

中国农村改革：国家和所有权 关系的变化（上）

——一个经济制度变迁史的回顾

周其仁

中国的改革正在广泛地改变资源利用的产权形式和效率。这场变革的背景，是原有社会主义国家对社会经济活动控制模式的失效和日益松弛。本文讨论这场大变革的发源——农村改革的经验。

80年代的中国农村改革，一方面是国家集中控制农村社会经济活动的弱化，另一方面是农村社区和农民个人所有权的成长和发展。经过10年分权化的渐进改革，国家与农村社会的关系已经发生本质性的变化。本文通过对农村改革经验的回顾，把国家引入农民所有制建立、执行和改变的说明。本文的中心论点是，国家保护有效率的产权制度是长期经济增长的关键。但是，国家通常不可能自动提供这种保护，除非农户、各类新兴产权代理人以及农村社区精英广泛参与新产权制度的形成，并分步通过沟通和讨价还价与国家之间达成互利的交易。中国的经验表明，有效的财产权利可以在社会与国家的交易中形成。

本文共分五个部分。第一部分讨论国家与产权关系的理论，第二部分概述改革前农村产权制度的特征和由来，第三部分研究在人民公社体制内包含的变革因素，第四部分分析80年代农村产权改革的经验，最后是一个结论性评论。

一、已有的讨论：所有权和国家

所有权悖论。人们在广泛讨论所有权或产权的问题时，常常利用的概念包括合约、激励机制、监督费用、排他性收益权、风险、机会主义倾向、组织成本和资产专用性等等。所有这些概念，涉及到的基本上是社会成员的私人考虑和私人之间的关系。这表明，自Coase和其他经济学家开创性的工作以后，经济学理论对一个交易费用不为零和信息不对称不完全的现实世界的理解大大加深了。在这个世界里，所有权安排对于经济发展，再也不是无足轻重。但是，进一步的问题是，如果不把国家及其代理人的行为引进来，我们是否能够真正理解所有权制度安排及其变迁呢？

如果产权纯粹是一种私人之间的合约，并且可以由私人信守来得到履行，那么国家就并不构成产权安排的一个要件。遗憾的是，在任何大规模交易的现实中，不存在这样一个世界。因此，当产权经济学家阐述产权的“排他性收益权利”时，通常都要强调产权是被强制实施的，因此产权的强度不能不涉及到国家所提供的保护的有效性。

国家当然不可能免费保护产权,它为了保护产权所能花费的资源归根到底来自产权。换言之,所有权从一开始就不那么完整独立,而注定要遭到国家的纠缠。当然,产权也可以通过向国家的纳税来购买国家保护,在这个场合,国家不过是一个唯一可以合法使用暴力并具有“规模经济”的组织,产权与国家的关系与任何其它平等的契约关系似乎并没有什么不同。

问题在于,国家为什么不能凭借其唯一的对合法暴力的垄断地位而索价更高?如果国家也具有自利倾向,那么当它有可能凭其独一无二的地位索取高于其提供服务的租金,甚至干脆完全剥夺私人产权来聚敛财富时,有什么机制可以阻止它这样做?正如我们在经济史上看到的,国家侵犯产权引起长期经济衰退的教训,常常并不足以阻止国家及其代理人拒绝短期租金增加的诱惑。毕竟任何国家代理人的生命、任期及其理性程度都是有界的。也许正因为这个原因,Demsetz在提出“所有权残缺”(the truncation of ownership)这一重要概念时,不能不特别提到国家。他指出,所有权残缺是指在完整的所有权约束中的部分被删除,而之所以如此,是因为“控制废除私有权约束的职位已被安排给了国家,或已由国家来承担”。很清楚,所有权残缺是国家侵权的一种结果,完全不同于所有权等价购买的国家服务。对此他没有进一步展开讨论,因为他认为关于国家的经济理论尚未发展到足以使我们充分理解国家及其成员的行为。

现在我们可以看到一个我将称之为所有权悖论的逻辑:一方面,所有权不能完全不要国家而得到有效执行;另一方面,国家的引入又非常容易导致所有权的残缺,以至于我们即使在理论上假设存在着一个理性国家,也无法完全避免无效产权的后果。

NORTH 难题。North和他的合作者(1973)曾经为西方世界的现代经济增长做过一个简明的结论,即有效的经济组织(产权)是经济成长的关键。不过他后来发现,有效的产权安排只是国家与私人努力在相作用多种可能结果中的一种,而不是在相对要素价格变化条件下的必然而唯一的结局。当North后来试图回答一个更有意义的问题时,即为什么在经济史上有大量无效率的经济组织长期存在,他提出了一个新古典的国家分析框架,在那里,国家被看作具有使统治者租金最大化的动机,同时也愿意在此前提下降低交易费用以使税收增加。不过North(1981)注意到国家的上述两个目的并不总是完全一致。因为“在使统治者(和他的集团)租金最大化的所有权结构与降低交易费用和促进经济增长的有效体制之间存在着持久的冲突。”正是这个基本矛盾,说明了为什么许多社会无法实现经济增长。这样看来,早期荷兰和英国的成功,即国家租金最大化与有效节约交易费用之间的一致性反而是一种偶然的巧合了。为什么恰恰这两个地方如此幸运地与众不同呢?

