　（%）

分类	1978—1987 年	1988—1996 年	1997—2007 年
农作物	7.9	8.5	5.5
粮食	6.5	2.3	2.4
棉花	18.8	0.6	17.1
畜牧业	4.7	28.7	6.0
渔业	31.6	38.6	4.8
林业	15.3	17.1	3.0
农业（整体）	16.1	20.6	5.2

由此可以引发很多思考，但本文尝试回答的是以下主要问题。

第一，在家庭承包制在全国普遍推广之后农业总产值增长速度逐年减缓，但为何同期平度的农业产值却能以更快的速度增长？其中的制度贡献何在？平度十年试验区土地制度改革及其三项配套政策是当时农业增长的主要原因吗？

第二，如果平度以土地制度创新为主的三项配套政策的农村改革确实有效，那是否意味着这种农村制度体系建设表达了一种对理论的创新？即以家庭承包制为条件的综合性制度建设是否能够化解集体与农户之间的委托代理困境，扩大农户的相对经营规模？

鉴于以上问题，本文研究的主要方法如下。

首先利用平度 26 个乡镇的面板数据来评估改革试验时期（1988—1996 年）的三项配套政策对农业增长的贡献率。分析的范围也囊括了家庭承包制、价格调控等改革对农业增长的贡献率。①

其次，在用模型证明了平度农村试验区改革对农业增长的巨大贡献之后，本文将平度农村试验区改革的三项配套措施作为分析对象，应用机制设计理论对其克服家庭承包制下的委托代理困境、大幅提高农业生产力的作用做出分析。②

分析结果显示，十年间的这一综合性改革不仅对农业增长有巨大贡献，而且在很大程度上缓解了家庭承包制中普遍存在的委托代理矛盾。

本文的创新之处在于以下几个方面。

第一，以往有很多学者对平度十年改革的效果做了积极的评价，但这些分析大多数是定性的分析，缺乏定量依据。而本文完全依据历年数据，进行数量估算，定量分析了这种综合改革对当时农业增长的贡献。

第二，对平度十年改革试验时期的农业增长，有的学者将其简单地归结到个别政策上，既未对当时的综合改革进行分析，也未对 1987 年开展试验之前的家庭承包制和国家农产品收购价格调整等政策进行分析。1987 年之前的政策对 1987—1996 年的农业增长是否起作用？所起的作用又有多大？本文将这些内容纳入了分析框架。

二、农村制度创新——综合性的制度建设对农业增长的贡献

下面利用乡镇面板数据来评估平度在 1988—1996 年试验期内

① 由于考虑到之前的一些改革和国家相关政策也会影响到这一期的农业增长，所以将分析的数据年份追溯到 1978 年。

② 需要注意的是，本文只选取一个比较重要的、易被大家忽视的切入点作为分析对象，而不意味着把试验区通过制度创新来克服委托代理问题作为农业增长的唯一原因。

的三项配套政策措施对农业增长的贡献率。

（一）市场条件下的农业生产与价格波动

从20世纪80年代中到20世纪90年代初，全国逐步放开了农产品市场。平度自1979年开始实行家庭承包制，到1983年已经全面落实。粮食总产量大幅提高，粮食价格也按照价值规律随行就市，价格波动状态基本与全国一致，在全国粮食供求状况出现“拐点”的情况下，平度的农产品价格也在快速地上下波动。

（1）1978—1984年。1979年国务院决定大幅提高18种农产品的收购价格，并将粮食的超购加价幅度由30%提高到了50%，农副产品收购价格指数逐步上升。1978年山东省农副产品收购价格总指数为101.0（以上年为基准），1979年为129.1（以上年为基准），1984年总指数比1978年提高了60.9%。

（2）1984—1985年。全国粮食首次出现难卖的问题，部分农产品价格下降与部分农产品价格上涨并存。1985年中央一号文件决定取消粮食、棉花统购，改为合同定购，定购的粮食按“倒三七”比例计价，定购以外的随行就市。1985年山东省粮食收购混合平均价格比上年上升了6.1%。①

（3）1990—1991年。农业全面丰收与宏观紧缩共同作用导致农产品价格连续两年全面下降。从1989年开始，国民经济进入三年治理整顿时期，1990年山东省平度粮食、棉花、油料、蔬菜和水果产量分别比上年增长了8.22%、18.91%、6.53%、10.03%和87.51%，农业综合生产能力跃上了一个新台阶，但农产品价格全面下降。1990年山东省农产品收购价格总指数为99.0（以上年为基准）。

（4）1997—1999年。农业连年丰收，供给增加，而亚洲金融危机冲击导致国内市场乏力，农产品价格再次全面下降。1996—

① 因为无法查到平度的粮食收购价格，故以山东省的粮食收购价格指数代替。

1998年三年，山东省平度农产品产量形成新一轮增长高峰，而农产品价格却继续下降。1997—1999年三年的农产品收购价格总水平分别比上年下降了8.6%、9.2%和13.0%。

（5）1988—1996年。工业化加速发展和城市化扩张导致大规模占地，劳动力和资金大量外流，农业的生产要素加快向城镇转移，全国农业总产值增长乏力。但同期，平度农业总产值却从147 389万元猛增到了286 372万元，年均增长了20.6%。1987年平度率先实行以两田制促进土地规模经营试验以后，1988年进一步将其完善为以土地管理使用制度为主的三项配套政策。1988年年末有一半以上的乡镇和村庄实行了这三项配套政策，到1991年已有80%以上的乡镇和村庄落实，这一趋势一直持续到了1997年。

研究表明，这十年的农村制度建设对1988—1996年的农业增长起到了重要作用。

（二）本文数据来源与变量解释

本文应用的数据中，农业产出是指狭义农业的产值，即农作物产值。[①] 其是根据1980年市价，按平度主要谷类作物、主要经济作物的产量计算而得的综合产值。数据来源于1987—1996年历年《平度市农村统计年鉴》的乡镇数据。

农业投入主要包括以下四个变量：土地、劳动力、资本、化肥。土地是指耕地面积。劳动力具体是指务农劳动力。资本在这里是指农用机械，如拖拉机，也包括务农牲畜（如犁地时用的牛），以马力为计量单位。[②] 化肥是指氮肥、磷肥、钾肥每年的使用

① 相对而言，广义的农业包括农、林、牧、副、渔，但是一般计算农业产出只是计算农作物的产出。为使问题更为集中，在这里不考虑林、牧、副、渔的产出。

② 土地、劳动力的历年数据来源于1987—1996年历年《平度市农村统计年鉴》的乡镇数据。资本的历年数据是由历年《平度市农村统计年鉴》查得每个乡镇的农户拥有的设备数量总和，再乘以设备功率算得其总功率，得到以功率衡量的平度市当年每个乡镇拥有的农业耕作设备总值。

总量。

为了更准确地反映平度市农村改革的各项政策对农业增长的贡献，除了这四种传统的农业投入要素之外，还有六个要素也要予以考虑：试验区十年改革（1987—1996 年）三项配套政策实行的进度[①]、家庭承包制落实的进度、农产品收购价格指数、农产品市场价格指数、非粮农作物耕种面积占总耕地面积的比率，以及复种指数。[②] 本文试图用这些变量来反映农业体制改革、国家收购价格调整以及农业市场化改革。

（三）模型分析及结论

本文的模型分析采用林毅夫在 *Rural Reforms and Agricultural Growth in China* 一文中用到的模型形式。本文的农业生产估计模型是 C—D 生产函数，包括四种传统农业投入，即土地（*Land*）、劳动力（*Labor*）、资本（*Capital*）、化肥（*Fert*）。另外七个变量也包括在此模型当中，即试验区十年改革（1987—1996 年）三项配套政策实行的进度（*REFORM*）、家庭承包制落实的进度（*HRS*）、农产品收购价格指数（*GP*）、农产品市场价格指数（*MP*）、非粮农作物耕种面积占总耕地面积的比率（*NGCA*）、复种指数（*MCI*），以及时间变量（*T*）。这七个非传统变量是用来反映农业体制改革、农产品价格调整、农业市场化改革，以及科技进步的。因为常规投入的生产力也会受到时间地域差异的影响，如土地肥力、降雨、灌溉、气温、平均受教育水平等，所以，为保证估计的一致性，解决异方差问题，模型中将村户的方差（*D*）也包括在内。

---

① 农村改革试验区十年（1987—1996 年）三项配套政策实行的进度，由采访平度市农村试验区改革办公室历届主任，根据其提供的文字记录和信息整理而得。

② 非粮农作物耕种面积占总耕地面积的比率、复种指数根据历年《平度市农村统计年鉴》整理所得。

农业生产估计模型①、双向固定效应模型②、供给反应估计模型③分别如下。

模型1：$\ln(Y_{it}) = \alpha_1 + \alpha_2 \ln(Land_{it}) + \alpha_3 \ln(Labor_{it}) + \alpha_4 \ln(Capital_{it}) + \alpha_5 \ln(Fert_{it}) + \alpha_6 REFORM_{it} + \alpha_7 HRS_{it} + \alpha_8 MP_{it} + \alpha_9 GP_{it} + \alpha_{10} NGCA_{it} + \alpha_{11} MCI_{it} + \alpha_{12} T_{it}$④$+ \sum \alpha_j D_j + \varepsilon_{it}$

模型2：$\ln(Y_{it}) = \alpha'_1 + \alpha'_2 \ln(Land_{it}) + \alpha'_3 \ln(Labor_{it}) + \alpha'_4 \ln(Capital_{it}) + \alpha'_5 \ln(Fert_{it}) + \alpha'_6 REFORM_{it} + \alpha'_7 HRS_{it} + \alpha'_8 NGCA_{it} + \alpha'_9 MCI_{it} + \alpha'_k T_k + \sum \alpha'_j D_j + \varepsilon'_{it}$

模型3：$\ln(Y_{it}) = \beta_1 + \beta_2 REFORM_{it} + \beta_3 HRS_{it} + \beta_4 MP_{t-1} + \beta_5 GP_t + \beta_6 T_t + \sum \beta_i D_i + \mu_{it}$

为了保证模型1和模型3的估计一致性，要因其误差项的结构而选择合适的计量方法。如果它们的误差项是球面干扰误差，则最小二乘法（OLS）将是最好的线性无偏估计。如果残差项存在连续时间上的相关（intertemporal correlation），而且协方差矩阵未知，那么用广义最小二乘法（EGLS）来估计模型1和模型3最为合适。

首先，用最小二乘法（OLS）来估计模型1。正如所预期的，除了化肥、资本和农产品收购价格之外，所有的估计变量的系数均为正。而且，农产品市场价格、农产品收购价格、复种指数、非粮

---

① α 是被估计值，ε 是误差项。农业产出和四个常规投入变量取自然对数形式。模型1以单因素固定效应模型形式给出。

② 为了比较目标值，本文又建立了一个双向固定效应模型，将时间、地域差异都包括在内。在这个双向固定效应模型中，价格变量要被去掉，因为这些价格是不随乡镇地域变化而变化的山东省价格指数。时间变量的系数用来反映每年价格变化在生产力上的影响。

③ 模型1用来估计农村体制改革、价格调整、市场化改革对农业生产力的影响程度。但是，其中的四个传统农业投入（土地、资本、劳动力、化肥）、非粮农作物耕种面积占总耕地面积的比率，以及复种指数可能对平度农村试验区改革和家庭承包制改革有内生性影响。那么，平度农村试验区改革和家庭承包制改革对农业增长的贡献就可能被高估或是低估，不能准确估计。因此，为了估计它们对农业生产的总体影响，本文还将应用供给反应估计模型，即模型3。

④ T 在这个模型中，不仅反映科技进步，而且反映农业投入的变化。

农作物耕种面积占总耕地面积的比率，以及时间变量的估计都是十分显著的。然后，用广义最小二乘法（EGLS）来估计模型1、模型2和模型3，观察各类回归结果，都与最小二乘法估计农业生产估计模型的回归数值在同一范围保持一致。故下面的分析都以广义最小二乘法（EGLS）估计农业生产估计模型的回归结果为依据。

接下来，也就是用广义最小二乘法（EGLS）估计农业生产估计模型的回归结果估算各个变量对农业增长的贡献，即用变量的变化值乘以自身的估计系数。结果显示，家庭承包制对1978—1987年的十年间的农业增长的贡献率高达59.59%，国家粮食收购价格的提高在这个时期也起到了比较重要的作用。但在1988—1996年，家庭承包制对农业增长的贡献率下降，此时平度农村试验区1987—1996年的十年综合配套的制度建设对农业增长的贡献率却高达68.06%。[①] 其他的市场化改革对生产力的提高和农业产出的增加的作用相对较小。

再按广义最小二乘法（EGLS）估计供给反应估计模型的回归结果估算各个变量对农业增长的贡献，同样，是用变量的变化值乘以自身的估计系数。结果显示，家庭承包制对1978—1987年间的农业增长的贡献率高达56.94%，但对1988—1996年农业增长的贡献率大幅下降；同样是农村试验区的制度建设在1987—1996年起了最主要的作用，对1988—1996年农业增长的贡献率高达65.58%。可见，供给反应估计模型得到的估计结果与农业生产估计模型的估计结果十分接近。

这里需要指出的是：家庭承包制 *HRS* 和平度农村试验区改革 *REFORM* 两个变量之间相关系数可能不为0，经计算，其相关系数是0.54。但是，为了防止模型内生性，是否就要将这两个变量

① 因为篇幅有限，计量结果不在这里以表格形式全部列出，只是将重要数据摘出。参见黄胤英：《农村试验区改革与农业增长——山东省平度市的实证研究》，中国人民大学优秀硕士论文库，2008。

去掉一个呢？或者是，估计的结果会不会因为二者的相关性而不准确呢？对此，考虑到在全国各个地区普遍推行家庭承包制之时，只有平度一个地区采取了农村试验区改革三项配套改革措施，由此可见，二者之间没有必然的相关性，可以将此忽略不计，故仍将两个变量全部放在模型之中。

以上对平度制度创新所做的模型分析，不仅证明了前后两个十年的不同类型的制度变革对于农业增长都起到了积极的作用，而且证明了第二个十年推进的综合性农村基本制度建设对农业增长的作用尤为显著。

三、家庭承包制的委托代理问题

在全国普遍推广家庭承包制后出现农业增长速度减慢的情况下，平度农业却以改进家庭承包制而得到了更快的发展，这是否反映出家庭承包制自身的矛盾？试验区是如何解决矛盾的？本文拟先分析家庭承包制下的委托代理关系，以此为切入点，再逐渐展开对计量结果的分析。

（一）农地委托代理关系分析

家庭承包制的特点是“集体所有、分户经营”，土地的所有权与经营权分离。而从委托代理角度来看，可以看成一种复合的委托代理关系①：一方面是作为所有者的集体成员农户同集体组织之间的所有权委托代理；另一方面是集体组织与作为具体经营活动主体的农户之间的经营权委托代理。②

进入20世纪90年代以后，在国家推进农业产业化、规模经营以及产业结构调整时，原有家庭承包制的复合委托代理关系的制度缺陷日趋明显。或由于委托人对代理人缺乏有效监督和约束，委托

① 委托代理是所有权和控制权分离下的一种产权配置的契约形式。

② 参见赵峰：《我国农地制度的委托代理困境及其治理》，载《经济纵横》，2002(12)。

代理问题层出不穷，或由于信息不对称等而导致委托代理问题。[①]

（二）家庭承包制下的委托代理困境的原因

由于土地具有双重功能——既是农业生产的基本条件，又承担着对农民生活的基本保障功能，故土地经营使用的整体和长远目标构成了农地委托代理安排的最高原则，即土地的可持续利用、土地及其收益的公平分配、土地管理和利用的综合收益最大化。[②] 但是，由于委托代理本身存在的缺陷，委托代理问题日趋显现，农地委托代理陷入困境。

在所有权委托代理中，作为代理人的集体组织出于自身利益的考虑，背离委托人（集体农户）的最初目的，滥用职权谋取个人利益：背离土地公平分配的目的，在土地调整时随意扩大机动地和承包田的面积，提高承包费；在发包土地、征用土地时，暗地里与承租者、征用方勾结损害委托人（农户）的利益；违背委托人保护耕地的意愿，放弃耕地保护，变相买卖耕地；等等。

在所有权委托代理中，作为委托人的集体成员农户追求的是整体的长远利益；但是，在经营权委托代理中，作为代理人的个别农户追求的是个别的短期利益。因为个别农户所拥有的土地经营权受到了一定的时间限制，而耕地保护具有正的外部性，所以为追求眼前利益，农户理性地选择放弃耕地保护，或者抛荒，甚至掠夺性地耕种，大量使用化肥而减少有机肥的使用等。虽然有机肥的使用有利于长期保持和增进地力，符合初始委托人的利益追求，但是，从短期来看，施用有机肥的效果不明显，投入回报较慢。在短期利益的刺激下，农户理性地选择了机会主义，而不顾化肥长期使用会导致土地板结和地力下降的不良结果。

---

① 由于代理人可能会追求自己的目标，即便这样做会减少委托人的利益，因而导致了委托代理问题（Principle-Agent problem）。

② 为方便，后文将其分别表示为土地的可持续利用（表示为 EP）、土地及其收益的公平分配（表示为 IF）、土地管理和利用的综合收益最大化（表示为 IM）。

四、改革试验区的制度建设分析

针对上面讨论的委托代理安排具有复合性的特点及其出现的问题，本文认为，要解决委托代理问题，就需要建立对于委托人的激励制度。如果要得到有效实施，那么激励制度设计必须满足以下两个约束，即参与约束与激励相容约束。参与约束是指代理人执行契约的效用大于不执行的效用，而激励相容约束是指代理人执行契约的收益不但大于其采取其他行动的收益，而且委托人的收益也可得到有效保证，符合其收益最大化的预期目标。只有满足这两个约束的激励制度才会被有效地实施。

据此，本文从机制设计角度分析了平度农村试验区改革是如何同时满足参与约束与激励相容约束，使得激励制度得到有效实施的。

（一）相关变量假设

委托人在满足代理人的个体理性和激励相容约束条件下选择 $x(\cdot)$，$t(\cdot)$，使得自己的期望效用最大化。①

（二）农地所有权委托代理困境的缓解

我们先考虑作为所有者的集体成员农户同集体组织间的所有权委托代理关系。由于平度试验区的制度设计体现了有效的激励机制，因而上述耕地保护问题、土地调整分配问题和土地收益分配问题得以顺利解决。

---

① 相关变量定义如下：集体农户为委托人，集体组织为代理人，u'为代理人的保留效用，即当集体组织拒绝委托人的机制时的期望收益。集体农户的目标是：设计一个机制以确定一个配置 $y=\{\boldsymbol{x}, \boldsymbol{t}\}$，即一个配置主要包括决策向量 $\boldsymbol{x}$ 和货币转移收益 $\boldsymbol{t}$ 两部分。$\boldsymbol{x}$ 属于非空的紧的凸集 $\boldsymbol{X}$；$\boldsymbol{t}$ 是从委托人向代理人的货币转移收益向量。$x(\cdot)$ 为决策函数，$t(\cdot)$ 为转移收益函数。θ 代理人的效用函数为 $u(y, \theta)$。委托人的效用为 $E_\theta u_0(y(\theta), \theta)$，即 $E_\theta u_0(x(\theta), t(\theta), \theta)$。$\mathrm{Max}E_\theta u_0(x(\theta), t(\theta), \theta)$ 表示委托人效用最大化。IR 表示代理人的个体理性约束，即代理人接受机制时的效用比拒绝机制时的期望收益要大。IC 表示代理人的激励相容约束，即代理人在考虑自身的预期收益 $u_1(x(\theta), t(\theta), \theta)$ 最大化时，同时保证委托人获得最大收益。

1. 集体组织的个体理性约束条件及满足

在农地复合委托代理关系中，作为终极所有者的集体农户对土地经营使用的整体和长远目标构成了农地委托代理安排的最高原则，也就是集体农户目标效用最大化，即土地的可持续利用（表示为 EP）、土地及其收益的公平分配（表示为 IF）、土地管理和利用的综合收益最大化（表示为 IM）：

$$\max E_{\theta} u_{o}(x(\theta), t(\theta), \theta) = \{EP \cup IF \cup IM\}$$

委托人效用最大化所受的代理人的个体理性约束为

$$\text{对于任意 } \theta, u_1(x(\theta), t(\theta), \theta) \geqslant u' = 0$$

即集体组织接受委托人的机制时的效用 u_1（x（θ），t（θ），θ）比拒绝委托人的机制时的期望收益 u'要大。这里我们设 $u'=0$，即假设拒绝的期望收益为零，那么，代理人的个体理性约束表示代理人接受委托人的机制时的期望收益要大于零，即有正的收益。

在此约束下，集体成员农户将农地所有权转交给集体时，既要追求自身的目标效用，又要考虑到集体组织接受此委托时其期望收益为正。平度试验是如何同时满足以上要求的呢？

平度试验区从改革按人均田的承包经营形式入手，逐步推行的制度安排是三项配套政策。其中比较重要的是农村积累制度得以强化集体和农户两个层次的积累功能，包括资金积累、劳动积累和改革提留三种方式。资金积累主要包括村集体资金积累[①]和农户家庭资金积累。集体资金积累一般在收取承包费或集体提留时随收随提，征用土地补偿费要全部纳入集体积累。统一筹集的积累资金，实行乡（镇）、村分级管理。在使用方面，严格控制非生产性开支，增加生产性投资，确保大部分资金用于改善生产条件，增强农业

① 村集体资金积累，即村集体当年所得的各业承包收入和提留，除上交农业税（含特产税）和县、乡（镇）统筹费（农村教育、计划生育、民兵训练、优抚、交通事业经费）外，提取 50%左右作为集体积累。

后劲。

平度试验区实行的是三项配套政策，于是，可通过土地管理使用制度中的农民承包土地，使村集体获得发包收入 R1；再按照农村积累制度把该收入投入基层农民合作基金会 R2；并根据农业服务制度再用以投资镇加工业和服务业，获得收益 R3（见图 1）。

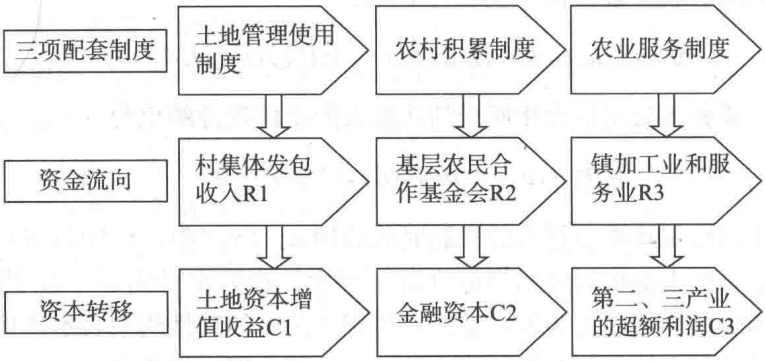


图 1　三项配套政策内在运作机制

在这一资金流转过程中，集体收益不断增加，而其与农户之间的交易成本却是一次性的因而基本保持不变，这也就说明村级组织在发挥整合域内资源、调节社区收益这两种作用的过程中，渐变为基层经营管理集团，其组织效益必须大于组织成本。

2. 集体组织的激励相容约束条件及满足

根据图 1，我们得知，资金流向为由村集体发包收入 R1 到基层农民合作基金会 R2，最后投入镇加工业和服务业，转变为 R3。资本转移为由土地资本增值收益 C1，转向金融资本 C2，最后转移到第二、三产业的超额利润 C3。

由此，集体组织为了持续地获得利润，尤其是第二、三产业的超额利润 C3，必须首先保证其资本来源，即土地资本增值收益 C1，所以不得不放弃短期利益。

其一，集体组织不得不注重耕地保护问题。如果集体土地管理

者为谋取土地流转收益，擅自以联营、入股等方式将农地转为建设用地，肆意拍卖非“四荒”[①] 的土地，那么等于放弃了土地资本增值收益 C1，因而无法获得金融资本 C2，以及第二、三产业的超额利润 C3。

其二，土地调整分配问题。平度试验区在改革开始之前采取了调查研究、跟踪观察等手段，根据农民的要求和需要，制定了相应的土地制度及配套制度，规定了承包费采取投标竞争和集体统一平衡相结合的办法合理确定：坚持收入大头归农民的原则，避免变相加重农民负担；对投标者进行资格审查，防止盲目扩大经营规模；实行干预措施，防止过度竞争；把承包地划方，引导农民结成小组投标，防止地块分割细化。这就使得进行土地调整分配时实现了土地公平占有的初衷，同时避免了集体干部利用职权，借土地调整之机谋取个人利益。

其三，土地收益分配问题。为防止乡村干部利用对集体土地的实际控制权在土地流转中攫取私人利益，平度试验区采取了公开招标、竞争承包的措施，按照规范的合同文本签订承包协议。

平度的这种完善的土地制度及配套制度的综合试验，使得集体组织接受农地所有权的委托，考虑自身的收益最大化时，为了保证获得土地资本增值收益 C1，金融资本 C2，以及第二、三产业的超额利润 C3，不得不实现集体成员农户追求的终极目标，即当集体组织考虑自身的预期收益 u_1（x（θ），t（θ），θ）最大化时，必然首先保证委托人集体成员农户获得最大收益。

（三）农地经营使用权委托代理困境的缓解

在一般家庭承包制下的经营权委托代理中，作为代理人的农户是个别农户，其利益追求表现为个别的和眼前的利益。同上，在农地复合委托代理关系中，作为终极所有者的集体成员农户对土地经营使用的整体和长远目标构成了农地委托代理安排的最高原则，也

① “四荒”包括荒山、荒坡、荒湖、荒滩。

就是集体农户目标效用最大化。

1. 农户的个体理性约束条件及满足

在经营权委托代理中，个体利益和整体利益的冲突使作为经营权委托代理中代理人的农户同样产生机会主义行为。农业尤其是种植业生产力在很大程度上维系于地力的维持和培育，作为农地直接利用者的农户，理应承担维持和培育地力的责任。但是，由于地力的培育具有正的外部性，一般情况下农户会理性地选择放弃或不作为，甚至在短期利益的诱导下普遍采取掠夺地力的增产措施。

针对以上问题，平度试验区制定了“土地定级管理办法”，实行了升降级补偿与奖罚制度，建立了用地与养地相结合的经济机制，这也是平度土地管理制度建设的核心内容。[①] 农户在保护地力的同时，可以获得村集体给予的投资补贴和相应的升级奖励；反之，如果农户选择实现短期利益目标，破坏地力，则会受到地力降级的惩罚。

2. 农户的激励相容约束条件及满足

农户在土地利用上的短期行为主要表现为两个方面：一是耕地的抛荒；二是大量使用化肥而减少有机肥的使用。虽然有机肥的使用有利于长期保持和增进地力，符合初始委托人的利益追求，但从短期来看，施用有机肥的效果不明显，投入回报较慢。尽管化肥长期使用的结果是土地板结和地力下降，但在短期利益的刺激下，农户还是理性地选择了机会主义。

---

① 规定农田基本建设指标如下：凡按集体统一规划，在承包地里新打机井的，村集体给予一定的投资补贴，土地承包期满或中途转移时，经鉴定机井完好无损的，集体补还农户打井投资，井权归集体所有，并对扩大灌溉面积上升一级；15 度以下的山坡地按规定标准修整成面积在三亩以上的梯田，并搞好水土保持的，承包期满时上升一级；抽沙换土、以沙压粘改良土壤的，对改良的土地面积上升一级。产量指标：在作物收获时，集体统一组织测产。对各项指标年终经测评确定土地升级的，集体给予相应的上升级差补偿，并给予奖励；土地降级的，承包者向集体交纳下降级差赔偿费，并处以罚款；具体奖励和罚款的数额取决于土地升（降）级面积、亩级差产量、粮食（或棉、油）当年平均价格。可用如下式子表示其数量关系：补（赔）偿费＝升（降）级面积×亩级差产量×粮食（或棉、油）当年平均价格。

针对以上问题，平度试验区改革制定了“以地定养、种养挂钩，联产联投承包”的制度。“以地定养”[①] 把土地地力升级与畜牧业发展联结起来，降低了土地监测成本，形成了种养业良性循环。此制度的设定使得个别农户在经营土地时，在追求个人利益最大化的同时也实现了集体利益最大化，达到了个人利益与集体利益的统一。

五、结语

本文通过对平度农村制度试验与农业增长的分析认识到，农村改革要体现诱致性制度变迁，在设计其制度时就应该考虑参与者的个体理性，由此设计与其自身激励相容的激励机制，以使个体理性与集体理性的最终目标相一致，保证改革达到预期目标和效果。

一般情况下，在设计农村土地制度及其配套制度时，参与者主要是农户和村集体。一方面，农户所得收益必须满足其自身的个人利益约束和激励相容约束，即农户能取得正的收益；同时，农户在实现个人收益最大化的同时，实现了集体利益的最大化。另一方面，制度设计者必须考虑参与制度实施的集体组织，如村、乡镇也必须在参与时有正的预期收益，而且集体组织对参与制度的预期收益必须是和实现自己利益最大化目标相一致的。这样才能够防止逆向选择和道德风险的发生。

本文的研究不足如下。

一是农业增长的原因是多方面的、复杂的，本文在计量分析中虽然尽量考虑了所有影响因素，并且运用三种模型来尽量提高估计的准确度，但是仍然可能有疏漏之处。计量模型的设置和分析仍不能尽如人意，误差在所难免。计量评估的数字结果并不能解释全部问题。

---

① 各村根据土地所需的有机肥数量，规定每承包一定数量的耕地，必须饲养一定数量的畜禽，向土地投施一定数量的有机肥。

二是试验区的制度创新对农业增长起到的贡献作用是多方面的因素所致。本文从机制设计理论来分析，只是选取了一个比较重要的、易被大家忽视的切入点，而不是把试验区克服委托代理问题作为农业增长的唯一原因。

三是由于篇幅和水平的有限性，只能选择将平度的十年制度创新这一重要历史片段作为侧重点进行深入分析，而无法对改革前后的全部历史面面俱到。

部门和资本"下乡"与农民专业合作经济组织的发展①

一、背景与问题

（一）大包干以来我国农业政策的演变

自大包干确定农户作为基本经营单位以来，农业政策部门为解决弱势农民群体面对市场时产生的"小生产和大市场"的困惑而不断以优惠政策推动着部门和资本"下乡"，以建立起对抗市场风险的农民专业合作经济组织。然而，本文分析得出的结论是，这种由部门、资本联合农村精英牵头成立的合作组织，实际上不过是通过一种"大农吃小农"的机制继续侵占弱势小农的利益，并且势必造成政府输送到农村的优惠普遍出现"精英俘获"的问题。

在资本短缺时代构建的亲资本的政府制度框架下，弱势小农无论是面对市场，还是加入大户主导的合作组织，都无法改变其处于边缘化地位的事实。真正重要的并非追求这种所谓"合作社"遍地开花的虚假繁荣局面，而是应该由已经进入资本过剩阶段的政府全面调整制度体系，主动向亲贫困、亲弱势转化，以此扭转基于部门、资本、大农、小农的资源禀赋和利益结构而产生的合作经济组织变异的实际逻辑。

