

农地制度变迁的机理与合约分析： 生产队制和家庭联产承包责任制

徐宝亮¹, 邓宏图²

(1.南开大学 经济学院, 天津 300071;

2.广州大学 新结构经济学研究中心, 广东 广州 510006)



摘要 家庭联产承包责任制在农业生产上的高能激励自农地制度变革以来一直被学界所推崇,但这并不意味着生产队制的低效率。为此,在否定以生产队制低效率作为农地制度变迁的解释的基础上,从发展战略转换、制度安排缺陷、农民信念及其他方面尝试性地探讨了推动生产队制向家庭联产承包责任制变迁的内在原因,并且从生产责任制形式、土地分配方式、期限结构等方面详细阐述了家庭联产承包责任制向农业产出最大化演化的过程。相应地,伴随着农地制度变迁而来的是签约主体以及合约结构的变动,因此,从合约的角度进一步研究了生产队制与家庭联产承包责任制在合约实施和劳动监督与计量上的差别,以及作为二者共同之处的合约模糊性特征,并在此基础上对家庭联产承包责任制下税费合约的性质与形式进行了具体的分析。

关键词 生产队制; 家庭联产承包责任制; 制度变迁; 激励; 税费合约

中图分类号: F 129; F 301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2018)05-0110-09

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.05.013

自家庭联产承包责任制实施以来,学界对这一制度的历史与现实作用有着非常高的评价,且呈现出一边倒的趋势,即家庭联产承包责任制促进了农业产出的增加。Lin 从博弈论的角度解释家庭联产承包责任制优于生产队制的主要原因,将生产队视为一次博弈对自愿形成的合作社的重复博弈的替代,而生产队制下由于监督困难所内生出的劳动低效率,使得博弈的结果以无效率的“囚徒困境”形式出现^[1-2]。周其仁的解释同样侧重于激励不足而导致的效率损失,并进一步将集体经济对管理者的激励不足纳入对农地制度变迁的解释^[3]。对于家庭联产承包责任制与农业产出的正相关关系,Mc-millan 等和 Lin 在实证上给予了支持,认为从生产队制向家庭联产承包责任制的转变是 1978—1984 年农业产出增长的主要因素^[4-5]。不过,作为对农地制度变迁的支持者,以上学者的研究虽然赞成家庭联产承包责任制的效率,但没有具体分析这一制度效率的内在机理。冀县卿等认为家庭联产承包责任制下,农地产权结构的不断强化调动了农民生产的积极性,从而引起生产效率的提高^[6];而何一鸣等则从农地制度变迁使农地剩余索取权从国家向农户转移的角度,对制度效率作出解释^[7]。此外,姚洋将家庭联产承包责任制下的土地自由流转纳入分析范畴,认为由于资源配置有效性的提高,土地自由流转所产生的边际产出拉平效应与交易收益效应对制度效率具有积极的影响^[8]。

然而,以“激励—效率”为主流的解释是否可以对生产队制的瓦解以及家庭联产承包责任制的建立盖棺定论呢? 生产队制是否果真如同长期以来学界所认为的低效率? 或者家庭联产承包责任制是否真的是相对完美的制度呢? 事实上并非如此。家庭联产承包责任制对农业产出效率具有正向的高能激励作用,这是毋庸置疑的。但是,如同李怀印以秦村为例所证明的结论,如果没有 20 世纪 50 年

收稿日期:2017-12-13

基金项目:国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下新型城乡关系研究”(17ZDA067)。

作者简介:徐宝亮(1988-),男,博士研究生;研究方向:制度变迁与经济增长、比较历史制度分析。

通讯作者:邓宏图(1966-),男,博士,教授;研究方向:政治经济学、制度经济学、比较历史制度分析、农业经济学、合同理论。

代至70年代农业集体组织所奠定的坚实基础,如农田水利设施、化肥、作物新品种、杀虫剂、化学除草剂、农业机械与新的耕作技术等,近几十年农业产出的快速增长是无法想象的^[9]。试想,在其他制度(即非农地制度)保持不变,如果没有生产队制下要素投入的积累,家庭联产承包责任制在不考虑土地所有权的情况下,可以完全等同于自给自足的小农经济,而小农经济的低产出效率已经为几千年的实践所证明。可见,以农业产出衡量生产队制的效率,忽视了集体产权与集体经济组织中的技术变迁以及提供公共基础设施的高效率,而且未考虑土地集中利用的“外部性”所内含的规模经济,从而形成对生产队制效率负面评价的误导性扭曲^[10]。事实上,即使按农业产出来衡量,生产队制也并没有通常所认为的低效率。这是因为缺乏劳动力自由退出机制,过密化的农业剩余劳动力供给掩盖了生产队制的集体生产效率,从而造成这一制度效率低下的假象^[11];生产队制中分配的平均主义也非普遍,因为生产队制下的工分制标准并不应用于所有的农活,计件制在农忙时节成为组织农业生产的重要制度形式^[9-11]。另外,邓宏图等和李怀印分别从农时以及社会、生物与管理内容的角度一定程度上反驳了生产队制下农民个体产出的低效率,认为农忙时节,农民为满足国家的公粮征收与生存所必需的口粮,其“占优策略”必然是努力劳动^[10];而生产队内部认同感的社会约束力、家户与个人生命周期的生物约束力以及维持集体正常运行的管理约束力共同解释了农村集体生产未必低效率^[9]。