Habermas(1989)基于早期现代西方社会结构转型的研究,可能有助于我们理解这个问题。他从17世纪的英国和18世纪的法国历史中抽象出来的中心概念是“市民阶级公共领域”(Bourgeois Public sphere)。即一个由私人市民阶级集合组成的公共空间,其功能不仅在于协调各种私人权威(Private authority),而且在于代表市民社会(civil society)监督、约束、抵制和对抗国家可能侵犯社会的行为。按照Habermas的研究,早期西欧社会向现代化的转型成功,关键就在于这个“公共领域”保持了市民社会和国家之间的制衡机制。但是Habermas的理论过于哲学化,似乎难以应用于其他非西欧社会的实证研究。许多时期现代社会都出现过类似的非官方的市民社会,但并不是每一个这样的社会都有能力或机会达成了和国家权力之间的均衡。另外,Habermas的逻辑似乎也不能解释英国和法国经验的区别。其实英国的市民社会

国家双方都成熟到了有能力达成妥协,而在法国却更多的是双方的持续冲突。因此我们也许可以把上述讨论概括成,当新兴产权及其代理人的集体行动,强大到可以迫使国家及其代理人只有通过保护有效产权来谋求其自身的利益,才可能出现一个对双方互利的结果。国家在此基础上追求租金最大化,产权也在此基础上追逐剩余。

这并不意味着国家与社会之间的权利关系可以一次性界定清楚。相反,从此开始了一个国家与市民社会之间不断进行制度化的讨价还价的新时代。Michael Mann (1984) 把“基础结构的权力”(infrastructure power) 定义为,国家权力有能力渗入市民社会,但必须而且越来越依靠与市民社会之间制度化的协商和谈判(institutional negotiation) 来执行政治决定。他指出政治现代化的基本趋势是基础结构权力的加强,因为一个基础结构化的权力才能够更有效地动员公共资源。这很好地反映了这个新时代的特征。

一个新假设。现在我们回到 North 的问题。为什么有些国家走向保护有效产权而导致长期经济增长,另一些国家却只得到短期的国家租金最大化而陷入无效体制的长期困境。利用 Habermas 和 Mann 的讨论,我们有可能提出一个新的假设:只有当社会与国家的对话、协商和交易中形成一种均势,才可能使国家租金最大化与保护有效产权创新之间达成一致。在这里,个别新兴有效产权有可能响应资源相对价格变动的诱导而自发产生,但是它却无法单独做到让国家来保护它。在另一方面,国家通常不会自动这样做,因为其租金最大化与保护个别新产权常常不一致。打破这个僵局的唯一可能,是新兴产权超越个体水平的集体行动,它们同时提高国家守护旧产权形式的成本和保护产权创新的收益,直至重新建立国家获取租金的新的约束结构,使国家租金最大化与保护新产权之间达成一致。概言之,长期经济增长的关键,既不是独立的国家(无论它多么明智),也不是孤立的产权形式(无论它们多么有效),而是产权与国家之间先是随机进行,而后被制度化了的默契。

上面的讨论省略了许多细节,但是这个粗略的新假设有助于我们防止把最不可分的问题分离开来讨论。这一点对于研究大规模的制度变迁来说,至关重要。下边我们通过回顾中国农村改革的制度变迁过程来验证和修订这一假设。鉴于过去研究的不足,我们必须从改革前经济制度的特征和机制开始。

二、国家控制的集体经济

何谓集体经济?集体化经济决不只是农村社区内农户之间的权利合作关系,就其实质来说,它是国家控制农村经济权利的一种形式。按照字面含义把集体公有制解释为一种合作农业,不单容易误导对集体经济的认识,而且无法对改革有正确的理解。

关于国家如何控制农村集体经济的运行,可能需要更多的篇幅来阐述。这里仅指出,国家通过指令性生产计划,产品统购统销,严禁长途贩运和限制自由商业贸易(哪怕由集体从事的商业),关闭农村要素市场,以及隔绝城乡人口流动,事实上早使自己成为所有经济要素(土地、劳力和资本)的第一位决策者、支配者和收益者。集体在合法的范围内,仅仅是国家意志的贯彻者和执行者。它至多只是占有着经济资源,并且常常无力抵制国家对这种集体占有权的侵入。事实上,早在 1958 年中共中央关于在农村建立人民公社决议中已经写明白,人民公社带有全民所有制成分,并且这种成分“将在不断发展中继续增长,逐渐代替集体所有制”。因此,与农民

合作经济组织不同,集体公有制经济在一开始就处在国家的控制之下。

要注意,国家在这里已经不再作为一个外在的对所有权及其交易予以保护和仲裁的角色,它早已侵入并控制着农村所有权。有趣的是,当国家以全民的名义来做这一点时,它不仅消灭了传统的农民家庭私有权,而且消灭了一般意义上的所有权。因为正如 Demsetz (1988) 所说,在所有权制度安排中,最重要的是经济资源的排他性收益权和让渡权。社会主义国家控制的“全民”经济使一切排他性制度安排(在国内)成为多余。而取消了权利排他性,也就取消了资源利用的市场交易。这一点,在我看来是理解传统社会主义经济体制反市场倾向的关键。

就这一体制特征而言,农村集体所有制与全民所有制是一致的。并且,集体所有制并不注定意味着是一种较为宽松的国家控制形式。集体所有制与全民所有制的真正区别,在于国家支配和控制前者但并不对其控制后果负直接的财务责任。但国家控制全民经济时,却以财政担保其就业、工资和其他福利。因此,国家对集体所有制控制和干预,更易为浪漫主义以至为所欲为所支配。集体并不能完全决定生产什么,生产多少甚至怎样生产,更无权在市场上签订购买生产要素和出售产品的合约。这一切都先由国家决定,自上而下贯彻执行,当然,集体要承担这一切自上而下命令的经济后果。仅在由此确定的最终分配水平上,集体才能确定内部分配比例:集体提留的数量和社员工分的价值量。这时,也只有这时,集体经济才实与名符。

概言之,集体公有制既不是“共有的、合作的私有产权”,也不是纯粹的国家所有权,它是由国家控制但由集体来承受其控制结果的一种农村社会制度安排。集体经济不适于应用西方“合作经济”理论来加以分析,因为此种制度安排的基础不是拥有所有权的私人之间的一种合约。