要使这种亲资本的制度趋势演变为亲贫困，政府在政策导向上就应该将综合性的、多功能的农民合作组织作为农民合作发展的主体，扭转当前以农民专业合作经济组织为主的局面。这尤其需要自

① 大量农户不得不靠家庭成员到城市打工维持基本生计，城乡二元结构对劳动力要素的差异定价导致农民从事农业生产的机会成本过高，即使在农业产生的影响，参《中国人民大学学报》，2008（6）。

本文由董筱丹推荐课题报告执笔起草，温铁军修改定稿。加入新农村建设社会主义新农村发展学院院长温铁军教授，课题组主要成员：杨帅、杨阳、杨腾、何慧丽、康晓光、周壹、郑凤田、贺潇、刘海英、董筱丹、柏林、姜柏晖、刘湘波、董筱丹、温铁军、修改定稿。加入新农村建设社会主义新农村发展学院、中国人民大学农业与农村发展学院、国家社科基金重大项目"新本位财政与政策研究"课题组、国家社科基金重点项目"农民专业合作经济组织的发展"（项目编号：06AJL003）的研究成果之一。课题组特别感谢国家社科基金重点项目"农民专业合作经济组织的发展"课题组和资本、农民、政府与农村发展学院、中国人民大学农业与农村发展学院、经济理论与经济管理、《经济理论与经济管理》、2008（7）。邱建生、樊月亮、樊清柴、程在旺、亚丽等参与了资料搜集和案例调查中王张晓和瑞安新农村建设试验区的陈林副市长对此亦有贡献，一并致谢。

上而下营造必要的制度环境，改变部门利益条块分割的复杂格局，并对农民的综合性合作设计特定的扶持和激励制度。

一、背景与问题

（一）大包干以来我国农业政策的演变

1. 交易成本问题是理解农业政策演变的重要线索

中国拥有世界农民人口的30%，却只有9%的耕地和5%的水资源。在市场自由化的情况下，9亿多农村户籍人口、2.3亿农户不仅高度分散且其土地分割细碎，属于世界上兼业化程度最高的、最细小的农业单位。因此，目前高度分散的农民仍然由于其规模小、剩余过少而难以真正成为市场经济的主体。

自大包干确定农户作为基本经营单位以来，随着市场化改革的深入，农业"小生产和大市场"的矛盾越发突出。在家庭承包经营的条件下，普通农户无法基于粮食生产和销售而获得社会平均利润，不仅导致"三农"问题日益严峻，而且从宏观上对国家粮食安全构成了威胁。① 因此，如何完善统分结合的双层经营体制中"统"的层次的功能，越来越成为农村基本经济制度建设中一个绕不过去的核心问题，这也是理解我国农业政策演变的一条主线。

① 大量农户不得不依靠家庭成员到城市务工获取收入来维持基本生计，城乡二元结构对劳动力要素的差异定价导致农民从事农业生产的机会成本过高；即使在农业内部，由于种粮的比较收益低，各地不断调整农业内部结构，在收益较高的经济作物形成了相对于粮食作物的级差地租的情况下，农民也愿意发展经济作物种植，减少对粮食作物的劳动投入或直接减少粮食作物耕种面积来使农业利润最大化。这就在农业生产内部形成了闲暇的不同影子价格。如果粮食价格上涨与劳动力在农业内部的机会成本上涨不同步，则会进一步增加不同作物之间的级差地租。这时政府的粮食补贴或为保护粮食生产而提高的粮食价格如果不足以弥平这种级差地租，那么农民对粮食生产的劳动力投入会下降，粮食生产率也会相对下降，从而对国家粮食安全构成潜在威胁。参见刘怀宇、李晨婕、温铁军：《"被动闲暇"中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响》，载《中国人民大学学报》，2008（6）。

2. 致力于完善“统”的经营层次的农业政策的效果

大包干以来，农业政策部门先后强调了壮大集体经济实力[①]、发展农业社会化服务体系、推进农业产业化这三个政策重点。

（1）壮大集体经济实力的政策设想是不现实的。

推行家庭承包改革之初，由于很少有人理解最初的农村改革的本质是政府“从不经济的领域退出”，因此，关于为什么必须存在“统”的层次的论证主要集中于关乎其是否有存在必要的两个客观方面：一是家庭经营无法提供农业公共产品，如农业基础设施、公共福利；二是当时有些农业集体化的固定资产很难完全分割，“必须由集体统一经营和管理。”[②]这些都要靠农村集体组织“高效率”地履行上述两项功能来确保，而在政府退出之后本来就已经缺乏财政支撑的村级集体难免出现“低效率”的情况，集体经营层次就很容易成为众矢之的并被抛弃——难以分割的固定资产自然损耗或被折价变卖，农业基础设施和公共福利被损毁或削减，集体经营层次在全国多数村庄迅速萎缩和消失，“壮大集体经济”更多地落空为“有集体无经济”。

（2）部门“下乡”局面的形成。

1988年，在农村改革十周年之时，在政策层面上提出了把完善农业社会化服务体系作为稳定、完善统分结合双层经营体制的重要内容。政策设想的服务体系是以农村集体或合作组织为基础，以国家涉农经济技术部门为依托，以企业和个体服务为补充。不过，由于种种原因，农村集体或合作组织这一基础不断被弱化，实际上得到发展的是后两者，尤其是国家经济技术部门随着部门条块分割和向基层“下沉”而得到了充分发展，成为基层政权庞大的上层建筑的一部分。然而，已经成为独立利益主体的各级政府经济技术部

① 参见中央1991年11月29日通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》。

② 参见宋洪远主编：《中国农村改革三十年》，1版，50～51页，北京：中国农业出版社，2008。

门提供的多项营利性服务，小农由于剩余少而对各种收费服务表现出极高的需求弹性；此外，即使是免费服务也由于面对的农民数量多、经营复杂而无法克服交易费用过高的难题。①

（3）资本“下乡”的发展

在以国家经济部门为主构建农业社会化服务体系的时候，各种农业加工和经营企业也得到了发展。实质上，如同以“农业现代化”为名以从“三农”提取剩余为实的集体化制度体系一样②，20世纪90年代初地方产业资本初步形成，它们也普遍要求以“农业产业化”的名义进行扩张。在这种情况下，政府将发展龙头企业提到了发挥统一经营功能、完善双层经营体制的政策高度来对待。

然而，根据一些调查，多数龙头企业以农副产品的生产和初级加工为主，规模小、利润空间很大程度上来源于税收减免和国家其他的财政支持，自身缺乏稳定的市场体系的支撑；经营稳定的大型企业则通过对生产资料和销售环节的控制，形成公司和小农户之间非对等谈判的市场关系下的“公司吃农户”；分散农户用“脚”投票导致双方无法形成稳定契约，大约80%的合同出现违约现象。

（二）农民合作组织的发展及其演变

如果没有农民组织化建设，那么任何意在完善“统”的层次的服务功能的农业政策，恐怕都很难落到实处。

一方面，这固然是由于部门和资本都与农户之间缺乏根本的利益联结；另一方面，任何外部主体要进入乡土社会，都面临其与分散的农民之间交易费用过高的问题。然而在现实中，农民合作的发展受到了小农经济剩余太少的限制，农民合作的启动成本和运行成

① 农民分户经营之后部门依托的集体化组织坍塌，中央和地方各级政府在财政赤字和公共负债增加的压力下都大幅减少了支农资金；为了解决涉农部门日益严重的生存危机，只能促使部门开展经营和营利性涉农服务，增加部门的收入。涉农部门从自保的角度讲也会寻求积极下乡开展营利性涉农服务。

② 参见温铁军：《中国农村基本经济制度研究：“三农”问题的世纪反思》，1版，3～87页，284～375页，序言及第三部分，北京，中国经济出版社，2000。

率难以通过增收益来弥补在缺少国家支持性政策的条件下，农民难以组织化，而且传统涉农部门也缺乏提高农民组织化程度的动力和资源。当前覆盖了农民总数绝大多数的农民专业合作经济组织的大多数都产生于从事特色农产品生产及农业商品化程度较高的地区。大量农村劳动力主要还在从事粮食生产，农村社会分化以及部门资本扶持等因素的影响，目前农民合作社的成员构成的异质性增强。如果将兼业农户、农村精英和经营大户、城市资本、以及地方政府甚至中央政府的各自的资源禀赋、利益结构和实际行为逻辑构成具有相关性的分析框架，再将有关政策注入，那么不同主体在合作社中的利益张力将对合作社的运行产生怎样的影响，进而这对于增加农民收入、保障粮食安全、维护农村稳定等政策目标的实现将会产生怎样的影响，政策改进的方向是什么，这是本文试图分析的问题。

农民合作组织相关主体的行为分析

在农村市场化发展过程中，一方面，农村资金要素通过城乡二元化政策之后的银行部门大量外流；另一方面，农村中金融资源向少数群体集中，这种金融排斥②实际上强化了资本对农村资源配置的组织作用。

农村资本最先占据的领域是农产品流通领域，然后扩展进入农产品加工和最终经营领域。农产品流通领域种粮专业商业和供销社是重要力量；农民个体运销户、经纪人数量很多但规模较小；农业

① 以下讨论的资本“下乡”主要针对的就是这些地区从事使绝粮食作物生产的小农基本上仍属于分散经营，因为在市场“自在”状态下粮食生产不能形成足够的收益增量促使相关主体缔结成合作组织。

② 金融排斥（也称金融排拒）是指在金融体系中，人们缺少分享金融服务的一种状态，这包括社会中的弱势群体缺少足够的途径或方式接近金融机构，以及在利用金融产品或金融服务方面存在诸多困难和障碍。参见何德旭、饶明：《金融排斥性与我国农村金融市场供求失衡》，载《湖北经济学院学报》，2007(5)。

产业化龙头企业崛起，农民合作经济组织数量增长较快。在生产要素市场上，资本"下乡"对农村资金、土地、劳动力等要素的配置起主导作用并获取超额收益。农用地的流转和集中，在村劳动力的农外就业以及农村资金的使用，都是被资本或资本集团主导的。在产业链分工上，大量农村劳动力主要还在从事初级农产品的生产，资本则主导了农产品的加工和经营，农产品加工和经营环节的增值收益被资本占有。很多资本"下乡"是部门引导、扶持的结果，部门帮助资本在价不公正的市场环境中"下乡"获利，而资本则分一部分收益给部门。

(二) 部门：公共权力垄断或资本化运用

前已述及，部门"下乡"的对农营利性服务实则无助于改善小农户的经营困境，但一个重要的变化是官僚资本甚至买办资本的形成。随着农村基层政权由"代理型"向"谋利型"转变，公益性服务的目标出现漂移①，部门"下乡"过程中，很多营利性涉农服务以承包、租赁、股份合作等形式提供，使得很多应该用于公益性服务的财政投入转化为小集团资本或者是私人资本，也使得许多公益性的设施和人力资源成为小集团资本或私人资本获利的手段，形成事实上的"扈从关系"②。

(三) 农户：在部门与资本"下乡"中分化加剧

随着农村商品经济关系的越加深化，以及农村内部资本的形成，农户在数量普遍增加的同时，也出现了收入高低的显著分化，

---

① 参见赵树凯：《乡村治理：组织和冲突》，载《河北学刊》，2008(11)。

② 部分学者将政府视为一个整体是有失偏颇的。在我国，国家农业部、中国科学技术协会、全国供销合作总社、银监会和中国人民银行分别对不同类型的农村合作经济组织实施归口管理，而对于地方和农村基层，除以上行业系统外，人事、劳动、工商、科委以及政协、团委、妇联等及其纷繁复杂的下属利益部门也有介入。而我们一般从所理解的"官办"或者"政府主导"，其实是上述包括了复杂利益体系的"部门主导"。参见李中华：《日本农协给我们的借鉴与启示》，载《农业经济》，2003(6)。

形成了大农和小农[①]或者说农民精英和普通小农的分层：少数农民精英拥有资金、信息、企业家才能、生产资料，这种优势因为教育投资、社会资源等而不断强化；多数小农只拥有少量生产资料和自己的劳动力，随着市场化、私有化等改革进程的推进，其改善自身处境的能力越发不足。

农户分化在资本和部门“下乡”中加剧。一方面，大农（精英农户）通过与部门或资本的“合作”，进一步加强了自身生产资料和财富的优势；另一方面，大农利用其农村社区中的社会资本，在促进农民形成合作，帮助资本和部门顺利“下乡”方面发挥了重要作用。

三、部门和资本“下乡”中的农民合作组织

（一）部门和资本“下乡”与农户合作经济组织的产生

当前，大多数农村合作社的发展就是在上述的农户分化、部门和资本“下乡”的格局下进行的，因此形成了特殊的面貌。

农民合作经济组织通过组织内部分工，提高成员的专业化水平，在一定程度上可以扩大对农用生产资料和涉农服务的市场需求，有利于帮助部门和资本降低“下乡”的交易成本。在实际的农业产业化过程中，资本“下乡”也乐于为组织农户支付一定成

① 目前理论界对小农的界定基本上沿用马克思的观点，即把小农视为农业生产领域中的小生产者，小农经济则为历史上的一种生产方式。除此之外，恰亚诺夫、舒尔茨和黄宗智也分别就小农和小农经济做出了相应的理论解释，但由于不同的研究在对象界定和研究内容等方面各有侧重，因而无法达成统一的认识。特别是经过最近几十年的发展变化，小农和小农经济也发生了深刻的变化，因此，出于研究的需要，在本文中，我们将小农的概念界定为以小规模土地为经营载体，以家庭成员为主要劳动力，通过与市场交易来实现农产品的生产、交换、分配和消费的经济组织。但此处所说的大农依然属于小农的范畴，在此处引入这个概念主要出于对农户分化，以及其在部门“下乡”和资本“下乡”过程当中所产生的影响的考量。当代乡土中国的大农和小农虽然在市场条件下已经形成显著的贫富差别，但这还是土地改革和大包干实现了起点公平之后不同人力资本与不同资源禀赋参与经济过程的结果，与新中国成立前的地主通过地租剥削和阶级压迫实现对贫下中农的统治的对抗性的阶级社会仍有本质不同。

本除节约交易成本外，还可以获得政府在这方面逐年增加的财政补贴。部门把握着农民对自合作经济组织的支持资源的分配渠道，从部门利益出发，部门会选择和其经营领域构成上游关联的产品和服务合作社，这种有助于部门经营职能的扩展。

但是，如果农户以降低个体农户在市场上的交易成本，从而实现组织租"为合作动机，其合作收益一方面用来支付组织的管理成本，另一方面表现为利润积累，提高人们对组织可持续运行的预期，那么单纯从理论逻辑上推演，随着农民合作经济组织规模的扩大，实力的增强，它将成为资本和部门垄断性经营的强有力的竞争者，从而压缩资本和部门的利益空间。

由于农户合作经济组织对于资本和部门的获利（导租），具有双重效应，资本和部门的现实选择就是扶持大农（精英农户）压制小农（普通农户），通过组建大农主导的合作社实现其既节约交易成本又相对保证垄断收益的目的。

小农因为资源有限，经济收益少，虽然有合作需求，但是很难产生足够的现实的合作收益，小农之间的同质性、缺乏领头人等，往往也导致合作过程中更高的组织和管理成本，因此，在缺乏外部支持下寄希望于小农之间的联合来提高谈判地位，节约交易成本，客观上是不现实的。除非政府真心实意地支付组织成本，否则，弱势小农其实只有两种选择，要么是单独进行市场交易，承受更高的交易成本；要么加入大农主导的合作组织。

大农手中掌握的经济资源和社会资源都多于普通小农，经营规模大，收益多，相互之间有合作愿望，合作过程中的组织和管理成

① 组织租借用了青木昌彦在《企业的合作博弈理论》中的术语。主要借的是"组织的特质性资源分布不同的组织成员之间，单独使用时其价值就会下降，只有相互联系的成员形成稳定的相互协作关系，这种特质性资源的生产力才会发挥出来，这种基于因联的协作而产生的额外收益被称为组织租"。参见[日]青木昌彦：《企业的合作博弈理论》，1版，34页，北京：中国人民大学出版社，2004。

本相对较小并且容易通过合作收益抵冲。在政府增加新农村建设投入的时候，大农有两种选择：一是成农户间的合伙者，二是通过联合小农组成合作社。虽然后者的组织和管理成本通常高于前者，但也可以获得较高的收益。既可以获得政府针对合作经济组织的财政扶持，也可以比承包更多地分享组织租金。因此，联合小农组织合作社成为大农的主动选择。

这种由强势主体“利益共谋”形成的合作社，当然不会真正地完善合作社内部的合作关系，其购销成本的节约也很会用于汇集社员的购销需求，合作社运行中执行的只能是“大农吃小农”的逻辑。几个大户联合起来，在最终购销方和农户之间充当关键中间商，低价买进农户产品，高价卖出，或者低价买进部门和资本的生产资料和技术，再高价卖给农户。

实质上，这种强势合作社只是在部门和资本组织农民实力不够的情况下，帮助部门和资本对小农的组织，增加了一种类似合伙制企业的中间商，并不能改善小农在市场上的弱势地位，也并不能帮助小农加入生产环节之外的加工和经营环节获取更多利润。但这种合作社造成了合作社发展的虚假繁荣局面，并且改变了财政专项扶持资金维护公平的公益性质。

（一）聚密型社员与普通社员

即使如此，这种合作社的成长空间也处于部门和资本垄断形成的限制之中，其这也决定了普通小农从中分享的好处是非常有限的。因此，对政府有关部门而言，虽然乐于帮助大农建立假合作社以获取财政扶持，并权限于由大农来组织市场需求，但其不愿意大农

领衔的合作社实力增强，成为其通过生产资料供应和农产品销售获利的平等竞争者，因此，部门卵翼下的合作社试点或示范，要么与部门的经营范围完全无关，要么就与部门经营构成上下游关系。这也解释了为什么部门领办合作社方兴未艾：一方面，部门可以通过控制关键环节遏制农户组织议价能力的增强；另一方面，当某个领域具有了某种被意识形态化了的国家战略意义的"政治正确"时，进入该领域的机会收益都会大于机会成本。随着中央文件对合作社工作的重视，各部门追求各自的政绩，政出多门的问题更加突出。此外，从政府部门扶持合作社的公益目标来讲，虽然部门也许乐于见到真正的合作社，但是由于扶持资金有限，而大农事实上已经成长起来，扶持大农主导的合作社比建立普惠制的扶持机制或建立一个更严密的遴选机制行政成本要低很多，同时还可以和大农共谋获得回扣或远期收益，于是，财政扶持合作社资金就倾向于"知假扶假"。

同理，对于资本而言，也仅限于由大农组织市场需求，并不支持发展合作社的谈判能力和经营实力，并且仅仅与合作社发展合同购销关系，并不会发展与农户一体化的合作经济组织，也不会投入很多资本、人力和技术来发展规范的合作经济组织，再高价卖给农户。

四、基于博弈论的对"大农吃小农"逻辑的分析

既然，在合作社的内部分配中，大农和小农之间实质上存在剥夺与被剥夺的关系，也就是说，利益分配上的张力自始至终存在，那么这种"大农吃小农"的合作机制是怎样持续运行的呢？以下通过博弈模型进行分析。

（一）紧密型社员与普通社员的完全信息动态博弈

模型假设

由于精英农户之间的合作类似于合伙制企业，其合作比较紧密；而合作小农之间的合作比较松散，且对大农具有一定依附性，因此，模型将合作社成员分为紧密型社员和普通社员。紧密型社员

在合作社中入股较多，并且对合作社有一定的控制能力，通常是一些种植或者购销大户；普通社员特指一般意义上从事简单农业生产的农户。

假设：(1) 参与人（大农和小农）都以追求各自收益最大化为目标。(2) 参与人拥有对方关于这场博弈的完全的信息。也就是说，所有的参与人对对方在这场博弈中的行动集合、行动顺序、收益函数都有完全的了解。

紧密型社员处在主导地位，其组建合作社的目的就是更多地占有普通社员的剩余。普通社员有两种选择——反抗和沉默。如果反抗的收益大于成本，那么其会毫不犹豫地反抗甚至退出合作社；如果反抗的成本大于收益，那么其就会默默地忍受。紧密型社员下一阶博弈中的策略性应对是：当普通社员选择沉默时，紧密型社员将进一步侵占普通社员的利益；当普通社员反抗时，紧密型社员将对成本—收益进行权衡，选择侵占或者不侵占。这样就形成了一个多阶段完全信息动态博弈框架。

2. 模型建构

模型中一些必要的假设及参数设定如下：

(1) 参与者集合：紧密型社员为 C，普通社员为 P。

(2) 参与者的行动顺序：紧密型社员在资金、权利和社会地位方面都占有优势，因而假定他们最先行动，然后普通社员对紧密型社员的行为做出策略性反应；紧密型社员再对普通社员的行动做出策略性反应，即 C—P—C……当紧密型社员不再采取行动时，博弈终止。

(3) 行动集合：合作社的紧密型社员有激励去侵占普通社员的利益而获取更大的收益，其有两种可能行动：C1＝侵占，C2＝不侵占。普通社员在面对紧密型社员的侵占时有两种可能行动：P1＝沉默，P2＝反抗。

(4) 参数设定：

π_{c_i}：不存在侵占行为时紧密型社员第 i 期获取的利润；

Tp——普通社员第 i 期侵占时普通社员获取的利润；

Te——紧密型社员第 i 期侵占普通社员的收益；

Cc_i——紧密型社员第 i 期侵占普通社员付出的成本；

Cp——普通社员第 i 期反抗紧密型社员付出的代价；

λ_i——普通型社员第 i 期反抗时可挽回的损失的系数（$0 \leqslant \lambda_i \leqslant 1$）。

（5）收益函数。

所有参与者的收益矩阵表，如表1。

表1　参与者的收益矩阵

紧密型 / 普通	侵占	不侵占
反抗	$Tp_i-\lambda_i Te_i-Cp_i$，Te_i-Cc_i	Tp_i-Cp_i，Tc_i
沉默	Tp，Te	Tp，Tc_i

假设在第1期时，$(1-\lambda_1)\ Te_1>Cc_1$，紧密型社员的策略性行为是侵占，那么对于普通社员来讲，若 $Cp<\lambda_1 Te_1$，则沉默是其优势战略；若 $Cp>\lambda_1 Te_1$，则反抗是其优势战略。

在第2期当普通社员保持沉默时，对于紧密型社员来讲，侵占是其优势策略；当普通社员反抗时，若 $(1-\lambda_2)\ Te_2>Cc_2$，则紧密型社员策略性行为仍是侵占；但 $Cc_2>Cc_1$，侵占收益下降；反之，若 $(1-\lambda_2)\ Te_2<Cc_2$，则不侵占。

概括来讲，在第 i 期（$2 \leqslant i<n$），若 $(1-\lambda_i)\ Te_i>Cc_i$，则双方的策略均衡是（侵占，沉默）；若 $(1-\lambda_i)\ Te_i \geqslant Cc_i$，$Cp<\lambda_i Te_i$，则双方的策略均衡是（侵占，反抗）；若 $Cp>\lambda_i Te_i$，则策略均衡是（不侵占，沉默）；若策略均衡是（侵占，沉默），则随着博弈阶数的增加，$Te_i<Tc_i$；若策略均衡是（侵占，反抗），则随着博弈阶数的增加，$Cc_i>Cc_i$。当第 n 期时，紧密型社员将终止侵占，形成的

策略均衡是不侵占，沉默，博弈过程结束。

3. 参与者行为分析

合作社成立初期，普通社员选择离开的成本较小，当其利益被过度侵占时（损失大于不参与合作社所付出的交易成本），即使不依靠集体行动也可能采取反抗行动，而紧密型社员则要为此付出较大的成本，所以前期普通社员与紧密型社员关系相对和谐，紧密型社员不敢轻易，过分侵占普通社员的利益。

随着合作社的发展壮大，整个区域的市场结构将发生变化，合作社的市场势力壮大到可能会使市场结构由原来的充分竞争市场演变为寡头市场，按照豪特林的区位分析方法，“由于交易成本的存在，寡头之间会达成均衡的定价策略，按照区位优势划分市场的份额”。此时普通社员基于个体行动选择脱离合作社的成本提高，这意味着紧密型社员可以利用合作社在市场上的强势地位更多地侵占普通社员的利益，其临界点是侵占普通社员的收益刚好等于因普通社员离开导致规模效应削弱所产生的收益的减少（侵占成本）。

当然，普通社员也可以选择集体行动在合作框架内维护自己的利益，这将在下文中讨论。

（二）普通社员之间合作行动的静态博弈

要对上述博弈行为深入分析，还需要就普通社员内部的集体行动和搭便车问题构建一个静态博弈模型。

1. 模型假设

为了便于分析，不妨简单假设只有两个普通社员，他们之间不能通过信息的沟通达成某种行动上的统一。相反，紧密型社员人数少，在侵占普通社员方面有共同利益，因此更容易形成合谋，可以假定他们是一个行为主体。

2. 模型建构

模型中一些必要的假设及参数设定如下。

(1) 参与者集合。普通社员A，普通社员B。A和B都是追求自身利益最大化的理性经济人，对对方的行为策略和行为函数有全面清晰的认识；A和B同质，具有相同的行为特征和收益函数。

(2) 参与者的行动顺序。由于A和B完全同质，因而哪一方先行动对于最终结果无差别。

(3) 行动集合。由于这一博弈存在的前提条件是紧密型社员对普通社员利益的侵占，因而普通社员存在两种策略，设A的行动集为（A1=沉默，A2=反抗），B的行动集为（B1=沉默，B2=反抗）。

(4) 参数设定。

普通社员反抗的成本为 Cp。如果双方都参与反抗，则成本由双方承担；如果只有一方反抗，那么反抗的成本由反抗者单方承担。

如果双方中有一方反抗，则反抗收益为 $\lambda Te/2$，双方各获得 $\lambda Te/4$；如果双方都反抗，则反抗收益为 λTe，双方各获得 $\lambda Te/2$；如果双方都沉默，则收益为 $-Te$。

(5) 收益函数。

双方的收益矩阵见表2。

表2 普通社员之间的收益矩阵

A \ B	反抗	沉默
反抗	$\lambda Te/2-Cp/2$，$\lambda Te/2-Cp/2$	$\lambda Te/4-Cp$，$\lambda Te/4$
沉默	$\lambda Te/4$，$\lambda Te/4-Cp$	$-Te$，$-Te$

若 $Cp>(1+\lambda/4)Te$，则双方将形成（沉默，沉默）的均衡；若 $\lambda Te/2<Cp<(1+\lambda/4)Te$，则双方的均衡解为（反抗，沉默），（沉默，反抗）；若 $Cp<\lambda Te/2$，则均衡解为（反抗，反抗）。

如前所述，无论普通社员选择沉默还是反抗，只要侵占收益大于其所付出的成本，紧密型社员在下一阶行动中就仍会选择侵占。

如果社员之间合作起来，则紧密型社员所面对的 Cc 将显著增加，当 $(1-\lambda)\ Te-Cc<0$ 时，不侵占成为紧密型社员的优势战略。

3. 简单结论

当 $\lambda Te/2<Cp<(1+\lambda/4)\ Te$ 时，普通社员之间就有激励进行合作，（反抗，反抗）对双方都有利，可以避免利益被继续侵占。但由于缺乏集体行动，普通社员只有在被剥夺到一定程度达到 $Cp<\lambda Te/2$ 时才会形成普遍反抗，形成非合作博弈的“囚徒困境”。

上述博弈模型是对复杂的现实过程的一个过于简单的抽象，但是从中不难发现，合作社本来是“反市场化”的产物①，而资本和部门主导下的合作社实际上是按市场逻辑运行并进行利益分配的，小农无论是单独面对市场，还是加入大户主导的合作组织，都处于边缘化的地位。

五、关于中国农业合作社的实证研究

上述观点在其他学者关于农民合作问题的实证调查中得到了充分证实，以下是一些研究成果的简单摘录。

（一）合作社组建或成员构成

根据农业部2003年软科学课题“农民专业合作社法立法专题研究报告”，由涉农部门、乡村干部、村集体经济组织牵头领办的合作社，17个省（市）的平均比例为35.18%，其中，山西、上海、安徽、贵州的比例都超过了50%。

黄祖辉对浙江全部2 667个农民专业合作组织情况的调查显示，合作组织组建过程中有其他力量介入的较多，农民自己组建的较少，依托外部主体兴办的农民专业合作组织占全部农民合作组织的80%以上（见表3）。② 外部力量的介入对于发展农民合作具有

① 参见苑鹏：《中国农村市场化进程中的农民合作组织研究》，载《中国社会科学》，2001（6）。

② 参见黄祖辉：《农民合作：必然性、变革态势与启示》，载《中国农村经济》，2000（8）。

积极的推进作用，但由于其特定的利益动机，农民在合作组织中的主体地位值得怀疑。

表 3　　浙江省农民专业合作组织的组建情况

	总数	存在依托					不存在依托
		农业部门组建	供销部门组建	科协部门组建	政府其他部门组建	其他为农民自量组建	农民自己组建
数量（个）	2667	1204	99	340	362	142	529
比例（%）	100	45.14	3.38	12.76	13.57	5.32	19.84

（二）合作社的业务领域

合作社经营领域集中于商品率较高的种养业，并且相对兴盛于山东、四川、浙江等农业发达地区。例如，在浙江省农民专业合作组织中，种植业占 35.66%，养殖业占 16.50%，两者合计达到了 52.16%；从事种养业的专业合作组织主要集中于蔬菜、果蔗、水产、家禽、蚕桑等行业，而在粮食生产与经营上分布极少。黄祖辉从农产品的生产技术特性和市场交易特性（如产品的供给与需求弹性、交易频率）角度对此进行了解释。① 本文进一步认为，小农户的粮食生产不能形成足够的收益增量，以及部门、资本和大农难以在粮食生产和流通中对技术、加工或运输进行有效控制，也是缺乏领办农民合作组织的重要原因。

目前全国农民合作组织对农户的覆盖率仍然不到 10%。尽管近年来我国大力推进农业产业结构调整，但直到 2006 年粮食种植面积仍占总播种面积的 2/3，大多数传统小农仍然深困于"小生产与大市场"的矛盾。因此，部门和资本主导的农民合作社对于改善农民中主要群体——小规模粮食生产者——的收入状况的作用非常

① 参见黄祖辉：《农民合作：必然性、发展趋势与启示》，载《中国农村经济》，2000（8）。

有限，长远来看，不利于保障国家粮食安全。

（四）合作社内部的决策与分配

农民专业合作组织多是在原先农村中的专业户、重点户、生产大户、科技示范户的基础上发展起来的。[1]这些大农在合作社中实际处于主导地位，这从理事会成员构成及合作社的决策、分配方式中可以看出。

据国务院发展研究中心与财政部农业司2005年对8省140个农民合作组织（均为中央财政资助的专业协会或专业合作社）所做的抽样调查[2]，合作社理事长中，生产经营大户占49.64%，技术人员占36.69%，企业负责人占39.49%，村干部和政府人员分别占17.27%和18.71%。理事会成员中生产经营大户占55.64%，技术人员占40.77%，普通农户占36.45%。

从股份构成来看，47个有效样本中，理事会成员持股相对较大，理事会所有成员持股平均比例为29.66%，理事长持股平均比例为15.62%，单个普通会员最多持股量的平均比例为9.39%。