既然生产队制在农业产出方面并非普遍所认为的效率缺失,而且无论是在公共基础设施建设还是规模经济上相对于家庭联产承包责任制有着明显的优势,那么导致生产队制向家庭联产承包责任制变迁的内在原因是什么呢?家庭联产承包责任制又是如何在自身的制度框架内实现演化的呢?此外,从合约的角度,生产队制与家庭联产承包责任制有什么不同的制度特征和结构?更具体的,家庭联产承包责任制下合约的特殊结构表现出怎样的特征呢?接下来的部分将对这些问题作出试探性的解答。

一、生产队制:农地制度的历史逻辑起点

社会中的制度结构是一系列正式的和非正式的制度安排的总和^[12],而且制度安排之间并非孤立的存在,而是处于相互联结的状态。建国初期,以资本密集型为特征的重工业优先发展战略作为一种制度安排被选择。在积贫积弱、外源性资金缺乏以及农业产值占全社会总产值绝对主导的客观背景下,最大限度累积资本以保证战略实施的框架性制度——生产队制的选择具有某种程度的必然性,同时农民基于对国家的信任而形成的一致性信念赋予了国家强大的动员能力,使生产队制在短时间内得以全面实施。虽然生产队制在短时间内的实施结果有悖于农民的心理预期目标,但这并不足以否定生产队制度。原因在于,以生产队为基本核算单位,同是作为农业生产经营方式的生产队制在增加农业产出以及节约农业产出汲取成本上的作用至少在国家层面是积极的,这与最大限度汲取农业产出而限制农民自由支配其全部农业剩余的农业税与统购制度对农民的影响是相区别的。对于农业税与统购制度,从征收比例上来看,1958年颁布的《中华人民共和国农业税条例》所规定的全国平均税率为常年产量^①的15.5%,显然,这一比例相较于明清与抗战初期的税率^②为高,但这并不足以给农民造成生存上的威胁,而真正的威胁来自于国家在农村所实行的统购制度,这一制度安排可使国家在保

① 1950年,《农业税土地面积及常年应产量订定标准的规定》中明确规定,土地产量以常年应产量为标准,其中常年应产量是指:各种土地根据其自然条件和当地一般经营条件及种植习惯,在平常年成下,全年所应收获的产量。而1951年,《中央人民政府财政部农业税查田定产工作实施纲要》中指出,土地产量固定后,除因自然条件变化及法令另有规定者外,不再变更。1958年,《中华人民共和国农业税条例》再次对常年产量作出解释,即常年产量是以土地的自然条件和当地的一般经营情况为依据,按照正常年景的产量来评定的。2000年,《中共中央国务院关于农村税费改革试点工作的通知》规定,常年产量以1998年前5年农作物的平均产量确定,并保持长期不变。可见,常年产量至少在相当长的时期内是保持稳定的。

② 在华北,明清时代的税率大略与全国平均数相同,占耕地产出的2%~4%;从华北地区3个村庄的收税单来看,1937年的税率仍只占农民收入的3%~5%;之后,由于战争导致食物价格上涨超过税率增长,1939年的税率短暂地降至2%~3%;在日本占领的华北村庄里,1941年的税率为农民收入的6%~8%,而此时国统区的实际税率约占产量的20%,陕甘宁边区的平均税率也高达13%以上^[11]。

证农民基本生存的条件下最大程度地汲取农业产出。事实证明,国家以统购形式所征收的农产品远高于农业税的征收量^①。不过,在农民因生存而更注重短期效益的情况下,附着在生产队制上的农业税与统购制度自然被看作是生产队制的一部分,从而产生对生产队制的排斥。随着农村人口快速增长^②,生产队制及其框架下的农业税与统购制度对农业产出的最大限度汲取降低了农民抵御风险的能力,由此可以解释为什么“包产到户”首发于贫困地区。