国家工业化面对按人口平分地租。理解中国农村集体经济的第一个问题是,什么动力机制使国家的控制在 50 年代以后深入到乡村一级(这是中国以往任何传统时期都不曾做到过的)。然后,我们要回答,人数众多的农民何以接受了这样一种非合约性的制度安排。

国家控制史无前例地深入乡村社会,这件事是与国家工业化的目标紧密关联的。首先,1949 年革命对 19 世纪以来中国积贫积弱的主要总结,第一是没有强有力的国家机器,第二没有发达的本国大工业。因此,强化国家对经济资源的集中动员和利用,加快推进工业化特别是优先发展重工业,就成为革命后新政权合法性的最主要基础。国家工业化,这个在 50 年代中国官方文件中出现频率颇高的词汇,不但是指把工业化作为整个国民经济发展的迫切目标,而且是指,国家要在工业化进程中扮演决定性的主导的作用。

国家工业化的资本积累,主要源于本国的农业剩余。Lippit (1974) 曾估计革命前中国农民通过田赋和土租提供的剩余占农业总产出的 30% 左右。这表明,中国很早以来就并不是一个所谓剩余不足的国家。问题是,这些农业剩余只有很小一部分用于近代工业化积累,当革命重建了统一的民族国家和社会基本秩序之后,新的政权有可能更多地把农业剩余转化为工业化积累。不过,要做到这一点,国家首先要做到把农业剩余更大限度地集中到自己手里。即革命后的国家不仅仅要代替旧国家掌握来自土地的赋税,而且要替代原来的地主控制和利用地租。

在税的方面,50 年代前期的农业税率已达到总产量的 11%。这一税率高于明清时代和抗战前的国民党政府,但低于日本统治的中国地区和抗战以后时期。就这一点看,共产党新政权已经是这个国家历史上和平时期的最有效的征税者了,只是她似乎并不满足于这一点。

但是,传统中国农业剩余的主要部分即地租(加利息),却在土地改革中被全体农村人口平

分掉了。按照上文引证的 Lippit 关于农业剩余为 30% 的估计,在土地改革后,除开农业税以外,至少约有 20% 的农业总产品落到农民手中。农民平分地租增强了他们对新政权的支持,但是,加快国家工业化的既定战略不能够容忍 20% 的农产品从剩余(即可能的工业化积累)转化为农民消费。从 1953 年开始的国家与农民关系的紧张,在现象看是土改后的农民惜售粮食和其它农产品,导致国家收购商品农产品的困难,但是在本质上,这是一个地租被农民平分完毕的小农经济与雄心勃勃的国家工业化目标之间的矛盾冲突。

国家试图通过扩大征税重新拿回一部分流失了的地租。但是,50 年代几次高征购引起农民的集体抗议行动,表明征税加上各种附加达到农产品的 15% 即是一个界限。超越这个界限,国家的征税成本将大大上升以至得不偿失。毕竟,面向全体农村住户把一部分地租缴入国库,比之于面对少数地主和自耕农做同样的事情,要困难得多。结论是清楚的,国家如果仍然作为一个传统的征税者,根本不足以把平分了的地租重新集中起来用于国家工业化。

剥夺农民私有权。新的国家必须超越传统的国家规范而行动。它不仅深入到乡村一级,而且干预到农民家庭和宗族的决策。它不仅重组乡村政治生活和精神生活,而且控制农业产品的生产、交易和分配。特别是,它必须控制城乡关系。简言之,50 年代以后的国家,对社会而言再也不是一个“天高皇帝远”的道德国家了。国家对社会无所不在的控制和影响,固然源于新政权要改造整个旧社会的宏大志向,但是在经济上,运用征税以外的手段集中平分于小农的地租,则是当时一个更为实际和更为迫切的目标。既然农民平均分享地租是耕者平分土地的结果,重新集中地租就不能不根本改造小农的个体所有制。

国家权力逐渐侵入农民所有权。在第一个阶段,国家政策仅仅限制了农民个体所有权,但并没有在法权上加以消灭。比如,规定每家每户的粮食和棉花生产指标,对产出定购定销,禁止雇工、租佃和借贷,以及关闭集市贸易并切断农民与私商的联系通道。所有这些并没有改变农民的名义所有权,而只是对农民产权的使用、收益和处分给予某种限制、管制和干预。或者按照产权经济学家的分析,国家造成了农民所有制的“残缺”。重要的是,这部分对农民而言残缺了的所有权,事实上集中在国家手里,构成国家获取税以外的农业剩余的来源。国家通过建立并保护农民私有权来获得了税,进而又侵入农民的所有权而获得一部分地租。租税在中央集权的国家手中,整合为一体了。

集体化进一步消灭了残缺的农民私有权。互助组联合了农民的生产活动,初级社归并了农民的主要财产,高级社消灭了土地和牲畜分红,人民公社则在更大范围内推行公有化。至此,国家拆除了农村社会的所有权篱笆,行政权力全面侵入乡村。农民剩余高度集中动员的体制终于得以确立。政社合一的集体公有制,构造了截然不同传统中国农村的制度和组织基础。

国家制造的所有权。现在不妨从农民的角度来讨论,为什么农民会允许国家改变和剥夺他的所有权。关于国家作为一种暴力潜能制度安排的理论,当然可以假定社会主义农业集体化无非是一种国家强制的结果。但是在事实上,中国的农业集体化至少同苏联相比更不依赖于直接的暴力强制。在另一方面,农民个体的土地所有权又被看作是引导农民跟随革命的主要经济动因,因此农民不可能不把个体土地所有权当作自己的命根子。那么真正困难的问题是要回答,国家究竟通过何种手段在事实上取消了农民的土地所有权,但又被农民认为是合法的呢?