从决策来看，决策中心在理事会，全体大会并不是经常召开。127个有效样本中，58个（占45.67%）合作社的重大投资活动（包括对内、对外投资）由理事会决定，51个（占40.16%）由会员（代表）大会决定，由股东会员大会决定的为16个（占12.6%），由理事长决定的为2个。

在进行利益分配的决策中，47.9%的合作组织由理事会决定，35.29%的合作组织由会员（代表）大会决定，14.29%的合作组织由股东大会决定，2.52%的合作组织由理事长决定。

① 参见黄祖辉、徐旭初、冯冠胜：《农民专业合作组织发展的影响因素分析——对浙江省农民专业合作组织发展现状的探讨》，载《中国农村经济》，2002（3）。

② 这140个农民合作组织中，由政府发起的有77个（占55%），由种养殖大户发起的有75个（占53.57%），由营销大户发起的有52个（占37.14%）。参见韩俊、秦中春、张云华、罗丹：《我国农民合作经济组织的发展现状与面临问题》，载《广东合作经济》，2006（4）。

（四）合作社与非社员农户的关系

合作社占有非社员农户剩余的情况也很普遍。根据资料，浙江省台州市共有4.7万农户加入合作社，带动周边农户20多万人。2006年，合作社实现销售收入30亿元，其中周边农户销售额为9亿元，经营利润2.8亿元全部返还给了社员，非合作社成员不参与收益返还。

有研究认为合作社规模扩大将对其盈利性产生影响。从个别合作社的微观运营机制来看，这个逻辑在一定程度上是成立的。比如，根据课题组对于一个农民合作社的调查，仅靠社员的交易额贡献，合作社的毛利润最多仅够抵补其运营成本：该合作社于2007年下半年成立，当年毛利润约为16万元，运营成本为8万元，最终用于分配的净利润是8万元；全部业务中，社员交易额占1/3，产生的毛利润约为5.3（16×1/3）万元，与为开展对社员的服务所付出的成本大体相当（上述8万元成本中包括可变成本与固定成本，固定成本由全体社员共同承担，可变成本由社员与非社员共同承担）。

但是，如果我们把合作社定义为扶助弱小农户，借此解决"三农"问题的具有正外部性的组织，则应看到，与合作社内部的普通小农社员相比，合作社所带动的非社员农户更处于边缘化地位。因此，应将农民加入合作社作为"公法"而不是"私法"来执行，其组织成本当由公共财政承担。

六、结论与政策建议

没有属于农民自己的合作社对其进行直接或间接地支撑，农民就容易沦为各类垄断性力量的盘剥对象。合作社可能不是经营效率最高的组织，但却是农民可以信赖的组织。① 农民合作社除帮助农

① 参见徐祥临：《关于重建农村合作经济组织的思考》，载《农村合作经济经营管理》，2001（1）。

民维护权益外，还是扭转乡村失序、建设农村文化等的重要组织载体，因此，应该从更宽阔的视角理解农民合作而不应仅限于农民专业经济合作。

但是，能够促进公平、保障弱势农民群体权益的合作社，在市场经济条件下和当前的部门利益条块分割的行政生态下却难以形成。与理论界普遍的讨论不同，本文认为，中国农民合作的主要障碍不是农民缺乏合作意识或合作文化，也不是一般性的法律和制度供给不足，甚至在新农村建设国家战略的背景下也不主要是缺少财政支持的问题，真正的核心问题是如何破除涉农部门的部门利益和“下乡”资本相对于小农的优势地位问题。

2007年7月1日《农民专业合作社法》的正式实施并没有改变上述大农领办“假合作社”的发展态势，因为政府部门的约束条件没变，扶持资金优先、符号可见性优先的政绩追求未变，营利性目标没变；资本的约束条件没变，和部门结盟的逻辑没变，短期营利目标未变；政府部门和资本的强势地位没变，优势资源种类（人际关系资源、信息资源）没变；大农的约束条件没变，小农的约束条件，如生产规模小、资源劣势（技术水平、信息资源等），也没有变。如果政府强力按照法律精神规范合作社的话，那么目前的“假合作社”中大户的利益就会受到限制，但是，对于大户的经营能力和贡献不能科学折股，也会导致积极性下降。这表面看起来是合作社治理结构的规范问题，实质上是合作化发展的各种利益主体的资源禀赋、利益结构的对比和连接方式问题。

在这样的情况下，只批评部门和资本基于自身利益发展“假合作社”，或单纯倡导政府扶持、龙头企业扶持，或仅仅强调农民自发自愿，对于形成小农利益可以得到保护和实现的健康的合作社发展格局都是没有大用的。真正重要的是扭转上面揭示的基于部门、资本、大农、小农的资源禀赋和利益结构而生的合作经济组织变异的实际逻辑。

因此，当前迫切需要反思、明确农民合作组织的目标模式，在

资本部门和资本下乡的双向合作过程，实质上是农民专业合作社作为农民本位的双向合作过程。而且，农民专业合作社作为农民本位的双向合作过程，是建立在农民专业合作社基础上的“精英联合”机制，因而本文特别强调：解决“三农”问题，应将农民组织化作为联结城乡资本与农民本位的双向合作过程的基础。

这种

农村资金互助社的"精英俘获"与"大农依赖"[①]

——中央民生新政与"普惠金融[②]"的困境分析

农村资金互助社，狭义的概念是指经银行业监督管理机构批准，由乡（镇）、行政村农民和农村小企业自愿入股组成，为社员提供存款、贷款、结算等业务的社区互助性银行业金融机构。本文将这类组织视为正规的农村资金互助组织。

此外，各地农村确实还存在数量大大超过正规资金互助组织的半正规和非正规资金互助组织。所谓半正规组织是指与正规的寨

① 本文的调研和写作得到了教育部人文社科重大政策项目"我国农村金融体系建设与机制创新研究"（07JZD0009）应急项目"通过新农村建设促进国家金融危机条件下中国经济社会的和谐与可持续发展"（项目编号：09JJD71028）和中国人民大学985工程期项目"中国农村发展哲学社会科学创新基地"的资助。由第二作者刘海英调研起草，第一作者温铁军作为以上科研项目负责人指导调研写作并对本文修改定稿。

② 能够对所有农民提供普惠制金融服务的典型范例，是日本、韩国的综合农协，以及以色列的青布茨和西班牙的蒙达拉宗。其共同特点是把规模运作的金融机构与分散的小农户之间巨大的交易成本通过高度组织化的综合农协的内部化机制予以消化，这是我国缓解"三农"资金瓶颈制约的可资借鉴的制度类型。

村资金互助社有类似的结构和功能，但并未得到金融监管部门的批准，"只获得了地方政府其他部门（民政和工商部门）的许可的资金互助组织。[①] 所谓非正规资金互助组织则是那些没有经过任何政府部门批准，但组织结构和章程与资金互助组织相似的农村资金互助组织。

这三种组织在形式上类似却因有不同的法律地位而支付不同的合法性成本，由此对各自的合作性资源的获取、运营成本和风险，也都有不同的影响。但是，考虑到这三类组织的组织结构、运行机制基本同质，而且组织的发起人一般都会有从非正规到半正规或正规化的预期（事实上也有几家正规资金互助组织正是按照这个步骤完成了正规化的过程），因此，在2007年金融新政正式实施后建立的资金互助社至少在章程和组织形式方面都保持与正规资金互助社一致。所以，本文在不讨论合法性地位的情况下，将三类组织都纳入研究对象范围内。

综上，本文也在广义上将那些以承认个人财产所有权为基础、以自愿入股的形式组织起来的、采用合作组织形式经营的信用组织定为资金互助组织。

一、诱致性制度变迁与变迁主体的异化

一般认为，在2002年正式提出全面小康和城乡统筹的民生新政，随即在2003年强调"三农"问题是重中之重"以表达政府善意的中央政府，为缓解"三农"困境而试图推进的本来是内在地具有普惠性质的农村金融改革，当这种政府善意由主管部门转化为"政府善举"的时候，体现"路径依赖"的部门行为所延续的仍然是20世纪80—90年代的金融资本极度短缺时期以防范风险为主的政策思想，因此而推出的则是降低农村金融准入门槛，利于农民获

① 关于正规金融、非正规金融的概念的划分，比较复杂和多样。本文依从的是左臣明的划分。参见左臣明、马九杰：《正规金融与非正规金融关系研究综述——增加农村金融供给的一个制度视角》，载《河南金融管理干部学院学报》，2005（6）。

得规范化信用服务的有限变革。其中可被理论界附和解释的，或者可被认为符合经济理性的内在逻辑是：农民之所以会自发地踊跃参加资金互助合作组织，主要是因为农民通过参加互助合作组织所能获得的净收益大于其为此付出的成本。

倘若这个逻辑成立，则可以认为，主管部门试图引导农村民间本来就存在的资金互助社向正规化转变，这是一个诱致性制度变迁过程。

历史地看，在中国全面推行正规金融部门的市场化改制之后①，最早复苏的资金互助社创立于2004年，由吉林省梨树县闫家村八户村民发起，即2007年第一个获得银监会资金互助社金融牌照的百信农村资金互助社。这个组织从初创到正规化也证明了诱致性制度变迁过程。它的出现表明农村资金互助合作再次成为一种政府认可的正式的制度安排，正规的合作金融制度在中国产生了。②

但从随后的三年实践可以看出：这场诱致性变迁的主体发生了与政府多部门主导农村投资几乎同样体现“精英俘获”机制的异化——充分利用这个政策利好的往往不是类似闫家村百信互助社最初发起人的普通小农，农村社区精英和外部力量成为资金互助社在全国社区遍地开花的重要推手。

2006年年底，国家在银行普遍存贷差所表现的金融资本初步过剩的条件下，为配合新农村建设战略、化解制约“三农”问题的资金瓶颈约束而逐步放宽了农村金融准入政策，资金互助社这一组织形式及其名称有了合法性，国内迅速出现了大量的资金互

① 1998—2001年中央政府在东亚金融风暴压力下实行国有银行市场化改制的同时，全面取缔了各地乡村组织或供销社主办的两万多家以农民合作基金会为名的农村非规范金融组织。

② 参见何广文：《农村资金互助合作机制及其绩效阐释》，载《中国合作经济》，2007(8)。

在金融系统这个社会生态链条上，从高端到低端都对应着拥有不同资本的利益集团。正规金融业具有排他性进入的高门槛和垄断经营的特性，中小民间资本很难进入金融新政的实施是对过去单一的农村正规金融结构的修正，将金融合法性的链条延伸和外展，使民间资本产业资本获得有限的进入通道。

资金互助社与村镇银行、小额贷款公司一样，本质上是一种非正规的金融组织载体吸纳民间资本的组织形式，相比村镇银行和小额贷款公司，资金互助组织的门槛低，对民间资本靠政策的预期和完成正规化过程的互助社的示范效应而诱发的收益预期，认为这是产业资本升级到金融资本的一条可行的通道。

在资金互助社这一金融组织低端链条上，进入的主要是民间中小资本、农村精英和社会力量，普通农民若要成为主体，那一定需要外部资源的输入与扶助。本所谓的外部资源包括地方政府、研究机构和公益组织等。

根据韦伯的"三位一体"的分层标准，农村社区精英指的是"那些具有特殊才能，在某一方面或某一活动领域具有杰出才能的社区成员，他们往往是在权力、声望和财富等方面占有较大优势的个体或群体"②。显然，在这里是根据社区成员所占有的资源以及资源的重要性来界定精英群体的。

梨树县闫家村互信资金互助社挂牌后，来这里取经的人络绎不绝。但除了政府部门、学者之外，来的都是手里有些钱，希望能借这个政策进入金融领域的人，其中几乎没有真正的农民。该合作社

① 2010年3月，江苏省泰州市农工部门问江苏一家非正规的资金互助社"能批准你办的宫廷互助社负责人"："国家只同意一个"。

② 李婵：《农村社区精英研究综述》，载《中共济南市委党校学报》，2004年03期。

理事长兼出纳人员，最后成为富人的游戏，其中也担心合作社变成富人的游戏，行政主体中的农村社区内部力量主要是指体制内遗漏的基层金融人才、各种民间金融从业者、农村政治和经济精英。

20世纪80—90年代是民间金融生存环境相对宽松的时期，不但农村合作基金会遍地开花，而且金融掮客、储蓄会会社、钱庄也甚为活跃，这期间积累了大量的基层金融人才，尤其是农村合作基金会的庇荫存在，为民间金融匹配做了经验和人员的积累。此外，遍布乡村的农信社代办站人员都有最初级的信贷操作实践。分别的林商业银行基层部门遗漏的人员及以往的民间高利贷者，也转换成为资金互助社的发起人，纷纷汇集到这条可能的合法化通道中来。

在农村发动、组织农民参与资金互助社，发起人一般都得是有信誉、有凝聚力的农民，在农村，有威信和经济能力的人，除了上面提到的基层金融从业者外，能利用这一政策利好的主要是村组干部和当地经济精英，他们自身有一定的经济实力，也可以承担最初的发动组织成本，同时，可以通过自己所在的社会资源网络将资源平移到新的组织中去，降低组织最初的发起和运营成本。

总之，进入21世纪以来中央政府的民生新政及2006年配合新农村建设国家战略而推出的以三种小型农村金融形式为主的利好政策，一般情况下不可能实现这种政策内含的普惠金融目标，中国人民大学乡村建设中心的基层试点情况和已经完成的国家社科基金重点项目报告在实践和理论两个层次都表明，除非外部力量介入，否则不可能有助于促进普通农民参与。①

前面所述的两种社区精英属于社区内生力量，其具有支付前期动员成本和组织成本的能力。还有一部分资金互助组织的发起主要

① 温铁军、仝志辉等在国家社科基金重点项目研究中分析了部门和资本“下乡”的“精英俘获”机制作用，发现只有在外部社会力量理性介入的条件下才能改变。参见温铁军主编《中国新农村建设报告》，第148页，福州，福建人民出版社，2010。

来自社区外部力量——政府、外部社会组织和个人——的推动。因为力量来源不同，所以在这个组织平台上也就体现了不同的利益诉求。

外部力量推动的资金互助社，因为有外部资源输入，有可能对非社区精英进行培养，同时进行合作理念与价值的倡导，所以往往会具有更多的非经济功能。当然，外部力量依靠原有精英可以减小发动、组织成本，相对容易地进入社区，也由此会出现加剧资源分配分化的状况。

外部力量一般不参与经济收益分配，但对资源如何分配有话语权，另外，当资源输入足够大的时候，可能将社区原本存在的矛盾和问题暂时掩盖，达成一种合作的假象。

从农民的参与动机来看，当农民清晰地预期到组建资金互助社就意味着有钱和资源投入进来时，参加合作社有可能成为"钓鱼"行为。

综上所述，资金互助组织在新制度正式实施后，行动主体从最初的草根实验迁移到了社区精英、政府和外部力量。资金互助社的组织形式也满足了不同利益相关者的偏好，却并非均衡状态。但只要中央政府不再强调"构建服务三农的农村金融体系"这种普惠金融的政策指向，那么无论这些组织是否为合作金融组织，农民是否作为主体参与民主管理，它们开展的业务和现存的商业金融机构相比，就不仅更贴近农村的需求，在满足金融服务方面具有正外部性，而且在无论何种政治体制的农村制度史上也同样有类似作用。①

二、股份的非均齐性与对大农依赖的现实性

经典的西方合作社原则规定，社员股金具有均齐性和有限性的

① 参见温铁军、冯开文：《旧中国工商业资本与金融资本对小农经济的剥夺》，载《战略与管理》，1996（秋季号）。

特点，合作社社员不因股金的差别而有地位的差别，这个原则限制了资本集中度，可以防止大资本控制合作社，也是合作社“人合”之区别于股份公司“资合”的基本特征。

不过，从世界范围看，一方面，信用合作运动为了适应经济发展的潮流，其基本原则也发生了一定程度的异化：非盈利、一人一票的公平原则被强调发展和承认差别的原则所取代，出现了互助合作制向股份合作制转变的趋势。① 这种趋势在中国的农村资金互助社实践中也得到了普遍的体现。另一方面，实践也证明，劳动的联合必然排斥资本的集中。这对于以货币经营为主业的农村资金互助社来说，无疑是个很大的局限。

信用合作因为以经营货币为主，所以与农村专业合作社相比，对资金的依赖更大。信用合作的资金主要来源于两部分：社员股金和社员存款。经典的合作社经营绩效考核标准是它为社员提供服务的质量，而不是盈余。这个特征也影响了信用社的资金来源——以盈利为目的的资金一般不会被投入信用社中（张元红，2002）。

随着资金互助社的合法性地位的提高，资金互助社的发起人大部分为社区精英，获得投资收益而不是享受借贷服务成为其主要目标，所以，在现在的资金互助社的制度设计中，通过设置投资股来保障大股东的投资收益也是出于吸引资金的现实考虑。

合作社成员分为发起人和普通社员两种。发起人在合作社中所占股本具有绝对优势。发起人数——本文称为核心股东的人数——和民间传统的互助金融人数大致相当。普通社员看重贷款，投入多少股份是由贷款需求的大小来决定的。合作社的治理一般由发起人控制，小农户对合作社的决策影响力一般很小。虽然几乎每家互助社都会依照银监会的章程指引，设立社员大会并将其作为名义上的最高决策机构，但社员代表一般从大户中选出，有的互助社在发起

① 参见张元红、李静、张军：《农村金融改革与发展》，载《经济研究参考》，2002(87)。

时就明确了入股除直接进入理事会此类互助社的利润按股分配"合人中国乡村具有基于血缘和地缘的互助传统，但一般只是在相应的范围发挥作用，如果超越信任半径参加互助合作组织的成员来源越来越复杂多样，那么传统的亲缘关系会更多地让位于物质利益关系。在这种背景下互助合作组织内部的等价互利原则就显得越来越重要，即要求股份和权力关系对称。

一些合作社的股份保持大致均等，改变有以下几种情况：一是在外部资源占有绝对优势的情况下，参与社员为了分红和管理的方便保证了股份的均衡性。如安徽肥西县小井资金互助社，在30多万元的股本中，外部的公益组织投入了25万元，社员入股大都在3 000元左右。二是社员大部分在亲缘关系之内，如安徽明光市潘村镇兴旺村资金互助社的9位发起人是亲戚关系，而且社员规模不大。湖北监利县的养老基金因为成员皆是村中老年人，社员的同质性使得社员股份差异不大。

为了既能吸引资本，也能体现资金互助的基本原则并保障社员的权力，在股权设置上，资金互助社设置了多种股权。以吉林梨树资金互助社模式为例，其分别设置了资格股、投资股、流动股、国家社会公共股。

资格股是成为社员的"入门券"，各地对资格股都有一个最低限度，为100～5 000元。拥有资格股的社员有投票权，并可享受资金服务。一些社员入社纯粹是为了应急，在认购股份之后立即申请贷款；为了避免他们在交易结束后立即退股，一般规定了退出时限，比如在两年或者三年内不允许退股，但可以转让。为了未来能获得更多的贷款，社员可以继续认购数量不等的投资股，但投资股的权益和资格股不对等。此外，一些由外部力量推动的资金互助社往往有外部股金。这些股金中，有的是将村集体的资产作为公共股，因为集体资产的社区共有特性，所以它的存在保证了非社员享受金融服务，安徽省太湖县小池镇的资金互助社即是如此。而国家社会公共股是指来自合作社社员以外的政府、社会团体、集体或个

人捐助的资金，捐助者不享有任何权利，但有权力指定用途，比如充实风险基金或者奖励基金等。

刚刚在中国农村兴起的资金互助社不能完全遵从国际通行的合作社基本原则是和当前所处阶段相关的。普遍存在的小农受其经济基础地位的约束，缺乏独立从事商品生产的意识和能力，对大农具有一种天然的依附性，只有现存的大量小农逐步转变为商品化生产水平较高的大农的时候，合作社内部社员平等的民主治理意识才有可能真正确立，以西方小农场主为合作成员而建立的国际通行的合作社原则才有可能在中国得到完全贯彻。

基础设施的建设与维护面临两方面困境：一方面是地方政府对投资的意愿低，农民参与和配合的意愿低。

本文结合中国经济转型整体演变和当前农业内部微观要素结构变化的大背景，在总结各地农村基础设施有效投入案例的基础上，结合对国际经验的比较分析，提出了建立农村基础设施投资的长效机制的建议。

一、问题的提出

以往对农村基础设施建设的研究，多是从微观视角出发，探讨农村基础设施与农业生产率的关系及其对农村经济发展的作用等，并且，大多将其当做一般性的基础设施，采用投入产出方法分析考察。这显然忽视了农村基础设施作为公共品所具有的正外部性特点。而单纯地从公共品的角度考察，也都受制于经典理论所指出的“公地悲剧”“集体行动困境”及“公共池塘资源”等管理问题，因而难以单一地依靠市场或科层组织（企业组织或者行政官僚组织）

① 本文是国家发改委项目“农村投资长效机制课题研究”的研究成果，课题负责人为温铁军教授；第一、第二作者为课题组成员，其他课题组成员为高瑞（国家发改委宏观经济研究院综合司副司长），徐启元（国家发改委国民经济综合司），孙永生（中国公安大学讲师），中国人民大学张广辉，兰永海，王海侠，张琴，曾天云也共同参与了项目讨论及报告写作，在此一并致谢。原文参见杨帅，董筱丹，温铁军：《农村基础设施长效投入的问题，经验与对策》，载《中州学刊》，2014（6）。

农村基础设施长效投入的问题、经验与对策[①]

农村基础设施投入具有双重正外部性。一是从一般微观视角考察，其因具有公共品属性而具有经济正外部性；二是从国家宏观战略来看，其具有消化经济波动和稳定社会风险的正外部性。

但是，农业比较收益低下和农村去组织化的现实使得当前农村基础设施的建设与维护面临着“两高两低”的困境：一方面是劳动力投入的机会成本高，政府与农户的交易成本高；另一方面是地方财政投资的意愿低，农民参与和配合的意愿低。

本文结合中国经济格局整体演变和当前农业内部微观要素结构变化的大背景，在总结各地农村基础设施有效投入案例的基础上，结合对国际经验的比较分析，提出了建立农村基础设施投资的长效机制的建议。

一、问题的提出

以往对农村基础设施建设的研究，多是从微观视角出发，探讨农村基础设施与农业生产率的关系及其对农村经济发展的作用等，并且，大多将其当做一般性的基础设施，采用投入产出方法分析考察。这显然忽视了农村基础设施作为公共品所具有的正外部性特点。而单纯地从公共品的角度考察，也都受制于经典理论所指出的“公地悲剧”“集体行动困境”及“公共池塘资源”等管理问题，因而难以单一地依靠市场或科层组织（企业组织或者行政官僚组织）

---

① 本文是国家发改委项目“农村投资长效机制课题研究”的研究成果，课题负责人为温铁军教授；第一、第二作者为课题组成员，其他课题组成员为高杲（国家发改委国民经济综合司副司长）、徐启元（国家发改委国民经济综合司）、孙永生（中国公安大学讲师）。中国人民大学武广汉、兰永海、王海侠、张琴、曾天云也共同参与了项目讨论及报告写作，在此一并致谢。原文参见杨帅、董筱丹、温铁军：《农村基础设施长效投入的问题、经验与对策》，载《中州学刊》，2014（6）。

进行治理。[①]

更进一步地，在当前政府主导大力实施新农村建设国家战略的背景下，农村基础设施建设面临的外部环境及其在国家宏观战略中的地位、作用和以往也有很大不同。

回顾新中国成立以来六十余年的工业化进程，农村事实上发挥了中国宏观经济波动实现“软着陆”的载体、城市过剩资本的“资产池”和劳动力“蓄水池”的多重功能，对于维持中国经济、社会长期稳定具有重要作用。2008 年美国金融危机引发世界经济危机后，2009 年传导至中国致使沿海出口加工企业大量倒闭。而中国政府早在 2005 年就提出了社会主义新农村建设的国家战略，到 2011 年连续六年“三农”总投资约 4.3 万亿元，在“‘三农’问题是重中之重”的指导思想下将农村打造成了消纳生产过剩的“第二资产池”。在世界性经济危机到来时乡土社会吸纳了沿海 2 500 万失业打工者，维护了社会稳定，实现了中国经济的“软着陆”。

因此，从一般微观视角来看，农村基础设施投入因其公共品属性而具有经济正外部性，从国家宏观战略来看其具有消化经济波动和稳定社会风险的正外部性。这两重正外部性的存在客观上造成了只能由中央政府承担粮食安全、农村稳定及农业发展等重大问题的最终责任，而“公司化”的地方政府和考虑市场收益的分散的个体小农都不可能自觉自愿地响应“‘三农’问题是重中之重”的号召。实际操作中，国家投入资金在经由官僚体系下达到农村基层时，也越来越普遍地出现了“精英俘获”、利益集团占有国家普惠政策收益的情况，从而出现了“中央领导热，地方部门冷；农民反响弱，精英得好处”的现象。

基于对这种深层次的复杂矛盾的理解，本文结合中国整体经济格局演变和当前农村经济社会结构变化的背景，并结合国内国际实

① 参见［美］奥斯特罗姆：《公共事务的治理之道》，10 页，上海，三联书店，2000。

践经验来思考如何建立农村基础设施投资的长效机制。[①]

二、农村基础设施投入中的"两高两低"困境

农村基础设施投入两重正外部性的存在，加上农业比较收益低下和农村去组织化的现实，使得当前农村基础设施的建设和维护面临着"两高两低"的困境，即劳动力投入的机会成本高、农民参与和配合的意愿低，政府与农户的交易成本高、地方财政投资的意愿和投资的强度低。

（一）劳动力投入机会成本高

随着农村劳动力大量外出务工，农业领域劳动投入的机会成本被大大推高，这极大地影响了农村基础设施的有效投入。

改革开放前，中国主要以高度组织化的农村集体为基础，由国家、地方部门和农村集体共同组成投资主体，由政府动员成规模的农村劳动力实施灌溉、防洪、水土改良等劳动密集型建设项目，通过这种以集体化为形式的强制动员和行政拨款相结合的制度安排，中国实现了超越一般微观层面的要素替代，即用成规模的劳动力替代过度稀缺的资本，这是中国作为资本极度稀缺的后发工业化国家摆脱外部资金依赖的重要投资机制创新。[①] 根据有关研究，新中国成立至农村家庭承包制改革之前的30年所兴修的水利工程中，国家总投资共763亿元，而社队自筹及劳动积累估计达580亿元。[②]

农村家庭承包制改革之后的相当长时间内，农村基本建设仍然维持着以劳动力投入为重要部分的投资机制，1989—2000年，全国平均每年投入劳动积累工72.2亿个工日，如果以每个工日10元计，则农民每年对水利投入的积累达722亿元。[③] 如此推算，1989

① 参见董筱丹、杨帅、薛翠、温铁军：《中国特色之工业化与中国经验》，载《中国人民大学学报》，2011（1）。

② 参见林万龙：《乡村社区公共产品制度外筹资：历史现状及改革》，载《经济研究参考》，2002（79）。

③ 参见郑凤田：《我国农田水利建设的反思：问题、困境及出路》，载《湖南农业科学》，2011（2）。

年至2000年农民对水利的投入累计达8 664亿元；若没有农民的“两工”投入，则政府很难靠自身财力悉数承担这些开支。

农村税费改革后，由于新的农业基础设施建设投入机制一直没有建立起来，全国农民兴修农田水利投工量锐减，1998年超过了100亿个工日，2003年减少到了47亿个工日，2004年不到30亿个工日。国家水利部副部长翟浩辉指出：2004—2005年，全国农田水利基本建设农民投工比1998—1999年下降了近70%，完成的土方量下降了59%，改造中低产田面积下降了38%，新增恢复改善灌溉面积减少了35%。如果想补足这个劳动投入的缺口，那么即使每个工日只按10元计算，我国每年仅农田水利建设投入的缺口都将超过700亿元。[①] 而如果按照地方政府公布的当地最低工资标准折算，则至少10倍于此。如果按照近些年来沿海地区的劳动力市场化工价每天300元计算，则折合2.1万亿元。

客观来看，大批劳动力外出打工确实有促使劳动力市场化和提高农民现金收入的积极作用，但同时也造成农村劳动价格显性化，劳动力投入农业的机会成本大幅上升，以致在乡的青壮年劳动力不愿意将劳动力投入农业领域，而宁愿选择“被动闲暇”。[②] 因此，30年来大力推行的市场化改革已经从根本上改变了由于劳动力无限供给而形成的不计代价的劳动替代资本投入的内在机制，而使得改革前相对有效的劳动替代资本的基本建设投入方式难以恢复。

（二）小农户参与和配合意愿低

主体特性及其预期决定了其投资行为。当前农村基础设施建设中的另一个困境是作为最大受益群体的广大农民投入和参与积极性不高。以农田水利建设为利，尽管2004年中国结束了长达2 000多年的农业税，农民显性负担得到了直接的解决，但是，一方面，

---

① 参见姚润丰．700亿元投入缺口导致我国农田水利基建总体滑坡．见新华网，2005-07-21。

② 参见刘怀宇、李晨婕、温铁军：《“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响》，载《中国人民大学学报》，2008（6）。

城乡二元结构所内含的农业比较收益低的矛盾仍然存在，对农田水利设施的建设和养护进行投入和管理在经济上不合算；另一方面，农村中长达20～30年的外出打工潮仍然持续，且随着新生代农民工城镇化程度的加深，很多地区的农业劳动力都已高度女性化和老龄化，这部分群体因其拥有的人力资源和自然资源很难与外部资本相结合而难以获得发展，但守着家中的几亩土地倒也不至于有生存之虞，对他们而言，农业是提供就业、维持基本生存保障的，不可能像20世纪80年代家庭承包责任制实施之初那样成为获取经营收益的手段。农村中的这种社会结构变化及其连带的对农业功能的定位，也使得大多数农户主动从事或参与农村基础设施建设的意愿非常低。

由于农产品价格低，从事农业的比较收益低，农村劳动力大量外流，从而导致农业的劳动生产率低，农民投资水利设施建设不能取得明显的收益回报；而与此同时，由于水利工程施工普遍提高了机械化程度而导致修建成本高，再加上用工成本因比照城市水平而逐年递增，农田水利设施的建设成本被大幅推高——水利设施建设中出现了中央政府热、基层农民冷的尴尬局面。

比较而言，那些以种植高收益经济作物为主的农户有比较大的投入积极性。这些农户在其利益范围内，无须政府动员，也会主动投资和管理农田水利设施。但由于受到资金、技术和政策等方面的限制，其主要投资方向是产权明晰、能避免搭便车现象的中小型水利设施。农田水利设施完全发挥作用需要整体性，动员量大面广的小农户投入与参与，这是建设协调、有效的农田水利系统的关键。

实践中，那些水利设施市场化改革相对比较成功的地区，大多是可以从农业中获得足够的剩余来支付农田水利设施维护成本的，其农业生产以种植经济作物为主，比如果树、蔬菜等。在这些地方，通过“招、拍、挂”进行水资源使用的市场化改革，可以行得通。而且，为了获得稳定的水量，很多地方的农户都使用管道浇灌，不再使用明渠，大大降低了用水过程中搭便车的可能。而在传