可见,生产队制及其附着制度安排可通过提高农业产出,节省汲取成本,以及增加汲取数量最大限度地为重工业优先发展提供资本。不过,作为单一制度安排的生产队制亦有其逻辑缺陷,尤其是在提高农业产出所实施的具体制度上。由于信息不完全产生的高昂交易成本将使产权难以界定^[15],因此国家为降低交易成本以正式制度限制农民自由退出与自由流动、农产品市场自由交易以及农作物自由经营的权利来严格限制劳动要素产权属性。这些正式制度将农村剩余劳动力限制在集体土地上,在不考虑劳动成本的情况下从事农业生产经营,从而增加农业产出。因此,劳动生产的低效率并不是集体生产(或生产队制)的必然后果,而是其他制度安排带来劳动投入的过度密集化在边际产出递减规律作用下拉低农业生产平均产出的结果^[11]。然而,不可否认的是,国家在农地上所施加的外部性制度安排虽然有利于增加其汲取的农业产出,但却是对农民在农业或其他行业生产经营等可选行动的范围上形成一定的限制。这样一来,尽管国家在长期中存在扩展农民行动空间的激励^③,但在短期内,农业劳动力自由流动的限制,价格引导以配置资源的市场缺失,以及僵硬的农业生产经营计划制约了农民自由配置其要素的权利,使农民内在地形成“生产队制是一种坏制度”的认知。在这种情况下,随着国家在发展战略上由重工业优先向比较优势发展战略的转变^[16],之前由正式制度维持的生产队制及其附着制度安排的整体稳固性便得以动摇。

除国家为积累重工业发展资本而对农业产出实施汲取所执行的一系列制度安排给生产队制造成“制度无效性”的声誉外,生产队制下自留地制度的实施对农地制度的变迁起到了推波助澜的作用。自留地制度无非是过去小农经济的一种“遗留”。但不同于小农经济的残缺产权,农民自留地上的产出没有农业税以及统派购上的义务,使得农民对自留地上所生产的产品具有完整的产权。尽管自留地是在不影响集体生产的前提下利用闲暇时间和家庭辅助劳力进行生产的,但相对于生产队制中的“公有”土地,自留地在产出上具有绝对的优势^④。在生产力发展不足的情况下,这种产出优势是不难理解的,因为落后的生产技术弱化了集体生产的规模效应,而且户均自留地有限的规模使农户间的互助成为不必要,从而抵消了集体生产中的其他优势。如此一来,在集体土地与自留地生产条件基本相同的情况下,自留地在生产者因生产的外部性内化而增加劳动要素的投入、生产产品的完整产权而激发的积极性以及自主生产经营而对资源的合理配置等方面具有明显的优势。在农业生产直接关系到农民生存的情况下,农民对当前产量的重视更易于使农民从产量维度来评价制度的绩效,从而形成分散经营的小农经济在产出上优于生产队制的信念,这将会提升农民与集体甚至与国家在农地制度变迁的博弈中讨价还价的能力。

① 1953年的计划征购为431亿斤,农业税收粮食为275亿斤^[13];1962年粮食征购为763亿斤,比1958—1961年的四年平均征购1088亿斤减少30%,而征购数占产量数的比例由32%下降到24.7%;1970年国务院召开全国计划会议,决定从1971年起,将粮食征购基数改为“一定五年”不变,由1970年的726亿斤调整为765.5(1972年又调整为755亿斤);1976—1978年,国家征购粮食占产量的比例分别为20.3%、19.9%、18.5%,三年平均为19.6%,比第四个五年计划(1971—1975)期间的年平均数降低1.2%^[14]。

② 1949年农业人口数为48402万,而1978年为79014万,比1949年增长了约63.25%,年均增长1.65%。

③ 作为国家代理人的执政者,为维持其执政的稳定性与持续性必然确立正式制度以作为代理人行动的合法依据,但是需要明确的是,若是没有民众的支持,执政的长久性难以保持的,因而执政者必然是以民众的利益作为行动的基础。可见,国家在长期中存在扩展农民行动空间的激励,这一点可以从农业的机械化水平的提高以及生产要素(如化肥等)投入的增加等方面得到证明。

④ 集体大田的生产率差不多只及农民小块自留地的五分之一到七分之一^[17]。王跃生在对河南南部大西庄村的调查中了解到,1964年前后,自留地的单产在400公斤左右^[18];而中国种植业信息网农作物数据库数据显示,1964年,粮食单产为98.75公斤。由于调查数据具有特殊性,这些数据必然不完全吻合,但通过数据的相互印证,一定程度上能够表明自留地制度在生产率上的优势。

另外,相对于个体的农民而言,作为制度实施者的国家的行为对农地制度的变迁则更具解释力。科斯等认为,在国家正式承认家庭联产承包责任制之前,集体所有制普遍被认为是社会主义制度赖以存在的基础,去集体化被认为直接威胁社会主义制度^[19]。事实上,这种论断并不准确,因为科斯等^[19]意义上的集体化,或意识形态是与建国初期的发展战略相一致的。由此,在农地制度变革的初始阶段,鉴于重工业优先发展战略在促进经济发展以及稳固国家政权以及生产队制在农业资本汲取与积累上相对优势,无论是中央政府还是地方政府都不会主动推动农地制度向以农户为主体的家庭联产承包责任制转变。因此,在重工业优先发展战略尚未向比较优势发展战略转变的前提下,包产到户在1978年的出现是部分农民为响应制度不均衡所引致的获利机会而进行的诱致性变迁,而且这种诱致性的农地制度变迁只是局限在部分地区。另外,不可否认的是,70年代后期是农村集体经济发展的黄金时期,集体农业产出与农民人均收入均得到稳步增长,根本没有迹象表明集体化处于崩溃的边缘^[9]。不过,在此之后,在生产队制仍有较大发展空间的情况下,诱致性制度变迁在局部的发生继而推动了政府最终以“一刀切”的强制性方式实现了农地制度的全局性转变。