问题的根源在于农民个体所有权本身的性质,而不在集体化过程中所谓超越阶段的过激

行动。我们将会看到,正是前者为后者的大规模发生提供了根据。

土地改革形成的产权制度无疑是一种土地的农民私有制。但是,这种私有制不是产权市场长期自发交易的产物,也不是国家仅仅对产权交易施加某些限制的结果,而是国家组织大规模群众阶级斗争直接重新分配原有土地产权的结果。由于国家在组织领导无地少地农民平分土地运动中具有决定性的作用,同时平分土地的结果又可以经过国家的认可而迅速完成合法化,因此领导了土地改革那样一场私有化运动的国家,就把自己的意志铸入了农民私有产权。当国家的意志改变的时候,农民的私有制就必须改变。

三种土地私有制。上面这个论点对本文相当重要,因此有必要略加展开说明。我们不妨来比较一下,一位无地或少地农民,获取土地私有权的三种可能途径。在传统的土地市场上,这位农民可以购买土地所有权。他也许不能一下子买得起,于是先租后买,或者经过典入的中间过程。至于我们这位当事人的购买力,或许来自他家庭的储蓄,他本人的打工所得,一次意外的好收成,或者其他幸运的机会。他在获得产权的过程中,也许得到过国家的正规法律服务,也许仅仅只是依靠传统社区的习俗和村庄内的中间人。无论如何,他经过独立的自由契约获得产权。

第二种途径,是一个国家干预的土地市场。国家也许只限制土地产权交易的价格,如抗日战争时期的共产党根据地政府以及1950年台湾国民党政府分别限制土地的地租率不得超过总产出的37.5%。这时,我们的这位农民也许更容易积累起购买地权的本钱,但当他日后需要出租土地时,他也必须接受国家的同等干预。国家也可以对产权交易作进一步的干预,如战后日本、南韩和台湾的土地改革,由政府强制按规定价格收购地主超过规定面积的土地,然后再出售给无地少地的农民。在这种情况下,我们这位当事人仍然在形式上购得了土地产权,不过他知道,没有政府的介入,他不可能按这个购买条件成为土地的所有者。

最后,这位农民全不经过土地交易而获得土地。他投身于剥夺地主产权的群众政治运动,按家庭人口分得土地。此种剥夺由国家组织并由国家给予合法性认可。他的土地所有权即使在形式上也不是买来的,而是分来的,他受惠于政治运动和国家,因为单凭他个人的努力,不可能平分地主的财产。

上述三种土地私有制,导致完全不同的所有者与国家的关系。在第一种情况下,农民有独立的谈判地位,他可以评价国家服务的质量决定付费(纳税),或者在他认为不合算的条件下,完全让渡产权也就无须再购买国家的服务。农民的这种独立谈判地位在第二种情形下打了折扣,而在第三种情形下几乎荡然无存。因此,完全可以有不同的土地私有制,它们肯有不同的强度,不同的稳定性,并且具有完全不同的进一步改变的逻辑。

中国大陆土改形成的农民私有制,是社会政治运动直接重新分配土地产权的结果。因此,在土改形成的农民个体私有制中已经包括了后来集体化公有的一切可能的因素通过政治运动制造了所有权的国家,同样可以通过政治运动改变所有权。可以支持这个判断的事实是,早在50代前半期,当国家决策者在上层争论要不要继续实施新民主主义的经济政策,要不要保留农民个体私有制的时候,农民本身对此并没有多少决策前的发言权和决策后的选择权。这给制度变迁论中“路径相关”(dependent path)的思想,即前一个选择常常影响后来的发展轨迹(见North, 1990),提供了一个案例。同时也说明作者长期所持的一个论点:社会主义产权改革的根本问题,不是由国家确认某种所有权形式(哪怕是最纯粹的私有制),而是首先界定国家在产

权变革中的权力限度。在一个国家可以任意指定所有权和改变所有权合约而无须经由与社会协商的环境里,即使全盘照搬一个最有效的产权制度,也无助于长期经济增长。

集体经济为什么低效率? 我们已经看到,国家为什么和怎样制造出集体所有权。但是,国家却不能保障它的制成品一定有效。集体化农业的经济效率低下,是一件不争的事实。根据 Wen (1989) 的计算,除了 1952~1957 年间中国农业总要素生产率有过一个增量极小的上升以外,整个 1983 年以前的农业集体化生产率明显低于 1952 年个体农业的水平,这是一个与集体化运动发动者的预期截然相反的事实。

有一个解释已被普遍接受,这就是农业生产中集体组织对其成员劳动的监督和计量的不完全,导致对社员努力的激励不足。这个解释,注意到合作生产中劳动者积极性低下引起的效率损失,但可能忽略了另一种效率损失,即集体经济对其管理者激励不足而导致的无效率。

任何生产队都面临计量、监督和经营管理的问题。因此有效的监管是集体经济成员提供充分努力的必要条件。但是,集体生产用什么来激励其管理者提供充分的有效监管呢? Alchian 和 Demsetz (1972) 正在这个意义上论证了所有权的经济含义。他们指出经济组织的所有权其实就是一种剩余权(residual claim)。正是这种剩余权激励所有者努力监管。事实上,经济组织的资产所有者可以独担监管责任并独享剩余权,也可以把由监管引起的剩余支付给专业的经理并由后者担当监管的责任。无论如何,集体生产的监管有效性是由监管者享有剩余权来保证的。当产权受到侵蚀时,剩余权激励机制势必受到削弱。如果集体生产确实具有规模经济效果(即合作生产的总和大于个别生产者分别产出之和),那么所有权即剩余权将为实现此种规模经济提供制度保障。因此,集体生产中的监管困难一方面源于技术性的因素,即信息收集和处理的困难,另一方面源于制度性因素,即产权残缺导致对监管者的激励不足。