统作物种植区域，农村剩下的大多是六十岁以上的老人，水利设施“最后一公里”的问题表现得最为突出，即使有现成的机井，他们也不愿意买水管、付水费。

因此，区域性旱灾中，我们看到的是中央政府一头着急，大力号召抗旱；而地方政府和农民却并没有积极性，只是消极抗旱。有的地方是塘库里有水，但却灌不到地里。

（三）政府与农户交易成本高

当前，农村组织缺失、农户大量分散造成包括政府在内的任何外部主体与农户之间的交易成本畸高，这成为影响农村基础设施长效投入的另一个关键因素。

中国是在20世纪80年代初期首先恢复分散的小农经济的条件下逐步进入以市场化为导向的经济体制和治理结构变迁过程的，这引发了农村公共产品供给制度的根本性变革。随着人民公社的解体和农户家庭承包制的落实，尽管以兼业化农户为主的农业生产经营主体对农村公共产品有强烈的需求，但现实生活中，一方面，由于农户组织化基础大为削弱，集体化时期的公共产品供给制度无法有效运行；另一方面，分散的小农为抗御市场风险而普遍兼业化经营的生产方式及其决定的小农村社制经济基础，必然存在与现代上层建筑方面的复杂矛盾，表现为农民与公司化的、致力于推进工业化和城市化的现代政府之间交易费用畸高。

20世纪90年代以来，在财政压力下被动推进的改革使农村上层建筑日益表现为对于小农经济基础的反作用，最终造成政府与农民之间的矛盾大量爆发而不得不多次推出税费改革政策，客观上也进一步加剧了农村公共投入的困境。

随着20世纪90年代后期农业两税征收方式改变为“户交户结”，传统农区获取公共财政资金的成本增大，导致普遍欠税和公共负债逐年递增。自20世纪90年代以来县以下乡村基层公共负债近万亿元，甚至使得任何上级下拨的资金都可能成为基层政府应对开支和偿付债务的来源。“三提五统”（三项乡统筹和五项村提留）

和“两工”（劳动积累工和义务工）完全取消后，一方面大大减轻了农民的负担；另一方面也相当于把乡村财政支农的基础抽掉了，并消除了乡村在农田水利建设上直接使用劳动力的可能，而新的乡村财政来源和基础设施投入来源也一直未能建立，这客观上使农村基础设施建设，特别是与农民生产生活息息相关的小型基础设施建设失去了可靠的投入渠道。

随着中央政府在世纪之交做出反哺“三农”的重大战略调整，大量财政资金投向农村。自中央 2005 年提出新农村建设战略以来，截至 2013 年年底，向农村投资的总规模超过 8 万亿元，加大了对农村公共品的财政投入。但由于长期的去组织化改革削弱了村庄的组织基础，政府与分散的农户间过高的交易费用不仅使得政府投入的项目成本及其可持续效力大大降低，而且往往由于“精英俘获”使得资源在农村内部难以被公平分享。

因此，当前农村不仅自身缺乏对农村公共产品供给的激励，而且使得有惠民意愿的政府不得不面对农村组织解体后带来的其与分散的小农户之间越来越高的交易成本的问题。

（四）地方财政投入意愿和强度低

当前中国财税结构的不对称及中央、地方发展目标的不一致造成的地方行为变异，是影响农村基本建设长效投入的又一个重要因素。

在严重的财政危机背景下启动的旨在调整中央—地方财政关系的两次重大改革——1984 年启动的财政分级承包和 1994 年开始实行的分税制改革，一方面极大程度地“调动了地方各级政府和部门当家理财的积极性”，为缓解中央财政困境发挥了重要作用，但另一方面也不可避免地催化、膨胀了政府官僚体系的“条块分割”，部门至上与地方各自为政的体制弊端至今已经演变为利益分配结构固化其中的沉疴痼疾，其所造成的巨大制度成本，地方只能上推给中央政府承担。在这种制度收益与制度成本完全不对等的体制下，与农业和农村相关的职能部门在投入问题上的思维和行为，基本上

都遵循“劣币驱逐良币”规律，以部门利益最大化作为主要取向；而已经公司化的地方政府的各种涉农部门则实际上把上级政府的投入也视为招商引资来获得利益分配。

21世纪初，中国终于从总体上告别了资本短缺，进入资本过剩时代。中央政府先后提出“‘三农’问题是重中之重”“建设社会主义新农村”等重大的方针、政策，并配以巨额财政资金，农村中的交通、医疗、水利等公共产品的硬件设施大为改观；但与此同时，地方则进入工业化、城市化的加速通道，很多地方连乡镇一级都大办开发区，这就需要先行投入大量资金启动基础设施建设——在这种情况下，地方财政除维持运转开支外大部分都用到了“谋发展”“保增长”所必需的基础设施建设上。这使得不仅无法对上级下拨的支农资金进行配套投入，而且将上级财政的项目款挪做他用的情况普遍发生。还有的地方政府为了追求政绩、完成招商引资任务，将基础设施建设配套作为招商引资中的优惠条件，只对承载投资的地域范围实施项目建设，将国家投资变成了投资者的开支节余。这种总体上重工轻农、重城轻乡，实践上往往重“大资”（即规模相对较大的投资者）轻“小农”的公共资源分配取向，使得真正能惠及一般农户、体现财政普惠制功能的农村基础设施建设投资规模非常有限。

应该说，当前农村基础设施建设面临的“两高两低”困境，是20世纪80年代以来的农村改革在促进农业发展的同时，产生的另一个客观结果。制度变迁客观上具有不可逆性，农村家庭承包经营的基本经济制度，以及自上而下构建的科层制乡村治理结构也不会轻易改变。因此，我们需要在现有体制条件下探索如何进行制度创新和组织创新，才有可能相对解决现在农村公共投入面临的困境。

三、各地农村基础设施长效投资方式的探索

近年来，在许多农村地区涌现出了依靠自身的组织建设、结合外部资源投入来有效提供村庄公共品的案例，本文选取了其中三个

典型案例加以分析。

（一）平原乡：农民综合性合作组织对接政府投资顺利推进工程实施

安徽省平原乡的兴农合作社是一家由当地农民自发组建的综合性合作组织。兴农合作社成立于 2004 年，当年有 40 户入股，到 2009 年社员已经达到 400 余户，分成 15 个互助小组，范围涵盖周围的 3 个行政村。经过多年的摸索，该合作社已经持续多年地运营着联合购销、生态酒厂、资金互助、乡村文化活动等合作项目，并且在这些生产、文化合作活动的相互作用中培育出了自己的合作文化，保证了社员真正的参与性。

由于该合作社发展形势较好，在当地也产生了极大的反响，并引起了安徽省高层相关部门的注意。鉴于历年的土地治理项目经费被层层挪用的情况严重，主管部门开始尝试由合作社来承接项目，安徽省于 2008 年批准了四个试点，兴农合作社成为试点之一。

该项目获得政府财政资金拨款 92.5 万元，主要工程是对村庄 2 000 亩土地上的生产道路、沟渠桥梁进行修整，以及种树打井等。实施中的具体经验包括以下几点。

一是由合作社直接对接财政支农资金，形成合作社与项目主管部门（区农发局）相互协作、相互制约的机制，对资金使用和工程质量形成有效监督。在实际的执行中，由区农发局负责招标，兴农合作社派出五人小组监督施工质量，工程结束后需由合作社的监督小组出具工程合格意见，施工单位才能到相关部门结算工程款。针对项目实施中出现的质量问题，比如修建的一处桥梁因混凝土厚度不够，建成后不久就被车压垮，另有几处路基的混合土中石灰含量达不到要求等，都被合作社社员及监督小组及时发现，并形成书面材料交到区农发局，迫使施工暂时停止，直到符合质量要求时才重新施工。

二是由合作社发动社区参与选择项目，更具有针对性。在具体运作时，先由 2 000 亩土地涉及的 8 个互助组向合作社提交本庄土

地需要的项目，如几座桥、几眼井、几条路等，并在村庄图上标示出具体位置，由合作社组成项目组成员到实地查看，确定后再形成材料上报申请实施。

三是在项目实施中由合作社出面对利益相关农户进行协调，使得项目得以顺利推进，并极大地节约了项目成本。比如，对于沟渠路桥的规划线路，以及修整的先后顺序，都由合作社召集社员在内部进行统一协调；在修路挖渠需要占用农户的地或砍除树木时，也是通过合作社的组织力量，没有花费任何占地（木）补偿和工作费用就得到了很好的协调。

在这个案例中，农村自发形成的综合性合作组织，实际上已经在自身长期的发展中支付了前期的组织成本，因而可以在对接政府的农田综合整治项目时，极大地节约与工程所涉农户间的协调成本；同时，由于广泛动员起了广大社员参与工程而有效地保证了工程的施工质量。

（二）皮村：引入外部资源、撬动社会其他资源共同参与公共品供给

皮村位于河北省内有“天下裘都”之称的营水镇镇区东南4公里处，是一个只有600多人口的小村。村内年轻人大多以皮草加工贩卖为业，或在附近镇上打工，村内从事农业耕作的主要是不能进入这些行业的妇女、老人。皮村在农业税时期因税费征收积累了大量的矛盾，村庄内分成了好几个派别，各派的精英代表轮流上台收钱、下台上访，使该村成为当地远近闻名的“上访村”，村里的公共品供给更是长期陷于瘫痪。

2007年，应村民请求及镇政府领导的邀请，常年在北京经营裘皮服装的亿万富翁忠文回村任村党支部书记。历经两年多，该村从“上访村”变为一个被媒体大量报道的“明星村”，村里成立了裘皮和蔬菜合作社，村民集中精力发展生产，上访绝迹。这个巨大的转变是从改善村内的路、水这些基础设施开始的。

皮村推进村庄基础设施建设的基本做法如下：首先是重建村庄

基层组织，通过组织带动村庄建设与发展。在邀请亿万富翁回村担任村党支部书记后，原来矛盾对立的乡土精英同时也被吸收到村两委组织中。不仅如此，以村两委为核心，恢复或新建了民兵连、村民小组组织、青年突击队、护林护路队、治安巡逻队等群众组织，并推举出了群众代表。以这些组织为核心，发动组织村民参与村庄公共事务。在皮村，吃水难、行路难是皮村老百姓当时面临的最困难的两件事。恢复运转的村两委组织很快就召集村民大会，商议安装自来水管道、打深井、修路工作计划，两天后就完成了制定全村修路路线规划和敲定道路、自来水管和打井施工队等事项。

其次是在外部资源的带动下，各种存量社会资源都被调动起来参与到村庄建设中。这些基础设施的改善无疑需要大量资金，而当时村财务仅有余款 8 000 元。在村民大会上，忠文个人捐资 10 万元，带动其他 24 位村内精英和热心村民陆续捐资 18 000 余元。这些钱尽管相对整个工程款来说是杯水车薪，但对动员全村民力起到了巨大作用，其后的修路工程中，村民在村两委的带领下自愿出义务工参与平整路基等工作。全村 80%以上的人都出过义务工，每天少则六七十人，最多时达到 200 多人，历时 3 个月完成了动土 30 万立方米、植树 18 000 棵的工作量，总出工量按当地工价算折合人民币 120 万元以上。

其他基础设施建设的进展更为顺利。仅用了 10 天时间，村内 25 盏路灯即安装完毕；30 天后，新打一眼 340 米深的水井，并安装了自动调节装置，全村完成铺设 5 000 多米长的自来水管道，使家家户户足不出户可以用上自来水，彻底解决了困扰村民多年的吃水难问题；100 天后，道路通车。

皮村对村庄基本建设投入的过程，实际上也是一个对村庄进行广泛动员、对村民开展互助合作进行初步演练的过程。之后，皮村进入了重点发展合作经济组织的阶段。忠文带领村两委制定了 3～5 年和 5～10 年的发展规划，充分利用各种资源发展农民合作，使村民走向共同致富之路。皮村主要集中于三个合作社的建设和发

展：裘皮服装专业合作社、蔬菜大棚专业合作社和养鸡合作社，目前吸纳了村庄约70%的农户。

在这个案例中，外部增量资源主要是由离乡的富商来提供，而且其本人并不参与增量收益的分配。在更一般的情形下，提供增量资源的主体既可以是个人，也可以是外部组织，更多的时候是来源于政府的投入，同时撬动社会其他资源共同参与。

（三）大徐村：依托村级组织使农村基建投资与村庄治理改善相互促进①

河南宁陵张公镇大徐村利用中央彩票公益金进行的整村推进，是一个依托村级两委组织使农村基础设施投资与村庄治理改善相互促进的很好的案例。

大徐村2009年被确定为利用中央彩票公益金进行整村推进的15个试点村之一，总投资为155万元，另外还整合了其他部门的资金约20万元；加之村庄内部的组织管理和资源动员，不到一年的时间里完成了多个项目，包括村内到户道路投资116万元，路灯40盏10万元，村文化室和公厕10万元，打8口灌溉井4万元，另外有15万元用于村级互助资金。整合的部门资金主要用于建文化广场和购买健身器材、平整土地、整治河塘、建沼气池和村办公楼等。

大徐村依托有良好组织基础的两委班子推进的整村推进，在村庄基础设施建设中取得了很好的效果。

首先，在国家财政资金投入，以及两委干部的带动投入下，有效动员了村内各种资源。村两委的主要成员不仅在组织项目的实施中花费了大量的时间和精力，而且付出了大量的资金。书记兼村长为实施项目付出了10多万元，副村长付出了5万元，会计付出了6 000元。项目实施过程中，全村动员了500多个义务工，只花费

① 案例资料由中国人民大学农业与农村发展学院汪三贵、仝志辉提供，根据行文需要进行了整理，在此致谢。

了2万多元就将废坑和旧河道填平，增加了148亩可利用的土地（其中耕地80亩）。这在多数村庄都是不可想象的。

其次，基层干部的表率作用和工作方法的改进极大地降低了项目推进中的协调成本。为了加宽村里的主干道，书记兼村长和家人带头拆除了自家的院墙和部分房子，损失15万元。此后，有36户农户自动拆除了院墙和部分房屋。一位妇女说得很实在：“开始知道要拆院墙和房子（损失8万～9万元），哭了两天没有吃饭，但想到把路修宽对大家有好处，而且书记和他的两个兄弟已经带头把房子拆了，自己打电话让丈夫从商丘市回来把房子拆了”。

最后，所有项目在一年内基本建成，不仅村庄在多方面发生了巨大的变化，而且改善了村级治理，村民更加团结，关系更加和谐，村级事务更容易得到农户的支持。村民对村庄的发展前景充满了信心。

大徐村项目实施中最主要的特点在于现有的基层组织结合大规模的政府投入，产生了最大的效果。一方面，如果没有大规模外部资源（包括资金和监管）的持续投入，那么很难动员起村内的资源用于发展，这些资源要么外流（主要劳动力外出，资金通过储蓄流向城市），要么在无益的活动中浪费（如在农村盛行的打牌、打麻将和赌博活动）。没有外部资源的支持，社区精英也没有能力和意愿单独投资于社区的发展，社区治理也难以得到改善。

另一方面，如果没有一个有效的良性治理结构来对接，那么外部资金就不可能得到合理的使用，村民甚至会为争夺外来资源和利益产生新的矛盾。在部分整村推进村就发生了这样的情况，项目不能顺利进展，更不用说形成社区良性治理和可持续发展能力了。

四、国际经验比较借鉴

农业具有自然过程与经济过程高度结合的特征，各国不同的农业条件决定了其生产经营组织方式不同，相应的农村基本建设投入方式及制度也不同。根据不同农业条件和农业内在特质的不同，农

业在客观上被分为三种异质性很强的类型。

一是大农场农业，主要是前殖民地国家（以美国、加拿大、澳大利亚为代表）因彻底殖民化、资源丰富而得以有条件实现农业规模化和资本化。政府对应提出的则是公司化、产业化的农业政策。二是小农场农业，主要是前殖民地宗主国（以欧盟为代表）因欧洲人口增长绝对值大于移出人口绝对值而使人均资源赋存愈益有限，而只能实现农业资本化与生态化相结合，其中60%农场由兼业化中产阶级市民兼业经营，并且由政府进行高度保护和大力扶持。三是小农户农业，主要是未被彻底殖民化的以原住民为主的东亚传统小农经济国家（以日、韩为代表）因人地关系高度紧张，因而只能在国家战略目标导向下通过政府介入甚至强烈干预，比如通过对农村人口全覆盖的普惠制的综合性农民协会、合作社实现社会资源资本化，维持“三农”的稳定。

中国也属以原住民为主的东亚小农村社制经济，农户经营不仅高度分散且其土地分割细碎。与以美国为代表的大农场经济根本不具有可比性，而欧洲的市民农业对中国绝大部分的传统农区也并不具有普遍借鉴意义，可参照的只能是以小农户为主的日、韩农业发展道路。

日、韩等东亚国家对农村基本建设投资的核心经验有两点：一是由国家有计划地大规模投资于农村基础设施建设，并以此带动农村的发展。日本对农村基本建设投入的做法，与中国“集体化”时期提出的“山水田林路综合治理”类似。由日本政府主导投资强力推进农村基本建设项目，使农田灌溉面积达到80%，水、路、电、电话等全部到户，初等教育完全免费，这彻底改变了日本农村的硬件环境，并且极大地带动了日本内需，打下了城乡良性互动均衡发展的良好基础。[①] 韩国在进入工业化中期阶段后，政府推动的“新村运动”也是由中央政府主导提供原材料，大力推进农村基本建设

① 参见杜鹰：《日本的农业政策改革及其启示》，载《中国农村经济》，2000（12）。

投资，并以此带动了国内需求，在工业化发展的同时推动了农村改造。[①]

二是有全国性的农协组织作为载体，在政府与广大农户间发挥桥梁作用，一方面由农协对接政府项目，极大地节约了交易费用；另一方面，由农协广泛发动农村社会各种资源，组织农民投劳等，极大地动员了农村本身的力量。

此外，同属小规模经营农业类型的印度克拉拉邦，在其特殊的政治环境下也形成了一种对农村基本建设有效的投资和监管方式。由于该邦长期由两个不同派别的共产党轮流执政，遂得以把邦财政预算中的计划基金（占总额的50%）中的40%交到乡（印度称“班恰亚特”）一级，让乡来组织农民群众开会列出优先序，根据群众意见决定如何支配。这个比例大体占整个乡财政预算的20%。因为有了能够预见的、稳定的收入来源，乡级政府就可以采用参与式的项目选择和实施计划。而在实施的过程中，也引入了在印度具有广泛影响力的社会公益组织——民众科学运动——作为独立第三方对项目进行立项评估、施工监督和检查验收。

五、结论与建议

从上面所述的国内及国际经验中我们不难看出：一方面，农村基本建设由于其显著的经济外部性和国家安全外部性，很难由单个农户或企业依靠市场自发供给。无论是当前中国调整国家战略、加大对农村投入的趋势，还是其他国家或地方政府对农村基本建设的强力投入的做法，加强政府主导的针对农村的资源注入和有效制度供给都显得尤为重要。另一方面，在小农户分散经营的条件下，只有提高农户的组织化程度，才能构成其与外部主体之间的集体“谈判”条件，形成制度成本较低的“可维护契约”。可见，这不仅是正常市场经济和政府治理需要的信用社会逐渐形成的基础，而且也

① 参见李水山：《韩国政府采取40条措施扶持农业》，载《世界农业》，1995（2）。

是农村基本建设项目持续发挥效用的重要条件。

在以上经验和认识的基础上，提出如下政策建议。

一是在组织创新的基础上建立以农民为主体的自下而上的涉农资金对接机制。可以考虑将以前政府补贴的基础设施建设主要交由施工企业投标承包的一般做法，改为把项目和资金作为“杠杆”来发动和培育农民组织，形成项目内部化机制。这样可有一石二鸟的功效，一方面，能够充分发挥公共资金对农民参与农村基建投工投劳的引导作用，有效促进农民组织与农村基建的同步发展；另一方面，农民组织程度的提高又有利于保证农户的参与性、落实农民对项目建设的监督作用，以及形成后续的可持续管护机制。

二是进一步理顺中央、地方在农村基础设施建设投入中的关系。一方面，进一步加大中央财政对农村的投入相对于中央财政总支出的增幅，以及预算内固定资产投资中用于农村基础设施建设的比重，以总量、增量、增幅，以及相对比重四个指标形成的指标体系来保障对农村基础设施投入的持续增长；另一方面，根据各地经济发展情况制定支农资金配套比例，对于贫困地方和传统农区取消配套任务，防止因制度缺陷引发新的基层负债。

当然，在进一步加大国家投入的同时，还必须建立相应的约束和制衡机制。除了强化对各级政府的问责、监督机制外，还必须探索以农民为主体的自下而上的决策监督机制。

第四部分

比较——国际调研

全球化为什么沿袭贫富两极分化的“二八定律”？若认真且全面地从国际政治经济视角构建“致贫的制度经济学”（一般译为贫困经济学）理论，则需借鉴国际经验中的另类实践。然而，这些另类实践的非主流特性使其很难从教科书和文献中找到，由此，制度性贫困研究只好坚持“行万里路胜读万卷书”。

人类在资本主义文明历史阶段的经验过程可以大致归纳为三个历史阶段：资本主义早期原始积累、中期产业资本扩张和后期金融资本全球化。其中，发达国家既占有制度收益又将制度成本（危机）对外转嫁，这是制度性贫困的主要因素。美国2008年应对金融危机滥发货币输出通胀连带造成38个饥饿国家，乃近期之又一例证而已。而发展中国家一般性地盲目跟从欧美现代化，既要承负过重的上层建筑成本，又无法解决农村的经济社会矛盾。

作为制度性贫困的论据，本部分收录的尼泊尔“科学土改”与埃及农村地权冲突案例可谓鲜活，朝鲜更因超前实现农业机械化和城市化而在石油和零部件供给中断后旋即陷入大饥荒，至今难以摆脱困境。

借鉴国际经验对比中国，基于人地关系高度紧张的国情，更不能够简单化照搬西方模式，必须另辟蹊径——现行的城镇化需要与乡村治理有机结合，同时发展资源节约、生态环保农业，推动城乡公平贸易，以及在贫困地区试验另类金融。

中国的“城镇化[①]”与发展中国家城市化的教训[②]

鉴于中国农村人地关系高度紧张的基本国情矛盾，中国不具备模仿欧美现代化进程中以工业化带动城市化的条件。为此，中国尤其需要关注国际社会已经讨论较多的城市化陷阱——在人口过亿的大型发展中国家不仅没有城市化成功的典范，反而由于盲目扩张导致大量贫民窟、黑社会犯罪等问题。

我们将这种一般发展中国家堕入城市化陷阱的教训，简单归纳为“空间平移，集中贫困”。

当前中国提出的“城镇化”发展战略，本来目的在于缓解“三农”困境，通过发展中小企业和“城镇化”这两个相辅相成的措施，逐步调整县域经济的产业结构、就业结构，进而全面改善城乡关系。而其实施之关键，主要在于优先发展县域中心镇，同时在经济基础领域改革农村社区土地和乡镇企业的产权关系，在上层建筑领域改革地方治理结构，理顺建制镇与村自治的关系。

中国应该借鉴国际经验，避免其他人口过亿的大型发展中国家的大城市盲目扩张导致的大量贫民窟、黑社会犯罪等造成现代化进程中辍的不稳定问题。当前“城镇化”发展的关键在于改革农村社区土地和乡镇企业的产权关系，优先发展中心镇，同时改革地方治理结构，理顺建制镇与村自治的关系。

---

① 中国与农村有关的很多政策概念都面临翻译困难，例如“三农”问题、农业产业化等。由于几乎找不到对应的英文词来翻译“城镇化”，作者在海外的学术会议上使用 Townshipzations 也能被理解。

② 本文的写作受到了国家社会科学基金 2006 重点项目（06AJY003）和中国人民大学“985”工程二期建设项目中国农村发展研究哲学社会科学创新试验基地项目的资助，在此一并致谢。原文参见温铁军、温厉：《中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训》，载《中国软科学》，2007（7）。

一、背景：中国为什么提出“城镇化”道路？

“城镇化”的提出过程本身就是一个汲取了各种不同意见的讨论和妥协的过程，体现了中国理论界在政策制定方面要实现自主创新是长期的、复杂的。①

当然，其与根据西方现代化经验过程归纳出的“城市化”道路，在城乡人口比重这个基本概念上本无不同，只不过在实现方式上做出了中国特色的选择，表明处在工业化不同阶段的中国试图以农村“城镇化”发展作为缓解“三农”困境和推进人口城市化的路径，以此规避其他发展中国家城市化与大型贫民窟同步、社会失衡难以逆转的教训。

中国于1992年正式宣布进入市场经济以后，学术界对城市化道路的各种讨论一直在进行着。1998年，十五届三中全会明确“小城镇，大战略”前后，各种不同意见的讨论十分激烈。但我国采取“城镇化”发展战略的决策理由，显然不是理论界讨论的规模效益或者其他经济理性，而是对县及县以下城镇在国家没有投资的情况下仍然大量增加的客观情况的认可。2002年，党的十六大在

① 中国提出关于开通城乡的讨论是几十年前的事。早在1985年中央决定放弃对多种农产品的计划控制之后就由中央农村政策研究室提出了，本文作者是该政策讨论的参与者之一。但由于大多数城市部门反对，1985—1986年的中央一号文件中只能提出“允许农民自理口粮进城务工经商”“发展乡镇企业和适当发展小城镇”的政策。而且，在20世纪80年代的中国经济热点问题中，“农民如何进城”“农村小城镇如何建设”等问题并不引人注目；“城镇基础设施建设”也一向没有得到政府财政和信贷的支持。只是随着20世纪90年代中国新一轮地方工业化和城市化的高速发展，各地“开发区热（1992年邓小平南方谈话之后各地大办开发区导致1993年以后出现经济高速增长）”升温，滥占耕地引发出的矛盾愈演愈烈，小城镇建设及其相关的政策问题才逐渐引起国内外的广泛讨论。此时，由于各个部委都没有与“城镇化”发展相关的管理机构，1995年4月，由国家体改委牵头，联合中央机构编制委员会、财政部、建设部、农业部、民政部、公安部、统计局、国土局等11个部委发布了农村小城镇建设的指导性文件，并于1995年11月与世界银行、亚洲开发银行等国际组织在北京召开了“中国小城镇建设高级国际研讨会”。1996年，该11部委又得到了联合国开发计划署约180万美元的研究资助，还与各省协商确定了首批57个国家级试点城镇。本文作者当时分工负责了其中的农业部分课题，并因此参与了11部委的合作研究和对该项目的协调指导。

制定“全面小康”新战略的同时，针对城乡二元结构强调了城乡统筹、协调发展的方针；此后的2003年，党的十六届三中全会则把这个方针列为“科学发展观”的重要内容；再往后的2005年，出台了“新农村建设”来振兴包括县级以下的城镇在内的地方经济，以此体现城乡统筹、协调发展；2007年又批准了成都和重庆作为这个专题的综合改革试验区。

但是，理论界的长期争论并没有随“新政”的不断出台而沉寂。

（一）主要争论观点

如果把各种观点简单归类，那么主要有“大城市”和“小城镇”两派。如果细分，则至少有五种不同的观点。一是“大都市圈战略”。其源于对日本和拉美国家城市化经验的借鉴。二是“大城市道路”。有关模型分析证明，人口规模在100万到400万之间的城市，其成本收益最合理。三是“优先发展人口低于30万的中小城市”。这是因为一般来说，人口少于30万的城市其基础设施投入产出比不合理。四是“优先发展县级城关镇”。这因为其是农村经济、政治、文化中心，有利于辐射带动周围农村地区发展。五是“小城镇，大战略”。改革开放之中县以下建制镇受旧体制约束最少，民营经济比重大，城镇数量增加最快，应该加强规范引导，而不能抑制。其他的争论主要有“集中型的大中城市与分散型的小城镇”之争和“城关镇与建制镇”之争；另外，还有大中小并举多元模式的主张等。

（二）关于发展大城市的正反两个方面的观点

大多数认同规模经济的学者都会认为中国的城市化应走以大、中城市扩容为主的道路，发展集中型城市。原因是大、中城市基础设施投资的规模效益好，吸纳农村剩余劳动力的潜力大，对经济增长的带动作用显著。而城市经济繁荣发展、充分就业的时期，也正是“民工潮”的高峰期。因此，不仅大、中城市扩容仍有相当大的潜力，而且小城镇发展存在的制约因素也可以得到适当缓解。近年

来有些学者提出，中国已经出现了有利于加快城市化的“刘易斯拐点”，据此应加快城市改革与发展，同时彻底破除农民进城门槛。

还有学者认为，“城镇化”只是特殊历史条件下的产物，是在城乡分割体制下产生的。就像分散的乡镇企业一样，小城镇建设也是分散的，难以担当转移几亿农民的重任。发展小城镇不能从根本上解决农村改革与发展的问题，而且过度发展小城镇会得“农村病”，比“城市病”的问题更严重。

反对集中型城市化道路的人认为，在体制方面，由于城乡二元结构难以从根本上破除，城乡之间的要素自由流动还有许多短期不可能消除的障碍。中国现有的城市在管理体制和管理方式、基础设施建设、社会保障和公用事业的供给等方面还存在许多的缺陷，在这种条件下扩张现有的城市将造成城市生存环境的恶化。尤其是，近年来考察发展中国家的官员和学者逐渐增加，看到大城市的盲目扩张形成了大量贫民窟和“棚户区”，且导致了黑社会犯罪等严重的社会不稳定问题。中国应从中吸取经验教训，避免犯同样的错误。越来越多的人认为，在我国全面推进新农村建设的现阶段，发展县市及县以下城镇才是中国城市化更为现实的选择。

（三）关于“城镇化”发展的正反两个方面的观点

现阶段与大、中城市相比，中国的“城镇化”发展有三个明显的优势。①

其一，20 世纪 80 年代改革开放以来出现的内需拉动型“黄金增长”的内因，就是乡镇企业吸纳就业与建制镇的增加同步。中华人民共和国成立以来的大部分年份的数据表明，中国的城市化滞后于经济增长。但自农村实行改革以来，乡镇企业在 1985—1996 年曾经有过很好的发展条件。农村工业化的发展打破了城乡分割的体制。截至“城镇化”战略确立的 1998 年，乡镇企业的增加值已占

① 由于国家统计体系没有专门的小城镇统计指标，本文只能从 1997 年国务院 11 个部委对全国小城镇建设的抽样调查数据以及各地反映的材料来看小城镇的发展与问题。

全国国内生产总值的 27.9%。整个乡镇企业吸收劳动力就业达 1.25 亿人，占当年全国城乡非农就业总数的 35.7%。其中乡村 50%的新增非农就业集中在县城、建制镇和集镇周围，初步形成了约 1.7 亿的农村小城镇人口（其中标准的城市人口约 1 亿）。这些城镇主要依靠民间投资发展。每年小城镇建设方面的民间投资为 700 亿～1 000 亿元，用仅占全国基本建设投资的 4%～6%的资金，形成了相当于全国 37%的城镇人口（口径同上），有效地分流了大、中城市发展的压力，弥补了国家资金紧张的不足，拓展了城乡商品市场，拉动了城市化需求。