如何解释这种貌似不合理的现象呢?事实上,在以产出为诱导的局部制度变迁的过程中,因重工业优先发展战略而受集体化意识形态约束的政府继续实施生产队制的可能性已是持续走低。这是因为,国家对农业资本的汲取是出于支持重工业优先发展的目的,当重工业优先发展战略因失去其优势而转向比较优势战略时,政府有意愿推动原有正式制度的变革;另外,制度变迁在部分农民中的产出实践使农民形成否定集体生产信念的同时,使一些倾向于农地制度变革的政府代理人满足推动家庭联产承包责任制确立的参与约束,从而提高了偏好于家庭联产承包责任制一方在农地制度变革中讨价还价的能力,同时增加了维持原有制度实施的成本。至于为何农地制度是以国家为单位的全局性制度变迁,而没有考虑农地制度的多样化实现形式,这可以从两方面加以解释:首先,生产队制在为国家工业化发展最大限度积累资本的同时限制了农业劳动力的自由流动,但这与国家工业化对劳动力的扩张性需求相矛盾;其次,政府在制度成本上的考虑,因为多种制度形式的存在必然增加政府监督与执行的成本^[19]。

二、家庭联产承包责任制:框架内演化

前文的分析隐含着有关农地制度变迁类型的判断,即家庭联产承包责任制的发生在初期主要是诱致性的制度变迁,而在演化过程中却是由诱致性与强制性制度变迁共同推动的。由于任何一种新的制度安排无论是以何种形式出现均与其特定的目标紧密关联,而且需要注意的是,初始制度自身的缺陷、制度实施环境的改变以及未预料到的外生冲击等将致使其与自身目标的偏离,因而制度的帕累托改进有其目标上的必然性。对于这一论述可以从诺斯的国家理论中有关国家提供基本服务的目标,即规定竞争和合作的基本规则,并在此框架内,减少交易费用以促进社会产出最大化,从而增加国家的税收^[20]得到间接的支持。具体到从生产队制变迁而来的家庭联产承包责任制,鉴于其在制定或实施上的缺陷等,因而必然不例外地存在效率改进的空间。为此,在家庭联产承包责任制的框架^①内,从生产责任制形式、土地分配方式、期限结构等方面分析这一制度的演化过程。

杜润生将农业生产责任制大致分为联产(主要形式是包产到组)和不联产(包括小段包工、定额计酬等)^②两大类,其中不联产责任制占主导地位^[21]。然而,随着这一特殊历史时期生产责任制形式的发展与变革,之后的林子力对生产责任制分类虽然基本相同,却有着明显的区别,即将联产的责任制进一步细分为保留工分的联产责任制(包括定产到组、包工到组、联产到劳等)与取消了工分的联产责

① 需要说明的是,文中制度框架下的演化不仅包括家庭联产承包责任制正式确立后的制度内演化,同时也包括这一制度在确立过程中有关生产责任制形式演化。

② 联产的生产责任制,一般是将土地、劳力、耕畜、农具固定到作业组,制定出产量、用工和生产费用等三项指标,由作业组承包完成;完成任务后,包产部分上交生产队统一分配,由生产队按原定指标拨付生产费用和工分。不联产的生产责任制,一般是按农事季节将农活报给作业组或个人,按质、按量、按时完成任务后,由生产队按定额规定拨付工分。

任制(即大包干或包干到户)^[22]。然而,以上有关生产责任制的分类仅仅是生产责任制形式的静态展现。事实上,生产责任制的形式遵循帕累托改进的路径动态演化着,即从不联产到联产,从包产到组、到劳(户)到包干到户^①。无论是不联产的责任制,还是保留工分的联产责任制均存在劳动监督与成果计量上的困难,但是相对于不联产的责任制,保留工分的联产责任制实行超产奖励与减产赔偿,这对于加强作业组内部监督,以及提高农民的劳动激励,降低制度实施的交易成本作用是显而易见的。不过,保留工分的联产责任制所内含的制度缺陷,预示着这一制度只能以过渡形态存在,最终必然被其他制度形式,即接下来的包干到户所替代。包干到户从根本上解决了长期以来困扰管理者的两个问题:一是使农户自身获得完全的剩余索取权,激发了农民劳动的积极性;二是使生产队管理者对农民劳动的监督、劳动成果的计量成为不必要。此外,生产队中劳动成果的产权具有公共属性,农户或农民为占有劳动成果,彼此间存在显性或隐性竞争^②,这些竞争的后果是无谓的租值消散^③。而在包干到户制度下,尽管作为生产资料的土地由集体所有,但是农民对在具有土地使用权的土地上所生产的农产品拥有完整的产权。在产权清晰界定的情况下,私人物品的排他性和竞争性,使其他个体想要获得物品的产权必然以市价作为交换的媒介,而市价是唯一不会导致租值消散的竞争准则^[23]。