行政等级制替代剩余权。集体经济在制度安排上消灭了剩余权机制,但是它并不因此就能够取消给予集体生产的监管者经济激励的需要。事实上,国家控制的公有经济不得不诉诸党政官僚等级制,恰恰表明社会主义体制依然需要激励其经济管理干部。例如,官位升迁预期是这一体制最主要的正激励,而提拔无望、降职和撤职则构成负激励的主要手段。在此意义上,经济体制的官本位化可以看作是对产权制度的一种替代。

但是,在中国农村的集体经济中动用行政升迁机制代替剩余权安排,遇到一个特殊的困难。由于版图广大和人口众多。中央集权的正规行政系统在乡村也只延伸到乡(公社)这一级。在乡以下,村(大队)和生产队的管理者由非正式官僚担任,他们在身份上与正式的国家干部之间,有一条难以跨越的鸿沟。事实上,在整个集体化时期,绝大多数大队和生产队干部,并不列入国家官僚的备选名单。换句话说,行政升迁机制对人民公社的基层干部不起作用。同时,因为正式升迁无望,原体制的负激励也对他们失去惩罚的效果。但是这批底层干部,恰恰是集体生产活动的直接监管者。对他们的激励无效,导致集体化规模经济效果根本无从实现。这就可以解释,为什么农村集体经济要比全民经济显得更无效率,并且在更早的阶段上就提出了改革,也就是引入剩余权的要求。

总之,国家控制的集体化经济,存在着对共同生产监管活动缺乏激励而引起的无效率,这就使原本在农业生产中就颇为困难的计量和监督问题陷入几乎无解的困境。

原有农业体制同时损失了监管者和劳动者两个方面的积极性,其要害是国家行为造成的

严重产权残缺。从另一个角度看,低效的体制潜藏着的较大的体制校正效果,又使产权改革成为一件可能盈利的事情。不过,国家难道会仅仅因为集体经济的低效率就主动对自己的制度产品改弦更张吗?

三、灾荒、退却和变通

第一体改动力。经济体制的效率只能在事后加以估计。当我们以各种方式做这件事的时候,我们假设制度效率与制度变迁之间存在着直接的互相作用的关系。但是这个假设在理论上会遇到很大麻烦,因为同一个体制的效率会引出各当事人不同的福利评价,而严格地说。我们没有办法把个人福利函数加总为唯一的一个社会福利函数。如果不同的社会福利函数(或更准确的叫集团福利函数)意味着各当事人集团对体制变迁的不同态度并引出不同的行为,那么制度变迁的初始推动力问题又会被复杂化为不同集团之间的力量对比。

但集体化公有制的性质却简化了这个问题。人民公社的国家控制和国家主导地位,确定了国家可以把自己对公社的福利评价“独裁地”(dictatorially)当作唯一的社会福利函数。相应地,我们首先要到国家控制集体经济的收益费用结构的变化中寻找制度变迁的起源。

国家控制农村经济的收益和费用。导致人民公社制度最初变化的直接推动是,国家控制这一制度的费用—收益结构逐步发生的变化。国家,按照 North (1981) 的定义,作为一个暴力潜能的垄断组织,当然可以创造任何产权形式。在一段时期内,它甚至可以为所欲为。但是国家终究活动在一个组织费用不为零的世界里。国家本身及其创造的经济组织,归根到底也要受到由交易费用和产权经济学揭示的那些经济规则的支配。

从国家在 1952~1982 期间控制农村经济系统的费用和收益指数的变化趋势中,我们首先看到,1952~1982 期间的绝大多数年份,即 30 年中的 23 年,国家控制农村系统的费用指数比收益指数增长得更快。这固然并不意味着农村体制对国家来说总是在绝对“亏损”的,但也意味着国家在多数年份承受着制度费用相对增长更快的压力。

在此期间,国家控制收益指数增长相对于费用增长的倒挂,共出现过两个显著的高峰期。第一个是在 1957~1961 年间,以 1960 年为峰尖;第二个区段在 1972~1981 期间,以 1980 年为峰尖。恰恰在这两个峰尖附近,发生了国家农村经济政策的大调整。按照本文的分析构架,这当然不是两次偶然的巧合,它们分别表明,国家在什么条件下才不顾忌既有的权力结构和意识形态连续性,以及改变政策对原政策制定人权威甚至国家合法性的不利影响,而考虑经济政策的改弦更张。

接着,我们讨论第一个制度收益费用倒挂高峰期如何引起 60 年代初期国家农村政策的调整,如何为后来的改革准备了条件。对第二个高峰的研究将在下一部分进行。

1957~1961 年间决定性的因素是国家收益指数突然大幅度下跌到威胁国家生存的最低需要。国家从 1957 年开始的提高农业公有化程度的所有努力,引起制度费用的连年快速上升,并且连年快于国家收益指数的增长。1958 年国家综合费用指数比上年增长了 66.82%。高于收益指数增长(33.02%)33.8 个百分点;此后两年费用指数升到 582 点(1952=100)的高位,但由于收益指数还在增长(1959 年比上年增长了 23.4%),或仅有微小下降(1960 年比上年低了 9.77%),国家决策层仍不打算作任何退却,并发动批右倾运动。但再过了一年,1961 年国家的农

村收益指数突然比上年减少了 77.42%，只及 1952 年水平的 70%（同期人口增长了 15%。工业总规模增长了近 4 倍）。国家的农村费用指数也被拉到接近 1952 年的水准。这时，国家才被迫执行农村经济政策的退却。这是一种国家收益骤然下降逼迫进行的政策调整。