我国 20 世纪 80 年代小城镇累计净增加 8192 个，但不同阶段发展差异明显：1983—1986 年，中国的乡镇企业每年吸纳 1 300 万劳动力就业，同期每年平均设镇 1 600 个左右；1987—1991 年，乡镇企业每年吸纳劳动力减到了 700 万人，同期每年平均设镇锐减到了 350 个左右；20 世纪 90 年代后期乡镇企业大量倒闭，每年新增就业不及新增人口，同期出现内需疲软，乡村公共负债大幅增加。可见，不仅“城镇化”与农村工业化呈明显正相关，而且其以民间投资为主体的民营经济格局也为我国的“城镇化”发展积累了许多经验和教训。因势利导地促进“城镇化”发展不仅有制度基础，而且能够形成扩大投资的长期需求，有利于缓解日益严重的金融资本过剩问题。

其二，农民进入城镇比进入大、中城市付出的机会成本要低，退出的成本也很低。由于城镇与农村之间地缘关系紧密，其城乡之间的半径最短，农民进入城镇比进入大、中城市付出的机会成本要低得多，遭遇风险之后退出的成本也低得多，不会出现成规模的失业人群集中居住的“贫民窟”和相关的社会不稳定的问题，因此，以中国特色的“城镇化”道路来实现城市化所造成的负外部性，小于简单化地扩张大城市的一般城市化道路所造成的负外部性。1997 年 11 部委的抽样调查表明，城镇就业人口的比例大大高于城市，平均每个调查镇的镇区就业人口占镇区总人口的 71.6%，比城市

平均就业水平高出23个百分点。乡村50%的新增非农就业集中在县城、建制镇和集镇周围。

其三，“城镇化”发展可以把城乡市场较好地连接起来，促进农村第二、三产业和中小企业的发展。受新农村建设的国家战略和长期投资的影响，“城镇化”发展可以把城乡市场较好地连接起来，促进农村第二、三产业和中小企业的发展，由此大量吸纳农村剩余劳动力，进而促进以农民收入和消费的双增长拉动内需，同时又可以反过来带动对地方中小企业的需求，出现县域经济发展的综合效益和地方经济的良性循环。这不仅有利于缓解大、中城市人口膨胀的压力，而且根据东北亚的经验，也有利于维持稳定在全球化条件下国际热钱资本冲击造成经济危机的特殊时期这个大局。

对于“城镇化”发展的经济学领域的反对意见，主要来自以个别研究课题证明某些经济学假设的学者，例如，认为农村“城镇化”建设的基础设施投资在人口不够规模和城镇布局相对分散的条件下，按照投入产出计算肯定是不经济的。①

二、问题：中国“城镇化”发展的困惑

20世纪80年代开始讨论的城乡二元结构这一基本体制矛盾，如果从根源上分析，那么应该归因于民族命运。既然我们这个人口膨胀、资源短缺的小农经济国家通过“复制翻版”重工业短期内完成了国家工业化这个特殊历史进程，那么就得承受这种“重型”偏斜工业化必然伴生的制度成本。由此，后来者在享受工业化带来的现代物质生活的同时，往往会略有尴尬。一方面，中国所有位于世界前列的经济成就一旦被人口平均，就不得不堕入发展中国家行列，弄得“强国”似乎永远是梦；另一方面，这一基本体制矛盾至今难以解决，60%的农村人口仍然停留在自给、半自给社会而不能

① 此外，还有政治领域的不同意见，认为人们选择进入不同层次的城市或集镇本质上是自由和人权问题。

进入现代市场，弄得人们即使再怎么想按照西方的制度改变自己，也只落了个“东施效颦”的痛苦病根。[①]

自从1998年突破城乡二元结构的“城镇化”重大战略被明确提出之后，除了理论界继续其理性争论之外，更为尴尬的是，政策领域早已讨论过的问题不仅没有缩小城乡差距，而且反倒愈演愈烈，各种利益集团博弈的结果未必会出现帕累托改进。

在近些年的讨论中，本文作者多次强调两个“没看到”：一是在发达国家没看到农业现代化成功的典范；二是在大型发展中国家没看到城市化成功的典范。为此建议学术界无论用什么方法对中国的城市化问题进行研究，都至少应该考虑以下几个实际上起着制约作用的问题。

其一，中国的城乡二元结构是基本对立的长期的体制矛盾。[②]这不只是因为中国总人口的增长趋势到2020年以后才可能停止，当今中国农民人口仍然占世界农民总人口的1/3，到2020年以后农村还会留下不少于5亿人，更主要是因为利益结构固化于其中的城市体系是具有机体排异功能的。以往城市化的一般经验过程表明，这是一种实质上排斥“三农”的激进的资源资本化的发展模式。

近些年，不仅市场经济条件下农业三要素（土地、劳动力、资金）更大规模地净流出农村，而且，每次中国出现的经济高涨几乎都同时造成耕地减少幅度大于人口非农转移幅度，导致农村人地关系高度紧张的基本国情矛盾几乎不可能随改革与发展而根本改观。

图1的两条曲线表明了改革开放以来每次GDP的高增长都必然引发耕地被更多地征占。

---

① 参见温铁军：《城市化的陷阱》，载《战略与管理》，1998（4）。

② 参见玛雅：《土中国与文化自觉》，载《南风窗》，2006-10-06。

图1　改革开放以来经济增长与耕地征占（1980—2004年）

注：最初负责该图的数据搜集整理的是中国人民大学讲师穆贤清博士。

资料来源：《中国统计年鉴2005》。

我们在调查研究中认识到，在20世纪末以来中国城市化加速发展的过程中，一方面，地方政府资本原始积累导致工业化建设大规模占地不可逆转。目前这种制度软约束条件下的行政控制，实际上既不能有效抑制各级政府在财政亏损压力下对耕地“农转非（从农业用地转为非农业用地）”巨额增值收益的渴求，也不能控制中央上收了金融权力之后地方政府与具有垄断地位的金融资本之间“以地套现”的交易。另一方面，乡镇企业在资本增密的内在机制作用和以私有化为主的改制中，出现了始料不及的资本排斥劳动、农村劳动力在本地的非农就业连年下降的情况，同时也并不因为产权清晰而出现原来坐落在乡村的企业向城镇的自然集聚。地方政府“以地套现”和改制企业排斥劳动这两个方面的问题，都给“城镇化”发展带了阴影，但却很少引起理论界的重视。①

① 参见温铁军：《政府资本原始积累与土地农转非》及《乡镇企业增长之谜与改制原则》，见温铁军：《三农问题与世纪反思》，1版，435页，355页，上海，三联书店，2005。

鉴于以上分析，我们不得不承认，农村“城镇化”至今尚未起到通过大量吸纳农业人口和促进乡镇企业集聚来缓解人地矛盾，推进规模经济和调整产业结构的作用。地方政府正是利用现行《土地管理法》不承认农村集体土地所有者享有平等的经济权益的弱点，通过土地低价征占、高价出让，最大限度地获取土地资本的增值收益。同时，由于地价过高，农民和企业向城镇转移的积极性大大降低，城镇发展由此也陷入两难困境。

其二，中国的城市化并不真正落后。一般学术界认为中国城市化滞后于工业化的主要依据是，城市人口占总人口的比重仍然低于世界平均值。但即使认为以户籍登记表示的中国总体城市化水平低于世界平均水平，也要实事求是地分析原因。①

很多理论文章都把城市化不足的原因简单地归结于中国曾经实行了“计划经济体制”，这使得人们以为只要实行市场经济，放开户籍控制，问题就解决了。其实户籍制度所调控的只是大型城市的人口规模，抑制大型和特大型城市人口的过快膨胀，而早已不是阻碍城市化加快发展的主要因素。由于中国这种超大型国家的区域差别显著，不同的地方城市化水平也有很大差异，中国东部有些地区“大城市病”严重，已经出现发达国家才有的人口向郊区城镇流动的“逆城市化”趋势，而中西部大多数欠发达地区则显然城市化不足。

此外，根据不同统计数据表示的中国城乡人口比重差别很大。如果把大约 1.2 亿流动进城打工的农民及其随带家庭人口，以及发达地区和城市郊区的工业化镇村的人口都计算为城市人口，则中国的城市化率已经超过世界平均值。中国已经拥有了超过老欧洲城市人口两倍、超过环太平洋发达国家城市人口总和的全世界最大规模的城市人口，却根本不可能提高国内愈益有限的资源、环境对高消

① 参见温铁军：《我们是怎样失去迁徙自由的》，见温铁军：《三农问题与世纪反思》，1 版，458 页。

费的城市人口的承载力。

三、借鉴：发展中国家城市化的问题

“三农”问题其实是世界的普遍现象。对“三农”问题的理论研究应该找到具有普适性的真问题。不论是亚洲的印度、孟加拉国、印度尼西亚，还是拉美的墨西哥、巴西等，只要是人口过亿的发展中大国，就都有“三农”问题。因为无论采取何种体制，发展中国家都是要从本国的农业提取积累来完成工业化的，也就都必然会出现农业三要素净流出，农村凋敝，小农破产，同期也都会随着工业化带来的城市化发展而出现两极分化，城乡差别拉大，严重的甚至使这些国家的现代化进程中辍。

本文作者在很多发展中国家的实地调查中认识到，现在仍长期存在农民起义，甚至形成游击区“红色割据”的那些国家，如印度和墨西哥，应该说对于西方意识形态认可的经济基础上的私有化、市场化和上层建筑上的民主化、自由化，它们全都“化”得比中国彻底得多。在所有人口超过一亿的发展中的第三世界国家中，虽然大部分国家的国情约束不那么严峻，人均资源占有量远比中国多得多，但没有一个国家如中国这样基本上靠内向型积累实现了工业化，不仅成为世界上主要制造业产量排名第一的工业化国家，而且同期还维持了人均农业主产品产量达到甚至超过了世界平均值。

图 2 反映的中国、印度两国几十年的产业结构变化表明，印度的工业占比很低，至今仍然没有条件实现工业化。

大凡是人口超过一亿的发展中国家加快城市化，就都有农村贫困人口转移及其引发的社会问题。而且，无论是城市化率只有30%的印度，还是城市化率高达 70%以上的墨西哥，发生的问题是相似的。

墨西哥和孟加拉国的总人口都是 1.3 亿左右，而中国 2006 年据各种研究推算的农村转移出来的非农流动人口为 1.8 亿～2.5 亿，即中国这些年转移出了超过墨西哥、孟加拉国或巴西（1.8

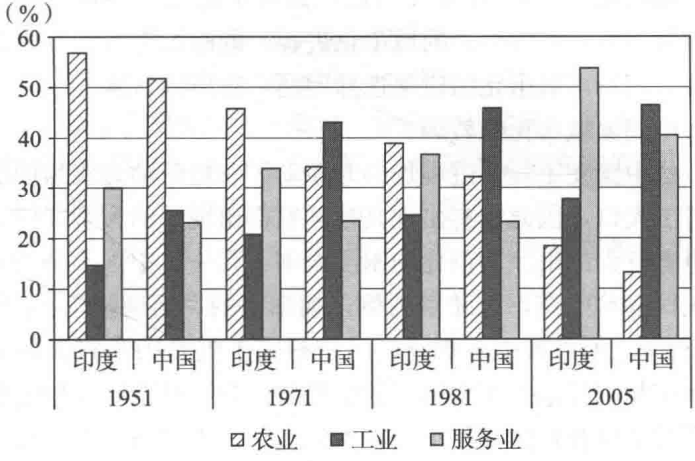


图 2　中印两国经济结构的变化情况

资料来源：引自 2006 年 1 月在日本东京举行的中、日、印三国比较研究的工作会议上由印度德里大学与会代表 Saumitra Chaudhuri 教授提交的论文。

亿）等国家规模的人口，却至今没有发生过拉美和南亚次大陆的游击队起义、黑社会动乱和全国性的饥饿。而且，中国也是唯一的虽有约两亿的大规模人口流动，但没有出现大型贫民窟的国家。[①] 这种不幸之中的大幸，一是因为中央政府强调的是“城乡统筹，协调发展”，而并没有简单地强调城市化，二是因为中国坚持了农村的基本经济制度，强调了家庭承包制的农村基本经济制度长期稳定不变。这个看似简单的对比也许说明了在一个人地关系紧张的国家不能让农民过分失地，否则会出大问题。

中国作为世界上人口最多的发展中国家，的确很难一般性地以欧美现代化进程中的工业化带动城市化为榜样，而是应该更多地参考其他人口过亿的大型发展中国家城市化的经验教训。其实，中国现在的文件语言中已经出现了很多体现“中国特色”的积极变化，

① 中国没有农村贫民流入城市形成的贫民窟，但在某些资源枯竭型城市有下岗失业群体集中的贫民窟。

强调“城镇化”、多元化发展路径就是其中的主要特色。我们研究到底以什么方式加快中国的城市化进程，既应该客观地看待理论界争论颇多的所谓城市化的道路选择问题，也应该认真地、更多地借鉴发展中国家城市化的教训。

虽然中国在工业化进程加快时拉动了农村劳动力成为钟摆型的流动打工人口，因此没有出现其他国家都出现了的大型贫民窟，但中国也有巨大的由民间消化的制度成本：其一，中国不是绝对没有外来人口的贫民窟，以北京为例，朝阳区的“河南村”、丰台区的“温州村”之所以被强行拆迁，一定意义上就是因为它类似于或者正在演变为与其他发展中国家相似的贫民窟。其二，农村流动打工人口及其家庭和社区都付出了很大的代价，不仅农村中从事繁重体力劳动的是老人、妇女和儿童，而且出现了劳动力大量转移的欠发达农村离婚率超过50%，刑事犯罪中流动人口占比超过80%和未成年人犯罪中“留守儿童”占比70%以上的现象。这些都属于不能简单化地靠加强法制建设就能化解的社会性问题。

本文作者认同中国当前以新农村建设来缓解城乡二元结构这一基本体制矛盾的方针，认为应结合新农村建设的国家战略和政府大幅增加农村投入的历史机遇，率先在县市以下开通城乡，以优惠政策促进农村人口向包括城关镇在内的中心城镇集聚，以低成本的农村“城镇化”和自治性质的乡村治理结构来逐步缓解“三农”问题，以保证在贯彻科学发展观的前提下，使中国农业有可持续发展的必要条件。①

四、政策建议

（一）“城镇化”发展的目的是缓解“三农”问题

城市化固然重要，但城市化并不是目的。就中国农村可持续发

① 关于加快“城镇化”建设的具体政策分析可参见温铁军、朱守银：《地方政府的资本原始积累与土地农转非》，载《管理世界》，1996（3）。

展面临的资源、制度等环境制约而言，以城镇建设为主的城市化是手段。考虑到其他发展中国家加快城市化进程导致农业、农村衰败和农民大量破产引发冲突的教训，中国在人口压力大而资源严重短缺的基本国情矛盾制约之下提出“城镇化”战略，主要目的是在维护稳定的条件下逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系，合理地缓解农业、农村、农民这一“三农”问题。

这当然需要一系列的政策措施。应通过培育城镇积累功能和自我发展机制，使已经非农就业的劳动力和过剩的农村人口进入附近城镇，从而减轻有限的农地已经超载的农业人口负担，以保证中国农业有可持续发展的必要条件。此外，区域资源条件本身决定了不同的经济区域有不同的发展模式，需要分类指导。

（二）解决与城镇发展相关的产权问题

“城镇化”发展的关键在于进一步深化改革，理顺农村社区土地和乡镇企业的产权关系。

其一，农村小城镇的土地制度必须体现社区成员作为农村财产的所有者的权益。对于县及县以下城镇建设的农村土地资源配置，应在统一规划的前提下允许农村集体土地以多种方式参与城镇开发，遵循“基本建设用地作股，工商业用地租赁”的原则，并鼓励农民把在农田基本水利建设中创造出来的“地滚地、地换地”等经验用到城镇建设中，分享土地农转非所带来的增值收益。

其二，在村级乡镇企业的产权改革中，应积极推广能在一次分配中就保证公平的社区共有制的农民股份合作制，以国家给予政策优惠来保持其原有的以社区公共福利和劳动力就业最大化为目标的属性。同时，还必须对县以下城镇政府占用资产的集体所有制属性，通过清产核资，推行股份合作制，重新予以明确。

（三）国家的新农村建设投资重点是发展中心镇

由于大多数城镇近年来的变化基本上产生于“撤乡并镇”，是数量的扩张而非质量的提升，因此应该明确强调包括欠发达地区的县级城关镇在内的中心镇发展，一般乡镇政府则需改为派驻机构以

限制其政府政绩目标下的盲目发展。中国各地事实上已经合并了一多半乡镇，从1984年进行“撤社建乡”时的约9万个乡镇减少到了不足4万个乡镇。如果在实现全面小康大目标的未来13年内集中发展1万个中心镇，平均每县市3至5个，则可将2020年之前需要转移的农村人口的一多半，即约6 000万人吸纳到城镇。如果城镇建成区面积以每平方公里投资1亿元计，则需要投资近万亿元。再计入带动效应，则每年就会有不少于2 000亿元的投资总额，可增加近千万城镇人口的市场消费。这就有可能使“城镇化”成为拉动内需型经济增长的长期因素。①

（四）改革地方治理结构，理顺建制镇与村自治的关系

“城镇化”发展应该因地制宜，创新管理制度。县级以下的建制镇可以试验降低行政成本的自治政府原则，在与上级政府实行财政分权的同时，有独立自主地缩小、合并机构的权力。但无论怎样设立机构，其管辖范围都应该限制在建成区内，并主动与村民自治制度接轨，不得违反村民自治的有关法律，不能干涉有自治权的村，不能靠剥夺农村和农民筹集城镇建设经费。

① 参见谢扬：《城市化要大中小并举》，载《财经界》，2000（5）。

发展生态农业的国际经验及本土试验研究[①]

以“资本深化”伴生的农业的化学化和机械化为主要内容的“农业现代化”，虽有提高产量的作用，但也导致了人类有史以来最广泛的生态灾难和食品严重不安全。对此，发展“资源节约、生态环保”的农业，乃当代中国的必由之路（本文这个提法，早于中央十七届三中全会确立的“资源节约和环境友好型农业”）。

本文指出目前的困境乃市场失灵（农业现代化放大农业污染的外部性趋势）以及政府失灵（政府与大量分散的农业生产者的交易成本过高）；相应地，2007 年中国提出建设现代农业，表明不再单纯要求农业追求经济效益，而是更加注重农业的多功能性。

本文指出中国不能照搬美国的规模农场模式，而应该借鉴日、韩的东亚小农经济和综合农协服务体系。作为论据，本文介绍了两个发展生态农业的本土城乡互动试验：社区支持农业（CSA）与国仁绿色联盟。

一、背景：从农业现代化到现代农业

据考古发掘，中国已经有 7 000 年的栽桑养蚕和 6 400 年的稻作农业史。而最近几十年被当做主流方向的“化学农业”“石油农业”等随工业化大生产而来的农业现代化生产方式与之相比，虽只不过是农业文明史中的短暂一瞬，却已经导致了有史以来最广泛的生态灾难。在中国，农业已经演变为立体交叉污染。这种以大量化

---

① 本文的写作先后受到了国家 985“中国农村发展实验创新基地”、国家社会科学基金重点项目“新农村建设的目标、重点和政策建议”（项目编号 06AJY003），以及国家环境咨询委员会委托项目“生态农业的政府支持与政策调整建议”及“农业实行产业化战略的环境影响研究”的资助，特此致谢。原文参见杨帅、温铁军：《发展生态农业的国际经验及本土试验》，载《环境保护》，2008（15）。

肥、农药、地膜等工业化生产要素和相应技术手段投入替代传统生产要素，追求规模化种养业，追求高收益的农业现代化道路，显然不是生态可持续的，亟待改变。

近年来执政党实事求是地调整了执政理念和经济方针。2003年提出了放弃单纯追求GDP，强调了科学发展观所内含的循环经济、有效经济；2005年提出了资源节约、环境友好；2007年的十七大进一步提出了“生态文明”理念。据此，2007年中央一号文件改变了1956年因国家工业化需求而确立的农业现代化指导思想——“发展现代农业是建设新农村的首要任务”；其中对农业本体论做出的调整是：“农业不仅具有食品保障功能，而且具有原料供给、就业增收、生态保护、观光休闲、文化传承等功能。建设现代农业，必须注重开发农业的多功能性”。2007年中央一号文件刚一出台，就得到了海外学者的积极评价：中国终于出台了类似欧盟、日本的农业保护政策。这确实为我们讨论解决农业生产的环境污染问题，向生态可持续性农业转变，提供了难得的契机。接着，国务院批准把农业污染列入全国污染普查。2008年7月，国务院首次召开全国农村环保会议，强调“统筹城乡经济社会发展和环境保护，切实把农村环保放到更加重要的战略位置”。

二、生态环保农业的发展困境：市场失灵＋政府失灵

中国历史上传统的“粮猪型”小农家庭内部化以农业为主的综合生产，农户种田兼养禽畜的同时开展家庭工副业，由于其生产过程与自然合一，本来就是“种养结合”生态化的有机农业模式，即小型农户经济生产过程中几乎没有废弃物，农作物秸秆和人畜粪便等有机物，包括厨余和墙土都实现“资源化”利用①，形成一个人、禽畜、作物之间简单的、不必依赖外界输入也可大体维持能量

① 参见张振武：《中国畜牧业转型路线图之一：“生态化”》，载《中国牧业报》，2006－12－25。

均衡的生态循环，根本不产生当代规模化畜禽养殖对土壤、水体、大气的污染。中国农业文明之所以源远流长，是因为传统小农家庭内部不计算劳动力成本的投入机制，形成了交易成本最低而正外部性最大化的农业制度。

（一）传统小农生态化的有机农业让位于“现代化农业”的原因

中国近几十年在农业生产中大量使用工业化产品，根本上源于中国高度紧张的人地关系难以根本缓解。新中国成立后短短三十年内人口翻了一倍，为了满足新增人口的粮食需求，中国 20 世纪 70 年代中期从国外引进了化肥制造设备，化肥施用量大幅增加（见图 1），加之农田水利灌溉、良种推广、地膜覆盖等，共同对农业增产作出了贡献。

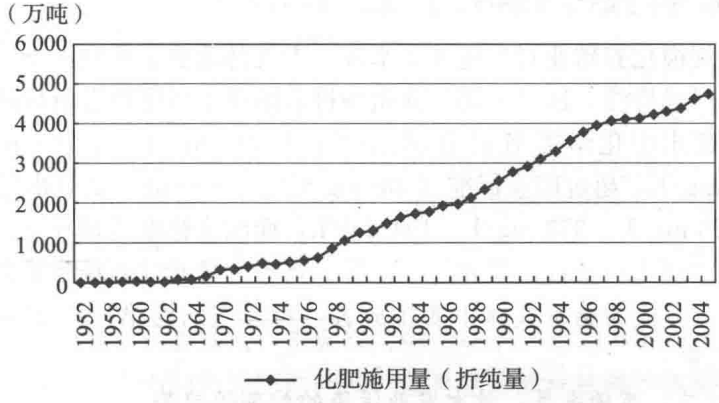


图 1　1952 年以来中国化肥施用量的增长趋势

资料来源：《中国统计年鉴 2007》、《新中国五十年统计资料汇编》。

进入市场经济初级阶段以后，一方面需要继续满足人口增长对农产品客观上增加的需求；另一方面工业化城市化加快、盲目招商引资造成农村土地资源不断被大量占用，使得耕地资源面临更大的承载压力。这样势必造成农民在有限的资源上追求最大的产出，其结果是农业的化学化程度不断提高。自 1990 年起，我国农药生产

量一直居世界第二位；自 2002 年起，化肥施用量居世界之首，而最好的化肥被作物吸收的程度也低于 30%。化学化是农业污染严重的主要原因。①

随着城市扩张，土地消化吸纳能力日益有限，长期受到政策鼓励的规模化养殖业带来的环境污染问题越来越严重。例如，根据当地政府组织的环境检测②，北京近郊上风上水的三家规模化奶牛养殖场的污染物排放情况如表 1 所示。

表 1　　北京 S 镇 3 家奶牛养殖场的污染物排放情况

牛数量（头）	粪尿排量（吨/天）	形成干粪（吨/天）	日耗水量（吨/天）	日排污水量（吨/天）
3422	19～22	2.5～3	286	215

注：耗水主要包括养殖用水、生产及员工生活用水。

规模化养殖业对当地地下水源、大气都造成了严重污染。据当地环保局检测，这三家奶牛养殖场排放的废水污染物含量均严重超标：废水中化学需氧量分别达到了 1 200 mg/L、1 780 mg/L、864 mg/L，超过国家标准（400 mg/L）至少一倍；氨氮指标分别为 120 mg/L、353 mg/L、194 mg/L，而国家标准是 80 mg/L。另据科学研究，畜牧业圈养的牛、羊、猪等的排泄气体释放了大量甲烷，已经成为温室气体主要排放者，对大气的污染比汽车尾气还严重。③

（二）市场失灵：放大农业污染的外部性趋势

最近几十年来，在工业化压力下传统小农生产逐步让位于现代

---

① 参见陆新元等：《对当前农村环境保护问题的研究》，载《环境科学研究》，2006（2）。

② 参见《S镇人民政府关于迁出镇内三个奶牛场的请示》，载《上政报［2008］X号》。

③ 比如，据英国《泰晤士报》2007 年 7 月 10 日报道，科学家已经通过研究发现，甲烷在全球气候变化中扮演着重要角色，它的温室效应远远大于二氧化碳，其加速全球变暖的“威力”是二氧化碳的 20 倍。而目前，英国大气层中约有四分之一的甲烷都是由牛羊等牲畜排放的。转引自牛羊打嗝放屁污染超过汽车．见 http：//www.chinabreed.com/sheep/develop/2007/07/20070711130225.shtml，2007－07－11。

化农业，同期的社会代价是，前者对于环境保护和食品安全与生俱来的最大化的正外部性，被后者造成的污染与食品不安全等负外部性取代。世界上迄今未见单靠市场机制就有效地解决现代化农业造成的负外部性问题的先例。在当前的市场经济环境下，无论是现代化农业的负外部性，还是传统有机小农的正外部性，都很难通过农产品价格反映出来。

所谓外部性，即市场经济条件下企业追求收益最大化带来的制度成本，指经济活动中企业给其他企业或整个社会带来的必须付出代价的损失，或者不支付成本的收益，这时，企业的边际私人成本（收益）小于边际社会成本（收益）。解决外部性问题的市场化手段主要有庇古税、产权交易、污染权拍卖、合约完善等，但由于中国农业的高度分散和小规模特征，因此将这些把企业假设为市场运行主体的理论照搬到农业环保领域中。

并且，在城乡二元体制结构下，随着 1992 年市场经济新体制确立之后农民打工收入占比提高到绝对比重以上，以前隐含在农产品中的、因劳动力大量剩余而被极度压低的农业劳动力价格，得以相对照于外出打工者的工资而显化，随即导致农业生产中劳动力投入的机会成本上升，于是，越多使用劳动力的有机农业就越缺乏市场竞争优势！

由此可见，在我国人口资源压力的约束下，市场不但无法内部化处理农业生产中的负外部性问题，而且会形成将这种外部性放大的趋势，加剧农业生产的生态破坏和环境污染问题。

（三）政府失灵——政府与大量分散的农业生产者的交易成本过高

按照人们通常的理解，在处理市场失灵时应该由政府作为公共产品供给者出面干预，但农业环保问题严峻并且环保制度缺位的另一个重要原因恰恰在于政府失灵：面对中国 2.4 亿小农户，任何相对于农村的外来主体与高度分散的小农经济之间都存在交易费用过高的问题，政府也不例外。正如制度经济学的创始人科斯教授所言，

当面对的交易对象多到一定量的时候，这个交易就难以进行了。

三、生态农业的国际经验比较及借鉴

（一）中国不可能模仿或照搬美国的规模农场模式

根据以上比较，以美国的规模化大农场为代表的农业生产和服务体系，主要优势是农业规模经济和较高的劳动产出率。但是，大农场农业在取得农业产业效益的同时，同样存在环境污染、生态灾难等严重的负外部性。而且，这种大农场模式在以小农为主的发展中国家的强行推广，几乎毫无例外都以灾难性的后果告终。

资本密集型农业的劳动产出率虽高，但其土地产出率低于劳动密集型农业（见图 2）。中国作为耕地资源有限、人口承载压力巨大的国家，要保障国内粮食安全，只能使土地产出率稳定在较高的水平，无法照搬或模仿这种规模农场模式。

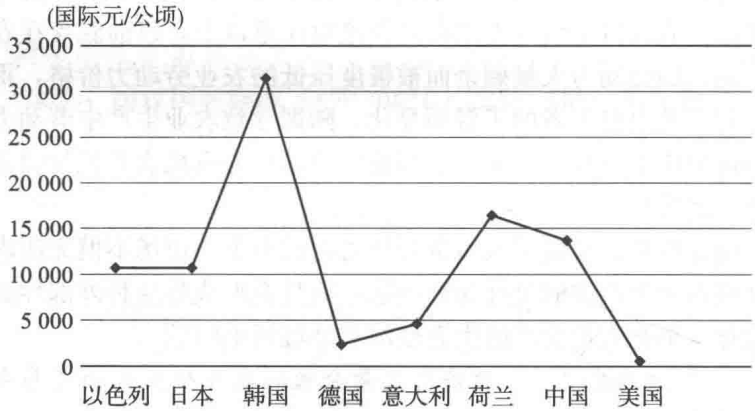


图 2　部分国家土地产出率比较

注：计算公式为土地产出率（国际元/公顷）$=\frac{\text{农业劳动生产率（国际元/人）}}{\text{农业经济活动人的平均耕地数（公顷/人）}}$。数据搜集及作图由中国人民大学农业与农村发展学院硕士研究生程存旺完成。

资料来源：文华、王爱玲、陈俊红：《聚焦都市农业——农业在首都经济发展中的地位与作用》，1 版，290 页，北京，中国经济出版社，2008。

（二）值得借鉴的是日、韩的东亚小农经济和综合农协服务体系

受资源禀赋的制约，日本在发达国家中最早放弃了农业规模化和现代化取向。20 世纪 80 年代田中角荣开始调整农业政策导向，强调包括农村在内的区域可持续发展、农业基础建设与食品安全，结合起来称为“农业综合整治”。

日韩模式早就不再强调让农业成为农民增收的主要来源，因为这在小农国家根本无法做到。日本农民的平均收入水平比城市还高，也因其收入的 60%以上来自日本政府的补贴。为了解决政府与分散的小农的交易成本问题，政府不是将财政补贴直接打到农民的银行账户中，而是通过综合农协的多功能业务提供大量的政策优惠，对其所办产业减免税进行间接补贴。日本从 1900 年开始建立综合农协保护农民，长期禁止任何外部资本进入农业领域；此外，中央建立农林金库来提供保险服务，为农协的经营承担风险。日本 95%的农民参加农协，也是因为它的优惠政策。在综合农协系统的保护和支持之下，日本大米的自给率至今仍然超过 100%。