在家庭联产承包责任制实施的过程中,土地分配是不可或缺的关键环节之一。林子力将这一制度实施初期的土地分配方式主要归纳为三种形式,即按人分配、按劳力分配以及按人劳比例分配,并认为无论是按人口、按劳力还是按人劳比例,都没有摆脱平均主义的束缚^[22]。事实上,在持有土地能够给农民带来正效用的前提下,土地分配不可能超出平均主义而有更优分配方案。然而,如何解释不同地区对分配方式选择的差异呢?在农村,土地所具有的基本生活保障功能以及生产要素的自然属性,使得农民对土地有着迫切的需求。不过,由于不同地区(或农村)在人口以及劳动力数量上存在差异,因此地方政府(或村集体)为最大程度上保证农民之间平等的生存权利以及土地的使用效率,将依据当地的人劳比来分配土地,即如果劳动力在地区(或村集体)人口中占有较高的比例,则将土地按劳力分配;而如果该地区(或村集体)人口中劳动力所占比重较低,则土地将实行按人口分配。遗憾的是,尽管家庭联产承包责任制能够最大程度上激发农民从事农业生产的积极性,但是土地分配上的平均主义一方面难以保证个别农户实现其基本的生存权利,另一方面这种分配方式无法达到要素投入的最优配置,进而存在农业生产效率上的损失。鉴于土地分配平均主义在制度上的缺陷,1987年山东省平度市率先试行“两田制”,即将耕地分为口粮田与承包田,其中口粮田以人口平均划分,而承包田则引入效率原则实行适度竞争,由农民根据经营能力投标承包^[24]。“两田制”的实施对于保障农民的基本生存权利具有普遍的意义,而且能够有效解决土地分配平均主义中存在的要素配置比例失调问题;除此之外,这一制度在某种程度上还可以实现农业生产的规模化。不过,尽管“两田制”相对于之前的土地分配方式有着诸多的优势,但中国经济客观上存在的区域差别和在农地经营上存在的资源、劳动力、资本、技术的比较优势不同等原因使得“两田制”虽在全国都有表现,但主要集中于东中部地区^[25-26]。

此外,由于家庭联产承包责任制是以土地承包形式实施,因而必然涉及土地承包期限的问题。由于人口变动导致集体土地的频繁调整,致使农民无法形成长期利润最大化的合理预期。为此,农民将注意力转移到可预期承包期限的土地上,以“合理”的生产方式最大化地攫取土地的生产力。而生产队或村集体虽然是土地名义上的所有者,但是其管理者本身存在土地过度耕作上的利益,因而若没有

① 林子力对湖北省的调查发现,在1979年以前,湖北省实行小段包工的生产队占80%,到1982年5月,这一比例下降至2.8%;1981年8月,包干到户的比例在农村仅占5.2%,而年底增至30.6%,到次年5月达到46.8%,超过联产到劳与包产到户之和(46.5%)^[22]。

② 尤其是在包产到组或包工到组的形式下,作业组成员间可能会为获得更多的剩余产出或工分而进行“讨价还价”等形式的显性竞争,或者通过寻租等方式进行不正当的隐性竞争。

③ 租值消散是指在无约束的竞争下,竞争的人越多,有价值的资源或物品会因为竞争的费用或成本的提升,或因为资源或物品得不到善用,其价值会因为竞争而下降,原则上可以下降至零。

任何补偿性的激励,管理者不会通过谈判与监督以实现土地长期使用的最优,即使谈判与监督的成本为零。类似地,如果没有额外的利益补偿,农民也不会减少在土地上的劳动投入。这样,即使谈判与监督的激励存在,现实中的谈判成本将成为管理者与农民之间达成协议的障碍;再进一步,假设协议能够达成,协议的实施因监督上的困难也难以保证其有效实现。另外,土地的频繁调整意味着村集体,确切地说是农民面临着重复支出高昂调整成本的负担,因为每次土地的调整都要重新丈量不同等级下每户所分配的土地面积,以及签订土地承包合约;除此之外,不稳定的土地承包期限也将限制土地的自由流转。因而,明确土地承包期限^①,以及实施“增人不增地,减人不减地”^②的制度,使农民对土地产生稳定的预期,从而自主合理地规划最优的生产方式,并在一定程度上减少土地调整成本,实现了农地制度的帕累托改进。更重要的是,这一制度的创新为土地自由流转,以及进一步的规模化经营提供了条件。

三、农地制度选择与变迁的合约分析

无论是生产队制还是家庭联产承包责任制都可以从合约的角度来分析,而且伴随着农地制度变迁,签约主体以及合约结构将发生相应的变动。为此,首先通过对生产队制与家庭联产承包责任制下的合约进行简单的比较以大致了解两种制度下的合约特点,并在此基础上对家庭联产承包责任制下的税费合约进行细致的阐述。