政治失败或者政策退却。60 年代早期的农村经济政策调整，源于 1959~1961 突然的农业大歉收。事实上，1958 年的农业的真实增长指数已经比 1957 年下降了约 5 个百分点，1959 又比上年降 15.9 点，1960 年 22 个点和 1961 年约 51 个点。在农业中，1959 年的谷物生产比上年下降 15%。而后两年的谷物生产只及 1958 年的 70%。由于决策的滞后，1959 年的农业税、农产品出口和副产品收购中的暗租都继续上升，因此 1959 年的国家收益指数仍比上年增长 66。这个反应滞后，导致相当一部分农村人口的口粮低于生存需要，从而约 3000 万人因饥荒死亡。由于 1959~1961 农业危机是绝对的食物短缺，因此无法通过增发货币而缓解；由于当时国民经济的封闭性，危机也不能利用国际市场调剂来解决；由于当时农业积累还占国家收入的可观份额，农村收益大幅度下降势必牵动全局；最后，由于严重的饥荒已经蔓延，经济危机上升为挑战决策层权威和政府合法性的政治危机。

以上各项，从 1961 年起一齐发生作用，迫使国家在政治失败还是政策退却之间作出选择。经济情况如此危险，国家除了动用一切可能的政策手段动员农民增加生产并实行自救，别无他途。这留下一个重要教训，即国家完全控制社会经济的体制即使对国家来说也不安全。

短期调整的长期影响。1960 年的调整包括了截然不同的两种内容。其一是维系人民公社的制度框架，但作出大幅度的政策修补，如收缩人民公社的规模并确立生产队为基础的所有制，约束上级行政官僚无偿平调下级和农民财产的权力（批判共产风），解散公共食堂，改善工分制和生产队的内部管理。其二是承认农民家庭经营在集体经济中的地位（自留地、自留畜和家庭副业）。开放城乡自由市场，允许包产到户甚至分田单干。这两组长期方向完全不同的调整政策，表明国家不得不在农村经济政策上全面退却。但是，国家的退却是短暂的。等到农业总产出恢复到原来水平（1964~1965 年间），许多见效的政策都被当作权宜之计而弃之不用。短期的总收益下滑并没有根本动摇原有制度安排的保护结构，人民公社作为国家控制的农村经济组织在制度上仍然得以保留和延续。国家从 1962 年起控制农村经济系统的收益指数恢复上升，其费用指数虽然也上升，但基本保持了同步的趋势直到 70 年代初。危机化解了，政策退步就结束了，虽然调整后的农业总要素生产率最高也只达到 1952 年水平的 87.8%。

60 年代的短期政策调整也留下某些长期影响。从制度的角度看，承认家庭副业的合法地位和确立生产队为基础的体制，是其中最重要的两点。前一点是防止大饥荒重演的安全阀门，后一点则是农民反对共产风与国家保留人民公社制度框架之间的调和物。谁也不曾料到，在这两个支点上，农民增强了对集体的谈判地位，集体则增强了对国家谈判地位，从而为改革集体公有制准备了条件。

喊叫、退出和怠工。农民对人民公社经济并无创制权，因此对集体经济体制的进一步变迁也就没有制度化的谈判地位。随着农民财产权最后被否定，城乡隔绝的户籍制、粮票制以及公社内的口粮工分制，都一起完备起来。农民不但不能携带自己入社的土地和耕畜退社，而且甚至不能携带他自身退出此种体制。用 A. Hirschman (1970) 提供的术语来刻画，公社制下的农民既没有“退出权”(exit right)，也无权自由“叫喊”(make voice)；他们留在体制内并不因为对

集体的忠诚(loyalty),而是因为别无选择。

但是农民仍然可以表达他们对公社体制的不满意。一个常见的合法形式是减少他们投入集体生产的劳动数量,或者更普遍的,降低劳动质量、人为增加集体劳动的监督费用。众所周知,在集体劳动中,任何一个成员的机会主义态度都对其他成员有传染性。结果,经过一个“懒惰驱逐勤劳”的蔓延过程,集体经济的劳动生产率下降,人均收入水平长期停滞不前。最后,当一部分社员的如 Scott (1976) 所说的“生存权”(subsisted rights) 受到威胁时,才迫使国家在听任合法性受损、增加财政救济或者更改体制之间作出抉择。简言之,失去产权的农民既然不能退出也不能投票改变集体体制,就只能采用消极的缩减生产的办法要求国家让步。

部分退出权。上述机制在体制改革中发挥了基本作用。但我们仍需仔细了解这一机制起作用的条件。

如果集体经济的公有化程度高到农民家庭的全部收入都来自集体生产,我们有理由相信,农民甚至连消极劳动的可能性都很小。从逻辑上讲,个别社员减少劳动投入固然可以得到更多的闲暇,但这种闲暇对生存线下的农民却毫无价值。另外,未必有哪个理性的社员会仅仅为了惩罚他偷懒的邻居而甘愿减少自己的劳动投入,从而绝对降低自己和家人的生活水平。因此,更合理的假设似乎是,集体经济的公有化程度越高,其成员的偷懒意愿可能越低,至少劳动的机会主义态度达到一个限度(与生存水平有关)时就会趋于收敛。因为此时劳动者自发的互相监督机制会起作用。农民在一个高度集体化经济里,甚至连通过消极劳动对体制行使否决权的可能性都是很微弱的。

但是,当集体经济的公有化程度降低,特别是引入了农民家庭自留经济之后,农民的上述否决权却显著强化了。第一,农民现在有了自己可以控制的生活来源,他不再完全依赖集体为生;第二,农民对集体制度不满而减少的劳动投入,现在因为可以转投入自己的家庭经营而有了经济意义;第三,因此,农民现在可以实行“以偷懒惩罚偷懒”的策略。农民也许仍然不被允许完全退出人民公社,但他可以在体制内部分退出集体劳动。正是这种局部退出权,使农民能够在集体的监督和计量不足以及管理不善的情况下用消极劳动表达不满,并在公有制的体制内通过家庭小经营与大而无当的公有经济竞争。中国农民仍然无愧于勤劳的称号,但现在如何才能让农民好好种公家的地,成为这个国家的头号经济战略问题。