四、建设和推广生态农业循环系统的本土试验和政策建议

从实际国情出发，中国要追求生态文明理念下农业的生态修复、食品安全、粮食安全保障以及就业等多种综合功能，最近的道路其实是促使小农生产向生态环保的方向转变。关于这种转变的经济和技术可行性，作者参与的农村社区生态农业试验可以提供借鉴。

（一）小型社区循环生态系统试验

基于普遍存在的严重的农业污染和食品安全问题，坐落于河北农村的晏阳初乡村建设学院（以下简称学院）于 2004 年春天正式开始了在校园 26 亩耕地上进行有机农耕的试验工作，并逐步以有机生产为核心，实现了具有生活有机循环、建筑生态环保等性能的综合性的小型循环生态系统。

按照这种模式，如果以农户为基础开展生态农业，那么可以实现“三位一体”，即“猪沼果”或“猪沼菜”的生态循环。如果以

合作社为基础，那么就可以实现“六位一体”，即以厕所和沼气池为中心，加上温室养猪、温室蔬菜，再加上鱼塘和果园，人畜的排泄物全部进入沼气池，达到百分之百的循环经济。其内部的系统循环原理如图 3 所示。

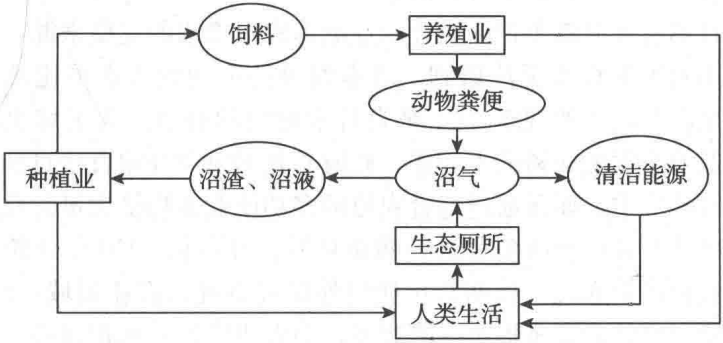


图 3　生态农业试验建设的社区系统循环原理

社区内的生态建筑也独具特色。学院建立的第一组农村生态建筑群，完全不用钢筋、水泥等现代建材，而是尽可能地全部用当地的草土墙，以及木框架等可回收建材。

此外，社区内还开展了生活垃圾分类活动，将可回收垃圾和不可回收垃圾分类收集，分别处理，做到不污染环境。

（二）小型社区生态系统模式的可推广性分析

第一，通过有机种植，逐渐发掘土壤的自然肥力，节省化学投入，达到提高土地产值和环保的双重效果。

如表 2 所示，通过连续三年的有机种植之后，试验地块土壤的自然肥力不断得到恢复，土地的产出率也逐渐接近于使用化肥、农药、除草剂时的水平。虽然目前的实验数据显示有机种植的产量仍然略低，但考虑到化肥、农药对土地的严重破坏而带来的生产的不可持续，这种有机种植的模式无疑是保持土地有较高产出的有效生产模式，具有提高土地产值和环保的双重效果。

表 2　2006 年翟城村生态农业实验区作物产量与大田化学农业比较

作物品种	产量（斤/亩）		成本（元/亩）	
	试验区生态农业	大田化学农业	试验区生态农业	大田化学农业
小麦	650	850	331	281
花生	440	550	90	52
玉米	750	900	85	77

注：2006 年玉米由于种子问题亩产偏低，2007 年如保证种子不出问题，其他管理跟得上，则预计可实现亩产 900 斤；其他作物如果再经过几年土壤培肥地力上去后，则用肥会减少，种植成本会降低，而产量会增加。但由于试验中辍，一切只能变成推断。

第二，以有机的建材替代传统的建材，达到节约建筑成本和保护生态的双重效果。

起初，农民对草土墙生态建筑并不理解，而到完工后一栋栋生态建筑宛如别墅，农民发现这实用而经济。其中，建造的半地下式结构的礼堂可以容纳 300 人，冬暖夏凉，建筑成本也很低，材料费只有 3 万多元，加上人工费也不过 5 万元；生态民宅的原材料成本只有 2 万元，加上人工费不过 4 万多元。在这种模式的带动下，很多地方的农民已经自发推广、自费兴建这种生态农宅了。

（三）将农产品生态效应内部化的城乡社区生产消费互动试验

1. 国际生态农业运动经验——以社区支持农业（CSA）为例

社区支持农业这一概念早在 20 世纪 60 年代就在德国、瑞士和日本兴起。2006 年，美国已经有 1 210 家 CSA 农场。在一个成熟市场经济里面，市民支援农业是比较普遍的社会行为。发达国家有很多市民支援农业的案例。在公平贸易的理念之下，市民在消费合作运动的参与之中认识到美国式的现代化农业生产方式造成了食品严重不安全，公民健康受到了相当大的影响；对于普通公民来说，在饱受了污染食品带来的危害且有消费生态食品的诉求和能力时，便会对有机农业的农产品的生态价值有新的认识，并愿意对其支付高出普通食品的价格，从而形成生态价格。

2. 国仁绿色联盟的城乡社区生产消费互动试验

北京国仁绿色联盟是在中国人民大学乡村建设中心及梁漱溟乡村建设中心的协助下由来自五个省的七个农民合作社于 2006 年 4 月 27 日建立的。参加绿色联盟的生产合作社倡导不使用化学肥料、农药以及转基因品种进行农业生产，充分依靠和开发农作物自身特性抵抗病虫害，并开发农作物对人类的营养和保健潜力。

国仁绿色联盟还是将农村生产者与城市消费者联系起来的桥梁。(1) 市民在志愿者的努力下，组织形成消费合作社。(2) 购米包地。市民与农民签订购米包地合同，收获时结清。(3) 生产者、消费者及第三方召开价格听证会，协商制定农产品价格；以产销双方直接见面的方式，消除农产品流通中的产业资本、商业资本和金融资本，将生态农业的收益最大限度地留存于生产者和消费者两大群体内部。

（四）建议

根据以上分析，提出如下建议。

(1) 形成可以推广的制度。对于上述列举的可以有效恢复农业有机生产和生态功能的试验，政府应该予以足够的重视，逐渐形成有效的制度并加以推广。

(2) 转变以往的补贴方式。不再进行旨在提高农业产业效率的补贴，而改为对从事有机种植技术和实验的研究进行补贴，对采用有机种植的农户进行补贴，以形成恢复农业有机生产的外部激励机制。

(3) 提高农村的组织化程度。以合作的方式解决有机生产时因内部化了环境负外部性问题而带来的成本；同时，依靠合作组织的力量解决社区内部的生态性公共物品的提供问题。

(4) 在城市发展有机食品的消费合作社。一方面，提倡在生态文明下的对生态产品的消费认同和消费文化；另一方面，减少其他部门在流通环节所过度占有的农产品利润，保护生产者及消费者双方的利益。

日本农村综合建设的投入方式及其对农业破产的挽救[1]

日本新农村建设的本质，其实就是政府大规模投入国土资源综合整治，从而产生了得以通过综合农协做内部分配的增量地租收益。其经验表明，在政府投入产生增量的前提下，其有利于低成本地推动制度变迁！

此外，百年来日本政府都明确把与农业有关的所有领域都“偏袒”给农民去做，也会帮助农民在那些容易得到规模收益的领域通过综合农协的垄断经营形成非农领域的增量收入。在这种综合农协体制下，由于全社会对“三农”问题的严峻性已经达成共识，从而使得比较明智的政府得以把这部分巨大的增量地租让给农民，把非农领域的增量收入也继续留给农民。这样，国家得到农村稳定和农业保持基础产业地位的好处，农民得到分享增量地租和非农收入，以及优化自己的生产和生活环境的好处。这也就创造了双方达到共赢的结局！

最近几年，作者访问了从北海道至九州的几处日本农村，依据以往那些调研，已经得出了按照一般投入产出规律日本农业已经破产的初步判断。

2007年2月，作者又借着去早稻田大学出席一个国际会议的

---

① 本文是2007年春季赴日考察之后形成的工作论文，由中国人民大学温铁军教授调研起草，香港岭南大学刘健芝副教授参与调研讨论，中国社科院孙歌研究员予以批评指导；写作受到了国家985计划和国家社科基金重点课题的支持，会议之外的调研一般都使用调研者的私人存款进行自我资助。

机会[①]，再次访问了日本农林水产省[②]和九州岛上以开展“一村一品”著名的大分县，目的在于了解日本自20世纪60年代始已经开展了几十年的农村综合建设的经验教训，并将其与中国在2003年以来有所调整的“三农”政策结合起来分析，对其内在逻辑做出梳理。

一、日本新农村建设的特殊背景

近年来大量的中国干部代表团考察了日本和韩国的新农村运动，致使接待方已经有一整套成熟的介绍新农村建设的一般过程的材料；是故，本文不必再做蛇足之累，谨就几次考察中形成的困惑和了解到的其他有关情况做背景分析。

其一，组织基础。无论是第二次世界大战之前还是之后，日本长期建立的“军国主义”的制度遗产在农村仍根深蒂固！到20世纪60年代，农民的组织化和制度化程度仍然相当高！除了农村青壮年男子大都参过军，受到过严格的日军纪律约束之外，由于战争期间只能是“三八六一九九部队”种庄稼和维持农村社会运转，因此，连妇女、孩子和老人也都已经在长期的战争动员中习惯于服从政府，服从综合农协组织。在明治维新时期萌芽、到日俄战争时期出于国家对外扩张战略需求而正式组建的自上而下的日本综合农协系统，经过了半个世纪的发展已经相当发达，成为有执行力的新农村建设政策的贯彻系统。

其二，财政基础。日本第二次世界大战前已经十分发达的结构完整的工业，在第二次世界大战后不到20年的时间内生产能力已

---

① 这个会议是早稻田大学亚洲太平洋研究所所长天儿慧教授主持的关于亚洲社会安全网络的讨论。

② 于2007年2月26日上午访问，日本农林水产省大臣官房企画评价课课长补佐（企画班担当）荻野宪一和事务官羽涪登生，以及农村振兴局整备部地域整备课综合整备事业推进室的课长补佐古贺彻三位先生负责接待，姬路独协大学（Himeji Dokkyo University）的阿古智子助教授陪同做翻译。

经全面恢复；同时，工业化和城市化的加速发展带动农村劳动力、资金和土地三要素符合经济规律地大量流出，这也当然地加剧了对农村的剥夺，造成了愈益严重的“三农”问题。不过，进入新农村建设起步的20世纪60年代后，政府财政和国民收入主要来自非农产业，已经有条件实行以国土综合整治为主的投入政策。

其三，政治基础。这种经济基础的重大变化确实对上层建筑起到了决定作用。于是，本质上仍然是代表大资本执政的自民党，也不得不与其他在野党开展保护自己传统票箱——农民选票——的斗争。这当然导致延续了差不多半个世纪的很多惠农政策不断出台，哪怕这些明显偏袒农民和综合农协的政策引起过很多产业资本和金融资本的批评，且与经济全球化的制度变迁严重对立，日本历届政府仍始终坚持着。

此外起到相辅相成的作用的是，第二次世界大战之后日本左翼知识分子运动重新启动，直到20世纪70年代都还很活跃。期间，曾经在20世纪50年代出现大批学者和青年知识分子“上山下乡”发动农民的现象，那时的日本农民其实不像当代中国的农民这样弱势而无助。这种合法的左翼运动反过来也促使当局不得不从政治上考虑农村遗留的那些有利用价值的组织资源被谁掌握的问题。

其四，国家战略。日本大规模推进新农村建设运动的时代，恰逢建筑商出身的政治枭雄田中角荣执政时期。尽管他在任期内出现了一些问题，甚至毁誉参半，但他受列岛改造论的影响，以提出“国土整治”战略闻名于世，并且对后来的国家战略留下了深远影响，却是无可置疑的。

其五，地理环境。日本多山和多地震的地理环境和山地农业的特色，决定了相关产业资本投资不得不小型化。日本政府和企业都不敢像我国这样长期地搞大规模水库和其他大型的基本建设，也不可能出现我国这种70%以上的以农业名义进行的水利投资却与农民没有直接关系的情况，而是只能在山区修建大批不得不与农民和农业直接存在利益关系的小型水库和配套的水利灌溉系统。最终，

日本大约400万公顷农地的80%成为水浇地。

二、东亚新农村建设必须回答的几个问题

以上这五个方面的重要背景，几乎从来不在我们国内的有关报告和文章中被提及，遂使作者一直对中日乡村比较发展研究的重大问题感到困惑。尽管在近年来的对日本、韩国等地的调研中，作者已经基本上自我解惑了，但仍需捡出两个比较容易引起争议的问题求教于各界朋友。

问题之一：产权残缺与组织资源相结合？

当代东亚的几个国家和地区，都在第二次世界大战之后相继以政治介入的方式彻底平均分配了土地。不管何种主义，何种制度，何种意识形态，都无法全面解释这以后整个东亚的经济增长奇迹。

一方面，这是在一次分配上就体现了自由主义起点公平原则的重大财产制度基础；国民不得不在同一起跑线开始竞争。此后的发展似乎证明，只要有条件推进了这样“均贫富”的财产关系，几乎都必然出现其后产业经济的高速增长！当然人们还能联想到那个也是被美国占领军彻底平均分配了一次财产的、人均50马克起步的、在欧洲创造了产业经济高速度增长奇迹的德国。

但另一方面，也可以认为这种政治权力介入的农地制度安排其实也是重新形成了有利于传统农村社会制度恢复的小农经济的基本生产关系。而且，由于其形成产权的最初过程并非是经典意义上的市场交易，所以，必然有产权不完整的缺憾和政治继续介入产权安排的可能。

据此，人们应该深入讨论的现象是：在20世纪60年代以后相继开展的以大规模、综合性的农田水利基本建设为实际内容的新村运动中，信奉各种不同主义的政治权力确实在继续做几乎不分什么主义的介入和干预，因为，东亚小农经济条件下的农村经济基础是共同的，而任何针对这种经济基础的基本建设，政府制定政策都必然涉及对农户分散占有的地块的全面调整。总之，彻底平均分配了

土地的东亚小农经济国家还都必须得政府出面重新调整土地，否则，那就都会在与农户打交道时“剪不断，理还乱”。

这时，组织基础虽然在中国总是有意无意地被人们忽略，但还是得实事求是地承认其能够大幅降低交易费用的客观作用。作者在近年来实地操作各地新农村建设的试验中也总结过类似的经验：只有组织起来的而非一盘散沙的农民，才能成为新农村建设的主体。

推而广之，举一反三：为什么这个世界上只有东亚小农经济社会搞得起新农村建设运动，其他发展中国家都搞不起？还不是农村组织资源缺乏导致交易费用过高，而土地制度又实在没有政治介入造成的产权残缺问题！

问题之二：国土整治与挽救农业相结合？

当代东亚几个小农经济国家和地区，无论在意识形态上信奉什么主义，在农业领域却几乎都迷信现代化，并且也都吃了大亏！如果认真地全环节地计算投入产出，那么东亚小农经济条件下的农业在理论意义上均已经破产。

半个世纪以来，无论这些东亚小农经济国家和地区怎么使足了劲搞西方大农场式的农业规模经营，怎么不计成本地发展农业产业化，却都是落得“收获跳蚤”的结局——只要搞上去的都摔了下来，侥幸没摔死的只能尴尬地打肿脸充胖子，能撑几天算几天，还不时在被敌人和朋友共同批判为农业贸易保护主义的时候无言以对！

20 世纪 90 年代以来中国转向强调至今仍缺乏理论支撑的所谓农业产业化，之所以还没败得那么惨重，不是因为比东亚的其他难兄难弟有先见之明，而是因为地处大陆，国家超大，一时半会搞不起来。农村太复杂，农民人口太多，农业千差万别，太难搞！

其实，如果东亚的政治家和学者非要天真地把小农经济条件下的农业搞成西方那种所谓的独立产业，那么在工业化和城市化加速的进程中其农业就都必然受制于众所周知的、几乎属于常识性的经济规律：工农业比较收益和城乡差距双双拉大，及其背后的级差地租和劳动力的机会成本双双增加。这两个方面不利因素的共同作

用，就导致农村生产力诸要素大规模、快速度地流出农业。

据此，结合东亚都先后开展的新农村运动，我们应该深入讨论的东亚各个经济体的共同经验是：只有政府大规模投入国土资源综合整治，才可能在彻底改善农村的生产条件和全面提升农民生活的环境质量的同时，使得农村的级差地租不断提高；这时，只要政府足够清醒地把这种地租增量无偿让给农民分享，小农经济条件下的农村和农业就有可能稳得住！

像日本、韩国这样的发达国家，政府早在20世纪60年代就认识到了单纯加强农业是难以奏效的；其在20世纪80年代明确提出了食品安全、农业与农村一体化的指导思想——这差不多就是中国人最近强调的把过去农业问题改变为“三农”问题的指导思想。期间，其连续增加对“三农”的投入，并辅之以铺天盖地的生态、环保和文化多样性的宣传，以便继续投资把剩下的农村装点得花团锦簇，还借此达成了全体国民保护自己民族的农业和农村一体化的共识。

以此，才可能对已经破产的农业起到“曲线救农”的挽救作用！

本文认为，日本新农村建设的本质，其实就是政府大规模投入国土资源综合整治，从而产生了增量地租收益，政府明确把与农业有关的所有事情都“偏袒”给农民去做，也会帮助农民在那些容易得到规模收益的领域形成非农收入增量。总之是有了增量，就有利于低成本地推动制度变迁！此时，由于全社会对“三农”问题的严峻性已经达成共识，从而使得比较明智的政府得以把这部分巨大的增量地租让给农民，把非农领域的增量收入继续留给农民。这样，国家得到农村稳定和农业保持基础产业地位的好处，农民得到分享增量地租和非农收入，以及优化自己的生产和生活环境的好处。

由此再看中国的当务之急，主要不是缺钱，而是缺田中式的宏观战略思考。

阿根廷的另类货币与穷人的市场经济[1]

无论在发达国家，还是在发展中国家，都有另类货币（Alternative Currency）；有的地方将其称为社区信用（Community Credit）。两者的概念与内容有所不同，但目的都是建立“基于和谐社会的经济”（Solidarity Based Economy），服务的对象也主要是缺乏获得正规货币（Official Currency）能力的下层群众。

因此，中国领导人既然对学术界提出要努力研究“穷人的经济学”，就不可不了解另类货币。[2]

一、概述：背景与问题

一般认为，另类货币是进步知识分子提出的并逐渐演变成专门为下层群众进入市场经济提供交易工具的特殊中介手段。最早于20世纪80年代产生于加拿大，20世纪90年代初期发展到美国，20世纪90年代中期扩大到拉丁美洲，然后被澳洲和亚洲等发展中国家接受。目前，这种活动在世界上很多国家开展，并且逐步扩展到社区自治、妇女权益、民众生计、贫民救助等多个领域。已经有许多国际著名学者，特别是欧洲国家的学者撰文或者著述，专题讨论这种为穷人生计服务的另类金融及其对和谐社会的重要作用。有些从事这些工作的著名社会活动家和学者已经成为拉美逐渐转向左翼的各国政府领导人的主要智囊人物。

调查阿根廷开展的此类活动之所以有特殊的研究价值，一方面是因为这个国家曾经一度使用过500多种不同社会组织发行的社区信用券或者另类货币，高峰时期大约有600万人参与使用了这种非

---

① 本文的作者是中国人民大学温铁军教授、香港岭南大学刘健芝教授。

② 其实，中国早在1929年就通过发行“劳动券”促进苏区老百姓之间的贸易，相似于另类货币。实物现存于井冈山革命博物馆。

官方金融工具从事交易活动，另一方面是因为这里的另类货币系统曾经在2001年年初发生了严重的信用危机，并且几乎彻底摧毁了这个民间交易中介体系。更为戏剧性的是，由于阿根廷国家货币体系遭遇的金融危机接踵而至，几乎使得另类货币成为替罪羊。不过，近年来随着其经济复苏，另类货币“野火烧不尽，春风吹又生”的现象，似乎更加值得关注。①

阿根廷1995年开始出现第一个社区货币俱乐部，开始只是贫民区的志愿者、社会工作者和NGO推进穷人搞“以物易物”“以劳易物”。在交易中，对于不等值的物品和劳务在交换中形成的不等价值采用实名记账方式，这就形成了在特定群体中的有效的账面个人信用；接着，自然产生了交换这种信用的需求，于是产生了内部流通的信用券。

2001年年初，这种另类货币在阿根廷到处发展，在首都布宜诺斯艾利斯就有几十个不同形式的社会组织和志愿者在从事相关工作。有个城市（Sant Tafei）的市长发布文告，允许个人所得税的30%以另类货币缴纳，以便市政府以此代替食品券发给贫民，让其去社区市场购买基本生活必需品。

但是，由于范围扩大之后靠那些社会组织难以对民众实行有效的监督，于是有些社区的另类货币管理者滥发信用券以牟取私利，导致这种另类货币也出现了信用膨胀和票面价值大幅下跌的危机，遂使志愿者多年在贫民区辛苦工作建立起的信誉坍塌。无独有偶，当时阿根廷爆发了金融危机，另类货币信用危机自然被国内外很多人误解为与金融危机有关。

再者，20世纪80年代以来各省大量发行省内流通的货币或者

① 阿根廷总人口不到4 000万，其中欧洲裔白人占95%，该国曾经是拉美中产阶级人口最多的国家。2001年12月外资大量流出，金融危机爆发，本币贬值300%以后，很多收入货币化程度高的城市中产阶级和中小企业主随即陷入贫困，当时全国60%人口收入低于贫困线，失业率至今仍高达20%以上。因此，大约17%的中下阶级人口加入另类货币交易。作者认为，阿根廷的金融危机源于政治危机，对此将另外行文。

地方债券，也在金融危机爆发时出现了严重的支付困难。于是，另类货币的信用环境被严重破坏。

此后，2003年阿根廷经济逐渐复苏，另类货币那种能够带动部分就业、减少政府救济开支的客观功能得到了地方政府重视，此时，阿根廷的另类货币的信用才逐渐恢复起来。

二、考察之一：穷人的市场经济？

2005年8月16—17日，作者访问的是郊区的贫民集中居住的区域。[①] 那里有个社区市场，设在贫民区交叉路口的一个像破旧体育馆的地方，门口很小，进去以后却很大，足有上百个摊位，大多数摊主是妇女和老人。他们交易的东西五花八门，从二手衣物用品到自制食品和各种日用品，只要是普通老百姓过日子需要的，这里都可以买到。

在这个市场交易中绝对不许使用政府发行的货币，被接受的是一种被称为信用券（credit[②]）的纸币，上面印刷着代表其理念的话“人的动力的价值”（value of human energy）。券面值为1/2、1、2、5、10、20，大约30单位等值1单位阿根廷官方货币比索。参与这个市场的人必须是会员，他们认同的角色是一个由两个单词组合而成的新词——Prosumer，可翻译为生产消费者（生产者Producer和消费者Consumer）。

其产生的客观背景是：随资本主义市场经济在全世界推进，贫富差距加大不可逆转已经成为必然趋势。一般正规金融机构不可能提供普遍服务，贫困人口获得正规货币的能力愈益低下，不得不被市场经济边缘化。于是，一方面大量劳动力处于闲置状态；另一方面又有占总人口相当比重的贫民对大量低质的日常生活消费品的客观需求。

---

① 2005年8月16日下午访问了布宜诺斯艾利斯西南方向大约30公里之外的贫民区。

② 西班牙文是credito。

进一步的问题是，这种需求不可能减少，只可能增加。如果大量的贫困人口完全依靠政府救助，则会造成巨大的财政负担并进而转嫁为过重税收，最终会把企业逼出国门，导致就业率下降，社会矛盾激化。这还是易于被一般人理解的。

一般来说，这种背景可能也是容易走向极端的资本主义经济学理论家在中国往往会反对增加社会福利开支的基本原因。客观地看，如果只根据主流思路思考，那么形成这种极端的考虑并不为过，尽管这在任何正常的民主国家都当然地被社会认为是反动。因此，也几乎没有任何政治家敢于“公开”接受这种对于社会而言是反动而对于经济规律而言却无可厚非的理论。

而世界范围（包括纽约的贫民窟哈雷姆区）的试验已经表明，如果在特定的贫困人群中使用这种替代正规货币的信用券重建小型的社区市场，则既可以解决部分贫民的就业，又可以扩大一般日用品的消费，进一步则可能推动贫困社区重建。

这种信用券首先具有的本质特征在于仅仅强调体现货币最基本的“商品交换的一般等价物”的原始作用。由于没有现代资本主义金融的其他功能，例如基本上没有储存保值的作用，特别是没有投资生息或投机获利的派生功能，因此，只要在特定范围内使用，并且有切实可行的防范道德风险和通货膨胀的管理机制，就可能对那些大批的进入不了现代市场经济的贫困人口和边缘群体起到维持生计的重要作用。

其次，这是一种在穷人中间低成本地推进市场经济的方式。

由于这种信用券完全由志愿者或社会工作者来发动和组织民众参与，其组织成本不进入核算，完全没有存贷和利息，其资金成本为零。

考察中了解到，这个市场对每个摊位只收取 0.2 比索加 2 个单位的信用券；这些收入的 80%用于支付场租，20%用于管理者的开支。此外，每个入场交易者必须是经过注册登记的会员，必须接受培训，理解会员的权利和义务。在场内只能使用信用券，不得使

用正规货币。看来，重建这种穷人市场经济唯一需要支付的只是场地租金和少数管理者的费用。

最后，穷人市场经济体现的是使用价值的交换。

对于使用这种另类货币来交易自家物品的穷人来说，其家庭制作的可以即时消费的东西，其内含的使用价值在没有经过从各级批发、运输仓储到零售店的各种商业环节所增加的流通费用、利润和资金占用成本之前，就在这个劳动者与消费者身份同一的社区市场交换，并很快被其劳动力简单再生产过程所消费，因此，其劳动剩余价值几乎为零，其劳动价值基本上等于使用价值。

三、考察之二：个案调查分析

在这个市场上交易的人大部分是妇女。作者随机访问了三个摊主，对其做出了简单分析。

（一）普遍低价与“亏本”交易的道理

第一个被访者是个中年妇女，她平常会自己做衣服来卖，有时也卖自己制作的手工艺品，如自己画的枕巾。今天则不同，她从外面的批发市场买了小包装的咖啡（约半斤）和大米等食品及小日用品在市场上交易。粗略估算她今天的交易额等值于 30 比索。她一包咖啡的买入价是 2 比索，卖出价是 50～60 个单位的信用券，即在咖啡的交易账面上亏损了 16.6%，这还不算她自己投入的劳动时间。当然，她说她也知道如果按照外面市场的常识看，那么这样的卖出价格自己是亏本的；但是，进入社区市场交易的目的不是获取利润，而是用所得到的信用券再交换日常生活所需要的食品和其他必需品。

简单分析可知，社区市场的价格普遍都低于外面商店的价格，这是社区市场得以存在的必要条件。既然整个市场如此，她也只能以低于外部价格的价格销售。根据作者的理解，各种家庭制作的食品和衣物所内含的使用价值其实无法计量，只能根据实际需要者的需求偏好来决定。

（二）维持简单再生产

第二个被访者是卖食品的大妈，她带来了家庭烤制的 22 个大饼，已经卖出 18 个，每个大饼 15 单位信用券，与外面商店比仅是 1/2 的价格，当然也就比较容易卖出。计算已经卖出的大饼合计得到 260 单位信用券，大约 9 比索，亏损 50%。同时，她还从该社区市场上买入了两大瓶地产饮料，每瓶 1 公升，分成两种尺寸的杯子卖出，一口能喝干的那种小杯售 5 单位信用券，够喝两口的大杯售 10 单位信用券，这样可得 600 单位，盈余约合 10 比索，获利 50%。她这次使用所得的另类货币在市场上买入的全部是面粉，准备回家再制作大饼来卖。

简单分析可知，我们很难以一般的资本主义市场经济观念来看待这位大妈的交易活动。

依稀记得，民国年间的乡村研究者在对农村高利贷的调查中已经指出，小农经济条件下的借贷的目的往往不是生产，而是防止家庭简单再生产的链条断裂。根据作者的理解，这位大妈有效地利用了社区市场。她在该市场卖出饮料的交易略有盈余，卖出大饼如果不计算自己的活劳动成本（包括制作、运输和销售），那么估计也不亏损，而买入面粉则是继续维持她家庭的这种简单再生产。

（三）个体劳动者的需求

第三个被访者是个读过大学哲学与文学专业的 42 岁的妇女，曾经是公司职员，15 年前因其所在公司倒闭而失业，现在从事二手货的手工翻新。在这个组织的社区市场上已经做了六年，虽然这个市场曾经换过不同的地点。这次她参与的社区市场的交易活动是买入质地好的二手衣服，回去经过自己的设计和加工，再到互联网上拍卖，据她说有时候可以得到很好的价格——10 倍以上。

此外，由于政府对于贫困社区的政策优惠，她在这里的交易不必纳税，但如果去其他的市场，则需要纳税。

简单分析可知，她的收益主要来源于外部市场，而这个使用另类货币的社区市场其实只不过是她获得原材料的地方；因此，她应

该属于在外面的现代市场经济中能够得到商业利润的自由职业者或小手工业者。

四、阿根廷 NGO 的试验与思考

引导我们考察的布宜诺斯艾利斯国立大学经济学院另类货币研究中心的主任艾露伊莎博士（Dr. Heloisa）曾经是另类货币（指导）委员会的成员。她认为这个社区市场的交易行为过于商业化。因此，在 2001 年另类货币信用危机爆发之后，其接受了以往的教训，特别强调的原则之一就是：社区市场只能交易劳动者自己或其家庭的产品和物品，以正规货币从外部市场购买的商品，不允许进入社区市场。[①]

在总体上的资本主义市场经济大环境导向之下，志愿者虽然试图大力发展贫民社区的成员内部市场，但也似乎不可能形成完全封闭条件下的成员之间的交易。社区成员把外部购买的商品带入社区市场，或者把社区市场得到的物品再加工并对外销售的情况，似乎也无法阻止。

也许为了说明她坚持的理念是可行的，她特地带我们去观摩其正在开展的另外一个试验。那是坐落在远郊贫民区对吸毒者进行救助的一个 NGO 反毒品斗争协会，其领导人是位中年妇女，过去自己就曾经是“问题女性”，后来成为热心社区事业、帮助吸毒者戒毒的 NGO 负责人，引导那些戒除毒瘾的穷人重新走入正常人的生活。

这次与艾露伊莎同去的还有一位叫查理的退休老工程师和一个大学生志愿者奥古斯托（Charlie and Augusto）。他们组织起 11 个中老年妇女来参与另类货币交易的培训。

具体做法是：在艾露伊莎具体介绍了另类货币和社区市场交易

① 阿根廷的另类货币最初是一个破产的企业家发起的，另类货币（指导）委员会由参与发起的几个学者组成，其中有化学家、心理学家和工程师。

的规则之后，由志愿者担任“发钞银行”向每个来社区市场的参与者购入耐储存的物品（如面粉、食糖、咖啡、手工艺品等），等值20个信用单位的另类货币，并且为进入市场交易的物品定价（已经成熟的社区市场可以自由交易、讨价还价）。参与者必须携带自己家庭的物品或手工生产的小商品，以初次售出所得的20个信用单位进行互相之间的交易。交易结束后，参与者手中剩余的另类货币可以再到志愿者的“发钞银行”那里去交换家庭必需品。为了激励贫困社区成员参与这种现场培训，他们还安排了抽奖活动。

