

农村改革 30 年回顾与展望

中国农业的发展影响着整个中国经济的发展;中国农村社会的安定牵涉着中国全社会的安定;中国农民的权利保障也是每一个中国人在世界民族之林的尊严和地位的反映。中国近 30 年经济发展的经验可以从多方面概括,其中这样一条会成为人们的共识:中国的改革与发展,成也农村,败也农村。中国市场供应充足,物价稳定,出口竞争力强劲,经济增长率长期位居世界前列,与农村改革先走一步并获得成功有密切关系。总结农村改革经验,特别是发现农村改革与国民经济整体改革之间的关系,对于开拓新的改革思路,推动我国城乡经济协调发展,无疑具有重要意义。

一、中国农村改革的基本背景

(一) 农村社会转型的观察视角

这些年来,中国农村问题持续成为社会观察和评论的热点。社会各界的评论主要是从三个层次上展开的。第一个层次是从政府的角度看问题,主要是谈论如何增加农民收入,以及政府在农民增收中的经验。第二个层次是从同情心的角度对农民问题做出评论。第三个层次是在大的历史背景下分析农村社会转型中农民的历史角色。从这个角度看问题,容易把握住改革大局,避免被一些“假问题”所迷惑。

(二) 农村社会转型的一般性与中国的特殊性

现代化的本质是制度变革。第一项是对财产权利的保护,尤其是对私有财产的保护。第二项是民主政治制度的建立。一切国家现代化成功的秘密不过是它们确立了这样两项最基本的制度,农村社会转型当然也不例外。为建立这样的制度,从改革基本操作层面看,改革者不可避免地面临最具有颠覆性威胁的三个方面的社会冲突,第一个是国家和社会的矛盾(涉及横向分权);第二个是中央和地方的矛盾(涉及纵向分权);第三个是劳动和资本的矛盾(涉及要素分权)。这三方面的冲突每一方面都与农村社会有关。

中国农村的社会经济转型始终离不开自己的特殊问题。所谓“三农”问题,概括地说是:农业是效率问题,农村是就业问题,农民是权利问题。

二、中国农村改革模式的转变

从农村改革开始到 2003 年前后,农村改革以“减弱控制”为主要特征;2004 年以后,农村改革以调整国民收入分配结构、扩大农村公共品供应为主要特征。党的十七大以后,农村改革将进入统筹城乡发展、深化综合改革新阶段。

(一) 1978~2003 年:以“减少控制”为主的农村改革模式

1.概述 我们对农村改革经验的概括着重于国家、集体和农民之间利益关系调整的得失成败。第一,农村改革必须打破来自国家权力对农民的高度控制,让农民依据市场关系自由地安排生产。第二,在改革的关键步骤上,中央政府的决断具有重

要意义。第三,从改革目标的确立到最后实现,比之中央政府的率先行动,鼓励地方政府积极探索、推动制度创新,是改革成功的必要条件。

从推动农村发展的政府行为方面看,除过几次农产品价格调整出自中央政府之外,一些重要的改革行动最初都来自地方政府的创新性行动。包产到户、乡镇企业、村民自治等改革举措在产生之初,都与当时的中央政策或国家法规形成冲突,改革到了一定程度后,这些改革措施才被修改后的政策法规所认可。中国农村的改革正是在与既定政策的冲突中向前突进的。但必须承认,给予或承认地方政府在决策中某种自由,在改革时期可能是一把“双刃剑”。

2.调节国家和农民的关系,扩大和保障农民权利 农村发展的根本障碍,是我们从计划经济时代开始、并大体延续至今,农民应该享有的公正权利得不到完全的保障和尊重。这一时期改革的重要任务是农民权利变革。