这正是 60 年代初期政策调整后,农民家庭副业恢复并得到发展后的情形。到 1978 年止,农民从家庭副业获得的纯收入,已占总纯收入的 26.8%, 接近 1957 年的水平。当然由于 1960~1978 年期间农民家庭经营的平均比重低于四分之一,这部分有效劳动对总生产率的正的影响,不足以抵消农民在集体生产中无效劳动的负面作用,因此此期间农业总要素生产率总是达不到 1957 年前的水平。但同期内,凡家庭经营的政策得到确认的时期(1961~1967 和 1972~1973 年),农业总生产率就上升,反之则下降。总之,引入“局部退出权”的概念,我们可以解释 1960 年后农业总要素生产率的全部变化。更为重要的,家庭经营指示了集体经济改革的一种可能的方向。这就是把家庭组织作为农业生产的基本单位,完全节约监督费用。这一模式以降低规模经济而换取对劳动的激励的增加。如果降低规模经济引起的效益损失,可以被劳动激励增加的部分抵消还有余,那么把集体经济改革成家庭经营的模式就可以提高总生产率。最后,局部退出权帮助我们理解,农民究竟怎样从国家完全控制的集体经济里逐步建立自

己的谈判地位。这一点,对以后的产权改革具有决定意义。

反替代。上文曾把国家控制的集体经济,模式化为国家用党政等级升迁机制替代剩余权,但对处于正式官僚等级制以外的大队和生产队干部而言,此种替代激励不充分,因而监管供给不足,导致社员在非自愿合作的集体经济中劳动意愿低下。如果说1962年以前,人民公社升格为全民经济的模糊前景使基层干部多少还留有官位升迁的预期的话,那么强调了人民公社的集体所有制性质并宣布以生产队为基础之后,这种预期就失去其制度基础了。现在的问题是,这批集体经济的实际监管者,是否就甘于既得不到升迁激励、也得不到剩余权的尴尬地位呢?

观察表明,集体经济的监管者们并不因为有了一点微小的“误工补贴”而甘愿承担监管剩余生产的巨大责任。他们无法为了增加对自己的激励而改变中央集权的官位等级制。但他们在实际上控制着农村经济剩余的生产和初级分配,因此这批集体监管者就利用这种“剩余控制权”来分享剩余,并以实际剩余的获得量来平衡自己监管努力的实际供给量。这就是说,集体经济的监管者自发地追逐经济剩余权变得不可遏制。他们引进了一种“逆替代”机制,即以实际的剩余分享权替代官位等级升迁激励。

监管者特权。这种实际的剩余权的一个存在形式是监管者特权,即社队基层干部凭借管理职务获取私人利益。人民公社是一种“政社合一”的体制。因此集体经济的监管者不仅承担着生产队的管理职能,如派活、劳动计量、工分和钱粮柴草分配,而且承担着许多国家管理的公共职能,如户籍登记、征兵、结婚批准、计划生育、纠纷调解、治安和地方政治。国家难以有效监管控这种高度集中的农村基层权力的实际行使,因为信息成本过于高昂;农民难以有效制衡这种权力,因为缺乏独立的经济和政治基础。由此,集体经济的基层监管权很容易畸变为监管特权,它使监管者得到物质的和非物质的、实物的和货币的额外好处。这种以腐败形式出现的剩余分享权,来源于对农户、集体福利和国家既得利益的侵占。我们难以度量这种特权的资源占有总量,但从1960~1978年间历次农村政治运动都以清算社队基层干部的经济问题为号召,可以看出其普遍化的程度。集体监管者特权是非生产性的,因为它不会增加财富总量。但恰恰是此种特权,即非制度化的剩余权,补充了人民公社体制对其基层监管者的激励不足,因而维系了体制的运行。无论国家和社会如何在道德上谴责这种基层人物“卑微”的特权,它实际上是人民公社体制的一个不可或缺的组成部分。它表明,用其它机制替代剩余权的制度安排在事实上是行不通的,除非国家拥有无限的财政预算和完全的监控能力。

这样我们也就同时可以理解,为什么自60年代中期后国家更诉诸政治运动和干部整肃来从事农村经济动员。这其实是体制的正激励减弱后,国家不得不转向更多地依靠负激励即惩罚机制来保持人民公社的经济效率。不过,人们也并没有因此发明可与剩余权效率相媲美的机制。一场接一场的政治运动不仅同样耗费经济资源,而且损耗国家机器的政治合法性、意识形态的说服力和管理者的合理预期。高高在上的中央集权国家终于发现,无论正的还是负的激励,都无法充分换得农村基层监管者的忠诚和效率,除非对基层监管者特权予以眼开眼闭的承认。这里,制度、组织和机制方面的问题又变成干部个人道德问题,并引发无穷尽的政治斗争。

“集体资本主义”。剩余权还有更为积极的形式,即集体监管者努力发展由他们、而不是由国家直接控制的集体工副业、创造更多的可支配剩余。集体工副业的早期组织形式是社队企业,其历史可追溯到50年代末,但真正比较成气候则在70年代。这是一个农村集体经济中发

展最快的部门。按1970年不变价计算,1978年的公社大队两级工业企业总产值(383亿元)比1971年(77.9亿元)增长了3.9倍,年平均增长25.5%,远远高于同期农业总产值年平均增长4.25%的水平。这部分在计划外生长起来的经济,响应了原体制下加工工业享有极高利润的刺激,并冲破国家对加工工业高利润的独占。因此从正统的国家计划立场看来,社队工副业经济从来只是国家控制农村经济系统的异己物。公社时代曾被反复批判过的“集体的资本主义”指的就是这种突破国家计划控制、由集体来组织并占有剩余的经济活动。在此意义上,若说农民的自有家庭经济是对国家控制农村系统的一种个体突破,社队工副业则是一种集体的突破。