当然，志愿者事先已经募集了一批食品和衣物等扶贫物资，即使不搞培训，物资也得发放。而且，每个参与者都只能得到小额信用券。如果每次交易之后都保证收回这种社区货币，则以这种贫民的市场交易来维持生计的目的就能够实现，不可能形成外部市场中的囤积居奇和其他投机获利的条件。

近年来，连世界银行都在发展理论中一再强调的“社会资源向社会资本转化”，我国的主流市场经济理论也实在到了做出必要调整的时候。当前的关键是如何学习使用非主流的组织和制度来解决贫困人口的需求。

事实上贫困社区从来不缺乏人才，参与者中会自然形成协助NGO工作的群众骨干。据介绍，该机构中一个打扮得像日本忍者的年轻人曾经是个因吸毒而抢劫的犯人，现在改邪归正成为社区协作员（community coordinator），另外一个参与培训的手工艺品制作者看上去文质彬彬，她展示的作品也确有相当高的水平。培训结束后，就是这些骨干主动留下打扫房间，继续向艾露伊莎请教问题，看得出气氛很融洽。

在这次直接观察中作者意识到，既然这是一种社区内部的成员交易市场，那就应该有条件形成社区成员选举的市场委员会以建立自律机制，以此来减少监督成本。

艾露伊莎认为，自从2001年那次另类货币的信用膨胀危机爆发之后，重建社区信用和另类货币体系的工作非常艰难。“因为贫

困社区的人民不信任志愿者的工作了。”她直言不讳地解释道。而坚持理念又往往难以被追求眼前利益的贫困社区的参与者完全理解。更难堪的是，事实上其至今仍然不能建立某种防范机制来约束各种不同的另类货币的发行单位，使各种各样的 NGO 中间以追求个人收益为实际目标的那些人有所收敛，不再以滥发另类货币为牟利手段——这是阿根廷另类货币体系一度坍塌的根本原因。

只有亲历其境才会理解，尽管全世界的 NGO 几乎都批评无道政府，却大多客观上难以防范自身的道德风险。看来，这似乎是政府与 NGO 的通病。

五、结语：调查者的反思

作为 1968 年下乡插队的老知青，作者自然联想到，这些发展中国家的另类信用方式，其实相当于中国在货币资本严重短缺条件下农村集体经济长期以来存在的工分本、工分票。不仅中国集体化时期的工分票相似于社区信用券，工分本相似于社区信用簿，而且到后来，当 20 世纪 80 年代中国急剧转轨进入市场经济，出现货币严重短缺时，在资金利率过高的压力下，农村基层商业部门在农民销售农产品之后出现了“打白条”，并实际上允许农民以“白条”充抵货币购买商品，这也属于另类金融形式。

回顾在中国农村问题研究领域工作了几十年的教训，作者联想起自己 20 世纪 80 年代参与农村试验区工作时的很多所谓追求突破、追求大规模的主张。在自我反思中得到的启示是，另类货币也必须以防范风险为重，应该以“一般不超越社区范围”作为基本原则。

诚然，“小的，才是美好的”。

关于尼泊尔“科学土改”与发展的调查思考[1]

2008年，尼泊尔结束了240年的王朝统治，完成了历史性的议会选举，被称为这个世界新诞生的“民主婴儿”。在这个几乎是纯农业的国家中，新政府的第一项重任是推行“科学土改”。但当局采纳的却是乏善可陈的南亚模式，为什么不是在发展中国家相对而言比较成功的东亚模式？

基于对尼泊尔的调查研究和综合亚洲土地改革的历史经验，本文认为：尽管南亚的土地改革一向被西方认为是科学的、合法的，但至今却没有成功的经验；东亚的土地改革，无论属于何种意识形态或者何种党派的政治制度，至今却没有失败的案例。东亚土地改革的共性在于全国统一推进的、以村为单位平均地权的制度安排。

据此提出假说：土地改革不是单独的农业制度问题，而是形成独立自主的国民经济的最基础的，也是最核心的财产关系重构。

本文对于尼泊尔的持续稳定发展提出了两点建议：一是以土地改革为核心的国家经济自主赋权的政策体系；二是水资源和森林资源的合理开发。

2008年4月尼泊尔完成了历史性的议会选举，选举结果完全符合广大底层群众急于改变现状的意愿——尼泊尔共产党以第一大党胜出；同年5月28日，立宪议会正式成立，国王被迫放弃权力

---

① 根据国家985项目“中国农村发展实验创新基地”和国家社科基金重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”（07&ZD048）中本课题组承担的研究内容，我们需要对发展中国家的农村对抗性冲突做出案例研究。本文是在完成了墨西哥土著农民起义、印度北方农村土地革命、埃及农村地主夺回土地引发冲突等多个案例调查之后的新近的一次实地调查成果。原稿是中国人民大学温铁军教授和香港岭南大学刘健芝副教授以英文起草的关于尼泊尔两个左翼政党的调研报告，中国人民大学李晨婕博士将其翻译为中文，再由温铁军和刘健芝按照中文习惯充实内容反复修改定稿。

搬出王宫，240年的王朝终结；世界上即将诞生一个具有民族主义倾向的民主共和国。

作者决定在这个历史性的时刻前往尼泊尔农村做调查研究。[①]

一、尼泊尔的基本情况

除了少数南部平原地区印度族裔的分离主义派别的领袖之外，尼泊尔的政治家，一般都具有比较明确的维护主权独立的地缘战略意识，也许这与印度个别官员公开宣称要把尼泊尔变成第二个不丹，并且印度被怀疑操控南部富庶的平原地区的分离主义运动有关。

总体而言，印度对尼泊尔的政治经济形势有着重大影响，例如，拉纳家族的独裁政权是以英印政府为后台的；1950年尼泊尔大会党领导的反对拉纳政权的运动是由已独立的印度支持的；1990年、2005年、2006年的政治变革也是受到印度的主要政治势力影响的。印度的影响力不仅体现在政治方面，而且由于它在尼泊尔的外国总投资中占有36%～40%份额，因而在金融和贸易方面占据主导地位。历史地看，印度不仅在确定尼泊尔的社会经济和政治议程方面发挥着关键性的作用，而且在决定从社会底层发起的各种运动的成败方面也具有举足轻重的影响。[②] 当然，这也是印、美两国大使和其他外国力量介入尼泊尔内部政治的原因。

其实，任何外国人只要稍微有些经济地理常识，知道殖民主义历史上尼泊尔曾经多次与英国东印公司控制的印度发生领土纠纷，被迫割让过三分之一的国土，至今仍长期开放对印边界自由通行等情况，就都会理解这个夹在中、印两个大国之间，工商业经济上已经基本被印度控制的国家的感觉。

---

① 2008年7月11—25日，在尼泊尔东中西三个不同地区的农村做了土改调查。参与调查的是中国人民大学温铁军、香港岭南大学刘健芝、北京大学戴锦华、北京志愿者李飒。

② 参见刘健芝等主编：《抵抗的全球化》，214页，北京，人民文学出版社，2009。

尼泊尔背倚喜马拉雅，南临恒河平原，境内有四大河盆六千多条大小河流；由于地势北高南低，呈陡然下降的三级台阶分布，所以中部地带具备较好的水电资源开发条件。近年来中国水电工程总公司已经参与开发，但最优资源早已被印度捷足先登。

尼泊尔全国总人口为2 700万，农民占总人口的90%，农业占GDP的40%。耕地占全国土地的21%，只有300万公顷，主要集中于与印度接壤的南部狭长的平原地带，不仅农业资源相对短缺，而且灌溉设施落后，雨季水热集中而旱季大多农闲，在土地、人力、农畜以及原始设备上的投资几乎占到全部投资的99%，而在现代生产资料上的投资仅占1%，致使土地产出率相对低下，稻作农业区人均耕地面积约为中国的2倍，但水稻的平均单产约为中国的1/2。因此，作为农业国的尼泊尔却是个粮食净进口国。

最为不堪的是农村基本制度之陈腐：占农村人口不到10%的地主在不提供种子、肥料、农具等任何生产条件的前提下，普遍实行的是比租佃剥削严重得多的“对半租”。在有些落后地区，印度教特有的“种姓度”和家奴制（佃户子女从小在地主家劳作，无工钱只管饭）也很普遍。[①] 据调查，全国无地农户超过120万户，占总户数1/3以上（调查的5个村中，无地农户占比最少为10%，最多高达70%）[②]；在拥有土地的人中，贫苦农民占65%，但他们拥有的土地仅占土地总量的10%。在南部特莱（Terai）平原，很多大地主拥有超过10公顷的土地，这个地区一半以上的土地为他们所控制。[③]

这种当代中国人几乎难以想象的地主剥削压迫农民的基本制度，是激进学生运动出身的普拉昌德（Prachanda）1996年拖了两

---

① 作者在中南部的山间平原的一个农村做调查时，对一个7岁就在地主家干活的“家奴”进行访谈了解到，他参加了土地革命，后来成了村农会的领头人之一，在夺取地主土地、打击地主反攻倒算的斗争中最坚决。

② 据2001年的人口普查，尼泊尔全国423.5万户有330万是农户，其中120万是无地农户。

③ 参见刘健芝等主编：《抵抗的全球化》，214页，北京，人民文学出版社，2009。

条破枪下乡发动农民革命，以耕者有其田为土地革命的动员口号，并在短短 12 年间就形成了 3 个正规师外加 3 万地方民兵的根本原因。

二、对尼泊尔发展问题的分析和建议

通过调查及与各界的广泛讨论，对尼泊尔的经济及社会情况有了一些了解。[①] 据此，提出对于尼泊尔政局持续稳定发展的初步观察和粗浅建议。

（一）以土地改革为核心的国家经济自主赋权的政策体系

首先提出的是一个至今没有被亚洲人自己认真讨论过的观点，也可以算是一个理论假说：南亚的土地改革至今没有成功的模式，尽管从来都被认为是科学的、合法的；而东亚的土地改革却没有失败的案例，无论东亚国家和地区在意识形态上宣布为何种主义，或在政治上宣布为何种制度。

如今，曾经坚持农民武装革命夺取地主土地的尼泊尔毛派已经与议会各党派妥协，正式要求已经占据地主土地的贫困农民退回土地，等待新政府草拟新宪法之后再搞“科学土改”。那么，无论这种让被压迫农民的革命退回到符合旧制度的合法性的政治安排是否能够在基层得到贯彻落实，尼泊尔即将由新政府来进行的“科学土改”到底是采取南亚模式，还是参照东亚模式？

实事求是地综合研究亚洲地区的不同土地改革经验就会发现区别。

南亚的土地改革虽然确实“科学”地设定了不同农业产出条件下地主应该拥有的土地的上限，政府只对超额部分才“合法”地赎

① 此行负责接待的是尼泊尔最大的农村 NGO 组织“尼泊尔乡村建设中心”(RRN)，其负责人凯尔奇是尼泊尔 NGO 联盟的主席，也是留学英国的博士，与各个党派都有联系。

买，然后再分配给无地农户①，但这只是以单纯的土地改革为目标，本质上是至今仍然成熟不起来的、部分地从属于殖民主义经济因而有劣根性的民族资产阶级从来就失败的政策之一。

而东亚土地改革则根本不同，东亚的土地改革都是全国统一推进的、以村为单位平均地权的制度安排。对于大多数在解殖斗争中诞生的民族民主国家而言，土地改革从来不是一个单独的农业制度问题，而是脱离西方殖民主义统治的东亚国家和地区得以形成独立自主的国民经济的最基础的，也是最核心的财产关系重构。

因此，土地改革对农民而言其目的仅是耕者有其田，而对于国家而言，更为主要的是以此加强国民经济的基本制度建设。土地改革的本质其实只能是民主主义。因而，东亚土地改革的成功并不是任何从西方搬来的意识形态或制度法律的结果。

总之，土地改革不应该只是一项单独的农业制度变革，而应该是建立国家经济制度的整体计划的一部分。基于以上认识，我们认为尼泊尔土地改革可以按照以下方式进行。

从地主手上征收土地时不人为设定上限，而是在村内对所有成员做平均分配；由政府制定一个“平均市场价格”作为对地主的补偿。地主有权自主地选择获取国家补偿的方式：其一，如果地主选择补偿一次性付清，那么政府将支付给他们政府债券或国有企业股票而不是现金，比如水电站或其他基础设施建设类的国有企业股票或长期债券；其二，如果地主选择现金支付，那么将有 15%的补偿款被扣除，留给当地政府作为推动土地改革的激励和用于土地改革之后的乡村基本建设。

对农民而言，要做到的是村内按人口均分土地到户。但土地不是白给农民的，需要以粮食而非现金作为地价款。农民也有权选择不同的缴纳方式：其一是土地年产量的 10%，连续上缴 15 年；其

① 1964 年的《土地法》设定了地主拥有土地的上限，结果收回的地主的“超额”土地只占全国耕地的 1.5%。

二是土地年产量的15%，连续上缴10年。这二者都大大低于目前农民所上缴给地主的50%。在完全缴付了地价款之后，政府按照农民连续10～15年的常产记录，可以计算出每年上缴5%的土地税的基数。这样，一方面，通过以粮食实物作为地价的支付形式，为政府建立了长期的全国性的粮食安全保障系统；另一方面，10年或15年之后农民以土地税名义继续以实物形式支付粮食总产量的5%给基层政府，平时其周转库存可用于地方治理（例如改进灌溉水利设施），粮食危机时则用于中央政府平抑物价、调节余缺。

这种土地改革的方式具有以下四大优势。

第一是新诞生的民主国家最迫切需要的是政治稳定，此法如果操作得当，则可以很大程度地避免土地从地主转移给农民的过程中出现暴力冲突。

第二是本来就财政拮据的政府不必再为土地改革增加过重的开支负担；向地主支付的主要是债券而不是现金，可以使地主转化为更注重预期收益和水电生产的资产阶级，而不再注重即期消费或投机。

第三是新诞生的政府得以借此自我赋权，建立国家控制资源和国民经济战略产业的股份制公司的财务基础；政府能够以发债券的方式促进基础设施建设。

第四是农民实现了耕者有其田的同时，政府也形成了其与分散的小农之间交易成本最低的国家粮食安全体系（农民一旦获得了平均分配的土地，就会自愿地向国家缴纳粮食，这样就保证了国家的粮食安全体系低成本地运作）。

该项政策的关键在于，政府在获得制度收益的同时转嫁了制度成本。

（二）水资源和森林资源的合理开发

推翻国王的新政府应该借机将所有境内的自然资源都收归全民所有，其中，水电资源开发如上文所述应该与土地改革中的国家水电债券结合；而林业则不同，可以直接与社区林业发展结合——在

林业经营和林下经济能够维持山区和林区当地居民生计的条件下，居民体现其责权利统一原则的具体做法是对本社区的森林资源负有保护义务，并据此建立由资源开发型的林区合作社联合投资形成的国有合作制企业。

这一政策设计与“科学土改”高度相关。因土地资源短缺，即使顺利完成全国土地改革，长期看仍然会存在相对贫困的农村人口难以依靠有限的土地提高收入的问题。所以，在多山国家开展以社区林业为主的林下经济的主要目的，除了振兴山区和林区之外，更在于这可能提供10%～15%的农村劳动力的就业机会。

这种社区林业单位实行民主选举的委员会制，开展了如下工作。

其一，协商决定森林资源可持续发展需要的“间伐”比例、间隔期限和数量（国家以法律形式禁止“皆伐”）。

其二，基层的社区林业委员会依据其管护林地的面积、林木拥有量和木材蓄积量作为股权，加入国家林业公司，并得以在国家扶持小型农林复合经营场或合作社的优惠政策中获益，或从国家提供管理、技术培训和基本建设支持中受益。

其三，推进结构性的林区生态经济，实现林下经济（以有机种植业和养殖业为主）的复合经营，以此将保护生态与发展林农经营结合起来；其有机农业产品可由国家林业公司出口。

如果尼泊尔政府可以掌控其丰富的自然资源并将其用于发展股份制的国家水电产业和社区化的林业综合经济的话，那么就能够汲取中国和越南在环境与社会方面的教训而不必在不具备比较地缘优势的条件下复制传统的工业化模式。

埃及农村地权冲突调查分析[1]

埃及农民在21世纪之初突然遭受地主夺地之变！最令人尴尬的起因是20世纪50年代的一场不彻底的非暴力土地改革却被20世纪70年代政权更迭之后的统治者视为非法。当年只有大约20%的无地农民侥幸得到了部分地主让出来的由政府重新分配的土地。这些当年“幸运”的农民尽管实际拥有并耕种了土地几十年，但仍然在20世纪90年代以来的土地资源资本化大潮涌起的时候，被“在外地主”的后代和腐败官僚结合“依法夺地”时求告无门。

对于分散的弱势农民而言，“覆巢之下岂有完卵”乃是必然结局！

近年来埃及农村发生了大量的地权纠纷和由此引发的暴力冲突；官员和法院收受地主贿赂剥夺农民地权的情况逐渐蔓延全国。[2] 与中国大规模征占土地用于地方政府公司主义主导的工业化和城市化不同的是，这里的土地纠纷竟然源起于如今在中国已经近乎荒唐的“地主阶级反攻倒算”。

一、死人城扩展成为大型贫民窟

下乡调查之前，作者先去了开罗老城区古老的教堂参观，那附近就有一片埋葬基督徒的死人城。有些作为坟墓使用的“住宅”相

---

① 本文的调查研究受到了第一作者温铁军负责的国家社科基金重点项目和国家985计划中国农村发展试验创新基地项目的支持，香港岭南大学刘健芝博士参与了文稿讨论并进行了修改。文中有关埃及土地改革和《紧急状态法》的资料，由中国人民大学农业与农村发展学院硕士研究生王张庆协助收集。原文参见温铁军：《埃及农村地权冲突调查分析》，载《世界农业》，2007（6）。

② 作者一行于2007年1月10日抵达埃及，在与当地人的交流之中了解到尼罗河沿岸发生的农村地权冲突。遂决定于2007年1月12日早上去开罗汽车总站，搭乘小巴去迪克纳斯镇探访农民的地权斗争。

当漂亮，唯一不同的是相对比较安静，因为“住宅”里基本上没有活着的人。但是，在大路边的那些更大规模的埋葬穆斯林的死人城却炊烟袅袅，一派生机，在大片不要钱的死人宅邸里居住了成千上万的穷人。

尽管开罗人口已经超过1 600万，占全国7 000万人口的20%以上，而且郊区无规划的密集楼群不断扩张蔓延，但还是不断有贫苦农民流入这个超大的城市中心区，使得开罗的死人城已经演变成越来越大的贫民窟。甚至政府都不得不承认住在死人城的贫民的基本权利，出资为死人城修建电力和上下水设施。现在，死人城已经成为连旅游手册都介绍的国外游客参观的景点之一。

二、地权冲突所在地简况

迪克纳斯镇属于达卡利亚省（Dikernes，Dakalia province），处于开罗东北150公里之外的尼罗河三角洲平原。从开罗汽车站搭乘小巴或7座轿车需要两个多小时，每人只要付8埃镑，约合1.5美元。

这一路上很少见到交通标志，却至少看到五个配有持枪武警的检查哨卡。据当地人解释，这不表明治安情况不好，埃及虽然小偷小摸或其他刑事案件不少，但却很少有武装团伙犯罪；之所以城市乡村到处设立武警哨卡，可能是因为自从1981年埃及前总统萨达特遇刺身亡后开始执行的《紧急状态法》[①]，延续了几十年没有发生改变。

沿途观察，到处绿野青葱，阡陌纵横，田园风光，美不胜收。延续了几千年的自古埃及就开始的尼罗河沿岸的灌溉农业文明，当

① 埃及的《紧急状态法》规定，政府有权限制交通，禁止妨害局势正常化的社团活动，有权强迫有关公民有偿提供一定劳务或者财物（见 http：//bbs. chinalawedu. com/0/152. htm）。根据这项法律，埃及执法当局无须司法指控便可以对需要逮捕的人实施拘押，并可以将民事犯罪嫌疑人带到军事法庭进行审判（见 http：//news. tfol. com/news/world/block/html/2003022400261. html）。

年没有被罗马占领军改变，现在也没有随资本主义统治全球而改变。其中，维持农业生产力的农田水利基本建设几乎不分朝代、不问意识形态地延续了下来。20 世纪 50 年代开始的土地改革提高了农民的积极性，20 世纪 60 年代得到苏联援助开始兴建的埃斯旺大水坝改变了尼罗河间隔性泛滥的规律，大约 80%的耕地得到了防洪灌溉便利之后，农民更可以在这个田肥土沃、得天独厚的地方繁衍生息。现在已经发展到了人口过度密集的程度——尼罗河三角洲人口占埃及全国的 94%。随着埃及农业的产量明显增加，工业化和城市化也得到了发展机会；但由于没有计划生育政策，人口增长到了 20 世纪 50 年代的 3 倍。傍水而居的村镇普遍把生活垃圾直接倾倒入河，而人畜饮水、洗衣洗菜也都在这同一条河里进行，再加上到处可见的建筑垃圾，污染情况惨不忍睹。

三、土地改革背景及其进程

埃及在阿拉伯世界之中属于工业化程度较高和民族资产阶级形成较早的国家，早在 19 世纪初就开始了军事集权制度下的工业化进程，并据此在 19 世纪上半叶利用土耳其奥斯曼帝国衰落之机打进中东，成为横跨亚非大陆的阿拉伯强国；随后，却在英国、法国等欧洲主要帝国主义列强的干涉下迅速演变为殖民地。

第一次中东战争失败之后，纳赛尔上校利用败军内部民族主义情绪化倾向，领导了争取民族独立的斗争；1954 年埃及正式独立。随即，埃及也如大多数在反殖民主义斗争中诞生的民族国家兴起之初那样，开始推行土地改革。这个国家虽然独立时只有约 2 500 万人口，但农业资源极度稀缺——耕地仅占国土面积的 4%，其中 2/3集中在尼罗河三角洲平原。这种失衡的经济地理条件，本来就会造成区域差别和贫富差距。

土地改革之前的埃及与其他殖民地国家的情况类似——大地主良田千顷而无地农民比比皆是。据说，200 多户大地主所占的土地竟然是埃及农地的一半，皇室贵族中最多一户占地多达 15 000 公

顷（相当于中国中部地区一个20万人口的县的耕地）。[①]

埃及独立之后建立了农业部下属的推行土地改革的部门——农业改革署（Agriculture Reformation），国家也出台了相关法令，主要是规定地主占地不得超过200费丹（合1 260亩）[②]，同时允许将不超过100费丹的土地分给子女，地主将超额的土地分成小块（每块2～5费丹）售给占地不足10费丹直接务农的农民，但不得售予四等之内的亲属，超出的部分由政府全部征收。1961年的第二部《土地改革法》规定地主占地不得超过100费丹，全家占地不得超过200费丹，1969年的第三部《土地改革法》规定地主占地不得超过50费丹，全家占地不得超过100费丹。[③] 同时规定，法定最高的租金不得超过原来土地税的7倍，租种期不得短于3年。

政府征购土地的方式是，按照土地买卖和租赁的惯例，地租以地税的7倍计算，地价以地租的10倍计算，即地价相当于地税的70倍。被征地上的建筑物、农机和树木折价赔偿。由于政府规定以1949年的地税价格作为计算标准，因而每费丹土地的价格约200埃镑。政府用年利率3%、为期30年的国债券偿付。

政府将征购的土地分成小块，以征购价加上15%的附加费的价格出售，每块地的面积根据地质的好坏和购置者的需求限定在2～5费丹之间。购置者在30年内分期偿还所有费用，外加3%的利息。他们不得出售和转租……同时还必须加入土地改革合作社。

1958年政府把购置者应付的利息降为1.5%，附加费降为10%，偿付期延长至40年。1961年把购置者应付的地价减免一半，1964年又减去1/4，同时免除全部利息和附加税。[④] 但同期要

---

① 这些数据来自接待作者的埃及民间研究机构“阿拉伯与非洲问题研究中心”（Arab & African Research Center）的负责人曼都（Mamdouh Habashi）的口头介绍。

② 1费丹约合0.42公顷。

③ 参见杨灏城、江淳：《纳赛尔和萨达特时代的埃及》，1版，121～125页，北京，商务印书馆，1997。

④ 参见杨灏城、江淳：《纳赛尔和萨达特时代的埃及》，1版，115～116页，北京，商务印书馆，1997。

低价向政府交售粮食、棉花等农产品，以此配合政府从农业提取积累的工业化战略。

20 世纪 50 年代政府开始征购棉花和小麦，20 世纪 60 年代扩大到了大米、洋葱、花生、土豆、芝麻、黄麻等农作物。征购的比例按照收成和土质的好坏而定。过去棉花交易长期为私人所控制，1961 年政府取消棉花交易市场，实行国家专营，推广合作销售制，到 1965 年全部原棉由合作社代销，从而控制了主要的出口商品……收购价由官方决定，官价一般低于市价和出口价……征购和代购制度在一定时期内对保障出口和城市供应、打击投机倒把、减少中间盘剥、增加资金积累（20 世纪 50 年代 5%～9%的农业收入用于积累）、加速工业发展起到了积极作用。①

三次土地改革，政府总计分配土地约 82 万费丹，占全国耕地面积 656 万费丹的 12.5%；受益者有 34 万户，约 170 万人，占 1970 年 1 880 万农村人口的 9%，人均获地 2.4 费丹。地主户数则明显减少，占地 200 费丹以上的地主基本绝迹，小土地占有者的数目明显增加。土地改革以前，5 000 个地主——仅占全国土地占有者总数的 2%——就占有土地 151 400 费丹，即全国耕地面积的 27%，平均占地 303 费丹；土地改革后，占地不足 5 费丹的农户增加了，他们的土地从原来占耕地总面积的 35.4%上升到了 54.8%，人均占地面积从 0.8 费丹增加到了 1.3 费丹。

在与埃及学者的讨论中我们认识到，虽然埃及土地改革搞了 15 年且进展缓慢，全国 300 多万农户之中仅有 20%得到了土地，但毕竟极大程度地缓解了土地占用关系的严重不平等。自耕农数量和其占比的增加构成了社会相对稳定的必要条件，贫困农民得到小块土地的同时也对国家工业化承担了低价交纳农产品的责任，这也是埃及得以通过工农产品剪刀差推进国家工业化原始积累的基础

① 参见杨灏城、江淳：《纳赛尔和萨达特时代的埃及》，1 版，127～128 页，北京，商务印书馆，1997。

条件。

作者在村里访问的农户当年都得到了1～2公顷地主交出的多余土地，每公顷支付了250埃镑。[①] 农民所在的迪克纳斯镇当年总共有500多贫困农户得到了土地，但现在又有200多农户失去了土地。

四、政权更迭之后的地权冲突

1969年的第三部《土地改革法》虽然进一步降低了地主全家占地的面积，但是年纳赛尔去世，他执政时期制定的土地改革政策随政权更迭而发生了根本改变。另一个军人萨达特准将取得政权之后，修改了与土地改革相关的法律。萨达特政权承认地主作为被冻结的土地所有者的权利——1972年国会承认要对土地被抵押的地主进行补偿，1974年国家最高法院宣布纳赛尔抵押土地的行为非法。随后，政府通过两条途径来解决这个问题：(1) 国家成立专门的金融委员会对土地被抵押的地主进行补偿；(2) 承认地主对自己的土地拥有完整的产权。[②]

进入20世纪80年代后，农民与地主之间的地权纠纷频发，20世纪90年代以来愈演愈烈。原因如下：一是尼罗河三角洲发现了石油资源；二是埃及的工业化和城市化进程明显加快；三是农村经济出现了产业化带动的规模种植业和规模养殖业，也形成了对土地集中的客观需求（路边到处可见成片种植的柑橘园、菜田和村庄里三层楼的养鸡场，这些都表明农村商品经济逐渐发达起来）。主要是在这三个因素的共同作用下，迪克纳斯镇这一带的土地平均地租上涨到了4 000埃镑/公顷，约合700美元/公顷；接受作者调查的一个维权农户说，油井公司每公顷每年向他支付1万埃镑的地租。

随土地价值升高，当年被迫出让土地的地主的后代开始通过法

---

① 2007年1月作者抵达埃及时美元与埃镑的兑换率是1∶5.7。

② See David F. Forte, “Egyptian Land Law: An Evaluation”, *The American Journal of Comparative Law*, 1978, 26 (2): 273-278。

院“依法”收回地权。向法院起诉时，他们大都能够提供父辈给自己留存下来的土地改革前的地权证明文件；而多数农民所有的土地继承自参加了土地改革的父辈，完全没有准备应对诉讼的法律文件，何况农民很多是文盲，即使有文件也看不懂。

当代第三世界国家政府20世纪80年代以来普遍按照西方的理念推进以私有化为核心的转轨政策，过去负责土地改革的农业改革署如今已然成了帮助地主夺地的官僚机构，加上官员腐败，不给贿赂就拒绝向农民提供当年他们获得地权的文件，因此导致法院得以“依法”判决农民必须交出土地，甚至连同地面上农民的“非法”建筑——农宅——也得无偿交出。这样做虽然可能符合精英集团修改了的法律，也符合规模经营的经济规律，但却会使大批农民成为无地无宅无业的绝对贫困人口。

近年来埃及农村已经出现过多次农民和地主的冲突，甚至出现了上千武警协助地主镇压拒绝让出土地的农民的事件；官员接受贿赂，政府腐败低效和人身伤害事件，不胜枚举。这些反映出农村地权纠纷可能扩展，并与城市日渐兴起的反抗集权统治的市民斗争结合为更大规模的群众运动。

五、对发生纠纷的村子和农户的访问

在迪克纳斯镇，陪同作者下乡的人叫纳斯尔（Nasr），是帮助农民维权的志愿者，他的本职工作是当地中学的英语教师。作者抵达后，除了帮作者联系会见维权农民之外，他还介绍作者认识了几个在小镇上与农民维权相关的“人物”：一个是志愿为农民打地权官司的50岁的中年律师迪亚（Deia Mahdy），别的律师向农民收费6 000埃镑，他只象征性地收200埃镑；另一个是经常下乡帮助农民组织起来维权、反抗武警镇压的68岁的退休职员马哈茂德（Mahmoud Foda），此人曾在省政府的统计部门工作，现在是参与地方议会竞选的有名的政治活动家。

第一个来座谈的是迪克纳斯镇上45户维权农民中唯一打赢了

地权官司的农民，名叫哈马迪（Hamdy Abdel Hamed），他是一个贫农，家有从父辈土地改革传下来的2公顷土地；由于兄弟没有分家，这个大家庭有25口人！为了养活全家，他这点土地无法用于商品化生产，只能主要用于种植水稻，再就是冬季种植苜蓿卖给养殖户；自家还有10只鸭子、5只鸡，用于偶尔改善生活；此外，家里有大约10个男女劳动力时常外出打工。