1. 农地制度变迁前后的合约分析

与生产队制相比,家庭联产承包责任制下的合约更为分散复杂。生产队制下的基本核算单位主要为生产队,因而合约主要体现在国家与生产队(或人民公社)以及生产队与农民集体之间;家庭联产承包责任制则以农户为基本核算单位,而这种分散的社会经济单位决定了农民成为固定的签约主体,以及随之而来的合约数量的成倍增加。尽管国家所拥有的合法权力使其无论在生产队制还是家庭联产承包责任制下签约的成本近乎相等,但在合约的实施方面,合约的数量越多,则合约的实施成本则越高,因而这使得家庭联产承包责任制相对于生产队制处于明显的劣势。不过,现实中交易成本的存在阻碍了集体管理者与农民之间在信息上“无摩擦”地传输与获取,这样一来,集体管理者无法对农民的劳动进行完全监督以及作出准确的衡量与评价,使得生产队制下的合约难以明确地以正式条款的形式规定农民的行为。因此,生产队制下的合约在农民行为规定上的缺失使农民在一定程度上内生出生产与分配上的“搭便车”现象,而这种负的外部性在扭曲产出最优配置的同时,反过来直接降低农民劳动的激励。相比之下,家庭联产承包责任制下的合约以国家与农民直接签约的形式替代生产队制下国家与生产队以及生产队与农民集体的合约,使农民在生产与分配中的外部性内部化,从而彻底解决了生产队与农民集体合约中的不足。生产队制与家庭联产承包责任制下的合约除了在合约实施以及劳动监督与计量上存在差别外,二者也有共同之处,即对于国家来说,无论是生产队制,抑或是家庭联产承包责任制下的合约均具有某种程度的模糊性。由于生产队或农民在合约签订过程中处于被动地位,因而无法通过讨价还价修订从而弥补正式制度下合约所存在的模糊性缺陷,而这种模糊性使国家最大化其对农业产出的汲取成为可能。当然,需要澄清的是,国家对农业产出的汲取是出于战略上的考虑,而非资本家或地主“压榨式”的剥削。对于生产队制下合约的工具性特征可以从统购制度

① 朱广新归纳了家庭联产承包责任制实施以来土地承包年限的演化过程:1984年《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》明确提出,延长土地承包期,土地承包期一般应在十五年以上,生产周期长及开发性的项目,承包期应当更长一些;1993年,《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出,为了稳定土地承包关系,在原定的耕地承包期到期之后,再延长30年不变;1995年,《国务院批转农业部关于稳定和完善的土地关系意见的通知》再次强调,把土地承包期再延长30年;2008年,《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中更进一步提出,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变;2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次重申,稳定农村土地承包关系并保持长久不变^[27]。

② “增人不增地、减人不减地”是我国农村继包产到户之后的一项重要制度安排。该制度由贵州省湄潭县于1987年首创,并逐步得到中央政府的肯定与推广。从1993年至今,国家先后出台了一系列文件、法律和法规,将这一制度予以制度化、法律化。

以及农业税制度中体现出来;而对于同样体现这一点的家庭联产承包责任制下的税费合约,接下来将作出细致的分析。

2. 家庭联产承包责任制下的税费合约

随着家庭联产承包责任制的落实以及人民公社制度的解体,集体承担的行政、社会管理以及公共产品供给的职能也随之发生相应的主体转移。以家户为基本核算单位的农民除承担农业税等外,需要负担“三提五统”以及“两工”等^①费用以维持乡村治理的基本运行。

1986年《中华人民共和国土地管理法》明确规定农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有。但是,需要澄清的是,既然土地的所有权属于村农民集体,为什么国家能够以农业税的形式向农产品征税?事实上,尽管法律作为正式制度将土地的所有权赋予村集体,但是这并不影响国家对土地产权的控制,一方面是因为中国行政体制的隶属关系使得村集体更多地体现为名义上的土地所有权主体,而另一方面的原因是正式制度使国家可以以公共利益的名义征用集体所有的土地。因此,土地的产权在村集体的层面上是模糊的、残缺的,但是在国家的层面上却是清晰的。从“全国平均税率为常年产量的15.5%”的规定中,农业税合约更易于被理解为一种分成合约,但是农业税在实质上更确切地说是一种固定租金,原因在于农业税是以土地的常年产量而非当年的真实产出为标准征收^②。选择土地的常年产量作为征收对象是不难理解的,因为在家庭联产承包责任制下,计量成本的存在使得按照真实产出征收农业税是不现实的,而以常年产量为征收对象反而降低征收的交易成本。当征收比例固定,而特定土地的常年产量固定时,农业税的征收量便是固定的,从而可以将农业税视为固定租金,即国家与农民之间签订的是固定租金合约。国家以固定租金形式征收的农业税能否使国家的租金收入最大化呢?现实中,尽管信息的不对称使准确地监督、计量农业产出成为不可能,但最大化目标在一定程度上也是可以实现的,其中的关键在于国家在正式制度中并没有明确规定国家对农业生产的投入,这使国家可以灵活地调整自身承担的农业生产成本,而且农民自身对农业生产的投资可以看作是国家对农业生产投入的替代,相当于国家对农业产出的隐性“汲取”。