集体工副业的资本形成主要依靠社队自有积累和银行信用,因此其产权性质当然仍属集体的公有财产。但是,当我们把此种集体财产与人民公社的地产作比较时,我们发现两者在事实上有很大的不同。前者面向市场生产因而可以由社区获取剩余,后者的剩余则被国家独占;前者可以资产流动重组,后者被禁止买卖租佃;前者由社队干部及受其委托的社区精英控制,后者几乎完全受制于国家。这些区别可以解释社队企业部门快速增长的一个主要动力机制,这就是社区力争控制自有资源,分享原来由国家独占的农村经济剩余。

社队干部在社队企业的早期创办过程中扮演了决定性的作用。政社合一的体制下,集体经济的监管者们一身二任,他们既是国家政权在农村的代理人,又是集体经济的代表。经过长期的农村社会主义改造,也只有这个阶层才具备在农村地区组织超越家庭规模的经济组织的合法性。因此,最早的农村企业家主要从农村基层干部中生长出来。虽然社队集体企业财产权的最后归属并不清楚,但其控制权总在社队干部手中。早期社队企业剩余主要用于支农开销,社区福利和企业积累,社队干部从中只能得到很小一点归其个人所有的货币收入。但是,支配这些产权,特别是控制非农就业机会,在一个农业社区里却意味着绝大的权力和很高的社会地位。换言之,早期社队企业家虽不能完全享用企业剩余,但却支配着剩余的利用。更重要的是,所有这些货币和非货币的收益,并不来自国家的直接授予,而是来自社队干部自力创办企业的本事。这就构成一个有效的激励机制,推动农村社区精英成为最早的乡村企业家。

乡村企业提高集体经济效率的第二种可能,就是保留规模经济,引入剩余权激励机制,提高监管效率。已有的文献对此没有给予足够的关注,虽然这个方向的变动在实际上对集体经济日后的改革发生了极其重大的作用。

有趣的是,社区一旦拥有自己控制的经济事业,它也就无须再绝对服从国家的控制,正如农民家庭拥有了自有的家庭经营以后显著增强了对集体的谈判地位一样。从社区的角度看,经济资源配置面临两个方向:一个是满足国家租税和农民生存的农业,另一个是满足农村就业和利润最大化的社队工副业。国家控制这样一个两元的系统的难度,显然增加了。国家不能不经过农村基层干部来执行控制,但是在国家政策的农村执行系统拥有了自己的“自留地”、在强化政治控制的边际效果递减的情况下,国家不得不放松对农村剩余的独占程度。可以验证这一点的事实是,恰恰在社队企业较大发展的70年代后,国家追加了对农业的投资。

无论如何,剩余权已经部分被引进了农村集体经济系统,它尚未被制度化,甚至还不合法,但它的存在,却已经改变着人民公社体制不可交易的僵硬性质。我们可以在1978年以前的人民公社史中,找到利益推进制度演化的起源。(未完待续)

(作者现在美国加州大学洛杉矶分校学习;责任编辑:程漱兰)

A Study of the Relationship between China's Economic Growth Speed, Structure and Benefits

by the Subject Study Group

To properly handle the relationship between economic growth speed, structure and benefit (hereafter the Three) is the important content of the macro-economic management under the condition of market economy. And it's also the key link to maintain our economy to keep a speedy and healthy state. This article systematically analyses the relationship between the Three through the evaluation process of the Three since the founding of the new China.

As for the relationship between the Three, speed is the premise of the economic work, economic benefit is both the central link and the goal of the economic work.

Regarding the evolution process of the Three, the conclusion of the article is that during the ten years before the reform the speed was high, the structure was bad and the benefit was low. But during the years after the reform the speed was high, the structure was getting better and the benefit was becoming improved. In all, the relationship between the Three has obviously become rational and has been onto a regular track.

After analyzing the elements which influence the relationship between the Three, the article holds that from the surface of the matter it seems that many man-made elements lead to a loose link between the Three, such as pursuing high speed, high economic index and so on. But by looking at the matter from the deep level, it's the irrational economic structure which leads to the loose link between the Three.

Finally, this article stresses that to realize a coordinative operation of the Three, we should keep a certain economic growth benefits by all means, to deepen science and education reforms, to establish a better economic operation system and to complete all kinds of important economic reforms along the line of building the socialist market economy.

Reform in China's Countryside : Changes to the Relationship between the State and Ownership (First Part)

by Zhou Qiren

China is extensively reforming the ownership form of resource usage and returns. The background of this reform is the ineffectiveness of the old socialist economic activities. This paper discusses that the resource of this great revolution is the experience of the reform in rural areas. The reform of the 80s in the countryside led to a weak state control of rural economy and the expansion of individual property ownership. After the reform, the relationship between the state and the rural community has fundamentally changed. The thesis of this paper is that it's the key to maintain a long-term economic growth for the

state to protect a productive ownership system. But it's impossible for the state to do so automatically except farmers, representatives of new ownership agents can actively take part in the establishment of new ownership system and can make a mutual beneficial bargain with the state. China's experience shows that productive property ownership can be formed in the deal between the state and society.

This paper is composed of five parts. The first discusses the theory of the state and property ownership. The second part is about the features of property ownership before the reform and its in the commune system. The fourth part expounds the experiences of property ownership reform in the countryside during the 80s, and the fifth part is a conclusive comment.

Editor in Chief:	Li Kemu
Vice Chief—Editor:	Tian Yuan, He Shaohua, Lu Jian, Chen Dongsheng Zhang Yuchuan, Xie Yue & Fang Yu
Editorial Dept. Director:	Xie Yue
Sponsor:	Development Research Centre, of the State Council, P. R. C.
Add:	No. 6 Bei Sanhuan Zhong Lu, Beijing, China
Tel:	2016699—2474 2029312

MANAGEMENT WORLD

Original Name: **ADMINISTRATIVE WORLD**