据哈马迪说，该村的老地主早已去世，现在夺地的是老地主的儿子，是一个在开罗城里开公司的资本家，但其亲属是本地法官。老地主的儿子依据土地改革前的地权证明文件向法院起诉，而本来应该证明农民地权的农业改革署官员却拒绝出庭，于是，早在1990年哈马迪就接到了法院的通知，地主的儿子有权收回土地。他全家都必须搬迁，无偿让出耕种了四十多年的土地。这意味着全家25口人没有活路。于是，他去埃及政府的农业改革署讨说法，却根本得不到帮助，最后只好请律师反诉地主。

这场官司前后打了16年，有关文件堆起来有一米厚，这个“老贫农”总共支付了3万埃镑，法院才把本来就属于他的土地再判回给他。但这并非最终结局，因为除了他之外全村农户都输了官司，下个月警察就会来执法，那些输掉官司的农户之中至少有10户必须马上依法搬迁！因为他一个人赢了案子不搬家，使村里其他农民增强了反抗信心，所以，地主威胁他说要“暴力夺地”。

对于地主和警察的镇压，哈马迪有思想准备。三个月之前，曾经有上千警察来强行驱赶维护地权的农民，抓捕了几十个人，连在现场采访的法国记者也被打伤了。

根据他的谈话，归纳他最终打赢官司所具备的三个条件：其一，地本来就是他的，不仅是土地改革中政府分配的，而且已经支付了当年规定的地价，并通过政府补偿给了地主。此外，每公顷土地每年还交纳了4.5埃镑的农业税，农民也以土地和住房所有者的身份支付了水电费。其二，他识文断字，见多识广，还曾经到伊拉克打工两年。其三，他尽其所能地花了钱，不仅付了律师费，而且

向索贿的政府官员付钱，据他说曾经向七个不同层级的官员行贿，其中三个本地的低级官员每人接受了几千埃镑，给了他合法拥有土地的证明文件。他还指称，任何一级官员都可能索贿，数量从两千埃镑到两万埃镑不等。这次省以上的官员之所以拒绝受贿，是因为住在开罗的“在外地主”向官员支付了更多的贿赂。

之后作者去村里调查，纳斯尔事先通知输了官司的农民来几个代表，到其中一个叫阿卜杜（Abdo Hamed）的农户家座谈。

阿卜杜家也只有两公顷地，他的旧房子还是父亲留下的，正好位于几十年前地主放弃的旧式三层楼房对面。老楼房虽然人去楼空，看上去破败不堪，但仍然鹤立鸡群般地傲视着全村农户的破烂农宅。阿卜杜属于“纯农户”，两口子带四个孩子，生活很清苦；家里除了有头毛驴和几只鸡鸭之外，没有什么副业。

作者挨个问了他们的生产经营情况，发现阿卜杜的家庭很典型，和其他来座谈的农民很相似——几乎都是半自给自足的“种植、养殖兼业小农”，几乎都是文盲半文盲，都在地主提起诉讼时拿不出什么像样的文件，都表示如果法院和警察来强行驱赶，那么只能以死相争。

由于有志愿者律师同行，农民纷纷把他们手头能够找到的“法律文件”带来了，律师翻阅之后认为，其中四类文件可以作为农民的证据：一是地主要收回的土地的面积远大于《土地改革法》规定的 200 公顷；二是有关部门当年颁发的农户自建住房属于农民所有的文件；三是农民以户主身份长期向政府上交水电费得到的收据；四是 1969 年纳赛尔当政时期法院曾经判决地主已经得到货币补偿，不能收回土地的文件。

律师认为，如果所有农户都能够提供这些文件，那么他们已经输掉的官司还是有希望赢回来的。但是问题在于农民支付不起过高的法律诉讼成本，也无力对付政府的官僚主义和法院警察系统的贪污腐败。

律师解释之后，作者问身边这些农民怎么办，他们大部分几乎

同时做出的手势是世界任何人都了解的“杀死”——他们和家人将必死无疑。听完他们七嘴八舌的回答，纳斯尔简述道：农民过去是一盘散沙，现在不同了，在共同的威胁面前他们已经组织起来了，并且因为根本没有退路，所以一致决定抗争到底。阿卜杜的妻子指着外面又拉着自己的胳膊说了很多愤怒的话，纳斯尔翻译道：如果失去土地，那么她的四个孩子怎么活！上次警察来驱赶农民强制夺地的时候，她很勇敢地躺在警车前面阻挡，被警察拉伤了胳膊。农民说，下次警察再来，他们所有人都要这样！

离开的时候，已是血色黄昏。村边高大的石油钻探井架灯火辉煌地更加凸现于暗淡下去的农田和农宅之中；大型推土机如斯芬克斯般地静卧在新开辟的工地道路上。同行的人挤坐在狭窄的座位上默默无语，只有被年轻的司机开足了音响的宗教布道之声回荡在暮色苍茫的尼罗河三角洲原野上……

六、简单分析

任何土地改革，都不过是国家权力介入形成农村土地产权的政治进程；这个政治进程是暴力的革命还是和平的改良，不过是不同资源环境和制度条件下的历史选择，而历史不存在假设。对于埃及这个人均收入400美元左右的正在追求工业化的发展中国家而言，必须完成的资本原始积累与最大弱势群体农民赖以生存的仅占国土面积4%的土地资源资本化严重冲突！无论宣称何种主义，在资本居于主导地位的社会中，与国家稳定关系密切的农村土地制度如何安排都应该是后起国家工业化面对的永远两难的困境。

在开罗死人城出现的大型贫民窟与产业资本进入乡村社会引发地权冲突的问题，是任何发展中国家都需要引以为鉴的，尤其值得中国学者认真研究。

归纳起来有三个值得进一步研究的问题。

其一，埃及几十年前的“和平土改”的15年延宕和不彻底，以及20世纪70年代以后上层建筑与意识形态领域有利于民族国家

追随全球资本化进程的重大变化，是地主后代合法地取得反土改胜利的宏观条件。

其二，那些离开农村却保留了地契的地主的后代与其父辈不同，他们完全没有旧式村内地主必须维持乡土文化的那种内在约束，其“反攻倒算”毫不留情；并且，“在外地主”只有在规模占有土地之后才能够低成本地与产业资本交易，分享土地资源资本化收益——这种形成合法“契约关系”的交易，客观上应该属于市场经济制度在农村推进的必然结果。

其三，小农经济高度分散，农村几乎制度空白和组织空白，以及政府对农民的公共服务形同虚设等，则是“在外地主”与在外产业资本之间重新构建合法“契约关系”的有利条件，但这也必然造成分散的农民承受不起相关制度成本的问题。这次调查中最值得借鉴的是，农村微观产权制度方面的变迁，虽然可以使产业资本与地主所有权结合导致少数人在土地资源资本化之中更多地获益，但却把造成社会冲突，甚至引发无地农民铤而走险的巨大负外部性甩给了连起码的民主革命都没完成就被苏联当做阿拉伯世界社会主义明灯的古老国家。

总之，这些城乡二元结构体制下的复杂体制问题扑朔迷离地混杂在一起，共同造成了农民法律维权失败，不得不以血肉之躯对抗国家暴力机器的悲剧。

看来，任何发展中国家如果不分阶段地、简单化地按照“后现代”的西方法律和社会制度来规范尚在“前现代”的城乡二元结构社会，那么其教条主义地照搬和混乱无序的结果将是上演一出现代化是如何荒唐地被邯郸学步者生硬操作的闹剧。

中国是大型发展中国家之中唯一没有被西方殖民主义完成全面占领的国家，也是唯一以三次土地革命战争形式完成了民主革命核心任务——平均地权——的国家；而当代在中国农村发生的对抗性冲突中，与农民土地维权有关的案件连续几年占绝对比重。但愿中国人都知道，我们无论如何也不能听任农民土地维权失败。

只有当所有的资本——无论是国家资本、民间资本，还是在中国境内的外来资本——都被旧民主主义革命早期就提出过的“节制资本”的制度建设及其有效运行所约束的时候，执政党强调的以人为本的可持续发展战略才有被贯彻的基本制度条件。

（2007 年 1 月 15 日初稿于尼罗河畔，2007 年 1 月 20 日完稿于东非草原）

参考文献

[俄] A. 恰亚洛夫．农民经济组织．萧正洪，译．北京：中央编译出版社，1996.

[美] 埃莉诺·奥斯特罗姆．公共事务的治理之道．上海：三联书店，2000.

[美] 德布拉吉·瑞．发展经济学．陶然，等，译．北京：北京大学出版社，2002.

[美] 丹尼尔·W·布罗姆利．经济利益与经济制度．陈郁，等，译．上海：上海人民出版社，2006.

[美] 道格拉斯·C·诺思．制度、制度变迁与经济绩效．刘守英，译．上海：三联书店，1994.

[美] 道格拉斯·C·诺斯．经济史上的结构和变革．厉以平，译．北京：商务印书馆，2002.

[美] 道格拉斯·C·诺思．理解经济变迁的过程．钟正生，刑华，等，译．北京：中国人民大学出版社，2008.

[美] 杜赞奇．文化、权力与国家．王福明，译．南京：江苏人民出版社，1996.

[美] 威廉·恩道尔．粮食危机．赵刚，胡钰，等，译．北京：知识产权出版社，2008.

[美] 弗里德曼．价格理论．蔡继明，苏俊霞，译．北京：华夏出版社，2011.

[美] 黄宗智．中国小农经济的过去和现在——舒尔茨

理论的对错．中国乡村研究（第6辑）．福州：福建教育出版社，2008.

［美］黄宗智，彭玉生．三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景．中国社会科学，2007（4）.

［美］黄宗智．华北的小农经济与社会变迁．北京：中华书局，2000.

［美］迈克尔·P·托达罗．经济发展．北京：中国经济出版社，1999.

［日］速水佑次郎，［美］弗农．拉坦（Vernon W. Ruttan）．农业发展的国际分析．郭熙保，等，译．北京：中国社会科学出版社，2000.

［英］诺斯古德·帕金森．帕金森定律．王少毅，译．兰州：甘肃文化出版社，2004.

［美］斯塔夫里阿诺斯．全球通史．北京：北京大学出版社，2005.

［美］斯坦利·L·恩格尔曼，罗伯特·E·高尔曼编．剑桥美国经济史（第一、二卷）．北京：中国人民大学出版社，2008.

［美］西奥多·W·舒尔茨．改造传统农业．梁小民，译．北京：商务印书馆，2003.

蔡昉主编．2002年：中国人口与劳动问题报告——城乡就业问题与对策．北京：社会科学文献出版社，2002.

陈东平，蒋晓亮．江苏省义务教育财政转移支付的现状研究．南京审计学院学报，2007（3）.

陈蒙蒙．我国农村社会保障制度存在的问题与对策．南京社会科学，2006（5）.

陈锡文，韩俊，赵阳．我国农村公共财政制度研究．宏观经济研究，2005（5）.

邓大才．社会化小农：动机与行为．华中师范大学学报（人文社会科学版），2006（3）.

董筱丹，温铁军．宏观经济波动与乡村治理危机．管理世界，2008（3）.

董筱丹，温铁军．农村财税体制与公共服务问题．甘肃理论学刊，2008（5）.

董筱丹，杨帅，薛翠，温铁军．中国特色之工业化与中国经验．中国人民大学学报，2011（1）.

董筱丹，温铁军．致贫的制度经济学研究：制度成本与制度收益的不对称性分析．经济理论与经济管理，2011（1）.

杜润生．杜润生自述——中国农村体制变革重大决策纪实．北京：人民出版社，2005.

杜鹰．日本的农业政策改革及其启示．中国农村经济，2000（12）.

杜鹰，温铁军编．认识与实践的对话——中国农村改革试验区10年．北京：中国农业出版社，1997.

费孝通．乡土中国．北京：人民出版社，2008.

高广景．知识青年上山下乡原因探析．党史文苑，2006（8）.

顾松年，任新保．社队企业与小城镇、中心城市的关系．农业经济问题，1982（7）.

国家发展和改革委员会价格司编．全国农产品成本效益资料汇编（2007）．北京：中国统计出版社，2007.

国家社科基金重点项目（06AJY003）课题组．部门和资本“下乡”与农民专业合作经济组织的发展．经济理论与经济管理，2009（7）.

国务院研究室课题组．中国农民工调研报告．北京：中国言实出版社，2006.

韩俊，罗丹．中国农村医疗卫生状况报告．中国发展观察，2005（1）.

韩俊，秦中春，张云华，罗丹．我国农民合作经济组织的发展现状与面临问题．广东合作经济，2006（4）.

何德旭，饶明．金融排斥性与我国农村金融市场供求失衡．湖北经济学院学报，2007（5）.

何广文．农村资金互助合作机制及其绩效阐释．中国合作经济，2007（8）.

胡国清，饶克勤，孙振球．中国农村卫生服务领域中供、需双方存在的主要问题．中国医学科学院学报，2005（4）.

黄蕙．建设社会主义新农村——农村是拉动内需被忽视的动力．瞭望，2005-11-23.

黄胤英．农村试验区改革与农业增长——山东省平度市的实证研究．中国人民大学优秀硕士论文库，2008.

黄祖辉．农民合作：必然性、变革态势与启示．中国农村经济，2000（8）.

黄祖辉，徐旭初，冯冠胜．农民专业合作组织发展的影响因素分析——对浙江省农民专业合作组织发展现状的探讨．中国农村经济，2002（3）.

蒋省三，刘守英，李青．土地制度改革与国民经济成长．管理世界，2007（9）.

康晓光．中国：改革时代的政治发展与政治稳定．当代中国研究（美国普林斯顿），2002（3）.

康晓光．作为内生博弈规则的精英联盟——关于当前中国大陆政治结构的博弈论解释．http：//www.nporuc.org/html/section/papers/20071201/49.html.

孔祥智，何安华．新中国成立60年来农民对国家建设的贡献分析．教学与研究，2009（9）.

李婵．农村社区精英研究综述．中共济南市委党校学报，2004（3）.

李晨婕，温铁军．林业经济发展路径及其制度变迁——浙江丽水林权改革调研报告．林业经济，2009（5）.

李晨婕，温铁军．宏观经济波动与我国集体林权制度改革——1980年代以来我国集体林区三次林权改革“分合”之路的制度变迁分析．中国软科学，2009（6）.

李军杰．土地调控应着力土地利益的再调整——兼论当前土地调控的政策效应．中国物价，2007（10）.

李茂松，等．50年来我国自然灾害变化对粮食产量的影响．自然灾害学报，2005（2）.

李善伟，陈潇，周静静．新农村建设现状与出路．现代农业，2007（7）.

李生峰．农村医疗卫生体制改革的困惑与对策．卫生软科学，2005（4）.

李卫平，石光，赵琨．我国农村卫生保健的历史、现状与问题．管理世界，2003（4）.

李远行．大共同体本位？小共同体本位？——中国农村基层组织性质探析．安徽大学学报，2004（1）.

李长明．中国农村卫生发展现状与策略思考．中国卫生经济，2001（1）.

李昌平．造成农民贫困的十八大不合理制度．宁夏新闻网，2005-06-17.

李水山．韩国政府采取40条措施扶持农业．世界农业，1995（2）.

李中华．日本农协给我们的借鉴与启示．农业经济，2003（6）.

李祖平．经济结构转型进程中农村新型社会保障制度探析．农村经济，2006（4）.

林万龙．乡村社区公共产品制度外筹资：历史现状及改革．经济研究参考，2002（79）.

林毅夫．制度、技术与中国农业发展．上海：三联书店，1994.

林毅夫．中国的农村改革与农业增长的影响．中国社会科学，1994（3）.

林毅夫．新农村运动与启动内需．中国物资流通，1999（10）.

林毅夫，蔡昉，李周．中国的奇迹：发展战略与经济改革．上海：上海人民出版社，1999.

刘璨，吕金芝．我国集体林产权制度问题研究．制度经济学研究，2007（1）.

刘承芳，张林秀，Scott Rozelle. 我国农村公共品质量的影响因素分析——以道路、饮用水和灌溉项目为例．农业技术经济，2007（2）.

刘海英．话说金融“故”事．中国改革（综合版），2003（3）.

刘怀宇，李晨婕，温铁军．“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的影响．中国人民大学学报，2008（6）.

陆新元，等．对当前农村环境保护问题的研究．环境科学研究，2006（2）.

吕爱清，等．中国粮食产量虚拟变量模型研究．安徽农业科学，2005（11）.

马九杰，董琦．中小企业信贷约束的成因与衡量：理论背景及分析框架．中国软科学，2004（3）.

马九杰，毛旻昕．县域中小企业信贷融资能力影响因素实证研究．开发研究，2005（3）.

聂火云，郑利华．新农村建设中的乡村治理结构问题探讨．江西社会科学，2007（3）.

潘泽泉．全球化、世界工厂与中国农民工发展的经验教训．广州社会科学，2008（1）.

平度市农村改革试验区办公室．百万农民的伟大创举．北京：红旗出版社，1998.

钱忠好．非农就业是否必然导致农地流转——基于家庭内部分工的理论分析及其对中国农户兼业化的解释．中国农村经济，2008（10）.

秦晖．并税式改革与“黄宗羲定律”．农村合作经济经营管理，2002（3）.

青木昌彦．企业的合作博弈理论．北京：中国人民大学出版社，2004.

世界银行．让服务惠及穷人（2004 年世界发展报告）．北京：中国财政经济出版社，2004.

盛来运，王冉，阎芳．国际金融危机对农民工流动就业的影响．中国农村经济，2009（9）.

石磊，寇宗来．产业经济学．上海：三联书店，2003.

宋洪远，吴仲斌．推进产权制度与管理体制改革、加强小型农田水利基础设施建设．红旗文稿，2007（23）.

孙晔．乡村精英与规则变迁．甘肃政法学院学报，2007（1）.

田先红．后税费时代的村庄公共权威：路向与选择．行政论坛，2006（1）.

王德文，何宇鹏．城乡差距的本质、多面性与政策含义．中国农村观察，2005（3）.

王德文．中国农村义务教育：现状、问题和出路．中国农村经济，2003（11）.

王鹤龄．关于解决失地农民职业转换和身份转化问题的建议．中国政协新闻网，2005－07－11.

王建．从我国经济增长方式的转换看当前的经济形式问题．管理世界，1993（5）.

王建．产能过剩的后果与应对措施．中国金融，2006（2）.

王建．防“过热”更需防“过剩”．经济界，2007（5）.

王俊华．中国农村公共卫生：问题、出路与政府责任．江苏社会科学，2003（4）.

王文礼．论西部贫困地区农村义务教育存在的问题及其解决途径．宁夏社会科学，2005（3）.

温铁军．重建农村基本经济制度的一种选择——平度试验区监测论证报告之一．1993.

温铁军．制约三农问题的两个基本矛盾．战略与管理，1996（秋季号）.

温铁军，冯开文．旧中国工商业资本与金融资本对小农经济的剥夺．战略与管理，1996（秋季号）.

温铁军，朱守银．中国农业基本经营制度试验研究．中国农村经济，1996（1）.

温铁军，朱守银．政府资本原始积累与土地“农转非”．管理世界，1996（5）.

温铁军．经济周期与发展．中国软科学，1996（9）.

温铁军．改革以来依赖的两次周期性经济危机分析．科技导报，1996（12）.

温厉，温铁军．中国粮食供给周期与价格比较分析．管理世界，1997（4）.

温铁军．认识与实践的对话——中国农村改革试验区十年．北京：中国农业出版社，1997.

温铁军．城市化的陷阱．战略与管理，1998（4）.

温铁军．乡镇企业资产的来源及其改制中的相关原则．浙江社会科学，1998（5）.

温铁军，冯开文．谨防重蹈旧中国农村破产的覆辙——从工商、金融资

本对农村的过量剥夺谈起．战略与管理，1999（1）.

温铁军．中国农村基本经济制度研究——三农问题的世纪反思．北京：中国经济出版社，2000.

温铁军．农户信用与民间借贷研究——农户信用与民间借贷课题主报告．中经网（50人论坛），2001－06－07.

温铁军．我们到底要什么．北京：华夏出版社，2004.

温铁军．农村合作基金会的兴衰．中国农经信息网，2004－05－08.

温铁军．解构现代化．广州：广东人民出版社，2004.

温铁军．透视“新农村建设”．中国合作经济，2005（11）.

温铁军．三农问题与世纪反思．北京：三联书店，2005.

温铁军．新农村建设——理论探索．北京：北京出版社出版集团，文津出版社，2006.

温铁军．合作社实践中形成的三个基本经验．人民论坛，2006（17）.

温铁军，温厉．中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训．中国软科学，2007（7）.

温铁军．埃及农村地权冲突调查分析．世界农业，2007（6）.

温铁军，黄胤英．农村基本制度建设与农业稳定增长——山东省平度市农村1987—1996年综合性制度试验的实证研究．中国软科学，2008（12）.

温铁军，王平，石嫣．农村改革中的财产制度变迁——30年3个村庄的案例介绍．中国农村经济，2008（10）.

温铁军．中国经验与比较优势．理论前沿，2008（13）.

温铁军．三农问题与制度变迁．北京：中国经济出版社，2009.

温铁军，等．解读苏南．苏州：苏州大学出版社，2011.

文华，王爱玲，陈俊红．聚焦都市农业——农业在首都经济发展中的地位与作用．北京：中国经济出版社，2008.

邬丽萍，杨克斯．土地征用制度改革探索．改革与战略，2005（10）.

谢扬．中国城市化的道路与方向．中国投资，2001（4）.

谢岳．中国乡村的“保护主义政治”及其后果．当代中国研究，2005（4）.

徐祥临．“关于重建农村合作经济组织的思考”．农村合作经济经营管理，2001（1）.

徐勇．村民自治的成长：行政放权与社会发育——1990年代以来中国村民自治发展困境的反思．开放导报，2004（6）.

许保利．失业和就业问题的原因、影响及对策．中国宏观经济政策报告，2002（10）.

严瑞珍，龚道广，周志祥，毕宝德．中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策．经济研究，1990（2）.

杨继瑞．“开发区热”的理论思考与对策研究．社会科学研究，1994（2）.

杨鹏．精英联盟的破裂与政权的危机——北京嘉利来房地产有限公司案的分析．中国战略与管理研究会作者专栏，http：//cssm. org. cn/view. php?id=6722.

杨帅，温铁军．发展生态农业的国际经验及本土试验．环境保护，2008（15）.

杨帅，温铁军．经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化——对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析．管理世界，2010（4）.

姚洋，郑东雅．外部性与重工业优先发展．南开经济研究，2007（2）.

叶敬忠，贺聪明．静寞夕阳：中国农村留守老人．北京：社会科学文献出版社，2008.

叶子荣，刘鸿渊．农村公共产品供给制度：历史、现状与重构．学术研究，2005（1）.

应小丽．公共财政运作中的村民参与——以浙江省义乌市D村的旧村改造为例．中国农村观察，2005（6）.

苑鹏．中国农村市场化进程中的农民合作组织研究．中国社会科学，2001（6）.

于建嵘．后税费时代基层权力“悬浮”之忧．人民论坛，2010（1）.

张静．历史：地方权威的授权来源．开放时代，1999（5）.

张静．国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾．开放时代，2001（9）.

张敬录．农村卫生改革深层次问题探析．中国农村卫生事业管理，2004（8）.

张曙光．土地流转与农业现代化．中评网，2010-05-30.

张小虎．转型期中国社会犯罪率态势剖析．宁夏大学学报（人文社会科学版），2002（1）.

张元红，李静，张军．农村金融改革与发展．经济研究参考，2002（87）.

张振武．中国畜牧业转型路线图之一：生态化．中国牧业报，2006-12-25.

章奇，何帆，刘明兴．金融自由化、政策一致性和金融脆弱性：理论框架与经验证据．世界经济，2003（12）.

赵峰．我国农地制度的委托代理困境及其治理．经济纵横，2002（12）.

赵俊晔，李秀峰，王川．近年我国粮食产量变化的主要影响因素分析．中国食物与营养，2006（9）.

赵树凯．乡村治理：组织和冲突．战略与管理，2003（6）.

赵树凯．县乡改革的历史审视．中国发展观察，2007（9）.

郑风田．我国农田水利建设的反思：问题、困境及出路．湖南农业科学，2011（2）.

郑有贵．劳动力机会成本提高对粮食生产的影响分析．农业展望，2007（10）.

中共中央文献研究室编．三中全会以来重要文献汇编（上）．北京：人民出版社，1982.

中国房地产市场年鉴（1996）．北京：中国计划出版社，1997.

“中国发展报告2007”课题组．中国发展报告2007：在发展中消除贫困．北京：中国发展出版社，2007.

“中国改革与发展报告”专家组．中国财富报告：转型期要素分配与收入分配．上海：上海远东出版社，2002.

中国人民银行金融稳定分析小组．中国金融稳定报告．北京：中国金融出版社，2005.

中华人民共和国国土资源部．中国国土资源统计年鉴（2006）．北京：地质出版社，2006.

周飞舟．分税制十年：制度及其影响．中国社会科学，2006（6）.

周其仁，等．改革面临制度创新．上海：三联书店，1988.

周其仁．中国农村改革：国家和所有权关系的变化．北京：华夏出版社，1994.

周叔莲．中国工业增长与结构变动研究．北京：经济管理出版社，2000.

左臣明．我国非正规金融研究．中国农业银行武汉培训学院学报，2006（1）.

左臣明，马九杰．正规金融与非正规金融关系研究综述——增加农村金融供给的一个制度视角．河南金融管理干部学院学报，2005（6）.

Casey B. Mulligan. A Century of Labor -Leisure Distortions. NBER working paper，No. W8774，2001.

Jean C Oi. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. World Politics，1992，45.

James O' Connor . Anticipated Employment Instability and Labor Market

Equilibrium. The Quarterly Journal of Economics, 1961, 75 (1).

Ajay Tankha . Aspects of the Decision-making of the Poor Peasant Household. IFMR, Chennai, June 12, 2008.

Justin Yifu Lin. Rural Reforms and Agricultural Growth in China. The American Economic Review, 1992.

后 记

本书收录的这些文章和报告，主要是作者2004年受聘于中国人民大学以后带领以青年教师、研究生和海内外志愿者组成的科研团队，在开展中国人民大学国家985“中国农村发展试验创新基地”一、二、三期项目和近十年中所承接的“十年九纵向”（其中三个重大项目、二个重点项目），以及十几项国际机构、政府部门和其他机构委托项目的研究工作中形成的集体研究成果（科研团队参加人员及其贡献均参见文章脚注）。

一般而言，从实践中来到实践中去的社会科学研究，特别是有关《“三农”与“三治”》这本书涉及领域的研究，大都不可能是书斋学术的个体劳动的成果。本书收录的所有文章的形成过程，也在事实上受到了多方面的支持和资助。近十年来，作者的科研团队承接了多个国家级课题，以及教育部和其他部委的重大重点科研项目，作者还担任了国家985计划“中国农村发展试验创新基地（I类）”首席专家、北京市“农林经济管理”一级学科及“农村发展管理交叉学科建设”等重点学科首

席专家。此外，还有广大乡建志愿者参与的各地试验区和几十个海内外的横向课题。正是得益于这些科研项目和试验区参与者的工作基础，作者和同事，以及门下的研究生才能广泛开展理论见之于实践的调查研究，才能在调研的基础上开展深入浅出的讨论，才能形成有创新观点的文章，也才能在2010年以来的五年间连续获得五个省部级以上的科研和教学奖项。

本书收录的所有文章无论署名先后，都包括了作者和海内外的同事、各地基层干部群众、志愿者，以及许多学生的共同努力，都属于集体劳动的成果；有鉴于此，所有参与者的劳动贡献都应该受到相应的尊重。

作者的多个研究生分别起草了本书每个部分开篇的简介和每篇文章起始的摘要。院长助理谷莘主任、博士生李晨婕和杨帅等先后承担了具体的编辑工作，特别是杨帅，作者在四年修改期间经常对全书结构和段落篇章做调整，每次他都要不厌其烦地做文字整理工作。这个最终稿，也是他连续做了四年修订工作的结晶。

我们知道，从经验归纳到理论提升再到学术发表，是个比较困难的过程。尽管我的名下有数十个课题作为支撑，尽管我的团队近五年来每年都获得省部级以上奖项，尽管收录的大部分文章都是在学术期刊上发表过的，但本书作为学术成果的出版仍然有很多不尽如人意的地方，值得我们进一步努力，不断地修改完善。作者也深知我们在某些观点的表述上不合时宜，或在某些脚注解释上不符合当前的学术要求，难以满足对学术著作精益求精的要求，特请读者原谅。

本书中的相关文章的写作所依托的纵向课题如下。

(1) 国家社会科学基金项目重大项目（2014）：作为国家综合安全基础的乡村治理结构与机制研究（14ZDA064）；

(2) 国家社会科学基金项目重大项目（2007）：完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究（07&ZD048）；

(3) 国家社会科学基金项目重点项目（2006）：建设社会主义新农村目标、重点和政策研究（06AJY003）；

(4) 国家社会科学基金项目一般项目（2014）：粮食金融化与我国粮食安全战略研究（14BGJ048）；

(5) 国家自然科学基金项目主任基金（2006）：社会主义新农村的农田水利设施建设与管理问题研究——制度创新、组织创新与农民本位（70641020）；

(6) 教育部人文社科项目重大课题攻关项目（2007）：我国农村金融体系建设与机制创新研究（07JZD0009）；

(7) 教育部人文社科项目应急项项目（2009）：通过新农村建设促进国际金融危机条件下中国经济社会的和谐和可持续发展（2009JYJR023）；

(8) 教育部人文社科项目普及读物项目（2013）：中国工业化历程简明读本（12JPJ013）；

(9) 北京市哲学社会科学规划项目重点项目（2015）：城乡二元结构下改善社会治理研究（批准号 15FXA003）。

其他由国际机构、政府部门及其他机构资助的项目如下。

联合国开发计划署（中国）资助项目：新兴国家包容性增长网络项目、南南合作项目；联合国开发计划署和中国国际扶贫中心项目："支持中国未来十年（2011—2020）国家扶贫和追求公平增长的战略研究"；国家发展和改革委员会（综合司）项目：建立农村投资长效机制课题研究；环境保护部（环境影响评价管理司）项目：农业实行产业化战略的环境影响研究；国家环保总局（科技标准司）项目：生态农业的政府支持与政策调整建议；杭州市发展研究中心委托项目：网络状、生态型社会结构与和谐创新的经济运行（4 期），基于"我们"的社会主体结构和治理方式创新（3 期），社会复合治理模式研究成果推广（2 期），传统乡村治理模式对构建城市社会复合主体治理的借鉴（1 期）；北京农学院项目：北京农业创新与功能拓展研究；北京市海淀区上庄镇政府项目：上庄生态

园建设；苏州独墅湖科教创新区管理委员会项目：苏州工业园区二十年发展回顾；江苏省武进现代农业产业园区管理委员会项目：嘉泽专业合作社成立与组建项目；阿拉善生态协会委托项目：阿拉善评估等。

此外，我们的科研团队在各地农村的试验项目也得到了各地政府，以及联合国开发计划署（中国）、香港社区伙伴、施永青基金会、乐施会、福建正荣公益基金会等的资助。

此书付梓之际，我们谨向所有资助方及合作方一并表示衷心的感谢。

ISBN 978-7-300-23134-1

9 787300 231341 >

定价：58.00元