(1) 农民的土地财产权。家庭联产承包制得以在 1978 年后迅速推广,首先归功于中国农民的创造精神。中国农民勇敢地冲击人民公社制度并取得成功的主要社会条件是:人民公社制度所包含的各种内在矛盾在后期由于政治运动的推波助澜而加剧,特别是这个制度对农业生产力的破坏已危及到农民的生存,农民对抗这个制度的风险显著降低。农村是计划经济的薄弱环节,因而改革也易于从这里突破。人民公社时期农村社会的一个重要情况是大部分地区乡村精英与普通农民的利益比较一致,前者能与普通农民一起共同反对人民公社制度。当时的迅速变革固然与新制度符合农民利益有关,但从变革的可操作性上看,农民内部没有分化,利益要求比较一致,特别是精英分子的积极性很高,是改革顺利进行的重要条件。

家庭联产承包制与集体经济制度相比所具有的制度优势是农村改革成功的关键因素。从根本上说,家庭联产承包制适合现阶段我国农业生产力的性质。农业生产本身的特点使家庭联产承包制改革具有较大的可操作性。家庭联产承包制直接把家庭收入与家庭的生产投入结合在了一起,在较大程度上克服了集体共同生产条件下的农民的“搭便车”行为,产生了制度的激励功能。改革前我国农村生产在管理中也有某些责任制形式,但一般没有实行“联产”制度,或者“联产”仅止于作业组,其激励功能极为有限。家庭联产承包制大大降低甚至取消了某些农业集体生产的监督管理成本。由于农业生产的特殊性,对农业劳动者劳动投入的质量、数量进行监控的成本极为高昂,家庭联产承包制的实行实际上基本取消了这种监控成本。

农民在相当大的程度上获得了生产自主权,为农业生产实现资源合理配置创造了重要条件。

(2) 农民平等、公正的劳动就业权利。尽管我国城乡分割体

制尚未完全打破,但这个体制已经遭到很大冲击。在种种约束之下,中国农民勇敢地走向城市,率先向劳动市场的二元体制发起了冲击。

过去一个很长时期里,国家对农民工权利的保护,对劳资关系的调节,常常是不着边际地空喊口号,而媒体对这个问题也多是给予道德批判,未能发掘其中更重要的意义。2003 年以后,这种情况有了逐步转变。农民进城务工,对于提高资源配置效率,促进经济高速发展,发挥了重要作用。同时,对农民进城务工的种种限制,又大大限制了资源效益的充分释放。

调查表明,在 2004 年之前差不多 10 年左右的时间里,农民工的工资几乎没有增加。维持这样一个劳动供求关系,固然和农民工的供应充足有关系,但更重要是农民工所遭受的歧视和过度的盘剥排挤了新增工人的就业机会。劳动的廉价是因为农民工的劳动权利没有得到应有保护。

对农民平等权利的保护,特别是对农民工与城市职工之间平等权利的保护,逐渐成为全社会的共识。2004 年 11 月 1 日国务院第 423 号令颁布的《劳动保障监察条例》,把农民工的权利置于国家法律保护之下。中央高层提出的“以人为本”的施政方针的确开阔了地方政府官员的视野,许多能够有效调劳资关系

的政策在不断出台。

(3) 民主选举权利。在农民问题上,中国历来缺乏好的、有利于稳定的社会对话机制。在农民眼里,政府就是乡村干部。在中央政府那里,自己的政策也要通过乡村干部来落实。高层政府对基层干部的控制,几乎是鞭长莫及,所以农民通过上访能解决的问题实在是九牛一毛。农村社会陷入一种“对话困境”。

村民自治选举制度的重要功能在于解决对话问题。1988 年 6 月 1 日我国《村民委员会组织法》开始试行,1998 年正式实施。全国大部分农村村委会进行了多次换届选举。中国政府的此项行动引起世界的广泛关注,也受到广大农民群众的欢迎。但已有的实践证明,中国农村的民主政治发展远不是一件一蹴而就的事情。可以说中国乡村社会的民主政治建设非常重要,同时又非常困难。

总体上看,对于乡村民主自治,农民远比地方政府认真。现行《中华人民共和国村委会组织法(修订草案)》尚有许多不尽人意之处,但这部法律至今没有再行修订。值得注意的是,中国农民十分看重村委会选举产生的程序性问题,并在实践中发展出了一些形式不同,但很能体现民主精神的做法。

(党国英)