从合约的角度,“三提五统”可以视作乡、村行政机构与农民之间的费用合约,而这种合约中的费用,与作为固定租金农业税不同,更多地体现为作为服务消费者的农民对作为服务生产者的乡、村行政机构的补偿。1990年《国务院关于切实减轻农民负担的通知》规定,人均集体提留和统筹费以乡为单位一般应控制在上一年人均纯收入的5%以内;而1997年,国家在征收比例不变的前提下将征收单位缩小到村。“三提五统”在征收单位上的调整对缓解因以乡为单位征收所引起的收入差距问题有积极影响,但未能从根本上加以解决,而且亦未触及“三提五统”费用合约内含的模糊性。对于费用合约的模糊性,主要表现在三个方面:首先,“三提五统”费用合约以农民上一年人均纯收入为征收对象,但是农民因缺乏“说实话”的激励,不可能将家户的真实收入公示于人,因而乡、村行政机构难以准确获得农民的收入信息;其次,乡、村行政机构具有增加自身财政收入的激励,因而对上一年人均纯收入的统计具有某种程度上的“主观随意性”^[28];第三,国家尽管规定了“三提五统”以农民上一年人均纯收入为征收对象,但是却没有明确“三提五统”制度的具体实施细则。因此,“三提五统”费用合约的模糊性,使得乡、村行政机构得以最大化其对农民收入的汲取,而且在现实中形成多种实现形式,如完全按土地,或按人头,或者按人地比例征收等^[28-29]。与农业税合约相似的是,签约双方在权利上并不平等,其中乡、村行政机构处于缔约的主导地位,而农民则缺乏讨价还价的权利,这也是国家为保证制度实施而赋予基层行政机构的优势。然而,“三提五统”在现实中不同的实现形式意味着不同的合约结构,那么应该如何解释乡、村行政机构对“三提五统”费用合约结构的选择呢?对于这一问题,可以从制度的实施成本方面加以解释。乡、村行政机构为增加自身的财政收入,在汲取合法收入最大化的同

① “三提五统”是指村提留与乡统筹费,其中村提留包括公积金、公益金和管理费;而乡统筹费包括用于安排乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等民办公益事业的费用。“两工”,即农村义务工和劳动积累工。

② 参见前面脚注中对常年产量的解释。

时,必然选择使制度实施成本最小化的合约结构。而对制度的实施成本有直接影响的是农民的收入构成,即当农民的收入主要来源于农业时,按土地征收将因土地的集体所有而减少制度实施的成本;当农民的收入以非农业为主时,以土地为征收标准反而因对农民,至少是部分农民过高的汲取而增加制度实施的交易成本,因此以人头征收反而可以实现成本的节约。至于按人地比例所实行的制度形式,介于二者之间并有着相同的目的,这里不再赘述。

四、结 论

通过对生产队制的分析,发现这一制度在农业产出上并没有学界所普遍声称的低效率。因此,以生产队制在农业产出上的低效率来作为解释农地制度变迁的主要原因,是站不住脚的。为此,从其他角度尝试着探讨农地制度变迁的原因,并将其主要归结为五个方面:第一,生产队制作为重工业优先发展战略的辅助制度,当比较优势战略在促进经济发展上占优时,发展战略的转变将推动生产队制度的变迁,这是最本质的原因;第二,随着农村人口的快速增长,国家对农业产出的最大限度汲取降低了农民抵御自然风险的能力;第三,国家所实施的提高农业产出的制度安排,如农业劳动力自由流动的限制,价格引导以配置资源的市场缺失,以及僵硬的农业生产经营计划制约了农民自由配置其要素的权利,使农民内在形成“生产队制是一种坏制度”的认识;第四,对于重视当前产量的农民而言,自留地相对于生产队制中集体土地的高产出赋予了农民对家庭联产承包责任制在制度优势上的信念,从而提升了农民与集体甚至与国家在农地制度变迁的博弈中讨价还价的能力;第五,政府在重工业优先发展战略优势弱化情况下逐渐软化集体化的意识形态,满足国家工业发展对劳动力的扩张性需求,以及制度形式的单一化在政府减少其监督与执行成本上的积极作用共同推动了家庭联产承包责任制逐步在整个国家内进行全局性的变迁。然而,作为生产队制的替代而产生的家庭联产承包责任制出于自身的制度缺陷以及制度实施环境的改变等原因,在提高农业产出效率上依然存在相当大的改进空间,由此而产生的效率损失决定了这一制度在其自身框架内的动态演化。对于这一点,可以从生产责任制形式、土地分配方式、期限结构等方面的演化上得到确切的说明。

此外,伴随着农地制度变迁而来的是签约主体以及合约结构的变动。生产队制与家庭联产承包责任制下的合约分别在合约实施以及劳动的监督与计量上具有各自的优势与劣势,且相同之处是合约的条框均存在某种程度上的模糊性,而这种模糊性使国家提高其对农业产出的汲取成为可能。最后,特别分析了家庭联产承包责任制下农民与国家间的农业税合约以及农民与乡、村行政机构的“三提五统”费用合约,认为农业税本身可以视为农民获得土地的使用权和部分收益权而向国家支付的固定租金,然而农业税合约没有明确规定国家对农业的投入,这使国家可通过灵活地调整自身承担的农业生产成本以实现收入最大化;“三提五统”费用合约的模糊性使其在现实中有多种实现形式,之所以会出现这种现象,是因为不同地区的农民在收入构成上的差异直接影响费用合约的实施成本,进而影响乡、村行政机构对农民收入汲取的最大化。

参 考 文 献

- [1] LIN J Y. The household responsibility system in China's agricultural reform: a theoretical and empirical study[J]. *Economic development and cultural change*, 1988, 36(3): 199-224.
- [2] LIN J Y. Collectivization and China's agricultural crisis in 1959-1961[J]. *Journal of political economy*, 1990, 98(6): 1228-1252.
- [3] 周其仁. 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[J]. *管理世界*, 1995(03): 178-189, 219-220.
- [4] MCMILLAN J, WHALLEY J, ZHU L J. The impact of China's economic reforms on agricultural productivity growth[J]. *Journal of political economy*, 1989, 97(4): 781-807.
- [5] LIN J Y. Rural reforms and agricultural growth in China[J]. *The American economic review*, 1992, 82(1): 34-51.
- [6] 冀县卿, 钱忠好. 中国农业增长的源泉: 基于农地产权结构视角的分析[J]. *管理世界*, 2010(11): 68-75.

- [7] 何一鸣,罗必良,高少慧. 农地制度变迁与农业经济绩效——一个权利管制放松的理论视角[J]. 财贸研究,2014(4):39-47.
- [8] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2000(2):54-65.
- [9] 李怀印. 乡村中国纪事:集体化和改革的微观历程[M]. 北京:法律出版社,2010.
- [10] 邓宏图,崔宝敏. 制度变迁中的中国农地产权的性质:一个历史分析视角[J]. 南开经济研究,2007(6):118-141.
- [11] 黄宗智. 长江三角洲小农户与乡村发展[M]. 北京:中华书局,1992.
- [12] LIN J Y. An economic theory of institutional change: induced and imposed change[J]. Cato journal,1989,9(1):1-33.
- [13] 武力. 中华人民共和国经济史[M]. 北京:中国经济出版社,1999.
- [14] 张培刚,廖丹清. 二十世纪中国粮食经济[M]. 武汉:华中科技大学出版社,2002.
- [15] 巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 上海:上海人民出版社,1997.
- [16] 邓宏图,徐宝亮. 检视新中国建设史中的重化工业优先增长的经济逻辑:倒“U”型理论以及向比较优势战略转化的临界条件[R]. 天津:南开大学工作论文,2016.
- [17] 发展研究所综合课题组. 改革面临制度创新[M]. 上海:上海三联书店,1988.
- [18] 王跃生. 集体经济时代农民生存条件分析:立足于河北南部农村的考察[J]. 中国农村观察,2002(5):45-54.
- [19] 科斯,王宁. 变革中国:市场经济的中国之路[M]. 北京:中信出版社,2013.
- [20] 诺斯. 经济史上的结构和变革[M]. 北京:商务印书馆,1992.
- [21] 杜润生. 中国农村经济改革[M]. 北京:中国社会科学出版社,1985.
- [22] 林子力. 论联产承包责任制——中国社会主义农业合作经济的新形式[J]. 中国社会科学,1982(6):3-32.
- [23] 蒋中一,陈子光,贾彦海. 平度市“两田制”改革的政策效果分析[J]. 中国农村经济,1994(4):26-30.
- [24] 张五常. 制度的选择[M]. 北京:中信出版社,2014.
- [25] 骆友生,张红宇. 家庭联产承包责任制后的农地制度创新[J]. 经济研究,1995(1):69-80.
- [26] 农业部农村合作经济研究课题组. 中国农村土地承包经营制度及合作组织运行考察[J]. 农业经济问题,1993(11):45-53.
- [27] 朱广新. 论土地承包经营权的主体、期限和继承[J]. 吉林大学社会科学学报,2014,54(4):28-37.
- [28] 冼国明,张岸元,白文波. “三提五统”与农村新税费体系——以安徽农村税费改革试点为例[J]. 经济研究,2001(11):76-81.
- [29] 邹农俭,吴业苗. 税费改革:农村治理模式的跃迁[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007.

(责任编辑:毛成兴)